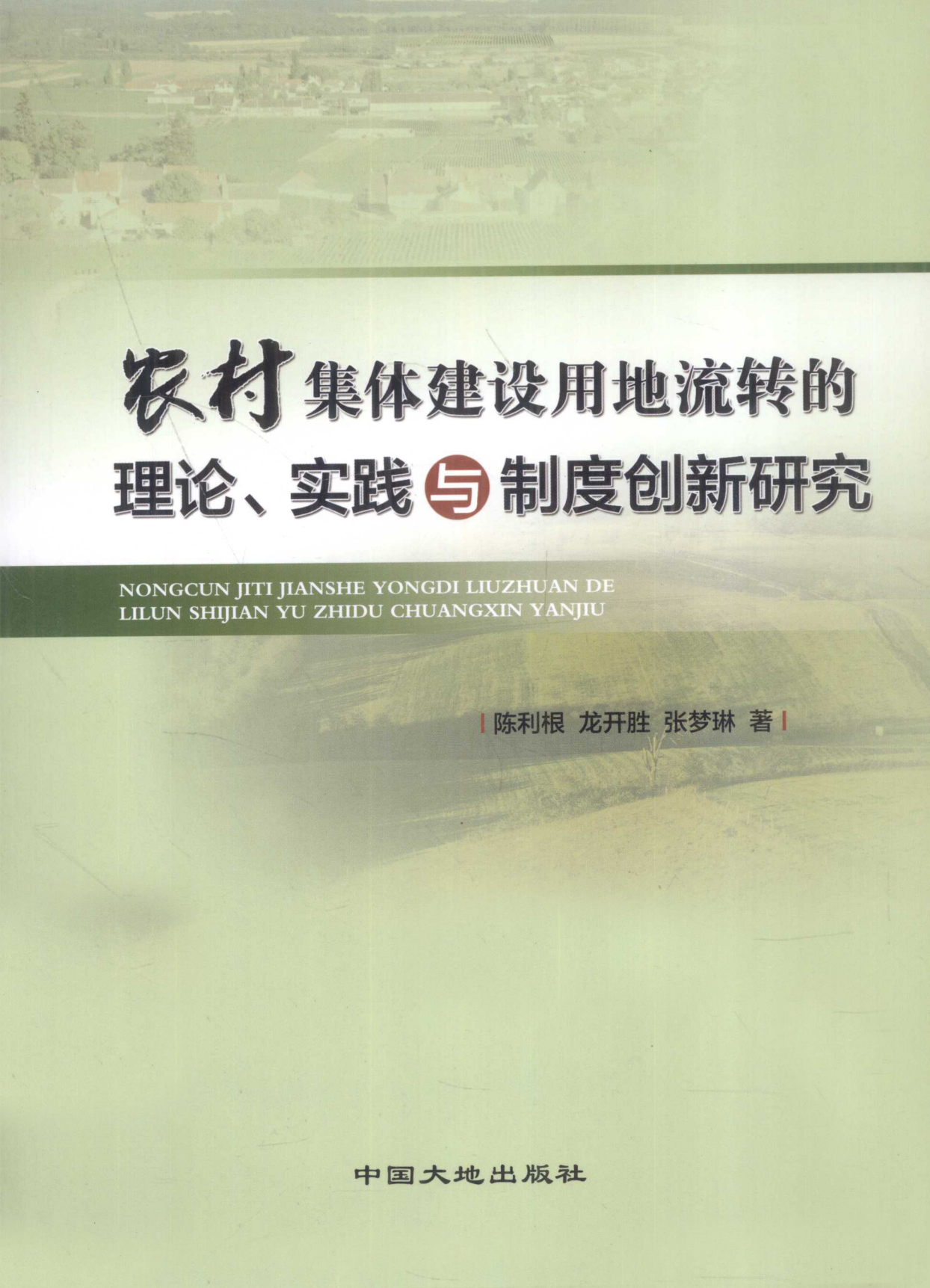




农村集体建设用地流转的 理论、实践与制度创新研究

NONGCUN JITI JIANSHE YONGDI LIUZHUAN DE
LILUN SHIJIAN YU ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

| 陈利根 龙开胜 张梦琳 著 |

中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体建设用地流转的理论、实践与制度创新研究 /
陈利根等著. —北京: 中国大地出版社, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 80246 - 435 - 3

I. ①农… II. ①陈… 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 084109 号

责任编辑: 李 颖 滕 菲

责任校对: 李 玫

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82324508 (邮购部) 010 - 82329120 (编辑部)

传 真: 010 - 82324508

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 12.75

字 数: 220 千字

版 次: 2011 年 5 月北京第 1 版

印 次: 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 435 - 3

定 价: 38.00 元

版权所有 · 侵权必究

序

城乡统筹发展是当今中国经济社会发展的主题之一。城乡统筹发展客观要求生产要素按照市场原则自由流动，城乡居民共享社会发展成果。然而，我国长期存在的城乡二元体制，导致城乡土地市场分割、土地要素流动凝滞、农民土地权益受损，违背了城乡统筹发展的本质要求。农村土地产权主体不清、权能残缺，市场发育不完善，法律体系不健全等一系列问题，使农村土地制度改革成为当前城乡统筹发展中的核心问题。作为农村土地制度的重要组成部分，农村集体建设用地的流转制度尤其成为当前我国农村土地制度改革的难点和焦点。

在我国农村土地制度的变革中，农村集体建设用地流转制度的变革十分缓慢。农村集体建设用地流转的本质，就是集体建设用地使用权依据法律制度，按照市场原则进行交易。从改革开放以前的完全禁止流转，到当前允许部分地区进行试点，都只是实践层面的突破，现行法制对农村集体建设用地流转的规定并无实质性改变。十七届三中全会提出，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。这将成为农村集体建设用地流转制度改革的最新发展方向。当然，法制的缺失并不阻碍学术界对这一领域的探索，正如本书所提到的，大量普遍存在的集体建设用地隐性流转以及地方试点，为这一领域的探索提供了很好的样本。纵观农村集体建设用地流转的变迁过程，本书研究的问题既是非常必要的，也是非常重要的，既是实践中急需解决的问题，也是理论上富有挑战性的问题。主要包括：①我国农村集体建设用地流转的历史演变，以及当前典型地区的流转实践对流转制度改革具有何种借鉴意义；②如何认识农村集体建设用地流转的影响因素及其作用机理；③农村集体建设用地流转给资源配置带来了哪些影响，影响因素有哪些；④如何进行农村集体建设用地流转制度的改革，并从法律上予以保障。本书系统地探讨了农村集体建设用地流转的理论、实践与制度创新问题，取得了令人

满意的答案。读了样稿，感到有以下三个方面的特点：

一是从跨学科的研究视角分析农村集体建设用地流转的理论、实践与制度创新问题。当今科学研究的一个重要趋势就是跨学科研究，单一学科角度已经难以满足科学研究的需要。农村集体建设用地流转的内容和涉及层面的复杂性，决定了其跨学科研究的必要性和重要性。本书综合运用管理学、经济学、法学和社会学等多维领域、跨学科的分析视角和方法，深入地研究了农村集体建设用地流转的演变、机理、效应、调控和法制等一系列问题，既是对跨学科研究方法的灵活运用，也是对该领域的合理发展。通过本书构建的整体框架和深入细致的分析，读者既可以找到可供借鉴的分析工具，也可以深入了解农村集体建设用地流转的内在规律，本书在这方面取得了创新。

二是系统而深入地探讨了农村集体建设用地流转的机理问题。本书运用政治经济学理论、经济计量模型以及模块化方法，从流转的形成、驱动和运行三个层面分析了农村集体建设用地流转的机理问题。作者对农村集体建设用地流转机理构成的解析，为全面揭示集体建设用地流通过程的内在规律提供了可行的途径。本书另辟蹊径的分析范式，以及规范与实证分析、定性分析与定量分析的有机结合，丰富了机理研究的基本范畴，也为机理分析提供了一个新的视角。另外，本书中宏观和微观研究内容的综合以及对跨学科研究方法的融合，同样具有开拓性。

三是提出了相关的政策建议和立法建议，为农村集体建设用地流转制度改革提供了科学依据。本书在系统阐明农村集体建设用地流转规律的基础上，提出了农村集体建设用地流转的范围与条件、市场体系、流转管理和收益分配等方面制度安排，既有前瞻性，也将对我国地方政府集体建设用地流转实践规范产生影响。关于农民土地权益保护的建议，对科学推进城乡统筹发展具有十分重要的意义。同时，本书基于已有的法律条文和相关政策改革方向提出的立法建议，将为今后集体建设用地流转制度改革提供科学依据。这部分的研究成果对于完善我国土地管理制度具有重要的实践价值。

总之，陈利根教授及其领导的课题组，通过长期的研究积累，对农村集体建设用地流转的阐释具有独到的见解。本书的研究成果对于推动农村土地制度改革、促进城乡统筹发展具有积极意义，对于土地管理学

研究方法的深化和完善也具有积极作用。当然，鉴于农村集体建设用地流转尚处在实践和不断发展过程中，本书还只是这一领域的阶段性成果，今后作者仍有必要继续深入探索农村集体建设用地流转这一问题。



2010年11月

目 录

序

第一章 绪 论	(1)
一、研究背景与问题的提出	(1)
二、国内外研究动态与述评	(2)
(一) 流转现状、问题与绩效的研究	(3)
(二) 农村土地流转机理的研究	(4)
(三) 流转制度创新与改革的研究	(6)
(四) 对相关研究的总结与评价	(7)
三、研究思路、结构和方法	(8)
(一) 研究思路与结构	(8)
(二) 研究方法	(9)
四、研究特色与创新之处	(10)
(一) 学科的交叉与融合	(10)
(二) 研究内容上的创新	(10)
第二章 不同理论视角下农村集体建设用地流转诠释	(12)
一、传统土地经济理论与集体建设用地流转	(12)
(一) 土地供需均衡理论与集体建设用地流转	(12)
(二) 地租地价理论与集体建设用地流转	(13)
二、制度变迁理论与集体建设用地流转	(15)
(一) 制度变迁理论	(15)
(二) 集体建设用地流转中的制度环境变化	(17)
(三) 新生收入流的来源	(19)
(四) 创新团体的构成	(21)
(五) 制度变迁的时滞	(24)
三、利益集团政治委托代理理论与集体建设用地流转	(25)
(一) 利益集团政治委托代理理论	(25)
(二) 利益集团的构成	(26)

(三) 利益主体的目标	(27)
(四) 利益集团的影响途径	(28)
(五) 中央政府的目标函数	(29)
四、法经济学与集体建设用地流转	(30)
(一) 法经济学	(30)
(二) 成本收益分析	(31)
(三) 博弈分析	(32)
(四) 允许流转对社会福利影响分析	(33)
五、理论诠释的进一步扩展	(34)
第三章 农村集体建设用地流转的变迁及现状	(37)
一、农村集体建设用地流转的变迁	(37)
(一) 改革开放以前: 全面禁止流转	(37)
(二) 改革开放至 20 世纪 90 年代中期: 无序、自发流转	(38)
(三) 20 世纪 90 年代中期以后: 探索、规范流转	(41)
二、农村集体建设用地流转的现状	(43)
(一) 流转的总体情况	(43)
(二) 常州、无锡集体建设用地流转考察报告	(45)
三、农村集体建设用地流转面临的问题	(50)
(一) 法律上面临的问题	(50)
(二) 认识上面临的问题	(51)
(三) 配套制度和操作上面临的问题	(52)
四、本章小结	(54)
第四章 农村集体建设用地流转机理研究	(55)
一、农村集体建设用地流转的形成机理	(55)
(一) 内在原因	(55)
(二) 外在原因	(57)
(三) 形成机理综合分析	(59)
二、农村集体建设用地流转的驱动机理	(61)
(一) 驱动因素分析	(61)
(二) 基于计量方法的驱动模型检验	(65)
(三) 研究的结论与政策启示	(70)
三、农村集体建设用地流转的运行机理	(70)

(一) 基本过程	(71)
(二) 关键环节	(74)
(三) 要素支持	(77)
(四) 时间耗费	(79)
四、本章小结	(81)
第五章 农村集体建设用地流转效应研究	(82)
一、农村集体建设用地流转的积极效应	(82)
(一) 资源配置机会公平, 市场竞争改善	(82)
(二) 交易费用减少, 资源配置效率提高	(83)
(三) 修正资源行政定价, 缓解土地供求矛盾	(84)
(四) 促进农民土地合法权益得到保障	(85)
二、农村集体建设用地流转效应的影响因素	(86)
(一) 集体土地产权制度	(86)
(二) 集体建设用地流转的市场机制	(89)
(三) 集体建设用地流转的政府管制	(99)
三、农村集体建设用地流转效应的反思	(108)
(一) 促进竞争与减少交易成本的程度	(108)
(二) 实现城乡土地同地同价的程度	(109)
(三) 实现供求效应最优化、避免供求失衡的程度	(111)
(四) 保障农民土地收益, 避免收益分配不公的程度	(112)
四、本章小结	(113)
第六章 农村集体建设用地流转调控研究	(114)
一、农村集体建设用地流转调控的目标和体系	(114)
(一) 调控目标	(114)
(二) 调控体系	(116)
二、农村集体建设用地流转调控的工具	(118)
(一) 可供选择的调控工具	(119)
(二) 不同调控工具下的流转均衡分析	(120)
三、农村集体建设用地流转调控的传导机制	(123)
(一) 传导路径	(123)
(二) 反馈路径	(125)
(三) 传导时滞	(127)

四、农村集体建设用地流转调控的具体策略	(129)
(一) 地域调控模式策略	(129)
(二) 土地供给策略	(129)
(三) 价格管制策略	(129)
(四) 产权管理策略	(130)
(五) 收益分配策略	(130)
(六) 外部环境建设策略	(130)
(七) 市场调控策略	(131)
第七章 农村集体建设用地流转制度选择	(132)
一、农村集体建设用地流转制度选择的一般原则	(132)
(一) 如何从流转原理出发构建流转管理制度	(132)
(二) 哪些流转领域应该通过制度进行管制	(133)
(三) 什么样的规则是流转制度选择所必需的	(134)
二、农村集体建设用地流转制度的基本框架	(134)
(一) 政府宏观调控层	(135)
(二) 组织机构管理层	(136)
(三) 市场运行层	(137)
(四) 公众监督层	(138)
三、农村集体建设用地流转制度的构建	(139)
(一) 流转的范围和条件	(139)
(二) 流转市场制度	(144)
(三) 流转程序管理制度	(151)
(四) 流转产权管理制度	(154)
(五) 流转审批管理制度	(157)
(六) 流转收益分配制度	(160)
四、流转配套制度	(161)
(一) 合理选择城市化、工业化发展路径	(162)
(二) 继续加强土地用途管制制度的实施	(162)
(三) 科学编制土地利用总体规划与年度计划	(163)
(四) 促进城乡土地有形市场一体化建设	(163)
(五) 加快土地征收制度改革步伐	(164)
(六) 加强村民自治制度建设	(164)

第八章 农村集体建设用地流转立法研究	(166)
一、法律渊源	(166)
(一)《中华人民共和国宪法》	(166)
(二)《中华人民共和国民法通则》	(166)
(三)《中华人民共和国物权法》	(166)
(四)《中华人民共和国土地管理法》	(167)
二、现行法律制度安排考察	(167)
(一)限制流转——对现行法律制度安排的检视	(167)
(二)无偿配置——对集体建设用地使用权传统配置方式的反思	(169)
三、首次流转立法设想	(171)
(一)出让——集体建设用地使用权流转初始配置的主要途径	(171)
(二)出租——集体建设用地使用权流转初始配置的重要方式	(177)
四、再次流转立法设想	(178)
(一)再次流转必要性的法学分析	(178)
(二)再次流转的立法构造	(179)
(三)培育土地流转市场	(181)
五、立法建议	(182)
参考文献	(185)
后 记	(192)

第一章 绪 论

一、研究背景与问题的提出

我国工业化、城镇化的快速发展，带来了农用地的过度非农化，导致耕地面积急剧减少。目前，我国的耕地数量已经逼近 18 亿亩“红线”，粮食安全、环境安全和生态安全受到严重威胁。在工业化、城镇化推动建设用地扩张，从而大量占用耕地的同时，我国现有存量建设用地普遍存在土地利用结构不合理、利用效率低下等问题，特别是农村集体建设用地，存在的问题更为突出。根据国土资源部土地整理中心的数据，我国村镇建设用地总量是城市建设用地总量的 4.6 倍，农村居民点人均用地 185 平方米，远远超过国家标准，且用地布局散乱、分散无序、粗放利用现象严重^[1]。土地作为一种稀缺资源，在市场经济规律的作用下，必须按照效益原则进行流动才能实现有效配置。但是，由于种种原因，我国数量巨大的农村集体建设用地，其流动受到国家严格限制，很少用于二次开发利用，未能发挥存量资源的重要作用。

改革开放以后，随着经济发展和城镇化水平的提高，城市郊区和经济相对发达的乡（镇），农民集体所有的建设用地流转逐渐盛行。并且，农村集体建设用地流转已呈现不可逆转的发展趋势，成为不容回避的难点、热点问题^[2]。但在我国农村土地使用制度改革的历史中，集体建设用地流转面临着与农地使用制度改革完全不同的命运^[3]。集体建设用地流转在其产生之初，就遭遇无法可依的困惑。由于我国农村集体建设用地流转在法律上并未得到认可，城乡土地市场仍然处于分割状态，集体建设用地利用效率较低，显然不能满足新时期土地管理的要求。广东省、江苏省苏南地区、安徽省芜湖市、四川省成都市以及天津市统筹城乡综合配套改革试验区等地，率先进行了农村集体建设用地流转改革实践，探索农村集体建设用地流转的未来发展方向。

当前，我国已经进入着力破除城乡二元结构，形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。土地要素的合理流转和有效配置是推进城乡一体化

的杠杆,理应成为城乡一体化的核心内容^[4]。但是客观上,与城乡二元结构相适应的集体建设用地使用权制度,排除了农村集体建设用地使用权的市场交易,无法适应城乡经济社会发展一体化的需要。党的十七届三中全会提出,要“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”。可以预见,今后集体建设用地流转的制度化 and 规范化要求将进一步提高,需要采取切实可行的管理措施,建立完善的流转交易制度。因此,为满足国家的重要政策需求以及国民经济发展的重大社会需求,系统而深入地研究和解决农村集体建设用地流转问题,显得更为迫切。

毫无疑问,经济社会的发展、城乡一体化建设的需要以及土地稀缺的事实,把农村集体建设用地流转制度改革推到了实现城乡统筹发展的最前沿。在我国统筹城乡发展、科学发展、土地节约集约利用以及保护农民土地权益等目标的指引下,加强对农村集体建设用地流转的规范和有效管理尤为必要。而农村集体建设用地流转问题的解决,又必然要依赖于对其发展历程、地方实践、内在规律、制度安排和法律保障等一系列问题的理论总结与经验借鉴。这又可以进一步概括为以下几个问题:①我国农村集体建设用地流转的发展历程,以及当前典型地区的流转实践对流转制度改革具有何种借鉴意义;②如何认识农村集体建设用地流转的影响因素及其作用机理;③农村集体建设用地流转给资源配置带来了哪些效应,影响因素有哪些;④如何进行农村集体建设用地流转制度的改革,并从法律上予以保障。这些问题的科学回答,将涉及管理学、经济学和法学等多维领域。

因此,本研究将从管理学、经济学和法学等多维领域出发,探索农村集体建设用地流转的内在规律,提出农村集体建设用地流转的制度框架和立法建议,以便推动流转的规范、有序进行。本研究成果将为在农村城镇化、工业化发展战略下实现土地资源的优化配置提供理论依据,为国家制定农村集体建设用地流转的政策和相关法律提供科学依据,对完善我国的土地管理制度,提高政府配置土地资源的能力具有重要的理论和现实意义;同时,本研究对土地管理学理论和方法的应用及深化具有积极作用。

二、国内外研究动态与述评

随着我国城乡一体化的发展以及农村土地制度改革的不深入,农村集体建设用地流转逐渐受到理论和实践方面的关注。当前,管理学、经济学、

法学和社会学等学科已经对农村集体建设用地流转的现状、机制以及改革方向等方面进行了多维度的研究。

（一）流转现状、问题与绩效的研究

随着农村集体建设用地流转的逐渐盛行，流转的现状与存在问题引起广泛关注。国土资源部土地利用管理司调研组对浙江省、上海市和江苏省的集体建设用地流转情况进行了实地调研，分析了集体建设用地流转的特点、管理模式以及存在的问题等^[5]；卢吉勇、陈利根则根据各试点单位的经验和成果，重点分析了集体非农建设用地流转存在的问题^[6]。随后，对全国各地农村集体建设用地流转状况和存在问题的调查和分析成为相关研究的重点。胡睿宪对北京市怀柔区大中富乐村、通州区小堡村和大兴区榆垓镇通过流转集体土地获取工业用地的方式进行了调查，对通过流转集体土地获取工业用地进行了探索^[7]；张兴国^[8]、刘洪彬等^[9]分别探讨了农村集体建设用地流转中存在的问题及原因，提出了规范流转的对策；黄庆杰、王新在总结北京市农村集体建设用地流转概况的基础上，探讨了集体建设用地流转中存在的违法违规、效率低下、分散利用、收益分配混乱等诸多问题^[10]；高圣平等则通过回顾集体建设用地流转在法律上的演变，并结合全国几个集体建设用地的试点，探讨了集体建设用地进入市场的必然性、形式以及面临的问题^[3]；中国民主促进会中央经济委员会对北京、天津、河南、河北、吉林、广东、山东、江苏 8 个土地流转典型省（市）的调研表明，目前，我国北方的流转呈现出政府“国有化”主导及农村集体组织主导两大模式，而南方的农村建设用地流转，则以农户自主流转为主，受各地区域发展特征的限制，三种流转方式也有其局限性，集中体现为流转模式的不可复制性，各地难以相互借鉴^[11]。这些实地调研和分析成果为科学、全面把握集体建设用地流转的现状与问题提供了详实的资料。

而农村集体建设用地流转的深入开展，也使得对流转绩效的关注不断升级。江苏省苏州市、安徽省芜湖市以及广东省等典型地区农村集体建设用地流转的绩效成为研究的重点。由于集体建设用地流转被认为是城镇化和工业化进程中的必然结果，所以，集体建设用地流转显然有利于推进农村的工业化和城镇化进程、保障农民权益，进而促进社会经济的发展^{[12][13]}，有利于改变农民的社会、经济和文化环境^[14]。Klaus Deininger 克劳斯丹宁格对土地租赁市场的研究结果也表明，以市场为基础的土地流转方式比行政调配的方式能够更好地实现土地利用的效率^[15]。赵俊锐等^[16]则认为，通过集体建设

土地使用权流转可以降低经济发展成本,减少占用耕地。吴月芽运用制度变迁理论对各变迁主体的收益与成本进行了分析,认为集体建设用地使用权入市流转的收益远大于其所付成本^[17]。周江提出,如果直接允许集体建设用地进行房地产开发,将可能直接影响房地产开发用地的供应模式,进而影响房地产市场宏观调控^[18]。唐晓莲等研究了广东省《集体建设用地使用权流转管理办法》的实施对城市土地管理的影响,表明集体建设用地流转产生了明显的社会效益,但同时也加大了城市土地管理的难度^[19]。张鹏从效率与公平的角度对集体建设用地流转进行绩效评价,认为集体建设用地入市流转能提高资源配置效率、增进社会总福利,但同时也会对国有土地市场造成一定冲击^[20]。钱忠好、马凯提出,我国现行限制农村集体非农建设用地入市的相关法律制度已被实践证明陷入制度危机之中,农村集体非农建设用地的自发入市已促成城乡分割非农建设用地市场结构的形成,但是,这种分割的土地市场结构潜伏着效率的损失^[21]。高圣平等实地调研后分析指出,南海土地股份制并没有摆脱集体所有制造成的农民土地财产权的残缺,同样遭遇着传统集体经济的“囚徒困境”^[3]。由此可见,农村集体建设用地流转既可能产生积极影响,也会产生消极影响,需要客观而长久的观察才能全面认识流转的绩效。

(二) 农村土地流转机理的研究

1. 农用地流转的形成与运行机理研究

在市场经济条件下,土地流转是土地资源优化配置的必然要求。在国外,农村土地实际上是指农用地。农用地流转所带来的效应主要体现在两个方面:一是通过市场手段形成对土地的规模经营;二是促进高效的农户从经营效率差的农户那里获得土地,以提高用地效率^[22]。因此,农用地流转与产权、制度、农业生产的关系受到高度重视。Erik Lichtenberg 指出,不安全的土地产权制度制约了农用地资源的优化配置,减少了维持和提供土地生产能力的投入^[23]。Liesbet Vranken 和 Johan Swinnen 以匈牙利为例,研究了转型期国家家庭农场参与土地租赁市场的决定性因素,主要包括农户的人力资本、土地禀赋、土地质量和价格、交易费用、农村贷款以及劳动力市场限制等^[24]。J. T. Bugri 通过对非洲加纳土地产权安全、农业生产和环境退化关系的分析表明,土地产权安全性很高并不必然意味着农业生产的高产出,非产权因素,如资金不足、土壤肥力不够、降雨量不足、病虫害以及农地资源不足都是农业产出不足的主要原因^[25]。Tasso Adamopoulos 指出,当土地所有

权高度集中时,拥有土地的精英阶层会游说政府提高工业化的阻碍,以保护其从农村经济中获取的租金,并不利于土地流转^[26]。由此可见,在不同的国家和地区,影响农地流转的因素是多样的,其形成机理也各不相同。

在国内,随着农村土地流转的逐渐盛行,农用地流转的机理、因素也从理论和实证的角度得到阐释。Scottie Rozelle 等在有关中国地权的要素、功能 and 问题的研究中,从农用地产权的安全、农用地的转让权和经营自主权三个方面来分析中国农用地产权制度对生产率的影响^[27]。黄贤金等系统分析了中国农村土地市场运行机理,认为我国农村土地市场的建立可以看作是政府政策改革与市场机制建设的“联合产品”^[28];并从农村社会经济发展的内在要求以及农村与城市之间的相关关系变动的外在原因两个方面,进一步分析了农村土地流转的形成机理、运行方式及制度规范问题^[29]。钱忠好则在构建农户农用地承包经营权市场流转理论决策模型的基础上,分析了土地产品价格、非生产性收益、生产性成本、非生产性成本、土地使用成本、土地交易成本、现有土地经营规模等因素对农用地供求的影响作用^[30]。叶剑平基于 2005 年组织的 17 个省份的农村土地调查数据,认为中国农用地市场目前仍处于初级阶段,发育缓慢,具有显著的区域差异性,并且产权和制度因素是制约中国农用地流转市场发展的主要因素^[31]。曹建华等通过研究农村土地流转的农户供求意愿,定量评价土地流转的经济效率,认为土地流转交易使土地资源和劳动力资源得到重新配置,增进了土地供给者和土地需求者的福利,提高了经济效率^[32]。严立冬等对鹤壁市农村土地流转的形式、动力机制和特征等进行了分析,指出了制约当前农村土地有效流转的产权虚位、市场不完善和社会保障制度滞后等因素^[33]。这些研究表明,当前,对农村土地流转机理的研究已经比较深入,研究方法多采用实地调研结合计量分析,可见研究体系和采用手段已经比较成熟。

2. 农村集体建设用地流转动力机制的研究

农用地流转只是我国农村土地流转的一部分,随着集体建设用地流转实践的增多,学者们开始关注集体建设用地流转的动力机制。一方面,土地资源的稀缺性决定了集体建设用地流转的必然性,因为土地这种稀缺资源必须按效益原则流动才能得到有效配置^[34]。并且,在市场经济条件下,土地资源的配置服从效率标准^[35],集体建设用地流转是市场经济体制下生产要素合理流动与优化配置的要求。另一方面,由于地方政府在 GDP 的诱惑下大力推进土地非农转用,在耕地越来越多地转变为以承担农民生存保障的公共品为主的情况下^[36],土地农业与非农业用途之间的利益冲突使得政府在外

理社会公平问题上面临挑战^[37]。而土地“隐形市场”的存在使得土地开发商和使用者可以以较低的价格获得土地,这也是目前促使集体建设用地“隐性”流转的重要原因^[38]。王权典提出,土地使用权的有偿化、商品化是农村集体建设用地流转入市的理论依据,城市化、工业化进程导致对非农建设用地需求的急剧增长,农村集体建设用地自发流转处于法律上的“灰色”地带及伴存的种种问题,对获得相关法律政策支持提出了迫切要求^[39]。这些研究表明,农村集体建设用地流转具有理论、经济和法制上的必然性和必要性,制度创新在一定程度上保证了集体建设用地效益的实现。

与此同时,周建春认为,流转的原因主要包括第二、第三产业发展和城市化进程加快,土地利用方式上比较利益差距加大,征地补偿水平过低、手续繁琐,乡、村行政权力对集体土地产权限制过大^[40]。叶艳妹等认为,农村集体建设用地的流转是城镇化和工业化进程中的必然结果,主要包括农村工业发展驱动、城镇吸力、梯度转移、生存环境的竞争、利益引致等^[12]。赵志凌、黄贤金通过对海门市的调查研究认为,由于征地所形成的种种矛盾严重侵害了失地农民的权益,且与地区加快经济建设构成了某种博弈关系,这促使农村集体建设用地发生流转^[41]。姜开宏运用制度变迁理论解释中国集体建设用地流转制度变迁,认为这一制度变迁是中央政府、地方政府和农民三方共同博弈的结果^[42]。吴月芽从理论和现实基础两个方面对集体建设用地使用权入市流转的可行性作了探析,认为流转既具备理论上的可行性,也是现实发展的需要^[17]。张鹏分析了影响集体建设用地流转的经济发展、城镇化水平和乡镇企业改制等驱动因素以及土地产权不清晰、法律法规和土地管理体制的不完善等障碍因素,并且从流转的需求和供给角度分析了集体建设用地流转的必然性^[20]。吕萍、支晓娟讨论了现行制度对集体建设用地流转的限制规定、对集体建设用地流转用途的限制以及集体建设用地权利的界定等对集体建设用地流转形成的制约作用^[43]。朱木斌研究认为,制度环境的变化导致了外部利润的产生并不断积累,在外部利润的诱导下,各利益集团根据自身的利益需求选择制度安排,由此引发各利益集团的相互博弈,从而推动集体非农建设用地流转制度的变迁^[44]。

(三) 流转制度创新与改革的研究

随着市场经济和城市化的快速发展以及国有土地使用制度改革的进一步深化,如何规范集体建设用地流转成为理论与实践研究探索的重点。法律制度建设是当前集体建设用地流转规范与创新研究的首要问题,在法律上确定

集体建设用地进入市场是集体建设用地使用制度改革的核心任务^[45]。姜爱林从理论的角度探讨了法律上的缺陷与制度创新的空间^[46]；郭洁探讨了集体建设用地使用权流转中的法律制度^[47]；程久苗分析了中国农村集体建设用地产权制度缺陷及其入市流转的法律缺陷等问题，提出了完善现行相关法律、法规的创新空间^[48]；顾海英等对农村集体建设用地流转的法律与产权问题进行了研究^[49]。相关研究还专门论述了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》对现有法律的突破与创新，探讨了集体建设用地流转的法律问题。王权典^[39]详细剖析了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，认为该办法同规范、合理的集体建设用地使用权流转法律制度尚有一定差距，其立法规制的一般调整性、适应性、实施性及对相关矛盾关系的协调性还不够突出，有待于进一步创新完善。另外，还有研究系统地分析了集体建设用地流转制度的不足，提出了集体建设用地使用权流转及其规制的具体建议。总之，尊重农民土地财产权利、加强流转交易监管力度，是农村集体建设用地制度创新必须遵循的基本原则。

市场建设问题也是当前研究中的一个重点。Randall G. Holcombe 认为，能够使政府更有效地规划其基础设施的发展，并且允许私有土地在市场力量引导下发展，才是有效的土地利用政策^[50]。Anka Lisec 等则运用统一建模语言构建了模式化的农村土地交易程序，模式化交易是农村土地交易程序简化和优化的基础，也有利于农村土地交易市场的发展^[51]。这表明，集体建设用地流转必须遵守市场规则，而规则要尽量简化和模式化。韩松在系统研究集体建设用地市场配置的法律问题的基础上，提出应当对《土地管理法》第四十三条进行修改，同时建立由国家严格控制的集体建设用地使用权市场化流转制度^[52]。在流转市场机制的具体构建上，建设流转支撑体系^[53]，培育市场主体，建立市场体系，规范市场运作制度、完善配套措施等政策建议^[17]也相继提出。同时，集体建设用地流转必须严格执行规划和土地用途管制制度，严格控制农用地转为建设用地，切实保护耕地^[54]。在市场数量上，为了加强市场监管、保障建设用地有序供应，有必要将集体土地出让和国有土地出让统一纳入土地有形市场，并且一个县、市最好只设立一个土地有形市场^[55]。另外，通过城乡统一土地市场制度创新促进土地市场发展，流转产权问题、流转收益分配问题也为学术界和实践广泛关注。

（四）对相关研究的总结与评价

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、建立完善土