

城乡一体化建设中的土地制度改革问题研究

曾毅, 麻战洪, 周盼 (湖南省国土资源规划院, 湖南长沙 410007)

摘要 城乡一体化建设必须改革现行的土地制度, 切实保障广大农民的合法权益, 实现全面保护耕地, 促进土地节约集约利用, 以适应农业现代化、产业化以及新型工业化和城镇化进程。笔者通过土地制度改革对城乡一体化的作用、现行土地制度存在的诸如农村土地的产权、征地、集体土地流转等问题进行了分析, 提出了土地制度改革的基本原则和方向, 深入探究了我国土地制度改革的具体对策。该研究旨在对推进土地制度改革, 建立土地流转机制, 促进城乡一体化建设发挥相应的理论与实践价值。

关键词 土地制度; 城乡一体化; 改革; 城乡统筹

中图分类号 F301.11 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2016)20-192-03

Reflections on the Reform of Land System in the Integration of Urban and Rural Areas

ZENG Yi, MA Zhan-hong, ZHOU Pan (Hunan Planning Institute of Land Resources, Changsha, Hunan 417000)

Abstract The integration of urban and rural construction should reform the existing land system, protect the legitimate rights and interests of the broad masses of farmers, achieve the comprehensive protection of arable land, promote economical and intensive utilization of land, and adapt to the agricultural modernization, industrialization and new-type industrialization and urbanization. We analyzed the effects of land system reform on the integration of urban and rural areas and the main problems of the existing land system. The basic principles, direction of land system reform of China were put forward. The specific suggestions for the reform of China's land system were discussed. This research provided theoretical and practical values to promote the reform of land system, the establishment of land transfer mechanism, and the integration of urban and rural construction.

Key words Land system; Integration of urban and rural construction; Reform; Overall planning of rural and urban areas

改革开放以来, 随着我国经济社会进入快速发展轨道, 城乡居民收入大幅增长, 城乡关系虽然在一定程度上得到局部改善, 但并未从根本上解决城乡分割的二元经济结构问题。政府与学术界都曾指出, 城乡一体化建设是改变城乡二元结构的重要出路^[1]。当前, 城乡一体化建设已成为我国建设新农村, 构建和谐社会的重要内容, 但现行的土地制度限制着土地要素的自由流动, 阻碍了全国城乡统一的土地使用权流转大市场的建立, 不利于城乡统筹发展。2013年11月, 党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出要健全城乡发展一体化体制机制; 允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营; 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; 完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制等一系列农村土地制度改革安排^[2]。2015年12月召开的中央农村工作会议又提出落实集体所有权, 稳定农户承包权, 放活土地经营权, 从而使承包经营权分化为承包权和经营权。这些为建立新型的城乡土地关系, 进一步推行土地制度改革, 破除城乡二元土地结构提供了一个良好的契机。笔者通过对城乡一体化建设的内涵、土地制度改革对城乡一体化的作用以及现行土地制度存在的问题进行了深入分析, 提出了土地制度改革的基本原则和具体对策建议, 力图以改变现有不合理的城乡分割制度, 促进资源要素在城乡之间的有效配置, 大力促进土地制度改革与城乡一体化建设联动发展, 适应我国经济稳步增长以及和谐社会建设的需要。

1 城乡一体化建设的内涵

城乡一体化建设是在一定的区域范围内, 通过统一规

划, 统筹城市和农村产业布局、公共产品投入、公共服务及生产要素的配置, 共谋发展, 推进区域工业化城市化进程, 实现城市与农村的共同繁荣^[3]。具体内涵包括: ①以人的城镇化为核心, 打破城乡二元结构, 合理引导人口流动, 有序推进农业转移人口市民化。②全面实施基本公共服务均等化, 努力让城乡居民充分享受到城乡一体化建设成果。③优化城乡一体化布局, 根据资源环境承载能力, 科学合理布局城镇、产业发展, 促进城乡和谐稳定发展。④坚持生态文明, 着力推进绿色、循环、低碳发展、节约集约, 提高资源利用率; 坚持以人为本, 创造良好的人居环境, 促进城乡一体化建设可持续发展。⑤推进新型工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化、绿色化同步发展, 统筹城乡发展, 构建“以工促农, 以城带乡, 工农互惠, 城乡一体”的发展模式, 全面推进城乡一体化建设发展。⑥统筹户籍制度改革和相关经济社会领域改革, 充分发挥市场主导及政府引导作用, 强化城乡一体化建设的内在动力^[4]。

2 土地制度改革对城乡一体化建设的作用

2.1 土地制度改革是实现城乡一体化的关键路径 城乡二元结构体制是制约我国城乡发展一体化的主要障碍。长期以来, 我国城市和农村在治理体制、市场体系、工业化模式等方面差别化明显, 实行两种截然不同的资源配置制度, 不仅导致城乡差距不断扩大, 各方矛盾不断加剧, 农村发展受到严重制约, 城市发展也缺乏有力支撑和依托。当前, 打破我国城乡二元结构的关键要素就是土地问题, 要发动土地制度改革, 彻底改变土地被征收为国有的过程、农民土地权利受损的过程, 要让广大农民可以平等参与现代化进程, 共享现代化成果, 实现城乡均衡协调发展^[5]。

2.2 土地制度改革是实现城乡一体化的战略举措 农业现代化既是我国社会主义现代化建设的战略任务之一, 也是加

基金项目 国家国际科技合作专项(2015DFA01370)。

作者简介 曾毅(1972-), 男, 湖南长沙人, 高级工程师, 硕士, 从事国土规划与评价研究。

收稿日期 2016-04-15

快形成新的经济发展方式,促进我国经济持续健康发展的重要动力。现阶段深化农村土地制度改革,要更多考虑推进农业现代化问题,保护耕地,实现农业的现代化、产业化、规模化、市场化,促进农村集体土地利用结构和农业产业结构的合理调整。土地制度改革就是要在坚持农村土地集体所有的前提下,促使承包权和经营权分离,形成所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局,实现农村土地市场与资本的对接,盘活农业部门的各种资产,提升农业的国际竞争力,推动农业的现代化发展^[6]。

2.3 土地制度改革是促进城乡一体化的内在动力 土地问题是“三农”问题的核心,社会的稳定和谐与国家的长治久安与之息息相关^[5]。当前我国经济社会处于转型关键期,土地问题复杂多样且具有广泛性,一旦处理不当,整个国家治理体系就会受到严重影响,城乡一体化建设必然会受到很大制约^[5]。因此,有必要深化土地制度改革,尤其是加强户籍、土地、社会保障、公共服务等领域的制度改革,充分发挥市场主导作用及政府的引导作用,强化实现全面深化改革总目标的内在动力,努力促进城乡一体化建设进程。

3 城乡一体化建设中土地制度存在的问题

3.1 土地产权制度不完善 在现实中,我国农村土地产权不清楚,农民对土地只有承包经营权,没有实际交易权;但集体跟地方政府却能够用低廉的价格征用土地,导致很多土地资源利用率都不高,浪费严重;再加上户籍制度的约束,农民不能够也没办法真正离开土地,最终造成规模化的土地使用受阻,土地抛荒情况严重^[7]。同时,土地制度在城乡之间存在严重的不平等性和不公平性,城镇国有土地可依法相对自由交易,而农村土地在处置时要受非所有者的干预、制约。这些都严重制约了农村经济的发展,影响了城乡一体化建设的进程。

3.2 土地法律制度面临困境 目前城乡一体化建设中的农村土地法律制度正面临着以下困境。一是农村土地法律制度与集体土地权能之间的困境。当前含糊不清且不完整的集体土地权利划分模式已严重影响了农民开发利用土地的积极性,不利于耕地的保护。二是农村土地法律制度与土地资源配置方式的困境。当前农村集体土地流转制度的不健全致使农村土地利用的低效率。三是农村土地法律制度与农民权益保障之间的困境。长期忽视对城乡一体化建设进程中农民权益的保护必将最终导致对社会经济持续发展的严重制约^[8]。

3.3 征地制度问题矛盾突出 当前征地制度将城乡土地市场割裂,导致市场无法将农村土地市场和城市土地市场相结合,城乡土地行政性配置与市场经济体制深化改革相矛盾。此外,《中华人民共和国土地管理法》规定的补偿标准将补偿限于直接损失,间接损失的补偿则不予考虑。目前土地征用具体补偿标准主要是由行政机关裁量,容易造成任意降低补偿标准的现象,导致农民损失严重。部分地方政府热心追求GDP和政绩,只顾眼前利益,征地目的和程序也比较模糊,加之缺乏有效的监督和管理,对征地后的补偿也不合理,没有

真正将被征地农民的安置及社会保障落实到位^[7]。

3.4 农村土地确权登记有待加强 土地确权登记发证是土地管理和利用最核心的环节和最基础的支撑。农村土地确权登记对建立产权明晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度,促进农村经济社会发展具有重要意义。当前农村土地确权进展比较缓慢,仅基本完成了土地承包经营权、集体林权确权工作;尚未完成养殖水面承包经营权、“四荒地”使用权等确权工作;对农村集体土地所有权、农村集体建设用地、农村宅基地使用权的确权和房屋所有权的登记工作才刚刚起步^[9]。同时确权登记质量还不够高,没有完善而系统的农村土地地籍档案支撑,承包地、林地、建设用地还未实现统一登记、一张图管理。

3.5 城乡土地规划管理长期分离 缺乏城乡土地利用统一的、整体性的规划管理体系,严重影响城乡空间结构布局 and 要素空间配置。土地利用规划是落实土地用途管制制度的主要措施。目前,城镇土地利用规划已比较健全,且与城镇建设规划等衔接较好,实现了统筹管理,较好地指导了城镇开发建设;而农村土地利用规划却只落实到乡镇一级,缺少村社层面的土地利用规划指导农村建设布局,尤其是农村宅基地管理的缺失,导致大部分乡村建设相对无序,布局比较零乱,用地不经济^[10]。

4 土地制度改革的基本原则

4.1 合法原则 土地制度改革必须坚持最基本的合法原则,确保城镇土地归国家所有,农村和城镇郊区土地除法律规定外归集体所有;确保农村土地不得买卖,只能依法征用;确保农村土地实行长期稳定的承包经营制,承包经营权可以依法转让^[10]。

4.2 公平和效率原则 同为国家公民,城镇居民不占有土地。农村居民占有土地。土地制度改革必须综合考虑社会公平原则,合理分配土地利益。但相对于城镇周边土地收益的分配而言,农村边远地区的土地制度改革更应考虑效率原则,这就必须有效配置土地资源,提高生产、生活效率,进一步促进土地的流转,实行规模化、集约化生产经营,增加农民收入^[10]。

4.3 城乡统筹原则 土地制度改革的终极目标是提高居民生活水平,实现城乡统筹发展^[10]。必须坚持土地制度改革与新型工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化、绿色化相结合,在提高农村基本利益的同时,也为城乡一体化建设发展提供足够的条件,确保城乡社会和谐稳定发展。

4.4 市场化发展原则 农村土地市场发展实行的是“约束和抑制”政策,而城镇土地市场发展则实行的是“渐进式”模式,两相对照,农村土地市场发展远慢于城镇土地市场化发展,城乡一体化发展中涉及的土地矛盾进一步加剧。因此,必须强化农村土地市场化发展,将市场化发展贯穿土地制度改革的始终。

5 土地制度改革的对策建议

土地制度改革应该朝着适应社会生产力发展要求,有利于促进社会主义市场经济发展,有利于土地要素自由流动的

方向改革^[11],其具体对策建议包括以下几个方面。

5.1 创建城乡一体化的规划系统 创建统一城乡用地分类标准及建设用地标准,构建条理清晰的“国土-区域-城市”规划模式,但土地规划在规定的标准范围内各有侧重点;创建统一的城乡法律规划系统,明确界定农村土地的规划对象,并根据各区域差异与土地利用类型差异制定相应的法律约束制度;创建统一的城乡监管规划系统,改变以往城市与乡镇土地规划和管理各成系统的情况,形成区域、规划、土地等多个部门的土地规划管理统一机制^[7]。由一个部门专业负责土地规划编制,其他部门根据自身职责和权限协助做好规划工作,并根据制定的土地规划制度进行专项监管^[12]。

5.2 建立城乡相对完善统一的产权体系 目前,法律对农村土地产权能规定限制较多,同时城市国有土地使用权与农村集体土地使用权存在明显差异,建议以城乡统一土地产权体系为出发点,通过土地立法,建立对等的国有和集体土地使用权,分类管理集体土地使用权,将产权设置和用途管制分开,对国有土地与集体土地的所有权与使用权实行同等保护^[13]。明确土地所有权主体,具体落实集体土地所有权归属,赋予农民自由转让土地的权利,有条件地允许集体建设用地使用权进入市场流转,进而完善城乡土地市场体系和优化土地配置效率。

5.3 建立城乡统一的建设用地市场 在符合规划和用途管制的基础上,允许农村集体经营性建设用地进行出让、租赁、入股,与国有土地实行同等入市、同权同价^[14]。同地同权,即集体经营性建设用地可以和国有建设用地一样出让、租赁、入股,打破集体建设用地不得出租的限制;同等入市,即集体经营性建设用地与国有建设用地在同一个平台上合法入市交易,改变目前国有建设用地独家在平台上交易,集体建设用地上非规范交易的格局。供求决定价格,集体经营性建设用地进入市场,将改变目前由政府独家出让决定供应,导致价格扭曲的局面^[15]。多个集体经济组织以集体经营性建设用地主体入市,真正形成由供求决定价格的机制,促进土地市场健康发展。

5.4 切实推进征地制度改革 按照市场化原则,改革现有的土地征收、征用制度,缩小征地范围,对公共利益逐步推行详细列清单的形式,区分政府与军事、基础设施、社会公益事业、国计民生等项目^[12]。加快完善征地拆迁补偿安置机制,探索建立征地协议制度,规范征地程序。建立征地补偿标准动态调整机制,严格落实征地补偿准备金制度,执行“先补偿后拆迁、先安置后拆迁”原则,积极开展多种征地安置模式试点,采取公寓式安置、集体建设用地土地使用权入股、土地股份合作等多种形式妥善安置被征地农民,形成适合被征地农民特点和需求的就业安置、岗前培训和社会保障体系^[16]。

5.5 改革和完善宅基地制度 完善宅基地权益保障和取得方式,加快农村地籍调查和集体建设用地登记发证工作,制定出台宅基地管理办法,建立健全农民宅基地产权保护责任制。明晰农村宅基地权能,明确集体经济组织成员权,探索建立充分反映宅基地资源稀缺程度和经济价值的有偿使用

制度,形成节约利用宅基地的约束机制。探索建立农村宅基地自愿退出补偿激励机制。将农村宅基地纳入城乡统一土地交易市场,建立产权清晰、保护严格、流转顺畅、分配合理的农村宅基地流转制度,有条件、分阶段地逐步推进农村空置闲置宅基地流转。开展农村宅基地使用权和农村房屋所有权抵押融资试点,建立产权明晰、价值明确、流转便捷、融资高效的宅基地融资及配套制度体系。

5.6 建立公平共享的土地增值收益分配制度 当前土地制度改革的重中之重就是土地增值收益分配问题,它关乎社会公平、城市可持续发展和发展方式转变^[15]。必须提高农民在土地增值收益中的分配份额,改变土地增值收益的分配第一道由政府出让时获得,未来增值部分谁占谁得,农民在土地增值收益分配中无份的状况。同时,应遵从增值收益产生原理,对土地利益进行合理、公平分配,且制定相关分配原则,建立土地增值收益归社会的机制,根本改革目前土地增值收益归政府的状况,区分“涨价归公”与“涨价归政府”,保证“涨价归公”的土地增值回馈社会,保障原土地所有者获得公平补偿和土地级差地租,保障城市基础设施建设所需的土地和资金。

6 结语

我国土地改革是一项系统工程,具有全面性、庞大性和社会性的特点,这项工程并不能一蹴而就,而是一个循序渐进的过程。在不断推进城乡一体化建设的环境下,土地制度的改革势在必行,只有全面落实土地的产权、征地、集体土地流转等问题的改革和创新,才能保证在城乡一体化建设过程中切实保障广大农民的合法权益,确保城乡社会的和谐、稳定、可持续发展。

参考文献

- [1] 张传勇,张永岳.再议城乡一体化发展:理论沿革、实现路径与模式探讨[J].房地产市场,2013(7):12-19.
- [2] 朱道林.中国农村土地制度改革探讨:中国土地政策与法律研究圆桌论坛(2014)观点综述[J].中国土地科学,2014(9):89-94.
- [3] 刘昭.城乡一体化进程下的土地制度探究[J].湖北文理学院学报,2012,33(7):44-48.
- [4] 杨洁,田甜.城乡统筹发展中土地制度改革的对策探析[J].当代经济,2011(5):154-155.
- [5] 罗唐超.问题与路径:十八届三中全会土地制度改革机理解读[J].中共贵州省委党校学报,2014(6):48-53.
- [6] 李爱红.完善农村集体土地“三权分置”下的法律制度[J].重庆行政(公共论坛),2014(5):67-69.
- [7] 欧阳丽,陈世权,唐艳.以土地制度改革推进城乡一体化建设[J].中国西部科技,2014(12):45-47.
- [8] 袁东辉.关于我国农村集体土地流转问题的几点思考[J].中国集体经济,2014(28):18-19.
- [9] 邓立强.农村土地流转法律问题探析[J].农家顾问,2014(13):111.
- [10] 唐礼彬.统筹城乡发展土地制度改革的思考[J].特区经济,2008(4):131-132.
- [11] 张红宇.农村改革与统筹城乡发展[M].北京:中国财政经济出版社,2010.
- [12] 陈鹏飞,郭海燕.从土地制度改革入手统筹城乡发展初探[J].新西部(理论版),2012(21):46-52.
- [13] 王修轩.浅谈城乡一体化土地制度的构建[J].法制与社会,2012(1):203-204.
- [14] 王晓慧.加快农村集体建设用地使用权流转之利弊分析[J].天津职业院校联合学报,2014(5):47-50.
- [15] 刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014(3):9-25.
- [16] 唐孜斌.资源节约与环境保护中土地政策调控研究:以长株潭城市群为例[D].长沙:长沙理工大学,2009:87-90.