

前 言

根据国际经验，当经济社会发展到较高水平，家庭收入构成将发生重大变化，财产性收入逐渐成为家庭收入的重要构成部分。随着我国城镇化迅速发展，城乡二元结构日趋强化、城乡居民收入差距拉大、人口城镇化与土地城镇化失衡等问题显化，大量在城市就业及生活的流动人口，因无法获得有力的财富支撑，难以承担市民化的成本。目前我国土地财产性收入是农民收入中的短板，一方面，农村建设用地因人口迁移大量闲置，因缺乏有效的市场化渠道造成土地财产巨大浪费，农民土地财产性收入渠道受限；另一方面，因进入城市的人口增加，城市土地需求增加，拉动土地财产增值空间增大。如何让农民获得更多的土地增值收益也成为城乡协调发展、一体化发展的重要方面。因此，如何将农村土地资源资产化，如何畅通农民土地财产收入实现渠道，成为我国新型城镇化、新时期城乡融合发展的重要课题。对于农民土地财产性收入实现问题，首先要有“产”才能谈得上有“财”，也就是说先要落实和保障农民土地产权权能，才能凭借其获得土地财产性收入；实现农民土地财产性收入增长，要么增加土地财产的量和提高土地财产的质，要么在土地财产性收入分配中让农民获得更多的份额。

近年来，我国鼓励多渠道增加居民财产性收入，并不断深化土地制度改革，积极探索农民土地财产性收入充分实现的途径、渠道。当前国家试点的征地制度改革、集体经营性建设用地入市改革及农村宅基地制度改革的土地制度“三项改革”，其重点就是探索如何建立和强化土地资源资产配置的市场化机制，如何建立和完善农民分享城镇化发展中的土地财产性收入的长效机制。党的十九大报告提出乡村振兴战略，强调完善承包地“三权”分置制度，该项改革通过落实集体所有权、稳定农户承包权和放活土地经营权直接或间接增加农民土地财产性收入。2018年中央一号文件要求探索宅基地“三权”分置改革，通过落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，适度放活宅基地使用权，盘活利用闲置宅基地和农房增加农民财产性收入。

本书基于新型城镇化发展和乡村振兴战略实施的宏观背景，围绕“人”

“地”“财”三个系统，以人地协调理论、城镇化理论、制度变迁理论、土地发展权理论等为理论指导，探索新型的城乡关系，探讨城镇化进程中土地物质形态和土地发展权益变化与农民土地财产性收入增长的关系，进一步整合完善我国新型城镇化背景下农民土地财产性收入的实现渠道，根据我国农用地、农村建设用地等不同类型农村土地资源的财产化路径，多维度构建我国新型城镇化背景下实现农民土地财产收益的基本思路与框架，提出适应我国国情的农民土地财产性收入增长的实现渠道及相配套的政策体系。围绕上述思路，全书分为三个部分共9章，具体内容如下。

第一部分为研究背景及理论阐述部分，包括第1~3章。在第1章综合阐述本研究的背景与研究价值、思路、方法等的基础上，第2章进行了新型城镇化与农民土地财产性收入增长的理论分析，介绍了新型城镇化中的“人-地-钱”挂钩原理，提出了“人-地-钱”挂钩模式的运行机制。在对农民土地财产性收入内涵与特点分析的基础上，从人的城镇化与市民化成本、土地财产收益实现与农民市民化能力、土地物质形态城镇化与农民土地财产性收入增长、土地发展权城镇化与农民土地财产性收入增长、人口就业城镇化与农民土地财产性收入增长五个方面分析新型城镇化与农民土地财产性收入实现及增长的内在联系，从国家政策需求和农民个体需求两方面阐述了新型城镇化与农民土地财产性收入增长的联动改革需求。第3章主要围绕土地财产性收入来源及构成的内容，总结分析我国农民土地财产性收入构成及变化趋势，阐述了产权和用地类型等不同视角下的土地财产性收入构成。

第二部分为农民土地财产性收入来源及实现渠道的具体分析部分，包括第4~8章。第4章主要研究基于财产价值潜力测算的农民土地财产性收入增长空间。从三个方面认识其增长空间：基于来源视角的财产价值潜力、基于实现方式的财产价值潜力和基于交易对象的财产价值潜力。以重庆市为案例，估算以盘活农村集体建设用地为来源的财产性收入增长潜力空间，以及以耕地质量提升为来源的土地财产性收入增长潜力空间。第5章着重分析土地发展权转移中的农民土地财产性收入实现的问题，阐述了城乡建设用地增减挂钩的原理及其中的土地发展权转移与农民土地财产性收入实现的内容，并以天津“宅基地换房”模式、浙江嘉兴“两分两换”模式及重庆的地票模式等为案例剖析土地发展权转移中的农民土地财产性收入实现方式。第6章主要分析集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长，并将多个集体经营性建设用地入市试点模式进行多方面的比较，如入市方式、主要做法和收益分配。重点分析了重庆市大足区、四川省成都

市郫都区及泸县集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长的机制，分析了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的制约因素，提出了完善相关法律法规及产权制度、完善集体建设用地市场机制、优化收益分配机制、发展农村金融市场等措施。第7章则分析农业综合开发与农民土地财产性收入之间的关系，阐述了农业综合开发财政投入补助项目促进农民土地财产性收入增长实现的渠道，并以重庆市永川区、渝北区、云阳县为案例，分析每种模式的具体实施方式及效果。在此基础上，提出了农业综合开发促进农民土地财产性收入增长的制约因素及改进措施，完善了农业综合开发与农民土地财产性收入的理论。第8章主要分析土地征收过程中农民土地财产增值机制及农民土地财产收入类型，进一步分析土地征收过程中农民土地财产性收入增长的现实困境，并通过对比美国、日本、德国、法国的土地征收制度，提出征地补偿制度的改革方向及具体路径。

第三部分为农民土地财产性收入实现的保障体系部分，也就是本书的第9章。主要探讨农民土地财产性收入实现的保障机制与政策协同，从内部机制创新、外围策略和保障机制等方面构建农民土地财产性收入的体制机制联动创新体系。

本书的特色主要体现在三个方面：①将新型城镇化与农民土地财产性收入作为一个有机系统进行研究，将农民土地财产性收入的增长问题纳入与以人为核心的新型城镇化的发展框架中，将农民市民化和土地财产化相结合，即“人-地-钱”挂钩，以人口、土地、资金要素城乡流动为纽带，系统探讨新型城镇化与农民土地财产性收入的互馈作用机制。②研究内容安排不仅涉及对农民土地财产性收入的宏观层次探讨，而且结合城镇化发展的空间特色和阶段特征，从城乡之间“人”和“地”两个相互关联的要素出发，结合农民土地财产性收入政策因素，对新型城镇化背景下农民土地财产性收入增长的需求、现实、障碍及改进等方面进行系统的分析。③理论与实证研究相结合。本书的核心内容均选取了相应的典型案例或问卷调查数据进行实证分析，从中探寻农民土地财产性收入增长的理论机制；评价促进农民土地财产性收入增长的实践绩效，为提出农民土地财产性收入增长的模式及政策系统提供案例支持。

本研究得到了教育部人文社会科学规划项目“新型城镇化背景下农民土地财产收益实现渠道与改革路径研究”（14YJAZH097）的资助，以及重庆市国土资源和房屋管理局等地方政府部门委托课题的支撑。在项目立项和研究过程中，得到了重庆市国土资源和房屋管理局、重庆农村土地交易所、重庆市农业综合开发

办公室，以及四川省成都市郫都区国土资源局、泸县国土资源局、重庆市永川区农业综合开发办公室、渝北区农业委员会、云阳县农业委员会等单位领导及相关人员的大力支持，特此向支持和关心作者研究工作的所有单位及个人表示衷心的感谢。特别感谢重庆市江北区国土资源管理分局席险峰科长对书稿的审读与校对。感谢课题组成员的大力支持与默契配合。

由于作者水平有限，虽几经改稿，书中难免有疏漏和不妥之处，敬请各位专家和读者不吝赐教！

作者

2018年2月

目 录

第 1 章 研究价值与研究设计	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究价值	4
1.3 研究目标及内容安排	5
1.4 研究思路与方法	6
第 2 章 新型城镇化与农民土地财产性收入增长的理论分析	9
2.1 新型城镇化进程中的“人-地-钱”挂钩原理及运行机制	9
2.2 农民土地财产性收入的内涵及其特点	12
2.3 人口城镇化涉及的农民土地财产收入	16
2.4 新型城镇化与农民土地财产性收入实现及增长的内在联系	19
2.5 新型城镇化与农民土地财产性收入增长的联动改革需求	24
第 3 章 农民土地财产性收入来源及构成	26
3.1 我国城乡居民财产性收入构成及变化趋势	26
3.2 产权视角下农民土地财产性收入构成	32
3.3 用地类型视角下农民土地财产性收入构成	37
3.4 农民土地财产性收入满意度调查	38
第 4 章 基于财产价值潜力测算的农民土地财产性收入增长空间	42
4.1 农村土地财产价值潜力内涵	42
4.2 农村集体建设用地财产性收入增长空间	43
4.3 农用地财产性收入增长空间	52
第 5 章 土地发展权转移中的农民土地财产性收入实现	57
5.1 土地发展权及其价值	57
5.2 城乡建设用地增减挂钩中的土地发展权转移及农民土地财产性 收入实现	58
5.3 重庆地票交易促进农民土地财产性收入实现	63
第 6 章 集体经营性建设用地入市的财产收益实现	83
6.1 农村集体经营性建设用地的定义	83
6.2 集体经营性建设用地入市模式比较	84

6.3	郫都区集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入实现	91
6.4	大足区集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入实现	97
6.5	泸县集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入实现	100
6.6	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的 制约因素	103
6.7	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的 措施	106
第7章	农业综合开发与农民土地财产性收入实现	110
7.1	农业综合开发与农民的利益联结	110
7.2	农业综合开发财政投入补助项目促进农民土地财产性收入增长 实现渠道	112
7.3	农业综合开发财政投入补助项目促进农民土地财产性收入增长的 案例	115
7.4	农业综合开发促进农民土地财产性收入增长的制约因素及改进 措施	120
第8章	土地征收中农民土地财产性收入实现	124
8.1	土地征收中农民土地财产性收入的定义及类型	124
8.2	土地征收中的土地财产增值及财产性收入实现机制	126
8.3	土地征收中农民土地财产性收入增长的现实困境	128
8.4	国外土地征收制度中的农民财产权益保护	132
8.5	征地补偿制度改革方向与路径	134
第9章	农民土地财产性收入实现的保障机制与政策协同	142
9.1	内部机制创新	142
9.2	外围联动策略配套	146
9.3	制度及政策创新协同对策	149
	参考文献	152

第 1 章 研究价值与研究设计

1.1 研究背景

1.1.1 土地财产性收入是新型城镇化的重要支撑要素

城镇化是现代化的必由之路，是解决“三农”问题的重要途径。推进以人为核心的新型城镇化，是拉动我国经济增长新引擎的“最大改革红利”。大量农村劳动力从传统农业部门转移到第二、第三产业就业，为我国近 40 年来城镇化快速发展做出了突出贡献（王春超和荆琛，2012）。2016 年我国常住人口城镇化率达到 57.35%。与此同时，我国城镇中存在 1.6934 亿农民工^①，面临着城乡二元结构日趋强化、城乡居民收入差距大、人口城镇化与土地城镇化失衡等诸多问题。然而，这些为城镇发展做出巨大贡献，数量庞大的农村转移人口，因无法承担市民化成本，无法获得市民身份，也无法分享城镇化发展带来的福利。调查显示，仅有不到 1% 的农民工有能力在务工地购房安家（国务院发展研究中心课题组，2011）。促进有能力在城市稳定就业和生活的人口有序市民化，着重解决农业转移人口落户问题，是当前新型城镇化的首要任务。在促进以人为核心的新型城镇化发展导向下，我国城乡人口转移制度已经由最初的限制发展到当下的鼓励转移人口落户进城，但在城市房价高企不下、城市生活成本日渐提高的情况下，大量在城市就业生活的流动人口，因无法获得有力的财富支撑而无法承担市民化的成本。土地财产是迁移自由的重要担保（布坎南，2002）。一些西欧国家由于农民可以将住房和土地进行抵押，获取在城市定居的资本，从而避免了严重的贫民窟现象的发生；而一些拉美国家的农民由于缺乏土地财产支持，没有城市定居的资本，贫民窟现象严重。世界城镇化历程正反两方面的事实表明，让农民带资进城，获得自由迁移的财产担保，对于稳定由乡到城的迁移人口并使其顺利融入城市生活具有重要的作用。

^① 数据来源：国家统计局公布的《2016 年国民经济和社会发展统计公报》。外出农民工是指在所在镇以外工作 6 个月以上的农民工。

1.1.2 新型城镇化进程中农民土地财产性收入增长空间巨大

我国农民财产性收入基数小、总量少、增长慢，已经成为农民收入增长中的“短板”。从我国农民收入构成来看，财产性收入仅占3%左右^①，一直缺乏有力的增长渠道。随着经济不断发展，建设用地已经通过市场化的渠道体现了巨大的资产价值和财富效应。城市建设用地的增值溢出效益的影响在城乡接合部地区体现明显，而这部分地区的农民因具有临近城市的区位优势，极大地分享了城镇化产生的土地增值收益，且大多数可以通过土地征收被动转为市民。但这部分农民仅占中国农民总体中的极少数（3%~5%），绝大多数农民并不具备土地区位优势条件，被置于土地增值收益分享的利益圈之外^②。偏远地区的农民所拥有的土地极难有机会转为城镇建设用地，亦即很难通过传统的发展方式实现增值。城乡二元化的地权市场中，集体和国有建设用地财产权能、市场渠道的二元歧视性规则，使城乡建设用地结构不平衡的矛盾更加凸显。一方面，农村建设用地因人口迁移大量闲置，因缺乏有效的市场化渠道造成土地财产巨大浪费；另一方面，因进入城市人口增加，城市土地需求增加，其稀缺性增强，价格上涨，将影响城镇化进程。根据国土资源部公布数据，我国2016年末建设用地总量为3859.33万公顷，城镇村及工矿建设用地总量为3099.23万公顷，其中村庄用地达1920.03万公顷，占城镇村及工矿建设用地总量的61.95%，城镇建设用地仅占30.43%^③。由此可知，占人口总量42.65%的农村人口占据城镇村及工矿建设用地的61.95%。如果将这些存量资产盘活，将有效加快城镇化进程，也能更好地促进乡村发展。在集体建设用地中赋予农民土地财产权利，探索、完善集体建设用地的财产化渠道，激发沉睡的农村集体建设用地财产价值。在控制建设用地总量的前提下，通过集体建设用地有效流动，打破城乡建设用地结构不均衡的局面，缓解城市用地压力，同时增加集体土地财产性收入，是当前我国深化土地制度改革的核心问题，对健全城乡均衡一体化发展具有全局性作用。因此，探索农民土地财产收益实现渠道，让进入城镇的新市民带着土地财产进城，让留在农村的新型农民有更多的财产性收入，既是缩小城乡收入差距的必然要求，也是推进以人为核心的新型城镇化的必然要求。

^① 数据来源：中国社会科学院农村发展研究所发布的《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2013~2014）》。

^② 胡东林，华生．人口城市化是厘清土地问题主线 [N]．中国证券报，2012-10-20（001）。

^③ 数据来源：根据国土资源部网站土地调查成果共享应用服务平台公布的数据计算。

1.1.3 国家战略实施提出新要求

我国一直将增加农民财产性收入作为拓宽收入渠道的重要切入点。党的十七大报告提出“创造条件让群众拥有更多财产性收入”，十八大报告提出“多渠道增加居民财产性收入”。近几年的中央一号文件都要求探索增加农民财产性收入渠道。土地作为农民重要的财产资源，在促进农民财产性收入增长中，将扮演更加重要的角色。我国农村集体建设用地流转制度创新始自20世纪80年代，当时就已经在各地有实践探索。由于集体建设用地具有更大的财富价值，直接关系到转移人口的市民化进程，集体建设用地流转是继农产品和劳动力城乡流动后的第三道城乡市场之门（周其仁，2014）。党的十七届三中全会提出国有建设用地与农村集体非农建设用地“同地同权同价”，党的十八届三中全会明确提出“农村集体建设用地以同等权利公平入市，建立城乡统一的建设用地市场”，2015年国务院提出《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工作的意见》，并确定33个区（县）作为探索农村集体经营性建设用地市场改革的试点地区。党的十九大报告提出的实施乡村振兴战略，要求建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。保障农民财产权益、拓宽农民收入渠道是实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村振兴战略总体要求的重要路径。与农民土地财产性收入实现渠道密切相关的农村土地制度改革是乡村振兴战略的重要任务。一方面，乡村振兴战略为农民土地财产性收入增长实现渠道的探索提供了新的空间。乡村振兴战略的实施将发挥农村生态资源优势，加强农村基础设施配套及农业产业发展等力度，从而有效提升农村土地的财产价值。在乡村振兴战略的实施中，凝聚乡村人口，增强农村发展动力的各类政策、各类涉农资金也将形成整合之势，为农村土地财产价值的实现带来巨大的现实市场。另一方面，乡村振兴战略的实施将更加重视农民财产权益保护，要求各项改革举措把农民利益放在首位。这就要求探索农民土地财产性收入实现渠道需在全面考虑农村发展和农民需求的基础上进行，探索符合农民权益和农村第一、第二、第三产业融合发展新形势需求的土地财产性收入实现之路。2017年国土资源部、住房和城乡建设部关于印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》的通知（国土资发〔2017〕100号）提出利用集体建设用地建设租赁住房试点改革，确定在北京、上海等十三个城市开展试点工作，意味着农村土地财产功能价值的发挥有了更大的政策空间。

目前，全国已经出现了广东南海模式、天津滨海新区“宅基地换房”模式、

浙江嘉兴“两分两换”模式、江苏昆山模式、成都城乡统筹模式及重庆地票模式等集体建设用地流转的多样化模式，形成了农村集体建设用地直接入市的出让市场、出租市场的实物交易市场以及城乡建设用地增减挂钩指标和重庆地票交易的虚拟市场等市场形态，为集体建设用地入市促进农民土地财产性收入实现提供了丰富的案例。事实上，农村集体建设用地是当前农村土地最大的财产性收益来源，这部分价值的释放，不仅可以改变农村建设用地低效利用的状态，更为重要的是给予了农民获取土地资本后发挥参与市场竞争的主观能动性（唐健等，2014a）。

1.2 研究价值

我国依靠土地资源粗放消耗、劳动力廉价供给来推动的速度型城镇化已经不可持续，探索以人为核心的新型城镇化，需要开辟新的实现途径。应当看到，在新型城镇化进程中，土地的乡城转化速度更快，土地财产的价值量发生巨大变化，农民实现土地财产性收入增加具备更好的环境。在“地随人走”“带地进城”“城乡建设用地增减挂钩”的政策引导下，越来越多的地方政府通过尝试引导农民带着土地资产进入城市来解决农民工市民化成本的问题，促进以人为核心的新型城镇化。而在乡村振兴战略的引导下，农村土地财产的巨大潜力价值也找到了实现的路径。目前，这些政策的实施都带有探索的性质，在促进农民土地财产性收入的目标导向下，有成效，也有问题。特别当城镇化进入中后期发展阶段，对城镇化过程中出现城乡间、区域间不平衡的问题，农村发展不充分等现实问题需要得到理论支撑和指导。因此，从现实价值来讲，探索农民土地财产性收入的实现渠道，是新型城镇化进程中平衡城乡关系的迫切需求。

围绕“人”“地”“财”三个系统，探讨城镇化进程中土地物质形态和发展权益变化与农民土地财产性收入增长关系，是探索新型城乡关系的理论要求。我国农民与土地相关的收入问题始终与城镇化发展要求密切相关。农民土地财产性收入问题的研究一直放置于城镇化发展这条主线之下。在城镇化发展战略发生根本性转型以及农民土地财产性收入实现的市场环境发生巨大变化的情况下，将新型城镇化发展内涵机制应用于农民土地财产性收入增长中，重新审视土地财产性收入与新型城镇化两个紧密关联系统的作用反馈机制，揭示二者的互动机理，立足“人”“地”“财”三个子系统良性互动循环，提出适应我国国情的农民土地财产性收入增长的实现渠道以及相配套的政策体系，将进一步丰富新型城镇化理论，为进一步深化农村土地制度改革，发挥农村土地财产价值功能，建设富裕美丽乡村奠定理论基础。

1.3 研究目标及内容安排

1.3.1 研究目标

(1) 理论目标：通过对土地财产性收入的内涵与特点、农民土地财产性收入构成与来源以及基于潜力测算的农民土地财产性收入增长空间等理论问题的阐述，并重点围绕“人”“地”“财”三个系统，探讨城镇化进程中土地物质形态和发展权益变化与农民土地财产性收入增长关系，结合我国社会经济转型要求、“四化”同步发展、乡村振兴战略和深化农村土地制度改革的总体趋势，从理论上进一步整合完善我国新型城镇化背景下农民土地财产性收入的实现渠道。

(2) 现实目标：通过理论梳理、对比分析、案例剖析，根据我国农用地、农村建设用地等不同类型农村土地资源的财产化路径，多维度构建我国新型城镇化背景下实现农民土地财产收入的基本思路与框架，为国家和地方政府探索和健全城乡一体化发展体制机制，深化农村土地制度改革提供实践依据。

(3) 政策目标：基于我国快速城镇化和农村土地制度改革现状及存在的问题，以及农村土地资源类型和土地制度改革的重点方向，全面系统剖析农民土地财产收益实现渠道面临的制度性障碍及各试点地区所取得的成效，从内部制度完善、外围制度配合等方面提出畅通农民土地收入渠道的政策建议。为政府相关部门在健全城乡融合发展体制机制、深化农村土地制度改革过程中有关农民土地权益保障提供具体的政策支撑。

1.3.2 内容安排

(1) 新型城镇化与农民土地财产性收入理论阐述及联动配套改革需求分析。从理论层面厘清新型城镇化与农民土地财产性收入之间的关系。通过人口城镇化过程中涉及的农民土地财产权能体系、制度框架、实现渠道、收入分配标准等方面的理论分析，阐述新型城镇化建设与农民土地财产性收入改革联动配套的国家需求、地方需求和农民需求，为新型城镇化背景下实现农民土地财产收入提供理论支撑。

(2) 新型城镇化背景下农民土地财产性收入实现的潜力评估。采用实证分析法和比较研究法，结合典型案例区域和农村耕地资源、集体建设用地资源的利用情况和利用需求等，在对农村土地资源特性进行定性分析的基础上，构建理论分析模型，从农用地质量提升、农村集体建设用地市场化交易潜力价值等方面，

定量估算农民土地财产性收入实现的潜力。

(3) 发展权转移中的农民土地财产性收入实现。基于制度变迁理论、交易成本理论等,从历史视角对城乡建设用地增减挂钩的制度运行环境和改革经验进行梳理,结合我国社会经济发展转型和“四化”同步发展要求,对比分析我国当前所处经济社会发展阶段、城镇化水平和自然地理等外部条件约束下,城乡建设用地增减挂钩制度的定位、政策环境和资源配置效果,对典型的城乡建设用地增减挂钩制度创新模式进行对比分析。将重庆地票作为典型模式,系统阐述其设计原理、运行机制及功能体系,分析不同利益主体在地票交易中获取的财产性收益情况及地票收益对农户后续生计选择的影响。

(4) 集体经营性建设用地入市中的农民土地财产性收入实现。在对各地开展的自主探索集体建设用地入市和国家统一部署的经营性建设用地改革进行比较分析的基础上,重点对集体经营性建设用地入市收益分配制度进行了对比分析,深入剖析集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长的机理及制约因素,并提出促进农民土地财产性收入增长的措施。

(5) 农业综合开发补助项目投入中的农民土地财产性收入实现。通过对农业综合开发财政补助投入项目促进农民土地财产性收入实现的渠道梳理,深入分析农业综合开发财政补助投入项目促进农民土地财产性收入增加的案例,分析农业综合开发项目财政补助投入促进农民土地财产性收入增的制约因素和解决路径。

(6) 土地征收制度改革中的农民土地财产性收入实现。通过对土地征收过程中的土地财产增值机制分析,厘清土地征收过程中农民获取的土地财产性收入类型和特征,归纳提炼新型城镇化背景下征地制度改革中农民土地财产性收入实现机制及其政策体系,探索新型城镇化建设中征地制度改革与农民土地财产性收入实现的合理路径。

1.4 研究思路与方法

1.4.1 研究思路

本研究以人地协调理论、城镇化理论、制度变迁理论、土地发展权理论等为理论指导,以新型城镇化发展与农民土地财产性收入实现渠道如何匹配为出发点,以市场化手段实现农民市民化过程中人口“户籍”流动与农民土地“地籍”财产收入实现渠道建设为研究主线,从经济学、管理学及资源科学等多学科交叉与协同的视角,综合运用规范与实证、定性与定量相结合的研究方法,对新型城

镇化和农民土地财产性收入等核心概念的内涵界定及其内在作用机制进行深入研究。以农民土地财产性收入构成进行理论阐述的基础上,采用面上调查、实地问卷调查、座谈等方式收集相关数据资料,结合农民土地财产性收入实现改革探索的典型案列,从农地财产性收入、宅基地财产性收入、集体经营性建设用地财产性收入三个类型入手,剖析新型城镇化背景下农民土地财产性收入实现面临的制度性障碍及其瓶颈产生原因。对新型城镇化背景下农民土地财产性收入构成及实现渠道进行系统分析,对比分析土地发展权交易的农民土地财产性收入实现、集体经营性建设用地入市财产性收入实现、土地征收制度中土地财产性收入实现、农业综合开发投入股权化改革中土地财产性收入实现、农地质量提升与农民土地财产性收入实现的机制,提出新型城镇化背景下农民土地财产性收入实现的总体改革思路及拓展农民土地财产性收入实现的政策建议(图1-1)。

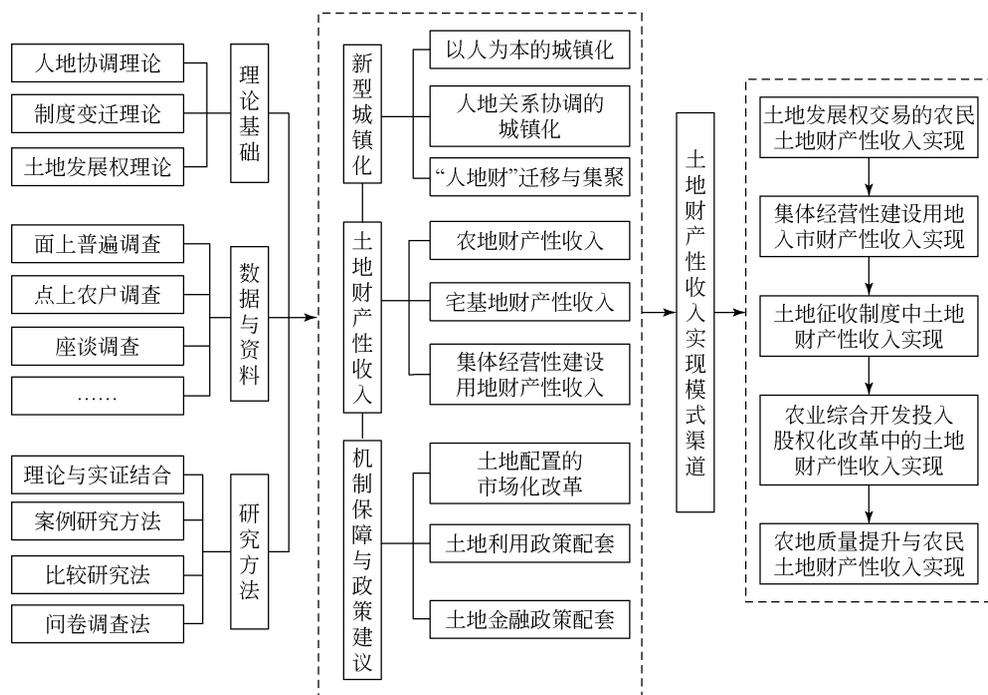


图 1-1 新型城镇化背景下农民土地财产性收入实现渠道与改革路径研究框架

1.4.2 研究方法

(1) 规范分析方法。通过归纳分析、演绎分析和推理分析相结合,对新型

城镇化与农民土地财产收益的概念及内涵、需求和障碍、实现渠道和内外机制等进行规范分析。

(2) 实证分析方法。采用参与式农村评估法和统计分析方法,分析新型城镇化背景下实现农民土地财产性收入面临的制度障碍和制度瓶颈产生的原因,对新型城镇化背景下现行农民土地财产性收入制度实施绩效与制度缺陷进行定量定性评估,归纳提炼实现农民土地财产性收入的各类渠道改革理论要点,使用范围及其政策演进,引入系统论方法分析新型城镇化与农民土地财产收益的内在经济关联,构建联动改革框架体系及其制度运行体系。

(3) 比较研究方法。分析对比不同经济发展阶段、城镇化水平和城乡人地关系等外部约束因素下,农民对不同土地财产收益实现渠道的行为响应和利益诉求,提出新型城镇化背景下农民土地财产收入实现渠道总体改革思路,探索新型城镇化建设与农民土地财产收入实现渠道改革的合理路径。

第2章 新型城镇化与农民土地财产性收入增长的理论分析

2.1 新型城镇化进程中的“人-地-钱”挂钩原理及运行机制

2.1.1 “人-地-钱”挂钩原理

城镇化是人口向城镇迁移和非农业经济活动在城镇地区集中的过程，说到底就是人地财等各类资源要素向城镇流动和集聚的过程，是人类文明发展的重要标志，也是人类社会经济发展的必然趋势，直接表现为城镇居住人口比重的上升和第二、第三产业就业人口比重的提高。多数城镇化进入成熟阶段的发达国家，非农就业人口比例和城镇人口比重是同步的，而发展中国家由于城镇化发展阶段的突变特性以及相关居住、就业等体制机制问题，呈现出城镇人口和非农就业人口不同步的现象，体现为城镇人口未能获得足够的非农就业岗位，或者非农就业过度分散未能在城镇有效集聚两种现象。

新型城镇化的本质是“人的城镇化”，即以农业转移人口市民化为核心，将符合条件的农业转移人口纳入当地社会保障体系，保障同工同酬及基本公共服务均等化。激励机制缺失和以GDP（国内生产总值）为核心的政绩考核方式是“人的城镇化”滞后的主要原因，《国家国民经济和社会发展规划“十三五”规划纲要》提出要建立健全“人-地-钱”挂钩政策（冯长春等，2016）。新型城镇化是以人为核心的城镇化，所以，“人-地-钱”挂钩的内涵应当是“以人为根本，以业为核心，以地为保障，以钱为支撑”。也就是让地随人走，建设用地的增长与城市人口规模扩大挂钩，人的安置与产业发展提供的就业挂钩。城镇的产业发展为流动人口提供就业保障，人口流动为产业发展提供劳动力，土地在整个过程中实现载体的作用。其中，城市的产业发展及其对流动人口就业的带动是核心。“人-地-钱”挂钩的本质是通过产业的发展带动人口、土地和资金等要素流动，在此过程中促进城镇化和城乡统筹发展。因此，“人-地-钱”挂钩可理解为：依据土地利用总体规划和区域社会经济发展规划，为解决

城镇化进程中的人地矛盾，协调人口城镇化与土地城镇化的关系，以区域城乡建设用地和耕地动态平衡为前提，以保证城市发展、保护粮食安全、保障农民权益为目标，通过区域建设用地总量管控、交易规模上限控制、土地综合整治等措施，最终实现城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模相挂钩、城市化地区建设用地增加规模与吸纳外来人口进入城市定居规模相挂钩，引导区域内人口要素和土地资源合理配置，促进城镇化进程中地区之间、城乡之间人地关系协调发展的土地利用管理举措（冯长春等，2016）。“人-地-钱”挂钩以产业的发展为前提，产业发展既为人口集聚提供条件，又为劳动力的集聚提供需求。

挂钩人口可分成三大类：第一类是完全城镇化人口，即永久定居在城镇中，不需要留有宅基地的人口；第二类是半城镇化人口，即进城务工人员，但还需要留有宅基地的；第三类是低城镇化人口，即迁至新型农村社区居住，留有宅基地的人口。这三类人的城镇化程度和质量是不同的，他们在城镇享受到的居住、就业和公共服务程度也不同，所以他们可以挂钩的建设用地指标面积也是不同的。“人-地-钱”挂钩机制是新型城镇化的内生发展机制，“任何制度安排均镶嵌于整个制度结构中，其适应性效率取决于其他制度实现其功能的完善程度”。为此，应建立健全“人-地-钱”挂钩机制，深化以户籍、土地和财政为重点的制度联动改革（袁方成和靳永广，2017）。新型城镇化进程中“人-地-钱”挂钩的原理如图 2-1 所示。

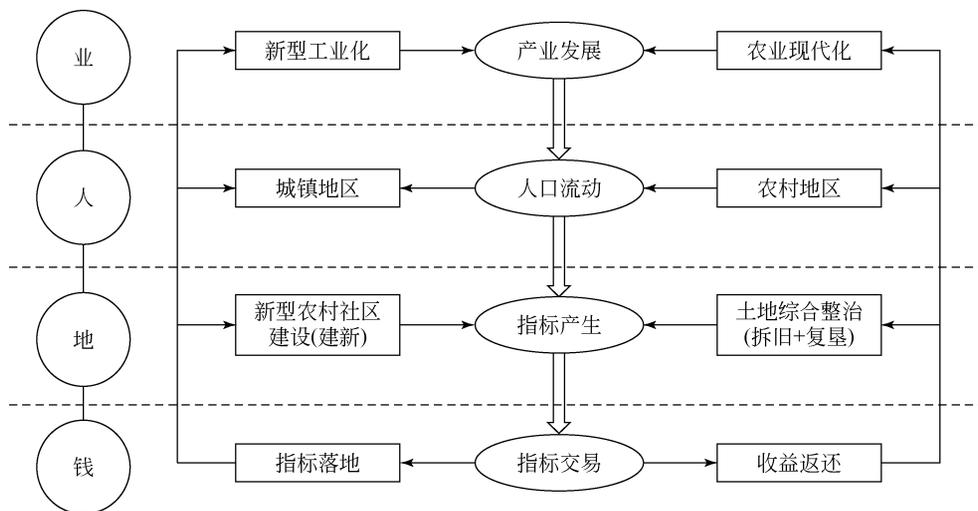


图 2-1 城镇化进程中“人-地-钱”挂钩示意图

资料来源：冯长春等，2016