

集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的作用机理研究

——以广东南海为实践案例

吴彩容¹, 范骏鑫¹, 黄淑慧¹, 周景¹, 廖健², 霍晓晴²

¹佛山大学管理学院, 广东 佛山

²佛山大学食品科学与工程学院, 广东 佛山

收稿日期: 2025年2月25日; 录用日期: 2025年3月6日; 发布日期: 2025年4月3日

摘要

农村土地是城乡产业、经济、社会、生态发展的重要载体, 是县域实现城乡融合的关键要素, 集体经营性建设用地入市是城乡融合发展的突破口。文章首先梳理集体经营性建设用地入市影响城乡融合发展的内在机理; 然后以佛山市南海区为案例, 分析南海集体土地入市概况及测算其城乡融合发展水平, 再剖析南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合的实践路径; 最后提出集体经营性建设用地入市促进城乡融合发展的优化方向。

关键词

集体经营性建设用地入市, 城乡融合, 内在机理, 南海实践

Research on the Mechanism of Collective Business Land Entering the Market for Integrated Urban-Rural Development

—A Case Study of Nanhai Guangdong

Cairong Wu¹, Junxin Fan¹, Shuhui Huang¹, Jing Zhou¹, Jian Liao², Xiaoqing Huo²

¹School of Management, Foshan University, Foshan Guangdong

²School of Food Science and Engineering, Foshan University, Foshan Guangdong

Received: Feb. 25th, 2025; accepted: Mar. 6th, 2025; published: Apr. 3rd, 2025

文章引用: 吴彩容, 范骏鑫, 黄淑慧, 周景, 廖健, 霍晓晴. 集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的作用机理研究[J]. 现代管理, 2025, 15(4): 8-17. DOI: 10.12677/mm.2025.154081

Abstract

Rural land is an important carrier for the development of urban and rural industries, economy, society, and ecology, and is a key element for achieving integrated urban-rural development at the county level. The entry of collective business land into the market is a breakthrough for integrated urban-rural development. This paper first outlines the internal mechanism which the entry of collective business land into the market affects integrated urban-rural development; then, using the case of Nanhai District in Foshan City, analyzes the overview of the entry of collective land into the market in Nanhai and measures its level of integrated urban-rural development, and then analyzes the practical path which the entry of collective business land into the market in Nanhai promotes integrated urban-rural development; finally, it proposes optimization directions for promoting integrated urban-rural development through the entry of collective business land into the market.

Keywords

Collective Business Land Entering the Market, Urban-Rural Integration, Internal Mechanism, Practice in Nanhai

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

新时代我国社会的主要矛盾是人们日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，其中最大的不平衡是城乡之间发展的不平衡，最大的不充分是乡村发展的不充分。2017年党的十九大报告第一次提出建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系。2018年中央一号文件进一步将坚持城乡融合发展作为实施乡村振兴战略的基本原则之一，同年发布的《乡村振兴战略规划(2018~2022年)》提出完善城乡融合发展政策体系。2020年党的十九届五中全会再次明确提出“健全城乡融合发展机制，推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力。”从2020年1月1日起，经过了长达五年试点的集体经营性建设用地可不通过国家征收直接入市，为城乡融合发展找到关键突破口。无疑，集体经营性建设用地入市改善了过去“同地”不“同权”、不“同价”的城乡二元建设用地市场体系，但集体经营性建设用地入市对城乡融合的作用机理还不甚明了，集体经营性建设用地入市对城乡融合的实践案例研究还较为欠缺。

目前关于集体经营性建设用地入市和城乡融合发展相关研究成果主要集中在如下几方面：第一，集体经营性建设用地入市方面的研究。国外学者很少针对“集体经营性建设用地入市”进行研究，因“集体经营性建设用地”是中国特有的土地制度问题。但国外学者围绕土地产权、土地流转市场等方面进行的研究成果，对本研究提供重要参考。国内学者围绕集体经营性建设用地入市路径模式(李明星[1]；吕萍[2])、入市收益分配(杨庆媛[3])、入市改革风险(夏方舟[4]；李杰[5])、入市治理保障(谭荣[6]；申端帅[7])、入市作用效果(刘慧芳[8])等方面展开大量研究。第二，城乡关系的发展演变方面研究。20世纪中期，西方国家城市发展迅速，农村主要承担粮食安全功能。20世纪60年代，以英国为首的西方国家“逆城市化”现象开始出现。20世纪70年代，西方国家的农村进一步发展，城乡经济得到融合发展。到了20世纪80年代，西方国家的制造业尤其是农村的制造业逐渐转移到亚洲东部和中国东南沿海，西方国家的农

业制造业转型为乡村旅游业,从产业上进一步与城市融合(胡书玲[9])。西方国家城乡融合过程不仅仅是产业的融合,也是社会关系、社会制度、社会文化和社会权力等多方面的融合。国内因现代城市兴起较晚,所以对城乡关系的关注更多是中华人民共和国成立后。我国城乡关系经历了从城乡二元到城乡统筹、到城乡一体化再到城乡融合发展试验区。十九大以来,城乡融合发展研究成为了热点。第三,集体经营性建设用地入市对城乡融合方面的研究。关于集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的影响,学术界并没有形成一致观点。钱忠好[10](2013)、叶兴庆[11](2014)认为农村土地入市不会必然加剧城乡发展失调;顾岳汶[12](2019)认为农村土地入市能带来乡村产业的发展、农户个体收入的增加以及乡村生态环境的改善。另有谢冬水[13](2017)、吕炜[14](2015)认为政府强干预特征的农村土地入市,会加剧人口城市化与空间城市化的失衡,扩大了城乡收入差距,掣肘和阻碍城乡融合发展。还有夏方舟[4](2014)、陈坤秋[15](2019)、徐建牛[16](2019)认为农地入市对城乡融合的作用是利弊双轨的权衡,影响方向不定。

上述文献分别对“集体经营性建设用地入市”和城乡融合展开了多方位的研究,但就“集体经营性建设用地入市对城乡融合的影响”,这一命题,无论在理论和实践上尚疏于提炼和归纳,其影响机理仍不甚明了,观点仍然不一致。同时,2021年中央一号文件提出,“把县域作为城乡融合发展的重要切入点……加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道”,从而找到了我国城乡融合发展的现实途径;2021年5月20日,中共中央、国务院发布《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,明确提出“深入探索破解城乡二元结构、缩小城乡差距、健全城乡融合发展的体制机制”,“推进以县城为重要载体的城镇化建设,推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹……”为此,文章以县域经济体广东南海区为研究对象,采用定量比较分析的研究方法,从城乡产业融合、城乡经济融合、城乡社会融合、城乡生态融合四个维度阐述集体经营性建设用地入市促进城乡融合的内在机理,然后通过收集、整理和分析相关统计数据,验证集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的作用机理。最后探究集体经营性建设用地入市促进城乡融合发展的进一步实现路径,为县域政府进一步推动集体经营性建设用地入市从而实现城乡融合提供理论依据及实践案例。

2. 集体经营性建设用地入市影响城乡融合的内在机理

2.1. 集体经营性建设用地入市影响城乡产业融合的作用机制

“城乡产业融合”是城乡不同产业的各个行业之间或某一产业内部的不同行业之间经过相互交流和渗透,通过市场方式打破边界限制而融合发展为一体的过程。马克思主义城乡关系理论认为城乡融合发展,既需要城市工业化产业体系向农村延伸,也要农业进行产业化转型,承接城市新产业要素。农村建设用地兼具承接城市产业要素和促进农业产业化转型的双重功能[17]。集体经营性建设用地是农村产业发展的载体,其入市能盘活释放乡村低效建设用地,能为农村产业发展提供土地,并以较好的市场价格优势吸引企业资本前来投资,一方面扩大乡村产业的发展边界,承接城市产业转移,使乡村地区资本积累率提高,从而带动乡村地区产业发展;另一方面,新入产业企业与原来乡村产业企业发生竞争,从而促进乡村地区本身产业的转型升级。由此,城乡产业发展要素流向按市场化发展方向合理流动,城乡产业共生共融。

2.2. 集体经营性建设用地入市影响城乡经济融合的作用机制

2020年1月1日我国允许集体经营性建设用地直接进入市场,这一入市方式的优势在于,不用经过国家的土地征收,村集体组织在遵守一定规则的前提下与用地单位进行直接对接和交易,最大程度上实现集体经营性建设用地入市的市場价值,以此为村集体和村民带来直接的财产性收入,直接增加村民收入。此外,集体经营性建设用地入市增值收益留存村集体组织部分,能不断壮大集体经济,使村民分红

长期持续，村民收入不断上涨。再有，因在地化城乡融合发展，村民获得更多非农工作机会，也因此获得更多收入分配的可能，不断缩小城乡收入差距，从而实现城乡经济融合。

2.3. 集体经营性建设用地入市影响城乡社会融合的作用机制

城乡社会融合表现在地方政府为城乡居民提供的各项基础设施和公共服务的均衡上，其中最重要的体现在教育基础设施和医疗资源设施及两者的服务上面[18]。集体经营性建设用地入市产生的增值收益，其中村集体的留存收益将用于集体经营性再投资、基础设施及生产和生活配套公益设施等方面的建设[19]，则由于集体经营性建设用地入市产生的增值收益为教育基础设施和医疗资源设施建设及两者服务的提升提供资金来源，乡村基础设施和公共服务的状况得到改善，为城乡社会融合奠定基础；此外，分配给地方政府的增值收益部分也能够直接增加政府收入，促进城乡公共资源的建设，从而实现城乡社会融合。

2.4. 集体经营性建设用地入市影响城乡生态融合的作用机制

集体经营性建设用地入市在促进城乡产业融合、城乡经济融合和城乡社会融合的同时，一方面，通过完善周边配套措施，改善乡村生活垃圾污染，降低土壤污染、土壤退化，阻止乡村水质恶化、地下水超采；修复土壤生态、建设节水灌溉设施；减少农业面源污染等措施提升乡村生态问题，优化城乡生态建设均衡，提升城乡居民的居住环境及城乡生态环境发展质量，推动城乡环境的共建共享共治，实现城乡生态融合；另一方面通过集体经营性建设用地的入市，盘活及优化利用土地资源，实现土地资源节约及人居环境优化，推动人与环境的和谐共生，促进实现城乡生态融合。

3. 南海城乡土地入市概况及城乡融合水平现状测算

3.1. 南海城乡土地入市概况

佛山市南海区位于广东省珠江三角洲腹地，东面毗邻广州市，南面接壤佛山市禅城区和顺德区，西面隔江相望的是佛山市高明区、江门市新会区和鹤山市，北面与佛山市三水区 and 广州市花都区为邻。南海区总面积 1071.55 平方公里，河涌纵横密布，淡水资源极为丰富，年平均气温为 22.2 度，自然地理状况非常有利于农业生产。

截止到 2020 年年末，南海区常住人口 366.72 万人，户籍人口 165.85 万人。辖 1 个街道、6 个镇，拥有高新技术企业 2268 家，省级工程技术研究开发中心 246 家。2020 年年末，南海实现地区生产总值 3177.5 亿元，地方一般公共预算收入 248 亿元，区域综合实力连续多年位居全国中小城市百强区第二名，勇夺 2020 全国高质量发展百强区第二名，并三度荣膺中国最具幸福感，获得“国家卫生城市”“中国优秀旅游城市”“全国区域技术创新示范城市”“广东省教育强区”及社会经济和谐发展先进城市等称号。南海区是农村改革先锋，2015 年成为全国 33 个土地改革试点地区之一，为了集体经营性建设用地入市摸索经验；2019 年成为建设广东省唯一的城乡融合发展改革创新实验区，为全省甚至全国城乡高质量融合发展探索路子。

表 1 是 2015 年、2019 年和 2020 年南海区试点期间及试点结束后农村集体土地和国有土地入市概况，从表 1 结果可以发现，南海集体用地在 2015 年时只有一宗入市，经过了五年试验，2019 年有 32 宗入市，入市的总面积为 12909.03 平方米。通过比较发现，南海在试点期间的集体土地入市宗数比国有土地少，但总入市面积比国有土地多，价格也从 2015 年刚试点入市时的 3000 元每平方米上涨到 2019 年的 6328.12 元每平方米，比国有土地入市的价格还高。2020 年是集体经营性建设用地正式入市的第一年，南海在这一年的集体土地入市数量进一步增加，共有 48 宗入市，面积共 14898.76 平方米，地块均价为 5078.34 元/平方米；国有土地入市方面，2020 年有 122 宗入市，面积 29081.74 平方米，地块均价为 8072.20

元/平方米。这在一定程度上说明南海政府采取了一系列政策措施促进城乡土地要素自由流动，通过市场力量有效配置土地资源，城乡土地市场呈现较高的一体化水平，城乡融合态势进一步提高。

Table 1. Overview of the entry of collective and state-owned land into the market in Nanhai district in 2015, 2019 and 2020
表 1. 2015 年、2019 年和 2020 年南海区集体土地和国有土地入市概况

| 年份 | 集体土地 | | | 国有土地 | | |
|------|---------|-----------|-------------|---------|-----------|-------------|
| | 地块数量(宗) | 地块面积(平方米) | 地块均价(元/平方米) | 地块数量(宗) | 地块面积(平方米) | 地块均价(元/平方米) |
| 2015 | 1 | 19286.67 | 3000.00 | 102 | 7443.00 | 3695.51 |
| 2019 | 32 | 12909.03 | 6328.12 | 200 | 8597.00 | 5148.44 |
| 2020 | 48 | 14898.76 | 5078.34 | 122 | 29081.74 | 8072.20 |

3.2. 南海城乡融合水平现状测算

影响是指变量之间作用的方向及程度，即变量 1 对另一变量 2 有促进影响还是阻碍影响及影响程度如何。就本文来说，影响是指集体经营性建设用地入市对城乡融合中哪些方面有影响，影响是促进还是阻碍及影响程度如何，因此本文首先建立城乡融合衡量指标体系。城乡融合发展过程是一个动态的复杂的系统，现有研究成果从多维度、多层次来测度其水平状态，比如张海朋等[20]、施建刚等[21]、杨亚炫[18]、赵伟[22]等从经济、社会、生态环境等多个维度测度城乡融合发展水平。在参考前人相关研究的基础上，文章拟从产业、经济、社会和生态四个维度构建县域城乡融合发展指标体系并采用熵权法得到各二级指标的权重，详见表 2。

Table 2. County-level urban-rural integration index system
表 2. 县域城乡融合指标体系

| 指标维度 | 二级指标 | 权重 |
|--------|--------------|----------|
| 城乡产业融合 | 人均 GDP (元/人) | 0.068691 |
| | 城乡人均可支配收入比 | 0.120512 |
| | 城乡人均消费支出比 | 0.098719 |
| 城乡经济融合 | 非农产业占 GDP 比重 | 0.063933 |
| | 二元对比系数 | 0.037956 |
| | 农村人均农业产值 | 0.257993 |
| 城乡社会融合 | 城乡人均教育支出比 | 0.134309 |
| | 城乡人均医疗保健支出比 | 0.076344 |
| 城乡生态融合 | 建成区绿化覆盖率 | 0.051628 |
| | 财政支出中环保占比 | 0.089917 |

文章从南海区统计局及相关年份的统计年鉴中搜索数据，运用 STATA 软件，采用熵权法测度南海在集体经营性建设用地入市试点元年、试点结束节点及正式合法入市后的 2021 年的城乡融合发展各维度的水平及综合得分，得到结果详见表 3。从表 3 得出南海城乡经济、城乡产业、城乡社会生活三个维度的融合水平具有明显提高，其中城乡经济融合维度中 2015、2019 和 2021 年的水平分别为 0.0318、0.1360、0.2527；城乡产业融合维度中 2015、2019 和 2021 年的水平分别为 0.0567、0.1352、0.1449；城乡社会生

活融合维度中 2015、2019 和 2021 年的水平分别为 0.0606、0.0731、0.0878；而城乡生态融合维度的水平则有待提高。2015 年、2019 年和 2021 年南海区的城乡融合发展综合得分分别为 0.2602、0.4183、0.5445，显示逐年提升的态势，可见南海区集体经营性建设用地入市试点以来，城乡融合发展水平取得了显著的成效。

Table 3. Calculation of urban-rural integration level in Nanhai district

表 3. 南海区城乡融合水平测算

| 年份 | 城乡经济融合 | 城乡产业融合 | 城乡社会生活融合 | 城乡生态融合 | 综合得分 |
|------|--------|--------|----------|--------|--------|
| 2015 | 0.0318 | 0.0567 | 0.0606 | 0.1111 | 0.2602 |
| 2019 | 0.1360 | 0.1352 | 0.0731 | 0.0739 | 0.4183 |
| 2021 | 0.2527 | 0.1449 | 0.0878 | 0.0591 | 0.5445 |

4. 南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合的实践路径

2015 年南海区成为集体经营性建设用地入市试点到现在已有 9 年，下面通过实地调研及相关数据资料的收集，分析南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合的实践探索路径。

4.1. 南海集体经营性建设用地入市促进城乡产业融合的实践路径

从产业维度来看，集体经营性建设用地入市主要通过盘活释放乡村低效建设用地，为产业发展提供地块，满足产业发展用地需求。南海在实践中主要通过实施集体土地整备制度和片区综合整治制度，把大量零碎土地整合为大片高质量土地，然后入市供应产业发展所需。

早在 2016 年 10 月南海挂牌成立全国首个集体土地整备中心，后又相继在区镇两级相应成立了集体土地整备机构，本着村集体经济组织自愿原则，将符合条件的集体经营性建设用地交给区镇整备中心进行整备并按市场方式入市。经过土地整备后成功入市的南海区集体经营性建设用地的建设功能能涉及城乡医疗、汽配、教育、商业社区等领域，成功的案例较多，典型的有丹灶镇的长江氢能源汽车整车项目、物流中心项目及大沥镇全球创客小镇产业社区项目等，都较好满足城乡产业用地需求，较好促进城乡产业融合。此外，南海在实践中运用地券制度将低效建设用地腾退复垦形成的指标再集中起来；同时设置房券奖励制度，将房券作为奖励方式兑现给村(居)集体经济组织，提供村(居)民的积极性，通过奖励引导产业用地连片集聚整理；然后与土地整备和片区综合整治配合起来再集中入市，为城乡融合产业融合发展提供连片产业用地，实现城乡产业融合。

Table 4. Comparison of industrial output value in Nanhai district

表 4. 南海区产业产值对比

| 年份 | 2011 年 | 2015 年 | 2019 年 | 2021 年 |
|----------------------|-----------|------------|------------|------------|
| 第一产业(万元) | 379,347 | 458,495 | 487,308 | 608,800 |
| 第二产业(万元) | 9,825,374 | 13,282,486 | 17,461,210 | 19,077,700 |
| 第三产业(万元) | 7,898,382 | 8,548,931 | 13,817,662 | 15,922,300 |
| 产业产值比(第一产业产值/二三产业产值) | 2.14% | 2.10% | 1.56% | 1.73% |

表 4 是南海区集体经营性建设用地入市前后 4 年及正式入市后两年的产业产值对比，从表 4 可见南海区的第一、第二和第三产业产值都有不同程度增长，尤其第二和第三产业增长迅猛。2011 年、2015 年

和 2019 年的农业产业产值比分别为 2.14%、2.10% 和 1.56%，2015 年是南海区成为集体经营性建设用地入市试点的年份，从农业产业产值比可以发现，南海纯农业产业产值不断降低，非农产业成为农民收入增长的重要途径，二三产业融合到农村；2021 年的农业产业产值比同样处于低位运行，说明集体经营性建设用地入市促城乡一、二、三产业融合依然在发生作用。

4.2. 南海集体经营性建设用地入市促进城乡经济融合的实践路径

从经济融合维度来看，集体经营性建设用地入市能在最大限度上释放集体土地的权能，充分实现集体土地入市的市场价值，从而增加村集体经济组织的直接收入和成员的股份分红，确保村民收入稳中有升，缩小城乡居民收入差距。根据调研数据得知，2015 年、2018 年佛山市南海区集体经济组织成员人均股份分红分别为 5172 元和 5994 元，说明集体经营性建设用地入市确实能提升村民分红收入。此外，在实践中，南海区还通过房券形式，转移村民(村集体)原物业的发展权，提升集体建设用地上的物业入市价值，使村(居)集体经济组织继续获得可持续稳定收益，从而促进城乡经济融合。

2015 年南海区成为集体经营性建设用地入市试点，当年全区生产总值为 22,289,912 万元，比 2011 年增加了 4,186,809 万元；经过了五年的试点，南海区 2019 年的生产总值为 31,766,180 万元，比 2015 年增加了 9,476,268 万元，农民人均纯收入也从 2015 年的 25,909 元，上涨到 2019 年的 36,606 元，2021 年的 43,536 元。2020 年 1 月 1 日起，集体经营性建设用地入市正式合法化，2021 年的生产总值为 35,608,900 万元。全区常住人口 2011 年为 260.78 万人，2015 年 270.56 万人，2019 年为 303.17 万人，2021 年为 371.93 万人，呈现不断攀升趋势，具体数据详见表 5。

从表 5 可得南海的集体经营性建设用地入市不仅促进南海城乡产业的发展，同时提高了农民人均纯收入的水平，也不断吸纳本地和外地人口前来就业发展，在很大程度上推动了南海的城乡经济融合发展。

Table 5. Comparison of per capita income in Nanhai district

表 5. 南海区人均收入对比

| 年份 | 2011 年 | 2015 年 | 2019 年 | 2021 年 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 生产总值(万元) | 18,103,103 | 22,289,912 | 31,766,180 | 35,608,900 |
| 农民人均纯收入(元) | 14,805 | 25,909 | 36,606 | 43,536 |
| 全区常住人口数(万人) | 260.78 | 270.56 | 303.17 | 371.93 |

4.3. 南海集体经营性建设用地入市促进城乡社会融合的实践路径

从社会融合维度来看，集体经营性建设用地入市可以通过均衡城乡基础设施和公共服务等方面来实现城乡社会融合。均衡城乡基础设施和公共服务，补齐乡村地区基础设施和公共服务短板，缩小城乡社会基础设施差距，均等化城乡公共服务，从而促进城乡社会融合。县域是联通城市和乡村的中间节点，县城基础设施建设和公共服务水平提升，能较好辐射带动周边的乡村，容易实现县镇村三级联通，从而实现县域范围内城乡社会融合。比如南海使用集体建设用地入市留存收益，在入市地块项目旁边预留九龙公园、幼儿园等配套设施建设，提升乡村周边综合发展效益，大大提升城乡社会融合水平。

表 6 是南海区集体经营性建设用地入市前后及 2021 年教育水平和城乡医疗保障情况对比，从表 6 可见南海区城乡教育水平中 2015 年的 14.25% 比 2011 年增加了 1.18%，2019 年的 16.87% 比 2015 年增加了 2.62%，说明南海区集体经营性建设用地入市后的教育水平比入市前的教育水平速度有所提升，城乡教育融合水平进一步提高；到了 2021 年，南海普通教育在校学生数仍然在持续增加。另外从表 6 城乡医疗保障情况看，南海区城乡人均医疗卫生机构床位数逐年上升，从 2011 年的 6801 个床位，增加到 2021 年的

10,074 个，城乡医疗保障水平逐渐好转，为城乡社会融合打下坚实基础。

Table 6. Comparison of education level and medical security between urban and rural areas in Nanhai district

表 6. 南海区城乡教育水平和城乡医疗保障情况对比

| 年份 | 2011 年 | 2015 年 | 2019 年 | 2021 年 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 普通教育在校学生数(人) | 340,716 | 385,604 | 511,336 | 565,752 |
| 城乡教育水平(中小学生在在校生数占总人口的比重) | 13.07% | 14.25% | 16.87% | 15.21% |
| 城乡医疗保障(人均医疗卫生机构床位数) | 6801 | 8109 | 9369 | 10,074 |

4.4. 南海集体经营性建设用地入市促进城乡生态融合的实践路径

从生态融合维度来看，集体经营性建设用地入市增加村集体的收益留存，收益留存用于提升乡村生态环境品质，改善乡村生产生活环境，促进生态资源在城乡之间均衡化配置，推动城乡生态融合。在实践中，南海区通过绿券形式，较好地解决了部分低效建设用地因面积过小、不宜复垦等原因无法通过地券立项产生指标的问题。绿券作为兑换新增建设用地指标的凭证，能很好地鼓励村民把不适宜复垦的连片农用地或零碎边角土地复绿为具有一定生态价值的绿地，截止 2023 年 7 月，南海复绿面积多达 6170 亩，建设千亩以上公园多达 12 个，桂城的千灯湖公园、大沥的九龙公园、西樵的听音湖公园、丹灶的翰林湖公园、三山新城的文翰湖公园先后建成，把昔日破旧低矮集体厂房变成环境舒适的公共活动空间，有效实现城乡生态融合。此外，南海各镇街和村居也进行了一系列人居环境整治探索，合理利用零碎的边角空间，口袋公园随处可见，城乡人居环境有了极大提升，为城乡生态融合奠定基础，促使南海成为制造业城市生态文化的典型缩影。

表 7 是南海区生态环境指标统计情况，从表 7 可得，南海的建成区绿化覆盖率从 2011 年的 42.40% 上升到 2021 年的 47.88%，人均公园绿地面积从 2011 年的 14.5 平方米上升到 2021 年的 25.2 平方米。虽然南海区节能环保支出占财政预算支出的比重有所下降，但绿化覆盖率和人均公园绿地面积都说明南海整体的生态环境改善较为明显，说明南海集体经营性建设用地入市较好促进城乡生态融合。

Table 7. Statistics of ecological environment indicators in Nanhai district

表 7. 南海区生态环境指标统计情况

| 年份 | 2011 年 | 2015 年 | 2019 年 | 2021 年 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|
| 建成区绿化覆盖率 | 42.40% | 44.40% | 46.79% | 47.88% |
| 人均公园绿地面积(平方米) | 14.5 | 18.56 | 22.50 | 25.20 |
| 节能环保支出占财政预算支出的比重 | 4.76% | 4.35% | 4.42% | 2.67% |

5. 集体经营性建设用地入市促进城乡融合的优化方向

从上述集体经营性建设用地入市影响城乡融合的机理及南海的实践路径分析发现，南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合发展还有待优化。为进一步放大集体经营性建设用地入市的改革效力，进一步推动城乡融合高质量发展，未来可从以下几方面进行优化：

第一，深入推进集体经营性建设用地入市，保障产业用地需求

集体经营性建设用地入市是对集体土地权能的深层次调整，它不仅体现在对集体经营性建设用地入市范围、路径和方式的调整与优化上，更重要的是体现在集体建设用地入市效率和入市权利的重构与赋

予上。集体经营性建设用地入市首先需要解决入市范围狭窄、入市流程复杂、入市通道不畅、入市收益分配不均等问题,通过进一步放宽集体经营性建设用地入市条件和入市范围,进一步赋予集体经营性建设用地土地权能,落实同地同价同权,让集体经营性建设用地与国有土地真正平等,集体经营性建设用地才能在城乡之间实现平等的流动,进而保障城乡产业用地需求,促进城乡融合发展。

第二,改革构建统一城乡土地用地市场体系,保证经济市场化运行

我国进行土地市场改革到现在已经有二十多个年头,城市土地市场发展良好,乡村土地市场有所突破,但整体上还没建立起有效的城乡统一土地市场运行机制,城乡土地市场仍然是割裂的,城乡土地权能、权利和权益仍然处于不平等地位。未来要进一步健全集体经营性建设用地入市政策体系,构建城乡统一的土地用地市场,尤其要落实执行集体建设用地使用权流转制度、共用登记制度、抵押融资制度,激发集体建设用地市场动力,保证城乡土地按统一市场化规则、统一的交易平台、统一的税负计算方法、统一的责任义务,从而真正活化农村建设用地资源,推动村民切实增收,促进城乡经济融合。

第三,建立完善兼顾各方的土地增值收益分配机制,确保社会融合资金来源

建立完善兼顾国家、集体、个人三方集体经营性建设用地入市的土地增值收益分配机制,提高村集体谈判能力,硬性规定集体经营性建设用地入市收益中有一定比例为村集体经济留存,确保社会融合资金来源,以便用于村内公共支出和村民教育、医疗等方面的福利保障,做到乡村基础建设升级、民生福祉改善,从而实现城乡社会融合。

第四,统筹推进集体建设用地连片入市,加速城乡生态融合升级

生态环境在一定程度上决定着区域价值,是吸引人才尤其是高层次水平人才的关键因素,也是县域城乡融合的必由之路,唯有生态城乡融合,拥有优美的生态环境,才能留得住优秀的人才和产业。未来通过统筹推进集体建设用地连片入市,要进一步做好科学合理城乡土地利用规划,解决集体建设用地零碎化的问题,构建合理的生态空间布局,加速城乡生态环境升级,实现城乡生态融合。

6. 结语

城乡融合不是一蹴而就的,而是一个不断缩小城乡差距的过程。文章从城乡产业融合、经济融合、社会融合和生态融合四个维度剖析了集体经营性建设用地入市对城乡融合的作用机制,并以广东南海为案例,剖析了南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合的实践路径,最后提出集体经营性建设用地入市促进城乡融合的优化方向。研究认为,集体经营性建设用地入市显著提高了城乡融合发展水平,具体机理为:集体经营性建设用地入市通过盘活释放低效用地,推动产业转型升级,实现城乡产业融合;通过市场化配置土地资源,增加农民财产收入并促进农民在地化就业,实现城乡经济融合;通过增加资金来源,共享城市公共服务,实现城乡社会融合;通过完善周边配套设施建设,优化乡村生产生活环境,实现城乡生态融合。集体经营性建设用地促进城乡融合的优化方向有四个:一是深入推进集体经营性建设用地入市,保障产业用地需求;二是改革构建统一城乡土地用地市场体系,保证经济市场化运行;三是建立完善兼顾各方的土地增值收益分配机制,确保社会融合资金来源;四是统筹推进集体建设用地连片入市,加速城乡生态融合升级。

基金项目

广东省哲学社会科学规划 2023 年度一般项目《集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的影响机理与实践研究——以广东省南海区为案例》(GD23CYJ19); 佛山市社科规划 2024 年度重点项目《南海、顺德省级实验区改革经验与启示》(2024-ZDBO9); 佛山市职业指导政校企联合中心服务提质升级项目(KH24255); 构建高水平的创新创业教育体系和实践平台(230818440407184)。

参考文献

- [1] 李明星, 曾艳. 集体经营性建设用地入市推动农业供给侧结构性改革的路径探索——基于郫都区改革试点的研究[J]. 广东土地科学, 2017, 16(5): 4-8.
- [2] 吕萍, 于璐源, 丁富军. 集体经营性建设用地入市模式及其市场定位分析[J]. 农村经济, 2018(7): 22-27.
- [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] 夏方舟, 严金明. 农村集体建设用地直接入市流转: 作用、风险与建议[J]. 经济体制改革, 2014(3): 70-74.
- [5] 李杰, 薛书婷. 农村集体建设用地入市改革风险及防范研究综述[J]. 理论视野, 2017(1): 85-88.
- [6] 谭荣. 集体建设用地市场化进程: 现实选择与理论思考[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 1-8.
- [7] 申端帅, 吕晓, 王柏源. 集体经营性建设用地入市中的政府角色——基于出让合同文本的分析[J]. 中国土地科学, 2019, 33(4): 34-41.
- [8] 刘慧芳, 毕如田. 集体经营性建设用地流转的外部性与社会效益研究——基于山西省泽州县的实证分析[J]. 软科学, 2017, 31(4): 90-94.
- [9] 胡书玲, 余斌, 王明杰. 乡村重构与转型: 西方经验及启示[J]. 地理研究, 2019, 38(12): 2833-2845.
- [10] 钱忠好, 牟燕. 中国土地市场化改革: 制度变迁及其特征分析[J]. 农业经济问题, 2013(5): 20-26.
- [11] 叶兴庆. 赋予农民公平分享土地增值收益权[J]. 农村经营管理, 2014(4): 26.
- [12] 顾岳汶, 吕萍. 农村土地制度改革及乡村振兴发展研究——基于产权经济学的一个分析框架[J]. 经济问题探索, 2019(9): 172-179.
- [13] 谢冬水. 土地供给的城乡收入分配效应——基于城市化不平衡发展的视角[J]. 南开经济研究, 2017(2): 76-95.
- [14] 吕炜, 许宏伟. 土地财政、城市偏向与中国城乡收入差距[J]. 财贸经济, 2015(6): 45-56.
- [15] 陈坤秋, 王良健, 屠爽爽, 等. 效率与协调: 土地市场助推城镇化发展的证据[J]. 经济地理, 2019, 39(3): 37-47.
- [16] 徐建牛, 李敢. 农地入市何以可能?——双重影响视角下农地入市案例研究[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 108-117.
- [17] 刘承昊. 新时代中国特色城乡融合研究——基于农村产业融合发展视角[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2023.
- [18] 杨亚炫. 集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的影响研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海财经大学, 2022.
- [19] 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J]. 中国农村经济, 2021(11): 35-54.
- [20] 张海朋, 何仁伟, 李立娜, 等. 环首都地区城乡融合水平时空分异及乡村振兴路径[J]. 自然资源学报, 2021, 36(10): 2652-2671.
- [21] 施建刚, 段锴丰, 吴光东. 长三角地区城乡融合发展水平测度及其时空特征分析[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2022, 33(1): 78-89.
- [22] 赵伟, 诸培新, 余杰. 集体经营性建设用地入市对城乡融合发展影响研究[J]. 中国土地科学, 2023, 37(7): 42-52.