



“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国土地安全评论

CHINA'S LAND SECURITY REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

谭 荣◆著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国土地安全评论

CHINA'S LAND SECURITY
REVIEW (Vol.1)

(第一卷)

谭 荣◆著



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地安全评论. 第一卷 / 谭荣著. —北京:
金城出版社: 社会科学文献出版社, 2013. 6

(国家安全战略研究丛书)

ISBN 978-7-5155-0774-3

I. ①中… II. ①谭… III. ①土地资源-资源管理-
研究-中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 141755 号

中国土地安全评论 (第一卷)

作 者	谭 荣
责任编辑	陈珊珊 史晓琳
开 本	700 毫米 × 960 毫米 1/16
印 张	16.75
字 数	233 千字
版 次	2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷
印 刷	北京金瀑印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-5155-0774-3
定 价	36.00 元

出版发行	金城出版社	北京市朝阳区广泽路 2 号院 (东区) 14 号楼	邮编: 100102
发 行 部	(010) 84254364		
编 辑 部	(010) 64222699		
总 编 室	(010) 64228516		
网 址	http://www.jccb.com.cn		
电子邮箱	jinchengchuban@163.com		
法律顾问	陈鹰律师事务所	(010) 64970501	

出版前言

习近平同志在中央国家安全委员会第一次会议讲话中指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。

为深入研究国内外安全形势，广泛借鉴国外安全理论研究成果和实践经验，金城出版社与社会科学文献出版社共同策划了“国家安全战略研究丛书”项目。项目包括两个系列：一个是引进国外国家安全理论研究成果及最新政策研究，具体包括国家安全理论分析、情报研究方法、最新反恐战略等，旨在为我国相关人员研究国外安全战略和政策提供参考借鉴；另一个是邀请我国相关领域专家学者，对当代中国非传统安全进行系统研究，内容涵盖经济、社会、文化、生态、资源等各个领域。希望本套丛书的编辑出版，为了解和研究国家安全问题、探索中国特色国家安全道路，提供一方丰田沃土。

目 录

第一章 土地引发的连锁反应	001
第一节 问题的提出	001
第二节 土地引发的连锁反应	003
第三节 土地安全的审视思路	011
第二章 土地安全系统观：中国土地安全概览	016
第一节 土地安全系统观	016
第二节 中国土地安全概览	027
第三章 数量与质量：耕地资源安全评论	042
第一节 耕地资源不安全：被忽视的三个威胁	042
第二节 耕地资源不安全的原因：逐利的必然结果	047
第三节 每个人都无奈：这不是我的错	054
第四节 耕地资源安全的诊断建议	064

第四章 供需矛盾与经济转型：土地经济安全评论	068
第一节 土地经济不安全：来自城市化与工业化的威胁	068
第二节 土地经济不安全的原因：被扭曲的功能	072
第三节 什么导致了土地功能的扭曲	083
第四节 土地经济安全的诊断建议	088
第五章 弱势群体利益：土地社会安全评论	091
第一节 土地社会不安全：弱势群体的利益	091
第二节 土地社会不安全的原因：利益角逐的结果	102
第三节 为什么受伤的总是弱势群体	109
第四节 土地社会安全的诊断建议	118
第六章 模糊与明晰：土地产权安全评论	123
第一节 土地产权不安全：属于谁的收益	123
第二节 土地产权不安全的原因：都是模糊产权“惹的祸”	134
第三节 模糊有理，清晰更有好处	141
第四节 土地产权安全的诊断建议	150
第七章 四个权衡：土地行政安全评论	154
第一节 土地行政不安全：谁在推诿，谁在折腾	154
第二节 土地行政不安全的原因	158
第三节 土地行政的四个权衡	163
第四节 土地行政安全的诊断建议	171

第八章 垄断中的转轨：土地市场安全评论	177
第一节 土地市场不安全：此市场非彼市场	177
第二节 土地市场不安全的原因：竞争本质的视角	182
第三节 土地市场基础规则使然	187
第四节 土地市场安全的诊断建议	197
第九章 谁动了谁的规划：土地规划安全评论	201
第一节 土地规划不安全：规则岂能说变就变	201
第二节 土地规划不安全的原因：“规则的规则”有问题	206
第三节 土地规划中的权衡	214
第四节 土地规划安全的诊断建议	221
第十章 守望家园：土地文化安全评论	227
第一节 土地文化不安全：受到的挑战	227
第二节 土地文化不安全的原因：“大土地观”的缺失	235
第三节 土地文化安全的诊断建议	242
参考文献	249

Contents

Chapter 1 The Interactions from Land / 001

- 1. 1 Introduction / 001
- 1. 2 The Interactions from Land / 003
- 1. 3 Perspectives on Understanding the Land Security Issues / 011

Chapter 2 A Systematic Concept of Land Security: An Overview on China's Land Security Issues / 016

- 2. 1 A Systematic Concept of Land Security / 016
- 2. 2 Overview on China's Land Security Issues / 027

Chapter 3 Quantity and Quality: Commentary on Cultivated Land Security / 042

- 3. 1 Insecurity of Cultivated Land: Three Ignored Threats / 042
- 3. 2 Reasons for the Insecurity: Inevitable Results of Self-interests / 047
- 3. 3 A Common Dilemma: It's Not My Fault / 054
- 3. 4 Commentaries and Suggestions / 064

Chapter 4 Supply-Demand Conflicts and Economic Transition: Commentary on Land Economic Security / 068

- 4.1 Land Economic Insecurity: Threats from Urbanization and Industrialization / 068
- 4.2 Reasons for the Insecurity: Distorted Functions of Land / 072
- 4.3 What Drives the Distorted Land Functions? / 083
- 4.4 Commentaries and Suggestions / 088

Chapter 5 Interests of the Vulnerable Groups: Commentary on Land Social Security / 091

- 5.1 Land Social Insecurity: Interests of the Vulnerable Groups / 091
- 5.2 Reasons for the Insecurity: Results of a Social Game / 102
- 5.3 Why the Vulnerable Groups Are Always Hurt? / 109
- 5.4 Commentaries and Suggestions / 118

Chapter 6 Ambiguous or Transparent: Commentary on Land Property Security / 123

- 6.1 Land Property Insecurity: Which Right Belongs to Whom? / 123
- 6.2 Reasons For the Insecurity: The Ambiguous Property Rights Should Be Blamed / 134
- 6.3 Ambiguity Is Reasonable, However Transparence Could Be Better / 141
- 6.4 Commentaries and Suggestions / 150

Chapter 7 “Four Trade-Offs”: Commentary on Land Administrative Security / 154

- 7.1 Land Administrative Insecurity: Who Is Prevaricating and Who Is Frustrating? / 154

- 7.2 Reasons for the Insecurity / 158
- 7.3 Four Trade-Offs of Land Administration / 163
- 7.4 Commentaries and Suggestions / 171

Chapter 8 Monopoly in the Transition: Commentary on the Land Market Security / 177

- 8.1 Land Market Insecurity: This Market Is not That Market / 177
- 8.2 Reasons for the Insecurity: the Perspective from the Competitive Nature / 182
- 8.3 Results Due to Fundamental Rules of Land Market / 187
- 8.4 Commentaries and Suggestions / 197

Chapter 9 Who Changes Whose Planning: Commentary on the Land Planning Security / 201

- 9.1 Land Planning Insecurity: How can Rules Be Changed so Arbitrarily? / 201
- 9.2 Reasons for the Insecurity: Problems of the Rules of the Game Rules / 206
- 9.3 Trade-Offs in Land Planning / 214
- 9.4 Commentaries and Suggestions / 221

Chapter 10 Watching Our Home: Commentary on the Land Cultural Security / 227

- 10.1 Land Cultural Insecurity: The Challenges / 227
- 10.2 Reasons for the Insecurity: The Absence of “Big Land Conception” / 235
- 10.3 Commentaries and Suggestions / 242

References / 249

第一章 土地引发的连锁反应

安全问题是人类社会关注的重要问题之一。在传统的安全生产问题中，更多的是国家在军事、政治、外交等领域的安全，实际上，近年来越来越多的非传统安全因素已经引起了社会的普遍关注。土地资源的安全问题，很大程度上已经影响到了经济、社会、政治和文化等各个方面的安全，成为一个在非传统安全因素中的突出问题。

第一节 问题的提出

近年来，无论是在国内还是在国际上，中国都面临着很多与土地资源安全相关的问题。在国内，一方面，中国面临着土地资源的低效利用、过度利用甚至危及土地资源可持续能力的困境，比如工业项目的低水平重复建设、耕地过度使用后的地力降低、滩涂湿地等自然用地遭到毁灭性破坏等；另一方面，中国也面临着土地政策的制定、实施和监管的困境，现阶段的土地违法、违规，多是地方政府的行为，而中央政府在尝试土地政策改革时常常面临很多阻碍。更严重的是，上述土地利用问题还伴随着很多社会问题。比如，低端高耗能、高污染的产业因为土地利用成本的不同而从东部地区转移到中西部地区，造成了潜在的社会不公平；或者，土地利用过程中一些弱势群体的利益无法得到有效保障，比如农民的征地问题和失地农民的生计及社会保障问题等。

在国际上，不仅领土安全是近年来关注的重大问题，即使在国际贸

易合作等经济领域，也出现了一些与土地相关的问题。比如，中国对非洲一些国家进行农业项目的投资，包括输出农业生产技术、修建农业基础设施、提供农业生产设备等，满足这些非洲国家国内的粮食需求和国际贸易的需求。然而，正是这种“双赢”的国际间合作，却也出现了一些不和谐的声音，有很多西方媒体指责中国在非洲搞“新殖民主义”（Neocolonialism），进行购地屯田，也就是国际上常说的土地攫取（Land Grabbing）。这种不和谐的声音，在西方国家引起了很大的反应，甚至很多研究机构和学者投入上亿的科研经费专门研究非洲和南美国家土地被攫取所引起的经济、社会和政治问题。显然，这对中国在国际政治和声誉方面造成了很大的影响。

上述问题最明显的特征就是紧迫性和复杂性，这也是安全问题受关注的主要原因。一般的对土地资源安全的定义是，能够保证一个国家或地区可以持续、稳定、及时、足量和经济地获取所需土地资源的状态或能力（吴次芳、鲍海君，2004）。在这种定义下，对土地安全的关注主要从土地的数量、质量、利用结构、经济和社会价值等方面考虑。比如，土地供给的数量要充裕，既要有总量的充裕，也要有人均的充裕；土地的质量要有保证；土地用途要具有多样性，保证不同用途供给的稳定；土地在利用过程中的经济价值和社会公平都能够得到很好的体现等。

问题是，是否这种传统的土地资源安全视角就能够反映现实中土地资源安全的全部？或者说，是否这种安全的视角有利于解决土地资源安全的相关问题？土地不是一种独立的自然资源，它与人类社会的密切联系，使得其能够引起经济社会发展的连锁反应。土地的连锁反应，有时是正面的效应，有时却带来负面的影响；有的是对经济社会的影响，有的是对生态环境的影响；有的是对地区的影响，有的是对全球的影响；有的是对当代人的影响，有的是对后代人的影响。

因此，很显然，传统的土地资源安全视角没有考虑土地与人类社会其他要素之间的联系，尤其是土地作为一种资源是如何与人类活动联系

在一起的。也就是说，传统的土地安全存在一种认识上的误区——就土地论土地，忽视了土地是通过一定的社会规则（比如成文的制度）与人类社会产生联系。如果土地安全出现了问题，更可能的是土地制度出现了问题。同时，它可能忽视了土地安全与其他安全，比如经济安全、社会安全、政治安全、文化安全等是紧密相连的，割裂地审视土地安全，很可能得到有偏的结论。

所以，本书的目的就是尝试跳出传统的土地安全视角，致力于构建一种土地安全的系统观。在这种系统观下，解释造成土地安全问题的各种要素，并解释土地安全问题与其他安全问题（比如经济、社会、政治、文化等）之间的联系。

为了实现这个目的，本书要通过构建新的土地安全的系统结构（四个要素）和系统内容（四个层次），重新审视中国的土地安全问题。通过这种新的角度和工具，对中国当前的土地安全问题作出具体阐释。当然，本书致力于成为一本介绍信息或者是科普类的著作，所以它不是一本理论研究的书籍，但不可避免地或多或少会出现一些绕不过的术语。

第二节 土地引发的连锁反应

既然强调了我们不能割裂地审视土地安全问题，那么不妨让我们看看现实中几个由土地引发的连锁反应的例子。

一 “占补平衡”与“低丘缓坡”的无奈

中国自1986年正式成立国土资源管理部门以来（最初是国家土地管理局，1998年升格为国土资源部），保护耕地资源和保障经济发展的用地供应，一直是该部门两项重要的工作。为了保护耕地资源，政府采用了土地用途管制的系列政策，比如耕地的占补平衡政策就是其中的主要手段之一。耕地的占补平衡，就是指在一定的行政辖区内，建设占用

耕地以后一定要补充同等数量的耕地，并且要求耕地质量不下降。这个政策初衷是保护耕地资源和保障粮食安全（粮食的自给自足），然而，该政策的实施产生了一系列的连锁反应。

第一个连锁反应就是城市化与工业化占用耕地以后，为了补充足量的耕地资源，必须对未开垦的自然土地进行开发。新开垦的耕地，不仅从质量上达不到城市周边耕地的标准（尤其是被占用的耕地包含大量的优质园地、菜地），同时在生态价值上也远远低于开垦之前的自然土地，比如滩涂、湿地、坡地、水塘等自然生态系统服务价值远远高于开垦后的耕地。这样，土地的生产功能和生态价值都受到了破坏，为此，政府不得不考虑再通过开垦更多的耕地、从国际市场购买更多的农产品、投入更多的生态环境恢复成本等来保证土地利用和经济社会的可持续性。而开垦更多的耕地，会进一步造成土地生产和生态价值总量上的损耗；国际市场购买更多的农产品，可能对市场供需产生影响，进而抬高国际农产品价格，增加国内微观领域企业、个人的经济负担；投入更多的生态环境恢复成本，进一步增加了国家的财政负担，也潜在增加了国家在国际谈判上的政治压力。

第二个连锁反应就是随着占补平衡政策执行得越发严格，以及上述第一个连锁反应造成的政治、经济和社会压力，近两年来地方政府开始探索绕开耕地占补平衡政策，通过直接占用低丘缓坡类的非耕地类资源，满足工业用地的占地需求。低丘缓坡一般指海拔 300 米以下、坡度在 5 度~25 度的丘陵地带，也有将低丘缓坡地定义为广大低山丘陵区集中连片分布的，坡度 25 度以下的缓坡地。这类土地资源中，一般林地资源较多，因此占用该类资源不用考虑额外补充耕地，成为地方政府统筹经济发展与耕地保护、破解土地供需两难的必然选择。

表面上，正如低丘缓坡开发政策的目的，进行低丘缓坡的工业开发，是优化城乡用地布局、推进城镇化健康发展和城乡统筹发展的重要平台，是促进国土均衡开发、推进区域协调发展的有效途径，也是化解征地矛盾、促进社会和谐稳定的重要出路。然而，本

质上，这个政策只是将上述第一个连锁反应中的占补平衡省略掉，将工业用地直接建在自然用地上面。虽然耕地的生产功能没有受到影响，但是整体的生态环境效益还是受到显著影响，尤其是在低丘缓坡资源丰富的地区，多是生态脆弱的丘陵地区，肆意开发这类资源，对该类地区较脆弱的生态环境的影响更为明显，自然灾害发生的风险增加。

而且，地方政府积极探索低丘缓坡资源的开发实际上是无奈之举。一方面，要保障经济发展用地供应，促进地方经济的发展；另一方面，耕地资源不能随意占用，只能将目光放到现阶段政策的空白地带，即占用没有严厉审批制度的低丘缓坡类自然用地。

可以看出，为了满足经济建设需要而对耕地资源和自然土地资源的占用，产生了一系列人类活动的连锁反应，这种连锁反应是一种负面的影响，是一种对生态环境的破坏，是对一定区域乃至全球的影响，也是对人类与自然系统协调和可持续发展的影响。

二 “万柳地王”的市场、社会和政治效应

北京海淀万柳地块由于其地理位置优越、交通便利，并且周边拥有颐和园、人大、北大、清华等国内一流的环境、教育等资源，是北京稀缺的优质地块。万柳地块一经北京市国土资源局推出，就吸引了包括融创、保利、万科、方兴在内的10家知名房地产企业或联合体的追捧。2012年7月15日，在央企不参与竞争的情况下，经过46轮现场竞价和327轮激烈的回购房面积竞报，民企开发商中赫集团最终以26.3亿元胜出（超出北京市国土资源局出让挂牌价的40.9%）。该地块楼面地价目前折算约为41500元/平方米，创北京新的楼面单价新高，万柳地块由此摘下2012年的北京“地王”。^①

“万柳地王”成交的第一个连锁反应就是给万柳地块周边二手房带

^① 参见《法制晚报》2012年7月16日《万柳地王拉动周边二手房销售，周末1天卖17套》，<http://sy.focus.cn/news/2012-07-16/2163963.html>。

来了刺激。“万柳地王”成交后的一个星期，是万柳周边中介公司最忙也最着急的一周，不仅看房人特别多，就连成交速度也相当惊人，甚至还有中介公司声称“周边二手房快卖光了”。万柳地块 4.15 万元的单价，光是地价就已经快赶上周边精装修的房价了。可以设想，商品建建成后 10 万元~15 万元的房价是符合市场预期的。“购房者正是看上了这二手房里的升值空间才出手”，中介公司的工作人员在接受中央电视台经济频道的记者采访时如是说，更有业务员表示，该地区楼盘的新房的房价必然也会上涨。

国内自 2010 年下半年开始实施的严格的房地产调控政策到目前已经初有成效。然而，虽然房价不再疯狂上涨，但是 2012 年上半年 GDP 增速只有 7.8%，这对完成全年“保八”的目标产生了压力，因此市场都对国家放松房地产调控以刺激 GDP 增速的传言有所期待。同时，央行连续出台下调存款准备金率和降息的举措，也大大刺激了市场关于房价上涨的预期。

这样，市场到政治的连锁反应发生了。坚持调控楼市，坚持稳定房价，是经济问题、民生问题，更是政治问题。温家宝同志在 2012 年上半年内五次公开提到坚持房地产调控不放松，7 月 7 日在常州考察时又强调坚决抑制投机投资性需求、满足合理的自住性需求、推进保障性安居工程建设^①，这说明房地产市场稳定与否，切切实实成为了政治问题。

政治目标下的第三个连锁反应发生了。因为房地产市场的低迷，反过来造成城市土地一级市场的低迷。以往依赖“土地财政”而城市建设发展迅速的城市，目前遭遇了很多尴尬。“杭州病”的说法越来越受到人们的关注与思考，即城市建设越来越像一个必须依赖土地财政输血的“病人”。杭州在 2008~2010 年，土地出让金都超过了政府的财政收入，但是，近年来因为土地出让市场的低迷，造成 2012 年杭州开始向

^① http://news.xinhuanet.com/politics/2012-07/07/c_112383081.html。

浙江省申请财政补贴以弥补城建资金的缺口。而过去几年，杭州土地出让金完全能够满足城建资金支出的需要。^①

同时，杭州有可能成为中国第一个无法完成年度财政预算目标的省会城市。2012年的上半年，在浙江省的11个市中，杭州是唯一的财政收入负增长的城市。而在2011年，它的财政收入还是全省首位。这意味着，2012年下半年，杭州的财政收入增速达到29%才能完成年初安排的预算收入目标，从而满足当年财政支出需要。

虽然三年前杭州土地出让收入曾经创下1200亿元的全国纪录，但2012年杭州市预算目标是完成土地出让收入430亿元，不过截至6月底，进账只有106亿元。如果房地产市场调控不放松，在中国经济增速下滑的陪伴下，29%不是一个可以“轻松”完成的增速。这样，整个经济中“难过”的不仅仅是房地产开发商，还有很多类似于杭州的地方政府，“杭州病”正在蔓延。

可以看出，土地市场的供需变化，产生了一系列的连锁反应。一方面刺激着市场的预期，另一方面也涉及政治目标，而土地财政的依赖性，进一步让地方政府在土地市场供需调控中备受煎熬。这本质上是土地引起的经济、社会和政治领域的一种连锁反应。

三 “三农”问题的“任督二脉”

近年来，随着国家社会经济的发展，城乡差距愈发明显。近年来，政府努力探索可行的城乡统筹发展路径，努力缩短城乡差距。从取消农业税，增加农业补贴，再到促进农民非农就业、转移农村多余劳动力，然后到以村庄环境整治为推动力的城乡一体化战略实施。可是，这些措施的效果不是非常明显。

但是，有一个涉及土地的制度改革，引起了广泛关注。在2007年成为国家统筹城乡综合配套改革试验区之后，成都探索了农村集体建设

^① 参见《经济观察报》2012年7月21日《土地财政挽歌》，<http://www.eeo.com.cn/2012/0721/230457.shtml>。