

加强集体建设用地利用管理 提高农民和集体经济组织收益

崔亚亮

莱阳市自然资源和规划局

摘要：对于广大农民而言，集体土地是其赖以生存的重要资源，随着经济快速增长，如何进一步改革农村土地制度，围绕全面建设小康社会，强化农村集体用地的管理工作，将村集体的存量建设用地进行高效盘活，以切实提升有效土地资源的使用效率并服务乡村振兴，提高农民生活水平，推进集体经营性建设用地入市，让农民的土地效益和村集体的土地效益都得到相应的保障，已经成为社会稳定和经济可持续发展的关键问题。

关键词：集体建设用地；管理；农民；集体经济组织

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.002

在建设用地中，农村集体建设用地可谓重要组成，在我国，建设用地大约 0.3 亿 hm^2 ，在这其中，农村集体建设用地就占到了65%左右，因而可以说，集体建设用地的利用情况直接与建设用地的利用息息相关。当前，国家层面十分重视农村的发展，并且出台了城乡协调发展的政策，从而进一步推进农村第一产业、第二产业与第三产业的融合发展。基于此大背景下，如何进一步加强集体建设用地利用管理，提高农民和集体经济组织收益迫在眉睫。故而，在本文中，将首先探究农村集体建设用地利用管理过程中存在的问题，然后结合存在的问题，探究相应的优化利用路径，以期为更好的利用集体建设用地、控制建设用地粗放利用问题、提高农民和集体经济组织收益献言献策。

一、集体建设用地利用管理过程中伴随的问题

（一）城乡互动的社会状态长久存在

现在，城镇和乡村互动，是全新的社会经济形态，这种形态会一直存在很长时间，现在的年轻人，都愿意去大城市谋发展，他们不愿意待在农村，当前，因人口迁移而导致的城乡结构发生极大地变化，仅有少数的村庄“活”了下来，但是，大多数的村庄逐渐开始“衰败”，我们在工作实践中，应将土地优先供给有潜力、盘活有望的村庄，这是农村地区集体建设用地管理工作的重中之重。

（二）规划编制系统不够完善，农村地区的建设审批过程无可以参考

在农村地区，规划缺位致使在集体建设用地管理工作中存在很多困难：首先，项目在选址的时候，没有对

应的村庄规划依据，也就很难取得乡村规划许可证。其次，村级土地使用规划缺少，建设项目土地规划工作实践中，存在很多困难，土地资源没法依法办理后续的工作流程。

（三）基础设施不够完善，仍然未完成确权登记工作

这对于农村地区土地流转工作而言，是非常不利的。当前，很多地区使用的确权登记制度规定，仅仅对土地所有人和使用人颁发相关证件，只说明了宅基地的性质，但是对于一些公益性、经营性建设用地，其使用权的性质仍然没有明确规定，经营性建设用地的范围非常模糊，这一现状会增加土地资源流转过程中因土地产权引发的相关纠纷。

（四）执法监管制度不健全

当前，很多地方存在违法建设，监管工作并没有做好。首先，农村地区的违法建设，主要还是以宅基地为主要内容。执法仍然集中在城市中建设项目相对聚集的范围，对农村地区的违法建设查处并不是严。其次是在农村地区国土所的工作人员不够，物力不充足，致使监管力度非常小，很多地区工作人员人均巡查的范围大约20平方公里，巡查难度较大。

（五）未高效的利用乡村闲置建设用地

在2018年，在中央1号中指出，要进一步健全相应的农民闲置宅基地政策，同时，针对宅基地，要进一步探究“三权分置”政策，要对宅基地适度放权。当前，在很多地区，还缺少相应的农村宅基地流转机制，针对农村经济如何怎么样联合民间资本而对宅基地进行充分利用还缺少指导政策，因而应该推进宅基地流转机制的构建和探究，从而再利用闲置的农村宅基地。

二、加强集体建设用地利用管理的相关建议

（一）认清当前集体建设用地管理形势，高度重视村集体经营建设用地入市的重要性

自我国实施改革开放政策至今，不少地区一直在强化对村集体建设用地的监管，让有效的耕地资源得到了更好地保护，同时，也让农村社会经济对建设用地的需求得到了更好地满足。当前，土地资源相关的民事法律制度以及社会主义市场经济机制都在不断地完善，也逐渐体现出村集体建设用地的资产性，以转让、出租等方式对村集体建设用地进行自发流转的状况时常存在，而且，土地的规模、数量均在不断攀升，建设用地隐性市

场也是一直存在的。虽然上述现象和现在的村集体建设用地监管机制存在的矛盾是非常大的，但是，仍然明显地反映出当前市场经济的大环境下，在村集体建设用地使用权方面，仍有很大的需求，以出租、转让等多种形式进行村集体建设用地的时候，仍然有很多问题存在，常见的有：随意低价出租村集体建设用地，甚至是改变土地的用途，致使土地权属非常模糊，也因此引发了很多纠纷，这对于农村经济的发展而言，是非常不利的。造成了农民和集体经济组织收益流失，在一定程度上也造成了土地相关税费的流失。

新修订的《土地管理法实施条例》第五节落实了新修正的《土地管理法》关于集体经营性建设用地入市的规定，本节一共七条，明确了集体经营性建设用地入市的条件、范围、合同、价款及再转让等，“第三十七条国土空间规划应当统筹并合理安排集体经营性建设用地布局和用途，依法控制集体经营性建设用地规模，促进集体经营性建设用地的节约集约利用”，本条是关于集体经营性建设用地入市条件的规定。为深入探索农村建设用地进入市场的实践方法，深入分析村集体建设用地进入到市场中，可能对保护耕地产生的不良影响，政府积极进行村集体建设用地的流转理论创新和实践创新，批准了多地组织村集体建设用地流转试点，试点内容是允许村集体用地的使用权，在符合土地使用规划及土地使用计划的基础上，可通过转让、租赁等形式进行依法流转，三年的试点取得了非常好的成绩，在党的十一届三中全会上，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》通过了，这对于集体建设用地入市而言，是非常大的突破，这一决定中，非常明确地指出：在土地使用总规划划定的城市建设用地之外，经过政府批准，可以占用村集体土地，建设非公益性的项目时，农民可以借助多种方式，参与到项目开发中，同时在这一过程中，要保证农民的权益不受侵害。在2013年，政府又通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在决定中，又一次关于集体建设用地入市提出了更加明确的要求：成立城乡统一建设用地市场，在满足用途管制要求的基础上，允许经营性的村集体建设用地可以入股或是转让租赁，享有和国有土地一样的入市待遇。政府还明确了改革的主要目标，就是为了成立城乡统一建设用地市场，入市的基本条件是符合规划、用途管制，转让、入股等是入市的基本方式，经营性集体建设用地是入市的主体，这些经营性集体建设用地和国有土地享有一样的入市条件，二者可以在同一平台上开展合法交易过程，同权同价指的是享有同样的权利，使用一样的价格机制。国土资源部于2015年，启动了农村地区土地征收、宅基地改革机制、经营性集体用地入市三项试点工作，然后总结成功经验，并于2019年，出台了修正之后的《土地管理法》，该法首次确定了经营性集体建设用地的入市制度。我们应该积极强化社会主

义市场经济体制之下农村地区集体建设用地的监管工作，持续深入地改革集体建设用地监管机制，从而着实提升集体建设用地入市的重要性，并要及时总结和创新集体建设用地入市相关的理论和举措，将重视集体建设用地入市监管和切实落实乡村振兴战略完美结合，完善集体建设用地的入市流程，让这项工作，可以为当地的发展增加更多的优势。

（二）完善集体经营性建设用地入市交易收益分配机制，让农民和集体经济组织成为交易受益者

集体经营性建设用地入市交易收益分配安排，也是出让、出租方案中至关重要的内容。在经营性集体建设用地入市被《土地管理法》确定之后，如何在国有、集体、土地使用者、农民各人等主体之间分配土地增值收益，即成为各方关注的问题。在《土地管理法》修正的过程中，对于政府是否需要参与到经营性集体建设用地入市增值效益的分配中，以及怎样来分配这些增值效益，集体经济组织如何与农民分配增值收益？都是反复研究讨论的热点、难点问题。考虑到试点中各地的做法不太一致，特别是集体经济组织与农民个人的财产分配属于村民自治的范围，最终《土地管理法》没有对增值收益的分配问题作出明确的规定。在《土地管理法实施条例》修订过程中，各方面的认识还是有很大不同，但共识是出让、出租方案要对集体收益分配安排作出明确的约定，以避免在后期产生分配的纠纷和矛盾。

收益分配包括内部收益分配和外部受益分配。内部分配关系是指集体土地所有者所获收益在集体经济组织和集体成员之间的分配关系；外部收益分配是指集体土地所有者和政府之间的分配关系。前些年，我们虽然在收益分配上取得了一些经验，但其中还存在不少问题。主要表现在国家（政府）、集体、土地使用者和农民个人之间的土地收益分配关系模糊不清。

在政府颁布实施的《中华人民共和国物权法》中有明文规定：村集体的动产、不动产，应属这一集体中的成员集体所有。因此，农民作为集体经济组织的组成人员，是集体土地的所有权人，他们对集体建设用地这一重要财产的处分有表决权 and 决策权，更对收益有绝对的分配权。在集体经营性建设用地入市过程中，应妥善处理集体和成员、所有权人与用益物权人及其他合法使用人的关系。而且，收益分配和使用应该通过民主程序，提交村民会议决策，不应过多干涉。

集体土地所有者、政府二者如何分配收益，有两种截然相反的处置方式。一种是政府应参与收益分配，另一种是政府只能按照公法关系取得土地的相关税费。我们认为第二种处置方式比较符合实际。不可否认，国家在公共设施、基础建设方面为土地带来了增值收益，但这是基于国家行使公共管理职能，是政府的职责所在，政府不应该获得土地所有者享有的收益分配请求权。而且，在集体经营性建设用地入市过程中，政府所扮演的

角色是集体经营性建设用地入市的管理者和监督者，如果再参与入市收益分配，将出现政府既是监管者、又是受益者的情况，造成土地市场秩序的混乱。政府在配套基础设施方面的投入属于国家的公共职能，所带来的集体建设用地增值收益应转化为国家税费征收权。另外，政府也可以依法通过城市基础设施配套费、价格调节基金等方式，调整、弥补配套基础设施方面的投入。当然，国家对集体经营性建设用地入市增值收益征税也体现了国有建设用地和集体建设用地法律适用的平等性。在城市土地入市制度中，不论是首次出让的一级市场，还是土地使用权转让的二级市场，国家对城市公共设施的投资要远远超出农村，但并没有规定其政府的收益权。如果集体经营性建设用地入市保留了政府的收益权，不仅造成新的权利不平等，还会诱发官民矛盾等其他社会问题。

（三）进一步规范农村集体经营性建设用地入市管理，切实保障农民和集体经济组织收益

农村集体经营性建设用地入市，必须遵循规划先行的原则。为此，《土地管理法实施条例》第三十七条即明确：国土空间规划，必须要对经营性集体建设用地的用途、布局结构进行合理地、全面的安排，它的主要目的就是安排某区域内国土空间保护的时间、空间，具体有详细规划、专项规划、总规划三部分。国土空间规划分为五级，主要是国家、省、市、县和乡镇级，乡镇地区的国土空间规划工作，要成为统筹城镇范围内经营性集体建设用地入市的主要导向，国土空间规划工作，一定要将各方利益规划合理到位，要始终体现政府的底线、意志等方面的管控要求，在国土空间规划工作中，该怎样进行存量集体建设用地的处置工作，既决定于上级管理控制的基本要求，也应充分考虑当前主体的利益问题，希望通过国土空间规划，能够实现多方诉求相互平衡的总目的，确定集体经营性建设用地入市的范围。

农村集体经营性建设用地使用权，需出让、出租和抵押的，由属地乡镇政府、土地所有权人、原农村集体经济组织企业及现土地使用企业共同向土地行政主管部门提出集体经营性建设用地使用权入市申请，在申请前应及时召开村民会议讨论同意。土地所有权人，要按照具体的经营性集体建设用地的出租、转让方案，借助排名、协议、招标等方式将土地的最终使用者确定下来，然后二者签订书面合同，约定双方在有关集体经营性建设用地使用权出让、出租过程中的权利义务关系。

要积极发挥国家在经营性集体建设用地入市流转时的宏观管控作用，通过现在的农村地区土地整改平台，整乡整县推进经营性集体建设用地统一进行整治、规划及后期的流转，积极发挥市场环境在配置经营性集体建设用地时发挥的重要作用，积极创建农村集体资产数据监管平台，帮助供需两方完美对接，实现动态化监管，

同时也进一步提升村集体土地资源的优化配置率。

（四）加强组织领导，确保农村地区经营性建设用地入市监管工作得以有序进行

农村地区经营性集体建设用地使用权的出租、转让，是土地市场逐渐健全的关键环节，也是村集体建设用地监管机制的一个很大的改革，这一改革过程，主要涉及土改政策以及后期的土改收益政策，涉及范围广，且彼此之间的关联度也是很高的，集体经营性建设用地使用权出让、出租和抵押必须符合国家产业政策、建设规划和环境保护等相关要求。自然资源管理部门要强化农村地区经营性集体建设用地的转让、租赁、出让等方面的监督监管指导工作，有效推进农村地区集体土地产权登记工作的有效开展，高度重视农村地区集体土地产权监管工作，创建和城镇地价系统相吻合的农村地区集体用地地价系统，结合实际情况制定实施农村地区集体建设用地的基准地价。在出台、公布这一基准地价的时候，村集体建设用地的使用权应该被视为农村资产进行监管，由中介评估机构对集体建设用地使用权价值进行评估，以此作为作价入股的依据，杜绝私自买卖村集体建设用地，造成农民和集体经济组织经济损失。

三、结语

对于广大农民而言，集体土地是其赖以生存的重要资源，随着经济快速增长，如何进一步改革农村土地制度，围绕全面建设小康社会，强化农村集体用地的管理工作，将村集体的存量建设用地进行高效盘活，以切实提升有效土地资源的使用效率并服务乡村振兴，提高农民生活水平，推进集体经营性建设用地入市，让农民的土地效益和村集体的土地效益都得到相应的保障，已经成为社会稳定和经济可持续发展的关键问题。鉴于此，在本文中，笔者探究了农村集体建设用地利用管理过程中存在的问题，并提出了相应的优化利用路径，以期为更好的利用集体建设用地，提高农民和集体经济组织收益献言献策。

参考文献

- [1] 岳永兵. 集体经营性建设用地调整入市模式对比分析[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(6): 5.
- [2] 胡淑超. 农村集体经营性建设用地入市难点及对策研究[J]. 山西建筑, 2017, 43(4): 2.
- [3] 谢佳冀. 集体经营性建设用地入市政策与实践探索[J]. 今日财富, 2018(9): 1.
- [4] 张晓山. 农业农村经济体制改革: 中国经济改革与发展(1978—2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [5] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 1991.
- [6] 赵俊超. 推进城镇化, 土地到底够不够?[J]. 中国经济周刊, 2015(18): 80-81.