

【经济与管理】

农村集体土地使用权及其流转

尤建新,单胜道

(同济大学 经济与管理学院,上海 200092)

摘要:农村集体土地使用权是指土地使用者依法对农村集体土地享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地使用权流转应遵循自愿原则、有偿性原则、效率原则、公平公开公正原则、登记原则。农村集体土地使用权可通过转让、入股、四荒拍卖、竞价承包、反租倒包等多种形式实现流转。

关键词:集体土地;使用权;流转

中图分类号: F301 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2002) 03-0025-03

Use Right of Rural Collective Land and Its Circulation

YOU Jian-xin, SHAN Sheng-dao

(School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract Use right of rural collective land is the right to possess and use the rural collective land and get profit from it according to law by land users. Use right of rural collective land circulation should follow voluntary principle, profitable principle, efficiency principle, open and fair principle and register principle. Use right of rural collective land may realize its circulation by means of transferring, becoming a shareholder, auction, competitive price contract, anti-rent no better than contract, etc.

Key words collective land; use right; circulation

一、农村集体土地使用权的内涵

(一)农村集体土地使用权的概念

农村集体土地使用权是指土地使用者依照法律规定或合同约定,对农民集体所有的土地享有的占有、使用和收益的权利^[1]。农村集体土地使用权是一种用益物权和一种限制物权。这是农村集体土地使用权的两个基本法律属性^[2]。

1. 用益物权

农村集体土地使用权是农村集体土地所有权派生的一种用益物权。它是所有人以外的民事主体享有的对农村集体土地的占有、使用和收益的权利。在法律规定的范围内,农村集体土地使用权可以转让、出租、抵押和用于投资。

2. 限制物权

农村集体土地使用权的限制性主要表现在以下

几个方面:一是主体范围的限制。农村集体土地所有权的团体性、社区性,加上国家对农村土地的保护政策,决定了农村集体土地使用权的主体范围主要为农村集体组织的成员。这种主体资格的限制性在一定程度上决定了农村集体土地使用权流转的限制性。二是权能的限制。不同种类的农村集体土地使用权在设置目的上的差异,法律对它们的使用权能和处分权能有不同的限制。例如,农民出卖、出租住房后再申请宅基地时,不予批准。三是权利和义务的限制。为了合理分配土地收益,促进土地有效利用和抑制土地兼并,法律要求土地使用权人对国家、集体承担一定的义务。

为维护农村土地关系和地产交易的正常秩序,保护农民和集体组织的合法权益,保证国家的土地政策和农业政策的贯彻实施,法律授权国家土地管理机构对集体土地使用权实行登记、管理和监督执

法。《土地管理法》第十一条第一款就明确规定：“农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权”。

(二)农村集体土地使用权的法律特征

农村集体土地使用权是由农村集体土地所有权派生的一种具有物权性质的权利，具有以下几个法律特征：

1. 主体特定性

由农村集体土地所有权的性质所决定，农村集体土地使用权的主体主要是农村的集体组织和农业集体经济组织的内部成员。农村集体土地使用权的取得，在多数情况下，是以农业集体经济组织内部成员为必要条件的，这就决定了农村集体土地使用权主体的范围是特定的，一般情况下只有农业集体经济组织的内部成员和乡村的集体性质的组织，才能取得农村集体土地的使用权。

2. 产权无偿性

虽然中国的土地使用制度改革，使城市国有土地由无偿使用变为有偿使用，并已大大地缩小了划拨方式适用的范围。但对于主要位于农村集体土地的使用，目前中国有关法律尚未明确规定实行有偿使用。农村集体土地使用权的取得，一般不必支付地租性质的费用。因此，可以说农村集体土地使用权的取得是无偿的。符合法定条件者，经过申请，获得有批准权的人民政府批准即可取得建设用地使用权。

3. 权能限制性

首先，农村集体土地使用权的实际范围直接受到集体组织的利用行为的制约。农村集体土地的利用，可以由农村集体实施，也可以由个人或者集体以外具有独立民事主体资格的组织（如乡镇企业、学校、医院）实施。其次，农村集体土地使用权的行使，必须遵守有关法律规定。由于农村集体土地主要是农业用地，建设用地的增加就会直接或间接地导致农业用地减少。为了保护土地资源，稳定农业生产的发展，中国《土地管理法》对集体土地的使用作出了更加严格的规定，如“农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准”。“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的不予批准”。同时，还规定“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”。

(三)农村集体土地使用权的内容

农村集体土地使用权的占有、使用、收益权能，基本上与国有土地使用权相同。不过，一般说来，农村集体土地使用权的存续，与使用权人的持续占有、

使用的事实状态有着密切的联系。尤其是农地，如果使用权人弃耕撂荒，有可能导致使用权丧失。此外，对于农地和建设用地使用人的收益权，一般没有限制。但是，对宅基地使用权则有明确限制，即宅基地只能用于满足村民的个人居住需要，不允许用作营利目的。

二、农村集体土地使用权流转

土地家庭承包制的推行，实现了农村集体土地所有权和经营权分离，而农户所拥有的经营权又是由承包权和使用权组成的，在发生土地流转的过程中，承包权和使用权会再次分离。所谓“稳定”是稳定农户已拥有的土地承包权；所谓“流转”是土地使用权可以自由流转。二者并不矛盾，“流转”是以充分尊重农民的土地承包权为前提的。只有在充分尊重农户承包权的基础上，才能使农民对土地家庭承包制建立起稳定的预期，当农户愿意放弃土地使用权及各种条件成熟时，就应及时启动农村集体土地使用权流转和集中。

(一)使用权流转的原则

使用权流转的基本原则是指贯穿于整个使用权流转活动中的总的指导思想和根本准则，它包含两层含义：第一，流转的基本原则贯穿于整个使用权流转过程中，对整个流转过程具有指导意义，是使用权流转制度的出发点和根本依据；第二，流转本身具有规范作用，任何个人、集体经济组织和政府在进行土地使用权流转活动中，都必须以流转的基本原则为根本依据。土地使用权流转应遵循以下几项原则：（1）自愿原则。农村集体土地使用权流转成功的关键在于尊重群众的意愿。只有坚持自愿原则，保障农民依照自己的意志转让土地使用权，按经济规律办事，流转才能推行开来；（2）有偿性原则。使用权流转要遵循有偿性原则，因为农民获得的农地承包经营权不仅是一种经营行为，而且带有福利和社会保障性质；（3）效率原则。在社会主义市场经济条件下，农村集体土地使用权的流转必须以市场为契机，充分体现效率原则，市场会通过价格信号，按竞争原则自发地调节土地使用权从低效率使用者流向高效率使用者；（4）公平、公开、公正原则。公平原则要求参与土地使用权流转的主体应本着公平的观念从事流转活动，正确行使权利和履行义务；“公开、公正”主要指土地使用权流转在程序上要公开、公正；（5）登记原则。原国家土地管理局于1989年制定的《土地登记规则》中明确规定，土地的取得、变更或转让，未经登

记均为无效,若按法定方式转让或取得土地使用权的,即经土地管理部门注册登记的,就能发生土地使用权变动的效果

(二)使用权流转的形式

1. 转让

转让就是权利主体的变更^[2]。转让方式有:转包、互换、赠予和继承等。农村集体土地使用权转让是指承包者将未到期的使用权一次性转让给新承包者的经济行为。这就是说,使用权的转让只能是承包期内剩余期限的转让。转包是新承包人向原承包人履行义务,原承包人再向发包人履行义务,由新承包人、原承包人共同承担风险。也就是新承包人不与土地所有者直接发生经济关系,只与现在的出包者即原承包人发生经济关系,双方可根据当时的经济、技术和社会条件签订新的契约,以确定双方的权利和义务,转包期限在原承包者使用权的剩余期限内可以灵活机动。转让行为一旦完成,原土地承包人与土地所有权主体间形成的权利、义务关系也随之转移,即新承包人要承担原承包契约的义务,同时享有原承包契约的相应权利。这种流转形式由于涉及土地所有权主体,必须得到土地所有者的许可并接受其监督。

2. 作价入股

农村集体土地作为出资,共同举办联营企业,是农村以土地吸收资金(技术、管理等)的一条重要途径。《土地管理法》第六十条规定,农村集体组织可以依法以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业。农村集体土地作价入股是指土地承包者或拥有土地永久性支配权的合作经济组织将其拥有的土地使用权以折股形式与其他生产要素综合的经济行为。农民把承包的土地使用权入股,农民就成了股东,这样,不管农民种不种田,不管土地增值有多大,都可以凭股权得到土地收益的分配,为土地的集中连片流转解决了后顾之忧,同时,有利于对土地的企业化管理和市场化经营。农民自愿入股,建立农业股份合作公司是实现土地资源动态优化配置的一种主要形式,有利于土地的规模经营。农民以其占有的股份投资于股份合作制企业、农场和股份合作社,凭其所拥有的股权参与权益的分配,并共同承担风险。

3. “四荒”拍卖

“四荒”指荒山、荒坡、荒滩、荒沟等以往未能充分利用的土地。“四荒”拍卖,即“四荒”的所有权不变,拍卖其使用权,谁购买,谁治理,谁受益。在拍卖方式上,引入了市场竞争机制,各地做法主要有以下

三种:一是竞标拍卖,二是招标采购,三是协商拍卖。目前购荒形式主要有四种:一是独户购买,综合开发。这是“四荒”拍卖的主要形式。独户购买,农户可以根据家庭劳动力、资金情况等确定购买面积;二是联合购买,联合治理。由区域内大户带头,形成以劳入股、股份合作购荒模式。这种形式弥补了独户购买的资金、技术、劳力方面的不足,形成了规模效应;三是集体投资,统一治理,分户购买。这是针对单家独户难以治理的“四荒”地,集体先组织劳力统一初步治理,然后卖给农户进行开发治理;四是机关团体、企事业单位购买,这主要针对一些“四荒”面积大,治理难度高,所需资金、劳力、技术投入多的地方。

4. 竞价承包

竞价承包是指在农民愿意放弃承包权或经营权的基础上,坚持土地的集体所有,集体以行政手段直接统一调整地块,重新发包,承包期长短不一。竞价承包是一种市场行为,把土地经营权纳入市场轨道,把土地推向市场,把竞争机制引入农田,对生产关系作了重要调整,重塑了农业生产中集体与农户的关系,明确了双方的责、权、利,使之更符合生产力发展的要求。

5. 反租倒包

反租倒包是指农户在保留土地承包权的前提下,由乡、村集体经济组织把农民承包的土地反租过来,集体将集中后的土地出租给种田大户或其他经营单位,形成规模经营。

三、结 语

(1)农村集体土地使用权是指土地使用者依照法律规定或合同约定,对农民集体所有的土地享有占有、使用和收益的权利,是一种用益物权和一种限制物权。它具有主体特定性、产权无偿性、权能限制性等法律特征。

(2)农村集体土地使用权流转应遵循自愿原则、有偿性原则、效率原则、公平公开公正原则、登记原则。农村集体土地使用权可通过转让(包括转包、互换、赠予和继承等)、作价入股、“四荒”拍卖、竞价承包、反租倒包等形式来实现。

参考文献:

- [1] 张玉伟. 中华人民共和国最新土地管理法规适用手册[M]. 北京: 中国建材工业出版社, 1998.
- [2] 王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997.