

还权赋能

——成都土地制度改革探索的调查研究*

北京大学国家发展研究院综合课题组

【内容提要】2003年以来,成都在统筹城乡的纲领下,进行了多方面的改革探索,逆转了城乡收入差距扩大的趋势,引起了广泛的关注。在系统调查的基础上,本报告通过分析土地综合整治、集体土地上的工业园、城乡“联建”、集体建设用地直接入市、农村土地确权等案例,总结了成都在土地制度改革方面的实践。本报告发现,成都统筹城乡的经济基础,是主动调整土地政策、改革征地制度,适当增加农民和农村分享工业化、城市化进程中土地收益的份额。成都的土地制度改革可以概括为:增加现存征地制度的弹性,探索在非征地模式下配置土地,以确权为基础,为逐步缩小征地范围、全面改革征地制度准备条件。

关键词:农村土地确权 集体建设用地流转 土地制度改革 统筹城乡

中国的城乡关系,正经历着深刻的变化。早期改革,经联产承包、人民公社解体、农村工业化、统购统销改革和城乡通开,结束了农村和农民以低价农副产品支持国家工业化与城市、却使自己长期陷于贫困的传统模式;中期开放,启动了数亿农村劳动力积极参与工业化、城市化和全球化进程,使非农业收入成为农民收入的重要来源。然而,城乡长期隔绝的体制影响过于深远,一旦城门打开,资源以更快的速度向城市积聚和集中,城乡居民之间的收入差距不仅没有缩小,反而在经济高速增长中进一步拉大。

2003年中国提出了科学发展、城乡统筹的新方针。为了扭转城乡差距扩大的趋

* 本调查报告执笔人为周其仁。课题组由参加成都研究项目的北京大学国家发展研究院师生组成,他们是(按姓氏拼音排列):程琛、程令国、韩思怡、黄凯、黄跃、雷晓燕、李力行、林念、卢锋、路乾、谭力、王天一、王子、邢亦青、徐建炜、徐建国、易声宇、尹建红、张敏、张晔、赵琼、周其仁。报告草稿经成都市国土资源局专家多次阅读评论,提出重要修改意见。本综合报告尚存的错漏之处,由报告执笔人负文责。

势，中央决策把“三农问题”列为重中之重，国务院推进农村税费改革，全额免除世代延续的农业税，并大幅度增加了财政向农村和农民转移支付的力度。2003—2008年间，是改革开放以来中国农民增收最快的时期。可是，城乡发展差距扩大的趋势依然没有扭转。2008年中国城镇居民人均收入等于当年农民年纯收入的3.33倍，不但比2003年的3.23倍有所上升，且城乡居民收入差距的绝对值第一次超过人均11000元的历史高位。在这个格局没有得到根本改变以前，“内需不足”就将长久困扰国民经济的健康发展。中国的高速增长还是更多依赖出口与投资，一旦国际市场波动，保增长的压力就从天而降。

在上述背景下，成都的综合改革经验引起了广泛的关注。早在2003年，成都市就把统筹城乡、走城乡协调发展之路作为地方施政的纲领。^[1]五年来，在成都展开的统筹城乡综合配套改革的丰富实践，说明统筹城乡不仅不会妨碍、延缓城市化和工业化，而且可以有力地推动城市化和工业化的健康发展。这也是本报告调查研究的主线：成都市怎样在加大地方财政对农村和农民转移支付的同时，利用城市化加速的难得机遇，释放级差土地收入的巨大能量，把本来属于农民的财产权利真正还给农民，并经由打破城乡壁垒的土地合法流转与统一的土地市场交易，形成农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的新格局。

一、城乡差距扩大下的成都实践

成都是一个特大城市。早在21世纪到来之前，成都人口就超过了1000万，是北京、上海、重庆等中央直辖市以外中国人口最多的大都市。与其他中国的大都会城市一样，成都市国土面积的绝大部分是农村，半数以上的居民为农民。这里有一个鲜明的中国特色：城乡关系不但存在于全国范围之内，也存在于大都会城市之中。中国要转向“以城市带动农村”的发展轨道，首先要启动大都会城市对自己农村地区的带动。如果大都会城市连自己的农村也带动不了，全国范围的以城带乡就难有大的指望。

当2003年成都市把“城乡统筹”高举为地方施政纲领的时候，这个特大城市内部的城乡关系的确出现了新情况：城市居民家庭人均可支配收入与农村居民人均纯收入的差距，从1980年的1.77:1上升为2003年的2.64:1。这也是一个全国性的趋势，显示了改革开放以后中国的城乡居民收入都在逐年增长，但城市居民的收入

[1] 见“李春城同志在统筹城乡经济社会发展、加快城市化进程座谈会上的讲话”(2003年9月23日)，见《统筹城乡经济社会发展，推进城乡一体化》(成都市委办公室，资料汇编二)。

增长显然比农民更快。

客观地看，城市经济的更快增长有其内在的逻辑。本来，现代化终究要导致资源和人口向城市的积聚和集中。仅仅是因为国家工业化战略和行政计划配置资源的体制，才形成中国城市化严重滞后的不正常格局。早期的改革松动了原来的行政控制、打开了城乡隔绝之门，资源向城市积聚和集中的趋势自然加速，城市化的进度自然超常——似乎是要把历史损失的时间补回来。但是，直至2008年中国的城市化率仍然低于世界平均水平，而城市的集中度也还是明显偏低。^[1]在中国的城市化急需补课和追赶的过程中，伴随出现了城乡居民收入差距逐年拉大的全国性趋势，这是中国城乡关系的一个严峻现实。

成都的发展轨迹却提供了另一个例证。在奉行城乡统筹战略五年后，2008年成都城乡居民收入比为2.61:1，不但扭转此前20多年逐渐上升的势头，还比2003年略为收窄了1.1个百分点。这并不是成都的城市居民收入增长变得缓慢的结果，因为2003—2008年间，成都城市居民的人均可支配收入增长了1.76倍，与北京（1.78倍）和上海（1.79倍）、天津（1.88倍）与重庆（1.78倍）相当。关键是成都市农村居民的收入增长得更快，五年间增长了1.77倍，高于京津沪渝。同期城乡居民收入差距趋势收窄的城市，还包括重庆、哈尔滨、郑州、合肥、长沙、南昌、福州、昆明、贵阳等八个省会城市。不过，在仔细比较了经济增长起点、人口总规模、城乡居民收入增长速度和绝对水平以后，我们发现成都确是其中的佼佼者，与重庆一起，成为中国人口过千万超特大城市中扭转城乡收入差距拉大趋势的两个城市。

这也许就是成都的实践引起了广泛关注的原因。人们更感兴趣的是，成都究竟怎样动员了资源用于城乡统筹，才能在保持城市经济快速增长的同时，开始遏制城乡收入差距逐年拉大的趋势？作为一个西部地区的超特大城市，论行政级别，成都市低于直辖市重庆，论财政实力，成都无法与北京、上海、天津、广州、深圳等相提并论。作为一个西部的特大都市，成都市统筹城乡的经济基础究竟在哪里？

调查表明，成都市统筹城乡的财力首先来自地方财政收入。根据市城乡统筹委提供的资料，2003—2007年成都市财政支出用于农村和农民的部分共254亿元，相当于同期财政支出的15.2%。其中，2007年成都市财政对农村农民的支出117亿元，等于2002年（10亿元）的10倍以上。^[2]这就是说，成都地方财力开始主动向农村和农民倾斜，打破了多年来“财政收入集中用于城市”的倾向。

[1] 2008年全球平均的城市化率为50%，而中国不到45%。同时，在城市化过程中，中国100万人口以上的特大城市占全部城市人口的比例只有15%，低于世界平均水平（18%），更低于日本（44%）、美国和德国（都为42%），只高过菲律宾1个百分点，印尼4个百分点（2005年）。

[2] 见“与成都市统筹委座谈记录”，2009年2月5日。

更重要的是，成都市动用了城市化进程中土地增值的地方收益来实现城乡统筹。这里，我们看到在三个层次上的收入分配变动：一是城市化、工业化的积聚和集中，导致土地市值因用途变动而急剧上升；二是现行土地制度决定了大部分土地增值收益归地方政府；三是成都市委市政府在施政过程中运用地方性政策，特别是在综合改革试验的框架内，探索突破传统的土地收益分配机制，提高农村和农民在土地的城市化增值中的分配份额。

首先我们看到，和其他大都市一样，成都市近年的土地市价急剧上升。以国有土地拍卖成交价为例，2003—2007年间，成都中心城区国有土地拍卖均价从每亩55.47万元上升为276.05万元，上升了近4倍。^[1]同期最高的土地均价，青羊区每亩1555万元（2008年），金牛区1349万元（2007年）；至于单宗土地，2007年成都市区更创下每亩8800万元的天价纪录！^[2]撇开经济波动因素，地价的持续走高来自对城市空间资源的竞争加剧，反映了经济积聚和集中程度的提升。

在现行土地制度下，地价上升首先意味着政府出让土地收益的猛增。根据中国国土统计年鉴，2005—2007年成都市国有土地供应面积每年平均达5477.6公顷，总成交价437.9亿元，纯收益291.9亿元。其中2007年，成都国有土地出让总成交635.7亿元，纯收益421.5亿元，均高于当年预算内财政收入（286.4亿元）和预算内财政支出（356亿元）。与全国大都会城市的情况一样，“土地财政”是成都政府可支配财力的第一支柱。

当经济力量驱动资源向城市积聚、现行分配制度又导致土地收入加速向政府集中的时候，城乡居民收入差距拉大的趋势似乎就是顺理成章的事情了。但是，加速城市化集中到地方政府手中的财力，也可以成为扭转城乡收入差距拉大的经济力量。成都经验的可贵之处，就是除了在财政支出方面主动向农村和农民倾斜，还启动了土地制度方面的变革，探索在城市化加速过程中收窄城乡发展差距的可行途径。本研究对成都实践后一方面的经验更感兴趣，因为它不仅仅是改变财政收入增量的分配，而且涉及现存土地和其他经济财产制度，因而是一场涉及既得利益调整、流行观念改变与体制运行方式演进的深刻改革。

二、在征地模式内起步

中国城乡关系有一个难解的结。主要是，长期滞后的城市化需要大规模投资才

[1] 据《2003中国国土资源统计年鉴》第197页、《2008中国国土资源统计年鉴》第210页提供的数据计算。

[2] 据成都市土地拍卖中心提供的数据。

能扩大城市空间和城市设施，才能走上由城市带动国民经济增长、吸纳更多农民进城的发展道路。可是，在现行的国家征地制度下，城市筹措巨额投资和建设资本的主要来源，就是政府低价征用农民土地、把农民的集体土地强制转为国有土地、再按市价向城市土地市场出售国有土地的长期使用权。这是一条政府主导的土地资本化之路。如果说，低价农产品和统购统销曾经是国家工业化的经济基础，那么，低价土地和征地制度则是20世纪90年代后加速的中国城市化的经济基础。这样，中国就面临一个深刻的矛盾：农民问题的根本解决离不开城市化加速，可是在征地制度基础上推进城市化，却又不断地损害着农民的财产权利和收入。这是一个棘手的两难挑战。

成都显然不可能立刻废除国家征地制。因为，每年超过预算内财政收支的、高达数百亿人民币的地方可用财力，恰恰来自现行征地制下的土地城市化收益。激进的废除征地制纲领，也许可以消除舆论关心的“失地农民”问题，但如果由此退回到农民固守农村和农地的状态，却也早被历史证明并非解决“三农问题”的康庄大道。临时性叫停征地或控制征地规模，顶多是缓解矛盾的权宜之计——且不说城市化大潮难挡，即便花费了巨大的行政成本真的遏制了城市化的进程，对农民究竟又有多少好处？左一道、右一道的行政管制命令，不但给城市化平添了增加摩擦的麻烦，还要外加寻租、腐败等政治上难以承受的巨大代价。

比较可行的途径，是在现行征地制框架下启动变革，也就是在维系现有城市化筹资功能的同时，积极寻找增加农村和农民分享城市化土地收益的实际途径。这是成都综合改革实践的现实出发点。事实上，当成都在2003年提出城乡一体化战略的时候，地方财政的三农支出仅10亿人民币，对当时全市660万农村人口来说，人均不过151元而已。从哪里动员更多的资源，使处于发展鸿沟两侧的城市与农村，可以真的奔向“城乡一体化”的伟大目标呢？

成都的做法是首先加大政府征地所得对农村和农民的“返还”。他们的第一招，是通过“占补平衡”，从政府征地所得中拿出较大一块资金用于农村的土地整治。问题是，作为一个早就过熟开发的地区，成都市境内可开垦耕地的后备资源很少，不可能通过开垦未利用地（荒地）来满足占补平衡的要求。特别是2004年以后，国家政策禁止了多年实际存在的跨地区“异地占补平衡”的流行做法。于是，成都转向了通过内部的土地整治来满足占补平衡的要求。这就是，根据土地利用总体规划与土地整治专项规划，对农村既有的田、水、路、林、沟、渠、村实行综合整治，以增加可利用土地面积和有效耕地面积。这是一项全国通行的政策。成都的特别之处是把此项政策用足，认真组织土地整治项目的实施，主动提高投资标准，在完成占补平衡的同时，把土地整治发展成为城乡统筹的一个新的工作平台。

经验表明,土地整治一举两利。对城市而言,可以用土地整治后增加的耕地指标去满足城市扩展的土地需要,还经由“土地财政”筹措更多的城市化投资资本。对农民而言,土地整治增加了他们的耕地面积,长远收益是农作方便、生产率提高、农地增值,短期则得到参与土地整治的劳务收入。以我们实地考察的金堂县栖贤乡向前村为例,在2005—2006年一年时间里,这个行政村以1723万元市财政投资,完成了总面积4979亩的土地整治,新增耕地面积1081亩。这对于城市的经济含义,就是以每亩1.6万元的代价,得到1000多亩城市用地的占补平衡指标。对农村和农民而言,就是除了短期的工程和劳务收入、土地流转的现金收入以及在农业产业化公司打工的收入,还带来增加当地耕地面积、改变农村面貌以及农地资产的长期增值。

诚然,城市化土地收益的返农比例还是不高。如上例每亩1.6万元,尚不到同期成都中心区平均地价的1%。但总比只取不予强。更何况成都市还不断提升城市土地收益的返农收益数额,从1999年的每亩3100元,一路升到2007年的每亩2.5万元。这与城市地价的节节上涨固然有关,但地方政府决策的倾向性还是决定着现行征地制下土地收益的分配。

成都市在提高土地整治投资标准的同时,还扩大了土地整治的规模。数据显示,全市土地整治的总面积从2003—2005年每年平均2550公顷,上升为2006—2007年间的年均34400公顷,增加了12倍以上。以新增耕地占土地整治面积7%~10%、每亩新增耕地获投资2万元计,仅农业土地整治一项,成都农村和农民每年就可以从城市化土地收益中分享10亿元。横向比较,2003年成都的土地整治占城市国土总面积之比仅为0.04%,大大低于上海(0.76%)和天津(0.73%),也低于重庆(0.09%)、石家庄(0.08%)和北京(0.05%)。但是到了2006—2007年,成都的同一指标分别为1.81%和3.75%,远高于全国其他直辖市和省会城市的水平。^[1]

如此“价”、“量”齐动,显著加大了城市化土地收益返农的力度。这就使成都市的农村特别是那些远离中心城区的偏远的低地价地区,也得到了一笔仅靠当地农村和农民自己根本无从筹措的资本,用于增加农业资产的存量、加大农民收入的流量。一批村庄的面貌因土地整治而得到显著改变,反过来又提高了人们认同城乡统筹战略的自觉性。

成都土地整治的意外发现是,村庄整治比一般的农地整治具有更高的经济价值。其实早期在邛崃、金堂等地的土地整治,已涉及到村庄整治。例如我们调查过的邛崃市羊安镇仁和村,就是利用土地整治资金,让179户农家拆除了旧房、搬入

[1] 参见《中国国土资源统计年鉴》(2003—2008)。

了具有川西民居特色的仁和新村集中居住。上文提到的栖贤乡向前村，在平整农田、沟渠和坡地的同时，也重整了25户人家的20亩宅基地，通过拆旧建新，让农户搬入新村、住上新房。新津县普兴镇项目的财政补助标准更高，达到每亩2.5万元，涉及村庄整治的比重也更大：共新增耕地1770亩，其中宅基地整治新增522.9亩，占新增耕地总量的29.54%，共建成农村新社区3个，共327户搬入了新村楼房。通过村庄整治，农家减少了部分住宅占地，增加了复垦后的农地（仍由他们集体所有、分户承包），还将腾出来的宅基地面积指标，按土地整治之价换得一笔货币补偿，把城市化的土地收益部分转化为农村建设和农户建房的投资。

人们很快发现，农地与建设用地具有完全不同的潜在市价。在中国现行土地用途管制的体制下，农地一般比较便宜，因其用途被限定于农产品种植，所以农地地价就由未来农产品带来的收入流来决定；建设用地可以发展工商房地产，其地价就远高于农地。问题来了：在农村展开的土地整治，结余出来的既有农地，也有建设用地（如宅基地），如果都按一个价格水平补偿，“宅基地”的拥有者岂不亏了？^[1]

事实上，涉及宅基地的村庄整治，其成本远高于一般农地整治：拆除原来的老宅子、盖新房、外加复垦原来的宅基地，比平整田地、沟渠和坡地的代价要高很多。这也是为什么按一般土地整治的补偿标准，所能带动的村庄整治面积较少——如向前村2005—2006年按每亩1.6万元的标准完成的土地整治中，村庄整治部分不足0.4%。那么能把宅基地整治的补贴标准提高一点吗？说来不容易相信，在传统征地制度下，国家工程占用农民宅基地的补偿标准，甚至比占用农地的还要低^[2]——“道理”简单，农地每年长庄稼，可卖钱，但农民的宅基地除了自住、自用，什么货币收入的流量也没有！

要使农村建设用地得到更高的价值，突破口还要到土地用途管制当中去寻找。人们发现，国家为防止城市和工业占用更多农地，严格控制的是农地转为农用土地的增量。为此，一方面对农地转用的数量实施严格的行政审批，另一方面则规定了农地转用的高额税费。在此双重约束下，近年中国城市扩展的难度不断提高、土地成本不断上升。由此，包括农民宅基地在内的农村建设用地的潜在价值，也在不断上升。问题是，那些远离城镇中心的农村建设用地，必须经过指标的流转与交易，完成与城市或工业中心所在地的农地之间的“空间置换”，才能在不违背土地用途管制的条件下，实现其潜在的价值提升。

[1] 2005年访问邛崃羊安镇仁和村，村支书雍长清就抱怨说按土地整治之价（每亩1.8万元）搞村庄整治“太亏了”。因为根据后来出台的政策，宅基地的节约可以得到每亩12万~15万元的补偿，而“挂钩”项目可以得到更高的土地收益（每亩30万~40万元）。目前，仁和村正在进行一个300亩地的挂钩项目。

[2] 过去因为国家征地而发生的补偿，农民宅基地只补农田补偿价的一半。参见蛟龙工业港访谈记录。

成都逐渐蹚出了一条允许不同区位的农村建设用地与农地互换的路子。具体说来,就是把涉及农民宅基地和其他农村建设用地的村庄整治(当地俗称“拆院并院”),从一般的土地整治项目中独立出来,为农村经营性建设用地实现更高的市场价值提供了可操作的路径。

以郫县为例,早在2004年初,郫县就已经用完了前一轮土地利用规划确定的建设用地指标。但是,急速的城市化、工业化仍然继续推高当地土地的价格。静等下一轮规划的指标下达吗?可能与发展的时间窗口失之交臂。不等新指标就占地建设?那就是违规和违法。两难之下,当地专家从省国土厅2000年下达的一个文件中发现了合法解决问题的政策空间:“在集中的过程中,……确需占用耕地的,经批准农用地转用的人民政府土地行政主管部门调查核实、批准后,可以与腾出来的旧址整治后增加的耕地进行置换。……实行这种方式置换的,其建设用地可以不占年度建设占用耕地计划”。

这就是突破口。新亮点是“不占年度建设占用耕地指标”,因为这新增的建设用地,只要“与腾出来的旧址整治后增加的耕地”完成“置换”,就可以做到在土地控制总量上既没有减少耕地、也没有增加建设用地。这给郫县当事人极大的启发:过去几年进行的土地整治,不是已经包含了部分村庄整治的内容吗?不是已经可以做到把腾出来的宅基地旧址经复垦后增加为耕地了吗?窗户纸一捅就破——只要把村庄整治节约出来的建设用地与城镇和工业集中区的农地相互置换,就可为城镇工业的发展提供“不占建设占地指标”的土地资源。

这件事不是零风险。最大的困扰是政策实施过程的操作质量:倘若一哄而起,纷纷在高地价的城镇区周围大量占用耕地,却并没有相应减少远地农村的建设用地,或没有增加等量等质的农地,那岂不等于开了一个大量占用耕地的口子!也许就是这个原因,国土部2004年在规范这类行为时,就有了一个更严格的表述,“增加城镇建设用地与减少农村建设用地挂钩”(简称“挂钩”)——意思是哪个地方确实减少了农村集体建设用地,才可以相应增加那个地方的城镇建设用地。

次年,国土部又明确提出用“项目区”作为执行“挂钩”的政策工具,即“依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(以下简称‘项目区’),通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低”。^[1]就是说,土地的空间置换将被严格限于项目区内进行;项目区要先论证、报国土部审批后方可实施。

[1] 国土部,2005年207号文。

成都用扎实的工作证明“挂钩项目区”完全可行。此次调查中，我们实地考察了郫县第一个挂钩项目区的情况。按照规划，这个项目的拆旧区位于郫县唐元镇长林村，幅员面积2294亩，其中约四分之一为农村建设用地；全村411户，1434人，人均建设用地255平方米。通过拆旧建新，人均建设用地面积减少为79.4平米，共建成三个新村居住区，占地112.26亩，全村由此净增耕地263亩。

然后，这些腾出来的农村建设用地指标，被置换到靠近郫县县城的犀浦镇和爱镇，也就是该项目的“建新区”。郫县政府因此就可以在“当年农地转用指标”之外，增加征地263亩，再作为经营性用地公开拍卖。所得的收入除了给拆旧区和新建区的农户以补偿（先由财政垫付）、缴纳相关税费后，就是项目区净收入，纳入土地财政的盘子，用于地方发展城市和工业的投资。据调查，该项目在城镇建新区的拍地所得共11亿人民币（每亩拍卖均价420万元），其中补偿拆旧区农村和农民5500万，补偿城镇建新区8000多万，交纳税费、土地出让金、耕地保护基金以及社保住房基金共计5.6亿。收支相抵，这个挂钩项目净所得约4亿人民币，归市政府用于城镇和工业建设投资。

整个项目区通算，拆旧区和建新区两地的农村和农民，以263亩农村建设用地置换到1.35亿货币收入，平均每亩51.3万元，比上述土地整治项目的平均地价高出近20倍！项目区内的耕地总数没有减少，因为农户的居住占地更为集约，给急需土地的城市腾出了“不占指标”的新增建设用地。市县政府是本项目的组织者和实施者，也是最大的财务收益者。不过，这一切都是在农村与农民得到了比土地整治的最高补偿（每亩2.5万元）还要高近20倍的基础上发生的。

据统计，2006—2008年三年内成都市实施了15个挂钩项目，共申请挂钩周转土地指标6980.23亩（即农村拆旧区建设用地总面积），其中农民安置区使用1649.01亩，城镇建新区使用5331.22亩。通过挂钩项目，累计7578户农村居民（总24869人）住进了新社区。这15个挂钩项目在农村的投资共8亿，以新增城镇使用的面积算，平均合每亩15万元，其中最高每亩60万，最低12万；平均每个农民从城市化土地增值中收益3.2万元。仔细研究这15个挂钩项目，发现其中有6个项目没有跨出同一个镇的行政范围；由于政策限制，所有这些挂钩项目均没有跨出本县范围，因而只能在一个狭小的区域内实现较小的级差地租。

目前，成都市第二批共29个挂钩项目已经铺开，预计可为建新区提供1.2万亩建设用地，以每亩市价平均15万计，投资农村建设的资金高达18亿元。^[1]挂钩项目发现了农村集体建设用地的更高市价，为大规模的村庄整治找到更顺畅的财务“出

[1] 《关于四川省2008年城乡建设用地增减挂钩试点项目区（第二批）实施规划的批复》，川国土资函【2008】1806号。

口”。自2009年始，成都把所有集体建设用地整治从一般的土地整治中剥离出来，纳入挂钩项目的范畴。这有助于在城乡统筹的框架下动员更多的城市化后备土地资源。据2006年土地详查统计，成都市20个区（市）县共有农村建设用地139万亩，占全市建设用地总量的48%；农村人均建设用地面积154平方米，其中宅基地约占90%。如果给予适当的规划、投资和建设，通过村庄整治把农村人均宅基地面积降至人均70平米，全市可增后备建设用地就达65万亩。^[1]

可见，中国城市化的症结与其说是缺少土地，还不如更准确地说是缺少资本。只要能追加适当的投资，就完全可能在不减少耕地的硬约束下增加城市建设用地的供应量。问题是，仅靠农业和农村的积累，农民自己无从转向更集约利用土地、更高文明的居住模式。^[2]要大幅度节约村庄用地，就需要有更高规格的规划、资本和建设能力的投入。这些密集地积聚于城市的要素，只有经由对现行体制的改革，才得以向农村释放。成都实践的可贵之处，就是不断探索把更多的城市化土地收益转向农村和农民，并以此支持城市化的推进。

需要说明，无论土地整治还是挂钩项目，都还是在当下中国征地制度的框架里发生的。土地整治新增的农地指标，服务于征地制的占补平衡要求。只有国家多征地，才有更多的占补平衡需求，也才能有更多的土地整治投资来源；而更多地征地，却同时意味更多农村和农民的土地资源被低价征用，为城市化工业化提供积累。“挂钩项目”虽然可以突破年度建设占用耕地的框框，但是从拆旧区腾出来的农村建设用地指标，只有到建新区“落地”，才能成为现实的城市化用地。而在现行体制下，落地仍要通过征地来实现，即政府以行政权力强制性地组织农民搬迁。惟一不同的是，挂钩征地可以在年度占地计划以外进行，但对于被征土地的农村和农民而言，除了补偿水平略有提高，情形并没有根本的不同。从实际的流量看，成都2007年土地整治与挂钩项目，加到一起可返农资本当在60亿人民币之谱，占政府土地财政收入的十分之一。这也说明成都的城乡统筹可以有更大的作为。

三、突破征地制度的尝试

观察表明，突破现行征地制度的自发努力，不但早就潜流涌动，而且已经从方方面面汇入了改革开放之后中国城市化、工业化的大潮之中。诱发这个广泛而深刻

[1] 数据来自《成都市统筹城乡土地管理创新系列研究》，P178-179。

[2] 改革开放以来几次农村的建房高潮，不但不节约土地，反而常常要增加农村宅基地的占用。

变化的经济动力，源于一个简单的经济现实：同一幅土地，用于农业与用于工业和城市建设，带来的收益有天壤之别。于是，积聚和集中带来的不同区位土地之间的级差收益，不断诱使人们把合适位置的农地转为非农用地。但是，自计划经济时代延续至今的征地制，依然是农地转用的惟一合法形式。特别是在城市国有土地实行了使用权批租、拍卖的新体制后，政府既是土地的“征用者”，又是“出售者”，可以合法地把低价征得的农民土地，高价向市场出让。这在推进中国城市化的同时，不断生出土地收益分配不公、城乡差距过大、社会冲突加剧等严重问题。

为缓和矛盾，中央政府加强了对征地活动的管制。不过，控制征地数量、提高审批规格等治标性的措施，与城市化加速发展的现实需要又发生新的矛盾。结果，在农地转用过程中，违法违规活动大量发生，以致于“法不责众”成为土地管理领域内相当普遍的现象。据国土资源部的统计，2007年全国土地违法案件共9.2万起，虽然比2003年的12.6万起有所减少，但违法案件涉及的土地面积（121.5万亩）却比历史最高峰的2004年还多出15.7%。^[1]

成都也不例外。作为一个守土有责的地方政府，成都当然要贯彻执行上级政府关于严控耕地、加强对土地违法违规案件的处置力度。^[2]同时，成都也从实际出发，对庞大的法外行为做出适当的区分，经由体制松动和改革探索，把符合城乡统筹、可以协调的矛盾纳入地方政策与先行制度的框架内给予承认与规范。本次调查中，我们对那里集体土地上创办的工业园区、地震灾后的城乡联建、在更大范围内实施挂钩，以及实事求是地处理土地方面的历史遗留问题等实践活动，留下了深刻的印象。我们看到，在传统的征地制度之旁，改革实践正在走出一条集体建设用地直接入市的新路线。

（一）蛟龙工业港：从合理到合法

在距成都空港不远的地方，有一座拔地而起的工业园区——蛟龙工业港。工业园区并不是成都的新鲜事物。自成都市于2003年提出“三个集中”的发展思路之后，作为工业集中的结果，工业园区在成都就得到长足的发展。从国家级、省级到市县级的工业园区，从专业化园区到综合性园区，林林总总全市约21个工业集中发展园区，显示着积聚与集中对工业发展的意义。^[3]蛟龙工业港的特别之处在于：一是民办，二是在集体土地上办，三是总面积达5平方千米。就我们所知，同时具备以上三个特征的，全国绝少听说，成都唯此一家。

[1] 见中华人民共和国国土部编，《2008中国国土资源年鉴》，第252-253页。

[2] 据成都市国土局提供的资料，2007年成都市违法用地立案数825宗，涉及土地面积2.27万亩，比2003年分别减少了704宗和1.48万亩，纠正土地违法的形势好于全国。

[3] 见《成都市工业园调查报告及工业地产研究》。

蛟龙工业港的创办者不是任何一级政府的官员，而是民营企业家黄玉蛟。这位来自重庆贫困农村的民营老板，从自己早年创业的艰难经历当中，发现了一个潜在商机：为众多中小企业提供办厂的场地和其他服务。凭多年积累的资本、融资能力和一股不达目的、绝不罢休的劲头，黄玉蛟及其团队先在青羊区小试身手，后来又回到双流县大展拳脚，终于把“民办中小企业集中区”从构想变成了现实。

蛟龙工业港的第一期在青羊区文家乡，占地1平方千米；第二期在双流县东升镇和九江镇，方圆4平方千米。两地都处在成都市三环以外、外环以内的办工业黄金地带。从景观上看，区内标准厂房整齐分布，道路、电力、通讯设施齐全，宿舍和商业配套大体成型，俨然是一个井井有条的现代化工业园区。查阅数据，如今的蛟龙工业港已有500家中小工业企业入驻，总就业约10万人，年度创造GDP过10亿元，缴税1.5亿元。从园区厂房的空置率几乎为零，外加招商记录上总有200~300家公司等待入园来看，蛟龙工业港即使在当下经济寒流的冲击中也颇受中小企业的欢迎，应该是毋庸置疑的。

这个园区最受中小工业公司欢迎的地方，是方便加便宜。“方便”就是入驻手续简明、进驻后服务周到。其实在各地招商引资的激烈竞争中，多数工业园区都比较方便。如果说蛟龙工业港有更胜人一筹的地方，那就是它是由中小民营企业家办的园区，更了解中小企业的实际需要。另外，没有“官办”地位，蛟龙工业港惟有好好为中小企业提供服务才能立足。

“便宜”是蛟龙工业港的核心竞争力。第一，这里的基本模式是出租标准厂房，并不要求中小工业企业买地买房；第二，这里的厂房租金比周围其他工业园区略低。加到一起，有意入驻的中小工业公司只要付得起一小笔租金，就可以到蛟龙工业港施展拳脚了。比较一下：得一处2000平米的标准厂房，算上配套土地一般占地5亩，若按国家征地然后招拍挂的模式，要100万元（每亩20万元）购地费，外加每平米1600元的厂房建安费，总价当在400万元以上。若到蛟龙工业港，先预付2万元定金，以后每月再付1.4万元的租金（每平米每月7元），2000平米现成厂房就归你所用！诚然，在前一种模式下，业主投资后也许还可以享受日后的土地增值，而后一种模式下的土地增值归蛟龙工业港。但是，对于绝大多数中小企业来说，先起步更为重要，因为起不了步就没有将来。

问题是蛟龙如何筹得庞大的建园投资？调查表明，精明的黄玉蛟主要靠两招：第一，有限的自筹资本和融资能力，第二，分批滚动开发。在这两招之外，他还用了个办法：保留园区土地的集体所有性质，绕开一次性对农民土地的国家征用与补偿，改由向所在地农民集体租赁。就是说，蛟龙模式就是租用农民土地、自筹资金盖厂房、然后再将标准厂房出租给中小企业。由于两头都是租赁环节，一次性巨

大的土地投资就分散成每年分摊的费用，这就降低了黄玉蛟的建园门槛，也节约了中小企业获得厂房的成本。只要蛟龙工业港集合起足够的需求，即便有的中小企业没有取得预想的成功而退出，源源不断的新需求也能保证此模式屹立不倒。

但是，具有明显经济合理性的事情，却不容易合法。这是因为，中国现行的土地制度，凡涉及农地转为工业和城市所用，法定由政府先把农民的集体土地征用为国有，必须经政府完成一级土地开发，再按40年的期限按商用土地的使用权转让给工业用户。在这个制度下，政府永久地改变了被征用农地的所有权，要对农民永久放弃土地收益权给予一次性补偿。弥补这笔巨大的土地开发成本的办法，就是政府也按几十年的年期转让使用权，一次性回收未来收益。众所周知，“征地+批租”的土地开发模式，已成为近年中国城市化扩张的基础，正如在过去时代，低价统购农产品是国家工业化的基础一样。

当然也不是密不透风。20世纪80年代被邓小平誉为“异军突起”的乡镇企业，就是在农民集体土地上发展起来的。与此相适应，中国的土地法规也给农村自办工业项目，包括农民与非本地外来资本“联合”或“合作”办企业，给这部分农地转用留下合法空间。^[1]1999年以来《土地管理法》几经修订，对农地转用的管制更加严格，但农地不经过国家征地而转为工业用地的通道还是没有绝对关闭。各地国土部门还是可以在符合城市发展规划、土地利用规划以及符合占补平衡和税费缴纳的前提下，办理集体农地转为集体建设用地的审批手续。这也是蛟龙工业港在集体土地上办得成的法律基础。

黄玉蛟不是本地农民，显然也不是要与本地农民合办乡镇企业。但是，正因为国家征地模式过高的进入门槛，才逼着青羊区、双流县和黄玉蛟一起试验“在集体土地上兴建工业园区”。在这个自发的新模式下，农户将土地承包经营权集中起来，由集体出面租给蛟龙工业港，再要求后者对农户进行一次性安置补偿并承诺以后每年交付约定的租金。

这里有两对矛盾需要处理。其一是蛟龙工业港与当地农民的关系。从经济利害分析，与国家征地一样，黄玉蛟“拿地”的成本越低，其工业区的盈利就越多，因此，蛟龙工业港与任何从事征地的政府主体一样，具有“压低土地成本”的自然倾向。但是，由于黄玉蛟是民营企业而不是政府，并不直接掌握合法强制力，因此他所能够“压低的土地成本”，在逻辑上再低也不可能低于农民自己利用土地的最高

[1]《土地管理法(2004)》：“第四十三条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”

收益，也就是农地转用的机会成本。更由于蛟龙模式不是一次买断土地，所以他们与农民的租地合约里包含着租金调整的条款，这也有助于农民分享仍由他们拥有的土地在未来可能增加的收益。我们的看法是，这两点在制度上均优越于传统的国家征地模式。

其二，蛟龙工业港要处理好与政府的关系。从起源看，若没有青羊区政府当年的主动支持和扶持，就不可能诞生蛟龙模式。随着地方政府之间招商引资竞争的加剧，蛟龙模式还得到双流县政府更有力的支持，主动把蛟龙工业港项目上报审批。不过，这些通常被称为“块块”的政府，还要受到专业管理部门（“条条”）的制约。譬如，早期蛟龙工业港占用大量未经规划的农田，在国土部门看来就是严重的违规。

出路就是“块块”与“条条”协调行动：双流县主动按程序调整规划，把已成形的蛟龙工业港纳入发展规划，并相应在县域范围内自行调整配置了对地方来说非常稀缺的规划指标，还为之垫付了审批过程需要的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、耕地占用税；蛟龙工业港补交了部分占用耕地的税费，在地方国土管理部门的帮助下完备了农地转用等相关手续。从旁观察，成都市农地转用的总量并没有因此突破，政府不过让出了一块农地转用指标，就为蛟龙工业港“在集体土地上兴办工业园区”提供了合法基础。这里有一个值得称道的思维方式在起作用：政府自己用农地转用指标，目的无非也是为了发展工业和地方经济，既然征地制弊端日显、成本陡增，既然蛟龙模式也可以达到同样的发展目的，为什么就不能在征地制度之外另辟蹊径呢？

（二）三道堰的小城镇建设

更敏感的变革，发生在距成都市区车程不过30分钟的郫县三道堰镇。这是一座恬静祥和、风情独具的川西小镇。镇中心区700多户人家，现在已全部入住兼具川西民居特色和徽派建筑风格的三、四层小楼。镇区的街道宽敞平坦，商铺林立，基础设施很是齐全。令人印象尤为深刻的，是接送外地看房者的专线班车在小镇上络绎不绝，原来这里数个成规模楼盘、总共约4500套商品房对成都和其他地市的购房人群有莫大的吸引力。调查表明，正是这些新建物业，支持了三道堰镇经济的发展。如果说，蛟龙工业港是建在集体土地上的工业园区，那么三道堰就是盖在集体土地上的新型小镇。

三道堰的“建房兴镇”之路，是逐渐探索的结果。开始的时候，这个地方简直一筹莫展：穿镇而过的柏条河和徐堰河，担负着供应成都市饮水的重任。因此，作为四川首府的水源地，三道堰镇早就明确不得发展任何工业。这也是为什么这个历史上的交通枢纽，直到2000年还是一个房屋破旧、街道脏乱、基础设施落后、居

民生活拮据、地方财政资金匮乏的地方——没有工业，民穷官也穷，“改变面貌”从何谈起？

最早尝试改变现状的，是镇中心望江楼附近的七八户人家，他们凭借在街市上经商的优势，有意重修自家在解放前建下的老旧房子。反正楼底层可作为商铺，所以盖个“一楼一底”的二楼楼房对他们的经济实力来说不是问题。问题是涉及街道布局和公共设施，需要协调。于是三道堰镇政府出面，开始组织旧镇改造。镇政府提供的服务包括规划、意见征询与纠纷处理、建筑商的资质认定，以及为新建成的合规房屋提供由成都市城建委监制、郫县人民政府颁发的“村镇房屋所有权证”。

事后证明，三道堰“居民户投资、政府规划协调颁证”的开发模式，可以满足更大的社会需求。2001年后成都市房地产开始快速升温，在急速变化的相对价格的指引下，部分城市住房需求开始向周边城镇扩散，不少成都和其他地市的购房人纷纷跑到三道堰来，询问能不能在当地居民的民宅基础之上，由当地居民出地、外来户出资，合盖“两楼一底”或“三楼一底”的小楼，然后分享楼层。不少三道堰的本地住户乘势而为，圆了多少年改造住宅、投资商铺之梦。镇政府也更主动地提供规划、协调、颁证等服务，特别是在成功地对每平方米建筑面积抽取20~60元的“市镇基础设施配套费”以后，镇政府建设小城镇基础设施就有了资金来源。这对当地和外地的联合盖房户也是好消息：新的小城镇有了必要的基础设施，而费用则比大都市便宜很多。正是这些不同利益方基于各自利益计算的合作，提升了三道堰旧镇改造的速度：从2002—2004年间的37户本地户改造（给外来投资户提供了70套住宅），到2005—2007年间覆盖全镇中心区的700户（给外来投资户提供1000套住宅）。

不过，惟有三道堰本地居民户才可以领到镇政府替郫县人民政府颁发的房产证。至于房产的土地使用权证，即使是本地户也领不到。于是，除个别走门路的例外，外来投资购房户既无房屋所有权证，也没有土地使用权证。这种状况显然离“同地同权”甚远，因为在城市国有土地上的房地产，购房人无论是本地的还是外地的，一律可以领到房产证与土地证。这一缺憾是因为按照现行土地政策，惟有国有土地才可以合法建设可供市场买卖的商品房。在农民的集体土地、包括在农村建设用地上，顶多可以建设农民家庭自用或与他方联合利用的住宅，既不允许向外来购房户转让宅基地，也不允许长期转租给投资方开发房地产。

三道堰镇政府当然不能冒犯现存土地法规。问题是，现行的土地政策与法规，造成了一种全世界绝少有的“房、地分离”现象：农村集体建设用地不得出租、买卖，但加盖于其上的农民（以及与他方联合建设的）房产却又是完全的农民私产，既可以自住，也可出租、买卖、继承与赠送。三道堰镇政府知所适从，他们只颁发

房产证，却不提供房子下面那幅宅基地的土地使用权的产权证明。我们更看到横隔在本地居民与外来人之间的那道制度壁垒：同样买房付费，本地户可办房产证，外来户就对不起了。

制度风险显而易见。倘若政府一旦举起“集体土地不得出租、转让”的条款，加盖其上的私人房产岂不是一夜之间就要成为“悬空寺”？这是每个参与三道堰旧镇改造的本地户与外来户都不能不面对的政策风险。那么，为什么还是源源不断有人加入投资旧镇改造的行列呢？我们调查得到的结论主要有两点。第一，由本地居民充当改建主体，在“自建自住”、“自住有余出租”以及“借款翻建”等行为上存在着不容易查证的含糊之处。加上本地居民一般拥有底层商铺，倘若当地政府真要强行“纠错”，面对的将首先是本地居民，而只要本地户的房子不悬空，外来户的房子就多了一道“保障”。第二，在成都市中心的房价节节上升的背景下，三道堰商品房的政策风险得到一笔越来越高的风险贴水——看在市场价格差距足够大的份上，违规风险难挡人心浮动。我们的调查记录显示，最早改建的“三楼一底”，在外来人可买的最高那层，到2001年每平米之价也只不过是略高于建筑成本的350~500元。这就是说，总价不到1.5万元就可以在距成都20公里的地方，购得一个30平米的栖身之处。如此的经济诱因，风险再大也总有人愿意冒一冒的。

包含了风险贴水的超低房价，吸引越来越多的买家。不过，当“价低需求量大”的市场法则越过了某个临界点，三道堰市场化的小城镇建设之路的制度风险反而下降了。毕竟，当违规行为的数量累积过了一定点之后，政府大动干戈执法的潜在成本就陡然上升了。这是大量法外现象存在的原因。而三道堰镇中心区比比皆是经营性房产的存在，又助长人们漠视现行政策性劝诫和警示的行为倾向。2006年，三道堰镇终于出现了由房地产商担任开发主体的成规模的经营性房产楼盘。

开发商登堂入室也有几分道理。首先，“旧镇改造”和现代化市镇建设需要专业化程度较高的各方面人才，非借重于有一定市场能力的开发商不可。其次，镇政府承诺提供的市镇基础设施建设，要靠开发商垫付前期资本才能实际推进。事实上，早在三道堰第一波七八户居民户拆旧建新的时候，就有开发商实际介入了。到了大规模重建新建阶段，事实上开发商已承担了更多的任务，在市场化小城镇建设过程中有较大的影响力。结果，三道堰镇“重建老居民户住宅”的模式，顺理成章地就转向了“新建商业化经营性楼盘”的新模式。

调查中看到的本地商品房楼盘，占地规模分别在几十亩到上百亩不等。在外观上，楼盘与城市新建的小区别无二致。2008年房价高企的时候，成都市中心地段商品房住宅的成交价为6000元/平米，黄金地段楼盘的最高成交价达1.3万元/平米，而三道堰镇集体土地上经营性楼盘的均价只有1600元/平米。以每套70平米计，在

成都买房要40多万，但在三道堰镇只要15万就够了，虽说要一次性付清，但出手20万就可以买一套房外加一部车，对成都市区刚工作的年轻人还有退休老人，都还蛮有吸引力的。所以，三道堰所有的集体建设用地上的经营性楼盘，从一开始就成为成都房地产的一个替代市场，每个楼盘在成都市区都设有售楼处，配有专车免费把城里人拉到成都市的这个上风上水之地来看房。为了规避麻烦和风险，这些楼盘一律亮出“乡村酒店”或“度假村”的牌子。调查表明，目前在三道堰总占地300亩、共4500套商品房的几家楼盘，走的都是分期开发路线，若不是前期卖得很火，绝不会开发后续项目。

镇政府当然没有理由拒绝经营性楼盘的开发。对于一个处在中国多级行政权力架构最底层的基层政府来说，辖区内很少一点的国有土地，根本提供不了多少批租土地的收益。但是盖在集体建设用地上的商业性地产，却为镇级财政收入开辟出一个新的财源。更重要的是，大量成都市和外地居民的入住，给三道堰镇带来“人气”兴旺、带来商业服务业的繁荣，也就给这个成都的水源地带来工业以外的非凡竞争力。一个本地居民原本不过700来户的小镇，按此速度用不了几年时间就有希望成为积聚上万人口的成都小卫星城，居民安居乐业，地方经济社会发展，镇政府财源广进，于国于民岂非利莫大焉？

惟一做不到的，就是完成集体土地上商品房楼盘的全盘合法化。从楼盘售楼处工作人员时而肯定、时而吞吞吐吐的“办证承诺”，我们猜测镇政府（或其工作人员）顶多答应过给办本地居民户领过的那种《村镇房产证》。即使如愿以偿，两年内购房户得到了此种房产证，集体建设用地上的商品房还是做不到“同地同权”——办不了土地使用权证，银行就不给办按揭，购房人就无从利用金融服务分期付款。至于那些违规占用农用土地建造的楼盘，开发商更是坐如针毡，恨不得立刻把房子卖光，好叫那些来自成都的购房户替自己代受违规之过。这一切，其实统统反映在每平米1600元的“超低房价”里了。逻辑很清楚：硬化的产权可产生更高的市值，合法的项目才能减少隐患。但是，镇级政府对此无能为力，他们在吸纳了本地居民改造住宅的活动之后，也没有解决更敏感问题的行政权限。在三道堰镇看似繁荣的小城镇街景的后面，还掩盖着多少无奈。

（三）灾后重建推动制度创新

谁也不曾料到，成都市改革现行征地制度的实践探索，会因为“5·12”汶川大地震的灾后重建工作而大大加快。据统计，汶川大地震造成成都市死亡4276人，失踪1271人，受伤26413人；全市垮塌房屋49万间，受灾工矿企业729户，毁损水库54座、水电站36座，都江堰市等地部分自然文化景观及重要文物遭到破坏，经济损失总计高达1247亿元。据成都市统筹委的调查，全市震后需要重建房

屋达35万户，其中农村27万户。大量农民住在暂时搭建的板房里，靠政府救济度日。在百废待兴的重灾区帮助农民重建家园，是成都遇到的史无前例的挑战。

最大的问题是资金。即便按最起码的重建成本算，成都市也需要筹集几百亿人民币，才能把全部灾损农户的房子重建起来。农户不可能有这么大一笔钱，全部靠财政也不现实。这是灾后重建的第一难题，总不能让几十万户农民经年累月地在临时板房里过日子。可是，一次性筹资几百亿建房资本，又谈何容易！

仅在地震后的一个月零四天，成都市就发出《中共成都市委、成都市人民政府关于加强灾后城乡住房重建工作的实施意见》（46号文），提出在坚持城乡统筹、坚持群众自愿、坚持规划先行、坚持节约用地、坚持政府引导和市场运作五项原则的基础上，通过原址重建、统规自建、统规统建、货币安置和开发重建等多种方式帮助农民灾后重建。此后，成都又出台一系列操作细则，推进灾后重建。到2009年1月底，全市大部分农民住房的维修加固工作已经完成，80%的损毁房屋已经开工重建，其中竣工4.5万户，共计4.2万户受灾农户在春节前搬入新居。

考察成都灾后重建的经验，我们看到其经济基础就是充分利用了级差土地收益。从实际情况看，受灾农户的生命、房屋和其他实物财产在地震中严重受损，但他们拥有的土地还在，而土地恰恰是一种连地震也难以完全毁坏的永久性财产。只要找到现实的路径把农民的土地资产转化为重建资本，灾区农户就可以在中央、地方和社会各界的援助下，加快重建家园的进程。

成都市的联建政策，是把土地资产的级差土地收益转化为灾后重建的资本。调查中令我们印象最为深刻的，是以下两大部分：一是城乡居民联建；二是多种形式的“统规自建”与“统规统建”。包含在其中的共同经验，是在更大的行政范围内释放更高的土地级差收益。这对作为国家综合改革实验区的成都，进一步推进农村产权制度的改革，意义重大。

1. 城乡联建

“联建”就是上述政策文件提到的“开发重建”。具体内容是，灾区以外的个人或法人机构，通过在灾区投资开发有关商业性项目，与受灾农户联合重建家园。直截了当地说，就是受灾农户以部分宅基地换得联建方的建房资金，而外来投资方则在换得的土地之上，按照规划兴建有商业价值的经营项目。地方政府在联建过程中，出台政策并提供规划、建筑质量把关、颁证等服务，免取税费，以促进灾区重建加快进行。

最早搞起联建的是都江堰市大观镇茶坪村。这是一个地处青城山外风光秀丽的小山村，全村153户人家，在地震中有14户的房屋全部倒塌、81户遭损毁。所幸茶坪村景色秀美、交通便利，几年前就有不少成都人有意到茶坪村投资兴建乡村旅游

酒店或度假设施。但是在过去，除了农户自办农家乐以外，惟有国家征地才能进行合法的商业项目开发。此次灾后重建提供了新机会：成都的外来投资者可以在“联建”政策的框架里，堂堂正正地与当地急需重建资本的农户协商谈判，确定联建模式以及各自权利义务的条款。

在茶坪最早试水联建的人物是第三村民小组的组长王全。2008年6月，在成都市的联建政策出台的当月，王全就找到在彭州做钢材生意的熟人张老板，与之达成联建房屋的意向。双方协议的主要内容如下：王全家原有287平米宅基地，由张老板用其中的132平米帮王全新建一套房屋，然后由张老板用100平米的土地兴建一家由他拥有产权并经营的“乡村酒店”。王全要求的新建住房为“清水房”（即没有装修的裸房），能防8级地震。此案还节余了50多平米的建设用地，在原址复垦后仍归王全家承包经营。在建设顺序方面，协议规定先修王全家的住宅，然后再建张老板的乡村酒店——确保联建为灾后重建服务。我们到现场看的时候，王全一家四口已经搬入崭新的小楼居住，楼上楼下共6个房间，建筑面积约238平米。我们问及建造成本，王全估计每平米当在1000元上下，总造价约24万元——这其实就是张老板换得100平米土地使用权的对价（折算每亩建设用地40年期的使用权转让收益为160万元）。紧挨王家新宅的隔壁，张老板盖建的那家“乡村酒店”，外壳已完成，正在内装修，当年夏天开张对外营业当无问题。

由于王全新家的位置离原址有十几米远，因此在他家的老宅基地没有完成复垦之前，该项联建就通不过政府的验收。这就成全了茶坪的另外一对联建户——本地村民王正良与成都人邓小林，使他们成为完成联建、领到颇具历史意义的合法证书的第一例。邓小林有意在茶坪村置产久矣，是联建政策让双方一拍即合：在王正良家1.45亩的宅基地上，邓小林用0.6亩为王家修建新房，余下的0.85亩则归邓小林修建乡村酒店。我们到现场时，美轮美奂的王家新宅与邓小林的乡村酒店都已建成，也通过了市政府的验收，王、邓两家双双领到了各自的房屋所有权证和集体土地使用权证。王正良高兴，邓小林更高兴，因为他作为非本村农民的外来人，第一个凭联建投资得到了合法的房屋所有权和土地使用权凭证。

这里有一个细节要交代。王正良作为本地农民拥有的集体土地使用权，与作为外来联建方邓小林拥有的权利，还是有很大的不同。本地村民拥有的是“划拨用地”，不注明使用年限，是永久的权益；外来联建方的则是“流转用非住宅用地”，使用期40年。这个差别重要：本地村民作为农民集体的成员，仍然拥有集体无偿划拨的、永久的宅基地权利；外来联建者，则是凭投资交换得到的在40年期限内有权使用、经营并转让此幅土地的权利。更重要的是，联建协议虽由王、邓双方自愿达成，但在正式签定的联建协议文本上，还必须要茶坪村署名盖章。更妙的地方

是，正式协议表达的关系，并不是王正良与邓小林直接缔约，而是由王正良把与邓小林谈妥的流转土地，先“退还给茶坪村”、再由茶坪村以集体性建设用地流转给邓小林。这样，不但避免了“农民宅基地流转”的政策风险，还保障了由村庄监控进入流转土地本身必须合法，以及流转必须以不侵犯同村其他农户的利益为前提。

有样学样，茶坪村的联建就此推开。截至2009年1月中，全村已有10户联建成功，另外101户已有联建意向，联建总投资当过1亿人民币。在成都市和都江堰统筹委和国土局的指导帮助下，茶坪村还探索出一套规范联建的程序：首先土地确权到户，然后在村民大会上通过三分之二村民同意联建方案，各户与联建方在自愿互利基础上确定联建方案以后，由农户、联建方、集体三方签订正式联建协议，等房屋建设和复垦完成、通过验收后，农户自用部分作为划拨宅基地，联建方所占部分作为直接流转的非住宅（期限40年），由县级人民政府给联建各方颁发集体土地使用权证和房屋所有权证。在统一的规范之下，茶坪村的联建还出现了一对一、多对一等多种形式的选择，为更多有差别的利益找到联合重建的平台。

在风景资源更为优越的都江堰市青城山镇，联建规模更大。据镇党委书记介绍，当地参加联建的总户数达3000家，估计引入的联建资本达20亿人民币。此外，在其他具有乡村旅游、休闲资源的地方，联建案例也时有所闻。这说明，联建政策的适用性限于那些有投资价值的农村。在那些地方，受灾农户只要流转出部分可以投资增值的宅基地，就可以换到重建家园的资本。不但如此，新投资一旦进入了乡村，也可能给当地带来一些新的发展机会，帮助受灾农户先安居、再乐业。

2. 统规重建

更多的灾区没有风景或休闲资源可以吸引联建项目，而仅靠中央政府的灾后建房专项救助款项（每户1.6万~2.2万元），又不足以使地震灾毁户普遍完成重建。针对这种情况，成都市提出在符合重建规划与乡村规划的前提下，因地制宜、适度集中，由成都市地方筹资，帮助受灾农户到规划的布点自行建设新村和新家。这样，加上农民的自筹、中央政府灾后建房专项救助、社会建房捐赠以及后文还要提及的宅基地抵押贷款，就可以在没有联建条件的更广大灾区，加快推进灾后重建。

这个“统规自建”模式，操作起来涉及农户宅基地重新布局、新房建筑规格与风格的选择、新居住区公共配套的投资与分摊、重建工程的实施以及原宅基地的复垦与验收，每项事务都关系到千家万户的切身利益，面临艰巨的协调和组织难题。但是，在灾后重建的现实要求下，“统规自建”政策还是调动、凝聚了基层政府、村庄以及农户灾后重建的积极性。特别是成都地方通过挂钩方式筹集的统规自建重建资金，更是牵住了千头万绪灾后建设工作的“牛鼻子”，灵验地将各方面的重建愿望，转化为可见的重建行动。

都江堰市天马镇共1.1万户人家，地震中有9000户人家的房屋灾损严重，需要重建新房。镇政府和国土部门从实际出发，按照“统规自建”政策，充分利用本地村落的特色，规划了以大林盘为基础，集中重建新村和灾民新家，集约利用宅基地，改善村落配套设施和环境，使重建后的新村既保留原有树木葱茏的林盘风貌，又能给村民提供比较现代化的居住条件。截至2009年1月5日，全镇共5000户农民完成了新安置点的修建，另外在30多个安置点、共计2880户的重建工程也开始动工。按重建规划，天马镇通过重新规划和集约建设新安置点，总共可以腾出约2000亩农村建设用地指标，以此换取每亩15万元、总价仅约3亿元的统规自建重建资金，发到参加统规自建的农户手里，平均每人可得1.6万~1.8万元，三口之家可得约5万元。

调查中我们了解到，参加天马镇统规自建的农户，可以根据需要跨组安置，也有权对新安置点的位置、房屋结构和外观设计等重建事项，参与讨论并作出选择。特别重要的是，统规重建方案，都要由参与农户签字画押后才可实际推进。政府则分两次完成补助资金的拨付：建房前先补给农民人均4000元作为重建的启动金，然后等老宅基地完成复垦并通过验收后，再付清余款。考虑农户在重建过程中资金不足，成都市的灾后重建政策里包含了允许农户凭“三证”（老房的房产证、土地承包协议书以及宅基地使用权证）经由农村产权流转担保公司担保，从本地农村信用社获得最高每户6万元的政府贴息贷款，等复垦后拿到全额统规自建补助款项后再归还。土地权利方面，在完成了统规自建后，老宅子全部拆除，并注销原来的房屋产权和宅基地使用权；原宅基地全部复垦为耕地，使用权则在原住户和为新安置点提供林盘地的农户之间分配；搬入新安置点的农户拥有新宅的房屋所有权和宅基地使用权，此外不得再申请宅基地，避免把本地结余的宅基地指标用于灾后重建筹资之后，又重复多占农村建设用地，破坏现行的土地用途管制政策。“统规自建”政策找到了地方政府、村庄与农户之间在灾后重建过程中的利益平衡点，因此被广泛接受，在成都灾后重建的实际推进中发挥了巨大作用。但是，也有少数受灾村落，农户贫困、无力自筹部分重建资金，或“自建”的协调难度太大，因此灾后重建的步子缓慢。针对这种情况，成都市因地制宜，除了让“原址自建”政策发挥作用以外，还通过加深政府介入、增加重建筹资的办法，推进“统规统建”的灾后重建模式。

都江堰市向峨乡，就是实施“统规统建”的一个知名典型。这是一个普通的山区农村，震前农民收入主要靠猕猴桃、茶叶、三木药材和笋用竹。地震导致全乡486人死亡，95%的房屋垮塌，是都江堰市损失最为惨重的乡镇之一。在成都市国土局的直接指导和帮助下，全乡除了7户人家采取货币安置方案外，其余237户灾

毁灾损户全部选择了“统规统建”模式。到2009年春节，也就是大地震发生后仅过了半年时间，全乡受灾户就搬入集中新建的居民点，入住由三、四层楼房组成、拥有给排水、天然气和光纤电视等基础设施的新的村民小区。

在财务负担方面，向峨乡的受灾农户除了把每户得到国家灾后建房补贴（约2万元）投入以外，无须另加费用，就可以入住人均35平米、四口之家140平米的新村新居。农户们惟一要承诺的，就是把大小不等的原宅基地复垦为仍然归他们拥有的耕地。庞大的村庄重建的投资全部由成都市国土局负责筹集，其筹资办法就是上文交代过的“挂钩”，即把本地受灾户拆旧搬新后腾出来的近3000亩宅基地指标，以每亩20万元之价，跨县“挂”到靠近成都中心区的双流县。此外，作为展示政策效果的一个先行“窗口”，向峨乡的重建还得到了上海市的对口支援资金，所以那里不但建设了较高配置的新村新居，而且开发修建了旅游公路，为灾后发展经济创造条件。

3. 级差土地收益在更大范围里释放

无论联建、“统规自建”还是“统规统建”，实质上都是灾区农民利用本来属于他们的土地存量，换来部分资金流量，以助灾后重建家园。不过，在现行的土地制度下，农村和农民并不能合法地做到这一点。成都市的灾后重建政策最值得称道之处，就是从实际出发，为农民利用土地存量换得资金流量，提供合法的政策通道。

其实，在农民宅基地上加盖楼层，换取住房投资的做法，我们在别处已见过不少自发的雏形。从经济本质上看，那也是一种“联建”：有地出地、有钱出钱，一方出让自己的土地使用权以交换另外一方“放弃”的货币所有权。用“联建”命名的好处，是把双方进行权利交易的本质，隐蔽在联合建设实物资产的易被接受的形式之下。问题是，财产权利之间自发的缔约活动，如果得不到更高规格的政策和制度的肯定和支持，即使经济合理的事情也常常包含多方面难以预料的风险。

像成都市这样一个副省级城市的市委市政府正式发布的联建政策，提供的正规合法空间就与灰色的法外地带不可同日而语。首先，因为当地农民和外来投资方对合法交易有更稳定的预期，所以就方便大家在各自利益的基础上找到更合适的合约平衡点。其次，地方政府要对正式出台的政策负责，因此在正式颁证前要加入验查复核的监管环节，等于给自发的权利交易加上了一道“第三方监管”，为交易的透明、公开提供重要保障。最后，合法承认的框架可以消除很多人的疑虑，便于启动更大规模的合约需求，这是灰色的法外世界完全不能比拟的。

至于统规自建与统规统建的地方资金支持，都来自一个源头，那就是上文介绍过的“挂钩”项目。不过，成都震后的“挂钩”与震前的相比，有两点重大的不同，那就是不但挂钩项目区的范围可以跨出县市——例如在都江堰、彭州与郫县、

双流县之间进行——而且允许“拆旧方”在完成复垦之前，先从“建新方”那里拿到每亩15万~20万元的置换资本。救灾如救火，先向灾区拨款重要，所有可能的风险就由地方政府担了。我们将看到，这两点对未来农村建设用地流转制度的形成，意义都非常重大。

（四）锦江变法：集体土地的招、拍、挂

2008年10月10日，成都锦江区国土局的网页上刊登一份公告，挂牌出让两宗面积分别为16.79亩和6.42亩的集体建设用地。一个月后，新华社报道说这两宗使用期定为40年的商用土地，被成都宝驹汽车服务公司和益扬燃料公司以每亩80万元之价拍得，将在规划为汽车产业园的土地位置上，分别建设一个品牌车的4S店和一家加油站。此则新闻之所以值得新华社来报道，是因为自1987年中国法律允许国有土地使用权招、拍、挂以来，这还是首批经由公开招、拍、挂实现使用权转让的集体建设用地。

引人注意的是，这两宗挂牌出让的集体土地，位置在锦江区龙路街道的皇经楼村和桅子树村，但出让方却是“农锦集体资产经营管理有限公司”。查农锦公司的注册资料，系由11家有限公司、每家平均出资10万元注册资本组成。其中，也包括了拥有此次出让土地所在的“成龙桅子树资产经营管理有限公司”。再调查这些组成农锦的股东公司，我们发现它们又是由原来的农村集体与农民个人，共同出资合股而成的机构。这样，经过两道代理关系——农民个人与集体合股、再由11个股份公司合股而成立农锦公司——原本拥有出让地的农民及其所在集体（小组），就成为农锦公司股东的股东，并按照合股章程的规定，分享土地出让的收益。

如此复杂的组织，当然不是传统农业生产活动所需要的。原来这两宗出让土地，皆位于成都市三环以外、外环以内的中心城区。根据规划，在成都市的中心城区除了117平方千米的规划城市建设区外，还将有198平方千米的非城市建设用地（即“198”区域），分别由140多平方千米的生态用地和40多平方千米的建设用地构成。锦江区的3个乡11个村集体的7021农户，总共17.28平方千米的土地面积就坐落在“198”范围内。为了更充分利用区位优势，锦江区采取了“大集中，大统筹，大流转”的村庄和土地整理整治形式。于是先组织了11个村级集体的股份公司，再将农村集体建设用地的整理整治开发经营权委托给农锦公司，并由农锦公司再次委托给区农投公司进行融资、整治、开发与土地招、拍、挂，土地出让的收益扣除了整治成本后，返还给农锦公司和11个村级股份公司，最后分配给村股份公司的股东即农户。这样就可以按统一规划实现土地的集中整治与整体开发，既实现土地级差收益的最大化，又使收益分配相对平衡，使农民更易于接受。在此框架下，锦江区对集中居住区内的300余家企业实施拆除，对零星散居的4500余户农民

实行宅基地置换，集中居住到石胜、大安两个新型农村社区。全面完成后，可整治出建设用地2863亩。其中，新型社区占用362亩，拟建145万平米建筑，安置农民2.2万人。结余出来的2501亩土地，则可通过招、拍、挂，实现集体建设用地使用权的上市流转，由农村和农民直接获得集体土地使用权的出让收益。上述率先挂牌出让的两宗地块，不过是牛刀小试，后面跟着可以出让的，足足还有2000多亩农村建设用地。

但是，实际成交的出让价却并不理想。从成都市2007年编制的基准地价图可知，这两处地块等级均为V级，基准地价为每亩182万元。所以同年相邻一处国有地块的起拍价，就是每亩182万元。位置相近，每亩地价竟然相差100万元以上！当地人估算，若以后的成交价维系在每亩80万，全部2400亩土地也就拍不到20亿人民币，尚不足两个新农村社区总建设成本42亿元的一半。这可能与地产市道低迷有关，但也与集体建设用地市场初建、相关配套政策还不完善有关。比如入市的集体土地使用权，抵押融资的权能还没有得到法律法规和政策的明确支撑。

不过，即使是每亩80万元的出让收入，在机制上与前文提到的土地整治或挂钩项目也很不相同。这里决定出让价格的基础是市场供需竞争，而不是行政指令，只要需求的压力高于供给的可能，农民出让土地使用权的市价就还会上升。更重要的是，农村农民直接成为建设用地交易的主动的、平等的出让方，而不再是国家征地制度被动的接受方或配合方。这说明，产权权能的变化可以直接带来收入的变化，这是理解和评价锦江变法的一条基线。

至此，从农地整治、村庄整治为城市用地提供占补平衡与挂钩指标，到盖在集体土地上的工业园区与经营性房屋，再到地震灾后的城乡居民联建、跨县市交换统建土地指标，最后是农村集体建设用地的直接入市，成都市循着不同的路径，探索让农村和农民分享城市化急速发展中土地收益增加的现实可能性。在城乡统筹思路的指导下，进一步改革农村土地制度的完整思路呼之欲出，这就是在国家征地制度的框架之内，用多种办法增加对农民的补偿，在征地制度之外则谨慎地开辟集体建设用地入市的合法通道，然后逐步缩小征地范围，最终使市场机制在城市化进程中的土地资源配置中真正发挥基础性作用。不过，在全面推进新一波土地流转体制的改革之前，还有一个重大的问题有待解决。

四、“确权”、“产改”与还权赋能

（一）直面改革的风险

事实上，涉及农村建设用地流转的每一种形式的每一步骤，都包含着某种风险。这是因为，形成于国家工业化时代的农村集体土地所有制，在农民、集体和国家之间的权利界定方面，带着与生俱来的先天模糊性。在禁止土地流转的情况下，此种权利模糊除了导致资源配置效率的低下，一般还难以为祸。一旦土地开始流转，模糊的产权很容易为互相侵犯权利提供“方便”。要是不能有效地防侵权于未然，那么土地流转改革的面越广、推进的力度越强，改革替侵权背黑锅的风险可能就越大。因侵权行为及其引发的疑虑和反对，不但可能叫停改革，而且还有可能先扭曲改革、再为改革写下墓志铭。

在调查中可以观察到，土地流转改革中可能发生的风险，从形式到内容都是形形色色的。问题既可能发生在农村集体内部，也可能发生在农村农民与之打交道的外部；既可能发生在群众之间，也可能发生在不同级别的政府、官员与老百姓之间；既可能因产权分配直接引发，也可能因价格形成间接诱致。界定模糊的农村地权“官司”常常纠缠不清，牵扯其中的各方可能都觉得别人占了便宜、自家吃了亏。加之衡量侵权行为的法律不明，我们的社会又缺乏仔细处理产权纠纷的法治传统，即使当事人不一定有侵犯他人权利的动机，他方也可能感到并举证对方行为危及自己利益的效果。

让我们列举本次调研中有限接触到的若干问题，来说明土地流转改革的大规模推进具有相当程度的复杂性：

——在“土地整治”和“挂钩项目”的执行中，经由拆院并院腾出的农民宅基地指标，有的面积相等，但得到经济补偿的水平却很不一样。例如早期政策的补偿水平低（每亩数千元、高不过1.6万元）、后期政策的补偿水平高（每亩2.5万元甚至高于10万元）；纳入土地整治的补偿水平低，纳入挂钩项目的补偿水平高。这从政府部门的角度看，是政策逐渐完善、规范的进步。但在部分农民看来，就是“运气”决定着指标的地价，他们出让的权利究竟能得到何种“对价”，不是那么有准的。如果这是因为市场需求的起伏造成的，农民也许还可以接受；如果是政府部门的政策决定的，他们就要求凡涉及补偿标准的政策制定，不但每次的依据要清楚合理，还要尽可能考虑政策的连续性。

——纳入补偿水平较高的挂钩项目，须经长时间的项目论证、立项和审批，因

此对“立项外”的农村和农民来说，可望而不可即。把同样的农村建设用地划分为“有权挂钩”与“无缘挂钩”两个世界的，是政府的改革规划和审批权。因此，规划和审批程序是否公开、是否便于监督、是否简明，批准的原则和标准是否一致，是否有执行时间方面的承诺，以及能不能允许不同地方不同村庄的农民公开竞争获取挂钩机会的资格，这些问题就成为在试点阶段之后、大规模推进改革的关键。

——农村减少的集体建设用地的指标，相当部分来自农户结余的宅基地，这就涉及千家万户拆除的老房和原先占用宅基地的面积、质量、来源正当性等种种复杂而繁琐的细节。如果用一个简单划一的标准，例如人均多少平米、每平方米补多少钱，来实行流转补偿，虽然工作的速度可以加快，但伤及各种“细微利益”的风险就大大上升了。反之，顾及所有的个别利益就不但可能延误新村建设的展开，而且可能加重原本已存在的不公正：一位凭公共权力多占宅基地的村庄头头，如果真的按“现有面积”获得远高于其他村民的土地转让收益，那岂不是等于帮他“套现”了当年侵占的原本属于集体拥有的土地？

——对于建造在集体土地上的民办工业园区和经营性房屋，违背现行土地政策的风险从来就没有完全消失过。例如双流县的蛟龙工业港可以向中小企业出租标准厂房，但迄今为止向其客户提供的还只是“变通的场地证明”，却不是更为正式的房产证，正如那些在外观上难以区分的集体土地上的经营性建筑，其售楼工作人员迄今拿得出手的也只是一份复印的“征地协议”，只能含糊地预示本楼盘具有转为“大产权房”的前景，并且底气不足地向看房人承诺“1~2年内可以办证”。这种种令人感到无奈的“临时性制度安排”，容易派生“次级风险”，因为缺乏稳定的预期，通常会刺激更多能见度不明的短期利益扭结——只要其中任何一个技术的、管理的环节出错，“勇于创新的样板”就有可能迅速滑向“胆大妄为违法违规的典型”。

——震后重建具有极强的时间性，可是这一点也可能对农村土地的转让之价，发生某种不利于灾区本地人的影响。以深受欢迎的“联建”为例，我们观察到最早的联建案例，外来投资与可得用地的比例比较高，当地农民得利比较多，而随着联建的展开，一旦本地人急于寻找更多的外来联建投资时，他们就竞相以更多的用地换取较少的联建投资。这就是说，由于联建供求形势的变化，灾区那些有长远投资价值的土地，一时的转让之价可能就降低了。从经济逻辑分析，当地人只要再耐心多等一等，让外来联建投资的需求有时间积聚、集中，并为获得联建机会开展竞争，灾区那些有旅游和休闲价值的土地总能吸引到更多的外来投资。毕竟，天下能有几处青城山呢？问题是，急于完成重建的压力似乎并不完全受经济逻辑的支配。

——由数千农户、数万人口通过多层“委托—代理”关系组建起来的股份公

司，如何处理“公司”整体利益与“股东”个别利益的关系，面临长期考验。由于历时几十年的农村集体化以消灭农民私产为基础，因此，如何有效保护农户家庭私产的权利，是一个即使写入法律后也还值得长期关注的问题。特别是在按行政管辖范围组合起来的“公司”里，财产权利与行政权力叠合到一起，如何健全公司治理结构和健全基层民主，防止发生“公权”对“私权”的侵犯，是一项极为艰巨的长远任务。因此，从“点”到“面”的农村组织创新，不可避免地要面对某些甚至一时难以发现的风险。

成都的决策层当然比我们这些短期的外来观察者对改革的风险有更全面的认识。他们的应对之道，不是漠视改革的风险，更不因为改革有风险而裹足不前。2008年1月16日，中共成都市委、成都市人民政府下达了当地的1号文件，部署“进一步改革完善农村土地和房屋产权制度”，要求在全市范围内完成农村集体土地所有权、使用权和全部房屋所有权的确权、登记和颁证，并在全面确权的基础上，推动农地承包经营权、山林承包权、集体建设用地使用权以及房屋产权的规范流转，最终“建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村产权制度”。^[1]这份产权改革的纲领性文件，距“三个集中”方略的提出，已过去了五个年头。为什么成都市的综合改革渐行渐深、终于转向更为基础性的农村产权制度安排？我们的解读，成都“产改”不仅是为了规避改革中可能面临的风险，其更远大的意图，是要为全面推进城乡统筹，奠定更可靠的制度基础。

（二）确权是基础

看似偶然，最早建议把“确权”作为“流转”之基的，并不是熟悉农村工作的官员或者专家，而是成都市房管局的一位局长。他的建言得到成都市委市政府的重视，形成了以厘清农村土地和房屋所有权与使用权为基础的“确权—产改”思路。^[2]其实，恰恰因为把城市作为参照系，才清楚地看出中国城乡之间一项非常显著的差距：城里居民占用、使用、转让房产，一般都得到了清楚的厘定，且有政府提供的正规房权地权证作为权利的合法表达。相比之下，占中国人口大多数的农民同样有房有地，但其财产权属的合法表达，却常常付之阙如。

要是农村和农民没有界定产权的要求，或者他们拥有的财产不需要政府提供权威、正规的合法表达，倒也罢了。可是，随着城市化、工业化在改革开放后的急速

[1] 见中共成都市委：“关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）”。

[2] 这位官员就是成都市前房管局局长周鸿德，他曾长期从事农村工作，后到城市部门工作8年，在城乡两个系统工作的经验使他对中国城乡之间在财产权利方面的差别甚为敏感。在建言得到市委市政府领导的重视后，周鸿德以市长助理的新职务受命到都江堰实施农村“确权”“产改”的试点（见李春城书记2009年3月24日与北大课题组的谈话记录）。

推进,“传统的农村”已经并正在发生深刻的变革。其中影响最为深远的,就是世世代代居住于农村的劳动力,开始大规模流动并向城市积聚和集中。这不能不要求土地资源配置、居住模式和城乡空间布局发生相应的重大转变。其中,资源权利归属的界定及合法表达就非常必要,否则,“流转”难以有序而大规模地发生,过去那些以公权侵犯老百姓合法私权的老毛病,亦可能再次复发。这样看,“确权”绝非权宜之计,而是让农村居民与城市居民享有同样财产权利这样带根本性的制度改革和制度建设。

“确权”纲领来之不易,实施和执行就更为艰巨。历史地看,自20世纪50年代初给农民颁发了作为土改成果的土地证之后,国家已长达数十年之久没有提供普遍的、连续的产权确认与颁证服务。特别是由于单干、互助组、合作化、公社化、联产承包改革等重大的“生产关系变化”,中国农村的人口、劳力、家庭、土地和房屋的关系早就变得面目全非,大量历史遗留的问题欲理还乱。要在农村土地房屋实际占有的基础上,建立一个能被普遍接受的、具权威的法律表达的农村财产权利体系,当然不可能是一件容易完成的任务。

成都的办法是试点推进。第一个“确权”试点选在都江堰柳街镇。这是川西地区的一个平原大镇,有4万人口,7万亩国土面积(其中耕地4.1万亩,农村建设用地约1.2万亩)。近年柳街镇的发展面临着诸多的制约:多数农民家庭亦农亦工,既放不下承包土地,又要抓外出打工机会,煞是辛苦;多年人口变动引发的土地承包边界调整,导致耕地的零碎、专业化程度低下、难以发挥规模经营潜力;耕地的承包面积与实际面积严重不符,无法落实新的农业补贴和耕地保护政策;农民居住分散,占有大量农村建设用地,却无力投资发展本地的工业、商业和乡村旅游资源——这些问题都牵扯到农村土地的流转不足。要避免官员替民做主、给将来留下后遗症的鲁莽式的“大推进”,就要细致地划清农村土地房屋产权,使经济结构的变动基于有保障的农民财产权利。

2008年3月,柳街镇拉开了全镇集体土地所有权、农户承包地和宅基地使用权以及农民房屋所有权的“确权”帷幕。镇政府组织了40位干部,分批到12个行政村动员产权改革。可是,等到老乡们明白了事情的含义与意义、对确权颁证抱有极大的热情与期望时,人们才发现在文件上很容易写明白的确权,要在实践中做明白却万分不容易。最大的困难是,到了村组层面,几十年土地房产的变动沿革,根本就没有系统、连续、可靠的文本记载!普遍的情形是:耗费巨大的实际测量结果与土地台账记录相差甚远(有的村组,则连台账记录也不完整,有的遗失,有的甚至被付之一炬);实测得到的土地房屋的边界,究竟哪些合法、哪些合理、哪些有过“故事”或“官司”,任何外人包括上面下来的工作干部,是没有办法理出个头绪来

的。

柳街镇试点的重要贡献，是摸索出一套实际可用的确权程序。其中最为人称道的，是“村庄评议会”的发明。原来，农村产权边界的变动，历时久远而其间政策法规变化纷繁复杂，虽没有可靠的文本记录可让外人明白，但对当地、当时的当事人而言，却尚有记忆可寻。问题是那些知道事情原委的，都是当年担负过村庄公共管理责任的长者，绝大多数今天已不在位，而他们提供的“口述历史”还需要得到村民的接受才能真正成为确权划界的根据。于是在村组层面，每5~15户人家推选一位“老者”组成的“村庄评议会”就应运而生，其基本职能是对入户产权调查和实测的结果进行评议，特别是对存在异议、纷争的疑难案例进行梳理，并把评议结果作为确权的预案再行公示，反复沟通直到相关利害的各方都接受，才向政府上报确权方案，再经法定公示环节，无异议的才正式颁证。由此，农村确权已从一个比较抽象的政策目标，发展为由动员、入户调查、实地测量、村庄评议与公示、法定公示、颁证等环节组成的可操作程序。

农村确权要动员大量人力和财力。柳街镇试点的情况如下：第一，除了镇和村组的干部人力投入，平均每平米实地测绘支出为0.07~0.08元；第二，总支出70余万元、便于永久存档和方便公示的“村庄鱼鳞图”制作；^[1]第三，每户不到30元的办证成本。加到一起，平均每亩土地（房屋）的确权成本近80元人民币。作为先行试点，柳街镇得到了成都市财政的经费支持。但是，亩均80元的一次性确权成本，还是在更大范围推广确权的硬制约。于是，都江堰市探索把农村确权与国家部署的第二次土地资源调查（简称“二调”）结合起来——用“二调”经费完成土地资源划界到组（即过去的生产队），再追加地方投入确权到农户。这样测算，前者每平方千米2350元，后者每平方千米约为10000元；算下来平均每亩土地花费8.3元人民币即可完成土地所有权到组、土地使用权和房屋产权到户的确权登记颁证。据政府统计，到2009年4月止，全都江堰市11万农户，完成确权颁证的达8万户。

在远离成都市的大邑县，因拥有更多的山林资源而增加了农村确权的难度。为此，大邑县委县政府通过强有力的城乡统筹办公室，协调农发局、林业局、土地局和房产局等四个政府部门为农民提供确权登记服务。这里的试点同样依靠村级治理结构，由农户推举“村资产管理小组”，经由动员、汇总会审、制定确权公约、公示、登记等阶段，最后由县人民政府颁证。大邑做得比较到位的地方，是把试点调查中不同地方提出的几十个有一定普遍性的问题，结合法律、政策和村庄公约，提

[1] 由西南财经大学几位师生组成的“成都鱼鳞图数字信息有限公司”，为柳街镇确权试点、特别是利用信息技术降低确权成本，做出了重要贡献。该公司为探索、研发鱼鳞图信息技术花费大量的固定投入，尚未计入柳街镇确权的成本之内。

出统一的“处理意见”，从而降低了全县确权的难度。由于及时利用“二调”成果，避免重复劳动，大邑县的土地实测成本也从最初每平方千米8万元降为2万元（即每亩13元），预计到2009年中可以完成全县农村的确权登记。根据成都市的部署，全市有望在中华人民共和国建国六十周年之前，基本完成农村土地房屋的确权。

（三）“赋能”高于“还权”

成都的确权与产改，推动了农村清产核资的进展，也帮助人们重新认识农民拥有的财产存量与收入流量的关系。新的出发点是这样的：虽然农民的收入水平不高，但他们拥有或占用的稀缺资源的存量却为数不少。因此，提升农民收入、发展农村经济的一个重要法门，就是为他们拥有的存量资源转化为更高收入流量而创造条件。

从我们得到的数据看，有两点事实值得注意。第一，农村和农民实际拥有的农地资源，比人们的一般印象要多。例如，2008年11月28日大观镇茶坪村公示，全村每位村民户籍人口平均拥有宅基地71.67平方米，加上林盘地和院坝地等“其他集体建设用地”69.71平方米，实际由农户占用的建设用地面积达人均141.38平方米。另据柳街镇7398户的数据，人均宅基地实测总面积为136.43平方米。这意味着，平常一个五口之家，户均拥有建设用地就近1亩。

比照城市，那里的居民实际占用的土地资源远比农民的少，但清晰的土地使用权与合法的流转权，就有效地帮助城市居民分享着城市化人口集聚带来的土地收益增值。以城市作为参照系就可以看得很清楚，城乡居民之间的收入差别，至少有一部分要由城乡居民之间财产权利的差别来解释。拥有较多土地资源的农民，因为得不到“流转权”的阳光普照，所以不能充分释放他们拥有的土地资源的市场增值潜能。成都的综合改革就是冲着这一点而来，其中，厘清财产的所有权与使用权不过是最低纲领，而完备农村产权的权能，特别是赋予农村居民与城市居民同样的资源流转权利，才是改革的更高纲领。毕竟，有保障的转让权意味着资源可以不断有偿地转向更高效率的他人利用，因此也就代表着土地潜能的更充分释放，从而给财产的主人创造更高的收入流。

事实上，成都的实践已经揭开了“土地资源经转让而提升收入流”这一经济逻辑的神秘面纱。诚如本报告前文所叙，农民的土地使用权与房屋所有权，一旦进入基于经济利害计算的自愿转让，一般总可以带来更高的收入流量。我们已经看到，新津、邛崃农民把土地整治腾出来的土地指标转给成都市区作为占补平衡之用，他们就得到了平均每亩2万元的收入，那是他们自用这些土地指标所不可能发生的。郫县的土地挂钩项目分别给“拆旧”和“建新”两地农民带来可观的新增收入，也

是原先的土地利用模式根本不会提供的。参加地震灾后联建的茶坪村农民王全，让出100平米原本自用宅基地40年的使用权，得到了24万元建房投资（相当于每亩160万元），也是“禁止转让”条件下根本无从想象的。凡此种种，实践的效果使成都的改革者和群众相信，在普遍确权的基础上，建设一个公开、公正流转的土地市场，就能够释放储存在农村资源存量里的收入流量。

经济分析支持上述见解。为什么土地、房屋、设施等“资产”对农民来说很重要呢？因为一旦这些资产加上了劳动——其实是人力资产的运用——就可以产生收入。更一般地说，资产的经济功能就是产生收入，除了带来收入，资产别无他用。要争取增加农民的收入，除了增加他们的资产存量，更日常的工夫就是研究他们已经拥有的资产量，在什么条件下才能带来更高的收入流。这是政策的重点与根本。从这点出发，“确权”重要，因为清楚厘定了所有权和使用权，经济资源各有其“主”，人们的注意力才从争夺、分配现有的资源转向增加生产。但是，资源的产权界定仅仅提供了提升收入的可能，还不一定就带来生产更高收入的结果。这是因为，资源的主人可能心有余而力不足，他们利用“自己的资源”从事生产活动，在技术和经济的效率上可能还不如把自己的资源有偿转让给其他“高手”。人们容易分辨：只要资源的第一主人得到了比他自用资源带来的收入更高的补偿，而外来的高手在给付了上述补偿之余还能给自己创造额外的收入，社会的总收入就会因为资源的转让而提高了。这样看，资源或资产的自用权重要，转让权更重要，因为后者才是扩大专业化分工范围、大幅度持续提升收入的关键性制度安排。在普遍的资源所有权/使用权的基础上发展合法转让权，是资源或资产经由流转实现最高收入流的关键，也是资源或资产转化为资本的秘密。

因此，“赋能”高于“还权”。更准确地说，改革要归还给农村和农民的财产权利，不但包括农村耕地、山林、建设用地和房屋的所有权和使用权，更包括土地房屋资源的合法转让权。从动力机制看，正因为资源的合法转让可以实现更高的潜在收入，代价不菲的“确权”才是重要的，也才值得普遍推进。成都市委2008年1号文件要求在普遍的农村土地房屋确权登记的基础上，推动耕地承包经营权的流转，推动农村集体建设用地的流转，开展农村房屋产权流转的试点。这套政策包含了一个清楚的经济逻辑，这就是从“确权”走向全面的“还权赋能”、通过农村资产的合理流转来实现农村和农民的更高收入。

（四）政府职能的转变

成都的综合改革试验环环相扣，逐渐走进了“深水区”：根本变革现存的单一国家征地制为基础的城市化路线，在城乡协调战略统领下，区别公益用地与非公益用地，缩小国家征地范围，在“还权赋能”的基础上发展集体建设用地直接入市。

这个过程涉及利益和观念的重大调整，有很高的驾驭与操作难度。其中，最关键、也是最困难的环节，就是政府职能的转变。

在现存体制下，政府提出并修订城市化规划，并担负着完成土地征用、一级开发、招拍挂出让、市政建设、房地产市场调控与保障性住房的供给等一系列经济职能。这里最困难的问题，还不是角色与职能过多导致的政府行政负担过重，而是这些角色和职能之间存在着某种内在的冲突，妨碍政府有效履行公务。例如作为征地者，政府有节约成本的自然倾向——这就是“低价拿地”的由来。但是，要政府同时保障被征用农民土地的财产权利，特别是其经由市场竞争发现土地的市场价格的权利，在客观上就有困难，因为那样在客观上提升了政府征地的成本。正如可以普遍观察到的那样，恰恰是“土地财政”（即政府拍地所得与征地成本之间巨大的“净收益”）的现实利益，驱使政府维系现存的单一国家征地制，妨碍政府在提供普遍的土地房屋确权及市场建设方面有更大的、无可替代的作为。

成都的实践，在这一事关全局和长远的重大问题上破了题。但是，改革不可能一蹴而就。转型期间，“土地财政”仍然是地方政府重要的财力基础，征地仍然是城市化过程重新配置土地资源的基本途径，政府担负不同角色与职能之间的冲突仍然难以完全避免。真正的挑战是，如何在这些现实的约束条件下，坚持不懈地推进政府职能的转化，直到实现中共十七届三中全会决定指出的，将政府征地逐步收缩到公益用地的范围，而全部非公益用地——不论所有权属于集体还是国家——的配置，则要靠“同地、同权、同价”的市场机制来解决。

研究表明，完成上述转型的关键事项有三。第一，普遍的而不是局部的“确权”，即确权登记颁证的范围要覆盖农村全部土地和房屋，不留任何死角和空白；第二，建立农村耕地、山林、建设用地与住房使用权/所有权流转的市场体系，在更大范围里集聚需求与供给，以形成更合理的价格发现机制；第三，全面改革土地税费制度，使政府的财政基础从单一依靠国家征地卖地所得，转向“普遍的资源（土地）税加合理的流转税”，也就是转向约束资源的占有、鼓励资源有效利用与转让的税费体系，同时改革城乡基础设施投资与建设体制，更广泛动员多元的社会资本参与城乡建设，使“产改”既能够带动新产业、刺激新经济增长点，又能够提供更公正、更宽厚的政府财税基础。

关于第一点，我们在调查中发现，不少地方都在确权过程中遇到一些老大难问题，导致确权进度的不平衡。这是很正常的，因为几十年未作财产权利的厘清划定，总要留下某些“疑难杂症”。因此既要坚持确权全覆盖的目标不动摇，绝不给未来再留下权利不平等的后遗症，又要从实际出发，给某些历史遗留问题的细致解决，准备足够的条件。在确权进度的部署上，我们同意当地实践者的如下判断：成

都市在2009年完成全部确权任务的80%~90%，就应该看作是了不起的成就。余下的问题，包括完成确权颁证后又可能出现的某些反复，要追加一些时间，分配专门部门的专人负责受理、给予解决。总之，确权是全部产改的基础，在指导方针上拟把确权的质量放在进度的前面。

我们还发现，一些地方对城镇规划区内的土地房屋均不做确权安排。这主要是市县镇干部担心，在这些未来要发生国家征地的区域，一旦给农民确权登记办证，将增加工作的难度。这是可以理解的。不过这也恰恰显示了现存国家征地制度与农民权利之间的内在矛盾和冲突。我们的看法，在城镇规划区的确权登记办证，固然有唤醒农民权利意识、增加征地工作难度这一面的“成本因素”，也有防止征地规划不当或工作不当、为城市化推进出错加设“纠错阀门”的“收益因素”。利害相权，究竟孰重孰轻，难以事先主观武断。我们的建议，是不妨考虑在若干规划区也试行确权颁证，作为一个改革实验项目，观其效果再决定是不是真的要为“还权赋能”留下某些空白点。

关于市场建设。目前可观察到，成都各类农村土地和房产交易还处于刚刚起步和激活阶段，需求和供给的集中程度都很低，市场机构的硬件与软件尚处初级水平，主要功能还限于为流转意愿与信息披露提供平台，而大部分已发生的土地流转主要都是在场外完成的。这都是题中应有之意。进一步的市场建设将很大程度依赖于“确权一流转”的规模，实践会提供经验积累的机会。特别是城市的房地产市场已有十多年的历史，而1998年城镇“房改”带来的房地产市场的空前活跃的经验，应该不难成为农村“产改”的有效参照。

比较特别的，是农村土地房产的流转交易发生在更大的空间范围，需要包括更复杂的交易形式。其中，一部分流转需求无须变动土地房产的空间位置，比如耕地与山林，要变更的只是经营主体，交易标的本身还在原来的位置；还有那些符合规划要求、适合成为工业、旅游、乡村休闲的农村建设用地，也是业主换手、物业位置不变。这类流转项目，可参考城镇房地产市场已积累的经验来处理，不存在形成更合理的市场价格机制的实质障碍。

但是，还有相当大量的农村资产流转，伴随着城市化的进展而发生，因此需要改变土地房产的空间位置。譬如成都外围农村的建设用地，在本地的交易价值很低，倘若把这些土地与靠近都市的农业用地相互置换，就可以在不减少农业用地总量的前提下，大幅度提升农民资产的总市值。这类需求过去就有表现，在诸如跨地区土地指标交易、“占补平衡”以及“挂钩项目”等形式中顽强地实现自己。可是，在单一国家征地制的框架内，农村土地经由空间位置的变动而增值的经济要求，受行政手段配置资源的限制，导致资源转让的机会不平等、价格发现不充分、

转让手续和程序过于复杂，最后抑制了资源转让的规模，难以满足城乡发展的要求。因此，成都的改革实验要有针对性的攻坚，设计更完全的产权交易体系，在完善监管的前提下，试验更集中交易的土地交易所体制，允许、鼓励农村土地房产的供求双方进入全市打通的市场集中竞价，探索“土地换位交易”的实现机制与管理方式。这方面，我们认为重庆市领导人提出的“基于地票的土地交易”构想，值得参考。

这里，“地票”代表土地房屋等实物资产的转让权的一种抽象。在理论上可以推断，越抽象的转让权越容易集中起来交易，从而有利于深化市场关系、扩大交易规模。例如把庞大而形态复杂的工商业资产抽象为“股权”，工商业资产的市场交易规模就与实物交易不可同日而语。如何完成更分散的农村资产的权利抽象，使土地市场基于更抽象的权利转让，是值得成都下一步综合改革全力探索、积累经验的城乡统筹战略制高点。难度最大的转换，是改革土地税费制度。首先我们确认，目前所谓的“土地财政”，其实是“卖地财政”，即政府动用征地权从农村和农民那里征得土地，然后再经由招拍挂向市场出让，一次性收取未来40~70年的土地使用权的收益。这是政府从土地获得收益的大头。此外，政府还对已进入市场的土地房产的交易活动征收相关税费。这就是说，中国现行土地税费的特点是“卖地收入为主、流转税费为辅”。从量上看，由于可以把未来几十年的土地收益贴现到当下来收取，“卖地财政”高强度地动员了城市化建设资本。中国近年城市建设突飞猛进，与此大有关系。

但是，“卖地财政”断然难以持续。首先，政府为大量商业盈利性项目动用强制征地权，越来越难以得到舆论和公众的认可。征地事件累积的矛盾威胁社会稳定，而强化审批管制与提高补偿标准也急剧拉升着征地的成本。其次，随着后备土地资源存量的减少，卖地财政的基础越来越单薄，妨碍地方政府奠定持续的财政基础。再次，宏观经济环境与土地市价的大幅度波动，导致政府财政流量的大起大落。最后，单纯依赖卖地数量，驱动城市继续走平面扩张之路，妨碍土地资源的更集约化利用，更妨碍大都会城市充分发挥国民经济增长极的带动辐射作用。从趋势看，即使没有主动的改革之举，“卖地财政”也不能构成城乡统筹大业的财政基础。

要摆脱“卖地财政”的困境，就要主动改革相关税费制度，考虑实施全面的财产税。这里的“全面财产税”有两个含义：一是对所有的财产都征收基于市场价值、税率合适的税赋；二是在财产的占用（保有）、获得、开发、转让等各个环节都抽税，而不是仅仅只对资源的流转环节抽税。这样才能约束“无成本”占用资源的行为，鼓励资源向更高利用效率的方向流动。全面的财产税，税基宽、歪曲经济行为的程度低、税收量也比较稳定，是发达国家地方政府主要的、甚至惟一的税

源。例如，英国地方政府的税收 100% 来自财产税，澳大利亚 52.7%，美国 33.3%，加拿大 22.1%。以财产税占全部税收的比重排序，英国第一（14.2%），美国第二（13.2%），韩国第三（11.9%），加拿大第四（11.4%）。2005 年英国财产税收入占 GDP 总量的 4.4%，法国为 3.5%，加拿大为 3.4%，韩国为 3%。

五、成都经验的启示

我们在调查研究中，从成都的实践经验中得到以下启示。

第一，“级差土地收入”是一所伟大的学校。成都的改革实践给我们第一个启发就是充分认识和利用土地级差收益这个规律，来为城乡统筹和国民经济发展服务。大家普遍注意到，土地仅仅因为位置的不同，就有很大的市场价差。这个现象背后的规律是什么呢？就是经济活动有其内在的积聚和集中的趋势。人口、劳力、技术、资本等等在流动中集聚起来后，就容易提升分工层次，进而增加收入。因此，积聚和集中推动人们竞争具有优势位置的土地。一般来说，越是在城市或商业中心的地方，土地价值就越高；同时，地价随着离开中心的距离而降低。这是很普遍的，任何允许资源自由流动的地方都可以看到这个现象和规律。

中国的城市化程度还比较低，即使在改革开放后城市化的速度有了急速提高，但还是低于世界平均的城市化程度。同时，在城市化过程中，中国 100 万人口以上的特大城市占全部城市人口的比例，目前也只有 15%，低于世界平均水平（18%），更低于日本（44%）、美国和德国（都为 42%）。这说明，中国资源在空间的集聚程度还是偏低。积聚程度偏低，级差土地收益的潜力就远没有得到充分发挥。

新的情况是，自 20 世纪 90 年代后，中国城镇建成面积的扩大速度快于城镇化率。这说明，虽然资源与人口的集聚程度都在提高，但空间资源的集约与积聚程度，还是赶不上人口和劳力的集聚程度。最为反常的是，随着大量农民向城市集中，城镇空间急速扩大，而农村的居住面积也还在继续扩张。这样，城市农村两头挤占，本来就不算富裕的耕地，就成为怎么高喊也难以保住的对象。在利用资源的积聚与集中、释放更多级差土地收入这个方面，中国还有很大的差距和余地。

成都的实践表明，充分利用级差土地收益规律，不但可以更合理地配置城乡空间资源，而且可以给城乡统筹提供坚实的资金基础和工作平台。根据成都的经验，我们看到推进农村国土整治所需要的庞大资本，不可能完全来自农村和农民的自我积累，而只能来自于城市化推高了的土地收益；通过农村国土整治所增加的农地和

农村建设用地指标，又经由“占补平衡”和“增减挂钩”，进一步推动土地资源的集约利用，从而释放出更多的级差土地收益。这说明，惟有城乡统筹才可能形成城市资本与农村闲散土地资源的良性互动，才能在城市化进程中更集约利用日益稀缺的土地资源，并为更公平地分配级差土地收益提供基础。

第二，“确权”是土地流转的前提与基础。人们知道，级差土地收入是在资源的流转中产生的。因此，要发挥级差地租规律的作用，就要启动土地资源的流转。但是，成都的实践却提醒大家注意，在中国还有比土地流转更根本、更基础的工作有待完成，这就是对农村各类土地和房产资源普遍的确权、登记和颁证。

成都市2003年提出通过“三个集中”来推进城乡统筹，到2008年提出推进全面的农村产权改革，其首要内容就是确权。这里的确权，不仅要明确界定土地的集体所有权，而且要明确界定所有农村耕地、山林、建设用地与宅基地的农户使用权和经营权，以及住宅的农户所有权。成都改革的逻辑是，如果不以确权为前提和基础，贸然发动大规模的土地流转，那么这个流转的主体很可能就不是农民，而是其他权力主体，从而使土地流转成为其他权力主体侵犯农民财产权利的新一轮机会。那样就背离了城乡统筹的初衷。

我们在调查中看到，提出确权不容易，认真执行更艰难。这是因为，多少年来我们对农村土地资源就没有完成普遍的、有明确法律表达的产权界定。虽然，农村土地（包括山林）的所有权归农民集体，使用权、经营权和承包权归农户，以及农民住宅的所有权归农户，早已是中国农村经济生活的基本现实，但是这样一种实际存在的权利关系，至今尚没有完整的、普遍的法律表达。加之多年来农村人口、劳力、行政区划、政策和体制的诸多变化，大量历史遗留问题欲理还乱。要在农村土地房屋实际占有的基础上，建立一个能被普遍接受的、具权威法律表达的农村财产权利体系，绝不是一件容易完成的任务。

成都经由试点，摸索出一套实际可行的确权程序。由此，农村产改的确权，已从一个比较抽象的口号，发展为由动员、入户调查、实地测量、村庄评议与公示、法定公示，最后由县级人民政府颁证等环节组成的可操作程序。确权先行，才能消除土地制度改革的系统性风险，为改革加上一道保险阀。这也启发了我们，老讲保护农民利益，为什么不能让农民有权自己保护自己？要农民有权保护自己，首先他们的资产要有清楚的权属界定，并且要有一个普遍的合法的表达。

在改革开放过去的30年里，我们至少已经有了三个经验参照系，表明权利的清楚界定，可以带来多么重大的变化和产生多么长远的影响。第一个参照系，是20世纪80年代早期的农村联产承包，那是把种地权还给了农民。就这么一个变化，农村的温饱问题就基本解决了。第二个参照，从80年代中后期到90年代，把农产

品的销售权、卖粮权还给了农民，还给了市场，根本废除了统购统销制，结果中国农副产品多少年供不应求的历史就结束了。第三个参照，90年代中后期在城市居民中改革了住房制度，结束了单位福利分房体制，搞了房改房，也是还权于民，结果就创造出一个城市房地产产业，史无前例地改善了中国城镇居民的住房条件，也为保障性住房的建设提供了经济基础。这几个参照都说明，要保护农民的利益，最重要的就是确立农民的财产权利。农民不应该被看作是被监护对象，他们和城里人一样，同样关注自己的利益，也能对环境的机会和风险做出理性反应。问题是他们要有权这么做。

从这点看，成都的改革经验有根本意义。我们在都江堰看到一副标语：“确权是基础，流转是核心，配套是保障。”要释放土地级差收入的潜力，这三句话足矣。都江堰的柳街镇最早进行确权试验，农民对此关心和参与的热情程度，是多年来没有见过的。这说明，农民对自己财产取得合法表达，对确权颁证，非常关心，正如城镇居民对房产证、土地使用证等等非常关心一样。我们也问了农民，土地本来就是你们家在用，房子本来就是你们自己在住，为什么还要产权证？答案是这样的：产权证可以帮助农民保护自己财产的权利。比如起了矛盾和纠纷，要讲清楚资源属谁，才容易裁定谁侵犯了他人、谁被他人侵犯。这是说，产权证可以降低农民保护自己财产的成本。

更重要的是，资源流动带来转让的新机会，也带来新的麻烦。一个农民生于斯，长于斯，终身厮守自己的土地与房屋，有没有产权证不当紧，横竖占有就是所有。可是大规模流动发生后，他到千里之外打工，而老家有一个房子需要出租、转用，没有产权的合法表达，就难以灵便地捕捉流动重组的机会，因为不方便与人订约。这里顺便提一下，“契约”似乎比英文的“合约”含义更丰富——有“契”（产权证书）才容易“约”，契书（产权的合法证书）可以大大降低人们达成合约的成本。

所以，普遍地给所有农民办理农地承包经营证、山林承包经营证、房产所有权证和宅基地使用权证，加上土地的集体所有权证，意义非常重大。不要看确权的事情很琐碎，这可是市场经济的基础设施，修建时投入巨大，一旦投入使用，可以长远受益。我们在成都不少基层的国土所、国土局，看到堆积如山的待办产权证书，也知道基层村庄和有关专业部门为此付出了的艰辛努力，认为这是一件有长远重大意义的工作。城镇居民已经拥有的权利，农村居民也应该拥有，否则城乡统筹从何谈起，“公共服务均等化”又从何谈起？

第三，探索改革现行国家征地制度的现实途径。成都的改革不仅涉及土地管理制度和政策的小调整，而且涉及现行国家征地制度的根本变革。从战略目标上看，

十七届三中全会已经提出“逐步缩小征地范围”，也提出要区分公益性用地和经营性用地。在公理上讲，为经营性项目而动用国家强制力，早就说不通了。所以，缩小征地范围是大势所趋，不可阻挡。问题是，究竟怎么来实现这个重大的转变，怎样从一切工业化、城市化用地都靠国家征用，转向只有公益用地才动用国家征地权，经营性用地则要讲产权、讲合意、讲市场交换？

成都经验很重要的一个方面，就是探索一条改革国家征地制度的现实路径。第一个环节，在征地制度框架内，主动改变级差土地收益的分配模式，适当扩大政府征地所得对农村和农民的补偿，通过占补平衡和挂钩项目从成都的土地收益中，逐步拿出一个越来越大的数目，返还农村投入土地整治。从经济逻辑上说，提高征地所得的返农比例，就是提升征地成本，终究会发生抑制征地需求量的效果，与“逐步收缩征地范围”的战略意图是相容的。

第二环节，适当扩大征地制度的弹性。譬如延长城乡建设用地挂钩项目的半径，以提高级差土地收入的总量。成都的经验表明，在严格保证农村减少的建设用地得到复垦的前提下，可以拉长挂钩项目半径，从而实现更多的级差地租收益，增加农民可分享的利益。

第三环节，寻找保护耕地的新机制。现行征地制度高度依赖行政权力配置土地资源，除了保证级差地租集中为城市化的资本之外，还有一点就是方便用行政权力来贯彻保护耕地的政策目标。所以，任何对现行征地制的改革，倘若不能找到保护耕地的新机制，就难以被接受。成都市完全知道这个硬约束，所以成都改革经验很重要的一个方面，就是从地方的土地增值基金中每年拿出26亿人民币，直接通过补助农民的民生而保耕地。这至少反映了地方的努力，从地方性的土地收益中拿出一定数目来保耕地，为大规模利用市场机制、充分发挥级差地租规律创造条件。

最后一环，缩小征地与扩大集体建设用地入市并举。前面讲到，近年市场关系的发展中，对级差地租规律作出反应的，不仅有国有土地的所有者，也有集体土地的所有者和使用者。特别是在大都市的城乡结合部，在城市地租地价上升、政府严控耕地面积的双重约束下，集体建设用地直接入市构成了一个新的态势。这方面，不但大量“历史遗留问题”老树接新枝，而且也提出了一些新问题，出现了新形式和新动向。成都的改革实验面对现实而不是回避现实，在坚持城乡统一规划、严保耕地的前提下，在改革试验区的框架内，大胆而又谨慎地为农村建设用地入市提供创新的合法通道，特别是在利用级差土地规律为灾后重建进行了开创性的有益探索。成都的经验说明，农村集体建设用地可以在中国的城市化、工业化中发挥更大的作用。要统筹城乡、建立统一的土地市场，就不但不应该歧视农村集体建设用地入市的权利，而且要为集体建设用地公开、合法、有序地入市，创造更完备的条

件。

我们在成都看得清楚，从改变现存征地制度的分配关系入手，适当扩大征地制的弹性、寻找更可靠的耕地保障机制，加上缩小征地制与扩大集体建设用地入市并举，是可能比较平稳地改革现行国家征地体制，逐步转向公益性用地靠征用、经营性用地靠市场的新体制。

第四，努力找寻新的平衡点。众所周知，土地资源具有空间上的惟一性。一幅土地，用到城市就不能用于种地，用于建工厂就不能用于盖酒店。由于利益矛盾与观念的双重纠缠，在土地问题上常常包含对立的看法。这也是改革土地制度的困难所在。成都给我们的启发是，千难万难，也要尽最大努力找寻新的平衡点。这是因为，在中国急速的城市化过程中，只要更充分发挥级差土地收益规律的作用，人们总可能找到更多的办法来使各方的利益都比原来的状况有所改善。这个基础是存在的，问题是能不能充分反映到观念上和改革的策略选择上来。无论如何，要坚持寻找新的平衡点。比如耕地和建设用地，两者之间当然有矛盾。但成都的经验证明它们之间还有统一性：农业落后有很多原因，其中一个重要原因是城市远不够发达，所以既没有足够的需求，也无从对农业提供现代技术、资金等投入。成都就坚持在对立的统一中寻找新的平衡点，譬如耕地资源外，还有大量集体建设用地远没有得到充分利用，在城乡统筹的方略下，可以做到既通过保护耕地直接保护农业，又充分利用城乡建设用地发展工业和城市、最后间接刺激农业的发展。

对于农村建设用地特别是农村居民自用的宅基地，人们担心如果允许流转，不会造成农民的流离失所。这种担心有道理。但是在成都，深入下去就不难发现这里面有一个量的临界点：保证农民的居住权，包括那些进城务工失败了再回乡的农民的居住权，人均30~35平方米的宅基地是够用的。可是在事实上，由于多年集体福利分地，农民实际占有的宅基地面积大大超过人均30平米。成都怎么找新的平衡点？就是把农村人均150平米、或者130平米居民占用的建设用地分开处理，其中人均30~35平米的那部分用来保农民的居住权；余下的部分确立为“其他农村建设用地”，经由程序可以释放出来进入流转。这类探索，我们认为非常有价值。改革开放30年，容易解决的问题早解决了，剩下的都是棘手的、利益纠葛和观念分歧严重的。在这种情况下如何推进改革？成都的经验是无论多么困难，绝不放弃，坚信一定可以找到新的平衡点；一时找不到，继续在实践中寻找。

总之，我们在成都的调查研究中学到了很多新鲜经验，也接触到实践提出的大量具有挑战性的问题。我们愿意继续研究成都和其他地方的改革经验，以获得更完备的关于中国转型的科学认识。▲

Property Rights Delineation: The Case of Chengdu's Land Reform
*Study Group on China's Land Reform, National School of Development,
Peking University* 54

Since 2003, Chengdu, Sichuan province has made a series of experiments with land reform to unify rural-urban development. The reform has reversed the trend of widening rural-urban income gap and aroused widespread attention. This report systematically summarizes cases of land reform in the city and finds out that it has taken initiatives to adjust its land policy and land requisition system and let farmers and the countryside share more revenue from land sales during the urbanization and industrialization process. This strategy constitutes the economic basis of the city's unified rural-urban development. Its land reform can be summed up as one that increases the flexibility of the current land requisition system, taps the possibility of a non-requisition land distribution method, and clarifies property rights, so that the city could be better prepared for reducing land requisition and pushing forward a comprehensive reform on the land requisition system.

China's Unfinished Land System Reform: Challenges and Solutions
Tao Ran, Wang Hui 93

This article discusses the key role land plays as a main policy tool of the local governments in China's current growth model and urban development and the impact of "land-based finance" on the sustainable development of Chinese economy, society and environment. It also analyses the main problems facing China's current land requisition system, its management regime of rural collectively owned land and rural land contract responsibility system against the backdrop of the country's urbanization drive. The article outlines the future orientation of the country's land system reform and puts forward measures for pressing ahead with it.

Farmland Protection: International Experiences and Implications for China
Xu Jianwei 124

The quantity of farmland usually decreases as urbanization and industrialization accelerate, which is a natural result of economic development. On the basis of discussing the externalities of the land market and the characteristics of income distribution, this article argues that farmland protection to an extent is necessary and policymakers should not take farmland losses for granted. Internationally, the most popular farmland protection policies include regulatory policy, incentive-based policy, participatory policy and mixed-type policy. The future policy orientation lies in market-oriented farmland protection. Regarding China's land policy reform, the article suggests that reforms be carried out in clarifying the property rights of rural land and differences between land in the cities and the countryside be bridged. Other suggestions include continual control of farmland use, establishment of a market for transaction of farmland protection rights, and preferential taxation policies aimed to protect farmland. The local governments, meanwhile, should be allowed to take over collectively-owned rural land, based on market prices, for the purpose of public causes or special farmland protection plans.