# 农村集体土地使用权合理规范的流转

来源：网络 作者：琴心剑胆 更新时间：2024-09-08

*关键词：使用权的流转集体土地使用权有形市场流转合理规范流转在当前市场经济条件下，土地资源作为一种特殊商品，必然受到市场机制的调节，如城镇国有土地使用权以有偿使用的方式进入市场流转后，在社会经济活动中发挥了巨大的作用。但作为与城镇国有土地使用...*

关键词：使用权的流转

集体土地使用权

有形市场流转

合理规范流转

在当前市场经济条件下，土地资源作为一种特殊商品，必然受到市场机制的调节，如城镇国有土地使用权以有偿使用的方式进入市场流转后，在社会经济活动中发挥了巨大的作用。但作为与城镇国有土地使用权并存的农村集体土地使用权，其在使用制度上如何改革，进入市场流转，是当前需要从法律上、政策和制度上加以研究、探讨的问题。这个问题解决好了，对今后农村经济乃至于整个市场经济都将产生深远的影响。

一、现实中农村集体土地使用权的流转已普遍存在

近几年，随着城镇国有土地使用制度的改革、城市化进程的加快，农村集体土地特别是城市规划区内的农村集体建设用地的使用权价值和资产价值越来越显现，交易活动越来越频繁，具体表现在：

(1)

农村集体组织以集体土地使用权作价入股、联营的方式兴办乡镇企业；

(2)

乡镇企业间的兼并、合并、重组和股份制改革而发生使用权人变化；

(3)

因农业结构调整，致使农村土地承包经营权发生转移；

(4)

近郊农民的宅基地以出租、抵押、转让而使得使用权人发生变动。现实证明，农村集体土地使用权的这种转移已普遍存在并且符合市场经济的客观需要。

现行的土地法律和政策对于农村集体土地使用制度特别是集体建设用地使用有较多限制，行政干预也多，但一味的禁止和限制而忽视客观存在的实际要求，不但难收实效，也对市场经济的发展不利。在当前市场经济发展日趋成熟的条件下，正视农民集体土地所有权，推行集体土地有偿使用制度的改革，建立健全农村集体土地使用权合理、规范的流转途径已迫在眉睫，需要在法律法规和政策制度方面予以创新。

二、集体土地使用权

“

流转

”

中存在的问题

现行的法律制度在确定农村集体土地所有权的权力内容的行使上有明显的不完全性。如在集体土地使用权方面，规定集体土地只能用于农业生产或农民宅基地建设、光办乡镇企业或者乡

(镇

)

村公共设施、公益事业，而对能产生巨大经济效益的房地产开发经营活动，法律明令禁止。在对集体土地建设用地的使用上，《土地管理法》也做了如下规定：

“

农村集体土地所有的土地使用权，不得出让、转让或出租用于非农建设，但是符合土地利用总体规划，并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形，致使土地使用权依法转移的除外。

”

造成实际操作性差。在收益权方面，由于集体土地不能直接参与市场经营活动，如房地产开发，使得农村集体组织丧失了这部分土地收益，农村集体经济实力难以壮大。此外，由于国家征地的强制性，集体土地所有者在如何处分自己土地时缺乏地位。

高新区处于城市规划区范围，其外环生态圈以北区域处于城郊，具有良好的基础设施和投资环境区位优势，是高新区乡镇企业主要分布区域，也是集体土地建设用地产生流转的主要区域。分析高新区集体土地使用权

“

流转

”

现状，存在以下问题：第

一、产权关系不明晰，使用权

“

流转

”

难以规范。表现为农村集体经济组织内部的产权关系不明晰，村民小组与村民委员会法律关系不明确，权力主体行使上较模糊；土地与地上建筑物分属不同的主体，即农民集体组织将土地租赁给企业使用，地面建筑物、构筑物由企业自建或与本村集体组织联合修建。这就造成在产权关系上由多个法人实体共有，一旦发生经济纠纷或因企业倒闭破产，各方利益难以得到保证。这也是农村集体土地建设用地使用权不能合理规范流转的重要原因。第

二、管理不到位，土地利用率低下。由于特殊的历史原因，即高新区是在老区基础建设新区，所以对原有乡镇企业用地难以从源头上做到统一规划、合理布局。对新增的乡镇企业用地虽然明确规定到规划的乡镇企业工业园中发展，但由于种种利益关系难以完全做到，致使违法占地行为履禁不止。第

三、闲置土地处置难。乡镇企业一旦经营不善，停产倒闭后，因债权债务关系使本集体经济组织难以收回出租的土地，或收回后又难以及时出租等，造成建设用地闲置，存量土地不能有效利用。第

四、城市化步伐加快，农村集体经济发展受到制约。随着高新区城市化进程的加快，致使规划区内农村集体经济和乡镇企业的发展受到限制，被拆迁的乡镇企业难以新

“

占地

”

进行发展，造成农村集体经济组织经济总量的减少。由于受到市场机制的调节和政府征地资金的限制，对农民的就业安置以及对农村集体经济组织的财产补偿难以从根本上解决农民失去土地后的经济来源和基本生活保障。

此外，由于现行法律对农村集体土地所有权主体的设定概念模糊，

“

农民集体

”

没有明确的法人代表，在行使具体权力时，作为所有权人的农民集体的真实意愿难以得到真正体现，使一些村、组干部利用其地位，充当所有权代言人，为自己牟取利益。在收益分配上，由于没有完善的制度，村务难以真正公开，一些村、组干部利用制度缺陷侵占了大多数农民的利益。上述现象的存在已严重阻碍了农村集体土地使用制度的深化改革。

三、对农村集体土地使用权流转的思考

1

、在法律和制度方面进行创新。农村集体土地所有权的不完全性从根本上讲是国家意志在立法上的表现。它体现了国家对土地资源以及土地市场的垄断。但垄断是不宜于市场经济发展的。因此，在当前社会主义市场经济条件下，应在法律上重新确立集体土地在各项权力上的内容和赋予更完善权力行使能力，在倡导国家在土地市场占主导地位的同时，将集体土地使用权纳入有形的土地市场。这些都有待于在法律规范、政策制度方面进行创新。

2

、科学的界定农村集体土地所有权主体，在此基础上建立严谨的组织结构和明晰具体的产权形态、完善的收益分配制度，这是推行农村集体土地

“

资产化、产业化

”

政策的前提，是农村集体土地有偿使用、合理流转的前提。

3

、对农村集体土地推行

“

资产化、产业化

”

制度，实行

“

公司化、企业化

”

管理模式。壮大农村集体经济实力，对集体土地实行资产化、企业化，有利于农村经济的总体发展，有利于缓解因征地拆迁带来的社会矛盾和社会问题，使农民的现实利益和长远利益有保障。从而，从根本上给农村经济组织和广大农民相对稳定的出路。

4

、在农村集体土地使用权进入有形市场流转的具体方式上可以借鉴和引用城镇国有土地使用权有偿使用的模式，即实行所有权与使用权分离，构建农村集体土地使用权有偿、有限期、可抵押、可流动的法律制度和政策制度，并规范程序。

具体做法本人从以下几个方面简谈：

(1)

根据土地利用总体规划，严格控制土地用途、用地规划，并建立报批，逐项审查的

“

流转

”

程序；

(2)

显化集体土地资产价值，对加入

“

流转

”

的特别是城市规划区内的农村集体土地非农建设用地应权属清楚、四至明确，并进行土地评估，制定出参考地价标准；

(3)

允许农村集体经济组织以企业公司或股份公司的形式，以土地资本入股的方式投入国家基础设施建设，如高速公路建设，与旧城改造相关的房地产开发等按所占股分的份额，享受收益分配和其它权益；

(4)

在城市化进程中国家对集体土地具有优先购买权。即政府对农村集体土地不再实行

“

征用

”

，改为

“

购买

”

，对农民不再进行人员安置，只转变户口。具体的安置由壮大后的农村经济组织进行；

(5)

对农村集体土地作税制上的调整，增大税收力度。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找