

【土地问题】

# 城乡土地融合发展:概念内涵、历史演进与机制设计

许恒周,牛坤在

(天津大学 管理与经济学部,天津 300072)

**摘要:**破除城乡土地制度二元性,实现城乡土地要素平等自由交换是城乡融合发展的重要内容。新时代重新审视城乡土地关系,建立健全城乡融合发展的体制机制对深化土地制度改革、推动城乡融合发展具有重要的理论与现实意义。因此,在辨析城乡融合发展内涵的基础上,融合“产权—市场—规划”三重要素,从城乡土地产权均等化、城乡土地市场一体化以及土地规划与管理统一化三个层面理解和界定城乡融合发展的内涵。在此基础上,结合城乡土地制度变迁,系统梳理新中国成立后城乡土地关系的演变历程,并剖析其内在逻辑。以此为指导,基于深化农村土地产权制度改革、健全土地市场交易制度、加强土地规划与管理三个方面提出构建城乡土地融合发展体制机制的框架。

**关键词:**城乡土地融合发展;城乡融合发展;土地产权;土地市场;国土空间规划

**中图分类号:**F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0141-11

## 一、引言

马克思将城乡关系划分为城乡对立、城乡加速分离和城乡融合三个阶段,并认为城乡融合发展是城乡关系发展的必然趋势。国内外学者针对城乡融合发展的概念内涵展开了讨论。国外学者更倾向于关注城乡关联(Urban-rural Linkages, URLs)的概念,如Tacoli将其界定为物品、人员、资金、服务、信息等要素跨越城乡空间和部门并进行互动<sup>[1]</sup>。为解决新时代城乡发展不平衡和农村发展不充分问题、促进新型城镇化和乡村振兴,党的十九大提出建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的重大决策。由此,国内学者结合“流空间”理论、“人地关系地域系统论”“城乡等值化”等理论学说,基于不同角度,深刻剖析了新时代中国城乡融合发展的理论内涵<sup>[2-4]</sup>。学术界普遍认同城乡融合发展的核心问题是实现城乡要素的自由流动和优化配置,以及城乡地域空间、经济结构、社会服务、生态环境等诸多方面的等值化发展,最终实现全体人民共同富裕<sup>[5-6]</sup>。

其中,以产权为载体的土地要素平等自由交换是城乡融合发展的前提条件和重要维度。一方面,“十四五”规划将深化农业农村改革作为健全城乡融合发展体制机制的重要内容之一,指明了农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地的改革方向。具体而言,其一,通过盘活土地资源畅通城镇居民参与农村闲置宅基地、承包地的产权市场交易渠道,吸引城市人口、资本等要素向乡村流动,同时增加农民的财产性收入,推动城乡融合发展<sup>[7]</sup>。其二,赋予农村集体建设用地与城市国有土地同等完整的土地处分权、使用权、抵押物权等产权权能<sup>[8]</sup>,创新集体经营性建设用地入市政策,推进城乡土地产权同权化和资源配置市场化,促进农民共享土地增值收益,缩小

收稿日期:2023-01-31

作者简介:许恒周,男,天津大学管理与经济学部教授,博士生导师;牛坤在,女,天津大学管理与经济学部博士生。

城乡经济差距。另一方面,以耕地非农化和土地城镇化为典型的土地利用转型是衡量城乡地域空间融合发展水平的重要维度,能够提升土地利用效率,显化乡村土地利用生产、生活、生态价值,助力实现城乡多维融合<sup>[9]</sup>。

土地要素由此成为城乡融合发展领域的热点话题,进而催生出新的研究领域。Chighu 依据 Tacoli 对城乡关联的定义,首次界定了城乡土地关联的概念(Urban-rural Land Linkages, URLLS),即城乡之间基于土地或与土地相关的互动(包括相互依赖和所有权形式的交换)<sup>[10]</sup>。随后,联合国人类住区规划署在其发布的《Urban-rural Land Linkages: A Concept and Framework for Action》中将城乡土地关联视为一个应用土地治理、土地管制、土地开发、土地市场建设等与土地相关的活动和决策解决城乡连续体面临的挑战的概念<sup>[11]</sup>。然而,在中国城乡融合发展情境下,学术界针对城乡土地融合发展的概念内涵及其具体研究内容尚缺乏系统深入的厘定与辨析。类比城乡关联与城乡融合发展的概念差别,城乡土地融合发展相较于城乡土地关联也应具有更加丰富的内涵。因此,本文首先在剖析城乡融合发展概念内涵的基础上,尝试理解并界定城乡土地融合发展这一概念。其次,系统梳理新中国成立以来城乡土地关系的演进历程和具体实践,挖掘城乡土地关系转型的内在逻辑,旨在突破当前文献忽视土地制度改革背后反映的城乡土地关系变迁的局限。最后,提出构建城乡土地融合发展体制机制的框架,以为新时代深化城乡土地制度改革、助力城乡融合发展提供参考。

## 二、城乡土地融合发展的概念内涵

土地是影响城乡发展的关键要素,城乡土地关系转型是城乡关系转型的重要组成部分和基础内容。随着我国进入城乡全面融合的新发展阶段,结合对城乡融合发展的理解界定城乡土地融合发展的概念内涵,能够使城乡土地融合发展概念既符合当前城乡发展需求又为未来城乡发展提供理论借鉴。

### (一) 城乡融合发展的概念内涵

中国城乡关系发展经历了从城乡二元发展到统筹城乡发展、城乡一体化发展、城乡融合发展的演进过程。基于空间视角,城乡融合发展即各种流要素(包括人流、物流、资金流、信息流等)在城乡地域间双向流动,突破城乡地理分割,促使城乡异质性二元结构转为同质性一元结构<sup>[2]</sup>。从系统论角度出发,城乡融合发展被视为一个实现城乡经济、社会、生态、文化、空间、价值等多维功能融合的复合系统,其目标是实现城乡等值化发展、城乡综合效益最大化和人的全面发展<sup>[4,12]</sup>。无论基于何种视角,城乡融合发展的主体同时包含了城市和乡村,旨在形成“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的城乡发展模式和实现全体人民共同富裕<sup>[13-14]</sup>。其关键手段是通过政府体制和制度创新消除城乡要素合理双向流动和平等互换的障碍,加速城乡产业融合、基础设施一体化与基本公共服务均等化<sup>[15]</sup>。而实质在于城乡产权和治权的对等,即保证城乡要素主体在不同地区所享受的权利和社会待遇的同等化,以及市场运转的有效性,从而通过竞争机制寻求资源的优化配置,实现社会总效益的最大化<sup>[16]</sup>。

### (二) 城乡土地融合发展的概念内涵

城乡关联与城乡融合发展关注的核心问题一致,即实现城乡之间要素的双向自由平等流动,但城乡融合发展还具有协调发挥城乡经济、社会、生态等多维功能,进而实现共同繁荣的内涵。相应地,城乡土地融合发展相较于城乡土地关联也具有更加丰富的内涵,对其内涵的理解需要建立在解构其内在要素的基础上(图1)。

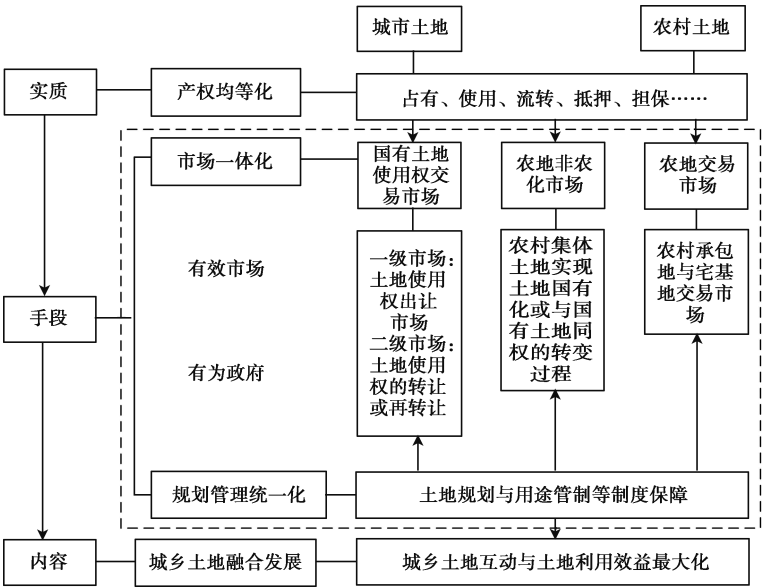


图 1 城乡土地融合发展的内涵

第一,城乡土地融合发展的核心内容是通过城乡之间基于土地或与土地相关的互动,实现城乡土地资源综合利用效益最大化,助力城乡融合发展。土地具有地理位置固定的特性,决定了城乡土地互动不是实物流动意义上的互动,而是土地产权流动或功能的转变<sup>[17]</sup>。土地产权最初以所有权作为其唯一形态,然后在此基础上逐步衍生出其他土地权利,例如土地发展权、用益物权和担保物权等<sup>[18]</sup>。因而,城乡土地产权流动表现为部分土地使用权分配的动态变化和土地所有权归属的变动。由于我国城乡土地产权制度具有农村土地集体所有和城市土地国家所有的二重属性,城乡土地互动表现为:一方面,城乡土地产权人能够依法取得农村用地和城市用地的使用权;另一方面,城市用地与农村用地能够依据社会经济生态系统发展的需要而相互转换,而在城市化的加速阶段,城市用地规模扩大,需要占用一定的农地,耕地或农村居民点用地与城市建设用地的互动更加明显。城乡土地流动还伴随着人流、物流、资金流等要素的综合流动,必将导致土地利用结构的优化和生产、生活、生态功能的显化,其结果有利于集约节约利用土地,提高土地综合利用效益,促进城乡融合发展<sup>[9]</sup>。

第二,城乡土地融合发展的关键手段是城乡土地市场一体化和规划管理统一化。市场是资源优化配置的有效手段。城乡土地市场分割导致城乡土地市场非同步发育,造成技术条件和自然条件等质的两类土地的资产估值、预期收益、市场价格都表现出巨大差异<sup>[19]</sup>,对土地在城乡之间的自由流转和土地利用效率产生一定影响。而城乡土地市场一体化为城乡土地产权自由流动和城乡土地利用格局调整提供了土地资源市场配置机制<sup>[20]</sup>。市场根据供求关系生成土地要素价格,农村集体土地产权人和城市土地产权人在平等自愿的基础上为追求效用最大化进行平等的谈判,实现土地产权在不同主体和用途之间的分配,矫正市场分割带来的土地资源分配扭曲,最终提高城乡土地综合利用效益<sup>[16]</sup>。但市场经济的健康发展离不开发挥有为政府的调控作用,如提供基础设施和公共服务用地、克服土地利用的负外部性、调节土地收益分配、监管土地市场等<sup>[21]</sup>。市场体系下土地资源有序配置和合理利用必须由城乡统一的土地规划、用途管制制度提供有力的制度保障<sup>[22]</sup>。

第三,城乡土地融合发展的实质是实现城乡土地产权均等化。产权制度是资源配置的逻辑起点,市场化资源配置本质上是平等产权的交易<sup>[23]</sup>。土地产权的市场化配置具有所有权层面上的市场化配置和使用权层面上的市场化配置两种类型<sup>[18]</sup>。我国实行农村土地集体所有制和城市土地国家所有制,土地产权的市场化配置集中在使用权层面。但长期以来城乡土地产权不

对等、农村土地产权权能缺失和产权主体模糊等问题显著<sup>[24]</sup>。例如,城市国有土地拥有土地使用、出让、抵押等权利,而长期以来,几乎全部的农村集体土地必须由政府征收转变为城市国有土地后才能参与土地使用权流转市场,并且该征收补偿费用与城市国有土地市场“招拍挂”所产生的巨额收益相比极低<sup>[25]</sup>,以及农村集体土地缺乏抵押等权能。城乡土地产权非均等化导致土地市场存在明显的价格歧视,进而阻碍了土地资源在城乡间的自由流动和合理配置。

基于上述分析,本文将城乡土地融合发展定义为通过土地产权制度改革、土地规划和用途管制、土地市场化等制度发挥有效市场和有为政府的作用,促进城乡土地互动,优化城乡土地结构,提升土地利用功能,实现城乡土地资源综合利用效益最大化的城乡土地关系动态演变的过程。我们明确了城乡土地融合发展的本质是产权均等化,关键手段是市场一体化和规划管理统一化,“产权—市场—规划”三重要素的结合促进城乡土地互动、改善土地利用结构和提升土地利用效益。

### 三、城乡土地融合发展的历史演进与内在逻辑

围绕城乡土地融合发展的概念内涵,结合重要的城乡土地政策出台时间,新中国成立以来的城乡土地关系演进轨迹可划分为四个阶段:均衡发展时期(1949—1991年)、分离发展时期(1992—2001年)、融合发展探索期(2002—2012年)、融合发展深化期(2013年至今)。同时,考虑到城乡土地关系的动态变化是对不同时代背景下国家发展战略、经济社会发展阶段的综合响应,本文进一步梳理了城乡土地融合发展的内在逻辑。

#### (一) 城乡土地融合发展的历史演进

1. 均衡发展时期(1949—1991年)。在新中国成立后的很长一段时间内,为与计划经济体制相适应,城乡土地资源主要由政府采取征收、划拨、审批的方式进行统一配置,但难以实现土地资源利用效率的改善。中共十一届三中全会后,党的工作重点转移到经济建设上。为适应市场体制转变的要求,中央关注城乡土地使用权有偿流转改革。对于城市土地,1988年,《中华人民共和国宪法》从立法层面支持深圳国有土地使用权公开拍卖的土地改革模式,删除了不得以出租形式转让土地的内容,增加“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的相关内容。针对农村土地,1982年中央一号文件正式肯定安徽省凤阳县小岗村农民自发的“包产到户”行为,明确农村家庭联产承包责任制,分离集体土地所有权与承包经营权,家庭联产承包责任制对中国农业增长做出了巨大贡献。1982年国务院出台的《村镇建房用地管理条例》、1988年的《土地管理法》均明确集体所有土地的使用权可以依法转让,城镇非农业户口居民经县级人民政府批准后可以使用权集体所有的土地建住宅,从法律层面肯定农村集体土地两权分离和市场化配置的合法性规定。

这一时期的城乡土地虽然经历了从私有制到公有制的转变,但从整体上看,城乡微观主体享有的土地权利基本一致。改革开放后,城乡土地的有偿流转盘活了闲置与低效使用的土地,提高了土地要素配置效率,地方政府以地融资和招商引资也助推了城市化发展。

2. 分离发展时期(1992—2001年)。虽然农村集体土地两权分离提高了农副产品产量,扩大了农村市场,释放了农村剩余劳动力,并推动了工业发展<sup>[26]</sup>,但放宽宅基地使用权主体使得乡村人口迅速增加,宅基地供给不足,出现乱占耕地建房等宅基地利用不规范、利用效率低的问题,而且乡镇企业的快速发展导致大量用地需求,造成耕地的大量流失。为了保护耕地,1992年,《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》规定集体土地必须先征用转为国有土地后才能参与土地出让市场。1998年,《土地管理法》从法律层面禁止将农民集体所有土地以出让、转让或者出租的形式用于非农业建设,即取消集体土地所有权人设立建设用地使用权的权利,也



删除了城镇非农业户口居民可使用集体所有土地建设住宅的相关内容。同时,《土地管理法》额外规定建设用地的唯一来源是城市国有土地,而农村集体土地参与城市国有土地市场的唯一途径是政府将其征收为国有土地。

由此,这一阶段为了在促进经济增长的同时保护耕地,我国农地非农化市场交易被全面禁止,政府垄断土地一级市场,形成了城乡土地使用权交易的二元化,严重阻碍了城乡建设用地的平等使用和顺畅流转。虽然城市用地和农村承包地市场化水平持续提升,但农村宅基地和集体建设用地的市场化水平滞后,城乡土地市场非均衡发展。

3.融合发展探索期(2002—2012年)。进入21世纪,国有土地市场化改革不断深入,国有土地使用权招标、拍卖、挂牌出让的范围进一步扩大到工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等各类经营性用地,引入市场竞争机制以合理配置城市土地。然而,限制农村土地使用权流转却导致农民权益受损,由此政府主要从农村土地政策出发,逐渐探索赋予城乡居民同等的土地权利、城乡土地市场均等发展的路径。

在承包地和宅基地方面:第一,中央政府在政策、法律层面赋予农民较为自由的农地交易权。2002年,《中华人民共和国农村土地承包法》规定,土地承包经营权可采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转。2008年,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》在原有土地承包经营权流转形式的基础上增加股份合作形式,鼓励农民发展多种形式的适度规模经营。其二,城乡劳动力市场改革,推动了大量农民进城务工,导致农村“空心化”问题,宅基地利用由供给不足发展为大量闲置。为了提高宅基地利用效率,维护农民权益,在原有“一户一宅”和禁止城镇居民下乡购房的基础上,国家开始鼓励一户多宅和闲置住宅农民退出宅基地。

在集体建设用地方面,2004年中央一号文件提出要积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。同年10月,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定,“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”以及“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”,放松对农村集体建设用地使用权流转的限制。2008年,党的十七届三中全会进一步提出建立城乡统一的建设用地市场,鼓励农村集体经营性建设用地与国有土地享有平等权益。

21世纪以来,在“三农”问题和城乡二元结构日益受到关注的背景下,国家放松土地产权管制,开始探索宅基地退出和城乡统一的建设用地市场。虽然从整体来看,该期间处于中央和地方政府对农村集体经营性建设用地入市开展探索试点的阶段,并未从法律层面实现集体建设用地入市,但加速了城乡土地互动和提升了城乡土地利用效益。

4.融合发展深化期(2013年至今)。农村承包地和宅基地“三权分置”是这一阶段土地制度改革的主要特征,旨在保护农民财产权利。2013年,《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”,并首次明确提出要保障农户宅基地用益物权,推进农房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入的渠道。此后,针对农村承包地、宅基地的“三权分置”改革,2016年的《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》和2018年中央一号文件分别提出了相应的土地改革方案和改革方向。2019年全国人大常委会修订的《土地管理法》中有关宅基地的相关内容,明确允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,并鼓励闲置宅基地和闲置住宅的盘活利用。

针对建设用地方面,2013年,党的十八届三中全会提出允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,并与国有土地同等入市、同权同价,由此,限定了集体建设用地入市范围。2015年国家正式启动集体经营性建设用地入市改革试点后,《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》进一步放宽了集体建设用地入市的范围,允许将有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。随后,2019年修

订的《土地管理法》从法律层面部分回应了上述问题,删除建设用地必须依法申请使用国有土地的相关内容表述,明确规定集体经营性建设用地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或个人使用,而且使用者获得使用权后可以转让、互换、出资、赠与或抵押,为集体经营性建设用地入市扫清障碍。这意味着我国针对城乡土地转化的制度安排出现转变。2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》对集体经营性建设用地入市主体、范围、程序等进行了明确规定。

由于城市国有土地产权权能较为完善,市场规则和法律规范也较为完备,而农村土地产权、市场等方面发展较为落后,这一阶段的土地改革重点在于农村土地制度改革方面。相应的政策内容可归纳为完善农村土地产权权能和形成土地资源配置市场化,我国城乡土地关系进入融合发展深化阶段。

## (二)城乡土地融合发展的内在逻辑

1. 不同经济社会发展阶段的国家战略调整催生城乡土地关系发生改变。新中国成立初期,为巩固新生的人民政权,国家赋予城乡居民完整的土地产权权能,满足其对土地和经济利益的需求,通过重塑生产关系解放了生产力,促进了国民经济恢复。但是农民人均耕地2.5亩、户均10~15亩的小农经济与大规模经济建设相矛盾,难以满足1953年后大量增加的农产品需求<sup>[27]</sup>。同时,重工业优先发展的“赶超战略”基本确立了农村支持城市、农业支持工业的城乡二元发展战略,对农业生产提出了更高要求。中国不断提升土地集体化水平,通过合作化、人民公社等制度变革将农民组织起来,逐步完成农业的社会主义改造,提高农业生产效率。与此同时,为与国家的社会主义建设相适应,城市的社会主义改造确立城市土地公有制。改革开放后,中国确立了以经济建设为中心的工作重心,旨在通过市场体制改革推动国家整体经济增长。先后开展农村土地和城市土地的所有权与使用权的“两权分离”,以此为依托逐步建立城乡土地市场,尤其是农村承包地流转市场和城市国有土地市场。可见,虽然从新中国成立至20世纪90年代初期,城乡土地制度经历了由私有制向公有制的转变,由“两权合一”转向“两权分离”,但城乡土地关系均衡发展,适应于以农村发展支持城市发展,促进工业化建设和整体经济增长的战略目标。

随着经济的迅猛发展,建设占地造成耕地数量快速减少,耕地保护逐渐受到重视。国家先后确立“保护耕地”基本国策的法律地位,提出守住18亿亩耕地红线和永久基本农田概念,并且不断出台和完善相应的土地用途管制、耕地占补平衡等政策<sup>[28]</sup>。为实现经济发展和耕地保护的双重目标,农村宅基地和集体建设用地使用权流转受到限制,中央逐步取消集体利用建设用地自主发展经济的权利,导致国有土地和集体土地“同地不同权”且土地资源配置逆市场化。这造成城乡土地制度和市场均出现非均衡化发展特征,进而导致较低的城乡土地利用效益。同时,该举措并未实现耕地保护目标,反而地方政府为片面追求经济利益,通过低价征用农村土地、高价在城市交易的方式获得土地财政收入,在很大程度上损害了农民土地权益。由此,自21世纪初以来,国家再一次放松土地产权制度,开展地方政府试点,探索宅基地退出和城乡统一的建设用地市场的发展模式。城乡土地关系也从失衡发展逐步转向融合发展关系。

党的十八大以来,我国十分重视解决“三农”问题,以深化农村土地制度改革为抓手,推动乡村振兴、城乡融合发展,实现全体人民共同富裕。具体地,以“三权分置”和“三块地”改革为主线,政府通过“赋权”和“扩权”手段,探索建设城乡土地市场一体化、实现城乡同地同权同价的实践路径,发挥市场的决定性作用,促进城乡土地要素平等交换,提高土地资源配置效率,助力城乡融合发展和实现共同富裕<sup>[29]</sup>。与此同时,为防止土地利用可能带来的较强的负外部性,如占用耕地、土壤贫瘠等,政府逐步完善国土空间资源的规划体系和用途管制体系的建设。通过管控耕地非农化和生态用地建设化数量,约束集体经营性建设用地入市范围,并引导宅基地有

偿退出并将其整理为新增耕地和生态用地<sup>[30]</sup>。因而,在产权保障、土地市场化发展、土地规划与管理统一三重要素组合发力的情况下,我国进入城乡土地融合发展深化阶段。

2.城乡土地关系演变顺应城乡土地制度变迁。新中国成立以来的城乡土地制度变迁的核心是土地产权制度。每一次的制度变迁都是对人地关系的调整,以土地权利的分割与配置为主线展开,但城乡土地制度变迁轨迹不同,决定了城乡土地关系的分离与均衡。新中国成立初期,我国城市和农村的土地实施个体所有制,将所有权以及相关的使用权、收益权等权利完整地赋予城乡居民<sup>[31]</sup>。随后,为支持国家主导的工业化进程,城乡土地个体所有制开始转向不同类型的所有制,将所有权与使用权分离,赋予城乡居民有偿转让土地使用权的权利,充分利用土地资源,促进了城乡土地的均衡发展。但20世纪80年代后期,城市国有土地使用权流转市场日益完善,农村土地使用权流转市场的办法却迟迟未出。直至1992年,《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》规定集体土地必须先征用转为国有土地后才能参与土地出让市场。《土地管理法》等法律、政策文件也相继明确限制宅基地使用权、集体建设用地使用权直接参与流转市场。至此,农村土地制度禁止宅基地、集体建设用地使用权流转,导致城乡土地进入短暂的分离发展时期。进入21世纪,工业化和城镇化的快速发展增强了农村土地的资产增值功能,传统的农村土地“两权分离”难以满足农村居民、集体和地方政府等利益主体对土地的财产功能需求<sup>[32]</sup>,推动农村土地制度不断创新。土地“三权分置”改革、集体经营性建设用地入市等制度赋予了农村居民与城市居民同等享有土地财产权利的机会,打破了集体建设用地只能通过政府征收进入土地交易市场的限制,促进了城乡土地融合发展。因此,新中国成立以来,我国城乡土地制度变迁以渐进式变迁模式为主,保持强制性与诱致性并存的交互模式,在顶层设计与底层试点的互动中逐渐调适<sup>[33]</sup>,深刻地影响着城乡土地关系演变。

3.城乡土地融合发展是马克思土地产权理论中国化的必然趋势。土地产权是指终极所有权及所有权衍生出来的占有权、使用权、收益权、转让权等权能组成的权利束。马克思将土地产权作为一种商品来理解,认为在商品经济中,土地产权自然会按照市场规则进行流转,以土地产权市场化实现土地资源的优化配置<sup>[34]</sup>。改革开放前我国实行计划经济体制,土地资源要素主要由政府通过行政手段进行配置,不允许市场交易。改革开放后,社会主义市场经济体制建立并不断完善,土地产权交易市场也随之建立。在所有权和使用权分离的土地制度下,允许土地使用权依法交易和转让<sup>[35]</sup>。但20世纪90年代初期,城市土地使用权市场日益完善,而农村宅基地和集体建设用地使用权流转被禁止。在我国人多地少、土地资源有限、建设用地供需矛盾突出、耕地保护和生态保护要求刚性的约束下,城乡土地分离发展显现出极大的局限性。一些农村建设用地规划乱批乱建、经济较发达地区农村的地下土地市场活跃、小产权房等现象非常典型<sup>[36]</sup>。随着乡村振兴战略的实施和城镇化的发展,农村的开放性逐步增强,新型城镇化对农村居民城市融入的包容性越来越大,宅基地、集体经营性建设用地市场化配置为满足城乡居民在城市与乡村地域的自由流动与生活提供了基础条件<sup>[37]</sup>。因此,提高农村土地市场化水平,构建城乡统一的建设用地有偿使用制度,实现城乡土地深度融合发展,是马克思土地产权理论在中国场景中应用的必然趋势。

## 四、城乡土地融合发展体制机制设计

根据城乡融合发展的概念内涵与演变历程,本文认为应从以下3个方面着手建立健全城乡土地融合发展体制机制:一是面向土地产权,以深化农村土地产权制度改革实现城乡土地产权权能均等,为城乡土地融合发展提供产权保障;二是面向土地市场,围绕农村承包地和宅基地市场化、城乡统一建设用地市场,设计土地市场化配置制度,实现城乡土地市场一体化,显化



土地价值;三是面向土地规划管理,以国土空间规划和土地用途管制为城乡土地融合发展提供土地可持续发展制度保障。城乡土地融合体制机制如图 2 所示。

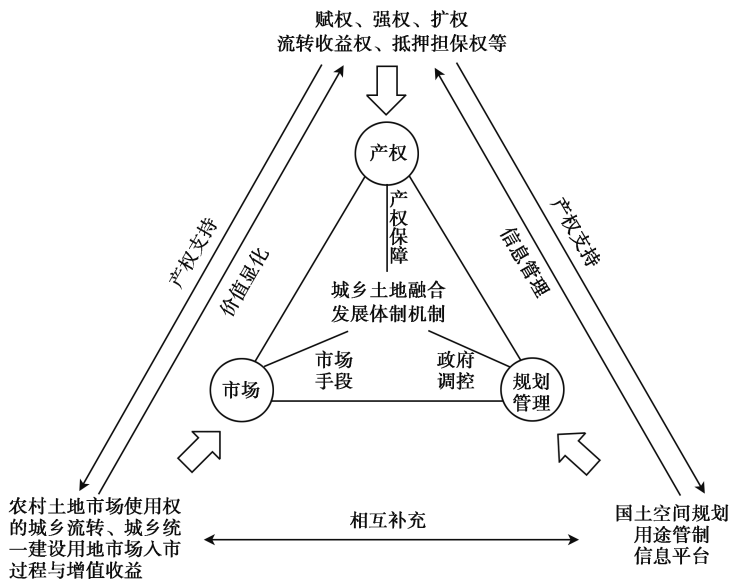


图 2 城乡土地融合体制机制框架图

### (一) 深化农村土地产权制度改革

城乡土地关系分离的根源是城乡土地产权的不均等,尤其表现为农村土地产权权能缺失。在不改变我国城乡土地两种公有制并存的基础上,农村土地产权制度改革应放在城乡土地融合发展的首位。今后需围绕“三权分置”,保障农民产权安全,持续深化农村承包地和宅基地的产权权利分离,赋予农村承包地经营权和宅基地使用权,同时依据用益物权,补充集体经营性建设用地使用权权能,为促进农村集体土地使用权流转,推动土地集约化利用提供产权制度保障。在此基础上,扩展农村承包地经营权的抵押担保权能,探索宅基地使用权和住宅财产权抵押贷款的渠道,赋予农村集体经营性建设用地使用权进行抵押融资的权能。此外,逐步引导闲置农村集体土地使用权退出也是产权制度改革的重要内容。各地应结合实践,探索以经济补偿或权利保留等方式引导鼓励闲置农村承包地经营权、宅基地资格权和农房财产权依法、自愿退出的途径。承包地经营权退出可参考同类土地流转的市场价格给予补偿,或者探索以承包地经营权退出换取社会保障等模式。宅基地资格权和农房财产权的退出可参照同期集体建设用地基准地价制定补偿标准。

由此,基于完善农村集体土地产权权能,农村土地市场发育程度将不断提高,非集体经济组织成员通过土地交易市场获取农村集体土地使用权成为可能。与此同时,农村集体建设用地市场能够具备参与城市国有土地市场的同等权利,有助于农地非农化市场的合法发育。土地使用权流转和功能的转变促进了城乡土地互动,进而推动城乡土地融合发展。

### (二) 健全土地市场交易制度

相较于农村土地市场交易制度,城市土地一级市场和二级市场的交易制度较为完善。因此,健全土地市场交易制度的重点在于规范农村土地市场和建立城乡统一的建设用地市场,进而打破城乡土地二元制度,提高土地资源配置效率,促进城乡土地融合发展。

一方面,在“三权分置”的基础上,将承包地经营权、宅基地使用权和住宅财产权纳入农村土地市场。从规定流转原则、流转方式、交易规范等方面完善土地承包经营权流转机制,允许承包地经营权在流转期限内进行二次流转,探索承包地承包权在集体内部和承包地经营权在集体内外部转让、租赁、入股等多种流转方式,规范流转期限、价格、流转用途等内容以防控土地流转风



险。此外,按照赋予农民土地财产权的思路,坚持严格禁止下乡利用宅基地建设别墅大院和私人会馆的前提下,允许农民通过转让、出租、入股、合作经营等方式实现宅基地和住宅使用权的流转,同时逐步有序放开非本集体经济组织成员的资本投入,将闲置宅基地用于发展乡村旅游、民宿餐饮等乡村新产业新业态。

另一方面,将农村集体经营性建设用地纳入城市建设用地市场,明晰集体经营性建设用地入市流转对象、范围、方式等内容,并健全土地增值收益分配制度。逐步开放增量集体经营性建设用地入市,允许将闲置宅基地、废弃工矿用地和集体公益性建设用地等整治复垦为集体经营性建设用地入市。探索集体经营性建设用地就地入市和异地调整入市模式,实行与国有建设用地入市统一的地价体系、交易规则、监管体系等,如期限、登记等参照同类用途的国有土地执行。对于土地增值收益分配制度的建设,城乡统一的建设用地市场的土地增值收益应坚持更多地向农村公共服务领域倾斜的思路,扭转长期以来土地出让收益被用于城市建设的局面,同时保障集体经济组织成员享有土地收益权。

### (三) 加强土地利用规划与管理

在城乡土地产权均等化、市场一体化体系的设计下,产权主体享有自由流转、抵押土地产权的权利,缺少土地利用规划和用途管制的限制很可能导致出现耕地破坏、生态损害、土地利用粗放等负外部效应。因此,必须做好规划编制工作,并对土地利用给予干预。可依托“五级三类四体系”的国土空间规划体系,在规划落实生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线的基础上,做好城乡土地的统筹规划,严格限制土地用途。明确规定将土地整治后的农村闲置宅基地、废弃工矿用地等,优先复垦为耕地、草地、林地等农用地,转变为集体建设用地的需要符合国土空间规划和土地用途管制的要求,并严格控制建设用地规模增长。对于具有生态功能的土地,应制定适度的开发强度指标,减少其被建设占用。

此外,应借助互联网平台,依托大数据体系,构建多种类型的信息平台。如推进“互联网+政务服务”,搭建国土空间综合信息平台,开放和共享全国土地信息数据集,为土地政策的实施提供线上服务;探索各地依据不同土地市场类型,分别形成农村承包地经营权、宅基地使用权和农房财产权、城乡建设用地流转和抵押信息应用平台,实现政府、企业、城乡居民之间土地交易信息的互联互通,有效降低土地交易的信息搜寻成本和信息不对称,保障土地市场高效运转,支撑城乡土地市场建设。

### 参考文献:

- [1] Tacoli C. The Earthscan Reader in Rural-urban Linkages[M]. London, UK: Routledge, 2006:1-50.
- [2] 周佳宁,毕雪昊,邹伟.“流空间”视域下淮海经济区城乡融合发展驱动机制[J].自然资源学报,2020,35(8):1881-1896.
- [3] 贺艳华,谭惠敏,康富美.大都市边缘区城乡融合发展模式及效应评价——以长沙市望城区为例[J].经济地理,2022,42(5):156-164.
- [4] 周德,戚佳玲,钟文钰.城乡融合评价研究综述:内涵辨识、理论认知与体系重构[J].自然资源学报,2021,36(10):2634-2651.
- [5] Yang Y, Bao W, Wang Y, et al. Measurement of Urban-rural Integration Level and Its Spatial Differentiation in China in the New Century[J].Habitat International, 2021, 117:102420.
- [6] Liu Y, Lu S, Chen Y. Spatio-temporal Change of Urban-rural Equalized Development Patterns in China and Its Driving Factors[J].Journal of Rural Studies, 2013, 32:320-330.
- [7] 郑兴明.探索闲置宅基地城乡共建共享新模式:内在逻辑、困境与路径——基于城乡融合发展的视角[J].现代经济探讨,2022(2):25-32.
- [8] 郑振源,蔡继明.城乡融合发展的制度保障:集体土地与国有土地同权[J].中国农村经济,2019(11):2-15.

- [9] 龙花楼,陈坤秋.基于土地系统科学的土地利用转型与城乡融合发展[J].地理学报,2021,76(2):295-309.
- [10] Chigbu U E. Urban-rural Land Linkages (URLLs): Review of Literature[R]. Commission 7 of the International Federation of Surveyors Annual Meeting,2020:2-13.
- [11] Chigbu U E. Urban-rural Land Linkages: A Concept and Framework for Action[R]. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat),2021:1-60.
- [12] 刘守英,龙婷玉.城乡融合理论:阶段、特征与启示[J].经济学动态,2022(3):21-34.
- [13] 方创琳.城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J].地理学报,2022,77(4):759-776.
- [14] Chen K, Long H, Liao L, et al. Land Use Transitions and Urban-rural Integrated Development: Theoretical Framework and China's Evidence[J].Land Use Policy, 2020, 92: 104465.
- [15] 李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望[J].管理世界,2020,36(11):7-21.
- [16] 曲福田,田光明.城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J].管理世界,2011(6):34-46, 187.
- [17] 杜国明,刘美.基于要素视角的城乡关系演化理论分析[J].地理科学进展,2021,40(8):1298-1309.
- [18] 许明月,卞开星.资源市场化配置下农地产权法律制度的体系建构与完善[J].甘肃政法大学学报,2022(2):14-26.
- [19] 杨振,韩磊.城乡统一建设用地市场构建:制度困境与变革策略[J].学习与实践,2020(7):27-34.
- [20] 黄贤金.城乡土地市场一体化对土地利用/覆被变化的影响研究综述[J].地理科学,2017,37(2):200-208.
- [21] 李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020,36(6):93-105, 247.
- [22] 陈利根,龙开胜.新中国70年城乡土地制度演进逻辑、经验及改革建议[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(4):1-10, 156.
- [23] 李太森.构建统筹利用城乡建设用地的土地制度[J].甘肃社会科学,2017(1):192-199.
- [24] 丰雷,郑文博,张明辉.中国农地制度变迁70年:中央—地方—个体的互动与共演[J].管理世界,2019,35(9):30-48.
- [25] 陈颀,燕红亮.地权的时空切割:农地新政如何受到制度路径依赖的制约[J].学术月刊,2021,53(3):133-145.
- [26] 邓小平.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:376.
- [27] 郑有贵,董彦彬,焦红坡.土地改革研究综述[J].中共党史研究,2000(6):93-97.
- [28] 牛善栋,方斌.中国耕地保护制度70年:历史嬗变、现实探源及路径优化[J].中国土地科学,2019,33(10):1-12.
- [29] 俞明轩,谷雨佳,李睿哲.党的以人民为中心的土地政策:百年沿革与发展[J].管理世界,2021,37(4):24-35.
- [30] 严金明,蔡大伟,夏方舟.党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望[J].改革,2022(8):1-15.
- [31] 高帆.中国城乡土地制度演变:内在机理与趋向研判[J].社会科学战线,2020(12):56-66, 281.
- [32] 郭贯成,李学增,王茜月.新中国成立70年宅基地制度变迁、困境与展望:一个分析框架[J].中国土地科学,2019,33(12):1-9.
- [33] 王俊龙,郭贯成.1949年以来中国宅基地制度变迁的历史演变、基本逻辑与展望[J].农业经济问题,2022(3):88-96.
- [34] 洪名勇.论马克思的土地产权理论[J].经济学家,1998(1):29-34.
- [35] 张海鹏,逢锦聚.中国土地资本化的政治经济学分析[J].政治经济学评论,2016,7(6):3-24.
- [36] 李太森.马克思主义基本原理与当代中国土地所有制改革[J].中州学刊,2017(9):31-40.
- [37] 王艳西.农村宅基地有偿使用渐进市场化路径构建[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022,22(3):65-72.

(责任编辑:刘浩)

**The Development of Urban-rural Land Integration: Conceptual  
Connotation, Historical Evolution, and Mechanism Design**

*XU Hengzhou, NIU Kunzai*

**Abstract:** Achieving equal and unrestricted exchange of urban and rural land elements by transcending the duality of urban and rural land systems is a crucial aspect of urban-rural integration. In the contemporary era, re-evaluating the relationship between urban and rural land and establishing an improved system and mechanism for the development of urban-rural land integration holds immense theoretical and practical significance in deepening land system reforms and promoting urban-rural integration. This paper combines the three elements of “property-market-planning” to define the connotation of urban-rural land integration, encompassing the equalization of urban and rural land property rights, integration of urban and rural land markets, and unification of land planning and management. Additionally, based on the changes observed in the urban-rural land system, the paper systematically examines the historical evolution of the urban-rural land relationship since the establishment of the People’s Republic of China, analyzing its underlying logic. Guided by these findings, the paper proposes a framework for establishing a system and mechanism for the development of urban-rural land integration, focusing on three aspects: furthering reforms in the rural land property rights system, enhancing the land market transaction system, and strengthening land planning and management.

**Keywords:** Urban-rural Land Integration Development; Urban-rural Integration Development; Land Property Rights; Land Market; Land and Space Planning