
创新土地流转机制推进城乡要素融合

——农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）

有限责任公司的郭都实践¹

何立猛，王 理

（四川省社会科学院，四川 成都 610072）

【摘 要】：针对成都市郫都区友爱镇农科村“有限责任公司+农户”作价出资（入股）模式下的农村集体经营性建设用地使用权流转工作情况进行总结，分析其现实运作机制和成效，对试点工作取得的经验启示进行提炼，并阐述目前工作中存在或暴露出的问题，提出具有针对性的对策建议，为今后更好推进农村土地流转提供思路，以体现出试点地区“先行先试”的实验探索意义。

【关键词】：农村集体；经营性建设用地；“有限责任公司+农户”；作价出资（入股）

【中图分类号】：F321.1 **【文献标识码】**：A

土地制度是国家的一项基础性制度，事关发展稳定大局，影响深远。新中国成立后经过土地改革—互助合作—人民公社各阶段逐渐形成，并在改革开放后不断调整改进的农村土地制度，在实现平均地权理想、维护土地管理秩序、保障农村社会稳定、促进工业化城镇化发展中发挥了基础和关键作用。随着我国经济社会的发展，现行土地制度尤其是农村土地制度与中国特色社会主义市场经济体制不相适应的矛盾和问题日益显化，集中体现在城市土地与农村土地权利的差别化，形成的城乡分割的土地市场二元结构造成农村闲置的土地资源无法得到充分利用，加大了城乡发展差距，使得城乡发展矛盾不断加深。为破除城乡土地市场二元结构，激活农村土地资源潜力，自 2015 年开始，经全国人民代表大会常务委员会授权，四川省成都市郫都区成为农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革试点 33 个县市区之一。郫都区按照国土资源部的统筹部署，按照“试制度、试规则、探路子”要求，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市改革试点工作，探索实施农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）有限责任公司的模式，反映了当前社会发展下土地资源管理、农村发展的时代要求。此前农村土地使用权入股有限责任公司的入股范式由于中央政策的叫停而难觅其实践踪影。更突显出此次试点对促进农村集体经营性建设用地使用权流转、丰富农村集体经营性建设用地入市样本的典型和代表意义。

本文针对成都市郫都区友爱镇农科村“有限责任公司+农户”作价出资（入股）模式下的农村集体经营性建设用地使用权流转工作情况进行总结，分析其现实运作机制和成效，对试点工作取得的经验启示进行提炼，并阐述目前工作中存在或暴露出的问题，提出具有针对性的对策建议，为今后更好推进农村土地流转提供思路，以体现出试点地区“先行先试”的实验探索意义。

¹【收稿日期】：2017-11-22

【作者简介】：何立猛（1992-），男，贵州雷山人，硕士研究生，研究方向：农业经济、区域可持续发展；王 理（1987-），男，四川通江人，硕士研究生，研究方向：区域创新与产业发展。

1、农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）的两个概念界定

（1）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、商业服贸等经营性用途的土地。

（2）农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）指的是农村集体或农村集体经济组织作为作价出资（入股）方将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权以评估方式确定价格进行出资或入股的行为。

2、郫都区友爱镇农科村“有限责任公司+农户”作价出资（入股）模式下的运行机制

2.1 郫都区友爱镇农科村基本情况

成都市郫都区友爱镇农科村地处成都市西郊，位于“天府之国”的核心地带，交通十分便捷。幅员面积约 2.6km²，农科村具有悠久的花卉种植的历史传统，花卉种植面积达 153.33hm²，是川派盆景的发源地和销售基地，有“中国盆景之乡”之称。同时也是中国农家乐旅游发源地，依托于民俗乡村旅游的定位，通过一系列的精心打造，农科村从旅游配套设施、服务功能到历史文化内涵的充实都有了一个质的飞跃，农科村不仅成为花木种植基地的大型供应市场，更发展成风光秀丽、环境优美的农业旅游胜地。旅游、文化娱乐和乡村酒店用地需求旺盛，农村集体经营性建设用地入市的市场基础良好。

凭借郫都区作为国家集体经营性建设用地入市改革试点地区的政策便利，以及村干部积极性高、具有雄厚资本和先进管理经验的企业入驻、村集体有一定的集体土地资源等优势，为进一步发展农科村优势产业以及试验农村集体经营性建设用地使用权作价出资入股的土地流转模式，农科村以约 0.073hm² 集体经营性建设用地使用权作价入股，与合作企业成立有限责任公司。作为郫都区农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）的第一宗案例，实践探索了这一土地流转模式下的成效。

2.2 土地作价折股确定

由入市主体自主抽取的有资质的评估机构，本着公正、公平、公开的总原则，在设定为无使用权异议且无其他项权利限制、宗地外“通上水、通下水、通电、通讯、通路、通气”、宗地内“场平”、容积率为 1.5、剩余土地使用权年限 40 年等条件下，通过对临近区域的调查，并考虑估价对象在区域内的具体位置等多方面因素，也对同级别的交易样点进行调查比较，分别采用市场比较法和基准地价系数修正法计算评估地价，以两种方法的算术平均值作为确定的土地使用权价格。得到宗地评估价格为 907 元/m²。入市面积 719.56m²，合计 65.26 万元。此价格不低于郫都区基准地价，符合相关规定且被入市主体和拟入股企业接受。

2.3 股东构成及股权配置

在明确农村集体经济组织成员，并将农村集体经营性建设用地以股权形式确权量化到具有资格的集体成员基础上，创新设计了“入市主体+实施主体”相结合的入市主体组织架构，友爱镇农科村一社农民集体作为唯一合法的集体经营性建设用地入市主体，组建并授权由自然入股东和股东代表构成的农村集体资产管理公司——成都海棠富农农业科技有限公司作为入市的实施主体，与成都农科物业管理有限公司共同出资设立成都市泰祥酒店管理有限公司。宗地作价出资入股后相应股份由入市主体成都海棠富农农业科技有限公司代为持有并行使相应的经营权、股东收益分配权。成都海棠富农农业科技有限公司以入市土地评估总价 65.26 万元作为入股本金，占总股本 27.2%。成都农科物业管理有限公司以现金方式入股，入股资金为 174.74 万元，占总股本 72.8%。

2.4 有限责任公司内部组织机构和经营管理

为保证公司生产经营活动的顺利、有序开展，制定并经股东大会通过了《成都市泰祥酒店管理有限公司章程》，明确了股东的权利、义务和转让出资条件，建立健全财务管理、盈余分配、现金管理等各项制度。公司设立股东会、执行董事和监事，负责全公司生产经营活动的策划和组织领导、协调、监督等工作。同时，设总经理、业务部、财务部等具体办理机构，分别负责处理公司在生产经营活动中的各项日常具体事务。

2.5 收益分配

根据成立的有限责任公司章程，公司分配每年税后利润时，提取利润的10%列入法定公积金，法定公积金累计额超过公司注册资本50%时可不再提取，公司的公积金可用于弥补以前年度公司的亏损、扩大公司生产经营或转为公司资本。公司用于弥补亏损和提取公积金后所余的税后利润，按各股东实缴出资比例进行分配。

3、郫都区友爱镇农科村集体建设用地使用权作价出资（入股）取得的成效与启示

3.1 成效

3.1.1 推动农村土地流转，促进城乡生产要素融合。在土地归集体所有的公有制性质不变的前提下，以集体建设用地使用权作价出资入股成立股份有限公司，集体土地的权属主体、入市主体、实施主体实现一体运作，促进了土地的流转，利于进行适度的规模经营、集中统一生产，形成了较为高级的生产组织形态，吸引资本、技术、人才等生产要素的集聚，实现城乡生产要素的融合，整体提高了旅游产业竞争力。

3.1.2 突破出资方式限制，激活农村集体经营性建设用地资源潜力。股份有限公司成立后，集体建设用地使用权由生产性要素转变成资本要素，打开了土地资源的资本阀门，突破了出资方式的限制，化解农科村发展融资困难、难以对闲置土地经营开发的问题。拓展了外来企业的投资渠道，可有效吸纳社会资金，实现村庄产业的进一步发展。

3.1.3 农民家庭收入结构改善，收入实现增长。集体经营性建设用地使用权流转后，农民家庭收入结构单一、收入水平层次低的问题得到改善。一方面，农民仍然在自己家承包地耕种，但还可以再获得一份收入——来自使用权作价入股后的股息和分红，该项收入成为农户家庭收入的来源之一；另一方面，成立的股份有限公司可以提供新的就业岗位，农民可以通过为公司工作获得劳动报酬，或可以到城市中寻找更多的就业机会，进一步提高农民家庭的收入。

3.1.4 有利于加强农村基础设施建设，促进集体经济可持续发展。农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股），应缴纳农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金，收取的土地增值收益调节金可用于集体经济组织发展和村庄基础设施、公益设施建设，这种做法有利于加大农村基础设施投入，完善、维护村庄配套设施，提高农村公共服务水平，促进集体经济可持续发展。

3.1.5 有效降低企业的前期成本。采用以集体建设用地使用权作价出资（入股）的合作经营模式，与“一次性买断”不同，企业并不需要对集体建设用地一次性支付现金，而以股息和分红的形式将项目的成本费用由一次性支付变为分期支付，有效降低了该项目建设的前期成本。

3.2 经验启示

总结郫都区友爱镇农科村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）成功流转的经验，主要包括以下几个重要启示。

3.2.1 要充分尊重农民意愿，强化政策宣传，消除农民思想疑虑。农村群众普遍愿意接受认可“出让和租赁”两种方式，对

于属于新鲜事物的作价出资（入股），知之甚少，要加强宣传的力度，通过召开村民代表大会、组织干部入户面对面宣传等形式，反复向群众宣传政策、解疑释惑，要给予农户以充分的信息，使广大农民群众知晓作价出资（入股）带来的好处，增强农民参与的积极性和主动性。使农民群众的主体地位得到充分体现，让土地收益更多地惠及农民群众，使农民群众有更多的获得感。

3.2.2 科学规划项目建设，确保项目落地生根。合作开发的项目建设要实现与土地利用总体规划、城乡建设规划、产业发展规划、生态环境保护规划和村庄规划同步，结合本村特殊的社会经济特点，加强市场需求、产业类别、功能分区、基础设施、生态文明等规划要素分析，灵活进行规划调整，务必使项目成功，保障产业发展，壮大集体经济。

表 1 土地基本情况及价格评估结果

用地单位	宗地位置	用途			面积 (m ²)	剩余土地使 用年限 (年)	权利状况	单位面积地 价 (元/m ²)	总地价 (万元)
		批准	实际	设定					
友爱镇农科村第一 农业合作社农民集 体	友爱镇农 科村一社	建设 用地	待开 发用 地	商服 用地	722.6 3	40	无使用权异议，且 无其他项权利限制	907	65.26

4、当前郫都区农科村集体建设用地使用权作价出资（入股）尚存在的一些问题

4.1 农村集体建设用地使用权作价出资（入股）急需法律调整

通过对郫都区作价入股模式的考察，可以发现，全国人大常委会的授权虽然解决了农村集体经营性建设用地入市的资格问题，但在实际运作中与法律规定发生冲突仍不可避免，如集体经济组织的法律地位和形式、入市实施主体的市场资格、集体经营性建设用地的概念和范围、入市的行政审批权限、土地增值收益分配缺乏法律依据、土地产权权能不充分导致金融机构开展使用权抵押贷款意愿不足等问题，很显然，这些问题不止是农村集体经营性建设用地使用权作价出资入股所面临的问题，更是农村土地制度三项改革试点工作需面对的难题，需在法律层面作出相应的调整。

4.2 无保底分红是否可行

公司的经营不可避免的会受到市场风险的冲击，农户在成为股东起就和公司一起承担着风险，与现在普遍实行的土地股份合作社所采用的保底分红、保底分红+浮动分红、保底分红+二次盈余分配等分红方式不同的是，此次郫都区作价入股，将依照公司法的股东平等原则，不区分农民股东与非农民股东，所有股东按照实缴出资比例享受平等的待遇，完全市场化运作。若无“保底分红”的规定，在公司经营不善、无法实现盈利的情形下，作为股东的农民应得的股息、分红减少甚至没有，将可能引发入股农民的经济危机和严重的社会问题，其现实可行性仍值得考察。

4.3 公司破产清算时的农民失地风险问题

土地入股公司之后，宗地使用权登记到有限责任公司名下。根据《公司法》第一百八十七条规定，一旦公司破产清算，清偿公司债务后的剩余财产，有限责任公司按照股东的出资比例分配，股份有限公司按照股东持有的股份比例分配。如果公司经营不善导致破产倒闭，包括农民土地作价入股的股权在内的公司的财产将被用于清偿债务人债务，从而导致农民成为没有保障的失地农民，将会导致严重的社会民生问题。

5、完善“有限责任公司+农户”模式下农村集体经营性建设用地使用权流转工作的建议

5.1 完善现行法律法规，实现改革成果与法律规范的统一

通过持续的实践检验和专项评估，为解决已有法律的种种不适应性问题，必须构建改革先行和法律调整的衔接机制，在《宪法》《土地管理法》中，将集体土地属性、产权关系、流转程序等内容进行重新界定，厘清权利主体的权责边界。在《物权法》《房地产管理法》《担保法》中，将农村集体建设用地各项权能完善与实现途径进行明确，对抵押权等拓展权能进行明确。另一方面，加快制定出台一批相关法律法规。针对农村集体经济组织法人地位、农村集体资产产权关系、入市增值收益调节金征收等问题，尽快从国家层面进行立法完善。

5.2 建立适宜的分红机制，保障农民长远生计

农民股东的“保底分红”涉及到生存保障问题，同时，政府也承担着对农民的社会保障责任，牺牲非农股东的利益去优先保障农民股东利益的“保底分红”势必会将公司的经营风险完全转移给非农股东。为解决该问题，建立可靠的农民生存保障机制。一个可行的办法是由政府与非农股东对农民的保底收益承担责任，共同出资建立专门资金池，当公司不符合分红条件时，从资金池中划拨款项对农民股东进行垫支，待公司拥有可以分配的利润后，垫支部分以农民股东可得利润的一部分进行偿还，直到偿清为止。

5.3 设农村产权抵押融资风险基金，建立风险分担机制

设立农村产权抵押融资风险基金，将农村集体经营性建设用地使用权纳入区农村产权抵押融资风险基金保障范围，用于收购到期无法偿还的抵债资产，收购后的土地资产，有具有相关资质的评估机构对其进行评估，按照公开、公平、公正的原则，在本地区农村产权交易平台进行公开处置。建立农村产权担保和保险风险补偿专项资金，专项用于全市农业保险和农村产权担保融资风险补偿。对农村产权抵押物的处置损失，风险基金与贷款银行按一定比例承担。

通过风险分担机制，保障土地流转过程中当事人双方的合法权益和降低农村土地流转中双方的违约风险，切实稳定农村土地流转关系和保障农民切身利益。

6、结 语

深化农村土地制度改革，大力推进农村土地使用权流转，盘活农村沉睡的土地资源，有利于实现新型城镇化和农业现代化、增加农民的财产性收入、缩小城乡收入差距，可促进国民经济持续健康发展和社会全面进步，实现“两个一百年”的奋斗目标。

成都市郫都区友爱镇农科村“有限责任公司+农户”的农村集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）的模式是在国家深化统筹推进农村土地制度改革三项试点工作的背景下，丰富集体经营性建设用地入市样本，探索集体经营性建设用地入市新途径的一个鲜活案例，具有政府主导的试点性质，效果明显，但不可否认此模式下的许多问题与冲突在实践运行中尚未得到充分的展现和暴露，因而在实践中要根据地区实际情况，恰当地选择土地流转方式，不能不顾条件的限制，盲目追求入股公司的“时尚”。

[参考文献]:

[1]董祚继.到中流击水——谈农村土地制度改革三项试点[J].中国土地, 2017(8).

[2]吴 倩. 浅析土地经营权作价入股运作模式[J]. 商场现代化, 2008 (14) .

[3]吴义茂. 土地承包经营权入股有限责任公司法律问题研究[D]. 成都西南财经大学, 2012.

[4]孙中华, 罗汉亚, 赵 鲲. 关于江苏省农村土地股份合作社发展情况的调研报告[J]. 农业经济问题, 2010 (8) .

[5]张询书. 农村土地承包经营权入股的风险问题分析[J]. 乡镇经济, 2008 (1) .