

主 编 黄贤金 严金明

土地经济研究

Journal of Land Economics

集体建设用地流转管理：主要特征、启示借鉴与法律规制

农村集体经营性建设用地入市流转面临的现实问题与对策探讨

基于logistic模型的农户意愿对宅基地退出的影响

城乡土地市场一体化下的农村工业用地现状及特征分析

“确权确股不确地” 承包地经营权流转研究

家庭农场适度规模研究——以苏南张家港市为例

The Shifting Governance of Rural Land: Neoliberalism and Beyond

快速城市化地区土地整治模式研究——以深圳城市更新为例

基于多元logistic回归模型的城乡结合部规划实施驱动力分析

3

南京大学出版社

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会青年工作委员会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心



土地经济研究

Journal of Land Economics

主 编 黄贤金 严金明

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地经济研究. 3 / 黄贤金, 严金明主编. —南京:
南京大学出版社, 2015.10

ISBN 978-7-305-16093-6

I. ①土… II. ①黄… ②严… III. ①土地经济学—
研究 IV. ①F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259229 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 土地经济研究(3)

主 编 黄贤金 严金明

责任编辑 田 甜 李鸿敏

编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 700×1000 1/16 印张 8.5 字数 139 千

版 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-16093-6

定 价 39.00 元

网址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

中国土地学会青年工作委员会
协 办 南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心

主 编 黄贤金 严金明

编 委

包晓辉	英国剑桥大学博士
白中科	中国地质大学(北京)教授
陈龙乾	中国矿业大学(徐州)教授
陈美球	江西农业大学教授
曹小曙	陕西师范大学教授
董玉祥	中山大学教授
顾海英	上海交通大学教授
贺灿飞	北京大学教授
黄贤金	南京大学教授
黄友琴	美国纽约州立大学副教授
金太军	苏州大学教授
吕 萍	中国人民大学教授
雷国平	东北大学教授
刘耀林	武汉大学教授
刘彦随	北京师范大学教授
罗必良	华南农业大学教授
马 骏	中山大学教授
马鸿运	河南农业大学教授
欧名豪	南京农业大学教授
钱 筑	加拿大滑铁卢大学副教授
施国庆	河海大学教授
谭术魁	华中科技大学教授
吴次芳	浙江大学教授
吴傅龙	英国伦敦政治经济学院
王德起	首都经济贸易大学教授
王洪卫	上海金融学院/上海财经大学教授
严金明	中国人民大学教授
张安录	华中农业大学教授
朱道林	中国农业大学教授

英文编辑

汤爽爽 南京大学博士

目 录

集体建设用地流转管理:主要特征、启示借鉴与法律规制

——基于广东和成都两地实践与管理办法的对比

张 毅 张 红 / 1

农村集体经营性建设用地入市流转面临的现实问题与对策探讨

——以江西省赣县为例

邓爱珍 陈美球 / 13

基于 logistic 模型的农户意愿对宅基地退出的影响

——以无锡市为例

张宇辰 黄贤金 陈志刚 赵小风 / 24

城乡土地市场一体化下的农村工业用地现状及特征分析

——以无锡市胡埭镇、钱桥镇、锡北镇为例

叶丽芳 黄贤金 谢泽林 赵小风 / 37

“确权确股不确地”承包地经营权流转研究

——基于江西省黄溪村实践的调研

陈美球 李志朋 赖运生 卢丽红 刘 馨 / 59

家庭农场适度规模研究

——以苏南张家港市为例

漆信贤 / 70

The Shifting Governance of Rural Land: Neoliberalism and Beyond

Ian Hodge / 81

快速城市化地区土地整治模式研究

——以深圳城市更新为例

龚 奥 严金明 / 104

基于多元 logistic 回归模型的城乡结合部规划实施驱动力分析

李 强 张 惠 李武艳 彭文英 刘张欣 / 117

CONTENTS

1

Circulation Management of Collective Construction Land:
Main Characteristics, Implication and Legal Regulation: A
Comparison of Guangdong and Chengdu

Yi Zhang, Hong Zhang

13

The Problems and Countermeasures of Rural Collective
Commercial Construction Land Transfer: A Case Study of
Gan County, Jiangxi Province

Aizhen Deng, Meiqiu Chen

24

Influence of Peasants' Willingness to Return Rural Housing
Land: A Case Study in Wuxi City

Yuchen Zhang, Xianjin Huang, Zhigang Chen, Xiaofeng Zhao

37

Current Situation and Characteristics of the Industrial Land
of Villages and Towns under the Urban-rural Integration in
Land Market: A Case Study of Hudai Town, Qianqiao Town,
Xibei Town in Wuxi City

Lifang Ye, Xianjin Huang, Zelin Xie, Xiaofeng Zhao

59

The Management Rights Transfer of Contracted Land Based
on the 'Certain Right, Uncertain Plots': A Case Study of
Huangxi Village, Jiangxi Province

Meiqiu Chen, Zhipeng Li, Yunsheng Lai, Lihong Lu, Xin Liu

70

Exploring the Moderate Scale of Family Farm: An Empirical Study in Zhangjiagang City, South Jiangsu

Xinxian Qi

81

The Shifting Governance of Rural Land: Neoliberalism and Beyond

Ian Hodge

104

Land Consolidation in Rapid Urbanization Areas: A Case Study of Urban Regeneration in Shenzhen

Ao Gong, Jinming Yan

117

Driving Force of Planning Implementation in Rural-urban Fringe Area: Based on Multinomial Logistic Regression Model

Qiang Li, Hui Zhang, Wuyan Li, Wenying Peng, Zhangxin Liu

集体建设用地流转管理:主要特征、 启示借鉴与法律规制

——基于广东和成都两地实践与管理办法的对比

张 毅,张 红

(清华大学土木水利学院建设管理系,北京 100083)

摘 要 研究目的:在集体建设用地隐形流转规模不断扩大但国家法律法规却相对滞后的背景下,深入挖掘具有代表性的广东省和成都市集体建设用地流转管理办法对未来国家层面集体建设用地流转管理的有益启示和可用借鉴。研究方法:比较研究、文献研究和理论研究。研究结果:通过两省(市)管理办法的系统对比分析发现,两地集体建设用地流转管理存在六方面共性特征和六方面个性特征。研究结论:1)两省(市)的立法实践为国家层面未来出台集体建设用地流转管理办法做出了有益探索,积累了立法经验;2)未来国家层面的集体建设用地流转管理办法框架设计应以广东省管理办法为主,成都市管理办法为辅;3)建议修改《物权法》《土地管理法》等法律相关条款以破解法律层面的约束。

关键词 集体建设用地;流转管理;法律规制

近年来,随着我国工业化和城市化的持续快速推进,农村土地资产价值日益凸显,集体建设用地流转的规模呈不断扩大之势。集体建设用地流转不仅成为我国土地利用和管理领域的一个热点问题,也备受社会各界的关注。由于我国现行的法律法规对除乡镇、村企业因兼并和破产所导致的集体建设用地流转以外的其他形式的流转持禁止态度,许多地方的流转行为处于隐形状态。但其中也有些地方陆续通过出台地方性规章或规范性文件对集体建设用地流转管理进行规范,比如安徽省、广东省、河北省、成都市和重庆市等,管理办法的出台对当

收稿日期:2015-03-27

基金项目:国家社会科学基金项目“完善我国农村土地股份制制度设计研究”(14BJY090)

作者简介:张毅(1986—),男,河南三门峡人,管理学博士,博士后。主要研究方向为农村土地制度与政策。E-mail:zhangyih@tsinghua.edu.cn

地集体建设用地流转行为规范、流转各方权益的保障都起到良好作用。

各地的流转管理办法中,比较有特点的当属广东省于2005年6月23日颁布的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(下文简称《广东办法》)和成都市于2010年8月5日通过的《成都市集体建设用地使用权流转管理办法》(试行)(下文简称《成都办法》)。之所以称其有特点,广东省是由于其集体建设用地流转开展得最早,实践经验最丰富;成都市是由于其依托建设国家级成渝城乡统筹改革试验区,大胆探索,其集体建设用地流转范围及方式与国内其他地区相比均存在独特之处。这也正是本文选择这两地流转管理办法作为研究基础的原因所在。

总览现有的集体建设用地流转研究可知,目前的研究多是从地方探索的总结、案例分析、集体土地产权制度研究和法律修改完善等角度出发的。本文尝试转换视角,采用对比研究、文献研究和理论研究的研究方法,通过对两个典型地区基于集体建设用地流转管理办法政策文件的流转管理对比,探索两地集体建设用地流转管理的共性和个性特征,寻找、总结其对国家层面集体建设用地流转管理办法的启示与借鉴,最后从法律层面提出完善我国现行的集体建设用地流转管理相关法律法规的立法建议。

一、《广东办法》与《成都办法》对比

文件研究属于文献研究的一种,通过地方性法规及规范性文件的对比研究,可以发现地方政府对某问题的总体态度和管理方式。对《广东办法》和《成都办法》的对比应包括两个层面:一是文件本身的总体比较,其目的是发现两省(市)政府对集体建设用地流转管理的总体考虑和整体态度,以及集体建设用地管理的总体情况;二是文件内容的具体比较,其目的是从流转范围、流转条件、流转主体和客体、流转形式等集体建设用地流转管理的不同管理要素入手,对两省(市)的集体建设用地流转管理进行全面系统的对比,从而梳理出两地基本做法,为归纳其流转管理的特征打下基础。

(一)《广东办法》与《成都办法》文件本身的总体对比

通过区域范围、出台时间、条款数量、主要依据、文件级别和文件框架等6个方面的对比,可以发现两地最大的不同在文件框架方面。《广东办法》是依据集体建设用地流转范围与条件、流转形式(出让和出租、转让和转租等)和流转价格与收益这个思路来制定的,一目了然。《成都办法》则依据地方土地利用特点,把

集体建设用地整理与储备、宅基地流转两个问题单独成章,主要从产权代表界定、集体建设用地整理与储备、流转管理、宅基地流转、地价与收益等 5 个方面来制定。广东省与成都市的集体建设用地管理的总体特点从文件框架的比较可见一斑(如表 1)。

表 1 《广东办法》与《成都办法》文件本身的总体对比

省(市)	区域范围	出台时间	条款数量	主要依据	文件级别	文件框架
广东省	省	2005 年 6 月 23 日	7 章 32 条	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》	地方性法规	总则+流转方式+收益+法律责任+附则
成都市	省会城市	2008 年 7 月 1 日	7 章 42 条	《物权法》《土地管理法》《四川省土地管理法实施办法》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等	地方部门规章	总则+产权代表界定+集体建设用地整理与储备+流转管理+宅基地流转+地价与收益+附则

(二)《广东办法》与《成都办法》内容的具体对比

通过对比发现,《广东办法》与《成都办法》都从流转范围、流转条件、流转主体(包括转出方和转入方)与客体、流转形式与方式、流转期限、流转后用途、流转管理机构、流转管理方式、流转价格、流转收益及其使用和流转遗留问题等 15 个方面对各自行政辖区内的集体建设用地管理做出详细规定,唯一的不同是《成都办法》对集体建设用地利用方面的历史遗留问题提出了规制管理措施,而《广东办法》则未涉及(如表 2)。

表 2 《广东办法》与《成都办法》内容的具体比较

流转要素		广东省	成都市
流转范围	集体建设用地		“增减挂钩”指标;集镇、建制镇依法取得建设用地;山区深丘区依法取得宅基地
流转条件	符合产业政策,土地利用总体规划,城市规划或村庄、集镇规划;有偿有限期		先整理集中再流转;所有权不变;有偿有限期

续 表

流转要素	广东省	成都市
流转主体—转出方	乡镇集体经济组织或乡镇人民政府	乡镇集体经济组织、村民委员会或集体经济组织;村民小组或集体经济组织
流转主体—转入方	工商企业法人、农村集体和农民	自然人、法人或其他组织
流转客体	集体建设用地(不包含宅基地)使用权	建设用地指标;建设用地(宅基地)使用权
流转形式	出让(包括作价入股和联营)、出租、转让、转租和抵押	出让、转让、出租、作价(出资)入股、联营、抵押等
流转方式	招标、拍卖和挂牌	协议、招标、拍卖和挂牌;房屋联建
流转期限	参照同用途国有土地使用权	参照同用途国有土地使用权
流转用途	兴办各类工商企业、公共设施和公益事业、农村村民住宅;不得用于商品房地产开发建设和住宅建设	工商业、旅游业、服务业;农民住房、农村集体经济组织租赁型经营房屋;不得开发商品住宅
流转管理机构	县级以上人民政府土地行政主管部门	市、区(市)国土资源局
流转管理方式	村民同意决议—交易合同—申请—登记	初次流转;再次流转;村民同意决议—申请—批准—交易合同—申请登记
流转价格	制定基准地价	制定基准地价和最低保护价
流转收益	成本费+税费+土地增值税+净收益	成本费+税费+集体经济组织净收益
流转收益使用	农村集体财产统一管理,其中50%以上专款用于社会保障	农村集体财产统一管理,优先用于社会保险
遗留问题	未涉及	已出台办法

二、两地集体建设用地流转的主要特征

通过《广东办法》与《成都办法》的对比可以发现,两省(市)的做法都极为详尽,既有共性又有基于地方特色的个性。

(一) 共性特征

共性特征主要体现在六个方面:一是集体建设用地流转管理的管理要素基本一致,都包括流转范围和条件、流转主体与客体等 15 个方面;二是都规定集体建设用地流转的前提条件是有偿有期限,并且期限可以参照同用途国有建设用地;三是都规定集体建设用地流转主体(转入方)可以是农民、农民集体和工商企业法人;四是都规定集体建设用地流转后不得用于开发商品住宅;五是都规定集体建设用地流转申请需要提供村民同意的决议书;六是都规定集体建设用地流转需制定该区域的基准地价,且流转收益扣除税费后归集体经济组织所有,并都对集体经济所有的流转收益使用方向做出了明确规定。

(二) 个性特征

个性特征主要体现在六个方面:一是流转范围与条件;二是流转主体与客体;三是流转形式与方式;四是流转用途;五是流转价格与流转收益使用;六是流转遗留问题。

流转范围与条件方面,与广东省笼统地规定符合土地利用总体规划、城市规划或村镇规划等各类规划的集体建设用地且将宅基地纳入统一管理不同;成都市特别规定,纳入流转管理的集体建设用地首先要“依法取得”,其次将集体建设用地的空间范围限定在集镇和建制镇范围,再次将宅基地流转与其他类型的集体建设用地流转相区分并将其空间范围限定在山区和深丘区,最后将集体建设用地流转与农村土地综合整治工作^①、城乡建设用地增减挂钩政策相结合,明确要求集体建设用地流转要做到“先整理集中,再流转使用”(见《成都办法》总则第 3 条),并将“挂钩指标”纳入流转范围。

流转主体与客体方面,从流转变出方看,与广东省规定的由乡镇集体经济组织或乡镇人民政府组织实施不同,成都市规定集体建设用地流转可以由乡镇集

^① 《成都办法》第 3 章第 9 条规定:农村集体建设用地整理,按照“统一立项、统一管理、统一验收”的原则,与农用地和未利用地整理一并实施。

体经济组织、村民委员会或集体经济组织、村民小组或集体经济组织等三级主体分别实施;从流转转入方看,广东省有所限制,规定为工商企业法人、农民集体和农民三类,成都市则规定得较为宽泛,自然人、法人以及其他组织均可。流转客体方面,与广东省笼统地规定集体建设用地使用权不同,成都市不仅将宅基地使用权流转单独考虑,还将城乡建设用地增减挂钩指标作为虚拟客体。

流转形式与方式方面,在成都市规定的六种流转形式基础上,广东省多了“转租”一项。在广东省招、拍、挂三种流转方式的基础上,成都市多了“协议出让”和“房屋联建”两项,其中“协议出让”方式是为了与《成都办法》所规定的除工商企业法人之外的其他法人和其他组织等流转转入方相衔接;“房屋联建”主要针对宅基地使用权流转(可见《成都办法》第1章第2条和第5章第32条)。

流转用途方面,除了两省(市)共同的用途之外,成都市特别规定可以用于建设农村集体经济组织租赁型经营房屋,广东省特别规定可以用于建设公共设施和公益设施。

流转价格与流转收益使用方面,与广东省规定制定当地集体建设用地基准地价之外,成都市还特别建立最低保护价制度且规定“集体建设用地使用权流转价格不得低于政府公布的集体建设用地使用权流转最低保护价”(见《成都办法》第36条);与广东省规定流转收益必须有50%以上用于社会保障的强制规定不同,成都市只简单规定流转收益优先用于社会保障。

流转遗留问题方面,与广东省未涉及不同,成都市则分门别类做出明确规定(可见《成都办法》第7章第39条)。比如,对办法实施前的违法用地,办法规定,“本办法施行之前,因各种原因未履行用地和规划报建批准手续,已经形成的集体建设用地,如符合土地利用总体规划、城市综合规划和产业布局规划,在本办法施行之日起6个月内按有关规定依法处罚后,完善相关手续”;对之前违法用地占用耕地的,办法规定,“1999年以后占用的耕地,在履行耕地占补平衡义务后,方可按本办法完善相关手续”。

三、两地管理办法对国家层面管理办法出台的启示与借鉴

众所周知,虽然理论界和实务界做了大量研究和积累,国家层面的《集体建设用地管理办法》始终没有出台。不可否认,广东省和成都市两省(市)的立法实践已经为国家层面未来出台《集体建设用地流转管理办法》做出了有益探索,积

累了立法经验。

(一) 充分认识到国家层面出台《集体建设用地流转管理办法》的必要性和紧迫性

无论是《广东办法》还是《成都办法》，充其量只是地方性法规或地方政府部门规章，其法律效力与国家法律法规相比，不可同日而语。同时，超前的地方法规和部门规章与较为滞后的国家法律法规之间的不一致，不仅给地方法规和部门规章的有效实施带来困难，也给国家现行法律法规的权威性造成不利影响。

鉴于许多地方政府从2000年开始陆续制定了关于集体建设用地流转的地方性法规或地方部门规章或规范性文件^①，且多地已经在集体建设用地流转方面做出了许多有益探索^②，国家层面的立法和顶层设计倘若继续滞后，则会进一步延误国家法律出台的有利时机。即使未来国家相关法律出台，其实施也会受到实践中历史遗留问题的不利影响。因此，出台国家层面的集体建设用地流转管理办法，已是当务之急。

(二) 未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》框架可以《广东办法》为主，《成都办法》为辅

《广东办法》的制定框架是基于集体建设用地流转管理的核心要素分别展开的，分为总则、各流转管理要素、法律责任和附则等三大板块，清晰而规范；而《成都办法》则具有较强的区域特色，加入了“产权代表界定”和“集体建设用地整理与储备”两个板块，并将宅基地使用权流转单列为一个板块，其中“产权代表界定”一章与《土地管理法》有重复规定之处^③，“集体建设用地整理与储备”一章则主要阐述成都市集体建设用地流转与农村土地综合整治及城乡建设用地增减挂钩的相互联系、流转指标的使用以及收益分配等内容，是《成都办法》的主要特色，但在我国其他地区未必实用。同时，根据中央全面深化改革领导小组第七次会议关于“集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革关系密切，可以做统一部

① 《安徽省集体建设用地有偿使用 and 使用权流转试行办法》(2002年)；《河北省集体建设用地使用权流转管理办法(试行)》(2008年)。

② 广东南海的“土地出租”模式、江苏宜兴的“年租模式”、江苏苏州的“土地股份合作社”模式、湖北沙洋的“招拍挂模式”、四川郫县的“一揽子流转模式”，等等(参见郑凌志主编：《中国土地政策蓝皮书(2013)》，中国社会科学出版社，2013年，第161-176页)。

③ 《土地管理法》第2章第10条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡(镇)农民集体所有的，由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”

署和要求,但试点工作中要分类实施”的精神,集体建设用地流转与宅基地流转应该分别制定管理办法。

因此,本文建议:未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》框架可以《广东办法》为主,《成都办法》为辅,两者融合,既保持全国范围的统一性,又体现不同地方的差异性,增加国家层面办法的可操作性。

(三) 未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》中流转要素要系统完整,各流转要素的规定要统一规范且尊重地方特色

虽然学术界尚未有学者系统研究集体建设用地流转的理论框架,但基于集体建设用地流转单个或多个流转要素而开展的集体建设用地流转研究已为数不少。两省(市)关于集体建设用地流转管理的流转要素基本一致,都对集体建设用地流转的全过程和各环节做出了明确规定,是对学术界相关研究与地方实践探索的有益总结,可供未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》的制定参考。

具体到各流转要素,通过两省(市)做法的个性特征研究可以发现,两地在集体建设用地流转各要素方面存在不同之处,这必将为未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》的制定提供重要借鉴。未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》的制定不仅要总结成都市、广东省的集体建设用地流转区域特点,还要总结现有的已经出台集体建设用地流转管理办法的其他省(市)的办法特点,去粗取精,增强国家层面管理办法的科学性和可操作性。为此,可参照两地管理办法的规定,在明确集体建设用地使用权流转的条件、范围、方式、程序、利益分配以及价格评估、交易平台等共性问题的基础上,分门别类研究不同区域个性问题;或者国家层面只出台共性问题的指导意见,将个性问题交由地方自主决定,从而切实规范建设用地使用权流转工作。

(四) 未来国家层面的《集体建设用地流转管理办法》的制定要将集体建设用地流转的历史遗留问题考虑在内

前文已做出说明,《成都办法》对集体建设用地流转历史遗留问题的处理做了详细规定,从而使《成都办法》既做到了“顾后”,又做到了“瞻前”。事实上,这是非常必要的。因为,目前珠三角、长三角、环渤海等沿海地区已有非常大比例的存量集体建设用地发展工业和产业,这里既有目前法律规定的集体经营性用地,也有集体公益性和公共事业用地,也有大量的农民宅基地,而其中经营性与非经营性建设用地之间的界限变得十分模糊。^[4]这些历史上形成的存量集

体建设用地流转该如何处理,对未来国家层面《集体建设用地流转管理办法》的制定带来不小的难题与挑战。

四、基于两省(市)管理办法的国家现行相关法律法规的修改建议

鉴于国家层面颁布《集体建设用地流转管理办法》的必要性和紧迫性,以及地方立法层面提供的大量实践探索,按照下位法服从上位法的法治原则,更高层面的法律法规修订也变得迫切。为此,本文结合对广东、四川、浙江、江苏和北京等省(市)的实地调研所得资料和认识,提出以下建议:

(一)《物权法》的修订建议

《物权法》虽然明确了建设用地使用权是一种用益物权,但对于建设用地使用权是否包括农村集体土地的建设用地使用权,显得态度暧昧。^[5]故建议删除《物权法》第 151 条和 153 条中关于把该问题交给其他法律的空白条款,从而取消对集体建设用地使用权和宅基地使用权的例外性规定。同时,为了实现集体建设用地的交换价值,促进流转,建议删去《物权法》第 183 条^①关于集体土地使用权抵押的限制性规定,以充分实现集体土地的抵押权权能。

(二)《土地管理法》的修订建议

应当解除对集体建设用地的限制,允许其在一定范围内流转。因此,有必要将《土地管理法》第 43 条由原来的“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”修改为“单位和个人需要使用土地进行建设的,既可以申请使用国有土地,也可以申请使用集体土地;村民住宅建设、农村经营性项目建设、兴办农村基础设施和公益事业的,可以使用农村集体建设用地”。

同时,还应该明确土地流转可以采用的多种方式,建议将第 63 条由原来的“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

^① 《物权法》第 183 条规定:“乡镇、村企业的建设用地使用权不得单独抵押。以乡镇、村企业的厂房等建筑物抵押的,其占用范围内的建设用地使用权一并抵押。”