

董秀茹,张宇,卢巍巍.农村集体经营性建设用地入市途径选择研究——以黑龙江省安达市为例[J].江苏农业科学,2017,45(4):275-278.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.04.078

农村集体经营性建设用地入市途径选择研究 ——以黑龙江省安达市为例

董秀茹¹,张宇¹,卢巍巍²

(1. 沈阳农业大学土地与环境学院,辽宁沈阳 110866; 2. 沈阳市土地整理中心,辽宁沈阳 110006)

摘要:党的十八届三中全会明确提出,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。与国有建设用地单一的入市途径不同,农村集体经营性建设用地有 3 种入市途径,即就地入市、调整入市和整治入市。由于农村集体经营性建设用地受城市经济辐射作用强弱不同,存量土地历史遗留问题较多,合理的选择入市途径有助于实现农村集体经营性建设用地的因地制宜入市和高效集约利用。在对农村集体经营性建设用地进行分类的基础上,从解决存量土地历史遗留问题视角和实现土地效益最大化视角分别进行入市途径选择。结果表明,为解决存量用地历史遗留问题,安达市 98.25% 的宗地应采用就地入市途径,1.75% 的宗地应采用调整入市途径;为实现土地效益最大化,52.82% 的宗地应采用就地入市途径,45.48% 的宗地应采用整治入市途径,1.70% 的宗地应采用调整入市途径。

关键词:集体经营性建设用地;入市途径;存量土地;土地效益最大化

中图分类号: F301.24 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)04-0275-04

土地制度是国家的基础性制度,事关经济发展和国家长治久安。近年来,由于土地制度与城镇化、城乡一体化发展的

收稿日期:2016-07-24

基金项目:国家土地督察沈阳局项目(编号:SY2014-01、SY2015-01)。

作者简介:董秀茹(1972—),女,黑龙江依安人,博士,副教授,主要研究方向为土地经济学、土地资源管理。E-mail: xr_dong@163.com。

通信作者:张宇,硕士研究生,主要研究方向为土地经济学、土地资源管理。E-mail:398854571@qq.com。

高度不适应性,要求必须继续深化土地制度改革。党的十八届三中全会对深化改革作出全面部署,其中就包括允许农村集体经营性建设用地入市流转这项改革。为了推进改革,2014 年中央出台了农村土地制度改革试点工作意见,国土部制定了农村土地制度改革试点实施细则,确定 2015—2017 年在北京市大兴区等 33 个县级试点区域开展农村土地制度改革试点工作,为改革积累利修法、可复制、能推广的经验借鉴。在农村集体经营性建设用地入市改革试点中,遇到的一个重要问题就是入市途径的选择,按照相关规定,入市途径分为就地入市、调整入市和整治入市 3 种,选择哪种入市途径事关农

4 结语

农村电子商务以农村工业发展为基础,是工业化、信息化、城镇化、农业现代化发展的产物,对推动农村经济发展、产业转型升级至关重要。推动农村电子商务发展对于打破城乡二元经济结构,充分发挥城镇与乡村各自优势,让人民共享改革开放成果具有重要意义;农村电子商务是增加内需、保证经济持续增长的需要,是解决“三农”问题、构建和谐社会的重要保障。因此,政府特别是县、乡基层政府应充分发挥政府职能,加快农村网络、通信、物流等基础设施建设,深挖地区特色加工产业,构筑人才培养培训机制,加快农业信息化建设,着力改善电商投资环境,切实推进农村电子商务发展。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于促进农村电子商务加快发展的指导意见(国办发〔2015〕78 号)[A]. 北京:国务院办公厅,2015.
- [2] 郭承龙. 农村电子商务模式探析——基于淘宝村的调研[J]. 经

- 济体制改革,2015,33(5):110-115.
- [3] 路征,宋丽敏. 我国“农民网商”发展现状、问题与对策建议[J]. 科技管理研究,2015,35(5):131-134.
- [4] 许婵,吕斌,文天祚. 基于电子商务的县域就地城镇化与农村发展新模式研究[J]. 国际城市规划,2015,30(1):14-21.
- [5] 凌守兴. 我国农村电子商务产业集群形成及演进机理研究[J]. 商业研究,2015,38(1):104-109.
- [6] 陈亮. 从阿里平台看农产品电子商务发展趋势[J]. 中国流通经济,2015,29(6):58-64.
- [7] 阿里巴巴(中国)有限公司. 中国淘宝村[M]. 北京:电子工业出版社,2015:60-206.
- [8] 曹县大集乡政府. 曹县大集镇淘宝产业园区简介[EB/OL]. (2015-03-18)[2015-12-23]. <http://www.cxdjx.gov.cn>.
- [9] 盛晓白,韩耀,徐迪,等. 网络经济学[M]. 北京:电子工业出版社,2009:168-170.
- [10] 王慧. “小县城,大影响”我国县域电子商务经济发展研究与展望[M]. 北京:人民邮电出版社,2014:24.
- [11] 罗伯特·平狄克. 微观经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009:603-635.

村集体经营性建设用地入市流转效率和农民利益。本研究以黑龙江省试点——安达市为例,从解决存量土地历史遗留问题视角和实现土地利用效益最大化视角进行入市途径选择研究,以期在农村集体经营性建设用地入市改革和试点工作的开展提供参考。

1 集体经营性建设用地入市相关概念界定

1.1 农村集体经营性建设用地

在国土资源部制定的农村集体经营性建设用地入市试点实施细则中,明确了农村集体经营性建设用地入市的概念和途径。其中,农村集体经营性建设用地指存量农村集体建设用地中,土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地,具体用地类型则指农村商住混合用地中的可经营部分,如经营者自住用房和经营农家乐混合用地中的餐饮、住宿等可经营部分的用地,完全用于工业生产、农产品加工及商业服务业、商贸流通等用途的农村集体建设用地。在这一概念中,非常明确农村集体经营性建设用地入市的对象为“存量”建设用地,虽然这是为开展试点工作确定的农村集体经营性建设用地内涵,但本研究仍以这一概念为基准,将研究对象限定为存量农村集体经营性建设用地。实施细则中将入市途径分为 3 种情况,农村集体经营性建设用地就地入市途径;村庄内零星、分散的集体经营性建设用地入市途径;城中村集体建设用地整治后入市途径。本研究将其概括为就地入市途径、调整入市途径和整治入市途径。

1.2 就地入市途径

就地入市途径是指对依法取得,符合规划的工矿仓储、商服等农村集体经营性建设用地,具备开发建设所需要基础设施等基本条件、明确在本村直接使用的,可以采取协议、招标、拍卖或者挂牌等方式直接就地入市。就地入市途径主要适用于依法兴办且经营效益良好并未到使用年限的各类商业、企业用地。

就地入市途径就是对于正在使用中的农村集体经营性建设用地,现土地使用者通过协议、招标、拍卖或者挂牌等方式重新取得原土地使用权,获得土地合法使用身份。就地入市途径一般没有前期开发成本、易操作、用时少,管理难度低,利益关系相对易处理。在农村集体经营性建设用地入市流转新政实施的初期,可树立典型示范作用,促进入市顺利进行。

1.3 调整入市途径

调整入市途径是指对村内零星、分散的集体经营性建设用地,可根据土地利用总体规划和土地整治规划,经上一级人民政府批准后,在确保建设用地不增加,耕地质量不减少、质量有提高的前提下,先进行复垦,待产权关系调整后,可按计划调整到县(市、区)域范围内的产业集中区入市。调整入市途径主要适用于村内单宗面积较小、零星分布的宗地;经济落后、地处偏远的宗地;增量土地。增量土地的现状主要是农用地,需要通过存量指标复垦置换,是将来全面放开后入市的潜力所在。

调整入市途径打破了土地固定空间区位的限制,解决了建设用地细碎化,对土地实现了集约节约利用。边远地区的土地价值通过空间置换交易来释放出更多的土地级差收益,真正实现了城市反哺农村,发达地区支持落后地区,保障了边

远地区农民分享土地增值收益。由政府代表集体组织复垦后调整出的建设用地指标统一在产业集中区入市,实现了产业集聚。农村建设用地复垦的实施,保护了耕地红线^[1]。

1.4 整治入市途径

对历史形成的城中村集体建设用地,按照政府主导、多方参与的原则,依据经批准的规划开展土地整治,对规划范围内各类土地统一进行复垦、基础设施配套,重新划分宗地和确定产权归属。对不予征收的,在优先保障城中村居民住房安置等用地后,属于经营性用途的集体建设用地,由农民集体入市。整治入市途径主要适用于城中村集体建设用地。

整治入市途径能有效解决城中村土地利用问题,通过整治使城中村土地结构和布局进一步合理,用地功能进一步充实,有效提高土地利用效率,使土地节约集约利用程度不断深化,居住环境、设施水平和建设面貌得到改善,土地综合产出效益以及土地价值得到极大提升^[2],入市后村民可获得极高的土地流转收益。

2 农村集体经营性建设用地宗地类型的划分

与国有建设用地不同,农村集体经营性建设用地现状利用情况复杂,不同区位、面积的宗地对用地者的吸引程度有很大的不同,为最大程度释放土地价值和增加农民收益,应在对农村集体经营性建设用地分类的基础上进行入市途径选择。农村集体经营性建设用地具有区域性和差异性等特点,可以从不同角度对农村集体经营性建设用地进行分类。

2.1 宗地类型划分依据

2.1.1 区位因素 区位因素决定了土地作为生产要素所具备的经济价值,拥有优势区位,就会获得较大利益。弗里德曼根据实际经验将城市周围约 50 km 的区域划分为城市郊区,50 km 之外为偏远农村。根据乡(镇)的位置以及同中心城区的联系,可将城市郊区分为近郊和远郊 2 个部分,其中近郊区的范围为距市区 10 ~ 15 km,远郊区延伸到 25 ~ 50 km^[3]。根据弗里德曼定性划分方法,可将城市划分为近郊区、远郊区和偏远农村 3 类区域。

2.1.2 面积因素 面积因素决定着土地可开展的经济活动规模大小,邹戴丹对低效城镇用地加以量化统计,规定底层建筑的面积小于 0.05 hm² 的建设用地属于低效城镇用地^[4]。本研究参考以上学术成果规定将小于 0.05 hm² 的宗地视为零星的、制约其用途的建设用地。大于 0.05 hm² 的宗地视为适合生产经营的建设用地。据调查,没有区位优势的近郊区和偏远农村区域宗地只有很低的经济价值,基本上没有级差地租,无论面积大小都对用地者缺乏吸引力,所以对以上 2 类宗地不在面积因素上划分。

2.1.3 使用情况 使用情况主要分为正在使用中和闲置状态 2 种,闲置土地主要是指那些没有得到实际利用的土地。正在使用中的宗地通过入市使其合法继续使用,所以不在面积因素上划分。

2.2 宗地类型的划分结果

根据以上划分依据,可对农村集体经营性建设用地进行系统划分(图 1)。具体可分为 7 类:①近郊区正在使用的宗地;②近郊区处于闲置状态、面积大于 0.05 hm² 的宗地;③近郊区处于闲置状态、面积小于 0.05 hm² 的宗地;④远郊区正

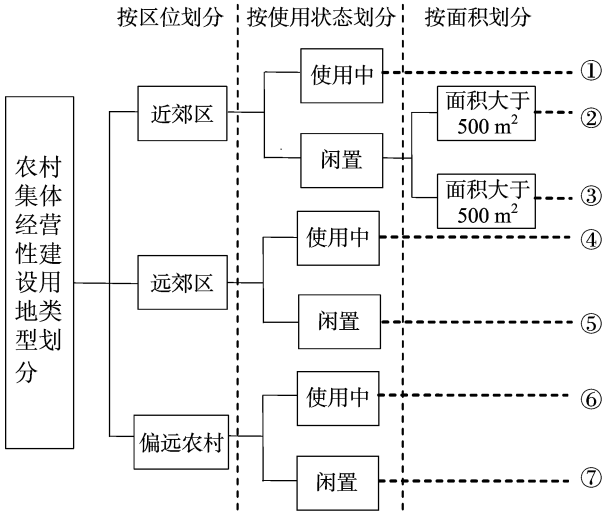


图1 农村集体经营性建设用地类型划分

表 1 安达市存量农村集体经营性建设用地类型

宗地类型	宗地数量(宗)	宗地面积(hm ²)	位置分布
①	54	21.82	安达镇、青肯泡乡、卧里屯乡、万宝山镇、羊草镇
②	16	8.05	卧里屯乡
③	1	0.03	卧里屯乡
④	91	30.51	先源乡、升平镇、中本镇、任民镇、火石山乡、昌德镇、老虎岗镇
⑤	3	1.13	先源乡、火石山乡、昌德镇
⑥	8	4.21	吉星岗镇、太平庄镇
⑦	0	0	

4 安达市入市途径选择

根据不同社会经济目标,同一区域相同宗地的入市途径有着不同的选择,因地制宜地选择入市途径,对促进入市开展、土地高效利用和促进农民收益有重要的意义。本研究在安达市存量农村集体经营性建设用地分类的基础上,基于不同视角进行入市途径选择。

4.1 基于解决存量土地历史遗留问题的宗地入市途径选择

存量农村集体经营性建设用地入市时,势必会面临着历史遗留问题。现实情况是绝大部分存量土地已经发生流转,且现使用者重新入市意愿不高,在农村集体经营性建设用地入市流转新政实施的初期,应采用温和的入市途径使现使用者继续使用土地,有利于树立典型示范作用,促进入市顺利进行。

4.1.1 选择依据 (1)交易双方满意、维护农村稳定。①④⑥类宗地在本村正在使用中且经营效益良好并未到使用年限,为达到交易双方满意、维护农村稳定,对于此类宗地应采用最温和的就地入市途径,使现土地使用者通过协议、招标、拍卖或者挂牌等方式重新获得原土地使用权,使用者可继续使用土地,所有者可增加土地收益;②类宗地处于闲置状态,位于城市近郊区,面积较大,对用地者吸引较大,也应就地入市。(2)优化用地结构,提高集约利用水平。③类闲置宗地零星分布,⑤⑦类闲置宗地地处边远,都对用地者吸引较小,应采用调整入市途径,通过空间置换方式来优化用地结构和提高集约利用水平,通过拆旧区土地复垦保护耕地红线,建新区土地入市流转保障农民分享土地增值收益。

在使用的宗地;⑤远郊区处于闲置状态的宗地;⑥偏远农村区域正在使用的宗地;⑦偏远农村区域处于闲置状态的宗地。

3 安达市存量农村集体经营性建设用地现状及分类情况

本研究所采用的数据来源于调查数据。选取黑龙江省安达市为研究区,安达市区位优越,交通便利,物产资源丰富,有奶牛之乡的美誉,经济发展较快,对建设用地需求日益增多,其农村集体经营性建设用地入市潜力巨大。本研究调查安达市全部农村集体经营性建设用地存量情况,共涉及 14 乡(镇),79 个村(屯),农村集体经营性建设用地 173 宗,总面积 65.75 hm²。据调查,现安达市还未存在城中村,安达市存量农村集体经营性建设用地主要集中于城市郊区,单宗面积较小且绝大多数已发生流转,流转形式主要是出租或永久买断,流转期限不等且期限长,流转价格偏低。根据上文划分方式,可对安达市存量农村集体经营性建设用地进行分类,分类情况见表 1。

4.1.2 选择结果 根据以上选择依据,可对安达市宗地进行入市途径选择(图 2)。①②④⑥类宗地采用就地入市途径;③⑤⑦类宗地采用调整入市途径。本研究所指可调整入市的宗地均位于村边,与农田相邻,复垦后可归并到农田区域,若宗地处于村内,与宅基地相混杂在一起,只能就地入市。

4.2 基于实现土地效益最大化的宗地入市途径选择

随着城镇化进程的快速推进,位于近郊区的城郊村成为潜在的城中村,近郊区与市区空间位置邻近、功能关联度较强,受经济辐射作用日益增强,区位优势愈加明显,充分挖掘、利用近郊区土地的区位优势,有利于促进区域经济发展,提高农民土地增值收益,实现土地效益最大化。

4.2.1 选择依据 (1)发挥优势区位,提升土地效益。位于近郊区的①②③类宗地应采用先整治后入市的途径,通过合理设置土地权属、划定土地用途和理顺土地经济关系能有效提高土地利用效率,使土地节约集约利用程度不断深化,有限的土地资源可以实现效益的最大化。(2)增加城市土地供应,赋予边远宗地价值。⑤⑦类宗地处于闲置状态,位于远郊区和偏远农村,区位较差,交通不便,受城市经济辐射作用小,加上基础设施相对落后,对用地者吸引较小,所以应采用调整入市途径,通过空间置换方式使城市土地供应有效增加,也赋予了远郊区和偏远农村区域的宗地价值。对处于正在使用中的④⑥类宗地采用就地入市途径,使现使用者继续使用土地,维护农村稳定。

4.2.2 选择结果 根据以上选择依据,可对安达市宗地进行入市途径选择(图 3)。①②③类宗地采用整治入市途径,④⑥类宗地采用就地入市途径,⑤⑦类宗地采用调整入市途径。

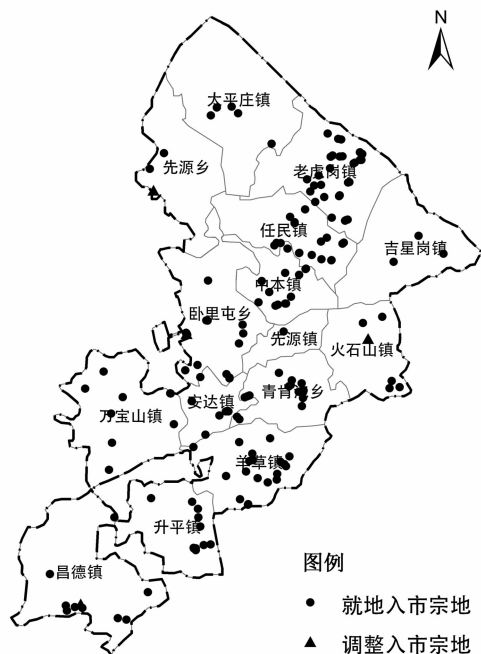
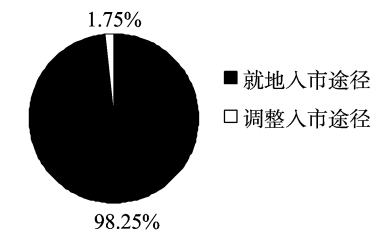


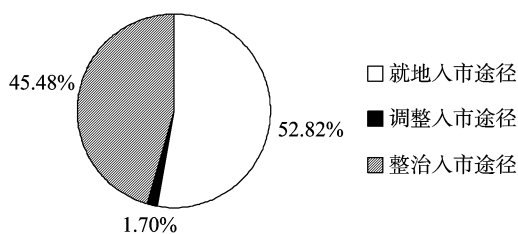
图2 基于解决存量土地历史遗留问题的宗地入市途径选择示意图

4.3 宗地入市途径选择的对比分析

据统计,不同视角下宗地入市途径面积比例不同(图4),基于解决存量用地历史遗留问题视角,安达市就地入市的宗地面积为 64.60 hm^2 , 占总面积的 98.25%; 调整入市的宗地面积为 1.15 hm^2 , 占总面积的 1.75%。基于实现土地效益最大化视角,安达市整治入市的宗地面积为 29.90 hm^2 , 占总面积的 45.48%; 就地入市的宗地面积为 34.73 hm^2 , 占总面积



基于解决存量土地历史遗留问题视角



基于实现土地效益最大化视角

图4 基于不同视角宗地入市途径面积比例

5 结论

由于经济发展基础、城镇化进程的阶段以及乡村产业发展对建设用地规模的需求不同,对农村集体经营性建设用地的流转要求不同。因此,应因地制宜选择不同入市途径,为解决存量土地历史遗留问题,处于正在使用状态的宗地应以就地入市途径入市,使现土地使用者获得合法身份,继续使用土地,维护农村稳定;为实现土地效益最大化,处于近郊区的宗地应先整治后入市,以提高土地利用效率,提升土地价值;对于零星分散或位于边远地区的宗地应采用调整入市途径,通过空间置换方式释放土地价值,增加边远地区农民收益。农村集体经营性建设用地入市途径的实施有赖于集体土地所有者、土地使用者和政府三方通力协作,合作共赢。通过政府有效的宣传引导和农民集体积极的支持配合才能使入市之路更

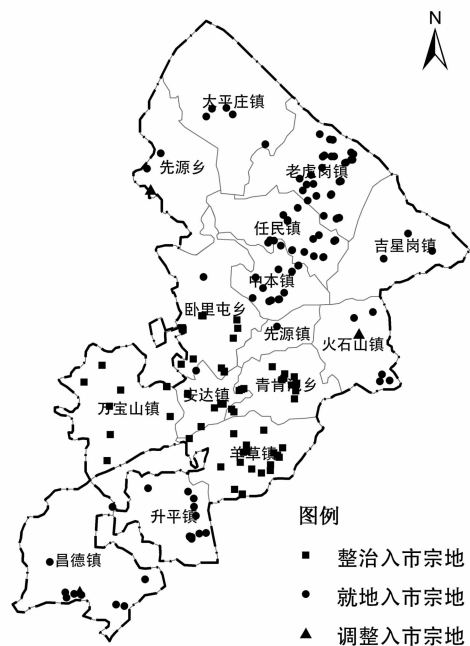


图3 基于实现土地效益最大化的宗地入市途径选择示意图

的 52.82%; 调整入市的宗地面积为 1.12 hm^2 , 占总面积的 1.70%。存量用地绝大部分处于正在使用中,经济效益良好且未到使用年限,所以多数宗地采用就地入市途径,剩余少数闲置状态不能就地入市的宗地采用调整入市途径。现实来说,近郊区土地经济价值较高,经过整治可提高土地效益,所以在解决存量用地历史遗留问题的基础上,将近郊区宗地整治入市,可以实现土地效益的最大化。

加顺畅。实施好 3 种入市途径,有利于全面盘活农村存量土地,缓解城市建设用地供给不足问题,释放农村集体经营性建设用地的最大价值,增加农民的土地收益收入,实现城乡土地资源的优化配置,促进新型城镇化健康有序地发展。

参考文献:

- [1] 曾春新, 耿彩英, 吴涛. 重庆市农村建设用地复垦实施中存在的问题及建议[J]. 中国农学通报, 2013(11): 74-77.
- [2] 候华丽. 从土地管理视角论北京市“城中村”整治对策[J]. 城市管理与科技, 2009(5): 32-33.
- [3] 赵荣民. 成都城市边缘区乡村聚落规划设计面临的问题与对策研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2006: 6-7.
- [4] 邹戴丹. 城镇低效用地再开发路径研究——以无锡市为例[D]. 上海: 华中政法大学, 2014.