

JIANSHE SHEHUI ZHUYI XINNONGCUN TUDI WENTI YANJIU

建设社会主义新农村 土地问题研究

湖北省土地学会 编

湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社

JIAN SHE SHE HUI ZHUYI XIN NONG CUN TUDI WEN TI YAN JIU

建设社会主义新农村 土地问题研究

湖北省土地学会 编

湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

建设社会主义新农村土地问题研究/湖北省土地学会

编. —武汉: 湖北科学技术出版社, 2006. 12

ISBN 7-5352-3763-0

I. 建... II. 湖... III. 土地问题—研究—中国

IV. F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2006) 第150089号

建设社会主义新农村土地问题研究

©湖北省土地学会 编

责任编辑: 黄主梅

封面设计: 戴 旻

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北科学技术出版社

电话: 87679468

地 址: 武汉市雄楚大街268号湖北出版文化城B座12-13层

邮 编: 430070

印 刷: 湖北省地图院

邮编: 430071

889毫米×1194毫米

16开

33.25印张

800千字

2006年12月第1版

2006年12月第1次印刷

ISBN 7-5352-3763-0

定价: 68.00元

本书如有印装质量问题 可找承印厂更换

编 委 会

主 任 张建仁

副主任 柳思昶

编 委 (以姓氏笔画为序)

王思奇 王丕典 李江风 杨雪梅

苗 欣 张安录 胡银根 高尚德

黄仁涛 韩桐魁

序

建设社会主义新农村,是建国后党和政府向全国人民发出的伟大号召,表达了广大农民的心声和愿望,也是我国社会主义建设事业的重要组成部分。长期以来,特别是改革开放之后,在党和政府的支持下,广大农民进行了积极的探索和不懈的实践,使我国农村的面貌发生了翻天覆地的可喜变化。

进入 21 世纪之后,党中央提出全面建设小康社会的宏伟目标,社会主义新农村建设是其重中之重。党的十六届五中全会对社会主义新农村建设进一步作出总体部署。十六届六中全会作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,而建设社会主义新农村又是构建社会主义和谐社会的重要内容。

建设社会主义新农村,土地是绕不开的重大问题。我国国土资源系统的同志和广大科技工作者一道,以“三个代表”的重要思想为指导,按照贯彻落实科学发展观的要求,针对社会主义新农村建设中的土地问题,在大量调研的基础上,进行积极的理论探索和创新,取得了不少研究成果,为妥善解决新农村建设中的土地问题提供了有力支持。

湖北省土地学会组织全省土地管理工作,大专院校、科研院所的专家、学者,围绕建设社会主义新农村的土地问题,从土地资源的优化配置,土地利用规划,土地开发整理,土地生态建设和土地制度创新等诸多方面,进行了系统总结和深入探讨,汇集成《建设社会主义新农村土地问题研究》一书。该书既有经验总结,又有理论探讨,有不少真知灼见,值得一读。

该书的出版,不仅对研究和解决建设社会主义新农村的土地问题具有参考价值,同时,也对繁荣土地科学,普及土地科学知识起到积极的促进作用。

国土资源部副部长 鹿心社

二〇〇六年十一月于北京

目 录

第 一 部 分

1. 新农村土地资源配置研究 曾进生 黄自力 (3)
2. 社会主义新农村建设中的几个土地问题 高尚德 陈若凝 (9)
3. 国土部门如何支持社会主义新农村建设初探 刘炎发 王卫兵 (14)
4. 对新农村建设中土地管理的思考 梅 昀 陈银蓉 (17)
5. 找准服务社会主义新农村建设的切入点 易必洪 (23)
6. 基于新农村建设背景下城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的思考
..... 王雨濛 张安录 (26)
7. 完善家庭联产承包制 建设和谐新农村 付红娜 (30)
8. 国土资源管理改革刍议
——公共管理学的视角 张 鹏 王予川 鲁森林 (34)
9. 湖北新农村建设中土地资源优化配置研究 施祖送 (39)
10. 社会主义新农村建设中值得注意的五大土地问题 袁伟伟 (43)
11. 下好“三个功夫” 为新农村建设助力 王长全 (47)
12. 环境友好型土地利用与建设社会主义新农村 常淑云 (49)
13. 绘绚丽蓝图 建美好家园
——新农村建设村庄土地利用规划浅析 潘 铸 (52)
14. 对国土资源部门参与和支持新农村建设的认识与思考 张 慧 (56)
15. 强化村庄用地管理 加快新农村建设步伐 曾进生 (60)
16. 浅议建设社会主义新农村 应注重土地利用总体规划的关系 李圣碧 (64)
17. 浅析新农村建设中土地资源的保护与可持续利用 李双双 (67)
18. 新农村建设中农村土地利用问题研究 雷 春 (71)
19. 康居新村建设情况浅析
——以安徽太湖县为例 马 佳 (74)
20. 科学土地利用规划 建设社会主义新农村 李睿璞 (78)
21. 新农村建设中的土地利用研究 谢建豪 袁伟伟 (82)
22. 荔浦县农村土地利用中的主要问题浅析 于洋洋 许自昌 张 鑫 (86)

23. 新农村建设背景下耕地保护研究 李 晶 (89)
24. 统筹城乡发展新论
——基于新农村建设的思考 姜 硕 冯 科 张 祚 (92)

第 二 部 分

1. 关于新农村居民点建设用地优化管理的研究 陈连旺 (99)
2. 农村居民点建设存在的问题及对策研究 李 悦 乐亚良 黄锦峰 彭 敏 (103)
3. 湖北省农村居民点用地变化分析 袁 洁 (108)
4. 当前农村居民点建设存在的问题及对策 谢 磊 (112)
5. 有序建造农民新居 倾力塑造农村新貌
——关于农村居民点建设的调查与思考 黄宏亮 (114)
6. 浅议农民个人建房目前在新农村建设中存在的主要问题 徐益民 (119)
7. 加强农村建设用地管理 提高土地利用效率 赵国玲 (122)
8. 农村土地承包经营权制度分析及发展趋势研究 马新华 金 群 (125)
9. 农村土地产权制度存在问题浅析 刘菊鲜 (128)
10. 浅议我国农村土地产权制度的改革创新 曹冠兰 (132)
11. 明晰农村集体土地产权 切实保障农民权益 韩 雄 (137)
12. 现行农村土地制度改革方案研究 陈晓川 杨海艳 (141)
13. 失地农民权益保护研究 曾祥军 (145)
14. 农村集体与农民关系的历史变迁及发展趋势 胡 静 陈银蓉 (149)
15. 城乡土地产权科学的选择
——所有权国有化、使用权私有化、城乡一体化 许发圣 (153)
16. 社会主义新农村建设下的土地出让收益分配问题研究 刘 敏 (157)
17. 基本农田保护措施研究 洪 涛 梅 昀 (162)
18. 基本农田保护问题浅析 王占岐 李 燕 (166)
19. 农地再度抛荒与构建股份合作农场制度 石伟伟 (170)
20. “空心村”现象及其治理措施探讨 陈 晨 (175)
21. 推进农村住房产权制度改革 建设社会主义新农村 梅 昀 洪 涛 (179)

第 三 部 分

1. 社会主义新农村建设要求下农地合理流转对策研究 连 军 (185)
2. 农地城市流转“燃烧”机制实证研究
——以湖北省为例 闵 捷 高 魏 (189)

3. 关于我国农地流转问题的几点思考	王 湃 (195)
4. 农村集体非农建设用地流转研究	刘喜广 刘朝晖 (199)
5. 山地丘陵地区农地非市场价值评估 ——以湖北省宜昌市为例	乔荣锋 高进云 (203)
6. 基于农户意愿的农地城市流转决策分析 ——武汉市城乡交错区农户样本研究	李晓云 闵 捷 高 魏 蔡银莺 张安录 (211)
7. 土地转换过程中的土地价格分析	周 敏 张安录 (221)
8. 农地非农化与失地农民权益研究 ——以湖北省为例	王 玲 (225)
9. 资源整合 实现企地双赢的必由之路 ——对油田矿区土地市场建设的思考	陈必科 (229)
10. 关于培育中国农村土地市场的研究	杨雪梅 (232)
11. 基于 Logistic 回归模型的农户农地流转决策影响因素分析 ——以湖北省典型区域调查为例	康雄华 王世新 刘 武 雷 春 (236)
12. 集体建设用地流转的制度经济学解析	陈银蓉 胡 静 (242)
13. 农业产业化条件下的中国农地产权制度改革探讨	田坚坚 (246)
14. 农地流转正外部性内在化研究	刘灵辉 (250)
15. 农村集体非农建设用地流转收益分配问题研究	李志辉 (255)
16. 引入公众参与机制 改善土地征用效果	刘 霖 刘建平 (260)
17. 征地与农民地权保护	张丽琴 (265)
18. 新农村建设中失地农民的利益保障	宋 敏 王世新 刘 武 (269)
19. 新时期农地流转的现状、问题及对策	李晓龙 (274)
20. 现行征地制度改革需保障农民合法权益	韩美琴 (278)
21. 基于新农村建设目标的耕地储备制度初探	陈 平 米圆圆 (283)

第 四 部 分

1. 城中村改造模式探索 ——以武汉市城中村改造为例	李 娟 (289)
2. 社会主义新农村建设与土地整理	方世明 谢 龚 (293)
3. 新农村建设中对土地整理与土地生态保护的思考	付妮嘉 龚 琦 (299)
4. 土地整理中生态环境问题的研究	李文波 (303)
5. 打造土地开发整理平台支持社会主义新农村建设	王 辉 姜自明 (307)
6. 新农村建设中如何进行农村居民点用地整理浅析	塔 娜 (309)

7. 农地整理综合效益评价模型构建及实证研究

- 以湖北省黄坡区罗汉寺街伏马整理项目为例 李四美 赵彩艳 张红方 (312)

8. 土地整理的现状问题与对策研究 马俊 王 湃 (318)

9. 土地开发整理中渠道土方计算方法研究

- 根据渠道纵断面用 Excel 计算土方 洪建国 黄 琦 (322)

10. 土地开发整理和土地生态环境保护研究 万华兵 梅 昀 (326)

11. 土地开发整理的问题与建议 周梦娇 雷 伊 (328)

12. 积极推进农村居民点整理 佟香宁 杨钢桥 李美艳 (331)

13. 对新农村建设下土地整理产业化的探讨 丁 兰 (335)

14. BOT 模式在农地整理中的运用 蔡文杰 (339)

15. 新农村建设与土地开发整理项目关系的思考 刘 美 (343)

16. 湖北省农村居民点用地整理模式研究 陈 双 祝 玮 (345)

17. 对我国农村土地整理中指标折抵政策的探讨 董炎兵 (349)

18. 新农村建设的推进土地整理的有效途径

- 对三汊河村土地利用现状的调查与思考 陈绪山 (353)

19. 安徽省铜陵市土地开发整理研究 鲍 杰 (356)

20. 土地整理项目中土地权属调整研究

- 以湖北省仙桃市沔城镇土地整理项目为例 黄 琦 (361)

21. 扎实推进农村建设用地整理促进土地资源有效利用

- 对城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的思考 王绍艳 陈银蓉 (365)

22. 新农村建设中农村居民点用地整理的战略思考 彭开丽 (369)

23. 新农村建设项目与土地整理项目的比较及捆绑模式研究 连子康 (374)

24. 浅析我国土地整理存在的问题及对策 柯尊礼 (378)

25. 土地整理中水资源平衡研究

- 以谷城县冷集镇为例 许自昌 王 颖 (384)

26. 国家投资土地整理项目预算编制中的问题与对策研究 王 颖 龚 健 (389)

27. 浅析我国土地开发整理与保护土地生态环境 陶楚南 (392)

28. 土地整理在社会主义新农村建设中的作用初探 刘越岩 樊孝赞 (395)

第五部分

1. 保护土地原生态 建设土地新生态

- 浅谈土地建设的几个问题 王思奇 胡银根 (401)

2. 基于 BP 神经网络的建设用地需求量预测

- 对武汉市的实证研究 林 宁 游和远 (408)

3. 征地过程中农户心态与农户福利变化分析	
——基于武汉市城乡结合部农户与村级问卷调查	陈 莹 张安录 (413)
4. 国外关于福利计量的研究述评及其对我国资源环境政策的启示	高进云 乔荣锋 (418)
5. 土地利用变化驱动影响因素研究	
——以广东省阳山县为例	穆向丽 (424)
6. 江汉平原补充耕地数量质量等级折算浅谈	陈 捷 王 珏 (429)
7. 公众参与农地保护的响应意愿及政策研究	
——对湖北省 1255 户居民的调查分析	蔡银莺 张安录 (433)
8. 土地生态环境问题与对策	易必洪 林正义 (444)
9. 开发区房地产与宏观经济发展协调性研究	
——以某国家级开发区为例	卢新海 范维正 (448)
10. 鄂西南山区耕地撂荒经济社会驱动研究	吴 丽 谭术魁 (456)
11. 我国湿地资源的可持续利用探讨	王春红 (464)
12. 浅谈土地执法监察难现象	柳 洲 (467)
13. 论新形势下的农用地分等定级与估价	张继道 卢新海 (471)
14. 土地市场与房地产市场双预警预测机制的探索	
——以武汉市为例	郑文娟 殷跃建 冯 科 (476)
15. 农用地定级估价信息系统结构设计	苏黎兰 (480)
16. 江汉平原土地资源条件及合理利用讨论	张 鑫 于洋洋 (485)
17. 基于因子分析的水土流失敏感性分区研究	
——以湖南省临湘市为例	胡 鹏 李江风 张 祚 (490)
18. 土地利用总体规划修编的理念研究	龚 健 陈年山 李江风 (495)
19. 房地产市场中土地价格经济特点及土地价格螺旋模型研究	张 祚 李江风 (501)
20. 浅析“居者有其屋”的实现途径	黄 琳 (506)
21. 浅谈一种相对公平的农村土地分配方法	赵彩艳 (510)
22. 都市农业发展模式研究	
——以南昌市青云谱区为例	陈 莹 (514)

第一部分

新农村土地资源配置研究

曾进生 黄自力

(襄樊市国土资源局,湖北襄樊,441021)

一、农村城市化对土地利用格局的影响

农村城市化是建设社会主义新农村的必然趋势。农村城市化是指农村(乡村)城市化的过程,即在城市、城郊和农村的联动发展过程中,农村地区的人口不断向城镇集聚,经济要素不断向城镇或城市集中,区域产业不断向城镇转换的过程。城市生活方式,城市整体文化和价值观念在农村地域的扩散。人们的聚居形式和集聚方式及其相关制度,由传统的制度安排向新型的制度安排(农村向城镇)的转变。目前,我省农村城市化的土地利用格局,不容乐观,形势分析如下。

1. 新农村土地与人口状况

近年来,我国农村城市化进程不断加快,从湖北省统计年鉴数据显示,湖北耕地面积由1990年的347.1万公顷减少到2001年的324.3万公顷,减少6.7%。人均耕地面积由1990年的640平方米减少到2001年的543平方米,减少15.2%。例如襄樊市居住在城镇的人口为242.7万人,占总人口的42.9%,居住在乡村的人口为323.0万人,占总人口的57.1%。与1990年全国第四次人口普查相比,城镇人口占总人口的比重上升。2000年11月第五次人口普查,城镇人口比重上升17.25%,分别比全国、全省的9.86%、11.47%高7.39%、5.78%。这一结果表明,人口非农化水平在不断提高。二是区域城镇体系已初具规模。据有关统计数据显示,2005年,湖北省城市34座,建制镇864座,比1978年的105座增加6倍还多,等级规模及密度为3.97个/千平方公里。三是农村城市化水平逐步提高,城镇化水平已经上升为32.7%。对于世界来说,“21世纪是城市化的世纪”,中国正在奋力追赶这趟“农转非”的快车。国际经验证明,当一个国家或地区城镇化水平处于30%~70%阶段时,即是已经进入城市化进程的加速时期。

2. 农村城市化带来的不利因素

在湖北农村城市化进程中,农业结构和产业结构的调整带来耕地减少,一方面由于农业的比较利益降低,受经济利益驱动,农民根据市场需求自发地调整农业结构,改变土地利用方向,一些具有竞争力的农副产品用地增加,而耕地的主产品粮食受市场影响效益下降,导致耕地面积逐步减少。另一方面农业利益比较偏低,农用地转为非农地带来的经济效益比耕地高得多,因此,在农村城市化进程中,一些地区将耕地转为非农业用地,存在着以地生财现象。在农村城市化进程中,中央提出基础设施重点建设面向农村,占用耕地也会不断增加。公路、铁路建设项目为适应城市化需要,加快建设步伐,难免占用大量耕地。这些占用耕地大多是两路旁边的良田,或城镇周围的耕地,很难靠开发同等同质同量的良田来弥补。还有农村城市化还带来了第二、第三产业的繁荣,吸引了大量劳动力向集镇转移。虽然国家取消了农民耕地税,但是,从事第二、第三产业的收益毕竟大于农业,因此,会造成大量耕地抛荒,也会进一步引起耕地数量的减少和质量的下降。

3. 空心村(城中村)改、建难度并存

由于历史的原因,在农村城市化进程中,特别是改革开放以来,城市发展迅速,“城中村”这一特殊现象,在不少城镇都存在,它具体是指在城市里仍然保留和实行农村集体所有制和农村经营体制

的农村社区。土地利用多样性,有第二、第三产业、物业、商业等,用地形态往往呈现农村型用地与城市型用地混杂交错的现象。彻底改造还存在不少障碍:其一,建设和改造有一定难度。其二,思想观念上障碍。“城中村”的改造,要想取得成功,必须要取得村民的理解和支持,做好村民的宣传教育工作。如襄樊市辖区谷城县在取消“城中村、空心村”,建设新农村,腾地造田,节地万亩的典型经验值得借鉴。其三,政策法规上的障碍。“城中村”改造与建设是一件新事物,涉及户籍制度、土地利用制度、财政体制、融资体制、城市管理体制、行政管理体制等复杂问题。国家的法律法规并没有明确规定,因而在操作上也有一定难度。其四,改造成本障碍。“城中村”改造涉及的费用主要有集体土地改为国有土地的市场价格费用,拆迁补偿费用等等。一个村就涉及到资金千万元,有的甚至更高,如何分担这些成本,推进改革,政府工作难度和力度之大。其五,在“空心村、城中村”改造中,涉及方方面面,要着力解决新农村农民急需的生活基础设施建设,重点抓好改路、改水、改厕、改厨、改圈、通路、通电、通水、通沼气、通信息等“五改五通”问题。要根据城镇的总体规划,高起点、高标准地建设基础设施,要充分兼顾经济、社会、环境,营造高水平的人居环境,要做到既不浪费土地资源合理配置,又要留有一定的建设空间,确保在经济同构、合理利用、建设趋同,弘扬个性的农村城市化发展道路上有待开创。

二、农村土地资源配置市场化的成因

我国农村土地资源配置的市场化,将是继农村联产承包经营责任制的进一步深化与量变而产生的质的飞跃。它并非人们主观意志的突发萌动而生成的举措与取向,而是一系列社会经济条件牵引所应运而生的发展性趋势与运动轨迹。

1. 农地配置市场化是建立社会主义市场经济体制的理性抉择

社会主义市场经济命题的提出和社会主义市场经济新体制目标模式的确定,为跨世纪的农村土地制度改革与完善奠定了基础。在市场经济条件下,市场机制成为包括农村土地在内的经济运行和资源配置的基础性机制,其他的调控手段必须依存和植根于市场机制之中。这就要求农村土地资源配置必须进入市场化的流程。这不仅是改革和完善农村土地制度的一个重要方面,而且也是促进农村土地有效利用、提高农村土地产出率的保证。当前,我国农业经营中的许多问题,如要素配置不合理、投入减少、荒芜弃耕等,都同缺乏有效的农村土地资源配置机制是分不开的。

在市场经济条件下,土地既是资源,又是资产,既是自然物,又是商品化的属性,是关键性的生产要素。因此,在农村土地运作模式的选择上,应以土地资源配置的市场化为基本取向。农地作为稀缺资源要被保护和合理利用,作为宝贵的资产要保值和增值,不能无价、无期、无流动地使用。这不是人们对农村土地制度的突发性冲动,而是使之与建立社会主义市场经济体制的总体改革目标模式相契合的理性抉择。

2. 农地配置市场化是解决农村承包制深层矛盾的必由之路

20世纪70年代末开始出现的农村家庭联产承包制,冲破了农村生产关系变革超越生产力发展的“左”的束缚,成为解决和发展农村生产力的巨大物质力量,从而产生出了巨大的连锁经济效应。农村土地按人口平均承包带来的生机活力,是来自这种承包制冲破了传统集体经济的僵化土地所有权制度。但是,家庭联产承包制只是活化了传统集体经济的土地使用权制度,使之从凝固化的土地所有权中挣脱出来,还没有真正激活农村土地的产权制度。这种土地按人口平均承包和按户为主经营体制所面有的局限性,随着农村社会生产力的进一步发展,在不同程度上日益成为农村社会经济增长与发展的新阻碍,从而逐步派生出一系列矛盾:

(1)农村土地的承包经营及其人均农村土地数量上的调整,始终围绕着解决人口变动与农村土地增减不均衡的问题兜圈子,因而并没有从根本上改变户均地少而分散的格局。户均占地过少和经营利益的独占性使农村经济难以实行规模经营,从而阻碍了农业内部的合理分工,阻碍了农业机

械化、电气化、水利化和管理的科学化,其结果势必加剧农业效益的继续下降。

(2)随着农村第二、第三产业的迅猛发展,大批精壮劳动力从农业生产转到非农产业的开发与经营上,农业生产者成了“61·38·99 部队”(儿童、妇女和老人)。有些市场经济比较发达地区的农村,基本上已把农业变为兼业,农民变成兼业农户。但是,由于农村土地承包机制,使一大批无力耕种或无心种地的农民,又不愿放弃土地,因而必然出现粗放耕种,甚至丢荒抛荒的现象。同时,真正的种田能手又没有用武之地,不能形成农业规模经营的格局。可见,户均承包这种生产关系已经逐步演变为发展农业生产和促进农业技术进步的阻力。

(3)推行农村联产承包责任制后,为了让农民吃“定心丸”,强调了政策的稳定性,以鼓励农民增加对土地的投入,从而提高农业产出率。但是,这种稳定的政策,往往又造成农村土地要素被封闭在家庭经营狭小范围内,以至于同合理配置农村土地资源的要求相矛盾。

这些深层次的矛盾与摩擦,在很大程度上产生于农村家庭联产承包责任制本身,因而权从原来意义的完善农村家庭联产承包责任制的角度来解决,无疑是鞭长莫及。满意的抉择应该是把完善农村家庭联产承包责任制与农村土地资源的市场化配置机制对接起来,促使这些深层次的矛盾与摩擦从根本上化解。

3. 农地配置市场化是与城市土地市场化相对接的系统工程

根据我国有关法律的规定,农村土地(国有农场所属的土地除外)属于农村群众集体所有,城市土地属于全民所有,并由国家作为全权的代表来行使所有权。随着社会主义市场经济的发展和社会主义市场经济体制的逐步建立,一方面,城市土地已逐步从“无偿、无期、无流动性”的用地制度改革为“有偿、有期、有流动性”的新型用地制度;另一方面,城市土地的增量大多是通过国家征购农村土地的途径形成的。国家征购农村土地,实质上是一种国家垄断性的农村土地市场化的形式。城市土地资源配置的市场化形成了一种对农村土地资源配置市场化,形成了一种对农村土地资源配置市场化的巨大拉动力,特别是一些城乡结合部的区位,农村土地受城市土地市场化的拉力影响显得尤为突出。

土地作为一种生产要素,其资源配置市场化的走势是相互依存的系统工程。它的配置机制具有基本的共性,而不依其所有权和用途而产生根本性的变异。城市土地资源的配置要求农村土地资源也应通过市场来配置,藉以与城市资源配置市场化实现整体组装与对接。可以断言,城市土地资源配置的市场化必然引起农村土地资源配置市场化的积极响应。农村土地资源配置市场化又激励城市土地资源配置市场的渗透与拓展。

4. 农地配置市场化是农村城镇与农村人口变迁的配套举措

农村城镇化是我国经济社会发展的必然趋势。据统计数字和有关专家测定,我国目前的城市化水平为 31% 左右。一些国外的专家分析,当一个国家的城市水平达到 30% 左右时,其城市化的速度将明显加速。也就是说,此后几十年我国城市化的水平将大大加速。据专家预测,到 2010 年,城市化水平将达到 50% 左右。如果是这样,在今后的不到 20 年中,将有 3 亿人口转为城镇人口。与此同时,农村人口的出生、成长、死亡、嫁娶、招工、招兵、招生以及长期外出打工等,也势必造成农村人口变迁。农村机械化和农村人口的变迁无疑会促使农村土地流动配置。

农村城镇化和农村人口变迁引发的农村土地流动配置必然要寻求一种合理的运行机制与动作取向。在社会主义市场经济条件下,这种合理的运行机制与动作取向就是农村土地资源配置的市场化。也就是说,要让市场在农村土地资源流动配置中起基础性的决定作用,从而达到农村土地资源流动配置的成本最低,产出利用效率最大。

5. 农地配置市场化是农村隐性土地市场导向公开化和规范化

在市场经济条件下,农村隐性土地市场已显露端倪。在农村广阔而充满希望的大地上,既有农村土地以超越法律、法规的形式,直接进入非农业用地市场的现象;又有农村土地在农业用途范围

内以有偿、有期的形式所实现的主体转换。试图把这些农村土地资源配置实质上的市场化萌芽彻底剪除,不仅得不偿失,而且不利于农村土地资源的有效而合理地利用,结果必然是徒劳无功的。在市场经济的大环境中,农村土地进入交换领域,被有偿、有期地使用,存在“野火烧不尽、春风吹又生”的强劲生存与成长机制。实践证明,农村隐性土地市场在此时被抑制住了,又会在彼时再度死灰复燃;把一种形态上的农村土地市场行为堵住了,又会以另一种形态冒出;把甲地农村土地市场暂卡住了,又会在乙地隐现。

治理农村隐性土地市场,关键不在“堵”和“卡”,而在“导”和“疏”,在于通过理性和规范的运行机制,兴利除弊,把农村隐性土地市场导向公开化和规范化,形成公开、公平、公正的农村土地资源配置的市场化模式。

三、新农村土地资源配置思路与对策

农村土地资源配置市场化不是指农村所有的土地资源配置都必须市场化,而是说,农村相当一部分土地资源的配置应以市场化为取向或基础,这是一个长期的系统化的社会工程。农村土地资源配置的市场化,既要根据社会主义市场经济发展和体制建立的目标模式,以及现代农村土地产权制度的构架,从战略的高度进行超前设计,又要考虑到我国的农村现代化、社会化、商品化的进程而逐步推进。尤其是要从我国的国情出发,因势利导,因地、因人制宜,才能稳健地实现我国农村土地资源配置的市场化。建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,是我们党领导社会主义现代化建设进程中的一项重大历史任务。应紧紧围绕实现这一重大历史任务,建设社会主义新农村,从经济、政治、文化、社会等各个方面全面协调发展。

1. 构建土地股份合作制,体现农村土地集体所有者产权主体

从稳定我国农村集体土地所有制为基点,从建立现代农业产权制度的要求出发,可以考虑将我国农村的土地所有权主体和土地所有者产权主体适当分离。这类似于把作为国家资产所有权主体代表者的国有资产管理部門,同作为国有资产所有者产权主体的商务中介、资产经营公司与投资公司适当分离。农村集体土地所有权主体可根据有关法律的界定,由社区性的村民委员会或社区性集体经济组织来承担,农村集体土地所有者产权主体则通过构建新型的土地股份合作企业来重塑。这样,就形成了社区性的村民委员会约束土地股份合作企业,土地股份合作企业具体代表作为股东的农村群众运作所有者产权,并与用地者发生经济关系。

根据这一思路,一是可以将集体土地全部作价折股,使实物土地货币化;二是按照综合因素,评定应享有土地股份权的人员及应享有股权份额;三是在留出部分公股后,将其余部分土地股权确认给农户,并参与股份合作企业的收益分红;四是土地股份合作企业改变土地家庭平均承包制,根据当地经济条件、村民委员会及群众建议,采取家庭自愿承包、公开投包、专业队集体承包或租赁经营等多种形式。

由此构建的土地股份合作制,保留了农村集体土地所有制的精髓。它既有公股,又有个人股。其个人股在很大程度上不是土地的最终所有权,而是土地所有权的某些“权利束”。这是一种土地集体所有和个人占有受益相契合的土地产权制度。因此,它改变了过去农村土地高度集体所有,不承认个人占有权益的所有权制度,既维护了集体土地所有制,又具体展现了个人对集体土地的占有权益。这就使得农村群众与集体经济组织在财产利益关系上更加密切,从而既有利于造就一种内在活力机制,又有利于加强作为社区组织的村民委员会的民主管理和监督职能的发挥。

同时,土地股份合作制与土地的具体经营形式实现了剥离。实行农村土地股份合作制以后,农村群众不论是否直接经营土地,其对集体土地占有的权益都会得到承认和保护,每个股东可以根据自己的经济情况决定是否继续经营、经营多少土地。土地股份合作企业则可以改变现有的土地均包制,将土地统一开发利用,实行不同的具体经营方式,建立农田保护区和开发区,推动土地经营的

规模化、基地化、集约化和企业化,发展“三高”农业。另外,实行土地股份合作制以后,农村群众得到了土地占有受益权,他们与集体经济组织的利益关系比过去密切,但与土地的联系大大减弱。这样,有利于推动农民离土离乡,从事非农业生产经营,从而加快农村工业化和城镇化建设步伐,促进农村第二、第三产业的发展。

从我国今后建立市场经济体制,实现农业现代化、农村工业化和农村城镇化的总体战略目标考虑,土地股份权应永久界定到人,归农民个人所有,可以继承、转让、抵押,人口增减和户籍关系变迁,都不再作调整。这样,才有利于农民节制生育,积极想办法离土离乡,向非农业产业及城镇迁移,推动土地规模经营的发展,才有利于打破封闭的集体土地所有权制度的制约,使集体土地资产能够合理流动,优化配置,提供土地资源利用的高效益。同时,即使没有农村土地股份权的新成长的农村劳动力,也可以有承包或租赁经营集体土地的权利,以此获得劳动收入。另外,农村群众所拥有的土地股份权,应受到国家法律保护。除了个别人经过司法机关的法律上宣判没收财产外,任何单位和个人都不得以任何理由剥夺其享有的农村土地股份权利。

2. 根据不同的用地类型,实行合理的农村土地资源配置机制

农村土地资源配置的市场化是一种主导性机制。农村土地资源配置市场化具体到实际运作过程中,则应体现因地、因时、因人制宜的原则,不搞“一刀切”的统一模式,应对策略如下。

(1)不改变农业用途的农地,应鼓励其土地使用者产权的流动。农地流动要引入竞争机制,形成农地动态择优配置的市场取向,培育土地经营的合理规模。然而,农地的流动配置,要从治本的角度上考虑。近十多年来我国实际流动配置的农用土地面积很少。农用土地流动配置不畅的根本原因在于,土地对我国大多数农村群众仍是安身立命之本,是福利,是保障,农村群众没有其他社会保障,只有土地。农地使用趋势应当是规模经营,但前提是农村人口向非农产业的合理转移,农村群众有了其他社会保障,才愿意让出土地。这里有一个城市化与工业化必须同步的问题。为此,我们要改变产业政策和户籍政策,以合理的城镇规划和产业政策导向,加速农村的城镇化和社会主义工业化,藉以促进农地资源配置的市场化。

农村土地使用者产权横向流动了,那么,其所有者产权是否也要横向流动呢?笔者认为,农村土地的所有者产权最好还是不横向流动。因为,农村土地的所有者产权的横向流动,即使局限在农业用途的范围内也会产生一些社会动荡的风险,从而不利于农业基础的稳定。从稳妥的角度考虑,可以在农村土地使用者产权流动比较充分的时候,再对农村土地所有者产权是否流动作出抉择。

(2)乡镇企业用地,实行面积控制的价格化有偿使用和有限流动。乡镇企业是农村群众自己为主举办的经济实体。如果乡镇企业用地采用先征为国有后再向国家受让的方式,不仅在理论上难以接受,而且乡镇企业觉得负担较重。同时,地方政府也面临着农民的安置、农民的口粮或农转非等诸多现实问题的困扰。因此,乡镇企业用地,应加强用地面积的审批与约束,并以价格化的有偿使用方式获得一定年限的农村土地使用者产权。

农村土地股份合作企业向乡镇企业用地者收取的价格化的农村土地使用费,应该在农村股份合作制企业、村民委员会和国家三者之间分享。因为,乡镇企业的投资环境的相当部分是由乡村和国家的长期投资所形成的。所以,乡村和国家理应在这部分土地使用费中分享部分投资补偿和回报,作为进一步优化和改善乡镇企业投资环境的基金,取之于地,用之于地,形成良性循环。有必要建立合理的农村土地使用产权流转价费的分配管理机制。具体的分配比例,应在调查对比,充分征求交易各方的意见后,由县级以上人民政府主管土地部门按不同区域、地类、占地面积、交易形式确定,再以地方法规或政策文件形式公布。考虑到这种分配比例确定的难度,也可采取对乡镇企业征收专项土地使用税的形式把农村土地使用价费的一部分上交国家。

乡镇企业用地必须具有相应的审批手续,其用地的横向流动原则上应控制在乡镇企业系统内,如果其投资或股权由国内外其他企业控制达到一定比重时,其用地的流动应按照城市其他企业用