

# 集体建设用地流转的 风险控制与法律构造

Risk-controlling  
and  
Rules-Constructing of  
Collective Construction Land Transfer

孙鹏·等著



华中·元照 中青年法律科学文库



华中科技大学出版社  
<http://www.hustp.com>

华中 元照 中青年法律科学文库

# 集体建设用地流转的 风险控制与法律构造

Risk-controlling  
and  
Rules-Constructing of  
Collective Construction Land Transfer

孙鹏 · 等 著



华中科技大学出版社  
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目 (CIP) 数据

集体建设用地流转的风险控制与法律构造 / 孙鹏等著. — 武汉: 华中科技大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5680-1438-0

I. ①集… II. ①孙… III. ①农业用地-土地流转-风险管理-研究-中国②农业用地-土地流转-土地管理法-研究-中国 IV. ①F321.1②D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 297010 号

集体建设用地流转的风险控制与法律构造

孙 鹏 等 著

Jiti Jianshe Yongdi Liuzhuan de Fengxian Kongzhi yu Falü Gouzao

策划编辑: 王京图

责任编辑: 李 娜

封面设计: 傅瑞学

责任校对: 九万里文字工作室

责任监印: 周治超

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027) 81321913

录 排: 北京楠竹文化发展有限公司

印 刷: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

印 张: 27.75

字 数: 384 千字

版 次: 2016 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 69.00 元



本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换  
全国免费服务热线: 400-6679-118, 竭诚为您服务  
版权所有 侵权必究

国家社科基金一般项目 (10BFX061)

## 其他作者（课题组成员）

- 吴春燕 法学博士、西南政法大学教授  
杨 惠 法学博士、西南政法大学教授  
黄 忠 法学博士、西南政法大学教授  
王勤劳 法学博士、西南政法大学副教授  
范雪飞 法学博士、西南政法大学副教授  
徐银波 法学博士、西南政法大学副教授  
王永红 法学硕士、湖南省委办公厅综合调研室干部  
谢慧阳 法学硕士、四川省成都市成华区人民检察院检察官  
李任舟 法学硕士、四川省成都市成华区人民法院法官助理  
郝 瑞 法学硕士、重庆新源律师事务所律师

## 序

本书是我主持的国家社科基金项目“集体建设用地流转的风险控制与法律构造”之结项成果，本次出版时除对个别文字进行修改外，保持了项目结项时之“原状”。

在我国“二元双轨”的地权结构下，国家垄断建设用地一级市场，农村建设用地市场几近窒息。建设用地已成为我国土地制度改革的“最后一个堡垒”，建设用地制度改革堪称我国“第三次土地革命”。十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下均简称《决定》）删除了“逐步”二字，直接要求“建立城乡统一的建设用地市场”。毫无疑问，集体建设用地流转以及农村建设用地市场的发育和完善，是建立城乡统一的建设用地市场之关键。

当前征地实践中公共利益目的性拘束之虚化，是阻隔城乡建设用地市场统一和国家垄断建设用地一级市场的制度性根源。国家借由征地制度垄断建设用地一级市场，实质为以低额的征地补偿获取高额的出让收益，最终独享土地增值利益。而土地利益分配不公，引发了集体、农民之不满和较为突出的社会矛盾。可以说，建设用地制度改革之核心，即土地利益分配关系之调整，而调整土地利益分配关系之关键，则在于提升集体和农民的土地收益。有人认为，为实现该目标，仅需改革征地补偿制度，提高征地补偿标准，而无须缩小征地范围和允许集体建设用地入市流转。这种认识貌似有理，但显然难以满足社会对建设用地制度改革

革之预期，也未充分认识到国家通过征收行为垄断建设用地市场的其他弊端：第一，增加建设用地流通环节和程序性成本，导致一部分土地利益在程序中挥发。第二，土地利益过度集中于国家，容易滋生土地领域的腐败现象。第三，国家居于垄断地位，容易操控建设用地价格，不利于良性疾病机制之形成。第四，国家“管理人”和“经济人”身份重叠，易怠于行使土地管理职责甚或使其管理行为偏离理性。何况，即便单纯提高征地补偿标准和集体建设用地入市流转真能在国家与集体、农民利益分配上“殊途同归”，但其分配结构也并不完全相同：前者是国家剥夺集体、农民土地权利后，集体和农民被动接受国家之“让利”；后者是集体、农民在保有土地权利的基础上主动“分利”与国家。显然，在集体建设用地入市流转机制下，集体、农民的土地利益更有保障。有鉴于此，十七届三中全会、十八届三中全会的两个《决定》均将“缩小征地范围”作为建设用地制度改革的重要环节。事实上，缩小征地范围与拓展集体建设用地流转空间是同一问题之正反两面，征地范围之限缩程度直接决定集体建设用地流转的广度和深度？那么，究竟应如何缩小征地范围？集体建设用地又应流转到何等程度呢？

就征地制度改革而言，十七届三中全会《决定》提出“严格界定公益性和经营性建设用地”，似乎旨在将征收限于公益性目的，同时强调应“逐步缩小征地范围”。十八届三中全会《决定》重复了“缩小征地范围”之表述，但并未明确最终将征地范围缩小到什么程度。就集体建设用地流转而言，十七届三中全会《决定》指出：“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益……对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。”十八届三中全会《决定》规定：“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。”透过前述两届三中全会《决定》的文

字表述，可以入市流转的集体建设用地，似乎仅限于农村集体经营性建设用地，而排除了农村集体公益性（公共设施和公益事业）建设用地和保障性建设用地（宅基地）。

围绕如何构建城乡统一的建设用地市场、放开集体建设用地流转这一问题，存在“折中”与“激进”两条路径。“折中”路径主张适度缩小征地范围，有限开放集体建设用地市场。能够直接入市流转的集体建设用地，仅限于城镇规划区外的存量经营性建设用地，并严格控制入市集体建设用地之用途，不允许集体建设用地直接流转用于房地产开发和建设。“激进”路径则主张，将征地严格限定于公益性目的，全面开放集体建设用地市场，非公益性建设用地均可由集体直接供应，无论存量或增量、城镇规划区内外以及经营性和非经营性集体建设用地，只要符合规划和用途管制，都可以入市流转，且流转用途不受特别限制。应当说，“折中”路径对入市土地范围和土地流转用途过于严格之限制，使建设用地制度改革“开口”太小，根本不足以撬动城乡统一的建设用地市场，难以实现改革之愿景，且其对不同集体土地赋予不同的权利能力，理论上也难言正当。其作为改革的终极目标是不合适的，“激进”路径才能真正代表我国建设用地制度改革的未来。不过，为了避免剧烈制度变革的“阵痛”，兼顾改革与稳定两方面价值，依“折中”路径分步推进倒也不失为明智之举，即“折中”路径虽不具有作为改革目标之终极性意义，但具有控制改革节奏的工具性价值。

如前所述，建设用地制度改革之核心为土地利益分配关系之调整。针对土地增值利益分配，必须从抽象的“涨价归公”（即国家垄断）原则和绝对的“让利于民”（即集体和农民独享）的非此即彼的二元思路中跳脱出来，以土地增值收益在全社会的公平分享为宗旨，兼顾国家、集体、个人，协调区域均衡和代际公平，充分考虑土地增值利益之生成要素，进行系统设计。由于土地产权、土地发展权配置、公共产品供给等要素均参与了土地增值利益之形成，故一般而言，直接供应建设用地的产权人（集体和农民）、中央政府、地方政府、偏远地区的集体与农

民均能参与土地增值利益分配。但改革程度特别是入市集体建设用地类型或区位之不同，也将引发增值利益分配格局之差异。例如，城镇规划区外尤其是农村腹地的集体建设用地流转，由于地方政府很少提供基础设施等公共产品，其分享土地利益就显得正当性不足；而城镇规划区内的集体建设用地，土地增值很大程度上归因于地方政府的城市规划和基础设施建设，其分享土地增值利益理所当然。再如，相对于产权人出让存量指标范围内的建设用地，出让新增指标下的建设用地时，中央政府、偏远地区的集体和农民参与土地利益分配的可能性和具体的分享程度也必将更大。故在设计建设用地改革中的土地增值利益分配机制时，必须因时而异、因地制宜，不能指望整齐划一、“一劳永逸”的方案。

虽然，十七、十八届中全会的两个《决定》奏响了建立城乡统一的建设用地市场、推动农村集体建设用地流转的时代强音，但从近些年的运行情况看，总体上是“雷声大，雨点小”，后续的制度化进程较为缓慢。这是因为建设用地制度改革工程浩大，牵一发而动全身，必须三思而后行、谋定而后动。在“思”与“谋”的过程中，必须充分预测制度改革可能伴随的风险，必须客观评估风险控制的可能性，必须仔细计算化解风险的成本。在考量集体建设用地流转的风险类型、程度及构建风险控制机制时，下列几点值得重视：第一，在某些风险点上，集体建设用地流转可谓风险与机遇并存。例如，对耕地保护而言，允许集体建设用地入市流转后，在巨大的比较利润刺激下，集体和农民个体极可能滋生擅自将耕地纳入建设用地市场之冲动，从而为耕地保护带来新的压力。但另一方面，地方政府不再“经营”入市流转的集体建设用地，其“管理人”和“经济人”身份相分离，可能进一步强化土地管理职责，反而有助于耕地保护。第二，集体建设用地流转的深度影响风险之程度。例如，若仅允许存量部分的农村集体经营性建设用地流转，而将宅基地排斥于集体建设用地市场之外，则农民居无定所、流离失所之风险当不存在，对农村土地社保体系无实质性影响。再如，若集体建设用地不得流转用于房地产开发，地方政府“土地财政”虽受影响，但未必

“伤筋动骨”。若集体建设用地流转用途不受限制，因房地产用地价格的巨大比较优势，“土地财政”可能难以为继。第三，控制风险既依赖于集体建设用地流转的内部制度设计，也仰仗于相关配套制度之完善。例如，可以通过规制宅基地入市流转的条件和方式，尽可能避免农民流失所；通过建立农村集体间的建设用地指标交易制度，来抑制因集体建设用地流转而带来的农村之间的地缘分化；通过完善集体和集体土地所有权的消灭机制，以克服集体建设用地流转可能造成的城市土地二元所有结构，杜绝土地食利阶层之出现；通过税制和公共产品收费制度改革以部分弥补地方政府“土地财政”损失；通过全面落实“占补平衡”制度和完善耕地保护激励机制以守住耕地红线等。基于以上三点原因，虽然沿用“集体建设用地流转的风险控制与法律构造”这一课题名称作为本书书名，但在分编排序时将“集体建设用地的基本制度构造”（第三编）置于了“集体建设用地流转的风险与控制”（第四编）之前。而且，即便在内容上区分了制度构造与风险控制两部分，事实上二者间多有交融，未必能截然分开。

最后说明的是，我本人和本书其他作者均主要从事民法学教学与研究，对土地法尤其是整个土地制度涉猎不多，思考不深。加之土地问题不仅是法学问题，更是经济学、管理学层面的问题，而我们这方面的知识储备不足，故全书主要从法学视角展开。而且，即便在土地法学研究的层面，本书无论在思想或表达方面也肯定存在不少疏漏与缺陷，恳请各位前辈、同人、读者批评指正！

孙鹏

2016年1月23日

## 摘 要

### (一)

城镇化与新农村，这两个以地域为名的关键词，近年来越来越为我国中央政策所关注。城镇化是人类社会发展的必然趋势，是一个国家或地区实现现代化的重要标志与必由之路。与推进城镇化发展相对应，建设社会主义新农村同样是我国现代化进程中的重大历史任务。自改革开放以来，我国在城镇化以及新农村建设方面均取得了巨大的成就，然而，同样也存在着诸多问题。之所以如此，是由于我国的城乡二元结构，反映到土地制度上就是二元双轨的地权结构。正是这种地权结构，区隔了城市与农村，使得城镇化与新农村的互动无法形成。要改变这一现状，就必须打破目前二元双轨的地权结构。而二元双轨地权结构的根本问题不在于土地所有权二元，而在于二元土地所有权的权利不平等。解决二元双轨地权结构问题并不一定要改变我国的土地所有权形式，而是要赋予农村土地与国有土地平等的权利。因此，我国农村土地制度改革的方向应当以集体土地使用权改革为中心，在坚持土地所有权二元的前提下，打破对集体土地使用权的各种限制。由于土地承包经营权流转已基本放开，未来集体土地使用权改革的重点及难点将主要集中在集体建设用地之上。

### (二)

虽然我国现行法近乎禁止地严格限制集体建设用地流转，但在现实生活中集体建设用地流转却一直“生生不息”，近年来更有“蔚然成风”之势，而全国各地有关集体建设用地流转的规范性文件也如雨后春笋般

层出不穷，各种“流转模式”频见于媒体。在这种背景下，中共中央、国务院、国土资源部出台了一系列政策性文件，释放出允许集体建设用地流转的强烈信号。特别是，十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制的前提下，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，从而直接为我国建设用地制度变革导航定向，并提供巨大的制度变革空间。

随着集体建设用地流转试点在各地如火如荼地展开，至少 30 余个省级、市级乃至县级政府，制定并颁布了有关集体建设用地流转的规范性文件。各地规范性文件均规定了在符合土地利用总体规划和城乡规划前提下，建立与国有建设用地“同地”、“同权”、“同价”的集体建设用地流转市场的指导目标与指导原则。比较各地规范性文件的具体规则，有诸多共同之处，如就流转用途，均禁止以集体建设用地从事商品房开发和建设；就流转程序与流转方式，均区分初次流转与再次流转，并大致规定了出让、出租、合作、作价入股、抵押、转让、转租等流转方式；就初次流转的年限，均规定不得超过同类用途国有土地使用权出让最高年限；就流转价格，大多规定由政府制定、调整基准地价或标定地价、最低保护价。但是，各地规定亦有不尽相同之处，如在宅基地可否流转、集体建设用地流转是否需经行政审批、政府是否参与流转收益分配以及政府如何参与分配、政府提取的土地出让收益用途管制等方面，各地立场未尽统一。

在梳理各地流转实践、整理中央和地方有关集体建设用地流转规范性文件的基础上，发现集体建设用地制度变革必须重点解决以下重大而有争议的问题，即集体建设用地流转与征地制度改革之关系、宅基地应否与经营性集体建设用地一道纳入流转范围、能否在集体建设用地上开发建设商品房、城镇规划区内的集体建设用地能否自行流转、如何科学构建集体建设用地流转方式和程序、如何理性设计集体建设用地流转收益分配方案等，本书对集体建设用地流转的制度构造亦紧紧围绕这些问

题而展开。

### (三)

征地制度改革与集体建设用地流转，实际上是一个问题的两个方面。只有改变我国现行征地制度，压缩土地征收范围，集体建设用地流转才能向前推进；反之，维持现状则意味着集体建设用地流转制度改革停滞不前。因此，集体建设用地流转改革的正当性很大程度上取决于对我国现行征地制度正当性和实效性的评价。

征收权在近代的兴起与公共利益的追求有着不解之缘。征收权始于公共利益并止于公共利益并非只是理论上的见解，更是各个国家实践中的普遍做法。与大多数国家的立法一致，我国《宪法》第10条第三款同样要求征收必须具备公共利益要件。但与此同时，《土地管理法》第43条、第63条规定，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；集体土地不得出让、转让或者出租用于非农业建设。因此，集体土地要转化为建设用地，必须先征收为国家所有。但建设用地显然不可能都是为了公共利益而使用。可见，法律上的冲突使得我国土地征收的公共利益限制先天不足。而公共利益标准不明、范围不清、认定程序缺失更是为土地征收大开方便之门。从我国实际情况看，土地征收也已经远远超出了公共利益的限制范围。因此，我国现行征地制度无充分的正当性基础，与我国宪法的规定也不完全一致。

我国现行征地制度不仅缺乏充分的正当性基础，在效果上也备受质疑。首先，土地收益分配存在明显不公。地方政府通过征收、出让同一宗集体土地，获得巨额的土地增值收益，作为土地所有权人和使用权人的集体和农民却只能被动分享有限的收益。其次，地方政府通过对土地征收的控制，实际上主导了地方工业化、城市化的发展进程，强化了地方政府的“经济人”角色，极易诱发地方政府滥用和泛化土地征收权，存在着一定的经济和政治风险。再次，我国现行征地制度实际上割裂了城乡土地市场，不能实现土地资源的优化配置。最后，我国现行征地制度缺乏正面激励，一味地限制集体建设用地流转，“与民争利”，导致土

地隐形流转屡禁不止，弊端丛生。

由于我国现行征地制度无论在正当性基础上或最终效果上，都存在着较大缺陷，征地制度改革已是大势所趋。基于正当性基础的需要，征地制度改革的结果必然是将土地征收范围严格限定于公共利益目的，开放集体建设用地使用权交易市场，使非公益建设项目用地直接从农村取得势所必然。事实上，集体建设用地流转本身也具有坚实的基础与充分的必要。首先，集体建设用地流转具有坚实的法理和政策基础。就法理而言，集体土地与国有土地并不存在权利高下之分，基于所有权平等原则，应当允许集体建设用地流转。就政策而言，近几年中央政策的导向预示着集体建设用地流转将逐步松绑。其次，集体建设用地流转具有充分的必要性。在经济层面，其是城乡统筹背景下提高资源配置效率的必然要求；在社会层面，其是建设社会主义新农村的必要举措；在政治层面，其是缩限征收权范围的制度路径；在法律层面，其是平衡土地所有权双重特性的必然要求；在现实层面，其是规范隐形流转市场的迫切需要。集体建设用地合法有序的流转必将为我国社会主义新农村建设、为我国经济快速发展进而为实现中国梦注入新鲜、强劲和持久的活力。

#### (四)

构建集体建设用地流转制度，必须回应和解决现实中有争议的问题。就流转客体而言，关键是宅基地能否和经营性集体建设用地一道流转？反对者认为宅基地使用权具有保障性，担负着保障农民“居者有其屋”的功能，允许宅基地使用权自由流转，可能导致农民居无定所；并认为农民取得宅基地使用权的无偿性、身份性等特殊性亦构成宅基地使用权流转的制度障碍。我们认为允许宅基地自由流转是城镇化建设的客观需求，只有通过流转盘活大量被闲置或低效率利用的宅基地，才能为城镇化建设提供空间。允许宅基地自由流转，亦是增进农民福祉、促进城乡一体化发展的客观要求。农民取得宅基地使用权的特殊性，并不构成其流转的障碍：因为无偿取得的划拨用地同样可在补交出让金的条件下再次流转，所谓的农民有偿转让宅基地使用权与其无偿取得权利的制

度冲突不过是利益分配问题，并不能据此禁止宅基地流转。更不能以农民非理性，允许宅基地流转将导致农民流离失所为由，完全禁止宅基地流转。因为并非所有农民均是非理性的，相反，绝大部分农民在决定是否转让宅基地时，普遍非常重视能否获得稳定的非农收入、转让宅基地使用权及住房财产权后能否获得更好的生活状态等，表明他们非常理性。即便部分农民非理性转让宅基地使用权，亦应通过流转规则的设计对此进行限制，断不能一刀切地禁止农民处分宅基地使用权。

就流转用途而言，最值得探讨的是能否在集体建设用地上进行商品房开发和建设。目前中央政策和各地规范性文件均禁止在集体建设用地上进行房地产开发，可能担心商品房开发高额的比较利益会刺激集体违法将耕地转为建设用地，加剧耕地流失，并使少部分农民成为不劳而获的土地食利者。这些忧虑可通过严格设置流转条件、合理设计利益分配机制予以化解。我们认为，禁止在集体建设用地上进行房地产开发，地方政府垄断商品房开发用地一级市场缺乏正当性，应当允许在集体建设用地上开发、建设商品房：第一，在现有制度下，地方政府土地管理者与交易获益者身份重叠，其往往难以抑制获取高额土地出让金的冲动而违法征占耕地，使土地规划和用途管制流于形式。而若允许在集体建设用地上开发商品房，地方政府不再通过商品房供地而直接获益，其作为单纯的土地管理者，可能更有利于其严格实行土地规划和用途管制，防范耕地流失。第二，允许将集体建设用地用于工业建设而又禁止将其用于房地产开发，真实的动机系相对于工业地价，商住地价拥有巨大的比价优势（商住地价约为工业地价的7倍），房地产开发供地收入是政府“土地财政”的核心。然而，对房地产开发所涉及的集体、农民、开发商、买房人及政府五方面而言，在现有用地模式下，唯有地方政府获得最多的土地出让收益，集体、农民、开发商、买房人均获利有限。相反，允许集体建设用地用于房地产开发，可使农民直接获益，同时能降低开发商成本，减轻买房人负担，尽可能实现各方利益之均衡。第三，地方政府对商品房开发用地一级市场之垄断，是造成高房价、引发土地出让

腐败等一系列问题的根源。允许集体建设用地用于房地产开发，破解地方政府对商品房开发用地资源的垄断、监管者与获益者身份的重叠，能使地方政府成为单纯的城市发展规划者、监管者、服务者，系解决当前诸多问题的根本路径。

就流转范围而言，需解决城镇规划区内的集体建设用地可否直接流转这一重大敏感问题。当前，大部分地区仍然将集体建设用地流转范围限制在城镇规划区外。但如果限制或禁止城镇规划区内集体建设用地的流转，则规划区内工业化、城镇化建设就只能通过先征后用的方式予以满足。在“城镇规划区”的划定由地方政府主导的背景下，限制或禁止城镇规划区内的集体建设用地流转无疑会给地方政府以征收名义“蚕食”集体建设用地提供空间，最终损害城乡统一建设用地市场之构建。基于平等原则，农村集体建设用地与城镇国有建设用地均为独立的用益物权，在处理建设用地流转问题上不应再有厚此薄彼的态度，否则就违背了《物权法》所肯认的物权平等原则。因此，城镇规划区内集体建设用地应当纳入流转范围。

就流转方式和流转程序的设计而言，集体建设用地流转包括实物流转与指标交易，实物流转包括初次流转和再次流转。初次流转方式包括出让、出租。实践中采用的合作、作价入股、联营，实质是在禁止集体建设用地入市的背景下，以合法兴建乡镇企业之形式来掩盖集体建设用地流转之目的。在允许集体建设用地流转的制度背景下，其意义已不复存在，且因其存在使农民既丧失土地又无收益的风险，不应被继续采用。就抵押可否成为初次流转方式之问题，因在集体设立抵押时，尚不存在建设用地使用权，故其似违反了抵押制度的要求，但未来收益权抵押理论及现代社会对担保从属性的突破，足以证成其正当性。更重要的是，其将有助于为集体提供融资渠道，应予认可。集体建设用地的出让期限应根据出让用途予以确定。其中，工业用地期限可在参照现有国有建设用地最高出让年限的基础上，根据项目经营期限采更短的期限，既减少企业负担，亦与中小企业的发展周期相适应。就初次流转程序而

言，其必须经过民主决议程序，经三分之二以上村民或村民小组成员会议决议通过，且必须通过行政审批以确保其符合土地规划及土地用途管制。再次流转的方式主要包括转让、转租，且只要不改变建设用地用途，无须再次行政审批及取得所有权人同意。但为防止土地投机，应规定只有在使用权人按规划用途完成一定开发的前提下，方可转让集体建设用地使用权。除建设用地实物流转外，还应建立建设用地指标交易制度，充分盘活偏远地区存量集体建设用地并使该地区集体、农民分享建设用地流转收益。指标交易是指拥有存量集体建设用地但缺乏流转市场的集体和宅基地使用权人，将建设用地复垦为耕地，依据增减挂钩政策获得可用于新增等量面积建设用地的指标，将该指标转让给有集体建设用地流转市场但缺乏将耕地转为建设用地指标的集体，后者可利用该指标新增等量面积建设用地而予以出让。

就流转收益分配而言，由于经济的发展，农村土地的资产属性日益显现，如何分配如此巨大的土地收益成为了规范农村集体建设用地流转的关键问题。现有地方试点的主要目标都在于改变政府通过征地垄断土地收益的局面，试图还权于民，让利于民，让农村集体及农民直接参与土地收益的分配过程，而使政府只能通过税费间接分享土地收益。这样的做法突破了我国现行征地制度下由政府独占土地增值利益的现状，使土地收益的分配主体出现多元化的趋势，有助于城市郊区和经济发达地区的农村集体及农民参与土地增值收益的分享。但其与土地收益在全社会公平分享的目标之间仍有一定差距，尚需改进。我们认为，由国家，尤其是地方政府垄断土地收益分配格局的做法绝对是不公正的，但由某一地区的农村集体及农民独占土地收益的做法也同样背离了我国“平等共富”的社会理想。我国土地制度的改革应当从抽象的“涨价归公”和绝对的“让利于民”的非此即彼的二元思路中跳脱出来，以土地收益在全社会的公平分享为原则，以对特殊群体的适度倾斜为补充，结合目前的发展实际和国情，将土地初次流转的收益在集体土地的所有权和使用权人、公共设施的投资建设者、偏远地区的农村集体及其农民以及中