

JITI SUOYOU JIANSHE YONGDI SHIYONGQUAN LIUZHUAN

集体所有 建设用地使用权流转

主编 / 杨金元



经济科学出版社
Economic Science Press

集体所有建设用地 使用权流转

主编 杨金元

经济科学出版社

责任编辑：崔新艳

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

集体所有建设用地使用权流转

·主编 杨金元

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880×1230 32 开 6.5 印张 170000 字

2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6316 - 3/F · 5577 定价：16.80 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

《集体所有建设用地使用 权流转》编写组

顾 问	林培如	俞明轩			
主 编	杨金元				
副主编	陈 辉	齐 鹏	张春利		
成 员	张 丽	吴敏军	杨勤宇	张林楠	傅小君
	张 璐	卢冬梅	梁文涛	王 琼	张 召
	王菡珏	董大建	潘文静		

序 言

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立与完善，土地作为市场中的一种特殊商品，必然要受到市场机制的调节。目前，国有建设用地要素市场已经初步形成，集体所有建设用地相比于国有建设用地，除所有权主体不同外，其资产和资源属性并无根本性区别，在市场经济的环境下，也存在着以市场方式配置的客观需求。当前，我国土地使用制度面临新的变革，其中最重要、也是最关键的内容就是农村集体土地使用制度的变革。不断培育和发展土地市场，建立城乡统一的土地市场，通过市场机制促进土地资源的优化配置和合理利用，是建立社会主义市场经济体制的客观要求，更是必然趋势。

杨金元同志多年来一直热爱土地事业，从事土地科研，深入实际、敢于探索，积累了非常宝贵的第一手素材和实践经验。本书在集体所有建设用地流转方面进行了有益的探索，是实践经验的总结。本书第一章、第二章为基础理论研究；第三章、第四章、第五章以廊坊市为对象，进行了集体所有建设用地使用权流转方面的实证分析；第六章、第七章针对我国的现有情况，提出了来源于实务界的对策与建议。书后附有国家和若干地市的相关规定，为读者提供了有益的参考资料。

研究集体所有建设用地流转制度，对于规范城乡土地市场建设，

切实维护广大农民权益，积极推动土地使用制度改革，具有重要的理论意义和实践应用价值。相信随着集体所有建设用地的流转，我国城乡土地使用制度会迎来新的篇章。

中国人民大学商学院 俞明轩

2007 年 3 月

目 录

第一部分 基础理论研究

第一章 导言	1
一、研究背景	1
二、研究内容	5
三、主要观点	7
第二章 集体建设用地流转的基本原理	8
第一节 集体建设用地流转的目标与任务	8
第二节 集体建设用地流转的理论基础	9
第三节 集体建设用地流转的法律依据	22
第二部分 实证分析	
第三章 集体建设用地流转的必要性与可行性	26
第一节 集体建设用地流转的必要性	26
第二节 集体建设用地流转的可行性	49
第四章 集体建设用地流转与廊坊市经济的关系	66
第一节 廊坊市城镇化与集体建设用地流转	66
第二节 廊坊市社会保障与集体建设用地流转	73
第三节 集体建设用地流转对廊坊市土地资源利用的影响	75

第四节 集体建设用地流转与廊坊市房地产市场 的关系	77
第五章 集体建设用地潜力分析（以廊坊市为例）	88
第一节 住宅（宅基地）用地潜力分析	88
第二节 工业（乡镇企业）用地潜力分析	90

第三部分 对策与建议

第六章 集体建设用地价格评估与收益分配	93
第一节 集体土地流转价格	93
第二节 廊坊市集体建设用地价格评估	100
第三节 廊坊市集体建设用地流转收益分配	104
第七章 集体建设用地流转的形式与程序	111
第一节 集体建设用地流转的形式	111
第二节 集体建设用地流转的管理程序	121

附录	124
国务院关于 2005 年深化经济体制改革的意见（节选）	124
国务院关于深化改革严格土地管理决定的通知	128
安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转 试行办法	137
广东省关于试行农村集体建设用地使用权流转 的通知	145
河南省农民集体所有建设用地使用权流转管理 若干意见	149
中山市农村集体建设用地使用权流转管理暂行 办法	152
大连市集体建设用地使用权流转管理暂行办法	162

佛山市试行农村集体建设用地使用权流转实施办法	168
江门市农村集体建设用地使用权流转管理暂行办法	176
南京市集体建设用地使用权流转管理办法（试行）	181
湖北省农民集体所有建设用地使用权流转管理试行办法	188

第一部分 基础理论研究

第一章 导言

一、研究背景

(一) 宏观环境

2007年3月16日,第十届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》),其中规定建设用地使用权只能采取国有出让或者划拨方式,不存在第三方式。《物权法》第一百三十七条规定:“设立建设用地使用权,可以采取出让或者划拨等方式。”对集体所有土地建设用地的管理,《物权法》第一百五十一条明确规定:“集体所有的土地作为建设用地的,应当依照土地管理法等法律规定办理。”这为集体建设用地流转提供了依据,同时也为国有土地和集体土地两种产权进入统一的土地市场奠定了法律基础。

《国务院关于2005年深化农村经济体制改革的意见》指出:完善农村土地制度。切实保障农村集体经济组织的土地所有权和农民的土地承包经营权,继续探索农户间转包、转让、互换等土地流转方式。加强对承包土地流转的监督管理,加大对强迫流转案件的督察力度。进一步研究探索农村集体建设用地使用权进入市场。

国务院 28 号文件《关于深化改革 严格土地管理的决定》第十条规定,“农村集体建设用地,必须符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划,并纳入土地利用年度计划,凡占用农用地的必须依法办理审批手续。禁止擅自通过‘村改居’等方式将农民集体所有土地转为国有土地。禁止农村集体经济组织非法出让、出租集体土地用于非农业建设。改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购置宅基地。引导新办乡村工业向建制镇和规划确定的小城镇集中。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使用权可以依法流转”。

根据国土资源部公布数据,2005 年度全国共减少耕地 66.83 万公顷,其中,建设占用 21.21 万公顷,含查出往年已经建设但未变更上报的建设占用耕地面积 7.34 万公顷,灾毁耕地 5.35 万公顷;生态退耕 39.04 万公顷;因农业结构调整减少耕地 1.23 万公顷,与此同时,全国各地通过土地整理复垦开发补充耕地 30.67 万公顷。增减相抵,年内全国耕地面积净减少 36.16 万公顷。另据调查,截至 2005 年 10 月 31 日,全国建设用地共计 3 194 万公顷。2005 年当年新增建设用地 28.5 万公顷,比上年增长 6%,其中未批先建占用耕地 2 万公顷。由此可见,农村集体建设用地流转的动力十分巨大。

但是,按现行《土地管理法》规定,农民集体建设用地土地使用权不得出让、转让或出租,惟一的例外是在乡镇企业与城市企业联营、入股合作或发生破产、兼并等情形时,其使用权可以发生转移。实际上,随着城市化进程加快,许多农村集体建设用地,尤其是城市近郊建设用地,包括农民宅基地在内的市场流转需求量非常大,其流转趋势不可阻挡。在一些地区,农村集体建设用地,以出让、转让、出租或抵押(含土地使用权作价出资、入股、联营、兼并和置换)等形式自发流转的行为大量存在,其数量和规模都有不断扩大趋势。可以说,集体建设用地隐形市场是客观存在的。

综上所述可以看出,当前农村出现的土地使用权流转,反映了

生产要素合理流动和优化配置的客观要求,政府管理部门应当突破现行的政策和法律框框,加以正确引导。集体非农建设用地必须符合规划控制,依法取得,统一管理。要修改相应的法律法规,在符合土地利用总体规划、城市和集镇规划,在依法办理农用地转用手续的前提下,集体建设用地可以参照国有土地使用权招标、拍卖、挂牌出让的程序和办法,采用招标、拍卖、挂牌出让等方式出让土地使用权。安徽省、广东省等地区出台了有关《集体建设用地有偿使用 and 使用权流转试行办法》,这是全国首批发布的关于集体建设用地使用权流转的文件。

现在我国实行的是从严从紧的建设用地供应政策,收紧“地根”,土地利用年度计划实行分类下达和考核,农用地转用计划按照指令性计划加以严格管理。依据土地利用规划、土地利用计划和国家产业政策,国家制定禁止和限制性的供地政策。在符合规划、计划、产业政策和有能力履行法定义务的前提下,为建设项目提供用地保障。同时,大力推行节约和集约用地方式。按照严控增量、盘活存量、管住总量、集约高效的原则,运用市场准入标准、经济杠杆和供地政策,引导各地把节约用地放在首位,引导和改进用地结构,提高土地利用效率。

为适应廊坊市率先基本实现现代化的发展需要,配合农村体制改革的进一步深化,解决现行的农村集体土地管理制度与城市化、市场化和经济全球化的发展趋势不相适应的矛盾,我们开展有关集体建设用地流转问题的研究。

(二) 微观环境

廊坊市位于河北省中部偏东,北临北京,东与天津交界,南接沧州,西与古城保定毗连,地处京津两大城市之间、环渤海腹地,素有“京津走廊上的明珠”、“京津走廊,必经之坊”之称。1989年4月,经国务院批准为省辖地级市,现辖广阳、安次两个区,三河、霸州两个县级市,大厂、香河、永清、固安、文安、大城六个

县；90个乡镇，3225个行政村，幅员面积6417平方公里。据户籍统计，2006年初全市总人口为391.6万人。市区规划面积70平方公里，已建成面积54平方公里，人口40万。2006年，全市经济社会发展实现了历史性突破，集中体现为三大亮点：一是以富士康等超大项目落户为标志，廊坊市的项目承载力迈上新台阶，初步构筑了全市产业发展新格局；二是以实施农村“六项工程”为标志，社会保障体系向农村全面延伸，老百姓有了一个初步的“安全网”；三是以市区“十大工程”全面启动为标志，城市建设进入新阶段，中心城市在全市城镇群中的地位进一步凸显。全市生产总值完成722亿元，比上年增长15.2%；全年财政收入74.4亿元，比上年增长27.3%，其中地方一般预算收入完成30.5亿元，比上年增长25.7%；城镇固定资产投资完成380.5亿元，比上年增长47.5%；城镇居民人均可支配收入11263元，农民人均纯收入预计4950元，分别比上年增长10.9%和7%。全年财政收入占地区生产总值比重首次突破10%，达到10.3%，同比提高0.9个百分点；税收占财政收入比重达82.8%，提高0.8个百分点；规模以上工业企业实现利税同比增长33.1%。大项目建设取得重大突破。全年实施千万元以上项目1264项，同比增加437项，完成投资353.7亿元，同比增长60%，其中亿元以上项目287项，增加140项。全市列入省重点建设项目103项，占全省的18.3%。重点项目个数和土地增量指标均为全省第一。土地资源需求强劲。

随着现代化进程的不断加快和改革的不断深化，农村社会经济的发展面临着一些新的问题和矛盾，主要表现为：传统农业优势逐步弱化，竞争力下降；农村分散建设和土地资源浪费现象严重，发展环境和生活环境未能有效改善；集体建设用地流转现象初见端倪，造成农村集体土地管理秩序混乱。这些问题和矛盾的存在，成为影响农村社会经济发展的主要因素。

随着廊坊农业和农村经济的发展，特别是农业产业化经营的兴起和农村劳动力转移的推进，农村集体土地使用权流转在全市有加

快趋势,流转规模不断扩大。农村集体土地使用权的流转推动了农业产业结构的调整,促进了农民收入的增长,多渠道增加了农业资金投入,发展了土地的适度规模经营,但农村集体土地使用权流转在全市总体上仍然处于起步阶段,因此,如何引导、完善、规范农村集体土地使用权的合理流转,具有很强的现实意义。

二、研究内容

1. 本书在分析集体建设用地流转对社会经济的影响的基础上,结合土地产权的相关理论,以及廊坊市集体建设用地流转的现实情况,对廊坊市集体建设用地流转进行可行性分析,并提出了廊坊市集体建设用地流转的程序、形式、收益分配、有关的政策建议等。具体框架结构参见图1-1。

集体建设用地作为一种生产要素与社会其他生产要素的重新组合和流动是社会经济发展的必然要求。通过运用法律、行政和市场的手段加以规范管理,使集体土地流转纳入依法运行轨道,以此来建立农村集体建设用地使用权流转市场和流转管理的新机制,优化城镇建设用地供给模式。

2. 本书在对集体建设用地流转的宏观政策环境进行分析的同时,结合廊坊市现实发展的需要,指出:建立清晰的产权制度是集体建设用地流转的基础,建立合理的土地收益分配制度是集体土地建设用地流转的关键,建立合理的土地流转机制是集体建设用地流转的保证。

3. 本书体现了以下的思想:(1)传统的土地供应模式已经不再适合新时期城市化发展的需要,加速集体建设用地流转势在必行。政府应该发挥政策导向作用,在集体建设用地流转的问题上采取“导”的政策,促进流转。(2)集体建设用地流转的目的是为了建立一个完善、统一、高效的土地流转市场,优化土地配置,促进城镇化进程。(3)集体建设用地流转必须朝规范化、统一化方向发展,即集体土地与国有土地纳入同一市场进行统一管理。

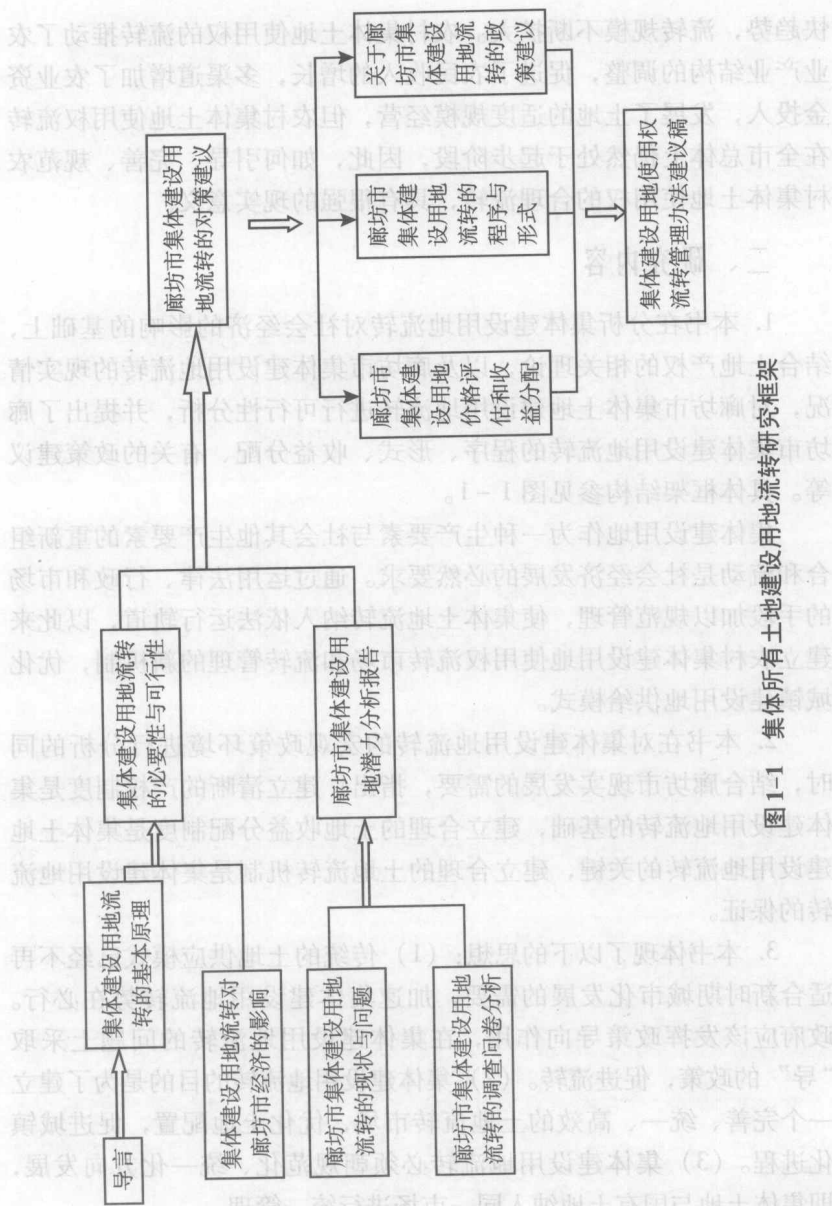


图 1-1 集体所有建设用地使用权流转研究框架

三、主要观点

本书在现有集体建设用地流转问题研究的基础上,对以下几方面进行了进一步的探讨分析:

1. 开展了实地调查研究,针对廊坊市集体建设用地流转问题,深入廊坊市乡镇村,对以下问题进行了调查分析:集体建设用地流转直接进入市场的态度、集体建设用地流转的每年每亩租金、集体建设用地流转使用年限、集体建设用地流转决定权、集体建设用地流转收益用途及分配比例等。

2. 在理论分析及调查研究的基础上,根据集体建设用地不同的使用情况:(1)对于已经承包给农民个人的集体建设用地,当原承包经营权人不再获得其他土地承包经营权;(2)对于已经承包给农民个人的集体建设用地,当原承包经营权人继续获得集体的其他土地承包经营权;(3)对于未承包给农民个人的集体建设用地,提出三种不同的集体建设用地流转收益分配方案。

3. 将市场机制的理念贯穿于廊坊市集体建设用地流转的整个设计流程之中,提出集体建设用地可以抵押、再抵押的观念,并设计了集体建设用地抵押程序。

4. 强调了集体建设用地流转过程中的公告环节,并提出了相应的操作程序。

第二章 集体建设用地流转 的基本原理

第一节 集体建设用地流转的目标与任务

根据马克思的地租理论，社会主义地租反映着国家、集体、个人在根本利益一致条件下的剩余产品分配关系，我国实行土地有偿使用，促进集体建设用地流转的主要经济内涵是土地流转收益的合理分配。集体建设用地价值的提高在很大程度上依赖国家基础设施建设投资，国家利益要有体现。但是要同时考虑国家、集体和农民三方面的利益，三个方面的利益同时兼顾。

集体建设用地使用权市场发展最关键的问题是各方利益都能在流转过程中得到体现，其中涉及集体土地所有者、使用者和政府的利益。集体土地所有者拥有土地的所有权，所有权是一切物权的最高权利，在市场交易进程中，首先要体现所有权的权利，土地收益的相当一部分应归土地所有者；其次是土地使用者利益的体现，土地使用者在使用土地过程中，对土地有了一定的投入，土地交易中所获得的土地收益部分应归使用者；再次是政府利益的体现。政府是土地管理者，在基础设施等公共建设方面作了大量的投入，从而使土地得以升值。政府也应是土地收益者之一。

集体建设用地流转的目标是：通过明晰和保护农民集体土地财产权，正确处理国家、集体和农民之间的利益关系，切实维护集体土地所有者的合法权益，在正确处理国家、集体和农民之间的利益关系的前提下，合理分配集体土地收益。地方政府应本着“多予、