

DOI:10.16104/j.issn.1673-1883.2024.02.008

# 农村集体公益性建设用地的 价值诉求与认知分析

戈伟增

**摘要:** 农村集体公益性建设用地对农村公共设施的完善及农民生活水平的提高具有无可代替的作用,然现行规范对其规定甚少,集体公益性建设用地本身构造不明、价值不清造成适用模糊的困境。应明确农村集体公益性建设用地以维护集体成员利益为核心,以土地资源优化利用为重点,在具体设定上暗含公私力量的平衡。农村集体公益性建设用地使用权的主体实际上是以农民集体为核心的多元混合主体,因自身的公益属性,致使部分权能受限,应以合目的性与合规划性对其流转进行限制。

**关键词:** 集体公益性建设用地; 功能价值; 规范管理

**中图分类号:** D912.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-1883(2024)02-0068-10

收稿日期: 2023-11-13

基金项目: 国家社科基金西部项目“‘三权’分置背景下集体土地所有权实现的法律问题研究”(项目编号: 19XFX007)。

作者简介: 戈伟增(1999—),男(蒙古族),内蒙古呼和浩特人,内蒙古大学法学院硕士研究生,研究方向: 民商法, E-mail: 847270095@qq.com。

## 一、问题的提出

完善农村集体公益性用地制度对农村集体土地资源优化利用及合理配置有着举重若轻的作用,公益性建设用地为建设集体公共资源提供合理的空间,从而有效保障农户的基本生活要求,增进民生福祉,进一步为乡村振兴战略提供强有力的支撑。农村公益性用地的针对性法律规定集中于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等。1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》最早涉及农村集体公益性建设用地,其三十七条<sup>①</sup>对此作出列举式说明,对农村集体公益性建设用地的内涵作出粗略界定。2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》第五十九条、六十一条对集体公益性建设用地范围作出重申,即“乡(镇)村公共设施、公益事业建设等”。此外,《中华人民共和国城乡规划法》第十

八条、二十九条、四十一条等均对农村公益性建设用地有所涉猎,然而其规定过于笼统,缺乏实践中的可操作性,使农村公益性建设用地使用权的基本主体、权利内容等都无从得知,造成实践中的操作程序混乱,农村公益性项目也难以形成规模化。《中华人民共和国土地管理法》大致对农村集体公益性建设用地范围作出规定,结合具体环境,可将农村集体公益性建设用地内涵表述为:属于农民集体所有,由农村地区特定地域范围内集体经济组织成员因公共利益需要使用的土地即为集体公益性建设用地<sup>[1]</sup>。

对于土地的规划利用,法律起初聚焦于经济建设用地,随后依托房地产开发政策,将视野转移至城市公益性建设用地作为居民住房保障,但美中不足的是,当前集体公益性建设用地仍处于法律的现实困境。具体而言,集体公益性建设用地制度诞生于计划经济向市场经济转变之际,其仍未能摆脱农村土地传统的单一“生产功能”定位,致使争议解决依据仍停滞于原则性规定<sup>[2]</sup>,重心发生结构性偏失,即便将集体公益性建设用地当前概念厘清,其模糊的权利构架与流转规则仍造就诸多现实问题。一方面,当前集体公益性建设用地决策端主体似有重合。集体公益性建设用地所有权应属农民集体,农民集体作为所有权人也因而享有开发利用的权利,但事实上公益用地的最终规划利用之权掌握在政府手中。依据《中华人民共和国城乡规划法》第三条,县级以上地方人民政府有权决定需要规划的乡村范围,换言之,其认为的无需规划之地则无必要保留公益性用地之硬性规定,这致使部分村庄公益用地规划处于长期缺位状态<sup>[3]</sup>。欠缺村级规划导致公益用地无法纳入土地利用总体规划的长期性制度安排,使公益用地供给处于自然无序、政策强调时“跟风”的不确定状态<sup>[2]</sup>。同时,依据现行用地指标管制模式,集体经济组织在申请批准用地或收回用地用于公益事业时均需政府批准,但由于标准的模糊性,若政府未将重心转移至公益性用地,则其供给也将出现缺位,造成集体组织心有余而力不足的困境。另一方面,集体公益性建设用地使用开发潜力不足。现行中央政策允许将废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市,这从侧面反映出集体公益性建设用地开发利用率低,需通过公权力加快其流通,但这一方式恰恰无法体现集体公益性用地自身的潜力价值。综上所述,因集体公益性建设用地供给端模糊,利用率低下,造成闲置闭环,使得集体公益性建设用地规划落空。

以上困境究其缘由,表象无外乎法律的空缺,但抽丝剥茧,从深层次细究,可发现应归结于集体公益性建设用地自身的制度构造与价值模糊。从决策端主体来看,政府与农民集体发生了角色性功能重合。农民集体为所有权人,最终决定权却掌握在政府手中,这使得农民集体对公益性用地建设规划参与性不足。对此,集体公益性建设用地未来的规划利益究竟是偏向于农民集体一方还是政府公权力将成为未来制度设计一大焦点;从利用前景来看,集体公益性建设用地开发效率低下,一方面是因其功能定位遭到轻视,将其作为经营性建设用地的补充,本身开发利用价值反成后置选项。另一方面,则因价值内涵模糊致使其难以摆脱流转用途限制。事实上,公益性建设用地并不意味与盈利、市场化等概念绝对对立,倘若未明晰其使用权规范则必将造成公益性建设用地流转局限于表面用途规划,从而造成大量用地空置的局面,成为农村发展的一大短板。

法律的原则性规定已难以满足农村集体公益性建设用地日益扩大的开发利用趋势,而在农村集体公益性建设用地自身法制架构不明的情况下,其功能导向已经发生偏离。具体而言,在村庄规划极其有限的规定无法满足集体公共服务设施的供地需求和激发村庄建设活力时,集体公益性建设用地有效开发利用便成空谈<sup>[3]</sup>。厘清农村集体公益性建设用地使用权自身属性将为集体公益性项目提供明确的权利与责任

划分,同时也将进一步规范用地权属及用途,从而实现土地资源的优化配置,保障集体农户的公共福利待遇,为将来集体组织经济的可持续发展创造良好基础。明晰农村集体公益性建设土地使用权制度的重要性在于为土地资源的合理配置提供制度保障,保护集体农户的公共利益,从而助力于乡村振兴的目标。结合农村集体公益性建设用地的功能价值,进一步厘清农村集体公益性建设土地使用权的内在理念,彰显农村集体公益性建设用地的地位与价值所在。

## 二、农村集体公益性建设用地的预期价值

### (一) 以维护集体成员利益为核心

当前,我国农村年轻劳动力大量外出,老龄人口与儿童成为村集体的主要人口,再加之“落叶归根”的传统习俗与城市生活的复杂性,当前已出现大量老龄人口返村现象,这使得构建农村集体成员的基本生活设施、精神文化设施、公益服务设施成为乡村振兴的重中之重,而农村集体公益性建设用地则是其核心载体。农村集体公益性建设用地是农村集体的重要土地资源,其在农村经济发展、乡村振兴、农民生活水平提高等方面具有重要的保障作用,法律条文通过列举的方式将乡(镇)村公共设施、公益事业建设作为农村集体公益性建设用地的典范,也旨在赋予集体农户基本生活保障的权利,与城镇人口享有同等的社会保障制度。从性质角度分析集体建设用地的功能,集体经营性建设用地的生产经营性质与集体公益性建设用地的公益基础设施建设属性相区别,但无论是从土地性质分类还是用途上界定,集体公益性建设用地都是实现农村公共设施、公益事业建设的基础,为其提供权利源泉,发挥着农业发展与乡村兴旺的基础性保障作用<sup>[4]</sup>。

随着城乡融合的加速,农村社会保障制度的完善使得农地逐步脱离基本社会保障功能,这部分保障功能由国家统一承担,但由于农村社会的地域性、民族性等特征决定了农民所需要的“公共福利”不仅包括国家应当承担的基本生存、发展保障,还有自身集体所应承担的传统精神文化、风俗习惯类的“公共福利”,这都需要一定的制度予以支撑<sup>[5]</sup>,因而,构建独特完善的农村集体公益性建设用地制度势在必行。但同时,我国农村分布广、基数大、差异性明显的特征,造就农村集体公益性建设用地在具体规划方向上的差异性,这需要农民集体以自我意志为导向进行合理安排。从历史背景看,在规划集体用地初期,各村集体实际上以国家意志为导向,政府干涉参与较多,集体农户的真正意愿难以有效表达。当前,社会形势已发生重大变革,乡村振兴成为重中之重。农民集体作为所有权人当然地享有对集体公益性建设用地的支配权,因此,完善独属各集体自身的社会保障机制,突显各区域的特殊性成为集体公益性用地建设的亮点。

完善农村集体公益性建设用地制度以维护集体成员利益为核心,从而体现集体成员的共同意志,致力于为农户提供基本的生活及发展保障。同时,因各村集体的差异性,农村集体公益性建设用地担负着构建各村独特的集体福祉这一重任。在国家意志统一性的基础上,展现出集体农户意愿的专门性,改善农民生活条件,以提高农民的生活满意度,成为农村集体公益性建设用地的核心价值。

### (二) 以土地资源优化利用为重点

土地资源对于农民集体具有举足轻重的地位,这不仅仅体现在土地是农民生活生产的根本基础,更表现在土地承载着丰富的社会文化气息,构成农民生活的物质与精神双重保障,“从经济学的角度理解,

土地利用的本质内涵就是进行土地资源配置”<sup>[6]</sup>。有学者预期,未来土地立法应继续延续30年来从“重归属”到“重利用”的主线,立足于推动土地的合理合法流转<sup>[7]</sup>。随着“三权”分置”政策的贯彻落实,农地经营权进一步盘活,体现出我国土地改革政策的变化趋势,即以加快农业治理结构转型作为功能定位,最大程度上激发土地生产活力。在当前集体经营性建设用地受到政策鼓励支持流转的背景下,具有集体公共利益的农村集体公益性建设用地也应受到重视,最大程度开发利用,以达到土地理想效益。集体公益性建设用地是农村公共设施、公益事业建设的根本性土地来源,集体公益项目也是建设用地开发利用的主要载体,通过对公益性建设项目有针对性规划布局,农村社会及文化差异将得到有效缩减,实现在有限的土地上多功能共享设施,从而避免土地资源重复性浪费,提高土地利用的综合效益。通过规划公益性用地与农用地、宅基地、经营性用地等其他类型土地的协调发展,保障土地资源的长期稳定供给,进一步实现公益性项目的可持续性发展,从而实现土地资源的合理配置。

依照《中华人民共和国土地管理法》第五十九条规定,规划集体性公益用地应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设,这从侧面显现出法律规定已将土地资源优化利用作为农村集体公益性建设用地的重要考虑因素。土地资源的优化利用,将进一步推动农村产业结构调整 and 升级,改善农民生活条件,有助于推动乡村振兴战略的全面实施。在具体规划中,集体公益性用地应拓宽经营主体准入路径,不再局限于村集体经济组织及行政单位,可以通过社会资本的介入来提高其供给质量和效率<sup>[8]</sup>。只要确保资金注入符合公益性用地的原则与目标,限制公益性主体处于主导地位,内外双重主体的资金注入在客观上达成为农户提供更好的教育、医疗、文化等基本服务,即未从根本妨害集体用地的公益性质。双重主体共注资金的模式,可使公益性项目具有升级改造的空间,凭借主体间的良好互动建立一种高效利用土地资源的内在刺激机制,实现农村集体用地的使命与价值。

农村集体公益性用地的规划以土地资源优化利用为重点,针对性规划布局有利于促成服务于农民的基础服务设施落成,以集约化、可持续化特征达成乡村振兴的长远目标。此外,在建设用地利用主体方面,应将市场主体纳入,以市场化激励生产要素实现最大程度开发利用,形成公私主体的良性互动。

### (三) 以公权与私权衡平为关键

在规划、建设农村集体公益性用地时,公权力与以农民集体为代表的私权利将不可避免产生交叉与融合,力图避免二者矛盾、冲突,形成新型协作互助关系成为集体公益性建设用地的预设关键。公权力的介入表现为,政府基于公共利益对农村公益性建设用地进行规划与管理,以确保土地资源的利用符合总体规划。但在具体实施过程中,因涉及决策程序、权力归属等问题,加之与各方主体复杂的利益分配,通常会表现出公权力跨越以农村集体为代表的私权利以迅速达成预期规划目标。这也导致在事实上,公权力承揽了农村集体建设用地的主体与指导双重地位与功能,凌驾于私人权利之上,造成公权的至上与私权的虚化。对此,应明晰公权力在规划农村集体公益性建设用地时扮演的角色。一方面,公权力机关依法享有制定土地管理法规、保证土地资源合理分配且高效利用的权力与义务,公权力机关需通过法律规则实现政府调整、参与、指导的目标,通过扮演依托服务的角色,以利益协调、资金支持等手段展现自身价值,以提高农村公共设施基础服务水平。另一方面,基于集体经济组织的特殊性,公权力机关应对集体公益性建设用地的项目建设及运营情况进行监督管理,抑制各项设施以价格垄断操纵市场,避免由表象营利性向实质营利性转化,从而偏离集体公益性建设用地的价值预设。

农村集体公益性建设用地所有权归属于农民集体,农民集体自然成为规划、利用建设用地的事实主体。农村集体经济组织相较于农民个人,具备较强的组织性与代表性,各农户可通过自治制度积极参与土地管理与决策程序,明确集体组织在公益性建设用地规划、流转中事实主体地位,提升主体参与积极性,以确保集体利益受到最大程度保护。在集体公益性建设用地的利用中,体现出公权力和私权利的融合,将农民集体的主体地位与政府的主导作用相结合,发挥公权力服务私权利的作用,实现集体公益性建设用地的公益目标,便须公法规范参与民事规则的协调与限制<sup>[9]</sup>。对此,以农民集体为代表的私权利可监督公权力的行使状况,进而避免发生公权力滥用,以此力求私权利与公权力达到事实上的平衡与协调。

在农村集体公益性建设用地的使用和管理中,公权力与私权利事实衡平为治理关键。公权力应严守保障农民集体利益底线,尊重农村集体经济组织及成员的真实意愿,依照规范合理引导、规划土地资源开发利用,加强设施监督管理,确保公益性建设用地得到正确使用。农民集体作为建设用地主体也应积极参与土地管理、决策过程,服从并监督乡村规划及政府建设要求,以实现公权力与私权利平衡。通过二者的平衡,可促进农村集体公益性建设用地最大程度高效利用,促进农村公共事业发展,为农民带来切实福利。

### 三、农村集体公益性建设用地使用权规范认知

#### (一) 以农民集体为核心的多元混合主体

集体公益性建设用地使用权相较于一般性权利更具有领域广泛性与特定性,覆盖农村地区集体,也正是因这一属性使其与城市建设用地使用权所分离,体现出受益主体与权利主体的特定性。农村集体公益性建设用地以维护农民集体利益为核心价值预设,其发生的法律及事实变动均体现出土地所有权人自由处分财产的权利与意志。依照权利所有实质,农民集体作为农村集体公益性建设用地使用权主体具有法理正当性和逻辑严密性。农民集体以建设用地使用权的最初权利人和管理者的身份,具有决定这些土地如何使用的基本权利,通过划拨给其他主体使用及对项目选择的方式,实现集体利益的最大化。我国现有行使土地所有权的特殊机制而言,法理上应由农村集体经济组织、村委会、村民小组等组织代农民行使管控公益性建设用地的权利。然而过往经验表明,集体公益性建设用地使用权主要由政府发挥作用,因其存在的直接原因往往为国家承担普惠性的公民福利,建设用地所有权的“对世性”功能也因此被削弱,由此导致集体成员的真实意愿难以实现直接而充分的表达。这在现行法律表现为农村集体公益性建设用地规划采取行政主体审批制,这似与物权的绝对性有所冲突。但从另一方面来讲,长期依赖于行政主体的惯例加之局限于资金、人才等各方面能力使得农民集体难以直接摆脱公权力的影响,而公权力的有效介入可以为民事活动的安全稳定和社会秩序的安定有序提供公权力保障<sup>[9]</sup>。因此,在不干涉农民集体决策意愿的前提下,适度保留公权力对农村集体公益性建设用地使用权的参与能力是必要的,政府可通过法规文件<sup>④</sup>明确其享有的审核规划用途、引导发展方向、保障市场公平等多种权力,从而更好地发挥自身引导与服务价值,扮演着监管、指导和协调的角色,促进农村集体公益性建设用地的合理利用和集约发展。

农村集体公益性建设用地使用权主体直接表现为公益性项目承担主体,这些项目涵盖教育、医疗、文化、环保、社会福利等各领域,旨在提供更好的公共服务和改善农民群众的生活条件。农村集体公益

性建设用地基于设立特殊性,在服务对象、服务目的等方面具有限定性,但该限定性应理解为根本属性上的限定性,在实际适用中仍可表现为适用群体及涵盖行业的广泛性。换言之,农村集体公益性项目以服务不特定的农民集体内部成员为根本准则,在不妨害其公益目的的前提下,可将运营主体、服务对象扩大化以惠及广泛群体,满足不同人群的需求,进一步壮大农村集体经济,服务乡村振兴战略。

基于公共利益和农民集体利益多功能长远发展的考虑,除农村集体承担外,一部分基础性项目可由事业单位、公益性社会组织等主体开展,以满足农村地区发展的需要,这也从另一角度阐述了带有公权力彩色性质的主体介入的必要性。相较于农民集体、商业主体,事业单位、公益性社会组织等主体体现出明显的制度化、福利性及政策、资金优势,通过发挥专业机构的优势及专长,在确保资源的有效利用和社会效益的最大化的同时,也可以减轻农民集体自身管理的负担,更好地实现土地资源的有效利用和公益性项目的可持续发展。西方传统经济学认为,公共产品的非竞争性和非排他性决定了竞争性的市场机制不适合提供纯公共产品。而在新制度经济学看来,如果仅由政府提供公共产品,将无法达到资源配置的帕累托最优状态,因此,多级供给才是解决农村公共产品供给不足的有效途径<sup>[10]</sup>。依据该理论,部分项目可由一般市场主体承担,以市场资金注入减轻集体、政府负担。市场主体可通过设立收费门槛、减免优惠等方式突显集体成员与社会成员身份,以市场机制的调节作用最大程度避免土地资源浪费,形成集体、政府、市场多元混合主体共建共享、互相监督的良性循环。对此,已有部分地区运用多主体模式盘活公益性建设用地资源,在减轻村集体经济组织、政府财政压力的同时实现产业升级,一举多得<sup>⑤</sup>。但应注意,基于公益性用地属性考虑,该部分范围应限缩于辅助地位,以避免公益性属性根基不牢,或将逐渐演变为营利性质。

农村集体公益性建设用地使用权的主体是一个以农民集体为中心的多元混合主体,这意味着在农村地区,集体公益性建设用地项目不仅仅涉及农民集体利益,也涉及其他相关主体利益。首先,农民集体作为使用权的最初权利人和管理者享有实际处分的权利,在此过程中,农民集体的决策意愿不受他人强制干涉。其次,在管理使用权的过程中,政府扮演着监管、指导和协调的角色,并对土地使用进行审批和监督。最后,事业单位、公益性社会组织、市场等相关主体可介入开展具有公共属性的项目,在与农民集体进行充分的沟通和协商前提下,确保项目符合当地实际情况和农民的利益诉求。农村集体公益性建设用地使用权主体的多元混合保证了不同利益主体的参与和平衡,体现出集体利益与公共利益相统一。这种模式通过合理调动各方的积极性和资源,维护农民集体权益的同时,促进了农村地区的可持续发展和公共服务水平的提高,从而进一步实现农村地区的社会经济发展和农民福祉的提升。

## (二) 特殊的公益属性致使部分物权权能受限

农村集体公益性建设用地使用权的物权权能无外乎占有、使用、收益、处分四方面,基于公益属性,这四方面权能理应有所偏重及限制。以物权法律关系变动幅度进行区分,可将占有、使用、收益权能与处分权能分别探讨。建设用地使用权的占有、使用权能源于农村集体土地的所有权性质,该公益性建设用地属于农民集体所有,所有权人可基于物权的基本权利内容进行占有、使用,过渡到使用权主体,使用权人自也可进行占有、使用,符合法理逻辑性,无太大争议。需进行探讨的是收益权能,可能会有疑惑,既称公益性建设用地,何来收益权?应注意,公益性建设用地适用主体及内容的限定性使得一般情况确无收益,但从使用权主体论述得知,当出现市场主体时则不能排除收益产生的可能性。况且,即便

是农村集体、事业单位为使用权主体时,也有产生收益的可能。但需明确,由于土地属于公益性质,其主要目标是为集体提供公益服务,而非经济收益。也正因此,其收益权需要受到一定限制,具体表现为所产生的收益应用于项目本身的建设及完善,不能直接进行分红,以确保收益的公益属性和农民的共同利益,避免公益性权能丧失。在实际操作中,收益权的限制需要配套的管理监督制度,从所有权人角度出发,农民可要求其公开收益报表,通过信息公开的监督方式借助农村集体经济组织表决机制以维护自身利益;从公权力角度出发,县级以上人民政府可要求运营主体将自身收益标准、对象、期限等具体内容上报,依情况或备案或审批,以公权力促进、监督公益事业发展,保证服务性与收益性的协调。

处分权能较前三者相比变动幅度最大,依照法学理论,农民集体享有农村土地所有权,所有权依物权属性衍生出无条件的事实及法律上的处分权。土地所有权人因此可进一步将土地使用权进行转让,初次获得建设用地使用权的主体仍有再次处分的权利。然则,农村集体公益性建设用地的核心价值——维护集体成员利益,对建设用地使用权的处分行为造成了根本性限制。以核心价值出发,可推导出两条进路以阐释限制处分权的合理性:其一,农村集体公益性建设用地是物权,却又非一般物权,因其肩负着拓宽农村公共服务用品范围的使命,“在处分权能上,公益性是其首要价值目标,公益性阻断了集体公益用地民法上的抵押、担保、流转等处分权能的行使,任何对集体公益用地的处分行为必须以不损害集体公共利益为前提”<sup>[11]</sup>,其处分程序必须经由公权力监督审批,以免在市场经济的冲击下导致公益性质的基础设施建设功能丧失。其二,以农民集体利益为核心造就建设用地的公益性属性,该公益性属于进一步表现为取得的无偿性。农村集体公益性建设用地使用权依划拨无偿取得,初始权利人本不具备直接收益的等价基础,只因基于公益事业的进一步发展,可表现为基于公益目的对利益进行再处分。参照《中华人民共和国城市房地产管理法》第四十条<sup>⑥</sup>,无偿划拨取得的土地使用权在转让时受限,应以行政审批为前提。农村集体公益性建设用地与城市公益性建设用地具有平等地位,在法律未明确规定情况下,也应背负同样的义务,即经过行政审批。农村集体公益性建设用地使用权的处分功能受到限制具有法理与实际上的正当性,其承载的保障农民生活全面发展的使命已注定其是一个特殊且不完整的处分权。

农村集体公益性建设用地使用权主要满足农村集体的公共需求和利益,而非私人利益追求,具有明显的公益属性。这意味着其物股权能会受到一定的限制,即占有、使用、收益、处分均需符合公共利益和农村发展的需要,特定情形下以行政审批为前提。权能的限制并非是公权力对私权利的强加干涉,恰恰相反,这是为了保护农村集体的公共利益,确保土地能够更好地发挥公益价值,从而平衡公益与个人权益之间的关系。不从土地所承担的社会保障功能考虑而盲目推行土地流转,只会对农民的权利造成损害<sup>[12]</sup>。

### (三) 使用权流转应以目的及规划为标准

公益性建设用地的深度开发利用通常以搭建建筑物、构筑物等设施为前提,当设施不可避免发生闲置时,建设用地使用权能否进一步流转成为一大争议。市场建设用地使用权权能的可分性使得要实现其经济功能必然要参与市场流转,当绝对禁止使用权流转,而集体组织又难以承担经济成本时,闲置设施将过度占用公益性土地资源,与立法初衷背道而驰。因此,允许使用权自由流转是最大限度放活农村建设用地使用权的必然要求,更是进一步迎合乡村振兴战略的需要,但集体公益性建设用地使用权基于权利设立的特殊性,对其流转进行限制又具有必要性。集体公益性建设用地使用权流转的限制,是使用权

利人基于物权的绝对性与国家公权力基于公益规制之间冲突的平衡,更是各方主体对土地功能规划和利用产生的复杂关系进行博弈与妥协的过程。以确定的标准规范公益性建设用地使用权流转具有存在的必要性与价值,“合目的性”标准应首当其冲。以“合目的性”限制公益性建设用地使用权自由流转,需深层次明晰“目的”具体的表现形式,从而进一步厘清权利限制对于“目的”的增进功能,达到流转自由与权利约束的根本平衡。无论是从集体公益性建设用地使用权的文义还是深层次价值分析,流转的“合目的性”应具体表现为“合公益性”。在项目闲置期间,应允许当事人以出租方式对使用权进行流转,同时应向人民政府申请批准。“合公益性”表现为项目流转所得收益应全部用于公共设施与公共事业的发展,服务于农民集体。“合公益性”是使用权流转的第一道门槛,以所得收益用于公益途径保障了公益性建设用地的价值功能。

土地规划作为审核经营权流转的又一门槛具有正当价值基础,与前者互为补充。土地利用规划的实质是通过制定各种土地利用规则,对人们利用土地行为作出针对性约束,从而在区域整体上实现土地资源的可持续利用<sup>[13]</sup>。《中华人民共和国土地管理法》第四条、五十九条、六十一条等内容明确公益性建设用地应以公共设施与公益事业发展为导向,这也进一步明确可通过土地利用规划途径对使用权流转进行限制,以此实现资源的合理开发利用。我国集体公益性建设用地使用权遵循土地规划,虽难以避免公权力介入私权自由,但也正是该限制避免了行政机关决策的随意性与易变性,深层次到达了公权与私权衡平,二者互为监督,互为保障。土地利用规划限制具有正当的法理基础,集体公益性建设用地使用权的流转也应在不违背该土地规划的前提下进行,其实质上与“合目的性”互为表里,以法规的形式保障用地安全。

综上,通过合目的、合规划的方式对使用权流转进行价值判断,进一步对权利的行使进行了合理约束,有助于公益性建设用地资源的可持续健康发展。公益性用地承载着特殊功能,应从初衷出发,以集体利益作为限制流转的准则,同时确保流转行为符合法律规划目的,防止擅自改变土地用途行为的发生。合目的性与合规划性二者互为表里,以法律手段允许公权力介入,在对流转去向限制的同时也保障了其理想功能价值。

#### 四、结语

盘活农村集体公益性建设用地资源,探索集体公益性建设用地使用权运行规范,对于增强农村集体经济活力,保障农民集体生活质量,进一步促进乡村振兴,具有重要历史意义。法律的原则性规定致使农村集体公益性建设用地制度在实践中存在价值不清,构造不明的问题,造成大量土地资源浪费。对此,应明晰集体公益性建设用地的预期价值以维护集体成员利益为核心,确认其事实权利主体;以土地资源优化利用为重点,拓宽其使用权主体进路;以公权与私权衡平为关键,正确行使政府职能。在集体公益性建设用地使用权的规范认知中,首先,主体范围在坚持以农民集体为核心的同时,应将政府、企事业单位、市场等主体纳入,使其各司其职,充分发挥政府的指导监督作用及市场主体的高效流通作用;其次,因集体公益性用地的固有保障属性,其使用权不可避免应受到必要限制,以防预设功能价值偏离轨道,应将其权力行使限于公共利益与农村发展需要的范围内,在必要时还应允许公权力以审批方式介入,避免公益属性陷入经济漩涡;最后,在使用权具体流转过程中也应遵循合公益性与合规划性的基



本原则,防止擅改土地用途,确保流转的公益去向。总之,农村集体公益性建设用地发展潜力巨大,认清农村集体公益性建设用地的价值诉求与运行规则无疑有助于进行深层次改革,为共同富裕创造更加雄厚的物质基础。

#### 注释:

- ① 1986年《中华人民共和国土地管理法》第三十七条:乡(镇)村建设应当按照合理布局、节约用地的原则制定规划,经县级人民政府批准执行。城市规划区内的乡(镇)村建设规划,经市人民政府批准执行。农村居民住宅建设,乡(镇)村企业建设,乡(镇)村公共设施、公益事业建设等乡(镇)村建设,应当按照乡(镇)村建设规划进行。
- ② 通过中国裁判文书网检索,发现有关集体公益性建设用地争议引用的法规多为《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》等原则性条款,具体可参见湖北省恩施土家族苗族自治州中级人民法院(2017)鄂28民终1378号民事判决书、贵州省麻江县人民法院(2013)麻民初字第362号民事判决书等。
- ③ 通过中国裁判文书网检索,发现有关集体公益性建设用地争议多为与个人私有用地混淆,且以合同或口头证据解决,欠缺事前制度规范及监督,具体可参见甘肃省定西市中级人民法院(2019)甘11民终446号民事判决书、广西壮族自治区河池市中级人民法院(2021)桂12民终1239号民事判决书等。
- ④ 参考《天台县人民政府办公室关于加强农村集体公益建设项目用地管理的意见》。
- ⑤ 据泰州市自然资源和规划局于2023年9月7日发布的新闻,泰兴市将空闲公益性建设用地流量指标留40%给村集体经济组织,同时通过招商引资的方式,致力于发展农村二、三产业。
- ⑥ 《中华人民共和国城市房地产管理法》第四十条:以划拨方式取得土地使用权的,转让房地产时,应当按照国务院规定,报有批准权的人民政府审批。有批准权的人民政府准予转让的,应当由受让方办理土地使用权出让手续,并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金。

#### 参考文献:

- [1] 郭洁.集体建设用地使用权流转市场法律规制的实证研究[M].北京:法律出版社,2013:168.
- [2] 郭洁.乡村振兴视野下村庄公益用地法律制度改革研究[J].法学评论,2020(5):125-139.
- [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(5):131-143.
- [4] 耿卓,孙聪聪.乡村振兴用地难的理论表达与法治破解之道[J].求是学刊,2020(5):1-12.
- [5] 唐欣瑜.农村集体公益性建设用地使用权: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.
- [6] 毕宝德.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2001:189.
- [7] 李显冬,吴蓓.从“重归属”“重利用”——30年土地法律制度的巨大变革[J].中国土地,2008(12):2.
- [8] 刘璇,万显华.基于PPP模式的安徽省公益性农村基础设施建设投资激励机制分析[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2018(3):1-5+62.
- [9] 张国敏,郝培轩.公法与私法的融合性社会治理——以民法典中行政主体义务性规范为视角[J].河北法学,2021(6):121-132.
- [10] 胡绍雨.我国农村公共产品供给问题研究[J].经济论坛,2014(4):110-114.
- [11] 余敬,梁亚荣.社会转型视域下农村集体公益用地功能变迁与现实回应[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(2):109-116+161.
- [12] 孙宪忠.争议与思考——物权立法笔记[M].北京:中国人民大学出版社,2006:547.
- [13] 陈美球,魏晓华,刘桃菊.国外土地利用规划中各方利益协调的研究综述[J].中国人口·资源与环境,2007:43-47.

## **Analysis on the Value and Concept of Rural Collective Public Welfare Construction Land**

GE Weizeng

**Abstract:** Rural collective public welfare construction land has an irreplaceable role in the improvement of rural public facilities and the improvement of farmers' living standards, but the current norms have few provisions on it, resulting in the dilemma of ambiguous application, the reason for this is fundamentally due to the unclear structure and unclear value of collective public welfare construction land itself. It should be clarified that the rural collective public welfare construction land should be centered on safeguarding the interests of collective members, focusing on the optimal utilization of land resources, and the balance between public and private forces should be implied in the specific setting. It can be concluded that the main body of the right to use the land for public welfare construction of rural collectives is actually a pluralistic mixed subject with the farmer collective as the core, and due to its own public welfare attributes, some of the powers are limited, and its circulation should be restricted by the fit for purpose and planning.

**Keywords:** collective public welfare construction land; functional value; Standardized management