



临沂市建立城乡统一建设用 地市场存在的问题及对策分析

马爱功¹,张万里²,沈庆国¹,密士文¹

(1.临沂市国土资源局,山东 临沂 276001;2.菏泽市城市管理局,山东 菏泽 274507)

摘要:临沂市积极探索开展集体建设用地使用权流转和农村宅基地管理制度改革,积极构建土地交易有形市场,取得了一定的实践经验,也存在一定的问题,主要表现在:集体土地所有权主体模糊;城乡土地产权权能不对等;“公共利益”的内涵不清;农民土地财产价值难以显现;农村土地资源利用效率低下。提出解决问题的对策和措施:健全完善相关法律法规政策;合理分配土地增值收益;完善集体土地权能;科学编制修改城乡土地利用总体规划。

关键词:城乡统一;建设用地市场;问题;对策建议;临沂市

中图分类号:F301.3

文献标识码:C

引文格式:马爱功,张万里,沈庆国,等.临沂市建立城乡统一建设用地市场存在的问题及对策分析[J].山东国土资源,2015,31(7):77-79.MA Aigong,ZHANG Wanli,SHEN Qingguo,etc.Analysis on Problems and Countermeasures of Unifying Urban and Rural Construction Land Market in Linyi City[J].Shandong Land and Resources,2015,31(7):77-79.

城乡统一的建设用地市场是指以土地用途管制、规划管制为前提,区分公益性和经营性用地分类为基础,实行农用地与非农建设用地市场分离,非农建设用地与城市建设用地在市场准入、收益分配、政策管理等方面全面接轨的城乡一体的土地市场体系^[1]。建立城乡统一的建设用地市场,不仅可以缓解经济发展用地供需矛盾,提高土地综合利用效率,还可以统筹城乡发展,具有重要的理论和现实意义。近年来,临沂市结合全市经济社会发展实际,积极探索构建城乡统一的建设用地市场,取得了一些有益的实践经验。

1 主要做法

1.1 开展经营性集体建设用地使用权流转

2000年,临沂市探索开展集体建设用地使用权流转工作,2001年,在全省率先出台了《临沂市集体建设用地使用权流转管理暂行办法》,2002年、2003年和2005年,借鉴芜湖等地经验,结合临沂市在实

践中的具体做法,对该办法进行了3次修改并重新颁布实施,2013年市政府以《临沂市集体建设用地使用权流转管理办法》再次修订流转办法。临沂市参照国有土地管理模式,按照2种产权、一个市场和同地、同权、同价的原则,规定集体建设用地使用权可以出让、出租、转让、转租4种形式流转,对流转的条件、程序、年限、权属登记、期限届满、征收补偿、抵押等内容作出明确规定,集体建设用地使用权流转的收益标准、价款管理及使用、有关税费等均参照国有土地管理模式运行。2009至2013年全市已流转集体建设用地1038宗,面积3.47 km²。

1.2 探索农村宅基地管理制度改革

临沂市是山东省第一人口大市,是沂蒙革命老区,农村人口多,农村宅基地面积总量大。针对当前新增宅基地用地需求难以保障,新增宅基地违法违规现象严重,部分宅基地闲置、超标准使用,临沂市积极探索农村宅基地管理的新路径、新模式,拟定了《临沂市宅基地管理改革试点方案》,争取用3年时

收稿日期:2015-02-02;修订日期:2015-03-12;编辑:王敏

作者简介:马爱功(1984—),男,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:ly_maaigong@163.com

间,在全市建立以退出机制为核心、保障需求为目标、节约集约为宗旨、整治复垦为手段、规划管控为保障的“五位一体”农村宅基地管理新模式,实现全市农村宅基地资源保障有力、配置公平、利用合理、管理规范,有力推进全市新农村和新型城镇化建设。

1.3 积极构建土地交易有形市场

土地交易市场是进行土地交易的场所,是有形的土地和无形权益、信息、咨询服务的统一体。土地作为市场经济发展的三大基本要素之一,能否合理、顺畅的流转,对市场经济的发展起着举足轻重的作用。加快土地交易市场建设,保障土地生产要素合理流动,真正实现市场配置资源,既是市场经济发展的客观要求,也是深化土地使用制度改革,提高国土资源管理能力和服务水平的现实需要^[2]。

2009年临沂市政府发布实施《临沂市土地交易市场管理办法》,推动土地交易有形市场建设稳步开展。基于实践,建设有形市场的基本框架是构筑“一个平台”、实现“四个统一”。即全市形成统一的土地交易机构,履行“提供交易场所、办理交易事务、发布交易信息、代理土地交易”四大职能,在此基础上,实行统一计划管理、统一信息发布、统一交易规则、统一运作监管,实施对国有建设用地使用权实行统一和集中入市的交易管理。全市2009至2013年共办理土地转让938宗,面积17.33 km²,交易价款62亿元,共办理土地抵押3308宗,面积113.34 km²,抵押金额676亿元。

1.4 严格规范土地交易一级市场

加强批而未供、供而未用土地处置。市政府集中开展了批而未供土地有效利用专项行动,共盘活利用批而未供土地44 km²。

科学调控土地供应。按照控制总量、减少增量、用好存量、保障流量的原则,根据国家调控政策、经济社会发展阶段、城市定位、土地市场供求等,科学制定土地储备和供应计划,有效调控工业、商住用地的配置比例。根据土地市场发展规律,从土地出让节奏、时序、结构和价格上予以调控,将成熟地块有计划、分季度、有梯次推向市场,根据市场变化、供地成本、配套设施等因素综合确定地价,让市场在定价中起决定作用,确保土地供应适量、结构合理、价格适中。

严格批后监管。按照统一规划、统一开发、统一

建设原则,统筹土地一级开发,坚持政府主导规划,严禁企业擅自改变规划或由企业主导规划设计、拆迁安置。严格落实净地出让制度,加强土地批后监管,督促已供土地及时有效开发。严查未批先建违法行为,建立多部门联合查处机制,保障土地市场规范有序发展。

2 存在的主要问题

(1)集体土地所有权主体模糊^[3]。根据现行《土地管理法》第十条规定,农村集体经济组织、村民委员会、乡镇政府、村民小组可以成为集体土地所有权的主体,农村集体经济组织在大部分地区已名存实亡,法律没有对村民委员会、乡镇政府、村民小组3个农民集体的所有权范围作出明确规定,造成实践中农民对集体土地所有权归属及如何行使含糊不清。

(2)城乡土地产权权能不对等^[4]。根据现代产权理论,完整的土地产权应该包括占有、使用、收益、处分、发展等权能。国有建设用地使用权的上述权能均已实现,但农民对集体的处分权受到了严格限制,丧失了用益物权的核心权能。我国现有法律规定,农用地转为建设用地的合法途径是通过征收转化为国有土地,然后出让用于城市建设,这就剥夺了农民转换土地用途的权利,使农民丧失了获得土地增值收益的权利。

(3)“公共利益”的内涵不清^[5]。现行法律法规规定国家为了公共利益需要,可以对土地进行征收或征用,但却未对“公共利益”的内涵和范围做出明确的界定,造成政府征地权的滥用。

(4)农民土地财产价值难以显现。在我国现阶段,同样土地用于农业生产带来的收益,大大低于用于工商业生产带来的收益,政府将农民集体土地征收为国有并出让给工商企业,土地资产发生了巨大增值,而这部分增值与被征地农民无关,他们只是得到最低的征地补偿,没有享受到应有的土地增值收益,致使农民的土地财产价值难以显现。

(5)农村土地资源利用效率低下。由于法律规定农村集体土地不能出让、出租或者转让用于非农建设,不能合法进入城市土地市场,于是已在城市定居的农民只能将其宅基地闲置,还有一些农村公共服务机构用地、村办企业用地因流转不畅大量闲置,造成土地资源的极大浪费。

3 对策建议

(1)健全完善相关法律法规政策。集体建设用地进入市场首要障碍是现行的土地管理法律法规,要使城乡建设用地市场健康、有序、规范发展,需要修改相关的法律条款,制定相关法规政策,为城乡统一建设用地市场提供法律上的保障。其中现行《土地管理法》第四十三条、六十三条条款中关于“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。农村集体所有的土地的使用权不得出让,转让或者出租用于非农业建设”等规定需要进一步修改完善,以期尽快开放城乡建设用地市场,使农村建设用地在符合相关规划、用途管制的条件下进入建设用地市场^[6]。

(2)合理分配土地增值收益。农民将土地直接进入城乡建设用地市场流转的目的,就是分享城市化过程中土地流转的增值收益,因此制定合理的土地收益政策,把土地增值收益的大部分留给农民,使农民土地财产价值得以显现,对统筹城乡发展意义深远。

(3)完善集体土地权能。对集体所有的土地,依据已确认的所有权、建设用地使用权登记造册,核发土地权利证书,确认所有权及建设用地使用权。赋予农民完整的土地权能,包括占有、使用、收益、处分、发展等权能,使国有、集体土地产权地位平等、权能一致、价值相当,能够公平交易、流转顺畅。

(4)科学编制修改城乡土地利用总体规划。各级

土地管理部门应根据本地经济发展的需要,制定并严格执行土地利用总体规划,为控制国有、集体建设用地总量和构建城乡一体土地市场提供依据和支撑。

4 结语

建立城乡统一的建设用地市场,将农村建设用地通过市场流转进入城市建设用地,有效利用集体建设用地资源,可以缓解城市建设用地紧张局面,优化国土空间格局,提高土地综合利用效率,有利于打破城乡二元结构,促进城乡区域协调发展。虽然建立城乡统一的建设用地市场日益引起各个层面的重视,但离真正建成还有很长的路要走。相信通过各级政府、国土资源管理部门和社会各界的共同努力,临沂市城乡统一的建设用地市场一定会取得长足的发展。

参考文献:

- [1] 杜萌.着力建立城乡统一建设用地市场[J].农业经济,2014,(4):60-61.
- [2] 郑云峰.建立城乡统一建设用地市场的研究[D].福州:福建师范大学,2011.
- [3] 王忠良.我国土地一级开发运行模式研究[D].济南:山东建筑大学,2009.
- [4] 张颖.集体建设用地流转可行性研究及制度构建[D].厦门:厦门大学,2009.
- [5] 赖丽华.乡村治理视域下的农村土地流转研究[J].江西社会科学,2013,(7):204-209.
- [6] 张合林,贾晶晶.我国城乡统一建设用地市场构建及配套政策研究[J].地域研究与开发,2013,32(10):119-122.

Analysis on Problems and Countermeasures of Unifing Urban and Rural Construction Land Market in Linyi City

MA Aigong¹, ZHANG Wanli², SHEN Qingguo¹, MI Shiwen¹

(1.Linyi Bureau of Land and Resources, Shangdong Linyi 276001, China; 2.Heze City Administration Bureau, Shandong Heze 274507, China)

Abstract: Collective construction land use rights transfer and rural land management system reform have been explored in Linyi city. Construction of tangible market of land transactions actively have gained some practical experiences. There are still several problems, such as ambiguity of collective land subject, nonidentity of urban and rural land property rights, unclear of "public interest" connotation, difficulty in achieving farmers land property value, and inefficient use of land resources in rural areas. In this paper, relative countermeasures have been put forward accordingly, such as perfecting relevant laws and regulations, rational allocation of land increment income, and scientific establishment and modification the overall plan of urban and rural land use.

Key words: Unified urban and rural; construction of land market; Linyi city