

临沂市开展集体建设用地使用权 流转的几点思考

冯连伟

(临沂市国土资源和房产管理局, 山东 临沂 276001)

摘要 结合临沂市几年来开展集体建设用地使用权流转的实践和探索,对开展集体建设用地使用权流转的背景、概念及范围进行了论述。认为在计划经济条件下形成的农民集体所有建设用地使用权不能流转的制度已与当前农村经济,特别是小城镇的建设发展严重不适应,允许集体建设用地使用权流转已势在必行。开展集体建设用地使用权流转对保护土地所有者和失地农民的权益,推动小城镇建设健康发展,规范土地市场具有重要意义。

关键词 集体建设用地,制度改革,意义,研究,临沂市

中图分类号 F301.3 文献标识码 A

农民集体所有建设用地使用权流转工作是一项全新的工作,临沂市自 2000 年以来,在借鉴外地经验的基础上,依据法律法规和有关政策,结合实际,就开展集体建设用地使用权流转工作进行了积极的探索。2001 年,临沂市在全省率先出台了《临沂市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》,2003 年,借鉴芜湖等地的经验,对 2001 年出台的“暂行办法”进行了修改,以临政发[2003]41 号文发布,2003 年 9 月份召开了全市集体建设用地使用权流转现场会,在全市推广并取得了初步成效。

1 开展集体建设用地使用权流转的背景

1.1 国有土地使用制度改革成效显著

全国从 20 世纪 80 年代末开始的城市国有土地使用制度改革取得了很大成效,为我国的土地管理工作,为城市基础设施建设,为地方经济发展作出了较大贡献。从临沂市来看,从 90 年代初开展国有土地使用权有偿使用试点以来,历经十几年的探索,国有土地使用制度改革取得了比较显著的成效。目前,政府对国有土地一级市场高度垄断,政府“五统一”管理逐步到位,新增国有建设用地除法律规定可以划拨供地外已全部实行有偿使用,原国有划拨土地改为经营性用地的也已纳入了有偿使用轨道,商业、旅游、娱乐、经营性房地产开发等经营性用地已

全部实行招拍挂方式公开出让,国有土地市场日趋完善,政府土地收益增长迅速。2003 年,全市土地资产经营总收入达到 30 余亿元,政府土地纯收益达到 12.4 亿元,2004 年 1—10 月份,全市政府土地纯收益又达到 12 亿元,比去年同期增长 100%。

1.2 集体土地非法交易比较普遍^[1]

随着土地使用制度改革的深化,国有土地使用市场的形成和发展,在计划经济条件下形成的农民集体所有建设用地使用权不能流转的制度已经与当前农村经济,特别是小城镇的建设发展严重不相适应。改革开放以来,特别是进入 20 世纪 90 年代,几乎与国有土地市场同步,农村集体土地使用权以各种形式自发进入市场的情况已大量发生,在城郊结合部、小城镇及道路两侧尤为突出。据调查预算,全市目前形成的集体建设用地约计 20 余万亩,集体土地非法交易的比较普遍,由于政策滞后,法规不完善,而统一纳入国有土地市场后,实施起来难度又较大,加上管理工作薄弱,使得各种自发交易基本上处于失控状态,集体土地自发大量交易:有的将集体土地使用权单独或连同地上建筑物转让、出租、抵押;有的以地入股兴办企业;有的以土地使用权为条件合作建房等。扰乱了土地市场秩序,影响了土地管理法的贯彻实施,造成了集体土地资产的流失,带来了新的社会分配不公,影响了农村社会的稳定。因

*收稿日期 2004-09-30,修订日期 2004-11-23,编辑 孟舞平

作者简介 冯连伟(1966-),男,山东临沂人,主要从事国土资源管理工作。

此,探索农村集体土地流转运行和管理模式,引导规范集体土地流转行为,实行规范有序的集体土地流转制度,运用市场机制配置土地资源,是深化土地使用制度改革的需要,是推动小城镇建设发展进而推动整个经济发展的需要,是认真贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》的需要,更是切实保护农民利益和土地使用者与所有者合法权益的需要。

1.3 允许集体建设用地使用权流转势在必行^[2]

临沂市于1998年组织有关人员到苏州等地开展集体建设用地使用权流转进行学习,此后一直在探索,2001年山东省政府出台加快小城镇建设的意见给临沂市出台集体建设用地使用权流转办法带来了契机。临沂市开展的集体建设用地使用权流转工作的核心就是将两种产权纳入一个市场管理。通过在平邑等县已实施的集体土地使用权流转情况看,开展这项工作有利于对土地的宏观管理,促进土地的高效合理利用,遏制土地违法现象,有利于防止土地收益的流失,遏制因土地问题造成的腐败,有利于保护农民利益,促进农民增收致富,遏制因土地问题发生的农村社会不稳定,有利于民营企业主进城进镇兴办企业,促进小城镇快速健康发展。集体建设用地使用权流转工作的开展,达到了县、乡(镇)各级党委政府满意、失地农民满意、土地使用者和所有者满意的良好效果。

2 集体建设用地使用权流转的概念及范围

2.1 集体建设用地使用权流转的概念

集体建设用地使用权流转,是指城市规划区外集体建设用地使用权发生转移的行为,包括转让、租赁、作价出资(入股)、抵押等。集体建设用地使用权流转可为分首次流转和再次流转,首次流转是土地所有者与使用者之间的流转,是指集体土地所有者将土地所有权与使用权分离,土地使用者有偿取得一定年期的集体建设用地使用权;再次流转是指依法有偿取得集体建设用地使用权的单位或个人,在土地使用年期内,将余期土地使用权转让、租赁、作价出资(入股)。小城镇集体建设用地,是指经省政府批准的中心镇规划区内村镇企业、民营企业、村镇公共设施和公益事业、住宅建设以及其他建设使用的土地。

2.2 集体建设用地使用权流转的范围^[2]

临沂市本行政区域内城市规划区外的乡镇土地利用总体规划确定的小城镇集体建设用地管理和农民集体所有建设用地使用权的流转纳入集体建设用地使用权流转范围。商业、旅游、娱乐等集体建设用地必须采用招标、拍卖、挂牌方式确定土地使用者。经营性房地产开发建设用地不在集体建设用地使用权流转范围。

2.3 集体建设用地使用权流转的原则

按照土地所有权与使用权分离、国有与集体两种产权并存、一个市场统一管理、土地所有者和使用者自愿的原则,实行集体建设用地使用权有偿、有限期、有流动的制。小城镇规划区内村集体土地所有权向镇集体土地所有权转移时,应按照国家有关规定给予补偿。国家为公共利益的需要,可以依法对流转的集体建设用地实行征用。为了推进乡镇土地利用方式由粗放型向集约型转变,坚持大型建设项目向开发区集中、乡村企业向工业园区集中、农民住宅向小城镇和中心村集中,实行建设用地统一规划、统一开发、统一供地、统一管理。

2.4 集体建设用地使用权流转规划与计划的确定

集体建设用地使用权流转,必须符合乡镇土地利用总体规划和城镇规划。小城镇根据区、县土地利用总体规划、城镇规划及小城镇的国民经济和社会发展规划,修编小城镇土地利用总体规划和城镇规划,报市人民政府批准后实施。小城镇规划必须坚持集约用地和保护耕地的原则,小城镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的小城镇建设用地规模。镇政府依据乡镇土地利用总体规划、小城镇规划、国民经济和社会发展规划及土地利用的实际情况,提出下一年度土地利用年度计划建议,经县(区)人民政府审查同意,报市人民政府国土资源、计划行政主管部门编制下达。小城镇土地利用年度计划由市人民政府统一掌握、优先安排,但建设用地总量原则上不得突破土地利用年度计划。需调整土地利用年度计划的,报市人民政府审批。

3 小城镇集体建设用地的补偿

3.1 小城镇集体建设用地的补偿方式

小城镇建设使用村集体土地变为镇集体土地所

有的,双方协商签订补偿协议,合理处置土地使用权益关系,但不得低于国家征地标准,对村集体依法进行补偿。可采取下列方式予以补偿:①一次性货币方式补偿;②按合同约定逐年向被占地村集体补偿;③由村集体进行土地入股联营,参于分红。分批次办理农用地转用手续使用村集体土地的,可从批准的建设用地中划出 10%~15%的土地,留给被占地的农村集体经济组织,作为生产生活用地,其余的土地按上述三种方式予以补偿。

3.2 小城镇集体建设用地补偿应注意的问题

小城镇建设使用村集体土地不改变土地所有权性质的,必须对所有者进行青苗和地上附着物补偿。村集体与农用地承包者协商调整土地不改变土地所有权性质的,必须对所有者进行青苗和地上附着物补偿。村集体与农用地承包者协商调整土地,不能调整的,从土地流转收益中按农用地承包者承包的剩余年限,参照农用地年平均收益给予补偿,用于承包者的生产生活。

3.3 小城镇集体建设用地耕地开垦费的缴纳

集体建设用地占用耕地的,耕地开垦费按规定的标准从低征收。对先补后占和购买耕地占用指标、存量建设用地开发复垦成耕地并等量置换为建设用地以及计划外通过整理新增耕地的 60% 折抵纳入小城镇建设用地指标的,可免缴耕地开垦费。

4 集体建设用地使用权流转的程序

4.1 集体建设用地使用权流转的条件和年限

集体建设用地使用权流转必须符合土地利用总体规划、小城镇规划。涉及占用农用地的,必须办理农用地转用和使用手续。集体建设用地使用权流转,应当征得土地所有者同意,并由土地所有者与使用者签订流转合同。流转合同经市、县人民政府批准后,方可生效。合同应当载明土地所有者、使用者、位置、面积、用途、使用年限、使用条件、土地流转收益标准及支付方式、双方权利义务、期限届满时土地使用权及地上建筑物的处理办法、违约责任等内容。集体建设用地使用权使用年限,一般不超过 30 年,再次流转的,不得超过前次流转合同约定的剩余年限。

4.2 小城镇新增集体建设用地使用权首次流转的程序

①集体土地所有者办理农用地转用手续后,应将流转宗地的条件和流转要求在土地市场公示,采用招标、拍卖、挂牌或协议方式,确定土地使用者,土地所有者与使用者签订流转合同;②流转双方按合同约定缴纳土地流转收益等有关费用后,持同意流转批准书、流转合同等材料于批准之日起 30 日内到市、县国土资源行政主管部门申请土地登记,领取集体土地使用证。

4.3 原集体建设用地使用权首次流转的程序

①土地使用权持流转补偿协议书、集体土地使用证(土地权属证明)、地上建筑物证明等材料,到市、县国土资源行政主管部门申请办理土地流转手续;②经乡(镇)人民政府初审,市、县国土资源行政主管部门对所提交的材料进行审核,符合条件的,土地所有者与使用者签订流转合同,缴纳土地流转收益,发给同意流转批准书。土地使用者于批准之日起 30 日内到市、县国土资源行政主管部门核准并办理土地变更登记。

4.4 集体建设用地使用权再次流转的程序

①将拟流转的宗地条件和流转要求通过土地市场公示,采用招标、拍卖、挂牌或协议方式确定用地者,流转双方签订转让、租赁或作价出资(入股)合同;②流转双方按合同约定缴纳土地增值收益等有关费用后,持集体土地使用证、前次流转合同、本次流转合同等材料,于批准之日起 30 日内到市、县国土资源行政主管部门申请办理变更登记。

4.5 集体建设用地使用权再次流转的权利与义务

集体建设用地使用权转让、租赁、作价出资(入股)、抵押(抵押权实现)时,其地上建筑物及原合同载明的权利义务随之转移,地上建筑物流转时,其使用范围内的土地使用权随之流转。集体建设用地使用权流转。在同等条件下,应当优先流转给本集体经济组织内部成员,流转给本集体经济组织以外的单位或个人的,应当经过集体经济组织村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。

5 集体建设用地流转收益

(1)土地流转收益,是指土地所有权人在土地使用权流转中获得的土地收益。

(2)集体建设用地使用权首次流转时,以招标、拍卖、挂牌方式取得集体建设用地使用权的,按成交

价格确定土地流转收益,经协议方式取得集体建设用地使用权的,按下列标准缴纳土地流转收益:①土地流转收益一次性缴纳的,按每年每平方米0.75~2.25元计算;②土地流转收益分年度缴纳的,在合同约定年限内,按每年每平方米1.0~2.5元计算。

(3)集体建设用地使用权再次流转的,须缴纳土地增值收益,土地增值收益缴纳数额由地价评估确定增值额。按下列标准缴纳土地增值收益:①增值额未超过扣除金额50%,按增值额的20%缴纳;②增值额超过扣除项目金额50%,未超过扣除项目金额100%,按增值额的30%缴纳;③增值额超过扣除项目金额100%以上,按增值额的40%缴纳。土地增值收益的缴纳人,由流转合同约定。

(4)土地流转收益和土地增值收益由市、县人民政府国土资源行政主管部门收取并纳入财政监管,专户储存,专款专用,主要用于建立农村社会保障体系、村镇基础设施建设和土地开发整理。

6 开展集体建设用地使用权流转的意义

(1)开展集体建设用地使用权流转能够保护土地所有者和失地农民的利益。全国从深圳开始于20世纪80年代末的土地使用制度改革之初,国家正是处在计划经济与市场经济转轨过程中,改革的思路主要是逐步提高土地的国有化程度,甚至认为土地的国有化程度越高,合理利用土地的成分越高;20世纪90年代初,原国家土地管理局曾部署过集体土地使用制度改革试点,其主要做法是转权让利。随着市场经济的推进,农民对涉及自己切身利益的东西越来越关注,特别是对于土地资产的关注程度越来越高,通过转权让利的形式从农民手中获取土地,极大地损害了农民的利益,这种让农民得不到利益而失去土地使用权的做法事实证明是行不通的。临沂市在制定《临沂市集体土地使用权流转办法》时,将土地流转收益的80%返给土地所有者,即村集体可在不失去土地所有权的情况下获得因农地改为建设用地80%的土地流转收益,同时对失地农民进行直接补偿,既可一次性补偿,也可分期分年度补偿,村集体还可用获得的流转收益建立失地农民养老保险机制,从而充分保护了农民土地所有者的合法权益,彻底解决了失地农民的后顾之忧。

(2)开展集体土地使用权流转能够保护土地使用者的权益。国有土地使用制度改革的核心就是变

过去的土地无偿、无限期、无流动使用为有偿、有限期、有流动使用,而现有土地管理法律法规中规定只有本村的村民或集体经济组织可以使用本村的土地从事非农建设,经政府批准办理集体建设用地使用手续。除一次性缴纳有关费用外,这种集体建设用地的使用是无限期的,同时,对已形成的农民集体建设用地,只有企业因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的可以流转外,其他农民集体建设用地则不允许流转。办理农民集体土地使用手续和办理农民集体建设用地使用权流转手续相比,前种情况对土地使用者并没有获得真正意义上的土地使用权,尽管办理手续的费用是土地使用者缴纳的,但政府的批文中土地的使用权是批准给村民委员会的,土地的使用权并没有到个人的名下,因此费用缴纳者本人办不出属于个人的集体土地使用证,同时也就失去利用土地使用权融资等权利。临沂市开展的农民集体建设用地使用权流转,使用集体建设用地的主体扩大为无论是否为本村村民都可使用集体建设用地,办理集体建设用地流转手续直接办理到缴纳费用的土地使用者名下,集体建设用地的土地使用者同国有土地使用者享受同等的权利,即可以转让、出租、抵押、继承等。从而使两种产权纳入一个市场管理成为现实,保护了土地使用者的权益。

(3)开展集体建设用地使用权流转能够推动小城镇建设健康发展。开展集体土地使用权流转工作各地都在进行不断的探索,国土资源部在安徽省芜湖市进行了2年的封闭试点工作,山东省允许集体土地使用权流转的突破口是2001年省政府下发的关于加快小城镇建设的意见(鲁政发[2001]47号文)。经过20多年的改革开放,我国的经济建设和发展已进入了一个新的时期,即从数量扩展型经济转向质量效益型经济,在经济发展战略上即加快城市化发展进程。中央和省省委省政府选择了发展小城镇来促进经济的快速发展。党的十五届三中全会强调:“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”省委、省政府在《关于进一步加快我省小城镇发展的若干意见》中提出了加快小城镇土地制度改革的要求,并提出率先在省政府确定的中心镇试行农民集体建设用地使用权流转的意见。城市化与工业化是一对孪生姊妹,城市化必然伴随着工业化,如果不允许非本村的村民使用集体建设用地,不允许集体建设用地使用权流转,就会阻碍生产要

素的自由流动,阻碍小城镇的发展,因为小城镇发展所需要的土地,只能采用征为国有的方式来获取,小城镇的发展,就要付出极其高昂的成本。乡镇政府不可能有那么多钱来征用农民集体所有土地,自然,小城镇的发展也就受到严重阻碍。临沂通过开展集体土地使用权流转,允许非本村农民经商办企业者直接办理集体建设用地流转手续,允许乡镇政府采取灵活的补偿方式,将村集体所有的土地变为镇集体土地,按照小城镇规划和土地利用总体规划,统一规划,统一开发,统一配置,统一管理,采用招拍挂方式公开向社会供地,降低了用地成本解决了用地难,企业向工业区集中,经商户向商业区集中,农民向小城镇集中,从而推进小城镇经济的快速发展。

(4)开展集体建设用地使用权流转能够规范土地市场的运作^[3]。国家在土地使用制度的改革中早就提出了两种产权制度,一个市场管理的框架模式。随着国有土地产权市场的建立、完善和规范,如何建立集体建设用地产权市场成为多年来探索改革的主要课题,各级政府的领导者和国土资源管理者都知道,随着社会主义市场经济体制改革的深入和经济社会的快速发展,集体所有建设用地使用权流转大量发生,其规模和范围不断扩大,形式也日益多样化。对于这类流转活动,过去法律限制过,行政干预过,清理整顿过,经济制裁过,但仍然势不可挡,并已成为农村社会经济活动的重要组成部分。在这种形势下,单纯以“堵”的办法,禁止集体建设用地流转已

不现实,必须转变观念,研究改革集体建设用地使用制度,规范集体建设用地流转才是治本之策。临沂市推行的流转工作,就是按照国家现有法规政策,在两种产权制度、一个市场管理的主体框架内进行的改革和探索。根据全市集体建设用地数量远远高于国有建设用地的现实情况,只要严格按照现有法规政策和国家立法趋势开展集体建设用地使用权流转工作,临沂市必将建立起全面、规范的土地市场。

临沂市开展农民集体所有建设用地使用权流转,目的就是要在建设社会主义市场经济和贯彻新《土地管理法》的新形势下,积极探索农民集体所有建设用地使用权流转的条件、形式、管理方式和程序以及土地收益分配制度等,从而建立起依法运行的农民集体所有建设用地使用权流转运行机制和管理模式。同时,通过农民集体土地的规范流转,促进临沂市土地资源的合理配置,提高土地资源和资产的利用效率和利用价值,促进临沂市社会主义市场经济的发展,加快小城镇建设,提高全市城镇化水平,从而为全市开放和大发展发挥重要作用。

参考文献:

- [1] 邹玉川.土地市场监督全书[M].太原:山西经济出版社,1994, 89-95.
- [2] 王世元.中国国土资源年鉴[Z].2002,241-243.
- [3] 陈德伟,金岳芳.征地中的农民土地产权问题[J].中国土地,2002(3):16-21.

Thoughts on Carrying out Circulation and Transfer of Collective Construction Land Using Right in Linyi City

FENG Lian - wei

(Linyi Bureau of Land and Resources and House Right Managing, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: Combining with practice and study on carrying out circulation and transfer of collective construction land using right in Linyi city, background, definition and limit of carrying out this policy are introduced in this paper. It is regarded that the policy which collective construction land using right can not be circulated and transferred does not suit present agricultural economy, especially not suit the development of city and town construction land using right, which will protect benefits of land - owners and land - losing peasants, promote healthy development of city and town construction, and formal land market.

Key words: Collective construction using land; policy reform; significance; study; Linyi city