

土地隐市交易“堵不如疏” PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/243/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E9_9A_90_E5_c51_243652.htm 改革开放以来，广东省尤其是珠三角一带不少地方已发展为新型的工业城市，而原有农村社会经济发展也在面临一些新的问题和矛盾。如传统农业优势逐步弱化，竞争力下降；农民收入增长缓慢，城乡居民收入和生活质量差距拉大；一些农村股份经济和集体经济薄弱，历史包袱沉重；农村分散建设和土地资源浪费现象严重，发展环境和生活环境未能有效改善；违法违规流转集体土地现象较为普遍，农村集体土地管理秩序混乱。这些问题和矛盾的存在，成为影响农村社会稳定的主要因素，产生这些问题和矛盾的原因是多方面的，其中一个重要原因是，既有的农村集体土地管理制度与快速发展的市场经济不相适应。土地私自流转纠纷不断 农村集体非农建设用地非法入市流转，曾经是广东土地市场上一个公开的秘密，而且在数量和规模上呈现出不断扩大的趋势。据广东省国土资源厅的一份统计显示，2005年前，在珠三角地区，这种私自流转农村集体非农建设用地的面积已经实际超过集体建设用地的一半；在广东省其它地区，这一比例也超过了20%。在私自流转过程中，企业通过与土地使用权者草签一份协议来获得集体非农建设用地的使用权。这种违反当时土地制度的违规操作给企业和当地村民带来了不少纠纷和麻烦。企业在这种情况下取得集体土地使用权一般都是挂靠于村集体或村委，尽管企业主是实际投资人，但在产权权属上写的却是这家村集体的名字，这曾使不少企业和村集体为企业的权属而陷入产

权官司。与此同时，企业投资人在产生债务纠纷时卷铺盖逃跑的情况时有发生，而债权人往往会找到村集体，后果便转嫁到农民身上。这个土地隐市交易由于不合法而不可避免地出现了许多问题，如时常发生土地纠纷；随意占用耕地并出让、转让、出租用于非农业建设；低价出让、转让和出租农村集体土地等，造成了农村集体土地管理上的混乱。如果仍然沿用传统的土地管理制度对农村集体土地进行管理，显然不符合实际情况。为了切实保护农民利益，与其无效地防堵，不如有效地疏导。广东省政府2005年10月1日在全国率先实施了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(以下简称“《办法》”)。据此，集体建设用地使用权作价入股(出资)，可以与他人合作、联营等形式共同兴办企业，视同集体建设用地使用权出让。这意味着，农村集体非农建设用地将视同国有土地，可以合法入市流转。不过，该办法仍然禁止集体建设用地用于商品房地产开发建设和住宅建设。办法的出台打破了“非经政府征地，任何农地不得合法转为非农用途”的传统，代之以一个征地制与农村集体非农建设用地直接入市制并存的新时期，被专家学者们誉为“一项探索性立法，开创了全国的先河”。“顺德实验”破题谋求共赢事实上，早在10多年前珠三角就有了这种土地流转的做法，土地承包经营权可以流转成为村集体公司的股份。这些公司都是当地集体经济形成的股份公司，农民将承包权交给集体统一经营。珠三角地区人多地少，农民更愿意将股权集中，由村里牵头，让集体企业统一经营，企业的资产折股量化到个人，农民手中拥有股权证，农民根据入股进行分红。在2005年开始实施的办法标志着广东省在全国率先大规模地掀起了农村

集体建设用地合法入市的序幕。而这一重大变革又是先于办法出台前从“顺德实验”开始破题的。现属广东省佛山市的顺德区位于珠江三角洲中部。2001年，顺德区被正式确定为农村集体土地管理制度改革的试点，2003年1月1日，改革正式开始。“顺德实验”首先确立流转制度，如规定流转的集体建设用地必须符合土地利用总体规划和城镇建设规划；发生流转前须由土地所在村委会和镇一级土地管理部门确认所有权人，权属无争议；建立集体建设用地基准地价，并由区政府定期公布，作为政府核收集体建设用地使用权流转收益金的依据等。与此同时，规范流转管理。一方面，由区规划国土局负责对集体建设用地的土地所有权和使用权进行调查审定，经区政府审核同意后核发集体建设用地所有权证和房地产权证或土地使用证；另一方面，集体建设用地流转必须签订统一印制的流转合同，并经区规划国土局审查备案后方能生效。顺德区乐从镇罗沙村村民李鸿强说，每年村集体通过土地出租获得租金收入少则500万元，多则上千万元，并且收入逐年提高，村民不仅可以稳定地通过土地出租拿到数量可观的分红，而且还有了社保基金。村里前几年利用集体土地流转的收益投资近2000万元，兴建了幼儿园、文化中心、公园等一批福利设施项目。土地流转中要力保农民利益 土地流转是农村经济发展、农村劳动力转移的必然结果。“顺德实验”只是广东省农村非农建设用地土地流转的一个缩影。目前，广州等10个市还有闲置未建的集体建设用地四万多公顷。广东省有关部门表示，将把这些集体建设用地纳入土地市场，在制定当地年度供地计划时，将可供使用的集体建设用地纳入计划范围。在农地流转新政的试水中，广东省内其

它地区正在进行着多种形式的土地流转尝试，谋求多赢的局面。其根本的宗旨在于，在统筹城乡背景下，通过农村土地产权的制度安排，使农民切实分享到改革开放的成果。用原任广东省劳动和社会保障厅副厅长孙庆奇的话说：“集体土地流转不流转，关键还在于村民或农民的利益能否得到保证，他们能否真正转变为城市居民，也就是流转后的农民劳动就业和社会保障问题。”要保证农民的利益得到充分保障，土地流转中还需要完善很多环节。如不少业内学者专家指出，集体建设用地的流转存在巨大的增值空间，农民作为土地的直接管理者和经营者，除了享受土地经营收益外，还应享受土地流转产生的增值收益，但这在现实中如何保障却往往难以做到。由此可见，农地流转新政，广东在全国进行先行的试水，但要在流转中力保农民利益还需要更多制度补位、实施监管，可谓任重道远。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com