# 论我国农村集体建设用地使用权流转的制度变革

来源：网络 作者：琴心剑胆 更新时间：2024-01-08

*论文关键词： 农村 集体建设用地使用权流转产权残缺制度变革 论文摘要：伴随我国 工业 化和城市化进程，农村土地尤其是城市郊区农地价值不断提升，而农村建设用地流转依然受到现行 法律 的严格限制，农地流转的隐形 市场 普遍存在，导致了农村建设用...*

论文关键词： 农村 集体建设用地使用权流转产权残缺制度变革

论文摘要：伴随我国 工业 化和城市化进程，农村土地尤其是城市郊区农地价值不断提升，而农村建设用地流转依然受到现行 法律 的严格限制，农地流转的隐形 市场 普遍存在，导致了农村建设用地流转的失序与混乱。本文通过对农村建设用地流转中存在的问题进行分析，指出应从产权及相关法律上寻求根本突破，深化农村集体建设用地使用权流转的制度变革，规范并促进集体建设用地流转市场的发育。

随着我国工业化和城市化的加速发展，农地的价值属性日益凸显，农村集体建设用地使用权的流转已成为不争之事实，甚至在数量、规模及地区覆盖上有不断扩大之势。这一既成事实与我国现行立法明显冲突。使用权流转中存在的诸多问题不容忽视，这关系到我国国家粮食安全、新农村建设以及国民 经济 健康发展。为此，农村集体建设用地流转市场亟待规范。

一、我国农村集体建设用地流转市场的低效与失序

(一)农村建设用地流转中的违法、违规现象严重

1998年《土地 管理 法》第43条规定，任何单位和个人进行建设需要使用土地的，都必须依法 申请 使用国有土地；第63条还规定，集体土地使用权不得出让、转让或出租用于非农建设。可见我国法律从土地审批权和用途管制两方面严格控制了农地使用权流转。但实践已走到法律之前，农村集体为了避免同法律正面冲突，采取了许多应对办法。例如，在办理土地转用手续时，“以假乱真”上报的是合作、合资 合同 ，实际却是土地使用权租赁、转让合同；一些村集体组织未经国土部门批准，“无证用地”。北京一些郊区普遍存在的小产权住宅现象就是一些村集体组织和村民未经规划和土地部门批准的黑市用地行为。

(二)集体建设用地利用率低下，土地资源浪费严重

首先，农民建设用地布局分散，土地利用粗放，难以形成规模效益。农村双重占地现象较为普遍，甚至出现一户多宅、多利·占地，严重地区还出现“空心村”现象。其次，政府不断扩大建设用地范围，大批兴建各类开发区和工业园区。由于开发区布点多，相互竞争，造成企业收入低，新建厂房的 建筑 密度低，出现大量土地撂荒现象。再次，集体建设用地规模大，但产业发展不足。即土地投入量与经济产出量不成比例，集体建没用地上产业发展不足，产出效率低下，而且农村建设用地的大量增加在吸纳农民就业方面也明显不足。

(三)集体建设用地流转收益分配不规范，农民权益难以保障

农村集体建设用地流转过程中缺乏保护农民权益的机制，这是集体建没用地流转中的突出问题。首先，土地流转收益多由少数权力分子支配，农民权益严重受损。一部分农民在土地流转后，陷入失地、失业、失去 社会 保障的“三失”困境。其次，集体建设用地流转的收益分配关系比较混乱。大部分收益除用于基层组织日常开支外，主要用于发展经济和公益事业，小部分用于对农民的土地补偿。再次，集体建设用地流转收益缺乏保障。由于目前大多数土地流转属于私下交易，既没有规范的合同文本，也没有合法报批手续，一旦发生法律纠纷，农村集体建设用地所有者和使用者的权利都无法得到根本保护。

二、农村建设用地使用权流转市场诸多问题的产权与法律根源

(一)农地承包经营权的产权残缺

在农村集体土地产权界定不清晰下，农村土地流转的支配权主要集中在乡镇政府。大多数集体建设用地流转的去向、收益和年限等事项，未经村民大会或村民集体大会讨论通过，农民的知情权、参与权、决策权得不到保障。我国农民拥有的土地产权只能用于 农业 经营，禁止用于非农业用途，不是一种可用于 投资 、进行增值的资产，从而使农民只有对土地的部分使用权，即“农地农用”；其次，现行国家征地制度下，国家垄断城市土地一级市场，价格机制被排除在农地市场之外，农民只获得较低的土地增值收益；另一方面，由于农地使用权不能转让、出租等，农民的土地转让收益缺失。另外，政府在寻租利润的驱使下，普遍存在“与民争利”现象，农民收益权严重受损。另外，农地使用权流转严格受限，不能自由进入市场买卖、租赁、抵押等，导致土地交易范围狭窄。

随着土地职能的转变和外部潜在巨额利益的诱导，农户对产权权益实施产生新要求，土地收益权和处分权在产生职能中日益凸显。农地使用权流转制度的不健全，导致农民分散低效使用土地；农村集体和农民个体分享]：业化和城市化中土地级差受益的要求，也会驱使其冲破法律法制进而不规范用地。

(二)现行法律制度仍待完善

第一，我国《土地管理法》的制定存在漏洞。制度有漏洞，就会有人钻空子；而漏洞不补，钻空子的人会越来越多，潜规则也就变成显规则。第二，现有相关法律程序与集体建设用地流转相比缺陷明显。现行征地制度的供地方式较之集体建设用地流转， 成本 高，手续繁杂，加之建设用地指标管理和农转非审批中农民的弱势地位，农民集体便倾向于直接通过土地“灰色市场”进行流转。

(三)外部潜在利润的诱导

对于地方政府而言，土地是地方政府赖以生存和维持运转的重要保障，在土地流转过程中，地方政府不仅具有招商引资增加 财政 收入的内在动力，而且面临政绩考核的外在压力。所以地方政府对集体建设用地的流转往往采取默许态度，实际上也鼓励村集体组织以此形式兴办 工业 园区，加快本地区 经济 发展。

而对于村集体组织，由于 农村 建设用地的价值高额性，其流转可为集体经济组织带来较高收益，村集体组织作为农地和财产的统一 管理 者，也便于他们利用职权从中谋利，“以地生财”。尽管面对 法律 限制，农村集体也会从自身利益出发，大量从事土地出租或自建厂房等行为。

农民获得的土地流转补偿也一般高于现行制度下的征地补偿，土地租金日渐成为农民收入的重要来源。此外，利用集体建设用地兴办企业，当地农民可以凭借到企业就业来获得工资性收入。因此，面对现行经济运行中潜在的巨额利益，随着农民土地权利意识的增强，农民个体也一定程度倾向于非法或不规范用地。

三、我国农村集体建设用地流转的制度变革

(一)完善农地产权，消除农地产权歧视

在土地产权上．严格界定集体经济组织与农民在土地权力和流转收益上的分配，严格界定赋予土地产权的物权性质，实现土地产权物权化，让农民拥有更加充分支配土地资源且不受他人支配的权利。还要在此基础上确立农民的其他权利。针对土地征用过程中大量侵犯农民土地权利和农地流转不规范现象，建议增设土地发展权，即在符合土地利用规划下，允许改变农地用途，允许集体建设用地直接进人 市场 交易，这样可以提高土地配置效率，保护耕地，保护集体农民土地权益；增设抵押权，充分实现农民与土地权力相联系的潜在经济机会。

(二)修改和重新合理安排我国现行土地制度

第一，修改现有国家垄断的征地制度，逐步把征地范围严格限制在“ 公共 利益”用地范围内，同时在法律上准确界定“公共利益”，可采用明确规定不属于公共利益用地名录的方法。第二，法律上允许和鼓励农民以土地人股、产权交易、租赁等方式进行土地开发与建设。第三，由于农村集体建设用地占建设用地总量比重较大，建议增加对集体建设用地使用权的一般规定，允许在不改变集体土地所有权性质的前提下，在符合土地规划和用途管制下进入市场进行交易。第四，宅基地的出租已成为城乡接合部和发达地区农民的重要收入来源，建议修改宅基地使用条款，适当允许宅基地的转让、抵押，促进农民宅基地的商品化。

(三)规范土地流转收益分配，确保农民成为土地流转收益的主要获得者

第一，在流转收益分配关系上，加强对集体经济组织土地收益资金的管理，界定土地流转收益的合理分配比例。在以市场价值为基础的土地流转下，政府除收取土地交易税外，不应从土地交易中获利；集体农民作为土地所有者应当公平分享土地流转收益，充分保障农民获得集体建设用地流转收益权。第二，确立平等的交易主体。地方政府应逐步退出土地征购市场，转而变为市场交易仲裁者和交易弱势方的保护者。第三，建立公正、公开的交易制度。成立多种土地流转中介服务机构，为交易主体提供专业化服务。

(四)完善现代土地 税收 制度，合理调节土地主体利益和行为关系

针对现行地方政府作为建设用地的主要调整力量和土地直接经营者角色从中寻租的不合理做法，探索征收以市场价值为基础的土地财产税体系，以保障地方政府从土地级差收益中获得稳定收入来源。第一，征收土地增值税。因为农地转为建设用地的增值收益是 社会 经济发展的共同结果，所以农户从有关政府或开发商取得地价款后，须向政府交纳一定比例的土地增值税。第二，征收土地保有税。大圈占土地的 成本 ，变相限制农民、开发商和其他组织乱占、多占土地，有效控制土地浪费现象。第三，开征土地用途调节税。对开发商的土地开发行为进行调解，有利于土地向最有价值最有效的方向使用。

(五)加强政府对集体建设用地流转的监督和管理

加强政府土地利用规划，加强集体建设用地的总量控制，防止集体土地大量无序进入市场，禁止流转的土地违反土地用途管制和擅自将农地进行流转。第一，坚持统一管理原则。建设用地交易的确认、审批及管理权都统一到国土部门，强化土地用途管制。第二，尽快制定出科学合理的全国经济布局规划，统筹协调对各行各业的土地供给，做到城乡土地利用规划相协调，防止重复建设。第三，实行严格的全国土地利用总体规划、城市规划和乡村规划管制，建立土地流转监督机构，防止建设用地大量无序流转。在法律许可下，农民可自主进行土地交易活动。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！