

## **El desafío del empoderamiento: la implementación del control del uso del espacio terrestre bajo la entrada de la tierra de construcción colectiva de Beijing**

**严雅琦 (Yan Yaqi)**

**Resumen:** La entrada de terrenos de construcción comerciales colectivos en el mercado es una forma importante de lograr el empoderamiento de la devolución de los derechos de tierras colectivas y promover el desarrollo integrado de las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, los proyectos piloto de entrada al mercado de Beijing han enfrentado múltiples desafíos en la implementación de controles sobre el uso del territorio y el espacio. Construir un marco analítico de "los derechos de control definen los derechos de desarrollo de la tierra" y descomponer los derechos de control de los gobiernos locales sobre el desarrollo de la tierra en derechos de preparación de la planificación, derechos de licencia de implementación y supervisión de la gobernanza basados en la cadena de "planificación-construcción y gobernanza" de control del uso del espacio terrestre., etc., aclarar los factores que influyen en su funcionamiento, explicando así los desafíos de la implementación del mercado y su mecanismo de formación. El estudio encontró que, aunque la entrada de tierras colectivas en el mercado promueve el empoderamiento del derecho al desarrollo nominal de la tierra colectiva, el ejercicio del control de los gobiernos locales ha causado tres debilitamientos del derecho real al desarrollo de la tierra colectiva. El debilitamiento de este derecho se encuentra en el dilema de los objetivos múltiples de los gobiernos locales bajo la transformación de los conceptos de desarrollo, formando una orientación prioritaria financiera local bajo las limitaciones de los indicadores de construcción y profundizando la supervisión y penetración del gobierno bajo la retroalimentación de recursos en las zonas rurales. Proponer caminos de implementación y sugerencias de optimización de políticas de apoyo para el control del uso del espacio terrestre orientadas a la integración urbano-rural.

**Palabras clave:** terrenos de construcción comerciales colectivos ingresan al mercado; Control del uso del espacio territorial; Planificación e implementación; Control; Derecho al desarrollo de la tierra; Pekín

El informe del XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China enfatizó los requisitos de "adherirse al desarrollo integrado de las zonas urbanas y rurales y suavizar el flujo de factores urbanos y rurales" y aclaró la importante posición estratégica del desarrollo integrado urbano y rural. Como factor de producción clave para garantizar el desarrollo urbano y rural, la asignación de derechos, los arreglos institucionales y la correspondiente gobernanza espacial de la tierra tienen un profundo impacto en la integración urbano-rural y el desarrollo de alta calidad. En el contexto del sistema dual de tierras urbanas y rurales de China, la tierra colectiva ha estado atrapada durante mucho tiempo en el dilema de los derechos e intereses limitados. Hasta el proyecto piloto de terrenos de construcción comerciales colectivos para ingresar al mercado en 2015, el proyecto piloto de construcción de viviendas de alquiler en terrenos de construcción colectivos en 2017 y la revisión de las disposiciones correspondientes de la Ley de Gestión de Tierras de la República Popular China en 2019: "El plan general de uso de la tierra y la planificación urbana y rural se determinan como industriales, comerciales y otros fines

comerciales, Los propietarios de terrenos de construcción comerciales colectivos registrados de conformidad con la ley pueden entregarlos a unidades o individuos para su uso mediante transferencia, arrendamiento, etc. ", promoviendo gradualmente el proceso de devolución y empoderamiento de los derechos colectivos de tierras a nivel nacional.

La entrada de terrenos de construcción comerciales colectivos en el mercado (en adelante, "entrada de terrenos colectivos en el mercado") es una forma importante de promover el desarrollo integrado de las zonas urbanas y rurales. En este contexto, la preparación e implementación del control del uso del territorio y el espacio afecta profundamente la coordinación de la relación entre la protección ecológica, el desarrollo y la utilización, así como la distribución equitativa de los derechos e intereses de la tierra entre las zonas urbanas y rurales y entre las aldeas. Según las estadísticas, a finales de 2018, 33 condados piloto (ciudades, distritos) de tierras colectivas en todo el país habían completado más de 10.000 parcelas de terreno en el mercado. Sin embargo, el distrito de Daxing en Beijing, una de las áreas piloto, desde la confirmación del proyecto piloto hasta octubre de 2022, sólo se completaron 17 proyectos en el mercado, con un área total de 87,5 hm<sup>2</sup>.<sup>①</sup>, y la mayoría de las parcelas de terreno que ingresan al mercado tienen funciones de baja rentabilidad, lo que demuestra que el progreso de su implementación en el mercado es relativamente lento y es necesario mejorar el efecto de habilitación. ¿Cómo explicar los desafíos que enfrenta la tierra colectiva al ingresar al mercado desde la perspectiva de la implementación del control del uso del espacio territorial? ¿Cuál es su camino y mecanismo de formación? Los temas anteriores deben estudiarse y discutirse urgentemente.

En esta etapa, la investigación sobre la entrada de tierras colectivas al mercado mide principalmente el grado de integración del mercado de tierras de construcción urbana y rural<sup>[1]</sup>, discutió el impacto de la entrada de tierras colectivas en el mercado en el desarrollo rural<sup>[2]</sup>, el crecimiento de los ingresos por la propiedad de la tierra de los agricultores<sup>[3]</sup> y el impacto de la eficiencia en el uso del suelo urbano<sup>[4]</sup>. Algunos estudios han explorado el impacto de la entrada colectiva de tierras en el mercado en la planificación territorial<sup>[5]</sup>, Métodos de elaboración de planificación espacial en el contexto de la entrada al mercado<sup>[6]</sup> y sus desafíos y contramedidas<sup>[7]</sup>. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones relevantes permanecen en la superficie técnica de la preparación de la planificación, y rara vez obtienen información sobre los desafíos esenciales y los mecanismos de formación que enfrenta su preparación e implementación desde una perspectiva de gobernanza profunda. Este artículo toma como ejemplo Beijing Daxing, donde el progreso de la entrada de tierras colectivas al mercado está relativamente rezagado. A partir de la relación "poder-derecho", construye un marco analítico de "los derechos de control definen los derechos de desarrollo de la tierra" y analiza en profundidad los desafíos que enfrenta la implementación del control del uso del territorio y el espacio en el contexto de la entrada de tierras colectivas al mercado. desafíos y mecanismos de formación, y propone caminos de implementación y recomendaciones de optimización de políticas de apoyo para la integración urbano-rural.

1 Construcción del marco analítico: los derechos de control definen los derechos de desarrollo de la tierra

1.1 La connotación de derechos de desarrollo de la tierra y derechos de control

Los derechos de desarrollo de la tierra se refieren a un derecho importante para cambiar el

uso de la tierra, aumentar la intensidad del uso de la tierra y obtener los beneficios del desarrollo social y económico resultantes <sup>[8]</sup>. Aunque mi país aún no ha definido claramente los derechos de propiedad de la tierra a nivel legal, siempre ha existido implícitamente en diversos sistemas de planificación espacial y de apoyo a la gestión formulados en torno al control espacial [9]. Bajo el modelo de gestión dual de tierras urbanas y rurales de China, el derecho colectivo al desarrollo de la tierra ha sido ambiguo, incompleto y debilitado durante mucho tiempo. La "tierra colectiva que ingresa al mercado" es en realidad un fortalecimiento del poder del derecho colectivo al desarrollo de la tierra. Con el avance de esta reforma del sistema agrario, la tierra colectiva se ha ampliado desde que sólo se puede utilizar para la construcción de viviendas rurales, la construcción de empresas municipales (pueblos) y aldeas, las instalaciones públicas municipales (pueblos) y aldeas y la construcción de empresas de bienestar público, además de viviendas comerciales, según lo estipulado por la ley en el pasado, y sus derechos de uso pueden transferirse legalmente.

La planificación y regulación del espacio territorial es una forma importante de realizar la asignación de los derechos de desarrollo de la tierra<sup>[10]</sup>, cuya esencia es el ejercicio del poder de control (control power) por parte de los gobiernos locales e incluso centrales, con el objetivo de corregir las fallas del mercado de uso del suelo y evitar externalidades negativas <sup>[11]</sup>. La investigación relacionada con los derechos de control se originó en el campo de la economía empresarial, y su connotación se explica como un poder de toma de decisiones para el uso exclusivo y la eliminación de recursos escasos, como las finanzas corporativas y los recursos humanos<sup>[12-13]</sup>. El control expresa la relación de autoridad en la organización, que no solo se aplica al análisis de los problemas de economía corporativa, sino que también tiene fuertes implicaciones políticas y económicas. Basándose en esto, Zhou Xueguang aplicó el derecho de control al estudio de las relaciones organizativas de la gobernanza nacional<sup>[14]</sup>. Académicos como Cao Zhenghan y Xu Chenggang incluso entienden los derechos de control como un tipo de poder social, cuyos objetos de control incluyen recursos sociales y funciones estatales, ampliando así el alcance de la aplicación de los derechos de control a escenarios macropolíticos y económicos<sup>[15-16]</sup>.

Sobre esta base, la comunidad académica intenta aclarar la relación entre el control y los derechos de propiedad. La teoría de los contratos incompletos señala que en realidad ningún contrato puede tener en cuenta todas las muchas posibilidades de relaciones entre o dentro de las organizaciones, lo que resulta en contratos incompletos. Los derechos de control residuales fuera de los claramente estipulados en el contrato se convierten en factores importantes que determinan los incentivos de todas las partes participantes y sus correspondientes comportamientos<sup>[17-19]</sup>. En base a esto, Xu Chenggang señaló que el propietario de los activos que se considera tiene o no el control final sobre sus activos determina si tiene derechos de propiedad<sup>[16]</sup>. Cao Zhenghan enfatizó además el papel de los derechos de control en la definición de los derechos de propiedad en la economía pública tradicional y las diferencias en el grado de control de los miembros de la sociedad sobre los derechos de control<sup>[15]</sup>. Señaló que el control de los activos públicos y los derechos de distribución de ingresos de la economía pública tradicional son ejercidos por funcionarios administrativos de todos los niveles en nombre del Estado, lo que permite a los funcionarios de más alto nivel controlar mayores derechos de uso de los activos públicos y los derechos de ingreso, los llamados derechos de propiedad jerárquicos. Aunque en la economía de propiedad pública reformada, la definición de derechos de propiedad

presenta una tendencia diversificada y los activos existentes definen los derechos de propiedad, todavía conserva en gran medida las características de los derechos de control para definir los derechos de propiedad<sup>[15]</sup>. Para los recursos de tierras de China, la base institucional de la propiedad pública de la tierra ha establecido el tono para que los gobiernos locales siempre controlen el control sustantivo de la tierra local. Este modelo de control de recursos hace que los gobiernos locales tengan una influencia amplia y profunda en el desarrollo económico<sup>[20]</sup>. El control del uso del espacio de la tierra es una forma importante para que los gobiernos locales realicen la operación de los derechos de control de la tierra en la asignación de recursos de la tierra.

#### 1.2 El proceso de control para definir los derechos de desarrollo de la tierra y sus ganancias y pérdidas

En el proceso de definir los derechos de propiedad por los derechos de control, los derechos de propiedad han experimentado cambios de completo a incompleto. Cuando el sujeto de derechos de propiedad tiene todos los poderes de un artículo y puede ejercer sus derechos completamente de acuerdo con su propia voluntad, constituye un derecho de propiedad completo; Cuando el sujeto de derechos de propiedad solo tiene uno o varios poderes de un artículo, o tiene todos los poderes pero necesita ejercer los derechos bajo ciertas restricciones, constituye un derecho de propiedad incompleto. En el control del uso del espacio terrestre, los gobiernos locales e incluso centrales ejercen el control sobre los derechos de desarrollo de la tierra y lo realizan a través del control del uso y el control de la intensidad del desarrollo. Este tipo de regulación gubernamental es necesario desde la perspectiva del interés público, pero es una especie de derechos de propiedad incompletos y una pérdida real de intereses para el sujeto de los derechos de propiedad<sup>[21]</sup>.

Para aclarar aún más el funcionamiento de los derechos de control en el control del uso del territorio y el espacio, la investigación se basa en Zhou Xueguang<sup>[14]</sup>Un método que divide los derechos de control en tres dimensiones principales: derechos de fijación de objetivos, derechos de inspección y aceptación y derechos de distribución de incentivos. Al clasificar todo el proceso de "planificación-construcción-gobernanza" del control del uso del territorio y el espacio, los derechos de control se dividen en planificación, derechos de preparación, derechos de licencia de implementación y derechos de supervisión de gobernanza. En la actual situación de falta de canales para garantizar la subjetividad colectiva de las aldeas y bajos estándares de compensación de planificación, los gobiernos en todos los niveles operan a través de capas de derechos de control en el control del uso de la tierra y el espacio, lo que en realidad constituye una restricción al ejercicio de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra por parte de los colectivos rurales, lo que conduce a la incompletud del derecho al desarrollo. Véase la figura 1.

Específicamente, sobre la base de la legislación del Congreso Nacional del Pueblo para completar los acuerdos de derechos pertinentes para el desarrollo de la tierra y de que los gobiernos central y provincial han impuesto ciertas restricciones a los derechos de desarrollo de la tierra a través de la zonificación funcional principal, la planificación territorial y espacial provincial, etc., los gobiernos locales tienen la discreción restante. En el espacio, el desarrollo de la tierra colectiva rural se guía e incluso se controla a través de toda la cadena de "planificación-construcción-gobernanza". Los gobiernos locales operan a través de los derechos de planificación en el campo institucional e integran implícitamente los derechos de la tierra a través de la planificación de la tierra, la adquisición y almacenamiento de tierras y el "aumento y disminución

de vínculos"<sup>[22]</sup>, y luego realizar aún más el control sobre el ejercicio de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra e incluso la distribución del ingreso mediante la implementación de licencias y derechos de supervisión de la gobernanza. El espacio de implementación de los derechos de propiedad de los agricultores no radica en la claridad de los derechos de propiedad y su capacidad de jugar, sino en el espacio de ingresos dejado a los agricultores bajo la operación implícita integrada del gobierno local<sup>[22]</sup>. Por lo tanto, el control del gobierno local sobre el desarrollo colectivo de la tierra tendrá un profundo impacto en el ejercicio real de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra. Cuando los gobiernos locales relajan selectivamente el control, los colectivos rurales pueden obtener beneficios del desarrollo de la tierra a través de métodos oportunistas de desarrollo informal; Cuando el control de los gobiernos locales sobre los derechos colectivos de desarrollo de la tierra se fortalece y las condiciones de compensación no están en vigor, los colectivos rurales pueden enfrentar el riesgo de daños a sus derechos e intereses.

La intensidad del control de los gobiernos locales sobre los derechos colectivos de desarrollo de la tierra cambiará según las circunstancias y los tiempos, y hay muchos factores que afectan su intensidad de control. Investigaciones relevantes muestran que el desarrollo y el control de las tierras colectivas rurales por parte de los gobiernos locales se verán afectados por múltiples factores institucionales, como las estrategias de macrodesarrollo y los sistemas de gestión de tierras, los sistemas fiscales y tributarios e indicadores de evaluación del desempeño<sup>[23-25]</sup>, y depende de la relación de sujeto entre gobierno — colectivo — mercado<sup>[26-27]</sup>. Esta serie de factores afecta el control real de los gobiernos locales sobre los derechos colectivos de desarrollo de la tierra durante el proceso de control del uso del espacio terrestre, lo que conduce a cambios en la integridad de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra (Figura 2), que a su vez da forma a los patrones y características del uso colectivo de la tierra.

1.3 La evolución de los derechos de control para definir el derecho de desarrollo colectivo de la tierra

Los derechos de propiedad colectiva de la tierra de mi país han experimentado un proceso de profundización de las restricciones de poder entre la reforma y la apertura y 2008. En 2015, el terreno de construcción comercial colectiva ingresó al mercado piloto, el terreno de construcción colectiva fue piloto para la construcción de viviendas de alquiler en 2017, y la "República Popular China" revisada en 2019. La Ley de Gestión de Tierras aclara el alcance de la expropiación de tierras y promueve el establecimiento de un mercado unificado de terrenos de construcción urbanos y rurales. Sin embargo, en términos de arreglos de planificación, licencias de implementación y supervisión de la gobernanza, los gobiernos locales e incluso centrales han impuesto restricciones cada vez más estrictas sobre el desarrollo de tierras colectivas rurales, y su control sobre los derechos colectivos de desarrollo de tierras se ha fortalecido continuamente.

① En términos de preparación de la planificación, el tipo de planificación espacial que debe seguir el desarrollo colectivo de la tierra ha cambiado de un único plan maestro de uso de la tierra a tener en cuenta los requisitos de planificación y diseño urbano y rural, y luego a cumplir con el control de uso de "tres distritos y tres líneas". ② En términos de licencias de implementación, los requisitos para la aprobación del desarrollo de tierras colectivas rurales se han endurecido gradualmente. Entre ellos, la "Ley de Planificación Urbana y Rural de la República Popular China" de 2008 aclaró los requisitos para que el desarrollo de tierras colectivas rurales solicite permisos de construcción rural a los departamentos pertinentes. En 2020, la revisión de

la Ley de Gestión de Tierras de la República Popular China requiere además que la conversión de tierras agrícolas básicas permanentes en terrenos de construcción sea aprobada por el Consejo de Estado. ③En términos de supervisión de la gobernanza, mi país estableció un sistema nacional de inspección de tierras en 2006. En 2020, se aclaró aún más que las agencias autorizadas por el Consejo de Estado realizarán inspecciones de tierras y refinarán el alcance de sus inspecciones, mejorando continuamente el control de la gobernanza posterior. Sin embargo, en cuestiones que quedaron de la historia, sólo algunas provincias y ciudades representadas por Guangdong han introducido planes de tratamiento, y para la mayoría de las provincias y ciudades restantes, los planes relevantes han estado ausentes durante mucho tiempo.

Por lo tanto, aunque el poder nominal de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra en la asignación de derechos se ha fortalecido en los últimos años, el poder de control de los gobiernos locales en los acuerdos de planificación y las licencias de implementación, así como el poder de control de las agencias centrales en la supervisión de la gobernanza han mostrado una intensidad cada vez mayor. características (Figura 3). Este cambio de "uno grande y uno pequeño" hace que la realización de los derechos e intereses colectivos rurales contenga un alto grado de incertidumbre, dependiendo del desempeño de los gobiernos locales y las agencias centrales en el funcionamiento real de los derechos de control.

2 Desafíos y causas de la implementación de la planificación cuando los terrenos de construcción comerciales colectivos de Beijing ingresan al mercado

2.1 Descripción general de la entrada al mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos y el control del uso del territorio y el espacio

El distrito de Daxing está cerca del sur del área urbana central de Beijing. Durante mucho tiempo se ha visto afectado por la radiación del área urbana central. La escala de los terrenos de construcción comerciales colectivos, el nivel de desarrollo económico colectivo rural y el nivel de ingresos per cápita rurales en el distrito han mostrado una tendencia significativa de "alto en el norte y bajo en el sur". Características de diferenciación espacial (Figura 4). Bajo los requisitos de desarrollo de Beijing para reducir la cantidad y mejorar la calidad, la implementación del plan de ingreso de terrenos de construcción comerciales colectivos en el distrito de Daxing al mercado ha adoptado el enfoque de "combinar demolición y devolución y planificación general a nivel de ciudad". Después de una demostración completa, el "Investigación sobre la planificación piloto de terrenos de construcción comerciales colectivos en el distrito de Daxing para ingresar al mercado" construyó una caja de herramientas de implementación de reducción de "demolición, 5 construcción y 1 modelo de entrada al mercado comprimido" o "modelo de garantía de fondo de 50 m<sup>2</sup> por trabajador", y adoptó la "entrada local en el mercado" y "transferencia al mercado". Entre ellos, "transferencia al mercado" se refiere a la colocación de indicadores de terrenos para construcción en áreas de concentración industrial u otras áreas designadas de concentración del mercado (Figura 5). Sobre esta base, se ha formado un modelo de "coordinación a nivel de ciudad" para la distribución de los ingresos por valor agregado de la tierra. Algunos indicadores incluidos en la "reserva de coordinación de indicadores de entrada al mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos a nivel de distrito" implementan "coordinación a nivel de distrito". Las empresas conjuntas de acciones a nivel e incluso a nivel de distrito garantizan que cada aldea comparta los ingresos por valor agregado de la tierra.

A finales de octubre de 2022, había un total de 17 proyectos de terrenos de construcción

colectiva en el mercado en el distrito de Daxing, con un área total de 87,5 hm<sup>2</sup>, distribuidos principalmente en 6 ciudades y pueblos con buenas condiciones de ubicación y una demanda relativamente fuerte del mercado de tierras en la parte norte del distrito de Daxing, incluida la ciudad de Yinghai, la ciudad de Xihongmen, la ciudad de Huangcun, la ciudad de Jiugong, la ciudad de Beizang y la ciudad de Weishanzhuang.

2.2 Desafíos de planificación e implementación en el contexto de la entrada al mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos

Aunque la intención original de ingresar al mercado terrenos de construcción comerciales colectivos es devolver derechos y empoderar a los colectivos rurales y a los agricultores, la planificación espacial pertinente en el distrito de Daxing también intenta garantizar que todas las aldeas compartan los dividendos del mercado mediante la transferencia de derechos de desarrollo de la tierra. Sin embargo, el funcionamiento de los derechos de control de los gobiernos municipales, de distrito y de ciudad en el proceso de preparación e implementación de la planificación ha provocado tres debilitamientos de los derechos reales de desarrollo de la tierra colectiva (Figura 6), y la implementación de la planificación enfrenta el desafío de los derechos e intereses colectivos limitados.

2.2.1 Ejercicio del derecho de planificación: un debilitamiento del derecho colectivo al desarrollo de la tierra

En términos de planificación, la disposición espacial y la escala de suministro de tierras que deben seguirse para que los terrenos de construcción comerciales colectivos ingresen al mercado son determinados principalmente por el gobierno distrital y controlados por el gobierno municipal. Los colectivos rurales carecen de voz en ellos. El gobierno del distrito organizó la compilación del "Estudio sobre la planificación piloto de terrenos de construcción comerciales colectivos en el distrito de Daxing para ingresar al mercado" y emitió una serie de orientaciones políticas para la implementación de la entrada al mercado. Al mismo tiempo, el plan de indicadores para la entrada de terrenos de construcción comerciales colectivos al mercado se compila cada año y se incluye en el plan anual de suministro de tierras de la ciudad. Sin embargo, frente a la escasez de suministro de tierras, los indicadores de tierras colectivas que ingresan al mercado están limitados en el plan anual. Además, en el proceso de preparación de la planificación espacial pertinente organizada por el gobierno del distrito, la distribución espacial y la escala de uso de la tierra de terrenos de construcción comerciales colectivos que pueden ingresar al mercado están limitadas dentro del campo institucional. Específicamente, las tierras ubicadas en áreas centrales y con buenas condiciones de ubicación se utilizan principalmente para el desarrollo estatal, mientras que las tierras ubicadas en ubicaciones marginales y con condiciones de ubicación relativamente pobres conservan su naturaleza colectiva y se utilizan para la transferencia en el mercado. Los acuerdos de planificación bajo el ejercicio de los derechos de planificación antes mencionados han causado el primer debilitamiento de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra.

2.2.2 Implementar el ejercicio de los derechos de licencia: el segundo debilitamiento de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra

En esta etapa, la mayoría de los terrenos de construcción comerciales colectivos utilizados para ingresar al mercado en el distrito de Daxing se distribuyen en áreas verdes y aisladas del norte, y la naturaleza del terreno se determina como terrenos industriales verdes y aislados. De acuerdo con las regulaciones pertinentes de uso de la tierra en Beijing, se permite que los

terrenos industriales de partición verde se utilicen para una variedad de funciones comerciales distintas del desarrollo de viviendas comerciales. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de tierras colectivas que han pasado la aprobación de construcción son bajos y funciones de uso de la tierra de alto bienestar público. Las estadísticas muestran que entre 2015 y octubre de 2022, entre los proyectos de terrenos colectivos que ingresan al mercado, el 49,2% del terreno de construcción colectiva se utilizó para desarrollar viviendas de alquiler, y otro 21,0% del terreno se utilizó para desarrollar viviendas de propiedad compartida e instalaciones de servicio público municipal. Todos los tipos de desarrollo se caracterizan por precios de transferencia de terrenos relativamente bajos, largos ciclos de retorno de la inversión corporativa y bajas contribuciones fiscales. Sólo el 29,9% restante de la tierra se utiliza para desarrollar funciones comerciales con altos precios de transferencia de tierras únicas o funciones de almacenamiento industrial con impuestos estables a largo plazo. Por el contrario, el 43,6% y el 15,2% de los terrenos de construcción estatales vendidos en el distrito de Daxing durante el mismo período se utilizaron respectivamente para viviendas comerciales y funciones comerciales con mayores ingresos por transferencia de terrenos, el 40,3% se utilizó para funciones de almacenamiento industrial y sólo el 0,9% se vendió para bienes públicos, utilizado para la construcción de instalaciones de servicio público municipal (Figura 7). En el proceso de aprobación de planificación y construcción, el gobierno del distrito debilitó el mundo real por segunda vez mediante la implementación de derechos de permiso en los derechos de control.

Desarrollo colectivo de tierras en el mundo

### 2.2.3 Ejercicio del poder de gobernanza y supervisión: tres debilitamientos de los derechos colectivos de desarrollo de la tierra

En términos de modelo organizativo, los terrenos de construcción comerciales colectivos ingresan al mercado adoptan un modelo de planificación general a nivel de ciudad, es decir, el gobierno municipal organiza y coordina las organizaciones económicas colectivas de las aldeas para invertir en acciones a precio de los derechos de uso de la tierra y establece una empresa conjunta de tierras a nivel de ciudad a través de "autorización única y carta blanca". La empresa es responsable de la aprobación del uso de la tierra, la renovación y desarrollo, la demolición y desocupación, la planificación y construcción, las transacciones de mercado, la firma de contratos, la gestión de operaciones y la distribución de ingresos. Además, para garantizar que todas las ciudades y aldeas puedan participar en los proyectos piloto de reforma agraria y compartir los dividendos de los ingresos por la tierra, el gobierno del distrito de Daxing incluso ha iniciado el uso de métodos de "regulación a nivel de distrito" en todo el distrito para consolidar la "coordinación a nivel de ciudad".

terrenos de construcción comerciales colectivos que ingresan al mercado, coordinando los intereses de varias ciudades y aldeas mediante el establecimiento de una base de datos de indicadores de regulación a nivel de distrito, un grupo de fondos de coordinación a nivel de distrito y una empresa conjunta de tierras a nivel de distrito. Aunque el método de planificación general a nivel de ciudad e incluso a nivel de distrito garantiza que todas las aldeas compartan los ingresos de valor agregado de la tierra de terrenos de construcción comerciales colectivos que ingresan al mercado, la encuesta encontró que los gobiernos locales en realidad están profundamente incrustados en el funcionamiento de empresas conjuntas a nivel de ciudad, y la subjetividad colectiva rural es significativamente debilitada.

Específicamente, para guiar el desarrollo ordenado de la compañía, los funcionarios del gobierno municipal actualmente se desempeñan como jefes de empresas conjuntas de tierras a nivel municipal. Aunque la intervención del gobierno municipal se deriva de la intención original

del gobierno de asumir temporalmente el papel de guía en la etapa inicial, la percepción de muchos cuadros rurales y aldeanos se ha diferenciado de la intención original del gobierno. Creen que estos terrenos de construcción comerciales colectivos han sido transferidos al gobierno municipal, que es responsable de su operación y gestión. Los colectivos rurales sólo reciben dividendos de ellos cada año y ya no tienen control de facto sobre la tierra. Por lo tanto, aunque la entrada en el mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos permite que las tierras rurales de propiedad colectiva se utilicen legalmente para fines más no agrícolas y, por lo tanto, tiene la posibilidad de obtener beneficios considerables por el valor añadido de la tierra, la implementación de la planificación general a nivel municipal permite que los colectivos rurales sientan la amenaza de la penetración de facto del poder público y la compresión del espacio de desarrollo rural independiente, lo que constituye el tercer debilitamiento del ejercicio real de los derechos colectivos al desarrollo de la tierra.

2.3 Mecanismo de formación de desafíos de planificación e implementación cuando ingresan al mercado terrenos de construcción comerciales colectivos

El control del uso de la tierra y el espacio bajo la entrada al mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos en el distrito de Daxing, Beijing, ha planteado tres desafíos de debilitar los derechos colectivos al desarrollo de la tierra. Los derechos e intereses de los derechos colectivos al desarrollo de la tierra no se han demostrado plenamente, lo que es inconsistente con la intención original de la política de entrada al mercado (incluida la promoción de la integración urbano-rural, la promoción de la revitalización rural), lo que resulta en una diferencia en el empoderamiento nominal pero la restricción real de los derechos. Los desafíos en la implementación de estos planes radican en el dilema de equilibrar los múltiples objetivos que enfrentan los gobiernos locales bajo la transformación de los conceptos de desarrollo, la orientación prioritaria de las finanzas locales formada bajo las limitaciones de los indicadores de construcción y la profundización de la penetración y el fortalecimiento de la supervisión gubernamental bajo la retroalimentación de recursos a las zonas rurales.

2.3.1 Tener en cuenta el dilema de los objetivos múltiples bajo la transformación de los conceptos de desarrollo

En 2012, la celebración del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China marcó la entrada de nuestro país en un período crítico para construir una sociedad moderadamente acomodada en todos los aspectos y un período crítico para profundizar la reforma y la apertura y acelerar la transformación de los métodos de desarrollo económico. El XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China enfatizó una vez más la importancia de los dos objetivos principales. Además, la primera conferencia de trabajo sobre urbanización celebrada por el gobierno central a finales de 2013 planteó requisitos para el desarrollo de las grandes ciudades y aclaró que "controlar estrictamente la escala de las megaciudades". ¿Cómo controlar estrictamente la escala del uso de la tierra y fortalecer la construcción de una civilización ecológica al mismo tiempo que promover la integración de los mercados de tierras de construcción urbanas y rurales para promover el desarrollo integrado de las áreas urbanas y rurales y garantizar el funcionamiento efectivo de las finanzas locales bajo el actual modelo fiscal y tributario? Este requisito de desarrollo de múltiples objetivos se ha convertido en un desafío importante al que se enfrenta la capital, Beijing, en los últimos años.

2.3.2 Orientación prioritaria financiera local bajo las limitaciones de los indicadores de construcción

El "Plan Maestro Urbano de Beijing (2016-2035)" propone adherirse a los estándares para construir el mejor distrito, optimizar y mejorar las funciones de la capital y descentralizar de manera ordenada las funciones no capitales. Al mismo tiempo, propone claramente el objetivo de "doble reducción" del tamaño de la población y la escala de construcción. En este contexto, la forma de utilizar eficazmente los indicadores limitados de tierras de construcción se ha convertido en un problema importante para que los gobiernos locales completen la asignación de recursos espaciales. Aunque el gobierno municipal de Beijing ha revertido gradualmente su dependencia de las finanzas de la tierra desde el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, y la proporción de ingresos por transferencia de tierras en los ingresos fiscales locales ha disminuido (Figura 8), la grave situación económica en el país y en el extranjero en los últimos años ha intensificado la presión financiera local, lo que hace que su dependencia del camino de las finanzas de la tierra se fortalezca una vez más. Por lo tanto, aunque el gobierno central ha propuesto el requisito piloto de "ingresar al mercado terrenos de construcción comerciales colectivos", frente a cuotas limitadas de terrenos de construcción, los gobiernos locales todavía tienden a utilizar las cuotas para la transferencia de terrenos de propiedad estatal, especialmente para la licitación de viviendas comerciales y terrenos comerciales. Durante la subasta y la transferencia, se obtienen ingresos extrapresupuestarios considerables para mantener las operaciones financieras locales. Los proyectos piloto de "terrenos de construcción comerciales colectivos que ingresan al mercado" a menudo adoptan métodos de implementación flexibles: a través del control de la planificación y los permisos de implementación, los proyectos con condiciones de ubicación relativamente malas, bajos ingresos por transferencia de tierras y bajas rentabilidad se aprobarán a través de tierras colectivas.

### 2.3.3 Fortalecimiento de la penetración de la supervisión gubernamental bajo la retroalimentación de recursos en las zonas rurales

A medida que los recursos y los derechos se alimentan a las zonas rurales, el poder estatal y local continúa profundizando su hundimiento en las zonas rurales para evitar el abuso de recursos y derechos. Específicamente, desde que la Tercera Sesión Plenaria del XVI Comité Central del PCC en 2003 incluyó la coordinación del desarrollo urbano y rural como la primera de las cinco principales estrategias de desarrollo coordinadas del país, varios proyectos y fondos financieros para apoyar y beneficiar a la agricultura se han inclinado hacia las zonas rurales. Al mismo tiempo, el partido y el gobierno han adoptado aún más arreglos institucionales como la organización y el personal para fortalecer la construcción de organizaciones a nivel de aldea (especialmente las ramas del partido rural), incluida la remuneración básica de los cuadros de aldea. La identidad del papel de los cuadros de las aldeas oscila entre los "agentes" del gobierno de base y los "jefes de familia" de los colectivos rurales [28]. Con el avance de la integración de los mercados de tierras de construcción urbanas y rurales en los últimos años, los gobiernos locales han fortalecido la supervisión de los colectivos rurales y su gestión de activos de diversas maneras. Aunque el modelo de "coordinación a nivel de ciudad" de Beijing para la entrada de tierras colectivas al mercado es una medida innovadora que tiene en cuenta la equidad de cada aldea, al mismo tiempo mejora efectivamente la supervisión gubernamental de la operación de los activos colectivos rurales mediante el método de que el personal del gobierno municipal ocupa simultáneamente puestos importantes en empresas conjuntas de tierras a nivel de ciudad. Sin embargo, esta alta integración de los gobiernos municipales inevitablemente trae consigo el problema de debilitar la subjetividad colectiva rural.

### 3 Planificación de vías de implementación y sugerencias de optimización de políticas de apoyo para la integración urbano-rural

Es el consenso de la planificación y gestión de los principales países desarrollados del mundo hoy en día que el gobierno utilice poderes legales para intervenir y restringir el uso de la tierra por parte de los propietarios de tierras para satisfacer el interés público. Sin embargo, al mismo tiempo, el control del uso está dirigido principalmente a usuarios y desarrolladores de tierras, y se debe prestar especial atención a la "justicia procesal" e incentivos políticos [29]. Si bien las herramientas de planificación orientadas a la gestión y los métodos de control de uso de mi país son cada vez más abundantes, también debemos enfatizar su tendencia a adaptarse a la profundización de la reforma del sistema económico de mercado [30].

Ante el desafío práctico de que los derechos colectivos al desarrollo de la tierra se han debilitado tres veces en el contexto de la entrada de terrenos de construcción comerciales colectivos al mercado, se debe dar prioridad al diseño de alto nivel y optimizar los sistemas fiscales y tributarios, el sistema de evaluación del desempeño, el sistema de gobernanza rural y otros arreglos institucionales para formar incentivos compatibles y propicios. Un entorno institucional para el desarrollo integrado de las zonas urbanas y rurales para eliminar las contradicciones fundamentales en el camino hacia la consecución de objetivos múltiples. Sobre esta base, se proponen las siguientes contramedidas de optimización centradas en varios aspectos del control del uso del territorio y del espacio: preparación de la planificación, licencias de implementación y supervisión de la gobernanza, con el objetivo de promover la autodisciplina de los derechos de control de los gobiernos locales y fortalecer la devolución de los derechos a los colectivos rurales. El empoderamiento reafirma la subjetividad de los aldeanos y los colectivos de las aldeas.

#### 3.1 Establecer listas positivas y negativas para la entrada de tierras colectivas al mercado y conservar espacio flexible para la selección de usos

En primer lugar, formular una lista positiva y negativa para proyectos colectivos de desarrollo de tierras a nivel de la ciudad, priorizar la demanda de tierras para la revitalización rural a través de la lista positiva y evitar riesgos potenciales que puedan traer los proyectos de uso de tierras a través de la lista negativa. En segundo lugar, se recomienda que cada distrito asigne una cierta proporción de terrenos para el mercado en el plan anual de uso de la tierra y los terrenos de construcción ahorrados por la consolidación integral de la tierra, que se utilicen específicamente para el procesamiento de productos agrícolas, logística y almacenamiento de la cadena de frío, agricultura de ocio, servicios de producción agrícola, comercio electrónico rural, espíritu empresarial rural e innovación y otros servicios, así como infraestructura rural, servicios de atención a personas mayores y otros proyectos. En tercer lugar, para las regiones administrativas que han logrado resultados notables en el uso de terrenos de construcción existentes para apoyar el desarrollo de industrias de revitalización rural, con un uso intensivo de la tierra y una gran demanda, el gobierno municipal otorgará incentivos para aumentar los indicadores de construcción para el próximo año.

#### 3.2 Racionalizar la administración, delegar poderes y combinar descentralización y regulación para formar un canal verde para que las tierras colectivas ingresen al mercado

Sobre la base de aclarar las listas positivas y delinear los resultados negativos, los gobiernos locales deben restringir el control excesivo en los arreglos funcionales, la selección de la tierra y

el proceso de aprobación de proyectos de desarrollo colectivo de tierras, y reservar más espacio independiente para que el mercado participe en el desarrollo colectivo de tierras. En base a esto, para promover la aprobación del desarrollo colectivo de tierras, "racionalizar la administración y delegar poderes, combinar delegación y regulación, y optimizar los servicios", para proyectos que desempeñan un papel más importante en la revitalización rural, se debe establecer un "canal verde" para acortar el tiempo de procesamiento y mejorar la eficiencia operativa y la calidad del servicio.

3.3 Aprovechar empresas locales líderes para demostrar plenamente la subjetividad de los aldeanos/colectivos de aldea

En comparación con la gran interferencia de los gobiernos locales en la gestión y operación de las organizaciones económicas colectivas rurales cuando la tierra colectiva ingresa al mercado, el estudio recomienda aclarar aún más los límites del poder de los gobiernos locales y, en su lugar, aprovechar las empresas locales líderes para aprovechar plenamente la subjetividad de los colectivos rurales. A partir de la experiencia de desarrollo rural de la aldea de Zhenggezhuang en el distrito de Changping, Beijing, la aldea de Huayuan en la ciudad de Dongyang, provincia de Zhejiang y la aldea de Changjiang en la ciudad de Jiangyin, provincia de Jiangsu, podemos encontrar que las empresas líderes locales desarrolladas bajo el liderazgo de personas rurales talentosas a menudo cooperan con el área local a través de la participación accionaria de los aldeanos. Al mismo tiempo, las empresas líderes a menudo tienen un agudo sentido del mercado y fuertes capacidades de asignación y utilización de recursos. Por lo tanto, se recomienda establecer un mecanismo de "coordinación entre aldeas y prosperidad común" basado en empresas líderes sobre la base de investigar el número y la distribución de empresas locales líderes. Dirigidos por empresas líderes, coordinaremos la planificación general de desarrollo de las aldeas circundantes, promoveremos la remodelación del espacio rural y promoveremos la centralización de múltiples espacios residenciales rurales circundantes. El terreno excedente se puede utilizar para el desarrollo industrial y la construcción de instalaciones de bienestar público, y se utiliza claramente para construcción comercial colectiva. El alcance espacial para la entrada de terrenos al mercado y el desarrollo y construcción independientes.

#### Notas

① Fuente de datos: estadísticas basadas en el anuncio de entrada al mercado de terrenos de construcción colectiva publicado en el sitio web de la Comisión Municipal de Planificación y Recursos Naturales de Beijing.

图 1 控制权界定土地发展权的过程

Figura 1 El proceso de control para definir el derecho al desarrollo de la tierra

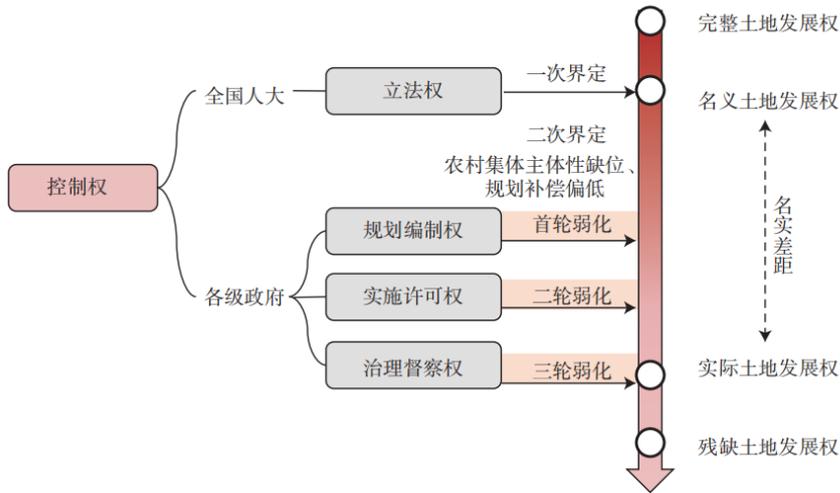


图 2 国土空间用途管制中控制权对土地发展权的影响

Figura 2 El impacto de los derechos de control en los derechos de desarrollo de la tierra en el control del uso del espacio terrestre

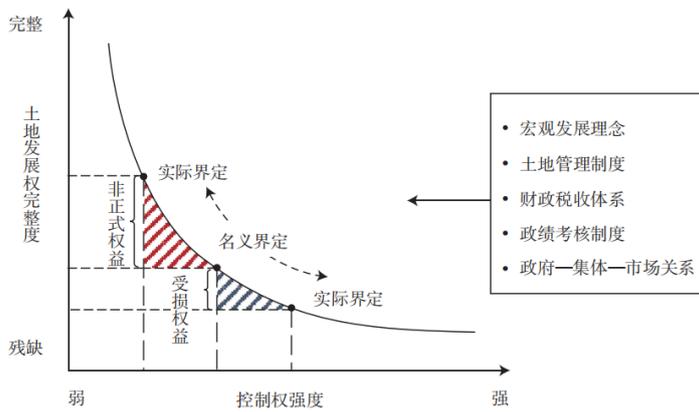


图 3 改革开放以来集体土地发展权及央地政府控制权的变迁历程

Figura 3 Cambios en los derechos colectivos de desarrollo de la tierra y los derechos de control de los gobiernos centrales y locales desde la reforma y apertura

重要文件	1982年 《村镇建设用地 管理条例》	1986、1988年 《中华人民共和国 土地管理法》 颁布和修订	1998年 《中华人民共和国 土地管理法》 修订	2004年 《中华人民共和国 土地管理法》 修订	2006年 《国务院办公厅 关于建立国家土地 督察制度有关问题 的通知》	2008年 《中华人民共和国 城乡规划法》 颁布	2008年 《全国土地利用 总体规划纲要 (2006—2020年)》	2015、2017年 集体人市和 集体租房试点	2017年 党的十九大报告	2020年 《中华人民共和国 土地管理法》及 《中华人民共和国 土地管理法实施条 例》修订
权利配置	个人建房和社 队企业、事业 单位建设用地 国家建设用地 除外	农村村民住宅建 设、乡(镇)村企业建设 、乡(镇)村公共设施 、公益事业建设、城镇 非农业户口居民建 住宅等(镇)村建设 国家为公益征用除外	兴办乡镇企业 和村民建设住宅 或者乡(镇)村 公共设施和公益 事业建设 国家为公益征 用除外	延续上版。 “国家为了公 益征用”改为 “国家为了公 益征收或征 用”	——	——	——	2015年、集体经 营性建设用地实 行与国有土地同 等人市、同权同 价的试点 2017年、集体土 地建设租赁住房 试点	——	(一) 乡镇企业、乡(镇) 村公共设施、公益事业、 农村村民住宅等(镇)村 建设; (二) 符合两规且依法 登记的集体经营性建设 用地。土地所有权人可 以通过出让、出租等方 式交由单位或者个人使用
限制权能	限制权能				再度限权			还权赋能		
规划编制	集体土地开 发应遵循村 镇建设规 划和用地 标准	集体土地自主开 发遵循乡(镇) 村建设规划	国家实行土地用途 管制制度……集体 土地自主开发遵循 村庄和集镇规划 和乡(镇)土地利用 总体规划	延续上版 要求	——	要求遵循 乡规划、村庄 规划	落实城乡建 设用地空 间管制制 度,划定“三 界四区”	符合规 划和用 途管制	实行“国土空 间用途管制”,完成 生态保护红 线、永久基 本农田、城 镇开发边界 三条控制线 划定	征地范围缩 小,集体土 地自主开 发范围扩 大至土 地利用总 体规划、城 镇规划确定 为工业、商 业等经营 性用途,并 经依法登 记的集体 经营性建 设用地
遵循土规和村规	遵循土规和村规				遵循多规			多规合一		
实施许可	个人建房及 占用耕地、 园地,由县 级人民政府 审批;除此 以外,公社 管理委员会 审批,企业 建设由县 级以上人 民政府审 批	1986年版:农村居民 住宅使用耕地,由县 级政府审批;使用其 他土地,由乡级政府 审批。乡(镇)村企 业建设由县级以上 人民政府审批。依 据规模细分审批机 关,大型基础设施建 设项目由国务院审 批,乡(镇)村公益 事业建设由县级以 上政府审批,其他不 变	村民建房由县级政 府审批,农村集体兴 办企业、乡(镇)村 公益事业建设由县 级以上人民政府审 批。依据规模细分 审批机关,大型基 础设施建设项目 由国务院审批,所 有土地开发遵循 土地利用年度计 划安排	延续上版 要求	——	农用地转 用审批手 续后,由 城市、县 人民政 府规划 主管部 门核发 乡村建 设规划 许可证	——	按照2008《中 华人民共和国 土地管理法》 要求	——	村民建房由乡(镇) 人民政府审批,农 村集体兴办的企 业、乡(镇)村 公益事业建设 由县级以地方 政府审批。依 据建设规模, 涉及农田类 型细分审批机 关,永久基 本农田转为 建设用地需 由国务院审 批
明确审批机关	明确审批机关		审批要求收紧		审批要求再度加强			审批要求再度加强		
治理监督	——	——	县级以上人民政 府土地行政主 管部门对该 区土地管理 法律、法规 的行为进行 监督检查	延续 上版要 求	完善土地法 治体系,建 立国家土地 督察制度, 设立国家 土地总督察, 向地方派 驻土地督察 专员,监督 土地执法行 为	——	——	——	——	国务院授权的机构对 省、自治区、直辖市 人民政府以及国务院 确定的城市人民政府 土地利用和土地管理 情况进行督察,并细 化土地督察范围
督察缺位	督察缺位		明确地方督察规定		建立国家督察体制			细化督察制度		

图 4 2014 年大兴区集体经营性建设用地分布 [6]

Figura 4 Distribución de terrenos de construcción comerciales colectivos en el distrito de Daxing en 2014 [6]

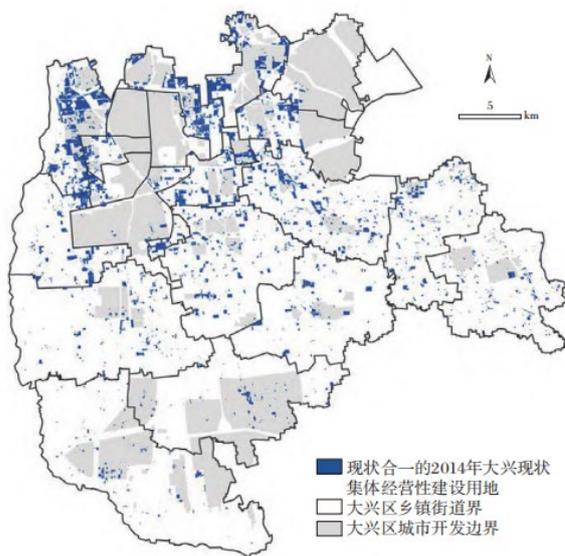


图 5 2030 年大兴区规划建设用地分布 [6]

Figura 5 Distribución de los terrenos de construcción planificados en el distrito de Daxing en 2030 [6]

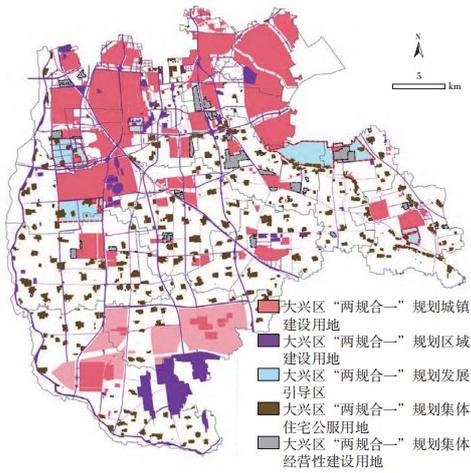


图 6 集体经营性建设用地入市背景下的规划实施流程

Figura 6 Proceso de planificación e implementación en el contexto de la entrada al mercado de terrenos de construcción comerciales colectivos

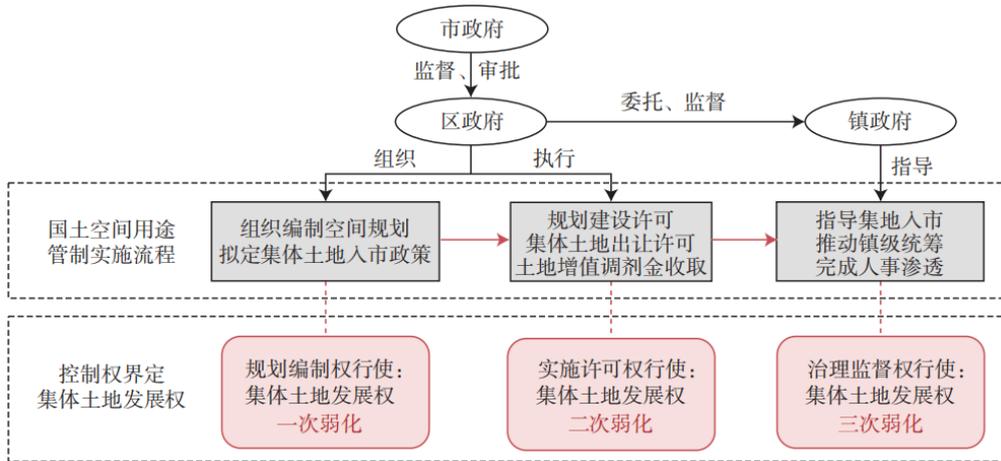


图 7 大兴区集体土地入市分布及国有、集体土地出让的用途结构 (2015—2022 年)

Figura 7 Distribución de tierras colectivas que ingresan al mercado en el distrito de Daxing y estructura de uso de las transferencias de tierras estatales y colectivas (2015-2022)

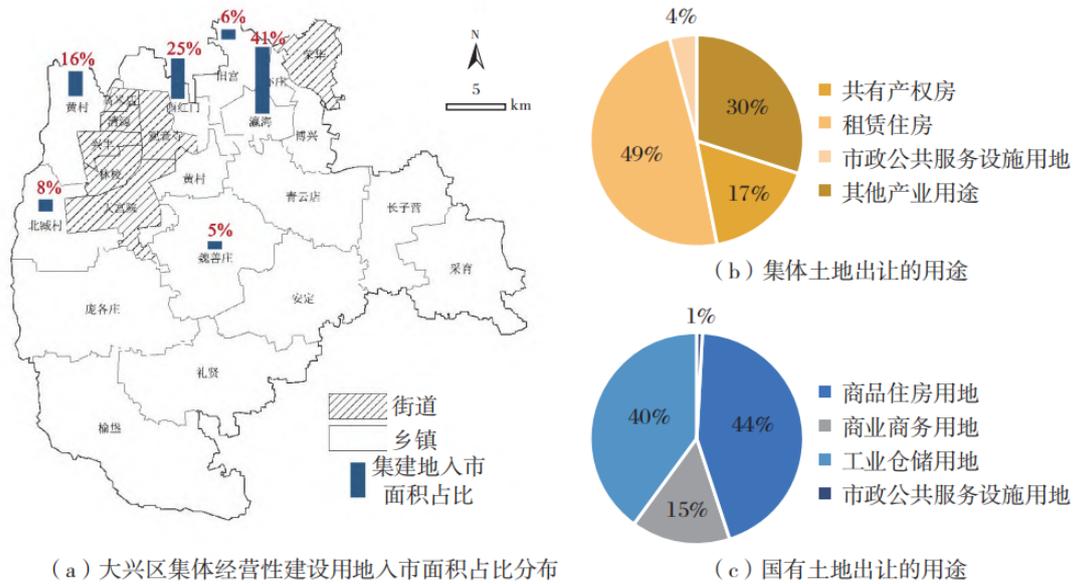
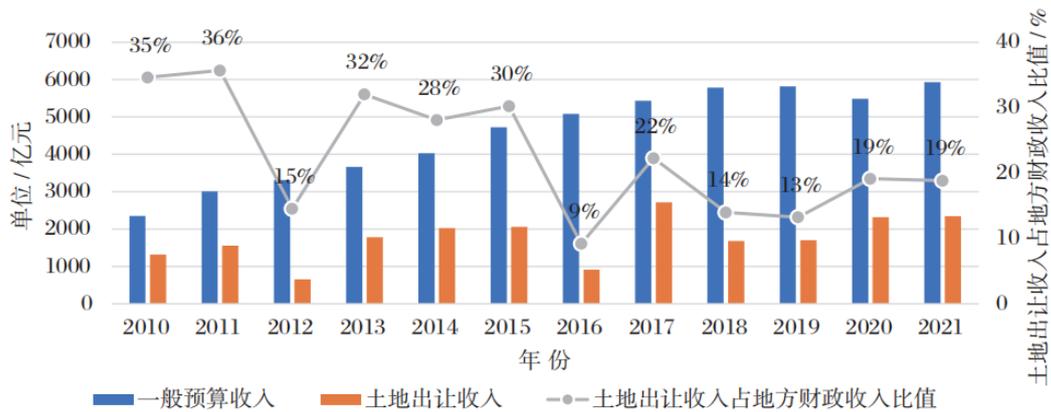


图 8 北京市土地出让收入与地方财政收入关系的变化 (2010—2021 年)

Figura 8 Cambios en la relación entre los ingresos por transferencia de tierras y los ingresos fiscales locales en Beijing (2010-2021)



## Referencias

- [1]钟苏娟,黄贤金.城乡建设用地市场一体化测度及实证分析[J].中国土地科学,2023,37(8):62-72.
- [2]曲承乐,任大鹏.论集体经营性建设用地入市对农村发展的影响[J].中国土地科学,2018,32(7):36-41.
- [3]杨庆媛,杨人豪,曾黎,等.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研究:以成都市郫都区为例[J].经济地理,2017,37(8):155-161.
- [4]王斯亮,陈欣.农村集体经营性建设用地入市对城市土地利用效率的影响[J].中国土地科学,2023,37(8):113-122.
- [5]王明田.集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J].小城镇建设,2020,38(2):5-9.
- [6]舒宁.北京大兴区国家集体经营性建设用地入市改革试点探索[J].规划师,2017,33

(9):40-45.

[7]许珊珊,闫海.集体经营性建设用地入市背景下的村庄规划策略探讨:以南京市溧水区东屏街道长乐、丽山、白鹿村庄规划为例[J].城乡规划,2023(2):78-87.

[8]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.

[9]林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.

[10]王新哲,薛皓颖,姚凯.国土空间总体规划编制的关键词:兼议省级国土空间规划编制[J].城市规划学刊,2022(3):50-56.

[11]邓红蒂,袁弘,祁帆.基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J].城市规划学刊,2020(1):23-30.

[12]周其仁.“控制权回报”和“企业家控制的企业”:公有制经济中企业家人力资本产权的个案[J].经济研究,1997(5):31-42.

[13]德姆塞茨.企业经济学[M].梁小民,译.北京:中国社会科学出版社,1999.

[14]周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.

[15]曹正汉.传统公有制经济中的产权界定规则:控制权界定产权[J].经济科学,1998(3):29-36.

[16]许成钢.产权与制度基因[EB/OL].[https://news.sohu.com/a/510760690\\_115571](https://news.sohu.com/a/510760690_115571),2021-12-22/2023-11-20.

[17] GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.

[18] HART O D, MOORE J. Incomplete contracts and renegotiation[J]. Econometrica, 1988, 56(4): 755-785.

[19] HART O D. Firms, contracts and financial structure[M]. New York: Oxford University Press, 1995.

[20]许成钢.政治集权下的地方经济分权与中国改革[M]//青木昌彦,吴敬琏.从威权到民主:可持续发展的政治经济学.北京:中信出版社,2008.

[21]姚树荣,赵茜宇,曹文强.乡村振兴绩效的地权解释:基于土地发展权配置视角[J].中国农村经济,2022(6):23-44.

[22]陈颀.产权实践的场域分化:土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J].社会学研究,2021,36(1):203-225.

[23]仝德,韩晴,戴筱頔,等.基层治理主体对城市建成空间的影响研究:以深圳原特区外为例[J].城市发展研究,2017, 24(7): 109-117.

[24]康晓琳,施祖麟.基于指标调控的土地管理运行机制研究[J].公共管理评论,2013,15(2):76-89.

[25]严雅琦,梁印龙,田莉.基于集体土地发展权的乡村建设用地变迁机制研究:以北京郊区 D 村为例[J].现代城市研究,2022(3):29-35.

[26]冷方兴,孙施文.争地与空间权威运作:一个土地政策视角大城市边缘区空间形态演变机制的解释框架[J].城市规划,2017,41(3):67-76.

[27]田莉,吴雅馨,严雅琦.集体土地租赁住房发展:政策供给何以失灵:来自北上广深的观察与思考[J].城市规划,2021,45(10):89-94.

[28]景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换:国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018,34(1):48-57.

[29]于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学

刊,2023(5):1-11.

[30]官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规划学刊,2023(1):96-103.