

广东南海集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的成效与影响

孙春红¹, 吴彩容^{2*}, 范俊鑫², 黄淑慧², 周 景²

¹佛山大学农业与生物工程学院, 广东 佛山

²佛山大学管理学院, 广东 佛山

收稿日期: 2025年5月21日; 录用日期: 2025年6月20日; 发布日期: 2025年6月30日

摘 要

文章在梳理大量文献的基础上, 以县域经济体广东南海区为研究案例, 对南海集体经营性建设用地入市及城乡融合发展的情况进行分析; 然后运用熵权法剖析南海区城乡融合发展的现状, 并分析南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合发展的成效; 再分析南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合发展面临的瓶颈; 最后提出南海集体经营性建设用地入市促进城乡融合的突破路径。文章旨在进一步促进广东南海城乡融合发展, 并为其他类似城市的城乡融合路径提供参考。

关键词

集建地入市, 城乡融合发展, 广东南海, 成效

The Effectiveness and Influences of the Market Entry of Collective Commercial Construction Land on the Urban-Rural Integration Development in Nanhai, Guangdong

Chunhong Sun¹, Cairong Wu^{2*}, Junxin Fan², Shuhui Huang², Jing Zhou²

¹School of Agricultural and Biological Engineering, Foshan University, Foshan Guangdong

²School of Management, Foshan University, Foshan Guangdong

Received: May 21st, 2025; accepted: Jun. 20th, 2025; published: Jun. 30th, 2025

*通讯作者。

文章引用: 孙春红, 吴彩容, 范俊鑫, 黄淑慧, 周景. 广东南海集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的成效与影响[J]. 可持续发展, 2025, 15(6): 171-181. DOI: 10.12677/sd.2025.156175

Abstract

Based on the collation of a large amount of literature, this article takes the county-level economic entity, Nanhai District in Guangdong Province, as a research case, and analyzes the market entry of collective commercial construction land in Nanhai and the general situation of urban-rural integration development. Then, it measures the current situation of urban-rural integration development in Nanhai District by using entropy weight method and analyzes the effectiveness of the market entry of collective commercial construction land in Nanhai in promoting urban-rural integration development. Furthermore, it explores the key bottlenecks faced by the market entry of collective commercial construction land in Nanhai in promoting urban-rural integration development. Finally, it puts forward the breakthrough paths for the market entry of collective commercial construction land in Nanhai to promote urban-rural integration. This article aims to further promote the urban-rural integration development in Nanhai, Guangdong, and also provides a reference for the urban-rural integration paths of other similar cities.

Keywords

Market Entry of Collective Construction Land, Urban-Rural Integration Development, Nanhai in Guangdong, Effectiveness

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

城乡关系是现代化社会发展必须妥善解决的重大问题。新中国成立以来,我国的城乡关系变化是一个动态演进的过程(方创琳, 2022) [1], 从改革开放前的集中力量优先发展城市, 到改革开放至 90 年代末的城乡关系逐步缓和、农村得到部分恢复的城乡关系, 再到城乡关系一体化发展战略, 最后到十九大以来提倡的城乡融合关系。学界和实践界都在探索城乡融合的有效路径, 其中利用集体经营性建设用地(下文简称“集建地”)入市推进城乡融合发展已引起重视(王克强等, 2023) [2]。陈坤秋等(2019)的研究表明, 城乡要素自由流动(集建地入市是城乡要素自由流动的一种方式)是城乡融合发展的本质要求, 促进城乡要素自由流动能推动城乡融合和发展[3]。张晓山(2021)认为, 土地制度改革是促进城乡融合的关键路径[4]。顾岳汶等(2019)的研究表明, 集建地入市对农村的产业发展、农民的收入增加、农村生态环境的改善及农村社会保障水平的提升都有促进作用[5]。王克强等(2023)认为, 集体经营性土地入市是促进城乡融合发展的重要途径[2]。

通过梳理不难发现, 学界对集建地入市推动城乡融合发展的理论研究逐渐增多, 但现有文献较少涉及集建地入市促进城乡融合发展的案例形式的实证, 此外也较少以县域角度来研究集建地入市对城乡融合发展影响成效的文献。基于广东南海作为一个县域经济主体, 历年 GDP 成绩都十分耀眼, 各项战略制度的实施和改革经验的累积都跑在全国前列, 加上 2015 年成为广东省唯一一个被赋予农村集建地入市改革试点地区, 2019 年又被广东省委深改委批准为城乡融合发展改革创新实验区, 因此, 文章以土地制度改革及城乡融合经验丰富的南海区为研究对象, 先对广东南海集建地入市和城乡融合发展概况进行梳理; 然后通过构建城乡融合发展指标体系测算南海区城乡融合发展的现状, 并分析南海集建地入市促进城乡融合发展的影响和成效; 再深入挖掘南海集建地入市促进城乡融合发展面临的瓶颈; 最后提出南海集建地入市促进城乡融合的可行路径。

2. 广东南海集建地入市和城乡融合发展概况

2.1. 广东南海概况

广东省南海区历史悠久，秦代属南海郡，隋朝(公元 590 年)始置南海县，是岭南文化重要发源地之一，教育先进、贤达辈出；2002 年成为佛山市辖区，现辖桂城街道、里水镇、九江镇、丹灶镇、大沥镇、狮山镇和西樵镇。南海区位于珠江三角洲腹地，地处广东省中南部、佛山市东南部，东与广州市相邻，南与顺德区相接，西与三水区和高明区相连，北与禅城区相接，是广佛同城化的中心区域。区内辖管面积约 1071.5 平方公里，地形以平原为主，河网密布，属珠江三角洲水乡地貌。

截至 2023 年年末，南海户籍人口 179.78 万，常住人口 367.54 万[6]。南海区经济实力强劲，2023 年生产总值接近 4000 亿元，同比增长约 4.3%，延续了 10 年都是全国百强区第二名的好成绩。纺织、五金、陶瓷、铝型材等传统制造业根基深厚；新材料、新能源汽车、电子信息、生物医药等新兴高新技术产业发展迅猛；民营经济活跃；金融服务优势凸显。南海区交通网络发达，轨道交通、公路交通、航运交通便利。旅游资源丰富，生态保护良好，河涌治理到位，乡村振兴示范优势明显。

总之，南海区文化底蕴深厚，以制造业立区，民营经济活跃，凭借优越的区位、完善的产业配套和持续的创新驱动，正加速向城乡融合高质量发展迈进。

2.2. 广东南海集建地入市概况

早在上世纪 80 年代，南海区即凭借优越的区位条件，迅速发展工业化和民营经济，导致农村集体建设用地不断被征用。随即南海对农村土地产权进行探索，1992 年南海就率先设立农村股份合作制[7]，开展农村集体产权制度改革的探索，将农村集体土地按股份量化到农户，规定增人不增地、减人不减地，同时设立村集体经济组织，为集建地入市奠定了基础。在南海农村集建地入市试点前，广东已经对集建地入市流转进行了十多年的改革尝试，比如广东省政府早于 2003 年发布《关于试行农村集体建设用地流转的通知》[8]，2005 年发布《广东省集体建设用地流转管理办法》[9]。南海作为改革的弄潮儿，在 2009 年开始“三旧”改造，对集建地流转进行尝试。这些都为南海农村集建地入市试点改革打下了基础。

2015 年 2 月，南海成为集建地入市试点城市，在入市试点以前其土地利用现状情况为：农用地面积 617,805 亩，占土地总面积的 38.4%，其中耕地面积为 184,155 亩，园地面积为 64,050 亩，林地面积为 102,345 亩，牧草地面积为 75 亩，其余农用地面积为 267,180 亩；建设用地面积 810,675 亩，占土地总面积的 50.4%，其中城乡建设用地面积为 696,960 亩；其他土地面积为 178,845 亩，占土地总面积的 11.1%。集建地入市试点结束之际，即 2019 年底，佛山市南海区累计入市地块 135 宗，土地面积 220.41 公顷，成交总金额 116.5 亿元；抵押融资地块 53 宗，抵押土地使用权面积 70.2 公顷，抵押价值 34.1 亿元；整备地块 5 宗，面积 18.87 公顷；片区综合整治项目 2 个，面积达 323.87 公顷。到了 2022 年，南海区全年土地入市交易额超百亿元，占广东省集体土地入市交易总额的较大比重。截至 2022 年年底，南海区已累计入市集建地超 400 宗，面积逾 1.5 万亩，土地入市规模和金额居全国前列，大大推动了南海区城乡融合进程。

2.3. 广东南海城乡融合概况

南海区城乡关系的演进与南海土地制度改革进程密不可分，土地制度的不断创新是推动南海城乡融合形态演进和进化的关键驱动力，因此南海城乡关系的演进正是土地制度创新所推动。按照土地制度改革时间的先后顺序，把南海自 1978 年改革开放以来的城乡关系发展划分为三个阶段。

第一阶段：集体土地上开启工业化阶段。1992 年之前，南海的集体土地已呈现遍地小厂房的现象，集体土地为农村的工业发展提供了充足的土地保障，农村工业迅速崛起。1992~2007 年间，南海农村为了更好地发展工业，创新性实施了农村土地股份制改革，具体做法是村集体将原来承包到农户手头上的土地集中

起来,并折算成股份,成立土地股份合作组织,由村集体和土地股份合作组织对收归的村民土地进行统一开发、出租和招商引资,而村民则凭股份分红,进一步加快乡村工业化发展步伐。这个阶段的城乡关系主要体现在推动地方的工业化建设。集体土地上工业化过程中,农村土地股份制改革极大地满足了南海工业化用地瓶颈,不只让村民分享了农村工业化发展的成果,也有效防止出现城乡发展差距过大的现象,反倒是藏富于村的趋势十分明显,这也是南海城乡关系发展的独特之处,即工业化是从农村开始的。

第二阶段:乡村带动城市化发展阶段。南海的工业化是在乡村开始的,当工业化发展到农村包围城市之时,南海面临城市化发展不足,城市形态水平低的问题,严重制约着南海吸引高层次人才及产业的转型升级。因此,2008~2014年期间,南海实施“三旧”改造改革,以解决南海城市化过程中的土地来源和城市建设的资金来源问题,进一步推动土地制度的权属改革、利益分配改革和功能规划改革,推动城市的集聚发展。南海城市化发展过程是借助乡村力量带动的,这是其他城市所少见的,由此可见,南海乡村始终没有被落下,反倒是一直在蓬勃发展中。

第三阶段:城乡关系渐进融合发展阶段。2015至2019年南海集体土地入市试点期间,不仅为现代产业腾出空间,还为城乡土地要素的自由流动打下基础。2019年南海区成为广东唯一一个以县域为范围的城乡融合创新改革试点[10],标志着南海区全面进入城乡融合发展改革创新阶段。2020年至今南海成为全域土地综合整治试点,进一步为广东省县域城乡融合发展探索新路径。

由此可见,南海的城乡关系演变是随着土地改革创新相并而行的,走的是农村包围城市的发展路径,先从农村工业化开始,当农村工业经济发展到一定阶段后,发现城市水平较差,难以吸引高端人才、难以提升产业业态时,着手集聚力量提升城市化水平和城市形态,再到城乡融合发展平衡阶段。

3. 广东南海集建地入市对城乡融合发展的影响与成效

广东南海集建地入市对城乡融合发展的影响主要表现在以下四方面:第一,集建地入市,能缩小城乡居民收入差距,从而推动经济维度上城乡融合发展。第二,集建地入市,能促进城乡土地要素自由流动,从而推动产业土地要素维度上城乡融合发展。第三,集建地入市,能促进城乡社会保障和公共服务水平均衡,从而推动社会维度上城乡融合发展。第四,集建地入市,能促进城乡生态环境治理一体化,从而推动生态维度上城乡融合发展。下面通过构建城乡融合发展水平测量的指标体系,测算南海城乡融合发展水平,分析南海2014年以来集建地入市在推动城乡经济融合、城乡产业用地融合、城乡社会融合和城乡生态融合的影响与成效。本部分内容为三方面:构建城乡融合发展指标体系、测量方法和数据来源、南海集建地入市促进城乡融合发展成效。

3.1. 构建城乡融合发展指标体系

虽然中央2015年才公布集建地入市试点城市,但因2014年南海已经为试点工作的顺利开展做了大量的前期工作和实践,所以,选取的时间起点是2014年,又因南海区的统计年鉴当前最新的是2022年的,因此我们测算南海城乡融合发展水平的时间区间是2014~2022年。文章参考了刘守英、Liu等学者的观点,把城乡融合划分为城乡经济融合、城乡产业融合、城乡社会融合和城乡生态融合四个方面。具体的指标体系见表1。

3.2. 测量方法和数据来源

熵权法是一种相对客观的赋权赋值法,不是直接按照变量本身数值的大小进行运算,而是根据各指标的变化程度,运用信息熵计算出各指标的熵权,再使用熵权对各指标的权重进行修正,从而得到较为客观的指标权重,可以有效避免主观赋权的不准确性。通常来说,按照熵权法的逻辑原理,当信息熵越小,说明特定指标值的变化程度越大,则其提供的信息量越多,在综合评价中所能起到的作用也越大,

其权重也就越大，反之，则其权重也就越小。

Table 1. Evaluation index system for urban-rural integration development level in Nanhai District
表 1. 南海区城乡融合发展水平评价指标体系

维度	测量指标	测量方法
城乡经济融合	人均 GDP (元/人)	GDP 总值/总人数
	城乡人均可支配收入比	城镇居民人均可支配收入/农村居民人均可支配收入
	城乡人均消费支出比	城镇居民人均消费支出/农村居民人均消费支出
	非农产业占 GDP 比重	第二三产业 GDP/GDP 总值
城乡产业融合	二元对比系数	(第一产业产值/第一产业从业人员)/(第二三产业产值/第二三产业从业人员)
	农村人均农业产值	农业总产值/农村总人口
城乡社会生活融合	城乡人均教育支出比	城镇居民人均教育消费支出/农村居民人均教育消费支出
	城乡人均医疗保健支出比	城镇居民人均医疗保健消费支出/农村居民人均医疗保健支出
城乡生态融合	建成区绿化覆盖率	建成区绿化覆盖率
	财政支出中环保占比	环保支出/财政总支出

熵权法广泛应用于各个领域，并且对于各种不同类型的数据均适用。本部分在对南海区城乡融合发展评价指标体系中各维度下的分指标的权重进行赋权，采用的就是熵权法，能使客观度和准确度较其他方法大大提升。数据来自 2014~2022 年的《南海区统计年鉴》《南海区国民经济和社会发展统计公报》等政府公开发布的资料。

3.3. 广东南海集建地入市促进城乡融合发展的成效

本部分采用 2014~2022 年南海区的数据，运用熵权法测算南海集建地入市以来对南海城乡经济融合、南海城乡产业用地融合、南海城乡社会融合、南海城乡生态融合等方面的发展影响成效。首先采用熵权法，运用南海区 2014~2022 年期间的统计数据来测算各指标的权重，经软件 STATA 的测算，权重结果见表 2。

Table 2. Weights of urban-rural integration indicators in Nanhai District
表 2. 南海区城乡融合指标权重

指标	权重
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
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
城乡人均教育支出比	0.134309
城乡人均医疗保健支出比	0.076344
建成区绿化覆盖率	0.051628
财政支出中环保占比	0.089917

接着对南海集建地入市以来，也即 2014~2022 年以来南海集建地入市促进城乡融合发展的成效进行测度，结果详见表 3、图 1 及图 2。

由表 3 南海集建地入市促进城乡融合发展各维度的综合得分和图 2 南海集建地入市促进城乡融合综合得分折线统计图可知，除了 2016 年的得分比上一年的得分稍微回落一点外，其他年份都是上涨的，综合得分由 2014 年的 0.1396 上升为 2022 年的 0.7793，说明南海集建地入市促进城乡融合发展的效果明显。从图 1 的 2014~2022 年南海集建地入市促进城乡融合各维度得分折线统计图看出，南海集建地入市促进南海城乡经济、城乡产业、城乡社会的融合指数都呈现出波动增长的趋势，但城乡生态融合在 2017 年下滑较大，到 2022 年数值仅为 0.0516，只比 2014 年增加了 0.0117，说明南海的城乡生态融合还有比较大的改善空间。下面详细分析南海集建地入市促进城乡融合各维度发展的成效。

Table 3. Effectiveness measurement of market entry of collective construction land in Nanhai District to promote rural-urban integration development

表 3. 南海集建地入市促进城乡融合发展的成效测度

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
2014	0.000288	0.0332	0.0665	0.0399	0.1396
2015	0.0318	0.0567	0.0606	0.1111	0.2602
2016	0.0495	0.0595	0.0496	0.0928	0.2514
2017	0.0748	0.0878	0.0604	0.0583	0.2814
2018	0.1211	0.1018	0.1107	0.0680	0.4016
2019	0.1360	0.1352	0.0731	0.0739	0.4183
2020	0.1945	0.1120	0.0842	0.0669	0.4575
2021	0.2527	0.1449	0.0878	0.0591	0.5445
2022	0.2879	0.2979	0.1418	0.0516	0.7793

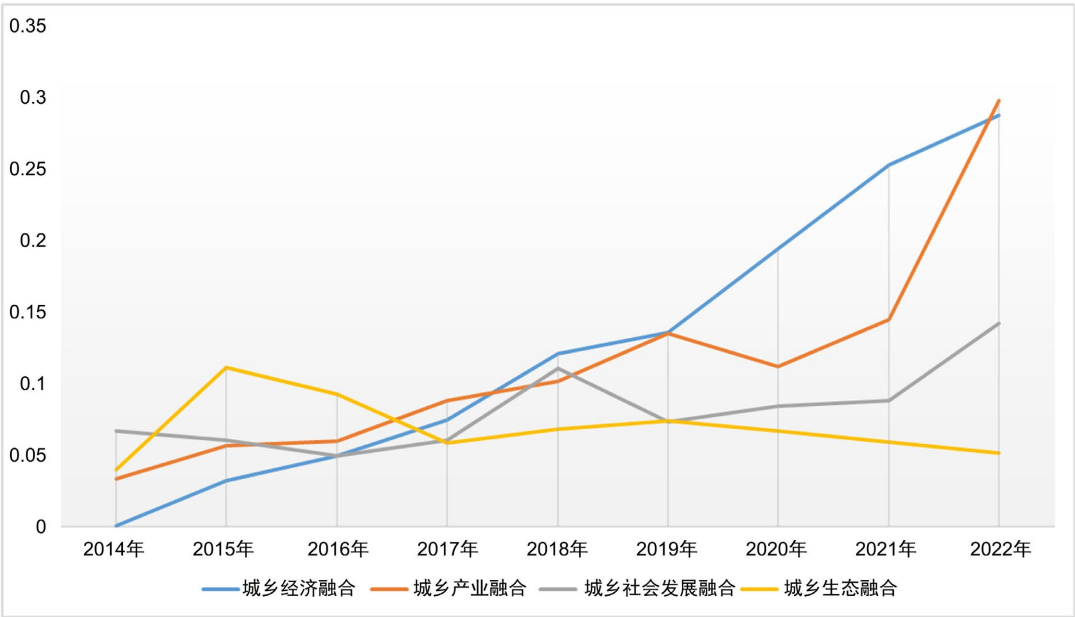


Figure 1. Line chart of the development level of each dimension of urban-rural integration promoted by the market entry of collective construction land in Nanhai District from 2014 to 2022

图 1. 2014~2022 年南海集建地入市促进城乡融合各维度发展水平折线统计图

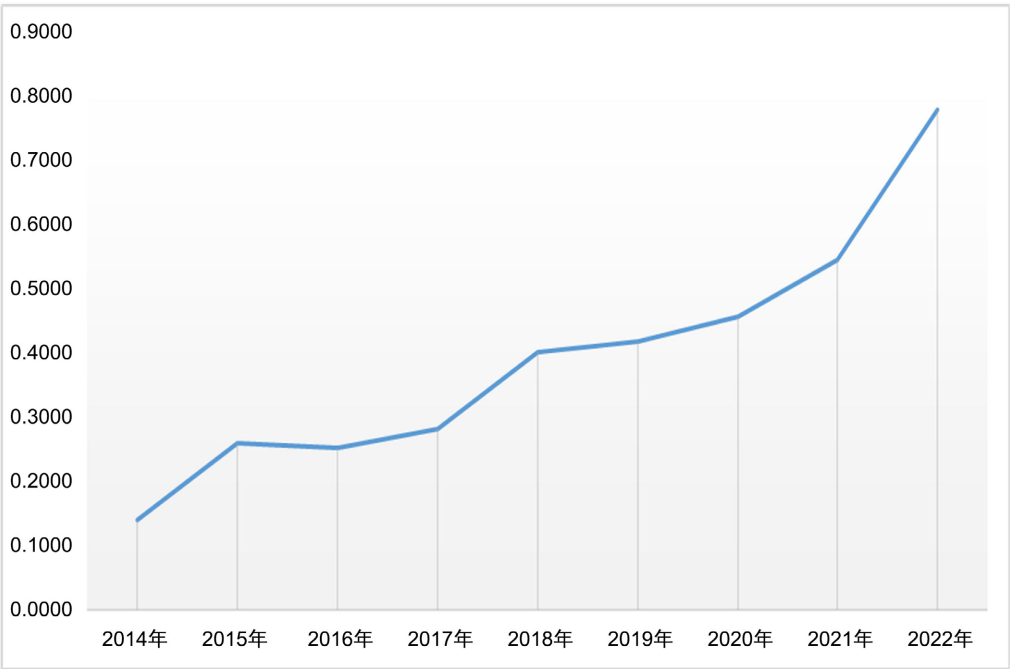


Figure 2. Line statistics of the comprehensive development level of urban-rural integration promoted by the market entry of collective construction land in Nanhai District from 2014 to 2022
图 2. 2014~2022 年南海集建地入市促进城乡融合综合发展水平折线统计

1、南海集建地入市促进城乡经济融合发展

从表 3 和图 1 的结果显示,南海集建地入市以来,南海城乡经济融合的整体水平从 2014 年的 0.000288 上升到 2022 年 0.2879。在表 4 中,南海区人均 GDP 由 2014 年的 70,176 元增加至 2022 年的 101,178 元,但在 2020 年的南海区人均 GDP 比 2019 年有所回落,2020 年是疫情暴发的第一年,各行各业都受到程度不同的影响。南海城乡人均可支配收入比由 2014 年的 1.5593 降低至 2022 年的 1.4532。总的来看,从南海区集建地入市以来南海区的城乡经济融合水平提高趋势明显,人均 GDP 除了 2020 年有所回落外,其他年份都是增加的,说明南海区的经济发展状况态势向好,城乡融合发展的进程持续加速。此外,南海区的城乡居民人均可支配收入比、城乡居民人均消费支出比每年都有所降低,说明这两项指标值的差距逐年缩小,城乡经济融合水平程度逐年提高。

Table 4. Data of measurement indicators for urban-rural economic integration level in Nanhai District from 2014 to 2022
表 4. 2014~2022 年南海城乡经济融合水平的衡量指标数据

年份(年)	人均 GDP(元/人)	城乡人均可支配收入比	城乡人均消费支出比
2014	70,176	1.5593	1.6840
2015	75,352	1.5496	1.6515
2016	79,423	1.5456	1.6365
2017	83,900	1.5395	1.6065
2018	85,405	1.5316	1.4867
2019	88,419	1.5265	1.4782
2020	85,362	1.4787	1.4396
2021	96,406	1.4664	1.3697
2022	101,178	1.4532	1.3355

2、南海集建地入市促进城乡融合发展

表 3 和图 1 的结果显示，南海集建地入市以来，南海区的城乡产业融合从 2014 年的 0.0332 上升到 2022 年的 0.2979，总体呈上升趋势；有所回落的只有 2020 年，从 2019 年的 0.1352 降低到 2020 年的 0.1120，其他年份都比上一年提升。如表 5 所示，南海区二、三产业也即非农产业占 GDP 比重由 2014 年的 0.9780 增至 2022 年的 0.9822，虽然增幅不算大，但要看到二三产业所占比重在 2014 年是 97.82%，占比依然很高。二元对比系数由 2014 年的 0.4081 波动上升至 2021 年的 0.4956，2022 年飙升至 0.7583；农村人均产值由 2014 年的 6.0929 波动上升到 2021 年的 8.5993 万元/人，2022 年飙升至 14.8857 万元/人。总的来看，这三项指标均呈增长趋势，尤其是二元对比系数和农村人均农业产值在 2022 年呈现猛增态势，表明南海集建地入市以来南海区的产业融合水平有很大的提升。

Table 5. Data of measurement indicators for the integration level of urban and rural industries in Nanhai District from 2014 to 2022

表 5. 2014~2022 年南海城乡产业融合水平的衡量指标数据

年份(年)	二、三产业占 GDP 比重	二元对比系数	农村人均农业产值
2014	0.9782	0.4081	6.0929
2015	0.9794	0.4659	6.6749
2016	0.9800	0.4100	6.3847
2017	0.9832	0.3528	6.0780
2018	0.9835	0.3684	6.5047
2019	0.9847	0.4243	7.4453
2020	0.9836	0.4658	7.1333
2021	0.9829	0.4956	8.5993
2022	0.9822	0.7583	14.8857

3、南海集建地入市促进城乡社会融合发展

城乡社会融合包括城乡医疗保健、城乡教育、城乡基础设施、公共服务均等化等方面内容，但由于数据的可得性，文章选取城乡人均教育支出比和城乡人均医疗保健支出比来衡量。表 6 是南海集建地入市以来，南海区城乡社会融合发展水平的详细数据。

Table 6. Data of measurement indicators for the level of urban-rural social integration in Nanhai District from 2014 to 2022

表 6. 2014~2022 年南海城乡社会融合水平的衡量指标数据

年份(年)	城乡人均教育支出比	城乡人均医疗保健支出比
2014	2.5132	1.2381
2015	2.7109	1.1716
2016	2.8087	1.1899
2017	2.7063	1.1749
2018	2.3950	1.0205
2019	2.4470	1.2310
2020	1.9814	1.4057
2021	1.7527	1.5035
2022	1.1929	1.4559

表 3 和图 1 的结果显示,南海集建地入市以来,南海区的城乡社会融合从 2014 年的 0.0665 上升到 2022 年的 0.1418, 总体呈现波动上升趋势。从表 6 得知,南海城乡医疗保健支出比由 2014 年的 2.5132 波动下降至 2022 年的 1.1929,说明南海城市和农村之间的医疗保障水平差距缩小了,但差距依然存在。城乡人均教育支出比从 2014 年的 1.2381 波动降低到 2018 年的 1.0205,降到了几乎城乡完全均等的水平,但到了 2019 又飙升到 1.2310,到了 2022 年升到了 1.4559,表现出城乡教育从降低再到重新升高的过程,说明近年来南海城乡教育差距出现增大的趋势。总的来说,南海的医疗和教育水平总体不错,但是南海城乡之间的医疗和教育支出仍然存在差距。

4、南海集建地入市促进城乡生态融合发展

表 3 和图 1 的结果显示,南海集建地入市以来,南海区的城乡生态融合从 2014 年的 0.0399 上升到 2022 年的 0.0516,八年来的上升幅度不大,且在 2015 年达到最大值 0.1111,其他年份总体呈现波动下降趋势,说明南海城乡生态融合还有较大的改善空间。由表 7 可知,南海区城乡生态融合发展水平中的建成区绿化覆盖率在小幅度波动中呈现上涨趋势,覆盖率从 2014 年的 41.97%提升到 2022 年的 47.90%,这表明南海区的建成区绿化覆盖率逐年进步,生态环境逐年改善,生态宜居宜业水平逐渐上升。而南海区的环保支出占财政支出的比重波动中有降低趋势,2015 年占比 8.6%达到了顶峰,其后下降至 2022 年的 2.11%,南海环保支出有所减少,这可能与 2015 年前的三旧改造有关,通过大力度地对三旧进行改造,由此提升土地价值,产业也随之升级,各种污染性行业大量迁移出去,是导致环保支出占比降低的很重要原因,但总体来说,南海集建地入市以来,南海生态融合水平还有很大的提升空间。

Table 7. Data of measurement indicators for the level of urban-rural ecological integration in Nanhai District from 2014 to 2022

表 7. 2014~2022 年南海城乡生态融合水平的衡量指标数据

年份(年)	建成区绿化覆盖率(%)	财政支出中环保占比
2014	41.97	4.99
2015	44.4	8.60
2016	44.17	7.43
2017	45.35	4.20
2018	45.78	4.63
2019	46.79	4.42
2020	46.96	3.80
2021	47.88	2.67
2022	47.9	2.11

4. 广东南海集建地入市促城乡融合发展面临的关键瓶颈

城乡融合是一个系统工程,南海抓住土地改革作为突破口,从农村集体用地入市开始,构建物理空间融合,然后衍生出产业融合、人才融合、服务融合以及其他方面的全面融合。而土地融合是关键,南海在城乡融合过程中的土地融合突破阶段还存在一定的瓶颈。自 2020 年 1 月 1 日起,农村集建地合法入市,这为城乡融合的土地流转提供了制度保障,但在促进城乡融合发展过程中仍然存在瓶颈问题。

4.1. 集体地块零碎低效,整合入市难度大

南海土地股份合作制改革之初便一直保留并承认了土地的集体归属,发展到现在各村的地块呈现零

碎状态，土地利用低效粗放，集体地块整体零碎低效，比如，在 2021 年武汉大学联合华南理工大学的调研得出，南海村级工业园低效用地面积占现有工业用地约六成，而其产值占总工业产值才两成出头，年均税收收入占全区年税收总额约 9% 左右，甚至有个别逾千亩的村级工业园年创税收竟少于 5000 万元。同时各村追求短期利益，多年积累，当前村级工业园扩张处于无序自个为政状态，高质量整合入市难度大。

4.2. 利益分配格局固化，土地要素流动难

因历史遗留原因，不同的集体经济组织之间因持有的土地面积和区位不同而存在明显的收益差距，村民对集体土地入市的积极性差异较大，利益格局不同，导致土地入市意愿不同。此外，由于南海土地股份固化时刻点具有较强的全员普惠福利性，所以在短期利益的驱使下，集体组织和村民们都忽视对存量土地的投资，导致土地利用粗放，产业链短且低端，土地入市流通难，价值不大。

4.3. 资本投入规模大，土地融合难持续

企业在参与南海城乡融合的过程中，收益保障预期不确定，而且投入的资本规模普遍较大，加上资金贷款融资等相关机制还不完善，企业资本单向投入的参与行为持续难度加大，城乡土地融合较难持续。

5. 广东南海集建地入市促城乡融合的突破路径

5.1. 优化土地资源配置，促进土地要素入市效率

首先，南海区政府进一步优化农村集体土地产权制度，解决细碎集体土地的确权问题；然后，南海区政府为了解决集体地块零碎低效的问题，重磅出台了集建地整理和促进入市“政策工具箱”，比如集体经营性建设用地整备入市制度、集体经营性建设用地产业载体政策、农村片区综合整治、“租让并用”的多样化土地利用方式、集体建设用地租赁使用权管理方式的完善等。以此提高土地资源配置效率，促进南海集体土地整合高效入市。

5.2. 打破利益分配格局，探索城乡空间重构路径

为解决村级工业园扩张无序、集建地利用低效粗放、低效存量用地难以更新的问题，南海区政府通过腾笼换鸟，释放原有细碎土地的土地级差，打破土地的原有利益分配格局，重新合理分配土地增值收益。南海区政府的具体做法是通过发布《“三旧”改造实施办法》要求“工改居”、“工改商”与“工改工”三方式联动改造，从而让老旧低效粗放工业园区必须通过产业升级带来新的级差收益。然后，政府重新制定各方约定的分配比例，对新增的级差收益进行分配，促进集体用地入市的积极性。再通过集体土地整备和区域土地综合整治等方式，盘活全域土地资源，推动土地连片入市连片开发，有效促进土地要素流通，为城乡土地空间优化重构开辟新路径。

5.3. 创新土地制度设计，实现城乡土地平等流转

通过土地制度创新，推动集体土地朝多样化功能发展，进一步完善集体土地的使用权权益，并利用政府权威给金融机构吃下定心丸，满足企业抵押融资的迫切需求，充分稳定企业预期、激发企业投资信心，以此有效破除城乡融合过程中资本持续投入难度大的问题，充分铲除集体土地潜在租金价值实现过程中的人为障碍，推动南海国有土地和集体土地按照真正“同地、同价、同权”的原则进行交易，实现城乡土地要素在平等合理的状态下自由流动，从而充分激发利益各方的积极性，开创出土地要素融合发展新路径。

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 2025 年度重点项目《数字经济背景下佛山城乡区域协调高质量发展的机制创新与路径》(2025-ZDB05); 2024 佛大百千万专项项目《新兴县农村集体经营性建设用地入市的现状、存在问题及政策优化研究》(06)。

参考文献

- [1] 方创琳. 城乡融合发展机理与演进规律的理论解析[J]. 地理学报, 2022, 77(4): 759-776.
- [2] 王克强, 杨亚炫, 等. 集建地入市影响城乡融合发展研究[J]. 农业技术经济, 2023(2): 45-61.
- [3] 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, 34(2): 221-235.
- [4] 张晓山. 推动城乡融合发展促进乡村全面振兴——学习《乡村振兴促进法》[J]. 农业经济问题, 2021(11): 4-11.
- [5] 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, 40(9): 172-179.
- [6] 南海区统计局. 2023 年南海区统计年鉴[EB/OL]. http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/bmdh/zfbm/qtjj/tjsj/content/post_6345224.html, 2025-03-26.
- [7] 吴彩容. 集体经营性建设用地入市的南海经验. 佛山日报, 2024-11-12(A07).
- [8] 杨雅婷. 集体非住宅建设用地使用权流转研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 南开大学, 2008.
- [9] 陈畅龙. 基于改革试点的集体经营性建设用地基准地价评估与比较研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国地质大学, 2020.
- [10] 吴彩容, 范骏鑫, 黄淑慧, 等. 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[J]. 现代管理, 2025, 15(4): 8-17.