

农村集体经营性建设用地入市风险防范机制研究

2014年以来,中央先后出台了一系列关于农村集体经营性建设用地入市的新规定,这些规定更为具体、更注重操作性,农村集体经营性建设用地入市问题也再次成为公众关注的焦点。

农村集体经营性建设用地上市意义重大,将推动城乡建设市场的统一,保障农地收益留在农村,缩小城乡差距;有利于打通土地要素流通渠道,增加土地供给,降低城镇化土地使用成本。因涉及国家耕地保护、地方政府财政收入、农民利益保护、农村基层收入分配等诸多问题,农村集体经营性建设用地入市这一问题比较复杂。门头沟区作为农村土地占有较大规模的郊区城市,必将面临这一问题。保障农村集体经营性建设用地顺利推行,必须扫除障碍,搭建农村集体经营性建设用地入市的风险防范机制。

农村集体经营性建设用地入市历程

农村集体经营性建设用地,是指具有生产经营性质的农村建设用地,包括农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同兴办企业、商业所使用的农村集体建设用地。农村集体经营性建设用地入市,是指这部分土地在市场上流转,具体包括转让、出租和入股等方式,实质是农村集体经营性建设用地使用权在市场上的优化配置过程。

我国农村集体经营性建设用地入市问题极为复杂,经历了四个阶段。

(一) 严格控制阶段

(改革开放至20世纪90年代末)

这一时期国家对农村集体经营性建设用地入市进行严格管控。1992年《关于发展房地产业若干问题的通知》规定,集体所有土地不得直接出让。1998年修订的《土地管理法》严禁农村集体土地用于任何非农建设。1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》严禁城市居民在农村建设及购买住宅。总之,政府明确不允许农村集体建设用地入市交易。事实上,90年代之后,在广东等经济发达地区,农村集体经营性建设用地流转的初始形式已经出现。

(二) 探索阶段(21世纪初至2008年)

这一时期农村集体经营性建设用地入市进入探索阶段。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》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的使用权可以依法流转”,允许一部分符合规划的农村集体建设用地进入流转市场的新规定。随后,国土资源部发布了“增减挂钩”政策。这一时期工业化与城镇化对土地的需求快速上升,中央也开始在部分地区进行试点推进,部分地区农村集体建设用地管理制度改革创新取得了积极进展。据广东省国土资源厅统计,在珠江三角洲地区,超过半数的农村集体建设用地已经流转。

(三) 逐步开放阶段(2008年-2013年)

这一时期农村集体经营性建设用地入市步入了逐步开放阶段。2008年,党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次提出建立“城乡统一的建设用地市场”的改革目标,逐步建立让集体土地与国有土地享有平等权益等新政策。2009年,《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》强调农村土地的确权登记和城乡统一建设用地的逐步建立。2013年,党的十八届三中全会《决定》提出“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入市”。这是农村集体经营性建设用地入市交易的先决条件,是促进社会主义市场经济发展的有力举措。此阶段的地方实践更多,改革力度也更大。

(四) 全面深化阶段(2014年至今)

这一时期农村集体经营性建设用地进入全面深化阶段。2014年1月19日,中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》指出,加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度,要求有关部门出台更为具体的政策法规和方案推动农村集体经营性建设用地上市。2014年12月31日,中央办公厅、国务院办公厅印发《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的意见》,决定在全国选取30左右县(市)行政区域进行试点。2015年2月25日,出台《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定(草案)》。这一阶段中央在全国范围内选取试点区域,为农村集体经营性建设用地上市在全国铺开奠定基础。

农村集体经营性建设用地上市风险防范

为避免出现一系列违背改革意愿的问题,化解农村集体经营性建设用地上市的潜在风险。既要消除农地入市的障碍,又要打击为谋求经济利益破坏农村耕地,变相实现农地入市的问题,还要跳出地域以更开阔的视野权衡各方利益关系。即:农村集体经营性建设用地上市务必做好配套改革,健全市场交易规则,完善入市各个环节。

(一) 政进入市基础制度

农村集体经营性建设用地上市受到基础制度的制约,进一步推行试点改革的同时,需要对土地产权以及土地征收制度等加以改进。具体而言即设置土地发展权跨区交易市场机制,以及通过土地重划来完善土地征收制度。通过赋予农民土地发展权,并在土地发展权转移过程中进一步推广市场化交易,优化我国农村土地产权结构。国家不经营土地发展权,但可以建立土地发展权区内转移和跨区交易的市场机制,可以通过申请规划许可来实现土地发展权在土地分区管制的基础上进行转移。实现区内转移和跨区交易,既可保证农民获取土地发展权的可能性,又保障了国家对于土地发展权的宏观调控作用。

(二) 加强相关法制法规保障

农村集体经营性建设用地上市必须坚持依法改革。要推动农村集体经营性建设用地上市,必须突破现行法律的规定,并制定相关的法律或者行政法规。例如:《土地管理法》第四十三条: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;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。以法律规范的形式明确集体经营性建设用地上市,进入市场流转的条件、范围、合法形式以及程序,将入市逐步引向科学化、规范化、法制化轨道,形成完整的管理和调控体系。

(三) 优化调整现有财税体制

土地制度改革属于综合性改革,必须整体把握、协同推进。政府的相关部门不再经营土地,意味着政府没有土地出让收入,故地方建设所需资金可通过深化配套的财税体制加以解决。国家辅通过税收进行收益调节的方式,对规划为建设用地的所有权人增收土地增值税。在土地增值收益管理时,对农村集体经营性建设用地的补偿原则是至少不能使被征地农民的福利水平比征地前下降,从而补偿农民的土地权益。收益分配涉及政府、集体经济组织和农民个人三方之间的利益协调,在保护农民利益的同时,政府、集体的利益也应受到保障。通过征收相关土地开发税收,以及土地市场化交易所带来的财政收入,使地方政府在短期内获得收入弥补其财政损失。

(四) 打破土地管理的垄断性

实践证明,市场化的建设指标交易体系能更有效地配置土地这种稀缺的资源。打破垄断性的土地管理,需要政府职能的转变,将政府与市场的职能分开,

国内农村集体经营性建设用地上市的经验

在农村集体经营性建设用地上市的过程中,广东、重庆等部分城市先期做了有益探索,在广东和重庆都通过出台规范性文件管理入市方式。2005年广东省出台《集体建设用地使用权流转管理办法》,明确规定土地范围、土地用途、出让方式、如何保障农民权益和土地收益分配。2008年重庆市颁布《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》,设立“地票”指标规范入市(农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地地复垦为耕地后,可用于建设的用地指标)。

在北京大兴、四川郫县等33个县进行试点过程中,农地入市这一领域的实践不断深入,基于广东、重庆等先期探索城市的经验,此时得出的经验也愈加丰富。2015年2月国家出台了在北京大兴等33个县进行农村集体经营性建设用地上市试点的政策。从33个县的试点进程来看,贵州、四川走在前列。贵州湄潭县敲响了我农村集体经营性建设用地的第一槌,四川郫县以第二名的成绩紧随其后。2015年8月,贵州省湄潭县一宗总面积3332平方米的土地使用权易主,竞拍人以80万元人民币竞得该集体经营性建设用地上40年的土地使用权,准备在这块土地建一个涵盖加油、购物、餐饮、住宿和娱乐等功能为一体的一站式服务区。同年9月,郫县唐昌镇战旗村一宗面积为13.447亩的集体经营性建设用地上以每亩52.5万元的价格由四川迈高旅游资源开发有限公司竞得,准备在土地上打造集美食体验、农业观光、休闲旅游度假于一体的乡村旅游综合体项目。故选取贵州和四川郫县为例总结

试点县农村集体经营性建设用地的成绩与不足。

(一) 农地入市流程较为完整合理

在试点过程中,整个土地流转过程较为完整合理,既确定了入市土地符合政策要求,又征集土地所属集体意见,还请第三方进行监督,有利于土地市场有序运行。首先界定入市土地范围,经过摸排后确定可入市土地面积。在土地所属村集体成立村级资产管理公司,代表全体村民对外经营待入市土地。聘请第三方土地评估机构对农村集体土地基准地价,对所挂牌出让的土地进行全面价值评估。针对土地入市方案,通过以大会讨论形式征集村民意见,国土局、环境等政府相关部门通过审查形式进行监督。待审核完毕后在公共交易平台完成交易。所以在试点中,取得了一定成绩。除整块土地入市外,郫县还探索出了将零星、分散集体经营性建设用地调整集中入市的途径。

(二) 注重保护相关主体合法权益

在土地流转中,注重保护农民利益,兼顾国家、集体利益。农地入市所得出让金除缴纳相关费用外,将全部返还唐昌镇战旗资产管理有限公司,按比例作为村公益金、公积金、风险金以及村民共同分配。土地受让方除了向村级管理有村民支付土地使用权出让金以外,还须向国家缴纳总成交价15%的土地增值收益调节基金。四川郫县探索出了农民土地收益的长远机制:一是土地整理项目实施后,将按整理节约面积预留

5%集体经营性建设用地给村集体经济组织成员,作为产业发展预留地,村集体可通过出让、租赁、作价出资等方式入市交易产生持续收益;二是该项目在土地整理项目实施中,按照约定自愿参与集体建设用地整理项目的村民每人有35平方米的安置房,人均补偿费约3万元,另有人均3平方米经营性用房可通过统一管理经营产生收益,持续增加农民财产性收入。

(三) 农地入市成交量相对较小

农村集体经营性建设用地上市试点开始后,出现了一些农地交易,但是相对具备入市条件的存量农村集体经营性建设用地上市来看,成交量并不大。2015年郫县宣布全县可入市交易的集体土地存量达到5500亩,其中具备入市条件的存量农村集体经营性建设用地上市为2900亩,而2015年计划入市的量为1200亩。郫县再未新增一宗入市的农村集体经营性建设用地上市。距离1200亩土地的的计划目标,仅完成1%的进度。

(四) 融资渠道不畅

除了地方性银行外,国有金融机构难以进入农村市场,吸引社会资金进入农业农村的渠道还不顺畅,导致融资困难。四川省只有少数几家银行可以对集体经营性建设用地上市进行抵押贷款。融资渠道不畅,阻碍了集体经营性建设用地上市的进程。

影响农村集体经营性建设用地上市的因素

农村集体经营性建设用地上市,需要依据帕累托最优原则的基础上,充分遵循市场规律,寻求政府与市场平衡稳定。在农村集体经营性建设用地上市不断实践中,各地注重保护相关利益主体的合法权益,取得了一定成效。但是,从实践来看,农地入市盲目冒进的少,举步维艰的多。由此看来,农村集体经营性建设用地上市还有一些深层次的问题有待解决。

(一) 土地产权制度不明确

土地产权不明确是集体经营性建设用地上市的一个隐患。“集体所有”在现有法律框架下无法形成独立自主的产权交易主体,所有权主体的不明确弱化了农民主体地位,无法保护农民的利益,更不利于土地的集约利用。在市场机制完善的环境中,由于产权的制约,竞争得不到完全充分的发挥,就会减缓入市的效率。

(二) 相关配套法律不健全

我国现行的土地管理制度中,集体经营性

建设用地上市的法律保障尚不完善。相关立法上未有明确的法律规定,缺少有效监管措施和办法,致使入市过程存在巨大的法律风险,一旦发生纠纷,集体建设用地所属集体的权益难以得到有效保护。农村集体经营性建设用地上市的法律体系缺失,对入市形成难以逾越的法律障碍。譬如,2015年全国33个试点县级行政区域,拟暂时停止《土地管理法》等关于集体建设用地使用权不得出让的规定,允许农村集体经营性建设用地上市,这种“允许地方依法试点”的做法有所进步,但是从“试点到立法”的改革模式有待进一步完善,国家需要在立法上跟进市场的发展。

(三) 土地收益分配体系尚待完善

我国始终未能建立一套完整、合理、科学的集体建设用地收益分配体系。如何在相关的各级政府、集体经济组织和农民几个利益主体之间进行合理的收益分配,是一个尚未明确的问题,现有的分配办法各地不尽相同,甚至同一地方也因不同情况而有所区别。在实践中,农村集体建设用地上市时,如果农民保有了土

地所有权,其利益也能够得到较好地保障。但在有些地方行政力量以及农村基层组织力量的介入,使得农民的意愿可能得不到有效的尊重,政府、集体经济组织、农民各方利益主体在收益分配过程中也难以取得协调。

(四) 土地管理行政性垄断

我国行政化的土地管理模式,致使建设用地指标的管理偏于集权化,政府的行政性垄断明显。用地指标按计划模式从中央层层分解下达,指标分配主要基于区域间的政治平衡,并非土地高效利用,从而减缓入市效率。我国一直以来的改革当中,政府的土地管理部门同时具有土地所有者和管理者的双重身份,将经营土地的收入用于地方建设。故如果允许集体建设用地进入市场,政府可卖的土地将变少,政府收益随之减少。并且建设用地指标跨区交易会弱化政府对于用地指标的配置权,损害相关部门的利益。在现行财税体制下,不转变政府管理土地的职能,创新政府管理模式,集体经营性建设用地上市就很难落实。

结语

农村集体经营性建设用地上市对于土地抵押融资、土地市场、城镇化将十分有利。从农地入市的发展历程和试点现状来看,其中牵扯到需要研究的问题还有很多,许多方针政策还需要进一步细化。对农村集体经营性建设用地上市,在规划管制、用途管制的基础上,根本是在制度上的设计和创新加以支撑,还要有不断完善的收益分配、税收等配套政策。

门头沟区委党校 盖芳

(上接第1版)

要围绕棚户区改造、河道治理做好防汛基础设施建设。要加强沟通协作和联合会商,进一步完成应急预案,组织开展应对突发汛情的专项演练,有效提高灾害预警和应对指挥能力。此外,区防汛抗旱指挥部要统揽全局,统一指挥调度各方面防汛力量,各单位主要领导要深入一线、靠前指挥,切实把防汛抗旱工作落实到位。

张贵林指出,各部门、各单位要扎实工作,坚持安全第一、以防为主、全力抢险的方针,提前做好安全防范,对重点的安检区进行摸查。要强化制度的培训和演练,加大防汛抢险队伍建设力度,加强预报预警,做到工作早部署、措施早落实、保障早到位,提高防汛抗旱减灾能力,切实把防汛抗旱减灾工作做实做细做到位。

张贵林强调,各部门、各单位要加强领导,按照统一指挥,服从服务于防汛抗旱工作大局,服从服务于统一的调度和安排,同时也要根据时事情况,灵活及时地处理突发事件,确保防汛各项工作有效处理。还要严肃纪律,严格执行汛期24小时待班制度,特别是要结合当前正在开展的“两学一做”学习教育,干部要以身作则,在岗到位。党员干部要充分发挥自身模范作用,保证工作不出纰漏,切实在防汛抗旱工作中检验学习到的成果,确保人民群众生命财产安全和城市运行。

区领导陈国才、张永、彭利锋、李昕、张满仓出席。