

# 城市化进程中城乡结合部土地的 可持续利用模式研究

陈继勇<sup>1</sup>, 罗福周<sup>1</sup>, 庞永师<sup>2</sup>

(1.西北工业大学 土木建筑工程系, 陕西 西安 710072; 2.广州大学 经济与管理学院, 广东 广州 510091)

**摘要:**从土地产权方面分析了城乡结合部地区的现状及其土地产权方面存在的问题,提出了城乡结合部地区土地可持续利用的模式。

**关键词:**城乡结合部; 土地利用; 产权

**中图分类号:** F301.2

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-7348(2003)11-0074-02

## 0 前言

城乡结合部地区作为城市发展速度最快、最活跃的地区,其土地的合理利用和可持续性利用显得尤为重要,是城市发展中不可忽视的一个重要问题。本文主要从土地产权方面分析了城乡结合部地区的现状及其土地产权方面存在的问题,最后提出了城乡结合部地区土地可持续利用的模式。

## 1 我国城乡结合部土地市场运行的现状

在我国现行土地征用制度下,征地价格主要由对集体土地所有者和使用者的补偿(土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费等项构成,如征用菜地还需支付新菜田建设基金)以及向国家、地方政府及有关部门支付的耕地占用税、新增建设用地有偿使用费、土地管理费等税费构成。虽然在经济发达地区征地的过程中,征地价格已经向农地非农化市场价格不断趋近,但就法律规定而言,征地价格由政府确定而非由市场机制决定。城乡结合部土地市场的利益主体既包括各级政府,也包括农村集体、农民和

土地使用者;在土地市场运行中,由于我国国有土地所有权和征地权在各级政府之间散落,导致各级政府和土地权利主体利益目标的多样性和复杂性,因而使城乡结合部土地市场运行机制变得更为复杂。

首先,国有土地所有权和管理权在各级政府之间的分布及土地市场的区域性特征,决定了政府对本地区城乡结合部土地市场的垄断力量远远大于私有制下地主对土地市场的垄断,因而更容易通过集体行动干预土地市场以实现其政策目标,但与此同时也使市场机制发生扭曲并产生效率损失。

其次,各级政府垄断土地市场具有多重的政策目标,而非单一地追求利益最大化,因而市场供给数量与价格决策是各种因素综合作用的结果。在土地征用与出让市场上掌握征地权与出让权的市县等地方政府可能会将市场无法实现的外部效益置于次要地位,而通过不断推动农地非农化市场的发展实现其利益目标,从而与中央政府和省政府保护耕地等政策目标发生冲突。

第三,由于政府对农地非农化市场的垄断提高了土地使用者的用地成本,使作为“理性经济人”的用地者产生了使用“含权

量”较低的集体土地以降低用地成本的内在动力,但在现行土地产权制度和市场制度安排下,集体土地使用权用地主体仅限于集体经济组织内部成员,集体以外的土地使用者只能通过联营、入股等方式取得对集体建设用地的使用权。在这种情况下,土地市场上的短期投资者和土地投机者将规避法律,通过隐形市场取得集体土地使用权作为降低用地成本的重要途径,在某种程度上也加速了农地的非农化。

第四,在政府垄断土地征用与出让市场的条件下,土地收益分配主体之一的集体和农民作为农地非农化中市场价格决策和收益分配博弈中的弱势的一方,只能以征地补偿费的形式获得农地非农化中的部分土地收益。因此,集体土地市场的发育是农村集体和农民对土地利用的目标与国家和政府目标取向不一致时自发产生的制度变革,也是农民集体从利益最大化原则出发所作出的制度选择。集体土地市场的发育打破了城乡结合部政府对土地市场的垄断,满足了部分用地者对集体土地的需求,但与此同时也使政府土地供给总量和耕地保护失控。

收稿日期:2003-03-19

基金项目:广东省人文社会科学基金资助项目“城市化进程中城乡结合部管理问题研究”(编号:01SJA630001)

作者简介:陈继勇(1978-),西北工业大学土木建筑工程系助教;罗福周(1962-),西安建筑科技大学管理学院教授。

## 2 城乡结合部现行土地产权制度的局限性

### 2.1 土地所有权主体混乱

虽然《宪法》明确规定了农村土地归集体所有,但没有说明是乡、村、村民小组哪一级集体,而生产小组由于没有法人地位,因而在执行中乡、村两级管理者以行政管理权替代土地财产权,行使土地处分、调配的权利,扮演着事实上的所有者角色。农民由于对土地权利不清楚,不能主动维护滋生合法的产权,对擅自调整土地甚至农地转为建设用地,不能以所有者的身份行使产权,处于十分被动的地位。

### 2.2 土地使用权流转受到严格的限制

虽然《宪法》明确了土地的集体所有制,并允许土地使用权的转让,但除了国有土地由国务院制订出土地使用权出让、转让的条例以外,对农村集体所有制土地的使用权转让迄今没有一个明确的规定。而在实际的执行过程中,只允许集体经济组织在兴办企业时以联营、入股的方式转让土地使用权,严禁集体建设用地使用权转让、出租和抵押,否则必须先转为国有。由于转为国有的补偿标准过低,农民集体和土地使用者无利可图,于是千方百计采取变通办法进入土地“灰色市场”。

### 2.3 国家征用土地中侵犯农民的利益的现象

(1)征用土地的数量缺乏依据,征地数量偏大,造成农地数量锐减,对农民生活甚至国家粮食生产安全形成威胁;

(2)就业安排不足,征地补偿标准偏低,使农民的所有权损失在经济上得不到补偿;

(3)现有的户籍制度和城市管理体制使农民在失去土地后向城市流动存在巨大的障碍。

## 3 城乡结合部土地可持续利用模式的运行机制

通过前面我们对城乡结合部土地市场运行现状及其土地产权的分析可以看出,建立城乡结合部土地市场,用市场机制配置其土地是我国社会主义市场经济制度下的必然选择。城乡结合部地区的土地作为国家最重要的有限资源和最大的国有资产的组成部分,其利用和发展必须走一条可持续发展的道路。可持续发展的“公平、效率、持续性”三原则要求我们对土地利用与发展必然建立以市场机制和宏观调控相结合的土地运行模式(见附图)。

此模式就是以市场机制为基础和核心,充分发挥其优越性,以引导土地的微观经济活动,实现土地配置的优化;同时对其局限性和消极方面施以调控,使土地市场正常运行,并与宏观经济的运行相协调,实现土地市场的良性循环和正常增长,从而促进整个国民经济的可持续发展。

## 4 结束语

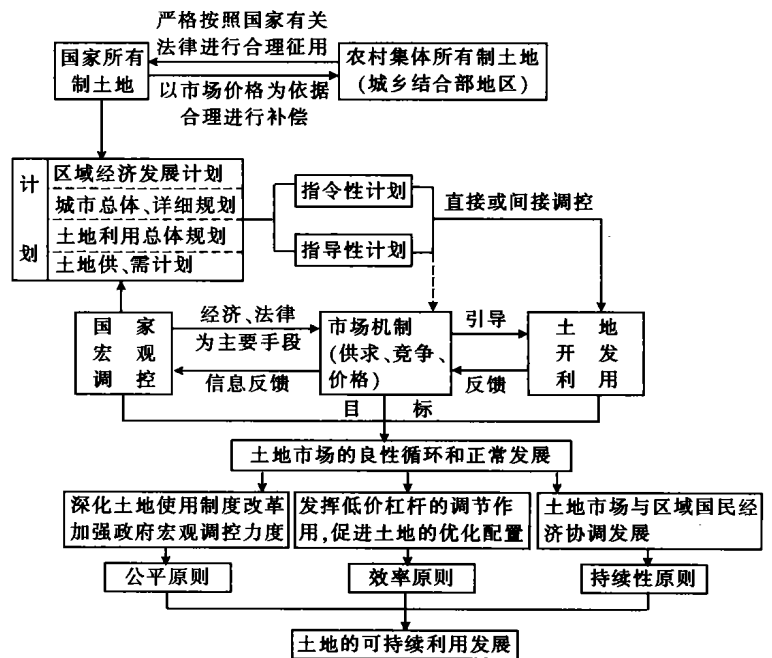
世界发展的历史表明,城市化是实现现代化的必由之路。土地是城市化的基础,而城乡结合部地区作为城市化发展最为活跃的地区,其土地的产权、性

质等对城市化的发展起着举足轻重的作用,只有深化城乡结合部地区土地使用制度的改革,坚持市场机制和政府宏观调控相统一的原则,才能达到土地资源的优化配置,实现土地的可持续利用。

### 参考文献:

- [1]南京地政研究所.中国土地问题研究[M].合肥:中国科学技术大学出版社,2002.
- [2]董黎明.土地利用——一个永恒的话题[J].国外城市规划,2001,(1).
- [3]曹建海.中国城市土地高效利用研究[M].合肥:经济管理出版社,2002.
- [4]李植斌.城市土地可持续性利用理论与评价[M].合肥:中国科学技术大学出版社,2002.

(责任编辑:慧 超)



附图 宏观调控和市场调节下的城乡结合部地区土地可持续利用模式

## Study of the Land Sustainable Utilization about the Rural-Urban Continuum during the Urbanization

**Abstract:** Through surveyed the present situation, we research the problem during it further development, in order to find a sustainable road of the land utilization to rural-urban continuum.

**Key words:** rural-urban continuum; land utilization; property