

内蒙古自治区城乡统一建设用地市场构建思路

徐艳红, 梁洁, 王友凤 (内蒙古自治区土地调查规划院, 内蒙古呼和浩特市 010010)

摘要 城乡统一建设用地市场在城乡二元结构制度的影响下, 受到各方面的条件限制而无法得到发展, 但是在市场机制作用下又存在隐性交易等情况, 扰乱了建设用地市场的正常秩序。该研究从土地制度改革、健全农村牧区集体土地流转法律体系、加强土地总体规划及用途管制宏观调控、做好农村集体土地登记确权发证基础工作、建立土地市场价格评估体系及交易平台、征地制度改革等方面提出构建城乡统一建设用地市场的具体思路, 使农村牧区建设用地的资产价值得到充分体现, 保障农牧民取得更多的财产权利。

关键词 城乡统一建设用地市场; 城乡二元结构; 城乡发展一体化

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)31-11171-03

中共十八届三中全会明确提出“建立城乡统一的建设用地市场”及“健全城乡发展一体化体制机制”等土地改革目标, 并在“健全城乡发展一体化体制机制”中对“赋予农牧民更多财产权利、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置”等内容进行了详细叙述。建立城乡统一建设用地市场和赋予农牧民更多财产权利即是要解决农村牧区建设用地和城市建设用地公平同权、保障农牧民在土地上合法财产权利的问题。在这一过程中, 如何建立规范的城乡统一建设用地市场, 保证农牧民享有集体土地的财产权利, 并平等参与现代化进程的发展、共同分享现代化成果, 已经成为落实十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)精神的重要内容和现实任务。笔者以内蒙古自治区为例, 分析了城乡建设用地市场现状及存在的问题, 论述了建立城乡统一建设用地市场的必要性及意义, 并提出了构建城乡统一建设用地市场的设想与思路。

1 城乡建设用地市场现状及存在的问题

1.1 政策制度影响下的城乡建设用地市场

我国《土地管理法》第四十三条第一款规定:“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”, 第六十三条规定:“农民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”。在这些法律条文规定, 建设单位想要申请使用的土地为集体土地的, 必须经国家征收后, 先将农村牧区土地转为国有土地之后, 才能将国有建设用地使用权出让或划拨给建设单位。因此, 在成熟的国有建设用地市场之外, 农村牧区建设用地无法通过市场机制转化为城市建设用地, 农村牧区建设用地只能通过征收这一国家强制行为进行转变。

2008年7月, 为进一步加强和规范建设用地增减挂钩试点工作, 国土资源部下发了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(以下简称《办法》)。《办法》明确规定, 挂钩试点工作应以落实科学发展观为统领, 以保护耕地、保障农牧民土地权益为出发点, 以改善农村牧区生产生活条件、统筹城乡

发展为目标, 以优化用地结构和节约集约用地为重点。自2009年以来, 国家给内蒙古自治区下达增减挂钩指标累计超过4 000 hm², 涉及9个盟市22个旗县, 有效缓解了建设用地供给矛盾, 推动了城乡用地结构调整。但是, 从实际来看, 农村牧区建设用地(即拆旧区)经过整治后, 节余的建设用地指标有很大一部分流入国有建设用地市场, 而建新区涉及农村牧区集体土地的, 仍需通过征收程序转为国有建设用地后方能使用。因此, 农村牧区建设用地的腾退促使农村牧区建设用地退出建设用地市场, 增加了国有建设用地的用地指标, 但不能显示农村牧区建设用地作为农牧民财产所体现的价值。所以, 城乡建设用地增减挂钩的实施, 并未能破除“城乡二元结构”这一“制约城乡发展一体化的主要障碍”, 而在无形中突显了城市与农村牧区建设用地的权利差别。

1.2 市场机制作用下的城乡建设用地市场

从自治区城乡建设用地市场运行的实际情况来看, 土地市场由城市建设用地市场和农村牧区建设用地市场两部分组成, 但是这两者由于土地所有权的二元结构而相互割裂, 没有形成有机联系, 农村牧区建设用地只能通过“农转用—征收—供地”的运作模式合法的进入建设用地市场, 农牧民的收益只能体现在根据农业用途进行的征地补偿上, 享受不到城市化带来的增值收益。在市场机制和巨大潜在利益的驱使下, 农村牧区建设用地开始进行大量的隐性交易, 如将耕地出让、转让、出租用于非农业建设, 以租代征、宅基地非法买卖、放高利贷等, 严重扰乱了正常土地市场秩序, 极易产生土地纠纷, 加之相关监管部门监管能力有限, 导致无法对建设用地供应总量进行有效控制^[1-3]。

2 建立城乡统一建设用地市场的必要性及意义

2.1 破除城乡二元结构, 保障农牧民财产权利

自国家实行国有建设用地有偿使用制度以来, 城市建设用地逐步形成以“招拍挂”等方式进行出让、转让、租赁等行为的成熟国有建设用地市场, 但是, 在城乡二元结构制度的影响下, 农村牧区建设用地市场因收到征收制度、使用条件等方面的限制而无法得到发展, 集体建设用地的资产价值难以得到充分体现, 农牧民的土地财产权利受到损害。随着社会经济的发展、现代化和城市化进程的推进, 城市发展对建设用地的需求不断扩大, 集体土地尤其是城市近郊土地的价值得到迅速提升, 加之农村牧区隐性建设用地交易市场的不断扩大, 迫

基金项目 内蒙古产业创新(创业)人才团队“内蒙古土地资源数量-质量-生态监测与可持续利用研究”创新团队(2013~2015年)项目。

作者简介 徐艳红(1975-), 女, 河南禹州人, 工程师, 从事土地政策和生态调查评估研究。

收稿日期 2014-09-24

切需要打破原有城乡二元结构的限制,建立城乡统一的建设用地市场,规范市场秩序,保障农牧民财产权利不受侵害。

2.2 提升政府宏观调控能力,提高农村牧区土地利用效率 政府通过提前编制土地利用总体规划来对建设用地总量进行控制,并通过制定年度计划对土地市场进行宏观调控。但是,由于农村牧区建设用地隐性市场的存在,政府难以对这部分用地交易进行全面监管,不利于政府对建设用地供应总量和年度计划的宏观控制,通过隐性交易而取得的农村牧区建设用地不能合法进入城市建设用地市场,无法得到有效流转,如果原建设单位无法经营或其他原因不需要再占用建设用地时,那原有建设用地就很容易闲置,造成土地资源的浪费。建立城乡统一建设用地市场,可以将低效利用的或者闲置的农村牧区建设用地纳入土地市场进行交易流转,从而提高土地利用效率^[4]。

2.3 有效化解征地拆迁矛盾,促进社会稳定发展 自改革开放以来,我国城市建设得到迅猛发展,城镇化水平快速提高。在各个城市建设过程中,往往涉及城市周边村镇的大规模拆迁,由此而引发的与拆迁农牧民的冲突与日俱增,某种程度上影响了政府形象与公信力,危及社会稳定与和谐。城乡统一建设用地市场的建立,可以从根本上解决农村牧区建设用地无法与城市建设用地享有平等价值权利的问题,为农村牧区建设用地进入土地市场进行交易提供法律依据与保障,大大缩小征地范围,使农牧民充分享受城市发展和土地增值带来的收益,避免强征强拆造成的恶劣影响,有效化解征地拆迁中各方面的利益矛盾,实现社会的和谐发展^[5-6]。

2.4 缓解建设用地供需矛盾,引导土地价格理性回归 在城市化发展的进程中,社会经济发展对建设用地的需求与市场供给之间的矛盾日益突出,违法占地案件频发。因此,城乡统一建设用地市场的建立,保障了集体建设用地合法的进入土地市场进行交易流转,大大缓解了城市建设用地供地紧张的局面,打击借由城市建设用地严重稀缺而进行的投机与炒作行为,有助于土地价格回归市场合理价格。

3 构建城乡统一建设用地市场的设想与思路

根据2011年土地利用变更调查数据显示,全区集体建设用地73.09万 hm^2 ,是国有建设用地51.39万 hm^2 的1.42倍,如果能够实现农村牧区集体经营性建设用地的平等入市,不仅有助于缓解目前区内城市化建设用地紧张局面,更能在改变地方政府的土地财政模式、增加农牧民集体、个人的土地增值收益等方面发挥积极作用。因此,“实行与国有土地同等入市、同权同价”、“保障农牧民公平分享土地增值收益”,已经成为建立城乡统一建设用地市场的迫切要求和必然选择。

3.1 基本设想 中共十八届三中全会公报提出,“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍”。因此,要冲破这一障碍的限制,最终建立城乡统一建设用地市场,首先在土地制度上必须要有突破性的变革,必须通过上位法的修订,打开农村牧区建设用地合法有序进入土地市场的大门;其

次,通过编制城乡土地利用规划,严格土地用途管制;再次,必须对现有社会保障体系加以完善,避免农村牧区建设用地进入城乡统一建设用地市场后,引起农地升值,导致部分农牧民为了眼前利益,转让宅基地或其他现有建设用地而丧失收入来源,失去生活保障,引发社会矛盾。

3.2 具体思路

3.2.1 加快制定合理有效的农村牧区土地流转办法。现行土地制度的相关规定是导致城乡二元结构的根源。《土地管理法》第三十四条、第六十三条等相关规定,直接否定了农村牧区建设用地与城市建设用地同价同权,因此,为了促进城乡统一建设用地市场的有序发展,必须建立完善的法律体系,通过市场调研等手段,对现有的相关法律条款进行修订,为城乡统一建设用地市场运行的过程中所产生的农村牧区土地流转提供法律依据。《决定》指出,“在符合规划和用途管制前提下,允许农村牧区集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同价同权”。因此,从自治区层面来说,为了保障城乡统一建设用地可持续发展,在建立统一市场的同时,必须尽快制定农村牧区土地流转办法,从法律层面上规范农村牧区建设用地流转。

目前,广东、四川、重庆等省、直辖市已经进行了农村牧区集体土地流转试点,并出台了相关流转办法。内蒙古自治区可在借鉴其他省份流转经验的基础上,按照“先试点、再铺开”的工作思路,在经济较为发达、用地矛盾突出、集体土地流转条件相对成熟、抵押频率较高的呼和浩特市、鄂尔多斯市开展试点,并通过对试点经验的总结,制定出台了《内蒙古自治区集体土地使用权流转管理暂行办法》,为农村牧区集体土地的有序流转提供了保障。

3.2.2 组织开展城乡土地利用规划编制工作。现行的土地利用规划的对象主要是城市建设用地,在此基础上,应该结合区域经济的发展情况,提前组织开展编制科学合理统一的城乡土地利用规划工作,明确进入城乡统一建设用地市场的土地需要符合的相关条件,为建立城乡统一建设用地市场做好准备。

3.2.3 积极推进农村牧区土地确权登记发证工作。产权明晰的农村牧区土地产权制度是建立城乡统一建设用地市场的基础,农村牧区集体土地确权登记发证工作,是依法确认农牧民土地权利,形成产权明晰、权能明确的农村牧区集体土地产权制度的保障。城乡统一建设用地市场的顺利实施,是以集体土地确权登记发证为基础的,进入土地市场的建设用地必须保证产权明晰、四至清楚、没有纠纷,确保土地市场的正常运转。

2012年,内蒙古自治区人民政府办公厅印发了《关于做好农村牧区集体土地确权登记发证工作的通知》(内政办发[2012]41号),要求到2015年全面完成农村牧区集体土地确权登记发证工作,同时完成国有土地使用权确权登记发证工作,实现城乡土地登记全覆盖。对农村牧区土地进行确权登记发证,有利于降低市场交易过程中产生的产权纠纷,对土地市场的有序运行具有重要的现实意义。

3.2.4 建立市场价格评估体系。土地市场价格评估体系主要包括评估机构、政策措施及运行机制等 3 个方面。市场价格评估机构应设在旗县(市、区)人民政府国土资源管理部门,作为公益性机构,建立价格评估体系的工作平台,促进公平交易;并由政府出台相关政策措施,明确农村牧区集体土地流转必须出具政府评估机构的价格评估报告,评估价格不作为双方交易的指定价格,只作为参考价格,对交易双方的行为起引导作用;同时,评估机构还应建立目标责任制度及信息公开制度的运行机制,实行对农村牧区集体土地的免费估价,并及时公开交易价格信息、流转需求信息、中长期预测等信息,依托城乡统一建设用地的有形市场,做好高效科学公平合理的评估工作。

3.2.5 建立市场交易平台体系。交易平台体系一是要建立统一多渠道的信息发布平台,搭建多元化土地出让、转让、租赁等信息的了解渠道,使公众充分了解相关信息,做出更加科学的决策。具体做法可以在嘎查村设立信息采集点,苏木乡镇建立信息录入系统,旗县(市、区)审核汇总后向社会公开发布信息,并在土地转入转出后及时更新数据。二是建立规范的土地交易操作平台,规范制度管理,细化工作流程,使土地交易工作更趋公开透明。三是建立统一多元化的监督平台,严格审核交易人及交易对象资格,实行全过程及全方位监控制度,以监督促公正,以公正促公平,保障城乡统一建设用地市场交易工作更加公开、公平、公正。

3.2.6 土地征收制度改革。目前,土地征收是农村牧区建设用地转为城市建设用地并进入土地市场的唯一途径,《土地管理法》第二条第三款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”,然而就目前现行法律来看,并没有对“公共利益”做出明确的界定,公

益性用地与经营性用地也没有严格的区分。因此,要使城乡统一建设用地市场有效的运转起来,必须要对土地征收制度进行改革。

在国家层面的改革方案未出台前,自治区可以采用列清单的方式将公益性用地做出明确规定,凡不在清单范围内的用地名目,只能通过城乡统一建设用地市场的运行机制进行供地,从源头上缩小征地的范围。

4 结语

构建城乡统一建设用地市场是健全城乡发展一体化机制的迫切需求,但是,这是一项极其复杂的系统工程,需要深化土地制度改革、健全农村牧区集体土地流转法律体系,加强土地总体规划及用途管制宏观调控,做好农村集体土地登记确权发证基础工作,建立土地市场价格评估体系及交易平台,建立农村牧区社会保障体系等多方面的配合才能逐步实现。只有多方面地深入研究解决各项问题,才能充分发挥市场机制对城乡建设用的优化布局及配置作用,保障农牧民更多的财产权利,实现国有与集体土地的平等地位,促进社会的和谐发展。

参考文献

- [1] 叶红玲. 苏州集体建设用地流转透视[J]. 中国土地, 2000(11): 10-19.
- [2] 刘小玲. 制度变迁中的城乡土地市场发育研究[M]. 广州: 中山大学出版社, 2005.
- [3] 王永红. 尊重农民土地财产权——各地集体土地制度创新活动透视[J]. 中国土地科学, 2001(7): 17-22.
- [4] 张合林, 郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. 中国软科学, 2007(2): 28-40.
- [5] 倪维秋, 俞滨洋. 基于城乡统筹的城乡统一建设用地市场构建[J]. 商业研究, 2010(10): 87-90.
- [6] 李倩. 向城乡一体化进发——访社科院农村发展研究所研究院王小映[J]. 中国土地, 2008(10): 28-30.
- [7] 孙海潮, 王金红, 郭安斌, 等. 灰色关联度分析在玉米组合鉴定试验中的应用[J]. 玉米科学, 2006, 14(2): 47-49.
- [8] 梁云娟, 郝庆炉, 薛香, 等. 小麦单株产量、收获指数与主要农艺性状的灰色关联度分析[J]. 生物数学学报, 2013(2): 335-360.
- [9] 刘楠. 农业产业结构调整与农业经济发展的灰色关联度分析[J]. 安徽农业科学, 2010, 38(14): 7597-7598, 7622.
- [10] 范况生. 河南农业产业结构的灰色关联动态分析[J]. 贵州农业科学, 2010, 38(12): 234-236.
- [11] 郭丽娜, 骆商远, 闵文华. 浙江省农业产业结构的灰色关联分析[J]. 山西农业科学, 2011, 39(2): 174-176.
- [12] 张瑞黎, 黄明风. 农业结构调整对农民增收影响的效应分析——以新疆为例[J]. 经济研究导刊, 2010(11): 27-28.
- [13] 李关莹. 广西产业结构的影响因素及优化对策研究——基于灰色关联分析法[J]. 广西经济管理干部学院学报, 2013(3): 27-32.
- [14] 王淼, 周其文, 赵玉杰, 等. 灰色关联分析在农业产业结构中的应用——以云南省洱源县为例[J]. 农业环境与发展, 2010, 27(2): 71-74.
- [15] 曾林, 张朝钟, 万卫东, 等. 山区农民经济纯收入倍增的产业结构调整研究[J]. 中国农学通报, 2014, 30(23): 119-123.
- [16] 邓聚龙. 农业系统灰色理论与方法[M]. 济南: 山东科学技术出版社, 1988: 47-60.
- [17] 曾林, 陆顺生, 吴桂仙, 等. 红花间作菜豌豆与玉米轮作一年三熟高效栽培方法[J]. 特种经济动植物, 2012(10): 42.

(上接第 11149 页)

3.3 讨论 运用灰色关联度分析方法, 将原始数据作等权规一化处理, 对欠发达山区各产业与农民人均经济纯收入的关系进行分析^[13], 结果表明, 加快农业产业结构调整是解决欠发达山区(农民人均经济纯收入 > 2 300 元)农民人均经济纯收入倍增的最根本途径, 实践性和指导性强。运用灰色关联分析方法分析产业发展与产业结构调整的关系, 计算步骤不多, 方法简单, 结论可靠, 分析结果趋于现实化, 可操作性强, 对指导农业产业结构调整具有实际意义。原始数据等权规一化处理可以广泛运用于农业产业结构细化定量与农民经济纯收入增长关系的灰色关联分析中。

参考文献

- [1] 李树君, 周祖亮, 殷春武. 基于灰色关联度的农作物品种评价[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(3): 1263-1264.
- [2] 曾林, 张朝钟, 陆顺生, 等. 灰色局势决策在水稻新品种评价中的应用[J]. 安徽农业科学, 2013, 41(4): 1466-1468, 1470.
- [3] 曾林, 陆顺生, 杨志明, 等. 限制因子学说和灰色关联分析在玉米栽培中的应用[J]. 园艺与种苗, 2012(2): 7-8, 16.
- [4] 李北齐, 赵苏维, 王贵强, 等. 玉米杂交组合产量相关因素的灰色关联