

本研究得到国家社会科学基金资助

城乡建设用地增减挂钩 中农民土地收益分配机制研究

CHENGXIANG JIANSHE YONGDI ZENGJIAN GUAGOU
ZHONG NONGMIN TUDI SHOUYI FENPEI JIZHI YANJIU



穆向丽 巩前文 著

 中国农业出版社

本研究得到国家社会科学基金资助

城乡建设用地增减挂钩中 农民土地收益分配机制研究

穆向丽 巩前文 著

中国农业出版社
北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡建设用地增减挂钩中农民土地收益分配机制研究 /
穆向丽, 巩前文著. —北京: 中国农业出版社,
2018. 12

ISBN 978-7-109-24846-5

I. ①城… II. ①穆… ②巩… III. ①农民-土地所
有权-经济收入-分配机制-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 255849 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

北京印刷一厂印刷 新华书店北京发行所发行

2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 8.5

字数: 200 千字

定价: 45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前言

本书立足于社会经济转型、城乡统筹发展以及土地二元公有制现实背景，着眼于农民利益保护、工业化和城镇化发展等多元化政策目标的协调和动态均衡，广泛吸收并利用经济学、社会学、管理学等多学科科研成果，以构建科学合理的城乡建设用地增减挂钩（以下简称“增减挂钩”）中农民土地收益分配机制为目标，深入分析农民土地收益的来源、空间和路径，寻求科学的农民土地收益估算方法，并侧重于土地增值收益估算方法构建。在实证探求农户参与增减挂钩影响因素基础上，通过构建博弈模型，分析不同利益主体在农民土地收益分配中的行为，揭示当前农民参与土地收益分配存在的能力缺陷和制度缺陷，重点研究农民参与土地收益分配主体地位确立的能力建设和制度环境建设，保障农民在参与农地收益分配中的合理地位。具体来说，本书在以下几个方面进行了深入研究：

（1）增减挂钩政策试点进展及未来走势。通过整理分析已公开的文献资料和官方内部调查资料，全面总结增减挂钩政策试点进展、存在的问题及未来走向。自2006年批复第一批挂钩试点以来，国土资源部于2008年、2009年（2009年共批准了2批）又批准了19个省加入增减挂钩试点，使先后批准试点涉及省份达到24个。2006—2010年，全国各地开展增减挂钩试点167.4万亩，已完成34.6万亩，正在实施83.8万亩，尚未开工49.0万亩。主要取得了以下成效：一是耕地面积增加，建设用地总量减少；二是优化土地利用结构，提高土地利用集约度；三是促进

城乡统筹发展,推动社会主义新农村建设;四是增减挂钩试点范围可控,农民普遍比较满意。但是,在试点过程中,暴露出来的问题也非常突出:一是擅自扩大增减挂钩试点规模或自行批准开展土地置换行为;二是过分追求增加城镇建设用地指标,忽略了提高复垦耕地质量;三是实施耕地占补平衡的后续监管不力,存在抛荒现象;四是增减挂钩政策被异化,农民利益受到侵害。总体来看,增减挂钩政策试点成效显著、问题突出。

(2) 农民土地收益来源、空间及其估算。本书把增减挂钩中农民土地收益分为经济收益、非经济收益和增值收益。在分析农民土地收益形成的基础上,评价分析现有土地收益估算方法的优劣势,并构建形成更为合理的土地收益估算方法,尤其是在估算土地增值收益上取得突破。本书采用土地面积与对应的土地用途基准地价(区分用途土地招、拍、挂的真实成交价)乘积估算土地的增值收益。同时,以天津东丽区华明镇为案例,实证估算耕地和宅基地征收后的土地增值收益。为了更加真实地反映实证案例东丽区华明镇分用途地价水平,梳理了天津市国土资源和房屋管理局官方网站上的“土地出让结果公告”中的东丽区土地出让交易情况,共梳理了2006—2012年的7501条公告,获取了东丽区土地出让结果公告81条,涵盖综合用地、商业用地、居住用地、工业用地等4类。然后按用途取平均值,获取过去7年分土地用途的交易均价。最终,以土地用途交易均价作为土地用途基准地价,估算案例地区被征耕地增值收益空间为226万元/亩、被征宅基地增值收益空间为178万元/亩,基本上是征地补偿标准2万元/亩的200倍左右。可见,土地非公益用途增值收益空间巨大,但失地农民无缘分享。

(3) 土地收益分配结构对农民参与增减挂钩意愿的影响。通过构建农户参与增减挂钩决策理论模型分析发现,增减挂钩中土地收益的分配结构对农民参与增减挂钩意愿具有重要影响。采用

天津“宅基地换房”模式下的 294 个入户问卷调查数据进行实证分析表明：土地收益分配变量中“现金补贴额度”和“社会保障水平”等对农民参与增减挂钩意愿影响非常显著，且均为正向影响，而“财产性收入变化”对农民参与意愿的影响是正向的，但极不显著。除此之外，农户户主的受教育程度、户主的健康状况、家庭非农就业人数 3 个变量对农民参与增减挂钩意愿影响显著，而变量“农户户主的受教育程度”和“家庭非农就业人数”是正向影响，变量“户主的健康状况”是负向影响，但均与预期影响方向一致。

(4) 不同利益主体在土地收益分配中的行为分析。在增减挂钩实施中，涉及不同利益主体，主要包括中央政府、基层政府、一级开发公司、用地集团、村民委员会和失地农民。在利益诉求上基本可以划分为国家利益、地方利益和个人利益 3 个层次。由于不同利益主体的利益诉求不同，在土地收益分配中采取的行为也存在差异。通过对不同利益主体之间在信息不对称条件下的博弈分析，能够加深认识增减挂钩政策实施中出现问题的理论根源，揭示当前支撑增减挂钩政策实施的制度缺陷及改进策略。通过博弈分析形成了一些结论，如基层政府与一级开发公司在形成合同中，让一级开发公司参与到项目收益分配中，且确定份额 β 需要综合考虑一级开发公司的历史努力程度表现、风险规避水平等因素；能力一般的村委会主任与能力较强的村委会主任相比，更有利于农民土地利益保护；并非所有的村委会与一级开发公司共谋都会对农民的土地利益形成侵害；等等。

(5) “涨价归公”思想和实践扭曲了征地中农民土地收益分配。地方政府以公共利益的需要，通过“低价征地、高价卖地”的方式，直接“独享”被征地的增值收益。政府作为社会的代表，发展社会经济义不容辞，但是，以“农用地增值收益所有者”直接独享农村土地增值收益，而不是以“农村土地征收干预

者”的身份，以增值税收的形式间接参与增值收益分配，显然超越了政府的行政边界，与社会主义市场经济要求下的服务型政府建设相违背，把“涨价归公”等同于“涨价归地方政府”，直接导致失地农民游离于土地增值收益分配之外，牺牲了失地农民应得利益。通过分析天津的294个样本的问卷调查数据来看，在土地收益分配过程中，样本农户高度关注利益分配格局，但总体对当前利益分配格局不满意，不仅体现在对补偿标准的不满，对社会保障情况、失地后非农就业情况表现出较多的无奈，也希望通过上访来解决问题，但由于担心被打击报复而放弃表达自己对土地收益分配的不满。可见，农民土地利益的牺牲成为城镇化的推进剂。

(6) 能力建设和制度创新是确立农民参与分配主体地位的重点。当前确立农民参与土地收益分配主体地位面临着现实障碍：一是土地集体所有权禁止上市交易；二是农民参与土地增值收益分配缺乏法律保障；三是农民确立土地收益分配主体地位的谈判能力不足。确立农民参与土地收益分配主体地位，在能力建设上主要需要加强两个方面：一方面加强征地谈判平台建设，能够使农民有平等对话的机会和法律地位，重要措施为通过农村集体土地确权，增强农民谈判权和话语权；另一方面创新征地补偿谈判机制，变农民间接参与为直接参与。除了能力建设之外，重点是需要制度创新，从法律上确立农民参与土地收益分配的主体地位，保障农民的土地权益。具体来说，一是要转变政府在土地征收中的角色。从“裁判员”“运动员”两位一体向“裁判员”转变，即征地活动由政府主导向政府干预转变。在征地过程中，尤其是在增减挂钩中，不直接参与土地非公益用途的招、拍、挂，而是搭建一个平台，制定相应规则，由村民代表组成的利益集体负责土地非公益用途转让。二是可以把征地补偿由一次性补偿转变为二次分配。具体来说，两次分配中的第一次分配主要包括土

地补偿费、地上附着物和青苗的补偿费，第二次分配为安置补助费；在补偿发放时间上，第一次分配发生在土地所有权转移之前，而第二次分配是在土地招、拍、挂之后。三是专门制定《农村集体土地征收补偿条例》。制定《农村集体土地征收补偿条例》作为对《土地管理法》的一个重要补充和相关条款的具体安排，将农民的财产性补偿和安置补偿分开处理。

(7) 构建增减挂钩中土地收益分配制度是强化征地管理的关键。保障农民土地收益分配机制有效运行，需要构建农民土地收益分配制度，从根本上约束和调节增减挂钩中不同利益主体之间的关系，奠定农民土地收益分配管理的基础。构建分配制度的目标主要有：促进农业现代化和城乡统筹发展；彻底扭转土地用途的“嗜血倾向”；维护农民作为土地使用者的权益；促进土地资源合理和可持续利用。同时，分配制度构建还要遵循3个原则：农民权益高于一切原则、公平与效率相结合原则、分阶段的动态推进原则。在农民土地收益分配制度建设中，合理选择土地收益分配模式是关键内容之一。但是，不同分配模式各有利弊，需要根据实际情况酌情选择，不能一概而论。因此，本书主要分析了可能的三种分配模式：一次分配模式、二次分配模式和土地收益入股。土地增值收益分配参与主体及分配比例确定是重点，也是难点。认为失地农民、村集体、基层政府和一级开发公司是参与增值收益分配的利益主体。但在分配比例确定中，一级开发公司只应获取市场行业的平均利润率，不应该因拥有资质特权而获取超额利润；失地农民在土地增值收益分配中的比例应该是最高的，至少不低于40%，而且失地农民在土地增值收益分配中所占的比例需要区别对待，不能全国一条线。同时，建议失地农民参与土地增值收益分配比例应该有个逐步提高的过程，与社会经济发展相适应。

(8) 提出了在增减挂钩中保障农民土地权益的对策建议。主

要包括：赋予集体土地与国有土地平等地位，集体土地直接入市；修改《物权法》，确保农村土地使用权为完整的用益物权；赋予农民土地使用权的收益权，建立土地增值收益分享机制；审慎推广实施城乡建设用地增减挂钩，防止“拆房圈地”；加强城乡建设用地增减挂钩试点监管，重视耕地质量保护。

本书与同类其他研究成果相比，在以下两个方面有所突破：

一是提出城乡建设用地增减挂钩中征地补偿应从“按原有用途补偿”向“按市场价值补偿”方向改革，理论与案例相结合，分析了土地收益的来源、空间和形成路径，并构建了估算土地收益的方法，尤其是土地增值收益的估算，为农民参与土地增值收益分配奠定了重要基础。其中，利用大量的实地农户调研数据对土地收益估算及政策问题开展规范的、定量的实证研究是最大的特色。

二是通过构建农民参与增减挂钩意愿选择模型和不完全信息动态博弈模型，采用问卷调查数据和搜集的典型案列，对政府、一级开发公司、集体和农民等不同利益主体在农民土地收益分配中的行为予以分析，揭示不同利益主体在土地收益分配中的地位，重点是农民参与土地增值收益分配中的能力缺陷和制度缺陷，在确立农民参与土地增值收益分配主体地位中，为推进农民能力建设和法律制度改革指明了方向。

目 录

前言

第一章 导论	1
1.1 研究背景——问题的提出	1
1.1.1 粮食生产能力的提高要求最严格的耕地保护	1
1.1.2 城镇化、工业化对土地的需求量呈刚性增长	3
1.1.3 农村建设用地利用效率低与城镇建设用地 不足并存	4
1.1.4 城乡建设用地增减挂钩实现优化建设用地 资源配置	5
1.1.5 城乡建设用地增减挂钩中农民权益保护问题 备受关注	6
1.2 研究目的和意义	8
1.3 国内外研究现状评述	9
1.3.1 农村建设用地使用权流转的研究	10
1.3.2 国内外关于征地补偿的研究	13
1.3.3 城乡建设用地增减挂钩的研究	15
1.3.4 文献评述	20
1.4 相关概念界定	20
1.4.1 城镇建设用地	20
1.4.2 农村集体建设用地	21

1.4.3	城乡建设用地增减挂钩	21
1.4.4	土地收益与土地增值收益	22
1.4.5	拆旧区与安置区	23
1.5	研究思路及研究内容	23
1.5.1	研究思路	23
1.5.2	主要研究内容	24
1.6	数据资料来源: 问卷调查及案例搜集	25
1.6.1	问卷调查	25
1.6.2	典型案例搜集	30
1.7	可能的创新点	30
第二章	城乡建设用地增减挂钩试点现状与展望	31
2.1	城乡建设用地增减挂钩政策制定与实施	31
2.1.1	政策出台背景及演进	31
2.1.2	政策目标及实施内容	34
2.2	城乡建设用地增减挂钩试点中典型做法	38
2.2.1	天津市的“宅基地换房”	38
2.2.2	重庆市的“地票”	39
2.2.3	江苏省的“万顷良田建设工程”	40
2.3	城乡建设用地增减挂钩试点进展	41
2.3.1	挂钩试点项目区及周转指标批复	41
2.3.2	挂钩试点项目区的空间分布	43
2.3.3	全国挂钩试点成效的总体判断	44
2.4	城乡建设用地增减挂钩试点中的问题	46
2.4.1	城乡建设用地增减挂钩政策本身存在争议	46
2.4.2	城乡建设用地增减挂钩执行中存在问题	49
2.5	城乡建设用地增减挂钩发展展望	51
2.5.1	耕地保护力度会越来越大	52

2.5.2 建设用地供需矛盾更加突出	52
2.5.3 农民土地利益保护迫在眉睫	53
2.5.4 增减挂钩政策完善是推广的关键	54

第三章 城乡建设用地增减挂钩中农民土地收益形成

及估算	55
-----------	----

3.1 增减挂钩中农民土地收益构成	55
3.1.1 农民土地收益的内涵与范围	55
3.1.2 “拆旧区”农民宅基地收益	58
3.1.3 “安置区”农民耕地收益	59
3.2 “拆旧区”农民宅基地收益形成	61
3.2.1 农民宅基地的经济收益	61
3.2.2 农民宅基地的非经济收益	62
3.2.3 农民宅基地转变用途后的增值收益	63
3.3 “安置区”农民耕地收益形成	64
3.3.1 农民耕地的经济收益	64
3.3.2 农民耕地的非经济收益	66
3.3.3 农民耕地转变用途后的增值收益	67
3.4 增减挂钩中农民土地收益的估算方法进展	68
3.4.1 农民土地收益估算的主要方法和进展	68
3.4.2 增减挂钩中农民土地收益估算方法选择	81
3.5 天津“宅基地换房”中农民土地收益估算案例	89
3.5.1 天津“宅基地换房”试点进展	89
3.5.2 华明镇“宅基地换房”中农民土地收益 估算实证	92

第四章 土地收益与农户参与城乡建设用地增减挂钩意愿 ...

4.1 问题的提出	97
-----------------	----

4.2	简要的文献综述	98
4.3	农户参与增减挂钩决策的理论模型	101
4.4	数据来源、变量选择与统计描述	104
4.4.1	数据来源	104
4.4.2	变量选择及统计描述	105
4.5	实证模型及估计结果	109
4.5.1	实证模型构建	109
4.5.2	回归估计	110
4.5.3	估计结果讨论	112
4.6	结论与启示	114
第五章	不同利益主体在农民土地收益分配中的行为	116
5.1	土地收益分配中的不同利益主体及其诉求	116
5.1.1	中央政府	117
5.1.2	基层政府	117
5.1.3	一级开发公司	118
5.1.4	村民委员会	119
5.1.5	失地农民	119
5.2	不同利益主体在土地收益分配中的博弈分析	120
5.2.1	不同利益主体之间的关系结构	120
5.2.2	基层政府与一级开发公司之间的委托-代理 博弈	121
5.2.3	失地农民与村民委员会之间的委托-代理博弈 ...	125
5.2.4	一级开发公司与村民委员会之间的 讨价还价博弈	131
5.2.5	农民因不满土地补偿到中央上访： 堵还是疏	137
5.3	影响不同利益主体行为的法律和制度环境	143

5.3.1	农民宅基地相关法律法规	144
5.3.2	农村集体土地流转的法律规定	147
5.3.3	城乡建设用地增减挂钩管理制度	151
5.3.4	行政法与限制滥用公权力	152
第六章	扭曲的农民土地收益分配：涨价归公	154
6.1	我国农村土地制度变迁的历史考察	154
6.1.1	从封建土地所有制到农民土地所有制	154
6.1.2	从农民土地所有制到人民公社所有制	156
6.1.3	家庭联产承包责任制的实施推广	159
6.2	我国土地征收制度的历史演进	164
6.2.1	中华人民共和国成立前的土地征收制度	164
6.2.2	农民土地所有制下的土地征收制度	165
6.2.3	人民公社化时期的土地征收制度	166
6.2.4	社会主义市场经济下的土地征收制度	168
6.3	农民土地征收补偿的法律规定及评述	170
6.3.1	《国家建设征用土地办法》	172
6.3.2	《国家建设征用土地条例》	174
6.3.3	《中华人民共和国土地管理法》	175
6.3.4	《中华人民共和国物权法》	177
6.3.5	增值收益分配成为征地补偿改革焦点	178
6.4	涨价归公决定农民土地收益分配的格局	179
6.4.1	涨价归公的思想源泉及发展	179
6.4.2	涨价归公的基本逻辑及评述	181
6.4.3	“涨价归公”并非“涨价归地方政府”	183
6.5	农民对土地收益分配的认知及态度	184
6.5.1	超过80%农民认为宅基地可以自由买卖	185

6.5.2	超过 60% 农民因补偿不满认为“被上楼”	185
6.5.3	土地征收后更多农民反映非农就业无门	186
6.5.4	土地征收后社会保障仍与城镇居民有差距	186
6.5.5	担心被打击报复导致失地农民上访无望	186
6.6	农民土地收益不能成为城镇化的推进剂	187
6.6.1	城镇化成为地方政府经营土地的“美丽外衣”	187
6.6.2	农民满意是政府推进城镇化建设成功的 标准	188

第七章 确立农民参与土地收益分配的主体地位:

	能力建设与制度创新	189
7.1	确立农民参与土地收益分配主体地位的现实障碍 ...	189
7.1.1	土地集体所有权禁止上市交易	190
7.1.2	农民参与土地增值收益分配缺乏法律保障	191
7.1.3	农民确立土地收益分配主体地位的谈判 能力不足	192
7.2	确立农民参与土地收益分配主体地位中的 能力建设	195
7.2.1	农村集体土地确权, 增强农民谈判权和 话语权	196
7.2.2	征地谈判由农民委托转变为农民代表直接 参与	197
7.3	确立农民参与土地收益分配主体地位中的 制度创新	198
7.3.1	政府搭台, 集体唱戏: 农民主导农地拍卖	199
7.3.2	征地补偿费由一次补偿向二次分配转变	200

7.3.3 专门制定《农村集体土地征收补偿条例》	201
第八章 增减挂钩中农民土地收益分配制度构建	202
8.1 增减挂钩中农民土地收益分配制度构建的目标	202
8.1.1 促进农业现代化和城乡统筹发展	202
8.1.2 彻底扭转土地用途的“嗜血倾向”	203
8.1.3 维护农民作为土地使用者的权益	203
8.1.4 促进土地资源合理和可持续利用	204
8.2 增减挂钩中农民土地收益分配制度构建的原则	204
8.2.1 农民权益高于一切原则	204
8.2.2 公平与效率相结合原则	205
8.2.3 分阶段的动态推进原则	205
8.3 农民土地收益分配制度构建中的分配模式选择	206
8.3.1 一次分配模式	206
8.3.2 二次分配模式	207
8.3.3 土地收益入股	209
8.4 增减挂钩中不同利益主体的土地增值 收益分配比例	210
8.4.1 参与土地增值收益分配的利益主体	211
8.4.2 土地增值收益分配比例的合理制定	213
8.5 增减挂钩中土地收益分配制度的配套制度建设	214
8.5.1 加快土地市场建设	214
8.5.2 加强土地权属管理	215
8.5.3 严格项目监督管理	215
第九章 主要研究结论与政策建议	217
9.1 主要结论	217
9.1.1 土地增值收益分配是研究农民土地收益	

分配问题的关键	217
9.1.2 城乡建设用地增减挂钩政策试点成效显著、 问题突出	218
9.1.3 土地非公益用途增值收益空间巨大， 但失地农民无缘分享	219
9.1.4 土地收益分配结构对农民参与增减挂钩意愿 具有重要影响	221
9.1.5 不同利益主体在土地收益分配中的行为 指明政策改革方向	221
9.1.6 “涨价归公”思想和实践扭曲了征地中 农民土地收益分配	223
9.1.7 能力建设和制度创新是确立农民参与 分配主体地位的重点	225
9.1.8 构建增减挂钩中土地收益分配制度是强化 征地管理的关键	226
9.2 政策建议	227
9.2.1 赋予集体土地与国有土地平等地位， 集体土地直接入市	227
9.2.2 修改《物权法》，确保农村土地使用权为 完整的用益物权	228
9.2.3 赋予农民土地使用权的收益权，建立土地 增值收益分享机制	229
9.2.4 审慎推广实施城乡建设用地增减挂钩， 防止“拆房圈地”	230
9.2.5 加强城乡建设用地增减挂钩试点监管， 重视耕地质量保护	231
9.3 研究展望	231