

集体土地“制度创新”之惑 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/271/2021_2022__E9_9B_86_E4_BD_93_E5_9C_9F_E5_c51_271104.htm 一些地方的土地制度创新能否缓解土地供需矛盾，还需要看具体操作，如果执行“越轨”，反而会加剧“违法违规，滥占乱用”行为 农村集体土地已经成为土地闸门失控的重要原因之一。据北京市国土部门调查，2006年北京市农村乡镇企事业用地中，本身并没有审批权限的村组织自行“审批”的宗数占到总数的近八成，面积接近70%。北京的情况在全国应当说有一定的代表性，18亿亩耕地红线不能突破，但地方经济发展又需要用地，在土地管理高压政策下，集体土地非法入市已经成为土地供应的“暗流”。针对当前农村集体土地流转中的混乱情况，有关人士透露，预计权威部门将发布文件，加强对集体土地的管理。发展用地矛盾突出 从批次用地审批方式改革、工业用地出让最低价标准发布、土地出让“收支两条线”管理，到至今实施一年有余的国家土地督察制度，在土地管理制度层层加码的情况下，今年1~5月的统计数据显示，土地违法情况有所遏止，全国共立案查处土地违法案件24245件，涉及土地面积约22万亩，同比分别下降了3.6%和12.14%。情况却并不让人乐观。据了解，在上述土地违法中，地方政府和涉及地方政府的案件占20%，但从违法用地面积来看，地方政府主导的违法用地占到了80%，从违法类型来看，绝大多数属于非法占地，是农村集体土地违法交易和农民违法占用土地兴建住宅，这一类案件大概占到整个案件总数的80%。上述北京2006年的农村乡镇企事业用地即是这样：除了村组

织自行“审批”占地总宗数的77.1%外，没有审批手续的用地宗数占总数的5.9%，面积占总面积的6.8%，此外，区县批准的用地宗数占总数的12.4%，面积占总面积的21%，乡镇批准的宗数占4.6%，面积占4.7%。驱使违法用地的是地方政府强烈的用地冲动。从各地的情况看，即使是在土地管理的高压政策下，“冲动”似乎也并未“收敛”。“冲动”的结果是，一些省市用地指标缺口很大。据了解，内蒙古自治区某市，用地指标只能满足需求的10%，缺口高达90%；重庆直辖十周年之时，部分区县提出GDP年均增长20%甚至30%的高指标，意味着用地指标也将“水涨船高”。从省一级来看，以河南为例，每年的建设用地需求大约在50万亩左右，而计划指标只有17万亩，2006年在挖潜盘活存量用地之后，缺口仍在10万亩左右。而广东，现有耕地面积与土地利用规划确定的目标相差了近600万亩。国土资源部有关人士指出，目前地方经济发展对土地的需求与宏观调控政策的矛盾仍然比较突出，在经济快速发展，而地方增长方式尚未根本转变的情况下，发展用地与保护耕地矛盾进一步加剧，土地违法数量有重新扩大的趋势。一些地方甚至流传着“中央强调从严，省市强调发展，管理部门为难，乡镇村热衷换钱”的说法。对此，北京大学中国地方政府研究院执行院长彭真怀认为，随着城市化进程的加快，建设用地上升，农用地减少是不可避免的现实。在这个过程中，在现存的行政体制以及土地管理模式下，中央和地方在发展与保护耕地上必然存在博弈，违法用地居高不下也就不言而喻了。“制度创新”还是“滥占乱用”？“沈北新区作为国务院新近批准的四个新区之一，没有地怎么发展”，针对用地指标紧张这一现实问题，身为沈

北新区专家顾问的彭真怀指出，“发展占用一定的土地是必然的，关键是怎么占的问题”。不仅是沈北新区。在中央提出振兴东北老工业基地的战略部署后，东北三省纷纷制定了自己的发展战略，辽宁省“五点一线”战略，黑龙江省“1000平方公里哈大齐工业走廊”思路，吉林省“有序推进各级开发区和县市工业集中区”构想等，均将工业园区作为了振兴的重要措施和招商载体，这就意味着需要大量占用土地。据调查，东北三省有关部门和市县擅自批准设立了各类工业园区达百多家，规划占地十多万公顷。“为缓解用地矛盾，最好的办法是进行综合配套改革，通过土地整理和村屯整治，实现耕地占补平衡”，彭真怀在“建立沈北新区现代农业综合配套改革试验区”的调研报告中提出，其主要内容包括创新规划管理模式、创新土地利用模式和完善征地补偿机制等。为促进土地的集约、规模经营，作为城乡统筹改革实验区之一的重庆市，在用地政策上则明确了“允许以农村土地承包经营权出资入股”。但上述的改革、创新能在多大程度上缓解日趋紧张的发展需求与土地供给的矛盾，彭真怀认为还需要看具体的操作，如果执行“越轨”，反而会加剧“违法违规，滥占乱用”行为。事实上，一些地方出现了假借改革创新之名，滥占乱用土地的现象：一是以工业集中区名义变相新设园区。工业集中区成为“疑似开发区”。例如，西部省区为扩大投资规模和承接东部产业转移项目，需要大量土地支撑，一些地方出现了大量违法违规用地现象，其中尤其是违法圈占土地问题最为突出，其中，西南某市2006年以来由市委市政府有关部门和下辖各区县批准设立的工业集中区，符合土地规划的面积不足5%。二是一些已经国务院

划定四至范围的开发区，暗中扩区，规划面积大大超出公告面积。三是通过“以租带征”等方式进行集体土地非法流转，西南某市郊区等一些地方出现了大量由多家农户甚至整个村庄土地共同出租给开发商经营的现象，用途从休闲旅游到建商品房办工厂等，且规模呈越来越大趋势。四是以新农村建设名义占用土地，未取得合法土地审批手续，有的还以村改居为由，擅自将集体土地以确权方式确认为国有土地，一些重点建设项目无视法律规定，未批先用或者边报边用。如中原某市琉璃寺村，打着改造城中村、建设新农村的名义，将包括数百亩基本农田在内的大部分土地违法出让给开发商进行商业住宅开发，村里未留一分口粮田。五是在现行政策的“灰色地带”作文章。如华北地区某市为解决项目建设用地指标短缺，从2005年以来对100个废弃砖瓦窑占地进行整理，其中三千多亩地直接用于项目建设，另一万多亩地复垦后，置换出建设用地指标“移”向工业小区。此种举措突破了国家对砖瓦窑占地“复垦耕种”和“审批后直接作为建设用地”的政策，进入了国家未规范的灰色地带，其部分置换出的建设用地指标用于先前一些非法占地企业补办手续，一些高耗能企业也趁机上马。伴随着违法形式的隐蔽，借创新、改革的名义占用土地，其违法主体和方式也由过去以政府为主导为主，转为以部门集体经济组织和企业违法占地为主。国土资源部中国土地勘测规划院地价所所长邹晓云认为，从目前各地进行的有关土地的综合试验改革来看，都是在现有法律的框架内的，并没有突破，只是有的试验有打“擦边球”的嫌疑。以农地作价入股为例，尽管东部沿海地区早有实践，但国土资源管理部门并不支持大范围的推广，邹晓云介

绍，主要因为相关的配套的政策，如价格怎么确定等尚无明确的规定，使得农民没有合理的谈判平台，利益受损。节流挖潜缺乏政策护航一方面是用地指标不够，另一方面却是土地利用效率低、集约化程度低，宽马路大广场在开发区和“新区”中并不鲜见，对此，中国土地学会理事长邹玉川指出，“长期延续的以土地换发展的用地模式，造成了大量的土地浪费”。其主要表现在：一是重复建设和低水平建设造成的土地浪费，二是闲置土地和大量的低效率利用土地，三是随着经济发展原有的产业结构、产品结构和产业布局老化，生产力水平衰退，造成土地利用效益低下。这位老国家土地管理局局长指出，发展需要空间，但是我们不能沿用传统的用地方式，不能把发展的空间锁定在无限制的扩大城市规模上，而应该在节地挖潜上多动脑筋，在盘活存量土地上多花力气。事实上社会的进步、生产力水平的提高，都是在人类对土地的不断重复利用基础上实现的。能够认识到这一点，我们就有用不完的土地。事实上，我国城镇和农村建设用地的潜力很大，保障发展的国土空间潜力也很大。据了解，目前建设用地当中闲置土地、空闲土地、批而未供土地大约有400万亩，各种人为因素造成的废弃地2亿亩，未利用地39亿亩。“十五”期间我们每年通过整理、复垦、开发补充耕地年均400多万亩。城市里各种开发区和工业园区的土地利用效率也较低；农村居民点建设用地的总量数倍于城镇建设用地，迁村并点、治理“空心村”、退宅还田的潜力非常大；而公路、铁路、水利等基础设施建设节约用地也同样有潜力可挖。推进城镇化问题也有土地利用率问题。有专家测算，小城镇的人均占地面积是大城市的10余倍，如果有3亿农村人

口进入小城镇，就比进入大城市多占地上亿亩。促使各地挖潜节流，集约利用土地，守住全国耕地不少于18亿亩这条红线，还存在其他一些制约因素。国土资源部有关人士指出，如区域发展缺乏协调，无序竞争和重复建设导致建设用地粗放扩张，城乡建设缺乏统筹，城镇化不仅没有提高城乡用地效率反而造成城镇与农村建设用地同步增加；利益关系不够合理，保护耕地与建设用地内涵挖潜动力不足等。而除了生产力布局与土地功能空间规划需要统筹规划外，有关人士指出，考核体系也应分解不同的GDP考核标准，同时，完善财税体系，不让保护耕地、生态环境的地区“吃亏”。针对调研中一些地方并不鲜见的粗放用地的现象，有关人士指出，如何使这些土地得到充分利用？这和现行的法律、法规修订是高度相关的。比如，荒地、林地怎样开发利用，存量土地怎样进入市场，需要研究；又如，占地面积很大的工厂如何通过合理补偿使它把土地释放出来，再有，要盘活进城农民的宅基地，面临着如何通过户籍制度改革，让进城来的这些已经转到第二产业、第三产业的农民在城里安家落户，这些问题都需要深入探讨，需要政策、法规的逐步完善。100Test

下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com