

开放农村集体建设用地流转市场推动城乡统筹科学发展 PDF
转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/290/2021_2022__E5_BC_80_E6_94_BE_E5_86_9C_E6_c61_290752.htm 新农村的建设需要城市的支持，同时城市的发展也需要农村的支持，尤其是土地方面的支持。究竟如何处理城市发展和新农村建设当中的土地关系，是城乡统筹发展需要解决的一道难题，也是不容回避的问题。当前，城乡统筹建设用地规划，开放农村集体建设用地流转市场，开辟建设用地供给第二来源，提高节约集约利用农村建设用地水平，保证农民土地权利在经济上得到实现，推动城乡统筹科学发展，势在必行。集体建设用地进入土地市场流转是城乡统筹发展的内在需求和动力 建立在城乡二元结构上的土地管理制度已经成为制约城乡统筹发展的瓶颈。开放农村集体建设用地流转市场，是城乡统筹发展的内在需求。目前我国实行土地国家所有制和农民集体所有制为基础的城乡二元管理制度。出于国情需要，我国实行世界上最严格的以耕地保护为核心的土地管理制度，将来也会坚持下去。但这种严格的土地管理制度给城市的空间扩展、发展带来限制性因素。城市土地资源非常紧张，城市的国有建设用地和工业用地控制很严。而农村的集体产权建设用地布局分散、缺乏规划、粗放利用、浪费严重。我们一方面要积极盘活城市的国有存量建设用地；另一方面也要努力探索改变集体产权建设用地粗放浪费现象，实行集中配置农村宅基地、林盘地等非耕地资源，将其置换为城市建设用地，开辟建设用地供给第二来源。据统计，农村土地中的非耕地大约占农用地总量22% - 30%。若拆并、搬迁集中修建住宅，可以

腾出近2/3的农村集体土地中的非耕地。通过加快城市化，城乡统筹土地资源配置，在城乡统筹发展中促进工业向园区集中，实现工业与环保的协调发展；农民向城镇集中，实现城乡协调发展；土地向业主适度集中，促进农业集约化经营。以这“三个集中”为突破口，优化土地资源配置，推行城乡一体化战略，必需进一步推进土地管理制度创新，探索建立农村集体建设用地使用权流转和农村房屋所有权流转机制，通过开放农村集体建设用地流转市场，改革和规范集体建设用地的出让、转让、出租、抵押等行为，达到城乡土地都能节约集约高效利用。随着城市化发展，农民的市场意识增强，农民的土地权利意识不断提高，对土地权利实现的要求已经强化，开放集体建设用地流转市场，已成为城乡统筹发展的内在动力。近年来在城市近郊农村方兴未艾的小产权房现象，即反映了农民对集体建设用地进入土地市场，追求土地收益的最大化，改革农村土地使用制度，强化农民土地权利保护机制的趋势。在重庆、成都两个特大城市近郊农村小产权房的存在是公开的事实，比较普及，也成规模。在成都这个城区郊县普遍富庶的省会城市，10年前就有农民开始建设小产权房出售。据四川省社科院农村经济研究所研究员陈武元统计，在成都市周边的近郊区建设的农村宅基地的“新居工程”和远郊区由小城镇改造同样建设在集体土地上的“城镇拆迁安置房”，以种种名义出现的小产权房已经占到了整个成都商品房市场的30%左右。农村小产权房是利用集体土地修建的商品房。这些房屋多由农民自建，或乡镇政府作为推进城镇化举措，介入修建或引进开发商兴建。这样建起的房屋，因与现行法律法规有冲突，虽然不可能办到正规意义

上的产权证，但是农村小产权房较城市商品房价格低廉，能满足城市低收入人群、老年人、被征地或进城的农村居民和生态移民的购房需求。小产权房使农民享有土地增值收益，是在经济上实现农民土地所有权，增加农民收入的重要途径。农民为什么要拿自己的土地建房？这是因为土地利用效益低。国家对土地用途实行严格的管制，根据现行土地管理法律和政策，农村集体建设用地只能用于农民的宅基地、乡（镇）村企业、农村公共设施建设。这些用途效益都不高。随着城市化发展，农民的市场意识不断提高，农民的土地权利意识也在不断提高，对土地权利实现的要求已经强化。他们看到土地经政府征用，开发商买到后修建商品房牟取很大利润，就会想到自身的土地权益。尤其在城市近郊地区，尽管土地增值惊人，被征地农民却只能得到极低补偿，因此自然会萌生自建房屋销售的念头。他们说“凭什么地方政府花费几万元一亩的补偿就可以征用我们的土地，一转手拍卖给开发商就几百万元一亩，而我们自己却不能直接转让和开发呢？”小产权房实际上提出了一个深层次的问题，即农民对土地所有权、使用权在经济上究竟如何实现的问题。小产权房的存在有其合理的一面，也有与现行法律、法规冲突的风险。根据我国现行土地管理法规定，建设使用农村集体土地，只有四种情况是法律允许的：即农民的宅基地、农村公共实施用地、农村兴办的乡（镇）村企业或者联营企业用地、根据担保法规定使用农村集体土地抵押权实现的用地。除此以外，都是现行法律不允许的。我国的《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，依法申请使用国有土地。意思是集体所有土地必须经过征用，转

为国有后，才能修建商品房出售。小产权房的建设用地未经这个程序。《土地管理法》第六十三条还规定，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。小产权房与这一条款也有出入。农民绕开法律、政策规定，改变土地用途，让集体土地进入土地市场，追求自身土地收益的最大化，虽然这种行为还有待法律规范，但它却是城乡统筹发展的内在动力。对开放农村集体建设用地流转市场的政策建议一、将农村集体建设用地流转纳入城乡统一、平等竞争的土地市场体系，按照依法自愿有偿有限期原则，推进农村各类集体建设用地流转。农村集体建设用地应拥有与城镇国有建设用地几乎等同的地位，可以进入土地有形市场招标采购挂牌公开出让。集体建设用地使用权可以通过市场和国有建设用地使用权一样采取出让、转让、出租、作价（出资）入股、联营（建）、抵押等形式流转。远离城镇不能实施土地整理的山区、丘陵区农村居民依法取得的宅基地在符合村庄规划、风景名胜区保护等规划的前提下，应当允许通过房屋联建、出租等方式流转。针对农村集体建设用地布局分散、利用粗放的现实，通过合理规划，引导农民“进城出村”，发展小城镇、中心村，迁村并点建设农民多层住宅、整理“中心村”，退宅还田，腾出新的建设用地。二、实行城镇建设用地增加与农村集体建设用地减少相挂钩和政策。对通过执行这一政策，实施土地整理取得集体建设用地指标后所进行的集体建设用地允许流转；农村土地整理和拆院并院节约的集体建设用地指标，在符合规划的前提下，可以就地兴建建筑物。对这类建筑物即“小产权房”应允许进入市场流通。集体产权房屋可进入市场流通，将增加农民的

资产价值。三、推行农民自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权，在城镇集体安排住进新房，并享受与城镇职工同等的养老保险和医疗保险待遇的“双放弃换双社保”政策。据媒体报道，近期率先实行城乡统筹试点改革的有城市化发展前景的成都市温江区，今年年底将会有4000多位农民通过“双放弃换双社保”方式变成市民。据测算，温江区政府先期投在每位“双放弃换双社保”农民身上的资金达到12万元。据调查，这些资金主要用于定向划地新建集中居住区、一次性货币补贴以及廉租房。农民退出承包地和宅基地后的土地流转基本收益的80%归退出人员所有，20%用于对其社保费用的投入。政府花大力气推行此项政策的动因之一，是看中农民的土地，希望通过土地整理，实现规模经营和规模效益，进而缓解“三农”问题，推动城乡统筹发展，保证城市化顺利推进。四、建立农村土地股份合作社等新型专业合作组织，农民以宅基地、林盘地等非耕地入股，交由土地股份合作社等专业合作组织进行市场化运作，积极探索农民集中居住，产业集中发展，农用土地集中经营模式，改变改善农民生产生活方式，缩小城乡居民收入差距。通过合理的土地流转，既节约集约利用土地，又促进城乡统筹发展。被称之为成都市“村民土地股权化改革典范”的龙华农民股份合作社，2004年由当地2066名农民的宅基地等非耕地自愿入股的形式组成。合作社一共拥有370亩土地可整理开发，除去“安居工程”及为农民创收而建的兴业市场用去170亩外，还有200亩将转为国有土地进行招标拍卖挂牌出让。当年以宅基地参股的农民在得到每平方米140300元不等的补偿后，还从新建成的被称为城乡一体化示范工程的龙华社区领到了住房，成

了名副其实的“居民”。据调查，龙华社区周边公开出让土地价格已达每亩200万元，土地增值收益相当可观。合作社“股民”们由于土地租金等收益，人均年收入在1万元左右，在养老、医保、子女上学等方面均得到了保障。龙华农民股份合作社所在的成都市龙泉驿区大面镇龙华村两年

（2004-2006年）间集体资产实现了从零到2.5亿元的跨越，农民人均收入从2004年的4000元到2006年超过10000元的跨越。为了进一步推进城乡统筹发展，龙泉驿区将以龙华农民股份合作社为龙头，打破行政区划，在龙泉北部山区建设以肉牛产业为支撑的现代化畜牧新城。整个项目总投资达13.9亿多元，可带动龙泉驿区万兴、黄土、洪安、洛带等4个镇乡，6万多农民实现生态移民并充分安居、充分就业。成都市龙泉驿区万兴乡大兰村实行生态移民下山集中居住后，通过土地整理、拆院并院可整理出的6400余亩集中成片的林地耕地，用于集中发展生态产业、现代农业和休闲旅游业；可整理置换出560余亩宅基地，集中开发二、三产业；可进一步发展壮大集体经济，富余住房、商铺等集体资产3.6亿元以上，年经营收入850万元以上；移民下山集中居住后入股合作社的（农）股民将达到人均拥有集体资产10万元以上，人均35平方米住房，个人固定资产价值10万元以上；务工收入加上土地流转收益、集体经济福利、集体资产收益和社保、低保等政策性收入，（农）股民人均收入也达1万元以上。参考文献：1、成都市国土资源局《成都市集体建设用地使用权流转管理办法》2、邱道持《先行先试农村土地流转》2007年9月28日21世纪经济报道7版 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