**集体经营性建设用地入市的阻碍与破解[[1]](#footnote-1)**

李林峰，赵振宇

（宁波大学法学院，浙江 宁波 315211）

**摘要：**2020年1月起，新修改的《土地管理法》正式实施，允许集体经营性建设用地不经过地方政府征收而直接入市，但现实中允许入市和入市改革实践之间还存在较大差距。从改革的主客体角度研究发现：（1）土地的规模、质量、用途及其区位决定了土地入市潜力；（2）农户自身对于法律权益实现、入市风险以及利益满足的考量会影响农户入市意愿；（3）地方政府考虑到征地与入市的平衡、产业用地的效益、收益分配的公平合理，可能会产生消极行动。土地入市潜力、农户入市意愿以及地方政府行为均会对集体经营性建设用地入市的推进造成限制。建议从创新入市模式、完善入市规则、转变政府角色三方面，推动入市改革进程。

**关键词**：集体经营性建设用地；农地改革；阻碍

**中图分类号：**F301.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：1672-6995（2021）12-0000-00**

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.000598

**Obstacles and Solutions of Marketization of Commercial Collective Construction Land**

LI Linfeng, ZHAO Zhenyu

(Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang 315211, China)

**Abstract:** From January 2020, the newly revised Land Management Law was officially implemented, allowing commercial collective construction land to enter the market directly without the land acquisition by the local government, however, in reality, there is still a big gap between the permission to enter the market and the reform practice of entering the market. From the perspective of the subject and object of the reform, the study finds that: (1) the scale, quality, use and location of the land determine the potential of land entering the market; (2) the consideration of the realization of legal rights, the risk of entering the market, and the satisfaction of benefits will affect the willingness of farmers to enter the market; (3) local governments may take negative actions in consideration of the balance between land acquisition and market entry, the benefits of industrial land use, and the fairness and reasonableness of income distribution. The potential of land entering the market, the willingness of farmers to enter the market, and the actions of local governments will restrict the advancement of commercial collective construction land entering the market. Therefore, it is recommended to promote the process of market entry reform from three aspects: innovating the market entry model, improving entry rules, and changing the role of the government.

**Keywords:** commercial collective construction land; rural land reform; obstacles

**1 研究背景与问题提出**

2020年新修改的《土地管理法》正式实施，全国范围内已允许集体经营性建设用地不经过土地征收而直接入市，但允许入市和入市改革实践之间依然存在着较大现实差距。由于法律政策落实的关键要点依然没有解决，入市改革在全国层面的广泛推行依然困难重重[1]。2021年中央“一号文件”提出继续深入推进农村改革，积极探索并实施农村集体经营性建设用地入市制度。

目前众多研究者从土地权属不清晰[2-3]、规划管制不完善[4-6]、收益分配不合理[7-9]等角度切入进行分析，探讨集体经营性建设用地入市存在的问题与阻碍。从土地权属角度看，农村土地所有权行使主体较模糊，农民集体地位虚置使得部分地区农民集体难以切实发挥职能，需对其进行明晰，以帮助解决入市后的产权权属、收益分配、基层治理等问题[3]。“符合规划和用途管制”是入市的前提，但当前城乡一体的规划管制体系尚未建立：韩松（2014）认为，要实现集体土地与国有土地同等入市，同权同价，须从规划和用途管制入手[4]；吴义龙（2020）指出，若不对集体经营性建设用地的用途进行明确界定，构建与国有建设用地相统一相协调的分类登记和规划管制体系，不仅无法实现建设“城乡统一建设用地市场”的改革目标，更会催生出大批土地食利阶层[4]；李贵东指出，目前来讲集体经营性建设用地用于商住开发依然存在立法上的模糊和规划上的限制[6]。集体经营性建设用地入市的收益分配问题是改革中影响最大、矛盾最集中的核心问题之一[10]。改革暴露出了地方政府与农民集体、不同农民集体以及集体内部利益无法有效平衡的问题。围绕政府是否该参与增值收益分配，学者们从土地增值贡献、公共管理行为以及现实财政需要等角度出发探讨了其合理性[10-11]，但具体的收益分配基数和比例依然存在较大争议。李怀（2020）认为在土地发展权统一交易市场缺失的背景下，由于不同地区区位和规划差异，改革加剧了农民集体之间收益分配不公[12]，需解决集体之间的利益再平衡问题；因为完善的法律和社会保障体系尚未完全建立。目前在集体内部尚未形成可持续的收益分配机制，因此陈红霞（2017）提出需积极探索集体经营性建设用地收益分配长效机制[7]。

已有研究从多角度对集体经营性建设用地入市的阻碍进行了讨论，却较少有从改革的主客体角度出发进行分析，相关较为系统的研究有待加强。本文认为，改革所涉及的土地、农民集体以及地方政府的行为特征对于入市进程具有更深层次的影响。因此，本文通过文献梳理和实践分析，从土地入市潜力、农民集体意愿、地方政府行为三个视角进行切入，阐述改革受限的深层原因，并据此提出推动集体经营性建设用地入市的建议。

**2 集体经营性建设用地入市限制因素分析**

**2.1 土地入市潜力差异是阻碍入市进程的首要因素**

集体经营性建设用地是入市改革的客体。全国范围内，不同地区的集体经营性建设用地受到区域自然经济社会条件的制约呈现出地域性特征，入市潜力也产生明显差异，这影响到各地区集体经营性建设用地入市进程。土地入市潜力受到以下几方面因素影响：

**2.1.1 土地规模**

目前关于存量集体经营性建设用地规模没有确切的数据，有学者指出其数量约为4200万亩，约占全国集体建设用地总量的13.3%，总体来看存量集体经营性建设用地规模相对偏小[11]。同时由于集体经营性建设用地产生的特殊历史背景，相比较于中西部地区，经济相对发达、工业化超前的东部地区拥有更大规模的存量集体经营性建设用地，在全国范围内存量集体经营性建设用地分布呈现出“大空间失衡”的态势[2]。集体经营性建设用地的存量规模及分布会影响地方政府对土地入市潜力的判断，更影响到关于入市用地来源的改革决策[13]。在存量集体经营性建设用地空间分布失衡的背景下，入市改革对于中西部地区壮大村集体经济、增加农民财产性收入的效果并不显著，如何实现增量土地入市有效破解存量规模限制，并处理好可能存在的矛盾风险，亟需政策和实践的回应。

**2.1.2 土地质量**

相较于城市建设用地，农村建设用地具有地块细碎化、布局分散化、类型多样化的特征，加之权属争议复杂以及非法使用，其往往难以符合产业用地的规模需求。土地质量问题若不能得到有效解决，势必会降低入市土地对外部投资的吸引力，减少入市资金来源，影响改革的整体效果[3]。从各地区的试点情况来看，无论是以上海市、浙江省德清县为代表的东部地区，还是以贵州省湄潭县为代表的中西部地区均面临着这一客体限制[6,9,14]。以贵州省湄潭县为例，地区内部可直接入市的集体经营性建设用地面积为12.35hm2，可调节入市的面积为106.07hm2，但是这些土地同时分布于120个村中，土地细碎化严重，且存在实地地块与二调结果图斑不符或者面积不同的现象，入市存在较大困难[9]。

**2.1.3 土地用途**

集体经营性建设用地必须在符合规划和用途管制的前提下才能入市。新修改的《土地管理法》第六十三条规定了“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途”的集体经营性建设用地可以入市，对于其用于商品住房开发的规定依然表述模糊。现实中，部分农民渴望以较低的成本享受与城市居民品质相仿的生活，允许集体经营性建设用地用于商品住房开发具有一定合理性。但由于土地的商住开发往往会产生较高的比较收益，一旦放开，极有可能会引导村集体非法占用耕地，重新陷入“过去”的“小产权房”陷阱，甚至对城市商品房市场产生冲击。地方政府在考虑到以上要点的情况下，会限制集体建设用地用于商品住房开发。用途限定的制度模糊引起实际操作的不确定性，影响了土地入市潜力。

**2.1.4 土地区位**

集体经营性建设用地的区位条件存在差异：从宏观层面来看，经济发达、工业化相对超前的东部地区的土地区位条件往往优于中西部地区；从微观层面来看，由于人口、产业和基础设施集聚的原因，城镇规划区范围内的土地相较于城镇规划区外的土地更具区位优势。

区位条件差异影响集体经营性建设用地入市改革进程。首先，区位条件的好坏直接影响到土地入市流转的机会：土地位置的固定性决定了土地市场具有天然垄断性和地域性，随着城镇地域的平面扩张，距离城镇较近的土地往往具有更多的入市机会。其次，区位条件的差异也会影响土地入市价格的高低：在相同规划用途下，区位条件较优的土地通过入市往往能够获得更高的增值，尤其是处于城镇规划范围内的集体经营性建设用地。当前已经允许城镇规划区范围内的集体经营性建设用地入市，虽然这部分具有较高“含金量”的土地入市最能够体现出改革所具有的效益[7]，但必须意识到一点：如果这部分土地的高额增值收益不能进行合理分配，可能会加速农民阶层的分化，甚至再次形成一个土地既得利益集团[15]。

**2.2 农民改革意愿的高低对于入市改革的推动具有重要影响**

农民集体是制度变迁的推动者，是入市收益的分享者，是集体经营性建设用地入市的核心主体。入市意愿是农民集体行动的重要条件，入市意愿的高低影响到集体经营性建设用地入市改革的成效[16]。农民集体对于改革的意愿受以下几方面因素的影响：

**2.2.1 法律意识**

农民自身由于法律知识缺乏，权利意识的觉醒受到限制，使其无法从“经济理性”的角度追求自身收益的最大化，甚至反而会因为制度设计的缺陷而遭遇损失。农民法律意识缺乏形成以下困境：其一，由于集体成员意识的淡泊，农民个人不仅普遍缺乏参与村级集体事务的主动性和积极性，而且难以意识到集体经营性建设用地的入市流转与自身利益相挂钩，土地所有权的行使被少部分人支配，这为流转收入进入村干部的腰包提供了便利[15]**。**其二，在政策推行过程中，因为农民对相关法律知识缺乏了解，所以地方政府或者村班子需要耗费资源为农民进行政策解读。一旦政策解读不精准，农民会对政策产生曲解，乃至引起和其他主体之间的对立冲突，这进一步影响了农民集体参与改革的意愿。

**2.2.2 入市风险**

入市引起的耕地流失风险是以农业为生的农民所担忧的关键问题之一[17]。允许集体经营性建设用地入市，特别是将其用于商品房的开发建设，会显化土地的资产属性，甚至会推进本就日趋严重的农转非行为。如果不能严格对土地用途进行管制，控制短视性和投机性行为，那么一旦改革闸门大开，极有可能产生未批先占等一系列违法用地问题，甚至掀起农转非高潮并对耕地安全构成威胁[18]。

入市改革甚至可能引发类似于“合村并居”的事件，威胁农民基本生活：一旦地方政府和村委会为了获取增量指标，强制性对农民宅基地进行整理退出，会对农民原有生产生活秩序造成极大冲击。随着城镇化推进，中西部地区农村的宅基地空置问题已然很严峻，但宅基地还能作为进城失败农民的退路，发挥其重要的社会保障作用[15]。从长远来看，允许闲置宅基地整理转为集体经营性建设用地入市，对于乡村振兴、农民增收、节约利用土地具有重大意义，但如何基于经验教训有序推进改革，并识别防范隐性风险，仍是一个重大难点。

**2.2.3 利益需求**

实现农民财产利益能极大提升农户入市意愿，推动入市改革。有关研究指出，经济较发达地区的土地增值收益较多，土地的入市交易量大，农民获得土地收益相对较多，农户的入市意愿较强，相应的集体组织架构也更加完整；而经济欠发达地区，土地增值和入市交易量较少，农民获得的土地收益也相对较少，入市意愿也较低[19]。

同时，集体内部利益分配机制直接涉及集体和农户之间的收益分配，内部利益分配机制的不合理、不可持续限制了农民利益实现。内部利益分配机制不合理体现在：在缺乏有效的民主决策、民主监督的机制下，村干部可能成为集体所有权“人格化”的现实主体，背离“以农民利益为中心”的分配路向，侵害农民土地权益，降低农民改革意愿。现实中，即使贯彻“以农民为本”的原则，收益分配依然存在痛点：农民可能的短视特性使其对收益利用存在“短期性”。若不能对收益使用进行合理规划，即使让农户短期获得相对更多的收益，也难以有效保障其今后长远生计。

**2.3 地方政府的消极行为进一步限制入市改革进程**

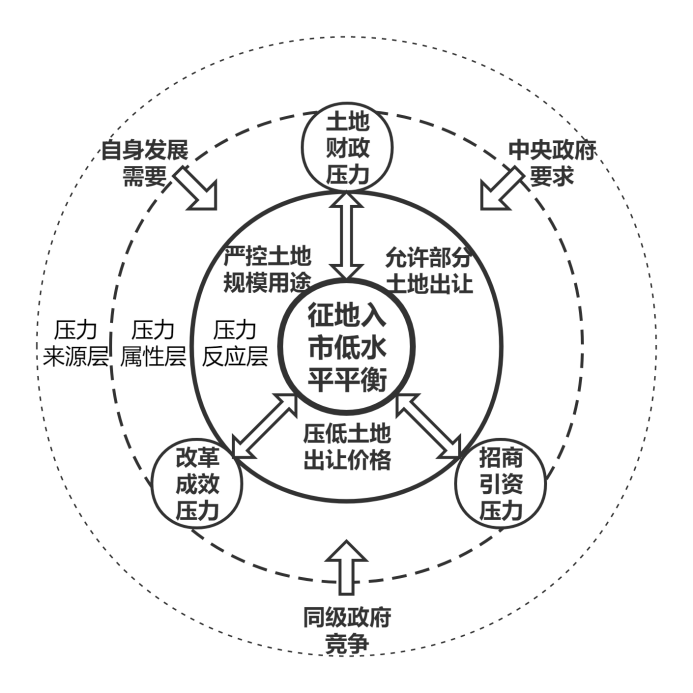
地方政府行为影响入市改革的预期与成效：地方政府考虑到多方面因素，对于推动集体经营性建设用地入市改革的积极性并不高，对中央政策进行变通与消极应对，限制入市进程。

**2.3.1 征地与入市平衡**

征地与入市的平衡困境折射出长期以来中国城乡二元结构之格局[20]。征地与入市的行为主体不同，但两大主体行为的作用对象却产生重叠，一旦入市改革影响到地方政府土地征收规模和收益，其会一定程度地阻碍入市进程。

入市对征地主要有以下影响：其一，入市改革必然会进一步压缩政府征地的范围和数量，影响政府财政收益；其二，改革将导致土地市场形成多头供地的格局，供地主体之间竞相压价，可能对政府土地征收和国有土地市场的供应造成冲击；其三，对于农民而言直接入市相较于征地安置往往能获得更多的土地收益，一旦农民形成“集体建设用地流转收益高于征地安置”的思维时，国家征地的成本、难度必然增大[21]；其四，在没有新的财政来源前，土地财政收入下降不仅会影响到政府日后的征收进程，还会降低其公共服务的供给能力。

迫于改革成效压力、“土地财政”压力和招商引资压力，地方政府会有选择地允许土地入市，严格控制土地用途，甚至会利用行政手段将国有土地低价出让[1]。其短视效应导致征地与入市的低水平均衡，加剧土地市场扭曲，影响长期城乡统一建设用地市场的构建（图1）。



**图1 以地方政府为视角的征地与入市低水平平衡分析图**

**2.3.2 产业用地效益**

生产的扩大依赖于产业的普遍发展，这是区别于企业内部经济的外部经济[22]。因此从规模经济和集约效益的角度看，土地等要素配置于城市往往更具有经济性，城市能利用公共物品的集中供给解决企业外部不经济问题。改革开放后，“村村点火、户户冒烟”的乡镇工业化模式由于难以解决外部不经济问题，随效益逐渐降低而退出历史舞台，集体经营性建设用地也成为了历史遗留。

21世纪我国逐步步入了工业反哺农业、以城带乡和城乡统筹发展的新阶段：乡村基础设施和公共服务供给能力显著提升；以土地为产业承载平台，乡村产业体系不断升级，走向三产融合和高质量发展阶段。乡村产业已不再延续传统盲目粗放的发展模式：“新常态”下，通过土地入市，以乡村工业园区集中开发为主要模式，农村经济和产业的活力得到提升，对周边城镇发展也产生正外部性效益[23]。如果地方政府仍然困于过去模式影响，无法转变“以城谋发展”的思维，对入市的效益保持着怀疑甚至担忧的态度，那么其做出的决策必将会限制乡村振兴、阻碍城乡统筹。

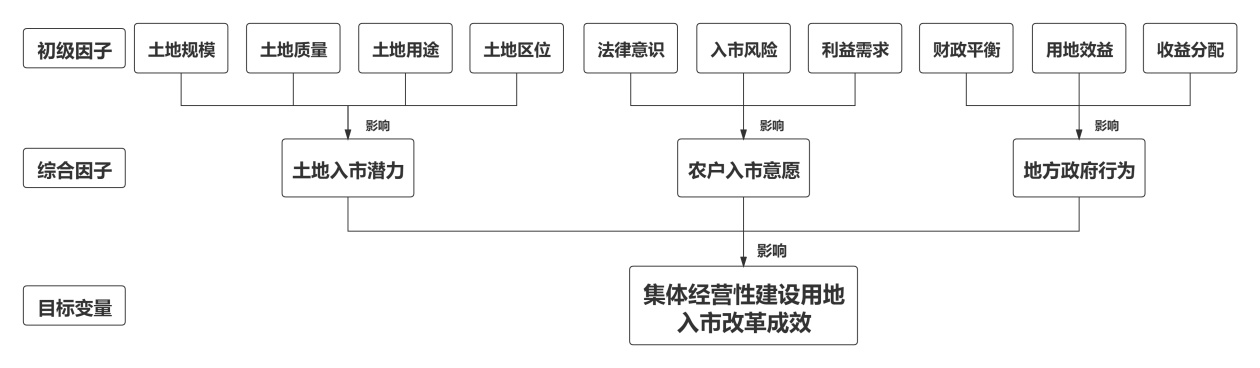
**2.3.3 增值收益分配**

收益分配均衡机制尚未建立，地方政府考虑到增值收益分配的三类矛盾对入市存在疑虑：首先，收益分配以尊重集体产权为基础，保障集体利益的实现，但是为了公共利益实现，需要允许政府参与分配，保证公共职能的履行。当前缺乏完善的地方政府参与分配方式、调节金计提比例以及其确定标准等规定，政府与集体层面的利益分配关系还有待于中央层面给予明确。其次，改革中不同地区农民集体运用集体“私权利”，运用市场机制直接进行流转，地区间区位和规划的差别造成了入市收益的巨大差异，部分地区农户甚至难以获得与国家征地相当的补偿[24]。为最大化自身收益，农民集体很少会考虑公共利益及其平衡：在改革尚且缺乏联动机制，全国未形成统一土地发展权交易市场的背景下，入市加剧了集体之间土地收益分配不公。最后，内部收益分配涉及到农民集体自治问题，当前集体土地所有权行使主体的不明晰与基层民主监督管理机制的不完善，使得收益分配存在层层提留、中饱私囊现象，严重影响收益分配公平，极大侵害了农民权益。

入市收益的分配必须兼顾国家、集体和个人三方利益，已成为理论界共识，也是实践改革的价值取向[25]。因此，需明确指导方案来保证收益分配合法合理合情，以实现增值收益在全社会均衡可持续分配。

**3 集体经营性建设用地入市限制的破解之法**

集体经营性建设用地入市，通过不断试点实践，已经写入法律，但其推广实施依然存在阻碍。通过前文分析可知：土地入市潜力的差异是限制入市改革进程的首要客体因素；农户自身对于法律权益实现、入市风险以及利益满足的考量会影响农户入市意愿，对于入市推动具有重要影响；地方政府的消极行动可能会进一步限制入市进程。（参见图2）基于此，本文提出以下政策性建议，以期减少改革阻碍，推动集体经营性建设用地高效入市。



**图2 改革成效限制因素分析图**

**3.1 入市模式的创新：激发土地入市潜力**

各地区的区位条件、资源禀赋和发展阶段不同，集体经营性建设用地入市模式的选择也需因地制宜、因时而变，统筹考虑效率、效益及其外部性，分析不同模式的适宜性。当前，从入市手段（直接入市、调整入市）、土地来源（存量土地入市、增量土地入市）、主导主体（集体主导、政府主导、政企合作）等特质来看，入市模式呈现多样化特征，一定程度上满足了改革需求，但仍存在创新空间。

创新并运用多样化的土地入市模式，能够有效激发土地入市潜力，从长远看可实现集体经济持续壮大。本文认为，未来改革一方面需逐步放松对集体经营性建设用地建设住房的用途管制（入市依然需要以规划为前提）：可以以集体经营性建设用地建设保障性住房为试点，重点总结项目前期开发与后期经营经验，形成可复制、可推广的模式；在保障性住房项目试点的基础上，逐步尝试探索混合型住宅项目（即保障性房、商品房共建模式）。另一方面需逐步释放闲置宅基地的潜能：以“三权分置”为视角，对宅基地与集体经营性建设用地之间的划分标准、变更条件及变更程序进行考察，构建闲散宅基地转化集体经营性建设用地的操作机制，辅之以城乡建设用地增减挂钩等手段，实现入市模式的自更新，减少入市的交易成本。

**3.2 入市规则的完善：提升农户入市意愿**

在一定程度上，入市规则体系愈发完善，农户对于入市活动则愈发了解，其对于入市改革的期望与行为也会愈发理性。中央层面应当尽快出台《农村集体经营性建设用地入市指导意见》，为全面推开集体经营性建设用地入市提供依据，具体对入市所有权行使主体、入市模式选择、入市交易程序、入市收益分配机制等多方面内容提出明确操作意见。需要明确入市所有权行使主体，保障农民主体权利。需要关注入市存在的潜在风险，包括耕地流失风险、农民流离失所风险、市场交易风险。需要维护各方利益，对增值收益进行合理分配：地方政府的收益提取应参照国有土地标准，并逐步向税收提取转型，通过税收减免或者税收转移等政策，保证收益分配统筹且公平；集体内部收益分配则应该从农民主体角度出发，完善基层民主决策与民主监督机制，实现农民自治。需要解决入市可能产生的农户非农化和社会保障问题，合理运用入市收益，帮助农户参与非农化就业培训和购买社会保险。

**3.3 政府角色的转型：实现政府积极作为**

地方政府在国有建设用地出让制度中扮演双重角色：其既是国有建设用地的所有者，也是国有建设用地使用权出让的管理者，加之规划管制权力，难免会产生利益冲突和自身利益最大化问题。在集体经营性建设用地入市改革中，地方政府需要转变过去传统的发展思维，努力做好自身“裁判员”的角色，将其工作重心放于市场失灵的地方。其一，落实对存量土地使用权的登记颁证，强化对新增建设用地的管控，对土地入市程序仅负责备案和提供指导意见，重点加强对违法行为的监管和法律责任的落实。其二，明确国土空间规划的法律龙头地位，尽快编制完成各级国土空间规划，构建完善统一的规划管制体系；同时落实好集体规划权利，引导多主体参与编制，在规划编制实施中尊重农民意愿，优化农村“三生空间”布局。其三，提供高效的市场服务，比如构建统一的跨区域的土地流转交易信息中心，减少农民集体获取信息成本；另外需完善集体经营性建设用地出让的价格管制制度，包括基准地价、最低限价、地价评估与公示等制度，防止农民集体资产流失与农民利益受损。其四，在收益分配机制上，政府应从直接提取收益逐步转向税收间接提取，秉持“初次分配基于产权、二次分配基于税制”的原则。随着集体经营性建设用地入市改革的深化，地方政府应转向有限管制，发挥市场和社会应有的作用，走向多元化的土地“善治”。

**参考文献**

[1]孙秋鹏.集体经营性建设用地：入市与地方政府行为[J].上海经济研究,2020(11):5-18.

[2]魏来,黄祥祥.集体经营性建设用地入市改革的实践进程与前景展望：以土地发展权为肯綮[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020,59(4):34-42.

[3]韩书成,汤新明.基于帕累托改进理论的农村集体经营性建设用地入市研究[J].中国农业资源与区划,2020,41(5):106-114.

[4]韩松.论农村集体经营性建设用地使用权[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2014,35(3):70-75，191-192.

[5]吴义龙.集体经营性建设用地入市的现实困境与理论误区：以“同地同权”切入[J].学术月刊,2020,52(4):118-128，141.

[6]李贵东.集体经营性建设用地入市所面临的问题与对策[J].上海房地,2020(9):27-30.

[7]陈红霞.集体经营性建设用地收益分配:争论、实践与突破[J].学习与探索,2017(2):70-75.

[8]韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农业经济问题,2019(1):4-16.

[9]罗睿,杨伟,唐书秀.农村集体经营性建设用地入市研究：以贵州省湄潭县为例[J].天津农业科学,2017,23(3):65-68.

[10]王小映.论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J].农村经济,2014(10):3-7.

[11]赵振宇,陈红霞,赵繁蓉.论集体经营性建设用地增值收益分配：基于博弈论的视角[J].经济体制改革,2017(4):77-83.

[12]李怀.农村集体经营性建设用地入市收益分配改革:模式、困境与突破[J].东岳论丛,2020,41(7):128-137.

[13]刘晓萍.农村集体经营性建设用地入市制度研究[J].宏观经济研究,2020(10):137-144.

[14]孙鹏,等.集体建设用地流转的风险控制和法律构造[M].武汉:华中科技大学出版社,2016．

[15]贺雪峰,桂华,夏柱智.地权的逻辑3：为什么中国土地制度是全世界最先进的[M].北京：中国政法大学出版社,2018.

[16]刘鹏凌,蔡俊.集体经营性建设用地整备统筹入市的农户意愿与行为响应[J].中国土地科学,2020,34(8):63-71.

[17]翟彬,梁流涛.农村集体经营性建设用地入市的农户认知与意愿：基于河南省324户农户调查的分析[J].干旱区资源与环境,2017,31(10):7-12.

[18]韩松.新农村建设中土地流转的现实问题及其对策[J].中国法学,2012(1):19-32.

[19]高艺菡,段文技.农村集体经营性建设用地入市主体的地区差异性分析[J].江苏农业科学,2020,48(10):22-28.

[20]胡大伟.土地征收与集体经营性建设用地入市利益协调的平衡法理与制度设计[J].中国土地科学,2020,34(9):10-16，23.

[21]彭建辉,杨珍惠.集体经营性建设用地入市问题探析[J].中国土地,2014(11):16-19.

[22]马歇尔.经济学原理（上）[M].朱智泰，译.北京:商务印书馆,2009.

[23]黄忠华,杜雪君.集体建设用地入市是否影响城乡统一建设用地市场？：基于浙江德清微观土地交易数据实证研究[J].中国土地科学,2020,34(2):18-26.

[24]周应恒,刘余.集体经营性建设用地入市实态:由农村改革试验区例证[J].改革,2018(2):54-63.

[25]郭浩楠,王淑华.集体经营性建设用地入市收益分配制度研究[J].中国国土资源经济,2020,33(6):55-62.

1. **收稿日期：**2021-03-14；**修回日期：**2021-03-22

   **基金项目：**国家社会科学基金项目“利益均衡视域下集体经营性建设用地入市收益分配机制研究”（18BSH060）

   **作者简介：**李林峰（1998—），男，浙江省绍兴市人，宁波大学法学院硕士研究生，主要研究方向为城镇化与土地制度政策。 [↑](#footnote-ref-1)