

河北省社会科学基金项目(HB14FX041)

**Research on the unified Urban-Rural
construction land market under the rule of law**
— In Hebei Province as an example

法治视野下统一城乡建设 用地市场研究

以河北省为例

◎ 冯瑞琳 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

河北省社会科学基金项目(HB14FX041)

F321.1
271

**Research on the unified Urban-Rural
construction land market under the rule of law**
— In Hebei Province as an example

法治视野下统一城乡建设 用地市场研究

以河北省为例

◎ 冯瑞琳 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

法治视野下统一城乡建设用地市场研究：以河北省
为例/冯瑞琳著. —北京：经济科学出版社，2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6173 - 1

I. ①法… II. ①冯… III. ①土地市场 - 研究 - 中国
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 247147 号

责任编辑：张 频

责任校对：郑淑艳

责任印制：李 鹏

法治视野下统一城乡建设用地市场研究

——以河北省为例

冯瑞琳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 25 印张 260000 字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6173 - 1 定价：38. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前言

土地作为一种资源，是人们赖以生存的物质基础，而土地作为一个市场要素，又具有商品的属性。一个国家的土地制度应该既能保护耕地资源、保障粮食安全，又能发挥土地的经济功能，实现土地价值的最大化。改革开放以来，我国土地制度改革取得了显著的成就，国有土地有偿使用制度的全面实施推动了国有土地市场的建立和发展；农村土地承包经营权的设立大大提高了农业生产效率，土地承包经营权流转制度更进一步促进了农地的规模化经营。但是，对于农村集体建设用地制度的改革却具有明显的保守性和滞后性，形成于计划经济时代的土地征用与流转制度，导致城乡建设用地市场二元化分割的状态。一方面，城市化与工业化进程中的土地要素日益短缺；另一方面，农村建设用地却大量闲置，农村建设用地不能直接进入市场，必须先征收为国有土地后才能入市，其要害是排斥土地资源的市场机制和剥夺农民的土地财产权益。在工业化、城市化、城乡一体化快速发展和经济市场化的今天，该制度已暴露出很多问题甚至引发了一系列社会矛盾。因此，化解城乡土地二元结构，建立城乡统一建设用地市场，已成为推动我国经济社会发展的助推器。

早在 2008 年 10 月 12 日，党的十七届三中全会就提出：“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益；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”。2013 年 11 月 12 日党的十八届三中全会再一次重申：“建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制的前提下，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。”2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，提出改革试点的四项主要任务是：完善土地征收制度；建立农村集体经营性建设用地入市制度；改革完善农村宅基地制度；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。从而标志着我国农村土地制度改革进入一个新的阶段，本书就是在这样的背景下展开的研究。

本书遵循从一般到具体的研究脉络，首先对国内外城乡建设用地市场相关概念和理论进行探讨，对我国城乡建设用地制度的历史变迁进行回顾，并全面分析我国城乡土地制度二元化产生的原因和差异。其次在此基础上对河北省城乡建设用地市场状况进行调研，系统考察了河北省城市建设用地市场现状、征地现状、农村集体建设用地流转现状、宅基地和小产权房等，深入分析了河北省统一城乡建设用地市场的必要性和可行性，并运用比较分析法对《河北省农村集体建设用地流转管理办法（试行）》进行了具体解读，发现其不足，进而在总结和借鉴发达国家土地交易市场和我国集体建设用地流转试点成功经验的基础上，提出河北省统一城乡建设用地市场的顶层设计、制度创新和立法建议，以推动河北省城乡建设用地市场的统一和健康发展，并为相关部门制定相关政策提供参考，为我国国土管理提供决策支持。

冯瑞琳

2015年10月

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题背景及研究意义 /	1
第二节 国内外研究综述 /	9
第三节 研究思路、方法、框架和创新点 /	17
第二章 概念界定与理论基础	25
第一节 概念界定 /	25
第二节 建立城乡统一建设用地市场的理论基础 /	37
第三章 我国城乡建设用地市场制度的历史与现状	50
第一节 城镇建设用地制度的发展历程 /	50
第二节 农村集体建设用地政策法律的形成与发展 /	55
第三节 农村土地征收制度的历史沿革 /	64
第四节 对城乡建设用地制度历史变迁的简要认识 /	67
第四章 我国城乡建设用地产权结构及市场二元化分析	70
第一节 城乡建设用地产权结构分析 /	70
第二节 城乡建设用地市场二元化分析 /	79
第五章 国内外土地流转市场与征地制度的比较与借鉴	88
第一节 发达国家土地交易与征地制度 /	88
第二节 国内城乡建设用地市场改革实践 /	98

第六章 河北省城乡建设用地市场现状	112
第一节 河北省土地利用和建设用地现状 /	112
第二节 河北省城乡建设用地市场现状 /	122
第三节 河北省城乡建设用地增减挂钩情况分析 /	147
第七章 河北省建立城乡统一建设用地市场的 顶层设计	152
第一节 河北省统一城乡建设用地市场的前景分析 /	152
第二节 总体目标、基本原则和路径选择 /	161
第八章 河北省城乡统一建设用地市场法律制度构建	170
第一节 完善集体土地所有权制度 /	170
第二节 完善土地利用规划制度 /	183
第三节 构建城乡统一建设用地地价制度 /	188
第四节 重建集体建设用地收益分配制度 /	194
第五节 集体建设用地入市后的用途及小产权房问题解决 /	201
第六节 完善河北省城乡统一建设用地立法 /	203
第七节 结论与展望 /	211
参考文献	214
后记	223

第一章

导 论

第一节 选题背景及研究意义

一、选题背景

土地是人类生产、生活的物质基础,“自有人类以来,有关土地归属和利用的种种制度设置和制度运行,便始终与社会安宁和社会发展紧密相连,与社稷的兴衰和人民的福祉息息相关”^①。正因为土地的特殊重要性,决定了土地制度是一个国家社会经济发展中最重要的制度安排。如果土地制度设计不合理,不仅影响农业经济的发展,也会阻碍国家整体经济社会发展目标的实现。随着我国工业化、城镇化、农业现代化的快速发展,我国二元城乡建设用地制度已不能适应经济社会发展的需要,改革城乡建设用地使用权制度,建立规范统一的城乡建设用地市场,保护农民的土地财产权利,让农民分享城市化过程中的经济成果,已成为改善城乡关系、实现城乡一体化发展目标的重要政策和制度抓手。

(一) 城镇化发展对土地的需求不断扩张

改革开放以来,伴随着工业化进程加速,我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978~2013年,城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人,城镇化率从17.9%提升到53.7%,年均提高1.02个百分点;城

^① 王卫国:《中国土地权利研究》,中国政法大学出版社1997年版,第1页。

市数量从 193 个增加到 658 个,建制镇数量从 2 173 个增加到 20 113 个^①。如图 1-1 所示。

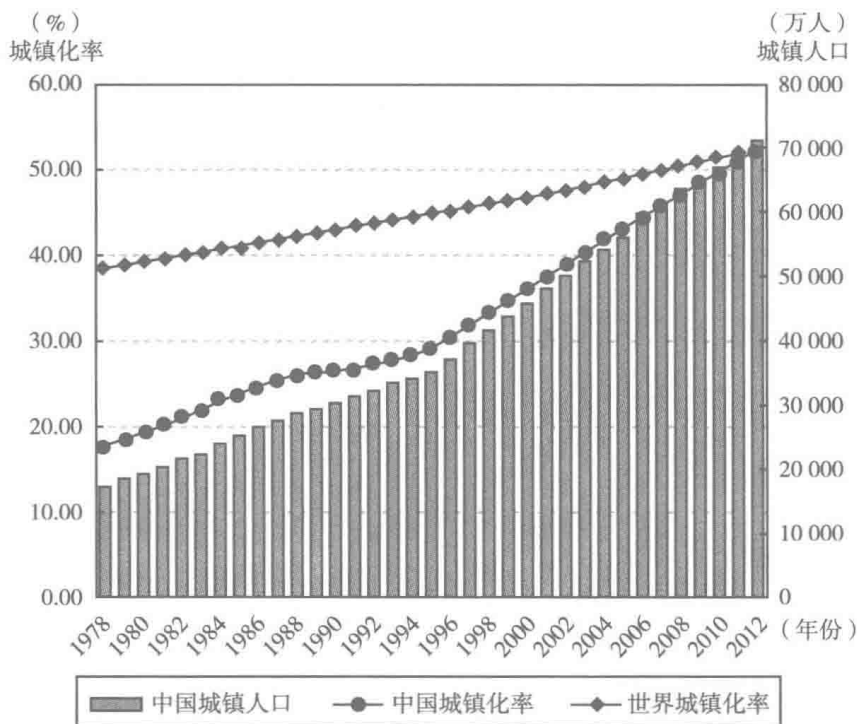


图 1-1 城镇化水平变化

城镇化的快速推进,吸纳了大量农村劳动力转移就业,提高了城乡生产要素配置效率,推动了国民经济持续快速发展。但同时也产生了城镇建设用地需求量增大,城镇建设用地不足的严重问题。根据国土资源部公布的数据,截至 2013 年 12 月底,全国建设用地总量为 3 745.64 万公顷^②,比第二次全国土地调查数据显示的 3 500 万公顷增加了 245.64 万公顷,4 年间平均每年增加 61.41 万公顷,从总体上讲建设用地增加与经济社会发展的要求是相适应的。但在国家保证 18 亿亩耕地红线的制度下,如何实现既能控制建设用地总量,又能满足城镇化建设需求的目标是我们面临的主要问题。当前,随着城镇化的发展,农民进城务工人员人数不断增加,从 2000~2011 年,农村人口减少 1.33 亿人,农村居民点用地却增加了 3 045 万亩,农村建设用地闲置和粗放低效利用的现象较为严重。据统计,目前我国农村集体建设

① 国家新型城镇化规划 (2014~2020 年), www.gov.cn, 2014 年 3 月 16 日。

② 中华人民共和国国土资源部网站,资源概况,2014 年 8 月 8 日登录。

用地总量约有 16.5 万平方公里,其中至少 70% 以上是宅基地^①,如果将这些宅基地集约使用,将会节省出大量农村宅基地,因此,集体建设用地具备巨大的改造条件和改造利益。加大对农村建设用地特别是宅基地的合理规划和调整,并通过改革现有城乡二元化建设用地制度,使农村建设用地用于城镇建设,将是解决城市建设用地供需失衡的有效途径。

(二) 城乡一体化已成共识

当前,我国城乡差距巨大是一个公认的事实,其核心表现是城乡居民收入差距超出合理水平。多数经济学家认为,在发展中国家城乡居民收入比在 1.5~2 之间较为合理,而我国城乡居民收入差距到 2009 年达到历史最高水平 3.33。近年城乡居民收入差距虽有下降趋势,但根据《2013 年国民经济和社会发展统计公报》(2014 年 2 月发布)提供的数据,2013 年农村居民人均纯收入 8 896 元,城镇居民人均可支配收入 26 955 元,城乡居民收入差距为 3.03:1,如果再将城市居民的福利待遇包括在内,城乡居民收入差距可能为 5:1 甚至是 6:1^②。城乡差距的负面效应已引起广泛的关注,促进城乡一体化,实现城乡统筹发展,缩小城乡差距已成为广泛的共识。2002 年,党的十六大报告明确提出“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。2007 年,党的十七大报告更进一步提出“统筹城乡经济发展,就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用,实现城乡一体化发展”。2012 年,党的十八大报告再次提出:“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重,城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”“加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”。

实现城乡一体化要求各种生产要素根据城乡需求在城乡之间进行自由流动,从而达到资源的优化配置。土地作为满足人类生产和生活需要的最基本要素,在各种生产要素中处于基础地位,其能否在城乡之间顺畅流转,自然成为城乡一体化的核心内容。然而,我国现行的土地制度仍然有明显城乡分割特征,是阻碍城乡一体化发展的主要因素之一,因此,打破现有土地双轨

① 蔡继明:《应适时调整农村建设用地结构》,载于《经济参考报》2014 年 3 月 4 日。

② 薛晴:《省域城乡一体化发展战略研究》,经济科学出版社 2014 年版,第 3 页。

制，建立真正城乡统一建设用地市场被提上议事日程。

（三）土地要素市场发展不均衡

在发展市场经济过程中，土地、劳动力、资本等生产要素应通过市场机制进行配置，以实现生产要素的合理流动。在我国人多地少的客观条件下，土地作为一种稀缺有限的资源，如何实现合理利用，如何节约集约用地，发挥土地的最大效用，是社会主义市场经济健康发展面临的重大课题。然而，我国在城乡二元土地所有制基础上形成的城市建设用地和农村建设用地制度存在极大差别。城市建设用地市场规则已日趋成熟，而农村集体建设用地因法律法规的限制性规定，导致不能直接进入市场，只能被政府征为国有土地后才能进入市场，这种“政府替代”的土地流转模式，将集体建设用地排斥在市场之外，不仅造成农民不能参与分享经济社会发展带来的土地增值和财富增长，使农民土地权益严重受损；而且形成地方政府对“土地财政”的极度依赖，非法用地蔓延。一些地方为了发展经济，在得不到建设用地指标的情况下，不得不冒违法违规的风险先行用地。从几次土地市场整顿的结果来看，非法用地量达75%以上，其中大部分是集体越级和违规用地。集体建设用地隐形市场的大量出现，合法流转和非法流转的同时发生，严重干扰了正常的土地市场秩序。因此，均衡土地要素市场，必须坚定不移地推进农村建设用地市场化改革，解决集体建设用地进入市场这一经济和法律问题，是当前政界和学界探索的重点、热点和难点问题。

（四）城乡统一建设用地实践渐次展开

从20世纪90年代以来，伴随着我国经济体制的转型以及乡镇企业的改制，我国农村集体建设用地流转的需求日益扩大。虽然1998年《土地管理法》的颁布实施使农村集体建设用地入市的通道越来越窄，但农村集体建设用地进入市场的探索一直没有停止，一些经济发达地区如长三角、珠三角、京津唐等地，地方政府为了发展经济，在国家缺乏集体建设用地使用权流转法律规定的情形下，开始探索和尝试集体建设用地流转入市的途径。对地方的实验，国家及土地行政管理部门采取了宽松的政策，并在一些地区开启了农村建设用地流转的试点，不断尝试积累立法的经验。1999年，安徽省芜湖市成为第一个经过国土资源部批准并在其直接领导下进行试点的地区，此后，国土部又先后在浙江、江苏、广东、山东等地开展试点。2001年9月11日，湖州市政府通过了《湖州市区农村集体建设用地使用管理试

行办法》；2001年12月25日，山东临沂市人民政府印发《临沂市集体建设土地使用权流转管理暂行办法》；2002年12月23日，安徽省通过了《安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转试行办法》；广东省认真总结试点地区的经验，制定了有关的政策措施，于2003年6月24日发布《关于试行农村集体建设土地使用权流转的通知》，并于2005年6月23日正式颁布了《广东省集体建设土地使用权流转管理办法》，其中规定广东省集体建设土地使用权可以出让、出租、转让、转租和抵押，突破了我国法律的规定，在全国产生较大反响，引发农村集体建设用地能否直接入市的争论。随后，全国其他试点地区也相继出台了本地区的集体建设用地流转制度。到目前为止，全国大部分省市都制定了相关的地方法规或者地方政府规章，数量达到50部左右。地方集体建设用地流转的探索集中在突破法律禁锢，建立与国有建设用地使用权同地同权、统一流转的建设用地使用权一体化法律制度上。

在地方进行试点的基础上，2008年10月12日，党的十七届三中全会通过了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出我国农村改革发展的基本任务之一就是“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场，以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益；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”。2012年11月8日，党的十八大报告又提出完善社会主义市场经济体制的具体目标，其中包括：“坚持和完善农村基本经营制度，依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，壮大集体经济实力，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”。2013年11月12日党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中再一次重申：“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”，从而进一步明确了农村土地制度改革的方向和任务。2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，提出改革试点的四项主要任务是：完善土地征收制度；建立农村集体经营性建设用地入市制度；改革完善农村宅基地制度；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。该意见的出台标志着我国农村土地制度改革进入一个新的阶段。农村集体建设用地流转的实践虽然顺应了现实需要,但由于缺乏全国性的、统一法律规定,仍不能充分释放其发展潜力,需要进一步进行制度设计、完善制度环境,推进其向前发展。因此,本书的研究恰逢其时。

(五) 京津冀一体化发展倒逼土地政策改革

河北省具有环抱京津的独特地理优势,多年来,河北一直在研究谋划如何借助京津发展自己,但没有京津及国家政策的主持,这一构想没有实现的基础和平台。2013年盼望已久的机遇终于来临!8月,习近平总书记在北戴河研究河北发展问题时,明确提出要推动京津冀协同发展,要求河北充分利用毗邻京津的相对比较优势,充分挖掘河北现有的潜力,形成新的经济增长极。2014年2月26日,习近平总书记在北京专门召开座谈会,对推动京津冀协同发展做了全面深刻的阐述,并就推进京津冀发展提出七点要求。以此为标志,京津冀协同发展正式上升为重大国家战略,开启了京津冀一体化发展的新篇章。在机遇面前,河北面临的首要挑战就是如何开发利用土地资源以适应京津冀区域经济协调发展的需要。

2014年3月,河北省国土资源厅对张家口、承德、廊坊、保定、唐山、沧州、石家庄等地土地资源的承载力进行了专题调研,各地反映的主要问题还是土地供需矛盾突出,集中在发展缺空间、用地缺指标、补充耕地缺后备资源、开展大规模矿山环境恢复治理也需要相应的政策和资金支持。在推进京津冀协同发展中,河北要承接北京功能疏解和产业转移,实施退耕还林还湖还湿,大规模增加生态用地,必然进一步加剧建设用地紧张和实现耕地占补平衡的难度^①。因此,要促进区域协调发展,就需要加快土地管理制度改革,逐步建立城乡统一的建设用地市场;加快构建能够体现土地资源稀缺程度、各行政单元间相互衔接的城乡基准地价体系;需要进一步创新思路、创新政策、创新机制,积极稳妥推进国土资源管理改革,以适应京津冀协同发展对土地资源管理工作的新要求^②。

① 许光辉:《京津冀一体化之河北攻略》,载于《中国地产市场》2014年5月9日,第17~19页。

② 张晓玲:《土地治理,打破一亩三分地——由京津冀一体化看区域经济发展的土地政策需求》,载于《中国国土资源报》2014年5月6日。

二、研究意义

目前我国正处于工业化和城镇化不断深入发展的新阶段, 土地问题关系到经济社会发展的方方面面。在解决农村发展、城市用地突出的供需矛盾中, 统一城乡建设用地市场、建立和完善城乡统一建设用地市场的法律制度是破解城乡二元社会结构的关键问题。在新的发展阶段, 结合河北省现实, 深入研究建设用地市场问题, 促进城乡建设用地市场的统一, 显得十分迫切。

(一) 有助于我国城乡统一建设用地市场理论的形成与发展

自 20 世纪 90 年代学者开始对土地市场研究以来, 国内外学者纷纷提出了大量的理论和观点。但面对越来越多的集体建设用地隐形流转的现状, 理论建设远落后于实践的发展。总体上说, 对于农村建设用地市场中出现的很多问题, 理论界都没能给出满意的解释, 更不能提出前瞻性的建议, 对统一城乡建设用地市场的研究还未形成成熟和系统的理论, 没有对实践发挥应有的指导作用。本书拟对我国城乡二元土地市场问题进行深入研究, 从制度变迁、土地产权、收益分配等方面进行理论解析, 分析其形成原因、内在机理、发展趋势、障碍因素, 以求认识建设用地流转的本质, 并将城乡关系和土地制度联系起来进行综合考察, 将土地资源配置规律和城乡统筹发展相结合, 丰富现有研究成果, 促进我国城乡统一建设用地市场理论的形成与发展。

(二) 有助于推进我国土地制度改革

统一城乡建设用地市场面临一系列亟待解决的问题, 如其与耕地保护之间是否存在必然的冲突? 如果集体建设用地直接入市, 那么入市主体是谁? 如何解决目前主体虚位的问题? 对于宅基地使用权是否允许直接入市? 征地制度如何改革? 如何消除法律制度本身所蕴涵的不公正和不经济, 如何将一些乱象纳入国家正式法律的规制之下? 对以上问题的回答将有利于推动我国新一轮土地制度改革, 进一步完善农村集体建设用地使用权流转制度, 使建设用地使用权成为全新的商品权利体系的一部分, 提高法律对于城乡建设用地统一流转的规范效力的能力, 为制度设计和创新提供可能性。

（三）有助于破除城乡利益冲突，保护农民土地权益

经过三十余年的改革开放，我国农民在整体上已经解决了温饱问题，并正在向小康目标迈进。然而，也正是在这个过程中，城乡发展差距的不断凸显也导致城乡不和谐状况日益严重。城乡的利益冲突根源于农民相对于城市公民的权利贫困，因此，本研究拟通过对城乡土地要素市场的研究，在城乡之间建立起平等的交换关系，提高法律对农村土地产权的保护效力以及农村集体作为土地所有权者的自我保护能力，让农民作为土地所有者成员分享城市化进程中的土地增值收益，使土地交换在一个平等的制度环境中进行，使农民的土地权益得到充分的实现和保障。以土地权利的市场化与平等化，为最终破除城乡二元机制，解决农民权利贫困与发展障碍问题提供立法完善的建议。

（四）有助于弥补河北省城乡统一建设用地市场研究的不足

当前，区域发展问题已经成为中国重大的经济和社会问题，成为党和各级政府决策的核心问题之一。在区域发展中，区域土地问题又是学者和社会关注的重大理论和实践问题。很多学者从区域发展的角度，对某一区域的农村集体建设用地流转实践进行了分析论证，运用定量分析和定性分析相结合的研究方法提出了各种促进该区域发展的观点和建议。而河北省作为一个农业大省，在工业化、城镇化加快发展的今天，也同样面临着土地资源短缺、农村土地闲置、粗放低效利用、土地财政等显著问题，但相关研究与河北省区域发展的态势并不十分合拍。本书立足河北省城镇化发展的基本趋势，对于如何统筹河北省城乡土地资源，制定相关地方立法，完善相关制度，破解农村土地和城市土地管理分割状态，解决土地管理中的瓶颈问题，构建规制框架等提出了较为具体的对策，并对建立河北省城乡统一建设用地市场的路径进行探寻，以推动河北城乡建设用地市场健康发展，为相关部门制定相关政策提供参考和决策支持。

（五）有助于推动河北省城乡建设用地市场的统一

当前，河北省经济社会发展遇到的瓶颈问题是：一方面，河北省经济发展对建设用地需求强劲，然而国家每年下达给河北省的土地指标有限，土地指标缺口很大；另一方面，河北省集体建设用地量大，闲置、低效利用严重。完善集体建设用地流转管理制度以释放农村集体建设用地潜力，成为破解“土地难”问题及解决经济跨越所需发展用地的重要途径之一。但由于

国家层面和《河北省集体建设用地流转管理办法》都是宏观的指导性政策,操作性差,没有真正起到规范集体建设用地流转的作用。因此,本书通过比较、借鉴各地成功经验和典型模式,对河北省流转管理制度存在的问题加以梳理,并提出完善《河北省集体建设用地流转管理办法》的建议和制定统一城乡建设用地市场所需配套制度的设想,从而促进河北省尽快实现集体建设用地入市的目标,满足城镇化、工业化、农业现代化和京津冀一体化对土地的需求,破解经济发展的“土地难”瓶颈,服务河北经济强省建设。

第二节 国内外研究综述

城乡建设用地市场问题是我国经济体制改革和经济社会发展中出现的具有中国特色的问题,该问题的出现与我国土地产权制度、土地管理制度、农村土地经营制度等密切相关。由于国家政治体制和经济制度的不同,国内外学者对该问题的研究视角有所不同:国外学者直接研究城乡统一建设用地的文献并不多,但有较多研究成果涉及我国和其他国家的土地市场、土地产权、土地政策等方面,对探讨我国城乡建设用地市场的建立具有借鉴意义;国内学者基于我国城乡关系与农村土地制度改革的探索与实践,对城乡建设用地市场进行了更为具体的专门研究,使得国内外学者对该问题的研究成果体现了不同的特点。

一、国外研究现状

(一) 土地产权问题的研究

马克思在探索社会主义的建立与发展过程中对土地制度进行了深入的研究。他广泛研究了土地产权权能结合与分离理论、土地产权商品化、配置市场化理论、土地股份制理论等。在马克思看来,市场交易实质上是产权交易。对于土地市场而言,土地市场的发育实际上是土地产权市场的发育,土地产权应该商品化、配置市场化。他说:“土地产权可以借助于商品的各小部分的所有权证书,商品能够一部分一部分地投入流通”。^① 马克思还进一

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷(下),人民出版社1980年版,第446页。

步探讨了土地产权市场配置的具体途径。第一条途径是土地产权的出租和转租；第二条途径是土地产权的买卖。

菲特等 (Feder et al., 1993) 认为,明晰的土地产权将有助于提高农业投资,增加土地抵押的价值;有利于降低土地交易成本,促进土地从不甚有效的使用和使用者的转向更为有效的使用和使用者的,最终提高农业生产率;有利于对土地租赁市场提供安全保障,进而加快土地开发及基建投资,提高农业集约经营水平。

尼克·哈瑞柯等 (N. Herrink et al., 1995) 研究了中国农村集体土地产权制度,认为仍存在法律缺失、产权不清等问题,因此,应从厘清土地产权关系、完善土地流转机制等方面进行集体土地制度改革。

斯科特·罗泽尔 (Scott Rozelle, 2001)、洛兰·勃兰特 (Loren Brandt, 2001) 等研究了中国土地产权制度,论述了土地转让权、经营权与生产效率之间的关系,并阐述了如何保障土地产权的安全性。

海外华人学者文贯中认为,农地所有权与使用权的分离是具有天才性的创造,对比过去集体所有集体使用的产权制度,这一制度安排较充分地发挥了农民的积极性。然而,土地集体所有制仍然没有能够很好地发挥产权激励功能。

(二) 土地政策的公平性研究

国外学者从追求公平、提倡合理的政府管制的角度对土地制度进行了大量研究。拉维尼、德尔维尔 (Lavigne, Delville, 2000) 指出,由于土地冲突给经济发展和政治稳定带来了巨大破坏,采取有效措施消除土地冲突和确保土地利用中的社会稳定就显得十分重要。兰德尔·G·霍尔科姆 (Randall G. Holeombe, 2004) 认为政府应当做出相应的规划,制定相应政策,允许非公有土地依据市场原则发展。丁成日 (Chengri Ding, 2003) 分析了中国土地非农化过程中所产生的矛盾和利益冲突,认为中国应提高土地产权私有化程度,以杜绝行政腐败,解决社会公平问题。

(三) 土地市场的研究

米切尔·卡特等 (Michael Carter et al., 2002) 认为,农村非农劳动力市场的产生使得很多农民放弃耕种土地,如果金融市场承认土地的担保功能,土地将对农民变得更重要。克劳斯·丹宁格 (Klaus Deininger, 2006) 通过对土地租赁市场的研究发现,土地通过市场方式进行流转比传统的行政