

经济与管理研究文库

集体建设用地 流转制度体系研究

■ 王佑辉 著



 华中师范大学出版社

经济与管理研究文库

2015年湖北省学术著作出版专项资金资助项目

集体建设用地 流转制度体系研究

■ 王佑辉 著



新出图证(鄂)字10号

图书在版编目(CIP)数据

集体建设用地流转制度体系研究/王佑辉著. —武汉: 华中师范大学出版社, 2015. 12

(经济与管理研究文库)

ISBN 978-7-5622-7172-7

I. ①集… II. ①王… 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267170号

集体建设用地流转制度体系研究

© 王佑辉 著

责任编辑: 苏 睿

责任校对: 缪 玲

封面设计: 甘 英 胡 灿

编辑室: 学术出版中心

电话: 027-67863220

出版发行: 华中师范大学出版社有限责任公司

社址: 湖北省武汉市洪山区珞喻路152号

邮编: 430079

电话: 027-67863426 (发行部)

传真: 027-67863291

网址: <http://www.ccnapress.com>

电子信箱: hscbs@public.wh.hb.cn

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

督印: 王兴平

开本: 710mm×1000mm 1/16

印张: 11.75

字数: 198千字

版次: 2015年12月第1版

印次: 2015年12月第1次印刷

定价: 32.00元

欢迎上网查询、购书

敬告读者: 欢迎举报盗版, 请拨打举报电话 027-67861321

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的与意义	5
1.2.1 为推进集体建设用地流转更深层次制度创新做有益的理论准备	5
1.2.2 推进构建城乡一体化的土地市场,提高土地资源配置效率	6
1.2.3 促进土地市场中政府职能的改变	6
1.3 相关研究综述	6
1.3.1 限制农地转用的原因	7
1.3.2 对集体建设用地流转必要性的认识	8
1.3.3 对集体建设用地流转的经济学解释	10
1.3.4 集体建设用地流转管理模式的实践探索	11
1.4 研究思路、技术路线与研究内容	13
1.5 研究方法	15
1.5.1 文献资料法	15
1.5.2 实地调研法	16
1.5.3 实证分析和规范分析相结合	16
1.6 可能的创新	16
第 2 章 研究对象与理论基础	18
2.1 基本概念	18
2.1.1 集体建设用地	18

2.1.2 集体建设用地流转·····	21
2.1.3 集体建设用地流转制度体系·····	23
2.2 理论基础·····	32
2.2.1 制度变迁理论·····	32
2.2.2 产权理论·····	37
2.2.3 地租地价理论·····	43
2.2.4 收入分配理论·····	44
2.2.5 政府管制理论·····	49
第3章 集体建设用地流转制度变迁 ·····	52
3.1 集体建设用地流转的基本状况与特征·····	52
3.2 集体非农建设用地流转试点管理模式·····	54
3.2.1 苏州模式——乡镇企业改制驱动型流转管理模式·····	54
3.2.2 芜湖模式——乡镇政府推动型流转管理模式·····	56
3.2.3 湖州模式——农村城镇化、工业化驱动下的准国有化模式·····	58
3.2.4 顺德模式——经济驱动型流转模式·····	60
3.3 我国集体建设用地流转制度变迁分析·····	63
3.3.1 我国集体建设用地流转制度变迁的过程·····	63
3.3.2 集体建设用地流转制度变迁的制度分析·····	70
第4章 集体建设用产权制度创新 ·····	81
4.1 农村集体建设用产权体系构成·····	81
4.2 集体土地所有权制度创新与完善·····	85
4.2.1 集体土地所有权的制度缺陷·····	85
4.2.2 集体土地所有权制度创新与完善·····	88
4.2.3 建立农村土地产权法律保护的实施机制·····	97
4.3 土地发展权的设立·····	99
4.3.1 土地发展权的概念·····	99
4.3.2 土地发展权的归属·····	101
4.3.3 设置土地发展权纠正过度农地非农化·····	103
第5章 集体建设用地流转交易制度 ·····	106
5.1 市场准入制度·····	106
5.1.1 我国土地征收制度的缺陷及其改革方向·····	107

5.1.2 集体建设用地入市标准	115
5.2 集体建设用地交易制度	118
5.2.1 交易主体	118
5.2.2 交易中介	119
5.2.3 交易客体	120
5.2.4 交易形式与价格	120
5.2.5 交易管理	122
第6章 集体建设用地流转价格与土地收益分配制度	125
6.1 农地地价与市地地价的动力学模型理论	126
6.1.1 基本假设	126
6.2 农地地价与市地地价的关系及增值收益分配关系	130
6.2.1 农地地价体系	130
6.2.2 农地转用后的市地地价体系	132
6.3 农地转用中的土地增值收益分配关系的基本框架	134
6.4 农地转用增值收益分配的实例	137
6.5 集体建设用地流转收益分配	140
6.5.1 集体建设用地流转中土地收益分配的现状	140
6.5.2 集体建设用地流转中利益分配机制	142
6.5.3 政策建议	146
第7章 集体建设用地流转政府管制制度创新	149
7.1 土地市场中的政府失灵及其矫正	149
7.1.1 土地市场中政府失灵的表现	149
7.1.2 土地市场中政府失灵的原因分析	152
7.1.3 土地市场中政府失灵的矫正	154
7.2 政府在集体建设用地流转市场中的职能定位	155
7.2.1 市场经济条件下公共政府职能的定位	155
7.2.2 政府在集体建设用地流转市场中的职能定位	156
第8章 研究结论与政策建议	164
8.1 研究结论与政策建议	164
8.1.1 集体建设用地流转制度创新是实现土地市场配置城乡土地 资源、构建城乡一体化土地市场的必然	164

8.1.2	集体建设用地流转需要构建完整的制度体系	166
8.1.3	集体建设用地产权制度改革是推进农村土地产权制度完善 的有效起始点	166
8.1.4	集体建设用地流转交易制度的创新将推进现有供地制度， 特别是土地征用征收制度的改革和完善	167
8.1.5	在农地转用过程中，农地价格与市地价格是互相联结的， 农地价格是农地转化为市地时的机会成本价格	168
8.1.6	集体建设用地流转需要加强政府管制	168
8.2	进一步研究及展望	169
参考文献		170

第1章 绪 论

1.1 研究背景

资源配置是经济学的核心问题。土地作为一种稀缺资源，其配置效率的高下，直接影响着土地利用的经济效益、社会效益和生态效益，同时，对土地所有者、使用者以及管理者产生重要而深远的利益影响。当前，我国正处于农村工业化、产业化和城镇化进程加快的时期，经济发展对建设用地的需求非常旺盛。经济发展中所需的建设用地的供给来源包括：已有的城镇国有建设用地（存量地）、通过土地征用征收方式由农地转变而来的城镇国有建设用地（增量地）、布局于农村地区的集体建设用地（存量地）、农村集体经济组织和农户自自由农地转变而成的建设用地（增量地），此外，还存在相当数量的未经批准擅自将农用地转变成的建设用地（违法违规用地）。据《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》显示，到2010年和2020年，全国新增建设用地分别为195万公顷（2 925万亩）和585万公顷（8 775万亩）。农地非农化的需求十分巨大，而建设用地的供给受到自然供给和经济供给的制约，其供给增长与需求增长之间的矛盾日益尖锐，土地非农化的压力越来越大。为配置经济发展中所需的土地资源，我国目前建设用地的供给模式主要依靠国家对农村土地进行征用征收获得增量地。但是由于原本仅为公共利益用地行为供给土地的土地征用征收制度被无限扩大了供地范围，加之征收补偿标准极低，征收补偿的分配也不利于保护农民利益，因而过度征地越来越造成了对农民土地权利的侵害，这种现实状况与国家构建和谐社会的政策目标背离。此外，这种供地模式还越来越

受到耕地保护、粮食安全、生态环境安全等国家战略目标的制约。

建设用地供给模式需要重大变革。除了征用征收供地方式外,农村地区还存在数量巨大的存量集体建设用地。据国土资源部的初步估算,除去不会轻易改变用途和发生流转的交通和水利设施用地,我国建设用地总量约2 500万公顷(37 500万亩),集体建设用地是主要组成部分,总量约1 800万公顷(27 000万亩),是城镇国有建设用地面积的5倍。其中,农民宅基地约1 000万公顷(15 000万亩),乡(镇)村公共设施、公益事业用地约600万公顷(9 000万亩),单位和个人用于生产和经营的集体建设用地约200万公顷(3 000万亩)。在全国土地资源登记确权工作完成之前,目前尚没有关于集体建设用地的来自官方的准确数据。

在现行的法律法规框架下,市场机制在配置集体建设用地资源时发挥的作用非常微弱。如1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第四条规定,“国家实行土地用途管制制度”,“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。

但是集体建设用地使用权超越法律界限自发入市流转却从来没有停止过。随着城市化的推进,在城乡接合部,以及一些地理区位较好、交通便利、非农产业发达的区域,大量的集体建设用地突破相关法律法规的制约,尝试着以各种各样的形式进入土地市场,以转让、出租、抵押、联营、入股等多样化的形式自发流转集体建设用地使用权,流转规模和范围不断扩大,流转形式也逐渐多样化,并形成了交易活跃的“灰色”土地市场。

20世纪90年代初,因为农村住宅建设大量占用和浪费农地资源,为了保护耕地,增强农民节约用地观念,我国开始在农村地区逐步推行了宅基地有偿使用制度。农村宅基地作为农民拥有的一项财产权利,可以流转。这是农村非农建设用地使用制度改革的起始。90年代以后,乡镇企业转换经营机制导致集体建设用地使用权大量发生流转。集体经济组织利用土地创办的乡镇企业,集体产权模糊不清,而且缺乏经济规模和技术优势以及管理者才能(蒋省三,2004),这些集体企业逐渐丧失市场竞争力,走上了破产、兼并、合资或联营的道路。在乡镇企业转制过程中,土地资产处置问题凸显。被破产兼并的乡镇企业和参加联营的乡镇企业将企业原有土地作价入股,使集体土地使用权事实上发生流转,提供了集体建设用地使用权流转的可能。而在乡镇企业推进产权制

度的改革中,乡镇企业的投资主体在要求获得土地使用权的同时,还要求获得土地资产的经营权,从而产生了对集体建设用地使用权流转的需求。

一些制度创新主体开始自发地突破来自法律的限制,尝试进行了集体建设用地流转,各地地方政府为规范集体土地流转市场秩序,尝试为少数事实上的集体土地使用者补办了合法手续。这些尝试导致许多参与非法流转集体土地的主体与政府部门进行博弈,出于“法不责众”的心态,它们对集体建设用地采取“先斩后奏”的做法,不遵循合法程序而自发入市愈演愈烈。

“灰色”土地市场的表现是农地转变为建设用地过程中的土地非法占用、出让和转让行为和农地转变为私营企业、集体企业用地过程中的非法占用、出让和转让行为(贾生华,张娟锋,2006)。具体形式有:擅自将农地转变为住宅用地或商业用地;超出标准占用住宅土地和非法转让住宅土地,并且违反现行法律规定,将宅基地转让给集体以外的他人,很多地方的城乡接合部已经形成了蔚为壮观的“小产权房”市场。还有城市土地的使用者(商业开发商和国有单位)直接和村集体谈判,不通过土地征用程序,“以租代征”获得农村集体土地的使用权。村集体(或村民委员会)与开发商合作,未经合法手续将农地直接转变为商业、工业用地。也有一些村集体利用自身的区位优势和土地资源,开发房地产项目,进入城市房地产市场获取高额收益;有的将农村集体土地转变成小规模工业园区,从中获取高额租金。

推动集体建设用地流转的原因包括农地农用比较利益低、机会成本高,农地增值期望高(张安录,2000),受利益机制驱动,土地农用与非农用的巨额级差收益,使得集体建设用地的资产性质逐渐显现,农民“厌农情绪”、土地立法和管理滞后等原因(刘永湘,2003),杨明洪、刘永湘(2003)将集体建设用地的自发流转看作是中国农民集体对所有土地发展权的压抑与抗争。

早期的集体建设用地流转呈现出自发无序的特征,因无法可依,很多地方土地管理部门一般不进行直接管理,而只是通过农用地转用、用地审批等手段进行间接管理。随着流转规模的扩大,在国土管理部门授权下,部分地方进行试点改革,如1995年的江苏省苏州市试点、1997年的浙江省湖州市试点等。2000年国土资源部选择了苏州市、芜湖市、顺德市、湖州市、安阳市、南海市等9个集体建设用地使用权流转比较活跃的区域进行试点,承认合法取得的集体建设用地使用权流转的合法性,对流转的程序、流转产权变更、流转收益分配等重要问题进行了探索,同时制定规范集体建设用地流转的相关法规。在国

务院、国土资源部下发文件中,也涉及规范集体建设用地流转的问题。如2004年10月28日国务院下发《关于深化改革严格土地管理的决定》,2005年12月31日中共中央国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,2006年3月27日国土资源部52号文件《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》等。与此同时,地方性法规的建设也在积极推进。2005年6月,《广东省集体建设用地使用权管理办法》颁布,自2005年10月1日起施行;其后,湖北省(2007)、河北省(2008)等省也分别出台了规范集体建设用地流转的省级地方性法规。

2007年,天津市滨海新区、成都市、重庆市、武汉市、长沙市等国家级的综合配套改革实验区的改革方案中涉及“土地新政”,国家允许和支持集体建设用地使用权流转的改革力度在加强。天津市滨海新区获得国土资源部原则批准的土地改革方案,其重点在于探索农村建设用地使用权的流转,即把城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩进行试点。滨海新区陆地面积2270平方千米,其中,农用地727平方千米,建设用地1211平方千米,未利用地332平方千米。天津市方案是将农业用地与城镇用地的比例调整为1:1,也即改革后滨海新区将有300多平方千米的农业用地按上述批复转为城镇用地。成都市、重庆市“统筹城乡综合配套改革试验区”尝试统筹城乡发展规划,深化土地管理和使用制度改革,让农民共享土地出让的增值,促进农村市场体制改革,让农业更好地走向产业化、市场化;统筹城乡协调发展,消除中国社会发展的二元结构,做到城市和乡村、市民和农民的真正平等。武汉市、长沙市的“资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区”,其中,武汉市通过编制1+8城市圈国土规划,对圈域内土地资源进行统筹安排,积极稳妥地开展城镇建设用地规划,增加与农村建设用地建设挂钩试点,建立集约用地激励机制,整合圈域内土地有形市场,降低土地流转成本,建立土地储备基金。建立圈域内耕地有偿保护和占补平衡机制,确保耕地占补数量和质量“双平衡”;建立农村集体建设用地使用权流转交易平台。武汉市城市圈还获准实行“占补平衡”,即突破行政区划界限,在圈内9个城市间配置农地和建设用地资源,使土地价值有了更多的空间选择。这种跨省、跨地级市的“占补平衡”为集体建设用地流转提供了更多的需求。

2008年,中共十七届三中全会公报中,在健全和严格规范土地管理制度的内容下,明确提出“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”。这是中央政府层面首次正式对集体建设用地流转合法地位的认可。2013年，在中共十八届三中全会公报中，中央政府对集体建设用地流转再次强调要加快市场体系建设，指出“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。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。”中央政府层面对集体建设用地市场的认可，将极大推动集体建设用地流转制度体系的建设进程。

集体建设用地制度创新是必然趋势。目前，集体建设用地流转的实践已经远远超前于理论研究和管理工作，迫切需要正视这种现实。本书的研究，旨在构建一个完整的集体建设用地流转的制度框架，规范集体建设用地流转市场行为，减少流转中的不确定性和风险，最终推动集体建设用地流转纳入合法的城乡一体化土地市场。

1.2 研究目的与意义

1.2.1 为推进集体建设用地流转更深层次制度创新做有益的理论准备

尽管由地方政府主导推动的集体建设用地使用权流转制度创新如火如荼，但历史上遗留下来的对集体建设用地使用权流转的制约还没有完全被消除，目前特别是在《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《土地管理法》与《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）中依然保留了阻碍集体建设用地使用权流转的条款。

地方创新的集体建设用地使用权流转制度本身尚不完整，与国家现行的许多其他土地利用和管理政策与制度不协调，贸然完全放开集体建设用地使用权市场，其风险不言而喻。本书期望构建完整的集体建设用地流转制度体系，包括流转的核心制度、配套制度和相关制度。通过完善制度建设，减少制度创新中的成本与风险，为地方政府和中央政府出台规范集体建设用地流转的制度与政策提供帮助，为进一步推进集体建设用地流转制度更深层次制度创新做有益的理论准备。

1.2.2 推进构建城乡一体化的土地市场,提高土地资源配置效率

集体建设用地流转的制度创新,将为集体建设用地合法入市流转扫除制度障碍,构建完整的集体建设用地流转所需的制度框架,进而推进构建城乡统一土地市场,充分发挥市场机制对土地资源的配置功能,促进土地资源利用效率提高。

我国增量建设用土地资源主要依靠土地征收制度实施,但是本来仅为公共利益用地供给土地的土地征收制度被无限扩大了供地范围,加之征收补偿标准极低,征收补偿的分配也不利于保护农民的利益,因而过度征地极易造成对农民土地权利的侵害,与构建和谐社会的政策目标相背离。而且这种供地模式还越来越受到耕地保护、粮食安全、生态环境安全等国家战略目标的制约。

集体经营性建设用地在符合土地利用和规划管制的前提下,由集体经济组织直接行使土地所有权人的职能,对其拥有的建设用地资源进行配置,在提高资源配置效率的同时,也有利于对农民土地权利的保护。

1.2.3 促进土地市场中政府职能的改变

集体建设用地直接入市,将改变现行土地市场中政府部门“以地求财”的局面,政府部门的财政收支结构将发生根本性的变革。来源于土地征收出让的“土地财政”依赖将被破解,取而代之的则是政府部门通过税收制度改革,对集体土地增值收益进行调节,梳理政府的基本职能,解决土地市场中政府职能越位、缺位的问题。

1.3 相关研究综述

集体建设用地流转是我国在城市化进程中“城乡二元土地市场”结构下的特有问题。土地私有制的国家,因为土地产权比较明晰完整,土地可以在市场中自由交易流转,不存在我国集体建设用地流转受到诸多限制的问题。在制度变迁理论、土地产权理论、农地非农化流转机制、农地价格、土地收益分配等问题上的许多研究成果,构成了本书研究中可以借鉴应用的理论依据和方法。

回顾关于集体建设用地流转方面的文献,已有的研究集中于以下几个方面:

1.3.1 限制农地转用的原因

我国一直严格限制农村土地利用,农村土地除作农用外,只能在规定范围内用作非农用途。对农用地转作建设用地(包括国有建设用地和农村集体建设用地),以及已有的存量农村建设用地的内部流转和对外流转实行非常严格的控制。这种土地制度安排达到了“一石二鸟”的效果,既确保了国家能低价获得充裕的农产品供给,又能保证获得足够的廉价的建设用地供给。

形成这种制度最初的原因是巩固新生的社会主义政权的需要。新生政权的经济基础需要国家集中各种经济资源,加快推进工业化,特别是优先发展重工业,确保实现以重工业为导向的国家工业化战略。当时的各种政策都体现了重工业发展战略的需要,如扭曲的低工资政策、低利率与低汇率、低基础产业产品价格和高制造业产品价格政策、低农产品价格和各种服务价格、高度集中的企业管理制度和物质分配制度。

土地制度与政策也体现了这种要求。新中国成立初期的中国农村经济建立于小农基础之上。通过“均分田地”的重新平均分配土地资源的土地改革,破除了土地资源配置的大地主占有的不公平状态,获得了占人口比重最大的无地或少地的农民阶级的支持,新生的社会主义政权政治基础得到巩固和加强。但是土地改革均分田地的后果,也使得农业剩余分散于建立在小农经济基础上的小农农户,中央政府归集农业剩余难度大、成本高且效率低下。国家需要更有效的手段提取农业剩余。新中国成立后的社会主义农业改造,就有提高归集农业剩余效率,降低交易成本,加快国家工业化的战略目的。通过互助组、初级社、高级社、人民公社这样的急风暴雨式的制度变革,国家消灭了农民产权(即剩余权)的激励机制,将土地改革后分配给农民的土地和其他生产资料重新向农村集体集中,支配并控制了集体所有制,大大提高了提取农业剩余的效率。周其仁(1994)对这种“集体化经济”作了精辟的定义:“表象上是农村社区之间的权力合作关系,但其实质是国家控制农村经济权力的形式。”^①国家通过指令性生产计划、产品统购统销、限制自由商业贸易、关闭农村要素市场、隔绝城乡人口流动等一系列政策,使国家成为所有经济要素的首位的决策者、支配

^① 周其仁.中国农村改革:国家和所有权关系的变化(上)——一个经济制度变迁史的回顾[J].管理世界,1995(3):178-189.

者和受益者。在合法的范围内,集体仅充当着国家意志的贯彻者和执行者的身份。农村集体名义上占有经济资源,但无力抵制国家对集体占有权的入侵。国家侵入并控制了农村所有权,但是并不对其控制后果负直接的财务责任。集体公有制并不是“公有的合作的”私有产权,而是由国家控制但由集体承受控制结果的一种农村社会制度。通过集体化、户籍制、工农业产品剪刀差等,国家有了大量高效提取农业剩余的系列制度,国家工业化和现代化建设的资本积累获得了保障。农村、农业和农民为国家工业化战略的实现作出了重大贡献。据不完全测算,新中国成立后农业以税赋的形式对国家工业化的“有形”贡献超过了10 000亿元^①。

1.3.2 对集体建设用地流转必要性的认识

土地在社会经济发展过程中出现的巨额增值收益,滋生了大量自发的集体建设用地入市流转的事实。吕萍(2003)总结了几种集体建设用地流转方式:留地方式是将集体土地全部或部分转为国有土地,村民全部或部分转为居民,乡办企业或农民集体利用部分留用的国有土地进行开发和建设,来进行居民的就业安置;换地方式是在土地流转过程中,部分集体土地转为国有土地,部分村民转为居民,集体通过农地和建设用地置换,进行农业和乡办企业的发展和建设,居民的就业方式为集体安置,常见的形式有土地置换、旧村改造和退二进三等;弃地方式是在集体土地流转过程中,部分集体土地转为国有,相应部分村民转为居民,乡办企业没有新的发展,居民的就业方式以转工和自谋为主。在个别地区,也有集体土地全部转为国有土地、村民全部转居民、集体经济组织转质的特殊情况,即集体经济转为国有经济的,集体经济不再存在。

地方政府为规范市场出台地方性的流转管理办法;学界则围绕集体建设用地入市的合理性和必然性进行了探讨,这些为集体建设用地流转制度创新进行了理论准备。

对集体建设用地是否可以入市流转,学界基本持肯定观点,但是在流转方式、流转收益分配等方面的问题认识上,存在较大的分歧。钟毅(1995)认为,农村集体建设用地进入市场是不可逆转的趋势,集体建设用地市场的发育是经济发展的必然规律,也是构建社会主义市场经济体系的一个重要内容。但是应坚持

^① 朱四海,熊本国.工业反哺农业实现机制刍议[J].中国农业经济,2005(10):6.

两权分离的原则,建立社会主义的集体土地市场体系,对集体土地也应按照有期限、有偿、有流动的原则进行使用。吴晗(1996)认为,随着农村市场经济的建立和完善,集体土地经济繁荣使得集体土地使用权的流转活跃,并客观上加速了农村经济的发展。经济的发展、观念的更新,使农民脱离土地成为可能;建立集体土地使用权流转制度已具备了相当的实践基础,有关集体土地使用权的研究为其流转提供了理论上的可能。孙佑海(2000)认为,经济建设和城镇发展是集体建设用地流转的根本原因;土地的价值利益驱动是内在原因,并提出了国家、集体、农民个人利益三兼顾的原则,提出要进行相关法律制度的革新,做到政治上可接受、技术上可操作、经济上成本低。蒋省三、刘守英(2004)认为,农村集体土地进入非农土地市场流转,打破了国家通过土地征用程序垄断农地非农化的格局,为农民利用土地资源参与分享工业化城市化利益找到了一条可行的途径。农民参与工业化的资源主要是劳动力和土地。在农村土地进入非农市场进行流转的地区,以集体土地启动工业化,降低了工业化的门槛;将土地非农化的级差收益保留在集体内部;增加地方政府财力,规范政府行为。以土地入股方式流转集体土地的地方,将农民的土地承包权转变为股份分红权,保留了家庭承包制的合理内核,同时,将农民的土地收益权延伸到了土地非农化的过程。

李元(2001)认为,对这些自发无序的集体建设用地流转行为应加强引导和管理,加强对农村土地非农流转的管理,有利于正确处理国家与农民的利益关系、提高土地利用效率、降低城市政府在城市化进程中的一次性投入、增加农民收入、推动相关制度改革。在集体建设用地入市流转规范方面,谭术魁(2002)提出,要建设集体建设用地直接流转的支撑体系,如法制法规建设,尽快出台全国适用的法律法规;加快农村土地产权建设;制定规范的土地流转方案;构建科学的土地收益分享、支配模式;重视集体建设用地流转必需的基础准备工作,包括土地登记发证制度、土地登记确权工作、政府公布的基准地价、加强信息沟通等。张合林等(2007)从土地使用权能对等和土地市场的本质统一性视角,提出建立城乡统一的土地市场制度构建的观点,并提出制度创新的政策建议。

以上研究以及结论,其主要出发点在于为地方政府制度创新提供理论支持,较多地探讨流转的积极意义,而对流转中可能出现的弊端与问题,研究得不够深入。

1.3.3 对集体建设用地流转的经济学解释

部分学者运用经济学的分析方法,对集体建设用地流转的机制、流转的驱动因素进行了分析。张安录(1999)阐述了农地向建设用地流转的机制。内在的自发流转机制包括:城市的离心力机制、乡村的梯度克服与“向心力”机制、环境竞争机制、区位替代机制;人为加速流转机制包括:利益驱动机制、价格激化机制、制度诱导机制和投机分割机制。卢吉勇分析了农村集体建设用地流转的驱动因素,认为经济发展、城镇化水平、工业化与乡镇企业发展以及企业选址行为等是推动集体建设用地流转的需求因素。存量建设用地、经济利益驱动和乡镇企业改制等因素推动集体建设用地流转的供给因素。

也有部分学者运用制度变迁理论,对集体建设用地流转制度变迁的过程进行了阐述,旨在说明集体建设用地制度变迁的合理路径。姜开宏等(2005)运用制度变迁理论阐述我国集体建设用地流转制度变迁,他们从集体建设用地流转中涉及的三类重要主体角度,用制度变迁的供给与需求,分析了制度原因。农民进行集体建设用地流转制度创新的需求源于:建设用地价格的上升、农民政治地位的提高以及宪法秩序的改变等因素,但是在缺乏相关法律支持的情况下,农民大多采取了黑市流转或变相流转的实践方式;地方政府推动集体建设用地流转,主要是为了突破中央对建设用地配置权的限制,但是也有两面性,他们强调集体建设用地流转不能牺牲地方政府在土地征用市场中的利益;中央政府对集体建设用地流转制度供给的态度分为两个阶段:在地方政府自发制度创新之前,由于放开流转可能冲击耕地保护目标以及国有土地市场秩序,中央政府不会主动推进集体建设用地流转制度变迁;在地方政府自发制度创新之后,由于中央政府在地方推动的制度变迁中分享了收益,同时维持原有制度安排的成本太高,中央政府开始逐渐承认并主动推进地方政府发起的集体建设用地流转制度变迁。姜开宏的描述比较符合我国的集体建设用地流转现实,一定程度上可以解释农民、地方政府和中央政府参与集体建设用地流转制度创新的过程。他提供了一个分析的框架,但是各主体在制度变迁中的成本、收益分析,还不够深入,尤其是对中央政府的制度变迁成本与收益,只是提出了一个假说,没有做进一步的实证检验。吴月芽(2005)运用制度变迁理论和产权理论,结合各地集体建设用地使用权入市流转的实践,从理论和现实基础两个层面对集体建设用地使用权入市流转的可行性作了探析,并提出了规范集体建设用地使用