

农村集体经营性建设用地入市研究的热点、演进与展望

——基于 CiteSpace 的知识图谱分析

刘湖北^{1,2}, 余 斓¹

(1. 南昌大学公共政策与管理学院, 南昌 330031; 2. 南昌大学中国乡村振兴研究院, 南昌 330031)

摘要: 使用文献计量法和内容分析法对来自知网、万方、维普 3 大数据库的农村集体经营性建设用地入市的 404 篇研究文献作者、机构及热点进行分析, 基于研究现状展望重点方向及前沿趋势。研究发现: 研究人员和机构合作意识较弱, 受学缘、地缘等因素影响未能形成较为明显的研究群体; “三块地”改革试点期呈现出百花齐放的研究态势, 相关研究文献数量急剧上升, 2019 年至今为巩固改革成果期; 现有研究聚焦于集体经营性建设用地入市的制度设计、与土地征收及宅基地制度改革的关系、地方实践、收益分配等主题。利益均衡视角下集体经营性建设用地入市收益分配机制的探索与优化、城乡融合发展视域下同地同权同价的实现条件及路径、农村三项土地制度改革的法理平衡及制度设计、集体经营性建设用地入市助推乡村振兴的地方模式及发展经验等方面仍需继续深化研究, 也是未来的主要研究方向。

关键词: 集体经营性建设用地入市; 农地流转; “三块地”改革; CiteSpace; 知识图谱

中图分类号: F301.11 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)11-0175-11

深化农村土地制度改革, 赋予农民更加充分的财产权益, 离不开对集体经营性建设用地入市制度的积极探索。21 世纪以来, 中央一号文件连续聚焦中国“三农”议题, 其中 2013 年以来连续 11 年, 关于农村土地制度改革的具体政策提到集体经营性建设用地入市改革的相关表述。

2015 年, 国务院研究决定在北京市大兴区等 33 个试点县(市、区)开展集体经营性建设用地入市试点改革。试点过程中, 党中央、国务院出台一系列重要文件。2023 年的中央一号文件对农村集体经营性建设用地入市工作提出新任务、明确新要求——探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制, 这一目标的实现需要依靠政府、村集体与农民之间建立协同治理体系。截至 2018 年 12 月, 33 个试点县(市、区)集体经营性建设用地已入市地块 1 万多宗, 面积超 9 万亩(1 亩 $\approx$ 666.7 m²), 总价款超过 257 亿元, 征收调节金 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^①。为此, 学界探究集体经营

性建设用地入市的制度变迁机理和实践路径, 入市的法制建设、入市的困境与纾解、入市试点的效果评价及入市收益的分配演化博弈, 构建集体经营性建设用地入市的规范体系。总体而言, 关于集体经营性建设用地这一概念的定义、界定, 流转模式的归类与流转收益分配比例与范围等一系列问题都还没有形成统一的意见。

当前农村集体经营性建设用地入市的系统性研究相对较少, 同时, 该领域现有的综述性文献大多为定性评述, 主观性、臆断性较强, 且分析的数据数量及文献来源有限, 相关研究呈现碎片化。基于此, 本文以中国知网、维普、万方收录的核心期刊文献为数据来源, 利用 CiteSpace 可视化分析功能, 对集体经营性建设用地入市相关研究成果进行定量与定性分析。本文尝试回答下述问题: ①围绕集体经营性建设用地入市展开的研究热点主题具体体现在哪些方面? ②集体经营性建设用地入市相关研究发生了怎样的嬗变? ③未来集体经营性建设用地入市的研究取向与前沿主题是什么?

收稿日期: 2024-02-23

基金项目: 国家自然科学基金(72373153)

作者简介: 刘湖北(1964—), 男, 江西赣州人, 教授, 研究员, 研究方向为土地资源管理、城市管理; 余斓(1999—), 女, 江西上饶人, 助理研究员, 研究方向为土地资源管理、乡村治理。

①数据来源: 中国人大网 http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm。

1 数据来源与研究方法

1.1 数据来源

本研究以 CNKI(中国知网)、万方数据知识服务平台和维普中文科技期刊数据库中的期刊文章为分析对象,力图构建农村集体经营性建设用地入市研究的可视化知识图谱。由于“集体经营性建设用地”已经成为政府文件和学界研究中的专有名词,且在2014年12月党中央、国务院印发《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》之前,学术界代替讨论的是“集体经营性建设用地使用权流转”问题,因此,运用各数据库的高级检索功能,按照“(主题=集体经营性建设用地入市)OR(主题=集体经营性建设用地流转)”的检索条件并以全库精确匹配的方式进行检索。同时,为了确保分析文献的质量和专属性,设置检索期刊来源类别为核心期刊,包含“北大核心”和“CSSCI”(中文社会科学引文索引)。其中,维普数据库的高级检索功能只能选择题名或关键词进行检索,因此其检索条件为“(题名或关键词=集体经营性建设用地入市)OR(题名或关键词=集体经营性建设用地流转)”。此外,存在“三块地”制度改革实践“倒逼”《土地管理法》及《城市房地产管理法》修法现象,所以学术界对于“入市”若干问题的讨论要早于政策文本的出台(2014年12月),为了获取较为完备的样本量,数据采集的时间跨度不限,检索日期为2023年3月18日,故2023年的数据并不完整,只检索到8条结果。

按此方法,在3大中文数据库中共检索得到712条结果,其中CNKI数据库279条,万方数据库310条,维普数据库123条。因为各数据库存在纳入相同期刊的情况,共计剔除重复数据累计295条。其次,为了确保分析数据的可用性,对检索得到的文献逐个排查,剔除没有作者或关键词的会议综述、文献导读及新闻等无效数据,最后保留404条有效数据作为分析对象。由于CiteSpace只限于分析中国知网的数据,先需将来自万方和维普数据库导出数据统一为CNKI格式方能进行分析。具体操作:将纳入分析的文献以“NoteExpress”的格式导出题录文件,并将3个数据库导出题录导入NoteExpress软件中,将每条数据中的“数据库提供者”一项统一修改为“CNKI”,最后导出题录使用样式“refworks-CiteSpace”。

1.2 研究工具与方法

采用文献计量法,借助CiteSpace知识可视化

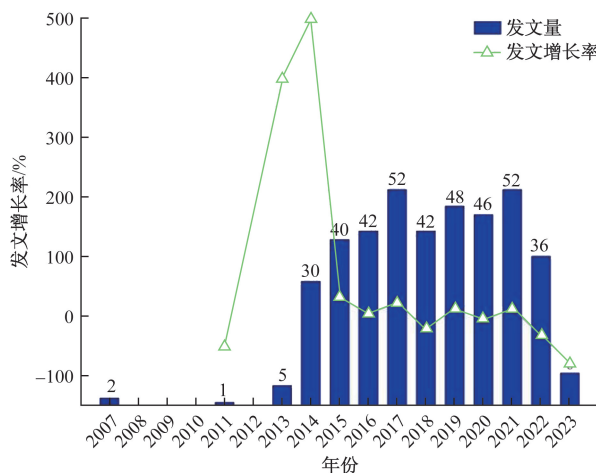
软件(6.2.R2 Basic版本)对最终保留的404条文献数据进行分析,并绘制科学知识图谱。初始设置为:将时间区间(Time Slicing)设置为2007至2023,选择以1年为时间切片(Years Per Slice),网络类型(Node Types)依次选择关键词(Keyword)、作者(Author)和机构(Institution),因纳入分析文献数量较少且可视化初期结果可接受,不对网络进行剪枝(pruning),其余设置均保持默认。

2 集体经营性建设用地入市研究的知识图谱分析

2.1 研究现状:文献总体情况分析

2.1.1 年度发文量分析(2007—2023年)

根据最终保留文献的分布年份,得到集体经营性建设用地入市文献的分布图(图1)。由图1可直观得出,关于集体经营性建设用地入市若干问题的研究自2007年陆续出现,直指立法层面的限制并呼吁尽快修改《中华人民共和国土地管理法》,拓宽集体经营性建设用地使用权交易或流转的范围和方式^[1]。在2013年之前,研究的高质量发文较少,累计只有8篇。2013年及之后,文献数量开始上升。从发文量增长率来看,2013年、2014年及2015年分别为400%、500%及33.33%,同时结合历年中央一号文件来看(表1),可谓是集体经营性建设用地入市研究的关键时间节点,对应着2013年党的十八届三中全会提出“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股”,2014年中央审议通过《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》并于2015年正式进入农村土地制度改革三项试点阶段,确定全国首批15个集体经营性建设用地入市改革试点。2016年及2017年中央先



因检索时间为2023年3月18日,故2023年的文献数量尚不完整

图1 2007—2023年检索文献发文量及发文增长率

表 1 历年中央一号文件关于集体经营性建设用地入市的政策要求

年份	中央一号文件	二级标题	政策要求
2013	《关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》	第五项第二条:加快推进征地制度改革	依法推进农村土地综合整治,严格规范城乡建设用地增减挂钩试点和集体经营性建设用地流转。农村集体非经营性建设用地不得进入市场
2014	《关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》	第四项十八条:引导和规范农村集体经营性建设用地入市	在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度
2015	《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》	第四项二十三条:稳步推进农村土地制度改革试点	分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。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。赋予符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,建立健全市场交易规则和服务监管机制
2016	《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》	第五项二十六条:深化农村集体产权制度改革	推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益,抓紧出台土地增值收益调节金征管办法
2017	《关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	第六项三十条:深化农村集体产权制度改革	统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点
2018	《关于实施乡村振兴战略的意见》	第九项第二条:深化农村土地制度改革	系统总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验,逐步扩大试点,加快土地管理法修改,完善农村土地利用管理政策体系
2019	《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	第五项第二条:深化农村土地制度改革	总结好农村土地制度三项改革试点经验,巩固改革成果。在修改相关法律的基础上,完善配套制度,全面推开农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革,加快建立城乡统一的建设用地市场
2020	《关于抓好“三农”领域重点工作 确保如期实现全面小康的意见》	第五项二十七条:抓好农村重点改革任务	制定农村集体经营性建设用地入市配套制度
2021	《关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》	第四项二十一条:深入推进农村改革	积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。规范开展城乡建设用地增减挂钩,完善审批实施程序、节余指标调剂及收益分配机制
2022	《关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	第七项三十二条:抓好农村改革重点任务落实	稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市。推动开展集体经营性建设用地使用权抵押贷款
2023	《关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	第六项二十三条:赋予农民更加充分的财产权益	深化农村集体经营性建设用地入市试点,探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制

后将三项改革扩大到全部 33 个试点县(市、区),并将改革试点期限延长一年,在此阶段,针对各试点地区的案例研究如雨后春笋般萌发,随之呈现的诸多法律问题同样催促着法制革新。而终在 2019 年完成《土地管理法》及《城市房地产管理法》的修订,破除了多年来农村集体建设用地与国有建设用地不能同等入市的法律壁垒。综上,发文量增长率走势表明,自 2007 年起相关研究数量在不同时间、不同阶段呈现波折变化趋势,且在 2017 年及 2021 年达到极值。

2.1.2 高被引文献分析

关于“集体经营性建设用地入市”研究领域引

用最高的核心文献出现在《农村经济》,为 2014 年王小映所著《论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配》一文。该文章主要基于产权理论、政策公平角度与地方实践探索,强调政府作为公共管理者而非土地所有者的职能,提出建立土地增值归公、城乡统一的不动产税收体系等顶层设计建议^[1]。该文献至今已被引用 219 次,被下载 5085 次,表明其建议如今对学界仍有重要的参考意义,影响力及传播力深远。高被引文献见表 2。

2.2 研究热点:高频关键词分析

共现图谱、关键词词频以及中介中心性都能

体现研究领域的热点。中介中心性作为“媒介”以及衡量连接功能的指标,反映了关键词的重要程度。首先对关键词共现图谱进行同义词合并,并将词频出现 4 次及以上的显现在图谱(图 2)上,组成关键词共现年轮,节点的不同颜色对应关键词演进年份,节点轮环直径愈大代表关键词出现频

次愈高。图上共包含 359 个节点、957 条连线,网络密度为 0.014 9。由表 3 及图 2 可见中介中心性及高频关键词受检索词的影响较大。基于图 2,关注检索主题词以外的内容可知,“农村土地制度改革”“收益分配”“乡村振兴”“三权分置”等关键词频次较高。

表 2 集体经营性建设用地入市研究前 10 位高被引文献

序号	文献题名	作者	年份	期刊名	被引次数
1	论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配	王小映	2014	农村经济	219
2	集体经营性建设用地“同等入市”的法制革新	温世扬	2015	中国法学	209
3	中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施	刘守英	2014	法商研究	188
4	论农村集体经营性建设用地使用权	韩松	2014	苏州大学学报 (哲学社会科学版)	151
5	集体经营性建设用地入市的实证解析与立法回应	陆剑	2015	法商研究	132
6	关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考	杜伟 黄敏	2018	四川师范大学学报(社会科学版)	115
7	农村集体经营性建设用地入市的几个法律问题	房绍坤	2015	烟台大学学报(哲学社会科学版)	113
8	农村集体经营性建设用地的政策演进与学术论争	伍振军 林倩茹	2014	改革	111
9	农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策	余永和	2019	求实	103
10	集体经营性建设用地入市改革试点的困境与出路	陆剑 陈振涛	2019	南京农业大学学报(社会科学版)	89

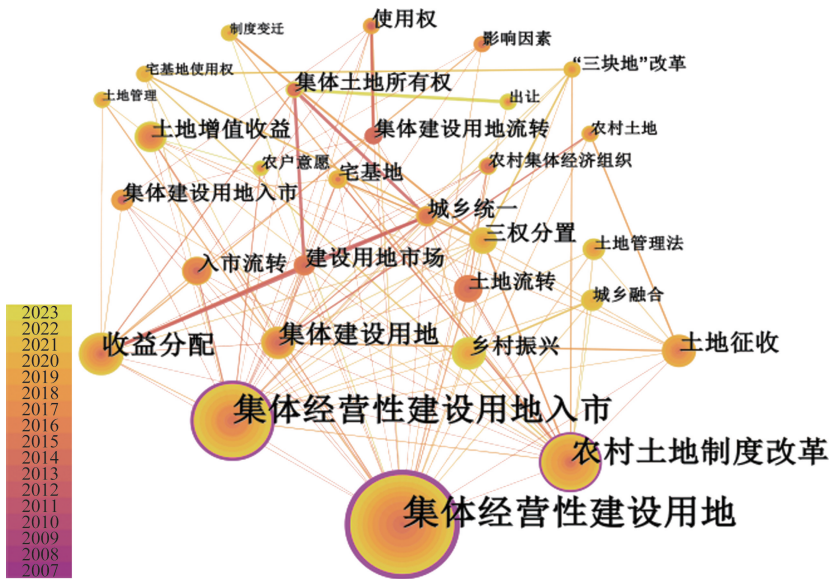


图 2 集体经营性建设用地入市研究热点关键词共现图谱

表 3 集体经营性建设用地入市研究热点关键词

序号	关键词	频数	中介中心性	序号	关键词	频数	中介中心性
1	集体经营性建设用地	173	0.91	12	城乡融合	8	0.02
2	集体经营性建设用地入市	98	0.45	13	建设用地市场	8	0.02
3	农村土地制度改革	55	0.23	14	城乡统一	8	0.03
4	收益分配	32	0.07	15	土地管理法	7	0.01
5	集体建设用地	20	0.07	16	集体建设用地入市	7	0.04
6	乡村振兴	16	0.08	17	宅基地	6	0.01
7	土地征收	16	0.04	18	农村集体经济组织	5	0.00
8	土地增值收益	15	0.04	19	农民意愿	5	0.00
9	入市流转	14	0.01	20	集体建设用地流转	5	0.02
10	三权分置	13	0.02	21	“三块地”改革	5	0.03
11	土地流转	13	0.05	22	集体土地所有权	5	0.03

表 3 为关键词词频 4 次及以上的汇总,由表 3 可知“农村土地制度改革”“收益分配”“三权分置”“乡村振兴”等为研究热点关键词,检索相关文献分析可得,这与近年来学术界的热点研究方向吻合一致,其中关注度最高的集中在入市增值收益分配、农地“三权分置”、农地制度改革等方面,与共现图谱保持一致。

2.3 研究前沿:关键词突现分析

通过 CiteSpace 关键词突现度探测(Burst Detection)功能科学把握研究领域的未来方向,分析短时间内频次突增的关键词从而判断前沿趋势。截取突现排名前 12 的关键词组成表 4,其中,关键词爆发时间跨度越长,说明该词持续影响力越大,并在时间周期内被认为是学术界重点关注方向。

根据关键词突现词表,研究热点的变化经历了 3 个阶段。第 1 阶段为 2013—2016 年,学术界关注重点为土地流转、集体建设用地流转、建设用地市场和城乡统一等,表明自党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场以来,入市研究领域开始探索集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价、同等入市的实现路径。第 2 阶段为 2016—2019 年,学术界关注重点为土地征收、土地增值收益和农村土地制度改革等,这表明农村土地制度三项改革中集体经营性建设用地入市收益分配问题在此阶段凸显。第 3 阶段为 2019 年至今,学术界关注重点为三权分置、乡村振兴、城乡融合及宅基地使用权等,因党的十七大提出形成城乡融合新格局(城乡经济社会发展一体化)、2017 年底提请修正《中华人民共和国农村土地承包法》,确认了“三权分置”原则及党的十九大报告提出了乡村振兴战略,该阶段农村土地制度改革也逐渐与国家重大战略接轨,研究领域重心向推动实施乡村振兴战略及促进城乡融合发展等方向偏移。

表 4 集体经营性建设用地入市研究关键词突现强度

序号	关键词	突现强度	时间跨度
1	土地流转	4.63	2013—2016 年
5	集体建设用地流转	2.85	2013—2014 年
6	建设用地市场	2.83	2013—2016 年
7	入市流转	2.50	2014—2017 年
12	城乡统一	1.76	2015—2016 年
8	土地征收	2.14	2016—2020 年
11	土地增值收益	1.77	2016—2018 年
4	农村土地制度改革	2.92	2018—2019 年
10	三权分置	1.87	2018—2023 年
2	乡村振兴	4.10	2019—2023 年
3	城乡融合	3.11	2020—2023 年
9	宅基地使用权	1.90	2020—2021 年

3 集体经营性建设用地入市研究的主题聚类分析

使用关键词自动聚类功能,多次绘制选择对数似然比(log-likelihood ratio, LLR)算法将关系紧密的关键词聚为一类,依据较理想的 Q 值和 S 值,截取最终保留的图谱^[2]。将聚类图谱中关键词显示的前置条件设置为词频 4 次及以上,得到聚类模块性指数 Modularity $Q=0.541\ 3$ 、聚类轮廓性指数 Weighted Mean Silhouette $=0.870\ 2$ 的知识图谱(图 3)。一般而言, $0\leq Q<1$,当 $Q>0.3$ 时表明图谱网络较为紧密,聚类结构显著;当 $S>0.5$ 时,聚类结构合理;当 $S>0.7$ 时,表明研究同质性较高,聚类结构高效且令人信服。图中保留 #0 集体经营性建设用地、#1 集体经营性建设用地入市、#2 三权分置、#3 土地征收、#4 集体土地所有权、#5 乡村振兴、#6 使用权、#7 土地流转、#8 集体建设用地入市、#10 制度设计、#11 林权抵押贷款共计 11 个主题聚类。

表 5 展示了 11 个聚类的聚类编号及名称、子聚类名称以及聚类效果的平均轮廓值,各聚类平均轮廓值均大于 0.75,代表各聚类簇分组效果理想。本文根据聚类结果将热点方向总结归纳为集体经营性建设用地入市制度设计、“三块地”改革试点政策、地方实践、收益分配问题 4 个研究主题。

表 5 集体经营性建设用地入市研究热点关键词聚类

聚类名称	子聚类名称	平均轮廓值
#0 集体经营性建设用地	集体经营性建设用地入市、农村集体经营性建设用地、使用权流转、市场化流转	0.883
#1 集体经营性建设用地入市	公共利益、农户意愿、入市、入市流转	0.820
#2 三权分置	制度变迁、宅基地、农村土地制度、农村土地改革	0.841
#3 土地征收	《“三块地”改革与农村土地权益实现研究》、农村土地、农民权益、农村集体建设用地	0.773
#4 集体土地所有权	影响因素、收益分配、出让、集体经营性建设用地流转	0.893
#5 乡村振兴	城乡融合、集体土地入市、制度演进逻辑、城乡要素配置	0.929
#6 使用权	集体建设用地流转、问题探析、土地使用制度、一级市场	0.895
#7 土地流转	农村集体经济组织、规制、农村金融、农地金融	0.966
#8 集体建设用地入市	集体所有制、农村土地产权、用途管制、《土地制度与中国发展》	0.957
#10 制度设计	《土地管理法》、条文规范化、修法理念、用地入市	0.975
#11 林权抵押贷款	土地使用证、农村宅基地使用权、临沧市、抵押融资	0.997

本上冲击了中国社会主义土地公有制^[14-15]；另一方面积极探索“三权分置”框架下宅基地退出机制,如义乌“集地券”、重庆“地票”等地将退出的宅基地或建设用地复垦,经验收合格后折算为建设用地指标准许入市,统筹协调推进宅基地与入市改革^[16-17]。

3.3 集体经营性建设用地入市的地方实践研究

集体经营性建设用地入市改革 2015 年在全国首批 15 个试点地区推行至 2016 年扩大到全部 33 个试点地区,现如今属于巩固改革成果期间,随着改革试点的进一步铺开,全国各省、各地都形成了自己的经验模式,诸多实际问题接踵而至。基于田野调查或是研究总结,集体经营性建设用地入市的地方实践研究主要集中于以下 3 个方面:一是制度探索与效果评价,有学者总结发现,首批试点地区存在入市主体、范围及途径等较为统一的制度设计,同存在入市收益分配方面的制度差异^[18];二是存在的问题及对策研究,部分学者发现还存在集体土地所有权主体虚位、入市流转规模偏小、流转收益分配机制不健全及相关配套措施不完善等共性问题,并针对性地提出相关建议^[19];三是收益分配研究,部分学者通过分析试点地区入市收益在政府、集体组织以及农民个人三者之间的分配机制,并依此提出完善入市税费政策、明确政府提取调节金比例等优化建议^[14,20]。

3.4 基于农户视角的入市收益分配问题研究

实证层面,部分学者通过运用 Shapley 值法或者 TOPSIS(逼近理想解排序)法,在理论上确定政府、集体以及农户个体三者的收益分配比例,得出

一个相对可行的分配方案^[21];或是引用 Logistic 模型分析农户入市意愿的影响因素或是农户对入市收益分配的满意度,可知收益分配不满意是当前阻碍农户接受入市的主要原因之一,所认为的最大收益获得者、收益分配公开程度及村集体资金管理规范程度等因素与农户收益分配的满意度呈显著正相关^[22-23]。理论层面,部分学者基于马克思地租、地价、产权理论、帕累托改进理论及博弈理论研究农户、集体经济组织、政府三者之间的利益博弈问题^[24-25],有学者基于计划行为理论探究农户入市参与的意愿与行为响应^[26]。由此可见,对于入市收益分配的研究,定量分析与理论的运用还是局限于传统的几个模型以及理论框架,缺少创新的思想分析实际问题,最终分析得出的结论也较为一致。

4 集体经营性建设用地入市研究内容嬗变分析

为了更为清晰地呈现农村集体经营性建设用地入市研究热点演进情况,基于关键词聚类结果进行时间线分析,得到研究关键词聚类主题演化图谱(图4),图谱横轴从左到右表明时间的演进,节点竖向对应时间为关键词首次出现时间,连线表明关键词间存在一定强度的共词关系,关键词节点大小、颜色及连线多少,表明该关键词在研究领域中的活跃程度,包括“集体经营性建设用地”“集体经营性建设用地入市”“三权分置”“土地征收”“集体土地所有权”“乡村振兴”“使用权”“土地流转”“集体建设用地入市”“制度设计”“林权抵押贷款”¹¹个聚类主题。由图4可知,农村集体经营性建设用地入市

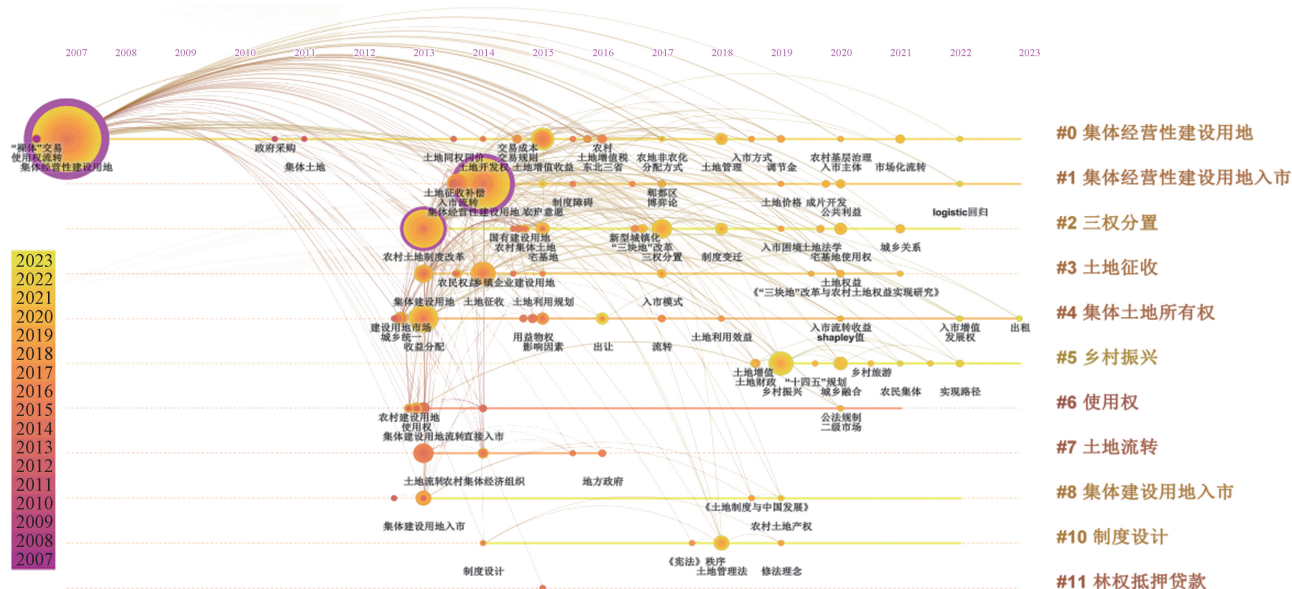


图 4 集体经营性建设用地入市研究关键词聚类主题演化图谱

研究过程中有2013年出现的“农村土地制度改革”以及2019年出现“乡村振兴”的两个重要节点。同时在这两个主题之间出现了许多由“三块地”改革并归向乡村振兴、城乡融合的研究热点。因此,按照时间线图,随着政策出台背景的不同,农村集体经营性建设用地入市研究热点的演进大致经历了3个背景时段,2007—2013年的集体建设用地使用权流转期、2014—2018年的“三块地”改革试点期以及2019年至今的巩固改革成果期。

4.1 集体建设用地使用权流转期:2007—2013年

“集体建设用地使用权流转”阶段主要以“集体经营性建设用地”“使用权流转”为聚类重心,说明该主题在当时得到了一定的社会关注,该时段集体经营性建设用地未被正式写入政府文件前,学术界的提法是集体经营性建设用地使用权流转。2013年以前核心发文章共3篇,主要分为两个方面应对集体经营性建设用地使用权流转政策尚不完善的情况,一种是从根本破除禁止农村集体经营性建设用地使用权“裸体”交易的法律壁垒,呼吁尽快修改《土地管理法》^[16];另一种是治标不治本的缓解之策,为适应现代《土地管理法》中土地征收制度,创新性提出集体土地用于国有和民营企业经营性建设的可采取政府采购的协议购买方式^[27]。2013年党的十八届三中全会后,学界的研究热点围绕着今后土地政策走向和土地制度分析,并将土地制度改革视为新一轮改革的主攻方向之一^[28],农村集体经营性建设用地入市逐步走进学者的研究视野,从图4可以看出,2013年也是“集体经营性建设用地入市”“农村土地制度改革”“收益分配”“建设用地市场”“城乡统一”的起点研究年份。由此看来,“集体建设用地使用权流转”阶段核心发文章量较少,集体经营性建设用地入市领域的研究刚刚起步,主题围绕着集体建设用地使用权如何合理流转展开进行法理思考,已经注意到现行法律部分条文阻碍了入市流转的进程,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也开始接受法学的谛视。

4.2 “三块地”改革试点期:2014—2018年

“‘三块地’改革试点期”阶段呈现出百花齐放的研究态势,相关研究文献数量急剧上升。横向看时间演进,“土地征收”“宅基地”“三权分置”“‘三块地’改革”等热点主题自2014年起相继出现且关键词年轮较明显,为该时间段的主要研究方向;纵向看该时段聚类主题,主要为#0集体经营性建设用地、#1集体经营性建设用地入市、#2三权分置、

#3土地征收、#4集体土地所有权、#10制度设计,各类研究热点主题乍现,研究成果较为丰富。党的十八大以来,农村承包地“三权分置”和“三块地”改革是土地制度改革的重大成果^[9,29],一方面相关研究围绕着集体土地所有权进行制度设计条文规范化;另一方面少部分学者也关注到了在农村土地制度改革进程中土地增值收益分配、农户意愿对改革效果的影响。

2015年3月,33个地区启动了农村土地三项改革试点,全国首批15个试点地区开展集体经营性建设用地入市试点,这使得土地征收、宅基地制度改革同集体经营性建设用地入市紧密联系起来,同时也将农村土地制度改革的相关研究推向高潮。值得注意的是,入市领域研究前10位高被引文献前8位属于该时段,主要在“入市前-入市中-入市后”的总体时间框架下,对法律制度顶层设计提出政策建议。随时间的推移,试点范围由原来15个地区扩大至33个地区,试点内容更加丰富,出现了大量以地方实践为基础的实证研究或是基于试点经验总结的定性研究,聚焦于入市改革存在的问题及对策研究^[9-11]、增值收益分配探析^[12-14]、模式探索^[15,30]等方面,试点成效总的来说取得了积极客观的进展,至2018年底已经形成了一批可复制、能推广、促修法的政策性与实践性成果。可以说,“三块地”改革的推进为入市研究之后的发展培育了良好的土壤。从整体上来看,该阶段较上一阶段而言,文献质量以及文献数量都有了质的飞跃,研究热点之间以及聚类主题之间都有较强的关联性,改革的创新成果及成功经验总结也在持续进行中。

4.3 巩固改革成果期:2019年至今

巩固改革成果期是农村土地制度改革三项试点以及农村承包地“三权分置”改革的成果巩固。由图4可知,该阶段研究主题既有前两个阶段热点研究的延续及延伸,同时又出现了新的研究热点“乡村振兴”“城乡融合”“宅基地使用权”,并形成了以#5乡村振兴为聚类主题的新兴研究方向。

2018年中央印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,至此以乡村振兴战略为背景、视野而展开的研究如雨后春笋般应运而生,时至今日聚焦乡村振兴的相关主题研究仍是络绎不绝,讨论集体经营性建设用地入市推进乡村振兴的实现机制^[31]、现实挑战^[32]与困境纾解对策^[33],入市也被视为实现城乡融合发展的突破口^[34],破除城乡二元用地制度的关键所在^[35],农村土地制度改革是实施乡村振兴

战略的必经之路,进而推进城乡融合一体化融合发展。2019年新修正的《土地管理法》,充分吸收“三块地”制度改革中的成熟做法,其中最大的亮点为允许集体经营性建设用地入市,其二则是允许进城落户的农民依法自愿有偿退出宅基地,因此学界关于“宅基地使用权”流转制度如何设计的讨论,聚讼纷纭,莫衷一是^[36-37]。总的来说,集体经营性建设用地入市作为研究对象串联起“土地制度改革-乡村振兴战略-城乡融合发展”的框架,并作为逻辑起点,派生出各色的研究主题。依此进行,对集体经营性建设用地入市改革的探讨会逐步深入,巩固农村土地制度改革成果同乡村振兴有效衔接,实现城乡融合发展就显得尤为重要。

5 评述及展望

自2013年集体经营性建设用地入市被写入政府文件后,相关研究产出渐增。综观集体经营性建设用地入市研究,目前学界从经济学、法学、管理学及政治学等多学科视角,重点围绕修法背景下入市改革试点的经验总结、入市土地收益分配若干问题以及入市制度优化等方面进行研究,为农村土地制度改革提供了理论参考。基于对目前入市领域核心文献的研究分析发现该领域还存在部分需继续深化研究之处,仍需强化集体经营建设用地入市同宅基地制度及土地征收制度改革的联动研究。现有研究主要侧重于入市制度设计、收益分配等视角,大多从理论层面分析政府、集体与农民个人之间的利益博弈,缺乏创新式定量视角的深入研究。另外,现有研究存在对地方改革试点总结不足的问题,未能有效为巩固“三块地”改革成果期提供实践经验,存在部分理论性研究与实践性研究“脱钩”的情形。鉴于此,结合前文分析,展望集体经营性建设用地入市的研究方向。

(1)利益均衡视角下集体经营性建设用地入市收益分配机制的探索与优化研究。集体经营性建设用地入市参与收益分配的主体无外乎国家、集体与农民个人,主旨是围绕着三者展开的利益博弈。政府通过征收土地增值收益调节金等方式参与分配过程,集体是入市土地所有权的实际拥有者,同样也是收益最大方,在现实情况下入市的知情权、参与权与决策权往往只在于集体经济组织或是政府,入市收益一部分通过调节金的形式被政府抽走,另一部分仅仅只停留在集体经济组织层面用于村内公益事业建设,而未分配到农民手中,农民个人对入市收益没有直接自由支配的权力。因此,除

“政府征缴调节金+集体预留全部或部分”的前置分配模式外,未来应在农民个人层面积极探索诸如“合作社折股量化分配”“项目分红”“现金分配”等分配模式,尝试建立“一次性固定收益+长期分红”的收益共享机制^[6]。同时将收益分配政策上升至法律层面,厘清集体经济组织和农民个人的权利边界,正视区域间差异,赋予农民更加充分的财产权益。

(2)城乡融合发展视域下同地同权同价的实现条件及路径研究。党的十九届五中全会作出健全城乡融合发展机制的重大战略部署,“同地同权同价”是实现城乡融合中应有之意,但其过程还有待探索。城乡二元土地制度影响了农民转户的意愿、阻碍了资金要素的流动、隐匿了农村土地的资产价值,实现城乡融合发展、建立“同权同价”城乡统一建设用地市场,以集体经营性建设用地入市为切入点,为人才、产业、资本、技术及土地本身等要素的城乡双向流动打开了通道^[38]。为此,立足于“十四五”时期还需在以下方面进一步研究:结合国家城乡融合发展试验区实践,尤其是集体经营性建设用地入市这项重点任务,深化研究同地同权同价的实现条件及具体行使路径,包括完善集体建设用地使用权制度、塑造城乡统一的建设用地使用权价格形成机制、厘清在城乡二元结构下的内在困境并寻求破局之策,以及城乡土地制度的衔接等方面。

(3)农村三项土地制度改革的法理平衡及制度设计研究。围绕集体经营性建设用地入市、土地征收及宅基地制度而展开的农村“三块地”制度改革现已进入深化改革期,各地也正开展各项改革的第二轮试点。但现实中三项制度之间存在着诸多矛盾,如入市利农民和征收利政府共识下政府积极性明显不足,退宅后“增量”建设用地能否入市的争议,区域差异造成三项制度推行进度难以统一。基于此,下一阶段的重点研究方向在于平衡农村三项制度改革的顶层设计,思考因地制宜、审慎稳妥推进农村三项土地制度改革,总结各地通过宅基地“三权分置”改革衔接并带动入市、征地改革的经验做法,理顺农村三项制度改革之间的关系,从而统筹推进农村三项制度改革。

(4)集体经营性建设用地入市助推乡村振兴的地方模式及发展经验研究。主要围绕集体经营性建设用地入市的地方实践,如现已总结的重庆“地票”制度、浙江德清调整入市、江苏“武进改革”等各地特色、各省样板的经验模式。显然,不考虑区域

差异等决定性影响因素,而采取“照搬”“套用”试点模式的行为是不可取的。未来应围绕新一轮集体经营性建设用地入市改革地方成果转化研究,探索“政府+村集体+用地企业”“村集体+合作社+农户”等多元主体共同治理的合力,抛弃“唯经济增长论”的发展思想,总结一批可复制、可推广的地方实践成果,最终助推乡村振兴。

参考文献

- [1] 段占朝,余秀荣. “裸体”交易:农村集体经营性建设用地使用权流转的冰点[J]. 调研世界, 2007(1): 35-37.
- [2] 陈悦,陈超美,刘则渊,等. CiteSpace 知识图谱的方法论功能[J]. 科学学研究, 2015, 33(2): 242-253.
- [3] 张四梅. 集体经营性建设用地流转制度建设研究:基于优化资源配置方式的视角[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014, 43(3): 114-119.
- [4] 高富平. 重启集体建设用地市场化改革的意义和制度需求[J]. 东方法学, 2014(6): 74-85.
- [5] 韩俊. 把农村土地制度改革纳入法治化轨道[J]. 中国党政干部论坛, 2014(9): 24-29.
- [6] 房绍坤,唐冉. 新《土地管理法》的进步与不足[J]. 东岳论丛, 2019, 40(10): 110-118.
- [7] 王湃,刘梦兰,黄朝明. 集体经营性建设用地入市收益分配重构研究:兼与农村土地征收制度改革的对比[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2018, 36(5): 77-85.
- [8] 谢保鹏,朱道林,陈英,等. 土地增值收益分配对比研究:征收与集体经营性建设用地入市[J]. 北京师范大学学报(自然科学版), 2018, 54(3): 334-339.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 杨一介. 论集体建设用地制度改革的法理基础[J]. 法学家, 2016(2): 41-59.
- [12] 夏柱智. 征地抑或入市?:关于集体经营性建设用地入市的研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 73-80.
- [13] 欧阳君君. 城市规划实施中的征地与集体经营性建设用地入市之关系协调[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(7): 92-96.
- [14] 杨遂全,孙阿凡. 农村集体经营性建设用地流转范围探讨[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(6): 1-6.
- [15] 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.
- [16] 余永和. 农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策[J]. 求实, 2019(4): 84-97.
- [17] 欧玲,王兆林. 农村宅基地“三权分置”研究演进与趋势[J]. 中国农业资源与区划, 2022, 43(8): 189-200.
- [18] 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价:以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J]. 中国农村经济, 2021(11): 35-54.
- [19] 刁其怀. 集体经营性建设用地入市问题与对策研究:以全国统筹城乡综合配套改革试验区成都为例[J]. 农村经济, 2020(3): 41-46.
- [20] 岳永兵,刘向敏. 集体经营性建设用地入市增值收益分配探讨:以农村土地制度改革试点为例[J]. 当代经济管理, 2018, 40(3): 41-45.
- [21] 周滔,卜庆莹. 基于修正的 Shapley 值和 TOPSIS 的集体建设用地入市收益分配研究[J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2020, 45(11): 129-139.
- [22] 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.
- [23] 张雄,毛星月,潘思伶,等. 集体经营性建设用地入市收益分配农户满意度分析:以重庆市大足区为例[J]. 国土资源科技管理, 2022, 39(4): 15-26.
- [24] 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.
- [25] 孙特生,高兴洲,赵梅,等. 基于博弈论 Shapley 值法的集体经营性建设用地入市流转收益分配研究[J]. 世界农业, 2022(8): 90-100.
- [26] 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.
- [27] 汪进元. 论经营性建设用地的政府采购:城市化进程中集体土地流转之法理思考[J]. 法商研究, 2011, 28(3): 45-50.
- [28] 董祚继. 谋定而后动(上):十八届三中全会后土地政策走向分析[J]. 中国土地, 2013(12): 8-12.
- [29] 杜伟,黄敏. 关于乡村振兴战略背景下农村土地制度改革的思考[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018, 45(1): 12-16.
- [30] 龙腾,董婷,付冬梅,等. 农村集体经营性建设用地入市模式比较研究[J]. 上海农业学报, 2017, 33(4): 132-137.
- [31] 王亚男,吕晓,张启岚. 集体经营性建设用地入市助推乡村振兴的机制与对策[J]. 农村经济, 2022(11): 27-33.
- [32] 翁贞林,唐文苏,湛洁. 乡村振兴视野下农村集体经营性建设用地直接入市:演进逻辑、现实挑战与未来展望[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(3): 188-196.
- [33] 徐洁,高清浅. 乡村振兴背景下农村集体经营性建设用地入市的困境与纾解[J]. 河南社会科学, 2023, 31(1): 26-35.
- [34] 刘爱梅. 促进城乡融合发展的土地制度改革思路与对策[J]. 农业经济, 2022(4): 115-116.
- [35] 田旭. 集体经营性建设用地入市研究:基于城乡融合发展视角[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2021, 49

- (4): 76-84.
- [36] 刘恒科. 宅基地流转的实践路径、权利结构与制度回应[J]. 农业经济问题, 2020(7): 36-46.
- [37] 韩文龙, 徐媛. 全面深化经济体制改革重大理论与实践问题研究[J]. 政治经济学评论, 2020, 11(3): 60-80.
- [38] 吴宇哲, 于浩洋. 农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索[J]. 中国土地科学, 2021, 35(5): 93-99.

The Hot Topics, Evolution and Prospects of Study on Rural Collective Operating Construction Land Entering the Market: An Analysis Based on Citespace Maps

LIU Hubei^{1,2}, YU Lan¹

(1. School of Public Policy and Administration, Nanchang University, Nanchang 330031, China;
2. Institute of China's Rural Revitalization Research, Nanchang University, Nanchang 330031, China)

Abstract: Bibliometric method and content analysis method are used to analyze the authors, institutions and hotspots of 404 research papers on rural collective operating construction land entering the market from three major databases, namely, CNKI, WANFANG DATA and CQVIP, and to outlook the key directions and frontier trends based on the current research status. It is found that, firstly, researchers and institutions have a weak sense of cooperation and fail to form a more obvious research community due to academic and geographical factors; secondly, the periods of three pilot projects of the rural land system reform show a blossoming research trend with a sharp rise in the number of relevant research literature, and the period from 2019 to the present is a period of consolidation of reform results; thirdly, existing research focuses on the themes of three pilot projects of the rural land system reform, institutional arrangement, local practices, and income distribution of rural collective operating construction land entering the market. Practice exploration and system optimization of income distribution of rural collective operating construction land entering the market from the perspective of interest balance, the conditions and approaches of realizing the same right and price for the same land under the perspective of urban and rural integration development, the legal balance and institutional design of the three reforms of rural land system, the local model and development experience of rural collective operating construction land entering the market to promote rural revitalization, etc. still need to continue to deepen the research and are the main research directions in the future.

Keywords: collective operating construction land entering the market; farmland transfer; trinity rural land reform; CiteSpace; knowledge graph