
存量集体建设用地异地集中规划和土地开发市场化研究

朱建江

(上海社会科学院 200020)

【摘要】上海郊区镇村存量集体建设用地异地集中,有助于村庄中的村企混住环境的改善,有助于城中村和“三高”沿线等环境敏感区居住环境改善,也有助于集体经济进一步转型,发展“以地生财”的集体物业型经济,巩固和增加集体资产分配。同时,上海郊区 2/3 左右宅基地异地集中和节约用地的市场化开发,也可大大提高农民相应的财产权。

【关键词】上海郊区 存量集体建设用地 异地集中规划 土地开发市场化

【中图分类号】F301.2.51 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-1309(2018)03-0077-008

一、背景与意义

经过近 40 年的改革开放,我国培育了一大批优秀的国有企业、房地产企业,它们有信誉、有资金、有市场运营经验。上海在企业、资金、市场不缺的条件下,创新上海郊区镇村零星分散存量集体建设用地异地集聚布局和土地开发市场化机制,对上海而言,将会迎来新一轮发展空间和市场,促进上海 6340 平方公里市域城乡一体化和同步现代化。

(一)推动上海郊区新市镇发展

按照迈向 2035 的上海拟构建的“主城区-新城-新市镇-村庄”城乡镇体系,上海现有的 108 个建制镇和 94 个非建制镇,到 2035 年规划期末一半左右将基本融入中心城区和郊区新城,剩余的近 60 个建制镇和 50 个非建制镇是上海新市镇的建设范围。这部分规划拟建设的新市镇,由上海永久保留的基本农田所环绕。事实上,在前一轮上海总体规划为确保上海郊区 9 个新城的扩展,上海郊区对原规划中拟建 60 个新市镇镇区的产业、居住、公共设施采取了规划控制和建设用地“瘦身”的政策,从而造成这 60 个新市镇所辖乡村分散低效工业用地、公用事业用地、零星自然村落宅基地,“三高”沿线等环境敏感区宅基地,以及其他存量建设用地无法向新市镇镇区集中。对这 60 个新市镇而言,“工业向园区集中,农民向城镇集中,农业向规模集中”是受镇区规划空间和建设用地指标限制的。因此,推进存量集体建设用地集中,有助于上海新一轮新市镇规划空间的扩大和建设用地指标的来源。

(二)推动上海郊区美丽乡村建设和都市现代农业发展

作者简介:朱建江,上海社会科学院城市与人口发展研究所所长、研究员。

按照上海郊区已完成的村庄布点规划，到 2035 年，将保留保护近 600 个行政村及 8767 个自然村，而这一范围基本都属于新一轮拟建的 60 个新市镇范围内。如果把散布在这 600 个行政村的低效工业用地、公用事业用地和其他建设用地，按照发展乡村旅游，配齐公共事业设施等要求进行空间配置优化，土地使用功能转型。上海保留保护村的美丽乡村建设，环境就会得到进一步改善，功能就会得到进一步的优化和健全，都市现代农业就会进一步提高水准，乡村的宜居宜游特色就会进一步突现出来。

(三) 推动上海郊区 9 个新城和郊区重点镇进一步发展

上海郊区 9 个新城规划空间大都基本稳定，进一步发展需要解决两个问题。一是提高新城周边的重点镇镇区城市化水平。到目前为止，上海郊区除前述的 60 个在永久基本农田范围内的新市镇外，还有大约 40 多个新城周边的人口和产业较集中的重点镇。这些重点镇及所属村庄大都纳入上海郊区新城城市化范围，存量集体建设用地一般规模都比较大，推进这些重点镇及其所属村的存量建设用地异地集中和市场化开发对郊区新城建设至关重要。二是郊区新城范围内的镇、社区、城中村改造和拔点，也涉及存量集体建设用地的异地集中规划和土地开发市场化。

(四) 推进上海郊区农村人居环境改善和农民增收

上海郊区镇村存量集体建设用地异地集中，有助于村庄中的村企混住环境的改善；有助于城中村和“三高”沿线等环境敏感区居住环境改善；也有助于集体经济进一步转型，发展“以地生财”的集体物业型经济，巩固和增加集体资产分配。同时上海郊区 2/3 左右宅基地异地集中和节约用地的市场化开发，也可大大提高相应农民的财产权。

二、上海郊区镇村存量集体建设用地的规模和使用

(一) 上海郊区镇村存量集体建设用地的规模

根据 2008 年全国第二次土地调查数据，上海郊区镇村集体建设用地总量为 1195 平方公里，占 2008 年全市建设用地总量 49.2%，其中镇村集体公用设施和公益事业建设地为 118 平方公里，占镇村集体建设用地 9.9%；镇村集体二、三产业建设用为 395 平方公里，占镇村集体建设用地 33.1%；镇村宅基地为 459 平方公里，占镇村集体建设用地 38.4%；镇村其他建设用为 223 平方公里，占镇村集体建设用地 18.6%。

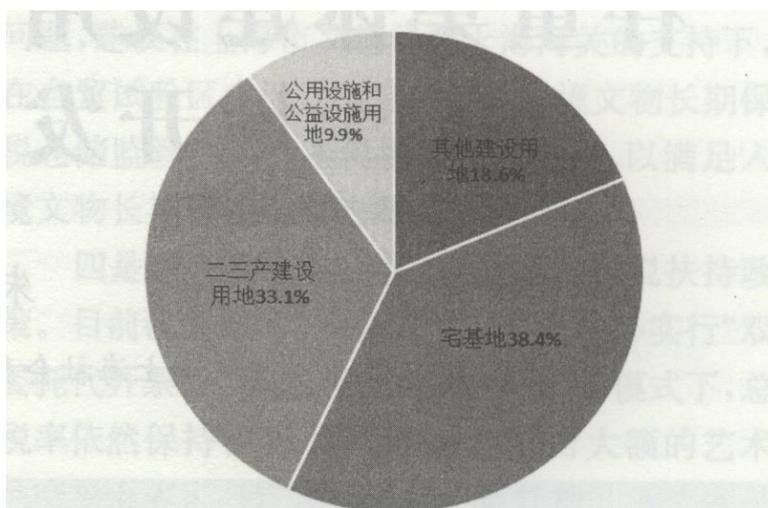


图 1 上海郊区镇村各类集体建设用地所占比例
资料来源：《2016/2017 上海发展报告》

至 2015 年底，上海 9 个郊区 1586 个行政村中还有自然村落 27898 个，宅基地 482.7 平方公里，比 2008 年全国第二次土地调查时多出 23.7 平方公里，增长 5.1%。其他几类镇村存量建设用地，尽管近几年没有确切的调查数据，但从上海郊区发展的实际情况，其他几类镇村存量建设用地数量不会少于 2008 年数据，故本文主要数据测算仍以 2008 年全国第二次土地调查数据为基准。

(二) 上海郊区镇村存量集体建设用地的使用

上述存量建设用地使用的主要特征有以下几点。一是土地权证持有情况。镇村集体公用设施和公益设施建设用地和其他建设用地一般未领土地证；宅基地大部分有土地权证，但 21 世纪初建设的上海郊区农村集中居住房没有颁发土地权证；镇村二、三产业存量集体建设用地，据嘉定区调查，镇级有证占 68.5%，无证占 31.5%，村级有证占 51.1%，无证占 48.9%。二是符合空间规划情况。至 2015 年底，上海郊区现存的 482.7 平方公里宅基地中，在规划集中建设区内的土地面积 140.7 平方公里，占 29.1%；在规划集中建设区外的土地面积 342 平方公里，占 71.9%。镇村存量二、三产业建设用地中，据嘉定区调查，镇级存量二、三产业建设用地在规划集中建设区内的占 25%左右，村级存量二、三产业建设用地在规划集中建设区内的占 22%左右。镇村公用设施和公益设施和其他建设用地，在规划集中建设区内的大约在 30%左右。三是符合土地利用规划情况。482.7 平方公里宅基地一般都是农村建设用地，占用耕地较少；342 平方公里的二、三产业存量建设用地，据嘉定区调查，镇级存量集体建设用地在土地利用规划上为耕地的占 10%~22%左右；村级集体建设用地在土地利用规划上为耕地的 30%~45%左右；公用设施和公益设施和其他建设用地在土地利用规划也有一部分为耕地的。四是用地布局和产出效率情况。镇村二、三产业建设用地基本分散布局在村里，城中村和城边村占地多，独立村占地少，村企混合，点多规模小，且大部分属“198”低效工业用地。土地出租单价，据嘉定区调查每亩每年平均 7200~7700 元；宅基地的自然村落规模小，80%左右自然村落在 30 户以下，宅基地面积较大，一般每户在 0.7 亩左右；公用设施和公益设施和其他建设用地，因上海郊区经多轮镇村归并，总体表现是布局不合理，不足和闲置并存。五是房地产权归属。据嘉定区调查，郊区镇村二、三产业集体建设用地 50%左右使用权现在仍由镇村持有，50%左右使用权已由企业持有，并大部分是民营企业持有；其中 50%镇村持有的土地使用权，其地上房产经营权仅占 25%左右，可见郊区镇村二、三产业集体建设用地一半左右土地使用权和 75%左右房产经营权由民营企业持有。

综上所述，上海集体建设用地占用规模很大，对已处在建设用地零增长的上海而言，是个巨大资源，如何激活且更有效使用具有重大利益。根据上海郊区已占用的集体建设用地使用情况看，主要涉及两个症结：一是规划问题，涉及城乡空间规划、土地利用规划、产业布局规划等，这个问题可以通过政府创新规划管理予以解决；二是土地权属和土地使用效率问题，涉及集体建设用地的权证、土地所有权和使用权、经营权关系、土地使用效率等，这个问题光靠政府职能难以解决，需要最大限度运用市场机制才有可能突破。

三、上海郊区镇村存量集体建设用地异地集中规划

(一) 可异地集中的存量集体建设用地规模

从 2016 年 6 月完成的上海郊区村庄布点规划看，到 2035 年上海 9 个郊区规划确定的保留村和保护村建设用地为 162.5 平方公里，占农村宅基地总面积 32.7%；撤并村建设用地规模 320 平方公里，占农村宅基地的总面积 66.3%。即上海郊区现有自然村落中的宅基地 2/3 是规划为城镇集中建设区的。在 320 平方公里范围内，现有农村户籍人口为 249.7 万人，按每户 3.3 人计算约 75.7 万户。城镇化后，按每户可节约土地 0.4 亩计，约可节约 30.28 万亩地（合 202 平方公里）。2008 年全国第二次土地调查中镇村的 395 平方公里二、三产业集体建设用地，不管是分散在撤并村或保留保护村的都应该在村庄撤并中或保留保护村改造建设中进行拔点，归并到郊区“104”或“195”的产业区块中，这一块至少有 200 平方公里。至于还有 341 平方公里公共事业和其他建设用地，基本格局也是随撤并村和保留保护村的归并或保留而存在，大约有 2/3, 200 多平方公里。可见，上海郊区镇村存量集体建设用地，需要异地集中归并的规模约 900 平方公里左右，占上海郊区镇村存量集体建设用地总量的 75%左右。

（二）异地集中归并的用地归类和规划布局

按照上海“工业向园区集中，农民向城镇集中，农业向规模集中”的原则，撤并村和保留保护村中的分散布置二、三产业用地，除少部分用于发展乡村旅游业外，其余的二、三产业建设用地都应并入所属乡镇或区的工业区块中或城镇三产地块中。320平方公里撤并村宅基地都要归并到邻近所属乡镇或郊区新城地块中。需异地集中的公共事业和其他建设用地，可按需要地类归并到城镇公共事业用地和产业用地中。根据建设用地使用增减挂钩要求，郊区异地集中归并后的原集体建设用地，需要按区镇农业布局规划就地进行复垦。

（三）集体建设用地异地集中的规划编制

镇村存量建设用地异地集中的空间置换需要通过编制专门规划并落图使其在空间上得以落实。这种规划，上海郊区有的通过郊野单元规划，有的通过增减挂钩规划，还有的通过宅基地置换规划来实现。这类规划的编制需要遵循下列几点：

一是规划编制范围应该是乡镇的行政管理区域，这是因为农村土地属集体所有制，以村队为单位，集体建设异地集中，涉及村队之间的土地权属和空间置换，在乡镇区域范围置换的协调难度相对少些。另外，大部分村与乡镇发展上都有历史上或现实中的天然联系，将村庄中的分散二、三产业用地、宅基地、公用事业和其他建设用地集中归并到所属乡镇镇区，既做大小城镇，又带动了所属乡村发展。

二是规划编制的牵头单位应该是乡镇政府，参与者应该是涉及土地异地集中的村队。这是因为异地集中的建设用地一定属不同的村队，不管是原建设用地拆旧区或新建设用地建新区，都需要他们确认土地数量及相关利益。同时，规划又是一项涉及相关利益人的公共政策，既涉及土地持有者利益，还涉及乡镇政府和城乡发展本身利益，正是这种多种利益主体，故这类规划需要有统筹能力较强的主体来牵头，当下乡政府比较适合。

三是规划的内容及名称。应该包括乡镇镇域规划期内的经济社会发展、空间布局，以及土地配置等，涉及相关利益群体的利益，都需要作些统筹考虑和综合平衡。故这类规划应当按照“三规合一”的要求，比较适合按乡镇镇域总体规划及其局部地区的控详规划和相关条线的专项规划体系来编制。规划应该涉及存量集体建设用地异地集中的增减挂钩内容，不仅仅是目前上海郊区有关乡镇编制的郊野单元规划和增减挂钩规划。

四是存量集体建设用地异地集中规划的落地。从上海郊区现行已编的郊野单元、增减挂钩规划看，除了前述规划范围、主体、内容外，还有一个规划用地落图问题。大部分情况是宅基地异地集中和公共事业用地，因涉及动迁户利益和需要返还保障房和公共服务配套，故农民动迁房和公用事业用地往往在规划上能保证落图，宅基地异地集中节余用地指标用于当地乡镇发展商品住宅的也往往在规划上能落图。但异地集中的二、三产业和其他建设用地，因为其土地大多由镇村集体经济组织持有，因缺乏人格化的权利主张代表人，这些地往往只有一些拆迁经济补偿，土地指标只是一种规划登记名义，在规划上是不落图、不落实、没有空间和地类安排的。正是这个原因上海郊区低效工业用地减量和环境整治中镇村存量集体二、三产业和其他建设用地减量才碰到抵触。所以，存量集体建设用地异地集中规划编制，要做到对各类异地集中的存量集体建设用地一视同仁，各类群体的利益都同等保护，异地置换规划土地管理部门要落规划、落图纸、落地类、落容积率等。所以存量集体建设用地异地集中规划，带有建设性规划的概念，局部地区，尤其类集建区要达到控详深度。还需要说明的是上海上一轮总体规划中“1966”城镇体系建设，上海中心城和郊区9个新城建设总体可以，但60个新市镇和600个中心村建设并没有达到规划预期，其中一个重要原因是上轮城乡规划和土地利用规划对小城镇建设用地和乡村建设用地采取“瘦身”办法，以保证郊区新城的扩展，在规划布局和土地指标方面，没有兼顾小城镇和乡村必要的规划空间和建设用地规模。在增量建设用地和特定历史阶段可以这样考虑，而在这一轮盘活郊区镇村存量集体建设用地时，要充分考虑和充分发挥镇村积极性，按城乡一体发展要求，存量集体建设用地异地集中规划应主要考虑镇村发展的规划空间和建设用地的需求，否则存量集体建设用地异地集中规划的实现是不可能的。

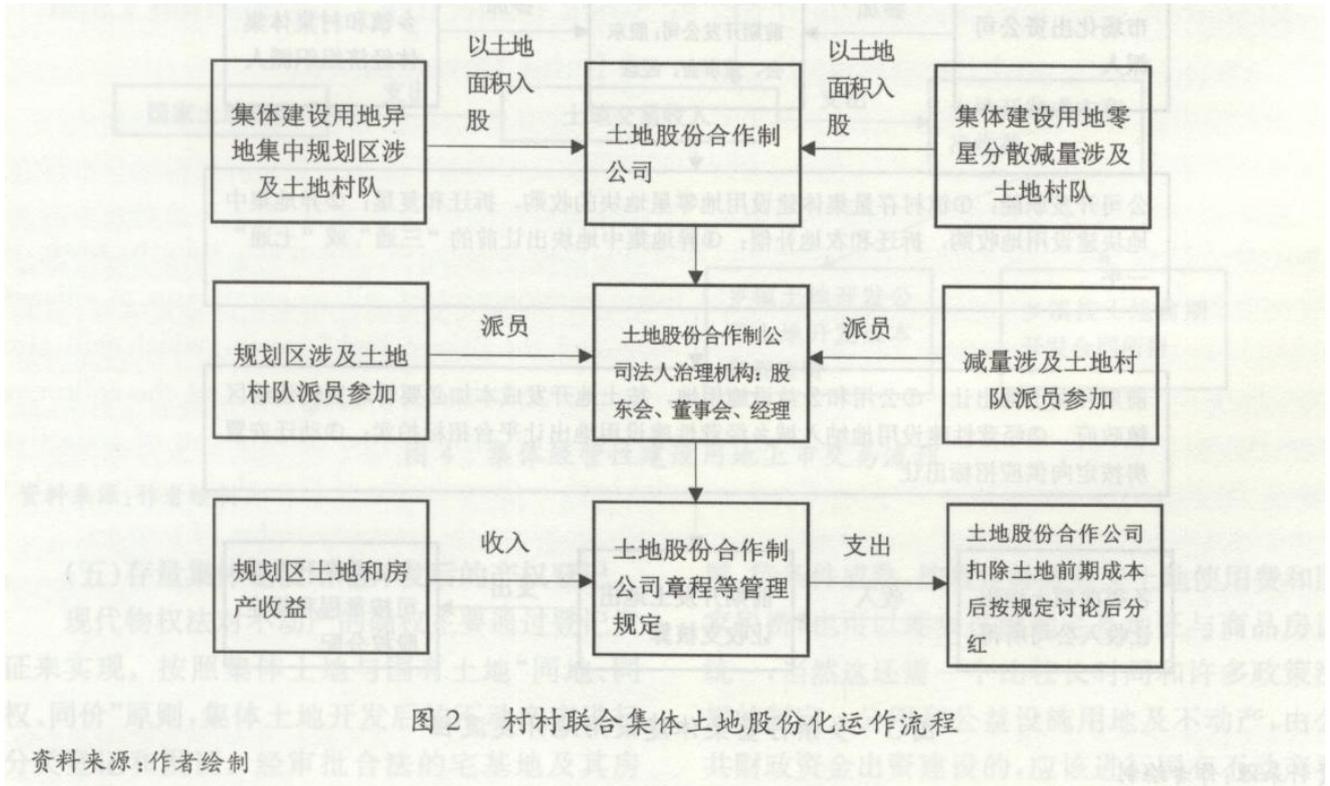
四、上海郊区镇村存量集体土地开发的市场化

(一)明确存量集体建设用地权属

《中华人民共和国土地管理法》第八条规定：“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除法律规定属国家所有外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于集体所有”。可见，上海郊区存量集体建设用地，包括宅基地、经营性建设用地、公共事业用地和其他建设用地。但这些存量建设用地中，如前所述宅基地使用权大部分已归农民家庭，经营性建设用地使用权50%和经营权75%已属民营企业持有，公用事业和其他建设用地有一部分土地使用权或经营权也不由集体经济组织持有。故存量集体建设用地异地集中规划和开发使用，首要问题是要逐块明确这些集体建设用地的所有权、使用权，经营权的归属及其权能边界。集体土地所有权上海郊区已完成确权登记发证工作，这几年上海农用地土地承包权的确权登记发证工作基本结束。而存量集体建设用地的确权登记发证工作上海大部分镇村还没有开始，并且情况非常复杂，需要作专门调查研究，制定专门的确权登记颁证政策才能进行。如前面所述的无证的宅基地及其房屋权属，无证的公用事业和二、三产业建设用地，无证的其他建设用地如何确权；有证的存量建设用地，但土地使用权或经营权已由企业或个人持有如何确权；现状是存量集体建设用地，但规划上是农用地如何确权；以及确权后如何登记、发证等等都需要制定专门的操作政策和规定，上海郊区存量集体建设用地的确权登记颁证工作方能顺利进行。

(二)探索乡镇范围内村村联合的集体土地股份化

存量集体建设用地异地集中，一般涉及乡镇镇区建新区的规划空间扩大和建设用地规模的扩大，以及建新区扩大部分农用地的占用和减少；同时镇村分散集体建设用地拆旧部分的农用地复垦和农用地增加。在数量上一处建设用地的增加与另一处建设用地的减少是平衡的。但关键问题是，农村土地集体所有制是以村队为单位的，存量建设用地的异地集中，增加建设用地的村队与减少建设用地的村队一定不是一个村队，所以如果不创新一种让不同村队土地类别改变而土地权属不变的组织制度，存量建设用地的异地集中这件事是做不成的。如果离开这种制度能使土地类别互换，一定是通过现在常用的一种国家征用集体土地或通过行政平调方式来实现。这种方式随着土地资产升值和公平分配要求，实施的难度越来越大，所以国家近几年才尝试集体经营性建设用地直接入市的改革探索。而在乡镇范围内，由集中建新区和拆旧区在各自村队范围内拿出一部分土地面积，按土地面积入股组成一个土地股份合作集体经济组织；建新区和拆旧区的土地产出和成本在这个土地股份合作制集体经济组织中一并计入，独立核算，自负盈亏；同时由建新区和拆旧区各派人员参与这个土地股份合作的管理；这样建新区村队与拆旧区村队土地类别互换就比较容易实现，而土地权属可以不变。集体土地股份化本质，是在维持村队集体土地所有制不变，耕地不减少，农民利益不受损条件下，在存量集体建设用地异地集中时，让建新区和拆旧区农民合作共赢的一种集体经济组织方式，对避免土地征用，降低土地成本，提高土地在不同区位下的各自效益，以及均衡不同区位村的发展权都是有益的。



(三) 建立乡镇集体土地前期开发公司

存量集体建设用地异地集中需要资金成本和运作主体。上海郊区现在实施的存量低效集体建设用地减量和环境综合整治拆迁都是采用市区镇财政资金，由市区镇村牵头拆迁和复垦的做法其实质都是行政行为，做小量存量集体建设用地减量和异地集中可以。而面对上海郊区如此大量的存量集中建设用地置换和如此复杂的权益关系，一方面政府财政资金不足；另一方面由政府直接在第一线，介入各种错综复杂的权益协调也不妥当。所以，在上海郊区存量集体建设用地零星地块拆除和异地集中开发中，引入市场化开发主体和资金就显得尤为关键和重要。由于上海郊区存量集体建设用地是集体所有制的，故不能像国有土地开发，国家委托市区县成立一个土地储备中心来进行，但按村成立存量集体建设用地开发公司无法实现零星地块拆迁村和异地集中地块村的土地置换和土地利用效能提高。由于上海镇村二级集体经济组织本来就互相持股的，其受益群体也基本一致，故上海郊区存量集体建设用地土地开发以乡镇为单位成立土地开发机构比较妥当。这个土地开发机构可以实行有限公司制，吸收社会信誉好，资金实力强，具有一定土地开发经验的公司，与镇村集体经济组织共同出资入股成立。这样，上海郊区镇村存量集体建设用地的开发，包括零星地块的收购、拆迁和复垦，异地集中地块的收购、拆迁、主通或七通一平等土地前期整理工作都可以由这个公司来运作。土地开发中该公司各成员单位出资缴纳的资本金不足部分，可以由该土地开发公司将开发整理的建设用地到银行抵押融资。这样郊区镇村低效工业用地减量和环境整治拟拆迁用地的财政资金和政府就可以退出，让位于这个土地开发公司及资金来运作。政府主要在存量集体建设用地异地集中规划及有关政策支持，土地市场监管上有所作为。

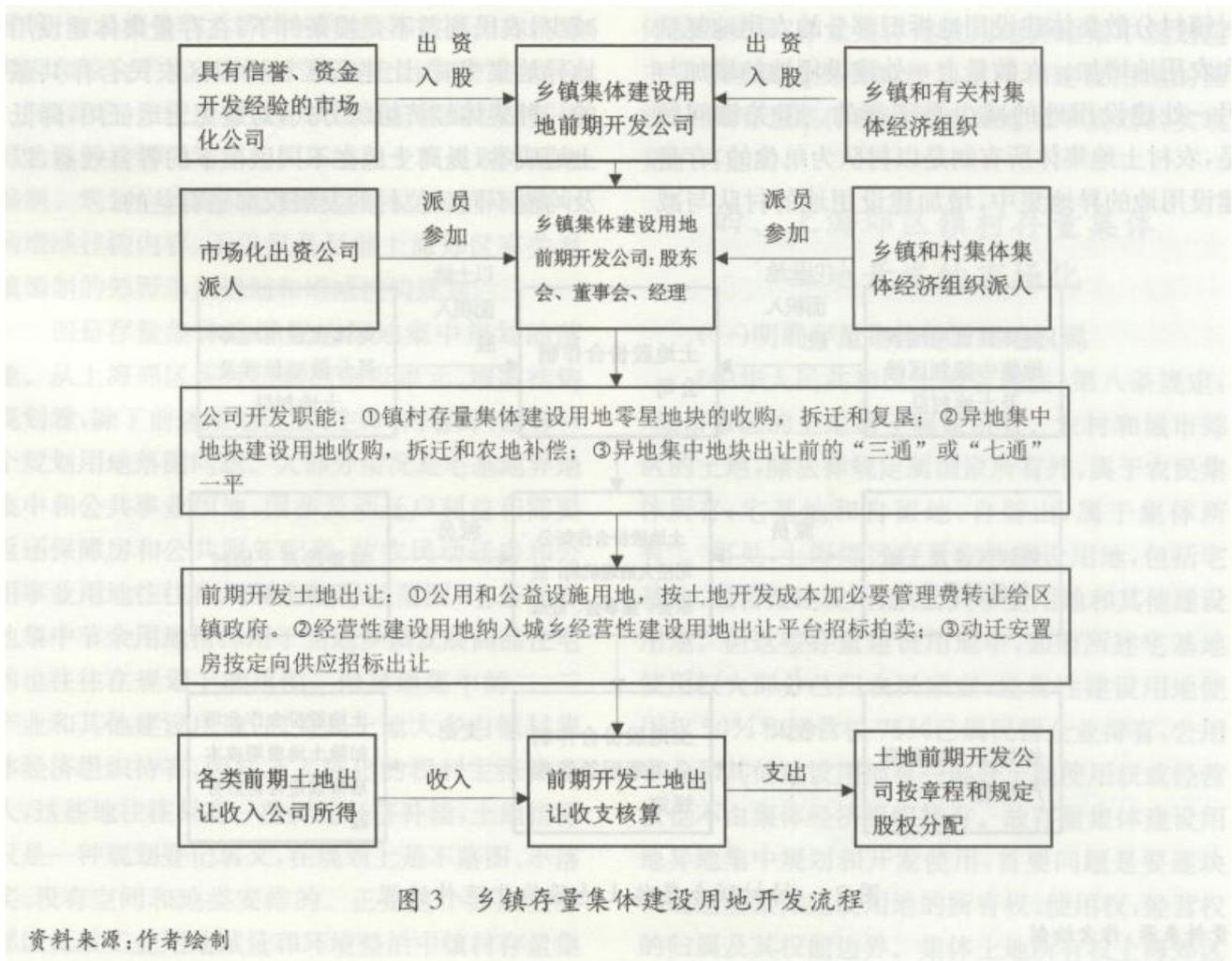


图3 乡镇存量集体建设用地开发流程

资料来源:作者绘制

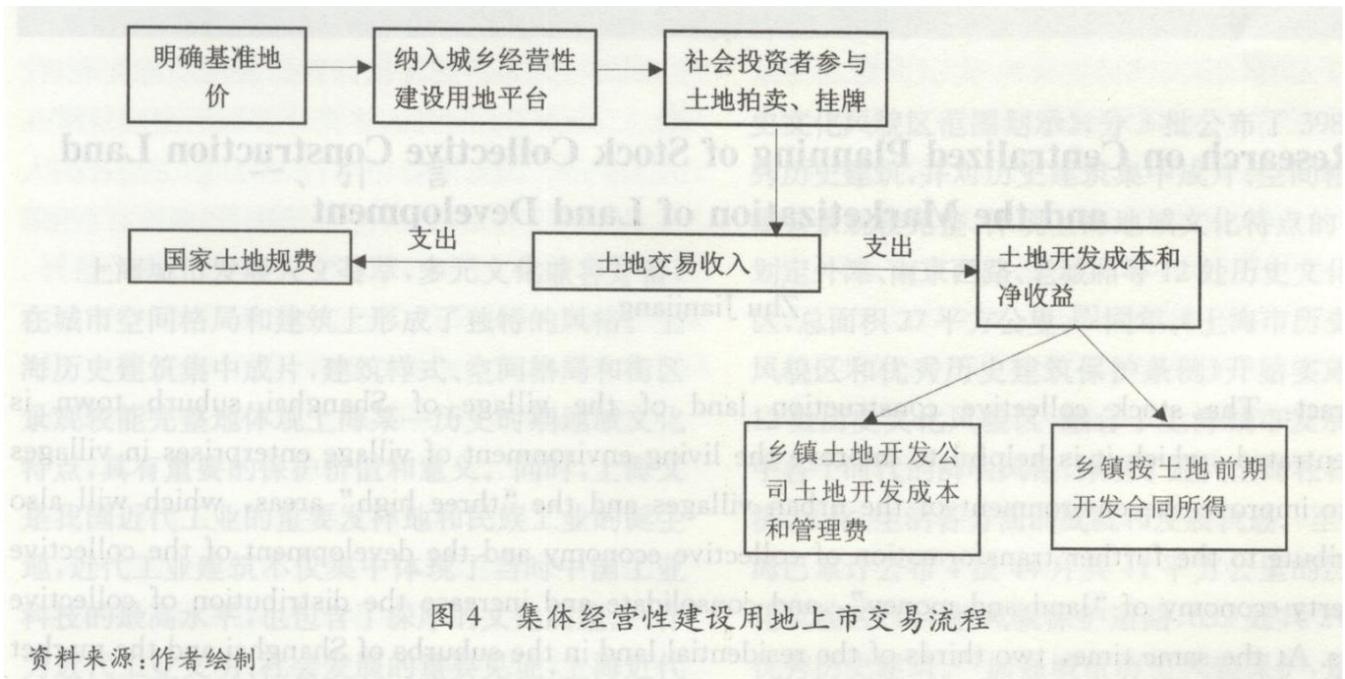
(四) 存量集体经营性建设用地上市交易

1. 建立存量集体建设用地出让的基准地价。基准地价应由下列几方面组成。一是零星拆旧地块上的房产和搬迁补偿；二是劳动力安置和社会保障费补偿；三是农用地青苗费、农作物等补偿；四是异地集中土地“三通”或“七通”一平支出；五是乡镇土地前期开发公司必要管理费；六是国家规定的土地出让规费等。基准地价也可以按收益法或市场比较法由市场评估确定。

2. 明确出让平台和出让程序。浙江省德清县专门制定了《德清县农村集体经营性建设用地入市管理办法》，明确将集体经营性用地出让纳入城乡统一的建设用地市场进行交易，并规定了集体建设用地的入市途径和范围，入市主体、入市方式、入市程序、收益管理、法律责任等7个方面共51条规定。由于上海国有建设用地交易平台运作总体比较成熟，故上海郊区存量集体经营性建设用地的上市交易，可以考虑纳入上海国有建设用地交易平台一并运作和管理。

3. 存量集体经营性建设用地上市后的收益分配。根据2016年由财政部、国土资源部联合发布的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》，集体经营性建设用地入市交易后要征收土地增值收益的20%~50%，具体征收比例，由集体经营性建设用地入市试点县综合考虑土地增值收益情况、土地用途、土地等级、交易方式等因素来确定。从参加集体建设用地入市试点县市的实际执行情况，土地增值收益提取大都在12%~32%之间。基于这种情况，按照中央集体土地与国有土地实现“同地、同权、同价”的原则，上海存量集体经营性建设用地上市后收益分配中国家规费部分，也可以参照国有经营性建设用地的上市收益分配政策执行。其中市区所得土地出让收入规费部分的使用，尤其是区所得部分应充分考虑集体建

设用地异地集中和零星地块拆迁区域的基础设施建设和公共服务的投入。集体经营性用地出让收益中扣除国家规费以外部分，所在区政府应及时返还给乡镇人民政府，乡镇人民政府与乡镇集体建设用地前期开发公司按合同约定进行分配。



(五) 存量集体建设用地开发后的产权登记。

现代物权法对不动产的确权主要通过登记发证来实现。按照集体土地与国有土地“同地、同权、同价”原则，集体土地开发后的不动产应进行分类登记和发证。经审批合法的宅基地及其房屋，待条件成熟，按规定补缴有关土地使用费和国家税费，也可以逐步过渡到宅基地证与商品房证统一，当然这还需一个比较长时间和许多政策法规的制定。公用和公益设施用地及不动产，由公共财政资金出资建设的，应该进行国有不动产登记，颁发国有不动产房地产证。经城乡建设用地交易平台招标、拍卖、转让所得的集体建设用地及其不动产，可以考虑颁发集体土地房地产登记证，并享受国有土地房地产登记证同等权能。存量集体建设用地开发只有经过不动产登记，才能使其权属得到法律有效保护，促进集体土地及房屋等不动产有效流转，包括抵押、担保、出售、出租等，从而反向促进上海郊区存量集体建设用地的有效异地集中归并和市场化开发。

参考文献:

- [1] 潘培坤、凌岩. 城镇化探索[M]. 同济大学出版社, 2012.
- [2] 顾吾浩. 城镇化历程[M]. 同济大学出版社, 2012.
- [3] 江宜航. 德清农村集体经营性建设用地入市取得阶段性成效[N]. 中国经济时报, 2016-1-29.
- [4] 卢为民、李毅. 上海松江规范农村集体经营性建设用地入市[N]. 中国国土资源报, 2016-2-20.
- [5] 唐健、夏清波等. 关于贵州省湄潭县集体建设用地入市调查[N]. 中国国土资源报, 2014-11-17.

-
- [6] 徐早利. 活权活地活“三农”——透视泽州县农村集体经营性建设用地入市改革[N]. 太行日报, 2016-8-13.
- [7] 王锋. 甘肃陇西农村集体经营性建设用地入市改革试点调查[N]. 中国国土资源报, 2016-8-17.
- [8] 上海市郊区经济促进会. 上海农村集体建设用地管理制度改革调研总报告[R]. 2011-8.
- [9] 嘉定区农业委员会. 上海市嘉定区农村集体房屋、土地出租情况分析[R]. 2013-10.
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作意见(中办(2014) 71号)[Z]. 2015-01-15.
- [11] 关于农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法(财税(2016) 41号)[Z]. 2016-4-18.
- [12] 上海市嘉定区外冈镇郊野单元规划(2014—2020年)[Z]. 2015-03.