城市化背景下土地产权的实施和保护

北京天则经济研究所《中国土地问题课题组》*

内容提要：本报告分农地和农地转用两个方面梳理和概括了中国的土地制度和土地政策，揭示了政府管制农地转用、垄断土地一级市场、导致土地权利二元分割的实质和特征，分析和评价了现行政策的实施机制及其造成的严重后果，通过介绍和评论当前地方和基层进行的土地制度和政策创新案例，指出了改革土地制度和土地政策的方向，即在坚持两种土地公有制并存在的前提下，放松政府对农地转用的垄断和管制，促进和发展地权特别是集体建设用地的流转和交易。进而提出了完善土地政策和修改土地法律的一系列可行的建议。

1，引言

土地问题既是中国革命的核心问题，也是中国建设和发展的关键问题。中国改革开放是由农村土地制度变革发端和破题，近二、三十年的高速经济增长，在很大程度上又是依靠农地转为城市用地和建设用地而支撑的。然而，中国的土地制度和土地政策存在着根本性的缺陷，正在成为阻碍经济发展和造成社会不稳定的根源，已经到了非改不可的地步。只有根本改革现行土地制度和土地政策，才能为中国的长治久安和稳定发展奠定坚实的基础。

中国农地制度改革的方向是，放松政府土地管制，发展土地市场和土地交易。即，在坚持土地的集体所有制和全民所有制的前提下，打破对农地转用的国家垄断，改变政府对集体土地的用途管制，发展集体建设用地的流转和交易。这是走出目前困境的唯一出路。对此，有人可能会提出一些似是而非的观点加以反对，在没有具体讨论我们的看法和主张以前，首先需要从理论上给以简要的回答。

第一种观点认为，发展土地市场和土地交易会造成土地过度集中，出现贫富分化。这一点在历史不曾出现，在现实中更不可能。历史上的情况赵冈和陈钟毅在《中国土地制度史》（2006）中已经做了回答。在现实中，我们仍然坚持土地的集体所有，土地流转和交易的目的正是要变村民的农地资产为工商物业资产，保护集体和农民分享土地增值收益，以此建立农民的长期保障，防止政府和强权的侵占。而流转和交易的决策是由土地权利主体自主决定；同时政府还可适当管理。历史和现实证明，只要没有政府权力的支持和庇护，市场权利主体

---

* 课题负责人：张曙光，课题组成员：刘守英、时红秀、赵农、盛洪、程炼。本项研究得到德国基金会的资助，特此致谢。

的谈判和价格机制的作用，足以遏制强权的扩张和兼并行为。

第二种观点认为，土地流转和交易会造成土地浪费。我国城市过度扩张和土地使用浪费的根源，恰恰就在于用土地征用代替了土地的流转和交易，获取的代价太低，而转让的利益太大，土地稀缺的情况并未从价格信息中反映出来。市场交易除了形成价格和配置资源的功能以外，还有一种重要特性，即市场的规模经济性，就是说，市场中的人数越多，市场越有效率，平均交易费用越低。反过来，这种特性还表现为网络外部性，即参与市场的人越多，市场中每个人的交易效用越大，市场作为一个整体的总交易效用也就越大。这使得城市聚集本身成为一种正反馈过程，由于人多，所以人多。对之限制的力量，一是地价上升，二是拥挤。“**城市地价递减律**”是“边际效用递减律”的证明和应用，价格机制会抑制城市的过度扩张和土地的无效使用。

第三种观点认为，土地流转和交易会危及粮食安全。从理论上来看，粮食安全是个伪问题，但在现实中还需要关注，这不是因为中国人多地少，粮食供给不足，而是因为我们还没有一个完善的防止饥荒的机制。诺奖获得者阿玛亚蒂•森（1999）对历史上曾经发生过的饥荒和其他危机做过深入的研究，以大量事实和严密的逻辑证明，“试图根据人均粮食可供量来理解饥荒，会导致无可救药的误解”，饥荒和危机的发生，在于“一部分人口突然意外地失去了他们的经济权益”，并提出了一种防止饥荒的经济学，包括提供合理的价格激励，以促进产出（包括粮食）和收入的增长；扩大就业，使可能遭受饥荒的人成为防止饥荒的能动的主体；发挥民主的政治激励作用以及“防护性保障”和“透明性保证”功能。发展土地市场，放开土地流转和交易正是遵循上述原则。不仅如此，由于发展土地市场和交易会抑制城市过度扩张和土地浪费，具有保护耕地的作用，再加上消除了地方政府土地征用的利益激励，国家的基本农田保护政策就可以落实和实施。另外，中国人多地少，必然要进口粮食和发展国际贸易。企图实现粮食的自给自足不仅是完全错误的，也是不切实际的。进口粮食，节约耕地，也应成为国家政策的重要组成部分。

在概括了上述观点的偏颇和错误以后，以下将进入本报告主体部分的讨论，文章的结构安排是：第二部分是对现行土地政策及其实施的梳理和评价，重在揭示政策实施结果与政策目标的巨大反差和矛盾冲突；第三部分介绍和讨论了几个实际案例，旨在说明基层和地方创新所展示的制度变迁和政策改革方向；第四部分是在政策评价和实际经验讨论的基础上，提出了完善政策和修改法律的具体建议。

2， 现行土地政策及其实施：效果与评价

2－1，土地政策的演变

中国的土地政策由一系列国家法律、政府法规条例和部门规章组成，形成了一个繁复的体系。但其特征却非常明显，这就是土地转用的国家垄断和政府管制，农村土地和城市土地、农耕用地和建设用地的严重分割和二元体系。两类土地隶属于不同的权利体系，由不同的机构管辖和不同的规则规制。政府作为农地转为市地的唯一仲裁者和土地一级市场的垄断者，是农地转用后的真正“地主”，拥有获得农地并将其转给城市使用者的排他权力。现行土地政策的实施过程及其效果和问题，都是在这个基础上产生和发展的。因此，考察中国的土地政策，需对农地政策和农地非农化政策分开讨论，并给以综合评价。

2－1－1，农地政策

农地是农村土地和农业土地的简称，按照《农村土地承包法》规定，所谓农地，“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”。由于集体所有的农地占有绝大的比重，所有的农地政策都是针对集体土地制定的，因而以下的讨论均指农村集体土地。

中国现行的农地政策有两个基本点：一是坚持土地集体所有和家庭承包经营的制度，二是农地主要用于农业生产，农地转用于非农业用途需要履行相应的转用手续。

现行农地政策经历了一个演变过程，其集体所有制的产权形态自上个世纪 50 年代确立以来，基本上没有变化，但经营方式却从改革前的集体经营变成现在的家庭承包经营。近 20 多年来，随着经济增长、粮食供求和土地形势的变化，土地管理和家庭承包经营的有关政策也有很大变化。概括起来主要有以下几个方面。

－－承包权的权利性质。土地承包权是使用权，在《土地管理法》中一直作为债权对待。从《土地承包法》开始，土地承包权从债权向物权转化。《物权法》的公布和实施，承包权真正具有了物权的性质。

－－承包期限不断延长。从开始时数年延长到 15 年，后又进一步延长至 30 年。《土地承包法》第 20 条规定，“耕地的承包期为 30 年。草地的承包期为 30 年至 50 年。林地的承包期为 30 年至 70 年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长”。这有利于稳定农户预期，增加对农地的长期投入。

－－对承、发包方的权利和义务做出了明确规定，其立法意向是限制发包方的权力，保证承包方的权利。特别是规定，承包期内发包方“不得收回承包地”和“不得调整承包地”，限制了过去发包方随意撕毁承包合同，收回承包地，以及三年一小调，五年一大调的行为。此外，2005 年发布《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》，使农户的权利主张可以诉诸于法律。

－－确立了承包经营的实施程序，启动了承包经营权的登记发证程序。这是为建立土地产权基础设施所做的重要工作。

－－明确了承包方享有土地承包经营权流转的权利。1984 年 1 号文件开始允许土地承包权流转，2001 年发布《关于土地承包经营权流转的规定》，提出了依法、有偿、自愿的原则，并明确流转的主体是农户。《土地承包法》第 32 条规定，“土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”，关于流转的原则，一方面规定要遵循“平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转”，另一方面又严格限定 “不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途”。

从以上的梳理和概括来看，农地政策变化的方向基本上正确的，是向着地权权属性质物

权化、权属主体个人化和排他性强化的方向进的，主要是加强了农户经营农业土地承包权的落实和保护，并使之逐步变成一种可以主张的法定权利，农民对于农村集体和国家工作人员侵犯土地承包权而受到的损害能够得到法律救济和补偿，但是，对于农地流转特别是用于非农业经营权利的限制，在一定程度上加强和固化了土地权利的二元分割。

2－1－2，农地非农化政策

农地非农化政策是农地政策的另一面。从 1982 年发布《国家建设征用土地条例》，到 1999 年实施《土地管理法》及其《实施条例》，再到近几年出台的相关政策，特别是 2004 年 10 月 21 日发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（以下简称 28 号文）和 2006 年 8 月 31 日颁发的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（以下简称 31 号文），具体规定虽有很多变化，但基本精神变化不大：一是农地转为非农地的决策者和操控者是各级政府机构，而不是农地权属的主体，二是严格控制农地转为非农地。特别是最近几年，面对农地转为非农地的失控局面，中央政府更是三令五申，甚至到了全面实施严格的计划控制的地步。农地转为非农地的政策主要有以下几点。

－－对农地转用实行指令性计划管理。《土地管理法》第三章规定，编制土地利用总体规划，对土地转用实现总量控制，把村庄和集镇的土地转用纳入规划管理；实施《基本农田保护条例》，建立基本农田保护区，实行基本农田保护制度，严格控制耕地转为非耕地。28 号文决定对“农用地转用的年度计划实行指令性管理”，31 号文要求实行土地管理和耕地保护的首长负责制。

－－严格土地转用的行政审批。《土地管理法》第 44 条第一款规定：“建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续”。28 号文规定，“农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府”。具体审批权限规定是：省、自治区、直辖市政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县政府批准。对于征收基本农田超过 35 公顷、基本农田以外的耕地超过 70 公顷，由国务院批准。此外，《建设项目用地预审管理办法》规定，未经预审或者预审未通过的，不得批准农用地转用、土地征收，不得办理供地手续。甚至 2003 年曾经一度冻结了土地指标审批。

－－农地转为非农业用地的政策。《土地管理法》第 43 条规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”，“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地”。这就是说，农地转为非农业用地必须经过国家征用，先进行土地变性，由集体地权变为国有产权，方能用于非农业建设。这一规定的实质，就是通过土地转用缩小集体地权，扩大和实现土地的国有化。

在这一条中设置了例外条款，规定“兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。这一例外条款非常重要，它为村集体实施农地转用开了个后门。但这不仅不符合《土地管理法》的立法精神，而且与其中的很多条款相抵触，更重要的是它有悖法理。既然是村集体使用自己的土地，为什么还要“依法批准”？依什么法？由谁批准？严格说来，就此而论，《土地管理法》是一部侵权法。

近几年，由于农地过度征用，中央政府在加强行政控制的同时，开始提出集体建设用地的流转问题，28 号文规定，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所

有建设用地使用权可以依法流转”，但 31 号文又把“以租代征”[1]视作违法，严加禁止。足见政策本身的矛盾和冲突。

——土地征用的补偿政策。《土地管理法》第 47 条规定，土地征用实行“按照被征收土地的原用途给予补偿”的政策。这就是说，土地转用的增值收益归征用者所有，土地所有者不能分享。这是现行土地政策根本缺陷之一。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费为耕地被征收前三年平均年产值的 6－10 倍。安置补助费按照需要安置的农业人口数计算，需安置农业人口等于被征收的耕地数量除以征收前被征收单位平均每人占用耕地的数量;每人的安置补助费标准为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的 15 倍。如果依照以上补偿安置标准，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平，经省、自治区、直辖市政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的 30 倍。28 号文提出“土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴”。土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归其所有者所有；而安置补助费则谁安置归谁。

——建设用地的供给政策。农地转用后的供地方式有划拨和出让两种方式，采取划拨方式的有，国家机关用地和军事用地，城市基础设施用地和公益事业用地，国家重点建设的能源、交通、水利等基础设施用地和法律、行政法规规定的其他用地。除此而外的建设用地均采取出让等有偿使用方式。划拨和出让本来是供地的方式，但在现行政策中却成为决定征地补偿的依据。按说，不论土地征用后用于何种用途，其补偿应当是一样的，应当是土地未来收益的贴现值。用于基础设施的划拨土地按原用途补偿，实际上是要被征地农民承担一部分基础设施建设成本，而出让土地也参照划拨土地按原用途补偿，则是剥夺了农地所有者分享土地转用的增值收益。这是现行土地问题日益严重的症结之一。

——土地有偿使用费的分配和使用政策。国家依法实施土地有偿使用制度，建设单位需交纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用。鉴于土地使用费较低造成土地的无效使用，2006 年国家把土地有偿使用费标准提高了 1 倍，同时把城镇土地使用税提高了 2 倍，并将外资企业纳入城镇土地使用税的征税范围。新增建设用地的有偿使用费 30%上缴中央财政，70%留给有关地方政府，专项用于耕地开发。耕地占用税 50%上缴中央财政，50%留地方分配。这一政策加剧了中央和地方之间的收入争夺，是土地行为扭曲的重要原因。

从以上的概括和简述可以看出，我国的农地非农化政策是一种国家高度垄断和政府全面管制的计划经济政策。农村集体建设用地需要纳入国家计划，并经有关政府部门审批。城镇建设使用农地由政府划拨和征用，征用来的土地由政府出让给建设单位。划拨和征用的土地均按农地原用途进行补偿，有偿出让土地的收入全部归政府所有，在不同层级政府间分配。可见，同是土地，仅仅由于农用和非农用的用途不同，其所蕴含的权益完全不同，其运作的规则也完全两样。农民基本被排在农地的非农用之外，或者说，对于农地的非农业使用，村集体和农民的决策权受到很大的限制，其收益权也无法得到保障。中国的土地问题就是从这里产生的。

2－2，土地政策实施的制度框架和组织体系

与土地权利二元分割相适应，中国土地政策实施的制度框架和组织体系也是双重的。其

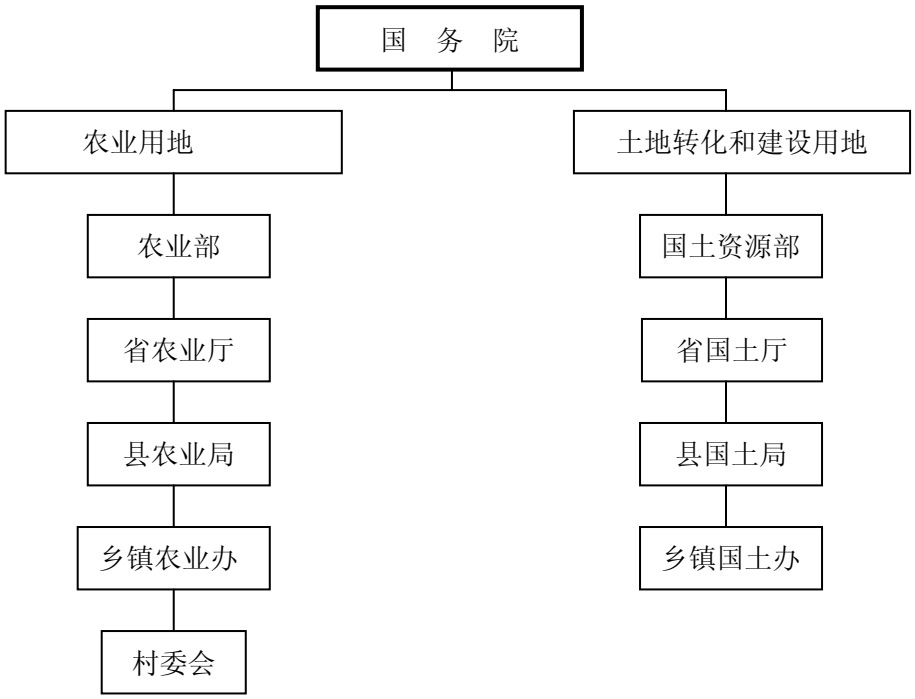
[1] 据新华社 2007 年 3 月 2 0 日讯，国土资源部执法监察局局长张新宝指出，地方政府主导、“以租代征”仍是当前主要的土地违法形式。“村组集体非法出租土地、变相买卖土地现象增多，有村组集体自己出租，有企业到村组租赁，也有政府从农民那里租地后再出租给企业”。据张新宝介绍，去年，全国共查处村组集体土地违法案件 7316 件，涉及土地面积 9100 多公顷，同比分别上升 51.1%和 119.8%。

核心就是“国家实行土地用途管制制度”，“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。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”（《土地管理法》第四条）。可见，这种土地用途管制的对象并不是国有土地和建设用地，而是集体土地和农业用地及其非农转用。因此，该制度的实质就是国家对集体土地和农业用地的政府管制和计划控制。

为了实施对集体土地和农业用地的政府管制，我们制定和实施了两套不同的土地法律和土地管理规则。一套是《土地承包法》及其司法解释，还有国务院和农业部门的有关文件，如很多年份的一号文件。这些法律和规则只适用于集体土地和农业用地，对国有土地和建设用地没有规范作用和约束效力。另一套是《土地管理法》及其《实施条例》，随着土地问题的日益尖锐，国务院和国土资源部还颁发了大量红头文件，诸如前述《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，国土资源部的《建设项目用地预审管理办法》和《土地利用年度计划管理办法》等。这些法律和规则不涉及农地本身的管理和使用，也不涉及已有的国有土地和建设用地，只涉及新增的国有土地和建设用地，也就是说只对农地转用于非农建设具有规范作用和约束效力。

表面上看，我国现行土地用途管制的制度框架根源于现行的两种土地公有制度，即“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众的集体所有制”（《土地管理法》第二条）。其实，从法理上讲，既然同是社会主义的土地制度，其产权主体就具有同样的土地权利，国有土地可以用于非农建设，集体土地同样可用于非农建设；国有土地可以有偿转让，集体土地也可以有偿转让；国有土地的使用由其权利主体国务院和各级政府做主，集体土地的使用也应当由其权利主体村集体及其成员决策。这样，土地的全民所有制和集体所有制依然保持，而“土地用途管制制度”则失去了合法性基础。

为了加强和实施分割的土地权利，我国土地政策管理的组织机构也是双重设置的：农地与农地非农转化和建设用地分别由不同的政府部门管理。农地由农业部及各级农业厅、局、办管理，土地转用和建设用地由国土资源部及地方国土厅、局、办管理，并负责耕地保护。国土资源部原系 1987 年成立的国家土地管理局，为加强土地管理，1998 年升格为部级单位。现行土地管理机构框架如下。



从上图可以看出，农地管理系统与农地转用和建设用地管理系统是严格分离的，农地管理系统严格限定于农地的承包和使用，而国土资源管理系统，只负责农地转用和建设用地的管理，不介入农地承包和使用活动，但却负有从总量上保护农地和耕地以及管理宅基地的任务。可见，同样的土地仅仅由于用途不同，就承受着不同部门的不同管理方式和管理强度。这是二元分割的土地政策得以实施和执行，并不断强化和再生的组织保证。

此外，在土地管理上，不同部门也存在着机构重叠和职能交叉。农地管理有农业部和林业部两个部门，城市建设用地和农民建房用地管理，也有国土部和建设部两个部门。地方的情况也与此类似。不论是两个部门分管，还是两套机构共管，在现行体制下都为部门间争权夺利创造了条件。

2－3，土地政策的实施效果

中国现行二元分割的土地政策，有其历史的缘由和演化过程，有其必然性。改革开放前，在传统的国家单独实施的工业化过程中，曾经起过重要的保证作用，在近几年快速的城市化进程中，也有某些积极作用，不能一概否定。但是，即使不管现行政策的一般缺陷，比如，重一般原则，轻具体细则，下位法大于上位法，政策条文模棱两可，含糊不清等，二元分割的土地政策本身实际上是一种相互矛盾的政策。由此而产生的社会关系和利益矛盾错纵复杂，有国家和集体的矛盾，政府和农民的矛盾，集体和农户的矛盾，中央和地方的矛盾，部门和部门的矛盾，地方和地方的矛盾等。这种政策违背了激励约束相容的基本原则，扭曲了各个地权主体和利益相关者的土地行为，造成了激烈的利益争夺和尖锐的社会冲突，不仅导致了土地资源的巨大浪费，而且有可能引发严重的经济金融危机。

2－3－1，农民土地权利的侵害和保护

现行土地政策的实施，严重地侵害了农民的土地权益。这种侵害是广泛的，多方面的。首先，农地承包权是农民唯一的和基本的财产权利，受到《宪法》和《土地承包法》的

保护。有了土地承包权，农民才能将自己的劳动与土地等生产资料相结合，进行劳动生产，从而实现自己的劳动权利，并取得经济收入，以养家糊口，维持生计。按照现行土地政策进行征地，主要不是公益用途，而是商业目的，不仅没有合法性基础，而且是政府权力的滥用，其结果首先剥夺了农民的财产权和劳动权，使农民既失地又失业，变成一无所有、无依无靠的游民。据估计，到目前为止，失地农民有四、五千万，既失地又失业的占相当大的一个比例。因为按照现行政策征地，通常是不与农民协商的，更不允许争议的。要知道，征地者既有《土地管理法》为据，又依仗政府强权，因而，在征地问题上，农民是既无力，也无法，个人产权对抗不了地方政权。从权利人无以表达和主张自己的权利的意义上来说，征地无异于剥夺，《土地管理法》实质上是土地剥夺法，不仅大于《土地承包法》和《宪法》，而且与后者是相矛盾的。

剥夺农民的土地承包权，把农民从世世代代为生的土地上赶了出来，对农民的影响是严重的和多方面的。这种影响不仅是失去了生活的来源和依靠，没有了生活保障，而且剥夺了参与权，阻断了其参与社会生活的机会和可能，把农民抛在了城市化和工业化的进程之外，其身心都会受到很大伤害。

其次，《土地管理法》明文规定，征用农地要给农民以经济补偿和生活安置；法律不仅规定了按照土地原用途补偿安置的原则，而且规定了补偿安置的标准和限额。据此，不能把征地看成是剥夺。这话有一定道理。但有一点需要指出，补偿安置原则、标准和数量是政府规定的，而不是权利人平等谈判和自由交易的结果。因此，这一过程也不能看成是权利主体自由意志的表达，而是强制服从。不仅如此，顾名思义，“补偿”是损失的对价，并未考虑失地农民的生存和发展问题。这里的关键在于，按照土地原用途补偿安置，补偿是严重不足的。因为土地变性转用以后会有很大的升值收益，按照现行土地政策，这部分升值收益全部被征地者和用地者拿走，农地所有者是得不到的。这中间的差距是巨大的。即使按征地前三年平均年产值 30 倍的最高限额计算，一般农地每亩地也不过两、三万元。据上海市社科院提供的数据，长三角农地征用价格为 37.5 万～45 万元／公顷，农地出让价格为 210 万～525 万元／公顷（一级市场），农地市场价格为 1125 万～2250 万元／公顷（二、三级市场）。由此可见，农村集体及农民得到的农地征用价格大概为出让价格的 1／10，而农地出让价格又大概是农地市场价格的 1／5。也就是说，征地补偿费只相当于土地升值收益的 1/50。按照土地学会专家的计算，每年全国被征地农民相当于放弃的土地财产权至少有 30 万亿之巨[2]。

再次，按照现行法律规定，征地补偿费给集体经济组织，安置费给安置主体，只有地上附着物和青苗费给农民个人。在现行制度安排下，集体经济的负责人既是集体地权的人格化的代表，又是国家政权在农村的代理人，他们掌控着巨大的权力，往往不与农民商议，背地里与征地者合谋，再加上贪污、私分、挪用、无效投资和其他浪费，农民实际拿到的征地补偿安置费就更少了。尽管农民依据《土地承包法》可以通过法律手段主张自己的权利，但最高法院的司法解释明确规定，“集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理”。有鉴于此，国务院发文规定，土地补偿费基本上要全部给失地农民。但在政策操作和实践中，事情远不是这个样子。

由于农民的财产权利、人身权利和经济利益受到很大的侵害，再加上，改革开放以来的社会进步，农民的权利意识开始觉醒。因此，农民行动起来，主张、争取和保护自己的土地权利。由于法律救济不可获得，农民大规模上访。在全部农民上访事件中，因征地补偿上访居第一位。由于上访制度不是一种有效的制度安排，就征地事件进行上访，无异于请求侵害者开恩，由于官官相护，层层压制，威逼利诱，阻拦劫持，能够解决的九牛一毛，除非由国务院和总理直接出面。浙江省龙泉市征地事件行政复议案在媒体和律师参与下的成功[3]，就

[2]见《21 世纪经济报道》，2006 年 6 月 22 日。

[3] 见“浙江农民告赢省政府”，《中国网》2007 年 7 月 11 日。

是最好的证明。由于通过上访解决问题的概率非常小，集体维权就成为一种重要的维权方式，于是暴发了大量群体事件。据前年的一个统计，在全国发生的近 8 万起群体事件中，农民维权占 30%，其中因征地补偿不公而发生的群体事件占农民维权的 70%。这就严重地危害了安定团结，阻碍和破坏了和谐社会的建设。

2－3－2，中央和地方的土地目标矛盾和利益博弈

围绕着农地转用和征地补偿，中央和地方之间发生了严重的目标冲突，进行着广泛的利益争夺。这是现行土地政策的必然结果。

中央政府土地政策的目标是多重的，其顺序如下：第一是保护耕地，保证粮食安全；第二是维护农民利益，保持社会稳定；第三是适当增加建设用地，保持经济稳定增长。这三个目标既有一致之处，也存在着矛盾的地方。比如，粮食安全是国家目标，既非地方政府目标，亦非农民个人目标，保护耕地在一定意义上等于只能让农民务农，与其参与工业化和城市化的利益相悖；再如，保护耕地和增加建设用地也会发生矛盾，为了保持一定的经济增长，中央政府往往对扩大耕地占用睁一只眼闭一只眼，也会削弱甚至牺牲其他目标。地方政府的目标是双重的，第一是增长目标和政绩目标，即扩大建设用地，加快本地区的工业发展和经济增长，第二是财政目标和利益目标，增加地方收入和地方融资规模。这两个目标又是高度一致的。加快农地转用，扩大建设用地，既能促进经济增长，又能增加财政收入。因此，就土地政策目标的取向而论，中央政府和地方政府是矛盾的和冲突的。不仅如此，如果不考虑目标本身的正当性和合理性，而从其有效性和可实现性来看，地方目标优于中央目标。

从实现土地政策目标的手段来看，中央政府又不及地方政府。中央政府的政策手段主要是加强行政控制和计划管理，包括建立基本农田，制定土地利用总体规划和年度计划，加强土地执法检查等。由于这些手段要依靠地方实施和配合，因此，除了计划本身的合理性以外，其有效性与其说取决于中央，不如说取决于地方，取决于中央目标和地方目标的一致性，取决于中央的控制能力和地方的忠诚度。如果说在传统计划经济条件下，以上三个条件基本上能够得到满足，这些手段基本上是有效的，那么，在目前的分权化和市场化的条件下，上述三个条件都不能满足，中央控制手段的有效性就大打折扣。人常说，县官不如现管，地方政府直接管理着本辖区的农地和农户，直接负责农地转用的具体操作，地方政府和官员可以采取多种办法规避中央的行政控制和计划限制，使政策实施结果向自己一方倾斜。诸如，移花接木，调整基本农田；先斩后奏，在农地转用时未批先用；谎报军情，隐瞒信息，用说未用，多用少报，此用说成他用，此处用说成彼处用。更何况，中央政府要面对全国 30 个省市区、70 个大中城市，600 多个市、2000 多个县、几万个乡镇。因此，在土地政策的博弈中，中央政府斗不过地方政府，其土地政策目标往往落空，而地方政府的土地政策目标通常都能实现，除非倒霉碰在枪口上。这就使得中央的监管和控制成为一种偶然事件。

在现行土地政策实施的博弈中，由于地方政府处于信息优势和操作优势地位，而中央的威胁又往往不可置信，因而造成的另一个严重后果是农地转用的规模大大超过了计划控制的规模和实际需要的规模。据调查，一些省份五年用完了 10 年的计划指标，有的省份 2000 年就用完了 2010 年的指标。从 1997－2010 年，中央给东部某省农地转为建设用地指标 100 万亩，而 2000－2004 年该省每年平均使用建设用地 50 万亩，最高达 70 万亩。西部某省会城市的农地转用和建设用地指标是 13.5 万亩，到 2003 年已经用去了 17.13 万亩。

与此相伴而生的是开发区遍地开花。到 2005 年止，全国共有各类开发区 6866 个，规划占地 3.86 万平方公里，占全国国土面积的 1.1%，超过了全国现有城镇建设用地 3.15 万平方公里的总面积。经过整顿，国家和省级开发区还有 1568 个，规划面积 1.02 平方公里。

在现有的土地政策实施中，地方政府其所以千方百计与中央博弈，不仅在于这样做可以

增加建设用地供给，促进经济增长，提高和扩大官员政绩，而且对增加地方财政收入有着多重重要作用。政府征地和供地的具体操作有三种，一是行政划拨，从 1998－2003 年，浙江有 35%建设用地采取了这种方式，陕西则占到 50%。二是“协议”出让，两省同期均占 45%。三是通过市场和半市场机制拍卖，浙江省同期占 20%，陕西省仅占 5%。对增加地方利益和收入的作用也表现在三个方面，一是可以增加工业用地，甚至可以用低地价、零地价招商引资，进而加快本地区 GDP 增长和增加地方税收。据浙江省统计局对全省国家级工业园区的调查，全省土地开发成本 9.88 万元/亩，有些达 20 万元/亩，而工业用地平均出让价格 8.83 万元/亩，有 1/4 园区土地平均出让价格不及开发成本的一半。二是可以用低地价补贴基础设施建设，等于为基础设施建设融资，改善本地投资环境；三可以垄断土地一级市场，控制二级市场，并通过招、拍、挂获取土地增值收益，增加地方预算外收入。通过拍卖方式供地比例虽然不高，但收益却相当可观。2000－2003 年，全国土地出让金收入 9100 亿元，2005 年一年就达 5500 亿元，不少地方的土地出让金占预算外收入的 60%。此外，通过农地转用和城市扩张，增加建筑业和房地产业的营业税和所得税，一些发达县市这两种税收已经占地方税收总量的 37%。如果以 1999 年为基数，2003 年西安市长安区的建筑税收和房地产业税收分别增长了 5 倍和 19 倍。由于把农民排除在土地增值收益之外，这是一种用剥夺农民来增加财政收入的方式。据估计，从 1987－2002 年，各级财政从农民手中获得的土地净收益在 14200 亿元以上。这样一来，它的另一个严重后果就是造成了大量的寻租机会，产生严重的腐败现象。

不仅如此，由于土地一头连着财政，一头连着金融，土地成为撬动银行资金的重要工具。在东南沿海的一些县市，基础设施建设投资每年高达数百亿元，财政投入仅占 10%，土地出让金约占 30%左右，60%靠土地抵押从银行贷款融资。西部地区更高，2000 年以来，陕西省咸阳市已经完工和正在施工的 15 个项目，实际投资 9.53 亿元，银行贷款占 76.7%。这些贷款都是政府的土地储备中心、政策性公司和开发区管委会以土地作抵押或者以政府财政信用作担保获得的。如果再考虑到房地产开发商和居民按揭抵押贷款以及建设大学城和新校区的贷款。这种依靠农地转用而发展地方经济的道路潜藏着很大的金融风险和危机。然而，对此却缺乏必要的警惕。

2－3－3，耕地保护和城市化用地的冲突

中国人多地少，保护耕地是一项基本国策；中国正处在快速城市化的过程中，城市的扩展是一个必然现象，城市用地的增加也不可避免。但是，现行土地政策的实施不仅进一步加剧耕地保护和城市化用地的冲突，而且造成了土地无效使用和巨大浪费。

从前面的讨论可以看，现行土地政策有三根支柱：一是中央政府加强农地转用的行政管制和计划控制，二是地方政府以各种方式加速农地征用和过度扩张城市，三是农村集体和农民基本上被排除在农地转用之外。从成本收益来看，在这个过程中，农村集体和农民是净损失者，地方政府是净得益者，中央政府是有得有失，有可能是得不偿失。由于农村集体和农民的弱势、无权和利益受侵占地位和处境，中央政府无法依靠集体和农民去约束地方政府，集体和农民也无力对抗政府的侵占行为，因而在中央和地方的土地博弈中，保护耕地的目标落空，城市化也被扭曲。这是现行政策的必然结果。

一方面是耕地被大量侵占，加速减少和流失。从 1996－2002 年，农田以每年 1027.5 万亩的速度在减少和流失，近几年中央采取了一系列严厉的控制措施，流失的速度不仅没有减缓，反而加速。全国耕地的保有量从 1996 年的 19.51 亿亩，减少到 2006 年的 18.29 亿亩，人均耕地从 1.59 亩下降到 1.39 亩，相当于世界平均水平的 40%。

另一方面是城市的过度扩张。由于建设用地的获得成本很低，激励了用地单位的多占和

超占行为，由于农地转用的低成本和高收益，导致城市建城区超常扩张。从 1998－2005 年，我国城市建成区面积从 2.14 万平方公里增加到 3.25 万平方公里，扩大了一半以上，年平均以 6.18%的速度扩张。各个地方都通过县改市、县改区、建新城、建新区等行政区划调整的办法，扩大城市规模，一些县级市的城区面积也以每年 5、6 平方公里的速度向外扩展。据 664 个城市统计，2005 年城镇居民人均用地面积已达 133 平方米。比国家规定的城市规划建设用地最高限额超出 33 平方米。要知道，美国人均土地面积是我国的 10 倍，而其城市居民人均占地面积 112 平方米，欧洲一些国家城市人均占地面积只有 82.4 平方米，而他们的城市化水平比我们高得多。城市的外延发展和过度扩张使得我国城市土地的利用效率非常低下，土地浪费惊人。我国城市的容积率只有 0.33，而国外的一些城市则达到和超过了 2.0。据 400 个城市调查，城市建城区闲置土地占建成区面积的 1/4。我国城市到处都是超大型的广场、绿地、宽广的马路，甚至一些县城也要四车道、六车道。至于政府的办公大楼也是各个城市中最豪华、最漂亮的，郑州市惠济区政府占地 250 多亩、投资数千万元修建的白宫式办公楼只是一个样板，很多县政府的办公区都是一个非常美丽的景观。

2－3－4，农地转用的两种方式和变迁方向

现有的农地转用和增加建设用地的实施方式有两种，其性质不同，效果相反，需要分开讨论。

最主要的一种方式是政府征用农地然后转用于非农建设，其法律依据是《土地管理法》第四十三条第一款的前半段。这种方式主要由地方政府主导，政府借助权力通过征地成为真正的“地主”，又通过对一级市场的垄断而直接占有了农地转用的增值收益。这是地方实施土地政策的主要方式，也是问题最多、矛盾最大、冲突最尖锐的一种方式。上述严重后果都是由此而造成的。通过这种方式实现的工业化仍然是传统的国家工业化，借此推进的城市化也是政府的城市化或者官员的城市化，而非农民和农村的城市化。这是城市化和工业化的扭曲。

与地方政府垄断农地转用的征地和供地方式不同，另一种方式是农村集体经济组织和农民群众通过农地制度创新，自主进行农地转用，直接参与工业化和城市化过程。这种方式的依据是《土地管理法》第四十三条第一款的例外条款。这一方式其所以能够实施，一方面是面对巨大的商机和创新激励，农民和集体对这一条款按照自己的理解加以解释和运用，另一方面是地方政府的默认、允许、支持和鼓励。虽然这一方式中有合法和非法两种，一时还很难分清。但它却代表着农地制度和政策变迁的方向。本报告第二部分提供的正是这方面的一些案例。

从今后土地政策的演变方向来看，由于地方政府征地的方式造成了严重的后果，中央政府加强了对土地转用的行政控制和计划管理。其结果只能进一步加剧中央和地方之间的土地博弈，形成一种管制和征地的恶性循环，由于管制而扩大管制，即土地管制－扩大征地－加强管制－更多地征地。在这种恶性循环中，地方政府一方面合法争取，另一方面非法行政，严控土地转用使得地方出现更多和更加隐蔽的土地违法行为。自《土地管理法》实施以来，从 1999－2004 年，全国共发生土地违法行为 100 多万件，涉及土地面积 500 多万亩，比 2004 年全国新增建设用地总量 402 万亩多近 100 万亩。近两年土地违法仍大量发生，2006 年上半年共发生 2.5 万多起，涉及土地面积 25 万亩，今年上半年分别为 24245 起和 22 万亩。在土地有偿出让中形成了地方政府、银行和开发商三方合谋，无风险套利。可见，加强土地转用的政府管制和计划控制根本无法解决中国的土地问题，只能在错误的道路上越陷越深。

好在，土地问题的尖锐矛盾和激烈冲突，使决策者开始反思现行政策，并出现了一些新的迹象，国务院 28 号文提出了农村集体建设用地的流转问题，广东省率先出台了促进集体

建设用地流转的地方法规，再加上全国各地的大量制度创新，我们有可能走出一条新的农地转用的市场化道路。

3， 地方经验与政策创新：个案调研与分析

3－1，概述

改革开放打破了传统单一国家工业化模式，中国出现了一个快速城市化、工业化和市场化的过程，盈得了经济的高速发展。从 1978－2005 年，城市化率从 18%提高到 43%，乡村人口从 82%降为 43%；第一产业增加值比重从 27.9%下降到 12.6%，而 GDP 增长却保持了年平均 9%以上的速度。中国正在由传统农耕社会走向现代工业社会。

土地和劳动力是农村人口的两大初始禀赋。在中国农村和中国社会的转型过程中，7 亿农村人口和广大基层组织充分利用现有的环境条件，积极参与，创造了多种多样的组织和方式，一方面化解了这一进程中遇到的制度障碍和技术困难，另一方面，参与了工业化的过程和分享了经济发展的成果，更重要的是为中国农村的未来发展和变迁指明了方向。归纳起来，参与的方式有四种：第一种是农村劳动力进城加入产业工人队伍，我们称之为“劳力迁徙型”参与。第二种是农村兴办乡镇企业，发展工业和旅游等非农产业，我们称之为“产业发展型”参与。第三种是随着城镇和工业区的扩展，毗邻的乡村人口不断地融入城镇，我们称之为“城镇辐射型”参与。第四种是远离城镇的传统农业劳动者，通过合作发展农业的产业化，借以加入国内外专业化分工（市场）体系，我们称之为“乡村自主型”参与。如果以 90 年代前半期为界分为两个阶段，那么，前两种是第一阶段的参与方式，目前仍在继续，后两种是后一阶段的创造，正在很多地方实施。

农民所走的每一条道路都会遇到一些新问题，并对公共治理提出了新的要求。在“劳力迁徙型”中，农民是以自身的劳动力要素分散参与市场过程。到目前为止，全国已经有 1 亿多农村劳动者进城务工经商，估计还有 2 亿人将在未来 20 年中陆续转移。但是，进城务工者的权益维护成为一个尖锐的社会问题。比如，大规模地人口流动和小规模的人口迁移问题，社会保障问题，欠薪欠保问题，留守儿童问题，携带子女的入学、就业和医疗问题等。在“产业发展型”中，土地转用一般不会遇到什么阻碍，能否成功取于产业的选择和技术水平的提升，如果具有独特的自然和人文景观等旅游资源，或者产品有市场，技术能够提升，不会发生严重的污染，产业能够发展，农民能够就业和增加收入，否则，也会陷入困难境地。近几年因市场变化，特别是污染治理而关闭的乡镇企业不在少数。鉴于本报告的主题是有关土地产权的实施和保护问题，这两种方式不予涉及。

以下案例仅涉及“城镇辐射型”和“乡村自主型”两种方式下的农地产权制度问题。在“城镇辐射型”中，农民巧妙地运用了法定权利以及现行法律政策的矛盾和空隙，参与了土地要素的市场交易，把土地产权变成他们的永久物业，从而使农村融入城镇，耕地转为非农用地，农民变为市民和准市民，告别了原有的生产方式，创造着新的生活方式。

在“乡村自主型”中，那些看上去远离都市大工业的乡村居民，勿须背井离乡，也不必抛弃农业生产，就能加入工业化和市场化进程。宏观地看，城市化并不意味着所有农村居民都要进入城市，一边是都市大工业，另一边是农场大农业。工业化并不排斥小块土地和分散农业，只要改造传统的农业耕作方式，就能够有效地规避市场风险和自然风险，解决农村公共物品的供给问题。这些都需要合适的组织和制度探索，其中农民土地产权的实施和保护始终是探索的核心。

3－2，广东南海以土地为中心的农村工业化模式

南海市地处珠江三角洲腹地，东接广州，环抱佛山，是一个县级市。从 20 世纪 90 年代初开始，南海陆续在全市农村范围内推行了以土地为中心的股份合作制，大大地促进南海市经济发展。据统计，2000 年全市国内生产总值 338.7 亿元，比建社之初的 1992 年增长 3.4 倍，年均递增 23%；全市农村经济收入超亿元的行政村有 163 个，农村集体经济纯收入超千万的行政村有 82 个，分别占全市行政村总数的 66%和 32.8%；全市农民人均纯收入 6764 元，比 1992 年增长 1.7 倍，年均递增 13%，南海市的经济综合实力居全国县（市）前列。

所谓以土地为中心的农村工业化，就是在大量外资和外地企业到当地投资设厂的情况下，县、乡两级政府除通过国家征地参与工业化和城市化外，认可集体经济组织在不改变土地所有权性质的前提下，对土地统一规划，然后以土地或厂房出租给企业使用，从而，创造了以集体土地启动工业化的模式。一方面使集体经济组织和农民分享农地非农化的土地级差增值收益。2004 年，南海全市工业用地共 15 万亩，其中保持集体所有性质的有 7.3 万亩，几乎占了一半。此外，南海 1992 年撤县建市前，许多农村集体将宅基地、村边地和部分果园改为非农用地，只要不占农田，大部分没有报批。农民不愿讲，集体也不愿报。以平洲区为例，该区集体非农建设用地在市国土局统计数为 2000 亩，而实际保有量达 8000 亩。其他 19 个区镇，情况类似。同时，地方政府在国有征地过程中，每征一亩地都要留给农民 10-15%的土地面积。另一方面降低了工业化的门槛，在南海，办国有工业征地，农田为 13 万元／亩，综合用地 22 万元／亩，房地产达 25 万元／亩。按一个企业的平均占地规模 200 亩计算，需要支付的土地使用费高达 900 万元。而采用租地方式，岗地每亩 0.8 元／月，农地 1.5 元／月，路边地是 2 .5 元／月。正是这种灵活的土地使用方式，促使大量企业在南海落户、生根，形成我国珠三角著名工业带。

以土地为中心推进工业化，首先需要改变现存农地农用的农地制度。90 年代初，南海少数几个村开始尝试通过土地股份制的方式推行新的农地制度安排。1993 年，在市委、市政府的总结和推动下，土地股份制遍及全市农村。 其基本的做法有两条。 一是进行“三区”规划，按功能把土地划分为农田保护区、经济发展区和商住区，以利于保护农田和实施城镇规划，使土地资源重新得到有效的利用。二是将集体财产、土地和农民承包权资本化，折价入股，制定股权设置、股红分配和股权管理章程，一切经营活动按章办理，农民称之为“村宪法”。通过农地制度创新，集体只经营土地，不经营企业，既保障了集体土地级差收益的增值，又避免了因集体办企业所导致的企业产权制度模糊和社区集体资产流失。与此同时，农民将土地承包权变成可以永久享受的股票分红权，实现了土地使用权和收益权的分离，既保障了农民对土地的收益权，又加速了农民“洗脚上田”和向二三产业转移。2002 年非农化程度已经达到 92%。

南海的土地制度创新集中到一点，就是用集体土地股份制替代原来的农户家庭承包制。具体办法是将集体财产及土地折价入股，把全村或全社的土地集中起来，由管理区（现行政村）或经济社（现村民小组）实施统一规划、管理和经营，配股对象以社区户口为准确定，并根据不同成员的情况设置基本股、承包权股和劳动贡献股等多种股份，以计算不同的配股档次，按股权比例分红。这样，就通过股权证交换了农民手上的承包权证，实现了土地的股份合作和集体经营。

南海土地股份制的成功，其关键在于，在置换农民土地经营权的同时，既实现了农户的收益权，又保证了农民的成员权。比较变革前后两种产权的权益性质就会发现，其最大差别表现在土地的使用上，当农户通过承包权来获取收益时，他是承包土地的直接使用者和处置者；变为股权以后，农民把土地使用权让渡给了集体经济组织。后者不仅承认土地农用时农民对土地的收益权，而且认可了农民作为股权持有者也有权享有土地非农使用的级差增值收益。同时，股权的分配是终身的，可以继承，也延伸了农地承包制下农民对承包土地长期而

有保障的土地权利。

南海进行的土地制度创新既没有脱离集体所有制的基本框架和制度内涵，又保障了土地非农化后集体组织成员对土地增值收益的分红权。问题在于，新制度强化了社区农民对土地成员权的观念，形成了股权的社区化倾向：一是它的封闭性。从集体资产作价评估到确认股东资格，从股权设置到股份分配，从存量配股到增量扩股，从股权管理到股红分配，从股份合作经济组织经营管理到收益分配，都严格限制在社区范围之内，社区之外的个人和法人资本不能进入，社区之内的股权不能流出。二是它的福利性。土地股份合作后，由于大都实行股权无偿配给，一方面使农民只关心股份分红的数量，形成刚性增长的惯性，只想行使参与分红的权力，不愿付出应尽的义务，只有追求收益的要求，没有任何的风险意识。这就违背了股权的基本属性，为进一步推进股权的资本化、社会化流转带来极为不利的影响。

3－3，山东德州开发区的物业补偿和产权置换模式[4]

德州开发区 1992 年设立，1998 年进入成长期，大量企业开始入驻，开发面积从启动时的 1 平方公里扩大到 23 平方公里。到 2006 年，共征地 1.9 万亩，占农地面积的 67%，人均耕地面积只剩下 0.56 亩。人均耕地不足 0.3 亩的失地农民 8644 人，人均耕地不足 1 亩的半失地农民 5616 人，合计占农民总数的 84%。

在开发建设的过程中，德州开发区采取了货币补偿和留地补偿相结合的物业补偿方式。货币补偿为 3 万元/亩，相当于当地年平均每亩价值的 30 倍，达到了《土地管理法》规定的最高补偿标准。与其他地区不同，德州开发区土地补偿费和安置补助费全部支付给村集体经济组织，用于发展集体经济，没有分配给个人和农户。与此同时，开发区还采取了留地补偿的方式，并将留地补偿与货币补偿巧妙结合在一起，创造了物业补偿的方式。区内 20 个村镇共留地 2440 亩。然后按照“征十返一”计算货币补偿，即，征十亩土地只能得到九亩地的补偿款。这部分补偿款只能用在所预留的非农建设用地的开发上，建设工业厂房、商业街铺和市场设施。留用土地暂不进行土地变性，让村集体先建物业，然后再办转地手续。这就大大降低了村集体物业的开发成本。等到集体物业建成并取得收入后，再通过补交各种税费变性为国有土地，使村集体取得了国有土地使用权，从而变成拥有完全产权的“活资产”。土地变性后，一方面可以作为抵押品从银行获得贷款，以补充物业开发资金的不足，另一方面便于资产流通，有利于稳定村民预期。

对于留用的集体建设用地，德州没有像广东和浙江等地那样让村集体自行开发建设，而是将其纳入开发区整体规划，由开发区专职招商机构统一招商，统一安排，由村集体按照租用方的规划和设计要求建设。现在，已有 8 家企业通过招商局的引荐推介，租用村集体的工业厂房落户开发区。这样，集体建设的工业园和工业厂房与国家建设的完全一样。

在实施货币补偿和留地补偿的同时，德州开发区又把征地补偿与旧村改造恰当结合起来。对旧村改造中征收的集体所有的宅基地，按一定比例返还经营性商品房进行补偿。这些经营性用房由负责旧村改造的政策性开建公司建设，并由政府协调，把一些最具市场价值的所谓“金角银边”的经营性用房让给村集体。目前，区内各村集体已经投资 3.53 亿元，建成物业面积达 61.44 万平方米。如，十二里庄和宋官屯村的沿街经营性物业，每平方米月租高达 12 元。再如，刁李贵村与明皇太阳能集团合作，刘集村与金光集团签订协议，按照后者的规划和标准建成的工业厂房，年租金 60 元/平方米。这样，德州开发区就走出了一条“把土地补偿金变成不动产，依靠不动产收益安民富民”的集体经济发展模式，既保证了土地补偿金的保值增值，又解决了失地农民的长期受益问题，并为失地农民提供了基本生活保障。

在旧村改造中，德州开发区采取了“动迁上楼”的方式，即先建新社区，安置农民上楼，

[4] 德州案例资料由综合开发研究院刘宪法教授提供，其评论为笔者实地考察所得。

再拆除村民原来的宅院式住房，对原村落实行整体改造。其具体做法不仅符合国家政策规定，完成了土地变性、收储、招标出让等规定程序，而且把土地增值收益通过新房价格优惠让予农民。80 年代中，开发区内的一些村庄曾经搞过“新村规划”，每户划定了（18*20＝）360 平方米的标准庭院，一般有标准住房建筑面积 100 平方米左右。若按照德州市房屋拆迁进行货币补偿，每个农户的补偿费只能购得 30 平方米的商品住宅。开发区采取让利给村民的方针，制定和实施了“按院补偿”的方案，补偿标准每户 15 万元。实际补偿高出货币补偿 8.5 万元。

德州开发区的旧村改造补偿安置采取了产权调换的方式。基本作法是，按户和每户人口确定上楼安置的建筑面积。经村民反复讨论，第二代分配方案为每户 40 平方米，每人 40 平方米。村民按每平方米 680 元的成本价购房，用旧宅拆迁补偿款支付购房款，并略有节余（150000 元－680 元*200）。这样，每户大体可以得到两套住房，获得（2000 元*200＝）40 万元的房产。两套住房一般是自住一套，一套出租，每月可得租金 600 元。旧村改造项目运作和资金平衡的关键是“以地平衡”，即开建公司取得旧村改造节约的土地（约占原面积的 4/5）和增加的商品住宅，用地来平衡项目资金，保证项目运作。

德州模式尚处在发展中，目前存在的主要问题是村集体经济组织的产权不够明晰。这里，村集体经济组织属于集体合作制性质，企业与村行政组织合一。随着资产规模的扩大和集体经济的发展，分红问题的出现，村集体经济组织产权不清、主体不明、分配机制不畅、缺乏经营者制衡等问题就会暴露出来。出路在于组建农村股份合作组织，进行股份化改造，明确经营主体，按公司化运作。

从德州的案例中可以得到以下几点启示：

首先，把货币补偿和留地补偿、征地补偿和旧村改造结合实施，实现了征地拆迁过程的动态补偿和足额补偿。德州开发区起步较晚，基础较差，追求“超高速、跨越式”增长是一个必然选择。一方面，开发区面临的首要问题是如何集中力量解决发展问题，另一方面，在开发建设启动初期，土地增值收益尚未显现。因此，按土地原来用途实施的货币补偿显然是不充分的。给集体留地发展物业，用物业收入不仅可以增加补偿，而且可以永续利用，为村民生产和生活提供了可靠的保障。到旧村改造时，土地的增值收益已经显现，再让利给村民，使实际补偿超过拆迁房屋的货币价值。这样，补偿不足和超额补偿在动态过程中结合起来，相互抵消，实现了充分补偿。

其次，通过产权置换，使农民直接了参与工业化和城市化过程。德州实施货币补偿和留地补偿相结合的关键，是把货币补偿的资金用于在留用地上开发建设物业。从形式上看，这是经济补偿，但实质却是资产置换，即用土地资产置换物业资产。这种转换是一种资产交易，农民让渡了农用土地资产和庭院住宅，交换取得了可以参与工业化和城市化的资产，即工商物业和商品住宅。虽然仍然保留着村民身份，但却分享了工业化和城市化的好处。

再次，在征地、拆迁、补偿和资产置换的过程中，德州开发区采取了政府规划、村镇实施、农民参与的运作方式。政府的主要任务是制定规划，提出政策，招商引资。特别是把集体留用地的开发建设纳入开发区统一规划，统一招商，统筹安排，使集体物业开发成为整个开发区建设的有机组成部分。一方面防止了村民的随意开发和私建乱占，另一方面，避免了村集体由于知识、信息、渠道和能力的不足在招商引资中可能出现的失误。而招商以后物业的开发建设和经营管理则由村集体具体负责实施。征地拆迁补偿安置的具体方案则由村民大会充分讨论决定。在这个过程中，不仅发展和巩固了村民自治，而且充分利用了传统社区资源，形成了合作共赢的局面。

最后，德州开发区的作法赋予了所有权和使用权以新的意义。在征地拆迁中，货币补偿款的所有权是村集体的，开发区实施征地补偿款“一级所有，三级管理”中的“一级所有”是也，在没有用于物业开发以前，村集体也确实得到了这笔资金的利息。但“三级管理”却

使其使用权发生了变化，村集体不能随意支用这笔资金，而且在用于集体物业开发前，这笔资金实际上成为开发区基础设施建设融资的来源。而发展村集体物业的决策也不是村集体单独决定的，而是由开发区管委会、镇政府（经管站）共同决定的，开发区不仅进行规划，这是政府职能，而且代为招商，这是行使产权主体的职能。在不发达地区，这种作法也许是有意义的。一是有利防止村集体领导人贪污私分，二是避免了村集体自办工业的失误，三是保证了村集体物业开发的资金供应，四是保证了集体物业的成功运营。

3－4，江苏昆山的三种农民合作社

2006 年，昆山市的农民人均纯收入 10508 元，是江苏的 1.5 倍、全国的 2.4 倍。其中，40%来自财产性收入，45%是工资性收入，15%是财政转移性收入。在这里，农民合作经济组织功不可没，通过土地合作分红达 3407.6 元/人。昆山的合作经济组织有三种：富民合作社，农村土地股份合作社，社区股份合作社，入社农户占总农户的 1/3，近 1/4 农户达到了政府提出的“家家有股份”目标。

（1），富民合作社

昆山靠近上海。上世纪 90 年代，大量外资、台资和国内资本落户昆山，大量外地劳动者涌入昆山。这些生产线需要厂房，这些打工者需要住房。这就出现了一个巨大商机：厂房和公寓房租赁市场。

昆山市陆家镇车塘村党支部书记沈慰良看准了这些商机，决心联合起来，抓住和利用这些商机。2000 年，经多次与村民商讨，沈慰良和村里的一些农户成立了陆家镇车塘村首家“农民投资协会”。其经营项目主要是建造标准厂房、打工楼、店面房、农贸市场等。运营方式为出租房屋或店铺，收取租金，年底分红。一开始既无执照，也不缴税。因经营风险小，投资回报高，许多农民纷纷要求投资入股。后来“投资协会”改为“富民合作社”。在江苏省被统一称为“农村专业经济合作社”。

在合作社的发展中，市领导的态度有重要意义。当时，一位副书记在车塘搞“三讲”蹲点，发现了这个协会，即向市里推荐。2002 年 2 月 25 日，昆山市在陆家镇召开现场会推广车塘经验，提出合作社必须由农户“自愿投资入股”，“民办、民管、民受益”，不得强行集资、不得许诺分红、不得贴款分红；有章程、有登记；以建设标准厂房和“打工楼”为主；统一规划、统一建设、统一出租、统一管理，市政府提出规划。厂房开工前就有招商对象，按需建设。

现场会之后，富民合作社在全市范围内迅速发展。从 2002 年的 48 家，发展到 2006 年的 178 家，入社股金 5 亿元。合作社经营涉及土地面积 2465 亩，其中租用集体建设用地 1973 亩，征用土地 492 亩。合作社已建成打工楼 31 万平方米、标准厂房 41 万平方米、店面房 13.5 万平方米、农贸市场 5 个，占地面积 38 万平方米。

（2），社区股份合作社

社区股份合作社是将农村集体所有的经营性、仍能够盈利的资产量化分配到有土地承包权的个人，采取股份制企业的治理模式，年终按股分红。建社目的是为了保护集体财产，保障农民拆迁补偿资金的安全，并保证让老百姓对村集体事业能够参与决策。建社的前提：一是村集体有净资产，二是这些资产有收益。

社区股份合作社需制定《合作社章程》，并按章程规范运作。其成立需确定村级集体资产评估基准点和每个村民户籍关系截止基准点。这样，确定个人的股份就需要如下“三个认定”：

一是认定折股量化的集体资产净值。由镇、村农村经营管理机构和民主理财小组联合组成专门的清产核资小组，对村经济合作社所有的各类资产进行全面清查核实，搞实资产家底，

依法界定所有权归属关系。清产核资结果由村经济合作社召开全体成员大会或成员代表大会予以认可，并报市农村工作办公室审核。大多数成员要求由中介机构评估资产的，可以聘请具有法定资格的评估机构进行评估。

二是认定村民、社员和股民资格。村民是指户籍截止日之前关系在村的农民；社员是指能享受 1 股基本股的村民，凡满 18 周岁不论户口是否在村一并进行考虑，同时兼顾一部分因征地及其他客观原因造成的人在村而户口不在村，或者户口在村而人不在村的特殊人员；股民是指享受基本股以外的属于照顾的人员，根据不同对象，划分不同股权，档次从 0.09 股至 0.5 股不等。

三是认定股权。股权设置分两大类：一类是集体股，占总股权的 30%；另一类是个人分配股，占总股权的 70%。个人股分基本股和享受股，社员享受基本股，股民获得享受股。在职村干部与社员一样，只享受基本股。

社区股份合作社从 2002 年的 3 家试点，发展到 2006 年中期的 24 家，涉及农户 11957 户，享有股份的社员 42332 人，合作社总资产 3.36 亿元，经营性净资产 2.28 亿元，设置总股数 6.58 万股，其中社员个人分配股 5.7 万股，集体股 1.18 万股，每股净资产 0.35 万元。

（3），土地股份合作社

土地股份合作社是按农业产业化、规模化要求，依托镇、村土地流转服务站，结合农产品基地、农业园区建设和农业招商，坚持“依法、自愿、有偿”原则，引导农民组建以土地承包经营权入股、农产品种养业为主的经济合作组织。这种合作社多在昆山南部和北部农用地较多的地方推行。只要符合土地利用总体规划，不改变原有土地性质和用途，明确土地承包权益人，合理确定股权价值，就可按规定注册登记为土地股份合作社。

昆山第一家土地股份合作社是市北土地合作社。农户承包的土地每亩折算为 1 股，同时设有现金股，每 1000 元为 1 股。在 30 年承包期内，股权可以继承、馈赠，经合作社和村委会同意也可以转让。入股土地每年每亩保底分红 300 元。

市政府制定了针对土地股份合作社的规范措施。第一，农民以土地承包权入股，集中土地，实现农业规模化经营。第二，围绕农地使用制度改革，探索在农业种养殖的基础上，组建二、三产业的土地股份合作社，拓宽经营领域，提高土地产出率和承包权入股的分配水平。现有入社农户 1668 户，涉及人数 5225 人，入股土地面积 4832 亩。主要从事农副产品和花卉苗木的生产和销售。

当地政府对农村经济合作组织采取了一系列鼓励和扶植政策。主要有财政奖励，规费减免，土地使用，分红奖励等。到 2005 年底，上述三种合作社的入社农户平均增收 1700 元，人均增收 570 元。其中：全市 80 家富民合作社实现收入 9755 万元，上交各种税金 986 万元，财政奖励 710 万元，社员分红 2500 万元，分红奖励 460 万元；24 家社区股份合作社分红 562 万元，平均每股 104 元；10 家土地股份合作社实际分红 207 万元，平均每亩 428 元。

关于昆山的三种农民合作社，有三点需要讨论：

第一，土地承包权完全可以作为农民的收益性资产而独立存在。在城镇辐射型工业化路径上，农村劳动力要变为产业工人，农民要变为市民，耕地的一部分要变为城镇土地，剩余部分也需要实现规模化耕作。这实际上是一个劳动力、土地等要素大规模流动和自由交易以实现优化配置的过程。一方面，原来法律赋予农民的土地承包经营权成了农民可交易的资产，有利于农民共享土地要素增值收益，为他们进入城市工业领域提供了社会保障，另一方面有助于劳动力要素的流动，农民不再受由集体成员身份所决定的土地承包权束缚。昆山本地农村劳动力已有 65%转入城市。

第二，地方政府的政策取向，决定于其对财政负担和治理代价的衡量。在城市化进程中，土地转用是采用征用补偿方式，还是采用农民直接参与市场交易方式，对农民的权益影响极大，但决定权不在农民手中，而主要在各级政府手中。像在昆山发生的故事里，维护农民的

这种资产权利，政府要做的是制定相关规则，并加以实施和保护，而不要投入太多的资源。但若否定农民土地承包权的资产价值，改为土地征用方式，那么为补偿农民的失地和安置就业，地方政府的财政负担不小，公共治理的成本也十分高昂。仅就经济代价而言，昆山市对农民的社会保障形成了所谓“五道保障线”[5]，其中有两项属于拆迁和征地引起的。其他社会保障中，养老保险也与拆迁、征地和由此引起的就业安置有关。这些保障标准大致内容是：1）、农村最低生活保障 2200 元/人·年。2）、农村基本养老保险每人每月 100~130 元。3）、农村医疗保险每人每年筹资标准为 200 元，其中市、镇两级财政各拿出 65 元，村集体拿出 20 元，农民个人拿出 50 元。4）、工业征地中“以土地换保障”，城乡养老保险并轨，7000 名到龄农民领取城镇养老金，每月超过 500 元。5）、农民动迁“拆一还一、货币补偿”，平均每户可获补偿 25 万元左右，足以购买原面积的动迁房。可见，像昆山这种“城镇辐射型”工业化过程中，一旦对失地农民的社会保障标准与城市居民的一致，即全部算上对农民征地拆迁的直接补偿和后续的就业安置和社会保障，政府的负担将大大增加。这是大部分地方承担不起的。

第三，农民要行使土地要素的定价权，在排除土地私有制以后，集体合作是一种必要的制度保障。在昆山的三种农民合作社中，处于核心地位的因素有二，一是农民对于土地的法定权利；二是农民的集体成员身份。可以设想，在富民合作社的做法中，如果农民单个而不是以集体合作的组织方式将土地改变用途或对外出租，地方政府肯定不会认可，更不可能扶持。在一个严禁土地私有同时又要保障农户土地承包权不受侵犯的制度框架里，农户私下单干可能遇到的就不仅是规模收益问题，而首先是合法性问题。采用合作社可能是这一制度框架下的最佳选择。因为这种组织方式既符合宪法和法律关于土地公有制的要求，又使得劳动力和土地要素的自由流动成为可能。况且，专门规范农民合作组织的法律，《中华人民共和国农民专业合作社法》已于 2006 年 10 月 31 日通过，2007 年 7 月 1 日施行。

3－5，辽宁海城东三道的社区型企业

东三道村，位于辽宁省海城市八里镇东部山区，距海城市 15 公里，三面环山（千山山脉），一面临水（海城河）。现有农户 880 户，3100 人，17 个村民小组，面积 24 平方公里，耕地 3100 亩，林地 10000 亩，果园 1.2 万亩；村办企业 12 家，固定资产 1.3 亿元。1994 年东三道注册成立了“海城市东鑫实业公司”。1996 年经海城市政府批准，成立“辽宁省海城市东三道农业产业化示范区”。在当地村民和干部中，东三道村、示范区和东鑫公司区别不大。2005 年，村级集体财力 752 万元，上缴税收 150 万元，农民人均实际现金收入 8000 元。

在东三道村，实施土地承包权入股分红，创办大型商品蔬菜基地，有两次大规模的制度变革和生产经营活动。

第一次是创建 5000 亩商品蔬菜生产基地。

2001 年 7 月，香港一家经营蔬菜的公司，得知东三道村集体组织动员规划的能力较强，带头人讲信誉，前来签约定购西兰花、奶白菜。村集体先从村民手中有偿租用了 96 亩耕地进行试验，确定蔬菜对当地土壤、气候的适应性，结果超出港商的技术要求。2001 年底，双方签订了价值 1.5 亿港元的蔬菜购销协议。

要大规模地组织供货，必须有相应规模的耕地。村支部书记、东鑫实业公司董事长马玉盈（人称“一把手”）挨家挨户说服，召开全体党员、两委班子成员、村民代表会议动员。最后东鑫公司与农户签订了为期 3 年的合作协议：农户以耕地承包权入股，每亩保底分红 260 元，由公司在播种前一次付清（2004 年后逐渐提高，现在是 350~400 元。如果农户自己耕种，每亩净收入大约 180—200 元），还可以做农工挣工资（每个劳动力平均一年工资收入

[5]这五道保障线是指农村最低生活保障、农村养老保险、医疗保险、拆迁补偿和征地补偿。

超过 3000 元）。如果农户不愿入股，为了统一规划，村集体将划出另一片相同面积的耕地进行置换。这样就把本村农户的 3000 亩耕地集中起来。与此同时，还按同样的条件吸收了附近两个村的近 2000 亩耕地入股。

蔬菜基地建成后，村集体确定各个地块分别种植的蔬菜品种，制定出地块轮作倒茬顺序，并从深圳聘请了 28 名技术人员，统一支付工资。村里留用了 500 亩作为试验田。基础设施则由村里统一投资建设，包括修路、修桥、打井等，投资达 600 多万元。为达到蔬菜的无公害标准，集体统一购买肥料、农药、种苗。

蔬菜的种植管理通过公开招标，确定由 12 个农户承包。这些人被称为“二老板”。“二老板”没有向东鑫公司支付承包费或押金，但要先行垫付水电、农药、化肥、种苗和农工工资等各种费用作为投资。蔬菜收获后，公司“论质、按量、从价”进行收购。收购价与（对港商）卖出价之差用于公司的保底分红、技术人员工资、真空预冷、包装运输费以及蔬菜处理的损耗等各项开支。结算后，村集体几无所剩。因此“一把手”说，他“不过是为大伙张罗张罗”。

“二老板”从本村招用农工，按天付酬，并组织近似大集体时的生产队劳动。他们同时上工，能够看得到农工们是否努力。在乡村熟人社会，用现代经济学术语说，每个个体面临的都是长期的多次博弈，一次偷懒可能会受到下次不再雇佣的长期处罚，得不偿失。

有了订单，种植蔬菜的风险主要来自自然因素。比如，由于一段时间内气温偏高，按港商要求本应收缩的西兰花蓬松发散，达不到质量标准，损失严重。这时“二老板”们感到自己是在赌，不过，“一把手”也在赌，他们相信村集体不会“亏待”他们。“一把手”表示，像这种前期的“学费”，村集体应该承担，也有能力承担。2002 年终算账，按合同约定“二老板”每人得 1~2 万元的纯利，承包权入股的农户既得到了每亩保底分红，又挣得了按日计发的工资。东鑫实业公司亏损近 40 万元。此后年度，通过加工和出口，公司可以做到保本经营。但这个 5000 亩商品蔬菜基地，在当地辐射面积达 1 万亩，带动农户 1200 户，解决农民就业 600 余人。

第二次是跨区兼并创建 3000 亩商品蔬菜基地

2004 年，韩国一家叫“金河企业株式会社”的蔬菜商与东鑫公司签约，每年收购 1000 吨“金塔椒”，韩方提供种子、育苗期肥料、药物和种植技术，培训员工。为此，东鑫公司投资 200 万元建了一条速冻生产线，将收获的辣椒速冻后运送到韩国。2005 年合同总金额为 320 万美元。

要保证履约，东三道周边村庄的耕地显然不够。东鑫公司到营口、本溪等地，分别以每亩 280 元、300 元的保底分红，吸引当地村民加入辣椒种植基地，合计面积 2000 亩左右。公司负责提供种子、肥料和种植技术，收获时派技术人员指导储藏、运输。与此同时，东鑫公司到韩国开拓市场，扩大辣椒出口规模，已经投资 100 多万元引水上山，希望改造出 8000 多亩山地用于种植。

辣椒种植和管理仍通过订立合同进行承包。公司从村里请了四个懂行的农民当“二老板”。 他们都是在村民中有一定威望并且是管理经验丰富的好手。其经营管理与西兰花方式相同。

东三道的经验可以从以下几个方面加以讨论。

1）、市场的扩展是导致土地制度变迁的基本诱因。东三道地处山区，远离城市，如果没有香港和韩国对商品蔬菜的巨大需求，也就不需要创建大规模的商品菜生产基地，改变原来的家庭承包制度也就缺乏诱因。正是市场的扩展出现了巨大的商机，而要抓住这一商机，除了集中土地和集体经营以外，没有别的替代办法。因此，通过承包权入股分红，变家庭承包制为股份合作制，组建一种“社区型企业”就成为必然选择。东三道的案例表明，在乡村自主型工业化的道路上，市场强大的发现功能，可以实现特色农产品的产业化。也许在中国

农村，特色农业可能比粮棉等种植更有比较优势。重要的是要尊重农民作为市场主体的发现和选择。

2）、农户合作是其得以主导要素定价权的必由之路。在中国农业领域，由于规避风险和规模经营的需要，市场里分散的农户是继续独立经营还是进行要素组合参与队生产，是个理性决策过程。随着市场的扩展，现行的家庭制不一定是一种稳态模式。在村级经济中，只要能改善福利状况，中国农民可以采用多种形式的集体行动。这些不同的制度设计形成了一个竞争的市场，最有效率的制度将会胜出。东三道的社区型企业只是其中的一种。这些组织探索，包含了传统的社区文化、现代市场需求和现行法律制度在内的丰富信息。就是说，在土地制度方面，中国农民有智慧使传统、市场和当下的政策巧妙地对接起来，为自己的利益服务。

3，在农村社区，一个有效率的社区企业，是村社自主型工业化之路得以成功的重要条件。东三道村以其拥有的三重角色，实现不同的目标：一、作为行政组织发挥着治理、规划和动员的功能，行使的是法律规定的集体土地所有权或国家赋予的行政管理权。二、作为分散的农户联合体发挥着社会保障和提供公共服务的功能。三、作为利益主体发挥着市场发现、风险规避和资源配置功能。这一职能非常重要，是履行前两种职能的后盾。上述身份和职能表明，村集体与其说是上级政府向基层的延伸，还不如说是一个“社区型企业”：在社区内有明确的产权边界，对外有开拓市场、代理签约的企业家；对内有统一调配资源、组织管理的“经理层”，他们的权力来源于内部成员的同意，而基本不受上级政府的干预；成员把一部分决策权让渡出去接受监督，并取得固定收入——这些都是典型的企业特征。不同的是，它所创造的财富被用来履行着传统意义上的政府职能，村干部们既是企业家，又承担社区治理者的角色，是农户通向市场的桥梁。那些有长远眼光、有经营头脑而又廉洁奉公的农村基层干部，显得尤为重要。如何为这类农村企业家“定价”，使这类资源在广大农村不再稀缺，是农村经济社会发展的关键问题之一。

3－6，小结

从以上几个案例可以得出以下几点结论

1)，在发展土地市场和进行农地非农化流转和交易的过程中，上述地方都坚持了土地的集体所有制，发展了集体经济，实现了中央、地方和农民共赢。由此可见，发展土地市场和地权交易不仅与两种土地公有制不相矛盾，而且是实现两种土地公有制的一种可行方式。

2)，发展集体建设用地的流转和交易，需要打破对农地转用的国家垄断，改变政府对集体土地的用途管制，让地权所有者直接参与市场交易过程，主导土地要素的定价权。这是中国农地制度改革和政策调整的基本方向，也是中国工业化和城市化的必由之路。

3)，通过农户合作参与市场过程，是中国农民参与工业化和城市化过程的一种制度保证。其具体形式多种多样，不同的作法各有千秋，有效率的组织和制度最具生命力，自然会发展壮大，同时也需要政府的支持和保护。

4， 政策完善和法律修改建议

4－1，制定统一的土地法律，改变土地政策二元分割格局

1），**坚持土地公有制度，实行集体土地和国有土地的“同地、同权、同价”。**《宪法》规定，我国实行社会主义公有制，城市的土地“属于国家所有”，农村和城市郊区的土地“属于集体所有”。土地的国家所有和集体所有只是财产归属主体的不同，而不是土地权利的差异。也就是说，两种土地公有制是两种平等的土地制度，具有平等的权利。鉴于人们理解上的偏差和实践中的错误相当普遍和严重，人大常委会需要对此做出明确解释，并据以制定统一的土地法律，保障其落实和实施。改变目前集体土地基本上只能用于农耕，农地变为建设用地，先要经过政府征用，从集体土地变为国有土地的运作机制。赋予和保证两种所有制的土地享有参与工业化和城市化的同等机会和权利，做到“同地、同权、同价”，避免和防止工业化和城市化进程中集体和农民丧失土地所有权。尽快制定集体建设用地流转和交易的法律法规，允许集体建设用地以多种形式直接进入市场，可以转让、出租、抵押和以其他形式流转。

2），**修改与土地有关的法律，建立保护农民土地产权的制度基础。**《土地承包法》的立法目的在于保护农民土地权利，但是，与之平行的《土地管理法》使这种保护只限于农地范围，使农民的土地财产权变成一种残缺的产权；集体所有权的内涵规定不清，造成集体所有权侵犯农民的土地财产权；对农民土地财产权保护的基础性工作薄弱。

当务之急是，尽快修改与保护农民土地权益相冲突的法律条款，让农民享有土地非农化进程中的土地所有权、收益权和转让权。在农村内部，要进一步明确集体所有权就是社区成员的成员权，杜绝集体经济组织以产权规定的模糊性来侵犯农民的土地权益。政府应着力提供保护农民土地权益的制度性基础设施，包括颁发有物权含义的土地长期使用权证，进行农民土地的登记、四至划定、土地流转的信息登记，建立保护农民土地权益的土地法庭。

主要修法建议具体如下：

——修改《土地承包法》第十七条，删去“维持土地的农业用途，不得用于非农建设”；

——将《土地承包法》第三十三条第二款：“不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途”修改为，**“不得改变土地所有权的性质”**；

——修改《土地管理法》第四条，删去“国家实行土地用途管制制度”。

——修改《土地管理法》第十二条，将“依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续”，修改为**“依法改变土地权属的，应当办理土地变更登记手续；改变土地用途的，应当办理备案手续。”**

——将《土地管理法》第十四条的中的“ 承包经营土地的农民有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务”一句，修改为**“承包经营土地的人有保护和合理利用土**

地的义务”。

——将《土地管理法》第四十三条第一款修改为：“**任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地和集体土地；农村集体经济组织有权依法使用本集体所有的土地兴办商业性建筑和村民建设住宅，或者用于乡（镇）村公共设施和公益事业建设**”。

——将《土地管理法》第四十七条中的“征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿”，修改为“**征用土地的，按照被征用土地的市场价值给予补偿**”。

——修改《物权法》第一百五十三条，将“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”，改为“农民宅基地及其房屋所有权人依照法律规定享有占有、使用、收益和处分的权利”。

3），**总结地方和基层经验，探索将关于集体建设用地流转的地方规定上升为国家法律。**集体建设用地流转可以惠及农民，但由于处于法律禁止范围，尽管有地方政府默许，其隐忧十分明显：第一，与现行法律冲突，既不利于保护农民利益，也影响企业发展的长远预期。第二，形成竞相压价，利益流失，造成土地市场不规范。第三，由于集体土地的地权初始形态模糊，在级差收益的分配上造成集体部分过大，农民分红缺乏制度保障。

在法律禁止和中央政策没有明确规定的前提下，为了加强农村集体建设用地管理，安徽、江苏、山东、福建及部分大城市郊区的一些地方政府进行了积极的探索，出台了一些规范集体建设用地健康、有序流转的政策。国土资源部在江苏苏州、安徽芜湖、浙江湖州、河南安阳等地的试点，也为法律的修改和土地使用制度的改革做了一定的政策准备。尤其值得关注的是，广东省政府下发了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》，在保障农民土地权益、促进集体土地使用权有效地融入建设用地市场方面迈出了一大步。第一，明确提出了农村集体土地所有权与国家土地所有权“同地，同价，同权”。“农村集体建设用地可以出让、转让、出租和抵押”，以“建立统一、开放、有序的土地市场”。第二，提出了农村集体建设用地使用权流转的原则和条件。“（1）遵循‘自愿、公开、公平、等价有偿’的原则；（2）经依法批准使用或取得建设用地；（3）符合土地利用总体规划和城市、镇、村建设规划；（4）依法办理土地登记，领取土地权属证书；（5）界址清楚，没有权属纠纷；（6）由农村集体经济组织出让、转让、出租和抵押建设用地使用权的，在申请前须经依法召开的村民会议讨论同意。”第三，为了保护城镇国有土地市场，对进入市场的农村集体建设用地的用途做出了严格限制。“通过出让、转让和出租方式取得的农村集体建设用地不得用于商品房开发。”“未经原批准用地的人民政府或有批准权的人民政府批准，不得改变该幅土地的建设用途。”第四，对流转收益的使用做出了明确规定。“农村集体建设用地使用权流转的收益，其中 50％左右直接分配给农民；剩余的 50％左右，一部分留于集体发展村集体经济，其余部分用作农民的社会保障。”建议有关部门尽快出台关于集体建设用地流转的法律，促进农村集体建设用地规范、有序、健康流转，形成城乡统一的土地市场。

4－2，打破政府垄断土地一级市场，保证集体和农民的土地权益

1），根本改革现行征地制度，谨防建设用地的国有化趋势。现行农地转用实行由政府征用的制度，形成了政府垄断土地一级市场的局面，造成了农地变为建设用地过程中的国有化倾向。从 1987－2001 年，全国非农建设占用耕地 3394.6 万亩， 70%以上通过政府征地方

式取得。这意味着在过去的十多年中，有近 2400 万亩农民集体所有的土地被国有化了。据国土资源部调查，目前除交通水利设施用地外，全国实际建设用地约有 25 万平方公里，其中 7 万多平方公里为国有土地，而农民集体建设用地约 18 万平方公里，占全部建设用地的 72%。这些集体建设用地实际上也被国有化了。近几年，各类城市的版图迅速扩大，并向农村腹地推进，再加上不断推进的城中村改造，大面积的村改居、镇改街、县改区工程和城市区划调整，特别是前不久深圳市将宝安、龙岗两区 260 平方公里的土地全部收归国有的城市化改制等等。这种土地国有化的趋势，势必改变我国建设用地的现有格局，损害农民集体的土地权益，加剧政府垄断土地一级市场的不规范行为，不利于城市化的健康推进和经济的可持续发展。因此，根本改革现行政府征地制度，限制和规范政府的征地行为，才能打破政府对土地一级市场的垄断格局，遏制城市化进程中土地的国有化趋势。在法律有待修改的情况下，要用好土地利用总体规划和城市建设规划这个龙头。规划就是法律，一切用地以规划为蓝本，不能突破规划，也不能利用政府权力随意修改规划。防止地方利用村改居、市改区、区域调整、城市化改制等所谓创新，变相大面积圈占农地。

2），改革现行政府供地制度，允许集体建设用地直接进入市场。我国现行的供地制度，是现行农地转用制度的重要组成部分，政府不仅掌控着征地的全权，而且充当了建设用地的唯一供应者，垄断着集体土地从征地到供地的全过程。它限制和阻碍了集体建设用地直接进入市场交易，对我国进一步工业化造成了极其不利的影响。行政划拨土地过多过泛，造成土地严重浪费，直接侵犯集体和农民的利益。采取招拍挂的方式有偿出让建设用地，旨在遏制地方政府压低地价招商引资，促进土地的集约利用，但结果则事与愿违。由于土地的最低价以国土部的土地分等定级为依据，造成发达地区工业地价偏低，中西部地区工业地价偏高，对正处于工业化起飞阶段的中西部地区尤为不利。我国正处在工业化的关键阶段，农业劳动力的转移和工业向中西部地区的转移，都有赖工业化继续保持一定的增长速度。地方经验表明，在符合土地规划的前提下，农民直接将集体建设用地以出租、出让、转让等形式供给企业，既大大降低了企业的用地成本，又保证了农民可以长期分享土地增值收益，地方政府可以获得企业税收和土地使用费。开放农村集体建设用地直接进入市场，有利于大量企业到中西部落户和促进制造业向中西部地区转移，继续保持我国制造业在全球的竞争优势。

农村集体建设用地的规模和数量巨大，随着城市化和工业化的发展，农村集体建设用地的资产性质逐渐显现，尤其在经济发达地区，农村集体建设用地使用权以出让、转让（含以土地使用权作价出资、入股、联营、兼并和置换等）、出租和抵押等形式自发流转大量发生，集体建设用地隐性市场客观存在，“合法”流转和“非法”流转同时发生。与其隐性和非法流转，不如让集体建设用地直接进入市场。

3），防止村庄建设中侵害农民宅基地权利，积极推行农民宅基地商品化。随着城市的加速扩张和中央土地严管、房地产信贷政策的出台，农民宅基地成为地方政府和房地产商觊觎的又一对象，造成对农民宅基地权利的直接侵害。第一，由于宅基地为存量建设用地，以旧村改造和新村建设为名开发宅基地，既可以增加用于发展的建设用地，又避开了建设用地指标管理，于是，东部发达地区争先恐后，中西部地区纷纷仿效，造成对农民宅基地的剥夺

和平调。第二，地方政府与开发商联手在农民宅基地上进行房地产开发。随着城区地价和房价不断攀升，开发城郊结合部农民宅基地成为房地产开发商的新商机；地方政府成立政策性公司，以土地抵押贷款融资，在有开发前景的城郊投资基础设施建设；房地产公司进行村民旧房拆迁和新居建设，对原住村民通过“拆一补一”和超面积部分按成本价购买的方式进行安置，余下的房子按商品房销售。地方政府既获得了土地出让收益，又在新农村建设中创造了政绩；房地产商得到了开发利润；农民住进了新楼，但永远失去了自己的土地。第三，以“城乡一体化”名义，将农村宅基地国有化。随着城市化的推进，一些经济发达省市规划区内建设用地存量严重不足，当地政府通过县改市、市改区等行政区划调整，行政中心搬迁，以及村委会改居委会、村民变居民的方式，将宅基地变为规划区内的国有建设用地。

现行农民宅基地具有明显的福利性质，其商品属性和财产属性未被法律确认，其产权存在明显缺陷，为地方政府和房地产商留下了可乘之机。必须赋予宅基地完整的物权，发放统一的、具有法律效力的宅基地证书，进一步完善农民宅基地的统计和登记工作，同时，积极试点，探索宅基地商品化和入市流转办法。在此之前，国务院要做出规定，有财力的地方，可以在农民自愿的前提下，进行村容、村貌、村落改造和整理，但释放出来的宅基地原则上应予复耕，不能作为其他建设用地。

4)，制定“公共利益征地否定式目录”，明确规定盈利性目的用地不得征用。我国的征地制度形成于计划经济时期，土地与其他生产要素均由政府支配，用地主体一般是国有企业、政府部门或国家大型基础设施工程（如公路、铁路、水利等）。《土地管理法》规定，“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用”，但由于没有对公共利益进行界定，征用的农地被各级政府大量用于非公共建设目的。然而，随着改革的推进和经济的发展，用地主体日趋多元化，土地用途早已超出“公共目的”的范围。在东部工业化程度较高的县市，工业用地占到全部建设用地的30%，而用地主体以民营企业为主。房地产和商业、服务业等经营性用地占到总建设用地的 20%，这部分用地完全是为了赢利。第三类用地是市政设施和基础设施用地，约占建设用地的 50%，这部分用地具有公益性目的，但其中也有大量用地背离了公共利益特征。

土地的征用必须坚持“为了公共利益的需要”的原则，改变目前只要是经济建设用地就实行征用的做法。为了阻断地方政府以“公共利益”在法律上难以准确界定为由，任意扩大征地范围，应出台政策明文规定，非公共利益用地不得通过征用获得，并列出不属于公共利益用地的名录，作为国土监察的基本依据。与此同时，鉴于目前行政划拨用地的用途过于宽泛，占地过多，既浪费土地，又滋生腐败。建议对建设用地中公共设施建设划拨用地的比重做出严格限定，清理以公共利益为名划拨而实际上用于营利性目的的土地。进行某些类公共目的用地的按市场价赔偿试点。

5），**限定政府储备土地为存量土地，严禁征用集体土地增加土地储备。**土地储备是通过对存量建设用地的收购和收回来获取土地，以备建设之需，其增减变化严格限定于存量土地。这类土地包括用地单位已经撤消或迁移的用地，连续两年未使用的土地，土地使用者擅自改变土地用途责令限期改正逾期不改的用地，土地使用期界满土地使用者未申请续期或申请续期未获批准的用地，长期荒芜闲置的土地，国有河滩地，公路、铁路、机场、矿场等核准报废的土地；因公共利益或实施城市规划调整而腾出的土地和旧城改造重点地段土地，因企业关停并转或产业结构调整等调整出的土地，土地使用者依法取得出让土地使用权后无力开发和不具备转让条件的土地，土地使用权人申请收回的土地，土地使用权转让价格明显低于市场价格的土地，城市规划区范围内通道两侧的预留地或空地以及按照规划需要统征的土地。鉴于土地储备制度已经在全国 1000 多个城市实行约六、七年之久，中央政府应着手制定有关政策和法规，对土地储备宗旨和目的、储备范围、机构设置、法人地位、储备贷款、抵押方式等做出相应规定，尽快结束政出多门、各行其是的混乱状态，防止土地储备中心的融资风险。

4－3、改变土地财政格局，创立地方财产税制度。

1），**改变地方收入取得方式，根本消除地方政府圈地、卖地的激励。**目前，土地出让金数额巨大，成为地方政府预算外收入的主要来源，与土地相关的收费也是地方政府各部门改善福利的重要途径；土地直接税收及由城市扩张带来的间接税收，也成为地方预算内收入的重要部分。总之，从土地上取得的收入占地方收入的一半以上，地方财政成为名副其实的“土地财政”。这是地方政府热衷圈地、卖地的主要动机。这种财政安排与地方政府垄断建设用地是一套共生的制度安排。只有从改变地方收入的取得方式入手，使其拥有与其事权相适应的永续的收入来源，才能打破政府垄断土地一级市场的格局，使其不再充当建设用地“地主”和土地经营者的角色，放弃低价征地和高价供地的行为方式。

2），**合理分配土地级差收益，完善土地财产税制度。**在阻断卖地机制的同时，中央政府应立即着手建立和完善土地财产税制度，停止在土地规费上与地方政府讨价还价的做法。一方面，必须在制度上保证土地利益相关当事人在土地增值收益分配上的公平，承认土地的所有者有权分享土地的级差收益，探索农民、土地开发者和各级政府在土地级差收益分配上的合理比例。另一方面，改革土地税制，设计让地方历届政府可以常年分享的土地或财产税，使土地财产税成为城市化进程中地方政府的重要而稳定的收入来源。

土地财产税的改革可以借鉴发达市场经济国家的经验，在具体操作上可以先易后难，合并税种，统一征收，分步实施。建议将与土地财产相关的税费由多个部门征收，改为只由税务部门征收；将现行的各种土地税费合并为三个税种：土地占用税、土地保有税和土地交易税。土地占用税是对土地农转非的行为征税，将现在的耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费一并征收，体现保护耕地的目的。土地保有税是对持有建设用地者的征税，

基于土地的不可再生性和随着经济发展必然升值的情况，可由中立的土地评估机构公布一个地区一定时期的土地价格，税务部门根据地价上涨的情形对土地持有者征收一定比例的土地保有税。土地交易税是对建设用地的交易行为征税，既让地方政府可以获得稳定的税源，也有利于土地转向最有价值的使用。

3)，尽快出台土地出让金纳入地方预算管理实施办法，作为建立财产税制的过渡措施。31 号文已经明确规定，要将“国有土地使用权出让总价款全额纳入地方预算，缴入地方国库，实行‘收支两条线’管理”。尽快出台有关实施办法并予以实施，不仅有利于这笔资金的规范运作和有效使用，而且也是走向财产税制的一种准备。不过，在具体操作上要注意两点：一是，预算资金管理是年初编制预算，年终审核，而土地出让金是政府出让土地所得，它是一种政府垄断下的市场行为，当年计划出让多少土地可以由有关机构控制，但出让金多少则受市场左右，土地出让金如何纳入地方预算管理须有具体的实施细则。二是，根据各国经验，土地财产税一般作为地方政府主要税种，有利于调动地方政府征收的积极性，而且土地的变化情况地方更容易掌握，因而也更容易足额征收。制定和实施这类管理办法旨在规范和提高土地出让金的使用效率，决不可成为主管部门在摸清地方家底后分配地方土地收入的契机。

4)，完善公共财政体制，保证财权和事权一致。在目前体制下，地方政府事权无限，财权上收，入不敷出，这是造成地方政府通过城市扩张和卖地来获取收入的一个重要原因。要减低地方政府谋求预算外收入的动机，就必须建立和完善公共财政体制，将现在的“投资性政府”变为“服务性政府”，形成多元化的城市公共投资机制，地方政府不再作为城市投资的主导者，只是作为公共品服务的提供者。

4－4、让失地农民参与补偿谈判，探索实施财产性补偿的办法。

1)，以区片综合补偿价为基准，通过交易谈判决定实际补偿。28 号文要求“各省、自治区、直辖市制定并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价”，广东、浙江、江苏的许多地方开始实行区片综合价补偿，补偿标准有所提高。金华市 1999 年的补偿标准为 8000-10000 元／亩，1999-2003 年间为 2.2 万元/亩，2003 年按区片综合价补偿为 3 万元／亩。义乌市从 2003 年开始实行区片综合价，补偿达到 3.8-4.2 万元／亩。其实，现行区片综合补偿价未经土地所有者参与谈判，未充分考虑土地级差增值收益，只能此作为征地补偿的低限，应当让失地农民直接参与补偿谈判，实际补偿应是双方讨价还价的结果。

2)，预留发展用地，实施财产补偿。在实施货币补偿的同时，应当给被征地的村庄按

一定比例预留一部分建设用地，由村集体经济组织建造标准厂房、铺面等出租，租金收益以股份形式在村民中分配。除本报告第二部分介绍的南海、德州、昆山案例外，绍兴县的办法是，在城区范围内，征用耕地超过该村耕地面积60%以上的规划预留村级经济发展用地。征地面积1000亩以上的留用25亩，670-1000亩的留用20亩，670亩以下的留用15亩。留用地按规定交纳各种相关税费后，办理国有建设用地使用权证，由村建造标准厂房、写字楼、商业用房出租，或以土地作价投资入股。对于影响城市规划的留用地采取招、拍、挂办法出让，土地净收益的80%给村集体。柯桥镇街道各村2004年积累的经营性净资产，最少的1270万元，最多的5693．9万元，“村改居”时将这些资产变成股本，人均股本最少的5000元/人，最高的26000元/人。这些合法的非农建设留用地，增加了集体的收入，也增加了农民的分红，农民和集体都欢迎。实践证明，村留用地既有利于村级经济壮大，在农村公共财政缺位的情况下，土地出租收入成为农村公共品提供的重要来源，而且土地分红也成为发达地区农民分享土地级差收益的重要途径。建议中央出台专门的文件，就留用地的比例、使用办法、收益分配原则等做出具体规定。

3），谨慎对待以社保换土地的办法，防止变相侵占农民土地。江苏、浙江、广东等省正在推行给失地农民提供社保的做法。本报告的昆山案例提供了这方面的信息。其实，失地农民尤其是青壮年劳动者对社保换土地并不看重，而且无论是现实操作还是未来资金保障都令人担忧。但从全国来看，为了化解农民与政府在土地利益上的冲突，政策越来越倾向于“以社保换土地”，将被征地农民纳入最低社会保障。这虽然是一种进步，但“以社保换土地”一方面要求政府提供的社保能够让农民觉得交出土地权利是值得的，另一方面要求政府财政有足够的能力完成这种置换。事实上，城市政府对城市职工的养老保险和社会保障都存在严重资金缺口，目前一些发达地区也仅仅给予失地农民每月200元不到的保障，广东省预计社会保障费用会使征地补偿均价再增加6万元/亩。因此，必须冷静对待“以社保换土地”，既要避免政府被拖入巨额财政泥沼的境地，又要防止一些地区以向农民提供社保的名义侵占农民土地。

4－5、客观审视指标管理的效力，探索有效保护耕地的制度安排

1），现行指标管理基本失效，地方各级规避有方。早在1997年，中央出于对粮食安全的担忧，提出了实行最严格的耕地保护制度，包括占用耕地补偿制度、耕地总量动态平衡制度、基本农田保护制度等。占用基本农田的批准权限在中央，地方政府负责实施占用耕地及补充耕地总量动态平衡。但是，地方政府想方设法进行耕地占补平衡的编制和变通，以应付

中央的审批，达到尽量多征多占耕地的目的。一些地方通过省内调剂，由建设用地指标有缺口的地方向指标富余地区支付一笔费用来平衡，甚至出现了省级之间基本农田代保的做法。有的通过土地整理折抵从中央获得非农建设用地使用的许可。有的将鱼塘、河滩、坡地也纳入农田保护范围，出现了基本农田“上山、下水”的现象。有的干脆违法用地，待土地清查时交点罚款变为合法了事。为了得到中央用地审批许可，一些地方政府甚至直接在账面上编制耕地动态总量平衡，出现了工、商业用地占有很大比重，而基本农田不减反增的戏剧性现象。还有一些地方，尽管通过土地整理、异地代保等做到了耕地的占补平衡，但是，补充耕地的质量大大下降。减少的耕地中有灌溉设施的高达 2/3，补充的耕地中有灌溉设施的只占 1/3。总之，占用耕地及补充耕地实现动态总量平衡的实施权在地方，现行土地制度所形成的地方政府经营土地的激励机制仍存在，中央与地方政府土地利用目标不一致的问题不改变，“指标年年不够用，指标年年用不完”的游戏就不会停止，仅靠严管措施不能解决农田保护与经济发展相脱节的矛盾，只能使农田保护流于形式。

2），承认基本农田异地代保原则，建立基本农田保护指标交易和利益补偿机制。在工业化和城市化的过程中，不同区域之间以及同一地区不同县市之间的发展程度不同，占用基本农田的数量也不一样，各地只能通过县内、地区内、省内基本农田代保的办法来解决经济发展用地与基本农田保护的平衡，这种做法一直没有得到中央认可。随着经济发展，这种做法越来越普遍，甚至出现跨省平衡。建议出台相关政策规定，承认基本农田异地代保原则，建立地区间基本农田指标交易和利益补偿机制，由占用农田较多的发达地区和工业地区补偿占用农田较少的不发达地区和农业地区。这样既可以解决快速工业化、城市化地区的用地需求，又有利于基本农田保护面积大的地区获得一定的货币补偿。

3），科学研究区域产业布局，建立粮食安全保障机制。组织多学科力量，对我国区域产业布局进行科学研究，在此基础上实行国家粮食安全和区域耕地保护挂钩，对为保障国家粮食供给的耕地实行国家财政补偿和工业化地区向粮食保障区域补偿的双重机制，使粮食安全和耕地保护做到目的明确、责任清楚、补偿公平、行之有效。

主要参考文献：

中华人民共和国宪法，2004 年 3 月 14 日十届全国人大第二次会议通过。

中华人民共和国土地管理法，1998 年 8 月 29 日九届人大常委会第四次会议修订，1999 年 1 月 1 日实施。

中华人民共和国土地承包法，2002 年 8 月 29 日九届人大常委会第二十九次会议通过。

中华人民共和国物权法，2007 年 3 月 16 日十届全国人大第五次会议通过，2007 年 10 月 1 日起实施。

国务院关于深化改革严格土地管理的决定，国发（2004）28 号，2004 年 10 月 21 日实施。

国务院关于加强土地调控有关问题的通知，国发（2006）31 号，2006 年 8 月 31 日实施。

蒋省三、刘守英，2005，土地资本化和农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查，《经济学（季刊）》，第 4 卷第 1 期总第 14 期。

蒋省三、刘守英，2006，土地制度改革与国民经济成长（打印稿）。

张宇燕、时红秀、李增刚，2005，中国农村的社区型企业——以辽宁省海城市东三道村为例，载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第 4 集），中国财政经济出版社。

赵冈、陈仲毅，2006，《中国土地制度史》，新星出版社。

阿玛亚蒂•森，1999，《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2002。

综合开发研究院（中国•深圳）德州项目课题组，2007，征地补偿与旧村改造模式研究——来自德州经济开发区的经验（打印稿）。

世界银行，2006，中国：土地政策改革与经济社会可持续发展一个整体性行动框架（打印稿）。

2007－06－30，初稿

2007－07－15，定稿，于北京