

中国农村集体建设用地流转研究

吴丹妮

(四川大学 经济学院,四川 成都 610065)

摘要:逐步建立城乡统一的建设用地市场,促进集体建设用地的合理规范流转是农村土地管理制度改革的重点。文章在阐述农村集体建设用地的涵义,分析集体建设用地流转的主体、客体、分类以及方式,借鉴马克思地租理论和新制度经济学相关理论的基础上,逐步厘清了中国农村集体建设用地流转的制度变革与创新进程,并在此基础上分析了中国农村集体建设用地流转的基本特征。

关键词:农村集体建设用地;土地流转;制度创新

中图分类号:F301

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)01-0100-05

自20世纪80年代始,随着农村经济的发展以及农村剩余劳动力向二、三产业的大量转移,农户之间开始了自发的土地流转。伴随中国城镇化和工业化的双加速发展,进入流转的土地数量和规模不断扩大。农村建设用地作为一种重要的生产要素在不同主体之间进行流转,不仅有助于提高土地资源的配置效率,同时也能有效地促进劳动力要素的流动和农业结构的调整。

十七届三中全会明确指出:“逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场,以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。要加快完善与农村土地流转相关法律法规和配套政策,规范推进农村土地管理制度改革。”全国政协委员郭松海表示:“开放集体建设用地使用权流转市场,将使得我国农村建设用地与国有建设用地具有同等地位,是此次农村制度改革的重要创新。”

集体建设用地流转是土地流转研究中的重要内容。由于国内外市场经济体制完善程度的不同以及土地所有制的差异,国外研究得较多的是土地交易,而随着中国经济的发展和城镇化的加速,国内学者对土地流转特别是农村土地流转问题的关注持续升温,并有大量的研究成果问世。甘藏春、束伟星认为:农村集体所有建设用地流转适应了社会主义市场经济发展的客观要求;有利于盘活存量土地,实现土地的集约利用;可以增加农民收入,妥善安置农民的生活;可以减少城市建设的一次性投资,加快城市化进程;可以推进与土地相关制度的改革。李明宇认为,加快农村土地流转制度改革会在很多方面促进农村的发展。梁亚荣、刘安然对新农村建设与农地制度改革进行了研究,他们认为这两者相互影响相互促进。新农村建设推动了农地制度改革,而农地制度改革,特别是规范的土地流转制度改革会大大加快新农村建设步伐。李晓明、茆志英认为制度是继天赋要素、技术、偏好后经济理论的第四大柱石,他们推崇用新制度经济学来解决土地问题,并从广义和狭义两个方面对交易费用进行分析,指出土地承包制度的供给与农民所期望的制度需求之间存在着巨大的反差,即制度出现了严重的非

收稿日期:2009-08-30

基金项目:成都市国土局“农村土地市场建立问题调研”项目

作者简介:吴丹妮(1984-),女,四川大学经济学院研究生,主要从事土地资源管理、农村集体建设用地流转研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

均衡状态,制度供给不足就需要进行制度的调整、变迁和创新,进行制度的替代、转换和交易。这种调整必须达到两方面的目标:既能够实现农民的经济收益预期,又能实现国家的经济发展和安全目标。

笔者把中国农村集体建设用地流转作为一个系统,对其历史沿革、创新进程以及特征进行综合分析,籍此为探讨农村集体建设用地流转改革的对策建议提供依据。

一、农村集体建设用地概论

(一)农村集体建设用地的主体

中国实行社会主义土地公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。全民所有,即国家所有,由国务院代表国家行使土地所有权。劳动群众集体所有,即农民集体所有。农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权;分别属于村内两个以上农民集体所有的,由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权;属于乡镇农民集体所有的,由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

中国集体土地属于集体经济组织所有,但“农民集体”只是全体农民的集合,集体内部之间的产权难以界定,集体建设用地抽象地归集体所有,而集体建设用地的实际控制权总是落在集体代理人手中,当资源发生转移和资源定价的时候,代理人就更容易攫取成员的权利。在流转实践中,集体建设用地流转的主体既有多镇(村)集体经济组织等土地所有者,也有镇政府和村民委员会等政府和村民自治组织,还有乡镇企业和个人等土地使用者。只有明确集体建设用地流转主体,才能赋予农民集体和农民充分的土地财产权。

(二)农村集体建设用地的客体

农村集体建设用地流转的权利客体是依法取得集体建设用地使用权的组织或个体。农村集体土地财产权作为土地财产权的一种,具有物权的性质,权利主体对土地应具有占有、使用、收益和处分的权利。虽然新《土地管理法》规定,土地使用权可以依法转让,但实际上中国是禁止集体建设土地使用权的有偿转让的。集体土地只有经国家征用转为国有土地后,才能出让。农民集体并没有自由处分土地的权利,其从土地上的经济收益当然也无从谈起。因此,实现农村集体建设用地完全权能,就必须进行农村集体建设用地使用权的合理流转。

(三)农村集体建设用地的分类

农村集体建设用地流转根据主体的范围,可分为农内流转和农外流转。农内流转指在农村内部所有者和使用者之间、使用者和使用者之间的流

转;农外流转指农村建设用地向城市流转。根据流转的客体,可以分为所有权流转和使用权流转。其中所有权流转是指由于国家征用,土地所有权由农民集体所有转变为国家所有的一种方式;使用权流转是指农民集体或个体农户将其使用的集体非农建设用地通过出租、转让、入股的方式让与他人使用的行为。

此外还存在一种是否包含初次流转和再次流转的观点。初次流转是指农民集体经济组织根据“土地的使用权和所有权可以相分离”的原则,将农民集体建设用地的使用权,通过土地承包、土地使用权折价入股等形式,与所有权相脱离,有偿或者无偿地转移或让渡给其他单位和个人的行为。其实质是土地使用权与所有权的初次分离,这种分离通常是在地方政府的操纵下进行的,其结果通常是建设用地供给总量的增加,而不是现有存量建设用地利用率的提高;再次流转是指已经从集体经济组织那里得到集体建设用地使用权的单位和个人,在法定使用期限或合同约定的使用期限届满之前,再以一定的形式,将该建设用地的使用权转移给其他单位和个人的行为。其实质是仅限于建设用地使用权的流转,是对存量建设用地使用权的重新分配,其结果是使目前利用率较低的土地资源得到更加充分、合理的利用,不会增加新的建设用地。

(四)农村集体建设用地的流转方式

当前法律允许一定范围内农村集体建设用地使用权的流转方式,主要是集体经济组织与其他单位、个人以土地使用权入股、联营的形式共同兴办企业,以及依法取得建设用地的企业因破产兼并等情形致使土地使用权依法发生转移等。除此之外,在一些地方的实践探索中,已经出现《土地管理法》尚未确认的出让、转让、出租、抵押等方式:(1)出让。集体土地所有者将集体建设用地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向土地所有者支付土地出让费的行为。(2)转让。指将集体土地使用权或者所有权一次性转让给新的土地使用者。随着企业的发展,企业间合并、兼并、重组及股份制改造改组,就出现了集体建设用地使用权的转让。(3)出租。指土地所有者或使用者作为出租方,把土地的使用权让渡给承租人使用,由承租人向出租人支付地租的行为。出租是目前集体建设用地最主要的流转形式。(4)抵押。指集体建设用地使用权人以其合法的土地使用权,以不转移占有的方式向抵押权人提供债务担保的活动。(5)联营、入股。指集体土地所有者将一定年期的集体建设用地使用权收益折成股份,由土地所有者持股,参与分红的行为。

二、农村集体建设用地流转相关理论基础

(一) 马克思地租理论

土地流转收益的根本来源在于地租,按照马克思地租理论,地租是土地所有权在经济上的实现形式,“不论地租有什么独特的形式,它的一切类型有一个共同点,地租的占有是土地所有权借以实现的经济形式,而地租又是以土地所有权,以某些个人对某些地块的所有权为前提”。地租在形式上可以分为绝对地租和级差地租。“土地所有权本身已经产生地租”。绝对地租是土地所有权存在的必然结果,是土地所有权权益在经济上的实现,归土地所有者所有。

级差地租是等量资本投在面积相等的土地上具有不同的生产率而形成的、由个别生产价格和社会生产价格的差额所构成的差额利润所转化而成的地租形式。“级差地租实质上终究只是投在土地上的等量资本所具有的不同生产率的结果”。合理的土地流转收益分配关系到出让土地农民切身利益,也是政府调控土地流转市场,保障土地流转市场健康发展的关键。从理论上讲,农村集体建设用地的流转收益主要由三部分组成:一是所有者对土地的垄断,即绝对地租;二是劳动和资本的投入所产生的成本地租;三是投资环境所产生的级差地租。要规范集体建设用地流转,就必须建立合理的收益分配机制。在集体建设用地流转中,收益分配主体主要涉及农民、农民集体、政府。农民集体是土地所有者,在集体建设用地流转中占主导地位;农民是土地使用者;政府在土地管理和开发建设中发挥了很大作用,因为土地的区位优势和资产价值的提升往往是由于国家的投资建设带来的。所以土地的流转收益要在这三者之间进行合理分配。

首次流转中形成的土地收益应该由土地所有者所有,国家可以税收形式适当分享一定的流转收益,补偿国家在基础设施方面的投入。再次流转中产生的土地收益应该归原土地使用者所有,国家不再享受土地收益。但是有增值收益的,流转双方应向国家交纳一定的土地增值税。

(二) 新制度经济学理论

产权关系是否明晰、交易费用的高低、制度变迁的诱致性因素是影响集体建设用地自由流转的关键因素。因此,新制度经济学的相关理论有一定的指导借鉴意义。

明晰的市场产权关系是决定集体建设用地是否能流转的前提。科斯论证了在交易费用为正的条件下,产权制度选择的重要性,揭示了产权制度安排与资源配置效率之间的相互关系。德姆塞茨认为,“产

权是一种界定人们如何受益及如何受损,因而谁必须向谁提供补偿以使它修正人们所采取的行动。产权是一种社会工具,其重要性就在于事实上它们能够帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期”。在农村土地流转实践中,明晰的产权是土地流转的前提,它不仅能够有效保护农民的合法权益,还能通过完善农民对土地的权利来激发农民进行集体建设用地的流转的积极性。

从农民自发进行土地流转到土地试点改革的历史变迁中,交易费用随着制度的变迁而发生变化,并且由于中国现行法律法规对农村集体建设用地的限制,使得配置集体建设用地的成本高昂。交易费用的变化影响了集体建设用地的流转的进程。交易费用最早是在科斯的《企业的性质》中提出,他说“使用价格机制是有代价的”。科斯认为,交易费用是获得准确的市场信息所需要付出的费用,以及谈判和经常性契约的费用。巴泽尔认为,交易费用是“与转让、获取和保护产权有关的成本”。也就是说,交易费用是基于经济资产所有权的交换以及确立排他性权利性质的费用。

“几乎所有的新制度经济学家都承认,制度创新的终极动力在于追求个人利益最大化,即一项制度安排是在预期的净收益超过预期成本时就会被创新”。戴维斯和诺斯认为,制度创新的过程是制度失衡与制度均衡的交替变化过程。“在制度学派经济学家看来,制度不断完善的过程,就是这样一种周而复始的从制度的非均衡到制度均衡的动态变化与发展过程”。

诺斯认为,从制度变迁的主体和诱因看,制度变迁方式分为强制性制度变迁和需求诱致性制度变迁。需求诱致性制度变迁是来自于地方政府和微观主体对潜在利润的追求,改革主体来自于基层,程序为自下而上,具有边际革命和增量调整性质。强制性制度变迁是国家在追求租金最大化和产出最大化目标下,通过政策法规实施的,它是以政府为制度变迁主体,程序是自上而下的激进性质的存量革命。

三、中国集体建设用地的历史回顾及特征分析

(一) 中国集体建设用地的历史回顾

中国建设用地流转制度变迁经历了三个阶段:一是严格禁止阶段;二是有限管理阶段;三是制度规范创新阶段。

1950年6月,《土地改革法》第30条规定:“土地改革完成后,由人民政府发给土地所有证,并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”这是新中国成立以后最初的农民所有制。但随

着社会主义改造的进行,农民所有制逐步被农村土地的集体所有制所代替。1962年9月,中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》肯定了农村土地的集体所有制,并明确规定“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖”。这表明了农村土地为集体所有,土地不能进行流转。

这一时期,中国实行的是计划经济体制,经济运行主要依靠国家行政计划,城市土地实行行政配置、无偿使用的制度。在农村则完全实行土地集体所有,统一经营,禁止土地买卖和出租,农民和农民集体失去了土地处分权,也就是说当农村集体建设用地流转归集体所有后,集体建设用地的流转权利也随之被剥夺。

1978年改革开放以后,中国开始进行农村土地使用制度改革,但土地流转仍然被《宪法》、《土地管理法》以及其他行政法规严格禁止。随着农村改革开放的深化和经济的快速增长,自发进行土地流转的行为不断增多。直到1984年,国家的有关政策法规才开始松动,从全面禁止流转转变到允许有限范围内流转。1985年,中共中央、国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策》提出,“允许农村地区性合作经济组织按规划建成店房及服务设施自主经营出租”,从政策上为集体建设用地流转创造了条件。1988年4月,《宪法修正案》将“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”,修改为“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。随后,《土地管理法》也相应地修改为“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”,并增加了“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法,由国务院另行规定”的条款。但是,国务院一直没有对集体所有土地的使用权流转办法加以规定,其流转还是被禁止的。

随着乡镇企业的兴起,农村集体建设用地的需求日益增大,土地的价值观念也倍受人们重视,客观上对原本禁止流转的集体建设用地产生了强烈的内在需求,农村集体建设用地的自发流转现象增多。并且伴随流转规模的增大以及流转形式的多样化,形成了庞大的隐形市场。

随着农村集体建设用地流转的盛行,到20世纪90年代中期,政府也开始重视并对这种无序局面进行整治。2004年10月,国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》提出,“在符合规划的前提下,村

庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。这无疑为集体建设用地流转的规范管理提供了有力依据,一系列试点工作就此展开。2005年10月广东省出台的《广东省集体建设用地使用权管理办法》,作为中国首部关于集体建设用地流转的地方性法规,明确了集体建设用地使用权可以出让、出租、转让、转租和抵押,在农村集体土地流转改革中具有重要意义,并引领了全国各地的集体建设用地流转制度的创新改革。1999年11月,经国土资源部批准,芜湖市被确定为集体建设用地流转试点市。2000年,国土资源部在江苏南京市,苏州市,上海青浦区,浙江湖州市,广东南海市等9个市区开展集体建设用地流转试点工作;2001-2002年,国土资源部在苏州、安阳和湖州先后三次组织“土地制度创新座谈会”,在各试点单位在实践的基础上总结了规范集体建设用地流转的相关经验和做法;2006年3月,国土资源部《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》进一步明确“稳步推进……集体非农建设用地使用权流转试点,不断总结试点经验,及时加以规范完善。”全国对集体建设用地流转制度的大胆探索,表明集体建设用地流转已经在向规范化管理过度,但在法律上,集体建设用地的流转并没有取得突破。法律的限制与现实强大的需求产生了强烈的矛盾。

由于国家的《土地法》以及《土地管理法》没有对集体建设用地流转完全认可,地方政策和法规与国家大法尚有一定的冲突,无法切实保护流转双方的权益,集体建设用地流转的创新改革仍待规范。

(二) 中国集体建设用地流转的特征分析

1. 流转形式多样

在《土地管理法》框架内,集体建设用地流转形式局限在以土地使用权入股、联营及“因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移”上。随着各试点实践在流转方式上的突破,集体建设用地流转方式也变得多样,涵盖了出让、转让、出租、抵押、联营入股等多种形式。如为了获取一定的经济利益,农村集体经济组织直接转让、出租土地使用权,或者集体经济组织以土地使用权作价联营或参股兴办企业,又或者农民以转让、出租房产形式连带转让、出租土地使用权;也有乡镇企业的合并、兼并及股份制改造所涉及的土地使用权流转,以及由于企业倒闭或债权债务等原因所造成的司法裁定致使土地使用权发生被动的转移。

2. 流转主体多元

与经济发展中投资主体多元化相适应,参与集体建设用地流转的主体也呈现出多元化发展趋势。

集体建设用地流转的主体,从转让、出租方而言,既有乡(镇)、村集体经济组织即集体土地所有者,也有乡(镇)政府和村民委员会等行政管理机关及村民自治组织,还有乡(镇)、村办企业和个人等土地使用权者;从受让方而言,既有本集体经济组织内部成员,也有其他集体经济组织或其他社会成员,包括组织和个人。

3. 规范措施缺乏

由于法律对集体建设用地流转未做具体规定,一些地方的各级基层政府比较热衷于“管理”集体建设用地流转,而且关心得更多的是收益分配。在已经发生的集体建设用地交易案例中,由乡村政府出面交易的有之,由乡村长、书记决定交易的也有,一些地方的市(县)政府也加入到收益分配的行列。有些地方为便于分享收益,甚至上收集体土地所有权,将村民小组的集体土地所有权上收至村集体经济组织或乡镇集体经济组织。相反,由于规范措施缺乏,土地行政管理部门无法对集体建设用地的流转实施有效管理。

4. 流转分布区域性

集体建设用地流转直接受到社会经济的影响,其活跃程度、规模、形式等与经济发达程度密切相关。在经济发达程度较好、城市化水平较高、受城市社会经济辐射强度大的城乡结合部,集体建设用地流转比较活跃,而且已具相当规模,除出租房屋外,多通过乡镇集体经济组织联营联建,乡镇企业改造改组、盘活、利用厂房、生产场地带动土地流转。而在经济发展程度较差、远离城镇中心的农村地区,集体建设用地流转相对较少,且流转活动多是零散的、自发的,流转规模小、形式少,主要是农民出租住宅和集贸市场出租摊位等。

四、结语

由于现行土地法律法规尚不健全,农村集体建设用地的用途与流转管理还不完善,因此现行集体建设用地的流转还存在许多问题:第一,集体建设用

地流转的权利在法律上受到严格限制,这不符合生产力发展要求和我国土地流转市场的实际需要;第二,政府在集体建设用地流转中的角色尚待改善;第三,土地产权关系模糊,大大影响了农户参与流转的积极性;第四,集体建设用地流转的管理滞后,阻碍了集体建设用地有序、规范的流转;第五,农村土地流转市场不完善,制约了集体建设用地市场化的进程;第六,集体建设用地流转收益分配不合理,严重阻碍了出让者和管理者的积极性;第七,农村社会保障制度不完善。要解决上述问题,必须对现行农村土地制度进行改革完善,创新农村集体建设用地流转体制。

参考文献:

- [1] 甘藏春,束伟星. 全力打造新机制—谈农民集体建设用地制度改革[J]. 中国土地,2001(3):11-13.
- [2] 李明宇. 论农村土地流转制度改革与建设社会主义新农村[J]. 安徽农业科学,2006(10):294-295.
- [3] 李晓明,茹志英. 中国农村土地承包制度的新制度经济学思考[J]. 乡镇经济,2006(1):5-8.
- [4] 马克思. 资本论(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1996.
- [5] 科斯. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:三联书店,1994.
- [6] 科斯. 制度、契约与组织——从新制度经济学的透视[M]. 北京:经济科学出版社,2003.
- [7] 卢现祥. 新制度经济学[M]. 武汉:武汉大学出版社,2003.
- [8] 陈力根,龙开胜. 我国农村集体建设用地流转的发展历程及改革方向[J]. 中国农史,2008(2):79-84.
- [9] 陈勇. 农村集体建设用地流转的障碍与对策[J]. 经济论坛,2003(12):12-13.
- [10] 张伟伟,朱玉碧. 农村集体建设用地流转的动因初探[J]. 安徽农学通报,2007(20):17-19.
- [11] 殷少美,李纪军,周寅康. 集体非农建设用地流转研究评述[J]. 农村经济,2005(9):36-39.
- [12] 赵伟,张正峰. 我国农村集体建设用地流转的问题与对策[J]. 江西农业学报,2009(4):184-187.
- [13] 田中文,邓良基,李何超. 完善集体土地产权 规范集体建设用地流转[J]. 资源与人居环境,2007(2):20-22.

A Study on China's Rural Collective Constructive Land Transfer

WU Dan-ni

(School of Economics, Sichuan University, Chengdu 610065, P. R. China)

Abstract: The focus of rural land management system reform is to establish a market which unifies urban and rural collective constructive land gradually, and to promote the transfer of the rural collective constructive land reasonably and conform it to the standard. This article firstly describes the related concepts of rural collective constructive land, and analyzes the main body, the object, classification, as well as the form of the transfer of rural collective constructive land. Then it draws on the Marxist rent theory and the new institutional economics, recalls China's history of rural collective constructive land transfer, and analyzes the basic characteristics of it.

Keywords: rural collective constructive land; land transfer; institutional innovation