



# 集体建设用地制度创新改革的国内典型案例分析

邢承滨, 宫攀

(青岛科技大学经济与管理学院, 山东 青岛 266061)

**摘要:**对国内3种典型的农村集体建设用地制度创新改革实践:重庆市“地票”、成都市“城乡统筹”和嘉兴市“两分两换”进行了分析。着重研究了不同土地制度创新改革实践下的集体建设用地流转制度及管理模式的适应环境。并通过总结归纳,得出土地制度创新改革的方向。

**关键词:**集体建设用地;制度创新改革;土地流转

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

**引文格式:**邢承滨,宫攀.集体建设用地制度创新改革的国内典型案例分析[J].山东国土资源,2015,31(2):63-66.  
XING Chengbin, GONG Pan. Typical Cases Analysis on Reform and Innovation of Collective Construction Using Land[J]. Shandong Land and Resources, 2015,31(2):63-66.

为更好地推进城镇化和工业化建设,突破城乡二元土地市场结构下所造成的土地市场效率和公平的双双受损局面,以及更加高效地解决城乡建设用地结构失衡的现实困境。重庆、成都、浙江等地率先成为全国统筹城乡改革试验区,各地基于自身情况和优势,对农村集体建设用地的流转和管理,提出了不同且行之有效的制度改革创新形式。该文针对重庆市“地票”制度、成都市“城乡统筹”制度和浙江省嘉兴市的“两分两换”制度进行分析,以了解各种不同土地制度的管理模式、适应环境,为中国农村土地制度改革提供理论借鉴。

## 1 试验区农村集体建设用地管理制度改革实践

### 1.1 重庆市“地票”

所谓“地票”,是指将农村集体建设用地经过复垦后,经土地管理部门严格验收后产生的指标,并以票据的形式通过重庆农村土地交易所,可以在全市范围内进行公开拍卖<sup>[1]</sup>。“地票”制度的基本流程为:首先,买家从农户手中成功竞拍“地票”,就拥有选择符合城乡规划和土地规划条件的农用地权利;

然后,政府在取得农用地承包者的征地意愿并进行妥善安置后,依法将该地块转化为城镇建设用地,最后,通过招、拍、挂的方式进行流转。

“地票”制度规定:“地票”交易所产生的各项收益及相应的政府补贴均归农户及农村集体经济组织所有。对于自愿放弃宅基地使用权的农户,给予原房补偿、宅基地退出补偿以及相应的住房补偿<sup>[2]</sup>。“地票”制度的制定和实施主要基于重庆市以下几个现实因素和条件:①随着重庆市经济的不断发展,农民收入不断增加,住房条件也有了较大程度提升,旧房大面积弃之不用,废弃的村庄规模越来越大。②农村剩余劳动力向城镇的大规模转移,造成了大量宅基地闲置与浪费,空置住房、一户多宅的现象严重,宅基地利用率很低<sup>[3]</sup>。③重庆市当地农户具有流转其拥有宅基地的意愿,是保障“地票”制度成功实施的基础。

### 1.2 成都市“城乡统筹”

“城乡统筹”制度以“还权赋能”为核心,通过对农村房屋实施确权、登记和颁证,积极引导并建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代

收稿日期:2014-10-12;修订日期:2014-12-06;编辑:陶卫卫

青岛社科规划项目:新型城镇化背景下青岛市集体建设用地管理制度创新研究(QDSKL140439)

作者简介:邢承滨(1989—),山东滨州人,硕士在读,研究方向为区域经济学;E-mail:xingchengbin@163.com

化农村土地产权制度。该项制度充分肯定了农户在集体建设用地流转过程中的主体地位<sup>[4]</sup>。同时,“城乡统筹”制度还规定,要统一城乡户籍制度,实现城乡社保的全覆盖。

成都市专门创建的农村产权交易所,也意味着集体建设用地使用权首次迈入了我国市场经济体系的大门。在利益分配方面成都市明确规定:集体建设用地使用权的出让收益归集体经济组织所有,政府只能按照一定比例征收基础设施和公益事业建设费用和耕地保护金<sup>[13]</sup>。

“城乡统筹”制度之所以能在成都市成功实施,主要基于以下2个方面:①成都市作为西北经济的重点,具有比较强大的经济实力,同时,成都市又是一个明显的大城市带大郊区的城市。因此,成都市具备了实施“城乡统筹”制度的先决条件。②成都市也已经建立起了一系列有形的土地交易市场或土地交易中心,为集体建设用地的流转和投融资服务提供了平台。

### 1.3 嘉兴市“两分两换”

嘉兴市根据不同的因素条件,制定了相应的宅基地退出安置政策和管理模式。首先,按照宅基地所处的不同区位和地理条件划分,主要有以下3种管理模式:公寓式安置、公寓和联排式安置以及联体公寓房和排屋安置<sup>[6]</sup>。其次,按照宅基地退出后的购房或安置需求的不同,又可以细分为以下3种管理模式:①一次性的现金货币补偿模式;②统一规划建设安置房模式;③选择在规划新区或中心村以内建房模式,该种模式下政府给予相应的建房补贴。

实施“两分两换”的土地管理制度,必须具备相应的经济、社会、群众基础和相应的资源禀赋条件:首先,嘉兴市经济发展水平和生活水平较高,城乡差距较小,农业占比国民生产总值的比重逐年下降。其次,嘉兴市在城乡一体化建设过程中,对于城镇建设用地的需求越来越旺盛,导致城市建设用地的供需矛盾加剧。最后,农户对于“两分两换”政策的支持和认同,也是该制度可以稳步向前推行的重要原因。

## 2 试验区农村集体建设用地制度综述

### 2.1 “地票”制度的综合评价

重庆市“地票”制度在制定和实施过程中,展现

了以下几点优势和实效:一方面,“地票”制度打破了城乡增减挂钩制度所存在的区域局限性,实现了区域统筹,更大程度上化解了城乡二元用地矛盾。另一方面,“地票”制度实现了农户、政府和城市建设用地需求者的三方共赢。此外,“地票”制度采取“先复垦、后交易”的管理模式,取代之前的“先占再补”的征地模式,在实现城乡建设用地增减挂钩的基础上,更有效地保护了耕地。

然而,目前的重庆“地票”制度在实践中,还存着诸多的问题和不足,主要体现为以下几个方面:①在集体建设用地复垦流转过程中存在诸多问题;②在集体建设用地流转价格确定,即“地票”的价格确定方面也缺乏合理依据;③在对失地农户进行补偿和实现区域发展的公平性方面,“地票”制度仍存在一些不足。

### 2.2 “城乡统筹”制度的综合评价

成都市“城乡统筹”制度,在制定和实践过程中,主要有以下几个优点:①实施一元化的户籍制度,有利于促进农村劳动力向城市转移。②成都市所引导并建立的以“还权赋能”为核心的现代化土地产权制度,从根本上落实了农民的产权,切实保护了农户和农村集体经济组织在土地流转过程中的合法权益<sup>[5]</sup>。③在“城乡统筹”制度的实践过程中,充分做到了尊重农民意愿,维护农民权益的基本原则,有效地增加了农民收入。

然而,成都市统筹城乡制度在实施过程中,还存在3个方面的矛盾,亟待化解:①现有的城乡规划与现实需要之间的矛盾。主要表现在规划的完备性不足和规划缺乏民主性;②征地制度改革与集体建设用地流转之间的矛盾,如何合理恰当的划分二者的界线,是成都市又一亟待解决的问题;③现有征地补偿安置政策体系与城乡房屋自由流转之间的矛盾也急需解决。

### 2.3 “两分两换”制度的综合评价

嘉兴市“两分两换”制度所具有的优势和取得的一些成效:①通过落实“两分两换”制度,极大程度上盘活农村宅基地,拓宽了其发展空间;有效解决了城乡建设用地供需矛盾。②推进了农业规模化经营和高效生态现代农业建设。为发展高效生态的现代化农业铺平了道路。与此同时,“两分两换”制度在保障失地农民的社会保障、就业和养老问题上,也做出

了良好表率,充分保障了农民的合法权益,得到了农户的普遍认同,其参与积极性较高。

然而,该制度在制定和实施过程中,仍然存在缺点和问题:首先,从政府角度看,该项制度的工程浩大,启动资金较大且筹集难度较高,政府所承受的财政压力较大<sup>[7]</sup>。同时,对政府而言,置换后土地的监督管理也面临较大的困境。其次,对农户而言,该项制度在实施过程中也存在着以下2方面问题:①土地流转的补偿制度以及评估体系还存在较多问题;②失地农户的就业及过渡安置存在文化困境和处理不当的困境<sup>[8]</sup>。

### 3 集体建设用地管理制度改革方向

综合分析和借鉴3个典型案例的基本管理模式、制度适应环境以及制度自身的优缺点,该文对集体建设用地制度改革方向进行了以下探究性研究。

#### 3.1 逐步放开集体建设用地流转市场

通过对该文3种集体建设用地制度改革的基本管理模式研究,可以发现都在不同程度上尝试农村集体建设用地的市场化流转,重庆市“地票”和成都市“城乡统筹”制度所依托的土地流转交易平台就是一个很好的实践。现阶段法律对农村集体建设用地流转的绝对限制规定,显然已经不再适合现有经济和社会发展的需要,应该对相关规定进行修改,逐步放开集体建设用地流转市场。结合该文所分析的3种制度创新的成功实践,可以因地制宜地采取不同形式的集体建设用地流转形式。例如,可以规定:在大城市周边地区率先建立统一的集体建设用地流转制度,促进城市周边区域经济社会统筹发展的目标;对于偏远地区可以采取宅基地有偿退出补偿的流转形式,降低农村宅基地的空置率,引导农村劳动力向城市转移<sup>[9]</sup>。从而在制度层面践行党的十八届三中全会所提出“建立城乡统一的建设用地市场”的设想,实现国有建设用地和集体建设用地的“同地、同权、同价”。

#### 3.2 明确农村集体和农户在集体建设用地流转中的主体地位

该文所列举的3种制度创新形式,在实践过程中都着重强调了农户和农村集体在集体建设用地流转过程中的主体地位,均充分尊重农户在集体建设用地流转过程中的意愿,这也是3种制度能够在各

自地区取得成功的先决因素。因此,未来土地管理制度应进一步明确将完整的集体建设用地产权赋予给集体和农民,明确农村集体和农民在集体建设用地流转中的主体地位<sup>[10]</sup>。同时,农村集体经济组织代表的选择,则应根据不同地区的不同情况进行确定,可以采取村民小组式的股份公司,也可以采取乡镇农商总公司或者是农村经济合作社。另外,重庆市“地票”制度和嘉兴市的“两分两换”制度的成功经验也显示,政府在集体建设用地流转机制中的角色应当是监督者而不是直接参与者,政府应充分发挥其在集体建设用地流转中的引导、协调、管理和监督职能。充分发挥市场在资源配置中的基础作用,维护集体建设用地市场交易秩序,确保集体建设用地依法有序进行流转。

#### 3.3 加强流转收益分配和就业社保体制改革

结合3种成功的农村集体建设用地制度改革实践,可以发现,在不同形式的农村集体建设用地流转的利益分配中,3种制度均充分赋予了农村集体和农户在流转收益分配中的主体权利,保障农户和农村集体的合法土地收益权。也是这些制度能够成功实践的又一决定性因素。因此,结合3个典型案例的分析,认为可以从以下几个方面进一步完善和推动集体建设用地制度的改革:首先,在农村集体建设用地流转收益分配中应进一步明确失地农户的合法补偿和收益权利,政府和不应直接从流转收益中抽取利润,为体现公平性原则,政府可以通过适当的财税机制进行土地收益的二次分配和调节。其次,失地农户进城务工,所面临的就业难和社保机制不统一、不健全等问题,也是目前土地制度改革推进的关键。只有从根本上解决和保障了原有集体经济组织成员和农户的根本生存和生活条件,才能更好地推进集体建设用地的市场化流转,推动集体建设用地的制度改革和创新<sup>[11]</sup>。成都市“城乡统筹”制度中所规定的统一城乡户籍制度就是一个积极的改革方向。与此同时,还要注重统一城乡社保养老机制,使失地农户可以享受同等的社会保障待遇。确保失地农户的就业和社保等问题得到妥善解决和安置。

### 参考文献:

- [1] 刘朝旭,雷国平.重庆地票制度施行中存在的问题与对策[J].西部论坛,2011,(1):32-36+89.

- [2] 王佑辉. 集体建设用地流转制度体系研究[D]. 华中农业大学, 2009.
- [3] 严伟涛. 重庆农村土地“地票交易”价格机制探析[J]. 农业经济, 2012, (5): 102 - 103.
- [4] 李剑波. 成都城乡统筹协调发展的主要作法[J]. 新重庆, 2010, (1): 23 - 25.
- [5] 刘云峰. 重庆、成都市土地管理制度改革创新启迪[A]//福建省土地学会 2012 年年会论文集[C]. 福建省土地学会, 2012.
- [6] 莫晓辉, 林依标, 吴永高. 鼓励农民勇于放弃——浙江省嘉兴市“两分两换”试点调查[J]. 中国土地, 2008, (8): 50 - 52.
- [7] 陆心月, 李兰英, 万超伟, 黄文静, 李浪. 嘉兴市农户参与“两分两换”政策状况及其影响因素分析[J]. 浙江农林大学学报, 2013, (5): 734 - 739.
- [8] 徐保根, 韩璐, 陈佳骊. 新型城镇化中的土地统筹流转模式探讨——基于浙江嘉兴“两分两换”的实践与思考[J]. 资源与产业, 2014, (1): 38 - 43.
- [9] 程久苗. 农村集体建设用地流转制度的创建及相关问题的思考[J]. 南京农业大学学报, 2002, (3): 89 - 94.
- [10] 陈利根, 龙开胜. 我国农村集体建设用地流转的发展历程及改革方向[J]. 中国农史, 2008, (2): 79 - 84.
- [11] 李晟, 郎文聚. 加快农村集体建设用地管理制度创新探析[J]. 中国发展, 2013, (2): 23 - 26.

## Typical Cases Analysis on Reform and Innovation of Collective Construction Using Land

XING Chengbin, GONG Pan

(Economics and Management College of Qingdao University of Science and Technology, Shandong Qingdao 266061, China)

**Abstract:** In this paper, three typical reforms of rural collective construction land system, such as “land license” in Chongqing, “decreasing urban using land and increasing rural using land” in Chengdu and “separation of homestead and the contracted land, separation of relocation and land circulation, replacement of urban real estate by using homestead, and replacement of social security by using contractual operation right” in Jiaying city have been analyzed. Adaptation environment of construction using land system and management mode under reform and innovation of different land policies have been studied emphasisly. Direction of land system in the future has been gained as well.

**Key words:** Collective construction using land; system reform and innovation; transfer; the direction of reform