



临沂市河东区集体建设用地流转探讨^{*}

密婷

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000)

摘要:集体建设用地流转是促进土地节约集约利用, 统筹城乡发展的有效途径。该文根据河东区集体建设用地的现状, 分析了影响集体建设用地流转的主要原因, 并针对实际情况提出确权登记、建立城乡统一的交易市场、完善流转程序、规范流转收益等破解集体建设用地流转难题的对策和建议。

关键词:集体建设用地; 土地流转; 临沂市河东区

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

河东区位于临沂市东部, 全区辖9个乡镇、1个省级工业园区、1个临沂汤泉旅游区, 辖区总面积730 km²。近年来, 河东区经济发展迅速, 但后备土地资源有限, 农村集体建设用地流转既是破解三农问题的突破口和节约集约用地的重要手段, 也是统筹城乡发展的有效途径, 不仅能为河东区的可持续发展创造和拓展空间, 也为建设社会主义新农村, 全面提高农民生活质量和生活水平提供抓手和保障。

1 集体建设用地现状

自1995年以来, 河东区共为1 333.33余公顷7 238宗土地办理了集体建设用地手续(不包括农村宅基地)。2000年以前办理的集体建设用地手续, 土地使用者多为乡镇集体企业, 2000年之后办理的集体建设用地手续, 土地使用者多为村集体。这些集体建设用地往往远离城市, 地价较低, 使用者珍惜意识较差, 浪费现象严重, 只占不用或低效利用现象较为普遍。2004年, 国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》, 第一次对集体建设用地流转问题进行了界定, 河东区开始办理集体建设用地流转业务, 2005年共办理集体建设用地流转手续22宗, 近几年基本处于停滞状态, 但集体建设用地的隐形交易却从来没有终止过, 在一定程度上扰乱了土地市场的正常秩序, 影响了土地市场的健康发展^[1]。

2 集体建设用地流转存在的问题

(1)对集体建设用地流转没有正确的认识。一提到集体土地流转, 有些老百姓就认为是要将他们赖以生存的土地征收给国家, 从而产生抵触心理; 而有的乡镇管理人员则认为, 办理集体土地流转就要给乡镇政府带来一定经济收入, 以此来增加当地财政收入。

(2)土地登记率低。据调查, 河东区7 238宗集体建设用地中, 办理土地使用权证书的只有2 425宗, 占全部集体建设用地的1/3, 大量的集体建设用地只有政府批文, 没有办理土地使用权证书, 给集体建设用地流转带来不必要的困难。

(3)流转无基准地价。基准地价是当地政府制定的土地评估和交易价格的参考, 防止人为炒作或者随意压低或抬高价格, 扰乱土地市场秩序, 造成土地资产流失。但目前河东区农村集体建设用地没有基准地价, 在流转时缺乏比准依据, 容易造成流转价格的人为化。

(4)集体土地、国有土地产权不平等。我国土地所有权可分为国有土地和集体土地, 但二者享受的待遇却不相同, 依法取得的国有建设土地使用权流转基本不受限制, 而集体建设用地使用权的流转却要受到诸多阻挠。同时, 在土地使用权抵押方面, 集体建设用地基本上享受不到抵押权利, 势必造成集体建设用地价格普遍低于国有土地, 造成同地不同

* 收稿日期: 2010-05-27; 修订日期: 2010-06-07; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 密婷(1976—), 女, 山东临沂人, 土地评估师, 主要从事国土资源管理和地价评估工作; E-mail: miting1976@163.com。

价现象,在一定程度上影响了土地使用权人参与土地流转的积极性。

(5)流转中收益分配不合理。集体建设用地流转产生的收益是村、乡、县三级分成,但很多情况下收益分配情况较为混乱,特别是乡镇一级政府依靠特有的权力,私自扣留流转收益的情况时有发生,影响了土地使用者的积极性。有的集体土地所有者为实现收益最大化,往往绕开政府进行私下交易,造成土地收益流失^[2]。

3 对策建议

(1)加大宣传力度。让土地所有者、使用者了解何为集体建设用地流转,以及集体建设用地流转的重要意义,要像对待国有土地那样对待集体土地,要像关心国家利益那样维护农民合法权益,这是实现集体建设用地流转的保证。

(2)制定科学合理的流转措施。地方政府要制定合理的流转办法和科学的流转程序,管理、控制集体建设用地流转,既要满足多方需求,又要保护被征地农民的合法权益;既执行国家法律政策又使部门监管到位;既管好集体建设用地,又使其在城乡建设中发挥应有作用。

(3)建立城乡一体的土地交易市场。要逐步将集体建设用地流转纳入到城乡一体的土地交易市场中,切实把好供应关、地价关,发挥利用国有土地市场运作机制和信息渠道,实现两种产权、一个市场的管理。参照国有土地使用权交易方式,实行“招、拍、挂”流转土地的管理模式,以保障集体资产不流失,保障农民的合法权益。完善集体建设用地地价体

系,放宽集体建设用地抵押的条件限制,集体土地使用者在经土地所有者同意情况下,可以将使用的土地连同地面建筑物作标的,向金融部门抵押贷款,确保集体建设用地抵押做到同类同地同价,增强集体土地融资功能^[3]。

(4)合理分配流转收益,确保土地所有者收益最大化。土地所有者或者土地使用者处置属于自己的财产时,政府和土地管理部门作为管理者,无权直接分享产权人的处置价款。政府在集体建设用地上确实有基础设施配套等投入,但在土地利用和开发建设过程中,土地使用者还要另行支付基础设施配套费和相关税费,政府的这部分投入已有了回报,不宜再直接从集体建设用地流转收益中分享^[4]。

4 结论

集体建设用地流转是一项全新的工作,还有许多基础性工作要做,实践中应该按照“条件、自愿、有偿、规范”原则,站在解决“三农”问题和实现城乡经济协调快速发展的高度,不断探索,总结经验,积极创新,使集体建设用地流转在规范统一的市场中实现土地资源的优化配置和集约利用。

参考文献:

- [1] 孙凤琴. 集体土地管理探析[J]. 山东国土资源, 2009, 25(10): 15-17.
- [2] 邱洪殿, 丛林, 隋旭光, 等. 文登市农村集体建设用地市场建设情况的调查[J]. 山东国土资源, 2007, 25(10): 15-17.
- [3] 安海岗. 关于我国农村土地流转问题的思考[J]. 资源与产业, 2007(1): 47-49.
- [4] 王业恒. 加强土地权属管理的几点建议[J]. 山东国土资源, 2008, 24(12): 7-8.

Primary Study on Transfer of Collective Construction Using Land in Hedong District of Linyi City

MI Ting

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: Transfer of collective construction using land can accelerate land saving and intensive use. It is an effective way to balance urban and rural development. In this paper, according to present condition of collective construction using land, main factors which affected the transfer of collective construction using land are analyzed. Pointing to factual conditions, relative countermeasure and suggestion are put forward to solute the problems occurred in transfer of collective construction using land, such as confirmation of land right, integration of urban and rural land market, perfecting procedures, mechanism of land income.

Key words: Collective construction using land; transfer; Hedong district of Linyi city