

土地估价：改革土地制度 促进城乡协调土地估价师考试 PDF
转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/525/2021_2022__E5_9C_9F_E5_9C_B0_E4_BC_B0_E4_c51_525307.htm — 现代化进程中的土地问题，有两大要点。第一个要点，土地总是属于农民的，不论是过去的个体农民，后来的合作化农民，还是集体化农民，或者在30年前开始的土地承包制农民，土地总是属于世世代代居住、生活、劳作于其上的农民的。这一点是历史决定的。第二个要点，仅靠农民用农业的办法利用农地，或者仅在生产率不同的农民之间交换土地权益，不能实现土地的最高收益。这是因为，工业化、城市化带来的积聚和集中，大大提升了土地的价值，这部分增加的土地价值，与农民的农业活动以外的工商业和城市经济相关联。这两个要点常常是矛盾的。可观察到的现象是，为了实现土地的最高价值，非农民的利益集团常常以各种方式侵犯农民的土地权利。反过来，为了保护农民作为土地主人的权利，禁止或限制土地的非农业利用、禁止或限制非农民通过交易获得土地，又无从实现土地的最高价值。妥善处理这个矛盾，是现代化背景条件下完善土地制度的关键。我的看法，寻求这两大要点之间的平衡，是土地制度和政策的一个基本出发点。二 我国现行的土地制度，就处在矛盾之中。我把我们的土地制度画成三个圈。第一个圈是农用地，自30年前发生农地承包到户的改革之后，农用地的所有权归农民集体，使用权、经营权、转让权都归了农户，长期不变。这个圆圈内当然还有问题，比如还是会发生侵犯农户承包权的事情，所以还要稳定、巩固、完善，但是从制度层面看，这个圈圈基本不需要太大

变动了。另外一个圆圈，是非农业利用的城市土地。根据1978年以后的我国宪法，城市土地全部属于国家所有，是国有土地。原来的国有土地，由政府无偿分配给国有机构利用，在法律上禁止买卖，也禁止租赁。1987年之后，为了适应改革开放的实际需要，国有土地引入批租办法，也就是政府把40年 - 70年的国有土地使用权，在土地市场上拍卖给工厂、商业机构，并经由土地开发允许居民私人购买、持有土地使用权证。这个改革产生了深远的影响，提高了城市国有土地的价值，也使中国的城市化有了完全不同于改革前的面貌。第三个圆圈，在上面两个圈圈之间，就是随着工业和城市规模的扩大，原先属于农民集体的农业用地和农村建设用地，要转成工业和城市利用。这个圈圈现在是土地制度矛盾的焦点，因为涉及土地从农民所有转为国家所有。根据现行法律，原本用于农业的土地转为城市和工业所用的时候，只能通过征地来完成。这个征地制度不是基于资源权利的自愿交易，而是用国家权力强制完成征用。征多少地，补多少钱，怎么补，都由政府单方面决定。这是过去国家工业化时代留下的一个制度遗产。在这套制度下，一旦完成征地，世代农民的 land 就转为永久性的国有土地，然后在进入第三个圈圈，可由政府在一级市场上进行拍卖。这套制度，源于早期的国家工业化，为了把资源转到工业化，像过去多年以低价拿农民粮食和农产品一样，低价拿农民的土地来加快国家工业化的积累。这个源头不是市场化改革以后才出现的，不过由于上述第三个圈圈的变化，政府可以把低价征得的农地高价拍卖出来，矛盾和冲突就显眼了。新的挑战就在这个地方。当城市化加速的时候，继续维持的征地制度允许政府

以较低的征地补偿“拿地”，又由于城市土地的批租制度，允许政府高价卖出土地使用权。这个过程，高价拍地大大提升了土地的价值，增加了城市化基础实施的积累，但低价征地也严重侵害农民的利益，积累了城乡之间、城市利益集团与农民之间的矛盾和紧张。三在这个大圆圈之内，还有一个小圈圈，就是农地转为农民自用的农村建设用地。这个小圈圈的体制特征，是农民之间在集体范围内以福利方式分配土地。譬如人口增加，成立新的家庭，要增加宅基地；农民办企业，或村庄公共设施也要占用土地。农村建设用地的面积不少，全国约2.5亿亩，占全部建设用地的一半。因为是福利性的获取和分配，所以我国农村建设用地不具有可交易性。不少专家认为这种不可交易性对农村稳定非常重要。但我们也要看到，恰恰是这种不可交易性妨碍着农村建设用地的有效利用，特别是在大量农民离乡进城的情况下，问题就显得更为突出。一般推断，城市化大大增加了人口在空间上的集中与积聚，所以会更集约地利用土地。但是，迄今为止中国的城市化似乎还是一个反例，即城市化导致农地大量减少，从而引起各方的担心。这种“反常现象”，看来与一件事情相关在城市面积不断扩大的同时，农村建设用地不但没有缩小，反而也有所扩大。城乡建设用地两头挤压，耕地面积就成为紧迫问题了。因此，要探索协调各方利益、使土地资源得到更充分利用的现实途径。四光靠农民以农业的方式利用土地、否认城市化提升土地价值，就无从实现现代化过程种土地资源的最高价值。但是另一面，土地世世代代都是农民的，又决定了决不能靠剥夺农民权利的办法来实现土地的最高价值。这个平衡点的确非常不好找，特别由于过去国家工

业化的传统，政府在资源配置中拥有过大的权力，这个传统正在演变为某种我想称之为“国家城市化”的趋势，就是政府运用合法强制力，通过征地制度来实现土地增值，而农民在这个过程中分享的收益很少，地位非常被动，引起不满，甚至导致矛盾的激化。这个两难的问题早就困扰着中国。发生了不少冲突性事件，引起中央政府的警觉，在某个时期不得不叫停农地转用，或增加行政、法律的控制和规范。同时，我们也看到各地在现实约束条件下，进行了一系列制度变革的探索，主线看来就是启动农村建设用地直接进入一级土地市场，收缩国家征地范围，通过强化农民对农村建设用地的转让权，让农民更积极主动地分享高速城市化中土地增值的利益。我自己观察过的案例，包括江苏昆山，浙江长兴|百考试题|，四川成都的邛崃，北京郊区，以及最近看过的天津的华明镇和小站，具体办法各式各样，其中的经验和问题也形形色色，但比较共同的一点，就是开始离开了传统国家工业化的征地模式所有农业用地转为非农业用途，单一地由国家征用，由国家单方面决定征地的面积、补偿的数额和补偿的办法，多少增加了农村集体建设用地的流转性、交易性。所有这些案例都有继续观察和研究的必要。比如，农民拥有的农村建设用地本来是永久的，他们有永久的使用、收益和转让的权利，但现行我国城市建设用地却是按不同的类别，分别拥有不同的年期。这样，当农民永久的建设用地转为工业、城市用途的时候，如何转为有年期的权益，在我看来是一个相当复杂的“咬合”问题。更为复杂的是，当农村建设用地转为城市工商业所用时，相关利益的各方，包括承包农户、农民集体、乡镇政府、地方政府和中央政府，以及受委

托担任土地整理、置换和开发的公司，究竟怎样求得利益的平衡和制约，更需要多样的试验、观察和客观的评价和总结。总之，中国土地问题的三个圈圈的问题，不可能靠我们关起门来就想得出解决办法，还是要从改革开放30年的经验里吸取力量，在实践、政策、法律和理论之间形成一个良性的互动。最基础的还是从实际出发，无论多么麻烦的问题，允许试、允许闯、允许不同的意见。同时，也绝不刮风，把点上还没有试明白的事情一下子就推到面上去。土地问题具有高度的复杂性|百考试题|，应该充分发挥重庆、成都、天津这些改革试验区的作用，在政治比较强、执行力比较强的地方率先进行试验，看看能不能把集体建设用地进入市场、城乡同地同权这一套，真正做得通。在各地实验基础上，逐步形成地方的政策、地方的法规，然后再可能是全国的政策和全国的法规，经过持续的努力，在现代化条件下土地问题两个常常容易彼此矛盾的要点之间，求得一个中国式的平衡，推进城乡协调发展。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