

论我国土地资源的用途管制制度

崔会玲*（福州大学法学院，福建 福州 350108）

摘要：土地资源是我国重要的国家资源，它既是一种资源，也是一种资产。我国是一个人多地少，耕地资源稀缺的发展大国，土地资源的管理应既要满足当代人的需要，又要为子孙后代留下生存发展空间。本文从土地用途管制的角度出发，研究我国土地资源管理的发展史，指出当前我国土地管制的问题及缺陷，探索土地用途管制更好的出路。

关键词：土地资源 土地用途 土地利用规划 土地用途管制 土地产权

一、土地用途管制制度的概念

土地用途管制主要是指以土地利用规划为核心，持续利用管理为目标，在一定区域内科学化顶土地用途分区，并确定用途管制内容，实行用途变更许可制，对土地用途实行严格控制，以排除各区有阻碍主要用途的其他使用的一种地政管理制度。¹土地用途管制制度在各个国家称谓不同，内容也有所差异。

《土地管理法》第4条：“国家实行土地用途管理制度。”土地用途管制制度的总体要求是国家对土地用途实行管制，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。使用土地的单位和个人必须严格按照总体规划确定使用土地，未经批转不得改变用途。简单来说，土地用途管制就是对土地资源的合理规划。同时《土地管理方法实施条例》对乡镇地区的土地进行了具体的规划。根据《土地管理法》，我国的土地分为农用地建设用地上未利用土地，每一类又可以分为二级和三级小类。根据土地的总体规划，在一定区域内通过划分土地用途分区，确定用途限制的具体内容，对土地用途采取行政和法律的手段进行控制，从而实施土地用途的变更许可，促进土地资源的高效利用，包括两层含义：一是所以土地都必须严格按照审批的土地利用总体规划来执行，严格控制农用地转为建设用地，二是必须实施严格监管确保土地在已经明确的范围内才能被开发利用。简单来说，我国的土地用途管制主要包括土地用途管制规划管理实施管理和监督管理三个部分，有机结合，相辅相成，为土地利用总体规划的顺利实施奠定了有效基础。

二、土地用途管制制度的历史发展及问题

土地用途管制制度最早出现在西方，主要是为了解决社会问题，最早起源于德国柏林城区分区管制，将城市化分为不同的功能区，城市发展绩效显著，之后的欧洲国家及美国各大城市纷纷效仿，出现了现在的工业区、商业区、居住区等，随着新问题的出现，这种区分转变为调控和管理土地资源开发利用的工具。土地用途管制制度在各个国家得到实行，但着眼点和目的略有不同，美国倾向与环境保护，日本等国突出农地保护，更多的是希望两者兼顾与协调。我国引入土地用途管制则是着眼于耕地资源的保护。

我国人多地少，土地形式严峻，随着经济的发展，土地资源尤其是耕地资源变得越来越需求与稀缺，怎样调整土地的利用分配，是我国面临的一个非常棘手也非常关键的问题。1998年《土地管理法》的修改，我国选择了土地用途管制制度，土地利用总体规划的效力得到了有效的保护；2004年国务院颁布了《关于深化改革严格土地管理的决定》，强化土地用途管制制度，落实严格的土地保护政策；2008年的《中共中央关于农村改革发展若干重大问题的决定》凸显改革制度的决心，确立了“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”的十六字原则。不难看出，我国土地管制在保护耕地、保障发展等方面取得了巨大成绩。

我国的土地用途管制制度在实现土地资源集约利用，提高资源利用效率上来说起到了积极作用，该制度严格控制农用地转换成建设用地，保障农用土地不会轻易流向建设用地，从源头上遏制不合理利用土地的行为，克服土地利用负面外部效应。虽然整体上和理论上有一定的积极效果和导向，但是在实践的过程中出现了一系列的消极现象。从历年的全国国土资源违法违规案件及查处情

* 作者简介：崔会玲（1990—），女，汉族，河南济源人。硕士研究生，研究方向：环境与资源保护法。

¹ 黄贤金：《区域土地用途管制的不同方式》，南京大学学报，2003年第3期。

况综合统计显示：土地资源供需矛盾突出，违法违规用地量大，合理用地意识不强，政府监管用地不合格等。不难看出我国这些年在土地用途管制实践中偏离应有的价值取向，主要聚焦于以下几个方面：

首先，耕地占补平衡中重“量”轻“质”。现行实践中，占补制度通常被片面地认为耕地面积数量上的动态平衡，在实际操作中，新开垦的耕地都是些贫瘠劣质耕地，表面上耕地总量平衡，但实际上这些土地所产出的农作物却大幅度降低了，有违占补制度的初衷。其次，农地的不合理占用未能得到有效控制。土地用途管制制度实施以来，农村集体建设用地几乎成为城镇建设用地的主要来源，尤其是城郊地区的建设用地和农用土地的矛盾最突出。在这一负面现象发展的过程中，出现了许多新的问题，县镇级别的甚至基层的村级组织中，“以租代征”的形式非法批地行为屡禁不止，为建设用地的违法使用大开方便之门。再次，土地资源利用效率低下，囤地现象严重。投入地用途管制制度是为实现土地资源集约而设，但在实际操作中出现了大量囤地现象导致开发建设的土地面积和规划确定的土地面积远远不符，这种低效率利用土地资源的现象因借助政治经济的利益刺激得到了更大的扩张和泛滥，同时，囤地带来的巨额回报和惩罚力度温和更加剧了此现象的疯涨。最后，制度践行忽视环保，滋生土地生态问题。一些地区为了政绩需要，盲目开垦，大肆毁林，追求耕地总量的动态平衡，造成了一系列的生态环境问题，比如盐碱化，风沙化，水土流失现象严重等。同时也祸及周围地区的环境和整个生态自然。因此，认识并完善土地用途管制制度就显得异常迫切。

三、土地用途管制的基本制度

将土地进行用途区分是做好土地用途管制的基础，是土地利用规划中必不可少的基本内容，要科学准确划分土地用途分区，必须做到定量和定位。根据《土地管理法》将土地分为农用地建设用地未利用土地，这是对土地用途进行的法定分类。

（一）土地利用规划制度

根据我国相关法律及文件规定，依照：“严格保护基本农田，控制非农业健身用地，保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用”等原则进行规划。根据规划范围和任务的不同，可分为：土地利用总体规划，土地利用详细规划，土地利用专项规划。

土地利用总体规划是政府调节土地资源配置的重要手段，有效缓解土地利用的重大问题，实现土地资源的合理节约利用，从而保障经济的可持续发展。土地利用总体规划是与国民经济与土地资源利用相协调的战略性长远规划，侧重研究国民经济各部门的用地总供给与总需求的平衡问题，宏观调控着本区国民经济各部门的土地利用，下一级的土地利用规划受上一级的总体规划的控制和指导，有国家权力强制保障实施。

（二）土地用途管理变更制度

土地用途变更管制是土地用途管制制度的重要内容内容，从产生过程来看，土地用途变更管制伴随土地用途管制制度而生，但从执行意义开说，广义的用途管制制度除了土地用途变更管制之外，还包括对于第利用规划的管制，其余含义和区分上，二者并无区别。土地用途的变更是土地用途动态性的直接体现，是土地由一种土地利用形态转变为另一种土地利用形态。社会经济的不确定必然要求土地用途随着社会发展的动态变化进行调整，土地用途管理制度

我国的土地用途管制主要通过行政和法规手段进行的管理，虽暂时起到一定的促进作用，但随着国际潮流的发展和接轨，产权制度就这样进入了人们的视野，这对推进我国土地用途管制实施改革有重大的意义和建议。

（三）土地用途直接管制制度

直接管制制度是政府采用标准规定等方法对土地利用的质量和数量进行直接的干预和控制。直接管制制度发挥着资源配置的重大作用，若有个人和单位违反此标准和规定，面临国家的经济和刑事惩罚。首先，我国对土地资源一向实行较为严格的直接控制，根据土地资源利用比较优势原则，提出分层次的土地利用分区管制，严格限制土地用途的转换，并确保不同用途之间的协调性，实现土地利用效益最大化的地区目标。其次，在如何科学实施土地用途转换制度难题上，土地用途转换评价制度显得就很有必要。当前土地利用用途转换主要是区域土地利用的经济效益需求和政府绩效的工程用地需求，因此规范评价土地利用用途转换的指标应多元和客观，不能仅仅出于经济和发展需要，更应考虑原利用者的条件，容纳经济、社会、生态环境在不同区域和不同层次的差异在进行决策，只有这样，土地用途转换制度才能更为科学和合理。最后，根据用途对土地定级等分评价

工作，不得不提当前的“占一补一”制度²。之前，“占补劣”问题一直困扰土地资源的质量利用，通过农用地分等级工作的展开，为制定占补比例提供了科学依据。同时，建议大面积推行农用地休耕制度，保持地理，缓解农产品市场的压力，促进农业产业链条的健康发展。

（四）土地资源产权安排

由于土地用途类型上权能结构不同，在地籍登记中，产权管理相应的权利义务就显得特别重要。从目前来看，实现土地产权尤其是承包经营权的物权化，承包经营权具有明显的债权性质，过分强调发包人对承包人的绝对权力，造成耕地资源的随意占用和收回，致使农户负担加重。因此促进农地发展权的实施和管理，保障农民对土地享有的权利，有效保护耕地资源。但是产权并不是永久的，应有时效，产权时效制度可以进一步规范土地征用者的行为，而且使荒废或废弃的土地得以充分利用。同时，可以设立土地资源可转移的发展权和许可证制度，一方面提高土地资源用途转换效率，另一方面通过发展权转移增加农业非农化成本和未来农地非农化的预期利益，合理保护土地资源。

我们应当清晰的认识到：土地用途管制制度的实施是个长久和艰难的过程，依然会有重重阻碍，需要我们从法律、科技、人文等各个个方面寻求解决方案。我认为，每个人都应当树立节约用地的理念，严格遵守法律 and 政策的约束来开发和利用土地资源。政府应把生态保护放到与经济建设同等的地位，实现经济区域的协调的发展和国土规划管理的不断完善。

参考文献：

- [1] 汪秀莲,日本韩国土地管理法律制度与土地利用规划制度及其借鉴[M].北京中国大地出版社, 2004 年
- [2] 李雪梅,我国土地用途管制制度研究[D].中国地质大学, 2008 年
- [3] 王曦,当代中国农村土地法律制度发展研究[D].南京师范大学, 2007 年
- [4] 石璐,土地用途变更管制制度研究—以城市土地用途变更制度为核心的思考[D]西南财经大学, 2007 年
- [5] 张文娟,非都市土地使用管制问题及对策[J].地政通讯,2000 年
- [6] 刘健哲,土地利用规划与管制—台湾德国之比较研究[M].教育部大学联合出版委员会出版, 1993 年
- [7] 瓯海若,土地利用规划的基础理论问题研究[D]浙江大学, 2004 年
- [8] 程雪阳,中国土地管理制度的改革与法制化[G].法律出版社,2010 年
- [9] 王万茂,土地用途管制实施及其效益的理性分析[J]中国地质科学, 1999 年

On Chinese land use control system

Abstract: the land resource is the important national resource in China, it is a kind of resources, is also a kind of assets. Our country is a person much ground is little, farmland development country with scarce resources, land resources management should not only meet the needs of contemporary people, but also the survival and development of space for future generations to leave. This article from the land use control point of view, research on the development history of China's land resources management, pointed out that the current our country land control problems and defects, to explore the land use control better way.

Key words: land resources land use, land use planning control of land use land property rights

² 杜岩：《我国土地用途管制法制研究》，中国海洋大学学报，2008 年