

城乡统一的建设用地流转模式研究

王 卫

(东北林业大学经济管理学院,黑龙江 哈尔滨 150040)

〔摘 要〕 目前我国城乡建设用地总量足以满足我国人口规模达到峰值时的建设用地需求,土地的异地流转成为必然,建立城乡统一的建设用地市场势在必行。政府治理和市场治理相结合的城乡统一的建设用地流转模式解决了城市用地困难和盘活农村土地问题,更大范围地实现了土地指标的优化配置,既解决了城乡二元土地制度暴露出的问题与矛盾,又避免了一体化带来的担忧。该模式需要土地产权的明晰、公共利益的合理界定、城乡土地利用规划的编制、统一地价体系的制定和管理与服务部门的建立五点保证,方能得以顺利运行。

〔关键词〕 城乡建设用地市场;土地流转;土地指标交换模式;土地指标交易模式

〔中图分类号〕F127 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-3410(2013)06-0044-05

一、引言

我国现行的土地制度要求集体建设用地的使用经济主体只能是集体经济组织,集体建设用地只有通过征地方式转变为国有建设用地,才能被其他经济主体所用。在这样的制度背景下,伴随着城市化进程的推进,农村集体建设用地的私下流转现象愈演愈烈,农转非问题严重,特别在城乡结合部存在着大量农村集体建设用地的隐形交易,建设用地供应总量难以有效控制,正常的土地秩序受到干扰等一系列问题。国土资源部公布的数据表明,2005 年我国城乡建设用地已达 2386.66 万 hm^2 ,已经超过按照人口峰值 16 亿、城乡人均建设用地上限标准估算的城乡建设用地总规模^[1]。目前农村集体建设用地的数量约相当于城市建设用地的 2.5 倍,并且据统计,1997-2009 年,全国城镇化率增加了近 15 个百分点,但农村居民点减少率却不到 1 个百分点^[2]。由此可见,在我国建设用地总量不变的前提下,如何解决城市用地困难和盘活农村土地成为一个亟待解决的问题。

针对城市建设用地困境和建设用地流转存在的隐形市场等一系列问题,学者们从不同角度进行了

充分的论述,并且在建立城乡统一的建设用地市场的观点方面,中国土地问题研究学者已基本达成共识。然而,目前存在的土地非农化和土地资源利用效率问题能否依靠城乡统一的建设用地市场进行解决?马凯、钱忠好(2009)认为由于外部性和信息不对称等因素存在,农村集体建设用地直接入市会导致市场失灵,依然存在农地非农化的激励^[3]。戴伟娟(2011)认为城乡统一的建设用地市场并未解决规划区外集体经济组织的土地产权实现的问题,只有与建设用地的异地流转机制相结合,才能解决新的市场失灵问题^[4]。认识到了失灵问题的存在,那么在建立城乡统一的建设用地市场的过程中,政府与市场之间是什么关系,建设用地流转模式又该怎样建立?本文就这些问题进行探讨。

二、建立城乡统一的建设用地市场的必要性

随着我国经济社会的发展,城乡二元土地制度逐渐暴露出很多问题与矛盾。尽管十七届三中全会已提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的改革方向,但具体问题仍然没有得到有效改善。一是违背效率和公平目标。土地资源分配被政府主导,行政特权的垄断价格代替了市场交易价格,土地价

〔作者简介〕王卫(1986-),男,辽宁大连人,东北林业大学经济管理学院博士研究生。主要研究方向:农业经济理论与政策。

格机制被扭曲,导致土地市场价格无法正常发挥作用,无法正确反映土地资源的稀缺程度,政府主导的土地高速扩张导致滥占耕地问题严重,同时也造成了大量土地闲置现象。二是违背社会主义市场经济体制改革目标。早在十四大我国就已明确建立社会主义市场经济体制的改革目标,近些年的发展使我国商品市场已建立并逐步完善,而作为要素市场的土地市场发育却相对滞后,城乡二元的土地市场制度与社会主义市场经济体制改革目标相矛盾,不利于统一的社会主义市场经济体制最终建立。三是违背推进城市化目标。一般来说,正常土地制度下推进城市化建设是节约土地资源的,但在我国城乡二元的土地市场制度下,农村集体土地不能自由向城市流动,其财产权利不能在经济上得到实现,使得我国土地城市化的速度远远慢于人口城市化的速度,农村土地存在大量闲置现象^[5]。四是违背农村土地集约经营要求。现行的城乡二元土地制度,使得偏远地区的土地无法流转出去,闲置土地严重影响了农村土地的规模化经营。土地流转的交易成本较高,很难将分散在农民手中的土地集中起来,形成专业化生产区和区域化生产带。

以上四点足以说明进行土地制度改革的必要性,并认为建立城乡统一的建设用地市场制度是解决上述问题的核心与关键。尽管城乡统一的建设用地市场制度可以有效解决以上几点问题,但是也不免引起一些担忧:一些农民在利益面前禁不住诱惑,大量卖出土地和房产,加上社会制度不健全,最终给政府带来严重的负担,而且不利于耕地的保护;一些农民将土地视作自己的命根子,无论获得多少补偿都不同意土地流转,严重影响了土地资源的优化配置和高效利用;城乡统一的建设用地市场使得地方政府财政来源瞬间落差,土地财政的消失使得政府资金尤为紧张,而且农民的不劳而获可能成为社会快速发展的绊脚石。

三、政府与市场的角色定位

基于以上两方面的考虑,在城乡二元市场制度向城乡统一建设用地市场制度转变的过渡阶段,可以通过市场机制解决二元土地制度带来的问题,一体化带来的担忧则需要政府来解决。该如何定位政府与市场在城乡土地市场制度转变过程中的作用?

针对市场和政府的关系问题很多经典理论都进行了精辟的论述。新古典经济学认为,市场是无成本的,政府是万能的。市场是资源配置最有效的方式,但有时会因外部性导致市场失灵,此时的政府用来弥补市场失灵。公共选择理论从另一个角度看待这个问题,认为市场和政府为了实现集团行动的一致性而针对不同领域采取不同手段。新制度经济学则认为市场与政府属于不同的治理结构,两者的职能选择取决于行为所产生的交易费用大小。市场论观点认为,只有打破传统的城乡二元土地市场制度,完全走市场化路线,消除政府的干预手段,建立城乡统一的建设用地流转市场,才能提高土地的利用效率。新古典经济学的确认为市场可以提高资源的利用效率,然而,新古典经济学忽视了市场也是有成本的,市场只是对一定范围的资源才能发挥自动、高效的作用,而现阶段的建设用地市场,市场绩效只是体现在城市范围内土地资产的交易中。我国的农村建设用地市场并不属于上述所说的“一定范围”,无法具备城市建设用地市场所具有的明晰的使用权人、透明的市场价格、公开的交易信息、完善的交易制度和公正的法律保障,因此会存在环境、生态和社会外部性,当面临新古典经济学所谓的外部性时,市场将无能为力。

对于中国的土地制度变革,单纯的市场并不是适宜的治理结构。市场只适合治理土地市场中类似于城市土地资产的部分,而除此之外可能产生外部性的部分,则需要通过政府治理。政府治理与政府干预有所不同,按照新古典经济学的说法,政府干预基于政府是万能的,与市场为互补关系,是为弥补市场失灵而产生的。本文的政府治理是基于制度经济学提出的,认为政府是不同于市场的另一个治理结构。因此,在建设城乡统一的建设用地市场过程中,政府治理与市场治理共同发挥作用,具体谁发挥作用则取决于两者产生的交易费用大小。

四、城乡统一的建设用地流转模式

在城乡二元市场制度向城乡统一建设用地市场制度转变的这个阶段,充分发挥市场和政府的治理机制,本文设计一种城乡统一的建设用地流转模式,以期解决二元土地制度带来的问题和一体化带来的担忧,保证城乡二元土地市场向城乡统一的建设用

地市场的合理演进。

(一) 三种主要的建设用地流转模式

在我国,建设用地流转一般表现为就地流转,主要存在以下三种就地流转模式:一种是直接供地模式,表现为建设用地使用权直接流转给使用者,属于土地使用权流转的一级市场,这在 1998 年之后定义为非法流转;另一种是征地模式,征地模式主要分为征收和征用,征收指的是土地所有权的改变,土地由农村集体所有转变为国家所有;征用只是使用权的改变,使用结束后需将土地还给农村集体。目前我国实际发生在建设用地流转中征地模式主要指的是征收,即土地所有权产生的改变。还有一种是企业之间的土地流转,属于土地使用权流转的二级市场。这里,主要讨论前两种土地流转模式。直接供地模式实质上便是城乡土地市场一体化的市场模式,也是很多学者要研究的流转模式;征地模式因其弊端的逐渐显露,伴随着土地制度的发展,范围会不断减少直至消失。

(二) 城乡统一的建设用地流转模式——土地指标交换和交易模式

目前我国城乡建设用地总量足以满足我国人口规模达到峰值时的建设用地需要,而且存在过度非农化和利用效率低下的问题。因此在控制城乡建设用地总量的前提下,建设用地通过流转达到资源的优化配置显得尤为重要。

基于我国建设用地市场的复杂性与区域差异性等情况,从区域内和区域间角度建立了城乡统一的建设用地流转模式(见图 1)。在同一区域内,随着城市化进程的推进,城乡结合部的建设用地成为一种稀缺资源,而在规划区外的集体经济组织拥有着一一定量的农村建设用地,这些农村建设用地流转收益低并且难以流转。不同区域之间由于经济发展程度不同,对建设用地的需求呈现出东部地区大西部地区小;经济发达地区强经济欠发达地区弱的发展态势。经济发达地区的建设用地供不应求,私下流转等问题严重,而欠发达地区的建设用地,特别是农村建设用地闲置,土地资源无法达到优化配置。此时,供给与需求已经形成,土地指标交换和交易模式使这种供给与需求实现均衡状态,既可以解决城市用地困难问题,同时也盘活了农村闲置建设用地。

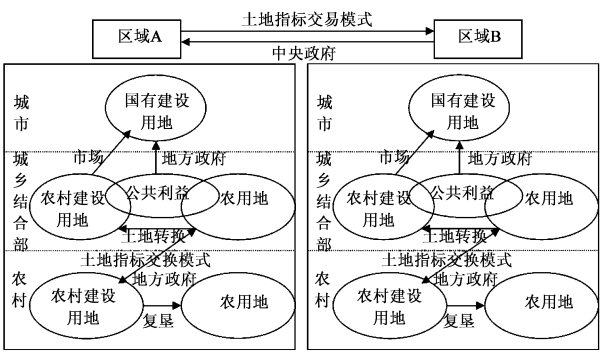


图 1 同一区域内和不同区域之间建设用地流转图

1. 同一区域采取“就地流转 + 异地流转”模式

所谓就地流转模式指直接供地模式和征地模式,直接供地模式主要体现在建设用地需求旺盛的城乡结合部区域,实现建设用地直接入市交易。征地模式则仍然按照“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给以补偿”的现行法律要求。所谓异地流转指土地指标交换模式。同一个区域分为城市规划区内和城市规划区外两部分,农村集体用地只有在城乡结合部等对土地市场需求旺盛的地区才有意义。土地指标交换模式主要是针对城市规划区内的城乡结合部的农用地与城市规划区外的建设用地的指标交换,以便于城市化的规模的扩大和农村耕地的规模化经营。对于区域内的偏远的农村地区,不在城市规划区内,加之不存在旺盛的土地需求,实行土地流转不但不经济也不持续。随着城市化进程的深入,只有少部分偏远山区的居民点和工业点被规划为永久保留区,大部分农村的居民点和工业点将会逐步萎缩直至消亡,反而是大量的耕地会使土地的利用效率高于建设用地。因此,城市规划区外实行土地指标交换模式是最合理的,既体现了效率又兼顾了公平。

2. 不同区域采取“异地转移”模式

所谓异地转移指的是土地指标交易模式,主要是不同区域之间建设用地指标交易的模式,具体是指国有建设用地和农村集体建设用地经国家土地管理部门严格验收后产生的指标,通过全国土地交易总所一类平台进行交易的模式。通过区域间的土地指标交易模式,经济发达区域可以获得国家计划外的建设用地指标,可以投入更多的土地用于建设,加速城市化进程。同时,土地指标交易模式没有改变现行招拍挂的拿地模式,也就没有触动地方政府的

土地财政利益,而中央政府通过土地指标的交易,能够优化建设用地在区域间的分配,通过增减平衡在保持耕地的数量不减少的同时实现建设用地利用效率最大化。

(三)城乡统一的建设用地流转模式的优势

土地指标交换和交易模式是参照国土资源部《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》和借鉴重庆市“地票”交易模式经验基础上提出的。国土资源部的《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》实行先占后补的方式,导致“占有余”而“补不足”的现象频频发生,而且建设用地指标的交换仅仅发生在小范围内,受区域限制而不能突破项目区范围;重庆市“地票”交易模式虽然一定程度上解决了这两方面问题,但是重庆“地票”交易过程中的指标落地仍然通过政府征收农村集体建设用地的方式实现,没有从根本上改变我国的征地模式。复垦是实现土地指标持续供给的有效手段,现阶段复垦收益较低,难以调动农民积极性,仅仅依靠政府单方面的行政强制推行难以实现土地指标的有效持续供给。通过政府治理和市场治理并举的城乡统一的建设用地流转模式一定程度上解决了这些问题。

通过“地票”交易获得指标的权利人往往进行的是经营性项目,与政府征地的原则不同,无法通过政府征收农村集体建设用地的方式实现,因而常常面临指标的落地困难的问题。城乡统一的建设用地流转模式的解决办法不再是通过政府行使征收权来解决,而是通过全国性质的土地交易所实现不同区域之间的指标交易,以政府治理方式,通过平等协商促使土地缺乏的建设用地指标的权利人与缺少指标的规划建设用地的权利人达成合作,从而实现建设用地指标的顺利落地,实现土地要素的优化配置。农民的复垦动力来源于复垦带来的经济效益,提高土地指标交易价格将大大提升农民复垦动力。指标交易市场是否正常活跃,则取决于供求双方的市场信任度,完整和公开的土地指标交易市场可以正确表达对土地指标的需求程度,使土地指标的交易价格控制在合理的价位。指标落地困难的解决一定程度上消除了指标权利人的顾虑与担忧,使指标竞购者积极进入土地指标交易市场,进而激活土地指标交易市场,使土地指标价格实现市场调控。合理的

指标交易价格水平,也将提高农民的复垦收益和复垦积极性,使我国城乡建设用地市场走上良性发展的轨道。

(四)城乡统一的建设用地流转模式运行的保证

1. 土地产权的明晰

按照现代产权理论的说法,明晰的产权制度是交易顺利进行的基础;按照政治经济学的说法,要出售一件东西,唯一的条件是,它可以被独占,并且可以让渡^[6]。土地法规定农村集体土地归农村集体经济组织所有。那么在我国农村什么机构属于经济组织?农村乡、镇政府属于国家政权机关,村委会属于村民自治组织,并非经济组织,因此法律上也不承认其作为土地产权主体^[7]。农村现存经济组织为生产小组,小组成员也长期作为土地的管理人与经营人,因此农村集体土地的产权主体应为生产小组。生产小组作为村民的经济组织,不仅要拥有农村集体土地的所有权,还要享有至少应该包括占有、使用、收益、转让、入股、租赁以及符合国家土地规划的用途转换的完整权利。

2. 公共利益的合理界定

公益性项目定义较为泛泛,仅仅根据经济学的抽象概念定义经营性事业用地范围太宽且模棱两可,既得利益集体很容易夸大其建设用地项目的公共利益,进而损坏到农民集体利益。针对这一问题,日本在1951年出台了专门的《土地征用法》界定公益事业的概念,并以列举的方式明确规定可以征用或使用土地的35大项公益事业,并且为每一项公益事业制定相应的法律作为依据,严格避免公益事业判定标准的人为因素^[8]。我国应借鉴日本的做法修订《土地管理法》,将公共利益从公益性和非盈利性两方面进行界定。公益性采取列举式界定,严格限制在国防和政府机关等建设用地范围;非盈利性采取定义与列举相结合方式界定,如国家交通建设、重点工程建设和能源建设用地等^[9]。

3. 城乡土地利用规划的编制

现行的土地利用规划将城市和农村土地分离独立编制,没有形成统一的土地利用方案,必然造成两种规划无法衔接和协调,不利于目前城市化进程要求。农村土地利用规划与城市要求的脱离导致执行

力削弱,引起城市土地制度的混乱。编制符合实际的城乡土地利用规划,控制城乡建设用地扩展边界,为守住耕地 18 亿亩红线提供基础。中央政府要从全局出发制定总体规划,地方各级政府从本地区经济发展的实际出发,按照实际下达的城乡建设用地指标,合理分析和预测本地区经济发展的未来态势,并以此为依据编制城乡统一土地利用规划,将土地利用规划与城市发展规划相结合,将符合规划的建设用地统一造册登记,明确进入城乡建设用地交易的土地范围。

4. 统一地价体系的制定

健全城乡地价评估和基准地价制度可以减少土地交易活动的非公开化、非契约化现象,提高市场透明度。城市土地市场的地价体系已建立并逐步完备,而农村集体建设用地的地价体系尚未形成,缺乏有效的参照与指导。因此,我国要在科学合理评估农村集体建设用地的基础上,制定城乡统一的地价体系。依据土地收益强度制定地域性地价等值线,确定土地市场开发的地域指向^[10];建立地价调节和地价评估机制,根据农村建设用地流转形式的不同采取不同价格,形成不同的基准价格及相应的地价体系,合理衔接城乡地价体系,实现城乡土地指标公平合理地交换和交易。

5. 管理和服务部门的建立

建设用地流转必须建立相应的土地交易平台和管理机构,为农村集体土地的流转提供服务。一方面需要建立农村土地流转的管理机构。农村土地的流转需要政府的管理,为防止外部资金的扰乱,现阶段建设用地的使用权和所有权流转应控制在地市级范围内。地方政府应在国土资源管理部门的基础上建立农村建设用地流转管理机构,依据政府治理和市场治理相结合的原则制定管理程序,明确各类农村建设用地的流转方向和数量限制。另一方面要加快建立农村集体土地市场的交易机构——土地交易所,为土地指标的“证券化”交易提供场所,另外还

需要建立价格评估、投资融资等服务机构为建设用地流转提供服务支持与保障。

五、结论

在逐步建立城乡统一的建设用地市场的大背景下,本文设计了市场治理和政府治理并举的城乡统一的建设用地流转模式,通过市场治理解决了城乡二元土地市场的弊端,通过政府治理避免了一体化带来的担忧。从区域角度出发,制定了区域内和区域间的建设用地流转模式,充分挖掘农村集体建设用地的巨大潜力,通过盘活农村闲置土地解决了城市用地困难问题,实现了建设用地资源在更大范围内的优化配置。

参考文献:

- [1] 李景国. 城市化背景下的农村建设用地流转与新农村建设[J]. 农村经济与科技, 2009, (09): 16 - 18.
- [2] 邓兰燕. 基于城乡一体化的我国农村土地市场发展创新研究[J]. 特区经济, 2011, (08): 166 - 167.
- [3] 马凯, 钱忠好. 土地征用、农地直接入市与土地资源优化配置[J]. 农业经济问题, 2009, (04): 69 - 75.
- [4] 戴伟娟. 农村建设用地流转: 城乡统一市场并非全部[J]. 上海经济研究, 2011, (03): 56 - 64.
- [5] 张合林, 郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. 中国软科学, 2007, (02): 28 - 40.
- [6] 马克思. 资本论(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [7] 许宝健. 城市化进程中的农地转用问题研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2006.
- [8] 刘愿. 打破土地市场政府垄断及双轨制建设城乡统一的建设用地市场[J]. 农村经济与科技, 2011, (07): 144 - 145.
- [9] 刘小玲. 建立我国城乡一体的土地市场体系探索[J]. 南方经济, 2005, (08): 37 - 40.
- [10] 黄贤金. 农地价格论[M]. 北京: 中国农业出版社, 1997.

(责任编辑: 周杰)