

华南农业大学国家重点学科“农业经济管理”系列丛书

经济组织与制度经济学系列 罗必良 / 主编

NONGCUN JITI JIANSHE
YONGDI LIUZHUAN

Zhidu Bianqian Yu Jixiao Pingjia

农村集体建设用地流转

——制度变迁与绩效评价

江华 杨秀琴 ■ 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

华南农业大学国家重点学科“农业经济管理”系列丛书
经济组织与制度经济学系列 罗必良主编

农村集体建设用地流转

——制度变迁与绩效评价

江 华 杨秀琴 著

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体建设用地流转——制度变迁与绩效评价/江华, 杨秀琴著

北京: 中国经济出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0728 - 5

I. ①农… II. ①江… ②杨… III. ①农业用地—土地流转—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 079714 号

责任编辑 张淑玲
责任审读 霍宏涛
责任印制 张江虹
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市人民文学印刷厂
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 13.5
字 数 200 千字
版 次 2011 年 7 月第 1 版
印 次 2011 年 7 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0728 - 5/F · 8848
定 价 35.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

摘 要

随着我国城市化和工业化的发展，集体建设用地流转已成蔚然之势。与发展迅速的流转实践相比，集体建设用地流转的理论和制度建设发展则较为缓慢。目前对集体建设用地流转中出现的很多问题，理论界都没能及时给出满意的解释，更没能提出前瞻性的建议，而滞后于实践的流转制度也没能及时对实践发挥指导和规范作用。正是基于流转广泛发生、国家法律和理论建设滞后、流转出现诸多问题这一背景，本书对集体建设用地流转问题进行较全面的研究。

从结构体系上，本书的研究试图从理论上回答农村集体建设用地流转的背景、成因、运行机制等形成机理；从实证角度对农村集体建设用地流转的绩效进行评价，进而从中发现主要流转形式及其一般发展规律。本书通过对农村集体建设用地流转中的寻租行为和相关利益主体的博弈关系进行分析，为进一步规范流转行为及新的流转制度安排提供科学依据。本书还尝试对农村集体建设用地流转的管理制度与引导政策体系进行设计，为推动农村集体建设用地流转制度改革及创新提供参考。

从研究方法上，本书将理论论证与经验研究相结合，采用定性、定量等多种方法展开研究。本书采用系统分析法，将农村集体建设用地流转纳入整个土地制度乃至农村发展、国民经济发展的全局去考查，从中找出农村集体建设用地流转与整个土地制度、“三农”问题及城乡统筹发展的内在联系。本书除应用案例分析、比较分析等分析方法进行定性分析外，还运用博弈论、因子分析、回归分析等经济计量分析方法，建立数学模型，对农村集体建设用地流转的相关问题进行定量分析。本书的研究在奠定理论基础的同时，采取类型抽样调查、重点调查和典型调查相结合的方式，

到广东省各地多个农村集体进行深入考察，并以问卷调查方式获取第一手资料，以加深对研究区域内集体建设用地流转规律的认识。本研究以尊重客观事实为原则，在进行实证分析的同时运用抽象思维，在深入实践和大量阅读资料的基础上，对农村集体建设用地流转的事实给出合理、客观的价值判断，提出解决问题的正确途径和具体对策。

通过本书的研究可大体上得到如下几方面的结论：（1）目前农村集体建设用地流转正从自发逐步转向规范、从被法律禁止转向被法律认可，并呈现出流转形式与主体多样化、流转规模不断扩大等特征。但在现阶段，农村集体建设用地流转仍存在着管理混乱、交易不安全、市场体系不健全、寻租行为普遍等问题。（2）在现行的制度框架下，无论政府禁止流转还是允许流转，转出集体建设用地是村集体与政府间博弈的最优策略；由于政府允许流转比禁止流转更有利于其预期收益增加，允许流转是政府最终理性的占优策略选择，最终各方将形成混合战略纳什均衡。（3）在现行的土地制度下，农村集体建设用地产权不清和落后的管理制度对流转有根本性约束，再加上流转的市场化程度不高、法律政策滞后、监督机制缺乏、寻租的低成本低风险以及人们对租金的追逐等原因，使得流转过程中出现了大量集体建设用地转出方代表人与转入方之间的寻租行为。（4）农村集体建设用地流转本质上是土地这一生产要素在城市化进程中与资本、技术等其他生产要素进行重组与配置，对于加快农村工业化、城市化进程，壮大集体经济，增加农民收益，推进社会主义新农村建设有明显的正面效应。但农村集体建设用地在流转中应避免市场与政府双重失灵而出现的价格扭曲、交易混乱、资源浪费及社会福利损失等低效率问题。（5）为促进农村集体建设用地有序规范流转，应充分发挥中央政府、地方政府和微观主体在流转制度变迁中的作用，加快流转制度建设；促进诱致性变迁与强制性变迁兼容；采取措施打破隐形流转路径依赖，打击寻租行为，减少利益集团的阻碍；积极探索农地产权制度、流转行政管理体制配套改革、流转制度变迁的路径选择以及制定规范的流转制度方案等。

通过本书的研究试图体现以下几方面的创新：（1）建立了一个研究农村集体建设用地流转问题的理论框架。（2）从理论上回答了农村集体建设用地流转的实质及制度诱因，并分别总结出了农村集体建设用地流转的两

种主要形式——隐形流转和公开流转的不同的运行特征及运行规律。(3) 利用博弈论论证了在农村集体建设用地流转过程中政府、村集体和农民三方博弈的均衡点,并测算出了农村集体建设用地流转过程中寻租的租金来源、寻租行为发生的成本—收益比率。(4) 设计出了一套规范农村集体建设用地流转过程及行为的制度安排与管理政策体系。

关键词: 农村集体建设用地 土地流转 流转制度

Study on the Issue of Rural Collective Construction Land Transfer :

—Institutional Change and Performance Evaluation

(College of Economics and Management, South China Agricultural University,
Guangzhou 510642 P. R. China)

Abstract: With the development of the urbanization and industrialization in our country, the collective construction land transfer became established. Compared with the practice of the rapid - developing transfer, the development of theories and system construction of collective construction land transfer relatively delays. At present, theoretical circles fail to promptly put forward some satisfactory explanations to the problems emerging in the process of transferring rural collective construction land, not to mention the anticipatory suggestions, and the transfer system lagging behind the transfer practice fails to provide necessary guidance to the practice and fails to play a normative role. Based on the widespread of transfer, the backward state laws and theory building, and many problems emerging while transferring, this paper thoroughly studies the transfer of collective construction land so as to provide certain reference to promoting the orderly development of collective construction land transfer and the transfer system reform.

In the structural system respect, it is an attempt in the research of this book to explain the formation mechanism about the background, causes and operating mechanism of rural collective construction land transfer theoretically. The performance of rural collective construction land transfer is evaluated empirically, and then the main form and the general law of development of the transfer are found. The book analyse the behavior of rent - seeking and the relationship among the benefit - related units in the course of rural collective construction land transfer, and provide a scientific basis for further regulation and new institutional

arrangements of transference behavior. The book also tries to design the management system and policy system to guide in rural collective construction land transfer in order to give a reference for promoting the reform and innovation of rural collective construction land transfer system.

In the research methods respect, theoretical demonstration and experience research are combined with the qualitative and quantitative analysis methods in this book. Systematic analysis method is applied. Rural collective construction land transfer is researched and taken into the whole land system or even the development of rural area and national economy. The internal links between rural collective construction land transfer and the whole land system or issues concerning agriculture or coordinated development of both urban and rural areas. Methods of qualitative analysis such as case studies and comparative analysis are applied in this book. Econometrics methods such as game theory, factor analysis and regression analysis are applied, and mathematical models are created, the issues of rural collective construction land transfer are quantitatively analysed. The research in this book sets up the theoretical foundation, applies type sampling survey, survey of main units and survey of typical case. Intensive research is made in some rural collectives in Guangdong Province to obtain first – hand information by questionnaire and enhance the understanding of the law of collective construction land transfer in related areas. It is the principle that objective facts should be respected. While empirical analysis is made, abstract thinking should be applied. Base on deply practice and a lot of reading, a reasonable and objective value judgment is given about the facts of rural collective construction land transfer. After that the right way to solve problems and specific countermeasures are provided.

The general conclusion of research in this book as follows: (1) Rural collective construction land transfer is gradually shifted from spontaneity to norm, from prohibition by law to approval by law. The tranfer is characterized by the diversity of forms and subjects and the expanding scale. Some problems of rural collective construction land transfer such as poor management, unsafe transactions,

incomplete market system and rent - seeking behavior in general are existed at this stage. (2) Within the framework of the existing rules, regardless of transfer prohibited or approved by government, it is the optimal strategy that the collective construction land is transferred in game between the village collective and the government. Because approval of the transfer is more conducive than the prohibition of the transfer for government and expected return increases, it is the dominant strategy for rational choice that government allow the transfer. Ultimately the parties will form a mixed strategy Nash equilibrium. (3) In the current land system, unclear property rights of rural collective construction land and poor management systems have a fundamental constraint on the transfer, coupled with not high degree of marketization, the lagging law, lack of oversight mechanisms, low cost and low risk of rent - seeking, and the human pursuit of rent and other reasons, a large number of behaviors of rent - seeking occurred between representatives of transferor and transferee during the process of transfer. (4) it is the nature of rural collective construction land transfer that land and capital, technology as factors of production are recombined and allocated. There are significant positive effects, such as to accelerate rural industrialization and urbanization process, to strengthen the collective economy, to increase the farmers' income, to promote the construction of the socialist new countryside. But a series of inefficiency problems should be avoided in the transfer, such as price distortions, disordered transaction, the waste of resources and loss of social welfare caused by market failure and government failure. (5) In order to promote the orderly and normative transfer of rural collective construction land, we should exert the function of central government, local government and the subject of micro - economy in institutional change of the transfer. We also should accelerate development of the transfer system, and promote to be compatible between induced change and compulsory change, and take measures to break the path dependency of invisible transfer, and crack down on the behaviors of rent - seeking, to reduce barriers to interest groups; and actively probe the agricultural land property rights system, and support the transfer of the administrative system reform and

path selection of institutional change, and work out a regular scheme of transfer system.

Research in this book attempts to reflect the following aspects of the innovation: (1) The theoretical framework of research for rural collective construction land transfer is established. (2) The questions about the nature and institutional inducement of rural collective construction land transfer are answered theoretically. The two main forms, that is to say the invisible transfer and the open transfer, and operating characteristics and law are summed up. (3) The equilibrium point of government, the village collective and farmers tripartite game during the process of rural collective construction land transfer demonstrated by game theory. The rent source of rent – seeking and the cost – benefit ratio during the behaviors of rent – seeking are also calculated. (4) A set of institutional arrangements and management policy system to regulate the process and the behavior of rural collective construction land transfer are designed.

Key words: Rural Collective Construction Land Transfer System

CONTENTS

目 录

① 导论 1

- 1.1 研究目的与意义 / 1
 - 1.1.1 研究目的 (1)
 - 1.1.2 研究意义 (3)
- 1.2 研究内容 / 5
- 1.3 研究方法 / 6
- 1.4 研究思路 / 8
- 1.5 可能的贡献与创新 / 8

② 国内外研究进展与理论准备 11

- 2.1 国内外研究进展 / 11
 - 2.1.1 国外研究概况 (11)
 - 2.1.2 国内研究现状 (13)
- 2.2 主要概念的界定 / 22
 - 2.2.1 建设用地与农村集体建设用地 (22)
 - 2.2.2 农村集体建设用地使用权及其分类 (22)
 - 2.2.3 农村集体建设用地流转 (23)
 - 2.2.4 农村集体建设用地隐形流转与公开合法流转 (24)

2.3 理论准备 / 25

2.3.1 理论基础 (25)

2.3.2 基础理论在集体建设用地流转研究中的应用 (34)

2.4 流转问题分析框架 / 37

2.4.1 分析框架 (37)

2.4.2 分析框架的简要说明 (37)

③ 农村集体建设用地流转的发展过程、现状及特征 41

3.1 流转产生发展的制度和社会经济背景 / 41

3.1.1 流转产生发展的制度背景 (41)

3.1.2 集体建设用地流转产生发展的社会经济背景 (42)

3.2 集体建设用地流转产生发展过程 / 43

3.3 集体建设用地流转现状概述 / 46

3.3.1 集体建设用地流转规模分析 (47)

3.3.2 集体建设用地流转出现的主要形式 (49)

3.3.3 集体建设用地流转涉及的主体及地类 (53)

3.3.4 集体建设用地流转的主要管理模式 (54)

3.3.5 集体建设用地流转收益分配现状 (55)

3.4 集体建设用地流转的总体特征 / 59

3.4.1 隐形流转与公开合法流转并存 (59)

3.4.2 流转与经济发展正相关, 呈现一定的地区差异 (60)

3.4.3 集体建设用地流转速度加快, 流转规模不断扩大 (61)

3.5 集体建设用地流转存在的主要问题 / 62

3.5.1 制度建设滞后于实践, 法律未能发挥对流转的规范作用 (62)

3.5.2 流转市场体系不健全, 降低了流转效率 (63)

3.5.3 缺乏有效管理, 流转较为混乱 (64)

3.5.4 流转中寻租问题突出, 村民利益受损 (64)

4 农村集体建设用地流转产生发展过程的博弈解释 67

4.1 集体建设用地流转产生的静态博弈解释 / 67

4.1.1 集体建设用地流转博弈的动因 (67)

4.1.2 集体建设用地产生的完全信息静态博弈分析 (68)

4.2 集体建设用地流转发展阶段的动态博弈解释 / 79

4.2.1 模型的描述与假设 (80)

4.2.2 模型的求解 (83)

4.2.3 博弈分析结果的实践意义及指向 (92)

4.3 关于政府与流转主体间博弈结果的反思 / 93

5 流转影响因素的分析：流转现状的理论解释 95

5.1 流转诱导因素分析 / 95

5.1.1 社会经济环境是流转发展的外部诱导因素 (95)

5.1.2 集体建设用地本身固有特性是流转发展的内在诱导因素 (97)

5.1.3 不完善的法律法规是流转发展的制度诱导因素 (98)

5.1.4 流转主体对增值利润的追求是流转发展的根本诱导因素 (99)

5.2 约束流转的产权和管理制度因素探析 / 100

5.2.1 现行集体建设用地产权制度对流转的约束 (100)

5.2.2 集体建设用地流转行政管理制对流转的约束 (103)

5.3 同等制度条件下流转主要影响因素的实证分析 / 104

5.3.1 同等制度条件下流转主要影响因素的理论分析 (104)

5.3.2 同等制度条件下流转主要影响因素的实证分析 (106)

5.3.3 实证分析结果对流转实践的解释意义 (116)

5.4 流转隐性影响因素：流转中寻租现象的透析 / 117

- 5.4.1 流转中寻租现象的透析 (117)
- 5.4.2 寻租行为对流转的隐性影响 (123)

⑥ 农村集体建设用地流转绩效的评价 125

6.1 集体建设用地流转绩效的总体评价 / 125

- 6.1.1 流转在土地资源配置方面的绩效评价 (125)
- 6.1.2 流转对农村经济发展的绩效评价 (130)
- 6.1.3 流转的社会效益评价 (134)

6.2 隐形流转与公开合法流转的绩效比较分析 / 145

- 6.2.1 公开合法流转与隐形流转效率的经济学比较分析 (145)
- 6.2.2 两种流转产生的不同效率：来自实践的检验 (148)
- 6.2.3 比较分析结论 (152)

6.3 流转绩效对流转发展的指向 / 153

⑦ 农村集体建设用地流转制度变迁特征、趋势及 路径选择 155

7.1 流转制度变迁的历史过程 / 155

7.2 流转制度变迁参与主体 / 161

7.3 流转制度变迁的诱因 / 162

- 7.3.1 流转制度的不均衡是流转制度变迁的根本原因 (162)
- 7.3.2 潜在利润的出现及人们对利润的追逐是流转制度变迁的必然原因 (163)
- 7.3.3 相关的制度改革降低了制度变迁的成本是流转制度变迁的外部诱因 (164)
- 7.3.4 创新流转制度需求的存在是流转制度变迁的内在诱因 (164)
- 7.3.5 流转实践产生的积极绩效是流转制度变迁的

助推器 (165)	
7.4 流转制度变迁的方式及特征 / 165	
7.4.1 流转制度变迁以诱致性变迁为主, 伴随着一定的 强制性变迁 (165)	
7.4.2 流转制度改革和变迁具有渐进性与需求引导性 变迁的特征 (167)	
7.4.3 集体建设用地流转制度改革和变迁具有时滞性 (168)	
7.5 流转制度变迁的趋势与障碍 / 169	
7.5.1 流转制度变迁趋势 (169)	
7.5.2 流转制度变迁面临的机遇与障碍 (170)	
7.6 流转制度变迁的路径选择 / 173	
7.6.1 发挥中央政府在流转制度变迁中的作用, 加强流转 制度建设 (173)	
7.6.2 继续发挥地方政府及流转微观主体的作用, 促进 强制性与诱致性变迁兼容 (174)	
7.6.3 打破隐形流转路径依赖, 减少制度变迁障碍 (175)	
7.6.4 积极探索配套产权制度改革, 创造良好的流转 制度变迁配套制度条件 (176)	
7.6.5 制订规范的流转运行方案 (179)	
8 结论与展望 183	
8.1 研究结论 / 183	
8.2 研究展望 / 184	
参考文献 185	

1 导论

1.1 研究目的与意义

1.1.1 研究目的

改革开放前，在高度集中的计划经济体制下，我国不存在生产要素市场。土地作为最基本生产要素，其商品属性也被否定，更不存在土地市场。在土地使用政策上，我国则一直实行国有土地使用权无偿划拨的土地使用政策。但是改革开放后，随着市场经济体制逐步建立，我国国有土地市场逐渐得到发展和完善，土地使用权流转制度也有了较大的发展，这主要体现在国有土地使用权流转制度与农村土地承包经营权流转制度两方面。与国有土地使用制度改革和农用地使用制度改革相比，农民集体所有的建设用地使用制度改革却一直徘徊不前，按现行法律规定，农村集体建设用地所有权人不能自主地以土地使用权参与市场交易。但是随着农村工业化、城市化进程的加快，与农用地相比，农村集体建设用地的比较利益日益突出，农村集体建设用地的使用价值和资产价值逐渐显现。在集体建设用地用途转换带来的巨额经济利益的诱惑下，各地农民集体不断规避政策，突破法律“禁区”，以出租、转让、抵押等各种形式自发地将大量集体建设用地推进了“黑市”流转。虽然政府对自发的流转行为曾经采取行政干预、执法清理、经济制裁等“严防硬堵”的措施，但国家这一政策并没有起到预期的效果，各地流转呈愈演愈烈的趋势。目前，我国自发流转农村集体建设用地使用权的行为已经大量发生，尤其在经济发达地区，近

年来流转数量和规模迅速扩展。据统计，珠江三角洲地区通过隐形流转的方式使用农村集体建设用地实际超过集体建设用地的50%，而在粤东、粤西等地，这一比例也超过20%（郭璇、钟娴君，2005）。

农村集体建设用地隐形流转市场已经客观存在，但是我国法律上对集体建设用地流转仍然是严格限制的。我国现行的《土地管理法》（1998年）对集体建设用地流转的规定包括三个方面：a. 集体土地使用权不得非法转让用于非农业建设。b. 集体经济组织自己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使用建设用地的，可以使用集体土地，但必须符合两个条件：一是获得依法批准，二是符合土地利用总体规划。c. 因企业破产、兼并等原因可依法流转集体建设用地使用权。由此可见，我国法律允许农村建设用地流转使用权有条件地发生流转，可参与流转的建设用地范围很狭窄，流转受法律严格约束。但实践上，这一法律并没有发挥政府对流转的管制作用。大量发生的流转事实使国家法律和中央政策面临着挑战，同时也说明我国立法和理论建设已滞后于流转实践。另一方面，由于流转实践缺乏法律、理论指导而出现了许多问题，比如政府对大量集体建设用地的隐形入市流转失控，流转不够规范，流转市场失范无序，配套措施尚不完善，土地投机行为大量存在，大量农地非法转用并流转，流转收益分配混乱，等等。

面对流转大量发生的事实以及流转中出现的各类矛盾和问题，我国各级政府对集体建设用地流转展开了积极的探索，采取了一系列措施，尝试增加城市建设用地供给途径，试图突破政府垄断土地一级市场，允许集体建设用地使用权流转，以最终实现“同地、同权、同价”的土地制度改革目标。1997年以来，国土资源部对集体建设用地流转展开了大量的清查和调研。1999年11月24日，国土资源部批准安徽省芜湖市成为全国第一个农民集体所有建设用地使用权流转试点市，其后又批准了江苏苏州、浙江湖州、河南安阳、广东顺德等地作为试点，共涉及9个城市。这些试点以不同的方式探索着农村建设用地流转的发展道路。随着2005年10月1日《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（广东省政府令第100号）的正式实施，广东省对农村集体建设用地使用权流转的原则、条件、程序和收益分配等方面进行了细化和明确，同时在集体建设用地使用主体和抵押