

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

唐欣瑜^{1,2}

(1.海南师范大学法学院,海南海口 571158;
2.西南政法大学法学博士后流动站,重庆 401120)



摘要 农村土地制度在不断改革的基础上进行了连续性修法,经营性建设用地入市、承包地“三权分置”等一系列改革成果均已入法,但以公共利益为目的建造建筑物、构筑物的公益性建设用地却甚少被立法或修法提及,在不同类型土地之间发展失衡。集体公益性建设用地使用权设立之初即具有中国特色,既包含双重“公”的本质,又体现“共”的属性,具备农民生存发展福利的保障功能、农村公序良俗的维护功能、集体土地合理利用的增进功能。集体公益性建设用地使用权进行法权构造对推动物权体系的创新与完善是有必要的,系统化的集体公益性建设用地使用权应当有明确的权利主体、清晰的客体范围、完备的权利内容以及规范的使用期限,方能有效发挥出应有功能。

关键词 公益性建设用地;集体公益性建设用地使用权;法权构造

中图分类号:D913 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)05-0180-08

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.018

公益性建设用地是指以公共利益为目的,建造建筑物、构筑物的公益事业和公共设施用地^[1],按照所有权主体的不同可分为国有公益性建设用地和集体公益性建设用地两种类型。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^[2],地上承载的集体公共环境卫生服务、公共文化教育、公共医疗保健、公共交通是现代农村社会发展不可或缺的组成部分。故从集体土地所有权中派生出以公益为目的建造建筑物、构筑物及其附属实施,而在农民集体所有的土地上进行占有、使用和收益的用益物权——集体公益性建设用地使用权。《民法典》第三百六十一条规定:“集体所有的土地作为建设用地的,应当依照土地管理的法律规定办理。”《土地管理法》将集体所有的建设用地划分为乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设用地类型,但对乡(镇)村公共设施、公益事业两大类集体公益性建设用地的申请和批准只进行原则性规定^①。2021年7月发布的《土地管理法实施条例》第五节专门规定集体经营性建设用地,明确其出让、规划、登记等,但该法并未提及集体公益性建设用地。

我国农村土地改革与治理遵循“政策先导,立法跟进”的传统路径^[3],近年来在不断改革的基础上进行了连续性修法,经营性建设用地入市、承包地“三权分置”等一系列改革成果均已入法,但立法或修法对于公益性建设用地却甚少涉及,可谓任其逐渐迷失于农村土地体系中,在不同类型土地之间发展失衡。究其原因,我国农村土地制度建设甚至研究的重点均放在私用性宅基地、承包地、经营性建设用地制度上,长期忽略公益性建设用地制度;另一方面我国公益性建设用地使用权制度建设一

收稿日期:2022-05-07

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下宅基地收益权实现路径创新研究”(21CFX035)。

① 参见《土地管理法》第五十九条的规定:“乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设。”第六十一条的规定:“乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准”。

直以城市为中心,对农村公益事业关注较少,集体公益性建设用地使用权制度并未得到应有重视。在社会转型背景下,集体公益事业发展已明显落后于农村社会发展实际,公益性用地在影响农村经济发展、促进城乡统筹、增加农民财产性收入方面的功能如能正常发挥,所产生的积极效果将丝毫不亚于宅基地与经营性建设用地^[4]。因此,农村土地改革不能止步于土地承包经营权、宅基地使用权以及集体经营性建设用地使用权,为集体公益性建设用地使用权保留一席之地具有现实意义^[5],对其进行法权构造也是推动农村土地法律体系创新与完善的重要举措。

一、集体公益性建设用地使用权的逻辑起点

公益性建设用地是承载集体福利或者社会公共利益各类用地的总称,在世界各国的土地制度中都具有重要的地位和作用^[6]。集体公益性建设用地是具有中国特色的农村地域范围内的公益性建设用地,其双重“公”的本质不可湮灭。另一方面,集体公益性建设用地使用权归根结底是一种对物的使用权,权利所保护或者追求的是其背后的正当利益,当这种利益对应私人领域与公共领域时,集体公益性建设用地使用权又体现出“共”的属性。

1. 集体公益性建设用地使用权的“公”本质

“公益性”是集体公益性建设用地使用权的核心要素,公益性的本意为公共利益^[7],主要是与私人利益相对应的价值选择,是一个涵盖群体性,主体为“不确定多数”人的福祉^[8],这种公益性反映到社会实践中往往涉及教育、文化、卫生、体育方面的公众利益。公益性建设用地设立初衷是用于建设符合社会公共利益的公共设施,这类公益设施或服务具有非营利性,因而不能完全通过或难以通过市场化方式运行,其所占用的公益性建设用地的使用、管理方式也与纯粹以营利为目的建造建筑物及其相应设施的经营性建设用地不同,从本质上说,是具有非竞争性和非排他性的公共产品。在我国,作为公益用地的重要类型,集体公益性建设用地亦具备“公”的特质,如村篮球场用地、文化室用地、氏族祠堂用地等,是以公共使用与农民福祉为宗旨,在农村集体所有的土地上建造公益设施用地。

公有之“公”强调物之所有权归属于国家或者集体^[9],在农村集体公益性建设用地之上设立的使用权派生于集体土地所有权,前提即“集体所有”。从性质上而言,集体所有权属于公有制,是特殊的共同所有^[10]，“农民集体”是其成员利益的代表,保护农民的利益是农民集体的天然功能^[11]。因而,集体公益性建设用地上所蕴含的公共利益又是一种特殊的公众利益,与公益性建设用地一般范畴的公共利益是有区别的。国有公益性建设用地享有主体往往具有全民性,但集体公益性建设用地及其上的公益设施使用权仅仅供本集体成员共同享有,这主要是因为土地集体所有这种“公有”是一种小范围的“公有”,具有地域性的特征。集体公益性建设用地所承载的集体公共福祉不具有全民性,而是集中体现了固定的集体范围内多数成员的整体利益,享有主体既有外部的地域性与排他性,又具有内部的集合性。这是中国特色社会主义公有制下集体所有权的具体反映。

因此,集体公益性建设用地使用权制度除了具有集体建设用地使用权的特性外,还具有公益性的特征,具备双重“公”的本质,是社会主义公有制下以集体内不特定的多数人的公共福利为设置目标,承载着农村社会公共利益的特殊用益物权。权利人行使权利时受到土地规划和土地用途公法的严格管制,取得的集体公益性建设用地通常不得进入土地流转市场,而是必须按照规划和设定的公益用途使用——限定于从事公益性建筑物、构筑物及其附属设施的修建,只能为集体成员个体价值的实现与集体公共利益的彰显提供必要的基础条件,不再用作其他用途。

2. 集体公益性建设用地使用权的“共”属性

公益性建设用地使用权最主要的目的就是使集体的大多数人尽可能地满足自身对于公益性建设用地的需求^[12]。从我国农村土地用途分类现状而言,根据追求“利益”或目的“公”与“私”可分为两大类:公有私用与公有共用。二者的“公有”指的是特殊的共同所有^①,是小范围的公有,而“私用”与

① 在中国特色社会主义土地公有制下,集体土地所有权处于一种特殊状态,即以特定农村地域为范围的集体成员集体共同所有,与传统民法中的“共有”并不相同。

“共用”是对于同一所有权下不同类型的集体所有的土地不同的使用权利用方式。公有私用地指的是为满足集体成员个体基本的生存与生产需求的农村集体所有的土地类型,这类土地有宅基地、承包经营地、经营性建设用地。公有共用地是满足集体成员公共福利、精神文化信仰等发展性需求用地,如村公共篮球场、图书室用地等,这类土地多为公益性建设用地。与公有私用的集体土地使用权类型相比,集体公益性建设用地使用权体现了集体所有权的一个重要内涵——公有共用性。

对于何为“共用”,就集体公益性建设用地及其上的公益设施而言,其近似于罗马法上的“团体物”。罗马法上的“人法物”,分为共用物、共有物、团体物。共用物指的是不被个体所掌握或具有市场交易价值的自然资源,如空气、海滨等。共有物指的是易于获取并可以进行掌控的,用于公共福祉的社会基础设施,如河岸、港口、公共道路等。“团体物”指的是为某一共同体的居民所共同使用的物,比如剧场、竞技场、公共建筑物、城邦的道路等等^①。在我国传统社会背景下,农民集体是基于地缘、血缘关系所构建的共同体,共同体内的成员对村篮球场、公园、公共墓地、宗祠等公益性建设用地具有使用的权利,这种使用权利不论是源自所有权还是单独的使用权,均不被某成员个体所独占,行使该权利时也不得排斥其他不特定集体成员同样行使该权利。因此,集体公益性建设用地是“公有共用”的土地,取得该集体成员资格是可以共用的前提条件,一方面全体集体成员在具备成员资格的范围内非排他性使用,另一方面其上也可设置使用权供一定范围的集体成员共用,以公益组织或氏族团体来限定成员范围。当然,不论是全体成员还是一定范围的集体成员,均是以共用为形式的集体公益性建设用地最终受益人。

二、集体公益性建设用地使用权的功能取向

从某种意义上讲,农村集体公益性建设用地使用权制度构造不可能是盲目的,关键看它能否达到一定的目标,是否具有特定的功能。如前所述,以公共利益为目的建造建筑物、构筑物是集体公益性建设用地使用权制度所遵循的导向,而功能发挥是进一步构造集体公益性建设用地使用权制度的功利诉求,作用于该制度的建立并理性运作。

1. 农民生存发展福利的保障功能

随着社会体制的变革和信息化的迅速发展,农民的生产和生活发生极大改变,不再是仅仅维持生存的生产目的和生活态度,而对交通、文化教育、养老福利等发展性的基本福祉有了更多关注。我国农村分布广泛,情况复杂,公益设施需求偏好多元,国家当然也不可能为每个农户、村社的每个角落提供精确的专门服务,即便国家愿意为农户解决“最后一公里”的问题,也很难有能力来解决^[13]。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、氏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。

而集体公益性建设用地是农民所需“公共福利”的重要物质基础与载体。农民集体利用集体公益用地所建设的广场、公园、图书馆、氏族宗祠、公共墓地等为农民日常精神文化生活与物质生活提供了重要保障。在集体公益性建设用地之上的法定使用权设置的主要目的也是赋予农村集体成员所应当享有的基本公共福祉保障权,集体公益性建设用地的使用、建设主要由农民集体来完成,一方面可以不必过分依赖于国家供给,另一方面也可以根据农民集体成员所需建设具体的基本生存、发展所需公益设施、精神文化类公益设施,保障本集体内成员基本生存与发展权,提高集体成员的生活质量与公共福祉。

① 盖尤斯在《法学阶梯》第二卷将物分为神法物与人法物,神用物、安魂物和神护物都是神法物,其余都是人法物。继而罗马法明确了为公共使用目的而划分的几类财产,凡公共物即是不可有物,意指不可作为个人财产所有权客体的物,具体说来有共用物、共有物、团体物三类。

2. 农村公序良俗的维护功能

作为“集体”的地方,涵盖了宗族传统、聚落空间认同、公社制度、国家治理、市场网络等等,整体地呈现了“共有习俗”在当代中国农村的“传统的发明”^[14]。我国广大农村大多是因血缘或氏族关系而形成的聚居区,在社会长期发展过程中所形成了独特的习惯或风俗,这种历史性的风俗或信仰是农民生活文化中的重要组成部分,在用地就产生出特有的农村习俗或精神信仰类的建设用地,如氏族宗祠用地、集体公益墓地、小型神庙等,在一些少数民族聚居的农村社区,甚至还有特殊的民族性公益设施用地,例如建设少数民族祖先图腾的设施用地等。这些传统习俗或精神信仰类用地对于农民内心的安宁、精神生活的丰富、幸福感的提升,甚至是农村社会秩序稳定都有着不可替代的作用,但这类用地在城市公益性建设用地中几乎是不可寻的,这也是城乡发展中一个重要的不同之处。

当前这类集体公益性建设用地在我国现行的土地管理法律、法规中规定的较少,甚至与一些法律、法规相冲突^①。集体公益性建设用地使用权设置的本意是增进集体成员的公共福祉,共同的精神文化生活需求理应涵盖其中,那些符合法律法规、社会公序良俗的传统习俗或精神信仰应当得到基本的尊重与维护。因此,在对集体公益性建设用地使用权进行具体的分类设置时,要从农村实际出发为传统习俗或精神信仰类用地留有空间,充分维护农村社会的公序良俗。当此类用地与土地资源的经济效益,土地资源的有效利用相冲突时,也必须根据实际情况,对此类用地的使用权予以尊重。

3. 集体土地合理利用的增进功能

农村土地作为农民集体最为重要的自然资源且区位固定,在当前法律与政策均鼓励农业用地、经营性建设用地尽可能有效利用、充分实现农村土地权利中的经济价值的背景下^②,对于农村公共服务、传统精神文化事业建设有着重要意义的公益性建设用地也应当促进合理利用以取得理想的社会效益。集体公益性建设用地是本集体内小范围的共用,对外具有一定的排他性,即原则上不允许集体外成员或组织平等、自由的使用本集体的公益性建设用地及其上集体公益设施,在管理、利用上均具有一定的地域性、封闭性。此特征注定了集体公益性建设用地使用权本身在使用主体、建设供给上受限,如此更应该注重并促进集体公益性建设用地资源的合理使用,不只是考虑单纯的社会效益,也要有一定的经济效益考量,不能绝对排斥市场主体的参与。由于政府发展公益性农村基础设施建设资金相对缺乏,可以通过社会资本的介绍来提高其供给质量和效率^[15]。一些“公有私营”的农村公益事业进入市场,通过市场主体或私人主体进行公益设施上的投资的农村养老院、幼儿园等,这些投资主体的目的必然是以获利为基础,但这并不妨害公益用地的本质属性,这种公私主体之间的共同治理模式可以形成良好的互动与合作共同促进集体公益性建设用地的合理使用,这也都有赖于在集体公益性建设用地上建立一种有效使用土地资源的内在激励机制。因此,构建适应时代发展,具有区域性、实用性的集体公益性建设用地使用权制度,通过法律来规范和引导使用人对公共性的土地资源合理使用,在维护农民公平享有农村土地承载的福利保障的同时,通过更高效的制度安排提升土地利用效益^[16]。增进公益性建设用地承载的农民公共利益保障功能,解决农民经济水平的提升与公益文化生活需求之间的矛盾并在一定程度上保护农村集体公益性建设用地免于土地市场化冲击。

三、集体公益性建设用地使用权的法权构造

连续性修法后,与公益性建设用地相对应的经营性建设用地使用权已经有了体系明确的专门规定,集体公益性建设用地使用权不能再含糊地存在于农村土地制度中,对其探讨对推动整个物权体系的创新与完善是有必要的。我国不同阶段土地政策的价值导向均围绕着解放土地生产力、保障农

① 如《殡葬管理条例》第9条第2款规定:“禁止建立或者恢复宗族墓地”,第15条规定“在允许土葬的地区,禁止在公墓和农村的公益性墓地以外的其他任何地方埋葬遗体、建造坟墓。”对氏族墓地、地方神庙等习惯性用地采取了抑制的立法态度。

② 一直以来,农村土地物权制度构建的核心是围绕耕地保护(土地承包经营制度)、农民住房保障(宅基地制度)、农村经济发展(集体经营性建设用地制度)来构建,以农村社会的公共利益为依托的公益性建设用地始终处于边缘地位。

民土地财产权益的主线^[17],集体公益性建设用地在不同类型土地之间发展失衡,为使其有效发挥出应有功能,需要对相应使用权进行独立性与系统化的法权构造。集体公益性建设用地使用权应当有明确的权利主体、清晰的客体范围、完备的权利内容以及规范的使用期限。

1. 明确集体公益性建设用地使用权的权利主体

集体公益性建设用地使用权的主体,是指有权利用集体公益性建设用地建造建筑物、构筑物的法人或其他非法人组织。集体公益性建设用地使用权本质上属于共益性权利,与自益权有较大区别^①,通常具有一定地域限定性,即限定在农村地区,为特定的农民集体范围内,此项特征也决定着受益主体的特定性、权利行使主体的特定性。故集体公益性建设用地的使用权主体主要为集体成员所组成的法人或非法人组织,尽管表现形式不同,但均能代表集体成员行使集体公益性建设用地使用权,而本集体外成员所组成的法人或非法人组织通常情况下并不具备适格主体地位。

现行法律法规上对于集体公益性建设用地使用权的主体制度均是概括性的规定,仅见于《土地管理法》第11条:“农民集体所有的土地依法用于非农业建设的,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认建设用地使用权。”《殡葬管理条例》第8条第3款:“农村为村民设置公益性墓地,经乡级人民政府审核同意后,报县级人民政府民政部门审批”,但这两条规定并未明确集体公益性建设用地使用权主体,其余相关法规更是规定甚少。在实践中,村民委员会、集体经济组织、集体公益组织、氏族委员会使用集体公益性建设用地的情形较为常见。根据《村民委员会组织法》第2条规定“村民委员会办理本村的公共事务和公益事业”,在没有特别约定时,村民委员会可以直接使用公共事务和公益事业等集体公益性建设用地。然而,从权利源而言,村民委员会或集体经济组织代表特定的“农民集体”行使集体土地所有权,该项所有权本身就包含对集体土地的占有、使用权能,因此,村民委员会或集体经济组织对集体公益性建设用地进行占有、使用实质上并未产生独立的集体公益性建设用地使用权,此时村民委员会或集体经济组织是所有权行使主体而不是专门的使用权主体。但是,村集体公益组织为发展本组织所承担的公益事业经村民大会、村民代表大会或村民委员会的授权可以获得集体公益性建设用地使用权,如村老年人协会因修建村老年公寓或者老年活动中心而获得集体公益性建设用地使用权。氏族公共墓地、氏族祠堂等集体公益性建设用地使用权的主体通常为氏族组织,既可能为法人组织,也可能为非法人组织,但其应当为本集体成员所组成,所修建的公益设施主要是供本集体氏族成员所用,此类情境下成为集体公益性建设用地使用权适格主体。

上述类型的主体相对分散,结合农村实际以及集体公益性建设用地的类别,除了依据所有权而使用集体公益性建设用地的村民委员会、集体经济组织,独立的集体公益性建设用地使用权主体可归纳为习惯性团体、其他公益组织。其中习惯性团体主要包括氏族团体与宗教团体,其他公益组织主要为农村社会成立的各类公益组织。需要特别说明的是,集体公益性建设用地使用权的适格主体并不包含集体成员个体。原因如下:第一,本集体成员对集体公益设施的利用并不等同于成员个体拥有集体公益性建设用地使用权。成员个体基于集体成员权而对农民集体所有的公益设施进行符合公共利益用途的利用,其性质不是拥有利用集体公益性建设用地开展建设活动的权利;第二,集体公益性建设用地使用权具有非营利性的特征,主要满足公益事业和公共设施所需用地,通常要有一定的组织或团体才具备承担建造此类建筑物、构筑物的责任与能力,将权利赋予私人主体并不适宜;第三,集体公益性建设用地使用权行使的目的在于保障集体成员对公益设施的平等、自由使用权,若将此权利赋予给个体,则难以保证权利行使结果的公益性。

2. 厘清集体公益性建设用地使用权的权利客体

集体土地中的公益性建设用地是集体公益性建设用地使用权的权利客体,在我国农村社会长期处于未进行规划治理的状态,往往依赖于改建传统的公社厂址、戏台、庙宇等用地,甚至是占用耕地。若农村土地改革的关注点只放在公有私用性的土地类型上,必然会影响到农村社会的整体发展,因

① 自益权主要指的是财产受领性权利,如农民集体成员承包土地权利、宅基地分配请求权;而共益权主要指的是非财产性权利,参与团体公共事务权。

而立法需要明确集体公益性建设用地在农村土地体系中的定位。当前《土地管理法》《城乡规划法》中虽然出现了“乡(村)公益事业、公益设施用地”的表述,但这两种类型划分较为笼统,对于集体公益性建设用地的设置条件、比例等均未明确。我国农村社会情况复杂,不同地域的农民对于公益性建设用地及其上的公益设施的需求各异,应当在乡村详细规划中按照地域人口、地理特征、建筑布局等,配备一定比例、规模的公益性建设用地。

具体而言,根据利用主体与利用方式的不同,集体公益性建设用地可分为集体一般性成员共用地和习惯性用地,一般性集体成员共用地指的是用于全体集体成员非排他性、非竞争性的集体公益用地,如集体池塘、图书馆、篮球场用地、建设广场、村公园等,这类集体公益性建设用地的目的就是为提高农民生活质量与提高公共福祉。对于一般性成员共用地面积的大小、位置的确定及其上公益设施的用途、数量等应当依据该村的人口数量与居住分布特点来综合考虑,避免规模过大造成资源的浪费或者规模偏小使得公益效果得不到最优发挥。习惯性利用地在农村社会生活中有着重要的地位,指的是由于氏族、家族基于习俗、信仰、血缘所持续性、长期性占用的公益用地,如古代的族田、公田,现代的宗祠用地、氏族墓地、庙宇用地等,此类集体公益用地的利用主体具有限定性,集体成员在实践中为延续祭祀、宗教信仰等习惯利用集体公益用地建设宗祠、寺庙、氏族墓地等活动,并限制非本氏族、非本宗教信仰的其他成员对其利用,即集体内部成员对其地上的公益设施的利用也具有团体排他性。对于习惯性利用地的设定应当注意尊重当地的风俗习惯,适当规划出符合农民所需求的特别用途的公益用地类型。如合理规划氏族公共墓地、宗祠用地,对于既有的小型庙宇(土地庙、财神庙等)列入规划范围,防止与后续规划相冲突。

3. 充实集体公益性建设用地使用权的权利内容

集体公益性建设用地使用权的内容是其权利制度的核心,指权利主体在不损害或改变其性质的情况下,利用集体公益性建设用地进行建造建筑物、构筑物,并对其进行占有、使用、收益的权利^①。具体如下:

第一,占有、使用集体公益性建设用地。集体公益性建设用地使用权的目的及功能之一就是在集体所有的土地上建造建筑物、构筑物及其附属设施^[18]。农村公益性组织作为一般性利用权的权利主体,有权利用集体建设用地行使占有、使用的权利,才能最终实现集体成员能够自由、平等利用公益设施提升公共福祉的目的。占有、使用集体公益性建设用地的范围必须在城乡规划和村庄详细规划划定的范围内,具体以行政主管部门批准和不动产登记簿登记为准。氏族团体和宗教团体作为集体公益性建设用地使用权权利主体,占有和使用集体建设用地以实现为氏族或宗教团体成员带来氏族祭拜、风俗信仰等方面的公益服务目的。但这种占有与使用多是在既定的利用事实上,先于相关行政主管部门审批、登记,权利的取得具有当然性。氏族团体和宗教团体在原有的习惯性利用地上延续使用原公益设施,往往需要土地行政主管部门尊重历史与利用现状的原则进行确权登记,另一方面也可经过有关行政主管部门批准、不动产统一登记部门登记后有权建设新的氏族宗祠、神庙等公益设施。

第二,建筑物、构筑物及其附属设施收益权。通常而言,集体公益性建设用地及其上的公益设施由于用途、使用权主体有着严格的限制,不会进入经营性市场流转,作为公益用途并无营利性收益,但在特定情形下并不排除在使用过程中会产生一定的收益,如在村广场上配套的商店租赁费、村博物馆、图书馆、球场外来人员使用费收入等,村民委员会或者公益组织有权收取该收益。氏族团体或宗族团体的公益设施虽然作为公益用途,但同样会带来一定的收益,例如获得的捐助、善款、门票等,农民集体并没有权利要求分配此类收益,应当还用于氏族、宗族公益事业建设。此外还有部分适当的收费是出于对公益性建设用地资源与公益设施的保护,例如维持、修缮以及防止集体公益性建设

^① 在处分权能上,公益性是其首要价值目标,公益性阻断了所有权人对集体公益用地民法上的抵押、担保、流转等处分权能的行使,所有权人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,但处分权并不是绝对灭失,如因国家公益或者其他重大集体公共利益需要除外。

用地被用于营利性用途的保障。当然,对于共同使用性质的公益性建设用地使用权收费毕竟不是其本质属性,即便产生收益也应限于以下两种情形:一种是出于资源利用的排他性,从而平衡受益人与未受益人之间利益关系的主要手段;二是由于资源的稀缺性,为防止对集体公益性建设用地及其上的公益设施的使用出现拥挤效应而收费^[19]。这两种收益只能向特定的使用人收取,收费条件、价格、时限等都必须通过严格的论证,不能成为集体或公益性团体谋利的方式,所有的收益还复于原公益用途^[20]。

4. 规范集体公益性建设用地使用权的期限

基于对土地所有权的存在价值保护,用益物权大多数具有期限性,只有特殊的用益物权是无期限的。对于经营性建设用地而言,期限性是土地资源市场化配置的必然要求,使用权期限条款是土地出让合同的必备内容。公益性建设用地使用权不同于经营性建设用地使用权,其受市场经济影响不大,供需弹性较小,公益的输出效果也具有较强的稳定性,实践中公益性建设用地一旦设立后很少变动。我国立法对公益性土地的使用通常采用无偿和无期限的做法,如《城市房地产管理法》对划拨用地的规定^①,但对于集体公益性建设用地的使用权年限,现行立法却没有指明,《土地管理法》的年限规定局限于不分类型的国有建设用地,在众多地方立法中只有《东莞市集体建设用地使用权流转管理实施办法》第15条对公用设施用地有50年的使用年限规定^②。

集体公益性建设用地要不要规定年限,直接关系到权利人对集体公益性建设用地及其上公益设施利用与保障程度,应当通过立法来明确。但集体公益性建设用地使用权期限规则的设定较之国有公益性建设用地使用权更为复杂,不能直接适用无期限限制的做法,习惯性用地与一般成员利用地之间由于使用权主体、受益主体、历史沿革等因素不同而必须采用不同的使用权期限规则。对于习惯性利用地,因其通常具有历史延续性,承载着氏族祭祀、图腾、信仰等元素,如宗祠、氏族墓地、神庙等,这类集体公益性建设用地使用权应为长期,其使用权期限的结束应以其上承载的设施灭失、转作市场化用途、征收等行为而停止。但有些习惯性用地可能会随着社会生活变迁而功能性衰落荒废,若缺少使用权期限的制约则会造成土地资源的浪费,故对于无碑文、无人认领等长期荒芜无名坟地、荒废神庙、荒废的氏族祠堂等用地可以由所有权主体即农民集体认定为使用权期限的终止。对于一般成员性共用地,可参照国有公益性建设用地使用权期限的规定,如村篮球场、娱乐室等,通常不限制使用权期限,用于建设长期性、持续利用性的公益设施。

参 考 文 献

- [1] 汪新胜,汪进元.公益性建设用地与经营性建设用地的界分及其法律化[J].江汉大学学报(社会科学版),2011,28(1):76-80.
- [2] 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.
- [3] 唐欣瑜,梁亚荣.土地政策与法律治理:我国农村依法治地路径模式博弈[J].广西社会科学,2017(9):116-120.
- [4] 徐文.集体公益性建设用地经济属性开发论[J].西南民族大学学报(人文社科版),2015,36(8):100-105.
- [5] 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.
- [6] 管棚,金晓斌,周澎湃,等.公益性用地界定方法探讨[J].中国土地科学,2013,27(6):9-14.
- [7] 邢一明,马婷,桑卫国.论国家公园公益性建设[J].中央民族大学学报(自然科学版),2020,29(1):43-48.
- [8] 克鲁斯克·杰克逊.公共政策词典[M].唐理斌,译.上海:远东出版社,1992.
- [9] 王源明,梁亚荣.公物视角下农村基础设施的性质和权属制度探析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2017,35(3):136-142.
- [10] 王利明.物权法研究[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [11] 高飞.集体土地所有权主体制度研究[M].北京:法律出版社,2012.
- [12] 刘悦笛,周维.农村集体公益性建设用地使用权探究[J].文化学刊,2020(1):157-160.

① 参见《城市房地产管理法》第22条规定:“依照本法规定以划拨方式取得土地使用权的,除法律、行政法规另有规定外,没有使用期限的限制”。

② 参见《东莞市集体建设用地使用权流转管理实施办法》第15条的规定:“公用设施用地(含公共基础设施用地、瞻仰景观用地、休闲用地)使用年限为50年”。

- [13] 贺雪峰. 最后一公里村庄:新乡土中国的区域观察[M]. 北京:中信出版集团, 2017.
- [14] 张佩国. “共有地”的制度发明[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 204-223, 245.
- [15] 刘璇, 万昱华. 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, 27(3): 1-5.
- [16] 张兰, 冯淑怡. 建党百年农村土地制度改革的基本历程与历史经验[J]. 农业经济问题, 2021(12): 4-15.
- [17] 罗冬霞. 我国农村土地政策沿革: 历史脉络、理论逻辑与价值旨归[J]. 农村经济, 2022(5): 40-49.
- [18] 崔建远. 物权: 规范与学说——以中国物权法的解释论为中心[M]. 北京: 清华大学出版社, 2011.
- [19] 肖泽晟. 公物法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [20] 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, 18(2): 109-116, 161.

Rural Collective Public Welfare Construction Land Right of Use : Logical Starting Point , Functional Orientation and Legal Structure

TANG Xinyu

Abstract The law of rural land system has been regularly amended on the basis of continuous reform. But there is an imbalance of development between different types of land because a series of reform achievements such as the market entry of business construction land and the “separation of three rights” of contracted land have been brought into legislation, but the public welfare construction land is seldom involved in legislation or touched upon when amending the law. The beginning of the right to use the establishment of collective public welfare construction land has Chinese characteristics, which not only contains the essence of double “public”, but also reflects the attribute of “common”. It guarantees farmers’ survival and development welfare, maintains the rural area public order and good customs, and promotes the rational use of collective land. It is necessary to promote the innovation and perfection of the property right system by constructing the legal right to use the land for collective public welfare construction. And systematic collective public welfare construction land use right should have a clear right subject, clear object scope, complete right content and standard use period in order to effectively play the due function.

Key words public welfare construction land; collective public welfare construction land use right; legal structure

(责任编辑:金会平)