

河南省新闻出版局重点图书
中共河南省委宣传部“四个一批”人才资助项目
河南省社会科学院规划项目

新型城镇化建设中的 土地制度创新

XINXING CHENGZHENHUA JIANSHE ZHONG DE
TUDI ZHIDU CHUANGXIN

主编 ● 李太森

 郑州大学出版社

河南省新闻出版局重点图书
中共河南省委宣传部“四个一批”人才资助项目
河南省社会科学院规划项目

新型城镇化建设中的 土地制度创新

XINXING CHENGZHENHUA JIANSHE ZHONG DE
TUDI ZHIDU CHUANGXIN

主编◎李太森

 郑州大学出版社
郑州

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化建设中的土地制度创新/李太森主编. —郑州:郑州大学出版社,2016. 1

ISBN 978-7-5645-2711-2

I. ①新… II. ①李… III. ①城市化-土地制度-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 289681 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

河南文华印务有限公司印制

开本:710 mm×1 010 mm

印张:24

字数:345 千字

版次:2016 年 1 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

1/16

印次:2016 年 1 月第 2 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-2711-2 定价:60.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换



作者名单

主 编 李太森

副主编 邓小云

编 委(按姓氏笔画排序)

王新涛 任晓莉 刘 刚 李 展

邹 霞 郭小燕 唐金培



前言

新型城镇化是坚持以人为本、坚持发展成果公平共享的城镇化,是实行“四化”(工业化、信息化、城镇化、农业现代化)同步发展、城乡统筹发展的城镇化,是规划科学、布局优化、节约集约利用土地的城镇化,是生态文明、绿色低碳、人文生活丰富、社会治理先进的城镇化。

新型城镇化必然伴随着土地制度的改革创新。

在过去的城镇化建设过程中,曾经突出存在着“重物不重人”、“土地城镇化”与人口城镇化脱节的问题,突出存在着土地浪费和粗放利用的问题。1996—2012年,全国建设用地年均增加724万亩(1亩约为666.7平方米),其中城镇建设用地年均增加357万亩;2010—2012年,全国建设用地年均增加953万亩,其中城镇建设用地年均增加515万亩。2000—2011年,城镇建成区面积增加76.4%,远高于城镇人口50.5%的增长速度;农村人口减少1.33亿人,农村居民点用地却增加了3045万亩。在一些城市,存在“摊大饼”式的扩张,建成区人口密度偏低;而在许多农村,建设用地闲置浪费和粗放利用的现象更是严重。特别是在城乡接合部的城中村、城郊村,还存在着违规占用基本农田、违规占用建设用地搞房地产经营等严重问题。与土地开发利用问题同时并存的是土地增值收益分配不公的问题。一些地方过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇建设,加

剧了土地粗放利用现象,浪费了大量耕地资源,威胁到国家粮食安全和生态安全,也加大了地方政府性债务等财政金融风险。上述问题倒逼着土地制度的改革和创新。

鉴于我国土地资源异常紧缺、人地矛盾和建设用地供需矛盾突出的特殊国情,我们在城镇化建设过程中,必须实行最严格的节约集约利用土地制度。要建立和完善更加科学合理的城乡土地利用规划制度;要破除“二元”产权和管理体制,逐步推进农村建设用地国有化;要改革和创新建设用地市场制度,推进城乡建设用地市场有效对接和一体化;要做好“三块地”改革,完善农村承包地流转制度,创新农村宅基地制度,创新农村建设用地制度;要本着突出重点、全民共享的原则,改革创新土地增值收益分配制度;要改进和完善土地征收制度;要坚持和完善耕地保护制度;要搞好与土地制度创新密切相关的法律制度以及户籍制度、社会保障制度、社会管理制度方面的改革创新。

城镇化中的土地制度改革创新问题是一个非常重大的理论与实践问题。近年,围绕土地制度改革特别是农村土地制度改革,理论界进行了深入探讨,达成了一些共识,同时也存在不少争议。实践中,一些地方政府进行了一些创新性探索。2015年年初,国务院选取33个县(市、区)开展“三块地”改革试点。土地制度改革创新问题亟待破解。本书立足于现有土地制度,总结地方创新实践经验,直面存在的问题,寻找切实可行的土地制度创新之路。在某种程度上,本书可视为我国新型城镇化建设中土地制度创新的一个现实缩影和未来之可能架构。

编者

2015年7月28日



目录

第一章 构建统筹利用城乡建设用地的土地制度	1
第一节 统筹利用城乡建设用地的必然性、必要性	4
第二节 城乡建设用地“二元”产权和管理体制下的 诸种问题分析	10
第三节 统筹利用城乡建设用地的制度构建	20
第二章 我国当代城镇化进程中的土地供求矛盾分析 ...	48
第一节 我国城镇化的土地需求状况分析	48
第二节 我国土地供应状况分析	57
第三节 人地矛盾是严重制约我国经济社会 发展的“瓶颈”	64
第三章 建立健全城镇土地节约集约利用制度	70
第一节 土地节约集约利用制度的理论基础	70
第二节 国外土地节约集约利用在制度 建设方面的经验借鉴	74
第三节 我国城镇土地节约集约利用现状	77
第四节 我国土地资源节约集约利用制度的 现状与缺陷	84
第五节 建立健全我国城镇土地节约集约 利用制度的对策	90
第四章 建立健全城镇用地规模、结构调控机制	98
第一节 实行城镇建设用地总量控制制度	98

第二节	建立城镇存量建设用地挖潜利用和 高效配置机制	102
第三节	建立城镇建设用地布局 and 结构调控机制	107
第四节	建立有效调节工业用地和居住用地的 合理比价机制	109

第五章 农村土地制度改革的几种代表性观点评析 112

第一节	主张农村土地私有化的观点评析	112
第二节	关于农村建设用地入市观点及评析	118
第三节	关于农村土地国有化的观点评析	128

第六章 逐步推进农村建设用地国有化 134

第一节	逐步推进农村建设用地国有化的 理论依据和现实依据	135
第二节	推进农村建设用地国有化的主要路径	144
第三节	逐步推进农村建设用地国有化需要正确 认识的几个问题	149

第七章 改革和创新农村宅基地制度 155

第一节	农村宅基地制度的特点及存在的问题	155
第二节	改革创新农村宅基地制度的着力点	157

第八章 改革和创新土地增值收益分配制度 170

第一节	土地增值收益分配的理论原则	170
第二节	构建土地增值收益分配制度的着力点	174

第九章 加快推进农村土地流转 180

第一节	加快农村土地流转的必要性与制约因素	181
第二节	加快农村土地流转的对策和需注意的问题	187

第十章 坚持实行最严格的耕地保护制度	195
第一节 城镇化发展进程中强化耕地保护的重要性	196
第二节 城镇化进程中耕地保护与利用存在的问题	199
第三节 城镇化过程中加强耕地保护的对策	203
第十一章 深化征地制度改革	217
第一节 我国征地制度改革的历史回顾	218
第二节 现行征地制度存在的主要问题	222
第三节 征地制度改革的不同争议	228
第四节 改革现行征地制度的政策建议	234
第十二章 土地制度创新的法律支持问题研究	243
第一节 关于集体土地流转的现行法律规定及研究综述	243
第二节 集体土地流转的地方试点情况	248
第三节 集体土地流转法制的完善	253
第四节 集体土地流转的配套制度措施	260
第十三章 土地制度创新的社会制度支持问题研究	263
第一节 户籍制度的创新	263
第二节 社会保障制度的创新	275
第三节 农村经济社会管理体制机制的创新	286
第十四章 近代以来国内外城镇化进程中土地制度的 嬗变及启示	301
第一节 近代以来国外城镇化进程中土地制度改革的 几种范式	301
第二节 近代以来中国城镇化的演进与土地 制度的变迁	306

第三节 近代以来国内外城镇化进程中土地制度的 嬗变规律及启示	315
主要参考资料.....	322
附录	326
后记	371



第一章 构建统筹利用城乡建设用地的土地制度

土地是一种短缺资源,是制约我国经济社会发展的“瓶颈”。我国要实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化,一个非常关键的问题就是必须破解土地难题,解决好土地的供应和利用问题。统筹利用城乡建设用地是“四化”协调发展的必然要求,是统筹城乡经济社会发展、实现城乡一体化发展的必然要求。而要统筹利用城乡建设用地,就必须深化建设用地制度改革,特别是要深化农村建设用地制度改革。近年,理论界和实践界围绕如何统筹利用城乡建设用地进行了不少研究、探索,党和国家也出台了一些指导性意见。但到目前,为什么要统筹利用城乡建设用地,如何统筹利用城乡建设用地,这些问题依然没有破解,现实中存在诸多难题,理论上也是争议纷纷。

早在 20 世纪 90 年代及其之后,我国许多地方就开始了探索统筹利用城乡建设用地的实践。比较典型的如杭州市的留用地制度、重庆市的“地票”制度。

1. 杭州市的留用地制度

杭州市是在全国范围内较早实行征地留用地制度的城市之一。被征地村留用地制度自 1999 年在第一批撤村建居点开展试点,到 2004 年已在杭州市区(不含萧山区、余杭区)全面展开。

所谓留用地制度,即政府在征用集体所有的土地时,按照征地面积的

一定比例核定用地指标,让被征地的集体经济组织发展第二、三产业,以壮大集体经济、安置失地农民,其实质是一种有效的安置方法。政府以优惠的条件提供留用地,留用地隐含的地价是对征地补偿的补充,表现为留用地开发经营带来的长期收益或就业岗位。它与征地综合补偿标准、被征地人员社会保障、“农转居”多层公寓建设等政策共同构成了杭州市征地制度改革的主要内容,给被征地农民提供了长期稳定的土地收益来源。杭州市的留用地制度的主要内容为:①对撤村建居试点的村按照其全部农用地(不含林地)可转为建设用地的10%核定留用地指标;对市以上重点基础设施项目征地经市政府批准采取开发性安置的,按照征用农用地(不含林地)的10%核定开发性安置用地指标。②留用地征为国有并办理出让手续,可用于除经营性房地产以外的其他所有建设用地项目。③土地出让金按照基准地价的55%计算,并根据留用地的规划条件予以返还,最高可以全额返还,最少也可以返还收取土地出让金的55%。①

2. 重庆市的“地票”制度

2008年12月4日,成都市成立全国第一家农村产权交易所后两个月,重庆市农村土地交易所正式挂牌,这是全国首家挂牌的农村土地交易所。依据《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发〔2008〕127号)的规定,重庆市土地交易主要开展实物交易和“地票”交易。

所谓“地票”,是指将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地进行复垦,变成符合农作物栽种要求的耕地,经由土地管理部门严格验收后腾出建设用地指标,由市国土房管部门发给等量面积的建设用地指标凭证。这个凭证就称为“地票”。地票运行有以下四个环节:

(1)复垦。将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地进行专业复垦。

(2)验收。经土地管理部门严格验收后,腾出的建设用地指标由市土

① 叶恒珊:《杭州推行10%土地留用制度 被征地农民收益稳定》,《今日早报》2004年9月24日。

地行政主管部门向土地使用权人发给相应面积的“地票”。

(3)交易。成立重庆市农村土地交易所,开展“地票”交易。所有法人和具有独立民事能力的自然人,均可通过公开竞价购买“地票”。“地票”交易总量实行计划调控,原则上不超过当年国家下达给重庆新增建设用地计划的10%。

(4)使用。“地票”在城镇使用时,可以纳入新增建设用地计划,增加等量城镇建设用地,并在落地时冲抵新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费,但要符合土地利用总体规划和城乡总体规划,办理征收转用手续,完成对农民的补偿安置。征为国有土地后,通过招标、拍卖、挂牌出让等法定程序,取得城市土地使用权。^①

进入21世纪以来,统筹利用城乡建设用地的实践在更广范围、更深层次进行。据《人民日报》2014年1月3日报道,近年我国多地开展了土地流转探索。

在四川省,2008年成都市成立全国首家农村产权交易所,成都市与国土资源部签署试点协议,在都江堰、双流、大邑、温江四个市(县),积极试点集体建设用地的流转,土地流转公开化。成都市的产权制度改革按照“确权是基础,流转是核心,配套是保障”的发展思路,以保障农民的利益。

在海南省,几年前海南省就争取到了农村产权制度、征地制度、农村集体土地流转等改革试点。海南省2008年开始对农村宅基地确权,2009年两次出台措施,计划用3年时间完成农村土地的登记颁证。这项措施为海南省的农地能够入市交易创造了积极条件。海南省的集体土地改革,涉及对经批准纳入流转试点的农村集体建设用地允许农村集体经济组织或者村民自主开发经营等。

在广东省,《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》于2013年10月1日正式实施,曾被业内人士誉为“新土地革命”。以往,各地开始自发探索农地流转,但按照法律规定,禁止农村宅基地入市交易,只能在本村

^① 邓力、黄奇帆:《“地票”的含义及其运行程序》,《农民日报》2009年4月23日。

新型城镇化建设中的土地制度创新

集体内流转。这次广东省允许农村宅基地在“本镇域范围内流转”。

在浙江省,温州市从2013年10月1日起实施的《温州市农村产权交易管理暂行办法》规定,12类农村产权可以在农村产权交易所公开交易,并允许在县域内流转,这些产权包括农村土地承包经营权、农村房屋所有权、农村集体经营性建设用地使用权、林地使用权等。

然而,探索实践并未真正破冰,理论研究正遭遇迷雾。

本书拟就这一问题提出自己的一些思路和观点,以期对我国城镇化进程中的土地制度改革创新有所裨益。

第一节 统筹利用城乡建设用地的必然性、必要性

统筹利用城乡建设用地是我国经济社会发展到现阶段的必然要求。随着我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化的快速发展,随着市场经济的发展以及土地资本化、资产化、市场化进程的加快,原有的城乡建设用地彼此分割的“二元”产权体制和“二元”管理体制已不能适应时代发展的要求,暴露出诸多弊端。统筹利用城乡建设用地势在必行。党的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》(以下简称《决定》)提出:建立城乡统一的建设用地市场;在符合规划和用途管制的前提下,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;缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元的保障机制;扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨;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;完善土地租赁、转让、抵押二级市场。《决定》指出了建设用地制度改革的大方向。

统筹利用城乡建设用地的必然性、必要性主要表现在以下几个方面。

一、统筹利用城乡建设用地是缓解土地供求矛盾的必然要求

建设用地供求矛盾突出,是我国的一个基本国情。我国的工业化建设要用地,加快城镇化、加强城乡的公共基础设施和服务设施建设要用

地,改善城乡居民的居住条件要用地。有关资料显示,我国建设用地的需求量与供求量之间存在巨大的缺口,供求矛盾突出。从建设用地的需求来看,倘若到2030年新增转移入城的人口总量为5.8亿人,按人均需要建设用地100平方米计算,所需新增建设用地总量为5.8万平方公里。而2010年我国建成区面积为4.05万平方公里,新增建设用地量要远超现有建成区面积总量,在土地资源约束趋紧的背景下,显然是不可能的。^①

据统计,在我国960万平方公里的陆地国土上,适宜进行大规模、高度工业化开发的国土面积只有约180万平方公里。而与此同时,我国城镇化每年将保持1个百分点左右的增长,每年新增城镇人口在1400万左右,按人均100平方米建设用地计算,每年需要新增1400平方公里城市建设用地。特殊的资源国情和特定的发展阶段已经决定了土地节约集约利用是我国面临的现实选择。与此同时,我国土地资源粗放利用的状况尚未根本转变。据测算,中国的国土经济密度(每平方公里的土地上承载的GDP)约为美国的1/2、日本的1/18。^②

浙江大学钱文荣教授主持完成的国家社科基金项目阶段性成果,对我国新型城镇化面临的土地制约问题进行了深入分析:随着城镇化进程的加快,我国不少地方土地开发强度已接近极限,尤其是许多人均GDP刚过1万美元的地区,土地开发强度已远高于国际上一些人均GDP超过4万美元的地区。数据显示,北京土地开发强度已达到48%;珠三角的深圳接近50%,东莞超过40%;长三角的上海、杭州、南京分别达到36.5%、31.3%、27.0%。而英国大伦敦地区土地开发强度仅为23.7%;法国巴黎地区为21%;日本东京、京都和名古屋三大都市圈的平均开发强度仅为15%。一般认为,20%的土地开发强度是生态宜居线,30%为生态警戒线,超过该限度,生存环境就会受到严重影响。同时,《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》明确提出,我国耕地到2020年要保持在

① 石忆邵:《对我国新型城镇化顶层设计中若干问题的思考》,《广东社会科学》2014年第5期。

② 《如何破解低效用地困局》,《瞭望》2015年第3期。

新型城镇化建设中的土地制度创新

18.05 亿亩,但到 2011 年年底,我国耕地保有量仅为 18.247 6 亿亩,已接近“红线”。这意味着,即使是土地开发强度相对较低的地区,其建设用地增加也会受到耕地“红线”的刚性约束。^①

而与此同时,在当前城乡建设用地的利用中,却存在着大量的粗放利用现象,特别是在一些农村地区,建设用地粗放利用、闲置、浪费的现象严重存在。2014 年 12 月 3 日《经济参考报》报道:据调查推算,截至 2013 年年底,全国集体经营性建设用地的面积约为 4 200 万亩,占全国建设用地总量的 13.3% 左右,宅基地的总面积约为 1.7 亿亩,约占集体建设用地的 54% 左右。

2015 年 3 月 16 日《经济观察报》中的《33 地新土改无涉小产权房征地补偿标准大幅提高》一文报道:目前全国共有 16.5 万平方公里的农村集体建设用地,其中农户宅基地占 70%,乡镇企业用地占 10%。

目前,我国农村居民点用地效率十分低下。西南民族大学、中国生产力学会等联合调查课题组于 2014 年 5 月完成的《四川城乡土地资源再配置综合改革试验研究》调研报告分析:四川连续 20 年外出务工的农民总量保持在 2 000 万人以上。课题组在抽样点发现,一些农村住房闲置率达 30% 左右,耕地撂荒在 20% 左右。根据国土资源部的数据,若将 7.13 亿农村人口和 1.5 亿进城务工农民加在一起,2011 年人均农村居民点用地仍达 214 平方米,远超规定的最高标准 150 平方米。而随着城镇化的推进和大量的农民进城,将有更多的宅基地和农村住房出现空置。据测算,未来 10 年,按人均保留 150 平方米用地计算,全国农村居民点用地可腾退 8 000 万亩(1 亩约为 666.7 平方米)左右。而据国土资源部预测,在土地集约利用水平不断提高的情况下,同期城镇建设所需用地为 4 000 多万亩。因此,只要科学调整农村居民点,可以在一定程度上满足城镇化建设

^① 全国社会科学规划办公室编:《国家社会科学基金〈成果要报〉汇编》,学习出版社,2014,第 180-181 页。

的用地需要。^①

据2004年全国人口统计,全国有58.20%的人口住在农村,70.8%的人口为农村户籍,其中约有1.66亿农村户籍的人口居住在城市。^②当前被纳入城镇人口统计的2.6亿多农民工及其随迁家庭,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的公共服务。^③很显然,只有统筹城乡用地,才能盘活农村建设用地,有效增加建设用地的供应量,缓解土地供求矛盾,才能使城乡建设用地得到高效利用、集约利用和节约利用。

二、统筹利用城乡建设用地是实现城乡一体化发展的必然要求

党的十八大报告明确提出:加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农和城乡关系。加快城镇化进程,伴随着农民的市民化进程,大量农民需要转移就业,需要在城镇居住;实现城乡一体化发展,伴随着基本公共服务向农村的延伸,需要开展农村的公共基础设施建设和公共服务设施建设;建设新农村,需要科学合理的建设用地规划。比如,进入城市、城镇、外乡的农民需要在当地居住,进而需要有一定的医疗、教育等保障;统筹城乡基本公共服务,需要在农村地区建设交通设施、电信设施、污水处理设施、学校、医院、文体活动设施等。而所有这些,都需要打破城乡建设用地的“二元”管理体制,统筹规划和利用城乡建设用地。

长期以来,在城乡建设用地的“二元”产权体制和管理体制下,农村建设用地的使用基本上是以自我管理为主。因此,乱批乱建、私搭乱建现象严重,缺乏科学规划,缺乏公共设施。在一些城中村,我们更能看到街道狭窄、污水横流、楼房拥挤不堪,缺乏消防设施,存在多种安全隐患,缺乏

^① 全国社会科学规划办公室:《国家社会科学基金〈成果要报〉汇编》,学习出版社,2014,第180-181页。

^② 高小康:《城镇化:乡村走向何方》,《光明日报》2014年5月11日。

^③ 柯尊全:《新城城镇化制度创新的着力点》,《光明日报》2014年5月11日。