

不动产博士论丛

集体建设用地流转的 绩效评价

支晓娟 著

中国建筑工业出版社

不动产博士论丛

集体建设用地流转的绩效评价

支晓娟 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

集体建设用地流转的绩效评价 / 支晓娟著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015.8

(不动产博士论丛)

ISBN 978-7-112-18265-7

I. ①集… II. ①支… 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(2015)第155497号

我国集体建设用地总量巨大,集体建设用地流转在实践中早已存在。集体建设用地流转问题已成为推进集体土地使用制度改革、完善土地市场所面临的关键问题。本书针对集体建设用地流转的绩效情况展开论述,就相关概念、基本假设、理论模型解释说明,对于实际集体建设用地流转的制度、效能、“同意一致性”进行理论分析和实证分析,力图为现实政策提供研究依据。

责任编辑:周方圆

书籍设计:京点制版

责任校对:赵颖 陈晶晶

不动产博士论丛

集体建设用地流转的绩效评价

支晓娟 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京君升印刷有限公司印刷

*

开本:880×1230毫米 1/32 印张:4% 字数:126千字

2015年10月第一版 2015年10月第一次印刷

定价:18.00元

ISBN 978-7-112-18265-7

(27519)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

“不动产博士论丛”前言

中国人民大学土地管理专业从 1993 年开始招收博士生，至今已经 20 余载。期间于 1998 年设立土地资源管理博士学位点，并同时招收土地资源管理专业（含房地产方向）的博士生。于 2013 年增加设立房地产经济与管理博士学位点，并同时招收房地产经济与管理专业博士生。截至 2015 年，共招收博士生 184 名，毕业获得学位者 133 人。

我国改革开放 30 余年，“土地”、“住房”、“房地产”始终是与社会经济发展脉搏息息相关的重点和难点问题的关键词。作为科研的先锋和学术研究的主力，广大博士生同学在三年以上的博士学习和研究过程中，投身于对社会热点问题的调查研究中，积极发现问题、探索问题的究竟、尝试提出问题的解决方法。从土地有偿使用制度的改革、住房保障制度的建立，到房地产市场分析和调控；从土地开发整治、房地产投资分析，到土地管理法、住房保障法、住房发展规划和土地利用规划等，这些对于不同领域、从不同视角的研究，都在力图为解决社会经济重大问题贡献力量，与此同时也形成了丰富的科研成果。

为了使这些研究成果得到更多的分享，更有效地发挥作用，特选出比较有特色和代表性的博士论文，修改和完善后公开出版，以飨读者。

吕 萍

2015 年 9 月 于人大求是楼

目 录

第1章 导 论	1
1.1 研究的背景	2
1.1.1 城乡统筹发展下的土地经济关系调整	2
1.1.2 现行集体建设用地制度中的制度非均衡	3
1.2 相关研究进展及评述	5
1.2.1 关于制度变迁绩效的研究	5
1.2.2 关于土地制度绩效的研究	8
1.2.3 关于集体建设用地流转方面的研究	10
1.2.4 现有研究评述	12
1.3 研究的内容和方法	13
1.3.1 研究内容与研究框架	13
1.3.2 研究方法	14
第2章 概念界定、研究前提与理论框架	16
2.1 概念界定	16
2.1.1 集体建设用地	16
2.1.2 集体建设用地流转	18
2.1.3 集体建设用地流转绩效	19
2.2 研究基础	21
2.2.1 “经济人”假设	21
2.2.2 “有限理性”假设	22

2.2.3 个体偏好的多样性和群体趋同性.....	23
2.3 集体建设用地流转绩效评价：理论和结构框架	24
2.3.1 制度变迁的理论分析	24
2.3.2 交易成本与制度绩效	27
2.3.3 “同意一致性”规则与制度绩效	30
2.3.4 集体建设用地流转绩效评价的层次和框架	32

第3章 集体建设用地流转的制度分析

3.1 现行集体建设用地制度安排	35
3.1.1 集体建设用地的法律规定	35
3.1.2 现行集体建设用地制度的特征	38
3.2 制度创新需求：环境变化与外部利润积累	42
3.2.1 制度环境变化	42
3.2.2 外部利润生成及其估算	45
3.3 制度创新供给：非均衡与集体建设用地流转	50
3.3.1 制度非均衡及其表现	50
3.3.2 制度创新的交易成本变化	56
3.3.3 集体建设用地流转现状	61
3.3.4 集体建设用地流转管理创新	63
3.4 小结	66

第4章 集体建设用地流转模式的效能分析

4.1 区域集体建设用地流转典型模式	67
4.1.1 东部地区集体建设用地流转典型模式	67
4.1.2 中部地区集体建设用地流转典型模式	70
4.1.3 西部地区集体建设用地流转典型模式	72
4.1.4 集体建设用地流转典型模式的区域比较	74

4.2 典型流转模式效率的经济学评价	77
4.2.1 典型流转模式主要类型	77
4.2.2 典型流转模式效率的经济学评价	79
4.3 小结	85
第5章 集体建设用地流转的“同意一致性”评价	86
5.1 集体建设用地流转与“同意一致性”	86
5.2 集体建设用地流转主体的“同意一致性”选择	87
5.2.1 集体建设用地流转中的主体行为与行动策略	87
5.2.2 集体建设用地流转主体的“同意一致性”选择	94
5.3 集体建设用地流转效果评价的调查分析	95
5.3.1 样本的基本情况	95
5.3.2 调查区域流转发生的情况	96
5.3.3 农民的认知和评价	101
5.3.4 调查结论和启示	105
5.4 小结	106
第6章 集体建设用地流转的政策建议	108
6.1 快速城市化时期土地流转管理的国别借鉴	108
6.1.1 快速城市化发展时期土地流转管理的国际经验	108
6.1.2 启示和借鉴	111
6.2 集体建设用地流转制度改革设想	113
6.2.1 改革思路	113
6.2.2 制度框架	114
6.3 集体建设用地流转统一市场构建	115
6.3.1 明晰集体建设用地的产权边界	115
6.3.2 合理分配集体建设用地流转收益	117

6.3.3 建立集体建设用地流转有形市场	119
6.3.4 加强集体建设用地流转市场监管	119
6.4 相关制度的衔接和配套	122
6.4.1 完善城乡建设用地法律体系	122
6.4.2 实行城乡建设用地统一规划	122
6.4.3 改革集体土地征收制度	123
6.5 小结	124
附件1 国家关于集体建设用地流转的法律政策规定	126
附件2 集体建设用地产权流转调研问卷	128
图表索引	133
参考文献	135
后 记	147

第1章 导论

我国集体建设用地总量巨大,约5倍于城市国有建设用地^①(毕宝德,2003)。集体建设用地流转始于20世纪90年代初,与小城镇建设、乡镇企业的发展紧密相关。随着社会经济的发展,集体建设用地流转已相当普遍,特别是在经济发达地区的城(镇)乡接合部,集体建设用地流转已由自发、小规模出租房屋、场地等演变为有组织、大规模、多形式的流转。据国土资源部的典型调查,在经济率先起步的珠三角地区,农村集体建设用地已占全部建设用地总量的50%以上,如深圳宝安区的工业用地中有85%是集体建设用地,东莞市的工业用地中也有近2/3是集体建设用地,而租金收入也成为珠三角农村集体和农民收入的主要来源^②。集体建设用地流转问题已成为推进集体土地使用制度改革、完善土地市场所面临的主要问题(国土资源部土地利用司调研组,2002)。

集体建设用地流转在实践中已经是一个不可逆转也无法回避的既成事实,在政策和实践层面也经过反复讨论,但在法律层面至今仍然没有明确定论。究其根本还是对于集体建设用地流转绩效不能够充分把握。从某种现行制度安排转变到另一种不同制度安排的过程,是一种费用昂贵的变化过程(林毅夫,1994)。如果不对集体建设用地制度变迁方式的谨慎摸索和严格分析论证,就建立一种制度,可能会导致监督和执行的成本急剧上升,在运行过程中可能会因为不堪重负而出现制度失效和经济停滞。无论

① 毕宝德.土地经济学(第四版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

② 国土资源部土地利用司调研组.创新制度 规范流转[J].国土资源通讯,2002(3):24.

是一种效率更高的制度对另一种制度的替代,抑或不同经济当事人通过制度变迁的结果实现追加或额外收益的预期,都希望制度变迁的结果表现出正效率的制度绩效(张红宇,2001)。因此,在城市化快速发展以及土地市场不断完善的今天,在集体建设用地入市正式列入中国新一轮改革范畴之际,对于集体建设用地流转进行系统的梳理和评判具有积极的意义。

1.1 研究的背景

1.1.1 城乡统筹发展下的土地经济关系调整

我国的工业化发展是“一个资源禀赋较差的、发展中的农民国家,通过内向型自我积累追求工业化的发展问题”(温铁军,1997)。在这种发展战略的指导下,国家建立起了城乡二元的土地制度,对城乡土地实行以“用途管制”和“土地一级市场国家垄断”为主要内容的分割管理,实现集体土地向城市的单向流动。集体土地必须首先通过征收或征用转变为国有土地后,方能进入土地市场。在国家财力有限的情况下,土地征收制度迅速集聚国家工业化、城市化发展所需要的资金,有效地解决政府特别是地方政府财力不足的问题(周其仁,2004;钱忠好,2004)。丰厚的土地出让收入为城市建设提供了坚实的资金后盾,低廉的土地成本成为我国产业资本和市场经济原始积累的重要源泉。

随着城市化和工业化发展的进一步深入,建设用地供求矛盾的日益尖锐使得城市土地走向集约节约,而大批乡镇企业在市场中被挤出致使大量的集体建设用地闲置废弃。20世纪90年代以来,城乡发展“双轨制”的弊端日渐显现:一方面农业渐渐走向衰败,农村需求不足,农村经济发展缓慢;另一方面,这种生产要素的单向流动给城市发展带来了巨大的负担,城市快速膨胀,房价飙升,城市功能负担过大,引发了很多城市病。城乡经济的增长客观上

要求实现城乡互动和融合,也要求城乡土地由单向流动转型向互动发展,促进集体土地的合理配置,实现城乡产业经济结构的优化组合。集体建设用地与农用地相比,它不仅是一种生产要素,更具有资产属性和功能。在市场的推动下,集体建设用地要求通过资产定价进行高效配置。

1.1.2 现行集体建设用地制度中的制度非均衡

(1) 集体建设用地流转制度创新的需求

① 经济快速发展需要实现土地要素的自由配置。

土地是城市建设和发展不可或缺的资源 and 空间载体。土地要素的顺畅流转是其他要素顺畅流转的前提。随着城乡经济的不断发展,农村产业结构调整以及乡镇企业改制、改组等经济活动日趋频繁,集体建设用地作为基本的生产要素和重要资产,必然要求运用市场机制进行流转和配置。同时,我国在推进城镇化和现代化建设过程中,建设用地需求量很大,又不可能通过大量占用农地,特别是耕地来解决建设用地供给。一味地禁止、干预和制裁集体建设用地流转及合理配置,不仅违背了市场经济发展的要求,而且集体建设用地被法律限制在农村内部,造成集体建设用地利用的低效率。因此,现行集体建设用地流转制度的低效率和潜在获利机会的出现必然引发对新制度的需求。

② 现行法律给制度创新提供了法律依据。

对于集体建设用地流转,国家法律虽然严格限制,但却留有余地。《中华人民共和国宪法》第十条中规定“土地使用权可以依法流转”。《中华人民共和国物权法》第一百三十七条规定“设立建设用地使用权,可以采取出让或者划拨等方式”;第一百五十一条规定“集体所有的土地作为建设用地的,应当依照土地管理法等法律规定办理”。《中华人民共和国土地管理法》虽然禁止集体建设用地流转,但仍规定了三条例外。法律上的空间在一定程度

上解决了集体建设用地流转的技术问题，目前普遍存在的集体建设用地流转都可以归结为集体、农民、土地使用者或地方政府沿着制度供给创新空间而进行的边际上的增量改革。

③ 市场规模的扩大降低了交易成本，从而增加了对流转制度的需求。

集体建设用地自发流转在现实中已经非常普遍，在全国各地都有流转现象的发生。自 1999 年底国土资源部首次批准了安徽省芜湖市进行集体建设用地流转试点以来，除了云南、宁夏、西藏外，其他省、自治区、直辖市几乎都开展了集体建设用地流转试点及其相关工作。事实上，集体建设用地流转已经成为与国家土地征收并行的另一个增量建设用地供给渠道。市场规模的扩大使得制度创新的交易成本大大降低，刺激了对集体建设用地流转法律供给的需求。地方上的试点尝试和管理创新积累了丰富的管理经验，加深了我们对于集体建设用地流转的认识，也大大降低了制度创新的成本，激发了对于集体建设用地流转的制度需求。

(2) 现行集体建设用地制度存在供给不足

虽然集体建设用地流转已成为不容忽视的事实，但目前法律依然对集体建设用地流转严格限制，集体建设用地流转制度改革要想获得突破，还必须得到国家法律的允许。另一方面，虽然一些地方政府也开始对流转管理进行探索，但在当前财政体制不变的状况下，地方政府改革动力不足。在“征—转—供”三位一体的新增建设用地供应制度框架下，地方政府能够以土地出让金的形式获取土地收益。而实施集体建设用地流转，由村集体直接将土地出让、出租给用地单位（或入股联营），土地增值收益主要归集体和农民所有，地方政府会损失土地出让金收入。在巨额的土地财政收入损失得到弥补之前，地方政府缺乏推动制度供给的积极性。

(3) 现行集体建设用地制度指导下出现供求不一致

虽然政府、土地使用者、集体经济组织和农民各方利益主体

都从集体建设用地流转中找到了利润点和潜在的获利机会。但是在此过程中,现行各方并没有从中真正受益。一是国家的损失。国家付出了高昂的立法成本、行政管理成本和司法成本,还是未能阻止集体建设用地流转的扩张,同时,国家还损失了大量的租金和税收;二是土地使用者的损失。如果土地在使用者的使用期间被国家征收,土地使用者的损失得不到补偿。同时,土地使用者还面临违约、被政府查处等风险成本;三是集体经济组织和农民的损失。由于法律上的禁止,土地在流转过程中往往价格低廉,其资产价值往往得不到充分实现。现行制度安排下的多方权益受损,说明集体建设用地流转的制度供给与制度需求之间存在供求缺口。

1.2 相关研究进展及评述

1.2.1 关于制度变迁绩效的研究

制度绩效始终是制度变迁理论研究的核心问题。制度的一个最主要作用在于建立人们对未来的预期和激励,这种激励会影响人们的偏好和理性计算,从而影响人们的选择和行为,最终决定经济运行的结果和绩效。

诺斯是最早对制度变迁绩效进行考察的学者。20世纪60年代以来,诺斯在一系列论著中系统地分析了制度变迁对经济增长的决定性作用。1968年,诺斯在《1600~1850年海洋运输生产率变化的原因》一文中对1600~1850年间的海洋运输业生产率变化进行了考察,他认为,在当时世界海洋运输技术并没有发生大的变化,海洋运输业生产率的显著提高来源于经济组织和市场制度的改善。在《西方世界的兴起》(1989)一书中,诺斯和托马斯对西方国家近代财产权利与工业发展进行了实证分析,得出了“有效率的经济组织是经济增长的关键,一个有效率的经济组织正是西方

兴起的原因所在”的结论。在《经济史中的结构和变迁》(1981)中,诺斯对美国历史进行了考察,论证了制度创新是造成美国经济增长的主要原因。

受诺斯的影响,有一批学者紧随其后,采用理论和实证分析的方法对制度变迁的绩效进行了研究。张五常(1969)在其著作《佃农理论》中,讨论了不同土地租佃合约安排下资源配置的效率问题。马里兰大学的两位经济学家默瑞尔和奥尔森对计划经济体制国家和市场经济体制国家在1950~1965年、1965~1980年这两个时期的经济绩效进行了对比。他们发现市场经济国家在两个时期的人均国民收入增长率和潜在增长率的差距扩大了2%,而计划经济体制国家人均国民收入增长率和潜在增长率差距扩大了86%^①。Charles I. Jones (1998)用生产函数法对制度和经济绩效的关系进行估计,结果证实:在拥有相同的资本知识和劳动力的情况下,制度差异对经济体的产出有重要影响。拉蒙·迈耶斯对明、清时期中国经济状况进行了考察,他发现,明清时期的中国经济并不像通常所说的那样已经开始走上下坡路,事实上明清两代的中国存在着经济发展,这都源于当时中国存在一个相当成熟的产品和要素市场以及一个有效的习惯法体系的关系^②。Cemoglu、Johnson和Robinson (2005)比较了朝鲜与韩国在1948年和2000年人均收入水平,发现不同的制度安排对经济效率产生了截然不同的影响效果,两国人均收入差距在这两个时期扩大了约16倍。近年来,一些学者致力于将计量工具引入制度绩效的分析中,已取得了很好的成绩。Acemoglu (2005)在其文章中对制度演进的检验方法进行了系统评述。Persson和Tabellini (2003)采用了普通最小二乘法、使用匹配和倾向分值因子来放松线性假设、工具变量法以

① 张五常. 经济解释——张五常经济论文选 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 414.

② 盛洪. 现代制度经济学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 322-341.

及基于 Heckman 的参数选择修正法等针对政治制度对经济增长的贡献程度进行了实证分析。

20 世纪 70 年代末以来,中国进入了全面改革和转型阶段。我国经济发展中的制度绩效引起了国内许多学者的关注,涌现出了大量的研究成果。在实证方面,林毅夫(1994)较早地对制度变迁的绩效进行了研究。根据林毅夫的测算,1978~1984 年间我国的农业产出增长为 42.23%,在各种解释变量中,家庭联产承包责任制对农业增长的贡献率达到 46.89%,大大超过其他生产要素而成为第一位的贡献因素。我国农村从生产队体制向家庭联产承包责任制的这一制度转变,对我国 20 世纪 80 年代初农业产出的惊人增长起到至关重要的作用。这一结论也被后来的大多数研究所证实(伍山林,2002;郑晶,2007)。乔榛等(2006)对 1978~2004 年不同阶段农村土地制度和价格、财税制度变化影响农业增长的情况进行了检验,验证得出在观测期的几个阶段,制度变迁都是中国改革开放后农业增长的主要推动力量。李谷成(2009)对 1978~2005 年间影响农业生产绩效的农村主要经济制度变迁因素进行理论与经验两方面的分析,发现家庭联产承包责任制、农产品价格体制改革、农村工业化与城市化进程、农村税费改革、加入世界贸易组织、政府农业公共支出变迁等诸多制度因素显著地影响着农业的生产绩效。

此外还有学者通过建立理论模型,对制度变迁所产生的绩效进行了模拟和分析。吴群刚(2002)将制度引入生产可能性曲线,建立计量模型,并通过实证检验得出“制度因素的引入既消除了过剩,又弥补了短缺,还促成了资源利用率的改善,并带来经济的快速增长和社会总福利水平的有效改善。”韩中元(2009)将科斯定理在正交易费用条件下的比较静态分析扩展为比较动态分析,由此得出了不同制度安排或不同的交易费用条件产生不同的经济增长率模型的结论。

1.2.2 关于土地制度绩效的研究

土地制度一直是新制度经济学家研究的重点,许多对于制度绩效的论证都是从土地制度变迁的研究开始的。Alchian 和 Demsetz (1973) 对地权稳定性进行了研究,他们认为地权稳定性是土地所有者进行长期投资的关键,这些权利受到的限制越多,投资激励就越弱,相应土地产权的稳定性就越低。诺斯(1994)在举例说明一个经济制度的制度结构对于经济实绩的重要影响时,就曾指出:“在缺乏土地排他性所有权的情形下,农民也许不能获得土地更加资本密集地使用所增加的收益。农民也许请求国家改变产权以使他们能获得土地所有的排他性收益,但如果人们现在不能排他性地占用先前使用土地,那么他们将反对产权的这种变化”。Hans R Binswanger et al (1995) 通过分析土地、市场等因素对经济发展和资源利用率所造成的影响,认为土地使用权和所有权的流转会提高资源配置的效率。Rozelle et al (2001) 对中国土地产权问题展开了研究,从土地转让权、土地经营权以及土地产权的安全性等方面论述中国土地产权制度与生产效率之间的关系和影响。Brandt (2002) 等学者认为中国农村集体土地产权或使用权的配置对资源的有效使用和农民的利益有重要意义,农村集体土地产权模糊和使用权不稳定,阻碍了农村集体土地资源的有效配置。由于所有制不同的原因,国外在制度安排上没有产生明显的城乡土地市场割裂,因此国外学者对于土地制度绩效的关注往往集中在土地产权制度的绩效上面。

土地问题既是中国革命和改革的核心问题,也是中国建设和发展的关键问题。20 世纪 80 年代初的改革开放就是从农村土地制度变革发端和破题,那场由土地集体使用制度向农民家庭承包制度的变迁推动了中国近二三十年的高速增长。正如世界银行在《2020 年的中国》报告中评论的一样:“中国只用了一代人的时间,

在一个人口超过非洲和拉丁美洲总和的国家中发生这样的事，是我们这个时代最令人瞩目的发展”（张红宇，2002）。

对于中国农村土地制度变迁的绩效，国内许多学者做了很有价值的论述。常秀清、尉京红（2006）认为“耕者有其田”的制度大大提高了农民积极性，使制度效率得以充分体现。姚洋（2004）在《土地、制度与农业发展》一书中，用较大的篇幅，采用经济计量模型分析了土地制度安排对农业绩效的影响。他从地权稳定性对土地投资、土地抵押价值、土地交易价格方面的影响入手，研究指出：地权稳定性对土地投资和土地产权皆有正向联系，实行更加开放的土地流转制度、增加土地流转的自由度、赋予农民更多的土地自主权，可以大大提高农业的经济绩效。

雷原（1999）在《家庭土地承包制研究》一书中，对农村土地承包经营制实施前后的土地制度对农业经营绩效的影响进行了分析，研究发现与改革前相比较，土地承包经营制实施后无论在农产品产量、农业总产值，还是农民人均收入和生活水平都有较大幅度的增长，因而，土地制度的变革对农业经济发展具有显著的绩效。张红宇（2002）从政治、经济和理论三个方面对我国农村土地制度变迁的绩效进行了分析和总结。作者认为，在政治表现上，土地制度变迁获得了不同经济当事人“同意的一致性”；从经济发展角度考量，制度变迁促进了对农村微观经济组织的改造，引发了农业资源要素的流动，实现了农业与国民经济的共同发展；从理论层面上，中国农地制度变迁的方式以及制度变迁的交易规则选择等丰富了制度经济学理论。肖飞和张光宏（2002）通过对“两田制”和“四荒地”流转效率的分析，指出农地制度结构的变化与调整对农地制度效率的积极作用是显而易见的。这种产权结构的调整，使得所有权与使用权的主体都实现了其“权”与“能”的匹配，从而推动了制度效率的提高。黄少安等（2005）通过分析中国大陆1949～1978年土地产权制度对农业生产效率影响，证