



城乡建设用地市场:分割效应、融合关键与统一路径

李永乐¹,舒帮荣²,石晓平³

(1. 南京财经大学 公共管理学院,江苏 南京 210023;
2. 江苏师范大学 地理测绘与城乡规划学院,江苏 徐州 221116;
3. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘 要:建立城乡统一的建设用地市场已成为共识,然而分割的市场也存在正效应。本文通过城乡建设用地市场“分割效应”和“融合关键”的辩证思考提出完善城乡建设用地市场的“统一路径”,认为统一市场构建要以维持正效应和减少负效应为原则,避免产生新问题。因而,要建立城乡统一的建设用地市场,一方面要继续保持市场分割条件下促进乡村经济发展和弥补各级地方政府财政收入的正效应,另一方面要从法律上明确城乡建设用地同地同权同价待遇、实践上明确统一市场交易平台的主体责任、健全凭证管地用地制度和协调征地与集体建设用地流转收益冲突,减少融合后的负效应。

关键词:城乡建设用地;土地市场;市场融合

中图分类号:F301.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2017)03-0103-09

城乡二元土地市场与城乡二元土地制度相适应,城乡二元土地制度与城乡土地所有权分设相关联。农村建设用地主要包括宅基地、乡镇企业用地和基础设施建设用地,目前的法律规定宅基地(农村住房用地)禁止流转,集体经营性建设用地可以流转;城市建设用地市场上出让的国有土地主要有商住用地和工业用地,城乡两个建设用地市场可供出让的土地用途存在差异。城乡土地出让和流转时,会发挥土地作为收入来源的资产属性;城乡土地出让和流转后,会发挥土地作为要素投入的资源属性。由于城乡建设用地市场分割潜伏着效率损失^[1],而且城乡统一的建设用地市场具有健全要素市场、盘活农村集体建设用地、缓解城市建设用地供应紧张局面等多方面好处。因而,不管是中央政府还是学术界,已持续十多年倡导构建城乡统一的建设用地市场。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《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。”《决定》基本明确了城乡建设用地统一市场的内涵和改革方向,引起了社会各界的广泛讨论。

既有关于城乡建设用地统一市场的研究主要集中于两个方面:一是通过城乡建设用地二元结构讨论市场分割导致的不足和市场统一带来的改进,如郑云峰和朱珍^[2]指出城乡建设用地的

收稿日期:2016-12-10
基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国土地出让制度改革及收益共享机制研究”(13JZD014);教育部人文社会科学研究项目“基于社会效率视角的征地补偿政策优化研究——以南京市为例”(14YJC840016);江苏省社会科学基金项目“农村集体建设用地流转收益分配机制研究——以江苏省苏南地区为例”(14GLC005)
作者简介:李永乐,男,南京财经大学公共管理学院副教授,硕士生导师。E-mail:liyongle@njue.edu.cn

二元结构导致集体建设用地资产属性无法实现、低效率利用等问题。建立城乡统一的建设用地市场,既是发挥市场配置资源的基础性作用的必然要求,也是规范土地市场、打破城乡二元结构、缩小城乡经济差距的现实需要^[3-4]。黄珂和张安录^[5]认为城乡统一建设用地市场相较于城市建设用地垄断流转以及城乡建设用地市场双轨运行所产生的社会福利更高。因此,张舟、吴次芳和谭荣^[6]认为不管是从诱致性制度变迁还是强制性制度变迁的角度,建立“统一市场”已经势在必行。二是通过关键点和核心问题的分析,对构建城乡统一的建设用地市场提供箴言和建议。建立城乡建设用地统一市场需要实现集体土地与国有土地同地、同权、同价已成为众多学者的一致观点^[7-11],并作为城乡建设用地市场改革的核心问题。陈燕^[12]对同地、同权、同价的内涵进行了系统分析,指出我国建立城乡统一建设用地流转有形市场的关键是破除土地市场二元结构。王欢和杨学成^[13]认为建立城乡统一建设用地市场的风险主要有五个,其相对严重程度由高到低依次为房地产市场受冲击的风险、农民权益受侵害的风险、削弱国家宏观调控的风险、政府管理效益受损的风险、危及国家粮食安全的风险。综上所述,建立城乡统一的建设用地市场已形成共识,学者们从市场融合收益和完善统一市场建设角度开展了诸多研究,但辩证分析市场分割和融合效应的研究较为少见,而且城乡建设用地两个市场融合后的出让主体和出让客体也需要进一步理清。

基于此,本研究主要分析和解决的问题是:(1)与二元土地制度相适应的建设用地市场分割有没有好处?为什么分割的土地市场能够长时间存在。(2)在城乡统一建设用地市场融合过程中需要解决哪些关键问题?因为建立城乡统一建设用地市场会有房地产市场受冲击、农民权益受侵害等多方面风险^[13]。(3)怎样才能更好地促进和实现城乡统一的建设用地市场,避免风险问题发生?基于以上问题,本研究首先辩证分析城乡建设用地市场分割对乡村经济发展和各级地方政府财政收入的正向作用;其次,剖析城乡建设用地融合过程中出让主体和出让客体的现状和症结所在;然后,提出构建城乡统一的建设用地市场路径;最后是简要的研究结论。

一、市场分割的辩证观:资源投入和资产效应

众所周知,土地与劳动力、资本一样可以作为促进经济增长的投入要素之一。我国土地所有权与使用权分离,使得土地使用权特别是建设用地使用权成为有价值、可交易的商品进入市场,表现为资产属性,成为土地所有者获得收入的重要来源。资产属性的存在也使得土地具有融资功能。不管是城市国有建设用地还是农村集体建设用地,所有权、使用权、收益权等均出现分化,三权分立,分属为不同的利益主体,进而发挥了土地资源与土地资产的不同功能。由于国家所有和集体所有两种形式在产权认同上的差异,导致集体建设用地抵押权利不完整,集体土地所有权权能并没有被银行广泛认可,企业通过集体土地贷款融资受到影响,不能充分发挥集体土地的资产功能(表1)。

表 1 城乡建设用地出让情况比较

类别	城市建设用地	农村建设用地	两者异同
土地所有权形式	国家所有	集体所有	权利实质不对等
出让土地用途	工业、商业、住宅均可	工业为主,住宅禁止	用途有差异
出让主体	市政府或县政府	乡镇政府、村委会等	出让主体不同
出让方式	公开出让	协议出租	年限有差异
资源属性	完全	完全	要素投入作用相同
资产属性	完全	不完全	收入来源渠道有别
抵押融资权	完全	不完全	权利认可度有差异

实质上,城乡建设用地并无两样,其要素投入作用和资产作用应是相同的,关键差异在于权利主体不同,这种权利主体差异是法律规定造成的,导致集体建设用地的权能属性发挥受到限制^[14]。因而,本文从城乡建设用地相同的要素投入视角分析市场分割的正效应,从城乡建设用地不同的权能和资产属性视角对市场分割进行辩证思考。

(一)资源投入与乡村经济发展

1. 分割的正效应

1978—1984年,农用地的还权赋能促进了农业经济的快速增长,农民对自己的农业生产和收成给予了莫大关心。农村集体建设用地的还权赋能仅在乡镇企业发达的地区出现了能量的释放,促进了当地农村的经济发展。《土地管理法》为农村土地资源属性发挥即作为要素投入生产赋予了权利,乡镇企业可以使用集体建设用地进行生产活动。广东南海、江苏苏州是较早开展农村集体建设用地流转的城市,建设用地流转收益为当地农村发展获得了“第一桶金”。1998年《土地管理法》修订之后,农村集体建设用地流转受到严格限定,一定程度上减少了农村发展的机遇,给城市开发区建设、城市扩张提供了必要的支撑,因为企业使用土地必须申请国有土地,也就是企业必须建在城市(但给村集体和乡镇创办的企业开了一个口子,可以使用农村集体建设用地,但需要在符合规划的前提下)。1998年土地管理法不仅对企业申请使用工业用地有了明确规定,而且对农村居住用地(宅基地)有了“一户一宅”的规定。即便是2005年10月1日起实施的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》也明确规定,通过出让、转让和出租方式取得的集体建设用地,不得用于商品房开发建设和住宅建设,农村住宅明确不能商品化。实际上,法律法规对农村可供出让的建设用地用途进行了明确,农村工业用地在符合条件下可以流转,农村住宅用地禁止流转。

如果集体建设用地流转的权利归属村集体,或者由村民代表大会2/3以上村民同意才可流转,那么这种还权做法有利于把集体建设用地流转收益留在村集体,也有利于促进乡村经济发展。集体建设用地流转收益已经成为发达地区推动村庄经济发展、创造税收和增加农民收入、完善村庄基础设施建设的重要途径,发达地区政府不仅不愿意打破这种均衡,而且试图释放更多的土地价值。如苏州市委办公室于2014年发文(苏委办发[2014]64号)鼓励村庄经济发展,实行“一村两楼宇”建设,“两楼宇”用途分别为社区服务用房和增加集体经济组织财产性收入的经营性物业。其中,为社区服务用房的留用地,可以行政划拨方式供地;资产经营性物业用房的留用地,以协议出让方式供地。文件同时规定,“对村级集体经济组织盘活的非农建设用地,置换后全部安排给原村级集体经济组织,更多分享土地资源增值收益”。如果能把村民获取收益的权利与集体建设用地流转的决策权耦合在一起,则更能有效提高集体建设用地的流转收益和利用效率,因为农民会以“主人翁”的心态去参与决策,就像关心家庭联产承包责任制后自己的种田收成一样,这样会更有利于村庄经济发展。

如果农民能够进入使用集体土地的企业工作,获得企业提供的就业岗位,则会更加关注企业的经营状况,因为企业经营状况会与自己的务工收入相关。与此同时,农民还可以将自己多余的房子出租给外来务工人员获得租金收入。这样可以实现农民收入来源多元化,且来自财产性收入的总额和比重不断增加。据调查,北京市怀柔区某村通过出租形式流转集体建设用地,租金收入达2000万元,昌平区某村通过以地入股形式流转一宗集体土地,2013年获得收益300万元^[15],集体建设用地流转已成为经济发达地区村集体经济组织增收的重要渠道。集体建设用地流转不仅有利于乡村经济发展,而且有利于农民收入增加和收入来源多元化。

2. 分割的辩证思考

城乡建设用地市场分割一定程度上保证了乡镇企业用地的低竞争性和乡村集体主导性,保证了乡镇企业的发展,避免与实力强劲的国企或外资竞争,对于乡镇企业是一种保护,但囿于乡

镇企业多是小微企业,通过集体建设用地抵押贷款获取的额度并不高^[16],集体建设用地更多地发挥了土地自身的要素投入功能,其资产甚至财产功能尚未完全释放。如果能够实现国有建设用地和集体建设用地同地同权同价,充分发挥集体建设用地的资产功能,可以获得两个方面的正效应:一是农村建设用地能卖出更高的价格,如果出让金归属农村集体并应用于农村发展,则有利于促进农村经济发展;二是当用地企业经营过程或盈利能力出现问题需要较多资金时,可以通过集体经营性建设用地抵押获得贷款,则一定程度上能够帮助企业渡过难关,减少因企业倒闭而引起的土地闲置。实际上,如果以城乡统筹协调发展为目标,而且要发挥农村集体主观能动性的话,则需要进一步释放集体建设用地的资产价值和抵押融资功能,换得农村更好的发展。

(二) 资产效应与各级政府收入

1. 分割的正效应

理论上,现阶段农村集体建设用地入市后所获得的收益没有明确的分配机制,收益划分缺乏理论依据,也缺乏全国性的法律规范与统一指导。实践上,直接的集体建设用地流转收益(租金收益)基本与中央和省一级政府无关,它们不参与集体建设用地流转收益分配,有些市县政府会分享部分租金收益,即来自集体建设用地的土地财政收入,但分享比例一般不高于30%,有些市县政府并不从集体建设用地流转中分享收益。乡镇政府和村集体是集体建设用地流转收益分享的主体,有些甚至拿到增值收益的全部,农民获得的收益大多是参照当地征地补偿安置标准给予的补偿。全国经验来看,市县政府较少从集体建设用地流转中分成,法律与权属上不应该,现实中不需要,因为有国有土地出让金作为市县政府预算内财政“入不敷出”的保障。由于乡镇政府预算内财政依然是“哭爹叫娘”的状态,其不愿意放弃从集体土地获得收益的权力,所以很多地方乡镇把集体建设用地流转权利收归到自己手中,统一出让。村集体实际也不愿意让乡镇上收出让权,但村集体囿于是一级准政府,只能服从上级政府的决定。从各级政府财政收入角度看,现行城乡分割的建设用地市场满足了市县政府的土地财政需求,也满足了发达地区乡镇政府甚至村集体对发展资金和社会福利资金的需要。

目前各级政府财政收入来源现状是:“自下而上”政府财源越来越依靠税收(如所得税和增值税)、“自上而下”政府财源越来越依靠土地(及其房屋),尤其是依靠土地的资产属性发挥。地方政府尤其是市县乡村均对土地财政有不同程度的依赖,土地成为市以下地方政府财政行为的落脚点。全国多地推行的“城乡建设用地增减挂钩”“万顷良田建设”“宅基地换房”“村庄整理”等政策措施逐渐演变为地方政府低成本占用农村土地(包括农民宅基地和集体建设用地)、获取大量城市和工业建设用地,赚取巨额土地出让收益的过程^[17]。城市土地出让收益快速增长为市县政府带来丰厚的预算外财政源泉,农村经营性建设用地出让为乡村财政提供了必要的支持和补充,集体建设用地(厂房)流转成为村集体的重要收入来源。由此,各级政府均有获得财政收入(包括预算内还是预算外)的来源和渠道,固化了1994年分税制后的财政分成模式。当然,这种模式需要有城镇土地有偿使用制度、土地征收制度和土地出让制度作为支撑。

2. 分割的辩证思考

城乡建设用地市场分割使得各级政府包括村集体均有相应的土地财政收入,能够为城市基础设施建设和农村村民福利资金提供支撑。统一市场的构建会减少土地“剪刀差”带给城市的收益,也会直接影响城市市县政府土地财政策略的实施。因为集体建设用地流转会对城市土地市场供应和收入模式产生冲击和重要影响^[18]。

进一步地,市县政府获得的土地出让金更多地来自城市商住用地,而非工业用地,更不是市政公用设施用地。尽管城市工业用地已经纳入招拍挂等市场化出让范畴,但一直以来工业用地价格涨幅不大,而且地方政府变相补贴工业用地价格,市县政府一般不会从工业用地出让“赚

钱”,工业用地的作用更多地体现在招商引资和拉动就业等方面。集体建设用地更多地是出让给乡镇企业用地使用者,因此地方政府不愿意打破现在的局面,只要集体建设用地上的企业正常运行,就能给地方政府带来企业所得税等税收上的收益,所以市县市政府是鼓励集体建设用地流转的,而且市县市政府也不愿意辖区内的企业数量减少,企业数量减少会影响当地就业和经济增长。按照目前法律规定,农村住宅用地(宅基地)不会在集体建设用地流转市场中出现,受到严格限制,如果集体建设用地可用于房地产开发,那么就意味着小产权房将会合法,市县市政府土地财政将会受到冲击。因此城乡建设用地市场中土地出让客体的用途区分显得重要而必要。

二、市场融合的辩证思考:关键点解析

市场分割虽然存在正效应,但又如其他学者所指出的存在不少负效应,但本研究认为在建立城乡统一建设用地市场时,不仅要保持原有的正效应,而且要减少原有的负效应,做到帕累托改进,避免市场融合过程中“按下葫芦浮起瓢”,产生出新的问题。建立城乡统一的建设用地市场关键是实现城乡建设用地的“三同”,即同地同权同价。市场融合统一需要实现城市国有土地和农村集体土地在同一个市场中交易,实现城乡二元土地的一元化市场。要实现同地同权同价,可以采取农村集体土地出让参照城市国有土地公开交易的程序和办法进行,在出让用途、出让年限等条件上作出相应设定,消除二元土地制度、不同性质土地权利之间的差别。与此同时,赋予农村集体土地使用权转让、出租、融资和抵押等权能,释放集体土地的资产功能,进而实现同地同权同价。当然,为保证城乡建设用地的有序供给,地方政府应通过土地利用总体规划、土地利用年度计划和土地出让计划等手段对城乡建设用地供应的总量和结构状况进行调节、监督和管理。

在城乡建设用地所有权不变的情况下,城乡统一建设用地市场将实现国家和集体双重所有权主体供地,而集体又可分为乡镇集体、村集体和村民小组,因而供地主体呈现多元化。城乡建设用地市场融合后,出让主体呈现多元化,因而不同出让主体的角色定位需要厘清;市场融合后,农村集体土地出让客体的加入会对城市土地出让带来怎么样的影响?需要对出让客体尤其是不同用途间的差异进行分析。因此,在把握同地同权同价这一市场融合关键点之外,还需要对市场主体和市场客体进行理性剖析,以更好地服务于城乡建设用地市场融合。

(一)市场主体:各级政府和集体经济组织在土地出让时的角色定位

我国法律规定,城市土地属国家所有,城市建设用地出让主体非常明确。国有土地使用权出让由市、县人民政府负责,由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订国有土地使用权出让合同。因而,集体建设用地出让主体成为讨论的重点。对于集体土地,我国实行的“三级所有、队为基础”的所有权制度,各集体土地所有权之间是相互排斥的,乡镇集体不包括村集体,村集体不包括村民小组,乡镇集体不包括村民小组。集体土地所有权是否可以在不同农民集体之间发生移转,法律法规并没有具体的规定。

理论上,集体建设用地出让应由集体土地所有权人(集体经济组织)来实施。实践上,多数地方乡镇集体异化为乡镇政府^[19],村集体异化为村委会,负责与企业谈判并签订协议,也有少数城市(如常熟),构建了城乡统一的建设用地市场出让平台,由城市土地管理部门具体负责,实行“两种产权、统一市场”的运行模式。法律上,村委会为村民自治组织,但实际上是一个利益团体,甚至是政府的代表,村民处于弱势地位,参与流转决策程度低。村民只是在是否与村集体(乡镇政府)签订承包地流转合同时起作用,而在集体土地流转给企业时并没有决策权。与乡镇政府相比,村委会起决策主导权时,村民的参与(决策)度相对较高,有利于保护村民土地权益。

由于乡镇农民集体经济组织的缺位,乡镇政府具有了双重角色,既代表乡镇集体也代表一级政府。按照目前的法律规定,乡镇企业使用村、组集体所有的土地,依照有关规定进行补偿和安置的,土地所有权转归乡镇农民集体。现实中,与村集体和村民小组相比,乡镇集体拥有的土地较少,但由于乡镇政府具有“权力优势”,可以通过给农民“类征地”补偿把集体建设用地所有权上收。权利上收后的出让主体是乡镇政府而非乡镇农民集体经济组织,乡镇政府实质也是我国一级政府,那么乡镇集体建设用地就归政府所有了。如果乡镇政府希望从土地获得更多收益,必然会通过“类征地”的方式把村集体的土地转变为乡镇集体所有,进而实现由乡镇政府出让集体建设用地的局面。如此反复,最终可能会形成城市国有土地由市县代表国务院出让,农村集体土地由乡镇政府代表集体出让,所有土地均由政府出让。因而,城乡建设用地市场两类土地出让主体的确定是市场融合面临的一个关键问题。

(二) 市场客体:工业用地和住宅用地在城乡间的差异分析

目前,集体建设用地尤其是经营性建设用地进入市场有三种方式:一是通过征地转变为国有建设用地之后通过城市建设用地市场出让,二是通过城乡建设用地增减挂钩实现土地“身份”的转变,三是集体建设用地直接流转给用地企业^[6]。土地征收是城市建设用地供给增加、“乡一城”土地此消彼长的主要合法途径。土地征收实质是把农村土地转变为城市国有土地的过程,为国有土地有偿出让奠定基础,实现不断的可持续。虽然城乡建设用地市场分割伴随着同地不同权、同地不同价等问题,引起集体建设用地资产属性发挥不完全,但地方政府可以通过土地征收实现集体土地到国有土地的转变,进而保证城市土地的持续供应。在城乡建设用地市场分割的情况下,不管是通过土地征收增加城市国有土地供给,还是通过公开市场出让土地均是市县垄断的,因此不会对城市土地市场产生不利影响。

城市建设用地使用经历了无偿划拨、协议出让再到公开市场出让的变化历程,价格机制、供求机制和竞争机制在城市建设用地市场中广泛发挥作用。集体建设用地目前也经历了无偿使用到协议出让过程,如果能够实现与国有建设用地一样在城乡统一的建设用地市场上公开出让,用地者可以直接向农村集体经济组织取得建设用地。这样,工业用地供给方将由以国有土地为主转变为国有和集体土地双重供应。虽然集体建设用地流转将起到补充城市建设用地供给不足的问题,但会对城市建设用地市场带来不利影响,因为两种渠道供地必然会形成一定程度的竞争,这种竞争更多地体现在城乡工业用地上,表现在招商引资的城乡竞争。如果严格禁止集体建设用地进行房地产开发,开发商不能通过集体建设用地市场取得住宅用地使用权,则不会对市县城市土地财政产生影响,因为商住用地出让是市县获取土地出让金的关键来源。分割情况下国有土地在招商引资和土地财政上均具有优势,融合之后,引资将会受到挑战,如果允许集体建设用地进行房地产开发,那么城市土地财政也会受到影响。因此,在构建城乡统一建设用地市场时需要考虑地方政府财源的稳定性和持续性,赋予地方政府尤其是基层政府更多的与事权相匹配的税权^[20]。

三、城乡统一建设用地市场构建路径

土地是财富之母,既是资源,又是资产。不仅要发挥其要素投入作用,而且要发挥其资产效应。因此,构建城乡统一的建设用地市场,必须以土地资源属性和资产属性充分发挥为基础,避免城乡建设用地权利差异导致资产属性的不完全。一方面要继续保持市场分割条件下促进乡村经济发展和弥补各级地方政府财政收入的正效应,另一方面要从法律上明确城乡建设用地同地同权同价待遇,实践上明确统一市场交易平台的主体责任,健全凭证管地用地制度和协调征地与集体建设用地流转收益冲突,避免出现市场融合后的负效应。

(一) 赋予城乡建设用地同地同权同价待遇,以土地促进乡村经济发展

由于集体建设用地权利得不到认可,乡镇企业使用集体建设用地使用权进行抵押获得贷款的可能性降低,可以获得的抵押贷款数量降低,集体建设用地的资产价值得不到完整体现。那么会导致集体建设用地流转市场萎缩,企业不再愿意拿集体建设用地。乡镇企业减少自然会影响到乡村经济发展,不利于缩小城乡收入差距,实现城乡统筹发展。因此需要在法律上承认集体建设用地的价值,修改《土地管理法》相关法律条款,实现农民集体土地与城市国有土地的“同地、同价、同权”^[21],赋予农村集体土地使用权与城市国有土地使用权同样的产权权能,即具有相同的使用、收益以及处分的权能,建立城乡相对统一的产权体系^[22]。这样有利于乡镇企业获得银行授信和贷款融资,可以更好地促进实体经济的发展壮大,更有利于乡村经济的蓬勃发展。适度扶持农村集体建设用地上企业的发展与经营,确保持续稳定收入,以保证农民能够每年分享土地上带来的收益。

因此,在符合规划和用途管制前提下,赋予集体建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价的待遇,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股和抵押。不仅发挥集体建设用地的资源要素投入功能,而且充分发挥集体建设用地的资产和收益功能,实现土地撬动经济的杠杆作用。

(二) 明确政府间收益分配规则,构建城乡建设用地出让收益动态分配机制

首先,必须明确城市土地出让收益归城市政府所有,农村土地出让收益归农村集体所有,让集体成员共同参与、民主决策收益如何分配。不能因为城乡统一土地市场构建,而导致城乡建设用地出让收益的统一、分配的模糊。在收益分配明确的前提下,严格区分市县、乡镇和村集体三级财权与事权,严禁将市县、乡镇事权转嫁给村集体,不能因为村集体收入的增加而增加村集体应承担的责任。

其次,通过建立土地出让收益动态分配机制协调发展建设与民生保障的矛盾。在基础设施建设尚未完善的前提下,政府和集体应该分享较多的城乡建设用地出让收益,以缓解地方政府和村集体进行基础设施建设和提供基本公共服务面临的财政困境,让市民或村民享受间接的土地出让收益,分配给市民或村民的土地出让直接收益相对少些。当基础设施完善以后,地方政府的职能由“硬公共品”供给为主转向以“软公共品”供给为主时,可以分配给市民或村民相对较多的土地出让直接收益。即地方政府分配的直接收益比例逐渐减小,市民或村民分配的直接收益比例逐渐增加。

(三) 规范出让主体职责,建立城乡建设用地统一的市场交易平台

构建城乡统一的建设用地交易市场,实现“两种产权、统一市场”的运作形式,实现城乡建设用地“公开、公平、公正”流转。农村集体建设用地出让参照城市国有土地出让管理,中央政府进行顶层设计,市县具体负责规范集体建设用地市场,为集体建设用地提供招标、拍卖和挂牌等交易平台,并收取相应税费。

集体建设用地出让主体上移,以市县为主体,不以乡镇集体或村集体为出让主体,减少出让主体多元带来的矛盾,但集体建设用地由原集体土地所有权人作为出让人签订使用权出让合同;对出让用途而言,现阶段集体建设用地应该以工业用地为主,严格禁止宅基地进入统一市场流转;集体建设用地出让收益划归集体所有,由集体成员代表大会决定收益分配方式,主要用于缓解乡村债务、促进村庄经济发展和增加农民福利。

(四) 健全城乡建设用地凭证管地用地制度,做好市场管理基础依据

健全凭证管地用地制度,凡是拟被征收的农村集体所有土地,在办理征地手续之前,必须完成农村集体土地所有权登记,在征地拆迁时,要依据农村集体土地所有权证或农村集体土地使用证进行补偿。开展集体建设用地使用权排查,有证、无证分类管理,凡是拟进入市场流转的经

营性集体建设用地使用权,必须经过确权登记^[23],做到产权明晰、没有纠纷,没有经过确权登记的集体建设用地使用权一律禁止流转。对于已经在集体建设用地设立工厂的企业,要求必须办理集体建设用地使用证,最终全部纳入城乡统一建设用地市场。

制定乡镇企业办证过渡期政策,为城乡统一建设用地市场管理奠定基础。(1)对于企业效益好的,等待合同到期,交由城乡统一建设用地市场出让(但如企业要求继续使用,可以由城乡统一建设用地市场以协议方式出让给该企业)。(2)对于企业效益不好的,可以退地,根据剩余使用年限补偿企业后,企业所使用土地进入建设用地储备中心^[24],交由城乡统一土地市场。如果不退地,即便转给其他企业,也不能超过剩余使用年限。

(五)协调征地与集体建设用地流转收益冲突,稳定村集体和村民收益预期

征地是导致“乡—城”土地此消彼长的重要途径。城乡接合部是土地征收的重点区域,也是农村集体建设用地流转的高发地,因而成为征地和集体建设用地流转矛盾最突出的区域。发达地区城乡接合部有很多已经流转的集体经营性建设用地,业已成为村集体和村民持续的、源源不断的收入来源。如果征地补偿所得不能与集体非农建设用地流转收益相比,影响被征地农民的收益,则会引起政府与农民之间的征地冲突,因而重点是解决好农民的补偿安置问题^[25]。实际上,如果征地后的增值收益集体经济组织不能分享,至少不能获得集体建设用地流转的收益那么多,有些村集体也不愿意被征地,乐于自己与企业签订协议方式流转集体建设用地。

实际上,矛盾的关键不是征地,也不是城乡建设用地要不要通过统一市场出让,而是收益如何分配问题。因而,构建城乡统一建设用地市场的同时,应该缩小征地范围,减少征地补偿与集体建设用地流转收益之间的矛盾。如果征地,要给农民多元、合理、规范的保障,避免因土地征收收益不能与集体经营性建设用地流转收益相匹配,引起农民不满,给村集体和村民一个好的预期。同时,要不断吸取2015年初全国人大常委会授权的北京市大兴区等33个试点县(市、区)在农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等方面的地方探索和基层经验,为顶层设计奠定基础。

四、简要的研究结论

本文通过城乡建设用地市场“分割效应”和“融合关键”的辩证思考提出完善城乡统一建设用地的路径,认为统一市场构建既要维持正效应也要减少负效应。

首先,市场分割为城乡建设用地发挥资源和资产属性提供了不同的渠道。城乡建设用地市场分割具有促进乡村经济发展和改善市县乡村预算内财政“入不敷出”窘境的正效应,但也潜伏着效率损失等负效应。由于集体建设用地权利不完整,不仅集体建设用地的价值未能完全释放,而且在抵押市场上不能得到银行的认可,授信受到影响,不利于乡镇企业通过土地抵押贷款获得融资。

其次,市场融合要以保持分割时的正效应,减少分割时的负效应为原则,做到帕累托改进,避免市场融合后导致“按下葫芦浮起瓢”,产生新的问题。因而,需要厘清市场主体、市场客体和收益分享等市场融合的关键问题。

最后,城乡统一的建设用地市场构建,不仅要发挥土地的要素投入作用,而且要充分发挥土地的资产效应和财富效应,避免城乡建设用地权利差异导致资产属性的不完全。一方面要继续保持市场分割条件下促进乡村经济发展和弥补各级地方政府财政预算收入的正效应,另一方面要从法律上明确城乡建设用地同地同权同价待遇,实践上明确统一市场交易平台的主体责任,明确主体间的“权”“责”“利”,健全凭证管地用地制度和协调征地与集体建设用地流转收益冲突,避免出现市场融合后的负效应。

参考文献:

- [1] 钱忠好,马凯.我国城乡非农建设用地市场:垄断、分割与整合[J].管理世界,2007(6):38-44.
- [2] 郑云峰,朱珍.城乡建设用地的二元结构及其市场构建[J].重庆社会科学,2010(2):29-33.
- [3] 廖洪乐.农地流转与规模经营不能一哄而上[J].时事报告,2008(8):50-51.
- [4] 韩俊.中国城乡关系演变60年:回顾与展望[J].改革,2009(11):5-14.
- [5] 黄珂,张安录.城乡建设用地的市场化整合机制[J].改革,2016(2):69-79.
- [6] 张舟,吴次芳,谭荣.城乡建设用地统一市场的构建[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(3):9-15.
- [7] 杨小凯.城乡土地制度应尽早并轨[J].中外房地产导报,2001(15):9-10.
- [8] 周其仁.同地、同价、同权——我对广东省农地直接入市的个人看法[J].中国经济周刊,2005(33):20.
- [9] 刘守英,高圣平.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.
- [10] 叶剑平.城乡统筹发展与土地利用[J].现代城市研究,2009(2):17-19.
- [11] 蔡继明.统筹城乡发展中的土地制度改革[J].西部论坛,2009(6):1-6.
- [12] 陈燕.城乡建设用地市场一体化的突破点及模式选择[J].福建论坛(人文社会科学版),2012(12):31-37.
- [13] 王欢,杨学成.关于建立城乡统一建设用地的风险评估[J].经济与管理,2016(1):71-76.
- [14] 郭晓鸣,张克俊.让农民带着“土地财产权”进城[J].农业经济问题,2013(7):4-12.
- [15] 黄庆杰,王新.农村集体建设用地流转的现状、问题与对策[J].中国农村经济,2007(1):58-64.
- [16] 陈志刚,黄贤金,赵成胜.集体建设用地使用权流转的制度创新经验[J].城市发展研究,2012,19(10):21-25.
- [17] 伍振军,张云华,孔祥智.宅基地置换增值收益分配——基于4市的案例研究[J].江汉论坛,2010(9):11-16.
- [18] 吕萍,支晓娟.集体建设用地流转影响效应及障碍因素分析[J].农业经济问题,2008(2):12-17.
- [19] 李宴.乡镇集体建设用地制度异化与法律反思[J].农业经济问题,2014(5):68-75.
- [20] 钱忠好,牟燕.征地制度、土地财政与中国土地市场化改革[J].农业经济问题,2015(8):8-12.
- [21] 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.
- [22] 曲福田,田光明.城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J].管理世界,2011(6):34-46.
- [23] 王超.农村集体耕地和建设用地确权问题研究[J].农业经济问题,2014(3):15-18.
- [24] 夏方舟,严金明.土地储备、入市影响与集体建设用地未来路径[J].改革,2015(3):48-55.
- [25] 黄小虎.征地制度改革和集体建设用地流转[J].经济研究参考,2008(31):13-16.

(责任编辑:刘浩)