

王小映：集体建设用地市场化改革思路（2007-02-13）

作者： 发布时间： 2007-2-13 17:37:04

今年10月1日，《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》正式施行，这是我国土地使用制度改革以来，我国在二元土地所有制基础上实行城乡有别的建设用地使用制度，农村乡镇企业用地、农民住宅用地、公益事业用地等使用集体所有土地；而城市企业、城市居民等必须使用国有土地，需要占用集体土地的必须地转为国有土地后再出让或划拨给土地使用者使用。这样，以二元土地所有制为基础，与城乡企业、居民割管理的路径，形成了典型的城乡建设用地双轨制。在这种双轨制下，一方面随着市场经济的发展城镇提高，另一方面农村集体建设用地的市场化流转却受到限制，这直接导致集体建设用地大量隐形交易、合部土地市场秩序混乱、土地投机猖獗等一系列问题。改革农村集体建设用地使用制度，依法规范农村用地市场接轨，已经成为经济社会发展的迫切要求，也成为进一步深化土地市场化改革、规范土地市场

1、深化土地产权改革，开通城乡建设用地市场。集体建设用地使用制度改革的目的，就是要打破建设用地双轨制，按照市场经济的内在要求建立城乡接轨的建设用地市场。这就要求建立起城乡接轨的建设用地使用制度改革实践探索和理论探讨中，关于土地产权改革的思路总的来说有两种，一种是“转权入市后将集体土地所有权转为国有土地所有权，从而将城乡建设用地市场统一到国有出让土地使用权”一种思路是“不转权”的思路，即允许集体建设用地入市后继续保留集体土地所有权，设立集体出让土地使用权和国有出让土地使用权两种产权基础上的统一市场。实际上，在理顺集体建设用地入市时的财市后的产权界定为集体出让土地使用权还是国有出让土地使用权，只是一个形式问题，而不具有实质性市场后，无论是保留为集体所有还是转为国有，即使土地出让年期届满，除非公共利益需要国家和集体进行再次出让，而只能由土地使用者在象征性地缴纳土地出让金后继续使用。当然，从保护农民在集体考虑，选择继续保留集体土地所有权、创设集体出让土地使用权的产权改革思路要更稳妥一些。这样，完有出让土地使用权这两种产权形式不同、但权利内容和权利效力相当的产权基础上，实现城乡建设用地

2、存量改革稳步先行，推动增量改革取得突破。集体建设用地使用制度改革的制度背景是二元使用制度的双轨制，其现实背景是存量集体建设用地的存在和增量建设用地的发生。这种现实地使用制度改革，积累的问题就会越来越多，改革的任务就会越来越重。从现实出发，集体建设用地使用以解决历史遗留问题、并在取得经验的基础上推动增量改革取得突破的路径来进行。对于历史上形成的土地使用者向村组集体、县市缴纳一定比例的土地增值收益后，比照国有土地使用权出让的方式、让轨道，彻底实现集体建设用地转让、出租、抵押的市场化配置和城乡建设用地市场的接轨。在规范存上，再积极稳妥地探索适当范围内的新增建设用地的集体出让和转让，继而通过在增量改革上取得突破立起与市场经济相适应的、新型的农地转用制度和农地征收制度。

3、完善土地税费体系，理顺土地收益分配关系。集体建设用地使用制度改革是将集体建设用地使用过程，同时也是集体土地所有权的实现过程，无论是从建设公开、公正的土地市场秩序要求出发，还是

会公平要求出发，都必须配套建立和完善相关的土地收益分配调节机制。对于已经为法人或自然人实际可以考虑允许其按照土地出让价格转让土地使用权，但对土地转让价款要通过税费进行调节，保证村、值收益，同时市、县政府也有必要取得一部分土地增值收益用以调节村组之间的土地资产性收益差异。府取得的集体建设用地增值收益，要严格规范收支管理，在政府监管、银行或信用决策下，专项用于农民社会保障、农村公益事业、农村基础设施建设等农民能够公转用的新增建设用地，如果经批准允许以集体土地出让的方式入市的，应严格按照国家有关规定，在办用地者等缴纳耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费等有关转用审批环节的税费。

4、加强土地规划管理，强化城乡土地用途管制。过去一些地方的乡镇政府和村、组集体自行将工业园区、居住区和农业园区等，将工业园区和居住区内的土地通过房屋出租等形式变相对外出租，形有的存量集体建设用地，扰乱了土地市场秩序。在允许集体土地出让、集体建设用地流转的情况下，村步强化，这就要求在规划编制、审批、执行和监管上实行更加严格的管理，要求进一步强化土地用途管城乡土地统一管理制度。首先要处理好土地利用总体规划、城市规划、村镇规划之间的关系，从规划编些空间规划衔接起来。其次要完善土地利用规划分级控制体系，特别是要进一步加强农村地区的土地利的漏洞。再次要在规划编制和管理中积极吸收公众参与。过去由于土地利用规划与相关利益主体的利益与土地利用规划的积极性不高，在改革集体建设用地使用制度、允许集体建设用地出让和转让后，土地益关系就会越来越直接和明显，公众参与规划的主动性和积极性也会提高，虽然这会增加规划编制中协于提高公众的规划管理意识，有利于监督政府依法行政、依法管理土地。

5、统筹城乡土地政策，完善建设用地供应制度。城乡建设用地使用制度上的双轨制，是以二有制成份和居民身份、按照行政方式配置土地资源的传统计划经济体制的遗留产物。在城乡一体的市场改革集体建设用地使用制度，就必须按照市场经济的内在要求，区分公共产品和私人产品、私人性和公套完善建设用地供应制度。对于城市和农村的公益性用地，要改革和完善土地征收制度，通过动用土地以供应；当然结合我国实际对于村组兴办的内部公益事业的用地，也可以在只需转用审批后直接无偿供“一户一宅”的福利性住宅供应制度和有偿供应制度结合起来，一些发达地区和城镇郊区可以严格实行宅基地的政策，对于宅基地的二次需求按照经营性用地予以有偿供应，或者由宅基地需要者通过在市场满足。对于乡镇企业用地、农村民办企业用地等经营性用地，纳入国有土地出让和集体土地出让的统一待遇。为了抑制土地投机、促进建设用地市场的公开公平竞争、促进土地自然增值的社会分享、协调国据土地增值幅度和土地开发情况，划定国有土地出让和集体土地出让的适用范围。对于城镇规划圈外以果是集体土地的，在农地转用审批后可直接通过集体出让的方式予以供应，形成的集体土地出让价格为提供可参照的依据。对于城镇规划圈内需要批次转用和成片开发的经营性新增建设用地，无论是国有土土地收购储备的范围，由土地收购储备机构参照集体土地出让价格优先购买后统一进行开发整理，再由