

土地使用制度 改革的探索

四川省土地学会

主编 傅应铨
副主编 王寿廷 徐杰

成都科技大学出版社

区国土局曾昌元副局长等同志还在会议上宣读了学术论文和发言。《土地使用制度改革的探索》这本书，就是这次学术会议交流的学术论文的汇集。出版发行的目的，即为全省土地使用制度改革提供参考和服务。由于本书篇幅限制和文章内容等原因，这次会议交流的少数文章没有收编入本书和对少数文章进行了必要的删节，敬请谅解。本书若有不妥和错误之处，诚望批评指正。

编 者

一九九二年十一月卅一日

前 言

在党的十四大召开后的大好形势下，四川省土地学会以土地使用制度改革为主题的学术交流会于92年11月中旬在蓉举行。西南农业大学、四川农业大学、省自然资源研究所、中科院成都分院山地灾害与环境保护研究所、省国土勘测规划研究所、解放军成都军区后勤部、成都铁路局、四川省国土局、四川省各市、地、州国土局和部份县国土局有关专家、教授、领导干部和科技人员近150人参加了会议。学会理事长、省政府三峡移民安置办公室主任焦成斌同志，副理事长、省国土局局长付应铨同志，副理事长西南农业大学叶公强教授主持了会议。学会顾问、省人大常委会副主任刘海泉同志亲临会议参加交流和指导。学会顾问、省政府副秘书长雷喻义同志因事赴京特专电致会祝贺。省民政厅、省科协等单位也派出有关负责同志莅会指导。

这次会议除进行大会学术交流外，还分别以土地法学、地籍管理、土地利用与管理、土地经济等专业委员会为单位开展了学术交流，共交流学术论文72篇。西南农业大学叶公强教授、省自然资源研究所副研究员涂一健副主任、省国土局高级农艺师王寿廷副局长、重庆市国土局高群局长、成都市国土局张建民副局长、凉山州国土局王开国局长、南充地

目 录

☆土地使用制度改革

社会主义市场经济土地配置模式的探讨

.....高群 卢建辉 (1)

土地使用制度改革有关问题的初步探讨.....张建民 (13)

土地使用制度改革的历史沿革与政策法规依据

.....冯永钦 (18)

关于土地使用制度改革的若干认识问题.....戴世荣 (21)

也谈房地关系.....宋热全 (30)

培养和完善城市土地市场的几个问题

.....刘六春 谢纪聆 (33)

从剖析一个案例,论“地改”的重要性的紧迫性

.....王开国 (47)

这样出租集体土地使用权可行吗.....苟承钢 (53)

关于推进城镇土地使用制度改革的几个问题

.....吴含武 杨旭君 (57)

浅谈城市地产市场的运行机制.....易章纯 陈鉴铭 (63)

深化土地使用制度改革与房地产业发展的探索

.....赵 勇 (72)

从梁平看川东贫困地区改革土地使用制度的紧迫性

和关键环节·····	徐大晏 (78)
发展土地市场为建立社会主义市场经济体制服务 ·····	陶勇明 (86)
深化城镇土地使用制度改革的探讨·····	杨拥军 (92)
浅析土地流转的形式及特点·····	舒明远 (99)
积极推进土地使用制度改革切实管好用好每 一寸土地·····	黄吉伍 (105)
房地产市场应该一体化·····	向晨光 (111)
政府必须高度垄断地产一级市场·····	李成保 (117)
重庆市划拨土地出租出让金收取方法和收取 比例浅议·····	罗书钦 傅 强 (119)
地处城市建制范围内的集体土地实行有偿使 用改革之我见·····	马 伟 (126)
城市土地产权管理的思考·····	李 刚 何登云 (129)
地产市场要适应社会主义市场经济的需要 ·····	魏毓斌 (135)
阻碍清理整顿土地隐形市场的原因及对策·· ·····	陈怀树 (138)
土地管理面临的问题及其对策·····	熊家睦 (145)
地改问题与对策探讨·····	李纯益 刘学金 (153)
台湾的土地改革及土地制度·····	陈锋武 (156)

☆法规政策

论经营场地工商登记与地改登记的法律关系 ·····	曾墨元 (163)
------------------------------	-------------

关于开发区建设用地几个政策问题的探讨

.....解晓宏 (174)

国家建设征地中存在的几个问题的探讨.....杜云志 (181)

☆土地规划与土地开发

区域规划的实践体会.....黄福宁 隆爱军 (186)

搞好村镇总体规划是确保土地有偿使用制度

改革和土地管理的重要条件.....涂一健 (197)

县级土地利用总体规划编制和成果要求.....王 平 (204)

山区经济发展必须做好土地开发这篇文章

.....杨作华 (211)

关于土地开发管理工作的几个问题.....陈云彬 (219)

浅谈如何开展县(市)级国土规划.....黄晓林 (227)

浅析盲目开发的弊病.....肖一化 (236)

土地流向诸多问题及对策和城郊土地综合开

发初探.....李发明 (241)

☆耕地保护

四川省耕地资源的开发与保护.....周贤群 涂一健 (250)

宜宾地市灾毁耕地及其防治对策.....邓容生 (256)

浅谈土地管理与农业.....何登云 熊七七 (262)

☆地价评估

合理的地价体系是土地市场机制调节的导航

.....莫元春 (265)

对我区城镇土地价格体系及土地价格评估制

度的探讨.....吴明钦 (272)

议划拨土地转让出租市场之地价.....薛兴国 (284)

☆地籍管理

充分发挥土地变更登记在土地使用制度改革

中的作用的探讨.....徐杰 (291)

加强地籍、地价管理、推动土地使用制度改革

.....王言章 (299)

加强藏区地权与地籍管理.....蒋运龙 (307)

丘陵地区小城镇土地定级特点思考.....叶公强等 (312)

三台县土地变更登记的初探.....刘文敏 (320)

土地有偿使用与登记发证衔接问题探讨

.....苟永忠 何超 (329)

关于四川丘陵区土地变更调查、统计方法的

探讨.....四川省国土局地籍处 乐至县国土局 (334)

建立和完善土地登记制度的思考.....李先胜 (345)

土地产权登记颁证与深化土地使用制度改革

的关系及其发展的探索.....张书新 (350)

卫星遥感调查高山峡谷地区土地资源方法研究

(摘要).....雍国伟等 (354)

关于土地利用现状调查若干技术问题的我见

(摘要).....陈锋武 (363)

应用手工全能转绘法进行变更调查航片转绘的探讨

(摘要)	李世荣 (368)
绵阳市净耕地系数测算初探(摘要)	汪小龙 (372)

☆建设用地管理

落实“六限”不断开发军用土地价值	王经文 (377)
浅析石油工业用地	侯东旭 曹家兰 (382)
加强土地供应计划的宏观控制	杨明清 (386)
浅谈我市农村土地利用问题与对策	宋世松 (390)
一项提高土地使用率的措施	马世骥 (395)

☆土地监察

略谈加强土地市场的监督管理	李德远 (398)
浅议解决行政案件执行难的对策	隋大明 (404)
浅谈土地监察的对象、任务和作用	沈华泰 (410)
部队怎样打土地纠纷官司	贾昭华 (415)
浅析土地执法难的原因及对策	兰 健 (419)

社会主义市场经济土地 配置模式的探讨

重庆市国土局 高 群 卢建辉

土地对于社会主义经济运动，是最宝贵的不可再生的资源。中国是一个正在从自然经济向社会主义市场经济转化的大国，人口多、底子薄、基础差、建设资金缺乏是我国的基本国情。因而，我们既要靠土地解决人民的温饱问题，更要运用行政的、经济的手段将土地中蕴藏的经济潜能充分释放出来。我国经济建设的历史进程已向人们证明：对土地进行粗放的、最大限度的利用并不等于最大限度的合理、有效利用，单纯的运用计划机制配置土地难以达到优化、高效利用土地的目标。基于此，笔者试图运用系统论的观点对我国传统的土地配置模式进行分析，从中寻找较为理想的配置模式——社会主义市场经济配置模式，并提出达到理想目标的思路和对策。

一、我国传统的土地配置模式

我国传统的土地配置模式，强调的是计划机制，因而根

本排斥价值规律和市场机制的作用。这种模式能迅速集中土地资源，投入确定的具体目标；能控制土地总的配置规模和格局，保证土地供求的总体平衡。但是，这种模式一方面是一种低效益的配置方式，另一方面又无法满足微观层次——土地使用者（单位或个人）在一定时期内不断变化的用地需求。随着社会生产力的不断发展和经济活动的日趋复杂化、多样化，它的弊端也日益显露出来。这种模式的运行系统如下：

1. 决策系统

我国传统的土地配置模式，决策系统的典型特征是：一切宏观决策权集中于国家，土地资源的具体配置由计划控制下的多部门分散进行；自上而下的计划指令决定了等级性的纵向联系成为决策的主要协调形式；宏观决策的内容往往包括了土地供应的总量和结构，次级层次的决策只是对上述数量指标进行具体的分解，逐一落实到土地使用者；土地的直接使用者——单位和个人，只是被动的接受上级或主管部门的安排，完全丧失应变能力。

一般而言，在集中决策的条件下，对土地资源的全方位配置进行正确的决策，必须具备几个条件：计划分配部门对于各种经济变量之间的内在联系具有与客观经济规律相一致的认识能力；计算手段相当完备，能够准确地测度全社会土地资源的供求总量及供求结构；具有完善的信息反馈系统，能够迅速、准确地掌握各土地使用者的需求动态变化，及时修正每一个层次上的土地配置偏差。然而，在我国实现经济生活中，并不具备上述条件，因决策失误造成的土地配置不

合理难以避免。

2. 动力系统

在产品经济理论的支持下，土地的商品性被抹杀，造成了传统的土地配置模式利益结构的扭曲性，各个层次的经济活动的主体均缺乏有效地配置土地资源的足够动力。从微观上看，由于国家在对企业进行资产效益的考核中，忽视土地资产效益的考核，用地单位不会因为多占地而成本增加，利润减少，因而无法建立起保证土地资源优化配置的客观机制，相反，对土地占有的“扩张冲动”代替微观效益最优化，单位和个人缺乏节约用地，合理用地的内在动力；在宏观层次上，对土地使用效益的评价只从城市布局等纯社会效益的角度加以粗略的评估，土地所有权在经济上无法体现，土地的级差收益大量流失，在宏观层次上同样失去了追求土地收益最大化的动力。利益结构的扭曲造成的“土地饥渴症”非但不能保证土地在微观组合与宏观结构上的优化配置，相反成了囤积和浪费土地的直接动因。

3. 调节系统

从产品经济总体思想出发设计的传统模式的调节系统，其基本的调节目标在于通过国家计划机关直接控制土地的分配进程，预先建立起土地供给与需求平衡。根据这一目标，相应地产生了单纯的行政调节方式。这种方式存在着十分明显的局限性：计划分配部门难以精确地了解每一个土地使用者的真实情况，又没有价格、税收等经济杠杆作补充，因而一般只能求得供求量和供求结构表面平衡。其结果是：真正

需要土地的单位和个人不一定得到数量足够和质量较好的土地，而本来土地使用已富裕的，有可能其囤积规模日益扩大。

综上所述，传统的土地配置模式已不适应社会主义市场经济发展的客观需要，改革是大势所趋、势在必行。

二、社会主义市场经济的土地配置模式

（一）衡量土地配置模式优良的标准

社会主义市场经济下土地配置模式总的原则是：实现土地与其它生产资料的最佳结合，土地的配置和流动能最大限度地促进社会主义市场经济的发展。

从生产力发展的角度看：第一、土地配置的规模、结构必须适应生产力发展水平；第二、土地能够合理的流动；第三、土地的使用高效、合理、达到经济、社会、环境效益的最大化。

从生产关系角度看：第一、土地所有者地位能够充分体现；第二、土地使用者的合法权益受到保护；第三、能激发土地所有者和使用者合理用地的主动性和积极性。

（二）社会主义市场经济条件下，土地配置模式应当体现的基本原则

1. 土地的社会主义公有制原则

在我国，社会主义制度的建立，使公有制成为社会主义经济制度的基础。土地作为自然资源，尤其是作为重要的生

产资料，法律明文规定归全民或集体所有。土地的社会主义公有制，是党领导人民进行革命和建设所取得的胜利成果，是国家政权的重要基础。

2. 城乡土地统一管理的原则

分散、多头管理是我国传统土地配置模式的特征之一。改革土地管理体制的重要内容是变分散管理为统一管理。这里的统管表现在两个方面：一是管理客体的统一性。我国法律规定，城乡各类土地都由土地管理部门按行政区域统一管理，排除了按部门或行业对不同类型土地的分散管理。二是土地管理主体的统一性。法律上已经明确，土地管理职权由人民政府土地管理部门统一行使。

3. 土地所有权和使用权分离的原则

土地既是一种资源，也是一种资产，土地所有权属于国家或集体，并不意味着土地直接由国家或集体使用。实际情况是：国家将国有土地使用权以有偿出让或划拨的形式交单位或个人使用；集体将土地分配给具体的经济组织或个人使用，这就产生了土地所有权和使用权的分离。土地使用制度，土地有偿观念与原则的建立，正是以土地所有权与使用权的分离为基础。

4. 节约土地、保护耕地的原则

“珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策，也是国家建设和人民生活发展的客观要求。我国的基本国情是人口多，人均土地少，耕地资源不足，土地问题已成为制约国民经济和社会发展的的重要因素。因此，节约土地，保护耕地是应长期坚持的重要原则。

5. 土地有偿使用的原则

长期以来，我国土地的配置实行行政划拨的方式。随着商品经济的发展和改革的深化，人们已经认识到，无偿使用土地是造成土地浪费，资产流失的根源，因此，要进行土地使用制度的改革，按照价值规律原则，实行有偿有期使用，建立起土地的有偿使用制度。

（三）社会主义市场经济土地配置模式的内容

每一种土地配置模式都与其赖以运行的经济体制相适应。社会主义市场经济的土地配置模式正是适应社会主义商品经济体制的运行机制。它的运行体系为：

1. 多元化决策并存的决策系统

在社会主义市场经济配置模式中，宏观决策的内容主要是那些独立的、分散的微观经济主体无法承担的决策。它可以分为两个方面：一是同土地的总需求量相关的决策，如国民经济和社会发展的战略目标对土地需求的影响，不同产业部门、地区投资比例的分配以及相应的财政、货币、收入分配、人口增长、消费政策的决策等。二是同土地的总供给相关的决策，如土地的开发、利用总规模，土地使用制度，土地价格政策，土地管理的政策法规的确立等。在宏观决策限定的总框架下，土地使用者如果通过有偿出让方式取得了土地使用权，在一定期限内，其土地使用权即变为一项独立的财产权利，土地使用者可以根据自己的土地使用状况决定土地使用权是自用，还是转让、出租、抵押。宏观决策的方向性和微观决策的灵活性相结合，为土地在宏观层次和微观层次上同时达到优化配置制造了条件。

2. 多元利益相互制约的动力系统

经济利益是一切社会生产的效益准则，也是人们经济行为动机的驱动力。当不同经济活动主体从不同角度追求各自的不同利益时，就构成了一个经济利益空间。在社会主义市场经济的土地配置模式中，就宏观层次看，社会主义公有制奠定了社会共同利益的宏观基础，使得国家有可能从社会整体利益出发对土地配置进行全面的宏观调节，同时，价格机制的引入，使土地所有权在经济上能得到体现，为城市建设和土地开发积累资金，这为宏观决策者合理配置土地，以寻求土地最佳社会效益和经济效益的发挥提供了内在动力。就微观层次上看，在土地出让市场国家垄断的前提下，土地使用者可以自主决策土地使用权的自用或他用，这提供了土地合理流动的制度保证。价值规律和竞争机制作用，对于土地使用者来说，任何土地的囤积都意味着企业成本的提高。因为一定的生产经营规模和项目，用地数量减少，地价越低，生产成本就越少，其产品在市场上的竞争力就越强。于是土地使用上的自我抑制和自我选择代替了“扩张冲动”和“土地饥渴症”，成为土地使用者自行调整土地配置的行为特征。

3. 两层次双向间接控制的调节系统

适应社会主义市场经济土地配置模式的调节方式，是计划影响市场、市场引导土地使用者两层次的双向间接控制方式。在这种方式中，宏观调节的基本任务是：第一、土地配置目标的确定和实现；第二、土地供求总量和结构的调整；第三、为微观上土地的合理配置创造公平竞争的外部环境。宏观调节的内容具体地引导和规范着土地的配置。同

时，微观经济主体→土地市场→宏观计划的自下而上的调节也在发挥作用，土地使用者不仅根据市场信息的变化，自动的修正土地的使用状况，求得微观配置的动态的最优平衡，而且通过自调功能，影响着土地市场的运行状态，使得宏观层次的配置目标以及相应的调节措施得到修正，由此间接地起到调节宏观计划的作用。

4. 纵横交叉的信息系统

从信息传输方式的角度看，社会主义市场的土地配置模式中存在着三类信息流：（1）由于土地使用者已成为利益相对独立的决策主体，配置土地的横向联系及土地使用供需双方的直接横向信息交流随之产生。（2）适应信息传播需要而形成的专门信息机构，在土地供求双方的信息交流中起到中介作用，信息的间接横向流动随之产生。（3）国家对土地使用者作为不同层次的决策主体，存在着纵向决策、指导、监督、服务的关系，由此，产生了垂直的信息流。上述几种信息流纵横交叉，相互补充，形成网状的信息传输结构，为实现土地全方位优化配置奠定了技术基础。

三、造就社会主义市场经济的土地配置模式的思路

我国传统的土地配置模式与社会主义市场经济土地配置模式比较，还存在很大差距。如何使计划机制与市场机制有机地结合起来，是我们将传统模式向社会主义市场经济模式靠近的唯一出路。

（一）加强国家对土地配置的宏观控制，充分体现我国资源配置的计划性和国有土地出让市场的垄断性。

保证土地和生产要素的最优结合，必须加强宏观上的指导和控制。控制的主要目的是使土地配置，土地的流向、流速、流量符合社会化大生产的客观要求。其主要对策是：第一、强化土地的计划调节和管理。国家根据经济发展的长远趋势，制定出土地利用的中长期规划，落实到具体的土地供应上，即通过对土地出让市场的垄断，来保证土地的用途和数量符合经济发展的需要，符合供求总量和供求结构上的平衡。第二、制定并颁布有关的政策法规，国家通过颁布《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等法规，明确了我国的土地产权制度、土地的供应政策、土地的管理方式等，以此保护土地所有者和使用者的合法权益，既保证土地所有权的收益大部分归国家，又使土地者有一定的心理和经济承受能力，以此促进土地的合理使用和流动，促进土地市场的发展。此外，还应通过一系列的具体的政策如土地的登记制度，土地价格的测算和收取，土地市场的管理机构设置等，来充分体现国家宏观计划对土地配置的指导作用。

（二）在土地配置中逐步引入市场机制

传统土地配置模式转换的中心问题是建立起土地运行的市场机制，这是由社会主义的土地市场特有的功能决定的。第一、土地市场是协调宏观和微观经济的纽带。具体协调过程是：国家按照综合平衡的总体规划，直接使用市场参数作