

土地问题的忧思

●江惠生

一、问题显示

对土地问题的思虑并非杞人忧天,我们可以从对广东省的调查材料中初步形成一些看法。“圈地”热主要发生于1992年,当年年末,广东全省实有耕地面积3650.54万亩(平均每个县35万亩左右),比1991年减少117.7万亩,减幅3.1%,一年中就减少了约3个县的耕地面积;比1985年净减247.27万亩,约相当于7个县的耕地面积,平均每年约减少一个县的耕地面积。目前,全省人均耕地仅0.56亩,比建国初期人均1.5亩减少63%。人多地少的矛盾更加突出。

许多地方“圈地”是以办“开发区”的名义进行的。至1992年底,全省共设立开发区315个,总体规划面积234万亩;其中国务院和省审批的48个,面积149万亩;市县自行设立的267个,85万亩。经1993年清理,撤或改的“开发区”244个;经省或国务院批准建立的共53个,但不少目前仍没有怎么开发,而有的开发区内土地早已卖光。

有的市县不是以城市规划法和具有法律效力的城镇总体规划为依据去征用土地,而是搞没有国家政策法律依据的所谓“土地预征”,实际也是“圈地”。其主要目的是为了“炒”地,谋取现利。

不少地方,“征地”中严重侵犯了农民和农村集体利益,引起农民群众强烈不满,诱发了农民“闹事”。据有关部门不完全统计,1992年至1993年5月,全省因征地引发群众(一次三人以上)上访、请愿、游行达800多起,10500多人次。1992年,全省各级法院共受理各类行政案件11487件,其中土地案件536件,占首位。

二、所忧何为

“圈地”热、“开发区”热、房地产热和“预征”土地、滥用国家名义征地中产生的问题将产生方方面面的不良后果。

(一)浪费土地资源,国民经济建设事倍功半。我国人口多,耕地相对量少,这一矛盾随着人口和各项事业的发展,将越来越尖锐。土地,尤其是耕地,在很长、很长时期内仍是基本的生产资料。耕地锐减大大削弱了农业基础。而且,大量农田、良田被征用为非农用地,使多年农田基本建设、水利水电建设投资化为乌有。种植业面积缩小,农田基础设施破坏,总产量减少。“圈地”热发生的1992年,同1990年相比,广东全省耕地面积减少142.73万亩,农作物播种面积减少275.97万亩;粮食播种面积和总产分别减少518.23万亩、85.89万吨,减幅分别为9.8%、4.7

%。粮食减产、种植业的停滞,将影响畜牧业的发展,并直接影响人民生活。

(二)违背我国基本法律,动摇我国土地基本制度,农民合法权益受损害。一是在征地时,不顾《宪法》、《农业法》、《土地管理法》这些基本法律的规定,无视我国土地公有制中的农民集体所有制,否认农民的集体土地所有权,说什么“土地是国家的”。即使承认农民的集体土地所有权,也片面强调“国家建设”需要而任意征地;有些非国家建设用地也打着“国家建设”的旗号,部门、单位、私人的用地都同样享受着“国家建设”用地的优惠条件。不管是否建设急需,说征就征,很少有商量的余地,没有基本的民主程序,利用农民服从国家需要的朴素心理,改变了大片土地的集体所有权性质。一些地方在农民不同意出让土地的情况下,强行大片征用;与农民发生冲突时,动辄抓人,动用国家机器压制农民。二是征地补偿标准低。不少地方在确定征地补偿费时,就低不就高,能压就压,普遍偏低。许多承包经营户因征地而不得不解除农业承包合同,失去预期经济收入,有的得到的“补偿费”甚至不能补偿投资。长年的农田基本建设投资以及有特殊利用价值的土地,都没有合理补偿。而另一方面,低价征用的土地,由用地单位经营后,价格上升几倍、几十倍,其获得的丰厚收入包含着从农民那里剥夺来的利益。三是在征地后,对农民日后的生产生活出路缺少统筹安排。不少地方农民联名写信、上访,反映其对于日后生产生活的担忧,而许多领导人、负责人及有关部门却未有顾及,只是给予为数不多的征地补偿费;有些基层干部图一时方便,将补偿费按人平均分配,任农民“自谋出路”,部分农民在征地后无事可做。

(三)征地关系中的侵权现象,影响党群关系,影响社会稳定。解放后,在社会主义改造中,确立了农村土地归农民集体所有的土地制度,在《宪法》、《土地管理法》及去年公布的《农业法》中,都作了明确的法律规定。土地仍是农民的命根子。违背国家法律、损害农民土地所有权的行为,必然会引起农民的不满与反对,从而影响党群关系和社会的稳定。

(四)“肥水流入别人田”。实施宏观调控措施、收紧银根后,“圈地”热降温,这是好事。同时,房地产热也降温,这其中出现了新的复杂的情况。许多开发房地产的“皮包公司”因得不到银行贷款支持而倒闭了,原借的资金沉淀了,留下一块块空地。然而,国内房地产市场潜力是巨大的,外商对此看得很清楚。他们“乘虚而入”,趁国内企业无资金开发之机,进一步涉足国内房地产市场。如果我们的银行不适时地支持国内企业对房地产的开发,那么,这个利润丰厚的产业将被外商、外资所操纵,而我们自己的境内企业都还在负债、“走投无路”。

三、治理对策

近年出现的土地问题足以引起各级领导的警惕、注意。半年多来,宏观调控措施产生了效果,形势有所好转,但深层的问题并未解决。因此,必须认真抓好以下几个问题:

(一)改善征地制度,调整用地政策。必须区分“国家建设”与非国家建设用地,调整征地补偿标准。国家建设项目主要应是基础设施、公共设施,以及那些需特别扶持的产业、项目。市场经济下,政企分开,国家再也不应去包揽企业的事情;企业扩展、产生,是企业自己的事,其用地应通过真正的地产市场去取得,而不是由国家出面去低价征地。对“国有”房地产公司也一样,政府只是建设一些

“解困房”及必要的公寓,而不能直接经营房地产,一般房地产公司的用地地价应由市场调节;政府只是从税收上加以调控。

(二)在土地总体利用规划中保护农业。要尽快实施基本农田保护区制度,保证农业用地的相对稳定。对特别优良的农地,对发展农业商品基地有特别意义的土地,要特别加以保护,通过各级的法律程序加以保护。各级政府应将土地开发(非农建设)中取得的财政收入的一部分转为农业发展基金,用于农田基本建设,开辟新的农业生产基地。要赋予农民和农业行政部门保护基本农田的权利,否则难以形成抑制乱占滥用耕地的有效机制。

(三)开放城市地产市场,加速老城改造,抑制城市对农地的侵吞。城市化是社会经济现代化的必然趋势,城市的发展要求将一些农用地转为城市用地是必然的。问题在于,目前城市土地仍未实行商品化经营,即土地使用权未能正常地进入流通,城区中大量土地闲置、浪费,中心地带仍有数不清的低矮旧房屋占用宝贵、稀缺的土地资源。新企业不断产生,城市要扩展,因无地产市场,无法跨越城市土地的部门所有制和单位所有制,土地无法横向转让。目前有些流动,也是“暗流”,明不能流。因此,对土地的需求只有通过政府重新征用,致使城市不断侵吞农地,加剧城乡矛盾。解决的办法是开放城市地产市场,建立规范的城市地产市场。

(四)扩大农民用地自主权。我国土地管理法规定,国有土地和集体土地使用权可以依法转让。但是,这项规定只落实了一半,即目前只允许国有土地使用权转让,未有明确规定农民集体土地使用权转让(变为非农用地)的办法。奇怪的是,农民可以用自己集体

所有的土地同外商合作办“三资”企业、“三来一补”企业,却不能向国内企业单位转让出租土地使用权。凡此种种,使我国基本法律中关于农村土地集体所有制的规定受到漠视,农民对土地的集体所有权“残缺不全”,没有土地处分权,用地自主权很有限。这个问题是到了解决的时候了。

(五)支持农民参与开发房地产业。发达国家的经验表明,房地产业可以而且应该成为国民经济的支柱产业之一。去年下半年以后,宏观调控政策使房地产业降温,不使所谓“泡沫经济”过快,过度膨胀。但是,应认识到我国的房地产仍处于起步阶段,它应成为一项方兴未艾的产业。现在的问题,除了前述“肥水流入别人田”的问题外,还在于房地产业政策仍未摆脱“统”的计划经济体制,对房地产开发企业的产生和发展诸多限制,尤其是将农民排除在房地产业之外。已经可以看到,并可以预见到,我国的城市化,尤其是星罗棋布的中小城市的产生、建设,离开农民大军是不行的。农民发展乡镇企业,发展第二、三产业,参与房地产开发应是题中之义。

(六)加快土地法律体系建设。我国的《土地管理法》还是在80年代中期制定的,实践证明,这一法律文件有它的很好的作用,但当前已不能适应深化改革、建立市场经济体制的需要。现行的土地法律体系同整个法律体系一样,是以行政法为中心而不是以民商法为主体,它只是明确了各级行政机关在土地管理方面的分权,却未明确企业、农民的“权”。这是造成对农民侵权损益的根本原因。因此,现行的土地法规必须加以调整。

(本文作者:广东省农委副主任)

责任编辑 雷威成