

浅议土地供应制度的改革

卫刘将,刘长生,耿启源

(济南钢铁集团总公司发展规划部,山东 济南 250101)

摘要:根据我国现行法律、法规,集体建设用地与国有建设用地存在“待遇”上的巨大差异,集体建设用地是农民最重要的财产,集体建设用地与国有建设用地不平等的“待遇”,使集体建设用地不能以市场方式有效地合理配置,影响到农业、农村和农民稳定与发展。允许集体建设用地流转,改变土地供应制度,建立以土地用途管制为核心的城乡建设用地统一的市场,建立农民土地保障基金机制是保护农民土地财产权,提高生产力发展水平,增加农民收入的要求。

关键词:土地供应制度;集体建设用地流转;土地社会保障

中图分类号:D912.304

文献标识码:A

目前,我国的土地所有权形式分为国有和集体两种。现行法律规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,这就注定了建设用地供应渠道的单一性。这种单一性使建设用地单位感到通过正式渠道征地难,速度慢,不适应当前经济形式发展的需要。部分农民对这种供地方式也不理解,集体的土地经国家一纸批文转为国有土地,政府是最大的收益者,而农民祖祖辈辈赖以生存的土地仅以几万元甚至更低的价格便与自己没有了任何关系,丧失了土地的农民对未来的生活忧心重重^[1]。

集体建设用地能否以市场方式有效合理配置,集体土地所有权能否真正得以体现,不仅关系到土地的集约利用和切实保护耕地基本国策的贯彻落实,而且直接关系农业、农村和农民稳定。

1 主要矛盾

1.1 土地供应制度存在的问题

根据现阶段我国土地管理的法律法规,建设单位提出用地申请前,必须先有立项审批和规划审批;按程序提出的用地申请,经土地部门逐级审批,政府将集体土地征为国有后,建设单位才能取得土地使用权。这种供地程序与目前土地资源市场配置构成了供地和用地的主要矛盾,仍然没有摆脱计划经济

的阴影。

1.2 集体土地与国有土地的地位问题

我国土地的所有权分国有与集体两种形式,国有土地和集体农业用地可以所有权与使用权分离。但集体所有土地一旦承担建设用地角色,所有权与使用权便不能分离,从而注定在建设用地上集体土地的地位低于国有土地,形成了城乡建设用地的双轨制。这种以二元土地所有制为基础的城乡建设用地双轨制以及由此形成的建设用地市场分割,成为进一步推进城镇化,统筹城乡经济社会协调发展的体制性障碍,对其进行改革已势在必行。

1.3 被征地农民的安置和社会保障问题

各地为了降低开发成本,更多地招商引资,竞相设立各种工业园区;为降低招商“门槛”,除在税收上制定优惠政策外,主要是压低土地价格,牺牲农民利益。地方财政税收的增加固然可喜,但要正视大量农民失地失业及相关农民阻挠施工,频频上访的问题。集体土地所有权不可能最终为国有土地所有权所代替,为了维护占全国总人口大多数的农民的利益,这种以廉价土地换取经济发展的思维定势必须改革。

2 解决方法

收稿日期:2003-09-03;修订日期:2003-10-02;编辑:王先起

作者简介:卫刘将(1974-),男,山西运城人,房地产经济师,主要从事土地管理工作。

2.1 适应市场经济发展客观需求,寻找一种科学合理的土地供应制度

应该十分珍惜改革开放以来逐步形成的“土地所有权与使用权分离”以及“土地有偿使用”等既有利于体现土地使用价值又有利于搞活社会经济的政策措施,但不能局限于目前通常的做法,要从土地供应制度上创新。根据土地所有权与使用权分离但不丧失其所有权的原則,完全应该允许集体经济组织在国家政策和社会需求的可能范围内,通过多种方式将其土地使用权流转给可能的土地使用者,以换取自身发展的资金,做到土地所有者与使用者之间的平等互利共同发展。这将意味着今后城镇的发展应逐步废除土地的征用(国家特殊用地、大型公益设施、重大工程用地除外);要以租赁、合资、入股等方式为主来适应城镇的发展。土地“使用”制度和土地“供应”制度要逐步做到围绕市场经济的发展,适应市场资源配置的规律。从集体经济组织既是土地使用者又是土地供应者的特定现实出发,为科学合理地使用好、供应好集体拥有的土地资源,可以进行以下几种可能的制度改革与创新。

(1)依法明确集体土地所有权的主体和权能,通过国家和地方的立法,解决集体与国有建设用地不平等“地位”问题。“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有或集体土地”,要制定在建设用地上集体土地同国有土地一样的,可以所有权与使用权分离的,可以出让、作价出资、租赁、入股的政策法令;并通过土地评估,制定公平公正的地价,树立这一“价值”体系下既有利于国家又有利于集体和个人的土地利用格局。要从理论与实践的结合上扫除一切有碍集体经济组织依据规划、计划 and 市场需求向一切非农用途提供相应土地的障碍,并以此促进城乡经济的共同发展。

(2)加强管理,实行城乡统一的建设用地规划分区。根据城镇总体规划的发展,制定集体所有权土地非农使用的土地供应计划,健全相关用途管制等运作机制。要明确集体建设用地流转的条件和范围;在权属合法、界址清楚、面积准确、已依法批准、符合土地利用总体规划等前提下,允许集体建设用地流转。

(3)建立集体所有制土地的非农使用供应渠道和在土地利用总体规划及其用途管制允许范围内向社会提供建设用地的机制,以满足地区自身经济发

展的需求。最终实现对城乡建设用地和农用地的全面统一管理,将城乡二元土地所有制基础上的城乡土地分割管理彻底转变为城乡统一的,以土地用途管制为核心的城乡土地统一管理。

(4)在确保国家土地收益的前提下,根据土地所有产权能,制定相应的土地收益分配制度。为确保国家对土地收益,国家可收取集体所有权土地非农使用的土地增值税;但要区别级差、根据地区经济发展情况确定税率。这是在兼顾效率、公平的基础上以税收这一经济杠杆对土地收益进行合理的二次分配,可调节农用地变性增值后地区财政平衡。

从大城市郊区化,城市企业为缓解城市用地、交通、环保等各类压力对土地的要求,以及农村地区中小城镇的快速发展对建设用地的需要来看,城镇建设用地市场必须是不分地域、不分身份、平等开放的市场。要提高城镇建设水平,必须盘活各类存量建设用地,建立统一、开放、竞争、有序的城镇建设用地市场。市场——“看不见的手”要求人们创造条件,以全新的思路建立适应市场经济发展的土地供应制度,消除在建设用地上国有与集体土地的不平等“地位”。应当全面促进土地使用制度及相关土地供应制度改革的深化;并且运用可能的经济杠杆和法律政策,调节土地所有权与使用权分离,国有与集体建设用地平等后的建设用地需求矛盾,解决关系我国最广大人民根本利益的集体建设用地流转问题。

2.2 保护农民的合法权益、强化土地的社会保障功能

集体建设用的土地收益金和征地补偿费的处置,是农民十分关心的问题,它涉及被征地农民的切身利益。目前在全国大部分地区农民都存在着“卖地分钱”的想法;为“卖地分钱”,农民闹事上访的现象比比皆是。究其原因,一方面是卖地所得、基层政府与被征地农民不成比例;另一方面是农民失地后生活无着落。如济南东郊某村,前几年土地被征用获得4000多万元的补偿,村里用这部分钱兴办了5家村办企业,但由于管理不善、决策失误等原因,5家村办企业全都破产,村里为此还欠下了2000多万元的债务。这种地、财两空,外加一身债务的结果就是农民闹着“卖地分钱”的主要原因。要解决这类问题,政府应当以立法的形式明确征地补偿费的处置方式,改变目前由村集体自己说了算的局面。做到合理安排资金,使其真正发挥出保障农民生活、提高

农民生活水平的作用。

(1)建立土地保障基金。这一基金主要用于被征土地的农民在就业困难或病残时获得基本的生活保障。设立专门的征地养老、医疗保险专用帐户,为每一名被征地人员购买社会养老、医疗保险,解决被征地人员的后顾之忧,使其到一定年龄后也能按月领取养老金或退休金。同时也可辅以社会商业保险。建立土地保障基金的资金来源应以农村集体建设用地流转收益和农村集体土地征用补偿费为主,中央、地方财政给予补充等。

(2)集体与国有建设用地取得同等地位后,在政府主管部门的调节下,农民以土地租赁的方式,将土地使用权转移给用地单位,每年可获取土地收益来弥补生活之需。这是长期、稳定的土地收益,有利于保持农业和农村的长期稳定发展。这种方式在我国部分地区已探索出了成功经验。如苏州市郊区横塘镇友联村利用 200 亩集体建设用地搞物业出租,每年收入 500 万元,全村农业人口 700 人,人均达 7000 元。

(3)明确农村集体土地所有权,在尊重农民意愿的前提下,集体土地以入股或作价出资的方式参与用地企业的建设,除每年从企业的利润中分红外,应确保每年的最低收益。建设单位按一定条件还应从被征地人员中聘用员工,以解决农村失地人员的就业问题。

总之,集体建设用地是农民最重要的财产,使集体建设用地与国有建设用地处于同等地位,允许集体建设用地流转,其目的是为保护农民土地财产权,提高生产力发展水平,增加农民收入。按照“三个代表”的要求,这样做可体现广大人民的根本利益,可体现先进生产力的发展要求。集体建设用地流转必须坚持土地所有者和使用者自愿原则、有偿使用原则和集体经济组织内部成员优先原则。政府在集体建设用地流转管理中,与在国有土地出让中的角色不同,不再具有产权代表的身份,而只能作为流转活动的管理者、服务者。政府行使管理和服务职能,决不能越俎代庖,超越自身职能行使产权人的职能。政府管理部门主要应加强建设用地总量控制、规划和土地登记,进行流转管理。并通过信息公开,提供交易场所等为产权人提供政府公共服务。

无论对国有土地还是集体土地,只有坚持尊重所有者的权和利,统一入市规则,统一交易方式,公平分配土地收益,科学对待土地这一市场活跃的生产要素,才能显化土地的资产性质,才能促进我国城乡一体化进程。这是形势发展的需要,也是我们必须努力的方向。

参考文献:

- [1] 胡存智.创建制度规范流转[J].中国土地,2001,(3):16-17.

Discussion on Reform of Land – supplying Policy

WEI Liu – jiang, LIU Chang – sheng, GENG Qi – yuan

(*Developing and Planning Section of Jinan Iron Company, Shandong Jinan 250101, China*)

Abstract: According to present law and policy in our country, there is great difference between collective construction land level and county – owned land level. Collective construction land is important property for peasants. Unequal levels between collective and county – owned land make the collective construction land can not be adjusted by the market way. Permitting circulation of collective construction land, changing land – supplying policy, establishing city and county land – using unified market which land – using management is the core, and setting up peasant land – guarantee fund mechanism will protect peasant land property right, promote productive forces developing level and increase peasants' income.

Key words: Land – supplying policy; circulation of collective construction land; social guarantee of land