
农村集体经营性建设用地

“入市”经营管理的探索

朱火金

当前，农村集体经营性建设用地改革，与农村征地制度改革和农户宅基地管理制度改革，并称为“农村土地制度三项改革”，在盘活农村集体土地资源、赋予农民更多财产权利、壮大农村集体经济等诸多方面，具有重大意义。

2020年中央“一号文件”明确指出：“农村集体经营性建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业。”按照“放管服”的改革要求，在全面实施乡村振兴战略中，农村集体经营性建设用地的“入市”经营，显得尤为重要。在一般情况下，农村集体经济组织对所拥有的土地资源（包括农用地、建设用地和未利用地），因不符合资产确认条件，不在资产负债表中反映，只按土地面积（数量）在备查登记簿中予以登记。但是，农村集体经济组织对符合规划和用途管制，并依法取得且支付农村集体经营性建设用地权证费用的，特别是在以租赁、作价出资（入股）以及出让（转让）等方式“入市”时，应对其依法取得的农村集体经营性建设用地所发生的成本费用进行入账，同时应确认为农村集体经济组织的资产，确保农村集体经济组织集体资产的准确性和完整性。为真实反映农村集体经济组织资产的总量和经营性建设用地的真实价值，现就农村集体经营性建设用地取得的成本、市场公允价值以及“入市”经营管理等问题进行探讨。

一、农村集体经营性建设用地取得时成本的确定

按照“建设用地指标平移、耕地占补平衡和土地利用规划”等相关政策要求，农村集体经济组织在取得农村集体经营性建设用地指标及权证时，应区分不同的土地性质、土地等级和土地类型，支付相应的土地出让或土地转性等费用。首先，预选符合规划的农用地转用的，必须符合土地利用总体规划、城市建设总体规划和土地利用年度计划中确定的农用地转用指标。其次，依据土地利用现状分类的国家标准进行土地等级分类，并确定其价值。第三，应明确此地块属于生地、毛地、净地还是熟地。一般而言，生地、熟地重点着眼于建设的土地，而毛地、净地则更多着眼于出让的土地。农村集体经济组织在缴纳相关土地补偿、安置、选址规费以及审批等相关费用后，应将该幅土地交付给农村集体经济组织使用，并发放建设用地使用权证。农村集体经济组织也应根据其支付的全部费用，确认其农村集体经营性建设用地成本，并记入相应的农村集体经济组织资产账户中，作为农村集体经济组织“无形资产”进行确认与核算。

二、农村集体经营性建设用地“入市”公允价值的确认

为快速发展壮大农村集体经济，给农村集体经济组织带来朝气蓬勃的生机和活力，加快推进农村集体经济组织投入到乡村振兴战略中，各级党委、政府要积极引导工商资本、社会资本和金融资本入乡发展，发挥工商资本、社会资本和金融资本联动作用，形成承载城乡要素跨界配置的有效载体，促进城乡公共设施联动发展。农村集体经济组织应积极对其取得的农村集体经营性建设用地进行“入市”经营管理，提高农村集体经营性建设用地的使用效率和经济效益。在农村集体经营性建设用地“入市”前，农村集体经济组织必须对其取得的农村集体经营性建设用地，经有资质的社会中介评估机构进行评估，按照农村集体经营性建设用地与国有土地“同权、同市和同价”的原则，以其市场公允价值体现其农村集体经营性建设用地的真实价值，并确认为农村集体经济组织“无形资产”，确保农村集体经济组织集体资产的安全完整和保值增值，防止农村集体资产的流失和损失。

三、农村集体经营性建设用地“入市”经营管理的模式

农村集体经营性建设用地入市，可以采取“就地入市、调整入市和整治入市”三种途径进行经营管理，也可以通过“出让、出租和入股”等模式交由农村集体经济组织以外的单位、企业公司或个人直接使用。农村集体经营性建设用地在符合规划、依法登记，并经三分之二以上农村集体经济组织成员同意的情况下，按照“国家对建设用地享有开发、利用和经营的权利”等有关规定，在推进实施城乡统筹，如城乡联结的冷链物流、城乡农贸市场一体化改造、城乡道路客运一体化发展、城乡公共文化设施一体化布局、市政供水供气供热向城郊村延伸、乡村旅游产业等乡村振兴城乡联动建设项目中，农村集体经济组织对农村集体经营性建设用地入市，有三种模式可供选择：

一是农村集体经济组织采用收取租金方式，将其取得的农村集体经营性建设用地以租赁模式出租给本农村集体经济组织以外的单位、企业公司或个人经营。二是农村集体经济组织采用入股方式，将农村集体经营性建设用地入股到本农村集体经济组织以外的单位、企业公司或个人经营。三是农村集体经济组织也可以将取得的农村集体经营性建设用地转让给本农村集体经济组织以外的单位、企业公司或个人经营。农村集体经济组织可根据本镇、本村实际，因地制宜地选择以上三种不同的农村集体经营性建设用地“入市”经营模式，进行经营管理和监督。

四、农村集体经营性建设用地“入市”后的监督管理

根据《中华人民共和国土地管理法及其实施条例》以及《上海市农村集体资产监督管理条例》之规定，农村集体经济组织对“入市”后的农村集体经营性建设用地，应针对不同的“入市”模式，按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》所规定的“入市出让的年限（居住用地为70年，工业、教育、科技、文化、卫生、体育用地为50年，商业、旅游、娱乐用地为40年，综合或其他用地为50年）”，加强监督管理。农村集体经营性建设用地的出租、使用权的出让或入股，应参照同类用途的国有建设用地标准（最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等）规定执行。一是对采用出租方式“入市”的农村集体经营性建设用地，农村集体经济组织应在明确权利与义务、签订租赁合同的基础上，进一步加强合同管理、履约管理和租金收取管理，明确违约责任，确保农村集体经济组织合法权益不受侵犯。二是以入股方式“入市”的农村集体经营性建设用地，农村集体经济组织要加强对经营企业的监督管理，明确入股比例和收益分配方案。有条件的，可采取固定回报的方式取得投资收益，量化投资回收率和投资回收期。三是以转让方式“入市”的农村集体经营性建设用地，农村集体经济组织应明确转让标的和付款方式，并约定付款期限，防止农村集体资金的流失。

总之，无论农村集体经济组织采用何种模式对农村集体经营性建设用地“入市”，农村集体经济组织均应明确对农村集体经营性建设用地使用单位、企业公司或者个人在一定年限内进行有偿使用。同时，农村集体经营性建设用地使用者在取得农村集体经营性建设用地之后，在有效使用期限内，可以通过转让、互换、抵押的方式进行再次转让或融资。

（作者单位：金山区农村经济经营管理指导站）