

权属调整与增值收益分配：全域土地综合整治驱动城乡融合的治理逻辑与实现机制

刘淞帆

南京农业大学公共管理学院 江苏 南京 210095

【摘要】：全域土地综合整治是优化国土空间格局、推动城乡融合发展的重要抓手，其关键在于合理分配土地权属调整与增值收益，重构城乡要素流动关系。文章构建“权属—收益—治理”分析框架，系统阐释权属明晰化、收益共享化与治理协同化三重机制驱动城乡融合发展的理论逻辑。典型案例表明，权属调整是整治基础，增值收益分配是参与核心，治理协同是可持续性保障。文章提炼“产权重构—价值显化—多元共治”实施路径，为优化政策体系提出建议。

【关键词】：全域土地综合整治；城乡融合；权属调整；增值收益分配；治理协同

DOI:10.12417/3041-0630.26.07.060

引言

城乡融合发展是破解城乡二元结构、推动中国式现代化的重要战略。然而，城乡要素流动不畅、空间布局失衡、资源配置不均等问题依然突出。土地作为城乡发展的核心载体，整治与利用方式直接影响城乡融合进程。全域土地综合整治以“全域、全要素、全周期”为特征，通过系统性的空间重构与功能提升，成为推动城乡融合的关键工具^[1]。2024年自然资源部印发《全域土地综合整治实施指南（试行）》，标志工作进入全面实施阶段。

既有研究多从宏观视角探讨全域土地综合整治与城乡融合关联机制^[2]，或聚焦个案提取经验，鲜有从“权属”与“收益”这一微观治理层面切入。实际上，土地权属调整与增值收益分配直接关系到多元主体的参与意愿与整治成效，是决定城乡融合能否实现“共建共享”的核心问题^{[3][4]}。因此，本文聚焦权属调整与增值收益分配两大核心议题，构建“权属—收益—治理”的理论分析框架，旨在揭示全域土地综合整治驱动城乡融合的治理逻辑与实现机制，并提出实现机制与政策建议。

1 理论框架：权属、收益与治理的三维互动

(1) 权属调整：城乡要素流动的制度基础。土地权属的清晰界定与合理配置是要素自由流动的前提^[5]，全域土地综合整治通过确权、流转、整合等方式，推动土地权属关系的明晰与重构，赋予农村土地更多财产权能，打破城乡土地市场二元分割。一方面，通过农用地承包经营权、宅基地资格权、集体经营性建设用地使用权的确权登记，为土地流转与市场化配置奠定法律基础；另一方面，通过“小田并大田”、宅基地置换、增减挂钩等整治工程，实现空间重组与集约利用^[1]。权属调整的本质是土地产权再界定与再配置，旨在打破城乡土地市场制度壁垒，促进要素平等交换与双向流动。

(2) 增值收益分配：多元主体参与的经济激励。整治产生的土地增值收益如何分配，直接影响政府、企业、村集体和农民的参与积极性。分配不均极易导致“政府热、企业冷、农民疑”的困境^[6]。根据产权理论与城乡合作伙伴关系理论，合理收益分配机制应体现“谁参与、谁受益”“谁贡献、谁分享”的原则，实现公平与效率统一^{[6][7]}，既要保障农民土地权益，又要激励社会资本投入。实践中，各地探索出多种收益分配模式，如“指标交易+现金补偿”“物业置换+股权分红”“生态券+土地券”等^[8]。通过市场化手段将增值收益转化为可持续的集体经济收入与农民财产性收入。

(3) 治理协同：整治可持续性的组织保障。全域整治涉及多层级政府、多部门职能与多主体利益，其成功实施依赖于有效协同治理。传统“政府主导、工程导向”模式已难以适应复杂需求，亟须转向“政府引导、市场运作、集体参与、农民主体”的协同治理模式^{[10][11][13]}。治理协同的核心在于科层调控与市场调节的有机结合：政府负责规划引领、政策供给与底线监管；市场负责资源配置、资本引入与效率提升；村集体与农民通过自治机制参与决策监督与收益分享。这种多中心治理结构有助于化解利益冲突，提升可持续性与适应性。

2 实践机制：从“产权重构”到“价值共创”

选取部分典型地区进行比较，形成如下模式：

表格 1 典型地区全域土地综合整治驱动城乡融合的实践模式比较

地区	核心目标	产权重构方式	价值显化机制	多元共治模式	典型成效
浙江	集体经营性建	确权、入市交易制	指标交易、增值	政府引导+市场	乡村获得持续整治

宁波	设用地入市	度创新	收益共享	运作+集体参与	资金,城乡土地同权同价
广东南海	激活农村土地资产价值	宅基地“三权分置”、三券制度	权益证券化、物业置换、长期租金收益	政府搭建平台+市场主体运营+村集体主导	农民长期分享土地增值收益,集体资产显著增值
四川成都	优化大都市郊区空间结构	宅基地集中安置、腾退复垦	“生态+农业+文旅”产业融合、土地入股分红	政府规划+国企实施+村集体运营+农民参与	生态保护与产业发展双赢
四川德阳	耕地保护与统筹	全域权属调查、“飞地入园”、指标跨区域配置	增减挂钩指标交易、整治分区统筹收益	政府统筹+集体参与+农民主体	耕地连片化,乡村稳定增收
广西龙州	解决土地细碎化	农民自主整合、宅基地调整	自主经营收益、政府技术与政策支持	集体自主实施+政府支持	整治效率高,农民主体地位突出,干群关系改善

各地在制度设计与实施路径上呈现出明显的“因地制宜”特征,但在总体上都遵循了“产权重构为基础、价值显化为核心、多元共治为保障”的演进规律。

(1) 产权重构: 破解城乡土地制度壁垒。产权重构是全域整治驱动城乡融合的前提,核心在于通过权属调整打破城乡土地市场二元分割,为要素流动与空间优化奠定制度基础^[9]。首先,通过“多田合一”“土地流转”等方式破解农田细碎化,推动农业规模化经营。浙江宁波等地通过农用地整理将分散的农田整合为集中连片的高标准农田,并通过土地流转引入城市资本与现代农业技术促进农业产业升级^[10]。德阳市在“天府粮仓”保耕提质整治中通过耕地保护恢复与提质改造等,实现农地连片“千万亩方”,为城乡要素融合提供了空间载体^[10]。其次,借助集体经营性建设用地入市、增减挂钩等政策工具盘活闲置

低效建设用地。德阳市创新“飞地入园”,将乡镇建设用地指标跨区域配置给开发区,实现城乡建设用地优化配置^[11]。广东南海推行“房券”制度,允许村集体以闲置宅基地置换产业用房,长期享受租金收益;成都市环城生态区通过宅基地权属调整与集中安置盘活土地^{[3][8]}。

(2) 价值显化: 构建多元利益联结机制。价值显化是全域整治驱动城乡融合的核心,关键在于将土地产权价值转化为发展动力,并通过多元利益联结机制保障各方主体权益。指标交易模式通过城乡建设用地增减挂钩节余指标、耕地占补平衡指标等跨区域交易,为乡村获得整治资金。德阳市通过“整治分区+指标统筹”模式推动建设用地指标在县域内流动,既保障城市产业发展空间,又为乡村获得了整治补偿^[10]。权益证券化模式将土地增值权益、生态价值等转化为可交易的证券化凭证,广东南海“三券”制度是典型代表:“地券”解决低效用地的减量化与指标跨镇交易问题;“房券”实现物业产权异地补偿;“绿券”激励社会资本参与生态修复^[3]。产业融合模式如成都环城生态区通过整治构建“生态+农业+文旅”融合发展模式发展都市农业与休闲旅游产业^[8],广州市从化区鳌头镇通过“国企+村公司+合作社+农户”模式,发展规模化农业与农文旅产业,带动区域内村集体年增收15万元以上,村民年收入增长10%-20%^[4]。

(3) 多元共治: 形成整治合力与可持续运营。多元共治是全域整治驱动城乡融合的保障,核心在于构建多方主体协同治理体系,提升可持续性。典型模式包括“政府+国企+村集体+农民”的共同推进机制,如成都环城生态区整治:政府负责顶层设计与政策供给,国企承担前期投资与工程建设,村集体通过成立“强村公司”参与后期产业运营,农民以土地入股、就地就业等方式分享收益。“政府引导+市场运作+集体主体”的模式也在多地得到推广,佛山市南海区政府着力搭建“三券”交易平台,吸引社会资本参与生态修复与产业运营,村集体则通过土地流转、物业置换等途径获取长期收益,形成良性互动。同样值得关注的是“集体自主+政府支持”模式,广西龙州县村民通过投资投劳对细碎土地进行统一整治,自主协调权属调整、工程监管与资金筹集,政府提供技术与政策支持,维护农民主体地位。

3 优化路径与政策建议

(1) 深化产权制度改革,夯实要素流动基础。加快推进农村土地“三权分置”改革,完善宅基地自愿有偿退出机制,探索集体经营性建设用地与国有土地“同权同价”入市路径,完善增减挂钩指标跨区域交易规则。建立区域性产权交易平台,规范土地流转、指标交易、权益置换等行为。同时,在保障耕地红线与生态保护红线的前提下,适度扩大设施农用地认定范围与规模,满足乡村产业融合需求^[11]。

(2) 构建市场化收益分配机制, 激发多元主体活力。一是明确收益分配比例与方式, 探索“保底收益+按股分红+增值分成”复合模式^[4]。二是创新收益分配工具, 推广“三券”制度、“指标交易”等模式, 鼓励通过物业置换、长期租金等方式保障农民长期收益。三是强化金融支持, 鼓励金融机构开发与整治项目周期匹配的中长期信贷产品、绿色金融产品, 提供资金支持^[1]。探索设立全域土地综合整治专项基金, 引导社会资本通过PPP、EOD等模式参与整治, 并设计合理回报与退出机制^[11]。

(3) 完善协同治理体系, 提升整治实施效能。建立健全“省级统筹、市级监督、县级实施、乡镇落实、村民主体”五级联动体系。强化村集体与农民的主体地位, 嵌入村民议事、公开听证等民主程序, 保障农民知情权、参与权与监督权^[4]。支持村集体成立“强村公司”“合作社”等组织载体, 提升其参与整治运营的能力。根据不同区域发展阶段与资源禀赋, 因地制宜选择治理模式, 经济发达地区可采用“市场主导+政府监管”模式, 欠发达地区可采用“政府引导+集体自主”模式^[11]。鼓励跨区域协同整治; 构建全过程监测评估体系, 重点跟踪耕地质量、生态效益、农民收益等指标; 严守耕地红线与生态保护红线; 明

确后期管护责任主体与资金来源, 建立“政府监管、集体负责、农民参与”的管护机制^[12]。将后期管护资金纳入整治项目预算, 保障整治成果长期可持续。

4 结论与展望

全域土地综合整治驱动城乡融合的本质, 是通过权属调整重构城乡空间关系, 通过增值收益分配重构城乡经济关系。本文立足于“权属—收益—治理”三维分析框架, 阐释了三者之间“基础—动力—保障”的内在作用机理。研究进一步表明, 成功整治实践普遍体现为产权重构、价值显化与多元共治的有机结合, 并通过如“三券”制度、“飞地入园”等地方创新模式得以具体呈现。

未来应进一步深化产权制度改革, 完善市场化收益分配, 健全多中心协同治理, 加强全过程监测评估与风险防控, 推动整治从“工程导向”向“治理导向”转型。后续研究可聚焦不同类型区域整治模式的比较分析、长效机制构建以及数字化治理工具的应用, 以推动全域整治在城乡融合发展中发挥更坚实的支撑作用。

参考文献:

- [1] 朱玉春, 潘子纯. 全域土地综合整治驱动城乡融合发展的理论逻辑、典型经验与实施路径[J]. 农业经济与管理, 2025, (02): 64-74.
- [2] 孙婧雯, 陆玉麒. 城乡融合导向的全域土地综合整治机制与优化路径[J]. 自然资源学报, 2023, 38(09): 2201-2216.
- [3] 杨忍, 葛语思, 安悦. 全域土地综合整治支撑城乡融合发展的理论认知与实践路径[J]. 现代城市研究, 2025, (09): 9-16.
- [4] 杨怡, 罗明忠. 全域土地综合整治、多元协同与新型农村集体经济发展——广州市从化区例证[J/OL]. 南方经济, 1-17[2026-01-20]. <https://doi.org/10.19592/j.cnki.scje.422095>.
- [5] 罗必良. 农地流转的市场逻辑——“产权强度-禀赋效应-交易装置”的分析线索及案例研究[J]. 南方经济, 2014, (05): 1-24.
- [6] 谷晓坤, 刘博研, 甄奚, 等. 全域土地综合整治如何促进城乡融合——基于城乡合作伙伴关系新视角的思考[J]. 现代城市研究, 2024, (11): 24-31.
- [7] 赵谦. 土地增值收益权属的耦合共生论[J]. 环球法律评论, 2023, 45(02): 108-127.
- [8] 谭迎辉, 洪步庭, 应苏辰, 等. 从“要素驱动”到“价值治理”: 规划引领下大都市郊区全域土地综合整治的转型路径研究[J]. 现代城市研究, 2025, (09): 32-37+58.
- [9] 李春敏. 列斐伏尔的空间生产理论探析[J]. 人文杂志, 2011, (01): 62-68.
- [10] 骆训, 宋家鹏, 欧阳雪珂, 等. 全域土地综合整治规划编制的的关键问题、响应路径与典型案例[J]. 现代城市研究, 2025, (09): 24-31.
- [11] 杨浩, 翟少轩, 汪榆淇. 全域土地综合整治赋能乡村产业发展转型: 理论逻辑与实践路径[J]. 规划师, 2025, 41(08): 48-55.
- [12] 金晓斌, 罗秀丽, 周寅康. 试论全域土地综合整治的基本逻辑、关键问题和主要关系[J]. 中国土地科学, 2022, 36(11): 1-12.
- [13] 罗秀丽, 金晓斌, 刘笑杰, 等. 共生理论视角下全域土地综合整治助推城市边缘区城乡融合机制与模式[J]. 自然资源学报, 2024, 39(05): 1053-1067.