

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

马翠萍

摘要：中国农村集体经营性建设用地入市制度的变迁始终围绕着土地转让权合法性演进，是强制性制度变迁与诱致性制度变迁交织互动的结果。首批中国农村集体经营性建设用地试点地区的实践显示，各地对入市范围、入市途径、入市主体等制度安排较为一致，制度的差异化主要体现在土地增值收益分配方面。总体来看，试点地区调节金征收最重要的考量因素是土地用途，其次是地块区位因素。调节金计征基数以土地净增值额为主，但各地计征比例差异较大，且对商服用地征收比例高于工业用地，出让方式征收比例高于出租、出资入股方式。首批试点地区农村集体经营性建设用地入市改革存在的共性问题主要是，对入市地块存量范围的限制在一定程度上弱化了改革效果，配套制度建设的滞后影响了土地入市改革进程，入市土地增值收益分配制度没有充分调动起地方政府参与的积极性。因此，应从健全相关法律制度、适当扩大集体经营性建设用地入市范围、稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例、健全土地增值收益在农民内部的分配机制等方面破解农村集体经营性建设用地入市的困境。

关键词：集体经营性建设用地 土地入市 试点效果 制度建设

中图分类号：F321.1 **文献标识码：**A

一、导论

不断深化农村土地制度改革历来是党领导农村工作的努力方向。2020年党的十九届五中全会提出，健全城乡统一的建设用地市场，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。其中，入市是指土地在市场上流转，具体包括出让、出租和入股等方式。据推算，全国农村集体经营性建设用地^①约为

*本文研究得到国家社科基金青年项目“供给侧结构性改革背景下中国农业绿色发展和资源永续利用研究”（项目批准号：17CJY032）、贵州省重大专项课题“贵州发展乡村特色优势产业构建现代乡村产业体系路径研究”（项目编号：21GZZB09）的资助。衷心感谢匿名评审专家的宝贵意见，同时文责自负。

^①本文的农村集体经营性建设用地按照2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》界定，是指存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。

3000~5000 万亩，占农村集体建设用地的 13.5%（叶兴庆，2015）。农村集体经营性建设用地从来源看一般都是从农用地转用而来（王小映，2014），主要分布在沿海地区、城乡接合部地带和传统农区三类区域（刘守英，2014；张曙光、程炼，2012）。

学者们早期围绕农村集体经营性建设用地入市的必要性进行了广泛的探讨。中国的土地资源存在严重的政府失灵，政府土地制度供给不足（曲福田等，2004），导致农村集体建设用地使用权隐形流转市场的存在（宋志红等，2019），不仅严重干扰了国有土地市场的正常运行，而且造成集体土地收益大量流失，农民利益得不到保护（马秀鹏等，2008）。而农村集体建设用地入市不仅可以提高农民的议价权，打破土地市场被地方政府垄断的格局（周其仁，2013），也可以充分调动集体积极性，促进地区经济的平衡发展，减轻国家土地征用引致的财政负担（高波，1993）。也有学者提出不同的看法，认为农村集体经营性建设用地入市并不能根本解决现行土地制度与城镇化发展之间的矛盾（华生，2013）。

随着 2015 年国家主导的农村集体经营性建设用地入市试点工作的开展，围绕入市困境、入市制度设计、入市法理等方面的讨论也逐渐丰富起来。王小映（2014）、何芳等（2019）、胡大伟（2020）分别从入市制度设计层面、法理层面等不同角度探讨了农村集体经营性建设用地入市的困境。事实上，长久以来农村集体经营性建设用地入市困境的症结主要还是地方政府和村集体之间较大的利益冲突（王宏娟等，2014），政府难以摆脱土地财政的供养模式（刘守英，2018；刘晓萍，2020）。学者们试图通过对比土地征收中政府、集体、农户土地增值收益分配方案，找出农村集体经营性建设用地入市利益主体收入分配的合理比例（周小平等，2021；谢保鹏等，2018），但如何厘清社会外力因素的作用，准确界定土地涨价归公部分的份额却是一个复杂的技术性难题（郭亮，2021）。从实践来看，各地在入市土地^①增值收益分配制度上的安排差异很大（陈红霞，2017），分配方案也存在不同程度的问题（伏绍宏等，2017）。

已有文献为本文奠定了坚实的研究基础，有助于厘清和拓展本文的研究思路。但通过对已有文献的分析，笔者发现，早期的研究主要是围绕破除对农村集体建设用地入市法律制度限制展开的。随着 2019 年《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）的修订，农村集体经营性建设用地入市合法性在上位法予以明确，“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的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”^②，原本的一些争议就时过境迁了。虽然部分地区也曾主动探索集体建设用地入市，但囿于当时法律的限制，只能做有限性的尝试，至于对农村集体建设用地入市后如何进行制度设计，现有文献探讨不多，也不深入。2015 年国家主导的农村集体经营性建设用地入市试点工作的开展，推进了相关的研究。但总体来看，大部分研究是针对个案的分析，或是围绕不同主题进行的交叉案例分析（周应恒、

^①本文中“入市土地”均指入市的农村集体经营性建设用地。

^②参见《土地管理法》第六十三条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1e6c345eba23796c6e8473347>.

刘余, 2018); 当然也有学者对全国 33 个改革试点地区农村集体经营性建设用地入市的相关文件进行了文本比较分析(宋志红等, 2019)。但不能忽视的是该项试点工作经过了两次扩容、三次延期^①, 研究介入时间点的不同对横向比较文本效果打了一定的折扣。基于此, 本文拟立足农村集体经营性建设用地入市试点工作结束的大背景, 以最新修订实施的《土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)为基础, 以全国首批农村集体经营性建设用地入市的 15 个试点地区^②为研究对象, 通过整理分析首批试点地区出台的相关文件并结合实际调研, 就农村集体经营性建设用地入市^③后的相关制度安排进行梳理和效果评价。在呈现事实基础上, 注重剖析其背后的原因, 在此基础上, 提出推进农村集体经营性建设用地入市的政策建议。

本文之所以选择全国首批集体经营性建设用地入市试点地区为研究对象, 主要基于三方面考虑: 一是首批试点地区选择时就充分考虑了不同经济发展程度的地区代表性。二是鉴于农村集体经营性建设用地改革时间即使在三次延期的情况下, 首批改革试点工作不过才有 5 年的持续期, 相比扩大后的试点范围, 首批试点地区的实践探索跨度时间更为充足, 政策效果能够较好地呈现, 问题也能得到显化。三是首批试点地区的综合政策效果更好。集体经营性建设用地入市是 2015 年农村土地制度改革三项任务之一^④。改革初始, 一个试点地区只承担一项改革任务, 首批集体经营性建设用地入市试点地区始终将入市改革探索置于首位。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 个试点地区后, 各试点地区改革工作各有侧重。

与已有研究相比, 本文可能的优势在于: 第一, 本文选择的首批入市试点地区分布在不同经济发展程度地区, 具有广泛的代表性, 因此得出的结论相对更具有普适性。第二, 本文以首批试点地区为研究对象, 可以在足够长的时间下分析因制度安排不同产生的差异性效果及其背后的原因。第三, 本文从制度经济学视角对农村集体建设性用地入市的制度变迁过程作出了解释, 丰富了有关农村集体经营性建设用地入市的研究。期望本文的分析能够为中央深化农村制度改革、推动城乡统一的建设用地市场建设提供科学的依据, 为其他地区开展相关工作提供经验借鉴和启示。本文余下部分安排如下: 第二部分系统梳理集体经营性建设用地的形成及其入市制度的变迁, 以土地转让权的合法性为线索揭

^①2015 年 3 月, 原国土资源部启动农村集体经营性建设用地入市改革工作。同年 6 月正式确定了农村集体经营性建设用地入市的 15 个试点地区。2016 年 9 月, 原中央全面深化改革领导小组决定将农村集体经营性建设用地入市扩大到全部 33 个试点地区。2018 年底, 全国人大常委会决定将“三块地”改革调整实施的期限再延长一年至 2019 年 12 月 31 日。

^②首批 15 个试点地区具体包括: 北京市大兴区、山西省泽州县、辽宁省海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省安达市、上海市松江区、浙江省德清县、河南省长垣县、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省郫县、贵州省湄潭县、甘肃省陇西县。由于每个试点都是各省(市、自治区)唯一地区, 为简化表述, 本文仅用“某省(市、区)试点”代表, 不再赘述具体试点地区。

^③本文“集体经营性建设用地入市”中的“入市”是指这部分土地在市场上流转, 具体包括出让、出租和入股等方式。为了更好地阐释问题, 本文研究聚焦集体经营性建设用地首次入市问题, 回避了再转让问题。

^④包括农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。

示中国农村集体经营性建设用地入市制度的演变规律；第三部分聚焦中国首批集体经营性建设用地入市试点地区做法，就入市制度的一致性和差异性进行了比较分析和效果评价；第四部分阐释农村集体经营性建设用地入市的启示，提出推进农村集体经营性建设用地入市的建议。

二、农村集体经营性建设用地的形成及其入市制度变迁

中国城市经营性建设用地使用权自1982年就开始尝试有偿有限期出让，但农村集体经营性建设用地则经历了比较漫长的入市之路。自农村集体经营性建设用地形成后，经历了急剧扩张到严格管控下的相对稳定，其使用权流转则经历了从初期一揽子否决，到严格限制，继而有条件地允许，到目前与国有土地同权的过程。

（一）20世纪70年代至90年代初期：农村集体经营性建设用地迅速扩张，集体土地流转被绝对禁止

20世纪70年代末期，沿海地区大规模兴起的乡村工业化直接诱发了集体经营性建设用地的出现（王小映，2014），具体表现为乡镇企业用地。这一时期大量土地被用于二三产业的发展（张曙光、程炼，2012），具有了经营属性。1982年第一个中央“一号文件”《全国农村工作会议纪要》明确鼓励社员在承包土地上加工经营。1985年、1986年中央连续两年的“一号文件”均就乡镇企业发展出台了积极指导意见，鼓励乡镇企业向农村扩散。1986年《土地管理法》的实施从法律层面为乡镇企业的发展提供了保障，对乡（镇）村企业建设需要使用土地实行申请制，由县级以上地方人民政府批准，但“必须严格控制”。同时允许占用农民集体土地，但要给予相应的补偿和安置^①。由于使用农村集体土地操作简单且综合成本低，工商业经营用地迅速转向农村集体土地（丁琳琳等，2016）。事实上，除了乡镇企业用地以外，留用地^②也是集体经营性建设用地的重要来源或者表现形式。如浙江、江苏、上海、广东、海南等地都有留用地的制度安排。作为征地安置的一种补偿措施，一般要求按照征地面积设置一定比例（5%~10%）给予被征地村集体用于发展二三产业的建设用地（国土资源部不动产登记中心，2015）。这一时期对农村集体经营性建设用地流转的管制，延续了20世纪60年代以来的做法，即绝对禁止流转^③，但对其的管制是包含在集体土地大盘子里，并不具有针对性。1982年中央“一号文件”《全国农村工作会议纪要》虽然鼓励在承包土地上加工经营，但强调承包地不准买卖，不准出租，不准转让。1986年的《土地管理法》在总则中就明确提出，任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地^④。虽然1982年的《中华人民共和国宪法》允许土地的使用权可以依照法

^①参见1986年《土地管理法》第三十九条，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004471.htm。

^②留用地一般由政府负责办理农用地转用手续。但目前留地安置作为一项改革探索，在全国尚未形成明确统一的规范，各地在留用地的性质、安排和使用方面并不一致，土地性质可以是集体所有的土地，也可以是国有性质的。

^③参见《农村人民公社工作条例（修正草案）》第二十一条，来源于中共中央党校理论研究室（编），2004：《历史的丰碑：中华人民共和国国史全鉴（五 经济卷）》，北京：中共中央文献出版社。

^④参见1986年《土地管理法》第二条，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004471.htm。

律规定转让^①，但没有对农村集体建设用地使用权转让做出具体规定。直到1992年，国务院发布《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》（国发〔1992〕61号）明确指出“集体所有土地，必须先行征用转为国有土地后才能出让”^②。

（二）20世纪90年代至21世纪初：严格管控农村集体经营性建设用地供给，禁止流转

1986—2002年，全国每年约有16.84万公顷农地非农化（曲福田等，2004），主要发生在经济相对发达的沿海和东部地区（Yang and Li, 2000）。很快中央就意识到问题的严重性，在1998年修订《土地管理法》时做出了反应，在总则中明确规定，严格限制农用地转为建设用地^③。虽然兴办乡镇企业可以使用本集体经济组织农民集体所有的土地，但实施严格管控，体现在：一是实施申请制；二是实施农地转用审批制；三是按照乡（镇）村企业的不同行业和经营规模设置用地标准^④。同时提出，在中国建立土地用途管制制度，叠加1999年国家开始实施的土地利用年度计划管理办法，农用地转用进入收窄通道。1999年出台的《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》（国办发〔1999〕39号）又进一步强化了乡镇企业用地边界^⑤。自此，集体经营性建设用地供给进入严格管控并一直延续至今。与此同时，对农村集体经营性建设用地流转权的管制越发严格。农地非农化问题的凸显使国家意识到非常有必要将集体土地使用权固定在农业农村。1998年修订的《土地管理法》首次明确规定，农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设^⑥。后续几年颁布的法规文件都是对该条目的强化。2009年修订的《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）又将限制范围扩大到城市规划区内的集体所有的土地，规定集体土地只有依法转为国有土地后方可流转。

这个时期对农村集体经营性建设用地的管控符合国家对集体建设用地管控大方针，实施自有自用封闭运行模式。但由于土地非农用与农用相比具有更高的报酬率，不可避免地引发农地自发向非农部门转移（钱忠好，2003）。尤其在那些经济发展迅速、民营经济发展较好的地区，违法违规用地现象

^①参见《中华人民共和国宪法》第十条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c505/xianfa.shtml>。

^②参见1992年《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》第一条，http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/201012/t20101219_63321.html。

^③参见1998年修订的《土地管理法》第四条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1e6c345eba23796c6e8473347.shtml>。

^④参见1998年修订的《土地管理法》第四十三条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1e6c345eba23796c6e8473347.shtml>。

^⑤参见《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》（国办发〔1999〕39号）第一条，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1999/gwyb199917.pdf>。

^⑥但规定了唯一例外，即符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。参见1998年修订的《土地管理法》第六十三条，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1e6c345eba23796c6e8473347.shtml>。

非常普遍（刘守英，2018；周其仁，2004；钱忠好、马凯，2007）。如在沿海一带，当时较为普遍的做法是：农村集体将一定年期的集体建设用地使用权流转给乡镇企业，村或乡（镇）集体作为土地所有者收取转让金。受利益驱使，受让主体由最初的农村集体企业逐渐扩展到个体工商户（叶艳妹等，2002），甚至城市企业（王小映，2003）。

（三）2000—2012年：农村集体经营性建设用地流转权流转进入自下而上、自上而下的双向探索时期

急速的经济变化带来了要求改变现存法律关于土地转让权界定的压力（周其仁，2004）。为此，地方层面和国家层面分别开展了自下而上、自上而下的集体经营性建设用地合法入市渠道的双向探索。广东南海区、上海嘉定区、浙江湖州市、福建省古田县等都是较早探索企业使用农村集体经营性建设用地，并允许流转的地区（刘永湘、杨明洪，2003）。其中，广东省早在2005年就出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，明确提出集体建设用地使用权可以参照国有土地管理办法，采用出让、出租方式用于商业、旅游、娱乐等经营性项目^①，打破了非经政府征地，任何农地不得合法转为非农用途的传统。这个时期的珠江三角洲地区，超过半数的农村集体建设用地已经流转（孔祥智、马庆超，2014）。

与此同时，国家也采用出台文件和开展试点的形式探索农村集体经营性建设用地规范流转。如2003年中央“三号文件”《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》（中发〔2003〕3号）就集体建设用地流转问题做了明确指导，“各地要制定鼓励乡镇企业向小城镇集中的政策，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”^②。2004年中央“一号文件”《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》提出，积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。2008年，党的十七届三中全会通过的《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，对依法取得的农村集体经营性建设用地，允许转让土地使用权”^③。这是首次针对农村集体经营性建设用地使用权转让做出的规定，从国家层面破除了对农村集体经营性建设用地的入市限制。另一方面，在2000—2007年，政府就允许部分地区进行农村集体经营性建设用地入市的试点探索。如最早在1999年，原国土资源部确定安徽芜湖为全国唯一的农村集体建设用地流转试点。然而，由于国家有关法律一直没有调整，所以地方的改革探索并未取得大面积的突破性进展（王小映，2014）。

（四）十八大以来：规范农村集体经营性建设用地入市管理

农村集体经营性建设用地入市改革被提上议程是党的十八大以后。2013年十八届三中全会通过了

^①这里的集体建设用地不包括村民住宅用地。参见2005年《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》第十五条，http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/zcfgk/content/post_2712728.html。

^②参见2003年《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》第九条，来源于中共中央文献研究室（编），2005：《十六大以来重要文献选编（上）》，北京：中央文献出版社。

^③参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^①，提出建立城乡统一的建设用地市场。在合规的前提下，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。2014年12月31日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，首批授予15个试点地区从全国层面总体推进和探索农村集体经营性建设用地和国有土地享有同等权利实践。并以指导意见、管理办法、实施细则和通知的形式配套出台了系列相关文件。经过近30年的改革探索，2019年最新修订的《土地管理法》，首次从上位法明确允许农村集体经营性建设用地入市。2020年十九届五中全会进一步强化健全城乡统一的建设用地市场，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。

中国农村集体经营性建设用地入市制度演变显示，不断深化农村土地制度改革实际是产权赋能的过程，期间强制性制度变迁与诱致性制度变迁交织互动发挥作用。初始，国家对农村集体经营性建设用地限制了可让渡性而保留了排他性的制度安排，之后入市制度的变迁始终围绕着土地转让权合法性演进，最终在权力中心追认地方政府自发的制度创新活动下完成了制度变迁（杨瑞龙，1998）。

三、首批试点地区的主要制度探索及效果评价

从试点地区实践来看，首批试点地区围绕集体经营性建设用地入市的关键问题做了规范的制度安排，在制度设计的方向上和原则上与中央指导文件精神保持高度的一致性，在具体操作上进行了差异化的探索。

（一）首批试点地区较为一致的制度安排

一是土地入市范围高度统一。试点地区对入市土地有两个严格限制条件：首先要满足“两规”要求，即符合土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途；其次土地用途分类为存量建设用地。广东、北京、吉林等试点地区进一步明确，土地用途确认时间以2014年度土地变更调查结果为依据。广东试点地区进一步将入市土地范围扩大到国有划拨留用地。广西试点地区虽然允许新增农村集体经营性建设用地入市，但前提是符合“两规”要求，依法转为建设用地后方可入市。虽然首批试点地区都没有突破第一条的限制，但实践中不少试点地区针对第二条规定摸索了变通办法，即依托全国土地第二次调查或第三次调查的契机，打通了宅基地和集体经营性建设用地的转换通道，宅基地通过“依规转正”为集体经营性建设用地后入市。

二是入市途径较为一致。75%的试点地区将集体经营性建设用地入市途径明确为就地入市^②、异地调整入市^③、综合整治入市三种。目前来看，就地入市占比非常高，占到全部土地入市交易的60%~

^①参见 <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163-16.html>。

^②就地入市指集体经营性建设用地地块在符合入市条件的情况下，且具备开发建设所需要的基础设施等条件，明确就地直接使用的，可直接进入当地土地交易市场。

^③异地调整入市主要针对农村零星、分散的集体经营性建设用地，在确保耕地数量不减少、质量有提高的前提下，由集体经济组织结合土地利用总体规划和土地整治规划，先复垦后形成建设用地指标再易地入市。

70%（陈明，2018）；异地调整入市主要是解决集体经济组织内零星、分散的地块入市问题，可以复垦后异地调整到其他地区入市，但一般不涉及土地所有权调整。其中北京试点地区、广西试点地区要求土地异地调整入市采取镇级统筹方式。此外，部分试点地区要求复垦地须向城镇核心区、产业区、重点项目区集中，如辽宁、海南、甘肃、吉林、北京等试点地区要求复垦后地块调整到本县（区、市）域范围内的产业集中区入市，上海试点地区则要求调整到集中建设区入市；综合整治入市主要针对城中村（如广西、辽宁、海南、贵州、吉林等试点地区）、连片农村（如广东试点地区）的集体经营性建设用地。要求先是对规划范围内各类土地统一进行复垦和基础设施配套，然后重新划分宗地和确定产权归属，对于属于集体经营性建设用地且未被征收或者未纳入储备范围的由农民集体入市。

三是对入市主体的规定高度统一。试点地区均明确规定，农村集体经营性建设用地入市主体为拥有土地所有权的乡镇、村或村民小组等农村集体经济组织。经集体土地所有权人委托授权，具有法人资格的土地股份合作社、土地专营（联营）公司、集体资产管理公司等可在授权范围内代理实施农村集体经营性建设用地入市事项。如北京试点地区允许在镇级层面成立土地联营公司，由其承担集体经营性建设用地入市；山西试点地区则允许集体资产管理公司作为入市实施主体。

四是有关入市土地开发、利用、经营管理规定也比较一致。试点地区对入市土地用途采用列举方式给出，如用于工业仓储、商业、旅游、娱乐、服务等生产性、经营性项目，基本都明确提出禁止用于开发商品房。但广西试点地区、山西试点地区则允许利用入市农村集体经营性建设用地进行商品房开发，上海试点地区、海南试点地区允许利用入市土地建设租赁性住房^①，北京试点地区则允许利用入市土地建设共有产权住房，广东试点地区要求预留部分入市土地用于满足城乡公共基础设施和公共服务设施的用地需求。

此外，首批试点地区对集体经营性建设用地入市形式和交易方式的规定高度一致，一般限定为出让、出租、作价出资（入股）三种形式，其中出让形式为最重要的入市形式。交易方式规定为招标、拍卖、挂牌出让，基本参照《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范（试行）》的相关规定执行。

（二）首批试点地区差异化的制度探索

首批试点地区差异化的制度安排主要围绕农村集体经营性建设用地入市土地收益分配问题，涉及主体包括政府、集体经济组织（镇、村、村小组）和农户，其中政府以土地增值收益调节金^②（以下简称调节金）形式获得收益。

1. 政府视角下的土地增值收益调节金。根据财政部、国土资源部联合印发的《农村集体经营性建

^①2017年原国土资源部、住房城乡建设部启动利用集体建设用地建设租赁住房试点工作，其中北京、上海等地纳入第一批试点。

^②调节金是指村（居）集体经济组织以土地所有者身份将农村集体经营性建设用地使用权在一定年限内出让给土地使用者，应向政府缴纳的费用。在税法暂时没有覆盖农村集体经营性建设用地入市及转让环节情况下，为调节土地增值收益而收取的资金。

设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》（财税〔2016〕41号）^①，试点地区除征收一般税项外，对农村集体经营性建设用地入市征收调节金。调节金由政府部门（一般由国土部门或财政部门征收）向农村集体经营性建设用地使用权的出让方、出租方、作价出资（入股）方差别化征收。调节金的征收遵循国家相关指导意见，按照农村集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益在国家和集体之间分享比例大体平衡以及保障农民利益的原则，在综合考虑了入市地块区位、入市方式、交易方式、入市土地用途及使用年限等因素后，按照一个或若干个重要因素，采用分类、分级计提，其显著差异主要体现在调节金计征比例和分配使用等方面。

一是调节金的计征。调节金征收方式分两种，第一种是按照土地入市成交总价款的一定比例征收，这种计征方式简单，易于操作，47%的试点地区采用该种方式，且集中在西部和东部地区^②。调节金计征比例一般在总价款的5%~50%，如表1所示。

表1 影响试点地区调节金（总价款）计征比例的因素

试点地区	入市方式	土地用途	地块区位	使用年限	其他因素	征收比例
北京	√	√	√			8%~15%
四川	√	√				13%~40%
浙江		√	√			16%~48%
广东		√				5%、10%、15%
上海		√				50%或20%
广西		√			入市途径	5%~40%
贵州						统一为12%

数据来源：作者根据试点地区相关文件资料整理。

计征比例设置比较简单的是贵州试点地区，仅按照固定比例（12%）计征调节金；上海试点地区、广东试点地区只考虑入市地块用途因素征收调节金，前者对商服用地、工业用地分别按照总价款的50%、20%计征调节金，后者对工矿仓储用途、商服用途相应计征5%或10%、10%或15%的调节金；广西试点地区综合考虑了入市途径及入市地块用途因素，计提5%~40%的调节金，但对综合整治入市的土地增值收益不论用途统一计提15%；北京试点地区调节金计征综合考虑土地用途、土地等级、交易方式等多个因素，以镇级划分片区，计征比例为土地交易总额的8%~15%，如果入市地块用途为工业用地性质的项目，调节金按上述标准的40%比例收取；浙江试点地区除了考虑用途外，还结合入市地块区位情况，按成交总价款的16%~48%的比例征收^③；四川试点地区调节金的征收综合考虑了土地用途、

^①参见：《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法暂行办法》（财税〔2016〕41号），http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/201606/t20160606_2315042.htm。

^②调节金征收采用第一种方式的试点地区包括北京、四川、浙江、广东、上海、广西、贵州等。

^③浙江试点地区规定：入市地块位于县城规划区的，商服类用地按48%缴纳，工矿仓储类用地按24%缴纳；入市土地位于乡镇规划区的，商服类用地按40%缴纳，工矿仓储类用地按20%缴纳；其他地块商服类用地按32%缴纳，工矿仓储类用地按16%缴纳。

入市方式^①以及宗地所在区域,对利用现状为工矿仓储用地依据入市方式分别按 13%、23%两档计提缴纳,对利用现状为商服用地计提比例在 15%~40%,且地块区位越好,调节金征收比例越高。

调节金的第二种计征方式是按照入市土地净增值额^②的一定比例征收。由于该种方式合理性较好,53%的试点地区采用该方式,主要集中在中部地区^③。调节金计征比例为土地净增值额的 5%~60%,如表 2 所示。计征比例设置较为简单的是山西试点地区和河南试点地区。山西试点地区仅考虑入市用途因素,对工业用地、商服用地、住宅用地分三类计征,征收比例分别为 20%、35%、50%;河南试点地区按照土地净增值额实行四级累进计征,计提比例为 30%~60%^④。重庆试点地区考虑地块区位及土地用途,按出让土地净增值额的 20%~50%征收^⑤;吉林试点地区则考虑了入市方式和入市地块用途,调节金计征比例在 20%~50%,其中以出让方式入市的商服用地、工业用地计征比例分别为 30%~50%、20%~50%,以租赁、作价出资(入股)等方式入市的商服用地、工业用地计征比例在 20%~35%;海南试点地区调节金的征收综合考虑了入市方式、土地用途、地块区位因素,入市土地用途为商服及住宅的,计提 20%~28%的调节金,入市用途为工矿仓储或其他用地的,计提比例为 5%~10%;甘肃试点地区根据入市用地区位和用途计征比例在 20%~50%;黑龙江试点地区则视情况设置了两种计征方式,既可按照集体经营性建设用地入市成交总价款 20%计征,也可以按照 15%净增值额统一比例计征,但原则上坚持后者。

表 2 影响试点地区调节金(净增值额)计征比例的因素

试点地区	入市方式	土地用途	地块区位	使用年限	其他因素	征收比例
河南					土地增值额	30%~60%
重庆		√	√			20%~50%
辽宁	√	√				20%~40%
黑龙江						15%
海南	√	√	√			5%~28%
甘肃		√	√			20%~50%
吉林	√	√				20%~50%
山西		√				20%~50%

总体来看,土地用途是试点地区调节金征收最重要的考量因素,其中 1/5 的试点地区将土地用途

^①分为招标、拍卖、挂牌公开方式入市和协议方式入市。

^②土地净增值额是指农村集体经营性建设用地入市收入扣除土地取得成本、土地开发成本及相关税费等支出的收益。

^③调节金征收采用第二种方式的试点地区包括河南、重庆、辽宁、黑龙江、海南、甘肃、吉林、山西等。

^④增值额未超过扣除项目金额 50% (含) 的部分,计征比例为 30%;增值额超过扣除项目金额 50%、未超过扣除项目金额 100% (含) 的部分,计征比例为 40%;增值额超过扣除项目金额 100%、未超过扣除项目金额 200% (含) 的部分,计征比例为 50%;增值额超过扣除项目金额 200% 的部分,计征比例为 60%。

^⑤征收标准按入市试点街镇类别及土地用途具体划分为:商服用地一类街镇 50%、二类街镇 45%、三类街镇 40%;工业用地一类街镇 30%、二类街镇 25%、三类街镇 20%。

作为唯一考虑因素，其次较为重要的影响因素是地块区位。调节金计征基数以土地净增值额为主，且商服用地征收比例高于工业用地，以出让方式入市的征收比例高于以出租、出资入股方式入市的征收比例。虽然调节金征收方式仅为两种，但无论何种计征方式下各试点地区调节金计征的比例差异都是很大的。

二是调节金的使用分配。4/5 的试点地区规定了政府计征的调节金应在试点县（市、区）级层面统筹使用，当然也有部分试点地区要求调节金按比例分级使用。例如，河南试点地区就规定调节金在县、乡之间按照 4：6 分配使用；浙江试点地区对商服类、工矿仓储类用地计征的调节金，在县级和所在乡镇（开发区）分别按照 6：4、8：2 安排使用；广东试点地区规定区、镇（街道）按照比例 5：5 分配使用调节金；广西试点地区规定对就地入市、异地调整入市、新增集体经营性建设用地入市征收的调节金按 8：2 的比例，分别由市级和所在乡镇（开发区）安排使用，但对综合整治入市计征的调节金仅在市级层面统筹使用。此外，试点地区均规范了调节金用途，一般坚持农资农用，统筹安排用于区县市基础设施和公益设施建设。

2.农村集体经济组织视角下的入市土地增值收益分配。试点地区均规定集体经营性建设用地入市收益归代表其所有权的集体经济组织所有。2011 年出台的《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178 号）^①，将农村集体土地所有权的主体进一步确定为乡镇集体经济组织、村集体经济组织（村股份经济合作社或村经济合作社）及村内其他集体经济组织（村民小组），这意味着入市土地增值收益分配主要发生在集体与农户、村集体与村民小组之间。

对于入市土地归属乡镇集体经济组织所有的，部分试点地区将入市土地增值收益全部固定在代表其所有权的集体经济组织层面。如浙江试点地区规定，集体经营性建设用地属乡镇集体经济组织的，土地入市获得的增值收益全部纳入乡镇财政统一管理，不再进行集体内部的分配；对于入市土地归属村集体经济组织（村股份经济合作社或村经济合作社）所有的，2/3 试点地区^②允许村集体经济组织以现金形式取得的土地增值收益首先要给予集体留存。对留足集体部分的诠释，西部试点地区设置了较高的集体留存比例，如贵州、甘肃、四川等试点地区分别设置了不低于 40%、60%、80%的比例要求；而中部、东部省份集体留存比例相对较低，如北京试点地区规定村集体留存 30%~35%，其余可在集体经济组织成员之间按股份分配^③，山西试点地区、海南试点地区^④规定集体和成员按 3：7 比例分配；对于入市土地归属村民小组所有的，大部分试点地区允许在村一级提取一定比例的公益金^⑤，其余收

^①参见《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》，http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1437097.html。

^②如广西、海南、重庆、浙江、吉林、山西、甘肃、黑龙江、北京等试点地区。

^③分配比例按照各股份合作社在 2010 年产权制度改革时所确定的比例执行。

^④但海南试点规定分配之前需提取 2%净收益用于支持所属村委会行政事业及农村经济的发展。

^⑤公益金用于全村修路、用电、用水、医疗保险等公益事业支出。

益归属村小组集体，可在小组成员间分配，如河南试点地区允许村集体可按不高于 30% 的比例提取公益金，甘肃试点地区、浙江试点地区允许村级集体提取 10% 的公益金，其余部分可以在村小组集体内部进行分配。

同时，试点地区对集体经济组织取得的土地增值收益用途做了具体规定。一般分为投资经营、公共支出两部分。其中，投资经营可用于发展生产，也可通过对外投资、购买物业、股份合作、购买政府性债券等形式发展壮大集体经济；支出则主要用于基础设施、公益事业和基本农田保护等方面。

3. 农户视角下的土地增值收益分配。农户参与土地增值收益分配主要有获得一次性货币补偿和股份追加两种形式，前者一般结合集体经济组织成员认定进行，后者对产权制度改革有较高的要求。从实践来看，试点地区更倾向于采用一次性货币补偿形式。如前所述，首批试点中有 2/3 的试点地区允许村集体经济组织以现金形式取得的土地增值收益，在留足集体后，可以在农村集体经济组织成员之间分配，一般可获得集体经济组织总收益的 20%~80%，其中辽宁试点地区允许集体经济组织 80% 的收益可在村集体经济组织成员之间公平分配；四川试点地区则允许不高于 20% 的集体经济组织收益可在集体经济组织成员间平均分配；山西、重庆、海南等试点地区则允许农村集体经营性建设用地使用权入市收益的 70% 可在农村集体经济组织成员之间公平分配。

对于土地增值收益在农户间如何分配，绝大部分试点地区都在村级层面给出原则性的指导意见，但并不规定具体分配比例，将如何分配的决定权交由村民自主协商决定，但要求内部收益分配方案要经过集体经营性建设用地使用权的权属主体 2/3 及以上的认可，以保证公平合理。如山西试点地区特别强调，农村集体经营性建设用地使用权入市收益分配使用妇女与男子享有平等的权利，任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，剥夺、侵害其依法享有的收益权。

（三）首批试点实践的政策效果评价

上述分析显示，首批试点地区就农村集体经营性建设用地入市范围、入市方式、交易方式、入市主体以及土地入市后的开发、利用、经营管理等关键问题做了共性的制度安排，差异化的制度探索主要围绕入市土地收益分配问题。

1. 试点地区制度建设的积极效果评价。与改革前相比，农村集体经营性建设用地入市在如下几个方面发挥了作用：

一是在一定程度上解决了历史形成的集体建设用地资产权属不清问题。由于历史原因，各地中小企业存在不同程度的使用集体建设用地资产权属不清问题，用地手续不全、无手续现象比较多，特别是珠江三角洲、长江三角洲、环渤海等沿海地区。试点地区以本次集体经营性建设用地入市改革为契机，对已实际使用但尚未取得用地手续的各类存量农村集体经营性建设用地，按规定对其违法占地行为进行行政处罚，用地业主缴交罚款后，可以按照相关规定办理入市交易。如四川试点地区，对 2014 年土地利用现状数据库中的存量农村集体经营性建设用地，建设用地形成时间为 1999 年 1 月 1 日以后，且未能提供相关部门批准将该宗地由农用地转为建设用地审批手续的，由申请初始登记的集体经

济组织按 10.54 万元/亩缴纳费用后^①，可按土地登记颁证的法定程序将农村集体建设用地使用权登记给农村集体经济组织。广东试点地区对涉及因历史原因形成的事实存量农村集体经营性建设用地，如在 2011 年 9 月 1 日前，村（居）集体经济组织已将农村集体经营性建设用地使用权出让或租赁的，本着实事求是的原则，可对历史遗留问题进行交易合同鉴证。这在一定程度上也解决了规划地类与现状地类不一致的问题。

二是提高了土地供需契合度。土地交易不仅能提高土地拥有者在需要的时候找到土地需求者的概率（姚洋，2000），同时也缩短了土地供给方和需求方的等待时间，更好实现土地的价值。如果按照过去的土地征收办法，集体建设用地入市要经过国土部门先收储、再报批、再招拍挂，程序、时间会拖很长，至少一二年，而农村集体经营性建设用地直接入市，企业拿到地最快只需几个月。

三是有利于平抑当前过热的土地市场价格和房价。集体经营性建设用地入市打破了土地市场的国家垄断地位，与之前单一的国有用地招拍挂土地出让市场形成竞争。特别是部分试点地区，如广西、上海、广东、北京、山西等试点地区，结合 2017 年原国土资源部、住房城乡建设部启动的利用集体建设用地建设租赁住房试点工作，允许入市土地建商品房、租赁住房、共有产权房，能一定程度平抑特大城市目前过热的房价。

四是一定程度证实了农地发展权共享有助于改革的推进。农村集体经营性建设用地入市的实践探索，对土地发展权增值收益既没有走向“涨价归公”的极端也没有将收益全部归土地所有者，而是采用土地增值收益金的税收办法在集体和国家间探索一种平衡机制，目前来看，这有助于改革的推进。

2. 试点地区差异化制度安排的政策效果评价。与此同时，试点地区探索的不同入市土地收益分配制度，其政策效果差异也给进一步深化农村制度改革、推动城乡统一的建设用地市场建设提供了一定的启示。

目前来看，结合农村集体经济组织成员资格身份分配土地增值收益是较为可行的。虽然 2/3 的试点地区允许农村集体经济组织以现金形式取得的土地增值收益，在留足集体后，可以在农村集体经济组织成员之间分配。但“谁有资格参与分配？”是集体内部收益分配的前提，如果这个问题解决不好，探讨“如何分配”只会进一步增加农户收益分配的争议而已。从试点地区实践来看，农户层面增值收益分配的矛盾主要集中在外嫁女、回乡的人、户口不在本地的常住居民等这部分特殊群体。目前试点地区较为普遍的做法要么是结合农村集体经济组织成员资格身份认定，如重庆试点地区制定了增值收益在集体经济组织成员中“三分两不分”的分配办法，“三分”即在此地有承包地、长期居住、有户口的集体经济组织成员参与分配，“两不分”即空挂户、退休轮换工等集体经济组织成员不能参与分配；要么是结合农村产权制度改革，或是自行做出新的规定，如山西试点地区规定，农村集体经营性建设用地使用权入市的收益以 70% 的比例支付给“相关村民”，并对“相关村民”资格结合户籍、生产、生活关系以及法律规定情形等给出了认定条件。从试点地区成效来看，争议较少的是结合成员资

^① 其中：参照耕地开垦费 6.54 万元/亩；新增建设有偿使用费 1.87 万元/亩，耕占税 2.13 万元/亩。

格认定。这是因为农村集体经济组织成员资格认定经过多轮探索，基本完成且得到农户认可，因此阻力相对较小。

再如，对中部、西部等经济欠发达地区而言，设置较高比例的集体留存比例用于再投资要好于直接现金分红。约三分之二的试点地区要求土地增值收益在农户分配前，要设置一定比例的集体留存部分。西部试点地区相对中部、东部试点地区设置了较高的集体留存比例，但西部试点地区的集体留存收益支出主要用于基础设施、公益事业和基本农田保护等方面，而东部试点地区更主张通过购买物业、投资、入股等形式进行再投资。实践显示，东部试点地区的做法能够充分发挥资金累积效应，不但可以壮大集体经济，而且物业投资、入股投资等方式能够产生持续的增长收益，可以使得农户获得长期稳定的分红。

3. 试点地区有待完善的制度建设。值得注意的是，首批农村集体经营性建设用地入市试点实践效果也从若干方面反映出目前制度仍有改进的空间。

第一，对集体经营性建设用地入市的存量范围限制，可能弱化了改革效果。据原国土资源部数据，农村集体经营性建设用地存量约占集体建设用地的10%左右，在中西部比较偏远的农村，可能仅为5%或者更低（严金明等，2020）。如甘肃试点地区存量集体经营性建设用地总量仅占全县建设用地的3.5%^①，四川试点地区这一比例在5.8%（张义博、申佳，2018）。根据广东省土地征收制度和南海区征地安置补偿的习惯性做法，留用地政策已经实行二十多年，作为村集体的发展用地，这些新增的集体建设用地（含国有划拨留用地）如果在手续完善的前提下不允许入市，或历史欠账的留用地在完善手续后不允许入市，势必会造成土地闲置和资源浪费，也会影响农民收益。当然，存量集体经营性建设用地入市可能为了避免产生新的矛盾，但是打折了改革的效果。统计数据显示，截至2018年3月底，33个改革试点地区共查明农村集体经营性建设用地面积141.5万亩，但入市转让土地使用权面积仅占其1.13%^②。

第二，配套制度建设滞后，在一定程度上影响了土地入市改革进程。2021年8月颁布的《土地管理法实施条例》，就集体经营性建设用地管理做了重要安排，特别指出，“集体经营性建设用地出让、出租等方案应当载明……使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排等内容”。^③但具体如何制定相应的制度，目前并没有细则指引，仍需地方探索。虽然企业认同农村集体经营性建设用地租金相对国有土地具有价格优势，但对用地企业而言，国有土地拿到后一劳永逸，相比之下，集体经营性建设用地使用权的不确定性因素还是很多，即使部分试点地区对集体经营性建设用地期满后事宜做了具体规定，但仍旧不能消除用地企业顾虑；同时，融资市场制度的不完善，导致金融机构不能对集体经营性建设用地入市做出积极响应。为规范推进农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作，2016年，中国银监会联合原国土资源部制定了《关于印发农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管

^①参见《陇西县积极推进集体经营性建设用地入市》，http://m.cnlongxi.gov.cn/art/2019/5/17/art_8408_1189623.html。

^②参见《农村土地制度改革三项试点阶段成果显著》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/29/content_5294521.htm。

^③参见《土地管理法实施条例》第四十条，http://f.mnr.gov.cn/202107/t20210730_2674362.html。

理暂行办法》，但从调研情况来看，入市土地的抵押融资难问题在试点地区均存在，目前能够做抵押融资的基本为地方的农商行，国有银行参与积极性不高。特别是在东北地区，虽然辽宁试点配套出台了《农村集体经营性建设用地入市使用权抵押贷款财政贴息资金管理办法》，但企业更愿意相信国有土地出让制度和出让市场（董祚继，2017）。

第三，试点地区对入市土地增值收益分配制度安排并没有充分调动起地方政府推动集体经营性建设用地入市的积极性。政府对土地的统一收购储备是为了在土地出让市场上实现土地收益最大化（刘守英，2014）。一般来说，政府在农地征收过程中有两部分土地增值收益，一部分收益发生在土地征收环节，政府以税费^①的形式取得的土地增值收益；另一部分发生在土地供应环节，表现为土地供应价格扣除征地补偿、政府税费以及土地开发成本的土地增值纯收益。有关研究显示，以经营性建设用地为例，政府获得的两部分收益占土地出让价格的70%左右（王小映等，2006），显著高于首批试点地区政府获得的土地增值收益调节金比例，这在一定程度上降低了政府推动农村集体经营性建设用地入市的积极性，特别是对那些土地财政依赖性强的地方。此外，传统征地模式下，地方政府土地融资能力非常强，规模也较大，而集体经营性建设用地入市势必增加土地供应导致抵押土地估值下降，可能会使政府面临地方债务和金融风险（盖凯程、于平，2017），这在一定程度上也弱化了地方政府参与的积极性。

第四，集体经营性建设用地入市对地方政府的土地管理能力提出了新的要求。如零散的集体经营性建设用地入市会导致土地难以连片开发。此外，对土地入市后的用途监管、到期后如何处置等问题，都挑战着政府的土地管理能力。

四、农村集体经营性建设用地入市的启示及建议

自始至终，国家对农村集体经营性建设用地入市的推进秉持稳慎的态度。农村集体经营性建设用地入市实际是产权赋能的过程，但这个过程受当时法律法规的约束，在强制性制度变迁和诱致性制度变迁交互作用下，最后达成了制度平衡。

（一）农村集体经营性建设用地入市实践启示

一是完善的土地市场需要健全的产权制度作保障。产权（Property Rights）的出现是为了缓解因争相获取稀缺资源而起的冲突，在资源配置时将有益和有害的效应内部化（Demsetz, 1967）。保护产权不是保护资源本身，而是保护产权主体的自由选择利用资源的权利。经济学对稀缺资源的产权研究，实质上是产权应该如何界定与交换以及应采取怎么样形式的问题（Alchian, 1967）。理论上讲，集体土地所有者对其拥有土地的买卖、出让和租让等经济关系本来是土地所有者所应享有的权利。但长期以来，中国农村土地的产权并不是完整的，关键的土地发展权（Land Development Right）^②和转让权

^①具体包括耕地占用税、耕地开垦费、征地管理费以及其他搭便车收费如农业建设基金等。

^②土地发展权作为土地产权束中的一个部分，可以狭义理解为变更土地使用权性质的权利，并可以与土地所有权分离而单独处分。

是残缺的。例如，集体并不能自主决定农地的使用用途，这在国家层面表现为用地审批制度，而且国家对土地发展权的限制往往是不支付任何补偿的（黄祖辉、汪晖，2020）。同时，农村集体经营性建设用地转让权也是被有条件限制的，在2019年最新修订的《土地管理法》实施之前，集体经济组织并不能自主流转农村集体经营性建设用地，这在历次修订的《土地管理法》中均以法律条款形式予以明确。这种残缺的产权往往导致土地市场效益功能难以发挥（Scott Rozelle、黄季焜，2005），并通过价格显化，表现为农村集体经营性建设用地使用权自发流转价格远低于国有土地的流转价格。此外，不完整的土地产权也会负向影响对土地的投资（Jacoby et al., 2002）和土地配置效率，这在现实中有很好的辨识度^①。

二是制度调整是一个漫长的过程，且具有较强的路径依赖性。制度是为决定人们的相互关系而人为设定的一些规则，其主要作用是通过建立一个人们相互作用的稳定的结构来减少不确定性（道格拉斯·C·诺思，2014）。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——对现行制度进行变更或者替代，发生制度变迁（Institutional Change）。一般来说，制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁（Alchian, 1950），前者是由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会而进行的自发性变迁，是由个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行，后者是由政府命令和法律引入和实行。但在制度变迁时并不是非此即彼的，自发的制度安排，尤其是正式的制度安排变迁中，往往也需要由政府发起的行动来促进变迁过程（Lin, 1989；姚洋，2000）。中国农村集体经营性建设用地经历了比较漫长的入市之路，在入市制度建立前的很长时间，政府对集体建设用地入市的管制是一种无效率或者低效率状态，表现为农村集体经营性建设用地流转隐形市场的广泛存在。这与当时统治者的偏好和有界理性、意识形态刚性、官僚政治和社会科学知识的局限性是紧密相关的（Lin, 1989）。历史显示，一旦现有制度不能适当反映资源稀缺性，市场就会产生强烈的矫正制度需求。这种制度变迁可以是自上而下探索形成的，也可以是自下而上推动形成的。农村集体经营性建设用地入市就在强制性制度变迁和诱致性制度变迁交互作用下不断调整，最终达到了新的制度平衡。在这个过程中，不可否认的是，对现有制度调整会受到原有体制的干扰和影响，制度安排很难在短期内突破（Davis, 1970），存在明显的路径依赖。例如，2019年之前，《土地管理法》虽经过若干次修订，但都没有对农村集体经营性建设用地入市管制做出调整。这意味着虽然法律是可变的，但至少在短期内，它制约了安排的选择。

（二）加速推进农村集体经营性建设用地入市的几点建议

农村集体经营性建设用地市场化流转是一种崭新的制度变迁，应以客观的规律和机制为基础（周诚，2003），现阶段，应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，不断深化土地制度改革。

^①笔者在调研中发现，当地群众都能很好辨识建筑物下的用地是集体的还是国有的。一般来说，集体自用或者出租的土地资源配置效率都比较低，浪费情况比较严重，而国有土地总能物尽其用。

一是健全相关的法律制度。事实上，自1988年修订的《宪法》后，很长时间都没有再通过一个关于集体土地使用权出让和转让的法条。直至2019年最新修订的《土地管理法》首次从上位法上明确了允许集体经营性建设用地入市，集体土地与国有土地同权同价。建议自然资源主管部门依据最新修订的《土地管理法》《土地管理法实施条例》，尽快制定农村集体经营性建设用地入市合同示范文本，对集体经营性建设用地使用期限、交易价款支付、产业准入和生态环境保护要求，约定提前收回的条件、补偿方式、土地使用权届满续期和地上建筑物、构筑物等附着物处理方式，以及违约责任和解决争议的方法等关键问题予以明确。同时，建议在国家层面制定农村集体经济组织成员资格认定指导意见。事实上，早在2013年中央“一号文件”就提出要探索集体经济组织成员资格界定的具体办法。但截至目前，中国尚未在国家层面出台相关的法规条文。虽然各地政府就农村集体成员资格认定出台了相关指导意见或规章制度，但并不统一，这意味着一旦跨地区产生争议，没有国家立法可参考。建议尽快在国家层面出台集体经济组织成员资格认定指导意见，集体经济组织成员身份界定应统筹户籍、土地承包、居住状况以及义务履行等情况开展（马翠萍、郜亮亮，2019）。

二是适当扩大集体经营性建设用地入市范围。由于可入市的集体经营性建设用地数量有限，建议纳入符合规划和用途管制的新增集体经营性建设用地，特别要允许打通宅基地与集体经营性建设用地转换的通道（魏后凯，2020），对于农民自愿退出的合规宅基地，通过相关的制度安排和政策措施，允许其转换为集体经营性建设用地并入市。但在扩大集体经营性建设用地入市范围的同时，要强化土地利用总体规划与其他规划之间的协调。同时，建议做好与农村其他改革的衔接，如配合住房制度改革，允许在超大、特大城市利用集体经营性建设用地建设租赁住房、共有产权房。

三是稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，缩小征收与入市的利益差额。落实2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》^①，调整土地出让收益城乡分配格局，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，到“十四五”期末，以省（区、市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上，逐步缩小国有征收与集体经营性建设用地的政府收入差额，倒逼政府推动集体经营性建设用地入市的积极性。

四是探索土地增值收益分配机制，鼓励发展壮大集体经济，增加农户可持续收益。以不断增加集体成员的财产性收入为目标，处理好土地增值收益的分配与积累的关系，确保土地增值收益分配的可持续性；建议中部、西部等经济欠发达地区，对入市土地增值收益设置不低于50%的集体留存比例用于集体经营性投资。鼓励各地通过入股或参股农业产业化龙头企业、建设仓储设施、商铺门面等途径，因地制宜探索集体经济有效实现形式，实现集体经济可持续发展，从而增加农户长期收益。与之配套应加快建设全国农村集体资产监督管理平台、加强基层专业队伍建设，为管好用好集体资产，壮大集体经济发展提供保障。

^① 参见：https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202009/t20200925_800481.shtml。

参考文献

- 1.陈红霞, 2017: 《集体经营性建设用地收益分配: 争论、实践与突破》, 《学习与探索》第2期。
- 2.陈明, 2018: 《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望》, 《农业经济问题》第4期。
- 3.道格拉斯·C·诺思, 2014: 《制度、制度变迁与经济绩效》, 杭行译, 上海: 格致出版社。
- 4.丁琳琳、孟庆国、刘文勇, 2016: 《农村集体建设用地入市的发展实践与政策变迁》, 《中国土地科学》第10期。
- 5.董祚继, 2017: 《“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》, 《国土资源》第10期。
- 6.伏绍宏、洪运、唐欣欣, 2017: 《集体经营性建设用地入市收益分配机制: 现实考量与路径选择——以郫都区为例》, 《农村经济》第10期。
- 7.盖凯程、于平, 2017: 《农地非农化制度的变迁逻辑: 从征地到集体经营性建设用地入市》, 《农业经济问题》第3期。
- 8.高波, 1993: 《灰色土地市场的理论探析》, 《管理世界》第1期。
- 9.郭亮, 2021: 《从理想到现实: “涨价归公”的实践与困境》, 《社会学研究》第3期。
- 10.国土资源部不动产登记中心, 2015: 《土地矿山典型案例评析与法律实务操作指南》, 北京: 中国法制出版社。
- 11.何芳、龙国举、范华、周梦璐, 2019: 《国家集体农民利益均衡分配: 集体经营性建设用地入市调节金设定研究》, 《农业经济问题》第6期。
- 12.胡大伟, 2020: 《土地征收与集体经营性建设用地入市利益协调的平衡法理与制度设计》, 《中国土地科学》第9期。
- 13.华生, 2013: 《城市化转型与土地陷阱》, 北京: 东方出版社。
- 14.黄祖辉、汪晖, 2002: 《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》, 《经济研究》第5期。
- 15.孔祥智、马庆超, 2014: 《农村集体经营性建设用地改革: 内涵、存在问题与对策建议》, 《农村金融研究》第9期。
- 16.刘守英, 2014: 《中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施》, 《法商研究》第2期。
- 17.刘守英, 2018: 《中国土地问题调查: 土地权利的底层视角》, 北京: 北京大学出版社。
- 18.刘晓萍, 2020: 《农村集体经营性建设用地入市制度研究》, 《宏观经济研究》第10期。
- 19.刘永湘、杨明洪, 2003: 《中国农民集体所有土地发展权的压抑与抗争》, 《中国农村经济》第6期。
- 20.马翠萍、郜亮亮, 2019: 《农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例》, 《中国农村观察》第3期。
- 21.马秀鹏、陈利根、朱新华, 2008: 《农村集体建设用地使用权流转的法经济学分析》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 22.钱忠好, 2003: 《农地承包经营权市场流转: 理论与实证分析——基于农户层面的经济分析》, 《经济研究》第2期。

- 23.钱忠好、马凯, 2007: 《我国城乡非农建设用地市场: 垄断、分割与整合》, 《管理世界》第6期。
- 24.曲福田、冯淑怡、诸培新、陈志刚, 2004: 《制度安排、价格机制与农地非农化研究》, 《经济学(季刊)》第4期。
- 25.Scott Rozelle、黄季焜, 2005: 《中国的农村经济与通向现代工业国之路》, 《经济学(季刊)》第3期。
- 26.宋志红、姚丽、王柏源, 2019: 《集体经营性建设用地权能实现研究——基于33个试点地区入市探索的分析》, 《土地经济研究》第1期。
- 27.王宏娟、石敏俊、谌丽, 2014: 《基于利益主体视角的农村集体建设用地流转研究——以北京市为例》, 《资源科学》第11期。
- 28.王小映, 2003: 《全面保护农民的土地财产权益》, 《中国农村经济》第10期。
- 29.王小映, 2014: 《论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配》, 《农村经济》第10期。
- 30.王小映、贺明玉、高永, 2006: 《我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析》, 《管理世界》第5期。
- 31.魏后凯, 2020: 《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》, 《中国农村经济》第1期。
- 32.谢保鹏、朱道林、陈英、裴婷婷、晏学丽, 2018: 《土地增值收益分配对比研究: 征收与集体经营性建设用地入市》, 《北京师范大学学报(自然科学版)》第3期。
- 33.严金明、李储、夏方舟, 2020: 《深化土地要素市场化改革的战略思考》, 《改革》第10期。
- 34.杨瑞龙, 1998: 《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》, 《经济研究》第1期。
- 35.姚洋, 2000, 《中国农地制度: 一个分析框架》, 《中国社会科学》第2期。
- 36.叶兴庆, 2015: 《农村集体经营性建设用地的产权重构》, 《中国经济时报》5月27日第005版。
- 37.叶艳妹、彭群、吴旭生, 2002: 《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》, 《中国农村经济》第9期。
- 38.张曙光、程炼, 2012, 《复杂产权论和有效产权论——中国地权变迁的一个分析框架》, 《经济学(季刊)》第4期。
- 39.张义博、申佳, 2018: 《建立城乡统一建设用地市场的探索——贵州省湄潭县农村集体经营性建设用地入市改革调查》, 《中国发展观察》第Z1期。
- 40.周诚, 2003: 《土地经济学原理》, 北京: 商务印书馆。
- 41.周其仁, 2004: 《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》, 《经济学(季刊)》第4期。
- 42.周其仁, 2013: 《土地的市场流转不可阻挡》, 《经济观察报》12月23日第047版。
- 43.周小平、冯宇晴、余述琼, 2021: 《集体经营性建设用地入市收益分配优化研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期。
- 44.周应恒、刘余, 2018: 《集体经营性建设用地入市实态: 由农村改革试验区例证》, 《改革》第2期。
- 45.Alchian, A., 1967, “The Pricing and Society”, London: Institute of Economic Affairs, *Occasional Paper*, No.17.
- 46.Alchian, A., 1950, “Uncertainty, Evolution and Economic Theory”, *Journal of Political Economy*, 58(3): 211-221.

- 47.Davis, L., 1970, "Institutional Change and American Economic Growth", *Journal of Economic History*, 30(1):131-149.
- 48.Demsetz, H., 1967, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, 57(2): 347-359.
- 49.Jacoby, H. G., G. Li, S. Rozelle, 2002, "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China", *American Economic Review*, 92(5): 1420-1447.
- 50.Lin, J., 1989, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change", *Cato Journal*, 9(1): 1-33.
- 51.Yang, H., and X. Li, 2000, "Cultivated Land and Food Supply in China", *Land Use Policy*, 17(2): 73-88.

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所;
中国社会科学院大学农村发展系)
(责任编辑: 陈静怡)

Exploration and Evaluation of Collective Operating Construction Land System: An Analysis Based on the First Batch of Pilot Projects

MA Cuiping

Abstract: The change of rural collective operating construction land system has always evolved around the legitimacy of land transfer rights, which is the result of the intertwined interaction of inductive institution evolution and compulsory institutional evolution. The practices of the first batch of pilot projects show that the institutional arrangements of different regions have relatively consistent institutional arrangements for the scope, ways and subjects of entering the market, while the differences are mainly reflected in income distribution arrangements of collective land appreciation proceeds. Overall, land use is the most important consideration factor for the adjustment fee collection in the pilot areas, followed by plot location. The calculation and collection base of adjustment fee is mainly the net value-added of land, but the calculation and collection proportion varies greatly from place to place. The collection proportion of commercial land is higher than that of industrial land, and the collection proportion of transfer method is higher than that of lease and capital contribution. The common problems are as follows. Restrictions on the scope of the stock of land for market entry have weakened the reform effects; the lag of supporting systems affects the process of land access reform; the municipal land value-added revenue distribution system does not sufficiently mobilize the enthusiasm of local governments to participate. Therefore, we should improve the relevant legal system, appropriately expand the scope of land for market entry, raise the percentage of land transfer revenue used in agriculture and rural areas, and establish sound income distribution mechanisms.

Keywords: Collective Operating Construction Land; Market Entry; Pilot Effect; System Construction