

# 改革开放以来农村集体经营性建设用地制度变迁研究

夏浩 (浙江省自然资源征收中心, 浙江杭州 330106)

**摘要** 运用新制度经济学的方法对改革开放以来我国农村集体经营性建设用地制度进行了梳理, 认为集体经营性建设用地制度在改革开放后经历了从均衡到不均衡然后重新走向均衡的变化过程, 下一步深化制度改革应该坚持“同地同权同价”、用地管制与总量控制和正确处理土地增值收入分配等基本原则, 并要牢牢守住“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”3条底线, 从法制建设、用途管制、确权登记、市场管控、共同责任等方面整体设计、配套推进。

**关键词** 集体经营性建设用地; 制度均衡; 制度变迁

中图分类号 F201.2 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)08-0253-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.08.064



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Research on the Institutional Changes of Rural Collective Operational Construction Land since the Reform and Opening Up

XIA Hao (Zhejiang Natural Resources Acquisition Center, Hangzhou, Zhejiang 330106)

**Abstract** By using the method of new institutional economics, the author carried out a serious review of the rural collectively-owned commercial construction land system in China since the reform and opening up and believed that the system had experienced a process of change from equilibrium to imbalance and then back to equilibrium after the reform and opening up. In the next step of deepening institutional reform, we should adhere to the basic principles of “identical land with identical price and rights”. And three bottom lines of “no change of the public land ownership system, no excess of the arable land minimum, and no damage to farmers’ interests” shall be guarded. The overall design and supporting promotion shall be carried out in terms of legal construction, usage control, registration of certificates, market management and control as well as common responsibilities, etc.

**Key words** Collectively-owned commercial construction land; Institutional equilibrium; Institutional change

资源配置是经济学研究的永恒主题。资源配置效率的高低, 取决于一国经济制度的组织形式及其对市场不确定性的有效约束。现代产权经济学家认为, 制度变迁是具有暴力潜能性质的国家和利益集团为实现其一定目标所采取的变迁形式、速度、时间、突破口和路径的总和, 其方式的选择主要受制于社会利益集团之间的权力结构和社会的偏好结构, 并带有强烈的路径依赖特性, 其基本方式包括了强制性制度变迁、诱致性制度变迁、自发性制度变迁。土地是特殊的资源资产, 土地制度作为国家的一项基础性制度安排, 其变迁发展受到正式制度和非正式制度环境的双重影响, 相互交织、密不可分。集体经营性建设用地作为农村土地利用结构的重要组成部分, 自改革开放以来制度安排共发生了4次较大的变迁, 每一次制度变革都带来了农村生产关系的调整和生产水平提高。作为盘活农村集体经济的重要用地形式, 其变迁特点和规律亟须进行总结和归纳, 从而为下一步改革打下良好基础。

## 1 农村集体经营性建设用地制度变迁的历史回顾

### 1.1 禁止严格限制阶段(1982—1997年)

**1.1.1 禁止阶段。**20世纪80年代初期, 我国人均耕地由1958年的0.173 hm<sup>2</sup>减少到0.100 hm<sup>2</sup>, 建设单位多征少用等浪费土地现象严重。有些社队企业圈大院, 有些地方甚至出现了变相高价买卖和出租土地, 以土地入股的方式搞合营等现象, 更加剧了耕地的浪费<sup>[1]</sup>。为此, 1982年国家出台《国家建设征用土地条例》, 规定: “禁止任何单位直接向农村社队

购地、租地或变相购地、租地。农村社队不得以土地入股的形式参与任何企业、事业的经营。”

**1.1.2 松动阶段。**随着乡镇企业的迅速发展, 农村工业在20世纪80年代中期已迅速成为农民的重要收入来源, 占农村总产出的比例也在1987年超过了农业<sup>[2]</sup>。为此国家为了农村工业和小城镇建设提供法律保障, 在强调耕地保护的同时, 允许农民以土地使用权作为联营条件, 一次提高土地经济产出。1986年《土地管理法》第三十九条规定: “乡(镇)村企业建设用地, 必须严格控制。乡(镇)办企业建设使用农民集体所有的土地的, 应当按照省、自治区、直辖市的规定, 给被用地单位以适当补偿, 并妥善安置农民的生产生活。”

### 1.2 有限放开和局部探索阶段(1998—2012年)

**1.2.1 有限放开。**1998年修订的《土地管理法》规定, 符合土地利用总体规划并依法取得农民集体所有的建设用地的企业, 因破产、兼并等情形可以将土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建设。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)进一步提出, 在符合规划的前提下, 村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地的使用权可以依法流转。

**1.2.2 局部探索。**农民、非农企业、乡村集体及地方政府对农村非农建设用地入市具有共同的利益, 能够达成一致性同意<sup>[3]</sup>。据叶艳妹等<sup>[4]</sup>研究, 通过征地方式获得工业用地, 成本大约为120万~150万元/hm<sup>2</sup>; 但乡镇企业直接使用集体土地, 成本大约为15万元/hm<sup>2</sup>, 这无疑可以大大降低农村工业化的成本。为此, 农村集体经营性建设用地入市, 可以使企业聚集和发展, 使得农村土地得到帕累托改进型优化利用。2008年中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出, “逐步建立城乡统一的建设用地市场, ……在

**基金项目** 浙江省自然资源厅课题(浙自然资办[2019]29号)。

**作者简介** 夏浩(1987—), 男, 安徽宁国人, 高级工程师, 硕士, 从事土地经济理论与政策研究。

**收稿日期** 2020-08-07; **修回日期** 2020-08-30

符合规划的前提下实现农村集体经营性建设用地与国有土地享有平等权益”的改革目标。2009年《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》(国土资发[2009]27号)再次提出,加快城乡统一的土地市场建设,促进集体建设用地进场交易。

**1.3 中央依法试点阶段(2013—2019年)** 党的十八大以来,我国经济社会发展进入新常态,经济发展供给侧结构性改革倒逼国家进一步改革土地制度。2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制的前提下,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。

2015年12月27日,第十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过了《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区暂时调整实施有关法律规定的决定》,为集体经营性建设用地改革扫清制度设置障碍,总体来看,改革试点取得了预期的成果:一是绝大多数地区实现了集体经营性建设用地抵押权能;二是各地区因地制宜确定了入市主体;三是大多数试点地区以存量集体建设用地入市,入市途径以就地入市为主;入市方式以租赁和出让为主。四是试点地区建立了入市管理办法,搭建了农村产权交易平台。五是制定了土地增值收益调节金征收基数、比例和征收方式。

**1.4 新土地管理法的颁布(2020年至今)** 在前面试点总结的基础上,2019年修订的《土地管理法》充分吸收了集体经营性建设用地入市政策的经验,并将其上升为法律。《土地管理法》第六十三条规定,“集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”,“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押”。集体经营性建设用地的出租,集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行。从而将集体建设用地与国有建设用地赋予了平等的法律地位和相同的权能,为建设城乡统一的建设用地市场提供了保证。

## 2 农村集体经营性建设用地制度变迁的动因分析

诺思认为,制度变迁是社会与经济演进的基本核心之一。制度变迁和创新的过程实质上是人们为响应获利机会(潜在利润)采取行动,从而使现行制度发生变化的过程,它作为一个非均衡的回应,使得经济活动的重组变得有利可图。在这一过程中,制度本身经历了从均衡到不均衡再到均衡的变化运动。农村集体经营性建设用地制度变迁至今也同样遵循了上述规律。为了进一步挖潜制度变迁潜在利润,对其动因分析就显得十分迫切和必要,从而为下一步制度供给提供依据。大体上分为以下3个时期。

**2.1 1978—1986年制度暂时均衡** 1978年,党的十一届三中全会奏响了全面改革的号角,1982年《国家建设征用土地条例》和1986年《土地管理法》,从全面禁止到乡镇企业建设

使用集体土地打开了有限的窗口,法律将禁止在农村土地上进行非农建设生产活动作为一般性原则,继而严格控制乡(镇)对企业利用集体土地的情形。这种严格限制的管制措施在当时的历史背景下,对于严格限制生产建设随意占用农村土地,切实保护农民土地权益,具有一定的积极效应。这一时期,由于我国经济体制改革还处于起步阶段,土地资源在助推经济社会发展方面还不明显,制度安排实现了暂时均衡。

**2.2 1987—2013年制度逐渐不均衡** 1987—1995年,随着我国经济迅速发展,农村大量乡镇企业异军突起,农村集体经营性建设用地需求量也呈现出快速增加的趋势,作为投资要素保障,其作用愈发明显,成为国民经济机构的重要组成部分。1978—2013年,我国城市化率从18.0%提高到53.7%,农村工业占全国工业的比例从9.1%增至47.7%,农村工业化迅速成为农民收入的重要来源。2005年广东省出台的政府100号令(粤府令第100号),其以政府规章的形式,明确允许集体经营性建设用地入市。据统计,广东省佛山市南海区通过农村集体经营性建设用地入市,使农村人均收入从2008年的11158元增加到了2012年16673元,城乡收入比从2.33:1缩小到2.18:1<sup>[5]</sup>。与此同时,20世纪90年代中期以后,我国乡镇企业发展遇到瓶颈,大批企业纷纷倒闭产生了大量闲置建设用地,同期城市化迅速扩张,对建设用地的需求上升,一些地区农村建设用地私下流转现象突出。党中央为刺激经济发展,审时度势,自1998年以后对集体经营性建设用地采取了逐步开放的政策设计。但仍然不能满足需要,制度不均衡明显。董秀茹等<sup>[6]</sup>研究发现,农村集体经营性建设用地私下隐形交易普遍,调查样本190宗地仅有27.37%在土地部门进行登记,同时伴随着流转期限长短不一、流转价格严重偏低、存在权属纠纷等问题,不利于土地利用规划和土地利用效益的提高。

**2.3 2013年至今不均衡向均衡迈进** 2013年,十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场,对于集体经营性建设用地入市改革中央采取了分步走的形式,首先选取了北京大兴、山西泽州等15个县(市、区),2017年后扩大至全部33个试点县(市、区),并在改革试点中逐步打通3项试点之间的关系。总体来看,“三块地”改革中,由于各方面对农村集体经营性建设用地入市的改革方向和认识比较一致,推进的阻力较小,在探索入市主体、入市途径和范围、完善建设用地使用权权能、建立市场交易规则和服务监管制度、优化土地增值收益分配机制等方面成果丰硕<sup>[7]</sup>。2019年新修订的《土地管理法》将集体经营性建设用地入市写进法律,进一步满足了国家经济建设发展的需要,实现了制度供需向均衡的迈进。

## 3 农村集体经营性建设用地入市流转的基本原则

刘易斯认为,“制度促进或阻碍经济增长取决于制度对努力的保护、为专业化所提供的机会以及所允许的活动自由。”目前,我国城镇化战略正在加速推进,一段时间内对建设用地需求仍然较大,为进一步规范农村集体经营性建设用

地入市,需要对入市流转制定规范性制度安排,需要遵循以下基本原则。

**3.1 “同地同权同价”** 要按照市场在资源配置中起决定性作用的要求,允许集体建设用地使用权出租或抵押,进一步细化入市的条件、范围、程序,集体经营性建设用地重点面向中小微企业,与国有建设用地面向大中型企业相互补充。同时扩大基准地价编制范围,积极构建覆盖城乡的建设用地地价体系,统筹国有建设用地与集体建设用地供应的数量和时空分布,有条件的地方成立集体土地储备中心,有集体建设用地通过统一整理,再行入市,逐步建立城乡统一多层次的建设用地市场。

**3.2 用地管制与总量控制** 一是要做好统筹集体建设用地入市流转规划,超前谋划,按照规模经济原理和报酬递减规律合理配置、节约集约用地。二是要构建城市土地利用供应指标体系,提前测算好城市土地利用供应量,做好与国有建设用地的搭配<sup>[8]</sup>。三是建立全覆盖的空间规划体系,对村镇规划进行全面修订,明确地块使用条件,完善土地用途管制,对农村集体经营性建设用地实行“标准地”管理。

**3.3 正确处理土地增值收入分配** 农村集体建设用地使用权作为一种静态的用益物权,其权能主要体现为占有、使用和处分权,其入市作为细分土地市场的具体形式,必然涉及国家、集体和个人对土地增值收益分配问题,其中级差地租Ⅰ应归国家和集体所有,级差地租Ⅱ应归实际土地使用权人所有,以此充分调动各方面的积极性和主动性。集体经营性建设用地入市将产生可观的收益。在目前地方政府参与标准未做限制的情况下,高比例的增值收益金可能成为解决当地财政资金紧张的选项,而这会打击入市的积极性,引发集体经营性建设用地隐形交易<sup>[5]</sup>。因此管好、用好和分好这部分增值收益金亟需建立相对完善的资产管理机制。一方面要建立要对国家和集体收益的分配和使用制定适当的指导性规定;另一方面要建立村级民主管理和决策机制,出台入市收益的使用、维护、管理的制度,确保入市收益安全、保值、增值。

## 4 农村集体经营性建设用地市场建设的主要内容

建设农村集体经营性建设用地市场是国家一项基础性制度安排,涉及重大利益格局调整,事关乡村振兴发展、农民权益保护和社会和谐稳定,是极为复杂的系统工程,必须切实加强政府统一领导,要重视顶层设计与基层实践的良性互动,牢牢守住“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”3条底线,从法制建设、用途管制、确权登记、市场管控、共同责任等方面整体设计、配套推进<sup>[9]</sup>。

**4.1 加快推进相关法律法规修改和制度建设** 对农村集体经营性建设用地入市工作进行跟踪研究,与城乡建设用地增减挂钩制度相衔接,抓紧研究出台农村集体经营性建设用地流转条例,并进一步修订和完善相关配套制度和操作细则。改革完善土地税制,在政府、村集体和农民之间建立合理的收益分配体系,在集体决策的基础上用于村内公益事业支出、集体提留和成员分红等,并将收益积极用于新农村建设,从而破除城乡二元利益格局,促进城乡建设用地市场繁荣发展。

**4.2 进一步落实土地用途管制要求** 积极推行《城乡规划法》,以第三次全国土地调查和年度土地利用变更调查数据为基础,充分考虑乡村振兴、农村二三产业发展对建设用地的合理需求,综合土地利用总体规划、城乡规划、主体功能区规划和环境功能区规划,加快建立完善国土空间规划体系,特别要认真做好村级空间规划,实行“村庄规划+规划许可”管理,明确农村生产、生活和生态功能区范围,为建立城乡统一的建设用地市场提供规划安排。

**4.3 扎实做好建设用地确权登记发证工作** 对农村集体经营性建设用地进行专项调查,明确“权属合法、界址清楚、面积准确、材料齐备”的流转对象和农村集体经济组织对应于乡镇、村、小组的产权主体,避免产权主体虚置和重叠现象的发生,让产权人真正获益。同时加快建立城乡建设用地统一登记信息查询系统。

**4.4 严格管控城乡统一建设用地市场** 以新修订的土地管理法为契机,深化用地审批权力下放后农地转用计划和审批管理配套制度改革,优化现行建设用地预审、规划选址、规划许可以及建设工程许可,实行“多审合一”。切实发挥土地储备对建设用地市场的调控功能<sup>[10]</sup>,各地可结合实际建立农村集体经营性建设用地网上交易平台,参照国有建设用地市场交易规则,制定农村集体经营性建设用地入市监管办法,加强城乡建设用地供应和利用的统计监测和形势分析。

## 5 结语

农村集体经营性建设用地入市作为一项重要的制度安排,是完善城乡土地市场体系,实现乡村振兴和统筹城乡发展的客观要求,对于维护农村集体经济组织和农民合法权益意义重大。要协力构建共同责任机制,坚持党委领导、政策负责、部门联动,多方合力,充分相信群众、依靠群众,切实发挥农村集体经济组织的积极性、主动性和创造性,增强其履行农村集体土地所有者职责和维护农民土地权益的能力。

## 参考文献

- [1] 关于《国家建设征用土地条例(草案)》的说明[EB/OL].(1982-04-28)[2020-04-25]. <https://www.pkulaw.com/protocol/8556fd21adfd451ad95-057219d0dfac97bdfb.html>.
- [2] 马凯.中国农村集体非农建设用地市场演化机制研究[D].南京:南京农业大学,2009:58.
- [3] 钱忠好,曲福田.农地股份合作制的制度经济解析[J].管理世界,2006(8):47-55.
- [4] 叶艳妹,彭群,吴旭生.农村城镇化、工业化驱动下的集体建设用地流转问题探讨:以浙江省湖州市、建德市为例[J].中国农村经济,2002(9):36-42.
- [5] 张延龙.完善农村集体经营性建设用地入市流转收益分配机制[N].中国社会科学报,2018-07-18(004).
- [6] 董秀茹,薄乐,姚迪.农村集体经营性建设用地现状及入市问题研究:基于东北三省部分地区调查[J].中国农业资源与区划,2016,37(12):22-27.
- [7] 黄征学,吴九兴.集体经营性建设用地入市:成效与影响[J].团结,2019(1):34-38.
- [8] 吴明场.集体建设用地使用权及其流转法律问题研究[D].武汉:武汉大学,2014.
- [9] 姜大明.建立城乡统一的建设用地市场[J].国土资源,2013(12):4-7.
- [10] 张盟,蔡海生.构建城乡统一建设用地市场[C]//中国土壤学会土壤遥感与信息专业委员会和土壤发生、分类与土壤地理专业委员会2015年联合学术研讨会论文集.北京:中国土壤学会,2015.