

文 枫,鲁春阳. 现行土地产权制度下农村集体建设用地流转的实现路径——兼论重庆市农村土地交易市场的问题与对策[J]. 江苏农业科学,2016,44(11):513-516.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.11.147

现行土地产权制度下农村集体建设用地流转的实现路径 ——兼论重庆市农村土地交易市场的问题与对策

文 枫,鲁春阳

(河南城建学院,河南平顶山 467036)

摘要:集体建设用地流转对显化农村土地资产价值、统筹城乡土地利用具有重要意义。采用实证分析法和规范分析法,在现行产权制度下,以重庆市“地票”交易模式为例,分析了农村集体建设用地流转存在的问题及解决路径。研究显示:(1)重庆市农村集体建设用地流转存在产权交易信息不完善、流转基准地价缺失、流转收益分配不规范、政府监管不到位等问题;(2)为推进“地票”交易,需要创新与完善制度与机制,在制度层面要建立农村集体建设用地普查制度、农村土地产权登记制度、农村集体建设用地复垦制度,完善农村集体建设用地管理制度等;(3)为活跃“地票”交易市场,需要建立“地票”购买主体激励机制、农村宅基地退出机制、农村集体建设用地价格机制等;(4)针对重庆农村土地交易所的运行实际,提出规范地票交易主体、建立中介服务体系、优化地票交易环境的建议。

关键词:集体建设用地;流转;路径;重庆市

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)11-0513-04

近年来,集体建设用地流转一直是我国理论界的研究热点,相关研究集中在农村集体建设用地流转现状、问题、可行性^[1-3]、流转模式^[4-5]、产权、收益分配^[6-7]及法律制度建设^[8-9]等方面。当前,集体建设用地流转路径选择多是围绕土地权属、土地合法化而展开的,学术界对农村集体建设用地流转制度创新、公共政策突破关注较多^[10-14]。本研究通过对重庆市农村集体建设用地流转存在问题的深入剖析,从制度建设、机制建设、相关配套政策、法规建设、流转媒介建设等方面,构建农村集体建设用地流转的框架体系,以期为城乡一体化土地利用以及政府宏观决策提供依据。

收稿日期:2016-10-12

基金项目:河南省政府决策咨询课题(编号:2015B258);河南省科技厅项目(编号:152400410475);河南省教育厅人文社科项目(编号:2015-GH-026);河南省社科联项目(编号:SKL-2015-3206);2016年度教育厅人文社科项目(编号:2016-gh-164);2016年度河南省高等学校重点科研项目。

作者简介:文 枫(1980—),男,河北光山人,硕士,讲师,主要从事土地利用与国土规划研究。E-mail:wenfeng@hncj.edu.cn.

1 农村集体建设用地流转内涵界定

农村集体建设用地流转,从土地权利上分为所有权流转和使用权流转,本研究所指的农村集体建设用地流转是指农村集体建设用地使用权流转,其主要流转形式有出让、转让、出租、作价入股、联营等。从流转的次序上分为首次流转、再次流转2种基本方式。首次流转通常是指集体建设用地使用权的出让、出租,流转主体为集体土地所有者(集体经济组织),特征是有偿、有限期、签订出让或出租合同;再次流转通常是指集体建设用地使用权再转移的行为,包括转让、转租,流转主体是已通过出让或出租方式取得土地使用权的土地使用者。流转的目的是通过提高现有存量土地的利用效率,并对存量集体建设用地使用权重新分配,实现充分、合理、高效利用农村土地资源的目标。

2 重庆市农村集体建设用地流转存在主要问题

2.1 土地产权管理滞后,农村集体土地产权交易基础信息缺乏

据调查,重庆市开展集体土地产权登记工作滞后于集体

[31] Garcia J A. The political integration of Mexican immigrants: examining some political orientations[J]. International Migration Review, 1987,21(2):372-389.

[32] Lamare J W. The political integration of Mexican American children: a generational analysis[J]. International Migration Review, 1982,16(1):169-188.

[33] Maxwell R. Evaluating migrant integration: political attitudes across generations in Europe[J]. International Migration Review, 2010,44(1):25-52.

[34] 亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 北京:华夏出版社,1988.

[35] Harris P, University M, Williams V. Social inclusion national identity and the moral imagination[J]. Australian Review of Public Affairs, 2003(3):205-222.

[36] 崔 岩. 流动人口心理层面的社会融入和身份认同问题研究[J]. 社会学研究,2012(5):141-160.

[37] 陈映芳. “农民工”:制度安排与身份认同[J]. 社会学研究, 2005(3):119-132.

[38] 郭星华,李 飞. 漂泊与寻根:农民工社会认同的二重性[J]. 人口研究,2009(6):74-84.

建设用地流转的需求。仅有部分区县开展集体土地产权登记工作,如荣昌县早在1999年就开展集体土地产权登记工作。但农民和农村集体组织对集体建设用地的产权意识普遍不强,一些农户甚至没有办理宅基地使用权证,在流转过程中这些农民的利益就没有得到有效保障。重庆市生态农业科技产业示范区对集体建设用地流转农民住房安置时,根据每户原有房屋面积,按比例折算换取新的统一住房,对于没有办理宅基地使用权证的农户,只发放200元/m²的补偿。还有一些农户在进行宅基地互换过程中,没有及时办理宅基地使用权变更登记,常引起宅基地互换纠纷。集体建设用地的权属登记、四至划分、发证管理等工作缺乏,导致无法合理利用存量集体建设用地,流转效率低,同时流转交易存在隐患。

2.2 集体建设用地流转基准地价体系尚未建立

当前,重庆市农村集体建设用地流转尚无基准价格规定,即使在《重庆农村土地交易所管理暂行办法》中,对实物交易价格的要求只是“各区县人民政府根据区域经济社会发展水平、城乡规划与建设、土地市场状况等情况,制定本区域农村土地交易的基准地价”,而对指标交易价格“重庆市人民政府在综合考虑耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费等因素的基础上,制定全市统一的建设用地指标基准交易价格”。土地使用权作为特殊商品进入市场,主要问题是产权明晰和价格确定,合理的土地流转价格机制是集体建设用地流转的关键。现行集体建设用地流转过程中,基准地价不明确,影响农村公开、公平、公正的集体建设用地流转市场的建立和完善,不利于农村集体建设用地流转市场的健康发展。

2.3 集体建设用地流转收益分配不规范

重庆市集体建设用地流转隐形交易数量很多,土地收益主要归使用者所有,作为土地所有权人的主体地位无法实现。

集体建设用地流转是农民、村集体、政府共同参与的事务,但重庆市未出台相关政策文件规范农村集体建设用地使用权的流转,对流转收益分配主体和分配比例以及收益管理未作规定,导致收益分配随意性较大,各地方差异也较大。在一些区县,集体建设用地流转是政府主导型流转模式,政府既是流转中相关规则的制定者,也是流转中的利益相关者,收益的最大主体是政府,而不是拥有土地使用权和所有权的农民和农民集体,从人均、户均收益看出,农民收益更少,农民权益无法得到保障。

2.4 政府对集体建设用地流转管理还有待改进

调查发现,大部分地方政府都参与集体建设用地流转的管理工作,制定集体建设用地流转形式、流转价格及流转收益分配比例等。但由于政府缺乏对集体建设用地实际用地水平的调研,流转价格及流转收益分配比例确定的依据尚缺乏科学论证。在集体建设用地流转管理过程中存在一系列问题,如有的区县自身建设用地需求较大,还积极推进集体建设用地指标区外交易;有的区县集体建设用地流转收益分配比例难以确定,存在农民利益无法得到有效保障等问题。

3 重庆市农村集体建设用地流转实现路径框架构建

农村集体建设用地流转是一项涉及法律、经济、行政、管理等多方面的系统工程,要克服现有流转过程中存在的问题,必须对现行的相关法律法规、管理体制等进行改革创新,完善集体建设用地流转的配套政策,构建流转的市场化平台。结合重庆市集体建设用地流转实际,应从流转的制度建设、机制创新、政策完善等方面构筑实现集体建设用地流转的路径(图1)。

3.1 农村集体建设用地流转制度建设

3.1.1 建立农村集体建设用地普查制度 应尽快开展重庆市农村集体建设用地利用状况调查,摸清农村建设用地家底,

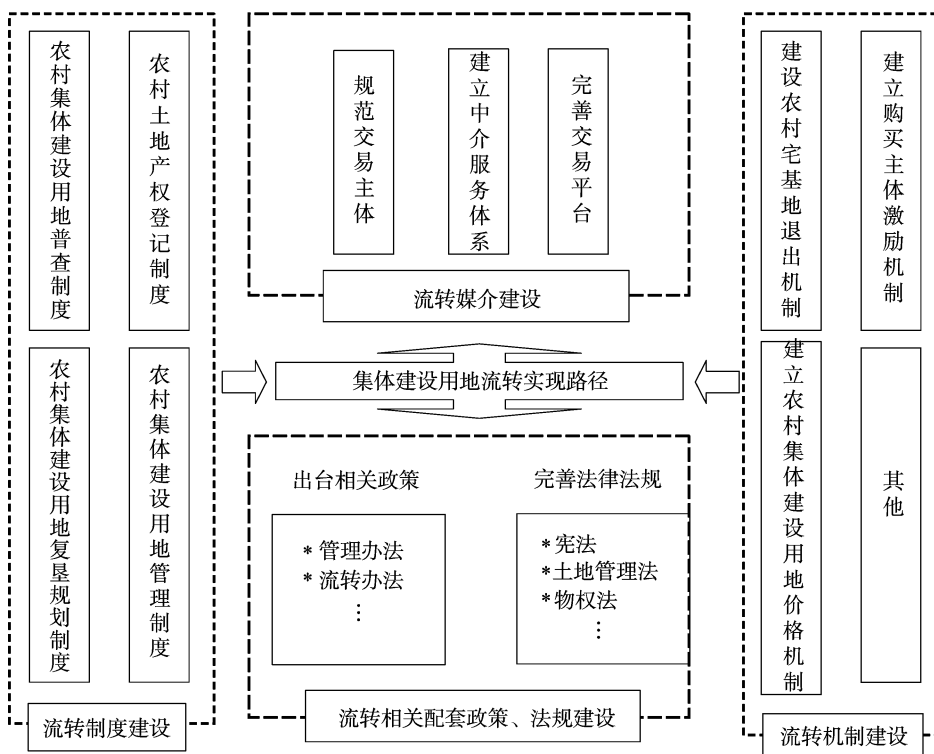


图1 农村集体建设用地流转实现路径框架

特别是农村居民点用地家底。通过调查,一是为加强居民点用地管理提供翔实的数据支撑;二是为开展村镇土地利用规划、土地整治和土地流转提供基础依据;三是为优化居民点用地布局、查清居民点用地效益、确定居民点合理用地标准打下基础。调查内容包括以下方面:一是调查农村废弃、闲置用地情况,如废弃工矿用地、废弃道路、撤并农村学校用地;二是查清三峡库区、渝东南地区拟实施高山移民和地质灾害避让搬迁移民居民点用地;三是开展农户兼业情况与居民点用地结构调查,科学确定农村建设用地标准。

3.1.2 建立农村土地产权登记制度 土地产权登记制度是土地产权管理制度的核心内容,是土地管理部门对土地市场进行规范管理的重要手段。在村庄和集镇,土地产权多元化,权属复杂,集体建设用地流转中,涉及各类企事业单位经济组织以及个人等众多利益主体,必然要求建立完善的土地产权登记制度。确权是农村集体建设用地流转的基础,权属合法、界址清楚是土地产权交易的基本前提。集体建设用地使用权流转,必须做到产权明晰,界址清楚。没有经过土地确权登记发证,所有权主体不清或使用者不明的集体土地使用权,不允许流转,以保障土地流转和交易安全,保障集体土地各方经济权益。同时明晰本集体成员身份,健全集体经济组织及其运行规则,保证农村集体建设用地所有权和使用权权利的正确行使。

3.1.3 建立农村集体建设用地复垦规划制度 科学规划是引导农村集体建设用地流转的基础。农村集体建设用地复垦规划的缺失,导致集体建设用地流转规模、时间次序及空间布局不合理;同时也不利于政府对流转规模的控制,存在短期内急剧流转,导致城市建设用地无序扩张的隐患。因此,积极开展农村集体建设用地复垦规划,按照该市城市建设用地需求、农村经济发展水平和农民生产实际,依据集约用地和保护农民权益的原则,确定不同区域集体建设用地规模和人均用地水平、集体建设用地复垦规模、复垦次序,确保农村集体建设用地流转与该市经济发展用地需求相协调。

3.1.4 规范农村集体建设用地管理制度 农村土地管理制度改革是统筹城乡发展的关键环节,使城乡土地资源、资产、资本有序流动,必须规范集体建设用地的管理。首先,以土地用途管制制度为土地使用制度的核心。十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出:“坚持最严格的耕地保护制度,坚决守住十八亿亩耕地红线。集体建设用地在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”第二,加强集体建设用地规划管理。流转的集体建设用地必须是符合土地利用总体规划并依法取得的集体建设用地使用权,非法占用及新增集体经营性建设用地使用权不得流转。在土地利用总体规划基础上,统筹区域经济社会发展,编制和完善村庄规划,作为农村建设用地利用的依据。第三,规范农村建设用地审批管理制度。村镇建设用地安排,必须符合土地利用总体规划和村镇规划,要纳入土地利用年度计划依法审批和管理。要严格农村建设用地审批程序,采取“公开、透明、动态”的公示制度。第四,完善农村建设用地动态监管制度。

3.2 农村集体建设用地的流转机制建设

农村集体建设用地流转主体包括买方、卖方,流转的平台是农村土地交易所(图2)。农民拥有宅基地的使用权,是土

地流出方,即卖方;企业是用地单位,建设用地的需求者,是流转的买方。买卖双方要完成交易,必须存在交易市场,即流转平台。同时,要建立买卖双方的激励机制,才能使流转市场活跃起来,一方面建立农村宅基地退出机制;另一方面建立企业的购买激励机制。政府作为集体建设用地流转的管理者,通过制定各种配套措施和法规,推进集体建设用地的有序流转。

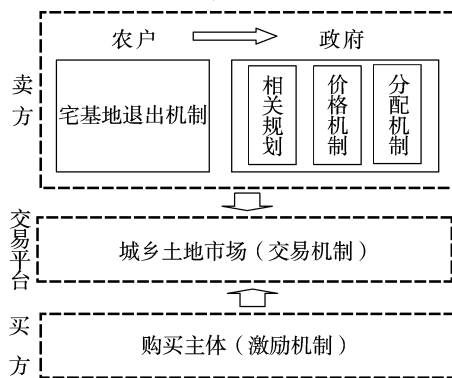


图2 农村集体建设用地的流转机制构建

3.2.1 建立农村宅基地退出机制 保障农村集体建设用地流转实现,首先要保证有可以用来流转的土地,作为城乡土地市场的卖方,这就需要农民愿意退出自己使用的集体建设用地。建立退出机制的基本目标是通过政策引导让有条件的农户主动放弃现有的集体建设用地(主要是宅基地)申请要求,从而推进农村集体建设用地整理、置换、复垦政策的实施,腾出可用于流转的集体建设用地。现存的农村宅基地收回制度缺乏可操作性,使得农村宅基地使用长期处于增量状态,存量盘活利用很少;同时宅基地无偿、无限期使用和限制性流转,造成农户退出宅基地的动力完全丧失。因此构建宅基地退出的引力机制、推力机制、压力机制,协同并使其发挥作用,促进农村宅基地申请及利用过程中问题的解决。通过建立农村宅基地退出收回补偿制度、多元化的农村住房保障体系及宅基地有偿使用制度鼓励和推动农户退出宅基地^[15]。

3.2.2 建立购买主体激励机制 用于流转的集体建设用地必须有需求方,作为重庆市集体建设用地流转主要方式的“地票”交易,所产生的“地票”必须要有企业购买,企业参与“地票”交易所面临的最主要的问题就是企业作为“地票”持有人并没有完全的“地票”处分权,“地票”持有人获得所需的项目用地最终还需要通过政府的征地行为,且再经过一番招拍挂竞标程序后才能决定。即现行的交易形式还存在问题,例如针对“地票”购买者有可能无法获得落地指标的现象,应该建立持“地票”业主优先获得落地指标的保障机制。激励机制的建立包括:一是赋予“地票”相应的价值。“地票”可以进入市场流通,可以抵押、买卖,其价格随市场供求关系的变化而变化。建立“地票”的二次交易机制,允许企业主或开发商转卖盈余“地票”指标,从而刺激购买主体交易“地票”的积极性。二是持有“地票”的主体不仅有优先获得落地指标的权利,同时提供价格和服务优惠,激励更多的购买者参与到“地票”交易中来。同时购买主体可以持“地票”进行交易,使购买“地票”像其他资本投资一样能够获得收益。

3.2.3 建立农村集体建设用地价格机制 建立农村集体建设用地价格机制包括以下方面:一是确定集体建设用地价格

构成。集体建设用地,特别是宅基地,承担着农民的社会保障功能。在确定集体建设用地价格时,要明确集体建设用地的功能和价值。二是建立科学的农村集体建设用地评价方法。目前,用于评价集体建设用地价格的方法大多根据其复垦成本、农民安置费用及交易费用等确定,但这种方法没有反映集体建设用地的真实价格。可借鉴我国城市建设用地定价方法,建立农村集体建设用地定价方法。三是制定农村集体建设用地价格评估规范和标准。农村集体建设用地基准地价要考虑农民个人社会保障金预提费用标准、复耕所需成本、农村集体组织或农民拆旧建新的基本补偿成本,以及通过集体土地减少产生的集体组织为农民提供的个人社会保障金经费等其他补偿。四是建立农村集体建设用地估价中介机构,拓展现有中介机构的业务范围,主要从事确权登记、测量、价格评估、代理经纪、交易信息收发等。

3.3 规范农村集体建设用地流转媒介

3.3.1 规范交易主体 农村集体建设用地流转市场的主体是指土地市场的参加者,包括供给者、需求者、中介、管理者等。土地供给者是农村集体经济组织和区县政府,其建设用地指标的来源是农村集体建设用地复垦;土地需求者是用地企业,通过到农村土地交易所购买“地票”并参与建设用地竞标,获得落地指标;政府(国土管理部门为代表)是集体建设用地流转的管理者,对“地票”交易的规模、时序进行调控;同时,中介机构在土地交易过程中服务“地票”交易的供求双方,协助供求双方进行交易,提供交易信息咨询、农村土地价格评估、代理经纪、土地登记代理等业务活动。

3.3.2 建立中介服务体系 为了保障土地交易顺利进行,服务于土地市场的专业人员和机构必不可少,优质的土地价格评估、土地法律政策咨询、土地交易经纪等中介服务,是土地市场运行的润滑剂。中介的发展将彻底转变农村土地行政管理模式,极大地促进农村土地市场体制的建立,有利于科学、合理的集体建设用地市场价格的形成。特别是当集体建设用地市场体制建立后,其交易活动将远比目前活跃,围绕集体建设用地产生的估价、委托代理、政策法律咨询等业务将大大增加,仅依靠政府相关部门,在人力、物力等方面很难得到保证。因此,应逐步建立集体建设用地交易估价、委托代理、政策法律咨询等存在市场需求的中介组织,为集体建设用地流转提供良好的运行环境,促进集体建设用地交易规范化、法制化。

3.3.3 完善农村土地交易市场 重庆市开创农村集体建设用地流转的“地票”模式,重庆农村土地交易所为“地票”交易提供了平台,有利于形成城乡统一的建设用地市场。截至2014年9月底,重庆农村土地交易所共组织“地票”交易会36场,成交面积0.92万 hm^2 ,成交金额280.09亿元,交易市场总体平稳。随着“地票”市场的活跃,“地票”担保融资的需求增强,共办理381 hm^2 “地票”质押,质押贷款9.02亿元(重庆市农村土地整治中心提供数据)。《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发[2008]127号)对交易内容、方式、管理等环节作了规定,但对“地票”产生过程、“地票”交易及落地过程和以成本价、基准价、可冲抵费用为主的“地票”交易价格等未作出明确规定。重庆农村土地交易所在运行过程中面临着缺乏规范化的配套设施细则和明确的保障制度,缺乏“地票”形成市场环境与激励机制以及相应金融与社会保障

体系支持等问题。通过不断完善“地票”交易机制市场化基础环境建设,制定规范统一的实施细则、办法等相关配套措施,建立“地票”交易服务、金融等组织体系,逐步完善“地票”交易机制。同时,需要培训市场中介和交易组织,建立区县级农村土地交易机构作为重庆农村土地交易所的配套分支机构,拓展重庆农村土地交易所服务功能。

4 结语

集体建设用地流转的目标是有序、有节、合理、规范流转,其实现途径须符合市场经济体制下生产要素合理流动与优化配置的要求,以达到集约利用、高效利用土地的目的。因此,重庆市农村集体建设用地流转要在现有流转试点基础上,总结运行过程中存在的问题,通过创新统筹土地利用与管理改革,鼓励农村集体建设用地流转;从集体建设用地产权、收益及流转制度和机制建设方面规范、保障流转;同时加大集体建设用地流转的风险识别及风险评估研究,探索建立集体建设用地流转风险控制机制,有效规避及降低风险,实现集体建设用地流转效益的最大化。

参考文献:

- [1]赵伟,张正峰.我国农村集体建设用地流转的问题与对策[J].江西农业学报,2009,21(4):184-187.
- [2]黄庆杰,王新.农村集体建设用地流转的现状、问题与对策——以北京市为例[J].中国农村经济,2007(1):58-64.
- [3]吴月芽.农村集体建设用地使用权入市流转的可行性探析[J].经济地理,2005,25(3):401-405,410.
- [4]叶艳妹,彭群,吴旭生,等.农村城镇化、工业化驱动下的集体建设用地流转问题探讨——以浙江省湖州市、建德市为例[J].中国农村经济,2002(9):36-42.
- [5]吴胜杰.统筹城乡发展中农民市民化的政策突破——以重庆市九龙坡区先行示范改革为例[J].西部论坛,2008(4):34-37.
- [6]潘卫兵.农村集体建设用地产权问题及其成因[J].经济研究导刊,2008,36(17):48-51.
- [7]王文,洪亚敏,彭文英.集体建设用地使用权流转收益形成及其分配研究[J].中国土地科学,2009,23(7):20-23.
- [8]姜开宏,孙文华,陈江龙.集体建设用地流转制度变迁的经济学分析[J].中国土地科学,2005,19(1):34-37.
- [9]周建春.集体建设用地使用制度改革中的几个问题[J].中国土地科学,2003,17(3):21-23.
- [10]陶进华.限制集体建设用地使用权流转带来的问题与改革路径分析[J].成都行政学院学报,2008(4):63-66.
- [11]吕萍,支晓娟.集体建设用地流转影响效应及障碍因素分析[J].农业经济问题,2008(2):12-18.
- [12]王平达,韩学平.活跃农村土地流转市场的路径选择——以农村社会保障法律制度的构建为基础[J].商业研究,2009(3):165-167.
- [13]张梦林.农村集体建设用地流转的公共政策分析与选择[J].广东土地科学,2008,7(4):9-13.
- [14]黎平.农村集体建设用地流转治理的路径选择[J].中国土地科学,2009,23(4):65-69.
- [15]欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定.农村宅基地退出机制建立探讨[J].中国土地科学,2009,23(10):26-30.