

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。这两个转变将对土地利用形式和格局产生重大而深远的影响,并由此会引发中国土地制度的重大变革和创新。首先,人口、产业不断向城市集中,城市地域空间不断向周围乡村扩展,致使乡村用地,特别是可耕地面积日益减少,将会对中国的粮食安全问题产生了重大影响,也会威胁到中国的经济、政治安全,耕地保护问题因此成为中国当前第一大土地问题,有效的耕地保护机制亟待建立和完善。第二,中国农村集体土地家庭联产承包责任制自改革开放后相当长时间内,在促进农村生产力发展,释放农民从事农业生产热情,提高农业生产能力,增加农民收入,稳定农村社会,发挥了极为重要的作用,随着新的经济社会形势的出现,农村土地承包经营权流动性不足,农业生产“零碎化”,农民从事农业生产激励不足的问题也日益明显,这对改革完善现有中国农村土地承包经营制度提出了要求。同时由于制度安排的原因,合法公开的农民集体建设用地市场一直缺失,集体建设用地使用权得不到充分流转和合理配置,在城市土地市场不断发展、土地价值不断提高的示范效应下,农村集体建设用地通过市场实现其价值的内在动力不断趋强,集体建设用产权主体并不满足土地仅能被城市政府征收的这以狭窄的公开价值实现渠道,集体建设用地公开市场亟待培育。第三,城市化与城市发展是世界经济发展的必然趋势,中国现代化的实现依赖城市化进程的深入,目前中国的城市化水平与发达国家甚至世界平均水平相比还存在很大差距,中国的城市数量和城市规模还将会增长,但在城市拓展中要充分注意维护农民的土地权益,规范土地征收征用制度,保障农民的经济利益,从而能更好的推进城市化进程。第四,中国城市土地市场经过近 20 年的发展,在市场机制的作用下城市土地价值不断得到提升和实现,土地利用效率不断提高,土地利用结构也在优化改善,但与此同时也伴随着大量土地的闲置、粗放利用等问题,需要进一步完善城市土地市场制度体系,健全土地储备制度,并积极促进城市土地的节约集约利用。第五,土地利用规划进行合理分配土地资源和土地协调组织方面发挥着重大作用,但目前中国土地利用规划还不能完全适应和满足这一要求,也需要改革完善。第六,由于中国实行土地公有制的特点,国家控制土地资源,使得政府可以通过运用土地政策参与宏观经济调控,这赋予了土地新的功能,需要进一步深入研究。

因此,中国面临着继续深化土地制度改革的现实迫切需要,构建合理的土地利用制度,协调城乡用地矛盾,严格保护耕地资源,促进提高农民农业生产积极性和农业生产效率,充分维护农民的土地权益,完善土地市场体系,有效配置城乡建设用地资源,促进建设用地节约集约高效利用,满足城市合理发展需要,同时积极发挥通过土地调控经济发展的作用,注重土地生态环境保护,走可持续的土地发展利用道路,成为未来中国城乡统筹发展以及社会经济总体发展的必然要求。

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。中国目前人均耕地大于 2 亩的 12 个省区,主要分布在东北和西北,人均耕地小于 1 亩的除北京、上海、天津三个直辖市外,还有浙江、湖南、福建、广东四省。同时,中

国的耕地面积正在以惊人的幅度减少。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。1996 年到 2006 年，中国耕地面积从 19.51 亿亩减少到 18.27 亿亩，净减了 1.24 亿亩。耕地的连年减少已经威胁中国的粮食安全。在“三农问题”成为中国高度关注和亟待解决的问题之时，耕地锐减造成的失地又失业农民问题无疑会为“三农问题”的解决增加新的难度并且可能对农村经济和社会稳定产生相当的危害。以下这些主要原因，使得中国对耕地实行严格保护成为必然：（1）出于生态等因素考虑，今后通过数量有限的宜农耕地后备资源的开发，来弥补被占用耕地潜力已经不大；（2）全球变暖的趋势将使海平面上升，部分沿海耕地的这部分精华所在将会丧失；中纬度地区将变暖、变干，荒漠化将进一步扩展，北方耕地还会丧失；（3）农民生活水平正在迅速提高，农村人口也将有较大幅度的增加，对粮食和其它农产品的需求会进一步膨胀，耕地更显不足；（4）经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变。在市场经济体制下，比较效益较低的耕地有向效益较高的其它用地转换的冲动，耕地将进一步丧失；（5）农业土地的经营方式从粗放向集约转变，能在一定程度上弥补耕地数量减少，但由于报酬递减律的作用，这方面的潜力不是无限的；（6）农业和农村从被工业化“剥夺”向需工业和城市“反哺”转变，再不能以牺牲农业和农村为代价了，甚至应该给农业和农村更多的补偿；（7）城市和工业的大发展将进一步加大对土地的需求，占用更多的耕地的动力增大；（8）拥有十三亿人口的中国不能指望靠进口粮食来保障中国的食物安全。粮食供给要立足于国内已有的或潜在的生产能力，以减低国际市场上供给不确定性或价格冲击带来的风险。

（二）农村集体土地利用问题

1. 农村土地承包经营权。根据叶剑平在我国 17 省进行的调查，自农村土地家庭承包以来，被调查村中，74.7%至少进行过一次调整，55%进行过 2 次或 2 次以上，3.7%进行过 9 次或 9 次以上。半数村在进行二轮承包时进行过土地调整，1998 年和 1999 年是二轮承包土地调整的高峰期，之后二轮承包土地调整越来越少。农民对土地调整的态度，支持以后不再调整的农民占 41.5%，反对的占 22.5%。实行规模经营的村庄中有 12%是 2001 年后开始的，而且 64%以上的村庄用来规模经营的耕地比例不到 20%。实行返租倒包的，26%是 2001 年后开始的。存在返租倒包的，28.5%直接由村干部决定，由村民或村民代表投票决定的仅占 21.8%；14%的返租倒包村民不知道收入去向，27%由村集体或乡政府拿走全部收入，27%由村集体和村民分配，32%全部返还农户。近一半的被调查者持有土地承包经营权合同；土地证书的发放率也在一半左右；约 3/5 的农户持有合同或证书中的一个或者两者都持有；只有 1/3 的农户既有合同又有证书。

2. 农村集体建设用地流转。1998 年《土地管理法》对集体建设用地则施加了明显的限制，大大缩小了农村集体建设用地的利用空间，明确提出“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”。同时，法律的例外规定为集体建设用地隐形入市提供了变通的路径，中国法律在原则上禁止集体建设用地直接进入一级市场的同时，例外地允许集体建设用地在特定的情况下（企业破产、兼并等情形）进入二级市场。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，表现为这样几个方面：（1）转让。集体土地所有者或使用者将建设用地使用权一次性转让给新的土地使用者。其中转让集体建设用地使用权占较大比重，主要有：集体土地所有者将一定年期的集体建设使用权转让给受让方开办企业，类似国有土地使用权出让，村或乡（镇）政府作为土地所有者收取转让金；集体土地所有者直接转让土地或以土地合作开发建设商品住宅，开发商分得部分商品房，所占土地的使用权随之转移；集体建设用地原使用者在土地所有者的允许下将一定年限或无限的集体建设用地使用权转让给企业或个人，所有者收取一定转让金。（2）出租。集体土地所有者或使用者出租土地使用权，主要有：集体土地所有者为出租主体，表现为村集体将建设用地使用权或厂房连同土地出租给企业或个人，搞“招商引资”；集体土地使用者为出

租主体，表现为村办企业以全部或部分土地出租，收取租金盈利或农民个人出租住房，引致土地使用权出租；（3）联营、入股，集体土地所有者或使用者以土地使用权为合办企业条件，引致土地使用权转移；（4）置换，不同地块进行重新配置，有在同用途土地之间的置换的，也有在不同用途土地之间进行置换的；（4）抵押，集体建设用地使用者将土地使用权作为融资的担保，包括以地上建筑物抵押连带土地使用权等情形，这主要存在于民营经济较为发达的东南沿海一带；（5）法院判决，因经济纠纷或企业破产、兼并等导致法院裁定和判决致使集体建设用地流转。

3. 农村土地征收或征用。根据叶剑平的调查，1773个村中有476个村自1995年以来进行过一次或多次征地；51%的征地是为修路，29.4%建开发区或工业园、工厂，7.7%建学校，2.8%修建城市、郊区住宅区。农民得到现金补偿的有353例，其中一次性支付的272例。54.4%的农民对征地的现金补偿及其他补偿措施不满意。8.4%的村民征地前没有得到通知，44.6%的征地没有开听证会，72.6%的村在征地的补偿金额不征询村民意见。反映出的问题一是忽视农民作为农村土地财产主体的地位，虽然中国《宪法》和《土地管理法》明确规定农村土地是劳动群众集体所有，农村土地是农民的集体财产，农村集体是农民土地权益的代表者和维护者，但在农村土地征用转换利用时地方政府较少会与农民集体进行平等协商谈判，充分听取被征地农民的意见和合理的要求，考虑土地被征用后农民后续的生存和发展的需要。中国宪法规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”但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，并且常常通过行政力量影响农民集体，以行政命令的形式让农民集体作为地方政府征地行为的执行者和矛盾协调者，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。不合理的土地补偿价格是对农民土地财产权利侵害的最直接的体现，严重削弱了农民土地财产主体观念和土地投入—产出的稳定预期，必然导致农民对土地利用的短期行为，不敢进行长期性的农业资本投入，以及通过非公开市场实现其土地经济利益的冲动增加。

（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，并要求给予农村集体和农民合理的补偿，变集体土地为国有土地，才获准进入城市土地市场进行交易流通。中国城市土地市场包括一级出让市场和二级转让市场，一级出让市场的供地主体是县级以上地方政府，二级转让市场上是合法拥有土地使用权的各类主体，可以交易剩余年限的土地使用权，包括买卖、抵押、土地使用权作价入股等方式。交易的客体是有期限、受土地出让合同约束和城市规划控制土地的使用权。期限届满可以续期，但往往需要重新支付新的土地使用权价格。城市土地使用权配置逐渐由计划经济时代的无偿划拨方式转向有偿的市场化实现方式，并且比重在逐步提高，地方政府代为行使土地所有权人职责，将一定年限的土地使用权通过合同让渡给用地者，由用地者支付土地使用权价格。具体包括协议，招标，拍卖，挂牌等方式。土地价格机制。

2. 目前土地市场存在的问题。中国土地市场自形成以来，大大提高了城市土地资源要素配置效率，显化了长期沉淀的巨额土地资产价值，提供了大量城市建设资金，同时盘活了国有企业的存量土地资产，促进了国有企业改革的顺利进行，但目前也存在以下一些突出问题。（1）城市土地资源市场化配置比重不高。据国土资源部统计，1993年至2000年，全国划拨用地（无偿无限期）与出让用地（有偿有限期）的面积比例约为2：1，划拨用地仍是土地供应的主要渠道，土地市场化配置比重仍然有待进一步提高。至2001年，全国通过招标、拍卖、挂牌出让土地的面积占有偿用地总面积的比例，只有2%到5%，到2002年也只有15%。2003年，这个数字增长到了35%，还有65%的土地为协议出让。2002年到2005

年4年间，挂牌招标出让面积占出让总面积的比例仅分别为14.57%、26.81%、28.86%和35.06%。同样可以看出，市场化体现充分的“招拍挂”方式配置土地资源的比例仍远远低于市场化体现不充分的协议出让土地比例。（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。当前，土地出让金有地方政府的“第二财政”之称，在很多地方，土地收入已占到地方财政收入的一半以上。地方政府通过征地、出让土地获取城市建设和发展的资金动机十分强烈，再加之地方政府实际垄断控制城市新增建设用地的供给，这往往又容易诱发地方政府土地违法违规的行为。并且目前土地违法出现了地方政府主导的特点，其表现之一是，政府违法带有普遍性，凡是性质严重的土地违法行为，几乎都涉及政府；二是政府违法用地带有发展地方经济的色彩。这中间往往又伴随着大量的土地腐败问题。在相当长的时间里，制定低地价和零地价优惠条件是不少地方进行招商引资的重要法宝，这直接导致了国有土地收益的流失。（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，如假招标、假挂牌、假拍卖或陪标、串标等问题、这在一定程度上破坏了市场公平竞争的“游戏规则”，损害了相关市场主体的利益。（4）城乡结合部土地隐性市场滋长。城乡结合部土地隐性市场滋长，土地利用明显呈现出自发、无序和低效率的特征，耕地被大量侵占，房屋开发建设活动杂乱，土地乱占滥用和粗放利用的现象突出，并还给该区域的生态环境带来十分不利的影响，不利于这一地区的长期可持续发展，制约了城市社会经济辐射功能的正常发挥。

（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，轻视结构优化调整和空间布局，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

土地整理是指在一定区域内，按照土地利用规划或城市规划确定的目标和用途，采取行政、经济、法律和工程手段，对土地利用状况进行调整改造、综合整治，提高土地利用率和产出率，改善生产、生活条件和生态环境的过程。我国土地整理主要集中在农村地区，整理对象主要是农用地整理和村庄整理。从土地整理实施主体和目标看，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

土地收购储备是指由土地收购储备机构通过收回、收购、置换、征收、没收等方式，将闲置、低效或符合收购条件的土地集中起来，进行开发整理，并对开发整理后的熟地进行储备，最后根据政府土地规划、城市规划和计划，有计划地将所储备的土地通过公开市场投入，满足各类建设用地需求的一种管理机制。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。由于中央和地方政府对土地收益的分配不尽合理、征地补偿机制的不完善以及中央对地方监督机制不健全等问题，导致许多地方政府对于中央的土地政策执行并不认真；（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。同时要促进选择走一条正确的城乡建设用地节约集约利用的发展路径，既要注意把握好战略方向和重点，又要制订好具体的策略和措施，二者缺一不可，今后需要从以下方面加以努力。

1、全面了解全国及各级行政辖区范围内的土地利用现状，把握促进城乡建设用地节约集约利用的战略重点。2、坚持走合理布局的城市化发展道路。3、坚持走产业集中，区际协调的发展道路。4、促进现有城镇和农村建设用地互动配置。5、建立导向型的土地利益调节机制。6、提高市场化供地的比例。

(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。同时要突出抓好以下几个关键环节：1、抓好规划。一是以土地利用总体规划为依据编制土地利用专项规划；二是要处理好开发整理与生态环境保护的关系；三是围绕土地整理规划，做好工程设计。2、完善政策。完善耕地“占补平衡”政策以及土地开发整理项目管理规定。3、用好资金。建立完善中央及地方各级政府土地整理专项资金保障体系，并严格执行资金的使用和管理制度。4、科学组织。土地管理部门作为土地整理的行政主管部门要做好规划编制、资金使用管理、项目论证、监督检查和验收确权等工作，涉及的其他相关部门也应积极参与和协助。5、明确权属。土地整理前要做好权属状况的确认，涉及土地权属调整的要依法确认并进行变更登记，同时要注意保护农民的利益，稳定土地承包经营权。6、搞好示范。选择不同类型的地区设立土地整理示范区和重点项目区，进行示范，总结经验并制定政策。

(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。同时要注重研究土地利益机制调整实施的具体操作步骤和实施效果评价，最大限度协调各方利益目标完，完善土地宏观调控过程中的公众参与和监督机制。