华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

广东农地科学利用途径探索
——借鉴日本的《土地基本法》

夏海霞

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:本文通过对政府征地行为的分析,说明了盲目征地及其征地困难重重的原因。而另一方面,发现土地规划不连续,不科学,大量良田土地闲置撂荒,土地利用效率低下。面对这样一种自相矛盾的现状,本文借鉴了日本农地改革的成果及《土地基本法》借鉴经验,希望为解决广东的盲目征地、土地利用率低下、人地矛盾突出的问题,建设社会主义新农村,促进广东的可持续发展提出一些可供参考的想法。

关键词:盲目征地;土地撂荒;科学利用;可持续发展

中图分类号:F063.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0067-05

一、引言

广东是一个靠海省份,经济比较发达,人多地少矛盾相当突出。但是占用农用地作为建设用地的成本要比高效利用现有建设用地的成本低出很多,因而近几年全国出现了房地产开发热和工业用地的"圈地"热。特别是在以广东为代表的沿海省份,大量的农用地被盲目征成城市建设用地;而另一方面,大量土地闲置撂荒,资源白白浪费。日本是一个人多地少,人地矛盾非常突出的国家。但是我们知道,日本缓解这种人地矛盾相对是比较成功的。日本非常珍惜土地,注意合理用地,有许多值得我们借鉴的经验。本文试图通过分析广东农地的利用现状、征地情况与闲置土地,比较与分析日本的用地情况,从中借鉴经验,为我所用,为更好的解决广东人多地少矛盾提出一些可行性策略。

二、广东土地利用的现状与矛盾

2004年末,全省有土地面积17.98万平方公里,耕地面积303.7万公顷。而广东省常住人口数量8303.72万,人均占有土地非常小。随着广东经济总量的持续增大,社会经济不断发展,城市化水平不断提高,建设速度的进一步加快,新增建设用地的需求量就会与日俱增。广东土地利用的现状主要可以归纳为两点,一是摊大饼式的外延规模扩张和热衷于新镇建设,普遍增加工地应用,而不顾征地阻力困难以及耕地面积逐年聚减的现状。据有关资料表明,又80%以上的事在增加土地上进行的,其中60%以上是征用良田沃土,很少有在原旧镇存量土地上进行内涵改造的,即疯狂征地而不顾耕地逐年减少的严重现状。二是据2004年信息时报统计,广东占而不用的闲置撂荒土地高达28万亩。建房占地面积也普遍超标,土地呈粗放型利用,用地缺乏功能分区,缺乏功能分工,缺乏整理城镇形象与布局,用地结构极不合理。规划严重滞后,有的根本没有规划,有的

收稿日期:2005-09-03

作者简介:夏海霞(1981-),女,华南农业大学经济管理学院2005级硕士研究生,主要研究方向为国际贸易理论与政策.

指导老师:熊启泉教授.

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

就算有规划也是极不科学的规划,规划统一协调差。广东,人地矛盾相当突出的省份,竟然严重的存在着这种自相矛盾的情况,而且是政府与农民的矛盾又相当尖锐,因为征地造成的流血暴力事件屡有发生。可见其土地利用以及盲1目征地是到了相当恶劣的程度。

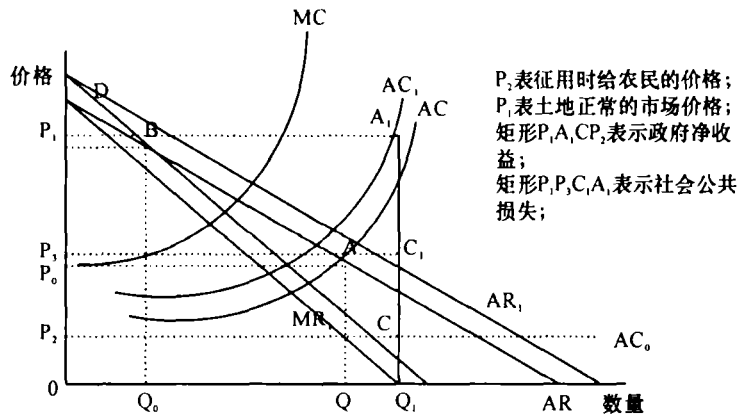
三、征地困难、矛盾重重与土地大量闲置的原因

(一)征地困难、矛盾重重

目前征地成为广东城市化满足各类建设用地需求的主要方式。各地开始频繁建设工业园、度假区、生态示范区……,行为多种多样,目的只有一个,就是从农民手里拿到土地,将之作为廉价的原始资本。依据《宪法》和《土地管理法》,国家为公共利益,可以行使征地权,将集体的土地征为国有。但个别政府从农民手中征地采取违法违规的伎俩:少批多征、未批先征、疯狂圈地、补偿不合理、威逼利诱让农民签字……造成政府与农民矛盾尖锐,农民谈"征"色变。而据一些官员评价,征地是一件拉动本地经济发展,有利于投资商扩大经营,拓宽农民就业门路的"三赢"方略。依他们的观点,征地开发成了拉动农村经济发展的引擎器。那么,为什么政府与农民对征地的观点如此大相径庭呢?关键是违法征地引发了大量的社会矛盾。违法征地既涉及非法批地、非法占地的问题,也有不依法补偿、拖欠征地款、剥夺农民知情权等损害农民利益的问题。那么又是什么动机驱使有的政府如此不顾农民利益而强征地不止呢?让我们用经济学的收益成本来看看政府的行为。

(二)政府征地行为分析

因为在实际征地过程中,农地征用的全过程包括将集体土地征为国有、而后在国有土地市场中进行土地投入两个过程。由于我国土地特别是城市国有建设用地主要由政府代表国家经营,因此,农地征用后的出让过程具有政府经营性质,农地征用补偿费用并非市场价格内涵。由于政府在行政权力方面具有很强的行政管辖地域性,很可能造成政府经营土地以行政管辖范围为一个封闭区域,形成征地行为的政府地域性垄断。而目前通过垄断交易价格实现经营收益最大化是造成非市场机制低价土地征用和农民产权主体利益受损的主要原因。下面用经济学的收益成本来分析政府的行为。(见图1)



1.由于农业产业本身生产周期长,大部分为低附加值产品,使得农地利用的经济收益增长幅度小于建设用地价值增值幅度。政府在农地征用补偿过程中,采用的价格计算方式是依据我国的《土地管理法》中规定的补偿费制定标准,使得征地成本(AC_0)远远低于实际的平均成本(AC)。在政府不断征用土地的过程中,实际的征用综合成本伴随着征地数量的增加而在同时增长,也就导致平均成本曲线上升到(AC_1)。而政府在征用农地中所获得的实际收益也在提高,即平均收益

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

上升到(AR_1)，这样也就造成了 $P_1A_1\ CP_2$ 净收益。其中，包括农民在被征地过程中的利益损失。$P_3\ P_2\ CC_1$ 为政府获得的出让以及经济发展收益，$P_1P_3C_1A_1$ 为社会公共损失。而征地后建设用地价格一直保持上升状态，也就使得地方政府在新增建设用地经营过程中的绝对收益随着经济的发展在扩大，只要存在正的平均收益，农地征用就不会停止。

2. 在 $P_2 - P_3$ 之间为政府征用农地的可调整价格范围，只要高于征地补偿的低成本(AC_0)进行征用经营，政府就可以获得利益。然而，真正达到均衡配置土地资源的市场价格为(AC_1)所形成的 P_1，由于政府不是在健全的市场经济条件下进行土地征用，因而也就不会付出 P_1 这样的成本。在全国土地市场垄断竞争的宏观背景下，各个地方政府采取增加土地投入参与地方经济竞争，这也是现阶段中国工业化最有效的吸引投资方式。在不合理的征地补偿制度条件下，政府很容易通过低于市场价格的农地征用成本进行征用。这也就从理论上解释了以往一些地方粗放设立开发区进行恶性竞争、浪费乱占农地的直接原因。

从以上的分析中可以看出，广东征地困难的一方面原因是给农民的补偿过低，远远低于正常的价格，这种成本收益的巨大差异必然导致征地的困难；然而征地建房的房价又居高不下，这种低成本，高收益的买卖必然导致政府不断征地，甚至盲目征地。房产公司不断建房造成农民土地日益减少的恶性循环状况。

(三)土地大量闲置

另一方面，土地是关系未来的可持续发展的大事。但是，一些政府在征地狂飙后，留下千亩良田闲置。有数据显示，2004 年，广东全省的土地购置总量为 2956.22 万平方米，但同期土地开发量却只有 2227.19 万平方米，即广东 2004 年一年又产生了 700 多万平方米的闲置土地，占广东全省去年开发面积的近 1/3(杨丽萍，2005)。闲置土地清理工作不但没有明显进展。相反，在过去形成的闲置土地尚未得到清理情况下，却仍在不断形成新的增量。房价高背后出现土地闲置，这是一个有意思的问题。价高意味着竞争激烈，大抵不太会有剩下来的土地，那么何以土地居然会闲置？

据广东省国土厅土地利用与规划处表示，一些地方政府在片面经济发展思想的指导下，上新项目、铺摊子的冲动相当激烈，各种名目的违规大量圈占土地。征占的土地大多是“黄金宝地”，他们得到土地后要不就等着升值，要不就是没有资金上项目，就留着上千万亩良田闲置，而不盘活利用。这种“发展冲动”愈演愈烈的原因是，政府的权力没有得到应有的控制，官员违规操作的成本很低。而又不要为闲置的土地付出任何代价。

四、日本的成功土地改革对广东的启迪

日本从 1983 年开始，土地的投机性交易明显地增多，地价异常高涨。因此，于 1989 年日本政府制定了土地基本法，该土地基本法有以下四个基本原则：第一，土地必须以公共利益为优先；第二，土地的利用必须遵循根据自然、社会、经济、文化等诸多条件而只懂得土地利用计划进行；第三，土地不应成为投机性交易的对象；第四，土地所有者应承担与其土地价格的增加获得的利益相适应的负担。日本通过国土利用计划和土地利用基本计划对土地资源实行宏观调控，以法律和行政手段实现土地利用的微观调控，形成比较完整的体系。其特点就是着重于宏观的直接调控，同时实行间接的微观调控。

按照上述基本原则，日本对土地进行了深入的探讨，其中土地用途规划制以及对闲置土地的处理就非常值得广东加以借鉴与利用，以缓解整个征地以及用地的压力。

(一)土地用途地域制

日本在 1919 年的时候就确立了土地用途地域制，并制定了详细的规定，土地地域制给日本带

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

来了很大的好处。日本政府根据国情,将全国土地按期特性及其未来的规划目标分为五大地域。其方法是,在调查土地利用现状,常住人口和流动人口,各类建筑物现状、用途、构造、面积及附属面积,道路及交通量,各个产业就业人口及各个职业就业人口,工商企业数量、就业人口及工业生产总值、商业销售额,城市居民数及住宅户数、住宅的规模及其他住宅数据,城市设施位置、利用状况及维护状况,土地的自然环境(含地质、水文、土壤、风向等),公害及灾害的发生情况等等之后,对现状和未来发展进行详尽调查和科学论述的基础上,再根据不同用途地域的特性及各块土地的具体情况来进行划分。

日本从1919年实施土地用途地域制开始,就使本国的土地利用走上了良性发展道路。在城市规划中划出市街化区域和市街化调整区域,城市建设只允许在市街化区域中进行,而市街化调整区域只允许建住宅或体育场馆,并且要经过非常严格的审批,这就抑制了城市的盲目扩张,使日本不得不去开发卫星城、小城镇和偏远城市。为加强联系,又促使日本大力开发道路交通和通讯等事业。因此,日本的高速公路、高速铁路很发达,使全国的"一日圈"范围不断扩大。结果,不仅抑制城市盲目扩张,且极大地缩小了城乡差别和各地之间的经济水平差别。

长期坚持土地用途地域制,使日本具有良好的生态环境。日本的山地占国土总面积的60%,而其森林面积也占国土面积的66.8%。日本的耕地很少,却受到很好的保护,日本人视之为生命。日本的大工业、尤其是有污染的工厂都集中在工业区,便于对污水和有害气体处理和监测。

广东盲目征地,用地不规范,没有科学的规划,造成大量土地的浪费,为节约土地、促进未来的可持续发展,学习日本土地用途地域制的方法是非常必要的。

(二)土地保有税

在土地的保有阶段,日本对闲置土地创设了特别土地保有税。为了保护优良农地,日本对农地的购买转用都做出了严格的管制。广东人多地少,减少闲置土地,加大土地利用率,同时遏制乱征用农地的行为是当务之急,征收一种土地保有税,不失为一种可行之策。

综上所述,日本的土地用途地域制是一种行之有效的土地管理方法。尽管建立起类似日本的土地制度是一项长期而艰巨的任务,但是,土地用途地域制以及征收土地保有税不失为一种规范征地、提高土地利用率、实现可持续发展战略的行之有效的方法。有利于将有限的土地资源进行合理分配和协调开发,不仅使现代人能够生存和发展更为子孙后代留下不断利用与拓展的空间,对广东未来的发展具有重要意义。

五、科学规划土地是建设社会主义新农村,是实现广东可持续发展的关键

在建设社会主义新农村的进程中,发展很重要,而保护土地资源、合理利用资源是实现可持续发展的关键。在这看似矛盾的两个因素中,科学规划利用土地、禁止盲目征地,借鉴日本的经验,实行土地用途地域规划制,依照广东实际情况进行土地用途规划;对闲置土地创设了特别土地保有税,减少以至杜绝乱征地而又大量闲置的恶状。只有当人类的保护大于活动所带来的破坏作用时,才能保证经济社会的可持续发展,建设好社会主义新农村。

参考文献:

[1] 陈 永.《南中国"三农"问题调查》[N].南方日报出版社.

[2] 陈江龙,曲福田.土地征用的理论分析及我国征地制度改革[C].鹿心社主编.研究征地问题探索改革之路(二),中国大地出版社.

[3] 傅 华.日本的土地用途地域制[M].中国土地.

[4] 关谷俊作著.金洪云译.日本的农地制度[M].三联书店出版社.

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[5] 李树琮. 中国城市化与小城镇发展[M]. 中国财政经济出版社.
[6] 刘维新. 中国城镇发展与土地利用[M]. 商务印书馆.
[7] 刘卫东,罗吕榕等.《城市土地资产经营与管理》[M]. 科学出版社.
[8] 山田二郎. 日本的土地税制[J]. 内蒙古大学学报,1996,(5).
[9] 强　真,孟旭光. 我国农地征用运行机制的经济学分析[J]. 农村经济,2006,(2).
[10] 王万茂主编. 土地利用规划学 [M]. 中国大地出版社.
[11] 吴海洋,关文荣,等. 征地补偿标准及测算方法专题调研报告 [C]. 鹿心社主编. 研究征地问题探索改革之路(二). 中国大地出版社.
[12] 杨丽萍. 21 世纪经济报道[N]. 2005 年 6 月 22 日.

A Study of the Scientific farmland Utilization in Guangdong Province
——With reference to Japan's "Land Law"

XIA Hai-xia
(*South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: This paper analyses why Guangdong government confiscates farmland in blind and why so many difficulties exist in confiscating farmland. On the other hand, this paper also finds the problems of unsustainable and non-scientific farmland planning and large quantities of deserted farmland. With reference to Japan's farmland reform achievements and its "Land Law", some suggestions are put forwards concerning this contradictive situation.

Key Words: blind farmland requisition, deserted farmland; scientific use; sustainable development

(上接第 66 页)

The New Institutional Economic Analysis on the New Rural Construction
——Based on Case of the Cangxi's County

YE Feng-chun
(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The purpose of the new rural construction is to properly solve the "countryside, peasants and agriculture" problems, formed on the historical and systematic factors, the path dependence of which will influence the effects of new countryside construction to a certain extent. From the perspective of the new institutional economy, this paper holds the path dependence of the system may hamper the rural construction. Based on the analysis of the successful case of the Cangxi County, the author puts forward some suggestions for the new rural construction.

Key Words: the countryside, peasants and agriculture problems; new rural construction; institutional economic analysis

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net