

北京大学中国经济研究中心简报系列

SHENHUA GAIGE YU
TUIDONG FAZHAN

深化改革与 推动发展

求解经济转型的热点难题

卢 锋◎编

本书系统记录了过去20年中，CCER（中国经济研究中心）的重要参考价值。北京大学中国经济研究中心（CCER）成立于1994年8月。在过去的20年中，CCER通过发布简报、举办学术研讨会、组织学术考察、开展国际交流等方式，为中国经济学界、学术界和媒体等社会各界读者受众，对交流、借鉴、吸收国外先进经济理论、方法和政策提供了重要参考。本书为“北京大学中国经济研究中心简报系列”第五辑，共收录了15篇精彩报告，内容包括中美经济政策演变、世界经济形势及经济政策演变、中美经济政策演变、中美经济政策演变等。本书为“北京大学中国经济研究中心简报系列”第五辑，共收录了15篇精彩报告，内容包括中美经济政策演变、世界经济形势及经济政策演变、中美经济政策演变、中美经济政策演变等。本书为“北京大学中国经济研究中心简报系列”第五辑，共收录了15篇精彩报告，内容包括中美经济政策演变、世界经济形势及经济政策演变、中美经济政策演变、中美经济政策演变等。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京大学中国经济研究中心简报 系列 (第六辑)

深化改革与 推动发展

求解经济转型的热点难题

卢 锋◎编

[illegible]

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

深化改革与推动发展：求解经济转型的热点难题/ 卢锋编. —北京：北京大学出版社，2015. 10
(北京大学中国经济研究中心简报系列)

ISBN 978-7-301-26071-5

I. ①深… II. ①卢… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 163040 号

书 名	深化改革与推动发展——求解经济转型的热点难题 Shenhua Gaige yu Tuidong Fazhan
著作责任者	卢 锋 编
责任编辑	赵学秀
标准书号	ISBN 978-7-301-26071-5
出版发行	北京大学出版社
地 址	北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址	http://www.pup.cn
电子信箱	em@pup.cn QQ: 552063295
新浪微博	@北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
电 话	邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
印刷者	北京宏伟双华印刷有限公司
经 销 者	新华书店
	787 毫米×1092 毫米 16 开本 22.5 印张 547 千字
	2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷
定 价	62.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

序

1994年，北京大学中国经济研究中心成立，1995年5月18日，中心发布“21世纪各国水稻生产和需求预测及其政策含义——国际水稻会议综述”，成为中心不定期整理与刊发简报工作的发端。我1995年10月回国到中心工作，林毅夫主任让我整理的第一份简报，是报道1996年2月世界银行就当年《世界发展报告——从计划到市场》未定稿征求中国经济学家意见座谈会的内容。那次座谈会除中心林毅夫教授、易纲教授、张维迎教授参加外，还请到吴敬琏教授、赵人伟教授、刘鹤教授、郭树清教授、谢平教授等重要经济学家，此次会议纪要作为1996年第2期（总第9期）简报发布。此后我较多参与简报的整理工作，后来长期成为简报系列事实上的主编，即便2003年去哈佛大学访学大半年，借助互联网之便仍持续承担简报编辑工作。2013年年底北京大学国家发展研究院领导决定让我转交这一工作，届时中心简报已刊发1000多期。

近20年来，中心简报编辑形成了一些不成文的做法。如简报刊载内容仅限于中心直接相关科研成果与学术交流活动，基本功能定位于将中心学术研究和交流成果提供给包括非经济学专业的政府部门、企业、学术机构和媒体等社会各界读者受众，文章篇幅在3000—5000字并且不包含数学公式和图表等。简报内容具体来源可分以下几类。一是中心教授或外请学者在中心举办的讲座和演讲，这方面内容约占所有简报的两三成；二是各类学术会议研讨内容的整理，如CCER-NBER年会已持续举办十五次，每次讨论内容都整理出多期简报刊发，这类活动简报占总量的一半左右；三是中心研究人员的投稿，其中相当一部分是专题研究成果的缩写稿，也包括就经济改革发展热点问题撰写的分析短文和评论。

中心简报发布后经常被财经类媒体广泛转载，林毅夫教授多次提到不同方面的领导在不同场合提及和表扬中心简报。一个机构能在近20年持续整理发布1000多期原创内容简报其实并不容易，中心能做到这一点是由多方面因素决定的。首先是由于中心学术科研活动密集，为简报提供了丰富的题材；其次是中心领导重视，特别是中心创设主任林毅夫教授不仅经常为简报提供署名稿件，而且经常鼓励简报工作；再次是简报整理是一项“劳动与知识密集型”工作，整理人既要有相当好的经济学功底，又要有充沛的精力和工作热情，历届中心研究生都是简报整理的主力军，他们对1000多期简报贡献最大；最后是我们摸索制定了一套目标明确、职责清晰、格式统一、简单明了的工作流程，使不同时期参与这项工作的人员能在统一框架下作出贡献。

2004年以前我们已先后三次结集出版了截至2003年年底刊发的简报。2013年是中心成立20周年，在国发院领导姚洋教授的支持下，将2004—2013年简报部分内容挑选出来分四辑出版，2013年4月已出版第四辑《中国崛起的世界意义——中外经济学家演讲实录》与第五辑《中美经济学家对话全球经济——CCER-NBER十五次经济学年会实录》，

现在出版第六辑《深化改革与推动发展——求解经济转型的热点难题》与第七辑《相互依存的全球经济——探究开放型经济成长之道》。

我承担了十几年的简报系列编辑工作，为就职单位提供了一位教职人员应做的服务，同时也从中学到很多知识并得到各种教益。感谢中心历任领导对简报工作的支持，感谢不同时期很多研究生参加简报的整理写作，感谢中心行政工作人员对简报工作的帮助，感谢姜志霄、张杰平协助整理和校读文稿。最后要特别感谢北京大学出版社林君秀女士、刘京女士的支持与努力，使得这套简报的系列专辑最终得以出版。

卢锋

2015年9月于北京大学朗润园

目 录

第一篇 土地制度改革

“中国征地制度改革”国际研讨会简报之一（2004年2月）	3
“中国征地制度改革”国际研讨会简报之二（2004年2月）	10
“中国征地制度改革”国际研讨会简报之三（2004年2月）	15
“中国征地制度改革”国际研讨会简报之四（2004年2月）	18
“中国征地制度改革”国际研讨会简报之五（2004年2月）	24
“中国征地制度改革”国际研讨会简报之六（2004年2月）	31
《成都土地制度改革报告》发布会简报一（2009年6月）	38
《成都土地制度改革报告》发布会简报二（2009年6月）	44
《成都土地制度改革报告》发布会简报三（2009年6月）	50
《成都土地制度改革报告》发布会简报四（2009年6月）	54
《成都土地制度改革报告》发布会简报五（2009年6月）	58
《成都土地制度改革报告》发布会简报六（2009年6月）	63
《成都土地制度改革报告》发布会简报七（2009年6月）	68
中国土地制度改革研讨会简报之一（2009年7月）	74
中国土地制度改革研讨会简报之二（2009年7月）	79
中国土地制度改革研讨会简报之三（2009年7月）	85
中国土地制度改革研讨会简报之四（2009年7月）	90
中国土地制度改革研讨会简报之五（2009年7月）	99
中国土地制度改革研讨会简报之六（2009年7月）	105
中国土地制度改革研讨会简报之七（2009年7月）	109

第二篇 人口与经济发展

中国人口与经济发展研讨会简报之一（2005年12月）	119
中国人口与经济发展研讨会简报之二（2005年12月）	124
中国人口与经济发展研讨会简报之三（2005年12月）	129
中国人口与经济发展研讨会简报之四（2005年12月）	134
“中国人口与经济发展论坛”简报之一（2008年12月）	139
“中国人口与经济发展论坛”简报之二（2008年12月）	144
“中国人口与经济发展论坛”简报之三（2008年12月）	148

“中国人口与经济发展论坛”简报之四（2008年12月）	154
“中国人口与经济发展论坛”简报之五（2008年12月）	158
新时期中国人口与经济发展战略论坛简报之一（2012年6月）	163
新时期中国人口与经济发展战略论坛简报之二（2012年6月）	167
新时期中国人口与经济发展战略论坛简报之三（2012年6月）	171
新时期中国人口与经济发展战略论坛简报之四（2012年6月）	175

第三篇 卫生、医疗体制改革

“中国医改研讨会”简报之一（2008年1月）	183
“中国医改研讨会”简报之二（2008年1月）	187
“中国医改研讨会”简报之三（2008年1月）	192
“中国医改研讨会”简报之四（2008年1月）	196
“城市医疗卫生体制改革研讨会”简报之一（2004年5月）	203
“城市医疗卫生体制改革研讨会”简报之二（2004年5月）	208
第二届中国健康与养老国际研讨会简报之一（2009年7月）	213
第二届中国健康与养老国际研讨会简报之二（2009年7月）	218
第二届中国健康与养老国际研讨会简报之三（2009年7月）	221
第二届中国健康与养老国际研讨会简报之四（2009年7月）	226
第二届中国健康与养老国际研讨会简报之五（2009年7月）	231
老年健康研讨会系列简报之一（2013年12月）	235
老年健康研讨会系列简报之二（2013年12月）	239
老年健康研讨会系列简报之三（2013年12月）	242

第四篇 改革发展理论探讨

林毅夫教授马歇尔讲座预讲演和评论（上）（2007年10月）	247
林毅夫教授马歇尔讲座预讲演和评论（中）（2007年10月）	254
林毅夫教授马歇尔讲座预讲演和评论（下）（2007年10月）	261
新结构经济学研讨会之一（2012年9月）	267
新结构经济学研讨会之二（2012年9月）	271
新结构经济学国际研讨会之一（2012年10月）	276
新结构经济学国际研讨会之二（2012年10月）	280
新结构经济学国际研讨会之三（2012年10月）	284
新结构经济学国际研讨会之四（2012年10月）	288
新结构经济学国际研讨会之五（2012年10月）	292

第五篇 改革历史观察解读

纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之一 (2008 年 10 月)	297
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之二 (2008 年 10 月)	301
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之三 (2008 年 10 月)	305
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之四 (2008 年 10 月)	310
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之五 (2008 年 10 月)	315
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之六 (2008 年 10 月)	318
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之七 (2008 年 10 月)	322
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之八 (2008 年 10 月)	327
纪念改革开放三十周年高层国际论坛简报之九 (2008 年 10 月)	331
解读三中全会系列简报之一 (2013 年 11 月)	335
解读三中全会系列简报之二 (2013 年 11 月)	338
解读三中全会系列简报之三 (2013 年 11 月)	341
解读三中全会系列简报之四 (2013 年 11 月)	343
解读三中全会系列简报之五 (2013 年 11 月)	345
解读三中全会系列简报之六 (2013 年 11 月)	348
解读三中全会系列简报之七 (2013 年 11 月)	351

| 第一篇 |

土地制度改革

“中国征地制度改革”国际研讨会简报之一

(2004年2月)

征地制度改革是2004年中央一号文件提出的重大政策课题。为了对这一问题提供分析支持和政策建议,北京大学中国经济研究中心与耶鲁大学中国法律研究中心于2004年2月27—28日联合举办“中国征地制度改革”国际研讨会。中国经济研究中心周其仁教授为会议提交主题报告并多次发言,对这一问题做了系统的分析阐述,引起热烈反响和讨论。参与人员中有的称之为“新的土地革命宣言”,也有人对他的某些观点提出不同意见,但普遍认同周教授的观点对我国征地制度改革具有重要分析和认识意义。本期和下期简报分别报告周教授发言主要观点。

一国工业化必然会发生经济要素从传统农业部门向非农业部门大量转移过程,合理的产权制度是保证资源转移和配置效率以及社会公正的基本条件之一。我国现阶段农村土地向非农建设用途转移只能通过国家征地方式实现,征地制度主要指规范这一基本经济要素转移过程所涉及的产权法律安排和管制程序的总和。现行征地制度出现的大量问题已引起各方广泛关注,征地制度改革已经提上决策层的议事日程。周其仁教授在发言中以现代产权经济理论为主线,考察了现行征地制度的法律框架和结构矛盾,分析了转让权界定矛盾在实际经济生活中展开表现的问题和冲突,讨论了这一领域带有制度创新含义的地方经验,评论了目前相关讨论提出的主要思路观点,最后提出了改革我国征地制度的政策组合和实施程序。

1. 现行征地制度法律规定和架构

涉及农地转让权的法律主要有《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国土地管理法》以及宪法相关条文。2002年8月通过的《农村土地承包法》,不但确认并宣布保护农户的土地使用权和收益权,而且明确界定了农户土地转让权。但是《承包法》关于农户私人土地承包权和转让权的界定,以“土地的农业用途”为限,不包括土地用于非农业用途时对农户承包经营权的确认和保护。

农地转为非农建设用地,受《土地管理法》调节。这部法律1986年6月通过并从1987年1月1日起执行,两年进行修改,到1998年8月才通过并于1999年1月1日起执

行。该法除抽象宣布“土地使用权可以依法转让”外，没有规定“土地转让权”的内容、主体归属、确立程序、执行原则和定价方式。对涉及农地资源转为非农业建设，明令“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。对一部分农地转为非农业建设要求，该法规定的唯一途径是国家垄断，即必须完成从土地集体所有制向国有制的转变。

然而现行法律允许某些例外条件下，农地可以不经国家征用程序转为建设用地。一是农民自用于办企业、住宅、公共设施和公益事业的土地，虽然也是农地转为建设用地，但可以保留集体土地所有权。二是农村集体经济组织“与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的”，可以在符合土地利用规划、通过行政审批的条件下，合法地将农地转为非农建设用地。三是“符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的”，可以例外于“农民集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设”。

为什么本是集体所有并已经长期承包给农户经营的农地，一旦转为城市建设用地，就非转变为国家所有不可？这涉及宪法的相关规定。1982年宪法修正案宣布“城市的土地属于国家所有”，第一次把过去宪法及其历次修正案确立土地国有范围，从“矿产、水流、国有森林、荒地”，扩大到全部城市土地。但是，“城市土地全部国有”本身的来历却并不清楚。不仅1954年宪法与之无关，1975年宪法和1978年宪法也并没有宣布全部城市土地国有化。无论来历问题如何有待进一步的调查，“城市土地属于国有”构成现行土地法规的指导原则。

上述法律安排决定了我国征地制度的基本特点，是农地一旦转为工业或城市用地，就由“民土（农民集体所有、家庭承包经营）”变为“国土”。这样一套为解决工业化和城市化占用农地而设计的土地制度，混合了“土地不得买卖和涨价归公”（强制征地）、“国家工业化”（超低价补偿）、人民公社集体所有权（唯有“集体”成为农民合法代表）和“香港经验”（土地批租制），自成一家。

这套组合起来的土地制度，特征如下：（1）决定工业和城市用地供给的，既不是农地的所有权，也不是农地的使用权。就是说，农地产权在法律上没有资格作为土地交易的一方，无权参加讨价还价。（2）政府对工业和城市用地需要做出判断，运用行政权力（包括规划、审批、征地）决定土地的供给。（3）权力租金而不是土地产权的权利租金，刺激农地转向工业城市用地。最重要的是，市场价格机能因此被排除在城市化土地资源的配置之外。

2. 现行征地法律规范的内在矛盾

产权是包含使用权、收益权、转让权等一簇权利，农用地进入非农建设程序法律规定是土地转让权的法律表现。但是现行农地转让法律规定存在内在矛盾，构成经济生活中征地制度大量实际问题和冲突的深层根源。一是相关规定存在矛盾或含混不清。例如现行土地法律规定了用于城市的农地必须全部转为国有制，因而征地实际上变成农地转用于非农建设的唯一合法形式。但是1982年宪法连同以后修改的土地管理法，仍然照搬1954年宪法“为了公共利益”这一征地限制条件。这就产生了一个矛盾：非公共利益性质的农地转用怎么办？不经过征地是违宪，因为转为城市用的农地如果还是集体所有就违背了“全部

城市土地为国有土地”的宪法准则；征地也违宪，因为不合“为了公共利益才可征地”的宪法准则。又比如，《土地管理法》规定“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理”。但土地使用权转让过程是否会发生争议？如果发生如何处理？法律对此语焉不详。

二是鼓励了政府经营土地的牟利冲动。现存土地法律在禁止农民承包地转为非农用途的同时，却宣布国有的土地——包括从农民集体那里征用来的土地——“实行有偿使用制度”。应该肯定，法律宣布“国有土地有偿使用制度”，反映了逐步引入市场机制配置土地资源的改革现实，本身具有合理性。问题在于土地市场化仅仅限于部分国有土地使用权的有偿转让和再转让。至于农地转为非农业建设用地，以及另外一部分由行政划拨的城市土地，仍然服从行政权力配置土地资源的准则。新的混合模式下，政府凭对农地转用的行政垄断权获取城市建设用地，然后将部分国有土地批租给城市二级土地市场、部分留在政府手中划拨。如果说征用农地成本与批租土地收益之间的差额意味政府经营土地的红利，那么“无偿划拨”与二级城市土地的市值之间的差额就显示了“划拨权”的租值。这种行政配置和市场配置的特别混合，自然会激励各行政主体竞相成为经营城市土地的牟利组织。

现存法律甚至明文规定征地的补偿完全不同于批租土地的价格决定。一方面，《土地管理法》规定政府征用农地“按照被征用土地的原用途——当然就是农地的农业用途——给予补偿”。另一方面，法律又允许政府按“土地的城市建设用途的市值”把征得的土地批租出去。这等于保证了政府经营土地的法定红利最大。因为在一个城市化严重不足、正在经历急速发展的经济里，一幅土地从农业用途转为城市建设用途，市值的增加何止十倍、数十倍？土地市值越大，政府“无偿划拨”土地的权力租金越高。这实在是一门由法律保障政府独家垄断获取经营土地暴利的新生意。

第三是例外处理条文也隐含潜在矛盾。法律允许某些场合农地可以通过非征地程序进入非农利用领域，但终究会与“城市土地必属国有”原则相矛盾。在城市化扩大经济现实中，当初农民自办企业或与人联办企业的农村，日后可能成为城市或城市的一部分。一旦发生这种情况，现存法律中“例外”合法存在的转让权，又引起很大的混淆。

征地制度实施的现实矛盾和冲突。在观察法律规范及其内在矛盾基础上，周教授集中讨论了媒体公开报道若干有关征地制度案例，揭示现行征地制度在实施过程中发生的主要问题和冲突；另外还观察了应对现行制度问题而出现的若干带有制度创新含义的地方经验。

河南登封铁路征地案。1998年年底，河南省登封市人民政府与河南登封铁路有限公司签订了《登封铁路马岭山至白坪段征地拆迁包干协议》。登封市政府在实施过程中私自将每亩8500元补偿标准降到每亩4300元，无收益土地每亩1000元，被截留资金部分被政府用于购买铁路公司股本。沿线被征地段农民强烈不满并持续上访，事件被包括新华社、中央电视台等全国性权威媒体曝光，最终于2003年7月8日在河南省省长直接干预下提出改正方案。

周教授指出，登封铁路建设工程应对当地经济发展有积极意义，也没有证据表明登封市政府工作人员在该案中徇私舞弊，因此可以看作一个“为公共利益”征地的典型案例。当“为公共利益”的征地权与被征土地的所有权及其承包经营权发生冲突的时候，现存法律怎样要求前者补偿后者，以及这种补偿机制实际上可以怎样执行？周教授认为该案例揭

示了以下几点问题：

第一是补偿标准太低，补偿标准或者没有最低限定，或者低限水平表达不清晰。依据1986版《土地管理法》，征地补偿包括土地补偿、附着物和青苗补偿，以及安置补助三项。其中“征用耕地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的3至6倍”；“被征土地上的附着物和青苗补偿标准，由省、自治区、直辖市规定”；“征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的10倍”。这里，法律规定的“低限”只有一条，即耕地补偿要等于被征前三年平均年产值的3倍。至于安置补助，法律只规定高限，而完全没有规定低限！旧版土地法还规定，“支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的20倍”。这是另外一个征地补偿的底线准则，但是这个标准含糊不清。例如何谓“保持原有生活水平”，在“多长时间内”保持原有生活水平，没有清晰界定。即便按照1998年版土地管理法执行，上述问题也不会有本质不同。

第二是没有清楚规定农民在征地补偿问题上的“还价权”。如果农民可以在法律规定补偿原则下参与补偿数额的决定，那么合乎逻辑的结论是，征地补偿总额应该等于一笔与被征土地等值的资产，其年度性收益能够永久地满足被征地农民“保持原有生活水平”。用现代法律经济学的术语，就是使“无论征地发生与否农民的利益不变”。如果法律把农地转为非农建设用地的转让权清楚地界定给承包农户，那么农民出让农地得到的“补偿”，一定会等于被征农地转为非农建设用地后由市场供求决定的非农用地的市值。

问题的实质意义在于，在现行法律严格禁止农民把承包的农地转为非农建设用地时，并没有同时把农户不能行使的转让权——决定得到多少补偿才转让农地转用的权利——清楚地授予任何一个组织和个人。虽然现存法律确立了政府的独家征地权，但并没有清楚地规定政府在行使征地权的时候，究竟怎样支付代价（补偿）。在现存法律规定的范围内，至少以下三种征地补偿都不违法：等于法定最低补偿；在高于法定最低补偿但低于法定最高补偿之间的任何一笔补偿；等于法定最高补偿。

第三是上述问题必然带来其他交易成本并对社会稳定带来不利影响，因而现行征地制度并不是一个“成本低廉”的制度。被征地农民没有法律许可的还价权，就只好通过上访上诉甚至采取超越现行体制许可的其他集体行动，来影响补偿额的最后决定。本来，在市场里是否放弃农地，卖家凭借拥有的转让权，集中考虑“合算不合算”并支付相应的市场交易费用就可以了。但是在征地制度下，不能诉诸转让权的被征地方只得诉诸“生存权”、“公平”和“正义”，并通过增加对方（政府）的征地执行成本来提高自己的收益。这反映了征地要支付一种非生产性的同时也是非市场交易性的成本。大量实际案例表明，正因为忽略了这类非常规性的、非货币化的隐形成本，现行代价昂贵的征地制度才看起来很“便宜”。

3. 福州闽侯东南汽车城征地案

1995年福建省汽车工业集团与台湾裕隆集团达成合作协议，在福州市闽侯县青口镇兴建东南汽车城，总投资3.52亿美元，其中一期项目规划征地2400亩。当年7—8月间，闽侯县和青口镇派出多批工作组深入规划征地的村庄，宣传被征地农户每个人可拿到

10 000 元征地补偿费,50 岁以上的老人每月可拿到 60 元的养老金,每户还至少有一个到东南汽车城就业的机会,约 20 000 户被征地农民交出了农地。但是项目进入建设期后,被征地农民只得到每人 800 元的补偿。当地农民感到受骗,先后几十次到省(市)、中央有关部门上访。1997 年 3 月福建省召开人代会,青口镇几十名农民前往省人大反映问题,结果闽侯县、青口镇政府出动警力抓捕上访农民。后来闽侯县财政决定每年拨款青口镇 100 万元补偿被征地农民。据记者后来得到的福州市人民政府有关正式文件副本,这一项目“土地出让价为 3.3 万元/亩(含配套税费)。其中,农民补偿费为 1 万元/亩”。闽侯县和青口镇政府截留土地补偿费,并与河南登封做法一样,把截留款用于东南汽车城项目作为投资。

东南汽车城是一个非公益性投资项目,作为商业项目也很成功。周教授认为这一案例突出显示在现行法律之下,非公共利益投资项目凡涉及农地转为非农业建设用地,一概通过政府强制性征地获得土地,必然会发生农民利益得不到保障甚至受损害的问题。这可以从两方面来看:一方面,地方政府和官员存在力图使征地权的净租金最大化的倾向,从而导致与农民利益的对立。被征地农民要分享土地的升值,在利益上不得不与实施征地的政府对垒,因为从用地方得到的土地出让金与实际给付农民征地补偿款之间的差额,是政府征地权的净租金。另一方面,外商类投资项目是在各地激烈竞争背景下展开的,这一竞争压力也促使地方政府出于本地经济发展的动机,具有打压征地成本以吸引投资的倾向。据一位了解项目内情官员透露,东南汽车城当初选址并非只考虑闽侯县,“但是当地开出的优惠地价,还有县领导立下的拆迁军令状,使青口镇胜出”。地方之间争取投资项目的竞争压力,必然会限制各地政府索要土地出让金的上限,因而必然要压低给付农民的征地补偿款。

徐闻县迈陈镇征地案。广东湛江市徐闻县的迈陈镇是一个有名的果菜外调集散地。1997 年初,该镇政府向县市申请征用土地,兴建迈陈东区果菜市场。当年 7 月,湛江市国土局批准该项目征用土地 42.3 亩。但是在随后发布的拆迁建设通告中,迈陈镇宣布征地范围为 90 亩。同年 11 月 1 日镇政府发布拆迁通告,限令“各拆迁户必须在 11 月 5 日前办理拆迁手续,自行拆迁完毕,否则,从 11 月 6 日起,镇政府履行强制拆迁,所拆材料一律没收”。11 月 6 日,迈陈镇政府召集镇派出所、国土所等部门,开着大型推土机强行推毁村民住宅、经济作物,并对拒绝拆迁的村民进行殴打,致使多人受伤。“当天迈陈镇哭声连天”。镇政府还对违抗征地的“死硬分子”进行拘留、追捕,致使一些人好几个月都不敢回家。村民们强烈指责镇政府违法行政,镇领导却埋怨村民的法制观念太淡薄,素质太差。

然而如此大动干戈征来的土地,几年后仍大部分闲置未用。2002 年《南风窗》记者再次造访迈陈镇时,在几年前规划的“市场”没有看到一个简易摊位,只有“不少新楼房在原来征地上冒出,有的已经完工,有的正在兴建之中”。原来迈陈镇政府在申报征地的時候,镇党政机关连工资都发不出,根本无力建设果菜市场。当时决定的开发办法是:由镇政府招商引资,等地皮卖出和市场盈利后,政府与开发商三七分成。当时决定的征地补偿是每亩 4 万元,而征得的土地按分类定价,一类地(临街)每平方米(纵深 15 平方米)2.2 万元,二类地 1.8 万元,三类地 1.6 万元,平均售价每亩 88 万元。从“盈亏平衡”分析,征地 90 亩的总补偿额为 360 万元,因此镇政府和开发商卖地 4 亩,就可得 392 万元;

卖地8亩，征地补偿作为“投资”就收暴利！（镇政府分三成就是100万元）。就是说，哪怕全部征地闲置掉90%，政府和开发商也已经得到数百万元的毛利，不是什么不合算的事情。况且，闲置土地还可以是土地储备，将来还可以再卖。

周教授认为，这一案例要害不在于人们赢利动机或“贪婪”，而在于显示了由于产权界定缺损和市场机制缺位，现有征地制度与其预设的保护耕地资源目标并不一致。在市场交易和竞争环境下，“拿地”的开发商不但要受土地出让方利益的限制，也要受其他开发商的竞价压力，构成农地非农化转移的竞争约束。但在现行征地制度下，政府强制“拿地”给付的补偿可以大大低于农地转用的机会成本。政府“拿地”的代价越低，可以占而不用土地面积就越大。这解释了商业化用途的土地征用为什么普遍乱占、多占以及经常占而不用。何况政府的征地支出是公币，在公共财政缺乏必要监督的情况下，征地的浪费甚至不顾政府自己的征地成本是否回收。许多人赞美现行征地制度可以保证以“低成本土地”来支持我国的工业化和城市化。他们没有看到，“低成本土地”不但刺激了土地的大量浪费，而且刺激了巨量资本的错误配置。商业化驱动的大规模农地征用，却同时一并出现乱占土地、征而不用现象。仅据2003年7月国务院下令进行的全国土地整顿的初步调查结果，全国各类开发区5000多个，总圈地3万平方公里，相当于全部现有城市和建制镇目前的建设用地面积。这样的紧急整顿1997年也进行过一次。可见导致土地资源浪费的不是一般意义上的逐利动机，而是限制农民产权和排除市场交易的征地制度，与保护耕地资源目标南辕北辙。

4. 重新界定农地转让权的地方经验

从所有权的角度看问题，征地就是要把集体土地所有权变更为国家所有权。因此，当征地行为发生的时候，“集体”而不是承包农户就立刻成为合法的一方当事人。农村集体在征地过程中的权利地位并没有得到清楚的法律界定，而在含糊的权利空间当中，集体组织也在利用自己的优势参与对农地转用租金的争夺。另外也有一些案例说明，一些集体在现行法律边缘绕开了征地，以入股、租赁等多种形式直接向非农建设土地的最终需求者供地。周教授认为南海和昆山实践的重要意义，在于提出了“集体非农建设用地的转让权”，或者集体非农建设用地合法进入土地市场的问题，对于征地制度改革提供了重要的地方经验素材。周教授认为，南海、昆山和上海等地的农村集体进入非农土地市场的实践，最重要的意义在于突破国家垄断农地转为非农用地市场，打破征地是农地转用的唯一合法途径，为形成与国家征地并行的市场化的农地转用机制，准备了条件。

第一是南海模式。1992年以后，南海地方政府利用大量本地和外地资金投资设厂的机遇，认可集体经济组织在不改变土地所有权性质的前提下，统一规划集体土地，以土地或厂房向企业出租的方式，打破了国家征地垄断农地非农化的格局。到2002年，南海全市工业用地共15万亩，其中非经征地改变集体所有制的土地7.3万亩，几乎占了一半。在南海模式下，农民通过土地入股的形式，分享土地市值的飙升。

南海市政府总结并推动了村庄级的土地制度创新，把土地股份制规范为以下两条：（1）进行“三区”规划，把土地按功能划为农田保护区、经济发展区和商住区，以保护农田和实施城镇规划；（2）将集体财产、土地和农民的土地承包权折价入股，在股权设置、股红分配和股权管理上制定出章程，用以约束村股份组织的经营活动。同时，南海还宣布

土地股权的分配是终身的，并可继承。

根据国务院发展研究中心研究小组的调查，南海土地股份制的效果是明显的。一是以集体土地启动工业化，降低了工业化的门槛，对珠江三角洲地区探索新型工业化道路具有促进意义；二是与国家征地不同，集体在上缴了与土地有关的各项税费以后，可以收益土地租值，并由全体农户按股权分享；三是将农民的土地承包权变成永久享有的股份分红权，既保留了家庭承包制的合理内核，又将农民的土地收益权延伸到了土地非农化过程。

第二是昆山模式。江苏昆山市经验主要是，农民通过竞租农村非农建设用地、投资建厂房和其他工商业设施，然后向外商出租，从而分享农地转用的土地租值飙升。与南海模式不同的是，昆山并没有重新集中农户的土地承包权，而是利用了“复垦土地”——农村非农用地的增量；昆山也没有在全体农民中平分非农土地开发的收益，而仅仅通过村内非农用地的竞标租赁，由出价高者得地，然后自发、自愿组成投资合作组织，并完全承担向外资出租厂房设施的市场风险和收益。类似昆山的土地开发模式在邻近大上海附近的农村多有所见，只是碍于“做而不说”的考虑，许多实际操作没有被公开报道。