

# 关于农村土地城市化的经济和规划问题

朱林兴

## 一、农村城市化的土地资源背景

土地是一切生产和一切存在的源泉。“劳动并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。正像威廉·配弟所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”<sup>①</sup>土地是人类赖以生存和立足的空间，也是推进农村城市化的基础条件。

人多地少，尤其耕地短缺，是我国的基本国情。我国国土总面积 960 万平方公里，约占世界陆地面积的 1/5，居世界第三位。鉴于人口多，人均占有国土面积不到世界人均数的 1/3，其中，不能或难以利用的沙漠、冰川、戈壁、石山和高寒荒漠又占相当部分。据 1994 年统计，我国共有耕地 14.2 亿亩，人均 1.2 亩，仅为世界人数的 1/4。在历史上我国人均耕地远远高于现在，如汉代人均 9.6 亩，唐代、明代人均 12.6 亩。在全世界 26 个人口 5000 万以上的国家中，我国人均耕地仅高于日本和孟加拉国，居第 24 位，相当于美国的 1/9，泰国的 1/4，印度、巴基斯坦的 1/2。

在我国耕地锐减始终是一个突出矛盾。据不完全统计，从 1957—1994 年，全国累计减少耕地 7 亿亩，净减 3 亿亩。耕地锐减的原因在于：生态环境恶化，全国水土流失面积已达 130 万平方公里，土地沙漠化面积 17.6 万平方公里，预计到 2000 年，全国水土流失面积扩大到 180 万平方公里，土地沙漠化面积将增加到 20 万平方公里；社会经济发展、建设规模的扩大、产业结构的调整；城市化进程加快以及人为地乱占滥用等。

我国农村城市化正是在这样的土地资源、尤其耕地资源严重短缺的大背景下展开的。未来的 5—10 年我国农村城市化势头猛增，且主要以乡镇工业为主要动力，大部分农业剩余劳动力的转移又要在小城镇的空间完成。这就必然进一步加剧土地、尤其耕地资源稀缺的趋势。无论是乡镇工业，还是小城镇建设，需要耗用的一般是耕地，加上目前乡镇企业和小城镇建设一般都有占地较大的特点。据粗略估算：转移一个农业剩余劳动力进乡镇企业或小城镇落户，需占耕地 0.2 亩，按从现在起到 2010 年农转非人口为 6 亿人口（包括 4 亿农业剩余劳动力和家属），则需耗用耕地 1.2 亿亩。如果再加上国家重大建设项目，现有大中城市用地面积扩大，则需耗用耕地远不止这一数字。然而，耕地是不能无限止减少的，否则意味着人类将缺乏生存与立足之地。

土地资源状况制约着国民经济发展，影响着社会各方面，也是推进中国农村城市化进程中一个棘手的矛盾。

## 二、耕地城市化中的经济关系

现有农村土地制度是以“均田式”为基本特征的。所谓“均田式”，是以“耕者有其田”为基本出发点，按户（劳动力）进行土地分配，只要是农户，不分男女老幼，都可以平均地得到一份土地，其量是由所在社区（自然村或生产队）的土地量为转移。

这一用地制度的基本特性是非商品性，主要表现在：

第一，产权的模糊性。按照《宪法》规定，“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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”这里，“集体”的概念比较模糊，哪些组织对哪些土地拥有所有权，不清楚。作为集体一员的农民，在产权上如何体现其权益，在从事农业生产时这一权益如何体现，其转移到其它产业或城镇时，这一权益又何以体现？都不甚明了；

第二，无偿性。目前，农民占用土地是无偿的，无须缴纳地租；

第三，福利性。土地对于农民而言，具有承载功能、养育功能，由此转化为获取就业保障、生活福利和伤病养老保险的手段。它既是农耕社会单一生产方式的产物，又是城乡二元社会经济结构下农民所处的政治、经济地位决定的。

第四，非流通性。农村土地不仅所有权不能进入市场，连土地使用权的流转也是有限的，其流转只能限于当地的社区（村或生产队）范围内。

以上农村土地制度必然对农村城市化产生负效应。主要有：

第一，制约了乡镇工业相对集中和小城镇合理布点及其一定规模的发展。乡镇工业的相对集中和小城镇的合理布点，均以土地流转为前提的。现有土地非流转性特点决定了乡镇工业和小城镇布点往往只局限于原社区范围内，由此必然导致规模经济效应不理想。根据温州市的经验来看，一个乡搞一个镇，既有利，也有弊。利者，便于征地，来自农民的阻力比较小；弊者，城镇的地理范围比较狭小，经济聚核不大，非农业人口比重低，因而难以起到一定的经济中心作用。就全国而言，这个问题颇值得关注。现有 5 万余个小城镇，平均每个镇的建成区面积只有 0.39km<sup>2</sup>，建制镇的建成区面积稍大些，也不过是 0.81km<sup>2</sup>，平均每个小镇的非农人口，城关镇是 2.6 万人，建制镇是 2700 人，小集镇只有 400 人，兼之基础设施普遍落后，如此小城镇怎能担当起农村城市化大业。

第二，不利于土地的合理利用，减少了非农产业和城镇建设用地的有效供给。发展非农产业，进行城镇建设，都需要占用一定的土地。但是，土地总供给是不变的，农业用地是必须保证的，这样，农业用地与城市化建设用地之间形成了尖锐矛盾。减少了农业用地，就要影响粮棉油，进而影响到整个社会安定；而农村城市化进程又不可迟缓，迟缓了，大量农业剩余劳动力就失去了就业和居住的空间，同样会影响整个社会安定。解决这一矛盾的出路在于实行土地资源的合理流转。然而现行的农村土地制度限制了土地资源的流转。由于土地制度的福利性，大多数农民把农地视为“活命田”、“保险田”，尽管他们中的不少人已经转移到乡镇工业或小城镇，甚至在大中城市落户，但仍不愿意与农田“绝交”；另一方面，他们又不愿意对农田投资，以至土地抛荒，结果必然不利于提高农地产出，农业生产缺乏后劲，规模经营也难推行。

第三，不利于农村剩余劳动力的彻底转移，既影响到农业生产，又影响到城镇建设。在现行农村土地制度的背景下，农业剩余劳动力的转移是极不彻底的，他们脚踏两头船，一脚踏在农村这一头，一脚踏在乡镇工业或城镇这一头，一旦宏观环境发生某种变化，就有可能出现逆

向转移。例如,1989年就有数百万进城民工向农村回流。这是当前生产力和城乡二元化社会经济条件下的一种复杂的经济关系,是农村土地经济关系不适应改革开放大趋势的具体表现。其后果,除了影响农民对土地投入的积极性以外,还影响到农民集资建城、长期从事非农业和居住城镇的积极性,进而影响到城镇建设资金来源,以及建成后城镇集聚经济的形成及其作用的发挥。在农村,包括小城镇就业、教育等基本权利的保障机制尚未完善或建立条件下,这一情况或许表现更明显。由此,也就产生了另一个负面效应,即小城镇吸引功能弱化,导致大量农业剩余劳动力往大中城市流动,因为较小城镇,大中城市的“掏金”容易得多,量大得多。目前,我国农业剩余劳动力的75%是涌向大中城市,这恐怕就是其中的深层次原因之一。

重构农村土地制度的基本目标是,在国家宏观调控下,发挥市场机制的基础作用,赋予土地资源以商品属性,实行自由流转,以增进效率,兼顾公平。其具体目标是:第一,最大限度地保护农田,以满足人类长期生存和发展所必需的空间;第二,最大限度地体现土地权益分配的公平性,推进土地流转,以弱化短期土地经营行为和农业剩余劳动力的“恋地”心理;第三,最大限度地保证农村社会经济长期发展,使体现就业结构、产业结构、经济结构的用地结构建立在土地有效供给和有效需求的基础上。

农村土地制度改革根本出路在于:引入市场机制,建立农村地产市场,赋予土地以商品属性,根据城乡社会经济协调发展和推进农村城市化进程要求,实行土地流转。

就推进农村城市化进程而言,需要在两个方面改变农地用途性质,一是推进乡镇工业企业区位相对集中,构筑较大规模的乡镇工业小区,这是推进农村城市化的动力源;二是在城镇建设实现方式上,可以采用对原有城镇进行改造、扩大的方式,也可以采用建设新城镇的方式。这两种方式都需要改变农地使用性质。就前者而言,可以不改变土地所有权性质,也可以改变土地所有权性质,目前在同一社区,尤其同一村内往往不涉及土地所有权性质的改变;就后者而言,一般是通过改变土地所有制性质来实现土地流转的,即通过国家征用来实现的。但从发展趋势来看,尤其从农村城市化的动力源和载体之间的关系来看,农村土地流转更多的将是土地所有权变更,其次才是涉及到土地使用权的流转。然而,这两者又往往是交叉的,也就是说,农业用地变更为农村城市化用地,既涉及到土地所有者主体的集体经济组织,又涉及到土地使用者主体的农民,再加上国家和土地开发商,构成了农村土地流转过程中的全部经济关系。如何妥善地处理这种经济关系事关农村土地制度改革目标的实现问题,当认真研究。

为了认真、妥善地处理这种经济关系,有几个问题需要研究:

第一,所有权主体。它是地产权益归属中首先涉及的问题。农村集体土地归谁所有,现有的法律没有明确的说明。1982年的宪法说:“除了依法归国家所有的以外,农村和郊区的土地归集体所有;宅基地、自留地和自留山也归集体所有。”《土地管理法》和《民法大典》也未对集体土地的所有权主体作更明晰的表述。这同全民所有制一样,出现了“所有制真空”。这种所有制真空状况,其结果在土地流转过程中,使地产权益旁落,或落到一些政府口袋里,或落到开发商以及少数农村干部口袋里,而真正所有者主体及广大农民的利益受到侵害。现在不少农村城市化地区,随着农村土地的城市化,一些乡镇政府富了,土地开发商富了,少数农村干部富了,但广大农民并没有富起来。因此,不少地区的村、队和农民对土地非农化抵触情绪很大。为此,必须尽快明确集体土地所有者的主体。对这个问题,目前看法不尽一致,有主张国家所有;有主张行政村(大队)所有;还有主张自然村(生产队)所有。笔者认为,以自然村即生产队作为集体土地所有者主体比较合理,其理由是:首先,自然村是历史上自然形成的社区,在我国

农业合作化运动中作为一级基层经济组织存在,时过几十年,这一经济组织仍然在发挥着农村生产经营活动的组织者和管理者的作用;其次,解放后土地改革是以自然村为单位,按户、人口进行土地分配,“均田式”就是以当时自然村的土地总量和人口量进行分配的,自那时起,农民真正成为土地的主人,以后互助组、合作社运动,农民就是以分得的土地入股的。

第二,使用者主体权益。由于所有者主体模糊,必然带来的是使用者主体权益得不到落实。农村城市化进程的同时,农用土地相应地非农化,这一过程,一方面要求集体土地所有者权益在经济上得到落实和保证,另一方面要求土地使用者权益在经济上得到落实和保证。总的原则是,出让土地收益更多地倾向于土地使用者主体。这样做的好处是:首先,有利于失去土地使用权的农民弱化“恋土”心理,并在安置生活和再就业时无经济上的后顾之忧;其次,便于向农民提供一种示范效应:对土地投入是会得到相应报酬的,即便农用土地非农化,仍然会得到合理报酬的。现在问题是征用农地过程中,忽视了农民的合法权益,往往不付地价,只付补偿,地产收益中的大部分转到了房地产开发商,或者转移到政府口袋里。这既给农地非农化,尤其国家征地带来一定的难度,也给农民彻底脱离土地改变身份造成了困难。因此,将地产收益往农民这一头倾斜,提高土地出让价格、提高国家征地标准是必要的。

这里需要提及的是,城郊结合部或者城市规划区内的农地改变农用性质之后其地价与农村地区相比,产生了更高的利润,这一利润通常称为极差收益,这部分收益应归谁?原则上大部分应归国家,小部分归集体或农民,其理由是,这一级差收益主要是由城市经济发展引起的。同时也应当留一部分给集体和农民,以便减少农民出让土地的抵触情况,因为这些地区的农民获得的地产收益要比农村地区高。需要指出的是,归于国家的这部分收益应用于农村城市化建设,而绝不允许用作政府的消费性支出。

此外,为了确保农地非农化过程中农民的地产收益,应规范国家对集体土地的征地程序。现在不少地方不让农民直接参与土地交易过程,只是由基层政府,少数队、村干部说了算,这是没有道理的,因为征地对农民利益影响最大。不让农民参与土地交易程序,实际上是否认土地使用者的合法地位。这方面英国的征地法规值得我国借鉴。英国的强制性征地程序分两步:第一步决定征地是否合适,第二步决定失去土地各方的赔偿额。无论哪一步,都通知被征土地的全部所有者、占用者和租用者。我们从中可借鉴的:第一,需要完善土地法规,切实保护被征土地的使用者——农民;第二,农民应树立法制观念,学会用法律来维护自己的合法权益。

### 三、将市场机制导入农村城市化用地规划

所谓农村城市化用地规划,是指一个国家或地区在一定时期内,本着合理利用土地资源、长期生存发展的需要,根据社会经济发展战略,对农村城市化用地所作出的规划。其主要任务是:确定农村城市化用地量;在空间和时间上对农村城市化项目进行土地资源的合理安排;根据“适度消费”的原则,在安排农村城市化占用农地的同时,对农业用地存量的增加作出安排。其主要作用是:

第一,有利于正确处理土地资源、尤其耕地资源稀缺性和非农项目用地需求日益增长性之间的矛盾,为城乡经济协调发展,子孙后代的生存和发展,在空间上提供用地保障;

第二,有利于减少、避免农村城市化用地的盲目性,增强自觉性,为政府对土地资源的合理、科学的调控提供依据。

第三,有利于平抑土地投机,培植或完善房地产市场。长期来,我国实行的是社会主义计

划经济体制,与这种传统计划经济体制相适应的原用地规划明显地滞后于新时期商品经济发展要求,表现在农村城市化用地上有以下几个比较突出的问题:

1、地区分割性。近年来,一些地区对农村城市化用地缺少长期规划,即使有,也只限于本地区、本县、本乡镇,其城市化用地总量和城市化项目的布点、规模也往往只考虑当地一定时期内的社会经济发展,而很少考虑整个社会经济发展,尤其是流动人口这一重要因素对当地的影响,带有明显的地区分割性。这种情况难以避免如现有大中城市不适应流动人口冲击所产生的后果。

2、用地结构的非市场性。农村城市化用地,主要是城镇建设用地。就充分发挥城镇的政治、经济、文化中心而言,第三产业用地和基础设施用地应占主要比例。目前,各地强调乡镇工业发展必须依托城镇。这一方向是对的。但是,在用地规划上往往忽视了一定的第三产业用地。其结果是,一些地方乡镇工业小区建立起来了,成百上千家企业集中到了一块,但是相应的贸易、金融、科技、信息、生活、文化娱乐、教育、卫生等产业跟不上。不但老城镇是如此,新建城镇也有这个问题。这或许是造成不少城镇难以起到对农业剩余劳动力的蓄水、分洪作用的重要原因之一。

3、估算成本效益的非综合性。社会效用和经济效用的有效统一,是市场经济条件下用地规划应遵循的基本准则,籍此社会效益、经济效益和生态效益在空间才得以完整的实现。这就要求政府、投资者和经济学家在编制农村城市化用地规划时通力合作。对规划方案进行多角度地估算成本效益。而现在,这项工作常常离开了投资者和经济学家的参与。这样,规划的社会目标得到了体现,但随着城镇建设投资主体日益多元化,非政府投资主体的意愿难以得到体现,这对于吸收社会资金建设开发城镇无疑是极为不利的,这是问题的一个方面:问题的另一个方面,除了政府官员、规划专家,而缺乏其他学科专家参加,因而难以预测规划实施的成本及其以后城镇运营中的成本效益,难以将眼前利益与长远利益、局部利益和整体利益融为一体。

以上问题表明,原有的规划手段已明显地滞后改革开放与商品经济发展趋势。而解决这个问题的根本出路在于:将市场机制导入城市化用地规划。其本质是,通过经济规律对规划的渗透,规划与经济杠杆的结合,形成一个体现“效率与公平兼顾”的原则、充满生机的土地资源的分配机制。其主要目标是:1、整体社会效益,包括社会政治安定、就业充分、物质生活和精神生活条件改善的实现;2、农业用地和非农业用地在数量、空间结构上的协调平衡,为子孙后代发展提供一个良好的空间环境;2、为农村产业结构、经济结构的优化,农业剩余劳动力的合理、彻底转移提供用地保证。根据这一目标,将市场机制导入规划拟作如下思考:

第一,用地总量规划应体现市场供求平衡。要改变原有封闭式、静止式城镇规划方法,向开放式、功能式的规划方法转变。城市化用地规划的关键是要按市场供求的要求作出合理的、科学的安排。规划应超前,至少要超前 20 年,规划期满还可以作灵活变动;对农村城市化用地的总量应严格控制,并且根据经济发展实施农业用地非农化操作,根据市场需求(实际的,而不是虚假的)以及实际经济能力提供农村城市化用地资源;在不改变规划的前提下,对农村城市化用地开发导入竞争机制,以提高土地产出效益。

第二,用地结构的安排应体现效益最大化。农村城市化用地规划的实用性,不仅在于构画出农村城市化发展趋势和基本框架,更在于揭示市场经济发展对农村城市化产生的作用、范围,并使之纳入到高效、有序、协调的发展轨道。这就要求用地结构的规划密切体现市场经济变化趋势,进行“滚动式”规划。选择最佳方案的标准,既要有长期发展目标,(下转第 60 页)