

农村集体建设用地 产权流转价格研究

刘元胜 著

 中国农业出版社

农村集体建设用地 产权流转价格研究

刘元胜 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体建设用地产权流转价格研究/刘元胜著

·—北京: 中国农业出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-109-17300-2

I. ①农… II. ①刘… III. ①农业用地-集体所有制-土地流转-价格-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 249624 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.5

字数: 160 千字

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

摘 要

我国是一个土地资源稀缺的国家，实现土地资源的优化配置是确保经济又好又快发展的重要课题。农村集体建设用地流转，既是市场经济深入发展过程中土地资本功能的体现，又是城市化、工业化推进过程中土地权利资本化的反映。然而，现行的法律政策体系并没有遵循该经济规律，却禁止了农村集体建设用地的合法流转权利。实践表明，对农村集体建设用地合法流转权利的禁止，一方面，形成了大量的法外的隐形流转市场，造成了农村集体建设用地的低效率利用；另一方面，扭曲了土地权利流转的价格，阻碍了土地要素市场的正常发育。本书认为，农村集体建设用地流转的本质是土地产权的市场化交易，土地产权交易价格对促进和规范农村集体建设用地流转具有核心作用。

本书以产权流转价格为研究对象，以产权理论和土地价格理论为研究的理论基础，对农村集体建设用地产权流转价格做了较为全面的研究，主要内容包括五个方面：首先，回顾了有关土地流转的法律政策体系，指出滞后于经济发展的法律政策体系，造成了土地权利的二元化和权力的寻租，允许农村集体建设用地流转、建立城乡统一的建设用地市场是其变迁的主要方向；其次，在产权细分的基础上，立足于产权交易，研究了农村集体建设用地产权流转价格形成机理；第三，以实地调研所获得的数据为依据，分析了农村集体建设用地产权流转价格

形成的微观认知度；第四，围绕产权流转价格的形成过程，剖析了农村集体建设用地产权流转价格的影响因素；第五，以成都市为案例，介绍了地方性的改革试验对全国层面的土地制度改革借鉴意义；最后，总结了本书的主要结论，并提出了相应的政策建议。

主要结论如下：赋予农村集体建设用地与国有建设用地同等的流转权利势在必行，明晰土地产权边界、增强产权完整程度、提高产权实施能力，是规范农村集体建设用地流转的前提；合法的转让权是产权流转价格形成的关键，微观、中观和宏观三个层面的因素影响产权流转价格的形成与波动，合理的产权流转价格能优化土地流转收益的分配格局，实现流转主体的利益相容；局部地区的土地产权制度改革试验为土地管理制度的变迁提供了丰富的样本经验。

主要创新之处在于：第一，将产权流转价格视为土地权利资本化的反映，认为合法的交易权是彰显土地产权资本功能的关键；第二，探讨了产权流转价格的形成机理，并从微观、中观和宏观三个层面分析了产权流转价格的影响因素；第三，强调土地管理制度变迁应考虑地区经济结构特征，汲取局部地区的改革经验能提高土地制度运行的绩效。

关键词：农村集体建设用地；农村集体建设用地流转；产权流转价格

Abstract

Our country is scarce of land resources, optimizing the allocation of land resources is an important subject matter in ensuring sound and rapid economic development. The transfer of rural collective construction land reflects both the function of land as capital in further development of market economy and the capitalization of property rights of the land for urbanization and industrial development. In the contrary, the current legal system does not follow this economic patten from which the transfer of rural collective construction land is prohibited. This practice on one hand creates large scale hidden illegal market for rural land with low efficiency, on the other hand contorts the price of land property rights transfer. This thesis regards the nature of rural collective construction land transfer as market exchange of land property rights, the price for land property rights exchange has the key role in stimulating and standardizing transfer of rural collective construction land.

This thesis takes price of property rights transfer as starting point, based on property theory and theories of land pricing to probe extensively into the price of rural collective construction land transfer. The main contents are: first, it is pinpointed that the legal and policy system for land transfer is lagged be-

hind economic development, which engulfs the polarization of land rights and rent seeking; the main direction of change is to permit transfer of rural collective construction land and create integrated urban-rural construction land market; second, study the pricing mechanism of rural collective construction land transfer on the basis of land property partition and exchange; third, according to the data obtained through the investigation, analyzing the micro-attitude about the formation of the price of property rights transfer of rural collective construction land; forth, centered with the formation of the price of property rights transfer, analyzes factors affect transfer price of rural collective construction land; fifth, take the example of Cheng Du, briefs the merits of local experience for nationwide reform of land regime; finally, the main conclusion of the thesis with respective policy suggestion is given.

The main results of the thesis are: it is urged to provide rural collective construction land equal right in transfer and exchange with that of State-own land, the prerequisites of standardizing rural collective construction land transfer are clarifying boundary of land property, strengthening completeness of property rights, improve the implementation ability of property rights; legally protected transfer right is vital for the formation of property transfer price, factors from micro, middle and macro level influence the formation and fluctuation of property transfer price, sound property rights transfer price can optimize distributional structure of revenue from land transfer, reconcile

the interests of major parties in rural land transfer; reform of land property system at local level provides rich experience for land regime change.

The innovative points of this thesis are of the following: first, regard price of property rights transfer as the reflect of capitalization of land rights, legal trading right is the key to demonstrate the function of land property as capital; second, discusses the formation mechanism of property transfer prices, analyzes factors influence property transfer price at micro, middle and macro level; third, stresses the importance of the characteristics of local economic structure in the transition of land regime, draw experiences from local level land system reform could improve the performance of the land system's operation.

Keywords: Rural collective construction land, transfer of rural collective construction land, price of property rights transfer

目 录

第一章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目标与研究意义	5
1.3 文献回顾与简要述评	8
1.4 研究方法与技术路线	17
1.5 创新点与不足之处	20
第二章 概念界定及理论基础	21
2.1 概念界定	21
2.2 理论基础	26
第三章 农村集体建设用地流转的政策演进	33
3.1 土地流转的政策演进回顾	34
3.2 农村集体建设用地流转的政策演进特征	46
3.3 农村集体建设用地流转的政策演进评价	50
3.4 小结	52
第四章 农村集体建设用地产权流转价格 形成机理研究	54
4.1 农村集体建设用地产权流转价格基本内涵	54

4.2	农村集体建设用地产权流转价格形成基础	62
4.3	农村集体建设用地产权流转价格形成动力	65
4.4	农村集体建设用地产权流转价格形成方式	75
4.5	小结	81
第五章 农村集体建设用地产权流转价格		
	形成的微观认知度	82
5.1	调查点选择、调查方法及调查对象	82
5.2	调查样本基本特征	85
5.3	农户对农村集体建设用地产权流转的 观念认知度	91
5.4	宅基地流转的农户特征分析	95
5.5	不同主体对农村集体建设用地的 流转政策的评价	103
5.6	小结	110
第六章 农村集体建设用地产权流转价格		
	影响因素分析	111
6.1	产权流转价格微观影响因素	111
6.2	产权流转价格中观影响因素	119
6.3	产权流转价格宏观影响因素	137
6.4	小结	144
第七章 成都市农村土地产权制度改革试验		
7.1	成都市经济社会特征	145
7.2	成都市农村土地产权制度改革	

试验的实施方案	152
7.3 成都市农村集体建设用地产权流转特征	165
7.4 成都市农村集体建设用地产权流转价格特征	170
7.5 成都市农村土地产权制度改革试验的 理论解读	176
7.6 成都市农村土地产权制度改革试验的 经验启示	185
7.7 小结	189
第八章 主要结论与政策建议	190
8.1 主要结论	191
8.2 政策建议	194
8.3 研究展望	197
参考文献	198
附录一 农村集体建设用地流转调查问卷	208
附录二 成都市集体建设用地使用权流转管理 暂行办法	216
附录三 成都市村民议事会导则（试行）	223



第一章 导 论

1.1 研究背景

改革开放后，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国的市场化进程不断加快，市场化水平日益提高，经济市场化的广度和深度逐渐增强，产品市场和要素市场的市场化指数有了较大幅度的提高。就土地市场而言，以土地使用权为核心的市场化改革，初步确立了土地使用权价格的市场形成机制，市场配置土地资源的基础作用逐渐发挥（李晓西，2009）。城市化和工业化的深入推进，又极大地增加了对土地的需求，这使得土地的资产属性日渐增强，土地逐渐成为了经济增长进程中重要的经济资源。尽管，在我国土地的使用必须严格遵守用途管制原则，但是，农地的非农化数量以及建设用地的供给数量都有了显著的增加。图 1-1 表明，自 1999 年以来建设用地的审批数量在总体上呈现出了增加的趋势，并且农用地和耕地转用的数量也同样表现出了相同的趋势。建设用地审批数量的增加，不仅仅体现了供给量的增加，还反映出随着经济社会的发展，建设用地的需求数量也逐步增加，进而体现出需求推动的供给增加，这种强劲的建设用地需求势头，势必会进一步促进建设用地由资产属性向资本属性的转变，逐渐提高土地的市场化发育程度，逐步让价格机制成为配置土地资源的主要方式。

然而，在经济增长的实践中，土地资源的市场化发育程

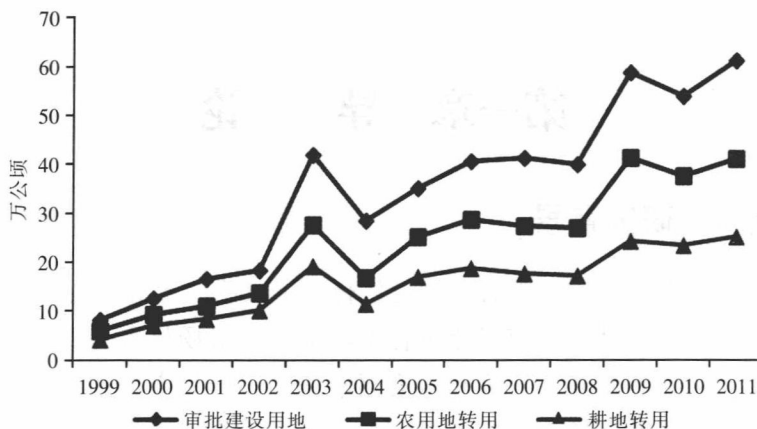


图 1-1 1999—2011 年建设用地审批数量

数据来源：中国国土资源统计年鉴（2006—2011）及中国国土资源公报（2011）。

度具有非均衡性，即农地（土地承包经营权）的市场化流转和农村集体建设用地的征收（禁止直接入市，须从集体所有变更为国家所有）。家庭联产承包责任制的实施，分离了农地的所有权和使用权，土地承包经营权可以在不同主体间流转；2007年施行的《物权法》以及2009年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》，向农民赋予了长期而有保障的土地使用权，为土地承包经营权的流转提供了法律层面的制度保障。依法、自愿、有偿成为促进土地承包经营权流转的基本原则，市场机制及其蕴含的契约精神贯穿于土地承包经营权流转的始终，这都大大地加快了土地流转的步伐，提高了农户参与土地流转的积极性。相关数据显示，截至2010年底，全国土地流转面积达到1 247万公顷，占家庭承包经营耕地面积的14.7%（中华人民共和国国务院新闻办公室，2011）。经济发展实践表明，流转双方当事人能根据比较利

益原则，决定是否参与土地流转，这说明农地流转的市场化程度较高，市场法则决定了农地流转市场的广度和深度。

与此不同的是，依据《中华人民共和国土地管理法》第四十三条的规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。这就从法律层面规定了建设用地进入市场的所有权特征，必须是国有的而非农村集体所有的。显然，依照该规定农村集体建设用地不具备直接进入市场的合法地位，农村集体建设用地市场化流转的通道被关闭。虽然，该规定对兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡（镇）村公共设施以及公益事业建设的用地做出了除外的限定；但是，法律的整体导向决定了农村集体建设用地无法像国有建设用地那样依法自由流转，正式制度不对农村集体建设用地的市场化流转提供法律认同。

但是，法律的限制性规定，并没有对农村集体建设用地的流转形成强有力的约束。一方面，农村集体存量建设用地以各种形式进入市场，既有自发进行的，也有地方政府支持和探索的，还有中央政府试验性探索的（蒋省三、刘守英、李青，2010）；另一方面，农地非农化^①的加速推进，使得土地用途逐渐由农业利用转向建设利用，这主要是因为在城市化和工业化的进程中，农村土地的价值逐步上升，土地的资产属性逐步凸显，如果土地用途管制原则执行力度不强的话，则势必会导致土地的建设用途逐步替代农业用途。同时，我国的外延扩

① 曲福田、陈江龙、陈会广（2007）将农地非农化的途径划分为以下三类：一是国家直接以划拨或出让方式将国有农地转化为非农建设用地；二是国家首先征用农村集体所有的农地，然后再以划拨或出让的形式把农地转化为非农建设用地；三是集体或个人建设，在不改变集体土地所有权的情况下将农地转化为非农建设用地。

张型城市化路径更是加快了土地用途的转变速度（刘守英、蒋省三，2005；蔡继明、程世勇，2011）。这些增量建设用地也以各种形式进入市场，这其中，既有大规模的以小产权房为表现形式的法外流转，也有为数众多的农村宅基地和工业园区建设，还有大量的以公共利益为名目征收并转变土地用途的市场化拍卖。真实的经济世界揭示的建设用地流转景象是，在法律规定之外，存有大量的法外的隐形或灰色的农村集体建设用地流转市场，在这个市场内部形成了一套相对完善的规章制度以确保有序的流转。现实表明，法外的农村集体建设用地流转市场逐渐呈现出蔓延的趋势，并逐步与法内的农村集体建设用地征收并存。

农村集体建设用地流转市场着实令人着迷，为什么在法制意识逐渐增强、法律体系逐渐完善的市场化进程中，硬是生成了规模庞大的不受法律保护的农村集体建设用地流转市场，并且运行的还颇为稳定？为什么各级政府对这一现象所持有的态度迥然不同，地方政府、尤其是基层政府视中央政府的法令于不顾，竟然成为了法外的农村集体建设用地流转市场的推动力量，以及中央政府为何不借助其权威的地位关闭法外的农村集体建设用地流转市场？价格机制究竟是如何在法外的农村集体建设用地流转市场里发挥作用的，以及价格机制是否实现了农村集体建设用地的最优化配置？现实引发的这些问题，需要我們进行深入的思考，并给予理论回答。

土地对于经济发展具有举足轻重的作用，土地作为城乡居民的重要资产，具有资源和资产的双重性质，这使得事关居民自由选择范围的拓宽和全面自由发展，是许多发展中国家的经济活动和市场以及非市场制度运行的基础（克劳

斯·丹宁格, 2007)。这促使我们必须制定能够兼顾公平与效率、目标明确的土地政策, 以便确保经济平稳较快发展, 实现社会治理和经济增长的同步优化。同时, 要解决我国现代化进程中的“三农”问题, 首先要解决的核心问题就是土地问题, 这就需要我们全面梳理现实经济运行中的农村集体建设用地流转市场的特征, 通过制定合意的政策, 完善和规范农村集体建设用地流转, 逐步发挥其在我国经济增长中的重要作用。农村集体建设用地流转是城市化和工业化的助推器, 要加快建立其支持国民经济可持续发展的长效机制(蒋省三、刘守英、李青, 2007)。

1.2 研究目标与研究意义

1.2.1 研究目标

1. 基本目标

本研究的基本目标是, 运用新制度经济学的相关理论知识, 以产权理论和土地价格理论为理论基础, 在土地用途管制原则下, 结合城市化和工业化的背景, 研究农村集体建设用地产权流转价格形成机理, 剖析产权流转价格运行的影响因素, 探讨不同经济主体的产权流转认知度及其对现行的农村集体建设用地流转政策的评价, 最后提出规范农村集体建设用地流转的可行政策建议。

2. 具体目标

(1) 系统梳理农村集体建设用地流转的政策, 从制度变迁的角度掌握政策的演进过程及特征, 并从公平与效率的角度对政策演进作出相应的评价。

(2) 以产权细分为切入点,剖析在用途管制原则下,农村集体建设用产权属性本身的价值,分别从基本内涵、形成基础、形成动力及形成方式四个维度研究农村集体建设用产权流转价格形成机理。

(3) 以调研数据为基础,全方位地分析产权流转价格形成的微观认知度,并给予统计描述和实证分析;同时,客观总结微观经济主体对现行的农村集体建设用地流转政策的评价特征。

(4) 分别从微观、中观和宏观三个层面,逐步厘清引起农村集体建设用产权流转价格波动的影响因素,以便更准确地理解农村集体建设用产权流转价格的运行机制。

(5) 以成都市统筹城乡发展为背景,对成都市农村土地产权制度改革试验展开全方位的分析,从统计学的角度分析成都市农村集体建设用产权流转及价格的特征,并对成都市的地方样本试验进行理论解读,提炼可借鉴的经验。

(6) 总结本研究的基本结论,并提出相应的政策建议规范农村集体建设用产权流转。

1.2.2 研究意义

1. 理论意义

农村集体建设用地流转作为我国经济转轨进程中重要的经济现象,引起了诸多学者的关注,并涌现出了一批相关研究文献。但是,大多数文献要么从合法性、同地同权同价等视角出发,呼吁要放开农村集体建设用地流转市场,给予其与国有建设用地平等的地位;要么强调政府要提高对农民的征地补偿标准,通过形成合理的收益分配机制,