

杜茂华,陈莉.重庆市实施农村集体征地留用地制度建立健全失地农民有效补偿机制[J].江苏农业科学,2013,41(8):400-404.

重庆市实施农村集体征地留用地制度 建立健全失地农民有效补偿机制探讨

杜茂华,陈莉

(长江师范学院经济与工商管理学院,重庆涪陵 408100)

摘要:改革征地制度,明晰农地产权结构,提高失地农民补偿的有效性是当前新农村建设和城乡统筹发展的关键问题,也是全面建成小康社会的重点问题。作为城乡统筹发展的试验区,重庆市在征地制度改革、失地农民补偿制度建设等方面作了一些探索。重庆市可借鉴其他地区征地制度改革的成功经验,推行征地留用地制度,建立失地农民的长效补偿机制。

关键词:征地制度;农民;补偿机制;重庆市

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1002-1302(2013)08-0400-04

1 相关问题的提出

近些年来,随着城市化和工业化进程的加快,在建设各类工业项目、交通与能源等基础设施以及城镇住宅等过程中,大量的农村土地被征用,一方面为加速现代化建设做出了重要贡献,但另一方面在征地过程中也出现了一些问题。随着改革开放的深入,现行的征地制度已经不能适应社会主义市场经济发展的需要。近几年来,党中央作出了建设社会主义新农村的重大战略决策,进一步统筹城乡协调发展,将失地农民问题纳入解决“三农”问题的统一框架之中,特别是“十二五”规划中再次将征地制度改革的问题纳入议程。

目前我国市场经济体制和产权制度得到了进一步的发展和完善,农地的产权结构在一定程度上渐渐明晰,农民要求获得足够补偿的法律依据较为充分。为了保障失地农民生活水平不降低,从而做到与城市居民生活水平之间的差距不断缩小,对于失地农民就需要有较高的补偿标准。随着工业化、城镇化的快速发展,非农建设用地的需求在不断扩大;由于政府征地规模不会有较大程度的削减,因此将导致被占用土地的农民人数日益增多,而失地农民的征地补偿标准如果与农民的要求差距过大,将会引起他们的不满,最终将成为影响社会稳定的因素,易于酿成群众性冲突事件。

2006 年中央一号文件明确指出:必须加快征地制度改革步伐,按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求,进一步探索改革经验;完善对被征地农民的合理补偿机制,加强对被征地农民的就业培训,拓宽其就业安置渠道,健全对被征地农民的社会保障。

总之,现有的土地征用制度已经不适应建立比较完善的社会主义市场经济体制的要求,更不适应全面建设小康社会的要求。因此,现行的土地征用制度必须进行改革,而征地留

用地制度在一定程度上解决了这一难题。

征地留用地制度是指在征用农村集体土地时,核定一定比例的土地指标留给被征地的村集体经济组织,用于非农产业的经营性开发,为失地农民提供就业岗位和股金分配,从而长期保留村集体经济组织和农民在土地上的发展权和财产权,使被征地农民的收入真正随着城市化的进程而“水涨船高”。其实质是一种有效的征地补偿和安置方法,能够使失地农民具有长期稳定的就业保障和生存保障。留用地隐含的地价是对征地补偿的补充,表现为留用地开发经营带来的长期收益或就业岗位。

根据征地留用地制度规定,村集体留用部分土地的集体所有权的性质不发生改变,用被留用的土地从事生产经营的集体收益权不发生改变,村集体利用留用土地从事各项事业的发展权不改变。这样就在实现集体土地市场化的同时,使被征用土地的村集体和农民都能够同时分享土地增值所带来的好处,实现了对失地农民的开发性补偿,从而使得被征地农村和农民能真正享受到城镇化带来的利益。

从实质上看,征地留用地是沿海等经济较为发达地区为了弥补由于征地补偿标准不高而无法维持失地农民正常的生活水平、缓解征地过程中所产生的矛盾而采取的一种提高被征地农民补偿标准的安置方式。因此,通过征地留用地的地价增值来实现对失地农民的长期有效补偿,通过村集体对留用地的有效经营来实现集体经济的壮大而为失地农民带来稳定和有保障的土地收益来源,安置失地农民并为其提供长期的就业岗位等措施,在本质上都是对失地农民有效补偿和安置的方法,对维护农民的切身利益、确保农村社会稳定具有创新意义,并且能够长期发挥积极的作用。20 世纪 90 年代,深圳经济特区开始试行通过征地留用地的办法来解决城市化进程中资金紧缺与失地农民补偿的矛盾,是我国较早尝试征地留用地制度的地区。当时,如果按照传统的征地补偿办法和标准,地方政府的财力难以实现对失地农民在住宅和基本生活方面的比较合理的补偿,因此政府通过试行这种征地留用地办法,按照一定的比例给被征用土地的村集体划拨一定数量的土地,同时明确用地性质只能用于发展村集体经济。实

收稿日期:2013-03-01

基金项目:重庆市教委人文社会科学课题(编号:13SKP06)。

作者简介:杜茂华(1962—),男,四川南部人,教授,主要研究方向为农业经济。E-mail:923636259@qq.com。

实践证明,通过集体经济的不断壮大,农民从村集体经济组织的收益中得到了补偿;同时,通过村集体经营还能就近给失地农民提供就业岗位。深圳地区试行这一办法的成功经验,在城镇化进程较快、土地征用与失地农民补偿矛盾比较突出的沿海经济发达地区得到了推广,部分西部地区的省市也开始探索和实践通过征地留用地办法来解决失地农民的补偿问题。比如,重庆市在 1999 年就开始探索新的征地补偿制度,市政府出台了《重庆市征地补偿安置办法》(渝府令[1999]55 号),其中规定:土地在征用后,村民可以以农转非,政府应按照每个农转非人员 20~30 m² 的标准向村集体所属经济实体划拨土地,土地权属为集体所有,由村集体用于开展生产经营活动,发展集体经济,并通过集体经济的不断壮大来安置失地农民。

2 对重庆市部分区县失地农民与补偿制度问题的调研

随着重庆市城市化、工业化进程的不断推进,部分农村集体土地被征用,自然而然地就产生了一部分失地农民。农民失去了土地也就失去了一向赖以维持生计的主要来源,但是由于新的就业岗位匮乏、失地农民本身的就业竞争能力低下、择业观念僵化、就业信息服务渠道不畅等原因,致使失地农民成了“种粮无地,上班无岗,社会保障无份”的特殊群体。失地农民这一“三无”群体的存在,不但影响了物质文明、政治文明和精神文明的建设,而且直接危及了和谐社会的构建^[1]。

笔者所在课题组成员先后于 2010 年 8 月、2011 年 2 月通过访谈和问卷的方式对重庆市涪陵区(区国土局、李渡开发区、龙桥镇、荔枝街道及其部分村社)、江津区的失地农民和征地补偿制度的实施情况进行了深度调研,主要了解了失地农民的生活、就业状况以及后期扶持工作的情况。

2.1 重庆市涪陵区失地农民的基本情况与征地补偿现状

失地农民主要指在城市化、工业化进程中,土地被国家依法征收征用或因公益性事业、基础设施建设而被占用,或因三峡水库蓄水而被淹没等原因而失去全部或部分土地(仍有少量土地,但已无法靠耕种土地维持基本生活)的农民。

2.1.1 失地农民的基本情况 据统计,2010 年年底重庆市涪陵区共有失地农民 100 502 人,占全区总人口的 8.86%。按性别分:男性 49 892 人,女性 50 610 人;按年龄结构分:男性 60 周岁、女性 55 周岁以上 20 527 人,16 周岁以上劳动年龄段的 56 762 人,16 周岁以下的 23 213 人;按户籍性质分:已农转非的 52 540 人,占全区城镇人口总数的 9.95%,仍为农村户籍的 47 962 人,占全区农业人口总数的 7.91%;按土地占有情况分:完全失去土地的 42 879 人,失去土地后人均面积低于 0.03 hm²/人或靠种地收入不能维持基本生活的 45 763 人。

2.1.2 失地农民的生活状况 根据对重庆市涪陵区原龙桥镇的调查,该镇的失地农民中有 20% 能适应新的生活环境,他们靠辛勤劳动逐步过上了比较富裕的生活;有 40% 能够基本适应新的生活环境,生活水平相对稳定;有 30% 不能适应新的生活环境,生活水平呈下降趋势;有 10% 生活较为困难。分析造成失地农民生活水平下降的主要原因有以下几点:(1)就业难直接导致了生活质量的下降。大多数失地农民文

化程度不高、劳动技能单一、就业竞争力弱,尤其是“4050”人员(指女 40 周岁、男 50 周岁以上的无业人员)就业极为艰难。(2)改善居住环境而造成生活困难。大多数被征地农民把补偿安置费用于建房、购房和房屋装修,有的农民用完了多年积蓄,还背上了债务。(3)失去稳定收入,生活负担加重。失地前,农民靠种粮、种菜谋生,生活不算富裕但却衣食无忧;失地后,农民就失去了稳定的生活来源,靠打工挣钱维持基本生活。

2.1.3 失地农民参加养老保险的情况 据统计,截至 2007 年年底,重庆市涪陵区失地农民参加城镇企业职工养老保险的仅 673 人,占失地农民总数的 0.67%;参加储蓄式商业养老保险的 94 人,占失地农民总数的 0.09%。

2.1.4 失地农民的土地补偿情况 政府向农民征用土地时采取的是一次性货币补偿、其后由农民自谋职业的办法,通俗的说法是“拿钱走人”,土地补偿标准按涪府发[1999]18 号文件执行。目前重庆市涪陵区已被征用土地农民的人均土地面积只有 0.055 hm²/人,土地补偿费(含安置费)的平均价格在 33 万元/hm² 左右(因各村社耕地的不同,补偿标准和补偿费用也有所不同),失地农民的人均补偿费仅为 27.15 万元/(hm²·人)。

各村社对政府拨付的补偿金一般采用 2 种处理办法:(1)将部分补偿金发到农民手中,集体留存一部分,用于发展集体经济。在具体操作上则有所不同,如李渡开发区大部分村社是将农户承包土地的补偿费、安置费及青苗、经济林木补偿费分到农户手中,超面积和未承包的土地补偿金由集体留存;龙桥镇的一些村社则是将补偿费中的青苗费、附加费、安置费分给农民,土地补偿金由集体留存。(2)将补偿的所有费用全部分光。这种情况主要出现在人均补偿费较低和对集体经济发展失去了信心的村社。

2.1.5 失地农民的农房补偿情况 重庆市涪陵区政府对住房拆迁的农户在 2003 年 7 月以前主要采取货币补偿的方式,发给被拆迁的农户一定的补偿费,供农户自己建住房用。补偿标准为:砖混房 285 元/m²、砖瓦房 255 元/m²、土瓦房 165 元/m²。2003 年 7 月后,李渡开发区对拆迁农户实行统建安置房。2005 年,龙桥镇也结合城镇的规划对一些集中拆迁的农户实行了统一建房。

2.2 重庆市江津区失地农民的基本情况与征地补偿现状

2.2.1 农村土地二轮承包的基本情况 重庆市江津区共有农业人口 108 万人,1998 年该地区全面开展二轮土地承包工作,将土地承包期延长至 2028 年,实行 30 年不变的政策。在政策实施的 1998 年当年,38 万农户领到了土地承包经营权证,4 万余农民没有分到承包地。2004 年,重庆市江津区再次开展完善工作,当年 12 月底,补、换发经营权证 98 156 本,其中涉及退耕还林的 63 550 本、三峡移民的 4 830 本,此外国家征收和转非等收回 6 280 本。目前重庆市江津区的 224 个村都已经完善了农村二轮土地承包及颁证工作,农户家庭承包经营的耕地面积为 5.93 万 hm²,承包农户总数为 38.28 万户,签订承包合同 37.05 万份,占承包农户总数的 96.79%;发放农村土地承包经营权证 36.77 万本,发证率达 96.06%。2010 年 9—12 月,重庆市江津区以国土“二调”面积为依据全面开展了农村土地的确权颁证工作,确权农户 352 475 户,占

应确权农户的 97.83%,确权到户面积 11.174 万 hm^2 ,比原承包耕地面积增加 5.159 万 hm^2 ,确权率(确权面积/确认承包耕地面积)97.67%。打印经营权证书 352 475 本,已发放 347 187 本,发证率 98.5%。

目前,重庆市江津区有无地农民 7.72 万人,占农业总人口的 7.1%,无地人口呈现数量大、年纪轻的特点。

2.2.2 无地农民工的基本情况及其原因分析 重庆市江津区有农民工 37.89 万人,其中无地农民工 3.8 万人,占外出劳动力的 10.02%,无地农民工占全区无地人口的 49.22%。随着时间推移,新出生的无地农村人口将逐步成为新生代的无地农民工,数量呈扩大的趋势。无地农民工主要有三部分人组成:(1)二轮土地承包时,从外地婚迁进入的农民,在迁入地没有土地;(2)二轮土地承包时,属于计划外超生人口而未能分到集体土地的农民工;(3)自愿放弃土地承包经营权的农民工。

造成无地农民工的原因有以下几个方面:(1)政策性失地。二轮土地承包实行“一定 30 年不变”“增人不增地、减人不减地”的政策,而且二轮土地承包时不得新增机动地,导致新出生的人口和因婚嫁等原因而迁入的人口没有分到承包地,只有选择外出务工。(2)没参加二轮土地承包。由于部分农民工长期在外打工,二轮土地承包时无法联系到本人,或者由于其他原因造成本人没能参加土地延包,因而没有承包地,只能选择打工。(3)自愿放弃承包经营权。税费改革前,由于村提留乡统筹和农业税负较重,外出务工的农民觉得种地与务工相比收益太低而自愿放弃了土地经营权。

农村耕地资源日渐紧张已经成为一个无法回避的问题,“无地农民工”是由此产生的一个典型群体。由“无地农民工”群体的出现可以看出,农村中土地资源不均衡的现象越来越严重。有的家庭女儿多,女儿出嫁后只剩下 2 个老人种着 0.67 hm^2 左右面积的土地;有的家庭儿子多,常常有 10 多个人一起生活,土地却不到 0.33 hm^2 。对于一些人均耕地连 0.013 hm^2 都达不到的家庭,土地已经逐渐丧失了基本的社会保障功能。

2.2.3 无地农民工的生产生活现状 重庆市江津区是农业大区,工业发展速度相对较快,无地农民工早在数年前就已经出现,随着土地制度的改革,其人数也会逐日庞大。从调研的情况来看,一部分无地农民工由于在一些小型企业务工而没有签订劳动合同,因此没有享受养老、医疗、工伤、生育等社会保障。但是重庆市江津区的全部大中型企业和部分小型企业都解决了所有农民工缴纳养老、医疗等社会保障的问题。此外,调查表明,无地农民的子女不能享受与城市孩子同等的教育权。以前,多数农民外出打工,把小孩留在家里由爷爷奶奶等长辈抚养,现在多数农民工都希望把孩子带到城里的学校读书,但是由于户籍的限制,在务工地除非缴纳一定的择校费,不能使孩子就近入学,这无形之中大大增加了无地农民工的负担。因此多数农民工的孩子只能进入一些私立幼儿园、小学,或者是较偏僻的教学质量差一些的学校。此外,调查还发现,部分无地农民工由于文化水平低、缺乏技能,只能从事简单的体力劳动,劳动强度大、工作时间长、待遇低,在沿海地区打工时甚至还有拖欠工资的情况。

2.3 对调查中发现的主要问题的分析

2.3.1 违法占地较多,失地农民得不到应有的补偿 主要表现在这样几方面:(1)有的乡镇招商引资企业用地不办理用地手续;(2)乡镇养殖业随意占用土地的情况比较突出。由于没有按照相关的征地审批程序办理合法的审批手续,失地农民难以得到政策补偿,从而留下了一些后遗症。

2.3.2 就业岗位匮乏,失地农民的就业比例偏低 就业安置比例低的主要原因是虽然政府或企业在征地时曾对失地农民进行了就业安置,但安置的人数不多,并且由于现行的就业政策不完善等原因,即使当时一些失地农民实现了就业,但是企业一旦精简人员或合同期满,这部分人员往往首先被裁员。

2.3.3 保障机制缺失,失地农民心态失衡 由于失地农民得到的各类补偿金总量并不多,用于建房或购房后已是所剩无几,迄今为止,尚有 2/3 的人口还没有城市居民的“绿卡”,因而也就无缘享受城市居民的最低生活保障。在这种背景下,失地农民总体上生活较为困难,有些失地且失业的农民则已经到了坐吃山空、有病无钱治的境地,甚至出现了找政府要生活费、打着被盖住进政府办公楼、成天聚众赌博、上街闲逛、引发打架斗殴、聚众闹事等情况。

3 完善农村征地留用地制度,健全失地农民有效补偿机制的政策建议

目前重庆市并没有制定专门的农村征地留用地的管理办法,只有 1999 年重庆市政府出台的渝府令(1999)55 号文件,即《重庆市征地补偿安置办法》中的第 18 条对征地留用地问题作了一些简单的规定,即重庆市可以采取保险安置、货币安置、民政部门安置或以地安置等方式对征地的农转非人员进行安置。如果征地的农转非人员选择货币安置方式,土地行政主管部门则应该将安置补助费、土地补偿费直接支付给农转非人员或者由土地行政主管部门支付给已经被征地的农村集体经济组织,然后再由农转非人员在规定时间内领取。但是也有例外的情况,即当该农村集体经济组织的土地被全部征用后又通过兴办经济实体方式安置农转非人员在 10 人以上的,土地行政主管部门可以在经有审批权的人民政府批准后,将安置补助费、土地补偿费一次性支付给该经济实体,作为对被安置的农转非人员投入的资本金。与此同时,为了鼓励被征地的农村集体经济组织发展经济实体,渝府令(1999)55 号文件也规定:可按每个农转非人员 20~30 m^2 的标准向该经济实体划拨土地;此外,该经济实体应按规定缴纳与征地成本有关的费用。

随着重庆市城镇化进程的加快推进,用地矛盾越来越突出,突出了失地农民补偿问题的有效解决制度和机制的缺失。为了建立农民增收的长效机制,让被征地农民长期享有土地和集体资产的收益分配权,从而在农村城市化的发展空间中享受“水涨船高”的优势,重庆市的农村在征地过程中可推行农民集体留用地制度。

3.1 以征地留用地为主,配套相关的保障措施

首先是要结合留地安置,搞好产权制度改革,建立社区股份制,使失地农民以股份的形式获取留用地的经营收益。其次是要结合留用地安置,建设好社会保障制度,一些地方在土地出让金中拿出一定的比例为失地农民购买保险,同时明确

区、镇、村和个人所承担的不同比例。再次是要结合留地安置,做好失地农民的培训和就业工作。通过以上做法,使失地农民能够有“四金”作保障:(1)薪金,安置就业可以获取工资收入;(2)租金,失地农民可以通过拆迁而获得新民居,从而出租多余的房屋,还可以为农民建设用于出租的住宅,使农民获取房租收入,从而做到“以房养房”;(3)股金,失地农民可以在留地上建设标准厂房或商业门店,然后折股到人,获取股红收入;(4)保障金,为失地农民建立养老保险、医疗保险等各种社会保障,使农民达到退休年龄时可以获取养老金^[2]。

3.2 完善征地留用地的管理办法

实施征地留用地是一项事关农村征地制度改革、保护农民权益、增加农民收入的大事,其工作难度大、政策性强。实施征地留用地制度应该由县政府统一组织,乡(镇)人民政府具体落实。各有关部门要明确分工,主动服务,加强指导,共同推进;城建部门要根据规划要求积极帮助村集体经济组织做好征地留用地的规划选址和审批工作;国土部门要认真做好征地过程中给集体经济组织留用地指标的核定工作,将留用地指标落实到村,同时建立台账,跟踪管理,及时办理留用地的有关审批手续;农村集体资产管理部门要积极配合,指导和帮助涉及留用地的村集体经济组织搞好农村集体产权制度改革,以确保农民的权益;各部门、乡镇在实施征地留用地的过程中,要建立和推进监督机制,并将其作为政务公开和村务公开的一项重要内容。

3.3 完善征地留用地的利用模式

目前对征地留用地的利用模式主要是进行开发建设,而根据开发建设的资金来源和建设主体的不同,一般又可以分为以下 3 种模式。

3.3.1 探索“村社委托、街道(乡镇)牵头、统一布局做地”模式 由于留置地开发项目动用的资金量大,村社普遍遇到开发建设过程中资金缺乏的问题,因而希望出让留置地地块以获取土地出让金,解决开发资金不足的问题。实施“村社委托、街道牵头、统一布局做地”的开发模式,能够统一成本开支(同一年份、地块,涉及 2 个或 2 个以上村社实行平衡开发地价),从而解决留置地项目开发过程中启动资金的来源问题,解决村安置土地落实难的问题,解决村与村之间因地段好坏、做地成本差异、出让时间差造成的价格差矛盾以及群众的误解,增加作为委托方村社加快留置地有效开发的利益,也符合街道希望推动留置地加快开发的初衷^[3]。

3.3.2 租赁模式 一种模式是一般集体经济组织按土地面积收取 105 万~150 万元/hm² 的固定回报,并在几年后按比例提高租金,租期一般是 30~50 年,到期后收回物业。另一种是自建模式,即一些具备较强经济实力的农村集体经济组织会选择自建,如自建商业综合楼等。

3.3.3 合作模式 即由农村集体经济组织以土地指标或土地折价入股,与具有开发实力和经验的合作方进行开发建设,并且根据合作双方的土地价格和建筑成本分别取得相应的物业产权,进行统一经营或分别出租而获益。然而对于征地留用地的利用,最重要的原则是应该由各个农村集体经济组织从自身的实际情况出发,并且通过因地制宜来确定其征地留用地的利用模式,而不是不顾实际情况盲目跟风地对留用地

进行开发建设。

此外,也可以采用其他的征地留用地利用模式,如不对征地留用地进行开发,而是直接把征地留用地指标折抵给符合建设规划要求但未办证的村属企事业单位;又如既不对留用地进行开发,又不将留用地指标抵扣村属第二、第三产业的企事业单位,而是采取“留用地货币化”的利用模式,即“指标货币化收购”的方式处理留用地指标。

3.4 完善征地留用地制度的操作办法

3.4.1 征地留用地比例的确定 实施征地留用地应该以村为单位,按规划将可以转换为建设用地的实有土地按原则上 5%~10% 的比例留给村集体经济组织。各县区可以根据上述原则制定具体的标准。按比例确定征地留用地的面积后,可以实行一次性规划选址,并分期实施。确定规划面积后,具体的实施面积应该按每次实际征地面积的比例配给指标,并逐步实施。按照“三个集中”的要求,凡全村耕地按城市(镇)总体规划和土地利用总体规划划定为基本农田的,可以按该村农用地 5% 左右的比例配给留用地指标,并在乡镇的帮助下,在经批准的各类工业园区中进行调剂^[4]。具体实施办法可由各县区制定。

3.4.2 征地留用地的选址 征地留用地的选址要服从城市总体规划以及土地利用总体规划。要按照区县区域的总体规划,从有利于村级经济发展出发,实行统一布局、合理安排、相对集中、集约使用。本村确实无法落实留用地的,可以在本乡镇内的其他地区安排。

3.4.3 征地留用地的用途 留用地主要用于能使农民获得长期稳定收益的项目开发,如标准厂房、商铺、仓储等不动产项目。征地留用地不得用于商品住宅房开发,不得用于风险担保。留用地开发的项目可以由集体经营,也可以采用承包经营、租赁经营等形式。村级集体经济组织选择留用地开发项目、经营形式,必须先征求村级集体经济组织成员的意见,实行民主决策。留用地的收益主要用于增加农民收入和投资本集体经济组织内的公益性事业^[5]。

3.4.4 征地留用地的办理 征地留用地应依法征为国有,并通过出让方式由村集体经济组织获得土地使用权。村集体经济组织应依法办理土地使用权的初始登记。

3.5 制定鼓励实施征地留用地制度的配套政策

3.5.1 坚持“多予、少取” 村集体经济组织在留用地被征为国有并通过出让手续获得使用权的过程中,可以免去上缴地方政府的各项规费。在土地出让金中扣除有明确规定上缴中央的新增建设用地有偿使用费等资金后,市和县区所得部分应当全额返回。

3.5.2 明确留用地的性质 村级集体经济组织依法通过出让方式取得的留用地使用权,归本集体经济组织和全体成员。为维护村集体经济利益、防止资产流失,留用地在原则上不得转让。因特殊原因留用地确实需要调剂转让的,须要经所在村集体经济组织成员或成员代表三分之二以上讨论通过方可按规定办理转让手续。转让“村留用地”获得的资金应用于购置有增值潜力的不动产,在一般情况下不得把资金直接分配给个人。对于经过批准的村留用地,在规划许可证和土地使用证上应分别注明“村留用地”字样。

3.5.3 配套建立社区股份制 对于实施征地留用地的村,应

张春慧,陈美招,郑荣宝,等.农村低效建设用地二次开发策略[J].江苏农业科学,2013,41(8):404-408.

农村低效建设用地二次开发策略

张春慧¹,陈美招²,郑荣宝¹,唐晓容³

(1. 广东工业大学管理学院,广东广州 510520; 2. 广东外语外贸大学政治与公共管理学院,广东广州 510420;

3. 华南农业大学公共管理学院,广东广州 510420)

摘要:通过实地调研法、问卷调查法、系统分析法和统计归纳法,对广东省广州市天河区和白云区农村建设用地低效利用状况进行调查,分析其分布规律及形成成因,探讨农村低效建设用地二次开发可能存在的问题和具体策略,为提升农村建设用地集约利用水平提供政策服务。结果表明:(1)调研区农村低效用地呈非均匀化分布,郊区多于市区,远郊区多于近郊区,主要集中于工业加工、物流等行业;(2)低效建设用地结构与布局不合理,缺乏统一规划,具有“三低、二高”的特点,用地手续不全的较多;(3)建设用地的低效利用主要成因包括设施与区位、历史与经营、规划与审批、执法与监督、税收与供应等 5 个方面;(4)低效用地的二次开发是系统工程,可能遇到的问题较多,可以采取灵活的差异化策略措施。

关键词:建设用地;低效利用;二次开发;农村地区;广州地区

中图分类号: F301.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)08-0404-05

随着我国城市化进程加速,城市建设用地迅速扩张,我国经济增长方式正面临着由粗放经济向节约集约经济的根本性转变,而建设用地的节约集约利用则是这种转变是否成功的关键因素^[1]。近年来,广州市建设用地节约集约利用水平虽然已有较大幅度的提高,但建设用地的利用效率与国内外发达城市相比仍有较大的差距。据统计,2011 年广州单位建设用地 GDP 产出率为 7.31 亿元/km²,是新加坡(45.21 亿元/km²)的 1/6,不到中国香港(58.90 亿元/km²)的 1/8,全市低效建设用地面积超过 520 km²,其中 494.1 km² 为“三旧”用地,即旧城镇、旧村庄、旧厂房用地,占了全市建设总规模的 32.4%^[2]。目前,广州市低效用地主要集中在农村建设用地,产出的效益只有国有建设用地的 1/10。农村人均占有建设用地面积是城市的 3 倍,人均住房面积是城市人口的 3.3 倍,农村建设用地和宅基地房存量偏大的同时,还不断有新增宅基地和经济发展用地的需求,形成了“双向扩张”的态势。相

对于国有土地而言,农村土地管理缺乏依据和手段,长期处于偏松、偏弱、的状态。总体上看,农村集体建设用地的效率低下是我国建设用地集约利用水平较低的主要原因。

国土资源部原部长徐绍史指出,当前中国经济社会发展以及国土资源管理都面临着转型的压力,特殊的资源禀赋、粗放的增长方式以及国土资源管理方面的制度不足,使得可持续发展面临着资源、环境的瓶颈和经济社会矛盾的双重压力,需要资源利用方式转变和体制机制创新的双重突破。

通过实地调研,了解和掌握广州市部分地区农村低效集体建设用地包括宅基地的低效利用现状,总结低效建设用地形成机制,归纳出目前研究区农村低效建设用地存在的主要问题,提出低效建设用地二次开发策略与措施,可为我国其他地区的低效用地的二次开发提供借鉴意义。

1 研究概况

1.1 区域选择

调研重点选择了广州市天河区和白云区,目前两区的土地利用特征在广州市具有代表性。调研区域与范围见图 1。

1.2 研究对象界定

一般认为,低效用地是有调整利用空间的在建用地,具体表现为土地经济效益低,土地利用强度低,如建筑密度、容积率等达不到行业节约集约用地标准等,土地利用结构不合理、

收稿日期:2012-12-28

基金项目:国家自然科学基金(编号:41001054、41201542);教育部人文社会科学基金(编号:12YJCZH271)。

作者简介:张春慧(1975—),女,内蒙古包头人,博士,讲师,研究方向为旅游与国土资源开发。

通信作者:郑荣宝,博士,副教授,研究方向为土地资源开发利用与保护。E-mail:zhengrongbao@gdut.edu.cn。

深入进行农村集体资产产权制度的改革,并进一步明晰产权,把包括征地留用地在内的各类村级集体资产按规定量化到村级集体经济组织中的每个成员,使农民能够享受长期的股权和股金分配。对于涉及撤制的村,也要参照上述办法配套建立社区性合作经济组织,并把资产按股份量化到人。

参考文献:

[1] 李林.失地农民留地安置模式探讨——以全国统筹城乡综合配套改革试验区重庆市为例[J].重庆工商大学学报,2009,19

(6)16-19.

[2] 龚永华.公共政策视角的征地补偿安置问题研究——以张家界市为例[D].湘潭:湘潭大学,2007.

[3] 上海市政府.批转市农委等三部门关于本市实施农村集体征地留用地制度暂行意见的通知[Z].2005-06-12.

[4] 广东省国土资源厅.广东省征收农村集体土地留用管理办法(试行)[Z].2010-01-06.

[5] 王惠.留地安置政策存在的问题及法理分析[J].农业经济,2008(9):28-31.