

# 农村集体经营性建设用地入市的障碍与对策研究

尹超, 陆琼, 夏莲 (安徽建筑大学法律与政治学院, 安徽合肥 230601)

**摘要** 在当前农村集体经营性建设用地入市尚在试点工作中的背景下, 通过对集体经营性建设用地流转法规政策进行详细的梳理分析, 总结程序上存在的法律、市场、监管、收益分配等各方面阻碍。在深入探究了南海、芜湖、重庆、广东等几大入市模式特点与经验的基础上, 着手于改良农民集体主体制度、完善相关法律体制、规范交易程序、解决其与国有城市建设用地及农村征地范围的矛盾冲突, 制定合理的利益共享分配机制等多方面, 进而提出有效政策建议。

**关键词** 集体经营性建设用地; 入市; 障碍及对策

中图分类号 F301 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2017)23-0190-03

## Study on the Barriers and Countermeasures of Rural Collective Construction Land Entering the Market

YIN Chao, LU Qiong, XIA Lian (School of Law and Politics, Anhui Jianzhu University, Hefei, Anhui 230601)

**Abstract** Under the background of the rural collective construction land market is still in the pilot work, collective construction land transfer laws and policies were carefully combed and analyzed, and procedural barriers to the law, the market, regulation, income distribution, etc. were summarized. On the basis of exploring the characteristics and experience of several big market models, such as Nanhai, Wuhu, Chongqing and Guangdong, it should embark on improve the collective system of farmers, improve the relevant legal system, standardize the transaction procedures, and solve the conflict with the state-owned urban construction land and the scope of rural land acquisition, and formulate reasonable benefit sharing and distribution mechanism and so on.

**Key words** Collectively operated land for construction; Market entry; Obstacles and countermeasures

我国市场经济快速增长, 城市化进程不断加快, 随之带来了城市人口高峰、工业化高峰与新型城镇化高峰等综合性巨大压力, 众多工业城市面临着土地资源紧缺与城市发展之间的尖锐矛盾。而农村集体经营性建设用地是我国建设用地的重要组成部分, 城市工业化发展让农村流出大量劳动力, 形成的新型经济社会结构使得巨大的农村集体建设用地资源被闲置, 农民财产价值在闲置中贬损。由于长期土地制度的二元化发展模式, 农村集体建设用地利用低效, 其自身的巨大潜力尚未能被发掘出来, 城市化进程中建设用地供给的问题迫切需要借助农村集体建设用地流转来解决。长期以来, 以征收为流转形式的农村集体经营性建设用地流转不仅无法实现土地真正价值, 且在一定程度上使农民利益受损, 农民不愿支持集体建设用地入市, 地方政府及个别村组织寻租现象普遍, 征地程序的不规范与监督机制的不健全都说明现在的农村集体建设用地交易市场还不是很成熟。

目前农村经营性建设用地入市探索就是为了解决土地制度的二元化发展模式, 盘活农村存量建设用地资源, 稀释城市日益紧张的建设用地需求, 改善农村现有征地制度带来的收益分配不均现象, 维护集体农民的土地所有权利。

## 1 入市意义

**1.1 降低工业化、城市化成本, 加快经济发展** 农村集体经营性建设用地入市, 通过公开的交易市场, 运用严格的交易程序和政府机制对地价直接调控, 减少了政府的寻租行为, 得到相对灵活与便宜透明的集体建设用地价格, 从而降低城市化、工业化成本, 推动各地区经济快速发展。

**1.2 盘活存量土地资源, 减少农村闲置土地, 优化农村集体建设用地资源配置** 农村集体经营性建设用地入市, 一方面

减少了大量农村集体土地的闲置荒芜, 另一方面通过整理农村废弃宅基地等建设用地, 盘活存量土地资源, 实现农村集体建设用地的最优化资源配置与节约集约利用<sup>[1]</sup>。

**1.3 增加农民收入, 推动集体土地上附着产业发展, 促进城乡一体化发展** 与征收土地的方式相比, 农村集体经营性建设用地直接入市让农民获取土地收益的比重大幅增加, 农民的收益增加, 且建设用地的持续收益也保障了农民的利益。同时, 农村建设用地以多种方式进入市场, 使农村集体土地上的附着产业、建筑形态多样化, 为农村发展注入巨大动力<sup>[2]</sup>, 推动新型城乡一体化的发展。

## 2 政策梳理

**2.1 政府严格控制阶段** 建国初期, 国家将大部分土地分配到农民手中并严格管控其用途, 未考虑到当时的生产力发展水平与经济条件基础, 违背了生产关系必须要适应生产力发展的规律, 造成了较长时间的生产力低下和经济发展水平落后的局面。改革开放<sup>[3]</sup>以后, 日益增长的物质文化需求同落后的生产力之间的矛盾使得人民冲破制度的束缚, 解放并发展生产力, 继而拉开了中国社会主义市场经济大幕。鉴于当时的经济发展水平, 国有建设用地开发的土地后备资源严重不足, 在土地流转方面, 国家只是允许个人承包集体土地进行农业生产, 严禁各类租赁、买卖集体土地的行为, 对土地的其他用途严格管控。当时的农村集体建设用地概念的界定范围仅停留在宅基地以及生产队建造相关设施的公共用地。

真正意义上的农村集体经营性建设用地入市概念最早出现在 1986 年颁布的《土地管理法》, 虽然法规中明确禁止农村集体土地转让、出租等行为, 但是法规特例破产、兼并等情形除外, 这一途径让土地转让者有空可乘, 为后期在广东等经济发达地区渐渐出现农村集体建设用地流转地方性的“隐形市场”开了先河<sup>[3]</sup>。《中华人民共和国宪法修正案》于 1988 年增加了“土地使用权可以按照法律的规定转让”的条文, 为农村集体建设用地流转奠定了一定的法律基础。紧接

**基金项目** 安徽省大学生创新创业省级立项项目(201610878184)。

**作者简介** 尹超(1995—), 男, 安徽合肥人, 本科生, 专业: 土地资源管理。

**收稿日期** 2017-06-15

着在 1992 年,国务院明确提出“集体所有土地,必须先征用转为国有土地后才能出让”,政府一步步开始放松政策法规,计划将部分集体土地转化为国有土地来提升土地的利用效率,使得集体土地流转在法律上正式得到认可。

**2.2 政府鼓励部分试点阶段** 2003 年《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》中提出“各地要制定鼓励乡镇企业向小城镇集中的政策,通过集体建设用地流转等形式,合理解决用地问题”,国家开始突破集体建设用地入市限制,打开了一个入市缺口,各地乡镇企业为了降低工业成本开始进驻集体建设用地,国家政策的宽松提高了部分地区的农民收入,也优化了土地资源的配置。2004 年在《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》文件中,国家首次正式提出农村集体建设用地可以依法入市,指出“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地的使用权可以依法流转”。此项政策填补了国内农村建设用地流转的制度空白,自此一个新的有序市场体系渐渐开始形成,国有建设用地和集体建设用地流转都重新面临新的机遇和挑战。2005 年《关于规范城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》文件出台后,成都、浙江等地试点紧跟国家政策,大力推进“城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩”政策<sup>[4]</sup>,同时期的中国,正处在工业化和城镇化飞速发展的阶段,对土地的需求异常庞大,国家在此时推进国有建设用地和集体建设用地增减挂钩政策,利用集体建设用地平衡国有建设用地的供应缺口,以盘活存量土地资产,优化土地资源配。

短短几年内,面对建设用地紧缺与农民土地征收带来的利益受损这两座大山,国家陆续出台相关政策,放松农村集体建设用地入市要求,鼓励部分试点在符合法律规定的前提下,有序地将农村集体建设用地投入土地市场流转,缓和紧张的用地需求。

**2.3 政府放开探索阶段** 2007 年中共十七大提出“加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系,发展各类生产要素市场”。2008 年十七届三中全会进一步明确提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”,国家将农村集体经营性建设用地作为发展要素投入土地市场。2013 年习近平总书记强调“加快形成全国统一开放竞争有序的市场体系,提高资源配置效率”,集体建设用地入市是发挥市场在土地资源配中的基础,是加快经济发展方式转变的需要。2013 年 11 月,党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“在符合规划和用途管制前提下,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”,正式从中央层面认可并鼓励集体经营性建设用地同国有城镇土地一样享有统一市场,可直接进入市场。2015 年 1 月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,标志着我国农村土地制度改革即将进入试点阶段,而集体经营性建设用地入市改革是土地改革的关键。2015 年 7 月,全国 33 个人市试点区域改革方案获批,

集体经营性建设用地入市改革试点全面启动。

虽然部分试点已有一些集体建设用地入市成功案例,但是农村集体建设用地入市仍存在较多漏洞,整个人市市场还不够成熟,因此,在政府放开探索阶段,国家和地方都在相关政策方面不断完善,全面启动全国试点工作的进行。

### 3 模式到经验

农村集体经营性建设用地入市,在不断的理论创新与实践探索中,各地方试点形成了探索实验寻求最佳建设用地要素流动方式的很多模式。该研究选取了 4 个比较有参考价值的建设用地流转模式:南海模式、芜湖模式、重庆模式、广东模式,详细分析这些试点模式的特点、具体操作内容,模式下政府与市场的关系及收益分配。

对比分析南海模式和芜湖模式的特点:这 2 种模式下,政府与市场的主导关系有很大差别。政府与市场的关系在很大程度上决定着集体建设用地流转中的市场交易价格调控、资源配置、土地流转收益分配及农民利益保障等问题。南海模式是以市场为主导,地方政府推动型土地股份制模式,政府减少对产权和收益的干预,让流转收入集中在集体内部,让农民直接获得土地资本收益与增值收益,充分分享集体建设用地流转带来的利益,形成了建立城乡统一建设用地市场的基本政策框架<sup>[5]</sup>,但由于市场本身的缺陷,存在着股民对管理者的监督难问题;政权机构和集体经济组织因规模大而消耗大<sup>[6]</sup>,集体资产使用管理存在隐患等。芜湖模式则是以国家政府为主导,政府计划管理、控制集体经营性建设用地入市总量,主导规划,严格控制土地交易价格,在市场中处于权利和收益的最高地位。芜湖模式下地方政府对土地交易太过干预,地方政府与村委会收益颇多,农民处于“无权”的被动地位,在收益分配上处于不利地位。实际上这样的入市模式未能彻底实现农村集体经营性建设用地入市的市场化。但是,芜湖模式下,土地所有权一直归村集体所有,不发生变化,由基层政府统一规划、开发、流转,真正意义上实现了国有与集体经营性建设用地的同权同价,同一市场,统一管理。政府充分发挥中介作用,为集体建设用地入市提供市场、创造条件,明确规定流转过程中的流转价格、方式、程序及收益分配,实现交易市场的规范化。除外,政府编制规划下的流转对集体经营性建设用地入市界限明确,加强了对耕地的保护。

重庆地票制度下的区域发展模式突破了农村建设用地难以流转、农村宅基地不能用于非农建设的法律问题,转化思维,通过激励相应的市场机制,将各类建设用地(包括整治规划后的节余宅基地)复垦验收后指标票据化,向社会公开竞购,实行跨地区远距离交易,对于高效配置农村集体建设用地具有较强的现实意义:①地票交易制度通过“先占后补”方式,有效保护耕地数量;②建设用地复垦后指标票据化,在市场中公开透明交易,充分保障农民利益;③交易市场辐射范围广,提升了偏远农村的建设用地价值;④优化农用地与建设用地空间布局;⑤减少农村闲置地浪费,拉动城市内需,统筹城乡建设用地配置。当然,重庆地票模式摸索实践中也

存在一些问题与不足。首先,农村集体建设用地产权不明确,无法作为地票指标流入市场;其次,农民对宅基地的传统观念与宅基地对农民的重要保障作用影响着人们响应地票交易的积极性,会在地票模式的农村集体建设用地市场建立带来阻碍;最后,地票交易模式的不成熟体制很难保证地票所对应的复垦耕地质量,对我国耕地保护造成一定程度的威胁。

广东省在农村集体建设用地入市模式探索中,2003年政府鼓励农村集体建设用地使用权依法流转,随后在2005年伴随着《广东省集体建设用地使用权流转管理办法(草案)》的出台,广东省内的集体建设用地渐渐可以直接进入市场交易,与国有土地“同地、同价、同权”,并强调收益分配应侧重农民,当时在珠三角地区,超半数农村集体建设用地已流转。农村集体建设用地首次得到直接入市、同权同价的法律承认,从此打破了“非经政府征地,任何农地不得合法转为非农用途”的传统问题<sup>[7]</sup>。广东模式下的集体建设用地直接入市,实现与国有土地共同享有“同权、同价、同地”,保护了农民集体在土地开发中的合法权益,消除征地腐败,同时明确了村集体及村委会对于集体建设用地的产权及收益分配的主体地位。然而,集体建设用地自发无序的流转所造成土地流失、政府管理失控、集体建设用地收益分配关系混乱与耕地保护受到冲击,这些瓶颈在广东模式的实践过程中亟待解决。

#### 4 障碍总结分析

**4.1 流转土地权属问题急需解决,流转规模与数量不足** 农村集体经营性建设用地的土地确权工作在部分试点地区进行得不够充分,闲置存量建设用地的历史遗留问题和村集体之间权属争夺矛盾等权属问题仍然存在,土地确权工作是建立农村集体经营性建设土地市场的基础,流转土地的权属问题急需解决。

集体经营性建设用地的划分范围为符合规划和用途管制以及不属于农村公共利益建设用地,此界定范围让集体建设用地的开发范围局限在权益合法化的界限内,由于不敢突破常理对其他存量闲置土地进行开发,使得很多地区建设用地流转的规模得不到扩大。此外,在实际开发过程中,由于集体建设土地较为分散,且周边多为耕地,整治难度大,所获得的符合流转需求的建设用地数量较少。

**4.2 土地流转过程中地方政府与农村集体间的利益分配问题** 农村集体经营性建设用地入市过程中,地方政府与农村集体间的利益合理分配与农民利益不受损的保障问题,都是入市过程中需认真对待的一大难题。如果没有合理的土地收益分配制度与后期政府的强力监督,可能会出现政府收益过少不愿支持、村集体代表寻租行为及侵夺农民利益、集体内部各成员分配不均的问题,农民转让土地后的土地共享收益与永久收益也需要完善的制度保障,否则可能会降低农民转让土地的积极性与入市工作配合度,导致农村集体经营性建设用地入市进程减缓。

**4.3 集体经营性建设用地入市运行机制没有规范化** 集体经营性建设用地入市已经在各地广泛开展,虽然各地区都已

经开辟了自身的入市道路,但是由于缺乏规范的政策指导,各地入市的土地对象和入市机制均没有统一的规范。在参与入市的过程中,有些区域在前期的整理与开发中,违反国家的基本农田保护政策与相关土地利用用途及土地利用规划;有些试点地区的土地并未做到与国有建设土地同权同价进入市场;有些仅通过简单的企业与集体经济组织签订使用合同后交付使用权租金的方式进行土地流转交易,缺少严格的程序。要避免这些不规范行为的产生,就必须在土地流转政策的推进中摸索出一条符合中国农村土地市场流转的特色运行机制,以加快形成合理完善的农村集体经营性建设用地流转市场。

**4.4 入市的风险控制及后续开发中的矛盾凸显** 目前在多地推行集体建设用地入市方面还存在许多不确定性的因素,在实际交易过程与各试点案例中,土地的确权问题引发集体内农民的纠纷、缺乏完善的收益分配体制导致的收益分配不均问题、与国有城市建设用地及农村征地范围的矛盾冲突、小产权房的争议与根治解决、税收管理以及社会保障方面仍存在较多的未知性,有些由此引发的风险也潜藏在部分试点集体土地的开发利用中,有些问题已经凸显出来甚至影响到集体建设用地入市后的开发。这需要企业、政府、集体个人三方进行商议,对涉及的土地权属以及收益分配问题交换意见,秉持着让农民收获最大利益的原则,有序地进行集体土地开发,稳步推进我国农村集体经营性建设用地入市。

#### 5 政策建议

(1)明确农村集体经营性建设用地产权制度,推进农业供给侧结构性改革。激活农村建设用地市场的土地要素,深化农村土地和集体产权制度改革是第一步。农村闲置宅基地、废弃地等整理节余出来的建设用地是否符合规划前提,在入市经营性建设用地范围之内,并无政策或法律界定相关概念。改革新方向必定要朝着划定建设用地规划范围、确定集体土地产权发展,解决其与国有城市建设用地及农村征地范围的矛盾冲突,为后续存量建设用地的开发、农民集体收益分配提供合理的参考依据。

(2)完善土地整治制度,鼓励整治开发等节约出的集体建设用地以直接参与土地市场、入股等多种形式进入市场,结合产业转型和新型城镇化,顺应人们返乡下乡创业热潮,大力发展农村电商、休闲农业、旅游养老等新兴产业,使集体土地上的建筑形态更加丰富多样,增加农民收入,为美好农村建设注入巨大动力。

(3)规范交易程序,为集体建设用地在土地市场中有序流转提供有力保障。在建设用地流转试运行初期,必须要结合建设用地的集体共有产权、流转形式多样等特性制订一套相对应的交易程序。集体经营性建设用地的申请、批准、签约、公证及登记等每一步都需要符合一定的程序,且交易的规范性离不开土地管理部门的有效监督和引导。

(4)健全合理的利益共享分配机制,保护农民、集体、国家合法利益,实现三方共赢。对收益分配体系及税收制度等

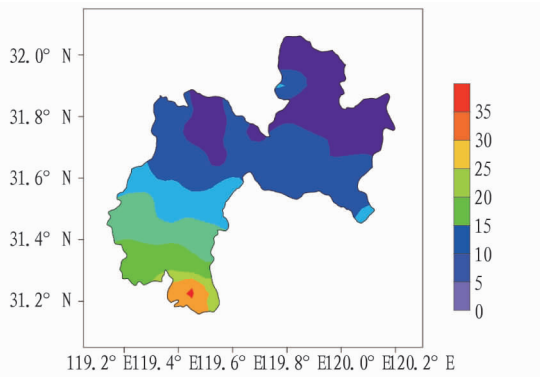


图5 NCL 绘制的站点雨量图(单位:mm)

Fig. 5 The rainfall figure of stations drawn by NCL software

### 3 各种绘图软件比较

笔者详细介绍了 4 种气象作图软件绘制站点雨量图的操作步骤及所绘制的图形,下面就各种软件在绘图中的优劣进行了比较。①ArcGIS 的优势在于软件功能极其强大,无需手工编程进行数据读取、插值、白化边界等操作,所有步骤均只需选取对应的工具即可完成,所绘制的图像也较为美观。由于地理信息数据多为网络共享,故使用该软件几乎可以获取县级—国家级任何地理区域的边界数据,所提取的数据可为其他软件的绘图提供便利。其劣势在于该软件是专业地理信息软件,使用其绘制站点图难免有“大材小用”之嫌,软件功能强大但体积庞大,操作过程相对较缓慢且消耗大量计算资源。另外,由于所有操作均需要逐步完成,若要对中间步骤进行修改则较为困难,往往需要重新绘制。所绘制图像各种属性的修改也相对较为繁琐。②Surfer 为地理专业绘图软件,其优势在于软件功能强大,同样无需手工编程进行数据读取、插值等操作,几乎所有步骤只需选取对应功能即可完成,绘制图像也极为美观。由于该软件属于轻量级,插值计算等数据处理速度极快,占用系统资源较少,在图像各种属性的设置修改上也较为便捷,故在绘制站点雨量图方面有一定优势。另外,该软件还可以直接将 shp 文件处理为 ASCII 码文件,是其重要特点之一。其劣势同样为所有操作均需逐步完成,若要对中间步骤进行修改较为困难,往往需要重新绘制。另外,白化边界过程相对较为繁琐,需将边界数据修改为软件规定的格式。③GrADS 为气象专业绘图软件,其优势在于处理气象资料方便快捷,且软件交互性较好。由于软件体积小为小巧,数据处理速度极快,占用系统资源极少。软件通过编写批处理脚本进行绘图,故图像属性的设置修

改、图形的重新绘制都较为方便。但是,其劣势也同样明显,由于该软件无法直接处理十进制数据,需要借助其他编程语言将数据处理为二进制,在插值方面同样需要其他编程语言先制作格点场,另外还需要对所有数据编写 ctl 描述性文件。在图像的白化方面也较为繁琐,需使用第三方脚本工具,边界数据还需要修改为该脚本所规定的格式。该软件在绘制站点雨量图时相对复杂,步骤较为繁琐,且绘制的图像较粗糙,分辨率相对较低。④NCL 同为气象专业绘图软件,其优势在于软件功能强大,几乎可以直接处理任何格式的气象数据,软件体积小,数据处理速度极快,占用系统资源极少。该软件通过运行批处理脚本进行数据的读取、计算及图像的绘制,只需要一个脚本就可以完成所有操作,中间步骤的修改与图像的重绘都极其便捷。该软件对图像属性的设置强大且便捷,绘制的图像极为美观,故该软件在站点图的绘制上优势明显。其劣势在于白化边界过程相对稍显繁琐,同样需要制作软件规定格式的边界数据。另外,该软件无 Windows 版本,必须在 Linux 或 Mac 系统上进行操作,故入门难度稍大。

### 4 结语

笔者使用 ArcGIS、Surfer、GrADS、NCL 4 种常用的气象作图软件进行了站点雨量图绘制,介绍了较为详细的操作步骤、部分源程序及所得的图像,并对每种软件在绘制站点雨量图时的优劣进行了比较。4 种软件在绘图中各有优势,使用者可根据喜好自行选择。笔者更推荐 NCL 和 Surfer 软件,这 2 种软件在站点数据的插值和图像的绘制中相对更为便捷,绘制的图形也极为美观。

### 参考文献

- [1] SURHONE L M, TIMPLEDON M T, MARSEKEN S F, et al. NCAR Command Language [M]. [s. l.]: Betascript Publishing, 2010.
- [2] KINTER J L. The Grid Analysis and Display System (GRADS): A practical tool for Earth science visualization [C]// Applied Information Systems Research Program (AISRR). Workshop 2: Meeting Proceedings. Colorado, USA: Colorado University, 1993.
- [3] KECKLER D. SURFER for Windows: User's Guide [M]. Colorado, USA: Golden Software, Inc., 1995.
- [4] CROSIER S, BOOTH B, DALTON K, et al. Getting Started with ArcGIS [M]. Redlands, CA: ESRI Press, 2004.
- [5] 王继竹, 王咏青, 李春虎. NCL 在气象数据图形化中的应用 [J]. 山东气象, 2007, 27(2): 33-36.
- [6] 黄明策, 姚才. Grads 在绘制站点等值线图及热带气旋路径中的应用 [J]. 气象研究与应用, 2005, 26(1): 45-47.
- [7] 宋明芝, 张春灌. 借助 Surfer 软件实现快速绘制平面等值线图 [J]. 工程地球物理学报, 2009, 6(2): 244-246.
- [8] 郭善云, 潘建华, 王勤, 等. 基于 ARCGIS 9.2 的气象服务产品及其应用技术 [J]. 气象科技, 2011, 39(5): 641-645.

(上接第 192 页)

方面深入展开研究,致力于完善现有的利益分配机制、建立利益纠纷调解机制,制定合理的决策,持续集体中农民的生产性收入,让政府通过税收体制收回增值利益,以平衡限缩征地范围带来的收益下降,在农民集体获益的同时,缓解城市建设用地的利用压力,让土地利用更合理化。

### 参考文献

- [1] 张志强. 农村集体建设用地“入市”研究 [D]. 北京: 中共中央党校, 2010.

- [2] 陈弘仁, 高锁平, 钱华. 深化供给侧结构性改革: 产权、动力、质量——中国经济 50 人论坛 2017 年年会专家发言摘编 [J]. 中国经贸导刊, 2017(7): 26-32.
- [3] 侯杨杨. 城乡统筹视角下农村集体经营性建设用地入市机制研究 [D]. 郑州: 郑州大学, 2015.
- [4] 吕晓, 牛善栋, 张全景, 等. 基于内容分析法的集体建设用地流转政策演进分析 [J]. 中国土地科学, 2015, 29(4): 25-33.
- [5] 于建嵘. 集体经营性建设用地入市的思考 [J]. 探索与争鸣, 2015(4): 55-58.
- [6] 张亨明, 朱剑峰. 城镇化的推进与中部地区的崛起 [J]. 求索, 2011(7): 86-88.
- [7] 姜法芹. 农村土地流转中的几种典型模式 [J]. 经济研究导刊, 2009(21): 33-34.