

“三农”决策要参

2014 年第 11 期（总第 67 期）

清华大学中国农村研究院

2014 年 6 月 30 日

土地增减挂钩语境下的涉农制度改革^{*}

内容摘要：当前，工业化与城镇化发展所引发的用地需求与维护粮食安全所固守的农地与耕地总量控制制度之间的碰撞日趋尖锐。为此，我国 2008 年正式出台了土地增减挂钩政策，以缓解这对矛盾。但是由于外在配套制度的缺失，使得该政策在实施过程中出现了一系列问题。在当前仍具有二元属性的城乡分野体制下，这些问题的解决最终都有赖于对处于问题中枢地位的户籍制度和农村集体土地流转制度的突破。本文通过分析这两大问题的源起与制度构成，提出了化解其对土地增减挂钩制度制约的解决方案，从而为形成城乡一元化的社会格局提供必要的外在制度环境。

关键词：增减挂钩 制度 完善

^{*}本文是清华大学中国农村研究院 2013 年研究课题“城乡建设用地增减挂钩中的法律问题研究”（编号：CIRS2013Y-1）的阶段性成果。

一、引言

土地增减挂钩是指“依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）等面积共同组成建新拆旧项目区（以下简称项目区），通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。”^①

以“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”为特征的土地增减挂钩制度最早由国务院在 2004 年发布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28 号）中提出。为落实上述政策，国土资源部 2005 年 10 月下发了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（国土资发[2005]207 号），并于 2008 年出台了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发[2008]138 号）。2010 年年底，国务院颁布《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发[2010]47 号）。至此，土地增减挂钩作为破解城镇化土地紧缺难题的“金钥匙”，在全国范围内如火如荼地开展。

土地增减挂钩被认为是“城市反哺农村，工业反哺农业”的政策典型。在理论设计层面，周延的土地增减挂钩制度确实能够起到既保护耕地以稳定农业发展，又充分利用城乡建设推进工业

^①《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发[2008]138 号）第二条。

化及城镇化的进程，进而间接反哺农业的作用。但是，在实际操作环节，该项制度却遭遇了两项既有制度带来的挑战。这些挑战制约了前述良性预期作用的发挥。挑战之一来自于我国既存的户籍制度。现存的以城乡二元体制为特征的户籍制度阻断了农村劳动力转化为城镇市民的制度接口，这不仅不利于解决土地增减挂钩政策实施过程中出让了土地的农民的安置问题，也阻碍了城镇化内在需求的人口自然流动。^②挑战之二则来自于我国现行的农村土地流转制度障碍。一方面，由于集体土地所有权在权能上存在缺陷，尚未与国有土地实现同地同权，致使作为集体经济组织成员的农民，难以在集体建设用地征收（或出让）法律关系中分享到应有的财产性收益。另一方面，农民对集体土地不享有最终的处分权，其个人依法享有的土地承包经营权、宅基地使用权在流转方面也受到诸多限制，致使土地增减挂钩政策实施后选择进城务工的农民无法处分滞留在农村的土地，获取其本应享有的土地利益或者使其土地利益转化为新的社会保障形态；而选择继续在农村务农的农民也无法通过土地权属制度的激励形成更为稳定的土地财产格局。可见，现行的农村土地流转制度不仅无法解决前述两类农民的后顾之忧，反而成为农民隐忧的制度根源。因此，土地增减挂钩制度的有效实践，有赖于户籍制度和土地流转制度改革的全局突破。

^②邓海峰等：《户籍制度对土地承包经营权流转的制约与完善》，《中国人口·资源与环境》，2010年第7期，第100页。

二、土地增减挂钩的制度预期与实践困境

（一）制度预期

就性质而言，土地增减挂钩是一种新型的土地整理实践，是中国在推进城镇化进程中带动农村发展、破除城乡二元体制的制度设计。

城镇化是经济发展的伴生物，对于身处现代化转型浪潮中的国家而言，城市化是其文明转型的重要标志。通过国家资源的优化配置推动城镇化，也是发达国家的常规路径。^③对于正处于经济高速发展进程之中的我国而言，城镇化的直接表现就是城市规模迅速扩张并开始大量占用原有农业用地。为确保我国粮食安全并稳定农村生产力基本布局，十届全国人大四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出，将“确保耕地面积不低于 18 亿亩”作为具有法律效力的约束性指标。^④这使得城镇化对土地的刚性需求同耕地保护政策之间的矛盾进一步显性化。与此同时，随着经济发展和城镇化的推进，大量农民进城务工，但其原有住房与宅基地仍旧留在农村并大量空置，造成了农村的空心化现象。^⑤加之我国农村地区本就有居民点分散、用

^③See Yan Song & Chengri Ding: *Urbanization in China: critical issues in an era of rapid growth*, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.p.29.

^④《守住全国耕地 不少于 18 亿亩这条红线》，载国土资源部网站(<http://www.mlr.gov.cn/zt/17titudiri/4.htm>)（最后访问时间 2013-12-13）。

^⑤根据学者有关村庄自然演化模型的研究，我国村庄会经历实心化、亚空心化、空心化和再实心化四个阶段。参见李裕瑞等：《中国空心化村庄演化特征及其动力机制》，《地理学报》，2009 年第 10 期，第 1203~1213 页。

地粗放等特点，致使农村的土地利用率极其低下。因此，结合我国现实国情，为了突破城镇发展的土地瓶颈，盘活农村存量建设用地，并使偏远地区拆旧地块之上的农民能够分享城镇化发展带来的土地增值收益，土地增减挂钩制度应运而生。可见，该项制度的初衷在于通过指标互换来实现土地的供需平衡并保持耕地总量的动态平衡。

（二）实践困境

从土地增减挂钩制度的发展历程来看，我国早在 2006 年 4 月就在山东、天津、江苏、湖南和四川 5 个省市建立了第一批土地增减挂钩试点。2008 年和 2009 年又相继增加 19 个省份加入试点。至此，土地增减挂钩政策已在全国大多数省市得以确立。在试点推进的过程中，土地增减挂钩制度的各参与主体也得以明晰。在典型的土地增减挂钩法律关系中，通常会出现以下四类利益主体，即：希望获取土地资源的开发商、城郊建新地块之上的集体经济组织及其成员、偏远地区拆旧地块之上的集体经济组织及其成员和土地增减挂钩政策实施地区的地方政府。由于上述四类主体之间存在着经济利益上的冲突，因此，各方博弈的结果便使土地增减挂钩制度在实践层面遭遇了困境。

首先，作为土地增减挂钩制度成本的主要承担者——土地开发商，为了获取最大利益，通常会对城郊建新地块和农村拆旧地块采取区别对待的政策。由于开发商的利益全部来源于开发城郊原农地的增值，而对农村拆旧地块的补偿则完全没有实际利益，

因此，开发商通常会先开发城郊新建地块，却对拆旧地块的农民安置房屋建设、公共设施建设和土地复垦建设恶意拖延或偷工减料。这是造成部分拆旧地块农村集体经济组织和农民抵制土地增减挂钩的重要原因之一。其次，农民面临的问题更为棘手和复杂。一方面，部分新建地块或拆旧地块的农民在房屋被征收后，不愿继续留在农村，而希望去城镇发展。这部分人群又可以分为两类，其一是渴望获得更好的就业机会与更高的生活水平的青壮年；其二则是希望跟随成年子女或者在外打工的父母共同生活的留守老人和儿童。由于土地增减挂钩制度实施过程中没有制定配套的政策措施保障这部分人群的安置需求，致使他们即使进入城镇生活之后也难以获得城镇户籍及相应的社会保障。再次，伴随着身份关系的转变而产生的是财产流动的问题。农民原有的住房与宅基地被征收后，国家通常会通过新建集中住宅区或者以其他土地置换等方式对农民给予补偿。但是对于希望进入城镇生活的农民而言，这种实物化的补偿并没有实际意义。由于我国现行的土地法律制度严禁承包经营权、宅基地使用权向非集体经济组织成员流转，这就必然导致上述财产价值的巨大减损。这些财产既无法变现随权利人自主流动，又无法转化为其他社会保障形态以化解权利人因身份转换而带来的后顾之忧，从而使土地增减挂钩制度本应具有的服务于城镇化导向的人口流动的功能大打折扣。对于仍选择继续在农村生活的农民而言，由于部分地区强制农民搬入高楼，且在新的承包地分配、拆迁补偿等方面存在无法兑现承诺的

现象，致使农民参与土地增减挂钩制度实施的意愿明显下降。最后，政府在土地增减挂钩中的角色定位也存在检讨的空间。长期以来，我国集体土地开发的基本前提是土地征收制度。农村集体经济组织及其成员无权处分集体所有的土地。而国家通过土地征收制度又大量占有了本应归属于农村集体经济组织及其成员的土地增值收益，致使农村集体经济组织及其成员成为土地征收中的利益受损者。与此同时，政府本该在土地增减挂钩中扮演的社会保障提供者与社会秩序监督者的职能却因为上述利益冲突而出现缺位。

预期与实效之间的巨大反差说明，好的制度需要有科学、公平的配套措施加以保障，而政府角色的合理定位更是必不可少。因此，要想让土地增减挂钩制度的实益真正显现，必须首先明晰既有户籍制度与土地流转制度对前述农民权益形成诸多制约的制度机理，进而通过破旧立新的方式扫除新型城镇化发展道路中的障碍。

三、户籍制度对土地增减挂钩的制约

在土地增减挂钩过程中最容易引发城乡结构性矛盾的便是户籍制度，最需要改革的也是户籍制度。我国严格的户籍管理体制源起于建国之初的户政制度调整。当时，为了维护城市稳定并控制大规模的人口流动，实行了以“户籍高度捆绑、城乡严格分割”为特征的户籍管理制度。如果说上述体制适应了建国初期在社会资源极其有限的基础上发展以工业化为特征的计划经济的客观需

求的话，这一体制显然已经完全背离了当前高度发展的市场经济对劳动力、生产资料与生产要素自由配置的内在需求。其突出缺陷就表现在提高劳动力流动的个人成本，并制度性地设置社会福利与公共服务的非均等化。

在户籍制度改革停滞不前、社会保障资源捉襟见肘的现状下，进城后的农民将会被置于国家关怀的“真空”当中，^⑥并最终导致土地增减挂钩制度难以为继。

从短期来看，由于户籍制度的制约，城市无法给进城农民提供均等的公共服务与有效的社会保障，这极易造成进城农民的赤贫化。这种后果一方面威胁着我国城镇化的质量与城镇的社会稳定，另一方面也会增加土地增减挂钩制度的实践成本。它会迫使一部分希望通过土地增减挂钩制度放弃农民身份而选择进城务工或者投亲靠友的农民放弃参与该项制度；也会变相强化农民对以农养老和传统粗放型农地利用观念的固守，盲目抵制有利于城乡一体化发展的土地增减挂钩制度。

从长远来看，不利于城镇化的稳步实现。城镇化讲求的并非是城市居住人口绝对数量的增加，也不仅仅是城镇规模的无限扩大，而是要以人为核心，提高城镇人口的素质和居民生活质量。^⑦它意味着摒弃传统的城乡身份分野和建立在身份差异基础之上的

^⑥秦小建：《城乡土地增减挂钩政策的“城市化”隐忧》，《中国乡村发现》，2011年第2期，第30~32页。

^⑦《中央城镇化工作会议在北京举行》，载人民网(<http://pic.people.com.cn/n/2013/1215/c1016-23842831.html>)，(最后访问时间 2013-12-15)。

身份歧视与制度区隔，形成包含观念、城乡规划、生产力布局、生产组织形式、社会生活方式、公众交往方式、公共设施投入、公共服务范围与社会保障衔接等各要素共同提升的城镇文明发展进程。土地增减挂钩本来是一个推进城镇化的契机，它既撬动了低效利用土地存量的整理，又为农村剩余劳动力的转化创造了条件，本应在城镇化发展进程中发挥更大的作用。但碍于前述户籍制度及其相关制度的制约，如果实施不当，有可能会引发城中村、贫民窟等反城镇化现象。

四、既存土地法律秩序对土地增减挂钩的制约

土地增减挂钩制度的有效落实有赖于对所涉其中的土地开发商、新建地块与拆旧地块之上的集体经济组织与成员及国家四者利益关系的公平分配和合理平衡。然而我国现行的土地法律秩序却从根本上造成了前述利益关系的重大失衡。

总体而言，我国农村的土地市场尚处于封闭状态，集体建设用地使用权的流转受限于农村范围内的农村民事主体之间，甚至仅限于本村本乡的村民或企业。只有乡镇企业破产或被兼并时，才可能因清偿债务而将建设用地使用权转让于农村以外的主体。^⑧但是，随着经济发展对土地资源产生的刚性需求与城镇国有土地可供应量日益减少之间的矛盾不断扩大，存量巨大的集体建设用地成为破解难题的资源基础。对此，我国的做法是通过土地征收，

^⑧高富平：《土地使用权和用益物权——我国不动产物权体系研究》，法律出版社，2001年，第462页。

将集体建设用地收归国有，再以出让国有土地使用权的形式满足用地需求。据此，形成了以土地征收制度为基础、以国家垄断为特征的集体建设用地一级市场。建立在这一模式基础之上的集体建设用地入市行为，由于以土地征收这种行政法律行为作为前置条件，因此这种入市并非市场化运作，而是行政权力调配自然资源的结果。遗憾的是，这种国家垄断模式在效率低下的同时，并未体现出预期的公平与秩序。现有土地征收制度对补偿环节的设计实质上在农民集体和国家之间形成了巨大的剪刀差。^⑨由于农民集体所获得的补偿远远低于同质国有土地的市场价格，而补偿费最终又是间接由用地单位支付，国家实际上近似于无偿取得土地所有权。^⑩而此后的有偿出让、市场化定价等制度设计又使国家获得了巨大的土地增值收益，^⑪可见，土地征收权在农村成为创造国家收入的工具。^⑫更有甚者，有的地方通过官商勾结获得土地

^⑨根据研究显示，经济发达地区土地征收、土地出让、土地交易之间的价格比大约为 1:1:50。参见贾艳慧：《城乡二元土地制度所存在的问题及对策研究》，《理论探讨》，2010 年第 7 期，第 248 页。

^⑩有调查资料显示，沪宁高速的土地补偿费每亩仅 8000 元，而其在香港上市时招股说明书中披露的土地市值高达每亩 20 万元，这部分增值国家没有返还给农民集体；浙江省杭州市萧山区何庄镇征地补偿安置费每亩为 3.55 万元，而政府公开拍卖价格每亩在 20 万元以上；江干区最高的征地补偿安置费每亩只有 16 万元，而政府的最高卖出价格已达到每亩 800 万元。农村土地征收补偿中存在的巨大利益差距跃然纸上。前揭数据参见杨立新主编：《民商法理论争议问题——用益物权》，中国人民大学出版社，2007 年，第 198 页。

^⑪根据现在通用的补偿标准，对农民的补偿通常在 1.5~3.5 万元，与市场价格存在极大的差距。参见刘国文：《农民“被”上楼的反思》，《时代经贸》，2011 年第 8 期，第 54 页。

^⑫邓海峰：《土地法律秩序的解构与重塑——以土地征收制度的限缩为中心展开》，《清华法治论衡》，第 16 辑，清华大学出版社，2012 年，第 228~229 页。

并瓜分利益，利用权力来进行寻租。^⑬

现有土地法律秩序的另一个弊端是仅重视土地的拍卖、开发，而忽视对农民产权的保护。土地增减挂钩在拆旧地块的表现形式主要就是“撤村并居”、“集中居住”。由于现行土地开发制度严禁农民村社共同体、农民合作社及单一农民家庭等非法人开发建设实体从事土地开发建设活动，因此集中居住区的建设通常仅能由开发商承担。在撤村并居过程中，部分地方在未与农户协商的情况下，仅通过统一支付拆迁补偿费用给集体经济组织的方式就占有了宅基地，甚至有些地区的农户在尚未得知赔偿额度的情况下，就失去了祖辈生活的宅基地与自留地。大部分地区对农民的补偿仅以“合法确权”的房屋面积为限，且补偿标准偏低。^⑭此外，部分地区在撤村并居过程中，并不是将新房直接补贴给失地农民，而是要向农民收缴新房与其原有住房之间的差价，这在事实上等同于让农民自购新房并放弃原有的生活方式。根据国务院发展研究中心课题组的统计，关于征地之后土地增值部分的收益分配，开发商占40%~50%，政府占20%~30%，村级组织提留25%~30%，而农民拿到的补偿款最多只占整个土地增值收益的5%~10%。^⑮可见，在现有的土地法律秩序下，参与土地增减挂钩的农民处于最

^⑬叶敬忠、孟英华：《土地增减挂钩及其发展主义逻辑》，《农业经济问题》，2012年第10期，第43~50页。

^⑭李昌平、马士娟、曹雅思：《对“撤村并居”、“农民上楼”的系统思考》，《中国党政干部论坛》，2011年第3期，第33~36页。

^⑮中央电视台新闻1+1：《土地财政，不可持续！》，载新浪网（<http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-12-27/234121715486.shtml>）（最后访问时间2013-12-16）。

为不利的分配地位。

五、土地增减挂钩配套制度的完善

由前述分析可知，土地增减挂钩制度实施的主要障碍在于参与该项制度的农民无法因放弃传统的以土地为媒介的生产与生活方式成为新型城镇化语境下的市民；即使其已经进入城镇生活，其家庭滞留于农村的财产也无法自主变现以构筑其市民生活的物质基础。打破前者，依赖于对现行户籍制度及其伴生的公共服务体系进行重大调整；而改变后者，则需要赋予以土地为媒介的农民财产权利以充分的流动性。

（一）实行以居住证取代户口的身份识别制度和国家统筹的社会保障制度

土地增减挂钩制度的一项重要功能是实现农村生产秩序的改善与农民生活质量的全面提升。当下参与土地增减挂钩的农民存在两种不同的生活预期。除了有一部分农民希望仍居住在农村从事农业生产活动之外，无论是新建地块还是拆旧地块均存在大量希望移居城镇的农民。他们中又可分为三种不同的情况，其一是已经放弃农业生产进入到城镇谋生的农民工；其二是需要投奔已在城镇中务工的子女的老人，或者丧失部分或全部劳动能力的农民；其三是需要投奔已在城镇中务工的亲属的未成年人。对于上述人群而言，他们首先需要获得身份的认同。为此，我国需要在制度层面废除长期制约人口流动的城乡户口差异，取消现行的以户口证明身份的传统模式，实行按照居民实际居住地进行登记与

管理的身份识别制度。由国家统一颁布居住证管理制度，对包括特大城市、大城市、中小城市与城镇中居住证的申领、登记与变更登记的条件和程序作出明确规定。同时，根据我国城镇化发展水平、不同城市人口调控的目标与资源禀赋和公共服务提供能力、农村剩余劳动力与非劳动力转移需求及人口流动特点，对前述规定作出动态调整，从而在根本上实现全体国民的身份平等与发展机遇的均等。

伴随着人口的流动，另一个需要及时填补的空白就是这些“城市新移民”的社会保障问题，而这一问题的核心显然是资金的来源。^⑩由于农民本身此前并未向迁入地的城镇社会保障系统缴纳过社会保险的相关费用，而农民遗留在原居住地的土地权利等财产性利益也无法随迁至迁入地，所以希望迁入地城镇完全承担上述成本既不现实也有失公允。如果强制要求上述成本完全由迁入地政府承担，还可能会产生错误的导向作用，造成农民蜂拥进城非理性人口流动。为了实现全民社会保障的可持续发展，未来我国应建立两种不同层面的社会保障体制。对于城镇居民，应建立由国家、用人单位和个人三者按比例承担为主，商业保险与用人单位年金为辅的社会保障资金筹措机制。对于农村地区，则应当建立由国家、集体经济组织和个人三者按比例承担的社会保障机制。其中，国家应通过财政转移支付的形式，建立全国或省级

^⑩马宗国、田泽：《我国城乡建设用地增减挂钩试点的思考》，《理论探讨》，2011年第4期，第106~109页。

统筹的社会保障分担机制；集体经济组织应通过集体积累和无偿向本集体经济组织成员提供宅基地与承包经营地等方式履行该职责；而农民个人则主要通过其生产经营积累承担个人所应承担的比例。在上述分担机制中，无论是在城镇还是在农村的社会保障体系中，国家均需承担一定比例的社会保障责任。因此，对于城镇居民或转换身份之后的农民的社会保障责任，国家应该一体承担，其差别主要在于具体支付成本的地域和形式可能不同。在当前我国地方政府事权与地方税收来源还不相匹配的情况下，我们建议应先由中央财政转移支付解决国家所应承担的这部分投入。待中央和地方的事权与税收体制完善后，可以再探讨省级统筹的可能性。

当农民放弃其集体经济组织成员身份，选择移居城镇工作和生活时，现行制度需要解决的主要是本应由集体经济组织和个人承担的社会保障责任如何随迁的问题。事实上，无论是农村集体经济组织还是农民个人，他们承担农村社会保障的基础都在于集体经济组织依法分配给农民的承包地、宅基地等土地财产及农民在经营上述财产的过程中积累的派生利益。因此，农民进城之后应由集体经济组织及其个人承担的这部分社会保障责任只能从上述土地利益的转化形态中得来。在土地增减挂钩制度实施后，上述土地利益最终将转化为开发商的开发利益。因此，我们认为，参与土地增减挂钩制度实施的开发商应当从土地开发利益中将原来支付给地方政府的税费和支付给集体经济组织的提留全部提

存，用以支付农民进城实现身份转化之后的社会保障支出；而政府则应当监督这一责任的具体落实。

（二）有条件地允许农地入市并强化分类补偿

市场经济的基础在于市场主体的平等与要素配置的自由。而我国建立在计划经济体制之下的土地产权及其管理制度已经严重制约了城乡建设用地市场化配置的公平性与有效性。现行的城乡土地差异政策使得农民即使参与了土地增减挂钩实践，也无法真正分享到城镇化带来的土地财产性收益，甚至受制于制度的钳制而被迫接受人与地长期分隔的财产存续状态。可见，农地流转机制的改革势在必行。为此，学者们曾提出，我国可以允许非农集体建设用地进入市场流转，和国有土地一样，实行“同地、同价、同权”，以切断地方政府在农地非农化过程中的经济“脐带”，遏制地方政府对征地行为的种种怪癖，维护农民的切身利益，提高农民的生活水平。^{①⑦}而刚刚结束的党的十八届三中全会也将建立城乡统一的建设用地市场作为重要的改革方向明确提出来。^{①⑧}但是上述改革的具体制度设计尚不明确，不同政府部门对该项政策的解读与实践提出的制度需求之间也存在着差距。^{①⑨}值得注意的

^{①⑦}薛冰、黄亚平、徐可心：《非均衡制度下土地增减挂钩政策收益分配再认识》，载《转型与重构——2011 中国城市规划年会文集》，东南大学出版社，2011 年，第 6823~6830 页。

^{①⑧}《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载新华网（http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm）（最后访问时间 2013-12-16）。

^{①⑨}韩长赋：《农村土地改革不能误读》，载新浪网（<http://video.sina.com.cn/v/b/121105934-1047453724.html>）（最后访问时间 2013-12-16）。

是，在土地增减挂钩实践中，部分地方已经开始对突破前述制度障碍进行试点。例如，成都市新津县兴义镇在土地增减挂钩时，通过将指标收益定价为每亩 25 万元，筹集资金 10 余亿元，基本可以实现资金的供求平衡。通过引入具有发展有机农业的丰富经验的公司作为投资方，^{②①}在 3 年内完成农村新型社区、农村基础设施建设、农业产业发展和农地出让与农民补偿等工作。上述实践积累的经验值得总结，其中最为重要的就是要针对农民的不同需求对农村土地的流转进行分类管理。

首先，对于希望进入城镇生活与工作的农民而言，土地能否成为他们移居城镇之后的物质保障，具有重大意义。对此，我国可以通过两种制度手段加以解决。一是允许其将所持有的土地承包经营权、宅基地使用权等土地财产权利在不改变土地用途的前提下依法转让。现阶段，受让主体可以限定为农村集体经济组织及其成员。通过此种转让，农民可以把获得的土地利益变价作为未来城镇生活的物质基础。当然，为配合土地增减挂钩制度的实施，考虑到在不改变土地用途的情况下，土地权利转让的价金规模可能较为有限，国家还可以通过设立城镇虚拟宅基地的形式向农民提供一定程度的居住保障，^{②②}并将农民依法上交给集体经济组织的原承包地与宅基地等土地纳入土地增减挂钩计划，待条件

^{②①}肖勤、韩立达、韩冬：《成都市城乡建设用地增减挂钩研究》，《中国集体经济》，2012 年第 34 期，第 25~29 页。

^{②②}邓海峰：《土地法律秩序的解构与重塑——以土地征收制度的限缩为中心展开》，《清华法治论衡》，第 16 辑，第 233~234 页。

成熟时统一开发利用。对于此前担心的农民失地后沦为社会赤贫阶层等现象，我们认为应通过建立前述完备的城乡一体化发展对接制度来解决，如户籍制度与社会保障制度的改革。而不能因为担心前述现象的发生就因噎废食，人为地通过限制土地流转的方式阻碍农民财产权利的实现和市场要素的合理流动。

对于选择继续留在农村的农民而言，他们更为关注的是承包土地发放的公平与高效、集中居住区设计的科学与合理以及他们牺牲传统生活方式与环境后所能得到的补偿。对于上述三种需求，国家同样需要分别给予合理的回应。首先，应当从完善农村生产方式与优化产业结构的高度，以土地增减挂钩为契机，对传统农业生产模式进行变革。其核心在于以家庭联产承包责任制为基础，探索土地承包经营的集约化实践形式。有条件的拆旧地块，在尊重农民意愿的前提下，促进土地使用权利用形式的多样化。例如，可以探索承包经营权入股、租赁、转包、集中经营等土地规模化用益方式，发展现代农业。在寻求资源最优配置的过程中，壮大农村集体经济的实力，提高迁居农民的生活水平。近期，部分地区实践的“土地信托”便是此种集约化应用的有益尝试。土地信托以持有土地承包经营权的农户家庭为委托人和受益人，以土地信托机构为受托人，通过将作为信托财产的土地交由受托人集中经营或代管，实现土地的集约化、规模化经营。事实上，在土地增减挂钩政策实施的过程中，不仅承包地可以采用土地信托的形式集中经营，对于置换出的原有宅基地与其他建设用地，也可以

通过土地信托的形式委托给中介机构代为规划、整理和复垦，以提高土地复垦的效率和科学性。

其次，应该通过事前的科学规划和精心设计确保拆旧地块的新建集中居住区符合远景规划、舒适、宜居。土地增减挂钩制度能否取信于民，关键在于新建的集中居住区能否满足农民生活的实际需要与提高居住质量的期待。该项制度的关键在于，在规划和设计环节需要充分的公民参与，确保设计方案为最广泛的农民所接受，防止出现片面追求居住密度、强制农民上楼、强制改变农民生活习惯和集体经济组织代替农民议决的不当做法。为此，在土地增减挂钩实践中，应当强制实施集中居住区设计方案需 3/4 以上农户同意方可实施的表决制度和方案设计阶段的强制性公民参与制度。

最后，需明确拆旧地块的农民是土地增减挂钩制度的利益受损群体，需要从土地开发收益中补偿其因生活环境与模式转变所遭受的损失。我国存在了数千年的农业文明使得农村形成了极其稳定的自然环境、生活习惯与乡土文化。土地增减挂钩制度所追求的土地集约化用益是以拆旧地块农民原有生活与生产方式的失序作为代价的。有些被迫上楼的农民甚至陷入了“牲畜没地养，农具没地放，种地需坐车”的尴尬处境。对于这部分农民而言，他们不仅应当足额获得因宅基地、自留地面积缩减所产生的征地补偿，还应当与建新地块的农民一样，获得基于建新地块的发展而产生的部分土地增值收益，以弥补其生活模式转变所带来的巨大不利益。为此，在土地增减挂钩制度中需设立征地与生活模式

转换补偿方案需 3/4 以上农户同意方可实施的表决机制，且需明确此种补偿应由政府在该方案获得通过后从开发商处强制性提存。

（三）确保公共服务的制度衔接

土地增减挂钩制度的有效实施，有赖于政府在多个层次提供高效而充分的公共服务。而与此种需求相比，目前我国政府的公共服务意识和水平还有待增强和提高。

首先，政府需要转变自身的角色。在土地增减挂钩过程中，政府应当扮演提供法律依据、完备土地规划设计、中立监督各方行为、完善公共服务对接、维护农民权益并引导农村产业升级的角色。然而事实上，目前的诸多制度却使政府丧失了中立的地位，以土地征收为媒介成为参与甚至主导土地开发盛宴的市场主体。这种定位使政府既丧失了调处相关争议的正当性，又失去了其他各方的信任，严重限制了政府社会事务管理者职能的发挥。为此，政府应当以党的十八届三中全会提出的“缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”为契机，^②放弃以行政权力参与民事活动的不当角色定位，把该还给农村集体经济组织及农民的权利还给农民，把该交由市场配置的资源还给市场，^③全面转变政府在土地增减挂钩中的职能。正如部分学者所认为的那样，“商业用途土地不应由政府征收再转让，非公益

^②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，载新华网（http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-11/16/c_132892941.htm）（最后访问时间 2013-12-16）。

^③李昌平、马士娟、曹雅思：《对“撤村并居”、“农民上楼”的系统思考》，《中国党政干部论坛》，2011 年第 3 期，第 33~36 页。

城市用地应执行公平交易之原则，由用地方、土地所有者以及承包人直接洽谈合作与开发事宜”。^{②④}在土地增减挂钩的实践中，政府还应当尊重农民的首创精神，因地制宜地满足集体经济组织及农民的合理需求。

其次，政府应结合新的角色定位，做好土地增减挂钩工作的各项制度对接与公共服务保障。第一，政府应当完善的就是对增减挂钩区域与土地的规划，防止恶意违反土地利用规划和用途管制的行为发生。此前，“政府在总体规划上很少关注农村地区土地整治和城镇地区用地增长的挂钩关系，使得《规划》与农村的关系渐行渐远”，^{②⑤}加上政府缺乏有效监督，在土地增减挂钩政策的实施过程中，经常出现对拆旧地块“先占不建”而提前透支城镇新建地块挂钩指标的现象。因此，政府在落实规划并监督增减挂钩方案实施的过程中，应着力防止开发商仅关注新建地块开发而忽视拆旧地块复垦和回迁安置的做法，明确拆旧地块建设应优先于新建地块建设的开发顺序。与增减挂钩制度实施相关的发展和改革、规划、环保、工业和信息化、农业等部门还应当在新建地块与拆旧地块的规划制定中，充分发挥公众参与的作用，确保上述方案既满足经济社会发展的现实需求、尊重农民的合理意愿，又严格遵守规划、环保、产业发展等相关法律法规，以全面提升

^{②④}王守军、杨明洪：《农村宅基地使用权地票交易分析》，《财经科学》，2009年第4期，第95~101页。

^{②⑤}孙晓敏、刘中元、李文彬：《增减挂钩机制对城乡总体规划的启发》，《城市规划学刊》，2012年第7期，第207~210页。

农村产业发展的水平。

第二，政府应当着手制定土地增减挂钩制度中确保各方利益得到充分保障的程序性规范。摆脱了土地征收法律关系主体地位后的政府，在土地增减挂钩中的角色便应是各方行为的监督者。为此，政府部门应当着力完善土地增减挂钩中的程序性规范，以程序监管取代人为操作。在这方面，重点要确保前文提及的农民参与土地增减挂钩方案决策与补偿方案决策中表决机制的落实，并做好开发商履约行为的常态化监管。

第三，政府应以社会事务管理者的身份，着力扫除制约城乡居民合理流动的法律障碍，完善与土地增减挂钩中农民内在需求相匹配的公共服务平台建设。其重点在于，全力推进前述的户口制度向居住证制度的转变，剥离户口制度上负载的其他公共服务安排。在全国范围内，逐渐推进高层次的住房、教育、医疗、失业、养老等方面的统筹力度与财政资源转移接续保障方式，使国民在全国绝大部分地区内的自主流动不再受到制度层面的制约。

第四，为了维护我国的基本经济制度，防止出现大规模囤积土地影响农业产业发展与国家粮食安全的特殊情况，政府需要对土地流转后个人或家庭持有农用土地的数量、种类与用途进行必要的宏观调控，制定出土地持有配额的分类指导目录。

土地是人类生存的经济基础和生态家园，是人类发展的文化空间和社会平台。一切有关土地制度的安排都涉及到相关群体的根本利益与未来发展的可能性。这决定了土地增减挂钩制度及其

配套措施只有在满足农民群体追求更美好生活图景的前提之下，才能实现其预设的制度目的。这需要立法者以更大的勇气和智慧去突破既存城乡二元结构的法律羁绊，为以全民共享、身份平等和财产有序流动为特征的城乡一体化发展奠定新的制度基础。

清华大学法学院 邓海峰



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）