

发展论坛

编者按 土地、房屋、林地、草原、海域等不动产权利涉及千家万户,建立和实施不动产统一登记制度是当前一项重点改革任务。对于百姓而言,有利于保护权利人合法财产权,保障不动产交易安全;对于管理层来说,有利于提高政府治理效率和水平、更加便民利民。好的政策需要好的执行,在推进不动产统一登记的具体过程中,已经取得了哪些成效?哪些环节还需要继续发力?这些问题与千家万户、各行各业息息相关,百姓关心,社会关注。为此,我们邀请国土资源部党组成员、副部长胡存智进行了回答。

建立和实施不动产统一登记制度

国土资源部党组成员、副部长 胡存智

建立和实施不动产统一登记制度,是国务院机构改革和职能转变的一项重点工作任务,党中央、国务院高度重视。推进这项改革工作不仅有利于保护不动产权利人合法财产权,提高政府治理效率和水平,方便企业群众,而且为进一步健全归属清晰、责权明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度打下重要的基础,对推进国家治理体系和治理能力现代化、促进市场经济发展和支撑全面深化改革都具有重大意义。

一

按照党中央、国务院的统一部署和安排,自国务院第31次常务会议决定由国土资源部负责指导监督全国不动产统一登记职责以来,围绕实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”,国土资源部会同有关部门,认真履行,积极稳妥推进不动产统一登记工作,并取得重要进展。

一是不动产登记职责和机构整合工作积极推进。国家层面不动产登记职责和机构整合基本到位,地方已有河北等多个省份完成了省级不动产登记职责整合,江苏徐州、四川泸州、广西百色、贵州遵义等多个市(州)完成了市级不动产登记职责整合工作,江西赣县、重庆石柱、四川泸县、贵州岑巩等多个县完成了县级不动产登记职责整合工作。

二是不动产登记簿册和证书式样基本成形。在充分学习借鉴国外多个国家,以及国内土地、房屋、草原、海域等多种不同类型、多个房地合一城市的不动产登记簿册和证书式样的基础上,我们多次专题研究,初步形成了统一的簿册和证书式样,通过部分地方试填,并在征求了各省区市国土资源主管部门、不动产部际联席会议成员单位和水利部意见后修改完善,目前已经初步成形。

三是不动产登记的统一依据逐步健全。《不动产登记暂行条例》(以下简称《条例》)是不动产登记工作的核心法律依据。日前,《条例》已经正式发布,并将于2015年3月1日起实施,《条例》的颁布和实施实现了不动产登

记法律依据的统一。同时,《不动产登记暂行条例实施细则》和不动产权籍调查的有关政策意见等条例的配套规章和技术标准形成了初稿,《不动产登记暂行条例实施细则》已经开始征求国务院部门和各省区市国土资源主管部门的意见。

四是信息平台建设加快步伐。国土资源部第26次部长办公会专门研究了《“国土资源与不动产登记信息平台”建设总体框架》,信息平台是建设重点,通过加大工作力度,加快了工作进展。目前,已经形成信息平台建设的顶层设计,即将组织开发建设。

二

《条例》的颁布实施是建立和实施不动产统一登记制度具有里程碑意义的大事。制定出台《条例》,通过立法规范登记行为、明确登记程序、界定查询权限,整合不动产登记职责,不仅是落实《物权法》的法定要求,而且是加快不动产登记法制建设的必然结果。《条例》实施后,不仅为不动产统一登记工作提供强有力的法律依据,使不动产统一登记工作走上法治的新轨道,确保工作依法规范推进,而且为深入贯彻落实党的十八届三中全会“完善产权保护制度”、“赋予农民更多财产权利”、“健全自然资源资产产权制度”和党的十八届四中全会“健全以公平为核心原则的产权保护制度”、“建立健全自然资源产权法律制度”等精神打下了重要的法制基础,对建立和实施不动产统一登记制度影响深远、意义重大。贯彻实施《条例》,就是要依据《条例》,继续围绕实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”,全面加快推进不动产统一登记工作。

统一登记机构。统一的不动产登记机构是开展不动产统一登记工作的前提和组织保障,没有统一的不动产登记机构,不动产统一登记工作就没有实施主体,无从开展。关于登记机构,《条例》确定了国务院国土资源主管部门负责指导、监督全国不动产登记工作,规定县级以上地方人民政府应当确定一个部门为

本行政区域的不动产登记机构,负责不动产登记工作,并接受上级人民政府不动产登记主管部门的指导、监督。落实《条例》的规定,就要尽快完成省、市、县三级不动产登记职责和机构整合,形成各级统一、上下衔接的不动产登记机构。当前,全国省级不动产登记职责和机构整合工作已过大半,工作的重点在具体承担不动产登记工作的市、县两级。下一步,我们将加强对地方职责和机构整合工作的监督指导,明确相关政策和指导意见,加快推进职责和机构整合工作。

统一登记依据。不动产登记作为一项行政行为,统一不动产登记的依据,不仅是规范行为,强化责任,提高质量,增强不动产统一登记的严肃性、权威性和公信力的客观需求,而且是贯彻落实依法治国和依法行政的必然要求。《条例》规定了总则、不动产登记簿、登记程序、登记信息共享与保护、法律责任和附则共6章内容,明确了不动产统一登记的基本内容,是不动产统一登记的核心法律依据。《条例》明确提出要制定实施细则。结合《条例》颁布和实施,我们将会同有关部门抓紧制定出台《不动产登记暂行条例实施细则》和不动产权籍调查的相关政策意见等部门规章和标准,进一步细化登记类型、登记程序、各类不动产物权登记的要求、登记机构和人员职责等,明确不动产权籍调查的规范要求,尽快形成以《条例》为核心,以实施细则和不动产权籍调查标准为配套的法规、规章和规范性文件的制度体系,为不动产统一登记提供充分的依据和保障。

统一簿册和证书。不动产登记簿是物权归属和内容的根据,是不动产登记的核心载体,是依法开展不动产登记和登记信息查询的重要依据,统一不动产登记簿是不动产统一登记工作根本要求和体现。不动产权属证书是权利人享有不动产物权的证明,统一不动产权属证书,消除证书不统一的弊端,切实便民利民是实施不动产统一登记的重要目的之一。为此,《条例》专章规定了不动产登记簿,明确了登记簿的编制、内容、介质、保管等要求,规定不动产登记簿由不动

产登记机构永久保存,这也充分说明了不动产登记簿不同于一般的档案资料。《条例》还规定,不动产登记机构完成登记,应当依法向申请人核发不动产权属证书或者登记证明。按照《条例》的规定,下一步,在已有工作基础上,我们将尽快颁发统一的不动产登记簿册和证书式样,明确和统一不动产登记簿册和证书内容,争取与《条例》同步实施。

统一信息平台。统一的信息平台是提高不动产统一登记机构登记效率,实现不动产审批、交易和登记信息在有关部门之间依法互通共享、消除“信息孤岛”的重要保障,是提供便捷的不动产查询服务,保障不动产交易安全,保护群众合法权益的有效举措。《条例》专章规定了不动产信息的管理、共享、查询和利用等登记信息共享与保护问题,明确由国务院国土资源主管部门会同有关部门建立统一的不动产登记信息管理基础平台,各级不动产登记机构登记的信息要纳入统一的信息平台,形成国家、省、市、县四级登记信息实时共享,并与相关部门互联互通,实现依法查询。落实《条例》的规定,我们将进一步加快信息平台建设,并逐步实现全面运行。

三

建立和实施不动产统一登记制度责任重大、使命光荣。对于不动产登记理论研究者和实践工作者来说,不动产统一登记制度的建立、实施和完善,是我们大家“中国梦”实现的过程;对于广大的人民群众来说,意味着更加有效的财产权保护,更为安全的不动产交易保障,更为便捷的不动产登记服务,是一项实实在在的安民、便民和利民工程,这也是我们广大群众的“中国梦”。

从《国务院机构改革和职能转变方案》提出要“建立不动产统一登记制度”到现在,不动产统一登记制度从无到有,各项工作全面加快推进。为了加快实现大家共同的“中国梦”,我们将继续加强组织领导和沟通协调,逐步衔接过渡、统一规范实施,积极稳妥推进不动产统一登记工作。

学术经纬

抓住教育结构优化的突破口

谢桂平 张亚斌

深化教育领域综合改革,是当前推进社会事业改革创新的一项重要内容。在这一过程中,理顺基础教育与高等教育、职业教育与普通教育、普通高等教育内部的关系,改善教育资源有效供给,推动教育结构不断优化,是改革的题中应有之义

党的十八届三中全会提出,深化教育领域综合改革,统筹城乡义务教育资源均衡配置,加快现代职业教育体系建设,创新高校人才培养机制。大力促进教育公平,提高教育质量,成为当前和今后一个时期教育改革的重点所在。然而,不容忽视的现实是,由于我国教育体制机制特别是教育资源供给体制还不完善,教育资源供给总量不足与结构失衡、效率不高并存,导致了我国教育在基础教育与高等教育之间、职业教育与普通教育之间以及普通高等教育内部都存在结构性扭曲。这些结构性扭曲很大程度上影响了教育公平的推进和教育质量的提高。因此,从以下3个方面理顺教育成本分担,改善教育资源有效供给,破解结构性扭曲,推动教育结构不断优化,对深化教育领域综合改革,努力办好人民满意的教育,推进人力资源强国建设等,都具有重要的理论意义和现实意义。

第一,基于公共物品属性的差异,理顺基础教育与高等教育的关系。目前,我国各级教育预算内生均经费支出占人均国民生产总值的比例,高等教育远高于初等教育,客观上容易导致重高等教育而轻基础教育、优质教育资源短

缺等突出问题。因此,根据教育公益性、普惠性以及教育公平正义的要求,应进一步完善教育资源供给机制和教育财政转移支付制度,相应调整中央和省本级教育资源供给结构,提高中央和省本级对基础教育资源供给的统筹能力与分担比例,以改变目前基础教育与高等教育头重脚轻以及基础教育不均衡等问题,推进教育基本公共服务均等化,促进我国基础教育走向高水平、高质量的健康发展之道。

第二,基于人力资源强国建设目标,理顺职业教育与普通教育的关系。经过30多年高速增长后,我国经济建设进入了讲求发展质量和效益、推进结构优化和产业升级、注重改革与创新驱动的新的历史阶段。在经济新常态下,推进新型四个现代化建设需要更加重视人力资源开发和提升人力资源素质,把我国从一个人力资源大国转变成为一个人力资源强国。职业教育主要对接培养造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的技能人才尤其是高技能应用型人才。职业教育为社会培养高素质的实用型技术人才和产业工人,行业企业可以直接从中获益。在当今人口红利趋于消失、产业结构升级加速、企业竞争日趋

激烈的背景下,知识、技术和创新已成为产业或企业核心竞争力的最重要因素,越来越多的企业有着投资教育以获取人力资源红利的内在动力。然而,现实中我国行业企业对职业教育成本的分担较少,一定程度上制约了我国现代职业教育持续健康发展和人力资源强国建设进程。究其原因,这与职业教育办学体制机制有着一定关系,特别是对职业教育实施统一管理,一些职业教育学校紧密对接市场需要的教育、培训能力建设滞后,在招生录取标准、生均经费投入、师资及教学条件保障等方面的水准都普遍较低。其结果是:职业教育人才培养与社会需求脱节,学生的职业技能得不到市场的青睐,综合素养得不到社会的认同;行业、企业难以筛选到心仪的人才,也就缺乏分担职业教育成本的兴趣;职业教育常常被尴尬地认为是普通学校的“非正规军”,甚至是“次品教育”。因此,针对这一问题,可考虑以企业分担职业教育成本为切入点,深化职业教育管理体制与运行机制改革,通过产学研联合、校企联盟、工学融合等途径,引导鼓励行业、企业等社会力量兴办职业教育,实现产教的深度融合。这种贴近市场的职业教育资源多元供给机制,将促进职业教育与市场需求的有效对接,从而形成迥异于普通教育特别是普通高等教育的职业教育人才培养模式,有效破解职业教育困境。

第三,基于人力资本投资理论,理顺普通高等教育与内部的关系。普通高等教育主要对接人力资源强国建设中培养专门人才与拔尖创新人才的任务,具有显著的人力资本投资的特性。近年来,

一些高等学校片面追求大而全,忽略了内涵式发展,忽视了我国经济社会发展对人才的具体需求状况。其结果导致了高校办学定位“同质化”严重、教学型大学与研究型大学人才培养模式趋同、本科教育盲目向研究生教育攀升、人才培养与社会需求脱节等结构性扭曲问题。这种结构性扭曲导致一些普通高等教育人才培养模式和供给结构与社会需求不匹配,集中表现为专门人才培养层次、质量以及拔尖创新型人才创新能力跟不上经济社会发展的要求,在劳动力市场上则导致要么就业不充分、要么就业质量不高等问题。从某种程度上说,造成这些问题原因与我国现行的普通高等教育资源供给机制有着一定关系。比如,据不完全统计,我国普通高等教育经费投入中,社会捐资占比远低于国外发达国家水平。这种资源供给状况,不利于普通高校重视市场机制的作用,容易导致人才培养改革调整滞后和结构性扭曲问题。破解这些难题,要从进一步理顺普通高等教育成本分担入手,充分发挥市场在教育资源配置中的决定性作用,使教育资源供给主要依据市场规则、市场价格以及人力资源需求状况,激发各种社会资源流入普通高等教育,形成公平合理、相互补充的成本分担机制和人力资本投资机制。通过改革完善教育资源供给体制机制,促进高等学校在人才培养的层次、类型、规格和质量等方面与行业企业、与区域经济进行积极的紧密对接,最终形成定位合理、多元高效、协同开放的普通高等教育结构。

(作者单位:湖南大学)

理论在线

资源型城市创新驱动

发展的五大支撑

中国科学院唐山科学发展研究院课题组

资源型城市创新驱动发展?知识创新、科技创新、产业创新、制度创新、服务创新是关键所在。资源型城市应依托五大支撑,切实走出一条可持续发展之路

党的十八大报告明确提出,科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置。习近平总书记也多次强调,加快实施创新驱动发展战略。资源型城市作为我国重要的能源资源战略保障基地,是国民经济持续健康发展的重要支撑。探索资源型城市创新驱动发展新动力,是加快转变经济发展方式、实现资源型城市可持续发展的现实之需,也是加快推进国家创新驱动发展的关键所在。

目前,我国有200多个资源型城市,数量多、分布广、地位突出。我们要密切结合资源型城市发展实际,站在新起点上进行战略创新,采取“走出去”和“引进来”相结合的政策,依托知识创新、科技创新、产业创新、制度创新、服务创新五大支撑,加快推进资源型城市创新驱动发展,实现经济社会持续健康发展。

知识创新为资源型城市创新驱动提供智力支撑。知识是创新的源泉,高校和科研机构是知识的载体,高素质创新型人才又是知识创新的根源。通过大规模引进高校、科研机构,联合共建知识创新载体,构筑资源型城市创新体系。在引进过程中需给予良好政策支持,同时积极鼓励大学和科研院所,就面向城市发展的主导产业和社会领域,开展关键技术、共性技术的研发和联合攻关,推进技术转移与成果转化,使其真正成为资源型城市创新发展的引领者。此外,还要加快实施创新型人才战略,善于“借外脑、练内功”,完善人才引进和培育体系;高度重视人才市场体系建设,尽快形成一批高素质的创新团队和学术群体,切实提升资源型城市竞争力和创新能力。

科技创新为资源型城市创新驱动提供动力支撑。资源型城市创新驱动发展的关键在于科技创新,重点要强化企业在科技创新中的主体地位。一是加强科技投入,政府的科技投入首先要保证量的稳步增长,同时更要关注高效分配和使用,重点投放到资源型城市中的新兴产业,支持重大关键领域核心技术研发。二是积极培育和发展技术市场,完善资源型城市技术市场的管理体系和服务体系,加强技术中心建设,为技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务活动,提供优质高效的服务平台和服务手段。三是各级政府在企业配置和公共服务上,要向自主创新型企业倾斜,要支持自主创新型中小企业获得创业资助,要通过全方位政策导向,形成有利于技术创新的激励机制和约束机制。

产业创新为资源型城市创新驱动提供经济基础支撑。加大资源型城市产业结构优化升级力度,把培育和发展创新型产业作为核心任务,构建创新联盟和创新集群,形成新的主导产业群,逐渐实现主导产业多元化与规模化。一是利用传统产业优势,逐步打破企业界限,建立产业创新联盟,使企业能够共享科技成果,大规模的开发循环经济技术、低碳经济技术,增强整个行业的竞争能力。二是构建现代制造业服务创新企业集群。要积极引进和培育现代航运与物流服务业企业,提高现代化和智能化服务水平;大力发展服务外包,重点发展业务流程外包、信息技术外包和知识流程外包,积极融入现代物流、金融、制造等服务领域。三是创建新能源创新企业集群。大力发展新能源产业是缓解资源型城市能源压力、满足市场需求的战略选择。重点建设太阳能光伏发电、风电、生物质能等新能源产业,加快产业集聚,创建新能源企业产业集群。

制度创新为资源型城市创新驱动提供决策支撑。资源型城市的制度创新应从转型的法制化、城市管理体制转变和职能转变3方面进行。一是抓紧制定或修订一批地方法规,将保护和促进创新的各项政策措施法制化、规范化、制度化,构建完整的创新政策法规体系。二是尽快建立适应市场经济条件和自主创新要求的科技管理体制,形成协同一致的创新激励机制,形成科学高效的科技管理体系。三是转变政府的管理模式,着力引导资源型城市创新能力提升。地方政府应注重从服务型向创新驱动型政府转变,管理重点要从规范市场秩序转向如何引导创新资源,如何激励创新要素,深入开展区域创新体系建设的研究,科学制定各级各类发展规划,设计更为有效的约束及激励机制,保证资源型城市的创新体系能够跟上时代的步伐。

服务创新为资源型城市创新发展提供环境支撑。一是加强创新服务体系的建设。要制定科技创新服务业的中长期发展规划,建立一批适应不同需求的大、中、小型科技创新服务机构,借助科技创新服务信息平台,逐渐形成目标一致、相互协调、动态有序、不断发展的网络化科技创新服务组织体系,并与其他相关城市的科技创新网全面对接。二是提升中介服务能力。以政府政策引导为杠杆,遵循市场经济和科技自身发展规律,促使大学、独立科研机构的专业研究中心、孵化器与科技园之间建立起长期稳定的合作关系,初步形成“科技成果——创业企业——产业集群”的现代制造业发展链。三是营造文化创新环境。资源型城市文化创新,要结合地方文化底蕴,鼓励人们要有蓬勃向上、创业致富、容忍失败的创新精神,使创新意识贯穿于人们的思维和行动中,为资源型城市创新营造浓郁的文化创新氛围。

总之,资源型城市受传统因素的影响,比非资源型城市的创新面临更多约束和挑战,在经济新常态下,我们要坚定信心,保持战略创新定力,以改革开路,顺势而为,狠抓五大支撑不放松,以资源型城市创新推进创新型国家建设,使之成为中华民族伟大复兴中国梦的新动力。

(执笔:刘学谦 边社辉 甄翠敏)

本版编辑 欧阳优