

张 弢 ◎ 等著



发展县域经济 新思维

FAZHAN XIANYU JINGJI XINSIWEI

合肥工业大学出版社

张 弢◎等著

发展县域经济

FAZHAN XIANYU JINGJI XINSIWEI

新思维



合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展县域经济新思维/张弢等著. —合肥:合肥工业大学出版社,2006. 12

ISBN 7-81093-500-3

I. 发... II. 张... III. 县—地区经济—经济发展—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 131562 号

发展县域经济新思维

张 弢 等著 策划编辑 马国锋 责任编辑 郑 洁

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2006 年 12 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2006 年 12 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	710 × 1000 1/16
电 话	总编室:0551-2903038 发行部:0551-2903198	印 张	22 字 数 418 千字
网 址	www. hfutpress. com. cn	发 行	全国新华书店
E-mail	press@ hfutpress. com. cn	印 刷	合肥现代印务有限公司

ISBN 7-81093-500-3/F·81

定价: 38.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

序 一

县，我国行政建制、行政区划的名称之一。据记载，我国的县起源于春秋，推广于战国，定制于秦朝。县，是我国最为稳定的行政层次。我国自两千多年前秦始皇统一六国、广泛实行郡县制度开始，历朝历代的各行政层次曾有较强的嬗变，唯独县制无朝废设。

新中国成立后，曾一度将地方行政区划分为五级，但不久就取消了大区，形成了现在的四级地方行政管理层次。据统计，截至2003年，全国县级行政区共有2861个（香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外）。县域就是指我国某一县级行政区划范围内的地域空间。全国县域国土面积为896万多平方公里，超过全国国土总面积的93%，县域内人口总数为9.16亿，占全国总人口的70.88%，全国县域经济的国内生产总值（GDP）达6.45万亿元，占全国GDP的55.15%。在我国，县域之间存在很大的差别。比如从行政区域看，大小差别很大，一般说来，我国东部县域范围小些，西部范围大些；从人口看，大县多达100多万人，小县只有数万人，甚至更少；从地理地貌、矿产资源看，有的县土壤肥沃、水源充沛，有的县则干旱贫瘠，荒山秃岭。县域的这些差别，成为区域发展不平衡、不协调的重要因素。

县域经济，是改革开放以后才出现的新概念，它属于应用经济学中区域经济的分支。从广义上讲，是指县域范围内生产力和生产关系的总和；从狭义上讲，是指以县域区域为地理空间，以市场为导向，以县级政权为调控主体，具有地域特色、功能齐备的区域经济，它是指我国县域的生产力的总量。县域经济在整个国民经济中居中观经济层次，并具有区域性、特色性、系统性、复合性、层次性、开放性、行政性等特点。

受自然地理、历史基础和社会人文等诸多条件的影响，当前，我国县域经济的发展极不平衡，按人均GDP等人均指标比较，发达与不发达的县域之间，差距达十几倍甚至几十倍，这不仅表明它们在经济指标上量的差别，也表明它们的社会经济处于不同的发展阶段。中国社会科学院陈栋生先生根据县域经济的结构

特征和发展阶段，将中国县域经济分为四种类型：第一类是第二、第三产业已占主导地位的县；第二类是农业强县；第三类是农业大县、工业小县、财政穷县；第四类是农业弱县。我国目前仍有70%以上人口生活在县域，我国社会广泛存在工农差别、城乡差别和地区差别，加之县域本身发展的不平衡性，决定了全面建设小康社会的重点和难点在农村、在县域。因此党的十六大和十六届三中全会明确指出了“壮大县域经济”和“大力发展县域经济”的战略方针，这是对我国县域发展现状做出的准确判断和英明之举。说它是重点和难点还表现在以下四个方面：一是县域经济是整个国民经济的基础环节，是真正的地方经济；二是县域经济是整个国民经济的薄弱环节，是一种弱势经济；三是县域经济是整个国民经济的关键环节，是制约全面建设小康社会的“三农”经济；四是县域经济是整个国民经济的战略后备，是未来推动经济发展的生力军。所以也可以说县域经济是民生经济、生态经济、国本经济、稳定经济、新的经济增长极。

序二 壮大县域经济具有时代意义

首先，它是解决“三农”问题的现实要求。20世纪50年代，我国农业产值占GDP的比重为85%，目前已降至15%，而农村人口占全国总人口的比重仅从1949年的85%降至目前的63%；前者下降70%，后者却只下降了22%。近年来我国农民人均纯收入之所以无法得到较大幅度的提高，其中一个重要原因就是农村人口的数量不能随着农业产值占GDP比重的下降而相对减少，从而制约着农业劳动生产率的提高。另外，自20世纪90年代中期以来，我国农民和农村经济发展进入了新阶段，制约我国农业发展的主要矛盾已经发生了重大变化，即从以往的资源约束为主转变为需求约束为主，不是农产品短缺，而是生产出来卖不掉或者卖不到好价钱，农民常常是增产不增收，甚至是亏损。因此，只有找到加快县域经济发展的正确思路，才能找到解决“三农”问题的根本途径。

其次，发展县域经济是统筹城乡发展、缓解城乡二元结构矛盾的必然选择。改革开放以来，农村发展日益趋缓，城市发展较快，而且是以牺牲农民利益来保证城市工业的发展，致使城乡差距越来越大。长此以往，不仅农业上不去，农民收入上不去，社会需求也会受到很大限制，城市经济增长也就难以为继，结果将造成城市和农村都陷入“贫困积累”的恶性循环。城乡长期失衡，就不能顺利实现二元社会结构向同质一元社会结构转变。因此，大力发展农村市场经济、协调工农关系、统筹城乡经济发展是县域经济发展的根本任务。

再次，发展县域经济是实现全面建设小康社会宏伟目标的根本战略。县域经济的发展，将会逐步改变农村落后的生产经营方式，使生产更加社会化、集约化，实现资源优化配置，经营更加市场化，管理更加现代化、科学化，以此提高农村生产力水平，增加农民收入，使广大农民日益走向富裕；县域经济的发展，开拓了农民视野，解放了农民思想，使市场经济观念和竞争意识能够深入农村，改变农民小农思想的落后面貌，进而加快农村法制化和民主化建设的进程；县域经济的发展，加强了信息、资源、人才的交流，发展了科技、教育、医疗、卫生，提高了农民文化素质和健康水平。总之，它将从质和量的两个方面推进我国

社会经济的全面进步，全面推动我国小康社会的进程。

自党的十六大以来，有关县域经济的研究文章在报刊、杂志上大量涌现，相关专著也不少，各级党委和政府也都出台了大量促进县域经济发展的政策和措施，但内容大多是关于县域经济组织的运作以及各级政府应该如何扶持的问题，却很少有将县域经济作为一个体系来研究，并从中探索其演变发展的规律。

我们《发展县域经济新思维》这本书约40万字，涵盖面广，对发展县域经济的成功经验、基本保证、主要内容、根本动力、空间载体、活力源泉、重要形式、关键环节、重要手段、重要支撑，对发展县域经济的可持续性和未来县域经济的美好蓝图都做了回答和诠释。既有理论论证，又有实证分析，文字流畅、通俗易懂、深入浅出，不仅是一本县域经济研究方面的专著，同时也是经济管理干部学习的好读本。

编 者

2006年8月

目 录

001 第一章 土地资本化——县域经济发展的基本保证

- 第一节 新中国至今我国土地制度的变迁及现行土地制度中的缺陷 / 001
- 第二节 解决当前农地制度缺陷的新探索——土地经营权资本化 / 004
- 第三节 明晰土地产权及土地资本化的具体模式分析 / 011
- 第四节 推进土地经营权资本化的配套措施 / 019

025 第二章 农业产业化——县域经济发展的主要内容

- 第一节 农业产业化问题的提出 / 025
- 第二节 中外农业产业化发展状况与模式的比较 / 032
- 第三节 县域经济与农业产业化发展的内在联系 / 036
- 第四节 我国发展农业产业化面临的问题与对策 / 039

057 第三章 新型工业化——县域经济发展的根本动力

- 第一节 县域新型工业化的理论基础 / 057
- 第二节 县域新型工业化与县域经济的发展 / 062
- 第三节 探索县域新型工业化的实现途径 / 066

085 第四章 农村城镇化——县域经济发展的空间载体(上)

- 第一节 城镇化的内涵 / 085
- 第二节 城镇化的理论基础 / 087
- 第三节 城镇化发展与县域经济增长互动关系研究 / 092
- 第四节 城镇化发展进程研究 / 104

112 第五章 农村城镇化——县域经济发展的空间载体(下)

第一节 城镇化对县域经济发展的促进作用 / 112

第二节 我国城镇化的现状及存在的问题 / 116

第三节 小城镇发展的思路以及对策 / 127

142 第六章 民营经济——县域经济发展的动力源泉

第一节 民营经济理论概述 / 143

第二节 民营经济发展模式评析 / 151

第三节 民营经济与县域经济发展的相关性分析 / 157

第四节 加快发展民营经济,增强县域经济发展的动力 / 166

174 第七章 集群经济——县域经济发展的重要形式

第一节 产业集群 / 174

第二节 产业集群与县域经济的发展 / 183

第三节 县域产业集群发展的路径分析及启示 / 188

第四节 县域产业集群发展的路径探索 / 196

207 第八章 特色经济——县域经济的灵魂

第一节 特色经济概念的界定 / 207

第二节 发展特色经济的理论依据 / 210

第三节 特色经济促进县域经济发展的重要作用 / 213

第四节 构建县域特色经济系统模型 / 216

第五节 发展县域特色经济的路径选择及其评价 / 223

232 第九章 劳务经济——县域经济发展的重要手段

第一节 概述 / 232

第二节 农村劳务经济中的特征分析 / 236

第三节 农村劳务经济中的动力机制分析 / 241

第四节 农村劳务经济的效应分析 / 245

第五节 我国农村劳务经济面临的主要问题及障碍分析 / 250

第六节 探求发展劳务经济、促进县域经济发展的对策 / 253

261 第十章 农村金融——县域经济发展的重要支撑

第一节 农村金融问题的提出 / 262

- 第二节 国外农村金融发展的模式及启示 / 266
- 第三节 我国农村金融的现状分析 / 275
- 第四节 发展我国农村金融的对策和建议 / 282
- 第五节 典型案例:江苏农村金融改革的试点 / 287

290 第十一章 县域可持续发展

- 第一节 县域可持续发展的涵义 / 290
- 第二节 提高人口素质,促进县域可持续发展 / 295
- 第三节 提高资源利用率,促进县域可持续发展 / 299
- 第四节 加强环境保护,促进县域可持续发展 / 307

321 第十二章 建设社会主义新农村——县域经济发展的重要目标

- 第一节 引言 / 321
- 第二节 社会主义新农村的实现路径 / 327
- 第三节 培养社会主义新农村的新型农民 / 334

343 后 记

第一章 土地资本化—— 县域经济发展的基本保证

“三农”问题一直是理论界和学术界关注的焦点，而“三农”问题又是与我国农村中的土地制度问题紧密相连的，所以对我国农村现行土地制度的研究是其中一个关键的问题。随着经济的发展，经过多次变革，我国现行的农村土地制度简单概述就是土地所有权归集体、使用权归农户，在经营上实行家庭联产承包责任制的这样一种制度。实践也证明这种制度安排确实促使我国农村经济取得了很大的进步，但是随着农村经济的进一步发展，这种制度开始暴露出了很多缺陷，延缓了农村的经济发展和农民收入的提高。

本章在分析目前我国农村土地制度缺陷的基础上，创新地提出了土地资本化的概念，对土地资本化的模式进行了透彻地分析，认为土地资本化就是土地经营权的资本化，并给出了相应的实例，比较符合我国目前农村土地制度的实际情况，理论性和可行性都很强。在我国现行的农村土地制度基础上实行土地经营权的资本化，不失为解决目前我国农村土地制度缺陷的途径之一。

第一节 新中国至今我国土地制度的 变迁及现行土地制度中的缺陷

一、新中国农村土地制度的变迁

新中国农村土地制度的变迁主要经历了以下五个阶段：

（一）1949—1953 年

通过 1950 年颁布的《中华人民共和国土地改革法》的实施，全国大部分地区推行了土地改革，实现了“耕者有其田”，农民同时获得了土地所有权和土地使用权。这次改革从经济学角度来看改变了土地所有权主体，将土地从地主垄断所有变成农民平均所有，极大地调动了农民的生产积极性，从而迅速地使农村经济得到了恢复和发展。

（二）1953—1957 年

在经过 1949 年到 1953 年的土地改革后，每个农户都获得了土地，但是此时在农村出现了农户通过买卖土地使土地又向个别农户手里集中的现象，这就违背了国家当初分地的初衷，中央政府针对这种现象，因而实行了农业生产合作社制度。《农业生产合作社示范章程》规定：“农业生产合作社是劳动农民的集体经济组织。它统一使用社员的土地、耕畜、农具等生产资料，并且逐步地把这些生产资料公有化；它组织社员进行共同劳动，统一地分配社员共同的劳动成果。”农业生产合作社经历了农业生产互助组、初级农业合作社和高级农业合作社三个阶段，土地由农民私有逐渐过渡到了集体所有。在农业生产互助组和初级农业合作社阶段，土地的所有权还是农民的，同时农民是否参与互助组或者入社都较好地遵循了农民自愿的原则，所以农业生产的绩效也是很明显的。但是随着向高级社的转变，土地的所有权逐渐归为集体所有后，农民的积极性开始遭遇挫折。

（三）1958—1961 年

全国掀起了人民公社化运动，在这期间，若干个高级社被合并为一个人民公社，而所建立的人民公社是一个政社合一的组织，它的特征就是“一大、二公、三拉平”^①。“大”指的是规模大，认为公社越大越好；“公”指的是公有制，强调把一切生产资料乃至生活资料都归公社所有，同时以公社为基本核算单位；“拉平”是不承认差别，在国家和公社之间、公社和公社之间任意搞平调，将穷队和富队拉平。在这个时期，所有农民在一块干活，干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干也是一个样，导致了农民的生产积极性严重受挫，给农业的发展带来了灾难性的后果。

（四）1962—1978 年

此时，中央察觉到了人民公社所出现的种种问题，开始考虑纠偏。于是在农村就形成了“三级所有，队为基础”的农村土地使用制度，土地等主要生产资料由公社一级所有转变为公社、生产大队、生产队三级所有，以生产队为基本核算单位。但是这也导致了一个问题，就是这种“三级所有，队为基础”土地使用制度，使土地使用过程中的权、责、利极端不对称，导致的结果就是对人民公社所引起的负面作用并没有起到多大的缓解作用，农民的积极性还是没有被调动起来。所以这次基于人民公社的小调整并不成功。

（五）从 1978 年至今

全国实行了家庭联产承包责任制的土地使用制度。由于实行公社化后农村经济所出现的严重危机，导致农民的不满情绪日益强烈，这时全国各地要求对土地制度进行改革的呼声不断，同时在某些地方又出现了将土地承包到户、实行分户经营的现象，最终导致了中央政府对农村土地制度实行了大变革。这次变革可以

说是对农村生产关系的一次巨大调整,变革的主要内容是以家庭为单位经营土地取代集体统一经营土地。主要表现在以下几个方面:(1)在原生产队范围内,将集体统一经营的土地,按人口平均承包给本队的农民,以户为单位经营;(2)农户与生产队、国家之间采取“大包干”的分配方法,即农户“交足国家的,留够集体的,剩下的都是自己的”; (3)国家放松了对农业生产的计划控制,减少了不必要的行政干预,赋予了农民经营自主权。这次改革使农户成为自负盈亏的生产经营单位,极大地调动了农民的生产积极性,土地利用效率大大提高,农业生产得到极大发展,可以说这次改革是中国农村土地改革的一个里程碑。

二、农村现行土地制度的缺陷

不可否认,自1978年以来,我国农村土地制度在产权和经营权上的这种安排,对我国的农业生产、农民生活、农村基层政权建设等都产生了重大影响。但是也应该看到,这种土地制度是我国在计划经济时期所创立的,所以该制度本身具有很强的计划经济色彩,当然,这和我国当时的实际情况也是相符合的。因为在当时,我国迫切要解决的是农民的吃饭问题,而且确实也解决了这个问题。但是随着我国经济的发展,要解决的已经不仅仅是农民的吃饭问题,更为重要的是如何提高农民的收入、提高整个农村土地经营效益的问题。

我国农业的发展和第二、第三产业的发展相比较来说已经显得非常滞后,并且已严重地影响了我国改革开放的进程。中央政府也认识到农民现在所处的困境和农村所出现的问题,并相继出台了一些具体办法来解决农村所出现的这些问题,如自2004年以来中央政府出台的减免农业税和对农民的粮食直补政策,这些政策也确实收到了一些成效,但是这都不是治本的办法。要从根本上解决问题,还得从当前的农村土地制度中找原因。

我国现行的农村土地制度在经历了这20多年的完善和发展后,逐渐形成了土地归集体所有、由家庭承包经营、所有权和使用权相分离、土地承包经营权长期稳定、土地使用权可以合法流转等特征。这些特征在一定程度上缓解了该制度设计的一些问题,但是随着我国经济体制改革的不断深入,该制度的一些缺陷也日益突出。具体总结起来体现在以下几个方面:

(一) 产权问题

现行农村土地制度在产权上所暴露出来的问题主要体现在以下两个方面:
(1) 农民所获得的土地经营权不充分。由于土地所有权归集体所有,农民所获得的权利是土地经营权,而农民所获得的土地经营权又是不充分的,同时还缺乏相应的法律和制度来保障农民所获得的土地经营权,这就造成了所有权经常侵犯

经营权,也即集体经常以其土地所有者的身份侵犯农民的经营权^②。比如集体以各种理由收回发包的土地等,从而造成农民的利益经常受到损害。(2)集体作为土地的所有者的权能的缺失。即集体虽然作为土地的所有者,但是在行使其所有者权利时却又受到国家的种种限制,比如集体不能把所拥有的依法农转非的土地租给集体以外的企业从事非农项目、国家在征地时以很少的价格就能把集体的土地征为国有等,致使集体所拥有的土地所有权在权能上是残缺的。

(二) 我国土地的流转还存在诸多问题

虽然在2002年颁布的《农村土地承包法》中规定:“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”,但是土地的流转特别是非农用地的流转仍受到诸多限制,同时由于与土地流转配套的相关措施也不到位,使农民手里的土地不能充分地进行流转和流转得不规范,从而导致土地不能产生最大的效益。

(三) 短期经营行为时有发生

在我国大部分地方,农民对土地的经营还是小规模,经营效率相当低下。同时由于承包期限的限制,导致了农民对未来预期的不确定,不愿意对土地进行中长期的投资,以对土地的掠夺式经营为特征的短期经营行为时有发生。

正是我国农村土地制度中出现的这些缺陷需要我们对农村土地制度进行重新思考,以促进农村经济的发展及农业经营效益和农民收入的提高。

第二节 解决当前农地制度缺陷的新探索 ——土地经营权资本化

一、土地经营权资本化的相关概念界定

谈到土地经营权资本化,就得首先回顾一下资本的概念。所谓资本,是指在生产和流通领域不断循环周转的一种价值形式,具有增值性。同时,资本也是劳动价值实现的基础,没有资本的运动,劳动的社会价值就无法得到体现。因而,资本是进行生产经营活动的前提条件,但它更是劳动积累和对资源的占有通过社会劳动实现转换的形式,是社会劳动及资源的物化方式。资本之所以称为资本,在于它能够进入社会化大生产的过程,其核心是通过它的运动带来经济效益。所以在整个的社会化生产过程之中,资本的作用在于通过与生产要素间的有机结合,生产出超出原有生产要素价值的一般性的社会产品^③。在我国传统的农业生

产中,大多数情况下土地只是在农业生产中起作用,而并没有把它作为一种社会化的生产要素,即没有把它作为一种资本,也就不能充分发挥土地的增值功能。土地资本化就是要发挥土地作为社会化生产要素的功能,从而在市场经济和效益最大化的条件下,实现土地作为社会化生产要素的功能和价值。

下面再来分析为什么土地资本化的对象是土地经营权。我们知道,土地本身作为一种自然资源,是不可能对其进行资本化的,进行资本化的应该是土地能够发挥生产要素功能并能够促进社会生产效益提高的那一部分属性,而在市场经济条件下,这种属性指的应该是土地作为财产的权利中的一部分。土地作为财产的权利包括:土地所有权和土地经营权。在这两种权利中,土地所有权是基础性权利,土地经营权是土地所有权在现实形态中的展现和延伸。土地所有权是土地经营权的充分条件,即土地所有权必然伴随着经营权;然而,享有土地经营权并不一定意味着享有土地所有权。我国农村土地制度中规定土地所有权归集体所有,经营权归农户。我国法律严禁将土地所有权侵占、买卖、出租、抵押或者以其他形式转让,例如我国《宪法》修正案第二条就规定:“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”所以对于集体来说,就不可能把土地所有权资本化;而对于单个农户来说,根本就不拥有土地的所有权,就更不可能把土地所有权资本化。由于农民真正拥有的是经营土地的权利,即土地经营权,同时《中华人民共和国农村土地承包法》规定:“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”所以土地资本化的对象是农民所拥有的土地经营权。

进行土地经营权的资本化,也就是指要以市场为导向,以经济效益为追求的最终目的,在既定的财产权利限制和法律范围内,实现土地作为社会化生产要素的增值功能。其现实表现就是实现土地作为资本的市场化配置,即土地经营权的流转,并在土地经营权流转过程中,实现土地作为社会化生产要素能够带来的经济效益。

二、实现土地经营权资本化的必要性

(一) 土地征用制度的弊端要求实现土地经营权的资本化

我国现行的土地征用制度的法律依据来源于《中华人民共和国土地管理法》,其中规定“除了留出部分农民自用的土地从事非农经营以外,当农地转为非农用地时,都得实行国家征用制度。”这个规定就意味着国家对土地征用后,原来的土地从集体所有变为国有,而农民在得到以土地作为农用地时的产值为基点确定的补偿后,就丧失了土地的经营权,割断了和土地的联系。这种情况让农民

难以接受，并且也让农民对现行的土地征用制度产生了强烈的怀疑和抵触情绪。

我国土地征用制度存在的问题主要体现在以下几个方面：

1. 征地制度的适用范围太广

我国《宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。”从这个规定可以看出，《宪法》虽然对土地征收和征用的范围做出了限定，即为了“公共利益”，但是并没有对“公共利益”做出明确界定。而在《土地管理法》中，同样找不到对所谓“公共利益”的界定，同时《土地管理法》中还规定：“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。”而对申请的国有土地的来源，《土地管理法》这样规定：“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地”，根据这条规定，获得新增建设用地的唯一途径只能是通过征用集体用地，同时，又由于对“公共利益”的限定不严，导致许多“非公共利益”的建设用地打着“公共利益”的旗号来征用农民的集体土地，许多征用行为尽管是出于牟利的商业目的，但却常常被一些行政机关、利益集团和个人描述成“公共利益”，从而使农民权益受到了很大的侵害。

2. 土地征用的补偿费用和出让收益之间差距悬殊

据中国土地勘测研究院统计，2002年，全国由土地使用权有偿出让获得的土地收入为2 419.79亿元。土地使用权有偿出让面积为12.423万公顷，占总征地面积的58.52%。其中招标采购挂牌的为1.81万公顷，收入为968.55亿元，其他的主要是协议出让。2002年，使用权出让的收入全国平均为12.97万元/亩，使用权转让、流转的收入平均为23.47万元/亩，招标采购的收入平均为35.67万元/亩。从勘测院所统计的数据我们可以看出，我国现在每亩土地的出让收益还是很高的。那么我们再来看看我国的征地补偿，1953年制定的《国家建设征用土地办法》规定，被征用土地的补偿费，“一般土地以其最近3年至5年产量的总值为标准”。1982年制定的《国家建设征用土地条例》，提高了土地补偿费的倍数，增设了安置补助费。1986年制定的《土地管理法》，将上述规定变为法律。1998年修订的《土地管理法》又提高了土地补偿费、安置补助费的倍数。

但是应该看到，不管补偿费用怎么提高，以土地作为农用时产值为基点确定补偿费的办法却一直没变。我国《土地管理法》规定，征地补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。其中土地补偿费给集体经济组织，安置补助费给安置单位，地上附着物和青苗补偿费给承包土地的农民。前两项的标准分别为该耕地前三年平均产值的6~10倍和4~6倍，两项之和低限是10倍，高限是16倍，特殊情况最高也不能超过30倍。按照这个标准，在我国东部地区，若按平均每亩耕地年产值800元计算，前两项补偿和补助每亩只

有8 000~12 800元。虽然征地补偿存在一定的地区差异,但从全国来看,即使加上对农民的补偿,土地征用中以现金形式的补偿通常都在每亩1.5万元~3.5万元之间^④。这和土地出让时每亩几十万的出让金比起来是微不足道的,国家在通过支付很低的“补偿费”从农民手里取得土地后,使农民失去了土地,同时又基本放弃了对失地农民的社会保障和社会救助责任。由于大多数农民文化水平不是很高,又不会什么技术,所以很难在城市找到工作,大多数失地农民都处于失业状态,而他们又不能像城市居民那样享受失业救济,这样就使失地农民的生活状况和生存处境十分艰难。同时,在土地补偿费的分配上,乡村集体在利益分配上也经常损害农民的利益,由于农村土地集体所有制的性质,乡镇政府、村级组织都以所有者、集体财产管理者的身份参与利益分配。村集体还经常以投资兴办企业、发展集体经济等名义,尽量降低对农民的补偿标准,村干部甚至贪污、挪用征地补偿资金,使真正落实到农民手中的补偿费少之又少,这就更加剧了农民的困境。

3. 乱征滥占严重,耕地数量剧减

我国虽然实行了严格的耕地保护政策,但是目前的征地制度导致该政策并不能阻止乱征滥占耕地。这一方面是由于我国在征用土地时土地的价值并不是以市场价格反映的,而是以远低于市场价格的“补偿费”体现的,且征地过后,政府又可以以市场价格出让土地,从而使得地方政府获得了巨大的收益;另一方面,在征地过程中,政府始终扮演着一个强力角色,政府权力直接介入土地资源配置,农民没有谈判权利和决策权力,使得征用土地对于政府来说相对容易。正是因为上述两方面的原因,导致对耕地乱征滥占现象非常严重。据资料统计,1987—2001年间,全国非农建设占用耕地3 394.6万亩,其中70%以上是征地,这只是经过了依法审批的占用数额,还不包括突破指标、违法征地的数据。

通过以上对当前我国土地征用制度的分析,如果我们推行土地经营权的资本化,就会避免出现以上的那些问题。国家除了对于真正意义上的“公共利益”用地需求实行征地制度以外,对于“非公共利益”上的建设用地需求则不允许通过征地获得,而应该让农民通过土地经营权资本化的方式来转让其土地经营权,分享土地在非农应用中所产生的级差收益。同时,对于“公共利益”的征地也应该按照市场价格或者以给农民提供社会保障的形式对农民给予补偿。

(二) 农业产业化和工业化要求实行土地经营权的资本化

1. 土地经营权的资本化能够推进农业产业化,提高经营收益

目前在我国大部分地方,农村还是以分散的、小规模的家庭农业经营为主,在20世纪80年代的土地改革初期这种经营方式适应了当时农业生产力水平,解决了当时我国急需解决的温饱问题。但随着农业生产水平的提高,以及农村社会