



农村集体建设用地流转现状与未来

CRIC 研究中心

2013-10-18



View: 中共十八大三中全会即将召开，外界对会议可能涉及的三大改革中的土地改革尤为关注，争议纷纷，土地概念股也因此出现大起大落。而从 8 月以来，向来有先行先试风潮的海南、温州、广东、福建等地，先后透露出了土地改革的信息，9 月初业内传一份事关农村土地改革进程的重要文件已下发至河北、辽宁、吉林等 18 个省市，按照文件要求，被确定的 28 个试点市县将于今年 8 月至 9 月正式启动农村集体经营性建设用地使用权流转。

一、农村集体建设用地流转现状

1、农村集体建设用地流转之宅基地换房模式

(1) 试点概述：宅基地换房创新流转模式，天津为试点范例

所谓宅基地换房，就是在国家政策框架内，以尊重农民意愿为原则，在坚持承包责任制不变、可耕种土地不减的基础上，规划设计高水平、有特色、适于产业聚集和生态家居的新型小城镇，农民可以根据规定的置换条件以其宅基地换取新型小城镇中的一套住宅，并迁入小城镇居住。而原村庄的建设用地将会被复耕，节约下来的土地进行整合后会再以招拍挂的形式出售，所获得的土地收益将用来弥补小城镇建设资金缺口。

宅基地换房的典型试点城市是天津，天津自 2005 年下半年开始探索农村集体建设用地的流转问题，其宅基地换房的思路在 2008 年得到了国家有关部门的肯定和大力支持，并被国土资源部列为全国土地挂钩试点城市。2009 年天津出台了《以宅基地换房建设示范小城镇管理办法》，宅基地换房在天津得到了良好的推行，并取得了可喜的成果。随后，全国许多城市均纷纷试点换房模式，如嘉兴、北京、苏州、佛山、中山、青岛等。总结看来，宅基地换房的操作方法主要分为四步：

第一步，房屋普查、确权。为获得准确的第一手资料，由城建规划部门以镇为单位进行房屋普查和测量，建立房屋档案。与此同时，由村民委员会以村为单位进行村民身份确认，并确定村民的数量。

第二步，规划建设。为建设高水平特色新型城镇，规划设计尤为重要。人口容量确定之后，在充分考虑农民的住房习惯以及不同层次需求的前提下，合理化布局住宅区和商务区，并辅以完善的公共服务设施，如社区服务中心、医务室、幼儿园、便利店以及休闲广场等，以方便村民的日常生活。

第三步，村民申请。前期的测量及调查工作结束后，由镇政府根据相关数据及实

专题



际情况来制定宅基地换房的政策及标准。相关政策出台后，由镇及村相关干部和负责人进行深入宣传，在农民充分了解政策内容后，愿意搬迁、换房的村民即可提出换房申请，当一个村 90%以上的村民均提交换房申请后，镇政府将会与村委会签订合同。整个过程必须依法办事，不强制、不强求、不强拆，做到公平、公正、合法。

第四步，实施换房。按照宅基地换房的政策内容进行换房，目前，施行的共有两种形式，一种是按照房屋价格进行换房，另一种是按照房屋面积进行换房。

(2) 试点典型分析：城乡土地腾挪，有利于增加建设用地供应

a. 操作模式：平衡城乡建设用地、渐进改革农村基层管理制度

天津市作为换房模式的先驱者，其换房的运行机制较为成熟。总体来说，天津换房模式按照房屋普查确权、规划设计、村民申请、实施换房的运行机制开展。这种模式的最大特点便是将新型小城镇的建设与农村宅基地的重新合理利用有机结合起来，并将农村宅基地复垦后形成的建设用地指标全部用于新建小城镇内的工商业和公建配套设施建设，此举有效的解决了土地占用和资金困难这两大矛盾，实现了耕地占补平衡、城镇建设和百姓利益的平衡。以下是天津市宅基地换房的管理机制及主要做法：

(i) 贯彻民主自愿原则，最大化满足农民需求。天津市在确定示范镇之前，要求所有申请试点的村召开村民代表大会进行表决，只有拥护率超过 95%，且村民自愿签订整理宅基地的法律协议后才能正式获得试点批准，由此较为充分地尊重了农民的意愿。此外，各示范镇在实际操作中也尽可能地满足老百姓的实际需求。不仅在制定政策补偿时使得享受换房福利的人数最大化，而且尽量将同村村民就近安排，以帮助村民尽快适应迁入新城镇后的生活。

(ii) 统一颁发大产权证，提高还迁农民房屋的市场价值。天津市将所有示范小城镇的建新区用地均转为国有划拨用地，集中居住的农民都可以领到类似经济适用房的房屋所有权证，根据相关政策，自住满五年后只要缴纳一定比例的土地出让金，就可以将现行分配所得的住房在市场上自由出租或出售，房屋的市场价值明显增高。

(iii) 渐进改革农村基层管理制度。为平稳实现农村基本公共治理体制的变迁，天津市采取渐进式改革方式：首先，在新建小城镇内部分别以 3000 户、邻近的 300 户、邻近的 30 户为单位设立居委会、邻里和居民小组，来主要负责计划生育、社会保障、户籍管理等日常性事务；其次，暂时保留村委会经营管理过渡时期的集体经济资产；最后，实行三改一化——“集改股”、“农改非”、“村改居”、“城乡一体化”，完成全面转型完成全面转型。“集改股”是对村集体经济组织进行股份制改造，采取资产变股权、

专题



Topic

村民变股东的方法，将原来封闭的集体福利转变为开放的个人财产权。“村改居”是将农村改为社区，撤消村委会，建立起完善的社区管理和服务体系。“农改非”是将所有农民改为城镇居民，实行基本公共服务一体化。

b. 试点成果：五批次示范区有序推进换房，以点带面实现村民身份转变

2005年，天津对农村集体土地的流转进行探索，并率先在华明镇、大良镇、小站镇、南北辛庄村以及后蒲棒村进行了试点推广，截止到2013年，天津先后分五次规划批准了48个示范小城镇试点，涉及683个村和100万农民。示范小城镇试点规划总面积5800万平方米，总投资3000亿元，目前已累计开工4400万平方米，竣工2500万平方米，完成投资1500亿元，基本建成23个示范小城镇村，45万农民入住小城镇。

c. 现存问题：征地补偿标准缺失，社会保障体系亟待完善

在宅基地换房的整个实施过程中，主要存在以下几点问题：

(i) 宅基地确权问题。宅基地确权是土地流转能否顺利进行下去的基石，能否明晰产权在某种程度上决定着土地流转能否成功、集体受益能否落实。但是现实状况中有很多农户的房屋建筑面积超过了审批面积或当时建设是按照审批面积进行，后来又自行扩建、改建等，这些行为均为宅基地的确权带来了困难。

(ii) 农民“进城”后的社保、就业及收入来源问题。宅基地换房虽是建立在农民自愿的基础上，但农民却失去了对宅基地的支配权。随着农村宅基地使用权流转机制的建立，必然会产生一批无房无地的农民，如何保障他们的基本生活，如何为无地农民提供就业，是必须要面对的问题。

(iii) 政府角色不清及寻租问题。在宅基地流转与推进农民市民化的进程中，政府始终起着主导作用。在天津各镇换房过程中可发现，政府再一次同时作为“裁判员”和“运动员”，虽然农民有所收益，但农民的利益分配还没有形成具体的办法，且大部分土地增值归为政府和开发商所有，农民的合法权益无法得到保障。

(iv) 补偿标准问题。补偿标准是我国土地流转必须打破的一个瓶颈。目前，由于我国土地缺少市场定价要素，没有形成完善的征地补偿标准，因此征地时农民所获得的补偿主要由地方政府单方面定价，农民则不能行使定价权。在没有制定出完善的补偿标准之前，忽略、伤害农民的眼前或长远利益的状况难以避免。

d. 市场影响：增加土地供应，拓宽房地产业务领域

天津通过宅基地换房模式实现农村集体用地流转，对于房地产市场的影响主要有以下两点：



一是在一定程度上增加了土地供应。宅基地换房的一个重要步骤就是对原村庄建设用地进行复垦，新的小城镇中除了给农民新建住宅以外，还会划出一块商务区或经济功能区，这部分土地以招拍挂的形式出售，无疑增加了城市土地的供应量。

二是拓宽房地产业务领域。为了真正实现“村民”向“市民”的转变，城镇公共配套不可忽视。因而，房地产企业无可避免的将会投身到新农村建设中去，公寓建设、配套设施、产业厂房建设、产业项目招商等均开拓了房地产市场的业务领域。

2、农村集体建设用地流转之地票模式

(1) 试点概述：地票为增减挂钩制度创新，成渝是地票模式主要试点区域

所谓地票是指农村的宅基地以及其他类型的农村集体建设用地，经过土地整治复垦而结余的建设用地指标。这项政策的最初目的是为了解决国有建设用地大量占用耕地的占补平衡问题。

地票制度实际上是建立在城乡建设用地增减挂钩制度的基础上的，增减挂钩制度将建设用地增减限定在县域范围内，而成都、重庆两地试行的地票模式则是在这一基础上的创新，打破了区域限制，可以使城乡建设用地在全市范围内增减挂钩。

地票模式是由重庆市率先开展的，随着2008年重庆农交所建立，地票交易正式开始。成都是2010年8月启动了地票交易模式，并公布了《持证准入通知》，于2010年12月17日举办了第一场地票交易会，保利、荣盛、金地等房企均有参与，但由于地票交易价格较高，引起了国土部门对此事进行调查，原定于同月举办的第二场交易会被迫暂停，至2011年4月，成都地票交易重启，将持证准入改为持证准用，取消了拍地门槛。

(2) 试点典型分析：市场机制下地票价值提升，对房地产市场影响有限

2007年5月，重庆被国家批准成为统筹城乡综合配套改革试验区，2008年12月4日成立全国首家农村土地交易所，其主要职责是开展土地实物交易和指标交易试验，截至2011年底，重庆土交所组织成交了220宗地票，价值175.4亿元。2012年及2013年重庆分别组织了3场和2场地票交易会。

a. 操作模式：先垦后用、通过指标交易获取土地溢价

重庆地票交易实际上是将农村用地转化为指标，从而实现城乡用地一体化的目的，在保持耕地量不变的基础上，等量增加城镇用地规模，并使农村土地价值得到市场化体现。

地票交易主要包括四个步骤：第一步是复垦，将闲置的农村宅基地及其附属设施

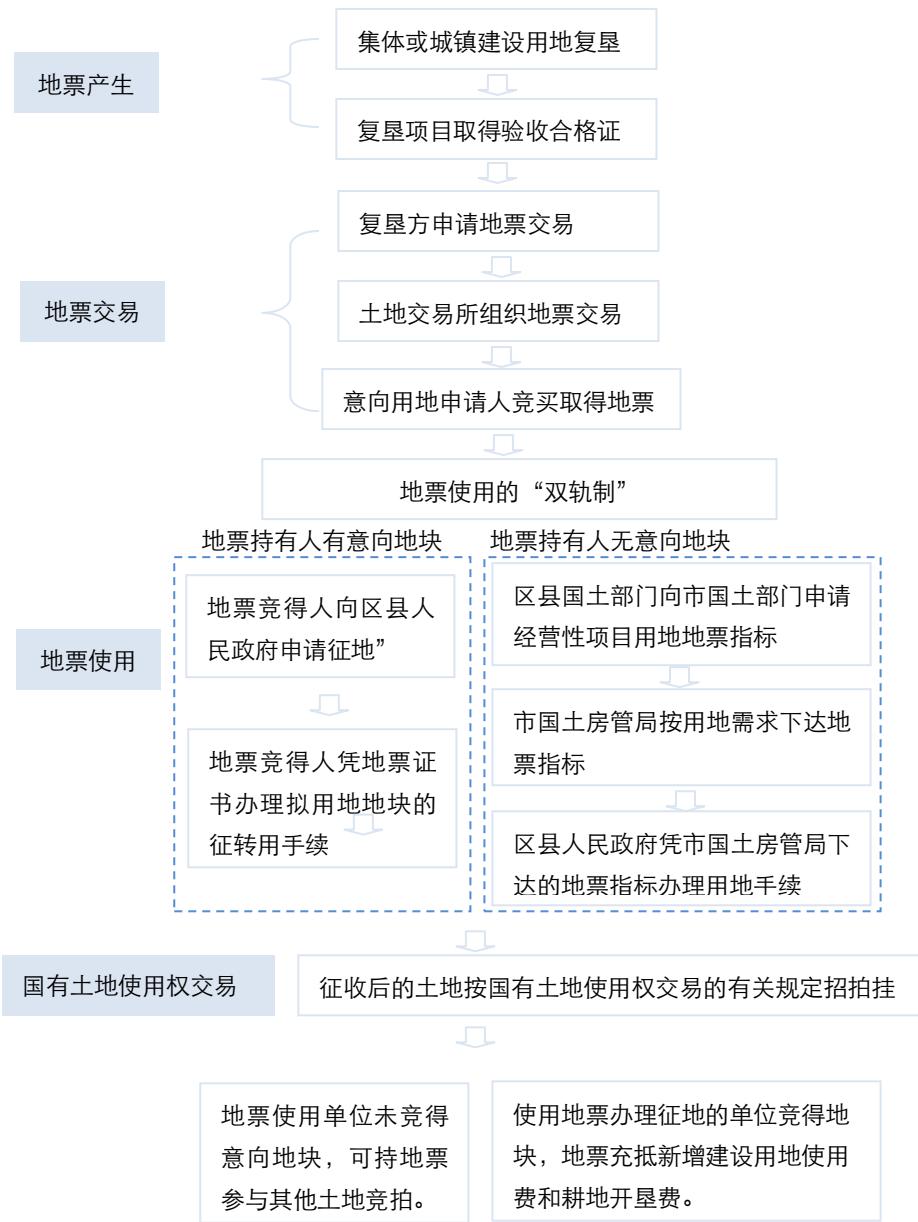
专题



Topic

用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地进行专业复垦，土地复垦工作由政府来主导，具体是由乡镇一级政府来实施；第二步验收，经土地管理部门会同农业部门严格验收后，腾出的建设用地指标，作为地票的来源；第三步是交易，地票通过农村土地交易所公开拍卖交易；第四步使用，地票在城市落地使用时，必须符合土地利用总体规划和城乡总体规划，办理征收专用手续，完成对农民的补偿安置，征为国有土地后，通过“招拍挂”等法定程序取得城市国有建设用地使用权。

图：重庆地票机制流程图



为了规范整个交易流程，保障各方合法利益，重庆规定凡农村集体经济组织申请耕地复垦，必须经 2/3 以上成员或者 2/3 以上成员代表同意；凡农户申请宅基地复垦，

专题



必须有其它稳定居所，而且有稳定工作或稳定生活来源，这些规定是为了避免宅基地复垦整理交易后出现农民生活困难、流离失所的问题。

同时，政府会对地票制定一个基准价格，市政府会综合考虑耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费等因素，制定全市统一的城乡建设用地挂钩指标交易基准价格，供交易双方参考，如果交易价格低于基准价格时，土地所有者有优先回购权。地票进行公开市场的竞拍，竞拍机制是价高者获取地票。

地票成交所得的资金先扣除工程成本、管理成本和融资成本，然后按 17:3 的比例进行分配，总体原则是大部分给农民家庭的，小部分交给村集体经济组织作为公共设施、公益事业建设用地等集体建设用地复垦的补偿款。

b. 试点区域：江津区运作模式最为成熟，地票供应集中在偏远区域

重庆地票指标的主要来源是偏远区县，包括江津区、城口区、铜梁区等等。位于主城区周边的农民，对地票制度并不太关注，这些区域的土地价值较高，因而农民更愿意等待土地被征用，通过城市周边用地农转非获取土地溢价。而处于外围偏远地区的农民则相对倾向于通过地票方式获取溢价，因而重庆地票供应的范围主要集中在这一个区域。

其中，江津区是重庆推行地票交易模式最为成熟、也是最早试点的区域，2008 年第一张地票就产生在江津区的李市镇孔目村。在 2008 年和 2009 年，该区为重庆农村土地交易所提供了 4100 多亩的建设用地指标。进入 2010 年后，由于国土资源部在全国试点推行城乡建设用地增减挂钩的政策，江津区自身城镇化建设用地紧缺，把农村腾退出来的集体建设用地，通过增减挂钩，把指标留在了江津区，而没有提供给交易所进行市场化交易。

c. 现存问题：收益分配不够透明，地票对企业拿地实际意义不大

重庆地票模式虽然受到了国家层面领导人的肯定，但在该模式操作过程中，仍存在各种各样的问题，主要有两方面较突出：

一是土地流转的收益分配存争议，对农民的支持力度仍然有限

首先，重庆建设用地流转中提供的补偿标准仍较低，并且存在不按规定支付补偿金的现象。依据《重庆市江津区人民政府关于实施集体建设用地复垦切实保护耕地全力推进城乡统筹的意见（试行）》，统一复垦农户补助具体标准，分为原房补偿、宅基地补助、住房补贴等三大类，但仍有农民反映实际获得的补偿并未达到规定的标准，并不像规定中写明的那样拿到那些补偿金。

专题



其次，地票交易虽然促进了农村集体用地的价值显现，但仍存在一定的灰色地带，导致寻租情况发生。一方面是土地整理公司这层，由于单个农民进行交易的土地都较为零散，不便于管理，且农民文化程度较低，所以基本由土地整理公司在取得农民同意后，将所辖区县土地统一整理，然后由公司代表农民进行拍卖，最终所得按面积返还农民。由于土地整理企业的企业性质，使得其以谋求利益为根本目的，可能会以扣除土地整理费用为由，克扣农民的返还收益，而且农民文化程度、素质较低，在土地交易中所获得的信息量远小于企业，可能使得农民在与土地整理公司的博弈中处于劣势地位。

另一方面，根据相关规定，农民家庭申请农村宅基地及其附属设施用地复垦的，还必须提供所在农村集体经济组织同意复垦的书面材料。这一规定的目的是为了顾及集体经济组织的利益，但这一前置程序设置的后果却很可能是导致村干部利用该同意权进行寻租活动。

二是地票非土地竞拍准入条件，拿到地票的企业没有足够的特权。房企买到地票并不代表可以获取土地，还需在符合城市规划和土地利用规划范围内寻找尚未被国家征收、又符合企业自身需求的地块。企业获得的地票仅是国有建设用地的指标，而非获取同等面积的土地使用权，当该房企在指标落地时竞标失败，那么地票还是留在手中等待其他拍卖机会，这种方式无形拉长了企业拿地的流程及时间，并使得资金成本提升。

在这种情况下，企业只有在自身已经具有看中的地块、并且预计该地块拍卖不会出现过于激烈的竞争、企业自身拿地把握比较大的基础上，才会产生竞买地票的需求，不然的话，宁可直接参与国土建设用地的公开竞拍，这种方式更便捷，且不会占用企业资金。因而，在实际地票交易中，房地产开发企业参与竞拍的积极性并不高。

d. 市场影响：房地产企业参与度不高，地票对重庆房地产市场影响微弱

自 2008 年挂牌至 2011 年底，重庆农村土地交易所共举行地票交易会 25 场，交易地票 220 宗，成交面积 8.86 万亩，成交金额 175.37 亿元。而 2012 年举行地票交易会 3 场，供应面积 2.23 万亩，2013 年以来举行地票交易会 2 场，供应面积 0.74 万亩。

专题



表：2008-2013年重庆地票交易情况

年份	交易场次	成交宗数	成交面积(万亩)	成交金额(亿)	平均地价(万元/亩)
2008年	1	2	0.11	0.898	8.16
2009年	7	52	1.24	11.99	9.67
2010年	11	86	2.22	33.3	15.00
2011年	6	80	5.29	129.18	24.42
2012年	3	/	2.23	/	/
2013年	2	/	0.74	/	/

数据来源：CRIC

从以上一系列数据中可以看到，重庆地票的价格在市场竞争的背景下显著提升，2008年的平均成交价格为仅为8.16万元/亩，到了2011年平均成交价格已经高达24.42万元/亩，地票的价值增长明显，给各参与方都带来了更高利益。

从地票制度试点以来，释放出的用地指标数量来看，地票并未给房地产市场带来多大的新增土地供应量。除了2011年新增土地指标规模较高，达到了5.29万亩，其他年份的地票数量均在1-2万亩范围内，今年的供应数量特别少，截止9月中旬的指标量还不足1万亩。而截止2011年，重庆地票成交的用地指标规模为5906万平方米的土地，根据CRIC监测数据，2008-2011年，重庆全市完成土地供应审批大约有4.34万平米，也就是说地票交易产生的指标仅占到重庆全市的14%。

而获取地票的企业大部分是重庆八大投、国有企业、园区建设公司等，房地产公司参与地票竞拍的并不多。地票制度刚刚推行初期，包括龙湖在内的一部分房地产开发企业确实有参与地票竞拍交易，但近几年，房企基本没有参与地票竞买。

3、其他省市积极探索试点，土地流转后普遍不予作房地产开发

目前来看，以重庆为代表的地票模式和以天津为代表的换房模式是我国农村集体建设用地流转的主要方式，这两种模式也是试行较早、运作较成熟的。其他城市的情况表现是农用地流转成效较为显著，但集体建设用地流转工作推进缓慢。

1999年开始国家层面就已开始考虑进行农村集体建设用地流转试点，主要是城市化及工业化进程加快，部分农村在市场机制下开始了自发的土地流转，出现很多问题，而且土地流转缺乏相关法律法规支撑，国土部认识到这一潮流“宜疏不宜堵”，因而陆续在广东、安徽、江苏等地开展试点。

具体梳理各地关于农村集体建设用地的相关政策，尽管有些细节因地方而异，但关于土地流转的基本框架大体是一致的。一是流转的主体和受让方，流转的主体以农

专题



村集体组织和村民为主，也有部分地区的主体为乡镇政府，受让方除了规定宅基地限
定在村集体组织范围内，其他类型的建设用地受让方基本无限制。**二是流转的条件**，
都是要求用于流转的建设用地合法、产权清晰、无纠纷，在进行土地流转时应经过村
集体组织会议三分之二通过并取得流转土地使用权人同意。通过这样的规定来保护
农地使用权人及村集体的利益不受侵害，减少后续流转发生不必要的争议。**三是流转
的方式**，大部分地方政策提出的流转方式包括出租、出让、转让、抵押、作价入股、
合作联营等形式。**四是流转出去的土地用途限定**，首先是必须符合规划要求，其次
根据地方情况做不同程度的限制，但绝大部分明确要求不能用作房地产开发用途。**五
是对收益分配的相关规定**，这又涉及到三个层面的分配问题，首先是各级地方政府内
部分配，苏州、武汉等地实行的是市县乡三级分配。其次是村集体组织和政府之间的
收益分配，土地出租、出让、抵押、作价入股、合作联营等方式的收益绝大部分是分
给村集体组织的，地方政府只按一定比例提取，而土地转让等再流转则需要向政府缴
纳土地增值税，最后是集体组织内部的收益分配，基本要求先安排农民的工作和生活，
如此下来，最终农民获得的收益并不太多，这也是各地集体建设用地推进较缓慢的原
因之一。

芜湖是我国农村集体建设用地流转的首个试点城市，其做法是在保留农村建设用
地所有权为村集体所有的基础上，由乡镇政府为主导对土地流转进行规划、组织、出
让出租等等，但其收益分配方式对农民较为不利，地方政府和村委会成为了最大受益
者，农民获得的补偿与政府土地征收补偿水平差不多。这种方式中，村集体经济组织
的管理者很可能出现以权谋私、占用集体资金等行为，从而使土地流转系统恶化，影
响流转工作的推广。

广东的土地制度改革是走在我国较前列的城市之一，步伐迈得也比较大，但由于
限制了集体建设用地用途，不能用于房地产开发，而且农村集体建设用地流转缺乏相
应的法律制度支撑，在《土地管理法》和《物权法》以及相关配套文件中都还未对集
体建设用地流转做出相关规定，因而广东的集体建设用地流转主要以出租的形式为主。

专题



表：部分地方城市农村集体建设用地流转相关政策

城市	主要内容
海南	对经批准纳入流转试点的农村集体建设用地，允许农村集体经济组织或村民自主开发经营，并用于旅游、农贸市场、标准厂房等非农业建设
温州	从 10 月 1 日起，11 类农村产权、外加这些产权衍生出来的收益权和处置权，能在温州市的农村产权服务中心和分支机构进行交易，包括农村土地承包经营权、农村集体经济组织股权、依法可以交易的农村房屋所有权等
广东	2003 年，广东省政府下发《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》。2005 年 6 月，《广东省集体建设用地使用权管理办法》颁布，自 2005 年 10 月 1 日起施行。提出了出让、出租、转让、转租、抵押等流转形式的具体定义，并特别规定了土地出让与出租用于商业、旅游、娱乐等经营性项目应该采取招拍挂方式进行；规定土地所得收益中的 50%以上应当存入银行(农村信用社)专户；明确规定集体建设用地不得用于商品房地产开发建设和住宅建设；还对土地闲置、违法利用等情况的处罚进行了规定。2013 年 8 月，《广东省农村宅基地管理办法》公开征求意见。办法称符合相关条件的农村集体经济组织成员，报乡镇人民政府或街道办事处同意，可以购买本镇区域范围内农村集体经济组织成员的房屋，并取得相应的宅基地使用权。如若该办法获得通过，今后广东省农村宅基地将可以在本镇、本集体内部流转。
杭州	《杭州市人民政府关于开展集体建设用地流转试点工作的实施意见》发布，适用于桐庐县、淳安县、建德市、富阳市、临安市及省级农村改革试验区范围内。《意见》明确，严禁使用集体建设用地进行商品房地产开发，地面建筑物不得进行分割，使用权不得进行分割登记。农村宅基地暂不进行流转。集体建设用地使用权可按出让、转让、出租、转租、抵押等方式进行流转，其地上合法建筑物及其他附着物随之出让、转让、出租、转租和抵押。
上海	根据《关于开展农村集体建设用地流转试点工作若干意见》，凡符合土地利用总体规划和城乡规划、依法取得的农村集体建设用地使用权，原则上均可流转。土地使用者依法有偿取得的农村集体建设用地使用权可以通过转让、转租等形式进行流转。依法取得的农村集体建设用地使用权，可以抵押。土地可以用于除商品住宅开发之外的工业、商业、旅游业、服务业经营项目，和基础公共服务设施建设。
芜湖	试点工作首先在 5 个镇封闭进行。2003 年 4 月，流转试点扩大到 15 个镇。2006 年 2 月起，集体建设用地流转工作在全市铺开。芜湖市的集体建设用地流转基本围绕乡镇政府实施镇域规划、建设工业小区进行。提出了集镇建设用地除依法必须征用为国有外，可以不改变集体所有性质，由乡镇政府统一开发，采用招标、拍卖等方式供地并办理集体土地使用权手续；还规定建设用地流转不得“裸地”流转，必须附着有地上建筑物。
苏州	1996 年苏州市政府出台《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》。资料显示，利用当时政策较宽松的机会，苏州绝大多数乡镇企业改制办理了集体建设用地流转手续，从 1996 年至 2006 年的十年内，全市共流转农村集体建设用地约 5333 公顷。其核心内容是仅允许指定范围内的存量集体建设用地通过转让(包括作价投入、交换)和出租等方式进入土地市场，但不得开发大型娱乐和高档房地产开发项目，并提出了集体土地所有权主体代表为乡(镇)农工商总公司或村经济合作社，明确了集体土地的产权运作主体。
湖州	《湖州市区农村集体建设用地使用管理试行办法》确立了各类集体土地所有者法律上平等，流转必须取得所有者的书面同意的原则；区分了集体建设用地在所有者与使用者之间的供应，使用者之间与他方的流转。无论存量还是新增的都纳入集体建



	设用地使用管理，使用必须符合土地使用总体规划和乡（镇），村建设规划及土地利用年度计划。制定并公布集体建设用地指导价和最低保护价，并适时调整。收益主要用于对原承包农户的补偿，土地保护开发，基础设施和公益事业建设以及本集团经济组织成员的社会保障。
安阳	制定并颁发了《安阳市集体建设用地流转管理试行办法》，将集体建设用地流转定义为“土地所有权不变，土地经营权发生转移的行为”，并确定了“产权清晰，有序有偿，合理分配，总量控制，计划调节，统一管理”原则。流转收益分配按照所有者和管理者利益兼顾的原则，在所有者和管理者之间进行分配。无论是新增建设用地还是存量建设用地，所有者和管理者的收益都按4:6的比例进行分配，农民宅基地的流转收益按所有者和管理者8:2的比例分配。

数据来源：CRIC

二、农村集体建设用地的未来发展

1、对比分析：各模式利弊并存，价值分配为土地流转难点

天津换房模式和重庆地票模式是对农村集体建设用地流转的典型探索，这两种方式在参与主体、运作机制、权益分配等几个方面均存在着差异。同时，通过对比，我们发现这两大典型模式仍存在很多亟待解决的难题，其中补偿标准是两种模式共同面临的问题，如何制定合理的价值分配标准，保证农民的正当权益，是我国集体土地流转亟需解决的难点。

专题



表：换房模式和地票模式对比

			换房模式	地票模式
参与主体			有意愿的所有农村居民	有其他稳定居所，且有稳定工作或稳定生活来源的农村居民
运作机制			1 房屋普查、确权 2 规划建设 3 村民申请 4 实施换房	1 复垦 2 验收 3 交易 4 使用地票
农 民 权 益	获 益	1 新建小城镇居住小区内按置换标准 获得的住房（一般为经济适用房） 2 补偿金 3 部分社保权益	1 获得地票交易大部分资金收益 2 复垦耕、林地承包经营权归农民家庭所有 3 若放弃该部分承包经营权，可以按规定进 行转让，其收入归家庭所有	
	损 失	1 失去其宅基地及其上相关产权 2 就业岗位不足导致收入来源缺失	1 部分本属于复垦农民的复垦收益作为租 金流向村干部	
分 配 政 府	收 益	1 土地出让金 2 税收资金	1 地票交易缴纳的税费 2 因无意出租而导致部分本应属于复垦农 民的收益流向政府	
	损 失	1 建设小城镇需付出的资金 2 安置农民及提供的医保社保	1 征地过程中应当给予农民的补偿 2 土地复垦的各项费用	
存 在 的 问 题		1 宅基地确权问题 2 农民“进城”后的社保、就业及收 入来源问题 3 政府角色不清及寻租问题 4 补偿标准问题 5 没有真正实现“农转非”	1 农民身份转续问题 2 加剧贫富分化 3 政府寻租问题 4 社会公平问题 5 补偿标准问题	

2、未来预判：城乡增减挂钩仍将是土地流转基准，各地或根据实际情况改进流转方案

我们对于农村集体建设用地流转总体持乐观态度，但不得不提到的是，这一过程
仍将是长期持久的。首先，在当前地方政府对土地财政过度依赖的情况下，从政府的

专题



利益角度讲，不会愿意大批农村集体建设用地入市，以免使得短期内土地供应量急剧增长，从而降低了土地出让价格；其次，我国小产权房数量庞大、权属纷杂，一时难以理清，目前各地的土地流转很多是不涉及小产权房的，而且，一旦小产权房流转的口子打开，势必对城市房地产市场造成巨大的冲击，对于房地产行业是非常不利的。

但与此同时，我们认为新土改始终是大势所趋，随着城镇化进程加快，越来越多的城市将逐步打开农村集体建设用地流转的大门，而这些城市将在学习重庆、天津等地经验的基础上有所创新和提升，我们认为，为了推进以后土地流转的顺利进行，应坚持以下几个改革方向：

一是未来农村集体建设用地流转仍将建立在城乡增减挂钩的基础上，农村宅基地使用权流转要以提高宅基地使用权的利用和效率为准绳。在确保不触碰耕地红线的条件下，将宅基地等农村集体建设用地进行回收复垦，需最大化合理利用这些土地，减少闲置土地，合理配置资源，以达到节约利用土地的目的。

二是农村集体建设用地流转应确保土地质量水平，维护农民合法权益。“宅基地换房”与“地票交易”两种典型的模式都是当地政府占据主导地位，而作为宅基地和农房主人的农民本身却相对被动，当这两种模式由政府牵头自上而下进行施行时，农民的合法权益并不能得到很好的保障，甚至有可能在探索中进一步缺失，再加上土地用途转变后土地的质量水平也存在着下降的风险，因此新的土地制度或流转模式的设计应当更加确保土地用途调整后的土地质量问题，强调农民的主体地位，注重考虑公众积极性、参与度和满意度，努力促成由农民主动参与的自下而上的改革探索。

三是完善社会保障制度。农村集体建设用地流转最终的实质都是农民向城市市民的转变，没有土地保障后的农民该如何生活是流转环节中需重点关注的一项内容。但是目前我国现行的农村社会保障体系并不健全，为了顺利进行集体建设用地的流转，必须解决随之产生的无房无地的农民的生活问题，同时，完善的社会保障体系是保证农村集体建设用地顺利流转的基础条件。

四是农村集体建设用地流转要以各地经济发展情况为现实依据。不论是“天津模式”，还是“重庆模式”，作为我国的两大直辖市，两地的经济发展水平较高，具备了一定的农村宅基地使用权流转条件，且通过详细的调查分析探索各自推行改革试点的切入点和主导方向。但目前我国各地经济水平分化较大，对于经济水平相对落后的地区，将更多结合自身经济水平开创有当地特色的流转模式。