

合法转让权的发育路径——成都集体 建设用地自主流转案例分析

张惠强*

【摘要】中国的土地制度规定了工商业发展必须使用国有土地，农村集体土地要进入市场必须经过国家征用。在工业化和城市化加速发展的背景下，地方政府严重依赖于土地收入及其抵押融资功能。与此同时，农户与村集体却不能合法地将他们的土地转为工商业用途。这一土地制度带来严重的经济社会后果。成都市在完成农村土地、房屋及各类资源的确权颁证基础上，积极推动生产要素自由流动，包括集体建设用地流转等。论文通过对成都市集体建设用地自主流转的三个案例的比较分析，探究其与政府主导的土地整理模式之间的区别，进而辨析政府经营土地做法与集体建设用地自主流转之间的制度约束的变迁。在此基础上，试图概括集体建设用地合法转让权的发育路径，讨论这些做法的实践意义和理论意义。

【关键词】合法转让权 集体建设用地 自主流转

【中图分类号】F046.32

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2014)02-0119-22

一、研究背景与问题提出

在市场经济中，合法转让权对资源配置至关重要，它能够以较低的成本推

* 张惠强，北京大学社会学系，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。本文思路的形成得益于与刘世定、周其仁、周雪光、张静、张翔、黄跃等师友的讨论。感谢北京大学国家发展研究院“土地组”为本人提供多次宝贵的调查机会和部分材料。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地项目，北京大学中国社会与发展研究中心课题“国家体制与产权的社会界定”（10JJD840002）。

动资源向能够产生最高价值的人手中。土地作为市场经济中的关键要素，在不同使用者手中可能产生的价值差异巨大。相对价格的剧烈变动要求资源在更为广泛的范围内配置，更多的主体受到价格指引而进入这一过程，围绕着资源配置而形成的分工合作不断深化，最终形成极为丰富的合约体系。在规划和用途约束下的合法转让权是形成土地市场、让市场发现价格以实现土地资源优化配置不可或缺的条件。

然而，由于中国对土地资源的配置实行全面而严格的管制，工业化和城市化这场本应由大多数社会主体参与的社会变革，最后演变成政府依靠合法垄断土地供给权而排除其他社会主体分享增值收益的过程。但是，工业化和城市化带来土地价值增值这一信号并不由政府独享，而是被社会各方所感知，尤其是那些城市郊区的农民。价格信号引导人们的行为对之做反应，但政府的管制政策及其实施过程使得这种反应受到极大的抑制。经济学的管制理论告诉我们，政府的管制政策不过是增加人们对相对价格信号做出反应的成本而已，不同的社会主体会从其面对的制度框架中尽力寻求绕过、突破管制的做法（Cheung, 1974）。更重要的是，相对价格信号越是明显、强烈，管制政策往往越是严格，人们绕过、突破管制政策的动力越大，资源获取的成本也就越高。

政府对土地利用行为的高度管制与各社会主体对土地增值信号的感知之间的紧张最直接地体现在土地征收中的各种对抗现象。随着政府从土地出让中获益的不断攀升，征地成本也相应上涨^①。伴随着巨额土地增值收益进入政府手中的是，不满于征地补偿而引发的各类群体性事件，上访和维稳也构成征地制度的重要成本（文贯中，2008）。面对现行土地制度所造成的僵局，不少地方进行了有益的探索，试图在各级政府、村集体、农户、社会资本之间形成合理的分

① 刘守英与邵挺（2013）的研究表明，近年来，随着城市化进程加快，土地价值大幅上升，农民权利意识觉醒，加上一些地区的城镇用地逐步从新增转向存量用地，征地拆迁补偿成本快速提高，被征地农民和拆迁居民补偿水平占出让收入的比例显著上升。2012年各项土地出让成本（2 2624.9亿元）占土地收入（28 886.3亿元）比重达到78.3%。此外，2008年以来，政府接连出台相关政策调整土地出让收益支出结构，将土地出让收益更多向农村建设、教育、水利、保障性安居工程等民生领域倾斜。2012年，全国土地出让收益的支出总额达到5 796.95亿元，结余464.46亿元，仅占土地总收入不足2%。

配机制（张惠强，2013b）。这些地方性改革实践在不同层次上回应了现行土地制度对市场取向的经济发展之间的张力，但由于种种原因而无法提供既存得通又低成本的解决方案。

成都市近年来所实施的统筹城乡改革力图直面现行土地制度的种种弊病，在加大地方财政对农村和农民转移支付的同时，利用城市化加速的难得机遇，释放级差土地收入的巨大能量，通过对农村土地、房屋及各类资源的确权颁证，把本来属于农民的财产权利真正还给农民，经由打破城乡壁垒的土地合法流转与统一的土地市场交易，形成农民与各利益相关方共同分享城市化土地增值的新格局（北京大学国家发展研究综合课题组，2010）。本文通过对成都市集体建设用地自主流转的三个案例的比较分析，探究其与政府主导的土地整理模式之间的区别，进而辨析政府经营土地做法与集体建设用地自主流转之间的制度约束的变迁。在此基础上，本文试图概括集体建设用地合法转让权的发育路径，讨论这些做法的实践意义和理论意义。

二、从征地制度到“增减挂钩”：政策与相关研究回顾

依据《宪法》^①规定，城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。这就从宪法层面规定了中国土地制度的二元特征。1988年《宪法》第十条第四款由原来的“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”改为“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让。”，随后，国务院出台了政策，详细规定城镇国有土地使用权的出让、转让、出租、抵押以及划拨等^②。与此形成鲜明对照的是，农村土地的流转并没有同步发展起来。粗略地讲，农村土地分为农用地和集体建设用地，

^① 《宪法》第十条第一款和第二款的内容，此后历次修订均未改动。

^② 1991年5月19日，国务院颁布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第55号）。

农用地中的耕地是国家土地管理政策的重点，其流转已经获得了《农村土地承包法》等法规政策的保障。农村集体建设用地的流转则受到严格的限制。

更重要的是，《土地管理法》规定，“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”。这样，集体建设用地便无法直接入市，带有明显歧视性的制度安排使得村集体和农户难以对土地非农化利用及其价值增值做出合法的反应。这种“唯有国有地，方可市场化，才能非农用”的土地管理制度是通过“征地—出让”两个环节完成的。在征地这个环节中，政府可以合法动用强制力从农户和集体手中征收土地，却支付为数不多的补偿。在出让环节，由于政府是土地市场中唯一合法的供地者，可以获得巨额垄断利润（刘守英等，2012；周飞舟，2012；周其仁，2013）。换言之，在现行的土地制度框架下，农村集体土地的唯一合法流转通道是让政府征收。农村集体建设用地自主流转的做法受到严格管控，“小产权房”就是在这种背景下被界定出来的。

这一套土地制度在特定财税政策、地方政府竞争机制等的共同作用下，极大地激励各地推进工业化和城市化（陶然等，2009；陶然、汪晖，2010；张莉等，2011；刘佳等，2012；孙秀林、周飞舟，2013）。以土地作为发动机的经济增长模式在过去十几年内迅速形成并且在全国全面铺开，在短期内增加政府可支配财力的同时累积了大量风险（刘守英，2012）。然而，耕地与粮食产量的减少使得中央政府出台了严格的耕地保护制度，划定18亿亩耕地红线，并且层层分解保护任务和指标。在保护耕地和发展经济的双重约束下，“城乡建设用地增减挂钩”这一政策被提出来^①。

“增减挂钩”政策的实质是在不减少耕地的硬约束下增加城市建设用地的供

^① 2004年，国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），其中第十条明确提出，“鼓励农村建设用地整治，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。2005年10月，为贯彻落实国务院上述文件，国土资源部制定了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（国土资发〔2005〕207号）。2006年4月，山东、天津、江苏、湖北、四川五省市被国土资源部列为城乡建设用地增减挂钩第一批试点。国土资源部2008年6月颁布了《城乡建设用地增减挂钩管理办法》，2008、2009年国土资源部又分别批准了19省加入增减挂钩试点。

应量，从而把更多的城市化土地收益返还给农村和农民，增加农民收入。但在执行过程中却出现了极大的扭曲，地方政府片面追求增加城镇建设用地指标、擅自开展增减挂钩试点和扩大试点范围、违背农民意愿强拆强建、在农村强制推行集中居住^①。

事实上，征地制度被确立以来，尽管国务院与国土资源部等相关部门出台了一系列政策和法规来规范和约束地方政府的土地出让所带来的农民利益受损、粗放型用地乃至权力寻租行为，但其效果并不理想。其症结在于，现存体制仍然把政府强制征地视为唯一合法途径。因此，解决之道乃是赋予农民农地合法转让权，在符合城市规划和土地利用规划的相关规定基础上，让集体建设用地直接入市交易，政府从中抽取一定比例的增值税，以用作基础设施建设（黄季焜等，2008:231-233；刘守英，2011；北京大学国家发展研究综合课题组、李力行，2012；黄小虎，2013）。近年来，沿海地区在征地过程中实施“留地安置”的做法，即将征地总数中拿出一定比例（10%左右）给被征地集体，用作厂房租赁、发展工商业等。这些做法在一定程度上缓解了政府征地的困难，但其开发假设仍然受制于政府的诸多规定约束，而且由于土地的权属界定不清，埋下了收益分配不公的隐患，并引发进一步矛盾。

成都市下辖的一些市、县政府试图改革政府主导的土地开发模式，以自发形成的组织作为开发主体，通过土地综合整理节约出一定数量的建设用地指标，将这些指标直接转让给社会资本，或者以合作开发的形式与社会资本共同使用指标。本文将简要介绍都江堰市A村、崇州市B村以及郫县C村的土地整理项目的实施方法，然后对这三个案例进行比较分析，在此基础上提炼出集体建设用地自主流转过程中合法转让权的发育路径。

^① 2010年12月27日，国务院发布《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47号），国土资源部也出台了相应的规范文件，并多次派督察组吩咐各地进行检查。

三、三个案例及其分析

1. A 村案例：灾后联建中的创新举措

2008 年“5·12”汶川地震中，都江堰市 A 村的大部分房屋受损，需要进行重建。与大部分灾区一样，大多农民没有足够的资金修建房屋。若是让政府完全承担重建成本，财政存在较大压力。2008 年 9 月，都江堰市政府决定以每亩 15 万元的价格收购试点村组整理的集体建设用地指标。

A 村共有 8 个村民小组，183 户 553 人。在该村二组组长老杨的积极运作下，利用社会资本参与灾后重建的契机，由 A 村二组为主体，自行整理土地，修建农民新居。新居采取统规自建^①的办法，农户自己出工，请施工队建新房。听说二组有这个项目，其他组也有部分农民报名参与。老杨在项目启动时向村民承诺，如果农民因为参与了项目而最后还要自己掏钱修房，老杨将负责兜底，并给每户 1 万元的经济补偿。

2008 年底安置小区开始动工。最初由于缺乏启动资金，老杨垫资一千多万，并通过承包地“三户联保”的方式申请小额贷款 300 多万。为了进一步节约成本，一部分统规自建的农户改为统规统建，进一步缩小安置区的占地面积。安置区通过一年时间的建设，到 2009 年底全面竣工并通过验收。安置区是以 2008 年 5 月 12 日地震当天的户籍人口为基础，按照人均 40 平方米建筑面积的清水房加每套 10 平方米房前屋后小院子的标准建成。

A 村节约建设用地指标 150 亩，其中集中居住的新村占用 40 亩，共有 183 户^②。新村总建筑面积 2.3 万平米，建筑成本大约 1 650 万元。若是将剩余的 110 亩指标全部卖给都江堰市国土局，则基本能够覆盖新村建安成本以及土地复垦费用等。在初步解决了房屋重建问题之后，老杨建议不要复垦其中 34 亩连片的集体建设用地，留做集体经济发展之用。村民自筹资金解决了资金缺口的问题。

① 即由政府或者村集体统一规划、农户自行负责建设。

② 其中，2 组 60 户，其他组 123 户。

题。另外 76 亩则以每亩 15 万元的价格出售给都江堰市国土部门^①。

起初，老杨希望自己开发利用这 34 亩集体土地。但是想了很多方案都受到各种限制。2010 年 12 月，老杨将这 34 亩建设用地在成都农村产权交易所挂牌拍卖。经过竞拍，以每亩 44.2 万元的价格出让 40 年使用权给一家房地产开发商，扣除税费后总收入 1 300 余万元。在土地出让协议中明确规定，这一块建设用地上的树木不能砍，开发商在符合规划的前提下，在这块川西林盘中修建经营性设施。购地的房地产开发商初步决定要开发一个养老型度假酒店，并优先雇佣村民工作。

如何分配这 44.2 万元/亩的收益？一方面，在 A 村二组与都江堰市国土局之间，根据协议，拍卖所得低于 32 万元的部分全部归 A 村二组所有；高于 32 万部分在 A 村二组与都江堰市国土局之间“5-5”分成。此外，都江堰市还要求在 A 村二组所得款项中扣除 3 万元/亩（最初为 5 万元/亩）的配套费用，但 A 村二组不同意。另一方面，在二组内部，将拍卖所得先扣 15 万元/亩返还给资金垫付方老杨，再扣除项目的整治成本，剩余部分在二组内部分配。具体地，剩余部分的 30% 归村组所有，用于发展集体经济，这部分大约为 200 万元。余下 70% 中的 30% 在二组按人头平均分配；70% 中的 70% 在参与 A 花园项目的二组成员中分配。

整个项目的支出如下：集中居住区的建安成本 1 650 余万元^②，土地复垦整理费用 60 万元^③，宅基地超标补偿 10 万元^④。另外，由于 34 亩指标拍卖收入中

① 后者将指标挂钩到温江区使用。

② 安置区的建安成本大约每平米 850 元，规划总建筑面积 2.1 万平米，项目运行过程中有 5 户中途退出，完工之后，那 5 套房子以每平米 2 000 元的价格卖出去，这样算得总建安成本大约 1 650 万元。

③ 需要复垦的土地有 200 亩左右，每亩复垦费用为 3 000 元，合计 60 万元。

④ 由于村民之间的集体建设用地面积差异很大，为了让全组人都能够住进新房，老杨设计了一个平衡方案：如果村民能够从原有的宅基地等建设用地中节约出 140 平米以上的指标，那么超出部分将按照每亩 5 000 元的价款予以补偿；少于 140 平米的，则需要将自家的自留地交给村组。需要补偿的面积将近 20 亩，这部分按照 10 万元计算。为什么家里建设用地比较多的农民在 5 000/亩和 15 万/亩之间会接受前者而不提高补偿？首先，农民灾后建房较为迫切，很多农民只有参与到集中居住的项目中，才能完成重建。其次，农民并不十分相信政府真的会支付 15 万/亩的指标对价，这个的方案“钻”了农民的这一怀疑心理。最后，老杨给一些地特别多的户，给予了额外补偿，如为该户多修 40 平米的建筑面积。

还需支付指标落地补偿 578 万元^①（每亩 17 万元），给国土局分红 204 万元（每亩 6 万元），上缴基础设施配套费 102 万元（每亩 3 万元），相关税费 68 万元（每亩 2 万元）。因此，总支出约为 2 662 万元。

项目收入有三个来源，一是都江堰市国土局收购指标 76 亩，一亩 15 万元，共计 1 140 万元。二是 34 亩指标拍卖所得，共计 1 502.8 万元；三是国家灾后重建补助 350 万元，共计 2 992.8 万元。由此可见，在项目完成之后，仍可盈余 330 万元左右。

2. B 案例：金融资本介入下的自主流转

B 村是崇州市的一个村庄，其部分农户^②以确权后的集体建设用地折资入股成立了土地股份合作社^③，以合作社作为土地整理开发的实施主体，并引入社会资本 Y 公司作为土地指标受让方。合作社以集体建设用地作为抵押向银行贷款，加上 Y 公司垫付启动款，一并投入进行土地整理。待项目完成并经国土部门审核通过后，Y 公司将以每亩不高于 30 万元的价格收购节余出来的不低于 150 亩的集体建设用地指标，由此获得的指标出让款将用于偿还银行贷款。

B 村的集体建设用地整理经历了以下六个过程。

第一，深化确权，股权量化，这是土地综合整理的基础。B 村在上级政府相关部门的指导下率先完成了对宅基地、林盘地、自留地、未利用地、公益设施用地等的确权，对于能够明确权属的部分采取“是谁归谁”的原则进行确权，对于未能明确权属的部分则采取股权量化进行确权，从而建立了长久不变的产权关系，为此后的流转开发奠定基础。

第二，B 村所在的乡镇作为崇州市首批土地综合整理的试点乡镇，选择了 B 村 5 组和 6 组作为试点村组，启动土地综合整理项目。农户以集体建设用地使

① 在实际操作中，每亩 17 万元指标落地费中只用支付 6 万元土地补偿、4 万元人均社保补贴以及 2 万元平整打围费用，另外还有 5 万元剩余，共计 170 万元。

② 5 组和 6 组为主。

③ 合作社由参与项目的农户将确权之后的土地入股组建而成。工商局负责合作社的登记管理，农业发展局负责行政管理。合作社设理事长一名，由村主任担任，同时有两名理事；设监事长一人，由小组长担任，同时有两名监事。

用权折资入股组建土地股份合作社，作为项目实施主体。同时，组建联合议事会、维权自治会、业主委员会对项目实施进行协调管理。合作社以产权为基础，确定投融资及分配方案。与此同时，聘请规划设计单位完成新型社区规划设计方案。

第三，合作社引进了Y公司作为集体建设用地指标流转的受让方，拟以不超过每亩30万元的价格收购不低于150亩的指标。双方签订投资合作合同，之后Y公司垫付1000多万元作为项目的启动资金，其余资金由合作社向银行贷款解决。

第四，合作社以集体建设用地作为抵押向成都银行崇州支行贷款3600万元（期限两年，利率上浮20%）。银行要求Y公司承担连带担保责任，同时与崇州市国土局、崇州市土地储备中心、合作社签订四方协议，确定一旦成都Y实业有限公司违约，将由崇州市土储中心以每亩30万元的价格向银行收购债权。

第五，合作社获得贷款以及Y公司垫付的启动资金，开始新型社区建设和宅基地、林盘地复垦。在此基础上完成新建成产权确权颁证以及股权变更登记。农户的安置分为统规统建、统规自建以及货币安置三种，选择前两者的农户需要支付确保符合规划的建设保证金（合规可退还）、基础设施配套费以及部分房屋建设费用（视新旧房屋面积比而定）。

第六，Y公司根据项目进度支付指标收购款，待项目完成并经国土部门审核通过后，Y公司支付所有款项，合作社以此偿还银行贷款。

B村的项目共整理土地230.86亩，涉及214户，669人。安置点面积71.22亩，涉及190户，635人，项目验收后节余集体建设用地约159.64亩。

按照合作社的项目可行性报告，项目的总投资为5257万元，其中启动资金共1457万元，由合作社自筹资金，这部分资金由Y公司垫付；计划向银行借贷3800万元（期限为2年），最后实际获得3600万元贷款。因此，项目总投入为5000余万元其构成是：拆迁补偿费，包括土地、房屋、附着物2400余万（其中，土地赔偿按每亩15万元计算，大约2000万元）；基础设施及配套费用1752万；利息等财务成本606万；前期规划与平整费用近180万；复垦费用72

万；管理费 64 万；不可预见费 43 万。

参与这个项目的各方包括崇州市政府、镇村政府、合作社与农户、Y 公司以及成都银行。

经过土地综合整理，Y 公司获得了土地开发的权利，付出的成本是每亩不高于 30 万元的指标购买费用，这部分费用共计 4 500 万元左右。目前成都市域内其他地方的集体建设用地指标交易价格约在每亩 38—40 万元，因此 Y 公司的投入不算太高。

成都银行获得了一笔 600 多万元的利息收入，更重要的是开拓了土地开发融资的新市场，为日后的相关业务积累了经验，需要付出的代价是承担一定的政策合规风险。

以往这种增减挂钩和土地综合整理项目都是由政府成立的融资平台公司操作的，但由于 2010 年之后，国务院及相关金融监管机构连续出台多项规定，限制政府融资平台的借贷行为^①。融资平台可以借道券商、信托、资金子公司、融资租赁等金融机构变相举债，但融资成本相对来讲提高了不少。于是，政府转向探索集体建设用地自主流转，并通过土储中心的担保增信等措施加以支持。

镇村政府通过在项目运做过程中的牵线搭桥、统筹协调，完成了土地综合整理项目，改善了村容村貌，有效整合了 B 村及周边现有的产业基础，为进一步的开发奠定了坚实的基础。村集体还获得一笔额外收入，即由集体建设用地复垦而成的耕地流转收益，将近 160 亩耕地流转后，每年按每亩 600 斤大米的价格计算共计 20 万元左右收入。

对于村民来讲，他们获得了居住条件的改善、部分入股村民的酒店收益，代价是让渡指标、居住空间变小和部分自己垫付的建房资金。村民实际支付费

^① 2010 年 6 月 10 日，国务院出台《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19 号），要求地方各级政府对融资平台公司债务进行一次全面清理，全面收紧银行业金融机构向融资平台公司的信贷规模。2010 年 7 月 30 日，财政部、国家发展改革委、人民银行、银监会联合发布《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》（财预〔2010〕412 号），进一步明确了规范和限制地方政府融资的各项细则。

用包括三部分^①：一是统规统建和统规自建的村民每户缴纳1万元保证金，这部分钱等项目结束后经审核符合搬迁与规划要求，可退还；二是每户2万元的基础设施配套费和住房风貌金，对于安置点内的村民由Y公司和村民共同支付（5组7000元，6组12000元），点外村民自行支付；三是建设新房的费用，有一部分村民所获得的土地、房屋及附着物的补偿金不足以抵消建设费用，需要自己再支付一笔资金用于建新房。

3. C村：“五自”模式新探索

C村位于郫县北大门，全村面积2989亩，其中农村集体建设用地606亩，农用地1972亩，共有村民小组10个，村民528户1819人。C村有两大特色产业，即鸟笼竹编传统手工业^②和青韭菜种植产业。目前全村共有鸟笼从业人员170户300余人，2011年实现销售收入3100多万元。青韭菜已初步建成300亩的种植基地，2011年实现销售收入480多万元。2011年全村村民人均纯收入达到16312元^③。

截止2011年6月，C村已完成了农村产权制度改革确权颁证各项工作和全村10个社的集体资产“海清”工作^④。7月份之后，C村两委先后多次组织议事会成员、村民代表、村社干部、党员代表到都江堰等地的农民新型社区实地参观、学习，召开村民代表会议、坝坝会、村民座谈会等各种会议50多次，讨论土地综合整治事宜。

绝大部分村民认为，C村具备一定的产业基础和经济实力，可以在现有的银行融资贷款和引进社会资金两种方式实施土地综合整治的基础上，探索一种完全以村民为主体，村民自己出资、自己建设、自己整理土地、自己单独或者引

① 按照规定，土地综合整治项目中，农民集体和农户应当以建设用地使用权转让成交价的10%缴纳基础设施配套费及部分其他费用。B村案例属于试点，政府不收这部分费用。

② 该村的竹编鸟笼是川派鸟笼的代表，产品在国内供不应求，近年来更是远销日本、韩国、新加坡、香港等国家和地区。

③ 《2011年成都市国民经济和社会发展统计公报》显示，2011年成都市农村居民人均纯收入9895元，C村的人均纯收入比全市平均水平高出三分之二。2011年全国农村居民人均纯收入6977元，C村的人均纯收入是全国2.3倍。

④ 这是当地老百姓发明出来的口号，全面清理资产就是“海清”。

进投资企业发展产业、盈亏自负，风险共担的土地综合整治新模式，来实施土地综合整治、农民新居建设和产业发展，为农村土地综合整治探索出新的运作模式，这一套做法被村民概括为“五自”模式。

所谓的“五自”模式指的是，自我融资、自我整理、自我建设、自我开发、自我收益。

一是自我融资。按照全村90%的村民参与土地整理来概算，农房建设、基础设施配套、土地复垦等工作大概需资金约1.15亿元，有意愿参与的农户均以自有资金参与土地整理和农民新居建设。参与一期土地整理的农户向村集体资产管理公司缴纳的1250万元基础设施配套费已足额到位^①。

二是自我整理。由全体村民民主议定土地整理方案、农民新居建设方案、土地复垦方案和配套的具体实施细则。C村于2011年11月注册成立了C村集体资产管理股份有限公司，作为土地综合整治和产业发展的主体^②，愿意参与土地整理的农户和公司签订协议，并按照协议内容以自有资金实施项目。

三是自我建设。委托全国一流的规划设计公司，对村庄规划、安置点规划等进行高标准的规划设计，所需费用由参与农户平摊^③。参与统规统建的农户与资产管理公司签订委托协议，缴纳建房资金，由资产管理公司通过招投标确定施工单位，签定工程承包合同，组织施工。参与统规自建的农户向资产管理公司提交书面申请，经审议同意，抓阄确定建房点位，公示无异议后，按建筑施

① 参与一期项目共有80多户，都是在原址拆迁，由于没有占用耕地，所以不需要国土部门审批，只要符合村庄规划即可修建。截止2012年底，一期项目已经开工，二期项目由于要占用耕地，所以还在等待国土部门的审批。

② 这个集体资产公司不仅仅是为了土地综合整治，还有后面的实体经济运作和整理出来的建设用地开发利用。资产管理公司在注册时要求股东数量不能超过50个，所以C村由农户推选股东代表，由股东代表再推选股东。C村也考虑过采用合作社的形式，但由于合作社要求入社自由，退社自由。土地综合整治开展到一半，如果有农民说不参与了，就要把土地退回去，这个很麻烦。村里把经营性资产都放到资产管理公司，这就把经济职能和行政职能有效分开。但二者之间也是有联系的，在老百姓看来，把资产交给集体资产管理公司，也要有村里面的行政约束，才能保证资产安全。如果以市场化方式运作，聘请经纪人管理，最后资产的风险比较大。因此，虽然是设置了行政机构和经济职能的剥离，但实际上对农民而言，两者没什么区别。

③ 整个村庄规划的设计费花了800多万。

工规范要求，办理工程建设审批、开工手续，并自行确定施工单位、签定工程承包合同，以自有资金实施新居建设。

四是自我开发。在充分尊重农民意愿的前提下，鼓励吸引村民以整理出的剩余集体建设用地以及预留的5%集体建设用地入股的方式，交由资产管理公司统一经营、开发和管理^①。村集体资产管理公司按照市场化原则，对整理出的集体建设用地通过自主开发、联合开发等方式，发展鸟笼制作和展销、文化旅游、特色餐饮、乡村酒店等第三产业。此外，依托该村青韭菜种植基地，组建郫县古城C绿色蔬菜有限公司，鼓励吸收村民以承包地或者现金入股的方式参与，并建立青韭菜专业合作社，按照市场化、专业化、标准化、规模化的模式营运，实现青韭菜农技、种植、销售、品牌营销、物流等各个环节的“一条龙”服务。

第五是自我收益。资产管理公司转让整理出的集体建设用地指标所获得的收益，归全体股东所有，按持股比例分配。资产管理公司自主或引进企业共同发展第三产业取得的收益，归全体股东所有，按持股比例分配。参与专业合作社的农户可以通过保底分红的方式，实现农民土地整理后的持续增收。

截止2012年底，一期项目基本完成，2013年4月份80多户农民搬进新居。二期由于需要占用耕地，所以正在走国土部门的审批程序。资产管理公司计划通过2-3年的努力，完成全村90%以上的集体建设用地整理，涉及农户476户、1637人，扣除安置用地153亩外，可整理建设用地392亩。

与此前自主整理的项目最大的不同点在于，C村的项目并没有确定指标腾出来的确切交易对象，老乡是根据指标腾出来可以卖钱这个前景，愿意投资来修建一个新的村庄。而且，到目前为止，资产管理公司既没有向社会资本融资，也没有向银行贷款^②，完全是由村民自行融资。C村目前是按照这种“五自”模

① 目前C村正在跟乡镇政府所在地的村庄洽谈指标交易的事情，那个村庄准备以每亩38万元的价格购买100亩指标，用作产业开发。将来如果有社会资本愿意过来在村里合作开发，除了指标之外还要支付土地的实物资产费用。

② C村书记老孙很自豪地说，很多银行知道他们正在搞项目，就找他希望借钱给他，老孙盘算下来，项目实施期限要是2年，借款5000万元，利息也要1000万元，太不划算。

式操作的第一家^①。

四、合法转让权的发育

上述三个案例都是在完成农村土地、房屋等各类资产、资源的确权颁证基础上，推进生产要素在城乡之间自由流动的成果。必须指出的是，目前成都市推进土地流转（特别是农村集体建设用地流转）的主体大多是政府及其支配下的地方平台公司。这些案例的意义在于对脱离政府直接经营土地的做法是否可行的探索。在政府垄断工商业用途土地合法转让权的背景下，不同的社会主体在城乡统筹试点中形成新的利益平衡方案，这不仅对中国土地制度的改革实践有着极为重要的参考价值，而且对于思考“合法转让权是如何发育的”这样的理论问题来讲，是不可多得的经验来源。

把集体建设用地合法的自主流转这套做法放到改革开放以来中国土地制度改革的历史中，我们就会发现，其实这里头存在着一贯的逻辑，即国家控制下的集体所有制不断松动、瓦解。与此相伴随的另一端，则是个人权利的不断成长。包产到户的改革开始让农民获得承包经营权，这是土地在农业用途中所产生的剩余的合约安排，“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”这句俗语非常形象地表达了这层意思。过去三十余年中，农村土地在农业用途意义上的权利不断成长、完善，国家以各种形式的法规政策予以保护（张惠强，2013a）。与此形成鲜明对比的是，农村土地在非农用途上的权利发育却非常缓慢，国家统一征收并向土地市场提供唯一合法的非农用地构成了农民及其他利益相关方权利抑制的最主要制度来源。

在中国工业化和城市化如火如荼展开的背景下，土地非农化利用所产生的相对价格促使社会各方关注并加入这块增值利益的争夺中。本文所研究的三个

^① 之后还有一例，出现在郫县靠近绕城高速的地方，那个项目截止2012年底报名的有1000多人，但那边的区位优势更明显，集体经济组织准备自己开发利用建设用地，不准备挂钩，就在当地用。由于集体建设用地搞经营性项目受到很大的限制，那边准备利用自身的区位优势做一些商业、物流。

案例比较清晰地呈现出了集体建设用地自主流转——或称为非农建设权利合法转让——的过程、要素与潜在问题。

第一，促使资源转让的根本动力在于相对价格的变动，正是有了资源交易的潜在收益的信号作用，村集体和农民才会行动起来，积极地投入一项充满风险的经济活动中去。第一个案例中，老杨作为一个在外地闯荡多年的生意人，对市场机会的把握非常精准，当他得知除了指标可以卖给国土部门以外还可以到成都农村产权交易所挂牌出售，而且后者的所得通常比前者高。不仅可以转让建设用地指标，而且可以转让集体建设用的使用权。第二个案例和第三个案例在获取潜在收益信息上有一点共同的做法，即组织村民到那些已经搞过土地综合整理的村庄去参观，这些经历开阔了村民的视野，对最终达成一致意见帮助很大^①。B村一开始有不少村民怀疑能不能搞好项目，参观过后就有一大半人同意了；C村部分村民出去参观过后甚至认为，他们有实力也有信心做得比别的村好。

第二，清晰的产权界定作为基础和起点。资源具有潜在的市场收益这一事实可能带来资源更有效率的配置，也可能引发激烈的争夺，最终导致租值耗散（Rent Dissipation）（Knight, 1924; Gordon, 1954; Hardin, 1968; Cheung, 1970; Cheung, 1974; Barzel, 1974）。成都之所以能够在推进集体建设用地流转方面能够出现上述案例，其关键性原因在于前期花了大量的时间和精力厘清农村土地、房屋及各类资源、资产的权利边界（陈家泽，2009；郭晓鸣等，2012）。众所周知，形成于国家工业化时代的农村集体所有制，在农民、集体和国家质检的权利界定方面存在着天然的模糊性，一旦土地开始流转，模糊的产权就很容易为相互侵犯权利提供“方便”（北京大学国家发展研究院综合课题组，2010:34）。值得一提的是，第二个案例和第三个案例都存在村民自发形成农村土地承包经营权、宅基地等集体建设用地使用权长久不变的决议，这项工作虽然在面上未

^① 学习以及伴随的信息获取过程对制度变迁至关重要，道格拉斯·诺斯对此做过深入研究（诺思，2008），制度演化理论尤其注重学习的影响（纳尔逊、温特，1997），有些学者也用此视角研究中国的制度变迁（周业安，2000）。

得到法律的承认,但产权固化的观念在村庄内部已经有了一定根基,村庄内部附着在身份上的财产权利经此一举而剥离出来,成为具备独立行使、可用于交易的权利,这是资源以较低成本进入市场交易的前提。

第三,基层事业家的才能。三个案例的领头人都是身兼村组干部和企业家两重角色,其中第一个案例是组长,并且在外闯荡多年;第三个案例是村支书,在村里办过铸造厂,承包过上百亩农地种青韭菜;第二个案例的支书还兼任乡镇党委委员,自己办了一个规模不小的养鸡场(养殖量超过1万只)。受集体经济传统的影响,村干部在农村的动员能力目前仍是非常强的。老杨地震前做过许多生意^①,在村组里很有号召力^②;在项目推进的每一个环节,老杨都花了不少心血,尤其是在跟不同农户以及各级政府打交道上面。即便后来项目已经搞完了,老杨也还一直在想着如何带领村民致富^③。第二个案例中的老胡在当地很有名望,多次被表彰^④。访谈中他不断强调带领农民致富是基层干部的首要职责,他所在的村庄近年来有不少村民办加工厂、搞起养殖业、运输业等。村里的3000多亩^⑤耕地大部分被转包出去,老胡鼓励村民向外来承包大户学习,之后有十几户农户分别承包了几十亩土地种起了金银花和红提。第三个案例中,让老孙感慨不已的是,项目启动之后,报名的农民一天就交了1000多万保证

① 老杨最早在镇上开过皮鞋厂、钮扣厂,皮鞋厂跟老伴一起开,赚了不少钱,钮扣厂则亏损了。之后他去外地做副食批发,盈利不少,但那边的门市拆迁之后租金涨了很多。于是老杨又回到镇上办酒店、搞农家乐、做建材贸易。地震之前在云南、青海等地方搞路桥工程。

② 2008年成都开展农村产权制度改革,由于确权的需要,老杨被通知回到本组开确权的村民大会。当时,二组的队长是代理队长,村民对他的工作并不满意。当阳回来后,A2组的村民就集体推选老杨为生产队队长。集中居住项目搞完之后,老杨受到村民的广泛欢迎,之后的村两委换届选举,他被推选为副村长兼安置小区管委会主任,同时兼任二组组长。

③ 他认为在实现集中居住之后,完全有条件搞土地规模流转经营,下一步他准备引进猕猴桃种植,带领村民一起搞生态农业。此外,搞完这个项目之后,老杨觉得这种做法是有钱赚的,他准备自己成立一家公司,到其他地方去寻找新的项目,专门搞土地整理,希望以后还能拓展后续的经营开发业务。

④ 曾先后被表彰为崇州市、成都市“优秀村党组织书记”,当选为崇州市、成都市人大代表,连续7年被表彰为崇州市“优秀共产党员”。2009年7月,被中共四川省委表彰为“四川省优秀村党组织书记”。

⑤ 这个村庄原先是由两个行政村合并而成,所以面积比较大。3000亩承包地分别种上了1000亩红提葡萄、1000亩金银花、1000亩荷花,形成颇有名气的“三千”产业。

金，他们相信老孙能带他们把事情干好。

第四，各级政府的支持。无论是保护私人产权还是掠夺私人产权，国家（政府）在其中的作用都是不可忽视的。制度经济学的研究表明，在一个财富最大化的世界里，那些能使人们在非人际关系化交换条件下从贸易中获取收益的复杂契约，必须伴随着某种形式的第三方实施。因为在非人际关系化交换的条件下，纯粹自发的第三方实施系统的交易费用是相当高的。相比之下，由政治组织作为第三方、动用强制力量来实施合约，则在监管与实施合约方面存在着巨大的规模经济效应（诺思，2008:80-81）。问题在于，这个强制第三方为什么愿意“让利于民”？在第一个案例中，都江堰市政府（尤其是其国土部门）在老杨拿指标去成都农村产权交易所挂牌拍卖这个事情上给予极大的支持，这个事情甚至越过了乡镇政府。乡镇政府往往期待那些本行政辖区范围内的指标能够“落”到自己手中，从而能够推动经济的发展^①。第二个案例一开始是由村支书接洽前来寻求合作的公司，但由于计划投资规模不小，这对于乡镇政府和崇州市政府来讲非常重要^②。崇州市一级领导召开协调会，为项目进展提供帮助。值得一提的是，崇州市国土局、土地储备中心还为该项目的银行贷款提供了担保，这也就极大地保证了该项目的顺利实施。第三个案例主要是得到乡镇政府的大力支持，帮助村庄的规划方案尽快获得市县审批。乡镇政府跟村里有一个私下的协定，等指标整理出来之后，以每亩38万元的价格挂钩到乡镇政府所在地的村庄，后者准备做一个产业园。很显然，离开各级政府各种形式的支持，这些村庄所谓的自主整理项目的实施就难以想象。此外，中央及省市领导的参观考察也构成这些项目的一个合法性来源，这也是一种支持形式。

第五，社会资本愿意冒险。转让权的实施必须要有人接手，接受之人对资源未来价值的预估很大程度上影响了价格的确定。成都市统筹城乡改革吸引了

① 自2008年至今，在农村集体建设用地的“指标运作”的发展过程中，存在着一系列新的变化，最为典型的一点就是土地指标的交易范围存在一系列变化。实际情况是，部分整理出周转指标的乡镇政府不愿意将指标卖出，强势的乡镇一把手“宁舍乌纱帽，不弃一指标”（谭明智，2013）。

② 崇州市政府还将这个项目上报到成都市发改委，列入2012年成都市的重点项目。

不少社会资金进入，但社会资金愿意对接的多是经过政府土地储备中心或者融资平台公司整理出来的指标，而不是村集体^①。原因主要有两方面，一是这些公司对成都所实施的试点政策往往存有疑虑，担心这些“先行先试”的做法在合规性上存在过大的风险，因此与政策部门合作能够更为有效地分担这些风险。二是与村庄打交道过于麻烦，这些外来公司在城里开发地产或其他产业项目大多轻车熟路，因为后者往往具备成型的操作程序，虽然复杂，但却是明细确定的；与此不同，跟村集体、村民打交道则存在各种不确定，在行政权力可以随意干预私有产权的传统中，资本方对此深有疑虑。在成都其实也有社会资本作为主体进行土地综合整理的项目，但其道路较为曲折。本文的三个案例都是村集体围绕着土地整理项目成立主体，这在一定程度上降低了项目运行中与村民打交道的成本，但在法律上的风险仍然不可避免。在当前，以市场交易的方式（即招拍挂等）进入土地市场的土地占建设用地总量的比重很小，城市土地不断拍出天价。在这个意义上，社会资本愿意进入集体建设用地领域其实经历过风险收益考量的，毕竟集体建设用地流转的直接成本比国有土地要低得多。

五、结论与讨论

本文三个案例是在成都探索城乡统筹，实现要素城乡自由流动的背景下，基层所进行的引入社会资本，利用市场机制实现土地价值，改善农村面貌的积极实践。在国土部门推出增减挂钩政策之后，政府全面垄断土地开发权利的征地制度在执行中增加了弹性，一定地域范围内征地规模的扩张所占用的耕地必须要有相应的农村集体建设用地转化为耕地加以平衡。但是与征地制度相同的是，增减挂钩的实施主体仍然是国土部门，还是属于政府主导的土地开发模式。本文三个案例实际上已经脱离了之前行政主导的模式，开发主体不再是政府组织，而是农民自己及其自主成立的经济组织。

^① 村集体一般是成立土地股份合作社或者集体资产管理公司作为土地整理项目的操作主体。

在经济学的产权研究者看来,清晰界定、有效执行的财产权利是市场机制顺利运行的前提条件。财产权利作为一束权利,在市场交易环境中最重要的是其转让权,合法、稳定的转让权使得市场能够通过价格机制将资源配置到最能产生其最高价值的人手中。现有关于产权起源的研究大概可以分为两类,一类是由于技术变革等原因带来的新的权利,另一类是产权作为一束权利整体的起源(Demsetz, 1967、2002; Umbeck, 1981; 利贝卡普, 2001; 索托, 2001; 巴泽尔, 2004)。对于已有的某一种权利的界定和实施的研究相对较少。本文所研究的集体建设用地流转恰恰是在政府高度管制、甚至垄断的背景下所产生的,对其发育路径的研究不仅在理论上具有与现行产权起源、演化理论对话的意义,而且对土地制度变革具有一定参考价值。

集体建设用地自主流转最明显的结果体现在对价上,不管是建设用地指标转让还是集体建设用地使用权的转让,一般都是采取政府国土部门或平台公司作为主体来操持。集体建设用地使用权的流转受到严格限制,而本文所研究的A村案例中,经过成都市农村产权交易所拍卖之后,价格涨到了每亩44.2万元,这无疑是农民和村集体自主实现土地资本化的重要体现。B村的案例中,集体建设用地指标以每亩30万元的价格转让,这是成都市当时政府收购指标保护价(15万元/亩)的两倍,这个价格使得部分农户不仅能够覆盖拆旧建新的成本,而且还有部分剩余。

由此可见,在转让权可以合法化的前提下,并不是所有村庄都能搞建设用地的自主流转。从本文三个案例来看,至少需要具备这样的条件,即有充足的资金覆盖前期的拆旧建新和土地整理费用,不管这笔费用是自筹的还是向金融机构借贷的。此外,要有相关产业支撑,也就是说项目实施过后必须要有持续的经济流量来平衡基础设施投入和新型社区维护费用,以及村民的就业。必须指出的是,成都市目前的集体建设用地整理所产生的指标大多是在镇域范围内落地,这样做的好处是空间上相距不远,便于国土部门实施监控。但是从资源配置效率来看,这样做的效果并不好,不利于指标在更大的空间范围内流动,指标价格的发现程度受到一定程度的抑制。但是从项目实施的审批角度看,这

些做法又是一种选择的结果，因为跨镇的土地综合整理项目需要四川省国土厅审批，程序麻烦而且周期太长，极大地影响了项目的实施效率。与此不同的是，指标在乡镇范围内的流转可以以农民集中居住的名义到成都市国土局审批即可，相较于省厅的审批，市局的程序简单、周期较短。

无论规模还是数量，集体建设用地自主流转在整个成都市建设用地增减挂钩、土地综合整理项目中所占比重都是非常少的。但这类现象对于地方经济发展、农民利益保障和农村基层治理都具有重要意义。地方政府以土地为发动机驱动经济增长的做法短时间内为政府积累了不少可支配财力，但不利于地方经济的长期发展。推进集体建设用地自主入市交易，政府从中抽取一定比例的税费用以提供公共服务，这才是可持续的发展模式。对农户来讲，集体建设用地自主流转将其作为市场交易的一方，能够与社会资本平等交易，从而保障自身利益。此外，集体建设用地的自主流转往往需要成立集体经济组织作为实施主体，成都市在确权颁证过程中成立的村民议事会在集体建设用地流转中也发挥了重要作用，这对于完善农村基层治理具有重要意义。

本文更多将讨论视角放在政府、村级经济组织以及社会资本的关系上，但土地综合整理项目还涉及到指标流转的收益分配，这受到村庄内部的社会关系、权力结构等因素的影响，需要进一步研究。相对于长期处于资金匮乏的村庄来讲，土地指标交易所得是一笔不小的收入，这笔收入的分配涉及到各种历史与现实之间错综复杂的关系，很难做到完全的公平合理。如何设计既体现资源禀赋又能让各方都接受的方案是至关重要的，限于篇幅，这需要另写一篇文章论述。

参考文献

- 北京大学国家发展研究综合课题组(2010). 还权赋能——奠定长期发展的可靠基础(成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究). 北京: 北京大学出版社.
- 北京大学国家发展研究综合课题组、李力行(2012). 合法转让权是农民财产性收入的基础——成都市农村集体土地流转的调查研究. 国际经济评论, 2.
- 陈家泽(2009). 还权赋能是农村产权改革的核心. 中国改革, 3.

- 道格拉斯·C·诺思(2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 杭行译. 上海: 上海人民出版社.
- 郭晓鸣等(2012). 统筹城乡发展与农村土地流转制度变革——基于成都“试验区”的实证研究. 北京: 科学出版社.
- 黄季焜等(2008) 制度变迁和可持续发展——30年中国农业与农村. 上海: 上海人民出版社.
- 黄小虎(2013). 征地制度改革时机成熟. 中国改革, 10.
- 加里·D·利贝卡普(2001). 产权的缔约分析. 陈宇东等译. 北京: 中国社会科学出版社.
- 刘佳、吴建南、马亮(2012). 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. 公共管理学报, 9.
- 刘守英(2011). 集体土地资本化与农村城市化——郑各庄高速成长的秘密. 载《中国制度变迁的案例研究(土地卷)第八集》. 北京: 中国财政经济出版社.
- 刘守英(2012). 以地谋发展模式的风险与改革. 国际经济评论, 2.
- 刘守英、周飞舟、邵挺(2012). 土地制度改革与转变发展方式. 北京: 中国发展出版社.
- 刘守英、邵挺(2013). 告别“以地谋发展”. 中国改革, 6.
- 理查德·R·纳尔逊、悉尼·G·温特(1997). 经济变迁的演化理论. 胡世凯译. 北京: 商务印书馆.
- 孙秀林、周飞舟(2013). 土地财政与分税制: 一个实证解释. 中国社会科学, 4.
- 赫尔南多·德·索托(2001). 资本的秘密. 王晓冬译. 南京: 江苏人民出版社.
- 谭明智(2013). 反哺的转向——一项关于农村土地增减挂钩政策的研究. 北京: 北京大学社会学系硕士研究生学位论文.
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖(2009). 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. 经济研究, 7.
- 陶然、汪晖(2010). 中国尚未完成之转型中的土地制度改革: 挑战与出路. 国际经济评论, 2.
- 文贯中(2008). 市场畸形发育、社会冲突与现行的土地制度. 经济社会体制比较, 2.
- 约拉姆·巴泽尔(2004). 产权的经济分析. 费方域、段毅才译. 上海: 上海人民出版社.
- 张惠强(2013a). 征地制度下的发展权安排. 上海经济评论, 40.
- 张惠强(2013b). 集体建设用地试点改革小结. 上海经济评论, 43.
- 张莉、王贤彬、徐现祥(2011). 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为. 中国工业经济, 4.

◆ 论文

周飞舟(2012). 以利为利——财政关系与地方政府行为. 上海: 上海三联书店.

周其仁(2013). 城乡中国(上). 北京: 中信出版社.

周业安(2000). 中国制度变迁的演进论解释. 经济研究, 5.

Barzel, Y. (1974). A Theory of Rationing by Waiting. *Journal of Law and Economics*, 17(1): 73 - 95.

Cheung, S. N. S. (1970). The Structure of a Contract and the Theory of a Non - Exclusive Resource. *Journal of Law and Economics*, 13(1): 49 - 70.

Cheung, S. N. S. (1974). A Theory of Price Control. *Journal of Law and Economics*, 17(1): 53 - 71.

Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57(2): 347 - 359.

Demsetz, H. (2002). Toward a Theory of Property Rights; a Competition Between Private and Collective Ownership. *Journal of Legal Studies*, 31: 359 - 371.

Gordon, S. (1954), The Economic Theory of a Common - Property Resource; the Fishery. *The Journal of Political Economy*, 62(2): 124 - 142.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science New Series*, 162(3859): 1243 - 1248.

Knight, F. H. (1924), Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost. *The Quarterly Journal of Economics*, 38(4): 582 - 606.

Umbeck, J. (1981). Might Makes Rights; A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights. *Economic Inquiry*, 19: 38 - 59.