



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶

谭 峻
张 璋◎著
张丽亚

地籍管理制度 与农村土地问题探讨

Diji Guanli Zhidu

Yu Nongcun Tudi Wenti Tanta



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

“经济快速发展时期我国农村土地管理制度研究”项目标志性成果
国家“985 工程优势学科创新平台项目”专项经费资助出版
中国人民大学科学研究基金项目(11XN1011)专题研究
国土资源部公益性行业科研专项项目(201111014)专题研究

地籍管理制度与农村土地问题探讨

谭 峻 张 璋 张丽亚 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

地籍管理制度与农村土地问题探讨/谭峻, 张璋, 张丽亚著

北京: 中国经济出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1662 - 1

I. ①地… II. ①谭… ②张… ③张… III. ①地籍管理—土地制度—研究—中国
②农村—土地问题—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 134499 号

责任编辑 彭彩霞
责任审读 霍宏涛
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京金华印刷有限公司
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm 1/16
印 张 20. 25
字 数 260 千字
版 次 2012 年 9 月第 1 版
印 次 2012 年 9 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1662 - 1/F · 9368
定 价 36. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

农村集体土地产权实现困境与对策

最近十年,中国要完成工业化、城镇化深入发展的同时推进农业现代化的重大任务。农业现代化一方面需要工业反哺农业、城镇支援乡村,夯实农村发展基础;另一方面必须通过农村土地整治达到不同土地合理布局与利用,坚持农地农用、改良基本良田与保护生态环境的方针不动摇。要有效破解中国城乡二元结构,构建适应社会发展的城乡统筹关系,土地等要素市场需要进行优化配置和相适应的制度改革。

国家明确了农村家庭承包经营是适应社会主义市场的经济制度,是现阶段农村政策的基石。农村土地集体所有制能够满足中国农村土地所必须具备的政治、经济和社会功能。深化农村集体土地产权制度改革,必须坚持农村土地集体所有和农村基本经营制度。现在当务之急就是加快做好农村集体土地所有权和农户土地承包经营权的确权和登记工作,保障农民土地权益。有关资料显示,在过去因土地用途转变而带来的土地增值收益的分配中,地方政府得到了大约 60% ~ 70%,农村集体经济组织得到了 25% ~ 30%,农民个人只得到了 5% ~ 10%^[1]。显然农村集体和农民的土地权益受到了侵害。国家应该构建城乡平等的要素交换市场,让农村集体土地和国有土地进入市场机会平等,理顺收益分配关系,使农民在更大程度上共享工业化、城镇化的成果。

农村集体土地作为重要财产权的载体,它既有使用价值,又有交换价值。实现使用价值要求产权明晰,表现为物的静态占有关系,是农民土地权益保障的基础;实现交换价值涉及产权转移,表现为物的动态利用效益,可以促进农村集体土地资源优化配置^[2]。从笔者对全国部分地区调

研的情况看,广东、浙江、江苏等经济发达地区集体建设用地流转非常普遍,流转面积占到集体建设用地总面积的80%以上。由此可见,探索实现农村集体土地产权的最佳形式和途径,探索农村集体经营性建设用地流转和宅基地管理机制,实现集体资产增值,事关城乡统筹发展和实现工业化、城镇化和农业现代化“三化同步”的大局。

困境之一:是否赋予农村集体完全的处分权和收益权?

《物权法》第39条规定:“所有权人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”现实集体土地所有权权能不完整,农民集体不能对其土地行使处分权,影响到收益权的充分实现。地方政府占有大部分集体所有土地的增值收益,农村集体经济组织和农民要求参与增值收益分配,希望通过按照与国有土地同地同权同价,以出让、转让、出租、抵押等多种方式实现自身土地财产权益的最大化。

尽管中国实行土地的社会主义公有制,但土地所有权的不同主体及其与土地使用权的分离,产生地租的经济条件仍然存在,它所反映的是在国家、集体和个人三者根本利益一致的前提下对土地收益的分配关系。也是国家用于调节社会生产与分配的经济杠杆。政府有义务对区域经济进行整体规划布局,城乡统筹兼顾、协调发展,国家参与集体土地利益分配无可厚非。

绝对地租产生于土地所有权的垄断和土地所有权与使用权的分离,使用集体土地应该向集体土地所有者交纳绝对地租,即集体土地所有者有权获得集体土地的绝对地租。级差地租是由于土地具有异质性,利用生产条件的优越所得。对于建设用地而言,较优越的生产条件一般与原地块的素质无关,更多的是由该地块的区位所致,基础设施状况、周围项目带动能力以及产业规划等正向外部性因素决定了该土地所产生的经济效益^[3]。一方面是空间规划上的外部效应,国家通过土地利用总体规划、城镇规划的统筹布局,在空间上对不同区位的土地进行开发利用;另一方面是开发时序上的外部效应,在同一规划区,先开发完成的地块将使周边后续开发的地块增加附加值,拉动地价上涨。因此,现实中具有同等

素质的地块由于空间或时间外部效应的影响形成地价差异,造成不同集体之间利益分配新的不均衡,典型案例就是城乡结合部的拆迁改造,农民一夜间变成了百万富翁、千万富翁。而受外部性影响较弱的偏远地区,集体经济组织所获得的土地收益显然要低得多,用于解决失地人员安置、社会保障等的资金缺口较大,农业可持续发展能力也比较薄弱。

综上所述,依据法理国家应该赋予集体土地所有者较完全的处分权和收益权。依据地租理论和外部性产权价格分离理论,国家应该做好区域规划,一方面统筹城乡发展、工业反哺农业,另一方面搞好新农村建设,改善农村生产生活条件,调节区域内集体土地收益分配,在缩小城乡差距的同时,推进农村基本公共服务和基础公益事业的均等化。

困境之二:农村集体土地所有者是否具有土地发展权?

土地发展权是英美等国为应对城镇化快速发展背景下土地分区管制造成的效益损失而产生的一种政策工具。土地分区管制促成了土地发展权的产生。关于土地发展权的界定,学术界有两种观点:一元说认为发展权仅指农地非农化的权利;二元说认为发展权包含农地发展权和市地发展权,前者指农地非农化,后者指建设用地开发密度及强度的加大。笔者认为这两种观点仍然具有局限性,土地发展权实质是对土地在利用上进行再发展的权利,就我国农村而言,用途管制限制了农地非农化利用,分区管制限制了农村建设用地的流转。

从法理上讲,土地发展权是土地所有权诸项权利中的一项。土地发展权在我国现行法律中的地位以及实现后的利益分配尚无定论。保护耕地是中国的基本国策,保障“粮食安全”战略对农地非农化进行严格用途管制不可动摇,但国家应该更多地考虑集体土地所有者或使用者的土地效益损失,通过各种方式给予补偿。近年来各个地区开展的集体建设用地流转试点,已经开始把集体建设用地发展权赋予农民的尝试,缓解了征地矛盾,也使得发展权问题在我国有了突破。如重庆市地票交易,实质是土地发展权的转让交易;地票即为城乡建设用地增减挂钩指标,是复垦指标的一种表现形式;集体建设用地经过复垦整理并通过国家验收,确认减

少了多少农村建设用地、增加了多少耕地,据此发放建设用地挂钩指标权证。该指标必须优先用于农村集体的建设需要,仍有富余的可以通过农村土地交易所登记后进行转让交易。地票制度实际上是集体土地所有者通过提高集体建设用地节约集约度,挖掘集体建设用地潜力,实现了集体建设用地发展权在乡村内部,以及城乡之间的转让。从试点看,集体建设用地发展权不涉及到土地用途的转变,也暂且不涉及开发密度和强度的交易,它可以看作是土地所有者土地收益损失的一种补偿。

在各地实践中,“被动整治”和“主动整治”都值得关注和警惕。所谓“主动整治”,是农村集体经济组织先擅自改变土地用途,将农用地或荒地直接转为建设用地,再通过土地整治获得更多的地票,由此获利;所谓“被动整治”,是地方政府违背集体经济组织和农民的意愿而进行的区域性的农村建设用地复垦整治。“主动整治”对耕地保护是一种潜在威胁。如果这两种情形达到某种契合,城乡建设用地增减挂钩制度就会出现偏差,国家掌控城乡发展的土地用地计划将会落空。

困境之三:农村集体土地收益如何合理分配?

首先是集体之间的收益如何分配。现行法律规定了农村集体土地可以分别确认给乡(镇)农民集体、村农民集体、村民小组三级所有。但在实现集体土地所有权的过程中,各级主体之间的利益冲突广泛存在,主要原因有两个:一是农村土地确权法律法规不健全,尤其是对历史上形成的没有合法用地批准手续的集体建设用地权属确认问题,土地权属确认难度很大,由此导致实现土地所有权时受益对象难以确定;二是乡(镇)农民集体往往侵占村或村民小组的利益,特别是村民小组的合法权益得不到法律的有效保护。根据笔者实地调研,北京市集体土地主要是乡镇和村农民集体所有,村民小组不到10%,朝阳区和顺义区没有村民小组。随着社会经济的发展,农民集体经济组织也出现了不同的新形式,一个行政村内有“村委会”、“经济联合社”、“农工商总公司”等,行政主体“村委会”与经济主体“经济联合社”、“农工商总公司”等的关系不明确,使得法律上的“农民集体”在现实中是个模糊概念。

由于主体代表不明,部分地区出现了上收农村集体土地所有权的倾向,乡(镇)与村争夺土地利益的现象日趋严重。如北京市朝阳区来广营乡,乡租村地价格为800元/亩,但乡出租给企业则达到了8万元/亩,该乡政府的收入主要来源于出租土地。顺义区南凡镇镇政府以村出租土地价格低为由决定,不管出租农用地还是建设用地,到期后一律由镇政府统一以1650元/亩收购。顺义区南彩镇镇政府从村里收购土地的价格为1000元/亩,每3年增长10%。这些收购的土地,乡(镇)政府大都以高出收购价格近10倍出租给用地者。最近几年北京市违法用地超过新增建设用地量的半数,主要在乡(镇)一级。

其次是集体和农民之间的土地收益如何分配。从民法共有关系看,共同所有权主要有“按份共有”和“共同共有”两种类型。除此之外我国实践中还有一种“总有”关系。所谓“总有”,即成员资格不固定的团体,以团体的名义享有的所有权,其基本特征是团体的成员身份相对确定但不固定,团体的成员因取得成员身份而自然享有权利,因丧失成员身份而自然丧失权利。自然人加入某一个成员资格不固定的团体时,对其他成员的现有财产权利必然有所损害,但是依总的法理,其他成员却没有对新成员的加入行使否决的权利。从法理上看,我国的农村集体组织正是这种“总有”组织。

随着中国经济快速发展,农村人口跨区迁移逐渐增多,一个村、组范围内居住成员的身份日益复杂。在不少制度不完善的地区,集体经济组织的新成员处于土地权益保障的空白地带,由此引发的上访和诉讼案件时有发生。在以土地收益为主的农村集体资产分配中,农村集体经济组织新成员能否享有土地的权益,广东省佛山市的做法值得借鉴。该市对于外来户、出嫁女等成员身份资格确定制定了具体办法:对从1982年1月1日起,户口迁入、迁出的农村集体经济组织所在地的居民,其成员资格须经该村社委会或理事会审查,再提交农村集体经济组织成员大会表决确定。农村集体经济组织成员中的妇女,结婚后户口未迁出原居住地、并在集体经济组织生产生活的,其本人和所生育的子女,是户口所在地的

集体经济组织成员;离婚、丧偶后与本集体经济组织之外的公民结婚,但户口仍未迁出本集体经济组织所在地、在集体经济组织生产生活的,其本人和所生育的子女,是户口所在地的集体经济组织成员。

困境之四:农村集体土地资产如何监管?

国土资源部调查统计显示,全国范围乡(镇)、村一级作为所有权主体,大概占总数的10%左右,而村民小组作为所有权主体,大概在90%左右^[4]。村民小组作为大部分集体经济组织的代表,能否承担起巨额集体资产的收益、管理、保护的责任?如果将权力上收到村集体,或者乡(镇)集体,由它们进行管理,这都涉及比较大的政策性调整,同时还有杜绝它们对村民小组利益的侵占。

中国农村人口比重大,是社会稳定的关键因素。而农民自身素质普遍较低,也缺乏一定技能,导致就业更加困难,如果没有适当的培训教育和岗位安置,很难获得持续性收入。另外,在中国大部分农村,土地仍然承担着保障责任,并与教育、医疗、养老等基本社会保障互补。现实中,集体资产收益分配缺乏公开和透明,集体收益分配没有监管机构,农民的知情权和参与权得不到保障,不少干部滥用职权导致集体收益流失,农民利益受到侵害。据国土资源部信访部门统计,近几年群众反映的问题主要集中在违法批地,非法占地、征地补偿安置费不到位和集体经济组织干部私自卖地等方面。

在大部分农村地区,集体资产处置方式是不明确的。如何确认集体资产所有权的归属,如何对确权的集体资产进行评估,如何清理集体经济组织的债权、债务,如何制定详细的集体资产处置方案——采取何种形式(改制成立股份合作制企业、有限责任公司或拍卖变现等形式),享有集体资产收益分配权人员及其分配比例的确定等问题都有待制定具体办法和相关政策。

走出困境:产权清晰、权利平等、权能完整。

土地问题实质是人与地的资源利用问题和人与人的资产分配问题,

土地产权是核心。保障和实现农村集体土地财产权,事关中国实现工业化、城镇化和农业现代化“三化同步”大局,关系到全面建设小康社会目标的实现。在坚持农村土地集体所有前提下,积极探索农村集体土地产权实现的最好形式和途径,按照党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的要求,在产权主体立法明确的基础上,长期稳定土地承包经营权、积极搞活土地其他用益物权、严格规范土地担保物权,健全农村土地管理制度。通过修编《土地管理法》,明确集体土地与国有土地的平等地位,调整法律上对集体土地用益物权和担保物权的不合理限制,完善农村集体土地登记,保障农民土地权益。

首先,明确产权主体代表。从现实情况看,集体土地所有权代表行使的一种形态是乡(镇)集体经济组织、村集体经济组织、村内各集体经济组织;另外一种是异化了的乡(镇)政府、村委会、村民小组,此时主要不是实现经济功能,而是实现公权力掌控。北京大学法学院钱明星教授的观点值得借鉴,他认为可以将现有的公司制度、合作社制度引入,公司制度可以解决所有权主体地位不明问题,赋予农民集体独立的法人资格;合作社制度可以解决农民权利行使问题,农民可以通过合作社成员会议制度来行使其权利。

其次,完整产权权能。一是合理界定国有和集体土地所有权的边界和权能,我国《物权法》明确了两种土地所有权的平等地位,享有同等的权能。二是完善农村集体土地用益物权的内涵,赋予其更多的处分和收益权能,在城乡一体市场中实现集体土地用益物权有序流转。我们可以在土地承包经营权“长久不变”的框架下完善其用益物产权能,以农村第二轮承包为契机,完成集体土地成员权确认工作。

再次,保护各方的权利与利益。一是通过各层次法律体系和土地登记制度保障土地权利人的合法权益。二是建立城乡统一的土地税费体系,调节土地收益在不同产权主体间合理、公平分配。三是完善社会保障体系,为农村集体土地产权制度改革提供全面保障。

走出困境:规划管控,用途管制,计划落实。

人口大国和复杂多变的国际环境促使中国必须把“粮食安全”放到战略高度,在深化农村集体土地产权制度改革中必须坚持耕地的特殊保护制度、其他农用地的用途管制制度、集体建设用地规划管控制度。土地利用产生效益,土地流转体现价值。我们应该以建设城乡统一的建设用地市场为契机,给予集体土地和国有土地平等进入非农建设用地市场的机会,实现两种所有权,多种使用权共同进入非农建设用地市场的局面。

首先,编制区域土地开发利用综合计划。国家在强化用地计划和土地规划约束力的同时,要给予农民集体比较充分的土地发展权和用地的自主权,编制区域土地开发利用综合计划不失为一种有益尝试。第一步,集体经济组织提出用地计划方案。内容主要包括:集体经济组织经济状况和社会状况,申请使用地块现状和建设项目类型,项目可行性研究和环境影响评价,项目建设周期与经营预期分析,人员安置与社保状况等。每个计划方案数据和资料要详实具体,以便政府土地管理部门对建设项目进行评估、反馈和备案。第二步,政府土地管理部门进行项目评估。在实地调查基础上对用地方案进行经济、社会、生态等方面的综合评价,根据评价结果本着集约、节约利用土地的原则出具用地建议:同意用地申请、限期修订计划方案或撤销用地申请。第三步,编制区域土地开发利用综合计划。根据区域统筹发展和集体经济组织需求,政府土地管理部门编制土地利用综合计划,掌握区域内集体经济组织建设用地的具体状况,有步骤地引导集体经济组织合理利用土地,优化产业布局。

其次,推进和规范集体建设用地流转。在符合土地利用总体规划、产业规划和上述区域土地开发利用综合计划前提下,对宅基地、公共设施、公益事业等用地,主要由集体经济组织以无偿方式给符合条件的用地者使用;对工业、商业、旅游业、服务业等经营性用地,经集体经济组织三分之二以上成员同意,可以通过有偿方式流转使用,并进入城乡一体的土地有形市场公开交易。公开交易的集体建设用地,与国有土地一样可转让、出租和抵押;对于公益性集体建设用地使用权,经农民集体三分之二以上

成员同意,在计划和规划管控下,经批准可以流转;对于农民宅基地,在严格执行“一户一宅”原始取得制度基础上,研究宅基地的财产属性,建立合法的财产继承制度和抵押制度,通过土地登记明晰权利、保障权益。在尊重农民意愿下积极推进城镇化进程,通过把符合落户条件的农业人口逐步转为中小城市和小城镇居民,来解决农村新出生人口的土地需求问题^[5]。

走出困境:税制改革,权益保障,分配合理。

城乡统筹促使建立统一的土地税费体系,调节土地收益合理分配。在集体土地收益中合理分离区位、基础设施和产业规划等因素影响,明确政府投资和周边环境双重外部性效应与集体地块本身价值的不同归属,调整 and 平衡不同集体地块间的利益差异。对于城镇建设、新农村建设等政府公共投入引起的集体土地增值,应该通过税收方式进行调节和二次分配,在充分保障农民集体土地收益基础上,兼顾国家与集体之间、集体与集体之间,城乡居民之间,不同区位、不同用途土地之间的利益平衡。充分发挥税收调节社会生产与分配、统筹区域经济的职能,通过建立和完善土地用途管制的利益补偿机制,解决因土地利用规划引起的区域间的利益差异问题。

走出困境:信息公开,民主管理,政府监管。

完善集体经济组织成员参与集体事务决策机制,调动农民管理集体土地资产、保护集体土地资源的积极性,落实民主管理与民主监督。凡关系集体经济组织及村民切身利益的重大事项,必须经村集体经济组织成员讨论决定。《物权法》第 59 条对此也给予明确规定。

《物权法》第 62 条规定:集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以及章程、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。为了防止集体经济组织成员滥用职权,随意处置集体土地资产及收益、侵犯大多数成员利益,必须建立以政府为主、多方参与的集体土地资产监督管理制度,对集体资产开展年度效益审计、离任审计和专项审

计,发挥政府和职能部门的监管作用。年度效益审计是指每年年终对各个集体经济组织内部及所属集体企事业单位进行的效益审计。离任审计是指对集体经济组织负责人和所属集体企事业单位负责人,因各种原因离任时,对其任期内的经济责任进行全面审计,做到离任必审。专项审计是指结合集体财务公开工作,对群众关心的热点、疑点问题组织的专项审计。健全和完善集体经济组织财务公开制度是建设和谐新农村的要求,各集体经济组织要定期对本组织的财务状况、干部薪酬等张榜公布,做到常公开、真公开。

参考文献

- [1] 黄河,李军波.试论农民集体土地所有权的本质、内容及其实现形式[J].中国土地科学,2008(5).
- [2] 谭峻.我国集体土地产权制度存在的问题及应对之策[J].农村经济,2010(4).
- [3] 严之尧.农村土地产权制度改革与统筹城乡发展——对土地新政的思考[J].新东方,2009(3).
- [4] 赵龙等.土地产权制度建设新机遇——地籍管理专家学术研讨会发言摘要[J].中国土地,2009(2).
- [5] 杨代雄.农村集体土地所有权的程序建构及其限度——关于农村土地物权流转制度的前提性思考[J].法学论坛,2010(1).

序 言	农村集体土地产权实现困境与对策	I
第一章	我国地籍管理制度的历史回顾与评价	01
第一节	多部门管理阶段(1949—1981 年) /	001
第二节	理性回归的起步阶段(1982—1993 年) /	005
	一、土地详查全面铺开,建立初始土地统计制度 /	006
	二、土地产权制度改革方兴未艾 /	010
	三、开展城镇国有土地使用权总登记 /	013
	四、地籍法规制度逐步建立,各项工作走向正轨 /	014
第三节	巩固阶段(1994—1996 年) /	017
	一、土地详查完成,城镇地籍调查全面展开 /	018
	二、土地申报总登记基本完成,思考日常地籍 如何管理 /	019
	三、注重档案管理,推进地籍信息化建设 /	020
	四、完善法规建设,采用新技术提高管理水平 /	021

第四节 提高阶段(1997—2000 年) / 022

- 一、启动国土资源大调查工程,开创土地管理工作新局面 / 023
- 二、土地登记制度基本建立,成为规范土地市场的重要手段 / 024
- 三、土地变更调查与统计制度基本建立,土地用途管制制度得到保障 / 026
- 四、启动遥感监测体系,促进了土地有效利用 / 027
- 五、地籍信息化建设初具规模,奠定了土地管理信息系统的基础 / 028

第五节 发展阶段(2001—2005 年) / 030

- 一、国土资源大调查工程全面展开,取得前所未有的成绩 / 031
- 二、土地登记覆盖面扩大,产权管理规范化 / 032
- 三、全面建立土地调查统计制度,地籍信息化水平进一步提高 / 034
- 四、土地遥感监测技术提升国土资源管理水平 / 035
- 五、地籍事业的社会化和产业化初现端倪 / 036

第六节 调整阶段(2006 年—) / 037

- 一、构建现代土地产权制度,为市场经济服务 / 038
- 二、构建科学的土地调查监测评价体系,合理利用土地资源 / 040
- 三、实施“金土工程”,构建土地管理基础平台 / 042

第七节 近期我国地籍基础业务发展战略思考 / 043

- 一、我国地籍管理框架体系基本确定 / 043
- 二、近期我国地籍管理基础业务发展战略与重点课题 / 045

第二章 我国农村地籍管理制度建设与效益评价 055

第一节 新中国农村土地所有权登记历史沿革 / 057

一、1949—1955 年农民土地私有制建立 / 057

二、1956—20 世纪 80 年代初期农民土地集体所有制形成
/ 058

三、1984—1998 年底土地利用现状调查与土地登记
/ 058

四、1999—2010 年国土资源大调查时期 / 059

第二节 农村土地产权问题是影响社会稳定的重要因素 / 060

一、基层农村集体组织权益被侵占 / 060

二、用地单位长期拖欠征地补偿费 / 060

三、城乡结合部农民就业无保障而抗拒征地 / 061

四、频繁土地调整引发纠纷 / 061

第三节 农村土地产权调查工作现状分析 / 061

一、农村土地产权调查的法律依据 / 061

二、现阶段农村土地产权调查状况 / 062

三、调查技术方法及评价 / 063

第四节 农村集体土地所有权登记发证效果分析 / 064

一、加强了土地产权建设,保障了土地产权人权益 / 064

二、完善耕地保护机制 / 064

三、提高土地管理的技术水平 / 064

四、增强土地利用规划的权威性 / 065

五、解决土地权属纠纷维护社会稳定 / 065

第五节 农村地籍管理存在的问题与解决途径 / 065

一、存在问题 / 065

二、完善对策 / 067

第三章 土地产权制度与社会经济协调发展关系探讨 069

第一节 我国近代土地产权制度与社会经济发展的演变
关系 / 070

- 一、农民土地私有制的确立与转变 / 070
- 二、城市国有土地产权制度的演进 / 074
- 三、路径依赖下产权配置的理性回归——农地承包
经营 / 077
- 四、城市土地资产属性的显现——国有土地有偿使
用制度 / 079
- 五、新形势下催生的土地产权制度再改革 / 082

第二节 土地产权制度是社会经济发展的基础与保障 / 086

- 一、国有土地产权界定 / 086
- 二、集体土地产权界定 / 088
- 三、“三化同步”催生土地产权制度改革 / 090

第三节 台湾地区农地制度改革对社会发展的启示 / 094

- 一、农地农有制度(1949—1953 年) / 096
- 二、农地农用制度(1953—1982 年) / 100
- 三、地尽其利制度与农地规模经营(1982—2000 年)
/ 107
- 四、农地总量管制制度与农业产业升级(2000 年—)
/ 111

第四章 土地发展权视角看地票交易制度 117

第一节 土地发展权探讨 / 118

- 一、地票 / 118
- 二、土地发展权与地票 / 119