

# 论中国城乡建设用地流转的本质与系统

## The nature and system of China's urban-rural construction land circulation

叶 裕 民\*

YE Yumin

李 海 峰\*\*

LI Haifeng

李 惟 科\*\*\*

LI Weike

**摘要：**以增减挂钩形式推进的城乡建设用地流转是中国特色的城乡要素流动形式，是中国城市化发展与保护18亿亩耕地双约束下的无奈之举，各地方政府实施效果千差万别。本论文在分析城乡建设用地流转基本背景的基础上，重点以观察成都实验为基础，提出城乡建设用地流转是以土地改革为核心的一系列改革，构建了包括人口流动、资本流动和土地流动在内的城乡多元要素流动框架，论文最后提出中国农村建设用地流转成败的六大关键要素。

**关键词：**城乡建设用地流转 要素流动 城乡一体化 成都观察

发展中国家最大的特点就是存在显著的二元结构：发达的现代部门与传统落后的部门并存，发达的城市与传统落后的农村并存。发展中国家谋求发展的主要任务就是实现结构转型与升级：扩大现代部门和城市的比重，减少传统部门和乡村的比重，同时对传统部门和农村进行改造并促进其现代化。因此，发展中国家结构转化包括两个方面：一是产业结构转化，即以非农产业为代表的发达部门比例不断提高，以农业为代表的传统低效率部门比例不断下降，并最终全面实现现代化；二是空间结构转化，即以城市为代表的高品质空间不断聚集和扩张，以农村为代表的低品质空间逐步缩小，最终全面实现一体化。发展中国家结构转化的过程自始至终伴随着要素在部门之间和地区之

间的流动和重组，一方面，在市场机制的作用下，劳动力、资本和土地以高效为导向在部门和地区间转移；另一方面，政府的公共财政资金则以公平为原则在区域和城乡间提供均等化的公共服务。正因为如此，在高级发展经济学中，转移经济被称作为发展中国家发展的主要动力。

城乡之间的要素流动包括劳动力、人口、资本以及土地在城乡间转移。近年来，中国城乡要素流转过程中，一种在发达国家是不曾有过的，也是发展经济学所不曾深入研究过的现象非常普遍地、大规模地存在，这就是城乡土地增减挂钩，也可称之为城乡建设用地流转，学术上可以称为建设用地开发权转移。

土地是农村居民生存的基本生产资料 and 生

---

\* 中国人民大学公共管理学院 (School of Public Administration Renmin University of China)

\*\* 山口大学经济学部 (Faculty of Economics, Yamaguchi University of Japan)

\*\*\* 中国城市规划设计院 (China Academy of Urban Planning & Design)

活资料(宅基地),中国的土地开发权转移对农村居民生活产生什么样的影响?中国的土地开发权空间转移与人口、资本的空间流动存在什么关系?成都是全国较大规模开展农村土地制度改革和农村集体建设用地开发权转移的城市,并以此有效带动了农村现代化进程。本文试图通过对成都的观察进行理论思考。

## 一、城乡建设用地流转是城市化和保护耕地双重约束下的无奈之举

中国城乡建设用地流转是同时满足促进城市化发展和保护18亿亩耕地双约束下,满足城镇发展建设用地拓展需求的举措,是逼不得已而为之,但是,如果科学推进却又可以起到意想不到的多元效果,成为推进中国农村现代化,缩小城乡差距,促进城乡一体化发展的有效手段。

中国处于高速工业化城市化发展过程之中,如下三大原因决定土地供给成为影响中国未来时期发展的关键要素:

(1) 以18亿亩耕地为红线中国发展可占用耕地资源匮乏。

2010年中国拥有耕地资源18.2亿亩。按照《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》,到2020年和2030年全国耕地应分别保持在18.05亿亩和18亿亩。以此计算,到2030年有2000万亩耕地被占用指标,相当于1.33万平方公里,按照1万人/平方公里的建设密度,可容纳1.33亿人进入城市。

(2) 中国工业化城市化客观上还需大规模用地。

中国2030年总人口将达到15亿左右,城市化水平规划70%,届时共计拥有城镇人口10.5亿。2010年城镇人口6.6亿,如果完成城市化规划,2010-2030年还将增加城镇人口3.9亿。按照1万人/平方公里的密度,需新增城市建设用地3.9万平方公里,相当于占用耕地5850

万亩。则到2030年耕地将减少到17.6亿亩,18亿亩耕地红线将被突破。

(3) 中国城市平均土地开发强度已经达到很高水平,新增建设用地是必然要求。

2010年中国全部城市建成区人口平均密度已经达到9927人/平方公里。显然,新增3.9亿城镇人口很难通过已有建成区集约用地的方式消化,新增城市建设用地是中国未来时期全面实现工业化城市化的必要条件。

显然,18亿亩耕地保护政策与城市化政策相互矛盾。面对矛盾,中国国土资源部目前是采取分配指标的行政办法限制城市用地扩张,导致了两大结果:一是富有竞争力、又守规矩城市的发展受限制;二是用地指标不断地被广泛突破,地方政府在“土地饥渴”中采用一切可用办法扩张城市用地,导致开发商囤积土地,城市盲目开发土地,土地低效利用现象各地均有发生,政策效果有违政策初衷。

保护耕地作为基本国策无疑是正确的。但是,工业化、城市化作为国家现代化的两大基本路径,其发展需要扩张用地也是客观的,也必须得到满足。解决二者矛盾的潜力何在?所有的秘诀就在农村建设用地流转。

中国农村地区人均建设用地200平方米,相当于0.5万人/平方公里,只有城市密度的一半。如果可能使农村居民相对集中居住,则可以节约相应的土地用于城市发展的需要。果能如此,可以在保障耕地不减少、建设用地不增加的前提下,通过农村建设用地的高效集约利用和农村建设用地开发权转移,保障中国工业化城市化对土地扩张的合理需求。

正因为如此,国土资源部在成都等城市自发率先实验的基础上,于2006年开始首批城乡建设用地增减挂钩试点,2008年试点省份推广到除了京、沪、津、新、藏、琼、港、澳以外的所有省、区、市。该政策受到广泛欢迎。

中国城乡建设用地流转是中国地方政府在保护耕地硬约束下拓展城市建设用地来源的一

大创举。如果科学实施，可以一举六得：

第一，不减少耕地总量；

第二，不增加建设用地总面积，通过建设用地的开发权转移增加城市建设用地；

第三，乡村居民人居环境得到大幅度改善；

第四，城市边远地区居民也可以分享城市土地增值收益，这是世界城市化史上不曾有过的；

第五，推进乡村农业规模经营，提高农业产业效率，缩小城乡差距；

第六，逐步建立统一的城乡土地市场，进一步完善社会主义市场经济体制。

如何赢得城乡建设用地流转的多元经济社会效应呢？关键的问题在于要跳出就土地论土地的逻辑，把建设用地流转作为一个促进农村现代化发展的突破点和抓手，以土地流转为核心建立城乡人口、资本、土地同步流转机制，并构建农村现代化的整体优化系统，包含就业、社会保障、人居环境建设、农村现代化、农村基层民主等多领域同步优化。

## 二、城乡建设用地流转是以土地改革为核心的一系列改革：基于成都观察

土地是农村发展的核心资源，土地流转牵一发而动全身。因此纵观中国土地流转的地方实践，凡是立足农村发展和农民获益而推进土地流转的城市乃至单一项目都赢得群众欢迎，凡是为了城市土地指标而简单把赶农民上楼的做法，都或多或少的留下后遗症。

成都推进统筹城乡发展过程中建立了要素有序流动的体制和机制，与中国其他地区相比较，其最大的亮点在于形成了一整套促进人口、资金和土地在城乡之间有序流动的体制机制，使得相互之间多元协调，城乡各相关利益阶层都在要素流动中得到发展，赢得帕累托改进。成都的城乡建设用地流转始终围绕一个根本的

核心：还权赋能，归还农民和村集体土地所有权和使用权，赋予其在统一规划和市场体制下自主发展的能力，以此促进农村现代化，最终实现城乡一体化。我们将此界定为中国城乡建设用地流转的本质。

### 1. 城乡之间要素流动的阶段性机制

成都的统筹城乡发展过程中的要素流动机制形成过程大致可以分为两个阶段：

第一阶段：2003-2007年，以农村人口进入城市和财政资本进入农村为主要内容的城乡要素初步融合。

(1) 通过户籍制度改革，以就业和社会保障为基本条件，推进人口和劳动力在城市与乡村之间的自由迁移，快速促进了城市化进程，并大幅度降低农村的劳动力及人口压力，为第二阶段的农村土地资源整合及土地规模经营奠定了基础。

(2) 通过建立规范的财政转移支付制度，公共财政投资大规模向农村地区倾斜，初步建立了城乡公共服务均等化制度。农村公共服务均等化起到了两个作用：第一，在短期内大幅度提高农村居民享受公共服务的水平，提高农村居民的福利，有力的推进城乡之间的社会公平，广泛受到农村居民的欢迎；第二，大幅度改善了农村地区的人居环境，增加了农村地区的吸引力，在有就业机会的前提下使得更多的人愿意留在农村，减轻城市化过程中的人口压力，同时增强了农村对城市社会资本的吸引力，有利于促进社会资本进入农村，促进农业现代化进程。

第二阶段，2007年以来，以农村建设用地流转为核心的多要素协调流动。

图1显示了2007年以来成都深化改革中逐步形成的城乡要素流动的主框架。该框架显示成都统筹城乡发展要素流动由四部分组成：

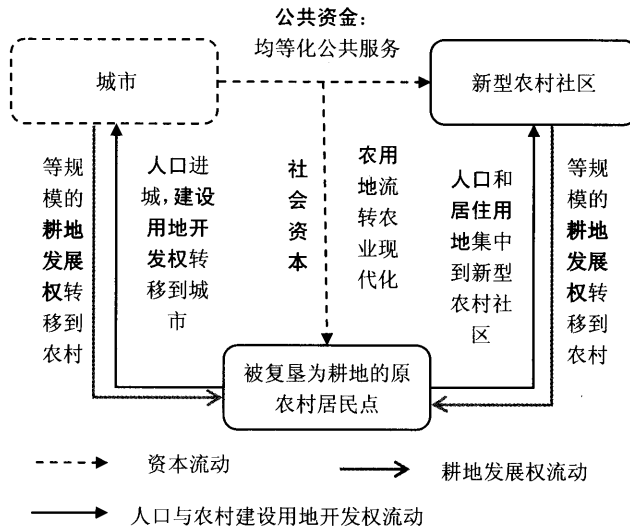


图1 城乡要素流动主框架

## 2. 资本流动（虚线指向箭头）

统筹城乡发展过程中的资本流动主要分为两个方面：

(1) 在第一阶段的基础之上，城市公共财政资本仍然持续进入农村，特别是新型农村社区，初步建立了城乡基本公共服务均等化格局；

(2) 社会资本大量进入农村发展现代农业以及进行农村土地综合整治。

社会资本进入农村发展现代农业有两大前提：农村人口大量进入城市就业，他们愿意将承包经营的农业用地租赁给农业企业；农村现代农业的发展增加了农村中非农产业的就业需求，留在农村生活的农村居民可以在农村的非农产业就业，他们也愿意将土地租赁给企业，从而赢得就业工资和土地租金双份收入。

社会资本进入农村开展土地综合整治由有三大前提条件：农村土地综合整治项目符合规划，并在政府相关管理部门立项；农村集体建设用地完成确权，具有可流转性；社会资本与村集体充分沟通，并形成土地整治流程及利益分配合约；社会资本完全按照土地整治规划及合约完成企业化操作过程：建设新型农村社区及其配套工程，对原有建设用地复垦，并形成

富余建设用地开发权转让指标，该指标进入农村产权市场交易，交易所得成为企业完成土地整治全过程的成本补偿和盈利来源。

在区位条件较好、可以发展乡村旅游和服务业的村庄，通常整理出来的农村富余建设用地开发权通常并不转让到其他地区，而是由村集体直接以地入股，企业投入运作资本，企业与集体之间组成股份合作公司，共同发展乡村非农产业。这是农村结构调整、推进农村产业现代化的重要内容。

## 3. 人口流动（黑色指向箭头）

统筹城乡发展过程中的农村人口流动包括两个方面：

(1) 劳动力与人口大量地向城市迁移，包括向中心城市、县城和镇迁移。人口向城市迁移的主要动机是就业和收入。成都市为农民向城市迁移做了四大准备条件：第一，放宽经济管制，培育市场机制，促进中小企业发展，扩大各级各类城市就业机会；第二，促进城乡教育与社会保障均等化，特别是将职业培训服务市场拓展到农村社区，大幅度提升农村居民在劳动力市场的竞争力，极其有效地推动和促进

了农村人口进入城市；第三，成都六次户籍制度改革为城乡之间人口迁移扫除了制度障碍，形成了公平有序的人口流动机制。第四，成都农村产权制度改革以及土地流转为农民规范有效地退出农业提供了可行的和受欢迎的条件。成都市2003到2010年城市化水平由48%快速提升到65%，城市化速度每年平均提高2.43个百分点。劳动力和农村人口大量向城市迁移是最主要的推动力。

(2) 农村人口居住地由分散向适度集中的新型农村社区和新型城镇社区迁移。截止2011年底，成都市依托土地综合整治、征地拆迁、灾后重建、林盘整治等工作，累计已按照规划建设成新型农村社区和城镇社区1613个，完成建筑面积5300万平方米，142万农民生活居住条件得到改善<sup>1</sup>。

成都短期内大规模建设新型农村社区有两个基本目的：一是通过转移农村建设用地开发权促进土地的集约利用，弥补城镇建设用地指标不足；二是大幅度改善农村人居环境，提升农民生活质量，促进农村现代化进程。

成都的农村居民之所以在短期内实现了大规模向新型社区搬迁集中居住，是因为具备了如下条件：

第一，新型农村社区建设公共服务和基础设施齐备，学校、幼儿园、社区医院与卫生服务、上下水设施、图书室、公共广场、社区商场、道路及公共交通、垃圾的搜集与处理、小型绿地、体育设施等等，农村居民生活空间的环境质量发生了质的飞跃（图2），这是新型农村社区广受欢迎的最重要原因。

第二，事先做好农村产权制度改革，农村居民原居住地的各类利益受到保护和提升。

第三，农村的耕种方式发生重大变化，大量耕地流转由企业经营，或者农业的社会化服务成都大幅度提升，农业耕种完全依靠农民手工比例大幅度下降，农民逐步转化为农村农业或者非农产业产业工人，或者农业的经营管理者，加上农村道路改善，以及农民摩托车成为主要交通工具，耕种半径可以大幅度延长。

第四，自由选择居住方式。成都新型农村社区规划建设发案由村居民讨论，自由选择。除了



图2 成都郫县战旗村公共配套设施一览

<sup>1</sup> 在新型农村社区建设过程中，为提升建筑设计水平，成都市城乡建设委员会还在其网站建立了公开的“成都市农房设计方案图集库”，免费供全市选用。共包括580个农村聚居区（点）设计方案，含总平面布置、产业、交通及景观、单体设计的平立剖面及透视效果图，约1500种可供选择的户型，各类图片约14000张。

建筑风格以外，最受欢迎的选择内容是统规自建和统规统建。统规自建是统一规划自主建设独立的二层小楼（图3a），一般适合于愿意补贴部分资金的居民；统规统建是统一规划政府出资统一建设多层住宅，居民免费入住（图3b）。



图3a 郫县战旗村新型农村社区统规自建住宅



图3b 郫县战旗村新型农村社区统规统建住宅

以上述四大条件为前提的新型农村社区建设广泛受到农村居民欢迎。下图4显示了2011年11月13日，成都一社区庆祝和谐搬迁，特置坝坝宴50多席，全社区居民同庆乔迁之喜。



图4 成都某新型农村社区为庆祝搬迁置办坝坝宴50桌（2011年11月13日）

资料来源：成都市井生活剪影（组照）

<http://k.ifeng.com/218210/6038183>

#### 4. 农村集体建设用地开发权流转（黑色指向箭头）

农村集体建设用地流转与农村人口流动在空间上呈现出基本相同的流向，因此用一个流向图表达，但是二者的流动在时空上是相互独立的。

统筹城乡发展过程中的农村建设用地开发权流转特指农村建设用地通过土地整治成规模的发生市场化交易，由分散占有和使用转向集中经营和居住的过程。

农村建设用地开发权流转是通过促进分散居住的农村居民集中居住，节约建设用地，进而将节约的建设用地开发权通过市场出让到城市发展非农业（房地产除外），农村集体赢得货币收入的过程。

如下图5，上图显示了在原野中分布有城市和3个乡村，发生农村建设用地流转。规划将A、B、C三个村庄居民集中居住在原来的A村庄，在A村按照城市社区标准建设农村新型社区，节约一半的建设用地，即20ha，在农村产权市场上出让到城市，成为城市的建设用地，而原来的B、C两个村庄的建设用地复垦为耕地。可见，在此过程中，农村集体建设用地流转分为两类：

(1) 空间流转。通过集中居住在空间表现为由分散到集中，所有权和使用权不变，使用量减少。一般而言，成都农村分散居住建设用地是人均140平方米，集中居住以后农村新型社区综合建设用地一般是55-75平方米/人，通过集中居住可以节约65-85平方米/人的建设用地。

(2) 开发权流转。将集中居住后节约的建设用地开发权通过成都市、县农村产权市场转让给城市（镇）中需要建设用地的开发商，农村集体赢得货币收入。这就是农村建设用地开发权转移。

在成都，土地开发权转移可以有三种方式：

第一，直接转让给挂钩项目的城市政府

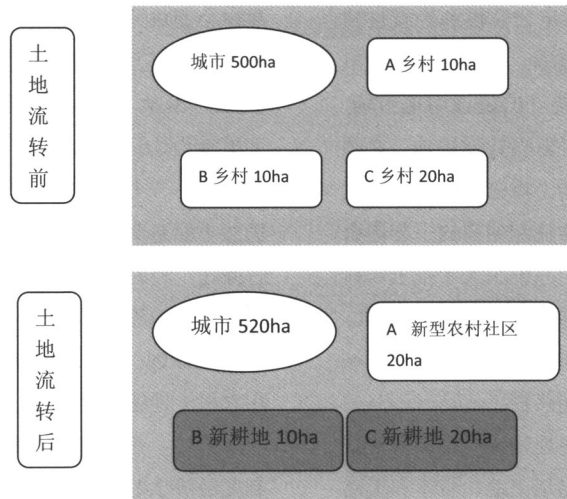


图5 土地流转前后建设用地和耕地的空间位移

第二，通过农村产权市场转让给城市土地使用者。这是规模最大的转让方式。

第三，通过市场就地转让给开发者，或以地入股。发展现代农业和服务业。

截至2012年7月，农民通过各类集体建设用地使用权交易获取收益达18.81亿元，全市建设用地指标成交总金额59.42亿元，<sup>2</sup>吸引数百家企业、300多亿元社会资本投入到农村土地综合整治中。

### 5. 农村耕地发展权流转（灰色指向箭头）

中国开展农村综合整治的主要目标之一是保护耕地。在耕地不减少、建设用地不增加的前提下开展城乡建设用地增减挂钩政策。因此，农村伴随着农村集体建设用地流转的还有农村耕地发展权的反向空间位移。

农村耕地发展权流转的实现流程是：原农民居住用地全部复垦为耕地，所有权不变，就原居住地而言，意味着耕地数量上增加了，但实际上这是耕地发生位移的结果，其位移的方向与集体建设用地正好相反，由两部分组成：一部分是新型农村社区建设用地所在空间的原

有耕地发展权位移到此；另一部分是购买了农村建设用地开发权的城市，在建设用地落地后，所在区域的耕地发展权空间位移到此。通过两类双向平衡，做到在复杂的农村土地整治过程中，在数量上耕地不减少，建设用地不增加，但是耕地和建设用地都发生了空间上的反向重组和调整，分别形成建设用地和耕地的规模化、集约化发展。截至2011年底，成都土地规模经营50亩以上的农业企业、专合组织、种植大户等业主总数达到12149个，农业产业化经营带动农户面达到80%。

需要指出的是：中国的征地制度是一种特殊农村土地流转制度。征地制度是指“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”（《中华人民共和国土地管理法》，2004）<sup>3</sup>。当国家征用农村土地时就发生了农村土地流转，被征用的土地由农村建设用地或者耕地性质转向非农业用地，所有权由集体转化为国家所有，由所在城市政府执行。征地是迄今为止最重要的农村土地流转途径。

伴随着统筹城乡发展的需要，特别是伴随着中国土地制度的进一步改革，中国将会逐步

<sup>2</sup> 成都市统筹城乡综合配套改革试验区建设领导小组. 成都市统筹城乡发展的探索与实践 [R]. 2012年7月。

<sup>3</sup> 第十届全国人民代表大会常务委员会第11次会议，中华人民共和国土地管理法，2004。

“改革征地制度，严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制。……逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”（中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定，2008）因此，上述的通过市场推进的要素流动将成为中国城乡土地流转的主体形式和路径。

由上述分析可以清楚地知道：中国统筹城乡发展过程中要素流转包括土地、资本和劳动力，土地又包括建设用地和耕地。但是，四个部分的要素流转都互相依存，互为前提，全部流转过程都是在统筹城乡发展统一规划指导下，以推进农村现代化为立足点，以城乡一体化为目标推进，从而成为实现统筹城乡发展的有效手段。

但是，同为村庄合并形式的农村建设用地流转，在大部分地区备受争议，同时也遭到地方百姓的反对，甚至于爆发严重的群体性事件。在有些地区则受到百姓欢迎，在提升农村居民生活质量的同时，也大幅度推进工业化城市化进程，成为全面促进农村现代化的主要突破口。为什么同样的事情导致截然不同的结果？

### 三、中国农村建设用地流转成败的六大关键要素

我们通过对比考察成都、嘉兴等地统筹城乡发展和农村土地流转的做法，得出结论：要合理推进农村建设用地流转，并得到多方共同受益的结果，达到“帕累托”改进，农村建设用地流转需要具备以下6大条件：

第一，充分沟通，尊重群众意愿。即便是一个有利于群众全面发展的规划，如果执行的过分强硬，群众不了解政府意图，不知道搬迁前后的各种情况比较，如果强制执行搬迁，好

事也会变成坏事，群众会由于不了解、不理解产生疑惑甚至于愤怒，进而爆发群体性事件。《易经·泰象·传》有曰：“天地交而万物通也，上下交而志同也”。充分的交流是形成共识的前提。另一方面，如果百姓非常了解前因后果，仍然不愿意变迁，则一定要尊重百姓意愿。是否搬迁，百姓是有权利自己决定的。强迫群众搬迁是土地流转过程中产生冲突和群体性事件的第一原因。成都建立的基层民主治理机制，在农村土地流转中发挥了极大的促进作用。

第二，确权颁证，使土地具有可流通性。制度经济学的基本原理告诉我们：产权明晰是市场交易的基础条件。根据《宪法》和《土地管理法》的规定：农村的农用地可以在性质不变的前提下出租或者转让；城市规划区范围内任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当依法办理农用地转用国有土地审批手续。也就是说，农村集体用地不能自由进入市场交易，是“死资产”。农村建设用地流转改革最大的进步意义就在于变“死资产”为“活资产”，将农村建设用地使用权还权到每一个农民手中，使每个农民明晰地了解自己有多少可流转的集体建设用地，并根据规划和市场决定是否流转。将土地使用权归还到每个农民手中，并赋予其流转和增值的可能性，这就是为什么成都将农村土地制度改革称之为“还权赋能”，土地在流转中能够为农民、为国家创造真正的财富。产权明晰使土地具有流转性，并保障流转过程不因产权而产生纠纷。

第三，建设用地市场活跃，农村建设用地开发权转让的价格足以弥补土地流转过程中的四大成本。农村建设用地流转是一个复杂的过程，其中包含了较大规模人口居住地迁移、原居住地复垦、农用地流转、建设用地流转并出让等经济社会过程。在整个过程中成本效益的经济学分析至关重要。在任何地区启动以建设



用地流转为目标的土地整治项目，都必须满足一个前提：即项目富余建设用地指标异地流转价格必须高于四大成本支出，即新型农村社区建设成本、农民搬迁补偿费用、原农村宅基地复垦费用以及就业培训和社会保障等费用，整个过程才可以启动。否则土地流入不敷出，难以持续，并会引发巨大的社会问题。

目前，全国的土地增减挂钩引致的土地开发权流转包括非市场性和市场性流转，非市场性流转是通过单一增减挂钩项目规划实现，空间上一对一，流转价格由政府决定，土地整理全国层层政府主导，基本不存在土地开发权流转市场。市场性流转是指多个项目流转土地价格由市场决定，企业是主要的开发主体。中国的土地流转市场包括无形市场和有形市场，有形市场又分为县内有形市场和市域有形市场，到目前为止还没有全省的农村产权统一市场。

根据市场运行的基本规律，市场性流转效率高于非市场性流转效率，有形市场流转效率高于无形市场流转效率，大范围的有形市场效率高于小范围的有形市场效率。我们认为：为了避免全国发展区域差距扩大，中国暂时不宜建立全国农村产权市场的条件，但是，为了鼓励各省区城市群的聚集与发展，也为了提高农村建设用地开发权转移的市场效率，中国需要探索省级农村产权市场。

特别需要还指出的是：为了满足中国城市化发展过程中城市建设用地扩张的需要，无需对所有的村庄都进行这种成本高昂的改造。我们做过粗略统计：中国大概平均需要改造15.5%的村庄就可以满足中国城市化水平达到70%时，城市建设用地扩张的需要。各地应该因地制宜，制定各自的城市化发展规划，以及与此相适应的村庄改造规划，并建设农村建设用地开发权流转市场。否则，如果开发过度，农村建设用地开发权市场供过于求，会导致价格下降，整个系统的循环难以为继。

第四，按照城市社区标准建设新型农村社

区，城乡社区人居环境和公共服务基本无差异。在空间规划合理的前提下，群众是否搬迁，最重要的取决于新型农村社区的居住环境和条件。在土地流转的过程中改善农村人居环境是农村土地流转的主要任务和目标。成都在城乡基本公共服务一体化的前提下，按照“1+21”的标准为新型农村社区配置社区服务，深受群众欢迎。我们走访的乡村中，有不少这样的情况，群众愿意搬迁的人数会随着新型农村社区建设的情况而变化。为此成都新型社区的建设通常分为两期进行：当土地流转规划颁布初期，愿意搬迁的人比重一般在60%-70%左右，甚至更少。这时，成都尊重群众意愿，第一期一般以等于或者低于愿意搬迁者的人数配备新型社区住房；当看到新型农村社区建设得漂亮，公共服务设施建设按时按质完成，人居环境与城市社区媲美，搬迁的邻居也都很满意之后，愿意搬迁的人数快速上升，接近或达到100%，这时开始建设第二期，满足群众搬迁要求。这样的情况下，群众会将土地流转当作是政府帮自己做好事，而心甘情愿、兴高采烈地搬迁。极少数仍然不愿意搬迁者则可以留在原居住区。成都如此，嘉兴和苏州也如此。

第五，先搬后拆。建设好新型农村社区，并帮助群众安全迁移到新居后，再在群众同意的前提下拆掉原来的旧居住区。一些地区只顾拿到村庄聚居节约的土地指标，而不顾群众生活。给群众一笔“过渡费”让群众自己找地方过渡，新型农村社区迟迟建不起来。过渡期群众居无定所，带来大量的生活困难，解决不及时，通常成为群体性事件的原因。

第六，就业培训与农地出租流转。群众是否愿意搬迁直接与搬迁以后的就业、生活状态直接相关。成都作为大都市就业机会较多，成都在建立顺畅的就业培训激励和信息服务机制，使得希望进入城市就业的农民可以顺畅地得到培训和就业机会。嘉兴的农民也因为大部

分在城镇就业，使得搬迁变得容易。如果农民仍然完全以种地为生，农民大规模集中居住将使得耕种过程变得不方便和高成本，滋生不满情绪。

## 结语

中国共产党十八届三中全会报告明确提出：“促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”，并将其作为推动城乡一体化，完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式的重要内容。

农村建设用地开发权流转是探索同步推进

城乡要素平等交换和公共资源均等化配置的有效手段，是中国特色的城乡一体化发展之路，虽然初期是基于推进中国城市化发展和保护18亿亩耕地双约束下的不得已选择，但是地方政府创新性地推进过程中，却使得该过程真正地成为促进农村现代化、农村生活质量提高的有效举措。目前对此全国各地仍然众说纷纭，实践过程及其结果也千差万别。希望本文抛砖引玉，与专家学者、官员一起实事求是地深化探讨中国特色的农村建设用地开发权转移的内涵、地位、路径，及其对中国特色城市化发展的影响。