

集体土地入市困境及策略研究

——以北京部分地区为例

辛 睫, 高子婷, 张玄同, 裴 钰, 徐 岩

中国建筑科学研究院有限公司, 国家建筑工程技术研究中心, 北京

收稿日期: 2023年2月6日; 录用日期: 2023年3月6日; 发布日期: 2023年3月15日

摘 要

党的二十大提出, 全面推进乡村振兴, 坚持农业农村优先发展, 巩固拓展脱贫攻坚成果, 农村集体经营性建设用地入市成为乡村振兴领域理论研究和实践探索的热点。本文从北京市集体建设用地入市制度的视角下, 分析北京市房山区、大兴区部分乡镇集体土地入市的情况, 以及面临的制度、资金等问题, 并提出相应的解决策略, 参考国内其他城市入市路径, 以期为进一步规范和完善北京市集体土地入市工作提供借鉴。

关键词

集体土地入市, 困境及策略, 北京市

Research on the Dilemma and Strategy of Collective Land Entering the Market

—Taking Some Areas of Beijing as an Example

Jie Xin, Ziting Gao, Xuanton Zhang, Yu Pei, Yan Xu

National Engineering Research Center of Building Technology, China Academy of Building Research, Beijing

Received: Feb. 6th, 2023; accepted: Mar. 6th, 2023; published: Mar. 15th, 2023

Abstract

The 20th National Congress of the Communist Party of China proposed to promote rural revitalization in an all-round way, adhere to the priority development of agriculture and rural areas, consolidate and expand the achievements of poverty alleviation, and put rural collective management construction land into the market, which has become the focus of theoretical research

and practical exploration in the field of rural revitalization. From the perspective of Beijing's collective construction land entry system, this article analyzes the situation of some township collective land entry in Fangshan District and Daxing District of Beijing, as well as the problems faced by the system and funds, and proposes corresponding solutions, referring to other domestic cities entering the market, in order to provide a reference for further standardizing and improving Beijing's collective land entry into the market.

Keywords

Collective Land Entering the Market, Dilemma and Strategy, Beijing

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。也是北京落实首都城市战略定位、建设国际一流的和谐宜居之都的关键时期。为推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平，“十四五”提出要推进土地要素集约高效配置，建立健全城乡统一的建设用地市场，城乡发展市场成为热点[1] [2] [3] [4]。

一直以来，我国农村集体土地的土地价值难以体现、土地利用效益低、土地集约化低，基于我国城乡二元制度，农村集体土地不能直接进入市场流通，只能通过土地征收的方式转化为国有土地，土地价值无法得到真正体现[5] [6]。目前，激发我国农村集体土地活力的主要方式是土地征收，其次是瓦片经济，这种模式只能为农民带来短期增收，长期来看无法维持[7]。分析 2016 年到 2020 年的北京城镇化率，北京的城镇化率近年来处于较稳定状态，达到 86.6% (见图 1)，传统的扩张式征地发展模式可利用空间越来越小。

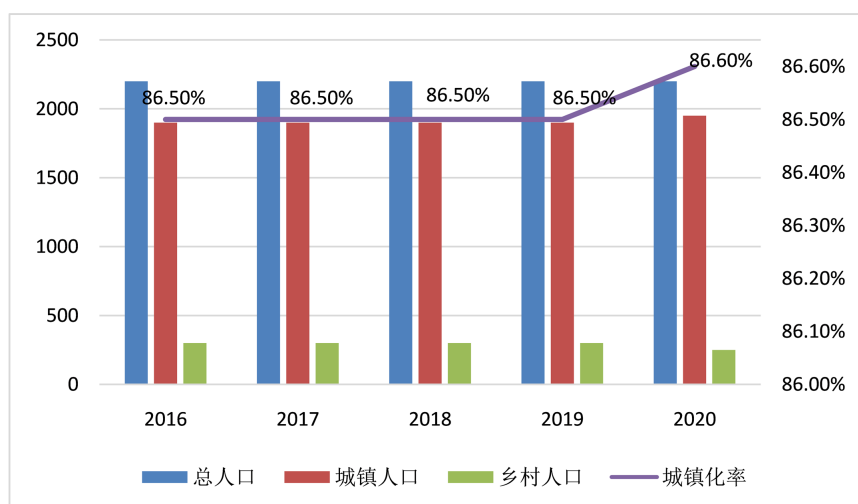


Figure 1. 2016~2020 population and urbanization rate changes in Beijing (unit: 10,000 people)

图 1. 2016~2020 年北京市人口及城镇化率变化图(单位: 万人)

按照《北京城市总体规划(2016~2035 年)》的要求,北京市城市规划从增量式向减量式转变。随着生态文明理念的深入,从建设用地的“摊馅饼”扩张到减量提质的“精明收缩”发展,高品质推进城市绿色发展。

2. 北京市集体土地入市困境——以房山区良乡镇、青龙湖镇、大兴区部分村庄为例

集体用地开发,与传统的国有用地出让有一定的区别。一是只能用于开发自持出租业态(长租公寓、写字楼、商业等);二是村集体不出资,只以土地使用权作为股本投入,引入社会资本股东投入建安及日后改造装修成本,村集体所占股份比例一般不低于 51%,一般由社会资本股东全面管理经营项目公司;三是为保障农民生活利益,项目公司需为村集体股份公司每年提供保底现金分配;四是目前主要引进国企股东方合作,但有逐渐向非国企开放,且全面市场化竞争的趋势。

受国家法律、政策、土地产权制度以及资金平衡的制约,北京市集体土地入市各方面机制不健全,本文以北京市房山区良乡镇、青龙湖镇和大兴区部分地区为例,识别集体建设用地入市的困境并提出解决策略。

2.1. 阶段性超股比出资, 存在市场风险

以北京市大兴区某集体土地项目为例,根据《土地管理法》、《关于正式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》、等法律法规,农村集体经济组织以土地出资,社会资本以拆迁、建设成本、后期翻新成本出资,组建合资项目公司,合作开发及共享收益。在此合作模式下,按有关规定(如北京市规土委第 376 号文件),合资项目公司需给予农村集体经济组织股东保底现金分配(用于村民),另在个别情况下需社会资本作为股东方提供阶段性的超股权比例出资。

当项目在培育期盈余资金不足以支付村集体经济组织要求的保底现金分配时,企业作为社会资本股东方,需给予股东借款支付保底现金分配,因此阶段性造成超股比出资。《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》(国资发财评规[2021] 75 号)规定,严格控制融资担保规模、严格控制超股比融资担保,国资委按季度实时监测中央企业融资担保数据,作为审计重点严格追究违规融资担保责任。

当合资项目公司成立后,提报规划方案时可调增容积率增加额外租赁面积时,由于村集体经济组织股东不享受调增面积带来的租金收益,也无义务按股权比例同步投入额外建设费用,因此企业需单方投入建设资金。合资项目公司用于支付村集体经济组织所要求的保底现金分配及归还企业超股比借款的资金来源完全依赖于项目自身现金流,有项目经营情况低于预期的市场风险,因此入市地块仍存在较大资金障碍。

2.2. 土地流转与入股问题

1) 土地价值难以体现

土地资产价值评估难以服众,在我国城乡二元用地体制下,集体土地作为土地供应市场的新生事物,集体建设用地市场机制尚未建立,土地无法在市场上反映资产价值[7] [8],想要进入国有土地市场只能通过土地征收的方法,与国有土地开发模式不同,集体土地想要进入市场,企业承担着从拆迁安置、土地整理、开发建设到经营管理的全过程成本,需要投入很高的人力和财力,例如位于房山区青龙湖镇某村庄西南侧的酒庄,规划于 2011 年投入建设,建设用地 1.9 公顷,2019 年才建设完成,由于资金难以平衡,投入产出差距大,建设时序长。

2) 土地权能问题

据《公司法》规定,公司是企业法人,有独立的法人财产,享有法人财产权,土地入股的是土地使用权,将村集体的土地使用权转让给村企业共同组建的合资公司,所得土地权能并不充分[9] [10] [11]。

以房山区青龙湖镇某村庄为例，在企业介入村庄中，合作处于初级阶段，在合作初期介入程度不深，且村庄内部分集体建设用地的产权主题不清晰，且集体经营性建设用地归村集体所有，商谈的投资企业没有土地所有权，且只拥有使用权。村集体作为入市主体，组织化程度低，在项目前期规划过程中，对地块的规划用途认定缺乏充足的经验，导致预留弹性用地不强，确认后的集体建设用地指标共 4.73 公顷，发展产业也并不明确，使得村集体作为实施主体效率很低，加剧了入市的难度，因此很多国有企业都持观望态度，目前地块由乡镇统筹使用。

2.3. 土地增值收益的分配问题

现有的土地出租人资金投入低且收入可观，集体土地入市会导致这既有土地出租人的利益受损[12]，以房山区良乡镇黑古台村为例，目前村庄内有 40%的村民主要收入来源为出租自建房和土地，出租集体建设用地和房屋的收益可观，村民平均年收入是同镇其他村庄的两倍以上，因此村民不愿意配合腾退；相对现状村内的塑料厂、电缆管线厂而言，集体建设用地和土地上房屋租金较低，企业不愿搬迁；由于文化水平和劳动技能的影响，产业用地对村集体经济组织成员的就业没有吸引力，该村只有 15%左右的劳动力实际被安置，其中大部分被安置在清洁队和社区物业等非集体经营性建设用地，无法引入产业实现村民持续增收，对带动该地乡村经济发展也相当有限。

2.4. 用地更新问题

1) “拆五占一”的限制

受政策影响，目前北京市统一采用“拆五占一”的集体产业用地减量方案，以房山区良乡镇某村庄为例，相比较疏解腾退前，乡村集体资源大幅度减少，村庄建设用地减少 32%，减少的大部分为经营性建设用地，且腾退后的土地几乎不盈利，村集体无法以集体土地入市为契机带动村公共设施的完善，大部分都用来复垦还绿，复垦为林地平均为 4000 元/亩，相比较之前流转或出租的收入减少了非常多，收支无法平衡。乡镇财政、村集体经济组织收入的大幅度降低，加上企业向银行借贷难等问题的积累，导致项目启动资金难以筹措、乡镇集体用地的统筹利用项目难以实施。

由于北京市建设用地减量指标目前只规定了 14 个区下的各县域，未规定到乡镇级别，各村庄集体用地减量指标为固定值，也没有其他的参考依据。推广过程中不同乡镇不同村庄经济条件、资源禀赋不同，同时各村庄存在不同的利益诉求，因此实施成本存在较大差异。例如房山区青龙湖镇各个村庄之间产业发展不同，村庄类型不同，特色保护类村庄与其他类村庄的减量方案适用程度不同，导致土地级差收益不同，致使各村庄集体土地入市存在一些局限性(见表 1)。

Table 1. Summary of limitations of land use renewal
表 1. 用地更新局限性汇总表

实践经验	推广中的局限性	问题类型
“拆五占一”对低效村庄产业用地进行减量	减量方案意味着对村集体经济的压缩	资金平衡
“拆五占一”对各个村庄的减量指标为固定值	各乡镇之间资源本底、经济、实践成本等条件不同，“拆五占一”在区位较差的乡镇难以平衡资金	

2) 宅基地减量方案尚无政策支持与参考依据

北京市目前没有下达宅基地减量政策，宅基地减量方案没有明确的参考和依据。宅基地减量，特别是保留改善类村庄、特色保护类村庄的宅基地减量在实施中存在较大困惑，主要表现在村民要求与政府要求之间的矛盾、规划减量要求与村庄发展要求之间的矛盾(见表 2)。

Table 2. Summary of homestead renewal utilization requirements
表 2. 宅基地更新利用要求汇总

村民生存要求	自 1998 年后，北京市几乎不再新增宅基地，生活在乡村的家庭人口的增长要求同比例增加生活生产空间
政府管理要求	在规划减量背景下，政府严格控制新增建设用地，其中宅基地为其中重点控制之一
规划减量要求	建设用地指标紧缺，乡镇主要对宅基地进行减量规划
村庄发展要求	村庄进一步经济发展需要在宅基地上实现土地集约利用，发展集体产业

2.5. 集体经营性建设用地入市的约束条件

集体建设用地入市是指存量的集体经营性建设用地使用权的入市[13]，根据我国《土地管理法》的相关规定，农村集体建设用地分为宅基地、公益性公共设施用地和经营性建设用地(见图 2)，其中农村宅基地、公益性公共设施用地是不包括在入市范围内的。就房山区青龙湖镇某村庄的情况看，2020 年土地变更的调查结果，全村共有 32.4 公顷集体经营性建设用地存量，且碎片化严重、分布不均匀，具体表现在北部多南部少。由于是特色保护类村庄，不支持宅基地“集中上楼”这种城镇化模式，因此村庄“拆五占一”减量只能依靠村庄产业用地，村庄产业用地减少 75%，导致可入市的存量经营性建设用地更少了。

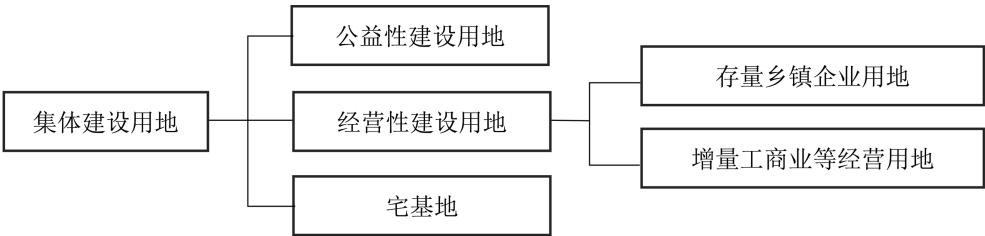


Figure 2. Basic types of construction land
图 2. 建设用地的基本类型

3. 北京市集体土地入市策略研究

基于本文对北京市房山区良乡镇、青龙湖镇部分村庄的实践研究，分析北京市集体土地入市中的困境，并借鉴国内其他优秀案例，总结经验并反思，对北京市集体土地入市得出以下策略建议：

3.1. 完善村企合作模式，实现村企双赢

1) 充分发挥政府作用，完善政府管理机制

政府监督集体资金时，为避免企业过度追求私人利益，可适当干预项目的资金计算，达到维护公共利益的目的，以造福村民切实获益；政府作为权威机构，应建立村企合作与沟通的渠道，提供合作平台，要充分发挥协调作用，促进合作达成、利益分配、平等合作关系；政府在镇域之间相互统筹从成本分担和利益分配出发，促进城乡协调发展，维护社会公平公正。

2) 降低企业成本压力，规范企业参与标准

为了尽量减少影响村庄的发展、避免企业的盲目进入，可以通过招标的方式来降低风险。政府规范企业进入标准，实行村企合作项目招标，按方案进行选择。这样它可以有效降低村庄发展的风险，保护村庄利益；同时良性的竞争也将为乡村振兴发展提供更好的思路。

政府建立资金监管机制。面对土地入股转向土地入市中出现地块高溢价成交的现象，企业将承受更

大的压力，导致村庄发展过程中风险更高，因此将合作企业纳入监管平台，并根据项目建设情况分阶段返还给企业，以实现项目有序实施。

3) 建立健全村民权益保障体系，有效实现农民增收

有效实现农民增收、解决土地增值收入分配问题的关键是入市的土地如何节约成本，确保村民现有的既得利益不减少的同时也带来长远利益。在集体土地流转中，要赋予村民主体地位，保障村民权益，建议形成村民三级收益机制：流转收益－保障收益－产业收益，促进村企双赢格局(见表 3)。

Table 3. Three-level benefit mechanism for villagers
表 3. 村民三级收益机制

增收项目	流转收益	保障收益	产业收益
收益来源	村集体向合作企业流转的农用地		村集体用于入股联营的村集体建设用地
收益依据	向合作企业流转的农用地面积	入股集体建设用地面积	村集体占股比例或协议分红
收益时限	短期一次性付清	长期维持	随产业发展变化
收益作用	促成合作意愿	村民维持生活	实现长期村民增收

3.2. 市场风险保障措施

集体土地入市过程中地产商承担土地一级开发的成本，面临着更大财务压力，因此针对地产企业角度，建立企业参与集体土地的保障措施，吸引企业参与。

1) 对合资项目公司应有实际控制权

据《关于进一步加强利用集体土地建设租赁住房工作的有关意见(376 号文)》要求，集体经济组织在合资公司中占股 51%。虽在此模式下，企业对合资项目公司无法并表，从财务角度不能形成对合资项目公司的控制。

根据《公司法》规定，设立合资公司必须依法制定公司章程，公司章程对公司、股东、董事、监事、高级管理人员具有约束力。村民集体经济组织和企业共同作为合作公司的股东，可以通过制定章程的方式，充分实现土地使用权能的转移，按照公司章程规定的方式，确保公司章程既可以确保企业充分享有土地使用权能，又可以符合村集体拥有控股权的政策规定，从业务实质角度出发，探索保障投资主体对项目公司有决策权，保证企业对合资项目公司的经营事项、财务管理须有决策权和控制权。

2) 资金风险防控措施

探索增值收益调节金分配比例问题，在与村集体经济组织的合作中，财务管理建议由企业负责，项目盈余资金将根据财务管理制度进行归集，以确保合资项目公司的资金安全。

3.3. 进一步探索集体建设用地的创新利用方向

集体用地的减量方案应综合考虑，每个区域经济发展、村民生活保障、实际实施成本不同，针对每个乡镇的不同情况，应实行更精细、更完善、更适宜的集体建设用地减量方案，同时探索集体建设用地的创新方案。

1) 民宅流转

在尊重村民意愿的前提下，企业可以实现对村民宅基地的利用：可选择民宅出租和合作改造，民宅出租是指村民出租集体用地地上房屋，合作企业对村民的房屋使用权进行租赁，村民直接收取租金；合作改造是指村民和企业投资对住宅进行产业化经营改造，用于运营，这部分收入由企业和民宅所有权人共享。

2) 整村拆迁

基于部分地区经营性建设用地数量少, 市场潜力有限, 因此建议在保障村民利益的前提下, 集体土地入市由集体经济组织成员进行商议和表决, 最大程度体现民意, 以整村拆迁、集中上楼方式安置村民, 集约住宅用地, 节约出的建设用地指标进行减量后变更为集体产业用地, 寻找产业发展与入市需求的结合点, 创新集体建设用地集约利用。

3) 集中整理

采取拆迁安置的土地集约化方式, 与集中上楼相比, 集中整理方式保留了一户一宅, 空间环境保持乡村风格。通过合理化的空间布局和建筑设计集中整理宅基地, 节约村庄土地, 实现创新利用。

3.4. 建立镇域用地统筹模式

由于资源本底和区域经济的差异, 村庄之间发展机会不均等, 形成优势村庄及非优势村庄。优势村庄享有良好的资源禀赋与区位优势, 企业合作意愿强, 非优势村的发展受到自身或外部的限制, 在减量规划背景下, 项目用地规模不足, 企业合作意愿低, 为了平衡各个村庄之间的矛盾, 可以采取城乡统一规划和村庄协同规划的用地统筹模式, 由乡镇政府统筹, 一个项目与多个村庄合作, 实现协同发展。

4. 总结与反思

集体建设用地入市是党和国家全面深化改革, 合理配置农村土地资源的一项重要战略部署。本文基于实践研究, 围绕北京市房山区、大兴区部分乡镇农村集体经营性建设用地入市的困境展开分析并提出针对性的策略, 因实践案例及调研深度有限, 本文对北京集体土地入市只进行了初步的研究, 诸多问题还需进一步探讨。

参考文献

- [1] 郭炎, 李志刚, 王国恩, 等. 集体土地资本化中的“乡乡公平”及其对城市包容性的影响——珠三角南海模式的再认识[J]. 城市发展研究, 2016, 23(4): 67-73.
- [2] 刘成明, 李贵才, 全德, 等. 权地分离的集体建设用地入市路径研究——以深圳市非农建设用地入市为例[J]. 城市发展研究, 2018, 25(7): 55-60.
- [3] Wu, F. (2019) Land Financialisation and the Financing of Urban Development in China. *Land Use Policy*, **10**, 1-31.
- [4] Wen, L., Chatalova, L., Butsic, V., et al. (2020) Capitalization of Land Development Rights in Rural China: A Choice Experiment on Individuals' Preferences in Peri-Urban Shanghai. *Land Use Policy*, **97**, 104803. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104803>
- [5] 丁琳琳, 孟庆国, 刘文勇. 农村集体建设用地入市的发展实践与政策变迁[J]. 中国土地科学, 2016, 30(10): 3-10.
- [6] Yep, R. and Forrest, R. (2016) Elevating the Peasants into High-Rise Apartments: The Land Bill System in Chongqing as a Solution for Land Conflicts in China? *Journal of Rural Studies*, **47**, 474-484. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.017>
- [7] 张建, 阮智杰. 北京市集体建设用地创新利用研究[J]. 小城镇建设, 2018(1): 5-11.
- [8] 杨雅婷. 农村集体经营性建设用地流转收益分配机制的法经济学分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(2): 15-21.
- [9] 陈小君. 农村土地问题立法研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2012: 167.
- [10] 魏莉华. 《土地管理法》(修正)学习读本[M]. 北京: 中国大地出版社, 2019: 130-135.
- [11] 李红强, 林倩. 集体经营性建设用地入市实施机制与金融支持模式创新——基于 D 区的调研[J]. 金融理论与实践, 2022(2): 43-50.
- [12] 马翠萍. 集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村经营性建设用地入市试点为例[J]. 中国农村经济, 2021(11): 35-53.
- [13] 牟晓庆, 李秀霞. 农村集体经营性建设用地入市的价格机制研究[J]. 上海国土资源, 2017, 38(2): 73-76+86.