

城市土地管理的新途径探讨

赵凯轩

大兴安岭地区行署国土资源局 黑龙江大兴安岭 165000

DOI号:10.18686/bd.v1i4.322

[摘要] 伴随着近年来社会的发展进步,从人们生活的需求形式来看,城市结构变化,已经发生了极大的变动,而这其中的高效配置率改动,在很大程度上也影响到了社会的发展。那么针对我国的城市土地资源分配形式,如何进行管理才能够更好地保证城镇化建设的有效性。下面我们针对我国现阶段的城镇土地资源管理中存在的问题,以及应对策略进行简要讨论。

[关键词] 土地发展权;城市土地管理;新途径

1、土地发展权概述

1.1 土地发展权的内涵

所谓土地发展权,是对土地在利用上进行再发展的权利,即土地所有权人或土地使用权人改变土地现有用途或者提高土地利用程度的权利。我国《土地管理法》将土地分为农用地、建设用地和未利用地。受人类中心主义的支配,我国关于土地的分类是以土地的经济利用价值为标准的。笔者认为,对我国土地进行分类应当以可持续发展为指导思想,以人与自然的和谐为目的,因此,土地的分类中应当包含生态用地,从而土地发展权还应当包括生态用地发展权。

1.2 土地发展权的特征

综合上述对土地发展权的内涵界定,可以归纳出土地发展权具有以下几方面的特点:抽象性,是指对土地用途进

行变更或者提高土地利用度的权利,不像其它产权一样存在一个实物性的标志。阶段性,即土地发展权是以某段时间内土地利用现状为基础,对未来可能发生的土地利用物质形态与价值形态变化的量的设定。潜在性,虽然土地发展权无论在何时何地都已经客观地存在于每一块土地上,但是土地发展权的实现是对未来土地使用权变更的获利。

1.3 土地发展权的功能

土地发展权作为一项民事权利,其功能首先表现为给权利人带来收益。其次,通过对土地发展权的限制和补偿,可以顺利实现土地利用规划,对农地、环境敏感地带以及历史古迹等的保护起到积极的作用。土地发展权的创设,可以提高土地开发规划管理效率,促进城市土地的高效率利用,明确土地增值受益人,保证其利益的享有、转让和流通规范的顺畅。

2、土地发展权的具体构建

2.1 明确土地发展权所包含的权能,合理划分土地发展权类别。

2.1.1 土地发展权包含的权能。土地发展权作为一项土地财产权具有财产权的相关权能,主要有以下四方面权能:

①占有权。土地发展权应该具备产权的根本特性——排他性,即权利主体拥有具有排他性地对土地发展权的占有。②使用权。权利主体可以行使土地发展权,合法行使土地发展权所建设的各类建筑物业设施。③收益权。收益权表明占有和行使土地发展权可以获得相应土地经济收益。④处分权。处分权主要涉及土地发展权的出让、转让、抵押和回收等权能。

2.1.2 合理划分土地发展权类别。依据不同的标准,可以把土地发展权划分为不同类型,如农地发展权、市地发展权、营利性的土地发展权和公益性土地发展权等。这些不同类型的土地发展权,按照一定关系形成我国土地发展权的基本框架。

2.2 立法显化土地发展权。在已有的土地法律框架下,创新和设立关于土地发展权的法律条文,从法律层面显化土地发展权。主要涉及三方面的内容:

2.2.1 法律明确土地发展权概念,并确保其初始配置国家所有。

2.2.2 界定土地用途的既定状态,必须通过国家授予相关土地发展权,才能进行土地用途的变更。

2.2.3“凡是权利都会产生动态现象”。土地发展权可以像其他权利一样合法授予、出让、回收和灭失等。规定土地发展权权能具有时限性、功能限定性等约束,对未来尚未评估确定的土地发展权必须重新申请,不能包含在现有的土地发展权中。

3、土地发展权视角中的城市土地管理优化

3.1 优化我国城市土地管理法律制度

法律制度是管理的根本,城市土地管理优化必然源于法律制度的创新与优化。随着我国土地发展权的构建,首先应该加快相关立法,给土地发展权的概念、产权归属和运作赋予法律意义。同时,修改《土地管理法》、《城市规划法》和《房产管理法》的相关内容,使其与土地发展权运作相适应。随后,对采用土地发展权后土地管理所采取的新措施进行法律规定,如:从法律上明确规定土地发展权对城市土地用途、土地征用和拆迁等的产权约束作用。从法律层面,进一步明确政府官员和土地开发商的权利义务,防止越权和非法开发城市土地,完善失地农民和失房居民的权益保护和利益补偿的法律机制,为我国城市土地管理优化奠定坚实的法律基础。

3.2 赋予土地使用者土地发展权,保障失地农民和城市居民的合法权益

国家对现有土地使用者的土地使用现状和利益进行界

定,并赋予土地使用者既定的土地发展权。现有土地使用者依法享有既定土地发展权所赋予的各项权益。如果政府对目前使用的土地进行征收,则现有土地使用者依据既定土地发展权进行平等利益博弈,取得应有的土地收益,维护自身合法权益。因此,在征地和城市拆迁过程中的失地农民和城市居民,享有既定土地发展权即现有土地使用价值的权利。政府在征用农民和居民目前使用的土地时,必须依法按土地发展权市场价格补偿他们的既定土地发展权,并建立以发展权为保障的利益补偿机制,依法维护失地农民和城市居民的合法权益。

4、深化改革土地管理制度

“国出于方,方出于矩。”“不以规矩不成方圆”。要进一步建立健全全国土地空间开发保护制度。要完善最严格的耕地保护制度,严守耕地保护红线,严格土地用途管制,从严控制建设用地总规模,从严控制各类建设占用耕地,严格落实耕地占补平衡和先补后占,切实保护好耕地特别是基本农田,推进国土综合整治,目标是全面促进土地资源节约,突出加强耕地资源的保护。

4.1 要建立健全严格的土地使用审批制度,按着投资强度、税收额度、环保程度、产业链条长度逐项审查项目,以具体量化标准来引导招商引资和项目落地建设工作。

4.2 要建立完善“批——供——用”全流程的土地批后监管体系。一是进一步优化审批程序,简化报批资料,严格控制审批时限。二是严格控制供地率、项目开工率、项目竣工率、项目投产率指标,提高土地利用效率。三是进一步严格用地监管,建立企业土地利用诚信档案,规范企业用地行为。

4.3 要建立健全严格的供地制度。一是严格按着投资强度和进度实施供地。二是落实区域差别化政策,针对不同地区、不同发展阶段和不同产业制定不同的用地计划政策,让有限的用地计划指标发挥最大的经济社会效益。

4.4 要完善农村土地产权制度。一是通过农村土地产权登记,明晰集体土地权利归属,完善农户的承包权,稳定农户的土地使用权。二是有序推进集体建设用地使用权流转。三是完善农民宅基地管理。

5 结束语

土地发展权的构建,将会有效促进经济发展过程,尤其是城市化进程中产生的外部效应的内部化。土地发展权是土地财产权中的重要组成部分,其作为作用于土地使用性质变更的财产权,为城市土地管理优化开辟了一条新途径,使社会经济的发展走上可持续发展的道路。

参考文献

- [1] 孙弘.中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [2] 李晓妹,袭燕燕.美国的土地发展权[J].国土资源,2003,(7).