

新疆土地学会

# 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

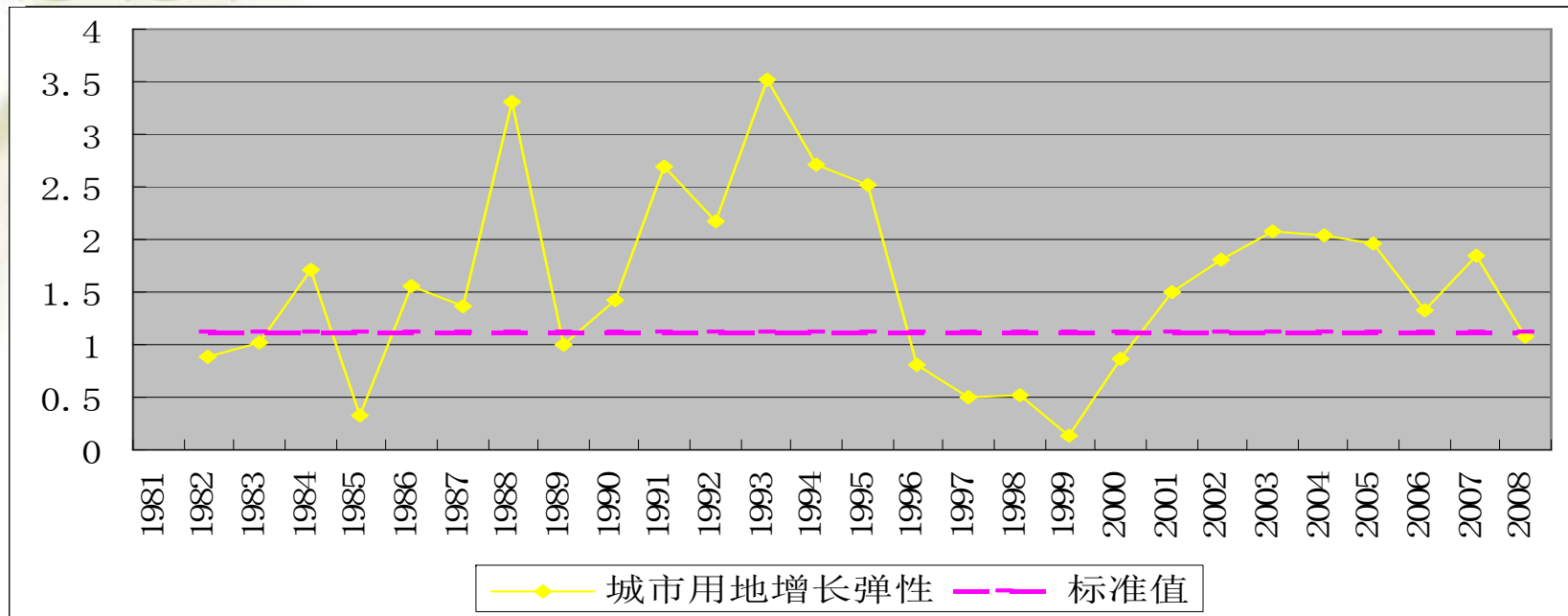
作者：马长发

职称：副教授，博士

组织：新疆土地学会

时间：2014年12月9日

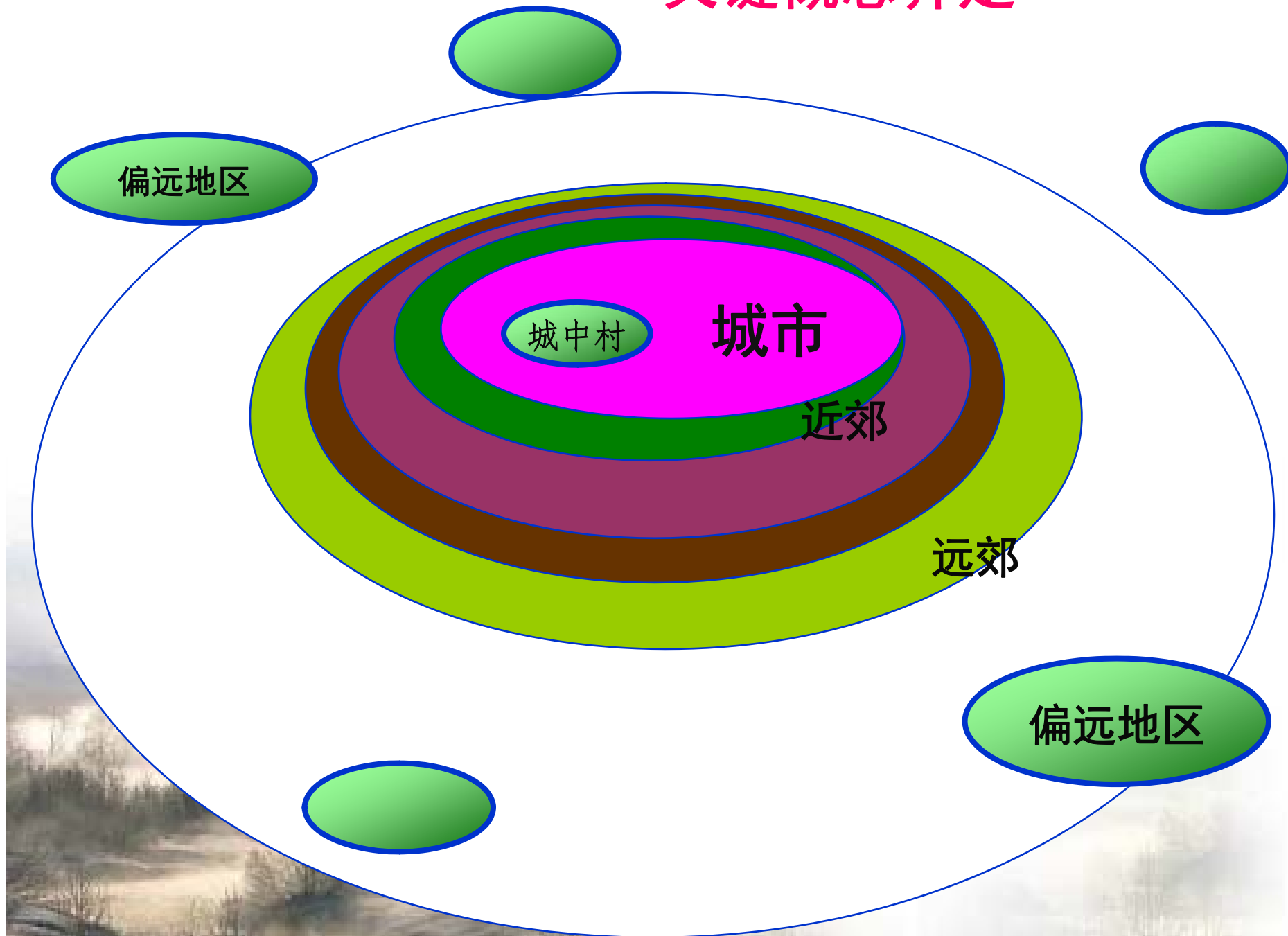
# 当前城镇化存在的问题



年份	2004	2009	2020	2040	2050
城市化率	41.76%	46.59%	60%	70%	75%

1. 伪城市化、半城市化，不符合当前人口为核心的新型城镇化的要求。
2. 土地城市化速度超过人口城市化速度。城乡建设用地双扩大。  
城乡用地空间分布优化布局，不仅是关于发展，生态，环保，粮食安全，资源浪费的问题，也事关经济发展方式转变。

# 关键概念界定



# 问题分析：怎么产生的？

## 一、城郊情况：要地不要人。一部分半城镇化

因地开发，成片开发，一锅端。

三无人群：城郊农民可能意愿和能力上还没做好城市化准备，被拔苗助长，就业、社保等配套措施与人口非农化速度不匹配，造成4千万“三无”人群。

## 二、非城郊情况：要人不要地。主要的半城镇化和城乡用地双扩大。

两栖人群：非城郊农民工是进城精英，主力军。缺乏土地资本化支持，造成2亿多两栖；据人大经济研究所，城市人口的增量中，71.8%是农业户口。2.2亿多农民工，6千万留守儿童，7千万在城镇间流动人口；还有二代农民工，配偶老人。

大学生安家难：农村出来的大中专毕业生：城镇户口家里有地，城里买不起房。

## 后果：发展，保护，公平三目标矛盾凸现

土地资本化受益区域是城郊，主体是政府，开发商，部分城郊农民。城郊农民只占农民总数2%到3%，不普遍也不公平。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。马太效应加剧。



# 半城镇化问题的本质根源

## 一、城市化过程中的人地不匹配

1. 城郊居民：地适宜城市化，人不一定适宜。

被动城市化，拔苗助长。意愿和能力都没有作好准备。形成一种强制性迁移模式与职业变迁为轴心的社会分化机制。原有的知识技能失效，社会关系网络断裂。难以融入。

2. 非城郊农民工——人适宜城市化，地不适宜；

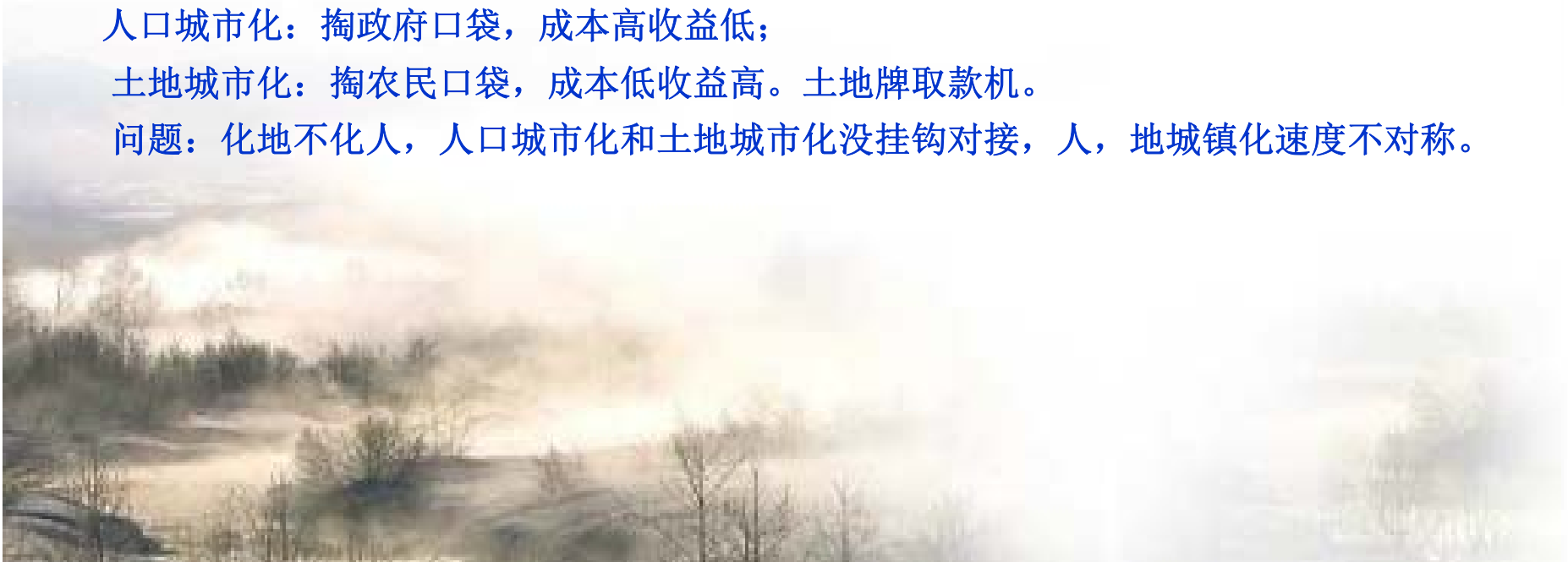
最有能力和意愿城市化的人群，没有市民化待遇，承担不起定居成本。家中有闲置土地，没有资产释放的平台。

## 二、人口城市化和土地城市化成本不对称

人口城市化：掏政府口袋，成本高收益低；

土地城市化：掏农民口袋，成本低收益高。土地牌取款机。

问题：化地不化人，人口城市化和土地城市化没挂钩对接，人，地城镇化速度不对称。



# 当前城乡挂钩和新型城镇化存在的问题

## 1. 新瓶装老酒。

更大距离的变相征地，圈地运动。醉翁之意在指标。如重庆地票，山东强势政府有很多案例。

## 2. 现有挂钩与农民工分布的矛盾

农民工跨省随机分布，挂钩限制在县域内。开发商偏好城市近郊，不利于用地与市民化挂钩。

## 3. 土地资源配置与土地市场表现

**市场：**个人利益最大化 **规划：**公共利益（但是做规划的人有个人利益，市长规划）

权利加资本主导，民众意愿难体现，农民自愿多为假象。市场交易表面化，权钱交易主导化。

(1) 成片征地（你的土地我做主，买地是垄断的计划经济，卖地是垄断的市场经济，市场最本质特点是自由竞争和选择。不给我卖不行，不向我买也不行，市场表面化）；

(2) 小产权房（我的土地我做主，涨价归私。违法占便宜，守法吃大亏。这要合法天下大乱）。

## 3. 新型城镇化: 基层缺乏内生推动力, 诱导机制难建立, 驱动机制难见效。

**质疑：**地方政府会把人口城镇化，农民工权益当重点考核指标吗？

中央和地方层面有分歧. 地方也知道人口城镇化有利于拉动内需，社会和谐，资源节约。

市民化需要花自己的钱，投资大, 长期才见效；

市长都喜欢花别人的钱，短期就见效。征地和挂钩很方便。对人口城镇化缺乏内生推动力量。

**隐忧：**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。

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、城乡挂钩”等口号，很容易沦为赶农民上楼，侵夺农村，为祸农民。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”。新型城镇化也有这种可能。

# 改革的必要性和努力方向

## 1. 必要性:

传统城镇化本质是地方政府偏爱城郊的土地红利，非城郊的人口红利(廉价农民工)。低成本城镇化. 两种红利消耗殆尽。只有改革才能获得持续性红利。

## 2. 努力方向: 人地匹配，换地化人

1. 人、地城市化适宜性统一。—— 用适宜城市化人的地

2. 土地、人口城市化成本对接。——用谁的地，化谁的人

发展城市，腾出农村，二三产业好，农业空间大。城乡统筹重头在城市。

## 3. 改革的益处

对城市扩张形成内在约束和激励机制，优化城乡用地空间布局(计划思维控制土地占用和审批, 费时费力, 效果差, 争议大)。

非农级差收益在区域和人群上合理分享，推进新型城镇化。

对大城市高成本城镇化有利于促进发展方式转变。





## 创新之理论基础分析

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**雨林木风2**（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。

**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：**一是土地使用者之间的公平，二是社会保障、政治稳定的作用；

**自然属性：**即要求土地的有序和永续利用。

**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，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，使农村土地增值。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”。

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，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，实现远距离大范围置换。

将城镇征用农地指标与人口市民化指标挂钩，可使城镇扩张与城市化的真实成本建立起对应关系。

计划分配指标广受诟病，但有利于保持建设用地稀缺，促进农地指标与人口市民化指标挂钩。

促大城市产业溢出，产业升级，用地方式转变，发展方式转变。然后有利中小城镇发展。



幻灯片 8

---

雨林木风2 雨林木风, 2010/5/18

# 创新思路：一个区域两个原则两种方式

## 1. 一个区域

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；

## 2. 两个原则：

以“人、地城市化适应性相统一”

“土地城市化成本和人口城市化成本对接”为原则

## 3. 两种方式：

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”，

“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”。

市场会调节去哪个城市。



# 非城郊农村分享土地非农级差收益路径

“土地权益书” —— “动权不动地” —— “地不进城人进城”

雨林木风7

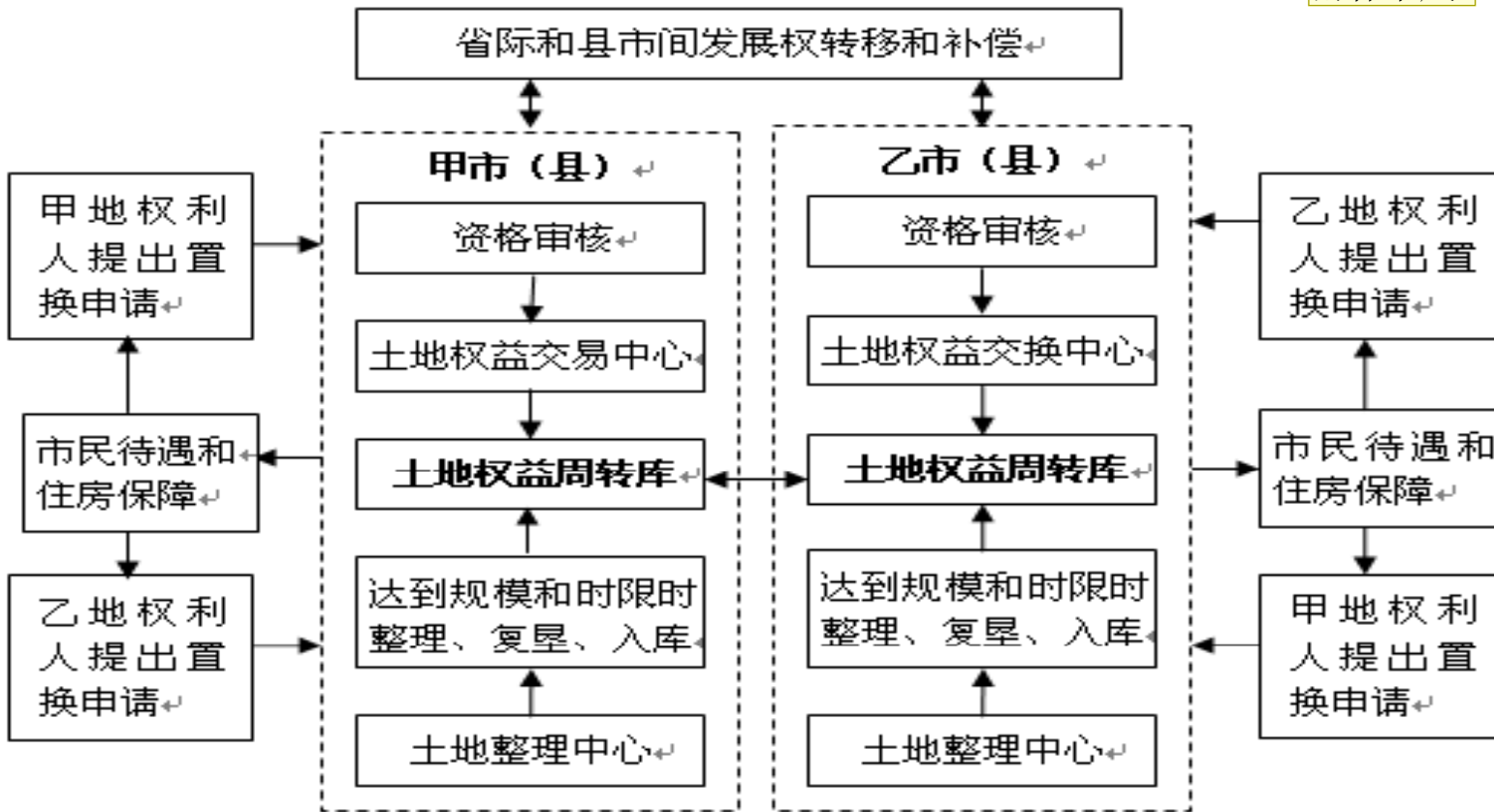


图2 非城郊农村土地发展权转移示意图

区别：挂钩是手段，有多种可能。本文目标是换地化人，附加约束条件的良性挂钩，城乡共同繁荣。



# 理论和实践中的几个障碍和突破

## 1.首要问题——地租理论：涨价归公抑或归私？掌握真理，抓住群众。

雨林木风4

理论难统一,现实的混乱：既没有象理论那样归公（国家—政府），也没有理论那样归私（土地所有者权者和使用者权者—农民），也没有达到理论界期望的“公私兼顾”。

## 2.迫切问题：城市准入经济门槛。挂错必然圈地运动。

当人均GDP小于500美元时，农民适合分散的自给自足。

当人均GDP大于1000美元之后，农村土地的商业运作和市场价值才能体现出。

## 3.启动周转指标突破土地位置固定性障碍；退一下，进一下。

国家须给各市县配给启动周转指标，建指标周转库（相当于土地银行）。启动指标专用于非城郊农村宅基地置换项目。给平衡周期。

## 4.从“先补后占到先占后补，成片开发到选择性整理”的突破；

新路径的优点是“以人为本，因人选地”，克服了传统方式“以地为本，取地留人”，忽视人口城市化意愿和能力的缺陷，但在土地整理利用中存在劣势。

## 5.鼓励省际发展权转移渠道的建立；

“全国一盘棋”，统筹全局，标准上要国家统一和各地实情结合，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。目前省际和省内发展权转移难以实行的重要原因之一就是管理和配套瓶颈。

## 6.驱动机制和政府职能的突破；

如果不能改变中央与地方的利益分配机制，不能改变唯GDP政绩激励体制，则政府将长期持续对“土地财政”的过重依赖，政府和市场的边界就无法厘清，政府越位充当利益主体的现状就无法改变，农民利益难以保障，城市化难以摆脱表面的轰轰烈烈。

幻灯片 11

---

雨林木风4 雨林木风, 2010/5/18

## 7.以“人地权利一致”为原则建立城乡一体化市场;

城乡统筹，土地是撬杠，出路在“人地权利一致”，因此起点是土地，**终点是城乡公共服务均等化**，中间是土地市场。

## 8.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。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，只有在特定的条件下可以实施。更不该以短期自有资金不能平衡来认定农村宅基地价值还不足以冲抵平衡资金，并以此为借口，凭借行政权利和博弈中垄断地位压低宅基地置换价格。

## 9.加深对土地级差收益和发展权认识，把农村土地价值和城市区位挂钩;

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？

## 10.两头把好关，中间管理要配套.

**出发点:有经济门槛**

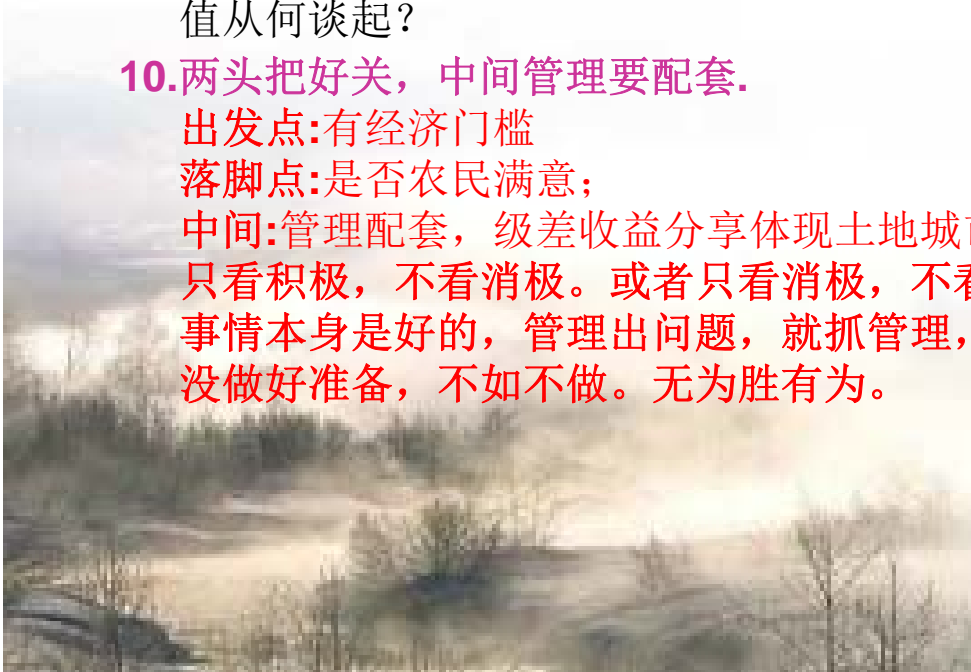
**落脚点:是否农民满意;**

**中间:管理配套，级差收益分享体现土地城市化成本和人口城市化成本对称**

**只看积极，不看消极。或者只看消极，不看积极。**

**事情本身是好的，管理出问题，就抓管理，不要否定事情。好比烤面包。**

**没做好准备，不如不做。无为胜有为。**







## 理论和实践怎么结合？

- 一、县委书记对教授：我们不这样干（拆迁），你们知识分子吃什么？
- 二、地是农民的，但是你们谁曾经从电视上，网络上，文章里看到农民的想法是什么？农民想要什么样的农村或者城市？不进城行不行？~~~~~

**谢谢，请各位专家和同仁批评指导！**

报告人：马长发  
电话：13369697369



37岁的徐怀国是重庆大足县三驱镇村民，拥有一个三口之家。近日，他用宅基地复垦后获得的地票价款13万余元，抽签选上了城里的一套149平方米的房子。“条件比原来好多了。”徐高兴地说，这套房屋他并没出多少钱，都得益于地票。

就这样，重庆的地票交易实现了“以城带乡”的社会发展新目标。“农村宅基地，只要复垦，补偿的价格都一样。”西南政法大学副校长刘俊向记者表示，地票给农民带来直接的收入增加，给城市增加了更多的建设用地指标。

“在重庆，地票制探索出一条解决城镇化建设中建设用地日益紧张的新路子，盘活了农村闲置和废弃的集体建设用地，得到一部分村民的拥护。”王晓芹说。

对此，重庆市政府也不得不承认，目前转户农民多数属于乡镇就地转户，这导致乡镇财政压力加大。国务院发展研究中心研究员刘守英说，这样的城市化有违改革本意，“真正的城市化应该是根据市场需求，农民自愿进行。

但有些情形与官方表态不符。据报道，孔目村首批退出宅基地的村民屈胜芳说，“是村里强迫我退出的。”至于村里为什么要她腾退出宅基地，她说，只知道在搞新农村建设。

重庆2010年出台的文件严令：地票收入必须全部反哺三农，其中85%归农民个人，15%归村集体。但具体操作中市政府保存多少，区县政府下设的公司扣除多少，村集体截流多少，目前仍处于灰色地带。如此一来，农户自然有些怨声载道了。

何况，在地票交易中，卖方是政府成立的土地整理中心，大买家基本上是政府控制的重庆“八大投”，交易由政府一手主导。在整个交易过程中，农民基本置身事外，自然引发质疑不断。

数据显示，至2011年底，重庆市农村土地交易所累计成交地票8.86万亩，成交价款175.38亿元。如此巨量的交易，买家则频频出现重庆“八大投”的身影。重庆地票制度设计者陈悦就曾公开表示，地票纯粹就是为“八大投”量身定做的，农民退地收益没有完全得到兑现。

