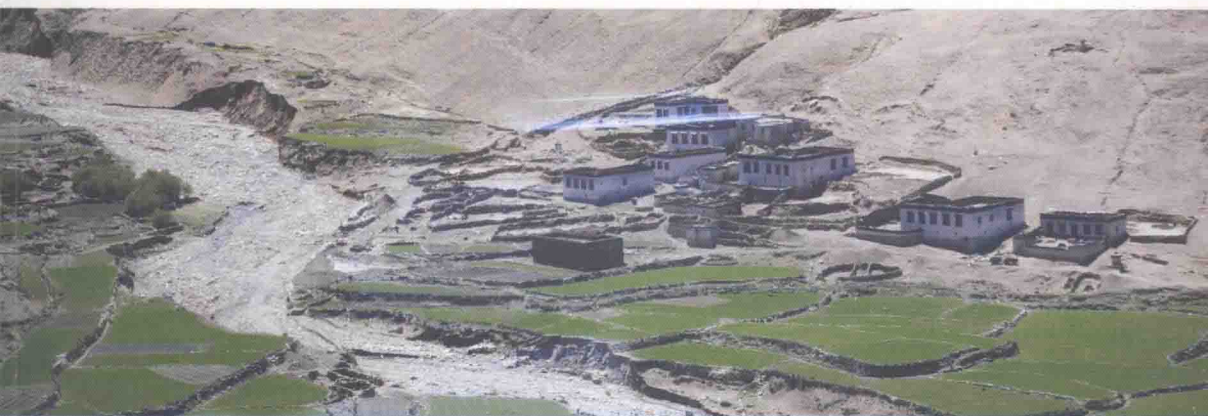


*Tudi Quanli he Liyi Shijiaoxia de
Nongcun Jiti Jianshe Yongdi Liuzhuan Yanjiu*



土地权利和利益视角下的 农村集体建设用地流转研究

陈元红 刘冬春 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press



土地权利和利益视角下的 农村集体建设用地流转研究

*Tudi Quanli he Liyi Shijiaoxia de
Nongcun Jiti Jianshe Yongdi Liuzhuan Yanjiu*

陈元红 刘冬春 /著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

土地权利和利益视角下的农村集体建设用地
流转研究/陈元红, 刘冬春著. —北京: 经济
科学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6389 - 6

I. ①土… II. ①陈…②刘… III. ①农业用地 -
土地流转 - 研究 - 湖南省 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 298974 号

责任编辑: 李 雪
责任校对: 刘 昕
责任印制: 邱 天

土地权利和利益视角下的农村集体建设用地流转研究

陈元红 刘冬春 著

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: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 17.5 印张 260000 字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6389 - 6 定价: 62.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

前 言

随着统筹城乡发展政策的推出，农村集体土地制度再次成为农村改革发展的关键问题之一。集体土地所有制存在的产权主体虚置、权能不全等固有的缺陷，已经成为合理配置稀缺的农村土地资源的主要障碍，降低了农村土地资源配置的效率。从农民的角度来看，由于产权不清晰、权能残缺，农村土地（特别是集体建设用地）不能直接进入市场交易，使农民手上的土地不能转化为财富和资本，而是变成了“鸡肋”。因此，目前的农村集体土地制度是一种既不公平，又缺乏效率的制度安排。中国农村要进一步发展，亟待增加创新性的土地制度供给。研究农村土地流转，探讨相关制度创新，或许可以成为撬动农村土地制度供给的有力杠杆。

农村土地按用途可分为农用地、建设用地和未利用地三大类。农村集体建设用地，无论是有形的地块还是无形的利益，都是连接城市与农村的敏感地带。利益集团对农村集体建设用地的争夺，已经引发了各种社会问题，甚至社会危机。因此，研究农村集体建设用地流转问题，可以说是直接踏入了农村土地制度核心而敏感领域。我们希望能够拨开利益争夺的迷雾，探索出一条

农村集体建设用地市场化流转的途径，从而诱致整个农村集体土地制度的变迁，实现农村土地制度安排的公平与效率。

近年来，随着城镇化进程的加快，城镇建设用地需求扩大、供给紧张，成为制约城镇化进一步发展的关键因素。而农村集体所有的土地，由于目前土地法规的限制，无法直接进入城镇土地市场。即使是已经办理了合法建设用地转用手续的存量农村集体建设用地，除用地单位破产倒闭等情形外，也被限制流转，更无法直接进入城镇建设用地市场，导致大量的存量农村集体建设用地闲置浪费。这个矛盾反映了目前农村土地制度与管理法规已经严重脱离了农村经济和社会发展的现实要求。尽管存在诸多法规限制，但农村集体建设用地使用权的流转已在各地试水，其结果已显示出其在加强农民的土地权利、缓解城镇建设用地供求矛盾起到了重要的作用。

本书主要通过对农村集体建设用地流转的研究，探索合理高效配置农村集体建设用地资源的方式、方法和途径，提出提高农村集体建设用地资源的利用效率、保护农民土地流转权益以及促进统筹城乡发展等方面具操作性的对策建议。同时还将提出加强农村集体建设用地管理的操作规范，引导农村集体建设用地合理、有序流转。

本书的主要内容来自作者承担的湖南省国土资源厅的一项委托研究课题的研究成果。根据委托研究协议的要求，本课题侧重于实地调查与政策研究。但基于农村土地问题的复杂性，我们在研究过程中也做了相应的理论探讨。我们在遵循从实际出发、尊重常识、独立思考的原则的基础

上，提出了一些新的观点和政策主张，不当之处，希望读者提出批评建议。

陈元红

2015 年 12 月 18 日于长沙中南林业科技大学

目 录

第一章 导论	1
一、研究目的	1
二、研究范围	2
三、研究内容	2
四、研究方法	4
五、相关概念的定义	6
六、研究综述	8
第二章 农村集体建设用地的存量与增量	25
一、农村集体建设用地的存量	25
二、农村集体建设用地的增量	30
第三章 农村集体建设用地流转的现状	32
一、农村集体经营性建设用地流转的方式、决策模式 与利益分配	32
二、宅基地流转情况与城市居民购买农民房屋的意愿与 影响因素	43
三、农村公益性建设用地的流转情况与流转方式	47
四、各地经营性集体建设用地流转政策与流转 情况的比较	48

五、农村集体建设用地流转对各利益相关方的影响	51
第四章 农村集体建设用地流转的机理	54
一、农用地、集体建设用地和国有建设用地的 权利差异	54
二、集体建设用地流转的权利均衡	57
三、集体建设用地流转的市场均衡	65
四、集体建设用地流转的收益分配均衡	72
第五章 农村集体建设用地流转中的矛盾与冲突	87
一、农村集体建设用地的“隐形流转”	87
二、农村集体建设用地流转的权利冲突	91
三、农村集体建设用地流转的收益分配冲突	96
四、农村集体建设用地流转法规的矛盾与冲突	99
五、农村集体建设用地的历史遗留问题	104
第六章 规范农村集体建设用地流转管理的对策	106
一、理顺农村集体建设用地各方的权利关系	106
二、发挥市场机制配置集体建设用地的供求的 基础性作用	110
三、建立公平合理的集体建设用地流转收益分配制度	113
四、推进集体建设用地确权发证，清理历史遗留问题	117
五、土地制度创新与农村土地改革展望	119
第七章 农村集体建设用地各利益相关方的调查与 结果分析	121
一、农户抽样调查分析报告	121
二、村干部抽样调查结果分析	178

目 录

三、经营性建设用地用地单位抽样调查结果分析	203
四、城镇居民购买农村房屋意愿调查结果分析	211
附录 调查问卷	238
参考文献	261
后记	269

第一章

导 论

一、研究目的

近年来，随着城镇化进程的加快，城镇建设用地需求扩大、供给紧张，成为制约城镇化进一步发展的关键因素。而农村集体所有的土地，由于目前的土地法规的限制，无法直接进入城镇建设用地市场。即使是已经办理了合法建设用地转用手续的存量农村集体建设用地，除用地单位破产倒闭的情形外，也被限制流转，不能直接进入城镇建设用地市场，这导致大量的存量农村集体建设用地闲置浪费。而对于农民而言，由于集体建设用地不能入市交易，无法通过市场发现并实现其价值，导致农民利益受损。因此，目前农村集体建设用地的非市场化配置已显现出公平与效率的双重缺失。

本书从集体建设用地的权利、利益和市场三个维度来研究集体建设用地的市场化配置问题，试图找到解决目前集体建设用地公平与效率的双重缺失的方法和途径。本书的目的是：通过对农村集体建设用地流转现状的研究，理清目前农村集体建设用地流转的方式、规模、绩效与机理，以及流转中存在的主要问题，探讨规范农村集体建设用地流转的方式、方法，为加强农村集体建设用地流转管理提供依据。

二、研究范围

本书以“农村集体建设用地及其流转”为研究对象。

根据 2004 年版《中华人民共和国土地管理法》第四条的规定，土地按其用途分为：农用地、建设用地和未利用地。其中建设用地是指用于建造建筑物、构筑物的土地。建设用地按其所处区域又可分为城市建设用地和农村建设用地；按其所有权的不同可分为国有建设用地和集体建设用地；按是否办理了相关法律手续可分为合法建设用地和违法建设用地；按其用途可分为公益性建设用地和经营性建设用地。

农村集体建设用地是指在农村地区的用于非农建设的土地，按其用途包括三大类：农村集体经营性建设用地、农村集体公益性建设用地和宅基地。农村集体经营现建设用地主要是乡（镇）企业用地和其他企业使用的农村集体所有的土地；农村公益性建设用地包括农村公共设施建设和公益事业单位用地；宅基地指农民住宅建设用地。

本书所研究的“农村集体建设用地”包括属于农民集体所有的除农村公共设施用地以外的上述三类用地，分别称为：农村经营性建设用地、农村公益性建设用地和宅基地。本课题研究的对象为“事实上的农村集体建设用地”，即不论是否办理了相关的法律手续，只要是目前事实上已兴建了建筑物和构筑物的土地，也就是农村实际用于非农建设的土地。

三、研究内容

1. 农村存量集体建设用地的来源

农村集体建设用地的存量分两个部分：一是有合法手续的集体

建设用地；二是没有合法手续但作为建设用地使用的“事实上的集体建设用地”。

“事实上的集体建设用地”的存量主要有三个时期：一是1987年前，即《土地管理法》出台以前农民集体或农民兴办企业和公益事业占用的土地，一般没有合法手续的，没有土地使用权证的建设用地；二是1987~1998年《土地管理法实施细则》出台前，农民集体或农民兴办企业和公益事业占用土地，只有部分办理了农地转用手续，取得土地使用权证；三是1998年后农民集体或农民用各种合法和不合法的形式占用的土地，部分办理了农用地转用手续，大多数没有合法的用地手续，如以国土部门签发的“临时占用耕地许可证”等占用耕地建设永久性建筑，形成事实上的建设用地。本课题在此基础上厘清农村“事实上的集体建设地”的大致数量及结构（性质、合法性等）。

2. 农村集体建设用地流转的现状

我们把农村集体建设用地流转的方式分为两种基本的类型：初次流转和再流转。初次流转是指把农用地转变为建设用地自用或出租出让给他人使用。再流转的方式包括出让、出租、作价入股、合作、抵押。本书研究农村集体建设用地流转的方式、各种流转方式所占的大致比重、各种流转方式的价格以及流转收益的分配。

3. 农村集体建设用地流转对各利益相关方的影响

笔者从以下几个方面考查目前农村集体建设用地流转的各利益相关方的影响：一是流转给农民、农民集体、农村基层组织（村委会）三个方面带来的收益；二是流转给流入企业带来的方便与收益；三是流转给地方政府带来的收益；四是流转的社会效益。由于数据收集的不完整性和收集困难，只能用案例数据做案例定量分析，同时通过对农村基层干部和农民的访谈来定性描述。

4. 农村集体建设用地流转的机理

我们尝试从各个利益主体的权利、利益与市场三个维度来分析

探讨农村集体建设用地流转的机理。我们通过对实地调研资料的分析和对与基层干部、农民的讨论的梳理，致力于了解农村集体建设用地流转各利益攸关方的权利与利益是如何达到均衡，破解农村集体建设用地流转的机理，从而为我们今后规范农村集体建设用地流转找到一把钥匙。农村集体建设用地流转又是建立在供给和需求的基础上的，权利与利益的均衡要通过交换来实现，市场的力量和权利的力量是达成供求均衡的两个主要因素，这种特殊的交易结构构成农村集体建设用地流转的特有机理。

5. 农村集体建设用地流转的矛盾冲突及其原因

我们分两个层次来分析农村集体建设用地流转中的矛盾冲突：一是表层的矛盾冲突，如农村集体建设用地流转中的腐败问题、社会群体事件、违法流转问题等。二是深层次的矛盾冲突，包括农民土地权利保障、各利益攸关方的利益分配与平衡、土地法制缺陷等方面。同时通过实地调研分析，探讨产生这些矛盾冲突的原因。

6. 规范农村集体建设用地流转的方法与政策建议

在理清农村集体建设用地流转的相关问题后，我们提出了规范农村集体建设用地流转的基本思路，在此基础上探讨规范农村集体建设用地流转的方式、方法，为加强我省农村集体建设用地流转管理提供政策建议。

四、研究方法

1. 实地调研

本书采取全面调查、典型调查和抽样调查相结合的调研方法。

全面调查：为了摸清农村集体建设用地及其流转的基本情况，我们对湖南省内3个县共6个村（或社区）的集体建设用地进行了全面调查。这6个村（或社区）分别是：长沙县果园镇杨泗庙社区、光明村，湘潭县易俗河镇樟树村、杨溪村，靖州县太阳坪镇八

村、太阳坪村。此项调研共涉及集体建设用地 51 宗，其中经营性集体建设用地 32 宗，公益性集体建设用地 19 宗。此项调查在 2014 年 7 月 12 日至 8 月 25 日完成。

典型调查：典型调查集中于建设用地流转典型案例调查。此项调研涉及四个乡镇（长沙县果园镇、湘潭县易俗河镇、桃江县鸬鹚渡镇、靖州县太阳坪镇）范围内的建设用地流转典型案例，包括经营性集体建设用地流转案例、公益性集体建设用地流转案例和宅基地流转典型案例。同时还选取广东省东莞市厚街镇、江苏芜湖市吴中区临湖镇作为外省典型调研点。调研采取面上调研资料收集和案例调研相结合的方法。外省调研点因面上资料收集困难，我们采取以案例调研为主。典型区域调查主要调研农村集体建设用地流转的大致情况，对村组干部进行了访谈，并对个案进行分析，以探明其流转的内在机理和基本规律。对长沙县果园镇、湘潭县易俗河镇、靖州县太阳坪镇的典型案例调查在 2014 年 7 月 12 日至 8 月 25 日完成；对桃江县鸬鹚渡镇和广东省东莞市厚街镇、江苏芜湖市吴中区临湖镇的调查在 2015 年 2 月完成。

抽样调查：抽样调查涉及 3 个方面：农户抽样调查、村干部抽样调查和经营性集体建设用地单位抽样调查。一是农户抽样调查。调查范围包括长沙县果园镇、湘潭县易俗河镇、靖州县太阳坪镇的 6 个村（社区）内农户按 5% 左右的比例进行抽样，对抽样农户进行实地问卷调查，主要从客观和主观两个方面了解农民对于农村建设用地的主观看法和农村建设用地流转的实际情况。该项调研共访谈农户 206 户，取得调查问卷 206 份，其中，长沙县果园镇杨泗庙社区 48 户、光明村 38 户，湘潭县易俗河镇樟树村 40 户、杨溪村 41 户，靖州县太阳坪镇村 21 户、八龙村 18 户。二是村干部抽样调查。此项调查涉及长沙县果园镇、湘潭县易俗河镇、靖州县太阳坪镇，共抽样调查调查村干部 22 人。三是经营性集体建设用地单位抽样调查。随机抽样调查集体经营性建设用地单位 34 家，包括长

沙县果园镇 12 家、挑江县鸬鹚渡镇 10 家、湘潭县易俗河镇 8 家、靖州县太阳坪镇 4 家。这三项调研分别简称为“农户抽样调查”、“村干部抽样调查”和“用地单位抽样调查”。对长沙县果园镇、湘潭县易俗河镇、靖州县太阳坪镇的调查在 2014 年 7 月 12 日至 8 月 25 日完成，对挑江县鸬鹚渡镇的调查在 2015 年 2 月完成。

调查资料的分析处理方法：抽样调查数据采 SPSS 17.0 和 Excel 软件进行统计分析；典型调研案例则采用课题组讨论和召开研讨会的形式进行分析研究。本书研究结论秉持以数据和事实为依据，力求反映事物的本来面目和内在运行机理。

2. 文献资料研究

文献资料研究包括两个方面：一方面是农村集体建设用地流转研究文献收集与研究，在此基础上编制了《农村集体建设用地流转研究综述》；另一方面是对国家和各省市有关农村集体建设用地流转的政策法规的收集与比较分析，编制了《农村集体土地地流转政策法规汇编》。通过对文献资料的研究，基本了解全国各地农村集体建设用地流转的情况、理论探讨情况以及各地相关政策的异同。

3. 研讨会

为了了解县乡干部对于农村集体建设用地流转的看法与规范管理的建议，课题组分别在长沙县、桃江县和湘潭县召开了县国土资源局有关股室领导、典型调研乡镇主管副镇长及部分用地单位领导参加的座谈会，在课题组汇报调研情况的基础上，听取他们对于农村集体建设用地流转情况及如何规范管理的意见和建议。

五、相关概念的定义

(1) 农村集体建设用地：指事实上用于建造建筑物和构筑物的农民集体所有的土地，包括乡镇企业及其他企业用地、乡（镇）村公共设施和公益事业用地、农村村民住宅用地等三类乡村建设所使

用的农民集体所有的土地。本书中所指的“农村集体建设用地”是指目前上述三类事实上用于非农建设的用地。

(2) 农村宅基地：指用于农村村民住宅建设的农民集体所有的土地。

(3) 集体建设用地流转：指在集体建设用地所有权不变的前提下，集体建设用地使用权以有偿方式发生转移、再转移的行为，包括出让、出租、转让、转租、抵押等。

(4) 集体建设用地初次流转与再次流转：初次流转是指集体土地所有者或（农民）把农地或未利用地（办理或未办理建设用地转用手续后）出让、出租给土地使用者的行为（留作自用和作价出资入股的视同出让）；初次流转是土地功能和土地权利的流转，是增量集体建设用地的主要来源。再次流转是指集体建设用地初次流转后，土地使用者将集体建设用地使用权转让、转租、抵押给第三方的行为；再次流转是土地权利在不同使用者之间的流转，是存量建设用地的流转。

(5) 集体建设用地使用权出让：指集体建设用地所有者将一定期限的建设用地使用权让与土地使用者，并由土地使用者向集体建设用地所有者支付价款的行为。集体建设用地所有者以集体土地使用权作价入股兴办乡镇企业或农民集体自己兴办企业的，视同集体建设用地使用权出让。

(6) 集体建设用地使用权出租：指集体土地所有者或使用权人作为出租人将集体建设用地使用权在一定期限内出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

(7) 集体建设用地使用权转让：指集体建设用地使用权人将集体建设用地使用权再转移的行为，包括出售、交换、赠予等。

(8) 集体建设用地使用权转租：集体建设用地使用者将集体建设用地使用权连同地上建筑物及附着物租赁给承租人使用的行为。

(9) 集体建设用地使用权抵押：指集体建设用地使用权人在保

留集体建设用地使用权的前提下,将该集体建设用地使用权作为债权担保的行为。

(10) 乡镇企业:指农村集体经济组织或者农民投资为主,在乡镇(包括所辖村)举办的承担支援农业义务的企业。

(11) 乡镇土地利用总体规划:是指在乡镇区域内,根据上级土地利用整体规划和当地自然、经济、社会条件,对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局,并报上级人民政府批准的土地利用规划,是国家实行土地用途管制的基础。

(12) 宅基地流转:农民在取得宅基地后将宅基地使用权连同地上建筑物有偿转让或出租给第三方的行为。

六、研究综述

1. 农村集体建设用地和农村集体建设用地流转的概念

我国法律对于集体建设用地迄今并没有一个确切定义。依据现行《中华人民共和国土地管理法》及有关法律、法规、政策的规定,所谓集体建设用地,是指农民集体所有的、一般是地处农村的、并经依法批准使用的兴办乡村企业用地、村民住宅用地、乡村公共设施和公益事业用地;但这一定义并不能反映农村集体土地的实际。李金莲、陈会广认为“农村集体非农建设用地”,可简称为“农村建设用地”、“集体建设用地”^[1]。按权属看,该建设用地的所有权属于农民集体,而不是属于国家;按土地的用途看,它不是指农用地,也不是指未利用土地;按合法性看,它是指依法经批准的建设用地,是合法的而不是非法的建设用地^[3]。

集体建设用地流转也存在不同的解读。殷少美、李纪军、袁子青等认为:农村集体土地所有权流转是指由于国家征用,土地所有权由农民集体所有转变为国家所有的一种方式;土地使用权流转是农民集体或个体农户将其使用的集体非农建设用地通过出租、转