

# 集体土地入市获准 土地管理法修订改变供地格局

备受瞩目的土地管理法、城市房地产管理法修订工作,终于敲下了“定音锤”——关于农村土地制度改革的决策和试点成功经验正式上升为法律。8月26日,十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过了全国人大常委会关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定,自2020年1月1日起施行。征地过程中,集体经营性建设用地可直接入市、农用地地价按区片综合地价决定等一系列修改,将保障农民利益。同时业界预计,新的制度安排对楼市尤其是商品房市场冲击不大。

## 土地管理法修订 2020年1月1日起实施

### ■ 征地补偿方面

改变了以前以土地年产值为标准进行补偿,实行按照区片综合地价进行补偿

### ■ 集体经营性建设用地方面

改变了过去农村的土地必须征为国有才能进入市场的问题,能够为农民直接增加财产性收入

### ■ 宅基地管理方面

如果农民不愿意退出宅基地,地方政府不能强迫其退出,必须是在自愿有偿的基础上进行



## 集体土地直接入市

“在土地管理法修改中将保护农民利益作为基本原则和重要目标,完善了很多方面的制度。”全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任杨合庆在全国人大常委会办公厅当日举行的新闻发布会上说。

土地管理法修改重点从征地、集体经营性建设用地、宅基地管理三方面制度进行了完善。

“集体经营性建设用地入市是此次土地管理法修改的最大亮点,这是土地管理法的一个重大制度创新。”自然资源部法规司司长魏莉华表示,这改变了过去农村的土地必须征为国有才能进入市场的问题,能够为农民直接增加财产性的收入。

过去,农村集体经营性建设用地的转让、出租一直受到限制。新修改的土地管理法明确规定,土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。

同时提出,集体经营性建设用地出让、出租等,应当经本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意。

对于土地管理法修正案草案通过后的实施,全国人大常委会组成人员程立峰建议,注重与相关法律和改革措施的衔接,在实施法律的同时,进一步扩大土地制度改革试点范围,为改革于法有据

提供更多的实践经验和立法基础。

诸葛找房数据研究中心分析师岳蒙蒙则对北京商报记者表示,改革后,集体经营性建设用地入市方面取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的“二元体制”,为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍。

“首先对于农民来说,集体经营性建设用地入市,有利于增加农民收入,保障农民权益。其次对于政府来说改变地方政府单一的通过土地财政增收的方式。政府不再是唯一的土地供给者,迫使政府考虑转型,多元化拓展其他财政增收的方式。”岳蒙蒙分析指出。

## 补偿计价方式调整

集体经营性建设用地获准入市后,土地征收补偿的计价方式也进行了调整。

魏莉华表示,新修改的土地管理法在土地征收方面做了相应完善。一是首次对土地征收的公共利益进行明确界定。二是首次明确了土地征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低;“以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法”。三是完善土地征收程序,将原来的批后公告改为批前公告,使被征地农民在整个过程中有更多参与权、监督权和话语权。

杨合庆进一步解释称,在征地补偿方面,现在实行按照区片综合地价进行补偿,除了考虑土地产值,还要考虑区位、当地经济社会发展状况等因素综合制定地价。

易居研究院智库中心研究总监严跃进向北京商报记者分析指出,政策通过列举即不含糊的方式,对“公共利益”进行了界定,以促进征地方面的法律支撑。从内容上看,成片开发建设也成为公共利益的概念。对于成片开发建设,可以理解为城市规划中的新城区等规划,对于这一点的概念界定,有助于后续此类用地的征收流程清晰。

严跃进指出:“以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法”,通俗来说,即征地时不简单以农作物的收成来计算征地费用,而是根据土地周边的城市发展机会来确定地价。

“这有助于一些城市边缘地带土地价值的保有,属于让利给村集体和集体成员。”严跃进表示,另外政策上也提到了“社会保障费”的概念,这也是“土地换保障”中的重大突破,是让村民享有城市社会保障福利的重要举措。

## 楼市冲击不大

值得注意的是,农村集体经营性建设用地入市,改变了原先建设用地只能用地有土地的格局,是否会对土地供应格局形成冲击备受关注。

对此,杨合庆明确表示,不会对土地市场造成冲击。“集体经营性建设用地入市要符合规划,必须要经过依法登记,并在每年的土地利用年度计划中作出安排。即使获得了集体经营性建设用地的使用权之后的土地权利人也要按原来规划的用途来使用土地。”

中原地产首席分析师张大伟表示,

整体看,政策的全面落地是集体土地利用探索的一大步,对全国土地制度的未来加速改革也有巨大的意义,将给广大农村以及城乡接合部地区带来很大影响。具体而言,此次政策施行后,预计能为后续租赁市场的改革提供更为充足的用地。要在2020年形成相对好的租赁市场,相关集体建设用地改革必不可少。

严跃进也指出,很多大城市的供地力度不大,当前租赁市场的用地面临很多压力。政策落地将对一二线城市和部分三四线城市的城中村和城边村影响最大。

“对于房地产市场来说,更多土地可以进入土地供应市场,直接出让的规定,也使得征地的成本和环节减少,有利于缓解供给矛盾。”岳蒙蒙表示,面粉决定面包的价格,低廉的土地成本以及供应量的增加也有助于抑制房价上涨态势,此类土地还有很大一部分是用于租赁住房建设,增加租赁住房供应,有利于抑制租金过快上涨。

但岳蒙蒙同时指出,集体经营性建设用地入市对于房地产市场,目前还不会产生非常大的影响。修正案里明确规定允许集体经营性建设用地入市,并不是集体的所有用地,集体经营性建设用地市场只占了10%左右,大部分还是宅基地;这些集体经营性建设用地入市之后有明确的用途管制,只能用于工业、商业等用途,虽然也会用于租赁房、廉租房、共有产权房等等,但不会对商品房造成很大冲击。

北京商报记者 陶凤 彭慧

## X 西街观察 Xijie observation

## “神药”与“药神”, 态度与温度

陶凤

全国人大常委会法工委行政法室主任袁杰8月26日在北京说,新修订的药品管理法有关条款,回应了电影《我不是药神》反映出的一些问题。这部电影去年在中国上映,因为体现了国内癌症等重病患者关于进口“救命药”买不起、拖不起、买不到等诉求,引发舆论热议,同时也受到官方重视。

十三届全国人大常委会8月26日表决通过修订后的药品管理法,与修改前相比,进口国内未批的境外合法新药不再按假药论处。“假药”和“按假药论处”的法律有必要做出区分,同时,对于进口少量境外合法上市的药品,情节较轻的,可以减轻或者免于处罚。但相关修改不等于降低了处罚力度,而是从严设定了法律责任。

对仿制药的管理和认定,比起一概而论和一网打尽,法律层面精修细补将具备更多的现实意义。理性地看待情理和法理的平衡,既要看到一些弱势群体的辛酸和无奈,也不能忽视法律和制度建设所秉持的初衷和方向。

片子的主人公从一个潦倒的男性保健品商贩,一跃成为印度仿制药的独家代理商。收获巨额利润的他,一夜之间被病患们封为“药神”。夹杂了仿制药、原研药、癌症、病患、生命等一系列复杂议题,电影几乎是捅了现实最残酷的“马蜂窝”。

中国人害怕得病,这种怕与其说怕治不好,不如说怕治不起。仿制药的存在相当于曲线救命,因为降低了药价能使更多穷人获得救助,一定程度上弥补了“治不起”。但若一味发展仿制药,谁还会花高成本研制创新药,“治不起”将直接变成“治不好”。

如果强制让有能力研发新药的药厂降低价格,因为缺乏利益驱动,很容易产生反效果。药品研发是一项异常昂贵且高风险的工作,没有高额利润的回报,药企很难有动力去研发新药,尤其是那些用来攻破疑难杂症的“神药”。

出于对原研药的保护,这是法律之所以对仿制药不近人情的原因。漫漫审批流程,经常是对患者的最大煎熬。救命救急的时候,群体最容易被捕捉的是情绪,“小我”难保,谁也无心去理解“大我”。只有以“大我”为出发点,又最大限度照顾“小我”诉求,药品管理法改革才能不仅有态度,更有温度。

《药品管理法》历经三次审议,历时一年。做出多项创新性调整,包括全面实施药品上市许可持有人制度、鼓励药品创新、建立药品追溯制度。在此之前,国务院多次发文力推抗癌药降价,李克强总理曾就此批示说,有关部门要“急群众所急”,推动相关措施加快落到实处。

每个生命个体都有可能面临猝不及防的险境,一次现实主义的艺术创作碰撞出前所未有的火花,法理情理能够在反复的博弈中,达成共识促成改变就是好的开始。平凡生命的夙愿总是生长于心碎中的遗憾,认清生命漫长也短暂,才“愿为险而战”。

(上接1版)

# 6个新设自贸试验区落地

## 改革创新自主权

自贸试验区格局的不断扩大源于其对于提高对外贸易水平,推动高质量发展的突出作用。数据显示,2019年上半年全国12个自贸试验区实现进出口总值1.61万亿元,同比增长4.3%,占我国同期外贸总量的10.97%。

自贸区的优势在哪里?商务部研究院国际市场研究所副所长白明称,自贸区的最大优势就在于制度创新:自贸区和其他园区有共性,都是创造一个“小环境”。但是创造手段不一样。它更多是靠制度创新而非政策优惠。它更强调放权给园区去改革,这是自贸区的基调。”

党的十九大报告提出,要赋予自贸区更大的改革自主权。今年的《政府工作报告》中则明确:“赋予自贸试验区更大改革创新自主权”。7月3日召开的国务院常务会议,专门听取了关于赋予自由贸易试验区更大改革创新

# 700 亿元

今年上半年,12个自贸试验区吸引外商实际投资近700亿元,占全国比重达14%左右,实际使用外资增速较全国7%的水平高出近13个百分点。

自主权工作情况的汇报。这一表述在新设6个自贸试验区得到了充分体现。

例如,聚焦贸易便利化,6个总体方案在贸易便利化方面提出一系列政策措施,比如,江苏方案提出优化口岸通关流程、推进货物平均放行和结关时间体系化建设;云南方案提出实施“一口岸多通道”监管创新;广西方案提出与东盟国家“单一窗口”进行互联互通。

金融创新服务实体经济方面,河北方案提出金融监管“沙盒机制”,在雄安股权投资

所开展股权众筹试点;山东方案提出开展资本项目收入支付便利化改革试点。

聚焦体制机制创新上,6个总体方案均提出支持各地构建精简高效、权责明晰的自贸试验区管理体制和用编用人工制度,如山东方案、江苏方案都提出将能下放的省级经济社会管理权限全部下放给自贸试验区。

王受文表示,6个新设自贸试验区的总体方案,在贸易投资自由便利化、金融服务实体经济、人才管理和体制机制创新等方面都做了很好的设计。下一步,将根据相关改革试点任务的实施效果,会同有关地方和部门认真研究,赋予自贸试验区更大改革自主权。

据王受文介绍,从现在已经设立的12个自贸试验区看,制度方面优势明显,对外资企业具有非常强烈的吸引力。

例如,自贸试验区的外商投资准入负面清单比全国版负面清单要短。今年上半年,12个自贸试验区吸引外商实际投资近700亿元人民币,占全国比重达14%左右,实际使用外

资同比增长20%多,较全国增速7%的水平高出将近13个百分点。

## 辐射全国改革

自贸试验区的制度创新、反复试验,目的都是在全国形成可供推广的经验。自贸试验区是在有条件的地方先开放一部分。而且它之所以叫试验区,就是要进行反复的试验。如果成功了就推广,不成功接着试验。”白明告诉北京商报记者。

2013年以来,自由贸易试验区的政策溢出效应不断显现。统计显示,截至今年上半年,自贸试验区形成的202项制度创新成果得以复制推广。投资便利化涉及81项,贸易便利化64项,金融开放创新23项,事中事后监管34项。

“自由贸易区已经成为了中国改革开放的桥头堡。”北京大学经济学院产业经济学系教授曹和平称。五年来,自由贸易试验区坚持先行先试,在全国发布首张负面清单,推动外

资管理制度变革;率先试行“证照分离”等制度,推动全国“放管服”改革;建立首个国际贸易单一窗口,促进企业通关效率全面提升;创设自由贸易账户,推动深化金融宏观审慎管理;率先推进外币存款利率市场化改革等。先后推动三批次暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定总计94条,涉及有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定共35部(件)、具体条款130条。对于自贸试验区的未来布局,曹和平认为:“一个省一个自贸试验区是合适的。在自由贸易区没有全部建成前,先行试点,节约成本,在取得足够经验后进行大发展。”

王受文表示,下一步,商务部将切实履行国务院自由贸易试验区工作部际联席会议办公室职责,会同有关地方和部门,抓紧制定总体方案的分工台账,推动总体方案试点任务落地见效。同时,及时总结提炼经验做法,在全国复制推广,充分发挥自贸试验区改革开放试验田作用。