

主 编 黄贤金 严金明

土地经济研究

Journal of Land Economics

还权能于农民 归配置于市场

论土地增值的形成及其分配关系

新型城镇化背景下中国土地整治的转型发展研究

城市土地利用与经济发展和谐度研究——以武汉城市圈为例

农地城市流转中农民的多维福祉影响因素分析——基于能力理论和结构方程模型

基于完全信息动态博弈的征地补偿合理化机制分析

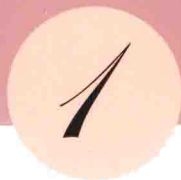
基于SVAR模型的土地供给调控政策与宏观经济的关系研究

土地要素对中国经济增长技术效率的随机边界分析

国家耕地易地补充价值补偿的理论框架与测算

消费风险、信贷约束与中国农村贫困化

1990-2010年间城镇化进程中农民土地权益损失估算



南京大学出版社

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会青年工作委员会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心



土地经济研究

Journal of Land Economics

主 编 黄贤金 严金明

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地经济研究.1 / 黄贤金、严金明主编. — 南京: 南京大学出版社, 2014.5

ISBN 978 - 7 - 305 - 13010 - 6

I. ①土… II. ①黄… III. ①土地经济学—研究
IV. ①F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 062275 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健

书 名 土地经济研究(1)
主 编 黄贤金 严金明
责任编辑 周春芳 李鸿敏 编辑热线 025 - 83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 常州市武进第三印刷有限公司
开 本 700×1000 1/16 印张 10.75 字数 170 千
版 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 13010 - 6
定 价 39.00 元

发行热线 025 - 83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换



主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会青年工作委员会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心

主 编 黄贤金 严金明

编 委

包晓辉	英国剑桥大学博士
白中科	中国地质大学(北京)教授
陈龙乾	中国矿业大学(徐州)教授
陈美球	江西农业大学教授
曹小曙	陕西师范大学教授
董玉祥	中山大学教授
顾海英	上海交通大学教授
贺灿飞	北京大学教授
黄贤金	南京大学教授
黄友琴	美国纽约州立大学副教授
金太军	苏州大学教授
吕 萍	中国人民大学教授
雷国平	东北大学教授
刘耀林	武汉大学教授
刘彦随	北京师范大学教授
罗必良	华南农业大学教授
马 骏	中山大学教授
马鸿运	河南农业大学教授
欧名豪	南京农业大学教授
钱 筑	加拿大滑铁卢大学副教授
施国庆	河海大学教授
谭术魁	华中科技大学教授
吴次芳	浙江大学教授
吴傅龙	英国伦敦政治经济学院
王德起	首都师范大学教授
王洪卫	上海金融学院/上海财经大学教授
严金明	中国人民大学教授
张安录	华中农业大学教授
朱道林	中国农业大学教授

英文编辑

李 祎 南京大学博士

发 刊 词

当今,土地作为一个经济问题,受到了我国政府、社会、学术等方面前所未有的关注。土地资财价值牵涉到政府、企业、农村集体、城乡居民等众多利益相关方;土地经济关系渗透到区域发展、社会民生、生态环境保护等所有领域;土地改革政策影响到财政安全、粮食安全、城镇发展、农民权益等方方面面。

为了给复杂的土地经济研究求解提供更直接的研究平台,《土地经济研究》得以诞生,并将推进以下命题的研究作为它的使命:

推进理论创新。复杂的土地经济问题,为土地经济理论创新提供了得天独厚的“土壤”,因此,为土地经济学理论创新提供平台,是本刊的首要任务。

服务实践问题。关注土地经济关系调整、土地市场机制改进、土地政策等土地经济实践问题,以为经济发展转型、服务民生需求以及新型城镇化、生态文明建设、自然资源用途管制机制等重大战略提供土地经济之策。

引导国际合作。积极构建土地经济研究国际合作的桥梁,引导海外学者共同开展土地经济研究。

促进人才培养。更加重视青年学者土地经济研究成果,设立青年学者研究成果奖,为培养青年土地经济研究人才提供支持。

我们希望,《土地经济研究》能真正成为土地经济学者的研究命运共同体,凝聚土地经济研究智慧,共同推进土地经济学科研究与发展。

黄贤金

2014年1月18日

目 录

还权能于农民 归配置于市场

——论中共十八届三中全会土地制度改革设计

黄贤金 / 1

论土地增值的形成及其分配关系

朱道林 林瑞瑞 / 10

新型城镇化背景下中国土地整治的转型发展研究

严金明 夏方舟 杨丹凤 / 21

城市土地利用与经济发展和谐度研究

——以武汉城市圈为例

谭术魁 朱祥波 张 路 / 33

农地城市流转中农民多维福祉影响因素分析

李惠梅 张安录 / 49

基于完全信息动态博弈的征地补偿合理化机制分析

陈 昊 夏方舟 严金明 / 64

基于 SVAR 模型的土地供给调控政策与宏观经济的关系研究

黄凌翔 范晓莉 卢 静 刘 戈 / 79

土地要素对中国经济增长技术效率的随机边界分析

夏方舟 严金明 徐一丹 / 91

国家耕地易地补充价值补偿的理论框架与测算

方 斌 祁欣欣 王庆日 / 104

信贷扩张缓解了中国农村贫困吗？

——来自湖北、安徽两省贫困农户的经验证据

罗 翔 卢新海 项歌德 / 116

1990 - 2010 年间中国城镇化进程中农民土地权益损失估算

何 为 黄贤金 陈志刚 钟太洋 / 137

CONTENTS

1

On “Giving the Rights back to the Peasant and Using the Market to Allocate” ——the New Round of Land Reform by the Third Plenary Session of 18th Central Committee

Xianjin Huang

10

A Study on the Formation of Land Value Increment and the Relation of Its Allocation

Daolin Zhu, Ruirui Lin

21

Research on the Transformation Development of Land Consolidation under the Background of New-type Urbanization in China

Jinming Yan, Fangzhou Xia, Danfeng Yang

33

Study on Harmony Degrees of Urban Land Use and Economic Development: Evidence of Wuhan Metropolis

Shukui Tan, Xiangbo Zhu, Lu Zhang

49

Research on Landless Farmer's Capability and Multidimensional Well-being

Huimei Li Anlu Zhang

- 64** Analysis of Mechanism for Rationalizing Land Expropriation Compensation Based on Complete Information Dynamic Game Theory

Hao Chen, Fangzhou Xia, Jinming Yan

- 79** Study on the Relationship between Land Supply Regulation Policy and the Macro-economy Based on Structural VAR Model

Lingxiang Huang Xiaoli Fan Jing Lu Ge Liu

- 91** The Stochastic Frontier Analysis on the Technical Efficiency of Land Element to Economic Growth in China

Fangzhou Xia Jinming Yan Yidan Xu

- 104** Theoretical Framework and Estimating the Value Balance Between the Occupation and Reclamation of Cultivated Land Within China

Bin Fang, Xinxin Qi, Qingri Wang

- 116** Can Credit Expansion Alleviate China's Rural Poverty? —— Empirical Evidence From the Poor Farmers of Hubei and Anhui Province

Xiang Luo, Xinhai Lu, Gede Xiang

- 137** Estimating the Loss of Farmers Land Income Owing to Land Expropriation During 1990 to 2010 of Urbanization in China

Wei He, Xianjin Huang, Zhigang Chen, Taiyang Zhong

还权能于农民 归配置于市场

——论中共十八届三中全会土地制度改革设计

黄贤金

(1. 南京大学地理与海洋科学学院, 南京 210023;

2. 南京大学—江苏省国土资源厅国土资源研究中心, 南京 210023)

摘要 文章阐述了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》有关土地制度改革设计的重要内容,认为十八届三中全会所确定的土地制度改革设计实现了土地产权从模糊产权到明晰产权、从歧视产权到平等产权、从物的产权到收益产权的理念转变,从而使得农村土地获得较为完整的产权权能,文章还分析了这一土地制度改革政策设计对农户土地财产权能、政府土地财政、城乡一体化发展以及小产权问题等可能导致的影响。

关键词 十八届三中全会;土地制度改革;土地产权权能;土地市场配置

二十年前,1993年11月14日十四届三中全会作出的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称“决定”),提出“实行土地使用权有偿有限期出让制度,对商业性土地使用权的出让,要改变协议批租方式,实行招标、拍卖。”这一决定积极推进了20年来的中国工业化、城镇化发展;二十年后,2013年11月12日十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”并且还对农村集体建设用地、农村土地承包经营权以及农

收稿日期:2014-01-16

基金项目:国家科技支撑项目(2013BAJ13B02)

作者简介:黄贤金(1968-),男,江苏扬中人,博士,教授,主要从事土地经济与政策等研究。

E-mail:hxj369@nju.edu.cn

民宅基地的用益物权、担保物权进行了设计,较为系统地描绘了新型农村集体土地市场制度,为新一轮的城乡发展,尤其是激活农村土地市场要素,推进农村振兴,实现城乡统筹,增加农民财产性收入等方面提供了制度支撑。这里主要结合对十八届三中全会土地制度改革有关内容的认知,分析其产权创新的特征以及对未来发展的影响。

一、十八届三中全会土地制度改革的重要内容

十八届三中全会《决定》主要从“城乡统一的建设用地市场”、“构建新型农业经营体系”、“赋予农民更多财产权利”、“工业用地和居住用地比价机制”等方面阐述了当前及今后一段时期内涉及土地制度改革的重要问题。具体是:

(一)“城乡统一的建设用地市场”与农村建设用地市场制度

十八届三中全会明确提出“建立城乡统一的建设用地市场”,这一制度建设内容主要是:一是平等产权,即“平等入市同权同价”,这也是十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中“同地同权同价”要求的进一步体现;二是市场出让,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股;三是市场空间,通过缩小征地范围,扩大国有土地有偿使用范围,为农村集体建设用地直接进入市场提供空间;四是权益共享,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。

(二)“构建新型农业经营体系”与维护农民土地承包经营权

从可流转到可流转、可担保的权利赋予;从家庭承包经营基础性地位到以家庭经营基础性地位为根本的农地多元化市场配置方式的实现;农民土地承包经营权权能的拓展对于维护“家庭经营的基础性地位”作用的新型“农业经营体系”具有积极意义。其重要作用在于:一是集体所有,这既是对有关农村土地国有化或私有化观点的回应,更是突出了集体所有制度的继承性和长期性;二是家庭经营,明确了家庭经营的基础性地位;三是赋权还能,提出稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,实现了所有权、承包权、经营权三权分离,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,确定了承包权的永佃权性质,即农民的“二地主”地位,允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营;四是产权流转,鼓励承包经营权在公

开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营;五是激励合作,鼓励农村发展合作经济,扶持发展规模化、专业化、现代化经营,允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社,允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护,允许合作社开展信用合作;并鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业,向农业输入现代生产要素和经营模式。

(三)“赋予农民更多财产权利”与保障农户土地财产的经济权益

农户宅基地和农村土地承包田是农民重要的财产,作为“赋予农民更多财产权利”的重要内容,其主要在于:一是以房保权。提出“保障农户宅基地用益物权”的同时,通过赋予农民住房“改革完善农村宅基地制度”,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道;二是赋权还能。明确提出“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”,从而使得农民对集体资产股份具有完整的权能;三是市场实现。主要是“建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”,从而农户土地权能够通过市场机制得以实现。

(四)“工业用地和居住用地比价机制”与土地资源节约集约利用

针对当前及较长一段时期以来存在的工业用地存量占比大(30%—40%)、增量高(50%)、效率低的问题,提出实施“工业用地和居住用地比价机制”,其积极意义在于:一是自然资源要素的合理定价,以全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益;二是探索应对工业地地价不够合理,造成工业用地的过度扩张问题,形成有效的工业用地管制对策;三是通过比价机制的建立,提高工业用地价格,也促进工业经济发展质量提升,增强对低水平重复建设的应对能力。

此外,在习近平总书记《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中还提出,“山水林田湖是一个生命共同体,人的命脉在田,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律,如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田,很容易顾此失彼,最终造成生态的系统性破坏。”提出了将“护田”放到统一的生态系统中加以统筹。同时,还强调“坚持和完善最严格的耕地保护制度”、“稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围,调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途”、“有

序实现耕地、河湖休养生息”,尤其是有序实现耕地休养生息,使得对于耕地休耕制度的探索不再成为“纸上空谈”。当然,无论是从生态系统视角加强对耕地的保护,还是有序实现耕地休养生息,都要以农户土地承包权权能维护为基础。

二、十八届三中全会土地制度改革的产权创新

通过对《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的进一步阐述,可以看出,2013年十八届三中全会有关土地制度改革的相关内容,体现了从模糊产权到明晰产权、从歧视产权到平等产权、从物的产权到收益产权三个方面的产权创新。

(一) 从模糊产权到明晰产权

长期以来我国土地产权主体不够清晰,以致土地收益关系不够明确,没有形成成本与收益聚焦的土地产权安排。具体表现:一是国有土地理应归属全体劳动人民共同所有,实质为地方政府所占用,这也为诸侯经济发展提供了推动力,从而引致了经济发展中的低水平重复建设问题。二是集体土地所有权、使用权归属的模糊性,集体土地秉承了人民公社制度确定的“三级所有,队为基础”的所有权制度,但由于农村改革弱化了村民小组作为集体经济组织的职能,从而也导致村民小组作为农村集体土地最主要所有者的地位受到影响。加之村集体的代理人对于地方政府的依附性,使得一些地区农村集体所有事实上业已成为地方政府所有。

这次改革虽然没有对国有土地所有制有所触及,但却使得模糊的农村集体土地产权,尤其是农村土地使用权更加清晰,主要是:明确了农村土地使用权(主要是建设用地、承包地、宅基地)的产权内涵—占有、使用、担保、收益、流转等,从而形成了权能完整的农村集体土地使用权;明确了农民对于集体资产的成员权利性质,更加突出了农民对于集体所有资产的占有权及利益分享;明确了“国家、集体、个人利益协调,合理提高个人收益。”从而为保障农民集体资产尤其是集体土地资产权益提供了政策依据。

(二) 从歧视产权到平等产权

计划经济时期我国奉行“一大二公”,随着市场经济体制改革的深化,虽然这一制度在企业层面得到了根本性改革,民营企业与国有企业享有同等的经济地

位,但国有土地、集体土地的产权歧视问题却没有得到根本性改变,主要表现是:(1) 国有、集体土地所有权权益不平等,商业、房地产、工业、经营性或准经营性基础设施用地主要通过征用方式取得,集体土地丧失了获取高收益的机会;(2) 国有、集体土地使用权权益不平等,如国有土地拥有担保物权,但集体土地却没有^①;(3) 国有土地使用权与农村集体土地使用权性质差异,国有土地使用权具有物权性质,而虽然《物权法》中明确了农村相关土地产权的物权性质,但实际上农村土地使用权仍被视为债权,如农村土地与政府之间的纠纷,法院一般不予受理,主要理由是集体才是土地所有者,从而也使得农民与政府的土地纠纷更多地只能通过上访等路径诉求相应利益。

但《决定》明确提出“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”,从而进一步重申了十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》“在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”的政策要求;为了保障农村集体经营性建设用地的入市空间,还提出“扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨”、“缩小征地范围,规范征地程序”等举措。从而在推进集体土地与国有土地的平等产权上具有积极的推进作用。

(三) 从物的产权到收益产权

农村土地使用权一直具有物的性质,但收益权受到诸多限制,虽然随着农村改革深化不断改革,但依然可以看出其在不同时期的物的产权特征,如农村家庭联产承包制度改革的一段时期,农民对土地有承包权,但不能流转;自 20 世纪 80 年代末、90 年代,农村土地承包权可以流转,但不能担保;农民有宅基地使用权,但宅基地不能流转、担保;农村可拥有建设用地,但仅限于集体内部,符合城镇规划,也不能直接用于房地产开发、工业建设等。

土地财产是农民居民财产性收入的重要源泉。《决定》明确提出“赋予农民更多财产权利”,并通过宅基地抵押等“探索农民增加财产性收入渠道”,从而为实现农村土地产权从物的产权到收益产权的转变提供了实现机制;农村土地(建设用地、承包地、宅基地)流转为财产性收入提供了基础;而且农村土地担保,不

^① 有的实行集体建设用地流转的地方,集体建设用地抵押需要得到镇政府的批准,因为镇政府认为集体土地属于镇所有,若导致债务纠纷,将使得镇政府失去对于集体土地的控制权。

仅为探索农民增加财产性收入提供了可能,而且也创新农村金融,增加农民投资与发展机会提供了可能。

三、十八届三中全会土地制度改革的影响及分析

土地是社会财富的重要组成部分,尤其是农民财产的最主要构成;土地也是经济社会发展的重要物质基础。《决定》所确定的土地制度改革设计,不仅有利于激发其作为农民财产的重要功能,更重要的是,土地作为重要的市场要素,也有利于推进城市要素向农村空间的集聚,从而积极推进城乡一体化发展。因此,其主要影响在于:

(一) 农村土地还权赋能与农民土地财产功能

自1993年以来,随着城镇国有土地市场制度不断改革,不仅为工业化、城镇化发展提供了积极的用地保障,更重要的是也为地方政府、城镇企业、城镇居民等增加了土地资产价值。但农民由于缺乏对于农村土地的完整产权,其保有土地的数量不但不断减少,保有土地的权能更主要地体现在利用。《决定》赋予了农村土地承包权、宅基地、建设用地等更为完整的土地产权,尤其是赋予了农村土地流转、抵押等权能,使得农村土地从以利用价值为主转变为包括利用价值、流转价值、抵押价值等于一体的土地价值体系,使得农村集体土地真正成为了农民所拥有的财产,从而大大地提升了农民土地财产功能,为增加农民财产性收入奠定了土地制度基础。但是,农民土地财产功能的实现机制,仍需要有相应的农村土地市场交易制度、土地金融制度等提供支撑,因此,农民土地财产功能的实现还有一个制度配套的过程,同时,一旦土地抵押资金无法偿还,如何为农户提供基本的生存保障机制,十分值得关注。

(二) 农村建设用地市场与城乡一体化发展

长期以来尤其是20世纪90年代政府通过对农村集体所有土地超越“公共利益目的”的征用,有效保证了低成本地推进工业化、城镇化发展以及重要基础设施的建设。但在城镇建设与发展的同时,农村不仅丧失了土地要素,越来越多的农村人力、资金等要素也融入了城镇化的大潮,更多地集聚到不断扩张的城镇空间。但这些增量城镇用地的原有拥有者却很少因为土地而获得持续增值的机会,城镇的繁荣与乡村的衰退对照日益鲜明,城乡发展差距不断加大。农村建设

用地平等入市为农村集体尤其是农民分享工业化、城镇化发展所带来的用地增值提供了制度保障。但这一制度若得以实施,不仅需要地方政府以牺牲一定土地财政为基础的真正支持,还需要地方政府智慧地处理原有被征地农民的土地权益,通过对原有被征地农民的土地权益补偿,从而使得原先间接入市与今后直接入市的农村集体建设用地实现利益的时空平衡。

(三) 城乡统一的建设用地市场与土地财政功能转型

城乡统一的建设用地市场制度建设,将使得现行为土地财政提供制度支撑、严重突破公共利益底线的统一征地制度面临调整:一是增量的城镇、工业区、经营性基础设施用地在符合土地用途管制的条件下,通过农村建设用地进入市场方式取得,从而使得增量出让的土地出让金更多地为农村集体、农户所分享;二是农村土地承包权、宅基地以及其他建设用地的市场配置以及抵押担保,也在很大程度上分享了原有过度集中于城镇、工业开发区的资金、技术、人力等资源,从而城镇化、工业化发展模式的转变,也使得现有城镇国有土地出让、投资的利益空间受到挤压,并对城镇、开发区的土地出让以及经济可持续发展产生影响;三是工业用地与居住用地的比价机制,若能切断工业用地出让过程中的利益输送机制(如土地出让金返还、过度的税收减免等),则不仅进一步缩小了城镇国有土地或开发区用地的出让空间,而且也使得政府在GDP和土地出让金之间的决策博弈更加复杂。可见,十八大三中全会《决定》的土地制度改革设计,尤其是城乡统一的建设用地市场制度的深入实施,将使得政府土地财政转型得以加快,即政府将尽快进入“后土地经济”时代,因此,这也倒逼了政府财政发展方式的转型,从而推进我国经济社会发展方式的转型。

(四) 农村建设用地及宅基地市场与小产权房问题

在当前农村小产权房问题饱受争议,也被国土资源部定性为违法用地,但与中央政府政策形成鲜明对照的是,小产权房之所以能较为广泛的存在,与基层政府、农村集体等的利益需求密切相关,若没有地方政府的支持,小产权房没有电、水、气、路等综合配套,即便建设起来,也不具有使用功能。而农村建设用地及宅基地市场制度的建立,则为符合土地用途管制制度的小产权房打开了“天窗”,使得符合土地用途管制要求的小产权房具有合法性。为此,这在一定程度上可能会改变原有小产权房的处置方式,如当前符合土地用途管制规划的小产权房是否直接赋予其合法地位。但两种产权的存在,也对基于两种土地平等产权的房地

产市场的协调带来新的问题。此外,由于集体建设用地收益分配上更加突出集体、农户主导,因此,集体建设用地的基础设施建设、小产权房教育配套等投入来源也将更多地依赖于集体建设用地的土地出让金或其他经营性收入。

当然,土地改革对经济社会发展以及生态文明建设的影响,远不止局限于上述方面,为此,更需要加强对土地改革的跟踪分析与研究,以为完善改革的实施路径提供理论、方法及案例支撑。