

农村集体建设用地价值“释放”的新思路

——基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较

唐 健¹, 谭 荣²

(1. 中国土地勘测规划院 地政研究中心, 北京 100035; 2. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310029)

摘 要 目前,农村集体建设用地进入土地市场的途径只有政府征收,这无疑束缚了农村集体建设用地的价值,制约了农村社会经济的发展。文章通过比较成都市和无锡市集体建设用地流转的制度设计与实际效果,发现成都模式所采取的农民集体主导、社会力量参与、政府引导和监管的方式,是还权赋能的做法,在农村集体建设用地的流转模式中具有较强的优势,很好地解决了农村的发展问题。由此得出,在农村的后发增长路径中,通过农村集体建设用地流转来释放农村土地价值是一种新思路。在此基础上,对农村集体建设用地流转政策创新提出建议:政府可考虑还权赋能,放弃对土地收益的垄断;政府与市场进行合理分工,加快农村发展的进度;加大土地制度改革,统筹城乡发展;以农民集体推动为主,保护农民利益,进而完善财政转移支付的机制等。

关键词 土地制度;农村集体建设用地流转;土地价值释放;成都模式;农村发展

中图分类号:F 301.5 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2013)03-0010-06

改革开放 30 多年来,中国的经济得到了快速的增长。然而,整体财富的积累却没能带来合理的社会分配,尤其突出的是,城乡收入分配差距越来越大。早期的户籍制度,限制了农民向城市的自由流动,加上长期实施的“剪刀差”政策等,造成了农业支持工业、农村支持城市的发展思路。当前,我国正在实行工业反哺农业、城市带动农村的方式,以实现共同富裕和共同发展。但问题是,在社会分配既得利益格局形成以后,如何能够让农业和农民得到新的发展机会,实现农村的后发增长?直接的政府财政支付转移,理论上是一种可行的解决方式,但实际效果并不是非常理想,如我国自 2003 年起就先后提出统筹城乡发展、取消农业税、扩大农业补贴等措施,但城乡收入差距扩大的趋势依然存在^[1]。这种困境促使我们反思农村地区的后发优势究竟何在?

合理利用农村相对广袤的集体建设用地资源可能是问题的答案。据国土资源部调查,农村集体建设用地占全部集体建设用地的比重很大,尤其是东部地区比例接近 50%,某些省份甚至更为明显,比如深圳宝安区工业用地 85%是农村集体建设用地,东莞工业用地的 2/3 是农村集体建设用地^[2]。与此同时农村建设用地资源利用闲置现象较严重,比如

1996—2008 年农村人口减少约 1.29 亿人,农村居民点用地反而增加 7.47 万 hm^2 ,农村人均用地高达 214 m^2 ,远远超过 150 m^2 的国标上限^[3]。在当前城市建设用地供需矛盾激烈的背景下,如果能够提高农村集体建设用地的效率不仅可以缓解城市用地的压力,而且可以藉此实现财政转移支付,将是两全其美的结果。

近年来,政府高度关注通过土地制度改革提高农村集体建设用地使用效率,提出了“城乡建设用地增减挂钩”,一些地方政府在实践中不断探索,形成了一些颇受关注的地方模式,如嘉兴的“两分两换”^[4]、重庆的“地票”^[5]、深圳的集体合法工业用地直接挂牌“入市”^[6]等。这些模式促使我们思考一个新的问题:这些土地制度改革的效果如何?不同的制度模式产生的原因、优劣势是什么?这些问题的回答,将对当前统筹城乡发展和“三农”问题的解决等具有积极的现实意义。

鉴于此,本文选择了东部的无锡市和西部的成都市进行对比分析。这两个地方开展农村集体建设用地流转实践的时间较长,并且都引起了一定的关注。另外,两者的模式有着明显的差异,正好给我们提供了很好的比较研究对象,以期通过 2 个案例的

收稿日期:2013-03-03

基金项目:中国土地勘测规划院调研项目“土地资源宏观形势与政策实施监测评估”(DCPJ121406-01)。

作者简介:唐 健(1966-),女,研究员,中国土地勘测规划院地政研究中心主任;研究方向:农村土地制度与政策研究。E-mail: tangjian-dizheng@163.com

对比,分析不同模式的效果、优劣势等,为当前农村集体建设用地流转模式的研究和实践提供参考。

一、改革农村集体建设用地流转模式的必要性

1. 农村土地制度让农民“付出”很多

建国以来,农民为促进国家经济的快速发展和工业化进程做出了重要贡献。

第一,建国初期土地由个人私有无偿变为集体共同所有,以满足国家政治和生产的双重需要。将土地产权集中到公社或者生产队的层次,是对当时计划经济体制的必要支撑,在资源匮乏而劳动力相对富裕的阶段,有利于提高资源配置效率和减少庞大的行政费用。

第二,工农业产品价格“剪刀差”,压低农产品的价格和抬高工业产品的价格,实际上造成农业的收益“默默地”转移给了工业。这为我国实现工业化的初期阶段奠定了坚实的物质基础。从1953年到1985年全国预算内的固定资产投资共7678亿元,平均每年240亿元左右,大体相当于每年的剪刀差绝对额^[7],反映了相当长一段时间内工业化的投资实际上主要是通过“剪刀差”取得的。

第三,1987年起我国实行了土地的有偿使用制度,使得农地和城市建设用地在价格上又一次被“剪刀化”,农地和城市建设用地的级差收益以及政府对2个市场的垄断,为政府提供了大量的土地级差收益。笔者根据国土资源部相关公报测算,自1987年底实行土地有偿使用制度开始至2011年底,在全国累计共收取土地出让金大约11.3万亿元。而在土地收益分配中,政府大约得到60%~70%,村级集体组织只得到25%~30%,农民得到的少于10%^[8]。可以看出,农民又再次为城市化和工业化贡献了自己的土地收益。

农民屡次牺牲自己的土地利益,成全了经济社会的总体发展。然而,这种牺牲导致农民在经济社会格局中处于过度弱势的地位,使得农村鲜有获得合适的后发增长的机会。

2. 农村集体建设用地的价值被“束缚”了

我国土地实行的是全民所有制和劳动群众集体所有制,由国务院代表行使国有土地所有权,由村民委员会或集体经济组织代表行使集体土地所有权。在建立了土地有偿使用制度以后,国有土地的市场价值被释放出来,通过收取土地出让金的方式为城

市化和工业化积累了大量资金。然而,因为对农村土地用途实行管制和限制,以及国家对城市国有建设用地市场供应的垄断,农村的集体土地的价值被极大地限制了。比如,农村集体建设用地只能用于本集体的农民宅基地或者农村基础设施建设,不能随意流转给其他非本集体的用地者。这实际上,从3个方面将农村土地的市场价值束缚住了。

第一,政府征收农民集体土地变为国有土地,是唯一实现农村的农业用地转变为城市的建设用地的法定方式,即唯一合法的农地非农化的途径。这实际上体现了农地所有权的非完整性,即农民集体不具有完整的处分农村土地的权力(不能自由地出让给城市用地者)。而正是这种非完整性,导致了农村土地非农转用的收益被剥夺。对农地征收后的增值收益究竟是归公还是归私,即“涨价归公”还是“涨价归私”的问题的争论,实际上就是现阶段其他利益主体变相占有农村集体土地非农转用收益的体现。

第二,农村集体建设用地与城市建设用地,作为同样用途的土地,但在市场价格和实际收益上,都存在很大的差距。即使是相邻的两块地,如果一块是城市建设用地,一块是集体建设用地,那么前者的价格会远远高于后者。现实中的例子很多,比如“小产权房”与临近的商品房价格要相差很多。出现这种“同地不同价”的原因是“同地不同权”。根据《土地管理法》的规定,农村集体建设用地除了作为农民的宅基地外,只能用于兴办乡镇企业,或者用于乡(镇)村公共设施和公益事业建设。企业或者其他用地者若要进行非农产业投资经营,只能申请国有土地。这样,就把集体建设用地潜在的价值给束缚住了。农村集体无法通过集体建设用地获得和城市一样吸引外界投资的机会,其自身的发展或者农村工业化,只能依赖于本集体的非农产业。

第三,当前的农村在发展非农经济时,不仅面临着激烈的市场竞争,还面临着“第一桶金”的困境。究竟从什么地方获得工业化的原始资本积累?《物权法》规定,中国农村的集体建设用地的所有权不能抵押,而土地使用权一般也不允许抵押,除非以乡镇、村企业的厂房等建筑物抵押的,其占用范围内的建设用地使用权一并抵押。也就是因为特殊情况下的土地与房屋的不可分割性,才允许土地使用权同时抵押。

总之,当前农村的集体建设用地很大程度上是一种资源,仅有小部分在一定程度上是一种资产,基

本上就不是一种资本。与城市建设用地相比,它本身的价值被紧紧地束缚住了。

二、成都和无锡农村集体建设用地流转模式案例比较

集体建设用地的价值被限制,阻碍了农村非农经济的发展和农村工业化的进程。如何有效地释放集体建设用地的价值,让农村土地也可以像城市土地那样具有资产和资本的特征,是近年来一些地方政府在尝试探索的政策改革重点。为此,笔者所在的课题组于 2012 年在成都和无锡进行了调查,获取了相关资料和数据。

1. 成都和无锡集体建设用地流转的背景

(1)自然条件。成都市位于四川盆地西部、成都平原腹心,幅员面积 12 360 km²。平原面积比重大,达 4 971.4 km²,占全市土地总面积的 40.1%;丘陵面积占 27.6%;山地面积占 32.3%。成都所处的川西平原,可利用面积的比重可达 94.2%。土地肥沃、灌溉便利、物产丰饶,有“天府之国”的美誉,历来是四川省乃至全国重要的农业区和粮、油生产基地。同时,成都人均集体建设用为 202.9 m²,高于成都市政府拟定的 140 m² 基准线,因此可以看出成都的集体建设用地资源很丰富。

无锡市位于长江三角洲江湖间走廊部分、江苏省东南部。全市总面积为 4 627.47 km²,其中,山区和丘陵面积为 782.00 km²,占总面积的 16.9%;水面面积为 1 342.00 km²,占总面积的 29.0%。历史上有“鱼米之乡”的美誉。无锡的集体建设用地资源也非常丰富。

(2)经济社会特征。成都与无锡在经济社会特征上差异明显。首先,城市化进程不同。成都刚进入城市化的快速阶段的初期,全市城市化率 50%左右(按非农人口比重),但地区间差异明显。中心城区已经高度城市化,而三圈层中的第二和第三圈层城市化程度较低。而无锡已经进入快速城市化的中期阶段,全市城市化率超过 60%(按非农人口比重),各区县发展相对平均,空间差异不明显。

其次,城乡差距程度不同。成都的城乡差距大,2010 年全市范围城镇和农村人均可支配收入比是 2.6:1.0,农民人均纯收入 8 205 元。集体非农经济发展落后,农民收入依靠传统农业发展。无锡的城乡差距较小,2010 年全市范围城镇和农村人均可支配收入比是 1.9:1.0,农民人均纯收入 16 438 元。

集体非农经济发达,农民收入中传统农业收入比例较小。

(3)政策历史经验。无锡在 20 世纪 90 年代初的乡镇企业改制过程中,就开始探索通过引入市场手段来处理土地资产,1999 年就试行了年租制。而成都的市场化经验更为明显。在 2004 年的第二轮规划修编中尝试了基本农田保护任务有偿调剂的方法,调出任务的区(市)县给调进任务的区(市)县基本农田有偿代保费 75 000 元/hm²。同时成都对区(市)县工业用地布局进行调整:三圈层的金堂、蒲江、彭州等部分暂不实施的项目规划建设用地指标,按 80 万元/hm² 有偿调剂给二圈层的郫县、双流、温江、新都等发展较快、工业用地量大的区域。在中心城区用地规模总量不变的前提下,将城市规划工业用地中的 1/15 万 hm² 调整为经营性用地(收益的 40%用于支持二圈层的工业发展),郊区市县的县城和重点镇部分经营性用地调整为工业用地,确保全市工业用地规模不减少。

(4)建设用地供需矛盾的空间差异程度。成都和无锡现阶段经济和社会发展对建设用地供需矛盾都很突出,但成都在三圈层上空间分异大:中心城区的供需矛盾最为明显,而外围区县的矛盾不是非常突出。无锡因为全市经济发展都很迅速,全市范围的供需矛盾空间分异不大。供需矛盾空间差异程度的不同,为建设用地空间调配提供了条件。

2. 成都和无锡集体建设用地流转的模式

(1)政策不同。成都政策创新主要有 3 个。以调研的郫县为例,第一,在集体建设用地所有权保持不变的基础上,允许集体建设用地使用权通过“招、拍、挂”等市场交易的方式转让给使用者用于工业、商业、旅游业、服务业等用途(不能用于商品住宅开发)。实际上,这个政策设计将集体建设用地和国有建设用地使用权的市场初步地统一起来。第二,允许集体建设用地使用权的抵押、作价入股和租赁等方式流转。允许集体建设用地使用权抵押,真正地释放了集体建设用地的市场价值,使得农村集体建设用地更接近一种“资产”。第三,允许农村集体自主实施土地综合整治以及挂钩指标的市场流转,分享建设用地增值收益,这为集体经济组织和农民真正分享集体土地产权经济收益提供了一种新的途径。这种集体建设用地流转的范围更广。

无锡的政策创新主要也有 3 个。第一,明确了集体建设用地使用权可以流转用于商业、旅游、娱乐

等经营性项目,以及工业性项目,真正实现了“两种产权,一个市场”的操作模式。第二,明确了土地使用权可以抵押,但抵押贷款额度很小(15万元/hm²)。第三,以出租为本质特征,采用年租制的“长租短约”形式,即虽然租赁年限由双方商定,但租金每隔3~5年就应做出相应调整,如果合同一方违约,可解除合同。

(2)现有政策制度的环境不同。成都在探索集体建设用地流转制度设计时,国家和省部级层面都已经有了很优越的制度环境支持,允许成都在相关法律规范范围内进行开拓性和探索性尝试,如2005年国土资源部批准成都市作为全国城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点城市;2007年国务院同意批准统筹城乡综合配套改革的试验区;2008年国土资源部、四川省政府、成都市政府三方共同签署了《关于共同推进国土资源管理工作促进成都统筹城乡综合配套改革试验区建设的合作协议》。而无锡仅仅是市政府对集体建设用地流转有相应的文件规范。这种制度环境上的差异,必然造成两个地方集体建设用地流转制度的实际设计创新程度和实施过程中实际绩效的差异。

(3)政府角色不同。成都和无锡两个地方在建设用地流转政策设计时最明显的区别就是政府、集体、农民和社会力量的关系不同。

成都各级政府更多的是尝试站在一种引导和间接支持的地位,尤其是在城乡建设用地增减挂钩、集体建设用地招商和融资方面,政府已经开始站在监管者的角度,让农村集体、农户自愿与社会力量(包括国有企业、私人企业、银行融资平台等)进行合作,实现相应的集体建设用地流转、集体经济经营、以及最终的收益分配。

而无锡各级政府没有放松对集体建设用地的直接管控,流转行为,包括增减挂钩和集体建设用地租赁等,基本上是一种政府主动实施和管理的情形,集体和农民处于一种配合地位或者具体执行地位。

实际上,不同利益相关者之间的关系和行为选择,反映相关主体的利益分配格局。成都各级政府愿意放弃集体建设用地流转的收益,尝试“还权赋能”,目的是奠定农村长期发展的可靠基础。而无锡政府没有放弃各种可能的集体建设用地流转的收益分享,实际上还未从城乡土地二元市场收益分配格局的套路中走出来,忽视了农村长期发展的基础和未来收益。

(4)政策实施的结果不同。从政策总体的示范效果看,成都模式明显高于无锡模式。当然,成都是国家城乡统筹综合配套改革的试验区,这从制度上就注定了成都是全国的关注焦点。但无可否认,成都的政策设计,无论创新性还是实质性,都引起了全国的关注。

在两种政策设计下,成都的集体建设用地存量得到了高效利用,通过土地综合整治,农民搬入新居,农村环境得到极大改善,同时通过复垦结余的建设用地指标交易,进一步提升了集体建设用地的土地资产价值。而无锡的建设用地流转政策,仅仅是盘活了村集体建设用地存量,没有涉及增减挂钩或其他指标交易(不否认无锡也有城乡挂钩,但不是宜兴模式所设计的),因此没有流量的产生,使得集体建设用地的资产价值没有得到完全释放。

有一点很值得注意的是,无锡成都的两个案例调研显示,成都集体建设用地出让价格在600~800万元/hm²,而无锡宜兴的集体建设用地价格(年租金)在5.4万元/hm²,假定成都的出让年限为50年(一般不会这么长时间),在不考虑贴现的情况下,成都的年租金也应在6~8万元/hm²,这已经超过了经济更加发达的无锡。

在成都模式下,农村集体经济得到迅速推动,不仅集体“挖到了第一桶金”,促进了非农经济的发展,而且带动了农业规模化经营,切实提高了村民的收入。在无锡模式下,农村集体非农经济本身就有了乡镇企业的基础,因此集体建设用地流转、抵押等,仅仅是一种“锦上添花”的效果,对集体非农经济和农业经济都不是直接的促进作用,农民收入也不是依靠土地资产而明显增加。

另外,成都的集体建设用地流转政策,进一步促进了耕地的保护,因为这种集体非农经济和农业经济结合的开发模式,带动了农地承包权的流转,提高了农业生产的规模效益,有效增加了农民收入进而提高了农民的耕地保护意识。而无锡的集体建设用地流转,只是集体非农经济的一个方面,是乡镇企业改制的产物,与农业生产和耕地保护无直接关系。

成都模式真正发挥了农村集体和农民的主动性、能动性,并提供给农民可靠的发展生产的手段和机会,可以预期成都的城乡差距必然逐渐减少。无锡模式体现了农民的资产性收入的增加,一定程度上也提高了农民收入,但对缩小城乡差距没有带来直接的效果。

三、农村集体建设用地流转模式创新的思考

1. 成都和无锡农村集体建设用地流转模式比较的启示

成都和无锡两地集体建设用地流转政策的创新均来源于缩小城乡差距和提高集体建设用地利用效率的普遍要求。另外,两个地方以往的流转或者市场化配置的经验,也是促使制度创新发生和民众接受的原因。

两种模式最大的区别是政府、村集体经济组织和市场力量三方之间的关系不同,或者说是政府的角色不同。成都可以称为是“政府引导村集体主导型”,无锡可以称为是“政府主导村集体适应型”。

通过上述变量对比,可以发现两地选择不同集体建设用地流转模式的原因在于:

第一,集体建设用地流转政策设计的制度环境很重要。国家和省部级政策的支持,使得成都的集体建设用地流转能够放开束缚,实现了关键性的突破;而无锡没有类似的条件。

第二,政府在土地收益分配上的策略很重要。成都各级政府愿意还权赋能,把地方经济发展目标放到了长期利益上,放到了农民和农业的基础性发展途径上,这才成全了集体建设用地流转过程中农村集体和农民地位的真正提高和土地流转的切实成效;而无锡目前还未能踏出还权赋能的实质性一步。

第三,不同地区经济社会发展差异对集体建设用地流转有影响。经济发展空间差异大,落后地区快速发展诉求激烈等经济社会发展特征,是促使成都在集体建设用地流转上模式多样化的重要原因;而无锡的经济社会发展贫富差距不明显,实际上难免会造成了该地区流转模式单一。

2. 农村集体建设用地流转模式创新的建议

基于上述成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较,为我国农村集体建设用地流转模式的创新提出如下政策建议:

(1)政府还权赋能,放弃对土地收益的垄断。长期以来,中国形成了二元土地市场,用土地收益的“剪刀差”来促进城市化和工业化建设。政府在土地交易过程中具有垄断地位,比如垄断征地“市场”需求、垄断一级市场供应。垄断在带来增值收益的同时,也付出了很多成本,包括直接成本和间接成本。

成都模式实际上是一种还权赋能的做法,牺牲

的是部分当期政府的收益,实际上换来了未来政府乃至全部成都人民的共同发展。而且,成都政府已经明确表示,当期政府已经有经济实力来让农村享有更多的集体建设用地资产价值,同时也有能力让农村的耕地资源的相应非市场价值得到体现(比如,耕地保护基金制度的实施)。

(2)政府与市场要进行合理分工,加快农村发展的进度。20世纪80年代“人民城市人民建,可惜人民没有钱”的问题通过土地出让制度的建立得到了很好的解决。然而,现阶段城乡统筹发展、村庄环境整治等也面临着农民没有钱的困境。能否借鉴城市土地出让制度,通过集体建设用地出让制度来解决类似的问题?

成都模式给出了一些答案。成都作为一个西部发展中地区,虽然财政资金不是非常充裕,但是其采取的加快城乡统筹发展进度的措施,以及探索出的农村集体主导、政府和社会资本共同参与的方式,却很好地解决了这个问题。

可以设想,如果无锡,作为已经相对发达的地区,能够进一步放开集体经济发展模式,允许市场力量的充分参与,必然也能进一步提高城乡统筹发展的效果。

(3)通过土地制度改革,推进城乡的统筹发展。城乡统筹是一个系统性的经济和社会活动。收入、产业、生活、医疗、教育等都构成这个系统活动的一个部分。实现城乡统筹发展,各地区面临的共性问题资金的问题,这是城市化发展导致城乡差距的必然结果。

从成都模式盘活集体建设用地存量和流量,并带来集体经济增长、农民增收、乃至城市用地矛盾缓解来看,农村土地制度改革是这些绩效的源泉。所以,全国其他地区,在城乡统筹发展过程中,可以考虑土地制度改革这个重要的手段。

(4)以农民集体推动为主,切实保护农民利益。以农民和农村集体经济组织为主,推动集体建设用地流转,在释放农村集体建设用地价值的同时,更好地保护了农民的利益。依靠农民及其集体组织直接参与市场竞争,不仅促进了总体收益的提高,也防止了不同制度下可能出现的政府寻租和损害农民利益的行为。

从成都模式看,集体组织直接组建企业或者作价入股参与企业经营管理,能够很好地提高和保护农民的收益。政府此时作为一个旁观者和守夜人,

理清利益主体之间的关系。

(5) 以“授人以渔”的方式,完善财政转移支付机制。农民集体主导、社会力量参与、政府引导和监管,这种模式的农村集体土地流转,是一种“授人以渔”而不是“授人以鱼”的方式。

很长一段时间,落后地区和农村地区的发展,都是依靠政府的财政拨款和社会支付转移,但多年的经验可以看出,政府直接的给予,并不能有效帮助落后地区的发展,相反,可能引起对政府的依赖。而成都模式,通过政府角色的转变,赋予了农村和农民自己的权能和发展基础,这是一种合理的长期发展模式。

参 考 文 献

[1] 周其仁. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J].

国际经济评论,2010(2):54-92.

[2] 周建春. 集体建设用地改革的政策把握[J]. 中国房地信息, 2006(6):4-6.

[3] 郑凌志,周建春,唐健. 中国土地政策蓝皮书[M]. 北京:中国大地出版社,2011:3-21.

[4] 扈映,米红. 经济发展与农村土地制度创新——浙江省嘉兴市“两分两换”实验的观察与思考[J]. 农业经济问题,2010(2): 70-76.

[5] 杨继瑞,汪锐,马永坤. 统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索[J]. 中国农村经济,2011(11):4-9.

[6] 刘秀浩,王齐. 深圳获批原农村建设用地入市[EB/OL]. (2013-01-19) [2013-03-05] <http://www.dfdaily.com/html/113/2013/1/19/932158.shtml>.

[7] 严瑞珍,龚道广,周志祥,等. 中国工农业产品价格剪刀差的现状、发展趋势及对策[J]. 经济研究,1990(2):64-70.

[8] 许经勇. “三农问题”与资本原始积累[J]. 南京财经大学学报, 2004(6):1-6.

The New Approach to Release the Value of Rural Construction Land

——A Comparative Study Based on the Transfer Model
of the Collective Land in Rural Areas in Wuxi and Chengdu

TANG Jian¹, TAN Rong²

(1. *Research Center of Land Policy, Institute of China Land Surveying and Planning, Beijing, 100035;*

2. Department of Public Management, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310029)

Abstract The current rural land transfer rules on entering urban land market actually bounds the real value of rural land due to governmental monopoly, which further restricts the development of rural area. This paper compares the local institutional design and practical effectiveness of the rural construction land transfer policies in Chengdu and Wuxi. The results show that the institutional settings in Chengdu, carried in forms of farmers dominance, social forces' participation and supervision of the government, virtually return rights to farmers. This mode is of great advantage in solving the problems of rural development. Therefore, we argue that releasing rural land value is a new way of promoting the development of rural area as a latecomer. The paper concludes with some policy recommendations. For instance, the government can release the rural land value if it aims to promote rural development; a well functioned market mechanism is also a key for rural development; land use policy reform can be a new way of integrating the rural-urban co-development; farmers can have more power and rights for protecting their own interests during the transfer.

Key words land system; transfer of rural construction land; releasing land value; Chengdu mode; rural development

(责任编辑:刘少雷)