

淄博市淄川区农村集体存量 建设用地使用权流转简析*

刘传玲

(淄博市国土资源局淄川分局, 山东 淄博 255100)

关于农村集体存量建设用地的流转问题,几年来一直是理论界探讨和关注的话题,改革农村集体建设用地流转制度、推动农村集体建设用地的加速流转、合理利用和配置好农村集体建设用地资源,对于支持和推动我国工业化和城市化进程以及加快新农村建设将发挥重要的支撑作用。为全面深入地了解淄川区农村建设用地流转的基本情况及现存问题,更好地为土地制度改革和经济社会发展服务,笔者对淄川区的农村集体建设用地使用权流转状况进行了调研。

1 集体建设用地流转现状

淄川区是淄博市一个重要的工矿生产区,全区总面积1 000.6 km²,人口67.9万人,其中农业人口45.7万人。目前,该区煤炭资源逐渐枯竭,以纺织服装、陶瓷建材、医药化工、机械制造四大产业为工业支柱。随着企业管理体制的改革深化,该区乡镇企业纷纷转为股份制、合伙制企业等形式,所占用的集体建设用地使用权随之流转,集体土地转让和租赁逐年增多。淄川区政府部门积极进行调研,不断探索和研究集体建设用地流转管理模式,并取得了良好成效,成为国土资源部农村集体存量建设用地使用权流转示范点。淄川区集体建设用地流转工作从2001年开始规范实施,2002年成为省级试点,2003年成为国土资源部示范点。先后制定出台了《淄川区农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》、《淄川区农村集体存量建设用地使用权流转实施方案》等文件,明确界定了集体存量建设用

地使用权流转的范围、条件、类型、使用年限、收益的收取与分配等内容。几年来已审批集体建设用地使用权流转141宗,面积31余公顷。

2 集体建设用地流转存在的问题

(1)城乡二元土地管理制度造成农村建设用地和国有土地身份不平等。《土地管理法》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。只有兴办乡镇企业、村民建设住宅、乡(镇)村公共设施和公益事业才能使用农民集体土地。由于城乡一体化进程的加速,传统的土地管理制度已经阻碍了土地功能的拓展,造成城市建设用地规模扩大偏快,农村占地不退,城乡建设用地两扩大的局面,耕地保护任务艰巨,城市建设用地资源紧张,大量农村建设用地得不到充分利用。

(2)土地收益的确定不尽合理。淄川区把集体建设用地按用途分成3种,即商服用地、工业用地及其他用地。同时按照乡镇发展状况,将19个乡镇分成3类土地级别,规定了每一级别每一种土地的收益标准,这种分类标准过于粗化,没有按照农村集体土地分等定级估价规程的要求及同地同价原则评估每一宗土地的实际价格,具体地块的土地价值表现不明显。

(3)收益分配关系的主体不合理。集体建设用地流转产生的收益主要是土地所有权收益和土地级差收益(包括转让收益和土地增值收益),如何分配则是集体建设用地流转制度建设中的核心问题。从理论上讲,集体建设用地使用者作为土地使用权人,

* 收稿日期:2009-03-20;修订日期:2009-04-03;编辑:曹丽丽
作者简介:刘传玲(1974—),女,山东淄博人,会计师,主要从事国土资源管理工作。

在自己不能有效利用土地的情况下,将土地使用权再让渡给他人,自然应当从中获得土地收益,从而成为转让收益分配关系的参加者。土地所有者(村集体经济组织或村委会)在其土地所有权与使用权分离之后,并未丧失对土地的所有权,享有土地的收益权,也自然享有土地转让收益分配。同时,土地利用的特殊性决定了土地增值收益的形成,主要是社会经济发展、政府投资及周边环境改善的结果。目前农村集体建设用地流转的增值也离不开地方政府对基础设施的投入和改造,地方政府理应分得部分收益,因此,在集体建设用地流转中,土地收益分配关系的主体应是土地所有者、使用者和地方政府。而淄川区在收益的分配方面,只规定了地方政府与集体土地所有者的分配比例,而对土地使用者的分配权益未做明确规定,使使用者在集体建设用地流转中产生的收益分配得不到相应的制度保障。

3 集体建设用地流转的几点建议

(1)逐步实行“两种产权,一个市场”城乡统一的市场体系。逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。在同权同价的市场交易规则下,作为工业开发的农村建设用地的土地使用成本今后将显著提高,这有利于我国的工业企业摆脱低价竞争模式,转变经营模式,走创新性道路。同时,城市国有土地和农村集体建设用地的同权同价,有助于农村建设用地土地功能的拓展,通过建立以农村土地流转中土地使用权交易功能和资产抵押功能为核心的土地资本制度,形成农民集体土地和国有土地相同的土地市场环境,最终形成城乡统一的建设用地市场体系。

(2)建议尽快修订与农村集体建设用地流转相关的法律法规。主要从以下几点着手:一是取消对农村集体建设用地流转的诸多限制。《物权法》赋予国有土地与集体土地同等的市场主体地位,而《土地管理法》和《城市房地产管理法》则对农村集体土地的产权及其交易行为给予了过多的限制。建议修改《土地管理法》和《城市房地产管理法》,取消对农村集体建设用地流转的诸多限制,促进农村集体建设用地依法有序地进入市场。二是明确流转收

益的分配关系。集体建设用地使用权流转收益的分配,是土地使用权流转机制的核心,也是决定市场能否健康有序发展的关键,关系到集体建设用地的合理利用。因此,建设用地流转收益分配制度应建立在公平、合理的基础上,并按市场规则运行。集体建设用地流转是一种交易行为,对于其流转产生的转让收益,自然属于土地所有者和土地使用者;对其流转产生的增值收益,可根据实际情况确定地方政府和土地所有者(村集体经济组织或村委会)的分成比例,当然随着村集体经济组织实力的提升,村集体自身对基础设施建设的能力逐步增强,地方政府的分成比例将逐步缩小;制定的分成比例标准,可以根据城镇规划区域的远近、政府对基础设施投入力度的不同而制定不同的标准。三是建立健全基准地价体系。参照城镇土地分等定级估价规程,制定农村集体土地分等定级估价办法,使集体土地在市场运作中体现出价值,为集体经济组织或法人提供价格依据。同时,真正实现同权同价城乡统一的土地价格体系。四是建立统一的补偿原则。首先要按照同地同价原则予以征收;然后建立统一的补偿标准,要与当地的生活水平和农民的长远生计挂钩,维护农民的土地财产权益,确保被征地农民的社会保障制度。

(3)加强对集体土地流转的管理和服务。一是加强基金监管。成立村组土地流转基金管理委员会,对流转基金的收入来源、收益对象、收益分配和集体经济组织成员社会保障水平等实行民主管理和监督,保障基金的保值增值,乡镇政府加强监督。二是加强审批管理。市、县土地管理部门要制定集体建设用地年度供应计划报同级人民政府审批,防止集体建设用地流转失控,并避免与土地利用总体规划特别是土地利用计划管理发生冲突。三是加强行政执法。遏制违法、违规行为,确保集体土地规范、有序地进入市场。

集体建设用地使用权流转是一项重要的制度创新,需要在实践中不断丰富和完善。不仅要有法可依,还要有理论支撑和实践经验。既要确保集体建设用地流转与征地工作的衔接,又要保障国家利益,维护农民权益;既要严格土地管理,又要加强行政执法,坚决打击违法行为,真正实现城乡统一的土地交易市场。