

建设用地市场研究

贺卫华 (中共河南省委党校经济学部, 河南郑州 451000)

摘要 随着城镇化的发展和工业化的不断推进, 集体建设用地开始慢慢显示出它的资产属性, 但依据现有法律法规, 农村集体建设用地不能出让、抵押和担保, 而同样是建设用地的国有土地却可以在土地市场上进行出售、转让, 也可以用于抵押和担保, 从而导致“同地不同价”、城乡分割的二元土地市场。要解决城镇化发展中的土地问题, 建立保证各方面利益的分配机制, 形成城乡一体的新型工农城乡关系, 就必须加快对城乡统一建设用地的构建。

关键词 土地制度改革; 城乡统一; 建设用地市场

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)36-14107-03

随着城镇化的发展和工业化的不断推进, 集体建设用地开始慢慢显示出它的资产属性。按照我国现有的法律, 农村的集体建设用地不能进行出售、转让、抵押和担保, 而同样是建设用地的国有土地却可以在有形的土地市场上进行出售、转让, 也可以用于抵押和担保, 从而造成“同地不同价”的城乡二元土地市场。要解决城镇化发展中的土地问题, 建立兼顾国家、集体、个人三者的收益分配机制, 十八届三中全会提出了解决办法, 即“尽快建立用地市场, 做到城乡一体化, 利用统一的土地市场, 以公开、规范的方式转让农村集体经营性建设用地的使用权, 使农村集体用地在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”^[1]。

1 城乡建设用地市场二元结构制度安排及其对经济运行的影响

土地制度是我国经济社会的核心制度, 它反映的是因土地利用和管理而发生的社会关系。由于土地制度能对城乡经济和社会产生直接的影响, 因此, 从某种程度上说, 土地关系的协调和优化过程, 就是城乡经济和社会关系的优化过程^[2]。受传统城乡二元经济结构的影响, 在土地制度尤其在用益物权方面, 集体土地所有权与国有土地所有权是完全不对等的, 导致农村土地和城市土地、农业用地和建设用地的严重分割和二元体系。

1.1 城乡建设用地市场二元结构的制度安排 我国政府对土地资源的配置和管理也受到了传统城乡“二元经济结构”的影响, 形成了明显的城乡二元土地市场, 即农村集体建设用地不能像城市建设用地那样可以在土地市场上流转, 完全被排斥在土地市场之外, 只能在符合条件的范围内流转经营权。由于所有权属于国家, 城镇土地可以通过一定的方式转让和租售, 形成城镇土地使用权市场; 农用土地所有权属于农村集体所有, 却不能在市场上像城镇土地一样进行转让和租售。这缘于《土地管理法》和《城乡规划法》等法律基于对农村集体土地的强制性保护, 严格限制农用土地的使用和流转。依据相关法律法规, 农民承包的土地, 除享有承包权以外, 农民还可以对土地承包经营权进行流转, 流转方式有转

包、出租、互换等。这些方式促进了农地交易, 从而形成了农村土地承包经营权流转市场。但是, 农村土地市场化的前提和政策界限是“土地的农业用途”, 即要保证农民的土地承包权和“三个不得”(不得改变土地集体所有性质, 不得改变土地用途, 不得损害农民土地承包权益), 目的是实现多种形式的适度规模经营。按照《土地管理法》的规定, 农村土地与城镇建设用地之间是不可以自由转化的, 城镇的土地使用权市场与农村的土地承包权转让市场是分割的, 这种因所属产权主体不同而流通程度不同的土地市场可以被称为城乡隔离的“二元土地市场”。由于农业用地与城镇建设用地转换之间存在巨大的租金空间, 导致一些地方违规占用土地和超范围征地现象屡禁不止。

另外, 由于“二元土地市场”实际上的存在, 也造成了在土地管理体制上的人为分割, 城乡之间土地市场在开放程度上也存在较大的差异。尤其是随着房价的不断攀升, 房产的价值也成倍增长, 城镇居民也因此获得了丰厚的房产增值收益, 实现了财产性收入的增加。但是, 在农村, 依据现有的土地制度, 宅基地无法交易, 也不能进行流通, 宅基地及附着其上的房产自然也就不能增值, 导致城乡居民财产权利的巨大差异和不平等。随着我国社会主义市场经济的深入发展和城乡一体化进程不断加快, 城乡之间的要素流动也在不断加快, 土地作为农民最大、也是最重要的生产要素, 必然也要在城镇化与工业化的推进中得到体现, 并创造出一定的经济效益。

1.2 城乡建设用地二元结构对经济运行的影响 在我国城镇化推进过程中, 二元结构的城乡建设用地市场做出了一定贡献, 如筹集地方财政收入、解决城市基础设施建设资金问题等, 但也存在诸多弊端, 并对社会经济运行和新型城镇化的进一步发展产生不利的影响。按照我国现行的法律, 城市建设所需要的土地却只能是国有土地, 而农村集体所有土地在流转过程时不能用于非农建设。我国正处于加快推进新型城镇化发展的特殊阶段, 国有土地已经不能满足新型城镇化发展的需求, 要进一步扩展城市发展空间和推进新型城镇化发展, 所需要的建设用地就只能通过土地征用, 强行把农村的集体所有土地转变为国有土地。

1.2.1 集体建设用地的资产属性被忽视, 影响农民增收。 土地的资产属性是指土地的物质实体能为人类所用, 并且这

基金项目 2013 年国家社科基金项目《城镇化背景下农村土地产权制度改革研究》(13CJY066) 的阶段性成果。

作者简介 贺卫华(1975 -), 男, 河南平舆人, 副教授, 从事“三农”问题研究。

收稿日期 2013-12-01

种使用会给使用者带来经济利益。如果把土地资源当作商品,其使用价值是土地资产的物质承担者,其价值就是使用土地资产所带来的“利润”,而土地价格就是这种“利润”的资本化。

根据《资本论》的相关理论,等量的资本就应该带来等量的利润。但目前我国资本的投向决定了资本的收益率。同样数量的资本投入农业的收益率远远不如工商业的收益率。因此,同样的土地再用于农业生产时,其提供的收益也远远低于用于工商业生产。政府将农村的集体土地转化为国有土地并出让给工商业企业,这些集体土地在这个转化过程中,土地资产获得了巨大的增值。但是,这一部分增值却被政府所获取,反而与被征地农民毫无关系。因此,这种城乡建设用地的二元结构,使集体建设用地的资产属性没有办法显现,同时大大损害了农民的土地财产权益,影响了农民收入的提高。

1.2.2 隐性交易增多,影响政府对土地市场的调控能力。目前,政府主要通过总量控制和年度计划来进行管理建设用地,相应地,政府对土地市场的调控主要是通过土地利用总体规划和城市规划来进行。随着我国城镇化和工业化的快速推进,城镇建设用地逐渐成为稀缺的资源,其价格也不断攀升。与此形成鲜明对比的是农民拥有的集体建设用地却被低效利用甚至闲置,集体建设用地的资源属性和价值得不到体现,不能为农民带来财产收益。一方面是城镇建设用地因其稀缺而价格奇高,另一方面是集体建设用地被低效利用甚至闲置,价值得不到体现,由此导致现实中就存在着大量的农民集体建设用地的需求者和供给者,由于利益的驱使,必然会发生集体建设用地隐性交易和私下交易。根据目前的土地政策和法律,这些隐性交易和私下交易都是违法的,政府无法获得准确的交易数据,也无法对这部分交易进行有效监管,极易造成建设用地数量超过年度计划和总量控制的失效。同时,由于是隐性交易,政府无法审核这部分交易的土地是否符合土地利用总体规划,导致土地利用混乱和土地总体利用规划遭到破坏。无论是建设用地数量失控,还是土地利用总体规划遭到破坏,都会削弱政府对土地市场的宏观调控能力,扰乱我国土地市场的秩序^[2]。

1.2.3 土地征用制度被滥用,影响耕地保护政策的贯彻和落实。人多地少的国情给我国的粮食生产造成了很大的压力。为了保障粮食安全,国家制定了严格的耕地保护政策。依据现有政策,农民不能将集体土地的使用权(包括集体建设用地)出让用于非农建设,城市建设也不能直接使用和购买农村的集体土地,这就导致了城镇化与工业化发展对城市建设用地需求刚性上升与城市建设用地供给刚性约束的矛盾。目前政府协调二者矛盾的方法就是土地征用。即地方政府以“公共利益”的名义对农村集体土地进行征用,转化为国有土地后进行出让。由于在征用集体土地时对农民的补偿比较低,而转化为国有土地后出让的价格比较高,二者之间存在巨大的利益空间,为地方政府带来巨大的土地收益,从而导致征地制度的滥用。这也是一些地方政府不计征地

的社会成本,建设开发区、大学城,搞房地产开发的直接原因。其结果是大量耕地被占用,耕地数量不断减少,为耕地保护政策的贯彻和落实带来了很大的压力。

1.2.4 农村宅基地未充分利用。当前农村宅基地问题十分突出,一是农村宅基地取得困难,违法点多面广,治理难度大;二是退出机制不健全,既造成宅基地闲置,也影响农民财产权益的实现,在一定程度上阻碍了农民顺利进城落户。这既有管理不到位的因素,也有制度和政策不适应的问题。维护农民宅基地用益物权,推动农民增加财产性收入,必须改革完善宅基地制度,在确保农民住有所居前提下,赋予农民宅基地更完整的权能,并积极创造条件,将其逐步纳入城乡统一的建设用地市场。

2 构建城乡统一建设用地市场面临的制度困境

当前,我国的改革已进入深水区,改变城乡分割的建设用地市场二元结构状况,构建城乡统一建设用地土地市场是促进城乡统筹发展的必然选择,也是十八届三中全会提出的经济体制改革目标之一。但是必须清醒地看到,构建城乡统一的建设用地市场还面临许多制度困境。

2.1 集体土地产权制度困境

2.1.1 集体土地产权主体模糊。不同法律界定的产权主体各不相同,导致农村集体土地产权主体模糊和产权主体虚化,带有较大的不确定性与变动性,不利于城乡统一土地市场的构建。如《宪法》规定农村的土地归集体所有;《土地管理法》规定农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;《民法通则》则规定集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。由此可以看出,不同法律对农村集体土地产权主体的界定也各不相同。在现实生活中,农村土地的集体所有可以解读为村农民集体所有、乡(镇)农民集体所有和村内2个以上的集体经济组织中的农民集体所有3种所有者主体。由于法律界定的产权主体不明晰,导致了农村集体土地的产权主体虚化。在集体土地的交易过程中,虚化了的、不明晰的集体土地产权主体必然引起市场主体缺失,导致交易主体混乱,集体土地也就无法进入土地市场进行交易。现实中,国家成了土地的实际业主,而代表国家行使集体土地市场主体职能的是各级政府。这就是现行土地征用制度下,被征农地不但补偿费低,而且在分配上不公平的主要原因。政府在征地过程中获得了巨大的土地增值收益,而农户却无法得到。这种做法既侵害了农民的土地权益,又给社会稳定带来了较大的隐患,是与城乡一体化发展的要求背道而驰的。

2.1.2 集体土地产权不完整。我国《土地管理法》明确规定,集体土地不得出让、转让、出租用于非农业建设,不得擅自改变土地用途,集体土地不能直接进入土地市场交易,土地承包人要向非农用地主体提供土地使用权,必须经发包土地的人民政府审批等。《土地管理法》同时还规定,任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地。这就明确规定了只有国有土地使用权才可以依法转

让,集体土地所有权的转移只能通过国家征用的方式来实现,任何自愿的横向转移和纵向转移都是违反《土地管理法》的。由此可见,集体土地的产权权能是不完整的,土地承包经营权人只是拥有土地的使用权,其所有权被弱化了。由此导致了农村集体土地的收益权和处分权被严格限制和弱化。

2.2 宅基地使用制度困境 关于农村宅基地,《土地管理法》规定,一户村民只能拥有一处宅基地,面积适当,归集体所有,可以无偿无限期使用,但不能流转。《物权法》规定,农村宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。由此可以看出,宅基地对于农民来说,具有财产属性,这与市民房屋及其占用土地的财产属性并无多少区别。但现实中,市民住宅包括其占用的土地使用权可以自由买卖,而农民住宅的转让却受到《土地管理法》等相关法律法规的限制。这无论从理论上还是逻辑上都是不合理的,对于农民来说也是不公平的。不合理的宅基地使用制度造成了建设用地的城乡二元结构。农村宅基地制度具有浓厚的计划经济色彩,其出让、抵押和流转都受到法律严格的限制,而城市住宅用地却是典型的市场经济,可以自由买卖,这与城乡一体化发展的要求大相径庭。这种建设用地市场的城乡二元结构引发了很多问题,一是宅基地私下交易、隐形流转现象比较普遍;二是农村宅基地空置严重;三是加大了小产权房治理难度等。

2.3 农村集体土地使用期限不确定的制度困境 尽管在政策上已经明确规定农民对集体土地的承包经营权长久不变,但从集体土地使用权制度安排来看,农民对集体土地的承包经营权期限还不是很明确,一是相关法律和政策缺乏对长久不变的更为明确的界定。二是集体土地使用者的权利得不到有效保护。因为依据现有的土地征用制度,集体土地使用权及其相关财产有被收回和充公的可能。三是对集体建设用地既没有明确规定使用期限,也没有规定土地使用权终止后土地上的财产归属。这种制度安排加大了集体土地使用者对土地投资积累形成的财产损失风险,这种风险会影响土地使用者投资于土地和改善房产质量的积极性,更阻碍了农村建设用地的市场交易,加剧了新型城镇化发展对建设用地需求的矛盾。

3 推进农村土地制度改革,构建城乡统一建设用地市场

针对目前我国城乡建设用地市场存在的二元结构状况及其对经济运行的不利影响,笔者认为,构建城乡统一的建设用地市场、消除城乡分割的建设用地市场二元结构,必须全面推进农村土地制度改革。

3.1 加强对农村土地制度改革的顶层设计 农村土地制度改革是一个系统工程,既需要改革土地制度本身,又需要推进相关配套制度的改革,如土地征用制度、户籍制度、社会保障制度、基层治理机制等,并且各种制度改革应齐头并进,相辅相成,形成改革合力,才能释放改革红利。基于此,必须把当前农村的土地制度改革放在一个大的背景下,统筹考虑不同制度间的关系及其相互影响,全面推进。因此,在农村土地制度改革方面,中央应该尽快设计出宏观的、统筹城乡土

地资源配置的顶层改革方案,制定相关政策、修改相关法律,扫清土地及其配套制度改革的各种障碍。在推进土地制度改革过程中,可以借鉴部分省市的经验和做法,如江苏省一些地区通过土地流转将农户分散的土地集中起来,实施“万顷良田”工程;通过实施“双置换”政策,将农民从农村转移出去;通过实施“增减挂钩”政策,获得土地级差收益,从而达到积聚土地资源、发展现代农业、统筹城乡发展的目的。从实践来看,这些政策措施取得了良好的效果^[3]。

3.2 完善用地市场的相关制度 产权理论的奠基人科斯认为,没有产权的社会其资源配置绝对是无效率的,明晰的产权能够保证经济运行的高效率。依据这个观点,只有产权制度的清晰化,才有交易的可行性。按照我国法律,农村集体土地属于农民集体所有,在现实生活中农民集体又可以有3种不同的解读,导致农村集体土地产权主体不明晰和产权主体虚化,使得基层政府和组织(如乡镇政府和村委会)成为集体土地的实际所有人。但我国的相关法律明确规定,乡镇政府属于国家政权机关,村委会是村民的自治组织,二者都不能成为农村集体土地的产权主体,那么,在农村唯一能成为集体土地产权主体的就是村民小组。原因在于村民小组是村民的经济组织,村民小组的成员又是本小组土地长期而固定的经营人与管理人。村民小组是天然的农村集体土地的所有人和产权主体,因此村民小组也应该成为土地市场中的行为主体。完善农村土地产权制度,在其法律意义层面上,就是明确村民小组作为农村土地所有权主体的地位,明确村民小组所应该享有的土地权利,使村民小组能依法转让农村集体建设用地。

3.3 改革土地征用制度,规范政府征地行为 建设城乡统一的建设用地市场还要对目前的土地征用制度进行改革。征用土地是一种国家行为。依据《土地管理法》,只有为了公共利益的需要,国家才可以对农民集体所有的土地进行征用,由县级以上人民政府代表国家行使土地征用权力。然而,由于相关法律对“公共利益”没有进行明确的界定,政府经常突破“公共利益”的界限滥用土地征用权利,导致大量的耕地被占用,农民的土地权益受到损害。原因在于,按照法律规定,只有国有建设用地才能在土地市场上进行交易,而农村集体建设用地却被排除在土地市场之外。构建城乡统一的建设用地市场,首先必须打破国家对建设用地市场的垄断,允许农村集体土地在符合规划的前提下,直接进入一级土地市场,以满足对非“公共利益”的经营性建设需要。改革土地征用制度,就是要限制政府的征地权利,缩小征地范围,规范征地程序。为此,必须明确界定“公共利益”的内涵和外延。在目前“公共利益”的界限容易被错误解读和随意扩大的情况下,可以采用“进入清单”的方式对“公共利益”中的“公益性”和“非赢利性”等征地行为进行严格界定,清单以外的项目统统属于非“公共利益”项目。在非“公共利益”项目上,集体建设用地可以直接进入,和国有土地同等入市,同价同权。对于为了“公益性”而进行的征地,也要扩大补偿范

(下转第 14114 页)

表7 临湘市可持续承载生态亏损指数表

年份	总可持续承载生	人均可持续承载生
	态亏损//hm ²	态亏损指数//hm ² /人
2009年	420 538.64	0.824 35
2020年	524 415.38	0.814 18
增长率	24.7	-1.23

3 结论

(1) 临湘市规划用地结构调整目标可有效提高生态承载力,增加可承载生态赤字边界,缓减消费生态赤字的快速增长。消费生态赤字远未达到该市可承载的产量生态赤字边界,可承受的生态亏损能力有所提高。但消费盈亏由生态盈余转为生态赤字的主要原因是,总消费足迹的增长速度明显高于可利用生态承载力,说明该市消费模式和经济发展方式粗放,资源集约利用程度较低。因此,仅仅依靠规划用地结构调整增加生态承载力来阻止消费生态赤字的增加是不现实的,只有改变粗放的经济增长模式,提高资源利用效率,才能从根本上缓减消费生态赤字的增加。该市总可承载生态赤字边界呈增大趋势,主要在于土地集约利用程度不断提高,资源产出效率持续提升,其中主要贡献是生物资源产出效率的提高。

(2) 规划期内,临湘市的可持续承载生态亏损指数的增加表明,土地利用总体规划在一定程度上对临湘市的土地利用结构进行了合理的配置和优化,用地结构调整对土地生态可持续利用程度的提高起到了正向的推动作用。

(3) 人口增长是影响土地生态可持续利用的主要负面因素。从可利用生态承载力核算结果看,虽然用地结构调整目标可增加临湘市的总可利用生态承载力,但人口的增长率是总可利用生态承载力增长率的近22倍,导致人均可利用生态承载力在规划期内呈现了减少趋势;从可承载生态亏损核算结果看,规划期内总可承载生态亏损率低于人口的增长

(上接第14109页)

围、提高补偿标准,健全对被征地农民合理、规范、多元化的保障机制,避免土地征用与地产经营之间出现较大差距。同时,还需要对政府征地行为进行规范、监督,防止征地权滥用^[5]。

3.4 完善土地价格形成机制,形成合理的城乡地价体系

合理的城乡地价体系既是征地补偿的依据,又是城乡统一土地市场正常运行的价值尺度。因此,科学、合理的城乡地价体系是构建城乡统一建设用地的市场和基础。目前,我国土地价格体系的现状是,城市土地市场发育比较完善,其地价体系也已基本形成并日趋完善,而农村集体建设用地由于不能进入土地市场进行交易,导致其还没有形成规范的价格体系。因此,完善土地价格形成机制,形成合理的城乡地价体系,重点在于对农村集体建设用地的价格形成机制进行完善。首先是建立农村集体建设用地的地价评估制度,对农村集体建设用地价格进行科学、合理的评估,在此基

础上引入能真实反映农村集体建设用地资源价值的价格调节机制。二是根据农村集体建设用地的不同情况和所处位置,考虑绝对地租和级差地租在内的、参考城市建设用地出让价格,建立农村集体建设用地价格体系,使城乡地价体系能够合理衔接。

参考文献

- [1] 王书华,毛汉英,等.生态足迹研究的国内外近期进展[J].自然资源学报,2002,17(6):776-782.
- [2] 吴隆杰,杨林.近年来生态足迹研究进展[J].中国农业大学学报,2006,11(3):3-8.
- [3] ERB K H. Actual land demand of Austria 1926-2000: A variation on ecological footprint assessments[J]. Land Use Policy, 2004, 21(3): 247-259.
- [4] 梁勇,成升魁,闵庆文.生态足迹方法及其在城市交通环境影响评价中的应用[J].武汉理工大学学报:交通科学与工程版,2004,28(6):821-824.
- [5] 席建超,葛全胜,成升魁,等.旅游消费生态占用初探——以北京市海外入境旅游者为例[J].自然资源学报,2004,19(2):224-229.
- [6] 蒋莉,陈治谏,沈兴菊.兰州大学(盘旋路校区)2003年生态足迹调查分析[J].地理与地理信息科学,2005,21(2):82-85.
- [7] 范晓秋.水资源生态足迹研究与应用[D].南京:河海大学,2005.
- [8] 刘艳中,李江风,张祚,等.生态足迹模型在我国土地可持续利用评价中的应用及启示[J].地理与地理信息科学,2008,24(1):81.
- [9] 赖力,黄贤金.全国土地利用总体规划目标的生态足迹评价研究[J].农业工程学报,2005,2(12):66-71.
- [10] 刘红丽,黄朝禧.湖北省耕地生态足迹动态分析[J].广东土地科学,2006,5(6):31-35.
- [11] 赖发英,钟恢明,宫松,等.生态足迹理论对江西省土地资源可持续利用的指导研究[J].江西农业大学学报,2006,28(5):780-786.
- [12] 符海月,李满春,毛亮,等.基于生态足迹的土地利用规划生态成效定量分析——以河北省廊坊市为例[J].自然资源学报,2007,22(2):225-234.
- [13] 陈秋林,毛德华.生态足迹方法在土地利用总体规划实施评价中的应用——以常德市鼎城区为例[J].资源环境与工程,2007,21(3):348-351.
- [14] 蔡育秋,俞艳,袁艳斌,等.基于生态足迹法的土地利用规划环境影响评价研究[J].国土资源科技管理,2010,27(4):62-66.
- [15] 邵玲,杜文星,杨俊孝.基于生态足迹理论的新疆土地利用总体规划环境影响评价研究[J].农村经济与科技,2011,22(5):62-66.
- [16] 白钰.基于生态足迹的天津市土地利用总体规划生态效用评价[J].经济地理,2012,32(10):127-132.
- [17] 张志强,徐中民,程国栋.中国西部12省(区市)的生态足迹[J].地理学报,2001,56(5):600-610.

础上引入能真实反映农村集体建设用地资源价值的价格调节机制。二是根据农村集体建设用地的不同情况和所处位置,考虑绝对地租和级差地租在内的、参考城市建设用地出让价格,建立农村集体建设用地价格体系,使城乡地价体系能够合理衔接。

参考文献

- [1] 许经勇.解开我国城乡居民收入差距扩大之“谜”[J].学习论坛,2009(12):30.
- [2] 陈燕.中国城乡建设用地市场一体化问题探析[J].发展研究,2011(12):112.
- [3] 张占斌,倪笑莉.统筹城乡发展背景下农村土地制度改革探讨[J].学习论坛,2012(2):37-38.
- [4] 党国英.深化土地制度改革不可久拖不决[N].学习时报,2008-01-28.
- [5] 陈立滨.论集体建设用地使用权流转的制度构建[J].研究生学,2011(3):66-92.
- [6] 陈锡文.农村改革三大问题[J].中国改革,2010(10):14-18.
- [7] 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(8):37-40.
- [8] 高圣平,刘守英.集体建设用地进入市场:现实与法律困境[J].管理世界,2007(3):62-72.