

领导论坛

* 因势利导盘活集体建设用地产

周莲英 刘继宝 张伟

(山东省国土资源厅, 山东 济南 250014)

集体建设用地是农村土地的重要组成部分,不仅是农民建造住宅的物质保障,也是农村发展非农经济以及兴建乡村公共设施和兴办乡村公益事业的基本物质要素。集体建设用地与农业用地对于农民的生产、生活具有同等重要的意义。法律意义上的集体建设用地使用权流转,主要是指法定主体依法取得集体建设用地使用权后将该使用权以一定方式进行处分,使其主体发生变化。其流转行为主要在土地二级市场进行,实质上是使用权主体的变动。随着我国市场经济的发展和城镇国有土地市场的完善,土地作为资源的重要价值逐步为人们所重视,资产价值也日益显化。因此,从很大程度上讲,集体建设用地使用权流转是保障土地资源合理配置、促使集体建设用地得到有效利用和集体土地资产保值增值的重要途径。但是由于现行《中华人民共和国土地管理法》对集体建设用地使用权流转进行了明确的立法限制,致使目前我国集体建设用地市场仍未确立,使用权仍处于不能自由流转的状态。因此,集体建设用地使用权流转问题是当今土地管理工作中一个亟待规范和解决的难题。

值得关注的是,目前,国家严格限制集体建设用地使用权流转的政策出现了一定程度上的松动。国务院在《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)中明确提出:要“引导新办乡村工业向建制镇和规划确定的小城镇集中。在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。这是政策层面上的一个突破。但必须具备一个前提,“农村集体建设用地,必须符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划,并纳入土地利用总体规划,凡占用农用地的必须依法办理审批手续”。

为了进一步调查了解山东省集体建设用地使用权流转的现状,研究和解决流转中出现的新情况、新问题,选择有代表性的临沂市、平邑县、地方镇进行了实地调查和具体剖析。调研主要采取定点分析的方法。通过调研发现,山东省集体建设用地使用权流转(交易)的现实是客观存在的,而且在数量上、规模上均处于不断发展状态,流转方式主要包括转让、租赁、作价出资入股等形式。这种现象的出现是农村市场经济发展的必然结果,视而不见或一味禁止的办法都是不合时宜的。政府和土地管理部门应当因势利导,及时通过立法以及相关制度安排对其进行规范管理,促使其健康良性发展。

1 基本的情况

临沂市自 2000 年以来,在开展集体建设用地使用权流转工作方面进行了积极的探索。2003 年,该市借鉴芜湖等地的经验并结合当地实际,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》(临政发[2003]41号),并在平邑县集体建设用地使用权流转试点的基础上,召开了全市集体建设用地使用权流转现场会,在全市范围内全面开展。平邑县地处临沂市西陲,沂蒙山区腹地,所辖 16 个乡镇,1056 个行政村,其中位于平邑县东部的地方镇,是山东省政府确立的中心镇,现已形成了面积达 2km² 的果品罐头加工基地,具备了一定的经济基础,非农产业比较发达,因此成为平邑县集体建设用地使用权流转比较活跃的乡镇。

临沂市在开展试点工作中,对全市集体建设用地使用权流转进行了统一的部署,在流转的范围、程

收稿日期:2005-02-03;修订日期:2005-02-22;编辑:孟舞平

作者简介:周莲英(1951-),女,山东荣成人,山东省国土资源厅副厅长。

序、条件及有关政策和管理方面,进行了积极的探索,将集体建设用地使用权流转与经济结构调整、乡镇企业改制和旧村镇改造等有机结合,有效地盘活了存量集体建设用地,提高了土地利用效率,取得了初步成效。截止目前,全市共办理集体建设用地使用权流转手续 1962 宗,面积 363.58hm²,其中,平邑县共办理集体建设用地使用权流转手续 914 宗,县、镇、村实现流转收益 699.7 万元,有力地推动了小城镇建设和农村经济发展。

1.1 集体建设用地使用权流转的范围

在土地利用总体规划确定的建设用地范围内,符合土地利用总体规划和城镇总体规划的乡镇、村办企业用地、公共设施用地、除房地产外的经营性用地等,只要不是必须使用国有土地的,都可以保留土地的集体所有性质,采用集体土地使用权流转方式供地。

1.2 集体建设用地使用权流转的具体条件

一是权属合法、四至明确;二是已经依法批准使用;三是符合土地利用总体规划以及乡镇建设规划;四是土地所有权人和土地使用者签订书面协议。在此基础上,经县级以上人民政府依法批准,土地使用权可以流转。

1.3 集体建设用地使用权流转的主要方式和年限

流转主要采取转让、租赁、作价出资(入股)、抵押 4 种流转方式。使用年限一般不超过 30 年,再次流转时,不得超过前次流转合同确定的剩余年限。集体建设用地使用权转让,指集体土地所有者将一定年期的集体建设用地使用权转让给土地使用者,并一次性或分期收取土地收益。集体建设用地使用权租赁,即集体土地所有者将一定年期的集体建设用地使用权出租给土地使用者,并按年向土地所有者缴纳租金。租赁期限一般设立为 3~10 年。集体建设使用权作价出资(入股)即集体土地所有者将一定年期的集体建设用地使用权作价,以出资或入股形式投入到乡镇企业,所形成的股权,由集体经济组织持有。集体建设用地使用权抵押,即集体土地使用者在征得集体土地所有者同意的前提下,以剩余使用年期的土地使用权向银行抵押贷款,并按照属地原则在市、县国土资源部门办理抵押登记。流转的方式以前 3 种为主,由于抵押方式风险过大,实践中较少操作。

1.4 集体建设用地使用权流转的管理及运作程序

集体建设用地使用权流转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,实现集体建设用地使用权有偿、有期限流动。市、县人民政府按照“三集中”的原则,实行建设用地统一规划、统一开发、统一供地、统一管理。乡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以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,经县级人民政府审查同意后,报市人民政府国土资源、计划行政主管部门编制下达。具体宗地流转由镇政府统一管理,镇政府将一定年期的村集体土地使用权转归镇集体,按国家征用标准一次性补偿或逐年补偿,经有批准权的人民政府批准取得建设用地后,实施统一规划、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理。土地使用者使用小城镇建设用地的,要向镇政府提出用地申请,由流转双方持土地证书或用地批准文件、流转协议等文件向县土地行政主管部门提出书面申请;其次要交纳有关税费,办理集体建设用地使用权(流转)登记,领取土地使用权证书,并在证书记事栏中标注为“流转取得方式”。

1.5 集体建设用地使用权流转的收益分配

从临沂市的情况看,主要将收益中的大部分归土地使用者人和农村集体土地所有权人。该市《集体建设用地使用权流转管理暂行办法》中规定:“土地流转收益和土地增值收益按照‘谁所有,谁投入,谁受益’的原则,三区范围内的,按市 5%,区 5%,乡镇 15%,土地所有者 75% 分配;各县按县 5%,乡镇 15%,土地所有者 80% 分配”。对于土地所有者所获得的土地收益,通过民主决策的机制处理,收益专款专用,充分保障农民的知情权和相应的财产权。对于政府所得收益,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以及小城镇建设。

2 取得的成效

通过调查发现,临沂市、平邑县、地方镇在推行集体建设用地使用权流转的过程中,比较妥善地处理好了国家和集体、乡镇政府和村集体、村集体和土地使用者的关系。地方政府通过集体建设用地使用权流转筹措到的资金,有效用于基础设施建设和农业投入,改善了当地的投资环境,也进一步促进了地方经济的发展。集体土地所有者得到了实惠,群众土地上访量逐年递减。并且,企业的发展为当地农民提供了更多就业机会,农民的收入也有所增加。

此外,民营企业通过流转方式取得集体建设用地使用权,可以直接降低征地成本,缓解了启动资金不足的压力,从而更有利于引导企业生产经营的良性发展,更有利于保持企业发展的活力。因此,从实证角度进行分析,较先征收再出让方式取得国有土地使用权而言,集体和企业更倾向于以流转方式取得集体建设用地使用权。

2.1 简化了程序,降低了成本,改善了投资环境

过去小城镇建设主要采取先征为国有再行出让的方式向民营企业供地,不但用地成本高,而且手续繁琐。集体建设用地使用权流转可以有效缓解这个问题。通过集体建设用地使用权流转,企业可以减少新增建设用地有偿使用费、征地管理费,同时政府、乡村集体也可以直接获取有保障的土地收益,并利用该项资金修建道路,新上供水、排水工程,教学、养老等文教卫生设施,有效改善了农民的居住环境和生活条件。同时也可以通过优化投资环境,促进新的投资合作,吸引新的投资单位。

2.2 加快了土地利用总体规划和乡镇建设规划的实施,有利于实现土地的集约利用

通过推行集体建设用地使用权流转,地方政府不仅可以促进当地工商业的发展,也可以有效地为基础设施建设筹集资金,从而更好地实现土地利用总体规划和乡镇建设规划的有效衔接和落实。例如,平邑县地方镇政府通过统一办理集体土地使用手续,对工业区进行先期投入,配套基础设施建设比较完善,加之新上项目用地手续简化,土地取得费用低,受到用地单位好评,招商引资效果也比较明显。通过县、镇政府的统一投入、集中建设,吸引了很多外来企业来此投资建厂,在当地形成了具备一定规模的罐头、彩钢瓦、印铁生产基地,产生了很好的经济效益。同时,通过镇政府统一规划和统一开发,也有利于环境保护和土地的集约利用,减少了道路管线等公共设施的重复用地和企业的无效用地,节省了用地指标,减少了占用耕地的数量,加快了小城镇建设。

2.3 保障了农民权益,增加了农民收益,改善了无地(少地)农民的生活条件

通过一定年期的集体土地使用权转移,使被用地农民在一定的时间内,有比较固定的生活经济来源。同时,由于不改变土地所有权,使农民并没有丧失赖以生存的物质基础,打消了农民的后顾之忧。另外,由于区域内乡镇企业的发展和农业结构的调

整提供了比较多的就业机会,使农民收入水平得到大幅度增长。而且,由于区域内基础公共设施的完善,农民的生活条件和生活质量也有所改善和提高。

2.4 在一定程度上消除集体土地隐形市场,规范了集体土地交易行为

在农村集体企业转制的过程中,企业所拥有的集体土地进行了事实上的流转,产生了集体土地私下交易的隐形市场行为。通过规范集体建设用地使用权流转,使土地交易从“幕后”走向“前台”,引导了土地市场的有序发展,也盘活了存量土地,促进了闲置土地的合理利用,优化了土地资源的配置。同时,临沂市对原有的存量集体建设用地,也改变过去无偿、无期限拨付使用的方式为有偿、有期限使用,突出了集体建设用地的资产价值,不仅可以为乡镇、村集体增加收益,也激励了使用者对土地的有效利用。

3 存在的问题

通过调查发现,在一市、一县、一镇开展集体建设用地使用权流转工作的过程中,虽然取得了一些成效,但也存在着一定程度的隐患,如果任其发展,势必影响土地管理工作的正常有序开展。但一味地采取“堵”的方式并不可取,当然也不能简单地采取“疏”的方式,完全敞开口子任其发展。因此,政府和土地管理部门必须结合当地实际情况,因势利导,科学地采取“有堵有疏、堵疏结合”的方式进行规范化管理。对于存在的问题和隐患,必须在科学分析和合理预测的基础上,通过立法和政策层面加以消除。

3.1 农民集体建设用地使用权流转缺少充分的现行法律依据

《土地管理法》对集体土地的使用和管理已有明确的规定。第 60 条和第 63 条对集体建设用地的取得和流转作了具体的限制。第 60 条限定了取得集体建设用地的 3 个条件,即取得主体必须是农村集体经济组织;取得客体必须是乡镇土地利用总体规划确定的集体建设用地;取得形式只能是农村集体经济组织自己兴办企业或者与其他单位和个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业。第 63 条明确规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”,可以流转的情况只能是“符合土地利用总体规划并依法取得建

设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移”。集体建设用地使用权流转是新生事物,确实需要进行制度上的创新和尝试。但如果在法律没有修改之前在全省范围内全面推行,一方面给政府和土地管理部门依法行政带来了困难,另一方面土地使用者的土地权益无法得到法律上的保护,一旦发生争议引发行政诉讼案件则处理集体建设用地使用权流转纠纷便陷入“合理不合法”、“无法可依”的尴尬局面。

3.2 集体建设用地使用权流转行为与现行的国家征地制度的矛盾变得突出

由于土地使用者通过征收土地方式取得国有土地使用权和通过集体建设用地使用权流转方式取得集体土地使用权,使建设用地取得的成本差别较大,因此,从利益的角度来分析比较两种供地方式,绝大多数的农村集体和农民会倾向于选择不改变所有权的流转方式,而排斥政府征地行为。应当看到,我国土地征收制度正在日益规范和完善,《征用土地公告》(国土资源部第 10 号令)和《国土资源听证规定》(国土资源部第 22 号令)对政府征收土地的行为进行了比较严格的规定,要求必须履行公告和听证程序,以保障农民合法的土地权益。这无疑是立法上的进步。但是,如果不分情况、不分区域地完全放开集体建设用地使用权流转,在现实利益的驱动下,农民会自发地进行土地交易而对抗政府征收土地,从而将使国家建设项目及城市建设征地行为越来越困难,也容易引发社会的不安定因素。

3.3 合理确定可流转区域以及政府收益与集体收益的分配比例比较困难

在城乡结合部,国家的基础设施、公用设施投入是巨大的。城乡结合部土地价格的攀升,一方面归因于政府投入带来的建设用地熟化程度提高而产生的区位优势;另一方面也归因于农村集体经济的发展。在土地价值的形成上,难以从理论上准确评估这两个因素对地价的贡献率。因此,如何调整好政府和集体之间的利益关系,既要保证农民集体土地所有者的合法权益,又要防止国有资产的流失,是城乡结合部农民集体建设用地使用权流转过程中遇到的难点,也是必须要处理好的重点问题。同时,如果全面开展农民集体建设用地使用权流转,势必将在城市周边地区形成国有土地所有权与集体土地所有权交叉混杂的局面,不但不利于对城市土地的统一

管理,也势必冲击国有土地市场。因此,必须对流转行为进行地域限制,只能在城市规划区外经济条件相对成熟、形成一定产业规模的乡镇范围内进行。

在调查中还发现,对集体建设用地使用权流转过程中产生的收益,各地通常规定市、县政府从中提取 5% 或 10% 不等的比例,资金全额纳入当地财政账户。笔者认为,从法律上分析,集体建设用地的所有权主体为乡(镇)、村、村民小组集体经济组织,依法全面享有占有、使用、收益、处分的权能。对于集体建设用地使用权流转过程中产生的收益,应当全额归属于集体土地所有权主体。市、县政府按比例收取土地收益的做法缺乏法律依据。当然,在集体建设用地使用权流转实践中,乡镇政府发挥了重要的统筹作用,并投入了一定的基础设施建设资金,因此从尊重实际的角度出发,对于村、村民小组一级建设用地流转所产生的收益,乡镇政府可以计提一定比例的收益。但是,由于各地情况不同,确定具体比率的难度相当大。

4 建议和对策

加强集体建设用地使用权流转管理,既是保护耕地、控制建设用地总量的需要,也是规范地产市场、防止国有土地资产和土地收益流失的重要措施。因此,要严格规范管理,完善配套政策,把集体建设用地使用权流转引入法治化、规范化管理的轨道。

4.1 通过国家立法建立完备的法律、法规体系

从我国现行的《土地管理法》以及《担保法》的规定看,农村建设用地使用权流转受到严格的限制,只有在个别的情况下才可以流转。然而社会经济生活的发展要求废除这种严格限制流转的制度,确立科学、合理的流转制度。笔者认为确立农村建设用地使用权流转制度是大势所趋。全国人大常委会应该在充分论证的基础上,及时修改《土地管理法》,从法律上建立起完善的使用权流转制度。这是因为,确立科学合理的农村建设用地使用权流转制度具有重要意义:第一,通过确立集体建设用地使用权的二级市场,将市场交易行为、市场管理行为纳入到法治的轨道上来,有利于保障地产交易的安全和市场秩序的稳定。第二,有利于土地资源的合理流动,引导和激励土地使用者自觉实现土地资源的优化和合理配置,进而达到土地资源利用效率的最大化,促进生产力发展。第三,有利于在建设用地总量保持

不变的前提下,盘活存量建设用地,使闲置或未被充分利用的土地得到有效利用,进而也使农村耕地得到有效的保护。总之,开放农村建设用地使用权的二级市场,不仅符合经济发展的规律,也是实现农村土地管理法治化的必由之路。同时,严格、公正的行政法规是规范集体建设用地有序管理的关键所在。国务院应尽快出台相关配套法规政策,建立完备的集体建设用地使用权流转法律调整机制,明确流转方式、期限以及收益分配等问题,通过立法对集体建设用地市场运作进行约束和管理,使流转行为有法可依,从而协调规范集体建设用地市场建设。

4.2 制定合理的、可操作的土地收益分配办法

从调研情况看,各地对流转收益的分配方式和比例各不相同,具有一定的随意性。国家应及时制定相关政策,在兼顾国家、集体和农民个人利益的前提下,依据集体非农集体建设用地使用权流转的形式、土地用途等,制定出合理的土地收益分配办法,特别是对县城以上城乡结合部的集体土地,明确国家和集体土地所有者的流转收益分配比例尤为重要。笔者认为,农民集体通过土地流转得到的回报与国家建设用地得到的补偿应该大体相当,对乡(镇)、村建设用地参照国有土地有偿使用的做法,实行有偿、有期限使用制度,充分保护所有权人的永久收益权。对此类土地使用权出让、转让、出租等不同形式,应通过法律明确分别加以区分、规范。这样,既可以防止集体资产流失,又可以保护土地所有者和使用者的权益。

要进一步完善建设用地使用权流转的收益分配制度。对流转产生的土地收益如何分配,在实践和理论上人们认识不一,标准各异。有人认为,既然土地的所有权属于集体,那么土地发生流转后的收益应该全部归集体取得;也有人认为,土地之所以能增值,主要是政府对基础设施进行了投入,这样才产生了级差地租,因此,流转收益应全部归政府。笔者认为,土地收益作为土地所有权的经济体现,使用权转让的收益主要应归属于土地所有权人,同时应兼顾国家、集体、个人三者的利益,根据不同情况确定一定的分配比例。在确定分配比例时,要注意两个现实问题:第一,在土地所有权与使用权分离的情况下,土地使用权人或其他民事利害关系人对土地有所投入的,应根据“权利与义务相一致”以及“投资与收益相一致”的公平原则,将土地使用权转让收

益按投资比例分配给土地使用者,以保障其土地权益。第二,对于政府收益,应区别政府行为的公法性质与私法性质。政府对土地的公益性投入,如基础水利、交通设施等,即使土地升值,也仅体现为公法关系,政府不能享有私法上的集体土地所有者的收益分配请求权,只能按公法关系取得土地的增值税收。

4.3 建立农村集体建设用地地籍管理制度与地价评估体系

地籍管理是明确土地产权、固定土地权属关系的基础,包括地籍调查、土地登记、土地统计、土地估值和地籍档案等系统工作。地籍管理不仅是加强农村集体土地管理的基础,也是实行农村集体建设用地出让、转让的前提条件。在调查中发现,有的地方农村地籍管理档案相对混乱,一些基础性的工作尚未深入开展。日前,国土资源部为贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)发出通知,要求各地开展城镇存量建设用地情况专项调查工作。笔者认为,山东省各地应结合这项工作,对本行政区域内的集体存量建设用地进行全面准确的摸底调查,并在此基础上,建立、健全农村集体建设用地地籍管理制度。只有掌握翔实的数据和具体的资料,土地管理部门才能深入分析和客观评价集体建设用地集约利用的潜力,从而通过科学、合理的政策导向,促使存量建设用地进一步盘活。

同时,要把农村集体建设用地使用权流转建立在一个科学、规范的基础上,对农村集体土地也应与国有土地一样进行科学地分等定级,按照国有、集体建设用地同质同价的原则,由具备资质的地价评价机构评估出合理的地价或参照相邻同种用途的国有建设用地确定地价,并建立最低保护价制度,防止集体土地使用权的低价出让与转让,防止集体土地资产流失。

4.4 强化审批管理,杜绝私下交易行为

集体土地使用权流转,要根据土地用途管制的要求纳入依法管理的轨道。凡未经土地所有权人同意和土地管理部门批准、登记的,不得擅自转让、出租,否则,视为违法用地进行处罚。凡依法经批准转让、出租的,必须符合土地利用总体规划和城镇(村庄)规划确定的用途和范围;土地使用权人在具体使用过程中,未经土地管理部门同意或批准,不得擅自改变土地用途。