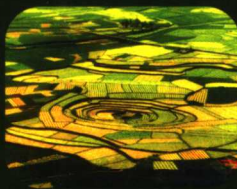


征地制度改革 与 集体土地流转 研究文集

下册

主 编 王松林



中国大地出版社

征地制度改革与集体土地流转 研究文集

下册

主编 王松林

中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

征地制度改革与集体土地流转研究文集/王松林主编. 北京: 中国大地出版社, 2006.6

ISBN 7-80097-825-7

I. 征... II. 王... III. ①土地征用-土地制度-经济体制改革-中国-文集②土地使用权-土地转让-中国-文集 IV. F321.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 011316 号

责任编辑: 胡建平 孙国瑞

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010-82329127 (发行部) 82329120 (编辑部)

传 真: 010-82329124

印 刷: 北京大地印刷厂

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 35

字 数: 850 千字

版 次: 2006 年 6 月第 1 版

印 次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1-3000 套

书 号: ISBN 7-80097-825-7/F·144

定 价: 78.00 元 (全二册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

目 录

下册

集体非农建设土地使用权流转管理探讨	杜安才(1)
农村集体建设用地流转的现状和问题及其 对策研究	叶成良(8)
实施五大保障 维护农民利益 ——金华市市区完善征地补偿安置的探索	蒋金红(13)
金华市征地制度改革的实践与思考	叶增繁(18)
集体非农建设用地产权界定和使用权流转方式 和基本程序研究	黄志群(28)
金华市市区被征地农民基本生活保障制度的实践与 思考	喻明星 章来芳(32)
浅析征地补偿安置制度改革的出路	卢 健(37)
土地入股分配 维护失地农民生活保障的几点思考	葛 典(44)
浅析现行征地制度的弊端及改进措施	朱宝琦(51)
改进完善征地补偿费的使用管理 切实保障被征地 农民的合法权益	余晓华(57)
加强工业用地管理 提高集约用地水平	李 鸣(62)
建立失地农民社会保障制度的探讨	陈建伟(66)
深化征地制度改革 构建征地工作的三大体系	赵焕祥(74)
级差排基:一项新的土地制度安排何以可能 ——浙江省 A 市 H 村个案研究	徐睿胤 徐建春(84)
土地征用补偿费用标准的合理确定	金士高(95)

对征地补偿安置工作的一点思考	金杭龙	王 远(104)
集体土地使用权流转管理的思考	金钦帅	楼绍华(110)
规划用地 规划管地 实现可持续发展	龚 义	(118)
征地费如何合理分配是当前农村亟待解决的		
一大难题	毛智勇	(124)
关于失地农民安置的现实思考	周尚志	(134)
规范集体建设工业用地流转管理的实践与思考	任曙光	(140)
征地制度存在的缺陷及对策研究	张荣喜	(146)
当前征地存在的问题及对策建议	楼海英	(152)
对现行征地制度的若干思考	胡小健	(160)
对现行征地制度改革的思考	傅儒成	(166)
完善征地程序 保障农民合法权益	张文其	(173)
改革征地制度和建立失地农民保障制度	邓樟林	(180)
集体建设用地流转的几点思考	林春法	(187)
实施征地补偿区片综合价 依法保障失地农民合法权益		
——磐安县征地工作的思路	郑启洪	(193)
征地工作的思考	林 浩	(199)
集体非农建设用地流转的实践和思考	金利强	黄昌煜(206)
规范工业用地行为 制止粗放经营	黄昌煜	(218)
关于征地补偿费分配问题的几点思考	余楼生	(223)
衢州市集体土地流转的实践与思考		
——林地流转	谢小红	(228)
建立长效保障机制 妥善保护失地农民利益	姜纪松	(233)
改革征地制度 维护农民合法权益	陈央华	沈安友(240)
当前在征地中困扰农村房屋拆迁工作的突出		
问题及对策	虞军明	柯水根 张云龙(245)
由土地信访工作谈征地工作的完善	张锡祥	李高洋(251)

做好征地工作 促进舟山经济社会可持续发展	朱彦波(258)
对舟山市集体非农建设用地流转与新农村建设的 思考	刘东海(265)
现行征地制度缺陷及改革的思考	梁孟飞(270)
集体非农建设用地使用权流转的实践与思考	汤 巍(281)
失地农民安置问题的法律思考	董勇俊(288)
从土地征用补偿案件看我国土地征收补偿制度的缺失 ——关于失地农民问题的理论探讨	林红梅 柯水根(296)
浅谈普陀区土地征用中的问题与对策	胡光明(309)
集体非农建设用地流转问题探讨	邬海翔(315)
集体土地征收现状与对策	陈 杰(322)
以民为本 统筹兼顾 ——保障被征地农民权益维护农村社会稳定	黄伯义(330)
“陆海空”并进 解资源“瓶颈” ——浙江省台州市集约用地创新报告	刘长春(339)
征地新机制势在必行 ——对市区失地农民实行社会养老保险安置 问题的思考	刘长春 郑旭东 黄伟军 王楚健(348)
行政区划调整对土地管理的影响 ——以临海市为例	尹新帆 徐建春(357)
土地征用补偿问题综述	王志航(365)
农村集体农用地使用权制度改革初探	曾连根(371)
农村集体土地使用权流转机制的 几点思考	赵力强 何 敏(377)
浅议集体土地使用权流转的现状与 管理措施	周介伟 赵力强(382)

建立“土地换保障”新机制

——对龙泉市区失地农民生活保障问题的

思考	傅剑明	张志勇(392)
集体非农建设用地流转的法律思考	林利民	汤俊平(400)
浅谈集体土地使用权流转的法律问题	谢大武	(405)
征地制度改革的目标和内容	杨赞明	(412)
浅谈当前征地改革的出路问题	季海林	(418)
浅谈失地农民技能培训与逐步向第二、第三产业转移	殷金兰	(425)
失地农民安置问题思考	刘丽明	(431)
规范集体非农建设用地使用权流转思考	吴唐相	(440)
经济欠发达地区征地补偿安置问题初探	陈孝庭	(446)
浅谈征地中的农民土地产权问题	洪升旭	(451)
集体土地使用权流转的现状、问题及其对策研究	吴长江	(460)
集体非农建设用地使用权流转的法律思考	叶隆生	(468)
如何在征地工作中正确处理好国家、集体、农民		

三者关系

——土地征用工作改革初探	徐晓林	(475)
浅谈保障失地农民权益问题	邹永富	(488)
集体建设用地流转要因势利导	吕传进	杨洁宇(494)
保障农民集体土地合法权益的几点思考	涂春松	罗亨耀(500)
规范农村集体非农建设用地流转之我见	罗亨耀	涂春松(506)
浅析失地农民社会保障制度的构建	华新荣	(512)
浅析松阳县征地中存在的问题及对策	兰根成	(518)
浅谈松阳县土地储备工作存在问题与对策	叶军龙	(524)
集体非农建设用地使用权流转的实践与思考	雷朝进	(530)
集体建设用地使用权流转规范化管理探讨	王俊敏	(536)
集体土地流转的现状、问题及思考	吴齐东	(542)

集体非农建设用地使用权流转管理探讨

杜安才

(金华市国土资源局 浙江金华 321017)

【摘要】 本文结合金华市实际,从集体非农建设用地流转现状入手,分析目前集体非农建设用地流转存在的问题,在此基础上对规范集体非农建设用地流转作了探讨。

【关键词】 集体 建设用地 流转

改革开放以来,金华市乡(镇)村办企业、个体私营等非公有制经济组织纷纷崛起,非农业建设用地量大增,集体建设用地成为一个热点问题,特别是金华市的义乌、东阳、永康等农民商品意识较强的县(市),集体建设用地不仅非常活跃,而且具有相当规模。近年来,我市对非农建设用地使用权流转进行了一些探索和实践,但集体非农建设用地流转各项制度仍显不够完善,集体非农建设用地使用权流转私下交易仍在发生,造成了大量集体土地资产流失,影响了土地市场的正常秩序,同时也侵害了农民利益,给农村稳定带来隐患,亟待加强管理和规范,本文就集体非农建设用地使用权流转的管理做一点研究和探讨。

1 集体非农建设用地使用权流转现状

截至2004年年底,金华市建设用地总量约943.8平方公里,除去不会轻易改变用途和发生流转的交通和水利设施用地206.9平方公里外,居民点及工矿用地736.8平方公里,集体建设用地是主要组成部分,总量约占320.5平方公里,其中农民宅基地约占180平方公里,乡镇村公共设施、公益事业用地约占80平方公里,单位和个人用于生产和经营的集体非农建设用地约占60.5平方公里。

尽管农民集体非农建设用地是我市建设用地的主要组成部分,作为主要的生产要素,一直是我市城乡各种经济活动的载体,但法律对农民集体所有的土地使用和流转是严格限制的。《土地管理法》第四十三条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)公共设施和公益事业建设经依法批准使用农村集体所有的土地除外”。该法第六十三条明确:“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”因此,对集体非农建设用地使用权流转在实际操作中,出现了难以规范的具体问题。

为规范集体建设用地使用和流转,行政干预过、执法清理过、经济也制裁过,但随着社会经济发展这个问题已到急需根本解决的时候。据调查,1999年以来,金华市农村集体土地非法买卖行为353宗,面积1521.78亩和151间,金额1739.7万元,目前已处理结案的145宗,拆除建筑物面积78458.9平方米,没收建筑物面积105476平方米,国土资源系统提出党政纪处理建议的14起,作出党政纪处理9人,移送司法机关19人,作出刑事处罚2人。“堵”在眼前虽取得一定效果,但从长远看,还必须建立公开、合理、规范的流转长效机制。

2 集体非农建设用地流转存在问题分析

笔者认为,影响我市集体非农建设用地流转的主要有以下几个方面:

2.1 集体土地所有权主体模糊

虽然《宪法》规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有,宅基地和自留地、自留地,也属于集体所有。”《民法通则》规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等村农业

集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。”《土地管理法》第十条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理,已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营管理。”但由于农民集体与农村集体经济组织的内涵不清,土地所有权和经营管理权界定不力,在实际工作中,加之常常以行政权代替土地资产经营权,少数农民个人的意愿往往被多数人的意愿或行政所压制,集体所有变成部分人所有,有的甚至变成“村党支部书记、村委会主任”所有,带来集体土地“占用、使用、流转”的纠纷、矛盾不断。

2.2 集体土地产权权能不清

《民法通则》规定:“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”但对集体土地所有权来讲,并不是通常意义的完全物权或充分物权,《土地管理法》第四十三条规定,对农民集体土地所有权的权能作了限制,其土地产权具有一定的不完整性,而对集体非农建设用地使用权来讲,权利主体也并不具备完整的处分权、收益权,与国有土地使用权相比,其产权流转也受到很多限制,明显处于不平等地位。这不完整和不平等某种程度上导致了大量集体建设用地的私下流转,特别是城乡结合部,在利益机制的驱使下致使不同主体以各种形式参与集体非农建设用地在隐形市场流转。

2.3 集体建设用地使用权抵押问题

《担保法》明确规定,抵押人所有的房屋和其他地上定着物可以抵押。乡镇、村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡镇村企业的厂房等建筑物抵押的,其占用范围内的土地使用权同时抵押。耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押。房屋所有权与宅基地使用权在抵押上的错位,使得农民利用农村房地产进行融资的愿望难以实现,如何寻求突破,为农民发展效益农业,提前实

现农业、农村现代化服务,有待研究和规范。

3 规范集体非农建设用地流转的几点思考

为切实保障农民合法权益,促进土地资源的集约、高效、合理利用,加快农村经济发展,需要我们更新观念不断创新,在强化规划控制和规范集体非农建设用地流转的条件、方式、程序及管理措施的前提下,并鼓励集体非农建设用地使用权依法流转,出台合理分配集体非农建设用地流转中的土地收益等规范性文件,保障集体建设用地依法、合理、公开、规范流转,充分发挥市场机制在集体非农建设用地配置中的基础作用。

3.1 要深化集体土地所有权主体和权能的改革

规范集体土地的所有权主体和权能,这是规范集体非农建设用地流转的基础和前提。解放前,我国的土地制度沿袭了地主土地私有制形式。新中国成立后,1950年中央人民政府通过的《中华人民共和国土地改革法》第一次以法律形式废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,实行土地国有和农民私有制度,1953年中共中央发布了《关于农业生产互助合作社的决议》,推行土地集中经营,入股分红的初级农业社,1956年第一届全国人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》是我国农民土地私有制向集体土地所有制转变的标志,从而在我国建立了土地的国家所有和集体所有两种形式并存;1962年中央对土地权属问题作了规定:“生产队范围的土地,都归生产队所有”。随后的1982年和1988年《宪法》规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地、自留地和自留地也属于集体所有。”《民法通则》和新《土地管理法》又从法律角度明确了村民小组土地所有权的主体地位,即“三级所有,队为基础”。从我国土地制度改革的过程可以看到,集体土地所有权的确定是在特定的历史条件下形成的,随着市场经济的不断发展和完善,从法律上、制度上完善集体土地产权制度,使集体非农建设用地享有国有土地同等的权能,更有利于从根本上解决

保护农民切身利益问题,也更有利于促进土地市场的健康发展。

3.2 要规范集体非农建设用地流转的条件、范围、方式和年限

我们在现有法律法规的基础上,建立集体非农建设用地流转机制,笔者认为:

首先是规范流转的条件和范围。准许流转的基本条件一是应加强土地登记的规范化建设。使拟流转的农村集体非农建设用地的权属合法、界址清楚、面积准确。二是符合土地利用总体规划以及城市规划或乡镇(村)建设规划。三是土地产权关系清晰,土地所有权人同意流转。四是由于集体非农建设用地与农用地相比,比较效益明显,因此,必须严格执行规划和用途管制制度,严格控制农用地向建设用地转化,切实保护耕地。对权属不合法、界址不清楚、面积不准确,未经依法批准,或不符合土地利用总体规划的集体非农建设用地,在城、村镇规划区内的,不符合规划的,不得流转。

集体非农建设用地使用权确定给单位或个人使用包含两个层次的关系,一是土地所有者将土地使用权确定给单位或个人使用,二是土地使用权人将土地使用权让渡给其他单位或个人使用。一般而言,第一个层次属于所有者确定使用者的过程,要经县级以上人民政府批准,由集体土地所有者与使用者签订土地使用合同;流转一般指第二个层次的让渡行为,即集体土地使用权可以依照使用合同约定,由原土地使用者与新使用者签订流转合同,原土地使用合同载明的权利、义务随之转移,但应当明确流转必须以明晰第一层次的土地使用关系为基础,原土地使用者未与所有者签订土地使用合同的,流转前原土地使用者应征得所有者同意,并由新的使用者与所有者签订使用合同。

其次是规范流转的方式。集体建设用地流转应有多种流转方式,具体有出让、转让、作价出资(入股)、租赁、联营和抵押等。由于出让往往特指国有土地使用权让渡,将出让也作为集体非农建设用地流转方式,应根据新修改的《宪法》,在所有权不变的情况下,先征用,再出让。联营实质上是以土地使用权作价出资(入股)或租赁,不是一种

独立的流转方式;同时,根据民法规定,抵押权属于担保物权,抵押权未实现时土地使用权并不发生实际转移,抵押权实现时,处置土地使用权的方式也不外乎转让、租赁或作价出资(入股),抵押也不是流转的方式,因此,集体非农建设用地流转方式有出让、转让、租赁和集体非农建设用地使用权作价出资或入股等。

第三是规范使用年限。既然允许集体建设用地流转,并作为一种规范的用地方式,就应当考虑到取得土地使用权的开发建设和长期利用,不宜限制过短的期限,并与国有土地流转期限相衔接,因此,几种方式的流转的最高期限,应参照国有土地出让的最高年限确定,即工业用地不超过 50 年,商业用地不超过 40 年,综合用地不超过 50 年等。

3.3 要适当限定流转的土地用途和合理分配集体建设用地流转的土地收益,并管好用好土地收益

实践中,发生流转的建设用地大多属于工业、商业、住宅等用地。如果限定流转的土地用途为非经营性用途,就难以真正发挥市场对集体非农建设用地的优化配置作用,也难以适应当前生产力的发展要求。只要严格执行规划,坚持用途管制原则,就不应当对流转的土地用途限制过多,但考虑到土地市场的宏观控制问题,在当前集体土地市场尚未规范运行的现状下,如果允许使用集体非农建设用地进行经营性开发建设,就难以控制经营性用地总量,对整个土地市场都会造成冲击。因此,在现阶段,集体建设用地流转应当严禁使用集体非农建设用地用于经营性开发。

农村集体非农建设用地流转中的土地收益分配,关系到集体非农建设用地流转制度运作的利益机制,除政府有基础配套设施投入、土地部门管理成本和有关税费外,应坚持公平与效率兼顾以及依法原则,合理分配土地收益,要保护好国家、集体和农民个人的合法权益,既不能搞平均分配也不能搞国家占大头,集体占部分,农民占零头,而是要依法依规按比例分配土地收益,按照初次分配基于产权,二次分配基于税制的原则,集体建设用地流转中的土地收益,应主要

归集体建设用地的产权人所有,国家可以通过营业税、增值税、所得税等对收益进行合理分配,集体可以进行一部分提留,用于公益事业和补贴农业的发展需要,并取之于民用之于民。

对乡(镇)、村集体提留的用于公益事业和补贴农业发展需要的集体非农建设用地流转的土地收益,要建立收入专户,严格实行财务公开、收支两条线管理,防止挪用、私分、挥霍,要健全财务监督机制,从根本上预防滋生腐败的土壤,为保护农民利益、社会稳定、提供保护。对按财产权分配到农民个人的土地收益,首先应部分作为农民的养老、医疗保险,解决农民的后顾之忧,其次是要鼓励农民扩大再生产,可以将部分收益用于企业入股、农业科技投入、发展规模农业等。当然,在处理农民个人的土地收益中,要在尊重农民意愿的基础上,逐步推进,要教育农民正确处理好长远利益与近期收益的关系,帮助农民朋友把自己的钱管好用好。

〔作者简介〕

杜安才,男,1952.1,金华市国土资源局局长,金华市土地学会理事长。

农村集体建设用地流转的现状 和问题及其对策研究

叶成良

(金华市国土资源局 浙江金华 321017)

【摘 要】 随着社会经济的发展,农村集体建设用地流转问题已到亟待解决的时候。本文从农村集体建设用地流转现状入手,分析目前农村集体建设占用地流转存在的问题,并对今后依法流转提出了对策与措施。

【关键词】 集体建设用地 流转 现状 问题 对策

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立,市场体系不断完善,土地作为生产要素的重要组成部分,越来越备受人们的关注,尽管我国农用地和城镇国有建设用地制度都适时进行改革并取得了显著成效,但集体建设用地使用制度尚未改革,已不能适应发展的需要,亟待进行改革和创新。

1 农村集体建设用地流转现状

除去不会轻易改变用途和发生流转的交通和水利设施用地,我国建设用地总量约 2500 万公顷,集体建设用地是主要部分,总量约 1800 万公顷,其中农民宅基地约 1000 万公顷,乡(镇)村公共设施、公益事业用地约 600 万公顷,单位和个人用于生产和经营的集体建设用地约 200 万公顷。

所谓农村集体建设用地流转是指农村集体建设土地的土地权能全部或部分发生转移的行为,包括转让、租赁、作价入股、联营、抵押等。目前,尽管农民集体建设用地是我国建设用地的主要部分,但我国法律对集体建设用地流转是严格限制的,《土地管理法》第四十三

条规定：“任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”第六十三条规定：“集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”因此，除了乡（镇）村公共设施和公益事业建设外，集体经济组织成员可以使用本集体经济组织的土地办企业或建住房，但除企业破产、兼并外，土地使用权不得出让、转让或出租。

现实情况是，随社会经济的发展，特别是市场经济的发展，私下的集体建设用地流转活动已相当普遍，并且愈演愈烈，无论是经济发达地区，还是经济欠发达地区，集体建设用地流转都已大量存在，特别是城乡结合部是集体建设用地流转的主要区域，这种自发的无序的流转，造成了大量集体土地资产的流失，影响了土地市场的正常秩序，同时，给企业今后正常发展埋下了土地产权关系不清的隐患。

2 集体建设用地流转中存在的问题

2.1 缺乏法律依据

集体建设用地作为一种资产和特殊商品，其流通属性越来越突显。土地所有者必然追求土地资产价值的实现和最大化。而土地使用者，也希望土地资产能随时转化为货币资产，以满足其投资或获取利润的需要。为此，所有者和使用者都千方百计地促使集体建设用地的流转。但现行的《土地管理法》对农民集体土地的流转并没有明确的规定，甚至有很多制约。

2.2 缺乏有效的管理措施

集体建设用地的需求量在不断地扩大，地价相对也比较高，这些都是促使土地流转的诱因。以前对农村集体建设用地流转的管理多

处于被动和消极状态。往往只注重对非法流转的查处,而非引导。可谓“堵”之有余,而“疏”之不足。

2.3 大量集体资产流失

在农村,由于传统观念根深蒂固,土地的权能普遍被混淆,土地的使用权被当作所有权。土地占用者或者使用者可以像所有者一样任意处置土地,而不需村集体认可。由此获取的土地收益也被其占有,造成了集体资产和收益的大量流失。

2.4 冲击土地市场

受利益驱动的影响,农村集体建设用地的无序、自发流转,严重冲击了土地市场,主要表现在:一是农民以建房出租房产形式,连带出租、转让土地使用权,在城乡接合部、建制镇表现较为突出;二是农村集体经济组织直接向乡镇企业或本经济组织以外的企业或者单位、个人出租、转让土地使用权;三是乡(镇)村以集体土地使用权作价入股、联营、联建形式兴办各种企业、建“山庄”、“农家乐”、“度假村”等度假娱乐场所,流转土地使用权;四是在乡镇、村企业合并,兼并或股份制改造,改组中隐含集体所有土地使用权以转让、出租的形式流转;五是在资源开采中以采石场、采砂场、取土建砖窑等为主,流转土地使用权等,这种形式多样的流转,影响了城镇国有土地市场。

3 对策与措施

3.1 明确其法律地位

集体建设用地流转对农村经济的发展有着不可低估的作用。但它现在是犹抱琵琶半遮面,公开不许,私下却熟视无睹。流转现象的普遍存在,说明有其合理的方面。在市场经济中,集体建设用地作为一种商品,也可进入流通领域,也就是说应该进行流转。因此,我们要解放思想,实事求是,以“三个有利于”为标准,还其本来面目,赋予其应有的法律地位,承认集体建设用地流转也是我国社会主义土地市场的重要组成部分。只有这样,才能使之名正言顺,从幕后走向台前。使之为农村经济的发展发挥更大的作用。