

资格权视角下广州市乡村地区存量村民住宅确权政策研究

□ 刘名瑞, 曾 勤, 池飞帆

【摘 要】近年来,大都市地区的发展已经从“重城轻乡”模式向“城乡并举”模式转变,通过推进乡村地区存量村民住宅确权以盘活存量土地空间、激活乡村土地经济成为乡村振兴的主要抓手之一。针对目前大都市地区乡村存量村民住宅确权过程中存在的违建现象错综复杂、住宅管理制度低效和法治依据缺失的问题,文章引入宅基地“资格权”的概念,从问题导向、治理导向及政策导向3个维度解析基于宅基地资格权的确权政策条文的内在逻辑和运行规律,并以广州市乡村地区为例,提出以建设主体为切入点,对不同历史阶段的存量村民住宅进行分类,宽严并举地推动存量村民住宅确权,以及构建存量村民住宅确权通则性导引,快速定性存量村民住宅确权的优化策略,以期通过明晰的政策法律条文引导存量村民住宅确权。

【关键词】资格权;存量村民住宅;大都市地区;确权政策;广州市

【文章编号】1006-0022(2020)15-0086-06 **【中图分类号】**TU984.199 **【文献标识码】**B

【引文格式】刘名瑞,曾勤,池飞帆.资格权视角下广州市乡村地区存量村民住宅确权政策研究[J].规划师,2020(15):86-91.

Existing Village Housing Confirmation Policy from the Perspective of Qualification Right, Guangzhou/Liu Mingrui, Zeng Qin, Chi Feifan

【Abstract】Metropolitan area development has transferred from “prioritizing city over countryside” towards “urban rural integration” in recent years. Vitalizing existing land through confirmation of housing property in the countryside has become a major approach in rural revitalization. In consideration with the problems such as illegal construction, weak management of farmers’ housing property, lack of legal reference, the paper introduces the concept of “qualification right”, analyzes the internal logic and operation rules of homestead qualification right confirmation from 3 dimensions: problem, governance, and policy. Taking Guangzhou countryside as an example, the paper reorganizes village houses based on the time of construction, establishes housing confirmation guidance rules, and promotes housing confirmation by clear policy and regulations.

【Key words】Qualification right, Existing village housing, Metropolitan area, Guidance rules, Guangzhou

在土地经济利益驱使、“重城轻乡”的发展思想、管理制度的缺失等因素作用下,大都市地区乡村的违法建设、土地自由流转等现象十分严重。近年来,虽然“乡村地区优先发展”的思想受到一定重视,但长期积累的历史遗留问题已经严重影响乡村振兴战略的推进。在这种情况下,急需对乡村土地展开确权工作,确权成为实现乡村地区土地利用与再开发、保障村民建房工作有序开展的先决条件。对此,国家先后提出加快推进农村土地确权登记、探索“三权分置”产权体系和存量宅基地房屋面积核实登记等政策要求。

本文以广州市乡村地区为研究对象,尝试以资格权

为切入点,解析以资格权为核心的确权政策的内在逻辑和规律,从历史发展的角度将存量村民住宅与政策协同考虑,规避过往注重现状研究、历史考量不足的思维弊端,以此确保农村土地确权工作的开展,化解存量困境并推进广州市乡村地区的有序建设^①。

所谓“资格权”,是指由成员权衍生而来的社会保障权利,具有均等性、身份性和保障性等特征,宅基地资格权的实现能有效促进城乡建设指标交换、推动城乡土地要素流动^①,其意蕴在于农户不因使用权流转而丧失宅基地^②。结合过往法律政策对村民住房建设主体范围的约束,本文中的宅基地资格权特指拥有作

【作者简介】刘名瑞,高级工程师,注册城乡规划师,广州市设计院总规划师。

曾 勤,硕士,助理工程师,现任职于广州市设计院。

池飞帆,工程师,注册城乡规划师,广州市设计院城市设计与景观所所长助理。

为建房主体资格的权力。

1 存量村民住宅确权相关研究分析

1.1 乡村土地确权，聚集意义、内涵与疑难

在土地确权方面，主要针对宅基地使用权确权现状、影响因素和意义^[3]，以及确权工作实施的难点、原因及对策^[4]展开研究，认为确权过程存在历史遗留问题多且处理难度大、违建现象严重和确权法律法规制度不完善等问题^[5]，土地确权有助于减少土地纠纷、保障村民权益^[6]、提高土地资源收益^[7]及推进农村经济结构转型^[8]，有利于构建公平、效率的农村宅基地使用权流转市场^[9]，是实现乡村振兴的重要路径^[10]，可以为乡村振兴提供基础条件和内在动力^[11]。

1.2 土地制度改革，释义必要性和重要性

在土地制度方面，相关研究主要分析宅基地使用权制度在城镇化中演化的特征和原因，认为传统宅基地使用权限制闲置的宅基地资源利用，应当构建起市场配置取向的法律产权^[12]，通过宅基地“三权分置”落实乡村振兴战略^[13]。确权是土地流转的前提与基础^[14]，只有在明晰产权的基础上进行土地流转，才能逐步适应现代农村经济市场化的需求^[15]。此外，研究认为非农户口以出租和置换为主要流转方式的意愿较高^[16]，重构土地产权制度对土地再开发有着重要意义^[17]，通过创新土地产权、产权确权和土地流转能有效破解城乡二元困局、推进城乡统筹^[18]。以重庆市为例，在城市建设用地紧缺和农村土地利用效率较低的情况下^[19]，其集体建设用地确权使用权流转与空间集中利用能有效促进城乡统一布局^[20]。

1.3 确权政策制定，初步提出思路

目前对于确权政策的研究有限，主

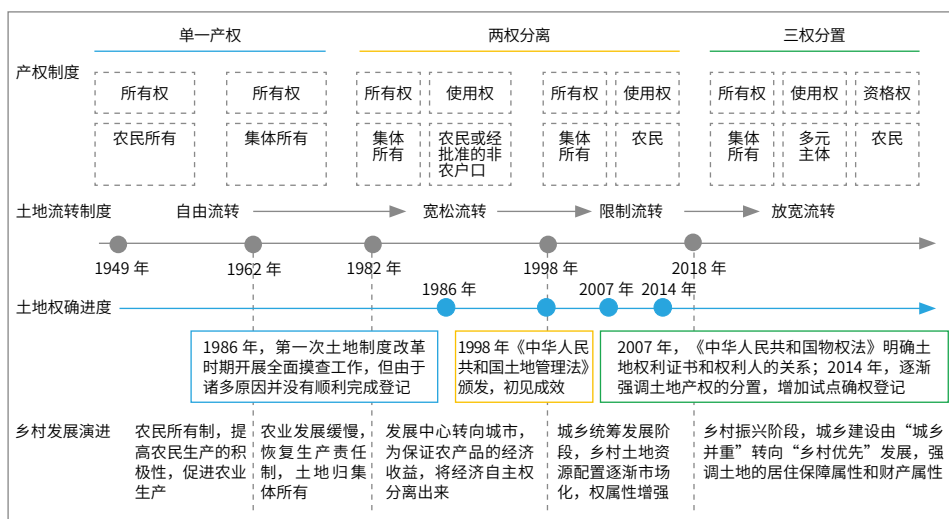


图1 我国产权制度、土地流转制度、土地确权进度和乡村发展演进的耦合关系图
资料来源：根据参考文献[7]、[13]梳理绘制而成。

流观点认为当前强烈政治意向的确权政策脱离了农村社会的实际和需求，导致村民“被产权”^[21]。因此，应该根据农村资源禀赋的差异执行差别性的宅基地确权和流转治理政策^[22-23]，并以“农村集中居住区宅基地确权”为核心制定相关法律和政策^[24-25]。

1.4 小结

已有研究方向和内容存在两方面的不足：一是确权研究成果主要来源于法学界，规划界研究较少，而乡村土地确权与乡村建设息息相关，这对于城乡规划领域而言本身是一种研究领域的空缺；二是多聚焦于制度上的探讨，强调“确权、土地制度改革、确权政策制定”的重要性，但难以回答“如何确权”“技术上怎么制定确权政策”“通过什么样的政策引导确权”等问题。因此，本文从规划人的视角出发，以广州市乡村地区为具体案例展开该项研究极具理论价值和实际意义。

2 大都市地区存量村民住宅确权的内涵解读——推进乡村振兴

所谓“确权”，是指对土地所有权、使用权、资格权^②以及其他权属关系的认

定、确认，其本质是对产权的细分。根据“新佃农理论”，产权的弱化会导致资源配置的低效，而明晰的产权划分则会使生产要素和土地发挥最大效能^[7]。从我国产权制度、土地流转制度、土地确权进度和乡村发展演进来看（图1），彼此之间存在明显的耦合关系，存在一种以土地确权为前提加速形成多种土地经营模式，从而激活乡村土地潜在经济禀赋的内在关系。从发展的角度来说，确权的内涵即是加速推进乡村振兴和乡村经济发展，这对于存在大量半城镇化村庄的大都市地区而言更是如此、更需如此。

首先，确权是土地流转及落实乡村振兴战略的基础。2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》规定村集体用地可以入市，结合长期以来宅基地使用权流转始终隐性存在的客观事实和需求^[26]，当前情况下若不以确权为基础推行土地流转，则容易引发产权纠纷，并产生剥夺村民的财产权利等问题^[27]，这与乡村振兴的初衷相悖。在这种背景下，为保证土地流转的合法化，土地确权是必经阶段。

其次，确权能有效重构产权、推动产权经济发展，有利于整合整治、激活

乡村低效的存量建设用地。对于大都市地区而言,城镇建设用地规模趋于饱满,分散在城市外围地区、乡村地区的空置宅基地、集体用地和低效产业用地等用地成为潜在的“建设用地指标”。通过土地确权,可以依法进行土地置换以整合存量建设用地,亦有利于推进“城市空间”与“乡村空间”的融合;通过实施多种产权流转,如赋予入股、租赁和抵押等收益权能,能刺激产权经济发展,缩小城乡差距。同时,确权有利于土地用途管制,保障村民、村集体的应得利益,防止利用农村宅基地进行非法建设的情况蔓延,并有助于城市更新,这对于广州市这种拥有大量旧村用地的都市地区尤为明显,其在更新改造过程中经常出现权属难以核实、村民产权纠纷和村社产权争议等问题,严重阻碍了更新改造的进度,急需确权定性。

最后,确权能为现代农业产业的发展注入新活力、新动能。普遍来看,大都市地区由于良好的经济区位条件,乡村地区多以发展现代农业产业为主,存在大量土地流转的需求。在这种情况下,土地确权能为经营者提供良好的运营环境,能有效保障村民、村集体及经营者的权益。

3 大都市地区存量村民住宅确权的核心难点——缺乏高效的法治依据

3.1 现实困境——历史利弊严重

长期以来,我国城镇化过程中呈现出明显的“重城轻乡”特征,无论是发展政策的倾斜还是规划标准的出台,乡村地区都远滞后于城镇地区。在这种情况下,乡村地区的村民迫于建设经营、改善住房的需求,大量进行“自发式”的建设。时至今日,这些历史存量建房的积弊沉疴已经严重影响到乡村地区土地制度的完善和乡村建房管理制度的健全,严重阻碍了乡村地区确权工作的开展。

一是违建行为的复杂化。存量建房复杂的历史问题形成于特定的政策环境和发展阶段,随着乡村发展背景、政策制度的变动而呈现多维度、多领域动态发展的特征,其违建行为通常涵盖建设主体、用地许可、建设许可、土地使用及实际建设等诸多方面,且所谓的“历史违建行为”是否真的“违法”有待商榷,故难以采用“一刀切”的标准进行确权。二是历史积弊。过往的乡村建设中缺乏完善的建房制度,相当部分存量建房都缺乏有效的历史证明材料,确权界限不清晰、建设主体模糊等情况凸显,严重影响了确权进度。

3.2 治理困境——监管制度缺失

监管制度的失效是导致存量历史问题愈积愈深的重要因素,亦是当前确权工作难以推进的根源之一。对大都市地区而言,乡村发展是城市发展外溢和乡村工业化的共同结果^[28],大量村庄实际上处于半城镇化状态,宅基地或村集体用地具有潜在的巨大经济利益价值。在缺乏严密的土地使用监管制度的早期乡村社会,受到经济利益的驱使,大量无法考证权源的房地产生。

一是确权过程涉及多元主体复杂的利益博弈。村民或村集体利用地“以地生财”的隐形交易屡见不鲜,极大地加剧了土地权属的混乱和产权纠纷^[29],导致权属关系难以断定,村民、外来企业及村委会之间的利益纠纷严重影响了确权。二是宅基地审批机制存在“空缺期”。在20世纪宅基地审批制度相对“宽松”“空缺”的时期,政府的宅基地审查工作长期停滞,存在村干部自主决定宅基地分配的情况,加剧了历史权属遗留问题。

3.3 政策困境——确权依据与历史建房政策衔接不足

确权是由政府依法执行的一种土地管理行为,具有明显的法治特征,确权

工作能顺利开展的前提是法律规范。然而,自1998年“一户一宅”政策提出以来,关于“一户一宅”的认定长期缺乏法律依据和统一标准,这也是阻碍确权的关键因素。

所谓“新法不溯及既往”,村民建房政策的变化导致“一户”“一宅”标准有所变化,难以用现行标准和规范去对历史存量建筑进行确权。1982年以前,乡村土地管理缺乏法律依据,土地自由流转、村民建房自由;1982年,《村镇建房用地管理条例》规定村集体经济成员,以及离休、退休、退职职工和军人等都属于合法建设主体;1987年,《中华人民共和国土地管理法》规定非农户口只有通过县人民政府批准才容许在村集体土地建房;1999年,《中华人民共和国土地管理法》(第二次修订案)实施后,规定仅村集体经济成员可在集体土地建房。由此可见,建设主体和建设标准不断变化,关于历史已建“合法户”房屋如何认定、通过继承取得的历史房屋能否纳入“一户一宅”范围及历史房屋拆旧建新的标准如何制定等问题不断凸显。

4 大都市地区存量村民住宅确权的新思路——以资格权为核心的政策条文

政策是政府在特定时期为达到一定目标而制定的行动方案和行为依据,基于解决乡村土地确权“无法可依”的问题导向、落实乡村振兴战略的政策导向及体现民意的治理导向,本文提出制定以资格权为核心的政策条文,以引导村民住宅确权。

4.1 引入资格权的法理基础

从建房流程来看,确认建房主体资格是第一步,在确权过程中农户是否具备宅基地的资格权是前置条件,随后才考虑住宅的用地功能、建设使用等方面。

从政策导向来看,“三权分置”中所有权为公有、使用权为多元所有,仅资格权为村民固有,不随着土地或房屋的流转而改变,这也符合国家土地制度改革的方向。因此,以资格权为核心的政策条文成为破解“人”“权”纠纷的突破点。

4.2 以资格权为核心的确权政策条文的内在逻辑

根据“多源流理论”,政策的制定源于问题源流、政治源流及政策源流^[25]。当前背景下,以资格权为核心的确权政策条文应与“多源流理论”契合。

4.2.1 问题导向——解决存量确权问题,引导城乡有序建设

在宏观层面,大都市地区的发展空间向外转移,大量乡村地区的宅基地、村集体用地等向城市过渡,急需以资格权为核心的政策条文作为支撑引导确权,从而释放乡村土地经济。在微观层面,存量村民住宅“人”“权”关系过于复杂,住宅违建现象严重,同样需要确权政策引导存量村民住宅确权。

以广州市为例,存量村民住宅存在以下产权特征:一是“一户多宅”“户宅不均”等问题严重影响了确权进度。调查显示,满足“一户一宅”的村民住宅仅占29.0%。二是确权率低。随机抽样调查显示,村民产权证持证率仅为31.3%。三是具有地域差异特征。白云区、花都区等土地价值更高的地区“一户多宅”“无证住宅”“超标建设”等情况远超其他城区。在此背景下,利用以资格权为核心的确权政策条文来推进确权工作,可以引导城乡有序建设。

4.2.2 治理导向——体现村民、政府等多元主体的确权意愿

能否“依法治理”“法为民用”,是检验政策条文的逻辑起点,其制定和实施应当体现多元利益主体的意愿。

一是体现村民意愿。土地使用权的隐形流转、举家进城导致“空心村”

的形成,而对大都市地区而言,农村土地价值的提升不断促使村民认清土地的潜在利益,迫切需要确权以维护自身权益。以广州市为例,问卷调查结果显示,66.5%的村民希望能确权并取得房产证,认为确权后心里更加踏实,希望通过抵押、出售等将房地资源转化为资产。

二是体现政府、市场等多元利益主体的意志。对于政府,从发展角度而言,通过确权政策条文引导确权,是推进城乡土地高质量发展、盘活存量土地的关键;从管理的角度而言,确权有助于国土部门对乡村地区土地进行全要素、全覆盖的管控,规范化管理国土资源。对于市场,权属清晰的乡村土地更受投资者、承包商等市场主体的青睐。

4.2.3 政策导向——助力土地制度改革,推进乡村振兴

确权作为一种公共政策行为,其政策设置应当衔接国家政策和体现法治的需求。

一是与国家政策的连贯性一致。“三农”最大的问题在于农民,而农民最大的问题在于土地,宅基地确权是解决“三农”问题的重要途径之一。2011~2016年,国土部先后发布《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》,对农村宅基地确权工作不断做出指示,要求积极探索、勇于突破,尽快出台或完善有关确权政策,探讨宅基地的有偿使用或退出机制。2016年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“到2020年全面完成宅基地、农房、集体建设用地确权登记颁证”工作目标^[30]。2018年中央一号文件提出探索“三权分置”的改革制度,尝试适度放活土地使用权以盘活闲置资产,从而推进乡村振兴。

二是对当前确权政策条文缺失的补充。鉴于地域层面复杂的存量现状,国家层面提出确权的思路和政策要求无法完全适应当地政府。例如,广州市未制定符合其实情的确权政策,在2011年国土部门展开集体土地确权工作之前,为规避社会稳定风险,对存量住宅予以搁置处理,导致问题愈演愈烈,最终导致确权工作无实质性进展。

5 大都市地区存量村民住宅确权政策优化策略——以建设主体为切入点分类引导确权

本文通过对广州市乡村地区1142个行政村和180万条建筑数据进行抽样调查、分析、提炼,以及对近30年来58部国家、省、市、区与村民建房相关的政策法规进行梳理,发现造成广州市存量村民住宅确权困难的直接原因是缺乏可依据的确权政策条文,主要原因是现状违建情况过于复杂,根本原因是乡村建房管理政策频繁变更与衔接不足。对此,本文以建设主体为切入点,根据不同历史阶段的实情对存量村民住宅进行分类研究,以引导确权。

5.1 考虑不同历史阶段建设主体的合法性,划分存量村民住宅类别,宽严并举地推动确权

以建设主体的合法性为切入点,结合“确认主体资格—申请用地和建设许可—开工建设并验收—确权发证”的建房流程,考虑不同历史阶段的土地管理和住宅建设情况,提出存量村民住宅维度—类型的复合型分类方式,即“5个维度、15个大类型、N个子类”(图2)。其中,“5个维度”指建设主体、用地许可、建设许可、土地使用和实际建设维度,各个维度都能涵盖所有存量住宅的违法建设可能;“15个大类型”指按照维度细化形成的15个存量村民住宅大类;“N

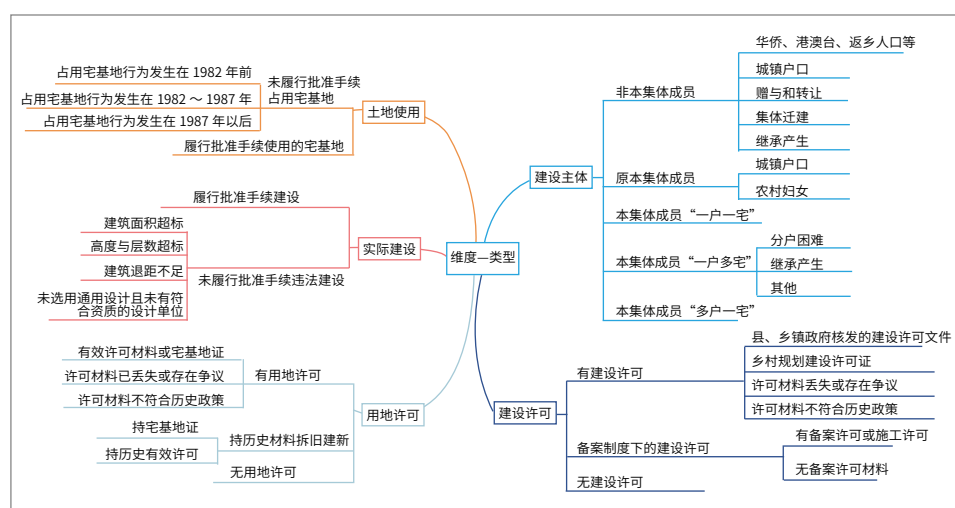


图2 存量村民住宅分类思维导图

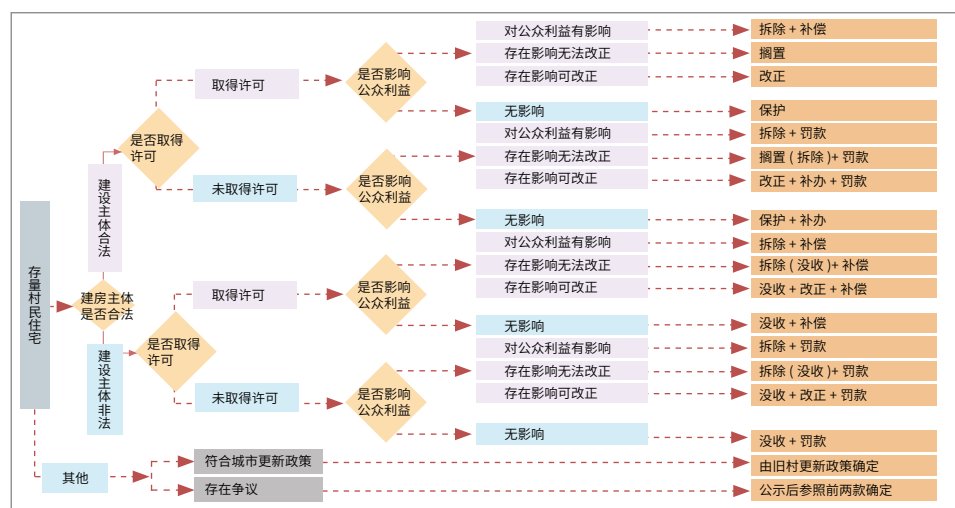


图3 存量村民住宅确权处理通则性导引示意图

“子类”指按照违建具体表达形式或特征形成的细分类型。

在上述基础上,整合历史法律法规形成政策工具包,针对存量村民住宅各项分类提出处理意见。例如,建设主体维度为非本村集体成员类型的,根据《中华人民共和国土地管理法》(第二次修订)中“1999年后仅允许村民经依法批准使用本集体土地建设住宅性质建筑”的规定,对1999年前合法取得宅基地的存量村民住宅予以确权,对之后的住宅不予确权;又如,建设许可维度为无建设许可类型的,若建设符合规划且符合当时建设标准的允许罚款后补办手续,超标建设的视情况处罚后容许保留使用,若

建设不符合规划则应当予以拆除。

该确权方法的优点在于每宗存量村民住宅都可以在不同维度找到对应的分类,每宗存量村民住宅都具备5个维度的特征,每个维度的特征都具备唯一性。该分类方法的创新性在于将主体合法与程序正义纳入存量村民住宅考量,宽严并济地推动不同性质存量村民住宅确权,便于存量住宅的快速定性。

5.2 强化基层群众解读，构建分类 通则性导引，快速定性存量村民 住宅确权

维度一类型的住宅分类具备极强的专业性和技术性特征。为便于基层群众

解读和认知,以“群众易懂、管理好用”为原则,制定接地气的确权通则性导引,从而快速、高效地判断存量村民住宅处理的思路 and 方向。本文以建设主体是否合法为依据分为 3 个大类(图 3):一是建设主体合法类型,主要通过辅助处理措施消除影响并给予确权,其中无法改正的则采取“拆除(搁置)+补偿”等方法处理;二是建设主体非法类型,倾向采取没收和拆除的方法处置;三是符合城市更新政策和存在历史争议导致的其他类型,可依据对应政策或者前款执行。

6 结语

对于大都市地区而言，乡村地区蕴含着巨大的经济发展潜力，政策管控制度的缺位是导致乡村土地权属复杂化的重要因素。因此，强化确权政策体系成为推进土地确权的重要抓手。基于资格权的视角，笔者认为应当从以下方面完善确权政策体系：其一，综合考虑不同历史时期存量村民住宅是否具有资格权，以及用地管理、建设管控、历史问题、发展诉求与条件等多方面的因素，确保存量村民住宅确权的科学性和合理性；其二，依据历史政策合理处理，确保相关政策引导衔接一致，为目前存量村民住宅处理及未来新的政策指引制定奠定基础。

从实施成效来看，以资格权为核心确权政策有效推进了广州市乡村地区村民房地的确权工作：一是完善确权法律政策体系，以坚实的理论基础指导《广州市“房地一体”农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作方案》(2020)、《关于印发贯彻落实市委市政府工作部署实施乡村振兴战略若干规划用地政策措施（试行）的通知》(2019)等有关土地确权政策的编制；二是助力政府确权管理，形成基层管理人员的操作指南和包含多种存量处理手段的政策工具包，快

速引导确权主体对存量村民住宅进行确权定性和处置；三是通过分类通则性引导积极引导确权，强化村民的确权意识。

本文也存在一定的局限性：一是以不同历史阶段建房主体入手展开确权研究，注重“时间”特性的影响而忽视“空间”的作用。例如，像广州市这种大都市地区，不同乡村地区发展差异极大，在确权过程中发现靠近中心城区的半城镇化乡村难以按照一般村庄处理，其背后的原因及处置方式有待进一步研究。二是主要以宅基地为研究对象，对村集体用地研究存在一定的缺失，导致确权过程中集体用地权利人与村民宅基地权利人之间依旧可能存在权益纠纷，未来应强化村庄土地全覆盖的确权研究，更进一步推动乡村振兴。■

（感谢清华大学建筑学院城市规划系田莉教授和广州市城市规划协会副会长、秘书长黄鼎曦博士对本文写作提供的指导与帮助。）

[注 释]

- ①本文根据 2019 广州市城乡规划设计优秀项目评奖一等奖项目《广州市村庄规划区存量村民住宅分类评估及政策研究》梳理而成，文章撰写已取得项目组的同意和支持。
- ②根据 2018 年中央一号文件“三权分置”的改革要求，资格权从使用权中分离。

[参考文献]

- [1] 张雨榴，杨雨濛，严金明. 福利多元主义视角下宅基地资格权的性质与实现路径——以北京市魏善庄镇试点为例[J]. 中国土地科学，2020(1): 17-24.
- [2] 申建平. 宅基地“资格权”的法理阐释[N]. 中国社会科学报，2020-03-31.
- [3] 马智利，石昕川. 基于城乡统筹改革试验区背景下的宅基地确权和流转机制研究[J]. 农村经济，2011(3): 12-14.
- [4] 王超. 农村集体耕地和建设用地确权问题研究——以吉林省为例[J]. 农业经济问题，2014(3): 15-18.
- [5] 唐佳林. 农村房地一体确权登记发证难

点与对策研究——以武汉市为例[J]. 中国市场，2019(2): 53-54.

- [6] 方刚林. 农村集体土地确权登记在乡村振兴战略中的意义[J]. 区域治理，2019(34): 54-56.
- [7] 徐振伟，赵勇冠，谢安邦. 乡村振兴战略下土地确权的问题和对策——基于佃农理论的分析[J]. 农村金融研究，2019(11): 34-40.
- [8] 李盼道，李双双. 农村土地确权和分置对乡村社会变迁影响研究[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版)，2020(1): 1-5.
- [9] 诸培新，曲福田，孙卫东. 农村宅基地使用权流转的公平与效率分析[J]. 中国土地科学，2009(5): 26-29.
- [10] 周亮，安会茹. 确权赋能：激活乡村振兴中农民主体性的路径选择[J]. 成都行政学院学报，2019(5): 77-83.
- [11] 朱新山. 中国农村土地确权进程、问题破解与乡村振兴[J]. 毛泽东邓小平理论研究，2019(12): 26-33, 103.
- [12] 姚如青，朱明芬. 行政配置与市场配置：基于城乡统筹背景之下的宅基地使用权制度研究[J]. 中国土地科学，2014(6): 10-15, 57.
- [13] 严金明，迪力沙提，夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]. 改革，2019(1): 5-18.
- [14] 丁永潮. 江苏省土地确权评价[D]. 南京：南京农业大学，2017.
- [15] 董国礼，李里，任纪萍. 产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效[J]. 社会学研究，2009(1): 25-63, 243.
- [16] 李伯华，刘艳，张安录，等. 城市边缘区不同类型农户对宅基地流转的认知与响应——以衡阳市酃湖乡两个典型村为例[J]. 资源科学，2015(4): 654-662.
- [17] 田莉，姚之浩，郭旭，等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划，2015(1): 22-29.
- [18] 田莉. 城乡统筹规划实施的二元土地困境：基于产权创新的破解之道[J]. 城市规划学刊，2013(1): 18-22.
- [19] 王慧玲. 耕地利用的计划管理制度：地方政府创新实践分析[D]. 南京：南京农业大学，2011.
- [20] 谢从朴，田莉. 城乡统筹背景下的集体土地制度创新与城乡统一规划——来自重庆

的实践[J]. 上海城市规划，2010(3): 10-13.

- [21] 李祖佩，管珊. “被产权”：农地确权的实践逻辑及启示——基于某土地产权改革试点村的实证考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2013(1): 80-87, 102.
- [22] 吴郁玲，石汇，王梅，等. 农村异质性资源禀赋、宅基地使用权确权与农户宅基地流转：理论与来自湖北省的经验[J]. 中国农村经济，2018(5): 52-67.
- [23] 吴郁玲，侯娇，冯忠垒，等. 农户对宅基地使用权确权效应的认知研究——以武汉市为例[J]. 中国土地科学，2016(4): 28-34.
- [24] 丁文. 农地流转政策议程设置研究[D]. 南京：南京农业大学，2017.
- [25] 于水，丁文. 多源流理论视角下宅基地使用权确权政策的议程设置研究——基于江苏省4市的调查[J]. 中国土地科学，2016(1): 82-88.
- [26] 凌林勇. 宅基地使用权流转问题研究[D]. 厦门：厦门大学，2009.
- [27] 徐莫言. 农地确权对中国农村土地流转的影响研究[D]. 杭州：浙江大学，2019.
- [28] 陈秧分，刘玉，王国刚. 大都市乡村发展比较及其对乡村振兴战略的启示[J]. 地理科学进展，2019(9): 1403-1411.
- [29] 袁瑛. 农村宅基地使用权流转研究[D]. 温州：温州大学，2018.
- [30] 刘玲玲. 2019 广州市乡村振兴战略规划用地政策，宅基地可拆旧建新！[J]. 区域治理，2019(21): 58-61.

[收稿日期] 2020-06-16