

目 录

引言.....	1
一、研究的国家和甘肃背景.....	2
(一) 研究的国家背景.....	2
1. 所处改革地位.....	2
2. 相关探索工作.....	2
(二) 研究的甘肃背景.....	4
二、研究的对象和思路.....	6
(一) 研究的具体对象.....	6
1. 基本概念界定.....	6
2. 具体外延说明.....	6
3. 具体时空范围.....	6
(二) 研究基本思路.....	7
1. 研究基本依据.....	7
2. 研究基本原则.....	8
3. 研究主要内容.....	8
三、甘肃省集体建设用地流转实践探索.....	10
(一) 定西市的实践探索.....	10
1. 早期的定西市实践探索.....	10
2. 新近的陇西县实践探索.....	11
(二) 兰州市的实践探索.....	12
1. 早期的城关区实践探索.....	12

2.近年的皋兰县实践探索	12
3.近年的兰州市实践探索	14
(三) 金昌市的实践探索	15
三、域外集体建设用地流转的实践探索	18
(一) 浙江省集体建设用地流转的实践探索	19
1.浙江省域实践探索的基本情况	19
2.湖州市域实践探索的具体情况	21
3.嘉兴市域实践探索的具体情况	23
(二) 安徽省集体建设用地流转的实践探索	25
1.安徽省域实践探索的基本情况	25
2.芜湖市域实践探索的具体情况	27
3.宁国市域实践探索的具体情况	28
(三) 广东省集体建设用地流转的实践探索	30
1.广东省域实践探索的基本情况	30
2.佛山市南海区实践探索的基本情况	32
3.广州市域实践探索的基本情况	33
(四) 天津市集体建设用地流转的实践探索	34
(五) 重庆市集体建设用地流转的实践探索	37
(六) 成都市集体建设用地流转的实践探索	40
(七) 其他地区集体建设用地流转的实践探索	44
四、甘肃省集体建设用地流转制度创新	46
(一) 改革集体建设用地产权制度	46
1.明确集体土地产权构成	46
2.明晰集体土地产权内涵	47
3.保障集体建设用地权利	48
(二) 完善集体建设用地流转机制	48
1.流转内容	49

2.流转方式	49
3.流转主体	49
4.流转范围	49
5.流转条件	50
6.流转程序	51
7.流转用途	51
8.流转价格	51
9.流转收益	52
(三) 构建宅基地流转的激励机制	52
1.探索宅基地退出的实物补偿机制	53
2.试行宅基地退出的货币补偿机制	53
3.鼓励宅基地通过多元化方式流转	53
六、甘肃省集体建设用地流转“十三五”建议	54
(一) 改革集体建设用产权制度“十三五”建议	54
1.多措并举保障集体土地所有者权益	54
2.“多规合一”明确集体土地开发权	54
3.推进集体建设用地使用权确权登记发证	54
4.探索农村集体资产股份合作	55
(二) 完善集体建设用地流转机制 “十三五”建议	55
1.盘活用好集体存量建设用地	55
2.构建城乡统一建设用地市场	55
3.推进集体经营性建设用地入市流转	56
4.探索集体经营性建设用地抵押融资	56
5.合理分配集体建设用地流转收益	56
(三) 构建宅基地退出激励机制“十三五”建议	56
1.探索农村住房换城镇住房	56
2.试行宅基地退出货币化安置	57

附件一：典型地区集体建设用地流转相关文件	58
（一）浙江省集体建设用地流转相关文件.....	58
（二）安徽省集体建设用地流转相关文件.....	59
（三）广东省集体建设用地流转相关文件.....	60
（四）天津市集体建设用地流转相关文件.....	60
（五）重庆市集体建设用地流转相关文件.....	61
（六）成都市集体建设用地流转相关文件.....	61
（七）其他地区集体建设用地流转相关文件.....	63
附件二：加快我省农村土地流转的思考	64
（一）正确理解与农村土地流转相关的几组关系.....	64
（二）加快甘肃省农用地流转的思路和措施.....	65
（三）加快甘肃省集体建设用地流转的思路和措施.....	66
（四）实例分析-榆中蔬菜基地建设.....	67

引 言

即将进入的“十三五”时期，是甘肃省全面建成小康社会的决胜期，全面深化改革的攻坚期，也是甘肃“丝绸之路经济带”黄金段、国家循环经济示范区、华夏文明传承创新区、国家生态安全屏障综合实验区、兰州新区等建设的关键时期。而集体建设用地流转作为“三农问题”的一个焦点，直接关乎着农民的权益和收入（尤其是土地财产性收入），很大程度上影响农村的发展与稳定，在此背景下的重要性将会更加凸显。

然而，相比于国内其它地区，甘肃省集体建设用地流转工作十分落后；相比于集体农用地流转（集体土地承包经营权流转），甘肃省对集体建设用地流转的关注程度也不高。整体上，集体建设用地流转问题在甘肃省并未受到足够的重视。在此背景下，研究集体建设用地流转问题、推动集体建设用地流转工作对甘肃省而言具有必要性和紧迫性。

开展《甘肃省集体建设用地流转研究》，是服务于甘肃省“十三五”发展的需要，也是贯彻和落实国家在集体建设用地流转方面相关政策的需要。期望通过本研究，一方面能够为甘肃省“十三五”规划编制在推动集体建设用地流转方面明确方向思路、目标任务和政策措施，另一方面也能够为甘肃省未来完善集体建设用地管理、探索集体建设用地制度改革等提供研究依据和决策参考。特别地，这也是兰州大学管理学院以科研服务社会职能的体现和行动的延续^①。

^① 2014年8月，报告作者曾应邀向甘肃省政协“推进农村土地流转”月协商座谈会上提交了“加快我省农村土地流转的思考”书面材料，并做了会议发言；2014年12月，第一届金城峰会上发布了《甘肃省集体土地流转研究报告》（主要是指集体农用地流转），作者是报告撰写人之一。本研究是前述材料和报告的延续，是对集体土地流转尤其是集体建设用地流转问题的进一步关注和强调。

一、研究的国家和甘肃背景

(一) 研究的国家背景

1. 所处改革地位

在我国，现有法规将集体建设用地流转限定在了极其狭窄的范围内。在这种状况下，集体建设用地流转探索的实质就是推动土地制度改革，尤其是推动集体土地制度改革。

土地制度改革向来是中国所有改革的核心所在，无论是从历史维度考察还是深思当下现实，土地制度改革成败都攸关国运兴衰、民心向背。土地制度改革也是当前我国全面深化改革的一项核心内容和主要任务。而在土地制度改革中，集体土地制度改革是重中之重，集体建设用地制度改革则是攻坚战，受到社会各界的广泛关注。

由上可以说，集体建设用地流转探索在土地制度改革乃至全面深化改革中都占有重要地位，有必要性和紧迫性加快研究和推动。事实上，国务院和国土资源部很早也开始部署了相关探索工作。

2. 相关探索工作

2004年10月，国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)，提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，并明确“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”。集体建设流转探索工作由此在全国层面许可和支持下得以展开。

2005年10月，国土资源部发布印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号)，部署开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作，并要求“试点省(区、市)的省级国土资源管理部门负责制定省级试点工作总体方案”，“试点市、县负责制定试点实施工作计划和项目区实施规划”。2006年3月，国土资源部《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》(国土资发[2006]第52号)，指出“要稳步推进城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩试点、集体非

农建设用地使用权流转试点”。2008年6月，国土资源部发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（国土资发[2008]138号），对城乡建设用地增减挂钩试点工作进行规范管理。于是，在城乡建设用地增减挂钩试点的推动下，空间置换形式的集体建设用地流转得以迅速发展。

2008年10月，中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确指出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，要求“对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。2009年3月，国土资源部《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》（国土资发[2009]27号）。该意见强调“规范集体建设用地流转，逐步建立城乡统一的建设用地市场”，明确指出“符合土地利用总体规划、依法取得并已经确权为经营性的集体建设用地，可采用出让、转让等多种方式有偿使用和流转”，“各地要充分依托已有的国有土地市场，加快城乡统一的土地市场建设，促进集体建设用地进场交易”，“制定集体土地收益分配办法，增加农民财产性收入”；该意见也主张“严格宅基地管理，依法保障宅基地用益物权”，要求“用经济手段调节宅基地的分配使用，规范农村宅基地特别是闲置宅基地的合理利用”，“对‘一户多宅’、超标准占地依法应退出而不能退出的，积极探索由集体经济组织实行有偿使用，形成超标宅基地逐步退出机制”。逐渐地，集体建设用地流转工作在各个方面都得到了探索和推进。

十八大以来，集体建设用地流转受到了更多的关注和强调。2013年11月，经十八大三中全会审议通过，中共中央发布《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定把推动集体经营性建设用地流转作为“建立城乡统一的建设用地市场”的基本要求和主要途径，明确指出“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、同权同价”；把“赋予农民更多财产权利”作为“健全城乡发展一体化体制机制”的关键内容和重要任务，强调要“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”，主张“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”。2015年1月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了

《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》，强调“分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作”。该意见提出建立农村集体经营性建设用地入市制度，规定“要完善农村集体经营性建设用产权制度，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能”，“明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径”，“建立健全市场交易规则和服务监管制度”；提出改革完善农村宅基地制度，要求“对因历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅等情况，探索实行有偿使用”，“探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地”。2015年2月，中共中央国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中发[2015]1号），再次重申“分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点”，“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”，“赋予符合规划和用途管制的农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能，建立健全市场交易规则和服务监管机制”。2015年2月，全国人民代表大会常务委员会《关于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》，授权国务院于2017年12月31日前，在包括甘肃省陇西县在内的33个试点县（市、区）暂时调整实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。由上，集体建设用地流转工作进入了新的时期和阶段。

（二）研究的甘肃背景

在国家层面的推动下，甘肃省近年来也已日益关注集体建设用地流转问题，在管理政策上推动集体建设用地流转。

2010年4月，甘肃省人民政府办公厅发布《关于印发兰州市嘉峪关市金昌市统筹城乡综合配套改革试验方案的通知》（甘政办发[2010]70号），兰州市、嘉峪关市、金昌市一道成为了甘肃省的城乡综合配套改革试验区，集体建设用地流转是其中重要的改革探索内容。

2011年8月，甘肃省人民政府办公厅发布《关于印发甘肃省“十二五”经济体制改

革指导意见的通知》（甘政办发[2011]195号），提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，明确“完善农村集体经营性建设用地流转机制”、“探索宅基地使用权退出和补偿机制”。

2014年8月，甘肃省委副书记欧阳坚在甘肃省政协“推进农村土地流转”月协商座谈会上强调，推动农村土地流转“必须在顶层设计上做到全覆盖，包括农业用地、宅基地和农村集体经营性用地”^②。

2015年1月，中共甘肃省委、甘肃省人民政府发布《关于进一步深化农村改革加快推进农业现代化的意见》（甘发[2015]1号），明确要“开展农村集体产权股份制改革试点”、“开展农村产权市场建设试点”，探索“集体经营性建设用地入市、宅基地改革”。2015年8月，甘肃省人民政府办公厅《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》（甘政办发[2015]118号）提出“2015年每个市州至少选择1个县建立农村产权流转交易市场”，“到2017年全省有需求、有条件的县市区都要建立起农村产权流转交易市场”，要求“各地要稳步推进农村集体产权制度改革”、“加快推进集体建设用地使用权、农户宅基地使用权等确权登记颁证工作”。2015年9月，甘肃省人民政府办公厅发布《关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见》（甘政办发[2015]132号），提出“允许通过迁村腾地、用地置换等方式盘活农村存量非农建设用地，用于返乡人员创业”，明确“属于非农业态的返乡创业园，应按照城乡规划要求，结合老城或镇村改造、农村集体经营性建设用地或农村宅基地盘整进行开发建设”。

然而总体上，甘肃省集体建设用地流转相关工作还相当落后，还有很大的努力和改进空间，有必要进一步深入研究和推动。

^② 事实上，这一表态和总结是在作者会上发言强调要重视“集体建设用地流转”、“分类研究宅基地、集体经营性建设用地等的入市流转问题”的直接促使下做出的。

二、研究的对象和思路

(一) 研究的具体对象

1. 基本概念界定

我国实行土地公有制，包括土地国家所有制和土地集体所有制。所谓集体土地，是集体所有土地的简称。而集体建设用地，是指集体所有的建设用地或者说国家所有以外的建设用地，具体包括集体经营性建设用地、集体公益性建设用地、村民宅基地等。

集体建设用地流转，是指集体建设用地在所有权不变的情况下以互换、置换、出让、出租、转让、转租、作价投资、股份合作等方式进行转移的行为。集体建设用地流转往往以集体建设用地产权的界定为基本条件。

2. 具体外延说明

本研究中的“集体建设用地”的外延，具体包括：集体经营性建设用地、集体公益性建设用地、村民宅基地等。其中，集体经营性建设用地包括集体工业用地、集体商业用地、集体旅游用地、集体经营性住宅用地等。

本研究中的“集体建设用地流转”的外延，从流转客体上看具体既包括集体经营性建设用地流转，也包括了集体非经营性建设用地流转（尤其是宅基地退出与补偿）；从流转主体上看，具体既包括集体经济组织主导开展的集体建设用地流转（集体建设用地出让与出租），集体经济组织成员主导展开的集体建设用地流转（集体建设用地转让与转租），也包括县市政府为主导开展的集体建设用地流转（尤其是城乡建设用地增减挂钩）。

3. 具体时空范围

研究针对和适用于甘肃省全域。具体包括甘肃省下辖的12市、2州，12市即兰州市、嘉峪关市、金昌市、白银市、天水市、武威市、张掖市、平凉市、酒泉

市、庆阳市、定西市、陇南市，2州即临夏州、甘南州。

研究主要面向甘肃省“十三五”（2016-2020年）时期，同时也展望到未来十至二十年乃至更长远的未来。尤其是，在政策建言方面面向中长期而突出科学性和前瞻性，而在规划建设方面面向“十三五”而注重实用性和操作性。

（二）研究基本思路

1.研究基本依据

研究主要依据以下相关法规和文件：

中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（2008年10月12日中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议通过）；

中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）；

全国人民代表大会常务委员会《关于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》（2015年2月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过）；

中共中央办公厅和国务院办公厅《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》（2013年12月2日中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过）；

中共中央国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》（中发[2015]1号）；

国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）；

国土资源部《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》（国土资发[2006]第52号）；

国土资源部《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（国土资发[2008]138号）；

国土资源部《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》（国土资发[2009]27号）；

中共甘肃省委、甘肃省人民政府《关于进一步深化农村改革加快推进农业现代化的意见》（甘发[2015]1号）；

甘肃省人民政府《关于印发甘肃省土地利用总体规划(2006—2020年)的通知》（甘政发[2011]66号）；

甘肃省人民政府办公厅《关于印发甘肃省国民经济和社会发展“十三五”规划编制工作安排意见的通知》（甘政办发[2014]91号）；

甘肃省国土资源厅规划处《关于印发甘肃省国土资源“十三五”规划编制工作方案的通知》（琼国土资规字[2015]19号）。

2.研究基本原则

研究应遵循以下基本原则：

科学性原则。研究方案设计要科学，研究内容开展尤其是集体土地产权制度改革要有坚实的理论依据和科学基础。

针对性原则。研究切实针对甘肃省实际情况，切实针对和回应甘肃省集体建设用地实际问题。

实用性原则。研究要讲究实用性，提出的政策和措施等要切实有利于推动甘肃省集体建设用地流转。

操作性原则。研究提出的目标任务要切实可操作，能够真正执行，并便于统计和考核。

前瞻性原则。研究要有前瞻性，不仅要面向“十三五”时期，更要面向更远未来。

3.研究主要内容

本研究随后将主要从甘肃省集体建设用地流转实践状况、域外集体建设用地流转实践经验、甘肃省集体建设用地流转制度创新、甘肃省集体建设用地流转“十三五”规划建议四个方面展开。

甘肃省集体建设用地流转实践状况，主要是对集体建设用地流转相关试点情况进行调研。域外集体建设用地流转实践经验，主要是对浙江省、安徽省、广东省、天津市、重庆市、成都市等集体经营性建设用地入市、宅基地退出补偿、城

乡建设用地增减挂钩的实践探索进行阐述。甘肃省集体建设用地流转制度创新，将着力在甘肃省集体建设用产权制度改革、集体建设用地流转机制完善、宅基地流转激励机制构建等方面进行创新性探索。集体建设用地流转“十三五”规划建议，将在集体建设用地制度创新的基础上，从改革集体建设用产权制度、创新集体建设用地流转机制、构建宅基地流转激励机制三个方面提出甘肃省“十三五”规划期间在推动集体建设用地流转方面主要的任务和措施。

三、甘肃省集体建设用地流转实践探索

目前，甘肃省集体建设用地流转实践主要有两种情况，一种是政府主导下的有序流转，一种是相对无序的自发流转。有序流转主要是在相关改革试点名义下的流转。无序流转主要是在非改革试点地区的集体建设用地流转，也包括改革试点地区的违法流转。此处主要阐述政府主导下的集体建设用地有序流转。

（一）定西市的实践探索

1.早期的定西市实践探索

集体建设用地的民间流转和现有法律冲突很早就浮出水面。1998年，国土资源部等相关部门有意借《土地管理法》修订之机，放行集体建设用地流转。然而最终决策层考虑到“没有试点、没有成功经验”，担心“冲击国有土地市场”、“乡镇干部趁机中饱私囊”等，最终未能将集体建设用地流转内容纳入。

然而“光堵是堵不住的”，普遍认为集体建设用地流转问题还是要研究和探索。此前，江苏苏州、浙江湖州、福建古田、河南安阳等地已在国土资源部同意或默许下进行自发探索。1999年12月，芜湖成为国土资源部正式批复的第一个集体建设用地使用权流转试点。芜湖试点之后，国土资源部又在广东、浙江、江苏、上海等多地布局，和部分省份还签订了部省合作协议。国土资源部有意对集体建设用地流转进行规范管理，2002年曾形成《规范农民集体所有建设用地使用权流转若干意见(讨论稿)》，但作为全国层面的管理办法始终未能出台。

在此背景下，甘肃省定西市也很早开展了集体建设用地流转实践探索，在2002年还颁布了《农民集体建设用地使用权流转管理规定》，对集体建设用地流转的范围和对象、地价确定、流转程序、收益分配等进行了规范。然而，受制于各方面条件的不成熟，《农民集体建设用地使用权流转管理规定》在定西市实际

操作中几乎没有施行。

2.新近的陇西县实践探索

2015年2月，甘肃省定西市的陇西县成为全国33个农村土地制度改革试点县之一，被允许于2017年底之前在其辖区内暂时调整实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》的有关规定，试点探索农村土地征收制度改革、集体经营性建设用地入市改革、宅基地管理制度改革等。陇西县随后开始了集体经营性建设用地入市改革等试点工作。

试点工作开展以来，陇西县根据国家有关农村土地使用制度改革精神，紧紧围绕建立城乡统一建设用地市场的目标，严格遵循“土地公有制性质不改变，耕地红线不突破，农民利益不受损”三条底线，相继出台了《陇西农村集体经营性建设用地有偿使用办法（试行）》、《陇西县农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》等规章制度。在改革试点中，陇西县国土资源局大胆探索实践，积极创新工作，始终坚持与新型城镇化试点、集体资产股份权能改革相结合；与多规合一试点、两权抵押贷款改革相结合；与精准扶贫、全面建设小康社会相结合，各项工作有力有序扎实推进。

2015年11月27日，陇西县举行了陇西农村集体经营建设用地入市有形市场揭牌仪式，标志着陇西县农村集体经营建设用地入市试点平台正式建立。随后，陇西县召开了农村集体经营性建设用地入市首次交易会，敲响了西北五省区农村集体经营性建设用地使用权拍卖第一槌，巩昌镇农机修配站4亩集体经营性建设用地最终以214万元的价格成功出让^③。此外，该交易会上巩昌镇西街村5亩集体经营性建设用地和首阳镇永宁路南门村5宗1.65亩集体经营性建设用地也以协议出让方式成交、总成交价款409.3万元。同时，县集体经营性建设用地入市试点工作领导小组分别与浙商银行兰州分行、农业银行定西分行签订了《农村集体经营性建设用地入市金融服务合作框架协议》出让合同。

首次交易会所成交的7宗集体经营性建设用地与同区域、同条件、同用途的国有建设用地市场价格水平基本一致，基本实现了集体经营性建设用地与国有土

^③为保证此第一拍顺利进行，提前制定有《农机修配站集体经营性建设用地拍卖出让方案》。

地同权、同价、同责。这次集体经营性建设用地入市交易会的举行，标志着陇西县集体经营性建设用地入市改革进入全面实施阶段，是甘肃省农村土地改革进程中具有重要意义的重大举措。这对甘肃省建立产能更完整、产权更清晰的入市制度，更多释放农村集体土地活力，具有重要的示范意义。

（二）兰州市的实践探索

1.早期的城关区实践探索

2005年，兰州市委、市政府在城关区的66个“城中村”，开展了以股份合作为主要形式、以“资产核资、股权设置、折股量化、股权管理、收益分配”为主要内容的农村集体资产产权制度改革试点，以探索解决“城中村”改造过程中实施“村改居”改革措施后村集体资产管理主体缺失、农村集体资产存在流失隐患等问题。

2005年3月，兰州市城关区五泉街道五泉村集体经济组织改制为按照现代企业制度运行的兰州五泉实业有限责任公司，这标志着兰州市城关区乃至甘肃省农村集体经济组织产权制度改革实现了零的突破。具体地，五泉村进行村集体经济组织产权制度改革，对村集体所有的土地资源资产、固定资产、流动资产、长期投资等资产进行清产核资，量化股份净资产总额4355.46万元。根据集体净存量资产形成的多种因素和村民对集体资产积累所作出的贡献，兼顾农村社会福利原则，设置了集体股、个人股、风险股等三类股权，共设160多万股，其中个人股占56.1%，全村435位村民人均拥有股份1827股，资产额4.9万多元。

兰州市城关区借由集体经济组织改制为股份制企业，使集体所有的建设用地得以盘活，在一定程度上可以说是以入股这一特殊的方式实现了集体建设用地入市流转。

2.近年的皋兰县实践探索

2010年2月，皋兰县人民政府发布《皋兰县推进农村产权制度改革实施方案》（皋政发[2010]26号），明确“水阜乡砂岗村、西岔镇阳洼窑村、石洞镇豆家庄村为全县农村产权制度改革试点村”，要求“2010年底完成试点工作”。

《皋兰县推进农村产权制度改革实施方案》提出三项重点工作，包括“开展农村集体土地和房屋等资产确权登记”、“推进农村产权流转服务体系建设”、“推进农村金融体系建设”，这三项重点工作都有与集体建设用地流转相关的内容。

在“开展农村集体土地和房屋等资产确权登记”重点工作中，皋兰县要求“确认农村集体土地使用权”、“确认农村房屋产权（包括涉农企业厂房）”，明确“县国土局负责集体建设用地使用权的登记管理”、县城建局具体负责“制定农村房屋登记管理办法，对农民合法取得的农村房屋（包括涉农企业生产用房）进行登记造册，确认农村房屋所有权，核发房屋所有权证”。

在“推进农村产权流转服务体系建设”重点工作中，皋兰县要求“推动农村集体建设用地使用权流转”、“开展农村房屋产权流转试点”、“建立健全农村产权流转中介机构”，明确“对合法取得并通过确权、登记的集体建设用地可以通过出售、转让、出租、抵押、作价入股和合作等方式流转使用”、“集体建设用地经该集体经济组织三分之二以上成员同意，经县人民政府变更登记，可以进行流转，按照规定用于工业、商业、旅游业、服务业、农村集体经济组织租赁性经营房屋等经营性用途及建设农民住房”、“集体建设用地使用权流转应当进入土地有形市场采取招标、拍卖或者挂牌等方式公开交易”，强调“建立城乡统一的房屋产权流转制度，推动农村房屋产权自由流转，包括买卖、赠与、作价入股、抵押贷款、租赁等，逐步实现城乡房屋同证、同权”、“农村房屋产权流转的范围包括依法取得的集体建设土地上的建筑物及构筑物，主要包括农民自建房屋、乡镇企业房屋、农民集中居住区房屋（含新居工程、农村新型社区）、设施农业和养殖小区等农业生产建筑，以及法律法规规定的其他房屋”，提出“探索建立农村产权交易所，在乡镇设立农村产权交易服务站”、“探索建立政策性农村土地流转担保公司，促进土地流转”、“鼓励、支持、发展农村房屋产权流转中介服务机构”、“探索建立农村房屋储备中心，以市场价格收购进城农民的农村房屋，促进农村房屋流通”。

在“推进农村金融体系建设”重点工作中，强调“建立健全服务于农村土地

和房屋产权制度改革的财政金融新体制”，要求农村信用社、农业银行、农业发展银行等金融机构“积极探索创新房屋产权、农业生产设施使用权抵押等金融服务，制定农村产权抵押贷款实施办法”。

3.近年的兰州市实践探索

2010年4月，甘肃省人民政府办公厅发布《关于印发兰州市嘉峪关市金昌市统筹城乡综合配套改革试验方案的通知》（甘政办发[2010]70号），兰州市和嘉峪关市、金昌市一道成为了甘肃省的城乡综合配套改革试验区。

作为兰州市统筹城乡综合配套改革试点工作的纲领性文件，《兰州市统筹城乡综合配套改革试点工作方案》主张“积极推进农村产权制度改革”，提出了一系列集体建设用地流转的相关要求，包括“稳步开展农村宅基地使用权、房屋使用权、集体建设用地使用权颁证工作”、“提倡农村土地使用权和农民房屋所有权进入市场流动和产权抵押担保贷款”、“规范开展农村土地交易所土地实物交易和指标交易试验，争取条件成熟时发展成为城乡一体化的土地交易市场”、“鼓励农村居民自愿联建住宅和相对集中居住”、“开展城乡建设用地增减挂钩试点，搭建农村产权平台，成立农村产权交易机构，在市域内探索健全城乡建设用地置换市场化机制”。

2010年11月，中共兰州市委兰州市人民政府发布《关于推进农村产权制度改革的意见》（兰发[2010]18号），将农村产权制度改革从早期城关区试点时的“城中村”向全部农村集体经济组织推进，并部署了推进农村产权制度改革的六项重点任务。其中，三项重点任务与集体建设用地流转相关，包括“推进农村集体建设用地使用权制度改革”、“推进农村集体土地房屋产权及宅基地使用权制度改革”和“推进农村集体财产股份制改革”。对于“推进农村集体建设用地使用权制度改革”重点任务，兰州市明确“符合土地利用总体规划、城乡建设规划、产业布局规划，以及所有权不变的前提下，报经县级以上人民政府批准后，农村集体建设用地使用权可进入农村产权交易所等有形市场，通过出让、出租、转让、抵押和作价入股等方式进行流转”，规定“农村集体建设用地使用权流转的，其地上建筑物和其他附着物随之流转”，要求“集体建设用地使用权发生流转后，

必须按批准用途使用土地”，并指出“各县区可采用土地增减挂钩的方式”。对于“推进农村集体土地房屋产权及宅基地使用权制度改革”重点认为，兰州市明确“依法建设的农民自建房屋、乡镇企业房屋、农民集中居住区房屋，经批准可自主上市流转，逐步实现城乡房屋同证同权”，规定“通过集中居住置换出的宅基地，视为村（组）集体建设用地”，强调“农户自愿放弃的宅基地，给予合理补偿和奖励”。对于“推进农村集体财产股份制改革”重点任务，兰州市主张“以股份合作为主要形式，积极推进农村集体经济组织财产股份制改革，建立产权明晰、责权明确、利益共享、监管有力的农村集体经济组织产权制度”。兰发[2010]18号文还强调搭建流转平台，包括“建立市、县区两级农村产权交易所”、“搭建全市统一的农村产权交易平台”、“建立农村产权流转合同公证制度、登记备案制度”；强调要完善服务机制，包括“逐步建立县、乡、村三级产权流转服务网络，提供资信评估、资质评审、流转信息、法律咨询等相关服务，培育城乡一体、开放规范的农村产权流转市场”、“市、县区两级相关部门要分别建立集体建设用地使用权、农村集体土地房屋产权等纠纷调处仲裁机构，妥善解决好农村产权流转过程中出现的各类问题”。

（三）金昌市的实践探索

2010年4月，甘肃省人民政府办公厅发布《关于印发兰州市嘉峪关市金昌市统筹城乡综合配套改革试验方案的通知》（甘政办发[2010]70号），金昌市成为了甘肃省的城乡综合配套改革试验区三个试点城市之一。金昌市以此为契机，以深化土地制度改革为平台，积极探索支撑城乡统筹的土地利用新路径，其中也积极开展集体建设用地流转探索。

作为金昌市统筹城乡综合配套改革试点工作的纲领性文件，《金昌市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》，把“推进城乡一体发展的土地制度改革”作为一项重点任务，提出“采取置换或实施‘新居工程’、自主购房等办法，鼓励无劳动能力和进城务工的农民‘自愿退出宅基地、流转承包地’，进入城镇或农村新型社区居住”，要求“加快农村集体土地调查登记发证工作，对符合条件的农

户及时发放《集体土地使用证》、《房屋土地使用权证》、《房屋所有权证》”，主张“探索农村土地经营权和地上建（构）筑物物权及附着物抵押信贷模式”。

在实践操作中，金昌市在全省率先创造性推行的“以地换房产、以地建保障”的“城中村”改造新模式。以市区城中四村（西坡村、马家崖村、高岸子村、白家嘴村）为试点，对纳入城市规划区的城中四村土地，通过户籍制度改革，经村民同意把农民转变为城镇居民，村委会转变为社区居委会，集体建设用地转变为国有土地；通过以土地换房产，在城市规划区内统一规划建设集中安居小区，让城市规划区农民以原有宅基地换取集中安居小区内房产，入城定居，享受城市市民生活，置换出来的旧宅基地拆除后，作为城市发展建设用地。这种做法被形象的总结为“上天节地”，即统一规划建设村民集中住宅楼，在城中村实行用平房换楼房，对腾出的旧宅基地进行清理拆除，作为城市发展建设用地。如金川区宁远堡镇西坡村在城市规划区内规划480亩土地，修建42栋1452多套住宅楼，将1200多户村民搬迁到住宅小区，腾出旧宅基地1200多亩，盘活城市建设用地720亩。在宽泛意义上，这也是集体建设用地流转^④（宅基地退出和补偿）的一种形式，只是其适用范围局限于城市规划区范围内的宅基地。

此外，金昌市还有一种做法为“进滩增地”。“进滩增地”，即在新农村建设中，利用村庄附近成片未利用地集中建设农村集中居住区，推动农村居民点向中心村集中，对腾出的旧宅基地进行复垦整理后。如金川区宁远堡镇中牌、西湾、东湾、宁远等城郊村原宅基地绝大多数建在田间、地中，占用耕地，房屋多为上世纪七八十年代的土木结构，破旧凌乱，近两年来利用近2000亩荒滩集中建设农民居住区，打破村组界限，对1500多家农户实施整村搬迁，复垦旧宅基地增加耕地面积3000多亩。这种做法实质是依托土地整治和新农村建设，以空间置换方式实现了集体建设用地的流转。

除上述几个市县外，其它地区也有关于集体建设用地流转的实践探索。然而与其他先进地区相比，甘肃省集体建设用地流转的改革和试点探索范围很局限、内容不全面、力度也很弱，其中很多还仅停留在口头上和文件上而未能切实进入

^④ 严格意义上这归属于征转制度改革属于征收范畴，而不属于集体建设用地流转（所有权不变为条件）。但这是对集体建设用地的一种盘活处理，对于集体建设用地流转具有借鉴意义，故此纳入分析范围。

操作和实施层面。此外，除上述改革试点名义下的有序流转探索外，甘肃省也存在一些集体建设用地无序（违法）流转情况，需要对此加强规范管理。总体上，甘肃省集体建设用地流转问题有待于加强研究和深入推进。

四、域外集体建设用地流转的实践探索

在上世纪90年代，随着城市化及工业化进程加快，我国长三角、珠三角等地区在市场机制下开始了产生了自发、无序的集体建设用地流转行为。然而由于缺乏政府引导和规范管理，自发、无序的集体建设用地隐形流转出现了很多问题、滋生了许多土地矛盾和纠纷。针对此状况，一方面中央政府通过严格限制集体建设用地流转来强化集体建设用地管理，1995年12月原国家土地管理局和国家经济体制改革委员会《关于小城镇土地使用制度改革若干意见的通知》中，明确规定“小城镇内集体非农建设用地不得直接进入市场，对已发生的集体土地使用权转让、出租、联营、入股等用于非农业建设的，原则上应依法征为国有并办理出让手续”；另一方面，地方政府开始积极探索集体建设用地流转的规范管理，苏州市于1996年9月率先颁布《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》（苏府[1996]87号），提出“集体建设用地有偿使用和有限期流转”。

在实际工作中，国土资源部已认识到集体建设用地流转潮流“宜疏不宜堵”。1999年至2001年，国土资源部陆续批准了安徽芜湖、江苏苏州、浙江嘉兴、广东南海等地积极开展农村集体建设用地流转试点，并通过部省合作协议等平台与地方开展合作。2004年10月，国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号），提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，明确“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”。之后，国土资源部陆续批准了包括天津、江苏、浙江、安徽、福建、广东、重庆、四川等在内的十几个省市进行“城乡建设用地增减挂钩试点”，这些省份纷纷展开了以建设用地指标周转为主要特征的城乡建设用地增减挂钩的试点。2006年3月，国土资源部《关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》（国土资发[2006]52号），提出要“适应新农村建设的需要”，稳步推进“集体非农建设用地使用权流转试

点”。2006年5月，天津滨海新区被确定为全国综合配套改革试验区；2007年6月，重庆市和成都市被确定为全国统筹城乡综合配套改革试验区。在各自的综合配套改革试验方案里，三地均把农村土地制度改革作为重要内容，并据此进行了不同形式的集体建设用地流转探索。2009年2月，根据《国土资源部办公厅关于请配合开展农村土地产权制度改革与建设调查研究的函》，重庆市梁平县、重庆市江北区、海南省三亚市等成为农村土地产权制度改革与建设试点县(区)。2012年1月，在国务院办公厅《关于保障房建设和管理的指导意见》(国办发[2011]45号)要求重点发展公共租赁住房，国土资源部批复北京、上海作为集体建设用地建设公租房试点城市。

目前，在甘肃省以外，全国已有二十多个省级政区和众多县市以各种形式有序开展了农村集体建设用地流转的相关实践探索。总结分析省外典型地区集体建设用地流转的实践探索经验，如乡镇企业用地流转、城乡建设用地增减挂钩、宅基地换城镇住房、“地票”交易、“拆院并院”、集体建设用地使用权入股、集体经营性建设用地使用权抵押融资、城乡统一土地产权交易市场建设、宅基地退出货币化非集中安置、集体建设用地发展公共租赁住房等，对于甘肃省未来改进和完善集体建设用地流转工作而言具有重要意义。

(一) 浙江省集体建设用地流转的实践探索

1. 浙江省域实践探索的基本情况

1990年代后期，浙江省一些地区如湖州、建德就开始了集体非农建设用地使用权流转探索。1999年，原浙江省土地管理局《关于农村集体非农建设用地使用权流转管理试点的批复》(浙土发[1999]142号)，同意湖州、建德、嘉兴作为试点。2000年6月，建德市政府颁布实施了《建德市集体非农建设用地使用权流转管理暂行办法》(建政[2000]9号)，对集体非农建设用地使用权流转进行规范。2001年7月，在湖州、建德等试点经验基础上，浙江省出台《关于加强农村集体非农建设用地使用权流转管理的意见》(浙土资发[2001]256号)，明确了农村集体建设用地使用权流转的基本条件、主要方式和基本程序，规范了流转收

益分配与管理。2002年上半年,《浙江省农村集体非农建设用地流转管理办法》被列入省政府立法计划,浙江省国土资源厅已完成了立法送审稿的起草工作并上报给了浙江省政府法制办公室^⑤。在省里文件规范基础上,有些县市结合自身实际进行了细化完善,如衢州市人民政府办公室于2005年8月发布了《关于市区农村集体非农建设用地使用权依法流转的意见(试行)》(衢政办发[2005]73号),对农村集体非农建设用地使用权流转的试行范围、原则、条件、方式、政策措施、审批程序等都做了进一步的规定。

在实践过程中,浙江省各地根据自身特点,开展了不同类型的集体建设用地流转试点。如湖州市的乡镇企业用地流转试点、杭州市滨江区的建设农民多层公寓试点、义乌市的农村房地产发证流转试点、绍兴市的农村宅基地整理流转试点、诸暨市的农村家庭工业进园区试点等。据统计,2001年全省集体建设用地流转5358宗,面积13080亩,土地收益3464万元;2002年1月到6月全省集体建设用地流转4521宗,面积4796亩,土地收益4588万元。

2005年10月,国土资源部印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号),允许浙江省等开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作。浙江省开始了城乡建设用地增减挂钩的试点实践。2008年6月,国土资源部发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》(国土资发[2008]138号),国土资源部同期下达《关于浙江省2008年开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的批复》(国土资函[2008]353号),批准浙江省首批挂钩周转指标41公顷(备选项目区数2个)。2009年10月,先是浙江省人民政府办公厅发布《关于切实做好城乡建设用地增减挂钩工作的通知》(浙政办发[2009]121号),随后浙江省国土资源厅发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩实施方案审查报批办法(试行)的通知》(浙土资发[2009]37号),在全省范围内部署开展城乡建设用地增减挂钩试点工作。

在农村宅基地管理、城乡建设用地增减挂钩等的名义下,浙江省也开始了宅基地流转方面的实践探索。2005年11月,浙江省国土资源厅《关于进一步加强

^⑤ 然由于各种原因,最终未能通过。

农村宅基地管理的意见》（浙土资发[2005]94号），强调“积极盘活农村存量建设用地”，要求“对一户多宅和空置住宅，各地要制定激励措施，鼓励本村村民之间调剂使用腾退多余宅基地”。2008年6月起，嘉兴开始的“两分两换”中的宅基地换城镇住房就主要是城乡建设用地增减挂钩名义下展开的。

2012年2月，浙江省委、省政府出台《关于深入推进统筹城乡综合配套改革积极开展农村改革试验的若干意见》（浙委[2012]20号），明确“进一步完善农村土地管理制度”，提出“保障农民宅基地用益物权，积极稳妥开展宅基地流转试验，探索建立宅基地有偿使用、有偿退出和跨社置换的机制”，“探索建立城乡统一的建设用地市场，稳妥开展依法取得的农村集体经营性建设用地使用权的转让，允许农民依法通过多种方式参与城镇建设规划区外占用农村集体土地建设的非公益性项目的开发经营”，“规范有序开展城乡建设用地增减挂钩试点，推进农村土地综合整治”，为未来进一步推进集体建设用地流转工作指明了方向。2012年3月，杭州市人民政府印发《关于开展集体建设用地流转试点工作的实施意见》（杭政函[2012]34号），部署“在桐庐县、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，开展农村集体建设用地流转工作试点，探索集体建设用地使用权流转和管理新机制”，并具体对试点工作的目标任务、试点范围、流转形式、审批程序、后续监管、收益分配等相关问题进行了明确。

2015年2月，全国人民代表大会常务委员会《关于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》，授权国务院于2017年12月31日前，在33个试点县（市、区）暂时调整实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。浙江省的德清市、义乌市即在33个试点县（市、区）之内，目前两市也均在封闭运行中进行相关探索。

2.湖州市域实践探索的具体情况

1980-1990年代，湖州市乡镇个私企业发展迅速，用地需求剧增。1990年代后期，原来的镇村企业随着改革深入大量关、停、并、转，由此产生了大量闲置非农建设用地。在此背景下，1997年下半年，原湖州市土地资源管理局最先在轧

村镇开展了试点，改制企业采用租赁的方式获取集体建设用地使用权。1999年6月，原湖州市国土资源局向原浙江省土地管理局申请要求进行集体建设用地流转试点。原浙江省土地管理局《关于农村集体非农建设用地使用权流转管理试点的批复》（浙土发[1999]142号），同意将湖州列为三个试点之一。湖州市先后在南浔区的善琮、双林、旧馆、和孚等镇以及吴兴区织里镇，探索进行农民集体所有建设用地使用权流转。

湖州市在善琮镇试点方案中对集体建设用地流转的条件、范围、类型等有关事项做出了具体规定，如依法取得、符合规划、审批程序明确（由流转双方向镇土管所申请，报经市土地管理部门批准）、流转形式多样（包括转让、作价入股或出资、出租、抵押）、合理分配收益。善琮镇试点给集体建设用地进入市场拓开了一条新路。善琮试点以后，湖州市在总结经验的基础上，不断扩大了试点范围，后续管理也开始规范和有序。实践探索中，湖州市发现“流转”概念无论外延还是内涵都发生了很大变化，其已不足以涵盖集体土地入市的所有形式。为此，在试点的基础上，湖州市人民政府出台了《湖州市区农村集体建设用地使用管理试行办法》（湖政办发[2001]104号），明确指出“农村集体土地所有者，可按照土地所有权与使用权相分离的原则，在保留所有权不变的前提下，经批准后实行使用权有偿、有限期、可流动使用的制度，逐步建立公开、有序的集体土地有形市场”。总体上，湖州市的试点工作是相当谨慎的，对集体建设用地流转施加了严格限制条件，主要进行的是集体存量建设用地流转，占了90%以上。

湖州市试点取得了积极成效。据调查，1999年湖州市南浔区所辖的14个乡镇，171个乡镇企业中发生建设用地流转的企业达118家、流转建设用地面积167.20万平方米，流转的形式主要有出租、转让、兼并、抵押、企业改制等；274家村办企业中发生集体建设用地流转的企业达132家、流转面积为74.38万平方米，流转形式主要有出租、转让、兼并、抵押等。数据显示，截至2005年9月底，善琮镇镇村两级集体经济组织累计收取土地收益达700万元，集体经济组织依靠集体土地流转每年能够获得比较稳定的土地收益达170万元；截止到2005年8月底，湖州市各级国土资源部门已累计办理集体建设用地流转许可项目702个（其中租赁方

式占56%,转让方式占42%,入股等其他形式占2%),涉及土地面积636.22公顷,累计为各级集体经济组织获取土地收益达1.39亿元。

3.嘉兴市域实践探索的具体情况

2007年下半年,浙江省委、省政府提出要在全省选择具有较强代表性、典型性和可试性的地区,开展综合配套改革试点的设想,嘉兴成为统筹城乡综合配套改革试点的地级市。2008年4月,浙江省委常委会议已审议并原则通过了嘉兴市开展统筹城乡综合配套改革试点的总体方案。2008年8月,中共嘉兴市委嘉兴市人民政府发布《关于开展统筹城乡综合配套改革试点的实施意见》(嘉委[2008]36号),嘉兴市统筹城乡综合配套改革试点工作由此全面启动,共设立9个试点镇,其中下辖五个县市各设1个试点镇,两个区各设2个试点。在嘉兴市统筹城乡综合配套改革中,首要内容是推进土地使用制度改革,而土地使用制度改革又以“两分两换”为核心内容。随之,在统筹城乡综合配套改革试点名义下,依托城乡建设用地增减挂钩等政策平台,嘉兴市开始在试点镇(街道)全面开展“两分两换”。所谓“两分两换”,即将宅基地与承包地分开、搬迁与土地流转分开,以承包地经营权换股、换租、换保障,推进集约经营,转换生产方式,而以宅基地使用权换钱、换房、换地方,推进集中居住,转换生活方式。对于“宅基地置换城镇住房”的操作办法,以南湖区湘家荡区域为例说明。

南湖区湘家荡区域位于嘉兴市郊,由七星镇和湘家荡旅游度假区组成(主要是七星镇),是嘉兴市重要的改革试点单位,具有良好的试点基础。试点开始之前,湘家荡区域就已经完成5个行政村2899家农户的宅基地置换,占应置换农户数的40%。试点具体工作由嘉兴文化名城投资集团进行运作,并分别成立两个公司负责宅基地置换城镇住房和土地流转工作:

(1)宅基地置换城镇住房。嘉兴市政府将事先规划好的湘家荡居住区土地征为国有,由政府出资统一建造一个大型的住宅小区,主要是多层公寓房,设80m²、100m²、120m²三种户型(便于组合)。按建筑面积拆一还一的标准,由农民用农村的宅基地和房屋置换小区内的水平公寓,置换的面积为户均180—220m²。农民搬入新住宅后,可办理国有土地使用证和房屋所有证。农民原有宅基地全部

收归政府，多出的建设用地由政府用于二三产业开发。

(2) 购房标准。小区内的水平房，按1600元/m²的成本价售给农民。以户均安置面积约200m²计算，每户的购房款为32万元。

(3) 实行房屋拆迁补偿。农民自愿放弃原有宅基地后，政府对原有房屋及其他附属物进行补偿，标准为：合法建筑面积补偿340-600元/m²，超过安置面积部分补偿300元/m²，每户拆迁户补偿1.5万元。据测算，政府的各项补助额达到每户38万元，比农户购房款还多。

(4) 土地承包经营权流转办法。由嘉兴文化名城投资集团将全部土地承包下来，现在价格为700元/亩，之后每年递增50元/亩，流转期限统一到2028年，届时每亩租金将达到1700元/亩。然后由该公司再将承包地转包给农业经营大户，实现规模经营。

(5) 医疗和养老保险优惠政策。为推动村里100%农户搬迁和100%承包地实现流转，嘉兴市制定了优惠的医疗、养老等保险政策。对16周岁以上的农民政府补助1.2万元/人用于参加城镇居民养老保险，16周岁以下政府直接发放补助4000元/人，60周岁以上的农民一次缴纳21374元，可享受175/月的待遇；70岁以上的老人，政府还给予80元/月的养老金。

除了“两分两换”，嘉兴市还进行了土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩节余指标交易。在城乡建设用地增减挂钩政策支持下，嘉兴市在2010-2013年通过农村土地整治项目获得周转指标45077亩，占嘉兴市同期新增建设用地指标的43.3%。然而这些宝贵的周转指标，往往会有不少剩余。以嘉善县为例，2009年以来批准农村土地整治项目40个核拨周转指标6086.13亩，其中使用4122.56亩指标用于搬迁农户3752户，还节余1960余亩指标。在实行节余指标交易之前，镇(街道)级层面的城乡建设用地增减挂钩节余指标只能“内部消化”。随着农村土地整治项目的深入推进，特别是政府性融资平台的陆续退出，镇(街道)级层面上的融资手段变得越来越少，农村土地整治项目的资金压力日益凸现。而从经济价值看，增减挂钩节余指标是稀缺的，近年来的指标调剂价格已达每亩50万至90万元。2014年以来，为充分利用城乡建设用地增减挂钩周转指标，进一步推动土

地综合整治，嘉兴市、县（市）两级国土部门探索构建城乡建设用地增减挂钩节余指标交易机制，并不断完善节余指标收益分配和监管办法。2014年8月，嘉兴市人民政府印发《嘉兴市农村土地整治增减挂钩节余指标交易管理办法（试行）》（嘉政办发[2014]85号）建立起城乡建设用地增减挂钩节余指标交易平台，探索推行节余指标跨区域有偿调剂使用和公开竞争交易，并通过政企合作进行节余指标抵押贷款以解决融资难问题。2014年10月，嘉善县出台《嘉善县城乡建设用地增减挂钩节余指标交易暂行办法》（善政发[2014]104号），率先在全市建立了跨区域平台交易联动机制，拓宽了土地指标交易范围和途径，形成城乡建设用地增减挂钩节余指标凭证管理制度、节余指标最低保护价和适时更新制度等，通过市场规则由交易双方通过招标、拍卖、挂牌等多种方式实施节余指标的有偿交易。

节余指标交易获得了很大成功。具体案例有，2014年12月，嘉善县干窑镇140亩城乡建设用地增减挂钩节余指标在县级交易平台挂牌，由嘉善县长三角科技商务服务区管委会成功摘牌，成交价格80万元/亩；2015年2月，嘉善县天凝镇100亩城乡建设用地增减挂钩节余指标在嘉兴市产权交易中心交易成功，成交价为100万元/亩，这是嘉善县作为嘉兴市首家跨县域开展城乡建设用地增减挂钩节余指标交易试点，在市级公共资源交易平台上完成交易的首个成功案例。通过实施城乡建设用地增减挂钩节余指标交易，一方面破解了农村土地整治资金“瓶颈”从而调动了乡镇参与农村土地整治的积极性，另一方面强化了指标的市场化配置水平、优化了城乡建设用地空间布局而显化了指标的经济价值、提高了指标的使用效益，再者加快了农村土地整治、推进了农房改造集聚工作由此加快城乡统筹一体化建设步伐。

（二）安徽省集体建设用地流转的实践探索

1.安徽省域实践探索的基本情况

2001年，根据国土资源部办公厅《关于同意在安徽省开展农民集体所有建设用地使用权流转立法试验的复函》，安徽省成为农民集体所有建设用地使用权流转的“立法试验省”。随后，安徽省国土资源厅确定了首批34个集体建设用地使

用权流转试点乡镇，并于2001年12月印发了试点方案，对农民集体建设用地使用权流转试点工作进行了全面启动和部署。2002年10月，安徽省发布实施《安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转试行办法》（皖政[2002]60号），在全省范围内选择部分乡镇开展集体建设用地有偿使用和使用权流转试点。这也是全国首部由省级人民政府发布的关于集体建设用地使用权流转的规范性文件。2002年11月，安徽省国土资源厅发布《关于贯彻安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转试行办法有关问题的通知》（皖国土资[2002]204号），强调“切实推进集体建设用地使用权流转试点工作”，要求“要切实按法定程序和权限履行用地报批手续”、“必须做到两证（集体土地所有权证和集体土地使用权证）齐全”、“充分尊重农民意愿”、“符合规划”、“重点放在存量集体建设用地上”等。

2003年4月，安徽省国土资源厅发布《关于建立集体建设用地使用权流转试点工作制度有关问题的通知》（皖国土资[2003]72号），要求“建立集体建设用地使用权流转联席会议制度”、“建立集体建设用地使用权流转试点定期统计分析报告制度”、“建立集体建设用地使用权流转试点情况定期通报制度”、“建立集体建设用地使用权流转试点动态管理制度”，明确必须满足“经济基础好”、“土地管理基础工作扎实”、“土地产权明晰”等基本条件的乡镇方可取得集体建设用地使用权流转试点资格。此时，安徽全省17个市35个县（市、区）和51个试点乡镇，均已经成立了集体建设用地使用权流转试点领导组织，制定了试点方案和管理办法。实践证明，试点乡镇通过集体建设用地流转，进一步促进了农村经济发展、增加了农民收入、盘活了存量土地、加快了集镇建设和城镇化进程，但也存在流转行为不规范、不尊重农民意愿、侵害农民利益等现象。2005年1月，安徽省国土资源厅发布《关于进一步规范农民集体所有建设用地使用权流转的意见》（皖国土资[2005]6号），强调“集体建设用地使用权流转必须依法进行”、“切实维护农村集体经济组织和农户权益”、“切实加强集体建设用地使用权流转监督管理”。2009年4月，为贯彻落实党的十七届三中全会精神和《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，安徽省国土资源厅发布了《关于积极稳妥推进集体建设用地流转促进新农村建设的通知》（皖国土资[2009]86

号)，要求各级国土资源管理部门“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，不断健全制度，规范流转行为”，“将集体建设用地流转与土地整理复垦开发、建设用地置换及其他相关政策结合起来，积极推进农村土地使用制度综合改革试验”。

2013年10月，安徽省人民政府发布《关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》（皖政[2013]69号），决定在全省20个县（区）开展农村综合改革示范试点工作，其中允许集体建设用地通过出让、租赁、作价出资、转让、出租等方式进行流转用于工业、商业、旅游和农民住宅小区建设等，提出要探索建立符合农民合理需求的宅基地退出补偿激励机制、建立农民通过流转方式使用其他农村集体经济组织宅基地的制度，以及建立城乡土地交易市场。

2. 芜湖市域实践探索的具体情况

1999年11月，在和当地协商达成共识后，国土资源部批复安徽省芜湖市开展农民集体所有建设用地使用权流转试点，这也是国土资源部正式批复的第一个集体建设用地使用权流转国家级试点。2000年2月，经国土资源部批准，芜湖市人民政府办公室发布《芜湖市农民集体所有建设用地使用权流转管理办法（试行）》（芜市办[2000]3号）。起初三年，芜湖市在5个镇封闭进行农民集体所有建设用地使用权流转试点工作。2003年4月，国土资源部在安徽省芜湖市召开农民集体所有建设用地使用权流转芜湖试点总结研讨会，对芜湖试点的情况进行全面总结和深入研讨。会议认为，芜湖试点取得了初步成效，积累了一定经验，但是在试点中尚有一些问题有待于进一步探索。随后，芜湖市继续推进试点工作，先是将试点范围扩大到15个镇，后于2006年2月将试点工作在全市铺开。

芜湖市的集体建设用地使用权流转试点基本围绕乡镇政府实施镇域规划、建设工业小区进行。具体地，芜湖市在保留集体所有权的基础上，由乡镇政府为主导对集体建设用地使用权流转进行规划、组织、出让、出租等，流转收益在县（区）、乡（镇）、集体经济组织三级间按1：4：5比例分成。为保障试点工作顺利进行，芜湖市做了大量基础准备工作：首先，芜湖市、县（区）、镇三级都成立了试点工作领导小组，党政主要负责人任组长，有关部门积极配合；其次，芜湖市制订

了一系列的配套政策、措施及标准文书，使流转工作有章可循；再者，在市政府补助支持下（每个镇5万元），各试点镇在试点之初就高质量地修编了土地利用总体规划和村镇建设规划，并由人民代表大会通过后在全镇范围公告。

芜湖市试点工作取得了明显成效：保障了农民的土地财产权，农民收入有了大幅度提高，农民生活有了显著改善，首批5个试点镇三年间农民收入的增长率比全市平均增长率高14.35%；加快了小城镇建设和农村产业结构调整的步伐，促进了农村经济的快速发展，各试点镇的城镇规模不断扩大、基础设施不断完善，首批5个试点镇三年间财政收入增长率比全市平均高23.39%；盘活了存量建设用地，实现了耕地占补平衡，土地集约利用水平明显提高，土地利用结构更趋合理；坚持以规划控制为前提，切实保证了土地利用总体规划和村镇建设规划的实施。实践证明，芜湖农民集体所有建设用地使用权流转试点是成功的。但也存在许多需要改进和完善的地方，有些深层次的矛盾也要继续探讨和解决。比如，由于流转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，农民获得的流转补偿与相应的征收补偿水平差不多，这难以有效调动农民展开集体建设用地流转的积极性，也容易滋生集体经济组织管理者以权谋私、占用集体资金等不良行为。

3.宁国市域实践探索的具体情况

2009年4月，安徽省国土资源厅《关于积极稳妥推进集体建设用地流转促进新农村建设的通知》（皖国土资[2009]86号）提出“拟选择2-3个县（市）作为省级土地综合改革试点单位”。2011年1月，安徽省国土资源厅《关于同意宁国市统筹城乡土地使用制度改革试点方案的函》（皖国土资函[2011]52号），批复同意宁国市成为安徽省唯一统筹城乡土地使用制度改革试点县。根据批准的《宁国市统筹城乡土地使用制度改革试点方案》，宁国市计划用3年时间在统筹城乡建设用地规模、统筹城乡土地使用、统筹城乡土地市场、统筹城乡土地收益分配、统筹城乡集体土地权益等方面进行改革试点。

2011年8月，宁国市政府出台了该市统筹城乡土地使用制度改革试点工作配套政策中的纲领性文件，即《关于推进农村土地产权制度改革的实施意见》。

随后，宁国市政府又相继出台了《关于印发宁国市农村土地股份合作社管理办法（试行）的通知》、《关于印发宁国市农村集体经营性建设用地使用管理办法（试行）的通知》、《关于印发宁国市农村集体建设用地使用权招标投标挂牌出让办法（试行）的通知》等相关配套政策。2012年6月，宁国市人民政府发布《关于印发宁国市农村土地综合整治实施办法（试行）的通知》（宁政规[2012]9号），把城乡建设用地增减挂钩作为农村土地综合整治的重要平台。2013年11月，宁国市人民政府发布《关于印发宁国市农村宅基地退出办法（试行）的通知》（宁政规[2013]6号），构建了宅基地退出的激励和约束机制。宁国市依托统筹城乡土地使用制度综合改革试点，在集体建设用地流转相关方面进行了诸多探索，取得了积极成效。

一是推进了城乡建设用地增减挂钩试点，建立了农村宅基地退出机制。至2014年5月，实施城乡建设用地增减挂钩总规模1780亩，可减少农村建设用地1560亩。城乡建设用地增减挂钩试点项目的实施，城镇建设用地产生的指标收益全额返还农村，有效解决了美好乡村建设缺资金、城市建设发展缺指标的矛盾。对自愿退出宅基地的给予每亩4-6万元的资金补助，退出的宅基地复垦为农用地仍归原农村集体经济组织所有，宅基地腾退结余的建设用地指标经依法批准可有偿调剂使用。宅基地退出机制的建立，既能有效地盘活农村闲置宅基地资源，又能有效地保障城镇发展用地需求，同时也能有效地维护农民的宅基地用益物权，增加农民的财产性收入。

二是建立了集体经营性建设用地流转制度，推动了集体经营性建设用地使用权流转和抵押融资。《宁国市农村集体经营性建设用地使用管理办法（暂行）》，允许集体经营性建设用地使用权在符合规划和管制的前提下实行有偿使用和流转。积极争取金融等部门的支持，创新农村土地产权抵押融资方式，与建设银行、民生村镇银行签订了农村土地抵押融资战略合作协议，探索了集体经营性建设用地使用权抵押融资，破解农村发展融资难题，拓展了融资渠道。

三是初步建立了城乡统一的土地交易市场。按照“两种产权、一个市场”的原则，宁国市于2012年6月建立了全省第一个城乡统一的土地产权交易市场，即

宁国市城乡土地交易中心，把集体建设用地使用权、国有建设用地使用权放在统一市场，并把土地承包经营权纳入交易范围，实现了土地产权交易的三个统一，即统一交易平台、统一信息发布、统一交易规则。截至2014年5月，该交易中心已流转集体土地6500余亩，交易金额500余万元。

四是构建了集体建设用地流转收益分配机制。《宁国市农村集体经营性建设用地使用管理办法（暂行）》规定，集体土地使用者竞得集体建设用地使用权后，需向集体土地所有者缴纳土地出让金或土地收益，土地所有者则按照土地出让金或土地收益的5%-20%向市政府缴纳土地增值收益和10%的耕地保护资金，统筹兼顾了集体土地所有者、使用者和国家三者之间的土地利益。

五是创新了集体建设用地使用权实现方式。宁国市探索开展农村土地产权制度改革，在推进农村土地确权登记发证和明晰农村土地产权的基础上，推动农民把集体建设用地使用权等入股，成立土地合作社，实现农村组织形式和生产经营方式的转变。土地股份合作社作为市场主体，统一管理经营农村土地，其成员按股份比例享有土地受益。2011年9月，全省首家农民土地股份合作社成立。截至2014年6月，共组建土地股份合作社43家，入社农户2010户，入股土地3.42万亩。

此外，安徽省其他县市也展开了集体建设用地流转方面的实践探索。

（三）广东省集体建设用地流转的实践探索

1. 广东省域实践探索的基本情况

1990年代以来，随着工业化、城镇化的快速发展，农村集体建设用地的资产性质逐渐显现出来，尤其是在珠三角地区。在广东省，以出让、转让（含以土地使用权作价出资、入股、联营、兼并和置换等）、出租和抵押等形式自发流转农村集体建设用地使用权的行为屡有发生，在数量和规模上有不断扩大的趋势，集体建设用地隐形市场客观存在。实践中以各种形式自发流转的农村集体建设用地存在许多问题，比如随意占用耕地出让、转让、出租用于非农业建设，低价出让、转让和出租农村集体建设用地，随意改变土地建设用途，以及因此导致权属不清诱发纠纷等。2003年6月，按照党的十六大提出的解放思想、实事求是、与时俱

进的方针,结合贯彻落实《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》(中发[2003]3号)的精神^⑥,广东省于发布了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》(粤府[2003]51号),规定了集体建设用地使用权流转的原则、条件、审批程序等,要求“各级国土资源部门要切实加强对农村集体建设用地使用权出让、转让、出租和抵押的指导 and 监督”,从而把集体建设用地使用权流转纳入了规范化渠道,同时指出集体建设用地使用权流转适用于2002年10月发布实施的《广东省土地使用权交易市场管理规定》(省政府第79号令),由此也将试点区域逐步扩大至全省21个地市。

然而,由于现行国家法律法规对农村集体建设用地流转的支撑力度不足,尤其是政府文件自身缺乏法律刚性,使得实施过程中遇到了一些问题。为此,为进一步推行农村集体建设用地使用权流转,努力实现流转管理的政策目标,广东省政府于2005年6月发布实施了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(省政府令第100号),对农村集体建设用地使用权流转的原则、条件、程序和收益分配等方面进行了细化和明确,同时在集体建设用地使用权主体和抵押方面进行了一些创新性规定。然而,由于国家层面法律法规的约束性,造成社会对集体建设用地使用权的认同度较低,以及地方政府关注国有土地收益、农村集体组织动力不充分、城市规划实施等因素影响,广东省集体建设用地使用权流转工作在省内发展很不平衡,主要是在佛山、东莞、江门、中山等一些地方实施,尚未能真正在全省范围内得到有效开展。尽管仍存在一些问题,广东省集体建设用地使用权流转还是取得了积极的成效。数据显示,珠江三角洲地区通过流转的方式使用农村集体建设用地的数量实际上超过了农村集体建设用地总量的50%,而在粤东、粤西、粤北等地,这一比例也超过了20%。

除了集体建设用地使用权流转,广东省在城乡建设用地增减挂钩方面也进行了试点探索。2005年10月,国土资源部印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发[2005]207号),部署开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作,广东被允许作为试点之

^⑥ 为加快小城镇发展,该文件提出“各地要制定鼓励乡镇企业向小城镇集中的政策,通过集体建设用地流转、土地置换、分期缴纳土地出让金等形式,合理解决企业进镇的用地问题”。

一。2006年9月，广东省国土资源厅印发《广东省城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作管理办法（试行）》（粤国土资发[2006]179号）。2008年6月，国土资源部发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（国土资发[2008]138号），国土资源部同期下达《关于广东省2008年开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的批复》（国土资函[2008]355号），批准广东省首批挂钩周转指标635公顷（备选项目区数31个）。之后，国土资源部又陆续下达给广东省多批挂钩周转指标。2011年5月，广东省国土资源厅发布《广东省城乡建设用地增减挂钩试点项目区实施规划编制技术指南》，由此开始在全省快速推进增减挂钩试点。以清远市为例，从2008年6月至2014年9月，清远市共获批准设立城乡建设用地增减挂钩试点项目区22个，获周转指标11725亩。2014年12月，广东省确定在清远市、云浮市开展城乡建设用地增减挂钩指标跨县域流转的有关试点工作。

2. 佛山市南海区实践探索的基本情况

广东省发布《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》（粤府[2003]51号）后，佛山市积极响应，其中南海区又尤为积极。2004年6月，佛山市人民政府发布《关于印发佛山市试行农村集体建设用地使用权流转实施办法的通知》（佛府[2004]103号），开始推动市内集体建设用地使用权流转。2005年5月，佛山市南海区人民政府发布《关于印发佛山市南海区农村集体建设用地使用权流转收费试行办法的通知》（南府[2005]88号），对农村集体建设用地使用权流转进行了更完善规定。

2007年6月，佛山市政府出台了《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定》，率先开展“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造的试点工作。南海区为此专门制定实施了《南海区“三旧”改造专项规划（2007-2015）》。在“三旧”改造试点带动下，佛山市尤其是南海区集体建设用地流转加速推进。2008年9月，中共佛山市南海区委办公室佛山市南海区人民政府办公室印发《南海区农村集体资产管理暂行规定》（南办发[2008]52号），其中对作为集体资产重要构成的集体建设用地资产管理进行了规定。2011年9月，佛山市南海区政府发布

《关于印发佛山市南海区集体建设用地使用权出让出租管理暂行办法的通知》（南府[2011]308号），从而进一步规范集体建设用地使用权的出让和出租流转。

2014年8月，经省人民政府同意，省国土资源厅批复同意选取南海区作为广东省新一轮深化“三旧”改造综合试点。为此，南海区制定了《佛山市南海区新一轮深化“三旧”改造综合试点工作方案》，为南海2014-2020年的“三旧”改造工作提供清晰的方向。在此基础上，2014年9月，南海区陆续制定出台《佛山市南海区人民政府关于进一步推进村居社区公寓建设的实施意见》（南府[2014]73号）、《佛山市南海区集体建设用地使用权流转实施办法》（南府[2014]72号）等政策文件。2015年2月，全国人民代表大会常务委员会《关于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》，授权国务院于2017年12月31日前，在33个试点县（市、区）暂时调整实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。佛山市南海区即属于33个试点县（市、区）之一。

3.广州市域实践探索的基本情况

在广州市，集体建设用地量大面广，流转现象大量存在，但流转方式以出租和转租为主。数据显示，2012年，番禺行政区划调整前，农村产业园区超过200个，总占地4万多亩，平均每个园区用地200亩。这些园区多数是村集体早年在土地上建设的厂房，分块或整体出租给企业，企业在经营期间可转租。

2011年9月，广州市人民政府办公厅公布施行《广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法》（穗府办[2011]37号），以规范化集体建设用地流转，推动集体建设用地入市。然而，尽管广州市发布了《广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法》（穗府办[2011]37号），但实质上对集体建设用地使用权流转仍缺乏有效约束，该《试行办法》要求集体建设用地流转纳入统一的平台，但企业租用集体建设土地，多数只是通过村集体，很少进行统一公开的招拍挂程序，流转收益也高度集中于村集体。直至该《试行办法》于2014年9月19日有效期届满，广州并没有一宗纳入统一平台成功入市的集体土地流转案例。

数据显示，目前广州有600多平方公里的集体建设用地。近十年广州农村人

口减少50.6%，建设用地反增74.7%，农村人均占用建设用地是城市的近4倍；农村闲、散、乱用地占到六成多，土地收益只有城市国有土地的1/10。2015年8月，广州市政府办公厅下发《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》。之前，广州市于2015年4月制定了《广州市农村集体资产交易管理办法》（广州市人民政府令第119号）。接下来，广州市国土资源和规划委员会将依据《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》制定流转交易登记管理细则、集体建设用地使用权流转合同示范文本等配套文件。

（四）天津市集体建设用地流转的实践探索

2006年5月，国务院下发了《国务院推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》（国发20号文），将天津滨海新区作为国家级综合配套改革试验区，提出“进行土地管理改革”是近期工作重点之一，要求天津滨海新区“开展农村集体建设用地流转及土地收益分配等方面的改革试验”。2008年3月，《天津滨海新区综合配套改革试验方案》获得了国务院的正式批复。天津滨海新区作为国家改革试验区，具有先行先试的政策。在此背景下，天津滨海新区提出了宅基地换房、集体建设用地使用权入股、土地股份合作等多个集体建设用地流转模式，其中以宅基地换房模式起步最早并已形成了一定规模。

2004年10月，国务院发布的《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号），提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。2005年10月，国土资源部印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（国土资发[2005]207号），部署开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作。随即，天津等首批申请试点的8个省（市），积极酝酿编制试点工作总体方案和项目区实施规划。2006年4月，国土资源部批复下发《关于天津等五省（市）城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩第一批试点的批复》（国土资函[2006]269号），批准天津市挂钩周转指标828公顷（备选项目区数9个）。2008年6月，国土资源部发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（国土资发[2008]138

号)，国土资源部同期下达《关于天津市2008年开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的批复》（国土资函[2008]348号），批准天津市挂钩周转指标605公顷（备选项目区数12个）。

在上述背景下，天津市自2005年下半年开始探索农村集体建设用地流转，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试点推广。其宅基地换房的思路在2008年得到了国土资源部等的肯定和支持。2009年1月，天津市国土资源和房屋管理局、天津市发展和改革委员会、天津市规划局联合发布《关于下发天津市城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（津国土房规[2009]2号）。2009年6月，天津市出台了《以宅基地换房建设示范小城镇管理办法》（天津市人民政府令18号），结合城乡建设用地增减挂钩在全市范围内推动宅基地换房。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。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。全国许多城市均纷纷效仿试点天津宅基地换房模式，如嘉兴、北京、苏州、佛山等。

天津市作为宅基地换房模式的先驱者，运行机制较为成熟，操作方法主要包括房屋普查确权、规划设计、村民申请、实施换房的四步骤。具体地：

第一步，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。

天津市宅基地换房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。其中，主要的管理机制和做法有：

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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，实行三改一化即“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、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。

天津市宅基地换房的整个实施过程中，也存在一些问题：

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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，农民的利权益无法得到保障。

(4) 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。

(五) 重庆市集体建设用地流转的实践探索

早在2002年，重庆市部分县（区）在小范围试点基础上，以县（区）政府或国土部门的名义出台了集体建设用地流转相关管理办法，然而影响有限。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6月，国土资

源部发布《关于印发城乡建设用地增减挂钩试点管理办法的通知》（国土资发[2008]138号），国土资源部同期下达《关于重庆市2008年开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的批复》（国土资函[2008]356号），批准重庆市挂钩周转指标310公顷（备选项目区数4个）。2008年8月，国土资源部与重庆市政府签订了《推进统筹城乡综合配套改革工作备忘录》，将重庆纳入城乡建设用地增减挂钩试点，并支持重庆市探索集体建设用地流转和探索建立城乡统一的土地交易市场。2008年12月，经国务院批准，重庆市成立全国首家农村土地交易所，开展土地实物交易和指标交易试验，重庆市同期也发布了《重庆农村土地交易所管理暂行办法》（渝府发[2008]127）。依托农村土地交易所，重庆市创新性地提出以“地票”模式探索集体建设用地流转，效果显著并产生了广泛的影响。

重庆市在探索中，把“地票”制度与城乡建设用地增减挂钩试点、宅基地退出与利用结合起来，并发布实施了一系列相关规范文件。2010年7月，重庆市人民政府办公厅《关于印发重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法（试行）的通知》（渝办发[2010]203号）。2010年9月，重庆市国土房管局发布关于印发《重庆市城乡建设用地增减挂钩试点管理办法（试行）》的通知（渝国土房管发[2010]180号）。2010年9月，重庆市国土房管局关于印发《关于规范地票价款使用促进农村集体建设用地复垦的指导意见（试行）》的通知（渝国土房管发[2010]384号），按照该指导意见，“地票”交易后农户所得每亩不低于9.6万元、集体经济组织每亩所得不低于1.7万元。2011年7月，重庆市国土房管局《关于稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的紧急通知》（渝国土房管发[2011]127号）。2011年8月，重庆市国土房管局先后发布《关于印发重庆市户籍制度改革转户居民农村宅基地及其附属设施用地处置与利用管理实施办法（试行）的通知》（渝国土房管发[2011]157号）和《关于进一步推进户籍制度改革农村宅基地及其附属设施用地处置工作有关事宜的通知》（渝国土房管发[2011]166号）。2011年12月，重庆市人民政府办公厅发布《关于户籍制度改革宅基地及其附属设施用地处置有关事宜的通知》（渝办发[2011]353号）。2012年9月，重庆市人民政府办公厅发布《关于农民工户籍制度改革宅基地及附属设施用地处置利用等有关政

策问题的通知》（渝办发[2012]255）。此外，重庆市下辖县区也结合自身实际开展了集体建设用地流转相关探索，重庆市垫江县农村集体建设用地使用权流转管理办法（试行），如2010年5月，垫江县人民政府办公室发布了《关于印发垫江县农村集体建设用地使用权流转管理办法(试行)的通知》（垫江府办发[2010]61号）。

“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。“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，而重庆市试行的“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。重庆市“地票”模式取得了积极成效。数据显示，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。其中，2008年成交2宗、成交面积0.11万亩、成交价8.16万元/亩，2009年成交52宗、成交面积1.24万亩、成交价9.67万元/亩，2010年成交86宗、成交面积2.22万亩、成交价15.00万元/亩，2011年成交80宗、成交面积5.29万亩、成交价24.24万元/亩。

“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；第二步是验收，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。

为了规范整个交易流程，保障各方合法权益，重庆规定凡农村集体经济组织申请集体建设用地复垦，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，必须有其它稳定居所，而且有稳定工作或稳定生活来源。同时，重庆市政府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“地票”（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”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7:3的比例进行分配，总体原则是大部分给农民家庭，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。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。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。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。

（六）成都市集体建设用地流转的实践探索

2004年起，成都市就开展了土地整理和“拆院并院”试点工作。2005年10月，国土资源部印发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（国土资发[2005]207号），部署开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作，成都所在的四川省被允许进行城乡建设用地增减挂钩试点。2006年4月，国土资源部批复下发《关于天津等五省（市）城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩第一批试点的批复》（国土资函[2006]269号），批准四川省挂钩周转指标797公顷（备选项目区数17个）。随后，四川省国土资源厅发布《四川省城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点管理暂行办法》（川国土资发[2006]106号）。随后，成都市作为国土资源部第一批“增减挂钩”试点城市，在郫县唐元镇长林村进行试点后逐步向全市推广。在此背景下，成都市把“拆院并院”工作同城乡建设用地增减挂钩试点相结合。2007

年4月，成都市国土资源局发布实施《成都市“拆院并院”工作实施细则》（成国土资发[2007]133号），对“拆院并院”工作进行了具体规定。

2007年6月，成都市获批“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。在统筹城乡综合配套改革试验区“先行先试”政策机遇下，成都市在集体建设用地流转方面开展了一系列探索工作。2007年7月，成都市国土资源局发布《关于印发成都市集体建设用地使用权流转市场管理办法(试行)的通知》(成国土资发[2007]296号)，将按增减挂钩取得集体建设用地指标流转、集镇和建制镇中原依法取得的集体建设用地流转、远离城镇的农村村民的宅基地房屋联建和出租等方式的集体建设用地流转统一纳入到集体建设用地使用权流转名义下进行规范管理。2008年1月，成都市委成都市人民政府发布《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见(试行)》(成委发[2008]1号)，推动包括集体建设用地等的产权制度改革，并强调“推动农村集体建设用地使用权流转”、“探索建立对农民自愿放弃宅基地的补偿机制”。2008年3月，在实践探索基础上，成都市国土资源局发布实施《成都市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》(成国土资发[2008]124号)，对原有管理办法进行了修正完善。2008年7月，成都市国土资源局《成都市集体建设用地整理与集中使用管理暂行办法》(成国土资发[2008]356号)，将“拆院并院”项目明确为是成都市人民政府批准的城乡建设用地增减挂钩项目，与由国土资源部和四川省国土资源厅批准的城乡建设用地增减挂钩项目相区分。之后，成都市提出了“统一规划、统一实施、整体推进”的土地综合整治模式，将“拆院并院”、“增减挂钩”等整合进土地综合整治项目进行推动。

2010年6月，国土资源部、四川省人民政府在成都召开城乡统筹土地管理制度改革现场研讨会，与会代表实地考察了16个项目区，对项目实施后农村的巨大变化给予肯定，要求成都市进一步探索实践，形成制度化成果予以推广，将土地整治与城乡建设用地增减挂钩相结合，更大力度、更大规模地开展农村土地整治。随后，成都市进一步大力推动土地综合整治。2010年6月，成都市人民政府发布《关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见(试行)》(成府发

[2010]27号)。2010年7月，成都市人民政府办公厅转发《市国土局等部门关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治和农房建设工作实施意见(试行)的通知》(成办发[2010]59号)。2010年11月，成都市在金堂县召开全市农村土地综合整治启动仪式，标志着全面推进农村土地综合整治工作正式开始。

在深入推进土地综合整治的同时，成都市以土地综合整治为载体，积极稳妥和有序地探索集体建设用地流转试点。试点主要做法有：一是确定试点区域，确定金堂、郫县等基础条件较好的六个区(市)县作为试点区域。二是建立工作推进机制，成立由全市农村产权制度改革联席会议领导和成员单位组成的实现生产要素在城乡之间自由流动改革试点指导组；成立专家组负责改革试点中重大问题的研究；成立律师顾问组、律师服务团，负责提供生产要素自由流动的维权和法律咨询。三是制定配套文件，市级相关部门制定下发各种配套文件，各试点区(市)县结合市级相关文件和本地实际制定和完善配套文件。四是完善登记系统和流转平台，着力搭建产权登记管理系统。

在实践探索中，依托土地综合整治项目和城乡建设用地增减挂钩政策，成都市大力开展建设用地指标交易。为此，制定和实施了一系列相关规范文件。2010年8月，成都市国土资源局《关于印发建设用地指标登记和使用管理暂行办法的通知》(成国土资发[2010]219号)。2010年8月，成都市国土资源局先后印发《成都市指标交易市场管理暂行办法》(成国土资发[2010]223号)，《关于公布实施成都市中心城区“198”区域农村集体建设用地使用权流转指导价的通知》(成国土资发[2010]227号)。2010年9月，成都市国土资源局发布《关于印发建设用地指标和耕地占补平衡指标交易监督管理暂行规定的通知》(成国土资发[2010]259号)，对建设用地指标交易等进行规范化监督管理。2011年4月，成都市国土资源局发布《关于完善建设用地指标交易制度促进农村土地综合整治的实施意见》(成国土资发[2011]80号)，探索通过建设用地指标交易促进农村土地综合整治。

此外，成都市也探索建设城乡统一的建设用地市场，并尝试进行“地票”交易。2008年10月，为深入推进统筹城乡综合配套改革试验区建设，成都农村产权

交易所依托原成都联合产权交易所正式成立。2009年10月，成都联合产权交易所与四川省国投产权交易中心合并。2010年8月，成都市启动了“地票”交易。2010年10月，成都市组建成立了农村产权交易所。2010年12月，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。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。

成都市也鼓励农民将宅基地入股从事非农生产。主要有以下几种形式：一是由村社将农民集中居住后节余出来的宅基地集中起来，以社区的名义与外地企业合资入股办企业；二是农民通过村集体经济组织与外地企业以宅基地入股成立股份公司，农民按股分红；三是跨区域结对入股，按股份取得收益。例如，青白江区福洪镇就依托“全域土地整理”节余的集体建设用地，组织社区居民成立土地股份合作社，探索吸引社会资金共同开发利用集体建设用地，搭建起与传统自治组织相分离的新型农村集体经济组织。具体地，通过引进社会资金实施农村土地增减挂钩项目，福洪镇幸福村集中入住到幸福新型社区；民主、字库两村集中入住到民主字库新型社区。新社区建成入住后，镇村两级将节余的集体建设用地(权属主体就是参与农村土地综合整治、入住两个新型社区的农户集体)进行合作开发，用于建设乡村旅游接待、特色农副产品和旅游小商品、日用百货销售设施建设，助推乡村旅游发展和壮大集体经济。

成都市还积极探索农户自愿有偿退出宅基地，取得了积极成效。例如，郫县通过探索货币化非集中安置、引导农民自愿有偿退出宅基地到城镇购房落户；彭州市葛仙山镇则通过农户自愿有偿退出宅基地助推乡村旅游产业提档升级。郫县除在城市城镇规划区探索货币化非集中安置办法外，还在农村土地综合整治区域还探索宅基地货币化终结方式。其中，安德镇在川菜产业园拓展区拆迁中，就积极探索“货币化+非集中”安置办法，安置面积按35平方米/人计算，补偿单价则参照安德镇商品房3000元/平方米的均价确定，一次性兑现补偿资金，“通过探索试点，已有195户812人选择了货币化非集中安置方式，在安德城镇或郫县县城购房落户”。彭州市则在葛仙山镇建新村通过实施农户自愿有偿退出宅基地的改

革试点，引导农户自愿将现有确权的宅基地退出和“变现”，改善生产生活条件。

（七）其他地区集体建设用地流转的实践探索

其他地区也均在不同时期开展了不同形式的集体建设用地流转探索。

早在1996年，苏州市为配合乡镇企业改制，出台了《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》，利用当时政策较宽松的机会，为绝大多数乡镇企业改制办理了集体建设用地流转手续。数据显示，从1996年至2006年的十年内，苏州全市共流转农村集体建设用地约5333公顷。

“十五”时期，福建、河南、辽宁大连等也开展了集体建设用地使用权流转探索，分别发布实施有《福建省国土资源厅关于农村集体非农建设用地流转试点工作意见》（闽国土资综[2001]112号）、《河南省农民集体所有建设用地使用权流转管理若干意见》（豫政办[2003]77号）、《大连市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》（大政发[2003]110号）。

“十一五”时期，更多地区进行了集体建设用地使用权流转探索。2006年11月，湖北省人民政府发布《湖北省农民集体所有建设用地使用权流转管理试行办法》（省人民政府令第294号）；2008年9月，河北省人民政府发布《河北省集体建设用地使用权流转管理办法（试行）》（省人民政府令[2008]第11号）；2008年11月，湖南省人民政府办公厅转发《湖南省集体建设用地管理暂行办法》（湘政办发[2008]32号）；2010年1月，上海市人民政府办公厅转发《关于开展农村集体建设用地流转试点工作若干意见》（沪府办发[2010]3号）；2010年8月，上海市规划和国土资源管理局印发《农村集体建设用地流转试点操作规范（试行）》（沪规土资地[2010]787号）。

“十一五”时期，江西、山西、贵州等都开展了城乡建设用地增减挂钩试点，分别发布实施有《江西省城乡建设用地增减挂钩试点工作实施方案》（赣国土资字[2009]105号）、《山西省人民政府办公厅关于做好城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》（晋政办发[2011]11号）、《贵州省开展城乡建设用地增减挂钩试点工作指导意见》的通知（黔国土资发[2010]125号）。

此外，上海市还探索了利用集体建设用地发展公共租赁住房。2009年8月，上海市人民政府办公厅转发《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》，提出“镇、村集体经济组织可以利用闲置的镇、村企业用地或废弃的其他集体建设用地，建设限定供应的市场化租赁宿舍”，“优先提供给周边产业园区、产业聚集区内的引进人才和来沪务工人员租住”。2010年9月，上海市出台《本市发展公共租赁住房的实施意见》(沪府发[2010]32号)规定，“可综合利用农村集体建设用地，适当集中新建”。

对于以上各地区集体建设用地流转的实践操作，详细内容可参见《典型地区集体建设用地流转相关文件汇编》。

五、甘肃省集体建设用地流转制度创新

目前，甘肃省集体建设用地流转实践探索进展缓慢、成效微弱。甘肃省也尚未在全省范围内出台专门的集体建设用地流转相关文件，尚未积极主动地在全省范围内推动集体建设用地流转探索工作。像其他地区一样，甘肃省集体建设用地量大面广。总体上，与其他省份相比，甘肃省在集体建设用地流转方面处于落后地位，集体建设用地所蕴含的巨大资产价值未能得到有效挖掘。这滞后于全面小康社会建设、新型城镇化、全面深化改革等的基本要求。在此情况下，甘肃省亟需在集体建设用地流转方面进行制度创新和大胆探索。

甘肃省未来可在现有实践探索基础上，参考借鉴域外典型地区实践探索经验，在集体建设用地产权制度、集体建设用地流转机制、宅基地退出激励机制等方面展开制度创新、实践试点和全面推广。需要指出的是，2015年1月，中共中央和国务院在《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》中，强调农村集体建设用地制度等改革，要“始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为出发点和落脚点”，“坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损3条底线”。甘肃省推动集体建设用地制度创新，对此要求也应始终贯彻和落实。

（一）改革集体建设用地产权制度

1.明确集体土地产权构成

理论而言，产权是个复数概念，包括各种具体的产权类别。对于土地而言，土地产权主要包括土地所有权、土地开发权、土地使用权、土地转让权、土地收益权、土地抵押权等。其中，最基本和主要的是土地所有权、土地开发权、土地使用权，土地转让权、土地收益权、土地抵押权等都不能单独存在而是依赖于土

地所有权、土地开发权、土地使用权。其中，所谓土地开发权是指改变土地基本状况（如用途）的权利，所谓土地使用权是指在不改变土地基本状况情况下使用土地的权利。实践中，我国集体建设用地产权构成一直都不太明确，这很大程度上限制了集体建设用地的有效利用。

产权制度是市场制度的基石，清晰的集体土地产权是推动集体土地流转、构建集体土地市场的基础。而欲构建城乡统一的建设用地和非建设用地市场，就有必要构建在产权构成方面实现城乡统一、建设用地和非建设用地统一。未来应和国有土地产权制度改革一道，推动集体土地产权制度改革，明确集体土地的产权构成。

具体地，明确集体土地产权在构成上包括产权理论所阐明的各个主要类型，即集体土地所有权、集体土地开发权、集体土地使用权、集体土地转让权、集体土地收益权、集体土地抵押权等。在此基础上，探索推动集体土地所有权、集体土地开发权、集体土地使用权的“三权”分离，进而探索依附于三权的集体土地转让权、集体土地收益权、集体土地抵押权等的实现问题。

2.明晰集体土地产权内涵

实践中，集体建设用地的所有权、开发权、使用权、转让权、收益权、抵押权等的内涵等均不是很明确。普遍流行的与集体土地相关的新增建设、指标周转、“地票”交易、农转用、作价入股等概念，在产权方面究竟是什么性质也很是模糊。有必要在明确集体土地产权构成基础上，进一步明晰集体土地的产权内涵。

第一，为维护土地公有制，坚持土地公有制性质不改变，强调集体土地所有权归集体。进一步地，应明确其中的集体内涵，明确每一块集体所有土地中的集体具体是村民小组、村集体、乡镇集体、股份合作社等中的哪一个。

第二，为强调规划统筹、空间管制，应明确集体土地开发权归国家，具体由政府代为行使。政府应通过规划编制和实施对集体土地开发权进行界定。其中，集体土地开发权可以细分为不同类别，如将非耕地开发为耕地的开发权（可简称为垦耕开发权）、将非建设用地开发为建设用地的开发权（可简称为新建开发权）、将建设用地再开发的开发权（可简称为改建开发权）等。集体建设用地与集体非

建设用地在产权方面的最主要区别在于开发权内涵不同，集体建设用地拥有新建或改建的开发权利，集体非建设用地具有垦耕的开发权利但没有新建或改建的开发权利。

第三，为促进土地有效利用，应明确集体土地使用权归私人。其中的私人是法学意义上的，包括自然人和法人，不单指个人。其中，集体土地使用权可以细分为不同类别，如集体建设用地使用权、集体农用地使用权。应将宅基地使用权作为次级类别也纳入集体建设用地使用权范畴中。

第四，明确集体土地所有权不可流转，集体土地开发权和集体土地使用权可以流转。其中，集体土地开发权主要是以指标的形式流转，集体土地使用权主要是以实物的形式流转。

第五，明确集体土地所有权不可抵押，而集体土地开发权和集体土地使用权可以抵押。

第六，明确集体土地收益权由集体土地所有权主体（即集体）、集体土地开发权主体（即政府）、集体土地使用权主体（即私人）等相关群体分享。

3.保障集体建设用地权利

在以上基础上，应采取各种措施保障集体建设用地权利。具体地，包括保障集体建设用地转让权利、构建集体建设用地市场，保障集体建设用地收益权利、探索构建集体建设用地收益分配机制，保障集体建设用地抵押权利、探索推动集体建设用地抵押贷款融资。

在保障集体建设用地转让、收益、抵押等权利时，应注意区分其客体是集体建设用地开发权还是集体建设用地使用权。集体建设用地使用权转让，应区分初次转让（即“出让”）、再次转让。

（二）完善集体建设用地流转机制

在集体建设用地产权制度改革基础上，完善集体建设用地流转机制。尤其是明确集体建设用地流转的内容、方式、主体、范围、条件、程序、用途、价格、收益等。

1.流转内容

严格区分集体建设用地开发权流转和集体建设用地使用权流转。集体建设用地使用权流转，必须在规划和管制所界定的集体建设用地开发权基础上进行。

推动集体建设用地开发权流转，构建集体建设用地开发权流转市场。城乡建设用地增减挂钩、宅基地置换城镇住宅等在实质上归属于集体建设用地开发权流转，应把城乡建设用地增减挂钩、宅基地置换城镇住宅等纳入集体建设用地开发权流转的范畴内统一推进。

推动集体建设用地使用权流转，构建集体建设用地使用权流转市场。集体经营性建设用地（如集体工业用地、集体商业用地）的出让或出租、转让或转租，以及宅基地的互换、出租、买卖等在实质上归属于集体建设用地使用权流转，应把集体经营性建设用地的出让或出租、转让或转租以及宅基地的互换、出租、买卖等纳入集体建设用地使用权流转的范畴内统一规范和推进。

2.流转方式

集体建设用地开发权流转主要是通过指标交易的方式进行。指标交易的实质是空间置换。实践中，指标类型主要是增减挂钩周转节余指标。

集体建设用地使用权流转主要是通过出让、出租、转让、转租、作价出资或入股、合作或联营等方式进行。

3.流转主体

集体建设用地开发权流转的主体明确为政府。这也是与开发权归政府并由政府通过规划和管制进行界定相适应的。凡是涉及集体建设用地开发权流转的，都必须有政府主导统一规范进行。

集体建设用地使用权流转的主体，初次流转主体可以是集体经济组织、集体经济组织内部成员，再次流转主体还可以是集体经济组织成员亲属、集体企业、私营企业、集体企业员工、私营企业员工等。

4.流转范围

首先，集体建设用地流转范围应局限于规划所确定的城乡建设用地范围内。主要是城市、建制镇、集镇、村庄等建设用地，也可以是采矿用地、旅游设施用

地、交通设施用地等；既包括存量的，也包括增量的。应当强调的是，建设用地范围应在部门协调和公众参与下通过“多规合一”进行确定。

其次，为避免与国有建设用地使用权流转相冲突、对国有建设用地市场造成很大冲击，集体建设用地使用权流转范围可规定局限在城市建设用地范围以外。具体如，在城市建设用地范围内，严格禁止集体建设用地使用权在城市用地范围内流转，而是实行集体土地统征（将所有土地都转变为国有土地）。其中，城市用地范围由“多规合一”规划具体确定。在城市以外，包括建制镇、集镇和村庄，集体建设用地使用权可直接流转给各类单位和个人。

再者，集体建设用地开发权流转的范围可以适当扩大。具体地，在城乡建设用地增减挂钩实践中，应扩大“城”的涵义，明确其包括“城市”、“建制镇”乃至“集镇”，由此使集体建设用地开发权不仅可以在城市和村庄之间、也可以在建制镇/集镇和村庄之间进行流转。

最后，流转范围可设置优先区域。具体如优先选择重点旅游区、产业开发区、城乡结合部、交通干线附近等区域先行探索。

5. 流转条件

集体建设用地流转必须满足一定条件的，包括符合法律法规规定、符合规划管制要求、不存在产权冲突等。

集体建设用地出让和出租，应具备以下条件：持有集体土地所有证；持有集体土地使用证；取得合法的集体建设用地批准文件；取得有效的用地规划许可文件；取得本集体经济组织出具的同意流转的书面证明材料；法律、法规规定的其他要件。集体建设用地使用权转让时，应当持有集体土地使用证以及取得原出让合同出让方同意再次流转的证明文件。

集体建设用地转让或转租时，则应当持有集体土地使用证或已经办理租赁登记手续，以及取得原合同出让或出租方同意再次流转的证明文件，等等。

应特别强调，在规划制定前已建的不符合规划管制要求的建筑物或构筑物，不得进行改建（包括重建、扩建），集体建设用地使用权也不得流转。权属有争议的、司法机关依法裁定查封的、初次流转后未按流转合同约定动工建设的集体

建设用地不能流转。

6.流转程序

集体建设用地流转应当在统一的交易平台进行。经营性集体建设用地，以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当在房地产交易登记机构以招标、拍卖或者挂牌方式公开出让、出租，并取得房地产交易登记机构出具的成交确认书或中标通知书。其他用途的集体建设用地流转可以采用协议方式进行。

集体土地所有者为主体流转的，须经集体讨论通过后报县级主管部门审批；非集体土地所有者的私人流转的，须经集体土地所有者同意后报县级主管部门审批。如流转申请无违反相关规定，县级主管部门原则上均应及时地审批通过。

集体建设用地流转应当取得集体建设用地所有权人同意。集体土地所有者将集体建设用地使用权流转的，须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。集体经济组织应采取重大事项集体决议的方式，形成同意流转的书面证明材料。同意流转证明的取得程序如下：发布通告；召开集体经济组织成员会议或成员代表会议；进行公示；出具同意流转书面证明材料。

7.流转用途

在遵循以上范围、程序等基础上，集体建设用地流转用途应尽量放开，具体可包括工业、商业、旅游、住宅等经营性用途。集体建设用地流转后的用途必须符合规划。

村庄范围内的集体经营性住宅，应当可以面向集体经济组织内部成员、集体经济组织成员亲属、集体企业员工等租售。对于目前形成的“小产权房”，应分类处理，符合规划的补办手续、补缴税费后纳入到集体建设用地流转范畴下进行规范管理。

集镇和城镇范围内的集体经营性住宅，应还可以面向非集体企业及其员工、城镇居民等租售。以空间置换方式进行集体建设用地开发权流转的，若流转后位于城镇规划区范围内并作为经营性住宅的，其租售对象也应全面放开。

8.流转价格

流转价格原则上由市场机制进行调节。为规范流转，应建立一套行之有效的

集体建设用地价格体系，指导集体建设用地合理流转。具体可考虑从以下三个方面入手：

一是开展集体建设用地分等定级。结合土地质量、地理位置等因素，并综合考虑土地利用状况、区位条件、收益潜力等因素，依靠专业中介机构，对集体建设用地价格进行分等和定级。在此基础上可以建立集体建设用地基准地价制度。

二是实施集体建设用地最低限价。按照不同情况，分区域确定集体建设用地初次流转（出让和出租）的最低限制价格，以引导集体建设用地初次流转有序进行，保障集体经济组织及其成员的合法权益。

三是建立集体建设用地价格公示制度。参考国有建设用地流转办法，引进“招、拍、挂”制度，确保集体建设用地市场交易的公开和透明，对所有集体建设用地流转成交价格进行公示。

9.流转收益

对于未确定具体使用人的集体建设用地流转收益，初次分配主要是在集体和政府间进行。其中，集体分享大部分，政府分享剩余部分。具体操作方面，私人竞得集体建设用地使用权后，需向集体（即集体土地所有者）缴纳土地出让金或土地出租金，集体则须向县市政府缴纳一定额度（如5元/平方米）或比例（如土地出让金或土地出租金的10%），由此统筹兼顾集体和政府之间的土地利益。

对于有确定使用人的集体建设用地流转收益，初次分配是在私人、集体和政府三者间进行。原则上，私人分享大部分、集体分享小部分、政府分享小部分，可规定私人、集体、政府三者之间的具体收益比例，如60%：25%：15%。

在收益使用方面，集体所获流转收益应用于集体公共设施建设、集体社会福利开支、发展集体经济、分配给集体成员（村民）等，政府所得流转收益应主要用于区域基础设施建设、农业生产补贴、区域转移支付等。

（三）构建宅基地流转的激励机制

建立宅基地流转激励机制，既能有效地盘活农村闲置宅基地资源，又能有效地保障城镇发展用地需求，同时也能有效地维护农民的宅基地权益，增加农民的

财产性收入。

1.探索宅基地退出的实物补偿机制

推行农村住宅换城镇住宅，相应地“地随房走”，宅基地置换为城镇土地。实质即农村住宅所有权置换为城镇住宅所有权，集体建设用地使用权置换为国有建设用地使用权。

宅基地退出的实物补偿，运作上可依托城乡建设用地增减挂钩通过“宅基地复垦-新增城镇建设用地指标-城镇建设用地出让收益-建设城镇保障性住房-开展实物置换”的方式实现。从流程上看，具体又包括普查确权、规划设计、村民申请、实施换房四步骤。为保障无房户和贫困户利益可设置宅基地基准面积（如45平方米），宅基地低于基准面积的均可按照基准面积进行补偿和置换。

2.试行宅基地退出的货币补偿机制

探索实行宅基地退出的货币补偿。资金来源可依托城乡建设用地增减挂钩通过“宅基地复垦-新增城镇建设用地指标-城镇建设用地出让收益”解决。集体经济组织也可使用集体土地收益来解决。

保障宅基地退出村民的基本权益。农村村民退出宅基地的货币补偿，不得低于当地征地补偿标准。省级人民政府可以制定并公布集宅基地退出货币补偿的最低保护标准并适时调整。

3.鼓励宅基地通过多元化方式流转

除了依托城乡建设用地增减挂钩探索和试行宅基地退出的实物或货币补偿外，还可以鼓励宅基地多元化方式流转。具体地：

在不实施土地整治的村庄，如远离城镇的山区、深丘区，对于农村村民依法取得的宅基地在符合规划的前提下，可以鼓励通过联建、出租等方式进行流转。

在实施土地整治的村庄，可以通过置换新住房、货币化补偿等方式鼓励村民将废旧宅基地退还给集体，然后可以进入中心村的集中居住区或进入城镇的集中安置小区，集体则可以将退还的废旧宅基地或复垦为耕地后用于耕种，或整治后纳入集体建设用地储备库用于出让或出租。

六、甘肃省集体建设用地流转“十三五”建议

（一）改革集体建设用地产权制度“十三五”建议

1. 多措并举保障集体土地所有者权益

采取多种措施保障集体土地所有者权益，并制定相应的文件加以规范。具体地，如：

理顺集体成员和集体经济组织的相互关系。按照集体成员按份共有、集体决策的原则，探索建立集体经济组织和集体成员共同管理集体所有土地的良性机制，处理好集体经济组织和集体成员之间的权责关系。

明确集体经济组织在集体建设用地流转中的市场主体地位。按照市场机制来开展集体建设用地流转工作，允许和支持集体经济组织直接作为流转方与用地方签订合同，引导和鼓励集体经济组织发展壮大集体经济。

理清集体土地所有者在集体建设用地流转各个环节方面的权益。明确集体土地所有者在集体建设用地流转中的收益分享途径，保护集体经济组织在集体建设用地流转中的所有者利益。

2. “多规合一”明确集体土地开发权

在县乡层面推动“多规合一”，通过规划全面明确集体土地开发权，划定集体建设用地范围。树立全域规划理念，按照“多规合一”的要求，对城乡建设进行严格的规划管理，充分发挥规划在引导和调控土地市场方面的作用。

建立规划许可和分区管制机制，控制建设用地规模和布局，鼓励城乡建设用地增减挂钩、宅基地退出补偿，促进集体建设用地开发权流转，优化城乡建设用地配置、提高土地利用效率。

3. 推进集体建设用地使用权确权登记发证

在不动产统一确权登记发证工作中，强化和完善集体建设用地的产权管理，

推进集体建设用地使用权的确权、登记和发证。

进一步完善宅基地使用权的确权、登记与发证工作。在已有工作基础上，查清每户宅基地的来源、位置、界线、面积和建设状况，将农户对宅基地的取得、占有、使用与处分等行为纳入规范化轨道。并同步推进和完善农村住宅（宅基地上房屋）所有权的确权、登记和发证工作。

进一步推进集体经营性建设用地使用权的确权、登记与发证工作。全面查清集体经营性建设用地的位置、界线、面积和建设状况，为集体经营性建设用地入市流转奠定坚实的基础。

4.探索农村集体资产股份合作

试行包括集体建设用地在内的集体资产入股合作，创建集体资产股份合作企业，赋予农民对集体资产占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。

探索建立现代集体企业管理体制和集体资产保值增值机制。将现代化的企业经营管理模式引入集体企业，努力发展壮大集体经济，由此提高集体建设用地效率和效益。

完善集体资产管理办法，规范分配和使用集体建设用地收益，保障农民的合法权益，尤其是集体土地财政权益。

（二）完善集体建设用地流转机制 “十三五” 建议

1.盘活用好集体存量建设用地

推动村庄综合整治。以农村土地综合整治为切入点，大力开展村庄综合整治，治理空心村，归并零星村庄，开发和利用闲置宅基地。

试点推进城乡建设用地增减挂钩。通过空间置换，在促进新农村建设和新型城镇化的过程中，盘活集体存量建设用地。

探索集体建设用地的二次开发。在符合规划和管制的前提下，集体存量建设用地可再开发用于公益事业建设、公共性住房建设、工业或商业经营等。

2.构建城乡统一建设用地市场

构建城乡统一的建设用地使用权市场，按照“两种产权、一个市场”的原则，

把集体建设用地使用权、国有建设用地使用权放在统一市场，实现建设用地使用权交易的三个统一，即统一交易平台、统一信息发布、统一交易规则。

探索建立城乡统一的建设用地开发权市场。依托城乡建设用地开发权市场，开展城乡建设用地增减挂钩节余指标交易，探索推进宅基地退出。

3.推进集体经营性建设用地入市流转

在符合规划和管制的前提下，允许集体经营性建设用地（包括集体工业用地、集体商业用地、集体旅游用地等）出让、出租、转让、转租、作价出资或入股，实行与国有经营性建设用地的同等入市、同权同价。

加大农村基础设施建设投入，优化和改善农村发展软硬件环境。通过优化环境提升集体建设用地价值，从而为集体经营性建设用地入市创造有利条件。

4.探索集体经营性建设用地抵押融资

积极争取金融部门的支持，创新集体经营性建设用地产权抵押融资方式。

推动集体经营性建设用地使用权抵押融资。与银行签订集体建设用地抵押融资合作协议，探索集体经营性建设用地使用权抵押融资。

试行集体经营性建设用地开发权抵押融资。探索赋予城乡建设用地增减挂钩节余指标等的抵押权能。

5.合理分配集体建设用地流转收益

建立和完善集体建设用地流转收益分配机制，确定初次流转和再次流转在私人、集体、政府之间的收益分配方式。

明确各级政府之间在集体建设用地流转中的收益分配比例。保障县市政府集体建设用地流转收益的同时，也明确乡镇政府可从集体建设用地流转收益中抽取部分，用于统筹乡域发展、改善乡域环境。

（三）构建宅基地退出激励机制“十三五”建议

1.探索农村住房换城镇住房

选择试点地区先行，申请和利用好城乡建设用地增减挂钩政策，探索推动农村住房换城镇住房。相应地，“地随房走”，集体建设用地（宅基地）使用权转

换为国有建设用地使用权。

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。

2. 试行宅基地退出货币化安置

探索货币化非集中安置、引导农民自愿有偿退出宅基地到城镇购房落户。

以推动符合条件的农民工转户进城为突破口，在自愿有偿的原则下，采用市场评估和协商的方式，合理界定宅基地的有偿退出价格，以形成共享双赢的宅基地退出机制，引导农村居民向城镇有序转移。

通过建立转户居民宅基地的货币化弹性退出机制，合理保障农民合法权益，盘活闲置、低效的农村集体建设用地存量，为建立完善城乡统一建设用地市场提供集中的交易资源和条件。

附件一：典型地区集体建设用地流转相关文件

我国土地实行公有制，包括土地国家所有和集体所有。集体所有土地，常被简称为集体土地。集体建设用地，是指集体所有的建设用地或者说国家所有以外的建设用地，具体包括集体经营性建设用地、集体公益性建设用地、村民宅基地等。集体建设用地流转，是指集体建设用地在所有权不变的情况下以互换、出让、出租、转让、转租、作价投资、股份合作等方式进行转移的行为，既包括初次流转也包括再次流转。然而在我国目前的法律框架下，集体建设用地流转被严格限定在狭窄的范围内，这极大抑制了集体建设用地流转的实践需求，严重影响了集体建设用地的效率和效益。

目前，全国已有二十多个省级政区和众多县市以各种形式有序开展了农村集体建设用地流转的相关实践探索。总结分析省外典型地区集体建设用地流转的实践经验，对于甘肃省未来改进和完善集体建设用地流转工作而言具有重要意义。为此，我们搜集了省外典型地区集体建设用地流转的主要相关文件，并在此分地区按时间先后整理汇编成册，以供查阅和参考。篇幅所限，此处仅列出文件目录。

（一）浙江省集体建设用地流转相关文件

- 1、《建德市集体非农建设用地使用权流转管理暂行办法》（建政[2000]9号）；
- 2、《湖州市人民政府关于印发湖州市区农村集体建设用地使用管理试行办法的通知》（湖政办发[2001]104号）；
- 3、《嘉兴市人民政府办公室关于推进农村宅基地整理加快农村新社区建设的意见（试行）》（嘉政办发[2005]52号）；
- 4、《衢州市人民政府办公室关于市区农村集体非农建设用地使用权依法流转的意见（试行）》（衢政办发[2005]73号）；

- 5、《浙江省国土资源厅关于进一步加强农村宅基地管理的意见》(浙土资发[2005]94号)；
- 6、《中共嘉兴市委嘉兴市人民政府关于开展统筹城乡综合配套改革试点的实施意见》(嘉委[2008]36号)；
- 7、《浙江省人民政府办公厅关于切实做好城乡建设用地增减挂钩工作的通知》(浙政办发[2009]121号)；
- 8、《浙江省国土资源厅关于印发城乡建设用地增减挂钩实施方案审查报批办法(试行)的通知》(浙土资发[2009]37号)；
- 9、《浙江省委、省政府关于深入推进统筹城乡综合配套改革积极开展农村改革试验的若干意见》(浙委[2012]20号)；
- 10、《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》(杭政函[2012]34号)；
- 11、《嘉善县人民政府关于印发嘉善县城乡建设用地增减挂钩节余指标交易暂行办法的通知》(善政发[2014]104号)。

(二) 安徽省集体建设用地流转相关文件

- 1、《芜湖市农民集体所有建设用地使用权流转管理办法(试行)》(芜市办[2000]3号)；
- 2、《安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转试行办法》(皖政[2002]60号)；
- 3、《安徽省国土资源厅关于贯彻安徽省集体建设用地有偿使用和使用权流转试行办法有关问题的通知》(皖国土资[2002]204号)；
- 4、《安徽省国土资源厅关于建立集体建设用地使用权流转试点工作制度有关问题的通知》(皖国土资[2003]72号)；
- 5、《安徽省国土资源厅发布关于进一步规范农民集体所有建设用地使用权流转的意见》(皖国土资[2005]6号)；
- 6、《安徽省国土资源厅关于积极稳妥推进集体建设用地流转促进新农村建设的通

知》（皖国土资[2009]86号）；

7、《宁国市农村宅基地退出办法（试行）》（宁政规[2013]6号）；

8、《铜陵市集体建设用地有偿使用和使用权流转管理试行办法》（铜政办[2012]104号）；

9、《宁国市农村土地综合整治实施办法（试行）》（宁政规[2012]9号）；

10、《安徽省关于深化农村综合改革示范试点工作的指导意见》（皖政[2013]69号）；

11、《安徽省人民政府办公厅关于推进农村产权流转交易市场建设的实施意见》（皖政办[2015]21号）。

（三）广东省集体建设用地流转相关文件

1、《广东省土地使用权交易市场管理规定》（省政府第79号令）；

2、《广东省人民政府关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》（粤府[2003]51号）；

3、《佛山市试行农村集体建设用地使用权流转实施办法》（佛府[2004]103号）；

4、《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（粤府令第100号）；

5、《广东省城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作管理办法（试行）》（粤国土资发[2006]179号）；

6、《南海区农村集体资产管理暂行规定》的通知（南办发[2008]52号）；

7、《佛山市南海区集体建设用地使用权出让出租管理办法》（南府（2011）308号）；

8、《广州市集体建设用地使用权流转管理试行办法》（穗府办（2011）37号）；

9、《广州市农村集体资产交易管理办法》（广州市人民政府令2015年第119号）；

10、《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》（穗府办[2015]39号）。

（四）天津市集体建设用地流转相关文件

1、《天津市城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（津国土房规[2009]2号）；

2、《天津市以宅基地换房建设示范小城镇管理办法》（天津市人民政府令18号）。

(五) 重庆市集体建设用地流转相关文件

- 1、《重庆农村土地交易所管理暂行办法》（渝府发[2008]127）；
- 2、《垫江县人民政府办公室关于印发垫江县农村集体建设用地使用权流转管理办法(试行)的通知》（垫江府办发[2010]61号）；
- 3、《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》（渝府发[2010]78号）；
- 4、《重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法（试行）》（渝办发[2010]203号）；
- 5、《重庆市城乡建设用地增减挂钩试点管理办法（试行）》（渝国土房管发[2010]180号）；
- 6、《重庆市国土房管局关于印发关于规范地票价款使用促进农村集体建设用地复垦的指导意见（试行）的通知》（渝国土房管发[2010]384号）；
- 7、《重庆市国土房管局关于稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的紧急通知》（渝国土房管发[2011]127号）；
- 8、《重庆市户籍制度改革转户居民农村宅基地及其附属设施用地处置与利用管理实施办法（试行）》（渝国土房管发[2011]157号）；
- 9、《重庆市国土房管局关于进一步推进户籍制度改革农村宅基地及其附属设施用地处置工作有关事宜的通知》（渝国土房管发[2011]166号）；
- 10、《重庆市人民政府办公厅关于户籍制度改革宅基地及其附属设施用地处置有关事宜的通知》（渝办发[2011]353号）；
- 11、《重庆市人民政府办公厅关于农民工户籍制度改革宅基地及附属设施用地处置利用等有关政策问题的通知》（渝办发[2012]255号）。

(六) 成都市集体建设用地流转相关文件

- 1、《成都市“拆院并院”工作实施细则》（成国土资发[2007]133号）；

- 2、《成都市集体建设用地使用权流转管理办法（试行）》（成国土资发[2007]296号）；
- 3、《成都市委成都市人民政府关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）》（成委发[2008]1号）；
- 4、《成都市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》（成国土资发[2008]124号）；
- 5、《成都市集体建设用地整理与集中使用管理暂行办法》（成国土资发[2008]356号）；
- 6、《成都市国土资源局关于印发关于开展农村集体建设用地基准地价评估工作的实施意见（试行）的通知》（成国土资发（2008）449号）；
- 7、《成都市国土资源局关于印发集体建设用地交易规则（试行）》（成国土资发[2008]569号）；
- 8、《成都市集体土地上房屋交易登记管理暂行办法》；
- 9、《成都市人民政府办公厅转发市政府金融办等部门关于成都市农村产权抵押融资总体方案及相关管理办法的通知》（成办发[2009]59号）；
- 10、《成都市人民政府关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见（试行）》（成府发[2010]27号）；
- 11、《成都市人民政府办公厅转发市国土局等部门关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治和农房建设工作实施意见（试行）的通知》（成办发[2010]59号）；
- 12、《成都市建设用地指标登记和使用管理暂行办法》（成国土资发[2010]219号）；
- 13、《成都市国土资源局关于公布实施成都市中心城区“198”区域农村集体建设用地使用权流转指导价的通知》（成国土资发[2010]227号）；
- 14、《成都市国土资源局关于印发建设用地指标和耕地占补平衡指标交易监督管理暂行规定的通知》（成国土资发[2010]259号）；
- 15、《成都市国土资源局关于完善建设用地指标交易制度促进农村土地综合整治的实施意见》（成国土资发[2011]80号）。

（七）其他地区集体建设用地流转相关文件

- 1、《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》（苏府[1996]87号）；
- 2、《苏州市人民政府办公室关于转发关于开展城镇规划区内集体建设用地使用权流转试点的实施意见的通知》（苏府办[2002]76号）；
- 3、《河南省人民政府办公厅关于印发河南省农民集体所有建设用地使用权流转管理若干意见的通知》（豫政办[2003]77号）；
- 4、《大连市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》（大政发[2003]110号）；
- 5、《河北省集体建设用地使用权流转管理办法（试行）》（河北省人民政府令[2008]第11号）；
- 6、《上海市人民政府办公厅转发市住房保障房屋管理局等六部门关于单位租赁住房建设和使用管理的试行意见的通知》（沪府办发[2009]30号）；
- 7、《上海市人民政府办公厅转发市规划国土资源局、市农委关于开展农村集体建设用地流转试点工作若干意见》（沪府办发[2010]3号）；
- 8、《上海市规划和国土资源管理局关于印发农村集体建设用地流转试点操作规范（试行）的通知》（沪规土资地[2010]787号）；
- 9、《贵州省人民政府关于开展农村产权制度改革试点工作的意见》（黔府发[2012]25号）。

附件二：加快我省农村土地流转的思考⁷

加快农村土地流转，首先要求对农村土地流转本身有一个正确的认识，其次再明确该项工作的基本思路和具体措施。正确认知农村土地流转，关键的是要理顺其中几组关系。加快农村土地流转，则要对农用地流转和集体建设用地流转分而论之。

（一）正确理解与农村土地流转相关的几组关系

1. 目标与手段的关系

目标与手段是一组相对应的概念。与提高土地利用效益（实现土地可持续利用）相比，促进土地流转只是个手段。不能盲目地强调加快土地流转，而是要以提高土地利用效益为前提。土地流转率与土地利用效益之间并非呈现正比，两者之间很可能呈现的是倒U型曲线关系（先增后减）。理论上存在一个最优土地流转率，且最优土地流转率因时因地而异。经验也表明，最优土地流转率与经济发展水平有关，经济越发达的地区最优土地流转率越高。

这启示我们：实践中可以把提高土地流转率作为一个目标，但要强调这只是提高土地利用效益的中间目标；土地流转率目标应该结合各时各地的情况加以确定，经济较发达的地区可以定的高一些，经济较落后的地区应该定的低一些，不能盲目追求过高的土地流转率。

2. 政府与市场的关系

土地资源分配中，市场应该起基础性决定作用，政府是起导控性辅助作用。在农村土地流转领域，政府和市场的这一关系定位亦应如此。在加快农村土地流转的工作过程中，政府不能越过和代替市场机制，而是应充分借助和利用土地市场，尤其应当使前隐性和不成熟的农村土地市场显性化、规范化。

⁷ 本文是作者2014年8月应邀向甘肃省政协“推进农村土地流转”月协商座谈会提交的书面材料。由于与本报告内容直接相关，故在此附上以供参考。

这启示我们：为促进农村土地流转，政府应以创建和完善农村土地市场为着力点，具体包括健全农村土地产权、发展农村土地金融、壮大现代农业企业、构建土地流转服务平台、试点农村土地信托、探索农村土地入股等。

3.专项与总体的关系

对于促进农村经济社会发展而言，加快农村土地流转只是其中的一个方面。前者是总体性目标，后者只能称得上是专项性目标。加快农村土地流转这一专项性任务，要有更广阔的视野和思路，一方面要围绕着农村总体性目标的实现进行，另一方面也要同其他许多农村专项性工作协作才能完成。

这启示我们：加快我省农村土地流转，要围绕着解决我省“三农”问题这一农村总体性目标进行；也要同加快农村剩余劳动力转移、建立农村社会保障体系等农村专项性工作相协作。农村剩余劳动力的转移（加快城镇化进程）可为农村土地流转创造条件；农村社会保障体系的建立则有利于解决农民进行土地流转的后顾之忧。

（二）加快甘肃省农用地流转的思路和措施

加快农用地流转的基本思路是“以提高农地利用经济效益为核心、以发展现代农业为基本方向、以发挥农地利用主体积极性为重点、以强化农地产权界定和保护为基础”。

1.以提高农地利用经济效益为核心

通过农地用途多元化、农地经营集约化等提高农地利用经济效益。政府应引导农民按照比较经济效益原则，大力发展蔬菜、瓜果、苗木等效益高的农业产业，在这一过程中自然而然地实现土地由低效利用者向高效利用者和由小经营者向大经营者的转移。

具体措施如：强化农田水利设施建设，提高农地利用水利条件；开展农村土地综合整治（包括土地平整和沟路渠建设等），提高农地综合生产能力；因地制宜发展特色农业产业，由农业企业或重点农户进行示范带头、以点带面；对农户进行技能培训，使农民更有能力从事高效益农业产业。

2.以发展现代农业为基本方向

将促进土地流转与发展现代农业结合起来。这方面可借鉴广东、浙江等发达地区经

验。

具体如：试点现代农业产业园区建设，将资金和技术引向农业产业领域；推广农业政策性保险，提高农业风险抵抗能力；扶持特色农业企业，发挥农业企业示范带动作用；探索农村土地入股或信托改革，实现农村土地规模经营；发展农村土地金融（如农地抵押贷款），为现代农业提供资金支持。

3.以发挥农地利用主体积极性为重点

采取措施着力提高农户、企业等参与农村土地流转的积极性。

具体如：建立土地流转服务中心，为土地流转双方提供信息发布、价格评估、合同签订指导、政策咨询、纠纷调解等服务，降低土地流转成本；成立专业合作社，提高农民组织能力；推广“农户+基地+企业”、“散户—中介服务组织—大户”等成熟农地经营模式，实现多方合作共赢；对农地闲置荒芜者进行资金惩处，促使农地低效利用者将土地流出；对农地规模和集约经营者进行资金奖励，促使农地高效利用者转入土地。

4.以强化农地产权界定和保护为基础

研究土地流转前后的各种产权状况，针对性强化农地产权界定和保护。

具体如：安排财政专项资金，推进农地确权、确股和登记、发证等工作，为农地流转建立坚实的产权基础；对农地流转行为进行产权登记，提高农地流转的法律和社会效力；对于农村土地入股或信托经营，明文规定各方所享有的权利和承担的义务，尤其是保障有关农户的分红权利和信托收益；在农村土地征收补偿、农地经营补贴等过程中，要采取措施保护农村土地转入者和转出者的相应合法权益。

（三）加快甘肃省集体建设用地流转的思路和措施

集体建设用地流转与农用地流转的基本思路是一致的，也包括类似的几个方面即“以完善集体建设用地权能为基础、以构建城乡统一建设用地市场为基本方向、以提高集体建设用地利用经济效益为核心”。

然而对于农村土地流转而言，现行法规的一个基本要求就是保持基本用途不变，这意味着农用地流转和集体建设用地流转两者间是相对独立的，针对两者的具体措施也将

因此而有很大差异。实际上，集体建设用地流转比农用地流转更加复杂，加快集体建设用地流转这一任务比加快农用地流转更具有紧迫性和艰巨性。

1.以完善集体建设用地权能为基础

推进集体建设用产权界定和保护，着力完善集体建设用地的各项权能。

具体地址如：区分宅基地、集体经营性建设用地、集体公益性建设用地等，探索各类集体建设用地的各项权能（如抵押权、租赁权、转让权）如何完善，由此显化集体建设用地的财产价值。

2.以构建城乡统一建设用地市场为基本方向

构建城乡统一的建设用地市场，在产权界定、完善和保护的基础上，分类研究宅基地、集体经营性建设用地（包括工业、商业、住宅）等的入市流转问题。

具体如：研究宅基地租赁和买卖行为的显性化和规范化问题；借鉴嘉兴“两分两换”、无锡“双置换”等模式，建立农村宅基地退出补偿机制；规范农村工业用地租赁经营行为；符合规划前提下探索推进小产权房合法化；试点进行城乡建设用地增减挂钩，等等。

3.以提高集体建设用地利用效益为核心

大力发展农村集体经济，提高农村集体建设用地利用效益。

具体如：借鉴广东经验，探索进行农村政经分离，成立专门农村集体经济组织（如集体经济合作社、集体股份公司）；建设农村标准厂房，由集体统一出租经营；探索在集体土地上从事商业和住宅开发，等等。

（四）实例分析—榆中蔬菜基地建设

近日有报道称，榆中菜花成交价创十年最低，上千户村民陷入困境⁸。这一报道凸显了榆中蔬菜基地建设过程中的诸多问题，也间接反映了甘肃目前农村土地流转中存在的诸多不足。

从报道中可以看出，榆中蔬菜基地建设中的土地流转比例和效益并不高。产生这一现象的具体原因可能包括：缺乏有效信息引导（未能合理预见市场风险），缺乏农业政

⁸ 见人民网甘肃频道 <http://gs.people.com.cn/n/2014/0808/c183283-21921666.html>。

策性保险（农民风险抵抗能力不足），配套设施建设不足（蔬菜保鲜库太少），未能成立农业行业组织（农户自发分散进行），产业种类较为单一（菜花种植比例过高），缺乏龙头农业企业参与，缺乏市场中介服务组织，缺乏政府流转服务平台，等等。

以榆中蔬菜基地建设为例，甘肃省可考虑从以下几方面采取措施促进农村土地流转和提高土地利用效益，包括但不限于：

- （1）尝试组建行业协会，从而提高农户的组织化水平；
- （2）推进农业经营多元化，减少对单一品种的依赖；
- （3）引进龙头农业企业参与，从而在传统农业中引入企业家精神和现代经营管理理念；
- （4）探索“农户+基地+企业”的农地流转模式，提高农地流转比例和农地利用效益；
- （5）构建政府流转服务平台，引导农地由农户向企业、由小户向大户流转；
- （6）培育和扶持育种、施肥、采摘、保存等农业服务企业，提高农业现代化水平；
- （7）试点农业政策性保险，提高农户抵御风险能力；
- （8）试点农地入股统一经营（反租倒包），提高农业专业化水平；
- （9）试点进行土地信托经营，以金融创新支持土地流转和规模经营。