

## 乡村旅游用地问题研究

郭凌<sup>1</sup>, 黄国庆<sup>2a</sup>, 王志章<sup>\*2b</sup>

(1.四川师范大学文理学院, 四川 成都 610101; 2.西南大学 a.经济管理学院; b.文化与社会发展学院, 重庆 400715)

**摘要:** 在界定乡村旅游用地研究相关概念的基础上探讨了乡村旅游用地的不同形式, 进而揭示了乡村旅游用地实践与乡村旅游发展的矛盾。乡村旅游的开发既要保持乡村原真性, 又需要一定商业开发, 同时还要保护农民的权益。这要求原有的农村集体土地在用地功能上更加丰富, 不仅应成为农业生产与农民生活的载体, 更应成为旅游商业服务的载体。在合法与合乎政策的前提下, 通过缜密的乡村旅游用地规划, 建立合理的乡村旅游土地评估标准, 在保护农民权益基础上进行制度创新来解决问题。

**关键词:** 乡村旅游; 旅游用地; 农村集体土地; 土地权益

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)03-0013-07

### Research on Country Tourism Lands

GUO Ling, HUANG Guo-qing, WANG Zhi-zhang

(1.College of Arts and Sciences, Sichuan Normal University, Chengdu 610101, China;2a.College of Economics and Management,Southwest University;b.School of Culture and Social Development, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** Based on the defining of the concept of rural tourism sites, this paper discusses the different forms of rural tourism sites. Furthermore, it reveals the contradictions between the practice of rural tourism sites and the development of rural tourism. The development of rural tourism should not only maintain the authenticity of countryside and need some commercial exploitation, but protect the rights and interests of farmers as well. This requires more abundant functions on utilization of the former rural land, which not only serves for the agricultural production and peasants' life, but also serves the tourism business. In line with law and policy, this article suggests that it needs careful land use planning in rural tourism and establishes a rational land assessment criteria, and institutional innovation which based on the protection of rights and interests of farmers must be carried out to solve the problems.

**Key words:** country tourism; rural tourism land; rural collective land; rights and interests of land

#### 一、问题的提出与文献回顾

2006年被国家旅游局确定为“中国乡村旅游年”, 乡村旅游成为这一年全国各地旅游发展中最为关注的一个领域, 也是提及频率最多的一个话题。当年, 国家旅游局发布了《关于促进农村旅游发展的指导意见》, 举办了“全国乡村旅游现场会”, 与世界旅游组织等国际机构在贵州举办了“2006中国乡村旅游国际论坛”, 其中, 一个共同的话题都会出现, 那就是乡村旅游土地利用问题。因为, 在乡村旅游发展中, 土地是旅游发展的依托, 因此, 研究旅游用地问题, 对乡村旅游发展研究有着重大的意义。

收稿日期: 2009-03-18

基金项目: 国家社会科学基金规划项目(08BSH020)

作者简介: 郭凌(1981-), 女, 四川成都人, 讲师, 四川大学旅游学院博士研究生, 研究方向: 旅游管理、乡村旅游。\*为通讯作者。

目前, 旅游用地问题的研究已经在学术界受到关注, 一大批学者纷纷从旅游的实际出发, 结合案例, 对旅游用地的性质、方式以及面临的现实问题等各方面对旅游用地问题进行了深入探讨, 并已经取得一定的成果。其中有代表性的有两大类: 第一, 从旅游的角度对土地利用进行研究。如刘卫东、李家虎(1999)对大城市郊区土地旅游开发问题研究, 梁栋栋(2005)以世界文化遗产地黟县西递为案例, 对古村落型旅游地土地利用的初步研究, 杨振之、黄葵(2006)对乡村旅游规划中的土地流转与用地布局问题的研究, 郭凌(2007)对乡村旅游发展过程中的农村集体土地发展权实现的研究, 赵宇宁(2006)的旅游用地基准地价评估, 何小芊(2007)对旅游地土地资源可持续利用探讨, 胡晓琴(2008)“农家乐”土地利用浅析等。第二, 从旅游用地以及旅游用地分类的视角对土地进行研究。如吴承照、刘滨谊的(1999)游憩与景观生态理论研究, 席

娅(2004)对旅游开发过程中土地资源的综合利用研究,张红(2004)对大城市憩息带旅游开发与土地利用的研究,左冰(2005)对土地利用变化的旅游驱动力研究,陈慧(2006)分析了旅游发展对城市土地利用的影响,张娟(2008)对旅游用地分类的探讨,赵莹雪(2008)综述了旅游用地研究进展,周丽(2008)综述了国内外旅游用地研究等。

通过对已有研究的回顾,笔者发现,在第一类研究中,大多是非旅游专业的学者(除杨振之教授与笔者外)从土地效益出发对土地的利用研究,此外,第二类关于旅游用地的研究虽然源起20世纪80年底,但是对旅游用地系统研究却是近年才开始的,而且这些研究大多由于理论的欠缺,研究并不透彻。因此,从乡村旅游用地视野出发,对乡村旅游发展中的土地利用的研究,不仅是对当今旅游用地研究的细化,也是目前在旅游学界还是有待深入的话题。

## 二、乡村旅游用地研究相关概念的界定

1933年McMurray发表的《游憩活动与土地利用的关系》这一旅游地理学的开山之作,拉开了研究与旅游发展相关联的土地利用问题之序幕。对旅游用地的研究,特别是对旅游用地的分类研究,早已成为旅游土地利用的基本研究。

### (一) 旅游用地与乡村旅游用地

#### 1. 旅游用地的概念

旅游用地是土地利用的一种方式,就其定义而言,目前还没有统一的提法。通常的旅游用地是指县级以上人民政府批准确定的各级风景名胜区的全部土地<sup>[1]</sup>。但将旅游用地限制的范围限定在风景名胜区所有的土地是狭隘的,不利于旅游发展,因为,随着旅游业的不断发展,无论是旅游用地的内涵,还是外延都在不断扩大。本文所讨论的乡村旅游用地,也当然是属于旅游用地的一种。笔者从旅游用地的功能出发,对旅游用地进行如下界定:所谓旅游用地,就是具有游憩功能的,可以被旅游业所合法利用的土地,而乡村旅游用地也就是乡村旅游发展过程中,具有游憩功能,可以被乡村旅游业所合法利用的土地。

#### 2. 旅游用地的特征

(1) 旅游用地的功能性。功能是划分旅游用地的基本依据,旅游用地的功能意指凡是可以被旅游业所用于旅游发展与建设的用地,都属于旅游用地。因此,旅游用地是旅游业生存和发展的客观物质基础,旅游

者对于旅游地的旅游用地的质量和结构有相应的要求,旅游用地能否激发旅游者的购买欲望是旅游业发展的重要条件。

(2) 旅游用地的综合性。旅游用地的综合性即旅游用地的利用一般必须配合其他建设项目的发展;不仅包括主体资源同时包括与主体资源相配合的其他资源;往往是多用途的,既可用作旅游,也可用于其他用途。

(3) 旅游用地的合法性。被用于旅游发展的土地,必须是合法获得与通过合法的途径使用的。

(4) 旅游用地的持续性。旅游用地的持续性是指旅游地一经开发利用,可供人们长期享用,供人们长期享有的要求既包含了使用价值上,只要保护得当,不会对土地构成破坏,就能够长期为旅游者享有;也包含价值上,旅游的投资能够合法地享有基于旅游用地的旅游投资受益。

通过上文对旅游用地概念、特征的分析,我们顾名思义将乡村旅游用地定义为“具有游憩功能的,可以被乡村旅游旅游业所合法利用的土地”。作为旅游用地的一类乡村旅游用地也有着功能性、综合性、合法性、持续性四大特征。

### (二) 乡村旅游用地与农村集体土地

#### 1. 农村集体土地

农村集体土地一直是一个相对模糊的概念,在相关词条虽然能够找到此词的确切涵义,但是不同法律之间的界定均有出入<sup>①</sup>。笔者按照传统的农村集体土地用途,将农村集体土地分为两类,即农用地、非农用地。

(1) 农用地:即直接用于农业生产的土地。2002年试行的《土地分类》明确规定:“农用地指直接用于农业生产的土地,包括耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地。”因此,农用地包括国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

(2) 非农用地:非农用地包括农村建设用地与未利用地。农村建设用地指位于广大农村地区,属于农民集体所有用于非农业目的的土地。主要包括:宅基地,即农民的住宅用地;乡镇村企业用地;乡镇村公共设施用地;乡镇村公益事业用地四类。根据1986年《土地管理法规》,人们在实践中习惯将非农用地称为“乡镇村建设用地”或“农村集体建设用地”<sup>②</sup>。因此,流转的农村集体土地范围即被限定为直接用于农业生产的土地(耕、园、林、牧、草及其他农用地)以及农村建设用地。而未利用地则是指尚未利用的农村

集体土地,包括荒山、荒沟、荒丘、荒滩等。

## 2. 乡村旅游用地与农村集体土地的关系

由于旅游用地的实质是土地利用的一种方式,因此,乡村旅游用地与农村集体土地的关系就是在乡村旅游发展过程中,基于旅游发展目的而对农村集体土地的合法利用。从这一点出发,乡村旅游用地的特征体现出其不同于一般旅游用地的功能性、综合性,合法性、持续性。

(1) 乡村旅游用地的功能性。农村集体土地的基本功能在于是农业生产与农村建设,因此乡村旅游用地同时承载着旅游用地与农业生产建设的双重功能。

(2) 乡村旅游用地的综合性。乡村旅游用地的综合性即乡村旅游用地的利用必须配合乡村基础设施建设项目的进展;同时包括与主体资源相配合的其他资源;乡村旅游用地一定是多用途的,不但用作旅游,也是乡村生活的载体,基本的生活资料。

(2) 乡村旅游用地的合法性。用于乡村旅游发展的农村集体土地必须具有合法性,包括取得农村集体土地手段合法以及农村集体土地用途的合法性。

(3) 乡村旅游用地的持续性。除了一般旅游用地持续性的特征,乡村旅游用地持续性还包含着如果旅游发展结束后,农村集体土地还能够继续肩负农业耕种与其他农业建设的需要,这就对乡村旅游用地的持续性提出了更高的要求,必须在尊重与保护土地用途的基础上进行可逆转性的土地利用。

除了上述特征,乡村旅游用地由于其土地的特殊性,还具有其独特的特征。

首先,农业是一国之根本,农用地担负着养活全国的重任,对于农用地(特别是耕地)的保护与乡村旅游发展中基于旅游对土地资源的整合,在价值上的矛盾冲突,往往会体现在旅游用地功能的取舍上。

其次,在乡村旅游用地的合法利用上,还面对着国家对农田,特别是基本农田的特别保护要求。根据《基本农田保护条例》,基本农田即“按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地”<sup>③</sup>。因此,基本农田保护区指为对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特定保护区域。国家对基本农田实施了特殊的保护。首先,在体制上,国家与地方各级人民政府均成立专门国土资源管理部门,统一负责土地的管理和监督工作;其次,在机制上,各级人民政府编制土地利用总体规划,对土地实

行用途管制制度,尤其对农地转为建设用地实行严格控制,从严审批;再次,在法制上,对非法占用耕地,造成耕地大量毁坏,对国家机关工作人员徇私舞弊,违反土地管理法规,滥用职权,非法批准征用、占用土地,或者非法低价出让国有土地使用权等违法行为,追究刑事责任,把耕地纳入刑法的保护范围;最后,在管理上,国家依法建立了基本农田保护区制度,乡(镇)人民政府必须依法划定基本农田保护区。这一点对乡村旅游用地尤为重要,因为乡村旅游经济利益刺激着大量的旅游投资商与农村集体经济组织前赴后继,违规、违法用地发展旅游,然而这样的土地利用无论对投资者还是农村集体经济组织、农民而言,都是缺乏法律保障的。

## 三、乡村旅游用地的主要取得方式

乡村旅游用地形式就是乡村发展过程中,基于乡村旅游发展需要对农村集体土地的利用形式。总结起来,主要包含了乡村旅游用地的原始取得与乡村旅游用地的继受取得。

原始取得与继受取得是所有权的两种取得方式,原始取得与继受取得的划分标准是所有权的取得是否以原所有人的权利与意思为根据。

### (一) 乡村旅游用地的原始取得

原始取得是指主体根据一定法律事实获得某物的所有权,从而在该特定主体与其他人之间发生以该物为客体的所有权法律关系<sup>[2]</sup>。所有权原始取得的特征在于取得所有权,不根据原所有人的意志。典型的原始取得方式包括生产、先占、财产的没收、征收、添附等方式。乡村旅游用地的原始取得主要是乡村旅游用地的征收。征收,是国家以行政权取得集体、单位和个人的财产所有权的行为<sup>[3]</sup>。土地征收,则是指国家为了公共利益的需要强制将农村集体土地收归国有并给与一定经济补偿的法律制度。土地征收是在旅游发展中根据规划对土地的要求而使用的手段。在乡村旅游用地利用,国家进行土地征收的对象适用于所有的农村集体土地,征收对象的广泛性体现了出国家的强大力量。乡村旅游发展,特别是现阶段乡村旅游业获得乡村旅游地产用地的唯一合法途径就是征收。

在乡村旅游用地的现有研究中,存在着土地征收与土地征用两个概念混淆的情况,因为二者只相差一个字。笔者顺带在此要指出的是“土地征用”与“土地征收”含义大相径庭,两者不能够混用。凡强制性

地将土地所有权转归国家所有的,属于土地征收;而仅仅在短期内由国家强制性地取得农村集体土地使用权的,则属土地征用,后者一般只会在抗灾、战争等特殊情况下发生。旅游用地的获取不能够通过土地征用来解决,因为投资者投资被征用的土地虽然能够取得一定时限的对土地本身的使用权,但是仍然不能够取得对土地的永久的所有与使用的权利。

## (二) 乡村旅游用地的继受取得

所有权的继受取得,指基于他人既存的权利和意志而取得物权,如因买卖、互易、继承、赠与等方式而取得物权<sup>[2]</sup>。乡村旅游用地的继受取得主要通过农村集体土地流转而实现。

顾名思义,土地流转即土地的流通与转让,农村集体土地流转即农村集体土地的流通与转让。农村集体土地流转分类如下:1)农用地的流转,这里主要包括农用地的土地承包经营权的流转;2)农村集体建设用地的流转,即在农村集体内部不改变集体建设用地的功能与性质的前提下的流转;3)农用地向农村集体建设用地的流转,即在集体经济组织内部经过国家行政部门层层审批的条件下,改变农用地的用途为集体建设用地;4)农村集体土地(农用地+集体建设用地)向国有土地流转,即通过土地征收改农村集体土地性质为国有土地。按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限获得批准后,将农用地转变为建设用地的行为又称为农用地转用。因此,农用地转用又称为农用地转为建设用地。

### 1. 农用地内部流转——农村第一产业结构的调整与农村资源的合理运用

产业结构是指资源(包括自然资源和人力资源)在社会生活各个部门间配置的比例关系,反映一个国家产业之间的关系结构及其变化趋势<sup>[4]</sup>。农村产业结构是农村中各产业部门及社会再生产的各个方面的组合形式及其比例关系。农村产业结构中最重要的就是产业序列结构,即通常所说的农村的三大产业构成(第一产业是指农、林、牧、渔各业,其中农业包括种植业和其它农业;第二产业是指农村制造业、加工业、建筑业等;第三产业是指商业、服务业、交通运输业等)<sup>[5]</sup>。农用地内部流转属于农村第一产业结构的调整。在现实条件下,衡量合理的农村产业结构必须看其是否能够有利于合理利用当地资源,是否能发挥地区优势和特色以及是否能产生最大的社会经济生态效益。农村有着丰富的自然、社会、文化资源,这些都是乡村旅游发展所需要整合的因素。通过乡村旅游

的规划,这些资源得到整合,以前农业生产、工业生产利用资源及其之外的“闲置”资源要素成为整合后的一部分,原先已利用资源进一步发挥作用提高利用率。并且,以乡村独特的田园风光和人文景观、农事劳动,即与农、林、牧、副、渔各产业相结合的一些参与性强的劳作活动及以乡村特有的一些民俗和乡土人情为要素开展的乡村旅游业为人们的多方面需求的满足提供了可能,于是,生产行为变了,产业结构也变了,乡村旅游带来了农村资源的合理利用<sup>[6]</sup>。

农村集体土地承包经营权的转移是农用地内部流转的重要形式。土地承包经营权人的基本权利包括“依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有的占有、使用和收益的权利,有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产”<sup>④</sup>。我国宪法第十条规定“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地,土地的使用权可以依照法律的规定转让”,由此确立了我国农村集体土地承包经营权转让的合法地位。

如果说2002年颁布的《中华人民共和国农村集体土地承包法》是对《宪法》的细化,那么,《中华人民共和国物权法》则在其第十一章对土地承包经营权做了详细而又明确的规范,是《中华人民共和国农村集体土地承包法》的深化。《物权法》第一百二十八条规定:土地承包经营权人按照土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。因此,根据物权法,承包经营权转让的方式包括转包、转让与互换等<sup>⑤</sup>。

乡村旅游中承包经营权的转移是伴随产业结构调整而发生的。乡村旅游的发展推动了农村资源的合理运用,承包经营权的转移则是实现农村集体土地资源合理运用的有效途径。

以成都三圣乡红砂村乡村旅游发展为例,三圣乡是国家4A级风景区,是成都近郊乡村观光旅游的首选之地。在红砂村乡村旅游发展过程中,农村集体土地如何利用成为了旅游是否能够可持续发展的核心问题,而承包经营权的转移则较好地解决了此问题。鉴于农民不愿意失去土地的传统观念,红砂村采用农民土地集体入股,由政府统一经营的方式,每亩土地为一股,年底按股分红,土地租金收益每亩大约1000~1200元,加上年底分红100~300元,每年出租土地的收益为1500元/亩左右<sup>[7]</sup>。

### 2. 农用地转用(农用地向集体建设用地的流转以及农村集体土地向国有土地的流转)——乡村旅游用地商业化

乡村旅游开发要求集乡村的原真性与商业开发为一体,因此,乡村旅游景区需要一定量的商业用地<sup>[8]</sup>。但根据国家有关法律,旅游开发的投资者只拥有对土地上附着物的一定时限(并且时限与农民承包经营权时限相同)的使用权,对土地本身并没有使用权,更没有所有权,即使出现了投资者与农村集体约定一定时限内拥有土地使用权甚至是永久所有权的情况,也会因为违反国家法律而导致无效(例如投资者在集体建设用地上发展旅游地产修建商品房的行为)。因此,乡村旅游发展正面临着商业用地的缺失问题。农用地转用正是现行旅游发展中,解决旅游商业化用地的主要方法,农用地转用的主要手段包括农村集体土地置换与土地整理。

农村集体土地置换即经过发包方(即农村集体)将部分或全部承包地块相互调换经营的方式;农村集体土地整理即通过对农用地与集体建设用地的整理增加有效耕地面积,以合理利用土地资源促进农村经济的发展。

土地置换与土地整理的关系密切,往往土地整理是土地置换的前提与基础,土地置换是土地整理的后续土地利用形式。乡村旅游用地中,土地置换、土地整理也并不是完全孤立的两种手段,往往配合使用,形成“一条龙”。根据国家有关规定,土地整理的目的是“三个集中”,其第二个集中“传统农业向服务于中心城区的以生态休闲功能为主的非农业产业化转化”也就是乡村旅游业实现的重要途径。与乡村旅游发展配套的土地集中的重要手段就是土地置换。首先,将农户分散的住宅(宅基地)、耕地依据占补平衡的原则进行迁移,以置换的方式为其重新配置面积相当的耕地或宅基地,被置换后的农户土地不仅能满足农户生产、生活的需要,同时,由于是为旅游经营要求而配置土地,更有利于旅游投资者介入,并且置换后的居住环境与配套得到改观,集中起的农民以聚居村落开展旅游接待,发展餐饮、娱乐以及旅游商店等,乡村旅游得到规模化发展。其次,土地整理也为旅游发展提供了更多的商业用房。以成都为例,通过对荒废土地的整理以及农民集中建房,根据国家政策除按照规定的标准安置农民住房外,可增加不超过30%的商业用房或居住用房或配套用房面积,并且由农村集体经济组织经营管理,农民自行经营或政府统一经营,经营收益全部用于解决农民的生活补贴,并且房屋可以出租,但不得转让(成都市国土资源关于推动城乡一体化有关用地问题的意见(试行),1994)。《成都市集体建设用地使用权流转管理办法(试行)》规定:“成都市集

体建设用地只能用于工业、商业、旅游业、服务业等生产、经营用途和建设农民住房,以及按规定面积修建的农村集体经济组织租赁性经营房屋。”因此通过土地整理而得到的住房就可以合法地使用于旅游业,为旅游发展服务。为了乡村旅游发展而进行的土地整理与土地置换是乡村旅游土地利用的重要表现形式。

#### 四、乡村旅游用地实践中的矛盾

(一) 土地整理目的的“三个集中”与乡村旅游的原真性问题

“三个集中”要求将农村集体土地全部向规模化经营集中,传统农业全部向服务于中心城区的以生态休闲功能为主的非农业产业化转化,农民居住全部向农村社区及新增城市建设用地集中,彻底改变农民的生存环境。以“三个集中”为要求的乡村旅游用地是符合国家法律、政策与法规的农村集体土地利用形式,并且,前文表明,“三个集中”在一定程度上能够提高农民生活环境和生活水平,甚至有利于乡村旅游设施与配套设施的建立;然而,在实践中人们却也发现,纯粹按照“三个集中”的原则来对农民社区及各类用地布局,村庄完全按照城市小区的规划设计,原本风土人情味浓郁的乡村瞬间变得“城不像城,村不像村”,同时农民大量向新型社区集中,导致乡村空心化问题凸现<sup>[7]</sup>。乡村旅游正是以其乡村性吸引游客,没有了乡村性的“空壳”乡村,必定在旅游的发展中吸引不了客源。

(二) 土地征收与乡村旅游发展、农民权益保护

##### 1. 土地征收与乡村旅游的原真性问题

旅游用地问题也不能够单纯地通过土地征收来实现,因为征收后的土地变成了国有土地,也就不再是乡村生活、风土人情的载体,必定失去乡村旅游所要求的“乡村性”,没有乡村性的乡村旅游也就没有了生命力。

##### 2. 土地征收与农民土地权益的合法保护问题

根据《宪法》与《土地管理法》以及《物权法》,国家为了公共利益的需要可以土地进行征收,因此,在土地征收中,符合“公共利益”要求是合法征收的唯一条件。

然而,公共利益不仅是一个事实判断,更是一个价值判断。在公共利益执行标准问题上,旧的《土地管理法》第21条给出了这样的标准“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的需要”,第22条进一步明确“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的建设项目,只能是列入固定资产投资计划或者按照规定允许建设的国家建设项目”。

而2004年新《土地管理法》第二条废除了旧法的21、21条,《物权法》第四十二条也未对“公共利益”做出十分明确的解释与说明,就这样公共利益的执行标准面临着缺失,这也成为了国家法治的硬伤。

因此,乡村旅游的发展面对这样一个问题:为了乡村旅游发展而征收(农民)集体土地是否符合“公共利益”的要求?乡村旅游用地是实现农民对土地的经济利益的重要形式,然而,乡村旅游发展中为了地区经济的发展而征收农民的土地,尽管根据国家政策农民得到了“补偿”,但这样的补偿却并未让农民受前益,相反有时还可能受损。

(三) 乡村旅游用地中土地作为旅游资源的级差地租被旅游投资者无偿或低价占有

乡村旅游用地涉及到的土地资源除了农用地、农村建设用地,甚至还有未利用土地等土地利用类型,这些不同类型的土地由于其土质、水源等物质条件的不同,被赋予了不同的土地的自然禀赋差异,这些自然禀赋差异构成了级差地租。然而,用于乡村旅游活动时的土地禀赋差异是以体验与欣赏为标准的环境自然因素,这与用于农业用途的禀赋差异不同,因此,农业生产中的劣地和荒地乡村旅游活动中却具有了很强的吸引力。但由于土地的利用方式多种多样,旅游投资者在取得土地的使用权时并非是按照土地作为旅游资源来支付使用费的,仅仅支付了土地作为农业生产用地功能的使用费,而且是很低廉的使用费<sup>[9]</sup>。这样,本应归农户所有的级差地租价值被投资者无偿或者低价占有了。

## 五、对策思考与建议

乡村旅游用地面临着诸多问题,笔者认为,只有在合法与合乎政策的前提下,通过缜密的乡村旅游用地规划,建立合理的乡村旅游土地评估标准,在保护农民权益基础上进行制度创新来解决上述问题。

### (一) 缜密制订乡村旅游用地规划

乡村旅游规划理念的树立要先解决土地流转中“三个集中”与乡村旅游的原真性问题。乡村旅游规划绝对不能盲从于“三个集中”的原则,应该本着不丢掉农村固有的风土人情、生活习惯、田园风貌的原则来合理规划,保护乡村特有的人居环境、田园风光。

因此,乡村旅游应在合乎“三个集中”大前提的指导下,通过“大集中、小分散”的原则对农民居住点进行布局。“大集中”体现了“三个集中”原则,是根本原则,因为只有“大集中”才有利于乡村基础设

施与乡村旅游设施的投资修建,才能够改善乡村条件与农民生活条件。并且,在乡村旅游规划布局上,可以在集在农民集中地居住区布置具有乡村特色的购物、餐饮、娱乐设施,为游客提供集中的购物、餐饮、娱乐的消费空间。但“小分散”则是“大集中”的补充。小分散即是指在集中的区域内,整体上保留农民居住点分散的格局,以维持自然的乡村聚落景观;按照这样的原则对乡村旅游进行合理的空间布局,既遵从了原真性乡村聚落景观的特点,也很好地考虑到了旅游消费空间的合理性和乡村体验功能的完善。

### (二) 建立合理的乡村旅游用地评估标准

我国对旅游用地的研究尚停留在旅游用地分类的标准上,如针对1984年《土地利用现状调查技术规程》、1989年《城镇地籍调查规程》、1999《风景名胜区规划范围》、2002年《全国土地分类》等法条对旅游用地分类的缺陷而建立新的旅游用地分类体系。国内尚无专门针对旅游用地的经济属性而制定专门的旅游用地评估标准,更不要说乡村旅游用地评估标准了。这个方面是我国旅游研究与土地研究中的空白领域,应引起重视。基于乡村旅游用地与农村集体土地在资源评估过程中构成级差地租标准的不同,在开发旅游用地时应当建立起专门的用地评估标准,用地评估标准的建立应当以土地作为旅游资源时的价值为标准。

### (三) 在保护农民权益基础上进行制度创新

制度创新主要针对于现存的土地管理制度,本文所提到的农村集体土地流转制度、土地征用制度与补偿机制就是其中的重要内容。

在农村集体土地流转制度方面,作为“国家城乡统筹发展综合改革试验区”的四川与重庆已经在城乡统筹背景下探索土地流转的新途径、新模式,从而推动土地集中、提高土地产出率与经济效益,促进农村新兴产业的发展,促进农民增收。其中,前文所列举的成都三圣乡红砂村的例子正是成都市政府土地流转探索的成功案例。红砂村在照顾农民恋地情结的基础上,利用乡村旅游发展农村经济,探索乡村旅游用地中农村集体土地流转途径与模式,实现了农村集体土地流转创新。并且这种制度创新,在一定程度上也有利于解决征收制度中对农民权益的侵害,实现土地权益的可持续发展。

《宪法》第十条第三规定“国家为了公共利益的需要,可以依据法律规定对土地实行征收或征用,并给予补偿”,而根据国土资源部国土资发[2001]44号文件《关于改革土地估价结果确认和土地资产处置审

批办法的通知》与《土地管理法》第五十八条的规定,征收土地用于公益事业建设,就应给予土地所有者“适当补偿”,根据《物权法》第一百三十二条,承包土地被征收的,土地承包经营权人有权依照本法第四十二条第二款的规定获得相应补偿。其实,无论是:补偿、适当补偿还是相应补偿,都不利于农民权益的保护。因为土地征收时将土地价值以一个静态的时间点变现,一次性分给本承包期内的集体成员,而承包期内发包后出生与新迁入的集体成员以及未出生的人则拿不到土地补偿费。这就是说,土地是集体所有,同一个集体的成员有人拿到了土地补偿费,另一些人则没有拿到,没有拿到的农民也就失去了生活保障,而且拿到土地补偿费的集体经济组织成员也只是拿到了剩余承包期限内的土地与农业利益补偿,因为承包人对土地使用是有一定期限的<sup>[10]</sup>。而土地征用由于土地性质与土地用途的改变,土地价格会从农用地价格水平上涨至国有土地价格水平,从而出现土地的增值——土地能够增值正是农村集体土地流转的结果,而农民对这部分价值却无权享用。在我国城乡二元土地所有制并实现土地所有权与土地使用权分离的土地使用权制度下,以土地征收这一国家强制性行政手段垄断农村集体土地向城市流转的途径,虽然能够保证国家对土地的管理,但是却不能够保证土地涨价后的合理分配,实质上是侵害了农民的土地经济利益。

因此,对旅游用地方面进行制度创新,利用发展乡村旅游实现农民对土地权益的可持续发展,是保护农民利益的重要途径。

#### 注释:

① 《农村土地承包法》第2条规定:“本法所称农村土地,是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地”。这里虽然对“农村土地”进行了法律界定,但与《宪法》第10条第2款“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”之规定不相吻合。实际上,《宪法》中的农村土地范围更广,还包括自留地、自留山和宅基地等农村建设用地。同样,《农村土地承包法》中的“农村土地”与《土地管理法》中的农用地也不一致,《土地管理法》第4条第2款规定,“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地”。“前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地……未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。”显然,《农村土地承包法》中的农村土地,不仅包括上述的农

用地,而且还包括未利用地中的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等;不仅包括农民集体所有的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地,而且还包括国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。

- ② 需要说明的是:1986年《土地管理法规》将建设用地分为国家建设用地与乡镇村建设用地,并将乡镇村建设用地作为独立的一章予以规定;1998年修订的《土地管理法规》将国家建设用地与乡镇村建设用地合并,统一使用“建设用地”的称谓。实践中为了区别国家建设用地与乡镇村建设用地,往往根据后者的集体所有性质,将其简称为“集体建设用地”。
- ③ 《基本农田保护条例》第二条第二款,本条例所称基本农田,是指按照一定时期人口与社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。
- ④ 《中华人民共和国物权法》第一百二十五条:土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用、收益的权利,有权从事种植、林业、畜牧等农业生产。
- ⑤ 《中华人民共和国物权法》第一百二十八条“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。流转的期限不得超过承包经营权的剩余期限。未经依法批准,不得将承包地用于非农建设”。《中华人民共和国农村土地承包法》第四十九条“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包(农民)集体土地,经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的,其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”

#### 参考文献:

- [1] 王万茂.土地资源管理学[M].北京:高等教育出版社,2003.
- [2] 王建平.民法学:下[M].四川:四川大学出版社,2005.
- [3] 胡康生.中华人民共和国物权法释义[M].北京:法律出版社,2007:101.
- [4] 楼建强.金融与经济[J].经济研究,1998(11):7.
- [5] 于洪平,赫华峰,高慧.辽宁农村产业结构研究[J].财经问题研究,1999(9):61.
- [6] 麻学锋.湘西景区边缘型乡村旅游人力资源开发研究[J].湖南农业大学学报:社会科学版,2006(6):29-31.
- [7] 朱华.乡村旅游利益主体研究[J].旅游学刊,2006(5):23.
- [8] 杨振之,黄葵.乡村旅游规划中的土地流转与用地布局问题[C]//中国国际乡村旅游发展论坛文集.成都:西南交通大学出版社,2006:61.
- [9] 冯贤贤,杨振之.新土地政策下乡乡村旅游开发中农户的土地流转问题[N].中国旅游报.2008-12-01(06).
- [10] 刘俊.中国土地法理论研究[M].北京:法律出版社,2006.

责任编辑:李东辉