

# 集体建设土地利用方式的演变与分析

## ——以成都市为例

蒋青

**【摘要】**长期以来，集体建设用地的使用被严格限制在一个狭窄的范围内。改革开放后，各地探索了集体建设用地的多种利用方式，积累了丰富的经验。以成都市近年来集体建设用地流转为例，分析了各种集体建设用地利用方式产生的内在原因，对人们在一定约束条件下的各种选择行为进行了解释。

**【关键词】**集体建设用地；利用方式；增减挂钩

**【中图分类号】** F301

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-5947 (2017) 06-0086-04

统筹城乡发展、幸福美丽新村建设、精准扶贫等涉及农村的工作都需要大量资金投入。仅靠政府的投入远远不够，必须盘活农村土地资源，争取更多的资金投入。在此条件下，农村集体建设用地的利用就成为关键的一环。本文主要以成都市十多年的探索为例，分析各种集体建设用地利用方式产生的内在原因并对其进行经济解释，以期对集体经营性建设用地入市的试点提供借鉴。

### 一、有关集体建设土地利用的法律和政策规定

中国现行的法律法规对集体建设用地的总原则是农民自有自用。按照这个原则，现行的法律法规把集体建设用地的使用严格限制在一个狭窄的范围内。《中华人民共和国土地管理法》第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”简言之，《土地管理法》把集体建设用地的使用局限于兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡（镇）村公共设施和公益事业建设三种方式；只有在特殊情况下才允许他用，即符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，在破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移。

与法律比较，近年来的政策逐渐对集体建设用地的利用松开了一些口子。2004年10月21日，国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）提出，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。”2008年10月12日中共十七届三中全会通过的《中央推进农村改革发展若干重大问题决定》提出，“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。”2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”这些文件为集体建设用地的利用提供了政策支持，表明了未来的改革方向。

---

**作者简介：**蒋青，中共成都市委党校经济学教研部副教授。（四川 成都 610110）

**收稿日期：**2017-11-02

但是，现行政策并未对集体建设用地用于商业房地产开发和宅基地流转开禁。1999年5月6日国务院办公厅发布《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号），明确禁止农村房屋向城市市民出售，严禁非法占用农民集体土地进行房地产开发。该通知第二条第二款规定：“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。”2004年10月21日，国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》第十条再次强调：“加强农村宅基地管理，禁止城镇居民在农村购置宅基地。”2007年12月，国务院办公厅《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发〔2007〕71号）第二条又一次强调：“农村住宅用地只能分配给本村村民。”

综上所述，集体建设用地与国有建设用地比较，在利用上仍然受到一定的限制，比如在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外、不允许用于商业房地产开发、宅基地不能流转。由于这些限制，集体建设用地的利用需要通过多种路径曲折地进行，在地方探索试验中出现了多种方式。

## 二、集体建设用地利用的多种方式

除去法律规定的兴办乡镇企业、村民建设住宅和乡（镇）村公共设施和公益事业建设三种方式外，在现实中，集体建设用地的利用主要有以下几种方式：

### （一）集体建设用地流转后产业用地

20世纪80年代，大量外资来到广东、江浙等沿海地区建厂办企业。对一个初始创办的企业来讲，当时如果循规蹈矩地使用国有土地，企业不仅会因手续繁杂影响开工进度，而且还要支付较高的土地出让金<sup>①</sup>。于是，一些投资者租赁集体土地办厂<sup>②</sup>，开创了集体建设用地流转的先例。由于法律不允许集体建设用地流转给他人使用，因此在实际操作中，常常采取以农民集体“自办”或与他方合办企业申报，然后再与外来投资方签租赁合同的方式来绕过有关法律的规定。

### （二）增减挂钩集体建设用地整理后再利用

1998年新的《土地管理法》颁布实施之后，曾经在沿海被广泛使用的集体建设用地流转后产业用地的方式操作越来越难。这一方式中流转的建设用地是从农民的承包地（农用地）转化而来的，实际上是新增建设用地，取得成本较低。在土地用途管制下，农用地转变为建设用地的条件非常苛刻，批准权主要在省级及省级以上政府。

在这些限制条件下，流转的集体建设用地就不可能是新增的建设用地，而只能是存量的建设用地。而在内地的大多数农村，存量建设用地的地块零散，位置也不适利产业发展的需要。要满足产业用地的需要，这些存量建设用地一般都需要先进行整理集中或寻找其他出路。国土资源部2005年推出的城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点（简称为增减挂钩，在成都的基层操作中也称为之拆院并院）为解决上述问题提供了一个有效的手段。

增减挂钩不仅能使存量的建设用地移动位置，集中成片，满足产业用地的需要，从而实现集体建设用地实物形态的流转；也能在当地条件无法满足产业用地需要的情况下，把集约出来的建设用地复耕，形成挂钩周转指标，再卖指标，这就相当于把复垦的建设用地的用途属性抽取出来，以指标的形式进行交易。与集体建设用地实物形态的流转不同的是，它所交易的对象不是实物形态的土地，而是土地的用途属性。这是成都市在2008年前后集体建设用地利用的主要方式。

## 三、创新集体建设用地利用方式

在东部沿海地区，最常见的集体建设用地利用方式就是建设用地流转给外来投资者发展工业。目前，这种方式在西部内陆

地区很难使用。其中一个重要的原因是我们取得集体建设用地的成本太高。东部沿海地区使用这种方式国家尚未实行土地用途管制，他们流转的建设用地实际上是农民的承包地（即土地用途管制下的农用地），而村集体经济组织在没有土地用途管制的约束下，可以方便地将农用地转为工业用地，得到远高于农业用途的收益。在土地用途管制的约束下，目前农村只能利用存量的建设用地。加上西部内陆地区存量的建设用地又以宅基地为主，这就使建设用地的取得不仅成本高，而且过程复杂。目前，成都市范围内按照增减挂钩的办法得到一亩集体建设用地的成本一般在 30 万元以上，远高于国有工业用地价格。

在统筹城乡发展中，成都市积极地利用了增减挂钩政策。虽然取得一亩挂钩周转指标的成本比较高，但在国土资源部批准立项的项目，整理出来的指标可以在县域或成都市域<sup>⑥</sup>范围内交易并寻找优势位置落地，还可以根据需要报征，成为国有建设用地，所得到收益可覆盖成本。但是，国土资源部对增减挂钩实行规模控制，立项、验收手续繁杂，所需时间较长。三年期的 5·12 地震“灾后重建”任务完成后，成都市不再享受相关支持政策，被批准的增减挂钩项目大幅度减少。

但是，农村工作需要大量资金投入，仅靠政府的投入远远不够。必须盘活农村土地资源，争取更多的资金投入。面对这种情况，成都市借鉴增减挂钩的做法，创新出一种将节约出的建设用地指标留归本地（镇域范围内）利用，将建设用地地块整合至更具区位优势位置，以集体建设用地流转的方式获得项目投资的新方法。这一方式无需上报国土资源部批准立项，成都市批准即可，在操作中被称作“小拆院并院”或“小挂钩”（小挂）。

小挂钩只能在镇域范围内将建设用地地块整合至更具区位优势位置，所以，小挂钩指标落地的范围一般是在山清水秀的农村，投资者利用田园风光中的建设用地发展旅游、养老、休闲等产业。它们不需要靠近场镇，只需要看得见山，望得见水，贴近原始自然环境，远离繁杂喧闹并且污染越来越严重的城市环境和快速的生活节奏即可。因此，风景或风光是选择位置的关键因素。小挂钩操作的一般方式是：投资者看上了某地的环境，想在此地投资发展旅游、养老、休闲等类似产业，但此处不是建设用地。于是开展小挂钩，将其他地方的建设用地移动到此，再进行集体建设用地流转。通俗地讲，就是先找买家，再搞整理。

2013 年后，中国经济进入一个与过去三十多年高速增长期不同的新阶段，经济增速下降，消费萎缩，投资减少，由此带来的是对建设用地的需求也大大下降。在此大背景下，过去发展较快的旅游、养老、休闲等产业对集体建设用地的需求也大大下降，由此带来集体建设用地价格下降。但是，新村的建设成本或取得建设用地的成本并未相应减小。如果不想办法提高土地价格，新村建设势必入不敷出，难以持续进行。因此，在新的形势下，必须深刻认识经济发展新常态，深入理解新发展理念，积极寻求新办法来破解难题。

一方面，由于需求下降，传统的集体建设用地利用方式难以适应经济新常态的需要；但是另一方面，一些过去发展不够的区域或行业仍然存在较大的需求，比如一些场镇的基础设施和公共服务设施还比较薄弱，亟待建设。而这些区域（项目）在经济高速增长时期，它们既得不到政府每年安排的新增建设用地指标，也无力购买挂钩周转指标，所需要的建设用地得不到保障。

针对这一情况，成都市双流区在 2015 年开始打造的 8 个幸福美丽新村项目中，把“小挂”指标放在本镇城镇规划区内的有条件建设区落地，借助其靠近城镇，基础设施和公共服务比较完善的优势，提高土地价格；同时也满足城镇发展的需要。

2008 年 10 月 12 日中共十七届三中全会通过的《中央推进农村改革发展若干重大问题决定》提出，“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。”不难理解，这一规定表明，集体建设用地的流转应在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外。小挂钩指标在本区域城镇规划区落地是否与这个规定相悖？关键是要搞清楚几个概念。这里的城镇规划区实际上是指城乡规划确定的城镇范围，它与土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围有所不同。一般而言，城乡规划确定的城镇范围比土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围大。文件所说的“土地利用规划确定的城镇建设用地范围”，实际上是指土地利用规划所确定（规划）的建设用地，在规划图上显示为红斑。这个范围在规划期内将逐渐被每年得到的新增建设用地指标全部覆盖。因此，不管是大挂钩指标还是小挂钩指标在操作中都不允许放置到这个区域。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外有一部分是有条件建设区，它是指

为适应城乡建设的不确定性，在城乡建设用地规模边界（红斑）之外划定的规划期内用于城、镇、村建设用地布局调整的范围边界，规划图中显示为白斑。大挂钩指标和小挂钩指标一般是放置在有条件建设区。小挂钩指标在本区域城镇规划区落地实际上是指在城乡规划确定的城镇内的有条件建设区落地，因此它与集体建设用地“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外”流转不矛盾，与现行土地政策不冲突。

小挂钩指标从过去的在本镇农村落地变为本区域城镇规划区内有条件建设区落地，是集体建设用地利用方式的创新。它扩大了集体建设用地利用的位置范围，从过去在农村的利用变为在城镇规划区利用，与国有建设用地的差距进一步缩小，既满足了城镇建设的需要，也提高了集体建设用地的价值，为幸福美丽新村的建设注入更多资金，可谓一举两得。

注释：

①南海市按征地办法测算当时的企业用地价格，工业用地一般每亩 15 万元，高的 40 万元；商业用地一般每亩 40 万元，高的 150 万元。而企业租用农地每亩每月为 500 元，路边地价相对高于这个数，而偏远地段、山冈荒地价格会偏低。转引自周其仁《产权与制度变迁》北京大学出版社 2004 年版第 103 页。

②当时尚未实行土地用途管制，农用地转变为集体建设用地比较容易。具体表现为：乡（镇）村建设用地的批准权主要在县及县以下。农村居民住宅建设，乡（镇）村企业建设，乡（镇）村公共设施、公益事业建设等，只要符合乡（镇）村建设规划，就可进行。如果使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地进行建设，只需乡级人民政府批准，只是在使用耕地时才需报县级人民政府批准；农民建住宅，也只原则性地提出不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。对于乡（镇）村企业建设用地，也是由县级人民政府土地管理部门批准，县级以上政府只是规定了一个不同企业规模的用地标准而已。乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地，则是经乡级人民政府审核，向县级人民政府土地管理部门提出申请。应该说，在当时大力提倡发展乡镇工业的大政策环境下，乡村建设用地审批权主要在县乡两级。这与 1998 年新的《土地管理法》颁布实施之后土地使用的条件与环境有很大的差别。

③512 汶川地震后三年灾后重建时期，挂钩周转指标可以在成都市市域范围内交易、落地。

参考文献：

[1]中华人民共和国土地管理法[S]. 2004 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修正

[2]陈锡文. 土地问题上中国城镇化至少面临三大挑战[N]. 经济参考报, 2013-05-13.

[3]蒋省三, 刘守英. 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J], 管理世界, 2003(11).