

工作研究

集体建设用地产权制度建设探讨

姜守利,李富昌,夏连安

(烟台市国土资源局福山分局,山东烟台 265500)

明晰的产权是市场经济的基础,规范、良好的市场经济秩序离不开完善的产权制度。目前,农村集体经济组织将集体土地以租赁、入股等方式进行流转的情况越来越频繁。对此,由于缺乏管理依据,在实际工作中很难控制。2004 年底《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》颁布实施,首次从原则上允许集体建设用地进入市场流转,但如何规范、完善集体建设用地产权制度,已成为摆在土地管理部门面前的一项重要课题。产权制度是土地制度的核心。近年来,福山区在这一方面做了积极的探索,并取得了一定的经验。

1 规范农村集体建设用地

1.1 集体建设用地实况

自 1990 年《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》颁布实施以来,我国土地市场经过 10 多年的发展,取得了显著成效。但城乡结合部土地隐形交易大量存在,发展集体建设用地使用权市场,规范集体建设用地流转已成为完善土地市场的必然趋势,也是推动国有土地市场健康发展的重要因素。

长期以来,我国法律规定,农民宅基地不准买卖,农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设,特别是集体建设用地基本上不允许流转。但只要存在土地级差地租,集体建设用地使用权必然要进入市场,参与经济活动,谋求更多利益。

现在烟台市福山区入市流转的是城镇国有土地使用权,农村集体建设用地使用权是否能进入市场及如何流转,需要在实践中探索,并从理论上给予回答。2004 年 10 月 21 日颁布的《国务院关于深化改革

严格土地管理的决定》,从政策上对集体土地使用权流转给予了肯定。近几年来,烟台市福山区乡镇企业正在进行产业结构、产品结构和企业结构的调整,正是这种调整,促使资金、土地、劳动力、技术和信息等生产要素流动起来,并按市场经济的固有规律在乡镇企业之间进行重组。作为乡镇企业使用的农村集体建设用地使用权随之发生流转的现象,在区内已较为普遍,且十分活跃;但由于缺乏一系列的法律、法规加以引导、规范,不仅冲击了国有土地市场,也造成大量的土地资产流失。当前集体建设用地流转的主要表现有:一是随着企业间合并、兼并、重组及股份制改造、改组,出现了集体建设用地使用权事实上的转让;二是乡镇、村级集体经济组织以集体建设用地使用权作价出资或入股联营的形式兴办内引外联企业;三是因企业间债权债务等原因,经司法裁定,造成集体建设用地使用权事实上的转移;四是出租闲置的集体建设用地。由此可见,农村集体建设用地使用权的流转已客观存在,并且符合市场经济发展的客观要求。

1.2 精心培育集体建设用地有形市场

培育和发展集体建设用地使用权市场,要着重从政策、环境、利益和引导等方面加以考虑。

1.2.1 政策鼓励

对集体建设用地使用权市场发展,应给予一定的政策扶持,特别是土地方面的政策。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》已经使集体所有建设用地使用权流转有了合法的依据,加快集体建设用地使用权流转和宅基地管理的立法就显得尤为迫切。

按《国务院关于深化改革严格土地管理的决

收稿日期:2005-04-12;修订日期:2005-07-13;编辑:王先起

作者简介:姜守利(1975-),男,山东烟台人,助理工程师,主要从事建设用地管理工作。

定》,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地,可以转移土地使用权。由此可以看出,集体建设用地使用权交易主体的范围已经放宽,既包括集体经济组织,还包括其他经济组织或个人,扩大了市场的交易面。

集体建设用地归集体经济组织所有,使用权归使用者。使用者得到土地使用权后,其权利应该与国有土地使用权的权利基本相等。土地使用者应当享受土地收益处分权,其土地使用权可以转让、出租和抵押等,对其地上建筑物应当核发合法的产权证书。

除土地方面的政策外,政府应根据实际情况,制定一系列配套的鼓励性政策,促进集体建设用地使用权市场的发展。

1.2.2 改善环境

市场的发展与外部环境的关系相当密切。没有好的环境,是不可能形成市场的,尤其是集体建设用地使用权市场。这一类市场主要集中在城乡结合部和小城镇。这里所指的环境主要包括基础设施配套以及政府服务水平和质量。基础设施不完善,市场难以形成。加大投入,积极进行基础设施配套建设,形成良好的外部环境,是集体建设用地使用权市场发展的基本条件。

在现有条件下,还需建立相应的中介机构,为集体建设用地使用权交易提供咨询、经纪、土地评估等服务。

1.2.3 利益体现

集体建设用地使用权市场发展的关键是各方面利益都能在流转过程中得到体现,其中涉及集体土地所有者、使用者和政府的收益。集体土地所有者拥有土地的所有权,所有权是一切物权的最高权利,在市场交易进程中,首先要体现所有者的权利,土地收益的一部分应归集体土地所有者。第二是集体土地使用者利益的体现。土地使用者在使用土地过程中,对土地有了一定的投入,土地收益所获得的土地收益绝大部分应归使用者。第三是政府利益的体现。政府是土地的管理者,也在基础设施等公共建设方面做了大量的投入,从而使土地得以升值,政府理应是土地收益者之一。但政府不应直接参与土地交易所获利益的分配。政府利益主要体现在税收方面,即土地交易税和土地增值税等的征收。

明确界定和体现各方面的利益,才能调动各方以积极的态度推动集体建设用地使用权入市交易。

1.2.4 积极引导

目前,集体建设用地使用权市场正悄然兴起,必须加以科学的引导,既要促其发展,又不能使其盲目发展。

首先是政策引导。要积极宣传,增强交易主体的法律意识,使集体建设用地使用权入市,依据国家法律和政策进行交易。要杜绝自发交易、损害交易者利益的违法行为,以保护合法交易者的权利。其次是规划引导。要认真做好土地利用总体规划和城镇建设规划,尤其是控制性详细规划,积极引导用地者按照两种规划要求进行开发建设,防止乱占乱建和重复建设。三是集约化引导。积极鼓励工业向园区集中,村民住宅向集镇和中心村集中,农业向规模化发展。要从盘活存量土地出发,达到限制增量土地的目的,使土地利用由粗放型向集约型转变。

2 完善配套相关法律法规政策

集体建设用地使用权市场正处于形成和发展阶段,为使其健康稳定发展,规范和管理是十分必要的。从现行的法律来看,农村集体土地唯一的流转渠道是国家征收。土地征收程序和审批权限尽管已很明确,但征地问题始终是农村的一个热点问题,主要在于土地征收过程中有许多问题有待解决。补偿计算方法不合理。目前的计算方法是以年亩产值的倍数进行计算,没有考虑土地的区位等因素,被征地的集体不愿意接受,特别是在城郊农村土地征收中往往会遇到极大阻力,实际操作中也往往要高于甚至远远高于法律法规规定的补偿标准。以纯经济补偿形式难以解决被征地农民的生产生活出路。我国的农民整体素质仍不高,征地补偿费的管理使用问题很多:有的全部分光吃光;有的用于集体福利日常开支;有的借给企业或个人无法收回;有的办了企业,因管理不善等原因效益不好或破产。由此,留下了社会不稳定的隐患。因此,加快农村建设用地管理立法以及配套相关法律法规政策的出台是非常必要的。

2.1 法律法规政策的配套

集体建设用地使用权市场的发展和规范,需要运用法律和政策进行调整和保护。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》对集体建设用地使用权流转给予了政策上、原则上的界定。但在此基础

上,应制定颁布便于实际操作的集体建设用地流转管理办法、集体建设用地使用权市场管理办法等配套法规,保障集体建设用地使用权的交易合法性,让集体建设用地有条件、公开地进入市场。

2.2 市场主体行为的规范

集体建设用地使用权市场主体主要包括交易者和管理者,市场主体行为应符合法律法规和市场规律。集体建设用地使用权交易,首先必须明晰权属,其中包括集体土地所有权和使用权的明晰和地上建筑物、附着物的产权明晰。通俗地讲,就是要有合法的产权。集体土地取得后,必须进行必要的投入,形成集体建设用地,即两证齐全后方可进行交易,防止炒卖土地。

2.3 土地收益使用的监管

对国有土地收益,地方人民政府财政有一整套管理办法。对集体建设用地流转得到的收益如何使用和监管,这是一个非常重要的问题,有待于解决。从收益来源看,土地所有者的收益是来源于所有权,这部分收益应属于集体经济组织,由集体经济组织管理,受集体经济组织全体成员监督,主要用于安置农民或发展村级集体经济;应制定必要的办法,加强土地收益的管理和监督,切实把这部分收益用于改善农民生产条件和生活水平,以及发展和壮大集体经济。土地使用者收益主要来源于对土地的投入和土地增值,其收益应由土地使用者自己支配,合法使用。

集体建设用地使用权市场的土地收益监督管理,没有统一的规定。

3 几点建议

土地行政管理职能主要有:计划管理、规划管

理、地价管理、审批管理、登记管理。结合烟台市福山区的集体建设用地的实际情况,笔者认为:

(1)集体建设用地使用权交易,只有符合规划才能进入市场。是否符合土地利用总体规划和城镇建设规划是交易的前提条件之一。

(2)集体建设用地使用权转让、出租,也是向社会供应土地的一种方式,其土地供应量的大小,直接影响到整个土地市场。因此,集体建设用地使用权的转让、出租,必须纳入土地供应计划统一管理。集体建设用地使用权以土地租赁、入股方式等进入市场的,经营者使用期限一般不应超过 30 年,并参照国有土地的管理方式,进行变更登记。

(3)价格管理是调控和规范市场的重要手段之一。为有效地指导和调控集体建设用地使用权市场,应在政府宏观调控下,以市场为导向形成集体建设用地基准地价,进而形成科学、合理、完整的集体建设用房地价体系。

(4)集体建设用地的所有权属于集体经济组织,使用权属于土地使用者,但不能因此就可以擅自交易。要取得合法集体土地使用权,应向县级以上人民政府土地行政管理部门申请批准,并由县级以上人民政府核发集体土地使用权证书。土地使用权交易的登记管理是土地市场管理的一个核心。集体建设用地使用权交易登记管理要做到合法规范、产权明晰,必须每交易 1 宗登记 1 宗,每交易 1 次登记 1 次,并明确交易者的权利和义务。

总之,培育和发展土地要素市场是完善社会主义市场经济体制的重要内容。要完善当前公有制下集体土地产权的制度建设,理顺农村土地的产权关系,建立、发展和规范集体建设用地使用权市场,以适应土地使用制度改革的新形势。

肥城市城区基准地价更新成果通过验收

肥城市城区第一轮土地定级与估价于 1994 年完成,1999 年作部分调整,限于当时的社会经济条件、土地市场发育程度、土地政策及技术水平,原有结果已失去其现势性,不能很好地反映肥城市城区地价水平。因此,按照国土资源部、省国土资源厅和泰安市国土资源局的安排和部署,依据《城镇土地分等定级规程》、《城镇土地估价规程》以及相关的法律法规和政策,自 2004 年 10 月起,历时 5 个多月的时间,顺利完成了肥城市城区土地级别与基准地价更新工作,成果报告通过了省国土资源厅的验收,该更新成果地价信息近日将进行公告。

这次土地级别与基准地价更新是从肥城市经济发展的实际情况出发,在上一轮土地定级、估价成果的基础上,充分考虑肥城市规划因素的影响,运用先进的计算机技术和地理信息系统,通过专家的多次论证完成的。该成果包括研究报告、图件成果和信息系统 3 部分。该成果对于准确地反映土地市场行情,充分发挥土地价格对于土地利用的调控作用,为该市制定合理的税费标准、政府出让土地进行价格调控提供依据,建立公开、公平、规范有序的土地市场具有十分重要的意义,同时也将为肥城市今后的社会经济发展和国土资源管理起到积极的推动作用。

(丁军)