

# 坚持城乡统筹发展原则 改革土地资源管理体制

梁季阳

(中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

**摘要:**该文分析了现行土地管理制度存在的弊端,如“公权”过度运用,被征地农民的合法权益缺乏法律保护等,也析了因为现行的土地管理体制,加剧了城乡二元结构社会的分化。提出应该严格限制公权的运用,明确土地权属,保护农民的合法权益,遵循市场价值规律,规范土地流转市场等土地资源管理体制的改革措施,以保证合理地利用土地资源,保证国家经济建设的可持续发展。

**关键词:**城乡统筹;土地;改革

**中图分类号:**F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)29-0110-05

## 1 现行土地管理法规存在缺陷

改革开放以来,我国的社会经济快速发展,取得了巨大的成就。但伴随着经济高速发展,一些问题也凸显出来。其中,资源的短缺与不合理开发利用成为经济发展的制约性因素,而城乡差距、工农差距成为区域协调发展、构建和谐社会的严重障碍。土地是人类赖以生存的物质基础,作为最重要的基础性资源,已经成为保证国家经济健康发展、社会和谐稳定所必需关注的核心问题。

春秋时期的伟大政治家管仲有言:“地者,政之本也,故地可以正政也,地不平均调和,则政不可正也”。管仲认为土地管理制度是国家政体的根本,至今仍然是不容置疑的。

### 1.1 在土地资源管理中,公权被过度滥用

1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》第二条中规定:国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。1998年修改《土地管理法》,仍然保留了这一条款。但是,对于什么是公共利益的需要,管理法中没有做出界定或任何说明。

在其他国家,一般也有为公共利益的需要征地的法律规定,但这种带有强制性的公权的运用是有严格限制的,而且补偿也是比较高的。

改革开放以来,随着经济建设的快速发展,土地

资源被大规模开发利用。目前,不管国防、公共交通用地,还是商业经营性用地,均是实行征地方式,将集体所有的农地征用为国有土地,由国土资源部门与土地使用者签订国有土地有偿使用合同,用地单位按约定缴纳土地出让费。这不单纯是法律逻辑关系的混乱,重要的是因为公权滥用引发的严重后果。

### 1.2 农村土地在所有权、使用权等重要权属问题不明确

《土地管理法》规定:“农村集体土地归农村集体经济组织所有”,而农村集体经济组织没有给以准确的界定,集体土地所有权主体可以认为是:集体土地归集体经济组织所有、集体土地归农民集体所有、村民委员会或者村民小组所有。其主体类型可以有:乡(镇)农民集体、村农民集体、组农民集体。改革开放以来,土地由“公有公用”转为“公有私用”,但土地的终极归属——公有制没有变,而随着土地开发利用,需要土地流转的一个地产市场。但是,产权是交易的前提,产权在法律上要不清楚的话,正常交易很难进行,一个健康的以市场经济规律为指导的地产市场根本无法形成。

目前,因为农村集体土地所有权主体不明确,集体土地所有权归属不清,土地的实际使用者,即土地承包经营者,无法保护自身的权利。土地产权关系的不明确,不仅造成耕地保护的困难,也造成农村、农民利益的严重流失。

### 1.3 土地承包经营者缺乏自身保护的法律规定

目前,被征地农民缺乏自身保护的法律规定,被征地农民在征地过程中完全处于被动和不平等地

收稿日期:2008-08-04

作者简介:梁季阳(1940-),研究员,主要从事水文水资源、土地资源等方面的研究。E-mail:liangjy@igsnr.ac.cn

基金项目:国家自然科学基金(批准号:40671035)

位。《土地管理法》虽然规定了要征地公告,但公告是在征用土地方案批准之后进行的,征地范围、征地补偿标准和安置办法已经批准确定。这种事后公告,剥夺了被征地农民的知情权和参与权,农民只能被动接受。在现行体制下,政府征地的对象是集体,而不是农户,代表农民集体协商谈判的是乡、村领导,而作为被征地的土地承包经营者参与程度很低。

《土地管理法实施条例》第二十五条规定:“对补偿标准有争议的,由县级以上地方政府协调;协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。”由于集体土地的征用本来就是地方政府行为,政府是征地的主体,因此把双方争议的事项交由其中一方来裁决,显然是不公正的,被征地的农民完全处于被动的弱势地位。该条款同时规定:“征地补偿,安置争议不影响征用土地方案的实施。”这一条款显示了征用土地的强制性,也就是不管被征地农民是不是同意,有什么样意见,征用土地的方案都照样执行。

## 2 现行土地资源管理体制加剧了城乡二元结构的分化

在当前我国城乡二元经济结构中,造成城乡巨大差距的原因是多方面的:长期以来,依靠从农村提取积累来支持工业的发展,对农村、农业的投入严重不足等等,而其中重要的一个方面是自然资源开发利用过分地向城市、工业倾斜,未能保护农民的合法权益。其中最为突出的莫过于对土地资源的开发利用。

### 2.1 土地用途转变的增值收益的流向主要是城市与工业

由于土地征用补偿和土地出让拍卖存在巨大的价差,土地开发成为具有最大赢利空间的热门行业。城市扩展外延主要是以占用城郊农田来实现的。在征地中,一般支付给被占地农户是一亩地几千元到几万元不等,但在土地有偿出让时,其价格往往达到十几万、几十万、甚至上百万元。根据有关调查资料显示,土地用途转变增值的土地收益分配中,地方政府大约获得60%~70%,村级集体组织获得25%~30%,真正到农民手里已经不足10%,地方政府从土地出让中获得收益。根据《土地管理法》第五十五条规定,土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给有关地方人民政府,“专项用于耕地开发”。但实际上,2007年全国土地有偿出

让的收入可达1.2万亿元,能够返回使用于农村农业的非常有限。原本是应该“取之于地,用之于农”,实际上是“取之于地,用之于城”。因为属于非税收入,这笔资金得以游离在政府财政管理体系之外,许多地方越来越将此收益作为预算外收入的主要来源,其使用也有了很大的随意性。

还有些国家大型项目和地方基础建设项目,如交通建设用地方面,在矿山资源开发方面等,出于降低工程项目成本的目的,征地补偿标准低于法定标准,加之有些地方政府为了能招商引资,擅自压低征地补偿标准,甚至零地价供地,资源开发利用中普遍存在轻乡重城、轻农重工的倾向,进一步扩大了城乡差距。

资源开发的效益流入城市,农村未能得到相应的利益,而资源开发遗留下的一系列问题,如生态破坏、环境污染等都留在农村,这些都进一步扩大了城乡经济社会发展的差距。

### 2.2 被征地农民利益严重受损,有的因此而陷入贫困

目前被征地农民所得到的补偿金的标准是很低的。根据现行的法律法规,征地中的补偿费和安置补助费总计为该被征地征用前3年平均年产值的10倍至16倍,最多不超过30倍。按照这个标准,通常都在每亩1.5万~3.7万元之间。近年来,不同地区是有一些松动,但与土地的实际价值仍有很大差距。

另一个重要的问题还在于补偿费用分配不合理。目前虽有规定,承包土地被征收之后无法调整补充承包土地的,应将不少于70%的土地补偿费付给被征地农民,但在实际工作中,农民并不能在征地中得到应有的份额。更兼之征地补偿收益偏低,补偿不到位等原因,造成农民失地后生产和生活的很大困难。1998年修改土地管理法,以货币安置代替了原来用地单位承担被征地农民安置的义务,也造成了被征地农民既失地又失业的状况。

目前,全国失地和部分失地农民的数量近5000万人。他们中的一部分人成为失去耕地、没有工作岗位又无基本社会保障的三无人员,成为社会中新的弱势群体,成为城市边缘化的贫困群体。

近年来,因征地引发的农村群体性事件已占全国农村群体性事件的65%以上,征地过程中动用警力,警民对峙的事件常有发生。征用农民土地引发

矛盾,已经是一些地方不稳定的因素。失地农民就业和社会保障问题应该引起各级政府的重视。

### 3 土地资源的可持续开发利用问题

#### 3.1 耕地迅速减少的态势未能有效遏制

我国人口众多,但是耕地紧缺,目前,中国耕地只有 18.27 亿亩,人均仅有 1.39 亩,不到世界人均水平的 40%。预计中国人口增长可能达到 16 亿,考虑到我国的人均消耗粮食量、耕地质量,以及平均亩产等要素,届时生产粮食的耕地至少需要 18 亿亩,这是保证粮食安全的底线。

改革开放以来,随着经济建设的快速发展,耕地锐减的速度十分惊人。80 年代、1992 年前后和 2003 年前后,中国先后兴起了三波轰轰烈烈的圈地浪潮,在各种利益的驱动下,城市以摊大饼似地扩张占地,与政绩、形象相联系的大广场、大马路,以发展经济、教育为由的开发区、大学城,乃至高尔夫球场,各类度假村等,乱圈滥占耕地的势头几乎是不可阻挡。

中央对耕地的保护高度重视,1986 年,党中央和国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,1998 年,耕地保护写进了《刑法》,增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”,中央领导也多次强调,“保护耕地就是保护中华民族的生命线”。这些措施有力地制止了一波又一波的占地狂潮。但是建设与保护的尖锐矛盾始终存在,耕地减少的趋势仍在继续。

1996 年,全国的耕地数是 19.51 亿亩,人均耕地为 1.59 亩。2005 年土地变更调查结果显示,耕地总量为 18.31 亿亩,人均耕地为 1.4 亩。在 9 年间,中国的耕地减少了 1.2 亿亩。2006 年全国耕地面积净减少数量为 460.2 万亩。照这种耕地减少速度,6 年后就可能突破 18 亿亩的底线。

原定“十一五”期间退耕还林 2 000 万亩的规模,除 2006 年已安排 400 万亩外,为确保守住 18 亿亩耕地的红线,暂停了 1 600 万亩的退耕还林计划。经济建设、人口增加、地方政府以地生财、滥用土地未受到有效约束,都给耕地保护带来极大的压力。

#### 3.2 耕地数量锐减、质量下降,严重威胁国家粮食安全

为了保证耕地总量水平,国土资源部门提出实现耕地总量动态平衡的目标,要求“占一补一”,“占

补平衡”,“先补后占”,取得一定的成效。但在农地转换为非农建设用地的过程中,“占优补劣”,“占平补坡”是很常见的,这造成了总体上耕地质量的下降。耕地的土壤肥力也在下降之中,化肥和农药的使用量大幅增加,化肥的使用效率在下降。中国化肥的利用率仅为 30% 左右,每年因施肥造成氮流失达 1 650 万吨。化肥和农药的超量使用,也导致了严重的环境问题。

中国农业生产条件,总体上呈恶化趋势。随着城镇化快速发展,人口增加、耕地减少、水资源短缺等对粮食生产的约束日益突出,中国粮食供需将长期处于紧平衡状态,保障粮食安全面临严峻挑战。

近年来,全球粮食价格大幅上涨,世界银行的相关报告显示,截至今年 2 月底,过去 3 年国际市场小麦价格上涨了 181%,食品价格整体上涨了 83%。据联合国有关机构统计,仅 2007 年一年,国际粮价就上涨了 42%,国际粮食价格已经达到了 30 年来的高峰。世界粮价的上涨必然进一步引起对于国家粮食安全问题的关注。粮食生产取决于耕地的数量与质量,土地问题也必然会引起高度关注。

### 4 促进城乡协调发展,改革土地管理制度

#### 4.1 土地管理制度改革的原则

从 80 年代起,中国开始进行农村土地管理制度的改革,把土地的使用权和所有权分离,在使用权上,变过去无偿、无限期使用为有偿、有限期使用,使其真正按照其商品的属性进入市场。应该说对于土地资源的保护,对促进经济建设发展,起到了重大的作用。

随着经济的快速发展,土地保护与建设的矛盾日益尖锐,土地制度改革已经刻不容缓。学界流行这样一种观点,要解决当前的诸多问题,就须对土地资源管理制度进行最彻底的变革,实行土地私有化。可以说,要实现土地价格回归真实的土地价值,实现耕地有效的保护,这是最简捷有效的办法。毕竟,只有自己的东西才会最爱惜,这是人的本性,公家的东西,倒是可以用来寻租。但是土地私有化存在极大困难,经过近 60 年的土地制度的多次变革,土地历史归属权十分复杂,追索成本高昂,即使不考虑历史问题,以现有的承包经营为基础,其实际操作的可行性也值得怀疑。土地私有化可能形成土地兼并,可能影响国家粮食安全,影响社会稳定发展,甚至造成

土地管理失控的风险。

基于中国国情,土地紧缺,人口众多,粮食安全始终是必须高度重视的问题。我国当前土地制度改革的原则应该是:土地资源管理调控能力在宏观层面上应该是加强而不是放松,而在微观层面上应该是松绑而不是束缚;有利于土地资源高效利用,而不是粗放浪费;有利于社会公平公正,农民的合法权益得到保护;有利于国家经济建设的发展,社会和谐稳定。

在土地制度的改革中,首要的是明晰农村土地所有权,应该限制约束大集体(乡、村)的土地所有权,明确落实小集体(村民小组)的土地所有权。农村集体土地使用权的使用年限应该延长。

#### 4.2 明确土地权属,严格限制公权的运用

在目前土地所有权与使用权分离的情况下,因为农村集体所有土地的权属不明晰,在经济利益的驱动下,村、乡(镇)的干部随意处置农民集体所有土地,越俎代庖的情况是很常见的。由于土地权利制度建设严重滞后,土地权属争议严重,土地权利人权利义务不明确,建立健康成熟规范的土地市场很困难。土地管理法规的修订首先应该是土地产权制度的改革,在现行法律框架下,明确农村集体土地所有权归属村民小组。征地补偿费由村民小组分配,减少中间环节,尽可能地保护失地农民的权益。应该明确供地主体就是土地承包经营者,以保证供地者的合法权益不受侵犯。

在当前土地管理格局中,首先应该改变滥用征地权的现状:严格界定“公共利益”的内涵,缩小强制性征地范围。对于经营性的土地开发,土地所有权的转让应该是非强制性的,应该在市场经济条件下运作,应通过用地者与供地者协商,通过国土资源部门办理集体所有土地流转手续。补偿标准的提高可以有效制约土地资源的浪费,并保护失地农民的合法权益和解决生活保障问题。确与“公共利益”有关的大型工程项目的征地也应该以市场价格为标准足额补偿,这样才能真实反映该工程项目的投入产出关系,其可行性论证才有采信的基础。

#### 4.3 严肃土地执法,筹建土地法庭

近年来,国家加强了土地执法的力度,2006年国务院批准建立国家土地督察制度,对于加强土地监管、进一步落实严格的土地管理制度,起到一定的作用。国土资源部门的执法监察队伍得到加强,也

实行了半垂直的行政领导体系,但是,在我国当前政治体制下,依靠单纯的行政管理模式,很难有效保护耕地。

在土地执法过程中,有法不依、违法未究仍然普遍存在。目前,全国每年因违法占地引发上访、征地争议、土地权属纠纷等案件达10多万起,其中大案、要案的违法者大部分是政府或相关行政部门的各级公务人员。在发展地方经济的借口下,地方官员在土地问题的违法犯法行为很少受到惩处,甚至在受到查处、受到通报处分的情况下,仍然得到重用提升。因此,单纯行政管理的办法,很难让地方官员违法占地用地的行为受到真正约束。

处于弱势地位的被征地农民在强大的行政公权面前是无奈的,他们缺乏一个主张自身权利的公开陈述的场所。只有在法庭审理和物权法的保护,土地争议在法庭上得到公正的裁决,被征地农民的合法权益才能真正得到保护。通过诉讼使得土地法律法规的严肃性得到尊重,民意民怨得以宣泄,才能保证社会的和谐稳定。

在现代社会,在土地问题的管理上,我们应该是选择淡化“人治”,崇尚“法治”,尽快筹建土地法庭,有关土地问题的案件提交到法庭上审理。这样,漠视土地法律法规的情况将会大大减少,违法占地用地才会得到有效遏制。土地案件提交法院审理,将会给法院系统增加很大的工作量,增加行政成本,但其回报是土地资源得以保护,社会公正与法律尊严得以伸张,社会的和谐稳定得以维护。

#### 4.4 遵循市场价值规律,规范土地流转市场

在计划经济年代,土地资源是无偿使用的,对其价值没有正确的认识。改革开放以来,由于土地资源紧缺日益凸显,土地资源的重大价值被逐步认识,但在其开发利用中仍未能遵循价值规律,导致一系列的资源被不合理利用和浪费。

目前农村土地的经营承包年限为30年,使用年限太短的问题严重限制土地用途,从而增加建立土地使用权直接流转和买卖市场的难度。因此延长土地使用权年限是必需的,建议将土地使用权年限延长至与城镇土地转移使用权年限相当的70年。

只有以市场准则来衡量,土地资源才能体现其真实的价值。由于法律法规的不完善以及行政的不当干预,土地的价值或价格脱离市场的制约而被随意地认定。为了保证土地资源的可持续利用,应该

把土地资源作为商品来对待,土地资源开发应该在市场上运作,其所有权、使用权应该明晰,明确农民与土地的权利关系,对农村土地所有权的界定和维护,明确农民在土地使用、流转、征用中的地位。应该允许农户承包地的使用权流转,并引导流转工作使其有序进行,规模得到控制。

资源开发应该对城乡发展均有相应的贡献。农村积累的流出不但造成农业经济的迟滞落后,也制约整个国民经济和整个社会的发展,只有农业和工

业均衡发展,才能实现有国民经济整体的健康发展。

近年来,党中央和政府大力倡导构建和谐社会,各级领导关注民情,重视民生,三农也成为中央最为关切的领域,而土地问题,可以说是问题的焦点。土地管理制度的改革已是刻不容缓。只有建立科学、公正的土地使用、流转制度,合理配置与高效利用土地资源,才能保证国家粮食安全,有限的土地资源才能保证国家经济建设的持续发展。

## Adhere to Principle of Urban-rural Balanced Development, Reform Land Resource Management System

Liang Jiyang

(*Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China*)

**Abstract:** This article analyzes such disadvantages within existing land management system as "public power" abuse and insufficient legal protection for rights of farmers with their land requisitioned, also reveals that existing land management system exacerbates the disparity in the urban-rural dual-structured society. Finally, the article raises several measures, including restricting the exertion of public power strictly, defining the rights to land property, abiding by the market law of value and regulating the reform measures related to land resource management mechanism, to ensure sound utilization of land resource and sustainable development of national economy.

**Key words:** urban-rural balancing; land; reform