



引用格式: 张扬, 师海猛. 我国农村集体经营性建设用地入市改革探讨[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版), 2021, 22(3): 49-54.

中图分类号: F32 文献标识码: A

DOI: 10.12186/2021.03.006

文章编号: 2096-9864(2021)03-0049-06

我国农村集体经营性建设用地入市改革探讨

Discussion on the reform of entering the market of rural collective operational construction land in China

张扬, 师海猛

ZHANG Yang, SHI Haimeng

河南财经政法大学 工程管理与房地产学院, 河南 郑州 450046

摘要:农村集体经营性建设用地入市对于优化城乡要素配置、激活乡村振兴内生动力具有重要意义。我国农村集体经营性建设用地经过隐形入市、探索入市、深化改革和授权入市四个阶段,逐步形成了新型综合类用地模式、异地调整入市模式、集体土地整备中心入市模式和集地券入市模式,但还存在着入市与征地之间的矛盾、收益分配机制不健全和入市配套规划缺失等问题。应实施统筹入市与征地、规范收益分配机制和加快完善村庄相关配套规划等措施,促进我国农村集体经营性建设用地的健康入市。

关键词:

农地入市;
经营性建设用地;
入市改革

[收稿日期] 2020-01-26

[基金项目] 河南省高等学校哲学社会科学应用研究重大项目(2020-YYZD-01); 河南省哲学社会科学规划项目(2020BJJ005); 国家自然科学基金面上项目(71973039)

[作者简介] 张扬(1973—),男,河南省扶沟县人,河南财经政法大学教授,博士,博士生导师,主要研究方向:土地制度;师海猛(1996—),男,河南省项城市人,河南财经政法大学硕士研究生,主要研究方向:土地制度。

农村集体经营性建设用地的利用管理是我国农村土地制度安排的重要内容,其目的是实现土地权利资本化,让更多农民分享城镇化进程中的土地增值收益。国家发展和改革委员会发布的《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,要出台农村集体经营性建设用地入市指导意见,全面推开农村集体经营性建设用地直接入市。2021年中央一号文件再次强调“积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度”。作为“三块地”改革工作中最为重要的一项,农村集体经营性建设用地入市改革,对于盘活农村闲置土地资源、完善农村土地增值收益分配制度、缩小城乡收入差距、促进乡村振兴、缓解城市用地紧张状况,以及遏制房价飞速上涨有着重要意义^[1]。

很多学者对此问题也进行了深入的探讨。孙秋鹏^[2]指出,地方政府是影响入市改革成功的一个关键因素,目前改革尚未达到理想状态,地方政府的行为仅是为了应付中央政府压力和考核。陆雷等^[3]认为,“十四五”期间要适度放宽入市改革的条件及其范围,谨慎探索入市土地用于住宅开发。孔祥智等^[4]研究发现,集体经营性建设用地入市虽然已经全面放开,但目前缺少相关实施细则,各地改革进程参差不齐,改革缺少系统性,从而导致入市土地供需失衡。陈红霞等^[5]研究发现,在入市收益分配过程中缺少利益均衡思想,农民利益往往得不到保障,应从利益均衡视角构建兼顾各方的收益分配机制,促进入市收益的合理分配。

改革开放以来,我国就如何利用农村集体经营性建设用地进行了不断尝试,在不同阶段,政府也出台了相关政策制度进一步加强使用和监督管理。目前,国内学者对于农村集体经营性建设用地入市的方式、障碍和收益分配等问题展开了研究,也取得了丰硕成果,对农村集体经营性建设用地入市具有重要意义。本文拟通过梳理归纳改革开放以来我国农村集体经营性建设用地入市特征,结合经济发展状况,把农地

入市大致划分为四个阶段,通过分析试点地区经验,总结出具有代表性的入市模式,在此基础上进一步分析存在的问题并有针对性地提出相应政策建议,以期有助于盘活我国农村存量建设用地,推动我国农村经济社会持续健康发展。

一、我国农村集体经营性建设用地政策变迁历程

改革开放以来,根据经济发展状况和城镇化、工业化对农村土地需求的状况,大致可把我农村集体经营性建设用地入市划分为四个阶段。

1. 自发入市阶段(1978—2002年)

改革开放后,全国各地乡镇企业异军突起,特别是沿海开放地区发展更加迅猛,对土地需求持续扩大。由于当时法律制度缺失,对村集体的用地决策权没有明确规定,与使用国有土地相比,集体土地使用价格低且容易审批。很多农村破旧祠堂、空闲的生产队用地、旧学校等闲置土地被企业租用,企业在此兴建厂房并组织生产。由于缺乏法律约束和监管,一些地方甚至出现了违规将耕地出租给企业的现象。

乡镇企业的发展在促进当地经济繁荣和提高人们收入水平的同时,也刺激了对农村土地的需求。由于缺少科学的指导和具体的规划,很多地方的农村土地入市完全是混乱无序的,造成耕地流失、随意建厂等现象。1992年印发的《国务院关于发展房地产业若干问题的通知》,明确所有权属于集体的土地不得直接出让。1998年修订的《土地管理法》规定,农村集体所有土地的使用权不得出让、转让或出租等用于非农业建设。这一时期严格的农村土地管控政策明显扭转了当时土地使用的混乱局面。事实上,在广东等东部省份,由于经济发展需要,企业扩大生产规模迫切需要大量土地的支撑,入市的隐形市场一直存在^[6]。这一阶段,虽然我国农村集体经营性建设用地入市缺乏政策

引导,但隐形入市对推动当地经济发展发挥了重要作用,同时政府也开始考虑对农村集体经营性建设用地进行管控。

2. 探索入市阶段(2003—2007年)

2003—2007年,我国工业化和城镇化水平快速提高,经济每年平均以10%以上的速度增长。经济的高速增长和城市的快速扩张都需要大量的土地支撑,用地需求持续激增,城市征地规模不断扩大,导致许多征地纠纷出现^[7]。用地需求的激增和征地矛盾的凸显,客观上推动着对农村土地入市的深入探索。2004年颁布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》指出,集体所有土地在符合村庄土地规划的前提下,其使用权可以流转。这是我国农地使用权流转迈出的实质性的一步。2005年《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》出台,土地的增减挂钩首先在江苏、四川等地开始试行。在这一时期,我国城镇化建设进程加速,用地需求急剧增长,增减挂钩试点在部分区域推行,这为后来的改革积累了经验,指明了方向,标志着我国农地入市改革取得了实质性突破,起到了提质增效的作用,但改革未能推行至全局。这表明还需要对改革进行深入探索,完善配套制度,破除改革阻力。

3. 深化改革阶段(2008—2013年)

2008年受国际金融危机的影响,我国实施了宽松的货币政策和财政政策,特别是地方政府对土地财政的高依赖,致使房地产价格飙升,房地产业成为地方财政收入的主要来源。这一方面造成城市用地持续增加,不断扩大征地规模,征地矛盾凸显,贫富差距扩大,社会不稳定因素增加;另一方面,城市的快速发展,吸引农村优质资源不断向城市流动,农村出现老年化、空心化,农村经济日益衰退。在这种情况下,农村集体经营性建设用地入市被再次寄予厚望。

2008年印发的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出,要实现集

体土地与国有土地同地同价同权。《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》提出,要进一步对农村土地产权进行规范,有序推进农地流转。2012年印发的《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》明确指出,要实现农村集体经营性建设用地流转的规范化。这标志着我国农地入市改革进入深化改革阶段。

4. 授权入市阶段(2014年至今)

城乡二元制度的限制造成我国城乡发展失衡,要实现乡村振兴,促进城乡要素的合理流动,必须打破农村土地的制度束缚。经过长期探索,我国农村集体经营性建设用地入市取得了一定的发展成果,其合规入市,将有利于进一步盘活农村闲置资源,推动农村经济发展。

2014年印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,明确要建立集体经营性建设用地入市制度,构建其与国有土地同等、同价、同权的入市规则,公平构建国家、集体与个人三方的收益分配机制^[8]。2015年,全国人大授权国务院在北京大兴区等33个试点县(市、区)开展“三块地”改革^[9],其中有15个县(市、区)进行了集体经营性建设用地试点改革。本次试点改革的目的更加明确,即对以往改革不理想的部分进行深层次的探索,如入市方式、收益分配等。此次试点探索被寄予厚望,试点成效直接影响此后法律法规内容的修改。

二、我国农村集体经营性建设用地入市的典型模式经验

从33个试点县(市、区)的试点情况看,大多数区域进展顺利。试点地区根据自身区位条件、发展情况与经济实力,积极探索适合本地区发展的入市模式,形成了一批有价值、可操作的入市案例,典型的有贵州湄潭的新型综合类用地入市模式、浙江德清的异地调整入市模式、广

东佛山市南海区的集体土地整备中心入市模式和浙江义乌的“集地券”入市模式等。

1. 贵州湄潭的综合类用地入市模式

在中西部地区,农村集体经营性建设用地总量小、分布散。以贵州省湄潭县为例,全县符合入市条件的土地仅有107.01公顷,占全县集体建设用地总量的2%^[9]。如果只允许这部分存量用地入市的话,农村集体经营性建设用地改革在当地就不会收到较好的效果。湄潭县是西部典型的农业生产大县,地处内陆,乡镇企业数量少。但普遍存在农民将宅基地用于经营和居住的综合使用现象,使其不仅具备居住功能,还具备小商铺等经营属性。湄潭县充分结合当地特点,创新土地利用方式,创建综合类集体建设用地类型。由于宅基地部分功能改变,其作为经营的部分可进行分割登记,允许其在土地市场上进行出让交易。这种综合类用地的分割入市模式,将部分宅基地转变为可供入市土地,不仅扩大了当地集体经营性建设用地的规模,还有利于盘活当地宅基地资源,增加农村土地收益。

2. 浙江德清的异地调整入市模式

浙江德清地处沿海,拥有众多民营企业,对建设用地有较大需求。而德清的集体经营性建设用地较为散乱、地块较小。在改革尝试中德清建立异地调整入市模式,不仅可以分散的地块聚集形成规模,而且也能照顾到区位较差的地块,最大程度显化土地价值。具体包括三种策略:一是自行换地入市,双方根据各自需要自愿进行调换;二是交易复垦指标入市,无法通过自行换地解决的,若有集体组织将自身经营性建设用地复垦,并愿意转让,其他集体组织可以通过购买其复垦指标同面积进行入市;三是集体合作入市,上述两种入市都不能实现的,集体之间可以通过合作入市,按比例进行土地收益分配。东衡村就是异地调整入市的典型例子。东衡村是洛舍钢琴的生产中心,随着洛舍钢琴知名度的提升,当地很多钢琴生产厂家急

需扩充厂房,扩大生产规模,但东衡村当时用地受限,通过购得临近村庄集体经营性土地的用地指标实现入市,临近村庄建设用地复垦^[10],用地指标在东衡村入市,既盘活了临近村庄的土地资源,为其带来增值收益,也破解了东衡村用地受限的困境。

3. 广东佛山市南海区的集体土地整备中心入市模式

广东佛山市南海区同样地处沿海,但其从20世纪就有集体建设用地入市的先例。这些土地获取成本低,为众多中小企业的前期发展提供了便利,极大地带动了当地经济的发展,形成星罗棋布的企业分布格局,但土地利用较为零碎。此前集体建设用地入市主要由村集体掌握,而一些大型项目的落地开发非常不便利,集中大片土地开发也较为麻烦,土地协调成本过高。另外,南海区部分企业面临转型升级,也需要连片和设施较为完善的土地用于生产。2016年,南海区创建全国首个集体土地整备中心,其下辖镇一级也成立相应的集体土地整备中心。南海区通过把存量集体经营性建设用地托管给整备中心,由其代理进行土地的整合与前期规划开发,然后再由整备中心进行统筹入市。南海区通过建立集体土地整备中心有效解决了当地土地利用细碎问题,降低了土地统筹利用成本,也有助于大项目落地和大片土地开发,既能达到统筹使用土地的目的,又能避免因征地所导致的矛盾。

4. 浙江义乌的“集地券”入市模式

“集地券”制度是义乌市将农村闲置建设用地和其他零碎土地进行复垦,经过验收为合格耕地的,准予兑换成等面积的建设用地指标。“集地券”制度能够很好地将规划、占补和新增建设用地三项指标融为一体,较好地统筹“三块地”改革。“集地券”制度能够将偏远农村闲置的建设用地腾挪到城镇,有利于发挥农村土地价值,有效打通新型城镇化、农业现代化之间的“任督二脉”。“集地券”制度为农村建设用

地有序退出提供了新方案,符合中央提出的耕地占补平衡制度,既没有触碰耕地红线,还能增加农民土地收益。通过“集地券”实现城乡土地空间等量交换,在一定程度上能够满足城市建设用地需要,更好地促进城市发展。农村闲置土地经过整治,也将进一步优化农村空间布局,提高农民居住环境质量。

三、我国农村集体经营性建设用地入市面临的问题

农村集体经营性建设用地入市是我国“三块地”改革的重要内容,是实现我国农村土地改革的关键一招,对于实现与国有土地平等入市、改变传统土地入市方式有着重大意义。尽管各界在能够入市这一问题上达成共识,试点地区改革也取得了丰富的实践经验,但其实践过程中还面临着复杂的环境和巨大阻力,仍存在诸多问题。

1. 入市与征地之间的矛盾

目前,我国的土地属于政府在一级市场上垄断,绝大部分土地出让金归属地方财政收入,而集体和农民只能从中获得较少的收益,政府、集体和农民三者之间的利益分配关系处于扭曲状态^[1],而一旦允许集体经营性建设用地入市将打破现有利益分配关系,对现有征地制度造成一定冲击。一方面,通过入市获得的土地收益要高于征地所得,且产权仍然保留在村集体手中,在比较利益的诱导下,农民必然会选择通过土地入市获得较高的收益,这就会导致政府征地的难度加大;另一方面,入市的土地在市场上与国有土地形成竞争关系,使用者对土地有了更多的选择,在一定程度上也会减少地方政府的土地财政收入。

2. 收益分配机制不健全

农村集体经营性建设用地入市的收益分配机制目前仍然模糊,收益如何分配缺乏理论指导和法律规定。现有的分配机制尚存在一定的弊端,未能兼顾地方政府、集体和农民三方利

益,从而带来很多相关纠纷。如果不对收益分配机制加以明确,可能会导致“内部人控制”问题,进而会损害农民权益。一方面,村集体的负责人可能与企业私下操作故意压低入市土地的交易价格,以权谋私损害集体利益;另一方面,由于收益分配关系没有明确的法律规定,农民又处于弱势的一方,在地方政府、集体和农民三者利益分配时,地方政府会增加自己的土地收益比例,农民很难去维护自身合法权益。

3. 入市配套规划缺失

在农村的大多数地区,土地规划落后,甚至有的地方并没有明确的规划,这就导致一些建设用地指标缺失,如容积率、建筑限高等。一些地区产业规划不完善,规划定位模糊,地方规划方案随意变动,难以形成土地的有效供给,即便有的村集体拥有大量可入市土地,由于配套规划的缺失,也难以吸引需求者。只有具有明确的发展规划,入市土地的使用才能严格遵循规划设计,在城镇化推进过程中,土地用于工业建设还是用于公共基础建设都会有详细的规定,也都会在地方发展的控制性详细规划中予以明确,从而有利于水电、管道铺设和交通等市政建设。土地规划缺失,不仅会让审批部门没有审批依据,也会让城镇发展处于无序状态。

四、破解我国农村集体经营性建设用地入市困境的建议

目前,我国城市土地市场供需矛盾重重,而农村集体经营性建设用地入市将有助于缓解城市供地的紧张状况,对于城镇化建设与乡村振兴战略的实施都有重大意义。但目前从试点反映的情况来看,虽积累了不少可以借鉴的经验,但入市仍面临着诸多阻碍,所涉利益矛盾突出。对此,必须对入市进行规范,增加城市土地的有效供给,稳妥推进农地入市改革。

1. 联动统筹入市与征地

征地仍然是目前用地供给的主要路径,城镇化仍然需要通过征地确保一定规模、一定面

积项目的建设。而集体经营性建设用地入市作为征地制度的补充,同样对于土地供应起到一定的保障作用,两者相互补充且又相互竞争。仅依靠征地供应,会使农民利益受损;仅依赖入市供应,难以满足现有城市的用地需求。因此,应合理界定征地的适用范围,保障农民的利益;统筹推进入市土地的供给,真正形成城市用地的有效供给;打造以征地为核心、入市为辅助的供地形式。具体来说,对于属于城市重大基础设施建设而又需要大量土地的可采用征地方式,而对于规模较小、用地需求分散且用途多样的可以采取入市方式。

2. 规范收益分配机制

进一步完善地方政府、村集体与农民三方的土地收益分配机制,设置地方政府的增值收益调节金的最高比例,应以保障农民利益为中心,形成新的分配格局。首先,应建立土地增值部分的长效共享机制,增加入市的活力,完善兼顾三方的分配体系和土地收益在集体内部的分配方式,防止出现“内部人控制”问题。收益分配问题的关键在于合理设定增值收益比例,不仅应充分激发地方政府参与的积极性,也应保障农民利益。其次,入市后,土地的价格会得到提升,农民无力对土地价格进行评估,容易出现村集体或地方政府合谋压低地价的情况,应完善入市市场的建设,通过第三方评估机构进行估值,充分保障各方利益。再次,应通过相关政策法规明确农民在收益谈判时的主导权,因为三者之中农民处于最弱势的一方,如果没有明确的制度来保障其议价权,农民必然难以获得较为公平合理的土地增值收益。

3. 加快完善村庄相关配套规划

入市地区应加快村庄相关配套规划的设计,这是其入市的前提条件。截至2019年年底,全国拥有农村建设规划的县不足40%,尚有近一半的行政村没有村庄规划。因此,这就需要有关部门组织专业技术人员加快推进各类村庄规划

的出台,同时应做好土地利用规划、城乡规划和产业规划的协调衔接。在制定规划前,应注意积极听取群众建议,吸纳群众建议,以提高规划的科学性与民主性。同时应注意规划的稳定性与严肃性,规划一旦形成,任何人不得擅自随意改动。应尽量编制多规合一的实用性村庄规划,划定村庄区域红线,协调好耕地与建设的关系,从而为农地入市改革提供空间管制依据。

参考文献:

- [1] 刘晓萍. 农村集体经营性建设用地入市制度研究[J]. 宏观经济研究, 2020(10): 137.
- [2] 孙秋鹏. 集体经营性建设用地: 入市与地方政府行为[J]. 上海经济研究, 2020(11): 5.
- [3] 陆雷, 崔红志. “十四五”时期深化农村改革的重点任务[J]. 学习与探索, 2020(11): 110.
- [4] 孔祥智, 周振. 我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J]. 改革, 2020(7): 27.
- [5] 陈红霞, 赵振宇. 基于利益均衡的集体经营性建设用地入市收益分配机制研究[J]. 农村经济, 2019(10): 55.
- [6] 高圣平, 刘守英. 集体建设用地进入市场: 现实与法律困境[J]. 管理世界, 2007(3): 62.
- [7] 马智利, 陈锋, 马敏达. 重庆地票二级市场的开放与交易机制研究[J]. 西部论坛, 2014(3): 1.
- [8] 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(4): 32.
- [9] 唐健, 谭荣. 农村集体建设用地入市路径: 基于几个试点地区的观察[J]. 中国人民大学学报, 2019(1): 13.
- [10] 刘亚辉. 农村集体经营性建设用地使用权入市的进展、突出问题与对策[J]. 农村经济, 2018(12): 18.
- [11] 李怀. 农村集体经营性建设用地入市收益分配改革: 模式、困境与突破[J]. 东岳论丛, 2020(7): 128.