

国务院新闻办公室发布《中国的海洋生态环境保护》白皮书

海洋生态环境保护工作取得显著成效

□ 据新华社报道

国务院新闻办公室 11 日发布《中国的海洋生态环境保护》白皮书。

白皮书除前言和结束语外分为七个部分，分别是构建人海和谐的海洋生态环境、统筹推进海洋生态环境保护、系统治理海洋生态环境、科学开展海洋生态保护与修复、加强海洋生态环境监督管理、提升海

洋绿色低碳发展水平、全方位开展海洋生态环境保护国际合作。

白皮书指出，中国是海洋生态环境保护的坚定推动者和积极行动者，保护好海洋生态环境关乎美丽中国和海洋强国建设。多年来，中国坚持生态优先、系统治理，统筹协调开发和保护的关系，以高水平保护支撑高质量发展，努力构建人海和谐的海洋

洋生态环境。

白皮书介绍，在习近平生态文明思想指引下，中国适应海洋生态环境保护的新形势、新任务、新要求，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动海洋生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。经过不懈努力，中国海洋生态环境质量总体改善，局部海域生态系统服务功能显著提升，海洋资源有序开发利

用，海洋生态环境治理体系不断健全，人民群众临海亲海的获得感、幸福感、安全感明显提升，海洋生态环境保护工作取得显著成效。

白皮书说，中国积极推进海洋环境保护国际合作，切实履行国际公约责任义务，为全球海洋环境治理提出中国方案、贡献中国力量，彰显了负责任大国的作为和担当。

白皮书指出，新征程上，中国坚持新发展理念，推进生态文明建设，继续构建人海和谐的海洋生态环境。中国坚守胸怀天下、合作共赢的精神，以实际行动践行海洋命运共同体理念，愿与世界各国一道，同筑海洋生态文明之基，同走海洋绿色发展之路，让海洋永远成为人类可以栖息、赖以发展的美好家园，共同建设更加清洁、美丽的世界。

农村集体建设用地入市的治理模式与绩效差异

□ 马燕 杨一欣 王曼殊

一、引言

土地资源是人类陆域活动的重要载体。土地利用方式极大的影响着人们的生产和生活方式。土地资源治理体系在国家治理体系中具有独特的作用和地位。2015 年，中央实行包括集体经营性建设用地入市、宅基地制度、农村土地征收制度的“三块地”改革，这项改革影响广泛，全国各试点地区都探索出了极具地方特色的建设用地入市模式。但由于经济水平、资源物质条件等因素的差异，各地在入市程序、交易主体、交易方式、增值收益分配等方面存在显著差异。重庆市武隆区归原小镇项目以及浙江省武义县“一水间”民宿项目运用“点状供地”政策解决产业用地问题就极具典型性。理解建设用地入市中不同“点状供地”模式出现的原因、特征和适用性以及其对入市绩效的影响，对于其他地区如何解决土地供应问题，适应城乡经济发展具有借鉴意义。

本文尝试解决以下问题：在制度环境一定的情况下，不同集体建设用地入市模式会产生什么样的绩效差异？不同入市模式选择逻辑是什么？

二、政府主导模式

（一）背景

归原小镇位于重庆市武隆区仙女镇，地处典型的喀斯特地貌，村庄空心化严重，土地利用较为粗放。但是其毗邻国家级著名风景区仙女山的独特地理位置以及由于喀斯特地貌形成天坑、峭壁、峡谷等自然原始景色吸引了不少投资商。

（二）案例概述

武隆区仙女山镇政府是

【内容摘要】“点状供地”作为新型的集体建设用地入市模式，符合新时期土地要素市场化改革的要求。重庆市武隆区归原小镇项目和浙江省武义县“一水间”民宿项目的建设是该政策极具典型性的代表。本文以 IoS (Institutions of Sustainability) 框架和交易费用经济学的“有差别”的匹配范式为基础构建理论分析框架，结合归原小镇和“一水间”民宿项目进行分析验证。

【关键词】集体建设用地入市 治理模式 交易费用经济学 IoS 框架

“点状供地”实践的发起者、组织者，这是解决制约归原小镇项目落地瓶颈的关键，没有这一政策的出台和实践，归原小镇项目难以顺利进行，从这个意义而言，是地方政府主导着归原小镇的建设发展。

2016 年武隆区地方政府积极响应“点状供地”政策，确定了从农村征收土地作为新增建设用地再投入市场的入市方案。在确定好方案后，村集体与农户协商，将农户的闲置农房收归村集体所有，地方政府再从村集体方统一征收为国有建设用地，进行统一规划、招商和入市。

政府将土地征收为国有建设用地后，归原小镇项目投资方在确认项目符合“点状用地”政策规划的基础上，按项目建筑物占地面积、建筑半间距范围及必要的环境用地进行点状规划、报批、供地。该项目于 2016 年 6 月开工，2019 年完工。

三、农民自组织模式

（一）背景

“一水间”民宿项目位于武义县大田乡大公山村，自然环境优越，周边交通极其便利。该是养猪专业村，但是村民将污水直接排入河道，使得水环境恶化严重。大公山村抓住全省实施“五年富村计划”的契机进行环境治理，显著改善了生态环境。

（二）案例概述

该项目的建设用地入市采用的是较为典型的自组织模式，地方政府只是出台了一些政策优惠解决产业用地的历史问题，入市过程主要是由企业和村民合作完成的。

政府积极开展了农村产业融合发展用地创新试点，制定了详细的用地政策，新增了 200 亩的建设用地指标。根据试点政策，旅游产业用地可以按照农家乐用地政策办理，在确定其为产业用地的基础上，采用建设用地管理办法进行管理。新建项目原则上使用存量建设用地，经地方政府审核确认需要使用新增建设用地的。经农转用后，供给村集体经济组织使用，也可由农家乐经营者向村集体经济组织承包经营。产业融合政策出台后，“一水间”项目用地被确认为产业用地，可以被纳入试点产业用地类型进行管理规范。

四、研究结论

第一，农村集体建设用地入市过程可以被分为方案设计、项目建设以及收益分配三个“小交易”，不同阶段的交易在自然物质条件、行动者特征的影响下会对应不同的交易属性，产生不同的治理需求，进而影响治理模式的选择。方案设计阶段，区位条件越复杂、各主体间利益同质性越低，交易复杂性和不确定性越高，入市的信息搜寻和处理成

本越高，入市模式的选择上越倾向于采用政府主导的治理模式。在方案实施执行和收益分配阶段，建设用地规模越大、行动者规模越大，会使得资产专用性和收益的不确定性越高，会增加组织协调和监督成本，越倾向于选择政府主导的入市模式。

第二，行动者特征会直接影响治理模式的选择。行动者规模越小、利益一致性程度越高、社会资本积累程度越高，越倾向于选择自组织模式。一方面，较小的行动者规模能够降低协商成本也能够减少机会主义行为。另一方面，较高程度的利益一致性，为村民进行集体行动提供了激励。

第三，不同入市模式有不同的适用条件。通常情况下，一种治理结构能够与某个或者多个交易属性相匹配从而实现降低交易成本和提高治理效率的作用，但是这一匹配并不能保证最优。归原小镇项目在建设过程中选择采用政府主导的治理模式，这一模式能够降低方案设计和执行阶段交易复杂性、不确定性以及交易专用性带来的信息搜寻、决策、监督成本。但这一模式在信息不对称、沟通机制不畅通的解决上

能力欠缺，使得村民后期为获取更高的经济利益出现毁约的机会主义行为。此外，该模式可能会出现打政策“擦边球”的机会主义行为以及因产权不一而难以长期保障整体功能的风险。“一水间”民宿项目的实践表明，具有分权化特征的自组织模式能够通过激励的方式控制机会主义行为，适应交易专用性带来的治理需求，以更加协商平等的方式，实现了多方共赢和长久获益的格局。

五、政策建议

第一，治理模式的选择方面，应因地制宜，谨慎评估具体的自然物质条件、行动者特征以及入市的交易属性，最大程度的匹配治理模式与交易属性、行动者特征、自然物质条件。

第二，治理模式的改进方面，采用政府主导的入市模式时，应当充分考虑各方需求，加强信息沟通和利益协商，听取大多数村民的意见和诉求。同时，可以鼓励符合条件的村集体和村民以自我组织的方式进行入市改革。

第三，分配效应方面，政府应当本着“官不与民争利”的基本原则，避免过度参与增值收益的分享，但是，对于经济发展水平较低的地区，应当保证地方政府开展入市改革应有的成本，保护地方政府的工作积极性。

第四，外部影响方面，农村集体建设用地入市的改革还应当考虑到广泛的社会生态影响，借助建设用地入市的契机进一步实现空间布局的优化和生态环境的改善。

“法治建设与社会管理创新”
调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办