

刘巧芹,秦 岭,尚国琲,等. 京津冀协同发展背景下河北省集体建设用地入市制度完善[J]. 江苏农业科学,2015,43(4):411-413.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.04.143

京津冀协同发展背景下河北省集体建设用地入市制度完善

刘巧芹,秦 岭,尚国琲,汤永鸿

(石家庄经济学院,河北石家庄 050031)

摘要:在京津冀协同发展国家战略加速推进背景下,未来相当长时期内河北省建设用地需求将持续旺盛,继续依靠征地远不能满足需要,亟需推进集体建设用地入市释放发展空间。结果表明,完善河北省集体建设用地入市制度可为京津冀协同发展释放空间、加快京津冀区域城镇更新和产业升级步伐、减轻政府和企业资金压力,符合国家层面政策导向;河北省现行集体建设用地使用权流转管理办法不够完善,实践中隐形流转、收益分配混乱等问题突出;应从强化政府服务和监管职能、完善集体建设用地使用权入市制度、建立集体建设用地入市制度体系、组织保障、分步实施等方面完善河北省集体建设用地使用权入市制度。

关键词:集体建设用地;入市;流转;河北省

中图分类号: F301.3

文献标志码: A

文章编号: 1002-1302(2015)04-0411-03

改革开放以来,我国实行东部沿海地区率先发展战略,京津冀、长三角、珠三角城市群迅速崛起,成为我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的地区^[1]。然而,近年来与其他2个城市群区域发展相比,京津冀地区发展协调性差的问题越来越明显,突出表现为北京市人口过度膨胀、交通拥堵和环境恶化日益严重;京津冀经济差距持续扩大,河北省44个贫困县有32个环绕在京津周边,形成环京津贫困带。2004年以来,尽管相继提出了京津冀合作、京津冀都市圈、京津冀一体化等多种区域协调发展设想,但都未能实施,区域合作步履维艰,表明京津冀三地各自为政的传统发展模式陷入绝境。2014年2月习近平总书记提出京津冀协同发展是一个国家重大战略^[2]以来,京津冀协同发展、交通一体化等领导小组相继成立;《京津冀协同发展水利专项规划》已编制完成并报送国家发展改革委、京津冀一体化总体规划即将出台,京津冀已实现了通关一体化;京津冀协同发展成为2015年中央经济工作会议提出要重点实施的三大战略之一^[3],有关京津冀在产业协同^[4-9]、区域生态协同^[9-11]、资源共享^[12]、文化认同^[13]等方面的研究也广泛开展起来,这些意味着京津冀协同发展即将进入实质性阶段,不符合首都功能定位的大批产业项目将要转移至河北,加上沿海经济增长和中原经济区战略实施带动,河北省面临着前所未有的发展机遇。因此,在未来相当长时期,河北省建设用地需求将持续旺盛,然而国家每年下达的新增建设用地指标极其有限,2013年仅央企合作项目用地指标缺口就高达2 000 hm²^[14],承接其他企业所需用地缺口更大。河北省农村集体建设用地量大面广,利用粗放,完善河北省集体建设用

地入市制度以释放其潜力,成为破解京津冀协同发展背景下“土地难”问题的重要途径。

1 完善河北省集体建设用地使用权入市制度对京津冀协同发展的作用

1.1 河北省集体建设用地存量巨大,可为京津冀协同发展提供空间

目前,河北省建设用地面积已突破2020年规划建设用地总量指标,继续依靠征地的空间已越来越小,“土地难”成为制约其发展的瓶颈,只能走盘活存量、内涵挖潜之路。调查显示,河北村庄占地117.4万hm²,占河北省建设用地总面积的57.8%;人均占地达238 m²,若减少至140 m²/人的国家最高标准,将可节约用地48.33万hm²,若有20%真正实现入市,将可为京津冀协同发展提供9.67万hm²的发展空间。

1.2 提高土地利用集约度,加快京津冀城镇更新和产业升级步伐

集体建设用地以农民自主开发和建设为主,开发无序化、产业低端化、土地破碎化和低效化、环境脏乱差现象普遍,但由于缺乏法律保障及难以获得抵押贷款,很难盘活并入市流转。完善集体建设用地入市制度,可激发农民将零星土地集中起来统一开发的积极性,通过统一规划,可引入符合京津冀协同发展下城镇更新和产业升级定位的新项目,如高碑店通过开发集体产业用地和宅基地,引进了古典家具商业街、古文化住宅、休闲旅游等产业,未来还计划建立中医药园和国际名粹街^[15],实现了环境改善、土地利用集约度提高、城镇更新和产业结构升级。同时,农民分享了土地增值收益和经济发展成果,收入增加、消费需求扩大、购买力提高,进一步推动经济良性循环。

1.3 拓宽投资和融资渠道,减轻政府和企业资金压力

城镇郊区存量低效集体建设用地用于城镇更新,无论在公共基础设施还是在产业发展和社会领域都蕴藏着巨大的投资机会,可拓宽投资渠道。按照目前我国城市建设投资模式,城市基础设施主要靠政府投资,在征地成本节节攀高的趋势下政府财政压力大、负债高,难以顾及到城乡结合部。如允许城乡结合部集体建设用地开发和办理抵押贷款,将能获得企

收稿日期:2014-12-17

基金项目:国家自然科学基金(编号:41401193);河北省社会科学基金(编号:HB14YJ029);河北省社会发展研究(编号:2014021412);河北省教育厅重点项目(编号:SD141047)。

作者简介:刘巧芹(1974—),女,山东东明人,博士,副教授,主要从事土地政策与法规、土地评价与利用规划研究。E-mail:1147065605@qq.com。

业投资和银行融资,在实现土地开发、基础设施和产业升级的同时减轻政府和企业资金压力。

2 国家层面集体建设用地使用权入市的政策分析

尽管现行土地管理法原则上禁止、例外情况允许集体建设用地使用权依法转移,但我国宪法原则上规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”,物权法规定“适用土地管理法等法律和国家有关规定”,这 2 部上位法均为相关规定修改提供了制度空间。由于经济社会发展的需要,近年来,国家逐步放宽了对集体建设用地使用权入市流转的严格限制,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》^[16](以下简称《决定》)则更是加大了集体建设用地使用权入市制度改革步伐,主要体现在:

2.1 集体经营性建设用地入市改革进入快车道

《决定》明确提出“建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村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、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”“建立农村产权流转交易市场”“鼓励社会资本投向农村建设,允许企业和社会组织在农村兴办各类事业”等,这与十七届三中全会及以前政策相比,突破点有:(1)允许入市的集体经营性建设用地范围由土地利用规划确定的城镇建设用地范围外扩大到内外均可,增大了集体建设用地供给量。(2)流转的前提条件在符合规划的同时,增加了符合用途管制条款,更符合我国耕地保护的基本国策和国际通行的土地用途管制原则。(3)集体建设用地入市流转与缩小征地范围配套,解决了集体建设用地流转与征地冲突问题。(4)明确了集体建设用地入市的流转收益分配指导方针,为解决各方利益博弈最激烈的收益分配问题指明了方向。(5)土地二级市场和农村产权交易市场建设,可提供方便的交易渠道。(6)突破了集体建设用地农民集体或个人自用的限制,实现了国有和集体土地需求主体平等,扩大了集体建设用地需求量。由此可见,《决定》明确了集体经营性建设用地入市的改革方向,并从其入市的范围界定、前提条件、收益分配、交易渠道、供需平衡等方面进行了系统的规划设计,为宏观指导政策到可操作管理办法过度铺平了道路,改革明显进入了快车道。

2.2 农民宅基地入市启动破冰之旅

《决定》首次提出“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道”。政策导向具有破冰意义,标志着宅基地入市迈出了尝试性的一步。由于农民宅基地入市涉及农民生计与权益保障、土地财政、社会公平、房价等种种难题,需要逐步试点,谨慎地在较长时间逐步推进。

总之,《决定》的出台意味着集体经营性建设用地入市改革进入快车道,宅基地入市进入试点探索阶段。但由于该项改革涉及收益分配格局调整、经济发展方式转变、农民社会保障完善、土地管理法修改等多个层面,还有大量工作要做,且利益相关各方博弈十分激烈,国家层面集体建设用地入市指导意见是否能在短期内出台仍很难确定。因此,预计集体建

设用地入市改革将以兼顾各方利益、先试点后逐渐扩面的渐进方式,而不是全国铺开、一蹴而就的方式进行。

3 集体建设用地使用权入市流转的实践分析

1996 年,苏州市率先颁布存量集体建设用地流转政策,此后,各地集体建设用地使用权流转规范性文件陆续出台,并在实践中形成了各具特色的流转模式,对保障经济发展用地、提高集体土地利用效率和增加农民收入发挥了一定作用。按政府参与程度不同,模式大致可归为政府主导型和市场主导型 2 类。

3.1 政府主导型

地方政府是实际流转主体,如芜湖模式。典型做法是乡镇政府统一规划,在明晰集体土地产权基础上,由乡镇土地发展中心与农村集体和农户签订有偿流转合同,对流转来的建设用地统一开发后再出让给用地者。该模式具有符合规划,规模效益好,政府信誉担保融资难度小、违约风险低,农民收益稳定等优点。但政府兼具管理者和经营者双重角色,收益分成偏高,未体现以农村和农民为主的国家政策要求,且流转可能成为地方政府实现自己特定政策意图的手段,甚至沦为某些官员的寻租工具,需要健全政府行为控制机制。

3.2 市场主导型

市场主导型主要以集体经济组织为流转主体,如广东集体土地入股模式。典型做法是以村或村民小组为单位组建股份公司作为流转主体,将集体土地等财产折成股份集中起来,通过直接出租土地或修建厂房出租实现土地流转。该模式流转收益除上交税费外,全部留在农村,利于农村集体经济发展和农民获得较高收益;但分散交易成本高,随意性大,难以保证用地符合县域产业发展规划,且集体经济组织当家人以权谋私和侵占集体资产等时有发生,需进一步健全流转监管和服务机制。

尽管《河北省集体建设用地使用权流转管理办法(试行)》(以下简称《办法》)已于 2008 年 11 月 1 日起实施,但调研发现,由于《办法》本身存在流转参考价格低、收益分配规定模糊、监管规定不完善、相关配套政策和市县级操作细则缺失等不足,作用十分有限。河北省集体经营性建设用地多为隐形流转,甚至有擅自把耕地流转成非农用途的,只有霸州市等个别县市对乡镇企业用地流转办理了流转手续。农民住房和宅基地流转较少,但在城镇郊区尤其是发达地市的城乡结合部,小产权房较多,通过私下出租房屋流转宅基地使用权的现象十分普遍,亟需在吸取河北省及各地经验教训基础上,尽快完善入市制度。

4 河北省集体建设用地使用权入市制度完善建议

面对目前方向明确、进程缓慢的改革形势,对地方政府来说,集体建设用地入市已不是“能不能、要不要”的问题,而是怎样依法实践、尽快建立符合本地实际制度的问题。等待国家层面指导意见出台很可能坐失经济发展和积累本地经验的良机。建议河北省积极争取国土资源部集体建设用地入市试点,尽快开展集体建设用地入市的实践工作,进一步完善入市制度,建议如下:

4.1 强化政府服务和监管职能

建议河北省吸取政府主导和市场主导 2 种模式之长,明确政府规划、引导、服务和监管地位。做好相关规划、引导和协调工作,促进流转规模化并确保符合规划和用途管制要求。

加快集体建设用地使用权调查、确权与不动产统一登记步伐,对每一块集体建设用地做到“用途明确、界址清楚、产权明晰”。强化政府服务和监管职能,提供高效流转服务,监督交易依法进行。健全宣传、巡视、公开、信息反馈、农民参与及争议调处机制,控制地方政府急功近利及官员寻租行为,防止强制入市流转,保护农民利益。

4.2 完善河北省集体建设用地使用权入市制度

针对河北省《办法》的缺陷,应从以下几方面加以完善:(1)对集体建设用地所有权人同意流转的书面证明取得程序作出具体规定,确保书面证明体现所有权人意志,防止集体领导人擅自决定。(2)流转方案拟定加强与产业规划部门的协作,优先保障产业政策支持产业用地,从严审批限制发展产业用地。(3)建立市场决定交易价格机制。河北省《办法》规定的集体建设用地流转参考价格偏低且与十八届三中全会主要由市场定价的政策导向不符,建议建立主要由市场决定交易价格机制,建立集体建设用地定级估价制度,为土地公平交易、合理征收税费提供地价标准。建立城乡统一的建设用地市场,完善交易规则,提供交易场所、发布信息、组织交易等服务。(4)建立公平合理的收益分配机制。河北省《办法》只对首次流转规定收益属所有权人,政府是否参与分配、流转收益在农民集体与个人之间如何分配则没有提及,实践中流转收益分配极其混乱。建议建立兼顾国家、集体、个人的收益分配机制,合理提高个人收益。初次分配应在相关交易主体中实现,再次分配应通过建立不动产税或完善土地增值税征管方式解决,明确政府收取税费方式、依据和标准;规定农民集体所得收益专项用于集体成员社保的比例;明确剩余部分在农民集体与个人之间分配的原则、程序、用途、支付方式及监管措施。

4.3 建立集体建设用地入市制度体系

集体建设用地入市改革是一项涉及面很广的系统工程,不但需要完善的集体建设用地入市管理制度,而且需要一系列相关制度与之配套。建议成立由省国土、民政、农业、卫生、财政、劳动保障等部门组成的调研组,制定包括集体建设用地的入市管理制度、收益分配制度、税费征缴制度、投资管理制度、抵押融资制度、政府监管制度等在内的集体建设用地入市制度体系,保证入市有法可依。

4.4 组织保障,分步实施

建议河北省成立集体建设用地使用权入市改革领导小组,负责改革总体设计、调研组织、部门协调、试点选择和监督管理等工作。改革分 2 步走:第 1 步,组织有关部门和专家对国家及各地流转政策和法规、省外流转经验和省内流转情况进行调查、研讨和改革总体设计,完善现行《办法》并更名为《河北省集体建设用地使用权入市试点管理暂行办法》。按照“统筹规划、突出重点、分类指导、风险可控”的原则,尽快选择土地难问题突出、经济发展和土地资源条件代表性强的县(市、区)开展试点。试点选择在重点考虑经济发展土地难问题突出县域的同时,应照顾到各种经济发展条件的区域,既要突出重点,又要兼顾全局。试点工作封闭运行,定期开展流转情况交流、效果评估和经验总结。第 2 步,待国家层面流转政策正式出台后,根据前期试点中掌握的河北省实际情况、存在问题和流转经验,制定既符合国家层面政策规定,又能针对性地解决河北省流转问题的地方性操作细则,把流转推向全省。

5 结论与讨论

集体建设用地入市可释放农村集体建设用地潜力,促进区域土地资源优化配置,是破解我国经济社会发展“土地难”瓶颈和实现农民财产性收入增加的重要途径,符合我国发展趋势和国家层面集体建设用地入市的政策导向。

在京津冀协同发展背景下,河北省本地发展和承接北京市功能转移所需的建设用地指标缺口很大,完善河北省集体建设用地入市制度可挖掘集体建设用地潜力,并可为京津冀协同发展释放空间、加快京津冀区域城镇更新和产业升级步伐、减轻政府和企业资金压力。

河北省应在国家层面政策指引下,在充分吸取各地经验与教训基础上,结合京津冀协同发展需要和河北省实际情况,从强化政府服务和监管职能、完善河北省集体建设用地使用权入市制度、建立集体建设用地入市制度体系、组织保障、分步实施等方面完善集体建设用地使用权入市制度,促进京津冀协同发展。

参考文献:

- [1] 国家发改委. 国家新型城镇化规划(2014 年—2020 年)[EB/OL]. (2014-03-17)[2014-10-20]. http://news.xinhuanet.com/house/bj/2014-03-17/c_126274610.htm.
- [2] 庞兴雷. 打破“一亩三分地”习近平就京津冀协同发展提七点要求[EB/OL]. (2014-02-27)[2014-10-20]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/27/c_119538131.htm.
- [3] 习近平. 中央经济工作会议提 2015 年经济工作 5 项任务[EB/OL]. (2014-12-11)[2014-12-12]. http://finance.ifeng.com/a/20141211/13348362_0.shtml.
- [4] 张 贵,王树强,刘 沙,等. 基于产业对接与转移的京津冀协同发展研究[J]. 经济与管理,2014,28(4):14-18.
- [5] 雷 娜,耿树海. 京津冀协同发展:河北的产业结构调整[J]. 开放导报,2014(5):83-85.
- [6] 谷延辉. 京津冀协同发展与河北省体育休闲产业提升策略[J]. 河北学刊,2014,34(5):234-236.
- [7] 徐永利,赵 炎. 京津冀协同发展:河北省产业逆梯度推移策略[J]. 河北学刊,2014,34(4):214-217.
- [8] 卢中原. 京津冀协同发展背景下天津产业发展方向和难点[J]. 天津师范大学学报:社会科学版,2014(5):2-4.
- [9] 周生贤. 以重点行业治理推动京津冀协同治气[J]. 环境保护,2014(15):1.
- [10] 王家庭,曹清峰. 京津冀区域生态协同治理:由政府行为与市场机制引申[J]. 改革,2014(5):116-123.
- [11] 张治江. 生态建设:京津冀协同发展亟须突破的瓶颈[J]. 中国党政干部论坛,2014(11):69-71.
- [12] 张亚明,刘海鸥. 协同创新博弈观的京津冀科技资源共享模型与策略[J]. 中国科技论坛,2014(1):34-41.
- [13] 刘 勇,姚舒扬. 文化认同与京津冀协同发展[J]. 北京联合大学学报:人文社会科学版,2014,12(3):35-40.
- [14] 高志慧. 深入推进“央企入冀”战略的思考与建议[EB/OL]. (2014-03-10)[2014-10-20]. http://kxghw.hebei.com.cn/cgzs/201403/t20140310_2866408.html.
- [15] 刘世锦,刘守英,许 伟,等. 推进集体建设用地入市为经济增长释放发展空间[J]. 发展研究,2014(4):4-7.
- [16] 中国共产党第十八届中央委员会. 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[Z]. 新华社,2013-11-12.