

农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市的 推进机制研究

——以湖南省浏阳市为例¹

李明贤¹，周蓉²

（湖南农业大学，湖南 长沙 410128）

【摘要】：为促进城乡土地资源合理流动，湖南省大力推进以农村产权制度改革为基础的农村集体经营性建设用地入市流转。以浏阳市为例，在总结归纳农村集体经营性建设用地入市途径及做法的基础上，从市场体制机制、收益分配制度以及产权归属三个方面分析农村集体经营性建设用地入市的体制机制障碍，提出完善农村集体经营性建设用地入市推进机制的政策建议。

【关键词】：农村集体经营性建设用地；入市；障碍；推进机制

【中图分类号】：F3 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1004-3160（2018）02-0123-07

农村集体经营性建设用地是不通过政府统一征收，仍然保持农村集体经济组织所有权、并用于企业或个体工商户从事二、三产业建设和经营所需的土地。农村集体经营性建设用地入市主要是以“营利性”为目的，将符合规划及用途管制、可用于从事生产经营活动的农村集体经营性建设用地以各种方式流转土地使用权获得收益的行为，通俗的理解“就是不征收土地了”^[1]。农村集体经营性建设用地入市流转是优化城乡土地资源的有效方式。2013年11月，十八届三中全会报告进一步提出：“允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价”，这是具有历史转折性的改革举措，此次改革突破了我国农村集体经营性建设用地用于城市建设，必须通过政府统一征收转变为国有土地的制度设计，为农村集体土地转用机制的市场化奠定了基础，是一种典型的体制机制创新^[2]。“同权同价”标志着农村集体经营性建设用地从此与国有土地拥有平等的权利和权能进入土地市场公开交易。农村集体经营性建设用地可以直接参与城镇化建设是我国农村土地制度改革的重要一步，能盘活农村数量相当可观的存量集体经营性建设用地，提高我国土地资源的利用和配置效率^[3]，最大程度上降低城市快速扩张的建设用地成本^[4]，优化城乡土地布局分配与利用结构^[5]，最重要的是给予农民更多的土地财产权和收益权，让他们共享我国现代化发展改革的成果^[6]，这一制度设计高度契合我国土地制度改革的总体方向^[7]。

一、农村集体经营性建设用地入市途径的探索

¹【收稿日期】：2017-12-03

【基金项目】：湖南省哲学社会科学重大委托项目“我省实现农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股并与国有土地同等入市、同权同价的制度设计和推进机制研究”（项目编号：14WTA32）。

【作者简介】：1. 李明贤，女，陕西大荔人，湖南农业大学经济学院教授、博士生导师，主要研究方向：农村财政与金融；2. 周蓉，女，湖南湘阴人，湖南农业大学在读博士，主要研究方向：农村金融。（在此特别感谢浏阳市不动产交易中心李刚主任对本文数据和资料收集所提供的帮助）

浏阳市地处湘赣边界，属于湖南省县级市，总面积 5007.75 平方公里，总人口 144 万人，其中农户 35.4 万户。浏阳市经济发展充满活力，县域经济和县域基本竞争力位居全国第 19 位，城镇化率超过 50%，是世界闻名的花炮之乡，也是我国指定的湖南省唯一的农村集体经营性建设用地入市改革试点市。全市现有存量农村集体经营性建设用地 9.1 万亩，其中花炮企业用地 6.93 万亩，企业用地需求大，土地市场较为活跃。自 2016 年 9 月浏阳市启动农村集体经营性建设用地入市改革以来，主要采用直接就地入市、调整再入市、整治再入市三种基本入市途径，其中直接就地入市已成交的农村集体经营性建设用地 5 宗，拟退出调整再入市和整治再入市各 1 宗。

（一）直接就地入市

一方面，对符合规划、经营效益良好的工矿、商服经营性企业等还未到使用年限的农村集体经营性建设用地可采用协议、招标、挂牌或拍卖等方式直接入市，让这些企业重新获得该土地的合法使用权。另一方面，对于一些空置或者需要转型经营的农村集体经营性建设用地，考虑到基础设施、规划用途、环境保护等方面的实际情况，对在原地继续经营使用的，可直接就地入市。如湖南省成交的第一宗农村集体经营性建设用地入市项目就是采取就地入市方案。具体入市情况是：浏阳市大瑶镇南阳村委会将原为扁塘完小、当时空置的面积 3.18 亩的集体经营性建设用地公开对外出让，经相关部门协议决定在国土资源网的交易系统挂牌竞价，最终由该市金色摇篮幼儿园以最高报价竞得，成交价 90 万元。土地收益按 20%上交市财政土地收益调节金，除去集体经济组织确定的土地开发成本 28 万元，最终土地增值收益为 44 万元，由村拨付 20%给村集体统筹管理，用于改善村民生产生活条件和公共环境设施，剩余 80%全部留给集体经济组织成员。这种直接就地入市的做法操作简单、高效快速，能最大程度节省土地前期开发成本和交易成本。

（二）调整再入市

调整再入市是主要针对一些小型、分散的农村集体经营性建设用地的整治规划。根据土地利用总体规划布局，通过整治、复垦等方式提高土地质量，然后调整到该市的产业集中区进行公开入市流转。浏阳市是我国著名的花炮之乡，全市共有大小花炮企业 1024 家，部分企业技术落后、效益低下，需要退出。有 191 家花炮退出企业（工区）的土地就地入市或将原建设用地复垦后调整到产业集中区入市。目前已完成入市 3 宗，正在挂牌待成交 2 宗，待挂牌入市 8 宗，如始建于 1980 年代的北盛镇将帅花炮厂，位于浏阳北盛镇亚洲湖村，占地面积 17 亩，由于经营规模、安全措施、政策调整等方面的原因，2016 年该企业被列入浏阳市落后花炮退出企业之一。2017 年 3 月，为盘活存量农村集体土地资产，该村民小组决定将该宗集体经营性建设用地公开挂牌入市出让。目前地形测绘、权籍调查、确权登记等入市前期准备工作已经完成，入市预计可以获得土地出让收入 200 余万元。通过落后花炮产业退出和土地入市制度的结合，不仅可以促进当地产业转型升级，还可以为农民提供更多的就业岗位。

（三）整治再入市

整治再入市主要解决历史上城中村中的农村集体经营性建设用地问题。对于规划范围内占用农村集体经营性建设用地的城中村，按照农民自愿、政府主导、多方共同参与合作的基本原则，开展土地重新修复、整治再入市。首先对城中村的农村集体经营性建设用地复垦和修复，然后统一进行基础设施配套后重新确定产权主体归属。在确认城中村原居民住房有保障的前提下，对不予征收的集体经营性建设用地以重新确认的农民集体经济组织为主体，按照“两种产权、同一市场”的原则，依照国有建设用地有偿使用的方式，将该农村集体经营性建设用地一定年限的使用权利以转让、出租、入股或者抵押等形式入市流转。“城中村”改造后，入市农村集体

湖南省在结合“浏阳经验”的基础上，不断总结、摸索，遵循先易后难的原则，以多种途径稳步实施农村集体经营性建设用地入市改革，主要从以下四个方面创新入市流转机制。

（一）有序推进确权颁证工作

产权明晰是农村集体经营性建设用地顺利入市流转的前提与基础。湖南省通过“确权登记-产权改革”的土地产权改革创新，使农村居民与城市居民一样享有同等的土地财产权利。第一是确权登记，2015年7月，浏阳市对农村集体土地所有权开始进行确权登记，截止到2016年年底已办理集体土地使用证12.1万宗。由于产权模糊再加上一些历史遗留问题，在集体土地确权颁证过程中存在多重障碍，所以该市在具体实践中不断摸索创新，以应对面临的困难，如大瑶镇创新性地采用“村级评议大会”的方式，由村内的“老者+村干部+党员”组成“村级评议会”进行产权确定，确权工作运行比较顺畅，民众反响较好。其次是赋予入市的农村集体经营性建设用地抵押贷款的权能，鼓励各类金融机构及相关组织提供不动产权抵押贷款的产品和服务，缓解使用农村集体经营性建设用地的小微企业融资难题。自2016年9月推进集体经营性建设用地入市改革以来，浏阳市有70%的花炮企业通过集体经营性建设用地不动产权抵押获得了信贷支持，花炮产业集群总产值达到220亿元，产能占全国花炮产能的70%，出口占全国总额的60%，税收超过10亿元。

（二）不先收归国有，直接进行招标、拍卖或挂牌入市

由于我国长期以来执行“先征后流”的土地政策，农村集体经营性建设用地进入土地市场流转参与城镇化建设，必须先由政府统一征收变为国有土地。但是我国传统的征地补偿基本都是一次性支付，且补偿数额不高，而集体土地权利人缺乏有效的诉求途径，致使农民不能完全享有其所拥有的土地收益权。此轮农村集体经营性建设用地直接入市的改革形式，表明农村集体经营性建设用地再无须经过政府土地征收转为国有，而是参照国有土地出让模式直接进入市场交易，可以有效保护农民的权益。湖南省在坚持农村集体经营性建设用地入市基本原则的前提下，对入市范围、程序和主体，以及入市后农村集体经营性建设用地的转让、出租、抵押等规则都做了详细规定，特别强调必须通过国土资源等相关部门会审、市人民政府审批，确保规范入市管理，最大程度上保障农村集体经营性建设用地入市的公平与高效。这次改革是农村集体经营性建设用地与国有土地首次以平等的地位直接面向市场，由市场供求决定其交易价格，打破了长期以来以政府作为土地交易市场主体的垄断地位，也是破除我国城乡土地二元制度结构的重大创举。

（三）创新“责任共担、利益共享”的流转机制

产权是农户权益实现的基础，入市流转是权益实现的途径。所以，农村集体经营性建设用地入市体制机制改革不仅是强调确权是否落实，更重要的是将产权的权能真正地赋予农民^[8]。湖南省规定允许规划范围内异地存量农村集体经营性建设用地指标采用调整入市形式，说明从此农村集体经营性建设用地转为城市建设用地不再要求办理转用手续，这在很大程度上降低了入市的时间成本和交易成本。在充分尊重民意的前提下，推出零星、分散小面积的农村集体经营性建设用地可以“聚零为整、复垦整治”再入市流转，并在国土资源部、流转主体以及受转主体等参与者之间构建“责任共担、利益共享”的流转机制，通过“融资-开发-指标流转”实现职能一体化。在农村集体经营性建设用地流转的基础上，以地方政府主导、农村集体经济组织成员参与、双方共同监督的形式成立入市流转收储基金，规定国土部门扣除0.16%的服务费，提取30%作为集体经济组织的发展资金，用于农业生产基础设施改造、新农村建设与优化管理，剩余将近70%全部用于集体经济组织成员或项目参与成员的分红。

（四）土地增值收益调节金管理制度创新

在国有土地基准地价基础上，综合考虑区位条件、社会经济、人口、交通等因素，建立覆盖全市行政区域的城乡统一基准地价体系。如浏阳市将全市31个乡镇（街道）分为4个等次，每个等

价的等级，分别按事先规定的比例（有固定比例和累进递增比例两种方式）、以成交总价为基础、因地制宜提取调节金。如根据用途划分，工矿仓储用地统一按最低价的10%征收调节金，商业用途土地再按基准地价等级，从低到高分别按20%、30%、40%三种比例征收调节金，最高不超过国家规定的50%的最高标准，既有效化解了收益难以核算的难题，又兼顾了各主体的利益均衡，实现了土地增值收益共享。

三、农村集体经营性建设用地入市的体制机制问题

湖南省经过近两年农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市流转的实践探索，初具规模的土地交易市场初步形成，推广效应开始显现，但在现行社会结构与流转机制的背景下，完全实现城乡统筹发展依然任务艰巨。其中，入市流转的体制机制问题依旧是湖南省全面铺开农村土地改革面临的难题。

（一）市场机制不完善

随着我国城市化的加速扩张，我国城市建设用地一直呈现紧缺态势。在我国土地制度的城乡二元性特征背景下，长期以来地方政府为满足城市建设用地的持续供应，普遍采取强制性土地征收的方式变更农村土地的所有权，为城市建设提供土地资源。农村集体经营性建设用地与国有土地生来拥有不平等的地位和待遇，导致农村居民无法与城市居民平等分享经济发展带来的土地增值收益。一直以来农村土地流转大部分是集体经济组织和一些社会组织的自发、隐性行为。这种隐性市场缺乏有效的监管，也没有透明的土地交易信息，因而市场竞争机制无法发挥其主导性功能，导致农村土地最终的交易价格也必然不能完全反映其应有的价值，并可能给一些谋求自身利益的社会组织的“寻租”行为披上合法的外衣，从而出现“市场失灵”“劣质的土地驱除优质的土地”等不良现象。其次，价格评估机构以及为农村集体经营性建设用地提供抵押融资业务的金融机构发展相对滞后，制约了农村集体经营性建设用地入市的顺利推进。没有这些中介组织参与入市，市场难以发挥其资源配置的决定性作用，农村集体经营性建设用地始终不能完全实现与国有土地“同权同价”。

（二）收益分配机制不健全

土地增值收益如何合理分配是农村集体经营性建设用地入市流转的核心问题。由于产权归属不清，入市既有公开操作，也有隐性操作，流转的收益分配制度不健全，使农民的权益遭受损失^[9]。首次允许农村集体经营性建设用地与国有土地以同等的权能公开入市，必将打破我国长期以来城市建设用地一级市场被地方政府垄断供应的格局，那么关注的焦点就转变为政府是否有收益分配权、以及哪一级政府或部门参与收益分配、分配的比例是多少的问题。在我国地理范围广阔以及地域经济发展差异显著的背景下，农村集体经营性建设用地的异质性导致产权确定具有一定难度，再加上经济发展程度不同，土地增值收益来源也具有多样性，决定了土地流转收益分配的复杂性。然而在农村集体经营性建设用地入市增值收益实际分配的过程中，由于政府部门、集体经济组织以及其成员的资源禀赋的异质性、各主体博弈能力的差异性，难以形成一套兼顾各主体利益的、均衡合理的收益分配制度，这也是制约农村集体经营性建设用地入市流转的主要障碍因素之一。

（三）产权主体不明晰

改革开放以来，我国农村经历了改革开放初期的政社分离、本世纪初的乡镇撤并，再到近年来的农村土地“三权分置”改革及农村集体产权改革等历史变革，但我国农村集体土地的所有权归属主体并未及时厘清，部分农村集体经营性建设用地还存在产权主体不一、组织成员模糊等历史遗留问题，这一直是我国农村集体土地的通病^[10]。在现行农村集体经营性建设用地产权形态下，部分入市主体呈现多元化，不仅包括村集体、农村集体经济组织以及农户个人，还包括基层政府、村委会等。在这种模糊产权结构下，农村集体经济组织功能定位存在差异，农民在谈判、博弈中处于劣势地位，容易陷入“集体行动”的困境，而地方政府则凭借其产权主体、监管主体、公共利益主体等多重角色，随时转换身份对农村土地资源进行满足自身效用最大化的配置，成为入市的最终收益控制者。所以，加快土地确权颁证是实现农村集体经营性建设用地顺利入市的必然选择。然而，

在确权颁证进程中，村民小组和村集体间的权属关系、合村并组带来的权属变更以及一些社会、历史遗留问题等，都可能引发新一轮的权力寻租、纠纷以及收益分配不均等问题。

四、农村集体经营性建设用地入市的推进机制设计

随着我国城市化快速扩张，农村集体经营性建设用地入市流转是我国城乡建设用地市场统一发展的客观需要，也是促进我国土地制度深化改革的内在要求。整体上突破农村集体经营性建设用地作为城市建设用地“先征后流”的制度安排，实现与国有土地平等入市，让农民充分享受城乡统筹发展带来的利益，还有相当长的路要走。

（一）完善市场机制

首先，建立公开、透明的土地市场交易平台。自上而下搭建入市流转服务信息网站，及时做好每一次入市记录，为流转供需双方搭建公开交易信息的线上平台，并积极引导各类中介组织提供土地测绘、地价评估、交易代理等入市的相关产品和服务，为农村集体经营性建设用地顺利入市营造良好的交易环境。其次，完善市场交易机制，在明确产权的基础上，参照国有建设用地管理的相关规定明确入市条件、入市流程以及交易办法等市场规则。再次，尊重市场定价机制。提高市场资源配置效率，建立完善的土地价值评估体系，遵守《城镇土地分等定级规程》等相关政策文件规定的土地定级分类标准，严厉打击随意定价的不法行为。以《国有建设用地地价评估技术规范》等文件为指导，按地块区位、用途等特征规定合理的交易底价，并对价格设定浮动限制条件，以市场竞争机制形成最终交易价格，防止低价流转和暗箱操作。

（二）健全收益分配制度

首先，制定土地增值收益调节金征收使用办法，在充分尊重民意的前提下，完善土地增值收益在集体经济组织成员之间的分配制度，合理提高农民的收益。制定多数成员认可的收益分配办法，确定流转主体、政府部门以及流转受体之间的收益比例，并将收益分配情况纳入村级财务公开内容，并接受相关部门审计和人民群众的监督。其次，完善的社保制度是确保农村集体经营性建设用地入市后社会安定的重要保障。包括用城乡统一的就业、养老、医疗等社会保障代替农民赖以生存的土地保障，让农村集体经营性建设用地入市成为一种双向自主选择。再次，为保证与国有土地“同权同价”，需建立统一的基准地价准则和税收制度，拓展现有的基准地价覆盖范围，建立城乡统筹的基准地价体系。明确政府以税收的形式参与收益分配，逐步实施与国有建设用地统一的税收办法，预防因农村集体经营性建设用地入市流转而出现的城市居民与农村居民之间的收益不均、社会不公等问题。

（三）加快完善和健全产权制度

首先，农民集体是集体土地所有权的唯一主体，农村集体经济组织可代表农民集体行使所有权。通过确权登记和颁证，把每一宗农村集体经营性建设用地的主体权落实到有实质意义的某一农民集体，在此基础上再加快推进确权工作进度。借鉴我国现代中小型公司的治理模式，建立所有权、承包权、经营权三权分立的法人治理结构，提高农村集体经济组织的治理效率。其次，适时、有效的监督与管理。我国农村集体经营性建设用地具有总量大、分布散的特点，所以确权、流转的监督与管理都有其复杂性和多样性，但如果流转不能以明确的产权为前提，就会带来不可逆转的负面影响，危害性极大。因此，可以制定“最低保护价”政策，防止低价流转和暗箱操作，保护农村集体资产不流失；适当对决策层的权利进行监督、监管，减少发生干群矛盾的几率。再次，尊重土地产权人的合法权利。确权是入市的前提条件，更重要的是切实尊重土地产权人的合法权利，因此要加大农民对规划制定过程的参与积极性，尊重参与主体的话语权，增加土地规划与改革的公信力。

[参考文献]:

-
- [1]陈锡文. 关于农村土地制度改革的两点思考[J]. 经济研究, 2014 (1): 4-6.
- [2]盖凯程, 于平. 农地非农化制度的变迁逻辑: 从征地到集体经营性建设用地入市[J]. 农业经济问题, 2017 (3): 15-22.
- [3]张娟锋, 刘洪玉, 贾生华. 集体建设用地使用权市场合法化: 中国土地制度创新的战略选择[J]. 软科学, 2010 (5): 1-5.
- [4]邓爱珍, 陈美球. 农村集体经营性建设用地入市流转面临的现实问题与对策探讨——以江西省赣县为例[J]. 土地经济研究, 2015(1): 13-23.
- [5]胡朝晖. 建立集体建设用地流转制度促进城镇化和统筹城乡发展[J]. 宏观经济管理, 2011 (12): 15-16.
- [6]高圣平, 刘守英. 集体建设用地进入市场: 现实与法律困境[J]. 管理世界, 2007 (3): 62-72.
- [7]曲福田, 冯淑怡, 俞红. 土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究——以经济发达地区为例[J]. 中国农村经济, 2001 (12): 54-60.
- [8]曲福田, 田光明. 城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J]. 管理世界, 2011 (6): 34-46.
- [9]罗丹, 严瑞珍, 陈洁. 不同农村土地非农化模式的利益分配机制比较研究[J]. 管理世界, 2004 (9): 87-96.
- [10]姜红利, 宋宗宇. 集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释[J]. 中国农村观察, 2017 (6): 2-13.