

主体功能区视阈下的
城乡土地置换问题研究
——以皖江城市带为例

徐诗举
著



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

WWW.NNUP.COM

东北师范大学出版社

本书是教育部

页目编号：12YJA790157

主体功能区视阈下的 城乡土地置换问题研究 ——以皖江城市带为例

徐诗举
著



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS
WWW.NEUP.COM

东北师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

主体功能区视阈下的城乡土地置换问题研究:以皖江城市带为例 / 徐诗举著. -- 长春:东北师范大学出版社, 2017.8

ISBN 978-7-5681-3690-7

I. ①主… II. ①徐… III. ①土地资源—资源管理—研究—安徽 IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第221504号

策划编辑:王春彦

责任编辑:卢永康

封面设计:优盛文化

责任校对:李倩

责任印制:张允豪

东北师范大学出版社出版发行
长春市净月经济开发区金宝街118号(邮政编码:130117)

销售热线:0431-84568036

传真:0431-84568036

网址:<http://www.nenup.com>

电子函件:sdcbs@mail.jl.cn

河北优盛文化传播有限公司装帧排版

北京一鑫印务有限责任公司

2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷

幅画尺寸:170mm×240mm 印张:9 字数:247千

定价:34.00元

简介

作者简介：徐诗举：男，1968年12月生，安徽省长丰县人，铜陵学院教授、博士、安徽省政协委员、全国优秀教师、安徽省教学名师、铜陵市思想宣传文化领域拔尖人才、安徽财经大学税收专业硕士生导师、铜陵学院首批学术带头人。主持国家社科基金、教育部人文社科基金和安徽省人文社科基金等课题10余项，出版专著2部，在《财政研究》、《税务研究》等核心期刊发表学术论文50余篇。获得铜陵市社会科学优秀科研成果一、二、三等奖共4项，铜陵学院第三届优秀科研成果一等奖。

前言



在我国城镇化建设过程中，随着劳动、资本、技术等生产要素不断向城市集聚，城市对居住用地、工业用地、商业服务业及设施用地、物流仓储业用地、公共管理与公共服务用地、道路与交通设施用地、公共设施用地以及绿地与广场用地等建设性用地需求不断增加。由于缺乏有效的空间规划体系，一度造成城市“摊大饼”式地向周边蔓延与扩张。一般城市都发源于水土气候等条件较好的农产品主产区的中心地带，城镇化的无序扩张，挤占的多半都是万顷良田。我国是耕地非常稀缺的国家，人均耕地占有面积不到世界平均的三分之一。根据国土资源部调查数据显示，全国耕地面积由1996年10月底的19.51亿亩（1亩 \approx 667平方米），减少为2004年10月底的18.37亿亩，8年时间耕地净减少1.14亿亩。虽然推行了耕地占补平衡政策，但却存在着占优补劣的问题。例如，2004年度各项建设占用的耕地中有灌溉设施的占72%，而补充耕地中有灌溉设施的仅占34%；建设占用的耕地多数是居民点周边的优质高产良田，补充的耕地多来自未利用地的开发^①。在大量耕地被占用的同时，我国却又存在城乡建设用地错配和低效使用现象。例如，广大农村地区因人口流出和宅基地闲置出现大量“空心村”，东部沿海及一些中心城市因建设用地供给不足导致房价上涨过快压力，中西部地区一些人口集聚能力较差的中小城市却因建设用地供给过多形成房地产去库存压力等。


为了实现国土空间的有序开发，2010年12月我国颁布了《全国主体功能区规划》，提出要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力，统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，确定不同区域的主体功能，并据此明确开发方向，完善开发政策，控制开发强度，规范开发秩

① 张晓松. 人均耕地 1.4 亩传递三大警示信号 [N]. 新华日报, 2006-4-17(04).

序，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间开发格局。《全国主体功能区规划》中，全国主要的城镇化地区（重点开发区、优化开发区）与农产品主产区（限制开发区）是交叉重叠的，城镇化建设用地需求的扩张，必然要挤占农产品主产区的地域空间。2010年1月12日，国务院正式批复《皖江城市带承接产业转移示范区规划》，安徽沿江城市带承接产业转移示范区建设纳入国家发展战略。皖江城市带承接产业转移示范区规划范围既与《全国主体功能区规划》中被命名为“江淮地区”的国家级重点开发区重合，又镶嵌于被命名为“长江流域农产品主产区”的国家级限制开发区之中。因此，皖江城市带建设与耕地保护的矛盾在全国具有代表性，只有完善城乡土地置换制度，才能最终实现“建设用地总量不增加，耕地面积不减少，质量不降低，城乡用地布局更合理”的目标，这也是本书题为“主体功能区视阈下的城乡土地置换问题研究——以皖江城市带为例”的原因所在。

本书是教育部人文社会科学基金项目“主体功能区视阈下的城乡土地置换问题研究——以皖江城市带为例”（项目编号：12YJA790157）的最终成果。全书分为8章，沿着“导论—主体功能区规划与城乡土地置换的关系—主体功能区视阈下城乡土地置换的理论基础—皖江城市带主体功能区间土地置换潜力测算—皖江城市带城乡土地置换补偿制度设计—促进人口流动与城乡土地置换相协调—重点开发区新增建设用地指标的激励机制—城乡建设用地供求调节机制”的研究思路展开论述。

本书写作过程中，引用和借鉴了很多学者的观点，书中都一一做了列举，其中很多都是真知灼见，在此表示诚挚的谢意。由于《安徽省主体功能区规划》颁布相对较晚，皖江城市带以县级为行政单元主体功能区规划到2014年才向社会公布，客观上限制了对皖江区域主体功能区城乡建设用地、人口、经济等基本数据的采集与整理，也导致后期的研究时间过紧。鉴于笔者知识、能力和水平有限，书中错误在所难免，有些观点尚需商榷，恳请专家学者批评指正！



目录

第一章 导 论 / 001

- 一、选题背景、意义和研究目标 / 001
- 二、相关研究文献 / 004
- 三、研究方法、逻辑与内容结构 / 015
- 四、创新与不足 / 019

第二章 主体功能区规划与城乡土地置换关系 / 021

- 一、主体功能区规划的实质与意义 / 021
- 二、城乡土地置换含义及其分类 / 024
- 三、城乡土地置换是实施主体功能区战略的基本保障 / 025

第三章 主体功能区视阈下城乡土地置换的理论基础 / 028

- 一、西方土地开发权理论及其启示 / 028
- 二、我国农地“二元”产权理论及其现代意义 / 031
- 三、主体功能区人口均衡理论及其启示 / 038
- 四、“多规合一”改革理论及其启示 / 042

第四章 皖江城市带主体功能区间土地置换潜力分析 / 044

- 一、皖江城市带主体功能区规划情况 / 044
- 二、皖江城市带城乡土地置换政策变迁 / 048
- 三、皖江城市带城乡土地置换潜力测算 / 051
- 四、结论与政策建议 / 055

第五章 皖江城市带城乡土地置换补偿制度设计 / 057

- 一、农村宅基地退出补偿问题研究 / 057
- 二、主体功能区划背景下区域间生态补偿制度 / 068

第六章 促进人口流动与城乡土地置换相协调 / 077

- 一、促进进城农民市民化 / 077
- 二、促进人口流动与主体功能区规划相一致 / 086
- 三、促进土地开发权与人口并流 / 093

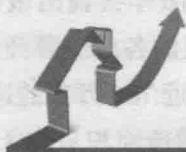
第七章 重点开发区新增建设用地指标的激励机制研究 / 099

- 一、问题的提出与相关文献综述 / 099
- 二、重点开发区建设用地供求失衡及危害 / 100
- 三、皖江城市带建设用地配置状况 / 103
- 四、构建皖江城市带重点开发区新增建设用地激励机制 / 107

第八章 城乡建设用地供求调节机制研究 / 112

- 一、问题的提出及相关研究综述 / 112
- 二、我国农地开发权本质及其供求失衡 / 114
- 三、主体功能区视阈下农地开发权转移 / 117
- 四、皖江城市带农地开发权供求现状 / 117
- 五、建立皖江城市带农地开发权供求调节机制 / 122

参考文献 / 125



第一章 导论

一、选题背景、意义和研究目标

(一) 选题的背景与意义

大量人口户籍地与居住地分离,是我国城镇化进程的一个显著特征。由于缺乏必要的宅基地退出机制,造成农村建设用地大量闲置。国土资源部的数据显示,我国农村居民点空闲和闲置用地面积达3 000万亩(1亩 \approx 666.7平方米)左右,相当于现有城镇用地规模的1/4,低效用地达9 000万亩以上,相当于现有城镇用地规模的3/4^①。同时,伴随着农村人口的大量涌入,城镇建设用地供给相对不足,导致城市房价过高,进一步降低了城镇化的质量。按照《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出的目标,到2020年,我国将转移1亿左右农业人口到城镇落户,常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率应分别达到60%和45%左右。显然,农村集体建设用地大量闲置和城镇建设用地不足的矛盾将长期存在。2004年10月21日,国务院发布了《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),鼓励农村加强建设用地整理,实行城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。全国各地纷纷进行城乡建设用地增减挂钩改革试点,最典型的是成都的“三集中”(工业向集中发展区集中,农民向城镇集中,土地向承包经营户集中)、浙江嘉兴的“两分两换”(用宅基地换城镇住房,用承包经营地换社会保障)、重庆的“地票交易”等。国家规定城乡建设用地增减挂钩结余指标只能限于县级行政区域范围内交易,但是经济发展不平衡及其引起的人口跨区域流动,造成区域间城乡建设用地供求严重失衡。

① 参见国土资源部网站:《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》解读之一。
http://www.mlr.gov.cn/tdzt/tdgl/jyzy/zcjd/201410/t20141015_1332337.htm

与此同时，由于缺乏科学的国土空间规划，形成空间无序开发格局，导致耕地资源减少和生态环境破坏，仅1990—2010年，我国城市建成区面积就净增2.5万平方千米以上，2003年各地设立各类经济开发区就占掉耕地168万亩，同比增长37%。我国耕地每年以近700万亩的速度锐减，2001~2010年共减少耕地1.59亿亩，我国人均耕地面积只有1.3亩，仅为世界平均水平的1/3，坚守18亿亩耕地红线压力巨大^①。正是基于这样的情况，2006年通过的《“十一五”规划纲要》提出：“根据现有资源环境承载力、开发密度和发展潜力，统筹考虑我国未来人口分布、经济布局、国土利用以及城镇化格局，将整个国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发以及禁止开发等四类主体功能区域，按照主体功能定位调整完善区域政策与绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构。”2010年12月我国颁布了《全国主体功能区规划》，各地已经相应出台了省级层面主体功能区规划。由于历史和自然环境的原因，重要大中城市和城镇化密集地区主要集中在气候条件优良、水土资源较好、水陆交通便捷的农产品主产区。《全国主体功能区规划》中，全国主要的城镇化地区（重点开发区、优化开发区）与农产品主产区（限制开发区）是交叉重叠的，因此，城镇化建设用地需求的扩张，必然要挤占农产品主产区的地域空间。当前主要通过城乡土地置换方式保障城市建设用地需求，即主要依靠复垦农村宅基地等途径新增耕地面积，用新增耕地面积抵补城市建设用地增加的指标，政府或开发商付给农村集体组织或农民个人一定的土地复垦补偿费。由于城乡土地置换中农地发展权归属问题存在争议，城乡土地置换政策制定缺乏统一的理论依据，实践中暴露出很多的问题。

一是农地开发权归属存在争议。所谓农地开发权就是将农村用地改变为城市建设用地引起土地价值增值的权利。农地开发权归属涉及城乡土地置换过程中土地价值增值部分的分配问题，然而农地开发权究竟属于政府、集体还是农户，学者们各执一词，导致实践中补偿方式、补偿标准混乱，激化社会矛盾。

二是造成农村复垦土地虚增。目前主要通过将农民往中心村或城镇集

① 邱敦红. 新形势下的中国土地问题 [J]. 求是, 2012(08):28-30.

中,让出原宅基地的办法来新增耕地。通过实际调研发现,农户除了住宅占地以外,还需要一定的畜禽棚舍、打(晒)谷场、草垛、粪池(堆)、菜地、果园等场地,而且住宅层数不宜过高,集中居住以后,实际占用耕地面积远远超出规划面积,造成新增耕地面积缩水,耕地质量下降,增减挂钩流于形式。

三是诱发城镇化无序扩张。例如,在重庆试点方案中,农村复垦土地指标被称为“地票”,可以跨地区流转,开发商通过竞价购得“地票”用于城镇房地产开发,在农村复垦土地虚增的情况下,市场流转的“地票”过多,容易造成部分地区城镇化过度膨胀,也容易造成偏远农村地区进一步衰落。

四是引起农村新的分配不公。试点地区主要分布在城乡接合部,不是每个地区的农户都可以置换宅基地,没有机会置换地区的农户就不能分享对土地开发增值的利益。在地方政府主导下的以行政村为单元的整体宅基地复垦方式下,置换复垦土地收益在地方政府、村集体组织和农户之间共同分配,处理不当,也容易诱发农村社会矛盾。

五是城乡土地置换目标异化。国家允许和鼓励城乡土地置换的本意是为了优化土地资源配置。现实当中,一些地方政府为了获得更多的建设用地指标,出现强拆强建,违背农民意愿,逼农民上楼等严重侵害农民利益的恶性事件。

六是导致农村更大的社会效率损失。从主体功能区规划的角度来看,促进限制开发区人口向重点开发区流动是实现区域协调发展的重要途径。而当前整体性集中迁移过程中的大拆大建,一方面造成村庄建筑物和树林的大片销毁,另一方面又对占地进行重新建设,在主体功能区形成之后,随着农村人口的进一步减少,必然导致大量建筑设施的闲置。

因此,本课题研究对保障主体功能区战略的顺利实施,建立合理的国土开发秩序,优化城乡土地资源配置,对保护耕地和生态环境以及维护农民权益等都具有重要的现实意义。

(二) 研究目标

1. 总体研究目标:从主体功能区规划战略需要出发,针对当前城乡土

地置换存在的理论与现实问题，研究制定有利于促进限制开发区人口向重点开发区流动的城乡土地置换政策，通过减少农村人口及其居住空间来实现复垦土地面积增加，最终实现“建设用地总量不增加，耕地面积不减少，质量不降低，城乡用地布局更合理”的目标。

2. 本课题研究包括如下子目标：（1）界定农地开发权归属。借鉴西方土地开发权理论，并结合我国实际情况，为制定城乡土地置换的土地发展权增值分配政策提供理论依据。（2）促进农村人口与农地发展权并流。在主体功能区规划背景下，应促进限制开发区人口向重点开发区流动，以此作为增加农村宅基地复垦面积和城市建设用地指标的主要途径。（3）建立新增建设用地指标的激励机制。将各重点开发区的新增用地指标与其吸纳新增退地农民数量和新增 GDP 挂钩，促进人口、土地与经济在区域间优化配置。（4）建立农地发展权的供求调节机制。提出通过调整退地补偿标准来调节城乡土地发展权供求关系，实现对城乡土地资源的宏观调控与管理。

二、相关研究文献

（一）国外相关研究文献

主体功能区规划战略背景下的城乡土地置换问题，实际就是解决城镇化过程中农村人口向城市流动引发城乡建设用地供求失衡问题，即通过制度手段促进农村土地开发权随人口向城市转移，解决农村建设用地闲置与城市建设用地短缺并存矛盾。与此相关，土地产权归属决定土地开发权转让收益的分配。因此，国外关于本课题的相关研究可以概括为三个方面：一是关于工业化、城镇化过程中农村人口向城市迁移问题，二是土地开发权转移问题，三是农地产权归属问题研究。

1. 关于农村人口向城市迁移的研究文献

在传统的农业社会里，农村人口占绝大多数。随着工业文明的兴起，城市成为集聚劳动、资本和技术等要素的主要场所。因此，世界范围的工业化、城镇化过程，其实就是农村人口不断向城市迁移的过程。梳理国外经典著作的研究脉络，由起初认为影响迁移决策的因素主要是追求货币收

益,逐步扩展到考虑货币以外的其他因素。例如, Lewis (1954)^①认为,只要城市的工资率高于农村的工资率,城市就能够获得源源不断的劳动力供给,直到富余劳动力被完全“吸干”。Ranis 和 Fei (1961)^②在 Lewis 模型的基础上,提出农村劳动力迁入城市的先决条件是因为农业生产率提高而出现农业劳动力剩余。Todaro(1969)^③考虑到失业率对迁移的影响,认为迁移决策取决于与预期收入的差距,城市的预期收入取决于工资水平和就业概率(由失业率决定)。Krugman(1991)^④认为人口集中源于经济集聚所产生的空间规模效应。Boyer 和 Hatton(1997)^⑤认为城乡收入差距、就业率、居住条件、预期寿命、距离以及亲友情况等都是影响劳动力迁移决策的因素。Tiebout(1956)^⑥和 Oates(1981)^⑦的“用脚投票”(voting with feet)理论认为,居民迁移在于选择公共产品与税收的组合使自己效用最大化的社区,暗含了财政政策对人口迁移具有重要调节作用的论点。显然,引起人口区域间迁移的原因是复杂的,不同学者在不同时期、不同社会制度背景下,对影响迁移的因素认识是有差异的,但是总体来讲又是相互借鉴和传承的。

2. 关于土地开发权转移问题研究文献

在国外,对应城乡土地置换的是土地发展权转让(TDR, transferable

① Lewis.W.Arthur. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor [J].Manchester School of Economic and Social Studies, 1954, 22 (2): 139-191.

② Gustav Ranis, John C. H. Fei, A Theory of Economic Developments[J].The American Economic Review, 1961, (4): 533-565.

③ Michael P.Todaro. A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries [J]. American Economic Association, 1969, 59 (1): 138-148.

④ Paul Krugman. Increasing Returns and Economic Geography [J].The Journal of Political Economy, 1991, 99 (3): 483-499.

⑤ George R. Boyer, Timothy J. Hatton. Migration and Labor Market Integration in Late Nineteenth - Century England and Wales [J].The Economic History Review , 1997, 50 (4): 697-734.

⑥ Charles M. Tiebout. A Pure Theory of Local Expenditures [J]. The Journal of Political Economy, 1956, 64 (5): 416-424.

⑦ Wallace E. Oates. On Local Finance and the Tiebout Model [J]. The American Economic Review, 1981, 71 (2): 93-98.

development rights)。围绕 TDR 的研究主要包括两个方面：一是关于 TDR 产生背景。Barrows 和 Prenguber (1975)^①、Barrese (1983) 认为分区管制政策在实现特定目标的同时，也使被规划为开发区内的土地所有者获得了非个人努力所带来的收益，而开发受限地区的所有者则面临着潜在的损失。Nickerson 和 Lynch (2001)^②认为农地价格按照资产定价理论应当包括未来农业收益的折现和未来转为非农用地的价值，分区管制则正是对后者的剥夺。正因为分区管制的缺陷，20 世纪 70 年代兴起对 TDR 的研究。显然，分区管制政策的缺陷是发展权转让产生的背景。二是关于 TDR 基本内涵与优势。Danner (1997)^③将 TDR 定义为：TDR 是一种财产权利，它可以从被设计为发送区的地块上分离出来，转移到被定义为接受区的另一地块上，使之获得更大的开发强度，发送区在出售或转让这种财产权利之后，通常会受到严格的开发限制。Tavares (2003)^④、Henger 和 Bizer (2008)^⑤则认为土地发展权作为变更土地用途的权利，它可以从土地产权束缚中分离出来并让渡给他人。Gary Wolfram (1981) 提出，为保护作为公共物品的开敞空间，允许这类土地上的发展权出售可以实现林达尔均衡。美国是实行土地发展权转让制度的典型国家，推行土地开发权转让制度的主要目的在于适度有序开发土地，保护生态环境，加强土地用途管理以及优化土地资源配置。政府主要职责是负责土地利用规划和规范土地开发权转移制度，通过市场交易手段解决经济发展、生态环境及耕地保护问题。

① Richard L. Barrows. etc. Transfer of Development Rights: An analysis of new land use policy Tool[J]. American Journal of Agricultural Economics, 1975, 57(4): 549 - 557.

② Cynthia J. Nickerson & Lori Lynch. The Effect of Farmland Preservation Programs on Farmland Prices[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2001, 83(2): 341 - 351.

③ John C. Danner TDRs—great idea but questionable value[J]. The Appraisal Journal, 1997, 4: 133-142.

④ António Tavares. Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer of Development Rights [C]. European Regional Science Association 2003 Congress, 2003.

⑤ Ralph Henger and Kilian Bizer. Tradable Planning Permits for Land-use Control in Germany [C]. oettingen: Land Use Economics and Planning Discussion Paper, 2008: 01-08.

3. 关于农村产权制度问题的研究

市场经济制度确立的过程,也是农地产权逐步私有化的过程。美国从建国开始到 20 世纪 30 年代的 140 多年时间内,将大量的国有土地逐步出让给私人所有。到 1995 年,俄罗斯已经将苏联国家和集体农场的土地通过法律途径分配给农户和农场工人。二战以后,除了林地、原野、河川、海滨等土地以外,日本农地主要分配给农户所有。在英国,因为私人对土地拥有永久业权,虽然在法理上讲土地归国王即国家所有,但是实际上 90% 的土地属于私有。显然,市场经济国家,农地产权一般属于私人所有。关于农村产权制度问题的研究,国外文献主要集中在土地所有权与经营权关系的研究。例如,亚当·斯密(1776)^①主张所有权与经营权合一,认为租佃制会阻碍租佃农户对土地改良的投入;John Stuart Mill(1848)^②认为所有权与经营权可以分离,因为稳定的租佃权可以弥补租佃制的弊端;Theodore W. Schultz(1964)^③认为建立所有权和经营权合一的适度规模的家庭农场能够提高农业生产效率。

(二) 国内相关研究文献

1. 关于农地开发权转让制度问题的研究

关于农地开发权问题的研究主要围绕农地开发权转让制度在我国的适用性、农地开发权转让收益归属和农地所有权性质的研究。

一是关于农地开发权转让制度在我国的适用性研究。学术界主要考虑到美国土地开发权转让(TDR, transferable development rights)在明晰产权、优化开发秩序、提高土地使用效率、保护耕地和生态环境等方面发挥的积极作用,呼吁借鉴 TDR 政策取代传统的分区管制政策,以减少政府行政干预对土地利用产生各种市场扭曲和社会风险。随着我国土地资源短缺问题日益严峻,分区管制政策的缺陷逐步显露,近年来关注土地发展权转让问

① 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.

② John Stuart Mill, Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy[M]. London: John W. Parker, West Strand Press, 1848.

③ Theodore W. Schultz, Transforming Traditional Agriculture[M]. New Haven: Yale University Press, 1964.

题的学者越来越多。沈守愚(1998)^①、刘国臻(2007)^②、刘明明(2008)^③等结合中国农村土地所有制、耕地保护制度、生产力水平、城乡二元户籍制度以及农村市场化改革的实际情况,论述了设立农地发展权对理顺集体土地的产权关系和有效保护耕地的重要意义。

二是关于农地开发权归属的研究。在农村市场化改革进程中,土地征用、城乡土地置换等引起农地使用性质发生变化,即产生农地开发权转让收益。我国对农地发展权归属争论较为激烈。沈守愚(1998)、胡兰玲(2002)^④、张友安(2005)^⑤等认为农地发展权应该归国家所有,即涨价归公。土地涨价归公的原因是我国土地终极所有权归国家,而且土地价格上涨更多原因是政府的规划、公共投资开发等因素造成的,并非市场因素造成的。在我国,涨价归公思想的最早倡导者是孙中山先生,涨价归公也可以从促进社会公平分配、减少贫富差距角度考虑。与涨价归公思想不同,张安录(2000)^⑥、雷寰(2005)、廖喜生(2007)^⑦等主张将农地发展权归农地所有者,即涨价归私。他们认为如果土地涨价要归公,就等于是放弃了对于私有产权(在我国是指土地使用权)的坚守,这是对利伯维尔场经济的背叛。私人对土地产权(使用权)的购买与处置是一种市场行为,行政因素造成的土地价格涨落是不确定的。因此,土地市场对每个人的机会也是均等的,土地市场投机行为的存在恰恰证明土地市场存在风险和不确定性预期,也是涨价归私的合理性所在。不同于涨价归公与涨价归私两种思想的完全对立,土地开发权收益均分的思想比较适合当前的实际。例如,

- ① 沈守愚.论设立土地发展权的理论基础和重要意义[J].中国土地科学,1998(1).
- ② 刘国臻.房地产老板之暴富与土地发展权研究[J].中山大学学报(社会科学版),2007(3).
- ③ 刘明明.土地发展权的域外考察及其带来的启示[J].行政与法,2008(10).
- ④ 胡兰玲.土地发展权论[J].河北法学,2002(2).
- ⑤ 张友安,陈莹.土地发展权的配置与流转[J].中国土地科学,2005(5).
- ⑥ 张安录.可转移发展权与农地城市流转控制[J].中国农村观察,2000(2).
- ⑦ 廖喜生,陈甲斌.从集体用地流转看我国农村土地发展权配置[J].中国国土资源经济,2007(12).

朱启臻(2006)^①、刘国臻(2007)^②等则主张中国土地发展权归政府、土地所有者、土地使用者三方共同所有。持这种思想,主要是对前面两种收益归属非此即彼、非公即私的极端思想的矫正,我国土地所有制属性的不同以及实际产权占有的复杂性(如包括集体所有、国家所有、征收权、使用权、经营权、承包权、租赁权等权利的交织),涉及多种产权主体利益的交叉、重叠与纠缠,因此利益均沾的分配方式也适合中国传统中庸思想解决问题的思路,有利于减少制度摩擦和改革阻力,降低产生社会危机的风险。

三是关于农地所有权性质的研究。与国外市场经济国家有明确的土地私有制度不同,我国在市场化改革进程中,虽然宪法、土地法等都明确规定农村土地集体所有制,但是就实际土地管理、占用、使用、处置、增值收益分配的情况来看,所有制的归属是模糊的。因此,国内文献更偏重于农村土地所有制性质的研究。例如,魏正果(1989)^③主张农地国有化,即国家拥有农地的最终所有权,农户占有和使用农村土地并依法缴纳租税;杨小凯(2002)^④主张农地私有化,认为农地私有化不会导致贫富分化,且有利于减少社会纠纷和稳定地方财政;迟福林(2001)^⑤则坚持农地集体所有制,倡导继续稳定家庭联产承包责任制,并赋予农民长期而有保障的土地使用权。就我国实践来看,公有土地实行所有权与经营权合一无疑是倒退,土地私有化也不是提高生产效率的最佳或唯一途径,而建立长期稳定的承包经营关系在特定时期提高了农户的积极性。显然,不同国家以及同一国家的不同历史时期,都需要与国情相适应的农地产权制度设计。

2. 关于城乡土地置换试点问题的研究

2000年以来,全国各地都纷纷进行土地发展权改革试点,最典型的是浙江嘉兴的“两分两换”(退地农户用宅基地换城镇住房,用承包经营地换

① 朱启臻. 新农村建设与失地农民补偿——农地发展权视角下的失地农民补偿问题[J]. 中国土, 2006(4).

② 刘国臻. 房地产老板之暴富与土地发展权研究[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2007(3).

③ 魏正果. 我国农业土地国管私用论[J]. 中国农村经济, 1989.(5).

④ 杨小凯. 中国改革面临的深层问题——关于农村土地改革[J]. 战略与管理, 2002(5).

⑤ 迟福林. 赋予农民长期而有保障的土地使用权[J]. 中国农村经济, 1999(3).