

# 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革

刘守英

在妨碍城乡发展一体化的体制中，城乡二元土地制度是影响城乡平等发展的最重要制度安排。这一制度的基本特征是：城乡二元的土地权利体系；城乡土地拥有不同的配置方式；土地增值收益在城乡之间分配严重不公；土地管制缺陷造成城乡不平等发展。由此带来一系列严重问题：农地转用一律实行征地，城乡一体化形成土地国有化；土地城镇化与人口城镇化不匹配；集体建设用地合法市场通道基本关闭，农村发展空间压缩；宅基地法律规定滞后于现实，既不利于农民实现宅基地财产权，也不利于土地管理；农民土地权利受损，由土地问题引发的社会不稳定增加；土地增值收益城乡分配不合理程度加剧。改革二元土地制度结构、促进城乡一体化发展，需从以下方面着手：改革权利不平等的城乡二元土地所有制结构；建立城乡统一的建设用地市场；切实推进征地制度改革；改革和完善宅基地制度；建立公平共享的土地增值收益分配制度；推进城乡结合部地区的土地制度创新。

关键词：城乡二元土地制度 城乡一体化 征地制度改革 土地增值收益分配

中共十六大以来，通过形成城乡统筹的政策体系，为扭转城乡之间资源配置和公共服务的不均衡格局作出了很大努力，但是，城乡之间仍然存在巨大鸿沟，成为决定到2020年全面建成小康社会目标能否实现的关键。为此，中共十八届三中全会提出健全城乡发展一体化的体制机制，促进生产要素在城乡之间合理流动和平等交换，实现城乡共同发展与共同繁荣。在妨碍城乡发展一体化的体制中，城乡二元土地制度是影响城乡平等发展的最重要制度安排。在这

套制度下，城市化进程成为土地国有化和农民失去土地的过程，城乡一体化演变成城市吃掉农村以及城市发达、农村凋敝的局面。

## 城乡二元土地制度的基本特征

### （一）城乡二元的土地权利体系

1982年宪法规定，城市土地以及矿藏、水流、海域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有，除法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区土地、宅基地和自留地、自留山，以及法律规定归集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂，属于集体所有，从此确立中国城市土地国有制和农村土地集体所有制并存的土地所有制架构。具体体现为：

第一，城乡分治的土地权利结构。在宪法规定下，中国的城乡土地采取分属两套不同的法律约束，由此形成城乡土地完全不同的权利体系。农村土地承包者享有农地农用范围的土地使用权、收益权和流转权。一旦发生农地的转用，原农村土地所有者不仅失去土地所有权，也丧失土地非农后的土地使用权、收益权、转让权和发展权。

第二，对城乡建设用地不同的赋权。城市国有建设用地允许机构和个人拥有使用权。相比之下，法律规定农民可以用作集体建设用地的土地限于三类：农民集体兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业用地，集体公共设施和公益事业建设用地，农民宅基地。农村集体建设用地不允许出租，宅基地以集体经济组织成员身份获得，一户一宅，房地分离，宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，但没有收益权和转让权。

第三，城乡土地资本化范围不同。国有建设用地使用权享有担保抵押权。相比之下，农村允许抵押的土地及其相关财产只限于“以招标、拍卖、公开协商等方式取得的荒地等土地承包经营权”和“以乡镇、村企业的厂房等建筑物抵押的，其占用范围内的建设用地使用权一并抵押”以及“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的农村土地”，明确规定乡镇、村企业的建设用地使用权以及耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押。

### （二）城乡土地不同的配置方式

第一，农地限于农地农用下以农户为主体的土地出租、转包、入股、流转。

第二，农地转变为市地时，由市县政府实行征收与转让。第三，国有土地实行划拨供应和有偿使用的双轨制。除国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源交通水利等基础设施用地实行划拨供地外，其他各类建设用地一律实行出让、租赁、作价出资或者入股等有偿使用方式。第四，国有经营性土地实行政府独家垄断下的市场配置。工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，采取招标、拍卖、挂牌公开竞价的方式出让。城市土地使用权既可以直接划拨给使用者，也可以通过政府和使用者之间达成协议有偿出让给使用者。

在城乡分治和不同配置方式下，土地市场处于城乡分割状态。农村集体土地以村社为边界、集体成员可准入；农地流转主要处于无价格的非正规交易；不同类型农村土地（承包地、宅基地、集体建设用地、非耕地）按不同准入规则进入市场。城市土地由地方政府独家垄断土地供应、转让与回收；土地交易处于卖方垄断下的买方竞争。不同类型用地（公共目的用地，工业用地，经营性用地）按不同方式出让。由此造成土地价格扭曲和资源配置低效。

### （三）土地增值收益在城乡之间分配严重不公

第一，在农地转为非农用地的过程中，主要实行政府征收。征收时按被征收土地的原用途补偿，征收耕地的土地补偿费、安置补助费最高不得超过被征收前三年平均年产值的三十倍。按此原则，被征地农民在增值收益分配中得到土地原用途的倍数补偿后，丧失未来土地增值收益分享权。第二，由于市县政府是土地征收的实施主体和土地一级市场的唯一供地主体，土地用途转换时的第一道增值收益归地方政府获得、使用与支配。第三，在现行国有建设用地市场规则下，用地者依法获得土地使用权后，便拥有了该幅土地在年期内的占有、使用、收益、转让、担保抵押权。随着城镇化进程，土地价值大幅攀升，土地未来的增值收益的大头归了土地占有者，地方政府以税收形式在交易环节获得部分收入。

这套土地增值收益分配制度与城市化进程中土地增值收益的产生原理极不相符，造成巨大的土地利益分配不公。原集体所有者合法获得的补偿过低、城市化地区的农民补偿不规范、不透明、无原则；政府获得土地一次性增值收益过高、但是未来增值收益流失；房地产商和购房者支付一次性土地出让费用过高，土地占有者获得的未来土地增值收益过高，成为造成当前收入分配不公的制度性因素之一。

#### （四）土地管制缺陷造成城乡不平等发展

1998年修订土地管理法时，中国将国外的用途管制制度引入并写进法律，提出“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”。通过一系列制度安排，实行最严格的耕地保护制度。通过编制土地利用总体规划、划定土地用途区、确定土地使用限制条件，严格限制农用地特别是耕地转为建设用地。同时，确立以集中统一管理为主的土地行政管理体制。1986年以前，中国土地由多部门分散管理。1986年，针对“以块为主”土地管理体制出现的问题，建立了全国城乡地政统一管理体制。1998年以土地用途管制取代分级限额审批管理，将农用地转用和土地征收审批权限上收到国务院和省级政府。2004年进一步理顺省级以下国土资源管理体制。2006年建立国家土地督察制度。至此，对土地相对集中管理、自上而下监督的土地统一管理模式基本形成，即国务院国土资源行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作，实行国家、省、市、县四级管理，在领导班子管理体制上，实行中央与省双层管理、省级以下垂直管理的体制。

但是，由于城乡二元土地制度和政府卖地模式的存在，中国形成三重管制下的农地转用，即规划管制、土地用途管制和所有制管制，造成城乡一体化的过程，就是农村版图减小和农村发展空间压缩的过程。一是用途管制让位于规划管制。由于中国处于急速的工业化、城市化进程中，城市规模和数量均处于快速增长中，城市边界也便处于不断的外扩状态。城市政府通过行政区划调整和城市规划修编来扩展城市发展空间便成为常态。由于城市的不断扩张和边界外移，土地利用总体规划对城市边界的约束力削弱，城市蔓延和农地非农化呈难阻之势。二是土地所有制管制激励规划管制。按照城乡土地分治原则，农村土地属于农民集体所有，城市土地属于国家所有，农村土地变为建设用地就必须实行征用，进入城市版图的土地，也就要将原来的农村集体所有土地变性为国有土地。不同所有者之间在土地使用权利和土地利益分配上就出现了一道鸿沟。对于农民集体来讲，即便其土地在规划和用途管制上属于非农建设区域，他们也无权使用和受益，而是要将其调到城市规划范围和转为国有后，由地方政府出让给其他用地者，原来的农民集体丧失土地使用权、收益权和发展权。三是土地年度计划指标和审批管理失效。由于用途管制失灵以及土地利用总体规划对城市扩张的软约束，加上低价征地制度激励地方政府多征、多占及多将农村土地转化为城市土地，中央政府不得不强化年度指标和建设用地转用的审批管理，来制约地方政府

的用地规模和城市扩张。但是，由于指标管理和审批管理具有很强的计划色彩，这种自上而下的指标分配，事实上造成按行政等级分配建设用地指标的状况，不仅其建设用地指标供给难以与经济发展需求相适应，难以真正起到约束地方政府用地的作用，而且造成层级低的县乡镇政府难以分配到指标，为了发展，他们只得采取违法、违规使用土地，成为扩张用地的另一战场。

## 城乡二元土地制度造成的问题

### （一）农地转用一律实行征地，城乡一体化形成土地国有化

在二元土地制度格局和征地城镇化模式下，伴随城镇化进程，农民集体土地通过被征收变成国有。近年来，各地通过城乡规划一体化来实施城乡一体化，农村土地变成国有土地呈增大之势。按照现有《土地管理法》的规定，农用地转为建设用地，只能通过征地来实现。2010—2012年间，全国批准建设用地从726.75万亩增加到922.8万亩。其中，由农用地转为建设用地的数量约占70%。2011年和2012年间，每年征地规模都在400万亩左右，由耕地转为建设用地的数量占批准建设用地的比重超过40%。

1997—2011年间，中国每年实际新增建设用地从468万亩提高到1013万亩，年均增长5.7%。这一数量大大突破了每年的新增建设用地指标量，2002—2011年间全国共批准新增建设用地4300多万亩，但期间实际新增建设用地7442万亩，是计划量的173%。即使考虑到近年来分配给各省（市、自治区）的建设用地增减挂钩指标，实际新增建设用地的数量也仍会远远超过批准的数量。

随着周边农村土地的不断被征收并纳入城市建设范围，城市边界不断向外扩张，城市政府管辖范围不断扩大。2001—2011年期间，城市建设用地一共增加了17600平方千米，总面积达到了41805平方千米，相当于10年增加了58%。城市建设用地每年增加1600平方千米。其中大约90%的城市建设用地的需求满足是通过征收农村土地，剩下的10%才是存量未开办的城市建设用地。2005—2011年期间，总共10200平方千米农村土地被征收并转变为国有土地，用于城市建设用途；年平均征收农村土地面积1460平方千米，与同时期的城市建设用地增长面积和城市建成区增长面积基本一致。2008年之后的五年里，对农村土地的征收急剧加速，年均征收与转化面积上升到了4460平方千米。

## （二）土地城镇化与人口城镇化不匹配

城乡一体化的核心是，农地非农化的同时，人口融入城市，实现生产、生活方式的改变和农业社会向城市社会转型。中国的城乡一体化出现与国际经验的反常的现象——城镇化呈双轨运行：一轨是政府征地推动的城镇化，另一轨是农民利用宅基地和集体建设用地自发的城镇化。两者在土地城镇化与人口城镇化关系上演绎出不同的逻辑。

政府征地推动的城镇化表现为“城市圈外移的城市化”。1995—2010年，全国城市建成区面积共增加了20793.8平方千米，年均净增1386.3平方千米。在过去十多年间，各类城市发展呈现从中心城区向边缘空间快速外扩展态势。1999—2008年间，中国排名前十位城市的建成区面积从2629平方千米扩增至7727平方千米。但是，政府主导的城镇化“要地不装人”，影响人口城镇化进程。1990—2000年间，中国土地城镇化的速度比人口城镇化的速度快1.71倍。2000—2010年间这一趋势更加明显，两者速度差距进一步扩大到1.85倍。将常住人口与户籍人口的统计差异考虑进去，土地城市化快于人口城市化的特征就更加显著。到2012年，中国以常住人口统计的城市化率达到52.3%，但是，按户籍统计的城市化率仅35%，二者相差近16个百分点。城市的发展吸引了大量外来人口（主要是农民工）到城市就业和生活，但是他们无法在住房、社会保障、医疗和教育等领域与城市户籍人口享有同等的权利。

在另一轨道上，伴随外地人口为谋求非农就业和更高的收入机会流向城市，带来居住需求上升，划入城市圈的城乡结合部原住农民以剩余土地（包括宅基地、原集体经营性用地和公益性用地）“种房”出租，分享城市化带来的级差收益。城乡结合部区域成为承载流动人口城市化的主要区域。北京市直到1980年代，外来流动人口规模仅20万左右，到2007年末，居住半年以上的外来人口就达420万，比30年前净增400万，占人口增量的52%。目前北京市流动人口超过700万，且以每年约40万人的速度在增长，城乡结合部地区栖居的流动人口占全市流动人口总量的52.63%。

城乡结合部的存在，为本地农民增加收入、以房租分享城市化带来的级差收益提供了机会，为外地人口以低房租成本和生活成本在城市谋生提供了方便，也解决了城市对不同层次产业工人、服务业者的需要。但是，城乡结合部的自我无序蔓延，也带来大量社会问题，滋生越来越严重的“城市病”。一是人口资源环境矛盾加剧。北京城乡结合部的大多数村庄都存在严重的人口倒挂，本地人口与

外地人口之比为1:1.2。流动人口万人以上的街道乡镇共有70个,流动人口数量超过户籍人口的社区(村)有667个。二是城市“法外空间”增加。大多数土地被征收后的原住农民,利用“剩余土地”——集体经营性用地、公益性用地和农民宅基地,盖房出租或将土地非法转让或转租给外地人或企业使用,形成独立于政府土地和住房市场之外的法外集体土地和房屋租赁“灰市场”。北京市的城乡结合部地区涉及77个街道乡镇、1673个村(社区),保留的农民集体自用土地有300多万亩。广州市“旧城镇、旧村庄、旧厂房”用地494.1平方千米,其中356.7平方千米属于集体建设用地,占“三旧用地”总量的72.2%。三是城中村的人口、环境治理和治安维护等公共服务没有纳入城市公共服务体系,只能由村集体组织自行提供,处于超负荷运转,治安问题严重。

### (三) 集体建设用地合法市场通道基本关闭,农村发展空间压缩

改革开放初期,在农民建房潮和乡镇企业快速发展的双重作用下,农村成为使用建设用地的大头。1998年新《土地管理法》的颁布并付诸实施,是中国集体建设用地市场变化的转折点。该法规定,农地转为建设用地,必须实行征地;建设需要用地,必须使用国有土地。农村集体建设用地只是以“农民集体兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业用地、以及集体兴办公共设施和公益事业建设用地除外”形式留下一个口子,但事实上,农地合法进入集体建设用地市场的通道已越来越窄。由此造成的结果是,集体建设用地量大大缩减,非法用地蔓延。从此,集体建设用地利用陷入制度困境。

一是农村集体建设用地利用大量处于法外状态。在建设用地指标管制下,集体建设用地量大大缩减,在许多县市,能分配到的建设用地指标就只有300~500亩左右。农民集体为了增加农民收入和发展集体经济,不得不冒着风险自发将集体土地用于非农建设,许多集体建设用地处于法外状态。二是缺乏抵押融资功能,极大限制了集体建设用地的产出水平和农民财产性收入。现行的《土地管理法》不允许集体建设用地抵押、融资,限制了集体土地的资本化能力,因为所有投资项目都必须由自有资金支付,没有金融杠杆作用,大幅提高了集体土地上产业进入的门槛。另外,缺乏抵押融资功能的集体建设用地,市场估值会大大降低,利用效率难以真正提升。三是没有纳入到城乡规划,抑制了集体建设用地的总体经济效益。一方面,在集体建设用地上搞产业、造房子,没有正式的规划编制,普遍存在“村民私搭乱建住房”等现象,集体建设用地的“碎片化”利用,大大降低了集体建设用地利用的规模效应。另一方面,村庄自主设计的各类规

划，又不被政府承认，结果是市政基础设施的建设成本主要由村集体来支付，加大了村集体组织的财政压力。四是集体建设用地粗放式利用，产业结构难以升级。为规避法律和政策风险，集体组织私下出租集体建设用地，或者盖厂房出租，造成建设用地的低效利用，难以形成有规模、上档次的产业园区或产业带。五是集体组织治理结构改革滞后，阻碍了集体建设用地的高效配置。集体经济产权具有天然的模糊性，即使是在农村集体土地、厂房等资产转为股权后，“资产变资本、农民变股农”，但农村集体组织内部的矛盾仍然十分突出，这一现象在经济发达地区表现得尤其明显。以广东省南海区为例，现有股东为维护既得利益，反对“出嫁女”、退伍军人等十多种有争议群体参与股权分配，引发村内群体利益对立。2009—2011年间，80%以上涉农信访都与集体经济收益分配有关。从长远看，“只分红、不分债”的集体经济组织治理结构，不利于集体建设用地上产业调整和升级，也从根本上制约了土地利用效率的提升。

（四）宅基地法律规定滞后于现实，既不利于农民实现宅基地财产权，也不利于土地管理

农村宅基地是中国农村土地权利体系中非常独特的一个类别，也是城乡一体化进程中最为关键的制度安排之一。中国的宅基地制度经历了土地改革和农业合作社时期的宅基地私有和集体化时期的宅基地集体所有、由农民使用与房屋私有之后，改革以来对宅基地权利体系进行了系统构建，呈现为如下特征：第一，集体拥有宅基地所有权。与承包地的权利关系相比，集体对宅基地的所有权特征则要强得多。在宅基地的所有与使用关系上，集体组织绝不是一个仅仅具有法律意义的一级，而是拥有实实在在的支配和控制权力。第二，农户拥有宅基地使用权。相比之下，农民对宅基地的使用权事实上是被隐在集体所有权之下的权利。从权利的实际效力来看，尽管物权法将宅基地列为用益物权，中央政策文件也一再强调保障农民宅基地用益物权，但是按照《物权法》对用益物权的赋权是“占有权、使用权和收益权”，而对作为用益物权的宅基地只在法律上予以“占有权和使用权”的赋权，少了“收益权”一项，这样，宅基地的财产属性就大打折扣，基本上就只有居住功能了。第三，农户拥有住房所有权。从中国共产党执政以来，在农民住房财产权问题上从来没有出现波折，即一直坚持农村房屋由农民所有，充分保障农民对房屋的买卖、出租、抵押、典权、转让等权利，阻止政府或集体组织对农民房屋财产权的侵犯。第四，宅基地的成员身份性和无偿性。从合作化以来，宅基地一直采取按集体经济组织成员身份取得。由于对宅基地只赋

予了占有权和使用权，非集体经济组织成员就无法通过宅基地的交易和转让获得宅基地。由于实行一户一宅，农民将房屋转让以后，就不能再申请和获得宅基地，这就将农民把宅基地使用权转给非集体经济组织成员的路给堵死了。同时，只要是集体组织成员，就可以无偿取得宅基地。在目前的宅基地制度下，宅基地不是商品，更不是资本。

但是，现行宅基地制度在运行中遇到巨大挑战：第一，宅基地大量入市。农民宅基地进入市场已呈普遍化趋势。具体表现为，在广大沿海地区，农民将宅基地盖成多层住宅，用于出租，满足快速工业化下大量外地农民工的居住问题；在大中小城市（镇）的城乡结合部地区，政府在征用农民耕地后，将宅基地留下来，农民利用宅基地盖房出租，解决了快速城镇化进程中进城流动人口的居住问题；在广大农区，一些举家进城的农户在城镇有了稳定的工作和居所后，将宅基地私下出让或租赁给需要宅基地盖房的农户。宅基地在不同类型地区大量入市的现状，不仅解决了工业化城镇化进程中原住民的财产收入增长问题，解决了进城人口的居住问题，也降低了城镇化的成本，但是，这种自发入市与现行法律直接冲突。第二，宅基地的无偿取得和一户一宅难以实施。无偿取得宅基地，被认为是政府给农民的福利，体现了制度自信。但是，在沿海地区和广大城乡结合部地区，随着城镇化进程中土地级差收益的大幅提高，城镇建设用地也越来越紧张，无偿分配宅基地与土地资本化背道而驰，这些地区在1990年代中后期以后，就不再无偿分配宅基地了。一户一宅在城市化地区也很难落实。随着宅基地在这些地区的价值显化，农民充分利用现有宅基地，纷纷加盖房屋，有的突破了原来分配的宅基地面积，有的突破了各省市规定的宅基地上盖的住房面积。在传统农区，宅基地无偿分配不利于保护耕地。在传统农区仍然实行宅基地无偿分配，但是，近些年农民外出打工收入提高，他们纷纷回村盖更大的房，原有宅基地不够，就占用承包地，导致耕地在农区、尤其是平原农区的大量流失。第三，宅基地的无序扩张不利于城市健康发展。由于宅基地使用现状与法律严重冲突，政府对宅基地使用的管理基本处于缺位状态，规划和用途管制无法实施。在政府管制缺位下，农民宅基地的扩张和盖房更是无序，甚至有蔓延之势。造成城中村的私搭乱建、毫无规划，基础设施和公共服务不足，治理无组织，治安问题严重，与城市形成完全的两张皮，加大城市管理成本和未来更新的难度。

#### （五）农民土地权利受损，由土地问题引发的社会不稳定增加

在经济发展进程中，市场经济国家和地区不仅征地量会不断下降，而且征地

补偿也不断朝向市场化和财产性补偿的方向。在中国，征地一直坚持原用途补偿原则，只是为了应对农民诉求提高的趋势，在不同时期的土地补偿中，采取农业产值基础上的倍数补偿和不断提高补偿标准的办法。由于土地财产补偿一直没有启动，在土地征用中不得不将安置和就业作为补救手段。1953年征地办法是将安置前置，即不安置不得征地；1987版土地管理法是按产值倍数对农业人口进行货币安置，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均每年产值的二至三倍。1998版土地管理法提高了安置标准，每一个需要安置的农业人口的安置补助费，为该耕地被征用前三年平均年产值的四至六倍。显然，这种按耕地产值倍数进行的劳动力安置，是无法保障失地农民的长远生计的。

除了安置补救以外，还在征地中采取了就业和转身份安置的补救办法。计划经济时期，对因征地而失地的农民，由国家予以安置。一是“农转非”，农业户籍转为城市户籍；二是把农业劳动力安排到城市企事业单位就业，成为职工。在当时二元体制下，这种转变使农民身份发生根本性变化，其本人及子女能够享受城里人的一切就业和福利，征地引起的社会矛盾并不普遍、尖锐，多数农民还欢迎甚至盼望国家征地。进入1990年代以后，中国逐步建立起社会主义市场经济体制，国营企事业单位逐步改制，非公经济的发展占经济半壁河山，采取就业安置对失地农民已失去保障意义，对因征地而失地的农民，国家一律实行货币补偿，安置补助费也是按农业年产值的倍数来估算。但事实上，农民一旦完全失地就不可能务农，而在农业之外就业，会有一个或长或短的过程，期间的生活成本会大大提高，靠农业劳动力的补偿费用，难以维持其正常生活，被征地农民的生活水平事实上降低了，因征地而引起的社会矛盾逐渐突出。在征地引发的社会矛盾越来越激烈的情况下，一些地方进行探索，实行对失地农民最低生活保障办法，国土资源部与人力资源和社会保障部联合发文要求地方建立对被征地农民的社会保障制度，但是，目前已经建立这一制度的地方不多。即便如此，这一制度也因保障水平低，难以和农民失去的土地发展权相匹配。

随着工业化、城镇化进程，农民在得到按土地原用途的倍数补偿后失去土地所有权和丧失土地发展权，农民对土地权利的意识更强，对现行征地补偿制度的不公平性更加不满。2011年征收并转为城市建设用地的耕地面积达到了将近5700平方千米，接近于2004年的三倍，增速惊人。如此大面积的、过速的征地已经导致近十年间数千万农民在城镇化进程中失去赖以生存的土地。过低的征地

补偿和不完备的农村社会保障体系使得失地农民生活水平下降，遑论提高消费能力了。失地与失去生活来源，再加上征地过程缺乏透明度、对失地农民与村集体的补偿不足、征地补偿所得与政府出让土地所得之间巨大的差距，这一切导致社会不安定因素增加和日益强烈的不公平感。

对农村土地征收补偿制度的缺陷和征地规模过大，导致农村居民与地方政府之间的矛盾加剧，围绕土地的纠纷也越来越多。由于对农地征收过程中的驱离行为、强拆行为、违反程序行为以及对协商和申诉的不重视，地方政府的公共形象越来越变得负面。随着农民的利益意识和法律意识越来越强，有关土地的法律纠纷也越来越多。

与土地有关的纠纷已经威胁到了中国农村地区的社会稳定。全国每年有大约400万农民、也就是110万农村家庭的土地被征收。据中国社会科学院发布的《社会发展蓝皮书2013》提供的数据，最近几年里总共发生了超过10万起群体性事件（也就是有超过100人参与的事件）。国家信访局的数据表明，每年有60%的群众抗议事件与土地有关。

根据农业价值对农民所做的征地补偿与土地变性后主要由政府获得的土地增值溢价之间的巨大差距来衡量，对农民的征地补偿标准明显过低，也因此成为与土地有关的纠纷中最主要的纠纷内容。我们对2003—2011年媒体披露的土地案件汇总研究发现，与征地有关的群体性事件遍及经济发达地区和欠发达地区的137个区县。大多数群体性事件所涉及的被征土地都被用于商业目的，大约60%的相关征地是为了商品房建设、工业园区建设，或者是商业地产项目。农民的抗议主要是围绕补偿不公平以及不能参与对城镇化利益的分享。冲突的第二个来源是大规模的基础设施建设项目征地。大约40%的群体性事件及抗议与公路、铁路、机场、绿地和其他基础设施项目有关。虽然这些项目都事关公共利益，但是农民依然因为补偿过低、土地出让净收益分配不透明等原因而提起申诉或者组织抗议。多数农民的抗议指向政府在征地过程中的不当行为。有超过一半的抗议事件涉及补偿标准低于法律规定标准，42%的事件涉及未获合法批准的征地行为。补偿分配的不公平、征地对象选择不透明、征地用途不明确、政府在征地过程中的处置不当等因素也导致了大量冲突。

#### （六）土地增值收益城乡分配不合理程度加剧

伴随城镇化进程，土地价值日益显化，土地增值收益迅速攀升，围绕土地利益的争夺不断加剧。一是被征地农民与地方政府之间的利益矛盾。在现行土地利

益分配格局下，被征地农民虽然获得了土地的补偿和安置款项，近年来国家又建立了被征地农民社会保障制度，但总体看，被征地农民并没有分享城市化的成果，加上少数地方基层干部在征地过程中违反程序，克扣征地款项等行为，使得大多数农民与土地增值收益无缘。二是土地级差收益的归属和公平分配问题。土地出让收入主要归地方政府，无论是所有者代表还是“全民”如何分享土地级差收益，还没有找到实现形式。三是农民和农民之间的土地利益补偿也存在不公。城市政府对城乡结合部农民的高补偿已引起城市市民的议论，而农区农民的土地补偿不足额、不到位、被克扣的现象比较普遍，特别是国家级重点工程的补偿标准过低更引起农民不满。四是城市和农村在增值收益分配上极其不合理。土地增值收益的产生有区位的因素，但是，由于城乡分治的二元土地制度，中国的土地增值收益主要由城市获得和使用，农村在土地被征收时得不到基于土地价值的补偿，土地非农用后的增值也与其无关。

在政府垄断土地一级市场下，土地增值收益提高主要表现为政府土地出让收入的增长。随着中国经济进入新一轮快速增长期，土地出让收入也快速上升。2000—2013年间，国有土地使用权出让收入从0.0596万亿元增长到4.2万亿元（年均增长38.7%），占地方财政收入的比重也相应地从9.3%提高到60.9%。但是，土地出让收入在城乡之间分配不平衡，用于城市的部分仍占主要份额。目前用于城市的部分主要有城市建设、国有土地收益基金和保障性安居工程。2008—2010年，城市建设支出占土地出让收益的比例平均是58.76%；国有土地收益基金占土地出让收益的比例平均为7.43%；保障性安居工程支出占土地出让收益的比例平均为3.37%。三项合计，三年平均为69.56%。土地出让收益用于农村、农业的部分偏低。从支出项目看，用于农业、农村的部分主要为农业土地开发资金、农村基础设施建设资金。2008—2010年，农业土地开发资金占土地出让收益的比例平均为1.94%；农村基础设施建设占土地出让收益的比例平均为7.58%；土地出让收益用于农村的部分合计，三年平均为9.52%。对农民的土地补偿在土地出让收入中的份额不升反降。2008—2010年，尽管各地的征地补偿标准普遍提高了30%以上，但其在土地出让收入中所占的比重不仅没有上升，反而大幅降低了。据对辽宁、浙江、河南等三省的征地补偿费和土地出让收入统计，2007年，三省的征地补偿费占土地出让收入的比重分别为16.82%、8.62%、19.58%，2010年变为10.37%、2.91%、12.99%，下降了1/3以上。土地出让收入的增加意味着更多的土地收益被地方政府占有和支配，地方政府热衷于多征多用，低进高

出,“以地生财”,导致土地被过度征收、低效利用,不利于耕地保护和土地的节约集约利用,也严重损害了农民土地财产权益。

## 改革二元土地制度结构、促进城乡一体化发展的建议

### (一) 改革权利不平等的二元土地所有制结构

一是建立两种所有制土地权利平等的制度。赋予集体所有土地与国有土地同等的占有、使用、收益和处分权,对两种所有制土地所享有的权利予以平等保护,实现宪法和相关法律保障下的同地、同权。二是以用途管制为唯一的准入制度。在用途管制下,农民集体土地与其他主体土地依法享有平等进入非农使用的权利和平等分享土地非农增值收益的权利。明确规划的主要作用是落实空间和功能布局,改变地方政府通过规划修编将农民集体所有土地变为国有、政府经营的格局。三是打破目前因城市和农村的边界区割,对圈内圈外土地按不同所有制准入的政策,除圈外可以用于非公益的非农建设外,圈内农民集体所有土地在符合用途管制前提下,也可不改变所有制性质进行非农建设。四是明确限定城市土地国有为建成区存量土地属于国有,新增建设用地用于非农经济建设的,除为了公共利益目的征用外,可以保留集体所有。对于建成区内的现状集体所有土地,可以采取“保权分利”或“转权保利”方式,保障农民的土地财产权益。

### (二) 建立城乡统一的建设用地市场

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“在符合规划和用途管制前提下,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。”一是界定允许集体建设用地进入市场的范围为集体经营性建设用地。二是首次将同地同权理念写进党的最高文件。中国土地制度的最大弊端是集体土地与国有土地同地不同权。《决定》明确允许农村集体经营性建设用地与国有土地一样平等进入市场,我们认为,应包含以下几层含义:1) 同地同权。即集体经营性建设用地可以和国有建设用地一样出让、租赁、入股,打破集体建设用地不得出租的坚冰;2) 同等入市。即集体经营性建设用地与国有建设用地在同一个平台上合法入市交易,改变目前国有建设用地独家在平台上交易,集体建设用地在灰市上非规范交易的格局;3) 供求决定价格。集体经营性建设用地进入市场,将改变目前由政府独家出让决定供应、导致价格扭曲的局面,多个集体经济组织以集体经营性建设用地主体入市,真正

形成由供求决定价格的机制，促进土地市场健康发展。三是必须符合规划和用途管制。农民集体只有在符合规划和用途管制前提下，才能利用集体经营性建设用地从事非农经济活动。由此，《决定》在集体经营性建设用地入市上是有严格限定的：一是并非集体土地与国有土地一样同权同价入市，只是开了集体经营性用地一个口子；二是即便是集体经营性用地，也必须服从规划和用途管制。

必须正视的是，在集体经营性建设用地入市上，将遇到巨大挑战。现实中，集体建设用地已大量入市，且大大超过了现行法律对集体经营性用地的界定。一是目前珠三角、长三角、环渤海等沿海地区已有非常大比例的存量集体建设用地发展工业和产业，这里既有目前法律规定的集体经营性用地，也有集体公益性和公共事业用地，还有大量的农民宅基地。二是目前进入市场的集体建设用地都处于灰色状态，村组织租赁给企业的集体建设用地，大多是双方私下签订的土地租赁合同，一旦发生纠纷，法院按无效合同处理，导致两败俱伤。三是城乡结合部地区，在城镇规划区内，存在大量的从事经营的集体建设用地，与城市土地属于国有的法律相悖。如何贯彻《决定》精神，以改革的勇气，按照问题导向，解决存量的、处于经营性状态的集体建设用地，是下一步实施中要解决的紧迫问题。

### （三）切实推进征地制度改革

集体建设用地要入市，就必须下决心解决征地问题。十六大以来，党和政府为推进征地制度改革付出了艰辛努力，遇到的阻力重重，其中最主要的是这套制度支撑的传统发展方式难以改变。但是，由于这套制度已经到了非改不可的时候了，十八届三中全会《决定》提出，“缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。”应推进以下具体改革：一是缩小征地范围。按照宪法原则，只有公益性用途，才得征地。但是，由于公益性用途难以界定，导致公益性用地目录出不来。与其议而不决，建议不如跟其他改革列负面清单一样，制定征地的否定性目录，即只要是盈利性的用途，就不得征地。二是规范征地程序。这一条早就提出来了，但执行得不好。建议下一步在征地范围及保障机制建立之后，在征地程序中加一道事前程序，让用地一方和农民集体先进行协商，谈不成再启动征地程序。三是建立合理、规范、多元的保障机制。这是征地制度改革的核心，应在政策和法律上尽快就其内涵予以明确。所谓合理，是就补偿价格而言的，即在坚持用途管制原则下，按照区位条件，对被征地实行市场化补偿；所谓规范，是就征地行为而言的，在有了明确的征地范围、补偿价格和程序后，必须实行征地的，就必须按法律来；所谓多元，是指按多元化方式安

置,要切实解决失地农民长久生计没有保障的问题,这里的实质性制度安排是,保障被征地农民部分土地发展权,即在征收农民土地时,给被征地农民保留一部分土地,纳入城市规划,在不改变集体所有性质下,参与非农建设,这是解决被征地农民长远生计的根本办法。

#### (四) 改革和完善宅基地制度

十八届三中全会《决定》提出,“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。”为下一阶段宅基地制度改革标明了原则和范围。我们认为:一是保障农户宅基地用益物权。保障农户宅基地占有权和使用权,是宅基地制度改革的底线。建议在法律修改中,应该按照宅基地用益物权的原则,进一步明确和强化农户宅基地使用权。在此基础上,按照一般用益物权原则,完善宅基地用益物权,赋予宅基地使用权人收益权、转让权。二是改革完善农村宅基地制度。目前农村宅基地制度在农村人口与村庄分离的背景下,存在制度不适应性。建议在贯彻十八届三中全会精神的实践中,选择不同类型地区进行宅基地制度改革试点,重点探索宅基地有偿获得与使用、宅基地交易与流转、打破宅基地成员和村社边界,基本取向是逐步实现以财产权赋权交换福利分配权,实现农民对宅基地的完整用益物权,促进土地有效利用。三是选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。从措辞和对象选择来看,《决定》是将抵押、担保和转让权利赋予了农民住房,而不是宅基地,在现行制度和法律制约下,有其合理性。明确赋予农民住房抵押、担保和转让权,有利于更稳妥地实现农民财产收益。当然,这几项权利的实施也只能先在若干试点地区推行。待条件成熟后,再行宅基地抵押、担保和转让。

#### (五) 建立公平共享的土地增值收益分配制度

土地增值收益分配问题,关乎社会公平、城市可持续发展和发展方式转变,必须放在土地制度改革重中之重的地位。十八届三中全会《决定》提出,“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。”这是增加农民财产收益非常重要的内容。改革方向是,改变目前土地增值收益的分配第一道被政府出让时获得、未来增值部分谁占谁得、农民在土地增值收益分配中无份的状况,提高农民在土地增值收益中的分配份额。同时,《决定》在措辞中也非常智慧,就土地增值收益在国家、集体和个人利益分配上用的是“兼顾”,在提高个人收益时用了“合理”一词,主要是因为土地增值收益产生非常复杂,既

不能由政府全得，更不能由谁占谁得，当然也不可能全归土地所有者。我们认为，土地利益的合理、公平分配应遵从增值收益产生原理。制定土地增值收益的合理分配原则，根本改革目前土地增值收益归政府的状况，建立土地增值收益归社会的机制，保障原土地所有者获得公平补偿和土地级差地租，保障城市基础设施建设所需的土地和资金，保障土地增值收益回馈社会，让公民分享。同时区分“涨价归公”与“涨价归政府”，保证“涨价归公”的土地增值回馈社会。

#### （六）推进城乡结合部地区的土地制度创新

城市边缘地带及城中村的非正式发展已遍及中国各类城市。这些地区的土地问题已成为影响社会稳定和收入分配的源头之一，对包容性和高效城市化带来巨大挑战。城市政府和房地产开发商都已发现了再开发城中村地区的潜在经济机会。但是，对于城市政府和开发商来讲，城中村的再开发以及将其整合到城市发展空间均遇到了不小的困难。非正式的发展、发展不足的公共服务、在城市边缘地带集体建设用地的法律空白，以及对于城市政府来讲日益提高的补偿安置成本给资金平衡带来巨大挑战。要解决这些问题，亟待通过改革，尤其是土地制度的创新来解决。

一是将城中村纳入城市总体规划。以实行城市总体规划与土地利用规划融合以及建立城乡统一的建设用地市场为基础，将城中村整合到正式的城市发展进程，可以增加城市发展所需的土地供应。这一整合不仅能为进入城市的低收入者提供住房可得性的机会，而且能增进城中村的集体经济组织和原住民的土地产权的强度，通过率先在这一地区实行集体建设用地进入市场，可以让这一区域的被征地农民从城市化中获取经济利益，也可以减少政府与农民之间的冲突。要实现这一目标，相关法律法规的修改应该尽快进入议程。一旦允许这些区域的集体建设用地进入市场，宪法规定的城市土地属于国有的原则就需要进行修改。土地管理法中关于“任何单位从事建设，都必须使用国有土地”以及农地变为建设用地就得实行征地的规定也必须进行修改，这些存量集体建设用地就不一定都得通过征地进入土地市场了，同时该法律中规定的“集体土地不得出租用于非农建设”的规定也得进行修改。

二是允许城乡结合部地区的存量集体建设用地进入市场后，未来城镇化进程中的住房提供模式也将随之发生变化。城市政府可以通过更加适宜的分区规划，不一定沿用目前成片土地提供给开发商的模式，农民集体可以组成股份合作社或提供土地给其他组织从事开发，这样一方面可以解决低收入住房的建设问题，另

一方面城市政府也可以避免原有征地模式下必须支付的安置和相关成本。更进一步地，承认和合法保护集体存量建设用地上符合规划的住房财产权，使迁移到城市的移民更体面地融入城市，改变目前完全由非正式住房市场提供带来的混乱和不稳定性。

三是可以考虑出台区段征收法，为城市更新和城中村改造提供法律依据。中国一些城市经历一段快速的扩张以后，继续依靠新增用地和征收农民土地的扩张方式已越来越困难。相比而言，对存量土地的开发潜力巨大，且这些土地位于城市比较好的区位，其商业价值越来越大。在存量用地开发中，通过与每一片土地所有者逐一谈判来完成城市组团发展所需的地块拼集，并不实际，也会影响到城市更新的速度。政府可以考虑借鉴中国台湾的经验解决这一难题。台湾地区的做法是，在符合城市总体规划前提下，允许原土地所有者与开发商直接协商土地价格，但由于城市更新需要对土地用途进行重新调整，政府会要求原所有者拿出一定比例的土地用于城市基础设施建设和市政用地。同时，城市更新也需要一定量的公共投资，这笔费用也得由原土地所有者拿出一定量的土地上市交易来解决。这样，区段征收实质上成为政府和所有者为提高城市品质、增加土地价值进行的一种“合作开发”模式。

四是考虑对允许进入市场的集体建设用地率先征收房产税。对于进入城市土地市场的集体建设用地可以率先征收资本利得税，以允许地方政府捕获这类土地的价值增值，对这些进入城市土地市场并作商业使用的集体建设用地按年增收房产税。将房产税引入新进入的集体建设用地时，也将是逐步的，其进度取决于税收征管体系相关要素的发展，包括土地登记、估价和确权等。