

# 加快建立城乡统一的建设用地市场

◇ 沈开举 邢 昕

## 城乡二元结构下建设用地供给实践难题

2019年中央一号文件提出,将深化农村土地制度改革,全面推开农村土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革,加快建立城乡统一的建设用地市场。这就需要解决好城乡二元结构的建设用地供给问题,妥善处理农村集体经营性建设用地入市。我国是社会主义国家,土地实行公有制,现行的土地制度是城乡二元结构,按照所有制的不同分为国有土地和农村集体土地。2019年8月,十三届全国人大常委会第十二次会议通过《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)修正案,允许农村集体经营性建设用地直接入市。在此次修正案之前,原《土地管理法》第四十三条的规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。根据这一规定,任何单位和个人进行非农建设只能申请使用国有土地,农村集体土地入市唯一合法的途径是“先征地后出让”模式,即国家通过征收的方式将农村集体所有土地“转性”为国家所有土地,再通过出让、划拨等方式提供给建设用地使用权人使用。

然而,随着中国城镇化进程的快速发展,该规定对土地制度改革和中国经济发展形成了一定制约,成为农村发展改革中的体制机制局限。受限于建设用地供给的单轨模式,城市化进程中建设用地存量小、需求大的内在张力凸显。一方面不得不通过集体土地征收转性为国有土地的方式进行建设用地拓展,徒增房地产等行业土地拓展的中间环节,造成最终上市商品房价格过高;另一方面,为规避正当程序征地环节的时间和经济成本,现实中小产权房等横空出世。此种建设用地供给制度将中国土地的国有

化与城市化捆绑在一起,农村集体经营性建设用地不能直接入市,阻断了农村进行城镇化的可能性,这不仅影响着土地供给和土地市场,也制约了中国城乡一体化和城乡融合发展。新出台的《土地管理法》修正案,破除了农村集体建设用地进入市场的法律障碍,为建立城乡统一的建设用地市场创造了条件。

## 农村集体经营性建设用地入市的经验探索

相关改革及立法工作在稳步推进。党的十八大以来中国在土地改革的进程中稳慎探索,在集体经营性建设用地入市改革上积累了有益经验。党的十八届三中全会决定中率先提出了“建立城乡统一的建设用地市场”,开启了集体土地入市改革。随后,2014年中央一号文件中强调“加快建立农村集体经营性建设用产权流转和增值收益分配制度”。2015年全国人大常委会出台《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,试点允许集体经营性建设用地入市交易制度。2015年全国人大常委会《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》试点允许集体经营建设地入市交易制度。此外,2016年中央一号文件还提出要抓紧出台土地增值收益调节金征管办法,为集体经营性建设用地入市提供配套的制度支撑。此次通过的《土地管理法》修正案对农村集体经营性建设用地入市有关条款进行修改,正式取消了多年来农村集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制。

农村集体经营性建设用地入市在试点实践中取得了一定发展成绩。2015年全国人大常委会《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、

区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》出台后,2017年初,国土资源部配套印发《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的试点方案》,同年8月国土资源部、住房和城乡建设部颁布《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,全国多个试点地区开始积极探索集体经营性建设用地入市流转。各地在实践中取得了不错的成绩,推动了土地流转,为农村集体经营性建设用地入市改革进行了探索。试点地区的有益经验,一方面有助于土地改革的实践发展;另一方面将成熟制度固化并上升至法律,对于形成相对成熟的规则体系,推动农村土地改革整体性、系统性、协同性和综合性发展大有裨益。

### 做好城乡统一的建设用地市场的法律保障

建立城乡统一的建设用地市场具有重要法治意蕴。首先,集体经营性建设用地入市完善了“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”的集体土地使用权不健全现状,有利于集体土地和国有土地两者地位和产权的平等转向,实现了两种土地公有制的平等改革。其次,集体经营性建设用地入市、农地征收、宅基地改革的“三块地”实践实现了集体建设用地、宅基地、农用地“全盘流转”,对于加快农村土地改革,释放农村产权能量,优化配置农村资源有着积极意义。最后,集体经营性建设用地入市建立了城乡统一的土地供给和流转市场,通过市场流转和市场价格实现土地供给城乡一体化模式,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。此外,通过集体经营性建设用地入市,可以让农民分享土地增值收益、共享改革发展成果,更好推进城乡融合发展。

完善集体经营性建设用地入市相关配套措施。进一步深化立法工作,健全集体经营性建设用地入市及城乡土地市场建设相关法律法规。对于集体经营性建设用地入市,要对入市流转对象、范围、方式、程序、监管措施等进行进一步明晰,尤其要界定好集体经营性建设用地的范围。要进一步深化农村集体产权制度改革,做好农村土地确权工作。同时,要更好发挥市场在资源配置中的作用。一方面,农村

土地改革的关键之举是如何通过市场手段供应土地,利用市场价格进行交易。另一方面,要重视土地的市场价值。集体经营性建设用地入市价格需要参考当前地块的土地市场价值,要充分利用市场价值,实现土地要素的市场流转,更科学合理配置土地资源。集体经营性建设用地入市,也需要做好税收、财政、金融等支持政策。

合理分配土地增值收益。集体经营性建设用地入市后,将会产生土地增值,要合理分配好此部分增值收益,认真处理土地增值收益分配调节金,要维护好农民的权益。要科学研究土地增值收益的分配方式,对参与分配的人员、集体经济组织进行合理界定。要认真处理好土地增值收益分配调节金问题。目前,国家财政和国土部门在试点地区推行集体经营性建设用地入市后收取土地增值收益调节金的措施。土地增值收益调节金还需进一步细化研究,对土地增值收益分配调节金的比例设置及计算、使用方式、分配方式、分成比例等要科学合理确定。在农村土地征收制度和农村集体经营性建设用地入市改革中,一定要维护和保障好农民权益,使农民公平分享土地增值收益。

建构好农地纠纷解决机制。土地问题事关国家政权稳定,事关经济基础,事关人民群众根本利益,在城乡统一的建设用地市场建设过程中,所涉利益群体大、影响范围广,要积极建构农地纠纷的体系化解决机制。完善行政复议、行政诉讼、民事诉讼等司法救济机制。农村集体经营性建设用地流转不仅关涉相关行政机关,也可能涉及特定法人或个人之间的纠纷,因而,需明确复议、诉讼等司法救济举措,以合法方式更好地保护农民权益。集体经营性建设用地入市涉及面广、波及范围大、所涉时间长,相关不稳定因素多,应当积极拓展调解、仲裁等方式,多管齐下及时发现和解决集体经营性建设用地入市及其市场化流转过程中的可能存在的问题。

作者简介:沈开举,中国行政法学会副会长,郑州大学法学院教授、博士生导师;邢昕,郑州大学中国土地法律研究中心研究员。

(摘自《人民论坛》2019年9月下)