

# 农村集体经营性建设用地形成及入市制度变迁

马翠萍<sup>1</sup> 刘文霞<sup>2</sup>

(1.中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732;2.贵州大学西部现代化研究院,贵州贵阳 550025)

**摘要:**农村集体经营性建设用地是我国农村建设用地的重要组成部分。国家有关农村集体经营性建设用地的制度安排,刻画了包括形成制度和流转制度在内的制度变迁轨迹。从内在逻辑来看,形成制度和流转制度在交织互动下共同推动农村集体经营性建设用地制度向产权完善方向演进。其间,制度变迁呈现较强的路径依赖特征。从制度变迁动力来看,推动农村集体经营性建设用地制度变迁的动力由早期的政府主导切换到了市场主导,是市场在资源配置中主导地位显化的过程。据此,深化农村集体经营性建设用地入市改革应以节约集约利用土地资源为导向,以发挥市场在土地资源中的决定性作用为主逻辑,向集体土地产权完备和权能实现的方向推进。

**关键词:**农村集体经营性建设用地;制度演变;形成制度;流转制度

**基金项目:**国家社会科学基金项目“家庭农场促进小农户与现代农业有机衔接的作用机理及路径研究”(19BJY134)。

[中图分类号] F301.1

[文章编号] 1673-0186(2023)012-0034-015

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2023.012.003

党的二十大报告提出,“要深化农村土地制度改革”<sup>[1]</sup>。农村集体经营性建设用地作为农村集体建设用地的一种用地形态,全国存量该类用地在 4 200 万~5 000 万亩,占农村建设用地的 15%左右<sup>[2-3]</sup>。该部分土地入市对我国实现全体人民共同富裕、农业农村高质量发展、加快推进乡村振兴都具有重要的理论和现实意义。

党的十八大以来,党中央、国务院多次在中央经济会议、中央农村工作会议、中央全面深化改革委员会会议上就建立和完善农村集体经营性建设用地制度作出战略部署。历史经验表明,任何一项制度的建立都不是一蹴而就的,而是受当时政府所面临的经济社会发展条件影响<sup>[4]</sup>,经过不断试错、调整和验证逐渐形成的。据此,要完善农村集体经营性建设用地制度就有必要追根溯源,梳理制度演变的脉络,总结制度演变的特征,揭示其背后蕴含的一般经济学规律。

在没有明确提出农村集体经营性建设用地概念前,有关其形成和流转制度一直包含在农

---

**作者简介:**马翠萍,中国社会科学院农村发展研究所土地经济研究室副主任、副研究员、硕士生导师,管理学博士,研究方向:土地经济与制度、资源与环境;刘文霞,贵州大学西部现代化研究院副教授,硕士生导师,管理学博士,研究方向:农村经济、农业农村现代化。

村建设用地制度大盘子里广受学者关注<sup>[5-7]</sup>。从农村建设用地制度变迁的动机来看,我国农村土地非农化市场是朝向地方政府利益最大化的方向演进的<sup>[8]</sup>,中央政府推动农村土地制度改革的动力亦是为了国家的经济利益<sup>[9]</sup>,始终围绕着对外部利润的激烈争夺而展开<sup>[10]</sup>。从制度效果来看,目前我国农村建设用地市场是不平衡、不规范的<sup>[11]</sup>,土地要素的市场化配置不够充分<sup>[12]</sup>。究其原因,这或许是我国土地制度改革一直受制度制约和目标制约导致的<sup>[13]</sup>。此前,广东南海、江苏昆山和上海等地自发开展的集体建设用地使用权流转实践打破了国家对集体土地非农开发的限制,为建立城乡统一的建设用地市场准备了条件<sup>[14]</sup>。2015—2019年国家层面开启的农村集体经营性建设用地入市试点,更是为学者们提供了丰富的研究素材,社会各界围绕农村集体经营性建设用地制度展开了热烈的讨论<sup>[15-18]</sup>。农村集体经营性建设用地入市制度显著区别于一般的农地制度创新之处在于它触及土地所有权最根本的权能<sup>[19]</sup>,其变迁的路径依赖于基本经济制度和宪法秩序,如我国沿海地区农村集体经营性建设用地制度变迁的主要诱因是中国20世纪70年代末期兴起的乡村工业化<sup>[20]</sup>。

综上所述,一直以来,学者们对农村集体经营性建设用地制度表现出浓厚的兴趣,并展开了广泛研究。已有研究为本文奠定了坚实的基础,拓展了本文的研究思路。但随着研究背景的变化(如国家上位法的修订),研究视角、研究目的不同,已有研究呈现出一定的局限性。以2008年党的十七届三中全会首次提出农村集体经营性建设用地概念为时间分割线,我们发现:在2008年以前,有关农村集体经营性建设用地制度的研究是与农村宅基地制度一并探讨而不加以区分的,然而,这两类用地形态无论是在形成时间,还是在土地用途上都存在显著的差异,这意味着一揽子分析是不适宜的,也是不够充分的;而2008年之后,学者们更侧重对农村集体经营性建设用地使用权流转制度进行研究,对其形成制度的研究并不多。事实上,国家有关农村集体经营性建设用地的制度安排可以清晰地分为两条主线,一条主线是有关农村集体经营性建设用地形成的制度安排,另一条主线是有关农村集体经营性建设用地使用权流转的制度安排,两类制度通过交织互动共同刻画了农村集体经营性建设用地制度演变轨迹。基于此,本文以农村集体经营性建设用地为研究对象,结合当时经济社会发展背景,在较长时间尺度下,梳理国家有关其形成和流转的制度安排,以期揭示农村集体经营性建设用地制度的演变特征和蕴含的经济学思想,为国家完善农村集体经营性建设用地制度提供决策参考。

本文的学术边际贡献在于:一是从形成制度和流转制度两个层面刻画农村集体经营性建设用地制度演变轨迹;二是在较长时间尺度下,结合当时的经济社会背景,揭示农村集体经营性建设用地制度演变的特征;三是注重揭示制度变迁的经济学含义,为经济学理论提供中国证据。

## 一、国家有关农村集体经营性建设用地形成的制度安排

2007年修订并施行的《中华人民共和国物权法》采用列举的方式诠释“经营性建设用地”

概念,将从事“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅”等的建设用地定义为经营性建设用地(第一百三十七条)。2008年党的十七届三中全会正式提出农村集体经营性建设用地概念,自此将农村集体经营性建设用地从农村建设用地大盘子中剥离出来,但文件并没有对该类用地进行细化。直到2015年,国家开启首次、大规模农村集体经营性建设用地入市试点工作,中央层面配套出台了系列指导文件,对农村集体经营性建设用地概念进行了厘定,即“两规”<sup>①</sup>确定为工矿仓储、商服等经营性用途的集体建设用地。按照这个口径,乡镇企业用地、保留集体所有权性质的征地安置留用地以及依规转变用途的农村集体建设用地就成为农村集体经营性建设用地的重要来源。

### (一) 乡镇企业用地

农村集体经营性建设用地一般都是从农地转用而来的<sup>[21]</sup>,最早的集体经营性建设用地可以追溯到20世纪50年代末期的社队企业,也就是后来的乡镇企业<sup>②</sup>。社队企业是由农民办的集体所有制的农村合作经济,厂点建设在农村。社队企业经历了两个重要发展阶段,第一个阶段是1958—1960年以挖煤、炼钢为主的农村小型工业的发展;第二个阶段是19世纪70年代后,全国各地大力发展小钢铁厂、小煤矿、小农机厂、小化肥厂、小水泥厂等。由于经济发展是第一要务,这时期政府对农地转用持积极鼓励态度,于是大量农地转为集体建设用地。如1975年邓小平同志就当时工业发展发表了重要讲话,他提出,“工业区、工业城市要带动附近农村,帮助农村发展小型工业”<sup>[22]</sup>。1982年发布的中央一号文件《全国农村工作会议纪要》,更是明确鼓励社员在承包地上发展加工经营。但农村土地非农化使用最早走向市场的是乡镇企业用地。在经济发达地区,特别是沿海地区,大量耕地被用于非农产业的发展,具有经营属性。1985年发布的中央一号文件鼓励农村地区性合作经济组织以土地入股方式参与(小城镇)建设。1986年首次颁布的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)以及在1988年第一次修订中,都明确规定:在不改变集体权属性质下,乡镇村兴办企业可以依法有偿将农地转为集体经营性建设用地。1992年国务院下发的《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》,更是允许农村集体经济组织以集体土地作价入股的方式办乡镇企业。一直到20世纪90年代后期,国家都对乡镇企业农地转用保留通道,如1995年,原国家土地管理局印发的《确定土地所有权和使用权的若干规定》,明确提出“乡(镇)村办企业事业单位和个人依法使用农民集体土地进行非农业建设的”,可赋予其建设用地使用权(第四十三条)。

据统计,1985—1995年因发展乡村集体企业占用耕地面积高达75.07万公顷,占当时农地转用的57.5%<sup>[23]</sup>。很快,大量耕地的非农使用引起了中央政府的高度重视,作为回应,国家在

①“两规”是指土地利用总体规划和城乡规划。

②根据1979年《国务院关于发展社队企业若干问题的规定(试行草案)》(已于2001年废止)的规定,队社企业是社会主义集体所有制经济,社办社有,队办队有。根据新的经济形势和改革形势,1984年中共中央、国务院转发农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》,同意将社队企业改称乡镇企业。

1998年《土地管理法》第二次修订时,纳入了“严格限制农用地转为建设用地”(第四条)、“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”(第四十三条)等法条。虽然允许兴办乡镇企业使用农民集体所有的土地,但引入了农地转用审批制度加以管控。同时,在我国建立土地用途管制制度,叠加1986年的土地利用总体规划、1999年国家实施的土地利用年度计划管理,特别是1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》对乡镇企业用地边界的厘定,“严格限制在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内”,这些举措极大地抑制了乡镇企业用地的扩张。到了20世纪90年代末期,随着乡镇企业的改制,农地依法转变为集体经营性建设用地的渠道越发收窄。不可否认的是,虽然乡镇企业退出了历史舞台,但其占用的部分土地则作为存量集体经营性建设用地得以保留<sup>①</sup>。

## (二)保留集体所有权性质的征地安置留用地

具有集体所有权性质的征地留用地<sup>②</sup>(以下简称留用地)也是农村集体经营性建设用地的重要组成部分,如广东省南海区、海南省文昌市、浙江省义乌市等试点县(市、区)<sup>③</sup>都允许留用地作为集体经营性建设用地入市。留用地最早源于20世纪90年代广东省深圳市的实践探索,是为保障被征地农民长远生计,政府给予被征地村集体一定面积的补偿用地(按征地面积5%~10%),一般由政府负责办理农转用手续,用于建设(如标准厂房、商铺、仓储等)不动产项目发展第二、第三产业。在1998年修订《土地管理法》时增加了建设用地只能使用国有土地的条款,留用地政策被迫中止,虽然在2005年得以恢复,但留用地制度作为地方的实践探索,仅在国家层面得到有限认可<sup>[24]</sup>,如在2014年中央一号文件<sup>④</sup>中,首次提出地方可采取留用地安置方式保障被征地农民权益,之后国家制定的政策文件中就鲜有提及。目前除广东省、浙江省在全省推行留用地制度外,海南省、江苏省、广西壮族自治区等省份仅在部分所辖县(市、区)域推行。

随着农村土地制度改革的深化,特别是征地制度改革的推进,一些地区不再鼓励实物留地。如2020年,广西壮族自治区南宁印发的《南宁市征地安置留用地开发利用管理暂行办法》提出,自2021年1月1日起,原则上不再安排实物留地。同年,广东省为推进全省征收农村

<sup>①</sup>随着乡镇企业的改制,其占用的大部分土地由企业与管理土地部门补缴相关税费和土地出让金后,直接转变为国有用地,另一部分则作为存量集体经营性建设用地得以保留和延续使用。

<sup>②</sup>留用地作为一种制度探索,在全国层面尚未形成明确统一的规范,各地对留用地所有权性质的规定并不一致,可以是集体所有,也可以是国有性质的(如上海)。

<sup>③</sup>2015年,按照党中央、国务院部署要求,首批农村集体经营性建设用地入市15个,2016年9月,原中央全面深化改革领导小组决定将集体经营性建设用地入市扩大到全部33个试点县(市、区)。该项工作历经2017年、2018年两次延期,于2019年12月31日结束。

<sup>④</sup>新华网.中共中央、国务院印发《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》[EB/OL].[2014-01-20].[http://www.moa.gov.cn/ztl/2023yhwj/yhwjhg\\_29330/201502/t20150202\\_4378630.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/2023yhwj/yhwjhg_29330/201502/t20150202_4378630.htm)。



集体土地留用地高效开发利用,出台指导意见<sup>①</sup>,鼓励多方式兑换实物留用地落实。

### (三)依法转变的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地

除了历史存量形成的集体经营性建设用地外,农村集体经营性建设用地入市试点期间,诸多试点地区允许其他集体建设用地(如闲置宅基地、晾晒场、废弃的学校、村委会办公场所等)可依法转变为经营用途后入市。该举措在尽可能扩大存量集体建设用地范围下,以“两规”确定的土地用途性质为准,允许通过补办相关手续,“依规转正”为农村集体经营性建设用地。如东北地区目前入市地块多是过去的工矿废弃地,以及村委会、村学校等农村公益性用地<sup>[25]</sup>。这意味着,只要宗地具有规划下的经营属性,即使地类现状为农用地,在依法办理农转用审批手续、纳入土地利用年度计划、履行耕地占补平衡义务下,就可以作为农村集体经营性建设用地入市。2018年农村集体经营性建设用地入市试点情况总结报告<sup>②</sup>中提及了该做法。2019年国务院对试点地区该项探索予以追认:“允许村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市”<sup>③</sup>。

## 二、国家有关农村集体经营性建设用地使用权流转的制度安排

农村集体经营性建设用地使用权流转是国家农村土地管理的重要内容,经历了“禁止流转”—“有限流转”—“合法流转”的过程,在制度上实现了从“0”到“1”的突破。

### (一)1956年至20世纪末:国家对农村集体经营性建设用地使用权流转实施严格管控

这时期,国家对农村集体经营性建设用地使用权流转制度的管制延续了20世纪60年代以来的做法,即绝对禁止流转。但要指出的是,此时国家对农村集体经营性建设用地使用权流转的管制是包含在集体土地大盘子里,并不具有针对性。如1962年颁布的《农村人民公社工作条例修正草案》规定:“生产队所有的土地……一律不准出租和买卖”(第二十一条)。在1982年修订《中华人民共和国宪法》时上升到最高法(第十条第四款),并在《民法通则》(第八十条)、《国家建设征用土地条例》(第二条)中采用法条形式进一步强化。当年发布的中央一号文件用三个“不准”(不准买卖,不准出租,不准转让)鲜明表态对社员承包地流转的态度。针对

①广东省自然资源厅.广东省自然资源厅关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知[EB/OL].[2020-08-21].[http://nr.gd.gov.cn/zwgknew/tzgg/tz/content/post\\_3070000.html](http://nr.gd.gov.cn/zwgknew/tzgg/tz/content/post_3070000.html)。该文件建议实物留用地转以折算货币、置换物业方式予以落实,或以折价出资、入股方式参与各类城市新区、产业园区建设。自此,留用地作为农村集体经营性建设用地的来源,增加空间有限。

②中国人大网.国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[EB/OL].[2018-12-23].[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content\\_2067609.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm)。

③新华社.中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL].[2019-05-05].[http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-05/05/c\\_1124453855.htm](http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-05/05/c_1124453855.htm)。

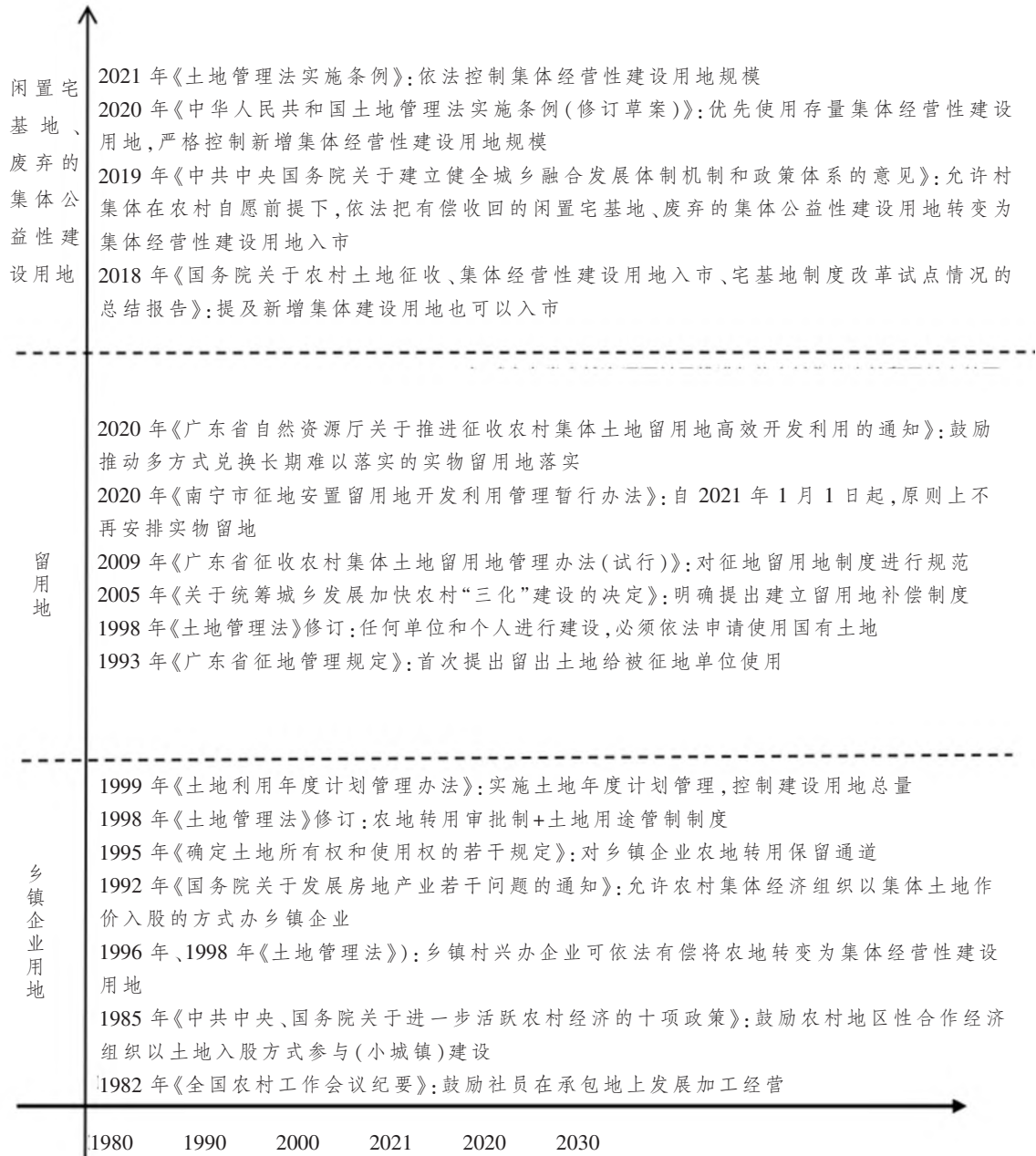


图 1 国家有关农村集体经营性建设用地形成的制度安排

当时一些农村社队买卖和租赁集体所有土地的情况,1983年国务院印发了《国务院关于制止买卖、租赁土地的通知》,明确提出:“对于买卖、租赁土地的行为,必须坚决制止。”这一时期的社队企业用地与其他农村建设用地(如农民宅基地、社队公益用地和公共设施用地)的流转一并受到全面禁止。

20世纪80年代,乡镇企业的快速发展激发了农村集体流转土地需求,但国家对农村土地使用的政策导向是服务于农业农村,如1986年《土地管理法》对乡镇企业用地作出了“不得转

让”的规定。虽然 1988 年《宪法修正案》提出“土地使用权可以依法律的规定转让”,同年修订的《土地管理法》对该法条予以遵循,细化了“集体所有的土地的使用权可以依法转让”,但并没有就农村集体土地使用权转让的具体办法进行诠释<sup>①</sup>,只是提出“由国务院另行规定”(第二条),事实上之后制定的政策制度并没有针对该条款予以诠释。直到 1992 年《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》予以明确,集体所有土地必须走征收转用途才能流转。这时期,虽然国家法律层面允许农村集体经济组织以集体土地入股兴办乡镇企业,但集体土地股份是“不得转让”的。

现实中,集体并没有因为国家对集体经营性建设用地使用权流转的限制,放弃对利益的追逐。20 世纪 90 年代后期,一方面,随着乡镇企业倒闭,释放了大量的闲置集体经营性建设用地,另一方面,工业化快速发展下中小企业产生了急迫的建设用地需求,特别是在城乡接合部、沿海发达地区(如广东省、浙江省、江苏省),于是在这些地区农村集体自发进行了集体建设用地使用权流转<sup>[26]40-51, [27]</sup>。乡、村集体将土地租给外乡、外村、城镇集体或国有企业或外商办企业作仓库,或者乡、村集体自行建房后出租。针对地方出现的非法出租集体建设用地问题,中央在 1998 年修订《土地管理法》时,采用法律条文予以回应,即农村集体土地“不得出让、转让或者出租用于非农业建设”(第六十三条),但“乡镇企业因破产、兼并等情形土地使用权可以依法流转”(第六十三条)。次年,国务院办公厅下发了《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》,明确要求各地区加强对农民集体土地的转让管理(特别在城乡接合部),坚决查处农民集体土地非法交易的行为。

这时期,国家对农村集体经营性建设用地使用权流转态度明确、制度导向鲜明,且是一脉相承的,坚持“农地农用”原则,严禁农村集体经营性建设用地使用权流转,最终导致了我国极具特色的城乡建设用地市场的二元结构。但与中央政府严格限制农村集体经营性建设用地使用权流转形成鲜明对比的是农村集体强烈的土地流转需求,在这种情况下,农民集体采用变通手段,将农村集体经营性建设用地使用权流转游走于法律的灰色地带。

## (二)20 世纪末至 21 世纪初期:地方开启农村集体经营性建设用地入市探索

经济快速发展下对建设用地的急迫需求促使地方政府对土地制度进行创新。广东省佛山市南海区、中山市等地在 20 世纪 90 年代后期自发进行了农村集体建设用地使用权流转探索。随后福建省古田县(1994 年)、江苏省苏州市(1996 年)、浙江省湖州市(1997 年)等也纷纷效仿,出台了地方指导文件。2003 年,广东省人民政府印发了具有重要历史性意义的《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》,以省级行政条例的方式承认了农村集体建设用地入市的合法性,并在 2005 年上升到地方人大立法,制定了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》,明确农村集体建设用地使用权可以依法流转用于商业、旅游、娱乐等经营性项目<sup>②</sup>。之后,

<sup>①</sup>结合当时语境来看,更多的是农地承包经营权的转让。

<sup>②</sup>这里的集体建设用地不包括村民住宅用地。

湖北省(2006年)、河北省(2008年)、四川省成都市(2008)、浙江省温州市(2011年)等地也相继出台政策对区域内农村集体建设用地使用权流转进行规范。

与此同时,中央政府采用小范围试点和出台文件形式回应地方做法,如1999年,原国家土地管理局批准和指导安徽芜湖探索农村集体经营性建设用地入市工作;2000年,原国土资源部下发文件<sup>①</sup>,明确依法促进集体建设用地(包括乡镇企业用地)的流转;2003年,《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》对农村集体建设用地流转作了肯定性定调,鼓励地方政府“通过集体建设用地流转……等形式,合理解决企业进镇的用地问题”;2004年发布的中央一号文件明确提出,“积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法”;同年10月,国务院印发《发国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,将农民集体所有建设用地使用权流转范围明确在“村庄、集镇、建制镇”。直到2008年,党的十七届三中全会审议通过了《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“建立城乡统一的建设用地市场”,允许农村集体经营性建设用地使用权流转。这是中央首次针对农村集体经营性建设用地使用权转让作出的明确规定,突破了1984年以来的对农村集体建设用地非国家征用不能流转的限制。

这时期,虽然地方政府通过颁布管理办法、指导意见等举措,允许农村集体经营性建设用地使用权流转,但受制于国家既有法律的约束,各地探索还是非常谨慎的,表现为对入市土地流转范围、流转形式、流转用途等方面设置了限制条件,如古田县将农村集体经营性建设用地使用权流转限制在本集体内部,如果在本集体外部流转,仍需走土地征收转用的老路子,温州市将入市土地划定在城镇建设用地范围外。

### (三)党的十八大以来:国家赋予农村集体经营性建设用地使用权流转合法性地位

2013年,党的十八届三中全会通过了《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》”),正式将农村集体经营性建设用地入市提上改革日程。《决定》提出,在依法依规条件下,允许农村集体经营性建设用地使用权流转,实行与国有土地同等入市、同权同价。2014年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《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》,并陆续批复33个县(市、区)作为农村集体经营性建设用地入市试点。随之,财政部、原国土资源部、银监会等相关部委出台配套文件,就农村集体经营性建设用地入市关键问题<sup>②</sup>予以明确和规范。在中央指导下,2015—2019年试点地区围绕中央既定目标进行了差异化的农村集体经营性建设用地入市制度探索。据统计,截至2018年底,全国农村集体经营性建设用地已入市地块1万余宗,面积9万余亩<sup>③</sup>。该项工作

<sup>①</sup>国土资源部.关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知[EB/OL].[2000-01-06].[https://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content\\_60331.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60331.htm)。

<sup>②</sup>如集体经营性建设用地入市实施细则、土地增值收益分配、抵押贷款等。

<sup>③</sup>中国人大网.国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告.[EB/OL].[2018-12-23].[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content\\_2067609.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm)。



的重要成果之一就是直接推动了 2019 年《土地管理法》《土地管理法实施条例》的修订,从国家上位法层面赋予了农村集体经营性建设用地使用权流转合法地位。经过近三年的试点制度巩固,2022 年 9 月,中央全面深化改革委员会第二十七次会议提出,要深化农村集体经营性建设用地入市试点工作,并通过指导意见。为贯彻落实该次会议精神,2022 年底,自然资源部启动新一轮(2022 年底—2024 年底)深化农村集体经营性建设用地入市试点工作。试点范围在保留原来 33 个试点县(市区)基础上,各省(自治区、直辖市)按照试点县(市、区、旗)具体数量原则上不得超过本省份县(市、区、旗)数量的 10%确定,涵盖全国 31 个省(市、自治区)近 400 个县(市、区、镇)。

### 三、农村集体经营性建设用地制度变迁的特征及经济学含义

综上所述,农村集体经营性建设用地作为农村建设用地的重要用地形态,其形成和使用权流转一直是国家管理农村土地的重要内容(图 1、图 2)。农村集体经营性建设用地制度是在地方自下而上和国家自上而下共同推动下,通过不断实验、试错、修正而形成的。

#### (一)农村集体经营性建设用地制度变迁的特征

我国农村集体经营性建设用地制度是包含土地产权制度和土地管理制度等在内的多层次制度体系,在近三十年的制度变迁中呈现一定的特征性。

第一,农村集体经营性建设用地制度变迁是市场在资源配置中主导地位显化的过程。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,土地资源配置也不例外。我国农村集体经营性建设用地制度演进经历了由早期政府主导切换到市场主导的局面,是市场在资源配置中发挥主导地位显化的过程。为了当时经济发展需要,政府采用行政手段安排农村集体经营性建设用地的形成和使用权流转,从而获得经济发展所需的资本和土地积累,但当制度安排不符合市场经济规律时(如完全后靠行政权力进行划拨和平调),就会导致资源的价格扭曲和资源的无效配置<sup>[28-29]</sup>。特别是政府采取法律限制、行政干涉、经济制裁等非市场手段干涉农村集体经营性建设用地使用权流转,不仅无法杜绝农村集体经营性建设用地使用权流转隐形市场的存在,同时也无法对这些自发流转土地粗放式使用进行有效监管。随着我国市场经济制度的不断完善,与农村集体经营性建设用地的形成及流转相关的问题,如“农村集体经营性建设用地能否流转”“农村集体经营性建设用地入市后用途”等问题更主要由市场说了算。我们可以发现,在土地资源要素配置中,市场的角色从“基础性”作用逐渐切换到“决定性”作用。

第二,中央政府角色从早期的“积极应对”农村集体经营性建设用地制度变迁中呈现的问题转换到“主动引导”制度改革。在农村集体经营性建设用地制度演变过程中,无论是农村集体经营性建设用地形成还是使用权流转,中央政府都发挥着极其重要的作用,但角色发生了根本变化。早期,当土地制度改革效果呈现问题时,中央政府的解决思路是“积极应对”,即在

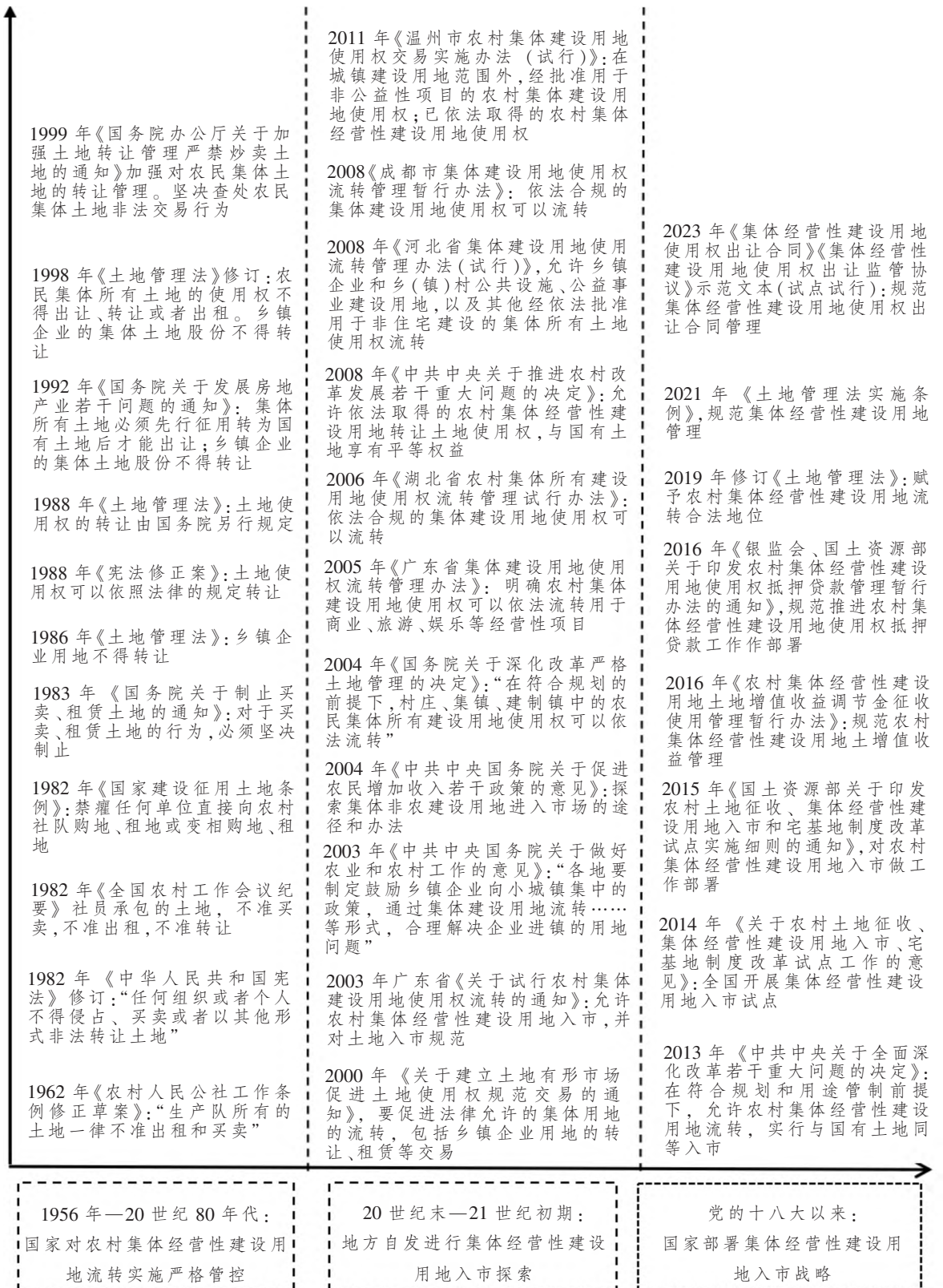


图2 国家有关农村集体经营性建设用地使用权流转的制度安排

问题出现后积极去寻找解决问题的手段,但这种“头痛医头脚痛医脚”的解决思路很快就跟不上问题出现的速度,毕竟地方经济发展对土地的迫切需求,总是能激励地方政府不断对既有制度创新。因此,中央政府转向“主动引导”农村集体经营性建设用地入市,这种转变意识萌发在 20 世纪 90 年代末期,强化于 21 世纪初期,特别是党的十八大之后,为建立农村集体经营性建设用地制度,中央政府进行了一系列决策部署。最典型的是 2015—2019 年国家层面推动的农村集体经营性建设用地入市试点,为我国探索建立农村集体经营性建设用地制度奠定了坚实的基础。

第三,农村集体经营性建设用地形成制度和流转制度演变是交织互动影响的。我国农村集体经营性建设用地制度可以解构为形成制度和流转制度,国家通过一系列的法律法规、通知条例、管理办法、决定意见等对农村集体经营性建设用地形成和使用权流转进行制度建设。虽然这是两种不同的制度安排,但二者之间并不是割裂存在的,而是在交织互动中推进的。如农村集体建设用地具有了经营属性后,极大地诱发了中小微企业或者民营企业对农村集体经营性建设用地使用权流转的需求,产生了农村集体经营性建设用地使用权流转隐形市场。据此,国家不得不采用行政指令、法律法规、经济制裁等手段对农村集体经营性建设用地使用权流转进行规范限制。反过来,农村集体经营性建设用地使用权流转下土地资源数十倍数百倍的价值显化,使得集体有动力将越来越多的农地非农化。此时,国家不得不出台更严格的土地管理办法以应对农地非农化对耕地的威胁。时间尺度越长,两项制度交织影响的效果越明显。

## (二)集体经营性建设用地制度变迁折射的经济学思想

第一,不断完善产权是土地制度变迁的方向。产权理论是制度经济学重要的组成部分。产权是一束权利的组合,能够根据实际需求分割成不同的权利,正因为产权的这种可分割性使得所有者能够物尽其用<sup>[30]</sup>249-268。当产权中的一种权利或是某些权利的享有受到限制或侵蚀,就被认为产权是残缺的。早期,我国集体经营性建设用地产权的残缺主要体现在两个方面,一方面体现在农民集体土地发展权残缺。土地发展权被定义为转变土地用途(主要指对农地非农开发的权利)以及提高土地利用强度的权利<sup>[31]</sup>。如在 20 世纪 50 年代之前,农村集体土地被牢牢限制在第一产业,农民集体对土地开发使用的权利受到限制。到了 20 世纪 80 年代,随着乡镇企业的发展,集体土地允许突破第一产业的使用,但是对土地使用者设置严格的规定,农地转为集体经营性建设用地的权利没有充分得到实现。另一方面土地流转权受到限制。农村集体经营性建设用地使用权流转权始终被严格管控,经历了从绝对禁止到严格管控。产权的残缺被认为是土地资本化的核心障碍,并且会导致土地市场效益功能难以发挥<sup>[32]</sup>、不能物尽其用<sup>[33]</sup>。市场经济下,赋予土地所有者受保护的产权是必然趋势。乡镇企业用地、留用地的形成是集体获得土地发展权的初级形式,允许在乡镇企业用地、留用地等土地上用于工矿仓储、商服等经营性用途,这进一步丰富了土地发展权。同时,赋予农村集体经营性建设用地使用权流转合法地位则是赋予土地所有者让渡权。据此,我国农村集体经营性建设用地制度演变本质上是围



绕着土地发展权(从农用地转为集体经营性建设用地)和流转权(或者可让渡权)的演变,其方向是赋予农村集体完备的土地产权。

第二,土地制度变迁具有较强的路径依赖。当制度不能反映资源稀缺性和经济机会时,经济中就会出现行为的扭曲,从而产生矫正制度的需求,发生制度变迁,但这个过程会受到原有制度的干扰和影响,促使制度沿着既有方向前进,呈现路径依赖特征<sup>[34]</sup>。深究其原因,一个共同体共享的基本价值系统及其原规则是相对稳定的,具有黏滞性(stickiness),这种黏滞性有利于稳定的制度演化和路径依赖<sup>[30]527-567</sup>。制度变迁依据作用力、作用形式的不同,可分为强制性制度变迁和诱致性制度变迁,两种制度变迁的目标、影响因素是有显著差异的。强制性制度变迁是在国家法律法规指令下自上而下完成的,制度变革的目的是改变权利和财富的再分配<sup>[35]</sup>,如党的十八大以来对集体经营性建设用地入市进行了一系列战略部署,围绕的目标是赋予农民更多的土地财产权益。诱致性制度变迁是由个体或者经济体自下而上自发推动的一种制度变革,其变迁的目的往往是改进制度效率,如早期农村集体对集体经营性建设用地自发的流转就是对资源配置效率的改善。但制度变革是需要付出较大成本的,因此,在外部环境没有发生明显变化的情况下,中央政府更倾向于维持现行的制度安排<sup>[36]</sup>。例如,自1998年《土地管理法》实施的近二十年,中央政府一直将农地转为建设用地作为农村土地管理制度的重点,采用土地用途管制、农地转用审批、规划许可等管制手段加以约束。同时对农村集体经营性建设用地使用权流转设置严格的限制,在2019年之前,一直采取意见通知、实施细则、管理办法等对该法律条目进行强化。

#### 四、主要结论及建议

本文的主要研究结论为以下三点:

第一,农村集体经营性建设用地构成复杂,主要来源于乡镇企业用地、保留集体所有权性质的征地安置留用地以及依规转变用途的农村建设用地,国家有关这些用地的制度安排复合为农村集体经营性建设用地制度。

第二,农村集体经营性建设用地形成制度和流转制度在近七十年的交织互动下,共同刻画了农村集体经营性建设用地制度演变轨迹。制度变迁的主线是围绕着土地发展权(从农用地转为集体经营性建设用地)和流转权(或者可让渡权)演变的。虽然这个过程是曲折的、漫长的,但始终是向着赋予集体完整的土地产权方向演进的,期间呈现了较强的路径依赖性。

第三,我国农村集体经营性建设用地制度变迁是强制性制度变迁和诱致性制度变迁交织互动下完成的。其间,如果中央政府的正式产权制度供给不能与实践中自发的产权制度需求相契合,就会增加中央政府确认与保护产权的成本<sup>[26]40-41</sup>。例如,早期国家法对农村集体经营性建设用地使用权流转的限制,导致农村自发形成了集体建设用地流转灰色市场,而中央政



府要进行监管和违法处置,其成本是非常高的。

随着 2015—2019 年农村集体经营性建设用地入市试点工作的结束,我国已建立了基本明确的农村集体经营性建设用地入市制度。2022 年底,我国正式开启新一轮深化农村集体经营性建设用地入市试点工作,结合上述分析,我们提出以下政策建议:

一是以节约集约利用土地资源为导向,盘活存量农村集体经营性建设用地。贯彻落实党的二十大、中央农村工作会议、中央全面深化改革会议等有关农村集体经营性建设用地的战略部署。落实好农村集体经营性建设用地使用权权能。在强化国土空间规划和用途管制下,优先推动存量农村集体经营性建设用地能入市尽入市。积极探索将农村闲置宅基地、自愿退出的宅基地、废弃的集体公益性建设用地等调整为经营属性后入市。

二是推动“有效市场”和“有为政府”更好结合。农村集体经营性建设用地入市相关事宜,该交给市场就要交给市场,该政府办的政府应做好。减少政府对资源的直接配置,应依据市场机制实现土地资源的效益最大化和效率最优化。但市场不是万能的,“有为政府”更应加强监管职能和服务能力建设。重点严把土地用途管制、农地转用审批、土地利用年度计划等农村集体经营性建设用地入市关口。建立土地入市监管制度,加大对土地违法行为的处罚力度。此外,要加快出台农村集体经营性建设用地入市相关指导意见和规范土地入市程序。

三是注重与其他农村经济体制改革的协同性和耦合性。全面深化农村集体经营性建设用地入市试点工作是关系农村经济社会全面发展的重大战略部署。因此,要强化改革的系统观念,深化对土地制度改革整体性的认识,应注重农村集体经营性建设用地入市与农村土地征收、宅基地制度改革、农村产权制度改革、租赁住房制度改革间的关联性、协同性和耦合性。同时,我们建议复合使用城乡建设用地增减挂钩、农村土地综合整治、低效用地减量、农村集体土地整理等政策工具,以提高土地制度改革的系统性和完整性,形成改革合力,放大叠加效应。

## 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 叶兴庆.农村集体经营性建设用地的产权重构[N].中国经济时报,2015-05-27(005).
- [3] 陶然.人地之间:中国增长模式下的城乡土地改革[M].沈阳:辽宁人民出版社,2022:152-155.
- [4] 韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农业经济问题,2019(1):4-16.
- [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] 施建刚,蔡顺明,魏铭材,等.农村集体建设用地流转模式研究[M].上海:同济大学出版社,2014:60-70.
- [7] 姚洋.自由、公正和制度变迁[M].郑州:河南人民出版社,2002:30-35.
- [8] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2021:178-188.
- [9] 田传浩.宅基地是如何被集体化的[J].中国农村经济,2020(11):29-46.
- [10] 钱忠好,牟燕.中国土地市场化改革:制度变迁及其特征分析[J].农业经济问题,2013(5):20-26.

- [11] 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.
- [12] 文贯中.吾氏无地——城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M].北京:东方出版社,2014:21-65.
- [13] 刘守英.直面中国土地问题[M].北京:中国发展出版社,2014:75-89.
- [14] 周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学(季刊),2004(1):193-210.
- [15] 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.
- [16] 陈明.农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望[J].农业经济问题,2018(4):71-81.
- [17] 盖凯程.基于农村集体经营性建设用地入市的土地利益协调机制研究[M].北京:经济科学出版社,2021:158-160.
- [18] 马翠萍.集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J].中国农村经济,2021(11):35-54.
- [19] 韩松.论农村集体经营性建设用地使用权[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2014(3):70-75.
- [20] 仇叶.乡村工业化模式与农村土地制度变迁——一项对沿海地区集体经营性建设用地制度的研究[J].中国农村经济,2020(4):101-123.
- [21] 王小映.论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J].农村经济,2014(10):3-7.
- [22] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1983:132-138.
- [23] 黄小虎.新时期中国土地管理研究(下)[M].北京:当代中国出版社,2006:110-118.
- [24] 鹿心社.统一思想 狠抓落实 全面推进土地开发整理工作——在全国土地开发整理工作会议上的总结讲话[J].国土资源通讯,2003(11):38-40.
- [25] 董祚继.“新东北现象”下的集体土地入市——黑龙江省安达市农村集体经营性建设用地入市改革试点调研[J].中国土地,2017(9):33-36.
- [26] 刘守英.现代社会秩序的制度基础[M].北京:商务印书馆,2021:40-51,40-41.
- [27] 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.
- [28] 陈利根,龙开胜.我国农村集体建设用地流转的发展历程及改革方向[J].中国农史.2008(2):79-84.
- [29] 张曙光.中国制度变迁的案例研究——(土地卷)第8集[M].北京:中国财政经济出版社,2011:69-137.
- [30] 柯武刚,史漫飞,贝彼得.制度经济学:财产、竞争政策[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2018:249-268,521-567.
- [31] 甘藏春,等:当代中国土地法若干重大问题研究[M].北京:中国法制出版社,2019:181-182.
- [32] Scott Rozelle, 黄季焜.中国的农村经济与通向现代工业国之路[J].经济学(季刊),2005(4):1019-1042.
- [33] 周其仁.城乡中国[M].北京:中信出版集团,2017:380-382.
- [34] 道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.韦森,译审.上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2014:126-135.
- [35] 张曙光.论制度均衡和制度变革[J].经济研究,1992(6):30-36.
- [36] 唐健,谭荣,魏西云.农村土地制度改革的中国故事——地方政府行为的逻辑[M].北京:北京大学出版社,2021:42-63.

## Changes in The Formation and Market Entry System of Rural Collectively Operated Construction Land

Ma Cuiping<sup>1</sup> Liu Wenxia<sup>2</sup>

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732;

2. Western Modernization Research Institute, Guizhou University, Guiyang Guizhou 550025)

**Abstract:** Rural collectively operated construction land was gradually separated from the earlier package of rural construction land management system. The evolution portrays the trajectory of institutional changes including the rural collective management construction land formation system and the transfer system. In terms of internal logic, the formation system and the transfer system jointly drive the evolution toward the perfection of property rights under the intertwined interaction. From the perspective of external forces, the external gradually switched from government-led in the early stage to market-led. During this period, the system evolution shows a strong path-dependent feature. Accordingly, We should next give practical play to the decisive role of the market in the allocation of land resources on the basis of land use control, and prudently and steadily promote the market entry of rural collective operating construction land.

**Key Words:** rural collectively operated construction land; institutional evolution; formation system; transfer system

(责任编辑:丁忠兵)