

农村集体建设用地流转面临的挑战与建议 ——以重庆市忠县为例

李艳,邱道持,张怡然
(西南大学地理科学学院,重庆 400715)

摘要:农村集体建设用地流转是实现农村建设用地优化配置的重要途径,是建立城乡统一的土地市场的重要举措。推进农村集体建设用地流转不仅是缓解城市建设用地紧张局面的需要,也是赋予农村建设用地与城市用地“同地、同权、同价”保障其合法权益的需要。剖析了研究区农村集体建设用地流转的基本特征,揭示了目前农村集体建设用地流转中存在的主要问题是法律法规冲突较大和土地流转市场建设困难,并提出完善农村集体建设用地流转的对策建议。

关键词:集体建设用地流转;挑战;建议;忠县

中图分类号:F301

文献标志码:A

论文编号:2009-2526

Challenges and Proposals of Rural Collective Construction Land Shifting ——Take ZhongXian as an Example

Li Yan, Qiu Daochi, Zhang Yiran

(School of Geographical Science, Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract: Rural collective construction land shifting is an important way to realize the optimal allocation of land resources, and also significant measure to establish urban and rural land market. Liberalization of rural collective construction land transfer not only eases the strained situation of urban construction land, but also protects its legitimate rights and interests by endowing rural construction land with the right that "the same place, the same right and the same price" with urban land. The text analyzes the basic characteristics of rural collective land shifting, reveals problems that many conflicts of laws and regulations, difficulty in land shifting market construction in the rural collective land transfer, and puts forward countermeasures and proposals based on the issues to improve the rural collective construction land transfer.

Key words: collective construction land shifting; challenges; proposals; Zhong Xian

0 引言

随着经济发展和城市化进程的加快,城市建设用地供需结构失衡,一些大城市近郊产生了集体建设用地进入市场的强大外在拉力。与此同时,随着中国市场化改革深入及国有土地市场巨大的比价效应,农村建设用地的资产价值日益显现,农民迫切希望集体建设用地与国有建设用地实现“同地、同权和同价”。实现集体建设用地的资源效用和资产价值成为集体建设用地流转的内在动力^[1]。强大的外在拉力和内在动力

推动了中国农村集体建设用地隐形流转的产生,并愈演愈烈。

中国共产党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出,“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,必须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。”这无疑为建立城乡统一的建设用地市场提供了政策空间,也为赋予

作者简介:李艳,女,1986年出生,云南曲靖人,硕士研究生,研究方向:土地利用规划。通信地址:400715 西南大学地理科学学院, E-mail: liyan0122@126.com。

通讯作者:邱道持,男,1947年出生,教授,博士生导师,主要从事国土资源管理与区域开发研究。

收稿日期:2009-12-02, **修回日期:**2009-12-30。

农村土地合法权益提供了政策支持。笔者立足于实际的调研成果,对重庆市忠县农村集体建设用地流转的基本特征、流转中面临的挑战进行了探讨,在此基础上提出了完善农村集体建设用地流转的对策建议。

1 农村集体建设用地流转的基本特征

1.1 流转比例偏低,区域差异明显

2008年忠县农业人口832 075人,较2007年减少3 175人,而同期农村居民用地面积却增加了76.2 hm²。2008年末忠县农村宅基地面积为7 780 hm²,占建设用地面积的66.17%,人均宅基地面积达143.01 m²。问卷调查显示,农村户均3.8人中常年在家的居住人口仅2.2人,其他人常年在外出打工,造成大量宅基地处于低效利用状态。2008年全县仅闲置2年以上的农村宅基地就达1 160 hm²,由此可见忠县农村集体建设用地流转潜力较大。调研选取了发达、一般和不发达3类乡镇,这3类乡镇都存在严重的宅基地闲置情况,各乡镇流转比例在15%~25%之间,流转规模与流转潜力相比较小,规模流转情况比较少见(如表1所示)。

表1 忠县闲置两年以上宅基地流转情况表

	闲置两年以上宅基地面积/hm ²	流转面积/hm ²	流转比例/%
汝溪镇	58.77	14.02	23.85
拔山镇	59.93	14.64	24.42
白石镇	62.51	11.86	18.97
花桥镇	70.72	10.14	13.22
三汇镇	74.44	10.92	14.61

注:数据来源于2008年忠县土地利用现状调查。

与此同时,调查发现集体建设用地流转区域差异明显,流转比例与地区经济发展水平有一定的关系(见图1),越靠近中心镇,区位条件越好,流转行为越活跃。调研发现,经济水平较高的汝溪镇、拔山镇流转比

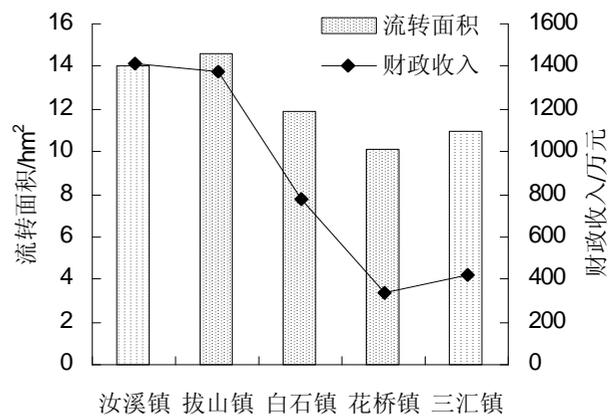


图1 忠县宅基地流转与财政收入相关性分析图

例在25%左右;而距中心镇较远、欠发达的三汇镇和花桥镇流转比例不到15%,表现出随着距中心镇距离增加流转比例递减的趋势。

1.2 流转形式多样,土地出租为主

据调查,集体建设用地流转的常见形式有集体经济组织主导的土地使用权出租、转让,农民个人以出租、转让房屋导致土地使用权流转,乡镇村以集体土地作价入股流转,以城乡建设用地增减挂钩为核心的建设用地流转,以及由企业债务债权等原因通过司法裁定等使集体土地使用权发生转移。另据调查,集体建设用地出租现象较为明显,通过出租流转建设用地面积占流转总面积的60%以上(见图2)。出租一方面有利于将农村闲置土地释放出来,提高存量建设用地利用率,显化土地资产价值;另一方面出租不改变土地所有权,这既保证农民不丧失土地,又能增加收入。

1.3 流转效益显现,发展进程加快

调查发现,近年来随着经济发展和城市化进程加快,忠县集体建设用地流转规模趋于扩大。据统计,农村集体建设用地流转面积从2004年的268.67 hm²,上升到2008年的760.47 hm²。随着法律法规放开对集体

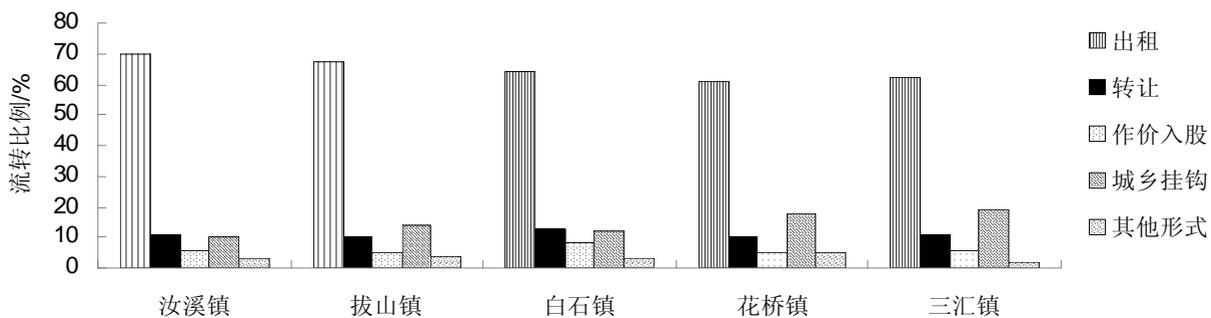


图2 忠县农村集体建设用地流转比例空间分布图

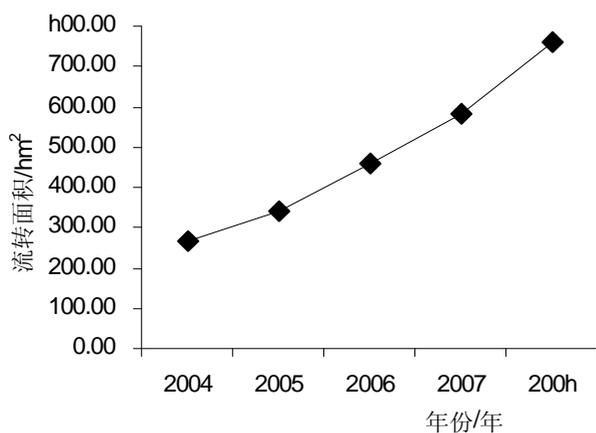


图3 忠县农村集体建设用地流转规模变化图

建设用地流转的限制和集体建设用地流转市场越来越成熟,流转进程进一步加快(见图3)。加快集体建设用地流转不仅有助于盘活存量建设用地,发挥土地资产价值,同时也更有利于保障各利益主体的权益。

从地方政府看,放开集体建设用地使用权流转,发挥政府对土地流转的引导和管理作用,通过税收方式参与集体建设用地流转收益分配,不仅能降低征地造成的社会成本,同时也可以增加财政收入。对于集体建设用地所有者和农民个人来说,传统的征地补偿中征地补偿费普遍偏低,集体建设用地使用权流转价格由流转双方确定,流转后的收益按约定的比例进行分配,所带来的收益远大于征地补偿费和安置补助费。

2 农村集体建设用地流转存在的问题

2.1 法律法规冲突大

从流转准入条件看,《宪法》第10条规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”《中华人民共和国土地管理法》第63条也明确规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”由此可知,相关法律对集体建设用地流转做了严格的规定,问卷调查显示,有79%的人认为法律法规冲突大是集体建设用地流转的主要障碍。

从权属界定上看,《中华人民共和国民法通则》第74条规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营管理。”1988年修改的《中华人民共和国土地管理法》第8条规定:“村农民集体所有的已经分属于村内2个以上农业集体经济组织所有的,可以属于该农业集体经济组织的农民集体所有。”《村民

委员会组织法》规定:“村民委员会依照法律规定管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,村民小组无独立地位,隶属于村民委员会。”上述表明,现行法律没有明确农村土地所有权主体的构成要素和运行规则,没有明确产权代表和执行主体的地位和权限,没有明确农民集体和农民个人的权益关系,导致对集体土地的归属界定相互矛盾。权属界定不清必然导致农村土地主体虚置,由此也带来权责不清、处置无度和分配关系混乱等问题^[2]。

2.2 流转市场建设难

市场有3个方面的功能:一是发现交易对象,二是发现交易价格,三是规范交易行为。这3方面功能促进了资源的优化配置,降低了交易成本,也决定了市场存在的价值,同时对交易双方有一定的约束作用^[3]。目前土地流转由于缺乏市场机制引导,流转市场建设困难,导致土地资产流失,资源配置效率大打折扣。表现在以下2个方面:

流转市场运作机制不健全。一是集体建设用地流转价格形成机制不合理。目前农村集体建设用地流转价格主要由交易双方协定,价格机制还没有形成。调查发现,忠县集体建设用地流转90%以上采用双方协议定价,约为90万元/hm²左右,远低于城市建设用地价格。二是集体建设用地市场交易机制不健全。集体建设用地流转没有规范程序,审批和权属变更登记工作基本上是空白,对建设用地流转的准入条件和后期使用也没有做出相应的限制。

流转市场服务体系不配套。目前,集体建设用地流转过程基本是双方私自协商确定,流转有形市场还没有建成,交易中介、估价机构以及政府监管等服务组织还没有介入。流转市场服务体系不配套,造成土地流转信息传播渠道不畅,供需双方对接难,流转价格不合理和收益流失等问题,这不仅影响流转效益,也不利于资源优化配置。

2.3 流转权益保障难

调查发现,关于集体建设用地流转收益分配标准,有87%的人认为应遵循“谁流转,谁收益”原则,有11%的人认为集体应参与收益分配,仅有2%的人认为政府应参与收益分配。集体建设用地流转收益分配没有明确界定导致集体建设用地各方权利主体利益得不到保障。

首先,农民权益得不到保障。部分地方建设用地流转收益大多归乡政府和村集体所有,只有小部分用于补偿农民。更有甚者出现农村集体经济组织越俎代庖,擅自将集体建设用地流转,并占有全部流转收益的

现象。集体经济组织职能错位,农民处于弱势地位以及集体建设用地流转缺乏法律保障等导致农民作为土地使用者其利益得不到保障。

其次,农民集体权益得不到保障,主要表现在以下几个方面:第一,由于农村土地确权发证工作滞后,宅基地使用权在住宅出租中没有得到体现;第二,乡镇企业私自将其使用的集体建设用地使用权流转出去,从中获得巨额利益,同样使所有者权益未能在经济上得以实现;第三,地方政府以投资农村基础设施建设为由,强行分割流转收益,导致农民集体权利受损。

第三,政府权益得不到保障。农民将其房屋出租、出售后,土地收益基本上归个人所得;集体经济组织转让、出租土地使用权,其收益基本上归集体所有。集体建设用地流转收益一部分是国家基础设施建设投资带来的,而集体建设用地隐形交易,逃避了政府管制,使国家应得的收益没有得到体现。

3 完善农村集体建设用地的流转对策建议

3.1 完善农村集体建设用地的产权制度

产权经济学在阐述产权的资源配置功能时提出:产权的资源配置功能是指产权安排或产权机构直接形成资源配置状况或驱动资源配置状态改革或影响对资源配置的调节。相对于无产权或产权不明晰状况而言,设置产权就是对资源的一种配置,设置产权能减少资源浪费,提高经济效率^[4]。产权的明确界定是集体建设用地成功流转的前提^[5]。完善集体建设用地的产权可从明晰所有权归属、完善产权结构和推进土地确权登记发证3个方面进行:

首先,明晰农村集体建设用地所有权归属。根据目前农村集体建设用地的管理和使用现状,笔者认为农村集体经济组织所有应作为集体建设用地所有权归属的主要形式;村民小组作为集体土地所有权归属的一种补充应予以保留;取消乡(镇)一级的集体土地所有权,将乡镇公益事业、公共设施以及已经确权发证和无法退还的原乡(镇)所有的集体土地收归国家所有,按国有土地进行规范和管理^[6]。

其次,完善农村集体建设用地的产权结构。主要从以下方面着手:一是在所有权的基础上,明晰占有、使用、收益、处置等各项权能,赋予集体经济组织更完整的土地物权。二是实现集体建设用地“两权”分离,推行有偿使用,并允许依法取得土地使用权的权利人在使用年期内“自愿、有偿、依法”流转集体建设用地使用权。三是将抵押权、租赁权等其他权利设置为他项权利,赋予农民更大的土地物权。

第三,推进农村集体土地确权登记发证。农村土

地产权制度的完善,必须要加强集体土地的产权登记,确认产权主体^[7]。中国农村土地产权管理制度建设还存在着与发展中国特色社会主义市场经济不相适应的状况。第一次全国土地大调查明确规定农村土地确权到村;第二次全国土地大调查明确规定农村土地确权到社。土地大调查为搞好农村土地确权、登记、颁证工作奠定了技术基础,但是还需要夯实法律基础。完善农村土地产权管理制度是搞好农村土地确权、登记、颁证工作的法律基础,必须以法律形式明确农村土地产权主体,政府应当履行公共服务义务,为农民维护土地权益提供法律文凭。

3.2 完善农村集体建设用地流转机制

集体建设用地流转中,应当发挥市场的激励功能、服务功能和约束功能,建立规范有序的农村土地市场体系,充分发挥市场机制的基础作用^[8]。土地资源的价值通过市场得以体现和增长,并可以通过价格信号来引导土地资源的调节和分配,从而促成土地利用效率的提高。

首先,完善集体建设用地流转市场运作机制。一是完善集体建设用地流转价格形成机制^[9]。一个完整系统的土地价格机制的建立,应该包括以下几个部分:首先,给予集体建设用地主体完整的价格决定权,允许其根据市场自主决定土地价格。其次,建立土地价格信息机制,使土地价格信息透明、公开。第三,政府应定期发布集体建设用地基准地价、标定地价和地价指数等信息,以便公众对土地未来价格的合理预期,防止盲目投资和价格的激烈波动。二是完善集体建设用地交易机制。首先,建立有形交易市场,为流转双方提供洽谈、交易场所,允许相关服务和管理机构进驻,为交易双方提供政策法律咨询、发布供需信息、地价评估、权属变更登记等服务,以缩短流转时间,减少流转成本,规避流转风险。其次,规范集体建设用地流转程序,包括流转许可申请、流转许可、签订流转合同和办理土地流转登记。

其次,培育集体建设用地流转服务体系。高效的运作机制离不开完善的服务体系。针对集体建设用地流转中存在的问题,迫切需要建立流转信息交流、地价评估、权属审核登记、法律援助等服务体系。信息是交易双方的桥梁,建立信息交流、咨询平台,对建设用地供需信息进行收集、筛选和公布,为供需双方的交易活动提供信息导向。价格是市场的核心,合理的价格不仅能充分体现土地的价值,而且可以引导资源的优化配置。建立地价评估机构,通过专业人员按一定的评估程序,对影响地价的因素进行分析,确定合理的流转

价格,切实保障流转双方的权益。同时,提供权属审核、登记和法律援助等服务,并规范各个服务机构的运作程序。只有逐步健全服务体系,提高服务质量才能保证集体建设用地使用权流转的有序规范运作。

第三,完善集体建设用地流转监管体系。市场这只“看不见的手”在现实中并非万能,单纯依靠市场机制实现资源的有效配置需要一系列假定条件,而现实中这些条件往往难以同时具备,因而现代市场经济不排斥国家干预。为保障集体建设用地流转顺利进行,政府应从以下几个方面加以规范:一是对流转的建设用地进行严格的权属审查,对没有进行确权登记或权属存在争议的一律不得流转。二是加强城乡建设用地统一规划管理,建立健全城乡统一的建设用地规划许可制度。集体建设用地流转必须符合土地利用相关规划,依法办理农用地转用审批手续。三是加强农村集体建设用地流转条件及方式管理。政府应对农村集体建设用地流转主体资格、流转土地用途、是否符合规

划、开发条件、使用期限和流转方式等作出规定。

参考文献

- [1] 国家土地督察局编.农村土地管理制度改革探索[M].中国大地出版社,2009:211.
- [2] 刘宪水.找准问题、探讨对策——对集体建设用地使用权流转的思考[J].中国土地,2005(5):17-18.
- [3] 邱道持.论农村土地流转[M].重庆:西南师范大学出版社,2009:42.
- [4] 黄少安.产权经济学[M].经济科学出版社,2004,10:211.
- [5] 张梦琳,陈利根.农村集体建设用地流转的资源配置效应及政策含义[J].中国土地科学,2008,22(11):72-75.
- [6] 吴克宁,马素兰.中国农村土地产权制度改革探讨[J].中国土地科学,2005,19(4):38-42.
- [7] 金晓霞,刘秀华,郭岭.农村集体建设用地流转中土地权属问题研究[J].西南农业大学学报:社会科学版,2006,12:149-151.
- [8] 钱昱如,邱道持.基于主成分分析的流转农地用途变化动力研究[J].中国土地科学,2009,23(9):47-51.
- [9] 吕萍,马清华,李旭.论集体土地流转价格机制[J].土地使用制度改革,2004,3:42.