

# 农村集体建设用地流转的法律与产权问题

王洪光

吉林省白城市自然资源局洮北分局

**[摘要]** 国有土地资源使用成本相比过去有明显的增长趋势，土地市场中的农村集体建设用地周转活动也越来越频繁，必须为农村土地流转形成法律保障，减少流转期间的不规范与不合法情况，避免因土地权属纠纷事件，给社会稳定带来不利影响。本文主要探讨农村集体建设用地流转活动中涉及的产权与法律问题，并提出应对措施，以此保护农民的利益。

**[关键词]** 农村集体建设用地；土地流转；法律；产权

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.09.891

现代城市建设项目的数量仍旧呈现出明显的增长趋势，随着项目增加，对于土地的需求量也就更大。农村集体建设用地进入市场进行流转时，产生利益驱动因素，一些农民为了获取经济收益，自行流转闲置土地，必须要针对这种情况加强法律约束。现从法律与产权的角度研究农村集体建设用地的流转相关问题。

## 一、农村集体建设用地流转的原因

我国的土地资源可被分为未利用地、建设用地与农用地。本文研究的农村集体建设用地为农村集体经济组织所有同时也能够应用于建设活动中，其具体涵盖农民或者农村集体组织在建设建筑物时使用的土地资源<sup>[1]</sup>。从产权的角度分析，农村集体土地对应的实际产权可被看作集体所有权。农村区域的集体建设用地频繁流转的现象可被看作是生产力快速发展的产物，由于生产力发展必须要有与之匹配的市场环境与生产关系，因此对于技术、劳动力、土地以及产权等市场要素提出了更高的发展要求。城乡经济达到较高的发展水平后，农村的经济活动更加活跃，包括乡镇企业改组、产业结构调整等，这也导致集体建设用地这一关键资产的频繁流转。因此必须要明确流转期间的问题，完善相应的市场机制，避免农民的利益受到侵害。

## 二、农村集体建设用地当前存在的流转与产权问题

### （一）产权不完备

农民集体掌握着农村集体用地对应的所有权，这是我国土地管理法的规定。在流转这类土地资源时，需要农民集体进行决策，但是实际情况并非如此，比如处分权受到限制。收益、处分、使用与占用构成农村集体土地的基本权能。而按照土地管理法的规定，农村集体的处分权并不完全，不允许自由选定土地用途的行为。而在物权法与宪法中都显示了“归属农民集体”字样，然而却没有针对“农民集体”提出明确具体的定义<sup>[2]</sup>。法定主体未得到确认，存在模糊性，这也使农村土地产权也随之变得模糊，间接削弱了这类集体土地资源所具有的价值。若产权存在残缺不全的问题，是非常不利于市场交易的，同时也没有构建市场交易体系，这些问题都是造成市场失灵现象的潜在原因。

如果土地产权较为清晰，土地流转能够更加顺利，配置资源的效率也会被有效提升。在开发以及保护农村集体土地

的活动中，欠缺明确清晰的产权主体，农民本身的土地保护意识以及利益保护意识不足，导致其缺少合理利用以及改良土地资源的内在动力。从当前农民对于集体建设用地的自发性开发情况来看，其已经显现出明显的低端化、无序化以及碎片化特点。若不解决产权问题，流转土地资源的主体投入将大幅减少，而村民小组以及一些集体组织并不注重长远利益，没有做好规划，在土地资源处分工作中甚至还有滥用权力的情况，集体土地因此而出现流失的情况，同时农民的基本利益也得不到保障。

必须通过立法、设置管理体系、强化监督力度等方式来应对土地产权方面的问题，尤其要明确主体责任。确定集体土地中的各项义务与权利界定范围，完善权能体系，确保流转土地过程中农民能够获得合理的收益，同时使农村区域的资源得到科学高效地配置。

### （二）管理制度与法律体系有待完善

从法律的角度来看，当前的法律体系难以有效管控自发性的流转活动，而隐形市场规模还会不断地扩大，必须要确保法律与管理机制能够满足当前的土地市场发展需求。越来越多的农民选择离开农村前往城市寻求生存发展机会，而农村的土地因此而限制，通过流转可以使其获取实质性的利益，因此大部分农民是有流转土地的需求<sup>[3]</sup>。土地立法体系的实操性还有待加强，土地问题之间往往存在一定的联系，如退耕还林与耕地保护之间有内在联系，因此在法律建立中应当注重法规原则与方法之间的相互协调。土地方面的立法应更加详细具体，一些抽象性的法规难以在出现流转纠纷问题时发挥指导作用，如国家基于公共利益，可依法征用集体所有的土地资源，但却并未对公共利益涵盖的内容进行说明。因此要关注立法问题，通过严格立法确保土地资源的权利人切实获得开发权。

### （三）政府应加强管理力度

政府通过土地政策可实施对土地资源市场的管理，但是当前的政策制定环节的问题需要得到重视，避免制定存在漏洞或者不合理的政策。政策的形成过程应当有反馈公示意见、专家论证以及听证等重要环节。执法机构与地方政府应当在实施政策时积极形成具体化方案，同时还要解答农民提出的问题，消除农民存在的疑惑，激发群众在土地流转中的

积极性,同时也促使土地资源市场更加规范。但是在垂直化管理模式中,同级政府负责管理土地资源部门的编制,原本相互制约的关系演变为不正常的“互利互惠”,监督力度减弱,无论是政策还是法规的落实都受到影响。

#### (四) 土地资源的市场机制需要得到有效的法律保护

现有的土地供求存在失衡的发展倾向,需要针对土地利用结构,完善规划,补充制度。土地使用情况日趋复杂化与多样化,因此相应的法律与制度规定必须做出改变,以土地资源的实际流转情况为准,而非停留在过去。一些地方政府通过增加开发区来提高发展效益,在对投资方进行吸引时,依靠土地价格优势,甚至允许无偿使用土地,这种行为对土地市场及其内部竞争活动带来冲击,使价格机制出现扭曲,同时农村集体组织因土地使用效率过低,也会遭受一定的利益损失。另外我国土地中介组织本身的专业化水平参差不齐,其中中立性与公平性无法获得保障,同时收费与服务都还未形成统一标准。应当增强法律保护力度,改变土地资源市场的不良现状。

### 三、完善农村集体建设用地流转体系的建议

#### (一) 完善相关法律规范

针对土地管理法等与土地流转相关的法律制度进行完善与补充,以征地行为为例,应当清晰界定征地范围,确定征地程序。政府针对成片开发建设、公共事业以及基础设施建设等情形可根据具体建设需求对集体土地进行征收;征收土地之前需要先通过调查与风险评估等活动了解土地实际现状,同时还要争取农村集体组织成员的同意,同时应签署相应协议,若无法及时达成征收协议,可由审批机关结合征收情况进行决策。通过法律规范来保障农民作为集体成员的利益,后续为其提供安置补助费、补偿费等<sup>[4]</sup>。在法规制订中还需为集体建设用地的再次与初次流转工作制定详细具体的规则,同时针对流转行为完善收益分配相关的规则。

#### (二) 调整土地产权制度,形成科学的收益分配标准

产权制度在确保土地流转规范性与合法性的工作中发挥关键作用。流转土地资源的活动可被视为运行土地产权的过程,只有土地产权持续流动才能够使农村的土地资源得到合理配置。为了形成明确的权能体系与产权关系,应当解决当前产权制度中的问题,如分离集体建设用地的使用权与所有权,可针对所有权采取有限期、有偿使用的方式。同时切实开展登记农村集体土地资源所有权的相关工作,以此尽快确定土地所有权的法定主体,增强农村对于土地产权的掌控力度,强化获取收益的实际能力,促进土地资源的公正、公平、有序流转。

针对土地资源流转中的收益分配,需要设立公正的分配标准,同时对分配收益的过程进行严格监管,确保按照立法规定来分配收益,同时对各个主体的利益进行保障,包括农民群体、土地开发商、土地的占有者与所有者等主体。可将流转土地产生的收益转移到专用账户之中实施统一管理,确保专款专

用。由于部分经济组织成员自身不具备资产管理等方面的专业知识,因此可对第三方资产管理机构进行委托,使其代为管理资产,同时农民又可以切实获得土地资源分配活动中产生利润。实施公开土地资源分配信息的制度,从而保障所有的收益分配都被有效监督,也充分借用外部监督力量。

#### (三) 严格落实执法工作,恢复市场秩序

国土资源相关部门应当形成合理、科学的土地资源使用规划,而地方政府则要按照规划完成供地数量调整以及土地资源用途管控等工作,及时统计一定空间范围内以及一定发展阶段中的土地供求关系变化情况,并优化用地结构,调节市场上的较为紧张的土地资源供求关系。基于土地规划的现实意义,需要通过立法以及执法使其形成较高的规范化程度。首先要确保将责任落实到个人,同时给执法部门提出新的要求,使其能够真正地执行政策目标、管理国家土地资源,规范土地市场。同时还要落实违法惩处体系的建设,多个部门协同执法,使行政法、刑法以及民法等多个体系能够相互衔接,建设具有综合治理能力的队伍,通过严厉打击违法行为来对农村集体土地进行保护。

地方政府还致力于建设土地转包、互易与租赁等多元化流转模式,同时设立扶持机制与奖励机制,改变原本的流通渠道单一的问题,促使农民更加积极地参与到土地流转活动中。同时打造预警流转风险的有效机制,对土地资源流转的整个过程进行监管,及时识别风险,并对其加以控制,以此来确保农民的利益不会因流转行为而受到损害,同时也最大限度地保护农村生态环境,也借此使作为流转主体的农民具备更强的风险应对与承担能力。

#### 结语:

通过流转土地资源来应对土地结构性短缺,同时提高农民的收益,充分挖掘农村集体建设用地的潜在价值,有利于促进区域经济发展。本文重点研究了此项土地流转工作中涉及的法律问题,同时强调产权保护的重要性。政府还需继续做好引导与调控工作,使土地资源市场能够健康发展,减少流转中的风险要素,实现对土地的合理征收与利用。

#### 参考文献:

- [1] 白山稳.农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配探究[J].湖北农业科学,2020,59(17):189-192+213.
- [2] 王文琴,贾丽,王巍.乡村振兴背景下农村集体建设用地流转问题与对策[J].安徽农业科学,2020,48(17):256-258.
- [3] 岳晓武,苏淑芳.看新法之下的集体建设用地入市流转问题[J].今日国土,2020(06):31-34.
- [4] 杨航.农村集体建设用地流转与土地管理制度改革研究[J].湖北农机化,2020(11):50-51.