城乡融合视角下农村闲置建设用地 拆旧复垦的资本化效应 ——以广东省为例

杨 忍¹, 张 菁¹, 徐 茜^{2*}, 罗秀丽¹

(1. 中山大学地理科学与规划学院/中国区域协调发展与乡村建设研究院, 广州 510275;

2. 广东财经大学公共管理学院, 广州 510320)

摘 要:土地问题是乡村振兴战略落实的关键。土地整治和资本化作为提升土地质量、促进城乡融合的重要手段,一直是各方探讨的热点。论文以广东省实施的农村拆旧复垦政策为切入点,分析农村建设用地拆旧复垦模式资本化效应的形成机制,梳理其与乡村振兴、城乡联动的关系。研究发现:首先,在农村建设用地拆旧复垦模式实施中,以市场机制为主的“弱关系”和土地流转为主的“强关系”分别在整治腾退建设用地和复垦农业用地中发挥重要作用,是实现土地资本化的主要路径;其次,农村建设用地拆旧复垦模式主要通过结构重组、空间重构、生产方式变革和生态环境优化等推动乡村振兴;最后,农村建设用地拆旧复垦模式以跨地区市场交易平台为载体,引导城乡之间土地、资金等要素流通,通过设置最低保护价和优先购买权等方式保障乡村的发展权利,实现城乡等价要素联动。

关键词:农村建设用地整治;土地资本化;乡村振兴;城乡联动;拆旧复垦

随着城镇化和工业化的快速推进,中国城乡的人地关系格局发生了剧烈变化^[1]。长期的城市偏向政策制约了发展的合理性,阻碍了城乡融合^[2]。21世纪以来,为破解“三农”问题,改善城乡发展不平衡和不充分状态,国家相继推进城乡统筹、新型城镇化、美丽乡村建设和乡村振兴等重大战略。农村全域土地综合整治是实现乡村集约化发展的重要方式^[3],但在实施过程中存在的“去农村化”和“去农民化”现象,导致土地综合整治目标与成效之间存在一定差距^[4]。因此,需要结合地方实践,积极探索农村土地资源与资产优化配置的良性机制,归纳总结实现农村土地利用集约高效、整合重组、市场化配置等多维目标的多元路径,以促进乡村振兴和城

乡融合发展。

农业农村发展过程中存在的土地综合整治和配置问题一直以来都是乡村地理学研究的重要内容,国外学者主要关注土地碎片化滞缓农业农村发展的相关问题^[5],积极探索土地综合整治所产生的经济、空间、法律、景观等方面的效应^[6-7]。同时,利用多种方法对土地整治项目实施进行评价^[8-9],定量识别出资金投入、组织管理等限制土地整治推进的影响因素^[10],并强调土地整治的实施过程需要充分考虑政府机构、土地所有者、土地使用者以及项目工程师之间的关系,结合利益相关者偏好构建组织发展框架^[11-12]。国内学者紧密结合城乡统筹、美丽乡村建设和乡村振兴等战略实施对土地整治和利

收稿日期:2020-05-12;修订日期:2020-11-16。

基金项目:广东省重点领域研发计划项目(2020B0202010002);国家自然科学基金项目(41871177,41801088)。[Foundation:

Key-Area Research and Development Program of Guangdong Province, No. 2020B0202010002; National Natural Science Foundation of China, No. 41871177 and 41801088.]

第一作者简介:杨忍(1984—),男,贵州毕节人,博士,副教授,博士生导师,主要研究方向为乡村地理、城乡发展与土地利用。

E-mail: yangren0514@163.com

*通信作者简介:徐茜(1984—),女,江苏沐阳人,博士,副教授,主要从事土地资源利用与开发研究。

E-mail: xuqian19840613@163.com

引用格式:杨忍,张菁,徐茜,等. 城乡融合视角下农村闲置建设用地拆旧复垦的资本化效应:以广东省为例[J]. 地理科学进展, 2021, 40(1): 114-123. [Yang Ren, Zhang Jing, Xu Qian, et al. Capitalization effect of rural land reclamation from the perspective of rural-urban integration: A case study of Guangdong Province. Progress in Geography, 2021, 40(1): 114-123.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2021.01.011

用等方面,开展了一系列研究。一方面,借助空间分析和指数模型等方法,对多种城镇化情景下中国农村土地综合整治的潜力进行定量化的测算与综合分析^[13-14]。同时,归纳总结出城镇扩展、移民拆建、农田保护等多种目标导向的土地整治类型和地域模式^[15-17],并运用层次分析和模糊综合评价等方式对土地整治质量、综合效益等进行综合评价^[18-19],深入探讨土地整治对生态安全、景观格局和乡村发展等带来的影响^[20]。另一方面,学界虽然对土地资本化定义存在差异,但都认同土地资本化是通过建立规范的产权制度和运用多种形式使农村中潜在的土地资产进入市场并转化为现实资本的过程^[21];基于实证分析,从制度创新、经济波动等方面探讨影响土地资本的因素^[22],探索土地资本化实施路径及其对乡村发展的综合影响^[23-24]。整体上,国内外虽然趋向多元视角探讨土地整治和资本化,但较少涉及土地整治与资本化的叠加效应,对二者联动机制需要增强系统认知。

土地要素是农村地区最为重要的“沉睡”资源、资产和资本^[25],在城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等大规模土地综合整治的背景下^[26],地方政府日益关注如何在实践过程中集成土地综合整治与土地资本化效应,以激发农村土地“沉睡”价值,助力乡村振兴和建设。2018年,广东省自然资源厅制定《广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案(试行)》(后文简称“方案”),实施农村建设用地拆旧复垦这一新型城乡建设用地增减挂钩模式^[27],即通过拆除农村旧住宅、废弃宅基地等存量建设用地,通过制定保底交易价格,通过交易平台公开拍卖“拆旧复垦”建设用地指标,以将腾退的建设用地指标在省内流转用于城镇建设。本文基于对广东省农村拆旧复垦政策实施成果的调查,分析该模式形成的长效资本化效应机制,并深度剖析该模式助力乡村振兴和城乡联动发展的实施路径,以期探索乡村振兴和城乡融合发展的科学途径提供学理参考。

1 农村建设用地拆旧复垦模式资本化效应的形成机制

城市和乡村作为相互依存、相互支撑的共同有机体,实现二者融合发展的关键在于有机结合新型城镇化与乡村振兴2大战略^[28],乡村振兴的过程也

是实现城乡融合目标的过程^[29]。农村土地既是乡村系统内部的核心要素之一^[30],也是城乡要素自由流动、等价交换的焦点。推进农村土地资本化,一方面可以重新配置资源,为新型城镇化提供空间支持;另一方面可以剖解融资瓶颈,为乡村振兴建设筹集资金^[31]。因而,稳步推进农村土地资本化进程对城乡融合发展具有重要作用。面对农村地区劳动力持续外流形成乡村人地分离与人居分离的挑战,广东省农村建设用地拆旧复垦模式在制度设计基础之上,通过引入市场机制到土地流转过程中,实现土地整治与资本化的叠加效应,以合理解决农村建设用地低效和空废闲置的问题^[32]。

(1) 城乡发展需求和收益动因奠定了农村建设用地拆旧复垦模式实施的前置基础。城市快速扩张致使大规模的耕地快速非农化,粮食生产空间遭到急速蚕食,生态空间也遭到压缩,对生态环境造成了一定威胁^[33-34]。在经济增长、粮食安全和生态安全的多重目标导向下,国家长期以来大力推行限制非农用地使用政策,通常采用“指标+蓝图”的方式管控用地指标的供应量^[35]。在区域生态安全、耕地保护和环境保护等多重约束下,城市地区存在经济发展建设与用地指标供应限制的突出矛盾。粤港澳大湾区的建设和发展推动了珠澳跨境合作区、深圳前海地区、广州南沙等重点合作区建设^[36],在带来发展机遇的同时也使广东省尤其是珠三角地区的建设用地需求压力持续增加。广大乡村地区普遍呈现出人口持续减少而建设用地反增的逆势发展特征^[37],由于农村土地产权模糊、宅基地有序腾退机制缺失,乡村存在用地强度高与土地空闲并存现象^[38]。与此同时,仅依靠“财政下乡”的资金^[39],乡村振兴发展难以满足修复被扭曲肢解的经济、社会以及空间肌理需求^[40]。由此,盘活乡村闲置废弃建设用地的预期收益日益清晰:对于城市地区或者经济发达地区而言,远郊及偏远农村地区通过拆旧复垦所腾退的建设用地指标可保障建设项目实施,产生较大的资源价值溢出效应;对于农村地区而言,活化闲置废弃建设用地不仅能够增加资金收益,还可以提高资源利用效率,为乡村建设和振兴提供了重要的内生资金来源。城市或经济发达地区发展的空间需求与乡村地区闲置废弃土地资源的资产和资本化形成有效供给的均衡,构成了农村建设用地拆旧复垦模式资本化的前置条件。

(2) 政策设计保障农村建设用地拆旧复垦模式

资本化效应的长效性。一方面,农村建设用地拆旧复垦模式注重土地作为农民生存退路的重要价值^[41]。方案中明确规定,纳入拆除范围的住房都必须提供屋主有合法稳定住所的证明材料,在保障了农民居住保障权的基础上,针对“一户多宅”和核实为农村建设用地的地类,同时使用权和收益权属明晰的地块,开展拆旧复垦。另一方面,乡村建设用地拆旧复垦模式通过将腾退指标与城市建设相挂钩,确保指标交易市场稳定,防止超速冒进。方案中提出广东省实行经营性用地与全省农村建设用地拆旧复垦挂钩制度,规定珠三角地区出让商业、娱乐、商品住宅等经营性用地时必须购买复垦指标。

(3) 外来市场和熟人社会主导农村建设用地拆旧复垦的资本化过程。根据乡村社会人情和关系网络是否发挥作用,可将农村建设用地拆旧复垦模式分为2个阶段(图1):一是陌生人社会主导的“弱关系”,二是熟人社会主导的“强关系”^[42]。在“弱关系”阶段,市场机制介入,腾退的建设用地指标被放在储备交易平台进行交易,实现土地资本化。农民作为卖方,外部市场中购买者作为买方,地方政府作为中间媒介,按照规范进行土地定价、指标交易、收益分配等环节。买卖双方只涉及经济利益,资本化过程产生的经济、社会以及生态收益主要由中间媒介和卖方享有^[43]。在“强关系”阶段,熟人社会发挥作用,复垦土地经营权进行流转,实现复垦土地

资本化。农民作为流转方,以种植大户为主的内部市场作为承包方,基层组织(村集体)作为中间媒介。乡村的人际交情、社会关系会弱化流转的规范性,流转方和承包方共同协商流转环节并进行定价。流转双方会综合考虑经济利益和社会利益,资本化过程产生的经济、社会以及生态收益由流转方、承包方和中间媒介三方共同享有。

2 广东省农村建设用地拆旧复垦模式助推乡村振兴的实施路径

乡村振兴核心是重塑乡村地区社会经济以及空间结构^[30],广东省乡村建设用地拆旧复垦模式在重构乡村组织结构、强化村民收益保障的制度设计基础上,依托“弱关系”和“强关系”阶段资本化过程,推动乡村人居环境改善和农业现代化,助力“本土化”的乡村振兴(图2)。

(1) 乡村再组织化保障了广东省农村建设用地拆旧复垦模式的落地实施。乡村发展的关键在于承接资源输入和引导资源重组^[44],需结合经济发展、社会关系等实情,增强组织管理与乡村建设的有序衔接。广东省乡村闲置废弃建设用地拆旧复垦的工作方案明确规定各级政府在拆旧复垦实施过程中承担的角色,通过县级政府统筹土地指标交易、镇级政府调控拆旧复垦土地整治的进展、村委会落实拆旧复垦工作以及村民小组明确土地使用

图1 农村建设用地拆旧复垦模式资本化效应的形成机制

Fig.1 Mechanism of land capitalization effect of rural construction land reclamation

图2 乡村建设用地拆旧复垦模式推进乡村振兴实施路径

Fig.2 Pathway of rural construction land reclamation to realize rural revitalization

权属的职责分配,构建了拆旧复垦落地推行的“县政府—镇政府—村委会—村民小组”4级组织体系。4级组织体系强化了组织工作与乡村实际发展之间的有效衔接,保障了建设用地拆旧复垦模式的落地实施。一方面,该组织结构强化了村委会和村民小组的实施职责,既易于协调个人与集体、局部与整体利益矛盾^[45],也能有效减少实施过程中出现的产权纠纷问题,充分考虑农村事务自治的主体性;另一方面,该组织结构强化了县域、镇域政府的管理职责和明确分工,通过在县域、镇域单元内进行项目的统筹布局,实现以点带面推动农村土地的拆旧复垦,联动乡村人居环境整治和乡村综合建设,促进农村土地资源的优化配置,凸显土地资源利用的价值化。

(2) 收益分配比例优化推动广东省乡村建设用

地拆旧复垦模式有序推广。农村建设用地复垦与农民生活和利益紧密相连,容易出现“逐利”与“损益”并行的利益失衡现象^[46],引发激烈的社会矛盾。在农村建设用地所有权、使用权和收益权的权人主体逐渐明晰前提下,基于“地利共享”的认知,农村建设用地整治复垦及资本化过程带来的收益主要分配给所涉及使用权和收益权的农民和土地所有权人的乡村基层组织,以调动农村建设用地拆旧复垦和乡村建设的主体的能动性和积极性。广东省农村建设用地拆旧复垦模式实施重点之一是优化收益资金分配比例,拆旧复垦腾退建设用地指标交易资金的方案规定按照5%、5%、5%、10%、75%的比例将收益分配给县政府、镇政府、村委会、土地所有权人和土地使用权人。通过提高土地使用权人、土地所有权人和村委会收益资金比例,有效扩

充乡村建设资金来源和落实土地增值的农民实际利益共享。农民和基层组织收益占比增加不仅激励了他们的参与行为,更有助于开展乡村“本土化”建设和发展。县、镇级政府共享一部分地利收益,使财政压力得到一定程度的缓解,可为前期拆旧复垦工作的开展提供资金保障,规避了财政的压力,增加农村建设和助力振兴发展的专项资金。同时,在这样的收益分配方式作用下,不会出现收益资金只用于建设个别乡村的现象,有效规避了土地资本化加速乡村不平等发展和建设的风险。

(3) 广东省农村建设用地拆旧复垦模式通过“弱关系”土地资本化实现乡村人居环境优化。广东省农村建设用地拆旧复垦依据国土空间规划要求,严格按照“三区三线”规定,对乡村破旧房屋、废弃宅基地等进行集中清理,实现乡村零散无序空间的综合整治,优化村域内部的用地空间布局。“弱关系”土地资本化过程引入市场机制,获取建设用地指标交易资金,可为乡村人居环境建设和整治提供一定资金补充。一方面,县、镇级政府部门可将农村建设用地拆旧复垦指标收益资金与其他各类涉农资金进行聚合,依据所辖区域的乡村生产、生活现实需要,改善基础设施和公共服务设施、重建乡村公共空间、改善人居环境等。另一方面,通过设置激励资金,奖励农户优化家庭卫生环境、参与庭院建设、维护公共基础设施等行为,可实现乡村人居环境微改造,提升村容村貌。

(4) 广东省农村建设用地拆旧复垦模式通过“强关系”土地资本化助力农业现代化建设。农村建设用地拆旧复垦依托“强关系”土地资本化,合理统筹

复垦农用地使用,实现农用地流转。一方面,复垦农用地通过空间置换、“小块并大块”等方法与邻近农用地相连,结合农用地集中规划,为发展多样化农业和现代农业提供基础条件,增强农业多功能性,实现农业增效。另一方面,通过土地使用权流转等方式实现复垦农用地的集中管理,结合流转后农用地规模差异,发展家庭农场、“专业市场+合作社+农户”“龙头企业+农业”等经营模式。与此同时,各级政府可整合地利收益资金,升级农业产业结构,创新农业生产与经营模式。村委会和村民小组通过立项,聚合村委会和村民小组所得拆旧复垦部分资金收益及其他涉农资金,强化农田道路、排灌、节水等工程的建设,完善农田基础设施和生产条件,提升拆旧复垦农田的生产效率和利用效率;县、镇级政府可将重点用于建设农产品产业链延伸配套基础设施,推动形成以县镇作为农副产品转运枢纽,各乡村分散承担农产品生产、加工、包装等环节的分级式的产业组团,实现乡村产业发展空间集群化。

3 广东省农村建设用地拆旧复垦模式促进城乡联动的关键环节

(1) 广东省农村建设用地拆旧复垦模式构建跨地区市场交易平台,促进土地要素建设指标的空间流动(图3)。农村建设用地只有打破区位限制约束,才能分享城市周边土地存在的级差地租收益,形成较高的市场交易价格^[5]。广东省农村建设用地拆旧复垦模式打破项目区界限,可在省域范围内进行拆旧复垦腾退建设用地的指标交易。指标交易行政

图3 乡村建设用地拆旧复垦模式促进城乡发展

Fig.3 Rural construction land reclamation to promote rural-urban development

边界限制的弱化,强化了城乡之间土地与资金要素的交换。在经济发达的城市地区,城乡要素流动加强,能够缓解发展空间用地指标短缺对经济发展的影响,保障建设活动的可持续进行,有助于实现扩容增效和效益溢出;在欠发达乡村地区,通过城乡土地指标要素流动和交易,可以扩展发展资金来源,弥补发展短板,提升发展实力,共享土地增值效益。同时,跨区域交易平台的建设可以打破区域边缘支撑核心的单向运作模式,转向核心带动边缘、边缘支撑核心的双向运作模式。

(2) 广东省农村建设用地拆旧复垦模式设置保底价格,保障乡村地区在拆旧复垦腾退指标交易中的权益。农村建设用地拆旧复垦进行腾退建设用地指标交易本质是完成对偏远乡村土地发展权的空间转移,从而解决传统分区存在的暴利困境^[47-48]。腾退建设用地指标交易过程中,存在乡村未来发展潜力的损失成本。广东省乡村建设用地拆旧复垦模式在交易环节设置保底价格(750万元/hm²),并赋予各地级市对本市范围内拆旧复垦所形成节余指标的优先购买权,一定程度上保障了乡村在交易过程中的权益。城市和乡村实现了土地和资金的等价流动,并重新配置了区域资源^[49],交换后的资金和土地分别投入到各自发展建设过程中,进一步带动技术、人员、信息等多元要素流通和融合。

(3) 广东省农村建设用地拆旧复垦模式构建差异化实施路径,优化区域城乡发展格局。农村建设用地拆旧复垦模式以农村建设用地整治为切入点,其核心是优化乡村空间布局,推动城乡融合发展。首先,在实施次序上,广东省农村建设用地拆旧复垦模式依据农村建设用地综合整治潜力和发展需求,划分出重点推进、中度推进、一般推进等级别,根据级别高低,组织实施。其次,在实施导向上,广东省农村建设用地拆旧复垦模式以空间规划为指引,辅助不同类型乡村发展。对于城乡融合型、集聚提升型乡村,拆旧复垦模式主要是为建设“乡村群”空间组织模式提供资金支撑;对于特色保护型的乡村,拆旧复垦模式主要对接乡村生产生活圈构建,预留出一部分拆旧土地,完善公共服务设施。

4 结论与讨论

4.1 结论

(1) 农村建设用地拆旧复垦模式满足形成长效

土地资本化效应的2大发展条件。首先,拆旧复垦模式实施符合区域城乡发展需求,通过政策制定将腾退指标与城市建设用地出让相挂钩,增强腾退指标与市场对接的持续性。其次,拆旧复垦模式划分出“弱关系”和“强关系”资本化阶段参与乡村建设,进一步强化农村闲置建设用地的价值作用。在“弱关系”主导的资本化阶段,拆旧复垦腾退的建设指标通过市场平台进行买卖,市场、政府和农民围绕土地级差收益进行交易,政府和农民主要享有交易产生的经济、社会以及生态效益;在“强关系”主导的资本化阶段,复垦农用地通过承包、流转等方式集中,以种植大户为主的乡村内部市场、基层组织和农民围绕土地规模收益和人情关系进行交易,三方共同享有交易产生的经济、社会以及生态效益。

(2) 农村建设用地拆旧复垦模式从组织结构、收益分配、建设实施3个维度助力乡村振兴。首先,拆旧复垦模式突出了乡村基层组织职能,形成“县—镇—村—村委会—村民小组”4级组织结构,推动乡村再组织化建设。其次,拆旧复垦模式通过提高农民和基层组织获得收益资金的比重,增强乡村建设的主观能动性。最后,拆旧复垦模式依托“弱关系”和“强关系”资本化阶段,推进乡村人居环境改善和农业现代化建设,通过完善公共基础设施、改造乡村景观、发展设施农业等方式,实现本土化乡村建设。

(3) 农村建设用地拆旧复垦模式从建设跨区域平台、保障乡村交易权益、差异化实施3个环节促进城乡联动发展。首先,拆旧复垦模式打破项目区限制,通过构建跨地区市场交易平台,引导城乡之间土地、资金等要素流通。其次,拆旧复垦模式通过设置最低保护价、优先购买权等措施,降低乡村在要素流动过程中的沉默成本,促进城乡要素的等价交换,保障了拆旧复垦区的发展权利。最后,采取分级、分类、分区策略引导实施拆旧复垦模式,进一步优化区域发展格局。

4.2 讨论

乡村建设已经开展数十年,多数地方实践表明输血式的发展模式是不可持续的,并且会造成乡村急速地分化变异。面对地方财政收缩、全球化冲击等内外压力,乡村亟待改变依赖外来资金输送的发展路径。各地聚焦农村宅基地超标、土地闲置浪费等现象,积极探索土地整治和资本化路径,但在政策实施过程中存在公众参与性不强、农民利益得不到保障、项目零碎难以形成规模效益等现象,产生

社会、生态、发展等系列问题。拆旧复垦政策是结合省实际情进行的一次尝试,它与传统的增减挂钩政策并不相同:首先,拆旧复垦政策打破了指标交易的项目区限制,拓宽了交易市场,提高了收益价值;其次,拆旧复垦政策通过调整指标收益分配比例、设置最低保护价等做法,将大部分收益直接返还给农民和农村;最后,土地复垦后仍由原土地使用权人继续使用。整体来看,农村建设用地拆旧复垦政策是一项稳健型政策,采用柔和的方式推进闲置建设用地整治,例如它以村民自愿为前提、要求参与项目的农民必须有合法稳定住所。本文通过剖析拆旧复垦政策实施所形成的农村建设用地拆旧复垦模式,探讨在农村闲置建设用地整治过程中如何强化资本化效应以及如何对接乡村振兴和城乡融合发展,具有一定的现实意义。从现有的地方实践来看,收益资金分配倾向于村民、集体和村委会,虽然体现了公平性、提高了参与的积极性,但多数村民小组对资金的使用缺少长远眼光,难以充分发挥出资金效用,致使拆旧复垦资本化效应被弱化。后续研究应围绕乡村可持续发展,深入探索资金使用、资源利用的综合发展框架。值得注意的是,拆旧复垦模式只是盘活乡村闲置建设用地的一种方式,同时它所显现出发达地区对不发达地区财富转移特征决定了其主要适宜于经济发达地区。面对国内东西部城乡关系不同步现状,应依据不同地区发展特征,探索乡村闲置建设用地活化的多元机制,同时构建城乡多元要素流动的差异化体系模式。未来的研究需要聚焦地方实践,总结乡村闲置建设用地活化模式,挖掘不同经济发展水平下城乡关联的主体、环节、机制、逻辑等,进而构建不同情境下推动城乡多元要素流动的路径和保障机制。

参考文献(References)

- [1] 刘彦随. 科学推进中国农村土地整治战略[J]. 中国土地科学, 2011, 25(4): 3-8. [Liu Yansui. Scientifically promoting the strategy of reclamation and readjustment of rural land in China. China Land Science, 2011, 25(4): 3-8.]
- [2] 姚士谋, 张平宇, 余成, 等. 中国新型城镇化理论与实践问题[J]. 地理科学, 2014, 34(6): 641-647. [Yao Shimou, Zhang Pingyu, Yu Cheng, et al. The theory and practice of new urbanization in China. Scientia Geographica Sinica, 2014, 34(6): 641-647.]
- [3] 张京祥. 要对当前城乡统筹规划的实践进行检讨, 力求避免三大误区[J]. 城市规划通讯, 2010(4): 11-12. [Zhang Jingxiang. It is necessary to review the current practice of urban and rural overall planning to avoid three mistakes. Urban Planning Newsreport, 2010(4): 11-12.]
- [4] 单卓然, 黄亚平. “新型城镇化”概念内涵、目标内容、规划策略及认知误区解析[J]. 城市规划学刊, 2013(2): 16-22. [Shan Zhuoran, Huang Yaping. An analysis of the concept, goals, contents, planning strategies and misunderstandings of new urbanization. Urban Planning Forum, 2013(2): 16-22.]
- [5] Hartvigsen M. Land reform and land fragmentation in Central and Eastern Europe[J]. Land Use Policy, 2014, 36: 330-341.
- [6] Elvestad H E, Sky P K. Effects of land consolidation in Norway[J]. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, 2019, 14(1): 64-78.
- [7] Aslan S T, Gundogdu K S, Arici I. Some metric indices for the assessment of land consolidation projects[J]. Pakistan Journal of Biological Sciences, 2007, 10(9): 1390-1397.
- [8] Crecente R, Alvarez C, Fra U. Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia[J]. Land Use Policy, 2002, 19(2): 135-147.
- [9] Sklenicka P. Applying evaluation criteria for the land consolidation effect to three contrasting study areas in the Czech Republic[J]. Land Use Policy, 2006, 23(4): 502-510.
- [10] Hadipour M, Roumaini A, Azizpour F, et al. Barriers to the promotion of agricultural land consolidation in rural areas from farmers' point of view (Case study: Fash Dehdan of Kangavar County)[J]. Journal of Research and Rural Planning, 2019, 8(1): 45-62.
- [11] Thapa G B, Niroula G S. Alternative options of land consolidation in the mountains of Nepal: An analysis based on stakeholders' opinions[J]. Land Use Policy, 2008, 25(3): 338-350.
- [12] Cay T, Ayten T, Iscan F. An investigation of reallocation model based on interview in land consolidation[R]. Shaping the Change, XXIII FIG Congress. Munich, Germany, 2006.
- [13] 陈秧分, 刘彦随, 杨忍. 基于生计转型的中国农村居民点用地整治适宜区域[J]. 地理学报, 2012, 67(3): 420-427. [Chen Yangfen, Liu Yansui, Yang Ren. Identification of China's suitable regions for rural residential land consolidation based on livelihoods transformation. Acta Geographica Sinica, 2012, 67(3): 420-427.]
- [14] Jiang G H, Zhang R J, Ma W Q, et al. Cultivated land productivity potential improvement in land consolidation schemes in Shenyang, China: Assessment and policy implications[J]. Land Use Policy, 2017, 68: 80-88.
- [15] 张衍毓, 刘彦随, 王业侨. 统筹城乡视角下村庄整治建

- 设的模式与途径: 以三亚市为例 [J]. 地理科学进展, 2009, 28(6): 977-983. [Zhang Yanyu, Liu Yansui, Wang Yaqiao. Optimal models and approaches for village renovation based on urban-rural harmonious development: A case study of Sanya City. Progress in Geography, 2009, 28(6): 977-983.]
- [16] 卢艳霞, 黄盛玉, 王柏源, 等. 农村土地整治创新模式的思考: 基于广西壮族自治区崇左市龙州县“小块并大块”的启示 [J]. 中国土地科学, 2012, 26(2): 84-87. [Lu Yanxia, Huang Shengyu, Wang Baiyuan, et al. The innovative pattern of the rural land readjustment: The implication of the aggregation from small to large parcel (ASLP) in Longzhou County, Chongzuo City, Guangxi Zhuang Autonomous Region. China Land Science, 2012, 26(2): 84-87.]
- [17] 刘彦随, 朱琳, 李玉恒. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析 [J]. 地理科学进展, 2012, 31(6): 777-782. [Liu Yansui, Zhu Lin, Li Yuheng. The essential theories and models of rural land consolidation in the transitional period of China. Progress in Geography, 2012, 31(6): 777-782.]
- [18] 徐康, 金晓斌, 吴定国, 等. 基于农用地分等修正的土地整治项目耕地质量评价 [J]. 农业工程学报, 2015, 31(7): 247-255. [Xu Kang, Jin Xiaobin, Wu Dingguo, et al. Cultivated land quality evaluation of land consolidation project based on agricultural land gradation. Transactions of the CASE, 2015, 31(7): 247-255.]
- [19] 刘姝驿, 杨庆媛, 何春燕, 等. 基于层次分析法(AHP)和模糊综合评价法的土地整治效益评价: 重庆市3个区县26个村农村土地整治的实证 [J]. 中国农学通报, 2013, 29(26): 54-60. [Liu Shuyi, Yang Qingyuan, He Chunyan, et al. The benefit assessment of land consolidation based on Analytical Hierarchy Process (AHP) and fuzzy synthetic evaluation: Case of 26 villages in Chongqing. Chinese Agricultural Science Bulletin, 2013, 29(26): 54-60.]
- [20] Li Y R, Li Y, Fan P C, et al. Impacts of land consolidation on rural human-environment system in typical watershed of the Loess Plateau and implications for rural development policy [J]. Land Use Policy, 2019, 86: 339-350.
- [21] 郭旭, 赵琪龙, 李广斌. 农村土地产权制度变迁与乡村空间转型: 以苏南为例 [J]. 城市规划, 2015, 39(8): 75-79. [Guo Xu, Zhao Qilong, Li Guangbin. Changes of rural land property system and transformation of rural space: A case study of southern Jiangsu Province. City Planning Review, 2015, 39(8): 75-79.]
- [22] 杨帅, 温铁军. 经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化: 对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析 [J]. 管理世界, 2010(4): 32-41, 187. [Yang Shuai, Wen Tiejun. The economic fluctuations, the change in taxation institution, and the capitalization of land resources: A case study on the problems with "the three times of enclosing land" since China's reform. Management World, 2010(4): 32-41, 187.]
- [23] 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, 34(4): 48-57. [Xia Fangzhou, Yang Yumeng, Yan Jinming. Urban-rural land bank system: An exploration of new urban-rural land capitalization system. China Land Science, 2020, 34(4): 48-57.]
- [24] 田莉. 工业化与土地资本化驱动下的土地利用变迁: 以2001—2010年江阴和顺德半城市化地区土地利用变化为例 [J]. 城市规划, 2014, 38(9): 15-21. [Tian Li. Land use transition driven by the industrialization and land capitalization: A case study on the land use changes in the peri-urban area of Jiangyin and Shunde during 2001-2010. City Planning Review, 2014, 38(9): 15-21.]
- [25] 严金明. 土地政策扶贫的机理与效应分析 [J]. 中国土地, 2017(11): 12-15. [Yan Jinming. Analysis on the mechanism and effect of land policy on poverty alleviation. China Land, 2017(11): 12-15.]
- [26] 乔陆印. 乡村振兴视域下农村土地整治的内涵重构与系统特征 [J]. 农业工程学报, 2019, 35(22): 58-65. [Qiao Luyin. Connotation reconstruction and system characteristics of rural land consolidation from perspective of rural revitalization. Transactions of the CASE, 2019, 35(22): 58-65.]
- [27] 胡珍珍, 张晓平, 曾礼洲. 乡村振兴背景下广东省农村建设用地拆旧复垦模式探究 [J]. 南方农村, 2020, 36(1): 32-36. [Hu Zhenzhen, Zhang Xiaoping, Zeng Lizhou. Study on the model of rural construction land demolition and reclamation in Guangdong Province under the background of rural revitalization. South China Rural Area, 2020, 36(1): 32-36.]
- [28] 叶超, 于洁. 迈向城乡融合: 新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势 [J]. 地理科学, 2020, 40(4): 528-534. [Ye Chao, Yu Jie. Towards rural-urban integration: Key issues and trends on linking new-type urbanization to rural revitalization. Scientia Geographica Sinica, 2020, 40(4): 528-534.]
- [29] 马晓冬, 李鑫, 顾晓波, 等. 城乡融合视角下淮海经济区城乡转型特征与路径 [J]. 自然资源学报, 2020, 35(8): 1853-1866. [Ma Xiaodong, Li Xin, Gu XiaoBo, et al. The characteristics and path of urban-rural transition in Huaihai Economic Zone from the perspective of urban-rural integration. Journal of Natural Resources, 2020, 35

- (8): 1853-1866.]
- [30] 乔陆印, 刘彦随. 新时期乡村振兴战略与农村宅基地制度改革 [J]. 地理研究, 2019, 38(3): 655-666. [Qiao Luyin, Liu Yansui. China's rural revitalization strategy and rural homestead system reform in the new period. *Geographical Research*, 2019, 38(3): 655-666.]
- [31] 朱建华, 冯叶. 新型城镇化视角下农村土地资本化的现实障碍与出路 [J]. 农村经济与科技, 2016, 27(21): 17-20. [Zhu Jianhua, Feng Ye. The realistic obstacle and way out of the capitalization of rural land from the perspective of new urbanization. *Rural Economy and Science-Technology*, 2016, 27(21): 17-20.]
- [32] 李玉恒, 王永生, 阎佳玉, 等. 土地工程与乡村可持续发展典型案例分析与研究 [J]. 中国工程科学, 2019, 21(2): 40-47. [Li Yuheng, Wang Yongsheng, Yan Jiayu, et al. Analysis and research on typical cases of land engineering and rural sustainable development. *Strategic Study of Chinese Academy of Engineering*, 2019, 21(2): 40-47.]
- [33] 吴大放, 胡悦, 刘艳艳, 等. 城市开发强度与资源环境承载力协调分析: 以珠三角为例 [J]. 自然资源学报, 2020, 35(1): 82-94. [Wu Dafang, Hu Yue, Liu Yanyan, et al. Empirical study on the coupling coordination between development intensity and resources- and- environment carrying capacity of core cities in Pearl River Delta. *Journal of Natural Resources*, 2020, 35(1): 82-94.]
- [34] 陈晓红, 周宏浩. 城市化与生态环境关系研究热点与前沿的图谱分析 [J]. 地理科学进展, 2018, 37(9): 1171-1185. [Chen Xiaohong, Zhou Honghao. Research hot-spots and prospects of urbanization and ecological environment relationship based on visual knowledge mapping. *Progress in Geography*, 2018, 37(9): 1171-1185.]
- [35] 刘锐. 城乡统筹视阈下的地票制度完善研究 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(5): 49-55. [Liu Rui. Discussion about improvement of land ticket trade system in overall plans for urban and rural areas. *Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition)*, 2016, 16(5): 49-55.]
- [36] 刘云刚, 侯璐璐, 许志桦. 粤港澳大湾区跨境区域协调: 现状、问题与展望 [J]. 城市观察, 2018(1): 7-25. [Liu Yungang, Hou Lulu, Xu Zhihua. Cross-border collaboration in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay area: Progress, problems and prospect. *Urban Insight*, 2018(1): 7-25.]
- [37] 李裕瑞, 刘彦随, 龙花楼. 中国农村人口与农村居民点用地的时空变化 [J]. 自然资源学报, 2010, 25(10): 1629-1638. [Li Yurui, Liu Yansui, Long Hualong. Spatio-temporal analysis of population and residential land change in rural China. *Journal of Natural Resources*, 2010, 25(10): 1629-1638.]
- [38] 叶晨, 周玉. “存量时代”的广东省农村拆旧复垦政策路径研究 [J]. 广东土地科学, 2019, 18(6): 25-28. [Ye Chen, Zhou Yu. Study on the pathway of rural demolition and rehabilitation policy in Guangdong Province under the age of stock. *Guangdong Land Science*, 2019, 18(6): 25-28.]
- [39] 张欣婷, 李建学, 邓钰婷, 等. 乡村自主性空间治理机制研究: 基于土地资本化的视角 [J]. 小城镇建设, 2019, 37(2): 80-86. [Zhang Xinting, Li Jianxue, Deng Yuting, et al. Study on mechanisms of rural autonomous space governance: Based on the perspective of land capitalization. *Development of Small Cities & Towns*, 2019, 37(2): 80-86.]
- [40] 张京祥, 申明锐, 赵晨. 乡村复兴: 生产主义和后生产主义下的中国乡村转型 [J]. 国际城市规划, 2014, 29(5): 1-7. [Zhang Jingxiang, Shen Mingrui, Zhao Chen. Rural renaissance: Rural China transformation under productivism and post-productivism. *Urban Planning International*, 2014, 29(5): 1-7.]
- [41] 贺雪峰. 三项土地制度改革试点中的土地利用问题 [J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(3): 1-9. [He Xuefeng. Land-use problems in the three pilots of the land-system reform. *Journal of Central South University (Social Science)*, 2018, 24(3): 1-9.]
- [42] 封玫, 邱国良. 农村土地流转市场的关系逻辑及其再生产机制: 基于C县T村个案的经验研究 [J]. 求实, 2020(2): 100-108, 112. [Feng Mei, Qiu Guoliang. The relational logic and reproduction mechanism of rural land transfer market: Empirical research of Village T in County C. *Truth Seeking*, 2020(2): 100-108, 112.]
- [43] 赵茜宇, 张占录. 农村居民点整理中的利益分配: 以陕西省东樊村为例 [J]. 资源科学, 2015, 37(7): 1376-1383. [Zhao Qianyu, Zhang Zhanlu. Benefit allocation of rural residential land consolidation in Dongfan Village, Shaanxi Province. *Resources Science*, 2015, 37(7): 1376-1383.]
- [44] 颜昌武. 中国现代国家建设中的城乡关系: 一个非对称双向运动的分析视角 [J]. 南京社会科学, 2020(1): 63-70, 78. [Yan Changwu. The urban-rural relationship in China's modern state building: Based on an analytical perspective of asymmetric double movement. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2020(1): 63-70, 78.]
- [45] 黄锴. 深化户籍制度改革与农民工市民化 [J]. 城市发展研究, 2009, 16(2): 97-104. [Huang Kun. Deepening the reform of the household registration system and rural migrant workers' obtaining citizenship. *Urban Studies*,

- 2009, 16(2): 97-104.]
- [46] 冯应斌, 杨庆媛. 转型期中国农村土地综合整治重点领域与基本方向 [J]. 农业工程学报, 2014, 30(1): 175-182. [Feng Yingbin, Yang Qingyuan. Key research fields and basic directions of Chinese rural-land comprehensive consolidation in transitional period. Transactions of the CSAE, 2014, 30(1): 175-182.]
- [47] 边振兴, 齐丽, 刘洪斌, 等. 城乡建设用地增减挂钩中土地增值收益研究: 基于土地发展权视角 [J]. 中国农业资源与区划, 2016, 37(3): 55-61. [Bian Zhenxing, Qi Li, Liu Hongbin, et al. Allocating land value increment of linkage of the increase of city construction land and the decrease of rural residential base on land development right. Chinese Journal of Agricultural Resources and Regional Planning, 2016, 37(3): 55-61.]
- [48] 文兰娇, 张安录. 地票制度创新与土地发展权市场机制及农村土地资产显化关系 [J]. 中国土地科学, 2016, 30(7): 33-40, 55. [Wen Lanjiao, Zhang Anlu. Relationship among institutional innovation of land coupon, market mechanism of land development right and fulfillment of rural land assets value. China Land Sciences, 2016, 30(7): 33-40, 55.]
- [49] 吴丽娟, 刘玉亭, 程慧. 城乡统筹发展的动力机制和关键内容研究述评 [J]. 经济地理, 2012, 32(4): 113-118. [Wu Lijuan, Liu Yuting, Cheng Hui. Review on the dynamic mechanism and key elements of urban-rural integrated development in China. Economic Geography, 2012, 32(4): 113-118.]

Capitalization effect of rural land reclamation from the perspective of rural-urban integration: A case study of Guangdong Province

YANG Ren¹, ZHANG Jing¹, XU Qian^{2*}, LUO Xiuli¹

(1. School of Geography and Planning, China Regional Coordinated Development and Rural Construction Institute, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China; 2. School of Public Administration, Guangdong University of Finance & Economics, Guangzhou 510320, China)

Abstract: Addressing the land issue is the key for implementing the rural revitalization strategy. Land consolidation and capitalization as important means to improve land quality and promote rural-urban integration have been the hot topic of discussion. This study took the demolition and reclamation policy in Guangdong Province as a case, analyzed the mechanism of capitalization effect of rural construction land reclamation, and clarified its influence on rural revitalization as well as rural-urban integration. First, during the implementation of rural construction land reclamation, the "weak relationship" dominated by market mechanism and the "strong relationship" dominated by land circulation play important roles in the renovation and reclamation, which are the main ways to realize land capitalization. Second, rural construction land reclamation mainly promotes rural revitalization through structural reconstruction, spatial reorganization, production mode transformation, and ecological environment optimization. Finally, rural construction land reclamation takes cross-regional market trading platforms as the carrier to guide the circulation of land, capital, and other factors between urban and rural areas. Meanwhile, it guarantees the development right of rural areas by setting the protection price and the right of preemption, which realizes the smooth flow of factors between urban and rural areas.

Keywords: rural construction land consolidation; land capitalization; rural revitalization; rural-urban relationship; rural land reclamation