王玉波，王柳佳. 土地出让收入支持乡村振兴动力来源及机理分析［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2024，23（2）：61-70.
WANG Yubo，WANG Liujia. Study on the power source and mechanism of land transfer income to support rural revitalization［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2024，23（2）：61-70.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2024.02.008

土地出让收入支持乡村振兴动力来源及机理分析

王玉波，王柳佳
（东北大学 文法学院，辽宁 沈阳 110169）

摘 要：为更好支持乡村振兴战略实施，从马克思地租理论出发阐释土地出让收入的双重属性和本质内涵，描述激励约束机制下土地出让收入用于农业农村发展的情况。结合《乡村振兴战略规划（2018—2022）》和《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》说明土地出让收入支持乡村振兴的应然领域。采用规范分析法，选取2010—2019年国有土地出让面积、土地出让收入和用于农业农村的支出的相关数据，分析土地出让收入对乡村发展的影响。土地出让收入用于农业农村发展的支出在总额上逐年增加，但相较于城市支出比例偏低，且存在收益分配不均的问题。通过对土地出让收入的制度属性的分析，发现分税财政体制、政绩考核制度和低土地财政依赖度三方面是土地出让收入支持乡村振兴的外生动力，为可持续内生动力的产生创造外部环境；土地出让收入的合理分配格局、精准投入、政策引导人才流向乡村三方面是内生动力。厘清土地出让收入支持乡村振兴内在和外生动力来源及其机理，有助于形成土地出让收入合理分配格局，减少对土地财政的依赖度，缩小城乡发展差异。

关键词：土地出让收入；土地财政；乡村振兴；动力来源；机理分析
中图分类号：F301.0 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2024）02-0061-10

一、引言与文献综述

实施乡村振兴战略是新时代做好“三农”工作的总抓手。最主要的就是抓住“人、地、钱”三大关键要素。从“地”来看就是要深化农村土地制度改革；从“钱”看就是要鼓励公共财政和社会资源投入“三农”事业发展[1]。财政必须充分发挥自身职责，在资金上优先保障乡村振兴战略顺利实施[2]。根据发达国家的农业发展经验，公共财政支持政策是提高农民收入、促进农业增效、发展农村经济、推动农业转型升级的主要措施和有效手段[3]。《国家乡村振兴战略规划（2018—2022）》中指出为确保乡村振兴战略实施要加快形成财政优先保障、社会积极参与的多元投入格局。《财政部贯彻落实实施乡村振兴战略的意见》中指出，要确保优先保障财政支持乡村振兴任务展开。

现有研究已经清楚地阐明了财政支持乡村振兴战略的内涵意义和具体路径。财政支农政策为农业农村发展提供有力支持，通过合理平衡预算收支引导规划农业各个方向的发展，不仅对贫困人口减贫增收产生正向的积极作用，而且可以保证乡村振兴战略顺利实施[2, 4]。从实践看，财政支农体制机制初步建立包括财政支农财政支持、分配与管理，引导社会和市场力量参与“三农”工作，以及精准扶贫工作等方面的体系健全的财政支农政策体系[5]。在财政支农的内容上，我国财政支农政策经历了价格“剪刀差”汲取，“多予少取”的多样化财政投入和各类农业补贴、取消农业税以及新时代“三农”高质量发展的不同方向[6]。财政支农支出结构是制约农业产出增长率的关键因素，加大农业基础设施投资，可以有

收稿日期：2023-10-11 **修回日期：**2023-11-20
基金项目：国家自然科学基金面上项目（42071248）；辽宁省社会科学规划基金重点学科建设项目（L22ZD057）；中央高校基本科研业务费资助项目（N2314008）
作者简介：王玉波，研究方向：土地财政。

效提高农业生产率[7]，农业科技投入的增加对农业经济的发展能够产生长期影响[8]。不过也有学者认为中国财政支农政策限制了农业生产的劳动投入，没有明显改变农民的经济福利水平[9]。支农资金的筹措方式对缩小城乡差距有着不同的影响，通过对财政收入的重新分配比直接通过增量收入获取支农资金的方式具有更加显著的正面刺激作用[10]。现阶段建设现代农业经营体系、现代农业产业体系及完善农业支持保护制度、农村综合改革等方面应是财政支农政策支持乡村振兴的主要路径[5]。

长期以来在巨额的土地出让收入生成的经济动机和政绩考核激励机制带来的政治动机双重激励下，地方政府偏向将土地出让收入用于城市建设和发展，有力推动了我国工业化、城镇化的快速发展。在2013年至2018年期间，我国土地出让收入共计超过28万亿元，扣除农地征收补偿等成本性支出后，土地出让净收益是5.4万亿元，收益中用于农业农村的资金为1.85万亿元，仅占土地出让收益的34.4%。2020年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》中指出，要平衡土地增值收益城乡利益分配体系，逐步提高土地出让收入用于农业农村和乡村振兴的比例，到“十四五”期末土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上，集中力量发展乡村振兴重点领域。调整城乡利益分配格局、形成合理的土地增值收益分配格局，确保农民在分配过程中的应有权益和合理利益。

现有关于土地出让收入的研究成果主要集中在土地财政模式的形成机理及其对工业化、城镇化的助推作用。但是关于土地出让收入如何支持农村发展研究不足，且主要集中在“土地增值收益”方面，包括：合理的农村土地增值收益分配格局可以提高相关产权主体的积极性[11]，改善农业、农村和农民的弱势地位[12]，降低城市对土地财政依赖，倒逼城镇和非农产业的转型升级[13]。所以目前国内对土地出让收入如何用于扶持“乡村振兴”事业的关注程度不足，另一方面，缺乏从现实层面分析土地出让收入合理利用的路径及启示。在此背景下，本研究将从国家所有权地租、土地投资利息与折旧费用、被征地群众社会保障费和生态补偿费等土地出让收入的构成要素，结合2008—2020年的《中国统计年鉴》《中国国土资源统计年鉴》数据和财政部官网信息中关于土地出让收入和支出的数据，分析土地出让收入支持乡村振兴的内生动力与外在动力来源。研究成果对于如何利用土地出让收入支持乡村振兴战略持续深入提供理论切入点，对于制定针对性更强的土地出让收入支持乡村振兴政策具有参考价值。

二、土地出让收入本质及规模发展历程

（一）土地出让收入公共属性本质解构

通常我们对地租的认识是马克思关于地租理论的界定，即“一切形式的地租都是土地所有权在经济上借以实现价值增值的形式”，这种说法往往让我们忽视了土地物质资本和土地资本的区别，从而导致对土地出让收入的本质内涵认识不足。实际上，与土地相关的收益除经济方面的收益，还有对土地相关的投资、建设和保护补偿等收益。因此广义的地租应当包括真正的地租（狭义地租）、土地投资的利息和土地投资的折旧。所以在市场经济环境下，由于土地所有权的存在以及土地使用权和所有权发生的分离，社会主义地租——在我国也即土地出让收入的存在就是合理且必要的。

然而在实践中我国土地出让收入还包括了对被征地群体的社会保障费、土地生态补偿费，实际上这两者是补偿形式的地租。图1阐释了我国土地出让收入的本质内涵和双重属性。地方政府通过低价征收城郊农用地，再高价出让城市建设用地，这个过程中产生了高额土地出让收入，地方政府则利用这笔收入完善城市基础设施。这是源于我国现行国有土地有偿使用制度，国家是土地的实际所有者并对其有最终的处分权，农村集体土地要想“非农化”，无论是用作国家公共目的还是经济发展目的，必须先经由地方政府征收后变为国有土地，才能参与市场交易。根据《土地管理法》规定的农村土地征收补偿原则，政府向被征地农民支付社会保障费和生态补偿费是以被征收土地的原有用途收益为计算标准的，以保持被征地农民原有生活水平不降低为补偿上线；

另一方面，政府通过“招拍挂”等市场交易方式出售国有土地使用权。这一“征”一“出”之间就形成了巨大的级差地租，这样征收和出让形式下所产生的土地超额利润不是真正的地租，也就无法成为土地原所有者即农村集体和农民的收入。地方政府在这过程中不仅是土地政策制定者和唯一合法的土地征收者，还是国有土地二级市场中的交易主体，同时拥有绝对的权力、信息优势和多重资源，所以对土地收益分配具有绝对的优势[14]。地方政府借土地出让收入来优化土地资源配置、调整产业结构，并完成了国民收入初次分配。为了解决越来越突出的关于土地增值收益带来的社会公平问题，政府从土地出让收入支出项目中对失去耕地的农民和农村集体发放社保和生态补偿费，但是这样的补偿形式使得农民失去了借用制度化途径获得合理土地收益的渠道。所以从这里可以看出，农村土地征收出让过程中产生的增值收益在本质上是具有公共属性的，它起到了国民收入二次分配、社会保障和公共资源补偿的作用。但在实践层面中，由于社会普遍缺少对出让金应然层面的公共属性的科学认知，所以出现了例如土地增值收益分配格局不公、地方政府代际间土地分配不公和土地相关利益主体的非对称博弈等困境，这在一定程度上已经偏离了马克思地租理论的真实意蕴。

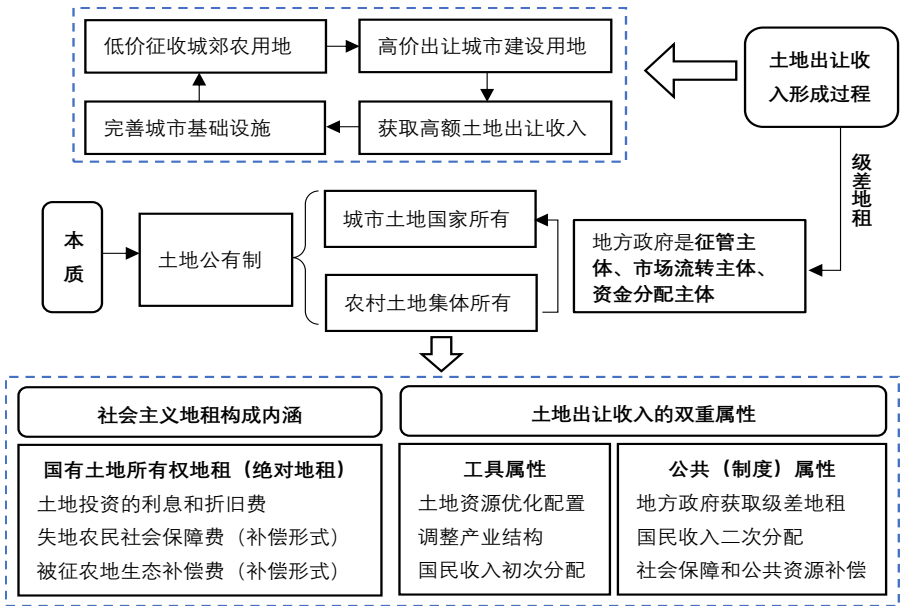


图1 土地出让收入的本质内涵和双重属性

从土地出让收入的功能作用看，它是工具性和制度性叠加的物质中介。一方面土地出让收入的工具属性是指它通过“招拍挂”等市场机制发挥了土地资源配置的作用，借助国民收入分配体系发挥初次分配的作用；另一方面土地出让收入的制度属性是指它通过土地相关税费的形式对国民收入起到二次分配的作用，强调国家、集体和农民根本利益一致基础上的社会保障和公共资源补偿的作用。从实然角度看土地出让收入的工具属性持续助力三十多年来工业化、城镇化快速发展，但土地出让收入制度属性的作用和意义被工具属性所掩盖以致持续缺席，导致了我国土地出让制度遭到了扭曲变形。所以只有正确理解马克思地租理论的本意，科学认识土地出让收入的公共属性和本质内涵，才能形成一个更加公平的土地增值收益分配格局，更好推动土地出让收入支持乡村振兴。

（二）土地出让收入支持农业农村发展的过程

自1989年国有土地有偿使用制度和1994年分税制确立以来，地方政府“土地财政”行为模式的雏形逐渐显现。根据1989年5月财政部颁发的《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》规定，城市财政部门取得土地出让收入后预先留下两成作为城市土地开发建设费用，剩余部分中四成上交中央政府后其余部分可以由地方

政府留下。收入地方财政的土地使用权出让金根据文件的规定应当列入地方财政预算，作为专项基金用于城市建设和土地开发，将土地出让收入作为预算外收入，这一时期的土地管理法律体系中更多聚焦于中央与地方政府土地出让收入分成比重，而很少关注土地增值收益与农民群体的关系。

1998年城镇住宅商品化改革开启，住房必须通过市场交易完成，这就为地方政府财政收入大规模增长奠定基础。2004年出台的《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》，明确要求将扣除成本性支出后的土地出让收益中的15%计提农业土地开发项目，这是我国第一次正式从行政法规范畴明确将土地出让收益用于农业发展。2006年，国务院办公厅下发了《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》，明确规定了国有土地使用权出让收入和支出的范围，正式将其纳入地方政府性基金预算，实行“收支两条线”管理。该《通知》明确规定了土地出让收入支出的五个范围分别包括：征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出、其他支出。与之前颁布的文件相比，此次颁布的《通知》明确增加了“支农支出”项目，体现了土地出让收入支出支农的政策倾向。但在地方政府具体执行过程中土地出让收入需要扣除各类成本性支出，包括新增建设用地土地有偿使用费、耕地占用税等相关土地开发税费、安置补助费、土地补偿费和土地业务费等，而这些费用均为城市支出倾向，再加之成本性支出管理不规范，地方政府虚报瞒报现象时有发生，所以剩余可用于农村支出的纯收益占比较低。

2020年9月，中共中央、国务院发布《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（以下简称《意见》），规定地方政府性基金中的国有土地使用权出让收入应支持乡村振兴战略实施。《意见》中预期截止“十四五”期末，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。意见中明确规定了两种计提方式：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提，若计提数小于土地出让收入8%的，则按不低于土地出让收入8%计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。这样严格的规定为有效遏制“数字计提”现象提供了必要的参考。该《意见》的出台可以有效引导各类资源要素从城市流向乡村。这项规定是确保乡村在土地出让收益分配过程中的合理权益，破除地方政府对城市基础设施建设的投资偏好，是对城乡利益分配格局的调整。

（三）土地出让收入及其用于农业农村的基本情况

2010年至2019年期间我国土地出让面积及相关收入，如图2所示。其中，土地财政总额包括国有土地使用权出让收入与土地相关税费即城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、契税之和；对地方财政贡献率是指土地财政总额占地方预算收入与土地出让收入之和的百分比。

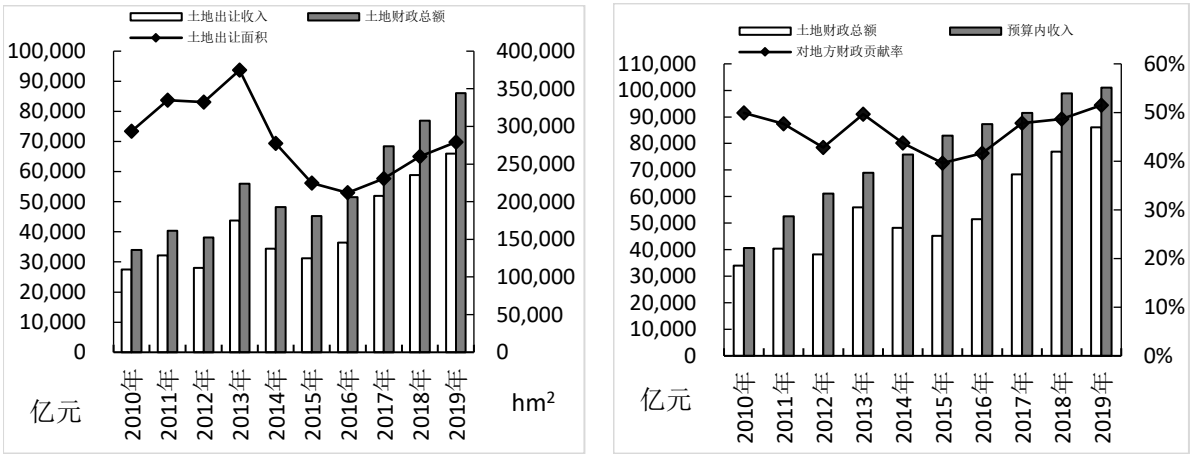


图2 土地出让面积和相关收入及其对地方财政贡献率情况

由图2可以看出土地出让收入和土地财政规模整体呈现增长趋势，出让金收入在2014年达到最高峰277 346.7亿元，随后两年有所回落，但在2015年以后又呈现快速增长形势。土地出让收入对地方财政贡献率一直稳定在39.6%～51.5%之间。土地出让收入用于农业农村情况如表1所示。土地出让收入支出总额除了在2012年有所回落以外，在2008—2014年间总体呈现增长趋势，甚至在2010年增速达到了110.5%。在支出总额中扣除成本性支出的净收益超过了5万亿元。而收益中用于农业农村支出的部分变化幅度较大，最高在2008年达到34.3%，而根据能查到的最近的数据显示，2014年仅仅占到17.0%。2015年以后关于土地出让收入的征地和拆迁补偿支出、用于农业农村支出等数据不再详细列在年度财政决算中，所以相关数据无法获得。

表1 土地出让收入用于农业农村支出的情况

年份	出让金支出总额（亿元）	成本性支出（亿元）	用于农业农村支出（亿元）	占总支出比重（%）	占总收益比重（%）
2008	10 172.5	5339.4	1656.1	16.3	34.3
2009	13 448.2	8057.9	1071.9	8.0	19.9
2010	28 306.0	13 959.5	1881.2	6.6	13.1
2011	33 172.2	24 743.5	1968.8	5.9	23.4
2012	28 608.5	22 881.8	1791.8	6.3	31.3
2013	40 884.7	31 435.6	1941.2	4.7	20.5
2014	41 236.3	31 555.9	1648.4	4.0	17.0

由此可知，虽然土地出让面积和土地出让收入在整体上呈现逐年增长态势，但是从土地财政的总量上来看，用于支持农业农村农民发展的部分占土地出让总收入的比例依然很低，土地出让收入支持乡村振兴的障碍颇多且动力不足。根据最新的《意见》规定，土地出让收入支持乡村振兴的比例不得低于50%，所以在资金分配上地方政府必须要提高财政资金用于农村农业的比例。但是用于农业农村发展的财政资金相比于投资城市基础设施建设和工商业发展很难显著提升当地地区生产总值，或大幅缩小城乡人均收入差距等一些可以显著体现官员业绩能力的经济效益，所以这在一定程度上会打击地方官员取得土地出让收入的积极性，或者会迫使他们千方百计寻找其他增加收入的途径。在土地出让收入的使用和管理上，由于土地出让收入支持工业化城市化的倾向被抑制，地方财政重点可能会转向培植税源以增加财政收入，地方收入来源可能从主要土地出让收入转向与土地相关的各类税收收入[15]。

三、土地出让收入支持乡村振兴应然领域剖析

市场机制在提供公共物品和公共服务时会发生市场失灵。具体到乡村产业发展、基础设施建设、基本农田保护等方面，都是初始投资大、效益回报周期长的公共服务领域，市场很难发挥作用。所以市场失灵使得社会上的资本和金融力量都无力或不愿流向乡村地区，这就造成了乡村振兴事业迟迟难以推进。并且，农业在整个国民经济体系中处于核心位置和突出地位，具有很强的公共属性和正外部性，特别是农业的公共部门属性日益强化且盈利性低，其发展和壮大需要得到来自财政拨款的持续支持。所以面对乡村振兴资金短缺的难题，还需要政府在财政政策上的支持。

其次，以往土地出让收入多是“取之于农，用之于城”，加上长期以来财政资金的城市支出偏向致使农村每况愈下，从而使得城乡非均衡发展成为结构性难题和社会主要矛盾之一。可以说土地征收制度和相关增值收益分配不均是乡村发展落后的重要原因之一。从土地出让收入产生于农地征收的根源和土地出让收入的公共属性本质内涵，到保护农村集体和农民等原土地所有者的合法权益和利益，再到中央财政支持乡村振兴的政策取向，多重因素表明土地出让收入应当“取之于农，用之于农”，为乡村发展提供财政支持，

促进城乡融合发展。土地出让收入支持乡村振兴的应然领域，如图 3 所示。

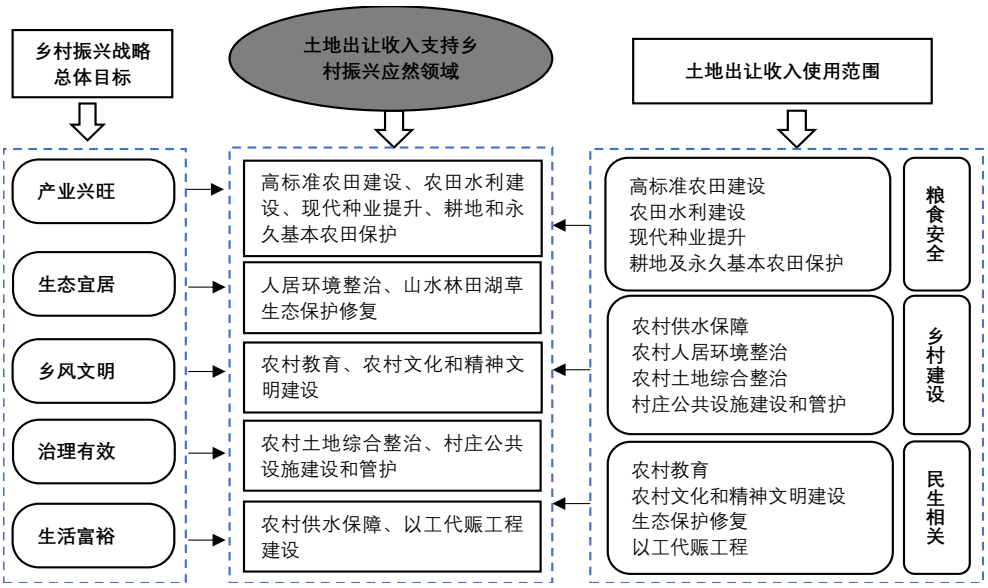


图 3　土地出让收入支持乡村振兴应然领域

《国家乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》（以下简称《规划》）提出的乡村振兴战略规划主要指标包括产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕五大目标以及 22 个分项指标，涵盖了农业农村的生产生活生态的方方面面。同时为解决乡村振兴战略实施中的资金短缺困难，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（以下简称《意见》），提出要加强土地出让收入的使用和管理，加强对资金的统筹管理并打破分项计提、分散使用的管理方式，提高对农业农村发展的支出比例和使用效率。文件中还提到允许各地根据实际工作展开情况，统筹土地出让收益中用于乡村的部分，重点用于高标准农田建设、农村人居环境整治、农村土地综合整治、村庄公共设施建设等多个方面。结合《规划》和《意见》两份文件，土地出让收入投入的领域可以分为五大方向，包括与产业兴旺相关的高标准农田建设、农田水利建设、现代种业提升、耕地和永久基本农田保护，与生态宜居相关的农村人居环境整治，山水林田湖草生态保护修复，与乡风文明相关的农村教育、农村文化和精神文明建设、与治理有效相关的农村土地综合整治，村庄公共设施建设和管护，与生活富裕相关的农村供水保障和以工代赈工程建设。

四、土地出让收入支持乡村振兴外生动力来源及机理分析

（一）建立事权与财权平衡财税体制，加大中央对地方转移支付力度

城市基础设施建设和公共服务供给具有区域性的公共物品属性，地方政府财力有限的情况下，必然会依赖于土地出让收入进行城市建设。在过去的几十年间，地方政府依赖于“征地—批租”的土地财政模式提高城镇化水平和工业化程度。因此要想从根本上使地方政府愿意将土地出让收入从发展城市转向支持乡村振兴，最需要从土地财政形成的制度本源着手，平衡中央和地方政府的财权和事权，提高人均地市级财政收支/人均（地市级＋省级＋中央）财政收支的比值，提高地方财政的自主性，才能形成土地出让收入支持乡村振兴的外生动力。另一方面，完善的转移支付制度可以弥补分税制弥补地方财力不足的情况，减少地方对土地出让收入的依赖。通过转移支付可以弥补地方政府财政赤字缺口，推动各地公共服务和基础设施均等化，减轻地方财政压力，缓解纵向各个层级政府之间的矛盾，弱化土地出让收入支持城镇化、工业化的动机，更好支持乡村振兴。同时，中央政府可以通过转移支付的政策引导、激励和约束地方政府的财政支出行

为和方向，缓解地方政府横向竞争，降低对土地财政的依赖。所以，转移支付可以直接和间接地影响土地出让收入支出的行为。

（二）建立以乡村发展为指标的地方政府官员政绩考核机制

过去地方政府通过“土地财政”模式，利用土地的征收和“招拍挂”方式助推城市化和工业化，使中国城市化率飞速增长。地方政府在以GDP增长率、地方财政收入等一系列经济指标为重点的政绩考核激励结构下，卖地生财，招商引资，其行为模式具有“经济人”特点。这种行为模式导致大量的生产要素如土地、劳动力和资本等从农村流向城市，导致乡村的衰败和凋零。如今根据2020年颁发的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，规定调整土地出让收入和收益计提支农资金的方式，将乡村振兴成效与干部政绩考核挂钩，通过激励结构确保地方财政配套农业生产资金落实到位。提升土地出让收入用于农业农村发展使用效率，促进不同区域、不同部门之间信息互通，建立系统有效的土地出让收入支持乡村振兴体系。

（三）降低地方政府对土地出让收入的依赖，引入社会资本建设城市

分税制改革后地方政府财政压力增大，在预算内收入难以满足公共支出的困境下，地方政府以土地出让收入和土地抵押融资来增加财政收入。根据统计数据测算2016年我国省市区土地财政依赖度平均为31%，如果加上土地相关税收等，则省级土地财政依赖度会接近50%。在地方政府的债务中，承诺以土地出让收入偿还的债务占比已达40%，部分省份高达60%。这样的财政赤字压力必然会阻碍土地出让收入支持乡村振兴政策的实施。由地方政府主导的利用土地出让收入和土地抵押融资推动城市快速发展的模式，使得市场上出现大量有需求的主体无法精准投资。所以为了从另一个角度减轻地方政府对土地财政依赖，提高对乡村振兴的支持力度，应当积极引入社会资本参与城市建设，放开金融垄断部门进入壁垒，利用市场的力量进行基础设施的建设和完善，地方政府的角色逐渐向对市场的监管和对市场主体的服务上来，实现土地资源的有效配置。如此一来，地方政府就能有更多的收入用来进行乡村建设，摆脱城市基础设施建设的压力。

五、土地出让收入支持乡村振兴内生动力来源及机理分析

（一）基于土地出让收入的公共属性合理分配土地增值收益

当前我国的土地征收制度中，政府、企业和农民等利益相关者力量对比严重失衡，而且缺少合理的权力制衡机制，导致土地征收过程中异化出巨额非生产性垄断利润，主体地位不对等的失地农民原本应得的土地增值收益则被压缩和降低，真正的地租未被足额支付。这在很大程度上是因为对于土地出让收入的属性认知水平没有在全国层面上达到统一，政府更多地强调出让金的工具属性，而忽略了土地出让收入的制度属性。所以应当重新审视土地的公共属性，兼顾各要素对土地价格的贡献，建立合理的土地增值收益分配机制，在土地所有者、使用者和利益相关的社会公众之间合理进行利益分配，确保土地增值收益分配的公平性和公正性[16]。农村土地由村集体成员共同所有，其绝对地租应属于农村集体经济组织和全体村民。因此政府征收农村集体土地时也应当支付全额的绝对地租，包括原本用于农业种植土地的绝对地租和农用地用途改变之后其对应的绝对地租。同样的，级差地租Ⅰ源于土地自身的位置条件和土地肥力等自然因素，应该在国家、集体和农民之间分配；级差地租Ⅱ源于土地经营者的投资性增值，属于土地经营者所有。所以，级差地租的分配过程中需要通过利益相关者充分的协商谈判机制，分清各方在土地利用中的贡献，分析土地的当前收益和潜在收益，保障各方的合理诉求。

（二）根据乡村振兴五大目标精准投入乡村领域

外生性发展和内生性发展是乡村发展和振兴的两种道路。通过外部资源输入和政策支持推动的外生性乡村发展是必要的，这也是我国赶超战略的基本思路。然而，外生性发展模式是不可持续的，如果在外生性发展过程中不能有效推动乡村内部资源禀赋结构升级转化，逐步过渡到内生性发展模式，那么乡村未来发展将难以为继。从外生性乡村发展模式逐步过渡到内生动能的提

高，乡村不仅需要来自政策和资源的支持，更是要培养其自身的内生性发展能力。土地出让收益是出让城市建设用地所获收入扣除农地征收、土地开发等成本性支出的收益，从根本上来说是取之于农的。以往地方政府为了推动城市化、工业化快速发展，将土地出让收入用于城市基础设施建设和城市公共服务供给。如今我国城市化水平在整体上逐步提升而城乡之间的差距并未减少，是时候改变地方政府的财政分配的偏向，将重点放在乡村建设上。所以乡村振兴战略实施中不仅要继续提高土地出让收入投入的比例，还要结合乡村振兴的五大发展目标精准投入乡村各个领域，增强乡村自身建设水平、提高乡村吸引力，为建设乡村内生发展能力创造稳定外部环境，为实施乡村振兴战略整合乡村内部资源。具体包括以下五个方面：

1. 产业兴旺

乡村产业高质量发展是全面推动乡村振兴的重要基础，产业兴旺才能更好地吸引社会资本、土地资源、技术人才等要素投入农业农村领域，培植乡村内生发展能力。要想驱动乡村产业发展，就要利用好乡村特色资源和产业优势。乡村产业根植于农村，而大面积的农用地是乡村具有的优势资源，提高土地资源利用效率是乡村振兴的重要环节。根据《规划》和《意见》确定的土地出让收入投入的高标准农田建设、农田水利建设、现代种业提升、耕地和永久基本农田保护等4个方面是乡村产业发展的重要保障，通过保护农用地、提高农业技术水平和完善农业基础设施等举措满足乡村产业发展的用地需求，在此基础上再整合乡村的其他内生性资源。

2. 生态宜居

良好的生态宜居环境既能从外观直观反映乡村整体风貌，也是乡村内里居民能直接评判的生活水平，所以生态宜居为守住乡村劳动力创造宜居宜业的外部环境。结合《规划》和《意见》将土地出让收入投入人居环境整治、山水林田湖草生态保护修复两个方面完善水电路气房通讯等公共基础设施建设，统筹推进生态保护修复和生态农业建设、保护自然资源，推进乡村公共服务水平，提升村容村貌，促进人与自然和谐共生、村庄环境与自然环境浑然一体，保护好绿水青山和朴实自然的田园风光。

3. 乡风文明

乡风文明建设程度是乡村振兴的保障。《意见》中指出要将土地出让收入用于提高农村教育水平、丰富农村文化内涵和精神文明建设，改善乡村软环境，从而提升乡村内在竞争力。作为乡村振兴的精神动力，欣欣向荣的乡村风气有助于营造邻里和睦的社会环境，从而有助于其他乡村振兴目标的实现。

4. 治理有效

《规划》提出要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，推动乡村组织振兴，打造充满活力、和谐有序的善治乡村。结合《意见》指出的，将农村土地综合整治、村庄公共设施建设和管护确定为土地出让收入投入乡村振兴治理领域的考核方向。乡村治理水平的高低决定了其他工作开展的顺利与否，高效的治理水平是打造乡村优美生态环境、改善人居环境的先决条件，是驱动乡村产业发展的重要引领，与生产、生活、生态事业的发展息息相关，直接决定了乡村振兴发展的进展与成效。

5. 生活富裕

生活富裕是与乡村居民切身利益具有直接关联的部分，是从“以人为本”的概念出发最直接衡量乡村生活水平的标准。根据《规划》和《意见》确定将土地出让收入投入农村供水保障和以工代赈工程建设两个方面，可以在乡村振兴初期减小城乡区域发展差距、整体提高居民生活水平，实现基本公共服务区域均等化。这也意味着每一个农村居民都应直接参与到当地乡村经济建设和发展工作中，用法律和制度的形式保障农村居民获取应得的发展红利，使得农民能直接受益于乡村振兴战略。

（三）以政策引导人才留在乡村，为乡村振兴持续供给内生动力

外生动力推动的乡村发展模式是不可持续的，乡村能够可持续发展的根源在于乡村的内生动力。从主体看，乡村振兴的内生动力从根源上来自于人，只有发挥了人的积极性、主动性和创造性才能为乡村创造财富；从乡村发展的持续动力看，发挥乡村内在资源禀赋和乡村自身比较优

势才是乡村产业发展、生态宜居和生活富裕的内生活力和可持续驱动力。乡村振兴的五个方面，哪个振兴也离不开人，所以发挥好人的主观能动性是乡村振兴的关键。当前的大背景下，人口老龄化严重，农村人口持续流出，城镇化率稳定提升，乡村振兴要做好留住本地人、吸引外来人才两方面工作，调动人的积极性和创造性，用市场化手段引导人才流向乡村，确保乡村振兴有持续驱动力。

六、结论与讨论

“土地财政”行为模式在过去的三十多年来帮助我国实现了人口和土地的快速城镇化，为城市建设提供了大量的土地资源和资金支持，但长期以来的土地出让收入城乡分配不均导致了城乡之间在公共服务、基础设施和人居环境方面拉大了差距，乡村日益凋敝。这其中很大一部分原因就是人们在实践层面缺少对土地出让收入本质属性的科学内涵的认识。通过对土地出让收入的工具属性和公共属性的解析可以发现农村土地征用出让过程中产生的增值收益在本质上是具有公共属性的，但由于缺少了对土地出让收入的公共属性的认识所以出现了例如土地利益相关者的失衡性分配、公共部门代际间土地资产的不公平性和土地政治关系的非对称博弈等问题。

自乡村振兴战略实施以来，面对资源要素供给不足、资金投入不充裕的困境，国家财政政策优先保障和提高土地出让收入用于乡村振兴比例的政策取向，土地出让收入应当“取之于农，用之于农”的本质内涵，以及各利益相关主体的意愿，都显示应将土地出让收入优先用于农业、农村发展，缩小城乡差距，为乡村振兴战略实施提供可持续的外生动力和内生动力。在外生动力方面，地方政府作为乡村振兴的主要执行者，应当被赋予与事权平衡的财权确保乡村振兴的资金来源；现行的以GDP为核心的政绩考评体系应将重点转向乡村振兴战略实施的成果检验；降低对通过出让城市建设用地的土地财政依赖，引入社会资本进行城市建设，将政府工作重心转向乡村振兴。在内生动力方面，对标乡村振兴五大发展目标，通过农村产业发展改善农民收入水平，改善生态环境和农村居民生活环境提升乡村生活水平，投入乡村文化教育领域提升软环境竞争力，提升乡村治理能力为乡村振兴营造良好环境，完善乡村基础设施建设回归以人为本的出发点，深度挖掘乡村优势潜能，吸引多元发展要素，实现城乡资源双向流动，激发乡村内生动力，形成稳定的动力来源。

参 考 文 献

[1] 刘合光. 乡村振兴的战略关键点及其路径[J]. 中国国情国力，2017（12）：35-37.

[2] 刘艳. 财政助力乡村振兴战略的路径研究[J]. 现代管理科学，2018（9）：106-108.

[3] 洪小东. 中央与地方财政支农责任制度创新论——基于事权与支出责任视角[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版)，2018，19（4）：53-59.

[4] 陈鹏，李建贵. 财政支农资金的减贫增收效应分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2018，18（5）：137-145.

[5] 刘天琦，宋俊杰. 财政支农政策助推乡村振兴的路径、问题与对策[J]. 经济纵横，2020（6）：55-60.

[6] 公茂刚，李汉瑾. 百年探索：中国共产党财政支农政策演进逻辑与趋势[J]. 地方财政研究，2021（8）：47-57，85.

[7] 张维刚，欧阳建勇. 乡村振兴视阈下农业高质量发展的财政支持政策选择[J]. 江西社会科学，2021，41（2）：72-84.

[8] 吕屹云，蔡晓琳. 农业科技投入、区域经济增长与农民收入关系研究——以广东省4个区域为例[J]. 农业技术经济，2020（4）：127-133.

[9] 万树，程瑶. 中国财政支农的福利绩效分析：2004—2016[J]. 财经理论与实践，2018，39（1）：97-103.

[10] 宋永华，陈昌兵，杨祥雪. 财政支农真的能促进城乡共同富裕吗——基于城乡异质性动态随机一般均衡模型的研究[J]. 上海经济研究，2022（2）：115-128.

[11] 徐美银. 共享发展理念下农村土地增值收益分配制度改革研究[J]. 中州学刊，2016（9）：33-38.

[12] 杨远根. 国内大循环、乡村振兴与财政政策优化[J]. 改革，2021（8）：52-63.

[13] 李少星，颜培霞. 土地出让收益过半用于农村,意味着什么[J]. 中国合作经济，2020（10）：30-32.

[14] 金栋昌，王宏波. 城市扩张进程中土地增值收益的分配逻辑——对“涨价归公”“涨价归农”的辩证分析[J]. 内蒙古社会科学(汉文版)，2016，37（1）：127-132.

[15] 许光建，卢倩倩，许坤，等. 我国土地出让收入分

配制度改革：历史、现状及展望[J]. 价格理论与实践，2020（12）：4-9.
[16] 郑雄飞. 地租的时空解构与权利再生产——农村土地“非农化”增值收益分配机制探索[J]. 社会学研究，2017，32（4）：70-93，244.

Study on the power source and mechanism of land transfer income to support rural revitalization

WANG Yubo，WANG Liujia
（*School of Humanities and Law*，*Northeast University*，*Shenyang* 110169，*China*）

Abstract：In order to better support the implementation of rural revitalization strategy，this paper explains the dual attributes and essential connotation of land transfer income from Marx′s land rent theory，and describes the situation that land transfer income is used for agricultural and rural development under the incentive and restraint mechanism. Combined with the Strategic Plan for Rural Revitalization（2018-2022）and the Opinions on Adjusting and Perfecting the Use Scope of Land Transfer Income to Give Priority to Supporting Rural Revitalization，this paper explains the proper fields of land transfer income to support rural revitalization. Using Norm analysis method.，and selecting the relevant data of state-owned land transfer area，land transfer income and expenditure for agriculture and rural areas from 2010 to 2018，this paper analyzes the impact of land transfer income on rural development. The total expenditure of land transfer income for agricultural and rural development increases year by year，but the proportion is lower than that of urban expenditure，and there is a problem of uneven income distribution. Through the analysis of the institutional attributes of land transfer income，it is found that tax-sharing financial system，performance evaluation system and low land financial dependence are the exogenous driving forces of land transfer income to support rural revitalization and create an external environment for the generation of sustainable endogenous driving forces；The rational distribution pattern and precise investment of land transfer income，and the policy guiding talents to flow to the countryside are endogenous driving forces. By clarifying the internal and external power sources of land transfer income to support rural revitalization and its mechanism，it is helpful to form a rational distribution pattern of land transfer income，reduce the dependence on land finance and narrow the difference between urban and rural development.

Keywords：Land transfer income；Land finance；Rural revitalization；Power source；Mechanism

（编辑：程俐萍）