

# 集体公益性建设用地使用权流转： 制度障碍、现实需求与规则设计

彭 波

青海民族大学法学院,青海 西宁 810007

**摘要:**基于农村集体公益性建设用地使用权的立法考察,发现其使用权流转存在制度供给严重不足。而使用权的理性流转,既能缓解人地关系矛盾,又符合以物权制度为核心的私法规制要求。具言之,参照适用“划拨”设立,既符合其功能目标,也彰显“同地同权”的制度意蕴;处分权能的行使应当秉承相对克制原则,禁止抵押与赠予行为;区分集体公益性建设用地向宅基地变更与向经营性建设用地变更、绝对消灭与相对消灭双轨道模式,以助推集体公益性建设用地使用权之“得丧变更”回归有序法制。

**关键词:**集体建设用地;使用权流转;制度困境;规则设计

**中图分类号:**D923.2;F301.2

**DOI:** 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.09.031

## 0 引言

作为集体建设用地使用权的重要组成部分,农村集体公益性建设用地使用权对于农村公共设施建设和公益事业发展发挥着不可替代的作用。经营性建设用地同等入市在最新出台的《土地管理法》中得到了首次肯定,为实现城市建设用地使用权和农村建设用地使用权“同地同权”奠定了初步的法理基础;而反观集体公益性建设用地使用权的流转规则却难以在相关规范中找到踪迹。一方面,我国农村土地制度的重心一直放在宅基地、承包地以及经济效益较好的经营性用地制度之上,对于经济效益不太明显的公益性用地显然未能吸引到改革者的关注;同时,我国公益事业发展一直以来都是以城市为中心,农村公益事业长期受到忽视,农村公益用地使用权并未得到应有的重视<sup>[1]</sup>;另一方面,集体公益性建设用地相对于经营性建设用地具有一定的特殊性,即其上承载了保证农村公益事业发展的使命,这也决定了集体公益性建设用地使用权流转必定受到限制<sup>[2]</sup>。

但是实践中,不乏由于使用权人管理或者运营不当导致土地上的公益设施荒废、闲置<sup>[3]</sup>;又或者由于自然灾害、历史变迁等原因导致集体公益性建设用地已经丧失了原有的公益性目的。这部分公益性建设用地如果不能妥善处理,必然影响公益性建设用地乃至农村土地的利用率,显然不利于农村公益事业的发展。因此,本文欲通过梳理当前我国农村集体公益性建设用地使用权流转的规制现状;总结使用权流转的现实必要性,并在符合公益目的要求下设计具有针对性的流转规则,盘活农村公益土地,

助推公共事业发展。

## 1 集体公益性建设用地使用权流转之立法考察

现阶段,集体公益性建设用地使用权流转的法律规制框架主要由《土地管理法》《城乡规划法》《土地管理法实施条例》等中央立法体系和各地方的实施条例构成。

### 1.1 使用权的设立

“公益性”是集体公益性建设用地使用权设立的首要价值,其目的就是要满足农村居民公共服务需要,因此必须对其用途进行严格限制,除了相应的审批手续外,黑龙江省还规定地方用地应当向国家和省级有关部门报批,而云南省对于占用农用地的,还需分批逐级上报至市级人民政府,具体如表1所示。

表1 关于集体公益性建设使用权设立的规定

序号	地区	实施时间	具体内容
1	广西	2024	经镇(乡)政府审核,向有关自然资源主管部门提出申请,由同级人民政府按照规定批准
2	贵州	2023	经乡(镇)政府审核,向县级人民政府自然资源主管部门提出申请,由县级人民政府批准
3	黑龙江	2022	按照国家和省的规定报批
4	广东	2022	由县级人民政府批准;其中,涉及占用农用地、未利用地的,依法办理相关审批手续
5	天津	2022	经乡镇人民政府审核,向区规划资源部门提出申请,由区人民政府批准
6	云南	2013	将农用地转为建设用地的,根据用地规划分批次逐级上报州、市人民政府批准

**基金项目:**2023年青海民族大学研究生创新项目“乡村振兴视野下集体公益性建设用地使用权制度研究”(04M2023109)

1.2 使用权的期限

通过对集体公益性建设用地使用权期限的有关规定进行梳理,不难发现,无论是全国性的文件还是地方立法,通常以集体建设用地使用权作为规范对象,而且字里行间中无不突显其客体直指集体经营

性建设用地,对于集体公益性建设用地使用权期限并未给出明确规定,在梳理的规范文件中仅东莞市在 2005 年颁布的《东莞市集体建设用地使用权流转管理实施办法》对农村公益用地使用年限进行规定,具体如表 2 所示。

表 2 关于集体公益性建设用地使用权期限的规定

序号	地区	实施时间	具体内容
1	东莞	2005	集体建设用地使用权出让最高年限按下列用途确定:公共建筑用地(含机关团体用地、教育用地、科研设计用地、文体用地、医疗卫生用地、慈善用地)、公用设施用地五十年

1.3 使用权的流转

公益性建设用地对于市场的敏感度相对于经营性建设用地较小,一旦设立一般很难发生流转和变动,所以在目前的法律规范当中涉及较少,且学界大

多持保守态度,在收集相关法规中,安徽省与广东省下辖的韶关市规定可以流转,而昆明市则对确定的公益性建设用地禁止流转,具体如表 3 所示。

表 3 关于集体公益性建设用地使用权流转的规定

序号	地区	实施时间	具体内容
1	昆明	2010	对于已确定的公益性建设用地,不得流转
2	安徽	2002	变更公益用途,需签订合同并缴使用费;不变更公益用途,可流转
3	韶关	2008	可经备案和登记手续后,变更权属关系

2 农村集体公益性建设用地使用权流转之现实需求

通过对现行立法的梳理可以发现,关于集体公益性建设用地使用权流转的相关制度供给严重不足。为了满足集体公益性建设用地使用权流转的制度供给,同时保障公益目的的顺利实现,亟需从集体公益性建设用地规制的底层逻辑厘清完善法律制度的现实需求。

2.1 缓解人地关系矛盾的现实需要

根据相关资料显示,全国现有耕地 19.18 亿亩(约 1.28 亿  $\text{hm}^2$ ),相比 10 年前减少 1.13 亿亩(约 753.3 万  $\text{hm}^2$ )。而建设用地和其他地类面积却在扩张,建设用地的大量增多,也意味着人地关系越加紧张。集体公益性建设用地的用地现状却是存在大量荒废甚至闲置,十四五规划允许并鼓励对闲置的集体公益性建设用地进行流转,以达到盘活农村存量用地的目的,但未有法律规范规定转化的条件、程序以及范围。闲置的集体公益性建设用地的利用有多种转化方式,其一,是对集体公益性建设用地进行地性转化,完全改变其公益功能,转化为经营性建设用地或者宅基地;其二,是在不改变公益目的的情形下,对闲置的集体公益性建设用地进行短暂经营性利用。但是这两种转化方式都需要配套的法律规范,在立法上完善集体公益性建设用地转化的条件和程序,将很大程度上缓解人地关系矛盾。具体表现在向宅基地进行流转时,可缓解村集体组织无地

可分尴尬处境,保障农村居民基本居住要求。

2.2 以物权制度为核心的私法规制要求

从上述关于集体公益性建设用地的法律规范可以看出,对集体公益性建设用地进行规范的主要有《土地管理法》《城乡规划法》以及其他规范性文件,主要侧重于公法规制,强调行政法上对土地的管理,行政色彩浓厚。集体建设用地使用权作为一种他物权,在《民法典》中没有得到应有的回应,其私权属性在法律规范上同样没有得以体现。2020 年颁布的《民法典》仍然沿袭《物权法》的做法,对于集体建设用地应依照土地管理相关规定办理。这一规定本质上有悖于国有土地和集体土地“同地同权”目标的实现,也同时影响着集体公益性建设用地使用权的自由处分。集体公益性建设用地使用权流转有不改变公益用途的流转和改变公益用途的流转之分,但集体公益性建设用地使用权流转的前提是在私法上对其流转主体、程序和条件进行规定。因此,应当立足整体视野,深入考量集体公益性建设用地使用权流转的可行性,为集体公益性建设用地使用权流转提供相应的法制条件。

3 集体公益性建设用地使用权流转之规则设计

3.1 集体公益性建设用地使用权的设立

关于《土地管理法》第六十三条,即集体公益性建设用地使用权的设立方式,学界存在一定争议。有观点认为,划拨的主体通常为政府,客体为国有土

地,且相关法条属于选择性条文,因此不能用划拨<sup>[4]</sup>。也有观点认为,《土地管理法》第四十三条并未考虑到非经营用地<sup>[5]</sup>,集体公益性建设用地使用权可以参照“划拨”的设立方式<sup>[6]</sup>;在“同权”逻辑下也应当采用“划拨”<sup>[7]</sup>,不过需要明确“同地同权”合理差别的限度<sup>[8]</sup>,应该在行为性质和决定主体上与国有建设用地进行区分。此外,还有学者认为,划拨是一种行政行为,而“划用”由来已久<sup>[9]</sup>,加之《不动产登记法》的明确<sup>[10]</sup>,更适合作为集体公益性建设用地使用权的设立方式。

而本文认为更宜采用参照“划拨”方式设立,理由如下:首先,功能吻合;提供公共服务是国有公益性建设用地与集体公益性建设用地共同指向的功能目标,“公益性”既是两者共同的价值基础,也是采用划拨设立建设用地使用权的必要条件。其次,“同地同权”的共同表达;“同地同权”是新时代土地改革的重要意图,经营性建设使用权同等入市即是其中重要成果和迈向城乡建设用地分类和初始设立制度统一的关键一步,因此,同为集体建设用地使用权,集体公益性建设用地使用权的设立方式参照国有公益性建设用地使用权的设立方式,恰好彰显“同地同权”的制度意蕴。最后,制度构建逻辑的连贯性;纵观集体公益性建设用地及其使用权制度,几乎处于空白和严重缺位状态,仅用地规划在《土地管理法》中有些许提及,其构建的制度灵感和法理基础主要源自《土地管理法》第六十三条第4款:集体经营性建设用地的出租,集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。因此,参照国有公益性建设用地使用权的设立方式在某种程度上可以疏通使用权制度构建逻辑的连贯性。综上所述,集体公益性建设用地使用权的设立方法参照适用“划拨”既有必要性,也有合理性。

3.2 集体公益性建设用地使用权的处分

集体公益性建设用地使用权作为一种用益物权,按照物权逻辑,所有权人对其所有的物享有处分权能,根据《土地管理法》和《民法典》的规定,集体经营性建设用地使用权可同等入市,享有相对完整的处分能力,那么集体公益性建设用地是否应当区别对待?为了保障其公益目的的有效落实,对集体公益性建设用地使用权理应严格限制处分权能。

其一,集体公益性建设用地使用权及其上建筑物理应禁止抵押。参照《民法典》第三百九十九条的规定,非经营性用地与公益性用地本质上并无区别,无论集体公益性建设用地使用权为集体组织抑或是其他主体,均不能进行抵押。根据“房地一体”,其上

建设物、构筑物及相关设施的处分也应当遵守集体公益用地处分规则,即同样不能进行抵押<sup>[11]</sup>。

其二,集体公益性建设用地使用权在不改变公益功能的情况下,应有条件允许转让、互换、出资、入股,并应规定只有在集体公益性建设用地上尚存废弃物时才可以考虑将集体公益性建设用地使用权进行上述流转,即闲置集体公益性建设用地暂时不再用于公益功能的利用。因闲置的集体公益性建设用地上公益目的实际上已无法实现,对此种集体公益性建设用地使用权进行流转不会损害公共利益和集体利益。同时,在行使处分权能时不能降低公益效用<sup>[12]</sup>。其三,集体公益性建设用地使用权不允许赠与。集体公益性建设用地使用权享有私权内容,同时也是受行政管制的使用权,为防止集体资产流失,应禁止对集体公益性建设用地使用权赠与。

3.3 集体公益性建设用地使用权的转换及消灭

3.3.1 集体公益性建设用地使用权的转换

其一,集体公益性建设用地向宅基地转换。目前部分乡村地区集体建设用地低效利用,而有些村民无地可分,形成一对明显的矛盾。比如在珠三角地区,自1998年土地管理法修改后至今未有审批新的宅基地,对于当地原住民的居住条件长期难以改善<sup>[13]</sup>,必然加剧农村治理矛盾。“真正的平等不是以同样的标准对待每个人,而是对每个人的不同需求给予同等的关注”<sup>[14]</sup>。对于农村农民集体成员,应给予其每一个人同等的对待、同等的居住环境保护。农村集体组织既是农村土地的所有权人,也是农民利益的代表<sup>[15]</sup>,因此集体组织应当负担起无偿为本集体成员提供住房用地的义务。因此当村集体出现闲置集体公益性建设用地时,就可以通过地性转换这一途径为失地农民供应宅基地。

闲置集体公益性建设用地是指地上尚存废弃物的集体公益性建设用地,在没有同等公益设施需要建设的情况下,应优先作为地性转换的供地来源。其相当于集体建设用地使用权转换为宅基地使用权,属于集体内部资源的合理分配。具体来说,首先要分析闲置集体公益性建设用地“闲置”的原因,如果闲置只是因为暂时的资金不足尚未建设公益设施或者闲置后农村还需建设其他公益设施,则不能将其视为可转换的土地资源。如村里确实不需要此闲置公益用地则可以考虑将其作为地性转换的土地供应来源。其次是应由农民集体作为地性转换的决定主体,应先由集体经济组织开会讨论表决,如没有集体经济组织,则由村民委员会或者村民代表大会开会表决。决定需要考虑的内容包括两点,其一,是否可以开展地性转换,这其中是否涉及到村民个人利



益与集体利益之间的协调,亦或者是需要一定比例的人数确认该地块是闲置土地才能转换等。其二,此块闲置公益用地地性转换成宅基地后,其归属以及收益又该如何分配,这是整个地性转换决定产生的重要问题。在考虑分配时,可以根据失地农民的人数、家庭境况、家庭人数等因素确定先后顺序。上述关于地性转换的主体、内容和程序都应当通过立法或者行政政策予以干预,否则地性转换在既定的制度环境下会难以有序开展。

其二,集体公益性建设用地使用权的经营性转换。如上文所述,中央政策支持并鼓励盘活农村公益用地,在农民自愿的前提下可以将闲置或者荒废的公益用地转变为集体经营性建设用地入市。根据此条规定的理解,集体公益性建设用地使用权的转换主要是指闲置的集体公益性建设用地,对此,有学者认为经营性转化分为两种情形,一种是对闲置的集体公益性建设用地临时进行经营性利用,另一种则是终止集体公益性建设用地使用权而转化为集体经营性建设用地进行流转<sup>[10]</sup>。

本文认为第一种方式应优先于第二种方式,利用地上尚存废弃物的闲置集体公益性建设用地进行经营性转化。对闲置的集体公益性建设用地进行临时经营性利用,比如出租,在出租时已明确出租的时间,即集体土地所有权人对该地块的集体公益性建设用地使用权的收回具有可预期性,有利于集体土地所有权人恢复公益用途。若对集体公益性建设用地使用权进行彻底转化,转化为经营性建设用地进行流转,此时该地块流转时的性质已经是经营性质,则对于此种转换应严格限制其条件,需要综合考虑集体公益性建设用地上建筑物的闲置原因和期限、对该地块的公益用途的计划、村集体土地存量、土地的利用等情况。在村集体存量土地足够的情况下,应优先考虑存量土地的经营性流转。至于转化后的收益,对于集体公益性建设用地使用权经营性转换的收益也应优先用于村集体的基础设施建设、公益设施建设,优先满足村集体的公共产品和公共服务需求。

### 3.3.2 集体公益性建设用地使用权的消灭

以是否可再次设立集体建设用地使用权为标准,将其分为绝对消灭和相对消灭<sup>[3]</sup>。绝对消灭是指已无法再次设立集体建设用地使用权,具体情形包括两种,其一,是指集体公益性建设用地在客观上消亡殆尽,无法在原地块上再次设立集体公益性建设用地使用权,如因自然灾害原因导致物理形态消失。其二,是指集体所有的土地变更了所有权属性,即被征收为国有建设用地,该地块的集体公益性建

设用地使用权同样归于消灭。

相对消灭是指仍可在原块土地上再次设立使用权,只不过使用权主体发生变化,相对消灭也主要有以下3种情形:其一,抛弃使用权,即使用权人作出抛弃权利的意思表示,抛弃使用权后,集体公益性建设用地使用权人不再享有益;其二,使用期限届满,即当使用权人为集体组织以外的其他主体时,在经过政府部门批准后,还需与所有权人签订土地使用协议<sup>[15]</sup>,该协议约定的使用权期限届满后,如果并未采取有效的延期行为,使用权人的权益即消灭;其三,根据《土地管理法》第六十六条的规定,集体经济组织或者村民委员会基于代行所有权将集体公益性建设用地收回,收回后由集体经济组织或者村民委员会进行适当补偿。

## 4 结语

集体公益性建设用地使用权的流转是盘活存量公益用地、提高土地使用效率的重要举措。但是作为其核心价值,公益性却限制了集体公益性建设用地使用权抵押、担保和流转等私法路径,这既不利于农村公益性建设用地的开放和利用,也阻碍了农村公益事业的发展。对此,以使用权的初次设立、二次流转、地性变更以及权利消失为主线,对农村集体公益性建设用地使用权的流转规则展开探讨。在初次设立中,需要理顺《民法典》和《土地管理法》的相互转介,基于相同的功能目标与制度意蕴,应当参照适用“划拨”的设立方式;在二次流转中,应当严格限制使用权的抵押与赠予,不改变公益功能的情况下,对于闲置公益用地,可有条件的允许转让、互换、出资、入股等处分行为,激发活力的同时,避免公益用地流失;最后,区分集体公益性建设用地向宅基地变更与向经营性建设用地变更、绝对消灭与相对消灭两条轨道。在集体公益性建设用地使用权的流转过程中,流转目的和流转客体极为关键,必须在不损害集体利益和公共利益的情况下,在特定范围内进行,才能达到提升农村土地利用效率,助推农村公益事业发展的最终目的。

### 参考文献:

[1] 唐欣瑜.农村集体公益性建设用地使用使用权:逻辑起点、功能取向与法权构造[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(5):180-187.  
[2] 李国强.〈土地管理法〉修正后集体建设用地使用权的制度构造[J].云南社会科学,2020(2):111-118,187.  
[3] 陈小君,周崇聪.集体公益性建设用地使用权的法制秩序[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022,44(5):131-143.

# 农产品公用品牌协同共建模式研究

## ——以益阳市特色农产品为例

王秀娟 王筱祺

益阳职业技术学院,湖南 益阳 413055

**摘要:**湘品出乡、湘品湘造、湖湘品牌打造是湖南省十四五规划目标的重要内容。从“一村一品”到“一县一特”再到“一特一片”聚集农产品品牌营销至关重要。塑造农产品区域品牌能有效优化农业结构,提高农产品市场竞争力及农民收入,夯实农业品牌化基础,是实施乡村振兴战略的重要举措。为打造有特色农产品区域品牌,构建有影响力、可复制、可推广的“湘”字号知名品牌体系,从品牌建设的主体出发,提出多方协同共建模式研究思路,对建立品牌目录有重要现实意义。

**关键词:**农产品;公用品牌;共建模式

**中图分类号:**F323.7

**DOI:** 10.3969/j.issn.2097-065X.2024.09.032

### 0 引言

农产品品牌化作为现代农业发展一大趋势,推进农产品品牌建设,不仅可以促进提升农产品生产企业的综合竞争力,还可以促进农产品结构优化转型,创造良好的综合效益<sup>[1]</sup>。湖南作为农产品生产大省,为加强区域公用品牌建设,以湖南省地理标志农村为聚焦点,通过打造、塑造品牌及品牌传播,有效推动“益品”出湘出境,扩大益阳市农产品的社会知名度及市场美誉度。

### 1 农产品区域公用品牌体系研究

构建农业品牌行业标准体系是农产品品牌化的

**基金项目:**益阳市社会科学成果“益阳市特色农产品公用品牌协同共建模式研究”(2023YS290)

重要模式。鼓励地方农户在生产和管理方面有共同驱动力,形成品牌地方标准,推动区域形象和农产品共同发展,引导行业协会建立具有创新性、先进性和国际性的团体标准。孙玉玲等<sup>[2]</sup>深入研究了农产品区域公用品牌价值体系研究,王雷<sup>[3]</sup>发现区域公用品牌标准体系、管理体系、发展体系、运营体系的建立是品牌建设发展中重要举措。

### 2 农产品区域公用品牌模式研究

农产品区域公用品牌能促进农业绿色发展和乡村振兴,政府的政策支持对农产品区域公用品牌的建设至关重要。湖南省政府明确提出重点发展农产品区域品牌,荆州、岳阳、常德、益阳、长沙建立了洞庭湖生态经济区粮食产业协作联盟。李大奎等<sup>[4]</sup>发现农产品区域公用品牌在推动农业绿色发展,促进乡村振兴方面具有重要作用。在农产品区域公用品

- [4] 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),2014,35(3):70-75,191-192.
- [5] 高圣平.论集体建设用地使用权的法律构造[J].法学杂志,2019,40(4):13-25.
- [6] 陈小君.集体建设用地使用权物权规则之省察反思[J].现代法学,2021,43(6):3-17.
- [7] 林旭霞,真煜茜.同地同权:集体建设用地使用权赋权研究[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2023,68(1):121-130.
- [8] 宋志红.集体建设用地使用权设立的难点问题探讨:兼析〈民法典〉和〈土地管理法〉有关规则的理解与适用[J].中外法学,2020,32(4):1042-1061.
- [9] 高海.论集体公益性建设用地使用权的法律构造[J].安徽师范大学学报(社会科学版),2024,52(1):97-107.

- [10] 耿卓.面向共同富裕振兴乡村的土地法制改革之路[M].北京:法律出版社,2024.
- [11] 耿卓.集体建设用地向宅基地的地性转换[J].法学研究,2022,44(1):52-69.
- [12] 特利·伊格尔顿.马克思为什么是对的[M].李杨等译.北京:新星出版社,2011.
- [13] 高飞.集体土地所有权主体制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2017.
- [14] 李勤通.农村集体土地制度的宪法解释[J].北方法学,2015,9(6):140-151.
- [15] 彭波.乡村振兴视野下农村集体公益性建设用地使用权研究[J].农村·农业·农民(A版),2024(5):42-45.

**作者简介:**彭波,男,1997年生,硕士研究生。研究方向为农村土地法制。