

拍卖“四荒”地使用权以加快山区建设步伐

艾云航

(中共中央政策研究室 北京 100017)

提 要 拍卖“四荒”地使用权,是在新形势下运用市场机制,加快“四荒”资源开发、发展农村经济、群众脱贫致富的重要途径。阐述了“四荒”地使用权的拍卖原则、拍卖方式和购买形式,概括了拍卖后所取得的初步效果,并论述了拍卖“四荒”地使用权的政策措施。这一切有利于加快山区建设步伐。

关键词 拍卖 “四荒”地 荒山 荒坡 荒沟 荒滩 使用权

土地历来是农业、农村和农民问题的焦点之一。拍卖“四荒”(荒山、荒坡、荒沟、荒滩)地使用权,是继农村实行以家庭联产承包为主的责任制后,土地制度建设的又一次深刻变革和重大突破。由于拍卖“四荒”地使用权具有明晰的土地产权,延长土地承包期限,从而能进一步调动农民和社会各方面力量开发“四荒”资源的积极性。这是在新形势下运用市场机制,加快“四荒”资源开发、发展农村经济、群众脱贫致富的重要途径。目前全国已有10多个省开展这项工作,拍卖“四荒”地使用权面积达73万多ha,发展势头很好。

1 “四荒”地使用权的拍卖原则、拍卖方式和购买形式

1.1 拍卖原则

拍卖“四荒”地使用权是一项关系到千家万户农民切身利益的重大改革,政策性很强。各级党委、政府对这项工作一开始就非常重视,加强领导,调查研究,从当地实际出发,制定了相应的政策措施;在进行试点的基础上,由点到面,积极稳妥地试行和推广。在拍卖过程中,各地大体都实行了以下几条原则。

1.1.1 明确拍卖范围、期限和权属

鉴于土地的特殊性,各地特别强调土地的公有性质不变。在土地公有制不变的前提下,拍卖的只是“四荒”地的使用权,拍卖“四荒”地包括地表及其附属物,不包括地下矿产资源,使用期限一般限制为50a。

1.1.2 明确购荒主体

治理开发“四荒”地是一项新形势下振兴和发展农村经济的重大战略举措。各地在制定政策时,特别强调了购买“四荒”地的主体是当地农户。同时也允许跨社区购买,允许企事业单位、机关团体购买,但必须坚持以当地农户为主,尽可能使众多的农户参与“四荒地”购买中去。在拍卖初期和“四荒”地面积大、治理工作长期难以开展的地方,鼓励先富起来的农户及社会力量进行规模购买治理,以发挥示范推动作用;在群众购买治理欲望强、传统农业占主导地位的地区,尽量引导多数农户参与购买,以避免若干年后因农户之间占

本文收稿日期:1995-02-08.

用土地面积和收入水平的过分悬殊而引发新的矛盾。对特困农户可采取分期付款或受益后偿还的办法。

1.1.3 规定和保障认购者的合法权益

凡认购“四荒”地者,都要及时签定契约,并经乡镇农经站鉴证,尔后由县人民政府发给“四荒”地使用证。农户治理开发“四荒”地,实行谁购买、谁治理、谁受益的规定;在认购期内,“四荒”地使用权允许继承和转让。为了切实保障认购者的合法权益,对契约履行中出现的纠纷,由农经部门受理并作出仲裁;有关权属问题,由土地部门认定。

1.1.4 规范“四荒”地的用途

治理开发“四荒”地必须进行科学规划,紧紧围绕水土保持,坚持以林草为主,做到经济、生态、社会三个效益的有机结合。坡度 $\geq 25^\circ$ 的坡耕地要逐步退耕植树种草,恢复植被,保持生态平衡。“四荒”地内只能用于农林牧综合开发,禁止从事挖煤、采矿、炼焦、取石等非农产业。

1.1.5 坚持拍卖面积和治理能力的统一

为了防止和遏止圈地、炒卖土地和买而不治现象发生,对“四荒”地的治理开发作了硬性规定。不履行契约、购而不治的农户,村民委员会要进行督促检查;三年内仍不进行治理的或无力进行治理的、治理度 $< 30\%$ 的,均予以收归集体,重新拍卖。

1.1.6 提倡股份集资购买治理,允许先后买或先买后治并存

针对农民独户资金、劳力有限,治理规模不大、步子不快的特点,提倡能人牵头、群众集资、自愿组合,以股份合作制形式购买治理“四荒”地。在工矿区和集体经济发达的乡村,以及治理难度大的地方,提倡先由集体统一规划治理,然后拍卖到户,以户管理经营。

1.1.7 强调政策的连续性

对于过去户包治理小流域所签订的承包合同,明确规定仍然有效。如群众愿意转为拍卖方式,可以转签拍卖契约;包而不治者,集体可以收回,重新拍卖。

1.2 拍卖方式

在拍卖方式上,各地普遍引入竞争机制,实行“民主定标,公开招标,契约稳权”的办法,将“四荒”地使用期间的经营、收益、转让权完全赋予认购户。拍卖方式主要有三种。

1.2.1 竞标拍卖

由拍卖“四荒”地领导小组或由乡村干部、村民代表组成评估组,对“四荒”地评定标底,予以公布,经村民讨论酝酿后,召开村民大会,在本村范围内公开竞标,高者中标,再履行经济、法律手续。

1.2.2 招标拍卖

由村里根据“四荒”地面积、治理难易程度、拍卖期限和预期收益定出拍卖价格,本着本村农民优先购买的原则,向社会公开招标。

1.2.3 协商拍卖

在一些经济状况差、群众购买“四荒”地缺乏足够资金的地方,由集体与农户协商定价,实行认标拍卖。过去以承包方式治理“四荒”地的群众,如自愿改承包为拍卖者,也可采取这种方式,由村集体与原承包户协商定价,实施拍卖。

1.3 购买形式

农民购买治理“四荒”地的形式,多种多样,概括起来主要有以下四种。

1.3.1 农户独户购买,综合开发

这是各地购买“四荒”地使用权的主要形式,其特点是规模适度,投资适中,适合以户购治。农户可以根据家庭劳动力和资金状况,确定购买面积,治理开发方便灵活,利益关系明确。

1.3.2 公职人员购买

这主要是一些离退休干部、职工或停薪留职人员自筹资金购买“四荒”地,并雇工加以治理。其购买规模视资金状况而定,只要投资有保证,治理开发一般不受季节限制。

1.3.3 联合购买,联合治理

其特点是农户之间或农户与机关团体、企事业单位及公职人员自愿结合,形成联劳、联技术、联产的利益共同体,弥补了农户独户购买资金、劳力、技术等方面的不足。

1.3.4 机关团体、企事业单位购买

这主要出现在一些“四荒”地面积大、治理条件好,但对资金、劳力、技术等要求较严格的地方。由于当地群众和集体无力治理,而一些机关团体、企事业单位出于转变职能、分流干部、拓展事业需要,跨所有制、跨社区进行购买和治理开发。

2 拍卖“四荒”地使用权的初步效果

拍卖“四荒”地使用权这一做法,是广大基层干部和群众在认真总结 10 多年来农村改革经验教训的基础上,对“四荒”资源开发、经营方式的大胆创新。虽然在全国范围内进行的时间并不长,但已收到较好的效果。

2.1 调动了农民治理“四荒”地的积极性

1994 年初江泽民总书记视察山西省吕梁地区时指出:拍卖“四荒”地,“卖掉的是使用权,得到的是农民治山治水的积极性”。“四荒”地采取拍卖方式,引入了商品经济通行的买卖方式。尽管农民买到的仅仅是使用权,产权关系仍属于租赁性质,但由于拍卖“四荒”地使用权和“掏钱买的就是我的”这一传统观念相吻合,易被农民理解和接受。同时使用期限较长,并有相应的法律保障,认购户可运用法律武器保护自身利益,因此治理“四荒”地不再有怕变的思想顾虑。用农民自己的话说,就是“花钱买个放心”,从而舍得向土地投资、投劳、投物,精心管理和开发,在较大范围内兴起了治山治水、筑坝造田、植树造林的热潮。如 1992 年山西省吕梁地区在邓小平同志南巡重要谈话的鼓舞下,在全国率先推出了“四荒”地使用权的改革措施。两年内全区拍卖“四荒”地面积 16.53 万 ha,收回拍卖资金 689.45 万元,认购户已投入治理资金 2 000 多万元,投工 6 000 余万个,初步治理面积达 6.57 万 ha,比过去 10 年农户承包的治理速度提高了 3.1 倍。

2.2 为山区农民脱贫致富开辟了新途径

我国“四荒”地面积广,开发潜力大。但由于原有的土地制度难将土地、劳力两类资源优势加以结合并发挥,一方面大面积的“四荒”地得不到开发利用,另一方面农村“半年庄稼半年闲”的状况,使大批剩余劳力得不到合理安排,导致土地、劳力两类资源的极大浪

费。这样对地下资源缺乏、非农产业门路少的山区农村来说,山多、人多不仅改变不了他们眼前的贫困处境,恰恰是他们脱贫致富的包袱和障碍。实行“四荒”地使用权拍卖后,土地、劳力两类资源得以有效结合,农村大批剩余劳力有了用武之地,开始走上了一条通过治理开发“四荒”地脱贫致富的新道路。如甘肃省清水县一位农民联合 10 名青年,购买了 83 余 ha 荒沟,创办了股份绿色企业。一年内整修工程 75 ha,占所购荒沟面积的 90%;栽植多种经济林木约 73 ha,20 多万株;种植经济作物和饲料近 7 ha,饲养猪鸡兔 400 多只(头)。年创收入 1 万多元,不仅使流域得到治理,而且增加了经济收入。再如陕西省山阳县一山村,农民购买荒山后,有的在山上点桐籽,栽板栗;有的种天麻,栽花椒;有的还发展薯蓣、杜仲、金银花等中药材。一年内荒山绿化率 $\geq 85\%$ 。又如陕西省洛南、镇安、柞水等县农民购买的荒山,有 $\geq 75\%$ 的面积已经植上树、造上林,有的发展了用材林,有的发展了经济林和林粮间套、林药间套等多种经营项目,使这些沉睡了多年的荒山得到了充分利用,为群众脱贫致富打下了可靠基础。

2.3 进一步增强了农民的市场经济意识

拍卖“四荒”地使用权打破了以往土地使用权分配上的平均主义,通过公开竞价将土地使用权“卖”给部分农民,强化了农民的平等竞争意识。农民买到“四荒”地使用权之后,认识到治理经营效益如何,直接关系到自己的收入多少,强化了农民注重信息、科学技术和经营管理的观念。拍卖合同中明确了在规定期限内使用权可以继承、转让,这有利于土地使用权的稳定和流转,促进了土地市场的发育。由于拍卖的面积一般比较大,雇工开发现象较为普遍,这无疑会促进农村劳力市场的发展。由于“四荒”地小流域治理的整体性,使广大农户三户一伙、五户一帮,采取联合、入股等形式,形成治理开发和经营受益的利益共同体,有力地促进了农村股份合作制经济的发展。总之“四荒”地使用权的拍卖,增强了农民的市场经济意识,促进了农村改革的不断深化。

2.4 促进了生产要素的优化组合

由于“四荒”地拍卖允许跨社区、跨行业、跨所有制购买,吸引和推进了社会资金、技术、人才、信息向山区和“四荒”地流动,并同当地土地、劳力等资源结合起来,促进了生产要素的合理配置。“四荒”地拍卖工作起步较早的山西省吕梁、晋中两个地区,参与购买的机关团体和公职人员购买资金分别达 72.50 万元和 90.77 万元,户数虽不到总购买户数的 1.0%,而购买资金却分别占两个地区拍卖总值的 11.9%和 17.4%,而投入到“四荒”地治理开发的资金就更多。方山县下昔供销社用 7.20 万元购买了 260 多 ha 小流域,一年多内治理投入已达 10 多万元。平遥县南依涧乡创造条件,优化环境,采取拍卖“四荒”地使用权等形式,吸收 11 家先富起来的农户、社会团体和企业对全乡的 2 000 ha 荒山进行开发,目前已开发 900 ha,累计投入 460 万元,平均投入 5 100 元/ha。山西省农业科学院一位研究员,为了更好地开展科研和推广成果,1993-03 与方山县马坊镇温家庄村签定了以股份合作制形式、长期治理开发杨寨沟流域 360 ha 荒山的合同。一年多内他已投入治理资金 2 万多元,并把家由太原搬到杨寨沟安营扎寨,还从山西省农业科学院、黑茶山林业局聘请了五位高中级工程师,协同治理,决心将杨寨沟变成科农工贸一体化的系列生产基地。

2.5 促进了规模经营, 加快了结构调整

各地在“四荒”地使用权拍卖中, 注重了与促进规模经营、产业结构调整相结合。对即将拍卖的“四荒”地, 事前根据治理开发规划和产业结构调整计划, 按地形、流域, 本着有利管理、成片连方的原则进行划片。如山东省平邑县西近台村有荒山 32ha, 拍卖时将荒山分为六片, 最大的 8ha, 小的 3ha。这样认购户购买后, 经营就具有了一定规模。为了调整产业结构, 发展区域化经济, 多数地方在拍卖合同中规定认购户要按社区的种植规划进行治理开发。由此便使种植结构调整寓于拍卖合同之中。如山东省泗水县堽庄乡, 到 1994-08, 已拍卖荒山使用权面积 400 多ha。由于在拍卖前进行了全面规划, 明确规定: 山下为以苹果为主的鲜果带, 山腰为以核桃、板栗为主的干果带, 山上造用材林和防护林, 认购户都按照规划进行治理, 完成以后, 将成为一个结构合理的林果区域。

2.6 有利于经济、社会、生态三个效益相结合

通过“四荒”地使用权的拍卖, 由于经济的投入, 利益的驱动, 治理的责任感, 使经营者既有动力又有压力, 客观和主观地决定了必须走治理开发相结合的路子; 既进行基础工程建设, 又发展效益产业; 不仅平田整地, 栽植果树、修建小型水利工程、架设农电线路, 进行长远基础建设, 而且还根据不同的自然条件, 发展林果粮油和养殖业; 不仅保持了水土, 保护了农田, 还开发了新的产业, 变资源优势为经济优势, 最大限度地利用了土地资源, 三个效益得以充分发挥。目前认购了“四荒”地的农户, 大都采取以短养长、长短结合、以长为主的措施, 经营长中短结合的项目, 既获得当前利益, 又发展长远利益, 满怀信心地进行治理开发, 发展商品经济。

3 拍卖“四荒”地使用权的政策措施

拍卖“四荒”地使用权是在社会主义市场经济条件下, 解放和发展农村生产力的新举措。为使拍卖“四荒”地使用权健康发展, 各地都因地制宜地制定了一些切实可行的政策措施。这主要有如下九点。

3.1 处理好拍卖与承包的关系

要按照党的十四大关于建立社会主义市场经济体制的总体要求, 以稳定和完善家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制为前提, 以加快后备土地资源开发速度、提高经济效益、增加农民收入为目的, 实事求是、因地制宜地推进“四荒”地使用权拍卖工作。要保持政策的连续性和稳定性, 要尊重群众的意愿, 处理好拍卖与承包的关系。对已分到户的自留山、责任山, 以及通过各种形式承包的“四荒”地, 承包期内已达到治理标准或正在按合同治理开发的, 应仍按原规定和合同执行, 合同期满后可以继续延长承包期。承包双方愿意由承包改为拍卖的, 经双方协商, 合理作价, 可一次性拍卖给原承包者。经原承包者同意, 集体也可以收回, 再拍卖给他人, 继续治理。对承包后未治理而又无力治理的, 以及未达到合同规定的治理标准的, 集体有权收回, 另行拍卖, 对原承包者治理的投入应给予合理补偿。对有林地不能作为“四荒”地拍卖。国有林场和森工企业的“四荒”地按国有资产管理并按监管法规、政策办理。

3.2 “四荒”地拍卖必须坚持公开、公平、公正的原则

开发“四荒”地是安置农村剩余劳力、增加农民收入的一个重要门路,关系到广大群众的切身利益,要坚持政策的稳定性和机会的均等性,不能平均分配。必须优先保证当地农户能参与购买,都有治理开发“四荒”地的机会。对于有治理开发积极性而又有经营管理能力、但资金不足的当地农户,应在付款方式等方面予以适当照顾。在“四荒”资源多、需投资资金大、当地农户无力开发的情况下,要鼓励企事业单位、社会团体和公职人员购买开发。沿海沿边地区要发挥对外开放的优势,采取优惠政策,鼓励港、澳、台、侨胞及外商带资金、带技术、带市场购买开发,举办实业。

3.3 切实加强拍卖前的规划和拍卖后的治理开发

“四荒”地拍卖前,要切实做好规划。“四荒”地治理开发规划要服从当地社会经济发展规划、农业综合开发的总体布局及治理水土流失的要求。要充分运用农业区划成果,因地制宜,发展各具特色的拳头产品和优势产业,走区域化、基地化、专业化、高优化的生产路子。“四荒”地拍卖后,认购户应按规划要求,把治理开发紧密相结合,真正做到综合治理,综合开发,综合经营,取得综合效益。在发展种养业的基础上,要注重发展与之相配套的加工业、农业基础设施建设等。要正确处理局部利益和整体利益,眼前利益和长远利益,经济效益和生态效益、社会效益的关系,在开发中应按国家水土保持法规要求,搞好水土治理和保护,按时、保质、保量地完成任务,防止买而不治,更不准进行掠夺式经营。

3.4 加强服务管理工作

“四荒”地使用权拍卖与家庭联产承包责任制一样,认购户的生产经营活动有一定的局限性,在激烈的市场竞争中,还要国家有关部门和集体为之提供有效的社会化服务,不能一卖了之,撒手不管。要建立健全农村社会化服务体系,国家有关经济技术部门和乡村集体应积极为认购户提供市场信息、资金、种苗、技术及产品加工、销售系列化服务,特别要鼓励发展农工贸一体化、产加销一条龙的经营组织,推动“四荒”地治理开发的进展。鼓励农户积极兴办农村第三产业,为“四荒”地治理开发提供各种服务。还要引导和扶持有条件的认购户,自办或联办服务实体,进行自我服务。注意加强“四荒”地拍卖后的管理工作,坚持跟踪检查,发现随意改变土地用途或达不到限期治理要求的,要依法中止合同、作出相应的惩罚,以至收回土地,重新拍卖。

3.5 坚持竞价拍卖与农户承受能力相结合的原则

确定“四荒”地使用权的拍卖价格是一个比较复杂的问题。在实际操作过程中,一些地方拍卖“四荒”地的标价缺乏一定的科学依据,评估、拍卖带有一定的盲目性,拍卖价格普遍定得较低,有的地方亩均地价只有几元,以50年计算,年均收割野草的收入也比地价高。这样在“四荒”地较少的地方,一旦拍卖治理后有收益,难免引起部分群众心里上的不平衡。但是地价定得太高,群众也难以接受,也会影响拍卖工作的进展。因此拍卖价格的确定,既要从实际出发,又要从长远考虑,同时要兼顾集体和个人两方面的利益,依据当地条件、经济基础、农户购买积极性等因素,综合考虑,合理估价,真正做到竞价拍卖与农户承受力相结合,使“四荒”地拍卖价格符合当地实际情况,让认购户心服口服。

3.6 严格拍卖资金的管理和使用

目前有些地方对收回的“四荒”地拍卖资金在使用上漏洞很多:有的转移用途,挪作他

用,造成资金流失;有的用作吃喝,甚至被贪污。因此要建立严格的拍卖资金管理使用制度,可考虑建立治理开发“四荒”地专项基金,用于重要的基础性建设项目,本着取之于“四荒”地、用之于“四荒”地的原则,拍卖资金实行村有乡管,专户储存,财务监督,严格审批,专款专用,低息有偿,滚动发展,永续利用,为“四荒”地治理开发和群众脱贫致富服务。

3.7 妥善处理有关的范围和界限

在半林、半牧、半农业区要特别注意处理好国家、集体所有的林地、牧地和林场、牧场的范围界限。要按照流域现状、土地的坡度,合理制定宜林宜牧宜粮的限定范围。这个问题情况复杂,涉及国家、集体、个人三者关系和利益,在“四荒”地使用权的拍卖和治理开发中,一定要从“三个有利于”出发,按照国家已有的政策规定,予以合理解决。

3.8 制定有关的政策和法规

“四荒”地使用权拍卖是一项涉及面较广、关系多方面利益、政策性很强的工作,需要严格按照法律程序进行。这就要求有明确的政策规定和相应的法律规定,才能保证这项工作健康顺利地开展。为此建议国家尽快出台“四荒”地使用权拍卖的政策和法规,在拍卖期限、税收、信贷等方面作出规定。由于治理开发“四荒”地投入大、周期长,应在税收方面给予适当减免的优惠政策,并在信贷上给予必要的扶持。还要在法律上作出明确具体的规定,以保障“四荒”地所有者与认购户双方的权益。

3.9 提高认识,加强领导

目前有些地方由于宣传教育不够深入,群众认识不清,仍然存在着怕变心理,对购买“四荒”地持观望态度。因此必须加大宣传力度,采取多种形式、多渠道、多方位的广泛宣传教育,使广大干部群众真正提高思想认识,明确拍卖“四荒”地使用权的目的意义、方法步骤和拍卖政策,积极认购“四荒”地,优化治理开发。要加强对“四荒”地使用权拍卖的组织领导。应在党委、政府的统一领导下,建立一个由农村主管部门牵头,农、林、水、土管、政法等各有关部门参加的领导机构,具体负责“四荒”地使用权拍卖的组织领导和协调工作,确保顺利进行,以加快山区建设步伐。

PUBLIC SALE ON THE USE RIGHT TO “4 TYPES OF WASTELAND” FOR SPEEDING UP THE CONSTRUCTION OF THE MOUNTAINOUS REGION.

Ai Yunhang

(Research Department of Policy, the Central Committee of the Communist Party of China

Beijing 100017)

Abstract

“4 types of wasteland” is defined as wastehill, wasteslope, wastegully and wastebeach. The public ownership of the land is the prerequisite for public sale on the use right to “4 types of wasteland”. It is only to sell the use right to “4 types of wasteland”, e. i. just consisting of the surface and its accessory, without the ground mineral resources. The main buyer should be the local farmers; secondly the social organization, enterprise, and public officer. The sold “4 types of wasteland” should be used to integrally develop the agriculture, forestry and husbandry and will be forbidden to use in non-agriculture. Used period is 50a.

The public sale on use right to “4 types of wasteland” is an important revolution for rural land system construction in China. It will contribute to exploitation and harnessing to “4 types of wasteland”; to develop rural economy; to be lifted out of poverty and get rich; to speed up the mountainous region construction. At present, this work has been carried out in more than 10 provinces and the sold area is up to 73×10^4 ha.

The points for attention are as following; 1. to maintain the continuity and stability of rural policy; 2. to adhere to the public, fair and just principles; 3. to strengthen the overall plan and to take integral development, harnessing and management so as to make integral effects; 4. to set up and perfect the rural social service system; 5. to determine the price for the public sale according to local condition, economic basis and the purchasing power of the farmers; 6. to strictly manage the fund from public sale and control the use; 7. to determine a rational limit range for forestry, husbandry and grain; 8. to perfect the law and policy for public sale on the use right to “4 types of wasteland”; 9. to strengthen the organization and guiding for the public sale on use right to “4 types of wasteland”.

Key words public sale, “4 types of wasteland”, wastehill, wasteslope, wastegully, wastebeach, use right