

集体建设用地使用权流转的 政策改革与立法突破

唐欣瑜

(海南师范大学 政法学院,海口 571158)

摘要: 尽管集体建设用地使用权的有偿流转在我国现行法律框架内深受限制,但各地开展的试点实践与地方立法对现行法律已有很大突破。自十八届三中全会以来,农村集体建设用地进入市场流转已得到中央政策的确认,相关立法也有必要随之完善,并具备了完善的可行性基础。应从明确集体建设用地使用权的用益物权属性、修改《土地管理法》相关规定、制定全国性专项法规三个方面对集体建设用地使用权流转进行立法突破。

关键词: 集体建设用地;土地使用权流转;土地立法

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2015)05-0014-06

现阶段,我国农村土地权利制度存在明显不足的表现,在土地的非流转性、对农民利益的保障不足^[1]。为进行集体建设用地使用权流转改革,国土资源部从 1999 年开始陆续安排了 30 处试点,基本遍及全国^[2]。随着改革的深入,各地集体建设用地使用权流转的改革共识逐渐转化为改革实践,并以地方政策的形式确定实施,为继续在全国层面上推行相关改革奠定了政策基础。2013 年,农村集体建设用地进入市场流转在十八届三中全会决议中得以确认,自此,现行法律对集体建设用地使用权流转的限制已被中央层面的改革政策所突破。结合十八届四中全会中关于改革与立法的最新规定,从立法上完善集体建设用地使用权流转是“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”的必然选择。

一、集体建设用地使用权流转 改革政策对现行法律的突破

(一) 现行法律有关集体建设用地使用权流转的规定

我国现有法律一直是以谨慎并有所保留的态度来对待集体建设用地使用权的入市流转。“土地使用权可以依照法律规定转让”的规定最早见于 1988

年通过的《宪法》修正案,之后《土地管理法》在 2004 年进行修订时直接沿用此项规定,但在第 43 条、第 63 条中进行相关限制:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请国有土地”“农民集体土地的使用权不得出让、转让或出租用于非农建设”。而后,其他的相关法律例如《城市土地管理法》也相应地规定城市规划区内的集体土地有偿出让的前提是“必须征为国有”。2007 年《物权法》出台,并未就集体建设用地使用权的流转问题作出任何突破或新的规定,反而直接在第 151 条中表明“依照土地管理法等法律规定办理”。

上述规定基本反映出 2013 年十八届三中全会以前我国法律对待集体建设用地使用权流转的态度:原则上并不允许有偿流转,甚至态度鲜明地禁止集体土地用于非农建设。尽管如此,集体建设用地使用权的流转在现行法律中也并非完全没有合法的可能。立法者在《土地管理法》第 43 条第 2 款、第 63 条第 2 款中还是为流转留下了空间,集体所有的土地经依法批准后可以用于非农建设的途径是“兴办乡镇企业和村民建设住宅以及乡(镇)村公共设施和公益事业”与“企业因破产、兼并等情形致使原本依法取得的集体建设用地使用权依法发生转移”。在特殊情况下发生的集体建设用地使用权流转由此

收稿日期:2014-11-25

基金项目:中国博士后科学基金项目(2012M511896);国家社会科学基金项目(11BFX062)

作者简介:唐欣瑜(1987-),女,海南师范大学政法学院副教授,博士,海南经济特区法治战略研究基地研究成员,主要研究方向为民法、土地法。

便具备了法定依据,随后《物权法》中亦有条款与这一依据遥相呼应,“乡(镇)村企业的厂房等建筑物抵押的,其占用范围内的土地使用权同时抵押”^①。

《土地管理法》所提供的法定依据促使集体建设用地合法设立,例外的规定又为其隐形入市提供了变通路径。面对集体建设用地在各地农村日趋形成的庞大规模,现行法律却过于刚性地规定了其使用权流转:一方面禁止主动流转,另一方面承认其在特殊情况下的被动流转。基于现行法律的摇摆不定,除了很小一部分是在现有的法律框架内严格按照法定程序进行的特殊流转以外,集体建设用地使用权其他的大部分流转处于违法私自转让的无序状态,无法像国有建设用地那样在土地市场内公开正常进行。

(二) 试点地区出台的地方性法规

为配合试点的探索与实践工作,让集体建设用地使用权流转在无法可依的大前提下得到地方的法制保护或实现有章可循,一些地方性法规、规章在不同的试点地区相继出台并得以实施。有关数据显示,制定集体建设用地流转暂行(试行)办法的省、市级地方政府在2000—2009年间就有16个^[3],2009年以后,尤其是2013年前后,没有制定集体建设用地流转办法的一些省市也相继出台了相关地方性法规、规章。笔者对其中18个省市颁布的地方性法规、规章进行了归纳总结^②,大部分地区大刀阔斧推进集体建设用地使用权的市场化流转,不再是之前谨慎的态度。符合下列流转条件的集体建设用地均可进行流转:(1)经依法批准并合法取得;(2)符合土地利用总体规划和城乡总体规划;(3)没有权属纠纷,界限清楚;(4)已经办理相关用地手续。各地规定依法取得的集体建设用地使用权不能用于开发房地产和建设住宅,但对流转范围的规定却大有不同,一些地区明确规定乡(镇)村公共设施、公益事业用地、宅基地不在流转范围,例如湖南、广州、昆明等地一些地区允许乡(镇)村公共设施、公益事业用地的流转,例如河北、湖北等地,一些地区直接明确宅基地也可以流转,例如我国西南部地区的四川成都市与贵州思南县。各地相继出台的集体建设用地使用权流转改革政策并不统一,大部分带有地域性色彩,变动性也比较大。

(三) 改革政策对现行法律的突破

《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(2005年施行)第一次以政府规章的形式打破了“非经政府征地,农村集体建设用地不得直接入市的传统体制,开创了征地制度与农村非农建设用地直接入市制度并存的时期”^[4]。由此,各地相继进行的试点也被称为是继“土地家庭承包”之后,中国农村开展的“第四次土地革命”^[5]。2013年11月,“农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市流转”历史

性地出现在十八届三中全会决议中“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”,参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(全文)》(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)。表明国家从中央层面上进行顶层制度设计,为各地的改革进一步指明方向。总体而言,改革政策主要是从以下几个方面对现行法律实现了突破:(1)突破了国有建设用地在土地市场的一级垄断。试点地区的改革实践“倾斜性地改变了现行农村土地必须经政府征为国有方能用于非农用途的限制,突破国家对建设用地一级市场的垄断”^[6],原来由国家单一供应的建设用地供应体制转变为国家与农民集体共同供应。(2)突破了集体建设用地使用权主体只能是农民集体及其内部成员的限制。在现有法律框架内使用集体建设用地必须受到身份的制约,例如集体举办的乡镇企业才可以使用建设用地,宅基地只能流转给同一集体经济组织内部的其他成员。但各地改革政策中规定的集体建设用地使用权主体可以是国有、集体、私营企业、农民、城市居民等任何组织或个人,其流转也不再限定为乡镇企业与集体内部成员。(3)突破了集体建设用地使用权流转的类型。2008年重庆市出台《农村土地交易所管理暂行办法》,初步确定建设用地挂钩指标可以进行交易;2011年南京市出台的改革政策将流转的形式扩大到集体建设用地使用权流转(与建设用地实物对应)和建设用地指标交易,并在实践中实现了用地指标的流转平台交易。由此可见,地方的改革政策突破了现有法律单一的实物交易类型,在集体建设用地的市场交易中创造性地产生了与实物交易并存的指标交易。

二、立法完善的必要性分析

(一) 是解决集体建设用地使用权自发流转混乱的应然选择

由于从流转范围、流转主体、流转秩序、流转收益分配再到流转监管都因确实无法可依而呈现出混

^①参见《中华人民共和国物权法》第183条。

^②具体参见关于集体建设用地使用权流转的以下地方立法:上海市(2010)、安徽芜湖市(2007)、浙江无锡市(2007)、江苏苏州市(2010)、南京市(2011)、广东佛山市(2004)、广州市(2011)、海南省(2013)、辽宁大连市(2003)、河北省(2008)、河南安阳市(2003)、洛阳市(2012)、湖北省(2007)、湖南省(2008)、云南昆明市(2010)、重庆市(2008)、四川成都市(2010)、贵州思南县(2013)。

乱状态,我国农村集体建设用地使用权要从目前的自发流转转化为正式流转十分困难,当前对其进行调整也只能依靠《土地管理法》中的几条零星规定。一方面是现实中流转的需求在不断增长,加上集体建设用地所涉社会关系原本就相对复杂,这仅有几条规定也显然已经滞后且不合时宜。另一方面,进行流转的隐形市场屡禁不绝,当中的无序交易却又在监管之外,长此以往,农民集体及其成员作为所有者的利益直接受损将会是不争的事实。随着农村经济体制改革的深入和城乡统筹发展的推进,这一现象会更加普遍,法律如果仍不从制度上加以引导,将会使流转更加混乱失控,农民集体及其成员原本应得的土地收益也会随之流失。

集体土地作为稀缺资源,市场的供求关系决定了人们基于利益的驱动会使用或转让集体土地使用权,其流转趋势并不是法律阻止就可以避免的,反而会在市场的影响下逐渐扩大,随之而来的是日益增多的集体建设用地使用权流转纠纷。纠纷一旦发生便很难处理,诉诸司法程序后司法机关也是左右为难。一方面,流转合同是双方当事人自愿达成的,《宪法》《物权法》一再重申“平等保护”,尊重当事人对其私权处分的意愿;另一方面,如前所述我国法律原则上并不允许集体建设用地使用权的有偿流转,甚至态度鲜明地禁止私下流转,但各地进行的试点改革突破了对这些限制,至少在当地的政策下,流转是合乎规定而可以进行的。根据我国合同法相关司法解释,一份集体建设用地使用权的流转合同是否判定为无效,人民法院应以全国人大及其常委制定的法律和国务院制定的行政法规为准则,而不能以地方性法规、行政规章为依据。但法院在审理农村集体建设用地使用权流转案件时既不能弃法律于不顾,亦不能对当地因配合改革政策而出台的地方性法规、行政规章视而不见。处于两难境地的地方法院,往往不能像往常那样正常、合乎逻辑地解决纠纷,甚至会要求当事人自行协商解决。这种放任自流的司法态度使得本就流转混乱的集体建设用地纠纷不能及时解决甚至激化矛盾,如果现行法律制度甚至相关政策不适时改变,随着集体土地自发流转交易日益增多,可能会衍化为一大社会问题,影响社会稳定。

(二)是实现立法与改革政策相衔接的实然要求在我国,集体土地的问题从来就不是一个单纯的法律问题,政策的影响力甚至超出了立法。从1984年中央一号文件到党的十八大报告,我国法律制度在政策与改革实践的影响下已从绝对禁止集体土地流转到《土地管理法》提供法律空间可以特殊流转,事实上也在慢慢放宽对集体土地流转的限制,国家、地方的改革政策与立法正逐步实现衔接。而长期以来我国集体土地的流转均是一种典型的“自下

而上”模式,其特点是由市场行为影响立法,但却由于缺乏立法引导,这种自发性流转先天就“发育不良”,集体建设用地的流转也并不例外。大部分的流转是由农民在民间自发形成,同时还要避开法律的硬性要求,往往只能在私下进行,即便是同一区域的流转,也无法形成完整的体系。因此,主体多元化、方式多样化、范围不明确、秩序不统一是各地的流转实践呈现出来的普遍共性。由于对法律的突破没有依据,流转行为便不受法律保护,一旦出现纠纷,往往难以妥善解决,既损害了农民的财产利益,也影响了用地主体的发展利益。正如一些学者所言,改革进入深水区,“摸着石头过河”,实践先行立法附随的改革模式弊端渐显。

2014年的中央一号文件就集体建设用地使用权的入市流转提出“有关部门要尽快提出具体指导意见,并推动修订相关法律法规”;2014年10月,十八届四中全会决定中再次明确立法和改革决策的关系^①。但是,不管学者们的改革建议如何凝结了各式各样的智慧,尚在层层推进,也不管各地的实践如何愈演愈烈,并已逐步深入,顶层设计中集体建设用地使用权流转的相关立法始终呼之不出。难于选择法定依据处理相关纠纷已是目前法院无法摆脱的困境,久而久之,不仅会对法律的权威性有所损害,实践中进行的改革也会因为与法治处于紧张状态而止步不前。贯彻十八届四中全会精神,全面推进依法治国,势必需要实现立法与改革政策相衔接,体现在集体建设用地使用权中,应及时对各地经验与改革成果进行总结提炼,改变以往“改革就是要突破现有法律”的认识误区,及时对不适应改革要求的法律法规进行修改或专门立法,最终实现以法治引领相关改革,为集体建设用地使用权合法流转提供终局性的保障。

三、立法完善的可行性分析

(一)试点地区的改革成效为完善相关立法展现了创新可能

各地近些年一直在积极调研,开展试点,寻找符合农村集体土地市场化改革的新路径。各地的集体土地试点改革经验都是鲜活的,并在实践过程中得到不断验证。以成都“还权赋能”模式的实践为例,牺牲部分当期政府的收益,为重新把更多的集体土地收益返至农村中的农民集体及其成员提供了制度

^①“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”,参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定(全文)》(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)。

创新,这可谓是在改革迟缓、畏首畏尾的农村集体土地使用权流转中的一大亮点,实践也证明农民集体及其成员得到了更多、更有保障的收益,发挥出农民集体和农民的主动性,对促进当地经济社会发展作出了应有的贡献。早期的南海模式通过集体决定将农用地转为非农用地,明确了集体和农民之间的利益分配关系,农民集体与农民个人均得以分享土地非农化进程中土地级差收益上涨的利益。但南海模式对现行法律的大幅度突破,也导致一些矛盾和问题十分突出。流转试点经过实践的考验,不论是效果不甚理想还是取得了良好成效,都可作为尝试集体建设用地入市流转的一类有益经验,为今后修改和完善相关法律提供了正面或反面的参考。

绝大部分早期的改革是在地方和基层发动的^[7],集体土地上曾经最重要改革——家庭承包责任制就是从一个地方扩展到另一个地方,并迅速遍及全国,最终被立法确认巩固。地方试点的创新与实践越能体现集体所有者地位和使用权人处分自由,就越符合当地经济社会发展的实际需要和农民集体及其成员的持续利益,二者之间的良性循环不仅刺激各地不断涌现出各类创新,也促使创新能最终实现并被普遍接受。创新的结果并不是带来利益,而是要被立法所巩固,发挥其更长远的功效。在地方实践的影响下,国家政策和法律正逐步实现与集体土地尤其是集体建设用地流转改革实践的衔接,向着有利的环境转化,这些都得益于各地试点的改革成效为完善相关立法展现了创新可能,同时为在全国层面上开展相关改革奠定了制度政策基础。

(二)国有土地使用权成熟的流转制度为完善相关立法提供了有益借鉴

我国国有土地使用权流转早在法律的确认下,经过多年的市场实践后逐渐形成相对成熟的一套流转制度。最早进行集体建设用地使用权流转改革时,就对国有土地使用权的流转制度进行了相关借鉴。随着改革的深入,中央的政策演化为实行农村集体建设用地与国有建设用地“同地、同价、同权”,并在此基础上建立城乡统一的土地市场。“同地、同价、同权”实质上就是规定农村集体建设用地与城市国有建设用地不能因为所有权不同遭受歧视^[8],二者同等入市,在肯定政府对土地用途管制和规划管理正当性的前提下,按照同样的市场原则定价,并在土地市场进行交易时具有同等的权利。由于基本没有流转中介机构例如土地评估机构、土地融资服务机构等来规范操作,流转一方的农民集体及其成员也缺乏交易前对土地进行定级与价格评估的资质和水准,自发形成的集体建设用地使用权流转在地价上也是“自发形成”,流转过程中的交易双方经协商后就可以直接确定土地价格,体现出很大的随意性

和主观性。其中大部分流转都没有到土地管理部门办理登记手续,土地价格更因此缺乏有效监督与规范管理。私下议价的直接结果是集体土地市场地价普遍低于国有土地,不仅让集体土地收益不当流失,即便是国有土地市场的运行秩序,也会受到波及。

对于农村集体建设用地目前在管理上存在的很大空白,国有建设用地使用权流转可以提供许多有益的成熟经验以供借鉴。由于入市交易是建立在土地规划、审批、整理等相关机制已相对成熟的前期基础之上,国有建设用地已经形成一套科学合理的城镇地价体系,该地价体系以基准地价和标定地价为核心,依据较为成熟的理论与方法进行价格评估,可以向相关交易主体提供完善的价格信息。因此,国有土地使用权成熟的流转制度为农村集体建设用地建立从估价到融资等一系列管理范程提供必要的理论借鉴与技术支持。从短期效益来看,可以帮助集体建设用地建立相关制度以应对日益庞大的流转需求。就长期目标而言,在建立城乡统一的建设用地市场大背景下,也可以从整体上为完善我国建设用地使用权流转相关立法提供有益经验。

“实施农村集体建设用地使用权流转制度是为了将所有权归属于农民集体的非农集体建设用地纳入国家统一管理,由此强化国家对土地市场的宏观调控,保护农民集体及其成员的切身利益”^[9]。尽管学者们提出了上述观点,但也应该看到,即便现在城乡建设用地在统一的土地市场中实行同地同权同价,在具体操作层面上,原来由国家单一供应的土地供应体制转变为国家和农民集体供应时,如何处理二者关系就成为了新的问题。因此,借鉴国有土地使用权流转制度的成熟经验来适当弥补当前的管理空白,已经不仅仅集体建设用地使用权流转在现阶段进行立法完善所要考虑到的因素。从更深远的意义上看,建立城乡统一的建设用地市场,本身就是对相关立法随之完善土地使用权流转制度提出的新要求。

四、集体建设用地使用权流转的立法完善路径

一般认为,“流转”不是一个传统的法律概念,但流转已经成为我国土地制度下的一个政策性用语被普遍接受并使用。直接反映在法律中,流转是指权利客体在不同主体之间的转移。基于农村的土地所有权制度是我国在坚持社会主义公有制基础上的特有规定,相关立法的完善即是在保持集体土地所有权不变的前提下建立实现农村集体土地和城市国有土地法律地位平等、同地同权同价的一系列法律机制,明确集体建设用地使用权可以依法转让。具体而言,立法的相关完善可从以下几个方面进行:

(一)在《物权法》中明确集体建设用地使用权的
用益物权属性

《物权法》规定集体建设用地使用权“参照《土地管理法》相关规定”,但集体建设用地使用权的性质并未因《土地管理法》的规定而有所明确。有学者甚至将现行法律的语焉不详理解为“《物权法》所规定的集体建设用地使用权是建立在国有土地上的,按照物权法定原则,既然物权法未对其进行明文规定,集体建设用地使用权就不是物权,更谈不上具有用益物权属性”^[10]。按照我国《宪法》与《民法通则》的相关规定,集体建设用地与国有建设用地分属于集体所有权和国家所有权,两种所有权实质是相互独立、地位平等的,并无等级差别,更不存在派生与隶属关系。根据《物权法》第4条所寓意的物权平等原则,既然在国家所有的土地上建造建筑物及其附属设施的,可享受用益物权保护,那么在集体所有的土地上同等使用土地用于相同目的,也应同等享受用益物权待遇。由此可参照《物权法》中国有建设用地使用权的有关规定,以建立城乡统一建设用地市场为目标,对集体建设用地使用权的相关内容完善。但需要注意的是,在《物权法》中明确集体建设用地使用权的用益物权属性是对现行法律中不平等的内容加以调整并使其符合物权法平等保护精神,也是确认集体建设用地流转行为合法所必备的前提条件。在此前提条件之下,一旦发生流转,集体建设用地使用权就必须遵循物权变动的规则,以登记与交付为要件,并由国家对城乡统一的建设用地市场进行规范管理,不再任由当事人随意自行约定。

(二)修改《土地管理法》的相关规定

有学者认为,《土地管理法》的制定和修改理应遵守《物权法》关于物权的基本规定,《物权法》却本末倒置地未将集体建设用地使用权这一重要物权类型留待《土地管理法》等法律去完善^[11]。依循法理,具有私法性质的《物权法》效力要优于具有公法性质的《土地管理法》,鉴于目前已经出现的冲突,进行立法完善时不能再加剧矛盾,而要以符合我国相关法律法规的效力设置为前提。尽管当前的《物权法》并未将集体建设用地使用权规定为一重要物权类型,但《物权法》也并未明确限制甚或禁止该项使用权的流转。因此,可以根据实际情况与现实需要先行删除或废止《土地管理法》中“禁止流转”或“限制流转”的有关条款,将“允许集体建设用地依法流转”的内容加入规定。具体而言,在遵守《物权法》关于物权基本规定的前提下,应将“可以使用集体土地”的内容^①加入到《土地管理法》第43条中,并在第63条中写入“集体建设用地使用权可以依法流转”的规定,同时于该项条款中确认公益性集体建设用地即公共设施、公益事业用地不在流转的范围,以保障农村正常的公共生活以及实现农民集体

为集体成员提供公共服务的功能。由于农村宅基地使用权的流转在我国一直争议很大,学界尚无统一共识,实践中的试点也迟迟未能开展,较长一段时间内都难以在法律上确定流转;而现行《土地管理法》将村民建设住宅用地与其他集体建设用地并列规定,与《物权法》分开规定宅基地使用权与建设用地使用权的规则相冲突。因此,笔者认为,在对第63条进行修改时需要充分考虑到上述问题,修改之后应是:“农民集体所有的土地使用权可以依法转让,但公共设施、公益事业等公益性集体建设用地使用权与村民宅基地使用权除外。在符合土地利用总体规划的前提下,依法取得的经营性集体建设用地使用权可以通过出让、转让、出租以及其他方式进入市场”。为保持法律的一致性,在修改《土地管理法》相关规定的同时,其他相关法律法规如《城市房地产管理法》等,都应当就集体建设用地使用权流转作出相应修改,在此不再一一阐述。

(三)制定有关集体建设用地使用权流转的专项法规

从长远看,立法完善的最佳选择是在《物权法》中明确集体建设用地使用权的用益物权属性,或是修改《土地管理法》的相关规定,保障集体建设用地使用权能在有法可依的环境下实现公开流转。但从目前看,如果急欲解决集体建设用地使用权流转秩序混乱、于法无据的状态,可以先行制定并出台《集体建设用地使用权流转管理办法》,在对各地经验与改革成果进行总结提炼的基础上,将地方和基层改革创新形成制度性规范上升为全国层面上的制度政策。《集体建设用地使用权流转管理办法》虽为全国性的专项法规,但其本身是在现行法律尚未及时完善或是暂缓进行完善的阶段推行的,理应对现行法律中缺乏的部分进行系统规范。因此,在该项专项法规中首要明确的就是集体建设用地使用权流转的基本概念:“在保持集体土地所有权不变的前提下,依据所有权和使用权相分离的原则,由集体土地所有权主体即乡(镇)村各级农民集体将农村集体建设用地使用权通过出让、转让、出租、抵押、入股和联营等方式让渡给其他权利人行使的行为”。随后则对流转的原则、主体、客体范围、形式、程序、价格、期限、交易平台以及流转收益的分配与管理等流转制度进行具体规定,同时规定流转过程中以及流转后监督管理的主体、监督范围、监督规则等监管制度,以及出现违法交易等相关问题时的处理办法。

^①笔者认为,《土地管理法》第43条可以具体修改为:“任何单位或个人进行建设,需要使用土地的,可以申请使用国有土地,也可以申请使用集体土地。”

五、结 语

作为一种商品,土地产权应当“通过市场化的方式将其投入到商品经济的洪流之中”^[12]。对于我国的农村集体建设用地使用权流转,法律限制过,行政干预过,执法清理过,经济也制裁过,均未阻挡住其越演越烈的步伐^[13]。根据最新的党和国家政策,争论多年能否允许集体建设用地入市的问题在立法政策层面取得重大突破^[14]。2014年10月23日,《全面推进依法治国若干重大问题的决定(全文)》通过,阐述了改革与立法的关系,由此,以法治引领和保障集体建设用地使用权流转改革,过去那种依靠政策文件推进改革的随意做法就必须改变。尽管学界的各研究观点就完善集体建设用地使用权流转立法提出了不少建议,但作为物权制度的基本立法,2007年才颁布的《物权法》不可能在短时间内修改,相比之下修改《土地管理法》的相关规定似乎更为可行,当然,如果认为当前的试点经验尚未成熟到应立刻修改相关法律的程度,也可由相关部门制定全国性专项法规来应对当前的流转乱象。总而言之,关于集体建设用地使用权的入市流转已达共识,目前研究的重点理应是如何从立法层面规范其入市流转,在全国范围内完善相关立法也已势在必行。

参考文献:

- [1] 王利明,周友军.论我国农村土地权利制度的完善[J].中国法学,2012(1):45-52.
- [2] 吴越,沈冬军.农村集体土地流转与农民土地权益保障

- 的制度选择[M].北京:法律出版社,2012:63.
- [3] 郭洁.集体建设用地使用权流转规划实施的经济法调控[J].法学,2010(8):76-88.
- [4] 王权典.农村集体建设用地使用权流转法律问题研析——结合广东相关立法及实践的述评[J].华南农业大学学报:社会科学版,2006(1):131-139.
- [5] 张鹏,王亦白.对农村集体建设用地使用权流转试点的思考[J].法学,2006(5):32-38.
- [6] 唐欣瑜,梁亚荣.我国农民集体土地收益权权利演进之回顾与展望[J].农业经济问题,2014(5):61-67.
- [7] 崔文星.中国农地物权制度[M].北京:法律出版社,2009:64.
- [8] 华生.城市化转型与土地陷阱[M].北京:东方出版社,2013:105-106.
- [9] 刘道远.集体地权流转法律创新研究[M].北京:北京大学出版社,2011:128-129.
- [10] 龙翼飞,徐霖.对我国宅基地使用权法律调整的立法建议[J].法学杂志,2009(9):28-32.
- [11] 黄志斌.集体建设用地使用权流转的法律问题[J].中国土地,2013(9):54-56.
- [12] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集(46卷,下)[M].北京:人民出版社,1980:446.
- [13] 蒋晓玲,李慧英.农村土地使用权流转法律问题研究[M].北京:法律出版社,2011:64-65.
- [14] 韩松.论农村集体经营性建设用地使用权[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2014(3):70-75.

Study on Legislative Improvement of Use Right's Circulation of Collective Construction Land in China

TANG Xin-yu

(School of Politics and Law, Hainan Normal University, Haikou 571158, China)

Abstract: Although China's existing law always take a cautious attitude towards the marketizational circulation of collective construction land use right, the pilot practice and local legislation of some areas have been a great breakthrough to the existing laws. The Third Plenum of the 18th CPC Central Committee put forward that the collective construction land can circulate in the market. It's necessary and feasible to improve relevant legislations about the circulation of collective construction land use right. There are three proposals to improve the relevant legislations as follows: clearing the usufructuary right's attribute of collective construction land use right, revising the relevant provisions of "land management law" and formulating special laws about the circulation of collective construction land use right.

Key words: collective construction land; construction land use right; land legislation