

【土地问题】

# 新时代农村集体建设用地入市模式研究： 基于交易费用视角

黄砾<sup>1</sup>, 姚钰洁<sup>2</sup>

(1.中国地质大学 管理学院,湖北 武汉 430074;2.中建一局一公司,上海 200000)

**摘 要:**打破地类限制、创设综合地类、扩大入市范围、统筹推进集体经营性建设用地与宅基地入市,已成为现阶段农村土地改革的重要任务之一。在这一背景下,先后出现了湄潭县的“分割登记”模式、义乌市的“集地券”模式与佛山市南海区的“土地整备”模式等推进宅基地与集体经营性建设用地统筹入市的创新性改革模式。本文在“交易-关键交易属性-交易费用-治理结构选择”的分析框架下,选择区位条件、成本-收益不确定性、交易规模、交易主体数量、交易主体异质性和交易频率等六个关键交易属性,分析了上述三种入市模式各自的适用条件。研究结论表明,上述三种入市模式都是从自身的特定条件出发,为了最小化交易费用而选取的模式;各个入市模式本身并无优劣之分,只是其各自适用的条件有所不同。在深化农村土地制度改革的过程中,应保持足够的历史耐心,充分尊重基层的首创精神,鼓励地方因地制宜、因时制宜和因人制宜地探索符合自身实际情况的入市模式。

**关键词:**“三块地”改革;集体建设用地;入市模式;交易费用

**中图分类号:**F301      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)01-0085-10

## 一、引言

2014 年 12 月,习近平总书记先后主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议和中央政治局常委会会议,审议通过《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。在党中央、国务院的统一部署下,原国土资源部于 2015 年 3 月在北京市大兴区等 33 个试点县(市、区)正式启动农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点(以下简称“三块地”改革)工作。各试点地区深刻把握中国特色社会主义新时代的历史方位,聚焦新目标,开启新征程,坚持顶层设计与基层探索的良性互动,加强统筹协调,形成了一批可复制、可推广、利修法的制度创新成果。如在集体经营性建设用地入市方面,参照国有建设用地使用权的物权架构,明确了集体经营性建设用地入市的条件、范围、规则和监管措施,初步实现了与国有建设用地使用权的“同地同权同价”<sup>[1]</sup>。

在“三块地”改革启动之初,各试点县域只能就某项内容进行单项试点,“有所侧重,防止打通”。由于“三块地”改革的整体性、协同性和系统性较强,单项推进的改革不仅不利于形成系统成果,还各自为政、互相掣肘,降低了改革绩效<sup>[2]</sup>。为统筹协调推进“三块地”改革,形成改革合力,2016 年 9 月,原中央全面深化改革领导小组决定将土地征收制度改革和集体经营性建设用地入市扩大到 33 个试点县(市、区);2017 年 11 月,决定将宅基地制度改革拓展到 33 个试点县(市、区)。自此,通过顶层设计的适时调整,“三块地”改革实现了连通互动,解决了“头痛医

收稿日期:2019-09-14  
基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴背景下集体经营性建设用地入市模式研究”(19YJC790040)  
作者简介:黄砾,男,中国地质大学管理学院讲师;姚钰洁,女,中建一局一公司。

头、脚痛医脚”的制度痼疾。然而,面对集体经营性建设用地入市与宅基地制度改革连通互动这一新课题,各地均处于摸索之中,并无成熟的模式可供直接模仿。

“三块地”改革的实质是农村集体建设用地改革的“一体多面”<sup>[3]</sup>。在协同推进“三块地”改革的背景下,大量闲置的宅基地与公益事业用地需要纳入集体建设用地入市范围<sup>[4]</sup>,集体建设用地的入市试点也能够倒逼地方政府完善征地制度。各试点县域结合当地的自然禀赋与社会经济条件,在细化入市主客体、拓宽入市途径、优化土地功能结构、推进存量集体建设用地(含集体经营性建设用地和宅基地)入市等方面进行了诸多有益的探索,并出台了一批已被实践证明的行之有效的原创性制度。本文选取分别代表不同资源禀赋条件和社会经济发展水平的“分割登记”模式、“集地券”模式和“土地整备”模式进行比较分析,希望在解释为何不同地区采取了(或需要采取)不同的入市模式的基础上,研究不同入市模式各自的适用条件,为总结“可复制、能推广、利修法、惠群众”的改革经验提供政策参考。

## 二、典型集体建设用地入市模式解析

20世纪90年代,集体建设用地入市制度经历了一个从管理宽松到全面收紧的转变过程,并引发了很多征地冲突与集体建设用地隐形流转现象的蔓延<sup>[5]</sup>。面对普遍存在、屡禁不止的集体建设用地使用权隐形流转现象,不少地方政府积极通过地方立法的方式进行变通实践,呈现出“各摸各的石头、各过各的河”的改革局面<sup>[6]</sup>。其中,一些地方政府的变通实践可能很好地与社会现实性相切合,反映出改革发展的变革要求,先后涌现了芜湖“规划主导”模式、广东“同权市场”模式、重庆“地票”模式、成都“还权赋能”模式等创新性模式。但“三块地”改革协同推进的任务,要求促进不同地类之间的灵活转换与创造多样化的入市路径,特别是对于认知矛盾凸显的宅基地制度改革,要求其在“三权”分置的架构下,拓宽宅基地的流转范围,引导城乡资本利用空闲农房及宅基地发展新产业新业态。这使得过往较为成功的集体建设用地入市模式已无法直接与现阶段的改革任务相对应。有鉴于此,本文以是否将宅基地流转纳入集体建设用地入市范围为标准,并考虑到全国不同地区在资源禀赋条件和社会经济发展水平的差异性,选取贵州湄潭县“分割登记”模式、浙江义乌市“集地券”模式和广东佛山市南海区“土地整备”模式三种具有典型代表性和可借鉴性的入市模式展开研究。

### (一)贵州省湄潭县:“分割登记”模式

湄潭县,位于武陵山片区,全县总面积1864平方公里,辖12个镇、3个街道,共137个村(社区)。根据《2018年湄潭县国民经济和社会发展统计公报》,截至2018年末,全县户籍总人口51.04万人,常住人口38.32万人,农村居民人均可支配收入13351元,城镇居民人均可支配收入32047元/年。作为中西部具有一定典型性的传统农区,湄潭工业化程度偏低,集体企业、乡镇企业偏少。该县合计107.01公顷的集体经营性建设用地只占集体建设用地总面积的1.97%,农民宅基地(兼具居住与出租、旅馆、商铺等功能)占存量集体建设用地的绝大部分。并且,由于城镇化的不彻底,以及诸多历史遗留问题,农村宅基地还普遍存在“一户多宅”“超标多占”“建新不拆旧”等问题。因此,如何打破宅基地、集体经营性建设用地等不同类型土地的分类闲置,允许不同地类在符合规划前提下灵活转换,进而有效盘活闲置宅基地,增加农民的财产性收入,成了湄潭县集体建设用地入市改革的关键。

从集体建设用地结构高度单一的现状出发,湄潭县探索出“分割登记”模式,即在保障居住需求的前提下,将多余的宅基地转变为经营性建设用地,并允许其入市交易<sup>[7]</sup>。具体做法为:首先,以人定面积,按40平方米/人的标准确定基本居住保障面积,剩余的宅基地按综合类集体建设用地地类进行分割登记;其次,在符合“村民自愿、村集体同意”的原则下,村民在向村集体缴

纳资金后,可改变宅基地用途;最后,村民可将多余宅基地的使用权在二级市场上出让、租赁或与社会资本共建共享。

2017 年 10 月,涪潭县成功完成全国第一例宅基地分割登记入市。该县兴隆镇居民刘启福向兴隆居股份经济合作社提出分割登记入市申请。经兴隆居股份经济合作社同意,兴隆镇人民政府审查,规划、国土部门审核后报县人民政府审批,将剩余的综合类集体建设用地建筑面积中的 169.5 平方米进行土地评估,并根据《涪潭县综合类集体建设用地分割登记入市工作方案》规定缴纳土地评估总价款 30% 的土地收益金后,参照国有建设用地划拨转出让方式过户给兴隆镇龙凤村村民陈清福。在陈清福缴纳相关税费后,涪潭县不动产登记事务中心向陈清福依法颁发《中华人民共和国不动产权证书》。在“分割登记”模式下,多余、闲置的宅基地可参照集体经营性建设用地规则入市交易,不仅增加了入市客体,拓展了集体建设用地入市的范围和程度,与中西部相对欠发达地区的农村土地利用现状相适应,还有效盘活了各类闲置的农村土地资源,为乡村振兴战略的实施提供了空间承载和资本积累。

## (二) 浙江省义乌市:“集地券”模式

义乌市位于浙江省中部,辖区共有 8 个街道办事处、6 个乡镇,总面积 1105.46 平方公里。根据《2018 年义乌市国民经济和社会发展统计公报》,截至 2018 年末,全市户籍人口 81.84 万人,常住人口 131.04 万人,城镇化达到 77.6%,居民人均可支配收入达到 62711 元。义乌以小商品集散中心闻名全球,在全国经济百强县(市)排行榜中,常年位居全国前十位。近年来,义乌市经济结构调整和转型升级步伐不断加快,特殊的区位和发达的民营经济催生出较高的建设用地需求。义乌市围绕“地从哪里来”和“钱从哪里来”这两大困扰宅基地制度稳定有效运行的问题,并借鉴浙江省以往建设用地指标各类交易制度的经验,推出了建设用地指标交易的升级版——“集地券”模式<sup>[8]</sup>。

集地券是指将义乌市域范围内的农村集体建设用地(包括农村退出的宅基地、废弃的工矿建设用地以及农村闲置、低效、散乱的其他建设用地等)复垦为耕地,验收合格后折算成建设用地指标凭证。围绕这一指标凭证的形成、交易、收益分配、权益等环节展开设计的一系列规则和组织形式,构成了“集地券”模式。集地券可以入市交易或进行银行质押,也可以按指导价由政府回购,以确保村民有保底收益。各镇(街道)形成的集地券,可由各镇(街道)自行安排用于农民建房,这在保障农民建房用地需求的同时,极大地增强了村集体、宅基地使用权人复垦形成集地券的积极性。从本质上看,“集地券”模式是一种土地发展权转移的形式,原土地权利人将土地发展权拿到市场上进行交易,并按照市场价格机制获得了大部分的土地增值收益,集地券的转入方则获得了权能完善、落地方便的用地指标,最终在市域层面重组优化了城乡土地资源。

通过“集地券”模式,原本具有社保性质的闲置、低效宅基地,通过空间置换,实现了向工业、商业等高收益用途的转变。相较于全国其他地区的各类建设用地指标交易制度,“集地券”模式具有很强的“升级换代”意义:相较于郑州的“复垦券”,“集地券”可预支且无须“持券准入”;相较于重庆的“地票”,“集地券”实行政府兜底回购,有利于保障农民权益;与浙江省湖州市等地的增减挂钩政策相比,“集地券”实行台账式管理,使用更加灵活<sup>[9]</sup>。从更宏观的层面来看,“集地券”模式把新增建设用地指标、占补平衡指标和规划指标合而为一,实现了“三块地”改革的统筹协调。

## (三) 广东省佛山市南海区:“土地整备”模式

佛山市南海区地处粤港澳大湾区腹地,毗连广州,面积 1073.82 平方公里,辖 6 个镇、1 个街道,共 286 个村(社区)。截至 2018 年末,全区户籍人口 147.81 万人,常住人口 290.50 万人,居民人均可支配收入达 50753 元。20 世纪八九十年代,南海区就利用集体建设用地发展乡镇企业,被称为“在集体土地上建起来的城市”。南海区在集体土地利用上先行先试,在提升地方经



济发展活力的同时,也带来了村级工业园遍地开花、制造业“村村点火、处处冒烟”的难题。在“三块地”改革启动前,南海区形成了“3 个 50%”的改革僵局,即土地利用强度超过 50%、集体建设用地面积占全区建设用地总面积的比重超过 50%、集体经营性建设用地占集体建设用地面积的比重亦超过 50%。

面对“低效、分散、量大”的用地布局问题,南海区积极探索“土地整备”模式来实现制造业的转型升级、经济发展的“腾笼换鸟”。2016 年,南海区在前期建立区、镇(街道)、村三级农村集体资产交易平台的实践基础上,参照国有建设用地储备制度,建立起区、镇两级集体土地整备中心(事业单位)来推进集体土地统筹入市。在不改变农村土地集体所有权的前提下,对缺乏规划、布局零散、产业落后且达到入市条件的集体经营性建设用地进行拆迁、整理、前期开发与配套设施建设,从而提高土地资产价值和实现规模化统筹开发<sup>[10]</sup>。由于南海区在工业化起步阶段,大量家庭作坊以宅基地为载体,采取“前店后厂”的运作方式,导致经营性建设用地与宅基地难以严格区分。为了更为有效盘活低效、闲置宅基地资源,南海区于 2018 年 3 月推出了“地券”制度,从而将土地整备范围扩大到包括宅基地在内的全部存量集体建设用地。

“土地整备”模式实质上是将集体土地管理权上收至区、镇(街道)两级政府,入市主体也相应由村集体变为区、镇两级集体土地整备中心,土地增值收益分配方式由村(居)股东分红变为土地整备中心按托管协议分配收益。长期存在的隐形流转市场、较为发达的农村基层组织以及多个入市主体之间巨额的协商谈判成本,使得“土地整备”模式的推行面临着一定的改革阻力。

### 三、比较不同集体建设用地入市模式的分析框架

#### (一) 影响集体建设用地入市成本的关键交易属性分析

在新制度经济学中,“交易”被认为是物品、服务、信息、权利在可分辨的界限上的转移,其本质是人与人之间的关系。而交易费用则是“经济系统运转所需付出的成本或者代价”,其受到交易频率、交易不确定性以及资产专用性程度三大类交易属性的影响<sup>[11]</sup>。集体建设用地的入市不仅带来了集体建设用地原有物理形态的改变,还伴随着项目服务的转移和各种土地权利的让渡,因此,集体建设用地的入市过程可以被视为是一种“交易”。通过系统整理国内外相关文献以及对“分割登记”“集地券”“土地整备”等模式的案例考察,本文认为影响集体建设用地入市交易费用的交易属性包括:区位条件、成本-收益不确定性、交易规模、交易主体数量、交易主体异质性以及交易频率(表 1)。

表 1 影响集体建设用地入市成本的关键交易属性

交易属性	含义	预期对交易费用的影响
区位条件	自然地理条件、经济地理位置	入市地区的区位条件越好,交易费用越高
成本-收益不确定性	当期成本和未来收益的不确定性	成本及收益不确定性越高,交易费用越高
交易规模	入市面积、入市所涉及的人数	交易规模越大,交易费用越高
交易主体数量	入市过程中的交易主体数量	交易主体数量越多,交易费用越高
交易主体异质性	不同交易主体利益诉求的差异化程度	交易主体异质性越大,交易费用越高
交易频率	农民参与项目的时间弹性	交易频率越低,交易费用越高

1. 区位条件。集体建设用地入市的区位条件属于资产专用性的范畴,区位条件越好,资产专用性的程度就会越高,相应带来的交易费用也会越高。集体建设用地入市,从其本质来看,是集体土地潜在价值释放的过程,而土地价值的重要表现形式之一就是其具有良好的区位条件。入市区域的区位条件越好,事前的信息搜寻成本、事中的谈判成本(如村集体与用地企业之间的讨价还价成本)和执行监督成本(如自然资源管理部门履行行政管理职责的成本)、事后的违约

成本都会越高,土地的资产专用性程度也会越高,交易费用也相应会越高。

2. 成本-收益不确定性。成本-收益不确定性属于交易不确定性的范畴,是指集体经营性用地入市在当前所付出的成本以及未来产生的收益的不确定性。由于“有限理性”的存在,具体入市方案的科学性、土地收益分配的合理性、市场环境的变化都在相当程度上具有不确定性。比如,以商业开发为目的的集体建设用地入市,其中存在着大量的交易风险和市场不确定性,用地企业需要在项目启动前进行大量的市场调研和风险测算,建设过程中需要严格控制成本投入,后期更需要投入大量的人力物力进行运营维护,相较于标准化程度较高的工业用地出让,必然会带来交易费用的大幅上升。

3. 交易规模。本文所指的交易规模包含两层含义:一是集体建设用地入市项目的面积,入市宗地面积越大,需要进行信息采集的物理对象就越多,这会显著提升信息采集成本;二是入市项目所涉及的交易人数,交易人数越多,就需要花费越多的资源进行矛盾处理和利益协调。通常来说,如果其他交易属性保持不变,交易规模越大,交易的不确定性也会越高。但需要说明的是,交易规模并不必然与交易费用呈正比关系,其主要通过交易主体数量和交易主体异质性对交易费用产生影响。

4. 交易主体数量。参与集体建设用地入市过程的交易主体数量(包括村民、村集体、用地单位等)越多,当地政府需要做的前期准备工作(比如入市过程中的土地规划方案制定、土地交易平台搭建、入市地块监管、入市收益分配等)就越复杂,相应的交易费用也就会越高。这一点在涉及宅基地使用权有偿流转的入市试点中表现得尤为明显。宅基地因其单宗地块规模偏小,而涉及的交易主体数量又偏多,如果以政府主导模式推进宅基地流转,势必需要付出高额的协商谈判成本。

5. 交易主体异质性。同一入市地区内的不同交易主体利益诉求的差异化程度被定义为交易主体异质性。一般而言,交易主体异质性与交易规模相关,交易规模越大,异质性程度也会越高。交易主体的异质性程度较低,交易主体在集体土地入市这件事上越容易达成一致利益,各交易主体之间的协调、沟通成本将大大降低,进而降低交易费用,提升过程效率。南海区力推的“土地整备”模式,由于涉及 600 多个村级工业园的统筹开发问题,村民个体、村集体之间的利益诉求各异,达成共识的难度较大,导致了交易费用的大幅增加。

6. 交易频率。在集体建设用地入市的场景下,交易频率可以理解为是入市地块被交易的次数。交易费用经济学已经证明,交易频率越高,交易费用也相应越高。相较于商住用途的集体建设用地项目而言,工业用途的项目在交易频率上相对较低。

## (二)集体建设用地入市模式的选择机制

按照交易费用经济学的基本原则,交易是经济组织的基本分析单位,而经济组织的目的在于节约交易费用。为了节约交易费用和提升治理绩效,需要根据治理对象的交易属性,为其匹配最适合的治理结构<sup>①</sup>。假如一种治理结构能与某一项交易实现最佳匹配,那么在该治理结构下的交易将实现交易费用最小化。因此,可以根据交易属性的变化,来判断交易费用的高低,进而根据交易费用最小化的原则匹配适宜的治理结构,由此形成“交易-关键交易属性-交易费用-治理结构”这一经典的交易费用经济学分析框架<sup>[12]</sup>。在这一分析框架之下,可以从关键交易属性入手,以实现交易费用的最小化,为不同的交易进行治理结构的最优匹配<sup>[13]</sup>。从实践来看,当面对不同的交易属性组合时,我们可以依托这一分析框架,探讨分析不同治理结构(如不同的入市模式)在节约交易费用方面的优劣势。需要说明的是,我们目前只能定性地判断在面

① 治理结构是在正式制度安排(如政治制度、法律制度等)的约束作用下,具有特定目的的人或组织在相互依赖、相互影响的行为过程中形成的博弈规则。通常可以将治理结构分为市场制、科层制和混合制。

对某一关键交易属性时,不同的治理结构在节约交易费用方面的优势或劣势,而无法进行具体数值上的计算或总体交易费用的加总。但是,我们仍然可以据此判断不同的治理结构在同一关键交易属性上的优劣势,并据此为某一个交易寻找最适合它的治理结构。

具体到集体建设用地入市上来,治理结构就是在农村集体土地的法律制度、财税制度、行政管理制度等正式制度安排的约束下,集体建设用地使用权在不同的交易主体之间转移的具体规则,比如交易主体的资格确定、入市范围的界定标准、政府监督管理规范、土地收益分配标准等一系列具体的规范安排。在集体建设用地入市改革过程中,无论是按照产权权属划分的“保权让利”模式和“转权让利”模式<sup>[14]</sup>,还是按照流转主体划分的“市场主导”模式、“政府主导”模式与“政府与市场混合型”模式<sup>[15]</sup>,抑或是按照驱动因素划分的“内驱型”模式和“外驱型”模式<sup>[16]</sup>,都属于治理结构的范畴。本文将“分割登记”模式、“集地券”模式和“土地整备”模式这三种包含宅基地入市成分的入市模式视为三种分立的治理结构,并运用“交易-关键交易属性-交易费用-治理结构”这一分析框架,明确不同入市模式的适用条件,以期归纳总结出可复制、可推广的改革经验。

四、不同集体建设用地入市模式的交易费用比较

在“三块地”改革试点的过程中,由于入市试点地区在自然禀赋、社会经济条件等方面存在显著差异,在一地适用的模式并不能简单复制推广到其他地区。但对“关键交易属性-治理结构”之间逻辑联系机制的分析,却可以为成功入市模式的推广应用提供可能,为不同地区根据其具体的资源禀赋与现实条件,因地制宜地构建多元化的入市模式提供参考借鉴。

考虑到贵州省湄潭县、浙江省义乌市和广东省佛山市南海区在推进集体建设用地入市改革的过程中,所面对的自然条件和社会经济禀赋不同,在市场化的核心价值取向下,各入市试点地区进行了多样化的入市模式设计。为了更为准确、客观地对不同入市模式进行比较分析,本文综合考虑湄潭县、义乌市和南海区的改革起点、入市目标和入市路径等相关因素,选取了与具有直接可比性的备选入市模式与其所实际选取的入市模式进行比较分析,以期解释不同地区为何会采取不同的入市模式以及不同入市模式的适用条件。

(一) 贵州省湄潭县“分割登记”模式分析

如前文所述,湄潭县的“分割登记”模式允许农户将多余的宅基地转变为经营性建设用地,并允许其直接入市交易,属于市场主导的入市模式。在可供湄潭县选择的政策工具箱中,同时也有着农民集体自组织入市模式(如成都市郫都区花牌村通过村民自治推动宅基地退出和整理)与政府主导入市模式(如天津市的“宅基地换房”模式)可供选择。运用“交易-关键交易属性-交易费用-治理结构”交易费用经济学分析框架,对“分割登记”模式与其他可供选择的入市模式进行比较分析,可以得出如表 2 所示的交易费用分析结果。

表 2 “分割登记”模式的交易费用比较分析

交易属性	“分割登记”模式	农民集体自组织模式	政府主导模式
区位条件	++	+	0
成本-收益不确定性	++	+	0
交易规模	0	+	++
交易主体数量	0	+	++
交易主体异质性	0	+	++
交易频率	0	+	++

注:“0、+、++”分别代表不同入市模式的交易费用在对应交易属性下的对比程度,0 代表程度最低,+代表程度适中,++代表程度最高;下同。



将“分割登记”模式与关键交易属性逐一进行匹配分析:(1)在区位条件方面,湄潭县是典型的中西部地区农业县,大量农村人口在外务工经商,于 2018 年 9 月退出贫困县,区位条件无显著优势;(2)在成本-收益不确定性方面,宅基地使用权在二级市场上的价格由市场供求关系直接决定,成本-收益的不确定性较高;(3)在交易规模方面,“分割登记”模式目前主要适用于村民闲置、多余的宅基地,单宗交易规模较小;(4)在交易主体数量方面,湄潭县允许村民作为入市交易的主体,交易主体数量庞大;(5)在交易主体异质性方面,主要是农户将多余、闲置的宅基地使用权置于二级市场上进行交易,交易参与主体的异质性较小;(6)在交易频率方面,村民可将多余宅基地的使用权在二级市场上出让或租赁,交易频率较高。

进一步将“分割登记”模式与农民集体自组织模式、政府主导模式进行交易费用上的对比,可以得知:“分割登记”模式在交易规模、交易主体数量、交易主体异质性和交易频率等因素上具有较好的绩效;而政府主导模式在区位条件、成本-收益不确定性等因素上具有较好的绩效。考虑到湄潭县作为中西部地区的一个典型农业县,存在需要入市流转的集体建设用地(以闲置宅基地为主)多、村落之间发展差异大、涉及的交易主体数量多的现实问题,“分割登记”模式在降低交易费用方面总体上优于政府主导模式。“分割登记”模式作为一种市场主导的治理结构,实现了宅基地划分方法从过往以“户”为单位向以“人”为单位的转变,能够根据村民需求灵活分配宅基地,有效地盘活了闲置宅基地资源,同时设置多途径流转与退出机制,迈出了从无偿到有偿的关键一步。通过“分割登记”模式,既有效增加了农民的财产性收入,又可以通过盘活废弃、闲置的建设用地来促进当地经济发展。但同时要清醒地认识到“分割登记”模式使农户作为市场交易主体而直接面对巨大的市场交易风险,可借鉴和吸收农民集体自组织模式和政府主导模式的优点,降低集体建设用地入市交易可能带来的风险和损失,这是进一步完善并推广“分割登记”模式的关键所在。

(二)浙江省义乌市“集地券”模式分析

介于市场主导治理结构和政府主导治理结构之间的混合制治理结构,在现实世界中有着多种表现形态,农民集体自组织模式是其中一种,义乌市的“集地券”模式亦是其中一种,其与市场主导模式和政府主导模式的比较分析结果如表 3 所示。

表 3 “集地券”模式的交易费用比较分析

交易属性	市场主导模式	“集地券”模式	政府主导模式
区位条件	++	+	0
成本-收益不确定性	++	+	0
交易规模	0	+	++
交易主体数量	0	+	++
交易主体异质性	0	+	++
交易频率	0	+	++

将“集地券”模式与关键交易属性逐一进行匹配分析:(1)在区位条件方面,义乌市是全球最大的小商品集散中心,在全国百强县(市)排名中常年位居前十位,对建设用地的需求非常旺盛,区位条件优越;(2)在成本-收益不确定性方面,义乌市每年根据“集地券”取得成本确定指导价,在有效期内未交易或未使用的“集地券”由政府根据指导价收购,“集地券”的收益分配也有明确的分成方案,因此,成本-收益是可以预估的,不确定性较低;(3)在交易规模方面,根据义乌市建立的“集地券”项目储备库,立项“集地券”项目 149 个、面积 2180 亩,涉及退出建设用地的村 133 个,平均每个项目 14.63 亩,交易规模较大;(4)在交易主体数量方面,“集地券”的交易一方是产生“集地券”的宅基地使用权人、村集体经济组织或政府,另一方则是需要办理农用地转用的权利人,交易主体数量相对较大;(5)在交易主体异质性方面,由于涉及村集体经

济组织实施旧村改造、异地奔小康、更新改造,宅基地使用权人自愿退出宅基地等耕地复垦活动,交易主体的异质性较大;(6)在交易频率方面,交易双方围绕建设用地指标凭证展开交易,交易频率相对较低。

与市场主导模式和政府主导模式相比较,“集地券”模式在降低交易费用方面的绩效介于二者之间。义乌之所以采取“集地券”模式,其深层次原因是:义乌经济发达,已经不再以农业为主,村民退出集体建设用地的意愿较高,与政府的利益趋同,村民与政府、村民与集体经济组织之间的协调和沟通成本较低;经济发展对城市建设用地的需求非常大,形成了较好的供需条件。义乌市政府对“集地券”的来源、流转以及收益的分配都做了较为详细的规定,虽然增加了政府的政策制定成本、定价成本与流转过程监控成本,但是为集体建设用地入市提供了清晰的入市原则和良好的政策环境。与此同时,借鉴市场主导模式的优点,提升农民和村集体参与农地综合整治的意愿,扩大“集地券”的供给规模;借鉴政府主导模式的优点,降低“集地券”的市场风险,并合理分配“集地券”的增值收益,是进一步增加“集地券”模式制度改革红利的重要举措。

(三)广东省佛山市南海区“土地整备”模式分析

佛山市南海区的集体建设用地入市流转起步较早,并在南海区多年的改革实践基础上诞生出一批关于农村土地制度改革的高水平理论研究成果。村集体自发流转模式和“土地整备”模式均以市场化的交易方式对外流转集体建设用地,但在对内整合集体建设用地和分配流转收益方面分别采取了不同的制度安排,由此也导致其不同的绩效(表4)。

表 4 “土地整备”模式的交易费用比较分析

交易属性	村集体自发流转模式	“土地整备”模式
区位条件	0	+
成本-收益不确定性	+	0
交易规模	+	0
交易主体数量	+	0
交易主体异质性	+	0
交易频率	+	0

将“土地整备”模式与关键交易属性逐一进行匹配分析:(1)在区位条件方面,南海区地处珠三角腹地,在 20 世纪 90 年代就以乡村工业化的“南海模式”闻名全国,区位条件非常优越;(2)在成本-收益不确定性方面,由集体土地整备中心按照《托管协议》的约定,向村(居)集体经济组织支付入市收益,成本-收益的不确定性较低;(3)在交易规模方面,南海区力图改变集体建设用地“小、散、碎”的问题,通过统一经营与统一招商,实现腾笼换鸟,单宗土地的交易规模较大;(4)在交易主体数量方面,由南海区集体土地整备中心直接对接用地企业,交易主体数量相对较少;(5)在交易主体异质性方面,由于涉及众多村(居)集体经济组织、村民个人的统筹协调问题,交易主体的异质性较大;(6)在交易频率方面,前期的调研规划以及地块的重新整备导致筹备入市的时间较长,加之统筹入市实施难度较大,导致交易频率较低。

与村集体自发流转模式相比,“土地整备”模式只在区位条件属性上处于劣势。南海区的集体建设用地入市起步较早,并逐渐形成了村民、村集体与社会资本共同参与的多元主体联合开发局面。为了扭转土地权属不清、缺乏规划指导、利用布局分散、“城不城、村不村”的现象,南海区通过“土地整备”模式,将用地规模大且分散在不同村级工业园的集体建设用地集中托管,统一招商与入市。但“土地整备”模式在分配流转收益和稳定农民对于预期收益的确定性方面,仍然有较大的改善和提升空间。

通过对三种不同入市模式的交易属性和交易费用的分析,不难看出典型试点县域的集体建设用地入市改革都是从自身的特定条件出发,为了最小化交易费用而采取适合的模式。各个入



市模式本身并无优劣之分,只是其各自适用的条件有所不同。并且,各个入市模式也并非尽善尽美,都存在着改善和提升的空间,可借鉴其他模式的优点,进一步推进集体建设用地入市改革向着“同地、同权、同价、同责”的方向持续推进。

### 五、结语

农村土地制度三项改革于 2015 年启动后,被学界呼吁多年的农村集体土地与城市国有土地的“同地、同权、同价、同责”,已经在农村集体经营性建设用地上率先得以初步实现,但宅基地制度改革仍然举步维艰。根据中央农办、农业农村部等部门的安排,将在原有 33 个试点县(市、区)的基础上,再选择一批重点地区开展新一轮农村宅基地制度改革试点。随着农村土地制度改革的继续深入推进,要求“三块地”改革实现连通互动,打破地类限制、创设综合地类、扩大入市范围已经成为集体建设用地入市改革的普遍要求。在试点改革的过程中,先后出现了湄潭县的“分割登记”模式、义乌市的“集地券”模式与佛山市南海区的“土地整备”模式等推动宅基地与集体经营性建设用地统筹入市的创新性改革模式。本文在“交易-关键交易属性-交易费用-治理结构选择”的分析框架下,研究了不同入市模式产生的原因,并对不同入市模式各自的适用条件进行了对比分析。

综合本文分析结果,可以得出以下结论:(1)“分割登记”模式作为一种市场主导的治理结构,通过设置多途径流转与退出机制,迈出了从无偿到有偿的关键一步,能够有效盘活闲置的宅基地资源;但如何降低农户直接参与市场交易的风险,是后续深化改革的关键。(2)“集地券”模式是介于市场主导和政府主导之间的一种混合治理结构,为集体建设用地入市提供了清晰的入市原则和良好的政策环境;进一步激活了农民和村集体的参与意愿,并完善了流转收益分配规则,有助于改革红利的持续释放。(3)“土地整备”模式将用地规模大且分散在不同村级工业园的集体建设用地集中托管,统一招商与入市,有助于克服村集体自发流转所导致的“小、散、碎”问题;但需要在分配流转收益和稳定农民对于预期收益的确定性方面做出调整。总之,为增加农民的财产性收入,充分释放农村集体土地要素的活力,应充分尊重基层的首创精神,鼓励地方因地制宜、因时制宜和因人制宜地探索符合自身实际情况的入市模式,而不是以“照抄主义”的态度,简单地模仿甚至照搬改革要求。地方政府也应被赋予一定的改革激励和试错空间,在中央决策和地方治理之间寻求平衡,从而建立起“去除内外有别的差别空间、去除国有与集体的歧视空间、去除政府行为的地价干预、去除过度安排的空间责任”的城乡统一建设用地市场体系<sup>[17]</sup>。

### 参考文献:

[1] Huang L. From Benign Unconstitutionality to Delegated Legislation: Analysis on the Ways for Legal Reform of China Rural Collective Construction Land Circulation[J]. Habitat International, 2018, 10(4): 626-646.

[2] 唐健,谭荣.农村集体建设用地入市路径——基于几个试点地区的观察[J].中国人民大学学报, 2019, 33(1): 13-22.

[3] 严金明,陈昊,夏方舟.深化农村“三块地”改革:问题、要义和取向[J].改革, 2018(5): 48-55.

[4] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究, 2019(3): 48-72.

[5] 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.

[6] Wang Q, Zhang X, Wu Y, et al. Collective Land System in China: Congenital Flaw or Acquired Irrational Weakness? [J].Habitat International, 2015(50): 226-233.

[7] 周应恒,刘余.集体经营性建设用地入市实态:由农村改革试验区例证[J].改革, 2018(2): 54-63.

[8] 沈国明,关涛,谭荣,等.农村土地制度改革:浙江故事[M].北京:科学出版社, 2018.

- [9] 鲍建平. 义乌“集地券”管理制度的探索与实践[J]. 中国土地, 2018(3): 41-43.
- [10] 陈海素, 谢建春, 陈凯. 构建农村集体土地整备制度的思考——以广东省佛山市南海区为例[J]. 中国土地, 2017(2): 44-45.
- [11] Williamson O. The Economic Institutions of Capitalism[M]. New York: Free Press, 1985.
- [12] Tan R, Heerink N. Public and Self-Organized Land Readjustment in Rural China—A Comparison[J]. Journal of Rural Studies, 2017, 53: 45-57.
- [13] 谭荣, 曲福田. 中国农地发展权之路: 治理结构改革代替产权结构改革[J]. 管理世界, 2010(6): 56-64.
- [14] 江华, 梁伟健. 被征地农民的合法权益及保护研究[J]. 农业经济与管理, 2011(5): 56-60.
- [15] 陈会广, 陈利根, 马秀鹏, 等. 农村集体建设用地流转模式的多样化创新——基于政府与市场关系的视角[J]. 经济体制改革, 2009(1): 87-92.
- [16] 张文律. 我国集体建设用地流转驱动模式研究[J]. 西部论坛, 2011, 21(6): 16-20.
- [17] 黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 1-7.

(责任编辑: 刘浩)

## On the Market Entry Mode of Rural Collective Construction Land in the New Era of China: Based on the Perspective of Transaction Cost

HUANG Li, YAO Yujie

**Abstract:** To break the restrictions on land types, create comprehensive land types, expand the market entry scope, and coordinate the advance of collectively-operated construction land and homestead has become one of the important tasks in the rural land reform at the present stage. In this context, there have been some innovative reform models to promote the integration of homestead and collective business construction land into the market, such as ‘divisional registration’ mode in Meitan County, ‘land voucher’ mode in Yiwu City, and ‘land preparation’ mode in Nanhai District. Based on the analysis framework of “Transaction-Key Transaction Attribute-Transaction Cost-Governance Structure Selection”, this paper selects 6 key transaction attributes including location conditions, cost-benefit uncertainty, transaction scale, the number of transaction subjects, the heterogeneity of transaction subjects, and transaction frequency to analyze the respective applicable conditions of the above three market entry modes. The research results show that the above three modes are based on their own specific conditions and are selected to minimize transaction costs. There is no difference between the advantages and disadvantages of each mode, but their applicable conditions are different. In the process of deepening the reform of rural land system, we should maintain enough historical patience, fully respect the initiative of the grassroots, and encourage local governments to explore the market entry mode in line with their own actual conditions.

**Keywords:** Three Types of Land Reform; Collective Construction Land; Market Entry Mode; Transaction Cost