

城市化视角下北京农村居住用地 非正规市场的形成机理

刘 冉¹, 黄大志¹, 刘盛和^{2*}

(1 新加坡南洋理工大学, 新加坡 637616; 2 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要: 针对北京快速城市化影响下的农村居住用地大量非法流转、亟待规范管理等现状特点, 选择海淀区肖家河城中村和通州区张家湾镇小产权房分别作为非正规住房租赁市场和非正规土地交易市场, 开展微观案例研究。结果表明: 城乡二元土地制度是农村居住用地非正规市场形成与发育的制度根源, 城市化快速发展与低价住房供应严重不足为其宏观背景, 农民对现行土地征用与补偿制度的日益不满和主动争取分享土地增值收益的强烈意愿是其内在原因。非正规市场采用“低成本-低地租-高利润”的微观运作机理, 市场参与个体(农民与消费者)可获得较好的经济收益, 但也要承担较高的风险; 对于城市与社区, 非正规市场则会带来较严重的经济社会与资源环境等方面的负面影响。

关键词: 城乡二元土地制度; 农村居住用地; 非正规市场; 城中村; 小产权房

文章编号: 1000-0585(2010)08-1355-14

1 引言

改革开放以来, 随着城市化进程的发展和城镇土地和住房管理体制的市场化改革, 城镇土地供给从无偿划拨变为有偿出让, 城镇住房由社会福利转为商品和资产^[1,2], 我国城镇土地市场与房地产市场获得迅猛发展, 并且管理日趋规范, 已形成由政府垄断的土地出让市场(一级市场)和基于自由交易的土地转让市场(二级市场)所组成的、具有中国特色的城镇土地市场。据统计, 2007年全国出让国有土地16.04万宗、约23.5万 hm^2 , 成交款共为12216.7亿元, 占当年中央和地方财政总收入的23.8%, 占地方财政总收入的51.8%; 房地产企业土地转让收入为427.92亿元, 销售商品房625万套, 商品房销售收入达21604.21亿元, 约占全国国内生产总值的8.7%^[3,4]。我国城镇土地市场和房地产市场已成为国民经济的重要组成部分, 对于提高土地收益、促进土地资源优化配置和改善城镇住房具有极为重要的促进作用, 但由此而引发的“土地财政”(地方政府对土地出让收入的过度依赖)、商品房价格过快上涨等问题, 也引起了全社会的广泛关注^[5]。

与此同时, 我国农村土地制度改革却长期滞后, 农村居住用地和农村住房一直处于市

收稿日期: 2010-01-16; 修订日期: 2010-05-28

基金项目: 国家自然科学基金(40971102)。

作者简介: 刘冉(1983-), 女, 山东人, 博士研究生。主要研究方向为城市地理与住房市场。

E-mail: liu_ran_space@hotmail.com

黄大志, 副教授, 博士生导师。主要从事城市地理与城市规划研究。

E-mail: taichee_wong@nie.edu.sg

通讯作者: 刘盛和(1967-), 湖南人, 博士, 研究员。主要研究方向为城市地理与土地利用。

E-mail: liush@igsnrr.ac.cn

场禁区,其土地所有者也长期被排除在外,无法分享土地因城市化推进和农地转用所带来的增值收益。一方面,农民只享有集体土地的使用权,不能随意改变土地用途,也不享有土地的开发权和收益权;另一方面,受“土地财政”等城市经营思路的影响,政府普遍采取“农地征用、城镇用地价出让”的土地城镇化策略,引起失地农民不满。

由此,在城市化快速推进、已具备开发和增值潜力的城乡交错带,农民与政府、开发商在如何合理分配土地因城市化推进和农地转用所带来的巨额增值收益问题上的分歧很大、矛盾比较尖锐,并诱发形成大规模的、自发性的、不符合现行法律法规的农村居住用地非正规市场。本文中的农村居住用地非正规市场,是指在没有合法的行政审批条件下,擅自在农村集体土地上以修建农民自用住宅的名义进行扩建或新建住房,并对外进行经营性出租或出售等土地开发行为,其典型表现形式为“城中村”的住房扩建与出租和“小产权房”的开发与出售。目前,以“城中村”和“小产权房”为代表的农村居住用地非正规市场已引发了多方面争议和多层面的关注,成为亟待破解的社会热点和政策焦点^[6~11]。

非正规土地市场在发展中国家普遍存在,其成因主要是由于低价住房的供给不足和城市贫民的非法聚居。坦桑尼亚的低收入群体倾向于利用非正规市场的土地资源,以回避政府制定的过高的规划标准和繁琐的审批程序;菲律宾和巴基斯坦的贫困家庭依赖于土地的非正规开发来获得住房,并通过不动产的非法交易获得资产收益;有些学者深入调查了菲律宾、黎巴嫩、特立尼达岛等地的非正规市场的交易规则及其对贫困群体的影响,提出具体的政策建议^[12~16]。有学者指出,将巴西和尼日利亚等发展中国家的非正规聚居区的土地产权合法化,会有利于解决其快速城市化进程中的贫困问题^[17,18]。

受城乡二元分割的土地及住房制度的影响,中国快速城市化地区或半城市化地带涌现的农村居住用地非正规市场则提供了另一种模式:持有土地使用权的农民与城镇低收入需房者之间通过互惠互利而形成的低价房地产市场,因此调查并研究该非正规市场可以为进一步理解中国独特的城乡二元土地及住房制度提供了一个新的视角。国内外学者对中国农村土地征用制度与开发利用开展了大量研究,并获得了如下共识:第一,目前的土地征用制度损害了农民权益;第二,农村集体土地的产权界定不清,是难以厘清受益群体的重要原因;第三,房地产商的经营利润较高,农民获得的征地补偿较少,因而引发了土地开发过程中的利益分配不均等问题。不过,农民在现行土地制度下的弱势现状虽已引起广泛关注,但是“农民-政府-开发商”之间的土地收益的合理分配格局和争端解决途径一能否允许已具备城镇化潜力、显示出资产价值的农村居住用地及农村住房进行自由交易,仍是争论焦点。作为农民对现行不公平土地政策的正面回应,农村居住用地非正规市场为澄清上述争议提供了钥匙:该非正规市场的兴起,可以证实现行的城乡二元土地和住房制度的缺陷;该非正规市场的运作,可以揭示处于法律风险下的农户个体经营的“低成本、低投入”特征及其对应的收益状况;该非正规市场的影响,可以说明由城乡二元土地和住房制度所带来的正规与非正规二元市场对城市宏观发展与农村城市化的深远影响。因而,加强对农村居住用地非正规市场的起因、机制与影响等方面的研究,可指明农村土地和住房使用制度的变革前景,成为探索中国农村土地制度变革和土地增值收益分配这一研究议题的重点和突破口。但是,已有的农村居住用地非正规市场研究主要探讨宏观尺度上的土地利用变化和政策动向,很少关注该非正规市场的微观运作机理和资产收益状况,尤其对小产权房现象缺乏实证研究,在一定程度上削弱了政策分析的针对性和可信度。

本文针对中国快速城市化和二元土地及住房制度下的农村居住用地非正规市场展开理

论探讨，选取北京的城中村和小产权房作为非正规租赁市场和非正规转让市场的典型案例进行实证分析。一方面，有助于弥补已有研究存在的理论基础有待夯实、小产权房的案例研究不足等缺憾；另一方面，基于城中村租赁市场与小产权房买卖市场的案例调研，从微观尺度上分析其具体成因和运作机制，并从非正规市场的资源配置效率、资产收益状况等方面评价城乡二元土地和住房制度的功过及影响，以增强论证的说服力和客观性。

2 农村居住用地非正规市场形成的理论分析

2.1 城乡二元土地制度是农村居住用地非正规市场的根源

伴随着经济体制转型，中国建立起较为完善的城镇国有土地有偿使用制度，但农村集体所有土地仍未启动土地的市场化配置。《土地管理法》规定：农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，农村集体土地被征用为城镇国有土地之后，方能进入市场。政府不但限制农民的土地发展权，还制订低额的土地征用补偿标准，以此拿走巨额的土地增值收益。村集体或农户不满于该土地收益分配方式，未经政府许可而私下直接占用集体土地从事城市土地开发，形成了非正规市场^[19, 20]。

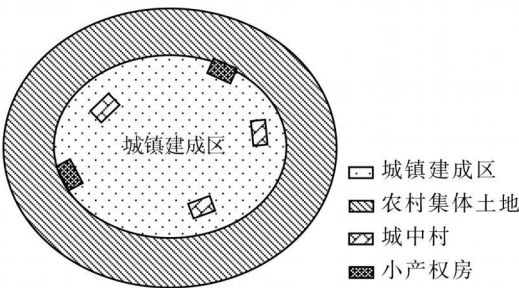


图1 二元土地制度对城市空间结构的影响
Fig. 1 China's urban-rural dualistic system effects on urban land structure

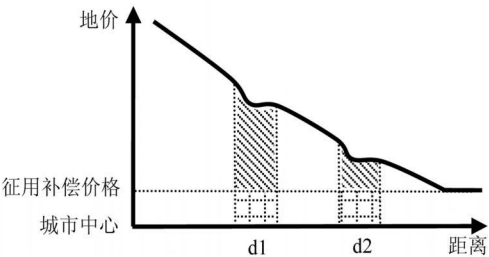


图2 二元土地制度对地价空间分布的影响
Fig. 2 China's urban-rural dualistic system effects on land prices over space

城乡二元土地制度对城市空间结构与城市土地价格均产生了深远影响。于城市空间结构而言，城镇国有土地有偿制度的确立加速了中国大城市的居住郊区化进程^[21]，但因政府垄断了农村土地的用途和权属转换，部分城乡交界地带的农村土地虽有强烈的城镇化和市场化需求，却无法自发转为城市土地，导致城市化地带遗留下尚未征用开发的农村集体土地，容易形成“城中村”等独特的社会空间斑块（图1）。于城市土地价格而言，城市影响范围内的集体产权土地虽已体现区位价值，但不能作为合法资产参与市场配置，只能通过土地黑市以低价成交，难以体现土地的真实区位价值^[22~28]。图2说明了中国二元土地制度对地租空间分布的扰动影响：城市影响范围内的集体产权土地d1和d2形成了不同于周边的合法房地产交易的非正规市场，其地租水平低于相似区位的城镇国有土地价格，但远远高于农民的征地补偿所得。其中，网格部分是村集体或农户通过土地征用获得的地租剩余，斜线部分是他们通过非正规市场获得的额外地租剩余。

2.2 城市化及其伴生的土地快速增值是非正规土地市场的催化剂

中国城镇国有土地和住房的市场化改革，不但改善了资源配置方式，也重新分配了社

会资产。伴随着快速城市化进程,城镇国有土地的需求快速增长,收益也不断上涨,城镇土地因此成为房地产商和购房者的重要的投资对象和收益渠道。同时,城镇土地和住房的快速增值使房地产市场上的两类边缘群体——被限制了土地发展权和收益权的农民以及无力承担高价商品房的城镇低收入需房者,推向了更为不利的处境,进一步激化了农民与城乡二元土地和住房制度之间的利益冲突、以及城镇低收入群体与现行的城镇住房供给体系之间的供需矛盾。因此在农村居住用地非正规市场的形成发展过程中,快速城市化进程起到了催化剂作用:农民和城镇低收入群体急于诉诸非正规市场以弥补日益加剧的利益流失。

2.3 城镇化背景下的农村土地功能转型是非正规土地市场的另一诱因

伴随着农村地区的城镇化进程,村庄经济由封闭走向开放,村庄人口的流动性增强,农村土地的功能正由保障型向经营型转变。在大城市的城乡交界地带,农村居住用地的出租和买卖已较为普遍。根据2005年北京农村居民点的全面调查结果,以乡镇为单元统计分析村庄的外来居住人口比重,发现近郊及新城周边乡镇的村庄成为北京外来人口的主要聚居区,外来居住人口的比重通常在10%以上,部分超过30%,外来居民的住房占地比重达到11.4%^[29,30]。农村居住用地的非正规市场已成为农民获取农村土地发展权、分享城市化进程所带来的土地增值收益、壮大村庄集体经济实力、提升农村土地利用效率的重要途径。农村居住用地的资产化运作,虽属违法行为,却是不少城市“新农村建设”示范村庄的常见成功模式,北京市昌平区北七家镇的郑各庄村即典型代表。

2.4 分析框架

基于上述理论探讨,本文选取北京作为案例城市:一方面,北京的人口城市化水平增长较快,从1982年的65%增至2007年的85%^[31],同时以市场为导向的人口和居住郊区化趋势显著^[21],城乡交界地带的农村土地需求旺盛、升值较快、利益冲突也多;另一方面,北京的流动人口增长迅猛,近年来北京外来人口增长对全市城镇人口增长的贡献率已达50%^[31],带来较大的土地供给压力,又因低收入的外来人口仍被排斥在北京市的住房保障体系之外,促使其诉诸非正规的住房供给渠道,城中村廉租功能即为典型一例。

租赁和转让是目前北京农村居住用地的主要的非法交易方式。考虑到法律禁止土地买卖,土地的资产交易主要通过房屋的产权交易反映出来,因此本文选取了分别位于五环和六环附近的农村住房的非正规租赁和转让案例开展实证研究——海淀区肖家河城中村的住房租赁市场和通州区张家湾镇以太玉园为代表的小产权房房地产市场。一方面,这两个案例所在的海淀区和通州区分别位于城市功能拓展区和城市发展新区,马连洼街道和张家湾镇的国有土地面积比重在2006年各为75%和20%,均位处北京城乡过渡带。另一方面,这两个案例均依附于集体产权土地,是北京极具代表性的城中村和小产权房市场。肖家河城中村的区位和成因类似于广州石牌村,既是高密度的农宅片区也是廉价的租屋市场;张家湾镇的不少村庄借新村建设和旧村改造之机涉足非法房地产项目,如太玉园是该镇开发较早、规模最大的小产权房项目,以近万户的入住规模号称北京最大的小产权房社区(图3)。

本文的实证研究主要基于2008年11月到2009年1月的实地调研和30余次深入访谈,访谈对象涉及村委会/居委会、房东、住户/租户、房地产公司、房地产中介、社区就业人员等。该实地调研为深入了解肖家河城中村非正规租屋市场和太玉园小产权房市场的成因、运作及影响提供了第一手资料,但因涉及违法用地案件、非法收益分配等敏感问题,小产权房和村庄股份制公司的运营及收支等关键数据难于获取。

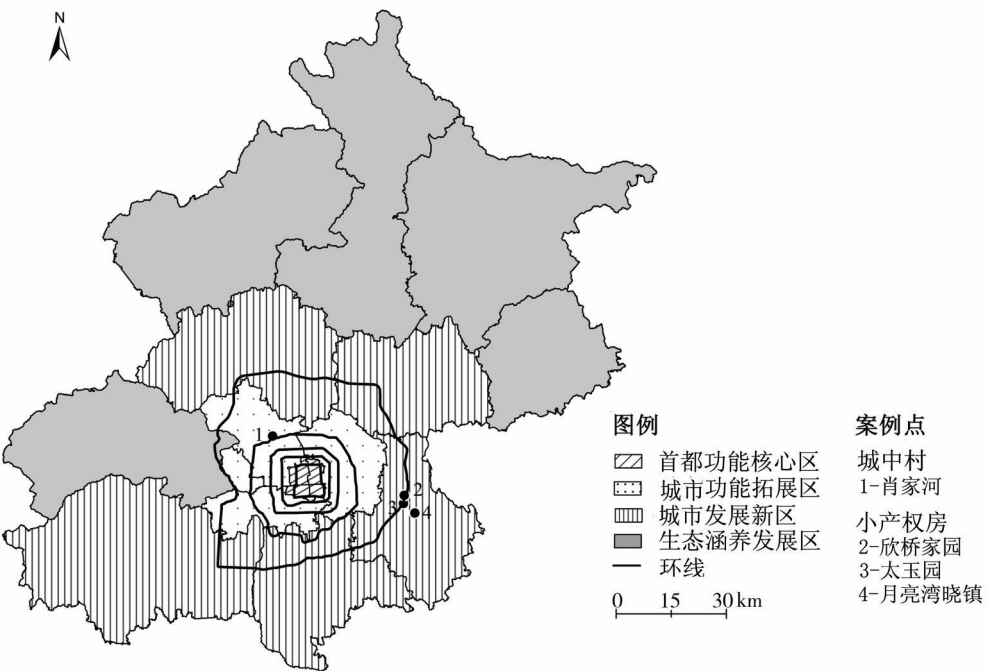


图3 城中村和小产权房案例的空间位置

Fig 3 Case study locations in Beijing:

1. Xiaojiahe (Urban Village), 2. Xinqiao, 3. Taiyuyuan, 4. Moon Bay (Small Property market)

3 北京农村居住用地非正规市场的宏观分析

伴随着城镇国有土地有偿使用制度的确立、城镇住房的私有化和商品化改革，北京的城镇地租和房价增长迅猛。2000~ 2006 年北京市居住用地的监测地价水平从 1908 元/ m² 升至 4244 元/ m²，同期商品房均价从不足 5000 元/ m² 增至近万元/ m² [32]。城镇土地与住房的增值趋势与北京的快速城市化进程关联较强。1990~ 2000 年北京城市化水平的年均增长率为 0.59%，2000~ 2005 年达到 1.52%，同期外来城镇人口对北京新增城镇人口的贡献率已达 50%，北京城镇建设用地的需求旺盛、面积扩展、价格提升 [31]。

在快速城市化、外来人口涌入和郊区化的推动下，北京农业户籍人口不断减少，但是农村地域的外来人口不断增加，影响到城乡交界地带的农村土地的城镇化预期，不少村集体和农户非法出租或买卖农宅以分享城市化带来的土地增值收益，农村居住用地逐渐由福利保障转为盈利资产。根据 2005 年中国土地勘测规划院的调研结果，北京郊区大部分村镇的农宅交易比重达到 10%，部分村镇高达 40% 以上，在一定程度上显化了农村居住用地的区位价值，资产收益随城市化推进而不断上涨 [33]。

据北京市市政管理委员会的调查结果，2005 年北京市城八区（东城、西城、崇文、宣武、朝阳、丰台、石景山和海淀）的城中村逾 230 个，占地达 1700 万 m²，涉及百万人口（含 70 万流动人口） [34]。城乡二元土地制度和快速城市化进程是北京城中村的重要原因：补偿费用相对较低的耕地被征用之后，遗留下来的农村集体所有的居住用地逐渐被城市建成区包围，形成了产权制度、运营方式、土地利用景观不同于周边城区的城中村飞

地。农户利用城中村的区位优势出租农宅以分享土地增值收益，从而形成租屋经济。

本文探讨的小产权房是指农村居住用地及住房的非正规转让市场。据抽样调查，北京郊区小产权房的成交均价为 2000~ 4000 元/ m²，仅为相同区位的城镇普通商品房价格的一半，2007 年小产权房交易量占北京房地产市场的 20% 左右，对合法交易产生了一定冲击^[35, 36]。小产权房市场主要存在 3 种交易方式，以规避法律风险：一是以“新农村建设”或“旧村改造”为幌子，低价买卖农宅；二是“以租代购”，租期长达 70 年，实为变相买卖；三是城乡合作盖房，城镇购房者和村集体建立起更为复杂的产权与利益关系。小产权房交易不但存在政策风险，还因房产契约不具法律效力，违约和纠纷时有发生。以通州宋庄“画家村”的房屋产权纠纷案为例，因农宅迅速升值，村民欲反悔已私下订立的房产交易契约、强行收回已售予画家的宅院，以便重新分配土地增值收益^[37]。

4 北京农村居住用地非正规市场的案例调查

4 1 海淀区肖家河城中村的非正规租屋市场

4 1 1 成因及演进：耕地被征，村民转为城市居民，但宅基地长期待征待建

2000 年以来为加快北京绿化隔离地区的土地和人口的城市化进程，海淀区城乡结合部普遍采取了土地征用、撤村并街、农民上楼、集体经济改制等措施。对比海淀区马连洼街道 1996 年和 2006 年的土地利用数据：大量耕地和农村居民点被征用为国有土地用于商品房开发，部分农用地和农村居民点转为公园与绿地但未改变集体权属，仅留下肖家河的宅基地未征未建。1994 年肖家河村村民转为城市居民，只拿到 3 万元安置补助费，几年之后银行利率下调，近千名失地村民的就业谋生问题浮上水面。以圆明园西路为界，肖家河宅基地分别是高校和房地产开发商的规划待建地块，但因住户拆迁成本高昂而被推迟开发。该宅基地的城市化进程停滞，对肖家河地区的就业和居住产生了负面影响。一方面，肖家河村虽是海淀区较早参与集体经济改制的村庄之一，但其集体经济和股份制企业并未按预期发展；另一方面，宅基地处于放任状态，被失地人员用于暂时性的租屋开发，形成了依附于集体土地的租屋经济和食租阶层（表 1）。受征用预期和投资能力所限，城中村租屋以高密度平房为主，租金仅是附近的小间普通商品房租金的一半。区位较佳、租金低廉的城中村租屋吸引了大批北漂族、来京务工人员、非正规就业者等低收入群体，改变了肖家河地区的人口和社会结构：常住人口仅 4000 人，外来住户超过 2 万人，成为典型的城乡结合部外来人口聚居区。

表 1 肖家河城中村的形成演进过程
Tab 1 Evolution stages of Xiaojiahe Urban Village

肖家河城中村的演进阶段	宅基地的利用方式及收益分配	影响及评价
传统村落	宅基地自用，未体现其资产价值	以农业生产为主，人口结构稳定
“村转居”工程与早期开发	村民被纳入城镇就业和保障体系	村民转为城市人口，但就业困难
	拆迁成本较低的耕地被优先开发	部分集体土地被征用，但补偿过低
开发商甩手与农宅自发流转	开发商闲置拆迁成本高的宅基地	租屋经济使宅基地得到低效利用
	村民扩建或改建农宅用于出租	村民分享土地增值收益，解决生计
城中村与低收入聚居区形成	城中村租屋市场与地下经济发育	低收入者聚居，形成社会斑块
	游离于城市规划和管理之外	资产效益较低，社区环境较差

4 1 2 微观运作机制：低投入-低租金-高利润，个体扩建行为对周边产生负效应

肖家河城中村的租屋经济依附于农村集体所有的居住用地，由农户或村集体将农宅扩建或改建为专用租屋，以单户供应为主。第一，村民自筹资金，自建自管，独享收益。因农户资金有限且存在征用风险，资金投入强度很低，多为砖瓦平房或混凝土双层公寓。每户经营占地约 100~ 150m² 不等，普遍采用集体公寓的户型设计，建为 10 余间 10m² 左右的单间宿舍（无独立厨房、无独立卫生间）以节约空间、增加房源。图 4 是两种典型的租屋内部格局：室内公共空间包括房东值班室、公共盥洗室、走廊过道等，室外公共空间包括公共厕所、垃圾箱、户外水龙头、供暖锅炉房和燃煤堆放场所等。第二，租屋直接占用农村居住用地，土地使用成本为零，投入低、租金低但利润高。房东的资金投入主要包括初期建设成本和日常运营成本，以初期建设成本为主，电费、取暖费用（60~ 100 元/月/间）、网费（30 元/月/间）等日常运营成本主要由承租者自理。假设租屋建材以混凝土为主，建安成本为 500~ 600 元/m²，占地 150m² 左右的单层公寓的投入资金约为 8~ 9 万元；如果租屋建材以砖瓦为主，建安成本更低。仍以 150m² 左右的农村居住用地为例，每层拟建 10~ 12 间 10m² 左右的单间宿舍，其中 8~ 10 间对外出租，其余两间一般用作房东值班室和盥洗室，另建公厕、锅炉房、堆煤棚等室外公共设施（图 4）。按租金为 360 ~ 500 元/月/间估算，单层公寓的租金收入为 4000~ 5000 元/月。因此，房东收入约为 5 ~ 6 万元/年，经营两年即可收回初期建设成本。

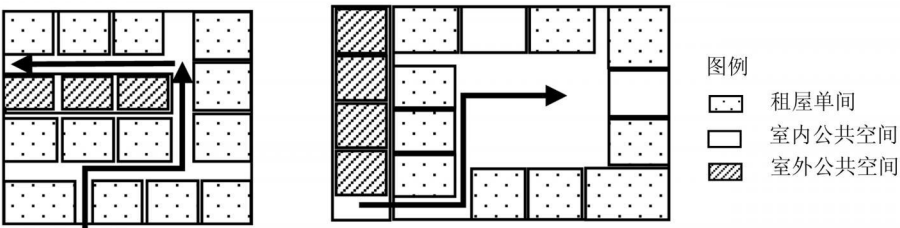


图 4 肖家河城中村的单户供应的租屋结构

Fig 4 Room design of rental housing in Xiaojiahe Urban Village

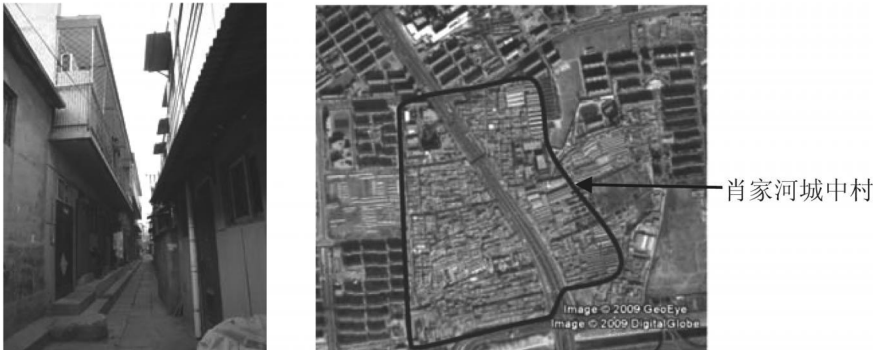


图 5 肖家河城中村的租屋密度与社区环境

Fig 5 Housing density and community environment of Xiaojiahe Urban Village

微观个体获得较高的经营利润,并不意味着中观尺度上的社区达成共赢。借助 2008 年的 Google Earth 影像(图 5),对比左侧的肖家河城中村与右侧的圆明园花园别墅,发现:城中村租屋的密度过高、环境较差。肖家河城中村的租屋市场表现为单户之间的空间争夺,不但不具规模效益,还损害了社区品质和公共利益。在征地预期和生存压力下,房东注重个人短期利益,为实现租金的最大化往往扩建住宅、挤占公共空间,但较低的住宅及社区品质限制了单位面积租金,使实际收益低于预期。为维持较高的经营利润,房东通常进一步扩建租屋,导致社区环境持续恶化,反而再次压低了租金,最终形成了以低租金、高密度和脏乱差为特征的肖家河租屋市场。

4.1.3 社会经济影响:土地利用效率和资产效益较低,食租者独享土地增值收益

与传统宅基地相比,肖家河地区的廉价租屋吸引了大量外来人口,土地的资产价值得以显化、住户密度明显提升。但参照周边相似背景的村庄的城市化进程,并比较周边相似区位的商品房住宅小区,可以发现:受城乡二元土地制度和黑市交易风险的影响,肖家河宅基地的微观经营方式无法实现其应有的利用效率和资产收益。第一,城中村的非正规市场与城镇商品房的合法市场彼此独立运行,城中村租屋市场的经营者处于垄断地位,承租者也属于特定群体,该供需结构限制了租屋的开发、运营和盈利水平。房东的单户经营方式在资金投入、拆迁重建、设施供给等方面不具规模效应和竞争优势,低收入群体也只能提供低额租金,在国家禁止农村居住用地入市流转、肖家河宅基地存在低价征收预期的背景下,该廉租市场和低收入聚居区才得以存续。第二,肖家河城中村租屋市场虽不直接涉及土地使用权的非法转让,但所占用的集体土地属于高校和房地产商的待征待建用地,并且“违章建筑”、非法经营和非正规就业比比皆是,这些经营风险影响了房东的投资决策——既减少了资金投入,又紧盯着短期回报。比如,房东为增加利润,通常会投入少量资金、局部改善配套设施以稍许提升单位面积租金,而不是提高土地的开发强度。

在肖家河城中村的非正规就业者看来,房东作为“食租者”已跻身新贵。但在房东看来,那些顺利进入城镇房地产市场、融入城镇就业体系的周边村庄才值得羡慕。以马连洼村为例,与肖家河村的区位条件相近、城市化背景及起步时间也相近,但城市化进程和土地开发利用方式不同,导致两个村庄的社会经济发展程度和失地人员获得的收益水平也不同。马连洼村联合房地产商将旧村改造开发为商品房住宅小区,通过以旧房换新房、发展股份制经济、提供就业岗位等多种方式保障了失地农民的住房、就业、福利等权益。马连洼村的回迁房价格不断攀升,其单位面积的租金收益远远高出肖家河租屋。由此看来,城中村租屋虽有一定的存续价值,但因与城镇房地产市场的二元分割,易造成地租和房租的隐形流失,因此非正规市场并非农民分享城市化成果和土地增值收益的最佳选择。

4.2 通州区张家湾镇太玉园的非正规买卖市场

4.2.1 成因及演进:城镇低价住房的需求旺盛,农民分享土地收益的愿望强烈

长期以来,北京商品房价格居高不下,针对低收入群体的保障性住房供给不足,外来人口未被纳入住房保障体系,村庄非法出售的低价有限产权住房成为城镇低收入群体和部分外来人口的可选房源。农村房地产项目虽为违法楼盘和有限产权房屋,但近年来增值较快,2002 年太玉园仅 600 元/ m^2 ,2006 年升至 2500 元/ m^2 ,2008 年下半年超过 4000 元/ m^2 。因此,兼具居住和投资功能的小产权房成为低收入群体和部分外来人口的热门选择。

政府长期垄断土地收益分配格局,如图 6-a 所示,农民通过正规的征地补偿程序仅能拿到 5%~10% 的土地增值收益,开发商和政府分别拿走 40% 和 30% 的利益^[35, 38]。土地

征用补偿与出让价格之间的巨大差额诱使农民私下从事房地产经营，既可以自主支配土地增值收益，又可以获得商品房开发的丰厚回报，这在城市化快速推进地带尤为普遍。在通州新城和工业开发区的辐射带动下，通州“新农村建设试点镇”——张家湾镇积极开展旧村改造和农村集体产权改革（通州新城规划2005~2020），张湾村（太玉园）、土桥村（欣桥家园）、何各庄（月亮湾晓镇）等村庄纷纷从事非法房地产开发。以张湾村为例，通州经济开发区和东六环、张凤路的扩建工程使该村处于城市化的前沿地带，2001年3月村委会启动村庄土地改革，实行土地股份制经营：农户拿土地入股，村集体统一提供楼房并经营房地产，不动产及其它村办企业的集体收益用于村民的福利和分红支出，并解决部分村民的就业问题。张湾村早期因缺乏资金采取了“村集体出地、开发商出钱”的发展策略合作修建商品房；后期通过自组公司完全截留了土地增值收益，打破了政府和开发商掌控的利润链（图6-b）。

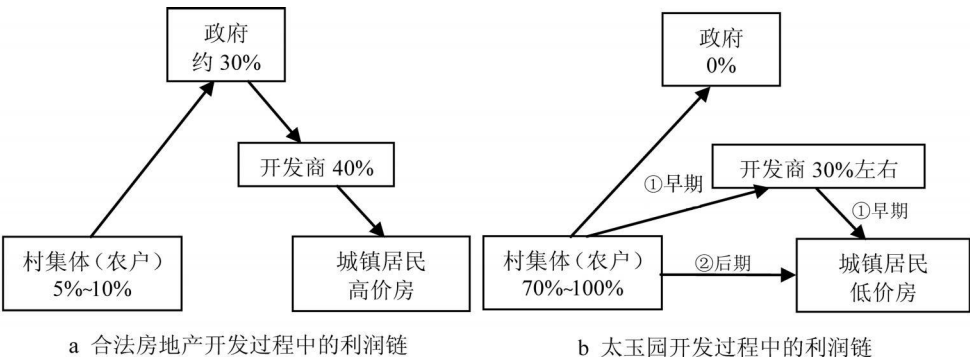


图6 运作模式及利润链的对比分析：合法房地产开发与太玉园

Fig. 6 Comparison of profit chains between legal developer and Taiyuyuan

4 2 2 微观运作机制：开发-交易-管理环节均存在风险，村民与住户共担风险

在投机动机下，小产权房交易呈现出低端和高端并存的二元市场结构，其中，高端市场以别墅住宅为主，主要面向高收入群体或投机者，以昌平区香堂村最为典型。同时，政策风险贯穿小产权房运营的各个环节，容易引起低密度开发和低价成交等问题。

开发环节：土地开发强度较低，呈现“低成本-低价格-高利润”特征。通州区的住房需求增长较快，近几年新增“移民”超过40万人，新楼盘数量占全市比重达到30%^[39]。张家湾镇附近的房地产市场主要有3类供给者：北京辖区的合法开发商、河北辖区的合法开发商、北京辖区的农村居住用地的非法开发经营者。如表2所示，该3类开发者的代表性楼盘分别为：富新园、天琴湾和太玉园，均沿京沈高速公路分布，向东南延伸。富新园位于东六环以内的通州市区，邻近六环路、103国道、京哈和京沈高速，距八通线梨园站约1公里。太玉园位于东六环以外的郊区，紧邻六环路、103国道和京沈高速，距八通线最后一站土桥站约4公里（乘公交车需10分钟抵达八通线），从太玉园到北京内城区需1个小时车程。天琴湾位于河北省香河县城，配套服务水平优于太玉园，邻近京沈高速，公交车从香河抵达北京内城区需1.5个小时车程。如表3所示，对比上述3类商品房的地价与利润：当合法房地产商（富新园）与非法开发者（太玉园）的利润率均为30%时，太玉园居住用地的黑市成交价格仅是合法出让价格的一半；与河北香河县的合法

楼盘（天琴湾）相比，太玉园的土地使用成本、投入资金和开发强度更低但房价反而更高，暴露了“低成本-高利润”的暴利取向。

表 2 通州区张家湾镇的房地产市场的供给者的对比分析

Tab 2 Comparison of the real estate market suppliers in Zhangjiawan Town, Tongzhou District				
供给者	土地获取渠道及成本	均价 (元/ m ²)	市场特征	典型楼盘
北京辖区的合法开发商	向政府缴纳高额土地出让金和税费，房价居高不下	7000~ 8000	经营合法，但土地使用成本和房价较高	富新园
河北辖区（香河县）的合法开发商	河北辖区的土地出让金仅为通州区的 1/5，房价明显低于通州的小产权房均价	3500	经营合法，土地使用成本和房价较低，但跨行政区	天琴湾
北京辖区的农村居住用地的非法开发经营者	村集体私自开发土地、非法出售农宅，土地使用成本极低，小产权房价格明显低于通州合法商品房价格，但高于河北房价	4100~ 4500	经营违法，法律和政策风险大，土地使用成本和房价较低	太玉园 欣桥家园 月亮湾晓镇

数据来源：调研，2008 年 12 月中旬。

表 3 通州区张家湾镇的 3 类商品房的地价与利润对比

Tab 3 Comparison of land price and profit among three kinds of commercial housing in Zhangjiawan Town						
类型	调研案例	地价(元/ m ²)	商品房价格	地价税费占房价的比重(%)	利润率(%)	净收益 (元/ m ²)
北京辖区合法	富新园	1932	7000	约 25	约 30	2000
河北辖区合法	天琴湾	987	3500~ 3700	约 25	约 25	800
北京辖区非法	太玉园	940	4200	22	30	1260

数据来源：2008 年下半年调研数据。

注：（1）单位面积地价按建设用地面积计算，富新园和天琴湾的地价数据分别来自 2006 年 3 月和 2006 年 9 月的土地出让公示；（2）合法楼盘的利润率通过房地产项目的价格构成及比重进行估算得到，太玉园的利润率根据附近的平均利润水平反推得知；（3）与合法楼盘不同的是，小产权房的土地使用权成为收益来源之一而不是开发成本，因此估算总收益= 土地价格+ 售楼利润。

交易环节：交易风险较大，村民和购房者共享利益、共担风险。农村居住用地和小产权房缺乏明确的产权主体，容易引发产权和收益纠纷，需要相关机构进行监管和协调。在小产权房的产权转让市场上，权力中心和监督机构不是政府，而是村委会。第一，村委会是产权交易的管理方和市场秩序的维护者，见证房产契约并协调房产流转，其售房机构起到提供房源信息、降低交易成本等作用。第二，村委会管理并协调土地收益分配，以太玉园为例，村委会是集体资产的经营和管理机构，对外协调村庄与外来居民之间的利益关系，对内协调集体内部的资产收益分配。第三，村民和外来住户之内形成了以村委会为核心的利益共赢和风险共担机制（图 7）：村民集体上楼之后有生活保障，购房者享有较低的房价和日常开支，同时双方为规避政策风险，通常低度开发土地、低价成交住房。

管理环节：缺乏监管和竞争，物业服务水平和社区环境品质有待提升。村委会是唯一的物业提供者和社区管理者，只有在物业服务品质明显影响到土地收益状况时，村集体才会积极提升物业水平和环境品质。由于缺乏监管和竞争，张家湾镇小产权房的物业水平参差不齐。以欣桥家园为例，土桥村村委会在物业管理方面处于垄断地位，未能较好的履行社区安保、环境清洁等基本职责。据房产中介反映，张家湾镇小产权房社区较差的物业状

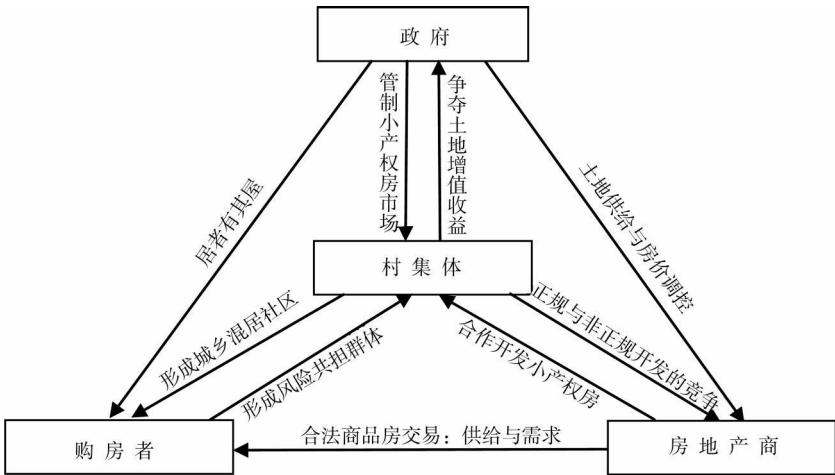


图7 太玉园市场运作的相关利益群体及其利益关系

Fig 7 Interest groups and their interest relationships in the market operation of Taiyuyuan

况已成为城镇居民放弃购买小产权房的重要原因之一，物业口碑较佳、产权有保障、价格低廉、购物方便的合法二手房与小产权房形成了较明显的竞争关系。

4 2 3 社会经济影响：开发强度和房价较低，村庄利益边界和分散格局被强化

受资金和政策所限，小产权房社区的开发强度和楼盘密度普遍较低，村民和外来住户所形成的风险共担和利益共享机制强化了这种低密度特征，并促使小产权房以低价成交。此外，小产权房主要面向低收入群体，非法出售小产权房的村庄竞相压低房价以吸引更多的购房者，加剧了土地收益的隐形流失。再者，太玉园的别墅区占地较多、百余栋别墅的空置率较高，揭示了村集体和购房者的投机倾向：坐待升值但土地利用效率极低。

除证实城乡二元土地制度的负面影响之外，张家湾镇小产权房案例还说明农村房地产经济的运作方式存在弊端：分散经营、恶性竞争、缺乏监管、难以达到土地的规模效益和集约利用。小产权房市场一方面延续了京郊村庄“小、多、密”的布局特征，容易激化村庄之间的价格战，不利于土地的规模经营和集中管理；另一方面强化了集体福利制度和村庄户籍意识，进一步加剧了农村聚落的分散格局，甚至可能促使进城农民紧守宅基地或引发郊区农村的就地城市化，对村庄人口减少、农村人口向城镇集中等传统城镇化战略提出了挑战。此外，村委会虽是唯一的交易仲裁者、收益分配者、物业提供者和社区管理者，但缺乏高效利用土地、完善公共服务的动机，不利于村庄社会经济的长远发展。

5 结论

土地在我国的经济和社会经济转型中扮演着重要角色，但土地的收益权和增值收益分配等问题目前尚未厘清。比如在我国目前采用的城乡二元的土地管理体制下，由政府垄断农地转用（即农村集体土地转为城市用途和国有产权）^[20]，农民获得的征地补偿较低，并且难以在短期内适应城市就业市场。部分农民把尚未征用的农村居住用地和自建住房租赁或转让给外来住户，借以解决失去耕地之后的生计问题。农村居住用地或住房的非正规市场引发了北京郊区农村土地的非正规开发：投资少、成本低，且不符合城市规划标准，与附近的城市景观无法融合。但是，这些低成本的土地开发和住房供给迎合了部分

中低收入城市居民（包括外来务工人员）的住房需求，已成为北京低价住房的重要来源。因此，本文以城中村和小产权房为案例的农村居住用地非正规市场涵盖了我国快速城市化进程和社会经济转型过程中的三类弱势群体：征地补偿较低的失地农民，和受户籍制度影响而尚未享有城市住房保障的外来居民，以及无力承担高房价的本地中低收入居民。其中，非正规市场上的住房需求可以归结为我国尚待完善的住房供给体系，农村居住用地的非正规开发则与我国目前实行的土地征用制度直接相关。

目前国内学者对农村居住用地的非正规市场提出了两种政策出口：一是考虑到我国目前的基本农田保护制度，宜加强农村土地管理；二是考虑到农民在城市化和土地开发过程中的权益，应允许农村集体建设用地和城市建设用地“同权、同价”。本文对肖家河城中村和太玉园小产权房的案例分析结果，一方面证实了其制度根源—农民权益在我国目前的土地管理体制下尚未得到充分的保障；另一方面揭示了村集体或村民对农村土地的低成本和低密度开发，并对“同权、同价”的市场化之路提出了质疑。城中村和小产权房的案例调查证实：村集体或村民虽能从房地产开发中获利，但集体建设用地的市场化经营和交易双方的互惠互利原则对城市边缘区的土地利用带来了一定的负面影响。农村房地产经营的优势主要源自于村集体在非正规市场上的垄断地位和集体土地的无偿使用。因此，在其经营合法化之后，农民有可能丧失其原有的垄断地位和成本优势。此外，与房地产开发商相比，农民在专业知识、经验或资金投入等方面也欠缺竞争优势。因而，考虑到基本农田保护制度和有可能出现的土地低效率利用、农民失去市场竞争优势等问题，土地市场化作为一项积极保障农民权益的改革建议仍需要审慎对待。

事实上，农村集体建设用地的市场化不但涉及政府与农民之间的土地收益分配，也应该包括一系列的制度设计以明确各个利益群体的权力与职责。城中村和小产权房的升值源自于国家和当地政府的基础设施投资、郊区工业园的建设和周边楼盘的开发。但是，村集体或农民作为微观经营个体，往往关注一己私利，漠视社区和周边设施的建设发展。因此，农村集体建设用地的市场化的重点在于界定土地产权并完善税收政策。除去弄清政府和农民之间的权益关系，还需要改善中央对地方政府的激励机制，做到严格保护耕地、限制征地行为、提高补偿标准、并鼓励地方政府对失地农民增加就业援助。上述各方权益的界定以及政策的制定和实施还需进一步深入探讨。

参考文献：

- [1] Zhu Jieming. From land use right to land development right: Institutional change in China's urban development. *Urban Studies*, 2004, 41 (7): 1249~ 1267.
- [2] Zhu Jieming. A transitional institution for the emerging land market in urban China. *Urban Studies*, 2005, 42 (8): 1369~ 1390.
- [3] 中华人民共和国国土资源部. 中国国土资源统计年鉴 2008. 北京: 地质出版社, 2009.
- [4] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴 2008. 北京: 中国统计出版社, 2009.
- [5] 蒋省三, 刘守英. 土地财政的缘由与风险. <http://finance.sina.com.cn/g/20060222/18242364373.shtml>, 2008-06-02.
- [6] Zhang L, Zhao Simon X B, Tian J P. Self-help in housing and Chengzhongcun in China's urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2003, 27 (4): 912~ 937.
- [7] Liu Xiaoli, Liang Wei. Zhejiangcun: social and spatial implications of informal urbanization on the periphery of Beijing. *Cities*, 1997, 14 (2): 95~ 108.
- [8] Tian L. The Chengzhongcun land market in China: Boon or bane? A perspective on property rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32 (2): 282~ 304.

- [9] Wu Fulong. Land development, inequality and urban villages in China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, 33 (4): 885~ 889
- [10] 蔡继明. 部分小产权房应给予正式产权. http://www.china.com.cn/2008lianghui/2008-03/10/content_12123298.htm, 2008-06-03
- [11] Tang W S, Chung H. Rural-urban transition in China: Illegal land use and construction. *Asia Pacific Viewpoint*, 2002, 43 (1): 43~ 62
- [12] Lusugga Kironde J M. The regulatory framework, unplanned development and urban poverty: Findings from Dar es Salaam, Tanzania. *Land Use Policy*, 2006, 23 (4): 460~ 472.
- [13] Allyson J Thirkell. Players in urban informal land markets; who wins? who loses? A case study of Cebu City. *Environment and Urbanization*, 1996, 8 (2): 71~ 90
- [14] Erhard Berner. Learning from informal markets: Innovative approaches to land and housing provision. *Development in Practice*, 2001, 11 (2): 292~ 307.
- [15] Pamuk A. Informal institutional arrangements in credit, land markets and infrastructure delivery in Trinidad. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, 24 (2): 379~ 496
- [16] Fawaz M. An unusual clique of city-makers: Social networks in the production of a neighborhood in Beirut (1950-75). *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32 (3): 565~ 585
- [17] Joseli Macedo. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, 2008, 25 (2): 259~ 270
- [18] Uche Ikejiofor. Equity in informal land delivery: Insights from Enugu, Nigeria. *Land Use Policy*, 2006, 23 (4): 448~ 459
- [19] 刘盛和, 陈田, 张文忠. 沿海地区城市土地利用扩展的时空模式. 北京: 商务印书馆, 2008
- [20] Lin G C S, Ho S P S. The state, land system, and land development processes in contemporary China. *Annals of the Association of American Geographers*, 2005, 95 (2): 411~ 436
- [21] Feng J, Zhou Y X, Wu F L. New trends of Suburbanization in Beijing since 1990: From Government-led to Market-oriented. *Regional Studies*, 2008, 42 (1): 83~ 99
- [22] 魏立华, 袁奇峰. 基于土地产权视角的城市发展分析——以佛山市南海区为例. *城市规划学刊*, 2007, (3): 61~ 65
- [23] 丹尼斯·迪帕斯奎尔, 威廉·C·惠顿. 城市经济学与房地产市场. 北京: 经济科学出版社, 2002
- [24] 丁成日. 城市“摊大饼”式空间扩张的经济学动力机制. *城市规划*, 2005, 29 (4): 56~ 60
- [25] 丁成日. 城市经济与城市政策. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [26] 帕齐·希利, 苏珊·巴雷特. 关于土地和房地产开发过程中结构与能动作用的研究思路. *国际城市规划*, 2008, 23 (3): 70~ 77
- [27] 藤田昌久, 雅克·弗朗科斯·蒂斯. 集聚经济学: 城市产业区位与区域增长. 成都: 西南财经大学出版社, 2004
- [28] 威廉·阿朗索. 区位和土地利用—地租的一般理论. 北京: 商务印书馆, 2007
- [29] 北京市农村工作委员会. 北京市农村居民点用地调查、评价及布局调整研究. 调查报告, 2005
- [30] 北京市委研究室. 北京市土地利用总体规划专题研究——北京市农村集体建设用地流转与集约利用研究. 调查报告, 2005.
- [31] 武文杰, 张文忠, 刘志林. 北京市居住用地出让的时空格局演变. *地理研究*, 2010, 29 (4): 683~ 692
- [32] 国土资源部土地利用管理司, 中国土地勘测规划院. 中国城市地价监测状况. 北京: 地质出版社, 2007
- [33] 中国土地勘测规划院地政研究中心. 我国城市郊区宅基地问题研究. *中国土地*, 2007, (1): 38~ 43
- [34] 于珺. 北京、珠海、广州“城中村”改造面临的困难及改造办法. http://www.cdi.com.cn/publication/cdi_express_pdf/cdiex_94.pdf, 2005-06-25.
- [35] 蔡继明. 关于整治小产权房的建议. <http://gtzyzcf1.com.cn/news.asp?id=8385>, 2010-05-03
- [36] 刘昱君, 石云龙. 科学解决小产权房问题. *今日国土*, 2007, (8): 14~ 17
- [37] 刘仰. 画家与农民的小产权房官司. *中国经济周刊*, 2007, (29): 50
- [38] 易宪容. “住房消费”何以实现? <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49155/4017556.html>, 2006-01-11.
- [39] 陆驹. 北京通州亟待填补商业缺口, 扭转睡城尴尬局面. http://news.xinhuanet.com/house/2006-05/16/content_4551917.htm, 2006-05-16.

The informal housing market in Beijing's rural areas: Its formation and operating mechanism amidst the process of urbanization

LIU Ran¹, Tai-chee WONG¹, LIU Sheng-he²

(1 National Institute of Education, Nanyang Technological University, Singapore;

2 Institute of Geographic Sciences & Natural Resources, CAS, Beijing 100101, China)

Abstract: Under market reforms and as large Chinese cities are experiencing rapid expansion in the last three decades, rural land in the fringes and suburbs has been transformed into tradable commodity. This process has seen peasants losing their traditional livelihood attached to land and unable to cope with new urban-based jobs. This paper is based on a theoretical exploration of China's informal market of rural residential land, supported by a case study of urban villages in Beijing which have experienced rapid urbanization. Our analysis shows that the dualistic rural and urban land systems which have given rise to China's urban-rural dichotomy in land rights are institutionally the root cause leading to the formation of the informal market. Peasants deprived of such rights receive little compensations when their lands are expropriated. This paper investigates the response and countermeasures of the Beijing peasants in creating an informal market to generate their own incomes and share of the surplus value resulting from land use conversion. They rent out rooms to low-income earners and undertake informal sales of apartments to Beijing residents. However, the land allocation efficiency in the informal market is inferior and land rent distribution is also inequitable due to imperfect market operations and speculations. The field surveys of Xiaojiahe Urban Village and Taiyuyuan Small Property Housing have characterized this institutional origin, and their operating mechanism is provided in detail. The informal land development has brought wealth to peasants, but incurred low efficiency in land use as well as handicaps in public services provision. It is recommended that, for rural zones situated at the city's fringes subjected to pressures of being urbanized, land codes and public policies relating to both the urban state-owned land market and the rural collectively-owned land market integrated and examined as an entity. Policy considerations such as protection of farmland, regulations on land expropriation including rights to compensation and job retraining for peasants, land use efficiency and services provided are given high priority.

Key words: dualistic urban and rural land systems; rural residential land; informal market; Beijing; urban villages; small property housing