

《佛山市南海区集体建设用地使用权流转 实施办法》文件解读

为深化我区农村集体建设用地使用权流转制度改革,完善我区农村集体建设用地流转的政策体系,进一步规范我区农村集体建设用地的流转实践,保障参与流转各方的合法权益,在充分调研我区集体建设用地利用情况和全面评估我区集体建设用地流转现有政策的基础上,我局代区政府草拟了《佛山市南海区集体建设用地使用权流转实施办法》,经区委区政府审议通过后,已于9月12日印发实施。为便于相关主体更准确地解读文件,现对本文件的起草作如下说明:

一、关于文件起草背景

(一) 基于现实需要

自2005年广东省人民政府出台《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(广东省人民政府令第100号,以下简称“省100号令”)以来,南海区农村集体建设用地流转实践一直很活跃,极大的促进了南海区社会经济发展,为二、三产业的发展提供了载体,是南海区建设用地供应的有效补充。据初步统计,自省100号令实施以来至2013年12月31日,全区集体建设用地的一次流转(包括出让和出租,相当于国有建设用地的一级市场),通过公开交易平台共出让集体建设用地88宗,土地面积2188.05亩;出租集体建设用地1464宗,土地面积6413.55亩。转让、转租等二次流转(包括转让、转租、抵押,相当于国有建设用地的二级市场),由于不须公开交易

致使详细数据无法统计，但从实地调研了解的情况来看，流转的宗数和土地规模都甚为可观；另外，流转后办理抵押的集体建设用地 15 宗，土地面积 314 亩。

为规范我区的集体建设用地流转，2011 年，南海区根据省 100 号令的精神，印发实施了《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，以下简称 308 号文）。308 号文的出台，对我区农村集体建设用地的一次流转起到了很好的规范和引导作用，但实施至今，也存在一些不足和无法解决的问题。首先，该文件未涉及对集体建设用地二次流转的规范；其次，该文件某些条款规定不够清晰导致实际流转审核时把关不严。

而在大量的流转实践中，也出现了一些新问题和新情况，比如农用地捆绑建设用地上平台交易、农用地发包代替建设用地流转，从而规避建设用地公开交易程序；一些即将到期的集体建设用地出让或出租合同面临续期的问题；一些流转的集体建设用地在使用过程中改变土地用途问题；还有，一些使用权人通过流转取得集体建设用地后，拟分割登记、分拆销售地上房产的问题，等等。基于以上原因，整合 308 号文、制定适应我区现势的《佛山市南海区集体建设用地使用权流转实施办法》已经是非常必要之事。

（二）具备可行性

起草制定这份文件，不但是基于现实的客观需要，顺应区内广大农村集体和各类开发主体深化集体建设用地流转改革的愿望，而且也具备了多方面的可行性，是水到渠成、顺理成

章的顺势之举。

第一，得到上级支持。我区的农村集体建设用地流转，是国务院农村综合改革工作小组批复的《广东省农村综合改革示范点实施方案》中南海区农村综合改革试点的重要内容。国土资源部、广东省国土厅、佛山市国土资源和城乡规划局也多次到我区调研农村集体建设用地流转有关情况。从中央到地方，各级领导都希望我区能坚持解放思想，大胆探索实践，开展制度创新，为全市、全省甚至全国探路。

第二，已有政策指引。2013年11月中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，要求建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制的前提下，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。2005年10月广东省政府颁布实施第100号令，探索适合我省实际的农村集体建设用地流转管理办法。佛山市更是早在2004年就出台了试行农村集体建设用地使用权流转实施办法。

第三，丰富的实践基础。相比于国内、省内其他地区，我区集体建设用地数量大、比例高。作为农村集体建设用地利用创新的先行地区，我区集体建设用地的流转已经奠定了良好的制度和实践基础，在集体土地所有权发证、搭建交易平台、建立集体土地基准地价体系、制定流转政策等方面都做了很多积极有效的探索。经过这么多年来流转实践，积累了比较丰富的经验可资借鉴，也暴露出一些问题亟待解决。

二、关于文件拟解决的主要问题

文件的制定，拟重点解决以下几个方面的问题，这些问题既相互关联、互为一体，又相对独立，需要分别考虑。

（一）完善我区集体建设用地使用权流转政策体系。如前所述，我区在 2011 年已经印发实施了集体建设用地使用权流转的规范性文件——南府〔2011〕308 号文，但该文件只针对集体建设用地使用权的出让、出租，而实践中还有转让、转租、抵押等流转形式亟需规范。

（二）进一步规范我区集体建设用地使用权流转实践。南府〔2011〕308 号文的印发实施，规范和促进了全区集体建设用地使用权的流转实践。但“旧的问题解决了，新的问题又会产生”，在流转实践中出现的一些新情况、新问题，必须通过政策的进一步完善和明确来解决。比如有些村集体在农用地发包时设定条件，约定转建设用地后由承包人直接取得，从而规避集体建设用地公开交易。

（三）落实中央、国务院的改革精神，深化我区集体建设用地使用权流转制度改革。通过进一步释放集体建设用地的潜力，赋予集体建设用地更充分的权能，探索流转出让的集体商服建设用地在符合一定条件的前提下，经认定并按规定缴纳城乡统筹提留金后，允许其开发建设的项目分割登记、分拆销售，以逐步实现集体建设用地与国有建设用地“同权、同价、同责”，建立城乡统一的建设用地市场，保证国家、集体、个人对土地增值收益的合理分配。

三、关于文件的总体框架和重要考虑

文件起草前，我们充分调查研究了我区农村集体建设用地

利用的现状，深刻领会了党的十八届三中全会关于全面深化改革、建立城乡统一建设用地市场的精神，认真剖析了当前我区农村集体建设用地使用权流转过程中存在的问题。围绕这些问题，我们进行了研究思考，并在文件中提出了相应的解决思路和具体措施。

文件的框架结构，以集体建设用地使用权流转的具体类型为依据进行谋篇布局。全文共分6章，52条。第一章是总则，共13条，主要阐述文件的制定目的、制定依据、适用范围及一些总括性的要求。第二章至第五章是分则，主要从集体建设用地使用权的一次流转（出让、出租）、二次流转（转让、转租）、抵押、集体土地商服产业载体项目四个方面，分别就其定义、条件、流转方式和程序及一些特殊约定等进行阐述。其中，出让、出租列14条（第二章），转让、转租列5条（第三章），抵押列4条（第四章），集体土地商服产业载体项目列10条（第五章）。第六章为附则，共6条，主要阐述配套文件的制定责任、文件实施日期、文件解释权及对镇（街道）的一些具体要求。

文件起草时，重点突出了几个方面的考虑：

第一、关于“小产权房”，这是集体建设用地流转使用中应特别注意的问题。文件规定，通过流转方式取得的集体建设用地不得用于建设住宅或类似住宅的居住用房，也不得将地上已有的其它用途用房改为居住用房，以坚决杜绝住宅“小产权房”的出现，维护土地市场和房地产市场的正常秩序。

第二、关于坚持规划先行。文件规定，与国有建设用地一

样，集体建设用地使用权出让、出租前，同样必须取得规划部门出具的规划条件或规划意见；出让年限内拟改变用途等土地使用条件的，必须经规划部门审批同意。未取得规划条件或规划意见的，不得办理交易、鉴证及土地登记等手续。

第三、关于土地用途管制。文件规定，严格区分农用地经营权发包与集体建设用地使用权流转，禁止农用地以建设用地名义出让、出租，或者农用地与建设用地捆绑出让、出租；已发包的农用地拟转为建设用地流转的，必须先中止原承包合同，转为集体建设用地后，重新办理公开流转手续。

第四、关于严控新增、盘活存量。文件规定，我区集体建设用地的流转与利用，应严格控制新增，促进存量盘活。这是从南海区实际出发，在集体建设用地流转实践中必须坚持的一个原则。相比于市内、省内其他地区，南海区集体建设用地占全区总建设用地的比例相对较高，据最新的二调结果显示，南海区集体建设用地面积 250.68 平方公里，占全区建设用地总面积的比例已达 47%。

四、关于文件的一些探索

（一）集体土地商服产业载体项目

文件第五章，探索集体土地商服产业载体项目的开发与转让。允许经认定的出让集体建设用地按商服用途进行开发，竣工验收后并经核发现售备案证明的，地上房产及土地使用权可以分割登记、分拆销售。这既是贯彻十八届三中全会决定建立城乡统一建设用地市场的精神，也是根据我区集体建设用地利用的实际情况作出的重要改革举措。通过赋予集体建设用地更

充分的权能，盘活农村集体建设用地，促进农村集体和村民收入增加，保持村居基层社会稳定。

（二）城乡统筹提留金

文件第四十三条。基于收益者承担相应责任的原则，体现集体建设用地与国有建设用地“同权、同价、同责”的改革精神，文件提出了对集体土地商服产业载体项目按土地市场价格的30%收取集体建设用地流转城乡统筹提留金，统筹用于我区道路、给排水、供电等城乡公共基础设施的建设维护，以及社会保障、医疗卫生、教育文体等城乡公共服务的建设支出。在减小政府财政压力的同时，提升基础设施和区域整体环境。

（三）集体建设用地年度供应计划

文件第八条，提出了集体建设用地必须按年度供应计划出让、出租。为加强政府对农村集体建设用地利用的宏观调控，合理引导集体建设用地流转与产业发展的适配，减小集体建设用地流转对国有土地市场的冲击，要求村（居）集体经济组织必须每年配合镇（街道）政府、区国土部门做好集体建设用地年度供应计划，并按供应计划出让、出租土地。

（四）公共设施用地预留制度

文件第十一条，提出了建立公共设施用地预留制度。为体现“同责”精神，确保满足城乡公共基础设施和公共服务设施的用地需求，保持发展与生活、环境等用地需求的平衡，要求村（居）集体经济组织必须严格按照城乡规划使用、出让、出租集体建设用地；严格按照城乡规划要求，预留一定比例的用地用于城乡公共设施的建设。

