

# 莱芜市关于农村集体建设用地流转的思考<sup>\*</sup>

刘文鹏,王福成,徐祥忠

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

**摘要:**莱芜市通过完善政策体系,加快确权登记,划定入市条件等方式,先后开展增减挂钩、宅基地跨村安置、土地资本化等工作,培育和规范农村集体建设用地流转市场。结合莱芜市的探索实践,分析了集体土地流转的必要性和紧迫性,对实践中遇到的问题进行研讨,并提出了相关建议,为推进莱芜市农村集体建设用地流转提供参考。

**关键词:**农村;建设土地;流转;思考;莱芜市

**中图分类号:**F301.1 **文献标识码:**C

近年来,莱芜市一直高度重视农村集体建设用地流转工作,将其作为统筹城乡发展改革的切入点和突破口,积极创新,大胆突破,努力探索集体建设用地流转新路子。

## 1 莱芜市农村集体建设用地流转现状

### 1.1 用地矛盾

(1)用地需求多与供给少之间的矛盾。莱芜市平均每年用地需求量都在533.33余公顷以上,而上级分配莱芜市的用地指标仅200 hm<sup>2</sup>左右,存在大量的用地缺口,影响了经济发展。

(2)农民对土地收益期望高与实际征地补偿低之间的矛盾。随着市场经济的发展,农民的市场意识不断增强,虽然莱芜市一直按照法定最高补偿标准支付农民征地补偿费,但与农民的实际期望值仍有较大差距。广大农民更期望农村土地进入市场自由流转,获得更高收益。

(3)农村集体土地存量多与企业使用受限之间的矛盾。农村集体经济组织原有的部分企业、学校等建设用地,由于种种原因长期处于闲置或低效利用状态,不能发挥土地最大效益,但这些存量土地,其他企业不能直接使用,能够使用的,也必须办理农转用手续,时间长、程序多、费用高。因此,企业也希望能有更宽泛的用地范围,更便捷的用地方式。

### 1.2 主要做法

(1)完善政策体系,提供制度保障。2001年,莱芜市就出台了《莱芜市集体存量建设用地使用权流转管理暂行规定》,突破了仅本村村民和村集体才可以使用集体建设用地的限制,开始集体建设用地流转。近年来,又先后出台了《莱芜市农村宅基地管理办法》、《关于推进集中居住区与危房改造的意见》等一系列政策文件,逐步放宽了对农村集体建设用地流转的限制。

(2)做好产权登记,完善流转平台。确权是流转的前提和基础,莱芜市委、市政府高度重视农村土地产权确权工作,并建设了市、区、镇、村四级流转平台,引导和促进农村土地产权流转。目前全市农村集体建设用地所有权和使用权发证率分别达到100%和90%。

(3)划定入市条件,明确流转程序。一是严格供地政策。进入市场流转的农村集体建设用地必须权属合法、符合规划,并满足土地用途管制的要求;认真执行国家限制和禁止类供地目录,不符合国家宏观调控政策和供地目录的不允许供地。二是明确流转范围。规定能够流转的土地必须是原依法取得的建设用地或已依法办理农用地转用手续的土地,但中心城区内的集体土地不得流转,流转的土地不得用于建设商品住宅。三是明确流转程序。流转必须报市政府审批,进行地价评估,由流转双方签订流

\* 收稿日期:2010-04-06;修订日期:2010-11-15;编辑:曹丽丽

作者简介:刘文鹏(1977—),男,山东莱芜人,主要从事文秘和信息宣传工作;E-mail:lwgtzyj@163.com。

转合同,并依法申请办理集体建设用地使用证。四是确定流转土地使用年限。集体建设用地流转不得超过国有土地使用权出让最高年限。再次流转的土地使用期限,为前次土地流转合同规定的期限减去前土地使用者已使用后的剩余年限。

(4)实行有偿使用,合理分配收益。合理确定集体建设用地流转的最低保护价格,规定用于生产经营的最低转让价为50元/m<sup>2</sup>,低于保护价的,政府不予批准。第一次流转时,接受流转方按最低保护价的30%向政府交纳流转收益,并按1:3:6的比例由市、区、乡三级分成。

(5)扩大城乡土地增减挂钩范围。据调查,莱芜市农村居民点节地潜力近0.67万hm<sup>2</sup>。为此,莱芜市充分利用城乡用地增减挂钩政策,认真做好农村集体建设用地流转。对在旧村改造中腾地复垦为耕地的每公顷补助75万元,2009年又提高到150万元,挂钩试点以来已腾出土地400余公顷,既为新农村建设提供了资金,增加了改造村的耕地面积,又有效地解决了用地紧张问题。

(6)试行宅基地跨村安置。为规范农村宅基地流转,莱芜市对农村宅基地跨村安置实行申请审批制度,对集中居住区、农村新社区(中心村)建设的房屋,安置被拆迁户仍有剩余的,经区政府(管委会)批准后,按照“一户一宅”的原则,允许面向全市范围内的农民出售。跨村安置的农村居民,由本人提出申请,经国土资源所审核合格,报国土资源局取得备案证明方可购房,其原村宅基地由村集体收回另行安排使用。该政策既促进了人口集中,又确保宅基地流转规范、有序、可控。

(7)促进农村集体产权资本化。为切实维护农民权益,激发农村发展活力,莱芜市大力推进农村集体建设用地使用权、房屋所有权等产权制度改革,在做好确权、登记、颁证等工作的基础上,建立流转交易平台,充分发挥市场配置资源的基础性作用,促进农村各类要素自由流动,加快农村资源资产化、资产资本化。

(8)创新农村集体建设用地流转方式。为提高土地使用效益,除“农转用”之外,莱芜市还探索了农村集体建设用地招拍挂的流转方式,2007年成功将颜庄镇颜庄村2宗集体土地以挂牌方式流转供地,增加了集体收入。在流转范围上,莱芜市探索实行了比较宽松的供地政策,允许兴办各类工商企业,

包括国有、集体、私营企业,个体工商户,外资投资企业(包括中外合资、中外合作、外商独资企业),股份制企业,联营企业等用地者通过流转获得集体建设用地使用权<sup>[1]</sup>。

### 1.3 取得的主要成效

(1)提高了土地利用效率,保护了耕地资源。实践证明,集体建设用地流转是盘活集体存量建设用地,提高土地利用效率,从机制上保护耕地的有效形式。在确保经济发展用地的同时,莱芜市通过利用原有工矿废弃地、旧学校等集体存量土地,有效遏制了建设用地盲目外延。

(2)显化了集体土地资产,增加了农村集体收益。集体建设用地是农村集体经济组织重要的生产资料和集体资产,通过流转,这部分资产更加显化,农民集体取得了比土地被征用几倍甚至几十倍的收益。

(3)促进了人口集中,提高了城镇化水平。莱芜市坚持把土地利用规划与城乡建设规划结合起来,加快农村宅基地空间转移,全力促进农村住房、农民集中居住区建设,促进了人口向城镇集中。

(4)促进了经济社会发展。集体土地流转解决了用地指标紧缺,办理用地手续繁琐等问题,大量的招商引资项目得以顺利落地,促进了经济发展。土地资源通过流转优化配置后,也为农村剩余劳动力提供了新的就业空间。

## 2 农村土地流转存在的问题

(1)集体建设用地流转缺乏法律依据。现行法律规定具体建设项目需要使用土地的,必须依法申请使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内的国有建设用地,这就在一定程度上制约了农村集体建设用地有序流转<sup>[2]</sup>。

(2)集体建设用地流转收益的收取及分配缺乏依据。集体建设用地所有权归农村集体所有,首次流转中的土地收益分配按照基于产权的原则,应当全部归村集体所有,但对此国家没有明确规定,操作性较差。

(3)集体建设用地流转税费体系不健全。主要体现在新增建设用地有偿使用费、土地增值税、契税、政府收益4个方面。将集体土地征收为国有,涉及农用地转为建设用地的,需缴纳新增建设用地有

偿使用费,其缴纳主体为市县人民政府,而集体建设用地一般由市县政府直接审批给企业或个人,不能对用地者征收该项费用,客观上导致办理集体建设用地手续可以规避新增建设用地有偿使用费,使国有土地和集体土地取得成本不统一,且差别幅度较大。国有土地出让时,受让方须按出让价格的3%缴纳契税,受让方转让土地时,交易价格超过出让价格20%的,依法应缴纳土地增值税,而集体建设用地使用、流转均未开征两税<sup>[3]</sup>。

(4)宅基地跨村流转缺乏政策依据。莱芜市顺应人口向城镇、中心村集中的大趋势,按照一户一宅的原则试行农民跨村安置宅基地,但由于缺乏上级的政策支持,在用地审批方式、协调村民与集体、跨村利益调整等方面缺乏相应的操作依据,受到了一定制约。

### 3 对策建议

(1)尽快制订集体建设用地流转的相关法规。我国实行国有和集体两种土地所有权,虽然都是所有权,但二者的权能却差别很大,长期以来的征地制度使集体土地大量被强制征为国有,在一定程度上侵犯了集体土地所有者权益,形成了国有土地和集体土地收益的巨大剪刀差。十七届三中全会明确要求要逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。但目前国

家还没有制定统一的集体建设用地流转法规。建议尽快制订全国统一的集体建设用地流转办法,或修订相关法律法规。

(2)建立集体建设用地流转的税费体系。集体农用地转为建设用地时,应参照国有土地标准,明确由用地的企业或个人向政府缴纳新增建设用地有偿使用费,统一和规范两种所有权土地的管理。在用地获批、流转过程中,也应依法征收契税和土地增值税,推进二者“同地、同权、同价”。

(3)制订集中居住区建设用地管理办法。人口向城镇、中心村集中是城市化进程的必然选择,农民集中居住必然涉及宅基地集中使用的问题。但目前集中居住区建设中涉及的跨村用地政策不明确,不灵活,无章可循,已经不能适应发展需要,必须尽快建立相应的政策措施。建议尽快出台集中居住区用地管理办法,明确集中用地管理,宅基地跨村流转等政策,鼓励引导人口向城镇集中,促进城乡一体化发展。

### 参考文献:

- [1] 刘文鹏,吕清秀.莱芜市做好土地开发整理工作[J].山东国土资源,2009,25(7):55-56.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国土地管理法(2004年)[EB/OL].[2004-08-28].[http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=86442](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=86442).
- [3] 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例(中华人民共和国国务院令483号)[EB/OL].[2006-12-31].<http://baike.baidu.com/view/435659.htm#2>.

## Thoughts on Transferring Rural Collective Construction Land in Laiwu City

LIU Wenpeng, WANG Fucheng, XU Xiangzhong

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** Through improving policy system, strengthening right determination and registration, limiting market conditions, carrying out the linking work of increasing agricultural using land and decreasing construction using land, resettlementting homestead crossing villages, and land capitalization, rural collective construction land market is standardized and nurtured. Combining with practices in Laiwu city, the necessity and urgency of collective land transfer are analyzed, problems existed in practices are discussed, and relative suggestions are put forward in order to provide references for the transfer of rural collective construction using land in Laiwu city.

**Key words:** Rural; construction using land; circulation; thoughts; Laiwu city