

# 城乡统筹视角下的农村土地市场改革

叶红兵<sup>1</sup>, 池源<sup>2</sup>

(1. 河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038; 2. 厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**[摘要]**党的十八届三中全会明确指出继续深化农村土地产权改革, 赋予农民更多的财产权利, 建立新型城乡关系。从统筹城乡土地市场着手, 分析了建立城乡统一土地市场的必要性和可能性, 并提出了相关政策建议, 对于缩小城乡差距、发展农村经济、统筹城乡发展具有一定的借鉴意义。

**[关键词]**城乡统筹; 农村; 土地市场; 改革

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2015.02.003

**[中图分类号]** F301 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2015)02-009-04

我国城市国有土地市场发育程度已较为成熟, 而集体土地市场有待加强培育与管理, 建立、完善统一的城乡土地市场, 给予集体土地与国有土地同等待遇, 可解决长期以来城乡二元土地市场分割、城乡地价扭曲、市场交易不规则、管理混乱的弊端。

## 一、城乡统筹农村土地市场的必要性

### (一) 打破城乡二元结构, 缩小城乡经济差距的需要

长期以来, 我国城乡“二元结构”的发展格局成为阻碍我国“三农”发展的瓶颈, 城乡经济发展的不平衡造成城乡居民收入差距扩大, 农民利益严重受损。在土地市场上, 集体土地与国有土地市场地位不平等, 主要表现在两个方面: 一是土地征用制度不规范; 二是农民使用权受限。

1. 土地征用制度不规范。首先, “公共利益”界定不清。土地征收必须符合“公共利益”, 但我国有关法律对何为“公共利益”并无具体的范畴规定, 导致实践中行政部门自由裁量权肆意扩张, 征地范围盲目扩大。其次, 农民基本权利丧失。从知情权来看, 世界很多国家在实行土地征用前, 都要将征用的通知提前告知被征用者。而在我国, 土地征用完全属于政府行为, 尽管征地前也要公布征地的公告, 但并没有赋予被征地人对征地合法性的质疑权, 被征地人在征地前根本不存在知情权; 征地补偿标准制定并没有农民参与, 农民只能被动地接受土地征用者提前拟好的条件, 农民利益当然难以保障。从申辩权来看, 农民享有申辩权的范围和程序存在严重的问题。一是受案范围狭窄。根据法律规定, 有关政府只对征地补偿争议进行裁决, 有关征地的其他事项不属于裁决的受案范围。二是申辩程序不合理。土地补偿标准争议由政府出面仲裁, 政府既是裁判员又是运动员, 裁决有失公允; 任何征地纠纷都要由省级以上政府来裁决, 客观上会造成越级上访影响社会稳定。

2. 农民土地使用权受限。土地流转的前提要求

土地产权清晰, 权属明确, 在立足集体所有制的前提下, 促进土地流转就需要强化农民的土地使用权。土地承包经营权是一种用益物权已得到《物权法》的确认, 但实践中农民的土地使用权的权能依然残缺, 农民处置土地权利有限, 阻碍农村土地流转; 另外, 土地承包经营权的不稳定性也影响农民对土地进行长期投资的热情, 农业规模化经营难以为继。集体土地流转受到现有法律的约束, 不能与国有土地一样进入市场自由流转, 导致农民财产权利得不到应有保障, 农民利益受损。“二元经济结构”下的城乡发展模式, 客观上导致了城乡割据, 城乡经济发展失衡, “三农”问题日益突出, 统筹城乡发展是解决这一问题的的重要途径和客观要求。<sup>[1]</sup>

### (二) 赋予集体土地公平竞争环境的需要

公平是市场经济有效运行的前提, 交易规则的不公平不可避免地会导致部分市场交易主体利益受损, 从而致使市场配置土地资源的低效甚至无效。相对于已具备完善市场体系的国有土地, 集体土地市场尚未建立, 根本谈不上市场定价的价格体系。随着我国经济市场化程度的不断加快, 建立集体土地交易市场的呼声越来越大, 目前全国广泛存在的“小产权房”建设便是这一呼声的有力体现。现行法律对于集体土地流转是非常敏感和谨慎的, 集体土地走向市场的唯一出路只能是通过征收变成国有土地, 才能在市场上流转。而现行的土地征收政策根本没有发挥市场机制的调节作用, 农民获得的土地补偿费用远远低于土地的市场价值。针对土地增值收益, 开发商和政府拿去了大部分收益, 其中, 开发商占 40-50%, 地方政府占 23-30%, 乡镇政府占 20-30%, 而真正落到农民手中的只占土地增值收益的 5-10%。<sup>[2]</sup>针对中国当前城乡二元土地市场引发的交易规则不公平, 中国共产党十八届三中全会作出决定, 赋予集体土地与国有土地的平等地位, 实现国有土地与集体土地的“同地、同权、同价”。

**[投稿日期]** 2015-01-11

**[基金项目]** 河北省社会科学基金项目 (编号: HB14FX040)

**[作者简介]** 叶红兵 (1973-), 男, 河北邯郸人, 讲师, 硕士研究生, 研究方向: 经济法。

### (三) 规范集体土地征收的需要

我国土地征收制度实施以来,一直饱受诟病,究其原因,主要存在以下几个方面的问题:

1. 土地征收行为体现着行政主导性。我国的土地征收制度体现了政府的主导性,从征收依据上看,法律规定只要符合“公共利益”的需要,就可以进行土地征收,土地征收的盲目性,导致农民利益受损;另外,征收补偿的市场机制丧失。征收方案的制定、征收计划的实施完全是在没有农民参加的情况下做出的。针对农民的失地补偿依然沿用以往的产值标准进行货币补偿,土地补偿标准的确定违背了市场规律,没有充分发挥市场定价的资源配置功能,使得土地的价格严重背离土地价值,农民利益受损。

2. 土地征收补偿不合理。根据《土地管理法》的规定,对失地农民的土地补偿是以产值为标准对农民进行的一次性的货币补偿。这种补偿方式存在两个方面的问题:一是补偿方式单一。在目前农业生产比较利益普遍不高的情况下,土地仍然是农民赖以生存的重要物质基础,再加上物价上涨因素,单纯的货币补偿不足以满足农民的生存需要。实践中,除了对农民进行货币补偿以外,考虑失地农民的就业、医疗保险、社会保障等综合因素对农民进行多种形式的补偿;其二,没有参考市场价格给予农民充分补偿。关于补偿标准,《土地管理法》规定,土地补偿费、安置补助费只要不低于前三年平均产值的6倍和4倍即为合法。此规定赋予了政府极大的自由裁量权,只要不低于这个标准,政府就可以轻松的从农民手里拿走土地,然后再以高价卖给开发商赚取巨额差价,农民利益受到严重侵犯。可见,整个土地征收行为体现了行政主导性,完全没有考虑市场因素,违反了市场规律。笔者建议,在对失地农民进行土地补偿时,可以考虑聘请土地评估中介机构,根据土地用途、方位、面积等多种因素对土地进行市场评估,按照土地市场价格对农民进行公平、合理的补偿。

3. 土地征收中集体成员参与的有限性。在土地征收中,征收计划的制定、实施,土地补偿费、安置补助费方案的确定,往往不是征收方与被征收方之间的协商,变成了一种政府内部的行政决策。根据法律规定,政府在实施土地征收前,虽然也要通过公告告知农民,但只是征收决定作出后的告知,对于征收计划的制定、补偿方案的确定并没有农民参与。法律规定,针对土地补偿标准争议,只能由作出征收决定的政府部门进行裁决,并且土地补偿、安置争议并不影响征收计划的实施。可见,土地征收从计划、方案的制定和实施并没有农民的参与和司法部门的监督,体现了征收的行政主导性,农民对集

体土地的参与权和决策权基本被剥夺殆尽,农民权益无从谈起。有学者建议,通过“按份共有”形式改造集体土地所有权,由农民集体成员对集体土地实行“按份共有”,不管公益目的还是经营用地的征收,集体成员享有谈判权。<sup>[3]</sup>这种做法强调了农民参与土地征收行为的重要性,尊重农民拥有土地增值收益权地位,实践中值得一试。

## 二、城乡统筹农村土地市场的可行性

### (一) 土地市场制度理论

我国的土地市场结构过于复杂,既包括国有土地市场,也包括集体土地市场,而且各类土地权利不对等,土地收益分配也存在着不公平。土地市场理论证明,土地所有权性质并不是市场交易的必要条件,土地不论是何种所有权或使用权,都由平等的市场主体自由进行交易,土地产权不是单一和不可分割的,所有权是包含了各项权利束的组合。从这点来看,我国土地市场的运作完全可以在不涉及基本所有制形式的前提下,通过完善组成使用权的各权利束的责、权、利而使市场交易顺利进行。土地市场理论解答了我国关于城乡土地市场能否统一的疑问,为统筹城乡土地市场提供了强有力的理论依据,并且为我国城乡土地市场的发展指明了方向。

### (二) 现行的法律与政策为统一城乡土地市场提供了有力的支撑

1. 法律方面。现行法律并不否认集体土地可以流转,集体土地可以通过转包、租赁、互换、入股等方式进行流转,只不过对流转的对象、条件、方式做了限制性的规定。统筹城乡土地市场就要在立足集体土地所有权前提下,弱化集体所有权,强化农地使用权,赋予农民更多的土地处置权和收益权,鼓励农民进行各种流转模式的创新,建立健全以市场为主导的农村土地市场机制,实现城乡经济共同发展。

2. 政策方面。涉及到统一城乡土地市场的文件有很多,其中起决定性作用,影响深远的政策有两个:其一,十七届三中全会明确提出建立健全土地流转市场和统一城乡建设用地市场的决定;其二,十八届三中全会再次重申了建立城乡统一建设用地市场的决定,在符合土地规划和用途管制的前提下,鼓励农民可以进行各种土地流转形式的创新。上述规定,突破了现行法律规定,表达了中央对深化集体土地产权市场改革的信心与决心,同时也表明对集体建设用地的管控有放开的迹象,为集体建设用地流转、活跃农村土地市场提供了政策和法律支撑。

### (三) 农民利益最大化是集体土地市场改革的动力 缩小城乡差距,实现城乡经济共同发展,是集

体土地市场改革的目标，农民利益最大化是促进改革的动力。农民的权利是否能够得到维护、利益能否得到保障是土地市场改革成败的关键。农地产权制度的不合理与土地征收制度的不规范，导致大量耕地以非理性的速度减少，而失地农民并没有从土地征收中得到实惠，从而引发大量的群体性上访和极端事件的爆发。根据有关部门调查，在失地农民中，仍然有60%的人生活困难，而仅有30%的人因为有稳定的收入而没有因失地影响生活。<sup>[4]</sup>可见，绝大多数农民并没有从失地补偿中得到实惠，现行的农地产权制度导致农民权利得不到维护，不规范的土地征收制度导致农民无法得到公平合理的补偿，是导致农民利益受损的根源。改革完善农地产权制度，建立集体土地市场化机制，才能最终实现农民利益最大化。

### 三、构建城乡统一农村土地市场的制度建议

#### （一）允许农村建设用地入市，建立土地流转市场

1. 农村集体土地所有权的流转。这种形式的土地流转，对于流转主体有着严格的限制，流转主体只能是国家，私人不能进入土地所有权市场进行交易；流转客体是集体土地，在进行土地流转时应严格遵守土地规划和土地用途管制，加强对基本农田的保护，防止以公共利益之名任意征收集体土地，导致农地的闲置和浪费；另外，流转行为即土地征收行为，土地征收行为应严格按照法律的规定，对征收有关事项应与被征收人进行充分的协商，必要时可以通过召开听证会广泛听取被征收人的意见，坚决杜绝强制性购买行为。国家应建立集体土地交易平台和服务设施，保障土地征收补偿能够在健康的市场机制下进行。

2. 农村集体土地使用权流转。包括两级市场，其一是集体组织成员平等、自愿的原则，与集体组织签订土地承包经营合同，这是土地流转的一级市场。土地承包经营权是集体成员法定权利，任何单位或个人不得干涉，村委会不得有任何垄断或强制交易行为。其二，随着农业比较利益的下降和城镇化进程的加快，很多农民将土地通过转包、出租等方式流转给他人，形成土地流转的二级市场。国家应顺应农村经济发展趋势，通过立法建立和完善各种配套服务措施鼓励农民土地流转行为，鼓励农民开拓创新，尝试各种土地流转模式，比如，很多地方除了将土地转包、出租、互换等流转方式以外，还可以以土地入股成立农业生产股份合作制企业，或成立土地信托机构、成立家庭农场等方式。国家土地管理部门和村委会不得对农民的流转行为进行干预，其主要职责仅限于对流转情况进行登记和注册，并对流转行为进行监督和管理。

#### （二）改革土地征收制度，建立合理的价格形成机制和完善的服务体系

统筹城乡土地市场，让市场机制发挥资源配置作用，就需要改革目前的土地征收制度。

1. 明晰集体土地产权归属。目前，土地征收乱象的根源在于权属不清的土地产权制度。国家应通过立法赋予农民集体成员地位，在保证集体所有权不变的前提下，让农民拥有更多的土地使用权，使农民真正成为土地增值收益的受益者。

2. 引入市场形成价格的机制。改变以往土地征收的行政主导模式，建立市场机制为主体的土地征收模式，建立、健全市场中介服务机构，充分发挥市场配置土地资源的功能。

3. 明确政府在土地征收过程中的职责。严格按照市场机制规范土地征收行为，让农民参与与开发商就征收计划、土地补偿和安置方案的谈判。政府应避免参与市场交易活动，政府的职责在于限制土地投机，而不是谋求土地增值利益。政府应通过行使公共管理职能对土地征收行为实施监督、管理提供公共服务以调控土地供求关系的平衡，实现社会效益的优化。<sup>[5]</sup>

#### （三）加快城乡统筹，构建失地农民权益保障机制

现阶段，很多农民依然以土地作为生存的保障，统筹城乡发展，加快农村土地市场改革是城镇化进程和市场经济的必然要求，但构建失地农民的保障机制是改革顺利进行的重要一环。

1. 完善失地农民社会保障基金制度。我国目前建立的农民社会保障基金制度存在很大的问题，绝大部分基金来源于征地费用，这是不公平的。因为，征地费用本来就是对农民的失地补偿，用农民自己的财产支付社保基金是不合理的。笔者建议，应对目前的社保基金制度进行改革，基金的来源应该由政府从出让土地的财政收益中，拿出一定的比例作为社保基金对失地农民进行保障。<sup>[6]</sup>

2. 建立多层次的失地农民社会保障网络。在农村，土地对于农民来说仍然是最可靠的物质保障，这也是很多农民不愿意进行土地流转的主要原因。统筹城乡土地市场，就需要构建多层次的农民社会保障网络，以解决失地农民的后顾之忧。实践中，应统筹城乡养老保险和医疗体系，完善农村最低生活保障制度和留地保障制度，建立“老有所依，老有所养”的多层次农村社会保障制度。

3. 加强政府监督，保障农民权益。统筹城乡土地市场离不开政府法制机制的设立和有效的监督，政府应通过加强对土地流转的管理和调控，对流转中的违规违法行为进行严厉的打击，对侵犯农民权益的非法行为进行监督；加强劳动保护，构建完备的法律监督网络。

## 参考文献:

- [1]陈雪原,张文茂,刘树. 统筹城乡发展、建设社会主义新农村与农村改革[J]. 中国农村经济, 2006(1):75-80.
- [2]蔡继明. 城乡集体建设用地应同地同权同价 还农民土地所有权[R]. 中青在线—中国青年报, 2010-03-04.
- [3]王景新. 中国农村土地制度变迁 30 年:回眸与瞻望[J]. 现代经济探讨, 2008(6):5-11.
- [4]王卫国. 21 世纪中国民法之展望——海峡两岸民法研讨会

论文集[D]. 中国政法大学出版社, 2008.

- [5]张丽,王永慧. 征地收益分配制度的国内外比较研究[J]. 兰州学刊, 2007(12):54-56.
- [6]赵永刚,孙洪哲. 城镇化发展与农民收入关系实证分析——以河北省为例[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2014(01)29-31.

[责任编辑 陶爱新]

## The rural land market reform under the perspective of urban-rural integration

YE Hong-bing<sup>1</sup>, CHI Yuan<sup>2</sup>

(1.School of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** It was pointed out in the third plenary session of the 18 that the reform of the rural land property rights would continue and farmers would be given more property rights, new relationship between urban and rural areas will be set up. From the perspective of consider the urban and rural land market as a whole, the paper analyzes the necessity and possibility to establish a unified urban and rural land market, and puts forward the relevant policy recommendations, it also has a certain reference significance in narrowing the gap between urban developing the rural economy, and planning for urban-rural development.

**Key words:** urban-rural integration; rural; land market; reform

(上接第 8 页)

## 参考文献:

- [1]冯国勤. 城乡一体化发展: 解决郊区“三农”问题[J]. 求是, 2003(20):20-22.
- [2]徐同文. 城乡一体化体制对策研究[M]. 北京:人民出版社, 2011.
- [3]吴永兴. 上海市城乡一体化建设发展战略探讨[J]. 经济地理, 1997(1):26-31.
- [4]辜胜祖. 中国农村经济非农化实践及其发展趋向[J]. 农业经济问题, 1992(6):50-53.

[5]薛晴. 美国城乡一体化发展的经验及其借鉴[J]. 世界农业, 2014(1):13-16.

[6]新华社. 上海:“十二五”建设重心转向郊区[J]. 现代城市, 2010(4):59.

[7]本刊首席时政观察员. 北京上海重庆引领“十二五”国际化大都市新航向[J]. 领导决策信息, 2010(48):4-7.

[8]孙克勤. 进一步完善上海社会保障体系[N]. 中国社会科学院院报, 2008-8-28(006).

[9]黄莺. 地方高校在新型城镇化建设中的地位与作用[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2014(3):30-32, 44.

[责任编辑 陶爱新]

## Analysis of the experience of urban-rural integration in Shanghai

XUE Qing<sup>1</sup>, PENG Wen-min<sup>2</sup>, CHEN Hui-qian<sup>3</sup>

(1.Social Science Department, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. General Administration office, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 3.Library, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

**Abstract:** is one of the areas to first implement the strategy of urban-rural integration, which has formed its own characteristics of urban-rural development mode. This paper systematically summarizes the successful experience in the aspects of functional orientation, infrastructure planning, industry coordination, urban system planning, and innovations in systems and mechanisms. The above experience has meaningful value for the current implementing the strategy of urban and rural integration developments and the promoting of the economic development in our country.

**Key words:** Shanghai; urban-rural integration; experience