

中国土地利用现状、问题和发展展望 (综述)

叶剑平 张正峰 吴正红

(中国人民大学土地管理系)

一、概述

当前中国正经历两个转变,即从计划经济向市场经济转变,和从农村、农业社会向城市、工业社会的转变。

二、现状与问题

(一) 耕地保护问题

中国人口众多、人均资源相对不足,后备资源十分稀缺,人多地少的矛盾突出。中国以不到世界10%的耕地,承载着世界22%的人口。目前,中国耕地只有18.27亿亩,人均仅有1.39亩,还不到世界人均水平的40%,更为严峻的是,中国有限的耕地资源在持续减少。

(二) 农村集体土地利用问题

1. 农村土地承包经营权。

2. 农村集体建设用地流转。农村集体建设用地流转渠道过于狭窄,在一定程度上促使了隐性化、非公开化农村建设用地流转的行为的发生和农村土地自发入市现象突出。

3. 农村土地征收或征用。目前一些地方征用土地不是为了公共利益的需要,而仅仅是从发展城市经济、招商引资、增加财政收入的角度考虑问题,实际上是牺牲了农民的利益;二是在土地征用转换利用中征地方并没有给农民以合理的土地补偿。

(三) 土地市场问题

1. 中国土地市场特点。中国土地市场,是建立在土地公有制的产权基础上。中国《宪法》和《土地管理法》都规定了土地实行土地公有制,包括全民所有制和劳动群众集体所有制。中国目前基本是城市土地市场,农村土地市场基本没有得到法律正式确认,架设在城市和农村土地之间的唯一通道是城市政府对农村集体土地的征收。

2. 目前土地市场存在的问题。(1)城市土地资源市场化配置比重不高。(2)地方政府有强烈的“用地冲动”,土地市场监管力度不够,并造成国有土地资产一定程度流失。(3)土地市场秩序不规范,程序不完善,信息公开程度不够,监督不到位,存在一定程度的弄虚作假、“暗箱”操作的行为。(4)城乡结合部土地隐性市场滋长。

(四) 城乡建设用地集约利用问题

主要表现为:(1)城市呈“摊大饼”式无序外延扩张,用地面积和规模过大,占用大量耕地,土地利用浪费严重;(2)城乡建设用地总体配置不合理,“散、乱”现象突出;(3)城市土地利用结构不合理;(4)城市人均用地水平偏高,城市土地利用潜力没有得到完全发挥;(5)城市土地管理和土地市场不规范。

(五) 土地利用规划问题

主要包括:(1)规划缺乏动态性。具体体现为尚不能适应市场经济发展需要和缺乏统一在总目标下的多种方案选择;(2)规划缺乏超前性。具体表现为滞后于社会经济的发展和城镇规划;(3)规划缺乏可操作性。规划编制中偏重于分析和评价,过于偏重农用地的评价与研究,轻视结构优化调整 and 空间

布局，以及不能及时调整规划编制思路，适应发展需要；（4）规划缺乏科学性。表现为规划研究较少与学科的规划理论相联系，先进的科学技术手段应用不多见，基础数据不实；（5）规划缺乏个性。表现为规划编制过程中土地利用目标、方针和实施措施没有独特性，规划方案缺少地方特色。

（六）土地整理的问题

目前土地整理还存在许多问题，主要体现为：（1）土地整理投资主体单一，尚未形成多元化土地整理投资机制；（2）没有充分发挥农民的积极性，浮夸现象比较严重；（3）现行的农村土地产权制度对土地整理形成了一定的制约，如农村集体土地登记工作落后，农村土地经营权流转不足且不规范等；（3）土地整理过程中相关利益难以协调。

（七）土地储备的问题

该制度目前存在的主要问题表现为：（1）土地收购储备尚缺少国家层面的法律依据；（2）土地收购储备机构缺乏经营自主权；（3）土地储备过分强调政府垄断，造成社会福利损失；（4）政府过多参与难以保证土地储备的公开、公平和公正；（5）土地收购储备机构的融资蕴含风险；（6）土地储备机构的法律性质蕴含着违约风险。

（八）土地参与宏观调控问题

问题主要包括：（1）缺乏宏观调控意识以及与其他宏观调控政策工具配合的基础；（2）土地收益分配和监督机制不完善。（3）土地规划难以落实。其原因主要包括两方面：一是中国现行的规划体制很不完善，许多规划之间协调困难，其中最突出的就是城市规划与土地利用规划的不协调；二是中国现行的土地规划长远战略性不够，而且往往根据当地经济发展需要确定土地供应量，与上一级土地规划的限制出现脱节。

三、问题探讨和未来发展建议

（一）关于耕地保护

中国保护耕地的根本大计在于建立机制，包括建立保护耕地的经济机制、政府管理机制，并要处理好城市发展与耕地保护之间的关系。具体可以采取的措施包括：1、健全耕地保护的法律法规体系，制定专门的《耕地保护法》。2、建立基于粮食安全的耕地战略储备库，实施网格化精确管理。3、继续深入开展土地开发、整理、复垦工作，注重建立长效管理机制。4、合理确定并调节生态退耕规模。5、设立耕地保护和补充的专项基金，建立耕地保护导向型的国家财政转移支付的利益平衡机制。6、提高征（占）用耕地成本，用利益机制调节约束建设占用耕地行为。7、设计基于耕地保护的独立的地方政府领导考核机制，实行耕地保护的严格问责制。8、建立耕地保护的公众参与和监督机制。9、大力促进城乡建设用地的节约集约利用，弱化耕地占用压力。10、合理划定城乡结合部区域范围，设立城市发展控制边界。

（二）关于农村土地承包经营权

完善农村土地承包经营权制度，需要进一步做好以下一些工作：1、向所有农民发放符合规定的合同和证书。2、提高征地补偿标准并给予农民更多谈判权。3、缩小征地中的“公共利益”范围并促进程序公正。4、缩小《农村土地承包法》中“土地调整”的范围。5、允许农民用其土地产权作为抵押或信贷的担保。6、给有需要的农民提供法律援助。7、考虑设立专门的土地审判委员会或土地法庭8、建立一套完整的监测和检查体系。

（三）关于集体建设用地流转

集体建设用地进入市场须解决以下一些政策和法律问题：1、从根本上改变土地制度的二元性，实现农民集体土地与城市国有土地的“同地、同价、同权”。2、尽快修改《土地管理法》中禁止集体建设用地出租、转让的条款，制定规范集体建设用地进入市场的条文。3、充分保障农民获得集体建设用地流转的土地级差收益的权利。4、改造农村集体所有制，确保农民成为土地流转收益的主要获得者。5、建立农

地转工业、商业等非农用途的农民与开发商的直接协商机制，改革目前的农地转非农用途的征用性质的土地制度，允许农村集体土地直接进入一级市场。

(四) 关于城乡建设用地节约集约利用

今后需要在以下几个方面加强研究：1、从城市规划学、土地规划学、经济学、行政管理学等多学科的角度开展全面、系统、微观和动态的城市土地集约利用研究。2、积极开展基于 GIS 和数据库技术的中国城市土地集约利用评价基础理论和方法研究。3、积极探索能够协调政府、各利益团体和公众利益的城市土地集约利用措施。

(五) 关于土地利用规划

今后要进一步奠定中国土地利用规划坚实的理论基础，完善中国土地利用规划的方法体系，并把握土地利用规划如下一些发展趋势：1、与相关规划融合，成为空间规划体系的重要组成部分。2、建立相应的指标、标准和规章，土地利用规划逐步走向规范化。3、土地利用规划从公共政策走向共同协商。4、落实可持续发展理念，生态环境成为规划中日益重要的因素。

(六) 关于土地整理

今后要建立中国土地整理的总体方略，包括：1、依据规划，科学、合理地进行土地开发整理。2、将土地整理复垦作为补充耕地的主要途径。3、耕地数量、质量和生态保护要协调统一。4、坚持适应市场经济规律，争取最大综合效益。

(七) 关于土地储备制度

实施土地储备制度有利于调控和规范中国的土地市场，今后要进一步完善储备制度，包括：1、明确土地收购储备机构的性质。2、严格限制土地收购储备的范围。3、土地收购价格要与征地补偿安置费分离。4、进一步扩展融资渠道。5、明确界定土地收购储备中的公共利益。6、非经营性土地出让要公开化。

(八) 关于土地参与宏观调控

需要在以下一些方面努力：1、协调土地政策与其他宏观调控手段，共同配合发挥宏观调控效力。2、完善中央政府对地方政府的考核和监督。3、完善农村土地制度，协调城市和农村土地市场。4、加强国土规划的宏观指导作用/建立层次分明、边界清晰、衔接协调的规划体系，加强不同规划之间的功能分工和相互衔接，编制在空间上反映基本国情和国家战略的国土规划。5、完善土地供应计划。加强土地规划和城市规划对土地供应计划的导向作用，并形成长期、中期和年度计划相结合的土地供应完整体系。