

中国经济改革研究基金会资助

内部资料  
请勿引用

# 中国现代化进程中的 农村土地制度问题研究

课题主持人：廖洪乐

2007 年 4 月

联系方式：100810 北京西四砖塔胡同 56 号，农业部农研中心  
010—66115905 (0); [hongleliao@yahoo.com](mailto:hongleliao@yahoo.com), [hongle.liao@rcrc.org.cn](mailto:hongle.liao@rcrc.org.cn)

## 课题组主要成员

朱守银	农业部农村经济研究中心	研究员
习银生	农业部农村经济研究中心	副研究员
刘文丽	湖南农业大学商学院	副教授
杨 丽	农业部农村经济研究中心	副研究员
张照新	农业部农村经济研究中心	副研究员

## 前 言

本项研究由中国经济改革研究基金会资助。课题研究报告包括一个主报告和五个分报告。主报告概括了本项研究的主要观点和成果，分报告侧重于对各个专题进行更详细的分析。

课题组感谢广东、浙江和湖南样本市、县农口综合部门、国土资源部门和社会保障部门的大力支持，感谢样本村组干部和农户在调查中给予的配合。

# 目 录

总报告	中国现代化进程中农村土地制度的改革与完善·····	(1)
第一章	中国现代化进程与农村土地制度·····	(23)
第二章	家庭承包与农地规模化、集约化经营·····	(31)
第三章	农村集体土地征收及利益分配·····	(40)
第四章	农村集体建设用地使用权流转及利益分配·····	(56)
第五章	失地农民及其社会保障·····	(64)
附录 1:	洲表村民小组撤队建社、推行土地股份合作制的做法·····	(75)
附录 2:	南海区“固化股权、出资购股、股权流动”改革的两种做法·····	(77)
附录 3:	全国部分省、市征地补偿的相关规定·····	(79)
附录 4:	RA 市基准地价介绍·····	(80)
主要参考文献	·····	(83)

# 总报告

## 中国现代化进程中农村土地制度的改革与完善

### 一、引言

现代化是指 18 世纪工业革命以来人类社会的发展过程，这个过程可分为两个阶段，即第一次现代化阶段和第二次现代化阶段<sup>1</sup>。第一次现代化是指农业经济向工业经济、农业社会向工业社会和农业文明向工业文明转变的过程；第二次现代化是指工业经济向知识经济、工业社会向知识社会、工业文明向知识文明转变的过程。我国目前正处于第一次现代化阶段，即工业化和城镇化阶段。根据西方学者 20 世纪 50、60 年代提出的二元结构理论，在工业化和城镇化过程中，必然出现传统农业部门与现代工业部门并存现象。传统农业部门与现代工业部门的根本差别在于：传统农业部门有过多剩余劳动力，生产效率低，而工业部门劳动力短缺，生产效率较高。二元结构会随着农业劳动力的不断转移，转变为一元结构。

我国 20 世纪 50 年代尚处于传统农业社会，此后开始现代化进程。近 40 年的传统计划经济体制使得二元结构长期固化，并且具有深厚的中国特色，即不仅农业与工业、农村与城镇间的劳动生产率存在差异，而且还人为设计出诸多制度壁垒，阻碍生产力诸要素（土地、劳动力和资本）在农业与工业、农村与城市间自由流动，进而阻碍二元结构向一元结构的转化进程。20 世纪 80 年代初开始的农村改革，使得长期固化的二元结构开始出现松动，土地要素和劳动力要素的市场化程度不断提高。首先，农业实行家庭联产承包责任制，这一制度符合农业生产的特点，提高了农民生产积极性，使粮食等主要农产品产量大幅度增长，农业内部开始出现剩余劳动（力）。其次，在温饱问题基本解决后，农村集体经济组织和农民个人利用农业积累在当地发展乡镇企业，在当地实现农业剩余劳动力的转移，即“离土不离乡”。第三，随着农业综合生产能力的不断提高，主要农产品出现过剩，农业中出现更多剩余劳动力，而乡镇企业吸收农业剩余劳动力的能力也基本饱和，农业剩余劳动力开始向城镇转移，即“离土又离乡”，比如，上世纪 90 年代出现“民工潮”。经过 20 年的发展，有的阻碍农业和农村劳动力流向工业部门和城镇的制度壁垒已自行消亡（比如城镇粮油供给制度），有的还在继续运行（比如许多与户口挂钩的管理制度等）。总体上来说，农业与工业、农村与城镇已基本形成一体化的劳动力市场。

与劳动力要素相比，土地要素市场的城乡一体化进程缓慢。比如，国家垄断建设用地市场等。在我国工业化和城市化进程中，必然会遇到如下 3 个与土地有关的问题。一是如何在稳定家庭承包经营基础上，推进农地规模经营；二是如何在国家、集体和农民个人间分配农地转用和征收所产生的收益增量。三是如何解决完全失地农民的社会保障。本项研究将重点

---

<sup>1</sup>中国科学院中国现代化研究中心，《中国现代化报告 2003——现代化理论、进程与展望》，北京大学出版社，2003 年 8 月。

分析这 3 个问题。

## 二、土地对中国农民的重要性

威廉·配第曾经说过：“劳动是财富之父，土地是财富之母”，拥有土地就意味着拥有财富，中国农民为获得土地曾经付出巨大生命代价。中国农户土地经营规模小，但中国农民却非常重视和珍惜土地。对中国农民来说，土地具有如下多重特性。

### （一）直接经营土地仍然是我国农户获取收入最为主要的途径

根据国家农调队的收入划分法，农户收入分为工资性收入、家庭经营收入、财产性收入和转移性收入。这里，我们根据需要，将家庭经营收入再细分为三类，即直接来源于土地收入、间接来源于土地收入和直接来源于非农产业收入。直接来源于土地的收入包括农业、林业和渔业收入，间接来源于土地的收入还包括以粮食、蔬菜为主要原料的牧业收入。表 1 数据显示，我国农户纯收入主要来源于家庭经营收入和工资性收入，这两项收入占农户纯收入的 90% 以上。从 1985 年到 2005 年，农户收入结构的一个显著性变化是：工资性纯收入比重提高 18 个百分点，由 1985 年的 18% 提高到 2005 年的 36%；家庭经营纯收入比重下降约 18 个百分点，由 1985 年的 74.4% 下降为 2005 年的 56.7%。在家庭经营纯收入中，直接来源于土地的纯收入比重由 53.3% 下降为 36.5%，下降约 17 个百分点；间接来源于土地的纯收入比重由 66.4% 下降为 45.2%，下降了 21 个百分点；直接来源于非农产业的纯收入基本稳定在 10% 左右。

表 1. 1980 年至 2005 年全国农民人均纯收入构成情况 单位：元、%

年份	人均纯收入 (元)	工资性纯收入 (%)	家庭经营纯收入 (%)				财产性纯收入 (%)	转移性纯收入 (%)
			小计	农林渔	牧业	非农业		
1985	397.6	18.1	74.4	53.3	13.1	8.0	----	7.4
1990	686.3	20.2	75.6	52.5	14.1	9.0	----	4.2
1995	1577.7	22.4	71.4	52.6	8.1	10.7	2.6	3.6
2000	2253.4	31.2	63.3	39.2	9.2	14.9	2	3.5
2005	3254.9	36.1	56.7	36.5	8.7	11.5	2.7	4.5

注：根据《2006 中国农村住户调查年鉴》数据整理。

在农民家庭纯收入中，虽然工资性收入比重在不断提高，但来自直接经营土地的纯收入比重仍然高于工资性纯收入比重，是农户家庭纯收入最为主要的来源。如果考虑到农户以自种粮食和蔬菜等农产品来发展畜牧业这一事实，则农户家庭纯收入来源于土地的比重会更高。直接经营土地的收入对农户生活有着至关重要的影响。2005 年直接来源于土地经营的纯收入占农户总纯收入的 36.5%，即直接来源于土地的纯收入为 1188 元，相当于当年农民人均生活消费支出的 45.5%；间接来源于土地的纯收入占农户总纯收入的 45.2%，即间接来源于土地的纯收入为 1471 元，相当于当年农民人均生活消费支出的 57.6%。

如果用五等分法将农户按纯收入进行分类，我们会发现：2005 年全国农户中，20% 低

收入农户的纯收入主要来自土地；60%的农户从土地上获得了40%以上的纯收入；60%的农户从土地上所获的纯收入占其人均生活消费支出的比重在50%左右；20%高收入农户从土地经营中所获纯收入占其家庭纯收入的比重为1/4。

表2. 不同收入组，土地纯收入占人均纯收入和人均生活消费支出比重 单位：元、%

	人均纯收入	人均生活消费支出	农、林、渔业纯收入	农林渔业纯收入占人均纯收入比	农林渔业纯收入占人均生活消费支出比
低收入户	1067.2	1548.3	566.7	53.1	36.6
中低收入户	2018.3	1913.1	924.5	45.8	48.3
中等收入户	2851	2327.7	1191.5	41.8	51.2
中高收入户	4003.3	2879.1	1482.2	37.0	51.5
高收入户	7747.4	4593	1993.1	25.7	43.4

注：（1）收入分组为按人均纯收入五分分。

（2）数据来源于《2006中国农村住户调查年鉴》。

## （二）凭借对土地的所有权或承包经营权直接获取经济收入

除直接经营土地获取经济收入外，农民还可以通过直接转让土地所有权或承包经营权获取经济收入。在传统农区，土地主要用于农业生产，不愿意直接从事农业生产的农户，可以通过转让、转包、出租其承包经营权的方式，从中获取收益。比如，湖南浏阳普迹镇古寺村2006年共有97户农户出租其承包耕地，出租耕地698亩，每亩每年租金为50—300斤稻谷；普泰村有250户农户出租耕地，出租年限为1—5年，每年每亩租金为50—200元。在经济发达地区，土地的资产性质更加明显，农民除直接经营土地或转让承包经营权获取收益外，还可通过土地转用获取更大收益。尽管农民集体和农民个人得到的征地补偿很低，但通过城镇建设用地市场交易，集体和农民已逐步认识到了土地资产的价值。以全国作为总体，1995年亩均土地出让金收入为51496元，到2004年亩均土地出让金收入为235512元，增长了近3.6倍；1995年到2004年，以国有建设用地使用权作抵押获得的实际贷款由121.6亿元增长到10955亿元，增长了89倍。根据世界银行的报告，当一个国家或地区的人均GDP大于1000美元后，农村土地的商业运作和市场价格开始体现。因此，今后我国农村土地的财产属性将更加明显。

## （三）土地为农民提供就业保障

对于纯农户来说，经营土地是其主要的就业渠道。对于兼业农户来说，尽管农业已不是主要就业渠道，但如果非农经营遇到困难，他仍然有机会重新经营土地。那些在城镇工作的青壮年农民工，虽然他们工作在城市，但他们仍然不想放弃家里的承包地，因为他们在城镇没有就业和养老保障。我国城镇建立了完整的社会保障体系，城镇职工退休后，能拿到养老金或退休金。农民养老主要靠土地和家庭，到了城镇职工退休年龄的农民还要继续干农活，这样既可以获得收入，也不至于整天闲着无聊。

### 三、农地制度：家庭承包与规模经营

#### （一）家庭承包经营的发展历程

现行农地家庭承包经营制度始于上世纪 80 年代初的家庭联产承包责任制，其核心是农地归集体所有，由农户承包经营，这项制度变迁经历了由下而上和由上而下两个发展阶段。第一，这项制度安排是由基层农民创造出来的。安徽等地的农民在生产和生活特别困难的情况下，把集体土地交由农户耕种，其结果是农民积极性明显增长、粮食产量明显增加。第二，中央政府对这项民间制度安排的认可经历了一个复杂过程。先是不许包产到户，后是除个别特殊困难地区外不要包产到户，再是可以包产到户和包干到户，最后是家庭承包经营制度要长期不变，在 1984 年提出“承包期 15 年不变”后，1993 年又提出“30 年不变”，并且永远不会变。

#### （二）理论界与学术界围绕家庭承包经营制度的争论

在推行和完善家庭联产承包责任制过程中，理论界和学术界也围绕这项制度安排展开了激烈争论，从所争论问题的层次看，大体有三个层次，即所有制层次上的讨论、家庭承包经营层次上的讨论和具体操作问题的讨论。

##### 1、关于农地所有制问题的讨论

概括起来，有如下三种主张。（1）实行农地国有永佃制<sup>2</sup>。这种观点认为集体所有制主体空缺，实行私有制也不太可能，最好的办法是将集体土地收为国有后再永久出租给农民耕种。这种主张没有成为现实的主要原因在于：第一，当时国家财力极其贫乏，无力收购集体土地。第二，实行农地国有有可能形成对农民的剥夺，这一假设从上世纪 90 年代中期开始逐步得到验证，大量集体土地被征为国有后，集体和农民利益受到严重侵害，地方政府、企业和土地开发商成为最大受益者。（2）实行农地私有制。持这种观点的人们，起初认为家庭承包经营在短期内激发了农民的劳动积极性，但无助于提高农民对土地进行长期投资的积极性，并且会妨碍土地的流转与集中。随着时间的推移，他们列出了更加系统化的理由<sup>3</sup>。主要包括四个方面：第一，现行家庭承包经营制度无法兼顾公平与效率。要兼顾公平，必须根据人口变化进行土地调整，这会严重影响农民对土地的长期投入。要兼顾效率，必须保持土地使用权的长期稳定，停止土地调整。第二，现行家庭承包经营制度不仅引起土地细碎化，而且不利于土地向种田能手集中，纯农户难以扩大生产规模，影响农业生产效率，使农村失去活力。第三，土地不能作为抵押品，影响农户贷款。第四，农民作为所有者无权享受农地非农化后的增值收益。（3）对农地集体所有制进行改革和完善。在坚持农地集体所有制基础上，实行家庭承包经营。持这种观点的人们认为，农地私有制不仅受中国政治制度的制约，而且东南亚一些国家和地区的经验也证明：小规模的土地私有会妨碍农地流转，农地私有制并不是中国农村土地制度的最好选项。

<sup>2</sup> 安希伋，“论土地国有永佃制”，《中国农村经济》1988 年第 11 期；曾详谈，“略论农地国有永佃”，《调研世界》2006 年第 6 期，第 34—36 页。

<sup>3</sup> 文贯中，“解决三农问题不能回避农地私有化”，中国金融网。

## 2、关于家庭承包经营问题的讨论

有关集体所有制条件下的家庭承包经营的讨论，集中在两个方面。第一，认为家庭承包经营这一制度潜力已尽，需要退回到集体统一经营上去，或者需要通过重新发展壮大集体经济，以完善双层经营体制。比如通过向农户收取土地承包费的方式，来增加集体经济收入。第二，认为家庭承包经营妨碍了农地规模经营，妨碍了农业生产效率的提高。

## 3、政策操作层面问题的讨论

在政策操作层面上，碰到的第一个问题是承包期内是否可以进行调整。有人认为承包期内应当允许调整，有人认为承包期内不应当调整。在第一轮承包期内（15年不变），中国农村多数地方实行“大稳定、小调整”办法，少数地方实行“增人不增地、减人不减地”办法。在第二轮承包期内（30年不变），许多地方开始采用“增人不增地、减人不减地”办法，但仍然有一些村组对承包地进行定期或不定期调整。

### （三）家庭承包经营的两大发展趋势

从改革开放 20 多年的发展来看，农地家庭承包经营呈现两大发展趋势，即规模变小和规模扩大的趋势同时并存，兼业化和专业化的趋势同时并存，这两大发展趋势还将持续下去。

#### 1、农户家庭经营规模变小和规模扩大的趋势同时并存

一方面，农户农地经营规模总体上在变小。1985 年全国农户平均经营耕地规模为 10.6 亩，到 2005 年农户平均耕地经营规模变为 8.5 亩，平均经营规模缩小了 2.1 亩，下降了 20%。导致农户经营规模变小的原因有 3 个，即农户人口规模变小、耕地面积减少和根据人口变化调整土地。另一方面，在多数农户经营规模不断变小的同时，也有部分农户的经营规模在扩大。据全国农村固定观察点 2005 年数据，全国 18375 户农户，共经营耕地 151593 亩，户均经营规模为 8.25 亩，其中户均经营耕地在 50 亩以上的有 261 户农户，占总户数的 1.4%；户均经营耕地规模在 20 亩以上的农户占 8.4%，规模经营面积占总面积比例为 37.4%<sup>4</sup>。

#### 2、农户（业）生产兼业化和专业化同时并存

根据全国固定观察点区分农户兼业的标准，1991 年我国纯农户、一兼农户、二兼农户和纯非农户分别占农户总数的 41%、24%、19%和 16%；到 2005 年这一比例分别变为 18%、17%、28%和 37%。与 1991 年相比，纯农户比例下降 23 个百分点，兼业农户比例上升 2 个百分点，纯非农户比例上升 21 个百分点。在 1991—2005 年这 10 多年里，兼业农户比例基本稳定在 45%左右，纯非农户比例达到 37%，我国农户兼业化和非农化经营趋势明显。需要特别说明的是，样本农户 1991 年平均经营耕地 8.5 亩，2005 年平均经营耕地降为 7.4 亩，户均耕地经营规模下降了 1.1 亩。与此同时，纯农户的耕地经营规模平均增加 3 亩，经营规模提高了 25%，有向专业化发展的趋势。

### （四）农地规模经营的发展历程与类型

从上世纪 80 年代中后期开始，一些经济发达地区为解决完成粮食定购任务和农民不愿

---

<sup>4</sup> 人均耕地面积多的地区，样本农户自然成为规模经营户。

意种粮的矛盾，利用行政手段，收回农民承包经营权，将土地重新集中，组建集体农场和家庭农场，实行粮食生产的规模经营。经验证明，这种类型的规模经营较好的实现了地方政府和村级组织完成粮食订购任务的目标，但也引发出三个突出问题。第一，重新收回农地承包经营权，引起农民不满。第二，农地规模经营仅局限于本集体经济组织内部，不利于农地经营规模的进一步扩大。第三，政府和村级组织的大规模投资，并没有提高规模经营农场的效率。随着国家粮食订购任务的取消和农村税费的减免，地方政府和村级组织依靠行政手段推动规模经营的动因不复存在。

从上世纪 90 年代开始，越来越多的地方开始采用市场手段，促进农地流转和集中，用制度创新和提供服务来引导农地规模经营。第一，依靠制度创新，推动农地规模经营。制度创新主要包括土地股份合作制和“反租倒包”两种类型。土地股份合作制创造性地将农户承包经营权再细分为承包权（归农民并量化到个人形成股权）和经营权（归经营者），农民凭承包权（股权）取得收益，经营者凭经营权统一经营土地。家庭承包经营制度实现了土地所有权与承包经营权两权分离，而土地股份合作制则实现了所有权、承包权和经营权（有人称之为使用权）三权分离。土地股份合作制主要有两种形式：即社区土地股份合作制和专业土地股份合作制。社区土地股份合作制只局限于本集体经济组织或本村社，专业土地股份合作制则打破了本集体经济组织或本社区的范围。“反租倒包”的基本原理有点类似于土地股份合作制，即集体将承包经营权再细分为承包权和经营权，在承认农户承包权的基础上，集体再将土地经营权收回，实行统一经营或有偿发包给其他单位或个人经营。第二，依靠政府提供服务，引导农地规模经营。一些地方政府采取各种措施，对农地规模经营单位进行扶持；一些地方政府主动建立土地流转服务机构，及时收集、发布农地流转供求信息，并做好合同签订和纠纷的处理。

除上述与政府推动的农地规模经营不同，农户通过自发的土地流转实现规模经营的情况也不少。这种类型的土地流转，有些比较规范，有些不规范。有些流转期限较长，有些不规定流转期限，比较随意。

## （五）今后农地制度的基本走向

### 1、继续实行土地集体所有和家庭承包经营

在中国，农地实行私有还是集体所有是一个不能回避的问题，也是一个严肃的问题。随着研究的不断深入，对农地私有制的了解也更加全面，理论界和学术界的不少学者已逐渐认识到：私有制并非万能，农地私有制只是建立发达农业的一项必要条件，而非充分条件。世界上绝大多数国家实行农地私有制，但农业真正发达的国家也就那么十几个。1949 年前的旧中国也实行农地私有制，其农业生产水平却极其低下，温饱问题都解决不了。相反，上世纪 80 年代发生在中国的农业改革，却在集体所有制框架内实现了农业生产水平的显著提高，其成功之处在于将农地承包经营权交给农户。

回到上世纪 50 年代初期，当时农民分到土地后，生产积极性高涨，但很快就遇到了许

多一家一户解决不了的问题，比如没有耕牛农具、无力进行农田水利设施建设等。为解决这些问题，国家发起农业合作化运动，后来演变为集体化和人民公社体制。经验已经证明：集体化和人民公社体制严重阻碍了农业生产的发展，这项制度安排不符合农业生产的特点。与此同时，我们也必须看到，这项制度安排也并非完全失败，其成功之处在于有效地解决了公共产品供给问题。在当时国家财力极其贫乏的情况下，国家不可能拿出大量资金来建设农业和农村基础设施，单家独户的农户也无能为力，而集体化和人民公社体制却通过组织集体社员以劳动积累的方式，修建了大量的水利和农田基础设施，为我国农业生产发展提供了充实的物质基础。如果没有这些积累，上世纪 80 年代初的农业改革就不可能出现那么明显的效果。实行家庭承包经营后，农田水利设施常年失修的现象，也从反面证明了这一点。至于上世纪 80 年代的农业改革为什么没有彻底否定集体所有制而走上私有制的道路，除了意识形态原因外，一个最为主要的原因是中国农民并不想彻底抛弃集体所有制，他们还需要合作，这也是中国农村的特殊情况决定的。中国农户经营规模很小，在 10000M<sup>2</sup> 的区域内，有几十户农户有承包地，他们不得不共用农田基础灌溉设施（比如水渠、道路等）。如果实行农地私有制，利用和修建农田基础设施的交易成本将变得非常巨大。当前的中国，农民普遍缺乏谈判能力和谈判技巧，交易要么很难成功，要么农民利益受损。其实，在集体化和人民公社时期，民间多次自发搞过包产到户和包干到户，但却没有出现土地私有化，这也说明中国农民需要集体、需要合作。

这里，我们还需要详细分析主张农地私有化的学者们列举的 4 条理由。第一，现行农地制度无法做到公平与效率兼顾。他们把公平理解为根据人口变化调整土地，把效率理解为不调整土地，并认为是村干部利用权利在进行土地调整，而农户却成为受害者。事实上，土地调整可分为大调整和小调整，大调整一般隔 5—10 年一次，小调整次数较多一点。根据我们的研究<sup>5</sup>，小调整的土地面积占农户承包总面积的比例一般在 10% 左右；这项研究也同时验证了土地调整受多种因素的影响，村干部并没有显著的调地意向，相反，组长和非村组干部农户有显著调地意向。我们的研究同时发现<sup>6</sup>，地权不稳定并不是影响中国农村农地长期投入的主要因素。我们的研究还表明<sup>7</sup>，在相当长一段时间内，中国农村还将发生土地调整现象，但随着非农就业机会的增加，调地现象会不断减少。中国农民数量多，且没有社会保障，农地制度安排必须考虑公平因素。在多数农民没有彻底转为城镇居民的情况下，农地私有化的直接后果就是出现大量无地农民。在第一轮承包期间（15 年不变），农地制度安排主要考虑公平因素，实行“大稳定、小调整”。在第二轮承包期间（30 年不变），农地制度安排开始考虑效率优先，实行“增人不增地、减人不减地”，允许特殊情况下调整土地。第二，现行农地制度影响纯农户扩大生产规模，影响农业生产效率。有研究表明<sup>8</sup>：生产效率与经营

---

<sup>5</sup> 廖洪乐，“农村承包地调整”，《中国农村观察》2003 年第 1 期。

<sup>6</sup> 廖洪乐、习银生、张照新等著，《中国农村土地承包制度研究》，中国财政经济出版社，2003。

<sup>7</sup> 廖洪乐，《农户的调地意愿及影响因素分析》，《农业经济问题》，2002 年第 9 期。

<sup>8</sup> 罗伊·普罗斯特曼、蒂姆·汉斯达德、李平，“中国农业的规模经营：政策适当吗”，《中国农村观察》1996

规模并不存在显著正相关关系，相反，大规模农户的效率还低于小规模农户。在中国这样一个农业人口多、人均耕地面积少的国家，农地私有化能否促进农地流转与集中还缺乏经验支持。我们在湖南浏阳调查农地流转问题时，发现一个有趣的现象：不论是专业合作组织还是公司或个人租赁农地发展规模农业，都要求以村民小组为单位统一租种。产生这种现象有两个原因：一是单个农户承包地数量有限；二是不把全组的土地租种过来，无法进行土地平整和基础设施建设。从我们的发现可以推断，在中国这样一个小规模经营的农业环境里，农地私有化会阻碍规模经营的发展。主张农地私有的学者提出的第三、第四点理由，是符合中国实际情况的，但解决这两个问题并不需要改变所有制。第三，土地不能抵押，农民无法得到贷款。这一点符合中国实际，要改变这一点，并不需要改变土地的集体所有制性质。早在上世纪 80 年代后期，贵州湄潭试验区试行“增人不增地、减人不减地”政策，并尝试建立土地银行，其结果是没有发生几宗土地抵押案例，农民不愿意抵押，银行也不愿意抵押，试验效果并不理想。也许随着时间推移，土地市场发育完善后，农民和银行都愿意抵押了，那完全可以通过确定给农民更长的土地承包权来实现。现在国有建设用地也只有 40—70 年的使用权，但却可以到银行去申请抵押贷款。第四，农民无法享受土地非农化所带来的增值收益。这也符合中国实际，但要使农民享受土地非农化增值收益，也不需要改变集体土地所有制，只要确立国有土地所有权与集体土地所有权的平等地位就可以。

## 2、加强法制建设，为家庭承包经营提供法律支持

著名经济学家米勒说过，中国需要的不是更多的经济学，而是更多的法律。从新中国成立以来农地制度变迁看，我国农地制度安排一直缺乏法律制度作保证。先是上世纪 50 年代将地主土地分配给农民私有，没过几年又开始号召农民组织起来搞合作社，后来干脆取消股份和分红，实行集体化和人民公社；1962 年通过的《农村人民公社工作条例修正草案》提出生产队作为基本核算单位，至少 30 年不变，但 20 年后生产队直接组织生产和收益分配的模式就发生了根本变化。新中国建立后的 30 年里，农地经营体制总在不断发生变化，这使农民对政府政策缺乏信心。树立农民信心的最好办法，就是把一些适合生产力发展水平的做法上升为法律。现在全国农村正在执行“30 年不变”政策，个别地方从 1993 年开始，还有 16 年就要到期；多数地区是从 90 年代中后期开始执行，还有 20 多年。在这一、二十年里，我们必须稳定这一制度，制订出一系列的法律、法规为保证集体土地所有权和农户承包经营权服务。如果今后 20 年里这一制度不能稳定，即使是实行农地私有化，农民也会缺乏投资信心，因为今天可能把地分给农民，明天你还可能拿走。目前，在农民承包经营权保护方面，《物权法》和《农村土地承包法》已做出了许多规定，我们还需要具体的实施细则，还需要培养相关的法律人才，还需要提高农民的维权意识；在保护集体土地所有权方面，有更多的工作需要做，比如确立国家土地所有权与集体土地所有权的平等地位，加快经济发达地区和城市郊区农村集体土地的确权与发证工作等。仅制订法律条款还不够，必须加强执行

能力建设。随着时间的推移和农村人口流动速度的加快，必须加强农村集体土地所有权证书和农户承包经营权证书的管理工作，以防止界址纠纷和承包经营权纠纷的大量发生。

### 3、加强农田基础设施建设和土地整理，为家庭承包经营提供良好外部环境

根据传统观点，农田基础设施建设和土地整理不应属农地制度建设范畴，但它会影响农地制度的运作效率。为此，我们必须关注农田基础设施建设与土地整理对家庭承包经营效率的影响。我国目前农业生产条件较差，农田水利设施、田间道路建设和电网建设都满足不了现代农业的需要，这些建设的资金需求量大，仅靠集体和农户力量解决不了问题，国家必须加大这方面的投入。在加大投入的同时，必须配套进行产权制度改革，防止只建不管。基础设施建设不足或管理不好，都会对家庭承包经营产生负面影响。此外，由于土地质量不一，我国农户往往有多块承包地，地块细碎，给耕种带来诸多不便，丘陵和山区更是如此。随着农业机械化水平的提高，机械逐渐替代劳动，土地细碎和不平整的问题将严重影响农业机械的应用和农业生产效率。为此，需要加强农地整理工作。

## 四、农村集体土地征收制度：集体土地低价国有化

### （一）我国农村集体土地征收制度存在的主要问题

#### 1、政府滥用征地权，将集体土地国有化

综观世界各国经验，为了公共利益，各国政府都不同程度地采用了土地征收制度，主要区别在于征地范围和征地价格不同。与其他国家一样，我国也实行土地征收制度，但实际情况却是政府滥用征地权，主要表现为两个方面。第一，征地范围过于宽泛。一方面，我国法律规定：为了公共利益，国家可依法征收或征用土地。也就是说，国家征用或征收土地的目的是为了公共利益。另一方面，法律又规定：任何单位和个人使用建设用地，必须申请使用国有土地，农村集体土地（包括农业用地、建设用地和未利用土地）必须通过征收或征用后才能转为国有建设用地。也就是说，农村集体土地要转为建设用地，无论是用于公益目的还是用于商业目的，都必须先征为国有。只有一种情况例外，即集体经济组织可利用自己的土地直接兴办企业、从事公共公益事业建设和用于农民建房。我国现行的土地征收制度，实质上是将集体土地国有化，而不仅仅是为了公共利益。除中国以外，世界上只有新加坡将工业、商业和住宅用地也纳入征地范围，其他国家都对征地范围做出了严格或详细规定。第二，各级政府都以公共利益为名，征用集体土地。虽然法律对征地审批权限做了明确规定，即征用土地由国务院和省级政府审批。比如，征用基本农田，或征用基本农田以外耕地超过 35 公顷，或征用其他土地超过 70 公顷的，必须经国务院批准；其他由省级政府批准。实际情况却是省以下县、乡、村都在征用农民集体土地，有的是先征后报批，有的干脆不报批。政府滥用征地权的根本原因在于：法律没有对征地范围做出明确界定。

#### 2、征地补偿低，集体和农民利益受损

国家征用集体土地，需要支付补偿费用。补偿标准不按土地市场价格，而按农地年产值

倍数法计算，并规定最高限额。征收耕地要支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费，国家专门制订了耕地补偿费标准。征收其他土地也要支付补偿费用，具体标准由省、自治区、直辖市制订。征收城市郊区菜地时，按规定还需缴纳新菜地开发建设基金。以耕地补偿为例，从1987年至今，国家两次提高耕地补偿标准。（1）1987年征用耕地的土地补偿为该耕地被征收前三年平均年产值的3—6倍；对每个安置人口的安置补助标准为该耕地被征收前三年平均年产值的2—3倍，但每亩被征用耕地的安置补助，不能超过该耕地被征用前三年平均年产值的10倍；对按前述标准进行安置补助后，还不能使农民保持原有生活水平的，可以增加安置补助，但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过前三年平均年产值的20倍。（2）1999年补偿和安置标准有了提高，即土地补偿费提高为6—10倍；安置补助费提高为4—6倍，但每亩不能超过15倍；若按新标准还不能使农民保持原有生活水平，可以增加安置补助费，但土地补偿费和安置补助费总和不得超过前三年平均年产值的30倍。（3）2005年，国家又出台相关政策，对土地补偿费和安置补助费总和超过30倍后，仍然不能使农民保持原有生活水平的，可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。土地征收补偿标准究竟处于什么水平才合理？仅凭前面的绝对补偿标准难以做出科学判断。判断征地补偿标准的高低，有两种方法。一是将征地前与征地后农民所得进行对比；二是将集体和农民得到的征地补偿与政府土地出让纯收益进行对比。

#### （1）与农民从土地上取得的收入相比，集体和农民所得的征地补偿低

根据我国农村和城市郊区农业生产结构特征，南方农作物生产主要为早稻和晚稻，北方主要为小麦和玉米，大中城市郊区主要以蔬菜为主。从表3可以看出，南方早、晚稻2001—2003年3年的年均亩产值约为822元，北方小麦和玉米3年的年均亩产值约为694元，大中城市郊区蔬菜3年的年均产值为2595元。按照现行征地补偿最高标准（30倍），南方每亩耕地的最高征地补偿为24660元，北方每亩耕地的最高征地补偿为20820元，大中城市郊区每亩耕地的最高征地补偿为77850元。2004年全国农村居民人均生活消费支出2185元，按最高标准给予补偿，南方地区集体和农民所得到的征地补偿仅够农民10年生活费用，北方地区的征地补偿还不够10年生活费用。

对于前面的推算和结论，有人可能举出两点反驳理由。一是亩均产值包含生产费用，扣除生产费用后，农民的土地所得并没有那么多。二是土地并不是农户收入的唯一来源，工资性收入在不断增长。这里，我们改用亩均纯收益，看补偿是多了还是少了？根据国家农调队统计数据，2005年农户从耕地（即种植业）中获取的纯收入为1098元，农户人均耕地面积为2.08亩，即每亩耕地纯收入为528元。以预期寿命70岁计算，农民一生能从1亩耕地中获得36960元纯收入，是现在最高征地补偿水平的1.5—1.8倍<sup>9</sup>，这还没考虑价格因素和土

---

<sup>9</sup> 南方地区为1.5倍，北方地区为1.8倍。

地增殖、保殖因素（即 70 年后土地还可用于农业生产）。在实际征地时，通常不按最高补偿标准进行补偿，大中城市郊区也仍然以价值较低的粮食作物亩产值作为补偿依据。所以，我国目前的征地补偿严重偏低。根据前面计算，只有在现有理论最高补偿水平基础上，南方地区再提高 50%，北方地区再提高 80%，才能保持农民征地前后收入水平基本持平。

表 3. 我国主要作物亩产值 单位：元/亩

	早稻和晚稻亩产值	小麦和玉米亩产值	大中城市郊区蔬菜亩产值
2001	802.5	688.3	2667.8
2002	759.4	672.4	2465.0
2003	903.0	719.8	2652.1
3 年平均产值	821.6	693.5	2595.0

资料来源：《全国农产品成本收益资料汇编》（2005 年）。

### （2）与政府取得的土地出让收益比，集体和农民得到的征地补偿低

我国建设用地市场一直由国家垄断，在传统行政划拨体制下，土地由用地单位无偿使用，政府并没有从土地征收中获得多少收入。自上世纪 90 年代初起，我国开始城镇国有土地使用制度改革，改土地无偿使用为有偿使用，行政划拨土地比例不断减少，以出让、租赁等方式有偿使用的土地比例不断增加，政府从土地出让和租赁中获取巨额收益。1995 年全国国有土地供应共 397758 宗、196 万亩，其中行政划拨土地宗数和面积分别占 73.5% 和 67%，有偿使用的土地宗数和面积分别占 26.5% 和 33%。到 2004 年全国国有土地供应共 249955 宗、386.87 万亩，其中行政划拨土地宗数和面积分别仅占 14.7% 和 24%，有偿使用的土地宗数和面积分别占 85.3% 和 76%。1995 年全国土地出让金纯收入为 173.9 亿元，到 2004 年土地出让金纯收入增长到 2339.8 亿元，增长了 12.5 倍。

以 1995 年为例，全国有偿出让土地亩均出让金总收入约为 51495 元，其中亩均征地费（土地补偿费、安置补偿费、青苗及附着物补偿等）12620 元（按 1987 年标准补助）、亩均开发费 7422 元、亩均出让金纯收入 26905 元、亩均其他税费收入 4548 元。扣除土地开发成本后的亩均土地收益 44074 元，其中政府收入（出让金纯收入与其他税费之和）占 71.4%，集体和农民个人仅占 28.6%，政府与集体和农民的土地收益比为 2.5: 1<sup>10</sup>。如果剔除青苗及附着物补偿，集体和农民的土地权属收益会更低一点。

虽然中央政府于 1999 年提高了征地补偿标准，集体和农民的土地权属所得绝对数有所增加，但与政府取得的土地出让收益相比，集体和农民的土地权属所得反而下降了。中央政府于 1999 年将土地补偿费和安置补助费标准提高 1 倍，两项补偿的最高控制标准提高 50%。按照新征地补偿标准，2004 年实际亩均耕地征地费为 18930 元（集体和农民收入）。事实上，

<sup>10</sup> 沈飞、朱道林根据全国 35 个大中城市征地补偿标准和城市居住用地基准价的推算发现：全国政府与农村集体的土地收益平均比为 17: 1，北京最高为 46.6: 1，海口最低为 2.2: 1。

从 1995 年到 2004 年，亩均土地价格和亩均出让金纯收入却分别增长了 3.57 倍和 2.19 倍，亩均出让金纯收入达 85938 元。假设其他税费不变，则政府、集体和农民所得的亩均土地纯收益为 109416 元，其中政府收入（出让金纯收入与税费之和）占 82.7%，集体和农民收入占 17.3%，政府与集体和农民个人的收益比为 4.8: 1。再换一种计算方法，政府与集体和农民的收益比会更大。假设土地开发费用与土地亩均价格（亩均为 235512 元）同比例增长，2004 年亩均土地开发费用应为 33919 元（7422\*4.57）。于是，政府、集体和农民获得的亩均土地纯收益为 201593 元，其中政府获得的土地出让纯收益（出让金纯收益与税费之和）为 182663 元，集体和农民的征地补偿为 18930 元，政府与集体和农民的收益比为 9.6: 1。集体和农民从土地转用过程中所得到的收益显著下降，是近十年农民因征地纠纷上访数量不断增加的根本原因。

我们的案例研究还发现，在以招、拍、挂方式出让商业用地时，政府获取的收益份额更高。以 RA 市为例，在耕地转为商业用地时，政府与集体和农民所得收益比最高可达 49: 1。与征用耕地相比，政府从征用非耕地中获取的收益比例更高，特别是集体建设用地和其他未利用土地，主要原因在于征用非耕地的补偿标准低于耕地补偿标准。在 RA 市，未利用土地转为商业用地时，政府与集体和农民所得的收益比最高可达 200: 1。

### 3、缺乏公开、公正、透明的征地程序

在征地过程中，各地常常忽视征地程序。政府想征用哪块地，就征用哪块地，不需要征求土地所有权单位意见，通常是事后通知。征用土地后能得到哪些补偿和多少补偿，农民也不清楚。集体土地被征用了，却拿不到土地补偿。比如，2004 年全国统一组织征地补偿费清欠工作，在 1999 年到 2004 年的 6 年里，全国共欠农民征地款达 175 亿元<sup>11</sup>。需要特别指出的问题是：集体与政府就有关征地事项发生争执，并不影响征地方案的实施。

#### （二）进一步改革现行集体土地征收制度

农村集体土地征收制度改革有两种方案可供选择。一种选择是继续实行建设用地市场由国家垄断，维持现行的农村集体土地征收制度不变，提高补偿水平。要么提高补偿标准，要么依据市场价格进行补偿。另一种选择是改革征地制度，逐步试行公益性建设用地由国家征收，商业性建设用地由国家和农村集体经济组织共同供给，与此同时，提高国家征地补偿标准。显然，第二种改革方案的难度与艰巨性大于第一种改革方案，但它更符合市场经济的发展方向，更符合平等保护国家财产、集体财产和私人财产的原则。这里，我们仅讨论与国家征用公益性用地有关的问题。农村集体土地转为商业性建设用地，留待下一节讨论。

#### 1、界定国家征地范围，明确公共利益界限

在高度集中的计划经济体制下，国民经济主要由全民（国家）所有制和集体所有制构成。全民所有制单位的利润全部上缴国家，国家征收的集体土地不管是直接用于工商业，还是用于公益事业建设，最后都形成国家利益。国家征收集体土地后，一般无偿划拨给用地单位使

<sup>11</sup> 叶红玲，“征地补偿，扶平失地的忧伤”，《中国土地》2005 年第 2 期，第 4—7 页。

用。所以，在传统计划经济体制下，国家征用土地都是为了公共目的。改革开放后，随着多种所有制形式的发展和国有企业利改税制度的施行，国家征收集体土地再出让给用地单位，由此产生的利益一部分归国家所有，一部分归用地单位所有，土地征用不再是纯粹为了公共目的。改革开放 20 多年来，我国已形成了多种所有制经济并存格局，而农村集体土地征用制度却没能做出相应调整。

尽管中央政府管理经济的方式已由原来的直接干预、计划管理为主，转变为间接干预和宏观调控为主，地方政府特别是县、乡政府，仍然在直接干预当地经济活动，GDP 成为一项主要考核指标。促进 GDP 增长最为有效的途径是发展工商业，发展工商业需要土地，征收土地用于发展工商业理所当然地被地方政府视为公共目的。今后，地方政府职能也将进一步转变，其对当地经济活动的直接干预将逐步减少，这为明确界定土地的公益性用途和商业性用途提供了可能。政府征用土地将主要用于公益性用途，商业性用地应由土地市场供应。要明确界定公共利益难度很大，世界上只有日本一个国家列出了 35 种公益性项目，其他国家基本没有采用这样的列举法，中国也不可能象日本那样将公益性项目完全列举出来。我们可以反其道而行之，先把完全用于工商业用途的土地，排除在国家征地范围之外。有些项目，比如修建高速公路，可以通过收取过路费方式，将开发费用收回，甚至还可能盈利，这样的道路建设也不应当列为公益性项目。

## **2、完善集体土地征收程序**

土地征收带有强制性，并不意味着政府可以为所欲为。在土地征收过程中，政府应当做到如下几点。第一，在正式确定土地征用方案前，必须让被征地单位所有成员知道土地征用的用途、面积、预计征地补偿款项等。第二，要听取被征地单位的意见和建议，让被征地单位参与到具体征地工作中来。第三，建立听证会制度，认真对待被征地单位的意见和建议，并给予解释。第四，若多数群众不同意，条件允许可考虑另外择址征地，改变原来征地纠纷不影响征地进程的做法。

## **3、提高征地补偿标准，维护集体和农民的权益**

国家征用土地用于公益性目的，也必须给集体和农民以足够补偿。与商业性用地相比，集体和农民从征用公益性用地中得到的收入不能低得太多。否则，农民就不愿意将土地征为公益性用地。在确立了公益性用地与商业性用地实行不同供给方式后，政府应当从商业性用地出让收入中提取一定比例资金，用于公益性用地征用补贴。这里，有一个问题需要澄清，即提高征地补偿标准，会引起地价上涨，进而阻碍经济发展。这个结论并不完全准确。从目前情况看，各地政府都制订了基准地价，土地市场价格一般以政府制订的基准地价为依据。政府以市场价格出让土地，取得的收入远高于集体和农民得到的补偿收入。提高征地补偿只是对政府出让金作重新分配，提高出让金收入中集体和农民所占收入的份额。如何处理国家、集体和农民个人三者利益关系，也留到农村集体土地出让与转让部分专门讨论。

## 五、农村集体建设用地使用权出让与转让制度

逐步缩小征地范围后，国家只有在为公共利益时，才动用征地权。商业性建设用地由国家与农村集体经济组织共同供给。农村集体经济组织不仅可以用集体土地直接（或入股、联营）兴办企业、从事公共公益事业建设，而且可以出让、出租土地给外单位用于非农建设，农民将从中得到更多利益。目前，广东省已在全省范围内允许农村集体经济组织出让、出租建设用地使用权，并允许集体建设用地使用权转让、转租和抵押。最近出台的物权法，确立了集体所有权与国家所有权的平等地位，使农村集体建设用地使用权的出让与转让成为一种必然。

### （一）农村集体建设用地使用权出让与转让的必然性

#### 1、国有建设用地紧张与集体建设用地闲置同时并存

一方面，国有建设用地需求不断增长，供求关系紧张。1995—1997年国务院和省级共受理申请用地598万亩，批准592万亩，获准率为99%；而1998—2002年，国务院和省级共受理申请用地1693万亩，批准1262万亩，获准率降为74.5%。另一方面，农村集体建设用地存量丰富，但利用率低。目前，我国农村集体建设用地总量约2.7亿亩，是城市国有建设用地的5倍，其中农村居民点用地2.5亿亩、农村独立工矿区用地和乡镇企业用地0.2亿亩。由于国家禁止集体建设用地使用权流转，无法形成统一的城、乡建设用地市场。于是，出现了国有建设用地紧张与集体建设用地闲置并存现象。

当前，引起农村集体建设用地利用率低甚至闲置，主要有三个因素。一是乡镇企业倒闭、撤并或迁往城镇。上世纪80年代中期开始，乡镇企业迅速发展，正所谓“村村点火、处处冒烟”。由于集体土地使用成本低，甚至是免费使用，乡镇企业占用大量集体土地。此后，由于经营不善，许多乡镇企业倒闭，造成土地闲置；或者一些乡村企业迁移到中心集镇，不仅闲置原来的占地，还要占用新的土地。以占地面积最多的工业企业为例，1980年全国乡镇工业企业约为76万个，到1992年高峰期数量达到794万个，增加718万个，以每个企业占地2亩计算，占用土地面积就达1400多万亩；到2004年工业企业又减为640万个，净减了153万个，可腾出300多万亩集体建设用地，相当于全国集体建设用地年均占用耕地面积的3倍。二是乡镇政府、村委会和农村中小学撤并。1990年到2005年间，全国乡镇由55800个减为35500个，减少了20300个；村委会由746400个减为640100个，减少了106300个；农村初中数量由57321所减为36405所，减少20916所；农村小学由697288所减为316791所，减少380497所。以我们2002年在江苏某镇调查到的每所小学占地2.8亩为标准计算，减少农村小学就会闲置集体土地106.5万亩，相当于全国一年集体建设占用的耕地面积（1983—1996年全国集体建设占用耕地面积为1424万亩，年均101.7万亩）。三是一户多宅，宅基地闲置。目前，全国农村居民点占地2.5亿亩，以乡村户数2.5亿户和乡村人口8亿计算，农村人均居民点占地为208平方米，户均占地为1亩。在经济发达地区，农户一般都有两处宅基地，即老宅基地和新宅基地。

## 2、允许集体建设用地使用权出让与转让，有利于提高土地规模化与集约化经营

上世纪 90 年代初，邓小平南巡讲话后，广东 NH 市兴起了大办工业的高潮，乡镇政府、村委会甚至村民小组开始用集体土地兴办工业区。在 NH 市，集体建设用地占全区所有建设用地的一半左右。随着时间的推移，一方面，本集体经济组织可供开发的土地资源越来越少，一些集体建设用地利用效率不高。另一方面，仅靠开发本村、组集体土地，难以形成规模。为解决这些矛盾，必须突破集体经济组织界限，实现更大区域内的土地资源重组。实现土地的规模化与集约化经营。

以 NH 市联星村为例，该村下辖 11 个村民小组，经过 20 多年开发，只剩下 600 亩零碎土地分布在各村民小组，依靠单个村民小组的零散土地，难以进行开发利用，无法实现集约经营。于是，村委会出面向各村民小组租地，然后再由村委会转租给开发商。在这一过程中，村委会不赚取村民小组任何差价，也不提留村民小组的土地，只收取开发商少量卫生清洁费。采用这种方式，联星村实施了 2 处土地整合。一是整合了 3 个村民小组的 33 亩土地，建设一个新型综合市场。二是对水部等 4 个村民小组的 260 多亩土地进行整合，建设大型专业市场。这 260 多亩土地，原为菜地，自己种菜每亩年收入约为 1 万元；租给别人种菜，租金不到 2000 元。经过整合进行工商业开发后，每亩土地年租金达 28000 元，土地收益成倍增长。以水部村民小组为例，其 87 亩土地的年租金为 240 万多元，按全组现有股份计算，每股可新增 5000 元收益，加上原来分红，2006 年人均每股分红可达 1 万元以上。

## 3、农村集体经济组织与用地单位均能从土地使用权出让与转让中得到好处

一方面，农村集体经济组织有出让、出租土地的积极性。农村集体经济组织出租、出让土地，不仅预期收益远高于国家征地补偿，而且风险远低于自己直接用土地兴办企业。以 NH 市 X 镇的 C 村为例，2006 年国家征用（修水利设施）该村 48 亩耕地，征地补偿费（土地补偿费和安置补助费）为每亩 25000 元，其他税费由征（用）地单位缴纳。从此，集体土地转为国有，集体永久失去土地所有权和收益权。如果 C 村自己办理农用地转用手续，转为集体建设用地，其成本为应缴纳的各种税费与土地补偿费（损失）之和。根据广东 NH 市的有关规定，农村集体建设用地使用权流转需要根据有关规定缴纳相关税费。集体经营工矿仓储业每亩耕地应缴纳的费用为：耕地占用税 4000 元、耕地开垦费 2750—5500 元、土地有偿使用费 18676 元、基本农田易地保护费 1250—2500 元、征地管理费 158 元、区级土地有偿收入为 11000—19000 元，则各种税费支出总计为 37834—49834 元（不含公告费）。以高标准计算，集体农用地转为集体建设用地的成本约为每亩 50000 元，加上土地补偿费损失 25000 元，共计 75000 元。C 村有宗 16 亩的土地，出租年限为 30 年，年租金为每亩 3335 元（5 元/平方米），按年租金 7% 扣除土地使用税 233 元，每亩年纯收益为 3102 元。在不计算利息情况下，16 年就可以收回集体农用地转为集体建设用地的成本（即各种税费支出），24 年就可以收回所有成本与损失（即机会成本），24 年以后的收入为集体出租、出让土地高于国家征地补偿的预期收益。该村 2006 年出租一宗土地及房屋建筑，这宗土地及建筑占地

11 亩，年租金为 25 万元，每亩年租金高达 22727 元，在扣除 20% 税收（即土地使用税 7%、房产税 13%）即 4545 元，每亩纯收益为 18182 元，3 年就可以收回土地成本，集体出租、出让土地的预期收益更高。在 NH 市，许多集体经济组织都已意识到：集体用土地直接兴办企业或用土地入股与他人合资兴办企业的风险比较大，而直接出租、出让土地，收取租金，反而收入稳定。因此，集体经济组织都倾向于直接出租、出让集体土地。NH 市 G 镇 D 村有 6 个村民小组，1300 户农户，3800 人，2005 年经济联社（村级）出租集体土地收入为 1500 万元，经济社（组级）出租集体土地收入为 2500 万元，村组两级仅出租集体土地收入就达 40000 万元，扣除 20% 税收后（土地使用税为 6—7%，房产税为 13%），净收入 3200 万元，人均土地净收入达 8421 元。

另一方面，对许多用地单位来说，集体建设用地成本要低于国有建设用地成本。以广东 NH 市商服用地为例，使用区级以上公路纵深 100 米以内的国有建设用地，占用 1 亩耕地需向区级缴纳 16.75 万元，而使用同类地区的农村集体建设用地，占用 1 亩耕地仅需缴纳 3.8 万元，前者是后者的 4.4 倍。使用区级以上公路纵深 100 米外的国有建设用地，占用 1 亩耕地需向区级缴纳 16.75 万元，而使用同类地区农村集体建设用地，占用 1 亩耕地仅需要缴纳 1.3 万元，前者是后者的 12.8 倍。

#### 4、国家已经确立了国家财产、集体财产与私人财产同等保护原则

最近出台的《中华人民共和国物权法》（草案），第四条明确规定：国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。这意味着国家财产、集体财产和私人财产都受法律平等保护。这一原则的确立，有利于保护农村集体经济组织利益。土地作为现行农村集体经济组织的主要财产，政府不能随意强行征用，即使是为了公共利益，也要依据法定的权限和程序。

#### （二）农村集体建设用地使用权出让与转让过程中的利益分配

无论是国家征收，还是农村集体经济组织直接出让与转让，都回避不了土地增值收益在国家、集体和农民个人之间如何分配这一核心问题。解决这个问题，需要引入土地发展权理论<sup>12</sup>。土地发展权，就是改变土地用途的权利，比如将农用地改为建设用地，或改变原土地的开发密度和容积率等。土地发展权究竟归谁所有，不同国家有不同规定，甚至不同发展阶段，也有不同规定。英国 1947 年的《城乡规划法》规定：私有土地将来的土地发展权归国家所有，实行土地发展权国有化。任何人要改变土地原始用途或开发强度，需要向政府购买发展权，也就是说土地“涨价归公”。后来，这一政策几经反复，政府课征的土地开发收益也由 100% 调整为 40%~45%。与英国不同，美国的土地发展权归土地所有者<sup>13</sup>。对列入耕地保护区的土地所有者，政府需要向农民支付购买发展权费用；允许开发后，再由农民购回发展权自行开发，或由政府征地组织开发，也就是土地涨价归私。从土地发展权角度看，我国

<sup>12</sup> 孙弘著，《中国土地发展权研究：土地开发与资源保护的新视角》，中国人民大学出版社，2004。

<sup>13</sup> 李景刚等，“城市理性发展理念对中国土地利用规划的启示”，《中国土地科学》，2005 年第 8 期。

现行征地制度的实质是土地涨价归公（至少可以说是绝大部分归公）。关于如何改变目前我国土地涨价归公的做法，学术界存在两种观点。第一种观点认为<sup>14</sup>，农村集体土地的发展权应完全归集体所有，即涨价归私（农）论；第二种观点认为<sup>15</sup>，农村集体土地的发展权应当由国家和集体共享，即公私（国家与集体）兼顾论。应当说，土地涨价收益由国家和集体土地所有者共同分享，比较符合中国国情。第一，中国是个发展中人口大国，粮食消费量大，中国的粮食安全必须立足于国内生产。在工业化和城镇化进程中，农用地转为非农用地意味着获取更多经济收益。无论是政府、集体经济组织、还是农户，都有将农地转为非农用地的冲动。如果不对农用地转为非农用地加以控制，粮食安全问题就不会有保障。经济发达地区和大中城市郊区的大量农用地已转为非农用地，其商品粮主要由粮食主产区供给，主产区为经济发达地区的粮食安全提供了保障。如果不能协调好农地转为非农地增值收益分配，粮食主产区也会将农用地转为非农用地，以获取更多经济收益。政府通常依靠土地规划和土地用途管制来控制农用地转为非农用地，但如果不能合理分配农地增值收益，再严格的规划和用途管制也不可能产生好的效果。为确保粮食安全，必须妥善处理好农用地转为非农用地过程中的增值收益分配。一方面，在确保原土地所有者利益的同时，也要考虑其他土地所有者利益，因为它们承担了更多的粮食保障；另一方面，在确保发达地区利益的同时，也在考虑粮食主产区利益，因为粮食主产区为保证粮食安全放弃了经济发展。第二，导致土地增值的因素很多，既有土地所有者不断改良土地和投资的因素，也有政府大量投资和改善基础设施的因素。因此，土地增值收益应当归政府和土地所有者共同享有。

在确定了土地涨价由国家和集体共同分享的原则后，随之而来的就是国家和集体各占多大比例，再进一步分解为中央政府、地方政府、集体和农户各占多少。这是一个具体操作问题，不同阶段会有不同比例。从前面的分析可知，在国家征地情况下，土地涨价大部分为政府所有，集体和农民利益受损；在允许农村集体建设用地流转的广东，土地涨价大部分留给了集体和农民，国家利益没有得到充分体现。根据前面分析，如果假设 1995 年的土地增值收益分配比较合理的话，即国家与集体收益分配比为 2.5: 1，那么，我们认为现阶段国家和集体的比例应当调整为 2: 1，再细分为中央政府、地方政府和集体与农民的分配比例应当为 1: 1: 1，即中央政府占 33%、地方政府占 33%、集体和农民个人占 33%。中央政府和地方政府的收入主要用于基础设施建设和土地整理；集体和农民个人的收入，除直接分配给农民个人外，还要为失地农民建立社会保障，剩余部分可由集体统一支配。在政府征收——出让土地情况下，中央政府和地方政府以出让金和税费两种形式取得收益；在农村集体经济组织直接出让与转让集体土地情况下，中央政府和地方政府主要应以税收形式取得收益。

### （三）农村宅基地使用制度改革

目前，全国农村居民点占地 2.5 亿亩<sup>16</sup>，以乡村户数 2.5 亿户和乡村人口 8 亿计算，农

<sup>14</sup> 陈美球，“土地涨价应该归公吗”，《决策咨询》2003 年第 10 期。

<sup>15</sup> 周诚，“关于我国农地转非自然增值分配理论的新思考”，《农业经济问题》2006 年第 12 期。

<sup>16</sup> 农村居民点占地不仅包括宅基地，它还包括房屋周围的空隙地和公共建筑设施等。

村人均居民点占地为 208 平方米，户均占地为 1 亩。据广东 NH 市国土资源局统计，到 2006 年全区农村居民点占地 16.9 万亩，全区总户数为 355903 户，户均占地为 316 平方米。

### 1、农村宅基地使用制度存在的问题

我国现行农村宅基地使用制度可概括为三个方面，每个方面都存在问题。(1) 一户一宅，并不能超过规定面积。这一规定的本意是要扼制农户宅基地的无限扩张，但由于农户家庭人口规模不等，而且经常变化，使得“一户一宅”和“核定面积”规定形同虚设，很容易找到规避办法。(2) 农村宅基地由农户长期无偿使用。由于可以无偿使用宅基地，引发经济条件好的农户多占、滥占宅基地现象严重。特别是经济发达地区和大中城市郊区，多占宅基地就意味着有更多房子可供出租，可以获取更多收入，并且不需付出任何费用。据我们对 NH 市 X 镇 C 村的调查，几乎所有农户都有两处宅基地，即老宅基地和新宅基地。以每套住房占地 80 平方米计算，全村共 89 户，新、老宅基地占地达 21 亩。NH 市 L 镇“二证不全”的私人住宅共 9601 处，占地面积约 1300 亩。(3) 农村宅基地归集体所有，不能流转、不能抵押。这一规定导致 2 个问题，一是土地浪费严重。农户新建房屋后，为不失去老宅基地，一般继续保留其老房子，因为根据政策规定，房子拆除后，其宅基地自动归属为集体所有。二是阻碍农村人口向城镇转移。由于原居地宅基地不能流转，不能变现，已定居城镇的农村人口为继续拥有其原居地宅基地，一般将户口留在原居地。事实上，尽管法律规定农村宅基地为集体所有，但农民还是将其视为与其房产一样，归自己所有。通常情况下，即使是农户拆除老房子，老宅基地还是由农民自己处理，要么继续用于农作，要么私下转让给其他农户使用。法律禁止农村宅基地流转，但实际生活中，农村宅基地使用权流转的地下市场却客观存在。我们调查中就发现，A 农户和 B 农户原为邻居，B 农户已在城镇建房，在 B 农户拆除其原来房屋后，A 农户向 B 农户支付了一笔钱后就自动获得了 B 农户的宅基地。

### 2、农村宅基地使用制度的改革方向

今后农村宅基地使用制度的改革方向应当是：逐步推行农村宅基地有偿使用，允许农村宅基地使用权流转和抵押，使农村宅基地与房产一样，真正成为农民重要的财产。一方面，要改农村宅基地无偿使用为有偿使用，另一方面，要改禁止农村宅基地流转和抵押为允许流转和抵押。从上世纪 90 年代初开始，一些地区进行过农村宅基地有偿使用试点，比如收取农村宅基地有偿使用费和农村宅基地超占费等，这些收费后来被作为农民负担项目取消了。农村宅基地有偿使用费和超占费被视为农民负担，主要是由于这些收费完全归政府和部门所有。相反，拥有所有权的农村集体经济组织却没有出让收益。

要试行农村宅基地有偿使用和流转，需要从以下四个方面入手。第一，要加强村镇建设规划管理，特别是新村镇建设区一定要纳入村镇建设规划。第二，要允许农民以旧换新，即建新房拆旧房，新、旧宅基地适用相同价格，农民只需按差价面积置换即可。若占用的是农业用地，还需要将原宅基地改造为农业用地。第三，加强农村宅基地权属登记，允许农村宅基地使用权流转和抵押。第四，农村宅基地有偿使用收入应当大部分归农村集体经济组织。农民是集体土地的所有权主体，其使用自己所有的土地也需要缴费，这主要是由于土地本属集体经济组织成员共同平等所有，但农民建房占用的宅基地面积却差异很大，有的农户占的

多，有的农户占的少，免费使用宅基地会导致占用宅基地少的农户利益受损。

## 六、失地农民及其社会保障

### （一）我国城乡居民的社会保障差异

在我国，社会保障包括社会保险、最低生活保障和困难救济。社会保险又包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。我国城乡居民社会保障存在显著差异，主要表现为4个方面。

#### 1、城镇居民社会保障项目多于农村居民

城镇居民的社会保障主要包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、城镇居民最低生活保障和困难救济。对农村居民来说，除享受传统困难救济外，部分试点地区的农民享受了农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险，其他地区的农民都没有参加这两项保险；全国所有农村居民均没有失业保险、工伤保险和生育保险，但部分地区已将农民工纳入工伤保险。国家将于2007年开始在农村普遍建立最低生活保障制度。

#### 2、城镇居民社会保障覆盖面大于农村居民

除传统救济项目外，城镇居民的其他6项社会保障覆盖面均远高于农村居民。部分地区为农民工建立了工伤保险和医疗保险，但参保率并不高，有研究表明<sup>17</sup>：外出农民工参加工伤保险的比率为15%，参加医疗保险的比率为10%。

表4. 2004年城乡居民社会保障覆盖面差异对比

项 目	城镇居民	农村居民
1、总人口（万人）	54283	75705
2、养老保险参保率（%）	30	7
3、医疗保险参保率（%）	22.9	10.6
4、失业保险参保率（%）	19.5	0
5、工伤保险参保率（%）	12.6	0
6、生育保险参加率（%）	8.1	0
7、最低生活保障人口比例（%）	4.1	0.6
8、传统社会救济人口比例（‰）	7.5	18.6

注：表中数据根据《中国劳动统计年鉴》、《中国卫生年鉴》、《中国民政统计年鉴》和《中国统计年鉴》数据计算，下表同。

#### 3、城镇居民的社会保障标准高于农村居民

从绝对数看，2004年城镇离退休（职）职工人均领取养老金9270元，而参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金仅492元，前者是后者的18.8倍<sup>18</sup>，这个比例远高于城乡

<sup>17</sup>华迎放，“劳动保障部课题组关于农民工情况的研究报告之五”，《中国劳动保障报》（2005年8月6日）；刘声，“社保高门槛让农民工望而却步”，《中国青年报》（2005年8月10日）。

<sup>18</sup>李培林曾经计算得出：1999年城市人均社会保障支出为413元，农村人均支出仅为14元，两者相差29.5

居民收入比和人均生活消费支出比<sup>19</sup>。城乡老年人的收入和生活水平差距，远高于城乡居民的平均差距。城镇居民最低生活保障水平是农村居民的2倍，与城乡居民收入比基本持平。从相对数看，城镇离退休职工领取的养老金与城镇居民可支配收入基本持平，为城镇居民人均生活消费支出的1.3倍；参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金，仅相当于当年农民人均纯收入的1/6，不到当年农村居民人均消费支出的1/4。城镇职工基本养老保险可以保证离退休人员的生活标准不低于城镇居民的平均水平，而农村社会养老保险却不可能保证老年农民达到农民平均收入和生活水平，农村社会养老保险对参保农民的保障程度与农村居民最低生活保障程度基本一致。参加城镇医疗保险的离退休人员人均医疗费用为908元，而参加农村新型合作医疗的农民个人报销的医药费33元，前者是后者的27.5倍。2004年全国城镇居民平均低保标准为每人每月152元，实际支出水平为每人每月65元；全国只有少数农村地区实施农村最低生活保障，实际支出为每人每月30元。

#### 4、城镇居民社会保障层次高于农村居民

城镇居民享受的社会保障具有层次性，而农村居民享受的各类社会保障则处于同一低水平上。城镇居民享受的社会保障至少可以划分为两个层次，社会保险为较高层次，通过社会保险特别是养老保险和医疗保险，城镇居民实现了“老有所养、病有所医”的目标，确保了城镇老年职工的生活和医疗水平不低于城镇居民平均水平；最低生活保障和传统城市救济，则为城镇困难家庭提供了最基本的生存保障。部分地区的农村居民虽然也有养老保险和医疗保险，但其保障程度相当低，养老保险与农村最低生活保障和农村救济一样，同属于最低层次的生存保障。

目前，农村居民的社会保障仍然主要依靠土地和家庭，经营土地仍然是农民获得就业和生活保障的一项主要途径。

#### （二）失地农民数量估算

有关失地农民数量的估算，有多种结果。有人认为，到2004年全国约有4000万失地农民，并且每年还以200—300万的速度增长<sup>20</sup>；有人认为，保守估计，到2004年全国失地农民会超过2000万人，并以200万的速度增长<sup>21</sup>；还有人认为，到2003年全国约有2400万失地农民<sup>22</sup>。这些数据，主要是根据全国非农建设占地与全国人均耕地面积之比推算而来，这种推算比较粗糙。首先，非农建设占地可能是耕地，也可能是非耕地。以全国人均耕地面积作分母来推算，显然不妥。其次，即使用非农建设占用的全是耕地，用全国人均耕地面积来除，也隐含着—个基本假设，即各地人均耕地占有水平相当，这个假设是不成立的。以

---

倍，见李培林主编：《农民工——中国进城农民工的经济社会分析》，社会科学文献出版社2003年版，第152页。

<sup>19</sup>2004年城镇居民可支配收入与农民人均纯收入之比为2.4:1，城乡居民人均消费支出比为3.3:1。

<sup>20</sup>韩俊，“聚焦失地农民”，《中国改革》，2005年第9期；“观察与思考”，《人民日报》理论版，2004年2月2日。

<sup>21</sup>葛如江、番海平、王新亚，“谁制造了2000万失地农民”《中国改革·农村版》，2004年第1期；陈波羽、赫寿义，“征地补偿的经济学分析”，《中国农村观察》2004年第6期。

<sup>22</sup>卢海元，“土地换保障：妥善安置失地农民的基本设想”，《中国农村观察》，2003年第6期。

2004 年为例，全国农业人口人均拥有耕地面积为 2.4 亩，黑龙江省农业人口人均耕地面积为 9 亩，而福建省农业人口人均耕地面积只有 0.9 亩。

为统一标准，有必要把部分失去耕地的农民折合为完全失去耕地的农民数，即需要安置的农业人口。需要安置的农业人口=征用耕地面积/被征地单位征地前人均耕地面积。全国需要安置的农业人口=各征地单位需要安置的农业人口之和。如前所述，以全国为一个征地单位，推算出来的数据显然不准确。在现行数据允许的情况下，我们以省为单位来推算需要安置的农业人口。如果以县级数据来推算，就更加接近实际数据。以基层集体经济组织（村或组）为单位进行统计，能够获得真实数据。计算需要安置的农业人口公式为： $N = S/A$ ，其中： $N$  代表当年各省需要安置的农业人口； $S$  代表该省当年非农建设占用耕地面积； $A$  代表该省当年年初农业人口人均耕地面积，且  $A = \text{年初耕地面积} / \text{当年农业人口}$ 。当年非农建设占用耕地面积为当年国务院和省级审批建设占用耕地面积与违法占用耕地面积之和；年初耕地面积等于上年末耕地面积减去当年非农建设占用耕地面积<sup>23</sup>。计算结果显示，以全国为一个征地单位，1996—2004 年完全失地农民数量为 857 万人，而以各省数据推算出的完全失地农民数量为 1100 万左右，年均均为 123 万人，后者比前者高出 29 个百分点。

### （三）失地农民的社会保障

自改革开放以来，我国失地农民的社会保障经历了两个阶段。上世纪 90 年代前，我国征地用途主要用于工商业生产经营，对失地农民采取“谁征地、谁安置”的原则，要求征用单位自行安置完全失地农民。经验证明：这种做法暂时解决了农民的就业和社会保障，后来许多被安置的农民因为企业裁员而失业。上世纪 90 年代后，我国征地用途发生变化，许多征用地被用于市政、房地产和公共设施建设等非生产性用途，“谁征用、谁安置”的办法已经行不通。于是，“一次性支付补偿，农民自谋职业”的模式应运而生，这种模式统称为货币安置。这种货币化安置方式，很受农民喜欢，但问题也随之出现，农民拿到补偿款后几年就花完，从此没有就业和收入保障。

针对货币安置引发的新问题，许多地区再一次开始探索新的模式，其核心是要解决完全失地农民的社会保障。从已有实践看，为完全失地农民建立社会保障，有三种办法。第一种办法是为农民建立基本生活保障，也就是农村基本养老保险。比如，浙江瑞安市将年龄未满 60 周岁的失地农民缴费标准分为三档，即 38000 元、28000 元和 18000 元，相应地，到了规定年龄（男满 60 周岁、妇满 50 周岁）每月可领取的基本生活费分别为 330 元、280 元和 230 元。社会保障资金由政府、集体和农民个人共同筹集。政府负担失地农民保障资金总额的 30%，从土地出让金等政府性资金中列支，市财政每年从土地出让金收入中提取一定比例，建立被征地农民基本生活保障风险基金。村集体和个人承担 70%，从土地补偿费和安置补助费中列支。第二种办法是将征地农民直接纳入城镇职工基本养老保险。浙江嘉兴市市区将被征地人员所需社保安置费用一次性划转劳动社保部门，将失地农民统一纳入城镇职工养老

---

<sup>23</sup> 自 1998 年开始退耕还林，退耕还林是此后耕地面积减少的一个主要原因，但考虑到退耕还林一般发生在传统农区，而耕地非农建设主要发生在城郊区，因此，在计算当年耕地面积时不考虑退耕还林减少的耕地。

保险。第三种办法是针对不同群体采用不同办法。对于达到退休年龄的，实行基本生活保障；对在劳动年龄段内的，参加城镇职工基本养老保险；对于未到劳动年龄段一次性发给征地安置补助费。此外，为保障失地农民的就业，一些地方还采取了留地安置方式，即给农村集体经济组织留一定比例的建设用地指标，用于二、三产业开发。

根据浙江瑞安为完全失地农民建立基本生活保障标准计算，政府需要为每个完全失地农民补贴 14840 元。以全国年均完全失地农民 123 万人计算，政府每年需要为完全失地农民补贴 182 亿元，占全国土地出让纯收益的 10%（近几年政府每年土地出让金纯收益均在 1800 亿元以上）。根据卢海元<sup>24</sup>安置一个失地农民需要缴纳 5~10 万元保险费，以全国平均失地农民 120 万人计算，需要 600~1200 亿元，约占全国土地出让纯收益的 1/3~2/3。

#### （四）对“以土地换保障”的评价

“以土地换保障”是近几年出现的一种新提法，在各类研究文献中经常提及，相比较而言，陈颐<sup>25</sup>对其做过系统的论述。陈颐认为土地的保障职能主要体现在两个方面，即养老保险和就业保障；所谓“以土地换保障”就是农民在转让出承包地或土地被征用后，应得到经济补偿，并用经济补偿为农民建立社会保障。陈颐还提出了具体政策设计：第一，为乡镇企业职工建立失业保险，保险基金按职工工资的 3% 筹集，其中企业缴纳 2%，职工负担 1%；参保职工应当转让其承包地，然后再用转让土地的补偿费缴纳个人负担保险基金，不足部分由个人补足。第二，年满 60 周岁的老年人口应当退出其承包地，用转让费为老年人建立社区养老保障。第三，对被征地人口建立养老保险和失业保险，其缴费主要从征地补偿中一次性支付。

如前所述，土地对中国农民来说极其重要，它既是一种生产资料，也是一种财产，还能提供就业保障。中国目前的社会保障不仅保障项目多，而且城乡差别极大。“以土地换保障”，即让农民拿土地去换社会保障，既可能给农民带来利益，也可能损害农民利益，它受许多因素影响。比如，人均土地面积的多少、土地经济价值的高低、放弃土地后所能获得的社会保障水平高低以及年龄因素等。“以土地换保障”过分强调了土地的保障功能，忽视了土地经济功能和就业保障功能。因此，站在农民立场上，判断“以土地换保障”，关键要看农民拿多少土地，拿什么样的土地，换得什么水平的社会保障。我们不能贬低“以土地换保障”，也不能神化“以土地换保障”。对于完全失地农民来说，从其获取的征地补偿中一次性支出一笔社会保障资金，特别是在用于建立养老保险时，是一件对农民有益的事。将这种用征地补偿一次性支付社会保障缴费的做法，概括为“以土地换保障”，容易引起误解，将农民愿意用钱换取社会保障，曲解为农民愿意用土地换取社会保障。土地除能给农民提供基本生活保障外，还能给农民带来更多经济收入。

---

<sup>24</sup> 卢海元，“土地换保障：妥善安置失地农民的基本设想”，《中国农村观察》2003 年第 6 期，第 48—54 页。

<sup>25</sup> 陈颐，“论‘以土地换保障’”，《学海》2000 年第 3 期。

## 第一章 中国现代化进程与农村土地制度

### 一、二次现代化理论<sup>26</sup>

#### (一) 二次现代化理论

现代化是指 18 世纪工业革命以来人类社会发展的一个过程。国际上，通常把现代化区分为经典现代化和后现代化。我国研究现代化问题的著名学者何传启把现代化区分为第一次现代化（即经典现代化）和第二次现代化（即后现代化），并对传统社会、现代社会和后现代社会的特点做了对比分析（见表 1）。所谓第一次现代化是指从农业社会向工业社会、农业经济向工业经济、农业文明向工业文明的转变过程及其深刻变化。第一次现代化的主要特点是工业化、专业化、城市化、流动化、法治化、民主化、普及初等教育等。第一次现代化的核心目标是经济发展。所谓第二次现代化是指从工业社会向知识社会、工业经济向知识经济、工业文明向知识文明转变的过程及其深刻变化。第二次现代化的主要特点是知识化、网络化、全球化、创新化、个性化、多样化、普及高等教育等。第二次现代化的核心目标是个人幸福最大化。第一次现代化为第二次现代化奠定了物质和社会基础，第二次现代化是对第一次现代化的继承和发展。

表 1. 传统社会、现代社会与后现代社会的特点

传统社会	现代社会	后现代社会
以农业为基本	以工业化为基本	以知识化为基本
乡村的	城市化	网络的
社区的、分散的	非社区的、集中的	社区的、分散的
家族的、家庭保障	个人的、社会保障	个性化、社会福利
专制的	民主的	对话式民主
神秘的、宗教的	理性的、世俗的	理性和情感、世俗的
保守的、被动的	开放的、主动的	开放的、主动的
整体的	专业化	专业化
稳定的	变化的	创新的
多样的	趋同的	多样的
非正规教育	普及初等教育	普及高等教育

资料来源：何传启著，《东方复兴——现代化的三条道路》，商务印书馆，2003。

<sup>26</sup> 本部分主要根据中国科学院中国现代化战略研究课题组编写的《中国现代化报告 2003》提炼而成。

## （二）中国正处于第一次现代化阶段：工业化和城市化

中国科学院中国现代化战略研究组的研究成果显示，1950 年世界上没有一个国家完成第一次现代化，当时的中国基本上处于传统农业社会阶段。到 2000 年，世界上已有 23 个国家进入第二次现代化，59 个国家实现或基本完成第一次现代化。中国正处于第一次现代化的发展期，第一次现代化的实现程度达到 76%（2000 年数据），在 108 个国家中排名第 61 位，其中医疗服务、预期寿命和成人识字率已达到第一次现代化化标准。

国内各地区间的现代化程度差距也很明显，大体可分为 3 类（见表 2）。

表 2. 各地二次现代化实现程度（2000 年数据）

分 类	一次现代化	二次现代化	地 区
比较发达地区	90%以上	54%以上	北京、天津、上海
初等发达地区	76%~90%	31%~40%	辽宁、浙江、黑龙江、广东、吉林、湖北、陕西、福建、山东、山西
欠发达地区	76%以下	31%以下	重庆、河北、新疆、宁夏、内蒙古、湖南、青海、四川、海南、安徽、江西、广西、河南、甘肃、贵
中国平均	76%	31%	

注：现代化实现程度计算方法见《中国现代化报告 2003》第 117 至 122 页。

根据上述研究成果，我们可以做出如下推断：中国目前正处于第一次现代化和第二次现代化综合发展阶段，但整体上还处于第一次现代化时期，即工业化和城市化发展时期。由于中国幅员广阔、人口众多，因此，当前的中国是一个传统农业社会和现代工业社会的综合体。

## 二、中国城乡二元结构：农业社会和工业社会

### （一）二元结构理论

刘易斯于 1954 年提出二元结构理论，在其构建的二元结构模型中，存在一个自给自足为主要的传统农业部门和一个以交换为主的现代城市工业部门。在经济发展初期，农业部门为工业部门无限提供劳动力，劳动力充足，工资不变。当农业部门的剩余劳动力完全转移到工业部门后，劳动力不能再无限供给，工业部门必须通过提高工资来吸收农业剩余劳动力。

1961 年，拉尼斯和费景汉对刘易斯模型进行了补充与修正，他们把经济发展过程分为三个阶段：即劳动力无限供给阶段、伪装失业者被工业吸收阶段、农业现代化阶段。在第一阶段，农业劳动力无限供给，农业剩余劳动力转出不影响农业总产量，工业部门也不必通过提高工资来吸引农业部门的剩余劳动力。在第二阶段，农业剩余劳动力已被工业部门吸收完毕，但还存在边际产出低于农业工资的伪装失业者，由于这部分劳动力的边际产出大于 0，

当他们转移出去后，农业总产量会下降，农产品价格上涨，工业工资上升，农业发展水平开始影响工业部门的发展。在第三阶段，农业工资水平不再由平均产出决定，农业劳动力按其边际产出取得报酬，农业部门进入现代化阶段，农业劳动力与工业劳动力的边际产出相等，劳动力配置在工农两部门中按边际效益最大化配置，二元结构转化为一元结构。

## （二）中国城乡二元结构的形成与发展

新中国成立后，长期实行高度集中的计划经济体制，中央政府对国民经济和社会发展实行严格的计划管理，通常以“五年计划”<sup>27</sup>的形式，对国民经济和社会发展的重大事项做出安排。中国城乡二元结构的形成与发展既受到经济规律的影响，也受政府干预的影响。

### 1、20 世纪 50—70 年代末，大量农业劳动力滞留在农业和农村

20 世纪 50 年代的中国，是个典型的传统农业社会，工业基础薄弱，城市化水平低下。表 3 数据显示，1952 年全国城镇人口仅为 5765 万，占总人口的 12.5%；城镇劳动力为 2486 万，占总劳动力的 12%；二、三产业产值比重仅为 42.3%。从 1953 年开始到 1962 年的两个“五年计划”里，工业被列为国家建设重点（1966 至 1975 年的两个“五年计划”受到文化大革命影响）。到 1980 年，工业和建筑业产值比重上升了 25 个百分点，第一产业比重下降 25 个百分点；城镇人口比重只增长 7 个百分点，城镇劳动力比重只增长 12 个百分点，农村劳动力比重下降不到 5 个百分点。城乡人口结构、就业结构与产业结构不对称，大量人口滞留在农村，大量劳动力滞留在农业部门。在 1952 到 1980 年的初始工业化进程中，农业和农村剩余劳动力并没有如理论预期的那样转移到工业和城市，农村居民没有充分享受到工业化带来的好处。产生这一现象的根本原因，在于我国城乡二元结构的特殊性，即我国城乡二元结构带有浓厚的行政干预色彩。刘易斯、拉尼斯和费景汉建立的二元结构模型是建立在市场经济基础之上的，生产力要素按价格进行配置。在我国计划经济时期，生产力要素没有价格，不能按价格自由配置，政府通过行政干预，在城乡间建造了一堵看不见的“墙”，特别是城乡分割的户籍管理制度，阻碍了农业人口向工业转移和农村人口向城市转移。从 1952 年开始试行《城市户籍管理暂行办法》，到 1956 年《城乡户籍管理条例》正式施行，中国公民被人为划分为城市居民和农村居民，城市居民能够享受国家提供的许多优惠待遇，农村居民（农民）则享受不到（见图 1）。不仅如此，国家还通过收取农业税和以工农产品“剪刀差”的形式，向农村抽取资金。据有关专家估计，在计划经济时期（1950~1978），国家通过工农产品“剪刀差”，从农业和农村抽走了 6000~8000 亿元资金。

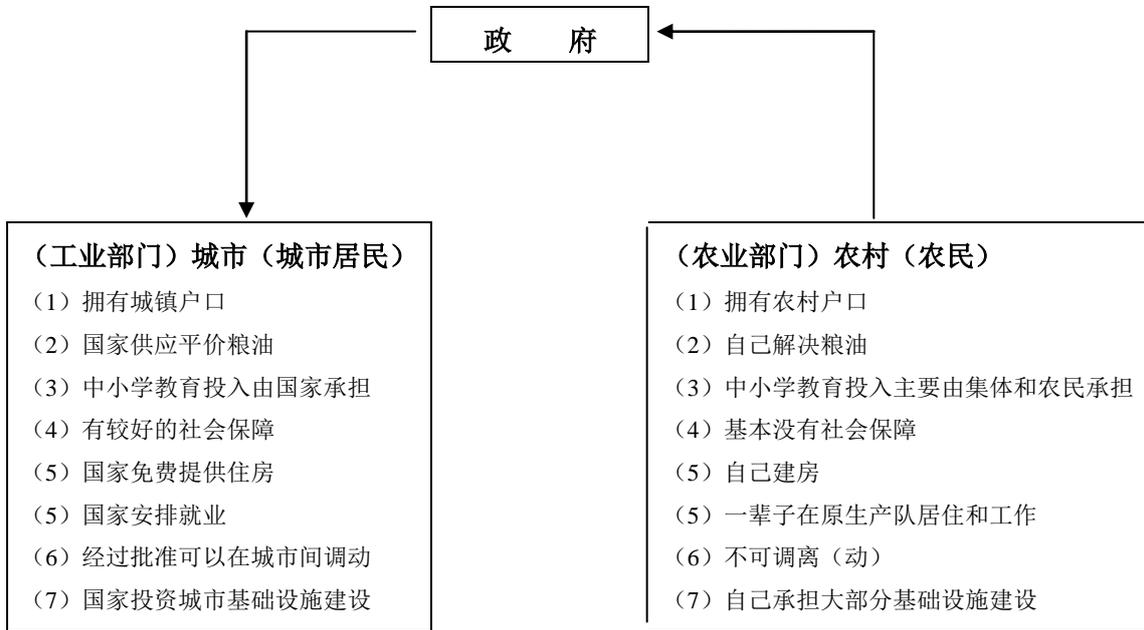
---

<sup>27</sup>从 1953 年开始到目前为止，我国已编制了 11 个“五年规划（计划）”（1949 至 1952 为国民经济恢复时期、1963 到 1965 为国民经济调整时期）。

表 3. 1952—2004 年城乡人口、劳动力结构及三次产业结构

年 份	城乡人口			城乡劳动力			国民生产总值*		
	全国 (万人)	城镇 (%)	乡村 (%)	全国 (万人)	城镇 (%)	乡村 (%)	一产业 (%)	二产业 (%)	三产业 (%)
1952	57482	12.5	87.5	20729	12.0	88.0	55.7	23.1	19.2
1957	64653	15.4	84.6	23771	13.5	86.5	46.8	33.3	19.9
1965	72538	18.0	82.0	28670	17.9	82.1	46.2	40.2	13.6
1970	82992	17.4	82.6	34432	18.3	81.7	41.3	44.2	14.5
1975	92420	17.3	82.7	38168	21.5	78.5	39.4	49.0	11.6
1980	98705	19.4	80.6	42361	24.4	75.6	30.1	48.5	21.4
1985	105851	23.7	76.3	49873	25.7	74.3	28.4	43.1	28.5
1990	114333	26.4	73.6	56740	26.0	74.0	27.1	41.6	31.3
1995	121121	29.0	71.0	68065	28.0	72.0	20.5	48.8	30.7
2000	126743	36.0	64.0	72085	32.0	68.0	16.4	50.2	33.4
2004	129988	41.8	58.2	75200	46.9	53.1	15.2	52.9	31.9

注：(1)\*1975 年以前为国民收入结构；(2) 资料来源：《中国统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》。



右边箭头：政府以农业税和“工农产品”剪刀差形式抽走农业剩余

左边箭头：政府向工业和城市投资、提供福利等。

图 1

## 2、20 世纪 80 年代中期至 90 年代初，农业劳动力在本地乡镇企业参与工业化进程

自 20 世纪 80 年代起，中国开始农村经济体制改革，在实行家庭联产承包责任制的同时，允许开展多种经营和发展乡镇企业。特别是从 20 世纪 80 年代中期开始，农民和集体经济组织有了一部分积累，就地兴办乡镇企业，农村劳动力可以就地转移参与工业化进程，也就是通常所说的“离土不离乡”和“进厂不进城”。从图 2 可以看出，1984—1993 年是乡镇企业大发展时期，非农业乡镇企业个数由 1983 年的 107.7 万个，增加到 1993 年的 2425 万个，增长了 22.5 倍，年均递增 36.5%；乡镇企业职工数由到 1983 年的 2925 万人，增加到 1993 年的 12060 万人，增长了 4 倍，年均递增 15.2%。据估计，1979—1988 就地转移的农村剩余劳动力大约为 9000 万人（何道峰，1990）。

1978--2004 年非农乡镇企业发展趋势

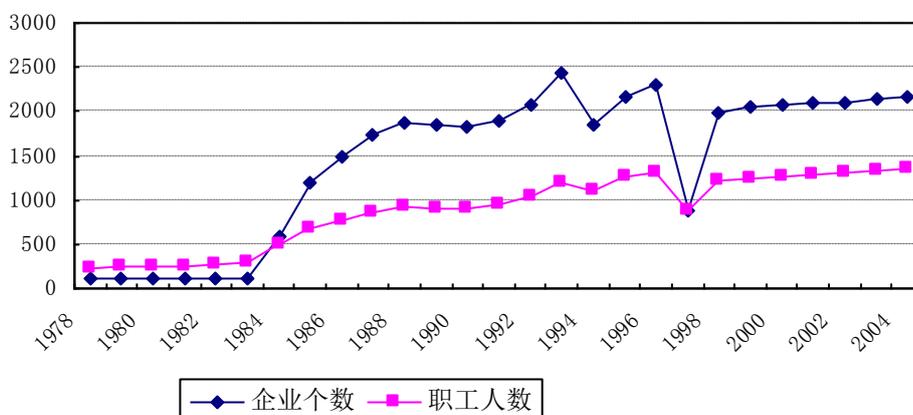


图 2

## 3、自 20 世纪 90 年代初开始，大量农业劳动力进入城市就业

通过发展乡镇企业，农民首次享受到了工业化带来的好处，这大大激发了农民从事二、三产业的积极性。在乡镇企业吸收剩余劳动力的能力基本饱和后，大量农村剩余劳动力进入城市务工经商，即通常所说的“离土又离乡”和“进厂又进城”。自 20 世纪 90 年代初开始，中国农村劳动力及其家属开始大规模跨区流动，即异地转移。据估计<sup>28</sup>，1980 年代初期，外出打工的农民不足 200 万人，仅占当时乡村劳动力比重的 0.6%；到 1988 年达到 2000 万人，占当时乡村劳动力的 4.9%；1993 年以后增长到 6000~7000 万人，占乡村劳动力的 12.4%~14.4%。

通过发展乡镇企业和农业劳动力进城务工经商，使原来滞留在农业中的大量剩余劳动力离开农业和农村，进入工业和城市，促进了工业化和城市化发展，到 2004 年我国城市化水平达到 42%。由于历史欠账较多，20 世纪 80 年代以来的工业化浪潮和 90 年代中期开始的城镇化浪潮，并没有彻底改变原有城乡二元结构。到 2004 年，农业产值份额只占 15% 左右，

<sup>28</sup> 杜鹰、白南生等著，《走出乡村》，经济科学出版社，1997 年。

但农业仍然吸纳了约 3 亿劳动力，占城乡劳动力总数的 40%。需要特别提及的是，目前我国城市化水平有高估的趋势。城市化水平是根据城镇人口占总人口的比重计算出来的，城镇人口包括城镇非农业人口、城镇所在地农业人口和常年在城镇打工的“农民工”及其他人员。农民工虽然工作和生活在城镇，但由于城乡分割的管理制度（特别是户籍管理制度），他们并没有真正溶于城镇。实际上，他们是生活和工作在城镇的农村人。如果仅把城镇非农业人口计为城镇人口，2004 年的城镇化水平实际只有 31%，比统计口径上的 42% 低 11 个百分点（见表 4）。

表 4. 1997—2004 年全国地级及地级以上城市的人口构成<sup>29</sup> 单位：万人，%

年 份	地级及以上城市的总人口	其中：非农业人口	非农业人口比重
1997	89771.9	24895.5	27.7%
2000	108729.3	29622.5	27.2%
2002	113772.4	32884.7	28.9%
2003	116634.8	35541.0	30.5%
2004	117824.1	36290.6	30.8%

资料来源：《中国城市统计年鉴》。

### 三、城乡一体化进程中的农业、农民和土地问题

#### （一）城乡一体化进程中的土地和人口资源流动

当前，我国正处于工业化和城市化进程快速发展期，到 2020 年全国要基本完成工业化和城镇化。农业社会向工业社会和城市社会转变的过程，实质就是农业和农村生产力要素（资金、土地、劳动力）向工业和城镇集中的过程。我们用图 3 的同心椭圆来说明城镇扩张过程。

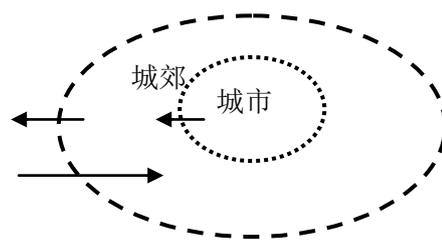


图 3

#### 1、城镇扩张需要占用大量土地

仅靠盘活原有城镇存量用地满足不了城镇扩张的需求，必然占用城市郊区和传统农区的土地。据统计，自 1997 年至 2004 年，我国地级以上城市的建成区<sup>30</sup>面积由 13613 平方公

<sup>29</sup> 指整个行政区域内的所有人口，包括农业人口和非农业人口。

<sup>30</sup> 建成区是指城市中基础设施和地面建筑已建成地区，一般指城市建筑集中连片的市区。对那些近郊区已建设的分散地段，虽未与市区连成一片，但联系紧密的，也视为建成区。因此，建成区是一个动态概念。

里扩大到 23943 平方公里（《中国城市统计年鉴》），即扩展了 1550 万亩，年均往外扩展 221 万亩。1998 年到 2004 年建设占用耕地 1918 万亩，年均占用耕地 274 万亩（《中国农业发展报告 2005》）。根据《国土资源十一五规划纳要》，在 2006 至 2010 年的 5 年时间里，将新增建设用地总量 2700 万亩（年均 540 万亩），其中占用耕地为 1550 万亩（年均 310 万亩）。

## 2、传统农区人口和郊区人口向城镇集中

据估计，按照 20 世纪 80 年代以来的平均进步，2010 年城市化将达到 47%，2020 年达到 55%。按照 1995 年以来的平均进步，2010 年将超过 50%，2020 年将达到 64%<sup>31</sup>。以 2010 年全国总人口控制在 13.6 亿人为依据，城镇人口将达到 6.4—6.8 亿人，与 2004 年城镇人口 5.4 亿相比，城镇人口将增加 1—1.4 亿，年均增加城镇人口为 1660—2330 万人。从 2010 年到 2020 年城镇人口将再增加 1.6—2.5 亿，年均新增城镇人口约为 1600—2500 万人。城镇化率每增加 1 个百分点，意味着有 8000—9000 万中国农民转为城镇人口。

表 5. 2010 年和 2020 年我国城镇人口预计数据 单位：万人、%

	城镇化水平		总人口	城镇总人口		与 2004 年比，新增城镇人口	
	高估	低估		高估	低估	高估	低估
2010 年	50%	47%	136000	68000	63900	13700	9600
2020 年	64%	55%	145000	92800	79800	38500	25500

注：有关人口预测和城镇化率的估计有多种数据，本表数据仅供参考。

## （二）城乡一体化进程中的农业、农民和土地问题

城乡一体化意味着打破现行二元结构，生产力诸要素能在城乡间自由流动。根据目前情况，尽管还存在限制农村劳动力自由流动的各种壁垒，比如，户籍管理制度，但城乡劳动力自由流动毕竟已有很大改观。与劳动力要素相比，土地要素的市场化对工业化和现代化提出的挑战要大得多。在我国的工业化和现代化过程中，必须解决如下 3 个与土地有关的问题。

### 1、农地流转与农业的规模化和集约化经营

根据二元结构理论，随着农业劳动力的进一步转移，农业劳动力将供给不足，农业总产量将下降。不仅农业劳动力在减少，而且随着城镇化进程的推进，可用于农业的土地资源和水资源也会不断减少。与此同时，对商品性农产品的需求却在不断增长。从世界范围看，没有发达的农业，就不会有发达的工业和城市。

改革开放 20 多年的实践证明：小规模的家庭经营对解决长期困扰我国的温饱问题起了关键性作用。我国农村土地集体所有、家庭承包经营制度将作为一项基本制度长期稳定不变，这意味着小农户经营的局面将长期存在。中国是一个人口大国，中国的工业化和现代化必然要求一个有效率和有竞争力的农业生产部门来提供工业原料和农产品。随着城乡社会经济的一体化，农村劳动力从事非农生产的工资收入不断提高，小规模家庭经营农业的比较优势将

<sup>31</sup> 王梦奎，“关于十一五规划和 2020 年远景目标的若干问题”，《中国经济年鉴》2005。

逐步丧失，农业已出现兼业化趋势，这不利于农业生产效率的提高和规模的扩大。因此，必须逐步完善农地流转市场，通过市场来促进农地的流转和集中。促进农地的流转和集中，不仅有利于提高农业生产规模和效率，而且有利于维护和保证进城务工经商农民的土地权益。在今后相当长一段时期内，我国农业将是小规模经营与规模经营并存的局面。

## 2、土地征收和转用过程中的集体与农民利益保护

我国土地实行公有制，即国家所有和集体所有，土地虽不能买卖，但土地使用权可依法流转。现行法律规定：国有建设用地使用权可依法实行出让、转让、出租；农村集体土地要进入国家建设用地市场，必须先征为国有。国家垄断建设用地市场，低价收购农村集体土地，给集体和农民的利益造成损害，使农民无法充分享受工业化和城市化所带来的好处。据有关专家估计，自 20 世纪 80 年代后期起，国家通过征地从农村拿走的资金达 2 万亿元以上（陈锡文，2004）。从保护集体和农民利益角度看，今后相当长一段时期内，我国农村土地制度建设的重点在于：确保集体和农民从土地转用（包括农用地转为建设用地、集体土地转为国有土地）中能分享到更多利益。为此，必须改革现行的土地征收制度。

## 3、完全失地农民及其社会保障问题

农地非农化，必然产生失地农民。目前，我国农民的社会保障主要由土地承载，失去土地就意味着失去保障。比如，失去土地后，就业就没有保障；失去土地后，收入就没有保障。据有关估计，全国完全失去土地或人均耕地 0.3 亩以下的农民多达 4000—5000 万人，今后每年还将新增 200—300 万失地农民。对于多数失地农民来说，他们生活在城市郊区，其生活成本要远高于传统农区的农民。解决不好失地农民的社会保障，中国的工业化和现代化就会失败。

# 第二章 家庭承包与农地规模化、集约化经营

## 一、家庭承包经营的两大发展趋势

20 世纪 80 年代初，中国农村开始试行家庭联产承包责任制，后来逐步演变为家庭承包经营。中国共产党十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：家庭承包经营不仅符合农业生产自身的特点，可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策，保证生产顺利进行，而且也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间，增加收入。家庭承包经营不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。从改革开放 20 多年的发展来看，农地家庭承包经营呈现两大发展趋势，即规模变小和规模扩大的趋势同时并存，兼业化和专业化的趋势同时并存。

### （一）规模变小和规模扩大的趋势同时并存

从全国看，农户农地经营规模总体上在变小。根据国家统计局对全国 31 个省（区、市）857 个县的 6 万多户农村住户调查数据（见表 1），从上世纪 90 年代初到本世纪初的 10 年里，我国农户耕地经营规模由户均 10 亩下降为户均 8 亩，农户耕地经营规模平均下降了 20%。

表 1. 1990—2003 年全国农村居民家庭户均经营耕地面积 单位：亩

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
10.1	10.3	9.6	10	9.9	9.7	10.2	9	8.9	8.8	8.3	8.3	8.3	8

数据来源：根据《中国农村住户调查年鉴》（2004）数据计算

导致农地经营规模变小的原因有 3 个。（1）根据人口变化不断调整承包地。自 1984 年以来，中央政府分别出台了“承包期 15 年”不变（1984 年）和“承包期 30 年”不变（1993 年）政策，特别是 2003 年施行的《农村土地承包法》规定：除个别特殊情况外，30 年承包期内，发包方不得收回和调整承包地。从出台的政策规定和法律文本看，中央政府从来不提倡、甚至是想逐步禁止土地调整。而在实际工作中，农民却更认可土地调整，特别是在人口变化较大的情况下。2003 年《农村土地承包法》正式施行以前，根据人口变化进行土地调整几乎成为一个常态<sup>32</sup>。如果说 2003 年以前依靠政策规定力度不够的话，那么从 2003 年起则是依靠法律手段来禁止土地调整。已有调查表明：《农村土地承包法》的执行效果并不理想。据美国农村发展研究所和中国人民大学联合对 17 个农业省 1773 个村所做的最新调查（2005 年），约有 30% 的村在《农村土地承包法》施行后，仍然进行土地调整，其中有 6 个省有超过 40% 的村进行了土地调整（杰夫·瑞丁格，2006）。农民家庭新增成员要调入承包地，减少成员要调出承包地，在农业人口处于净增长情况下，新增人口要求均分承包地，于是人均土地面积不断变小。（2）农业户数不断增加，农户人口规模在变小。中国社会没有类似于日本的“长子继承”制度安排，在分户的同时，土地也要被均分。1990 年全国乡村总户数为 2.2 亿户，到 2004 年增加到 2.5 亿户，增加了 3000 万户。据全国农村住户调查数据，1990 年农户户均常住人口为 4.8 人，到 2003 年下降到 4.1 人。（3）耕地总面积在不断减少。随着工业化和城镇化进程的加快，耕地非农化也是导致农户经营规模不断变小的一个因素，不过，最主要的还是前两个因素。基于家庭承包经营“以户为单位、按人口承包”的基本制度内核，考虑到中国所处的现代化和工业化阶段以及地区间的差异，要完全禁止承包地调整困难很大<sup>33</sup>，再加上农村分户习俗，毫无疑问，总体上，我国农户农地经营规模将会变得更小。

在多数农户经营规模不断变小的同时，也有部分农户的经营规模在扩大。全国农村固定观察点 2005 年数据显示，全国 18375 户农户，共经营耕地 151663 亩，户均经营规模为 8.3 亩，其中户均经营耕地在 50 亩以上的有 261 户农户，占总户数的 1.4%。这里，需要进一步研究的问题是：在农户总体规模不断变小的前提下，规模经营是不是也萎缩了？这需要用量化指标来考察。首先，我们需要设定规模经营水平。其次，考察规模经营覆盖面是扩大了还是缩小了。我们简单地把规模经营水平定为基准年份（1990 年）全国农户耕地经营规模的 2 倍<sup>34</sup>，即 20 亩为规模经营的标准，这样一些农户会因其所处地区人均耕地资源丰富自然成为

<sup>32</sup> 廖洪乐，“农村承包地调整”，《中国农村观察》2003 年第 1 期。

<sup>33</sup> 见《中国农村土地承包制度研究》第 50 页，廖洪乐、习银生、张照新等著，中国财政经济出版社。

<sup>34</sup> 农业部农村改革试验区办公室把苏南地区劳均经营农地面积 15 亩以上的视为规模经营单位。农业部农村改革试验区办公室，“从小规模均田制走向适度规模经营”，《中国农村经济》，1994 年第 12 期。

规模经营农户。衡量规模经营覆盖面的指标以规模经营面积占总面积的比重为主，辅之以规模经营农户数占总农户数比重。表 2 数据显示，1991 年样本户规模经营面积占样本户耕地经营总面积的比重为 36.7%，到 2005 年规模经营的比重上升为 37.4%；1991 年和 2005 年 20 亩以上规模经营样本户比重基本稳定在 8.5%左右。相对于农户总体经营规模不断变小的趋势，农户农地规模经营还是得到了发展。

表 2. 1991 年和 2005 年全国农村固定观察点样本农户耕地规模经营 单位：户、亩、%

年份	样本户数	经营耕地面积		20 亩以上的样本户		20 亩以上的经营面积		
		总计	户均	总数	百分比	平均值	合计	百分比
1991	23990	212271	8.8	2050	8.5%	38	77900	36.7%
2005	18375	151663	8.3	1539	8.4%	36.8	56695	37.4%

注：本表样本不包括当年不经营耕地的农户。

## （二）农户（业）生产兼业化和专业化同时并存

自上世纪 80 年代初以来，我国农户经济出现了兼业现象，即农户同时从事农业和非农业。评价农户兼业化程度有两个指标，即农户劳动时间构成和农户收入构成。在日本，学术界把这两个指标结合起来<sup>35</sup>，即所有家庭成员从事非农劳动 30 天以下的为纯农户；所有家庭成员从事非农劳动 30 天以上、且农业所得大于 50%的为一兼农户；所有家庭成员从事非农劳动 30 天以上、且农业所得少于 50%的为二兼农户。全国农村固定观察点办公室以农户收入构成来划分农户兼业水平，农业生产收入占家庭生产性收入 80%以上的为纯农户；农业生产收入占家庭生产性收入 50—80%的为一兼农户；农业生产性收入占家庭生产性收入 20—50%的为二兼农户；农业生产性收入占家庭生产性收入低于 20%的为纯非农户。按全国农村固定观察点区分农户兼业的标准，1991 年我国纯农户、一兼农户、二兼农户和纯非农户分别占农户总数的 41%、24%、19%和 16%；到 2005 年这一比例分别变为 18%、17%、28%和 37%。与 1991 年相比，纯农户比例下降 23 个百分点，兼业农户比例上升 4 个百分点，纯非农户比例上升 21 个百分点，我国农户兼业化和非农化经营趋势明显。需要特别说明的是，样本农户 1991 年平均经营耕地 8.5 亩，2005 年平均经营耕地降为 7.4 亩，户均耕地经营规模下降了 1.1 亩。与此同时，纯农户的耕地经营规模平均增加 3 亩，经营规模扩大 25%，有向专业化发展的趋势。

表 3. 1991 年和 2005 年全国固定观察点样本农户兼业情况 单位：户、亩、%

年份	样本总数	纯农户			一兼农户			二兼农户			纯非农户		
		户数	%	户均面积	户数	%	户均面积	户数	%	户均面积	户数	%	户均面积
1991	25063	10300	41	12.1	6018	24	8	4844	19	6	3901	16	2.6
2005	20473	3776	18	15	3514	17	9.8	5659	28	6.7	7523	37	3

注：本表样本包括当年不经营耕地的农户。

<sup>35</sup> 马永良，《中国农户兼业问题的经济分析》（日文），日本京都大学博士论文（2002 年），第 25 页。

根据家庭承包经营的两大发展趋势,我们可以构想出未来工业化和现代化进程中中国农地的经营模式:从数量看,小规模经营农户仍将占主导地位,并朝兼业方向发展;纯农户经营规模有扩大趋势,并逐步发展为以农为主的专业化农场。

## 二、农地承包经营权流转与规模经营

如前所述,家庭承包经营存在两种发展趋势,即小规模经营和规模经营,市场农产品的供给将主要依赖规模经营农户(农场)。因此,在农业现代化过程中,如何促进农地规模经营发展显得尤为重要。在坚持农户家庭承包经营这一基本制度下,促进农地规模经营最为有效的办法就是流转承包经营权。农地承包经营权流转形式多种多样,主要包括互换、转让、转包、入股、租赁等多种形式,其中入股、转包和租赁是农地规模经营发展过程中三种主要的流转形式(见表4)。

表4. 样本省、县土地流转情况 单位:万亩、%

	农地流转 面积	各类流转形式所占比例					
		转包	转让	互换	入股	租赁	其他
广东省	584.7	29.9	4.8	2.0	30.6	28.3	4.3
湖南浏阳	39.4	36.8	----	6.1	4.4	43.4	9.8
浙江省	277.7	61.2	20.5	6.2	1.3	----	10.8

数据来源:①广东省为2004年8月调查数据,引自陈玉强“广东农村土地流转探析”一文;②湖南浏阳市为2006年数据,引自《浏阳市农村土地承包经营权流转资料汇编》,2006年7月;③浙江省为2001年数据,引自浙江大学和浙江省农业厅联合调查组调查报告:“农村土地流转:新情况、新思考”,见《中国农村经济》2001年第10期第12页。

如前所述,20多年来,我国农地规模经营得到稳步发展,按农地规模经营发展的动因划分,可以将农地规模经营划分为三种类型,即政府行政推动型、政府引导型和农户自发型。

### (一) 依靠行政措施,收回农地承包经营权,重新组建集体农场和家庭农场

北京顺义县于1986年开始在全县范围内试行农地规模经营,主要是兴办村办集体农场。其主要做法是:改变“人人分地,户户种田”的土地均分办法,集体通过重新调整土地,直接兴办村级集体农场或发展专业承包到户家庭农场,实行统一经营。到1997年,顺义全县有村办集体农场324个,经营土地37.65万亩(劳均经营粮田145亩),占全县粮田面积的62.8%;专业承包到户经营的粮田为17.25万亩(劳均经营35亩),占全县粮田面积的28.8%。全县以家庭承包形式经营的粮田面积仅为8.4%,户均规模为8亩。

江苏苏南地区于1987年开始试行规模经营,主要以农户为单位组建家庭农场。到1994年底,江苏全省土地适度规模经营单位达20000个,经营面积110万亩,平均经营规模为55亩;规模经营发展最快的无锡县有56%的责任田实行了规模经营。

山东平度于1988年开始试行“两田制”,把耕地划分为“口粮田”和“责任田”,“口粮田”按人均分,“责任田”实行招标承包和规模经营。到1996年全市31万户农户中,有11799

户农户“两田”都不要，占 3.8%；有 30448 户农户只承包“口粮田”，占 9.8%；扩大经营规模的 12.6 万户，占 40.6%；经营 20 亩以上的种田大户 11120 户，共经营 26.85 万亩，户均 24 亩。

地方政府依靠行政手段，推动农地规模经营，主要发生在 20 世纪 80 年代中后期到 90 年代中期，不同地区有不同原因。在经济发达地区，粮食生产比较效益低，农民不愿意种粮。在粮食仍然实行强制性收购和“米袋子”省长负责制的制度背景下。发达地区地方政府为完成粮食定购任务，寄希望于通过规模经营来提高粮食生产比较效益，促进粮食生产发展。在传统农区，虽然种粮效益不高，农民除种粮外没有其他选择。传统农区地方政府面临的最大问题不在于完不成定购任务，而在于乡村组织财力弱，发展公共公益事业困难。乡镇政府和村级组织推动规模经营，主要是想通过有偿发包，增加集体经济收入。实践证明，这种重新收回农地承包经营权并重新发包的方式，存在两个突出问题。第一，重新收回农地承包经营权，虽然有利于实现地方政府和村级组织的目标，但却引起了农民的不满。这些做法在不同程度上侵犯了农民的承包经营权，损害了农民利益。比如，将土地重新收回组建村办农场，完全侵犯了农户承包经营权；实行“两田制”，保证了部分农民的承包经营权，同时却损害了另一部分农民的承包经营权。第二，农地规模经营仅局限于本集体经济组织内部，不利于农地经营规模的进一步扩大。随着国家粮食定购任务的取消和农村税费的减免，乡镇政府和村级组织依靠行政手段推动规模经营的动因大大降低，市场机制在推动农地规模经营方面的作用逐渐显现。

## （二）依靠制度创新和适当引导，促进农地流转和规模经营发展

与依靠行政手段促进规模经营的做法相反，一些地方政府通过制度创新和适当引导，解决了重新收回承包地发展规模经营所遇到的两个问题，有效地促进了农地流转与集中，并保护了农民的承包经营权。制度创新的做法主要是采取土地承包经营权入股，实行土地股份合作制。承包制实现了土地所有权（归集体）与土地承包经营权（归农民）两权分离，土地股份合作制创造性地将农户承包经营权再细分为承包权（归农民并量化到个人形成股权）和经营权（归经营者），农民凭承包权（股权）取得收益，经营者凭经营权统一经营土地。所以，土地股份合作制实现了所有权、承包权和经营权（有人称之为使用权）三权分离。目前，各地通过土地股份合作制发展规模经营，主要有两种形式，即通过社区土地股份合作发展规模经营和通过专业股份合作发展规模经营。除土地股份合作制外，一些地方还探索出了“反租倒包”的办法来推进规模经营。适当引导主要是指政府采取重点扶持和提供服务等措施，引导农地向规模经营发展。

### 1、通过土地股份合作制改造，组建各类合作社，促进农地规模经营

#### （1）广东南海的社区股份合作制改造实践<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>南海之所以选择土地股份合作制，有 3 大背景。第一，与其他地区不同，南海在实行家庭联产承包责任制时并没有把集体资产分光，全县社队企业 3 亿元公共资产被完整保留下来。第二，从 20 世纪 90 年代起，南海工商业飞速发展，县、乡镇、村组层层办工业区，工商业用地需求急剧增加。在国家供地严重不足的

广东南海于 1992 年在全市范围内推行农村土地股份合作制，将土地估价折股，将股份直接配给农民，土地交由股份合作组织统一规划、统一开发，实行规模经营。到 2005 年，南海区已将绝大部分集体土地和其他集体财产以股份形式量化到农民名下。2005 年全区共 35.6 万户，户籍人口 111.7 万人，其中以户为单位发放股权证 1.7 万个，以个人名义发放 55.9 万个。南海土地股份合作制有两种形式，即仅将土地折股量化到个人（土地股份制）和将土地与其他集体财产全部折股量化到个人（合作经济组织股份制）。南海的社区股份合作组织，有的以经济社（生产队）为单位组建，有的以经济联社（生产大队）为单位组建，还有的在经济社和经济联社两级分别组建。不论哪种形式的股份合作制，对原社区集体经济进行社区股份合作制改造，必然涉及 3 个根本问题，即土地和其他集体资产折价、股权配置和股权处置问题。

①土地和其他集体资产折价。由于农村没有形成规范的土地市场，没有权威的土地价格信息，因此，如何给土地定价成为关键和难点。综合南海经验，有三种土地折价办法。在土地数量和质量比较均匀的村、组，一般按政府征地价进行折价；在土地差别大的村、组，一般以土地经营效益进行折价；在集体经济落后的边远地区，一般按配股需要的数量折价。集体资产既包括固定资产、也包括流动资金。对于固定资产一般以账面净值折价；没有账面净值的，以现值折价。

②股权配置。配置股权实质是利益分配。首先是设不设集体股。有些地方设置了集体股，有些地方不设集体股。其次是如何配置个人股。归纳起来，有三种配置个人股的办法。有的村社实行“三权十股制”，即设立基本股、承包权股和劳动贡献股。基本股满股为 3 股，凡是在规定日期前为本社法定农业人口的每人配置 3 股；承包权满股为 3 股，16 岁以上的配置 3 股，16 岁以下的配置 2 股。劳动贡献股满股为 4 股，分两部分计算，第一部分以承包责任田的期数为依据，承包三期的配 1.5 股、承包两期的配 1 股、承包一期的配 0.5 股；第二部分以劳动年龄计算，满股为 2.5 股，分五级，每级相隔 7 年，16—23 岁配 0.5 股，45 岁以上配足 2.5 股。三种股权满股者，能配 10 股。有的村社仅设承包权股，并将承包权股划分为两档，16 岁以下配 0.5 股，16 岁以上配 1 股。还有的村社也仅设承包权股，但按年龄，将承包权股划分为若干档次。个人股权的初始配置均为无偿配置，即只要是当时在册的集体经济组织成员，就能免费获得股权。

③股权处置。在土地股份合作制初期，集体经济组织成员无偿获得股权，并规定股权不能流转，不能继承，更不能变现退出。随着人口数量的变化，股份合作组织新增人口要求获得股权，而外出人口特别是“出嫁女”不愿意交出股权。为解决这些问题，一些地方采用“固化股权、出资购股、股权流动”的办法，来完善土地股份合作制。“固化股权、出资购股、合理流动”有 2 种不同表现形式。第一种表现形式为：设立资源股和物业股，区别对待两种

---

情况下，地方政府和村组集体经济组织获得非农用地的最佳途径就是将集体农用地直接转为集体建设用地。第三，农业兼业现象严重，农业生产由原来的主业演变为副业，成为“星期天农业”和“早中晚农业”，小规模农业缺乏竞争力和吸引力。在南海这样的工业发达地区，农业只有实行规模经营才有吸引力。

股份和新老人口。资源股（土地股）由原经济社的土地构成，将土地量化到农业人口，每人 0.2 股，属自然无偿配给，随户口终止而自动丧失，随户口迁入自动获得。资源股不得继承、转让、买卖、抵押和退股取值。物业股由股份经济组织的净资产构成，物业股按人的年龄设立若干档次并量化到村民。股东因年龄递增，需相应增加股权的人，以及婚嫁迁入、出生的人取得股权，必须以现金购入相应档次的物业股权。物业股权在一定时间和范围内可进行买卖、转让、继承、抵押和退股取值。第二种表现形式为：对新老人口区别对待。即对改革时点前在册的股东实行无偿配股，对满股为 10 股的股东股权进行固化，未满 10 股的老股东，按每年增加 0.5 股数额直到增加到 10 股为止，并对其股权进行固化。对改革时点前新出生和新娶入的人员也进行无偿配股。改革时点后新出生的人员或迁入人员，一律不予出资购股。

广东南海社区土地股份合作制改革还取得了两点重要经验。第一，股值不宜过高。比如，大沥镇六联村于 1995 年实行股权“生不增、死不减”办法，农村居民的股权数量普遍为 1 股或 0.5 股。由于每年每股能分红 5000 多元，没有配股的村民强烈要求重新配股。从 2004 年开始，该村决定对 1995 年以来没有取得配售股的村民进行配售股，但由于 1995 年每人只配 1 股，使得单股股值过高，新股东要取得配售股，价格很高，有些根本支付不起。于是，村里不得不对股权做重新调整，将原来每人 1 股或 0.5 股统一调整为 20 股，降低每股股值；对 1995 年以来没有取得配股的村民，每人配售 10 股，按上一年每股股值作为售股价格。第二，土地股份合作制成功的关键取决于股份分红。农民以土地承包经营权入股，其目的在于取得股份分红。南海经验表明：土地股份合作制成功的关键在于给农民足够的股份分红。以 2000 年为例，南海共有股份经济社 1499 个，股东总人数 514329 人，其中有股红分配的股份经济社 974 个，涉及股东人数 484928 人，分别占股份经济社和股东人数的 65% 和 94%；股东分红总股数为 161.6 万股，共分配股份分红 5.07 亿元，每股分配 314 元，人均分配 1046 元。没有股红分配的股份合作经济组织，农民没有积极性。比如，和顺镇白岗村洲表村民小组，在组建土地股份合作组织后一直没有分红，直到 2003 年农民仍然坚持把耕地按农业人口均分到户，并实行 3—5 年一调整。在后来进行“固化股权、出资购股、股权流动”的股份合作制完善阶段，有无股份分红和股份分红的高低成为这项改革的关键因素，它直接影响股东购股的积极性。比如，南海平洲夏西村平稳、简池、三联、罗芳、良溪等五个股份经济合作社，2000 年的人平股份分红分别达到 1816 元、1662 元、1649 元、1498 元、1949 元，其在 2000 年推行“固化股权、出资购股、股权流动”的改革中，新入户人员购股和股东增股购股发生率均为 100%。而夏东村由于股份分红较低，购股发生率只有 50% 左右。股红分配少，导致股东购股积极性不高，并且容易出现退股折现，致使购股现金收入少于退股折现支出，出现收不抵支。

## （2）浙江绍兴的社区股份合作制改造实践

浙江绍兴柯桥镇新风村全村共有 4 个村民小组，296 户农户，882 人，水田面积 352.8 亩，人均 0.4 亩；全村 478 个劳动力，从事农业的只有 17 人，其他已全部转入二、三产业。

为了提高土地的经营效益，该村利用股份合作原理，组建土地股份合作社（制定了土地股份合作社章程），引进外资，推进土地规模经营。具体做法为：①设立农户承包权股。该村人均水田面积为 0.4 亩，每 0.4 亩为一股，共设农户承包权股 882 股。按每股 100 元折算，农户承包权总股本为 88200 元。②设立集体所有权股。参照土地征用补偿办法，村集体所有权股为农户土地承包权股的两倍，共 1764 股。集体所有权总股本为 176400 元。③设立现金股。按照现有农田基础设施状况和预测追加投资水平，尚需要新增投入 73.54 万元，折股为 7354 股。其中村集体投资 13.54 万元，折 1354 股；浙江新风热电有限公司投资 60 万元，折 6000 股。上述三种股份共 10000 股，其中农户承包权股占 8.82%，村集体所有权股占 31.18%，浙江新风热电有限公司占 60%。土地股份合作社成立后，推举产生股东代表 20 人（企业代表 10 人，村经济合作社代表 5 人，农户个人代表 5 人），并选举产生了由 5 人组成的董事会（企业 3 人，村集体 2 人）。土地股份合作社利用筹集到的资金，进行农田基础设施建设，以便于发展设施农业、生态农业和高效农业。为确保农户承包经营权股的权益，对农户承包经营权股实行固定分红和效益分红相结合，固定分红每股每年为 90 元（相当于每亩 225 元），效益分红根据效益来定。农户承包经营权入股后，土地实行规模经营，由土地股份合作社采取招租承包。浙江新风热电有限公司经营 149 亩，承包期为 5 年，每年每亩上缴承包款 500 元；本村 3 个承包大户经营 203.8 亩，承包期一年一定。

### （3）湖南浏阳的土地股份专业合作社实践

浏阳普迹镇书院村共有 23 个村民小组，616 户农户，耕地 2460 亩，人口 2288 人。该村农民有种植蔬菜的习惯，但单个农户无法应对市场风险，蔬菜买不出好价格。为改变这种状况，2006 年 5 月，该村 6 个村民小组的全体农户以土地入股组建惠农合作社，统一蔬菜的销售与生产。目前，该合作社有出资股东 20 位（本村农民 14 位、外村农民 6 位），土地入股社员 166 户，外围社员 69 户。20 位出资股东共计 190 股，每股出资 500 元，总计入股资金 95000 元；土地以 2.3 亩为一股（相当于 500 元），166 户农户共入股 245 股，共计土地 564 亩。合作社对产前、产中和产后实行统一管理，分户核算。合作社的利润分配为劳动报酬占 70%、公益金占 5%、公积金占 15%、股份分红占 10%；劳动报酬当天折算。从 2006 年 5 月组建开始到 2007 年 2 月初，该合作社已经为入股社员直销蔬菜 3000 吨，为周边非社员农民代销蔬菜 2000 吨。惠农合作社的组建给我们以三点启示：第一，整组整村加入合作社，有利于合作社的生产布局和田间管理，有利于基础设施建设和新技术的引进、使用；第二，组建合作社，有利于统一产品生产标准、有利于产品销售；第三，单个农户可以通过合作解决生产经营的外部性问题，获得规模效益。

### 2、通过“反租倒包”，推进农地规模经营

所谓“反租倒包”是指村组集体经济组织在将农地的承包经营权确定给农户后，再由村组集体向农民租用土地，并支付租金，与此同时，村组集体将土地重新发包给新的承包者以实行规模经营。浙江绍兴柯桥镇丰富村共有水田 315 亩，其中口粮田 240 亩，责任田 75 亩。

全村 301 个劳动力，从事二三产业的 275 个，占 91.3%；纯务农的劳动力 26 个，占 8.7%。为改变“人人种地、户户种粮、效益极低”的状况，该村采取“反租倒包”，在保持农户承包经营权稳定的基础上，推行规模经营。具体做法为：①定“反租倒包”时间，分别为 6 年和 10 年。②定农户反租款，村里按每年每亩向农民支付 300 元。③定承包款。承包者每年每亩向村里上缴承包款 400 元。“反租倒包”的做法对农户、集体和承包大户都有利。一是农户不再为自己承包的那点“口粮田”发愁，每年每亩能得到 300 元租金。二是集体也增加了收入，责任田每亩可净收 400 元，口粮田每亩可净收 100 元，累计可净增收入 54000 元。三是承包大户增收。承包大户许永顺在丰富村租地 10 亩，年纯收益可达 35000 元。在实行“反租倒包”过程中，一些集体经济组织违背农民的意愿，强制农户交出承包经营权，这引起了农民的不满。到目前为止，“反租倒包”并不为中央政府所提倡，但我们不能因此全面否定“反租倒包”制度设计中的合理内核。这一制度有利于提高农业生产的专业化、规模化，有利于提高农业生产的总体效益，其关键是要将收益增量在集体、农民和新承包者间进行合理分配。

### **3、通过政策扶持和服务，促进农地流转和规模经营**

#### **(1) 湖南浏阳采取各种扶持措施，促进农地流转**

湖南浏阳市政府积极采取措施，对农地的有序流转加以引导和规范，以促进农地规模经营发展。当前，全市耕地流转面积占耕地总面积的 13% 左右，其中有 12% 的流转耕地实现了规模经营。为加速农地流转，浏阳市除成立了专门机构负责组织土地流转试点外，还制订了一系列扶持政策。具体包括：(1) 市级设立农村土地流转专项资金，重点用于扶持土地流转中介组织和培育农业产业化龙头企业、农民专业合作组织、规模经营大户等。(2) 规模经营单位修建直接用于种养业生产、管理和服务的非永久性固定建筑物，由国土部门办理相关用地手续，并免收相关费用。(3) 对规模经营单位用于添置和更新机耕设备、扩大生产经营规模的贷款，从农村土地流转专项资金中给予 20—50% 的贴息。(4) 全市土地整理项目和农业综合开发项目优先安排给积极申报和推进土地流转的地区。(5) 在集中成片流转土地后，优先推荐流出土地的农民到所在地农业产业化龙头企业就业，剩余劳动力由劳动部门免费提供一次就业培训。不再从事农业生产的农民，在用工就业、子女入学等方面享受与城镇居民同等政策。(6) 对经营耕地 100—200 亩的经营单位、且流转年限在 3 年以上的，由市人民政府按每亩 20 元的标准予以奖励；对经营耕地 200—500 亩的，按每亩 30 元的标准予以奖励；对经营耕地 500—1000 亩、1000—2000 亩和 2000 亩以上的，分别按每亩 50 元、80 元和 100 元的标准予以奖励；奖励第一年全额享受，从第二年开始，按当年经营总面积确定奖励档次，对新增面积进行奖励。(7) 对整组、整村进行土地流转的，市人民政府按每组 5000 元、每村 20000 元的标准奖励集体经济组织（发包方）。

#### **(2) 浙江绍兴建立土地信托服务组织，引导土地适当集中**

所谓土地信托，是指在坚持土地所有权不变、承包经营权稳定的前提下，按照土地使用

权（农用地为承包经营权）依法、自愿、有偿转让原则，土地信托服务机构受土地承包经营者委托，将其拥有的土地使用权（农用地为承包经营权）在一定期限内转让给其他单位和个人的行为。绍兴县于 2001 年开始在县设立土地信托服务中心，在镇一级设立土地信托服务站。土地信托服务组织的建立，加速了土地流转和规模经营，绍兴县当年流转的土地面积达 15.8 万亩，流转率达 40%。各级土地信托服务组织主要承担四项职能：①接受土地使用权供求登记和信息咨询，即登记、汇集可流转土地的数量、区位、类别等情况，接受土地供求双方咨询。②发布土地使用权供求信息 and 进行项目推介，多渠道、多形式向辖区内外及时发布土地储备和可开发土地资源信息。③中介协调和指导鉴证，即协调流转双方提出的有关事宜，办理合同（协议）鉴证手续。④跟踪服务和调处纠纷。土地信托服务组织的服务对象为本县范围内要求转让土地使用权（包括水田、旱地、水面、滩涂、山林等）的村经济合作社或农户和需要受让土地使用权的种养大户和工商业主。土地信托服务组织的工作程序分为 5 步：①申请信托。转让人和受让人以书面形式，向中心提出申请。②供求登记。将供求信息录入计算机。③发布信息。中心通过广播、电视、简报、互联网等多种形式，向社会发布土地使用权出让、受让信息，并接受供求双方咨询，同时，积极推介效益农业项目。④协商转让。根据出让、受让信息，及时配对。⑤指导鉴证、追踪服务。

### （三）农户自发进行土地流转，实行农地规模经营

自 20 世纪 80 年代初全面推行家庭承包经营以来，农户间的自发性土地流转一直存在，随着农村劳动力的不断转移，农户间自发性土地流转的比例也在不断增加。农户间自发性土地流转具有流转期限不固定、多发生在亲朋好友间的特点。受资金、技术等因素的制约，虽然农户自发性土地流转现象比较普遍，但真正形成规模经营的比例并不大。

## 第三章 农村集体土地征收及利益分配

### 一、国家垄断建设用地市场

我国法律明确禁止土地所有权买卖，土地市场专指土地使用权市场。任何单位和个人使用建设用地，必须申请使用国有土地，意味着国家垄断了建设用地使用权市场。国有建设用地使用权市场可分为一级市场、二级市场和三级市场<sup>37</sup>。

#### （一）国有建设用地一级市场

国有建设用地一级市场的交易方式主要包括行政划拨、租赁、协议出让、招标出让、拍卖出让、挂牌出让等方式。表 1 显示，国有建设用地一级市场上，传统的行政划拨、无偿使用正让位于土地的有偿使用。1995 年全国国有土地供应共 397758 宗、196 万亩，其中行政划拨的土地宗数和面积分别占 73.5% 和 67%，有偿使用的土地宗数和面积分别占 26.5% 和

---

<sup>37</sup> 一级市场是土地使用权出让市场，即国家以土地所有者身份将土地使用权让渡给土地使用者和开发商；二级市场是土地使用权转让市场，即开发商按要求进行土地开发和建设，并将经过开发的土地使用权进行转让、出租或抵押；三级市场是指土地使用者之间进行的土地使用权转让、出租或抵押。

33%。到 2004 年全国国有土地供应共 249955 宗、386.87 万亩，其中行政划拨的土地宗数和面积分别仅占 14.7%和 24%，有偿使用的土地宗数和面积分别占 85.3%和 76%。不仅有偿使用的土地面积在增加，而且土地价格和收益也在上涨。表 2 数据显示，1995 年全国共有有偿出让土地 64.6 万亩，取得土地出让收入 332.86 亿元，亩均出让金收入 51496 元；出让金纯收入为 173.9 亿元（占出让金总收入的 52%），亩均 26905 元。2004 年全国共出让土地 272.27 万亩，取得土地出让收入 6412.18 亿元，亩均出让金收入 235512 元；出让金纯收入 2339.8 亿元（占出让金总收入的 36.5%），亩均 85938 元。与 1995 年相比，国有建设用地亩均出让金收入（即土地价格）和亩均出让金纯收入分别增长了 3.57 倍和 2.19 倍。

表 1. 1995 年和 2004 年国有建设用地使用权一级市场交易 单位：宗、万亩

年份	行政划拨		有偿使用										其他方式	
			出让								租赁			
	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积
1995	292285	131.4	94111	----	2061	----	9301	----	----	----	----	----	----	----
2004	36844	93.1	138111	193.6	1540	6.5	14540	14.6	30659	57.5	24524	13.1	3737	8.4

注：1995 年协议、招标、拍卖三种方式合计出让土地 105473 宗，出让土地面积为 64.6 万亩。2004 年协议、招标、拍卖、挂牌等有偿出让方式共出让土地 184850 宗，出让土地面积为 272.27 万亩。

资料来源：《中国土地年鉴》（1996）和《中国国土资源年鉴》（2005）

表 2. 1995—2004 年国有土地出让金收入结构 单位：亩、万元、元/亩

年份	出让面积	国有土地有偿收入					亩均出让金纯收益	亩均开发费用	亩均出让金
		合计	征地费	开发费	出让金	其他税费			
1995	646380	3328569	815711	479794	1739075	293989	26905	7423	51495
1996	510720	2904837	619759	432747	1602648	249683	31380	8473	56877
1998	1857225	9990263	2489372	1842474	4869825	788592	26221	9921	53791
1999	680865	5143295	—	—	—	—	—	—	75541
2000	729495	5955848	—	—	—	—	—	—	81643
2001	1355910	12958896	—	—	—	—	—	—	95573
2002	1863450	24167925	—	—	—	—	—	—	129695
2003	2904060	54213113	—	—	17991157	—	61952	—	186680
2004	2722650	64121760	—	—	23397940	—	85938	—	235512

根据历年《中国土地年鉴》和《中国国土资源年鉴》相关数据整理

与传统行政划拨和协议出让方式比,招、拍、挂交易方式具有提高土地市场价值的功能,因为这种交易方式为土地制订了最低价。招、拍、挂交易先是根据国有土地开发费用加一定纯收益来确定一个底价,如果竞地单位的出价低于底价,则交易流产;如果竞地单位出价高于底价,出价最高的竞地单位获得土地。以广东 NH 市为例,2002—2006 年 11 止,NH 市招、拍、挂交易共 1221 宗,其交易底价总额为 70.6 亿元,而通过市场竞争,实际成交总额为 99.6 亿元,实际成交额与底价总额相差 29 亿元,这 29 亿是由招拍挂交易方式创造出来的。如果以 NH 市 2003 年和 2004 年土地招、拍、挂成交价与底价比同比推算全国(见表 3),2003 年和 2004 年全国由招拍挂交易方式创造的土地价值分别为 186.66 亿元和 448.14 亿元。

表 3. 根据 NH 市成交价与底价差推算全国招、拍、挂市场创造的土地价值 单位:亿元

	招 标			拍 卖			挂 牌			合 计		
	成交	底价	差额	成交	底价	差额	成交	底价	差额	成交	底价	差额
2003	646.71	626.68	20.02	846.10	680.51	165.59	1578.62	1577.58	1.04	3071.43	2884.77	186.66
2004	486.63	451.48	35.14	935.95	592.96	342.99	2126.73	2056.73	70.00	3549.31	3101.17	448.14
2003	4.09	3.96	0.13	6.13	4.93	1.20	3.79	3.78	0.00	14.00	12.67	1.33
2004	0.23	0.21	0.02	36.12	22.88	13.24	3.55	3.44	0.12	39.90	26.53	13.37

注:前两行斜体为全国数据,后两行为 NH 市数据;全国数据底价总额系根据 NH 成交总额与底价总额同比推算得出。

## (二) 国有建设用地二级市场

国有建设用地二级市场交易方式包括转让、出租和抵押。表 4 显示,与 1995 年相比,2004 年国有建设用地二级市场交易的地块宗数和面积都有大幅度增长。1995 年全国转让、出租、抵押的地块宗数和面积分别为 283719 宗、73.01 万亩;到 2004 年转让、出租和抵押的地块宗数和面积分别增长到 2210638 宗、5354.2 万亩,二级市场地块成交宗数和面积分别增长了 6.8 倍、72.2 倍。在二级市场上,土地的市场价值也越来越明显。以土地抵押为例,与 1995 年相比,2004 年用于抵押的地块宗数增长了 28 倍,用于抵押的土地面积增长了 99.5 倍,以土地作抵押的实际贷款金额由 121.6 亿元增长到 10955 亿元,增长了 89 倍。

表 4. 1995 年和 2004 年国有建设用地使用权二级市场交易 单位:宗、万亩、亿元、万元/亩

年 份	转 让				出 租				抵 押			
	宗数	面积	金额	亩价	宗数	面积	金额	亩价	宗数	面积	金额	亩价
1995	79683	10.99	98.46	8.96	177745	10.94	3.39	0.31	26291	51.08	209.16	4.09
2004	1336484	100.3	4702.82	46.89	100771	119.8	61.67	0.51	773383	5134.1	18845.8	3.67

资料来源：《中国土地年鉴》（1996）和《中国国土资源年鉴》（2005）

## 二、征地补偿标准低，集体和农民利益受损

在国有建设用地市场交易量不断增长和土地价格持续上涨的情况下，农村集体土地却无法进入土地交易市场。我国法律规定：农村集体土地要转为国有建设用地，必须先由国家征用。国家征用农村集体土地，需要支付征地补偿。由于征地补偿低，集体和农民的利益损失严重。

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补偿费。对征收耕地的土地补偿费，国家制定了补偿标准；非耕地的补偿和安置补助标准，由省、自治区、直辖市参照耕地补偿和安置补助标准制定。被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

以征用耕地为例，1987年—1998年征用耕地的土地补偿为该耕地被征收前三年平均年产值的3—6倍；对每个安置人口的安置补助为该耕地被征收前三年平均年产值的2—3倍，每亩被征用耕地的安置补助费，不能超过该耕地被征用前三年平均年产值的10倍；对按前述标准进行安置补助后还不能使农民保持原有生活水平的，可以增加安置补助费，但土地补偿费和安置补助费的总和不得超过前三年平均年产值的20倍。从1999年到2004年，新土地管理法提高了补偿和安置标准，即土地补偿费提高为6—10倍；安置补助费提高为4—6倍，但每亩不能超过15倍；若按新标准还不能使农民保持原有生活水平，可以增加安置补助费，但土地补偿费和安置补助费总和不得超过前三年平均年产值的30倍。2004年11月，国务院出台文件（即28号文），对“土地补偿费和安置补助费总和超过30倍后，仍然不能使农民保持原有生活水平的”，可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。

表5. 不同时期国家征用耕地的补偿和安置标准

	土地补偿标准	安置补助标准	两项合计
1987年1月1日起	3—6倍	2—3倍； 最高不能超过10倍	最高不能超过20倍
1999年1月1日起	6—10倍	4—6倍； 最高不能超过15倍	最高不能超过30倍
2004年11月	6—10倍	4—6倍； 最高不能超过15倍	对超过30倍仍无法安置的，可用国有土地有偿收入给予补贴或其他途径安置

根据《中华人民共和国土地管理法》（1986年、1988年、1998年和2004年）和国务院28号文件整理。

我国土地征收补偿标准究竟处于什么水平，或者说是合理还是不合理呢？仅凭前面的绝对补偿标准难以做出科学判断。判断征地补偿标准的高低可以采用两种方法，一是将征地前、后农民从被征土地上所取得的收入进行对比。二是将政府取得的土地出让收入与集体和农民得到的征地补偿进行对比。在对比政府出让收入与集体和农民的征地补偿时，我们先用全国

数据，然后再单独用样本点调查数据。

**(一) 与农民从土地上取得的收入相比，集体和农民得到的征地补偿低**

根据我国农村和城市郊区农业生产结构特征，南方粮食作物生产主要为早稻和晚稻，北方主要为小麦和玉米，大中城市郊区主要以蔬菜为主。从表 6 可以看出，南方早、晚稻 2001—2003 年 3 年的年均亩产值约为 822 元，北方小麦和玉米的 3 年年均亩产值约为 694 元，大中城市郊区蔬菜的 3 年年均产值为 2595 元。按照现行征地补偿最高标准（30 倍），南方每亩耕地的征地补偿最高为 24660 元，北方每亩耕地的征地补偿最高为 20820 元，大中城市郊区每亩耕地的征地补偿标准最高为 77850 元。2004 年全国农村居民人均生活消费支出 2185 元，按最高标准给予补偿，集体和农民所得到的征地补偿也仅够农民 10 年的生活费用。

考虑到土地并不是农户收入的唯一来源，也考虑到农民从土地中得到的纯收益会少于产值，这里，我们需要以亩均土地纯收益为标准，看征地补偿是低了还是高了？根据国家农调队统计数据，2005 年农户人均从耕地（种植业）中获取的纯收入为 1098 元，人均耕地面积为 2.08 亩，即每亩耕地纯收入为 528 元，以预期寿命 70 岁计算，农民一生能从 1 亩耕地中获得 36960 元纯收入，是现行征用耕地最高补偿水平的 1.5—1.8 倍<sup>38</sup>，这还没考虑价格因素和土地增殖、保值因素（即 70 年后土地还可用于农业生产）。如果考虑实际征地时，并不是按照最高标准对集体和农民进行补偿，那么集体和农民得到的补偿会更低。根据前面计算，只有将现行征用耕地最高补偿额再提高 50%—80%，才能保持农民征地前后收入水平基本持平。

**表 6. 我国主要作物亩产值** 单位：元/亩

	南方早稻和晚稻亩产值	北方小麦和玉米亩产值	城市郊区蔬菜亩产值
2001	802.5	688.3	2667.8
2002	759.4	672.4	2465.0
2003	903.0	719.8	2652.1
3 年平均产值	821.6	693.5	2595.0

资料来源：《全国农产品成本收益资料汇编》（2005 年）。

**(二) 与政府取得的土地出让收益比，集体和农民得到的征地补偿低**

以 1995 年为例，全国有偿出让土地亩均出让金总收入约为 51495 元，其中亩均征地费（土地补偿费、安置补偿费、青苗及附着物补偿等）为 12620 元（按 1987 年标准补助）、亩均开发费为 7422 元、亩均出让金纯收入为 26905 元、亩均其他税费收入为 4548 元。扣除土地开发成本后的亩均土地收益为 44074 元，其中政府收入（出让金纯收入与其他税费之和）占 71.4%，集体和农民个人仅占 28.6%，政府与集体和农民的土地收益比为 2.5: 1<sup>39</sup>。如果

<sup>38</sup> 即南方现有耕地最高补偿额的 1.5 倍，北京现有耕地最高补偿额的 1.8 倍。

<sup>39</sup> 沈飞、朱道林根据全国 35 个大中城市征地补偿标准和城市居住用地基准价的推算发现：全国政府与农村集体的土地收益平均比为 17: 1，北京最高为 46.6: 1，海口最低为 2.2: 1。

剔除青苗及附着物补偿，集体和农民的土地权属收益还要低一点。

虽然中央政府于 1999 年提高了征地补偿标准，集体和农民的土地权属所得绝对数有所增加，但与政府取得的土地出让收益相比，集体和农民的土地权属所得反而下降了。中央政府于 1999 年将土地补偿费和安置补助费标准提高 1 倍，两项补偿的最高控制标准提高 50%。按照新征地补偿标准，2004 年实际亩均耕地征地费为 18930 元（集体和农民收入）。事实上，从 1995 年到 2004 年，亩均土地价格和亩均出让金纯收入却分别增长了 3.57 倍和 2.19 倍，亩均出让金纯收入达 85938 元。假设其他税费不变，则政府、集体和农民所得的亩均土地纯收益为 109416 元，其中政府收入（出让金纯收入与税费之和）占 82.7%，集体和农民收入占 17.3%，政府与集体和农民个人的收益比为 4.8: 1。若再换一种计算方法，政府与集体和农民的收益比会更大。假设土地开发费用与土地亩均价格（亩均为 235512 元）同比例增长，2004 年亩均土地开发费用应为 33919 元（7422\*4.57）。于是，政府、集体和农民获得的亩均土地纯收益为 201593 元，其中政府获得的土地出让纯收益（出让金纯收益与税费之和）为 182663 元，集体和农民的征地补偿为 18930 元，政府与集体和农民的收益比为 9.6: 1。集体和农民从土地转用过程中所得到的收益显著下降，是近十年征地纠纷数量不断增加的根本原因。

### 三、浙江 RA 市：土地征收、出让过程中的利益分配

#### （一）2003 年至 2005 年土地征收与出让基本情况

表 7 数据显示，2003 年至 2005 年 RA 市实际征地 11687 亩，其中直接由农用地转用 9083 亩（占 78%）。表 8 数据显示，RA 市 2003 至 2005 年的土地出让以协议出让工业用地为主，协议出让工业用地面积占出让土地总面积的 82%，协议出让商住（服）用地面积占 12%，以招拍挂方式出让的土地仅占 6%。表 7 和表 8 数据也反映 RA 市正处于工业化初期阶段，政府征用土地主要用于工业开发，服务业还不够发达。RA 市规定在城市规划区内的房地产用地、繁华地段商贸娱乐业用地实行招标和拍卖出让。

表 7. 2003—2005 年 RA 市征用土地面积 单位：亩、万元

	当年征地	其中：农用地转	征地款
2003 年	7580	6299	28881
2004 年	2290	1664	3978
2005 年	1817	1120	7370
合 计	11687	9083	40229

表 8. 2003—2005 年 RA 市土地出让情况 单位：亩、万元、万元/亩

	工业用地协议出让			商住(服)用地协议出让			招、拍、挂出让			合 计		
	面积	出让金	均价	面积	出让金	均价	面积	出让金	均价	面积	出让金	均价
2003 年	3044.9	46011	15.1	355.6	30307	85.2	146.6	39711	270.8	3547.1	116029	32.7

2004年	1364	20250	14.8	169	14739	87.2	152	55505	364.8	1685	90494	53.7
2005年	1299.6	25497	19.6	315	9446	30	100.7	40876	405.7	1715.3	75819	44.2
合计	5708.5	91758	16.1	839.6	54492	64.9	399.3	136092	340.8	6947.4	282342	40.6

注：2003年至2005年协议出让的土地面积中分别有2918亩、1263亩和1165亩系直接由农用地转为非农用地；2003年和2004年招拍挂出让面积中分别有85.7亩和70.7亩是直接由农用地转为非农用地，其出让总价分别为33315万元和24127万元，亩均价为389万元和341万元；2005年招拍挂出让面积中没有直接由农用地转为非农用地。

## （二）2003年至2004年征地与协议出让工业用地过程中的利益分配

RA市人民政府2000年发布的《土地征用、使用试行办法》（下文称老办法）对土地征用补偿<sup>40</sup>、各类收费和工业用地最低净出让金做了明确规定。表9列出了政府收取的8种税费，其中政府从每亩耕地征收的前7项税费为34770元—37470元；政府从每亩园地、山地和其他土地征收的5项收费（不含耕地开垦费与耕地占用税）为20270元—22970元。第8项城市基础设施建设配套费，按实际规划建筑面积和规定标准收取。根据RA市基准地价条件，工业用地容积率为1，所以，RA市每亩工业用地基准规划面积应为667M<sup>2</sup>。表10分别列出了不同类别地区城市基础设施建设配套费收取标准、工业用地净出让金最低限价和不同土地补偿标准。城市基础设施建设配套费一类地区按每平方米60元收取，二类地区按每平方米40元收取，三至五类地区按每平方米20元收取。全市工业用地净出让金最低收取标准从每亩1万元到4万元不等。耕地的补偿标准分为五类；园地的补偿标准按临近耕地补偿标准的60%计算；山地的补偿标准分为两类，一至二类地区按每亩3000—5000元补偿，三至五类地区按每亩4500元补偿；其他土地补偿标准按同类地区临近耕地补偿标准的50%计算。从表10可知，不计算政府收取的各类税费，政府征用耕地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的2.5倍；征用园地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的4.2倍；征用山地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的13.3倍；征用其他集体土地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的5倍。如果把政府收取的各类税费（包括固定税费和城市基础设施建设配套费）计入政府收益，政府征用耕地、园地、山地和其他土地获取的收益最高时分别是集体和农民所得征地补偿收益的7.3倍、10.7倍、34.3倍和12.9倍。政府从征用非耕地中得到更多收益，这主要是由于对园地、山地和其他土地等非耕地的补偿水平远低于耕地，而在土地转为国有后，政府却以统一价格向市场出让土地。对于政府取得的土地出让金收入和城市基础设施建设配套费，市政府均按50%比例返还所在乡镇。

表9. 2003年至2004年RA市土地征用——出让过程中各类收费标准

收费项目	收费依据与标准	备注
1、征地管理费	3000—4000元/亩	非耕地为2400—3200元/亩
2、交通水利设施建设费	10000元/亩	

<sup>40</sup> 从2003年7月1日起，RA市开始执行新征地补偿标准，为研究方便，2003年和2004年仍按2000年出台的征地补偿标准。

3、耕地开垦费（造地费、复垦基金）	8500 元/亩	仅对占用耕地
4、耕地占用税	6000 元/亩	仅对占用耕地
5、副食品基金	300 元/亩	
6、墙改专项基金	6670 元/亩	
7、不可预见费用	300 元—2000 元/亩	按统一征地费用的 3—4%
8、城市基础设施配套费	20 元/M <sup>2</sup> —100 元/ M <sup>2</sup>	按实际规划建筑面积算

表 10. 2003 年至 2004 年土地征用、协议出让过程中政府与集体利益分配比 单位：元

		一类地区	二类地区	三类地区	四类地区	五类地区
城市基础设施配套费标准		60	40	20	20	20
城市基础设施配套费总额		40020	26680	13340	13340	13340
工业用地最低净出让金		40000	30000	25000	20000	10000
耕地	征地补偿	16000—50000	14000—40000	12000—35000	11000—30000	10000—20000
	收益比 1	(2.5—0.8): 1	(2—0.75): 1	(2—0.7): 1	(2—0.67): 1	(1—0.5): 1
	收益比 2	(7.3—2.3): 1	(6.7—2.3): 1	(6.3—2.1): 1	(6.4—2.3): 1	(6.1—2.9): 1
园地	征地补偿	9600—30000	8400—24000	7200—21000	6600—18000	6000—12000
	收益比 1	(4.2—1.3): 1	(3.6—1.3): 1	(3.5—1.2): 1	(3—1): 1	(1.7—0.8): 1
	收益比 2	(10.7—3.3): 1	(9.2—3.2): 1	(8.1—2.8): 1	(8.1—3.0): 1	(7.3—3.6): 1
山地	征地补偿	3000—5000	3000—5000	4500	4500	4500
	收益比 1	(13.3—8): 1	(10—6): 1	5.6: 1	4.4: 1	2.2: 1
	收益比 2	(34.3—20): 1	(25.7—15): 1	13: 1	11.9: 1	9.7: 1
其他土地	征地补偿	8000—25000	7000—20000	6000—17500	5500—15000	5000—10000
	收益比 1	(5—1.6): 1	(4.3—1.5): 1	(4.2—1.4): 1	(3.6—1.3): 1	(2—1): 1
	收益比 2	(12.9—4): 1	(11.4—3.8): 1	(10.2—3.3): 1	(10.2—3.6): 1	(9.3—4.4): 1

注：其他土地包括：农村居民点、交通用地、水域养殖用地等非耕种土地。

收益比 1=工业用地最低净出让金/征地补偿。

收益比 2（高、低）=[工业用地最低净出让金+各类税费（高、低）]/征地补偿（低、高）。

### （三）2005 年新补偿标准和新收费办法下的土地征收——出让过程利益分配

#### 1、对征用土地重新分类，相应提高征地补偿标准

2003 年 RA 市政府出台了《征用农民集体所有土地管理办法》，与 2000 年的老办法相比，新办法有了明显改进。第一，根据征地过程中碰到的实际情况，对土地进行重新分类。老办法把土地分为四类即耕地、园地、山地和其他土地。新办法也将土地分为四类，即常年固定菜地、农业用地（包括水田、水田改鱼塘、旱地、园地、农田水利用地）、建设用地和

未利用土地。二是改革征地补偿办法，并提高补偿标准（具体标准见表 11 和表 12）。征用城镇规划区内的农民集体所有土地，按区片综合价格进行补偿<sup>41</sup>；征用城镇规划区外的农民集体土地以年产值倍数标准或区片综合价格进行补偿；区片综合价包括土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费，其中青苗补偿费（除果园和渔塘外），每亩最高不超过 500 元。新办法为常年固定菜地单独设立了补偿标准，每亩 4—7.5 万元；统一并提高了耕地和园地的补偿标准，每亩补偿为 2.5—6 万元；建设用地和未利用土地补偿标准<sup>42</sup>分别为每亩 1.3—3 万元和 0.65—1.5 万元。三是明确了安置用地指标及处理办法。对成片统一征地的，安置用地不得超过征用耕地面积的 10%，特殊情况下最高不得超过 15%；对成片征用土地安排安置用地的，征地按相应地类低限标准补偿。工业园区成片征用的安置用地，其二产用地原则上不低于 50%；新区、中心区成片征地的，用于村民生活用地原则上不超过 70%。对于三产安置用地转为商品房开发的，原则上容积率在 1.5 以内的三产安置用地出让收益归集体，容积率超出 1.5 的，超出部分原则上由政府全额收取地价款。

表 11. RA 市四类地段城镇规划区及 1—3 类地段非城镇规划区综合补偿价 单位：万元/亩

	不同地段集体土地区片综合补偿价			
	一类地段	二类地段	三类地段	四类地段
常年固定菜地	7.5	6	5	4
水田（含水田改鱼塘）、旱地、园地、农田水利用地	4.1—6	3.5—5	3—4	2.5—3.5
建设用地	2.3—3	1.8—2.5	1.5—2	1.3—1.7
未利用土地	1.2—1.5	0.9—1.3	0.7—1	0.65—0.85

表 12. RA 市 4 类地段非规划区及其他 11 乡按年产值法乘倍数补偿标准 单位：万元/亩

	土地补偿费			安置补助费			合计
	年产值	倍数	补偿标准	年产值	倍数	补偿标准	合计
水田(含水田改鱼塘)、旱地、园地、农田水利用地	0.15	8	1.2	0.15	7	1.05	2.25
建设用地	---	---	1.2	---	---	0	1.2
未利用土地	---	---	0.6	---	---	0	0.6

<sup>41</sup>全共土地分为五类。一类地段包括 5 个镇城镇规划区和 2 个经济开发区；二类地段包括 4 个乡镇城规划区和一类地段非城镇规划区；三类地段包括 3 个镇城镇规划区和二类地段非城镇规划区；四类地段包括 9 个乡镇和三类地段非城镇规划区。四类地段非规划区和 11 个乡镇根据年产值倍数标准进行补偿。

<sup>42</sup> 建设用地和未利用土地不予安置补助。

全市各乡镇林地	0.07	4—7	0.28—0.49	0.07	7	0.49	0.77—0.98
---------	------	-----	-----------	------	---	------	-----------

## 2、重新规定土地出让金收取与分配办法

从 2005 年起，RA 市政府对土地出让金的收取与分配出台了专门管理办法。

(1) 关于土地出让金的收取<sup>43</sup>。商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地以招、拍、挂等方式出让，土地出让金按成交总额征收，相关税费由受让人另行缴纳；以协议方式出让的土地使用权，其出让金不能低于政府所规定的协议出让最低价，协议出让最低价为协议出让净出让金最低限价和征地（拆迁）补偿费用以及按有关规定应缴纳的有关规费之和。为更好地征收土地出让金，RA 市政府专门制定了基准地价（见附录 4）。与集体土地征地补偿四类地区相对应，协议出让净出让金最低价（含表 13 中前五项专用基金）也分为四类，其中一类地区最低限价为每亩 10 万元、二类地区最低限价为每亩 9 万元、三类地区最低限价为 8 万元、四类地区最低限价为每亩 7 万元。

(2) 关于土地出让金的分配。以招、拍、挂方式收取的土地出让金，在计提被征地农民基本生活保障补充基金、住房制度改革专项资金、社会保障补充基金、农业土地开发资金（含农业产业化专项资金）、政府财力统筹资金等专用基金后，由财政部门代扣代缴土地开发费用（含补偿性费用和开发性费用）、耕地开垦费（包括土地整理指标成本费）、新增建设用地有偿使用费、城市基础设施配套费、土地业务费等国家、省、市政府规定的各类规费后，将剩余的土地出让纯收益在市、镇（经济开发区）进行分配。以协议方式收取的土地出让金为纯收益，在扣除市 5 项收费后（见表 13），再在市、镇（经济开发区）进行分配。经济开发区的土地出让金纯收益由市财政全额返还；B 镇、新区的土地出让金纯收益按市、镇（区）3：7 比例分配；各中心镇的土地出让金纯收益按市、镇 4：6 比例分配；其他乡镇按市、镇（乡、街道）5：5 比例分配。返还资金主要用于征用土地各项费用、城镇基础设施建设和公益性建设项目支出。

表 13. 2005 年 RA 市土地征用——出让过程中各类收费标准

收费项目	收费依据与标准		中央、省、市分成比例
	招拍挂方式出让	协议方式出让	
1、被征地农民基本生活保障补充基金	出让金总收入的 5%	一至四类地段 每亩分别收取： 2 万元、1.5 万 元、1 万元和 0.5 万元	RA 市 100%
2、住房制度改革专项资金	出让金总收入的 3%		RA 市 100%
3、社会保障补充基金	出让金总收入的 2%		RA 市 100%
4、农业土地开发资金（含农业产业化）	出让金总收入的 2%		RA 市 100%
5、政府财力统筹资金	出让金总收入的 3%		RA 市 100%
6、新增建设用地有偿使用费	2007 年 1 月 1 日前被划为八等地区，		中央财政：30%

<sup>43</sup> RA 市政府规定土地出让金收入包括：①国有土地使用权出让给土地使用者，按规定向受让人收取的土地出让的全部价款；②土地使用期满，土地使用者需要续期而所缴纳的续期土地出让价款；③原通过行政划拨所获得土地使用权的土地使用者，将土地使用权有偿转让、出租、抵押、作价入股和投资，按规定补交的土地出让价款；④出让土地依法改变用途、增加容积率、建筑密度等，依法应缴纳的出让金；⑤承租人依法获得土地使用权，在承租年限内，按规定向政府缴纳的土地使用费或土地租金等。

	14007 元/亩；2007 年 1 月 1 日后被划为 10 等地区，18676 元/亩	地方财政（省级）：70%
7、城市基础设施配套费	30 元/M <sup>2</sup> —100 元/ M <sup>2</sup>	采取土地出让金纯收益分配比例，在市、镇（区）间分配
8、农业土地开发费	4100 元/亩	省级占 20%，RA 市占 80%
9、征地管理费	耕地：4000 元/亩 非耕地：3200 元/亩	耕地：省级 100 元/亩；非耕地：省级 50 元/亩。剩余归 RA 市。
10、土地出让费	出让金总收入的 2%	RA 市 100%
11、耕地占用税	6000 元/亩	中央占 50%、省级占 10%、市级占 40%
12、耕地开垦费	8500 元/亩	省级占 20%，RA 市占 80%
出让金总收入在扣除上述 11 项税费和征地补偿费与开发费用后，纯收益在市、镇（开发区）间进行分配。		

注：《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》规定：土地出让金用于农业土地开发的比例，按各市县土地出让平均纯收益的 15%提取；浙江 RA 属 10 类地区，土地出让平均纯收益标准为 41 元/平方米。

### 3、征地与协议出让工业用地过程中的利益分配

根据表 13 标准，政府征用固定菜地、水田、旱地等农业用地时收取的固定税费（市 5 项基金已含在最低净出让金中）包括第 8、9、11、12 项费用，共计每亩收取 22600 元；征用园地、农田水利用地、建设用地和未利用土地时收取的固定税费包括第 8、9 项费用，共计每亩收取 7300 元。从表 14 可知，不计算政府收取的各类税费，政府征用固定菜地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的 1.8 倍；征用耕地（包括水田和旱地）、园地和农田水利用地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的 3.1 倍；征用集体建设用地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的 5.8 倍；征用集体未利用土地获取的净收益最高时为集体和农民所得征地补偿的 11.7 倍。如果把政府收取的各类税费（包括固定税费和城市基础设施建设配套费）也计入政府收益，则政府征用固定菜地、耕地（包括水田和旱地）、园地和农田水利用地、建设用地、未利用土地获取的收益最高时分别是集体和农民所得征地补偿的 2.8 倍、5 倍、4.3 倍、8.1 倍和 16.2 倍。

表 14. 2005 年土地征用、协议出让工业用地过程中政府与集体利益分配比 单位：元

	一类地区	二类地区	三类地区	四类地区	五类地区	
城市基础设施配套费标准	60	40	30	30	30	
城市基础设施配套费总额	40020	26680	20010	20010	20010	
工业用地最低净出让金	100000	90000	80000	70000	70000	
固定菜地	征地补偿	75000	60000	50000	40000	----
	收益比 1	1.3: 1	1.5: 1	1.6: 1	1.8: 1	-----
	收益比 2	2.2: 1	2.3: 1	2.5: 1	2.8: 1	-----
水田、旱地、	征地补偿	41000—60000	35000—50000	30000—40000	25000—35000	225000

等农业用地	收益比 1	(2.4—1.7): 1	(2.6—1.6): 1	(2.7—2): 1	(2.8—2): 1	3.1: 1
	收益比 2	(4—2.7): 1	(4—2.8): 1	(4.1—3.1): 1	(4.5—3.2): 1	5: 1
园地、农田水	征地补偿	41000—60000	35000—50000	30000—40000	25000—35000	225000
利用地等农	收益比 1	(2.4—1.7): 1	(2.6—1.6): 1	(2.7—2): 1	(2.8—2): 1	3.1: 1
	收益比 2	(3.6—2.5): 1	(3.5—2.5): 1	(3.6—2.7): 1	(3.9—2.8): 1	4.3: 1
建设用地	征地补偿	23000—30000	18000—25000	15000—20000	13000—17000	12000
	收益比 1	(4.3—3.3): 1	(5—3.6): 1	(5.3—4): 1	(5.4—4.1): 1	5.8: 1
	收益比 2	(6.4—4.5): 1	(6.9—5): 1	(7.2—5.4): 1	(7.5—5.7): 1	8.1: 1
未利用土地	征地补偿	12000—15000	9000—13000	7000—10000	6500—8500	6000
	收益比 1	(8.3—6.7): 1	(10—6.9): 1	(11.4—8): 1	(10.8—8.2): 1	11.7: 1
	收益比 2	(12.3—9.8): 1	(13.8—9.5): 1	(15—10.7): 1	(15—11.4): 1	16.2: 1

(1) 菜地、耕地地区片综合补偿价包括土地补偿费、安置补助费和青苗补偿费（每亩耕地青苗补偿费最高不超过 500 元，这里忽略不计）；其他土地综合区片补偿价包括土地补偿费和安置补助费。

(2) 收益比 1 和收益比 2 的计算公式同表 10。

如果对比新、老办法农村集体土地转为工业用地过程中收益分配比，我们发现（见表 15）：（1）如果均按最低标准进行补偿，政府在征用耕地、园地和建设用地时，新办法使得集体和农民所得利益份额提高了；（2）如果均按最高标准进行补偿，政府在征用耕地和建设用地时，新办法使得集体和农民所得利益份额下降了；（3）在征用未利用土地时，新办法使集体和农民所得利益份额下降了。

表 15. 土地征用—协议出让过程中政府与集体利益分配对比（新、老办法）

		一类地区		二类地区		三类地区		四类地区		五类地区	
		低限	高限	低限	高限	低限	高限	低限	高限	低限	高限
耕地	老办法	7.3	2.3	6.7	2.3	6.3	2.1	6.4	2.3	6.1	2.9
	新办法	4	2.7	4	2.8	4.1	3.1	4.5	3.2	5	5
	对比	↑↑	↓	↑↑	↓	↑↑	↓	↑	↓	↑	↓
园地	老办法	10.7	3.3	9.2	3.2	8.1	2.8	8.1	3	7.3	3.6
	新办法	3.6	2.5	3.5	2.5	3.6	2.7	3.9	2.8	4.3	4.3
	对比	↑↑	↑	↑↑	↑	↑↑	—	↑↑	—	↑↑	↓
建设用地	老办法	12.9	4	11.4	3.8	10.2	3.3	10.2	3.6	9.3	4.4
	新办法	6.4	4.5	6.9	5	7.2	5.4	7.5	5.7	8.1	8.1
	对比	↑↑	↓	↑↑	↓	↑↑	↓	↑↑	↓	↑	↓↓
未利用土地	老办法	12.9	4	11.4	3.8	10.2	3.3	10.2	3.6	9.3	4.4
	新办法	12.3	9.8	13.8	9.5	15	10.7	15	11.4	16.2	16.2
	对比	↑	↓↓	↓	↓↓	↓↓	↓↓	↓	↓↓	↓↓	↓↓

注：↑↑、↑分别表示集体利益相对有明显提高和提高；↓↓、↓分别表示集体利益相对有明显下降和下降。

降和下降；— 表示没有变化。

#### 4、征地与招拍挂出让过程中的利益分配

与协议出让工业用地政府规定的最低净出让金不同，土地招拍挂出让价格包括土地所有权收益（类似于净出让金）、征地费用、开发费用和政府收取的各项税费，由于调查中未能取土地开发费用相关数据，因此，根据我们手头数据不可能计算出政府所有权收益（净出让金）。为解决这一问题，有两种办法。一是根据全国招、拍、挂出让金纯收益占土地成交价款平均比例推算纯出让金；二是推算土地开发费用。此外，我们还假设实行招、拍、挂出让的土地一般处于所在镇一级区域，土地补偿也按所在镇最高标准补偿。

##### （1）根据全国出让金纯收益占土地成交价款比例推算

2004 年全国招、拍、挂出让土地成交总价款为 3549 亿元，纯收益为 1103 亿元，纯收益占成交总价款的 31%。根据全国出让金纯收益占土地成交价款比例，我们可以推出在基准地价条件下的基准净出让金。政府获取的土地出让纯收益为基准净出让金、城市基础设施配套费、市级 6 项收费和其他固定税费<sup>44</sup>之和。城市基础设施建设配套费依据规划建筑面积计算，RA 市建制镇基准地价条件下的商业用地容积率为 1.5、住宅用地容积率为 1.2。由此，可推算出每亩商业用地建筑面积应为 1.5 亩，即 1000.5 平方米；每亩住宅用地建筑面积应为 1.2 亩，即 800.4 平方米。从表 16 我们可以看出，虽然一类地区的集体和农民获得了最高征地补偿，但与政府获得的出让纯收益相比，集体和农民收益份额过低。以商业用地为例，在一类地区 B 镇，政府与集体和农民从固定菜地、水田和旱田、园地和农田水利用地、建设用地以及未利用土地中获取的收益比分别约为 21: 1、26: 1、26: 1、52: 1 和 105: 1。相反，在四类地区，集体和农民获得的征地补偿最低，但其相对份额却是最高的。政府与集体和农民从固定菜地等五类土地获取的收益比分别约为 4.6: 1、5: 1、5: 1、10: 1 和 20: 1。要特别强调的是，这里仅以基准地价为依据进行推算。如果按实际招、拍、挂价格，政府分配的比例还要高一些。

表 16. 根据全国出让金纯收益占土地成交价款比例推算的政府与集体收益比

	一类地区：B 镇		二类地区：V 镇		三类地区：R 镇		四类地区：Q 镇	
	商业	住宅	商业	住宅	商业	住宅	商业	住宅
基准地价（元/M <sup>2</sup> ）	4570	1780	700	350	600	400	320	270
基准出让金（元/亩）	3048190	1187260	466900	233450	400200	266800	213440	180090
基准条件下净出让金	994939	368051	144739	72370	124062	82708	66166	55828
基准条件下容积率	1.5	1.2	1.5	1.2	1.5	1.2	1.5	1.2
基准条件下规划建筑	1000.5	800.4	1000.5	800.4	1000.5	800.4	1000.5	800.4
城市基础设施配套费	100	60	80	40	60	30	60	30
城市基础设施配套费	100050	48024	80040	32016	60030	24012	60030	24012

<sup>44</sup>根据表 13 标准，政府征用固定菜地、水田、旱地等耕地时收取的固定税费包括第 8、9、11、12 项费用，共计每亩收取 22600 元；征用园地、农田水利用地、建设用地和未利用土地时收取的税费包括第 8、9 项费用，共计每亩收取 7300 元。下文同。

表 13 中第 1、2、3、4、5、10 项市级收费		518192	201834	79373	39687	68034	45356	36285	30615
固定菜地	征地补偿	75000	75000	60000	60000	50000	50000	40000	40000
	收益比 1	12.6	4.9	2.4	1.2	2.5	1.7	1.7	1.4
	收益比 2	21.1	8.5	5.4	2.8	5.5	3.5	4.6	3.3
水田、旱地等农用地	征地补偿	60000	60000	50000	50000	40000	40000	35000	35000
	收益比 1	15.7	6.1	2.9	1.4	3.1	2.1	1.9	1.6
	收益比 2	26.4	10.7	6.5	3.3	6.9	4.4	5.3	3.8
园地、农田水利用地等农用地	征地补偿	60000	60000	50000	50000	40000	40000	35000	35000
	收益比 1	15.7	6.1	2.9	1.4	3.1	2.1	1.9	1.6
	收益比 2	26.2	10.4	6.2	3.0	6.5	4.0	4.9	3.4
建设用地	征地补偿	30000	30000	25000	25000	20000	20000	17000	17000
	收益比 1	31.5	12.3	5.8	2.9	6.2	4.1	3.9	3.3
	收益比 2	52.3	20.8	12.5	6.1	13.0	8.0	10.0	6.9
未利用地	征地补偿	15000	15000	13000	13000	10000	10000	8500	8500
	收益比 1	63.0	24.5	11.1	5.6	12.4	8.3	7.8	6.6
	收益比 2	104.7	41.7	24.0	11.6	25.9	15.9	20.0	13.9

收益 1= 基准净出让金 / 征地补偿；收益 2= (基准净出让金 + 各类税费) / 征地补偿。

## (2) 根据全国土地开发费用推算

根据表 2 中 1995 至 2004 年全国数据，亩均土地出让金纯收益年均递增 13.8%，假设土地开发费用与出让金纯收益同比递增，到 2005 年全国亩均土地开发费用应为 26976 元。表中净出让金 = 基准出让金 - 征地补偿 - 城市基础设施建设费 - 土地开发费 - 市级 6 项收费 - 其他固定税费。政府征用固定菜地、水田、旱地等耕地收取的其他税费每亩为 22600 元；征用园地、农田水利用地、建设用地和未利用土地收取的税费为每亩 7300 元。以商业用地为例，在一类地区 B 镇，集体和农民获得最高征地补偿，但其相对收益份额较低。政府与集体和农民从固定菜地、水田和旱田、园地和农田水利用地、建设用地以及未利用土地中获取的收益比分别约为 39: 1、49: 1、49: 1、100: 1 和 200: 1。在四类地区，集体和农民获得最低征地补偿，其相对收益份额却较高。政府与集体和农民从固定菜地等五类土地中获取的收益比分别约为 4: 1、4: 1、4: 1、10: 1 和 21: 1。

表 17. 根据全国土地开发费用推算的政府与集体收益分配比

	一类地区: B 镇		二类地区: V 镇		三类地区: R 镇		四类地区: Q 镇	
	商业	住宅	商业	住宅	商业	住宅	商业	住宅
基准地价 (元/M <sup>2</sup> )	4570	1780	700	350	600	400	320	270
基准出让金 (元/亩)	3048190	1187260	466900	233450	400200	266800	213440	180090

城市基础设施建设费	100050	48024	80040	32016	60030	24012	60030	24012	
土地开发费	26976	26976	26976	26976	26976	26976	26976	26976	
表 13 中第 1、2、3、4、5、10 项市级收费	518192	201834	79373	39687	68034	45356	36285	30615	
固定菜地	征地补偿	75000	75000	60000	60000	50000	50000	40000	40000
	净出让金	2305372	812826	197911	52172	172560	97856	27549	35887
	收益比 1	30.7	10.8	3.3	0.9	3.5	2.0	0.7	0.9
	收益比 2	39	14	6	2	6	4	4	3
水田、旱地 等农用地	征地补偿	60000	60000	50000	50000	40000	40000	35000	35000
	净出让金	2320372	827826	207911	62172	182560	107856	32549	40887
	收益比 1	38.7	13.8	4.2	1.2	4.6	2.7	0.9	1.2
	收益比 2	49	18	8	3	8	5	4	3
园地、农田 水利用地 等农用地	征地补偿	60000	60000	50000	50000	40000	40000	35000	35000
	净出让金	2335672	843126	223211	77472	197860	123156	47849	56187
	收益比 1	38.9	14.1	4.5	1.5	4.9	3.1	1.4	1.6
	收益比 2	49	18	8	3	8	5	4	3
建设用地	征地补偿	30000	30000	25000	25000	20000	20000	17000	17000
	净出让金	2365672	873126	248211	102472	217860	143156	65849	74187
	收益比 1	78.9	29.1	9.9	4.1	10.9	7.2	3.9	4.4
	收益比 2	100	38	17	7	18	11	10	8
未利用地	征地补偿	15000	15000	13000	13000	10000	10000	8500	8500
	净出让金	2380672	888126	260211	114472	227860	153156	74349	82687
	收益比 1	158.7	59.2	20.0	8.8	22.8	15.3	8.7	9.7
	收益比 2	200	76	33	15	36	23	21	17

(1) 收益 1= 基准净出让金 / 征地补偿

(2) 收益 2= (基准净出让金 + 各类税费) / 征地补偿

我们发现：在一类地区，根据土地纯收益占土地成交价款比例推算的政府与集体和农民收益比，低于根据土地开发费用推算的政府与集体和农民收益比；在四类地区，两种计算方法结果基本一致。应当说，根据土地开发费用推算的结果更可靠，因为根据土地纯收益占土地成交价款比例推算的一个重要假设是，不同类型土地的纯收益比相同，这与实际不符。

#### 四、广东 NH 市：土地征用——出让过程中的利益分配

以广东 NH 市 2002 至 2006 年土地一级市场的土地价格和收益进行对比，我们同样可以发现土地征收补偿偏低。从 2002 年开始试行土地使用权出让的招标、拍卖和挂牌交易开始，到 2006 年 11 月 3 日止，NH 市共进行土地使用权出让的招、拍、挂交易 1227 宗，其中有效数据为 1221 宗（见表 17）、成交面积为 16131.94 亩，招、拍、挂底价总额为 706202.81 万元。如果以 2004 年全国土地出让纯收入占土地成交价款总额的比例为 36.5% 计算，NH 市亩均土地出让金纯收入为 22.5 万元，NH 市支付给集体和农民的征地补偿费按高标准计算为每亩耕地 2.5 万元，集体和农民个人得到的土地补偿与政府土地出让金纯收益比为 1: 9。在 NH 市，政府在征用集体土地时，会给集体留一部分建设用地（或用地指标），通常比例为 15%，即政府征用 10 亩土地，集体可以留用 1.5 亩，政府得 8.5 亩。即政府征用 1 亩土地时，集体和农民除得到 2.5 万元征地补偿外，还可以得到 0.15 亩建设用地，按每亩出让金纯收入 22.5 万元计算，相当于得到 3.375 万元。所以，在 NH 市，政府征用 1 亩土地，集体和农民实际可以得到 5.875 万元，而地方政府所得出让金纯收益为 19.125 万元。在考虑政府给集体经济组织留用建设用地后，集体和农民个人得到的土地补偿与政府土地出让金纯收益的比为 1: 5.6<sup>45</sup>。

表 18. 2002—2006 年 NH 市土地招、拍、挂交易数量及价格

交易方式	交易指标	用地类型					
		工业用地	商业用地	住宅用地			综合用地
				单一住宅	商品住宅	混合住宅	
招 标 交 易	成交宗数（宗）	----	12	29	21	38	4
	成交面积（亩）	----	110.32	37.99	337.15	653.19	58.45
	平均底价（万元/亩）	----	81.68	101.69	41.56	38.75	71.4
	平均成交价（万元/亩）	----	82.51	113.46	43.3	39.86	71.5
	总成交额（万元）	----	9103.42	4310.18	14600.76	26038.07	4182.06
	招标交易共 104 宗，交易面积 1197.1 亩，底价总计为 56372.81 万元，成交价款总额为 58234.48 万元，比底价高出 1861.67 万元；三种住宅用地的平均成交价为 43.7 万元/亩。						
拍 卖 交 易	成交宗数（宗）	----	43	26	12	76	----
	成交面积（亩）	----	791.23	1091.01	516.52	4232.62	----
	平均底价（万元/亩）	----	62.1	63.1	35.87	82.2	----
	平均成交价（万元/亩）	----	71.5	68.6	44.98	143.11	----
	总成交额（万元）	----	56600	74842	23235	605771	----

<sup>45</sup> 我们测算得出的数据与中国人民大学孔详智教过对 460 户被征地农户的调查结果基本相符合，农民希望得到的价格是实际补偿价格的 5 倍。

<p>拍卖共交易共 157 宗, 交易面积 6631.39 亩, 底价总计为 484366 万元, 成交价款总额为 760448 万元, 比底价高出 276082 万元; 三种住宅用地的平均成交价为 120.5 万元/亩。</p>							
挂 牌 交 易	成交宗数 (宗)	324	11	329	----	237	59
	成交面积 (亩)	6782.08	300.29	248.06	----	939.91	33.1
	平均底价 (万元/亩)	11.24	54.5	100.36	----	49.58	41.4
	平均成交价 (万元/亩)	11.46	56.3	101.43	----	59.89	41.5
	总成交额 (万元)	77690	16909	25161	----	56298	1374
	<p>挂牌交易共 960 宗, 交易面积 8303.45 亩, 底价总计为 165464 万元, 成交价款总额为 177433 万元, 比底价高出 11969 万元; 三种住宅用地的平均成交价为 68.57 万元/亩。</p>						
<p>招、拍、挂三种方式共交易 1221 宗, 交易面积为 16131.94, 底价总计为 706202.81 万元, 成交价款总额为 996115.48 万元, 实际成交价款比底价高出 289912.67 万元。</p>							

数据来源: 广东 NH 市国土局网站, [http://guotu.NH.gov.cn/WEB\\_Land.aspx](http://guotu.NH.gov.cn/WEB_Land.aspx)。

数据录入: 廖洪乐、蒋芳; 数据校对与处理: 廖洪乐。

## 第四章 农村集体建设用地使用权流转及收益分配

### 一、农村集体建设用地概念、分类及有关法律规定的规定

#### (一) 农村集体建设用地分类

按所有权性质分, 我国土地可分为国家所有 (全民所有) 和集体所有。按用途分, 可分为农业用地、建设用地和未利用土地。建设用地又分为农村集体建设用地和国家建设用地。

农村集体建设用地是指农村集体经济组织和个人 (本集体组织成员) 为兴办乡镇企业、乡镇公用设施和公益事业以及村民建住宅等, 经依法批准所使用的属本集体经济组织的土地, 是经依法审批后由农用地转变而来<sup>46</sup>。农村集体建设用地可分为农村居民建房用地 (宅基地)、乡镇企业用地和公共公益事业建设用地。

#### (二) 有关农村集体建设用地的法律规定

我国现行法律禁止土地所有权买卖和转让, 但使用权可依法转让。法律规定: 任何单位和个人使用建设用地, 必须申请使用国有土地。农民集体所有的土地 (包括农业用地、建设用地和未利用土地) 使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设 (企业因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的除外), 但农村集体经济组织可以利用自己的土地兴办企业或与其他单位和个人以土地使用权入股、联营等形式共同兴办企业; 农村居民建设住宅, 可以使用集体土地, 但只能一户一宅, 且不得超过规定面积; 乡村公共设施和公益事业建设, 也可以使用集体土地。

### 二、农村集体建设用地使用权流转的必然性

农村集体建设用地使用权流转是指乡镇土地利用总体规划确定的建设用地范围内的农

<sup>46</sup> 晏坤、艾南山, “当前我国农村集体建设用地存在的问题及对策”, 《国土经济》2003 年第 7 期。

民集体所有建设用地使用权发生转移的行为<sup>47</sup>，包括农村集体建设用地使用权的出让、出租、转让、转租和抵押（引自《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》）。流转的农村集体建设用地既包括存量，即原有集体建设用地，也包括增量，即由农业用地和未利用土地转化而来的建设用地。尽管现行国家法律不允许农村集体建设用地使用权流转，但为了促进地方经济的发展和解决建设用地指标紧缺的矛盾，一些地方政府自发地采取变通措施，盘活农村集体建设用地；国家也选择了部分地区进行农村集体建设用地使用权流转试点。应当说，农村集体建设用地使用权流转有其必然性，这种必然性主要体现在4个方面。

### （一）我国土地资源，特别是耕地资源紧缺，建设用地指标紧张

我国是个典型的人多地少的国家，人均农用地资源不足8亩，人均耕地资源仅1.5亩。一方面，为确保农产品的有效供给，我国实行严格的耕地保护制度，严格控制建设用地。另一方面，我国正处于高速工业化和城镇化发展时期，建设用地需求不断增长，建设用地供求矛盾紧张。从1995—2002年的7年里，国务院和省级共受到申请用地2291万亩，批准1854万亩，获准率为80.9%；1998—2002年，国务院和省级共受到申请用地1693万亩，批准1262万亩，获准率为74.5%。由于国家严格控制建设用地指标，建设用地需求常常得不到充分满足。

表 1. 1996—2002 年向国务院和省级政府申请用地指标获批准情况 单位：万亩、%

年 份	国务院和省级接受申请			国务院和省级批准申请			国务院和省级申请获准率		
	总计	农地转用	耕地转用	总计	农地转用	耕地转用	总计	农地转用	耕地转用
1995	322.5	—	162.2	318.3	—	160.0	98.7	—	98.7
1996	275.7	—	145.3	273.7	—	144.1	99.2	—	99.2
1998	501.6	—	253.5	423.5	—	235.8	84.4	—	93.0
1999	153.8	114.0	82.8	123.9	90.5	63.6	80.6	79.4	76.8
2000	368.8	179.4	135.7	188.9	140.4	106.7	51.2	78.3	78.7
2001	306.3	208.3	157.5	250.5	165.3	126.1	81.8	79.4	80.1
2002	362.6	273.7	202.2	275.3	206.8	153.4	75.9	75.5	75.9
合计	2291.3	775.4	1139.1	1854.0	602.9	989.7	80.9	77.8	86.9
**	1693.0	775.4	831.7	1262.1	602.9	685.6	74.5	77.8	82.4

资料来源：《中国国土资源年鉴》和《中国土地年鉴》

### （二）我国农村集体建设用地存量丰富，土地利用粗放

20世纪80年代中期开始，由于乡镇企业、农民建房<sup>48</sup>、农村中小学达标和乡村道路建设等因素的驱动，农村集体建设用地数量不断增加。据统计，1983—1996年全国乡村集体

<sup>47</sup> “‘芜湖’地改”，《决策咨询》2003年第10期。

<sup>48</sup> 陈利根、卢吉勇，“农村集体非农建设用地为什么会发生流转”，《南京农业大学学报》（社会科学版），2002年第2期。

建设和农民建房占用耕地达 2181 万亩（见表 2），与同期国家建设占用耕地面积持平。目前，我国农村集体建设用地总量约 2.7 亿亩，已具相当存量规模，是城市国有建设用地的 5 倍<sup>49</sup>，其中农村居民点用地 2.5 亿亩、农村独立工矿区用地和乡镇企业用地 0.2 亿亩<sup>50</sup>。由于国家明确禁止集体建设用地使用权流转，造成集体建设用地利用率不高，有的甚至处于闲置状态，这主要表现为两方面。

表 2. 1983—1996 年国家基建、乡村集体和农民建房占用耕地面积 单位：万亩

年份	国家基建占用	乡村集体占用	农民建房占用
1983	106.8	129.8	-----
1984	149.4	230.6	-----
1985	201.5	138.5	145.5
1986	164.4	87.8	126.8
1987	156.9	78.0	86.3
1988	131.7	56.1	56.4
1989	105.2	51.9	41.1
1990	99.5	45.5	55.1
1991	107.9	50.1	30.8
1992	197.6	96.2	35.9
1993	241.5	129.0	36.2
1994	199.5	120.0	49.5
1995	168.0	127.5	47.9
1996	158.0	83.6	45.6
合计	2187.6	1424.3	756.8
年均	156.2	101.7	54.1

资料来源：《中国农业发展报告 2000》第 107 页。

### 1、乡镇企业、乡镇政府和农村中小学撤并，产生大量闲置建设用地

始于 20 世纪 90 年代中期的农村中小学撤并、90 年代中后期的乡镇集体企业改制和乡（镇）村撤并，使得被撤并学校和乡镇政府原所在地的集体建设用地空置。以江苏省湘城区 A 镇为例<sup>51</sup>，1994 年有镇办中心小学 1 所，学校占地 19.3 亩，学生人均占地 18.8 平方米。村办小学 12 所，校均占地 2.8 亩，学生人均占地 28 平方米，比中心小学人均多占 10 平方

<sup>49</sup> 见秦虹等，“集体建设用地流转与城乡规划”，《城乡规划》2004 年第 9 期。

<sup>50</sup> 李元，“保护农民的土地财产权”，《中国土地》，2001 年第 3 期。

<sup>51</sup> 廖洪乐，“A 镇为办好农村教育，实行小学撤并与重组”，《中国乡镇财政与公共管理研究》，中国财政经济出版社，2004 年 7 月。

米。2000 年全镇有镇中心小学 1 所，学校占地 23.4 亩，学生人均占地 15.3 平方米；村办小学 7 所，校均占地 6.8 亩，学生人均占地 24.7 平方米。2000 年镇办中心小学和村办小学学生人数分别为 1021 人和 1282 人，按未撤并前标准，2000 年镇中心小学节约占地  $1021 \times (18.8 - 15.3) = 3573.5$  平方米（即 5.4 亩），村办小学节约用地  $1282 \times (28 - 24.7) = 4230.6$  平方米（即 6.3 亩），共节约 11.7 亩。从表 3 可知，1990 年到 2005 年，全国乡镇数减少 2 万多个，村委会减少 10 万多个，农村初中减少 2 万多个，农村小学减少 38 万多个。1990 年每个村都拥有 1 所小学，到 2005 年 2 个村才拥有 1 所小学。以每所小学占地 4 亩计算，仅减少的 38 万所小学就会腾出 152 万亩农村集体建设用地，相当于 1983—1996 年间国家基建平均占用耕地面积。按江苏 A 镇标准，以每所小学占地 2.8 亩计算，减少的 38 万所农村小学就会腾出 106.4 万亩农村集体建设用地，相当于全国一年集体建设占用耕地面积。

表 3. 1990 年和 2005 年全国农村中小学、乡镇和村委会数量对比 单位：所、个

	农村初中	农村小学	乡镇	村委会	乡（镇）均拥有初中	村均拥有小学
1990	57321	697288	55800	746400	1.03	0.93
2005	36405	316791	35500	640100	1.03	0.49

资料来源：《中国统计年鉴》。

## 2、农村多占多用宅基地现象严重，宅基地利用率低

一方面，农村宅基地审批管理混乱，尽管各地都制定了宅基地面积标准，但有经济实力的农村居民超标占地现象严重。目前，全国农村居民点占地 2.5 亿亩，以乡村户数 2.5 亿户和乡村人口 8 亿计算，农村人均居民点占地为 208 平方米，户均占地为 1 亩<sup>52</sup>。据广东 NH 市国土资源局统计，到 2006 年全区农村居民点占地 16.9 万亩，全区总户数为 355903 户，户均占地为 316 平方米。该区 X 镇 C 村，农户一般都有两套房子，即旧房和新房，以每套住房占地 80 平方米为标准，全村共 89 户，新旧住房占地 141 亩；该区 L 镇“二证不全”的私人住宅共 9601 户，占地面积约 1300 亩。另一方面，由于宅基地使用权不能合法流转，那些长期定居于城镇的打工农民，其在乡村的房屋和宅基地不能变现，只能长期闲置。所以，有条件的地区，应该加强对农村居民点和宅基地的规划管理。NH 市 G 街道 X 村原农村居民点占地约 1080 亩，通过旧村改造后仅占地 680 亩，腾出 400 多亩土地转为工商用地。

### 专栏 1：广东 NH 市农村宅基地管理

1997 年以前，农村宅基地的审批权在乡镇政府，各乡镇都委托一个机构去审批，发给农户的宅基地使用证名称也不一致，对用地指标控制也不严格。1998 年，区政府把农村宅基地的审批权从乡镇上收到区，由区级统一审批。

1999 年全区进行了农村宅基地普查，结果发现不少问题，比如批多用少、少批多占等。全区 40 多万宗农村宅基地中有 10 多万宗手续不全，占总宗数的 25% 左右。

<sup>52</sup> 农村居民点占地不同于宅基地，它还包括房屋周围的空隙地和公共建筑设施等。

### （三）集体建设用地成本低于国有建设用地成本，为用地单位提供了利益空间

由于现行法律禁止农村集体建设用地使用权流转，农村集体建设用地没有合法的流转市场，一般只能以地下方式交易。这里，我们以允许农村集体建设用地使用权流转的地区（广东 NH 市）为例，对农村集体建设用地与国有建设用地成本进行对比。

按照 NH 市 2003 年的有关规定<sup>53</sup>，使用新增建设用地，用地单位应缴纳如下两类费用。

#### 1、向省、市级缴纳的费用<sup>54</sup>

主要包括耕地占用税、耕地开垦费、土地有偿使用费、基本农田易地保护费、公告费和省市征地管理费。按照广东省征收耕地占用税的管理规定<sup>55</sup>，NH 市每亩耕地占用税的收取标准为 4000 元；农民个人建房占用耕地，按每亩 2000 元收取；修建道路按每亩 1333 元收取。耕地开垦费征收标准为每亩 2750—5500 元<sup>56</sup>；土地有偿使用费征收标准为每平方米 28 元<sup>57</sup>（相当于每亩 18676 元，中央和省级财政按 3:7 分成）；基本农田易地保护费为每亩 1250—2500 元；公告费为每宗 3000—6000 元；省市征地管理费按征地补偿总额的 2.1% 的 30% 收取（省级 20%、市级 10%），若以每亩征地补偿为 25000 元计算，应缴纳征地管理费 157.5 元。以每亩征地补偿为 25000 元计算，在 NH 市，征用 1 亩耕地需要向省、市缴纳税费为 26833.5—30833.5 元（不含公告费）。农村集体建设用地不需缴纳征地管理费和公告费，但这两项费用较低，因此农村集体建设用地与国有建设用地缴纳的税费水平基本相当。

#### 2、向区级缴纳土地使用有偿收入<sup>58</sup>

NH 市按照土地区位（等级）和土地用途的不同，征收不同的土地使用有偿收入。土地被划分为 8 类、5 个等级。8 类即商服用地、住宅用地、公共设施用地、公共建筑用地、工矿仓储用地、交通运输、水利设施和特殊用地；5 个等级即 1、2、3、4、5 等。在商服用地（表 4）、住宅用地、公共建筑用地、工矿仓储用地（表 5）等 4 类用地中，国有建设用地的土地使用有偿收入均高于相应等级的集体建设用地标准。以商服用地为例（见表 4），在区级以上公路纵深 100 米以内使用国有建设用地，占用 1 亩耕地需向区级缴纳 16.75 万元，而同类地区使用农村集体建设用地，占用 1 亩耕地仅需缴纳 3.8 万元，前者是后者的 4.4 倍。在区级以上公路纵深 100 米外使用国有建设用地，占用 1 亩耕地需向区级缴纳 16.75 万元，而同类地区使用农村集体建设用地，占用 1 亩耕地仅需要缴纳 1.3 万元，前者是后者的 12.8 倍。与缴纳的税费水平基本持平不同，在 NH 市，使用农村集体建设用地缴纳的土地使用有偿收入远低于国有建设用地，这为用地单位以足够利益空间。

<sup>53</sup> 见《NH 市城镇非农建设用地收费办法》及补充通知，2003 年。

<sup>54</sup> NH 市城镇非农建设用地收费办法补充通知要求：除耕地占用税和征地管理费外，其余未缴费用合并为土地使用有偿收入，工业用地按 25% 收取，其他用地按 50% 收取。

<sup>55</sup> 广东省耕地占用税的税额标准为：以县为单位，按 1986 年末国家统计局部门统计的总人口和耕地总面积计算，人均耕地少于 0.5 亩的，每亩 5333（即每平方米 8 元）；人均耕地 0.5 亩以上不足 0.7 亩的，每亩 4000 元（即每平方米 6 元）；人均耕地 0.7 亩以上不足 1 亩的，每亩 3333 元（即每平方米 5 元）；人均耕地 1 亩以上的，每亩 2000 元（即每平方米 3 元）；农村居民在规定标准内建房，按规定税额减半征收。

<sup>56</sup> 工业用地缴费标准为低限，其他用地为高限。

<sup>57</sup> 根据财政部《新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法》（1999 年 8 月 4 日）的规定，NH 市属 6 类地区，该类地区土地有偿使用费标准为每平方米 28 元。

<sup>58</sup> NH 市城镇非农建设用地收费办法补充通知要求：除政府存量用地外的各类土地使用有偿收入，按 50% 收取。

对于使用区内国有存量建设用地的，其土地使用有偿收入按表 6 的数据收缴，其价格远高于新增建设用地价格和集体建设用地价格。

表 4. NH 市商服用地土地使用有偿收入标准 单位：万元/亩

地区分类	协议出让方式						农村集体用地			
	区级以上公路纵深 100 米			其他地区			区级以上公路		其他地区	
	耕地	非耕地	行政划拨补办出让	耕地	非耕地	行政划拨补办出让	耕地	非耕地	耕地	非耕地
一	16.75	15.75	15.75	16.75	15.75	15.75	3.8	2.7	1.3	0.2
二	10.75	9.75	9.75	8.25	7.25	7.25	3.8	2.7	1.3	0.2
三	9	8	8	7	6	6	3.3	3.2	1.3	0.2
四	7	6	6	5.5	4	4	2.8	1.7	1.3	0.2
五	5.25	4.25	4.25	4.25	3.25	3.25	2.3	1.2	1.3	0.2

表 5. NH 市工矿仓储用地土地使用有偿收入标准 单位：万元/亩

分类	协议出让方式						农村集体用地			
	区级以上公路纵深 100 米			其他地区			区级以上公路纵深 100 米		其他地区	
	耕地	非耕地	行政划拨补办	耕地	非耕地	行政划拨补办	耕地	非耕地	耕地	非耕地
一	8.5	8	8	8.5	8	8	1.9	1.35	0.65	0.1
二	2.5	2	4	1.25	0.75	0.75	1.9	1.35	0.65	0.1
三	2.1	1.6	1.6	1.15	0.6	0.6	1.6	1.1	0.65	0.1
四	1.75	1.25	1.25	1	0.5	0.5	1.4	0.85	0.65	0.1
五	1.4	0.85	0.85	0.9	0.4	0.4	1.1	0.6	0.65	0.1

表 6. NH 市政府存量土地使用有偿收入标准 单位：万元/亩

供地方式	地区	一		二		三		四		五	
		道路边 50 米内	其他区域								
行政划拨	G 镇	/	/	/	/	80	64	80	64	/	/
	P 镇	/	/	/	/	52	42	52	42	/	/
行政划拨补办出让	G 镇	80	64	52	43	52	43	52	43	20	17
	P 镇	60	48	42	35	42	35	42	35	16	13
协议出让	G 镇	160	128	110	88	110	88	110	88	45	36
	P 镇	150	120	87	70	87	70	87	70	30	24

(四) 集体经济组织出租、出让土地的预期收益高于国家征地补偿和兴办企业的收益

在 NH 市，由于二三产业发达，集体经济组织出租、出让土地的预期收益远高于国家征地补偿。以 NH 市 X 镇 C 村为例，2006 年国家征用（修水利设施）该村 48 亩耕地，征地补偿费（土地补偿费和安置补助费两项）为每亩 25000 元，其他税费由征（用）地单位缴纳。从此，集体土地转为国有，集体永久失去土地所有权和收益权。如果 C 村自己办理农用地转用手续，转为集体建设用地，其机会成本为应缴纳的各种税费与土地补偿费（损失）之和。

根据广东 NH 市有关规定，农村集体建设用地使用权流转需要根据有关规定（见上文）缴纳相关税费。如前文所述，集体经营工矿仓储业每亩耕地应缴纳的费用为：耕地占用税 4000 元、耕地开垦费 2750—5500 元、土地有偿使用费 18676 元、基本农田易地保护费 1250—2500 元、征地管理费 158 元、区级土地有偿收入为 11000—19000 元，则各种税费支出总计为 37834—49834 元（不含公告费）。以高标准计算，集体农用地转为集体建设用地的成本约为每亩 50000 元，加上土地补偿费损失 25000 元，共计 75000 元。该村有宗 16 亩的土地，出租年限为 30 年，年租金为每亩 3335 元（5 元/平方米），按年租金 7% 扣除土地使用税 233 元，每亩年纯收益为 3102 元。在不计算利息情况下，16 年就可以收回集体农用地转为集体建设用地的成本（即各种税费支出），24 年就可以收回所有成本与损失（即机会成本），24 年以后的收入为集体出租、出让土地高于国家征地补偿的预期收益。如果与该村 2006 年出租的另一宗土地及房屋建筑比较，这宗土地及建筑占地共 11 亩，年租金为 25 万元，每亩年租金高达 22727 元，在扣除 20% 税收（即土地使用税 7%、房产税 13%）即 4545 元，每亩纯收益为 18182 元，3 年就可以收回土地成本，集体出租、出让土地的预期收益会更高。NH 市许多集体经济组织都已经意识到：集体用土地直接兴办企业或用土地入股与他人合资兴办企业的风险比较大，而直接出租、出让土地，收取租金，反而收入稳定。因此，集体经济组织都倾向于直接出租、出让集体土地。NH 市 G 镇 D 村有 6 个村民小组，1300 户农户，3800 人，2005 年经济联社（村级）出租集体土地收入为 1500 万元，经济社（组级）出租集体土地收入为 2500 万元，村组两级仅出租集体土地收入就达 4000 万元，扣除 20% 税收后（土地使用税为 6—7%，房产税为 13%），净收入 3200 万元，人均出租土地净收入达 8421 元。

“农村集体土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设”的法律条款，已经被实践所突破。原本想通过这项条款规范建设用地市场，但事实上，它却导致了农村集体建设用地使用权地下交易的出现。据安徽省芜湖市对 5 个集体建设用地使用权流转试点镇的清理统计<sup>59</sup>，1997—1999 年 5 镇通过隐形市场流转的集体建设用地为 131 宗、703 亩，流失土地资产 791 万元。

### 三、农村集体建设用地使用权流转与土地的规模化、集约化利用

在工业化初期阶段，由于土地资源丰富，土地利用成本低，农村集体经济组织和企业往往以粗放经营方式利用土地。随着工业化程度的不断提高，可用地资源减少，土地价格开始上涨，农村集体经济组织为了获得更大收益，开始关注土地资源的规模化和集约化利用。

NH 市联星村下辖 11 个村民小组，经过 20 多年的发展，该村只剩下 600 亩零碎土地分布在各村民小组。面对土地存量不足和土地分散的情况，该村通过整合村民小组零碎的土地和改造到期旧物业，进行集约经营，引入大型项目，以提高土地价值。具体做法是：先由村委会向村民小组租地，再由村委会转租给开发商，在这一过程中，村委会不赚取村民小组任何差价钱，也不提留村民小组的土地，只收取开发商少量的卫生清洁费。采用这种方式，联星村实施了 2 处土地整合。一是整合了位于桂丹路边 3 个村民小组的 33 亩土地，建设一个新型综合市场。二是对水部等 4 个村民小组的 260 多亩土地进行整合，建设大型专业市场。这 260 多亩土地，原为菜地，自己种菜每亩年收入约为 1 万元，租给别人种菜，每亩租金不

<sup>59</sup> 吴晔、胡炜等，“破缺新的课题——芜湖集体建设用地流转试点透视”，《中国土地》2001 年第 4 期。

到 2000 元。经过整合进行工商业开发后，每亩土地年租金达 28000 元，土地收益成倍增长。以水部村民小组为例，其 87 亩土地的年租金为 240 万多元，按全组现有股份计算，每股可新增 5000 元收益，加上原来分红，2006 年人均每股分红可达 1 万元以上。

20 世纪 90 年代初，NH 市 L 镇白岗村村委会进行大规模土地开发，由于村委会与村民小组争利，村民意见比较大，从此，村民小组再也不愿意由村委会统一组织开发，这严重妨碍了后来的土地规模开发。为了解决这一问题，白岗村委会一方面把原来不合理占用村民小组的土地资源全部清理并补偿给村民小组，另一方面加强对村民小组公共公益事业的支持，并赢得了民心。村委会以资金入股，各村民小组以土地入股，成立股份集团公司，集中利用各村民小组闲置土地、岗地等进行连片开发，规划建设面积达 2000 亩的工业发展区，实行“统一规划、统一经营、统一招租”；村委会以投入的资金进行“五通一平”建设，负责办理土地使用证、规划报建等有关事项，并统一对外招商引资，所得利润由集团公司（村委会）与村民小组实行 2：8 分成，并保证每亩耕地每年不低于 1000 元收入。通过连片开发，使得土地价值上升，开发区内的工业用地每亩年租金可达 8000 多元，是原农用地租金的 10 倍。

#### 四、农村集体建设用地使用权流转中的利益分配

一方面，我国现行的征地补偿标准偏低，严重损害了集体和农民的利益。沈飞、朱道林等<sup>60</sup>根据全国 35 个大中城市征地补偿标准和城市居住用地基准价进行推算发现：在土地征用——出让过程中，政府与农村集体的土地收益平均比为 17：1，北京最高为 46.6：1，海口最低为 2.2：1。这里，需要分析的是农村集体建设用地使用权流转过程中，政府、集体和农民利益分配是否有了改善？由于缺乏面上数据，我们以前面提到的 NH 市 X 镇 C 村为例来分析。假设该村将 1 亩耕地转为非农用地后出租用于工业，该村应一次性缴纳各种费用为 37676 元，50 年需要缴纳的土地使用税为 11672 元，共计缴纳各种税费 49348 元（即政府所得）。以年租金为 3335 元，按工业用地出让 50 年计算，即村集体和农民所得租金毛收入为 166750 元，扣除各项税费后净收入为 117402 元，村集体和农民所得与政府所得之比为 2.4：1。对各类费用与收入进行细分，可得出各级所得收入及比例：中央财政收入为 5603 元，省市财政收入为 21073 元，区镇财政收入为 22672 元（土地使用有偿收入 11000 元、土地使用税占出租收入的 7%），集体公积金 23480 元，集体用于农民社会保障支出的公益金 58701 元，直接分配给农民个人 35221 元。在该案例中，国家（政府）、集体和农民个人土地收益分别为 49348 元、23480 元和 93922 元，分配比例为 2.1：1：4。

表 6. 农村集体土地流转中的收益分配比例（工业用地） 单位：元

项 目	数 值
1、出租收入	3335*50=166750
2、一次性缴费	37676
(1) 耕地占用税	4000
(2) 耕地开垦费	2750

<sup>60</sup>沈飞、朱道林，“政府和农村集体土地收益分配关系实证研究”，载《资源产业经济》2004 年第 8 期。

(3) 土地有偿使用费（中央与地方按 3：7 分成）	18676
(4) 农田易地保护费	1250
(5) 区级土地使用有偿收费	11000
3、50 年累计土地使用税（7%）	11672
4、净收入	117402
公积金（净收入的 20%）	23480
公益金（净收入的 50%）	58701
直接分配给农民（30%）	35221

## 第五章 失地农民及其社会保障

### 一、城乡居民的社会保障差异

20 世纪 50 年代我国出台户籍管理制度，规定公民应当在常住地登记为常居人口，并且只能在一个地方登记为常居人口<sup>61</sup>。这样，常住在城镇的居民只能在城镇登记常居户口，常住在农村的居民只能在农村登记常居户口。通过户口登记管理人口，本无可厚非，问题在于户口后面隐含了太多经济利益。与农村居民相比，城镇居民在就业、社会保障等方面享受了诸多优惠。

#### （一）城乡居民间的社会保障差异

概括起来，我国城乡居民社会保障差异主要体现为 4 个方面。

##### 1、城镇居民享受的社会保障项目多于农村居民

目前，我国城镇居民享受的社会保障项目主要包括社会保险、最低生活保障和传统困难救济。社会保险还可以细分为基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，其中基本养老保险和基本医疗保险是城镇居民最主要的两项社会保险（见表 1）。与城镇居民相比（见表 2），除部分试点地区的农民享受了农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险外，其他地区的农民都没有参加这两项保险；全国所有农村居民均没有失业保险、工伤保险和生育保险，但部分地区已开始将农民工纳入工伤保险。

表 1. 2000—2004 年社会保险基金收入与支出构成 单位：%

	各项社会保险收入构成					各项社会保险支出构成				
	养老	医疗	失业	工伤	生育	养老	医疗	失业	工伤	生育
2000	86.1	6.4	6.1	0.9	0.4	88.7	5.2	5.2	0.6	0.3
2001	80.2	12.4	6.0	0.9	0.4	84.5	8.9	5.7	0.6	0.3
2002	78.3	15.0	5.3	0.8	0.5	81.9	11.8	5.4	0.6	0.4
2003	75.4	18.2	5.1	0.8	0.5	77.7	16.3	5.0	0.7	0.3

<sup>61</sup> 《中华人民共和国户口登记条例》（1958 年）第六条。

2004	73.7	19.7	5.0	1.0	0.6	75.7	18.6	4.6	0.7	0.4
------	------	------	-----	-----	-----	------	------	-----	-----	-----

数据来源：根据《中国劳动统计年鉴》（2005年）计算。

表 2. 城、乡居民社会保障缴费和受益对象差异

城镇居民及家庭	农村居民及家庭
1、城镇职工基本养老保险：用人单位与职工共同缴费；职工受益。	1、农村社会养老保险：一般以村为单位组织，以农民个人缴费为主、集体缴费为辅、国家适当扶持；参保农民受益。
2、城镇职工基本医疗保险：用人单位与职工共同缴费；职工受益。	2、新型农村合作医疗：以家庭为单位参加，农民个人、地方财政和中央财政分别出资；参保农民受益。
3、失业保险：用人单位与职工共同缴费；职工受益。	3、无失业保险
4、工伤保险：用人单位缴费；职工受益。	4、无工伤保险：部分农民工享受工伤保险。
5、生育保险：用人单位缴费；职工受益。	5、无生育保险。
6、城镇居民最低生活保障：财政拨款和社会捐赠；城镇居民低收入家庭受益。	6、农村居民最低生活保障：财政拨款和社会捐赠；农村居民低收入家庭受益。
7、传统救济：财政拨款和社会捐赠；城镇居民低收入及特殊困难家庭受益。	7、传统救济：财政拨款和社会捐赠；农村居民低收入及特殊困难家庭受益。

根据《县级农村社会养老基本方案》（1992）、《社会保险费征缴暂行条例》（1999）、《工伤保险条例》（2004）、《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（2000）、《城市居民最低生活保障条例》（1999）等文件整理。

## 2、城镇居民社会保障覆盖面大于农村居民

2004年，全国在职职工 10576 万人，离退休（职）职工为 4675 万人，两者合计 15251 万人，其中参加基本养老保险的职工为 16353 万人，占有职工的 107%<sup>62</sup>；参加基本医疗保险的职工为 12404 万人，占有职工的 81%；参加失业保险的职工为 10584 万人，占在职职工的 100%；参加工伤保险的职工为 6845 万人，占在职职工的 64%；参加生育保险的职工为 4383 万人；全国有 2205 万城镇居民领取最低生活补贴，120 万人获得了城镇传统社会救济。与此同时，2004 年全国农村参加农村社会养老保险的有 5382 万人，参加新型农村合作医疗的有 8040 万人，领取农村居民最低生活补贴的 488 万人，有 1402 万人获得农村社会救济。由于新型农村合作医疗是以农民家庭所有人口为保障对象，为方便比较，我们以参加社会保障人口占总人口的比例来说明城乡居民社会保障覆盖面的差异。表 3 显示，除传统救济项目外，城镇居民的其他 6 项社会保障覆盖面均远高于农村居民。部分地区为农民工建立了工伤保险和医疗保险，但参保率并不高，有研究表明<sup>63</sup>：外出农民工参加工伤保险的比率为 15%，参加医疗保险的比率为 10%。

表 3. 2004 年城乡居民社会保障覆盖面差异对比

项 目	城镇居民	农村居民
1、总人口（万人）	54283	75705

<sup>62</sup> 比例大于 100%是因为有些职工参保后离开了原岗位，他虽然不是在职职工，但仍统计为参保职工。

<sup>63</sup> 华迎放，“劳动保障部课题组关于农民工情况的研究报告之五”，《中国劳动保障报》（2005年8月6日）；刘声，“社保高门槛让农民工望而却步”，《中国青年报》（2005年8月10日）。

2、养老保险参保率 (%)	30	7
3、医疗保险参保率 (%)	22.9	10.6
4、失业保险参保率 (%)	19.5	0
5、工伤保险参保率 (%)	12.6	0
6、生育保险参加率 (%)	8.1	0
7、最低生活保障人口比例 (%)	4.1	0.6
8、传统社会救济人口比例 (%)	7.5	18.6

注：表中数据根据《中国劳动统计年鉴》、《中国卫生年鉴》、《中国民政统计年鉴》和《中国统计年鉴》数据计算，下表同。

### 3、城镇居民的社会保障标准高于农村居民

如前所述，我国社会保障包括社会保险、最低生活保障和传统困难救济。社会保险遵循权利与义务对等原则，缴纳的保险费越多，意味着未来的保障水平越高；最低生活保障和困难救济资金主要来源于财政拨款和社会捐赠，政府免费为低收入家庭提供这两项保障。从社会保险来看，城镇居民缴纳保费的水平远高于农村居民。城镇职工基本养老保险人均缴费额是农村养老保险人均缴费额的 52.6 倍，城镇职工基本医疗保险人均缴费额是新型农村合作医疗人均缴费额的 18—31 倍。

表 4. 2004 年城镇职工与农村居民人均缴纳的保费对比 单位：元/人年

项目	城镇居民	试点地区农村居民
1、养老保险	3476	66
2、医疗保险	920	30—50

注：农村养老保险人均缴费额（包括个人和集体缴费）为 2003 年数据。

从城乡居民实际领取的社会保障资金看，城镇居民的社会保障水平远高于农村居民。从绝对数看，2004 年城镇离退休（职）职工人均领取养老金为 9270 元，而参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金为 492 元，前者是后者的 18.8 倍<sup>64</sup>，这个比例远高于城乡居民收入比和人均生活消费支出比<sup>65</sup>；城镇居民最低生活保障水平是农村居民的 2 倍。从相对数看，城镇离退休职工领取的养老金与城镇居民可支配收入基本持平，为城镇居民人均生活消费支出的 1.3 倍；参加农村社会养老保险的农民人均领取的养老金，仅相当于当年农民人均纯收入的 1/6，不到当年农村居民人均消费支出的 1/4。城镇职工基本养老保险可以保证离退休人员的生活标准不低于城镇居民的平均水平，而农村社会养老保险却不可能保证老年农民达到农民平均收入和生活水平，农村社会养老保险对参保农民的保障程度与农村居民最低生活保障程度基本一致。参加城镇医疗保险的离退休人员人均医疗费用为 908 元，而参加农

<sup>64</sup>李培林计算得出：1999 年城市人均社会保障支出为 413 元，农村人均支出仅为 14 元，两者相差 29.5 倍，见李培林主编：《农民工——中国进城农民工的经济社会分析》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 152 页。

<sup>65</sup>2004 年城镇居民可支配收入与农民人均纯收入之比为 2.4：1，城乡居民人均消费支出比为 3.3：1。

村新型合作医疗的农民个人报销的医药费 33 元，前者是后者的 27.5 倍。2004 年全国城镇居民平均低保标准为每人每月 152 元，实际支出水平为每人每月 65 元；全国只有少数农村地区实施农村最低生活保障，实际支出为每人每月 30 元。

表 5. 2004 年城乡居民社会保障支出对比 单位：元

	城镇居民	农村居民
1、人均收入	9422	2936
2、人均消费支出	7182	2185
3、人年均领取养老金	9270	492
4、人年均最低生活保障支出	788	370

#### 4、城镇居民社会保障的层次高于农村居民

综合前面的分析，我们还可以得出城乡居民社会保障的另一个差异，即城镇居民享受的社会保障具有层次性，而农村居民享受的各类社会保障则处于同一低水平上。城镇居民享受的社会保障至少可以划分为两个层次，社会保险为较高层次，通过社会保险特别是养老保险和医疗保险，城镇居民实现了“老有所养、病有所医”的目标，确保了城镇老年职工的生活和医疗水平不低于城镇居民平均水平；最低生活保障和传统城市救济，则为城镇困难家庭提供了最基本的生存保障。部分地区的农村居民虽然也有养老保险和医疗保险，但其保障程度相当低，养老保险与农村最低生活保障和农村救济一样，同属于最低层次的生存保障。

##### （二）城镇居民间的社会保障差异

从保障率和保障程度来看，养老保险和医疗保险是城镇居民的主要保障。根据享受社会保障水平和类型的不同，城镇职工、离退休（职）人员又可分为两大类，即企业职工、离退休（职）人员和事业单位、行政机关职工及离退休（职）人员。企业职工、离退休（职）人员享受的社会保障，不同于行政机关事业单位职工、离退休（职）人员享受的社会保障。比如，企业职工以参加养老保险为主，退休后领取养老金，而大部分事业单位和行政机关单位职工并没有加入养老保险，退休后由国家财政支付退休费。又比如，到 1998 年以前，企业职工享受“劳保医疗”，而行政机关和事业单位职工享受“公费医疗”。总体上说，行政机关单位的离退休（职）人员待遇好于事业单位，事业单位离退休（职）人员的待遇好于企业单位。表 6 显示，2004 年全国离退休（职）人员中，企业单位约占 78%；行政机关单位离退休（职）人员的待遇是企业单位人员待遇的 1.7 倍，事业单位离退休（职）人员待遇略低于机关单位。需要特别指出的是，企业、事业和机关单位离休人员的待遇相差不多，退休（职）人员的待遇差别更大。表 7 显示，企业、事业、机关单位离休职工的离休待遇基本相同，而企业单位退休（职）职工的退休待遇明显低于事业单位和行政机关单位职工的退休待遇，2004 年行政机关退休（职）人员待遇是企业退休人员待遇地 2 倍。除享受离退休（职）费外，离退休（职）人员还享受医疗待遇。1990 年、1995 年和 2004 年全国企业、事业和机关单位离退休（职）人员医疗等费用支出分别为 186.2 亿元、398.9 亿元和 565.2 亿元，人均分别为 1756.8 元、1301 元和 1216 元，城镇职工人均医疗费用不断降低，与我国城镇医疗制度改革

密切相关，总体上来说，城镇医疗制度改革打破了过去那种由企业或国家全部报偿的办法，而改为国家、企业和个人共同承担。

表 6. 全国企业、事业、机关单位离退休（职）人数及退休费对比 单位：万人，元/人年

	合计		企业单位		事业单位		行政机关单位	
	人数	人均	人数	人均	人数	人均	人数	人均
1990	2270.6	1713	1845.8	1664	293.2	1889	131.6	2006
1995	3065.5	4311	2366.0	3976	496.2	5310	203.3	5783
2004	4648.1	9715	3610.1	8081	740.0	14911	298.0	16532

①资料来源：《中国劳动统计年鉴》2005 年。

②不包括民政部门 and 总后事业单位支付的离休、退休、退职费数字。

表 7. 全国企业、事业、机关单位离、退休（职）人员离、退休费对比 单位：元/人年

	企业单位人均待遇		事业单位人均待遇		机关单位人均待遇	
	离休	退休（职）	离休	退休（职）	离休	退休（职）
1990	2734	1607	2557	1771	2632	1715
1995	6574	3857	7490	5066	7553	5223
2004	20360	7831	20646	14644	21296	15932

## 二、城乡居民社会保障的发展趋势

### （一）城镇居民社会保障的发展趋势

自新中国建立以来，有关社会保障改革的重大实践多发生在城镇，要判断农村居民社会保障的发展趋势，必须先了解和分析城镇居民社会保障的发展过程及趋势。

我国城镇居民的社会保险始于 1951 年出台的《中华人民共和国劳动保险条例》<sup>66</sup>，该条例规定了企业职工（即工人）享受的各类劳动保险待遇，确保了企业职工“老有所养、病有所医”。随着 20 世纪 80 年代开始出现多种经济成份和多种用工形式，《劳动保险条例》的局限性日益突出<sup>67</sup>。此后，经过 10 多年的探索，逐步过渡到目前“统帐结合”的社会保险制度<sup>68</sup>。改革前的劳动保险与当前的社会保险存在 3 个主要区别，一是劳动保险是一项综合性制度，通过综合性制度安排解决职工的养老、医疗、工伤和生育问题，而社会保险却区分不同险种，不同险种资金不可以统筹；二是劳动保险缴费率低，大概为 3% 左右，而社会保险的综合缴费率高达 40.8%，其中养老、医疗、失业、工伤和生育保险缴费率分别为 28%、

<sup>66</sup>对行政机关事业单位干部和职工，实施不同于企业职的社会保险办法，其退休费和公费医疗由政府财政负担，这里不作讨论。

<sup>67</sup>主要表现为 4 个方面：（1）限制劳动力资源合理流动。企业职工只能在原有企业才能享受劳保待遇，离开原有企业，一切待遇即行中止。（2）国家和企业负担过多，个人不必为劳保付费。（3）不同企业和行业的劳动保险负担不均衡。一些老企业负担重，而新兴企业和行业的负担轻。（4）覆盖面小。原来的劳动保险主要覆盖全民所有制单位和城镇区县以上大集体企业职工，区县以下小集体企业、乡镇企业和新出现的私营企业、城镇个体劳动者、广大农村劳动力等基本没有社会保障。

<sup>68</sup>“统帐结合”的社会保险制度主要内容为：建立独立于企业之外的独立社会保险体系；实行社会统筹和个人帐户相结合，社会统筹实行现收现付，个人帐户进行完全积累；做实个人帐户等。

8%、3%、1%和 0.8%；三是劳动保险不需要个人缴费，实行现收现付制，而社会保险需要企业和个人共同缴费，并实行“统帐结合”，统筹帐户实行现收现付，个人帐户实行完全积累。

劳动保险制度在传统计划经济体制和价格管制条件下，以较低的缴费率，确保了较高的覆盖面和保障程度。从劳动保险过渡到“统帐结合”的社会保险，除许多操作层面的问题引起人们的争论外，最为核心的问题就是现行的社会保险制度能否长期持续健康发展，即如何确保社会保障与企业竞争力间的平衡，社会保障如何适应工业化和城市化趋势。北京大学的陈平教授认为：建立统一的社会保障体系，是自损国力的短视国策<sup>69</sup>。长期研究社会保障问题的高书生先生认为：现行的社会保险制度远不如原来的劳动保险制度科学、合理；我国社会保障的重点在于防范老年贫困，社会保险项目以设养老和医疗两项为宜，并实行项目捆绑参加；不设立个人帐户，实行全国统筹、现收现付。总之，一个国家或地区的社会保障水平受其经济实力的制约，我国在今后相当长一段时期内搞不起全面的社会保障，而只能实行局部重点保障。改革开放以来的社会保障制度改革，基本遵循两项原则：即由原来的用人单位完全承担费用转变为用人单位和个人共同承担费用；离退休职工领取养老金比例（与在职时的工资对比）和所有职工医疗保险待遇逐步下降。

## （二）农村居民社会保障发展趋势

改革开放前，除困难救济外，农村居民基本没有社会保障<sup>70</sup>。改革开放后特别是 20 世纪 90 年代以来，随着中央和地方财力的不断增长，部分地区开始农村居民社会保障试点，主要包括三个方面，即农村社会养老保险试点、农村居民最低生活保障试点和新型农村合作医疗试点。（1）农村社会养老保险试点。原民政部于 1992 年制定了《县级农村社会养老保险基本方案》，规定：以县为单位开展农村社会养老保险，保险对象为非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口；保费缴纳年龄为 20 至 60 周岁，60 岁以后领取养老金；保费按月缴纳，分 2 元、4 元、6 元、……20 元共 10 档。10 多年的经验证明，农民参保的积极性不高，参保人数从高峰期的 8000 多万人，下降到 2004 年的 5000 多万人。农村社会养老保险以失败而告终，其原因是多方面的。首先，资金的筹集以个人缴纳为主，集体补助为辅，国家给予适当扶持。这种以个人缴费为主要的保险制度设计，与农民的个人储蓄基本没有区别，再加上多数地区集体经济薄弱，参保农民从集体获得补贴的数量有限。其次，保障水平低。低缴费意味低保障，过低的保障水平影响了农民参保积极性。农村社会养老保险在制度初始设计时就面临两难选择，缴费太高，农民和集体不愿意参加；缴费太低，保障水平低，农民也不愿意。（2）农村居民最低生活保障试点。农村居民最低生活保障试点始于 1994 年，到 2004 年全国受益于最低生活保障的人口为 488 万，人均领取低保金 370 元。到 2006 年中央要求在全国建立农村居民最低生活保障制度。（3）新型农村合作医疗试点。卫生部于 2003 年开始推行新型农村合作医疗，农民以家庭为单位参加，中央财政、地方财政和农民个人分

<sup>69</sup> 见陈平，“建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视国策”，《参阅文稿》，2002 年 12 期。

<sup>70</sup> 部分困难户可以领取微薄的困难补助。

别缴纳一定费用形成基金<sup>71</sup>，对农民进行大病保险。当前参加新型农村合作医疗的人口已达 3.7 亿，占农村人口的 42%，从实际运作来看，还算比较平稳<sup>72</sup>。针对农村居民的社会保障试点，是一种低水平的保障，并没有改变原来农村居民家庭内部的互保机制。在今后相当长一段时期内，农村居民的社会保障将仍然是以家庭成员的互保为主。农村社会养老保险失败的经验也表明，经济条件较好的农民对参加低水平的保障没有积极性。为此，要在财力允许的范围内，不断提高农村居民的社会保障水平。

从前面的分析，我们可以推断城乡居民社会保障的总体发展趋势：总体上，城乡居民社会保障将继续沿着城乡有别的轨迹发展，短期内不可能改变城乡社会保障的二元结构；经济发达地区，农村居民的社会保障水平将不断提高，并率先实行与城镇居民社会保障接轨；经过一段相当长的时期后，农村居民的社会保障水平与城镇居民基本持平。当前，要逐步提高农村居民社会保障水平，除在全国建立针对所有农村居民的最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度外，还应该针对特定农村居民群体，为他们建立最为急迫的社会保障，解决他们的后顾之忧。比如，为完全失地农民建立与城镇居民基本一致的社会保障；将进城农民工强制性地纳入工伤保险范围，以降低工伤意外给他们带来的风险；将农村独生子女户作为一个特定群体，纳入社会养老保险范围等等。

### 三、失地农民的社会保障

我国农村居民依靠家庭和土地提供社会保障的状况不可能在短期内改变，随着工业化和城市化进程的推进，农用地不断转变为工业用地，完全失地农民的社会保障问题日益显露出来。

#### （一）完全失地农民的数量估算

失地农民含义比较复杂，有的农民是部分土地被征用，有的农民是全部土地被征用；有的是耕地被征用后成为失地农民，有的是非耕地被征用后成为失地农民。在有些地方，农民的土地被征用后，集体会重新分配土地。到目前为止，有关失地农民数量的估计，有多种结果。有人认为，到 2004 年全国约有 4000 万失地农民，并且每年还以 200—300 万的速度增长<sup>73</sup>；有人认为，保守估计，到 2004 年全国失地农民会超过 2000 万人，并以 200 万的速度增长<sup>74</sup>；还有人认为，到 2003 年全国约有 2400 万失地农民<sup>75</sup>。这些估计，主要是根据全国非农建设占地面积与全国人均耕地面积之比推算而来，这种推算显然比较粗糙。首先，非农建设占地可能是耕地，也可能是其他农用地，以全国人均耕地面积做分母来推算，显然不妥。

<sup>71</sup> 中西部地区试点初期为中央、地方和个人各缴 10 元，现改为中央、地方和个人分别缴 20 元、20 元和 10 元，东部地区的标准高于中西部地区。

<sup>72</sup> 资料来源于卫生部 2006 年 7 月 10 日上午新闻发布会。

<sup>73</sup> 韩俊，“聚焦失地农民”，《中国改革》，2005 年第 9 期；“观察与思考”，《人民日报》理论版，2004 年 2 月 2 日。

<sup>74</sup> 葛如江、番海平、王新亚，“谁制造了 2000 万失地农民”《中国改革·农村版》，2004 年第 1 期；陈波羽、赫寿义，“征地补偿的经济学分析”，《中国农村观察》2004 年第 6 期。

<sup>75</sup> 卢海元，“土地换保障：妥善安置失地农民的基本设想”，《中国农村观察》，2003 年第 6 期。

其次，用非农建设占用耕地与全国人均耕地面积来推算，还隐含一个基本假设，即各地人均耕地占有水平相当，这个假设是不成立的。以 2004 年为例，全国农业人口人均拥有耕地面积为 2.4 亩，黑龙江农业人口人均耕地面积为 9 亩，而福建农业人口人均耕地面积只有 0.9 亩。

这里，我们试图推算失去耕地的农民数量。由于有些是部分失去耕地，有些是完全失去耕地，因此，我们有必要把部分失去耕地的农民折合为完全失去耕地的农民，也即需要安置的农业人口。需要安置的农业人口=征用耕地面积/被征地单位征地前人均耕地面积。全国需要安置的农业人口=各征地单位需要安置的农业人口之和。如前所述，以全国为一个征地单位，推算出来的数据显然不准确。在现行数据允许的情况下，我们以省为单位来推算需要安置的农业人口。如果以县级数据来推算，就更加接近实际数据。最为准确的办法就是对各征地单位需要安置农业人口进行全面统计，即以最为基层的集体经济组织（村或组）为单位进行统计。

计算需要安置的农业人口公式为： $N = S/A$ 。

其中，N 代表当年各省需要安置的农业人口；S 代表该省当年非农建设占用耕地面积；A 代表该省当年年初农业人口人均耕地面积，且  $A = \text{年初耕地面积} / \text{当年农业人口}$ 。

当年非农建设占用耕地面积为当年国务院和省级审批建设占用耕地面积与违法占用耕地面积之和。年初耕地面积等于上年末耕地面积减去当年非农建设占用耕地面积<sup>76</sup>。1996—2004 年各省需要安置的农业人口数见表 8。

表 8. 1996—2004 年全国需要安置（完全失去耕地）的农业人口数 单位：万人

年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	合计
全国	75.01	116.50	158.48	37.60	56.67	67.20	81.68	154.51	109.79	857.43
北京	1.99	1.55	1.13	1.09	0.90	3.09	2.48	2.05	2.27	16.56
天津	0.63	0.88	1.14	0.30	0.42	0.34	1.47	2.33	2.84	10.36
河北	5.99	6.43	6.88	1.04	2.81	4.12	5.38	4.69	6.04	43.38
山西	1.53	2.71	3.89	0.30	0.71	2.08	1.40	2.00	2.29	16.92
内蒙古	0.17	0.14	0.12	0.19	0.19	0.31	0.20	0.17	0.30	1.80
辽宁	1.79	2.96	4.13	1.88	1.62	2.00	1.06	2.53	2.78	20.76
吉林	0.24	0.30	0.35	0.55	0.25	0.35	0.43	0.64	0.73	3.84
黑龙江	0.85	0.74	0.63	0.86	1.46	0.30	0.40	0.56	0.54	6.33
上海	4.97	6.28	7.59	3.67	2.31	3.71	8.66	9.67	5.76	52.62
江苏	10.32	13.55	16.79	2.37	10.04	6.93	18.58	33.07	13.25	124.91
浙江	13.54	16.01	18.47	11.66	16.38	14.29	19.14	19.78	6.77	136.03
安徽	5.35	8.61	11.90	0.66	1.32	4.74	2.51	7.95	8.24	51.28
福建	11.81	15.65	19.53	8.20	6.30	4.40	4.78	12.90	6.76	90.33
江西	1.34	13.96	26.88	2.82	1.26	1.17	2.86	13.24	0.94	64.46

<sup>76</sup> 自 1998 年开始退耕还林，退耕还林是此后耕地面积减少的一个主要原因，但考虑到退耕还林一般发生在传统农区，而耕地非农建设主要发生在城郊区，因此，在计算当年耕地面积时不考虑退耕还林减少的耕地。

山东	6.25	7.55	8.95	3.66	5.76	7.19	12.85	19.36	16.84	88.41
河南	5.24	6.95	8.68	2.21	3.70	4.72	4.93	11.50	12.19	60.11
湖北	2.62	2.31	2.01	1.04	1.12	1.25	2.26	6.14	3.36	22.11
湖南	5.50	7.38	9.28	1.11	4.33	4.11	5.21	10.63	6.07	53.63
广东	9.26	24.93	41.16	1.15	0.98	1.57	1.76	6.22	3.16	90.20
广西	1.07	3.31	5.58	0.38	0.59	1.32	2.14	4.05	6.62	25.04
海南	0.33	0.18	0.04	0.48	0.35	0.49	0.32	0.24	0.21	2.65
四川	7.88	12.32	18.88	0.26	1.31	2.58	2.87	4.49	2.47	53.06
贵州	0.93	1.41	1.90	0.12	0.86	0.94	1.08	2.30	10.97	20.51
云南	1.33	1.76	2.21	1.53	2.65	2.16	1.85	2.99	2.40	18.88
西藏	0.12	0.07	0.02	0.03	0.02	0.04	0.02	0.02	0.14	0.48
陕西	1.73	2.55	3.36	0.97	2.06	3.70	1.07	2.68	3.04	21.15
甘肃	0.46	0.43	0.40	0.30	0.31	0.60	0.18	0.80	0.31	3.79
青海	0.11	0.12	0.14	0.08	0.13	0.56	0.26	0.47	0.11	1.99
宁夏	0.15	0.21	0.27	0.12	0.10	0.34	0.22	0.48	0.26	2.14
新疆	0.40	0.34	0.27	0.20	0.33	0.82	0.42	1.04	0.64	4.46
合计	103.89	161.59	222.57	49.27	70.58	80.23	106.79	185.00	128.30	1108.20
差额	28.88	45.09	64.09	11.67	13.91	13.03	25.11	30.49	18.51	250.77
误差率	38.5%	38.7%	40.4%	31%	24.5%	19.4%	30.7%	19.7%	16.9%	29.2%

注：本表原始数据来源于《中国人口统计年鉴》、《中国土地年鉴》和《中国国土资源年鉴》

表 8 第 2 行为以全国为一个征地单位得到的完全失地农民数，倒数第 3 行合计为以省为一个征地单位得到全国完全失地农民数。表 8 结果显示，在 1996—2004 年的 9 年里，全国完全失地农民约为 1100 万左右，年均约 123 万人。与以全国数据推算出的完全失地农民数相比，以省为单位推算出来的失地农民数要高出 29.2 个百分点。

## （二）为完全失地农民建立社会保障的实践

### 1、浙江瑞安为完全失地农民建立基本生活保障

瑞安市于 2003 年开始在全市范围内为完全失地农民建立基本生活保障，其实质是农村养老保险。为完全失地农民建立基本生活保障主要遵循五项原则：（1）与当地经济发展和承受能力相适应的原则，确保政府能承受，被征地农民能接受。（2）低标准、广覆盖的原则，突出重点年龄段、实行分类保障。（3）遵循自愿参保，保障对象享受的待遇与缴费水平挂钩的原则。（4）坚持多方筹资、明确责任的原则，由市政府、村集体和个人共同出资，多渠道筹集费用。（5）整体设计、逐步推开、相互衔接、协调发展的原则。自 2003 年 10 月开始推行农村完全失地农民基本生活保障制度至 2006 年底，瑞安市共有 253 个村、16520 名被征地农民参加基本生活保障（占全市农业总人口的 2.7%）；累计征收基本生活保障费 22789 万元，人均缴纳保费 13795 元；有 15728 人按时足额领取保障基金，月人均待遇 265 元。

（1）参加基本生活保障的资格。参加基本生活保障的失地农民，必须符合如下三个条件：一是经省级以上政府批准征地，由市国土资源管理部门实施统一征地，并在征地时持有

二轮土地承包权证的农业人口；二是征地时达到劳动年龄（满 16 周岁及以上）的人员；三是未参加城镇职工基本养老保险。被征地农民以行政村为单位统一参保，土地被部分征用的村，以征地比例确定其参保人数（即折算为完全失地农民），具体计算方法为：被征地面积乘以 16 周岁以上在册农业人口再除以原耕地总面积。

（2）政府、集体与个人共同出资，分档缴费、待遇与缴费挂钩。完全失地农民参加基本生活保障所需资金，由政府、集体经济组织和个人共同负担。政府承担的比例不得低于保障资金总额的 30%，可从土地出让金等政府性资金中列支；市财政每年从土地出让金收入中提取一定比例，建立被征地农民基本生活保障风险基金。集体和个人承担的 70% 从土地补偿费和安置补助费中列支。被征地农民基本生活保障缴费标准分 3 档，缴费标准与相应的保障水平在参保时由参保者自行选定，一经选定，不再变动。2003 年缴费标准为：年龄未满 60 周岁人员一档缴费 38000 元，二档缴费 28000 元，三档缴费 18000 元；60 周岁（含 60 周岁）以上、未满 70 周岁的人员，每增加 1 周岁，3 个档次分别降低 2500 元、1700 元和 1000 元（具体缴费标准见表 8）；70 周岁（含）以上人员一档缴费为 10500 元、二档缴费为 9300 元，3 档缴费为 7000 元。凡已足额缴纳基本生活保障费的被征地农民，女性满 50 周岁、男性满 60 周岁，均可按月领取基本生活费，直至终生。按月享受的基本生活保障费分为 3 个档次，2003 年的待遇标准为：一档 330 元，二档 280 元，三档 230 元。个人享受的待遇档次必须与其缴费档次相对应。凡同时参加城镇职工基本养老保险和被征地农民基本生活保障的人员，达到规定年龄后，按照“只靠一头，自愿选择”的原则享受养老待遇。基本生活保障分个人帐户和风险基金帐户，由集体经济组织和个人缴纳的费用计入个人帐户，政府缴纳的费用计入风险基金，基本生活费先从个人帐户支付，不够时才从政府的风险基金中支付。

表 8. 瑞安市 2003 年度 60 岁以上被征地人员参加基本生活保障缴费标准

	一档	二档	三档
60（含）——61	35500	26300	17000
61（含）——62	33000	24600	16000
62（含）——63	30500	22900	15000
63（含）——64	28000	21200	14000
64（含）——65	25500	19500	13000
65（含）——66	23000	17800	12000
66（含）——67	20500	16100	11000
67（含）——68	18000	14400	10000
68（含）——69	15000	12700	9000
69（含）——70	13000	11000	8000
70 以上	10500	9300	7000

(3) **存在的主要问题。**从近几年的运作来看，瑞安失地农民基本生活保障制度运行中主要存在三个方面的问题。①**参保人员资格确定问题。**按规定，未经省以上人民政府批准征地和征地时无二轮承包权证的村不符合参保条件。由于瑞安大部分土地都是实行预征制度，即土地还未经省级政府批准，就与园区签订征地协议，只要一预征，就要把征地款分到户。村民有了征地款想参保，但省级政府还没批土地；等省级政府批准后，有些征地款早就用完了。实行此办法前已被征地的村，也想参保，但因不符合条件而加入不了。②**农民参保积极性不高。**农民参保积极性不高又有两个原因，一是瑞安市人均耕地面积仅 0.3 亩，土地补偿费有限。以瑞安市最高征地补偿标准每亩 6 万元计算，人均征地补偿仅 18000 元，刚好达到第三档缴费水平，凡是补偿低于 6 万元的村，农民要参加基本生活保障，都要自己另外拿钱。二是待遇低。瑞安市早已允许农民参加企业养老保险，如果被征地农民选择一档一次性缴纳保费 38000 元，按银行贷款利率 6% 计算，每年利息就有 2736 元，可以用来缴纳企业职工养老保险费了，而参加企业职工养老保险的待遇比参加基本生活保障的待遇高很多。③**政府财政负担重。**从已有参保人员年龄结构来看，大部分是 60 周岁以上人员，参保人员平均年龄在 66 周岁，按期望寿命 75 周岁计算，平均领取基本生活保障费为 9 年。而参保人员人均缴费才 13810 元，以现有月均 265 元计算，集体和个人缴纳的费用可支付 52 个月，即财政需要补贴 56 个月，总计 14840 元。按目前参保人数 15728 人计算，财政需要补助 2.33 亿元，相当于瑞安市 2006 年本级财政收入的 16%。

## 2、广东南海为完全失地农民建立基本养老保险

从 2005 年起，广东佛山南海区按照区级统筹、集体缴费、政府扶持的原则，实施完全失地农村居民基本养老补贴制度。南海区规定：以股份经济合作社为参保单位，凡征地后人均集体农用地（不含林地）低于 0.22 亩的股份经济合作社均纳入补贴范围，凡纳入范围的股份经济合作社 16 周岁以上的成员均为参保对象。补贴基金以每人每月 150 元为计缴基数，按 240 个月即 36000 元为缴费定额，区、镇（街道）财政各负担 25%，股份经济合作社负担 50%；股份经济合作社承担的缴费可一次缴清，也可分期缴纳；各股份社应按规定从征地补偿、土地使用权流转收益、土地经营物业中提留参保基金。区、镇两级承担的补贴划入财政补贴专门帐户，股份经济合作社参保并缴费后，其成员男年满 60 周岁、女满 55 周岁，可按月领取完全失地农村居民基本养老保险补贴待遇，并享受每人每年 100 元老年慰问金。另外，享受待遇期间死亡的，其亲属可领取一次性丧葬补贴 1000 元。到 2006 年，南海全区纳入全征地农村居民基本养老保险补贴的股份合作社共 318 个，社员 17.1 万人，纳入参保对象 14.53 万人，符合享受补贴待遇条件的人数 2.83 万人。

## 主要参考文献

- 1、中国科学院中国现代化研究中心,《中国现代化报告 2003——现代化理论、进程与展望》,北京大学出版社,2003年8月。
- 2、安希伋,“论土地国有永佃制”,《中国农村经济》1988年第11期。
- 3、文贯中,“解决三农问题不能回避农地私有化”,中国金融网2006年8月转载于中国经济学教育科研网。
- 4、廖洪乐,“农村承包地调整”,《中国农村观察》2003年第1期。
- 5、廖洪乐、习银生、张照新等著,《中国农村土地承包制度研究》,中国财政经济出版社,2003。
- 6、廖洪乐,《农户的调地意愿及影响因素分析》,《农业经济问题》,2002年第9期。
- 7、罗伊·普罗斯特曼、蒂姆·汉斯达德、李平,“中国农业的规模经营:政策适当吗”,《中国农村观察》1996年第6期。
- 8、叶红玲,“征地补偿,扶平失地的忧伤”,《中国土地》2005年第2期。
- 9、蒋省三、韩俊主编,《土地资本化与农村工业化》,山西经济出版社,2005。
- 10、孙弘著,《中国土地发展权研究:土地开发与资源保护的新视角》,中国人民大学出版社,2004。
- 11、李景刚等,“城市理性发展理念对中国土地利用规划的启示”,《中国土地科学》,2005年第8期。
- 12、陈美球,“土地涨价应该归公吗”,《决策咨询》2003年第10期。
- 13、周诚,“关于我国农地转非自然增值分配理论的新思考”,《农业经济问题》2006年第12期。
- 14、曾详谈,“略论农地国有永佃”,《调研世界》2006年第6期。
- 15、卢海元,“土地换保障:妥善安置失地农民的基本设想”,《中国农村观察》2003年第6期。
- 16、陈颐,“论‘以土地换保障’”,《学海》2000年第3期。
- 17、齐良书编著,《发展经济学》,中国发展出版社,2002年10月。
- 18、杜鹰、白南生等著,《走出乡村》,经济科学出版社,1997年11月。
- 19、王梦奎,“关于十一五规划和2020年远景目标的若干问题”,《中国经济年鉴》2005。
- 20、农业部农村改革试验区办公室,“从小规模均田制走向适度规模经营”,《中国农村经济》,1994年第12期。
- 21、沈飞、朱道林,“政府和农村集体土地收益分配关系实证研究”,载《资源产业经济》2004年第8期。
- 22、马永良,《中国农户兼业问题的经济分析》(日文),日本京都大学博士论文(2002)

- 年), 第 25 页。
- 23、 晏坤、艾南山,“当前我国农村集体建设用地存在的问题及对策”,《国土经济》2003 年第 7 期。
  - 24、 孙东海等,“‘芜湖’地改”,《决策咨询》2003 年第 10 期。
  - 25、 陈利根、卢吉勇,“农村集体非农建设用地为什么会发生流转”,《南京农业大学学报》(社会科学版),2002 年第 2 期。
  - 26、 秦虹等,“集体建设用地流转与城乡规划”,《城乡规划》2004 年第 9 期。
  - 27、 李元,“保护农民的土地财产权”,《中国土地》,2001 年第 3 期。
  - 28、 廖洪乐,“A 镇为办好农村教育,实行小学撤并与重组”,《中国乡镇财政与公共管理研究》,中国财政经济出版社,2004 年 7 月。
  - 29、 吴晔、胡炜等,“破缺新的课题——芜湖集体建设用地流转试点透视”,《中国土地》2001 年第 4 期。
  - 30、 华迎放,“劳动保障部课题组关于农民工情况的研究报告之五”,《中国劳动保障报》(2005 年 8 月 6 日)。
  - 31、 刘声,“社保高门槛让农民工望而却步”,《中国青年报》(2005 年 8 月 10 日)。
  - 32、 李培林主编:《农民工——中国进城农民工的经济社会分析》,社会科学文献出版社 2003 年版,第 152 页。
  - 33、 陈平,“建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视国策”,《参阅文稿》,2002 年 12 期。
  - 34、 韩俊,“聚焦失地农民”,《中国改革》,2005 年第 9 期。
  - 35、 葛如江、番海平、王新亚,“谁制造了 2000 万失地农民”《中国改革·农村版》,2004 年第 1 期。
  - 36、 陈波羽书、赫寿义,“征地补偿的经济学分析”,《中国农村观察》2004 年第 6 期。
  - 37、 卢海元,“土地换保障:妥善安置失地农民的基本设想”,《中国农村观察》,2003 年第 6 期。
  - 38、 周其仁,《收入是一连串事件》,北京大学出版社,2006 年。
  - 39、 林毅夫,“农村最低生活保障制度的保障面不宜过大”,<http://finance.sina.com.cn>, 2005 年 10 月 26 日。