关于建立城乡统一土地市场的思考

孙琳蓉 李伟

(浙江省余姚市国土资源局, 浙江 315400; 国土资源部咨询研究中心, 北京 100035)

摘要: 土地市场是市场体系中的重要组成部分, 是一个完整的体系, 中央提出逐步建立城乡统一的建设用地市场的要求, 一些地方也进行了实践探索, 取得了成功经验。目前建立城乡统一的土地市场面临着法律规定、土地财政等方面的限制。应当在总结试点经验的基础上, 修订法律, 加强土地的用途管制, 鼓励农村非农产业的发展, 破除土地财政的限制, 规范农村土地市场等方面, 推进城乡统一土地市场的建立。

关键词: 城乡统一 土地市场 建议

一、建立城乡统一的土地市场是完善市场体系的要求

党的十八大明确提出: “推动城乡发展一体化。解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重, 城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。要加大统筹城乡发展力度, 增强农村发展活力, 逐步缩小城乡差距, 促进城乡共同繁荣。” 土地问题是城乡统筹问题的核心, 处于基础地位, 是必须研究和解决的重点和难点。在社会主义市场经济体制下, 市场机制是资源配置的基础形式, 土地资源的配置也不能游离于市场体系之外。

土地市场是市场体系中的重要组成部分, 属于要素市场。土地市场的功能在于把稀缺的土地资源配置到经济发展最有利的产业中去, 实现对土地资源最有效的利用。我国的土地属于国家和集体所有, 土地使用权可以有偿出让和转让, 土地市场的形成, 即肇始于土地使用权的有偿出让和转让。从土地市场的运行模式看, 分为一级市场和二级市场: 一级市场即国家通过指

定的政府部门将国有土地或将农村集体土地征收为国有土地后将土地的使用权有偿、有期限的出让给使用者的市场, 反映的是国家与土地使用者之间的经济关系; 二级市场是指土地使用权人将剩余年限的土地使用权让与其他土地使用者而形成的市场, 反映的是土地使用者之间的经济关系。从城乡二元结构的土地管理制度看, 现阶段, 土地市场又人为地分割为城市土地市场和农村土地市场。由于法律对集体土地的流转进行限制, 集体土地市场尚不发育, 且城市土地市场与农村土地市场相互分割。

党的十七届三中全会提出: “加强土地承包经营权流转管理和服务, 建立健全土地承包经营权流转市场, 按照依法自愿有偿原则, 允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权, 发展多种形式的适度规模经营。” “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

收稿日期: 2012-12-20

第一作者简介: 孙琳蓉 (1971-), 女, 浙江余姚人, 主要从事土地储备方面的研究。

享有平等权益。”

党的十七大以来,围绕贯彻落实科学发展观的要求,各地在统筹城乡发展领域积极实践,对土地制度改革也作了一些探索,重庆、成都作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,近年来,在国家的授权和支持下,围绕“人、地、资金”要素系统开展统筹城乡改革,形成了一些有效的经验和做法。地方对统筹城乡发展,建立城乡统一的建设用地市场也有强烈的愿望。但囿于现行法律,统筹城乡土地要素配置问题远未破题。

二、建立城乡统一的土地市场面临的困难和问题

1. 法律政策的障碍

我国的法律和政策对农民集体土地的流转进行了一些限定:

《物权法》第184条:“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”。

《土地管理法》第43条:“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”。

《土地管理法》第63条:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设”。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号):“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。

《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国发〔2007〕71号):“农村住宅用地只能分配给本村村民,城镇居民不得到农村购买宅基地和农民住宅;单位和个人不得非法租用、占用农民集体所有土地搞房地产开发”。

2. 土地财政、土地金融的依赖

在现行制度下,地方财政对土地的依赖度较高,城市基础设施建设、教育、水利、保障性住房等都依赖

从土地出让收入来筹集资金。土地出让收入占地方本级收入比重(%)2010年已达71.68%。在政府的非税收入中,土地出让收入占大头,2009年的土地出让收入约占当年GDP的5%,2010年则高达7.3%。

近年来,政府用土地向金融机构抵押或质押融资,形成了土地金融。则是政府直接负债经营,用未来收益逐步偿还。据有关专家研究,目前土地金融的规模已经远远超过了土地财政,所谓“地方债”,绝大多数属于土地金融。

城市政府通过经营土地,积聚了大量建设资金,推动了城镇化、工业化的发展。但同时要看到,土地财政和土地金融不是经济社会发展的理性选择,而是存在着较大的政治风险和经济风险。特别是随着城镇化的快速推进,农民强烈要求参与土地增值收益分配,征地成本越来越高。以成都为例,2004年中心城区平均征地成本为15~20万元/亩,2012年已达到100万元/亩以上,土地出让收益将越来越少,加之土地资源的有限性,可用来征收和出让的土地将逐步减少,土地财政面临越来越严峻的挑战。

3. 农民增收渠道狭窄

土地是农民最重要的资产,是农民发展生产和致富的基本生产资料。受市场不健全、流转范围有限等制约,农民很难在现行法律框架下变现其土地财产、获得财产性收入的跃增和财富的积累。尤其是农民难以利用自己的建设用地资源引进技术和资金发展非农产业。我们在调研中发现,农村建设用地产生效益的途径基本是土地的出租、以土地入股等。集体建设用地利用率和利用效益不容乐观。

4. 农村土地市场不规范

长期以来,我国农村土地的流转大多为自发、私下的,零星的、分散的,不仅流转规模不大、而且价值实现形式有限。没有统一的市场交易规则,缺少统一规范

的农村土地交易市场。尽管近几年,有关省市开展了一些农村土地交易试验,但其交易范围、规模都有待拓展,市场需要不断规范。

三、建立城乡统一土地市场的思考

1. 总结成都、重庆等地的试点经验,修订现行法律

广东的“三旧”改造,北京的“城中村”改造,重庆统筹城乡发展的试点,成都的灾后重建和统筹城乡发展的试验等,都在或大或小范围内允许集体建设用地进入市场,从而突破了现行法律、制度的限制。重庆和成都等地的经验,为改革现行土地管理制度提供了丰富多彩的案例,积累了十分有益的经验。

在改革征地制度和修改《土地管理法》中,不应回避集体建设用地流转和城乡统一土地市场问题。应当总结基层探索的成功经验,落实中央关于“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的要求,适时对现行法律进行修订。实现土地要素在城乡之间自由流动,最大程度激活土地生产力。

2. 强化用途管制制度

农村建设用地与城市建设用地同地同价后,会使农村建设用地产生巨大收益。为防止在巨大的经济利益面前农民将农用地变为建设用地,应当在确权的基础上,强化土地的用途管制,严格控制建设用地,保护耕地。

实现同地同价,和用途管制,其基础工作就是明晰产权,对农村集体土地所有权、宅基地使用权及村民住房所有权确权登记发证,要做到“应发尽发”。

土地规划是落实土地用途管制制度的主要措施。目前,城镇土地规划已比较健全,且与城镇建设规划等衔接较好。而农村土地规划却只落实到了乡镇一级,缺少村社层面的土地规划指导农村建设布局,乡村建设

处于无序状态,布局混乱。应当加强村级土地规划工作,使土地用途管制得以落实。

3. 鼓励利用集体建设用地发展农村非农产业

一是构建城乡统一的土地市场,允许农民在国家规划引导下,自主地参与工业化、城市化进程。应当允许城市规划区范围外的经营性项目,采用购买、租用、入股等方式,直接使用集体建设用地,而不必把土地征为国有,重庆、成都等地的探索取得了成效。二是对必须征为国有的土地,赋予农民谈判权。三是制定政策,鼓励和引导农民利用集体建设用地发展非农产业,一方面可以壮大农村经济实力,另一方面可以就近就地转移农村劳动力。

4. 冲破“土地财政”,实现城乡统一的建设用地市场

地方政府经营土地,依赖土地财政和土地金融筹集资金,只有不断征地、不断卖地,才有充足的资金来源,征地多、卖地多的地方,“发展”就快。如果让集体建设用地通过出让、出租、入股等方式直接用于经营性项目,政府就失去了经营土地的经济来源。只有打破“土地财政”,才可能建立城乡统一的建设用地市场。

应当改革集土地管理与土地经营于一身的行政管理体制,将土地管理职能与经营职能分开。成立类似国有资产经营管理公司的机构,负责国有土地的市场运作,或转让,或出租,或联营,或入股,负责其保值增值。政府负责制定市场规则,进行调控和监管。

为弥补政府因农村集体建设用地直接进入市场而减少的土地增值收益,可研究论证对农村建设用地征收土地财产税(地产税、物业税)。建立农村宅基地有偿使用制度,既有利于土地的节约集约利用,又有利于增加政府财政收入。

5. 规范农村土地市场

建立农村土地交易平台,制定交易规则,提供相

关服务。一是培育土地承包经营权流转市场。规范承包地流转交易程序,建立健全风险防范机制。鼓励土地的适度规模经营,促进土地向农村土地股份合作社、家庭农场、专业大户等规模经营主体流转。二是推进集体建设用地有序流转。明确集体建设用地交易范围、主体、程序,建立集体建设用地价格形成机制,逐步形成城乡一体的土地等级和地价体系。三是完善农村建设用地指标市场化交易。总结重庆地票交易经验,进一步完善农村建设用地指标交易和收益分配机制等,适时扩大农村建设用地指标市场交易范围。

参考文献

- [1]董祚继,田春华.顺势而为,深入推进农村土地管理制度改革[J].中国国土资源经济,2011(10):7-1
- [2]黄小虎.解析土地财政[Z],专家建议,北京:国土资源部咨询研究中心,2010
- [3]王宏新.合二为一,城乡土地市场大方向[J]中国土地,2009(7):23-26
- [4]李景刚等.我国城乡二元经济结构与一体化土地市场制度改革及政策建议[J]农业现代化研究,2011(3):297-301

(上接第23页)

第一量子矿产有限公司(First Quantum Minerals Ltd)的凯维特萨(Kevitsa)镍铜铂族项目、阿尔托纳采矿有限公司的克雷拉提(Kylylahti)铜钴项目等;处在矿山建设前规划阶段的项目有北方资源公司(Northland Resources AB)的哈努凯伦(Hannukainen)铁矿项目、亚拉国际公司(Yara International ASA)的索克利(Sokli)磷矿项目、金矿田北极铂矿公司(Gold Fields Arctic Platinum Oy)的苏安科(Suhanko)钯铂项目、凯利伯资源有限公司(Keliber Resources Ltd)的Länttä锂矿项目、索特卡莫银矿公司(Sotkamo Silver AB)的Taivaljärvi银矿项目和英美勘探公司(Anglo American Exploration B.V.)的萨卡提(Sakatti)铜、镍和铂族金属项目等。无疑,这些项目的建成或实施,

都将有力地带动芬兰矿业经济的进一步发展,也都将预示着未来若干年内,至少是未来5年内,芬兰矿产品生产还有可能进一步提高。

参考文献

- [1] Finland's Minerals Strategy 2010
- [2] Geological Survey of Finland. Metals and Minerals Production in Finland. Metals and Minerals Production 2004~2011
- [3] Geological Survey of Finland (GTK). Metallic ores 2011
- [4] Geological Survey of Finland (GTK). Mining in Finland 2000-2011
- [5] Geological Survey of Finland (GTK). Active Mines and Current Projects February 2012
- [6] Mining Journal Special Publication -Finland. January 2012