

主 编 黄贤金 严金明

土地经济研究

Journal of Land Economics

农村土地制度改革的难点与出路

新时期国土综合整治的内涵辨析与功能定位

论中国城市土地市场分化的本质与原因

农村集体建设用地流转乏力因素分析：兼论促进农民分享增值收益

村庄整治中农户宅基地权属调整意愿及影响因素研究

农村宅基地退出前后农户福利变化 —— 基于安徽金寨农户问卷调查

农户土地政策认知及其对农地流转意愿的影响分析

土地整治项目建后管护TOT模式设计

基于土地财政的地方政府债务规模扩张实证研究

以土地规划为基底探索构建我国空间规划体系

南京大学出版社

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会土地经济分会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心

7

土地经济研究

Journal of Land Economics

主 编 黄贤金 严金明



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地经济研究. 7 / 黄贤金, 严金明主编. —南京:
南京大学出版社, 2017.6

ISBN 978-7-305-18813-8

I. ①土… II. ①黄… ②严… III. ①土地经济学—
研究 IV. ①F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 128862 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 土地经济研究(7)

主 编 黄贤金 严金明

责任编辑 严 婧 官欣欣

编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 718×1000 1/16 印张 9 字数 152 千

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-18813-8

定 价 39.00 元

网址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

主 办 南京大学国土资源与旅游学系
中国人民大学土地管理系

协 办 中国土地学会土地经济分会
南京大学-江苏省国土资源厅国土资源研究中心
江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心

主 编 黄贤金 严金明

编 委

包晓辉 英国剑桥大学博士
白中科 中国地质大学(北京)教授
陈龙乾 中国矿业大学(徐州)教授
陈美球 江西农业大学教授
曹小曙 陕西师范大学教授
董玉祥 中山大学教授
顾海英 上海交通大学教授
贺灿飞 北京大学教授
黄贤金 南京大学教授
黄友琴 美国纽约州立大学副教授
金太军 南京审计大学教授
吕 萍 中国人民大学教授
雷国平 东北大学教授
刘耀林 武汉大学教授
刘彦随 北京师范大学教授
罗必良 华南农业大学教授

马 骏 中山大学教授
马恒运 河南农业大学教授
欧名豪 南京农业大学教授
钱 筑 加拿大滑铁卢大学副教授
施国庆 河海大学教授
谭术魁 华中科技大学教授
吴次芳 浙江大学教授
吴缚龙 英国伦敦大学学院教授
王德起 首都经济贸易大学教授
王洪卫 上海财经大学教授
严金明 中国人民大学教授
张安录 华中农业大学教授
朱道林 中国农业大学教授

英文编辑

李 樟 河海大学副教授
汤爽爽 南京大学博士

《土地经济研究》编辑部

通讯地址: 南京市仙林大道163号(邮编 210023)

南京大学国土资源与旅游学系

E-mail: jle2014@sina.com

网址: <http://hugeo.nju.edu.cn/jle/>

目 录

农村土地制度改革的难点与出路

董祚继 / 1

新时期国土综合整治的内涵辨析与功能定位

严金明 张雨榴 马春光 / 14

论中国城市土地市场分化的本质与原因

徐思超 朱道林 景思琦 吴 亮 / 25

农村集体建设用地流转乏力因素分析:兼论促进农民分享增值收益

诸培新 王 敏 / 40

村庄整治中农户宅基地权属调整意愿及影响因素研究

——基于广州、佛山、惠州共 17 村的调查

臧俊梅 许进龙 田光明 郭明婷 / 50

农村宅基地退出前后农户福利变化

——基于安徽金寨农户问卷调查

吴九兴 王晓妹 / 63

农户土地政策认知及其对农地流转意愿的影响分析

——基于山东鱼台 164 份农户调查问卷

马菁池 张全景 吕 晓 陈昌玲 / 77

土地整治项目建后管护 TOT 模式设计

梁延文 王温鑫 / 93

基于土地财政的地方政府债务规模扩张实证研究

谢保鹏 朱道林 张立新 / 109

以土地规划为基底探索构建我国空间规划体系

迪力沙提·亚库甫 严金明 / 124

CONTENTS

1

The Difficulties and Outlets of Rural Land Institutional Reform

Zuoji Dong

14

Discriminating Comprehensive Land Consolidation in the New Era

Jinming Yan, Yuliu Zhang, Chunguang Ma

25

Exploring Land Market Differentiation in Chinese Cities

Sichao Xu, Daolin Zhu, Siqi Jing, Liang Wu

40

System Reform of China's Collective Construction Land Transfer

Peixin Zhu, Min Wang

50

A Study on the Willingness and Influencing Factors of the Ownership Adjustment of Farmers' Homestead in Village Renovation

—Based on 17 Villages in Guangzhou, Foshan and Huizhou City

Junmei Zang, Jinlong Xu, Guangming Tian, Yueting Guo

- 63** Farmers' Welfare Change before and after Rural Homestead Withdrawal; Based on the Survey of Farmers in Jinzhai County, Anhui Province

Jiuxing Wu, Xiaomei Wang

- 77** Rural Households' Cognition of Land Policy and Its Effect on Farmland Transfer; Based on Survey Data of 164 Farmer Households in Yutai County, Shandong Province

Jingchi Ma, Quanjing Zhang, Xiao Lu, Changling Chen

- 93** The Design of TOT Model in Management-Protection of Land Consolidation

Yanwen Liang, Wenxin Wang

- 109** Empirical Study on the Expansion of Local Government Debt based on Land Finance

Baopeng Xie, Daolin Zhu, Lixin Zhang

- 124** Research on the Spatial Planning System based on Land Use Planning

Dilishati • Yakufu, Jinming Yan

农村土地制度改革的难点与出路

董祚继

(国土资源部调控和监测司,北京 100812)

摘 要 2015 年年初开始推进的农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点(简称“农村土地制度三项改革试点”),在当前我国全面深化改革总体部署中占据重要地位,有着重大意义和深远影响。论文结合当前农村土地制度三项改革试点的进展情况,凝练分析了改革试点过程中存在的主要争议及面临的难点问题。在此基础上,通过深入的理论与经验分析,系统提出了有效解决相关改革争议和难点问题的出路与对策建议等。

关键词 土地制度改革;农村土地;三项改革试点;难点;出路

从 2015 年年初开始,在全国 33 个县市开展了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。这项改革在全面深化改革总体部署中属于“四梁八柱”性改革,意义重大、影响广泛。改革也遇到了不少困难,有关方面争议很大,亟待深化研究。现结合试点进展情况,就改革的难点与出路,分三大方面谈些看法。

一、土地征收制度改革

这项改革的总体要求是探索缩小土地征收范围,规范土地征收程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,健全程序规范、补偿合理、保障多元的农村土地征收制度。征地制度改革在三项试点中面临的困难最大,社会期望值高,但地方积极性不足,而且受经济下行影响,新上项目偏少,制约了探索空间。争论主要集中在:

收稿日期:2017-6-25

作者简介:董祚继(1964—),男,湖北咸宁人,国土资源部调控和监测司巡视员,博士。

(一) 缩小土地征收范围如何把握

试点地方对缩小征地范围积极性不高,主要是担心减少土地出让收益,同时公益性建设用地也难以界定。

公共利益界定一直是立法和行政实践中的一大难题。有试点提出,除参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》等规定,将军事、国防、公共基础设施、公益事业和政府性工程等用地划为公共利益用地范围外,拟把依据土地利用总体规划和城乡规划确定的城镇建设用地成片开发区域也纳入征收范围。理由是,目前城市工业、房地产都是支柱产业,政府不可能弃之不管,且其用地基本上是统一征收、统一收储、统一开发、统一出让,由企业直接同集体经济组织协商购地不太现实。

上述意见不无道理,我们试从理论上加以分析。所谓公共利益用地,根据公共经济学的概念,就是公共产品。公共产品有两大基本属性——使用上非竞争性和受益上非排他性。在现实中,同时满足这两个条件的纯粹公共产品少之又少,只有国防、外交、环境保护等符合两大特征。当然,完全具备竞争性和排他性的纯粹私人产品也很罕见。大多数产品,则是介于纯公共产品和纯私人产品之间的准公共产品。按照公共产品理论,确定公益性用地很难有绝对标准,只能综合经济、社会、政治各种因素而定。从国内外立法实践看,在采用列举法确定的公益性征地范围中,就包含有准公益性用地,如韩国法律规定国家或地方团体设立的工厂、市场、住宅建设事业用地可以征收土地;我国 2011 年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,也将保障性安居工程、旧城区改造等列入可以行使征收权的情形,严格说来它们都只是准公益性用地。从历史演变看,各国征地范围也是动态调整的,工业化、城镇化前、中期,征地范围比较宽泛;工业化、城镇化后期,征地范围才逐步缩小。

笔者认为,缩小征地范围要与我国经济社会发展的阶段实际相适应,避免教条化、绝对化,陷入追求纯公共利益的窠臼。我国仍处于工业化、城镇化重要阶段,各类高新区、经开区、集聚区等发展仍然十分重要。经验表明,对于城市成片土地开发,政府通过统一的土地征收、集中补偿安置、基础设施建设、公共产品提供,不仅有利于大规模基础设施建设,也能更高效地为城市和企业提供建设用地资源,较之集体经营性用地入市,可避免企业与集体进行旷日持久的烦琐谈判,降低企业获取建设用地的交易成本。同时,在城市规划建设用地区内保留集体土地所有权,既与“城市的土地属于国家所有”的宪法规定不符,也导致农业转移

人口难以真正融入城市,出现城市内部新的二元结构现象。可见,现阶段土地征收对于城市成片土地开发仍然不可替代。

(二) 房地产用地是否纳入土地征收范围

多年来,房地产开发用地以低价征收、以高价出让,使政府行为饱受诟病;一些城市房价连番上涨,房地产商获取暴利,引起群众不满,更使房地产开发征地的正当性广受质疑。在此背景下,一些学者倾向于认为房地产用地不应纳入征地范围。但实际情况显然远非如此简单。

是否允许集体土地进行房地产开发,一条重要的判断标准是看其对农民增收、农业发展、农村稳定利大还是弊大。客观而言,在城乡二元结构明显、居民收入差距较大的背景下,允许集体土地进行商品房开发,有利于盘活集体闲置土地、促进集体经济发展、增加农民财产性收入。但从全局看,允许集体土地进行商品房开发,由城镇资本圈地带来的农村土地管理失序、大量耕地被侵占、农民建房困难加大的可能性确实存在,严重冲击农村社会结构、动摇农村社会稳定基础的危险不能排除。在基层治理能力尚未有效增强的条件下,贸然放开集体土地商品房开发的风险不言而喻。对此,确实需要增强大局观念和历史耐心,避免出现颠覆性错误。

是否允许集体土地进行房地产开发,也要考虑城镇居民利益。有观点认为,集体土地上的房地产(小产权房)开发之所以有顽强的生命力,屡禁不止,是因为民众对廉租、廉价房有强烈的市场需求。此说似乎占据了道德高地,但小产权房的吸引力,主要是由于省掉了土地出让金以及房地产开发各种税费,比国有土地上开发的商品住宅大大便宜。如果放任这种低成本违法房地产开发继续存在,则对城市合法房地产开发及其广大购买者来说,就是极大的不公平;如果相关税费被拉平,可以想象,集体土地上的房地产开发空间将大大压缩,不会再有什么“顽强的生命力”。

此外,还要考虑以下因素:一是商品住宅用地出让是城市土地出让收入的主要来源,允许集体土地开发房地产等于拿走了政府收入的相当份额,如何建立可持续的城市财税模式面临挑战。二是房地产属于一次性开发、长期使用,这样透支未来的做法,对集体经济组织来说收益难以持续。三是开发企业只负责房地产开发,取得销售利润后便万事大吉,而配套设施建设以及大量后续管护问题却留给了集体经济组织,在集体经济组织无力承担的情况下,这个包袱最终还得基层政府认领。可见,将房地产开发用地排除在土地征收范围之外,或者说允许集

体土地进行房地产开发,在现阶段弊多利少,条件和时机并不成熟。

(三) 土地征收补偿标准如何合理确定

相对宽泛的土地征收范围,推动了工业化、城镇化进程,但在一些地方也导致随意扩大征地规模,有违可持续发展精神;一些地方出现低价征地,引起被征地农民强烈不满,有违共享发展理念,确有必要调整完善。一些人提出,摒弃按照土地原用途确定征收补偿标准的做法,改由规划用途形成的土地市场价格确定征地补偿标准。按照原用途还是规划用途确定征收补偿标准,实质是土地增值收益如何分配,也就是学界长期争论不休的“涨价归公”“涨价归私”还是“公私兼顾”问题。

“涨价归公”思想在我国学界影响深远,其基本看法是:土地增值是社会投资的结果,是“外力增值”,不是土地所有人投资投劳产生的,应归社会所有,否则有失社会公正。随着土地制度改革不断深化,“涨价归公”说日益受到质疑,“涨价归私”或“涨价归农”的观点逐渐多了起来。其主要理由,一是“涨价归公”不符合马克思地租理论,即“地租的占有是土地所有权借以实现的经济形式”。社会投资确实增加了企业的剩余价值产出,形成所谓“外力增值”,但剩余价值增值之所以转化为地租增值,根源在于土地产权的排他性。二是“涨价归公”不符合商品经济的价格形成机制。商品价格不取决于原来的用途,即不取决于其成本,而只取决于供求关系,不能因土地区位条件、供求关系的变化要求“涨价归公”。三是“涨价归公”不符合商品生产和分配方式。在商品生产中,作为生产要素投入劳动、资本、土地,其交换方式是等价交换,其分配形式(指初次分配)就是工资、利息和利润、地租。投入地产,获得地租,符合商品生产和分配规则。“涨价归私”或“涨价归农”后,城市基础设施建设资金应从以税收为基础的公共财政收入中支出,由社会公众共同负担。也有人选择折中的“公私兼顾”看法,认为实行“涨价归公”制,完全否定原土地所有者的开发权,不能保障失地者的基本利益;实行“涨价归私”制,则仅能保障失地者利益而不能兼顾在耕农民和社会的利益;汲取两者优点而摒弃其弱点,便意味着应当实行“公私兼顾”制。

应当说,“公私兼顾”或“涨价分享”是符合当前发展阶段、社会经济制度,具有广泛社会基础的可行选择。十八届三中全会《决定》要求加快发展社会主义市场经济,保护各种所有制经济产权和合法利益,同时强调让发展成果更多更公平惠及全体人民,形成合理有序的收入分配格局。这就为土地增值收益分配实行“公私兼顾”提供了制度基础。一方面,要尊重市场经济规律,按照市场经济的价

格形成机制、要素交换方式和商品分配方式,平等对待土地等各种生产要素,平等保护两种土地公有制产权,维护集体土地所有者权益;另一方面,要按照促进社会公平正义要求,完善土地增值收益再分配调节机制,调节过高收入,努力缩小城乡、行业收入分配差距。这应当是《决定》提出“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”和“保障农民公平分享土地增值收益”的立意所在。

就土地征收补偿的具体标准来说,现阶段土地征收既不能“涨价归公”,也不能“涨价归农”,而应取乎其中。也即兼顾土地原用途与规划用途,综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况,逐步提高补偿水平。

当然,从改革前景来看,未来土地征收和入市购地只在法律程序上存在强制性与非强制性的差别,但要付出的代价是相当的,这也是市场经济发展的根本要求。也就是说,未来建设用地无论征收还是入市,都是依规划用途、由市场定价,在依法纳税和享受社保后,实现净收益相当。在此情况下,征收范围就不再具有决定性影响。

(四) 如何规范土地征收程序

改革方向是,建立土地征收社会稳定风险评估制度、民主协商机制、矛盾纠纷调处机制,加大征地信息公开力度。有试点反映,在征地程序上存在两难,即一方面要求征收方案充分听取集体经济组织意见、签订协议、落实补偿安置费用和社会保障费用后,方可启动征地程序;另一方面,被征地群众看不见征地批文、拿不到征地补偿,就拒绝签字,致使后续工作无法进行。由此陷入程序“悖论”:上级政府批准征收要先看到群众同意意见,群众同意征地要先看到上级政府批文。

为解决这个问题,可考虑的途径有两个。一是改革土地征收转用制度,实行征转适度分离,农用地转用继续保留较高的审批权限,落实土地用途管制;土地征收审批全部下放地方,增加地方自主权,减少审批环节。二是探索建立建设项目用地预征制度,总结先行用地经验,在严格执行土地利用总体规划和国家产业政策、用地政策的前提下,允许基础设施等重点项目用地在一定期限内实行预征,对预征地进一步简化审批,并通过立法解决预征地风险问题。

二、农村集体经营性建设用地入市

这项改革的总体要求是:完善农村集体经营性建设用产权制度,明确农村

集体经营性建设用地入市主体、范围和途径,建立健全市场交易规则和服务监管制度,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,推动建立城乡统一的建设用地市场,建立“同权同价、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度。入市试点进展较好,但也面临土地市场分化明显、改革实践不够平衡,入市范围不够明确、制约入市潜力,集体经济组织薄弱、入市主体作用发挥不足等挑战。重点讨论以下三个问题:

(一) 如何合理确定入市范围

试点实施细则规定,“农村集体经营性建设用地是指存量农村集体建设用地中,土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地”。对此存在不同理解,有的认为,可入市土地只有现状集体建设用地中符合“两规”的经营性用地;也有的认为,可入市土地是在存量集体经营性建设用地总规模控制下,符合“两规”的集体经营性建设用地,包括可直接就地入市的用地和可调整入市的用地;还有的认为,可入市土地是在存量集体建设用地总规模控制下,依据“两规”确定的集体经营性建设用地。笔者赞成最后一种观点,理由如下:

一是统筹规划的要求。统筹规划、依规用地是城乡用地的共同原则。一方面,农村中的生产、生活、生态用地,农村建设用地中的经营性用地、公益性用地和农民宅基地,都是一个有机整体,各业各类用地的规模、结构、布局、时序需要统筹安排、相互协调,如果仅就集体经营性建设用地进行规划,无疑割裂了各类用地的有机联系,将不利于优化用地配置、发挥系统功能;另一方面,农村中历史形成的宅基地、集体经营性建设用地和基础设施公益用地不仅数量大,而且结构失衡、布局分散,需要调整规模、优化结构、合理布局,这就需要统一规划、统筹利用、相互协调。

二是统筹发展的要求。农村土地制度改革是服务于农村发展的,这也要求合理确定入市范围。比如,土地征收范围缩小后,如果不能安排相应数量的集体经营性建设用地入市,势必造成实际供地面积减少,挤占农村建设用地。又如,宅基地有偿使用的挤出效应和有偿退出节约的土地,除满足本集体经济组织新增宅基地需求外,一般会产生节余,这个节余作为未来集体经营性建设用地的来源有其经济合理性,为农村产业发展和就地城镇化提供空间。

三是市场发展的要求。土地用途由土地规划确定,但从根本上说还是由地价或地租收益所决定。根据竞租理论,在竞争性土地市场下,土地使用者为竞争某块土地所愿支付的最高租金,决定土地用途。农村地区的商业用地、工业用

地、旅游用地、宅基地、公共设施用地等,最终的规模、结构和布局,实际上主要取决于级差收益的高低。目前农村宅基地比重大,经营性用地相对少,在市场机制作用下,必然有部分宅基地转换为经营性用地,规划只有尊重和运用好这一规律,才能科学编制和有效实施。

总之,集体经营性建设用地入市范围要在坚持农村建设用地总量不突破的前提下,通过统一规划,调整优化用地结构和布局,再按规划实行严格的用途管制。只有这样,才能充分释放集体土地资源资产潜力。

(二) 如何合理确定土地增值收益调节金

集体经营性建设用地按规划用途入市,而征收补偿标准的确定需兼顾土地原用途与规划用途,因此在入市与征收之间必然存在收益差距,有必要通过收取增值收益调节金予以适当调节。按照试点规定,土地增值收益调节金征收比例按土地入市收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益的20%—50%确定,参考土地用途、土地等级、交易方式等因素调整。

试点地方反映,与城镇土地开发成本比较明确、易于计算不同,农村建设用地形成时间跨度长,基础资料普遍欠缺,实物投入、劳务投入等情况难以掌握,实际成本差异悬殊,很难计算土地开发成本,建议直接按照成交总价款的一定比例确定调节金,或采用还原法、比较法,即模拟集体建设用地开发投入,参照区域内国有建设用地开发成本,确定集体土地开发成本。

笔者认为,集体经营性建设用地入市价格并不直接取决于开发成本,具体开发成本一般也无法测算。当然,区域内国有建设用地开发成本和出让收益,在试点之初对确定调节金收取比例有参考意义,但不必强调以“净收益”作为收取依据。按照成交总价款的一定比例收取调节金简便易行,对于开发成本的影响,企业在竞价时自然会考虑。

土地区位和用途对土地级差收益影响极大,但只有部分试点制定了“按类别、有级差”的调节金收取办法,多数试点调节金级差偏小甚至没有,这个问题值得重视。首先是收取比例问题。收取比例不仅关系国家与集体之间的收益分配是否合理,也涉及土地征收等相关工作,若收取比例过低,将导致入市收益与征地补偿水平严重失衡,势必进一步加大征地困难。其次是收取差额问题。土地增值收益调节金既承担国家与集体之间的收益合理分配功能,也关系收益分配是否公平,土地区位、规划用途不同,土地增值收益差异很大,收取比例若没有适当价差,既有失公平,也可能加剧规划等相关工作的矛盾。

(三) 如何统筹集体经济组织之间的入市收益平衡

对城镇建设用地而言,土地使用权出让收益全部上缴地方财政并实行收支两条线管理,不同用途、不同区位的地块出让收益虽然差距很大,但政府可以统一调配和使用,不存在出让收益的平衡问题。而农村集体经营性建设用地分属不同的集体经济组织,因规划用途、交通区位的不同带来的入市收益差异,如果不能通过适当方式予以平衡,就会在农村集体经济组织之间造成苦乐不均,引发社会矛盾。

浙江德清、上海松江就统筹入市收益平衡所做的探索可资借鉴。德清主要采用了两个办法。其一,是“按类别、有级差”收取增值收益调节金。参照国有土地出让提取并用于社会保障、廉租房建设、教育、农业发展、农田水利、农业土地开发、生态补偿等7项基金作为收取调节金的基础比例(约占出让总价款的16%),再考虑不同用途、不同区位政府投入的基础设施配套费用(平均13.9%),确定县城规划区内、县城规划区外乡镇规划区内、乡镇规划区外的工业用地分别按24%、20%、16%收取,商业用地分别按48%、40%、32%收取,以此实现不同区位、不同用途土地入市收益的大体平衡。其二,是鼓励集体经济组织之间合作入市、按份分配。为避免入市出现“近郊受益、偏远吃亏”的收益过度悬殊情况,德清鼓励经济发达的集体经济组织与欠发达的集体经济组织,探索建立土地股份合作社,按照“明确所有权、保留发展权、统一使用权”的原则,实行使用权共同入市、收益按份分配,促进各集体经济组织公平受益和均衡发展。

松江的做法是实施镇、区两级统筹。镇级统筹,是在农村产权制度改革中,以镇为单位,将农民承包地、集体经营性建设用地、其他集体产权等确权作价入股,在此基础上,明确入市收益以资本金形式注入镇集体资产,以股权增值方式追加量化成员股份,年终按股分红,以此消除镇内不同区位、不同用途土地入市收益差异。区级统筹,是针对承担用地减量化和基本农田保护任务较重的镇,通过区财政补贴返还,以此平衡镇与镇之间的收益差异。

以上模式初步找到了不同集体经济组织之间入市收益的平衡途径,可操作性较强,对于推进集体经营性建设用地入市意义重大。一方面,有利于公平保障土地开发权。由于地理和交通区位条件的不同,不同集体经济组织土地入市收益往往悬殊,再加上土地规划因素,有的要作为公益性用地,有的则可以进行经营性开发,从而进一步拉大收益差距。上述办法有效平衡了不同区位、不同用途土地的入市收益,实质是保障了土地开发权的公平公正,破除了入市改革的一大

障碍。另一方面,有利于零星分散用地入市。历史形成的农村集体建设用地零星分布、量大面广,这些土地通过规划调整、集中入市势所必然,但前提是处理好不同集体经济组织之间的利益分配。

当然三种模式适用条件不尽相同。总体而言,“按类别、有级差”收取增值收益调节金模式适应面最广,区、镇统筹更适宜于经济发达地区,集体经济组织之间合作入市也需要较好的经济基础和协作意愿。

三、农村宅基地制度改革

这项改革的总体要求是:以切实保障和维护农民宅基地权益为出发点和落脚点,完善宅基地权益保障和取得方式,探索宅基地有偿使用制度,探索宅基地自愿有偿退出机制,完善宅基地管理制度,建立健全“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”的宅基地管理制度。各试点不同程度地开展了相关探索,但也面临诸多难题,如历史遗留问题情况复杂、宅基地有偿使用难以接受、宅基地有偿退出成本偏高、宅基地流转受限制较多等。这里重点分析四个问题。

(一) 如何看待宅基地有偿使用

根据试点规定,宅基地有偿使用除在集体经济组织内部流转和在县域范围内统筹闲置宅基地利用外,还明确了两项内容,一是“对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅的,以及非本集体经济成员通过继承房屋等占有的宅基地,由农村集体经济组织主导,探索有偿使用”。同时要求,“初次分配的农户宅基地,实行规定面积内无偿使用”。二是“配合农民住房财产权抵押担保转让试点,探索宅基地权益的实现方式和途径”。对此,地方反映面临的主要困难,一是超标“有偿使用”增加了农户经济负担,农民积极性普遍不高;二是对于初次分配的宅基地实行无偿使用,与农民意愿和实际需求有差距;三是宅基地有偿使用没有与用地权利挂钩,用益物权体现不够充分,农民缺乏获得感。

一些地方就此进行了探索。福建晋江村民对宅基地有偿使用意愿普遍不强,但在宅基地供不应求的情况下,私下有偿转让却相当活跃;同时,旧村改造的积极性普遍很高,对旧村改造中的有偿选位能够理解和支持。针对这一情况,晋江结合美丽乡村示范点建设,采取村庄统一规划建设,启动资金由政府垫资,旧村有偿腾退与新居有偿使用结合,对区位和户型有偏好的农户先付费、多付费,村里再将收到的购房款补偿给选择户型和区位都较差的拆迁户。浙江义乌市场