□业务探讨

# 集体经营性建设用地流转法律政策问题探讨

□卢霖一

“三农”问题法律视角上是农村集体所有权问题。集体土地是农民赖以生存的最主要的生产要素之一,随着我国经济的快速增长,如何进一步改革农村土地制度,推进集体经营性建设用地使用权依法流转,赋予并充分保障农民的土地权益,已经成为我国社会稳定和经济可持续发展的关键问题。

我国的相关法律法规明确了农村集体组织依法享有土地使用权,为集体经营性建设用地的流转提供了政策与法律依据。

**一、集体经营性建设用地流转受到现行法律限制,出现改革先行、立法滞后的现象,相关法律法规亟须完善**

第一,流转范围过窄。一概禁止集体建设用地用于房地产开发和住宅建设,这与“同等入市、同地同权”的要求相距甚远。

第二,流转方式层次不清。集体建设用地使用权流转包括物权性流转和债权性流转,其成立方式和效力方面均存在差别,意见未作出区分,不符合民法学原理,将可能导致法律适用困难。

第三,流转程序存在瑕疵。意见规定,出让乡镇农民集体建设用地无须集体成员表决,乡镇集体经济组织或者乡镇人民政府即可做出决定,这与村集体建设用地使用权出让所采取的集体成员多数决程序明显背离;基本没有考虑被流转集体土地的利用状况(“公有私用”),忽视了相关用益物权人的意愿。

第四,收益分配机制不完善。虽明确规定国家不能参加集体建设用地流转收入的分配,但集体成员和用益物权人权益缺乏有效保障。

**二、农村土地制度改革方向应是赋予农民应有的土地权益,缩小城乡差距,实现社会稳定和经济持续发展。建议改革产权不明晰、地方政府介入过多、流转收益分配明显不合理等问题**

(一)改革农村土地产权制度,赋予农民法定的市场交易主体地位

中共中央(2013)一号文件提出,“改善农村集体产权制度,有效保障农民财产权利”。产权明晰是法定的经营性建设用地流转的基础,否则,放开土地市场只会使农民权益受到更多的侵犯。而且在农村产权制度改革中,政府应该清楚,不让农民成为土地流转的主体,就无法实现群体的政策诉求,也就无法保障改革的效率符合市场经济的要求。

(二)转变政府职能,改革流转规制体系

1.转变政府职能

拥有经济主体和制度安排双重身份的政府,易导致以土地流转的名义与农民争利,甚至滋生公权谋私。服务型政府要做好经济运行的“裁判者”及社会公共利益的代表者,提高资源配置效率,保障交易公平。

首先,政府应尊重农民做市场交易的主体。其次,实施征收中,充分尊重农户的意愿,避免强迫命令,积极示范,正确引导。再者,做好宏观调控,可以设置一定比例的土地交易税和土地增值税以弥补被市场忽略的社会价值和生态价值。

2.改革流转规制体系

改革流转规则与交易机制。在流转对象方面,土地利用总体规划和城乡、村镇土地利用规划中确定的“集体经营性建设用地”,均可依法流转。在流转目的方面,体现其“经营性”,包括各类工商业建设和商品住宅开发建设用地,不设特别限制。在流转方式方面,应包含初次流转与再流转、物权型流转与债权型流转。初次流转即集体经营性建设用地使用权的物权设立,由此形成集体经营性建设用地流转一级市场。再次流转即集体经营性建设用地使用权的初始权利人将其权利让与他人或作出其他法律处分,法律后果为物权变动或债权性让渡。在流转程序方面,集体经营性建设用地使用权因其流转方式不同应实行不同的程序规制,但总体上均应包含决策机制、合同规范和流转登记等内容。在风险防控方面,严格用地审批程序,完善农村社会保障体系。对流转进行安全、环保等多方监管。

(三)完善流转交易收益分配机制,让农民成为交易受益者

收益分配包括内部收益分配和外部受益分配。内部分配关系是指集体土地所有者所获收益在集体组织和集体成员之间的分配关系;外部收益分配是指集体土地所有者和政府之间的分配关系。各地虽然在收益分配上取得了一些经验,但其中还存在不少问题。主要表现在国家(政府)、集体、土地使用者和农民个人之间的土地收益分配关系模糊不清。

《中华人民共和国物权法》第五十九条规定:“农民集体所有的动产和不动产,属于本集体成员集体所有。”因此,农民作为集体经济组织的组成人员,是集体土地的所有权人,他们对集体建设用地这一重要财产的处分有表决权和决策权,更对收益有绝对的分配权。应妥善处理集体和成员、所有权人与用益物权人及其他合法使用人的关系。而且,收益分配和使用应该通过民主程序决策,不应过多干涉。

至于政府和集体土地所有者之间的收益分配关系,存在有两种截然相反的说法。一种是政府应参与收益分配,另一种是政府只能按照公法关系取得土地的税收。我同意第二种观点,不可否认,国家在公共设施、基础建设方面为土地带来了增值收益,但这是基于国家行使公共管理职能,是政府的职责所在,政府不应该通过私法来获得土地所有者享有的收益分配请求权。而且,在集体建设用地流转过程中,政府所扮演的角色是土地使用流转的管理者和监督者,如果再参与流转收益分配,将出现政府既是监管者,又是受益者,造成土地市场秩序的混乱。政府在配套基础设施方面的投入属于国家的公共职能,所带来的集体建设用地增值收益应转化为国家征收权。另外,政府也可以依法通过城市基础设施配套费、价格调节基金等方式,调整、弥补配套基础设施方面的投入。当然,国家对集体建设用地流转征税也体现了国有建设用地和集体建设用地法律适用的平等性。在城市土地流转制度中,不论是首次出让的一级市场,还是土地使用权转让的二级市场,国家对城市公共设施的投资要远远超出农村,但并没有规定其政府的收益权。如果集体建设用地使用权流转中保留了政府的收益权,不仅造成新的权利不平等,还会诱发官民矛盾等其他社会问题。

(作者系河南问通律师事务所主任)

# 包包历险记

□李本全

12月5日8时,在光山县城花园路一家早餐店吃饭的金女士,一时疏忽将内装一万三千多元现金、一部三星S7手机和一份重要商业账单的价值万元LV包遗失在餐馆,等她突然发现包包遗失心急火燎地赶到早餐店,包包早已不见踪影。

遗失近百万元的账单和价值不菲的现金实物,对金女士来说如同天塌下来一般,心急如焚的她在早餐店急得六神无主,在现场群众的提醒下,束手无策的金女士赶紧拨通了报警电话。接到报警后,光山县公安局弦山派出所民警迅速赶赴现场,简要询问案情后,立即有条不紊地展开案件侦破工作。

处警民警通过拉网式走访和大量的视频侦查,发现在该早餐店众多吃早餐的顾客中,一名中年妇女形迹可疑。办案民警顺着中年妇女的离开方向,沿路调取周边视频监控,顺藤摸瓜查找中年妇女的活动轨迹。与此同时,民警还及时打印出嫌疑人图像,顺着其离开路线让沿路群众辨认。一转眼,时间过去3个多小时,已到学生中午放学时间,此时的办案民警急群众之所急,擦擦额头上的汗水,继续锲而不舍地寻找着嫌疑人的下落。

踏破铁鞋无觅处,得来全不费工夫。民警正在沿路组织群众辨认,一群放学回家的小学生路过围上来看热闹,民警悉心鼓励孩子们加入辨认队伍,其中一名小学生当场表示认识捡包妇女,径直将民警带到嫌疑人门口。

在这名小学生的指引下,办案民警顺利找到了捡包的中年妇女,民警对其阐明捡到遗失财物应该如何处置,并对她动之以情、晓之以理,明白了自己的行为属不当得利,中年妇女最终从家中拿出了捡到的LV包。

历经7个小时,金女士的LV挎包失而复得,将包包拽在手中,金女士感觉如在梦中。回过神来的金女士,紧紧拉住民警的手感激涕零,从包中掏出一摞现金对民警表示感激之情,民警婉言谢绝,并温馨提示金女士和围观群众,日常生活中一定要细心看管好随身财物,以免受到不必要的经济损失。

新闻故事 NEWS

# 洋河警方打掉两个盗窃抢夺团伙

**本报讯**(李建新)日前,洋河警方经过一个月的连续奋战,在市公安局相关警种及广西警方的鼎力支持下,继前期打掉覃某等盗窃团伙后,再次打掉两个高速公路盗窃抢夺团伙,抓获犯罪嫌疑人3名,破获案件20多起,涉案金额10余万元。

7月份以来,市公安局洋河分局案侦大队接到警情:京港澳高速信阳服务区、明港停车区货车、轿车司机在夜间停留间隙,车内财物被人盗抢。洋河警方多次召开案情研判会,专案民警迅速行动,全力开展侦破工作。

8月30日,经过专案组民警努力,成功将流窜至明港高速服务区盗窃过往司机财物的广西籍嫌疑人覃某节、覃某造等抓获。民警在审讯过程中,获取重要线索:还有其他广西籍嫌疑人来信阳作案。为进一步扩大战果,专案组民警先后辗转罗山、湖北大悟、广西柳州等地开展侦破工作。

在市公安局相关警种和广西警方的大力支持下,11月21日至25日,专案组民警将潜逃至亲戚家的林某及正欲潜逃的覃某锂和主要犯罪嫌疑人潘某抓获。

目前,犯罪嫌疑人潘某、林某、覃某锂已被洋河警方刑事拘留,案件正在进一步侦办之中。

12月5日光山县公安局经侦大队民警深入银行,向储户宣传反诈骗知识。

李本全 王 磊 摄

# 潢川警方跨越三省擒罪犯

**本报讯**(记者 段黎明)昨日,记者从潢川县公安局获悉,该局刑警城关二队综合运用侦查措施,跨越豫、鄂、赣三省,经过6天6夜连续奋战,成功打掉一沿高速公路流窜盗窃商铺门店手机的犯罪团伙,抓获团伙成员3名。

11月26日15时许,群众常某报警称26日上午11时许其在潢川县某手机店上班时,一男子声称买手机,后趁其不备将店内一部OPPO R9S手机偷走,价值2799元人民币。

接警后,民警立即展开侦查。经走访调查,民警发现两名嫌疑男子在案发后乘坐一辆银色奥迪轿车离开潢川境内。结合作案人讲普通话且驾驶没有伪装的豪车等特征,民警分析这是一个流窜作案犯罪团伙,很快成功串并11月26日中午12时许发生在淮滨县城的一起手机店手机被盗案。

11月28日上午,民警驱车赶至武汉,查询嫌疑车辆伺机进行抓捕。11月29日夜,民警发现该车又到达江西省南昌市,民警立即赶往南昌开展工作。在南昌,民警最终锁定一名嫌疑人李某。12月1日,抓捕民警到达嫌疑人即将经过的江西省崇义县,12月2日15时许,在当地公安局民警的积极配合下,抓捕民警成功将犯罪嫌疑人李某等3人一举抓获。

经讯问,该3人很快交代其从河南永城市出发,途经淮滨县、潢川县、南昌市等地实施作案的犯罪事实。

□司法动态

## 新县司法局开展普法宣传活动

**本报讯**(代秋波)为进一步弘扬宪法精神,努力实现全面建成小康社会奋斗目标,推进法治新县建设,12月4日,是第三个国家宪法日,新县司法局联合该县法院、县检察院在新集镇九龙家园社区广场举办国家宪法日“弘扬法治精神 护航决胜全面小康”志愿服务普法宣传活动。该县人大、县政法委等单位负责同志参加了活动。

此次活动,通过国家宪法日法制宣传标语、展板,设立咨询台、发放宣传资料的形式,吸引群众驻足咨询。该县政府法制办、县法院、县检察院、县司法局的志愿者们认真解答了群众提出的日常生活中如赡养继承、财产纠纷、劳动保障、行政复议等相关法律问题,积极引导教育了广大群众学会用法律武器来保护自己的合法权益,进一步调动了群众学法守法的积极性。

## 平桥区司法局强化纪律作风建设

**本报讯**(仵宗菊)为进一步强化纪律作风建设,近日,平桥区司法局采取有效措施,积极开展纪律作风整顿,通过作风整顿,全局上下思想认识得到统一,工作作风得到改进,精神面貌焕然一新。

组织领导到位。该局成立了纪律作风督察组,下设办公室,专抓治理活动,明确责任分工,从组织上确保了工作有人抓、有人管、有人负责。

抓班子带队伍。该局要求领导班子要认真遵守国家法律法规和各项纪律规定,严格按照区委、区政府的要求,以自身的表率作用影响和带动全体党员干部。

抓纪律改作风。该局要求全体干部自觉遵守机关各项规章制度,加大“慵懒散拖”治理力度,定期或不定期进行抽查,确保每一位干部职工在岗、在位、在状态,切实解决“慵懒散拖”、工作不实等问题。

抓制度强纪律。该局重新修订了请销假制度,临时外出一律实行登记制度,进一步完善了各项队伍管理规章制度,做到以制度管人、以制度管事、以制度管权,确保机关规范运行。

抓创新促工作。该局要求全区司法行政系统要在工作中想出新点子、谋出新路子,干出新特色,不断推动全区司法行政工作向前发展。

人间百味

## 转移存款16万元 拒执罪获刑半年

**本报讯**(张金奇 荆 浩)近日,浉河区法院审结一起拒不执行判决、裁定罪案件,判处被告王某某拘役六个月,缓刑一年。

2009年10月10日,被告人王某某因房屋买卖合同纠纷,被该院判决连带偿付原告韩某某购房款10万元及利息。判决生效后,原告韩某某向该院申请强制执行上述购房款及利息。该院执行局于2011年9月5日向被执行人王某某送达了执行通知书,后经执行工作人员多次催促,被执行人王某某只向法院交付了小部分款项。该院执行工作人员在银行查询被执行人王某某个人账户时发现,王某某自2012年1月份以来以其妻子丁某的名义分别在两家银行存款16万余元和3万元。2012年1月13日,该院执行工作人员准备划扣上述款项时,发现其中16万元的存款已被王某某全部转移。

浉河区法院经审理后认为,被告人王某某的行为已构成拒不执行判决罪,法院遂依法做出以上判决。

## “老赖”拒执触刑罚 法院重拳促执行

**本报讯**(王淑娟)今年以来,息县法院集中力量,着重化解执行难题,重拳出击,发挥法律的震慑作用,有力地化解执行难题。

2013年10月,王某与杨某发生纠纷,王某诉之法院,经息县法院、信阳中院两级法院审判,判决被告杨某于判决书生效后十日内付清原告王某欠款2040300元及利息。判决生效后,杨某未在履行期内履行判决书所确定的义务,王某无奈,遂于2014年11月向息县法院申请强制执行。法院立案后,当案件进入实际执行阶段时,杨某却将扣押的生猪进行转移、变卖。另据查,杨某投资的某合作社有其资产81.5万元,显然具有执行能力。因杨某已涉嫌构成拒不执行判决、裁定罪,情节严重,息县法院遂将该案移送公安机关进行侦查。

2016年9月,息县公安局对该案进行立案侦查,杨某迫于法律威慑,主动表示愿意履行判决,并当场兑现欠款15万元,与杨某达成执行和解协议,该案取得良好的社会效果。

## 撬走他人后视镜 留条索红包被捕

**本报讯**(付若莲)近日,潢川县检察院受理了一起敲诈勒索案,滴滴司机张某因嫌滴滴业务不赚钱,利用出车之便,多次撬走他人车辆后视镜,将写有微信号并索要红包的纸条留在现场,待受害人按要求发红包后,告诉其后视镜所在位置,共作案6次,每副镜片索要50元。

目前,张某因涉嫌敲诈勒索罪被潢川县检察院批准逮捕,该案正在进一步办理中。

## 老赖占房十余年 今朝终使房归主

**本报讯**(万 筱)日前,潢川县法院顺利执结一起长达十余年的侵占房屋纠纷。

潢川县化肥厂其中涉及一处3间房屋的抽水用泵房,在化肥厂破产清算时已经被该厂原职工何某占用,由于养老金、拖欠工资等各项原因,何某一直拒绝将所占用泵房交出,致使化肥厂清算组的资产处置遇到阻碍无法进行。经过诉讼过程后,潢川县法院执行局依法受理了该案的执行。在前后经过6次调解均无效的情况下,潢川县法院依据相关法律规定,针对何某拒不交房的行为作出了拘留15日的决定并实施。

在拘留到期后,申请执行人以拒不执行判决裁定罪向法院立案庭递交自诉材料,何某的家属在接到通知后及时将何某带到法院。经过执行人员和家属的好言相劝,何某深刻认识到自己的错误,便与申请执行人化肥厂清算组达成执行和解协议,并于日前交付了所占用房屋。被占用十余年的房屋终于物归原主。

# 锲而不舍历时四年 辗转万里抽丝剥茧

## 商城县公安局成功抓获“2012·9·8”故意伤害致死逃犯

**本报讯**(杨培强)近日,商城县公安局历尽艰辛,转战鄂豫皖三省10余个城市,历时70余天,于12月4日一举将潜逃四年之久的“2012·9·8”故意伤害致死逃犯居某在安徽省舒城县抓获。

2012年9月8日晚8时许,犯罪嫌疑人居某与其妹婿侯某因琐事发生纠纷,争吵厮打中,居某持刀将侯某捅伤后抢救无效死亡。案发后,居某潜逃。商城县公安局组织大量警力开展走访调查、围追堵截,但未找到居某踪迹。四年来,居某深藏不露,始终不直接与家中联系,商城县公安局多次组织抓捕未果,该案成为一块难啃的硬骨头一度搁浅,受害人家属为此上访不断,严重影响了商城县公安机关形象。2015年8月,商城县公安局新一届领导班子成立以来,把追捕居某放在重中之重位置,科学制定方案,明确目标任务,强化工作措施,商城县公安局成立了由局长董志刚任组长,政委王新会及分管领导任副组长的攻坚领导小组,抽调10余名精干民警上案攻坚,局主要领导多次主持召开“2012·9·8”案情研讨会,要求参战民警打破常规,发散思维,把传统侦查和科技侦查相结合,不抓获居某,决不收兵。通过大量艰苦细致的工作,参战人员终于从浩瀚的信息海洋中过滤出了居某可能藏身于安徽省六安市舒城县的重要线索,专案民警连夜转战,分管刑侦工作的局党委肖德先也于11月下旬带人赶赴舒城县增援。在舒城县警方的配合下,民警很快查实居某于10月5日曾在舒城县城关镇出入并停留过,其应该藏身于舒城城区内。据此,参战人员立足城区,兵分四路,采用沿城区街道搜寻的方式,不间断地日夜查找,终于12月4日15时许一举将在舒城街道徘徊的居某抓获。

经查,犯罪嫌疑人居某自潜逃以来,先是在信阳市区停留一段时间,后流窜多个城市,最后在湖北省随州市停留下来,隐身匿迹,在黑工厂打工为生。今年“十一”期间潜回商城,因害怕判刑,犹豫不决,不愿投案,遂即又于10月5日再次逃至六安市舒城县,并准备在城关找工作,直至被抓获归案。

目前,犯罪嫌疑人居某已被依法刑事拘留,案件正在进一步审理中。

图为居某被抓获归案。 杨培强 摄