

我国城乡统一建设用地市场构建及配套政策研究

张合林^{a,b}, 贾晶晶^a

(郑州大学 a. 商学院; b. 城乡一体化发展研究中心, 郑州 450001)

摘要: 我国国有城市建设用地市场正在不断发展与完善,但农村集体建设用地使用制度改革滞后,我国城乡建设用地市场是割裂的,由此造成土地资源配的低效和农民集体土地财产权益受损。在透视分析我国建设用地市场问题及原因的基础上,运用现代土地产权理论和新制度经济学制度变迁分析工具,研究了建设用地市场的演化动力及其发展路径,构建出我国城乡统一建设用地市场制度框架,并提出配套的政策措施保障,以促进建设用地资源的有效配置和社会福利的最大化。

关键词: 建设用地;城乡统一土地市场;集体建设用地入市
中图分类号: F301.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1003-2363(2013)05-0119-04

1 问题的提出与研究思路

1.1 问题的提出及研究意义

我国国有土地市场制度日趋完善,农用地使用制度也在不断进行变革,然而农村集体所有的建设用地使用制度这块却一直没有较大进展^[1]。伴随着城镇化、工业化进程的加速推进,集体建设用地自发进入土地市场隐形流转已成为当前社会的一种普遍现象,并由此引发一系列不良经济和社会问题。在当前社会,集体非农建设用地自发入市的例子屡见不鲜。深究其原因,均是源于土地非农化所产生高额增值收益的刺激驱动。再加之我国现行的法律法规在农村集体建设用地这块又保留了一定的空间,因而,全国大量的农村集体建设用地隐形市场涌现于市^[1],从一定意义上而言,这一块可称之为体制外土地市场,它与城市建设用地市场割裂开来^[2]。我国土地所有制历来就是二元化,这是因为我国建设用地一直被硬性划分为国有和农村集体所有两类。此两类制度为割裂的城乡建设用地管理体制奠定了基础,导致我国建设用地市场呈现割裂的局面^[3]。

目前,在中国广东、浙江、安徽、河南、成都和重庆等地的农村建设用地流转试点或实验进行得如火如荼。比如,早在2005年发布的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法(草案)》,其参照国有土地的相关办法,用立法的形式将农村集体土地按照“同地、同价、同权”这一原则纳入统一的建设用地市场^[1,4],开创了农村集体建设用地使用权直接进入市场流转的先河。成渝统筹

城乡综合配套改革试验区又在自身基础上大力发展集体建设用地流转试点工作,试办土地交易所,为统一建设用地市场构建的研究积累了经验。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),首次提出要“建立城乡统一的建设用地市场”,同时指出“抓紧完善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”^[5]。这一文件精神为我国城乡建设用地市场由割裂走向统一以及最终实现“集体土地与国有土地同地、同价、同权”提供了政策空间,也为推进相关领域的改革指明了方向。在这种实践和政策背景下,亟待对我国城乡统一建设用地市场构建问题进行更进一步的理论探究,从而更好地为我国城乡统一建设用地市场的构建提供理论支撑^[6]。所以,本研究具有重要理论与现实意义:构建城乡统一的建设用地市场,首先是发挥市场配置基础性作用的必然选择;其次是规范和完善土地市场体系的需要;再次是打破城乡二元结构、缩小城乡经济差距和实现城乡一体化和谐发展的迫切要求。

1.2 研究对象界定及研究思路

根据我国《土地管理法》中的相关规定,我国建设用地分为城市国有建设用地和农村集体所有建设用地两块。按农村建设用地的用途和性质,农村建设用地又有公益性和经营性的区分,农村公益性建设用地是指农村的公共设施和公益设施,如公路、桥梁、电力设施、敬老院等。农村经营性建设用地是指用于农副产品加工、工商业生产和经营的乡村工业用地。我国建设用地市场当前局面是城市国有土地垄断流转,而集体非农建设用地只能进入隐形市场流转,城市国有土地市场和集体非农建设用地隐形市场是分割的,这是由于我国法律对这两种性质的土地流转制度安排不同而引起的^[7]。鉴于目前我国国有建设用地市场相对比较完善和基于《决定》中首次提出要建立城乡统一的建设用地市场政

收稿日期: 2013-03-08; 修回日期: 2013-06-18
基金项目: 国家社会科学基金项目(10BJY072); 教育部人文社科研究规划基金项目(08JA790122)
作者简介: 张合林(1960-),男,河南漯河市人,教授,博士,主要从事区域科学发展、城乡一体化、城市化与土地资源开发和保护研究, (E-mail) helinzhang@zzu.edu.cn。

策基础,本研究重点着眼于农村集体经营性建设用地使用权市场,通过研究能够找到合适的改革路径,从而最终将其纳入到城乡统一的建设用地市场之中。

目前,对城乡一体化建设用地市场的构建有两种理论思路:一种是“转权”思路,即集体土地所有权转为国有土地所有权后集体建设用地方可入市,从而将农村建设用地市场统一到国有土地这一个市场上来;另一种思路是“不转权”思路,即在集体土地所有权上设立使用权,允许其入市后继续保留前者性质,从而建立起在使用权上集体土地和国有土地相统一的土地市场^[3,8]。本研究认为后者即“不转权”的理论思路比较切合中国的实际、改革的方向和发展的要求。在此“两种平等产权,一个统一市场”框架下,本研究致力探究构建我国城乡统一建设用地市场,在分析该市场问题及原因的基础上,运用现代土地产权理论和新制度经济学制度变迁分析工具,研究建设用地市场的演化动力及其发展路径,构建出我国城乡统一建设用地市场制度框架,并给出配套的政策措施保障。

2 我国建设用地市场的问题及原因

2.1 存在的问题

我国建设用地市场主要由国有和农村集体所有这两大块组成。国有建设用地运行比较规范,而农村集体所有这块只隐性存在。由于我国二元结构国情的特殊性,长期以来建设用地使用制度一直是“城乡有别”,这一制度对我国集体建设用地限制很多,使其流转面临许多障碍,再加上现行法规缺乏对集体建设用地的保护,甚至有些法律还限制集体建设用地的流转,这就造成我国农村集体建设用地“自发无序”、“隐性”流转,并引发一系列问题:比如“寻租”行为大大侵害了农民的权益,流转产生的纠纷甚至引起社会不稳定等^[1]。

我国土地制度中关于土地征收的规定,实践中使国有建设用地产权凌驾于集体建设用地产权之上^[9],造成两种土地产权的不平等。集体建设用地不能“合理合法”地进入土地市场,使其基本被排斥在合法的土地市场之外,城乡建设用地市场之间缺乏有机联系^[3],是一个城乡割裂的建设用地市场。割裂的城乡建设用地市场所引发的市场失灵主要表现在:国家垄断土地一级市场造成社会福利净损失;集体土地所有者缺位导致寻租行为呈发生常态;信息不对称现象也由于缺乏统一的建设用地市场而处处呈现等等^[10]。与此同时,城镇国有土地升值日益显化,而农民却长期无法分享这一显化所带来的积极成果,割裂的市场不仅压低了农民的福利水平,而且还严重影响了城市郊区土地的产出率,较低的农村供给给我国新农村建设及城乡统筹方面都设置了重重障碍^[1]。由上述分析不难看出,我国当前割裂的建设用地市场是低效的。

2.2 问题原因分析

割裂的建设用地市场效率低下的主要原因:一是缺乏市场价格形成机制。据经济学理论可知价格由市场供需情况所决定,作为运行比较成熟的国有建设用地市场也不例外,建设用地的供需调节决定其市场价格;然而,由于相应法律法规的缺乏,我国农村集体建设用地这块未能形成合法且显性的市场,那么农村集体建设用地的市场价格也就必然不能被真实地反映到市场中,随之而来的土地价值也就更无从合理体现^[1]。二是产权模糊造成的交易成本高昂。据科斯的交易成本理论,如果交易费用能够达到零,那么市场机制将会抛开产权界定的束缚而自动最优化配置资源;如果交易费用是正值,那么由于产权的界定会直接影响到市场配置资源的效率,因而产权的界定就特别重要,在这种情况下,产权制度的明晰化将有助于资源配置效率的提高^[11]。而我国农村集体建设用地产权界定的模糊和不完整,造成了其交易成本的增多,割裂的建设用地市场配置资源效率自然就比较低下。然而,当统一的建设用地市场形成后,随着集体建设用地产权明晰化、市场交易成本的降低,建设用地市场的运行也将规范化。那么优化后的产权结构将促使建设用地市场配置效率的提高,这在另一方面也为社会公众带来福利^[1,12]。因此,建设用地市场由割裂走向城乡统一是我国城乡建设用地市场发展的必然趋势。

3 土地市场制度框架及其配套政策

3.1 我国建设用地市场演化的动力及其路径

3.1.1 建设用地市场演化的动力。政府、农民集体及非农企业这三块构成了城乡建设用地市场的主要参与者。通过对城乡建设用地市场的深入研究发现,促成集体非农建设用地流转的根本是源于非农企业的用地需求,虽然如此,但它却不是决定流转制度的主要力量。真正的决定力量是政府和农民集体之间的博弈。关于此博弈结果可以通过比较政府和农民集体二者的成本与收益而清楚地看出。集体建设用地入市后政府与农民集体之间的成本与收益情况如下:政府的直接成本是集建设用地入市后农村集体土地管理者的培训、监督费用;加强土地管理费用(耕地保护、用途管制及防止农地过量非农化等)。间接成本是土地入市后征地减少带来的损失;在竞争市场中地价下降带来的损失;土地征用减少,城市土地集约利用带来成本的增加;土地部门规划管理费用的增加;农产品价格升高,阻碍工业化进程的推进等。其收益是统一市场后农村工业化和城市化加快带来的收益及带来的相应税收等收入;政府宏观调控能力得以加强;集体土地流转中应得利益和税费增加;农民上访等减少带来维护费用的减少;农民加大建设用地的基础设施投资而节约的成本;耕地得到保护带

来的收益;农民利益得到保护利于社会稳定等。农民集体的直接成本是建设用地市场统一后原隐形市场出让土地收益中要交给政府的税费及土地审批增加的费用等。间接成本是集体土地被政府占用,耕地减少造成生活保障间接成本的增加等。其收益是土地入市后建设用地出让的收益增加;出让闲置建设用地带来收益的增加;农用地转变用途后的收益增多;城市化和工业化水平的提高给农民带来的其他收益等^[1]。通过分析不难发现,不同的利益群体拥护各自的利益,政府和农民集体在各自利益驱动下共同推动建设用地市场趋于统一。这是因为城乡建设用地市场统一后政府和农民集体都得到了更多、更加稳定的合法收益。

3.1.2 建设用地市场演化的路径。城乡建设用地市场由割裂向统一演化的基本路径为:首先,打破政府对土地一级市场的垄断,将农村集体建设用地使用权直接合法入市流转作为突破点^[13-15]。其次,在城乡土地使用权能一致基础之上构建统一建设用地市场制度。城乡建设用地市场走向统一的演化关键就是打破政府垄断,而打破政府垄断的实质就是改革现有制度“征地作为土地农转非唯一合法途径”这样一种安排。具体操作手段是:一方面,在征地这块,按照相关文件精神真正把“征地行为严格限定在‘公共利益’用地的范围内”,并谨慎行使征地权这一土地市场宏观调控手段;另一方面,在大量的非公共利益用地这块,坚持在盘活存量建设用地的基础上,通过采用集体建设用地使用权直接入市等市场机制来完善。这样城乡建设用地市场就会由割裂走向统一,城乡统一的建设用地市场才能得以初步建立^[13-15]。

3.2 我国城乡统一建设用地市场制度框架设计

构建城乡统一建设用地市场的关键在于将集体建设用地使用权配置市场化,即通过集体建设用地使用权出让、流转、入股、联营、租赁、抵押等方式进行市场化配置。具体讲:首先,构建统一的信息服务平台、市场服务体系(如:价格评估机构及土地市场咨询机构等);其次,在上述体系建立并成熟运转的基础上,让农村集体建设用地类比城市建设用地,通过统一的土地市场机制与用地单位之间进行交易和开发^[1],实现建设用地资源的有效配置。在这一过程的实现中,还应加强一些保障措施。比如:国家应采取税收、管理、规划及法律等措施对其进行调控,以保障该体系健康、有序、合理并合法地运行。我国城乡统一建设用地市场制度框架如图1所示。

3.3 城乡统一建设用地市场制度的配套政策措施

为保障城乡统一建设用地市场合理合法有效运行,需要在配套政策措施方面进行一些深入改革:如深化土地产权、市场制度改革并配套进行税收、法律体系建设和搞好土地市场宏观调控^[6]。

3.3.1 土地产权制度的改革。土地市场配置实质上是土地权利的市场配置。因此,在构建城乡统一土地市场

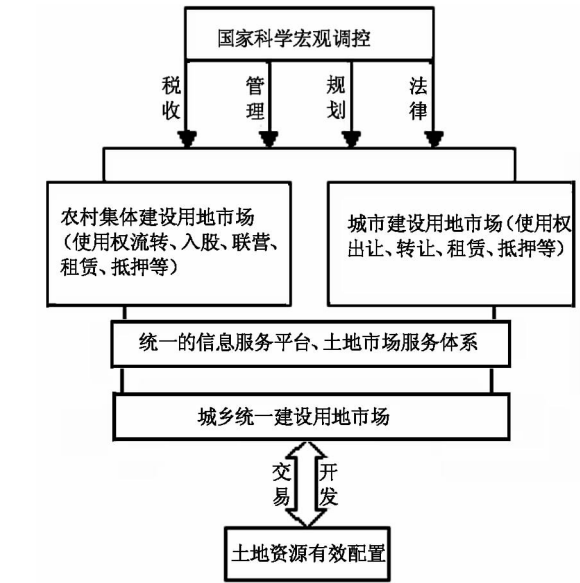


图1 我国城乡统一建设用地市场制度框架
Fig.1 China's unified urban and rural construction land market institutional framework

中土地产权制度起着举足轻重的作用。完善的土地产权制度在于土地产权的完整性及平等性,而目前我国农村集体建设用地的产权是不完整的,与城市国有建设用地相比也是不平等的,后者“凌驾于”前者之上。所以,要进行农地产权制度改革关键在于以下两点内容:一是完整的农村集体建设用地产权体系的构建。按照现代土地市场和产权理论,根据《中华人民共和国物权法》关于国家、集体、私人的物权受法律平等保护的精神,农民集体应该拥有完整的农村集体建设用地财产权力(包括所有权、使用权、发展权、收益权以及转让权、抵押权、租赁权等处置权),该土地产权及其主体应该与城市国有土地产权及其主体享有同样的法律地位,将独立性、排他性和确定性赋予农民集体的建设用地财产权,使其受到保护而不受侵害^[6]。二是土地产权的平等合理流动。布坎南和图洛克的契约论说^[16],评价效率的唯一标准是同意的一致性。以此为基准,那么,在我国垄断国有建设用地一级市场的背景下,让集体建设用地使用权在平等主体之间正常交易就会带来效率的提高。因此,这就要求必须改变目前我国土地国有化中土地所有权单向流动现状,构建国有与集体所有、城市与农村土地之间多向的平等流动关系,并进而在此基础上构建规范、完整、涵盖土地所有权和使用权等权能的城乡统一建设用地市场^[6]。推动农村集体建设用地产权的平等合理流动,实现农民集体的土地财产权益和整个社会土地产出效率的提高。

3.3.2 土地市场制度的法律安排。城乡统一建设用地市场的构建需要相关法律法规的支持,建立健全相关法律法规将会对城乡统一建设用地市场进行很好地规范。为此,由于城乡建设用地土地权能要求一致,所以就必

须重新修订和安排我国现行的法律和制度等内容^[9]。一是根据《决定》的指导精神,抓紧修改现行法律法规对“建设用地使用权”的规定,建议将集体建设用地使用权从其所有权中分离出来。其具体措施为:保证集体建设用地所有权稳定且其经济利益能够充分得到实现,允许建立集体建设用地“有偿、有限期、可流转”的使用权制度,将其所有权与使用权分离开来,并修改相关的法律法规。二是在相关法律法规的颁布实施上,应对不改变所有权前提下的农村集体建设用地直接入市流转予以合法化认可。三是对符合相关规划及批准使用的建设用地,可鼓励农民以土地入股等方式来参与建设开发,并在法律层面上对其进行批准认可^[15]。四是大力培育发展和规范农村集体建设用地转用市场及中介组织,做好城乡建设用地市场的衔接,为形成统一、开放、高效的建设用地市场体系搞好服务,充分发挥市场对土地资源的配置作用^[6]。

3.3.3 税收制度的调节体系。为规范土地交易秩序,合理调节其增值收益,在城乡统一建设用地市场构建之后,应该发挥土地税收的杠杆作用,采用税收手段来调节国家、集体与农民三者之间的利益分配,从而更进一步实现帕累托改进和社会公平。目前我国的土地税收税种虽然有营业税及城市维护建设税等 12 种之多^[5],但还不完善,主要是有针对性的税种缺位,不适应城乡统一建设用地市场健康发展需要。为此,需要尽快研究建立健全科学合理的土地税收征管体系。一是建立合理的土地税收种类。借鉴国际经验、结合中国实际及适应市场经济发展需要,城乡统一建设用地市场的土地税收体系可以考虑包括土地取得税、土地保有税和土地转让税 3 种类型。二是在土地保有税项下研究创立土地财产税^[17]。探索设立以市场价值为基础的土地财产税体系,将集体建设用地使用权出让、租赁的收益明确化给拥有集体土地使用权的农民集体所有^[6],使农民集体在城乡统一建设用地市场的平等交易中获得合理的土地增值收益,至于其收益的使用方向、用途及在农民集体内部的分配由相应的税法细则调节。三是在土地转让税项下研究设立土地增值税。农民集体取得集体建设用地使用权出让、租赁收益后,还须缴纳一定的增值税,这是源于农民集体建设用地交易中发生的增值是社会经济发展的共同结果。这样一来,政府通过税收的形式从土地级差收益的上涨中获得长期而有保障的税收来源^[18],这有助于转变政府职能,促进地方经济更好地发展和社会公平。四是适时开征土地用途调节税,对各类开发商的土地开发行为进行调节,使其节约、集约开发用地。

3.3.4 土地市场的科学宏观调控。市场规范、有序、健康地运行离不开国家科学的宏观调控,土地市场作为众多市场中的一个也不例外。切实搞好对土地市场的科学宏观调控主要通过以下措施^[6]:一是研究编制科学合

理的全国城乡统一建设用地管理规划。国家相关部门应组织专门团队进行考察、调研,并结合各地实际情况及功能分区规划,最终制定出符合全国城乡统一土地市场发展需要的且与城市、乡村或集镇土地利用规划相协调的全国城乡统一建设用地管理规划。该总体规划致力于统筹协调好各行各业的建设用地供给,并为满足各方需求做好保障。二是集体建设用地规划管理应严格执行。集体建设用地的流转是有条件的,不是想流转就可以流转的,只有合法取得集体土地使用权证、符合土地利用规划的集体建设用地^[15],经县级以上人民政府批准其使用权才可流转交易。对有破坏规划及土地用途管制的违法行为要严格按照法律予以严惩。从严把控农地转建设用地关,执行好集体建设用地管理规划。三是健全城乡地价评估和基准地价制度。一方面,国家相关的专业团队应该深入城乡开展地价评估工作,以减少土地交易的非公开、非契约现状,进而在此基础上修正土地评估价格,最终进行全国地价区划以使全国不同的地价水平得以科学制定;另一方面,由土地市场收益强度编制地域性地价等值线^[19]来确定土地市场开发的地域指向,从而实现城乡地价一体化;在完成以上工作的基础上,构建城乡建设用地不同类型的基准价格制度。四是建立土地价格调控机制。当遇到突发情况,比如土地价格突然暴涨,此时政府应采取措施来进行控制,如增加必要的土地供应及采取价格控制措施等,相比较土地供应,价格控制措施显得更为重要。此处的价格控制措施包括政府直接以较低水平的价位在市场上出让土地,从而用一级市场的地价来引导二级市场的发展;国家对政府高价收购及低价出让行为实施补贴;必要时还可采取限价销售甚至执行地价冻结等^[14]。总之,通过以上诸手段的科学宏观调控从而促进城乡建设用地市场的协调健康运行及土地资源的有效利用。

参考文献:

- [1] 贾晶晶. 中国城乡统一建设用地市场构建研究[D]. 郑州:郑州大学,2012.
- [2] 周京奎,吴晓燕. 城市化进程中如何对接城乡建设用地市场[J]. 中国房地产,2009(8):57-59.
- [3] 吴冠岑,牛星. 构建城乡一体化的建设用地市场探讨[J]. 广东土地科学,2009,8(4):5-8.
- [4] 周其仁. 广东首开先河推动农地入市与土地法冲突成隐患[N]. 第一财经日报,2005-09-28(3).
- [5] 刘祥琪. 我国征地补偿机制及其完善研究[D]. 天津:南开大学,2010.
- [6] 张合林,郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. 中国软科学,2007(2):37-38.
- [7] 马凯. 中国城乡建设用地市场的统一趋势研究[J]. 资源与产业,2006,8(3):122-125.
- [8] 王小映. 集体建设用地市场化改革思路[N]. 中国经济时报,2006-01-06(5).

(下转第 127 页)

Study on the Measurement Methods of Additional Land-transferring Fees that Need to Change the Floor Area Ratio: A Case Study of Ruzhou City, Henan Province

Yang Jianfeng¹, Chen Yanhui², Fan Peng¹, Ma Juncheng¹

(1. *Institute of Geography, Henan Academy of Sciences, Zhengzhou 450052, China;*

2. College of Resources and Environmental Science, Pingdingshan University, Pingdingshan 467000, China)

Abstract: The purpose of this paper is to find out the measurement methods of additional land-transferring fees standard that need to change the floor area ratio. The research uses the hedonic price model for the regressions based on the data of investigation samples to analyze the impacts of floor area ratio on floor prices, and take the average floor price between different floor area ratio intervals as the measurement standard of additional land-transferring fees. The results show that the land resources administrative department can make measurement standard of different precision and land-types by using the measurement methods of additional land-transferring fees standard that need to change the floor area ratio.

Key words: floor area ratio; floor price; hedonic price model; regressions; Ruzhou City

(上接第 122 页)

- [9] 朱林兴.农村集体建设用地流转政策的实质[J].上海市经济管理干部学院学报,2009,7(1):18-23.
- [10] 刘祥琪,陈耀东.构建城乡统筹建设用地市场的思考——基于公平与效率分析[J].理论与现代化,2010(1):39.
- [11] Coase R H. The Problem of Social Cost[J]. Journal of Law and Economics,1960(3):1-44.
- [12] 龙开胜.农村集体建设用地流转:演变、机理与调控[D].南京:南京农业大学,2009.
- [13] 牛海鹏,李明秋,王宝山.农村集体建设用地直接入市模式构建[J].地域研究与开发,2005,24(1):88-90.
- [14] 彭凌.城乡统一的建设用地市场研究[D].重庆:西南
- [15] 茆荣华.我国农村集体土地流转制度研究[D].上海:华东政法大学,2009.
- [16] 詹姆斯·M·布坎南,戈登·塔洛克.同意的计算:立宪民主的逻辑基础(中译本)[M].北京:中国社会科学出版社,2000:28-29.
- [17] 国务院发展研究中心中国土地政策改革课题组.中国土地政策改革:一个整体性行动框架[J].改革,2006(2):5-8.
- [18] 倪维秋,俞滨洋.基于城乡统筹的城乡统一建设用地市场构建[J].商业研究,2010(10):89-90.
- [19] 黄贤金.农地价格论[M].北京:中国农业出版社,1997:43-44.

Study on the Construction of China's United Rural and Urban Construction Land Market and Its Policy

Zhang Helin^{a,b}, Jia Jingjing^a

(*a. Business School; b. Center for Urban-Rural Integration*)

Development Studies, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: At present, China's state-owned land for urban construction market obtains great development and improvement. However, the rural construction land use system reform has been floundered. The urban and rural construction land market is fragmented, thus resulting in the low efficiency in the allocation of land resources; the farmers' collective land property rights are being infringed. In this paper, based on the analysis of the problems and causes of construction land market in China, we use modern land property rights theory, the new institutional economics institutional change analysis tools, through the analysis of power and its path of construction land market evolution, to built a unified urban and rural construction land market institutional framework, and put forward the supporting measures and policy recommendations to promote the efficient allocation of resources in the construction land and the maximization of social welfare.

Key words: construction land; a united rural and urban land market; collective-owned construction land entering into the market