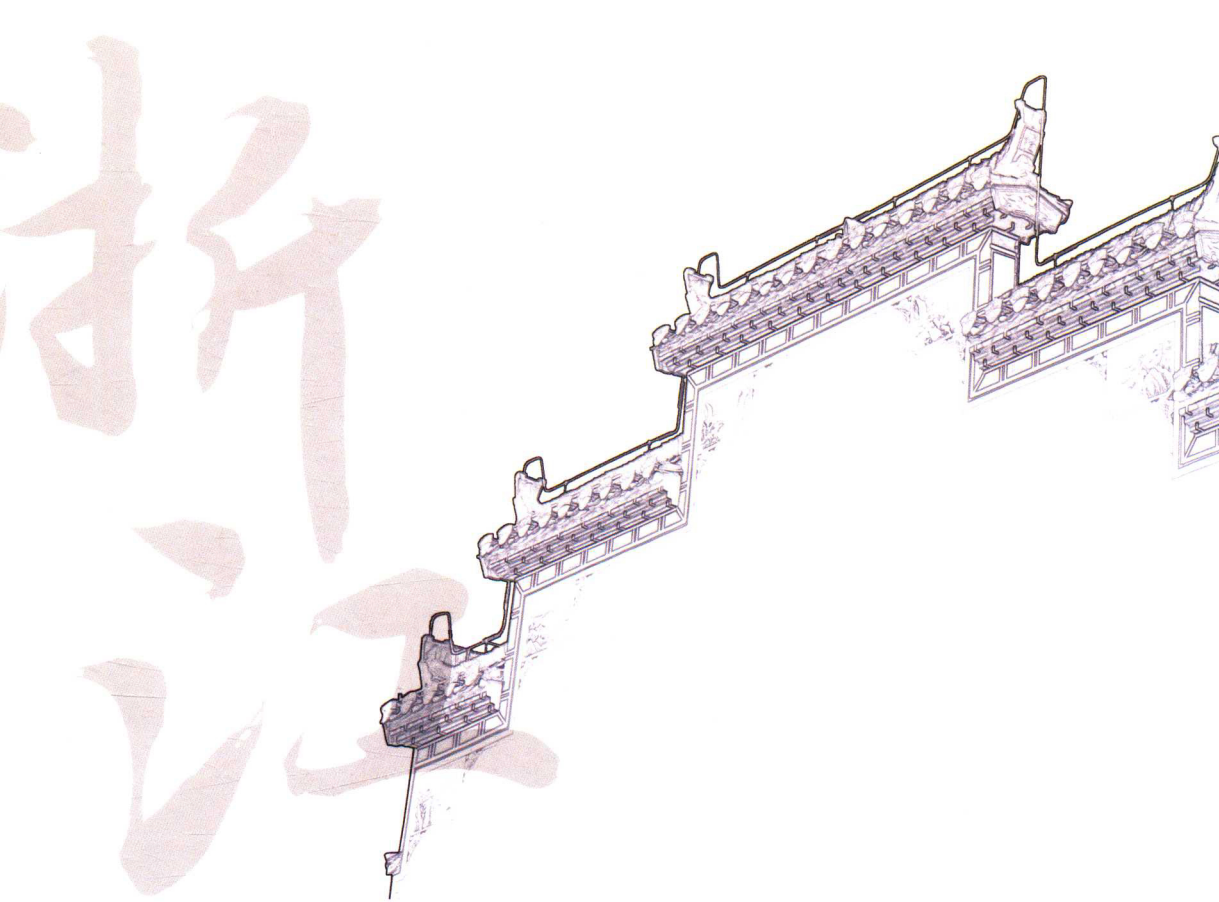


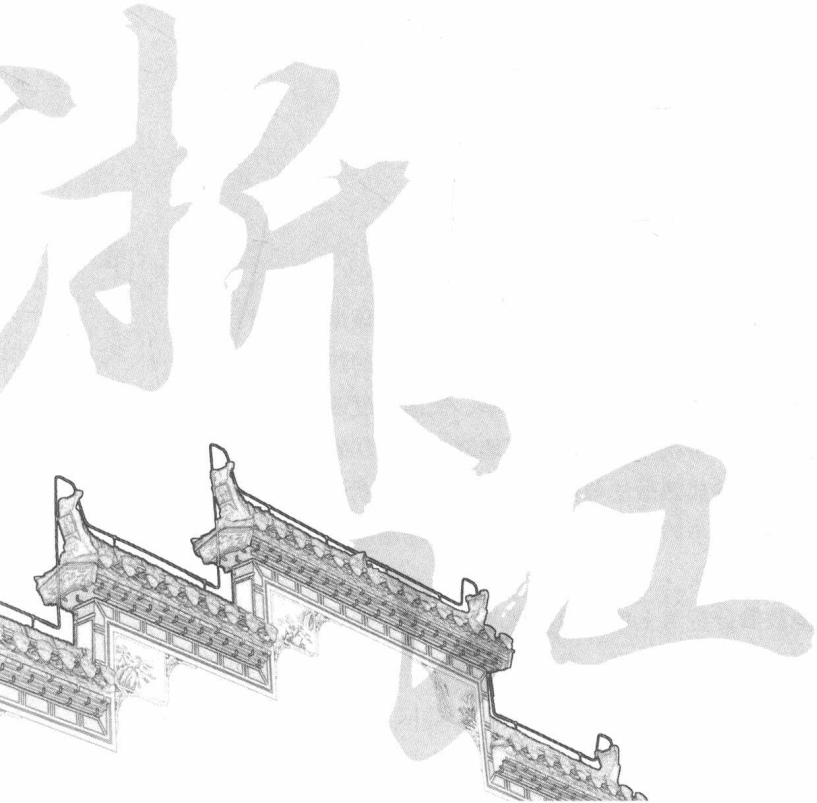


农村土地制度改革： 浙江故事

浙江省土地勘测规划院
浙江大学土地与国家发展研究院/著
沈国明 关涛 谭荣 蒋明利



科学出版社



农村土地制度改革： 浙江故事

浙江省土地勘测规划院
浙江大学土地与国家发展研究院/著
沈国明 关涛 谭荣 蒋明利

科学出版社

北京

内 容 简 介

浙江省对农村土地制度的不断创新与探索,已成为该地区农村与城市协调发展的重要基础。本书紧扣当前农村土地制度改革的热点议题,从农村集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革、征地制度改革、耕地保护与占补平衡制度改革等多个视角,较为全面地剖析了浙江省各地区在创新土地资源利用规则方面的成熟做法与典型案例,揭示出浙江故事背后的土地资源治理逻辑,并进一步归纳总结出浙江农村土地制度改革的经验,由此形成了“浙江故事”。

本书适合土地政策分析与土地管理领域的研究者,政府相关行政管理部门人员,以及高校土地资源管理、农林经济管理、公共管理专业的教师和研究生阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

农村土地制度改革:浙江故事/沈国明等著. —北京:科学出版社, 2018.8

ISBN 978-7-03-057194-6

I. ①农… II. ①沈… III. ①农村-土地制度-经济体制改革-研究-浙江 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第083003号

责任编辑:陶璇/责任校对:贾娜娜

责任印制:霍兵/封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年8月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2018年8月第一次印刷 印张:13 1/2

字数:272 000

定价:108.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。城乡发展不平衡、农村发展不充分是我国当前发展不平衡不充分的突出问题之一。农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，党中央把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，党的十九大明确提出要坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化。建立城乡统一的建设用地市场，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，统筹城乡土地资源要素合理配置，深化农村土地制度改革，是关乎民生与国家发展的重大改革，是“三农”问题的核心，是实施乡村振兴战略的重要内容。

改革开放以来，浙江省对农村土地制度改革的探索实践从未停止。20 世纪 90 年代，温州大胆尝试了农房及宅基地抵押贷款，21 世纪初浙江省开展了城乡建设用地复垦指标试点，近年来德清、义乌按照国家部署开展了农村土地制度三项改革试点。浙江秉持先行先试、勇于创新的精神，积极面对农村土地制度改革任务，不断开创国土资源管理新局面，持续助推浙江省社会经济的持续健康发展。浙江农村土地制度改革取得的成效与经验，得到了中央有关部委和各级党委政府的肯定，也得到了农村集体经济组织与广大农民的认可，逐步形成了“浙江改革样本”。对此，我们浙江国土人引以为自豪，同时也保持着谦虚审慎的态度。

饮水当思源。“浙江改革样本”的形成离不开中央有关部委的大力支持和省委、省政府的正确领导，正因为营造了“惟改革创新者胜”的整体发展环境，浙江国土人才有了充分发挥制度创新的空间。地方党委政府勇于担当，农民群众热烈响应，社会各方通力配合，使改革探索得以扎根于浙江这方热土，并形成“星火燎原”的良好态势。在改革实践中，我们始终强调基础性工作的重要性，时刻为推动改革准备着；始终坚持改革释放红利的发展眼光，鼓励地方大胆进行制度创新；始终坚持“智慧在民间”的治理理念，增强地方自主改革的积极性；始终坚持务实的工作作风，以改革成效论英雄，同时也宽容失败。正是这四个方面的

改革导向，铺就了当前浙江改革的道路。

近年来，浙江省土地勘测规划院以中国土地勘测规划院土地政策实证研究基地为平台，联合浙江大学土地与国家发展研究院，组成研究团队，长期跟踪研究浙江农村土地制度改革探索与实践，完成了《农村土地制度改革：浙江故事》一书的写作。该书扮演着“说书人”的角色，从非正式制度梳理、正式制度分析、治理结构选择以及资源配置优化等多个层次，系统提炼出浙江省在农村土地制度改革中的特色与亮点，立体展示了改革背后的特性与共性，以此串联成“浙江故事”，使人读之兴趣盎然，品之意犹未尽，思之豁然开朗，值得肯定。

“浙江故事”给当前改革带来两点重要启示：一是妥善解决改革过程中“人、地、钱”的问题，即人往哪里走或哪些人参与，地从哪里出或地要怎么配置，钱从哪里来或钱要如何分配，这关乎改革的成败；二是有效协调政府、市场与集体经济组织之间的关系，政府应该在改革的哪些环节发力、市场应该在什么时候发挥主导作用、集体经济组织应该在哪些地方扮演重要角色，这决定了改革的成效。以上两点启示，仅是从整体角度做出的提炼，其他方面的一些经验做法与浙江特色，该书中亦有体现。

路漫漫其修远兮，改革没有终点，永远在路上。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，秉持“一张蓝图绘到底”的改革决心，推动改革向纵深拓展。一方面，要在现有改革成效的基础上，加强与兄弟省市的学习交流，进一步凝练出“可推广、可复制”且更具普遍意义的浙江经验；另一方面，要稳步推进基础性工作，大胆创新“三项改革”，探索构建城乡统一的建设用地市场，进一步夯实浙江“藏富于民”的发展道路，助推实施乡村振兴战略，在化解当前社会经济发展“不平衡、不充分”的主要矛盾的过程中发挥积极作用，为浙江“两个高水平”建设做出新的更大贡献。

是为序。



浙江省政协副主席，省国土资源厅党组书记、厅长

2018年2月9日

第三节	浙江省征地制度改革的亮点——留用地制度	97
第四节	浙江省留用地政策的发展新趋势和潜在逻辑	103
第五节	浙江省征地制度改革的经验与启示	114
第六章	耕地保护与占补平衡制度改革	118
第一节	耕地保护与浙江发展：矛盾与困境	118
第二节	浙江省耕地占补平衡指标调剂：山海协作	123
第三节	浙江省耕地生态保护组合拳：保护与占补平衡目标重塑	131
第四节	反思：耕地占补平衡政策的前因后果	139
第五节	耕地保护与占补平衡制度改革的经验与启示	144
第七章	浙江故事背后的土地资源治理逻辑	147
第一节	土地资源治理的基本逻辑	147
第二节	浙江故事土地资源治理的特征	148
第三节	浙江故事治理逻辑的体制机制基础	152
第四节	浙江故事的逻辑起点	155
第五节	浙江故事的外部条件	159
第六节	浙江故事中的基础性制度选择	165
第七节	浙江故事中治理结构多样性的解释	169
第八章	浙江故事的经验总结和政策建议	177
第一节	浙江故事的特征、绩效与经验总结	177
第二节	浙江故事的研究结论	188
第三节	浙江故事的政策启示与建议	196
后记		208

第一章 浙江发展过程中的土地故事

第一节 土地服务于浙江发展的经典历史

一、浙江改革发展的关键阶段

习近平同志主政浙江期间，高瞻远瞩地提出了“八八战略”的总体部署，要求进一步发挥浙江八个方面的优势、推进八个方面的工作，勾画了浙江改革发展的新蓝图。一是进一步发挥浙江的体制机制优势，大力推动以公有制为主体的多种所有制经济共同发展，不断完善社会主义市场经济体制；二是进一步发挥浙江的区位优势，主动接轨上海、积极参与长江三角洲地区交流与合作，不断提高对内对外开放水平；三是进一步发挥浙江的块状特色产业优势，加快先进制造业基地建设，走新型工业化道路；四是进一步发挥浙江的城乡协调发展优势，统筹城乡经济社会发展，加快推进城乡一体化；五是进一步发挥浙江的生态优势，创建生态省，打造“绿色浙江”；六是进一步发挥浙江的山海资源优势，大力发展海洋经济，推动欠发达地区跨越式发展，努力使海洋经济和欠发达地区的发展成为浙江省经济新的增长点；七是进一步发挥浙江的环境优势，积极推进基础设施建设，切实加强法治建设、信用建设和机关效能建设；八是进一步发挥浙江的人文优势，积极推进科教兴省、人才强省，加快建设文化大省。

秉持“八八战略”，“腾笼换鸟、凤凰涅槃”，推进经济结构的战略性调整和增长方式的根本性转变是重要的发展举措，浙江开始把注意力更多地集中在发展的质量上而不是速度上，主动关停并转、调低增速，为经济转型升级打开通道。浙江省坚决贯彻习近平同志的要求，久久为功、善作善成，打出了“三改一拆”、“五水共治”、“腾笼换鸟”、科技创新驱动、八大万亿产业培育、特色小镇建设等转型升级的系列组合拳，以加快经济转型升级奠定更高水平全面小康社会的厚实基础。特别是持之以恒以“三改一拆”优化城乡空间布局，以“腾笼换鸟”盘活城镇低效用地，改出了美丽环境，推动了转型发展，大量“轻、巧、

灵”产业替代了“厚、重、黑”产业，高端产业正吸引越来越多人才聚集，探索出了供给侧结构性改革的浙江路径，使浙江站上经济“增长中高速、质量中高端”的跑道^①。

随着社会经济的发展，人民群众对环境质量提出了更高要求，改变城乡面貌势在必行，浙江省进入了生态文明发展的新阶段。浙江是习近平同志“绿水青山就是金山银山”重要理念的萌发地。浙江践行这一发展理念，着力抓好生态文明建设，加快绿色浙江建设，绘就更高水平全面小康社会的浙江美丽蓝图。“五水共治”全民动员、势如破竹，“河长制”全面落实，打响剿灭劣Ⅴ类水攻坚战，治出了一湾湾清水河塘；开展生猪养殖集中整治，坚决关停排放不达标的养猪场和散养点，许多养殖场变身为生态风景区；坚持治水、治气、治土一起抓，加快推进生态环境问题综合治理，实施最严格的生态环境保护制度，打造“环境执法最严省”。浙江省深入实施“千村示范、万村整治”工程，扎实推进美丽乡村建设，涌现出一批布局美、环境美、风貌美、生活美、风尚美、发展美的宜居宜业宜游美丽乡村，再现了天蓝、水清、山绿、地净的美丽浙江^①。

习近平同志在浙江工作期间指出，没有欠发达地区的小康，就没有浙江省的全面小康。随着经济社会发展步入新常态，浙江省继续发挥城乡协调发展优势，坚持城乡统筹、山海协作，在均衡协调发展中拓展空间，在补齐短板中增强后劲。浙江省坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，持续打通城乡体制改革的经脉，切实使老百姓钱袋子更鼓、幸福感更强。浙江省高标准开展扶贫脱贫工作，26个欠发达县实现集体“摘帽”，家庭人均年收入4600元以下的贫困现象全面消除，“十二五”期间城乡居民收入继续稳居全国省区第一^①。

二、土地与浙江省的发展

土地作为一种重要的生产要素，在浙江省经济社会发展，推动“八八战略”及后续一系列政策实施的过程中发挥了举足轻重的作用。浙江省大胆先行先试，通过土地领域的改革探索，进一步激发经济社会发展活力，释放改革红利，让全体人民更好地共享改革发展成果。

“十一五”期间，浙江省在土地管理制度改革中涌现出一批成功典范，如嘉兴的“两分两换”制度、义乌的“三大激励政策”、温州的农房抵押、慈溪的宅基地置换农民公寓、宁波鄞州的农民集中居住区建设等。土地管理制度

^① 葛慧君. 以“八八战略”为总纲率先全面建成更高水平的小康社会[EB/OL]. 人民网, <http://opinion.people.com.cn/n1/2017/0412/c1003-29203846.html>, 2017-04-12.

改革在少数地方取得了一定成效，但改革尚需深入，仍需要进一步推广和不断完善。要破解长期存在的城乡二元结构，形成城乡经济社会一体化新格局，改革创新土地管理制度是一条必由之路。为此，浙江继续以土地管理制度改革创新为切入点和突破点，加快推进“十二五”时期城乡经济社会发展一体化进程。

“十一五”以来，浙江省国土资源工作紧紧围绕促进科学发展、转变经济发展方式主线，突出把握好“稳中求进”的工作总基调，按照“重保障、促发展，严监管、促规范，强改革、破难题，惠民生、促和谐”的工作思路，深化改革创新，严格规范管理，国土资源服务保障能力水平进一步提升。

第一，重保障、促发展，着力优化国土空间开发格局。一是严格实施新一轮土地利用总体规划，及时开展规划定期评估和适时修改工作，部署开展土地利用总体规划调整完善工作，科学划定生态红线、永久基本农田红线和城镇扩展边界线，实现规划由规模扩张向限定边界、优化结构转变，增强规划的科学性、实施性。立足“多规”融合，组织开展多规融合试点和村庄土地利用规划编制试点，明确城乡生产、生活和生态功能区范围，优化国土空间开发格局。二是统筹利用山海土地资源，积极探索实施“台地工业、坡地村镇”新模式，研究建立海域使用管理与土地管理联动机制，加快浙江西南地区的低丘缓坡综合开发利用和东部沿海地区的滩涂资源综合开发利用，浙江省被原国土资源部列为全国首个低丘缓坡开发试点省。深入推进“坡地村镇”建设用地试点，走出一条建设项目少用地、少占用耕地的破解用地空间矛盾的新路子。统筹城乡土地资源，编制农村土地综合整治规划，合理安排增减挂钩试点规模、时序和布局，加快推进农村土地整治和城乡增减挂钩试点。统筹存量土地资源，加快对批而未供土地消化利用和低效利用土地的二次开发，挖潜存量建设用地空间。三是实施有差别的计划管理政策，从严从紧投放新增建设用地计划，实施新增计划与节地率、供地率挂钩办法，强化计划执行评估考核，建立奖惩约束和激励机制。统筹协调和合理安排各类建设用地，重点保障事关经济转型升级的重大项目，保障战略性新兴产业、现代服务业和新型城市化发展，以及公益性养老、教育、医疗、农民建房等民生项目用地。一般性工业项目原则上不安排新增指标。

第二，严监管、促规范，着力构建耕地保护长效机制。一是扎紧耕地保护“篱笆”。按照“保护优质耕地、保护生态环境”和“数量与质量并重”的要求，调整优化基本农田区位和布局，优先将城镇周边、交通沿线、河道两岸的平原优质良田、高标准农田、粮食生产功能区划为永久基本农田示范区，优先将旱涝保收、农田水利基础设施配套、土地平整的优质耕地划为永久基本农田，实行最严格的保护措施，扎紧耕地保护“篱笆”，筑牢粮食安全基石。完善巡查工作

机制，开展耕地卫片执法检查，充分发挥信息科技在巡查中的作用，真正做到“发现在初始，解决在萌芽”。结合“三改一拆”专项行动，开展“亮剑行动”，加强土地执法监察，对违法违规行为敢于动真碰硬，严肃查处违法占用耕地，特别是永久基本农田行为。二是加大耕地建设力度。组织实施“百万”造地保障工程、“812”土地整治工程、“611”耕地保护工程，建立建设占用耕地耕作层剥离再利用制度、新增耕地后期管护和地力提升制度、耕地质量等级监测制度，制定出台土地整治项目规划设计标准、项目预算定额标准、项目绩效评价办法，推进垦造耕地、高标准农田建设、农村土地综合整治、旱地改水田质量提升项目，以建设促保护，实现耕地数量不减少、质量有提高、布局更优化的目标。三是建立完善耕地保护共同责任机制。推行领导干部耕地保护离任审计制度，加大对地方党委政府耕地保护目标责任考核。以激励促保护，全面建立耕地保护补偿机制，土地出让收益反哺耕地保护和农业农村，提高耕地保护积极性和主动性。

第三，强改革、破难题，着力提高节约集约用地水平。一是建立健全节约用地激励约束机制。出台《浙江省土地节约集约利用办法》，深入开展“365”节约集约用地行动计划、亩产倍增行动计划，推进节约集约模范县（市）创建，争创全国国土资源节约集约利用“示范省”。规范土地出让交易管理，建立全省统一的土地市场网上交易平台。及时总结推广各地节约集约用地的新理念、新政策、新模式，全面落实“严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”的要求，全方位提升土地资源节约集约利用水平。二是深入推进空间换地和城镇低效用地再开发。明确“三改一拆”中违法用地处置和土地开发利用政策意见，探索完善低效利用土地“二次开发”政策，建立低效利用土地评价认定标准和流转退出机制，抓好批而未供土地消化利用和闲置土地清理处置，建立“以存量换增量”机制，推进存量建设用地盘活挖潜，提高现有建设用地对经济社会发展的支撑能力和利用效率。支持地下空间开发利用，对地下空间国有建设用地使用权实行分类供地的方式和“分层递减”的地价政策。三是破除“以 GDP 论英雄”的传统理念，树立“亩产论英雄”的节约集约用地理念。完善节约集约用地标准与考核评价制度，建立健全产业集聚区项目用地准入标准，探索差别化城镇土地使用税管理政策，研究建立促进节约集约用地的税费调节机制。实施土地出让合同履约保证金制度，探索企业用地诚信管理和工业项目投产后的监测评价制度，切实做好重大产业项目用地动态监测与绩效考核。完善区域集约利用评价考核体系，进一步加强城市、开发区和产业集聚区土地集约利用评价和管理。四是严格控制农村建设用地总规模，力争实现零扩张。探索开展农村土地利用规划编制和农村土地全域整治，科学规划农村三生空间，助力建设美丽乡村。总结提升农村土地整治工作经验，建立银行与政府合作平台，用好用足城乡建设用地增减挂钩政

策，完善节余指标收益分配和项目实施监管办法，探索节余指标在市域范围内有偿调剂使用的方法，促进农村存量土地盘活利用，推动城乡统筹发展和新农村建设。

第四，惠民生、促和谐，持续改善民生问题。开展破解农民建房难专项行动，进一步落实好农村无房户、危房户建房用地，从源头上解决农村违法用地等突出问题。深化征地制度改革，调整提高征地补偿标准，完善被征地农民社会保障制度和多元补偿安置机制。推进村级土地民主管理，突出农民主体地位，以“村规民约”、基层协商和自治管理等有效形式，调动农民群众参与耕地保护的积极性，强化农村土地管理。全面推行土地、房产、林地、海域等不动产统一登记，开展“不动产统一登记最多跑一次”改革，实现群众办事一站式服务。全面落实保障性安居工程用地应保尽保制度。

三、农村土地制度改革的浙江探索

浙江省立足于世情、国情和省情，创造性地开展农村土地制度改革，取得了丰硕成果，走在了全国前列。因此，研究浙江省土地制度改革的进程，分析改革中遇到的问题，将为全国其他地区未来改革提供颇有价值的经验和启示。

当前，浙江省农村土地制度改革的试点工作进入了需要总结提炼的阶段。无论是原国土资源部，还是相关部委领导，在浙江省调研时都给出了一个关键词——先进性。2017年，国土资源部党组成员、副部长、国家土地副总督察张德霖在浙江省德清县、义乌市调研农村土地制度改革试点工作时就指出：浙江省和试点地区党委、政府对改革试点工作高度重视，切实落实改革责任，组织实施有力，把改革试点政策真正宣传到老百姓的心坎上，把群众的首创精神和顶层设计很好地结合起来，充分发挥了基层组织的作用。改革试点工作走在了全国前列，老百姓通过改革有了更多实实在在的获得感。可以说，浙江省的改革最具有先进性，不仅仅是因为浙江省相对于其他地方经济发展所具有的先进性，更是因为浙江省的改革在三年的试点过程中所积累起来的经验。

毋庸置疑，浙江省的改革确实具有很多亮点，但浙江省经验能否进一步提升为可复制、可推广的模式，是理论研究者和工作实践者需共同关注的议题。这不仅有利于深化浙江的农村土地制度改革，更是为中国特色社会主义进入新时代后，从全国层面总结农村土地制度改革经验和修法，提供重要的实践支撑。

第二节 农村土地政策创新的现实背景

一、农村土地制度的困境与反思

国有与集体的土地产权二元分化构成了现行土地管理制度的基本框架。土地规划与用途管制制度是城乡二元的土地产权制度在实际中起作用的重要途径，也是实施城乡土地二元化管理的主要工具。作为现行土地产权制度以及规划与用途管制制度的产物，城乡土地市场的二元割裂直接影响着城乡土地资源配置和收益分配效果。这种城乡二元的土地管理制度，是诱发农村土地管理特别是集体经营性建设用地和宅基地治理中诸多矛盾与问题的一个原因。

首先，农村土地产权受到的诸多限制从根本上影响了包括集体经营性建设用地和宅基地在内的农村土地资源的优化配置和价值释放。根据《中华人民共和国土地管理法》（2004年修订）（以下简称《土地管理法》）等法律法规，我国的土地可以划分为城市土地和农村土地，城市市区的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有，宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。这样的法律规定，建立起了国家所有与集体所有的二元土地产权结构，城乡土地产权在使用权、收益权、处置权、排他权和交易权五项权能上存在明显差别，主要表现为集体土地产权在多方面受到法律的限制。从使用权来看，集体土地只能用于与农业相关的生产生活，未经政府允许或在政府征收为国家所有之前，不能用于非农产业发展和非农生活使用。从收益权来看，集体土地只能通过与农业相关的生产生活获益而不能通过非农产业收益，在被征收为国有土地时，也只能按照原农业用途年均产值的若干倍或者区片综合价进行补偿。从处置权来看，集体土地的所有者只能在保证农业生产生活的前提下决定土地在集体内部的分配和再次流转，不能转让、租赁给集体以外非农产业使用，抵押融资也受到一定程度的限制。从排他权来看，集体土地产权无法对抗政府的征收和征用，尤其在政府以公共利益为目的之时。从交易权来看，集体土地所有权不能让渡给其他集体，使用权也要在一定条件下才能流转给集体以外的成员使用。

其次，农村土地市场的欠发育和不完善进一步折射出农村土地制度运行的困境。就农村集体建设用地来看，随着农村土地价值的显化和“同地不同价”矛盾的日益突出，农民或者农村集体组织会直接非法地（未经土地征收）把农村建设用地流转给城市土地使用者用于非农建设，既包括村集体将集体所有的建设用地

使用权流转给外来投资使用,也包括村民个人将自己的住房连同宅基地的使用权流转给城市居民,以便分享更多的土地增值收益。但是,此类非法交易不能办理登记手续,产权缺乏安全性,存在交易风险。依据我国《土地管理法》的相关规定,政府一旦发现此类非法交易行为必然要严格处罚,并责令限期改正,还要没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施。就农村宅基地而言,农村宅基地集体内部交易市场的灰色属性导致其未能有效实现提升农村土地资源配置效率和增加农民财产性收入。有限的交易范围和缺少正式制度保障的产权使供需双方缺乏交易的积极性。随着农业转移人口的增加,农村宅基地大量闲置,出现了“空心村”现象,宅基地也成为“沉睡的资产”。

最后,现行的土地征收制度形成了“同地不同价”的城乡二元土地市场,使农村和农民难以分享土地增值收益。根据现行法律,农村集体土地征收为国有土地,是实现农村土地在城乡间流转的唯一合法途径。在土地征收过程中,政府具有强制性的公权力——征收权,征收土地的位置、数量和补偿标准均由政府确定,作为供给方的村集体一般不能对抗政府的征收。由于法律规定,土地征收按照被征收土地原用途年均产值的若干倍(一般为被征收前三年平均年产值的15~30倍)或区片综合价进行补偿,而不是以该土地未来所具有的城市国有建设用地价值为基础进行补偿^①。这反映出我国土地市场中“同地不同价”的特殊现象^②,两块相邻的土地其他条件都基本相似,因权属上的不同,即一块属于城市国有,一块属于农村集体所有,导致两块土地的市场价格存在显著差别,国有土地价格会远远高于农村集体所有的土地。可见,政府以较低的征地补偿将集体土地转变为国有土地,限制了农民和农村充分享有土地增值收益的收益权。据统计,在土地增值收益分配中,政府得到60%~70%,村级集体组织只得到25%~30%,农民得到的少于10%^③。可见,在现行的城乡二元土地制度下,农村土地是一种不能自由流动的生产要素,制约着土地资源配置效率的提升,从而导致城乡土地收益分配的困境,也使大量的农村存量用地资源处于低效利用的状态。

二、国家土地政策的创新试验

国家自上而下进行了一系列的农村土地政策创新,包括城乡建设用地增减挂

① 郑振源. 征地补偿中的几个理论问题[J]. 中国土地科学, 2012, (7): 23-27, 83.

② 刘守英. 农村土地法律制度改革再出发——聚焦《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》——中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施[J]. 法商研究, 2014, (2): 3-10.

③ 唐健, 谭荣. 农村集体建设用地价值“释放”的新思路——基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较[J]. 华中农业大学学报, 2013, (3): 10-15.

钩、农村土地制度三项改革试点等。城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划，在城市近郊区将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）等共同组成建新拆旧项目区，建新拆旧和土地整理复垦等措施，既增加了一定面积的土地用于城镇建设，又保证了项目区内耕地有效面积的增加和耕地质量的提高，实现了节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。

总体而言，增减挂钩不仅盘活了农村存量建设用地，拓展了城镇建设用地空间，还可有效整合农村土地资源，改变既往村庄结构分散，居民点呈现“多、散、乱”的局面，有利于优化土地结构、实现土地规模经营、提高土地利用集约度。各地自下而上进行了许多试验，产生了许多模式，实践成效也较为显著。特别是重庆市地票交易制度，充分运用和显化了增减挂钩政策和效应，成为重庆市城乡统筹发展的重要政策手段。

地票交易制度是指在充分尊重农民和村集体经济组织意愿的前提下，将闲置、废弃的农村集体建设用地复垦为耕地，产生的建设用地指标优先保障农村自身发展后，节余部分可在政策规定的规划范围内进行市场交易，地票交易的收益将全部用于“三农”支出，以巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。地票交易制度突破城乡建设用地界限，使建设用地资源实现大范围、远距离的优化配置，有助于统筹城乡土地利用和提高土地利用效率。同时，地票交易制度还推动建立了农村财产处置变现平台和城市反哺农村的通道，推动了农村土地发展权的价值实现，让农户直接分享到工业化、城镇化的土地增值收益，有利于促进农民增收、农村发展和农业人口转移，农户能够带着财产进城，可以更好地融入城市生活。地票还可以作为有价证券用作融资质押物，并为农房贷款的资产抵押评估提供现实参照系，带动金融下乡和农村房屋价值提升，拓宽农民的增收渠道。

除了重庆市外，四川省成都市也建立了类似的地票制度，江苏省华西村提出了“多占天少占地”“向空中地下要土地”的农田整理模式，江苏省无锡市把农民拆迁安置房建成多层公寓式农民住宅小区，广东省深圳市对2000多个旧村实行多高（层）楼群改造，向中心村镇集聚。

有些地方还探索了宅基地换房、双放弃等改革举措。宅基地换房是指在国家现行政策框架内，在坚持自愿原则的前提下，农民以其宅基地，按照规定的置换标准换取小城镇中的一套住宅，迁入小城镇居住。双放弃是指农民同时放弃土地承包权和宅基地使用权后可以参加城镇社会保险并获得就业机会。

很明显，城乡建设用地增减挂钩政策有利于完善农村宅基地退出机制，在推进城乡统筹发展和农村人口转移进城中发挥了重要作用，也使农村土地价值得到了一定程度的显现。

2015年初，经全国人民代表大会（以下简称全国人大）授权，国土资源部

在全国范围内选择了 33 个县级行政区开展农村土地制度改革试点,包括征地制度改革、农村集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革三项。在试点之初,国家层面就对试点政策进行了顶层设计,提出了总体思路,要求试点地区坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条改革底线,立足我国基本国情和发展阶段,坚持问题导向和底线思维,使市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用,兼顾效率与公平,围绕健全城乡发展一体化体制机制目标,以建立城乡统一的建设用地市场为方向,以夯实农村集体土地权能为基础,以建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制为关键,以维护农民土地权益、保障农民公平分享土地增值收益为目的,发挥法律引领和推动作用,着力政策和制度创新,为改革完善农村土地制度,推进中国特色农业现代化和新型城镇化提供实践经验。同时,全国人大也在试点地区暂停了部分相关法律法规条款的施行,为改革试点县区创造了良好的法律基础条件。

在土地征收制度改革方面,国家提出了探索缩小土地征收范围、规范征地程序、完善对被征地农民合理规范多元保障机制等总体思路。在集体经营性建设用地入市改革方面,国家提出了完善农村集体经营性建设用产权制度、明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径、建立健全市场交易规则和服务监管制度等总体思路。在宅基地管理制度改革方面,国家提出了完善宅基地权益保障和取得方式、探索宅基地有偿使用制度、探索宅基地自愿有偿退出机制、完善宅基地管理制度总体思想。在推进农村土地制度改革的同时,国家就落实最严格的耕地保护制度提出了一系列改革举措,建立了耕地占补平衡制度,实施了高标准农田建设工程,推进了耕地保护补偿机制建设,管控性、建设性、激励性耕地保护措施不断推陈出新,形成了耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护新格局。2017 年 1 月,中共中央、国务院下发了《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4 号),明确要求,要牢牢守住耕地红线,确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升。到 2020 年,全国耕地保有量不少于 18.65 亿亩^①,永久基本农田保护面积不少于 15.46 亿亩,确保建成 8 亿亩、力争建成 10 亿亩高标准农田,稳步提高粮食综合生产能力,为确保谷物基本自给、口粮绝对安全提供资源保障。耕地保护制度和占补平衡政策体系不断完善,促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

三、浙江省的土地政策创新效应

浙江省是民营经济发展比较早也比较好的省份,市场化程度高,市场主体接

^① 1 亩=666.67 平方米。

受新事物时也非常敏锐，土地资源需求持续旺盛。浙江省委、省政府部署了一系列改革农村土地制度的工作，改革经验比较丰富，改革成果更为丰硕。

首先，政策创新能够释放农村土地资源的潜在价值，创造社会财富。政策创新直面农村土地产权现状，不断完善农村土地收益、转让、抵押、担保等权能。产权安排变化会导致资产价值变化，影响人的行为选择，左右资源的配置、产出结构和收入分配。农村土地制度改革的还权赋能取向，可以丰富农村土地的产权内容，显化农村土地的价值，实现农村土地从资源向资产、资本兼容转变，提升农村土地资源配置效率。制度改革直面城乡土地市场二元现实，通过土地资源、资产或指标的市场化交易，让市场在资源配置中起决定性作用，推动建立城乡统一的土地市场。改革举措直面农村集体土地产权、土地市场、监管服务等方面存在的突出问题，通过发挥政府在界定和保障产权、健全市场规则及监管服务等方面的作用，明晰农民、集体、用地者之间的权、责、利，规范市场主体的交易行为，避免了农村土地的各项权利不清引致的主体间过度竞争和博弈，防止了农村土地流转交易过程中的机会主义行为，减少交易的不确定性。政府职能的有效发挥，避免了待释放的农村土地价值的耗散，为社会创造出更多财富。

其次，政策创新能推动城市反哺农村，实现社会财富转移，优化城乡分配格局。从本质来看，同国有建设用地一样，集体经营性建设用地也是一种生产要素，同样能够满足用地者开发建设的需求。集体经营性建设用地入市的探索，打破了城乡建设用地市场二元局面，逐步实现城乡土地“同地同权同价”，消除城乡土地收益分配的“剪刀差”，赋予农民和集体对农村土地的剩余索取权和收益支配权，使农村分享更多发展的红利。宅基地管理制度改革，明晰和显化了农村的住房财产权，宅基地有偿退出以及农民住房财产权的抵押、担保和转让，可以规范或逐步消除“隐形土地市场”，让农民和农村直接获得财产性收入，以及未来发展所需要的金融支持。当然，此类财产性收入和金融资本也都得益于工业化、城镇化发展的经济红利，体现了城市对农村的转移支付。综上所述，多项制度改革，不但具备社会财富创造的功能，还能产生转移社会财富的分配效应，从而促进城市反哺农村和城乡之间的分配格局优化。

再次，社会财富创造与转移的分配效果，有利于促进农村的后发发展，不断缩小城乡差距，推动浙江省全面建成更高水平的小康社会。集体经营性建设用地入市，有利于吸引城市资本投入农村，发展农村产业，扩宽农民的增收渠道；休闲旅游等农村现代服务业，可以激发城市居民消费的需求，带动社会财富从城市向农村转移。农民和村集体作为集体经营性建设用地的产权人，将分享相应的土地收益。宅基地管理制度改革，明晰和显化了农村的住房财产权，增加了农民的财产性收入。农民整体收入水平的提高和各类社会资本的广泛参与，能够为农村的后发发展积累资金和资本，农民和农村就可以利用社会财富创造和转移所积累

的资金和资本完善农村的基础设施,改善农村的生产生活条件,调整产业结构,促进农村协调产业发展。

最后,政策创新完善了耕地保护的责任管理机制,有效推进了耕地占补平衡工作的稳步开展。保护耕地和保障经济社会发展所需的土地供给,是浙江省土地管理需破解的长期问题。近年来,随着工业化和城镇化的深入推进,日益严峻的耕地占补平衡矛盾凸显。一方面,受到“七山一水二分田”自然条件的约束,浙江省的后备耕地资源,尤其是高质量的后备资源严重不足,增大了耕地占补平衡的难度,实现耕地占补平衡,特别是质量平衡的压力较大。另一方面,耕地占补平衡的资金压力突出,耕地占补平衡的生态“代价”亦不容小觑。浙江省依靠制度创新,构建补充耕地指标交易平台,推动实现耕地占补平衡的政策目标。

得益于浙江省土地政策创新的分配效应显现,城乡之间分配差距将会进一步缩小、城乡分配格局将更加优化,农民和农村也将会分享到更多、更实在的改革发展成果,有力地推动全面建成更高水平的小康社会。作为经济发达地区的典型代表,浙江省是了解中国农村土地制度改革实践的重要“窗口”,深入分析浙江省的土地政策创新实践,有助于明晰中国深化农村土地制度改革的前进方向,也能够为土地制度的顶层设计提供经验证据。

第三节 土地制度改革浙江故事

一、浙江省的特殊背景

浙江省农村土地制度改革有其特殊的背景。一是浙江省局部“用地难”的不平衡、不充分的资源禀赋。浙江省部分地区土地利用总体规划各项主要控制指标已处于“警戒线”以下,发展空间问题凸显,土地供需矛盾十分尖锐,改革开放以来,浙江省经济社会快速发展,综合实力和人民生活水平大幅提高。在经济高速增长的同时,消耗了大量的土地资源。局部地区人多地少,土地资源禀赋先天不足,传统粗放的土地利用方式已难以为继,制约着浙江省经济社会的全面可持续发展。二是浙江农村集体经营性建设用地普遍处于低效利用的状态,主要表现在土地闲置、条件差、“违法”租赁、存在污染等方面。例如,一些村在矿产资源开采枯竭后,并没有再次利用这些工矿用地,开采后的土地大多处于废弃闲置状态。一些乡村小微企业,或租用原先生产农副产品的厂房,或私下租用、违法租用集体土地建房生产,安全隐患大,生产条件恶劣。总的来看,改革前的农村集体经营性建设用地,利用效率低下,违法违规问题突出,严重影响了城乡建设