

农村集体经营性建设用地使用权流转理论·实践和路径研究

刘军 (广州市白云区土地和经济学会, 广东广州 510405)

摘要 从国家层面和广东省层面梳理农村集体经营性建设用地使用权流转的政策,在此基础上总结出集体经营性建设用地使用权流转相关的理论基础,对比分析重庆“地票”模式、芜湖“直接入市”模式和广州白云“部分出让”和“土地出让价款+配建物业”模式成功的实践探索,进而提出在全国具有普适性的农村集体经营性建设用地使用权流转路径及政策建议。

关键词 集体经营性建设用地;使用权流转;实践;路径

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)25-0206-03

Study on the Theory, Practice and Path of the Transfer of the Right to Use Rural Collective Construction Land

LIU Jun (Guangzhou Baiyun District Land and Economic Learned Society, Guangzhou, Guangdong 510405)

Abstract From the national level and the Guangdong Province level, the paper started with combining the policy of the transfer of the right to use rural collective construction land. On this basis, it summed up the relevant basic theoretics, and compared the successful practice of exploration from Chongqing "land ticket" mode, Wuhu "direct market" model and Guangzhou Baiyun "part of the transfer" and "land transfer price + with the property" model, and then the paper put forward the circulation path and policy suggestion of the transfer of the right to use rural collective construction land in the whole nation.

Key words Rural collective management construction land; Use right transfer; Practice; Path

在快速城镇化背景下,农村集体经营性建设用地使用权入市流转已经成为必然。但基于我国现行立法的现实情况,相对国有土地而言,集体建设用地流转困难重重,难以获得平等的市场交易地位与获利水平,这使得集体建设用地存在大量隐性流转、违法建设的问题,造成土地资源低效利用的同时,严重阻碍了农村的长远发展。因此,为了更好地维护农民合法的权益,促进农村社会秩序和谐稳定,深化农村改革发展,促进城乡统筹发展,笔者尝试在理论层面上总结适合农村集体经营性建设用地使用权流转的理论和实践,并提出在全国具有普适性的农村集体经营性建设用地使用权流转路径及政策建议。

1 农村集体经营性建设用地使用权流转政策演变

由于国情使然,我国一直实行最为严格的土地管理制度。其中,《土地管理法》中明文规定“任何单位和个人进行建设,需使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。所以,农村集体建设用地的流转在法律层面上是受到约束的,只有通过国家征收或有限的自发流转方式进入市场,不能与国有建设用地同等待遇入市。集体经营性建设用地直接入市存在法律障碍,但在集体建设用地流转方面,国家出台了一系列的政策文件,并且在政策上是逐渐放松的,这为推动集体经营性建设用地流转实践产生了重大影响。

2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中明确提到“禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设”,但允许集体建设用地使用权在符合规划的前提下可依法流转。2009年《国土资源部关于促进农业稳定发展持续增收推动城乡统筹的若干意见》则进一步对流转集体建设用地使用权的行为进行了规定,明确表示城乡统一的建设用地市场将会在今后逐步创设,并将拟定与之相匹配的出让、转让规则。2013年党的十八届三中全会进一步强调

要建立城乡统一的建设用地市场,实现集体建设用地与国有建设用地的同地同价同权。2015年1月和2月国家先后出台了支持集体经营性建设用地入市改革的相关政策文件和在33个地区开展入市改革试点工作的相关要求。

由于现实中集体建设用地自发流转现象普遍与国家立法中对集体建设用地流转的限制之间的矛盾始终存在。因此,为加强对集体建设用地流转的引导和管理,规范集体建设用地使用权交易行为,广东省先后开展了一些有益探索和尝试,到目前为止已形成了较为成熟的流转政策。2003年广东省政府印发的《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》中,对集体建设用地使用权流转应具备的条件、流转程序、遵循的原则及收益分配等内容作了相关规定。2005年出台的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》则开始放开农村集体建设用地进入土地市场的途径,并对农村集体建设用地使用权流转的原则、条件和收益分配进行了相关规定,同时,为了保护国有土地市场,严格限制了集体建设用地入市用途,该办法是国内第一个规范省级行政区划内农村集体建设用地使用权流转的政策文件。在广东省层面相关文件的指导下,2011年广州市出台了《广州市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》,并于2015年修订后出台《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》,规定在所有权性质不改变的基础上,集体建设用地使用权可以出让、出租、转让、转租和抵押。2015年10月、11月,广州市国土资源和规划委员会相继印发了《广州市集体建设用地使用权流转管理实施细则》和《集体建设用地使用权流转相关示范文本》,进一步促进和规范了广州市集体建设用地的流转工作。

2 农村经营性建设用地使用权流转理论基础

城镇化快速发展背景下,农村集体经营性建设用地流转成为土地市场发展的热潮。相应地,在学界也开展了大量研究,主要集中在集体经营性建设用地使用权入市改革内涵、问题、路径、模式、试点制度构建与探索、市场机制、利益平衡机制、市场化改革等方面。

如孔祥智等^[1]认为农村集体经营性建设用地主要是指被土地利用总体规划和城乡规划确定为商服、工矿仓储、物流等具有经营性用途的土地,这部分土地可通过转让、出租以及入股等方式在市场上进行流转,称之为农村集体经营性建设用地入市交易,这个也是农村集体经营性建设用地使用权在市场上优化配置的过程;谢倩倩等^[2]和黄国勇^[3]均认为农村集体经营性建设用地使用权流转遇到的问题主要有权属不清、主体混乱、不符合规划、收益分配不均、地方政府的利益驱动和农村生态环境的破坏等;刘晓丽^[4]以河南省农村集体经营性建设用地入市的唯一试点地区长垣县为例,通过实证分析的方法提出直接入市、到产业集聚区入市、城中村整治后入市 3 种入市路径,为长垣县农村集体经营性建设用地使用权流转提供了方向和抓手;付冬梅等^[5]以浙江省德清县为例,结合其农村集体经营性建设用地流转的背景、流转方式和实践经验,提出了德清县农村集体经营性建设用地流转的使用权出让与租赁有机结合的模式,凸显了农村集体建设用地的价值,促进了当地经济社会的发展;宇龙^[6]、黄建水等^[7]、赖文浩^[8]以国家层面拟定的农村集体经营性建设用地入市的宏观政策和法律制度为基础,结合试点区域的实际情况,提出郫县在试点改革中的制度探索、人大授权试点问题研究、珠三角地区农村集体经营性建设用地入市改革措施及建议等;崔孝荣^[9]基于农村集体经营性建设用地使用权准入、交易、退出和监督机制 4 个角度阐述了入市流转的市场机制;陈立定^[10]以城乡建设用地增减挂钩为政策工具,从市场化交易、增值收益税收调节、征地补偿价格、基础设施投资成本分摊 4 个方面构建系统性的利益平衡机制,能很好地平衡各方利益关系;刘艺等^[11]通过博弈的视角,分析了村集体、建设用地转入方及政府三者的行为选择及行为产生的过程;林乐芬等^[12]以长三角地区农村集体经营性建设用地使用权流转为例,结合实际情况,多学科、多角度地提出农村集体建设用地使用权流转市场化改革的建议,例如完善法律法规和流转机制、规范流转程序、加强政府监管、因地制宜地确定合适的流转模式。

综上所述,在农村集体经营性建设用地使用权流转方面虽然已形成丰富的研究成果,但已有的研究较为破碎化,在新时期增量土地趋紧、存量土地再开发的热潮下,在理论层面上开展农村集体经营性建设用地使用权流转理论、实践和路径系统化的研究显得急迫和必要。

3 农村集体经营性建设用地使用权流转的实践探索

我国正处于高速的工业化和城市化发展时期,一方面大量农村集体土地逐渐演变为城郊结合带等位置相对较好的区域,土地流转增值收益不断提升,另一方面有增无减的建设需求让国有土地供给越发紧张,土地已成为制约区域经济发展的重要瓶颈。集体建设用地入市在降低用地企业成本的同时,还能有效缓解国有土地市场供给不足的问题。自 1999 年以来,在当地政府的领导下,大量村集体经济组织开始积极探索适合集体建设用地流转的新做法,为农村集体建设用地使用权流转积累了十分丰富的经验,形成了各具特色

的集体建设用地流转模式,这为完善我国相关法律和土地制度做好了实践探索与准备。

3.1 重庆“地票”模式 2005 年国土资源部颁布了《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》。作为试点城市之一,重庆市于 2008 年成立了重庆农村土地交易所,创新开展了“地票”交易。“地票”实质上是用地指标,即把废弃、闲置、零散、低效利用的集体建设用地复垦为耕地,通过相关部门严格验收后,按照有关规定发放建设用地挂钩指标凭证。“地票”可以通过农村土地交易所进行公开交易而直接进入城市建设用地市场,此后购买“地票”的自然人或者法人可凭此“地票”向政府提出满足自我发展需要的征地建议,而政府征收地块后作为经营性建设用地则以招挂拍方式出让使用权,作为地块的物色者,购买“地票”的法人或自然人具有取得该地块使用权的优势。

重庆的“地票”模式采用的是间接入市的方式,通过将集体土地使用权转化为用地指标(“地票”)进行交易,依次经过复垦、验收、交易及落地 4 个程序来实施。在收益分配方面,“地票”价款只在农民和集体之间分配,政府不参与分配;在土地定价方面,在综合考虑新增建设用地土地有偿使用费、开垦费等因素的前提下,制定了可供交易双方参考的全市统一的城乡建设用地挂钩指标交易基准价格。“地票”模式在空间上十分有效地促进了土地从农村到城市的置换,在用途上大大实现了土地从农用到商业、工业功能的转变,有效缓解了城市发展土地紧缺与农村建设用地闲置间的矛盾。但由于“地票”模式是在当时法律框架之下的探索,并没有突破现行法律的约束,因而不具备改革性,另外“地票”模式程序复杂,对投资者来说,使用起来存在一定的不便。

3.2 芜湖“直接入市”模式 早在 1999 年,国家已经意识到农村集体建设用地使用权流转是必然趋势,安徽芜湖被批准为全国第一个集体所有建设用地使用权流转试点。芜湖的具体做法是通过为农民集中建设现代化的住宅区,整理零散、超标的宅基地和闲置的建设用地,在土地所有权性质不改变的前提下,通过转让、租赁、作价入股、联营联建、抵押等形式,将腾挪出来的建设用地集中起来,规模化地建设和经营。农民可在土地流转的过程中获得流转的直接收益、现代化的居住环境及享受工业园区创造的工作机会。

芜湖模式采用的是直接入市的方式,通过政府主导,统筹集中集体建设用地进行流转。芜湖模式在流转问题上坚持“占补平衡”的基本原则;在土地流转收益分配方面,以集体经济组织与乡镇分配为主,各级政府则按一定比例进行分成。因此,作为首个试点城市,芜湖发挥的作用主要在于其在探索适合集体建设用地使用权流转制度构建方面发挥了积极效应,包括实体性制度和程序性制度。但该模式是以政府为主导,没有突出土地所有者的主体地位,难以体现集体经济组织和村民的意愿和诉求,且收益分配规则欠规范,流转方式缺乏市场化操作。

3.3 广州白云“部分出让”和“土地出让价款+配建物业”模式 为全面深化农村土地改革,加快统一的城乡建设用地

市场建立,全面激活集体土地资产,自 2014 年被选为中央农办农村改革试验联系点之一,广州市白云区积极开展农村土地管理制度、集体产权制度、经济发展机制等综合改革,加强对存量集体建设用地的整理和利用,积极推进集体经营性建设用地流转。在广州市层面的一系列具体流转政策的指引下,2016 年 2 月白云区首宗(马务地块)集体经营性建设用地在白云区集体资产交易中心顺利挂牌成交,成为广州市第一宗集体建设用地使用权流转的成功案例,在增加村民集体经济效益,提高土地利用的同时,探索出一条符合白云区实际的集体经营性建设用地入市途径。

白云区首宗流转项目马务地块采用的是直接入市的方式,通过白云区集体资产交易平台进行公开流转交易。马务地块的流转提出了“部分出让”和“土地出让价款+配建物业”的概念,“部分出让”即土地使用权并非全部出让,而是按权证所载面积的一定比例进行出让;“土地出让价款+配建物业”即受让方并非按出让土地的价值全额支付土地出让金,而是一次性支付土地出让价款的同时,为出让方配建一定面积的物业,配建物业的产权归出让方所有。马务地块的流转探索通过市场化途径,在发挥集体土地价值最大化的基础上,充分保证了集体土地所有者的长远利益,具有一定的创新性和现实意义。

4 农村集体经营性建设用地使用权流转路径

通过对农村集体经营性建设用地政策梳理、理论总结和实践探索,结合在流转中面临的困境和区域的差异性,提出相应的流转路径。

4.1 规范入市条件 集体土地入市首先要明确入市对象,即集体经营性建设用地,也就是属于农民集体所有、以营利目的用于生产经营的二、三产业的用地,不包括公益性建设用地和宅基地。其次,要明确入市土地的用途,即集体建设用地可用于商业办公、工业仓储、旅游娱乐等经营性用途,不

得用于商品住宅的开发。另外,为避免发生土地纠纷及侵权事件,保护农民享有的土地财产权利,还要确保入市土地权属清晰,符合规划、土地用途管制、产业政策和土地供应政策,遵循依法、自愿、有偿、平等、公开原则,无违法用地行为或是违反法律法规规定的其他行为等基本前提。

4.2 明确入市主体与平台 根据我国现行法律的规定,农民集体是农村集体土地的所有权主体,但法律并未对农民集体这一概念和范围做出明确的界定,更没有对集体土地所有权的内容、组织形式以及行使程序做出具体的规定,这导致集体建设用地入市利益分配主体也不明确。因此,集体建设用地的入市必须考虑到集体土地所有权“主体虚位”的问题,入市主体必须是能代表集体经营性建设用地所有权的农村集体经济组织,如广州白云区根据土地的权属明确集体土地入市主体为集体经济组织。

“同等入市”的原则要求构建城乡统一的建设用地市场,实行“两种产权,同一市场,统一管理”的集体建设用地入市交易原则,即在与国有土地一样的交易市场和交易管理平台上,在国家允许的方式下进行交易,公平参与土地竞争。如广州白云区的集体建设用地交易既可到区级农村集体资产交易服务机构,也可到市级公共资源交易中心,通过公共交易平台核实交易土地的准入条件及买卖双方的资格,以此保证交易的真实有效。

4.3 明确入市方式与程序 鉴于国有建设用地入市在我国已发展得十分成熟,因此,集体经营性建设用地在入市方式上可以参考国有建设用地,即出让、出租、转让、转租、抵押等,同时为保障集体经济组织的长远利益,可补充作价入股(出资)的方式。在入市程序上,应全面梳理入市各环节关键点,以便畅通集体经营性建设用地的入市流程,如广州白云区集体建设用地流转基本包括准备阶段、实施阶段和登记颁证阶段(图 1)。

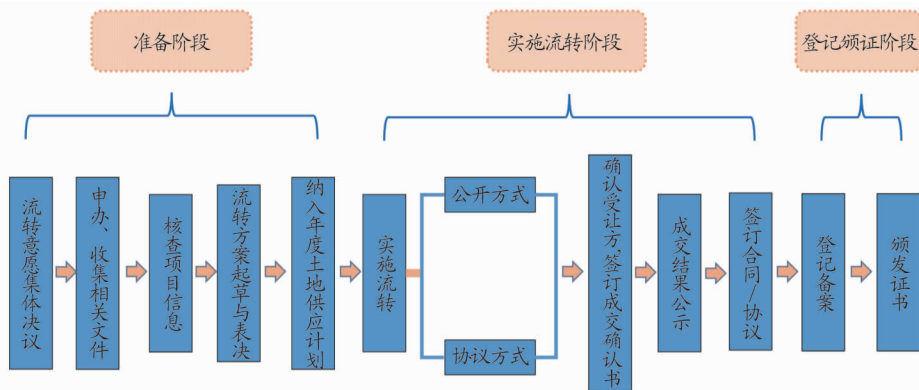


图 1 广州市白云区集体经营性建设用地入市流程

Fig. 1 The flow-process diagram of the transfer of the right to use rural collective construction land into the market in Baiyun District, Guangzhou City

4.4 制定合理的利益分配机制 在收益分配上,应建立兼顾国家、集体和个人的合理利益分配机制,但是我国目前集体建设用地流转利益分配制度在国家法律政策上几乎是空白状态,没有规定具体的分配方案标准,最多只是有类似“同地、同价、同权”之类的指导方针。经过地方上多年的实践探

索和经验总结,通常包括补偿分配、比例分配、税费分配几种模式。白云区坚持以产权主体为真正获益主体的分配思路,政府通过税费收取间接参与集体建设用地流转收益的分配,以税费的方式体现集体土地与国有土地“同权同责”。但目

(下转第 211 页)

共服务常常处于缺位的状态,现行的土地制度在一定程度上弥补了这些不足,但是在推行宅基地制度改革以后,农民便失去了生活的保护伞。所以,必须建立健全农村的社会保障制度,加大对医疗、教育、养老等方面的投入,不断完善基本公共服务,使每一户农户退出宅基地后,仍然可以获得相应的社会保障,进而保证改革的长远有效^[7]。

3.4 整治空心村,盘活宅基地资源 随着城镇化的加快,大量人口向城市流动,造成了空心村的普遍存在。闲置的农村宅基地无法得到有效的利用,造成了资源的浪费。如果对空心村合理规划和规范整治,应该能有效节约大量的耕地。另外,现有的制度法规也没有对闲置宅基地如何管理、回收做出回应。多地开展的空心村治理为宅基地改革提供了现实依据,将农民集中聚集居住,提高土地的利用效率,采取多种举措鼓励农户的宅基地退出,保障土地资源的高效合理利用。

3.5 充分利用基层自治,尊重农民的自主性 农民是农村宅基地制度改革的直接利益相关者,改革必须充分调动农民的积极性,倾听农民的利益诉求。基层的村民自治为农民参与宅基地制度改革提供了渠道,但是在现实生活中,农民的利益表达与政治诉求往往夭折,丧失了本该属于自身的利益。无论是改革的试点抑或以后的全面推广,都要充分调动

(上接第 208 页)

前政府收取税费的环节、种类及标准都不明确,因此,需要尽快完善集体建设用地入市利益分配相关政策。

4.5 完善入市配套制度建设 目前,我国的土地管理制度相对比较分散,未围绕《土地管理法》建立一套完善的土地制度体系。所以,推进集体建设用地入市改革的第一要务就是对《物权法》《土地管理法》等法律进行修改,同时还须完善土地相关制度,以防出现不同法律、制度不匹配的混乱局面。通过设计相关制度、完善配套政策等措施,加强与国有土地市场的紧密衔接,建立有偿、有期限、有流动的集体建设用地使用制度,以全面规范集体建设用地的流转。如广州白云区在《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》《广州市农村集体资产交易管理办法》等政策的基础上,积极完善和落实土地规划、土地交易、土地定价、公众参与等制度。

5 农村集体经营性建设用地使用权流转政策建议

总体而言,农村改革具有整体性和系统性,集体经营性建设用地入市改革更是与产权、规划、财政、金融、税收等相关领域的改革密不可分。因此,在总结地方经验、完善入市路径的同时,在农村集体经营性建设用地使用权流转政策方面还应加强改革的系统论证和全面评估;促进流转制度与现有的土地制度,特别是征地制度、土地一级开发制度相衔接;积极构建支撑覆盖全国金融机构的抵押贷款和评估体系;明确相关税费的征收标准和使用办法;加快建立集体建设用地价值评

估机制,大力培育土地资产评估机构;完善与集体建设用地流转相关的法律咨询、信息中介、融资和保险等服务体系。

4 结语

总之,在城镇化如火如荼的开展的关键节点,必须立足当下、放眼未来,在最大程度上满足农民利益的前提下,不断完善农村宅基地制度的法律法规,采取科学民主的手段,扎实稳妥地推进宅基地市场化改革,最大限度盘活既有的土地资源,为经济社会的快速发展保驾护航。

参考文献

- [1] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2013(2): 174-178.
- [2] 石婷婷. 工业化、城市化视角下的农村宅基地改革:以临海市为例[J]. 浙江学刊, 2013(2): 174-182.
- [3] 谭峻, 徐宁静. 农村宅基地取得制度改革探讨[J]. 中国土地科学, 2013(3): 43-46.
- [4] 冯丽. 城市化背景下的“空心村”现象及调控机制探讨[J]. 理论界, 2008(2): 174-175.
- [5] 许经勇. 论我国农村宅基地制度及其面临的问题与对策[J]. 学习论坛, 2017(1): 33-36.
- [6] 刘锐. 农村宅基地退出问题再探讨[J]. 中州学刊, 2017(7): 68-73.
- [7] 吕军书, 张誉戈. 供给侧结构改革视阈下农户宅基地有偿退出的实现路径:以“百村调查”为样本[J]. 经济体制改革, 2017(1): 76-80.

估机制,大力培育土地资产评估机构;完善与集体建设用地流转相关的法律咨询、信息中介、融资和保险等服务体系。

参考文献

- [1] 孔祥智, 马庆超. 农村集体经营性建设用地改革:内涵、存在问题与对策建议[J]. 农村金融研究, 2014(9): 11-14.
- [2] 谢倩倩, 刘畅, 张玉梅. 农村集体经营性建设用地入市改革的三大难点[J]. 农村经济与科技, 2016, 27(1): 23-25.
- [3] 黄国勇. 北流市农村集体经营性建设用地入市研究[J]. 南方国土资源, 2016(12): 32-34.
- [4] 刘晓丽. 长垣县农村集体经营性建设用地入市路径研究[J]. 安徽农业科学, 2016, 44(17): 238-240.
- [5] 付冬梅, 龙腾. 浙江德清集体经营性建设用地入市模式研究[J]. 上海国土资源, 2016, 37(2): 42-45.
- [6] 宇龙. 集体经营性建设用地入市试点的制度探索及法制革新:以四川郫县为例[J]. 社会科学研究, 2016(4): 89-94.
- [7] 黄建水, 黄鹏. 农村经营性建设用地入市的人大授权试点问题研究[J]. 河南工业大学学报(社会科学版), 2015, 11(4): 32-38.
- [8] 赖文浩. 珠三角地区农村集体经营性建设用地入市的调研与思考[J]. 国土资源情报, 2015(7): 43-47.
- [9] 崔孝荣. 农村集体经营性建设用地入市的机制建设[J]. 农业科技与信息, 2016(20): 21.
- [10] 陈立定. 农村集体经营性建设用地入市流转利益平衡机制构建初探[J]. 农业经济与科技, 2016(5): 20-22.
- [11] 刘艺, 李新举. 农村集体经营性建设用地使用权流转产生过程博弈分析[J]. 山东农业大学学报(自然科学版), 2013, 44(4): 556-561.
- [12] 林乐芬, 顾庆康. 长三角地区农村集体经营性建设用地市场化改革研究[J]. 开发性金融研究, 2015(3): 22-32.
- [13] 肖泽原. 我国农村集体经营性建设用地“入市”的法律思考[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2014.
- [14] 刘晓明, 刘军. 国土战略 白云实践——国土资源基层治理创新丛书[M]. 广州: 南方日报出版社, 2015.