

21 世纪地政研究与探索

——广东省土地学会第四次学术研讨会优秀论文选

主 编 沈 彭
副主编 陈茵茵

中国大地出版社

21 世纪地政研究与探索

——广东省土地学会第四次学术研讨会优秀论文选

主 编 沈 彭

副主编 陈茵茵

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 简 介

本书收录了广东省土地学会第四次学术研讨会中的优秀论文,内容涉及土地管理的综合研究、地籍管理、土地规划、集体土地、城镇用地、土地开发与整理、土地市场、耕地保护、依法行政、土地信息化、土地教育、土地的可持续利用以及加入 WTO 后土地管理面临的挑战与应对措施等专题研究。

本书适合土地管理工作及研究人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪地政研究与探索/沈彭主编 陈茵茵副主编. - 北京:中国大地出版社,2003.1
ISBN 7-80097-539-8

I. 2... II. ①沈... ②陈... III. 土地管理-中国-学术会议-文集 IV. F321.1-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 003566

责任编辑:叶 丹 张国秀

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62172932(发行部) 010—62173164(编辑部)

传 真:010—62183493(发行部)

印 刷:北京神剑印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:22.5

字 数:540 千字

版 次:2003 年 1 月第 1 版

印 次:2003 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1—3200 册

书 号:ISBN 7-80097-539-8/K·105

定 价:48.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

序

呈现在读者面前的这本《21 世纪地政研究与探索》优秀论文选,是广东省土地管理工作者的经验总结和智慧结晶,也是广东省土地学会献给新世纪的一份厚礼。

伴随着新世纪的钟声,人类进入了一个崭新的时期。21 世纪带给中国人民的是兴奋和激情,是机遇和挑战。

作为一个文明古国,中国的土地管理制度与她的历史一样源远流长。“井田制”、“均田制”、“限田制”等措施,开创了古代中国土地管理制度的先河,也为人类土地管理谱写了辉煌篇章。而近代的土地问题,更是中华民族立国、强国之本。到了二十世纪二三十年代,中国共产党领导下的“土地革命”运动,不仅赢得了全国农民的支持,也赢得了全国大众的民心。中国革命能够取得胜利,可以说当时的“土地革命”政策是功不可没的。

我国经济体制改革的总设计师邓小平,更是以农村的土地使用制度改革作为突破口和切入点,来倡导推进改革开放。20 世纪 80 年代初推行的“农村家庭联产承包责任制”解决了全国人民的温饱问题,为全国的经济改革奠定了基础。

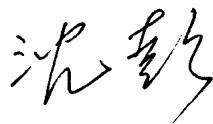
历史的脚步跨入了 21 世纪,解决了温饱奔向小康的中国,13 亿人民生活素质的提升、社会经济可持续发展,土地问题仍将是其中重要因素之一。

21 世纪,人类社会在取得了辉煌文明的同时,也面临着许多严峻的问题。人类社会的可持续发展问题引起了世界各国政府的广泛关注和担忧。走可持续发展之路,是中国在 21 世纪发展的自身需要和必然选择。土地资源的可持续利用是国民经济和社会可持续发展的重要内容,是当今社会广泛关注的热点课题。

随着人类社会可持续发展问题的提出,许多国家政府都在纷纷调整本国的发展策略,有许多的问题需要我们重新去认识。过去我们一直认为无用的“湿地”,其实是在保护环境、保护生态方面一直担负着“肾功能”的宝地。土地管理不仅是利用和分配问题,还是一个关系到土地资源的战略安全问题;关系到经济发展用地的安全问题;关系到粮食生产的安全问题;也是关系到土地资源的生态安全问题。

新世纪伊始,在广东省国土资源厅领导的亲切关怀下,广东省土地学会以炽热的工作热情,认真的科学态度,在短短的时间里完成了《21 世纪地政研究与探索》优秀论文选的组织出版工作。内容之丰富涉及地政的方方面面,从理论探讨到实践经验的总结,从宏观到微观,从一般到个体研究,是集知识性、实用性于一体的精品佳作,是我们土地工作者的良师益友。但愿该书能够成为广大会员进行专业知识“充电”、实践经验交流和智慧碰撞的园地和渠道。

广东省土地学会理事长



2002 年 11 月 8 日

目 录

• WTO 与土地 •

人世对国家粮食安全的影响与耕地保护政策的调整	陈茵茵 史京文(1)
人世背景下对土地市场建设的几点认识	史京文 余井泉(7)
入世后广东耕地保护面临的挑战及对策	陈茵茵 褚玉江(11)
加入 WTO 与我国土地管理立法的完善	沈建辉(17)
浅析入世后顺德市的土地市场建设	赵汝欣(21)
加入 WTO 对我国土地市场的影响及对策	张健新(26)
我国的征地制度应如何适应 WTO	潘联民(31)
土地使用制度如何面对入世	韩映民(34)
基于我国加入 WTO 后, 丘陵山区县耕地总量动态平衡研究 ——以高州市为例	钟来元(37)
入世后广东土地管理的现状分析与对策探讨	梁新钦(41)
面对 WTO 农民企盼冲出“田埂包围圈”	谢戈力(44)

• 耕地保护 •

实现耕地总量动态平衡的途径	李朝健(46)
江门市经济发展与耕地保护研究	张远辉(51)
试论社会主义市场经济条件下耕地保护的若干问题	张 玲(54)

• 土地市场 •

土地租赁制度初探	余文玲(64)
对规范三水市土地市场的思考	杨慧云(69)
简论我国的土地市场	刘斗荣(74)
预防土地市场职务犯罪的尝试	张俊青(79)
年地租供地方式的探讨	杨镜如 林 曙(84)
环境影响的经济分析在土地经济评价中的应用思考	刘一明 卢 瑛(87)

• 依法行政 •

国土资源部门行政复议工作的地位、作用及做法初探	张桂林(92)
关于在我国土地使用制度中导入可持续发展战略的法律思考	夏丽丽(96)
土地市场规范化进程中政府行为的思考	梁康发(100)
再析房地产查封	陈年好(105)
收回土地使用权的方式及依据	曲 健(110)

“空地”能不能转让

——《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十八条探讨

.....	钟毅曲健(114)
法院裁判土地权利的几个问题	钟毅曲健(116)
土地违法案件中的非法所得	范俊明(118)
试论土地使用权出让合同纠纷的法律救济	章勋(121)

● 集体土地 ●

启动新一轮农村土地改革 推进“三农”现代化建设

——谈谈农村集体土地使用制度改革几点意见	胡红兵(126)
加强农村集体土地管理的思考	涂高坤(131)
浅谈集体土地使用权的流转	胡水林(138)
集体建设用地流转问题探讨	黄汉标(141)
农民弃耕与农地流动	游珍(145)
农村集体土地所有权登记面临的问题及解决对策	钟太洋 肖莉 胡月明(148)
关于明晰农村土地产权与建立农村土地市场的思考	王卫民(156)
城市化进程中的股份合作社	
——以广东顺德农村的土地股份合作社为例演绎	薛红霞(160)

● 城镇用地 ●

土地储备及供应机制浅析	胡红兵 余井泉 张英奇 褚玉江(166)
关于土地储备制度的若干思考	张红(174)
城市用地偏好与纠正之策	李鸿昌(177)
土地供应机制对广州城市空间形态扩展的影响	王冠贤 魏清泉 黎婴迎(181)
苏州、昆山两市工业园的建设模式及对珠江三角洲的借鉴意义	吕鹏(187)
关于小城镇土地经营问题的探讨	郝生华(191)

● 土地开发与整理 ●

易地开发补充耕地推动国土资源二次创业的基本思路	张儒宝(194)
易地开垦耕地质量问题的探讨	高超越(197)
改造旧村庄 推进我市的城市化进程	卓奎(203)
整治“空心村” 保护“生命线”	
——“空心村”成因及对策刍议	陈少波(206)
中山市横门口外滩涂围垦前景分析	魏清泉(211)
论农用地开发管理从粗放型向集约型的转变	沈其南(216)
广东省易地开发补充耕地中土壤改良措施的分析研究	李永涛(220)
当前土地开发整理中存在的问题及对策	刘占祥(224)
关于茂名土地资源开发利用问题的探讨	潘观助(227)
关于广东省易地开发实现耕地总量动态平衡问题的探讨	黎婴迎 黄海俊(235)

• 地籍管理 •

- 对当前土地利用现状调查中几个热点问题的认识及其政策建议 符策暖(240)
- 土地证书颁发工作中存在的问题及协调机制的建立 凌宇锋(245)
- 浅议集体土地所有权登记中的土地权属调查与登记公告 钟太洋 肖 莉 张细荣(249)
- 汕头市农村土地登记发证试点工作体会 张学龙 黄祥发 杜桐生(254)
- 标准宗地系统的建立与应用
- 惠州市基准地价更新过程中的问题与思考 谷文清 潘广科(259)
- 土地使用制度改革与日常地籍管理 张家勇(262)
- 香港房地产登记管理模式及其启示 李 倩(266)

• 土地规划 •

- 现代美国土地利用规划的发展及其启示 黄 伟(273)
- 高密度开发地区土地利用规划中生态环境保护和重建的思考 祝功武(278)
- 论土地利用总体规划存在问题及对策 温宽勇(281)

• 土地信息化 •

- 试论土地信息系统的建设 宁晓锋(285)
- 汕头市农村地籍信息系统建设及应用 杜桐生 黄祥发 唐钦汉(291)

• 土地教育 •

- 土地资源管理本科专业建设与培养发展方向 吴顺辉(296)
- 论我校土地资源管理专业本科教育的现状及其展望 于正林 周为吉 汤惠君(300)

• 持续利用 •

- 广东省土地生态问题及对策 陈茵茵(305)
- 土地的永续利用与区域的可持续发展
- 以顺德市为例 梁 艳(310)
- 浅析惠阳市土地资源可持续利用面临的主要问题及对策 廖建新(315)
- 土地资源有效利用与可持续发展 曾广群(322)

• 土地管理综论 •

- 土地资源保护与合理利用的探索 叶富明(327)
- 茂名市土地资产管理存在的主要问题及其对策 张儒宝(337)
- 加强土地管理与 21 世纪的发展战略 陈 斌(342)
- 加强国有土地资产管理的问题与对策
- 以揭阳市为例 沈少敏(347)

WTO 与 土 地

人世对国家粮食安全的影响与 耕地保护政策的调整

陈茵茵 史京文

(广东省土地勘测规划院 广州 510075)

1 粮食安全问题与实施耕地保护政策背景

1.1 粮食安全问题的背景

“粮食安全”一词,在我国最早出现于 1973 年,它是针对当时“世界粮食危机”提出的一项政策目标。20 世纪的 70 年代初到 80 年代中期,在人口众多的亚洲地区,粮食问题十分突出,许多国家提出了“主粮自给”的政策目标,通过增加投入,推行“绿色革命”,兴修水利和改良土壤,使粮食生产率显著提高,逐步实现了“主粮自给”,保障了国内粮食供应,有的还建立起了储备粮制度。

1994 年中国出版了美国民间研究机构世界观察研究所莱斯特·布朗的《谁来养活中国》一书,指出未来中国的粮食供求会陷入严重的危机,并将从国际市场进口大量粮食,从而引起国际粮食市场的混乱。莱斯特·布朗的观点在国际社会轰动一时,并形成了以他为代表的“中国粮食威胁论”。实际上这是一本有很大误导的书,中国从 1995 年开始粮食连年丰收,1996 年中国的粮食产量首次超过 5 亿吨,出现了粮食生产过剩的状态,现在,仅中央政府掌握的粮食库存量就达 1.5 亿吨,据说如果加土地方和农家的库存,将达到 5 亿吨,相当于一年的总产量。由于农产品价格下跌,农民反而陷入了“丰收带来的贫困”。

过去 50 年来,全世界人口增加了一倍半,人均粮食消费增加了 17%,同时生产粮食的农民和土地都大大地减少了,但是粮食的价格却降低了近一半,说明粮食变得不那么稀缺了。造成这一变化的原因:一是科学技术的帮助,化肥、种子、农药的改进使亩产大大增加;二是贸易的发达,使适于种粮的地方有机会发挥当地的优势,避免在不利的条件下种粮。按这种趋势,考虑生物工程技术的发展,未来的粮食供应并不存在很大的危机。

1.2 耕地保护政策和目标提出的背景

要谈这个问题,首先要看一下原国家土地管理局保护耕地专题调研课题组的“对近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势”的一些结论。

该课外分析表明,1995 年以前的近 10 年,我国耕地净减 2898.5 万亩,年均 290 万亩。我国总人口 1995 年末为 12.1 亿人,粮食年需求为 5200 亿 kg,1995 年为 4600 亿 kg,与需求相比差 600 亿 kg。人增粮不增,粮食供求关系紧张,粮食尚有缺口。为确保 2000

年和 2010 年粮食生产目标, 需要耕地 20.24 亿亩。而目前我国现有耕地中有近亿亩坡耕地需要逐步退耕。在加大投入的情况下, 2010 年最多能开发复垦耕地 8000 万亩。即使各项建设一分不占, 我国耕地也将有缺口 1000 万亩。按各项建设占用耕地的需求和发展趋势, 在 2000 年以前, 城镇和村镇建设占用耕地 2250 万亩, 基础设施和重点项目占用耕地 1000 万亩, 农业结构调整 (不包括退耕还林、还牧和灾毁) 也要占用耕地, 几项合计占用耕地 4750 万亩; 到 2010 年, 将占用耕地 1.4 亿亩, 耕地缺口将达到 1.5 亿亩以上。

但在此之后, 1999 年与 1996 年相比, 耕地面积净减 1300 万亩, 平均每年净减 433 万亩。仅 1999 年, 修订的《中华人民共和国土地管理法》实施的第一年, 经有关部门批准建设的项目就占用耕地 80 万亩, 中国耕地净减高达 654.9 万亩, 但并没有引起粮食供应紧张的问题。实际上, 当时课题研究的结论难免受到“中国粮食威胁论”的影响, 而且在 20 世纪 90 年代初期和中期, 经济的高速增长中蕴含着极大的泡沫成分, 大量资金沉淀在土地上, 经济建设在土地上基本上是规模扩张、外延发展、粗放经营, 造成耕地的大量占用和土地资源的浪费。引起了政府对耕地和粮食问题的忧虑和紧张。1999 年耕地数量的锐减更加剧了这种忧虑, 不过这个数据中既包括有各级政府为应对新法预留的建设用地量, 也包括补办 20 世纪 90 年代初土地开发热所遗留的违法用地数量, 这两项数据无法统计, 但比一般年份多出的用地量可以视为两部分之和。

面对这种人地关系矛盾趋于加剧的严峻形势, 政府提出进一步加强土地管理, 突出土地用途管制的主题, 把土地用途管制和耕地保护作为首要的中心目标, 实行世界上最严格的耕地保护措施。根据《1997~2010 年全国土地利用总体规划纲要》, “十五”期间我国耕地保护工作的目标为全国耕地保有量 2005 年不少于 19.2 亿亩; 基本农田面积不低于 16.28 亿亩; 新增建设占用耕地总规模不超过 1050 万亩; 土地整理、复垦和开发等补充耕地不少于 1950 万亩。为实现这一目标, 要求基本实现耕地总量动态平衡, 各省、区、市建设占用耕地做到占补平衡。

2 入世对耕地保护政策和目标的影响

2.1 入世将加速我国农业产业结构的调整

自 20 世纪 90 年代初期以来, 我国的贸易政策由“进口替代”转向“出口促进”, 所以在 90 年代中国一直是贸易顺差。我国农产品进口的主要是土地集约型产品, 占农产品总进口的 50% 左右, 而劳动集约型和劳动资本集约型产品只占 20%~30% 左右。因此加入 WTO 后, 为了适应市场的变化和追求比较利益, 不断调整农业生产结构为势所必然。玉米小麦、油料作物、糖料作物、大豆和棉花等农作物生产将逐渐下降, 畜产品和园艺作物生产和出口将得到显著增长。

人多地少是基本国情, 因此在比较优势中, 土地密集型的是我们的弱势, 劳力密集型是我们的优势, 产业调整方向和市场格局变化的趋势必然是趋利避害, 在所有农产品中, 耕地密集型的粮食是最缺乏比较优势的。中国的谷物单产与发达国家中农业大国的单产相近或更高, 而中国的农业劳动生产率却很低。我们必须主动顺应全球经济一体化趋势, 积极调整中国农业产业结构, 压缩粮食生产份额, 更深地参与粮食生产的国际分工和更多地开展粮食国际贸易。

2.2 农业结构调整对耕地保护政策和目标的影响

目前我国农业产业结构调整有加速的现象,1999年,农业结构调整占用耕地10.7万 hm^2 。2000年全国粮食播种面积为16.27亿亩,比上一年减少了7047.6万亩,减少幅度为4.2%;尤其在经济比较发达的省份,如浙江、福建、广东、海南、江苏、上海、北京、天津等粮食主销区,将放开粮食市场,加快农业结构调整步伐,让出一部分市场空间给粮食产区。这8个主销区粮食2000年播种面积为2.13亿亩,比上年减少2258万亩,减幅为9.58%。山东烟台、威海等地出现在基本农田上栽种果树的现象,据山东胶州半岛调查,仅2000年将耕地改为果园等农业生产结构调整面积就已占耕地面积的10%左右;在广东珠江三角洲地区粮食作物只占极小部分,至今很多地方仍把鱼塘果园作为基本农田保护区。今年浙江和广东省都已取消了粮食定购任务,改为货币形式,为农业结构的优化和调整进一步打开了空间。2000年全国粮食减产近一成,但由于有大量的商业库存和农户存粮,加上其他农产品的替代,城市人均粮食消费有所降低,因此对粮食总量供求平衡没有太大影响。

但在《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》中还有这样的规定:“禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。”因此入世带来的农业产业结构的调整将会使现有耕地保护政策面临严峻的挑战,实现耕地总量动态平衡的目标任务十分艰巨。

3 入世对国家粮食安全的影响

3.1 粮食安全要综合考虑

粮食安全不能简单地视为口粮安全,国际上通行的看法,粮食安全实际上是食物安全概念,不仅仅是粮食,其他人们可以食用的食物比如水果、蔬菜、水产品、畜产品等都应该包括进来。2000年粮食虽然减产了,但畜产品增幅在5%以上,水产品增幅4%左右,可吃的东西并不少。而且考虑到国家粮食库存和农户存粮远远大于减产量的实际情况,减产并没有改变当前粮食供大于求的格局。

国际市场的粮食价格取决于供给和需求之间的关系。在国际市场上之所以小麦价格很低,是因为供大于求。尽管非洲、亚洲一些国家尚且处在饥谨状态,可是他们手里没有美元,因此,不构成具有购买力的需求。惟独中国,手里握有相当多的外汇,有很强的购买力,但是,由于国家政策限制而没有大规模地在国际市场上收购小麦。政府为确保粮食安全把粮食自给率控制在95%以上,一般情况下,粮食进口数量不会超过消费量5%。按照中国和美国的协议,在加入WTO之后,向美国购买的小麦数量可能达到500万吨。远远不能构成对国家粮食安全的威胁。

多年来我国粮食生产有一条16.5亿亩的经验色彩很浓的安全警戒线,习惯于从生产角度看粮食安全,认为如果种植面积低于这个数字,就会给生产带来很大影响,进而影响到粮食供给。这个概念实际上有两个前提假定。首先,它以过去的粮食单产为依据;其次,它假定居民膳食结构还像过去那样单一。事实上,经过20多年发展,我国粮食单产在科技进步的作用下水平是不断提高的。同时,居民的食品消费结构呈现出多元化格局,纯粮消费不断下降,水果、蔬菜等非粮食品大量增加。在这种背景下,我们还要不要坚持这个经验数据,是一个值得进一步探讨的问题。

3.2 粮食减产不一定会影响国家粮食安全

当前有一些人对粮食生产波动过于敏感,对粮食安全过于忧虑。因为当前由结构调整所带来的粮食产量波动,完全在国家安全可承受能力的范围之内。与美、法、澳等国相比,我国的粮食商品化率只有 40% 左右,另外 60% 是农民的自给性生产,生产波动对市场供求的影响没有那么快,国家除了救灾粮以外,实际上主要是管城市这一块。2000 年的城镇口粮消费也就是 340 亿 kg,何况粮食进口用汇只占我国出口总值比重的 1% 左右,仓库里还超量储存着那么多粮食。而且,一旦中国大量进口,世界粮食市场的剩余供给就会消失,在供不应求的状况下,粮食市场的价格必然上涨,如果农民觉得种粮有利可图,一个生产周期马上就可调整过来,因此即使现在农民不种粮食,只要耕地还在,就没有必要过分担心。若发生了紧急变故,如大规模灾荒、战争,国家还可以行政力量介入推进这样的转向。就我国大多数地区来说,只要保持了必要的耕地水平,由其他作物转向粮食生产不过半年左右时间,南方地区甚至只需要 4 个月左右。而这一转向时期存在的粮食缺口,可以靠国家的粮食储备和进口来加以解决。

3.3 入世会缓和国家粮食安全问题、促进农业生产效率的提高

WTO 作为一个全球开放的市场,入世会缓和国家粮食安全问题,因为有钱可以到更多市场买到粮食,多一个市场总比少一个安全。在经济发展和农业发展的不同阶段,粮食问题的侧重点也有所不同。在粮食消费水平很低,温饱问题尚未完全解决的情况下,粮食消费弹性小,粮食问题就不仅仅是经济问题,更重要的还是政治问题。但如果社会总体粮食消费水平超过温饱线,粮食需求弹性增大,基本的粮食安全得到保证,粮食问题的政治性就显著降低而主要成为经济问题。目前我国的粮食问题,更多地表现为经济问题,即边际调节问题。从政策选择的角度讲,今后我国的农村土地政策,应当侧重利用市场机制来配置农业资源,调节粮食生产,提高效率水平。而且对于我国目前以及今后发展情况,效率目标更为重要,效率目标的实现同时也会从根本上加强粮食安全。

4 耕地保护政策及相关政策的调整

人多地少的基本国情,加上“中国粮食威胁论”的渲染,以及 20 世纪 90 年代初期经济过热引发的土地热、开发热造成耕地数量的锐减,促使政府决定采取世界上最严格的耕地保护措施,并制定相关保护政策和目标,这是一种带有矫枉过正倾向用来严格约束政府行为的政策。但通过上面的分析,我们知道入世加速农业产业结构的调整是必然趋势,它有助于国家粮食安全的缓和,同时目前中国经济形势,内需不足,通货紧缩,与“八五”期间超高速增长引发的严重通货膨胀相比有很大差别,很多城市的土地收益大幅萎缩,目前建设用地的需求主要体现在积极财政政策下为拉动内需而进行大型建设项目上。因此在这种新的背景和环境下,有必要对耕地保护的有关政策和目标重新审视和调整。

4.1 在强调保护耕地的基础上,适当调整基本农田保护政策

为了确保国家的粮食安全,耕地保护必须坚持。但在国家宏观控制的基础上,应当允许一部分自然条件特别的地区或大城市郊区在不破坏耕地耕作层并能迅速恢复耕作的前提下,进行农业生产结构调整,如栽种果树、花卉等,甚至可以建造简易饲舍,发展养殖业。而这些非粮食种植的农用地,可与粮食种植用地一样受到严格的保护。

我国粮食政策基本目标的转变,并不意味着粮食生产要素的供给会逐步减少。随着工业化和城市化的进程,工业用地、城市用地必然侵蚀部分农业用地,这部分当然需要有所控制。但农业产业结构的调整,如粮食生产转向经济作物生产、牧业生产,不是减少耕地而是储备了耕地。粮食过剩,价格降低,农民可以把生产要素转而投向效益更高的其他农产品生产;粮食紧缺,价格上升,农民又会把投向其他方面的生产要素转向粮食生产。

可见国家的总体经济发展水平,对于国家的粮食安全是至关重要的。所以,通过适宜的粮食政策提高效率水平,推动国民经济的更快、更好发展,非但不会削弱我国的粮食安全,反而有助于加强粮食安全。因此对“禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼”这样的规定,应适当给予调整,否则会国土部门增加执法难度,也增加产业调整过程中的各项成本。

4.2 通过耕地易地开发政策实现耕地总量动态平衡目标

我国地域辽阔,各地的资源特点很不相同,有些地区在粮食作物的生产上具有比较优势,而另一些地区则在非粮食作物或其他产品的生产上具有比较优势。前一类地区将多生产粮食和后一类地区交换非粮食产品,而后一类地区则少生产或不生产粮食。这样,不仅双方都能从通过地区间的贸易中获得好处,而且,各地的产业结构和其资源特点条件相吻合,也有利于各类资源的最佳配置和可持续利用。

历史上,我国西南和西北的许多省区靠其植物、矿产和草场资源的优势发展当地经济,部分粮食则经由市场从华南和华中的省份获得。但自 20 世纪 50 年代推行了计划经济体制以后,各地区的粮食自给自足变成了一个政策目标。结果,那些本来在粮食生产上不具有比较优势的地区被迫将大量的山坡林地或是草场改种粮食作物,这一方面降低了资源配置的效率,另一方面还破坏了植被,造成了水土流失、草场沙化。因此,以市场为纽带,让各地区按照比较优势来发展经济,对经济的可持续发展也至关重要。应当按照市场的规律来调整全国的生产布局,沿海地区经济发达,劳动力成本高,土地稀缺,农业不是沿海地区的主要优势,应该改变生产结构,减少农业生产,这样既有利于沿海地区的产业升级,也能为适合农业生产的中部省份让出农业市场,使中部省份的农民可以分享东部沿海地区经济发展的成果。因此要求各省、区、市建设占用耕地做到占补平衡,不利于资源的合理配置和资源利用效率的提高。

为了在此两者之间取得平衡,广东省国土资源厅在去年 8 月推出了“耕地易地开发”的政策,由经济发达、土地后备资源不足的珠江三角洲地区投资,到土地后备资源较丰富的粤西、粤北和粤东地区进行开发,实现整个广东耕地的占补平衡。这一举措,一是解决了珠江三角洲的建设用地问题,二是增加了全省耕地面积,三是推动了贫困地区的经济发展,一举三得,也体现了广东在政策执行方面一贯的灵活性和创造性。

4.3 适当放宽农地转用的限制

中国用世界 7% 的耕地养活了世界 22% 的人口,说明了我国农用地的紧张,但是如果看一看非农用地的情况,我国的人口密度为 135 人/km²,而世界平均为 44 人/km²,也是世界平均的三倍,可见我国农用地紧张只是整个人口密度高的一个方面。考虑我国的人口分布极不平衡,青海、西藏、新疆这些省份,每平方公里不到 10 人,人口最密的 12 个省平均密度则达到 509 人/km²,是世界平均密度的 11 倍。在这些经济最发达的地区非农用地的紧张远超过农用地的紧张。

人多地少是我们的基本国情,但大量农业人口将转入第二、三产业,城市化是发展的必然之路。目前我国农村人口占了 70%,这是中国穷的主要原因,未来的 20 年中将有至少 5 亿以上的农民进城,让他们挤在现有的城市面积内,显然是不合理的,肯定要扩大城市面积。从土地的使用效率来看,一个农民进城会节约土地而不是浪费土地,因为城市人口密度远比农村高,或者说,同样面积的一块城市土地能容纳的人口数比农村土地容纳的人口数多得多,农民进城能够腾出更多的土地,用于农业。牺牲一些农地用来建设城市和企业,尽快把农村和牧区的人口转移出去,不要再掠夺耕地和草场,在城市生育抚养成本和机会成本的约束下,少生一些人口,会更有利于处理人口和土地之间的关系。分散居住的人口集中后,还会节约出一些土地来。因此进一步放开对农民的束缚,适当放宽农地转用的限制,给农民转营和流入城市提供更大的方便。

参考文献

- [1] 孙东升,吕春生.加入 WTO 对中国粮食安全的影响与对策.农业经济问题,2001,4
- [2] 吴天锡.粮食安全的新概念和要求.世界农业,2001,6
- [3] 文贯中.市场导向的改革难道不是中国农业的根本出路?21 世纪经济报道,2001-08-23
- [4] 国家计委宏观经济研究院课题组.21 世纪的中国粮食问题.中国计划出版社,1999,2

人世背景下对土地市场建设的几点认识

史京文 余井泉

(广东省土地勘测规划院 广州 510075)

加入 WTO 后,随着经济的全球化,市场投资主体将呈现多元化格局,对土地的需求亦将出现多样化;WTO 的核心就是市场经济,入世要求我们必须按照市场经济的规则来办事,而目前土地的市场化程度还有很大差距和不完善的地方。因此入世给土地市场建设提出新的课题和要求,本文试从以下几个方面谈一些认识。

1 入世要求土地产权体系尽快明细和完善

产权问题是市场经济体制建设的核心问题。产权明晰和产权细化,是市场经济条件下提高土地利用效率的基本条件。产权不明确、不明细就很难搞好市场经济,也不可能通过市场来实现土地资源的高效配置。

1.1 进一步明晰土地使用权,使其获得与物权法中所有权相当的地位

长期以来,土地产权是比较模糊的,土地使用制度改革将土地所有权和使用权分离,解决了在土地公有制条件下,土地使用权归属明晰的问题,使使用权获得物权法上一种产权地位,成为土地产权载体的一种形式,因此城镇土地市场才得以形成,促进了土地的资产化和土地使用权市场的发育和发展。土地使用的方式是多样的,随着社会经济的发展,尤其在入世以后,土地使用所反映的经济关系也是多样的,土地产权必须进一步细化。可以在维持土地公有制前提下,进一步清晰土地使用权,逐步把土地使用权界定过渡为所有权、准所有权,促进土地市场的进一步完善发展。

1.2 农村土地集体所有制需要有根本性的突破,以应对入世对农业的冲击

由于客观历史条件的限制,土地承包经营引起的农用地制度改革是在缺乏成熟理论准备与系统的政策设计的情况下进行的,家庭联产承包责任制只着重对农业生产经营方式进行了调整,不可能深入地涉及农用地产权制度的改革问题,因此,与城镇的国有土地使用制度改革相比,农用地产权制度的改革是不规范、不系统、不彻底的。在现实中,由于土地集体所有制的继续存在,使得国家保护农民的一系列政策在执行中困难重重,甚至走样。农村集体组织往往通过行政权力,行使它们对土地的集体所有权,经常发生集体所有权侵犯农民土地承包权、集体组织行政干预农民的生产结构调整,以及将土地增值的级差收益攫为己有的现象,因而使农户对长期而有保障的土地使用权“政策落空”。入世要求我们的农业尽快提高竞争力,这种制度的弊端将更加凸显出来,并严重影响着农村生产力的发展和城乡经济结构的调整,因此农地承包权和农村建设用地的权利内涵和流转有许多迫切需要解决的问题。中国经济发展再次呼唤农村改革有大的突破。一方面,为应对 WTO 的挑战,中国农业要寻找自己的比较优势之路;另一方面,国内需求的拉动需要有

农村市场的支撑。

中国的农业要提高竞争能力,增加生产效率,通过大面积的规模经营或公司农业是不现实的,重点应在全面落实 30 年农村土地使用权,赋予小农户长期而有保障的土地使用权,将土地使用权真正交给农民,确立农民对土地的产权关系,并允许农户之间在自愿基础上进行部分或全部土地使用权的转让。把农民土地承包经营权强化,强化以后使他获得一个类似物权或所有权的保障。因此我们的政策努力和立法都必须在土地集体所有制的基本框架上做出根本性的突破,关键是一个观念的问题。可以尝试在大西北出售荒地、沙地的土地所有权,通过转为私产的办法,以吸收人们投资治沙的兴趣,当然还需要法规、税费等配套措施和制度的设计,这是解决过量民工向东部流动,整治西部生态环境,开发大西北,解决农民就业的多赢之举。

2 尽快完善土地登记制度和土地财产权制度

作为土地市场管理的基础和依据以及维护土地财产权的重要手段,土地登记为土地权属管理打下了坚实基础,有效地保护了土地权利人的合法权益,维护了土地市场的正常秩序,促进了土地市场的繁荣。应尽快出台《土地登记条例》,对土地登记中的各项制度作出具体规定,进一步细化现有法律中关于土地登记、土地变更登记、土地所有权和使用权等方面的规定,明确登记主体和客体的权利和义务,在促进建立健全土地登记各项制度、强化土地登记手段的基础上,推进企业用地和个人住宅用地登记发证工作,并对农村集体土地所有权进行初始登记,实现城乡土地登记的全覆盖。在完成初始土地登记的基础上,还应及时开展变更登记,加强地籍档案的管理。

值得注意的是,我国土地立法过分强调国家利益,强调管理。而在转轨时期,国家利益又多为部门利益所代替,所以形成登记制度的五种不统一,即登记机关、登记根据、登记簿册、登记程序、登记效力的不统一,由此带来诸多交易安全上的问题,因此立法时除了强调管理,更应注重私产保护,以便和国际接轨。还有一个难点在于农村土地的处置,城市土地在流通中已逐步有明确的权利内容及类型,如国有土地使用权,而农村土地则不然,并未真正建立土地物权体系,土地及房屋缺乏流通性,因此并未真正进行保障交易安全的登记,所进行的登记不过是为了保护耕地、整理土地、政府财税等。这些在立法中都应予以充分关注。

土地登记公开查询制度的建立,可使具有社会公信力的土地登记资料充分发挥市场监管和权益保护的作用,进一步促进土地市场的公开、公平、公正,为土地市场健康发展起到基本保障作用,土地登记公开查询能够有效遏制土地市场的欺诈行为,特别是对抵押登记进行监管,能够有效防止逃避银行债务的行为,大大降低金融风险。土地登记公开查询在防止逃避土地税和土地出让金方面也能起到关键作用。

3 入世要求更加透明完善的地价政策和信息服务

经过 10 多年的发展,我国建立起了以基准地价和标定地价为核心的地价体系,开展了城市地价动态监测工程,但这些工作与入世提出的要求相比,还有相当距离,存在着土

地市场化配置比例低,地价形成机制不健全,市场信息化服务的社会化程度低等问题,尤其是基准地价的更新和公布制度未能充分得到执行。

价格规律是市场经济的普遍规律,也是政府调控市场的主要依据和经济手段。地价这个杠杆运用得好,就可促进土地资源的优化配置;运用得不好,不但会造成土地资源的粗放低效利用,造成国有土地资产流失,而且会滋生腐败。通过地价的的市场引导和杠杆作用,可以实现用地结构的调整和土地利用的集约化,优化土地资源配置。合理的地价政策可以促进经济发展,入世促使我们要更充分利用地价来调控土地供求关系,控制供应总量,促进土地集约利用,实现土地市场持续稳定发展。因此要尽快建立土地成交价格申报制度,完善地价管理制度,建立以标定地价为核心的国家级、省级地价动态监测系统。编制地价指数,调控土地市场,促进区域地价水平的协调一致。通过确定基准地价和地价信息的采集整理对比来监测市场,通过调节土地供应量调控地价,而不是以行政审批来干预具体项目的地价。通过市场公开、公正地配置土地资产,为投资者创造公平的市场环境;政府在信息服务和产权保证方面做得好,可以增加交易机会,降低交易成本,防止交易风险,促进土地市场的繁荣稳定。

4 入世对目前存量土地的处置方式和土地供应方式提出挑战

入世后,在激烈竞争中国有企业破产个案会增加,同时有相当数量的企业为增强其竞争力而兼并、重组一些企业,这都会导致大量的存量土地进入市场。当前,我国有偿使用的土地主要集中在新增建设用地上,而原存量土地主要是行政划拨用地,划拨土地进入市场的主要方式是补交出让金、租赁、土地使用权作价(入股)、授权经营等。而同时新增建设用地的绝大多数仍然是通过非市场的方式取得。据统计,截止到2000年底,全国总土地出让量为30万 hm^2 ,仅占城镇用地总量的5%;而在出让土地总量中,以招标、拍卖方式出让的土地量也只占到5%。因此,在现行存量土地进入市场的处置方式和难度、新增建设用地的供应方式等方面,入世会使有关政策面临较大的挑战。

以前城镇非农产业的建设用地供给主要通过对集体农用地的征用,即通过增量来解决,但在粮食安全和耕地保护的硬约束下,入世带来的建设用地需求量如何解决,取决于我们对现行存量土地与增量土地利用政策的调整。如果仍在现行政策指导下进行,尽管对农用地转用及征用等管制很严,但仍可能会走利用增量土地的道路,而难以解决存量土地的集约利用问题。

我国在土地供给制度上实行政划拨和有偿使用并存的双轨制。一方面造成企业间的不平等竞争,另一方面也使这类企业资产体系与国际惯例不符。在加入WTO的多边谈判中,这也是重要问题之一。大量的土地仍以行政划拨方式和协议出让方式进行配置。这种“非市场”及“亚市场”的土地配置方式,有悖于WTO的基本原则,与市场规则相冲突,不利于土地资源的有效配置,所以必须进一步改革现行供地方式。同时要调整按照不同土地使用者主体确定的一些不同的土地利用、管理政策,确保同类产业应享受相同的土地利用政策。过去对于一些外商投资企业土地利用的限制,如不得开发房地产等,入世后要保证其享受基本的国民待遇。而对国有企业特别是国有独资企业、中央企业改制土地资产处

置有很多特殊的优惠政策也必须改变。还有一类情况是很多地方对外商投资企业规定了很多特殊优惠的土地利用政策,如可以减免土地出让金等超国民待遇政策等。这些都是与 WTO 原则相违背的,都必须尽快调整相关政策,以公平对待各种所有制的企业。

5 加强土地有形市场建设,规范和促进土地交易活动

建立和完善有形土地市场,是加强国有土地资产管理,促进、规范土地交易活动的需要,可以有效降低市场交易风险,防止国有土地资产的流失。土地交易包括国有土地交易和集体土地交易两个方面,要加快“让每寸土地转让都进入市场”进程。

应逐步将下列用地全部纳入土地市场公开交易:一是经营性房地产项目用地和其他具有竞投性项目用地的出让;二是原划拨土地的交易;三是以出让方式取得的土地的分割转让;四是为实现抵押权而进行的土地转让;五是法院判决、裁决需拍卖、变卖用于清偿债务的土地转让;六是法律允许的农民集体所有建设用地的交易;七是公有经济成分占主导地位的单位 and 集体企业的土地转让。经营性用地和具有竞争性项目用地出让,要采用公开招标或公开拍卖方式。其他的土地交易,可以根据需要选择公开招标、拍卖、挂牌公告或上网公告(竞价)中的一种方式。

对于农村土地市场也应逐步开放。在土地利用总体规划的总体控制下,允许农村集体建设用地进入城镇土地市场,并逐步一体化;允许进城农民在不再批给宅基地的前提下转让其宅基地,以促进宅基地合理规划和集约利用;允许农用地在规定用途下流转,以实现农业的适度规模经营和解放农业劳动力;规范“四荒地”的拍卖和转让;改革目前的农地征用制度,将单一的征用改为非盈利性公益用地的征用与其他性质用地的征购相结合。

参考文献

- [1] 胡存智. 构建农用地产权新体系. 中国经济时报, 2001-04-25
- [2] 保护农民土地使用权的空间究竟有多大. 21 世纪经济报道, 2002-01-28