

DOI:10.19473/j.cnki.1008-4940.2018.04.002

中国改革发展进程中集体建设用地利用及政策选择

林 卿¹, 张 俊²

(1. 福建师范大学 经济学院, 福建 福州, 350108; 2. 福建工程学院 管理学院, 福建 福州)

[摘 要] 集体建设用地利用效率与增值收益分配关系到我国社会的稳定与经济的可持续发展。分析我国集体建设用地的由来、构成、利用现状与制度因素; 分析集体建设用地利用中权益与效率问题的根源; 提出进一步明晰产权, 改革征地制度, 完善土地市场交易机制, 赋予农民完整土地财产权。

[关键词] 集体建设用地; 产权利益; 资源配置效率

[中图分类号] F301.0 [文献标识码] A [文章编号] 2096-3300 (2018) 04-0006-09

在工业化与城市化快速发展阶段, 数量不菲的集体建设用地不仅是支撑我国经济持续增长的宝贵土地资源, 还关系到社会的稳定。在我国经济发展进程中, 这些宝贵土地资源的增值及增值收益的分配不仅关系到土地资源的利用效率, 还关系到农民的土地权益与社会稳定。因此, 当前我国集体建设用地利用与效率配置问题, 实质上也是集体建设用地的产权及其产权收益的分配问题, 也就是说, 土地产权问题密切联系着土地资源的配置效率与经济社会的稳定。从这个角度说, 集体建设用地利用问题也是农民土地权益问题。基于这样的思路, 本文侧重从农民土地权益保护的视角研究集体建设用地的形成与利用现状, 集体建设用地利用中的产权利益与效率, 保护农民权益、提高集体建设用地配置效率的政策选择依据。

一、集体建设用地的含义

我国实行土地所有权公有制, 包含农村集体所有与城市国家所有两种类型。农村集体土地又可分为农业生产用地和农村集体建设用地。1997年之前, 只要通过一定的审批程序, 集体农用地就可转为集体建设用地; 1997年后已经没有农地转为集体建设用地的政策通道了。中国土地制度规定, 集体所有的土地(包括农地和集体建设用地)转变为国家所有的城市与工业建设用地, 都要通过国家土地征收这一途径。我国土地所有制与土地资源类型可归结为表1。

农用地指直接用于农业生产的土地, 包括耕地、林地、草地、养殖水面、农田水利用地等; 农村集体建设用地是所有权属村民集体所有, 位于农村、城郊、或城中村的建造建筑物、构筑物

收稿日期: 2018-06-18 (本文为本刊特约稿件)

基金项目: 国家社科基金项目“我国耕地保护中的土地发展权机制创新的实践与理论研究”(15BJY080); 科技部国家软科学研究计划项目“集体建设用地利用现状及政策选择——以福建为例”(2012GXSD087)。

作者简介: 林卿(1955-), 女, 福建福州人, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向: 农业经济、生态经济;
张俊(1983-), 女, 陕西渭南人, 讲师, 博士, 研究方向: 资源经济学。

表1 我国土地所有制与土地资源类型
Tab. 1 Land ownership and land resource types in China

土地制度	
集体所有制	国家所有制
农村和城市郊区的土地所有权,除法律规定属于国家所有的以外,都属于集体所有,包括农民的宅基地、自留地、自留山的所有权	
农村和城市郊区的土地所有权,除法律规定属于国家所有的以外,都属于集体所有,包括农民的宅基地、自留地、自留山的所有权	城市的土地属于国家所有
农用地: 耕地、林地、园地、牧草地、养殖水面、其它	集体建设用地: 经营性集体建设用地,农村宅基地,公共基础设施用地和其它
集体农用地→集体建设用地 审批(1997年之前) ——征收(1997年之后)	城市建设用地
集体所有制土地→国家所有制土地 征收	

注: 1997年之后,由于建设用地指标的严格控制以及乡村工业发展条件的失去,集体农业用地转为经营性集体建设用地的途径已经没有了。

的土地。它包括乡村工业用地、农民宅基地、公共设施用地和交通水利设施用地等。其中,经营性集体建设用地主要指原乡镇企业迅速发展时期形成的大量建设用地。在我国农村土地制度中,虽然农业用地和集体建设用地都被规定为农民集体所有,但土地的使用权却是有差异的。农业用地是集体所有农户长期承包使用,乡镇企业用地是集体所有企业使用,公共基础设施用地是集体所有共同使用,农村宅基地是集体所有农户可永久使用。

因此,集体建设用地指的是所有权在法律规定上属于集体、位于城市郊区和农村地区(目前也包括位于城中村)的用于建造建筑物、构筑物的土地,包括经营性集体建设用地、农民宅基地、农村公共基础设施用地等。在数量上,村民宅基地与经营性集体建设用地是集体建设用地的两大主体。

二、集体建设用地的形成与存量

(一) 集体建设用地的形成

集体建设用地几乎是与农村土地集体所有制一同诞生。中华人民共和国建立之初,土地改革形成农民土地私有制,当时作为集体建设用地主体的农村宅基地也属于私有,农民对其有自由买卖等完整的权利。后来经过人民公社化运动,形成农村土地集体所有制,在这种制度安排下,原属于私有的农村住宅与其住宅之下的土地,形成了

产权分离,即住宅属于农民私有,但支撑住宅的土地一宅基地则属集体所有,形成所谓的“一宅两制”,从法律制度方面来说,作为集体成员的农民,只有宅基地的无期限使用权,没有所有权。宅基地是集体建设用地中最初的、最主要的形式^[3]。在很长时期的计划经济集体所有制中,农业经济以种植业为基础,经济增长缓慢,宅基地等集体建设用地始终没有成为农村生活与投资的重点,它只是构成了农民生活与农业生产发展的基础条件。

20世纪80年代初,中国农村土地使用权实行家庭联产承包责任制的配置方式,这一转变,由于形成了边际努力与边际收益相联系的经济激励,使粮食产出与农民收入都显著增加。在这种条件下:一方面,收入增加的农民开始改善住宅,农村出现了农民建房热,农村宅基地面积迅速增加;另一方面,农业劳动生产率的提高,农业剩余劳动力转移的需要,农村经济结构调整与农村经济发展的需要,20世纪80年代中期开始,乡镇企业在国家政策鼓励下迅速发展。这两方面都使集体建设用地大大增加。

(二) 集体建设用地存量

1981-1985年,农村宅基地和社队企业建设用地的增长连续五年超过国家建设用地,成为占用耕地的大头。20世纪80年代中期至90年代中期,乡镇企业发展形成了大量集体建设用地。

1978年全国有乡镇企业152.4万个,乡村工业用地约15.7万公顷,到1985年即增至1222.5万个,乡村工业用地估计约56.3万公顷,用地比1978年扩大了2.6倍;而1985年至1995年全国

农民建房占用耕地共达55.39万公顷,乡村集体企业占用耕地达75.07万公顷^[1]。1982至1994年集体建设用地占用耕地量如表2所示。

表2 各年集体建设用地占用耕地

(万亩)

Tab. 2 Arable land occupied by collective construction each year

年份	1982	1983	1984	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1994
农村集体和个人建房占用耕地	115.5	129.0	204.0	284.0	151.1	114.2	113.1	120.4	139.7	114.4
集体建设用地量	—	—	—	—	69.0	51.2	57.6	71.3	93.5	71.3
农村建房占地	—	—	—	—	82.1	63.0	55.5	49.1	46.2	43.1

注:资料来源于参考文献2,1982-1985数据来自“建设部1985年统计”,1988至1994年农村集体和个人建房占用耕地是由集体建设用地加上农村建房占地而得。

据2016年统计年鉴,全国建设用地总面积是38.59万km²,其中城市建设用地5.16万km²,占建设用地的13%,而集体建设用地约为26万km²,占

总建设用地的67%。集体建设用地面积是城市建设用地面积的近5倍。

表3 按用途分各类用地的规模

(万km²)

Tab. 3 The scale of various types of land used by purpose

年份	农用地 (98.55)						建设用地					未利用地
	陆地面积	耕地	园地	林地	牧草地	其他	居民点及独立工矿用地	交通运输用地	水利设施用地	城市建设用地	农村建设用地	
2016	947.8	135.0	14.3	253.0	219.4	23.7	31.4	3.6	3.6	5.16	26.2	263.8
2015	960	135	14	253	219	24	31	3	4	5.0	26	—
2014	960	121.72	11.79	236.09	261.84	25.44	26.92	2.50	3.65	4.71	22.21	—
2013	960	121.72	11.79	236.09	261.84	25.44	26.92	2.50	3.65	4.58	22.34	—
2012	960	121.72	11.79	236.09	261.84	25.44	26.92	2.50	3.65	4.19	22.73	—

2016年城市建设用地占总建设用地的13%(统计年鉴数据);集体建设用地占全部建设用地;72%;集体建设用地是城市建设用地的4.6倍(国土部调查数据)。

注:数据来源于历年《中国统计年鉴》。农村建设用地是将居民点及独立工矿用地减去城市建设用地而得到,虽不是精确数据,但可看出比例与趋势,仍有分析价值。

综上所述,新中国成立至改革开放之前,集体建设用地的主体是农民的宅基地、公共设施与农业设施用地。改革开放后,农村宅基地和乡镇企业用地成为集体建设用地面积迅速扩张的主体。20世纪90年代后期,由于竞争力与乡镇企业产权不明晰难以形成有效激励等原因,乡村工业发展的条件已不存在,但这一时期形成的大量乡镇企业用地,成为

现存的经营性集体建设用地的的重要组成部分。

三、集体建设用地形成的制度供给及其社会发展背景

集体建设用地是中国特色的集体所有制下的产物,集体建设用地的形成始终与我国土地制度的供给密切相关,而我国土地制度的演变始终是密切相连于宏观经济发展的背景。控制与配置土地

权利一直都是国家实现宏观经济发展战略目标的重要手段。

(一) 集体建设用地形成的制度供给

我国《宪法》规定了城市土地国有和农村土地集体所有两种形式,农村集体所有的农业用地要转为建设用地,包括转为城市建设用地和农村集体建设用地两种方式,这两种建设用地形成在制度上有较大的区别。城市建设用地一直采用土地强制征收的办法,并且一直都是用“原用途产值若干倍”的补偿方式,给予很低的补偿,集体土地一旦被征收,所有权就属于国家。农村土地转为集体建设用地,1997年之前,通常是通过申请、审批和协商调整的方式就可获得。

从我国改革开放以来土地政策与制度的演变来看,总体来说,农地转为集体建设用地的制度供给表现为:1980年代中期的放松(对农地转为乡镇企业用地鼓励);1990年代后期的留有例外的通道;到了本世纪初,由于乡村工业发展的条件已经没有,以及制度对农村建住宅的限制,再加上实行建设用地指标的控制与审批,农村土地转为集体建设用地受到了严格的限制,合法的通道已经没有了。但实践中,农民占地建房的现象还会“违规”出现。

(二) 集体建设用地供给制度演变的社会经济发展背景

中华人民共和国建立之初,将土地改革形成的土地个人所有制通过合作化运动形成能够被国家控制的集体所有制,就是为了便于将农业的剩余集中,以实现重工业优先发展的战略目标。

我国经济改革开放后的持续快速发展是始于农村土地使用权制度的改革。20世纪80年代初,为了鼓励农业经济增长,国家接受了实践中出现的农地使用“包干制”的做法,并以“家庭联产承包责任制”政策供给予以肯定与鼓励。农地使用制度的改革使农业粮食产出在短时间内大大增加的同时,也使隐藏在集体经营导致消极怠工后面的农业劳动力剩余问题得到凸显。因此,在这一时期,为调整农业与农村经济结构、转移农业剩余劳动力、进一步促进我国经济发展,乡村工业建设在实践中出现

并得到政策的鼓励。在这一过程中,集体的农业用地转为集体的工业用地自然得到政策的支持。这一发展时期积累的大量集体工业用地就是现行制度中所表述的“经营性集体建设用地”。同时,这一时期积累的建设用地资源、资金与人才资源,也正是这之后我国民营企业崛起的重要基础之一。民营经济在我国工业化发展与中国制造中扮演着重要角色。

进入新世纪后,快速增长的中国经济使数量不菲的集体建设用地价值倍增,无疑,我国的工业化与城市化发展需要这份宝贵的土地资源。然而集体建设用地尽管已经是非农地,但由于它依然姓“集体”,在国家“土地财政”制度安排下,它像其它集体土地资源一样,成为国家实现工业化和城市化快速发展战略目标下低成本利用土地资源的重要组成部分。因此,如何使这一宝贵的土地资源得到最优配置、如何合理分配这一宝贵土地资源增值的红利,以形成我国经济进一步增长最有效的激励,正在考验着我国土地制度进一步改革的智慧。

正像前进的路上从来就有艰难险阻,我国土地制度的进一步改革也在反复中缓慢前行。2008年,对于经营性集体建设用地,政策已明确表达城乡建设用地“同地同权”的市场配置改革方向,但对同属于建设用地的农村宅基地,政策只强调“严格管理”。2017年中央一号文件阐明“统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。全面加快‘房地一体’的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作”。显然,产权残缺与扭曲的土地制度导致宝贵土地资源配置的低效率已不符合我国加速工业化和城镇化发展战略目标的要求,这种阻碍经济社会发展的土地制度安排正在实践中逐步纠正。只有明晰产权才有可能真正以市场的方式实现土地资源的配置效率。

四、集体建设用地利用中的产权利益与效率

产权的意义在于它所对应的资源的利用能带来收益。这种收益激励着人们用最有效率的方式来使用有限的资源。产权的界定实际上是产权收益的界定。在交易费用不为零的经济社会中,不同的产权界定会形成不同的资源配置效率,从而形成不同的

资源利用收益与收益分配。我国集体建设用地利用中的产权利益与效率问题，实质上也就是土地产权界定所带来的利益分配与资源利用效率的问题。

（一）集体建设用地利用中产权利益与效率问题的根源

集体建设用地利用中的产权利益与效率问题的根源在于集体所有制，在于集体所有制产权的不完整。我国农村土地集体所有制是计划经济时期形成的制度安排，它是一种服从于国家所有权的公有制。它的土地产权的本质是一种长期的农地农用的权利，是一组缺少选择权、没有发展权的残缺的权利束。因此，当这种被限制于农用的集体土地（包括集体建设用地）要转为城市建设用地时，就必须通过国家土地征收这一唯一的途径。

如上所述，集体建设用地是指已经是建设用地、但所有权仍属于集体的土地，它的主体是经营性集体建设用地与宅基地。随着改革开放后中国经济的快速发展，这部分土地资源的市场价值已巨增，但由于仍属于集体，受现行土地制度的限制，集体所有者难以分享这种市场价值增值的收益。与此同时，为获取集体土地转城市建设用地的巨大收益，“土地财政”与“唯GDP政绩工程”等制度安排以及各利益集团的“廉价圈地”，使低成本获取的土地资源不能得到最有效利用。而对于已经是建设用地的集体建设用地，由于同地不同权不同价，土地权益分配的不合理更加凸显。因此，不难理解，集体建设用地利用中产权利益与效率问题的根源在于制度本身。

显然，数量庞大的集体建设用地的市场配置一定会提高我国土地资源的配置效率，也是中国经济可持续发展的基础。集体建设用地效率配置政策的供给将是我国土地制度创新与解决农民土地权益问题的突破口。应该说，我国经济发展的基础，已具备了集体建设用地市场配置的条件。我国工业化和城市化进程对土地资源利用效率提高的要求，我国社会发展对公平的要求，也期待着实践中集体建设用地市场配置创新能得到更多的政策与制度的肯定。

（二）经营性集体建设用地利用中的产权利益与效率

对于经营性的集体建设用地，2004年政策表述是“在符合规划的前提下，农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。但现实中，利益矛盾的核心在于所有权的市场配置与收益的分配，而不是使用权的“依法流转”。城乡差别的二元土地制度安排，使同样是建设用地，由于它姓“集体”，只能得到有限的使用权转让的非市场收益。鉴于实践的发展，2008年后，政策提出了“要建立城乡统一的建设用地市场”。

当前我国实践中经营性集体建设用地利用的方式主要有两种：一种是通过国家征收，把集体建设用地征为国有建设用地，同时给予集体土地所有者按国家法律规定的很低的征地补偿，这种补偿与土地的实际市场价值相差很大；另一种是当前各地实践中普遍存在的，自发形成的所谓的集体土地“隐形流转”（集体土地使用权“违规”进入市场交易），其形式包括股份合作、联合经营、转让、出租等，集体建设用地使用权通过这些形式进行交易，农民可获得更多的土地产权收益。农民集体作为理性的经济人，总会想方设法在实践中创新出土地“违规”进入市场的模式，以增加自身的土地权益。随着实践中各地层出不穷的集体建设用地“违规”入市，国家在政策上开始逐步肯定。2014年中央1号文件提出“……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，……”

经营性集体建设用地“出让”就是土地所有权公有制下（集体所有制下）的土地使用权买卖。在土地“出让”这种方式中，由于土地的公有制，交易的只是土地使用权的买卖。中国法律规定，土地出让的期限最长是70年。“租赁”是土地使用权一定时期的借出，以租金的收取，实现这种产权一定时期的转让，根据《中华人民共和国合同法》以及一些地方政府颁布的法规，集体建设用地租赁的最长期限一般被限制在20年。“入股”是土地产权的投资，是将集体建设用地的土地的产权折成股权，获取股权收益。核心的问题是：无论是出让、租赁

还是入股,土地产权的交易能够参照市场的方式进行;绕过政府的土地征收环节,通过土地资源直接进入市场,产权所有者能获得更多的土地权益。土地资源的市场配置能体现土地资源利用的合理成本,有利于促进土地资源的集约利用与高效利用。与此同时,稀缺土地资源配置效率提高也是土地产权收益增加的基础。

(三) 农村宅基地利用中的产权利益与效率

农村宅基地是农村土地集体所有制的产物。它

是指农民用于建造自己居住住房的那部分土地,无偿获得的,有长期的使用权,体现集体成员的福利。当前,它是我国农民最重要的一项财产权。

如上所述,我国农村宅基地数量的较快增长始于20世纪80年代,它随着农村房屋的新建而不断增加。表4显示,2014年农户住宅投资是1985年的21倍,住宅造价是18倍,住宅面积2011年达到最大值,是1985年的1.37倍。

表4 农村居民家庭住房情况统计表

(亿元;万平方米;元/平方米)

Tab. 4 Statistics of household housing situation of rural residents

年 份	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
住宅投资	313.2	649.8	1349.9	1846.8	2083.1	2490.2	3022.0	3547.1
住宅面积	69542	67812.0	66230.0	75515.3	62292.4	64563.7	72676.4	78585.7
住宅造价	45	96.0	204.0	244.6	334.4	385.7	415.8	451.4
年 份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
住宅投资	4743.3	4931.7	5636.0	6051.6	6735.9	6843.0	6709.6	6331.3
住宅面积	95570.5	87947	94939	87775.9	85953.0	83769.6	79380.2	73051.4
住宅造价	496.3	560.8	593.6	689.4	783.7	816.9	845.2	866.7

资料来源:2015年《中国统计年鉴》。

按照一般的经济规律,随着工业化和城市化经济发展进程,农村的人口会不断转移,农业土地非农化,农村宅基地面积会减少。而我国农村宅基地面积却反常规地迅速增长,分析其原因可归结为以下几方面。

一是,城乡差别的制度安排一方面使农村住宅成为农民基本生活与社会保障重要条件,另一方面使农民进城打工却不能留在城市,他们的收入必然成为投资农村住宅的资金。二是,集体所有的土地制度安排使无偿获得、可无限期使用、不可市场交易、体现集体成员福利性质的农村宅基地,一旦形成,就无退出机制。而且,较之其它集体土地,宅基地的使用权能明晰到户,尽管制度上规定“一宅两制”,但它还是与私有的房屋形成了难以分割的整体,因此,在现实生活中,宅基地被农民视为家产,不会轻易放弃。与此同时,农村家庭的发展与拆分、占用承包地盖房、改善居住条件建新房屋、加之不能通过市场机制让宅基地转化为进城务工农民融入城市生活的资本的制度限制等,都使农村宅

基地面积只增不减。三是,我国农村土地利用管理长期缺乏,村庄建设基本没有规划,形成农村住宅建设的随意性与盲目性,表现出农民住宅分布的分散、混乱与土地利用的不集约。同时,农民新建的房屋表现出向靠近交通与生活便利的地方发展的趋势,有能力新建住宅的农民也不愿意退出旧的、闲置的宅基地,这就形成了所谓的“空心村”。尽管1998年的《中华人民共和国土地管理法》规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”,但现实中由于土地管理缺乏,一户多宅,超标占地成为普遍现象。

在经济发展进程中,农村宅基地以市场方式配置、保护农民土地与财产权益、提高稀缺土地资源已成为现实要求,但由于土地问题的复杂性,政府始终强调的都是加强管理。在城市化对建设用地需求急剧增长,而大量农民进城打工,不少农村住宅或宅基地闲置的背景下,提高土地资源效率的经济规律必然会使宅基地的市场交易自发形成。

通常,房屋的使用权与其之下的土地的使用权是联为一体的。因此,房屋产权变更,其之下的土

地产权会随着变更。然而,在我国土地集体所有的制度安排下,农村宅基地资源的合理配置要面对更多的纠结,而同时它又是集体建设用地合理配置中,保障村民财产性收入最有潜力与最敏感的部分。2017年中央1号文件表述了“全面加快‘房地一体’的农村宅基地……确权登记颁证工作。”

对农村宅基地利用的权利,现实中有两种力量在博弈:一种是地方政府与利益集团利用制度寻租,以牺牲农民的土地权益实现宅基地资源的重新配置;另一种是农民为争取自身的利益千方百计地将宅基地“违规”入市,形成宅基地资源的重新配置。我国目前农村宅基地配置总体上可归结为出租、买卖和国家征收这三种方式。显然前两者是“违规”的市场交易方式。出租是指村民将房屋出租后宅基地的使用权自然就与房屋一起转移了。事实上,如果长期出租其实质也是买卖。买卖是指村民将住宅出售时宅基地使用权被连同卖出,因为住宅不可能独立于宅基地被出售。很显然,这种买卖的目的是变相购买宅基地的使用权。就我国目前的情形,地处城郊与城中村的村民,房屋出租与宅基地入股工业或某类园区建设项目成为他们财产性收入的重要来源。

我国现有的土地管理制度已严重滞后于实践发展的需要。城市的商品房所有权是属于国家的,但却可以交易,农村的宅基地所有权属于集体,理应也可交易。因此,滞后的土地管理制度非但不能引导土地市场的有序发展,还使土地市场在压抑中显出发展的混乱。“小产权房”就是一个典型案例。笔者理解,“小产权房”最主要的内容是指位于城市郊区的农民或集体组织,将闲置与自用机会成本越来越高的宅基地或集体建设用地,通过建商品房的方式,让其进入市场交易。由于这种方式的农村集体建设用地使用没有按照现有的法律规定——建设用地进入市场交易必须先通过国家土地征收的环节——而是通过其它宅基地之上的房屋买卖或出租直接入市,即“小产权房”交易的实质是集体建设用地通过与房屋联系在一起而发生的土地资源的市场买卖或出租。因此这种方式的房屋产权交易没有得

到法律的承认。但由于这种方式房屋建设的土地成本低,房价也大大低于市场价,旺盛的市场需求形成不可阻拦之势。实践中,政府取缔、处理小产权房的管理与小产权房禁而难止的力量一直在较量中,政府对小产权房的整治总是呈现出未来进行时。

可喜的是,2017年8月29日,国土资源部、住房城乡建设部印发了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》的通知(简称《试点方案》)。该《试点方案》的主要内容是“构建购租并举的住房体系,增加租赁住房供应,缓解住房供需矛盾,……”。《试点方案》表述“利用集体建设用地建设租赁住房有助于拓展集体土地用途,拓宽集体经济组织和农民增收渠道;有助于丰富农村土地管理实践,促进集体土地优化配置和节约集约利用,加快城镇化进程。”这种表述说明国家已高度重视数量庞大的集体建设用地存量的效率利用对我国经济可持续发展的重要性。

有趣的是,尽管国家相关土地管理部门的负责人强调“利用集体建设用地建设租赁住房”与“小产权房”具有“合法”与“违法”的区别,然而,前者与后者的土地利用方式,从资源配置效率的视角,在本质上是一致的——都是以市场的方式提高资源配置效率、增加土地产权收益。我国土地利用管理与政策总是滞后于实践发展。我们有理由相信,随着实践的进一步发展,符合产权理论逻辑的“小产权房”的整理与确权终将被摆上议事日程。

五、研究结论与政策建议

(一) 简短的结论

上述分析表明:我国集体建设用地数量庞大,是我国经济快速发展进程中十分宝贵的土地资源。但由于土地制度与管理体制等原因,目前集体建设用地的利用没有达到应有的效率目标,因此,提高我国集体建设用地利用效率还有巨大的潜力与空间。

在我国目前的土地制度下,与集体建设用地利用效率不可分离的问题是农民的土地权益问题,它不仅关系到土地资源利用的效率,还关系到中国社会稳定与经济可持续发展。可以说,我国土地资源配置效率问题的根源还在于现有的土地制度,改革

现有土地制度是提高土地资源利用效率的根本途径,是实现土地资源可持续利用与经济社会稳定发展应有的政策选择。依据当今的可持续发展理念,依据经济学资源优化配置理论,任何一项资源的优化配置,都必然要体现在整个社会福利的增加与发展可持续性的增强。因此,我国土地资源利用效率的提高,我国集体建设用地配置效率的优化,不能没有弱势农民群体对经济发展进程中土地增值收益的分享。人类经济社会发展的实践已证明,相比较而言,产权明晰基础上的市场方式有利于保护产权所有者利益,能提高土地资源的配置效率。

集体建设用地的主体是存量经营性集体建设用地与农村宅基地,在数量上几乎各据半壁江山。由于这两大类集体建设用地用途的差别、与农民个体利益关系密切程度的差别、产权边界明晰程度的差别等,政府对这两类集体建设用地在政策设计上也有差别。随着经济进程的发展,对于经营性集体建设用地的市场方式配置,政策上已给出了肯定的表述,但对农村宅基地进入市场交易,制度上至今未有明确的表述。然而,事实是,在实践中这两种类型的集体建设用地利用不会像理论分析与政策规定那样,可以截然分开。而且,在实践中,集体建设用地的利用与其它农村土地的利用也是难以截然分开的。为了获取集体所有土地转为国家所有土地的增值收益,集体所有的土地(包括集体建设用地)被强制低价转为国家所有土地,是导致过多农村土地被转为城市与工业用地,土地利用粗放,土地资源的利用没有达到应有的效率目标的重要原因。而这一过程中不合理的土地制度是根源,并总是以牺牲农民的土地权益为代价。

综上所述,提高我国土地资源(尤其是集体建设用地这块宝贵的土地资源)利用效率的潜力与空间很大,改革现有土地制度与管理体制,明晰土地产权,在加强国家土地利用规划与用途管制的基础上,发挥市场优化土地资源效率的作用,是提高我国土地资源利用效率的根本途径与改革方向。与此同时,不能没有城乡差别的社会制度改革的并行。

(二) 政策建议

如果集体建设用地配置效率的问题本质上是在

于制度本身,那么要提高集体建设用地的利用效率,就不可能没有整个农村土地制度的改革。农村土地资源市场化方向改革应是我国经济向市场化方向改革中重要与关键的部分,而农地资源配置市场化方向改革必须以土地产权明晰为基础。因此,我国农村土地制度改革的方向是明确的。

笔者认为,进一步明晰农村土地产权,改革征地制度,完善我国土地市场交易机制,逐步赋予农民完整土地财产权,应是我国农地制度改革的方向与过程。

1. 进一步明晰农村土地产权

产权的意义本质上是产权的收益,明晰产权就是明晰产权收益的归属,明晰的产权能形成有效的约束与激励,能使其对应的资源配置效率提高。产权明晰的内容包含:产权权利的完整性;产权归属明确;产权边界与其对应的资源边界相符合。目前我国农村土地集体所有制产权不明晰表现可归结为以下三个层面:一是,集体土地所有权是受国家权力控制的残缺的所有权。二是,农村土地集体所有在理论上是明晰的,但在具体执行中谁能够是集体所有土地的代表,如何代表,才能保障农民土地权益与土地资源的效率配置,一直是个现实难题,例如,在经营性集体建设用地配置中,在土地征收中,谁能够真正作为村民集体的代表,行使土地产权交易?现实中这种产权归属往往变得含糊不清,土地权益的分配往往成为各方利益博弈的结果。三是,具有集体成员福利性质的农村宅基地,在多年的经济发展进程中,由于土地征收、村民占地建房、人口变动等原因,已经与均分的集体成员权不相符合,它使集体成员的土地财产权由于占有的不公平而造成产权不明晰^[4]。

产权明晰是市场交易从而提高配置效率增加产权收益的基础,因此,进一步明晰农村土地产权是我国农地制度改革,保障农民土地权益,提高土地资源利用效率的关键与基础。

2. 改革征地制度,完善土地市场交易机制

目前与集体建设用地利用有关的土地产权交易可归纳为三个方面:一是集体所有的土地转为国家

所有的土地,例如土地征收,它包含农业用地、村民宅基地、村集体建设用地及属于其它类的农村土地的征收,而其中的村民宅基地与村集体建设用地是属于我们所讨论的集体建设用地利用范围;二是集体建设用地直接进入市场交易;三是集体建设用地转为国家建设用地的交易。在第一个方面,就是要改革现有的征地制度。合理的征地制度是对明晰的土地产权权益的保障。在产权明晰基础上的征地制度改革,就是要使征地程序合法,要将征地的目的严格限制在公共目的,并以市场价格给予合理补偿。在第二、三个方面,实质上是土地增值收益的分配问题。通常,较之将集体建设用地征为国家所有,集体建设用地直接进入市场,产权所有者能得到更多的收益。但这两方面的交易中都存在着谁能代表集体,如何代表,利益怎么分配问题,同时也存在着集体建设用地利用中,哪些属于征地范围,哪些可直接进入市场交易的问题^[5]。因此,我国的土地制度改革不能没有征地制度的改革。

3. 完善农民土地财产权

2013年中央1号文件提出“改革农村集体产权

制度,有效保障农民财产权利”。在我国目前土地制度安排下,农民的土地财产权主要体现在农地的承包权与宅基地的使用权这两个方面。其中,农地承包权的配置已逐步向市场化方向发展,但是作为农民最重要的财产、在集体建设用地数量上占据半壁江山的宅基地的合理利用与效率配置还受到各种制度的限制,它是我国当前集体土地制度改革的重点与难点。赋予农民完整的土地财产权是我国集体建设用地效率配置必须迈过的一道坎。

参考文献:

- [1]陈利根,龙开胜.我国农村集体建设用地流转的发展历程及改革方向[J].中国农史,2008(2):79-84.
- [2]刘守英.中国的土地产权与土地市场发展[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [3]简新华.中国土地私有化辨析[J].当代经济研究,2013(1):17-25.
- [4]周其仁.确权是土地流转的前提与基础[J].农村工作通讯,2009(14):40.
- [5]林卿.农民土地权益流失与保护研究——基于中国经济发展进程[M].北京:中国社会科学出版社,2014.

The Collective Land Use for Construction and Its Policy Choice in China

LIN Qing¹, ZHANG Jun²

(1. School of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou 350108, China;

2. School of Management, Fujian University of Technology, Fuzhou 350108, China)

Abstract: The efficiency of collective land use for construction and the distribution of value-added income are significant for social stability and the sustainable development of economy. This paper analyzes the origin, composition, present situation and institutional factors of the collective land use for construction in China and the root of the problems regarding the rights, interests and efficiency in the collective land use for construction. Hence, it proposes to further clarify the property rights, reform the land requisition system, improve the land market transaction mechanism and endow the farmers with full land and property rights.

Key words: collective land use for construction; property rights interests; resource allocation efficiency

(责任编辑:杨成平)