

王秋兵,赫静文,董秀茹,等.农村集体经营性建设用地入市障碍因素分析——基于利益主体视角[J].江苏农业科学,2017,45(4):255-258.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.04.073

农村集体经营性建设用地入市障碍因素分析 ——基于利益主体视角

王秋兵,赫静文,董秀茹,薄 乐

(沈阳农业大学,辽宁沈阳 110866)

摘要:基于东北三省部分地区的实地调查,分析农村集体经营性建设用地流转过程中政府、村集体以及农民这三大利益主体的利益诉求,并从其视角提出构建城乡统一建设用地市场可能存在缺少法律制度保障、产权不明晰、历史遗留问题多等障碍因素,修订和完善相关法规政策、开展专项调查和确权登记工作、合理界定入市与征地边界、协调好利益主体之间的冲突是推进入市工作的关键。

关键词:农村集体经营性建设用地;入市;利益主体;障碍因素;东北三省

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)04-0255-03

党的十八届三中全会指出,在符合规划和用途管制的条件下,允许农村集体经营性建设用地出让、入股与国有土地同等入市、同价同权。随着国有建设用地供给日益捉襟见肘,农村集体建设用地的价值日益凸显,早已形成了大规模的流转灰色市场,引发了很多矛盾纠纷。构建城乡统一建设用地市场不仅能缓解城市建设用地供给不足的状况,更能使农民以土地权益分享经济发展的成果^[1-2],因此农村集体经营性建设用地入市更显紧迫。但是受到诸多因素的制约,农村集体经营性建设用地流转难以形成市场化配置,而阻碍其入市的关键因素就是各利益主体的利益存在冲突。目前,关于农村集体建设用地流转主要从流转动因、流转模式、流转基础以及流转制度框架方面作了大量研究^[3-6],但并未对流转过程中各利益主体的利益诉求即利益冲突进行深入研究。因此,本研究选取东北三省部分地区进行调查,从利益主体的视角分析农村集体经营性建设用地入市的障碍因素,并对各利益主体的利益诉求冲突进行深入分析,揭示农村集体经营性建设用地入市难的原因,为顺利推进其入市提供建议。

1 数据来源

本研究所采用的数据来源于调查数据。以大城市为中心,在城乡接合部和远郊分别选取 1 个县(区),再在每个县(区)的城乡接合部和远郊各选取 1 个乡镇,最终确定研究区为黑龙江省哈尔滨市松北区的乐业镇和万宝街道、宾县的宾州镇和三宝乡、长春市宽城区的团山街道、榆树市的闵家镇和育民乡、沈阳市沈北新区的新城子乡和石佛寺乡、法库县的法库镇和秀水河子镇、丹东市振安区的鸭绿江街道和五龙背镇、东港市的新城街道和孤山镇。

本研究采取全面调查和访谈相结合的方式,首先全面调

查研究区农村集体经营性建设用地情况,同时征询政府、集体法人、使用者对农村集体经营性建设用地入市的看法、利益诉求及建议。本研究共涉及 4 市 8 县(区) 15 个乡镇(街道)共 190 宗农村集体经营性建设用地。

2 农村集体经营性建设用地现状及特点

据统计,研究区共有农村集体建设用地 10 454.93 hm²,其中宅基地面积 8 468.72 hm²,公共事业及公共设施用地面积 1 535.14 hm²,农村集体经营性建设用地仅占农村集体建设用地面积的 4.31%,面积为 451.06 hm²,主要具有以下特点。

2.1 农村集体经营性建设用地单宗面积小

据统计,研究区域农村集体经营性建设用地平均面积为 2.37 hm²,将 190 宗农村集体经营性建设用地按照等区间进行分类统计,其中仅有 0.53% 的农村集体经营性建设用地面积大于 10.00 hm²,45.26% 的样本面积小于 0.5 hm²。调查发现,农村集体经营性建设用地分布零散且多与宅基地相混杂在一起,难以整合形成集聚效应。

2.2 农村集体经营性建设用地主要集中于城乡接合部

从空间分布看,无论是在城乡接合部还是在远郊区农村集体经营性建设用地均有分布,但是从分布比例看,其多集中于城乡接合部。研究区 190 宗地中 61.58% 位于城乡接合部,其面积为 360.14 hm²,占该区域农村集体建设用地总面积 8.37%,而远郊地区农村集体经营性建设用地面积为 90.89 hm²,仅占该区域农村集体建设用地总面积的 1.48%,不足城乡接合部的 1/4(图 1)。显而易见,区位因素与农村集体经营性建设用地的存量存在正相关关系。

2.3 农村集体经营性建设用地流转现象普遍且流转不规范

尽管我国相关法律禁止农村集体建设用地的流转,但现实生活中早已形成了大规模的流转灰色市场,如本研究区 190 宗农村集体经营性建设用地中 89.25% 已经发生了流转。由于没有相关法规进行规范,与国有建设相比较,其流转方式、流转期限以及流转价格极不规范,其流转形式主要是出租

收稿日期:2015-12-25

基金项目:国家土地督察沈阳局调研项目(编号:SYDC2014-01)。

作者简介:王秋兵(1962—),男,河北邢台人,教授,博士生导师,研究方向为土地利用与信息技术。E-mail:qiubingwangsy@163.com。

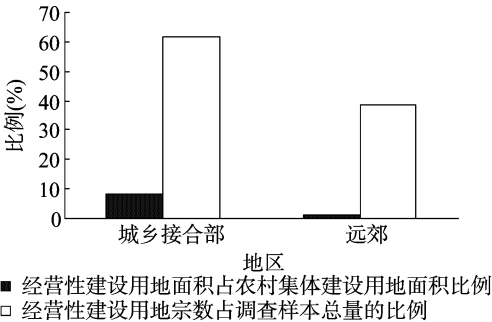


图1 各功能区农村集体经营性建设用地存量情况

和永久买断,出租形式的流转只须通过村集体和土地租赁者协商,对租赁价格、期限达成一致即可成交,而永久买断只须要对价格达成一致一次性支付即可;流转期限长短不一,短则1年,长则数十年,甚至有近半数(90宗)是无期限;流转价格更是严重偏低,平均价格仅为1.40元/(m²·年),即使最高的地区也仅为50.73元/(m²·年),甚至有8.42%是无偿使用的。

3 农村集体经营性建设用地流转利益主体界定及利益诉求

我国法律明确规定,农村土地归农民集体所有,村集体和农民理应成为流转过程中的利益主体,而土地信息的发布、流转平台的搭建、流转过程的监督监管以及相关基础设施的建设,政府是不可或缺的角色,因而政府也应成为流转利益的主体^[7-8]。在此基础上,结合我国相关试点收益分配利益主体,将农村集体经营性建设用地入市的利益主体界定为政府、村集体和农民。

利益分配是农村集体经营性建设用地入市的核心问题,正是因为利益诉求推动了城乡统一建设用地市场的构建,但利益主体的利益冲突同样也对其造成阻碍^[9]。政府是当地的行政机关,主要的目标是提高政绩以及促进当地工业化和城镇化的发展,主要的利益体现就是提高当地财政收入;农村集体经济组织要对集体的资产进行管理经营并为本村村民提供社会保障以及公共服务,由于城乡差距的扩大,公共财政无法进行城乡的统筹配置,因此农村集体经济组织主要的目标就发展集体经济,主要的利益体现就是获取收益,改善村集体的基础条件;农民是农村集体经营性建设用地的实际所有权人,由于城乡居民的收入差距逐步扩大,农民增收的愿望越来越强烈^[10],因此农民主要的目标是发展致富,最直接的利益体现就是获取收益和就业机会(表1)。

表1 各利益主体的利益诉求

利益主体	目标	利益诉求
政府	提高政绩,促进经济发展	获取收益
村集体	缩小城乡差距	获取收益,改善集体生活环境
农民	发展致富、提高生活水平	获取收益、就业机会

4 基于利益主体的农村集体经营性建设用地入市障碍因素分析

4.1 基于各利益视角的障碍因素分析

4.1.1 基于政府角度的障碍因素分析

4.1.1.1 没有法律制度保障 目前,虽然试点地区暂停实施与农村集体经营性建设用地入市相违背的法规,一些地方也探索出了一套具有特色的入市体系,但是并没有形成一套可推广、可复制的试点经验,此外也需要更具体的配套制度及详细的操作规程。而目前这种于法无据的情况会导致现实中经营性建设用地入市出现许多问题^[11]。此外,金融机构根据《物权法》和《担保法》也无法为集体土地办理抵押业务,抵押权的缺失不仅降低了集体土地的价值,也使人们对经营性建设用地的实际价值普遍存在怀疑。

4.1.1.2 农村集体经营性建设用地基数不清 明晰“权属合法、界址清楚、面积准确、材料齐备、无争议”的流转对象,是推进农村集体经营性建设用地入市的先决条件,而以往土地调查对农村集体经营性建设用地调查的细致程度不够,基础资料掌握得不够详实,导致目前没有任何相关部门能够准确统计出辖区范围内农村集体经营性建设用地的面积、分布等情况,这势必会使得在其入市过程中产生大量的纠纷和矛盾。

4.1.1.3 对征地制度造成冲击 目前,土地财政是地方政府主要的财政来源,政府通过低价征收土地,高价出让土地从中获取征地补偿费和国有土地出让金之间的收益差额^[12],虽然近年来对土地财政的依赖在一定程度上有所降低,但是依然未能摆脱主要财政来源的地位。因而政府若不能在农村集体经营性建设用地入市过程中获取收益,那么其对构建城乡统一建设用地市场的积极性就不高。

4.1.2 基于农村集体经济组织角度的障碍因素分析

4.1.2.1 农村集体经营性建设用地总量小,单宗面积小 在城市建设用地供给不足的情况下,集体经营性建设用地入市本应是一个有益的补充,但农村集体经营性建设用地存量极小。有限的资源不仅无法有效地增加建设用地供给,难以维持这类土地市场的运行需求,更难以达到让农民集体以土地权益参与城镇化和工业化进程的目的。此外,农村集体经营性建设用地单宗面积小且多与宅基地混杂在一起,无法对其进行整合,难以形成规模效应,更难以吸引投资者。

4.1.2.2 农村集体经营性建设用地历史遗留问题多 大部分农村集体经营性建设用地已经发生流转,这给其入市带来一系列的问题:一是流转期限混乱、长短不一,且大部分都持有与村集体签订的合同,如何将这部分流转出去的土地收回并重新入市是亟需解决的问题;二是权属争议激烈,由于没有专门的分类体系和详细的登记^[13],加上其权属资料来源不全,因此其权属争议激烈、关系混乱。如果不配套出台解决这些历史遗留问题的办法,存量经营性建设用地根本无法作为流转对象进入市场。

4.1.2.3 农村集体经营性建设用地产权主体模糊 我国法律规定农村集体建设用地归农民集体所有,农民集体理应作为流转的主体,但是现实生活中农村集体经营性建设用地的产权主体界定不明确,所有权主体设置虚化,无法行使其应有的占有、使用、收益、处分权等。

4.1.3 基于农民视角的障碍因素分析

4.1.3.1 对农村集体经营性建设用地入市认识不清 多数农民能够认识到农村集体经营性建设用地属于集体,并有一定的保护意识,但是由于农民文化水平有限,对农村集体经营

性建设用地流转市场认识不清,包括流转市场建立基础、流转操作程序、流转过程中土地资产的价值评估以及相关政策等。如果仅靠现有的认识,而没有专业的认知,在农村集体经营性建设用地入市过程中很容易产生极端问题。

4.1.3.2 农村集体经营性建设用地在入市过程中处于弱势地位 农村集体经营性建设用地所有权实质上归农民所有,但是其在流转过程中却处于弱势地位,权利有限,很难参与到流转过程中,这势必会使农民权益受损。

4.2 各利益主体的利益冲突

农村集体经营性建设用地流转过程中各利益主体之间有一定的经济关系,而其首先作为利益表现出来^[14]。在流转过程中,各利益主体之间利益相互关联,但同时也相互矛盾。

4.2.1 政府与村集体的利益矛盾 政府是农村集体经营性建设用地入市的管理者,势必会运用自己强势的土地管理权以及操纵土地市场的能力为自己谋取利益,同时其又处于利益体系中势必会产生一些过度行为,迫使其他利益主体屈服于自己,使得农民集体的利益受损。在农村集体经营性建设用地入市过程中,村集体一方面要依靠政府的管理,一方面要维护自己利益主体的地位,势必会与政府产生利益纠纷,阻碍农村集体经营性建设用地的入市。

4.2.2 政府与农民的利益矛盾 地方政府与农民之间的利益矛盾比较复杂。一方面,农民渴求一次性的收入,因而推动了政府对土地的征收,但随着征地规模越来越大,失地农民数量逐渐增加,引发的政府和农民之间的矛盾屡见不鲜。另一方面,随着农民的认识不断提高,逐渐意识到仅依靠农业收入无法改变目前生活水平低的现状,依靠土地补偿费也并不长远,随着建设用地的价值日益凸显,农民逐渐将眼光放到集体建设用地上来,因而形成了庞大的流转灰色市场。在集体经营性建设用地入市过程中,如果政府和农民之间利益分配协调不合理,将严重阻碍城乡建设用地市场一体化的进程。

4.2.3 村集体与农民的利益矛盾 村集体与农民的利益既相关又相互博弈^[15]。一方面,由于长时间的村集体主导和管理,农民对村集体存在一定的依赖,且用地方不会直接面对农民,村集体和农民的利益诉求均是获取收益,因而在一定程度上双方将形成利益共同体。另一方面,土地的流转是在政府和村集体的主导之下进行的,而农民处于弱势地位,只能等待被动分红,有些集体经济组织在流转过程中可能存在寻租行为,损害了农民的利益,从而引发双方的矛盾。

5 推进农村集体经营性建设用地入市的政策建议

5.1 修订和完善相关政策法规,建立配套的法律制度

要尽快破除农村集体经营性建设用地入市的法律束缚,修订和完善相应的操作细则和配套制度,为其入市提供有力支撑。首先形成产权明确、权能明晰、流转顺畅的产权制度是建设城乡统一建设用地市场的前提;其次要在农民、村集体、政府之间建立合理的收益分配体系;再次要建立统一的土地交易市场和社会服务体系,为农村集体经营性建设用地使用权流转提供政策咨询、信息发布、地价评估、交易代理、纠纷仲裁等相关服务;最后要逐步完善农村集体经营性建设用地的租赁、转让、抵押的二级市场,促进城乡统一建设用地市场的建立。

5.2 开展农村集体经营性建设用地专项调查和确权登记

流转对象清晰明确不仅是流转市场建立的要件,也是管理部门监督管理流转市场、进行合理规划、实施严格的用途管制制度的依据,建议开展细致的农村集体建设用地专项调查,全面查清和掌握农村集体经营性建设用地的基础数据,明晰入市对象。

农村集体经营性建设用地产权主体虚置,产生大量的权属纠纷和争议,不仅不利于土地流转交易的形成,更使得农民的权益受损。建议开展确权登记工作,首先明确农村集体建设用地所有权和使用权的权利主体和权利内容;其次明确政府、村集体、村民 3 类主体的产权界限,避免产权主体的虚置以及重叠;最后完善村级集体经济组织的市场主体地位,明确其由农村哪一级集体经济组织享有,明确作为集体成员的农民在这个集体所有制中的地位和作用。

5.3 协调区域经济统筹发展,提升农村集体经营性建设用地规模

农村集体经营性建设用多地集中于城乡接合部,且其更具有较为优越的基础设施条件和明显的区位优势,在农村集体经营性建设用地入市过程中更容易吸引投资者,获取较为丰厚的收益,村集体利用该部分收益,继续进行基础条件的改善,因此城乡接合部和远郊的经济发展差距进一步扩大。因此建议运用行政手段,充实发挥规划在引导和调控土地市场方面的作用,统筹区域经济协调发展,鼓励村集体采用置换等形式集中优化配置,这样不仅能协调城乡接合部和远郊的经济发展,更能改善农村集体经营性建设用地单宗面积小规模效应差的问题,更利于提高土地的利用效率。

5.4 协商解决历史遗留问题

按照“尊重历史,承认现实”的原则协商解决历史遗留问题:一是以法律条文形式出台相关规定,要求存量农村集体经营性建设用地的现使用者要主动与村集体(所有者)重新办理流转手续,签订流转合同;二是赋予集体经营性建设用地现使用者优先流转权;三是协商解决原流转合同约定的流转期限问题,如果使用者提供的合同真实有效,并且土地流转期限是有限期的,应执行原合同;对于合同中没有约定流转期限的,可参照国有建设用地出让的最高年限来认定。

5.5 合理界定入市与征地的边界,明确政府职能

建立一元土地市场需要以法律确立公共利益的界定方式,这样才能给农村集体经营性建设用地流转提供空间。要严格划分农村集体经营性建设用地的范围,防止耕地、宅基地、公益事业及公共事业用地转变为经营性建设用地入市的局面。

明确地方政府的职能,向农民集体还权赋能,在农村集体经营性建设用地入市中仅做管理者和服务者,绝对不能行使产权人的职能。为农村集体经营性建设用地入市搭建交易平台、提供流转地块的信息、提供相应的估价体系、保护流转双方的合理权益,指导农村集体经营性建设用地的合理流转。

5.6 协调利益主体之间的利益分配

制约农村集体经营性建设用地入市的根本障碍是利益失衡。建立合理的收益分配以及使用制度是推动农村集体经营性建设用地入市流转的关键所在。首先,政府应当从中抽取一部分的收益比例,用于统筹区域的均衡发展,改善基础设施环境;其次,要建立集体资产的管理和使用办法,注重保障农

王 力,周亚娟. 基于 DEA 模型的我国棉花全要素生产率分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(4):258-261.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.04.074

基于 DEA 模型的我国棉花全要素生产率分析

王 力,周亚娟

(石河子大学经济管理学院,新疆石河子 832000)

摘要:随着国内劳动成本的不断上涨,植棉成本不断提高,以及国际棉花价格的冲击,我国棉花产业发展面临挑战。利用 2004—2013 年棉花成本收益数据,基于 DEA 模型的 Malmquist 生产率指数法,对我国 11 个主产棉区的全要素生产率进行测算与分析。结果表明:这一期间,我国棉花全要素生产率平均增长 0.7%,技术效率平均下降 0.4%,技术进步效率平均增长 1.1%。棉花全要素生产率波动比较大,近几年呈下降趋势,技术效率的下降是主导因素。通过分析提出:加大对技术的研发、推广与应用,提高技术经济效益;调整棉花种植规模,适当规模化种植、组织化经营,提高规模效率,最终促进棉花全要素生产率的增长,提高我国棉花综合生产能力,增强我国棉花产业竞争力。

关键词:棉花;全要素生产率;综合生产能力;DEA 模型;Malmquist 指数法;种植成本;人工成本;技术效益;规模效益

中图分类号: F326.12 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)04-0258-04

棉花是重要的战略物资,同时,棉花也是我国产业链最长的经济作物,棉花产业是涉及国计民生的重要产业。中国是世界最大的棉花生产国、消费国和进口国。我国的棉花产量约占全球的 1/4,据最新统计,2013—2014 年度我国棉花单产是世界棉花平均单产的 1.8 倍。

由于棉花品种的引进以及种植技术的改进,我国棉花产量大幅度增加,成为世界棉花生产大国。然而,近几年受国际棉花价格的冲击以及国内劳动成本的增加,我国棉花经济效益逐渐下降。为了有效地提高棉花的生产效益,客观分析我

国棉花全要素生产率变动情况,不同地区 TFP 的变动差异以及制约其增长因素等问题显得十分必要。全要素生产率(简称 TFP)是衡量单位总投入的总产量的生产率指标,即总产量与全部要素投入量之比,是技术进步对经济发展作用的综合反映。目前对全要素生产率变动的分析主要有数据包络分析法(简称 DEA)、增长核算法、生产函数法和随机前沿生产函数(简称 SFA)。由于数据包络分析法(DEA)具有不需要对生产函数结构做先验假定、不需要对参数进行估计、允许无效率行为存在、能对全要素生产率(TFP)变动进行分解等特点。因此,本研究选择运用 DEA 的非参数 Malmquist 指数法,对 TFP 进行分解分析。

生产效率指标是衡量综合生产能力的重要指标,通过对我国棉花主产区全要素生产率(简称 TFP)的分解分析,找出阻碍全要素生产率增长的因素,提出相应的改进建议,从而促进棉花生产效率提高、种植成本降低、棉花经济效益增加。因

收稿日期:2016-03-19

基金项目:国家社会科学基金(编号:13BJL075)。

作者简介:王 力(1976—),男,新疆石河子人,教授,博士生导师,研究方向为农业经济理论与政策、棉花经济。

通信作者:周亚娟,硕士研究生,研究方向为农业经济理论与政策、棉花经济。E-mail:13279930619@163.com。

民的合法权益;最后,要完善相关的税收制度,通过税收调节相关的利益分配。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 张娟锋,刘洪玉,贾生华. 集体建设用地使用权市场合法化:中国土地制度创新的战略选择[J]. 软科学,2010,24(5):1-5.
- [3] 朱木斌. 外部利润、制度环境与集体建设用地流转制度创新[J]. 农业经济,2008(6):52-54.
- [4] 李 艳,邱道持,张怡然. 基于主成分分析的集体建设用地流转驱动力分析——以重庆市忠县为例[J]. 中国农业资源与区划,2010,31(6):58-62.
- [5] 高迎春,尹 君,张贵军,等. 农村集体建设用地流转模式探析[J]. 农村经济,2007(5):34-36.
- [6] 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.

- [7] 李 琨. 我国农村集体建设用地流转市场机制研究[D]. 保定:河北农业大学,2009.
- [8] 蒋 敏. 建立城乡统一建设用地市场制度研究[D]. 西安:长安大学,2014.
- [9] 袁枫朝. 集体建设用地流转之三方博弈分析[J]. 中国土地科学,2009(2):59-64.
- [10] 曹正进. 北京市城乡居民收入差距及其变动趋势[J]. 北京工商大学学报:社会科学版,2012,27(2):122-128.
- [11] 张 鹏. 当前农村集体经营性建设用地制度改革若干构想[J]. 苏州大学学报,2014(3):76-84.
- [12] 陈天宝. 农村产权制度改革[M]. 北京:中国社会出版社,2008.
- [13] 于 潇,吴克宁,阮松涛. 集体经营性建设用地入市[J]. 中国土地,2014(2):35-37.
- [14] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯选集:1[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [15] 刘润秋. 中国农村土地流转制度研究——基于利益协调的视角[M]. 北京:经济管理出版社,2012.