

# 推进城镇化建设中的农村 土地流转：问题与出路<sup>\*</sup>

刘剑雄

**【提要】**我国农村现行土地流转采用的是一种国家高度垄断和政府全面管制的计划经济模式，远远落后于经济社会发展需要。该模式最大的问题在于农民在农村土地流转中“参与权”被剥夺，土地流转收益与成本的期限错配。而导致当下农村土地流转困局的深层次原因在于错误的土地管理理念及据这些理念所制定的制度和政策。城镇化建设必然绕不开农村土地制度改革和土地流转机制设计的创新。必须制定统一的土地法律，整合国家土地政策管理机构的职能，改变土地政策二元分割格局。农地非农使用所产生的级差收益，应该在中央政府、地方政府、土地使用者、农村集体和农民之间寻求一个合理的分享机制。应允许地权所有者在市场交易过程中主导土地要素价格的制定；土地流转必须遵循市场经济的基本供求关系；在征地、拆迁、补偿和资产置换过程中，发挥村民自治的作用；鼓励农民直接参与工业化和城镇化进程，部分地区“以土地换社保”等创新试验，不能简单推广复制到其他地区。

**【关键词】**农村土地流转 城镇化

**【中图分类号】**F062.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)05-0040-08

城镇化问题不是一个单纯的经济问题，而是一个涉及政治、法律、经济等诸多方面的复杂问题。推进城镇化建设，必然涉及到农村土地的非农化使用。如无科学合理的土地流转机制相配套，城镇化建设难以取得成功。然而，我国土地制度长期以来被高度意识形态化、道德化和情绪化的说教和争论所绑架，难以取得创新和突破。因此，直面城镇化建设中现存农村土地制度的弊端，从土地管理理念上进行厘清，进而推动土地制度改革，辅以流转机制设计上有针对性的创新，同时配套财税体制改革、户籍制度改革等，方可真正构建可持续的土地制度。本文第一部分主要讨论现行农村土地流

转机制的问题；第二部分探讨导致我国农村土地流转困局的深层次原因；第三部分探讨我国各地农村土地流转机制创新实践中存在的问题；第四部分基于问题与原因针对性地提出我国农村土地流转机制设计的政策建议；最后是本文结语。

<sup>\*</sup> 本文为中国社会科学院经济研究所创新工程项目“经济制度比较研究”和国家社会科学基金重点项目“推进社会主义民主政治建设的经济学分析”(12AJL005)的阶段性成果。作者感谢“经济制度比较研究”创新团队成员的争论与讨论，感谢2014年6月4日至19日重庆、云南调研期间相关单位和个人提供的信息和帮助，当然文责自负。

## 一、我国现行农村土地流转机制的特征

回顾我国农村土地流转机制的演变，可以发现，目前农村土地流转主要有以下两大特征：

### （一）非市场化的土地流转远远落后于经济市场化的发展

目前我国的农地非农化，处于一种国家高度垄断和政府全面管制的计划经济模式之下。农村集体建设用地需要纳入国家计划，并经有关部门审批。城镇建设用地有两种形式：国有土地由政府直接划拨，农村集体所有制土地先由代表国家的政府征用，然后有偿出让给建设单位。划拨和征用的土地，均按农地原用途对原使用主体进行补偿，有偿出让土地的收入全部归政府所有，在不同层级政府间分配。对农村土地的非农业使用，村集体和农民的决策权受到很大限制，其收益权无法得到保障。这是目前中国农村基层不稳定因素的最重要来源，也是当前群体性事件的主要诱因之一。<sup>①</sup>

现行的二元分割的土地政策，在计划经济时期国家主导下的工业化过程中发挥了重要作用，也使我国在改革开放后以较低的成本较快地提升了城镇化率。但是这种二元分割，本身相互矛盾，不能长期持续不变。国家能对自己的土地行使最终处置权，农村集体所有的土地，集体为什么不能行使最终处置权？分割的土地市场，与整个经济的市场化取向难以融合。而且在实施过程中产生了诸多复杂的利益矛盾：中央与地方的矛盾、国家与集体的矛盾、部门之间与地方之间的矛盾、政府与农民的矛盾、集体与农民个人的矛盾。这种政策扭曲了地权利益相关者的行为，造成了激烈的利益争夺和尖锐的社会冲突，导致了土地资源的极大浪费。

### （二）农民在农村土地流转中“参与权”被剥夺

在现有土地政策之下，作为使用权的农地承包权是农民唯一和基本的财产权利，受《土地承包法》保护。而《宪法》规定的农地集体所有权，在现行征地政策中，却受到了侵犯。

因为法律规定国家为了公益目的可以征用农地，然而，现实中的土地征用却并非全部为了公益目的，主要是为了商业目的。在为非公益目的而征地的情况下，剥夺农民的财产权和劳动权，使农民失地又失业，本身缺乏合法性基础，同时也极度违背公平原则，因为在现行强制性征地政策下，农民并无表达和主张自身权利的机制。

随着农民素质的提升和法律意识的觉醒，农民开始采取各种行动，主张、争取和保护自己的土地权利。农民的主要依据是《土地承包法》，但是我国最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第1条第3款却规定：“集体经济组织成员就用于分配的土地补偿数额提起民事诉讼的，人民法院不予受理”。在法律救济失效的情况下，农民开始大规模上访。在上访也不能解决问题之后，群体性行为进而成为农民一种重要的维权方式，由此导致大量恶性事件发生。据有关部门统计，近年来群体性上访事件60%与土地有关，土地纠纷上访占社会上访总量的40%，其中征地补偿纠纷占到土地纠纷的84.7%，每年因为征地拆迁引发的纠纷达400万件左右。长期的社会后果则是：被征地农民在耗尽有限的征地补偿，生计成为问题的时候，长期的不公平感，必然导致他们的逆反和抗拒，滞后征地行为多年的社会矛盾得以积累和爆发，由此严重影响我国党群、政群关系和社会的安定团结。

## 二、我国农村土地流转困局的根本原因

本文认为，导致目前我国农村土地流转困局的最重要的原因在于土地管理理念的错误，以及基于错误理念设计的相关管理制度。

### （一）土地所有权与发展权的国家垄断

梳理中国共产党建党以来提出的关于土地管理的各种理念需另文专述。不过，即便简单梳理我们也可以发现，我党对土地管理的理念并非始终一致。建国初期，我国实行的是农民土地所有

<sup>①</sup> 总的来看，当前我国大量群体性事件的诱因主要有：司法不公、征地拆迁、劳资矛盾、环境保护和民族矛盾等。

制,对农业进行社会主义改造后,实行的是土地的集体所有制,在人民公社制度推行之后,土地进入大规模集体所有制。由于实行计划经济的困局,1978年之后我国开始实行家庭联产承包制,1999年,在安徽芜湖等地逐步开展了农村集体土地建设用地流转试点。六十多年时间,我们尝试了土地的私有制、公有制、国家所有制与集体所有制结合等制度。目前我们的土地制度,依然保持了土地的国家所有和集体所有,实际上可归结为土地所有权的国家垄断。同时,地方政府又负责城市规划、土地利用规划、总量控制、用途管制等,政府也垄断了土地的发展权。农村土地要转为非农使用,必须经过国家土地征收这一环节。从而,实际上现行的土地制度是土地所有权和发展权的国家垄断的一种制度。<sup>①</sup>

## (二) 片面的“涨价归公”理念的实施

表面上看,现有《土地管理法》明文规定,征用农地要给农民以经济补偿和生活安置;但是法律规定的只是按照土地原用途进行补偿,而且规定了补偿安置的标准和限额。这种补偿安置的原则、标准和数量,都是政府单方面规定的,并不是权利人平等自由谈判交易的结果。从现实来看,按照土地原用途补偿安置是严重不足的,土地变性转用后的升值收益全部被征地者和用地者拿走,农民被排除在升值收益分享之外。

按照现行法律规定,征地补偿费交由集体经济组织处置,安置费交由安置主体处置,只有地上附着物和青苗费直接补偿给农民个人。在现行基层治理体制下,集体经济的负责人既是集体地权的人格化代表,又是国家政权在农村的代理人,这些人极有可能与征地者合谋进行私下交易,往往不与农民商议,或者对农民使用各种欺骗手段,再加上对补偿安置费的贪污、私分、挪用、无效投资等等“跑冒滴漏”,农民实际拿到的已大打折扣。

实际上,现行土地制度机械地实现了孙中山先生提出的“涨价归公”理念。<sup>②</sup>只不过,孙中山先生提出的“平均地权”、“涨价归公”是把“涨高的地价收归众人公有”,我们现行的“涨价归公”只是把拥有土地承包权的农民排除在了涨高的地价的收益分享之外。

## (三) 地方政府土地收入的最大化目标<sup>③</sup>

因为我国实行土地的公有制,政府是土地收益分配的主导者,因此其有激励去最大化其土地收入。1978年以来的财政分权改革,强化了地方政府的经济激励,1994年的分税制改革重划了中央和地方的“财权”和“事权”,财权上收、事权下放的财政体制加剧了地方政府对土地收入的依赖。由此导致地方政府千方百计增加土地收入,不管是狭义的与土地有关的税收收入(如耕地占用税、土地增值税、房地产和建筑业等的营业税等)以及与土地有关的非税收入(如土地租金、土地出让金、新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、土地闲置费等),还是广义的政府土地收益,包括有偿出让土地获得的土地出让金收入、经营房地产业获取的税收、行政性收费和土地抵押融资获得的巨额收益等都是地方政府获取的目标。地方政府形成事实上追求土地收入最大化目标。<sup>④</sup>

## 三、我国各地农村土地流转机制创新实践中存在的问题<sup>⑤</sup>

在工业化和城镇化进程中,我国各地采取

- ① 即便土地实行“招拍挂”,在形式上实现了市场化,但是卖方依然只有政府一家,从而事实上垄断了土地的发展权。
- ② 孙文:《民生主义第二讲》(1924年8月10日讲),载于蔡吉源、陈文久、华昌宜合著:《房价、地价与土地税制改革》,(台湾)唐山出版社1996年版,第3~21页。
- ③ 实际上,土地收益在中央政府和地方政府之间也有复杂的博弈。参见汪丽娜:《政府土地收益主要来源、规模下的央地利益博弈》,《改革》2014年第4期。
- ④ 现实当中也会出现地方政府为了招商引资,用商住用地获取的收益来补贴工业用地的情况,不过这依然不改变其最大化土地收入的目标。参见薛白、赤旭:《土地财政、寻租与经济增长》,《财政研究》2010年第2期;薛白:《财政分权、政府竞争与土地价格结构性偏离》,《财经科学》2011年第3期。
- ⑤ 本部分内容主要参考华生:《城市化转型与土地陷阱》,东方出版社2013年版;张曙光主笔:《博弈:地权的细分、实施和保护》,社会科学文献出版社2011年版;贺雪峰:《地权的逻辑——中国农村土地向何处去》,中国政法大学出版社2010年版;贺雪峰:《地权的逻辑II——地权变革的真相与谬误》,东方出版社2013年版;北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究》,北京大学出版社2009年版等。

了各种农地流转机制的试验与创新。国土资源部在江苏苏州、安徽芜湖、浙江湖州、河南安阳等地进行了试点，为法律修改和土地使用制度的改革做了一定的政策准备。在法无禁止和中央没有明确政策规定的前提下，各地方政府也进行了积极的探索，尝试出台了一些规范农村土地健康、有序流转的政策。例如：

四川省成都市试行了以农村土地产权为核心，以扩大市场化程度为手段的城乡一体化改革。始于2003年双流县“三集中”，将土地改革与城乡一体化试验紧密联系，即“工业向集中发展区集中，走集约、集群发展道路，以工业化作为城乡发展的基本推动力量，带动城镇和二、三产业发展，创造转移农村富余劳动力的条件；农民向城镇集中，聚集人气和创造商机，农村富余劳动力向二、三产业转移，为土地规模经营创造条件；土地向规模经营集中，进一步转变农业生产方式，推动现代农业发展。”成都成立了全国第一家农村产权交易所。与四川毗邻的重庆市也进行了土地改革试验，成立了全国首家农村土地交易所，开展实物交易和“地票”交易。广东省政府下发了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》，明确提出了农村集体所有权与国家土地所有权“同地、同价、同权”，农村集体建设用地可以出让、转让、出租和抵押，对流转收益的使用作出了明确规定：“农村集体建设用地使用权流转的收益，其中50%左右直接分配给农民；剩余50%左右，一部分留于集体发展村集体经济，其余部分用作农民的社会保障。”广东南海市实行了以土地产权为中心的股份制试验，在大量外资和外地企业到当地投资设厂的情况下，县、乡两级政府除通过国家征地参与工业化和城镇化外，认可集体经济组织在不改变土地所有权性质的前提下，对土地统一规划，然后以土地或厂房出租给企业使用。将集体财产、土地和农民承包权资本化，折价入股，制定股权处置、股利分配和股权管理章程。管理区（行政村）或经济社（村民小组）对土地实施统一规划、管理和经营，配股对象依据社区户口确定，根据不同成员的情况设置基本股、承包权

股和劳动贡献股等多种股份，以计算不同的配股档次，按股权比例分红，实现土地的股份合作和集体经营。农民将土地承包权变成可永久享受的股权，实现了土地使用权和收益权的分离，既保障了农民对土地的收益权，又加速了农民的“非农化”转移。

各地农村土地流转试验形式多样，取得了一些有益经验和成果，但是也存在很多问题。农民向城镇集中的前提，是城镇工商业发展带来的就业机会的增加，农民因此可以转移进入城镇。是城镇工商业的发展在前，农民进城在后，而不是农民进城引致工商业的发展；是工商业的发展，而不是工商业的集中，才可能创造更多的就业机会，从而带动农民进城。成都“三集中”的改革试验，对这方面的考虑不够充分。在市场化条件下，农业资本进入越多，农业结构调整越快，经济作物种植规模越大，风险就越大，越有可能亏本，“三集中”并不必然给农民带来实惠。而且农村宅基地确权后，靠整理农村宅基地获得更多土地的非农使用，并不必然创造巨大财富。因为土地级差收益不仅仅取决于土地的使用，而且取决于城市和工商业发展对土地的需求。土地是特殊的商品，其开发利用具有地理垄断性和环境外部性。在制定政策时，不能眼里只有约3%被动城市化的城郊农民的权益，而有意无意忽略和抹杀了占97%的非城郊农民的权益。<sup>①</sup>而且从现实来看，有报道也指出“从成都市目前操作的集体土地入市项目来看，能够盈利的几乎没有，基本都是在城市反哺农村的大前提下，由政府支付了相当数量补贴来完成。”<sup>②</sup>

广东南海市土地股份化，虽然强化了社区农民的土地产权观念，但同时股权社区化倾向带来了封闭性、福利性特点，不利于进一步推进股权的资本化、社会化流转。目前城乡统筹的综合配套改革，普遍都以产权交易为名，

① 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社2013年版，第82页。

② 吴红樱：《风疏雨骤来时路——成都农地确权改革报道》，《国土资源》2009年第2期。

而行变相征地之实。进行土地所有权、集体建设用地使用权、土地承包经营权确权、林权确权、农村房屋确权五项登记，成立农村产权交易所，当然有利于降低农村土地流转的交易费用。但是，必须明确认识到，无论如何确权，流转土地无利可图时，农民并不愿意流转土地。在现有利益格局和政府制度之下，城市政府不可能真正做到兼顾城市建设和农村发展。目前已有的作法，有些仍然剥夺了农民的参与权和发展权。“宅基地换房”和“土地换社保”，都存在着对农民土地权利的剥夺。当农民失去土地和宅基地之后，较低的社保难以维持生计的时候，政府仍会面临社会矛盾加剧和群体性事件急剧上升的后果。

总的来看，我国现行农村土地流转的改革与创新，最大的问题在于农民的参与权没有机制保障，农民土地流转收益的兑付与农民市民化成本支付的期限错配。也就是说，农民土地流转的收益是提前兑现的并且大部分为政府所占有，而土地流转以及农民市民化的成本是延期支付的。从长远角度看，在农民失去土地多年后，提前兑现的收益耗尽或已不敷支出时，必然导致农民不满心理的强烈反弹。从现时角度看，过去多年的农地非农化，造成大量农民进城却不能市民化，政府应当承担的成本需要逐步偿付。<sup>①</sup>这都是我们现有土地征用制度收益与成本期限错配必然导致的问题。因此在推进城镇化建设进程中，必须进行农村土地流转机制创新，从机制上保障农民的参与权，解决土地流转收益与成本的期限错配问题。

#### 四、农村土地流转机制设计创新的建议

城镇化的推进，最终是一个农民的“城镇化”过程。因此，农民在农地流转中的利益保障机制设计，是我国农村土地流转的首要问题，农民如果在土地流转中被剥夺了参与权和发展权，农民的“城镇化”就沦为空谈。与此相对应，农村土地流转机制设计与户籍制度改革应协同并进，非如此，无法实现农民的“城镇

化”。总的来看，城镇化本身又是一个市场化过程的结果，因此必须有市场化的政策与之相对应。计划经济的管制政策，难于适应城镇化的发展要求。因此，必须改变现有土地流转机制，从原来政府全面管制的行政机制转向农民自主参与的市场机制。基于以上认识，我们认为，在稳妥推进城镇化建设过程中，考虑农村土地流转机制设计，必须注意以下几点：

##### （一）回归效率与公平结合的正确土地管理理念

###### 1. 土地所有权的国家垄断与发展权的多元参与

本文认为，基于现有意识形态和国家治理现实约束条件，土地实行国家所有的所有权垄断是现实的，但发展权不应国家垄断。在土地国有的前提下，政府对土地进行统一、科学的规划，在此之下，应允许多元主体参与土地发展。只有如此才能真正实现土地利用效率的提升。

###### 2. 从狭义的“涨价归公”回归“地尽其利、地利共享”的结合效率与公平的土地管理理念

现行的土地征收补偿制度，实际上是建基于狭义的“涨价归公”理念之上。其实施的效果就是将拥有土地承包权的农民排除在土地变性转用后的升值收益分享之外。孙中山先生本意上的“涨价归公”不能被片面理解为农民无权分享土地升值收益。根据基本的公共经济学知识，从土地变性转用的“社会收益”、“社会成本”和“私人收益”、“私人成本”的匹配来看，“涨价归公”是有学理依据并且也在很多国家的政策实践中得以实施。但是，结合中国实践，本文认为，当下之中国，更应提倡“地尽其利、地利共享”。“地尽其利”代表了人多地少现实国情约束下提升土地利用效率的目标追求，而“地利共享”则体现了土地利益的公平

<sup>①</sup> 主要是指政府应该承担的农民市民化的基本公共服务提供的成本，主要包括农民市民化后的随迁子女教育成本、社会保障成本、社会救助、保障性住房成本等。农民的市民化，必然要求其基本公共服务水平的提升，而这些成本理应由农地非农化使用的总收益中支付，而且这个成本的支付并不是一次性的，是一个长期的过程。

分享和代际分享。“地尽其利、地利共享”应该作为我国土地管理的长期理念，凡是不符合此理念的制度、政策均需改革。

### （二）统一土地立法、整合土地政策管理机构

必须制定统一的土地法律，整合国家土地政策管理机构的职能，改变土地政策二元分割格局。用途管制超越所有权是现代国家土地管理的基本原则。土地的管理必须服从国家的长远发展的需要。因此应按照行政区划，制定综合的土地开发计划，对土地用途进行科学合理规划，并且要有机制保证科学合理的土地开发规划不受官员意志的随意更改。<sup>①</sup>

### （三）建立土地变性使用收益分享机制，革除“土地食利集团”

要通过土地确权，进行农村土地流转机制的创新，在中央政府、地方政府、土地使用者、农村集体、农民之间寻求一个分享农地非农使用所产生的级差收益的合理机制，而不是制造一个“土地食利集团”。发展集体建设用地的流转和交易，需要打破对农地转用的国家垄断，改变政府对集体土地的用途管制，让地权所有者直接参与市场交易过程，主导土地要素的定价权。只有尊重农民集体土地所有者的主体地位，通过市场主体的谈判和价格机制，在法治的轨道内，遏制强权的扩张和兼并行为，才能形成保护集体和农民分享土地增值收益的机制，真正防止强权对农民利益的侵占，从而使农村土地流转始终处于有序可控状态，更进一步还可以防止出现贫富分化的格局。如果农村集体和农民不能分享土地增值收益，那么贫富分化将不可避免。

这一点也要求我国的财税制度要做综合性改革。否则，中央政府和地方政府之间围绕土地进行的利益博弈不可能有均衡可持续的结果。<sup>②</sup>

### （四）在土地流转过程中，必须充分发挥村民自治的作用

我国农村集体以村民小组为基本单位，村民小组长和行政村村民委员会的负责人，往往作为农民集体的代表参与土地流转的全过程。而全体村民或村民代表大会，才能真正代表农

民利益。征地拆迁补偿安置和资产置换的方案，如果没有经村民大会或村民代表大会充分讨论通过，农民的利益就有可能在私下交易或“暗箱操作”中跑冒滴漏。农村基层民主政治的推进，使农村集体和农民对自身利益有了“防护性保障”和“透明性保证”，也是农民作为土地所有者主体参与谈判的重要渠道。谈判机制和价格机制的形成，将提升耕地占用的成本，有利于抑制城市过度扩张，有利于提升土地利用效率，防止土地浪费，并且提升地方政府土地征用的利益约束，有利于国家基本农田保护政策。从长远来看，农村基层民主政治推进有利于稳步推进我国的城镇化建设。

### （五）农村土地流转必须遵循市场经济的基本供求关系

农地流转的规模应与农民向非农产业转移的规模相适应。推进城镇化建设，推动农村土地流转是一个长期的渐进的过程。<sup>③</sup> 中国区域经济发展的不平衡，各地工业化和城镇化的水平差异，导致农地流转后的级差收益有很大差异。个别地区加速土地流转进程，有其存在价值和必要。但是，全国范围加速推进土地流转进程，尤其以行政手段强行推进土地流转，不可避免地将会留下重大隐患。农民向城镇集中，向非农产业转移，依赖于工业化发展带来的就业机会的增加。现在不少地方在工业化尚未充分发展的前提下，大搞农村土地流转和城镇建设，逼迫农民向城镇集中。农民“被上楼”、“被城

① 如2014年6月28日新闻所报《海军基地周边有涉外别墅国家花数亿收购拆除》(<http://news.qq.com/a/20140628/009101.htm>)，则是一个极端的例子，说明当下我国的土地规划和土地管理部门有多么严重的弊端和失职。

② 2014年6月30日，中共中央政治局召开会议，审议通过了《深化财税体制改革总体方案》、《关于进一步推进户籍制度改革的意见》、《党的纪律检查体制改革实施方案》。参见：[http://news.xinhuanet.com/2014-06/30/c\\_1111388165.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-06/30/c_1111388165.htm)。

③ 然而，当下一些地方政府官员，急于树立样板，出政绩，“不少地方动辄就搞万亩农业园区、几万亩产业基地”，参见赵永平：《土地流转不是越快越好》，《人民日报》2014年6月29日。网站在转载时候，直接将标题改为《人民日报：部分地方政府用行政命令搞土地流转》，<http://finance.sina.com.cn/china/20140629/023719552553.shtml>。

镇化”后却无法就业。有的地方农户拆迁置换到了三四套甚至更多住房，租不出也卖不掉，农民空守住房吃低保，一大片住宅楼到晚上没几盏灯亮着，被人们称为“鬼城”。在这样的情况下，仍有一些地方还在大拆大建，甚至把好好的农民别墅群、市民才住进去没几年的多层新楼扒掉盖几十层的高楼。因此，在我国农村土地流转制度的设计上，一定要遵循经济规律，从本地工业化发展的实际出发，千万不能主观臆断。

#### （六）在工业化和城镇化进程中，政府要支持和保护农民的自主参与权和选择权

对工业化、城镇化的合作参与，是农民走向现代化的必由之路。其具体形式多种多样，应当允许农民做各种选择。土地规模经营的农业产业化和现代化，土地的非农使用，都有利于提高土地利用效率和增加农民收入，应当允许农民以土地出租、抵押、入股等方式积极参与。土地加劳动力共同参与的合作社方式，既符合宪法和法律关于土地公有制的要求，又使得劳动力和土地要素的自由流动成为可能，尤其应当得到政府的鼓励和支持。政府要帮助他们选准发展项目，采用先进科学技术，提高经营管理水平，不能任其自生自灭。长期离乡进城务工，实际是一个“人”的城镇化过程。目前我国有数以亿计的农民长期离乡，农村的承包地、宅基地等，因为户籍制度、社保制度、住房问题、子女教育问题等限制，而无法转让所有权。这些问题的解决，必须与户籍制度改革协同并进。要创造条件，让这一部分有能力在城市工作居住的农民首先实现“城镇化”，在此基础上，完善机制，使这一部分农民的承包农地、宅基地等流转起来。

#### （七）部分地区农村土地流转制度的创新试验，不能简单推广复制

目前部分研究者和实际部门领导，“走马观花”地到农村进行所谓“调研”，获得了一些感性认识，或者仅仅盯着发达大城市市郊成功的土地流转个案就认为这些经验已经成熟，想当然地认为可以推广到全国。在某种意义上说，这是“理性的自负”，极具政策的误导性，而且

贸然推进，可能会带来灾难性的后果。比如，“以土地换社保”的办法在化解农民与政府在土地利益上的冲突上有所进步，但是其现实操作和未来资金保障都有很大问题。一方面它要求政府提供的社保能够让农民觉得交出土地是合算的，另外一方面，要求政府财政有足够的财力完成这种置换。目前普遍存在的情况是，政府给予失地农民的保障太低。发达大城市市郊的土地价格动辄成百万、上千万一亩，而西部偏远落后农村的土地价格相差悬殊。当下的中国并不存在一个统一的农民群体，农村土地也不再是同一种类型的土地。如果眼中仅有发达大城市市郊农村土地的流转经验，无视西部偏远落后农村土地流转的现实困难而贸然推广，无疑将导致混乱，带来城镇化的不必要成本。尤其要避免个别村庄不可复制的特殊案例，被作为成功经验大规模推广。不能用发达大城市市郊的农民来想象一般农村农民的土地问题，也不能用流转到城市的“农民工”来想象务农农民的土地问题。对于边远地区非市郊的务农农民，土地的所有权、农业生产的方便、获得生产必需的基础条件，对他们来说显得更为重要。马克思早就说过：“土地的占有是直接生产者的生产条件之一，而他对土地的所有权是他的生产方式的最有利的条件”。<sup>①</sup>

## 五、结语

2012年11月，十八大报告首次提出改革征地制度，强调要“提高农民在土地增值收益中的分配比例”，土地制度改革也成为十八大报告的主要亮点之一。2013年十八届三中全会之前，社会各界最为关注的议题之一是农村土地改革。2013年11月12日中国共产党第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“中国特色新型城镇化道路”，要“推进以人为核心的城镇化”，要“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”。“在符合规划和

<sup>①</sup> 马克思：《资本论》第3卷，人民出版社2004年版，第693～694页。

用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。”“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。”<sup>①</sup>该《决定》明确了我国城镇化建设的总体目标，为我国农村土地流转指明了大的方向。然而，我们必须清醒地认识到，该《决定》的提出，只是一个开始，真正重要的是厘清错误理念、改革现行不合理制度，设计政策机制落实提出的各项宏大目标。该《决定》关于城镇化和农村、农民的各项表述，是对现有体制机制的重大突破，有很多新的提法，需要各政策

相关部门切实借鉴日本、韩国以及我国台湾地区的成功经验，结合我国特殊国情，利用各种可能的金融创新，<sup>②</sup>才能真正落实。

本文作者：中国社会科学院经济研究所副  
研究员、经济学博士  
责任编辑：何 辉

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版，第 24~25、13 页。

② 如土地信托等创新尝试，参见蒲坚：《解放土地——新一轮土地信托化改革》，中信出版社 2014 年版。

## Rural Land Circulation during Urbanization in China: Issues and Solutions

*Liu Jianxiong*

**Abstract:** The reform of the rural land system is always in the way of urbanization. In the consideration of ideological constraint and reform with steady steps, by researching and discussing on the mechanism design of rural land circulation, strategic reform through technological design can be realized. The current rural land circulation system is monopolized and totally controlled by the government, which lags behind the development of economic marketization. The most serious problem in the current rural land circulation is that the term mismatch between the earnings and costs, and also the participation rights of the peasants are denied. This problem is caused by the dysfunctional land institutions which are based on misleading land management ideas. The innovation in the rural land circulation should design a rational mechanism which can share the differential earnings from the non-agricultural use of rural lands in the central government, local government, the land users, the rural collectives and the peasants. To be specific, we must follow the basic supply and demand rule in the market. Village self-governance should play a role in land confiscation, removal, compensation and replacement of assets. The owner of land should participate directly in the transaction process and have the pricing power of rural land. The cooperation of peasants should be allowed and encouraged in the market, and also it is one kind of institutional guarantee for the peasants to participate in the process of industrialization and urbanization. Those experiments in some local areas, such as the so called land exchange social security should not be rashly expanded and replicated in other areas. A uniform land law is needed to integrate the functions of national land policy management organization, as well as to change the binary segmentation pattern.

**Keywords:** rural land circulation; urbanization