



城乡建设用地增减挂钩:政策性质及实践逻辑

谭林丽,刘锐

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

摘要:学界对城乡建设用地增减挂钩政策存在误解。土地指标的价格不是凭空而来,而是与近郊土地的增值收益有关。增减挂钩政策的出台与国家偏紧的建设用地指标供给策略有关,它是彻底的政府再分配,不是市场行为。城乡建设用地增减挂钩政策实践中存在的问题,与央地目标的博弈,地方指标的分配方式,官民利益的互动等有关,不仅仅是政策设计有漏洞、产权改革不彻底。城乡建设用地增减挂钩政策的性质和实践逻辑决定了其很难实现“保统筹、保发展、保红线”的目标。要完善城乡建设用地增减挂钩政策,须直面农民的公共品诉求问题。

关键词:城乡建设用地;增减挂钩政策;土地性质;政策悖论;农民诉求

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)05-0076-08

一、问题的提出

2008年国土资源部出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,即依据土地利用总体规划,将若干拟复垦为耕地的农村建设用地(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区,通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作。

城乡建设用地增减挂钩(以下简称增减挂钩)政策自实施以来,在改善农村居住环境,促进新农村建设;保障土地集约利用,保护耕地总量平衡;拉动城乡投资消费需求,推动城乡一体化发展等方面发挥了积极作用。不过,从大量的新闻报道、政学两界的研究来看,还都存在很多问题。从已有的研究看,主要有两种研究路径:

一是从价值关怀的角度讨论增减挂钩政策的利弊。批评者如陈锡文认为,增减挂钩政策本质是拆除农民房屋,在实践中违背了建设村庄的目标,变成倒卖抢占农民土地,违法违规侵害农民权益的

现象。^[1]华生认为,增减挂钩政策推翻了土地市场依照位置定价的基本原则,有明显的错误利益导向,造成地方政府和开发商勾结起来赶农民上楼的后果。^[2]赞成者如宋娟等人认为,落实增减挂钩政策,有利于提高土地利用效率,优化城乡建设用地结构,改善农村经济面貌,夯实新农村建设基础。^[3]周其仁则认为,增减挂钩经过多年的实验和探索,效果明显,应予肯定。今后的村庄撤并应尊重农民意愿,利用市场机制形成挂钩指标价格。^[4]

二是从制度与结构的角度讨论增减挂钩政策的改革。制度完善论者如徐小黎等人认为,增减挂钩政策是现实可行、各方受益的,但地方实际操作存在一些问题,为保证该政策的有序健康实践,应该加强部门沟通合作,尊重农民主体地位,完善制度设计监管,严格土地管理程序。^[5]陈美球等人认为,为确保增减挂钩政策中的农民利益,应该建立科学的公众参与机制,实践差异化的增减挂钩政策,严格农民利益保障监督机制,积极探讨农村宅基地退出机制。^[6]制度改革论者如周其仁认为,增减挂钩政策只是对土地制度的技术性改进,从长远来看,应该实现土地资源的市場流转,根本改革现行征地制度,实现城乡土地的同价、同权。^[7]张曙

收稿日期:2014-04-11

基金项目:国家社会科学基金青年项目“农村集体土地确权中的土地纠纷及其解决研究”(13CSH049)

作者简介:谭林丽,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心人员,博士生,研究方向为农村社会学。

光认为,增减挂钩政策采取变相的征地方式,剥夺了农民土地权利,很难实现兼顾城市建设和农民发展的目标,应该放开和规范农村建设用地流转,对相关法律条款进行修改。^[8]

除了上述两种主要研究增减挂钩政策的路径外,贺雪峰从土地性质视角分析了增减挂钩政策及其实践;田孟在调查的基础上对增减挂钩政策进行了反思。这些研究都对笔者很有启发意义。但总体而言,目前关于增减挂钩政策的研究存在以下三个方面的不足:一是对增减挂钩政策的性质缺乏深入讨论,使得相关研究变成社会评论和价值宣言,无助于对增减挂钩本身的理解;二是忽略制度运作的政治社会环境,对制度的实践机制缺乏必要讨论,相关政策建议仍较为片面和琐碎;三是理论逻辑太宏大、思辨色彩太浓,对土地性质缺乏基本认识,用理论逻辑切割事物逻辑。

并且在增减挂钩政策实践中,笔者调查发现增减挂钩政策的实施并没有实现既定的“保统筹、保发展、保红线”的政策目标,有鉴于此,本文基于已有研究成果和大量实地调查的基础上,分析这种悖论产生的原因。分析主要是从增减挂钩政策的性质和增减挂钩政策的实践机制两个角度进行展开,在此基础上进一步深入反思政策悖论的产生原因,并尝试提出农民主位的城乡统筹建议。

二、增减挂钩政策的性质

关于增减挂钩政策,已有的文献主要从两个方面进行研究:一是土地发展权论。相关研究认为,土地发展权是土地所有权的派生权利,变更土地现有用途或改变土地利用强度,均是发展权。增减挂钩政策通过建设用地指标转移,使远郊农村失去农村发展用地,减少了土地工业化机会,理应给予相应的经济补偿。增减挂钩政策盘活了农村土地资源,提高了农民财产性收入,促进了城市发展的活力^[9]。二是资源优化配置论。相关研究认为,现行计划用地管理体制既带来政府的土地低效管理,也诱导着地方诱致性制度变迁。增减挂钩政策缓解了城市发展的指标约束,使土地“活”起来,弥补了最初土地划造成的低经济效率,促进了土地要素与资本、劳动的结合,必然带来土地开发在时间与空间配置上的经济效率^[10]。

上述研究的谬误表现在两个方面:一是只考察建设用地指标价格问题,不对指标“生成”和“落

地”现象进行考察,不对指标背后的土地要素特征进行分析,增减挂钩政策讨论被替换为建设用地指标分析,过于片面化和理想化。二是将土地作为一般要素进行讨论,忽略了土地的不可移动性特征,只讨论土地价格的涨跌,不讨论土地价格与土地价值的关系,对土地市场存在误解,对级差地租存在误解,歪曲了增减挂钩政策的性质。

之所以出现上述谬误,是因为政学两界对增减挂钩政策有三个误解:一是误解了城市建设用地与农村宅基地的性质。城市建设用地是要被占用的,是要作为要素与劳动、资本相结合,参与工商业发展的,能够实现更多的社会财富。农村宅基地只能自住,本身没有多少价值,也很难作为独立要素生产更多价值。在湖北荆门农村调查发现,当地1990年代就有房屋买卖现象,买卖价格为2000~3000元,还要搭售几亩土地,“搭地卖房”现象延续至今,2012年的“搭地卖房”价格不过3万~5万元,并没有形成高得离谱的价格^[11]。在广大的中西部地区,房屋买卖情况并不鲜见,笔者调查的十多个省市一般农村,农户间的房屋买卖价格普遍不高。原因很简单,当地是不完全的土地市场,土地供过于求决定其价格低廉。我国每年下达的建设用地指标有600万亩,按照现在的城市化速度,即使城市化再快速发展30年,依然只有极少的农村土地被占用,何况我国城市的土地集约利用及房屋容积率还有很大的提升空间,大部分中西部农村土地市场的缺乏带来宅基地的低价格。另外,城市建设用地不能被复垦为耕地,而农村建设用地可复垦为耕地,在中西部农村,宅基地的生产功能比不上农地,因而没有农地有价值,宅基地在农民眼中为潜在耕地。在湖南、湖北等多地农村调查时都发现农民移地建房后,将老房复垦成耕地并在上面种菜的现象。增减挂钩政策将容易复垦的农村宅基地变成无法复垦的城市建设用地,是对农业生产潜力的剥夺,实践中也会带来滥占耕地的问题^[12]。

二是误解了建设用地指标的性质。复垦出的土地指标之所以产生高价格,主要是国家偏紧的建设用地指标供给策略导致,并不是可供开发的土地资源真的稀缺。如果国家放松建设用地指标控制,土地指标市场的供不应求将大大缩水甚至不复存在,复垦的宅基地将不再有指标价值,更谈不上土地发展权利。主流观点认为,复垦指标之所以有价值,与土地指标配置的区域不合理有关,国家出于保护耕地的需要不会随意扩大指标供应量,供需矛

盾将一直存在^[13]。问题在于,如果在全国推广增减挂钩政策,放开土地复垦的规模限制,建立城乡统一的指标市场,政府只是验收检查复垦土地,监管审查指标交易,则远郊农民的盲目复垦及指标买卖的激烈竞逐,最后只会有利于资本和城市的繁荣,而有助于农村稳定和农民增收。

三是误解了增减挂钩政策的性质。如果如多数研究那样,将增减挂钩过程简化为指标发送区、指标接收区、新增指标市场及土地管理机构,现在的指标价格完全是政府定价,似乎难以实现指标市场的供需均衡。从市场经济的角度讲,则只有打破土地指标的计划分配模式,实行建设用地流转,扩大指标交易空间,建立指标交易平台,强化政府监管角色等,才能达到指标供需平衡^[14]。问题在于,指标生产要在远郊复垦宅基地,指标落地要在近郊征地拆迁,土地指标的价格并不是凭空而来,而是与近郊土地的增值收益分配有关系。现实中,企业购买指标并不需要进行额外支付,指标支出是从企业支付的土地出让金中扣除,主流学者所呼唤的市场行为不过是在土地财政上打主意。增减挂钩作为特殊的政策管道,实现了以地方财力为基础的持续向农村转移支付,它是彻底的政府再分配行为。贺雪峰教授通过调查和计算后发现,成都市政府的有限财力根本难以为全市600万农村人口提供高标准的新型居住区,并因此反思起增减挂钩政策的合理性^[15]。在工业化、城市化发展带来的土地增值收益既定的条件下,将城乡建设用地增减挂钩政策与放开建设用地使用权流转政策打包颁布,只会使特定位置的农民一夜暴富,地方政府也会因土地财政降低而弱化向远郊农民转移支付的能力,这不仅不利于社会公平,也不利于城市发展,更会带来城郊村对远郊村的“剥削”。

为此,可以从如下几个方面来理解和认识增减挂钩政策的性质:首先城市建设用地与农村宅基地是完全不同性质的土地。虽然同为建设用地,但城市建设用地是作为生产要素与劳动、资本相结合进行工商业发展,其价值来源于工商业生产;而农村宅基地是村集体无偿分配给村民用于自住,它很难作为独立的生产要素生产更多的价值,因而其本身是没有多少价值的。其次建设用地指标是国家控制分配的,是作为一种重要的宏观调控手段,国家通过这一调控手段从宏观上引导和调控国家宏观经济。增减挂钩复垦出的土地指标产生的高价格是由国家偏紧的建设用地指标供给政策导致的。

最后从总体上看增减挂钩政策是政府的再分配,而不是市场行为。增减挂钩政策是以地方财政为基础向远郊农村进行的转移支付,是通过政府的再分配把城镇近郊因城镇化引起的土地增值收益的一部分分配到远郊农村,增减挂钩中土地指标的价格并不是凭空产生的,而是城镇近郊土地增值收益的再分配。

三、城乡建设用地增减挂钩政策的实践机制

1. 央地关系下增减挂钩政策实践

如果说增减挂钩政策出台伊始,还只是中央被动回应地方需求,为其寻找合理、合法利益空间的话,那么经过几年的政策实践,当下的增减挂钩已变成更加直接、更加有效、更加有力的拉动内需的措施^[16]。分析政策背景及目标可发现,因城市扩张蕴含的利益诉求及社会后果太过复杂,难以用简单的对错是非来评价,中央只能走折衷路线,在尊重土地财政的前提下,通过增减挂钩引导地方发展,制约地方违规,实现自身目标。增减挂钩政策本身充满着中央与地方间的博弈,如果双方都能在政策框架下,实现各自的利益诉求,则该政策就会具有较好的执行效果。从制度设计的角度看,增减挂钩政策的不周全不严格,与中央对地方发展及公共财政的政治容忍度有关。对于地方来讲,增减挂钩政策的出台意味着城市化扩张和土地财政有了合法的追求空间。之前土地增值收益的分配主要包括三部分:一是国有土地的获得成本、整理成本、储备成本、开发成本;二是土地的保护、整理、增值相关的支出;三是政府的公共财政^[17]。增减挂钩政策出台后,土地增值收益分配还包括拆旧建新支出、指标支出及复垦、验收、交易等其他开支。在前两项支出既定的条件下,将土地增值收益全额返还给农村基本很难实现,因为那样意味着政府公共财政的减少,它会带来基础设施建设和民生工程的压力,其后果则是处在特定位置的人占有巨额的土地增值收益,而公共利益受损由此导致其他人利益受损。

从地方政府的角度讲,指标价格的确立要慎重。成都市政府有强烈的改善农民生活意愿,按每亩30万元来确定复垦出的建设用地指标价格。大多数地方的公共财政不足,需要的社会建设支出较多,改善农民居住的动力有限,则增减挂钩政策就

会在实践中出现问题。如有的地方政府扩大增减挂钩政策范围,不受增减挂钩政策限制,一定程度上冲击了现行的土地管理秩序。有的地方将新增的计划用地指标留给地级市,县、区只能通过增减挂钩政策获得基本的城镇发展权利,带来地方政府搞村庄集聚、农民上楼。有的地方政府只注重农村居住空间的聚集,并未对基础设施建设,如道路、饮水、卫生等后续的村庄发展予以关注。有的地方政府实行“一口价”,单方面主导挂钩指标价格,在拆旧建新上不与农民协商,损害了农民的知情权、参与权、决策权。有的地方村镇建设规划或者从来缺失,或者流于浮泛,造成项目区设置不能与土地利用总体规划和城乡建设发展规划有效衔接,带来农业发展的乏力及村镇建设的滞后,等等。

从政学两界的研究来看,实践偏差的原因有两个:一是制度设计有漏洞,个别地方认识有偏差、做法不规范、管理有缺陷,使增减挂钩政策的综合效益打了折扣^[18-19];二是产权改革不彻底,不涉及征地制度改革,不改变土地产权制度,农民上楼现象就难以避免^[20]。

政策实践中确实有政府权力过大,侵害百姓合法权益的现象。但制度的表面合理并不意味着能实现与社会的有效对接,增减挂钩的性质决定了政策执行中的各种问题。只是将实践偏差归结为行政主体的违纪违法、地方主义、压力型体制、机会主义等,并不能让操作者信服。它在学理上秉持的是“二元对立”的静态政策观,即中央政府是好的,地方政府是坏的;或者公权力是强大的,公民权是微弱的。实际上,增减挂钩作为公共政策,其执行过程并不是集权或者分权那样来回“收”“放”、永无止境的“零和博弈”问题^[21],而是央地之间、官民之间为达到各自目标不断互动的过程,笔者在此主要从中观层面讨论增减挂钩的实践机制及后果。

在增减挂钩政策出台之前,为了落实耕地保护政策和土地用途管制制度,促进城市发展的合理密度及产业结构的调整,国家实施偏紧的建设用地供给策略。它造成部分地方的指标缺乏。地方政府出于自身利益考虑,通过“占补平衡”来弥补城市建设占用的耕地。有的城市可复垦的耕地资源较少,转而通过“异地占补平衡”不进行耕地补充。2004年国务院下发《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》,叫停基本农田的“易地代保”,禁止跨地区的占补平衡。有些地方政府就通过土地整治来满足占补平衡要求,即对既

有的山、林、水、田、路等实行综合整治,以增加有效的耕地面积。增减挂钩政策出台后,在有些县市并未获得积极效应,原因很简单,当地的土地整理潜力较大,进行农地整理完全可折抵指标,另外,复垦建设用地成本高,周期长,工程复杂。有些地市就采取行政动员,或者减少“计划内指标”供给的方式,迫使县级政府通过增减挂钩政策获取“计划外指标”。笔者在湖北H市调查发现,市政府采取“正二八”与“倒二八”的方式获取指标,具体说来,就是上级下达的“计划内指标”,市一级得80%,县一级得20%;通过增减挂钩得到的“计划外指标”,县一级得80%,市一级得20%。更有甚者,市县两级为获得更多的土地收益,共同合谋扩大增减挂钩范围,获得大量计划外指标,然后倒卖给经济发达的地市。它连带出基层政府强行实施增减挂钩项目,农民所获的拆旧补偿低,建新质量差的情况,农民权益被侵害的现象因此发生。

地方建设的指标稀缺是国土部通过控制指标产生的,现在通过增减挂钩政策,让地方政府紧皱的眉头为之一松,并逐渐产生出对挂钩指标的依赖。地方政府就要想方设法,在远郊农村拆除农民的老房,同时仿照城市社区,建设新房统一居住。如此,指标腾出来,农民被上楼。

2. 增减挂钩政策的拆旧建新实践

拆旧建新实践主要有两种方式:一是并点插空式的拆旧建新。即引导农户自愿拆除老房,复垦的房屋检查验收合格后,给予相应的挂钩补偿,并选择条件好的地点,建起完善的基础设施,吸引他们到新区按规划建房。该模式的好处是充分尊重农民意愿,避免整村搬迁带来农民上楼问题。但该模式的成功依靠政府的宣传引导及规划建设,需要单家独户零星拆迁和逐渐聚集,花费的时间较长,不利于土地管理,不符合新农村建設要求,也无助于缓解城市建设的指标压力,多数地方政府因此不愿意采取。

第二种方式即集体拆迁、集体安置,它有效避免了第一种方式的弊端。集体拆迁即拆除该地块上的所有房屋,乡村组织必然要与农民协商拆迁补偿。当前的农民已发生剧烈分化,不同农民的补偿诉求有所差异。拆旧能否顺利完成,主要取决于困难户、边缘户的博弈能力。拆旧中的钉子户,主要有两类,第一类是同质的拆迁标准与异质的拆迁诉求的矛盾。对于有些困难户来说,拆旧补偿难以满足其建新开支,他希望政府(村组织)考虑其生活

困难,给予适当经济补偿,政府的官僚主义作风、群众工作的不细致等,都可能导致农民的反抗及意外事故。第二类是无赖户、混混等边缘群体,利用难得的机会与政府展开利益博弈,他们为获得高额补偿无所不用其极。政府依照政策规定,苦苦做思想工作,依然难获他们的认可,博弈陷入僵局,诸多意外事件极易产生。外在地看,农民的财产权利受侵害,农民的主体地位受忽略。

如果政府给予的拆旧补偿低于农民预期,农民不会满意,要保证拆旧就得采取强制措施,增减挂钩实践演变成农民被上楼运动。如果拆旧补偿远高于农民的预期,则多数农民会表示满意并配合房屋拆迁,但依然会遭遇边缘群体的利益纠缠。

除拆旧,还有建新。拆旧建新的目标是获取建设用地指标,农民到哪里住的问题。笔者调查的湖北荆门农村,农民眼中的宅基地是以住房占地为中心,向四周延展的大面积土地,包括房屋占地、禾场、园圃、堰塘等,农户的宅基地普遍都有2~3亩,有的甚至有7~8亩。地方政府接受“地方性知识”并实施增减挂钩,对宅基地复垦给予2.38万/亩的经济补偿,农民即觉得很划算,纷纷拆掉老房屋。对于人少地广,建设用地较多的西南农村来说,新增建设用地指标的获得较为容易,将房前屋后的建设用地都算作宅基地,则农民的宅基地普遍在1亩以上,政府规划的宅基地面积不小,还提供完善的基础设施,农民当然愿意拆旧建新。而对于住房周围土地面积较小,建设用地不多的黄淮海农村来说,尊重农民意愿建房很是困难,如果政府为农民规划较大宅基地,则从拆旧到建新,可腾出的土地(包括院子、自留地、空闲地)实在不多。地方政府多会为农民规划面积较小的房屋,或者直接让农民上楼,以获取挂钩指标。从增减挂钩的全国实践来看,农民上楼运动在黄淮海农村较为普遍。宅基地具有生产生活功能,农民要养鸡养猪、存储粮食、存放农具,维持生存的体面和舒适,需要一定的宅基地面积。现在让农民上楼,不仅带来农民生产的不便,而且增加农民的开支,潜在的社会隐患较大。

不管是统规统建,还是统规自建,农民的居住环境都得到改善,问题的关键在于农民是否满意并有参与积极性。不同地区的地理环境,市县政府的指标配置差异,及土地增值收益的分配方式,决定了增减挂钩政策的实践绩效。中央、地方、农民三者在农民得实惠、政府能发展、中央搞平衡的不断

博弈中产生出短期的均衡,但政策的潜在后果仍然值得评估。

四、政策悖论的若干思考

1. 保发展的反思

因为相关数据的缺乏,难以对“保发展”情况进行有效评估,笔者只能依据曾经调查的重庆、四川、湖北、山东、江苏等地的增减挂钩实践来进行论述。增减挂钩的后果之一是增加了建设用地指标,缓解了地方发展的土地压力。问题在于,土地指标只是个符号,有数量多寡,没有区位差别,它完全依赖于国家宏观调控,并不具有资产功能,能否助推地方经济发展,靠的是城市发展水平及城郊土地是否真稀缺。另外,指标的高价格本就是中央偏紧的指标供给政策带来的,中央的目标是控制土地供应规模,保证城市土地的集约利用,平衡不同城市、不同区域的经济差距,它是国家战略意志的体现,不只是经济效益的考虑,指标的按比例分配也不是计划经济的产物,而与国家建立的严格土地管理制度相匹配。现在城市增加建设用地指标,一方面会带来地方财政的大量增加,为城市摊大饼式的扩张提供基础,另一方面会带来土地利用效率低,产业结构不合理,经济发展难转型的弊端,过度依赖“以地谋发展”模式也将带来宏观经济波动增强,金融风险和社会风险骤然增加的后果。

从短期来看,因为要拆掉老房,建设新农村,则要耗费相当的人力、物力、财力,更重要的是,它带来了水泥、钢筋、砖瓦等建筑材料的投入,农民也会去旧添新,购买冰箱、洗衣机、彩电等,拉动耐用品的消费,从而对增加地方就业,拉动地方经济有所裨益。长期来看,农民的居住利益、土地利益被一次变现,增加了财产收益,但生活稳定与持续发展却面临重大问题。笔者在湖北多地调查发现,部分农民利用拆旧收益进城买房,但自身缺乏就业能力,城市生活成本又大,没过多久即面临生活问题,只能回村操持一亩三分地,或者让老人回村种田养猪,支持子女果蔬粮肉,留守村和空心村随之出现。更严重的是,有的地方推动增减挂钩与土地规模经营相配套的政策,农民住进新房后失去务农收入,不得不进入务工市场,40~60岁的中年人竞争不过20~30岁的年轻人,竞争的激烈及生存的不确定性带来巨大的精神危机和生存危机。

从宏观经济角度讲,增减挂钩政策所促成的政

府财政向农村转移现象,只是在改变生产关系,并没有促进生产力的发展^[22]。

2. 保红线的反思

增减挂钩政策从有限的几个试点到逐步放开,其中包含复杂的中央与地方利益博弈。从政策执行的手段及目标来看,中央政府不及地方政府。举例来说,中央政府以建设用地的计划内指标、基本农田保护任务、耕地占补平衡为三个基本要素来制定土地利用规划,严格土地管理制度并加强土地执法监督,但计划管理本身的合理性与有效性要靠地方政府实践和遵守。从某个角度讲,地方目标与中央目标的是否一致及地方对中央政策的忠诚程度决定着政策执行的效果。增减挂钩政策的地方实践意味着更多土地增值收益的溢出,如果说大幅度向远郊农村转移土地增值收益,是地方政绩观与中央目标的耦合,则保障耕地数量和质量则仅具有中央目标的内涵,地方政府并无基本动力,遵守复垦政策并通过耕地验收才是其行政逻辑。

若照土地整治的工程标准,地方政府应该清除建设用地上的砖块、瓦砾、废料,然后平整土地,保证耕作层厚度和平整度,建起配套的沟路渠设施,再通过增肥措施使土地变成高标准农田。但有的地方只讲耕地数量,不管耕地质量,将鱼塘、河滩、山地、园林纳入农保范围,出现农田的“上山、下水”现象,“占优补劣”的情况也屡屡出现。有些地方政府严守政策,保证农用地的数量质量,但也不能保证其合理利用。在重庆秀山县农村,40岁以下的中青年人大都外出打工,只剩下老弱妇女尽力耕种几亩田地,但土地抛荒现象普遍存在。地方政府为保证复垦耕地的质量不降低,设立专门的“撂荒费”,一年两次检查土地种植情况,验收合格者即补助500元/亩,每年还免费发放萝卜籽、油菜籽,但土地抛荒态势却逐年严重。

其实,粮食安全不仅看耕地数量,更看土地生产潜力。在增减挂钩政策出台前,有些农村普遍有农户自发复垦宅基地的现象。原因很简单,一是利用旧房材料建新房节省开支,二是在上面种蔬菜花生以自足。退耕还林政策刚出台的几年,不少农户在废弃的宅基地上种树。农民是理性且务实的,种粮食要有经济收益。现在种粮收益不如打工,不少土地因此被抛荒,老宅基地也被闲置。如果农业生产收益大,自然会有农民回村种粮。笔者在湖北十堰调查发现,2005年当地黄姜市场火爆,黄姜价格较高时,不少农户在房前屋后、老宅基地上种黄姜,

废弃的耕地也被开垦出来。现在是农产品价格较低,不少具有生产能力的耕地、非耕地作为战略储备地闲置在那里。当粮食市场供不应求时,农民会很快开足马力生产,这些土地也能产生粮食。需知,粮食安全不只靠耕地红线,还靠粮食生产能力^[24]。

增减挂钩政策很难确保地方政府保证耕地数量质量的积极性,且它使原来的耕地生产潜力降低,对我国的粮食安全构成了威胁而不是保护。

3. 保统筹的反思

城乡统筹的关键是了解农民的公共诉求,通过政策宣传引导来调动农民积极性,在保障农民生产权益的基础上,实现有效的公共品供给,改善农民的生活环境。地方政府期待增减挂钩政策,主要是为促进城市发展、获得土地财政,国家宣传的土地增值收益全额返还农村很难被地方政府贯彻下去。如果通过转移支付完善各类民生工程,让美丽乡村建设和农民收入提高落到实处,地方政府倒是很有兴趣。问题在于,当提高农民生活品质与增减挂钩政策的地方目标相抵牾时,地方政府要兼顾好二者并做出恰当选择并不是件易事。

笔者调查的湖北荆门农村,传统的农民住宅具有较强的生产功能,多建在离自家田地较近的位置,居住格局相对分散。现在随着农民收入提高,对宅基地的生活功能要求强烈,农民都渴望集中居住以享受便捷的交通条件、网络服务、文化设施等。而荆门市的人地关系相对缓和,建设用地(包括宅基地)较多,地方政府容易获得建设用地指标。政府于是采取宣传引导的方式,鼓励农民自行拆掉老房子。政府通过增减挂钩资金在村庄中心点规划起农民新村,建起较为完备的基础设施,然后制定村民移居政策。老村不再批准宅基地,农民要建房须到新村来,农民拆旧获得验收后,政府给予补助并进行土地整治。是统规自建还是统规统建,由村集体民主决策。经过几年的实践,新村逐渐活跃起来,农民的主体地位得到保证,政府的统筹资金也落到实处,农村的居住质量也得到提高。

荆门市通过增减挂钩统筹城乡的成功有几个必不可少的条件:一是因地制宜地做好村庄规划,在注重农业生产的基础上实行集中居住;二是地方政府较易获得建设用地指标,因此采纳渐进的尊重农民意愿的新村建设方案;三是在新村配套好各项基础设施,吸引农民有序退出宅基地。

有些地方限于自然条件、政府偏好、农民分化

等,很难具备上述条件,容易出现公共品供给的瞄准率不高,农民上楼后无法从事农业生产的情况,城乡统筹也褪变为新的城市剥夺农村。

五、结语

每一个公共政策的出台,既要和政策性质把握好,也要对央地博弈有足够认识。城乡建设用地增减挂钩政策的种种实践偏差,与其说是制度不完善或产权不清晰带来,不如说是对土地性质存在误解,对小农经济缺乏理解,对政策执行缺乏把握所致。政策悖论要求我们谨慎试点,认真分析,全面评估,小心推广增减挂钩政策,而不是只谈设计,不及其余。

笔者以为,增减挂钩政策应该直面农民生产生活所需要的基本公共问题。当前的农村社会面临三大问题:一是农民在居住问题上很是纠结。他们既想改善居住条件,又不想让半生所得被浪费,如何保证房屋的舒适耐用,避免换代过快及继续搬迁,是其建房的首要考虑;二是农民在农业生产上的犹豫。农业收益尽管不多,但是小农家庭的安身之本,从种植方便的角度讲,住房不能离田地太远,另外,以农业为载体建立起的熟人社会是农民安身之基,村庄的生产性与生活性缺一不可;三是如何让进城农民有序退出宅基地,以缓解当前的宅基地资源紧张态势。因地制宜地实行集中居住政策,为在村农民提供基本的公共设施和公共服务,是国家转移支付应该考虑的重大问题。

通过增减挂钩的政策管道,因地制宜地建立村庄规划,提高公共品供给的瞄准率,调动农民的内生积极性,使农村生产生活条件得到较大改善,农民才有动力在村庄生活,担当起自身农业责任,国家粮食安全及农民收入才能稳步提高,“三位一体”的政策目标才能实现。

国家、城乡、农民利益被统一起来的增减挂钩政策,才是值得全国推广的好政策,它依赖于扎实的研究与政策本身的完善。

参考文献:

- [1] 陈锡文. 土地增减挂钩违规严重[N]. 新京报. 2010-11-03.
- [2] 华生. 城市化造成的土地升值该怎么分[EB/OL]. [2013-11-13]. http://finance. inewsweek. cn/20131108_74423_all. html.

- [3] 宋娟,白钰,张宇. 城乡建设用地增减挂钩的理论实证[M]. 天津:南开大学出版社,2012:14.
- [4] 周其仁. “增减挂钩”怎么看?[EB/OL]. [2013-01-26]. <http://opinion. caixin. com/2011-01-26/100221097. html>.
- [5] 徐小黎,杨荫凯. 对城乡建设用地增减挂钩工作的思考和建议[C]//郑凌志. 中国土地政策蓝皮书(2011). 北京:中国大地出版社,2013:219-223.
- [6] 陈美球,马文娜. 城乡建设用地增减挂钩中农民利益保障对策研究[J]. 中国土地科学. 2012(10).
- [7] 周其仁. 还权赋能:奠定长期发展的可靠基础[J]. 国际经济评论. 2010(2).
- [8] 张曙光. 博弈:地权的细分、实施和保护[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011:99-138.
- [9] 张安录. 城乡生态交错区农地城市流转的机制与制度创新[J]. 中国农村经济,1999(7).
- [10] 谭荣,曲福田. 中国农地发展权之路:治理结构改革代替产权结构改革[J]. 管理世界,2010(6).
- [11] 刘锐. 农村宅基地性质再认识[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2014(1).
- [12] 贺雪峰. 土地问题的事实与认识[J]. 中国农业大学学报:社会科学版,2012(2).
- [13] 陆铭. 建设用地指标可交易:城乡和区域统筹发展的突破口[J]. 国际经济评论,2010(2).
- [14] 张蔚文,李学文,吴宇哲. 基于可转让发展权模式的折抵指标有偿调剂政策分析[J]. 中国农村经济,2008(12).
- [15] 贺雪峰. 建设用地制度改革的逻辑[J]. 贵州社会科学,2013(4).
- [16] 李元珍. 央地关系视阈下的软政策执行[J]. 公共管理学报,2013(3).
- [17] 张志宏. 土地出让收益分配制度改革研究[C]//郑凌志. 中国土地政策蓝皮书(2011). 北京:中国大地出版社,2013:206-207.
- [18] 徐绍史. 深入开展农村土地整治,搭建新农村建设和城乡统筹发展新平台[J]. 国土资源通讯,2009(8).
- [19] 徐小黎,杨荫凯. 对城乡建设用地增减挂钩工作的思考和建议[C]//郑凌志. 中国土地政策蓝皮书(2011). 北京:中国大地出版社,2013:219-223.
- [20] 邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史和微观行动的角度看[M]. 牛津:牛津大学出版社,1994.
- [21] 刘锐. 农村宅基地退出问题再探讨[J]. 中州学刊,2013(7).
- [22] 田孟. 一石三鸟? ——对城乡建设用地增减挂钩政策的批判[J]. 战略与管理(内部版),2013(7/8).

(责任编辑:刘浩)

Urban and Rural Construction Land Reallocation: Policy Nature and Practice Logic

TAN Linli, LIU Rui

(Center for Rural China Governance, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: There exists an academia misunderstanding regarding urban and rural construction land reallocation policies. Land index price does not come just out of thin air, but is related to the suburban land value-added income distribution. Urban and rural construction land reallocation policy's introduction is related with the national tight supply of construction land index strategy, and it's not a market behavior, but purely a redistribution behavior of the government. Problems in the practice of urban and rural construction land reallocation policy are related with the goals of the central and local governmental games, the local index distribution, interactive officials and the public interest and so on. It is caused not just by the policy design that has loop holes, or by the property right reform that is not complete. Urban and rural construction land reallocation policy's nature and practical logic lead to the situation that it's difficult to achieve the goal of "insurance plan as a whole, insurance development, and guaranteeing the red line". If urban and rural construction land reallocation policy is to be improved, it must face the problem of public goods demand of farmers.

Key words: Land for Urban and Rural Construction; Urban and Rural Construction Land Reallocation Policy; Nature of Land; Policy Paradox; Farmers Appeal

~~~~~

(上接第 75 页)

# Agricultural Land Management Rights Transfer and Development of New Agricultural Management Entities

ZHANG Haipeng<sup>1</sup>, QU Tingting<sup>2</sup>

(1. Center for Studies of Political Economy, Nankai University, Tianjin 300071, China;

2. School of Economics, Tianjin University of Commerce, Tianjin 300134, China)

**Abstract:** If new agricultural entities intend to cultivate the field, the first thing is how to obtain the right to operate agricultural land. The key factors which influence the farmers about farmland transfer are the level of participation and the gain levels. We can analyze and solve this problem by designing a model for land transfer rents. Developing new agricultural entities needs to solve many problems and contradictions: First, the willingness of farmers' circulation is decentralized, contradictorily, the new operators wish that the land be concentrated. Second, the farmers want to get a stable flow of rents, but farming income is uncertain, and so on.

**Key words:** Farmland Operating Right; New Agricultural Business Entities; Farmland Rental Price; Farmland Transfer



# 城乡建设用地增减挂钩制度创新思路研究

郑俊鹏<sup>1,3</sup>, 王婷<sup>1,2</sup>, 欧名豪<sup>1\*</sup>, 刘震宇<sup>3</sup>

(1. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095; 2. 湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081;  
3. 长沙永信土地规划咨询有限责任公司, 湖南 长沙 410000)

**摘要:**城乡建设用地增减挂钩制度是优化城乡土地利用结构、提升建设用地利用效率的有效途径。本文基于土地发展权理论,提出挂钩指标是挂钩中土地发展权转移的载体,并将挂钩的实施分为挂钩指标的生产与使用两个阶段,指出“项目制推进”的实施方式是挂钩制度实施产生问题的重要原因,具体体现在:一是挂钩指标在生产过程中整拆整建,导致挂钩运行成本大、安置补偿不合理、农民被动参与、权益严重侵害;二是挂钩指标的使用封闭运行,导致挂钩指标使用效益低、指标供需区域不匹配。因此,制度创新的关键路径:一是在挂钩指标生产阶段构建闲置宅基地退出机制,将目前挂钩指标的“整拆整用”转变为“零拆整用”,鼓励农民主动参与,降低挂钩运行成本,促进挂钩指标合理有序生产;二是在挂钩指标的使用阶段构建挂钩指标交易机制,将挂钩指标作为一种稀缺性资源和商品,进行挂钩指标的跨区交易,以发挥市场机制在城乡建设用地要素空间配置中的基础性作用。

**关键词:**城乡建设用地增减挂钩;制度创新;土地发展权;挂钩指标

**中图分类号:**F301.2    **文献标志码:**A    **文章编号:**1671-7465(2014)05-0084-07

自20世纪90年代中期以来,我国城镇化水平以年均1个百分点的速度提高。乡村人口以年均1000多万的规模涌入城镇,成为城镇化的主要方式<sup>[1]</sup>。理论上,城镇化不仅意味着城市人口增加和农村人口减少,也意味着城镇建设用地的增加和农村建设用地的减少<sup>[2]</sup>。然而,我国当前的城镇化发展受长期的城乡二元分割、土地制度不完善等限制,农村人口转移的同时,城镇建设用地的增加并未与农村建设用地的减少相挂钩,农村建设用地外扩内空、城乡建设用地结构失衡问题严重。农村空心化与城乡用地扩张并存,造成了土地资源的闲置浪费和大量耕地被占用,直接威胁到我国18亿亩耕地红线的保护,也成为优化城乡土地利用配置和统筹城乡协调发展的障碍<sup>[3]</sup>。发达国家的城镇化历程表明,推进农村土地整理与农村建设,促进

土地要素在城乡间的自由配置,是实现城镇化、工业化进程中城乡土地协调利用与统筹发展的重要途径。城乡建设用地增减挂钩制度正是基于以上背景提出。2004年挂钩制度正式提出以来,中央政府陆续出台了数项推进与规范城乡建设用地增减挂钩的政策,并逐步开展试点实践,挂钩制度有望成为破解城乡用地双增局面的综合途径。

目前理论界对城乡建设用地增减挂钩制度的研究,在挂钩的意义及必要性、挂钩运作模式、挂钩规划、挂钩效益评价和挂钩存在的问题与建议等方面已形成了初步成果。部分学者对各试点省(市)的实施模式进行了总结和对比<sup>[4-5]</sup>,开展了挂钩规划的编制、挂钩效益的评价等方面的研究<sup>[6-8]</sup>,还有对挂钩实施中存在的问题与阻力提出了相应的对策建议<sup>[9-11]</sup>,但总体来说都缺乏对挂钩制度内在

收稿日期:2014-04-12

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(11JZD031);国家社会科学基金重大项目(09&ZD046)

作者简介:郑俊鹏,男,南京农业大学公共管理学院博士生,主要研究方向为土地利用规划与管理。

欧名豪,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地利用规划与管理、土地资源可持续利用。

\* 欧名豪为本文通信作者。