



土地预征弊端多

江惠生

1995年称之为农业年，实不为过。

从中央6号文件看，主要强调全面落实扶持农业发展的各项政策措施。同时，也提出若干新的政策意见，其中之一，就是“今后不准搞土地预征”。

对土地预征问题，几年来争议甚大。

土地预征并不象有的部门、有的人所说的，有那么多好处，恰恰相反，它造成了生产力尤其农业生产力的极大破坏。实践已作了最好的解答。广东省因土地预征造成的耕地闲置丢荒是严重的。据统计，1991年以来，全省丢荒闲置的土地达56万亩，除21万亩属弃耕丢荒（原因是农村劳动力管理体制及政策不完善）外，其余35万亩是因非农建设征而不用、未用的，其中房地产闲置土地10万多亩，开发区闲置土地8万多亩，城镇建设闲置土地16万多亩。珠江三角洲闲置土地现象尤为严重，有一个市1991年至1993年共批地70720亩，目前尚未开发、闲置的达3万多亩，占批地总量的45%以上。省政府调查，全省完全没有上盖的土地沉淀资金达247亿元，相当于省一级农业财政资金（含中央单位）投入量的8年总额。不少地方一方面大量农田被推平闲置“晒太阳”，一方面农民无地耕种，造成了巨大的资源浪费。而因开发热破坏农田水利设施造成的农田环境恶化，土肥条件变差，农作物产量下降而形成的损失更是不计其数。

查荒灾荒中暴露出来的土地管理混乱现象，很大程度上是政府行为不当造成的。由于土地管理还没有真正纳入法治轨道，一些地方领导及国土管理干部，指导思想出现偏差，置土地法律法规于不顾，以预征土地为名，未按规定权限和程序报批，变相越权批地，违反了城市规划，违反了《土地管理法》中关于

“分期建设项目，应当分期征用，不得先征待用”的规定。土地预征的结果，一是以国家征地为名，低偿征用农村集体土地，把农业的积累转移到非农民所有的二、三产业，实际上是对集体土地所有权的一种侵犯，是对农民的变相剥夺，必然会引起农民不满，影响社会安定和农业发展。二是预征使用地单位从买卖差价中获超额利润，诱发非农用地需求膨胀，实际上助长了乱占滥用耕地和炒卖地皮等不正之风和违法违章行为。三是预征基本上没有体现土地级差地租，不利于土地资源的优化配置。在价值规律作用下，不同位置、质量的土地产生不同的地价差，谁征占级差地租高的土地谁就能获得高额利润，这样，诱发各部门、单位、企业抢占好地，土地资源不能得到最佳配置。

土地预征的弊病越来越明显，许多干部也已认识到这一点。例如，江门市长在今年全国人大会议上讲到：“看来不能搞土地预征。确定属建设需要的用地，可以预留（实际就是城市规划控制）。”现在，中央专门对此表明了态度。认真贯彻执行中央国务院文件精神，坚决反对土地预征，建立国家宏观调控下的土地市场经济体制，刻不容缓。还须进一步明确，既然征地后的土地出让和转让已经实行市场调节，那么今后征用农村集体土地也要体现土地价值、土地级差地租，除国家能源、交通、通讯、国防以及大型水利工程建设、公共福利和文教建设等项目可低于市价征地外，其余建设尤其房地产征地都要实行等价交换，议价征地。国家可以通过征收土地交易税或增值稅、耕地垦复基金等手段，调整国家、集体和用地单位的土地利益关系。□