

乡村振兴背景下农村集体建设用地流转问题与对策

王文琴¹, 贾丽¹, 王巍² (1. 池州学院地理与规划学院, 安徽池州 247000; 2. 池州学院大数据与人工智能学院, 安徽池州 247000)

摘要 论述了乡村振兴战略背景下农村集体建设用地流转的必要性,总结了农村集体建设用地流转的主要形式,分析了集体建设用地流转过程中存在的问题。基于《土地管理法》的修改,提出了农村集体建设用地流转的对策与建议:加强乡村产业化发展,推进农村建设用地流入市,促进城乡土地融合,建设美好乡村,实现乡村振兴。

关键词 乡村振兴;集体建设用地;流转;城乡融合

中图分类号 F301.2 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)17-0256-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2020.17.067

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

Problems and Countermeasures of Rural Collective Construction Land Circulation under the Background of Rural Revitalization

WANG Wen-qin¹, JIA Li¹, WANG Wei² (1. School of Geography and Planning, Chizhou University, Chizhou, Anhui 247000; 2. School of Big Data and Artificial Intelligence, Chizhou University, Chizhou, Anhui 247000)

Abstract The necessity of rural collective construction land transfer under the background of rural revitalization strategy was discussed. The main forms of rural collective construction land transfer were summarized. The problems in the process of collective construction land transfer were analyzed. Based on the revision of the land management law, this paper put forward the countermeasures and suggestions for the circulation of rural collective construction land; strengthening the development of rural industrialization, promoting the transfer of rural construction land into the city, promoting the integration of urban and rural land, building a beautiful village, and achieving rural revitalization.

Key words Rural revitalization; Collective construction land; Circulation; Urban and rural integration

土地是人类生活最基本的资源,土地满足人类生产、生活、生态的需求,是最重要的财产和生产资料。近年来,党中央提出了“乡村振兴”战略,走中国特色社会主义乡村振兴道路。实施乡村振兴战略,一个很重要的难题——农村土地问题摆在人们面前。农村集体建设流转能否流转一直是多年来政府和老百姓均关心的话题。在乡村振兴战略实施以及新的《土地管理法》修改的背景下,分析了集体建设用地流转的问题,提出了集体建设用地流转的对策与建议。

1 乡村振兴与集体建设用地流转

1.1 乡村振兴战略 2017年12月29日,中央农村工作会议首次提出走中国特色社会主义乡村振兴道路,让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。十九大报告指出,农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,实施乡村振兴战略^[1]。

实施乡村振兴战略,要坚持党管农村工作,坚持农业农村优先发展,坚持农民主体地位,坚持乡村全面振兴,坚持城乡融合发展,坚持人与自然和谐共生,坚持因地制宜、循序渐进。乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体,兼具生产、生活、生态、文化等多重功能,与城镇互促互进、共生共存,共同构成人类活动的主要空间^[2-3]。

1.2 农村集体建设用地的内涵 农村集体建设用地是指乡(镇)村集体经济组织和农村个人投资或集资,进行各项非农业建设所使用的土地^[4]。主要包括:乡(镇)村公益事业用地和公共设施用地,以及农村居民住宅用地。农村集体建设用地分为三大类:宅基地、公益性公共设施用地和经营性

用地^[4]。

农村集体建设用地流转是指集体建设用地在符合规划和用途管制前提下,将农村集体经营性建设用地的使用权进行出让、租赁、入股等。集体建设用地流转的是使用权,所有权仍然归农村集体。

2 乡村振兴背景下集体建设流转的必要性

随着社会经济的快速发展,城市化的快速推进,农村人口大量进入城市已经是不可改变的事实。城市化的快速发展也给农村的土地利用带来机遇和挑战。土地资源是乡村振兴的重要载体,农村集体建设用流转对实施乡村振兴战略有着至关重要的意义。集体建设用地流转的必要性体现在以下两方面。

2.1 农村宅基地流转的必要性 城市化的发展,农村人口流入城市,农村空心村的现象越来越严重。很多农村人口已经进城落户并且买房,但是在当前的政策条件下,农村的老宅基地房屋并没有拆除,形成了双栖人口、双栖占地现象。部分村民已经在新的宅基地盖了新房子,也没有把之前的破旧房子拆除,让旧宅基地归于集体。这种农村集体建设用地的闲置现象非常普遍,一方面导致土地资源的浪费,另一方面影响乡村村容风貌。因此很有必要进行集体建设用地流转,提升农村闲置宅基地的利用率,促进美好乡村建设,实施乡村振兴战略。

2.2 公益性公共设施用地和经营性用地流转的必要性 公益性公共设施用地主要用于农村一些公共服务用地如学校、政府、农村医疗等设施用地,其本身流转可能性很小。但是农村经营建设用地流转却是迫切需要,很长一段时间,很多地方存在集体经营建设用地流转的隐形市场,缺少法律依据。但是新的土地管理法为集体经营性建设用地的上市预留了空间。根据2019年8月26日修改的《土地管理法》,对

基金项目 池州学院2016年度人文社科研究重点项目(2016RWZ001)。

作者简介 王文琴(1984—),女,安徽枞阳人,讲师,硕士,从事土地制度与政策研究。

收稿日期 2019-12-30;修回日期 2020-02-23

土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地,允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,并应当签订书面合同,明确用地供应、动工期限、使用期限、规划用途和双方其他权利义务;集体建设用地使用权的出让、出租、转让、互换、出资、赠与、抵押,其最高年限、登记等参照同类用途的国有建设用地执行^[6]。

3 农村集体建设用地使用权流转的形式

3.1 宅基地使用权的流转

3.1.1 出租。城市化进程的加快,很多农村民众选择城市购置住房,从而让农村中出现了许多闲置宅基地。在一些经济地理位置较好的区域,在城市购置住房的村民会选择把宅基地出租出去,用于商业或者居住。

3.1.2 转让。由于我国农村“宅基地”房屋并不是商品房,不能在公开市场上进行交易。因此对农村宅基地进行转让只能在本集体内部进行,没有交易价格作为参考依据,转让价格只是房屋的成本价格,不包括宅基地的使用权价格。根据调研,目前这种转让方式的流转较少。

3.1.3 退出。宅基地退出是指农民放弃宅基地使用权,把宅基地使用权退回给农民集体或者政府。宅基地退出这种方式特别适合那些已经在城市购房的“双栖”人口或者在农村一户多宅的人群。目前,在新的土地管理法实施之前,我国关于宅基地退出没有法律依据。同时,由于目前国家对宅基地退出没有完善的保障机制以及退出补偿机制,很多农民均不愿意退出宅基地的使用权。除此之外,政府在没有广泛听取农民意见的前提下从政府与城市发展角度制定要求农民退出宅基地的政策,显然导致农民退出宅基地的积极性降低,并且可能容易导致政府高积极性与农户低退出意愿的矛盾^[7]。

3.2 集体经营性建设用地流转的形式 农村集体建设用地流转,需要符合有关的政策规定。集体经营性建设用地的流转需要符合新的《土地管理法》。在实际操作中采用什么形式流转,需要具体问题具体对待。一般情况下,农村集体建设用地流转主要有以下一些基本形式。

3.2.1 出售。出售就是把集体用地使用权进行流转。单独的集体建设用地使用权不允许流转,基本都是连同地上建筑物一起流转。这种形式的流转存在很多隐形市场。

3.2.2 改制过程中的出让。改制中的出让主要是由乡(镇)政府主导,将其企业建设用地进行出让,乡镇集体向受让者收取相应的土地出让金。

3.2.3 出租。集体建设用地使用权出租的流转形式主要是将集体建设用地的一定使用年限出租给土地使用者使用,并向使用者收取相应的租金。当土地的使用者通过承租方式获得集体建设用地使用权后需要按相关约定支付租金,并享受优先续租权。

3.2.4 入股。集体经营性质建设用地的所有者,一般为农村集体经济组织,通过把集体经营性建设用地的使用权作价入股,把使用权让与给企业使用,并通过股份定期从企业那

里获得收益分红的行为。

3.2.5 抵押。抵押是将农村集体建设使用权进行作价,抵押给金融信贷机构,从而获得金融信贷机构贷款的融资行为。目前国家在很多地区进行开展集体建设用地抵押试点工作。

3.2.6 参照国有土地使用权方式进行出让。这种流转形式是将集体建设用地使用权以一次性方式进行流转,其使用权的流转不可超出国有机土地使用权出让年限。这是一种新的流转方式,2019年《土地管理法》的修改,已经允许集体建设用地参照国有建设用地出让方式进行出让,出让的年限参考国有建设用地使用权^[6]。

4 农村集体建设用地流转存在的问题

多年来,农村集体建设用地流转一直受到政策与法律制度的限制。宅基地使用权的流转很困难,农民对宅基地使用权流转的意愿不是很强;集体经营性建设用地流转很大一部分是自发流转,存在隐形市场,导致“小产权房”的出现。农村集体建设用地流转过程中存在以下几个方面的问题。

4.1 集体建设用地流转缺乏法律机制 新的《土地管理法》的修改是2019年8月26日,而很长一段时间集体建设用地流转都缺乏法律依据,宅基地流转和集体经营性用地流转缺乏合法有效的机制,形成了自发流转隐形市场。尽管新修改的《土地管理法》明确了集体建设用地使用权允许上市。新的《土地管理法》六十三条规定:对土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地,允许土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,并应当签订书面合同,明确用地供应、动工期限、使用期限、规划用途和双方其他权利义务^[6];六十四条规定:集体建设用地使用权的出让、出租、转让、互换、出资、赠与、抵押,其最高年限、登记等参照同类用途的国有建设用地执行^[6]。但是集体建设用地流转具体的一些实施细则还需要有待相关政策的进一步出台。

4.2 宅基地流转意愿低,土地闲置现象严重 由于我国城市化的快速发展,农村人口大量涌向城市,导致农村的发和城市的发展严重不平衡,农村出现了“空心村”现象。城镇化的发展,导致对城市住房的需求大量增加,而农村宅基地用地规模并没有减少,很多农村宅基地处于闲置状态。然而由于宅基地流转价值太低,宅基地所有权归集体所有,农民个人只有宅基地的使用权,宅基地的使用权的流转缺乏合法有效的市场机制^[4],导致很多农民不愿意把空闲的宅基地退出,因此农村宅基地闲置现象比较严重。

4.3 农村集体建设用地效率低下 农村宅基地按用地标准普遍超标,一户多宅现象比较严重。从节约集约利用土地的角度,宅基地土地利用过于粗放,闲置的宅基地过多。农村乡镇企业土地利用也比较粗放,由于以往体制的原因,很多乡镇为了招商引资,把集体土地以很低的价格作价入股,导致乡村企业浪费土地现象严重。一些乡镇企业倒闭,农村集体用地不能进入市场,导致土地闲置。总之,农村建设用地效率低下。

4.4 农村集体建设用地流转市场不规范,秩序混乱 由于

集体建设用地在法律上不允许流转,长期以来集体建设用地流转一直存在隐形市场^[5],而这些隐形市场的存在,很大程度上干扰了国家对土地市场管理的秩序,导致国有资产的大量流失,农民集体的利益受到侵害。在旧版《土地管理法》中明确规定集体建设用地使用权不可直接进入市场,如果要进入市场,必须先转为国有土地才能进入市场进行流转^[6]。但是随着城市化的发展,国有土地使用权价格越来越高,征收程序被严格控制,开发商拿地成本越来越高,这样导致很多集体建设用地隐形流转,但是集体建设用地隐形流转市场不规范,缺少市场监督机制,市场秩序混乱^[8]。

5 乡村振兴背景下集体建设用地流转的对策

5.1 尽快出台《土地管理法》的实施细则及完善相关的法律法规

新的《土地管理法》虽然已经出台,但是《土地管理法》的实施细则还没有出台,政府关于农村集体土地上市的有关制度与政策也还没有出台。随着《土地管理法》的实施,征地制度、集体建设用地流转入市制度、农村宅基地退出机制等一系列法律制度需要进一步修改完善,才能让农村集体建设用地流转有法律依据,才能建设好农村集体建设用地流转市场,促进城乡土地有序健康发展,优化土地资源配置,避免集体建设用地流转市场混乱局面的出现。

5.2 构建城乡统一的建设用地市场

打破城乡二元土地制度的障碍,建立城乡建设用地统一的交易体系,实现城乡建设用地“同等入市、同价同权”^[9-10]。建立统一的城乡建设用地市场,要求集体建设用地合法上市,与国有建设用地享有同等权利,同等价格进入市场流转。集体建设用地流转和国有建设用地流转需要履行同等税费义务,做到真正的同权利、同义务,建立城乡统一的建设用地增值收益分配机制。

出于公共目的的需要,征收集体土地,也应该需要评估,根据集体建设用地市场价格来确定补偿价格,使农民集体真正享受土地财产权,使土地利益分配更加合理和公平。

同时,建设城乡统一建设用地市场,需要融合农村集体建设用地和国有建设用地的价格与权利配置的统一,促进土地流转市场主体的多元化,土地供给方式的多样化^[11]。实现城乡土地在同一市场中平等流转。

5.3 完善宅基地有偿退出机制

目前,农村闲置的宅基地过多,得不到有效利用,农民退出宅基地意愿很弱,一种很重要的原因就是宅基地有偿退出机制不够完善。尤其宅基地退出缺乏激励机制以及保障机制。宅基地退出工作能否顺利进行,很大程度上是由于政府的补偿不够合理以及不到位,如果政府对农民宅基地退出补偿具有一定的保障性质,如保险补偿、政策性住房补偿等方式,并且补偿合理,那么很

多农民还是愿意将不需要的宅基地退出。因此,政府、集体、农户等共同合力,宅基地的退出工作才能顺利进行,农村闲置的宅基地才能得到合理利用,乡村面貌得到很大程度的改善,乡村振兴战略的实施更加顺利。

5.4 建立农村集体建设用地使用权流转评估制度

《土地管理法》的修改,已经为农村集体建设用地的流转预留了空间,集体建设用地可以依法流转上市已经成为不争的事实。那么不久的将来,农村集体建设用地流转价格的确定将是一个难题。因此,很有必要开展集体建设用地流转评估制度,防范集体建设用地流转的风险,避免集体建设用地使用权被低价流转出去,损害集体和农民的利益。因此建立完善的集体建设用地流转评估制度,是促进集体建设用地流转的一项重要对策。

5.5 建立市场监督机制

首先,加大对集体建设用地流转市场的监管与监督,在政府的主管下,需要对市场服务体系进行完善,健全相关的流转体制和市场管理机制。其次,集体土地使用权流转市场也需要建立评估制度,防止土地资产流失和逃税避税现象。第三,政府加大规划实施的监管力度。不符合规划的土地不允许进入市场流转。最后,政府严格监督集体建设用地流转程序和过程,避免非法流转集体建设用地,严格控制农用地转为建设用地。

综上所述,在乡村振兴战略的背景下,农村宅基地、农村经营性建设用地迫切需要流入市,这可以很大程度上解决乡村振兴的用地矛盾问题,建立起统一的城乡用地市场,进一步优化土地利用结构,使土地资源达到优化配置,城乡融合发展,土地得到合理高效利用,助推乡村振兴。

参考文献

- [1] 2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》[A]. 2018.
- [2] 文琦,陈秩分.“乡村振兴”专辑序言[J].地理科学进展,2019,38(9):1271.
- [3] 向芸瀛,王淑一,王淑芳.黔南布依族民居建筑艺术边缘化研究[J].美与时代(城市版),2019(9):16-18.
- [4] 连慧杰.以活化农村集体建设用地为路径推进新型城镇化的研究[J].农家参谋,2019(19):229.
- [5] 胡建.农地流转风险规避研究:以华北五省(市、区)为例[D].保定:河北农业大学,2014:5-27.
- [6] 新修订的《土地管理法》[Z]. 2019-08-26.
- [7] 杜可心.农村宅基地退出困境研究[J].住宅与房地产,2019(27):235.
- [8] 刘佳琳.农村集体建设用地使用权流转制度的创新[J].农业经济,2019(10):101-102.
- [9] 黎娟娟.新型城镇化背景下的农村空心化治理[J].辽宁行政学院学报,2017(2):53-57.
- [10] 乔科豪,史卫民.从城乡二元土地制度破除论城乡融合发展[J].云南农业大学学报(社会科学),2019,13(5):108-114.
- [11] 倪维秋,俞滨洋.基于城乡统筹的城乡统一建设用地市场构建[J].商业研究,2010(10):87-90.

(上接第215页)

- [17] HEFNI M, MCENTYRE C, LEVER M, et al. Validation of HPLC-UV methods for the quantification of betaine in foods by comparison with LC-MS[J]. Food analytical methods, 2015, 9(2): 292-299.
- [18] YU W B, XU C C, LI G M, et al. Simultaneous determination of trimethylamine N-oxide, choline, betaine by UPLC-MS/MS in human plasma: An application in acute stroke patients[J]. Journal of pharmaceutical & biomedical analysis, 2018, 152: 179-187.

- [19] 张弦飞,杨军丽,陈娟,等.超高效液相色谱-串联质谱法快速测定枸杞中甜菜碱含量[J].色谱,2018,36(5):417-424.
- [20] RIVOIRA L, STUZIŃSKA S, SZULTKA-MŁYŃSKA M, et al. New approaches for extraction and determination of betaine from *Beta vulgaris*, samples by hydrophilic interaction liquid chromatography-tandem mass spectrometry[J]. Analytical and bioanalytical chemistry, 2017, 409(21): 5133-5141.