

# 试论城乡统筹发展中的土地制度改革

邓 涛

(重庆社会科学院,重庆 400020)

**摘要:**该文以科学发展为指导,结合十七届三中全会精神,分析了统筹城乡发展中土地制度缺陷引发的矛盾和问题,提出了重庆市作为统筹城乡综合配套改革试验区,在土地制度改革中的思路和相应的配套政策支持。

**关键词:**城乡统筹;土地制度;改革

**中图分类号:**F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2008)29-0090-05

为了更好地贯彻落实科学发展观,加快推进西部大开发的顺利实施,切实解决好“三农”问题,缩小城乡差距,国家批准重庆市设立城乡统筹综合配套改革试验区。重庆市将充分发挥土地在城乡统筹发展中的作用,加快农村土地制度改革,强化农村土地所有权获得资产性收入的权利,向实现城乡土地制度的公平合理改革目标迈进。

## 1 统筹城乡发展中土地制度缺陷引发的主要矛盾和问题

随着城乡统筹发展的不断推进,土地制度的缺陷,如农村土地难以合理流转和有效配置、农村土地难以市场化、农民征地补偿严重不足等问题日益暴露出来。

### 1.1 土地所有权主体二元化导致的收益差异化

依照《宪法》和《土地管理法》的规定,我国土地实行社会主义公有制,包括全民所有制和农民集体所有制两种形式,土地所有权也相应由国家土地所有权和集体土地所有权两种类型。两种不同的所有权主体,却导致了收益的巨大差异。如,对于集体建设用地,只能用于本集体组织内的乡镇企业、宅基地和乡(镇)村公共设施和公益事业建设,不能私自改变建设用地的用途,不得出租、转让,抵押建设用地。在《物权法》中,对城市建设用地和农村建设用地使用权人,也享有不同的权利,即:农民对宅基地只有占有和使用的权利,没有收益的权利,更不能转让、

互换、出资、赠与或者抵押。

造成这种收益差别的原因主要是城乡二元土地制度。城市建设需要使用集体土地,必须先由国家征用转变为国有土地,城市建设用地的使用权人也依法享有对土地的占有、使用和收益的权利。而城市居民不能购买、租住农村集体经济组织或农民建设的住宅,使得农民出租、出售住房无法获得房租等经营性收入和因房屋增值所带来的投资性收入,限制了农村凭借土地所有权获得资产性收入的权利。尽管如此,为了获取土地的财产性收益,农村的“小产权房”问题仍然屡禁不止。

### 1.2 土地承包权保护不到位导致的社会冲突

尽管我国的《农村土地承包法》早已颁布,但在农村,农民土地承包权被剥夺,地方政府在执行《农村土地承包法》时越界的现象仍较严重。如一些地方政府违背农民意愿,擅自将农用地转为建设用地,“以租代征”将农用地转为非农业用地,非法批准建设用地行为呈现蔓延上升之势,违规违法用地并没有得到有效遏制。

违规违法用地危及社会和谐稳定,首先是危害农民利益。土地是农民重要的生产生活资料,而且具有社会保障功能。农民持有土地,或者土地被依法征用,可以保证农民现有生活水平不降低、长远生计有保障。但违规违法用地规避补偿安置,农民面临风险非常大。农民一旦拿不到土地租金,得不到应有补偿,被占用农地又无法复耕,就可能陷入“种田无地、就业无岗、社保无份”困境。因此农民目前迫切希望稳定土地承包权。如果农民的承包权得不到保护,农民的经营性收入不能保证,财产收入又为零,必将进一步拉大城乡差距,给社会带来不稳定因素。

收稿日期:2008-11-28

作者简介:邓涛(1967-),研究员,博士后。重庆社会科学院财政金融研究所所长、重庆社科院决策咨询研究中心主任。主要从事区域发展战略与规划、决策咨询与公共政策研究、财政金融等方面的研究。

### 1.3 城乡建设用地市场交易缺失导致的配置效率低下

我国规定任何单位和个人使用建设用地必须使用国有土地,而国有土地的一级、二级市场由政府垄断,在地方利益和土地财政的推动下,城市土地资源供应日趋紧张。一是城市用地规模失控,随着城市化的加速和开发区热的兴起,忽视了城市建设控制规划,追求过高的人口与用地规模,致使城市用地规模失控;二是城市用地结构及布局不合理,致使城市各类建设用地比例失调及其区位不合理;三是城市用地集约度偏低,造成土地浪费、土地利用产出效益低,对城市生态环境也带来破坏;四是城市土地管理机制不完善,造成城市土地资源浪费严重。

相对于国有建设用地供应的计划性和竞争的激烈性,农村集体建设用地则显得无市无价。由于农村建设用地的集体所有产权不明晰,又没有农村土地交易市场,因此,农村集体建设用地并未得到充分有效的利用。我国规定集体建设用地只能用于乡镇企业、宅基地和乡(镇)村公共设施和公益事业建设,除宅基地外,其它两类建设在广大农村还十分有限。由于城乡建设用地市场交易缺失,一方面是国有土地的价值不断上涨,另一方面是集体土地未充分利用,造成建设用地的配置不均,农村建设用地闲置严重。

### 1.4 土地所有权缺失导致土地流转缓慢

由于农村土地所有权的缺失,导致土地流转缓慢。农村土地流转,受到很多限制,如农民的土地不能抵押,耕地不能随便转成建设用地,非农建设用地要转到集体之外的其他人去承包这个地,或者把这个建设用地的使用权转到农民的集体之外,都要受到法律限制。农民对于土地的使用权和支配权的问题也没有得到根本解决。

土地流转在重庆发展较快,出现了转包、出租、转让、互换和入股等5种基本形式,在这5种形式中,转包形式比例最高,超过土地流转总量的1/2,其次是出租和转让,分别占20.31%和17.18%。尽管如此,重庆在土地流转方面仍然存在如下问题:一是土地流转发展不平衡。主城区流转的比例大大高于渝东南和渝东北地区。二是缺乏对农村土地流转的有效管理和引导,农户自发的土地流转还占相当的比例。三是土地流转市场机制不完善。目前,全市尚未形成统一规范的土地流转市场体系。四是土

地流转过程中对失地农民的补偿较低,保障制度不完善,农民承包地出租的租金普遍较低,对农民权益的维护有待加强。

### 1.5 失地农民保障滞后导致的贫民化

随着我国城市不断扩张、失地农民规模日益扩大。据国土资源部统计,从1987年到2001年全国非农建设占用3300多万亩耕地,近七成是政府用行政手段方式征占土地。目前全国失地农民总数在4000万人左右,每年还要递增200万人。按照《全国土地利用总体规划纲要》,2000年至2030年的30年间我国占用耕地将超过5450万亩,届时失地农民将超过1亿人,而将近一半以上的农民将既失地又失业。由于集体土地在征地补偿制度上的缺陷,造成对农民的安置条件不合理,补偿标准偏低。相对而言,国有建设用地征用拆迁补偿机制则合理得多。

我国规定,在征地方案被批准之前,征地目的、位置、补偿标准、安置措施都应当告知被征地农民,应得到农村集体和农户的确认,但在实行中大多走样变味。从土地收益分配看,国家支付给失地的集体和农民的补偿标准与土地转为城市用地后的可获价值相差过大,确保维持被征地农民的生活水准相对不变的目标难以达到;从补偿在集体和农民之间的分配来看,补偿资金的相当部分又给了集体,实际的土地补偿很难集中于农民手上;同时,征地补偿的水平与土地的最终使用用途相分离,难以体现对土地拥有者的公平对待。因此,失地农民贫民化的现象比较严重。

### 1.6 建设用地规模过大导致耕地红线难保

从中长期粮食安全角度考虑,我们必须守住18亿亩耕地这条红线,使粮食自给率稳定在95%以上,这不仅关系当前经济社会发展,而且关系国家长远利益和民族生存根基。但是,目前保护耕地的形势严峻。数据显示:第一次全国土地调查显示,截至1996年10月31日,我国耕地面积为19.5亿亩;2006年10月31日,为18.27亿亩,10年净减少1.24亿亩,平均每年净减少1240万亩。2006年我国净减少耕地460.2万亩。如果把18亿亩耕地守到2020年,那未来的14年间我国允许的耕地净减少量最多为2700万亩,平均每年不超过193万亩。这个数字不足前10年平均值的16%,仅为2006年的42%。可见,我国保护耕地的任务之艰巨。

相反,在耕地保有量急剧下降的同时,城乡建设用地大量增加。目前我国城乡建设用地总量为24万多平方公里,居世界第一,远远高于世界平均水平。我国耕地锐减的原因在于:城乡建设用地的增加,是在牺牲耕地的基础上完成的,同时,农村土地产权制度的弊端,使农户对土地难以形成长期稳定的预期。因此,在城乡建设用地上,必须转变靠新增建设用地谋求发展的思路,由增量供应转变为存量调整。与此同时,还要积极开发非耕地资源。努力实现布局上更趋合理、利用方式更加集约节约,逐渐实现总量不是增加,而是有所减少;不是再多占耕地而是逐渐还耕。

## 2 统筹城乡发展中土地制度改革的思路

通过对全国各地土地制度改革的探索试验的总结,结合重庆市统筹城乡综合配套改革中的农村土地制度改革实践,明确重庆市在统筹城乡发展中的土地制度改革思路。

### 2.1 指导思想

全面贯彻落实科学发展观和“十分珍惜、合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策,坚持以人为本,在稳定农村土地家庭经营制度的基础上,探索土地制度创新的有效方式,合理配置和管理土地资源,建立农村土地流转交易平台,以土地流转为手段,以制度创新为保障,以集约用地为目标,加快土地利用结构和空间布局调整,促进农村土地承包经营权依法、合理、有序流转,努力构建农村与城市建设用地“同地同价同收益”的框架,提高失地农民的政策补偿水平,探索出一条城乡土地制度创新模式,为全国土地制度改革发挥示范和带动作用。

### 2.2 改革目标

#### 2.2.1 总体目标

在国家土地制度总体框架下,以节约集约利用土地为原则,打破所有制管理,实行用途管制,扩大农村凭借土地所有权获得资产性收入的权利,在全市建立起市域内土地占补平衡、异地流转,农村经营承包地和宅基地流转,促进农村土地的规模化、集约化经营,健全农民征地补偿机制,确保被征地农民得到公平合理的补偿和安置。到2012年,建立起城乡土地资源合理配置、保障农民土地权益的制度性框架,到2020年,建立起城乡土地资源统筹配置、城乡土地资源要素合理流动、符合科学发展、和谐发展、

推动城乡土地制度公平合理的体制新模式。

#### 2.2.2 具体目标

(1)打破非农建设用地必须征为国有的限制,保障农村土地集体所有者的权益,实现农村土地与城市土地的“同地同价同收益”,提高农村土地的资产性收入。

(2)探索农村集体建设用地流转办法,对已进城又不愿退出土地承包权和宅基地权的农民,探索在保留其土地权益的基础上,搞活土地有效使用的流转方式,避免土地资源的闲置。

(3)在保护和尊重农民土地承包权和宅基地权益的基础上,探索对农民进城后自愿退出的宅基地和承包地回购、置换等政策,采取土地换社保、提供免费培训、廉租房或给予住房补贴、子女免费义务教育、享受城镇最低生活保障等多种政策措施,鼓励农民自愿退出承包地和宅基地。

(4)建立对进城农民自愿退出的承包地和宅基地统一规范管理的制度及整合和合理利用土地资源的有效机制,最大限度发挥土地效益。

(5)在严格控制建设用地总量和农业耕地资源总量平衡的前提下,探索市域内土地耕地占补的指标异地调剂。

(6)按照规划,对生态环境脆弱地区农民退出的土地,主要实行退耕还林,减轻生态环境压力。

#### 2.2.3 改革思路

(1)建立市域范围内的土地资源合理配置机制  
在确保全市耕地总量动态平衡和建设占用耕地占补平衡的前提下,按照“推进一圈,强化两翼,增加储备,确保重点”的原则,建立起土地资源在全市范围内合理流动的体制和机制,充分发挥土地的宏观调控作用,优化资源和要素空间布局,实现节约和集约用地,促进重庆市“一圈两翼”战略实施,统筹城乡经济社会全面协调和可持续发展。

(2)建立市域范围内土地占补平衡制度  
在国家批准的耕地和建设用地指标总量控制下,实行建设用地指标在区域间统筹使用,“十一五”期间优先保障“一圈”和区域中心城市的用地需求,建设占用耕地在全市范围内实现占补平衡。

(3)探索城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩的协调机制

对于目前城市建设用地紧张和农村建设用地闲置的现状,合理确定城镇建设用地和农村建设用地

挂钩的协调机制,缓和建设用地紧张的矛盾。同时,鼓励投资环境差、生态压力重的区县(特别是三峡库区和渝东南地区),积极探索建设用地指标流转,进行异地开发建设。

(4)建立农村土地流转制度,推进农村土地资本化

建立农村土地流转制度,一是探索以承包经营权作价入股的方式,建立农村土地合作社;二是探索农村宅基地和土地承包经营权以作价入股的方式,与农业龙头企业进行产权合作;三是探索建立农民自愿退出的农村承包地和宅基地的政府土地储备制度,配套建立宅基地和承包地回购制度;四是鼓励有条件的农民在自愿的前提下,自动放弃农村宅基地和承包,由农民转为城市居民。

(5)制定农村宅基地使用权及其房屋产权置换城镇社区廉租住房的办法

探索合理处置农民空置房的办法,允许在务工地和城镇已有居所的农民依法合理处置和利用在原籍的房屋;积极开展“以户对接”活动,鼓励利用已转移农民自愿放弃的宅基地、空置房承接安置高山贫困移民、生态移民等政策性移民;放弃或置换的宅基地通过整理复耕后,其指标应在市、区(县)两极合理调配使用,以确保“一圈两翼”战略的实施。

(6)改革和完善征地补偿制度

针对目前征地补偿制度的缺失,一是改革征地补偿办法,大幅度提高补偿标准,在对农民个人补偿中,把社会保障、就业培训及土地权益变现纳入补偿范围,充分体现土地的保障功能、就业功能和财富功能。二是在征地出让收益中,切块建立社会保障基金,全市统筹用于解决征地农民的就业培训、创业、安居、社会保障等问题。

(7)建立和完善全市统一的土地储备机制

针对目前土地储备分散,储备行为偏重企业微观目标、偏离政府宏观目标的实际,要规范全市众多公司土地储备行为,建立全市统一的土地储备机制,切实保障公共事业发展及公益设施建设用地。

### 3 统筹城乡发展中土地制度改革的政策支撑

根据重庆市统筹城乡综合配套改革在土地制度方面的改革试验,结合中共十七届三中全会的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决

定》(下称《决定》),在统筹城乡发展中的土地制度改革,必须有配套的政策支撑。

#### 3.1 打破“所有制管理”,实行“用途管制”

我国目前土地所有权仍然是国有和集体所有两种形式。以往对农村土地存在“所有制歧视”,相对“所有制管理”,“用途管制”则是相对科学的办法。“用途管制”是把一定区域内的所有土地进行规划,然后按照规划的用途实施管理。中央十七届三中全会的《决定》提出:“搞好农村土地确权、登记、颁证工作。”,在此基础上,“科学规划”土地用途,“严格执行”,实行“用途管制”。有利于从严控制城市建设用地规模,有利于农民分享土地增值收益,保护农民土地权益。从长远看,消除“土地所有制歧视”,有利于逐步打破城乡二元体制。

#### 3.2 稳定和完善农村基本经营制度,延长土地承包期

在农地产权改革上,稳定土地承包责任制。从保护农民土地权益出发,中央十七届三中全会的《决定》赋予农民稳定而“长久不变”的土地承包经营权,激励农民保护耕地,可以将土地的承包期和宅基地的土地使用权调整为70年,承包期届满可以按照国家的规定继续承包。在不改变土地用途的前提下,承包经营权人或者宅基地使用权人,可依法对于土地承包经营权和房屋所有权进行转包、出租、转让、入股、抵押,使农村土地能够成为土地资本。

#### 3.3 实行“同地同价同收益”,确立集体建设用地收益权

在中共十七届三中全会的《决定》中,把征地限定于公益性项目。而对非公益性项目用地,不再征地,允许农民以集体土地“参与开发经营”,但其使用权可依法进入“城乡统一的建设用地市场”交易,确保农村集体建设用地与国有土地“同权同价”,赋予农村集体土地与国有土地同等的地位,保障农民以土地参与工业化和城市化的权利。同时,农村建设用地的使用权可以出让,集体建设用地使用权人可以在合同约定的期限内将建设用地使用权出让、出租、转让、转租和抵押,但农民转让、出租和抵押自己的住宅后,不得再申请新的宅基地。

#### 3.4 建立农村土地流转交易平台,允许土地的合理流转

就“农村集体经营性建设用地”而言,《决定》明确,凡是依法取得的“农村集体经营性建设用地”,

“必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”,农村土地产权交易必须在规范化的制度框架下进行。如,重庆将建立起我国第一个农村土地交易所,目的就是实现农村集体建设用地等诸项农村用地通过招拍挂方式,向城市建设用地的流转交易。在土地流转中,要按照依法、自愿、有偿的原则,土地承包经营权人可采取多种方式流转土地经营权和房屋所有权。流转期限不得超过承包期的剩余期限,流转后不得改变土地用途。集体统一经营管理的土地经营权和房屋所有权的流转,要在本集体经济组织内提前公示。

### 3.5 尊重农民的土地权利,提高失地农民的政策补偿水平

在中共十七届三中全会的《决定》提出,“依法

征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。”政府依然可行使征地权,但必须“及时足额”给予补偿,即按照土地级差原理和市场增值原理,对于失地农民进行“市场化赔偿”,而不是现行的按照农地产值一定倍数的“产值补偿”。同时,完善征地程序,保障农民的知情权、参与权和异议权,增加听证会制度。坚持以土地换社保,改革和完善现有的土地征用补偿费一次性货币发放的办法,全面构建失地农民的社会保障体系,切实维护农民利益。