

赋权的挑战：北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施*

严雅琦

提 要 集体经营性建设用地入市是实现集体土地还权赋能、促进城乡融合发展的重要途径。然而，北京的入市试点项目在国土空间用途管制实施过程中遭遇多重挑战。构建“控制权界定土地发展权”的分析框架，依据国土空间用途管制的“规划—建设—治理”链条，将地方政府对土地开发的控制权分解为规划编制权、实施许可权、治理监督权等三大维度，明晰其运作的影响因素，由此解释入市实施挑战及其形成机制。研究发现，尽管集体土地入市促进了集体土地名义发展权的强权赋能，但地方政府的控制权行使造成集体土地实际发展权的三次弱化。此权利弱化蕴藏于发展理念转型下地方政府的多元目标兼顾困局，形成于建设指标约束下的地方财政优先导向，加深于资源反哺农村下的政府监督渗透强化。提出面向城乡融合的国土空间用途管制实施路径与配套政策优化建议。

关键词 集体经营性建设用地入市；国土空间用途管制；规划实施；控制权；土地发展权；北京

The Challenge of Empowerment: A Study on the Implementation of Territorial Space Use Regulations in the Commodification of Collective Construction Land in Beijing

YAN Yaqi

Abstract: The commodification of collective construction land is an important strategy to empower rural collectives and promote urban-rural integration. However, the pilot project in Beijing has encountered multiple challenges during the implementation of territorial space use regulations. Following the chain of planning, construction, and governance for regulating territorial spaces, this paper breaks down the local government power over land development into three components: planning, development permits, and planning governance and supervision. It then identifies factors that influence power operations, shedding light on the challenges and mechanisms of collective construction land commodification. The study reveals that although the entry of collective land into the market has reinforced the de jure development rights of collective land, the exercise of local government control power has weakened the de facto rights on three occasions. This weakening is attributable to local governments' ambition to achieve multiple goals simultaneously while the conceptual understanding of development is undergoing transformation. Under the constraints imposed by construction land quotas, local public finance concerns often take precedence, and this situation is exacerbated by the penetration of government power into investment resource allocation in rural areas. Finally, the paper provides proposals to improve regulatory implementation to promote urban-rural integration.

Keywords: commodification of collective construction land; territorial space use regulation; plan implementation; control power; land development rights; Beijing

党的二十大报告强调“坚持城乡融合发展、畅通城乡要素流动”的要求，明确了城乡融合发展的重要战略地位。土地作为保障城乡发展的关键生产要素，其权利配

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202404013
文章编号 1000-3363(2024)04-0098-07

作者简介

严雅琦，深圳大学建筑与城市规划学院助理教授，yanyaqi@szu.edu.cn

* 国家自然科学基金重大项目“面向乡村产业振兴的土地利用转型研究”（项目编号：23&ZD114）；广东省哲学社会科学规划项目“珠三角集体产业用地转型机制与对策研究：基于乡村经济治理结构的视角”（项目编号：GD24YGL24）；深圳大学2035追求卓越研究计划“区域网络协同时代绿色城市规划设计理论研究”（项目编号：2022B005）；根据“健全国土空间用途管制制度优秀论文遴选”2024年入选论文改写

置、制度安排及相应的空间治理深刻影响城乡融合与高质量发展。在我国城乡土地双轨制的背景下，集体土地长期陷于权益受限的困境，直到2015年集体经营性建设用地入市试点、2017年集体建设用地建设租赁住房试点、2019年《中华人民共和国土地管理法》相应条款的修订——“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，方才逐步推动全国层面的集体土地还权赋能进程。

集体经营性建设用地入市（下文简称“集体土地入市”）是促进城乡融合发展的重要途径，该背景下的国土空间用途管制编制与实施深刻影响生态保护与开发利用之间的关系协调以及城乡之间、乡乡之间的土地权益分配公平。据统计，截至2018年底，全国33个集体土地入市试点县（市、区）已完成入市地块1万余宗，然而作为试点区之一的北京市大兴区，从确定试点到2022年10月底仅完成入市项目17宗，面积共87.5 hm²^①，且入市地块多为低营利性的功能，由此可见其入市实施进展相对缓慢且赋能效果有待提升。如何从国土空间用途管制实施的角度解释集体土地入市面临的挑战？其形成路径与机制是怎样的？以上问题亟待研究探讨。

现阶段有关集体土地入市的研究主要测度了城乡建设用地市场一体化程度^[1]，探讨了集体土地入市对农村发展^[2]、农民土地财产性收入增长^[3]以及城市土地利用效率的影响^[4]。少数研究探讨了集体土地入市对国土空间规划的影响^[5]、入市背景下的空间规划编制方法^[6]及其面临的挑战与对策^[7]。然而相关研究多停留于规划编制的技术表层，鲜有从深层的治理视角洞察其编制、实施面临的本质挑战与形成机制。本文以集体土地入市进展相对滞后的北京大兴为例，从“权力—权利”关系出发，构建“控制权界定土地发展权”的分析框架，深入剖析集体土地入市背景下国土空间用途管制实施面临的挑战及其形成机制，并提出面向城乡融合的国土空间用途管制实施路径与配套政策优化建议。

1 分析框架构建：控制权界定土地发展权

1.1 土地发展权与控制权的内涵

土地发展权（land development rights）是指改变土地用途、提升土地利用强度以及由此获取带来的社会经济发展收益的一项重要权利^[8]。虽然我国尚未在法律层面明确界定该项土地产权能，但其一直隐性存在于围绕空间管制制定的各类空间规划与配套管理体系中^[9]。在我国城乡二元土地管理模式下，集体土地发展权长期存在模糊、残缺、弱化的特征，“集体土地入市”实际上是对集体土地发展权权能的一次强化。伴随此项土地制度改革的推进，集体土地从过去法律规定的仅能用于农村居民住宅建设、乡（镇）村企业建设、乡（镇）村公共设施 and 公益事业建设，扩大为除商品房以外的多种经营性建设，并且其使用权可以完成合法流转。

国土空间规划与管制是实现土地发展权配置的重要方式^[10]，其本质是地方乃至中央政府的控制权（control power）行使，旨在纠正土地利用市场失灵行为、避免负外部性问题^[11]。控制权的相关研究起源于企业经济学领域，其内涵解释为排他性利用和处置企业财务、人力等稀缺资源的一种决策权^[12-13]。控制权表达了组织中的权威关系，不仅适用于企业经济学问题的剖析，而且具有很强的政治经济意蕴。基于此，周雪光将控制权应用至国家治理的组织关系研究中^[14]。曹正汉、许成钢等学者更是将控制权理解作为一种社会权力，其支配对象包含社会资源和国家职能，由此将控制权应用范围扩大至宏观政治经济场景^[15-16]。

在此基础上，学界试图厘清控制权与产权之间的关系。不完全契约理论指出，现实中任何契约均无法将组织间或组织内部关系的诸多可能性全部考虑在内，由此导致契约是不完备的，契约明确规定之外的剩余控制权成为决定参与各方的激励及其相应行为的重要因素^[17-19]。基于此，许成钢指出，自认为资产的所有者，拥有和不拥有对其资产的最终的控制权，决定其是否拥有产权^[16]。曹正汉进一步强调了传统公有制经济中控制权对产权的界定作用及社会

成员对控制权掌控程度的差异^[15]。他指出，传统公有制经济对公有资产的控制权和收入分配权是在国家的名义授予下由各级行政官员来行使的，这使得具有较高级别的官员掌握了公有资产的较大的使用权和收益权，即所谓等级产权。尽管在改革后的公有制经济中，产权的界定呈现多元化的、既有资产界定产权的趋势，但仍很大程度保留控制权界定产权的特点^[15]。对于我国土地资源而言，土地公有制的制度基础奠定了地方政府始终掌握地方土地实质控制权的基调，这种资源支配模式使得地方政府在经济发展上具备广泛而深入的影响力^[20]。国土空间用途管制便是地方政府在完成土地资源配量中，实现土地控制权运作的一种重要方式。

1.2 控制权界定土地发展权的过程及其损益

在控制权界定产权的过程中，产权经历了从完整到残缺之间的变化。当产权主体拥有某物品的全部权能并可以完全按照自己的意志行使权利时，构成完整产权；当产权主体只拥有某物品的一项或几项权能，或者虽拥有全部权能但需要在一定的约束条件下行使权利时，构成残缺产权。在国土空间用途管制中，地方乃至中央政府行使对土地发展权的控制权，并通过用途管制和开发强度管制两种方式实现。这类政府管制，从公共利益来看有其必要性，但对于产权主体而言是一种产权残缺和真实的利益损失^[21]。

为进一步厘清国土空间用途管制中的控制权运作，研究借鉴周雪光^[14]将控制权分为目标设定权、检查验收权、激励分配权等三大维度的方法，通过梳理国土空间用途管制的“规划—建设—治理”全流程，将其中的控制权分为规划编制权、实施许可权、治理督察权。在现阶段村集体主体性保障渠道缺位、规划补偿标准偏低的情况下，各级政府通过国土空间用途管制中的层层控制权运作，实际构成了对农村集体行使集体土地发展权的限制，导致发展权的残缺。见图1。

具体而言，在全国人大立法完成土地发展的相关权利安排以及中央和省级

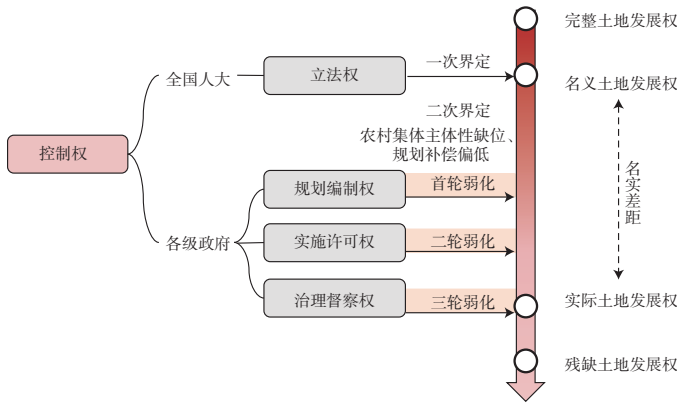


图1 控制权界定土地发展权的过程

Fig.1 The process of defining land development rights by control power

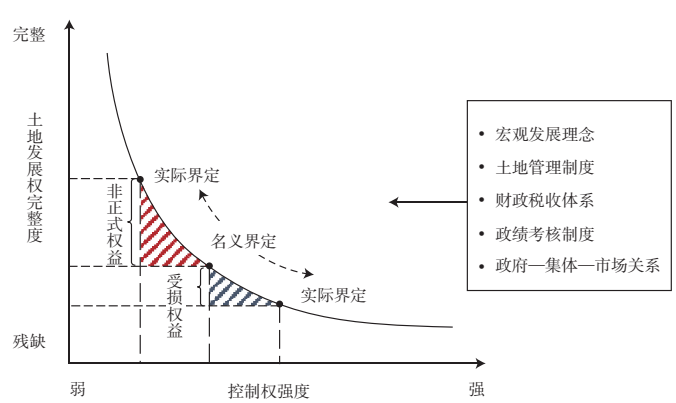


图2 国土空间用途管制中控制权对土地发展权的影响

Fig.2 The influence of control power on land development rights in the territorial space regulation

政府通过主体功能区划、省级国土空间规划等对土地发展权做出一定限制的基础上，地方政府在剩余自由裁量空间当中，通过“规划—建设—治理”全链条对农村集体土地开发加以引导乃至管控。地方政府经由体制场域中的规划编制权运作，以土地规划、土地收储和“增减挂钩”等方式隐性嵌入地权^[22]，再经由实施许可与治理监督权的运作，进一步实现对集体土地发展权行使乃至收益分配的控制。农民的产权实施空间并不在于产权清晰与否及其博弈能力，而是取决于地方政府隐性嵌入运作之下留给农民的收益空间^[22]。由此，地方政府对于集体土地开发的控制行为会对集体土地发展权的实际行使带来深远影响。当地方政府选择性地放松控制权，农村集体或可通过非正规开发的投机取巧方式夺得土地开发收益；当地方政府对集体土地发展权的控制增强而补偿条件不到位，农村集体可能面临权益受损的风险。

地方政府对集体土地发展权的控制强度会随地情、时情而变化，影响其控制强度的因素众多。相关研究表明，地方政府对农村集体土地的开发管控会受到宏观发展战略以及土地管理制度、财政税收体系、绩效考核指标等多重制度因素影响^[23-25]，并且取决于政府—集体—市场之间的主体关系^[26-27]。这一系列要素影响了国土空间用途管制过程中地方政府对集体土地发展权的实际控制强弱，导致集体土地发展权的完整度变化（图2），进而形塑了集体土地利用方式及特征。

1.3 控制权界定集体土地发展权的演变历程

我国集体土地产权经历了改革开放到2008年之间权能受限不断加深的过程，而2015年集体经营性建设用地入市试点，2017年集体建设用地建设租赁住房试点，2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》明确土地征收范围、推动建立城乡统一的建设用地市场，则拉开了向集体土地还权赋能的序幕。然而，在规划安排、实施许可和治理监督上，地方乃至中央政府对乡村集体土地开发的约束愈发严格，两者对集体土地发展权的控制不断强化。

①在规划编制上，集体土地开发需要遵循的空间规划类型从单一的土地利用总体规划到兼顾城乡规划布局要求，再到满足“三区三线”的用途管制转变。②在实施许可上，关于乡村集体土地开发审批的要求逐渐收紧，其中2008年《中华人民共和国城乡规划法》明确了乡村集体土地开发需要向有关部门申请乡村建设许可证的要求，2020年《中华人民共和国土地管理法》的修订进一步要求永久基本农田转为建设用地需由国务院审批。③在治理监督上，2006年我国建立了国家土地督察制度，2020年进一步明确由国务院授权的机构进行土地督察并细化其督察范围，不断增强在后续治理上的管控，然而在历史遗留问题上仅以广东为代表的部分省市出台了处理方案，对于剩余的大部分省市而言相关方案长期缺位。

因此，尽管在权利配置上集体土地

发展权的名义权能在近年来得到强化，但地方政府在规划安排、实施许可中的控制权以及中央派出机构在治理监督中的控制权均呈现强度扩大的特征（图3）。这种“一大一小”的变化使得农村集体权益的实现蕴藏着高度不确定性，具体取决于地方政府和中央派出机构在控制权实际运作上的表现。

2 北京集体经营性建设用地入市下的规划实施挑战与成因

2.1 集体经营性建设用地入市与国土空间用途管制概况

大兴区紧邻北京市中心城区的南部，长期以来受中心城区辐射带动的影响，区内的集体经营性建设用地规模、农村集体经济发展水平以及农村人均收入水平均呈现“北高南低”的显著空间分异特征（图4）。在北京市减量提质的发展要求下，大兴区集体经营性建设用地入市的规划实施采取了“拆还结合、镇级统筹”的办法。经过充分论证，《大兴区集体经营性建设用地入市试点规划研究》构建了“拆5建1压缩入市模式”或“劳均50m²底线保障模式”的减量实施工具箱，并采用了“就地入市”和“转移入市”两种空间安排途径。其中，“转移入市”是指将建设用地指标投放至产业集聚区或其他划定的入市集中区（图5）。在此基础上，形成土地增值收益分配的“镇级统筹”模式，部分划入“区级集体经营性建设用地入市指标统筹储备库”的指标实行“区级统筹”，通过各村集体

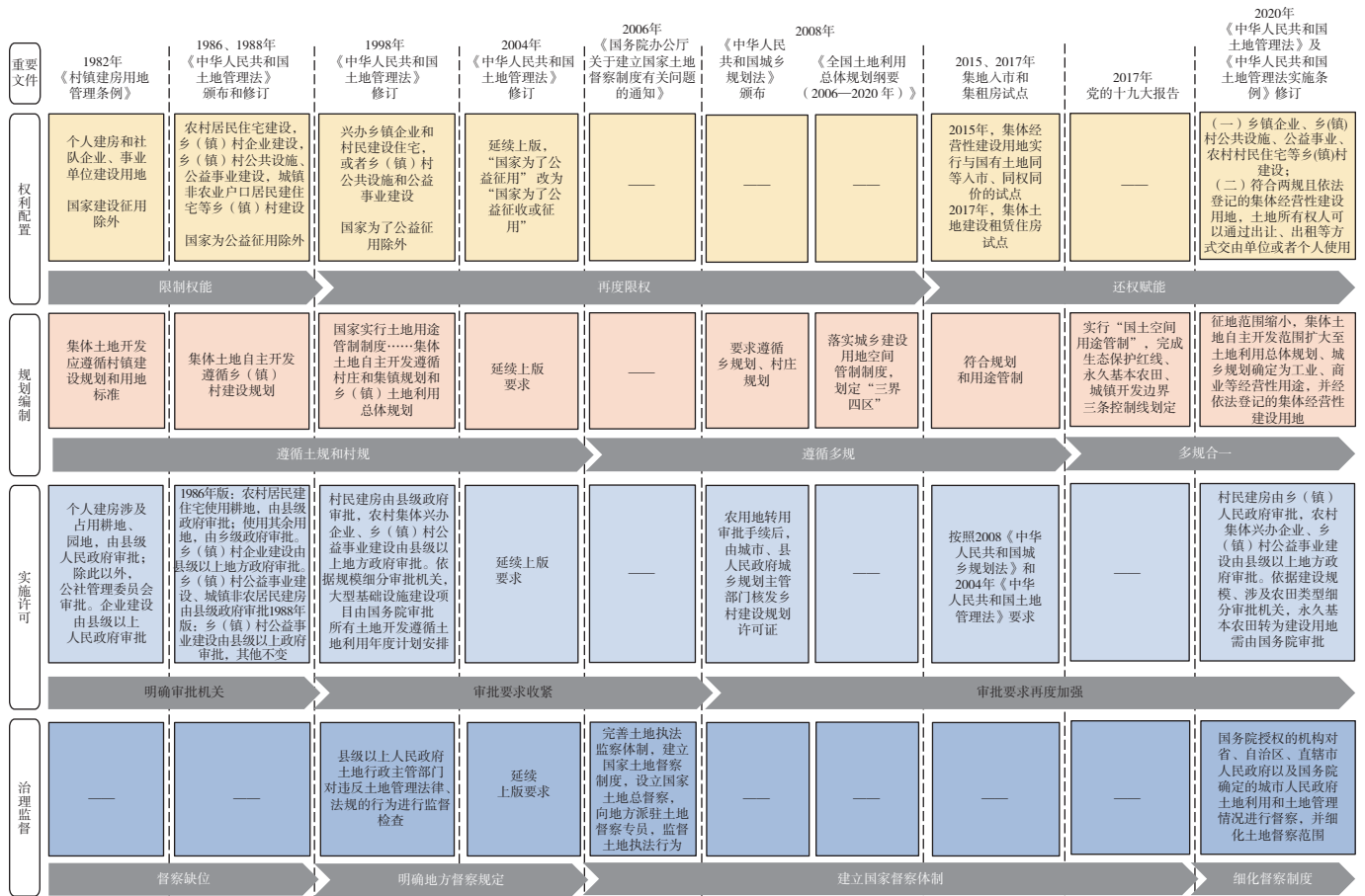


图3 改革开放以来集体土地发展权及央地政府控制权的变迁历程

Fig.3 Changes in collective land development rights and governments' control power since the reform and opening up

在镇级乃至区级范围的入股联营保证土地增值收益的村村共享。

截至2022年10月底，大兴区集体建设用地入市项目共17宗，面积共87.5hm²，主要分布在大兴区北部区位条件较好、土地市场需求相对旺盛的6个乡镇中，包括瀛海镇、西红门镇、黄村镇、旧宫镇、北臧村镇和魏善庄镇，其中瀛海镇的集体建设用地入市面积最大，占总面积的40.7%。

2.2 集体经营性建设用地入市背景下的规划实施挑战

尽管集体经营性建设用地入市的初衷在于向农村集体和农民还权赋能，大兴区的相关空间规划编制也试图以土地发展权转移的方式保障村村共享入市红利，但是市、区、镇三级政府在规划编制与实施过程中的控制权运作却导致集体土地实际发展权经历三次弱化（图6），规划实施面临集体权益受限的挑战。

2.2.1 规划编制权行使：集体土地发展权的一次弱化

在规划编制上，集体经营性建设用地入市所需遵循的空间安排、供地规模主要由区政府决定，并受到市政府把控，农村集体在其中缺少话语权。区政府组织编制了《大兴区集体经营性建设用地入市试点规划研究》，出台了一系列入市实施的政策指导。同时，集体经营性建设用地入市的指标计划每年一编，并纳入全市年度土地供应计划。然而，面对紧张的土地供应规模，集体土地入市的指标在年度计划中受到限制。此外，在区政府组织相关空间规划编制的过程中，集体经营性建设用地可入市地块的空间分布、用地规模等均在体制场域内受限。具体表现为，位于核心区域、区位条件良好的土地多被用于国有开发，而位于边缘位置、区位条件相对较差的土地多保留集体性质并用于入市出让。上述规划编制权行使下的规划安排造成了集体

土地发展权的首次弱化。

2.2.2 实施许可权行使：集体土地发展权的二次弱化

现阶段，大兴区用于入市的集体经营性建设用地多分布于北部绿化隔离地区，且用地性质确定为绿隔产业用地。根据北京市相关用地规范，绿隔产业用地允许用于除商品房开发以外的多种经营性功能，然而通过建设审批的集体土地入市项目多为低营利性、高公益性的用地功能。经统计发现，2015年至2022年10月期间，集体土地入市项目中，用于发展租赁住房的集体建设用地面积占49.2%，另有21.0%的用地发展共有产权房和市政公共服务设施，上述类型的开发均存在土地出让价格相对较低、企业投资回报周期长，税收贡献较低的特征。剩余仅29.9%的用地用于发展一次性土地出让价格较高的商业商务功能或税收长期稳定的工业仓储功能。相比之下，大兴区同期出让的国有建设用地中

43.6%、15.2% 分别用于土地出让收益较高的商品房和商业商务功能，40.3% 用于工业仓储功能，仅0.9% 出让用于公益性质的用于市政公服设施建设（图7）。在规划与建设审批环节，区政府通过控制权中的实施许可权运作，二次弱化了真实世界中的集体土地发展权。

2.2.3 治理监督权行使：集体土地发展权的三次弱化

在组织模式上，集体经营性建设用地入市采取镇级统筹模式，即乡镇政府组织协调各村集体经济组织以土地使用权作价入股，并通过“一次授权、全权委托”的方式成立镇级土地联营公司，由公司负责集体经营性建设用地的用地报批、整治开发、拆除腾退、规划建设、入市交易、合同签订、运营管理与收益分配等事项。除此以外，大兴区政府为了保障各个镇村都可参与土地改革试点并共享土地收益红利，甚至在全区范围启动利用“区级调控”办法巩固“镇级统筹”集体经营性建设用地入市的工作，通过建立区级调控指标库、区级统筹资金池及区级土地联营公司以协调各镇村利益。虽然镇级乃至区级统筹的方式保障了村村共享集体经营性建设用地入市中的土地增值收益，但是调研发现，地方政府实际上深度嵌入到镇级联营公司的运作中，农村集体主体性显著弱化。

具体而言，为了引导公司有序发展，乡镇政府官员目前兼任镇级土地联营公司的负责人。尽管乡镇政府的介入源于起步阶段政府临时承担引导角色的初衷，但是众多农村干部和村民的认知已与政府初衷有所分化。他们认为，这些集体经营性建设用地已经流转让给乡镇政府，由乡镇政府负责运营和管理，每年农村集体仅从中获得分红，不再拥有事实上的土地控制权。由此，虽然集体经营性建设用地入市使得农村集体所有的土地可合法用于更多非农用途开发，并因此具备了获得土地增值可观收益的可能性，但是镇级统筹的实施方式让农村集体感受到事实上的公权力渗透以及农村自主发展空间受压缩的威胁，形成集体土地发展权实际行使的第三次弱化。

2.3 集体经营性建设用地入市下规划实

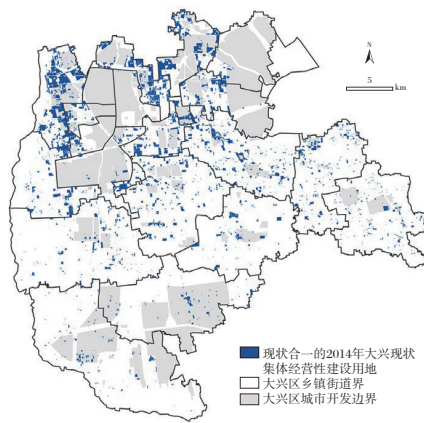


图4 2014年大兴区集体经营性建设用地分布

Fig.4 Distribution of collective construction land in Daxing District in 2014

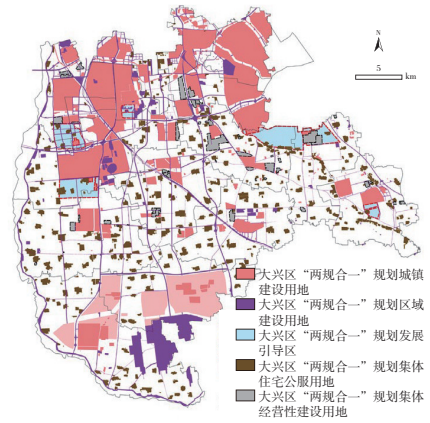


图5 2030年大兴区规划建设用地分布

Fig.5 Distribution of planned construction land in Daxing District in 2030

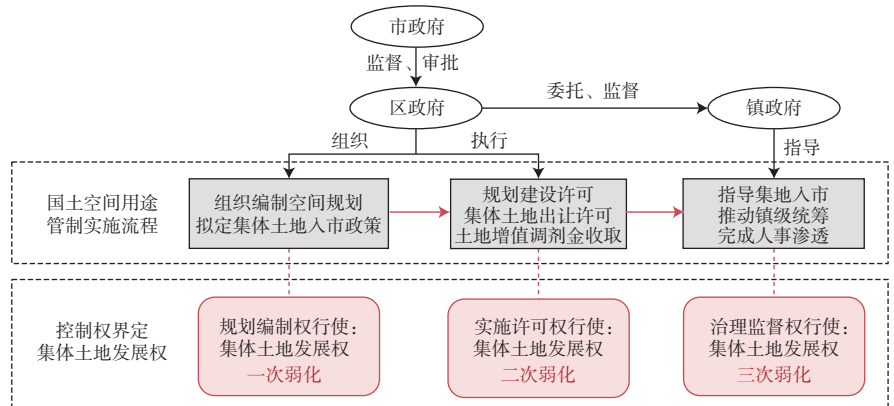


图6 集体经营性建设用地入市背景下的规划实施流程

Fig.6 Planning and implementation process of commodifying collective construction land

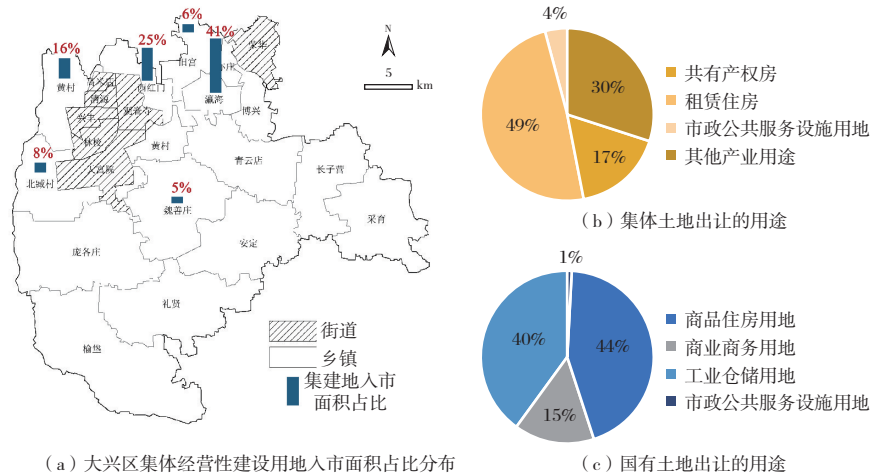


图7 大兴区集体土地入市分布及国有、集体土地出让的用途结构（2015—2022年）

Fig.7 Distribution of leased collective land in Daxing District and land use structures of leased state-owned and collective land (2015—2022)

图片来源：数据整理自北京市规划和自然资源委员会相关网上公告（<https://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/tzgg/>，截至2022年10月）

施挑战的形成机制

北京市大兴区集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制带来了集体土地发展权三次弱化的挑战，集体土地发展权权益并未得到充分彰显，与入市政策初衷（包括推动城乡融合、促进乡村振兴）存在一定背离，导致名义赋权而实际限权的差异。这些规划实施下的挑战蕴藏于发展理念转型下地方政府面临的多元目标兼顾困局，形成于建设指标约束下的地方财政优先导向，加深于资源反哺农村下的政府监督渗透强化。

2.3.1 发展理念转型下的多元目标兼顾困境

2012年，党的十八大召开标志着我国进入全面建成小康社会关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式攻坚时期，党的十九大更是对全面深化改革做出明确谋划，提出了“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，同时将生态文明建设上升至国家战略地位，其后党的二十大再次强调两大目标的重要性。除此以外，2013年底中央首次召开的城镇化工作会议更是对大城市发展提出要求，明确“严控特大城市规模”。如何在严控用地规模、强化生态文明建设的同时，推进城乡建设用地市场一体化以促进城乡融合发展，并在现行财税模式下保障地方财政有效运行？这种多元目标兼顾的发展要求成为首都北京近年面临的重大挑战。

2.3.2 建设指标约束下的地方财政优先导向

《北京城市总体规划（2016—2035年）》提出了坚持建设首善之区的标准以及优化提升首都功能、有序疏解非首

都功能，同时明确提出人口规模与建设规模“双减”目标。在此背景下，如何有效利用有限的建设用地指标成为地方政府完成空间资源配置的一大难题。尽管十八大召开以来北京市政府正在逐步扭转对土地财政的依赖，土地出让收入占地方财政收入比重有所下降（图8），但是近年来国内外严峻的经济形势加剧了地方财政压力，使其对土地财政的路径依赖再次强化。因此，尽管中央政府提出了“集体经营性建设用地入市”的试点要求，但是面对有限的建设用地指标，地方政府仍倾向于将指标用于国有土地出让，尤其是商品房和商业商务用地的招拍挂出让之中，由此获得可观的预算外收入以维持地方财政运行。“集体经营性建设用地入市”的试点项目往往采取变通的执行方式，通过在规划编制、实施许可上的控制权，将区位条件相对较差、土地出让收益较低、盈利率较低的项目通过集体土地入市的方式实现。

2.3.3 资源反哺农村下的政府监督渗透强化

伴随资源、权利反哺于农村，国家和地方权力为防止资源与权利滥用而不断加深向乡村的下沉。具体而言，自2003年十六届三中全会把统筹城乡发展列为国家五大统筹发展战略之首以来，各类支农惠农项目、财政资金向农村倾斜，与此同时党和政府进一步通过组织、人事等制度安排加强村级组织（尤其农村党支部）的建设，包括村干部基本报酬由市、区政府财政支出，并对村干部实行行政化管理等，村干部的角色认同在基层政府“代理人”与农村集体“当家人”之间摇摆^[28]。随着近年来城乡建

设用地市场一体化建设的推进，地方政府相应以多种途径强化对农村集体及其资产管理的监督。北京集体土地入市中的“镇级统筹”模式虽是兼顾村村公平的创新之举，同时通过乡镇政府人员兼任镇级土地联营公司要职的办法有效增强了政府对农村集体资产运营的监督，然而这种乡镇政府的高嵌入不可避免地带来了农村集体主体性弱化的难题。

3 面向城乡融合的规划实施路径与配套政策优化建议

政府运用法定权力干预和限制土地所有者的土地利用以符合公共利益是当今世界各主要发达国家规划管理的共识，但与此同时用途管制主要面向土地使用者和开发者，应当特别重视“程序正义”和政策激励^[29]。在我国管控导向型的规划工具和用途管制手段日渐丰富的同时，还应强调其在适应市场经济体制深化改革上的趋向^[30]。

面对集体经营性建设用地入市背景下集体土地发展权遭受三次弱化的现实挑战，应当优先从顶层设计出发，通过优化财税体系、政绩考核体系、乡村治理体系等制度安排，形成激励相容且有利于城乡融合发展的制度环境，以破除多元目标实现路径上的根源性矛盾。在此基础上，重点就国土空间用途管制中的各项环节——规划编制、实施许可、治理监督——提出优化对策如下，旨在促进地方政府控制权的自我约束，强化对农村集体还权赋能，重新彰显村民与村集体主体性。

3.1 建立集体土地入市的正负面清单，保留用途选择的弹性空间

首先，制定全市层面的集体土地开发项目正负面清单，通过正面清单优先保障乡村振兴的用地需求，通过负面清单规避用地项目可能带来的潜在风险。其次，建议各区在年度土地利用计划和土地综合整治节约的建设用地中安排一定比例的入市用地，专项用于农产品加工、冷链物流仓储、休闲农业、农业生产服务、农村电商、乡村创业创新服务等农村新产业新业态和产业融合发展，以及农村基础设施、养老服务等项目。

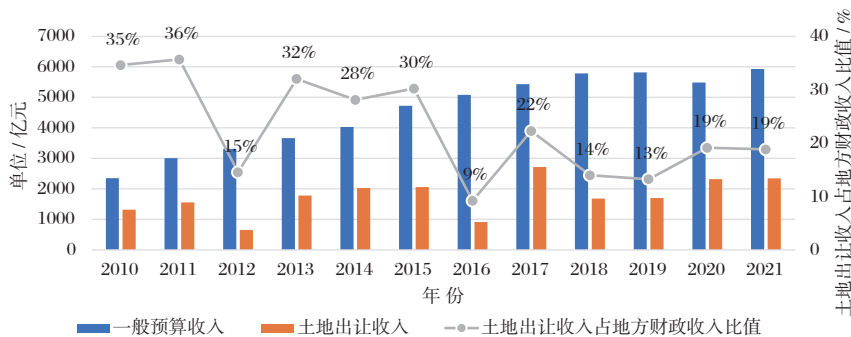


图8 北京市土地出让收入与地方财政收入关系的变化（2010—2021年）

Fig.8 Changes in the relationship between land leasing income and local financial revenue in Beijing (2010—2021)
 图片来源：数据整理统计自北京统计年鉴（2011—2022）、中国国土资源统计年鉴（2011—2022）

再次，对于利用存量建设用地支持乡村振兴产业发展成效显著、用地集约且需求量大大的行政区，市级政府给予下一年度建设指标增加的奖励。

3.2 简政放权、放管结合，形成集体土地入市的绿色通道

在明确正面清单、划定负面底线的基础上，约束地方政府在集体土地开发项目的功能安排、用地选址以及项目审批过程中的过度管制，为市场参与集体土地开发保留更多的自主空间。基于此，推动集体土地开发审批的“简政放权、放管结合、优化服务”，对于乡村振兴带动作用较大的项目，应在项目立项、规划选址、用地预审、项目方案核准审批等环节建立“绿色通道”，缩短办理时限，提高运转效率和服务质量。

3.3 借力在地型龙头企业，充分彰显村民/村集体的主体性

相比于地方政府高度干预集体土地入市中的农村集体经济组织管理运营，研究建议进一步明确地方政府权力边界，转而借力本地龙头企业，充分发挥农村集体的主体性。从北京市昌平区郑各庄村、浙江省东阳市花园村、江苏省江阴市长江村的乡村发展经验可以发现，乡村能人带领下发展起来的在地型龙头企业往往通过村民参股等方式与当地形成较强的利益联结机制，同时乡土情怀驱使下积极推动村容村貌重塑及乡村公益事业投资等工作，有效带动了乡村全面振兴。与此同时，龙头企业往往具有敏锐的市场嗅觉，并具有较强的资源配置与利用能力。因此，建议在摸查在地型龙头企业数量、分布的基础上，建立基于龙头企业带动的“跨村统筹、共同富裕”机制。由龙头企业牵头，整体统筹周边乡村的发展规划，推动乡村空间重塑，推动周边多个乡村居住空间的集中化，节余用地可用于产业发展和公益设施建设，并明确用于集体经营性建设用地入市和自主开发建设的空间范围。

注释

① 数据来源：基于北京市规划与自然资源委员会网站公布的集体建设用地入市公告统计所得。

参考文献

[1] 钟苏娟, 黄贤金. 城乡建设用地市场一体化测度及实证分析[J]. 中国土地科学, 2023, 37(8): 62-72.

[2] 曲承乐, 任大鹏. 论集体经营性建设用地入市对农村发展的影响[J]. 中国土地科学, 2018, 32(7): 36-41.

[3] 杨庆媛, 杨人豪, 曾黎, 等. 农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究: 以成都市郫都区为例[J]. 经济地理, 2017, 37(8): 155-161.

[4] 王斯亮, 陈欣. 农村集体经营性建设用地入市对城市土地利用效率的影响[J]. 中国土地科学, 2023, 37(8): 113-122.

[5] 王明田. 集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J]. 小城镇建设, 2020, 38(2): 5-9.

[6] 舒宁. 北京大兴区国家集体经营性建设用地入市改革试点探索[J]. 规划师, 2017, 33(9): 40-45.

[7] 许珊珊, 闫海. 集体经营性建设用地入市背景下的村庄规划策略探讨: 以南京市溧水区东屏街道长乐、丽山、白鹿村庄规划为例[J]. 城乡规划, 2023(2): 78-87.

[8] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.

[9] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34.

[10] 王新哲, 薛皓颖, 姚凯. 国土空间总体规划编制的关键词: 兼议省级国土空间规划编制[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 50-56.

[11] 邓红蒂, 袁弘, 祁帆. 基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 23-30.

[12] 周其仁. “控制权回报”和“企业家控制的企业”: 公有制经济中企业家人力资本产权的个案[J]. 经济研究, 1997(5): 31-42.

[13] 德姆塞茨. 企业经济学[M]. 梁小民, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.

[14] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.

[15] 曹正汉. 传统公有制经济中的产权界定规则: 控制权界定产权[J]. 经济科学, 1998(3): 29-36.

[16] 许成钢. 产权与制度基因 [EB/OL]. https://news.sohu.com/a/510760690_115571, 2021-12-22/2023-11-20.

[17] GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: a theory of ver-

tical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.

[18] HART O D, MOORE J. Incomplete contracts and renegotiation[J]. Econometrica, 1988, 56(4): 755-785.

[19] HART O D. Firms, contracts and financial structure[M]. New York: Oxford University Press, 1995.

[20] 许成钢. 政治集权下的地方经济分权与中国改革[M]//青木昌彦, 吴敬琏. 从威权到民主: 可持续发展的政治经济学. 北京: 中信出版社, 2008.

[21] 姚树荣, 赵茜宇, 曹文强. 乡村振兴绩效的地权解释: 基于土地发展权配置视角[J]. 中国农村经济, 2022(6): 23-44.

[22] 陈顺. 产权实践的场域分化: 土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J]. 社会学研究, 2021, 36(1): 203-225.

[23] 全德, 韩晴, 戴筱颀, 等. 基层治理主体对城市建成空间的影响研究: 以深圳原特区外为例[J]. 城市发展研究, 2017, 24(7): 109-117.

[24] 康晓琳, 施祖麟. 基于指标调控的土地管理运行机制研究[J]. 公共管理评论, 2013, 15(2): 76-89.

[25] 严雅琦, 梁印龙, 田莉. 基于集体土地发展权的乡村建设用地变迁机制研究: 以北京郊区D村为例[J]. 现代城市研究, 2022(3): 29-35.

[26] 冷方兴, 孙施文. 争地与空间权威运作: 一个土地政策视角大城市边缘区空间形态演变机制的解释框架[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 67-76.

[27] 田莉, 吴雅馨, 严雅琦. 集体土地租赁住房发展: 政策供给何以失灵: 来自北上广深的观察与思考[J]. 城市规划, 2021, 45(10): 89-94.

[28] 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换: 国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018, 34(1): 48-57.

[29] 于海涛, 林坚, 彭震伟, 等. “健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 1-11.

[30] 官卫华, 江璇, 杨梦丽. 国土空间规划视角下农用地用途管制方法: 以南京市为例[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 96-103.