

全国农村基层组织建设五个好丛书

五个好丛书编写组

一条好路子



● 一条好路子
一个好好班
一个好好队
一个好好体
一个好好制
一个好好度

广西教育出版社

《土地市场与土地资源优化配置》

编辑委员会

主 编：王家梁

副主编：张小华 戚名琛

编 委：陈寿山 张紫西 张月蓉 王邻孟

邵捷传 谢观正 陈振彪 戴银萍

李 鞠

前 言

土地资源是人类生存和发展的基础。根据我国人口众多、人均土地资源相对不足的具体国情,如何实现土地资源的优化配置,如何在国家宏观调控下,发挥市场对土地资源配置的调节作用,保证国民经济的持续稳定发展,是我国建立社会主义市场经济体制需要研究解决的重大问题。中国土地学会在1994年第四季度召开第四次会员代表大会的同时,举行以“市场经济下的土地资源优化配置”为主题的学术年会。会前从全国土地界和有关方面广泛征集到论文160余篇,经过专家审阅,评选出70篇论文,汇编成本书,题名为《土地市场与土地资源优化配置》,由中国农业科技出版社公开出版。

本论文集主要就以下几方面作了探讨:市场经济条件下土地资源优化配置的目标和途径;如何发挥土地市场在土地资源优化配置中的作用;原城市行政划拨土地如何通过土地市场重新配置;城市化过程中农用地向非农用地转换的机制;农地的流转与农村土地市场的培育;市场经济条件下如何加强土地法制、土地规划和地籍管理等问题。很多论文都是理论与实践相结合,进行了深入探讨,并对当前的土地管理工作提出了积极建议。

希望本论文集的出版发行,能引起社会各界对土地问题,特别是土地资源优化配置问题的进一步关注,有助于土地利用理论与实际问题的研究解决。

由于时间仓促,编者水平有限,对本书中出现的错误和欠妥之处,恳请作者和读者批评指正。

《土地市场与土地资源优化配置》

编辑委员会

1994年10月

目 录

合理利用土地与土地市场	王家梁 (1)
市场经济条件下土地资源的合理配置及其评价标准	王万茂 (4)
工业化城市化过程中耕地向非农用地转化的调控机制	张月蓉 (7)
乡村城镇化与土地管理	索隆光 (11)
试论市场经济体制下土地资源保护的条件	陈鸿昭 (15)
市场经济条件下农业土地资源的开发与保护	范志书 (17)
城市土地资源优化配置的原则及措施	李永昌等 (20)
论我国城镇国有土地的租赁制形式	周 诚 (22)
对我国当前税费政策下商业企业土地收益归属问题的探讨	陈昌琼 (28)
转让应成为地产市场的“主角”	殷炳建 (32)
山东省土地市场的培育与发展	刘增志 王慎刚 (35)
在深化改革中规范地产市场	倪希错 (39)
浅谈培育和完善的天津地产市场的途径	张志强 (41)
城市存量土地配置市场化探讨	李 闽 张妙玲 (44)
划拨土地进入土地市场的思考	高尚德 (46)
再谈划拨土地使用权非法转让	李延荣 (50)
国有企业股份制改造中划拨土地使用权的处置	李尚杰 杨宜新 (53)
试论股份制企业中土地资产的处置方式	李振荣 白国雄 (56)
关于划拨土地使用权设定抵押权问题的探讨	姜志松 周 铮 (59)
浅谈我国土地使用权抵押及其管理	沈剑荣 (63)
浅谈抵押划拨土地使用权补交或抵交出让金的运作方式	曾昌元 (67)
清理整顿行政划拨土地使用权转让措施的探讨	吴清法 和国文 (70)
旧城改造与土地的有偿使用	安徽省芜湖市土地学会 (72)
对土地征用若干问题的探讨	严 星 王小映 (75)
略论我国土地所有权市场	黄贤金 (79)
“预征土地”的启示和思考	梁荫榕等 (82)
关于我国市场经济条件下土地征用补偿费用问题的讨论	贺锡苹 俞文华 (85)
关于城郊集体所有土地自发进入市场问题的探讨	甘肃省武威地区土地管理局 (89)
开荒造田中的国有土地产权及其使用权流转问题探讨	邹德生等 (92)
关于企业复垦土地产权与资产管理问题初探	路小仓 郑润梅 (95)
市场经济条件下煤矿塌陷土地资源的再配置	胡振琪 (98)
对采煤塌陷区土地复垦之我见	王一鸣 赵景远 (101)

农村土地进入市场必须解决的几个问题.....	韦仕鹏	(106)
深化农村土地使用制度改革思考.....	尤文郁	(110)
建立以产权制度为核心的农地流转制度.....	范毓川	(114)
试论农用土地的资产管理.....	郝晋珉等	(118)
农用地流转运作方式及其流转市场建设初探.....	修海玉等	(121)
关于我国土地规模经营问题的探讨.....	张桂英	(127)
农村土地制度改革探讨.....	谢秋云	(129)
农用地承包经营权有偿转让的探讨.....	许鸿昌	(132)
关于深化农村土地使用制度改革的几点设想.....	刘政	(135)
关于培育农村土地市场的初探.....	赵连玉 王学宏	(137)
江苏省地价现状与未来走势.....	穆广荣 陆效平	(140)
我国城市地价的区域研究.....	刘金国	(143)
浅议土地价格的作用与地价政策.....	修海玉 张艳琴	(147)
关于土地使用权出让金确定问题的探讨.....	梁洛辉	(150)
论城市级差地租的分布规律.....	王宝铭	(153)
沿海开放地区小城镇基准地价评估的思路.....	高庆振	(158)
关于完善小城镇基准地价评估的思考.....	王邻孟 王伟	(160)
在城市土地分等定级中应考虑文化因素.....	赵亚丽	(162)
社会主义市场经济与土地利用总体规划.....	钱铭	(164)
关于编制土地利用总体规划的几个问题.....	李伯衡	(167)
市场经济发展中的城市土地利用规划.....	陈玮	(169)
土地市场的宏观调控与土地规划.....	汪远品等	(174)
关于成都市龙泉驿开发区规划的实施.....	叶荣聪	(177)
试论新形势下城市土地利用问题及规划原则.....	刘福恕	(179)
城市土地合理利用与城市规划.....	周聿贞	(182)
关于提高大城市土地利用总体规划科学性和实用性问题的探索.....	吴赛珍 颜文淑	(185)
对天津市滨海地区土地利用结构优化的设想.....	杜开锐	(188)
农村日常地籍管理的作用与对策.....	李复成 阮长助	(191)
开展土地变更调查的必要性和方法.....	戈和平	(194)
试论现代企业制度中的土地资产.....	周志湘	(196)
我国社会主义市场经济土地法制建设的几点思考.....	潘明才 唐世力	(199)
浅析土地使用权出让和转让的法律制度.....	张璞	(203)
建立土地税务所的必要性及实施研究.....	谷岩	(207)
土地资源、土地财产与土地资产辨析.....	秦海荣	(210)
关于我国土地科学建设内容的探索.....	朱德举等	(212)
论土地保护的道德机制.....	许坚	(216)
论社会主义市场经济的土地调控和配置.....	马克伟	(218)

合理利用土地与土地市场

王 家 梁

(北京市农林科学院综合所)

合理利用土地与土地市场是个大题目，笔者尚未作系统研究，这里仅就有关的几个问题作一探索。

一、发展土地市场的总目标是合理利用土地

国家管理土地的总目的是要使全社会能合理地利用土地，保证社会经济持续发展，人民生活安定。土地是人类赖以生存和发展的有限资源，是人类创造财富的基本源泉。土地能否得到合理的利用，直接关系到人类社会经济能否持续协调发展，能否保证不断增长的人口得到充分的食物需求，能否维护人类生活的良好环境质量。

土地合理利用的首要条件是必须使土地合理流转起来，以期使土地作为生产资料能达到优化配置，取得社会整体最佳的社会效益、经济效益和生态效益。在计划经济体制下，国家用计划手段直接干预土地の利用，土地流转不畅，难以达到使土地优化配置的目的。在市场经济体制下，土地作为生产资料，应该进入市场，使土地合理流转起来，通过市场完成土地的优化配置。

在计划经济体制下，国家通过征用和划拨土地的办法来调整土地的配置，土地不是商品，不计价格。在市场经济体制下，允许土地进入市场，土地必须具有价格。这就提出一个问题，土地没有价值，但又要作为商品进入市场，是否是个“矛盾”？自然界的土地，没有投入劳动，不具有价值，这是没有疑问的。问题的核心在于没有价值的自然土地是否可以具有价格。价格是价值的表现，但是在市场流通中，在消费者的眼里，价格更是使用价值的表现，这种使用价值也包含了消费者对该商品欲望的高低，或者说是市场需求的紧迫性。自然土地没有价值，但具有使用价值。广义说，进入市场的商品都具有使用价值，商品交换本身实质上是使用价值的交换，市场的价格是围绕着价值和使用价值上下波动。马克思指出，有些特殊商品的“价格形成同价值形成毫无共同之点”。土地数量是有限的，土地所有权的垄断，使土地成为一种特殊商品，虽然不具有价值，但在市场经济条件下它有了价格。由此可见，为了利用好全社会的土地，把土地作为商品推入市场，符合客观实际需要，也是顺理成章的。

合理利用土地的目的是把土地作为生产要素，与其他要素一起共同形成优化的结构和布局，保证国家和社会、经济和环境的持续发展。合理利用土地不能只是追求一时一地的经济利益，而应把解决与土地密切相关的人口和环境问题纳入到合理利用土地的目标之内，创造一个能促进国民经济持续发展的良好环境。

土地市场的建设发展，要以合理利用土地为总目标。国家是土地作为资源和资产的终极所有者，理所当然应取得土地的收益。但是土地市场的意义，却远远超出这一点，它是整个市场体系的一个组成部分，同样要发挥资源配置，这里可以说是土地资源配置的基础作用，而土地资源的优化配置必然要体现土地的合理利用。所以毫无疑问，我们必须以合理利用土

地为目的来建设发展土地市场。

我们应该建立这样的观点：国家管理土地、管理土地市场的根本目的是合理利用好全国土地，而管理好土地、管理好土地市场必将为国家财政带来可观的收入。

二、土地作为生产要素和土地市场的客体，具有与其他生产资料不同的特点

我们常常研究土地作为生产资料与其他生产资料不同的特点，但是一旦土地进入市场，它具有什么特点呢？分析了解这些特点，对我们建设发展土地市场，宏观调控土地市场是有益的。

1. 我国实行土地公有制，土地所有权不能进入市场，作为使用权的土地交易必须有限制，具有租赁性质。

2. 土地是一种稀缺资源，数量有限，而任何国民经济部门又都以土地为必要的生产要素，因此土地的供需平衡不是通过土地总量的增减来解决，而是在总量不变的条件下调节各部门使用土地的数量来解决。

3. 由于任何一片土地的相对位置都是固定的，不能移动，因而获得区域性。这种区域性具体表现在经济区位、社会区位（指社会平均收入水平、人口结构、精神面貌等）和自然区位。不同的区位必然带来不同的经济效应、社会效应和环境效应，而不合理的土地利用必然造成不同程度的社会问题和环境问题，同时影响到经济的持续发展。

4. 要使土地按照某种规划的用途进入有效利用，必须投入开发。因此，可以投入利用的土地常常已不是自然的土地，而是包含了不可分割的投入的劳动。

5. 土地的用途可以改变，但为此往往需要相应的投资和一定改造建设的时间。

上述这些特点，是我们建设发展土地市场和宏观调控土地市场必须给以充分考虑的因素。

三、土地资源的优化配置必须通过国家的宏观调控

土地资源的配置包含了土地供给与需求的平衡（调节）、土地（权属）的流转、区位布局的调整等三项同时发生的内容（过程）。

土地的供给与需求平衡实质是土地用途的转变，也就是土地利用结构的变化。土地用途具有可逆性，但是建设用地转为农业用地的可逆性很小，现状和未来较长时期内土地的供需调节主要是农业用地向非农业用地转变，农业用地将愈来愈少。

土地的流转是指土地使用权的出让和转让，是土地市场调节的基本内容。

土地区位布局的调整，是指具体土地地块用途的变化，也就是土地利用布局的变化，这种变化导致土地利用价值的提高或下降。

如前所述，土地资源的优化配置是以合理利用土地为目的，追求社会效益、经济效益和生态效益的最佳结构。由于土地的稀缺性，尤其是我国人多地少的基本国情；由于土地市场是以追逐最高资本收益来调整土地资源的配置，因此从合理利用土地的目标来衡量，单一依靠土地市场的调节是不可能形成优化的土地资源优化配置。除了市场调节之外，还必须建立起国家对土地市场的强有力的宏观调控机制，并通过法律手段和管理体制的改革来促进土地资源的优化配置。

首先，必须编制好土地利用总体规划和城镇规划，这两项规划应该协调。土地利用总体规划是利用好一切土地的纲领性文件，也是土地管理的根本依据（有的学者把它看成为技术手段，需要商榷）。规划要对土地的供需作出预测，在空间和时间上对土地利用作出安排；对需要保护的耕地划定边界，耕地的保留量应是个正弹性指标，只能多，不能少；对非

农建设用地的扩张，主要是城市和村镇建设用地的发展，包括开发区和小工业区的设定，应与城镇规划相互协调，在数量上和区位上作出规划。这两项规划必须通过法律程序，确认为一定时期具有法律效力的文件。土地供给与需求的调节、区位布局的调整必须受到这两个文件的限定。

其次，城乡地政统一管理，土地出让和转让统一管理。

城乡地政必须统一。既然土地是一种稀缺有限的珍贵资源，而且又是国民经济各部门必需的生产要素，理所当然，全社会的土地必须在也只能在国家统一管理下进行配置，这是任何职能部门都无力解决的。

土地的出让和转让要统一管理，转让是出让的继续，并非是出让终止后的行为，两者不可分割。有的城市把土地的出让划为“生地”和“熟地”，分别由两个部门管理，出让和转让也由不同部门管理。其结果不仅使土地资源配置的宏观调控无法实施，土地市场也不能统一管理。一级市场由两个部门管理，一、二级市场也分别由两个部门管理，统一土地登记权属的确认与土地的多部门管理发生矛盾，违法土地交易的监察清查的职能也同样重叠不清。土地出让“生地”和“熟地”分别管理，出让和转让分别管理，其实质仍是城乡地政分割，必须纠正过来，实行统一规范管理。

房籍与地籍应统一。房屋虽不属土地，但固定在土地上，属于土地附属的构筑物，其权属往往与土地的权属密切相关，在土地登记中属于必须登记项目。为增加土地市场的公开性，应该提供土地附属构筑物权属的真实情况。反之，房屋的所有权总是包含了土地的使用权，而且土地使用权（主要是单位）的范围往往超出房基的面积，单独房籍的登记不能不登记其周围使用的土地。

房管和地管既可分开，也可统一，为便于工作，减少不协调因素，根据房地使用一体的客观事实，也可以将房政与地政合一，形成统一的土地管理部门。

四、协调好土地市场与其他要素市场的关系

土地市场作为生产要素之一的市场发展，与相关的资本和劳动力等要素市场的培育形成是不可分割的。因为土地作为生产要素的配置是寓于其他生产要素共同配置之中，土地作为生产要素的作用的发挥，必须配合劳动力和资本等要素，单一的土地配置不能形成生产力。目前有些城镇体系的布局和部分开发区、工业小区建设以及土地批租的安排都没有对资金和劳动力这两个要素市场的发展作充分考虑，致使一些城镇和开发区虽占用了不少土地，也进行了建设，但进入的企业很少，发展不起来。土地资源的配置必须同资本和劳动力的配置相协调，这三大要素在市场机制的作用下，以各个市场主体为核心，集合一体，完成全国和地区的资源配置。

市场经济条件下土地资源的 合理配置及其评价标准

王 万 茂

(南京农业大学土地管理学院)

土地资源供应有限,社会经济发展对土地需求的增长性与土地资源的稀缺性之间的不协调历来是土地利用的核心问题。探讨在市场经济条件下土地资源的合理配置对于提高国民经济中土地资源的利用效益,为农业部门提供必要数量和质量的生产用地,对保证整个国民经济持续发展具有重要的理论和实践意义。

一、土地资源合理配置的目标

土地资源配置是指对于人类所需要并构成生产要素的、稀缺的、具有开发利用选择性的土地资源在时间和空间上部门间(用途间)数量的分布状态。土地资源合理配置必须达到两个相互关联的目标:一是合理地各种竞争性用途之间分配土地资源;二是提高土地资源的利用效益。土地资源数量有限,与其需求之间存在差距,客观上具有在部门间、用途间的合理分配问题,这也是土地资源配置的实质和核心。在衡量土地资源有限性和稀缺性时,应当严格区分拥有的土地资源和可获取或可利用的土地资源。拥有的土地资源是指一个国家或一个地区范围内赋存的土地资源,可利用的土地资源是指一个国家或一个地区在一定时间内可以利用的土地资源。并不是所有拥有的土地资源都是可利用的。如何使有限的土地资源最有效地促进国民经济发展和其他社会目标的实现,是土地资源配置要解决的重要任务。

二、土地资源配置的模式和状态

我国土地所有制为国家(全民)所有和集体所有两种形式,解放后至改革前这段时期内土地资源的分配是以行政分配方式实现的,不经过市场,也没有公平的竞争,土地使用是免费的,而且没有时间限制,用地者之间不能直接自行通过土地流动而把土地处置给其他使用者。这种形式可称之为土地资源行政配置模式。自1979年以后逐步将市场机制引入资源配置中来,实行“计划经济为主、市场调节为辅”,在土地使用制度上免租使用和交租使用并存,行政划拨和有偿使用并举,所谓“双轨制”。这种形式可称之为土地资源配置的“板块模式”,即行政与市场相结合。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础作用。具体来讲就是运用价格杠杆和引进竞争机制把土地资源配置到效益较好的用地部门和方式中去,以提高资源配置效益和使用效益。市场将成为土地资源的主要配置者,行政手段仅发挥市场的补充和局部替代作用。这种形式可称之为土地资源配置的“新的板块模式”。

市场经济条件下土地资源合理配置的关键在于引进市场机制。土地市场是土地资源配置的手段,是土地使用权和所有权发生转移的场所。土地资源流动中两种最基本的状态是土地资源的均衡与短缺。

土地资源均衡配置主要指土地资源在部门间均衡配置。土地资源在部门间均衡配置通过土地资源流向各种可被选择的用途以发挥它的效率和实现它的价值,最终使整个社会中土地资源的供给总量等于需求总量而未发生短缺或闲置。土地资源的供求平衡是土地资源均衡配置的必要条件,土地资源配置效益最大化是土地资源均衡配置的充分体现。

土地资源的短缺现象主要是由于土地资源部门间非均衡配置引起的。我国土地资源短缺,农业用地供给极端缺乏弹性。在土地、劳动力、资本三要素的“木桶效应”中土地是“最小构成因子”,说明我国国民经济整体功能水平受制于土地资源这部分的可协调程度,我国农业增长与发展的速度将取决于土地约束被突破的程度。因此,应当采取严格措施,保护耕地,使其真正成为“国策”。

耕地的保护必然影响到我国“工业化”、“城市化”的进程。根据国际经验,“工业化”、“城市化”是经济发展的必由之路,不可逾越。“工业化”、“城市化”占用大量耕地是不可避免的。因为失去耕地而不搞“工业化”、“城市化”的想法固然不可取,但中国式的工业化、城市化道路则应当放在土地资源这架天平上重新思考和审视。这里具体提出了一个问题,如何从国民经济整体利益高度来研究解决土地资源在部门间的分配和再分配问题。这要求在为经济建设项目分配土地时,既要考虑土地资源分配方案会给有关农业生产单位和个人带来的经济损失,又要估计占用土地对于整个国民经济所造成的后果和影响,寻求既能满足农业发展要求,又能促进经济建设,同时还有利于充分保护生态环境,满足人们各种效用的土地资源配置方案。

三、衡量土地资源部门间分配合理性的标准

土地资源部门间分配方案最终将以国民经济折算费用最小,增大土地因素对国民收入的贡献,减少土地尤其农业土地的非农业占用量和国民收入的土地占用率最低为衡量和评价标准。

(一) 国民经济折算费用

国民经济折算费用反映各部门产品生产的日常费用(经营费用)与一次性费用(投资费用)数额的经济范畴,通常运用的折算费用公式为: $3_n = C + E_H K$, 式中 C 表示产品成本, K 表示基本建设投资, E_H 表示标准效率系数。应用上式能够使日常费用和投资费用的效率均等,比较用于完成相同经济任务的基本建设投资方案的优劣。它的实质是以最小的劳动消耗和占用达到既定的目标(产量或功能)。

国民经济部门间土地资源分配方案可以国民经济折算费用最小作为选定的标准,依据下列公式计算: $H_{min} = \frac{1}{E_{H2}} F + P + E_{H1} (K_{\text{农业}} + K_{\text{非农业}})$ 。式中 H 表示国民经济折算费用, E_{H1} 表示国民经济投资费用的标准效率系数,一般取 $E_{H1} = 0.12$, $K_{\text{农业}}$ 表示因占用土地带来的农业损失, $K_{\text{非农业}}$ 表示国民经济中非农业部门的基建投资数额, E_{H2} 表示农业土地资源利用的标准效率系数, F 表示被占用土地的价值(依据土地经济评价资料), P 表示国民经济中非农业部门年度经营费用。

应当指出,式中 $\frac{1}{E_{H2}} F$ 项的经济含义是指占用土地的单位 and 部门应向国家支付相当于这块地用于农业时所获得的纯收益即土地的机会成本。投资费用的标准效率系数(E_H)是基本建设投资回收期限定额的倒数,如效率系数为 $1/3$ (或 0.33),意味投资回收期为 3 年。

投资费用的标准效率系数实际上在各地区和各部门均不相同,国民经济折算费用的确定在某种意义上来说归结为寻求这个标准效率系数。国民经济投资费用的标准效率系数通常取值为 $E_{H1} = 0.12$, 问题在于如何确定土地资源利用的标准效率系数。

在一定条件下,土地资源利用能产生一定的经济效果,单位土地资源利用所产生的经济效果数值称为土地资源利用经济效果系数。它的实质反映了任何用地方案在占用单位数量的紧缺土地资源时所引起的国民经济损失即纯收入或国民收入的减少数量。我国属于人多地少的国家,无论农村或城市,土地越来越紧缺,按某个用地方案利用土地资源就会对其他用地方案产生影响,最终这种影响必然波及到整个国民经济。土地资源利用经济效果系数就是用来估计这种影响的重要指标。由于这项系数值同被利用的土地资源数量、质量和用途等因素有关,在计算国民经济折算费用时必须选用土地资源利用的标准效率系数,可应用常规法、平均法、综合平衡法和最低利润率法求得。

应当指出,依据占用土地对农业生产纯收入(或国民收入)的影响计算土地资源利用经济效果系数时要慎重选用单位面积土地纯收入(或国民收入)。由于地区气候、地理位置、土地质量、作物种类等因素存在差异,地区间土地年纯收入存有不平衡性,必须因地制宜地加以选用。

(二) 土地因素对国民收入增长的贡献份额

社会生产综合经济效益指标系为各部门的国民收入与其所消耗的主要资源(土地、劳动力和资金)的费用加权总和之比,在此基础上应用柯布一道格拉斯(Cobb-Douglas)生产函数法从其中分解出来自土地资源的那一部分国民收入即土地因素对国民收入增长的贡献份额。柯布一道格拉斯生产函数式为 $y = x_1^{\alpha_1} x_2^{\alpha_2} x_3^{\alpha_3} + a_0 x_1^{\alpha_1} x_2^{\alpha_2} x_3^{\alpha_3}$ 。式中 $y_{x_1 x_2 x_3}$ 表示国民收入产出总量, x_1 表示固定资金投入量, x_2 表示活劳动投入量, x_3 表示土地资源投入量, a_0 、 α_1 、 α_2 、 α_3 表示关系参数。依据规划区域国民经济统计资料,建立某区域 1975~1990 年间国民收入数学模型为:

$$y = -0.424x_1^{0.607}x_2^{0.275}x_3^{0.103}$$

复相关系数 $K^2 = 0.85$, 表示土地、劳动力和资金三因素对于国民收入总量综合贡献份额为 85%。生产弹性值总和 $\sum \alpha_i = 0.985 < 1$, 表示生产函数属于递减型。最后以各因素回归系数作为权重计算土地因素对国民收入总量的贡献份额和所获国民收入数额为 $P = 48.32$ 万元, $Q = 23.7\%$, $R = 11.40$ 万元, 式中 P 为国民收入, Q 为土地因素的贡献份额, R 为来自土地所获国民收入数额。

根据以上数据可以计算土地资源利用经济效果系数的实际值为 $Et_{\text{实}} = \frac{P}{F}$, 式中 F 为占用土地的经济价值, 依据土地经济评价资料加以估算, 若 $F = 190.80$ 万元, 则 $Et_{\text{实}} = 0.06$ 。

由此可知, 土地经济评价工作对于计算土地因素的贡献份值和国民收入数额至关重要。

(三) 单位国民收入占地率

单位国民收入占地率指标 $S = \frac{\sum P}{W}$, 式中 $\sum P$ 为国民经济各部门占用土地总量, W 为年国民收入, 它是土地生产率的倒数。单位国民收入占地率越低, 表明土地资源利用效果越好。

降低单位国民收入占地率就意味着提高土地生产率, 节约土地资源, 是土地资源合理利用和配置的重要标志, 是评价土地资源利用效益的特定指标。国民经济各部门占地总量系为直接或间接用于国民经济各部门使用的土地面积总和, 而不是拥有土地总面积。据有关资料表明, 国民经济占地总量, 美国为 743.6 万平方公里, 占 80.9%, 前苏联为 1434.8 万平方公里, 占 64.2%, 中国为 667.1 万平方公里, 占 69.5%。1955~1985 年间国民收入占地率分别为: 美国从 23 米²/美元降至 6.7 米²/美元; 原苏联从 98 米²/美元降至 20 米²/美元; 中国从 313 米²/美元降至 36 米²/美元。30 年间指标 S 值年递减率, 美国为 -6.3%, 原苏联为 -7.8%,

中国为-8.9%。^①

综上所述,国民经济土地资源利用经济效果最终取决于单位国民收入占地率,为此,一方面要减少国民经济各部门占地总量,另一方面要增加生产,发展经济,创造财富,增长国民收入总量。

社会生产主要部门中土地利用合理化的主要方向:①对于作为农业中主要生产资料的土地要充分利用其生物—气候潜力,提高其产品产出率和产品总量;②对于作为空间和作业基地的土地应合理地选择建筑区域和地段,完善建筑设计,确定新建和改建的合理比例,选用建筑物和构筑物合适的层高和层次,充分利用地下空间;③对于作为特种“仓库”的土地要选择合适的开采方式和开采物堆放方式,复垦已破坏土地和低产土地复盖肥土,全面地保护好生态环境。

工业化城市化过程中耕地向 非农用地转化的调控机制

张 月 蓉

(中国农业科学院农经所)

在经济发展过程中,产业结构向高层次调整推动着工业化和城市化的发展。与此同时,也必然导致土地利用结构的相应调整 and 变化,即土地资源和资产的重新配置。在这一过程中所产生的矛盾和变化主要表现为建设用地对耕地的不断蚕食和占用。下面就这一矛盾产生的必然性、特点和宏观调控分别进行讨论。

一、耕地向非农用地转化的必然性和实质

在工业化和城市化进程中,耕地被侵蚀是必然的,其原因主要有以下几方面。

1. 耕地开发利用与农业就像一对连身姐妹不可分割。因为,没有耕地的开发利用,就没有农业生产;然而,没有发展农业生产的客观需要,也就不会发生耕地的开发和利用。在我国,农地的开发利用已经有7000余年的历史,因此,凡属地理位置优越、地形平坦、气候和水资源条件较好的土地资源基本上早已被开发利用为农地。也就是说,农业这个产业及其所利用的土地,以及它们的发展历史均先于其他产业,并且是其他产业产生和发展的基础。正因为如此,后发展起来的产业,要从农业生产中挤占一部分耕地,就成为不可避免。

2. 工业化和城市化是我国经济发展过程中持续不断的结构高度化演进的标志。在这个演进过程中工业化城市化以及农业现代化之间存在着深刻的内在经济联系。因此,工业化和城市化的推进不可能脱离农业生产及其区域分布而孤立发展。所以,工业化与城市化在用地上与农地发生冲突和矛盾应在预料之中。问题之争,在于如何把占用耕地的数量限制在科学合理布局又不造成浪费的范围之内。

3. 工业化和城市化的发展,也是改造传统农业,实现农业现代化的客观需要。没有现代

^①Т.Н.Миронов В.И.等,土地资源远景预测方法,科学出版社1988年版(俄文版)。

工业、现代城市的发展,就不可能实现传统农业的改造,就不可能提高农业劳动生产率和实现规模经营。因此,非农业部门在其发展过程中占用一部分耕地,是国民经济发展和产业结构调整的需要,也是农业有机构成不断提高的需要。要从发挥整体经济效益原则去认识和解决耕地向非农用地的转化。

综上所述不难看出,在经济结构调整过程中,一部分耕地资源进入重新配置,不单纯是一个农地改变用途的问题,其实质是因产业结构向高度化调整,在资源重新配置方面的表现。

二、耕地向非农用地转换的特点及应遵循的基本原则

农用地向非农用地转化实际是由于产业结构向高度化调整所引起的土地资源重新配置。因此,我们应将耕地向非农用地转化提高到资源重新合理配置的高度来认识。但在重新配置过程中,必须从我国具体实际出发,具体来说必须考虑以下特点。

1. 特点一,我国人口多耕地少,人均占有耕地数量及其产出水平,是制约耕地资源向非农产业转化的主要因素。在下述两种情况下,农业可向非农产业提供较多的农地:一是农业科技水平的不断提高和应用,使农作物产出水平不断提高;二是有较多较好的后备耕地资源可供开垦。否则,农业供给非农产业的土地是极其有限的。

2. 特点二,在耕地向非农用地转化过程中产权主体随之发生变化,从所有权来看耕地资源除属国家所有的以外,大多数耕地资源属于集体所有,农户承包经营,且长期不变。

3. 特点三,从耕地向非农用地转化的用途来看,可分为两类性质不同的用地:一类是公用基础设施和事业用地,如交通运输、城市基础设施用地、文教科卫和工业建设用地;另一类则是经营性用地,如房地产开发用地、三资企业用地、商业用地等等。对不同性质的用地,在转化过程中应采取不同的政策。

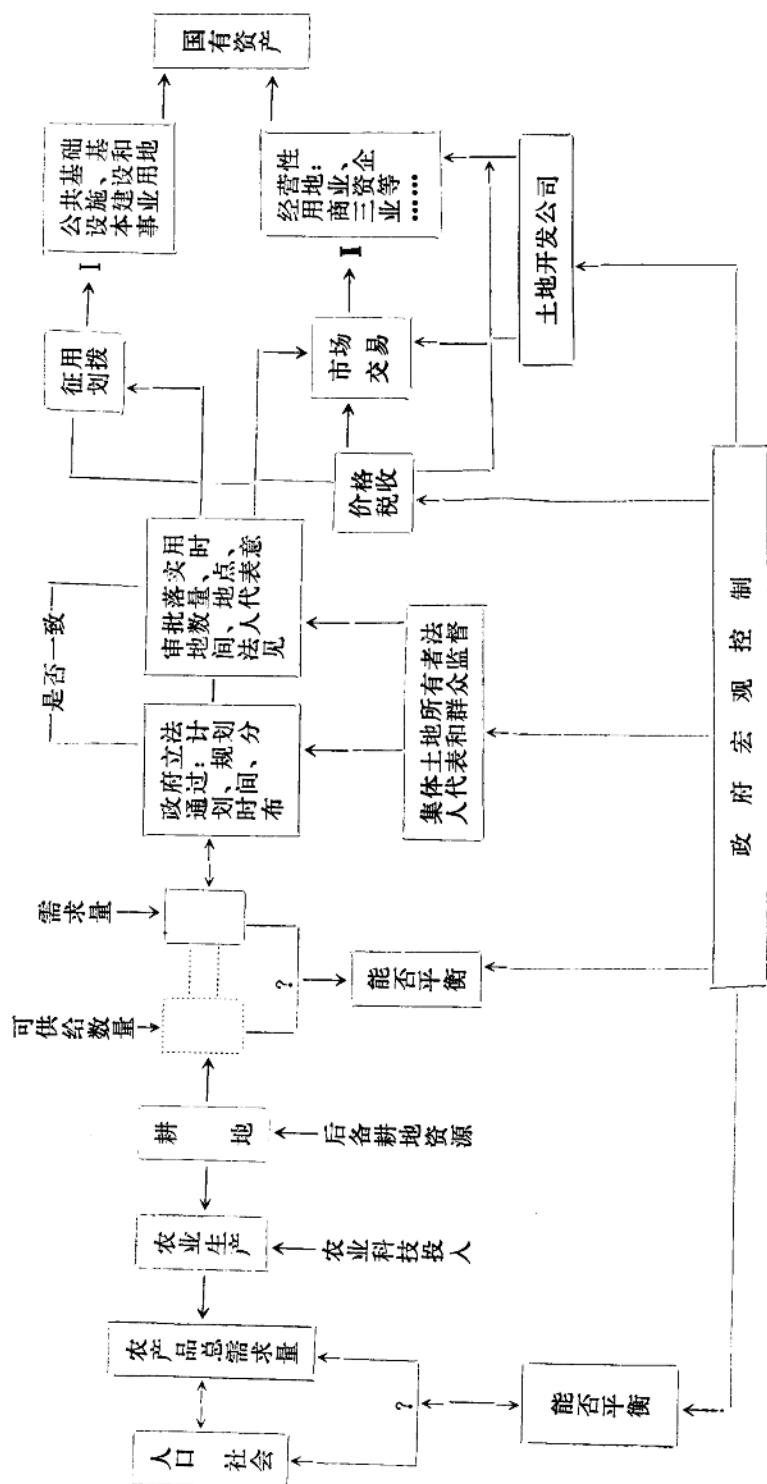
依据上述特点,在耕地向非农用地转换中应遵循以下两条原则。

第一、耕地向非农用地转换的数量和布局,应建立在不影响农业持续发展的基础上,特别要注意保障农产品社会供需之平衡(包括进口数量)。切不可忘记“民以食为天”,农业是稳定政权之大事。

第二、根据资源配置的理论,实现资源配置的有效性,应该具备健全、充分、完备的市场体系;市场上不能存在任何经济的和非经济的垄断。这样才能通过资源流动,市场竞争,达到资源供需平衡。土地利用方向及其产权主体的变动,实际是一种商品交易行为,因此,在交易过程中各土地产权主体应处于平等地位。不论其是国有土地还是集体所有的土地,都应遵守价值规律、地租理论,进行公平交易、等价交换。但是,由于耕地是稀缺资源中最为短缺的资源,因此,政府要对这一市场严加控制(控制=宏观调控=垄断),以免产生对农业发展的不良影响。

三、耕地向非农用地转化的调控目标和机制

耕地向非农用地转换,以满足产业结构调整之需求,并促进各产业之间协调发展,最终达到土地资源经济、合理配置,节约和集约利用耕地,应作为土地资源重新配置的第一目标。具体来说,就是在工业化和城市化过程中,在不同的时间和空间,非农产业的发展将需要和必须占用多少耕地?另一方面,从农业部门来看,在不同的时间和空间,又可能提供多少农地?供与求之间应达到平衡。对此,各级政府应胸中有数,并应制定出在出现缺口时的解决对策。作者认为,应从以下几个方面完善耕地转化调控机制(如图所示)。



耕地向非农用地转化的机制和宏观调控模型

1. 在确定耕地转化为建设用地的数量时,必须处理好农业部门与非农部门的协调发展问题。具体地说,即必须解决好“一要吃饭,二要建设”两个方面的问题。我国人均耕地资源少,从农业生产用地中可能挤出来的耕地数量,主要取决于我国人口和社会对农产品的总需求量、耕地在时间和空间上的总体存量以及农业生产的科技含量。根据农业部《农村经济资料手册》的统计,1980~1990年,全国耕地面积净减少3.6%,总播种面积净减少3.26%;粮食总产和单产分别增长了40.95%和44.5%;然而由于人口增长了15.8%,所以人均占有粮食仅增长了21.7%,仅接近1984年的水平。如果人口不严加控制,耕地面积又年年减少,则人均占有农产品的数量很难提高。其后果则是很难保障人民物质生活水平和食物结构的不断提高。

2. 建设用地所需占用农地的数量和布局应纳入各级政府的经济发展计划和规划。同时,这一计划和规划应力求在时间和空间上达到供求平衡,还要制定出出现缺口时的解决对策。上述内容应经立法机构认可,不得随意改变。在情况发生变化,需要调整修改时,也要通过一定的法律程序进行修正,以杜绝计划和规划的多变,这对维护政府政策的稳定性十分重要。

3. 在耕地向非农用地转换过程中,各级土地管理部门必须站在资源合理配置、国民经济各产业部门协调发展的高度,严格审核、批准和落实以下事项:①送审占用的农地,是否属于已列入的地区经济发展计划和规划。即是否合法;②因占用某块农地而引起的问题是否依法得到妥善的安置和处理,如耕地补偿费的使用方向和分配,以及劳动力的安置等群众是否满意?在以上信息得到较好反馈后,审批部门再按有关法规进行审批,方能避免不必要的后患。

4. 运用价格和税收体系对农转非用地进行国家干预和监测。特别是对转化为以经营为目的的用地,应按市场价格进行补偿,由土地开发公司经营。国家则通过所设税种收回地租和应收回的投资收益。对开发公司的经营活动亦应通过立法和经济手段进行监督、干预,以达到调控之目标。要力戒土地投机活动的产生和蔓延,以防投机者对土地资源合理配置的干扰和哄抬地价。

5. 明晰农村集体土地产权边界,是培育和 完善农村土地市场的前提条件。鉴于目前农村土地集体所有产权界定模糊,基层组织不够健全等多种非正常现象的存在,使耕地在向非农用地转移过程中产生和存在许多矛盾。为克服这些矛盾,客观上要求及早明晰农村土地产权边界以及各权利人的权利和义务。同时,要健全农村基层组织,完善民主监督机制,以增加农村集体所有土地资源(资产)重新配置的透明度;并按产权关系和农村经济发展的整体目标,对所占用耕地进行合理经济补偿,对补偿费的分配、使用进行立法和监督,以使资源的重新配置得以顺利进行。

6. 农民、农业和农村经济问题必须受到各方之重视,并给以适当安排。耕地是我国农村广大农民进行农业生产的主要劳动对象和生产要素,是近80%的人口、60%的农村劳动力赖以生存和就业的领域。因此,国家建设欲想年年征用和批租农业用地,就必须下决心不断提高农业生产的有机构成,以不断提高农业劳动生产率和土地的产出率;同时还要重视和扶持农村经济的发展,以吸纳因耕地减少而出现的剩余劳动力。如果这些问题不列入国民经济发展计划和规划,不受到应有的重视和合理的解决,其后潜伏的将是不安定因素。

乡村城镇化与土地管理

索 隆 光

(湖北省土地管理局)

在举国重视农业基础这个大背景下,土地管理部门如何服务农村和农业,促进农业剩余劳动力的转移,促进乡村城镇化,促进农业的规模经营,这是各级土地管理部门,特别是乡镇土地管理所面临的新任务。

一、农业剩余劳动力转移是不可逾越的发展阶段

改革开放以来,我国农业生产不断获得丰收,农民生活显著改善。绝大多数农村已摆脱贫困,实现温饱,开始向小康迈进。但是,近几年来,农民收入增加缓慢,甚至出现增产不增收的现象。究其原因,除农民负担过重,工农产品剪刀差拉大,农村产业结构未理顺,水利设施老化等因素外,还有一个根本性问题,就是农业剩余劳动力向二、三产业转移速度减缓。

以湖北为例,全省农业劳动力*占社会劳动力的比重,由1952年的86.13%、1970年的79.2%,下降到1988年的57.57%。1988年以后,全省农业劳动力转移处于停滞状态。1992年全省有农业劳动力1452.23万人,占社会劳动力的57.52%,比1988年的1381.77万人,增加70.46万人。农村人口由1988年的3996.17万人,增到1992年的4232.33万人。农村人口人均耕地,由1988年的1.31亩,下降到1992年的1.18亩^①。

据测算,全国每年新增农村劳动力的3/4左右,都“压”在有限的土地上,从土地上获取的有限收入,分给众多的农业人口,其结果可想而知。目前,我国农业中可以转移的劳动力至少有1亿人,到本世纪末,将达到1.5亿人以上^②。

从事二、三产业的农民中,绝大多数人仍处于脚踏两只船、一心挂两头的状态,农闲务工经商,农忙回家务农;或主要劳力外出务工,老弱病残在家务农。以致有的农户田多种不了,有的农户缺田种;会种田的想田种,不愿种田的不敢放弃责任田,造成部分农田抛荒和粗放经营,也影响务工经商户经济效益的增长。据湖北省咸宁市农委对3个产粮乡镇调查,1991年共抛荒耕地219公顷,占3个乡镇总耕地的3%,加上潜在抛荒的耕地,总计达到654.7公顷,占总耕地的9%^③。松滋县南海镇为解决上述问题,取得了新的突破。该镇有3590户,12888人从事二、三产业,经过宣传党的政策,在自愿基础上,退出了全部和部分责任田,种田农户都相应扩大了农田经营规模,使务工经商户和种田户都从中获得好处。如种田能手胡××,过去人均只一亩田,人年均收入最多也只有1000元。1993年接受经商户退出的责任田,共承包1.53公顷地,人均纯收入达到3500元。经商大户张××,经商又种田,两头顾不来,1992年人均经商收入仅4000元,田也种得很粗放。1993年退掉所有承包田,专心经商,人均收入达1万元^④。以上事实说明,转移农村剩余劳动力,推行适度规模经营,与农民增加收入关系非常密切。

农村由于人口、劳动力不断增长,兄弟、父子分家,农户越分越多,户均承包地越分越少,地块越分越小。湖北省1985年共有861万农户,到1992年增加到1008.85万户,短短7年间,增

* 农业劳动力含从事农、林、牧、副、渔的劳动力,不包括乡、村干部,外出合同工、临时工。

加147.85万农户。据省统计局对部分农户抽样调查,1983年户均5.62人,承包耕地0.60公顷,1992年户均人口下降到4.52人,承包耕地0.43公顷^⑤。上述耕地细划和小规模经营的生产方式,由于商品率和劳动生产率低下,与社会化的商品大市场,必然会产生诸多矛盾,不利于农村商品经济发育,制约了农业生产率的提高,影响农业现代化进程。

农业中剩余劳动力向非农产业转移,是当今世界各国在实现工业化过程中,不可逾越的历史阶段。美国1820年农业劳动力占社会劳动力的比重为72%,到1986年下降到3%。欧洲共同体1880年农业劳动力为56.2%,1960年下降至22.9%^⑥。我国台湾省50年代,城镇人口占总人口的47.6%,超过5万人的城镇仅12个,到90年代,城镇人口已占79%,超过5万人的城镇达87个^⑦。我国农村人口和农业劳动力基数大,增长快,人均土地资源少,这个基本国情,决定了转移农业剩余劳力的紧迫性。要以此为重心,促进土地的规模经营,培育农村商品市场,统筹农村工业化、城镇化和农业现代化。这是我国农村实现现代化的新阶段,是较大幅度增加农民收入的重要途径。

二、乡村城镇化是大势所趋

解决农业剩余劳动力的出路,除挖掘大农业内部潜力,实现农业的精耕细作、集约经营,大力发展林、牧、副、渔业以外,主要靠发展农村二、三产业,实现乡村城镇化。

我国农村,由于解放前自给自足的自然经济和解放后城乡分割的二元政策,形成了农村居民点十分分散,尤其以南方更为突出。乡镇企业和农村中的个体户,是在分散的居民点这个条件下发展起来的。这种星罗棋布的分散格局,受交通、信息、通讯、服务体系、技术力量等多方面制约,影响了农村商品经济和乡镇企业的进一步发展。同时,也不利于合理、节约用地,不利于对污染的治理和环境保护。

我国大中城市,基础设施差,城市负荷重,存在大量的待业者。在为数众多的亏损企业中,又有相当多的“在职失业者”,再加上众多的流动人口,使现有大中城市在本世纪内难以容纳大量的农村剩余劳动力。同时,我国农村人口基数大,剩余劳动力数量多,如果大量剩余劳动力涌入大中城市,必然会出现西方国家在工业化进程中所出现的城市膨胀病,加剧大中城市人口密度,使这些城市在交通、住房、教育、卫生、医疗、供水、就业、市容、治安、计划生育和蔬菜供应等方面,带来一系列问题,影响大中城市经济发展和社会稳定。因此,从我国实际出发,主要的选择,是加速发展和建设乡村小城镇。据湖北省有关方面预测,到本世纪末,全省累计约有1220万农村剩余劳动力,除5个大城市、20个中小城市可容纳141万人,农业内部,主要是林牧副渔可增加160万劳动力外,主要是形成以小城镇为基地,以乡镇企业,二、三产业为载体的新的发展格局,约可吸纳农村剩余劳动力660万人左右^⑧。这种新的格局,将改变过去“离乡不离土”和“离土不离乡”的模式,逐步形成离土又离乡、相对集中的发展模式。这将是今后容纳农村剩余劳动力的主渠道。

我国近几年来,不仅反复出现大规模的民工潮,而且出现了农民城、农民一条街、“都市里的村庄”——流动人口定居点。全国约有300万户农民,通过“买城市户口”的形式,取得了在城镇的定居权^⑨。这些都是农民在土地之外寻求就业机会的自发行为,说明了农村剩余劳动力向城镇转移的发展趋势。

长期以来,我国实行的城乡分割的二元政策,特别是在粮油供应、户籍管理、入学就业、土地使用等方面,严格实行城乡分割的政策,极不利于农业剩余劳动力的转移和农村商品经济的发展。

随着农业的发展,全国已基本上取消了城镇粮油定销制度,放开了粮油市场,这就为农