

城乡融合发展中的土地制度改革路径研究

——以广清接合片区为例

□ 贾莉, 米运生, 周文良

【摘要】从要素流动的角度看,土地制度创新是城乡融合发展的保障。新中国成立以来,土地制度改革推动了城乡关系的演变。在选择推进城乡融合发展的有效路径时,土地制度因其重要性和改革的迫切性,应成为重点关注对象。文章以国家城乡融合发展试验区广清接合片区为研究对象,对其土地制度创新与城乡融合发展之间的关系进行了深入剖析,并提出该区域需要在四方面继续深化土地制度改革,包括完善农村集体土地使用权能、推进集体经营性建设用地入市、搭建城中村改造合作平台、保障乡村产业发展中的用地,以促进区域内城乡土地要素双向流动,带动其他层面的改革。

【关键词】土地制度;城乡融合发展试验区;城乡关系;广清接合片区

【文章编号】1006-0022(2021)24-0040-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】贾莉,米运生,周文良.城乡融合发展中的土地制度改革路径研究——以广清接合片区为例[J].规划师,2021(24):40-45.

Innovation of Land Institution in Urban-rural Integrated Development: The Case of Guangzhou-Qingyuan Connection Area/Jia Li, Mi Yunsheng, Zhou Wenliang

【Abstract】 Innovation of land institution ensures urban-rural integrated development from the viewpoint of element flow. The reform of land institution has pushed the alterations of urban-rural interaction since the founding of the People's Republic of China, and it is important and crucial in urban-rural integrated development. With national pilot zone of urban-rural integrated development, Guangzhou-Qingyuan connection area, as an example, the paper analyzes the land institution innovation and urban-rural integrated development, and puts forwards reform suggestions in four aspects: perfecting the rights and power of rural collective land, promoting the marketization of rural collective commercial land, building a collaboration platform for urban village renovation, and guaranteeing construction land in rural industrial development, so as to promote double-way flows of urban-rural land elements within the region and reform in other areas.

【Key words】 Land institution, National urban-rural integration pilot zone, Urban-rural interaction, Guangzhou-Qingyuan connection area

城乡关系是影响社会经济发展的关键因素。如何构建健康和谐的城乡关系一直是我国政府与学界高度关注的问题。改革开放四十多年来,我国政府采取多种政策和措施协调城乡关系,相继提出了城乡统筹发展战略、城乡一体化战略,以破解城乡二元结构。然而,城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题依然突出。为探寻解决城乡分异的有效路径,党的十九大提出要推

动城乡融合发展。2019年5月,《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》提出,选择有一定基础的市县设立国家城乡融合发展试验区。笔者分析了11个城乡融合发展试验区的实施方案后发现,东部的城乡融合发展试验区将土地整治作为融合策略,中部、西部、东北部地区的城乡融合发展试验区均选择集体经营性建设用地入市作为城乡

【基金项目】 国家社会科学基金项目(18BGL177)

【作者简介】 贾莉,华南农业大学经济管理学院副教授、硕士生导师。

米运生,华南农业大学经济管理学院教授、博士生导师。

周文良,华南农业大学经济管理学院副教授、硕士生导师。

融合发展试验区建设的重点任务^[1]。由此可见,土地制度创新已成为试验区城乡融合发展的主要途径。那么如何进行土地制度创新,形成适合区域城乡融合发展的现代化建设之路?

本文以国家融合发展试验区广清接合片区为研究对象,对其土地制度创新与城乡融合发展之间的关系进行了深入剖析。与其他城乡融合发展试验区相比,广清接合片区有两个特点:一是区位优势明显,其靠近广州,并且位于粤港澳大湾区的重点辐射带动区。广州都市圈作为区域增长极,可带动广清接合片区城乡高速发展。二是广清接合片区的发展差距悬殊,城乡统筹难度大。2020年,广州的常住人口城镇化率为86.4%,清远的则为54.5%。广州城市居民人均可支配收入是农村居民的2.18倍,清远的城市居民人均可支配收入是农村居民的1.85倍。选择广清接合片区探索跨区域城乡融合发展的突破路径,可为其他区域提供可推广、可复制的经验。

1 土地制度创新:城乡融合发展的制度保障

1.1 土地制度改革推动我国城乡关系演变

土地制度作为国家基础性制度,在城乡关系的形成与演变过程中,发挥了关键作用^[2]。新中国成立以来,我国的城乡关系经历了5个发展阶段。

(1) 农地集体所有制与对立的城乡关系(1949~1978年)。

农业的社会主义改造完成后,农民土地私有制转变为“人民公社、生产大队、生产小队”三级集体所有制,随后《农村人民公社工作条例》(修正草案)进一步规定:包括自留地、自留山、宅基地等在内的生产队所有的土地,一律不准出租和买卖。土地制度与户籍制度、统购统销制度共同限制了城乡要素的流动,

形成了制度型城乡二元结构^[3]。“以农补工、以乡助城”的发展模式以牺牲乡村和农业发展为代价,引发了城乡对立问题^[4]。

(2) 农地权利开放与二元城乡关系的缓和(1979~1984年)。

我国经济体制改革发轫于乡村。家庭联产承包责任制下所有权和使用权的“两权分离”,极大地激发了农民的劳动积极性,土地生产率大大提高。1984年,家庭联产承包责任制在全国农村普遍实行,农业生产水平达到新中国成立以来的最高水平^[5]。与此同时,在包税制的激励下,地方政府允许农村集体土地非农化,并支持乡镇企业发展,形成“村村点火、户户冒烟”的乡村工业化格局。值得注意的是,1982年的《中华人民共和国宪法》确立了城乡二元土地制度:城市土地归国家所有,农村土地归集体所有,且国家出于公共利益需要可征用土地。这一时期,城乡二元经济结构明显弱化,城乡居民收入差距比由1984年的2.57下降到1.89。

(3) 城乡土地制度相背而行与城乡差距的扩大(1985~1994年)。

从世界范围看,城市是区域经济发展的增长极。十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,经济体制改革的重点转向城市^[6]。为筹措城市建设资金,国家开始改革城市土地使用制度。1990年,国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让、转让暂行条例》,明确实行城镇国有土地使用权出让、转让制度,国有土地由无偿使用改为有偿使用。同期,农村集体建设土地审批权上收、规模被限制,1988年颁布的《中华人民共和国土地管理法》明确了国家建设征用集体土地的合法性,并规定征地补偿标准。城乡土地制度相背而行,目的在于提供城市发展所需的资金、空间,降低城市化和工业化成本。城乡发展差距在此期间波动

扩大,1994年城乡居民收入差距比达到新中国成立后的最高点(2.86)。

(4) 二元土地制度加剧了城乡对立(1995~2014年)。

1998年国家修订了《中华人民共和国土地管理法》,其中最大的变化莫过于对农村集体土地流转的限制,建设用地只能申请使用国有土地,集体建设用地不能直接参与非农建设,仅乡镇企业、农民住宅和公益性建筑可使用集体建设用地,农地若要转为非农业用途,只能通过征用的方式,政府成为建设用地市场的唯一提供主体。1994年分税制开始实行,地方政府将发展重点转向城市建设,由此形成“以地生财、以地融资”的发展模式。土地出让金收入持续增加,由1994年的637.95亿元上涨到2014年的42606亿元,占财政收入的比例从2001年的12.2%攀升到2014年的30.35%。土地财政激发了地方政府对建设用地的需求,造成城市规模无序扩张、非公共利益征地增加,由于征地补偿标准低、社会保障不健全,引发了失地农民的抗议^[7],城乡关系逐渐恶化。

(5) 农村土地制度改革促进城乡融合发展(2015年至今)。

此阶段土地制度改革的重点在于农村土地的“还权赋能”与“盘活市场”。2015年,33个地区试点“三块地”改革,系统推进集体经营性建设用地入市、征地制度与宅基地制度改革。2016年,承包地实施“三权分置”改革,这被视为家庭联产承包责任制后的我国农村改革的又一重大制度创新^[8],其促进了农村土地流转,推动了农业规模化、现代化发展。2018年,中央一号文件提出宅基地“三权分置”改革思路,为盘活宅基地、加快使用权流动创造了制度条件。

《中华人民共和国土地管理法》(2019修正版)确立了集体经营性建设用地入市的合法性,对土地征收的公共利益范围进行了明确界定,提高了征地补偿标准等。

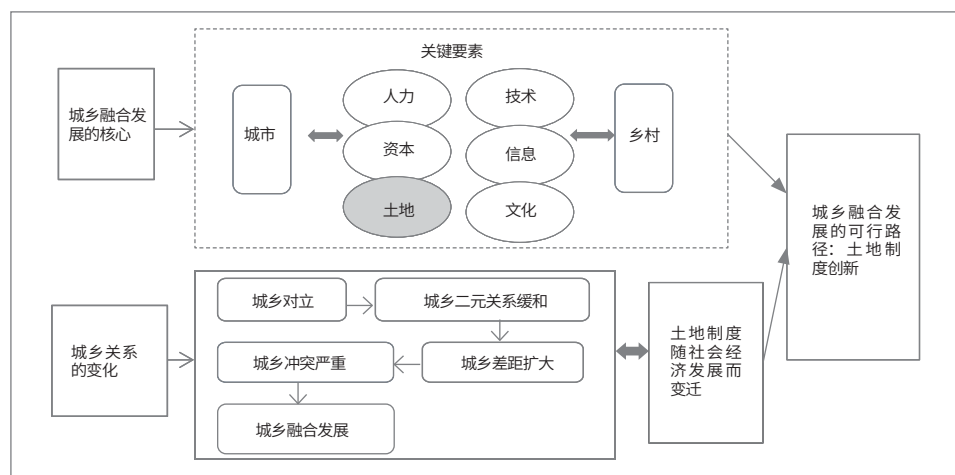


图1 土地制度创新作为城乡融合发展的关键突破点的逻辑示意图

一系列的农地改革措施都聚焦于乡村振兴，目的在于塑造“工农互促、城乡互补、全面融合”的城乡关系。

1.2 土地制度创新在城乡融合发展中的作用

1.2.1 城乡融合发展的核心

城乡融合发展指城市和乡村这两个地域空间在多个领域全方位的融合发展，包括人口、产业、市场和社会文化等全要素的融合^[9]。从城乡统筹发展、城乡一体化发展到城乡融合发展，政府在城乡关系的调节中不再居于主导地位，而是由市场发挥决定性作用，乡村价值逐渐多元化，城乡关系朝着平等、互促、共生的方向发展^[10]。由此可见，城乡融合发展的核心就是推动土地、人口、资本、信息、技术等关键要素在城市、乡村地域空间中自由、双向流动，实现良性循环、统一市场、平等交易，形成同等权利、共享利益的城乡命运共同体^[9, 11]。

1.2.2 城乡融合发展的突破点在于土地制度创新

土地在城乡发展中的作用不可替代，其是空间资源，是重要的资本，是农民增收、区域增值的关键，也是重要的生产资源。土地市场对城乡融合发展的基础作用包括土地资源配置能保障城乡发

展权益的平等，完善的土地制度有助于其他要素自由、平等流动及促进城乡均等化发展（图1）^[12]。

各地实践充分说明，城乡融合发展的着力点在于土地制度。重庆在城乡统筹改革的探索中，尝试进行农村集体建设用地市场化运作，创新性地提出构建地票制度和建立农村土地交易所等措施，初步形成了城乡建设用地市场，提高了城乡土地资源的配置效率，促进了城镇化、工业化、农业现代化的协调发展^[13]。佛山南海区通过农村产权制度改革、允许集体建设用地入市交易等措施，形成了珠三角城市连绵区。由此可见，城乡融合发展若要取得突破，改革创新土地制度是必然的路径。

2 广清接合片区的土地制度改革实践

2.1 广清接合片区城乡融合发展的基础

广州、清远地域临近，资源互补，长期保持着密切联系。2012年，两市签署《广州清远合作框架协议》，首次提出“广清一体化”发展理念。2018年，两市推出《高质量推进广清一体化发展工作方案》。多年来，两市合作范围不断扩展，整体谋划城乡基础设施一体化

建设，按事权分别实施，推动主城区供水、污水处理、垃圾清运等基础设施建设向农村地区延伸。2020年，两市签订《深化广清一体化战略合作框架协议》，强化产业统筹布局，共建广清经济特别合作区、粤港澳大湾区北部生态文化旅游合作示范区。截至2020年底，广清接合片区建成11个省级产业园、30多个特色小镇，“一村一品、一镇一业、一县一园”乡村产业体系不断完善。广清产业协同发展已探索出“总部+基地”“研发+生产”等多种合作模式。广清接合片区涵盖了两市地域空间临近的7个区域，已初步形成工业化、城镇化和农业现代化协同发展的城乡融合发展格局，具备了进一步深入推进城乡融合发展的基础。

2.2 广清接合片区土地制度改革存在的问题

广清接合片区的土地制度改革已取得一定成效，为城乡融合发展奠定了基础。然而，城乡人口自由流动制度门槛高、城乡土地权能长期不平等、城乡金融资源配置不合理和城乡公共资源差距明显等问题依然比较突出。广清接合片区的城乡要素市场化改革仍存在较大的改进空间。其中，土地要素市场化改革主要存在以下3个问题。

(1) 集体经营性建设用地入市进程缓慢。

广东省早在2005年就通过地方立法推动集体经营性建设用地入市，但广清接合片区集体经营性建设用地入市进程缓慢。这主要有三方面的原因：一是入市规则不明确。《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正版）及《中华人民共和国土地管理法实施条例》对土地估价、增值收益分配等具体事项规定不详，难以有效指导地方实践。在入市增值分配中，若不能同时兼顾国家、集体、农民三方的利益，以及当前利益与远期利益，不能保障农民与村集体的合理权益，

将影响各方推进集体经营性建设用地入市积极性。二是部分用地不符合规划安排。例如,广州增城区的集体经营性建设用地中,经确权颁证的集体经营性建设用地共174块,面积约为9528亩(一亩约为666.67 m²),不足总量的70%;符合城乡规划及土地利用规划的集体经营性建设用地共114块,面积约为3796亩,仅占总量的27%。三是村民对入市政策的理解存在偏差。村民对集体经营性建设用地入市认识不足,难以区分土地所有权和使用权的概念,更倾向于选择出租集体经营性建设用地,难以接受其他的集体经营性建设用地入市方式。

(2) 城中村改造面临土地开发困境。

城中村改造中面临的土地开发困境主要包括:①土地权属混乱,违规用地现象突出,用地功能高度混合,居住用地、工业用地、商业用地相互交织,土地碎片化问题突出,制约了土地规模化开发。②集体建设用地经济效益低。大部分村集体自主开发能力不足,将土地和物业低价出租,在确定租赁价格时缺乏科学的参考依据。承租企业主要来自物流、仓库等低附加值的行业,分布相对零散,用地上建造的大多是容积率低、环境差的单层房屋,经济效益较差。③城中村改造进程缓慢。由于历史原因,城中村存在大量的无合法证明的房屋,基础数据确认困难。村民对拆迁补偿期望过高,导致拆补方案迟迟不能通过。此外,在传统的城市更新模式下,一些旧村的更新改造需投入大量财力,且难以实现就地平衡,无法整合出连片的置换用地,制约了片区的连片改造,导致城中村改造项目整体推进缓慢。

(3) 土地政策限制乡村产业发展。

乡村振兴中,产业振兴是核心。土地政策在一定程度上制约了广清接合片区内产业的规模化发展。多年来,建设用地指标分配偏向于城市,集体经营性建设用地入市后,其更多地用于补足城

市建设用地的缺口。缺乏产业用地保障,何谈乡村产业振兴?此外,土地用途管制在一定程度上制约了乡村产业的发展,农用地转用受到严格限制,导致涉农用地在开发时屡碰红线,产业项目违法占用耕地的现象时有发生。

3 广清接合片区城乡融合发展的土地制度改革路径

深化城乡要素市场化改革的关键在于土地要素^[14]。在国家城乡融合发展试验区中,需着眼于土地制度这一重点领域,力争率先破除陈规和难题。广清接合片区从多个层面进行了土地制度改革创新,探索城乡融合发展的实现路径^[15](图2)。

3.1 赋权还能,完善农村集体土地使用权权能

相较于城市国有土地,农村集体土地使用权权能缺失。广清接合片区采取多种措施进一步完善辖区内的农村集体土地使用权能。

(1) 完善农地产权抵押担保权能。

由于农村土地产权缺失及土地市场化发育不足,大多数金融机构不愿意开展农地抵押业务。广清接合片区鼓励金融机构拓宽农村产权抵质押物的范围,如利用农村集体经营性建设用地使用权、集体林权等抵押融资,利用承包地经营

权、集体资产股权等担保融资,并探索宅基地使用权和农民住房财产权抵押贷款的途径。农地产权抵押工作是一项系统工程,有必要同时推进农地产权抵质押物价值评估、流转交易、处置和风险分担等全流程配套制度建设。

(2) 拓宽集体建设用地入市用途。

广东省对农村建设用地入市后的用途进行严格限制,要求不得将其用于住宅项目。目前,广州、佛山等11个试点城市尝试利用集体建设用地建设租赁住房,丰富住宅用地的供应渠道。广清接合片区探索利用农村闲置宅基地和农房建设农村人才公寓,供下乡人才有偿使用,以此吸引优秀人才下乡。

(3) 探索集体土地使用权的退出模式。

目前,许多讨论仅聚焦于集体土地使用权的权能赋予,而集体土地使用权的退出也是使用权权能的重要组成部分。广清接合片区尝试建立进城落户农民依法、自愿、有偿转让/退出承包地经营权、宅基地资格权和农房财产权的机制,探索宅基地成片、整村退出的途径,引导农村人口在镇区、中心村集中居住。对自愿退出承包地经营权的农民,可参照同类土地流转的平均收益给予补偿,以保障其权益。对于自愿退出宅基地资格权、农房财产权的农民,给予一次性补偿,补偿标准参照同期集体建设用地基准地价。同时,引导村集体经济组织为进城落户的集体成员发放一定的社会保障费

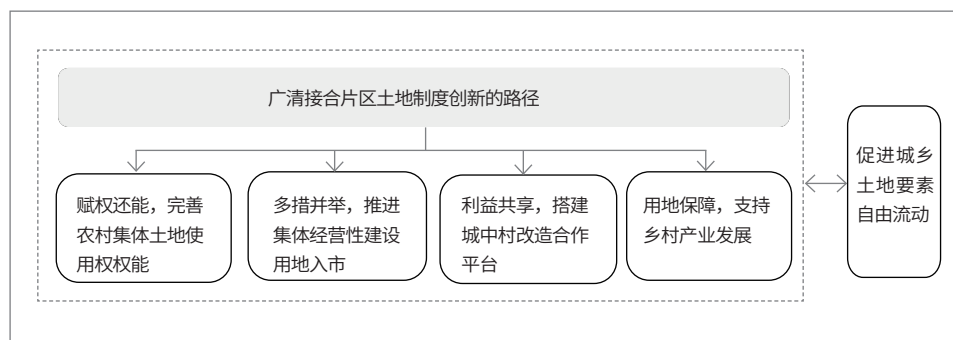


图2 广清接合片区城乡融合发展中土地制度创新路径示意图

用, 增强权益退出后的社会保障力度。对于退出土地的使用, 广清接合片区鼓励当地集体经济组织与社会资本合作, 共同开发退出土地。

3.2 多项并举, 推进集体经营性建设用地入市

时至今日, 集体经营性建设用地入市改革依然存在一定困境, 如现行法律未对集体建设用地使用权进行准确界定, 城乡建设用地“同等入市、同权同价”的规则不清, 事后监督管理乏力, 以及农村建设用地直接入市与城镇化建设存在一定矛盾等。广清接合片区在前期实践的基础上, 采取多种措施推进集体经营性建设用地入市。

(1) 建立碎片化土地置换、连片整合整治制度。

建立集体土地整备中心, 行使农村集体经营性建设用地整备职能。按照“数量不减、质量更优、集中连片”的原则, 以托管方式对集体经营性建设用地进行整合, 并进行土地清理及土地前期开发, 统一入市。优化村庄用地布局, 整合利用乡村零散存量建设用地, 提高土地利用效率。

(2) 拓宽入市范围。

在充分尊重农民意愿的前提下, 依法将有偿收回的闲置宅基地、废弃或低效的公益性建设用地调整为集体经营性建设用地入市。广东省很多城市在发展过程中产生了留用地、集体建设用地的历史遗留问题, 广州花都区对留用地的处理方式值得借鉴。花都区将留用地指标与历史遗留的集体建设用地的处理挂钩, 按照不同的留用地指标, 采取不同的处理方式。对于政府主导的、已实施建设的项目征地产生的留用地, 未能按政策核定指标的, 在查明事实后予以核定政策外留用地指标; 对于农村集体经济组织现有留用地指标和政策外留用地指标相加后总数量低于需要完善历史遗留建设用地手续的用地数量的留用地,

在本村有留用地指标预支空间的情况下, 允许预支留用地指标。这两种做法的目的在于解决历史遗留建设用地手续中的指标来源问题。广清接合片区进一步完善增减挂钩(拆旧复垦)制度, 并允许拆旧复垦指标在本县(市、区)平台进行交易。

(3) 完善入市制度体系。

《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年)进一步明确了集体经营性建设用地入市交易规则, 但没有明确具体的操作流程。《国家城乡融合发展试验区广东广清接合片区实施方案》(以下简称《实施方案》)提出完善集体经营性建设用地入市流转的具体制度。例如, 加快集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让的制度实施进程; 制定城乡基准地价、标定地价, 逐步形成与市场价格挂钩的地价动态调整机制。集体经营性建设用地入市的关键在于土地增值收益的分配。《实施方案》以保障农民收益作为收益分配的基本原则, 加强入市全流程市场监管服务, 以实现与国有土地“同等入市、同权同价”。

3.3 利益共享, 搭建城中村改造合作平台

广清接合片区内存在诸多城中村, 随着城镇化发展的不断深入, 城市地区增量扩张空间规模逐渐受限, 土地资源成为城市发展的紧约束条件, 盘活存量用地尤其是城中村改造成为突破城市发展空间瓶颈的重要途径。广州在长期的“三旧”改造中形成了相对成熟的多元社会主体“合作型”空间治理模式^[16]。在此基础上, 广清接合片区对城中村改造的合作机制进行了优化, 主要采取了以下措施: ①解决土地历史遗留问题, 为城中村改造清除障碍。对没有合法手续的历史遗留建设用地按照不同的情况采取差异化处理的方式。对符合“三旧”改造条件的违法用地和违章建筑, 在按

照用地发生时的土地管理法律法规处理后, 按用地使用现状完善用地手续。因历史原因未能确权颁证的资产用地, 对其罚款(处理)后可按现行政策完善用地手续。②土地制度创新, 激发各主体对城中村改造的参与热情。通过土地综合整治, 结合拆旧复垦、土地储备和村经济发展留用地兑现等方式, 统筹推进试验区土地成片连片改造。单一改造主体归宗改造项目在办理用地手续、税费征收等方面, 视同政府土地收储办理。推动“空间换地”, 适当放宽工业项目容积率上限, 节约出的用地指标按一定比例兑换为集体土地留用地。优先将城中村纳入“三旧”改造范围, 鼓励通过土地出让金分成、物业置换、产权置换等方式发展壮大集体经济, 保障村民从中获取应得的收益。

3.4 创新土地制度, 支持乡村产业发展

(1) 加强乡村产业项目用地的保障。

广清接合片区内以乡镇为基本实施单元开展全域土地综合整治, 将节余出来的建设用地指标在全省范围内流转。根据各地具体情况, 选择出让、租赁、合作经营等方式, 盘活闲置的村集体资产, 并将其用于发展特色民宿、创意产业和乡村旅游等。新编的县、乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标, 重点保障乡村产业发展用地。广清接合片区内各县(区)每年安排10%以上的新增建设用地计划指标用于保障农村新增建设用地需求。推行点状供地, 助力农村产业发展。

(2) 加大对新型农业经营主体设施用地的支持。

当前, 我国的农业设施用地面临“两难”困境: 管制过紧, 会约束农业现代化发展; 管制放松, 可能会产生大量违法建设行为, 损害农民利益。在传统农业向现代农业转型的过程中, 设施用地不足对农村产业发展的制约成为急需解

决的问题^[17]。2019年12月,自然资源部发布《自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》(自然资规〔2019〕4号),将设施用地纳入农业内部调整范围。2020年,中央一号文件明确指出要加强现代农业设施建设,将附属设施用地纳入农用地管理。中央层面对农业设施用地的管理适当放松,赋予了农业经营主体更大的自主权。《实施方案》贯彻中央精神,强调附属设施用地规模由各地根据情况自行确定,以满足农业发展对设施用地的现实需求。

(3) 支持将集体建设用地直接用于乡村产业发展。

因权能缺失,农村集体建设用地直接入市可能被用地单位作为次优选择。集体建设用地可发挥地域优势,就近供给,通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。同时,还应对农村集体建设用地审批进行全面梳理,简化审批审核程序,下放审批权限,推进乡村建设审批“多审合一、多证合一”改革。

(4) 创新国土空间规划管理机制,调整永久基本农田空间布局。

国土空间规划不仅要土地用途进行管制,还应对城乡资源进行有效配置,以形成良好的生态空间、高效的生产空间和宜居的生活空间。广清接合片区引导城乡建设向城镇开发边界内集中,适当减少城镇开发边界外的建设用地。在不违反规划底线等强制性内容的前提下,允许优化永久基本农田空间布局,将拆旧复垦、生态修复产生的建设用地规模纳入预留规模。

4 结语

土地制度在我国城镇化发展中发挥了至关重要的作用。城乡二元土地制度曾为城镇化提供了充足的资金、人力资源和建设用地,推动了社会经济的高速发展,但也导致了备受争议的“土地财政”。从更深层次看,不对等的城乡土

地制度限制了“人、地、资金”等资源要素的自由流动,严重制约了乡村发展,使人口城镇化滞后于土地城镇化。因此,扭转城乡不平等的发展关系,破除特殊环境下形成的“二元土地制度”成为城乡融合发展的关键。广清接合片区从农村集体产权制度改革、集体土地整备制度改革、城中村改造等方面着手进行土地制度的改革创新,在城乡融合发展模式的构建上已取得了初步成效。未来,广清接合片区将进一步推动改革向纵深发展,突破城乡融合发展的困境,构建和谐共生的城乡发展局面。■

【参考文献】

- [1] 王飞虎,陈满光,刘丽绮.城乡融合发展试验区存在问题及应对策略[J].规划师,2021(5):12-18.
- [2] 张海鹏.中国城乡关系演变70年:从分割到融合[J].中国农村经济,2019(3):2-18.
- [3] 李景刚,张效军,高艳梅,等.我国城乡二元经济结构与一体化土地市场制度改革及政策建议[J].农业现代化研究,2011(3):297-301.
- [4] 杜启平.城乡融合发展中的农村人口流动[J].宏观经济管理,2020(4):64-70,77.
- [5] 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(6):93-105.
- [6] 郭星华,刘朔.中国城乡关系七十年回望:国家权力的下沉、回缩与再进入——有关城乡关系的社会学思考[J].社会科学,2019(4):81-90.
- [7] 刘守英.土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释[J].中国土地科学,2018(1):1-10.
- [8] 孔祥智,周振.我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J].改革,2020(7):27-38.
- [9] 魏后凯.深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J].中国农村经济,2020(6):5-8.
- [10] 张克俊,杜婵.从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华[J].农村经济,2019(11):19-26.
- [11] 王桂芹,郑颜悦.我国城乡融合存在的

问题及对策[J].江淮论坛,2020(5):18-24.

- [12] 陈坤秋,龙花楼.中国土地市场对城乡融合发展的影响[J].自然资源学报,2019(2):221-235.
- [13] 梅哲,陈霄.城乡统筹背景下农村土地制度创新:对重庆农村土地制度改革的调查研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(3):18-26.
- [14] 高帆.从政府—市场到城乡关系:结构联动视域下的中国经济转型[J].探索与争鸣,2019(12):95-103.
- [15] 广东省人民政府.国家城乡融合发展试验区广东广清接合片区实施方案[Z].2021.
- [16] 郭旭,田莉.“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J].城市规划学刊,2018(1):66-72.
- [17] 谭智心,张云华.设施农业用地供需状况、政策执行困境与优化策略[J].改革,2020(1):109-118.

【收稿日期】2021-09-16