

农村集体建设用地入市路径

——基于几个试点地区的观察

唐 健 谭 荣

〔摘要〕 现行法律法规不允许集体建设用地直接进入市场,这不利于农民分享工业化、城镇化进程中的土地增值收益。改革开放以来,中央层面自上而下的改进和地方自下而上的探索一直在进行。从2015年起,在全国范围内开展了农村集体经营性建设用地试点,明确规定了入市的地类和途径。试点地区在改革过程中,根据自然和经济社会条件,探索出适合当地需求的集体建设用地入市模式。在今后的集体建设用地入市管理中,应拓宽入市主体和客体,优化农村生产生活布局,将可以入市的土地从存量集体建设用地扩大到新增建设用地,从仅限于经营性用地扩大到所有集体建设用地。

〔关键词〕 集体建设用地;入市路径;改革方向

〔作者简介〕 唐健:中国土地勘测规划院研究员,中国地质大学(武汉)公共管理学院教授(湖北 武汉 430074);谭荣:浙江大学公共管理学院教授(浙江 杭州 310058)

改革开放以来,各地根据自身的自然和社会经济条件,积极探索集体建设用地入市的可能路径,积累了较为丰富的经验。而中央也长期关注集体建设用地的利用与管理,对顶层制度设计作出适时调整,以更好地兼顾土地资源配置效率和土地收益分配公平。总结和分析从下向上和从上向下的集体建设用地制度变迁情况,有利于为本轮土地入市改革提供路径参考和决策依据。为此,本文重点分析内蒙古和林格尔、贵州湄潭、浙江德清和义乌、广东南海、四川泸县等地在试点过程中打破用地分类限制、拓展或细化入市主客体和优化地块的功能结构的创新性探索,并提炼出试点地区在制度创新路径上表现出的规律性。

一、集体建设用地入市的制度障碍与现实探索

(一) 集体建设用地入市制度经历了从“宽”到“紧”的变化

改革开放以来的农村土地制度改革,始于家庭联产承包制。它解决了农村的温饱问题,释放了农村生产力。此后,在珠三角、长三角等经济发达地区,农民集体开始发展非农经济,集体土地上的乡镇企业和外资企业创造了大量财富,加速了工业化、城镇化进程。这个阶段得益于国家对使用

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“城乡一体化发展中农村建设用地管理制度创新、示范与评估研究”(14AD028);国家社会科学基金重大项目“共享发展理念下的新型城乡建设用地制度体系构建研究”(16ZDA020)

集体建设用地的限制相对宽松。^①

然而，耕地资源却面临日益严重的被建设占用失序的问题。为此，我国于1986年成立了统一管理城乡地政的国家土地管理局，其目的就是为了规范耕地和建设土地利用秩序。1998年成立国土资源部，并对《土地管理法》作了较大幅度的改动，开始实行“最严格的耕地保护制度”，这标志着国家对集体建设用地入市进入了严格限制的阶段。^②

1999年实施的《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，必须依法申请使用国有土地”。政府征收是这个阶段集体土地转为国有建设用地的唯一合法渠道。可是，法律“收紧”过于刚性，忽略了大量集体土地已经入市的既存事实，不仅造成了历史遗留问题，还“剥夺”了农民主动参与工业化、城镇化的权利，也造成后续很多征地冲突。^③

（二）地方以问题为导向开展集体建设用地入市的自发探索

为了解决历史遗留问题以及缓解日益激烈的征地冲突，很多地方开始结合本地区的自然和社会经济条件，自发探索集体建设用地流转的可能性。2001年，国土资源部曾经组织对河南、浙江、上海、江苏、广东五省（市）的农村集体建设用地流转情况进行调研，发现流转现象十分普遍。^④

农民自发流转是一种类型。农民将土地直接出租或者建设厂房、仓库、店铺后出租；一些农民家庭长期在城市生活，将农村空置的宅基地及房屋出租或出卖；甚至一些村民超标准加盖房屋，出租给外来打工者居住。^⑤ 这些集体建设用地自发流转的事实长期游离于法律范围之外。

地方政府探索流转是另一种类型。苏南、浙北等地区的地方政府为了盘活闲置的乡镇企业遗留用地，出台地方性政策允许村集体将遗留的乡镇企业用地短期租赁给外来工商业企业，同时探索了集体建设用地的抵押权的实现方式等。^⑥ 广东省在2005年颁布实施《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，南海率先开启了集体建设用地市场化改革之路，开创了以土地股份合作制为基础的“南海模式”^⑦。但这类地方政府的主动探索，面临着与国家法律法规相冲突的问题，也出现了用地规模小、基础设施配套难等问题。^⑧

（三）地方探索中面临的制度与法律障碍

自发探索的现实和存在的问题，实际上反映了目前集体建设用地入市面临的制度障碍，主要包括以下四个方面：

一是土地产权和法律法规的限制。农村集体建设用地使用权界定不清晰，产权归属不明、产权主体混乱、配套制度不完善。^⑨ 现行法律缺乏对“集体”这个事实上的经济社会活动主体的形态、

① 1986年的《土地管理法》规定，集体经营性建设用地使用权可以依法转让（第2条第4款），并规定全民所有制企业或城市集体所有制企业可以按联营方式使用集体建设用地（第36条），并且城镇居民也可以为建住宅申请使用集体土地（第41条）。

② 唐健、王庆日、谭荣：《新型城镇化战略下农村土地政策改革试验》，235页，北京，中国社会科学出版社，2014。

③ 周其仁：《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》，载《经济学》（季刊），2004（4）。

④ 参见刘允洲主编：《制度创新之路——农村集体建设用地流转管理实践与理论》，北京，人民日报出版社，2001。五省市的调研情况表明，无论是经济发达地区还是欠发达地区，集体建设用地流转的大量存在已经成为一个不争的客观事实。如河南、浙江、上海、江苏、广东等地，在乡镇企业合并、兼并、股份制改造改组和联营过程中，集体建设用地流转大量发生。浙江省湖州市南浔区共有乡镇企业171个，涉及面积233.45公顷，其中由于出租、兼并、转让、入股、司法处置等致使集体土地使用权流转的乡镇企业就有122家，占到总数的71%，发生土地使用权流转的面积167.93公顷，占总面积的72%。这种现象在长三角和珠江三角洲地区尤为明显。如深圳宝安区，截至2000年6月底，已建成的工业用地中有85.5%是集体建设用地。东莞市石碣镇的10平方公里建成区中，集体建设用地占三分之二；苏州已有一半以上的集体建设用地入场流转，涉及土地面积超过10万亩。

⑤ 黄小虎：《把土地管理的重心转到存量土地上来》，载《红旗文稿》，2013（17）。

⑥ 唐健、谭荣：《农村集体建设用地价值“释放”的新思路——基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较》，载《华中农业大学学报》（社会科学版），2013（3）。

⑦ 蒋省三、刘守英：《土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查》，载《管理世界》，2003（11）。

⑧ 刘愿：《农民从土地股份制得到什么？——以南海农村股份经济为例》，载《管理世界》，2008（1）。

⑨ 夏方舟、严金明：《农村集体建设用地直接入市流转：作用、风险与建议》，载《经济体制改革》，2014（3）。

内部治理结构及法律性质的明确统一规定。^①可以说,只要土地产权和相关法律法规的障碍仍然存在,就难以充分发挥市场机制配置集体建设用地资源的作用。^②

二是土地规划和用途管制的制约。目前的规划与用途管制框架严重束缚了集体存量的建设用地进入市场,加上现实中存在大量既成事实的集体建设用地入市的情况,这就提出了如何在事实、政策和法律三者之间权衡的难题。^③

三是土地收益分配机制有待健全。集体建设用地流转中的增值收益分配缺乏科学依据。^④加上法律保障不充分、交易平台不统一、交易规则不完善,以及农村土地资产评估体系不健全等,导致农村土地资产显化不足。^⑤地方政府、用地主体、集体经济组织等参与入市的动力不足。^⑥

四是集体建设用地的市场供需两侧都还不成熟。主要是在欠发达地区面临需求不活跃的问题^⑦,以及因“符合规划”和“用途管制”两项限定,很多地区增量和存量集体建设用地都出现供给不足的问题^⑧。

(四) 文件依据和研究目标

十余年来,为了应对上述制度障碍,中央陆续出台了一系列文件。2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》提出:“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。”2008年中共十七届三中全会提出了“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的改革方向后,实践中涌现了重庆“地票”制度、成都统筹城乡发展试验、广东“三旧”改造等创新做法。2013年中共十八届三中全会进一步明确了“建立城乡统一的建设用地市场”“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同价同权”。

在这些文件的基础上,中央决定从2015年到2017年(后延长至2018年),在全国33个县(市、区)开展征地制度改革、集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革,要求依照“至上而下”和“摸着石头过河”相结合的原则,探索“可复制、易推广、利修法”的试点经验。本轮改革可以被视为中央为了回应地方诉求,主动开展的“从上向下”的探索。

本文的目标就是通过描述地方对中央改革顶层设计的响应,同时也观察中央在改革过程中不断进行的思路调整,总结出本轮改革在上下互动中形成的集体建设用地入市的现实路径。

二、集体建设用地入市制度的顶层设计与调整

(一) 顶层设计为本轮入市改革放松了基础制度的约束

2015年2月27日,十二届全国人大常委会第13次会议通过了《关于授权国务院在北京市大兴区等33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》,具体包括《土地管理法》第四十三条、第六十三条、《城市房地产管理法》第九条等。暂停实施上述条款后,试点区域

① 靳相木:《集体与国有土地“同权同价”的科学内涵及其实现》,载《农业经济问题》,2017(9)。

②④ 严金明、陈昊、夏方舟:《深化农村“三块地”改革:问题、要义和取向》,载《改革》,2018(5)。

③ 刘守英:《解剖新土改中政策滞后现象》,载《社会科学报》,2014-02-27。

⑤ 周应恒、刘余:《集体经营性建设用地入市实态:由农村改革试验区例证》,载《改革》,2018(2)。

⑥ 张安录:《积极稳妥地推进农村土地制度改革》,载《湖北日报》,2014-04-14。

⑦ 董祚继:《“新东北现象”下的集体土地入市——黑龙江省安达市农村集体经营性建设用地入市改革试点调研》,载《国土资源》,2017(10)。

⑧ 杨庆媛、杨人豪、曾黎、陈伊多:《农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究——以成都市郫都区为例》,载《经济地理》,2017(8);王敏、诸培新、张志林:《集体建设用地流转增值收益共享机制研究——以昆山市为例》,载《中国土地科学》,2016(2)。

在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同权入市、同权同价。原国土资源部设计了集体建设用地改革路线、方案和框架性要求，试点地区据此细化本地的改革事项，其任务主要为：

第一，确定入市范围。存量集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商业服务等经营性用途的土地可以出让、租赁、作价出资入股的形式入市，享有与国有建设用地使用权同等的转让、出租、抵押权能。

第二，明确入市方式。入市方式有三种：一是探索农村集体经营性建设用地就地入市。二是探索村庄内零星、分散的集体经营性建设用地异地调整入市。^①三是探索城中村集体建设用地整治后入市。

第三，其他制度相关改革的内容。在征地制度改革中，严格界定公共利益用地范围，建设项目不属于公共利益的，不得动用土地征收权；宅基地制度改革中重点探索闲置宅基地退出后的统筹利用。

（二）试点实践过程中出现的新问题

第一，单项推进的改革，不利于形成系统成果，且相互掣肘。中共中央办公厅、国务院办公厅文件提出，“农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革相互关联，要注重改革的协同性和耦合性，提高改革的系统性和完整性，统筹协调推进，形成改革合力”^②。而有关部门领导要求三项改革“有所侧重，防止打通”^③。33个试点县只能就某项内容单项试点，不能综合推行改革探索。然而，从本质上看，三项改革的系统性、整体性很强，牵一发而动全身。单项推进的改革形式产生了很多实际问题。比如，要求缩小征地范围，但又不允许新增集体建设用地入市，这造成集体建设用地失去了合法的入市渠道。或者，宅基地制度改革中对退出后的宅基地使用权交易范围限制太严，实际上引致退出补偿资金的来源也受限，同时退出后因为无法入市土地本身也难以得到有效利用。^④

第二，过多的限制条件导致市场需求不旺，扭曲了真实市场的价格。价格机制以充分的市场供需为基础。当前，对集体建设用地的限制导致市场需求不足，制约着价格机制的作用。

（1）存量集体经营性建设用地只占农村建设用地的十分之一左右^⑤，大量空闲的宅基地与公共设施和公益事业用地未能纳入入市范围，对于解决当前村庄用地存量过大、效率低下意义不大。尤其是中西部欠发达地区更难以找到满足条件的土地入市。^⑥（2）仅仅将入市的土地限定为存量，缩小征地范围后的新增建设用地如何进入市场，也没有答案。^⑦（3）入市试点的目的之一是发现集体

① 异地调整的目的是消除区位对集体建设用地入市的影响，手段包括通过城乡建设用地增减挂钩政策、农地复垦指标交易等政策工具，集体经济组织或地方政府将闲置低效利用的集体建设用地整理复垦后形成建设用地指标，进入一定范围的市场交易，在符合规划的地方“落地”，消除了区位对集体建设用地价值“释放”的影响，在短期内释放出明显的制度创新效益，使得农民获得更大的土地收益。比如，2009年，重庆市着眼于构建城乡一体的土地制度，开展了“地票”交易的探索：先把农村闲置的宅基地、乡镇企业用地、公共设施用地等集体建设用地复垦为耕地，腾出的建设用地指标，以地票形式到农村交易所公开交易。交易收益扣除复垦成本后，85%补偿农户、15%留给集体。

② 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（2015年1月）。

③ 姜大明：《在农村土地制度改革三项试点工作部署暨培训会议上的讲话》（2015年3月24日）。

④ 陈旻贤：《农村集体经营性建设用地入市困境及对策研究》，载《农村经济与科技》，2018（11）。

⑤ 据国土资源部调查推算，截至2013年底，全国集体经营性建设用地约4200万亩，约占全国集体建设用地的13.3%。参见王世元：《在农村土地制度改革三项试点工作部署暨培训会议上的解读》（2015年3月23日）。

⑥ 刘守英：《对三中全会土地制度改革的解读》，载《国土资源导刊》，2013（12）。

⑦ 郑振源：《积极稳妥地构建城乡统一的建设用地市场》，2013，<http://www.chinalandscience.com.cn/zgtdkx/UserFiles/File/20140101.pdf>；黄小虎：《新土改：政府不再经营土地》，载《经济导刊》，2013（Z4）。

建设用地价格,从而为征地市场化补偿找到依据。由于多数试点地区没有形成集体建设用地市场,在制定入市价格时反过来参考征地补偿标准设计,这导致通过市场发现价格的初衷没有实现。^① (4) 宅基地管理制度的改革只能局限于有偿退出的尝试,将退出后流转的范围限制在本集体成员内部,这实际上忽视了城乡融合发展以及农村三产融合中对建设用地的实际需求,有偿退出最终可能因退出补偿的来源不足而无法长期推行。^②

第三,顶层设计过于笼统,也给地方实践设计差异化制度提出了难题。我国区域间经济发展差异明显,各地对农村土地制度改革的需求也不同。^③ 本轮改革中采取了“齐步走”的做法,有时难免出现“己之甘贻,彼之毒药”的尴尬境地。比如入市范围界定为存量经营性建设用地,这样的尝试在20世纪80、90年代的广东南海就已存在,本轮改革显得不够“解渴”;而对于中西部地区,村集体寻找市场需求方仍是一个难题。

第四,中央意愿和地方试点目标不尽相同,降低了改革的绩效。本轮改革,中央的目的是通过试点完善现行制度,而试点地区则看中改革能得到直接利益。比如,对于中央要求的在城镇规划范围内的旧城改造,仍可保留集体性质,据此为今后修改《宪法》中城市土地属于国有提供依据,但多数地方担心会影响城市国有土地一级市场而热情不高。地方热衷的是通过试点能够获得建设用地指标或补助资金的倾斜。^④ 另外,试点地区出台的创新性制度少,多是模仿或简单地将试点要求照搬。^⑤ 不少试点地方政府仅将改革看作“政治任务”,满足于完成“规定动作”。^⑥

(三) 顶层设计的应对调整

第一,允许三项改革协同推进。中央在坚持不改变集体土地公有制、农民利益不受损、耕地不减少的三条底线的基础上,同意扩大改革试点范围,协同推进三项改革。2016年9月12日,中央决定把土地征收制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革扩大到现有33个试点地区。2017年11月4日,十二届全国人大常委会第30次会议通过了关于试点延期的决定,试点工作延期至2018年12月31日。2017年11月20日,中央全面深化改革领导小组第1次会议决定将宅基地制度改革试点扩大到33个试点地区。在2017年底试点即将结束之际,农村土地三项制度改革实现了连通互动。

允许地方三项改革协调统筹推进,解决了“头痛医头,脚痛医脚”的单向思维方式,全面提升集体建设用地的配置效率,促进农村内部土地流动与用途间的转化,增加集体建设用地入市的路径,消除了制度间的掣肘。^⑦

第二,新增建设用地不经过国家征收可以直接入市。征地制度改革试点中,非公益性项目不用经过政府征收,就可以直接以集体建设用地进入市场,增加了入市途径。这为缩小征地范围后相应部分土地能够进入市场提供了合法合规的渠道。^⑧

第三,对宅基地流转范围的拓展。宅基地一直以来实行村民内部无偿分配、封闭运行的做法。2016年以来,中央和部委层面陆续出台了一系列文件,支持农民利用自有住房开展乡村旅游、盘

①⑥ 陈明:《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望——兼论农村“三块地”改革的市场化方向》,载《农业经济问题》,2018(10)。

② 黄小虎:《新土改:政府不再经营土地》,载《经济导刊》,2013(Z4)。

③ 刘世锦、刘守英、许伟等:《推进集体建设用地入市,为经济增长释放发展空间》,载《东方早报》,2013-12-10;李铁:《用改革推进新型城镇化》,载《人民日报》,2014-01-19。

④ 黄小虎:《建立城乡统一的建设用地市场研究》,载《上海国土资源》,2015(2)。

⑤ 唐健、谭荣:《农村集体建设用地价值“释放”的新思路——基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较》,载《华中农业大学学报》(社会科学版),2013(3)。

⑦ 曲承乐、任大鹏:《论集体经营性建设用地入市对农村发展的影响》,载《中国土地科学》,2018(7)。

⑧ 黄小虎:《建立城乡统一的建设用地市场研究》,载《上海国土资源》,2015(2);董祚继:《以正确价值导向引领农村土地制度改革》,载《国家治理》,2018(3)。

活闲置房产、促进农村三产融合发展，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房；探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地；鼓励和引导农村集体经济组织以有偿回购、集中改造、受托经营等形式盘活利用空闲农房及宅基地；引导城乡资本利用空闲农房及宅基地发展新产业新业态。这些政策是中央对宅基地制度改革的新回应。^①

（四）小结：兼顾效率与公平

从本质上看，中央对集体建设用地入市制度的初始顶层设计以及根据试点实践中遇到的新问题所做出的调整，都遵循着兼顾效率与公平的原则。

从提高土地资源分配效率的角度看，从起初的“确定入市范围”“明确入市方式”等到之后的“允许三项改革协同推进”和“对宅基地流转范围的拓展”等，都致力于不断扩宽集体建设用地入市的覆盖面和途径。这有利于盘活集体经营性建设用地和宅基地等各类存量的、闲置的农村建设用地资源，进一步提升土地利用的效率。

从促进土地收益的公平分配来看，集体建设用地入市使得农民和农村有更大自主权向城市用地者流转，农村建设用地用于城市发展和建设，而不再经由政府征地。可以预期，作为土地产权人的农民和农村将更为直接和充分地分享由工业化和城镇化引致的土地增值收益，改善城乡土地收益分配格局。而“允许三项改革协同推进”和“新增建设用地不经过国家征收可以直接入市”的改革举措不仅丰富了集体建设用地入市的途径，更将进一步提高农民和农村共享土地增值收益的范围和程度，加快推进土地收益的公平分配。

三、集体建设用地入市制度创新的地方多样化探索

各地着眼于当地自然和社会经济条件，在打破用地分类限制、扩大交易范围、优化土地功能结构等方面进行了探索，创造了诸如综合类用途、产权分割登记、共同产权按份共有等经验。我们选择内蒙古和林格尔、贵州湄潭、浙江德清和义乌、广东南海、四川泸县等地的案例来揭示其中的规律。

（一）和林格尔：允许新增建设用地直接入市，为缩小征地范围后新增集体建设用地提供必要的入市渠道

内蒙古自治区和林格尔县开展征地制度改革试点，其范围是不属于公共利益项目的、不动用土地征收权，但这也带来了新的问题。和林格尔有很多小型加工制造业，占地面积不大，规模达不到入驻工业园区的标准。现实中这类企业往往只能以租用村内宅基地、未利用的荒地等开展生产，由于无法办理正规手续，缺乏规划等多方面的监管，长期法外运行。为了给此类企业提供更好的发展机会，降低企业运营成本，并推动当地经济发展，和林格尔县允许集体新增建设用地直接入市。

和林格尔发电厂的贮灰场是一个典型的例子。贮灰场位于城市建成区外，原用途为耕地和林草地。该项目属于非公共利益目的，用地单位直接与农村集体经济组织协商，获得50年集体建设用地使用权。允许新增建设用地直接入市，不仅省去了往常需要耗时一年的听证、评估、审批等一系列程序，企业只用5个月就取得了土地，更重要的是为当地众多的小微企业使用新增集体建设用地提供了必要且合法的市场渠道。

（二）湄潭：创新设立综合类用地，允许分割登记，旨在适应集体建设用地结构单一的现实约束

在中西部地区，更大的难题是如果仅允许存量的经营性建设用地入市，这些地方根本没有足够的存量土地。比如在贵州省湄潭县，调查数据显示，该县共有集体经营性建设用地107.01公顷，占集体建设用地总面积的1.97%。很明显，如果仅允许存量经营性建设用地入市，改革对农村建

^① 刘守英：《乡村振兴战略是对重农业轻乡村的矫正》，见财新网，<http://china.caixin.com/2017-10-19/101158466.html>。

设用地盘活或更新来说意义不大。

湄潭县农民自发地将宅基地作为商住综合用地的情况普遍存在。多数人选择自己居住二楼，将多余的房屋出租或自己经营商铺、茶叶加工作坊、农家乐、乡村宾馆等。基于这一现状，湄潭县创立了综合类集体建设用地的地类，即作为宅基地取得的土地由于部分改变用途，使得土地兼具多种用途。湄潭县允许将这种综合类的集体建设用地分割登记，并允许相应经营性建设用地进入市场，形成了综合类集体建设用地分割登记的入市模式。

湄潭县的做法是集体建设用地结构过于单一而引致的。通过分割登记，宅基地有一部分转变为经营性建设用地，既有效地盘活了闲置宅基地，也满足了改革在制度上的需求。

（三）德清：探索异地调整入市，旨在消除区位影响，更为了满足规模经济和收益分配的诉求

不同于湄潭等中西部地区的试点县，东部的浙江省德清县民营经济发达，集体经营性建设用地入市的需求旺盛。德清县的改革在服务民营经济发展的同时，也实现了农村土地价值的释放。但在改革实践中很快就发现了集体建设用地规模较小、区位不佳等缺点。为此，德清县立刻开展调整入市，目标是既实现规模效益，又体现制度公平，让那些区位不佳的村镇能分享入市收益。德清县的调整入市方式有三种：（1）调换土地所有权自行入市。集体经济组织范围内未规划调整入市建新区块的，允许通过以地换地的方式，与设立调整入市建新区块的集体经济组织调换土地所有权，实现调整入市。（2）建设用地复垦指标交易入市。集体经济组织将零星分散的集体经营性建设用地复垦后，无法以第一种方式实现调整入市，或不愿自行调整入市的，允许该集体经济组织以复垦指标交易的形式，转让给其他集体经济组织，收购指标的集体经济组织可以等面积在规划区按集体经营性建设用地入市。（3）集体经济组织之间合作入市。集体经济组织将零星分散的集体经营性建设用地复垦后，无法以第一种方式实现调整入市的，允许该集体经济组织与其他集体经济组织合作入市，取得的收益协商分成。

德清县允许和鼓励异地调整的方式入市，实行所有权按份共有、使用权共同入市、收益按份分配，促进了各集体经济组织的均衡发展。这对探索发达地区农村集体经营性建设用地入市有明显的借鉴意义。

（四）南海：全域型土地整备入市和地券制度，解决“先行者”的新问题

广东省佛山市南海区在20世纪80、90年代就开始在集体建设用地上发展工业，不失为集体建设用地入市的“先行者”。成本低、限制少的集体建设用地，为南海区二、三产业发展提供空间，激发了地方经济活力，但也造成了制造业“满天星”布局，出现用地细碎化的“新问题”。685个村级工业园中每宗地面积在50亩至100亩之间，面积普遍较小。南海工业转型升级迫切需要连片、基础设施完善的建设用地。南海区入市试点的一项重要任务就是探索集体土地整备制度，以解决“新问题”。

南海区积极探索入市的托管整备制度，将产业落后、零星分散、符合入市条件的集体经营性建设用地进行整合、清理及前期开发，实行统一规划、招商及入市，实现集体土地的规模化统筹开发利用。土地整备后，入市主体由村集体经济组织变更为区、镇（街）两级集体土地整备中心，入市收益根据双方签订的托管协议一次性或分期进行分配。

土地整备解决了用地分散的问题。但农村尚存大量低效宅基地，也迫切需要整合利用。同时，宅基地与经营性建设用地难以严格区分，早期的家庭作坊，现在的家族企业，其载体很多就是宅基地。基于此，南海区从2018年3月开始实行“地券”制度，土地权利人自愿将其建设用地按规定复垦为耕地后形成等面积地券，可将地券入市交易，实现了建设用地从实物向指标的转化。通过地券，南海区将集体土地整备入市范围扩大到宅基地等所有类型的存量建设用地。

（五）泸县：农民与社会资本合作，创新宅基地分割登记，允许转为有形经营性用地和无形地票两类方式入市

四川省泸县在宅基地制度改革试点中，探索出满足当地农民期待、提升获得感的建设用地入市

模式，既实现“住有所居”，又能够带来财产性收入。

第一，探索分割登记方式，并尝试与社会资本共建共享。允许农户以合法的宅基地使用权独资、联合或与社会资本合作，共享居住、商住或经营，出资方获得一定年限的集体建设用地使用权。采取分割登记方式确权颁证，将农民住房分摊面积确认为宅基地使用权，满足住房权益保障；将农民经营性用房和出资方房屋分摊面积确认为一定年限的集体经营性建设用地使用权，进入要素市场。

第二，退出的宅基地转化为集体经营性建设用地。类似于涪潭的情况，泸县的集体建设用地大部分是宅基地，符合入市要求的经营性建设用地很少。泸县通过将退出和闲置的宅基地直接变更登记为“集体经营性建设用地”或“其他建设用地”的方式，在符合规划和用途管制的前提下将这类“宅基地”入市，这也是泸县又一特色做法。

第三，探索建设用地指标的市场化交易制度，但面临供大于求的困境。区位因素同样影响着泸县的入市需求。为此泸县很早就开始用复垦节余指标来促进农村闲置建设用地的流转。但是，全县目前宅基地退出潜力约为4.8万亩，而每年县域范围内能消化的指标在2000亩左右，供给远远大于需求，给通过指标化消除区位影响带来了难题。这实际上也是中西部地区将集体建设用地由实物转变为指标后交易面临的最大挑战。

（六）义乌：政府保价型“集地券”制度，既规避了指标市场供给过剩，又保障了公共利益或重大项目落地

在试点初期，浙江省义乌市采取城乡新社区集聚的方式解决成片退出宅基地的问题。农民在自主自愿的基础上，退出成片的宅基地，换取集中统建的高层住宅、标准厂房或楼宇物业，实现生产生活双保障。复垦节余指标由政府在全市范围内统筹开发利用。

此后，义乌市又将零星退出的宅基地纳入政府统一整治范围，并在此基础上，对退出形成的复垦节余指标赋予规划空间、占补平衡等功能，并称之为“集地券”。基本做法是：将闲置废弃的宅基地、经营性建设用地和其他类型用地等进行复垦，节余的建设用地指标形成集地券。更为特殊的是，集地券把规划指标、占补指标、新增建设用指标这三类指标功能融为一体，实现了征地制度、入市和宅基地三项制度的统筹。目前义乌市政府按40万元/亩保护价全部回购，统筹用于民生项目、产业转型升级重大项目的需要。

（七）集体建设用地入市地方性做法总结及规律探寻：因地制宜、相机抉择

第一，新增用地不经国家征收，直接以集体建设用地的形式进入市场，是现实的必然要求，但中西部地区可能面临土地市场不活跃的限制。以和林格尔为代表的试点地区，对于不属于公共利益的项目用地，不再经过国家征收转为国有，而是以集体建设用地直接进入市场，这一举措有效回应了缩小征地范围的改革诉求，但在实践中却可能由于地方经济发展水平有限、土地市场活跃度不高，导致集体建设用地入市“遇冷”。

第二，中西部地区的集体建设用地中宅基地所占比重大，需要通过地块内部利用结构调整入市，即分割登记、共建共享、按份共有的集体建设用地入市。以涪潭、泸县为代表的中西部试点地区的集体建设用地大部分是宅基地。这些地方将农民自用部分外的多余宅基地进行分割登记，把退出和闲置的宅基地变更登记为“集体经营性建设用地”或“其他建设用地”，再参照经营性建设用地的规则入市。

第三，中西部地区的内部挖潜也面临区位的影响，因此异地调整入市是一种必然的选择，而这种做法的绩效在东部地区更为显著。以德清为例，异地调整有三种具体形式，即调换土地所有权自行入市、建设用地复垦指标交易入市、集体经济组织之间合作入市。在农村非农经济快速发展的初期，异地调整的制度兼顾规模效率和社会公平，让区位优势不明显、集体建设用地细碎化的村镇也

获得同等的参与集体建设用地入市的机会。

第四,在后工业化阶段,异地调整从“自发”到“自觉”,政府的统筹整备应运而生。在农村非农经济发展的中后期,如果缺乏规划管控的异地调整,必然会面临集体建设用地布局“满天星”的挑战,而零星、分散的异地调整将无法满足不同农村非农经济规模化和产业化的需要。以南海为代表的地区,集体建设用地已经从零星、分散入市发展为通过整备统一规划、统一开发入市,同时,入市的地类也从仅限于经营性用地逐渐演变为所有其他类型的建设用地。

第五,指标交易是集体建设用地入市的高级形式。以义乌、泸县等地为代表,集体建设用地经整理和复垦后由政府统一安排使用或者在市场上自由交易,实现以建设用地指标形式入市。进一步来看,泸县的做法是指标交易的初级形式,仅仅复垦以节余建设用地指标来促进流转。而义乌的举措则是指标交易的“升级换代”。义乌的“集地券”推动了农村建设用地不同地类之间的转换,实现了规划空间指标、占补指标、新增建设用指标的“三位一体”。

四、集体建设用地入市路径总结和启示

地方对集体建设用地入市的探索一直没有停止。从中央文件推动到主管部委政策研究,再到地方政府规范管理和深入探索,集体建设用地进入市场与国有土地享有平等权利,已基本达成共识。2015年开始的土地制度三项改革试点,将集体建设用地进入市场的路径在原有基础上进一步扩大,从违法到试点地区局部合法,从自发无序到政府做好顶层设计统一布局。综观试点地区的做法,集体建设用地入市的路径可以概括为:适应自然和社会经济条件的地方治理结构创新。也就是说,不同入市路径的选择不仅是在我国既定的土地利用和管理制度框架下兼顾效率与公平,更是在统筹考虑区位、地块特征和农村的内外资源资产资本条件作出的相机抉择。经济社会发展水平和城乡财富积累的总体规模影响着不同的入市路径,具体包括以下三个方面:

第一,入市需要打破用地分类限制。集体经营性建设用地、宅基地等不同类型的农村建设用地的界限在试点中往往被打破,允许不同地类之间的灵活转换。主要包括:非公益性的新增用地不经国家征收直接以集体建设用地的形式进入市场、闲置宅基地变更登记为集体经营性建设用地入市、以指标交易推动宅基地和集体经营性建设用地的统筹入市等。打破用地分类的限制有利于扩展集体建设用地入市的范围,为入市路径的多样化创造基本条件。

第二,入市需要拓展或细化入市主客体。试点中地块的单一用途限制往往被打破,允许分割登记、共同产权和按份共有。主要包括允许农户与社会资本共建共享,由区、镇级政府统筹规划和组织集体建设用地入市,不断丰富入市主体;将新设立的综合地类、农户自用以外的空闲宅基地等作为新的入市客体,扩大了集体建设用地入市的范围和程度,使之更符合我国中西部地区的农村土地利用现状。这有利于中西部地区因地制宜盘活闲置的各类集体建设用地资源,释放农村土地价值,增加农民的财产性收入,也为乡村振兴发展提供空间承载和资本积累。

第三,入市需要优化土地的功能结构。通过创设综合地类、实施异地调整特别是政府统筹入市以及推行“集地券”等方式,结合农村发展需要和村庄整体规划布局,促进集体建设用地的居住功能、工业功能、商业功能的优化匹配。土地功能结构的优化不仅可以进一步提升土地资源的配置效率,还能更好地兼顾不同地区、不同村庄、不同主体的诉求,统筹处理好集体建设用地入市和盘活利用涉及的多方利益关系。

总之,打破不同地类之间的限制、细化主客体、优化功能结构、统筹和因地制宜利用的趋势在前述的案例中已经出现,这些都给未来农村土地制度三项改革提供了参考。可以预见的是,为了进一步推动集体建设用地入市和构建城乡统一的建设用地市场,需要进一步打破对集体土地的种种限

制，充分释放农村集体土地要素活力，提高资源利用效率；要加强农村土地统筹规划，优化用地结构和布局，发挥市场在资源配置中的决定性作用；要尊重基层的首创，对实践中证明切实可行的做法，及时总结可复制可推广的经验，从而推动相关政策出台和法律法规修改。

The Pathway of Rural Construction Land Marketization: A Comparison among Several Pilot Areas

TANG Jian¹, Tan Rong²

(1. School of Public Affairs, China University of Geosciences, Wuhan, Hubei 430074;

2. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310058)

Abstract: According to the extant laws, rural construction land is not allowed to be directly transferred to urban land users, thereby becoming an obstacle for rural areas to share the land incremental revenue from the industrialization and urbanization. The top-down and the bottom-up institutional evolution of rural construction land marketization are still underway. Since 2015, the nationwide pilot reform of rural construction land marketization has clarified the potential types and pathways of rural-to-urban construction land transfers. During the reform, the pilot areas explored and figured out the suitable pathways of rural construction land marketization based on the context-specific conditions. For the governance of rural construction land marketization, it is suggested that the subjects and objects of rural construction land marketization be expanded or specified; the land use structure in rural areas be optimized; the scope of rural construction land marketization be extended from the extant rural construction land to the newly-added construction land; and the land use types be extended from the commercial use to all types of land use.

Key words: rural construction land; marketization pathway; reform direction

(责任编辑 武京闽)