

# 集体土地管理探析<sup>\*</sup>

孙凤琴

(济南市国土资源局, 山东 济南 250102)

集体土地在我国的社会生产中起着极为重要的作用,我国对集体土地的管理也一直实行严格的政策。随着经济社会的发展,国家在集体土地的管理中存在的问题逐渐显露,如所有权主体不明确、权能不完整、土地使用权流转限制因素过多等,这些问题的存在,反映了国家在管理集体土地上的缺陷,同时也要求对集体土地管理进行改革。

## 1 集体土地管理存在的问题

(1)所有权主体不明确。《土地管理法》规定:集体所有的土地属于村集体经济组织、村民委员会、村农民小组或者乡(镇)农民集体经济组织。农民集体组织具有多样性的特点,所以集体土地所有权的主体也是多样的,我国的劳动群众所有权实际是由多样的、性质不同的集体组织拥有对集体土地的所有权,有的所有权主体不是一级政府,也不是村民自治组织。

(2)权能内容不完整。我国的法律法规确定了劳动群众集体对集体土地的所有权,但并没有明确所有者管理使用土地的权利,集体土地所有者在大多数情况下无法真正行使所有者的权利,无法按需要使用土地,按意愿处置土地,其合法利益也得不到有效保护。权能的不完整导致了集体土地所有者在管理、使用土地时的不到位,影响了所有者加强管理、优化组织土地利用的积极性。

(3)土地使用权流转限制因素过多。《土地管理法》规定:集体土地使用权只有在企业破产、兼并的情形下才能转让、出租。这个规定不利于集体企业的集中发展和资源共享,限制了经营困难的集体企业利用土地资产进行自救的权利,不能有效适应

处于成长期或成熟企业扩大生产经营规模对土地的需求,同时,也在客观上阻碍了集体土地这一重要生产要素按照市场经济的规律在土地使用者和不同行(企)业之间的合理流转、配置。

## 2 集体土地管理改革的任务

(1)明确集体土地所有权主体。村民委员会是最基层的群众自治组织,也是广大农民群众利益的维护者,按照《村民委员会组织法》和《土地管理法》的规定,村民委员会依法管理属于村农民集体所有的土地,拥有村集体所有土地的所有权。乡(镇)人民政府是基层政府,点多面广,是农民集体的代表,可以拥有乡(镇)农民集体土地的所有权。

农民集体经济组织或村民小组不再拥有土地的所有权,而是拥有土地的经营使用权,其权益受到法律的保护;乡(镇)农民集体经济组织不再拥有土地的所有权,拥有集体土地的使用权,对使用的土地行使经营、管理的权利。村民委员会和乡(镇)人民政府对所拥有的土地行使占有、使用、收益和处置的权利。

(2)改进征地补偿安置方式。改进征地补偿安置方式是有效维护被征地群众合法权益的客观要求。现行征地补偿安置采取的是按地类、按产值计算土地补偿费和安置补助费,仅仅机械地体现了土地的生产价值,忽略了土地的区位价值,而土地的区位价值是土地固有的社会功能价值,也是农用地转为建设用地最重要的前提,新的土地补偿费和安置补助费标准既应该含有土地的生产价值,还应该含有土地的区位价值。在土地的价格体系中,能够满足以上两个条件的,就是土地的评估价格。目前,按

\* 收稿日期:2009-09-22;修订日期:2009-10-23;编辑:王秀元

作者简介:孙凤琴(1970—),女,山东济南人,经济师,主要从事土地管理工作。

土地评估价格进行补偿就是一种合情合理、可操作性很强的补偿方法,也是容易被征地群众理解和接受的。

对被征地群众进行安置是维护社会稳定的有力手段,全国多数地方采取了农转非、支付安置补助费的形式对被征地群众进行安置。以上安置形式在我国改革开放初期和计划经济年代发挥了积极作用。随着我国经济社会的发展,这些安置方法的局限性逐渐暴露出来。新的安置方式应适应社会发展形势,从维护群众的长久利益、保民安民的要求出发。济南市在这方面进行了积极的探索,主要是将被征地群众按性别划分不同的年龄段,分别采取了购买养老保险,发放就业补助费、抚养费的形式进行安置,还为全部被征地群众购买医疗补助费,按人均40 m<sup>2</sup>的标准建设经济适用房,使被征地群众能够安居乐业。

(3)改革集体土地管理使用制度。对于集体农用地,仍应以稳定、完善家庭联产承包责任制作为深化改革的立足点,以保持社会稳定;对于集体建设用地,改革的重点是建立有偿使用制度,规范集体存量建设用地流转。根据社会发展的要求,将原来针对国有土地建立的可有偿使用制度运用到集体土地的管理和使用中来,这一制度在集体存量建设用地中的运用不仅将有广泛的空间,而且对于激活集体土地资产、优化配置土地资源、满足乡(镇)企业对土地的需求、促进农村地区经济发展都将具有重要作用。另外,集体土地还应该建立区别于国有土地的新制度,如土地所有权有偿转移制度等,允许集体土地所有权在一定范围内有偿转移。

(4)加快集体土地市场建设。集体土地市场是集体土地有偿使用的载体,也是优化配置土地资源不可缺少的手段。在我国不少的地方,已经出现了集体土地市场的雏形,集体土地所有者通过拍卖的形式将土地使用权“出让”给使用权人。例如山东省平阴县国土资源局通过拍卖的形式“出让”集体存量建设用地。土地市场化配置的主体是集体存量建设用地,在进行集体土地市场建设时,可以结合我国目前国有土地市场建设的进展情况,独立建设市场或者与国有土地市场合并建设。集体土地市场应该由政府管理部门对价格、地籍、规划、法制等统一管理,以保证土地交易双方的合法权益和集体土地市场的健康有序发展。集体土地市场应该满足以下

功能:一是交易功能。凡是集体土地所有权、使用权的有偿转移、使用,都必须在场内实行。二是审批功能。政府管理部门对集体土地交易进行审批、登记,以合法的手段保护这种形式和使用权人的合法权益。三是服务功能。提供与土地有偿使用有关的土地估价、政策咨询、事务代理等服务。

### 3 集体土地管理应建立的新制度

(1)有偿有限期使用制度。集体土地的可有偿有限期使用应该从维护集体利益,创造公平的竞争环境,促进集体经济发展的原则出发,以创造平等、高效、灵活的土地利用环境为目的。在这方面,可以借鉴国有土地的管理经验,在取得方式、使用年限、收益分配等方面进行规范、调整。集体土地使用权的取得方式参照国有土地的出让、租赁、转让等形式。“出让”主体应该是乡(镇)人民政府、村民委员会,受让方仅限于相应县行政区域内的农村集体经济组织和个人。设置这个限制的目的是考虑到我国目前经济的基本单元是县,每个县内部都基本具有完整的生产关系和相互关联的生产系统,经济单位(乡、镇、村)之间存在利益上的互补互利。以“出让”方式供地的,可以根据土地用途的不同,采取“招、拍、挂”或协议出让的方式进行。培育以集体土地转让为主的二级市场,允许土地使用者将取得的土地使用权在一定年期内让渡给第三者使用,并向乡(镇)人民政府或村民委员会支付一定的土地增值收益。在有偿使用的同时,“使用”方式的供地仍要继续存在,其范围受到一定的限制。对于农村村民建住宅、村集体或乡(镇)集体建设教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利、交通等设施可以采取“使用”的方式无偿无限期取得集体土地使用权。土地的使用年限参照国有土地出让和划拨的规定执行,对于乡(镇)、村办工业、商业,取得方式应为“出让”,最高年限应为50年。收益分配以土地所有权为基础,所有者的权益在经济上得到最大程度的实现,即将绝大部分的收益留给集体土地所有者,政府及管理部门以税收、费等形式取得收益。

在进行以上改革时,必须考虑到以所有权为基础的分配必然导致农民集体资产的大量积累,因此,在推行有偿有限期使用时,必须对这部分资产的管理和使用做出规定,否则,将会造成新的不稳定因素。

(2)所有权有偿转移制度。所有权有偿转移制度是指集体土地所有权在农民集体之间有偿转移的制度,即一个农民集体(受地方)在付出一定的费用(类似于征地补偿费)后,有偿取得另一个农民集体(出地方)一定数量的集体土地,附着于土地上的权利和义务也随所有权的转移而转移。在进行这种转移时,可以是村农民集体与村农民集体,也可以是村农民集体与乡(镇)农民集体。转移的方式是有偿的,补偿费用不得小于土地的评估现值。转移后土地的利用应该符合土地利用总体规划和国家的有关法规、政策。

集体土地所有权有偿转移制度,对于控制建设用地总量,加强乡(镇)建设用地管理,促进乡(镇)企业向工业园区集中,农民住宅向小城镇和中心村集中,避免“村村点火、户户冒烟”的现象具有积极的推动作用和重要意义,也可以有效地节约耕地。

#### 4 应处理好两种矛盾

(1)国有土地供应和集体土地供应的矛盾。在集体土地建立了有偿、有限期使用制度和所有权有偿转移制度后,集体土地的供应量增大,供应范围也扩大,但是,如何确定哪类建设项目可以使用国有土地,哪类建设项目可以使用集体所有的土地,目前,我国的法律法规还没有明确规定。根据实际经验和国家管理土地的需要,按项目性质和占地范围进行界定是比较合理的,也是比较容易操作的。对于外商占投资总额50%以上的建设项目(外商是指县级行政区域外的投资者)、县级以上人民政府(含政府部门)作为投资主体的建设项目、城市居民投资的建设项目或需占用城市(含县城,下同)建设15年规划范围内的土地进行建设的项目,必须申请使用国有土地。对于城市15年规划范围内的村民住宅,

由政府采取土地置换的方式统一安排经济适用房,提前将“城中村”消灭在萌芽状态,促进城市化进程的加快,原宅基地征为国有后作为国家建设储备用地,安排给其他建设项目使用。可以以“使用”方式取得集体土地使用权的项目除现行法律规定的目项目外,在县级行政区域内,乡(镇)人民政府、村民委员会、农民集体经济组织和农民个人也可以以“使用”的方式取得本集体外其他集体所有土地的使用权,用于举办商业、企业等经营性活动,但是,必须以有偿、有限期的方式取得,取得的集体土地使用权同样受到法律的保护。乡(镇)人民政府、村民委员会、农民集体经济组织和农民个人对所取得的土地行使经营、收益的权利,并可以在法律法规的允许范围内处置土地,如转让、出租等。

(2)政府管理土地和集体土地所有者管理土地的矛盾。随着改革的发展和实践的深入,政府管理集体土地职能将逐步实现由管理为主到引导和服务为主的转变,集体土地所有者将逐步行使所有者的权利,承担起管理者的责任。在集体土地的管理和使用上,政府的“引导”必须发挥主导作用,这个主导是宏观的和法律化的,主要职责是通过制定政府规章,引导集体土地所有者依法行使权利,规范集体土地使用行为。通过土地利用总体规划、土地利用年度计划、土地用途管制、基本农田保护等手段控制引导土地的管理、使用和保护。政府管理部门通过土地用途管制,宏观调控土地利用,并通过社会化和市场化服务,取得合理的税(费)。集体土地所有者根据政府的宏观调控手段和市场需求调整用地结构,主动管理、使用自己的土地,取得收益。需要特别指出的是,无论是集体土地所有权有偿转移还是使用权的流转,都必须经县级以上人民政府批准。