

# 基于人地匹配的非城郊农村集体建设用地发展权转移研究

马长发<sup>1</sup>，叶剑平<sup>2</sup>

(1.新疆财经大学统计与信息学院、新疆社会经济统计研究中心 新疆，乌鲁木齐 830012；  
2.中国人民大学公共管理学院，北京 100872)

**摘要：**研究目的：为非城郊农村土地资本化助推城市化构建制度创新路径。研究方法：综合分析法。研究结果：现行农村城市化模式是基于城市发展需要，选取城郊区域，成片开发，“以地为本，取地留人”，产生大量“三无”农民和庞大“两栖”人群，导致典型的半城市化。半城市化本质有二：一是土地城市化和人口城市化成本不对称，二是土地城市化与人口城市化不匹配。研究结论：采取以人为本，因人选地和增加非农占地与农民工市民化挂钩的方式，并辅以管理配套，有望达到非城郊农村人、地、城市化匹配的人地分离，实现公平，和谐城市化。

**关键词：**土地管理；制度创新；综合分析；非城郊；半城市化

中图分类号：F321.1 文献标识码：A 文章编号：

## 0 引言

前 30 年的“经济发展奇迹”以及城市化成果实际经历了一个享受“城郊农村土地红利”和“非城郊农村人口红利”的过程，城郊农村的城市化成果也没有通过有效的二次分配“用之于农，用之于公”，而是“用之于城”，导致非城郊农村不能公平分享城市化成果，当前“半城市化”现象及背后各种不良问题日趋显化。而目前城郊农村的“土地红利”因城市扩展受限而逐渐缩小，各地方政府企图借用国土部“城乡挂钩”政策将以往城市化模式“复制”到远郊农村，这是一种违背经济和社会发展规律现象，威胁和谐城市化，和谐社会的危险苗头。

城市化成果一是来自城市人口自身的发展延续，二是更多来自农村人口向城市的转移(据人大经济研究所研究，我国城市人口的增量中，71.8%是农业户口)。但我国城市化存在两个严重的问题：第一是半城市化现象。第二是土地城市化速度远超人口城市化速度。

两个问题背后是“城乡用地双扩大”。根据预测，到 2050 年达到城市化率 75%，总人口为 15.22 亿，城市人口将达到顶峰 11.415 亿，需要城市建设用地总量应该达到 11.415 万平方

---

**收稿日期：**

**修稿日期：**

**基金项目：**国家自然科学基金项目(71263049)，新疆人文社科研究基地重点项目(050314B01)，新疆人文社科研究基地项目(XJEDU010612C12)。

**作者简介：**马长发(1975-)，男，新疆乌鲁木齐人，新疆财经大学统计学院副教授，研究方向为土地经济与土地政策。  
叶剑平(1961-)，男，福建沙县人，中国人民大学教授，研究方向为土地经济与土地政策。

公里（按我国城市规划标准 100m<sup>2</sup>/人计算），则 3.805 亿农村人口分享 12.115 万平方公里农村建设用地，人均可以占有 318 平米农村建设用地。而我国目前人均农村建设用地是 218 平米，规划农村人均建设用地标准是人均 150 平米。从总量上看，我国目前城乡建设用地总量为 23.53 万平方公里，已足够达到 16 亿人口高峰时城乡建设需要，但从结构上来看，总量的 5/6 是分散在农村的农民集体非农建设用地，不能直接用于工业化和城市化的需要，而“两栖”现象又导致城乡用地双扩大趋势。

农村人口城市化是通过“自然城市化”和“土地资本化”两种路径来实现的。自然城市化包括农村子弟上学，经商打工、参军招干等传统路径，土地资本化路径包括“政府主导城市化”和“农民自主城市化”。城市郊区土地因其地理位置优势，具备传统的自然城市化路径和土地资本化两种路径，而非城郊农村一般只能依靠自然城市化这个缓慢过程。从战略角度看，农民进城是大势所趋，城乡建设用地内部置换是未来城市化用地必经之路，土地资本化助推农村城市化是客观需要，如何实现广大农村在人、地、城市化和和谐基础上的人地分离，改善旧的半城市化，避免新的半城市化具有重大实际意义。

## 1 农村城市化本质和问题

### 1.1 农村城市化的本质

从土地经济学的视角，农村城市化的最重要特征是土地非农化以后带来的土地级差收益的大幅攀升。土地的资本化成为一个国家、一个区域、甚至一个村社高速成长的发动机，是他们创造经济奇迹的秘密[1]。土地资本化的模式分政府主导的城市化和农民自发的城市化。土地资本化的区域分城郊和非城郊。土地资本化的区域选择决定了土地级差收益分享的归属区域，土地资本化的模式决定了一定区域内土地级差收益的归属主体，土地资本化模式和区域的选择共同决定了城市化的道路。农村城市化的本质是土地非农级差收益在不同区域（城郊和非城郊）及不同主体（政府，企业，农民）之间的博弈和分享。和谐、可持续的农村城市化的关键是要兼顾“分享级差收益的区域和主体”。

### 1.2 现行农村土地资本化的问题

#### 1. 城郊扩张，政府主导，农民利益被剥夺

从我国以往城市化发展历程来看，土地资本化区域主要选择在城郊土地优势区位，土地资本化的模式主要是政府主导，农民被动的城市化，农民自己主导的城市化是极少数。从受益区域看，土地非农级差收益为城市近郊分享，身处偏远农村的农民被排除在土地非农级差收益之外，不能公平分享城镇化的成果；从主导模式和受益主体看，是政府主导，主要利益被政府和开发商占据。

#### 2. 成片开发，强力推进，造成“拔苗助长”式的被动城市化

在土地开发过程中无一例外都采取整片开发，高效便捷，但这种“一锅端”的城市化忽略了人的城市化适宜性，片区中很多农民在意愿和能力上还没做好城市化的准备，被“拔苗助长”，结局是被抛出城市化之外。

#### 3. 就业、社保等配套措施与人口非农化速度不匹配

我国就业形势长期以来面临的是城市工人下岗，大学生就业难，在这种情况下为 4000 万

以上失地农民解决就业问题势必停留在宣传和承诺。社保方面，事实上，城市政府对城市职工的养老保险和社会保障都存在严重资金缺口，目前一些发达地区也仅仅给予失地农民每月不到 200 元的保障<sup>[2]</sup>。农民失去土地，社保和补偿工作又不到位，又缺乏城市就业能力，造成大量“三无”人群。撒切尔夫人曾抨击英国福利制度设计是：“在为每一个公民布置了一张安全网的同时，却忘了为他们架设一把向上爬的梯子<sup>[4]</sup>。”

#### 4. 非城郊农村在“二元城市化格局”下不能公平分享城市化成果

农民工是农村的精英，具有更高的城市化能力和意愿，具有更高城市化适宜性，但非城郊农村土地的城市化适宜性在目前制度环境下处于劣势，其上承载人口因缺乏土地资产支持而导致城市化困难，摇摆于城乡之间，形成“两栖”。现行的农村城市化模式不仅没有带来预期的城乡建设用地效率提高，反而由于非城郊农村发展需要受到不合理抑制而出现了大量违法用地，使耕地保护的目标受到威胁，使政府陷于治理无效的尴尬境地，带来新的二元经济结构和收入差距<sup>[5]</sup>，并引起区域间的“马太效应”。

#### 5. 小结

现行农村土地资本化的特征有四：一是选取城郊区域，对非城郊有失公平；二是从土地的城市化适宜性出发，忽略了人的城市化适宜性，“以地为本，取地留人”，造成大量“三无”人群，造成土地城市化和人口城市化不协调；三是从土地城市化和人口城市化成本对接角度看，回避了城市化的经济成本而转嫁到社会成本。四是非城郊农村失去土地资本化助推产生“两栖”和“马太效应”。“三无”和“两栖”是目前半城市化的主因，本质根源在两点：一是人与地的城市化适宜性不匹配；二是人、地城市化成本不对称。

现有这种“自下而上的整体”城市化模式忽略了人的对城市化的适应性，从根本上改变了被征地农户传统的经济发展模式和土地利用方式，改变农户的职业模式和生存方式，进而改变了被征地区域整体社会结构，初步形成了一种以强制性迁移模式与职业变迁为轴心的社会分化机制。这种社会整合过程，更体现出城乡二元政策和为实现国家城市化的原始资本积累提供必要土地资本。许多失地农民在在意愿和能力上尚未做好城市化的准备，被动接受城市化结果，结局可能被抛出城市化之外。农民失去土地，社保和补偿工作又不到位，又缺乏城市就业能力，造成大量“三无”人群。同特别是以政府主导型，而原居民被动参与的征地形式中意味着离开熟悉的经济社会环境，进入到很不熟悉的另一个地域。其原有的地方性知识、技能往往大部分变的毫无用处，许多居民可能立即从一个农业或者兼业的专家变成没有专长、无依无靠的失业劳动力（詹姆斯·C·斯科特，2001）。而原有的社会网络几乎完全断裂，社会资本失效，需在相对长一段时间才能重建对新地区生活适应技能和社会关系网络，因此难以在短期内实现与迁移地的社会经济融合。被征地农户在强烈的不公平和不安全意识支配下，也更容易成为经济社会发展中不稳定因素。

## 2 土地资本化助推非城郊农村城市化机制创新

未来农村城市化只要紧抓住“人、地城市化的适宜性匹配”和“土地城市化和人口城市化的成本对接”这两大原则就可以实现和谐真实农村城市化。而“人、地城市化适宜性相匹配”将不得不面对非城郊农村区域人口和土地问题，“土地城市化和人口城市化成本对接”

必须解决土地非农级差收益的合理分配问题。本文就以非城郊农村区域人口、土地城市化问题进行理论和实践创新探索。

## 2.1 创新基础分析

### 1. 土地位置固定性障碍如何突破

在现有制度供给下非城郊农村地区分享级差收益存在一个难以逾越的障碍：土地位置的固定性。似乎非城郊农村土地不具备分享城市化级差收益的禀赋和可能性，原因在于土地的三大属性（即经济属性、社会属性和自然属性）和三大功能（即资源、资产和资本的功能）的综合效益都没有发挥出来。从土地属性来看：经济属性，即土地是有价的，需要通过市场配置不断促进和提高其利用效率；社会属性，一是土地利用要保证土地使用者之间的公平，二是农村土地在一定程度上还在发挥社会保障、政治稳定的作用；自然属性，即要求土地的有序和永续利用。从功能来看，土地作为资源，能有效地配置；作为资产，可以定价和交易；作为资本，可以融资和流动。级差土地收入是在土地资源的流转中产生的，因此，要发挥级差地租规律的作用，关键是促进农村土地流动和交易，强化资本功能。

土地的经济、社会属性和资产、资本功能说明非城郊农村土地和城郊土地一样有“权”也有“可能”分享土地非农级差“收益”。这种“可能”在于：土地本身不可流动，但是土地的“权益”可以流动，如果将非城郊农村集体建设用地整理复垦，连同耕地面积一同兑换成“土地权益书”，城市可凭“土地权益书”登记集体建设用地面积征用城郊耕地，由此则可实现土地不入城市，权益入城市，而农民凭借“土地权益书”登记面积分享级差收益。凭借“土地权益书”完成土地的替代，“动权不动地”的方式可以突破非城郊农村土地位置固定性障碍，实现远距离大范围土地置换。

### 2. 城市扩张成本与人口城市化成本的对接

#### (1) 把增加非农占地与农民工市民化挂钩

从中央政府控制非农占地策略和推进城市化角度来衡量，中央政府很难区分城市化和工业化正常发展占地和过度扩张占地的界限，因而没有控制和审批各地土地占用增长的客观标准，用行政办法，计划思维控制土地占用和审批，费时费力，效果差，争议大。现有城市化不同程度回避了城市化扩张所应承担的经济成本，经济成本转化为社会风险成本，城市扩张一再失控，耕地保护困难。如果将城镇征用农地指标与非城郊人口市民化指标挂钩，可以使城镇扩张与城市化的真实成本建立起对应关系，形成土地非农使用的内在约束机制，遏制城市特别是大城市低成本约束的土地无限扩张冲动，就具有抑制农地占用、调节地方竞争方向的作用，同时改变现在城市化中只无偿使用廉价劳工而不承担相应的经济和社会责任的状况，从而缩小收入差距。

#### (2) 促使城市扩张成本和人口城市化成本主动对接的措施

如果制度不能适当地反映资源稀缺性和经济机会，经济中就会出现行为的扭曲（North, 1990）。世界银行的一份研究报告指出：当人均 GDP 小于 500 美元时，农民以分散的自给自足式经营土地为主，当人均 GDP 大于 1000 美元之后，农村土地的商业运作和市场价格才能开发体现出来，表现为土地所有者强烈的转让土地的意愿<sup>[10]</sup>。不是所有城市都适合城

乡用地置换，有经济门槛，违反这个规则就必定发生对农民的强迫，发生“把农民打上楼”。制止城市低成本扩张有利于体现土地资产价值，有利于财政收支平衡。为迫使城市扩张成本与人口城市化成本对接，须制止在城郊强迫性、成建制的城乡挂钩行为，综合考虑计划内指标和挂钩指标分配，迫使城市向远郊适宜城市化农村人口要地。

### 3. 关于土地非农级差收益的分享

#### (1) 公私兼顾，市场分配。

当前关于土地级差收益分配现状是：理论争议大，不能有效指导实践，现实和各种理论期望都不一致。和农地转用补偿有关的马克思地租理论，“涨价归公”和农地发展权等相关理论研究，在理论界一直存在“涨价归公”、“涨价归私”到越来越多“来源多元，分享兼顾”的争论，至今难以达成一致。一方面是理论不能指导实践，另一方面是政府行政权利垄断，结果是现实的混乱：既没有像争论中那样归公（政府全占或占绝对优势），也没有那样归私（农民全占或占绝对优势），也没有达到理论界期望的“公私兼顾”（没有合理得“用之于公”或“用之于农”，更多是“用之于城”和“非土地所有权使用者”）。据统计“被征用土地的收益分配格局是，地方政府占20—30%，开发商占40—50%，村级组织占25—30%，农民占5—10%”（中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村调查总队，2005）。“涨价”是大部分归了政府和开发商，作为土地所有权和使用权者的农民拿到很少或彻底没有，还有一部分流失到难以统计的“寻租收入”。这个结局和各种理论的期望都不一致，也和我国宪法，土地管理法，物权法，民法通则相关条例都不符合<sup>①</sup>。

“归私”不能解释公共投入对土地价值的奉献，而且土地出让金对我国经济和城市的贡献有目共睹，如果不能很好体现“归公”这一块，国情也不允许，难以指导中国实践。“归公”不能解释“白菜涨价归谁”和“城市炒房团”现象，也不能解释农民作为所有权和使用权者对土地天生拥有的财产权（权利本身就有价），显然也没有说服力。所以笔者赞同公私兼顾，但级差收益在各主体间的分配应该由市场确定。从国际经验来看，各国曾尝试过形形色色的补偿标准，但最后，合理补偿都收敛于土地的“公平市场价格”上。这一趋势不是偶然的，合理的市场最善于发现合理的价格，最善于无争议地分配土地非农级差收益，操作成本也最低。

#### (2) 对非城郊农村的补偿应该与城市所得到的近郊优势区位挂钩。

“归公”论者认为：农地因“位置”身价百倍，而农地之主对“位置的生产”显然没有贡献，也不因此耗费代价，为什么要由他们享受土地涨价的好处呢？这是对偏远农村土地价值认识不足而产生的歧视和偏见。周其仁认为“权力本身就是有价的”，传统理论忽略的，是农地之主对土地增值有一项重要贡献，那就是“放弃”农地的使用权。倘若地主不放弃土地使用权，工业家、地产开发商、城市规划官员们看中的“位置”，增值从何谈起？<sup>[7]</sup>笔者

---

<sup>①</sup>宪法第十条、土地管理法第八条、物权法第五十九条、民法通则第七十四条分别明确规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”；或者“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”；“劳动群众集体组织的财产属于劳动群众集体所有”；“集体所有的财产受法律保护，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分……”。

认为需明确：对非城郊农村的补偿与当地经济发展水平无关，而应该与城市所得到的近郊区位挂钩。

(3) “保证人民生活水平不降低”是对土地非农级差收益的否认，对农民发展权，生存权的忽视。

“保证人民生活水平不降低”，“以土地原用途定价”，从出发点上就是对农民发展权，甚至生存权的忽视，对农民获得非农级差收益合理性的否认。世界是发展的世界，为什么献出土地为城市化作出贡献的农民只能保证原地踏步不降低？为什么农民不能利用自己土地保证发展？农民不该“停留在历史某一点”。补偿水平并不是基于“公理”或者“合公理的法律”，而是利用个别法律（和宪法及其它法律有悖的《土地管理法》）中的个别条款强制进行，如果农民或多或少取得了土地非农级差收益，那取决于当地经济发展水平及各方主体间的博弈。那么“保证不降低，降低谁人问呢”？“失地农民中，生活水平较征地前提高的不到10%，而失去收入来源，生活水平降低的失地农民占60%”（中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村调查总队，2005）。

(4) 勿以“贩土豆”思维对待土地

从实践来看，以重庆“地票”、成都“拆院并院”等为代表的城乡挂钩试验已在全国呈星火燎原，难以控制之势。各地补偿差异巨大，一方面反映了各地经济发展水平的差异，另一方面发现各地方政府在模糊、淡化、转移对土地非农级差收益的认识上是一致的。买地时是“垄断的计划经济”，强制低价，卖地时是“垄断的市场经济”，价高者得，以“贩土豆”思维对待土地这种稀缺资源。一旦土地非农级差收益大部流失到非土地所有权和使用权者手中，“城乡挂钩”就彻底沦为地方政府大肆圈地的工具。

4. 关于“土地换社保”一社保投入不该从土地补偿中出

我国农民不能享有和市民相同的社保待遇，源自建国以来“城乡利益分配格局”大背景，好比农产品“剪刀差”，非朝夕可变，中央什么时候在“国力允许条件下给所有国民提供统一社保待遇”非朝夕可盼。虽然我国国情下这种城乡间的不公短期不会停止，但必须明确，从全世界范围来看，“社会保障是政府统一提供给公民的公共服务”，社保应该是一种公民身份待遇，而非仅是市民身份待遇，农民应该和市民享有同等权利”。本文所述非城郊农村土地退出机制的构建，原则是农民必须获得社保，但这种社保待遇来自于“农民退出土地”而获得市民身份，然后无条件获得和市民相同的社保待遇，而非从农民土地补偿中出。

## 2.2 路径创新

创新思路：“一个区域两个原则两种方式”。一个区域是指将非城郊农村区域作为化解“半城市化”问题一个重要关注点；两个原则是指以“人、地城市化适应性相统一”和“土地城市化成本和人口城市化成本对接”为原则，作为解决“半城市化”问题的两把钥匙；两种方式是指采取“以人为本，因人选地，土地权益书替代土地”的方式促成“人、地城市化适应性相统一”，以“增加非农占地与农民工市民化挂钩”的方式促成“土地城市化成本和人口城市化成本对接”，最终达到非城郊农村人、地、城市化和谐基础上的人地分离，实现公平，和谐城市化。

机构基础：需要各市县国土部门成立“土地权益交易中心”，并建立一个“土地权益周转库”。国土部门须给各市县配给启动土地权益周转用地指标，建土地权益周转库。启动指标专用于城乡间土地权益的置换。

实现步骤：首先由权利人向定居意向城市提出置换申请，当地国土部门进行资格审查合格后交给“土地权益交易中心”，登记入“土地权益周转库”，给农民颁发“土地权益书”，宅基地和耕地集体土地所有权转为国有。城市则根据农民持有“土地权益书”登记面积直接给权利人予以包括户口、就业、保障、子女入学、医疗等在内的一切同等市民待遇，并根据谈判协商给予一定城市住房保障或现金补偿。然后城市可根据“土地权益书”登记宅基地面积在城市近郊征占耕地。由此实现“土地权益书”对农村土地的替代，实现“地不进城人进城”。

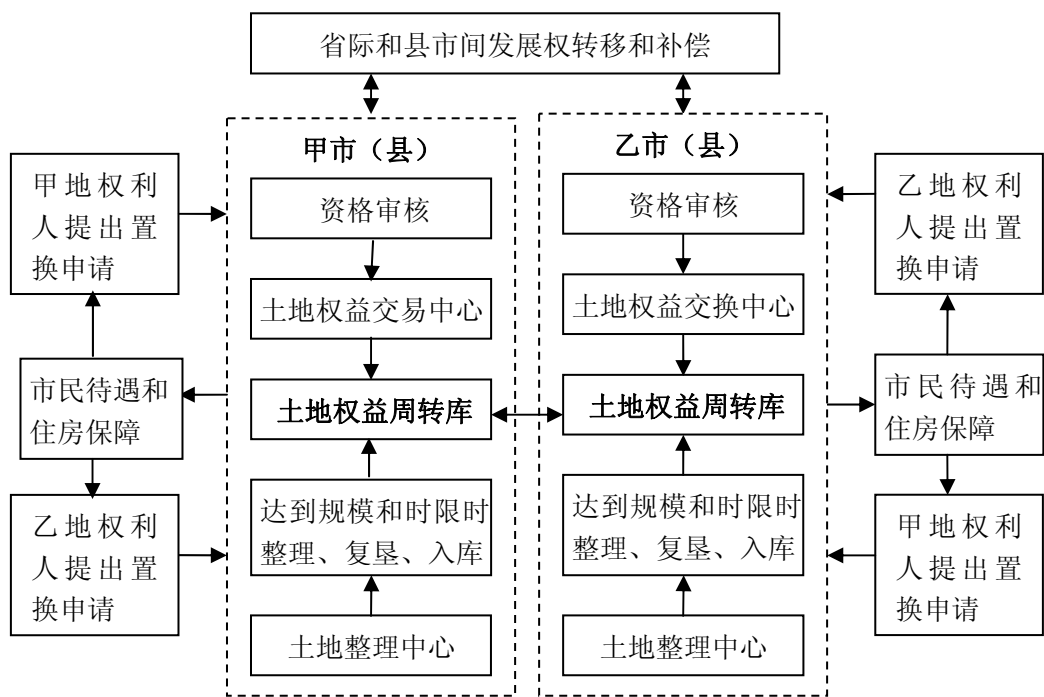


图 1 非城郊农村土地退出机制示意图

如果是本地农村人口申请置换，则由本地土地整理中心进行整理、复垦、验收、入库，完成城乡建设用地置换平衡。但非城郊农村土地整理由于土地来源的随机性和零散分布特点，难以做到成片整理，不利于规划和利用。解决办法：一是提倡农村宅基地之间及与其他集体建设用地之间内部置换，力争将整理区位置换到成片宜耕作区域，二是可以实行滞后几年整理，鼓励通过“城市引力，农村推力”措施在非城郊农村形成土地流出规模。如果是异地人员申请，则资格审查后交定居意向城市“土地权益交易中心”，该“土地权益交易中心”与宅基地所在市县“土地权益交易中心”联系，给予一定发展权转移补偿和委托复垦成本费，购买到“土地权益书”，由宅基地所在市县土地整理中心进行整理、复垦、验收、入库工作。

需要强调：（1）置换原则：依法、自愿、有偿、平等。（2）资格要求：权属明确、符合规划、自愿、在城市居住和工作一定期限等；（3）土地权益书范围：可以是单纯的宅基地

权益置换，也可以包括耕地和其它集体建设用地；（4）适用人群：自己或者父祖在农村拥有宅基地，已购房定居城市，但欲退出宅基地和耕地以提高城市生活质量者；在城市工作一定年限，但存在城市化困难的两栖人群、新生代农民工、大学生、经商办企人员等。

### 2.3 土地与市民化配套政策体系

政策创新贯彻需要机制保障。非城郊农村人口和土地占农村主体，其城市化问题应上升到国家未来发展战略位置，并纳入地方政绩激励，建设用地指标分配，财政转移支付，金融等各个子系统，将国家战略转化为地方政府战略，目标一致，形成合力。非城郊农村土地的退出，需要一系列配套政策构筑有效运作平台，包括宏观层面的计划引导和市场配置的结合，中观层面的土地与户籍、土地制度、土地与就业、土地与社保等，微观层面的城市规划和实施规定等。

## 3 政策建议

### 1. 驱动机制和政府职能的突破

谁是导致农村城市化过程中“人与地的城市化适宜性不匹配”以及“人、地城市化成本不对称”的“罪魁祸首”。驱动机制决定结果，地方政府在土地非农转用中一贯是主导者，也是利益的主要获得者，这是在当前分税体制及 GDP 激励下其“经济人”本性选择。如果不能形成良性的激励约束机制，则政府将长期持续对“土地财政”过分依赖，政府和市场的边界无法厘清，政府的“越位”和“缺位”无法改变，城市化难以摆脱表面的轰轰烈烈。在城市和农村的博弈中，农村来源广泛，随机性强，存在整体偏好不明确和搭便车现象，难以形成合力，城市内部范围小，容易形成垄断联盟，对农村不利。政府需要放权，土地破二元的核心，放权是第一步。

### 2. 农村土地资本化与城镇体系建设

据研究城市人口达到 25 万才开始具有规模效应，最佳人口规模 100—400 万，按城市规划标准人均 100 平米建设用地计算，建议以 25—100—400 平方公里为临界点，鼓励城市规模向 25 平方公里规模发展，并向 100—400 平方公里的最佳规模迈进，计划内指标和城乡挂钩政策都应该对达到和超过最佳城市用地规模的城市采取逐层严格的限制用地措施。中小城市和县城因为级差地租收益低，无法与大城市竞争，对中小城市、县城、小城镇应采取鼓励和支持性用地政策，利用土地级差收益规律引导改善城市空间和规模布局，引导产业布局朝这些地方转移，为大中小合理搭配和谐发展的城镇体系服务。

### 3. 欠发达地区土地资本化与就地城镇化。

欠发达地区所处情况类似上世纪 80 年代的发达地区，用地政策应给予特殊照顾，引导农村人口向中心镇或县城集中。小城镇造血功能弱，难以平衡投资和补偿，可保留集体土地权属性质，保留发展权。即在不改变土地集体所有制性质和符合城市规划的前提下，农民集体通过宅基地和集体建设用地加入工业化和城市化。

### 4. 以“人地权利一致”为原则建立城乡一体化市场

合理的市场最善于发现合理的价格，最善于无争议地分配土地非农级差收益。城乡统筹对土地制度的需求最终要靠市场实现，市场的出路在“人地权利一致”。



#### 5. 资金平衡依赖财政和市场，不能要求资金自求平衡

应该有资金配套政策和市场共同支持。国家及地方政府一定量的公共财政投入保障政策是推进这项工程的必要条件。不能要求资金自求平衡，十分不利于农村宅基地整理、复垦、置换工作的开展。

#### 6. 省际发展权转移渠道的建立

人口的城市化移动在全国有随机性，因此土地发展权转移和补偿不光要考虑省内，还要考虑省际之间。需研究不同层次区域间的纵横向协作和谈判机制。需制定土地权益指标流入流出双方都能接收的补偿办法和标准。“全国一盘棋”，统筹全局，标准上要国家统一和各地实情结合，但权益指标流动渠道必须高效畅通，达到各省互认、流通和接续的无缝对接。

7. 农民城市化要同城市发展和就业岗位增加相适应，农民脱离土地要同农民实现向城市移民及二、三产业就业相适应。目前工业化与城市化进程还不具备对农村剩余劳动力的完全吸纳能力，新制度设计必须考虑由其引起的非农劳动力转移的社会承受能力。必须在总量控制，资格审查严格、补偿和保障有保证情况下进行。

8. 城乡建设用地置换出的用地指标和计划内指标可能形成“双轨制”，建议公共设施用地适用计划内指标，经营性用地适用城乡置换指标。

#### 9. 东西部间指标流动控制，警惕耕地质量。

这种非城郊农村宅基地置换市民待遇的模式，不得不面对“占优补劣”、必须“占一补多”，数量换质量。除了监管要严格把关外，还要控制指标在东部和西部之间大量流动，因为从城市数量、密度及规模分布来看，东部地区是城市化水平较高和建设用地指标高需求区，也是全国优质耕地的分布地区，东西部之间大量置换会导致我国优质耕地大量流失。

#### 10. 两头严把关，中间管理要配套

历来改革和创新的困难往往不在于问题本身，而在管理和机制的配套完善。无论多好的面包，在充满问题的烤箱里都会烤焦。这也是为什么近年来每当中央提出“城乡统筹、新农村建设、城乡一体化、反哺农村”等口号，很容易沦为侵夺农村，为祸农民的新开端。如此下去农民将不是欢迎，而是惧怕中央对农村和农民的“关心”。

从大是大非和战略角度看，城乡建设用地置换是我国未来城市化必经之路，但实施中容易出问题。从出发点来看“城乡挂钩”有经济门槛，不是任何城市都适合挂钩。从落脚点看，是否是农民满意，是否是和谐真实的城市化才是衡量的最好标准。从中间过程看，管理机制是否能保证农民自愿，土地非农级差收益的分享是否符合土地城市化成本和人口城市化成本对称才是通向成功的保证。因此创新的实施应该是出发点，落脚点两头严把关，中间的管理和配套完善，实现地方政府行政权利良性约束和激励。

#### [参考文献]

- [1] 德·索托著，于海生译.资本的秘密[M].华夏出版社，2007.
- [2] 蒋省三，刘守英，李青.土地制度改革与国民经济成长[J].管理世界，2007，(9)：34—42.
- [3] 何·皮特(Peter Ho).谁是中国土地的拥有者[M].北京：社会科学文献出版社，2008.
- [4] 郭静.解析当代英国执政党竞选中的福利主张[J].欧洲研究，2009，(2)：15—32.

- [5] 叶剑平, 莫晓辉.城市化的路径选择[J].中国土地, 2009, (7): 27—29.
- [6] 马克思恩格斯全集人民出版社, 1998年版.第36卷第416页.
- [7] 周其仁.农地产权与征地制度[J].经济学, 2004, (4): 193—210.
- [8] 藏俊梅, 王万茂.农地发展权的设定及其在中国农地保护中的运用[J].中国土地科学, 2007, (6): 44—49.
- [9] 陶然, 袁飞, 曹广忠..世界经区域竞争、土地出让与地方财政效应济[J].世界经济, 2007, (10): 15—27 .
- [10] 胡克梅, 杨子蛟.对集体建设用地使用权流转的思考[J].中国房地产, 2003, (11): 13-15.
- [11] 王永莉.国内土地发展权研究综述[J].中国土地科学,2007,(3):69-73
- [12] 周其仁.《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》.社会科学文献出版社, 2002年.