



北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

农村集体建设用地 利用问题研究

下册

Nongcun Jiti Jianshe Yongdi
Liyong Wenti Yanjiu

◎ 郭光磊 等著

 中国农业出版社

北京市农村经济研究中心研究丛书

丛书主编：郭光磊

农村集体建设用地 利用问题研究

下册

Nongcun Jiti jianshe Yongdi
Liyong Wenti Yanjiu

© 郭光磊 等 著

中国农业出版社

目 录

下 册

第三章 集体建设用地利用典型实践	309
第一节 二道绿隔试点地区工作推进实践研讨	311
关于二道绿隔地区乡镇试点工作实施方案的思考	311
二道绿隔地区集体经营性建设用地乡镇统筹利用的 路径探索	318
关于二道绿隔地区六个乡镇城乡统筹实施规划试点 工作的汇报材料	328
第二节 乡镇统筹集约利用集体经营性建设用地的 典型实践	347
镇级统筹下的农村集体建设用地使用新模式	347
集体建设用地集约利用 乡镇工业小区腾笼换鸟	357
丰台区卢沟桥乡镇统筹发展方式典型案例	362
统筹集约利用农村集体经营性建设用地 探索乡域均衡发展道路	371
“联村联营 片区统筹”——乡镇统筹均衡发展的 旧宫样本解读	383

实施“区域统筹”探索城乡环境建设新路径	394
关于“三场一基地”土地腾退工作的研究	411
第三节 北京山区闲置农宅开发利用案例分析	417
从“古北水镇”建设看如何发挥“两只手”的作用	417
密云县不老屯镇建设“养生休闲旅游特色镇”带动闲置 农宅利用调研报告	428
房山区佛子庄乡镇统筹利用闲置农宅情况调查报告	434
门头沟区斋堂镇乡镇统筹发展爨柏沟域带动闲置 农宅利用研究报告	440
密云县干峪沟村闲置农宅利用调查报告	450
怀柔区慕田峪村闲置农宅利用典型做法	455
怀柔区田仙峪村闲置农宅利用情况报告	462
门头沟区爨底下村闲置农宅盘活利用调研报告	466
第四章 集体建设用地利用外地经验	473
第一节 外省市集约利用集体建设用地的主要做法	475
我国集体建设用地集约利用五大典型模式的 做法与实践	475
工业化、城市化背景下的台湾土地政策	484
重庆地票交易的实践与思考	490
海南省三亚市天涯镇力村集体土地产权制度 改革调查报告	499
广东省佛山市南海区集体建设用地产权制度	

改革考察报告	510
第二节 外省市闲置农宅开发利用的典型实践	520
外省市闲置农宅利用对比分析及其对 北京山区的启示	520
我国农村宅基地有偿退出问题探讨 ——以南京市的实践为例	535
浙江省德清县利用闲置农宅发展“洋家乐”考察报告	543
河北省滦平县“金山岭·唐乡”院落式乡村主题 酒店调研报告	550
浙江省乌镇民宿 ——政府引导下的闲置农宅市场化经营	563
乌镇景区周边闲置农宅利用考察报告	571
附件	577
林克庆在乡镇统筹利用集体经营性建设用地试点 研究工作研讨会上的讲话	579
郭光磊在乡镇统筹利用集体经营性建设用地试点 方案设计研讨会上的讲话	589

第三章



集体建设用地利用典型实践

第一节 二道绿隔试点地区 工作推进实践研讨

关于二道绿隔地区乡镇试点工作 实施方案的思考

北京市农村经济研究中心党组书记、主任 郭光磊

(2014年2月11日)

为推广大兴区西红门镇、海淀区东升镇乡镇统筹利用集体建设用地经验，探索城镇化新路径，从2013年10月开始，正式启动了二道绿隔地区六个乡镇的试点工作。课题组在各试点乡镇已经开展了多次的调研，对已有规划及实施情况进行了总结和分析，把面临的问题和需求进行了初步的梳理。2014年1月2日，林市长听取了乡镇试点工作进展情况，对下一步工作提出了具体的要求和部署。目前，深化二绿地区乡镇城乡统筹规划试点工作，需要制定和细化各试点乡镇的工作方案，进一步明确试点工作的基本内

容及关键点。

一、乡镇试点工作的基本内容

试点工作主要有五项内容，这五项基本内容形成了整个试点工作的基本环节和时序。为此，首先需要细化和明确这五个环节的工作方法和内容。

（一）土地调查

主要包括土地利用结构调查和确权两个方面。需要以集体经营性建设用地为主对农村三类主要建设用地实现图解落地，明确所有权界线。为后序的规划编制、指标流转、收益分配等环节创造基础条件。

（二）规划调整

在土地调查和确权基础上，完成乡镇统筹集体建设用地利用的规划调整工作，发挥规划对乡镇统筹集体建设用地利用的引领作用。考虑到乡域面积比较大，可能需要分区域实施规划，因此，村庄规划编制工作是一个基础性工作，要把一定区域范围内村与村集体建设用地流转方案与乡镇整体的集体建设用地流转方案相契合。

（三）指标流转

过去指标流转主要由政府相关部门一手来完成。在试点工作

中，要探索市场化流转与指标股权化的方式，充分发挥乡镇统筹的积极性，把指标使用与农民收益、农民就业以及长远发展权结合起来。原则上，不采取一次性“卖指标”的流转模式。

（四）市场建设

发育市场是乡镇统筹利用集体建设用地试点工作最核心的工作。建立农村集体土地（指标）交易平台，明确相应的交易规则，实现指标价值的最大化。在发育农村集体土地有形流转市场的同时，在土地招拍挂方式、地价管理、土地使用者权利保障以及流转管理程序等方面，尽快制定流转交易的各项管理制度。这方面工作可以参考宋庄集体资产交易市场建设经验。

（五）收益分配

关于土地增值收益分配问题，历来存在争论。关键是对土地增值收益来源缺乏一个科学的结构性分析。理论上讲，土地增值收益分配问题，需要搭成三点共识：一是在农业社会向城市社会转型的过程中，农用地向非农用地转用过程中，土地的增值很少情况下是级差地租Ⅱ造成的。二是级差地租Ⅰ是影响土地增值的主要因素。三是绝对地租部分主要是和所有权相联系的土地货币化收益，应归土地所有者乡村集体经济组织。为此，按照增加农民土地增值收益分成比例与土地涨价归公相结合的原则，建立健全土地增值收益的区域性分享机制。保障农民获得绝对地租和部分级差地租Ⅱ。政府获得增值收益中的级差地租Ⅰ、部分级差地租Ⅱ和垄断地租。开发商获得市场正常利润。需要在大量数据计算的基础上，划定出不同

地租的构成比例。

二、乡镇试点工作的关键环节

（一）规划调整的战略性的

规划调整要更突出战略性。根据国际城镇发展一般经验，当城镇化率小于 30% 时，整个城镇处于缓慢发展的“自组织型”城镇体系阶段；当城镇化率处于 30%~70% 时，城镇处于发展迅速的“问题导向型”城镇体系阶段；而当城镇化率大于 70% 时，城镇处于一个相对稳定增长的“战略导向型”阶段。各试点乡镇发展要更多地依靠战略引导，根据新的发展形势进行重新规划和统筹，走内涵式发展道路。

一是要明确乡镇区域功能定位。中心城区发展与郊区发展存在互动关系，相互影响，相互制约，郊区不同区位的乡镇发展功能定位会发生逐渐的变化，原来的小城镇可能会逐渐丧失独立集聚产业人口的功能而融入城市，承担中心城的单一功能。需要首先从功能定位上对乡镇长远发展进行明确。总体上看，存在三类不同的乡镇功能定位：①融入城市型。如丰台区的长辛店镇、朝阳区的金盏乡。②城镇集聚型。如通州的台湖镇、宋庄镇，顺义的高丽营镇。在全市重点小城镇监测评估中，台湖镇多次排名第一。当然，通州的两个乡镇的部分区域需要融入通州新城。③现代农业型。如大兴的青云店镇。

二是要实现五规合一。在一个试点乡镇的范围内，实现城市规划、土地规划、生态规划、人口规划、产业规划等规划之间的有效衔接，形成一个内部协调完整的规划体系。

三是在规划布局和土地指标方面要充分考虑农村集体经济组织

就地发展的问题。可以考虑通过建设用地指标平移到工业园区或城镇规划区的方式，建造标准用房或商业服务业用房，由工业园区管委会或乡镇集体经济组织负责经营，收益归村集体经济组织所有，同时解决部分劳动力的就业问题。

（二）政策手段的综合性

政策手段要更突出综合性。真正激活集体建设用地流转的内在活力，需要综合运用法律、行政、经济、政策等手段。

一是明确人均建设用地指标。要结合当地区位特点，土地租赁市场价格、人口与劳动力规模等多因素综合测算人均建设用地指标规模。从而，在经济上形成科学合理的拆建比。

二是明确市场准入政策。2007年《物权法》只为进一步的农村土地制度改革预留了空间，并没有明确规定建设用地使用权可以依法流转。在试点过程中，需要通过法规形式或行政审批形式给予明确，即凡符合土地利用总体规划和城乡规划，依法取得的农村集体用地使用权，原则上均可流转。

三是集体土地进行确权颁证。要用法律的办法保障好农民的利益，也为能够实现规划的“自下而上”机制，提供基础的制度条件。

四是进一步完善专项政策。如农民集中居住区建设要享受居民保障房建设的政策、水电气通信等配套设施应有减免和扶持的政策、节余土地出让收益要向试点乡镇倾斜的政策等。

（三）体制机制的创新性

农村集体用地流转收益分配制度是整个乡镇统筹集体建设用地

利用试点中的核心内容。体制机制创新的出发点不仅是要把试点乡镇作为农村体制改革的试验区，更重要的是通过合理解决收入分配问题，协调各方面利益关系，提高土地所有权主体的积极性，促进集体建设用地的流转。

一是明确农村集体经济组织在收益分配中的主体地位。在法律关系上，流转收益分配主要涉及政府、集体经济组织、农民和原用地单位。集体经济组织作为集体建设用地所有权的代表，应以所有权主体的地位获取流转收益。并按照产权制度改革的股权结构进行内部收益分配。

二是探索通过政经分离，深化产权制度改革。剥离集体经济组织社会性负担，强化集体经济组织的市场主体地位。

三是建立健全乡镇级集体经济组织。依托新增的集体建设用地，通过股份化的形式建立乡镇级集体经济组织，形成乡镇统筹集体建设用地利用的载体。

四是协调好集体经济组织内部在乡镇、村与队三者之间的利益分配关系。

五是协调好流转收益在区、镇之间的分配比例。增加区县和乡镇在土地流转收益方面的均衡统筹力度。

三、乡镇试点的工作建议

（一）对试点工作任务要明确分工

各试点乡镇工作组进一步明确分工，土地调查、规划编制、指标流转、市场建设和收益分配 5 个专项工作要有专人负责，协同开

展工作。

（二）研究乡镇统筹集体建设用地利用试点的操作细则

结合试点实践，梳理相关政策措施和工作流程，尽快形成试点乡镇集体用地各个环节的一揽子操作细则。

（三）完善交易平台建设

研究制定试点乡镇集体建设用地指标流转的管理办法，除完善相关交易规则外，还要丰富指标交易品种。针对复垦集体建设用地后形成的指标，兼具占补平衡指标和建设用地指标两方面内容，应进行捆绑式交易。

（四）建立集体建设用地基准地价体系和长效退出机制

鉴于目前农村集体建设用地的使用现状，没有一定的经济和行政手段，很难将长期低价使用的土地从使用者手中流转出来。要通过经济杠杆作用来推动流转。一是要制定并公布集体建设用地指导价和最低保护价。对集体建设用地确定片区基准地价适时调整，形成“低效使用者退出”的倒逼机制。二是形成集体建设用地流转与城镇化土地指标使用方面的互动联结机制。规划、国土部门要明确相应的操作方法和程序，在区县年度新增建设用地指标和耕地占补平衡指标的使用上，明确有一定比例的指标通过对农村集体建设用地的归并和置换来予以平衡。三是建立健全农民宅基地长效退出机制。合理设定宅基地退出的补偿标准和指标收购标准。

二道绿隔地区集体经营性建设 用地乡镇统筹利用的路径探索

二道绿隔地区主要位于北京市中心城五环到六环区域，部分地区在城市规划建成区外，不属于完全城镇化地区，发展方向是城乡一体化。作为典型的城市边缘地区，该地区集体建设用地级差地租较高，集约利用以工业大院为主体的农村集体经营性建设用地是实现地区城乡统筹发展的关键，对于城市环境治理和农民持续增收具有重要现实意义。长期以来，由于受到规划、法律和市场等多因素制约，特别是在城乡分割与“村自为战”的发展体制格局下，集体建设用地利用效率不高，“小、散、低”问题突出。立足于目前经济结构与体制结构转型阶段，推进“新三起来”，要探索乡镇统筹方式集约利用集体建设用地的新路径和新办法，实现规划引领、法律支撑和农民主体，并创新和完善相应的配套制度政策。

一、乡镇统筹方式配置集体建设用地资源的特点与优势

与全国大多数地区类似，北京郊区集体建设用地使用权流转主要有出租、出让、转租、转让或入股等多种方式，但是，均面临着来自规划缺失、制度缺失、市场缺失等方面的严重制约，难以实现

资源集约有效利用。乡镇统筹利用集体建设用地，有利于充分利用现有的制度和政策资源，调动多方面积极因素，突破多重制约因素，促进集体建设用地资源的优化配置。

（一）发挥规划引领的积极作用

长期以来，在城乡二元规划体制下，农村集体建设用地上没有明确的规划，难以吸引高端要素，资源利用粗放，经济发展愈来愈不可持续，成为转变经济发展方式的重点之一。1999—2004年在市政府政策鼓励和资金扶持下形成的工业大院及各类养殖小区，历经10余年发展，面临着强烈的翻、改、扩建的需求。但是由于规划不符的原因，需求难以满足，或者成为危建，或者成为违建。具体情况包括，尚无规划或规划未批、城规与土规不衔接、总规与详规不衔接、审批程序繁难等。乡镇统筹利用集体建设用地，有利于突破单个村的局限性，在镇域范围内优化土地资源配置，便于规划的调整、优化和相互衔接，真正实现规划引领农村发展。

（二）规避《土地管理法》的法律局限性

北京郊区城镇化进程快于全国一般地区，集体建设用地使用权流转频繁，大量的集体建设用地成为法外之地。适应发展形势的需要，修改与现实发展严重滞后和脱节的《土地管理法》，促进集体建设用地利用规范化发展是当务之急。但是，《土地管理法》并没有完全禁止农村集体建设用地的非农利用，仍给予了农村集体建设用地集约利用一定的制度空间。《土地管理法》第43条规定：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；乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准可使用农民集体所有的土地。该法第 63 条规定：农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。这表明，农村集体建设用地如果按照“自由土地，自己使用”要求进行配置，并不与《土地管理法》冲突。乡镇统筹利用集体建设用地，通过建立乡镇土地股份合作社，实现农民集体土地使用权的集中配置，全乡农民通过股份形式，按照“农民对村集体、村集体对乡集体”的组织框架，仍然拥有土地使用权。由乡土地股份合作社自主开发或与社会资本联合开发，并不违反《土地管理法》的规定。

（三）发挥社区机制的积极作用，形成资源配置的社区、政府与市场的耦合机制

完成腾退拆迁是集体建设用地集约利用的关键和难点所在。传统集体建设用地进入市场的传统路径是走征地转国有、招拍挂手续。随着农民产权意识的日益强烈，征地拆迁成本快速提高，强制性低价拿地的运作空间日益缩小，拆迁工作逐渐演化为一场零和博弈。土地开发模式由“转权让利”向“保权让利”转变，类似台湾地区区段征收或市地重划，让农民在保留全部或部分土地产权的情况下，参与城市建设，大幅度降低拆除腾退成本，既是大势所趋，亦是形势所逼。要实现这一制度上的重大转变，在资源配置模式上要相应的由“政府+市场”向“政府+市场+社区”配置方式的转变，尊重农民主体地位，发挥好乡村两级社区资源配置的机制和作用。充分利用农村传统社区熟人文化的资源优势，由德高望重的老书记、老村长出面协调农民和外来企业主，由乡镇以政府和社区的