

# 深化土地要素市场化改革的战略思考

严金明 李储 夏方舟<sup>1</sup>

**【摘要】**：深化土地要素市场化改革是建设统一开放、竞争有序土地市场体系的内在要求。改革开放以来，土地要素市场从无到有、从小到大，取得了显著成效，但仍然面临着城乡统一的建设用地市场尚未形成、产业用地市场化配置效率偏低、存量建设用地缺乏市场化盘活机制、农用地流转的平台和机制不完善、土地市场化配套体制机制不健全等诸多挑战。为此，应以坚持土地公有制为改革基础和底线，重点探索土地“用益物权”的改革和“担保物权”的放活，进一步深化土地要素市场化改革。未来应明确提高配置效率、促进有序流动、保障财产权益、激发市场活力等战略目标，把握构建“有效市场”、注重“公平效率”、坚持“循序渐进”、强调“永续利用”等战略导向，细化完善城乡统一建设用地市场、匹配产业用地供需、盘活存量建设用地、支撑发展农用地市场和落实配套机制等改革战略任务，并实施相关战略保障，以期切实推进土地要素市场化改革的深化落实，实现所有土地都有主，所有土地都有价，所有土地流动自主有序、配置高效公平，实现土地市场治理体系和治理能力现代化。

**【关键词】**：要素市场化改革 土地要素 土地制度改革

**【中图分类号】**：F301.2 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-7543（2020）10-0019-14

2020年3月，中共中央、国务院印发了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，提出要“推进土地要素市场化改革”，充分彰显了土地要素市场化改革的重大意义，凸显了土地要素作为经济社会发展禀赋基础和空间平台的重要地位。深化土地要素市场化配置改革，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，是推动高质量发展、现代化建设和供给侧结构性改革的关键动力，是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求，是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。

改革开放以来，我国已经基本实现产品市场化，然而要素市场化特别是土地要素市场化改革长期处于相对滞后状态。由于土地要素本身的基础性、稀缺性和不可替代性等特点，基于土地资源保护、节约集约利用、风险管控预防等多方面的考量，政府在土地要素资源配置中长期发挥着重要作用，相对影响了竞争主体的成长和正常的土地市场竞争秩序的形成。

在“后疫情时代”，我国社会主义现代化建设面临着经济下行、资源环境约束收紧、收入差距增大、不确定风险增加等多重挑战，亟须改革现有土地要素资源配置模式，推进土地要素供给侧结构性改革，充分激发土地要素市场活力，为经济社会发展注入新一轮动力。近年来，我国在城乡土地市场建设、农用地“三权分置”、农村“三块地”改革等方面取得了一系列进展，但当前土地要素市场化配置水平依然难以满足日益高质量、高效率和高标准的发展要求，仍然存在着诸多深层次问题，有待进一步攻坚克难。

## 一、我国土地要素市场化改革的历程

新中国成立以来，我国的经济体制逐步实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，土地要素市场也从“无”

<sup>1</sup>**作者简介**：严金明，中国人民大学国家发展与战略研究院执行院长、长江学者特聘教授、博士生导师；

李储，中国人民大学公共管理学院博士研究生；

夏方舟（通信作者），中国人民大学公共管理学院副教授、硕士生导师。

**基金项目**：国家社会科学基金重大项目“‘多规合一’视角下的土地供给侧结构性改革研究”（17ZDA039）；国家自然科学基金青年项目“土地要素精准扶贫的作用机理与实施路径研究”（71704180）。

---

到“有”、从“小”到“大”，经历了四个发展时期：土地利用计划经济时期、土地市场经济体制探索时期、社会主义土地市场经济体制建立时期和社会主义土地市场经济体制完善时期。

（一）1949—1977 年土地利用计划经济时期：“政府主导，计划配置”

新中国成立以后，农村土地经历了从农民所有到集体所有的转变过程<sup>[1]</sup>。1950 年颁布的《土地改革法》明确指出，土地改革的目的是废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。1954 年《宪法》正式确立了农民的土地所有权制度。1956 年完成了社会主义三大改造，由生产资料私有制向社会主义公有制转变，推动了农村集体所有制的实现。在这一时期，农村集体土地的流转受到了限制。

1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》第二十一条规定：“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”与此同时，我国分阶段地实现了城市土地的国家所有制，逐步形成了计划经济体制下的无偿、无限期、无流动的城市土地使用制度，未能形成城市土地市场。

（二）1978—1991 年土地市场经济体制探索时期：“承包经营，有偿使用”

1978 年 11 月，安徽省凤阳县小岗村的家庭联产承包责任制改革，拉开了土地市场经济体制探索的序幕，逐步形成了以家庭承包经营为基础的农用地市场雏形。1984 年中央“一号文件”提出承包地可以转包后，地方纷纷开始探索和允许承包地转让和转包，实践中在部分区域也出现了流转。1988 年《宪法修正案》将有关土地不得转让的规定修改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

修正后的《土地管理法》指出，“集体所有的土地的使用权可以依法转让”，进一步明确了农用地承包经营权流转的合法性。在这一时期，集体土地从农用地转为宅基地和经营性用地现象十分突出，并突破集体范围发生了隐性流转。同一时期，以各种形式的有偿使用制度为标志，城市土地要素市场化的道路也逐渐得以开辟<sup>[2]</sup>。

1979 年颁布的《中外合资经营企业法》规定：“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用权未作为中国合营者投资的一部分，合营企业应向中国政府交纳使用费。”1987 年 12 月 1 日，深圳敲响了中国历史上土地拍卖的“第一槌”。1988 年 9 月国务院发布了《城镇土地使用税暂行条例》，开始对城镇土地按不同等级征收土地使用税。1988 年修正后的《土地管理法》明确规定了“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。自此，我国城市土地正式步入有偿、有限期、允许在合法范围内流转使用的轨道。

（三）1992—2007 年社会主义土地市场经济体制建立时期：“初步形成，逐步完善”

1992 年党的十四大正式确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。此后，土地要素市场化进程逐渐加速。首先，农用地市场逐步建立完善。1993 年党的十四届三中全会决议指出，允许土地使用权采取转包、入股等多种形式有偿转让。1998 年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》明确“发挥市场机制在农村土地资源再配置中的基础作用”。2003 年《农村土地承包法》的实施标志着农用地市场真正实现法制化<sup>[3]</sup>。

其次，集体建设用地流转也经历了从自发到限制再到放开的过程，从 1992 年广东南海在农村基层自发试点流转，到 1998 年《土地管理法》中严格限制流转，再到 2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》指出可以依法流转，各地实际上已然展开多种流转模式的探索。最后，城市土地收购—储备—开发—出让机制逐渐形成，招标、拍卖、挂牌逐渐成为城市土地出让的主流方式。

---

1996年上海成立了我国第一家土地储备机构“上海土地发展中心”，随后各地纷纷成立城市土地储备机构。从2001年5月的《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》，到原国土资源部2002年发布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》、2003年发布《协议出让国有土地使用权规定》要求土地协议出让必须公开和引入市场竞争机制，再到2004年10月国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》，城市土地市场特征逐步显著，交易规则基本建立，交易范围不断扩大，交易活动日益活跃。

#### （四）2008年至今社会主义土地市场经济体制完善时期：“多元探索，持续改革”

在这一时期，农用地市场在产权改革、金融支撑等方面进一步完善和发展。2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”，“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。

2013年底召开的中央农村工作会议提出，“顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，把农民土地承包经营权分为土地承包权和经营权，实现两权分置并行”。2014年印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出：“坚持农村土地集体所有，所有权、承包权、经营权‘三权分置’。”截至2016年6月底，全国家庭承包经营耕地流转面积3067万公顷，占家庭承包耕地总面积的34.3%，土地流转规模不断扩大，全国超过1/3的耕地发生了流转<sup>[4]</sup>。

同时，承包地经营抵押试点不断推进。2014年中央“一号文件”提出：“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权，放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”截至2018年9月末，232个试点地区农地抵押贷款余额达520亿元，同比增长76.3%，累计发放964亿元。

自党的十八届三中全会提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”后，农村建设用地市场化改革探索也在不断推进。2015年十二届全国人大常委会第十三次会议审议了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）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》的议案，拉开了农村建设用地市场化改革大幕。

目前，“三块地”已经历试点启动、实施、延期、扩围到上升为法律的发展历程<sup>[5]</sup>。截至2018年底，33个试点县（市、区）已实施征地1275宗、1.2万公顷；集体经营性建设用地已入市地块1万余宗，面积6000余公顷，总价款约257亿元，收取调节金28.6亿元，办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元；腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、5600公顷，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元<sup>[6]</sup>。

2020年1月实施的新《土地管理法》在充分总结“三块地”改革试点成功经验的基础上，破除了集体经营性建设用地进入市场的法律障碍，完善了农村宅基地制度，改革了土地征收制度。

秉持着集约高效的目标，城市土地市场也在不断优化升级。2008年国务院印发《关于促进节约集约用地的通知》，2009年原国土资源部、监察部联合下发《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》，2016年原国土资源部出台《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》，2019年自然资源部出台《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》，通过完善产业用地政策，因地制宜创新闲置和低效用地再开发配套措施，不断推进城市土地市场的完善。此外，2013年党的十八届三中全会明确提出要“扩大国有土地有偿使用范围”和“完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。

2017年1月，北京市房山区等全国34个市（县、区）开展了为期两年的土地二级市场试点工作。34个试点地区共转让、出租、抵押土地38313宗，面积17.23万公顷，涉及金额23022.76亿元，形成了可推广的改革经验。2019年7月，国务院办公厅印发《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》，成为我国首个专门规范土地二级市场的重要文件，指引着城市土地二级市场的进一步完善。

## 二、我国土地要素市场化改革面临的挑战

在过去数十年里，土地要素市场化改革不断探索和前进，取得了较大的成效，有力地支撑了我国社会主义现代化建设。然而，相较于劳动力、资金等其他要素市场化改革进程，土地要素市场化改革仍然偏于缓慢，在当前“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期和开启全面建设社会主义现代化强国新征程的“十四五”起点期，面临着更多新形势、新要求和新挑战。

### （一）城乡统一的建设用地市场尚未形成

一是农村经营性建设用地除部分试点外仍然难以流转，价格也未显化，整体市场尚未形成。尽管2020年实施的《土地管理法》破除了集体经营性建设用地入市法律障碍，但入市实践过程中仍存在诸多问题。

第一，就入市对象而言，究竟是只有现有存量，还是包括符合规划和用途管制的新增集体经营性建设用地仍然未明：如果只停留在存量入市，据原国土资源部数据，农村集体经营性建设用地约占集体建设用地的10%左右，在中西部比较偏远的农村，可能仅为5%或者更低<sup>[7]</sup>，实际上难以形成较大的规模效应，可能无法满足发展需求；如果允许增量入市，就需要明确相应增量范畴。显然，农村集体新增建设用地与新增国有建设用地存在竞争，从规划制定、调整到指标落实以及土地的收益、补偿、征地、转用等均存在冲突，在具体流转实施中往往限制重重。

第二，由于集体经营性建设用地入市工作的主体复杂性、理论前沿性、学术探索性与实践专业性，政府凭借规划管制和规则制定等职权不可避免地深度参与甚至主导了入市过程，同时还存在着权力寻租、市场机制扭曲、效率和公平损害的风险。

第三，在农村集体经营性建设用地流转具体的市场路径设定中，流转主体究竟是农民集体、村民委员会、土地股份合作社、村民小组抑或农民个体，流转方式究竟是直接自由转让，或是通过“招拍挂”出让，还是租赁、入股或抵押等形式，抑或通过整治置换指标入市仍然不尽明晰，流转利益分配中地方政府、农民集体、农民的利益分配比例也缺乏相对明确的规定<sup>[8]</sup>，容易引发矛盾冲突。

二是宅基地流转大部分为隐性或自发，面临着退路保障和资产盘活矛盾。其一，当前宅基地产权权能仍不完整，缺乏自由的处分权，无法进行抵押。1999年国务院办公厅印发《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》，首次明确“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定“严禁城镇居民在农村购置宅基地”。2020年5月通过立法的《民法典》第三百九十九条规定：宅基地的土地使用权不得抵押。

其二，宅基地“最后退路保障”和“资产盘活流动”之间相互冲突，流转还是持有难以抉择<sup>[9]</sup>。在新冠肺炎疫情冲击之下，宅基地作为农民“最后退路保障”的功能更加彰显。在农村逐步空心化、老龄化和职业化的大环境下，如何平衡资产盘活和退路保障，针对不同农民的需求，有针对性地选择或者兼顾宅基地“居住”或“资产”双向功能，仍是各地实践中亟待解决的重要问题<sup>[10]</sup>。

三是土地征收中的成片开发范围界定不清，潜在矛盾冲突等问题突出。新《土地管理法》中对成片开发等概念的内涵和外延仍然未能作出明确界定，在经济下行压力变大、地方债务激增的背景下，征地成片开发范围的科学界定容易受到掣肘和牵制<sup>[11]</sup>。究竟何种开发建设情形属于“成片开发”，其内涵界定是“宜宽”还是“宜窄”，条件标准是“宜松”还是“宜紧”，是否要限制“最小规模”、“公益占比”和“总体规模”等问题仍然亟待探讨和确定。此外，征地过程中不可避免地涉及“个人意愿”和“群体意愿”、“个人利益”和“公共利益”、“流转”和“征收”等矛盾冲突。

在面对矛盾冲突时，“暴力”实施征地拆迁、村民之间分配争议、农民失地又无社会保障等问题仍有发生<sup>[12]</sup>。特别是在征

---

地和入市之间互为补充的同时，也存在着此消彼长的矛盾冲突。面对仍然存在的公益性用地征地诉求，究竟哪些土地需要征收、哪些土地可以直接流转？集体建设用地入市是否会造成征地拆迁的难度进一步提升？如何平衡征地补偿和直接入市收益之间的矛盾？这些问题仍然有待解决。

## （二）产业用地市场化配置效率偏低

产业用地特别是工业用地的出让相对缺乏弹性和灵活性，导致市场配置效率偏低。依据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十二条规定，工业用地出让最高年限规定为 50 年，且在实际出让中工业用地出让年期也多定为 50 年，难以和企业生命周期紧密匹配。企业生命周期与区域经济发展水平、企业规模、行业类型等因素密切相关。

例如，江苏省企业生命周期范围为 5—30 年，平均生命周期仅为 15.5 年，经营 30 年以上企业数量较少，通常而言更难以持续 50 年。这就意味着当企业到达其生命周期的消亡阶段，但由于土地使用权证书尚未到期，企业依然可以占据该地块，从而可能导致该地块被低效利用甚至闲置。总而言之，不同规模、不同行业间企业生命周期和用地诉求存在差异，而目前仍为固定的全行业统一供应年限和供应方式，难以满足各类行业差异化需求。

## （三）存量建设用地缺乏市场化盘活机制

由于企业流转和持有土地的成本收益存在明显差别，存量流转或再开发的意愿偏弱。一方面，企业生命周期结束后建设用地退出机制不尽明确，虽然土地使用权出让设置了年限，但是续期费用、逾期处置等问题不尽明朗，没有相应较为容易操作的政策规定，导致低效、闲置土地难以流通。同时，由于企业普遍对土地未来转让收益存在较高预期，加之土地持有成本低，为了获取最大土地增值收益，企业主动腾退存量建设用地积极性不高。

另一方面，土地转让成本过高，使得企业转让存量建设用地的积极性大受影响。目前土地转让在交易环节涉及缴纳的税种包括流转税类（增值税和附征的城建税、教育费附加等）、所得税（根据纳税主体分为企业所得税和个人所得税）、财产行为税类（土地增值税、契税、印花税等），税种多达 10 余种。土地增值税税率根据增值额测算，比例为 30%—60%不等，增值税征收率为 5%，过高的转让税费影响了存量建设用地的再次盘活。由于缺乏统一的交易平台，存量建设用地流转主要表现为零星自发的交易，严重影响了土地要素的再次配置效率。此外，存量建设用地转让时如涉及用途变更的增值收益分配机制仍然模糊不清<sup>[13]</sup>，难以通过二级市场转让或再开发促进存量建设用地盘活。

## （四）农用地流转的平台和机制不完善

尽管农地流转在我国已经逐渐推开，但是交易场所和交易平台仍然不尽完善。大多数区域农村农民作为流出方不知道如何流转、去哪儿流转，流入方不知道人在何方、地在何处，这就导致供给和需求信息难以流通和匹配，造成了“有地无市”与“有市无地”并存的流转困境<sup>[14]</sup>。此外，农村土地流转市场仍然缺乏健全的市场机制。

例如，尚未形成规范的全国性指导价格标准，第三方土地估价平台还有待发展完善，使得农户在实际流转中面临价值估计偏离的困境，导致了低价流转、租金价格增值损失等“价格陷阱”的出现。此外，农地流转市场缺乏有效保障和监管机制。如部分村民流转土地时只有口头协议，在土地确权或征用时容易发生毁约；又如，土地流转合同内容不规范、签订程序不完整等问题，不仅容易导致纠纷，而且容易对调解过程造成困扰；再如，土地流转大户或农业企业经营不善，或因自然灾害、突发风险等原因导致亏损，无法兑现农户的土地流转费用，甚至发生毁约和跑路的现象。

## （五）土地市场化配套体制机制不健全

一是土地要素供给机制不尽完善。长期以来，地方政府垄断一级市场的土地要素供给，相对缺乏供地结构和规模的统筹优化。地方政府不仅决定了城市土地在一定时期内的供给总量和不同时点的供应流量，而且决定了土地的供给结构和方向。在有限的土地资源总量约束下，部分地方政府在工业、商服和住宅用地之间不合理的供给规模、时点和结构偏好，容易导致土地供应紧张与闲置浪费并存等现象。

此外，在单一供给主体管控之下，土地要素供给总量和供给结构等缺乏精准的匹配和控制，仅仅通过土地利用计划指标的供给，难以精准满足土地要素分异需求。土地市场供给完全由政府掌握，对地块的价格、用途、规模、容积率以及用途的改变等都具有绝对的决定权，不仅难以满足真实市场的需要，导致区域诉求、产业需求与空间供给脱节，而且容易引发信息不对称，使得监管困难，并在一定程度上为政府的权利寻租提供了空间，容易产生腐败问题。

二是增值收益分配机制的公平性和科学性难以保障。在土地增值收益分配过程中，政府、企业、市民、村集体和农民等利益相关主体均有较大收益期望。对于土地增值收益的分配，主要有三种观点——“涨价归公”、“涨价归私”和“公私兼顾”。尽管“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”的增值收益分配逻辑已逐步形成共识，然而在实际执行中仍存在诸多困难。

第一，现实中政府作为社会全民的代理人，这部分土地增值收益由政府代为管理，最终可能逐渐异化为“涨价归政府”，原土地所有者（或使用人）得到的补偿仅仅是损失的实物价值，隐性的价值损失或无法准确估算的价值并未得到补偿。

第二，对于政府、集体、个人应当参与分配哪一部分收益，如何进行收益分配，收益分配的比例等关键性问题，仍然没有形成一套达成共识、可供推广的分配标准。其中，增值收益分配的理论支撑也有待形成共识。在征地过程中，政府是否应当享有的土地用途转换引起的效益性增值（级差地租 I）和土地整理再开发的人工增值（级差地租 II），农民集体和农民是否应当享有因所有权和承包权而产生的资产价值等问题也远远没有达成共识。

此外，增值收益分配比例在实践中缺乏依据。各试点实践中增值收益分配比例差异巨大，缺乏坚实的理论支撑、科学依据和广泛共识。例如，按照《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》第六条规定，调节金分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的 20%—50%征收。2019 年《土地增值税法（征求意见稿）》将集体房地产纳入了征税范围，拟取消土地增值收益调节金，但是按照四级累进税率实际上是增值收益的 30%—60%。就各主体分配比例而言，有观点认为增值收益由农民、集体、政府按照 31%：16%：53%的比例分配<sup>[15]</sup>，也有观点认为应按拆旧区农民、建新区农民和政府按 82.1%：10.7%：7.2%的比例分配<sup>[16]</sup>，各种观点莫衷一是。

三是土地要素市场配套机制多有“缺位”。首先，土地要素交易服务体系不健全。尽管城市土地交易服务体系相对完善，服务平台有地方政府网站、中国土地市场网、公共资源交易网等，但城乡统一的土地要素有形市场、中介平台、信息和金融服务配套机制还未能同步建设。

其次，土地要素价格配套机制不尽完善。尤其是农村区域，未实现城乡建设用地基准地价全覆盖，也未能像城市一样具备地价信息服务平台、能够实现地价的实时监测，使得农村土地流转价格常常带有随意性和盲目性，普遍存在着价格偏离合理范围、定价相对随意、价格差异大等问题，一定程度上影响了我国土地要素市场化有序推进。最后，土地市场监管机制有待完善。当前对于市场不正当竞争行为缺乏监管和惩罚，也尚未建立完善的信用体系。

### 三、深化土地要素市场化改革的战略目标与导向

改革开放四十多年来，我国社会主义市场经济体制改革在理论和实践上都取得了巨大进展，但在土地要素市场化改革上仍带有计划经济色彩。对此，应根据社会主义市场经济的客观规律和要求，让市场在土地要素配置中发挥决定性作用。需要强调

---

的是，土地要素的“市场化”并不等于土地的“私有化”。深化土地要素市场化改革的前提，是坚持土地公有制，以维护土地所有权制度为战略基础和改革底线，重点探索土地“用益物权”的改革和“担保物权”的放活。

### （一）深化土地要素市场化改革的战略目标

#### 1. 提高土地要素配置效率

遵循“最优市场配置”的基本准则，发挥市场在资源配置中的决定性作用，使得市场在土地资源配置中处于主体地位。建立城乡统一、自由流动、主体齐全的土地市场，完善各环节中的价格机制、供求机制、竞争机制、激励约束机制，通过市场这一“看不见的手”引导激励土地按照供求关系自由流动和合理利用，推动土地要素配置依据市场规则、市场价格和市场竞争，实现流动效率效果最佳化和利用效率最优化。

#### 2. 促进土地要素自主有序流动

明晰不同产权的主体定位和对应的权能边界，避免产权主体虚置与权能缺位问题，打通土地要素的流动障碍。同时，通过不动产登记等各类制度充分保护产权归属和合理权能，保障土地产权主体的流转意愿不受强迫，支持和鼓励利益相关者自愿推进土地要素流动。通过合理的手段核算产权价值，构建信息平台以减少信息不对称问题，建立交易平台提供交易场所，确立划拨、出让、转让、租赁、入股、抵押等各种形式的交易路径、交易规范和监管保障机制，构建顺畅无阻和稳定有序的土地要素流动路径，实现土地要素流动主动化、秩序化和畅通化。

#### 3. 有效保障土地要素财产权益

中国特色社会主义道路的基本形式决定了必须坚持土地所有权的公有制，完善国家、集体土地所有制。在深化土地要素市场化改革中，不能忽视国家和集体作为所有权人的土地要素财产权益。在此基础上，进一步保障各资格权（承包权）和使用权（经营权）人的相关权利，明确个体土地要素财产权益的法律界定和增值收益分配模式，最大程度保障各个利益相关者的土地要素财产权益，保障社会财富源泉持续涌流。

#### 4. 激发土地市场活力推动高质量发展

通过健全城乡统一的建设用地市场，合理破解农村土地流转的限制制约，有效盘活农村沉睡的土地资源，释放出农村土地的价值，有效助力乡村振兴。通过深化产业用地市场化配置改革，精准匹配不同产业的用地需求设计供给模式，合理降低企业特别是中小企业的用地成本，合理引导产业业态发展模式，同时通过推进农村承包地流转市场的完善，合理释放农村劳动力，激活现代化经济发展的内生动力。通过存量建设用地盘活，优化生产生活空间，拉动投资，提升土地利用效率，以城乡空间的优化重塑为经济发展注入新的活力。

### （二）深化土地要素市场化改革战略导向

#### 1. 构建“有效市场”：明确政府边界，推进简政放权

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，并不是全面否定政府作用或是要求政府完全退出，而是要政府明确权能边界，充分发挥政府实施宏观调控、弥补市场失灵、落实监督惩处等重要职能，充分保障价值规律、竞争规律和供求规律等市场经济规律作用充分发挥。因此，“政府退位、市场补位”应当是深化土地要素市场化改革的核心价值导向。

---

当然，政府简政放权并不是完全放任，而是践行适度调控、分类管理、合理监管，对于资产属性强的土地要素配置，市场起决定性作用，而对于资源属性强的土地要素配置，政府在发挥主动性的同时积极调动市场力量，最终建立土地要素市场化领域的“有为政府”和“有效市场”。

## 2. 注重“公平效率”：利益分配公平，资源配置有效

土地要素市场化改革不能狭隘地理解为财政收入，也不能片面地理解为资源的优化配置，其目标应更为广义、更为深刻地理解为“公平”与“效率”的协调统一<sup>[17]</sup>。通常来说，“公平”指的是社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等地分配，意味着权利平等、分配合理、机会均等和司法公正。

就深化土地要素市场化改革而言，不仅要关注土地资源资产价值显化、土地资源财产权利平等、增值收益分配合理，而且还要关注发展权损失补偿、土地资源可持续利用保障、生态保护、公共利益需求限制下的土地资源发展机会均等，同时也要强调监管体系的公正廉洁，切实实现“权利显化平等，利益分配公平”。在深化土地要素市场化改革中，要尽可能减小交易成本和改革风险，实现改革成本和管理成本最小化。同时，深化土地要素市场化改革更要促使社会经济关系的协调并最终作用于社会生产力的发展，提高人力、资源、资本等全要素利用效率，充分实现“物尽其利、物尽其用”的高质量发展。

## 3. 坚持“循序渐进”：分类精准施策，分时审慎推进

在深化土地要素市场化改革中，必须按照高质量发展需要、现代化建设诉求和经济社会发展状况，坚持安全可控原则，实事求是地针对土地要素流动的各个突出问题系统综合设计、分类精准施策，不能贪图一蹴而就、一劳永逸，也不能盲人摸象、一叶障目。在具体实施中，既要协调“政府、村集体、村民”“城市、乡村”等多元关系，又要兼顾“公平、效率”“保护、发展”等多维目标，尊重土地要素利益相关者的意愿，选择“稳中求进”的实施路径，稳定集体所有制，坚守耕地保护和生态红线底线，探索自愿有偿进退制度，赋予完整物权权能，循序渐进地开展市场化流转，最大可能地防止社会不稳定与过度资本化等诸多风险，审慎探讨和选择深化土地要素市场化改革的各个时期具体路径，切实为推动经济发展质量和效率变革提供强大动力。

## 4. 强调“永续利用”：坚持长远发展，实现永续利用

一是流转和利用的均衡。杜绝短期利益压倒长期利益，坚持可持续利用。土地要素不同于其他要素，其突出特征是稀缺性、不可再生性和保护性，因而在市场化流转的过程中要凸显尊重自然规律的重要性，充分强调土地的合理利用和充分保护，不能因为市场化的流转忽略了土地的投资和投入。要深化土地要素市场化的结构性改革，杜绝在市场化过程中过度利用、破坏性利用等行为，确保土地要素的长远发展和永续利用。

二是土地产权的自动续期探讨。当前，无论是城镇国有土地还是集体建设用地或农地，其年期均存在“断崖”问题，应从合法、合理和合情出发，探索到期后自动、有偿续期，基于保障基本权利与促进社会利益公平分配构建“最惠+阶梯”的续缴体系，同时国家法律法规不对到期后续期最高年限作出硬性规定。各类土地使用权到期续期在落实过程中应当以土地年租制为中心，建立费税并行的完整缴费体系。

# 四、深化土地要素市场化改革的战略任务与保障

农村建设用地流转、产业用地配置、存量建设用地盘活、农用地市场优化和市场配置机制建设等问题，不仅本身错综复杂，而且彼此交织、互相影响。对此，我国亟须抓住主要矛盾，解决突出问题，深入把握改革的核心战略任务，加速落实改革的必要战略保障措施，既有的放矢而又系统全面地审慎深化土地要素市场化改革进程。

## （一）深化土地要素市场化改革的战略任务

### 1. 合理放开农村建设用地流转制约，建立健全城乡统一建设用地市场

就农村经营性建设用地流转而言，《土地管理法》已然在第六十三条相对确定了其出让对象、主体、内部决策程序和流转路径。然而，部分细节仍然需要进一步明确，例如允许增量集体经营性建设用地入市，明确规定现有非经营性建设用地能否及如何调整作为集体经营性建设用地合法入市，等等。当然，由于限制放开后巨大的利益诱惑，不可避免地存在非经营性建设用地“经营化”的冲动，因而应当首先推进存量流转，进而严守国土空间规划和用途管制要求，严控增量并监管流转，杜绝违法违规流转的产生。

此外，针对当前农村经营性集体建设用地受益主体不尽明确、流转路径不尽明晰的问题，经营性建设用地流转应首先完善产权和登记制度，进而明晰流转的产权和收益主体，明确流转路径和收益分配方案，以最大可能保障产权主体的利益不受侵害，避免损伤农民积极性、避免产生矛盾冲突、避免影响市场化改革进程。同时，要进一步明确政府为规则制定者、平台提供者和市场监督者，严格界定土地增值额和项目金额计算方式，细化分类设置税率标准，完善征收集体经营性建设用地土地增值税制度，以此逐步替代土地出让收入并使其成为地方财政收入的重要来源，防止出现地方财政收入骤降、无力承担城镇化成本的发展风险。

就宅基地流转而言，应当适度放开对于宅基地的法律法规限制，加强宅基地使用权权能，分阶段放开宅基地土地流转制约，推进宅基地财产权利显化。由于宅基地兼具福利保障和资产的双重属性，基于成员身份的资格权主要代表了农民集体的居住福利保障，然而农民的居住及衍生福利应视不同阶段，探讨由农民集体、城市政府、市场和社会等部门共同提供；同时，作为农民的资产盘活诉求体现，放活宅基地使用权是市场化资源配置和农民财产价值显化的必然诉求，应当在利益诉求和可能风险之间权衡分析其流转需要及其路径。

在乡村社会保障未能完全健全时，应彰显宅基地的资格权，突出显化土地要素的福利保障属性，此时农村土地要素市场化程度相对偏低；进一步地，可以考虑在部分条件成熟、需求旺盛的地区设定农村房屋居住权，结合宅基地“三权分置”改革逐步实现宅基地权能加强和流转实现；随着社会多元福利保障的完善和城乡统一建设用地市场建设时机的逐步成熟，可以考虑实行“四放开”：购买对象放开、购买区域放开、购买价格放开、购买数量放开，全社会均可按市场交易原则获得宅基地使用权利，并在符合规划用途的前提下使用并获得收益。换言之，未来在乡村充分发展、实现充分社会保障的基础上，可按照平等保护各类产权的原则，结合居住权的设定，逐步赋予包括宅基地完整的用益物权，实现“同地、同权、同价”。

就征地制度而言，2020年新《土地管理法》改变了传统的“统一年产值征地补偿标准”，在第四十八条明确提出“征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定公布区片综合地价确定”。通过进一步提高区片综合地价的科学性和合理性，能够形成相对较为统一的参考标准，相对缩小征地补偿两级分化差距。

同时，可继续探索股权化处置征收补偿。将补偿权兑换为抽象的财产权，不仅可克服安置、现金等补偿分配方式的局限，帮助农民实现补偿利益的长远资本化，而且可降低征地的现金流资金压力，相对更有利于助推配置市场化、资产权益化、利益共同化和收益长期化。此外，就成片开发标准制定而言，应当结合地方需求和特点，因地制宜地界定实际内涵、确定最小和最大规模，不能一刀切地完全排除经营需要，也不能一刀切地制定公益占比、投资额、容积率、密度等指标限制。

从当前经营性建设用地流转试点的土地增值收益分配情况来看，不论试点地区集体土地以何种途径入市，总体而言流转所获土地增值收益都超过了征收所得收益。因此，如果土地供应转为以集体经营性建设用地入市为主，农民集体收益可能显著增加，地方政府收益可能明显减少，从而导致征地难度增加、地方政府推进集体建设用地入市的积极性降低，这可能会引发新的社会矛盾，影响社会和谐稳定。因此，要统筹兼顾土地征收与集体经营性建设用地入市中国家、农民集体和农民的收益分配，

---

根据不同的经济社会发展阶段，适当平衡流转和征收的土地收益，从而既保障农民利益不受损、增强集体经营性建设用地入市动力，又确保出于公益性目标的征收制度的稳定性，以利于“三块地”改革的统筹推进。

## 2. 加强生命周期用地管理，以差别化模式优化产业用地供需匹配

第一，对照企业生命周期，实行差别化产业用地供给。实行差异化的产业用地年期确定机制，通过精准识别各类行业、各种规模企业的生命周期过程，构建建设用地弹性出让年限的差异化设定机制，提高企业生命周期与供地年限的匹配性，降低企业成本；针对不同企业年期特征，弹性灵活地制定供地模式，以年期调节各类行业、各种规模企业用地所需产业用地的价格，制定规模分类、行业分级的地价年限标准，依据行业整体发展态势进行修正，为各地区设置产业用地价格弹性量。

针对企业所处生命周期阶段，提供土地出让、流转过程中的地价修正条款，设立阶段差异化的政策优惠清单，以年期调节各行业企业中处在不同生命阶段的企业购地价格，向处于高速发展期的企业提供更加优惠、更加长期的产业用地价格，对衰落期的企业适当提高产业用地价格，引导产业用地的合理流转，提高利用效率。

第二，科学匹配产业用地供给与需求，推进产业用地功能混合利用。产业用地供应的数量结构要与产业结构相匹配，供应的空间结构要和产业区位相匹配。应按照不同企业的不同用地诉求，以长期租赁、先租后让、作价出资（入股）、类型转换、混合供给等差别化模式，优化产业用地供给和需求配置。如江西省鼓励各地在继续完善工业用地招拍挂出让的同时，积极引导企业以长期租赁、先租后让、租让结合方式取得土地。

又如，南京市优化土地供应模式，引导土地多用途复合开发利用，允许成片开发的产城融合体项目搭配不超过15%的配套设施整体挂牌出让，逐步推进先租后让和弹性年限出让政策。其中，应尤为注意推进产业用地混合利用和弹性用途转换的供给模式改革，以满足多元化的市场需求，赋予空间更大的弹性“留白”和更为多样的利用方式。

## 3. 强化盘活城乡存量建设用地，市场化引导低效用地再开发

第一，完善存量建设用地退出机制。制定低效和闲置土地监督、评价和责令退出机制，明确续期费用、逾期处罚等相关规定。同时，以市场为核心，通过自由竞争的要素环境，引导城乡存量建设用地的有序退出，快速实现资源的优化配置。对于权属复杂、资金压力不大、开发周期偏长的项目，可考虑实行政府回购收储，减少权属纠纷，更大幅度地提升土地利用效率。此外，还可以配套土地税费相关体制机制改革，适当降低土地流转税费，提升土地长期持有的税费成本，以税收手段倒逼存量建设用地有序退出。

第二，合理控制存量建设用地盘活成本，积极创新激励手段引导存量建设用地盘活。其一，适度放开法律法规限制。如修改《房地产管理法》第三十九条等规定，降低交易门槛，促进要素流通。

其二，创新激励手段，合理控制再开发成本。可以切实立足地方实践和市场诉求，探索存量用地用途转变或规划变更、存量用地改造减免土地出让金、存量用地改造取得土地优先获得权、存量用地盘活税收减免等政策，创新契合发展实际的有效激励手段。

其三，建立建设用地盘活增值收益共享机制，使得政府、开发商、被改造地块单位和个人分享改造开发产生的土地增值收益，调动农村集体经济组织、企业和被征地居民积极性，将政府从大包大揽的拆迁中解放出来。

其四，以各方诉求为出发点，充分创新和完善存量建设用地退出模式，降低退出成本、提升退出收益、加速退出进程，推动存量建设用地快速再利用。其五，在符合规划前提下，原国有和集体土地使用权人可申请自发性改造获得更高土地增值收益，

---

由此可以合理推进城乡建设用地整治，依据主体意愿完善城乡建设用地增减挂钩政策落实。当然，盘活出来的农村土地资源并非一定要置入城市，也可以作为现代种养业、农产品加工流通业等乡村产业发展用地，平衡就近利用和集聚利用模式，为乡村振兴和高质量发展提供土地要素保障。

#### 4. 有序支撑发展农用地市场，强化平台服务和价格指引

第一，完善农用地流转平台和中介服务。探讨建立全国性的农村土地流转中心平台，提供完善的登记查询、信息传递、交易促成、地价评估、法律咨询、金融支撑、纠纷调解等一系列服务，充分发挥平台资源汇集、资金融通、资产评估、信息公开、风险管理等中介服务功能。其中，尤应强化金融支撑功能，对接农业发展银行等金融机构，开展以土地经营权抵押为主的土地流转专项贷款，为农户提供低息或免息贷款，以解决流入土地和经营农业的资金缺口。

此外，可探索增加对农户特别是种植大户的小额信用贷款，满足这些农民购买种子、肥料、生产工具等方面的资金需求，同时鼓励转让土地经营权的农民进行转产，支撑农用地更为长期的规模化经营。同时，政府部门应基于平台，做好与农地流转相关的监督和服务工作，积极监督、指导本地的重大农地流转行为等，规范土地流转，确保农民的权益不受损害。

第二，充分完善农用地流转政府指导价建设，避免“价格陷阱”。这既可以避免农民在流转过程中权益受损，流转价格过低，又能避免在规模化流转的过程中，部分农地流转价格偏高，不利于规模化、机械化和现代化农业的合理实施。土地流转政府指导价不仅要考虑不同农产品种植收益，而且要根据土地资源基础条件，确定相应的流转浮动收益，土地租期在3年以上的，还要根据物价浮动水平，确定土地流转收益递增幅度和租金逐年浮动比例。依据科学合理的政府指导价参考，流出方和流入方能够更为合理地开展农用地流转，从而优化农用地资源市场化配置，确保农民持续稳定增收、农业持续健康发展。

#### 5. 合理界定增值收益分配机制，建设完善市场配套机制

第一，优化政府治理机制。政府自然资源管理部门需分离管理者和经营者角色，明确其主要职能是明晰土地产权管理，制定实施空间规划和相关政策，保护土地资源和规范土地市场运作。与此同时，将资源汇集、资金融通、资产评估、信用创造、清算支付、资本转化、信息公开、风险管理等中介功能支撑交由市场中介服务机构代理。为了合理配置资源、保障市场有序运转，规避行政干预，一个思路是设立独立、专门的城乡土地银行<sup>[8]</sup>，让土地出让交易处于充分的市场调节之下，政府及其职能部门仅执行宏观调控和监督职能。

第二，合理界定土地增值收益分配机制。一要制定土地增值收益的合理分配原则。土地要素市场化改革的本质，是土地利用中的权益关系在各个社会群体间的制度调整，涉及国家权益、地方权益、群众权益、短期权益和长远权益等各类权益的增减变化<sup>[11]</sup>。因此，本阶段土地要素市场化改革应当首先定位“调谁的权益”，进而探讨“如何调权益”。如果其中部分利益相关者认为当前权益不足以体现其权利，必然会带来权益关系变革的诉求；既得利益者必然有可能面临相应的权益损失，因而会带来各种阻力。

当然，改革不仅仅是对于当前存量权益的调整，更可能的是通过改革，盘活沉睡资产，带来权益增量，在改革中也可能实现在增进部分利益相关者权益的同时不损害其他利益相关者权益的帕累托改进。针对当前土地要素市场化过程中出现的问题，改革可能更应坚持客观中允的权益调整价值取向，使权利、责任和利益相匹配，避免社会财富过度向某一群体集中。二要明确区分“涨价归公”与“涨价归政府”，充分考虑完善土地增值收益社会分享机制，明确土地增值收益的社会化使用方向，由政府监管、第三方落实，在保障原土地所有者和使用者获得公平合理土地增值收益的基础上，将增值收益更多地投入城镇基础设施建设和公共服务，进而创造更大的土地增值收益。

第三，完善土地市场运行机制，包括供求机制、价格机制、竞争机制和风险机制，推进土地要素市场化改革的平稳运行。

---

一要建立市场交易平台，提供土地供需信息线上查询平台，完善线下交易场所，制定市场交易规则。二要完善建立中介机制，健全交易代理、地价评估、法律咨询等中介服务，提供交易信息、金融服务和投资咨询。三要完善地价评估标准和基准地价体系，统一界定城乡各用途地估价概念，统一差异化的估价标准，统一确认土地合理价格，显化土地潜在价值，实现城乡建设用地基准地价全覆盖。四要建立全生命周期城乡土地要素市场监测机制，对土地市场的价格波动、违规行为、风险预兆情况进行长期和实时监控，推进城乡土地市场的协调健康运行。

## （二）深化土地要素市场化改革的战略保障

### 1. 优化更新标准规程

土地要素市场化改革的时间紧、任务重，必须有一整套系统完善的标准规程支持和引导。深化土地要素市场化改革是未来土地管理制度改革的重要举措，一旦缺乏统一的标准和规程，将造成土地要素自发、盲目、无序地进入土地市场，干扰正常的土地市场秩序，最终损害个人、集体和国家权益。因此，深化土地要素市场化改革战略的顺利实施首先要形成科学合理标准规程。当前，《城镇土地估价规程》已经进行最新一轮的修订，《农村集体土地价格评估技术指引》已于2020年4月发布，未来还应尽快整合汇编涉及城乡各地类的《土地估价规程》，加强对土地要素市场化配置的指导。

### 2. 建立信息管理平台

依托市场和土地管理经营机构，建立健全土地要素市场化信息管理平台。构建完善的土地要素市场信息数据库，推进落实土地要素确权登记工作，涵盖土地自然属性、社会属性与经济属性的各项信息，尤其是土地要素在市场流转过程中的权利变动、流转价款、权利变化情况，形成土地要素市场化的基础信息数据库；建立土地要素流转信息服务平台，构建完善多级、全面、公开、透明的服务和管理网络，建立公共参与和信息公开机制，降低信息不对称风险。

### 3. 健全监控反馈平台

第一，健全土地要素价格动态监测反馈平台。通过对土地价格的实时监测和对不同时点、不同区域间地价差异的比较，及时判断地价与宏观经济的协调状况，分析土地要素市场的波动变化并挖掘土地要素市场变化的真实原因。第二，建立市场违规行为监控、管理和惩罚平台，充分利用大数据、人工智能等技术，建立投诉反馈实时平台，及时发现并叫停不正当市场交易行为，同时配套相应的违法违规惩罚机制，维护市场环境和交易秩序。第三，建立土地要素相关信用体系，在市场准入、运行和退出过程中建立相关信用黑名单机制，将违约、违规等不诚信行为纳入黑名单管理；对于信用良好、循规守矩的主体，也要建立白名单机制，在市场运行中优先考虑并实施相关奖励机制。

## 五、结论与讨论

土地要素市场化改革牵一发而动全身，是我国改革“四梁八柱”中的基础和关键所在。深化土地要素市场化改革要坚持问题导向、目标导向和任务导向，聚焦更深刻的战略问题，确立更系统的改革战略。本文针对当前城乡统一的建设用地市场尚未形成、产业用地市场化配置效率偏低、存量建设用地缺乏市场化盘活机制、农用地流转的平台和机制不完善、土地市场化配套体制机制不健全等诸多挑战，明确了土地要素市场化改革的战略目标与导向，提出了完善城乡统一建设用地市场、匹配产业用地供需、盘活存量建设用地、支撑发展农用地市场和落实配套机制五大改革战略任务，并实施相关战略保障，以期切实推进土地要素市场化改革的深化落实，由产权主体决定土地交易方式，由市场决定土地价值，实现所有土地都有主，所有土地都有价，所有土地流动自主有序、配置高效公平，实现土地市场治理体系和治理能力现代化。

需要指出并强调的是，土地要素市场化改革绝不是相对独立的一项改革，而是与乡村振兴、高质量发展、城乡融合、国土

---

空间规划、自然资源产权制度等多项改革紧密相连，亟须协调推进。例如，乡村振兴意味着农村土地市场机制更应当兼顾萧条型和发展型村庄，一分为二地稳妥应对，新型城镇化的高质量利用对土地要素尤其是低效用地及一二级市场联动提出了更多要求，城乡融合表明应进一步强调城乡土地要素的自由流转。

又譬如，国土空间规划改革与土地要素市场化改革同样联系紧密，既要强调国土空间规划管制与土地要素市场配置的协调，又要协调考虑国土空间规划的刚性、弹性、约束、激励与土地要素市场化的相互关联。此外，自然资源资产产权制度改革与土地要素市场化改革更不可分割，亟须明确界定和体现自然资源资产产权归属和权能边界，明晰各类产权权能，彰显各类自然资源资产价值。土地要素市场化改革深刻影响着国计民生，其关系极为复杂，亟须广泛试点、再三省察和审慎推进。

#### 参考文献:

- [1]陈锡文. 构建新型农业经营体系刻不容缓[J]. 求是, 2013(22):38-41.
- [2]刘守英. 土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释[J]. 中国土地科学, 2018(1):1-10.
- [3]丰雷, 郑文博, 张明辉. 中国农地制度变迁70年: 中央—地方一个体的互动与共演[J]. 管理世界, 2019(9):30-48.
- [4]农业农村部. 党的十八大以来我国“三农”事业的发展变化[EB/OL]. (2019-04-28)[2020-07-15]. [http://www.ltxgjbj.moa.gov.cn/gzdt/201904/t20190428\\_6220665.htm](http://www.ltxgjbj.moa.gov.cn/gzdt/201904/t20190428_6220665.htm).
- [5]张安录. “三块地”改革的理论创新——评《“三块地”改革与农村土地权益实现研究》[J]. 中国土地科学, 2020(6):112-114.
- [6]国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[R/OL]. (2018-12-23)[2020-07-15]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>.
- [7]唐健. 首槌落西部说明了什么? [N]. 中国国土资源报, 2015-09-15.
- [8]黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科学, 2019(8):1-7.
- [9]严金明, 迪力沙提, 夏方舟. 乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J]. 改革, 2019(1):5-18.
- [10]严金明, 赵哲, 夏方舟. 后疫情时代中国“自然资源安全之治”的战略思考[J]. 中国土地科学, 2020(7):1-8.
- [11]严金明, 陈昊, 夏方舟. 深化农村“三块地”改革: 问题、要义和取向[J]. 改革, 2018(5):48-55.
- [12]夏方舟, 严金明. 土地储备、入市影响与集体建设用地未来路径[J]. 改革, 2015(3):48-55.
- [13]林坚, 叶子君, 杨红. 存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J]. 中国土地科学, 2019(9):1-8.
- [14]丁文, 冯义强. 土地承包经营权流转市场的问题与对策研究[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2016(3):30-39.

---

[15]徐进才, 徐艳红, 庞欣超, 等. 基于“贡献—风险”的农地征收转用土地增值收益分配研究——以内蒙古和林格尔县为例[J]. 中国土地科学, 2017(3):28-35.

[16]张传伟, 石常英. 增减挂钩中增值收益分配研究——以辽宁省大洼县为例[J]. 中国土地, 2014(11):13-15.

[17]严金明, 王晓莉, 夏方舟. 重塑自然资源管理新格局: 目标定位、价值导向与战略选择[J]. 中国土地科学, 2018(4):1-7.

[18]夏方舟, 杨雨濛, 严金明. 城乡土地银行制度设计: 一个新型城乡土地资本化制度探索[J]. 中国土地科学, 2020(4):48-57.