

# 统筹城乡建设用地中的农民土地权益保障

——以浙江省宁波市为例

姜和忠

(宁波大学 商学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:** 城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩是破解城市建设用地供给不足和农村建设用地闲置浪费双重矛盾的有效方式,也是优化土地资源的要求。在统筹城乡建设用地中,农民的土地权益容易受到侵害,需要通过提高集体建设用地指标交易费用、征地补偿费用以及征收集体建设用地流转累进税等方式建立土地收益分享机制,推动城乡统筹发展。

**关键词:** 集体建设用地流转; 农民土地权益; 城乡统筹; 土地流转税

**中图分类号:** F301.2      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-5124(2010)05-0109-05

## 一、统筹城乡建设用地中的土地权益问题

当前,经济发展与城市化对建设用地的需求越来越大,城镇国有土地可供量却非常有限,而另一方面,农村建设用地闲置浪费却相当严重,集约化使用程度低。

如何破解上述难题,目前有两个方式:一是允许农村集体建设用地使用权流转,用于城市二三产业,即保留建设用地集体所有权以农村为主体的流转方式;二是城乡建设用地“增减挂钩”模式,即城镇建设用地的增加与农村建设用地的减少相挂钩,农村建设用地有偿退出,城市建设用地指标相应增加。第一种方式是将建设用地流转权交给农民,农民直接获得土地的增值;第二种方式是偏远农村地区给城市提供建设用地使用指标,而近郊农村提供实物土地解决城市建设用地紧张的问题,这种流转方式使城市更快获得建设用地指标,加快城市化和工业化的脚步,通过征收也将土地增值的绝大部分留在城市,因而这是城市的首选方案,但农民土地权益可能会受到侵害。

偏远农村地区通过指标交易参与土地资源的优化配置,获得集体建设用地流转的一些收益,但城市在获得建设用地指标之后必然要在城

郊征收更多的农业用地,同时会对城郊特别是城市规划区内的集体建设用地流转做出限制,如成都在《成都市集体建设用地使用权流转管理办法》(试行)中即将城市规划建设用地范围内的集体建设用地流转排除在外,<sup>[1]</sup>因而会出现相邻的两个村庄,一个村庄的集体建设用地可以流转,另一个村庄的却受到限制,而农民在集体建设用地流转中获得的收益会大大超过集体土地被征收获得的征地补偿,如何平衡这两者在收益上的巨大差异是城乡统筹背景下集体建设用地流转中面临的问题之一。

在统筹城乡建设用地的“增减挂钩”模式中,偏远农村建设用地指标的转让以及城区建设用地指标的增加,优化了土地资源的配置,使得不同区位土地资源发挥了其各自的最大效益,在这一过程中,会产生巨大的土地增值收益,这部分增值应视为资源优化配置的结果,增值收益理应由共同参与的城乡共享。建设用地指标转让价格是否合理,偏远地区农民的权益是否得到保障也是统筹城乡建设用地中应该考虑的问题之一。

城市增加建设用地指标,需要激励农村减少建设用地而支付少量费用,通常被城市称为“城市反哺农村”,潜在的逻辑是农村减少的建设用

收稿日期:2009-05-18

基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题(06CGGL10YB)。

作者简介:姜和忠(1968-),男,江西南昌人,宁波大学商学院副教授。

地还在农村,城市并没有占用,只是用途发生改变(“非农”变“农用”)。本文并不赞同这一表述,建设用地指标也是资源,如果交易双方能以平等的身份在独立的第三方平台上进行交易,那也只是平等的市场交易行为,但实际的状况是城市在这个过程中得到的依然是越来越多,农村获得的收益却很少,即便不能算作是城市对农村的又一次盘剥,但也不算上是“城市反哺农村”,如果城乡距离因此继续拉大而不是缩小,这显然有悖于国家推动城乡统筹发展的初衷。

土地具有区位特征,不具有移动性,优化土地资源配置需要不同区位的土地资源各得其所,但利益却可以转移,由参与高效资源配置的各方共同分享。<sup>[2]</sup>所以,要使城乡统筹发展的初衷得到实现,应同时做好两方面的工作:一是城市建设用地的有序增加与农村建设用地的减少相挂钩,以优化资源配置,使资源向收益最高点集中;二是建构集体土地流转中合理的利益分享机制,平衡参与土地资源配置各方的利益诉求。

## 二、在更大范围内实施城乡建设用地“占补平衡”是优化土地资源配置的需要

按照城乡建设用地“增减相挂钩”的原则,各地做了很多有益的探索,如天津和浙江嘉兴等地的“宅基地换城镇住宅”模式和重庆“地票”交易模式。但由于城乡统筹,建设用地“增减相挂钩”是一项十分复杂的系统工程,涉及到户籍改革、社会保障、土地管理和土地收益分配等多方面的问题,又缺乏法律层面的支持,因而各地均采取行政力量主导的比较谨慎的做法,“占补平衡”的范围一般还局限于县(区)之内,不能跨区平衡。而各区域的经济水平或是产业结构迥异,原有的土地后备资源也存在着差异,导致一些经济发展速度较快的地区,建设用地需求与供给矛盾特别突出。面对既要保护耕地,又要为经济社会发展筹集必须的建设用地指标的两难选择。优化土地资源配置,需要推动建设用地指标跨区统筹和异地占补平衡。

在重庆“地票”(即建设用地指标)跨区交易试点之前,浙江、江苏、广东等经济比较发达的地区也有通过建设用地指标置换和农地整理新增耕地指标折抵的建设用地指标配额进行市场化流转的探索,但未能从根本上解决城乡建设

用地的矛盾。

以宁波市江北区为例,江北区为宁波老三区之一,由于历史原因,该区的城市化水平一直落后于其他两个老城区,近年来,该区的工业化和城市化加速,独特的区位优势使得物流、汽车和商业配套等项目纷纷落户该区,而房产项目和工业项目的需求量则更大。这推动了该区土地价格迅速上升,如果要让该区的土地资源仍然保持原来的农业种植方式,显然不是高效配置资源的方式,也有悖于价值规律,但耕地需要保护,城市建设用地指标也不能随意增加,如何处理这一矛盾。课题组在该区问卷调查发现,超过70%的被调查农民对土地被征用持欢迎态度,因为大部分农民的主要收入来源已经不是来自于农业生产,农业收入在家庭总收入中已经微不足道,而征地却可以解决养老、医疗保险等他们关心的问题。

解决这一矛盾,需要探索城乡建设用地“增减相挂钩”向更广的方向推进,即“增减相挂钩”从区内平衡向市级平衡,乃至省级平衡过度。近年来,宁波主城区的建设用地供需矛盾特别突出,如果能争取成为统筹城乡建设用地“增减相挂钩”的试点地区,允许相对偏远的县市将建设用地整理新增耕地折抵的建设用地指标通过土地交易平台交易到主城区,将有效缓解城市建设用地饥渴的问题,并为发达地区探索城乡建设用地“增减相挂钩”积累实践经验。

解决城乡建设用地矛盾,还可以在深度上做文章,探索加快农村宅基地使用权直接市场交易的模式。限制农村宅基地上市交易的重要原因是宅基地对于农民的保障功能。而在宁波等经济比较发达的地区,农村养老、新型合作医疗和扶贫帮困等为主要内容的农村社会保障框架日趋完善,农村土地的社会保障功能已经逐步弱化。农村宅基地换取城镇住房等农村宅基地的有偿退出机制不仅为城市发展增加了宝贵的土地资源,还可有助于加速农民市民化的进度。当然,农村宅基地的有偿退出应设立相应的条件,以防止出现农民“进不了城又回不了乡”的尴尬局面。

## 三、探索合理均衡的城乡利益分配机制,保障农民土地权益

城乡建设用地“增减相挂钩”的跨区平衡,城市在获得更多建设用地指标的同时,也获得巨

大的土地增值。该收益是土地资源优化所得，理应由参与资源优化的各方共同分享，参与各方主要包括“一城两乡”，即建设用地指标的受让方（城市）、建设用地指标的出让方（偏远农村）以及土地被征收方（近郊农村）。而当前的土地增值收益分配存在着严重的不平衡，主要表现在两个方面：一是城乡收益不平衡，城市往往获得土地增值的绝大部分；二是乡村之间不平衡，近郊农村收益与偏远农村的不平衡，而合理均衡的土地增值分配机制应努力缩小这些不平衡。

（一）提高征地补偿标准和建设用地指标交易价，推行村级“留地”制度，缩小城乡收益差异

在土地增值收益分配中，农民的权益容易受到侵害。新增建设用地指标，城市需要城乡统筹，但在利益分配上缺乏城乡统筹的意识，城市的理由也很“充分”：偏远农村提供建设用地指标获得收益（指标交易价）的同时，土地的所有权没有改变，使用权也还属于当地（只是建设用地整理为农用地），农民没有损失什么，因而是“城市反哺农村”；近郊被征地农民获得了征地补偿款，至于土地增值，是由于城市化推动地价上涨，城市的前期大量投入是形成级差地租的原因，城市理应获得最多。

但实际的情况是，长期以来，农村为城市发展做出了巨大的牺牲，除了国家在城乡建设投入上的巨大差异外，农村还为城市提供了大量的无偿或低价的土地资源。城乡差距继续拉大显然不是城乡统筹的目标，在土地收益分配中，政府应适当提高农村在土地增值上的分配比例，推动城乡均衡发展。

1. 提高征地补偿标准和适当提高村级“留地”规模，保障近郊农民的权益

由于各地经济发展水平和物价水平差异很大，征地补偿难有统一的标准，不同地区农民的诉求也会不一样。在欠发达地区，土地对于农民的保障功能更强，征地补偿应以能够满足为被征地农民建立基本的养老和医疗等社会保障体系为最低要求，保障失地农民的基本生存权益。而在经济比较发达的地区，农民的社会保障体系基本建立，土地的保障功能相对较弱，满足农民后续的社会保障资金已不是主要矛盾，但征地补偿

款在高额土地拍卖价中所占比例很低，这和农民自行转让集体土地使用权所得收益的差异也很大。被征土地的拍卖价和征地补偿价的巨大的差异引发了被征地农民的强烈不满。

以宁波近郊为例，土地拍卖价按 3000 万元/hm<sup>2</sup>保守计算，而宁波市三江片的征地区片综合地价仅为 144.75 万元/hm<sup>2</sup>，村集体与农民只得到不足 5% 的比例，而且大量的土地历史上以无偿划拨形式或以 15 至 30 万元/hm<sup>2</sup>甚至更低的价格被征用。土地开发产生了巨额收益，绝大部分收益通过二、三级渠道形成多渠道分配，而土地曾经的拥有者农民获得的比例很低。

而在宁波下属的市县，被征土地拍卖价比宁波老三区低出很多，又由于征地补偿款占被征土地拍卖价的比例和宁波老三区基本持平，所以农民和村集体获得的征地补偿款的绝对数就更低了。以宁波下属余姚市为例，一些交通便利、人口较多的中心村（小集镇）中工业用地、服务业用地多年期使用权的出让价已分别达到 600 万元/hm<sup>2</sup>、1200 万元/hm<sup>2</sup>。如果是存量建设用地，其土地使用权出让过程中上缴的税费很少，村集体得益将达到 450 万元/hm<sup>2</sup>或 1050 余万元/hm<sup>2</sup>；如果是耕地转建设用地，扣除上缴税费约 300 万元/hm<sup>2</sup>，村集体得益（包括给被转用土地原承包户的补偿金）也有约 300 万元/hm<sup>2</sup>或 900 万元/hm<sup>2</sup>。但如果是城镇建设规划区内的集体土地被国家（或城镇政府）征用，或者是城镇规划区外的农村集体土地因修建交通、水利、教育、卫生等公益性设施而被征用，征地补偿价仅仅是 60 万元/hm<sup>2</sup>左右。显然，集体所有的建设用地由村集体直接出让使村民能分享到的收益，大大多于被政府征用而得到的征地补偿费。

处理征地补偿和集体建设用地使用权流转存在的巨大价差问题可以从两个方面着手：一是提高征地补偿价，另一个可行的办法就是实行村级“留地”制度，并适当扩大村级“留地”规模作为过渡，即不全部征收农民的土地，而是留出一定比例的集体土地用于村级发展二三产业，为集体经济壮大和稳定增收提供基础，保障被征地农民的长远利益。

宁波目前采用的是村级 10% 留用地发展模式，但该模式在实施过程中还是碰到许多问题，

难以落到实处。以该市江北区为例,截止 2008 年底,该区(城市规划区外)2001 年以来应落实村发展留用地 178.8 hm<sup>2</sup>,实际落实 62.64 hm<sup>2</sup>,仅为总数的 35%,与农民的期望仍然相差较大,而农民期望与现实的巨大落差也会给政府以后的土地征收造成困难。

2. 提高集体建设用地指标转让费最低标准,保障偏远地区农民权益

推行城乡建设用地“增减相挂钩”,特别是允许建设用地指标跨区交易,势必会激励这些地区的农村将整理土地获得的建设用地指标交易到城市,因为偏远地区集体土地不具区位优势,使用权流转价格较低。从目前建设用地交易实践来看,转让价格普遍偏低,偏远地区农民在优化土地资源分配中发挥了积极作用,正是在获得建设用地指标后,城市近郊的土地资源价值得到快速实现(农用地变为工商用地),城市以极其低廉的交易价获得偏远地区的建设用地指标,不仅有失公允,也有悖于统筹城乡发展和城市反哺农村的宗旨,因而在土地收益分配中,政府需要通过提高集体建设用地指标转让费的最低标准,来保障偏远地区农民的利益。

重庆把建设用地指标称为“地票”,“地票”可以在政府建立的交易平台上公开交易,建设用地指标出让方获得“地票”交易价格,“地票”在近郊“落地”(即征地)后,土地被征收方获得土地征收补偿价,除去土地征收补偿价等以外的大部分土地增值归城市获得。为了保障集体建设用地指标出让方的基本权益,重庆市制订了“地票”交易的最低限价。

(二)征收集体土地流转税横向补贴偏远地区农村,缩小不同地域农村间的收益差异

尽管近些年来,国家预算渠道的支农投入逐年增加,但毕竟有限。土地是农村最大的资源,但农民土地权益长期受到限制,农村难以获得经济社会发展所需的资金来源。在符合国家土地利用规划、严格管制非农用地总量的基础上,推动集体建设用地流转,让农民直接分享土地增值收益,将会为农村建设提供巨额和持续的资金来源,这也是落实国家对农村“多予少取放活”方针的重大举措。

然而土地是一种特殊的资源,距离城市较近

的农村由于土地的区位优势,获得的土地流转收益要远远高于偏远农村地区。为促进不同地域农村间的相对均衡发展,在保障农民集体建设用地流转权益的基础上,应对集体建设用地流转课征流转税,将土地增值的部分比例纳入专户,通过政府财政转移支付横向补贴偏远农村地区,并优先用于农民的社会保障。

集体土地流转税参照城市土地增值税方式,采用超额累进税率,以调节农村地区之间土地增值收益的不平衡。集体土地流转税应首先在经济发达地区试点,经济发达地区的集体土地流转特别是建设用地流转的收益高,不仅有征收空间,调节收益差异的必要性也较高。征收集体土地流转税应避免城市和农村争利,确保该税收所得真正用于农村,让不同地区的农民分享土地增值的收益。

当然,在不改变当前的土地征收制度情况下,近郊农村可供流转的集体建设用地必然有限,集体土地流转税调节收益差异的功能则难以发挥。该税征收的前提条件是农民拥有集体建设用地的流转权。

(三)按照“政经分离”的原则探索农村村级治理结构,保障农民权益

由于农民个人并不拥有对集体建设用地的所有权,也难以作为流转主体参与流转活动,容易产生农民在流转过程中权益被剥夺的现象。清华大学秦晖教授认为,如果土地制度的改变是原来只有国家能够卖地,现在是行政村也可以卖地了,但农户仍然不可以,那么这样的规则也会带来很严重的问题……村官可以随意卖村地。<sup>[9]</sup>村官在集体土地流转中侵害农民权益的表现形式大体有:一是“不批而占”,不经村民同意,也不履行审批手续,擅自将农用地低价出租给企业用以非农建设;二是“少批多占”,先以少量土地取得合法手续,实际出租的土地则远远超过获批使用的土地面积,有些甚至是村干部个人少批多占;三是“骗批占用”,骗取村民同意或伪造村民同意手续非法出租出卖村地,如以村民建房为名批来宅基地,高价转让给企业使用或高价转让为外地人建造房屋。

为保障农民土地权益,一些学者提出应对农村土地所有权进行改革,即将农村土地的所有权

赋予农民（也即“农地私有化”），但也有学者对土地私有化能够保障农民土地权益提出质疑，认为现状更多的是对农民土地使用权的侵犯，一个现实的例子就是农民拥有土地承包权，但地方政府还是想征就征，法律赋权不等于权利可以得到保障。土地私有化能否有助于保障农民利益值得探讨，但土地私有化短期内难以突破，探索在现行所有制框架下，如何保障农民土地权益则更为迫切。作为国家统筹城乡综合配套改革的试验区，成都各县区按照“政经分离、议行分离”原则进行的村级治理机制改革就值得借鉴：村级组织设置党组织、自治组织、集体经济组织和其他社会组织；在自治组织中，实行议事监督权、决策权和执行权相互分离；在集体经济组织中，村（社区）“两委”干部按照法定程序进入决策管理层，集体经济组织从村委会逐步剥离出来，直接通过股东大会等形式对集体经济组织成员负责。<sup>[4]</sup>

当前的城乡统筹是在行政力量推动下进行的，地方政府发挥着主导作用，因而在保障农民土地权益方面，地方政府角色定位及其角色定位下的行政行为仍是关键问题所在。

在统筹城乡建设用地中，城市建设用地的增加与农村建设用地的减少，需要通过地方政府的土地征收环节予以实现，政府的土地征收与集体建设用地流转本身存在矛盾，要保障农民集体建

设用地流转权与农民土地权益，必须对政府土地征收的用途与地域范围予以限制，如土地征收一般限于城市规划区内，而城市规划区外的土地征收必须限于公共利益，公共利益的界定必须清晰明确。

如果地方政府土地生财、城市偏好和 GDP 偏好方面的形成因素得不到根本改变，地方政府难以成为农民土地权益的保护者，这也是农民土地权益屡屡受到侵害的深层原因。在统筹城乡建设用地中，地方政府的角色应是城乡公共利益的代表者，地方政府的主导作用应该体现在把握方向、制定政策与规则以及过程的监督和管理等方面。而这些仍需要国家层面的法律法规予以调整和中央政府的宏观政策予以规范。

#### 参考文献

- [1] 成都市国土资源局. 成都市集体建设用地使用权流转管理办法（试行）[EB/OL].(2008-12-19)[2009-06-25]. [http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail\\_allpurpose.jsp?id=WSsOGkoUCeTjFj35FW19](http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=WSsOGkoUCeTjFj35FW19).
- [2] 周其仁. 从成都经验看城乡统筹[N]. 经济观察报, 2007-06-16(2).
- [3] 秦晖. 十字路口的中国土地制度改革：下[EB/OL].(2008-10-08)[2009-06-25]. <http://www.blogchina.com/20081008612773.html>.
- [4] 何忠平. 成都农村产权交易所揭牌 年增流转耕地 50 万亩[N]. 21 世纪经济报道, 2008-10-14(3).

## On the Guarantee of Land Rights of Farmers in Balancing Urban and Rural Construction Land ——A Case Study of Ningbo, Zhejiang

JIANG He-zhong

( Faculty of Business, Ningbo University, Ningbo 315211, China )

**Abstract:** To connect the increase of land for urban construction and reduction of rural construction land is the effective way to solve the undersupply of urban construction land and idleness of rural construction land, and the requirements of optimizing the allocation of land resources as well. The land rights of farmers will be vulnerable in the process of balancing the two. It is necessary to expedite the establishment of a land revenue-sharing mechanism by increasing transaction costs of the indicators of construction land, increasing the cost of land requisition compensation and levying a progressive tax for rural construction land transfer.

**Key Words:** Transfer of Rural Construction Land; Land Rights of Farmers; Balancing of Urban and Rural Development; Turnover Taxes of Land

( 责任编辑 王 抒 )