

新型城镇化进程中村镇建设 用地市场研究



刘戈 黄凌翔 汪东川 宋宜全 编著

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社

新型城镇化进程中村镇建设 用地市场研究

刘戈 黄凌翔 汪东川 宋宜全 编著

天津出版传媒集团



天津科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化进程中村镇建设用地市场研究 / 刘戈等
编著. — 天津: 天津科学技术出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-5576-2130-8

I. ①新… II. ①刘… III. ①城乡建设—土地市场—
研究—中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 004214 号

责任编辑: 张建锋

责任印制: 兰 毅

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社出版

出版人: 蔡 颢

天津市西康路 35 号 邮编 300051

电话: (022) 23332402(编辑室)

网址: www.tjkjcb.com.cn

新华书店经销

北京建宏印刷有限公司印刷

开本 710×1000 1/16 印张 14 字数 358 000

2016 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

定价: 38.00 元

前言

我国正面临产业结构调整 and 新型城镇化建设任务,如何推动土地利用效率提升,并利用城镇发展带动农村建设、农民生活水平提升是我们发展的重要目标。改革开放以来,我国土地城镇化速度大大快于人口城镇化速度。据《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》的数据显示,在 1996 年至 2012 年,我国建设用地总面积平均每年增加 724 万亩,其中 357 万亩为城镇建设用地,占总增加量的 49.31%;2010 年至 2012 年间,我国建设用地总面积平均每年增加 953 万亩,其中城镇建设用地 515 万亩,占总增加量的 54.04%。虽然农村总人口下降了 1.33 亿,但农村居民点用地却增加了 3045 万亩。我国城镇建设用地面积 5700 万亩,农村建设用地面积 2.84 亿亩,农村建设用地面积是城镇建设用地面积的 4.98 倍,相比于城市,村镇建设用地粗放浪费的现象更为明显。

挖掘这些低效用地的潜力是我们人多地少国情下可持续发展的重要需求,由于我国土地二元制的特点,农村建设用地的再开发面临的问题十分突出,包括制度约束、利益分配、再开发用途等诸多方面的问题,这也使得农村建设用地再开发比城市土地再开发更为复杂。自党的十八届三中全会上明确提出“建立城乡统一的建设用地市场”“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”以来,国家在推进城乡统一的建设用地市场方面不断探索,例如 2005 年 2 月,人大审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等 33 个试点县(市、区)行政区域暂时调整有关法律规定决定(草案)》的议案,北京市大兴区等 33 个县(市、区)行政区域被选为农村土地改革试点区域,并暂时调整相关法律中关于农村土地征收、宅基地管理、集体经营性建设用地入市的相关规定以支持试点工作。当然在国家开展正式试点之前,已有不少地方在探索集体建设用地流转和再开发上进行了有益的探索。

总体来看,目前村镇建设用地再开发已进入一个新的阶段,在理论和实践工作中面临着迫切需求,因此,本书试图以村镇建设用地再开发的内

涵分析和政策演进为起点,分析村镇建设用地再开发的理论基础,总结国内外典型地区的经验与教训,剖析再开发的动力机制、再开发的供需影响因素,构建村镇建设用地再开发的供需关系模型,并在理论研究的基础上开发了“土地市场供需关系建模与仿真软件”,最后在广州和无锡对该模型进行了示范。

本书是集体研究的结晶,各章节遵循研究主线,同时亦有相对独立的内容,参与写作的人员分工为:第1章(刘戈)、第2章(刘戈)、第3章(刘戈)、第4章(刘戈)、第5章(黄凌翔)、第6章(黄凌翔)、第7章(黄凌翔)、第8章(宋宜全)、第9章(汪东川)。

天津城建大学研究生吴立新、冯轸、段旭文、王峰、郝建民、赵亚楚、陈丽杰、汪旭、刘聪丽等在本书编写过程中做了大量的调研和后期材料的整理工作。

理论分析和实践探索村镇建设用地再开发问题是一项庞大、系统的工程,涉及的学科众多。由于时间和水平有限,本书尚有很多不足和值得商榷之处,敬请专家、学者批评指正!

编著者

2016年11月

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 新型城镇化背景下村镇建设用地再开发的现实需求	(1)
1.2 村镇建设用地再开发的相关概念和内涵	(2)
1.3 国内外村镇建设用地研究现状	(6)
1.4 研究框架、研究内容和技术路线	(18)
第 2 章 村镇建设用地市场利用与再开发的制度演进及相关市场关系	(19)
2.1 村镇建设用地利用与再开发的政策及演变历程	(19)
2.2 城镇建设用地市场和农村建设用地隐形市场的内涵及关系	(26)
第 3 章 村镇建设用地利用与再开发的基础理论	(29)
3.1 产业发展演变理论	(29)
3.2 土地规模经济理论	(30)
3.3 土地集约利用理论	(30)
3.4 土地稀缺理论	(31)
3.5 土地区位理论	(32)
3.6 土地边际效益和最佳组合效益理论	(32)
3.7 土地供需均衡理论	(33)
3.8 博弈理论	(34)
3.9 灰色系统理论	(35)
3.10 可持续发展理论	(36)
3.11 新制度经济学理论	(37)
第 4 章 国内外村镇建设用地利用与再开发的经验及启示	(38)
4.1 国外典型国家城镇化过程中村镇建设用地利用与再开发的模式及启示	(38)
4.2 当前我国典型地区的经验及模式	(46)

第 5 章 村镇建设用地再开发的动力机制	(60)
5.1 内在动力	(60)
5.2 外部动力	(62)
5.3 反馈机制	(65)
第 6 章 村镇建设用地再开发的供需影响因素	(69)
6.1 需求影响因素	(69)
6.2 供给影响因素	(71)
6.3 政策冲击对村镇建设用地再开发市场的影响	(74)
第 7 章 村镇建设用地再开发供需关系模型	(95)
7.1 村镇建设用地再开发的供给预测模型	(95)
7.2 村镇建设用地再开发的需求预测模型	(100)
7.3 村镇建设用地再开发供需关系	(105)
第 8 章 村镇建设用地再开发市场供需关系建模与仿真技术	(113)
8.1 系统功能及开发环境	(113)
8.2 系统数据库设计	(116)
8.3 村镇建设用地再开发市场仿真实现	(124)
第 9 章 软件应用示范	(140)
9.1 无锡市胡埭镇的村镇建设用地再开发分析	(140)
9.2 广州市白云区江高镇的村镇建设用地再开发分析	(157)
附件:测试仿真系统时输入的指标值及依据	(195)
参考文献	(201)

第 1 章 导论

1.1 新型城镇化背景下村镇建设用地再开发的现实需求

改革开放至今,我国城镇化进程不断加快,城镇化率由 1978 年的 17.9%增长到 2014 年的 54.77%,城镇常住人口也由改革开放初期的 1.7 亿增长到 2014 年的 7.49 亿,增加了约 5.8 亿。尽管如此,土地城镇化的速度仍大大快于人口城镇化的速度。据《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》的数据显示,在 1996 年至 2012 年,我国建设用地总面积平均每年增加 724 万亩,其中 357 万亩为城镇建设用地,占总增加量的 49.31%;2010 年至 2012 年间,我国建设用地总面积平均每年增加 953 万亩,其中城镇建设用地 515 万亩,占总增加量的 54.04%。虽然农村总人口下降了 1.33 亿,但农村居民点用地却增加了 3045 万亩。我国城镇建设用地面积 5700 万亩,农村建设用地面积 2.84 亿亩,农村建设用地面积是城镇建设用地面积的 4.98 倍,相比于城市,村镇建设用地粗放浪费的现象更为明显。

2013 年 11 月召开的党的十八届三中全会上明确提出“建立城乡统一的建设用地市场”“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》中提出要进一步推进土地管理制度和征地制度的改革。全面完成农村土地确权登记颁证工作,依法维护农民土地承包经营权。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民的保障机制。2015 年 2 月 25 日下午,十二届全国人大常委会第十三次会议开幕,审议国务院关于提请审议《关于授权国务院在北京市大兴区等

33 个试点县(市、区)行政区域暂时调整有关法律规定的决定(草案)》的议案,北京市大兴区等 33 个县(市、区)行政区域被选为农村土地改革试点区域,并暂时调整相关法律中关于农村土地征收、宅基地管理、集体经营性建设用地入市的相关规定以支持试点工作。由此可见,国家正逐步增强农村土地流转意愿,推动存量低效的集体土地流转,实现土地资源集中,促进土地结构优化利用,这为村镇建设用地再开发的顺利实施提供了政策支持与前提条件。从未来趋势看,村镇建设用地再开发将成为存量建设用地盘活的主要来源。

目前,我国一些地区已对低效利用的村镇建设用地进行了再开发探索,其中较为典型的有天津“华明示范镇”建设、江苏“万顷良田”工程、广东“三旧”改造、嘉兴“两分两换”土地整治以及深圳“凤凰社区”入市拍卖等实践。不同地区的不同实践都提高了土地的利用效率与强度,但同时也出现了一系列问题:再开发多在发达地区城郊实践,远郊区较少涉及,地区发展差异增大;建设用地供需总量矛盾有所缓解,但同时出现结构性失衡,产业用地需求未得到满足。

因此,如何推动村镇建设用地再开发,特别是利用村镇建设用地再开发科学引导产业升级,提升土地利用效率,同时兼顾不同相关主体的利益需求,是我们面临的重要问题。

1.2 村镇建设用地再开发的相关概念和内涵

1.2.1 相关概念

1. 村镇建设用地

村镇建设用地指在土地利用总体规划确定的村镇建设用地范围内,为实施村镇规划而占用的土地。根据不同的分类标准可以分为以下几种情况:

按用地类型分类可以分为村镇居住用地、公共设施用地、工业用地、物流仓储用地、交通设施用地、市政公用设施用地、道路广场用地等。

按土地权属分类可以分为国有建设用地和农村集体建设用地。国有建设用地一般位于城镇地区,广泛分布于城郊和开发区;农村集体建设用地一般指城中村集体建设用地和郊外村集体建设用地,即乡(镇)村集体经济组织和农村个人投资或集资,进行各项非农业建设所使用的土地。农村集体建设用地分为四大类:宅基地、公益性公共设施用地、经营性用地以及直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、永久性晒场等常年性工程设施用地。

按供应来源分类可以分为存量和增量两部分。增量部分,为其他类型土地转变为村镇建设用地,主要为农用地转用产生的供给;存量部分,为已有的村镇建设用地通过再次利用而产生的供给。

2. 再开发

再开发是相对于初次开发而言对土地的二次开发,即在已利用的建设用地上,对原有用地类型、结构及空间布局等进行功能性置换升级。土地再开发一方面可以通过开发改造,改变以往用地不合理、资源浪费、供给紧张等状况;另一方面,也可以调整用地结构,节约土地资源,提高土地效益。再开发的最终目的是盘活现有存量土地,形成村镇人口、土地、产业的相对集中以为城镇化建设提供土地保障。对于村镇建设用地,再开发主要面对的是企事业非农业用地、农民宅基地以及城中村中利用粗放、经济效益差的土地。

1.2.2 村镇建设用地再开发的任务

1. 解决耕地保护与建设发展两难困境

随着我国经济社会的快速发展,对建设用地的需求也日益增加,耕地保护的形势日益严峻。特别是近年来,随着城市化进程的加快,大量农业人口进入城市,村镇建设用地却只增不减,大量村镇破旧建筑闲置,“空心村”现象突出,城乡人口规模与城乡建设用地规模失调,村镇建设用地浪费问题严重。推动村镇建设用地再开发,可大大减少对耕地占用的压力,并在相当大的程度上满足经济社会发展对建设用地的需求,有效地促进村镇建设用地的再开发实践,为破解耕地保护与建设发展的两难困境提供一条重要途径。

2. 积极拓展节约集约用地新空间

近年来,为提升土地资源配置效率和节约集约用地水平,新农村建设、农地整治、城乡建设用地增减挂钩试点等工作已在全国范围内展开,并取得积极成效。推动村镇建设用地再开发已成为促进建设用地节约集约利用的一条重要途径。对城镇土地中布局散乱、利用粗放、用途不合理的村镇建设用地加以整改,缓解村镇建设用地浪费严重的问题,以拓展建设用地空间,合理开发村镇建设用地。

3. 形成并规范城乡统一土地市场秩序

在进行村镇建设用地再开发时,需要通过逐步建立城乡统一的建设用地市场,建立健全土地承包经营权流转市场,统筹城乡土地市场发展,建立城乡土地资源的有序流动。同时,村镇建设用地再开发过程也要避免违法违规用地事件的发生,加强建设用地再开发时的城乡统一土地市场调控。

村镇建设用地再开发旨在挖掘存量建设用地潜力,通过村庄的改造、归并和再利用,使村镇建设用地逐步集中、集约,从而提高村镇建设用地利用强度,促进土地利用有序化、合理化、科学化,并改善农民生产、生活条件和农村生态环境,满足城镇化发展过程中对建设用地的需求,村镇建设用地再开发已成为节约集约利用土地、保护耕地、调整转变经济增长方式以及建设资源节约型和环境友好型社会的必然选择。

4. 破解土地资源短缺瓶颈

我国土地资源的特点是“一多三少”,即总量多、人均耕地少、高质量的耕地少、可开发后备资源少。我国内陆土地面积约为 144 亿亩,人均占有土地面积约为 12 亩,不到世界人均水平的 1/3。我国土地资源相对贫乏,土地质量较差。近年随着城镇化发展的快速推进,城镇土地可开发总量日益减少,人口的持续增加与家庭小型化发展对住宅用地有更多的需求,产业结构升级、新兴产业的发展对工业用地及第三产业用地有更大的需求,在土地资源有限与需求持续增加的双重压力下,存量建设用地再开发成为必然要求。村镇建设用地分布广泛,效率低下,通过再开发可以为破解土地资源短缺瓶颈提供土地保障。

1.2.3 村镇建设用地再开发的内涵

1. 再开发的对象

本书研究的村镇主要包括农村、建制镇、集镇及城中村,建设用地主要包括企事业非农业用地、公共服务及设施用地、农村宅基地以及城中村中利用粗放、经济效益差的土地。即通过再开发对村镇建设过程中的各类用地类型、结构及空间布局等进行功能性置换升级,对村镇建设用地中的低效利用的、破产企业闲置的建设用地、需要调整的不符合村镇规划的其他建设用地,通过旧城旧村、老工业区和老企业改造等途径,重点挖掘存量土地,在已有土地中腾出新的用地空间用来进行村镇建设,以缓解城镇化进程中建设用地供不应求的局面。

2. 再开发的主要方式

具体来讲,对村镇建设用地再开发,包括在政策许可的范围内,推动集体建设用地的流转入市,并以实现土地集约利用为目标,对农村居民点进行统一布局、集中建设,明确划分村庄增长边界,通过整合旧村居,做到“建新拆旧”,实现“一户一宅”;对工业用地的再开发,要对有条件和适合的低效工业建筑进行升级改造,以发展高新技术、高附加值的产业为主,提高产业核心竞争力,创建产业特色鲜明、创新能力突出的现代化产业集群。

3. 再开发土地的权属

本书研究的村镇建设用地存在国有土地、集体土地两种所有权,农村集体建设用地包括农村居住用地、农村公共服务及设施用地、村办及乡办企业用地等。村镇建设用地中集体建设用地所有者的形式有三种,即村农民集体、乡(镇)农民集体和村内两个以上的农民集体。对于再开发后的权属变更,《中华人民共和国土地管理法》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农民集体所有的土地的除外。按照《中华人民共和国乡镇企业法》规定,乡镇企业必须是农村集体经济组织或者农民投资为主,在乡镇(包括所辖村)举办的承担支援农业义务

的企业。因此,除法律规定的这两种情况以外对再开发土地使用的单位或个人应当进行土地权属变更。原为国有土地使用权的不变。

4. 再开发的方向

经过再开发后,原为集体建设用地的土地一部分可以复垦为高质量的耕地,一部分可以成为高标准的新农村住宅或符合规划的集体企业用地,本书不考虑复垦为高质量耕地的部分。原为国有建设用地的土地变为集约度更高的国有建设用地,其利用方向可以为住宅、商服、工业等。

1.3 国内外村镇建设用地研究现状

1.3.1 国外研究动态

在欧洲,和我国建设用地再开发相关的概念主要有:可填充土地、再开发土地、空地、废弃土地等。这些概念通常被解释为未利用土地或利用不充分的土地。在美国, Ray Northam(1971)将这类土地分为自然属性缺陷土地、公司预留土地、公共机构预留土地、残余土地和基于投机需求而持有的土地五类。对于再开发土地的研究,主要集中在土地集约利用挖潜、需求量预测方法、土地市场均衡机制等方面。

1. 关于土地集约利用挖潜的研究

国外土地集约利用挖潜的研究主要集中于控制城市蔓延的过程中。梳理文献时发现,学者们认为控制城市蔓延、降低新增建设用地需求的前提是设法提高现有建成区的开发密度。对此,美国经济学家与城市学家 Anthorny Downs(2002)指出:城市增长的前提是确定城市发展边界,并提高城市发展内部的开发效率,对于界限以外的区域,开发费用全部由开发商承担;提倡积极、广泛地使用公共交通工具出行;在城市发展区域内建立专门的土地管理机构,负责管理本区域土地利用规划的执行及基础设施的建设;对于收入较低的家庭,要为其提供建筑密度较大的小型住宅。

土地集约利用即通过土地利用潜力的挖掘实现土地资源的可持续利

用,保证经济社会与生态的可持续发展。基于此,Yang A、Fonsecahe (1981)等学者提出了许多指标来评价土地开发效率(如建筑密度、容积率等)。另外,国外学者还建立了一系列综合研究模型,如 IMPEL 模型、LU/GEC-1 模型等来评价土地集约利用潜力水平。而 GPS、GIS 等分析方法的广泛使用令土地的永续利用调查变得可行。

2. 关于土地需求量与供给量预测的研究

国外学者在土地需求量预测方面探索出了比较科学的模型,如美国数学家柯布和经济学家道格拉斯共同创造出了柯布-道格拉斯生产函数,即 C-D 函数。FAO 在 BOX 和 Jen-kins(1970)提出 ARIMA 模型的基础上,构建了建设用地数量、投入的劳动数量与投入的资本数量三者之间的函数模型。美国林肯土地政策研究所在 20 世纪 60 年代引入了用地容量的概念,并利用 GIS 技术,成功预测出土地开发容量;韩国运用 GIS 技术于土地利用规划中,合理布局各类建设用地的使用;日本等其他国家也将 GIS 技术广泛运用于土地需求量的预测当中。

在建设用地供给量预测研究方面,主要集中在土地储备方面的研究。荷兰的阿姆斯特丹于 1896 年首先实行了土地储备,随后其他的西欧国家陆续采用此制度,并逐步推广至大洋洲等。不过国外对土地储备制度的研究不考虑农用地转用在内的供给。

关于土地供给预测方法,20 世纪 60 年代,西方学者的研究主要从城市空间区位及土地利用模式等方面入手,最早的关于土地用途预测模型是由美国 John Hamburg 等人对底特律城市运输数据研究时建立的。随后,城市土地利用预测模型的发展呈两大趋势,依次是:以 Braxton Harris、Donald Hill 和宾一泽西等为代表的计量经济模型,以及以英国 Wilson 的重力模型为基础发展的重力类模型。随着科学技术的发展,这两种模型的数据处理和预测功能都得到了加强,并逐渐融合,各国运用它们对城市土地供给进行预测,为量化分析城市土地管理问题提供了重要的理论基础。1970 年之后,大多数西方发达国家完成了城市分区的存储及可视化管理,将城市分区为单元,研究土地市场需求变化趋势,为以后的研究奠定了数据基础。

在土地供给管制政策研究方面,美国在城镇化过程中,人地矛盾加剧,社会、经济及生态环境问题突出,因此,为控制城市发展和保护耕地,各州采取了土地用途管制的措施,美国按地方和州对土地利用规划进行划分,通过划定城市增长线,实现分批、分期发展。二战以后,西方国家严格实行城市土地供给管制政策来规范城市规划和建设,根据管制的程度不同细分为两大类,部分城市实施刚性管制政策,政府设置了较为刚性的“市政服务边界”和“城市发展边界”,禁止这些界限外的房地产项目开发,且通过控制地块容积率上限来降低居住密度,这在一定程度上增加了城市土地的供给压力,此类城市被称为“严格土地供给城市”;还有一些城市有着较宽松的土地管制政策,且在城市开发用地方面,供给充足而富有弹性,被称为“弹性土地供给城市”。

3. 关于城市土地再开发的研究

城市土地再开发在 20 世纪 90 年代引起西方国家的关注。Brueckner(1987)和 Wheaton(1974)通过分析认为只有在再开发收益大于成本和土地当前利用价值时才可能出现城市土地的再开发。这一结论在 Munneke 对芝加哥的工业和商业用地再开发的研究以及 Helsley 对温哥华住宅用地再开发的研究中得以佐证。城市内部建设用地等土地的再开发不仅是经济问题,从可持续发展的角度看,它同时涉及基础设施领域的协调问题,网状的基础设施在某种程度上以网络的空间特征为依托。当前美国主要采取“精明增长”的方式对城市建设用地再开发。

4. 关于土地市场均衡机制的研究

20 世纪 70 年代以来,国外学者对土地市场的研究逐步走向全面,从宏观到微观,从运行到调控,由定性研究转向定性定量研究结合,逐步引入遥感、计算机、系统工程、数学模型等研究方法,大幅度提升研究结果的科学性和精确度。

(1) 土地市场供需研究

G. Cornelis Vankooten 全面分析了不同用途的土地供需和设施供给,并进行土地市场均衡模型构建;Xiang 等将多目标模型和 GIS 技术应用于土地供需预测,分析供需矛盾的诱因并提出解决对策;Bernardo

Mueller 对俄勒冈州、Drandon O. Flalevry 对德国的司徒加特、E. A. Hanushek 和 J. M. Quigley 对印度的马哈拉施特拉邦等地区均进行了实证研究,主要研究了这些地区的地块面积与土地价格之间的相互关系,以及人口与政策因素对城镇土地供需和价格的影响;日本著名经济学家野口悠纪雄在对日本地价变动背后的土地供需问题的研究中运用了一般均衡分析法及经济计量模型,并在整理了大量统计资料的基础上进行多种形式的对比分析;David E. Dowal 按市场、区域和用途对城镇土地需求进行分解,在此基础上进行开发需求的评估和城镇土地市场建模;Gerrit J. Knaap 等发现位于城镇边缘区和中心区的土地供需之间关系密切。

(2) 土地市场调控研究

Denise Dipasquale 等划分地产市场为居住和非居住物业市场,对市场与地方政府的作用关系进行分析,认为政府税收与服务对人们选址起重要作用,且影响着市场价格,从而反过来引起政府财政收入的变动;M·歌德伯戈对土地市场调控机制的研究基于多个方面,包括蛛网滞后调节模式、闲置与过度需求模式、市场均衡模式等;Gerrit J. Knaap 等认为政府主要在产权、法律、税收、环境保护、公共物品等领域对不动产市场进行干预。

(3) 土地市场监管研究

Gerrit J. Knaap 认为土地市场监管有助于改善土地利用的描述、分析、预报和决策,将永续盘存法应用于监控城镇发展中居住用地开发过程,并实证演示用兼并、分割和区划数据进行住宅用地市场活动的记录,从而对不同用途的土地供给进行监控,最终确定各区划类别的存量土地留存年数;Alain D. Lasserv 定性研究了土地市场监管问题,主要针对商业、办公及工业用地,认为通过对工业市场的就业情况、总的商业建筑面积等指标进行监控可提高规划者的工作效率。

1.3.2 国内研究现状

国内的相关研究主要集中在农村集体建设用地流转及建设用地再开发的供需分析两大方面,围绕着每一方面又展开有关流转模式、收益分配、建设用地开发供需预测、供给方式、供给模式等方面的研究。

1. 有关农村集体建设用地流转模式的研究

农村集体建设用地流转应采用哪种市场化途径,应采用哪种流转模式等问题,一直都是农村集体建设用地流转研究的热点。20世纪90年代末,国家批准了一批农村建设用地流转试点,随着各地试点的推进,学者们对试点进行研究,认为农村集体建设用地流转主要以如下形式进行。

按照流转方式及用途变化划分:

(1) 转权让利模式

转权让利模式,指在进行流转时,先由政府通过行政征地的方式将农村集体建设用地转为国有建设用地,并办理相关审批手续,政府对被征地农村集体及农户给出资金补贴的一种流转方式。其实质是将不同的产权(集体所有和国家所有)转化为同种产权(国家所有),再进行流转的一种模式,采用这种模式的地区主要有济南、宁波、温州和常州等(卢吉勇、陈利根等,2002)。

(2) 保权分利模式

保权分利模式,是指国家不再对农村集体建设用地进行征收,在保证农村集体用地所有权不变的前提下,由集体经济组织牵头,参照国有土地市场流转的方式进行流转与管理,将流转获得的土地收益分配给农民和村集体的一种流转方式。这种流转模式的基本原则是“两种产权,统一市场”,流转的各方参与主体,即政府、村集体、土地的所有权人都能享受到土地流转带来的收益。采用这种模式的地区主要有上海嘉定、安徽芜湖等(卢吉勇、陈利根等,2003;高迎春等,2007)。

(3) 两者结合模式

两者结合模式又称为区别对待模式,是指根据待流转的农村集体建设用地是否在城镇规划区内,对其进行区别对待。对城镇规划区范围内的,采用“转让权利”的模式进行流转;对不属于城镇规划区范围内的,采用“保权分利”的模式进行流转。采用这种模式的地区主要有杭州、湖州等地(李植斌,2003)。

此外,张梦琳(2008)、肖铁(2009)根据农村建设用地流转实践背景的不同,将其划分为:小城镇建设模式、乡镇企业改革模式、统筹城乡发展模