## 集体经营性建设用地入市实施主体对比分析[[1]](#footnote-1)

岳永兵

（中国自然资源经济研究院，北京 101149）

**摘要：**文章阐述了集体经营性建设用地入市实施主体的主要形式，对比分析了不同形式入市实施主体的优点和不足。将入市实施主体划分为过渡类、适宜类、阶段类和探索类，并指出不同类型实施主体的发展前景。目前入市实施主体存在村民自治组织与经济组织之间的关系未理清、村民委员会作为入市主体呈现两面性、集体经济组织未能立法规范、土地联营公司等作为入市主体的角色定位不明晰等问题。建议：理清村民自治组织与经济组织之间的关系，规范村民自治组织代行集体经济组织职责的行为，加快集体经济组织建设，培育企业法人作为入市代理主体。

**关键词：**集体经营性建设用地；入市主体；类型；对比

**中图分类号：**F301.11；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995（2019）06-0000-00

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.0000262

**Comparative Analysis of the Implementation Subjects of Collective Management Construction Land Entering the Market**

YUE Yongbing

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149)

**Abstract:** This paper expounds the main forms of the implementation of collective management land for the implementation of the main body, and comparatively analyzes the advantages and disadvantages of different forms of implementation of the main body. The main body of the market entry is divided into transitional, appropriate, phase, and exploration categories, and the development prospects of different types of implementation entities are pointed out. At present, the relationship between the villagers' self-governing organizations and the economic organizations is unclear, the villagers' committees are two-sided as the main body of the market, the collective economic organizations fail to legislate, and the land association companies are not clearly defined as the main players. Suggestions: clarify the relationship between village self-governing organizations and economic organizations, standardize the behavior of village self-governing organizations acting as collective economic organizations, speed up the construction of collective economic organizations, and cultivate corporate legal persons as agents in the market.

**Key words:** collectively operating construction land; market entry; type; comparison

2015年起，国家陆续在33个县（市）部署开展集体经营性建设用地入市改革试点工作。合理确定入市实施主体成为集体经营性建设用地入市试点顺利开展的前提，也是集体利益得以维护和入市高效决策的根本。

### 1 集体经营性建设用地入市实施主体类型

根据《农村集体经营性建设用地入市试点实施细则》的要求，入市主体可以是代表集体土地所有权的农民集体，也可以由农民集体委托具有法人资格的组织作为实施主体，代表集体行使所有权。

### 1.1 集体经营性建设用地入市涉及的三个主体

依据我国《宪法》《土地管理法》等法律，集体土地属于农民集体所有。农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各相应农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。由此可知，集体经营性建设用地入市涉及三个主体：一是集体土地所有权主体（所有权人），即农民集体，包括乡（镇）农民集体、村农民集体和组农民集体；二是集体土地所有权法定代表（经营、管理）主体，即农村集体经济组织、村民委员会、村民小组，由其代表集体土地所有权人行使所有权[1]；三是集体土地入市代理主体，受集体土地所有权法定代表人委托，代理集体土地所有权人经营和管理集体土地，主要是经[工商行政管理机关](https://www.baidu.com/s?wd=%E5%B7%A5%E5%95%86%E8%A1%8C%E6%94%BF%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%9C%BA%E5%85%B3&tn=SE_PcZhidaonwhc_ngpagmjz&rsv_dl=gh_pc_zhidao)登记注册具有企业法人资格的组织机构。

“主体”一词在民法中指享受权利和负担义务的公民或法人。农民集体是一个模糊的概念，也没有法人代表，由于法律规定其为集体土地所有权人，入市主体理应是农民集体。鉴于农民集体不是民法意义上的主体，其所有权行使需要通过法定代表人来实现。实践中，有些地区集体土地法定代表主体直接作为入市实际操作者（入市实施主体），有的地区则委托代理主体操作入市事宜，也就出现了实施主体与代表主体既有重叠也有分离的现象。地方出台的相关文件中所述“入市主体”，主要是指集体土地入市实施主体，由于其构成的复杂性，实践中也产生了一些问题，本文的讨论主要针对集体经营性建设用地入市实施主体展开。

### 1.2 入市实施主体具体形式

入市实施主体在各试点地区采取的形式并不相同，主要有以下几种：一是以村民委员会或村民小组作为入市实施主体。如山西泽州以村民委员会为入市实施主体，江西余江由村民小组作为入市实施主体。二是以农村集体经济组织为入市实施主体。如上海松江以镇级农村集体经济联合社和村级集体经济合作社分别作为镇集体土地和村集体土地入市实施主体，贵州湄潭以村股份经济合作社为入市实施主体。三是委托授权具有市场法人资格的代理机构作为入市实施主体。如四川郫县集体经济组织委托农村集体资产管理公司作为入市实施主体。四是乡（镇）政府作为入市实施主体。乡（镇）集体所有的经营性建设用地，在乡（镇）集体经济组织缺位的情况下，由乡（镇）政府作为入市实施主体。五是镇级土地联营公司或土地整备中心为入市实施主体。如北京大兴组建了镇级土地联营公司，各村集体以土地使用权作价入股，把土地使用权交给联营公司实施入市；广东南海区成立了镇级集体土地整备中心，集体经济组织将一定期限内的土地使用权委托给土地整备中心，由土地整备中心代表集体经济组织作为入市实施主体。

试点地区在选择入市实施主体时并不拘泥于一种形式，而是根据实际情况，确定多种形式的入市实施主体，如辽宁海城明确由村民委员会或村民小组委托村委会作为入市实施主体和成立镇级农业开发公司作为入市实施主体。浙江德清明确了三类入市主体，原属于乡镇的土地，由乡镇资产经营公司等全资下属公司或其代理人实施入市；属于村集体所有的土地，由村股份经济合作社实施入市；村民小组可委托村股份经济合作社等代理人实施入市[2]。截至2018年11月底，全国33个试点地区共入市土地1.1万宗，10.6万亩，从已入市地块的实施主体看，有26个试点涉及以村民委员会或村民小组作为入市实施主体的地块，13个试点涉及以集体经济组织作为入市实施主体的地块，7个试点涉及以资产管理公司作为入市实施主体的地块，1个试点涉及以街道办事处作为入市实施主体的地块。

### 2 不同入市实施主体利弊对比

### 2.1 不同入市实施主体利弊分析

### 2.1.1 村民委员会和村民小组

村民委员会作为入市实施主体，优点是具有普适性，每个行政村都有村民委员会，《村民委员会组织法》为村民委员会开展[农村](https://baike.baidu.com/item/%E5%86%9C%E6%9D%91)村民自治工作提供了法律规范和保障，符合集体资产管理的现实，且符合用地主体对入市实施主体的心理预期。比如，有些试点地区用地主体相较于集体经济组织更相信村民委员会的履约能力。缺点是村民委员会是村民自治组织，不具备市场经济主体职能，在入市过程中行为能力明显不足，尤其涉及经济活动时还存在制度障碍。村民小组作为村民委员会的组成部分，存在同样的问题，除此之外，村民小组组织机构不健全是普遍情况，村民小组的行政负责人为“村民小组组长”，村民小组一级往往只有小组长1名成员，无法代理入市相关事宜。实践中，大多是委托村民委员会、村集体经济组织或镇级资产管理公司代理入市事宜。

### 2.1.2 农村集体经济组织

农村集体经济组织是集体资产管理的主体，包括乡（镇）农村集体经济组织、村集体经济组织和组集体经济组织，一般称为经济合作社或股份经济合作社。农村集体经济组织作为入市实施主体，有利于实现农村基层治理的“政经分离”，提高农民集体参与市场竞争的能力。农村集体经济组织的成立是出于对集体资产和收益管理的现实需求，但村级集体经济发展的不平衡导致这种实施主体并不通用。截至2018年6月，全国共有23.8万个村、75.9万个村民小组建立了集体经济组织，占总村数的40.7%，也就是说还有60%的村没有成立集体经济组织。成立集体经济组织的村大都位于东部发达省份，特别是北京、浙江、长三角、珠三角等地95%以上的村已成立集体经济组织。不过，很多地方虽然成立了集体经济组织，但人员构成与村民委员会人员重叠，“两块排子、一套人马”，并没有真正实现“政经分离”。

### 2.1.3 具有企业法人资格的组织机构

具有企业法人资格的组织机构优势：代理公司是中介服务机构，与提出委托的农民集体是“委托—代理”关系，没有过多经济利益牵涉，真正实现了“政经分离”。弊端：一是社会资本成立的具有企业法人资格的组织机构作为入市实施主体，需要有持续稳定的集体收益来支撑，比其他入市实施主体需要更多收益盈余，这是绝大多数地区所不具备的条件；二是以农民集体名义委托具有法人资格的公司（其他组织）为入市实施主体时，可能存在难以保证委托行为符合全体村民意愿或操作流程违反基层民主规范的隐患。

### 2.1.4 乡（镇）政府

乡（镇）农民集体所有土地在集体土地中占比较少。2011年，原国土资源部等部门联合印发的《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号）提出，没有乡（镇）农民集体经济组织的，乡（镇）集体土地所有权由乡（镇）政府代管。乡（镇）政府作为入市主体弥补了乡（镇）农村集体经济组织缺位的问题。缺点是于法无据，造成政府与集体资产不分的情况，违背了“政经分开、政企分开”的行政法治精神。

### 2.1.5 土地联营公司或土地整备中心

镇级土地联营公司是由多个村组建的一个联合体，土地整备中心则是政府下属事业单位。在相应市场中介机构没有发育起来的情况下，政府出资组建平台公司，弥补了市场供给不足的问题。这两种入市主体有一些共同优势：一是有效破解了因村级组织化程度不高而引发的“主体缺位、管理不善”问题，有利于提高经营管理水平、降低集体土地交易成本、防范经营风险[3]；二是有利于推动存量建设用地整合利用，实现土地统筹规划和利用，发挥土地利用的规模效应；三是平衡不同集体间的土地收益，使不同的农民集体在入市过程中“成本共担、收益共享”[4]，解决了发展权和收益权不平衡的问题。弊端：一是政府成立的公司，由于政府处于强势地位，难免出现干预集体决策的情况；二是难以划清市场与政府的界限，如果政府统筹范围太大，则挤压了集体自主入市空间，集体土地一级市场也将由政府垄断，不利于激发市场活力；三是不管是镇级土地联营公司还是土地整备中心，在入市前都取得了集体土地使用权，实质上已经完成了入市[[2]](#footnote-2)，与村集体已经不是委托——代理关系，该环节需要缴纳相关税费，待土地联营公司将土地经过前期开发后转让时，还需要纳税，提高了入市成本。

### 2.2 不同实施主体对比

不同的入市实施主体有其不同的适用范围和条件，各地根据自身实际，选择了适宜的入市实施主体，大体上符合地方发展需求。村民委员会、村民小组、农村集体经济组织、具有企业法人资格的组织机构是比较通用和被广泛接受的入市实施主体；土地联营公司或整备中心是北京、广东等经济发达地区为了平衡集体间入市收益，探索的新型入市实施主体，比较适宜存量建设用地有限、入市增值收益巨大的地区；乡（镇）政府作为入市主体实属乡（镇）集体经济组织缺位下的无奈之举。

总体来看，普适程度高的入市实施主体运行成本低、专业化程度低；专业化程度高的入市实施主体，运行成本也会高，反过来又拉低了普适程度，因此，很难用孰优孰劣去评判这些入市实施主体。但从合法性方面来看，村民委员会、村民小组、农村集体经济组织是国家法律明确的集体土地经营、管理主体，有足够的法律依据。企业法人机构、土地联营公司和整备中心是合法市场主体，作为入市实施主体也有法律依据。乡（镇）政府作为入市实施主体则缺少法律依据，应该是入市实施主体中极力避免的一种情况（表1）。

**表1 集体土地入市实施主体对比**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **实施主体分类** | **普适程度** | **专业化程度** | **合法性** | **运行成本** |
| 村民委员会、村民小组 | 高 | 低 | 合法 | 低 |
| 集体经济组织 | 中 | 中 | 合法 | 中 |
| 企业法人机构 | 低 | 高 | 合法 | 高 |
| 乡镇政府 | 高 | 低 | 不合法 | 低 |
| 土地联营公司或整备中心 | 低 | 高 | 合法 | 高 |

目前五种入市实施主体可以划分为四大类：一是过渡类，主要是村民委员会和村民小组，两者有广泛的普适性，但对于资产经营来说又具有天然缺陷，只是一种过渡性选择，在过渡期内应规范村委会履职能力；二是适宜类，主要是集体经济组织和企业法人，作为集体资产管理运营者或代理人最适合，应积极引导集体经济组织建设和企业法人的发展；三是阶段类，乡（镇）政府作为入市主体是历史原因和现实困境造成的无奈选择，应重塑乡（镇）集体土地所有权法定代表主体，逐步取消政府参与集体土地经营的行为；四是探索类，土地联营公司或整备中心是在利益关系没有理顺的前提下，政府为平衡利益关系而成立的利益共同体，前景如何有待进一步检验。

### 3 入市实施主体的演变规律及启示

由于各地资源禀赋和社会经济发展阶段相差较大，全国不可能有统一的入市实施主体，从已有实践探索可以看出入市主体演变的一些规律及对入市主体选择的启示。

### 3.1 入市实施主体演变规律

入市实施主体演变与集体经济收入增长相伴而行，在集体收入较少时，农民没有成立集体经济组织的内在需求，也没有经费去维持集体经济组织运转。随着集体资产增加和集体经济收入增长，出于方便管理的需要，才会成立集体经济组织或委托专门的资产运营机构进行管理。由完全市场法人作为集体土地入市实施主体才符合市场经济的要求，但从总的发展趋势看，入市实施主体必定会经历村民自治组织——集体经济组织——完全市场法人逐渐过渡的过程。其中，集体经济组织也要经历与村民委员会“两块牌子、一套人马”到分开运行的过程，完全市场法人也要经历集体经济组织作为完全市场法人和聘用市场法人两种方式。

### 3.2 入市实施主体选择启示

从全国来看，长期内集体土地入市实施主体必然会多种形式并存，经济发达地区率先实现了由村民自治组织向集体经济组织和完全市场法人的过渡，经济欠发达地区则根据入市进展情况，随后实现这一更替过程。不论选择哪种入市实施主体，必须遵循农村村民自治组织有关规定，符合地方发展实际需要，体现广大群众的意愿。一是以农村集体组织“政经分离”为导向选择入市主体，结合社会主义市场经济发展的要求，创新集体经济市场主体实现形式。二是政府强制推动集体经济组织建设的做法不可取，集体经济组织的成立是随着集体资产增加自然而然的过程，政府可以适当引导，不能强制要求。三是政府强制代理入市的底线不可逾越，地方成立的镇集体联营公司或镇土地整备中心统一负责全镇集体经营性建设用地入市工作，应以农民集体自愿委托为前提，不能强制代理、单一代理。

### 4 入市实施主体存在的问题和建议

### 4.1 入市实施主体存在的问题

**4.1.1 村民自治组织与经济组织之间的关系未理清**

一是村民委员会、村民小组和集体经济组织都可以经营、管理集体土地，在代表行使集体土地所有权时，双方是并列关系还是从属关系并不清楚，谁优先代表集体行使土地所有权没有明确。二是乡（镇）农民集体土地所有权主体模糊，“乡镇农民集体”是由全乡（镇）所有农民构成的集体组织，不具有像“村农民集体”那样的“成员集体”的实体意义[5]，实践中很多乡（镇）集体所有土地由乡（镇）资产管理中心经营，收益也由乡（镇）政府支配，实质是对集体利益的侵蚀。三是乡（镇）集体经济组织普遍缺位[6]，乡（镇）农民集体经济组织的内涵，其成员能否与乡（镇）所辖范围内的村（组）集体经济组织成员存在交叉，尚未理清。

**4.1.2 村委会作为入市主体呈现两面性**

村民委员会、村民小组可以代表集体行使土地所有权，但村委会也是政府相关工作开展的协助者。在涉及政府与集体利益冲突时，村委会往往呈现出两面性：一方面，代表农民集体争取利益最大化；另一方面，可能同政府合伙侵害集体权益。究其原因,主要是监管机制不健全的前提下，引发的村委会“多角色”错位。

**4.1.3 集体经济组织未能立法规范**

从立法层面看，我国未对农村集体经济组织在法律上的主体地位做出明确规定[7]。《民法通则》虽然赋予了农村集体经济组织特殊法人地位，但特殊法人的内涵并不清楚，影响其作为市场主体经营集体土地资产的职责充分发挥。由于法律没有对“农村集体经济组织”进行规范，也导致发展乱象。实践中，土地股份合作社、土地专营公司、集体股份经济合作社普遍作为集体经济组织的存在形式，除此之外，地方上成立的农工商联合会、集团公司有时也称为集体经济组织，这些机构是否属于农村集体经济组织，有待商榷。

**4.1.4 土地联营公司等作为入市主体的角色定位不明晰**

一是土地联营公司也涉及到属性认定问题，是否属于集体经济组织尚不明确。由于作为集体经济组织可以享受多种税收优惠，地方上倾向于将其认定为新型集体经济组织。二是土地整备中心作为市场法人，从集体土地所有权人手中取得土地使用权并经营土地，已不是严格意义上的入市实施主体。要作为入市实施主体，只能受集体土地所有权代表委托，代理集体土地所有权人实施入市或受多个集体土地所有权人委托参与集体土地整合，作用类似于国有土地储备中心。

### 4.2 建议

目前的入市实施主体中，村民委员会、集体经济组织和企业法人机构、土地联营公司、土地整备中心都可作为实施主体。但从全国情况来看，针对不同入市实施主体存在的问题，应采取差别化的完善政策。

**4.2.1 理清村民自治组织与经济组织之间的关系**

一是村民委员会是“政务性”自治组织，体现村民的自我管理和服务；集体经济组织是以“成员”资产经营管理为纽带组建的“经济性”组织[8]。两者是性质不同和权力不同的组织，法律虽规定集体土地可由两者经营、管理，但集体土地入市属于集体资产经营范畴，理应由集体经济组织负责。村民委员会主要承担公共服务职能，不能干预集体资产经营活动。二是组建乡（镇）集体经济组织，乡（镇）农民集体经济组织是独立的集体资产管理运行机构，与乡（镇）政府没有任何利益关系；明确界定乡（镇）集体经济组织成员资格，对于没有独立成员的乡（镇）集体经济组织（与村、组集体经济组织成员有交叉），应根据尊重历史的原则将乡（镇）集体所有土地分配给所辖村、组农民集体，真正落实集体土地所有权。

**4.2.2 规范村民自治组织代行集体经济组织职责的行为**

完善相关制度，规范村民委员会或村民小组作为入市实施主体的职责。以村民委员会和村民小组为入市主体的，须严格把握“四议两公开[[3]](#footnote-3)”和“村账乡管”两个关键环节，让村民委员会履行好集体资产运营职能。条件成熟时，剥离村民委员会在集体资产经营管理方面的功能，使之成为单纯的村民自治组织。应进一步在法律上明确村民委员会的地位和主要作用，在协助政府开展工作时保证村民委员会的独立性，其所需经费由中央财政统一支付，完善村民委员会运行民主监督机制，增强村民对村民委员会权利的监督。

**4.2.3 加快集体经济组织建设**

当前情况下，集体经济组织是较为合适的入市实施主体，既可解决集体土地所有权主体市场经济能力不足的问题，又可满足基层民主治理要求。建议：一是结合农村集体产权制度改革，鼓励和引导集体经济组织组建，由具备市场主体地位的集体经济组织担负起集体资产运营管理职责。尽快研究出台农村集体经济组织成员资格认定办法。二是明确农村集体经济组织的内涵外延及其职能，对集体经济组织特殊法人内涵进一步明确，保障农村集体经济组织以平等合法的身份进入市场经济体系。三是创新农村集体经济组织运行机制，借鉴现代企业治理模式，完善农村集体经济组织内部治理结构,理顺内部利益分配关系和权力运行监督机制，发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的作用。

**4.2.4 培育企业法人作为入市代理主体**

一是确认镇级土地联营公司为新型农民集体经济组织，并赋予其独立市场法人地位，按照现代企业治理结构，建立股东会、董事会、监事会，制定完备的财务、审计等管理制度，实现规范化、制度化管理。二是制定税收等优惠政策，培育从事集体土地入市代理工作的企业法人。三是妥善处理政府与市场的关系，政府成立的土地整备中心或乡（镇）资产管理中心可以按照市场主体参与经营活动，但应理清委托——代理关系，不可越权行事。随着市场主体的不断多元化，应逐步退出经营行为，重点参与土地整合利用等公益性、非营利性土地开发活动。

**参考文献**

[1]高飞.我国集体土地所有权主体的法律界定：一个法解释论的视角[J].山东大学法律评论,2009(0):115-125.

[2]邱芳荣,赵旭.同权同价 流转顺畅 收益共享：记德清县农村集体经营性建设用地入市试点工作[J].浙江国土资源,2018(1):55-56.

[3]农村集体经营性建设用地入市改革的“大兴方案”[J].中国土地,2019(1):9-15.

[4]岳永兵.集体经营性建设用地调整入市模式对比分析[J].中国国土资源经济,2018,31(6):23-27.

[5]张守夫,张少停.中国农村集体土地所有权主体的确认和重构[J].甘肃社会科学,2017(2):229-233.

[6]国务院发展研究中心农村经济研究部.集体所有制下的产权重构[M].北京：中国发展出版社,2015:89.

[7]关锐捷,黎阳,郑有贵.新时期发展壮大农村集体经济组织的实践与探索[J].毛泽东邓小平理论研究,2011(5):28-34，84.

[8]胡琴.农村集体经济组织的法律地位与治理结构探索[J].哈尔滨学院学报,2018,39(12):46-49.

1. **收稿日期：**2019-04-08；**修回日期：**2019-04-16

   **基金项目：**部门二级项目“基于市场动态监测的国土资源形势分析与战略实施评估”（121102000000150006）

   **作者简介：**岳永兵（1981—），男，河北省武安市人，中国自然资源经济研究院副研究员，管理学硕士，主要从事土地经济与政策研究。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 根据《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》（中办发71号文）规定，集体经营性建设用地入市是指集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，主要指集体土地一级市场。 [↑](#footnote-ref-2)
3. “四议”：党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”：决议公开、实施结果公开。 [↑](#footnote-ref-3)