

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.06.003

我国集体建设用地流转驱动模式研究^{*}

张文律

(中共温州市委党校 经济学教研部,温州 325027)

摘要:从驱动力的视角,目前我国的集体建设用地流转实践可分为外驱式和内驱式两种模式。前者是政府主导,属于强制性制度变迁;后者是农民自主,属于诱致性制度变迁。两种模式在主导力量、核心机制、入市类型、产权属性、优劣势等方面都有所区别,它们之间是一种互补关系而不是一种替代关系。未来我国集体建设用地流转应当坚持政府主导、农民主体的原则,依靠市场调节和政府调控的协同作用,走诱致性与强制性相结合的制度变迁路径;要尽快建立集体建设用地合法入市制度,合理分配集体建设用地开发和流转的收益,培育集体建设用地流转市场,妥善解决农村富余劳动力就业问题,并积极探索“政府主导+社区自治”的新社区发展模式。

关键词:集体建设用地流转;强制性制度变迁;诱致性制度变迁;改革驱动模式;政府主导;农民自主;转权让利;保权让利

中图分类号:F321.1 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)06-0016-05

Research on Transfer Driving Models for Collective Construction Land in China

ZHANG Wen-lu

(Economics Department, Wenzhou Party School of CPC, Zhejiang Wenzhou 325027, China)

Abstract: Based on the viewpoint of driving forces, current China's collective construction land can be simply classified into two patterns, outside-driven and inner-driven. The former is government-guided mode and belongs to coercive institutional mode, the latter is autonomous mode of peasants and belongs to induced institutional change. The two patterns are different in some ways such as leading force, core mechanism, market access type, property attribute, advantage and disadvantage, and the relation between them is a kind of complementary relation instead of substitution relation. In the future, the transfer of collective construction land should uphold the principle of government leading and farmer autonomy, depend on the synergy of market regulation and government regulation, and follow the institutional evolution path with the combination of induced and coercive mode. China should rapidly set up a system to permit collective land to legally access to the market, rationally allocate the earnings from the development and transfer of collective land, cultivate transfer market for collective land, properly solve the problems in surplus labors employment in rural areas, and actively explore new community development mode with government-led and community-autonomy.

Key words: collective construction land transfer; coercive institutional change; induced institutional change; reform-driven mode; government-led; farmer-autonomy; right transfer; right protection and income distribution

* 收稿日期:2011-09-27;修回日期:2011-10-25

作者简介:张文律(1976—),男,浙江温州人;讲师,在中共温州市委党校经济学教研部任教,主要从事农村经济研究;
Tel:0577-88833160, E-mail:emlyn_zhang@yahoo.com.cn。

一、引言

在现行土地制度下,农地转集体建设用地^①除了要办理行政审批手续外,还被严格限定在兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业、村民建设住宅或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设的范围内。2004年国务院28号文件提出,“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。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”。2006年国务院31号文件规定,“禁止通过‘以租代征’等方式使用农民集体所有农用地进行非农业建设。农民集体所有建设用地使用权流转,必须符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内”。

在政策的推动下,地方政府通过推动农村宅基地拆迁、复垦和大规模农民集中居住,来获得建设用地指标。如天津的“宅基地换房”、四川成都的“拆院并院”以及浙江嘉兴的“两分两换”。除了“合法”流转之外,各地以出让、转让、出租和抵押等形式自发流转集体建设用地使用权行为大量发生,其数量和规模不断扩大,集体用地隐形市场客观存在。如北京郑各庄村的“土地资本化”、广东南海的“集体土地股份制”以及浙江临安的“联众模式”。无论是政府主导的改革试点,还是农民自发的集体建设用地流转,理论上和实践中都存在着一些亟待解决的问题。未来集体建设用地进入市场应该如何改革,已经成为理论研究者 and 实践工作者关注的热点和焦点问题。

二、文献综述

由于我国土地制度的二元分割性,集体建设用地流转模式的研究缺乏国外的理论启发和实践借鉴,因此本文主要对我国集体建设用地流转模式研究进行综述。

刘明皓等(2002)按照流转方式和土地权属性质及用途变化情况,将集体非农建设用地流转归纳为统征统管模式、整体国有化模式和产权二元化模式。马三喜(2007)认为农村集体非农建设用地流转模式有三种,即:规划区内外同等对待,实行“转权让利”的模式;规划区内外同等对待,实行“保权让利”的模式;规划区内外分别对待的模式。陈会

广等(2009)从政府与市场关系的视角,对南海、古田、苏州、湖州、安阳、芜湖、顺德以及成都等模式进行比较,认为各地模式的重大不同正是在于市场替代政府或政府替代市场的程度,各试点模式可以归结为政府主导型、市场主导型和政府与市场并重等模式。张娟锋等(2010)从交易方式角度认为集体建设用地流转主要有出租、出让、转让、入股、物业经营5种基本模式。

此外,还有一些专家学者对集体建设用地流转的典型案例进行了分析。蒋省三等(2003)在对广东佛山市南海农村工业化的调查基础上,提出让农民以土地权利参与工业化,可以屏蔽国家征地制度对农民权益的侵害,有利于地方工业化,让农民分享工业化进程中的土地级差增值收益。高圣平等(2007)回顾了集体建设用地在法律上的演变,并结合浙江湖州、安徽芜湖、广东、昆山车塘村和南海洲村等地集体建设用地的试点,探讨集体建设用地进入市场的必然性、形式以及面临的问题。刘守英(2008)通过对北京郑各庄村集体土地资本化推动村庄巨变个案的实地调查,提出在政府主导的城市化越来越导致社会矛盾激化的情况下,应该研究农民自主城市化的经验、效果。北京大学国家发展研究院综合课题组(2010)将成都的土地制度改革概括为:增加现存征地制度的弹性,探索在非征地模式下配置土地,以确权为基础,为逐步缩小征地范围、全面改革征地制度准备条件。蔡玉胜等(2010)分析了天津宅基地换房模式,认为需要从完善农村土地产权交易与利益保障体制、培育和发展农村专业经济组织、改革农村社会治理结构等方面进行综合配套改革。祁黄雄等(2010)通过对浙江联众公司“城仙居”模式的利弊分析,指出企业参与有助于农村宅基地利用,并能促进乡村旅游发展,但需要政府规范管理,控制风险。

总之,这些理论研究成果都为本文研究提供了很好的借鉴。但大部分成果实质上并非研究集体建设用地的流转模式,与其说是流转模式,倒不如说是流转类型或途径,真正属于流转模式研究的成果并不多见,特别是从驱动力的视角对集体建设用地流转模式进行比较研究的则更为缺乏。

本文运用新制度经济学理论,从驱动力的视角

^① 集体建设用地包括农村宅基地、乡镇企业用地和农村公共事业用地,其中,宅基地是农村集体建设用地中最主要的部分。

区分集体建设用地流转的两种模式,并以主导力量、核心机制、入市类型、产权属性以及优劣势作为比较要素,对浙江嘉兴姚庄镇的“两分两换”和浙江临安的“联众模式”进行案例分析,最后指出我国集体建设用地流转的制度变迁路径以及相关的政策建议。

三、集体建设用地流转驱动模式的地方实践:以浙江为例

1. 浙江嘉兴姚庄镇的“两分两换”

2008年8月,经嘉兴市统筹城乡综合配套改革领导小组批准,在嘉善县姚庄镇开展节约集约用地试点,加快农村新社区建设。全姚庄镇农户4805户共18049人,农户户均4.3人(含独生子女数),户均住房187平方米,户均生产性服务用房104平方米,户均宅基地1.163亩。试点的主要内容是“两分两换”:把农民的宅基地和承包地分开,搬迁和土地流转分开,以宅基地置换城镇房产,以土地承包经营权置换社会保障。

具体做法:改革试点工作主要由政府牵头组织,由政府出面协调各部门共同参与,科学规划,统筹安排。政府在改革试点工作起主导作用,各部门负责具体实施。姚庄镇采用标准公寓和联建复式公寓两种房型进行安置,由农户自行选择。标准公寓为五层,复式公寓楼层为四层(不包括车库和阁楼)。安置房屋的土地性质,前者属于国有划拨,后者属于集体所有。安置的面积,前者按认定人口的人均40平方米安置,每户可超面积控制在40平方米以内;后者按占地面积分为大户85平方米、中户75平方米和小户60平方米三种。在补助标准政策方面,主要是“两补两奖”:一是旧房补助;二是临时安置补助;三是集聚奖励,对选择标准公寓房的给予认定的人口奖励,对选择复式公寓房的以其现有农村宅基地大小确定大、中、小户型安置并按档次奖励;四是激励奖,对当天签约、自行腾房、装修节约和搬家等给予一定奖励。

主要成效:一是集约节约利用土地,两种置换房型平均占地户均为0.3亩,置换后户均节地0.8亩左右。全镇共集约土地3800亩,其中大部分通过流转后发展规模农业,小部分为嘉善县的发展提供用地指标。二是通过集中居住,建设现代田园新市镇,改善农民的居住环境。三是加快城市化进程,推进城乡一体化发展。

2. 浙江临安的“联众模式”

从2005年开始,浙江联众休闲度假有限公司结合乡村休闲度假等市场需求,通过自建、收购、合作、租赁等经营方式,获得乡村度假资源,并随之构建乡村休闲度假网络,进行连锁经营,吸引城里人到农村度假,被称为“联众模式”。

具体做法:以临安市横畈镇立塔村“立塔人家”项目为例。该村坐落在一个清幽的山谷内,距杭州市区50多公里,共有175户农户,村经济基础薄弱,村民主要经济来源是周边山上的毛竹,大部分村民住的都是二三十年前造的老房子。2005年该村被列为整治村,经多次接洽,立塔村与联众公司签订了合作协议。所有资金都由联众公司出,农户和村集体无需花一分钱。120多户需要建房的农户根据一户一宅的原则获得宅基地后,房子由联众公司统一规划、统一设计、统一建造,配备自来水、卫生间、排污设施等。此外,联众公司还对村庄环境进行整治,开发溪流景观,建设运动场、超市、图书馆、医疗服务站等配套设施。新建的每栋公寓高4层,一层以及二、三层的部分房间归农户居住,其余房子则由联众公司以农家乐公寓的形式对外租售。租售的公寓分40平方米和80平方米两种,价格分别为5万元和9.8万元。城市居民投资农家乐公寓,实际获得的是公寓的使用权,30年后每幢房子的房东将是当地农户。村民入住新房的同时成为联众公司的合同制员工,公司给每户村民每月发500元工资,由该户村民负责该房的卫生、接待、安全等工作。农家乐对外开放后,景区门票收入按公司60%、村40%分配,村委可以分发到村民个人,或集体公用,或供村中老人养老,由村委根据具体情况自主安排。

主要成效:第一,在政府和农民没有资金投入的情况下,入区农民的住房条件得到了极大的改善。第二,社区型景区建设没有增加建设用地,不占用农田。第三,入区农民人均纯收入实现了增收。

四、集体建设用地流转驱动模式的理论分析

1. 两种模式的划分

按照一般的经济学理论,市场机制是经济运行的基本机制,而政府的主要作用是对市场进行宏观调控。集体建设用地流转的驱动力来自两个方面:一是内部制衡,是指依靠以价格形成机制为核心的

市场机制的作用,自动调节供给和需求,使市场由不均衡走向均衡。二是外部调控,是指政府通过制定法律和规章制度,运用土地管理政策对土地市场进行宏观调控。相应的,集体建设用地流转就被划分为内驱式流转和外驱式流转两种模式。

从新制度经济学角度来看,集体建设用地流转的出现,可视为一种新的制度产生。根据林毅夫(1990)对制度变迁的划分,制度变迁有两种类型:诱致性制度变迁和强制性制度变迁。内驱式集体建设用地流转属于“自下而上”的诱致性制度变迁,而外驱式集体建设用地流转则属于“自上而下”的强制性制度变迁。

2. 两种模式的比较

新制度经济学认为,诱致性制度变迁作为一种自发性制度变迁过程,主要依据一致性同意原则和经济原则,其面临的主要问题就是外部性和“搭便车”问题。而强制性制度变迁能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁,降低制度变迁的成本,却面临着统治者的有限理性、意识形态刚性、官僚政治、利益集团冲突和社会科学知识局限等问题的困扰(卢现祥,2011)。

外驱式集体建设用地流转是由政府主导,改变或不改变集体土地所有权性质,依靠行政手段的作用,通过统一规划、统一管理与总量控制,政府给农民让利,实现集体建设用地的流转。浙江嘉兴姚庄镇“两分两换”就是政府主导的统筹城乡改革试验,具有明显的“自上而下”性。从制定政策到组织发

动,从规划设计到组建投融资主体,从申请建设用地周转指标到村民提出宅基地换房的申请,从分房入住到土地复耕,政府都发挥了主导作用。其优点是在政府主导和财政支持下,尊重农民意愿,在整体推进速度上比较高效;同时,农民集中居住区由政府统一规划,配套设施完善,城镇化建设明显推进,村民生活环境显著改善。但缺点是土地权利市场化程度低,农民生活习惯变化大,农民生活成本提高,政府财政负担较重;同时,面临集中居住后部分农村劳动力的生产就业安排和新社区管理体制机制改革等后续问题。

与政府主导的流转模式不同,内驱式集体建设用地流转是由农民自主,保留农民的集体土地所有权不变,在用途管制和符合规划的前提下,依靠市场机制的作用,以出让、转让、出租和抵押等形式,农民获得土地的部分级差收益,实现集体建设用地的流转。浙江临安“联众模式”就是由农民自主,运用市场机制,推进宅基地商品化与土地资本化,具有明显的“自下而上”性。从思路谋划到政策制定,从手续审批到组织发动,从土地流转到收益分配,农民都发挥了主导作用。其优点是主要由村社与企业合作开展,农民土地利益得到保障,农民分享了城市化、工业化发展的土地增值的收益;而且农村居住环境明显改善,企业用地成本降低,资金容易得到平衡。但它与国家现行法律和政策相冲突,扰乱了正常的土地市场秩序,造成产权混乱,税费流失,增加了国家土地规划、计划指标管理的难度。

表1 基于驱动力的集体建设用地流转模式比较

项目	外驱式	内驱式
主导力量	政府主导	农民自主
核心机制	行政手段	市场机制
入市类型	间接入市或直接入市	直接入市
产权属性	转权让利或保权让利	保权让利
优势	政府统一规划,配套设施完善,城镇化建设明显推进,村民生活环境显著改善,有利于政府对土地一级市场的垄断和宏观调控。	主要由村社与企业合作开展,农民分享了城市化、工业化发展的土地增值收益,土地市场化程度高,居住环境明显改善,企业用地成本降低,资金容易平衡。
劣势	土地权利市场化程度低,并未保障农民和村集体体的财产权和发展权,村民生活习惯变化大,适应期较长,资金投入大,不容易平衡。	与现行法律和政策相冲突,扰乱正常的土地市场秩序,造成产权混乱,税费流失,增加国家土地规划、计划指标管理的难度。
典型案例	天津的“宅基地换房”、四川成都的“拆院并院”、浙江嘉兴的“两分两换”以及安徽芜湖的“使用权流转”	北京郑各庄村的“土地资本化”、广东南海的“土地股份制”、浙江临安的“联众模式”以及江苏昆山车塘村的“农村专业股份合作制”

五、集体建设用地流转驱动模式的创新方向

近年来我国各地出现的集体建设用地入市行为,无论是政府主导的外驱式流转,还是农民自主的内驱式流转,实质上都是对现有征地制度的突破。通过总结浙江嘉兴、临安等地的集体建设用地流转实践,笔者发现两种集体建设用地流转模式在主导力量、核心机制、入市类型以及产权属性等方面有所区别。从新制度经济学角度来看,两类制度变迁具备的优势和面临的问题也有所不同,但它们之间是一种互补关系而不是一种替代关系(卢现祥,2011)。因此,我国集体建设用地流转应当坚持政府主导、农民主体的原则,依靠市场调节和政府调控的协同作用,走诱致性与强制性相结合的制度变迁路径。基于以上分析,未来政府的政策取向和制度创新方向应包括以下五个方面:

第一,及时修订《土地管理法》等法律法规,尽快建立集体建设用地合法入市制度,从法律层面明确集体建设用地流转的合法性,赋予集体建设用地与国有土地同等的占有、使用、收益和处置权,真正实现国有土地和集体土地“同地同权”。

第二,合理分配集体建设用地开发和流转的收益,探索建立土地非农升值收益城乡共享机制。对于在土地整理中节余的建设用地,要最大限度地留给农村使用与开发,由村集体开发经营或以土地入股等方式,让农村长期分享宅基地整理带来的土地增值收益。

第三,扩大集体建设用地流转入市制度改革试点,积极培育集体建设用地流转市场。对于符合流转条件的农村集体建设用地,经政府审批可以转用后,可比照城镇国有划拨土地进行市场准入管理,不再经政府征收转为国有。集体建设用地流转可以采取类似于国有土地出让的招拍挂方式,允许农村集体经济组织充当招标主体(中国社会科学院农村发展研究所课题组,2011)。

第四,将新增建设用地优先发展以农副产品加工为重点的农村工业和以农民生产生活服务为重点的农村服务业,吸纳从规模农业生产中转移出来的富余劳动力。同时加强劳动年龄段农民的免费技能培训和创业培训,落实免费公共就业服务,切实解决农村劳动力的就业保障问题。

第五,探索“政府主导+社区自治”相结合的新社区管理、服务、自治模式。通过创新组织设置、搭建服务平台、整合社区资源,形成规范高效协调的管理体制和运行机制。同时重塑农民集中居住区的乡村文化和农民生活方式,努力增进农村居民生活幸福感。

参考文献:

- 北京大学国家发展研究院综合课题组. 2010. 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(2):54.
- 蔡玉胜,等. 2010. 城乡一体化进程中土地利用存在的问题与对策——以“宅基地换房”模式为例[J]. 经济纵横(1):79.
- 陈会广,等. 2009. 农村集体建设用地流转模式的多样化创新:基于政府与市场关系的视角[J]. 经济体制改革(1):91.
- 高圣平,等. 2007. 集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J]. 管理世界(3):62.
- 蒋省三,等. 2003. 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界(11):87.
- 刘明皓,等. 2002. 集体非农建设用地流转模式的比较与对策[J]. 贵州师范大学学报(自然科学版)(3):38.
- 刘守英. 2008. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郊各庄村调查[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版)(6):123-132.
- 林毅夫. 1991. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]//科斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 上海:上海三联书店:371.
- 卢现祥. 2011. 新制度经济学[M]. 武汉:武汉大学出版社:201.
- 马三喜. 2007. 创新农村集体非农建设用地流转模式[J]. 合作经济与科技(1):56.
- 祁黄雄,等. 2010. 农村宅基地开发利用的案例研究——浙江联众公司“城仙居”模式利弊分析[J]. 中国土地科学(5):41.
- 张娟锋,等. 2010. 集体建设用地使用权市场合法化:中国土地制度创新的战略选择[J]. 软科学(5):5.
- 中国社会科学院农村发展研究所课题组. 2011. “十二五”时期中国农村发展若干战略问题分析与思考[J]. 中国农村经济(1):13-14.

(责任编辑:夏冬)