

工作研究

广东省农村集体建设用地使用权流转工作做法及几点思考^{*}

陈建军, 韩 荣

(利津县国土资源局, 山东 利津 257400)

随着农村社会经济发展特别是乡镇企业结构的调整,农村集体建设用地使用权内部流转和外部隐性流转已成为不争的事实。利津县作为山东省农村集体建设用地使用权流转试点的县区之一,搞好此项工作尤显其重要性。近日,笔者随团赴广东省东莞、佛山 2 市对农村集体建设用地使用权流转情况进行了考察,结合利津县工作实际,就搞好试点工作提出了合理性建议。

1 广东省流转基本情况

2000 年开始,广东省佛山、东莞等地在集体建设用地使用权流转方面进行了探索实践;2001 年 10 月,佛山市顺德区被国土资源部和国务院法制办公室列为全国农村集体土地管理制度改革试点城市;2003 年 6 月,广东省政府在顺德试点经验的基础上,下发了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》;2005 年 10 月,出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(省政府第 100 号令),集体建设用地使用权流转在全省推行。东莞市集体建设用地 6.54 万 hm^2 ,占全市建设用地总面积的 67.7%。全市每平方千米集体建设用地吸收外资 2171 万美元,实现每平方千米生产总值 4686 万元。佛山市共流转集体建设用地 984 宗,流转金额 4.7 亿元,流转面积 115.51 hm^2 ,流转总金额 1.2 亿元。从办理流转的类型来看,以解决历史遗留问题为主,多数以租赁方式进行流转,占流转总数的 85% 以上。

2 广东省实行流转的主要做法

2.1 领导重视

广东省政府以政府令的形式出台了管理办法,东莞、佛山等地也以政府令的形式出台了管理实施办法,这是全国率先在农村土地市场方面的探索性立法,使集体建设用地使用权流转有法可依。广东各地都将这一工作作为国土资源管理的重点来抓,指定分管领导负责,由国土部门牵头,建设、规划、财政、农业等部门配合,大力推进了该项工作顺利开展。

2.2 政策到位

(1)坚持集体土地与国有土地同等的原则。坚持集体土地与国有土地“同地、同价、同权”的原则,充分体现农民集体对其所有的土地拥有使用、占有和收益、处分的权利,与新出台的《物权法》精神一致,提高了农村集体建设用地流转的积极性。

(2)坚持实事求是的原则。土地管理法对农村集体建设用地使用权有较多限制,随着改革开放不断深入和社会经济不断加快发展,经济相对发达地区的农村集体建设土地经济价值得以显现,同时民营经济不断壮大,需要大量的土地作为生产经营的载体,而仅靠土地出让一级市场远远满足不了需要,政府审时度势制订出台了办法,允许集体建设用地使用权流转。

(3)坚持用途管制的原则。严格执行国家关于土地用途管制的规定,坚持只能是依法办理了用地手续的集体建设用地才能进行流转,集体农用地不能直接流转用于非农业建设。

(4)坚持公开的原则。除规定流转应经村民代

* 收稿日期:2007-08-16;修订日期:2007-08-25;编辑:王秀元

作者简介:陈建军(1972-),男,山东利津人,主要从事国土资源管理工作。

表大会通过外,还制定了公开交易制度,防止暗箱操作,从制度上杜绝腐败现象的发生。

(5)坚持形式多样的原则。在流转形式上,有出让(作价出资、入股、联营、兼并和置换等)、出租、转租、抵押等多种形式,其中最常见的是出让、出租、房地抵押。

2.3 成效显著

(1)保障了农民权益。流转集体建设用地使用权的土地所有者仍为集体,这就充分尊重了农民的土地财产权,使农民土地财产权得到切实保障,让农村享受到开展农村集体建设用地流转带来的好处和实惠,让利于民,做到“多予、少取、放活”,提高了农民参与集体土地流转的积极性和主动性。农民自有房屋参与出租经营,增加了收入。

(2)提高了集体收入。同国有土地相比,集体土地流转需要缴纳的税费负担相对较轻。已办理农地转用地手续或已批集体建设用地发生流转的,无需再次缴纳新增建设用地有偿使用费、征地管理费,减少了用地税费负担。通过集体建设用地使用权流转,显化了集体建设用地的经济价值,镇、村、组 3 级资产稳步增长,促进了社会主义新农村建设。

(3)盘活了存量土地。流转工作其中一个目的就是通过法律、经济和行政手段,鼓励盘活存量建设用地,提高集约用地水平,减少新增建设用地对农地的占用,既保护耕地又解决建设用地的需求。

(4)促进了和谐社会建设。流转大大减少了因征地问题而引起的群众上访和群众性事件,避免了社会矛盾的发生,减少了因征地范围太广和征地过程不够透明、征地补偿不够合理而损害群众合法利益的现象。

3 几点思考

借鉴广东省东莞、佛山 2 市集体建设用地使用权流转的经验,就搞好利津县集体建设用地使用权流转试点工作提出如下建议:

(1)结合实际进行流转。对利津县土地利用规划范围内集体建设用地办理集体建设用地使用权流

转手续,遵照群众意愿,采取出让、出租等多种方式。以基准地价为参照,地价补偿由村民委员会与流转用地单位自愿协商。收益管理办法由财政部门结合试点办法制定。按照有关规定征收新增建设用地有偿使用费、契税、管理费和耕地占用税。结合利津县目前的发展方向,优先保证符合国家产业政策的急需用地招商项目用地,根据土地利用年度计划指标,积极与上级有关业务部门沟通,将不是基本农田的成方连片的土地调整到规划区内,然后根据用地的需要,办理土地征用手续,或者办理集体土地使用权流转手续。

(2)大力实施小城镇建设。利津县要充分利用好现行政策,大力开展土地整理,实行农村居民点用地置换,迁村并点,通过集体土地流转,建设农民公寓,改善城镇环境,实现社会主义新农村和谐发展,一方面可以壮大村集体经济组织,另一方面可从根本上改变陈庄镇规划区内城镇建设面貌。

(3)进一步放开流转范围。集体建设用地使用权范围适用于工业、综合、商业、金融、旅游和娱乐用地。同时也要在农村宅基地流转方面进行大胆探讨,从根本上解决目前存在的宅基地随意买卖问题,让农民的合法权益得到保障。土地使用年限要与国有土地等同。

(4)进一步放宽环境。集体建设用地使用权流转在广东省已全面实施,利津县作为全省唯一一个试点县正在实施。试点过程中需要很多政策的支持和配合,需要政府法制办公室等有关部门解放思想,大胆探索,勇于实践,为全省集体建设用地土地使用权流转工作创出路子,为利津县经济发展提供支持。

(5)进一步加强组织领导。试行农村集体建设用地使用权流转,是完善土地市场的重要步骤,是农村集体建设用地管理制度方面的重大改革。此次改革措施涉及土地收益分配的重大调整,牵涉面广,关联度高,需要各方面的配合和支持。县政府要成立专门机构,政府主要领导要负总责,国土、建设、金融、财政、劳动、农业、税务等部门要全力配合,为试点工作创造良好环境。