

# 淮安经济社会

## 发展研究论稿

周海生 著



东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 淮安经济社会发展研究论稿

周海生 著

 东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

## 内容简介

在“四个全面”战略布局要求下,像淮安这样地处腹地的发达省份中的欠发达区域,如何更好地发展? 著者以局中人的视角,从社会管理、产业发展、文化建设、科技创新等方面予以诸多思考,其中建言不乏可资借鉴之处。

此书尤适宜专注区域发展的研究者,着力区域跨越发展的决策者参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

淮安经济社会发展研究论稿 / 周海生著. —南京:  
东南大学出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-5641-7724-9

I. ①淮… II. ①周… III. ①区域经济发展-研究  
淮安②社会发展-研究-淮安 IV. ①F127. 533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 078113 号

## 淮安经济社会发展研究论稿

---

出版发行 东南大学出版社  
出 版 人 江建中  
社 址 南京市四牌楼 2 号(210096)  
网 址 <http://www.seupress.com>  
经 销 全国各地新华书店  
印 刷  
开 本 700 mm×1000 mm 1/16  
印 张 17.25  
字 数 303 千字  
版 次 2018 年 5 月第 1 版  
印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5641-7724-9  
定 价 69.00 元

---

\* 本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系,电话:025-83791830

# 前 言

常规做法,书稿杀青付梓之际,总要对发凡起例之类说点什么。

首先说缘由。作为党校一名教学科研工作者,不坐班,读书、写作是他们的专职。读书姑且不论,写什么呢?往大了说,2015年12月习近平总书记在全国党校工作会议上曾强调:“党校姓党,决定了党校科研要紧紧围绕党的中心工作展开,在党的思想理论研究方面有所作为,为坚持和巩固党对意识形态工作的领导、巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位作出积极贡献。”“党校开展哲学社会科学研究,不能坐而论道,而要有党校的特点。党校如果同一般的社会科学研究机构、大学研究机构一样,那就没有特点了,也没有自身优势了。要加强对国家中长期发展战略问题的前瞻性研究,加强对重大现实问题和突出矛盾的对策性研究,加强党情政情社情信息反映和研究,努力成为出思想、出成果、出人才的重要阵地。”这就决定了,作为市一级党校,要围绕地方党委政府中心工作,聚焦地方性社情民意、发展中的矛盾和问题,开展调查研究,体现其地方性智库职能。从而,这也决定了党校科研人员开展课题研究要致力的重点和方向。这就是写什么的问题。看看自己即将出版的集子,大致上是体现这一点的。从2010年起,研究精力很大部分集中于淮安经济社会发展。有时是市委领导交给党校的研究任务,有时是着眼于从地方党校层次去争取申报高高在上的课题,有时是党校领导推动开展的服务地方党委政府决策的前瞻性研究或可行性论证,有时是兄弟部门的委托项目,这些研究工作很多时候由我承担主撰任务。仔细梳理下可分三个方面:一是淮安地方政府治理和政治发展,二是经济和文化发展,三是科技创新和社会发展。现在的书稿框架、内容安排、逻辑体系基本由此而来。并非著者研究内容五花八门、面面俱到,而是还原出当初的研究轨迹。往小了说,学问中人和金庸先生笔下武林中人一样,也要混学术之“江湖圈子”,拼学术之武林地位。更何况还有年度性和周期性考核评价体制在有条不紊地运转。没啥子看得过去的代表研究高度的成果,像武林大会、功夫排行榜之类的什么表彰、获奖是免谈的;交不出来最终将被折算成分数的一定数量和质量的成果,职能部门的八零后、九零后们,是会给你QQ发挖鼻屎表情的。跟高校相比,深而又深的焦点化研究、玄而又玄的程式化风格又不是党校理论工作者的强项,必须沉下去,接地气。这既是理论联系实际的要求和体现,也是扬长避短的现实考量。因此,必须扎根地方实际,以问题为导向开展研究,形成研究成果和政策结论。这大概算是个人面临的牵引机制和激励机制。

再说心情。就一个词,“敝帚自珍”。虽说聚焦于淮安地方研究,但跨度六七年的时间,才形成三十万字书稿,大概不能算很多。“敝帚自珍”在于,用的是如晚清政治家曾国藩一直所坚持和提倡的“拙诚”工夫。先说文字和观点,既然是研究淮

安地方性实际,可参照、参考的东西显然不会多,“CTRL+C”“CTRL+V”的概率也就不存在了,就得从一个乡镇到另一个乡镇、一个机关到另一个机关、一个座谈会到另一个座谈会,去了解、去获得感观认识,再到形成理性认识。再谈数据。党校的优势在于和党委政府的职能部门一样同属机制化体制化之内,可以通过来党校学习培训过的学员——他们往往是各职能部门领导干部,也往往因在党校生活学习过而对党校颇有感情并很愿意在条件允许范围之内支持党校——来了解和获得数据。这些数据,因为是体制化渠道层层上报而来的,自然相对权威和新鲜。这对于问题导向的研究,大有裨益,也就形成了相对于地方高校和其他研究机构的优势和不同。其三说田野调查。毛泽东同志开展革命工作初期,了解湖南农民运动,就是到基层去,到田间地头去。这一方法和原则最终为党的思想路线的形成奠定了基础。就学术角度而言,费孝通先生当年写作《江村经济》所倡导的原则至今给我们以价值观上的指引和方法论上的启迪。这个集子里的研究报告,很多也得益于当初和同事们田间地头向从事农业生产的同志、向从事具体工作的同志学习请教。历经奔波,有时还遭冷遇和揶揄;坐书桌前,脚上和腿上都裹上毯子爬梳。这个过程之后,对还能称得上是书稿的这堆文字,确实有“敝帚自珍”的心情。

最后说感想。一个是有很多的人在做很多的事情。和高校有相当点之处在于,党校教学科研人员也算象牙塔中人,往往会流于坐而论道或主观愿望美好之理想主义。很多次的调研下来,真切感受到有很多的人在为国家、人民做着很多的事情。就比如推进家庭农场发展,农委系统、工商局系统、各县区党委政府、乡镇等出了很多人力物力来关注这个事情,就是要使宏观层面的政策与农民的需求粘在一起,并运转起来。市场配置资源、农民发展需求、国家引导政策确实要靠很多人一家一家地跑、一块田一块田地划。再一个感想是理论工作和实际工作致思方向不同。理论工作特点不必多谈,主要是抽象和概念化。我在调研时常有这样的体会,从事实际工作的同志,当然也需要思考,但与理论化思考不同。调研政治生态建设,一线同志就提出,市里推进净化政治生态,要出台细化的指标,方便他们操作;还要有考核制度,好让他们有具体抓手来推动。从这个角度来说,理论工作中常出现的自以为是的毛病,和实际工作中常出现的本位主义的趋势,源头上是一样的。

之所以定名为论稿,既是因为感觉到高度还不足以为淮安发展提供一臂之助,也是因为淮安这五年来和全国其他地方一样也有了历史性变化;当初的一些建言献策,和变化了的现实相比,所反映的自然也是当时的发展水平和愿望。是为序。



扫一扫,可获得  
更多本书相关资料

周海生  
2018年2月6日

# 目 录

## 政府治理与政治发展篇

土地流转中的以地换社保征地模式及其政策评析 .....	003
效能淮安建设的模式解读 .....	011
江苏淮安引导宗教认同促进服务社会的调查和思考 .....	015
淮安“官员”群体眼中的政治发展与政治稳定 .....	022
淮安新一轮发展中应充分重视和防范源自宗教的风险 .....	040
淮安地方政府社会管理机制创新:举措、经验及提升空间 .....	044
净化地方政治生态的淮安探索和实践 .....	055

## 经济与文化发展篇

江苏淮安发展会展经济的对策建议 .....	065
做大做强江苏淮安凹土特色产业——关于打造淮安“凹土谷”的政策建议 .....	073
推进“南北共建”工作,为淮安全面达小康培育新的增长极 .....	081
抗日军政大学对地市级党校办学的启示 .....	091
淮安市凹土产业集群培育研究 .....	094
淮安领导干部应学习周恩来的“严”与“实” .....	108
淮安文化建设要突出“特色”和“实效” .....	112

在坚持开放引领中拓宽淮安进一步发展空间 .....	115
---------------------------	-----

## 科技与社会发展篇

建设生态城市 打造美丽家园 ——淮安市生态创建工作调研报告 .....	119
淮安提升农业科技创新能力对策研究 .....	128
江苏盱眙建设全面小康社会研究 .....	157
淮安市家庭农场创新机制研究 .....	186
科技创新促进淮安全面小康社会建设对策研究 .....	209
苏北地区发展“众创空间”的路径研究 .....	246

政府治理与政治发展篇

淮安



## 土地流转中的以地换社保征地模式及其政策评析

广义的土地流转既包括土地用途不变情况下的使用权变更,也包括土地用途变更而实现的土地流转,即将农用地流转为建设用地和公益用地。以前江浙等地推行的土地换社保政策是土地流转中的一项尝试。它体现了土地流转方式的多样性,提供了补偿和保障失地农民的新思路,并涉及土地流转中的身份补偿、增值收益及谈判定价等深层次问题。从学理上对已推行数年的以土地换社会保障政策模式加以评析,对土地流转有着理论意义和实践启迪。

### 一、失地农民补偿的政策安排——土地换社保模式

从江苏情况考察,有相当多地方根据2005年9月1日起在江苏全省实行的《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》(以下简称《保障办法》)和当地实际,以一种新的征用土地补偿模式——土地换社保模式,实现了对失地农民的征地补偿,构筑了对失地农民的社会保障体制。具体的政策框架和主要特点体现在以下三个方面。

#### 1. 保障模式

总体来说,土地换社会保障政策的目标是实现对被征地农民的基本生活保障。这种模式主要是针对被征地农民特点,建立独立于其他社会保险之外的保障制度,重点是通过将被征地农民纳入社会保障体系以解决其基本生活保障问题。根据江苏区域发展不平衡的地区差异现状,《保障办法》规定了“有条件的地区,可以按照自愿原则,将被征地农民的基本生活保障纳入城镇社会保障体系”。这也就是“以土地换社保”模式。

#### 2. 明确资金来源和操作办法

《保障办法》明确了政府主导与责任分担的原则,建立了政府、集体、个人三方筹资机制。该办法规定,征地补偿安置费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。其中所占份额最大的是土地补偿费和安置补助费。该办法第八条以产值倍数法,确定征收耕地的土地补偿费为该耕地被征用前3年平均年

值的 10 倍。该办法依据江苏各地经济社会发展水平划定了土地年产值不同的四类地区。以此计算,若征地区域为第四类地区,则每亩年均产值设定为 1 200 元,以 10 倍计即每亩土地补偿费最低补偿标准 12 000 元。第九条规定,安置补助费按照被征地农民人数计算。在第四类地区每一个需要安置的被征地农民的安置补助费最低标准为 11 000 元。

在具体实施中,《保障办法》从尊重农民享有财产处置权和选择权角度考虑,允许农民选择是否参加基本生活保障,同时要求各级政府应当采取积极措施,鼓励和支持被征地农民参加基本生活保障。被征地农民社会保障体制主要由个人账户与社会统筹账户组成。《保障办法》坚持“个人账户为主、社会统筹为辅”的原则,为被征地农民建立个人账户。《保障办法》中规定被征地农民基本生活保障资金由两部分组成:一部分主要由不低于 70% 的土地补偿费和全部的安置补助费构成,进入个人账户;另一部分由地方政府从土地出让金等有偿使用收益中列支。该办法规定各市、县人民政府应当从土地出让金等土地有偿使用收益中,提取一定数额的资金进入被征地农民基本生活保障资金专户,即将政府出资足额转入社会统筹账户。对第四类地区而言,每亩相应的土地出让金拨付应不低于 8 000 元。

依此计算,假设该地区某农户为三口之家,有一亩土地,并愿意在土地征用中以土地换取社会保障,则其土地补偿费为 12 000 元,安置补助费为 33 000 元,个人账户总额为 41 400 元(33 000 加上 12 000 的 70%,土地补偿费的另 30% 支付给集体经济组织),社会统筹账户为 8 000 元。另外可一次性领取地上附着物和青苗补偿费。

### 3. 失地农民的培训、就业配套政策同步进行

为促进被征地农民实现就业,《保障办法》要求“各地应对被征地农民进行就业前的技能培训,为被征地农民的就业创造条件”。

在征地的整个政策性安排中,再就业扶持政策事关被征地农民的长久生计。江苏省将失地农民再就业纳入“两个率先”发展战略和苏北苏南同步发展战略中,支持各市、县政府及部门做好再就业工作。2006 年年初,江苏省政府出台了《关于贯彻国务院进一步加强就业再就业工作通知的实施意见》(苏政发〔2006〕24 号),文件要求将扶持被征地农民就业列为统筹城乡就业的突出任务。文件规定:“对被征地农民在法定劳动年龄内有劳动能力和就业要求但未就业的,视同城镇登记失业人员,发给《就业登记证》,享受城镇失业人员的就业扶持政策;对城市规划区范围内就业困难的被征地农民,视同城镇下岗失业人员,发给《再就业优惠证》,享受城镇下岗失业人员再就业扶持政策。”这些政策包括就业再就业的税费减免、小额担保贷款、社会保险补贴、公益岗位补贴、职业介绍补贴和职业培训补贴等。被征地农民享受有关就业扶持政策和免费就业服务所需资金,由市、县政府在当地的土

地有偿收益中,按每个被征地农民1 000~2 000元一次性安排划出,与促进就业专项资金统一使用。

## 二、土地换社保政策的价值意蕴

土地换社保政策推出后,在相当多地区都被用来替代原先的征地模式。土地换社保体制和思路的确立,与中央领导集体提出的科学发展观及以人为本的执政理念密不可分,同时也有其自身的必要性。

### 1. 土地换社会保障政策能接续土地的原有保障功能

失去土地意味着削弱了以土地为来源、以家庭为平台承载的农村社会保障功能。土地对农民来说,首先是一种生活保障资料,然后才是生产资料。农村集体经济的性质也决定了每个农村人口都天然地拥有获得一份土地使用权的权利,要求实现“农地农有”,即实行“公平优先,效率从属”的原则。<sup>①</sup>土地对农民而言不仅是一种使用权和消费物品,更是一种资源禀赋,是农民参与市场经济活动的一种基本能力的保障,是其维持生计、获取收入、解决就业、借以养老的唯一载体。在中国农村几乎还不存在一个有效的社会保障制度下,目前以均分土地为特征的农地制度在为农村人口提供社会保障方面,不失为对现金型社会保障的一种有效替代。<sup>②</sup>也就是说,在农村,土地是家庭养老得以维系的重要载体。老人把土地承包权交给子女,从而获得被赡养的权利;与此同时,子女通过在土地上的劳动才能获得可以赡养老人的物质财富,家庭养老因为土地而得以顺利实现。土地被征用后,年轻农民只能通过非农生产获取劳动收入,他们在面临养老风险的同时,还要面对失业导致的生存风险,赡养父母的能力因土地被征用而大为削弱。

任何一种新的征地替代模式,必须要具备土地原有的保障农民的功能,否则将不会受到任何支持,也难以继。土地换社保模式在一定程度上可视为接续了土地的原有功能。

### 2. 以往的征地补偿方法不能从长远角度解决农民保障问题,新模式是一种有效替代

以往的征地补偿存在多种方式,也能从一定程度上缓解被征地农民基本生活面临的困境,但存在一定风险性和不确定性,缺乏长期保障,无法长期有效地解决失地农民的养老问题。这些方式包括:第一,商业保险与一次性货币安置相结合。如有的地区对16周岁以下被抚养人、剩余劳动力和保养人员,分别采取一次性货币安置和采取商业保险办法实行保养安置。但是一次性发放的补偿款对于农民而

<sup>①</sup> 周诚:《土地经济学》,商务印书馆,2002年版,第254页。

<sup>②</sup> 姚洋:《土地、制度和农业发展》,北京大学出版社,2004年版,第107页。

言,既不能抵御通胀,也不能增值,资金能用于养老保障用途的比例和可能性都很小,所以以一次性发放货币补偿款的方式来解决农民面临的养老风险和保障问题并不可行。第二,纳入农村社会养老保险。通常一些大型国家基础设施项目征地会采取此方式。第三,采取留用地安置方式。在苏南等地,地方政府明确要求采取留用地的做法。被征地的农村集体经济组织可在留用地上建造工场、物业用房,自己经营或出租,从经营收益中按一定标准发给被征地农民。但安置用地方式中,无论是生产性或商业性租赁,还是居住性出租,都依赖于租金收入,仅适用于求租需求旺盛的经济开发区或城郊结合部。第四,集中投资,定期分红。有的地方将征地安置费分成若干股份,再量化到人,由乡镇资产经营公司运作,年终按经营收益及个人股权比例进行分配。土地入股方式实现的前提是农村非农产业发达,该方式受制于企业利润分配政策,因此,既难以推广又存在较多不确定因素。第五,就业帮扶方式。一些开发区、园区及工程建设用地单位,为被征地农民就业提供岗位。但由于诸多原因,招工就业方式提供的保护作用在市场竞争中很快被瓦解,失地农民往往就业无门,就业后又失业的现象十分普遍。“农转非”后失地农民很容易面对先失地后失业的窘境。

### 3. “土地换社保”符合《土地管理法》等法律精神

我国《土地管理法》规定的对征用土地给予安置补偿是其立法原则之一。《土地管理法》第四十七条规定:征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补偿费以及地上附着物和青苗补偿费。其隐含的法律前提就是征地必须给予补偿。虽然《土地管理法》没有对安置补偿费的用途加以具体规定,但从各地执行情况看,基本上是用于被征用土地的农民的生活安置和就业安置。这就为在征地补偿中实行以土地换保障预留了法律空间,因为被征用土地的农民获取养老、失业保险也属于生活安置和就业安置的范畴。不仅如此,《土地管理法》第四十七条还对土地补偿费和安置补偿费的标准作了具体规定,并要求有一定的增长幅度,这也为在征地补偿中实行“土地换社保”提供了制度条件。

## 三、“土地换社保”模式的政策绩效及进一步完善的思路

“土地换社保”模式可以说是地方政府的一种制度创新尝试,从中长期政策效果分析,它既起到重要的积极作用,也还存在需改善的空间。

### 1. “土地换社保”政策的积极作用

从部分地区实施“土地换社保”政策实际成效来看,“土地换社保”既满足了工业化进程的用地需求,又保持了社会稳定,这特别体现在涉农涉土的信访数量持续下降上。首先,以土地换社会保障政策模式在一定程度上有利于为参保农民提供安全感,稳定失地农民的生活,缓解后顾之忧。“土地换社保”模式尽管起点标准在

四类地区中存在差异(从苏南到苏北逐次降低),但初衷都源于解决失地农民在失地后成为“种田无地、就业无岗、社保无份”的“三无”人员问题。“土地换社保”政策基本取得了预期目的,失地农民因补偿事宜及养老问题而上访的事件大大减少。在调研中,多数受访失地农民认为,尽管标准不高,也不能大面积、大幅度提高其生活水平,但比起以前,确实已有相当进步,最起码养老问题不太发愁了。其次,有利于工业化、城市化进程的平稳发展。尽管工业化和城市化的推进仍以其外延性扩展为特征,主要依靠的是将农村集体土地不断转变为国家建设用地;但妥善解决失地农民的保障问题,为他们老年时提供一份长远、稳定的收入来源保障,无疑能一定程度上平滑城市化进程中可能遇到的抵触与阻力,促进失地农民政策输入与政府政策输出之间的关系的不断顺畅,保证以城市化和工业化为基本路径的现代化进程。

## 2. “土地换社保”政策的局限性

“土地换社保”政策的推出是一种社会进步,但还存在不尽如人意之处。从政策角度分析,现行“土地换社保”模式存在一定的局限性。

### (1) 土地补偿款制定标准有待提高

“土地换社保”模式的根本问题是:失地农民的保费都来源于他们失去土地获得的补偿款。相比于以前的4~6倍计算,新的补偿标准确实提高了较大的幅度。但是,由于将失地农民划分为不同年龄段,因而对各年龄段人群来说,政策效应是不同的。以第四类地区为例,第一年龄段农民(“土地换社保”政策将被征地农民划分为下列四个年龄段:第一年龄段为16周岁以下;第二年龄段为女性16周岁以上至45周岁,男性16周岁以上至50周岁;第三年龄段为女性45周岁以上至55周岁,男性为50周岁以上至60周岁;第四年龄段即养老年龄段为女性55周岁以上,男性60周岁以上)一次性领取4000元的生活补助费后,不再纳入基本生活保障体系。第二、三年龄段农民在未进养老年龄段之前,大体上只能领取数年的生活补助。只有第四年龄段农民,在参保后,即可当期领取百元左右养老金。显然,如此标准对各年龄段农民来说,仅能满足基本生活,从而制约了失地农民参保的积极性。更为关键的是,这个补偿标准未能体现对农民比较重要的一项隐性成本:土地利用的外部性和农民被迫提供正外部性所损失的机会成本。<sup>①</sup>

土地利用的外部性是指土地利用的边际私人成本及收益与边际社会成本及收益相偏离,个人土地利用行为的收益或成本被其他社会成员分享或承担。土地利用的正外部性表现在:农业土地资源的合理保护可以带来良好的社会效益和生态效益,但在土地原使用者的收益中却得不到体现,从而在其获取的征地补偿中也没

<sup>①</sup> 林高、闰青甦:《城市化过程中的失地农民补偿问题》,载于《中国金融》2007年第7期。

有得到体现。对于土地而言,土地价值包括使用价值(由直接使用价值、间接使用价值、选择价值组成)以及非使用价值(由遗赠价值、存在价值组成)。使用价值来自实际使用该资源而产生的价值。其中直接使用价值包括农地作为农业生产投入所获得的产出所得,另一部分则是农民使用土地进行农业生产时可获得的效用提升部分,包括享受舒适的自然环境、农业文化等等所带来的效用,这部分也必须通过直接使用农地而获得。间接使用价值包括土地作为农用而产生的一些环保效益,如农地的防灾功能、水体功能、生物性功能、生态调和功能等。选择价值则来自于土地作为农用而引起的利益损失。耕地提供的粮食安全保障就是由于农民选择了种植粮食而损失了其他利用可能带来的好处,即机会成本。非使用价值中的遗赠价值包括维持农业生产环境以供后代子孙享用的价值,而存在价值则是指因了解农地农用之环境保育效益可以从中获得的满足。现行的土地征用的补偿标准中,仅仅包含了农地的直接使用价值,而将农地的选择价值排除在外,无疑否定了农民的机会成本的存在。同时,容易使人认为,尽管生态资源会给人带来效用,但它是大自然对人类的免费恩赐。现有的征地补偿标准不考虑体现农地生态价值和社会价值的间接使用价值与非使用价值,忽略了农地利用的正外部性。农地利用会带来生态效益和社会效益,却不会因此而得到任何的经济补偿;而将农地转为建设用地的使用者,也不必为农地减少带来的生态价值、社会价值的损失而支付补偿价格。<sup>①</sup>

## (2) 政府定位存在偏差

“土地换社保”模式中,养老保险资金筹集的渠道主要包括由失地农民个人的征地补偿费和生活安置费组成的个人账户以及主要由政府从土地出让金收益拨付的社会账户。四类地区的土地出让金每亩拨款仅为8 000元。此拨付标准与征地补偿费标准同样偏低。在实地调查中,农民对出让金的分配意见较为集中,普遍认为出让金的主要部分被政府和企业所得,而农民得到的相比较而言则少得不成比例,因此农民有相对失落感。这实质上是政府职能定位的偏差。而且,在农用地征收中,以土地的原用途为标准进行补偿,然后再将土地流转为国有土地,将其主要以商业用地的用途招标、拍卖、挂牌,这一过程存在相当大的差价和更多的增值收益。<sup>②</sup>地方政府推动社会经济发展的努力固然可嘉,但这一部分的收益通常只用作改善地方基础设施和充实地方财政,鲜见能以某种具体方式回馈给农民特别是失地农民的。

我国《土地管理法》规定:只有政府才能征收农民集体土地,因此应由政府负责补偿。不论是从社会安定还是从以人为本的角度出发,政府都有责任减少失地农民面临的市场风险,何况城市化进程中被动失地的农民面临的这种风险是外部施加的结果。政府保留的土地增值收益来源于购买者收购土地所支付的土地出让

<sup>①</sup> 林高、闰青魁:《城市化过程中的失地农民补偿问题》,载于《中国金融》2007年第7期。

<sup>②</sup> 《征地补偿大头被地方政府和企业占去 农民占小头》,参见新华网2007年9月11日。

金,显然失地农民应当是土地出让金的直接获益对象。政府应当在保证失地农民维持原来福利水平的条件下,再对土地增值收益进行再分配,否则征地行为就不是人人得益的社会改进行为。

### (3) “土地换社保”模式仍未能使部分失地农民消除近期风险

“土地换社保”模式的推行确实解决了失地农民的长远关切和长期风险。失地农民不再为年老后的生活问题忧心。但对于未入养老年龄段的农民来说,却可能存在近期风险。“土地换社保”政策隐含的逻辑是:对于16岁以上的农民来说,因为其具有劳动能力,可以进城务工,获取工资收入,以解决生活和子女教育成长问题,俟其年老,就可以领取养老金。但是城市谋生的艰辛、尚未完全破除的城乡壁垒和二元分割、代际流动的不确定性、经济及就业市场自身的波动、农民可能存在的就业能力不足等使得这些失地农民的近期风险触手可及。从这一角度看,“土地换社保”政策尚不能提供更有想象力的政策空间。

## 3. 进一步完善“土地换社保”政策体系

基于以上的分析,进一步完善“土地换社保”政策的技术性措施在于仍需提高补偿标准,而这又取决于以下思路的引入。

### (1) 让农民参与土地的定价,完善和保护农民的土地财产权利

在目前的征地制度下,土地用途的变更,不由农民决定,农民也没有与买方平等地坐下来谈判价格的实质性权利和成熟的谈判机制。造成这一现象的主要原因仍然在于我国农村土地产权权属不明。法律规定农地属集体所有,农民个人只拥有承包经营使用权。但是,这种集体产权性质的农村土地却存在所有权主体不明的问题,致使农村土地被当作公共品来对待,农民的土地财产权利经常被损害,土地征用失控就是其表现之一。由于农民土地财产权利未尽明晰,农民难以在农地的征用过程中争取合理的利益。要解决征地过程中出现的问题,就必须完善农民的土地财产权利制度,扩大农民个体的土地处置权利,使农民在征地过程中获得土地的部分增值收益,分享工业化、城市化的益处。但是显然,在既存的约束条件下,产权的清晰界定,特别是涉及土地的产权界定,将不可能有实质性的突破。因此,在公共政策体制中,尽可能确立让被征地农民参与土地流转的定价过程的制度,是一项颇具操作性的次优选择。

### (2) 尝试农地直接入市交易制度,国家以土地转让交易税的形式调控土地供应并获得部分土地增值收益

一般认为,地方政府在征用农地过程中,所起的低买高卖功能屏蔽了拥有土地承包经营权的农民与市场需求者间的博弈,扭曲了价格信号。2004年8月31日后推出的土地“招标、拍卖、挂牌”政策较之以往确实有了更多市场经济的理念,但这一政策仍不过是在地方政府以国家的身份取得农地后,让市场参与者价高者得地

的机制。这一做法与目前农民失地的种种问题直接相关。因此可尝试全过程的市场经济机制如农地直接入市交易制度,来解决被征地农民问题。农村土地按照政府的土地供应计划直接进入建设用地市场,农民以转让土地承包经营权的方式实现农地的流转,即以三十年(或更长的)承包期内的预期物权收益获取市场补偿。这样,就可以运用市场机制对农民的土地承包经营权转让进行合理的直接补偿,保证农民在进入城市时能够支付转岗培训成本和社会保障成本,并为身份转换提供物质保障。另一方面,在农地转用过程中,由于土地用途的变化使土地价格从农用土地价格变为建设用地价格,即发生土地增值。这种土地增值并非是由土地使用者对土地的投资和劳动形成的自力增值,而是由政府投资建设以及土地资源的稀缺性所导致的外力增值。因此,这种土地增值既不能由出价高的农地使用者独享,也不能仅由其与地方政府分享,而应由社会所共享,即在政府、失地农民、新的使用者之间合理分配增值收益。解决这个问题的办法是,国家采用间接调控方法,开征土地交易税。这样,国家既可以保障农民的合理利益,也可以获得相当部分的土地增值收益,并且政府还能利用税收调节土地供应,可避免出现现行征地制度下政府的过度介入和市场之手失灵的问题。当然,这一尝试必须以不引起政治争议和风险为前提。

### (3) 重新检视并框定政府职能

在市场化的土地交易过程中,政府还需做的事情是:第一,严格区分公益性用地和商业经营性用地。第二,严格限制土地补偿金和土地转让交易收入的用途。土地补偿金和土地转让收入应该首先用于失地农民的社会保险体系建设以及转岗就业培训,剩余的方可归集体和农民个人支配<sup>①</sup>;而不仅仅如现有“土地换社保”政策所规定的失地农民社会统筹账户由“政府从土地出让金等土地有偿使用收益中提取的部分”等组成。

总之,较之以往其他补偿方式和补偿标准,“土地换社保”政策模式较好地解决了土地社会保障功能的延续,并更正了征地经济补偿和土地流转租金被严重低估的事实,初步建立起公平竞争和高效率、低交易成本的市场环境,为失地农民的身份变迁提供了启动资金和培训费用,并进而打开了消融二元结构的想象空间。“土地换社保”政策通过土地制度和社会保障制度的创新,填补了农村土地流转制度和社会保障制度的空缺,成为一种切实可行的制度安排,是科学均衡发展背景下中国城市化、工业化快速发展中制度创新的突出体现,也是实现全面建设小康社会奋斗目标的客观要求。但它也存在进一步完善的空间:让失地农民参与决策和定价,在国家、市场与农民个人之间,在经济与社会发展之间,在工业与农业发展之间,在城市与农村之间,在经济权利与政治权利之间寻求更多的和谐。

<sup>①</sup> 潘久艳:《土地换保障:解决城市化过程中失地农民问题的关键》,载于《西南民族大学学报》2005年第5期。