



北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

农村集体建设用地 利用问题研究

上册

Nongcun Jiti Jianshe Yongdi
Liyong Wenti Yanjiu

◎ 郭光磊 等著

 中国农业出版社

北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

农村集体建设用地 利用问题研究

上册

Nongcun Jiti jianshe Yongdi
Liyong Wenti Yanjiu

◎ 郭光磊 等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体建设土地利用问题研究. 上下册 / 郭光磊
等著. —北京: 中国农业出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-109-21502-3

I. ①农… II. ①郭… III. ①农业用地—土地利用—
研究—北京市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049731 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 姚 红

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 总印张: 39.25

字数: 510 千字

总定价: 80.00 元 (上、下册)

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

北京市农村经济研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：郭光磊

副主编：张秋锦 曹四发 蒋洪昉 吴志强 刘军萍
戚书平 熊文武

编 委：（按姓氏笔画为序）

马俊强	方书广	冯建国	任玉玲	李朝发
杜力军	张文华	张英洪	陈雪原	季 虹
范 宏	周庆林	胡登州	袁庆辉	贾爱民
徐建军	曹晓兰	葛继新		

编辑部主任：张英洪

编辑部成员：段书贵 陈珊 刘雯 王丽红 杜树雷

农村集体建设用地利用问题研究

编 委 会

主 任：郭光磊

副 主 任：张秋锦

执行编辑：季 虹 赵雪婷

成 员：（按姓氏笔画为序）

王丽红 王彩云 刘睿文 关锐捷

邱方明 吴志强 张洪克 陈奕捷

陈 晓 郑子青 周 颖 郝立勋

贺 潇 曹 洁 斯达威

总 序

以发展新理念提升农村研究新境界

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，是北京市落实京津冀协同发展战略、实现高水平城乡发展一体化的关键时期，也是北京市农村经济研究中心（以下简称中心）加强农研智库建设的突破时期。北京农村调研工作面临更加复杂的新形势与挑战。

一是面临以新的发展理念推动“三农”发展的新机遇。“十三五”规划是我国经济发展进入新常态后的第一个五年规划。谋划“十三五”时期京郊农村改革发展，必须用新的发展理念引领发展行动。党的十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，为我们以新的发展理念破解“三农”难题、推动“三农”发展提供了新的机遇。我们要以创新理念激发“三农”发展动力，以协调理念补齐“三农”发展短板，以绿色理念引导“三农”发展方向，以开放理念拓展“三农”发展空间，以共享理念增进农民福祉。

二是面临有序疏解非首都功能的新挑战。有序疏解北京非首都功能，落实首都城市战略定位，推动京津冀协同发展，是“十三五”时期首都工作的重中之重，是治理北京“大城市病”的基础工

作，是首都“三农”发展的大前提。农村调研工作必须紧紧围绕有序疏解非首都功能、推动京津冀协同发展战略去谋划和研究。

三是面临全面深化农村改革的新任务。农村改革是全面深化改革的重要内容。党的十八大以来，党中央、国务院就深化农村改革提出了一系列决策部署，特别是中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》，明确提出了当前和今后一个时期深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制、农村社会治理五大领域。2016年中央1号文件提出要着力加强农业供给侧结构性改革，高度重视去库存、降成本、补短板，树立大农业、大食物观念，推动一、二、三产业融合发展。这些改革要求是“十三五”时期开展农村调查研究工作的重要任务。

四是面临实现高水平城乡发展一体化的新目标。“十二五”期间，北京城乡发展一体化新格局已基本形成。2015年年末北京市常住人口2 170.5万人，其中户籍总人口1 345.2万人，农业户籍人口233.8万人，全市人均地区生产总值达到17 064美元，与世界高收入地区水平相当。京郊农村集体资产规模庞大，据估算北京市农村集体资产总额达10.4万亿元，其中，农村集体经营性建设用地价值高达3.6万亿元，农村宅基地价值高达4.6万亿元，都市型现代农业生态服务价值7 790.7亿元。在此现实发展基础上，到2020年，北京面临实现高水平城乡发展一体化的新要求。实现高水平的城乡发展一体化，需要加快建立健全城乡融合发展的体制机制，实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化，让广

大农民平等参与改革发展进程，共享改革发展成果。这是“十三五”时期首都“三农”研究的重中之重。

五是面临加强新型农村研究智库建设的新要求。全面深化农村改革，迫切需要健全农村改革决策支撑体系，加强农村研究智库建设，提升决策咨询研究水平，以科学研究支撑科学决策，以科学决策引领科学发展。根据中央加强中国特色新型智库建设的新要求，中心作为首都农村研究智库，需要进一步明确智库定位、凝练主攻方向、突出专业特色、注重成果质量，增强理论和政策研究创新能力，不断创新体制机制，坚持问题导向，开展前瞻性、针对性、储备性政策研究，为北京市委、市政府领导农村改革发展提供更多更高水平的决策咨询服务，在新的起点上发挥好参谋助手作用。

“十三五”时期首都“三农”研究，要牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点，紧紧把握首都城市战略定位和建设国际一流的和谐宜居之都战略目标，推进农业供给侧结构性改革，以加强农村研究智库建设为主线，以提高农村政策研究和决策咨询服务水平为目标，着力提高农村调查研究水平，为推进首都全面建成小康社会，实现农业更强、农村更美、农民更富提供智力支持。

做好“十三五”时期调研工作，一要坚持服务领导决策与服务基层需求相结合。服务领导决策和服务基层需求具有高度的统一性，领导决策的根本目的在于满足基层群众的需求。必须将服务领导决策与服务基层需求有机结合，着力开展有针对性、建设性和切实管用的政策研究。二要坚持前瞻性战略研究与实用性对策研究相

结合。前瞻性战略研究是引领农村改革发展的原动力，实用性对策研究是推动农村改革发展的主动力，必须将两者很好地结合起来，以开展前瞻性战略研究引领实用性对策研究，用实用性对策研究支撑前瞻性战略研究。三要坚持政策理论与改革试点实践相结合。政策理论研究在于总结事物发展规律，指导改革实践在遵从市场规律、政策环境和自然力量的科学发展轨道上向前推进。试点先行有助于完善政策理论。必须坚持理论与实践相结合，用科学政策理论指导实践，在改革实践探索中完善政策理论。四要坚持独立自主研究与开放合作研究相结合。独立自主研究是智库文化的重要组成部分，也是智库水平和能力的重要体现。同时智库也不能关起门搞研究，一定要开放眼界，拓展视野，在坚持独立自主研究的前提下，加强与有关专业研究机构的合作研究，发挥各自的专长，实现优势互补，形成研究合力。五要坚持调研管理规范化与调研成果应用转化相结合。调研管理规范化是智库建设的基本要求。规范化的调研管理需要建立健全制度、执行制度、按制度办事，使制度应有的功能得到最大限度的发挥。实现调研成果应用转化是智库建设的根本目的，提高调研成果应用转化水平需要提升调研人才队伍的专业水准，强化调研成果质量，严格成果考核，拓展成果转化渠道。

“十三五”时期，中心调研工作主要目标是着眼于全面建成小康社会，深化农村改革，健全城乡发展一体化体制机制，加强农村政策研究，提升研究成果质量，努力将中心打造成为在全市农村改革发展中具有重要参谋助手作用、在京津冀乃至全国具有一定知名度和影响力的新型农村研究智库。一是要努力成为服务领导机关决策的思想库。完成一批具有前瞻性、战略性、专业性、针对性的首

都城乡一体化与“三农”发展的决策咨询成果，为北京市委、市政府落实京津冀协同发展战略、疏解非首都核心功能、破解“三农”发展难题、提升全市城乡一体化水平、促进都市型现代农业可持续发展提供科学依据和决策支撑。二是要努力成为满足农村基层需求的智囊团。深入了解京郊农村基层实际需求，发挥好服务农村基层、服务农民群众的重要作用。从智库研究角度，开展一批能够有效解决基层实际问题的对策研究，在促进农民就业增收、帮助农民解决生产生活难题、推动首都“三农”发展中提供科学指导和智力支持。三是要努力成为助推农村改革发展的生力军。围绕“三农”领域的复杂问题、多元影响因素，在农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、新型城镇化和城乡发展一体化、农村社会治理、生态文明建设等农村改革发展的重点领域和关键环节，开展一系列农村综合性改革试验研究，及时总结可复制、可推广的改革试点经验。四是要努力成为汇集“三农”研究人才的大本营。在深入开展农村调研中，努力造就一支理想信仰坚定、创新精神较强、专业水准过硬、调研作风优良的“三农”政策研究和决策咨询队伍，建立健全人才培育和留用机制，实现人尽其才、才尽其用，推动“出成果”与“出人才”的良性循环。完善专家咨询委员会工作机制，健全专家库，办好农研智库大讲堂，扩大对外学术交流，为更多的专家学者服务首都“三农”发展牵线搭桥、献计献策。五是要努力成为创建首都农村研究智库的排头兵。立足于加强农村研究智库建设这条主线，提高农村决策咨询服务水平这个目标，不断健全治理完善、充满活力、转化高效的农村研究智库管理体制机制。继续完善调研管理制度体系，以“三严三实”的要求加强对调

研管理制度和流程的严格落实，提高调研课题管理的精细化水平；推进中心调研管理系统的运行使用，积极为中心各部门开展调研工作做好各项服务工作；加大统筹研究成果出版，打造北京农研智库丛书、北京农史研究丛书、北京农村研究报告、北京市农村经济发展报告等成果出版品牌，不断扩大中心研究成果的影响力。

“十三五”时期，中心要以加强农村研究智库建设为主线，以提高农村政策研究和决策咨询服务水平为目标，紧扣工作职责定位，聚焦农民增收致富、京津冀协同发展、新型城镇化与城乡发展一体化、农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、农村生态文明建设、农业农村信息化、农村社会治理等主要方面，有针对性地开展前瞻性、对策性、储备性和常规性调查研究，坚持“出成果、出人才、促工作”。

一是要围绕全面建成小康社会，开展农民增收致富问题研究。围绕推进农村一、二、三产业融合发展，积极开发农业多种功能，充分挖掘农业内部增收潜力，开展增加农民经营性收入研究；围绕推进农村产权制度改革，赋予农民更多财产权利，开展增加农民财产性收入研究；围绕改善农民转移就业环境，拓展非农就业渠道，保障农民工合法权益，开展增加农民工资性收入研究；围绕完善农村支持保护政策，推进城乡基础设施和公共服务一体化，开展增加农民转移性收入研究；围绕补齐低收入农户短板，开展促进低收入农民增收研究。

二是要围绕京津冀协同发展战略，开展“三农”区域协同发展研究。针对京津冀农业区域协同发展，加强农业供给侧结构性改革研究，推动都市型现代农业协同发展。强化有关农业产业优化布

局、休闲农业与乡村旅游、农产品质量安全全过程监管体系等方面的研究；针对京津冀农村区域协同发展，加强农业农村信息化合作建设、生态环境建设、新农村建设等方面的研究；针对京津冀农民区域协同发展，开展农民增收致富、新型职业农民培育等相关问题研究，加强京津冀农村资金、技术、信息、人才等生产要素的跨区域流动与合作研究。

三是要围绕新型城镇化与城乡一体化，开展相关体制机制创新研究。紧扣首都城市战略定位，深入实施京津冀协同发展战略，加强非首都核心功能疏解和郊区功能新定位等相关研究，统筹好城乡空间关系，着力优化提升首都核心功能；围绕解决城乡发展不平衡问题，加强城乡结合部、特色小城镇、新型农村社区、美丽乡村建设等研究，不断提升郊区农村承接非首都功能疏解能力和水平；围绕完善城乡一体化体制机制，加强农村改革重要领域和关键环节的制度创新研究，加强城乡基础设施和公共服务决策、投入、建设和运行管护机制以及城乡基本公共服务标准水平统一衔接等相关调研，加大破解城乡二元结构力度，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置研究。

四是要围绕推动土地流转起来，开展农村土地制度改革研究。围绕完善农村土地制度，建立城乡统一的建设用地市场，开展宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作调研；深入开展新型城镇化背景下农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等农村土地制度试点改革跟踪研究，及时总结改革试点经验；继续深化二道绿化隔离地区乡镇统筹利用集体建设用地试点研究。围绕推动土地经营权规范有序流转，分类开展土地承包经营权确权

登记颁证工作调研，深化农村土地信托化经营试点和农村土地股份合作制试点研究，加强工商资本租赁农地的监管与风险防范机制等方面研究。

五是要围绕推动资产经营起来，开展深化集体产权制度改革研究。对非经营性资产，重点探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制研究；对经营性资产，重点开展赋予农民对集体资产股份更多权能研究。围绕促进集体资产经营起来，加强农村集体经济组织立法问题、新型股份合作经济组织的股东进退机制和股权管理、新型集体经济组织法人治理结构、乡镇集体产权制度改革试点、农村产权流转交易市场机制以及其他有关农村产权制度改革配套领域等方面的研究。围绕完善农村“三资”监管体制机制，开展完善农村集体经济审计制度和重大经济事项、重要领域、重点环节的流程监督研究，探索开展村级财务预决算制度研究。

六是要围绕推动农民组织起来，开展加快构建新型农业经营体系研究。围绕提高农民组织化程度，引导农民专业合作社拓宽服务领域，加强规模种养业、农产品加工业、农技服务业、乡村旅游业、农村金融业等不同领域的农民合作模式创新研究；围绕促进农民合作社规范有序发展，加强有关促进农民专业合作社规范化建设、农民专业合作社联合会运行机制和农民合作社联合社收益分配机制等研究，探索开展促进农民合作社发展的法律政策环境研究；围绕发展多种形式的农业适度规模经营，重视其他新型农业经营主体、农业社会化服务机制和新型职业农民培育等方面的研究。

七是要围绕生态文明建设，开展农业与农村资源规划与利用研究。将绿色发展理念始终贯穿于农业农村工作，针对京郊美丽乡村

建设,开展以生态文明为导向的农业与农村区域发展模式和制度体系研究;针对提供农业区划决策支持,继续开展农业农村资源动态监测和评价研究;针对推动北京农业一、二、三产业融合发展,开展以互联网技术推动乡村旅游休闲产业转型升级、休闲农业与乡村旅游新型经营主体培育、休闲农业用地流转、空心村与闲置农宅开发利用、乡村旅游专业合作组织建设、社会资本进入乡村旅游休闲产业等方面的研究。

八是要围绕建设法治中国首善之区,开展乡村治理现代化研究。以建设法治中国首善之区为目标,开展农村社会结构转型等重大农村社会问题的基础性调研,加强新时期农村社会治理问题研究,重点加强完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制研究,选择条件成熟的村庄开展村级“政经分开”试点研究,继续加大力度开展新时期京郊农村集体经济组织和农民负担问题等研究。

九是要围绕农业农村信息化,开展“互联网+”“服务三农”研究。围绕推进农业供给侧结构性改革,提高农业供给体系质量和效率,开展有关现代农业与互联网深度融合研究,重点开展互联网营销在农产品产供销等环节的电子商务服务、“互联网+”对北京生鲜农产品供应链的影响等有关互联网技术促进农业产业链优化整合研究;围绕农业农村信息化,加强互联网技术在“三农”领域推广应用的产业环境、制度障碍与配套政策以及“三农”大数据政务运用模式等政策研究。

中心是北京市委、市政府领导农村改革发展的重要智库。自1990年正式成立以来,中心开展了一系列具有全局性、综合性、

战略性以及具有现实针对性的公共政策研究，为市委、市政府深化农村改革、推动城乡发展一体化发挥了重要的参谋助手作用。特别是2010年以来，在市委、市政府的领导下，中心的研究成果数量明显增多，研究成果质量也有明显提升。

为了使广大“三农”工作者和研究者共同分享中心研究成果，我们对中心成果的出版进行了统一谋划与规范，形成了《北京农村年鉴》《北京农村研究报告》《北京市农村经济发展报告》3个年度连续出版品牌。2016年，我们又正式编辑出版了以北京农村改革史为主题的“北京农史研究丛书”以及集中展现“十二五”时期中心主要研究成果的“北京农研智库丛书”两个新的丛书出版品牌。与此同时，为了让广大读者能够及时跟踪了解中心最新研究动态，促进智库研究成果与市场的对接，我们将“十三五”时期中心主要研究成果以“北京市农村经济研究中心研究丛书”之名陆续编辑出版。“十三五”时期，我们将认真贯彻落实发展新理念，以新理念引领新发展，不断提高农村研究智库建设水平，努力为全面深化农村改革提供更多更优的智力产品。

由于水平有限，我们的研究成果难免存在不足，敬请广大读者批评指正。

北京市农村经济研究中心党组书记、主任



2016年4月11日

前 言

古往今来，土地问题是关乎国计民生的重大问题。土地问题是农村发展的核心问题，也是新型城镇化的关键问题。随着城镇化进程的加快，京郊农村土地流转起来和农村集体建设用地与城市建设用地“同地同权同价”成为迫切需求。近年来，北京市农村经济研究中心组织业务骨干开展专题调研，在加强农村土地经营管理的基础上，开展了一系列农村集体土地特别是经营性建设用地利用的跟踪调研和理论研究，并形成了一系列具有较高视野、较广视角的研究成果。本书就是农研中心近3年来研究成果的集成。

一、初步形成了集体建设用地利用的思路

在现行城乡二元土地制度框架下，农村集体土地集约利用面临着较强的制度和法律约束。在对现行法律、政策的系统梳理的基础上，初步形成了北京市农村集体土地集约利用的框架思路。完成了《从马恩理论角度看当前的农村土地确权工作》《关于农村集体建设用地使用的相关法律问题研究》《论土地的用途管制》《用金融的手段推动集体土地的集约利用与科学经营》《地者，政之本也》《我国农村宅基地的法律政策分析》《科学引导闲置农宅合理开发利用》等。这些研究成果系统梳理了当前我国农村集体土地利用的主要政策，并从理论层面深入思考了在现行政策框架下农村集体土地集约

利用需要解决的核心问题。如《关于农村集体建设用地使用的相关法律问题研究》提出了当前京郊农村集体土地集约利用要解决的核心问题，包括如何最大限度地发挥现有制度的弹性和潜力、如何公平地实现农民的土地权益、怎样发现集体建设用地的价值、怎样在当前形势下实现集体建设用地的高效集约利用、城乡土地二元结构如何破题、京郊农村集体土地集约利用必须坚持的几个原则等。在《用金融的手段推动集体土地的集约利用与科学经营》中，提出了依法依规推动集体经营性建设用地集约利用，必须运用统筹思维、采取市场的方式和借助金融手段。

二、深入分析了北京集体建设用地利用的主要做法

近年来，北京市农经办（农研中心）围绕京郊农村集体建设用地集约利用的途径、运行机制等问题，对北京市典型地区进行了深入调研，开展了乡镇统筹集约利用集体经营性建设用地试点工作，促进了理论研究成果的进一步转化。

在经营性集体建设用地集约利用方面，2012年完成的《北京城乡统筹发展中农村集体土地利用管理政策机制研究》提出了乡镇统筹集约利用集体建设用地的管理机制，并完成了一系列调研报告，分析了大兴区西红门镇、海淀区东升镇、丰台区卢沟桥乡等典型地区集体土地集约利用的乡镇统筹模式，形成了《镇级统筹下的农村集体建设用地使用新模式——大兴区西红门镇工业大院改造试点调研报告》《集体建设用地集约利用 乡镇工业小区腾笼换鸟——海淀区东升镇城镇化探索》《丰台区卢沟桥乡乡镇