



□ 稿件采写 汪恭

紧紧围绕耕地保护目标开展土地开发整理,力争到 2020 年,全国完成土地整理不少于 6.5 亿亩,新增有效耕地面积不少于 3700 万亩。坚持以建设促保护,大力开展基本农田建设,确保基本农田总量不减少、质量不降低。

中国社会科学院农村发展研究所王小映博士等专家调查发现,工业用地出让的增值收益扣除征地管理费后,用于农业和土地开发的比例,在中国西部最高为 45%,东部最低是 29%;而经营性用地出让的增值收益中,用于农业和土地开发的比例只有 10%到 25%。

众所周知,土地作为公共资源,政府收取的土地出让金实质是民众的租金收入。国家税收遵循着“取之于民,用之于民”的原则,而政府土地出让金则应按照“取之于地、用之于农”的宗旨,政府征地卖地的差价收益,主要用于农村建设和农民增收。换句话说,每年的天文数字股的土地出让金,应该主要用在农村农民身上,绝不能轻易挪为另用。

所以,当人们看到 2007 年有近万亿土地出让金进账时,自然会想到:这个巨型蛋糕,农民到底能分到多少?这个数据并未走进公众的视野。因为没有明确和权威的信息,我们不能确定土地出让金到底用在何方。不过,在脆弱政府财政管理制度上,明账的税收尚不能做到公开、透明,更何明账之外土地出让金。

一项权威调查,似乎能充分印证土地出让金用在农民身上的尴尬现状。中国社会科学院农村发展研究所王小映博士等专家,对四川成都市新都区、安徽桐城市、江苏昆山市三地的土地出让金分配问题做了专题调查。调查组发现,工业用地出让的增值收益扣除征地管理费后,用于农业和土地开发的比例,在中国西部最高为 45%,东部最低是 29%;而经营性用地出让的增值收益中,用于农业和土地开发的比例只有 10%到 25%。

正是因为农民这个群体在土地出让金这块大蛋糕应主要分给农民,有中央高层领导的全力支持,以及有国务院要求地方政府至少要拿出“土地出让金纯收益”的 15%,专项用于农业土地开发的红头文件,但是,鉴于目前土地出让金属于预

算外资金,且它的收缴、统计、使用和管理都极为粗放、随意,并涉及到多重博弈,因此,如果不把土地出让金纳入预算管理,如果不对现有土地进行彻底的产权变革,那么,政府关于土地出让资金链条流向农村,实现土地出让金主要给予农民的目标,执行起来会有相当大的困难与阻力。

决定土地承包经营权之流转的权利在农户手中。土地是否需要流转,如何流转,流转给谁,只能由享有承包经营权的农户自己决定,任何人和机构不能以任何理由强迫农民作出流转的决定。哪怕这一决定表面看来可能提高土地利用效率,甚至可能给农民带来好处,也同样是不能接受的。

这也正是本次土地制度改革的根本宗旨所在——在现有土地承包关系保持稳定并长久不变的前提下,赋予农民更加充分而有保障的

通过复垦获得一些非农建设用地的“额度”,土地转让权不全归集体所有,农民也可以“单干”,比起南海模式,昆山农户获得更多土地增值收益。

据当地统计,1998 年——2003 年间昆山新增建设用地共 825 万亩,其中新增集体建设用地约为 2 万亩。一般的做法,是村里以 50 年为期将土地有偿出让给农户,并允许农民进行非农建设、投资和转让。这样,原有限限于农业用途的土地转让权就延伸为非农用途的土地转让权。昆山市已有 1600 余户村民自发加入各种以开发非农土地为目的的合作组织,投资总额超过 6000 万元。昆山模式——由农户充当农地转用的权利主体——由此诞生。土地集中,农业现代化,是农业的发展方向。但是为了避免农民被现金投资者边缘化,土地资本的股份不断被现金资本冲淡,应该采取以上的

司是由数家公司联办的。那么农民能否也可以组织起来建立类似的“股田制”公司,从而实现一种全新的土地承包经营权流转方法呢?

多年来我们一直在寻找解决城乡二元结构、“三农”问题的有效办法,要在沿海发达地区首先进行现代化大农业的实践和探索,由农民参与的“股田制”也许是一个好途径。

实行“股田制”,就是建立现代农业公司,规模开发、集约经营、风险共担、利益共享。让农民将土地使用权入股并按股分红,如果农民继续参加农业劳动,则可以吸纳为公司的员工。随着公司的发展,农民工资收入和分红也将逐步增加,甚至还可以通过股权转让,享受股票增值的利益。它有两个特点,一是农民没有失去被认为是最可靠生活保障的土地;二是与出租土地获取固定租金收入不同,农民可以在发展中



土地承包经营权。改革的根本目的是强化农民对土地的权利,以增强农民抗衡任何其他人和机构的能力,包括抗衡其他人、公司,也包括抗衡村集体和地方政府。改革是强化农民的主体性地位,自然也意味着强化农民在决定土地流转方面的主体性地位。

长期以来,地方政府、村集体习惯于代替农民进行决策。本次土地改革以赋予农民更为充分权利的方式要求整个社会,尤其是政府自己,尊重农民,尊重农民处置土地的权利。关于土地流转的讨论和决策,也必须以此为前提。

农地直接入市的方式,后来被称为南海模式。简单地讲,南海模式就是由村庄组成股份公司向工业投资方出租农地,地租收益按股在农户和集体之间分红。根据两年前一项调查的估计,南海全部工业用地中未经国家征地的部分约占一半。比之于国家先征地、再批租,南海模式开辟了农地直接入市的新途径。村集体只需在合约里写上“联营”字样,所用土地就无须经过国家征用、也可以出租给外来工业投资者。农地直接入市第二种模式,是农地转用的权利主体从集体转为农户。这种模式流行于长三角地区。最早的公开报道见于《外滩画报》,故事发生在江苏昆山市陆家镇车塘村,引子还是土地收益——围绕开发区的农田,搞农业每亩年收入 800 元,政府征用后转租给外商,每亩地年租金 6000 元;若按 50 年期出让,每亩出让金 25 万。昆山模式的特点是



措施。

农业现代化之后,农民的收入主要来自自己在农业公司工作的工资和福利收入及土地股份的分红收入。如果这些收入超过农民在城市打工的收入,农民还可能回流农村。扬州东鹏高新农业有限公司是国内首家以高新技术发展农业的“股田制”农业公司。这个“股田制”农业公

获取新收益,从而调动农户的积极性。另外,农民具有双重身份,劳动者和股东,因而实现了劳动合作与资本合作的有机结合,为逐步解决土地对农民的束缚、减少城乡差异问题提供了可能条件。从网络资源查询的情况看,全国类似于“股田制”由民间自发进行的试验已经取得不少成功的经验,有关政府部门不妨因势利导加大推进力度。

四川金堂县又新镇祝新村通过土地整理,把新增耕地 1119 亩入股作大股东,村民把自家的土地入股作小股东,成立股份公司,714 户村民都成了股东,下田可种地上田可打工,还坐收红利。

这个新成立的农业开发公司由村支书孙平全任董事长。成立公司的的好处有:公司按每年每亩土地 400 元的底价,给村民作土地租金,村民给公司打工拿薪水,作为股东,村民每年还能从公司分红。最大的好处就是可以搞规模化、产业化经营。

以土地入股引进不少企业后,祝新村一下子解决了本村 500 多人就近打工,连附近村也有不少人在这儿打工。

从农业上转移出去的农民主要有两种类型:一种是主动地、受价值规律的牵引,已掌握一定生存技能而流向城市的农民;另一种是被动地、受国家建设影响而离土的农民,目前这部分农民进入城镇缺乏动力,离土不离乡,城镇对农民进入缺乏吸引力。因此,将被征地农民纳入城镇社会保障体系,建立适应市场经济体制要求的,措施完备、保障有

土地出让与『股田制』、『双放弃』



微博短评

地流转的讨论和决策,也必须以此为前提。分权利的方式要求整个社会,尤其是政府自己,尊重农民,尊重农民处置土地的权利。关于土地长期以来,地方政府、村集体习惯于代替农民进行决策。本次土地改革以赋予农民更为充

力的机制已是当务之急。

厉以宁认为,宅基地的置换问题有些地方现在已经在做了,所谓置换就是农民放弃他的宅基地,放弃以后换三个东西:城市户口、城市的住房一套、城市的低保,一个换三个。最大好处是我们加快城镇化的措施。同时农民把宅基地置换了上交给当地政府,当地政府有什么用呢?这里提出就要复为耕地,因为它本来就在耕地的基础上辟出一家一户的宅基地的,土地质是非常好的,所以重新复为耕地,这样农村的耕地不就多了吗。采取平衡的方式,这里的耕地增加了,而在城市周围或适合于办工业的地方置换出一块土地,把耕地拿出来作为工业建设用地,这对国家来讲,仍然手持着耕地 18 亿亩不变。根据这个,户口制度要改革,目前先做到的放宽中小城市的户口,放宽了以后就有利于让农民工进城,所以各地根据这个精神,中小城市户口先放宽,大城市慢慢来。

成都温江区建立“双放弃”模式,就是一种具有前瞻性的尝试。“双放弃”进社保制度,主要坚持了三个基本原则,即政府引导、农民自愿、政策激励。同时,在审批的过程中,温江区还注重了三个结合,即与土地利用总体规划和产业布局相结合,与工业向集中发展区集中、土地向规模经营集中、农民向城镇集中的“三个集中”总体规划和新型社区建设相结合,与征地拆迁补偿安置的相关政策相结合。

“双放弃”是针对温江区各镇(街)辖区内主要收入来源为非农产业,自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权,经审批同意后进入城镇自主购房或按政府规划要求进入



集中居住区居住的农民。

温江区出台政策,确保“双放弃”农民能够在城镇或集中居住区买得起房。规定,凡自愿申请放弃土地承包经营权和宅基地使用权的,经审核批准,可按政府规划要求在全区范围内购买集中居住区的定向安置房居住。定向安置房按 3 种标准作价购买:人均 35 平方米以内按入住居住区的安置价购买,人均 35 平方米至 45 平方米按成本价购买,人均超过 45 平方米的部分按市场价购买。

“双放弃”农民与失地农民一样可以获得土地补偿费和安置补偿费。“双放弃”农民的申请批准后,参照《成都市温江区征地补偿办法》由国土、财政会同镇(街)根据实有面积实施补偿。农民应得土地补偿,按所在村组的宅基地、林地、承包地、自留地人均面积应补偿额计算。

“双放弃”农民入住安置房以后,可以根据温江区“双放弃”社保政策参加社会保险,享受区财政社保补贴。根据温江区劳动保障局等单位联合制定的《关于放弃宅基地使用权和土地承包经营权农民参加社会保险实施细节(试行)》,个人缴费的标准及享受待遇为:凡达到男满 60 周岁或女满 50 周岁且累计缴费年限满 15 年及以上的,从满龄的次月起,由社保经办机构根据基本养老保险政策按月发给基本养老金,今后享受国家规定的基本养老金调整。

无论是“股田制”还是“双放弃”,都是土地流转的一种模式,除此之外,还有多种模式可以借鉴。但有一点是不能改变的,农民的整体利益一定要得到保障。失去土地的劳动力向城市转移是最大的问题。从总体上看,我国城市已经大量承接了农村人口,只不过他们处于边缘化的生活状态,没有融入城市生活的主流。提高农民放弃土地的收入,实现“以农村土地换取城市生活保障”。这并非简单的加减法,而是需要在实践中不断完善调整的长期任务。