

农村集体经营性用地入市的难点问题论析

韩雪 卓璇

北京清华同衡规划设计研究院有限公司

摘要:农村集体建设用地在我国建设用地中占有相当大的比重,城镇化进程不断加快,城镇建设用地需求不断增加,而城乡建设用地仍是两个不同市场。党的十八届三中全会上提出要建立城乡统一的建设用地市场,并划定相关试点进行探索,但是入市路径和具体措施尚未有明确规定。因此,研究“H地块”改革中的集体经营性建设用地入市具有重要意义。基于此,本文主要对农村集体经营性用地入市的难点问题进行分析探讨。

关键词:农村集体经营性用地;入市;难点问题

一、前言

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。本文在理论上所论及的农村经营性建设用地,不仅指目前存量上的经营性建设用地,还包括通过规划许可的增量经营性建设用地。改革开放以来,随着农村土地的不断被征用和农村建设用地的不断流转,围绕农村集体经营性建设用地入市问题的探讨就一直在持续进行。

二、农村集体经营性建设用地入市面临的实践难题

毫无疑问,农村集体经营性建设用地入市,有利于盘活农村存量建设用地,激活农村集体土地资产,提高农村建设用地利用效率;有利于降低企业的用地门槛和运行成本,满足中小微企业多样化的用地要求,特别是有利于为农村三产融合、新业态发展提供用地空间;有利于提高农民和农民集体的财产性收益,推进农村的基础设施建设和公益事业发展;有利于发展农村土地市场,推进城乡一体的建设用地市场建设。然而,农村集体经营性建设用地入市在实践中还面临许多实际问题,主要有以下几个方面。

(一) 如何解决“入市”与征地的矛盾问题

集体建设用地入市存在对征地冲击的可能性。冲击主要来自两个方面。一是农民能通过“入市”获得较高土地增值收益,必然不愿意被征地。如果农民通过土地直接入市获得的土地收益比被征地的高甚至高很多,那么,农民肯定都倾向于选择“入市”而不愿意土地被征收,从而导致征地困难。政府在城郊进行土地征收,以及解决“城中村”拆迁等问题将面临更大困难。二是即便是要求被征地农民与“入市”农民所获土地增值收益大体均衡,也会给征地工作带来难度。为解决征地与“入市”的矛盾,国家要求改革试点县区要实现“土地征收转用和集体建设用地入市取得的土地增值收益在国家与集体之间分享比例大体平衡”。这意味着在新的征地过程中,农民除了获得征地补偿款外,还要分享土地增值收益,以实现与“入市”农民收益的大体平衡。但这种征地相应增加了地方政府的财力支出,减少了政府收益。在地方财政十分吃紧的现状下,地方政府对落实这一政策可能会感到力不从心。

(二) 如何解决“入市”与城镇化建设的矛盾问题

农村集体经营性建设用地直接入市与城镇化建设存在一定矛盾。

其一,从城镇规划角度看。农村集体经营性建设用地入市是以单宗分散入市为主,供需双方一对一谈判、签约,尽管满足了中小微企业的用地需求,但从总体上说,存在入市地块面积小而散、不成规模、未连片等现象,不一定符合城镇建设用地规划的要求,不利于区域发展规划的整体布局。同时,集体建设用地入市,农民集体追求自身收益最大化,单纯依靠市场机制会导致用地结构失衡:住宅、商业、工业用地较多,公益用地相对较少,降低区域土地的经济价值、社会价值和生态价值。很显然,如果在城市规划区允许集体建设用地直接入市,由用地单位直接向集

体组织和农户协商购地,势必影响城市各类用地的统筹利用,影响城市基础设施统一建设,影响城市公共服务保障,城市工作的全局性、系统性、持续性将难以落实。在快速城镇化的过程中,无论是城市还是小城镇都必定会快速发展,在这当中,必须由政府而不可能是农村集体,来进行统一规划、建设和管理;必须由政府而不可能是农村集体,来提供秩序性公共服务(如社会治安、公共安全、交通安全等)和基础性社会公共服务(如学校教育、基本医疗、公共交通、水电气暖通信供应等)。所谓农民自主城镇化、集体土地可以“进城”的观点主张,明显脱离现实。

其二,从城镇建设的角度看。目前,土地财政仍然是地方政府重要的财政来源,政府通过低价征收土地和高价出让土地从中获取征地补偿费和国有土地出让金之间的收益差额,从而有动力也有财力进行城镇的统一规划建设管理,并提供日益完善的基础设施和公共服务设施。如果纯公益性用地才能征收,就意味着政府不仅没有土地收益,还要为征收公益用地筹措巨额资金,即便不考虑城市基础设施建设的资金来源,也是现在的许多地方政府很难负担的。有人误以为征收房地产税可以解决城市建设费用,其实,房地产保有税主要是用于城市的日常维护的。集体土地入市过程中,政府只能按比例收取部分土地增值收益调节金,与土地征收相比,获取土地增值收益极少,因而会缺乏对城市乃至小城镇进行统一规划建设管理、提供基础设施和公共服务的动力和财力。

(三) 如何解决土地增值收益公平分配问题

按照涨价归公、收益共享的原则考量,农村集体经营性建设用地直接入市,必然带来土地增值分配方面的问题。按涨价归公原理,集体土地上的土地增值并非当地集体土地所有者所创造,因而增值收益应由社会共享。但按照一般的所有权决定分配权的产权原理,在集体所有权未改变为国家所有权的情况下,不少人特别是集体土地所有者会倾向认为“土地是农民集体的,农民集体就应该获得大部分土地增值收益”。这种观点实际上依据的是一个存在严重问题的理论逻辑。在现有土地所有制结构和土地实际占有的格局下,农民集体可能会凭借土地所有权和对土地实际占有的优势,与政府进行利益博弈,俘获大量土地增值收益。

(四) 如何解决“入市”土地使用权到期后的后续问题

集体土地入市使用期一般都比较长,有的合同约定50年。而这一时期正是我国城镇化由快速推进到成熟发展时期,因而土地入市使用权届满后的产权归属问题就比较突出。国有土地使用权出让到期之后自动续期,集体土地使用权到期后如何处置尚不明确。有些地方集体土地入市在合同中约定土地使用权到期后,土地使用权及其地上建筑物无偿归村集体所有,这与现有国有建设用地使用权到期后的规定存在极大差异,对实现集体建设用地与国有建设用地同地同权同价有很大影响。

三、结束语

在50年的城镇化过程中,农村集体和集体成员的组成也可能发生重大变化,村庄有可能已转变为城市社区,原集体成员有可能不在原集体社区而去别的地方工作和生活,原集体社区也可能又吸纳了其他人口,由谁来代表集体行使所有权比较难以确定,这些也都使集体土地入市使用权届满后的产权归属问题难以解决。

参考文献

- [1]吴萍.集体经营性建设用地“同等入市”的困境与出路.江西社会科学.2016.1
- [2]许经勇.我国城乡二元土地制度的负面效应与改革路径研究.阴.东南学术.2016.1