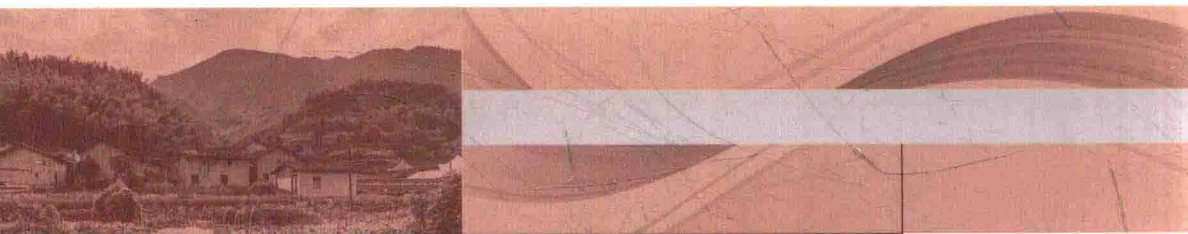


杜茂华 著

农村集体土地市场化实现路径研究

Research on the Achieving Ways of
the Rural Collective Land's Markets in China



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学研究规划基金项目 (项目批准号: 15YJA630013)
重庆市社会科学规划一般项目 (项目批准号: 2016YBGL116)

农村集体土地市场化实现路径研究

Research on the Achieving Ways of the Rural
Collective Land's Markets in China

杜茂华 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体土地市场化实现路径研究/杜茂华著. —北京:
经济科学出版社, 2017. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8646 - 8

I. ①农… II. ①杜… III. ①农村 - 集体所有制 -
土地所有权 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 274388 号

责任编辑: 王 娟 顾瑞兰
责任校对: 郑淑艳
责任印制: 邱 天

农村集体土地市场化实现路径研究

杜茂华 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)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12 印张 220000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8646 - 8 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(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))

目 录

绪论	1
第一章 农村集体土地市场化基本理论	8
第一节 农村集体土地市场化概述	8
第二节 农村集体土地市场化基本理论	12
第二章 农村集体土地市场化制度	38
第一节 农村土地产权制度及改革	38
第二节 农村土地使用制度及改革	44
第三章 农村集体土地市场化实证研究	71
第一节 重庆模式——地票交易模式研究	71
第二节 农村土地市场化改革的调查报告 ——基于重庆市万州区的调查分析	83
第三节 成都模式——“两股一改”模式	96
第四节 农村集体土地市场化主要问题 ——基于四川省都江堰市的实证分析	102
第五节 农村集体市场化面临的主要问题及原因分析	106
第四章 农村集体土地市场化机制	114
第一节 农村集体土地市场机制及影响因素	114
第二节 农村集体土地权利实现机制	118
第三节 农村集体土地市场运作机制	142
第五章 农村集体土地市场化实现路径	155
第一节 完善农村集体土地市场化的法律制度	155

2 ►► 农村集体土地市场化实现路径研究

第二节 推行农村集体土地股份化改革	164
第三节 建设城乡统一的土地交易市场	170
第四节 推进农村集体土地市场结构的完善	179
参考文献	185
后记	188

绪 论

土地制度是农村的基础制度，它不仅对土地资源配置及其效率具有重大影响，而且对农村社会稳定和社会公平正义具有重大影响。中国农村经济体制改革，其核心内容是农村土地制度改革。现行的中国农村土地制度，在推动我国城乡经济发展的进程中，起到了重要的作用。随着经济社会的发展，农村土地制度的弊端也日益显现，由土地制度问题引发的社会矛盾也愈发增加。这透视出在我国再次进行土地制度改革和创新的紧迫性。农村的土地制度改革问题关系农村社会的稳定，关系农业现代化的实现和社会主义新农村的建设。促进以土地为核心的农村资源优化配置，不仅农民会从中受益，而且有助于推动农业现代化与工业化、城镇化和信息化协调发展，事关经济社会发展全局。因此，研究农村土地制度的变革问题，既具有理论意义又具有现实意义。

1979 年春天，迫于生存的压力，安徽省凤阳县小岗村率先进行了农村家庭联产承包责任制的改革。1981 年，家庭联产承包责任制被正式承认并在全国推广，到 1983 年底，农户基本都采用了家庭联产承包责任制。家庭联产承包责任制将土地承包给农户经营 15 年，在履行协议即交足契约中暗示的租金后，农民可以卖掉剩余产品或留作家用。自 1992 年确立社会主义市场经济体制以来，中国开始逐步实施生产要素的市场化，这对农村土地市场的完善和发展产生巨大的推动。因此，市场经济的发展，为农村土地市场的发育创造了有益的社会经济环境条件。回顾改革以来我国农村土地市场的发育历程，大约经历了以下几个阶段。

第一阶段：细碎化的农村土地市场。在实施农村家庭联产承包责任制时，农村土地资源通常按家庭大小、土地肥力、居地远近分配给农户。由于人地比率较高，这种土地分配方式往往导致地块分散。1984 年的数据显示，71% 的土地是根据家庭大小而定，8% 的土地按家庭中劳动力数量而定，每个家庭分有同等级土地的相同份额。虽然，农村家庭承包责任制刺激了每片农地的利用，但耕地的分块也降低了农业规模生产效率，于是，扩大农地经营规模的需求一定程度促成农村土地市场的形成。

第二阶段：农村第二轮改革促进了农村土地市场的发育。随着人们生活水平的不断提高，人们对粮食的直接需求会有一定程度的下降，农业产业结构也会因此而做出相应调整。由于耕地资源的细碎化，造成农户经营过程中耕地管理成本居高不下，这已是进一步提高土地产出与效率的障碍。为促进农业生产的持续增长，当第一轮农村家庭承包制期满时，在1993年实施了一项新的政策（第二轮改革），即将家庭承包期限再延长30年。实际上，在一些发达地区，地方政府已经引入了集体农场制和股份合作制，或根据当地具体情况，进一步完善和发展了家庭承包责任制，如实行口粮田和责任田“两田制”或“三田制”，即口粮田、责任田和机动田。口粮田分配给所有具有30年农村集体土地使用权的人，责任田主要分配给种田大户，机动田主要是在短期内（3~5年）可能转变用途，用于非农用途或者用于由于人口变动、基础设施建设等所引起的承包田调整。因此，机动田只能短期使用，而且相当部分通过拍卖或投标等方式获得。承包田农户要上缴政府农业税并给集体相对较少的税费；有责任田、机动田的农户必须在上缴农业税后交给集体相对多的费用，并将部分农产品卖给国家。因此，通过第二轮农业改革，转移机动田、责任田乃至承包田的可能性便大大提高了，这给农村土地市场的发展提供了重要的动力。

第三阶段：工业化、城市化的加快推进促进了农村土地市场的形成。自从农村经济改革以后，中国不断加快工业化、城市化进程。为满足工业与城市面积不断扩展的需求，很大份额的耕地通过需求扩张与市场机制的作用转换为非农地。中国工业化、城市化的发展，不仅推动了农村集体土地征用市场化程度的提高，而且还促进了农村非农用地市场化水平的提高。于是，农村乡镇企业用地、宅基地、集镇商业用地等有偿使用制度得以发展和完善。

第四阶段：城乡统筹发展与城乡统一建设用地市场的形成。党的十七届三中全会的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》允许集体建设用地流转，党的十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“建立城乡统一的建设用地市场。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。”国土资源部公布的《土地管理法（修正案）》（征求意见稿）将2004年修正的《土地管理法》中“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”的第63条修改为：“国家建立城乡统一的建设用地市场。符合土地利用总体规划的集体经营性建设用地，集体土地所有权人可以采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式由单位或者个人使用，并签订书面合同；按照前款规定取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、出租或者抵押”，这无疑是一个重大进步。建立城乡统一的建设用地市场。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。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

深化农村土地制度改革涉及的利益主体极其广泛，对经济社会影响十分明显，直接关系农村社会稳定、土地资源配置、农业生产成本和风险、农产品价格水平和居民食物消费负担等多方面。客观地说，现实中不存在十全十美的农村土地制度改革路径，因此，我们既不能因担心改革带来利益调整或者负面影响而止步不前，也不能不考虑改革影响是否超出农民和社会承受范围而盲目推进。

根据中央有关深化农村土地制度改革的部署要求，落实农村土地集体所有权，稳定农户承包经营权，这些是农村土地制度的基石，必须坚守，不能改变。保持农村土地承包关系长久不变，赋予农民更多的承包土地权能，就是要更好地保障农民权益。农村土地制度改革必须符合规划和用途管制要求，就是要守住耕地“红线”，避免耕地过度非粮化，确保国家粮食安全。

农村土地制度改革牵一发而动全身，其他相关改革需要配套推进。赋予农民更多的土地权能，既是保护农民权益的需要，也是实现土地等要素资源优化配置和解决农民发展生产的需要。赋予农民承包地抵押、担保权能，需要探索建立相应的处置机制，才能调动金融部门向农民发放贷款的积极性，缓解农户资金不足难题。改革农村土地制度，放活土地经营权，鼓励农民承包地流转，需要与构建新型农业经营体系相结合，发展适度规模经营，培育新型农业经营主体，提高农业现代化水平。改革征地制度，建立城乡统一的建设用地市场，需要与健全城乡发展一体化体制机制相结合，实现城乡要素平等交换，让农民也能够参与现代化进程，分享经济发展成果。

农村土地制度改革，涉及众多利益主体权益的调整，不可避免地会产生误解，甚至会出现各种阻力。要尽可能地发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过规范相关程序，开展试点并及时纠错，发挥典型引导作用，在此基础上进一步修改相关法律法规，尽可能地不让既得利益者牺牲利益，让改革红利更加公平、合理地分配。

党的十八届三中全会从顶层设计上提出了我国未来农村土地制度框架，明确了农村土地制度改革任务，指出了农村土地制度改革方向。但我国农村实际情况千差万别，农村土地制度改革不可能有标准化的操作手册，关键在于守住底线，因地制宜，与时俱进，走出一条以改革强农业、美农村、富农民的新路。

党的十八届三中全会决定明确了农村改革的主要任务，其中关于农村土地制

度的改革必然会对整个农村的经济社会制度产生深刻影响。复杂的农村土地制度改革可以分为三块：征地制度改革、农村集体建设用地制度改革以及农地经营体制的改革。推进农村土地制度改革至少会在几个大的层面上产生很大影响：一是对国家土地管理制度的影响；二是对城乡之间土地资源配置和利用的影响；三是对农业经营体制的影响；四是对农民土地财产权利的影响。从对十八届三中全会决定的解读来看，可以把复杂的农村土地制度改革分解成三大块：第一块涉及国家征地制度的改革，对象为用于工业化、城镇化建设的农村集体土地；第二块涉及农村集体建设用地，既包括农民的宅基地，也包括乡镇企业的用地，还包括农村的公共设施和公益性用地；第三块涉及农地，主要是从事农业生产的耕地。

关于征地制度改革问题。党的十八届三中全会决定对征地制度改革提出了五项要求：一是允许符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地进入建设用地市场，并且和国有土地同等权利。其意为：在城镇建设规划区的范围内，如果涉及符合规划和用途管制的农民集体经营性建设用地，这部分土地可能就不再征收，以继续保持农民集体所有权的状态进入城镇建设用地市场。这对于保障农民土地权利、增加农民从土地开发中获取收益具有重大意义。二是在前一条的基础上进一步缩小征地范围，规范征地程序，同时，健全对被征地农民的多元保障机制。即使不属于农村集体经营性建设用地，但如果符合规划和用途管制，农村集体的土地也可以进入建设用地市场。这就进一步缩小了征地范围。城镇化还在推进阶段，城镇建设需要用地，但新增建设用地中实行征收的土地比重会逐步下降，这可能是未来改革的趋势。这就意味着，有更多的农村集体土地在不改变所有权的前提下进入城镇建设用地市场，这对于如何改革国家的土地管理制度、对于如何保障因城镇化而失去农地的农民权利都将提出新的要求。三是比允许符合规划和用途管制的农村集体土地进入城镇建设更重要的问题是，农地转为非农建设用地后的增值收益怎么分配。城镇中有两种土地所有制后，政府未来不必通过改变土地所有权的方式来推进城镇建设，而只需以监管者的身份，要求所有的土地权利人在土地利用中必须符合规划和用途管制，这是管理制度上的深刻变化，也是世界上多数国家采取的做法。但关键还是如何解决土地增值以后的收益分配。党的十八届三中全会明确提出，要建立兼顾国家、集体、农民的土地增值收益的分配机制，并要求合理提高个人收益。世界各地采取的办法大体为两种：一种是土地的增值收益归土地所有者，然后由政府通过税收来调节；另一种则是由法律确定一个合理的分成比例，规定农民所得的比例。我国台湾地区的规定是不低于40%，这基本可被当地农民所接受。四是减少划拨用地，更多的建设用地要通过市场机制来配置；还提出要建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。这对于遏制城镇化进程中的土地饥渴症显然有重

要意义。五是提出要完善建设用地二级市场,这对推进城镇建设用地的二次开发、节约集约用地也会发生重要作用。

关于农村集体建设用地改革问题。人们关注的焦点其实都集中在城近郊区、城中村在农村土地,而那些远离城镇的农区土地实际上与城镇建设用地并没有太大的关系。当然,通过拆农房、并村庄,把农村建设用地指标倒到城里来用,则是另一回事。所以,不能用解决城镇化地区农民土地的办法来对待整个农村的建设用地。同时,也要考虑我国的城镇化到底还需要多少建设用地。第二次全国土地调查的结果是,到2012年底,城镇建设用地已达7.3万平方公里;将来即使城镇化率达到70%,按人均100平方米来计算,城镇建设用地也不应超过10.5万平方公里,比现在再增加3.2万平方公里。而村庄建设用地到2012年底已近18.5万平方公里。因此,绝不可能把农村节约的建设用地指标都倒到城镇来用。城乡建设如何统筹规划,农业人口转移、部分村庄逐步消亡后如何合理补偿农民,以将农房、村庄复垦为耕地等问题,应抓紧研究。党的十八届三中全会决定还提出农村集体建设用地改革的一个重要问题,即对于农民住房财产权的抵押、担保和转让。但住房财产权的准确定义(即它与土地使用权是什么关系),仍需继续探讨。农民住房抵押、担保、转让的问题很复杂,至少涉及三项重要制度。第一,农村集体经济组织制度。农民宅基地是农民以集体组织成员的名义获得的,且只有本集体的成员才能在本集体申请宅基地,如果农民可以将其住房抵押、担保、转让,是不是意味着集体外部人员也可以获得?这涉及农村宅基地制度的根本改变。第二,虽然农民房屋的建设费用是自己负担的,但是宅基地所有权是集体的,而农民的宅基地是无偿获得的,这表明农民的房产权的权能是不完整的。如果允许产权不完整的农民住房直接进入市场,那制度上该如何对待城镇中类似的住房,比如经济适用房和其他购买型的保障房?这涉及整个房地产市场规则的根本改变。第三,我国最高法曾经解释:接受房屋抵押的银行在抵押人无力偿还贷款、房屋被银行收走的情况下,必须保障抵押人及其赡养人口的基本居住权。这些情况都表明农民住房财产权抵押、担保、转让的复杂性,这也可以理解为什么党的十八届三中全会决定中提出的农房抵押、担保、转让只是选择若干试点、并要慎重稳妥推进的深层考虑。

关于农民承包耕地经营体制改革问题。党的十八届三中全会提出,在农民向城镇转移以后,要引导农民承包土地经营权的流转,发展土地适度规模经营,并且提出要以多种形式来创新农业经营主体和农业经营体系,提出了家庭经营、合作经营、集体经营、企业经营等多种多样的形式共同发展。改革中需要解决好的问题主要在于两个方面:第一,怎样保障农户作为土地承包者的权利;第二,怎样通过流转土地经营权使农业在现代化道路上更快发展。党的十八届三中全会决

定提到加快构建新型农业经营体系。农业经营体系创新当然需要培育多种主体，不仅要培育从事农产品生产的多种经营主体，还要培育那些不直接提供农产品、但给其他农户提供经济技术服务的多种主体。这是我国农村近期发生的一个深刻变化。“耕、种、收靠社会化服务，日常田间管理靠家庭成员”的经营形式，这种靠扩大社会化服务的规模，弥补农户土地经营规模不足的经营形式，明显提高了农业的效率和效益，也符合现阶段大量农村劳动力在城乡之间徘徊的现实要求。从这个角度而言，以承包农户流转土地经营权、发展多种形式适度规模经营为主要形式的农地经营体制改革正比较顺利地向前推进。只要把握住这个方向，坚持让农民依法、自愿、有偿流转土地经营权，不搞大跃进、不搞强迫命令，不搞行政瞎指挥，就不会出现大的问题。

农村土地制度改革的方向选择是农村土地市场化。深化农村土地制度改革，从家庭承包制度到实行所有权、承包权、经营权“三权分置”，中间所经历的一系列改革都是基于市场经济条件下，农村集体土地市场化改革这一主线展开的。农村集体土地市场化改革是农村基本经营制度的自我完善，是正确处理农民和土地的关系，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式的制度创新。农村集体土地市场化路径不论如何选择，农村土地农民集体所有必须牢牢坚持，严格保护农户承包权，任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位必须牢牢坚持，任何情况下都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。同时，农村土地制度改革又要放活土地经营权，在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。

农村集体土地市场化改革的基本路径选择是农村土地股份化。党的十八届三中全会《决定》提出“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”。我国农村集体所有的包括土地在内的资源性、经营性、非经营性资产是一笔数额巨大的财产，保持好并利用好农村集体财产意义重大。推进农村集体土地股份制改革面临诸多问题：一是基层干部缺乏改革的主动性。发展壮大集体经济，开展集体资产股份合作制改革是有“三怕”：一怕难，农村集体资产股份合作制改革政策性强，工作难度很大，改革程序复杂，基层干部有畏难心理；二怕乱，改革过程中会遇到很多历史问题、遗留问题，基层干部不愿去捅“马蜂窝”；三怕失权，长期以来村社干部对集体经济收入的支配权大，要建立良好的集体经济组织治理机制，基层干部担心改革后会失去对集体经济的支配地位。二是缺乏明确的市场主体地位。农村集体经济组织没有明确的法人地位，部分地方通过改革试点，成立村集体资产管理公司，建立股份制农民专业合作社，经营管理农村集体资产。但由于立法滞后，其市场主体地位缺乏法律依据。绝大多数村没有集体经

济组织，普遍由村委会或村民小组行使集体经济组织职责，难以独立开展经济活动。三是改革后税费负担加重。针对农村集体经济组织的税费优惠政策极少，改革后的集体经济组织及其成员承受过重的税负压力，相当部分集体经济组织及其成员对改革心存疑虑。推进农村集体土地市场化改革，就当前而言：一是加快推进农村集体资产股份合作制改革。尽快研究制定推进农村集体资产股份合作制改革的指导意见，明确改革的总体思路、目标任务、重点环节等，建立符合市场经济要求的新型农村集体经济组织。二是明确农村集体经济组织法人地位。加快立法调研，抓紧出台或者修改相关法律、条例。制定农村集体经济组织法，或者制定农村集体经济组织条例，并修改民法总则中相关规定，将农村集体经济组织作为一类独立法人。三是支持农村集体经济组织发展壮大。加强对改革后建立的新型农村集体经济组织的支持，对其“扶上马、送一程”，实行“多予少取”，在土地、税收等方面给予更大的支持。特别是应加快制定相关税费减免优惠政策，对集体经济组织利用经营收入从事农村公共事务和公益事业建设的部分，实行税前列支。对农民获得的集体资产收益，不征收个人所得税。

第一章

农村集体土地市场化基本理论

第一节 农村集体土地市场化概述

明晰农村集体土地市场化的基本概念和基本理论，是研究农村集体土地市场化的前提。从农村集体土地、农村集体建设用地、农村集体土地市场化的概念出发，分析对农村集体土地市场化产生重要影响的土地产权理论、土地法权理论、土地市场理论相关理论。

一、农村集体土地

农村集体土地是指农民集体所有的土地，也称作劳动群众集体所有的土地。这里的集体，是专指乡（镇）、村、村民小组等类同性质的农业集体经济组织对土地的所有权，其他任何集体对土地没有所有权，农村的土地（包括城市郊区），除法律规定属于国家所有或已依法征收的外，均属于集体所有，农民使用的宅基地、自留地、自留山等都属于集体所有。

集体土地是中国土地所有制的一种形式。农村集体土地的所有权主体是农民集体，而不是集体经济组织。

中国实行土地的社会主义公有制，土地的所有制形式包括国家所有（全民所有）和劳动群众集体所有两种形式。

农村集体土地除了具有土地的基本属性以外，还有综合性、生产性、竞争性、增值性、资产性、流通性等特性。综合性是指集体土地是由土壤、气候、水文、地形、地质、生物及人类活动的结果所构成的综合体。土地的各组成部分紧密结合，相互影响，人类不可能改变其中一种组成要素而使其他要素保持不变。例如，人们大肆砍伐森林，不仅会直接改变林木和植物的生长状态，也会引起土

壤、水分、动植物及气候发生变化。生产性是指集体土地具有一定的生产力，可以生产出人类需要的某种植物或动物产品。竞争性是指土地面积的有限性及位置的固定性，导致人们对集体土地的竞争行为。一方面，国家在推进城镇化、工业化和进行道路交通、水利、教育等基础设施建设过程中，必然会占用土地资源，但由于城市的土地资源有限，不能满足其需要，就必然要占用集体土地。另一方面，作为国民经济基础的农业要发展，就需要对耕地和农田进行保护，对集体土地而言，也形成了竞争行为。增值性是指对集体土地的每一次投入，都表示其价值的提高。土地增值的直接原因来自于有效投入，间接原因是由于社会需求、供求关系以及人的心理、文化传统等因素的刺激。在农用地利用过程中既有经济投入（人、财、物等），也有自然投入（太阳能、化学能等），这些均会对土地增值形成重要影响。资产性是指土地可以被垄断形成资产，土地既有资源的属性也有资产的属性。流通性是指由于集体土地是集体经济组织的资产，像其他商品一样可在市场上流通，即土地流转，但流通的不是集体土地的实体本身，而是集体土地的某些权利。

我国法律对农村集体土地的界定：（1）《中华人民共和国宪法》第10条规定“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《中华人民共和国土地管理法》第2条“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。第8条“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”（2）集体土地经营管理方面的规定。《中华人民共和国土地管理法》第10条“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。”（3）集体土地所有权的确认。《中华人民共和国土地管理法》第11条“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。”（4）集体土地的征收和征用。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。（5）集体所有的土地可以由集体或者个人承包经营，从事农林牧渔生产。

二、农村集体建设用地

集体建设用地，又称乡（镇）村建设用地或农村集体土地建设用地，是指乡

(镇)村集体经济组织和农村个人投资或集资,进行各项非农业建设所使用的土地。集体建设用地分为三大类:宅基地、公益性公共设施用地和经营性地。集体建设用地所有权归集体所有,农民享有使用权,使用期限无规定。

农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请。村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请。

农村集体建设用地的法律界定。《国土资源部关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》强调,规范集体建设用地流转,逐步建立城乡统一的建设用地市场。一是明确土地市场准入条件,规范集体建设用地使用权流转。在城镇工矿建设规模范围外,除宅基地、集体公益事业建设用地,凡符合土地利用总体规划、依法取得并已经确权为经营性的集体建设用地,可采用出让、转让等多种方式有偿使用和流转。国土资源部将下发农村集体建设用地出让和转让办法。二是完善土地资源配置机制,构建城乡统一建设用地市场。各地要充分依托已有的国有土地市场,加快城乡统一的土地市场建设,促进集体建设用地进场交易,规范流转。三是制定集体土地收益分配办法,增加农民财产性收入。各地在集体建设用地出让转让等流转活动中,要按照“初次分配基于产权,二次分配政府参与”的原则,总结集体建设用地流转试点经验,出台和试行集体建设用地有偿使用收益的分配办法。国土资源部将积极与相关部门沟通,研究建立集体建设用地有偿使用有关税费征缴和分配办法。

《意见》规定,严格宅基地管理,依法保障宅基地用益物权,促进节约集约利用农村土地。一是科学规划宅基地,促进新农村建设合理布局。按照统筹城乡建设用地和控制总量、合理布局、节约用地、保护耕地的总要求,严格划定农村居民点扩展边界,合理确定宅基地数量、布局和用地规模,创造条件,编制好村级土地利用规划,引导农民住宅相对集中建设,促进自然村落适度撤并。二是抓紧修订现有宅基地使用标准,促进土地集约利用。各地要遵循工业化、城镇化进程中的客观规律,按照节约集约用地原则,根据城乡不同的地域特点,区分不同住宅类型,抓紧修订现有的宅基地面积标准,建立和完善农村人均用地标准,控制宅基地和村庄建设用地规模。三是强化自我约束,探索宅基地节约集约利用新机制。各地要积极探索在集体经济组织内建立宅基地有偿使用制度,强化内部约束机制,促进宅基地公平分配,提高宅基地利用率。引导集体经济组织在充分尊重农民意愿的前提下,用经济手段调节宅基地的分配使用,规范农村宅基地特别

是闲置宅基地的合理利用,促进解决现有宅基地集约利用和超标问题。四是改革完善宅基地审批制度,简化审批手续。各地要适应农民住宅建设的特点,按照严格管理、公开高效、便民利民的原则,改革宅基地审批办法。村民住宅建设利用未利用地的,经村、乡(镇)逐级审核,批量报县(市)政府批准;涉及占用农用地的(基本农田除外),由各县(市)按当年总量,每年分若干批次向上级人民政府申请办理农用地转用手续,由省(区、市)或设区的市、自治州政府批准。

三、农村集体土地市场化

农村集体土地的生产性、竞争性、增值性、资产性、流通性等特征,决定了农村集体土地市场化的不可避免。本书重点从农村集体土地所有权市场化和农村集体土地使用权市场化两个方面对农村集体土地市场化进行分析。

宪法规定,我国的土地制度实行社会主义公有制,即:城市的土地归国家所有,农村的土地归农民集体所有。从理论上讲,土地所有权的流转只能在国家和集体这两个主体之间进行,其他任何主体均无权参与。我国当前土地所有权的转换形式主要为集体土地国有化,即:因城市发展壮大,原属农村的乡(镇)村部分或整体性地并入到城市框架内,随着乡(镇)村的撤销,转变为城市基层行政单位或居民自治组织,农村集体经济组织成员部分或全部由农村居民转为城镇居民,原属农村集体所有的土地,随之也部分地或全部划归国有。

我国农村集体土地分为建设用地和农业用地,农村集体土地市场化的重要内容是农村集体建设用地和农业用地两种土地经营使用权的市场化,即利用价格机制能使农村集体土地达到供需平衡的一种理想的市场状态。

现行法律制度对农村集体建设用地入市的界定:2014年12月2日,习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议。会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(以下简称《意见》)。会议指出,坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线,在试点基础上有序推进。2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,这标志着,我国农村土地制度改革即将进入试点阶段。

《意见》在农村土地征收改革方面提出了要探索缩小土地征收范围;规范制定征收目录,健全矛盾纠纷调解机制,全面公开土地征收信息;完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制等。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。缩

小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

农村集体建设用地入市要把握好三个限定词:一是它是集体的经营性建设用地,并不是集体的所有的建设用地,因为农村还有公益性建设用地和宅基地,更不是原来建设用地之外的其他耕地,这是一个限定词。二是符合规划。即使取得土地使用权,要建设什么也要符合规划。三是用途管制。概括地说,允许入市的只是农村集体经营性建设用地,必须在符合规划和用途管制的前提下,农村集体的经营性建设用地才可以出让、租赁、入股,并不是说所有的农村建设用地都可以自由入市,而且注意,即便是集体的经营性建设用地入市,首先也还要确权、确地,不能无证转让。还要规范公开的市场操作,不能私下授受,所以需要开展试点,不是一下就推开的。

第二节 农村集体土地市场化基本理论

一、土地产权理论

土地产权是指以土地所有权为核心的土地财产权利的总和,包括土地所有权及与其相联系的和相对独立的各种权利,如占有权、使用权、经营权等。由于国情及历史原因,世界各国的土地产权制度不尽相同,中国实行的是土地公有制,而其他国家的土地产权形式则90%以上为永久业权、世代相传。

(一) 世界几个典型国家的土地产权制度

1. 英国土地产权制度。英国的土地制度历史悠久,体系完整。在英国、英联邦国家和地区,全部的土地从法律上都归英国国王或国家所有。也就是说,英国国王是唯一的绝对的土地所有人,个人、企业和各种机构团体仅拥有土地的使用权。英国、英联邦国家和地区的土地虽然在法律上都属于英王(国家)所有,但拥有永久业权的土地持有人实际上就是该土地的拥有者。因此,英国是一个土地私有制国家,绝大部分土地为私人或法人所有,政府和公共部门所有的土地仅占很小的一部分。

在法律上,土地保有权的拥有者称为土地持有人或租借人。土地持有人所保