人大国发院系列报告

年度研究报告

总第 3 期　2014 年 8 月

城镇化中的撤村并居与耕地保护：进展、挑战与出路

人大国发院城镇化研究中心课题组

国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：http://NADS.ruc.edu.cn

Email: nads_ruc@126.com，nads@ruc.edu.cn

城镇化中的撤村并居与耕地保护：进展、挑战与出路

内容提要

我国现行农村宅基地使用制度是在二十世纪 80 年代初期发展起来的。1998 年以来，为了进一步加强耕地保护，对农村建房和农民宅基地开始进行严格管理。依据我国现有法律，农村宅基地由村级组织分配给村民，属于农民集体所有，农户只能在上面建造房屋供自己使用，转让只能在村集体内部进行，农民住宅不得向城市居民出售，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。

随着我国工业化和城镇化的快速推进，我国大量农村剩余劳动力不断转移到城镇，农村开始逐步出现空心化问题。另一方面，由于现有体制下农村没有形成合法的住房市场，新增的家庭无法通过正常的市场交易获取农村住房，为了满足这些家庭的住房需求，基层政府和社区组织不得不为其安排宅基地，导致农村空心化的背景下，村庄宅基地面积仍然不断扩大。

与此同时，在我国当前建设用地管理体制下，工业和城市发展用地矛盾突出，耕地保护压力仍然很大，为获得计划指标之外的建设用地指标，很多地方政府通过撤村并居、推动农民集中居住并将其宅基地复垦农村建设用地复来增加耕地，其本质是土地发展权的转移与交易，且带有一定的强制性。本报告分别介绍了成都“拆院并院”、浙江嘉兴“两分两换”、天津“宅基地换房”以及重庆“地票交易”等几种代表性的操作模式，还特别介绍了河北近年来的相关操作。

从撤村并居与农民集中居住的类型来看，一类是对单个行政村或其中的几个村民小组（或自然村）的整治从而实现农民集中居住，另一类是多村合并，几个行政村的农户拆除旧房，在划定的区域上修建新房，从而实现多村农户的集中居住。推动方式分为政府主导、村集体主导及企业主导三类。由村社主导的村庄整治大都起步较早；由政府及企业主导的村庄整治则大多在最近几年，尤其是2009年之后才开始。农民的新社区多为独栋或联排别墅，还有部分农户住进了多层或高层楼房。相较于楼房，绝大多数农民明显更偏好自由度更大的别墅，即使在上楼居住能获得更多补偿。新社区建设方式主要有统规统建、统规自建（及联建）。新社区建设需要投入大量的资金，主要来源是财政支出，此外，新社区建设中还吸收了社会资本投入，新型农村社区建设搭建了社会资本流向农村的平台。

村庄整治及新型农村社区建设有一定的积极意义。首先，满足了农民改善农村基础设施和生活环境的需求；其次，可以缓解城镇化、工业化和农业现代化“三化”协调发展的土地制约，通过村庄整治可以节余出数额庞大的建设用地，又保障了耕地不减少、质量不降低，从而保障了粮食安全；第三，有助于提高公共资源投入规模不经济，新型农村社区建设一举改变了农村脏乱差的局面，农民的生活条件、生活水平有所提高。但在撤村并居中，但也出现了缺乏公共参与，大规模、运动式的整村拆迁造成社会资源的浪费以及不尊重农民意愿等问题。

本报告特别介绍了农村建设用地复垦与农地整理并轨的浙江模式，并比较了浙江模式与现有撤村并居政策的优劣。在浙江省的政策体系中，创造性地引入了“三合一”的整套市场机制，全面实现了土地发展权三个互补性要素土地规划和计划指标、基本农田保护、 占补平衡的全方位跨区域市场化交易。其次，浙江省将这一套系统性制度，通过省人大立法、省政府规章等途径正式规范起来，建立起一个运行良好、效率较高的土地发展权交易市场。“浙江模式”同时还建立起一套总体上看行之有效的监管机制。

我们在总结既有改革经验、教训的基础上，特别提出未来撤村并居与农村土地整治的政策组合: 即未来应该如何规范各种土地发展权改革试验、建立能够提升土地利用效率、同时可以确保社会公正和农民财产权益的土地发展权市场的具体政策建议。我们认为，应该在积极稳妥、因地制宜、充分尊重农民意愿的原则下推进城乡建设用地增减挂钩政策的同时，培育以“增减挂钩结余指标”为内容的跨区土地发展权交易市场。积极推动农地整理，培育以“折抵指标”为内容的土地发展权交易市场，也是未来中国在解决城市化过程中同时实现有效耕地保护与城市建设用地合理扩张的关键改革举措。在农地整理基础上再进行确权，有利于解决农地细碎化问题，并进一步促进农业的规模化经营，实现城市化与农业现代化，城市化与农村发展，农业规模经营的同步推进。

*通讯作者：陶然，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、经济学院教授；E-mail：rantao1972@ruc.edu.cn

目录

一、引言 7

二、撤村并居的社会经济背景与土地管理体制背景 14

（一）、社会经济背景： 城市化过程中的大规模人口外迁与农村空心化 15

（二）、我国建设用地的计划管理模式背景 23

三、撤村并居的几种代表性操作模式考察 31

（一）、成都的“拆院并院” 31

（二）、天津的宅基地换房 33

（三）、浙江嘉兴的“两分两换” 35

（四）、重庆的地票交易及其配套改革 37

（五）、河北近年来的撤村并居 41

四、撤村并居与农民集中居住评估：类型、进展与潜在误区 43

（一）、撤村并居与农民集中居住：类型 43

（二）、已有进展 49

（三）、潜在误区 52

五、集中居住与农地整理：多元用地指标产生与跨区交易的“浙江模式”考察 65

（一）、浙江建设用地计划管理的基本情况与矛盾 66

（二）、浙江土地发展权转移与交易操作模式及政策法律依据 73

（三）、“浙江模式”：经验和问题 88

（四）、部分被叫停的政策和继续保留执行的政策 92

（五）、 小结 95

六 、结论与政策建议 98

（一）、要稳妥推进城乡建设用地增减挂钩政策，同时培育以“增减挂钩结余指标”为内容的跨区土地发展权交易市场 99

（二）、积极推动农地整理，培育以“折抵指标”为内容的土地发展权交易市场 102

（三）、分阶段推动以农地整理折抵指标为主体的土地发展权跨区交易政策 106

（四）、在农地整理基础上再进行农地确权，解决农地细碎化问题 112

附录 I 台湾农业现代化的土地政策与农地重划 117

附录 II 韩国新村运动 121

主要参考文献： 127

一、引言

我国现行农村宅基地使用制度是在二十世纪 80 年代初期发展起来的。家庭联产承包责任制的推行大幅度提高了农业劳动生产率，农民在初步解决温饱之后，在 80 年代初期开始大规模投资农村住宅，农村出现了建房热。为规范建房秩序，当时国家出台了一系列政策法规，主要是 1982 年 2 月国务院发布的《村镇建房用地管理条例》和 1986 年 6 月颁布的《土地管理法》。这些法律法规明确规定了具有面积限额的一户一宅制度，同时允许宅基地使用权随房屋买卖而转移，以及允许某些城镇非农业人口申请使用宅基地建房。比如部分知青、或是一些在城郊或农村工作的人都可以通过划拨取得宅基地。但 1990 年代中后期开始，特别是 1998 年以来，为了进一步加强耕地保护，对农村建房和农民宅基地开始进行严格管理。依据我国现有法律，农村宅基地由村级组织分配给村民，属于农民集体所有，农户只能在上面建造房屋供自己使用，转让只能在村集体内部进行，农民住宅不得向城市居民出售，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。

1998 年的《土地管理法》修订案中，1988 年《土地管理法》第四十一条（关于城市居民在特定情况下可以取得宅基地的规定）被取消。1999 年以后，更进一步出台了三个最具代表性的文件，即 1999 年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、2004 年 10 月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004 年 11 月

国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》，严格规定农民住宅不得向城市居民出售，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。《担保法》也明确规定，宅基地使用权不能作为财产进行抵押。《刑法》还对非法转让土地做出了十分严厉的处罚规定。1999 年 1 月 1 日起施行的《土地管理法》进一步规定：农民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准；农民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地；出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。2007 年 10 月 1 日起实施的《物权法》规定，宅基地使用权的取得、行使和转让，适用《土地管理法》等法律和国家有关规定。这实际上意味着，农村宅基地不能自由流转，农民的住宅不得向城市居民出售，有关部门不得为购买的住宅发放土地使用证和房产证。

目前我国村庄用地（不含独立于村庄之外的乡镇企业用地）已高达 2.5 亿亩，且呈逐年增加的态势。这无疑是一笔尚未被激活的巨大财富。然而，种种制度性的约束使得这些土地也无法有效流转和充分利用并发挥其财富效应。统计显示，农村空闲住宅面积约占村庄建设用地总量的 10-15%，人均农村居民点用地达到 229 平方米，用地十分粗放。虽然近年来一些地区地方政府为获得建设用地指标而快速推进宅基地复垦与农民集中居住，但往往力度过大又带来一系列经济与社会问题；另一方面，由于现有体制下农村没有形成合法的住房市场，新增的家庭无法通过正常的市场交易获取农村住房，为了满足这

些家庭的住房需求，基层政府和社区组织不得不为其安排宅基地，导致村庄宅基地面积不断扩大。

随着我国工业化和城镇化的快速推进，我国大量农村剩余劳动力不断转移到城镇，极大地提高了农村居民的非农业收入。随着中国相关户籍制度改革推进和城镇公共服务覆盖面的扩大，未来这部分进城务工农民中相当一部分将有望逐渐转化成为永久定居的城市居民。这部分农村外迁人口实现永久迁移之后，如何激活农村宅基地（住房）这笔巨大的财富？设定怎样的机制让其在农村地区所使用的宅基地以合理的方式和价格流转给那些留在农村的农民？迄今为止，我国的农村建设用地流转的政策基本上将农村宅基地排除在外。

近年来，浙江、安徽、广东等地也已开始着手进行宅基地流转试点工作。其中，确定当地农村宅基地使用权和土地承包经营权可以用于进行抵押贷款，使宅基地用益物权得以体现，是三地方案的共通点。广东省部分地区的试点，则更进一步进行宅基地分配制度改革探索。以佛山市顺德区北滘镇试点的一户一宅为例，按照到某一时点的实有人口数量，一次性下达村民住宅建设用地指标，将宅基地进行固化，并逐年安排建设。指标使用完毕，不再审批单家独院式村民住宅用地。也就是说，通过由政府一次性提供一定批量的宅基地，把未来可能发生的、零星且难以管控的农民住宅用地需求纳入政府用地规划统一管理。

浙江的宅基地改革试点方案则更为全面。已上报国土部的试点方案显示，在土地完成确权的背景下，将借鉴重庆地票制度，将宅基地

使用权量化为宅基地权票，通过权票交易、流转实现农民宅基地自由、有偿退出，显化农民住房财产权益。与此同时，逐步探索在不改变宅基地集体所有性质的前提下，允许符合条件的宅基地及农房突破村级集体经济组织的边界，在全县农业人口范围内进行置换、转让、继承、入股。广东省也有意放开宅基地流转，《广东省城镇化发展十二五规划》显示，广东今后将建立转户农民权益保障机制，允许转户农民在自愿基础上通过市场流转方式出让承包地、房屋、合规面积的宅基地并获得财产收益，解除农村劳动力进城落户的后顾之忧。但是，总体而言，宅基地流转还处于试点阶段，这些试点能否推进中央层面的政策突破尚有待观察。

从现实来看，尽管法律和政策上种种限制，但是宅基地地下交易却长期存在，并有一定规模。北京郊区的宅基地流转案例占宅基地总数的 10%左右，有的甚至高达 40%以上（姚丽，魏西云,2007）；1997—2000 年，浙江义乌发生了 3223 宗农村宅基地转让，其中三成左右卖给了外村村民，也有一成卖给城镇居民(肖华，2007)；全省 17 地（市）的 42 个县中，51.3%的村庄实际存在着住宅出租情况，出租数十户以上的村庄占 30%。总计 68.9%的村庄实际发生过住宅出售，实际出售住宅 10 户以上的村庄占 26.5%；其中 75%的城乡结合部地带的村庄实际发生过住宅出卖情况，实际出卖住宅户数 10 户以上的占 43%（李佳鹏，勾晓峰，2007）。这说明在我国农村地区，宅基地流转有着强大的需求，无论法律条款上如何限制，政策上如何禁止，私下交易依然日益活跃。

在城市郊区宅基地流转日益增加的同时，我们也看到，另一种宅基地流转的模式是由地方政府主导的，通过城乡建设用地增减挂钩政策推动农民集中居住，其本质是土地发展权的转移与交易，且带有一定的强制性。近年来，为了获得计划下达之外的建设用地指标，地方政府越来越多地考虑通过对以宅基地为主的农村建设用地复垦来新增耕地，以补充建设用地指标。2004 年国务院下发了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，提出城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩，2005 年国土资源部出台《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》，提出将若干拟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）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。 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》，进一步规范了城乡建设用地增减挂钩的定义、程序和规则。

2006 年，山东、天津、江苏、湖北、四川五省市被国土资源部部列为城乡建设用地增减挂钩第一批试点。2008 年起有 19 省相继加入增减挂钩试点，包括河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、上海、浙江、福建、安徽、江西、河南、广东、广西、湖南、贵州、重庆、云南、陕西和宁夏等地。实际上，除了那些具有全国知名度的地方改革实验外，比如成都的“拆院并院”、天津的“宅基地换房”、嘉兴的“两分两换”、重庆的“地票交易”， 全国各地以“新农村建设”、

“新民居建设”、“城乡统筹”为名进行的农民集中居住，正在大规模进行，并有愈演愈烈之势。

以河北为例，除了在城市大搞“一年一变样，三年大变样”的大规模拆迁改造外，河北省还开始以三年为一个阶段推动农民集中居住。该省计划用三年时间“改造”全省 15%的村庄。“改造”方式为拆除农民宅基地上的房屋，统一另建“新民居”，实行“农民集中居住”。按此速度，20 年后，该省农民将“全部集中居住”。在山东，诸城、淄博、临沂、济宁、德州和聊城等地都部分开展了“撤村改社区”，并推动农民集中居住。以诸城为例，从 2007 年开始，在全市农村以两公里为半径，把全市 1249 个村庄按照地域相邻、习俗相近的原则，规划建设为 208 个农村社区，每个社区涵盖 5 个村庄、1500 户左右，引导农民向社区中心村集中居住。据报道，全国已经有 20 多个省区开始推动形式、规模各异的纯农区农民集中居住和宅基地复垦运动。

如何评估上述现象，它带来的社会经济后果是什么？ 都是学界与政策制定部门面对的重大问题。我们认为，通过对各地改革实践的系统性总结，研究现行体制下协调市场机制、城乡建设用地增减挂钩政策和宅基地流转三者之间的关系，探索符合中国国情的宅基地流转的模式和政策，激活农村宅基地这一庞大的资产，从而优化农村宅基地配置，推动城乡统筹发展，对促进宅基地有效流转，实现农民增收，具有重大的政策含义。而寻求能够有效解决上述问题的整体性政策框架和改革突破口，是本报告要实现的主要目标。

本报告将在介绍中国土地发展权转移实践所产生的特定制度背景基础上，对目前各地进行的相关改革试验进行一个初步考察和评估。客观地讲，这些改革试验在带来一些体制性突破的同时，也不可避免地带来很多问题。对这些改革试验带来的争议及其社会效应的理解，有助于评估这些改革到底是否真正做到了“城乡统筹”和增进了百姓的福祉，特别是考虑到这些改革试验目前正在全国范围内推广，那么从既有改革试验中总结经验和汲取教训，并探索未来进一步深化改革的路径就非常重要。本报告剩余部分安排如下：在本文第二部分，我们将讨论目前各地进行的不同土地发展权转移改革试验的社会经济背景与土地管理体制背景，第三部分，则分别介绍包括成都“拆院并院”、浙江嘉兴“两分两换”、天津“宅基地换房”以及重庆“地票交易”等操作模式，还特别介绍了河北近年来的相关操作。在本文第四部分，我们讨论了各地改革推动农民集中居住过程中的主要操作方法及已有进展，特别讨论了各地普遍存在的几个潜在误区。本报告第五部分对农村土地综合整治的“浙江模式”进行了详细的讨论。在本报告第六部分，也就是最后一部分，我们在总结既有改革经验、教训的基础上，特别提出未来撤村并居与农村土地整治的政策组合：即未来应该如何规范各种土地发展权改革试验、建立能够提升土地利用效率、同时可以确保社会公正和农民财产权益的土地发展权市场的具体政策建议。

二、撤村并居的社会经济背景与土地管理体制背景

就我们看来，上述各地进行的“农民集中居住”，其本质都是通过农村宅基地复垦与农民集中居住而进行的一种土地发展权转移。土地发展权转移（TDR, Transfer of Development Rights）概念最早起源于美国，它是指将一块土地进行非农开发的权利（实际上是整体土地产权束中多项权利中的一束）通过市场机制转移到另一块土地（Johnston and Madison, 1997)。或者说，如果我们把在某个地块上进行如非农业开发之类的权利称为土地发展权，那么这种权利可以从权利发送（或出卖）区的地块上分离出来，并被有偿转移到权利接受（或购买）区的另一地块上，这样，权利接受区（或地块）就可以获得比原来土地利用规划确定强度更高的开发强度，而权利发送区在出售或转让发展权之后，通常会受到严格的开发限制。

在中国，各地政府正在广泛推进的土地发展权转移实践不仅有其特定的制度背景，也有不同于美国等土地私有制国家的操作模式。从制度背景方面看，它是地方政府自 1990 年代后期，特别是本世纪初以来，为突破土地计划管理模式对工业化、城市化中建设用地供应约束而采取的应对性方案；从操作模式上看，与西方土地发展权转移中主要通过市场机制进行补偿不同，中国各个地区的土地发展权转移大都还是在行政区域内由地方政府主导进行的。而恰恰是这种政府主导下的土地发展权转移，虽然从推进速度上比较高效，但也可能带来土地利用、收入分配乃至社会和谐方面的一系列不利后果。

（一）、社会经济背景： 城市化过程中的大规模人口外迁与农村空心化

撤村并居情况出现的根本社会经济背景，是城市化过程中农村人口的大规模外迁与农村开始逐步出现空心化现象。在人口大量外迁地区的纯农业地区，这个问题非常突出。

按照官方统计的城市化率，中国 1996-2006 年从 30.5% 增加到 44.9%，按此推算，全国农村人口从 8.51 亿减少到 7.31 亿人，减少了 1.2 亿，但人均宅基地面积却从 0.29 亩上升到 0.34 亩。在这 10 年全国共增加的 100 万亩村庄用地中，新增宅基地就约占 80 万亩左右。在城市化背景下，越来越多的农民通过非农就业获得了较高收入并长期生活在城市地区，但户籍制度改革的滞后却使得他们无法逐渐而永久地迁移到城市定居。这样就导致了一个看似矛盾的现象，一方面在城市化背景下的人口大量外迁，这部分人口继续保留着农村宅基地，无论是利用外出打工收入建设的新房，还是数量巨大、没有翻建或改造的旧房，其利用率都非常低，被闲置，或弃置住房也越来越多，许多农村成了名副其实的“空心村”。

本部分实证研究数据来自于我们2008年6月至10月进行的一次大样本随机抽样调查。该调查包括了吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建6省的59个乡镇的119个村，共搜集到这些村庄的2233个农户数据，收集了与农村宅基地有关的多方面的信息。表 给出了分省和全部六省每个农户家庭拥有宅基地数目的分布情况。从六省全部2233个被访农户来看，有34（1.52%）个农户没有宅基地，占有一处

宅基地的农户为 1947 户，占总数的 87.2%。虽然现行政策规定一户农民只能够占有一户宅基地，我们的数据还是发现，占有两处及两处以上宅基地的占 11.3%，达到 252 户。占有两处及两处以上宅基地比例最高的省份是吉林省，比例为 21.5%，第二位的是河北省，也达到 15.6%。显然， 在农村中客观上存在一户可能拥有多处宅基地的情况也是可能出现的，如某人分家离去之后又继承父母的房屋，这就形成多处宅基地的情况。又如子女成家盖房，申请了一块宅基地，不一定分户，这样一户形成两块宅基地。但河北和吉林如此高的第二套宅基地占有比例，是一个非常值得注意的现象。

表 1 各省被访者拥有宅基地数分布（%）

省份	拥有宅基地的农户				合计
	没有宅基地	一处	两处	三处	
江苏	0 0.00%	328 91.11%	32 8.89%	0 0.00%	360
四川	3 0.85%	325 92.07%	25 7.08%	0 0.00%	353
陕西	13 3.40%	345 90.31%	24 6.28%	0 0.00%	382
吉林	3 0.77%	302 77.63%	81 20.82%	3 0.77%	389
河北	4 1.07%	311 83.38%	58 15.55%	0 0.00%	373
福建	11 2.93%	336 89.36%	29 7.71%	0 0.00%	376
合计	34 1.52%	1947 87.19%	249 11.15%	3 0.13%	2233

表 2 进一步给出了分省和全部六省每户宅基地平均占地面积。我们按获得宅基地使用权年份分为四个时段，分别是 1978 年以前，1978-1987 年，1988-1997 年 和 1997-2008 年。如果考虑所有被访者的宅基地平均占地面积，可以看到该数值达到 274 平米。但分省来看，

有很大差距，吉林省与河北省平均每户占地面积都高于全国平均水平，分别为 470 平方米、421 平方米；平均每户占地面积最低的省份是福建省和四川省，分别为 144 平方米、160 平方米；而江苏省和陕西省位于中间水平，数值分别为 259 平方米、258 平方米。

分时段来看，我们可以看到从第一阶段到第四阶段，每个宅基地平均占地面积分别为 212、279、265 和 303 平方米，显然，六省平均而言 98 年以后获得的宅基地平均面积最大。如果比较各省最近两个时段的情况，即 89-97 以及 98-07 的情况，除了福建的户均宅基地面积有所缩小，其他省份都有增长。

表 2 各省被访农户按时段每个宅基地平均占地面积

		78 之前	78-87	87-97	98-08	合计
福建	均值	119	162	148	139	144
	样本数	73	98	126	104	401
河北	均值	272	353	356	361	347
	样本数	46	130	113	132	421
江苏	均值	236	250	252	288	259
	样本数	17	113	164	91	385
吉林	均值	461	421	486	500	470
	样本数	18	111	115	134	378
陕西	均值	249	293	243	250	258
	样本数	38	90	132	119	379
四川	均值	134	170	157	163	160
	样本数	29	110	146	66	351
合计	均值	212	279	265	303	274
	样本数	221	652	796	646	2315

表 3 给出了各省户按时段每户宅基地平均建筑面积的情况。与占地面积有所不同，如果考虑所有被访家庭的平均建筑面积，可以看到该数值达到 146 平米。但分省来看，有很大差距，这时平均每户占地面积最低的省份福建省建筑面积达到了最高的 213 平米，说明其容积

率平均而言最高。而吉林省与河北省这两个平均每户占地面积都高于全国平均水平的省份，其平均建筑面积只有 89 和 120 平米，四川省、江苏省和陕西省位于中间水平，数值分别为 165 平方米、149 平米和 144 平方米。分时段来看，我们可以看到从第一阶段到第四阶段，每个宅基地平均建筑面积分别为才能够第一阶段的 107 平米递增第四阶段的 167 平米。显然，六省平均而言，98 年以后取得的宅基地平均面积最大。有意思的是，每个省份在住宅建筑面积在每一阶段都比前一阶段有显著增长。

表 3　各省被访农户按时段每个宅基地平均建筑面积

		78 之前	78-87	87-97	98-07	合计
福建	均值	122	202	238	259	213
	样本数	73	98	126	104	401
河北	均值	86	102	122	147	120
	样本数	46	130	113	132	421
江苏	均值	108	131	150	175	149
	样本数	17	113	164	91	385
吉林	均值	81	83	89	94	89
	样本数	18	111	115	134	378
陕西	均值	107	140	141	162	144
	样本数	38	90	131	119	378
四川	均值	120	150	164	208	165
	样本数	29	110	146	66	351
合计	均值	107	132	152	167	146
	样本数	221	652	795	646	2314

由于每户占地面积和建筑面积指标不能充分反映家庭人口所带来的影响，我们在表 4 中给出了占地面积和建筑面积除以家庭人数后的人均占地和建筑面积。我们在问卷中除了搜集到家庭总人口的数据外， 还问了平时该住宅有几个人住或使用，因此，我们的人均占地面积和建筑面积都分别有对家庭总人口和使用人的两个指标。可以看

到，按照家庭总人口平均，六省人均宅基地占地面积达到 70.2 平米，其中各省差距很大，从最高的吉林的 134.6 平米到最低福建的 33.2 平米，而人均建筑面积六省也达到 37.3 平米，但其中差距不大，最高的福建 48.7 平米，而最低的吉林也达到 25.3 平米。如果我们按照日常使用人平均，相应数值就要更大。六省人均宅基地占地面积达到 91.3 平米，仍然是吉林最高达到 153.4 平米，而福建最低，只有 41.4 平米。而人均建筑面积六省平均为 48.5 平米，，最高的福建 60.8 平米，而最低的吉林 28.9 平米。按照家庭总人口和日常使用人计算的指标差异大小，在很大程度上反映了各省人口外出的程度大小。比如，以本地务农为主，外出打工较少的吉林，两类指标差异较小，而农村外出打工较多的四川，陕西，江苏和福建等省，则两类指标差异较大。

总体来看，即使按照家庭总人口计算的人均占地面积，也是总体偏高的。除了四川和福建因为土地资源较少而较低外，其他省份都比较高，河北和吉林尤其如此。而人均建筑面积六省则达到 37.3 平米，都要超出高出全国城镇人均居住面积 27 平米 10 平米，而按照经常使用者来计算的人均面积，更达到 48.5 平米。

表 4　农村宅基地人均占地面积和住宅人均建筑面积

省份	人均建筑面积		人均占地面积	
	按家庭总人口平均	按使用人平均	按家庭总人口平均	按使用人平均
江苏	40.8	54.5	71.3	95.3
四川	39.2	58.9	38.1	57.1
陕西	32.4	44.5	57.6	79.1
吉林	25.3	28.9	134.6	153.4
河北	34.9	43.4	101.1	125.7
福建	48.7	60.8	33.2	41.4
合计	37.3	48.5	70.2	91.3

为了进一步分析宅基地建设对耕地占用情况，我们统计了样本农户所获宅基地占用的土地类型。从表 5 来看，六省平均而言，对所有被调查农户进行加总统计，在获取和建设中占用耕地的宅基地在所有宅基地中的比例达到 20.9%， 而剩下的则分别通过使用原有宅基地（51.9%）和村内其他非耕地（20.8%）来实现。其中，陕西在获取和建设中占用耕地的宅基地在所有宅基地中的比例达到 43.5%，而土地资源比较丰富，原来宅基地面积就比较大，因而通过占用原有宅基地盖新房余地较大的吉林，这个比例也达到 13.9%。

表 5 被调查所有农户宅基地占用的土地类型

省份		耕地	原有宅基地	村里其他非耕地	合计
福建	样本	75	178	143	396
	比例	17.7%	42.1%	33.8%	
河北	样本	73	255	89	417
	比例	16.4%	57.2%	20.0%	
江苏	样本	87	245	51	383
	比例	20.3%	57.2%	11.9%	
吉林	样本	54	264	56	374
	比例	13.9%	67.9%	14.4%	
陕西	样本	171	116	88	375
	比例	43.5%	29.5%	22.4%	
四川	样本	52	212	82	346
	比例	14.2%	57.9%	22.4%	
合计	样本	512	1270	509	2291
	比例	20.9%	51.9%	20.8%	

我们不妨再考察不同时段农户盖房占用耕地的情况，表 6 给出了分时段宅基地建设占用耕地的比例。可以看到六省平均而言，在 1978 年以来，占用耕地建设宅基地的比例一直稳定在 20%以上，虽然 1999-2008 比 1989-1998 有所下降，仍然维持在 23.4%的高水平。或者说，平均而言，有超过五分之一的农村住房建设是通过占用耕地而

进行的。其中，1999-2008 年间陕西的这一比例尤其突出，达到 45.8%。

表 6 被调查农户分时段宅基地占用耕地比例

		1978 前	1978-1988	1989-1998	1999-2008
福建	样本	9	13	29	24
	比例	12.9%	13.8%	23.0%	22.6%
河北	样本	6	24	22	21
	比例	13.3%	18.0%	20.2%	16.2%
江苏	样本	2	25	38	22
	比例	11.8%	22.3%	23.3%	24.2%
吉林	样本	5	21	9	19
	比例	27.8%	19.1%	7.9%	14.4%
陕西	样本	3	39	75	54
	比例	8.3%	43.3%	57.3%	45.8%
四川	样本	2	14	26	10
	比例	7.1%	12.8%	18.1%	15.4%
合计	样本	27	136	199	150
	比例	12.6%	21.0%	25.3%	23.4%

在超过 20%以上的新建宅基地占用耕地的同时，由于农村劳动力大量外出打工，部分劳动力甚至举家迁移，既有宅基地存量被闲置乃至废弃不用的情况也非常普遍。表 7 给出了我们所调查的 119 个村的劳动力外出和宅基地闲置的情况。可以看到，平均而言，农村外出打工劳动力占农村总人口比例在 15.2%到 26.8%之间，六省平均也达到 23.3%。如果按照外出打工劳动力占农村劳动力比例来算，将超过 30%，而在农村的宅基地中，平均有 7.5%的宅基地完全或基本处于闲置状态（即平时无人居住或基本无人居住），各省差别也很大，从河北的 2.6% 到福建的 10.9%。在我们的 119 个样本村中，闲置宅基地比例超过 20%的村达到 14 个，超过 30%的村达到 7 个。闲置比例最高的一个村在福建沙县，闲置比例达到 38.6%。

表 7 被调查农户劳动力外出与宅基地闲置情况

	闲置宅基地比例	外出打工劳动力占总人口比例
江苏	6.7	25.5
四川	8.9	26.8
陕西	6.4	15.2
河北	2.6	18.8
吉林	7.5	21.3
福建	10.9	26.1
六省	7.5	23.3

客观而言，在原有农村分散的宅基地分布情况下，为留守人群（老人与儿童）提供公共服务和强化农村生活基础设施，确实存在成本较高的问题。尤其是 2006 年农业税全面取消后，虽然一方面降低了农民负担，但另一方面，也使得很多纯农区的村集体无法提供有效的公共产品，导致一些地区农村道路修建、村落内的河沟整治、小型水利设施、学前教育、五保供养等农村内部公共产品严重缺乏。在内地不少纯农区，还存在大多数自然村的街道路面质量不高，排水设施落后，大多数自然村街道狭窄、路面坎坷、垃圾成堆、污水横流，特别是阴雨季节，严重地影响了当地居民的正常生活。部分欠发达农村地区，水、电等农民生活必需的基础设施还很缺乏，电网老旧、破损、还存在不少隐患，很多自然村没有自来水，部分已经用上了自来水的自然村，由于水源不足、管理不善等原因，也往往保证不了正常的生活供水。这也就说明，从需求面上看，撤村并居、农民集中居住，提升农村现代化水平，基础设施与公共服务水平，确实存在一定的必要性。

存在农业生产性基础设施建设滞后，农业生产性基础设施普遍存在着年久失修、功能老化、更新改造缓慢等问题，同时由于组织管理功能薄弱，许多农业小型基础设施处于无人管理状态，水利工程正常

维护费用缺乏,导致大量的设施损坏严重，尤其是在边远山区，靠天吃饭的现状还没有得到改善,基础设施供求矛盾突出。很多农村交通设施落后,乡间道路缺乏专人管理,使农业机械作用的发挥受到了限制,导致农业耕作成本增加

（二）、我国建设用地的计划管理模式背景

导致全国大范围内撤村并居、农民集中居住运动的另外一个更重要的体制背景，是我国的严格耕地保护制度和建设用地的计划管理模式。从土地管理体制角度看，撤村并居、农民集中居住近年来在全国很多地方大规模推开，其实是国土部“城乡建设用地增减挂钩”政策出台的结果。为什么近年来一些地区的地方政府越来越多地考虑通过以宅基地为主体的农村建设用地复垦来新增耕地？这种做法与我国建设用地指标管理体制有非常密切的关系，正是这个体制下，国土资源部的“城乡建设用地增减挂钩”政策为地方政府通过农村宅基地拆迁和复垦来产生额外的建设用地指标成为可能，地方政府才大力开始推动，撤村并居、农民集中居住，以满足当地城市发展和工业区建设的用地指标需求。

众所周知，我国建设用地实行计划管理，这种计划管理主要是通过实施土地利用总体规划(以下简称土地规划)和年度土地利用计划(以下简称土地计划)来实现的。土地规划一般规定了较长时段（比如10-15 年）内一个地区可以新增的建设用地总量，并在空间上落实到具体地块。具体而言，新增建设用地的规模主要取决于所谓的建设占

用耕地“规划指标”[1]，因为从用地实践看，大多数地区新增建设用地占用的主要地类是耕地。[2] 原则上讲，一个地区在规划期内实际新增建设占用耕地数量不仅不能超过 “规划指标”总量，而且也必须符合土地规划的空间布局。而在符合土地规划的前提下，年度土地计划则规定了一个地区当年可新增的建设占用耕地数量。即所谓的农地转（建设）用的“计划指标”。[3] 简言之，从土地规划角度来说，必须同时拥有“规划指标”和“计划指标”，农用地、尤其是耕地，才可以合法转换为建设用地。

一个规划期内的“规划指标”总量通常是在统一部署修编土地规划时自上而下层层分解下达的，[4]而“计划指标”则是逐年下达。在1997 年左右，主要是出于对全国耕地数量持续、较快减少的考虑，中央对当时土地规划编制定下的基调是“保护耕地、严格控制非农建设用地”、“以供给引导和制约需求”；同时，这次规划编制对各省首次提出了耕地总量动态平衡的要求。[5]显然，这种基于指标约束型的土地规划和越来越严格的年度土地计划的目标，就是要既从空间和总量上，也从用地时序上对各地新增建设用地进行严格控制。

[1]本部分所提到的“规划指标”仅指狭义上的建设占用耕地规划指标。

[2]以浙江为例， 1997-2004 年新增建设用地中 76.62%是由耕地转换而来的，见《浙江省土地利用总体规划实施评价》，2005 年。

[3]年度土地利用计划的编制是依据《土地利用年度计划管理办法》进行的，该办法于 1999 年首次发布，并于 2004 年和 2006 先后做了两次修订。最后一次修订改变了以往年度土地利用计划只下达农转用计划指标的做法，增加了新增建设占用未利用地计划指标，从而控制了新增建设用地总规模，因此现行年度土地利用计划对新增建设用地的管制更加严格。

[4]特殊情况下国土资源部也会在土地规划批准后追加规划指标，比如给重点基础设施项目。

[5]见《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知[1997]国土[规]字第 100 号。

除了“规划指标”和“计划指标”之外，在我国，农用地转用还受到“基本农田保护率”和“补充耕地量”两个政策体系的约束。首先，“规划指标”必须落实在非基本农田保护区域内，因此各地的基本农田保护任务某种程度上决定了新增建设占用耕地的上限，从而也就大致决定了新增建设用地总量的上限。和“规划指标”一样，基本农田保护任务也是自中央逐级下达的。《土地管理法》第 34 条规定，各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。1999 年经国务院批准的《全国土地利用总体规划纲要》规划全国基本农田保护率为 83.48%，下达到各省区的基本农田面积占本行政区域耕地的比例也大致都在 85%左右，比如浙江省为 85.05%。由于这些基本农田保护任务最终必须要被落实到具体田块上。所以耕地一旦被划入基本农田，要进行合法建设占用就非常难。按照 1998 年修订的《基本农田保护条例》第 15 条规定，只有国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区的，方可占用基本农田，且须经国务院批准。

此外，为实现耕地“占补平衡”，中央还将规划期内补充耕地总量下达到各省。因此，如果某地区补充耕地潜力不足，建设占用耕地就必然会从规模上受到限制。1997 年中央政府提出各省、自治区、直辖市必须严格按照耕地总量动态平衡的要求，做到本地耕地总量只增不减。[6]原国家土地管理局下达至各省的早期方案则严格依据“耕

[6]详见《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发[1997]11 号）

地总量动态平衡”的原则，要求各省到规划期末实现净增耕地。[7]

综上，建设占用耕地量(“规划指标”)、补充耕地量、基本农田保护任务是 1997-2010 年土地规划的核心指标。这三个指标一旦确定，一个地区未来新增建设用地总量和空间布局就确定下来，而每个年度能够新增的建设用地量则由年度土地计划来决定。

显然，以建设占用耕地“规划指标”、“补充耕地量”和“基本农田保护任务”为三个基本要素的土地规划，以及以农用地转用“计划指标”为基本要素的年度土地计划，构成了一整套非常严格的土地利用计划管理模式。实际上，我国政府也一再宣称要实行“全世界最严格的土地管理制度”，以期达到保护有限耕地的目标。考虑到我国耕地资源稀缺以及发展过程中存在屡见不鲜的乱占耕地现象，中央政府采取上述政策的初衷是完全可以理解的。但这种管理体制也确实存在刚性有余、弹性不足的问题。首先，由于规划指标和计划指标在跨区分配上难以考虑各地建设用地的边际产出，分配方案在经济效率必然很难实现优化；其次，过于严苛和缺乏弹性的计划管理模式不仅往往难以实现计划管理的目标，反而在上级政府缺乏监督能力的情况下，带来屡禁不止的违法用地现象。

具体而言，在当前体制下，由于作为指标分配者的上级政府与下级政府乃至用地单位存在用地需求和非农用地边际产出方面的信息

[7]见《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》[1997]国土[规]字第 100 号及《关于下发 1996-2010 年土地利用总体规划编制和修订主要控制指标的通知》[1997]国土[规]字第 136 号。但国务院批准的《全国土地利用总体规划纲要》将耕地保有量调整为 192015 万亩，比 1996 年底现状耕地减少 3045 万亩，这主要是因为部分生态退耕和灾毁的耕地减少指标最终未纳入占补平衡方案，相应地中央下达到各省区的补充耕地量均超过各省区的建设占用耕地指标，但低于耕地减少量。

不对称，上级政府要按照各地实际需求来优化分解规划指标实际上无法实现。这是因为存在信息不对称时，下级政府、用地单位都有激励向上级政府高报用地需求；同时，即使假设上级政府可以按一定客观指标（如各地经济基础和发展速度）进行多指标加权分解，此类操作模式将不仅在技术上容易引起争议，而且很容易引起来自下级政府的政治阻力，因为任何分配方案都可能被认为是厚此薄彼。上述信息不对称的存在、加上不同级别、乃至同级但不同区域间政府的政治博弈，必然带来如下结果：只有那些能够保持不同区域的“发展权利公平”、但因不同区域用地效率差异而必然缺乏配置效率的土地利用指标分配方案才能够在行政操作上可行。

但一旦按上述一刀切方式来操作，必然导致工业化和城市化先行地区、往往也是城市和工业发展用地需求量大的地区用地指标供需缺口很大。事实上，不管是全国各个省份内部，还是各个省份之间，上述土地发展权的跨区分配方案中平等与效率之间的两难困境都存在，这是不同区域的土地资源禀赋和经济发展水平差异所必然决定的。但由于目前中央并不允许建设用地指标进行跨区交易，为获得计划指标之外的建设用地指标，很多地方政府通过土地整理或农村建设用地复垦来增加耕地，然后转移土地发展权以解决用地指标不足问题。

首先是农地整理。这主要是通过对农地，包括对田、水、路、林、村综合整治，归并零散地块等措施，一方面提高耕地质量，另一方面增加有效耕地面积。实际上，从上世纪末以来，很多地方政府开始大规模进行土地整理以增加本地区的耕地，然后在城市郊区折抵建设用

地指标。比如，我国浙江省就曾经规定土地整理新增有效耕地的72%可以折抵建设用地指标。由于经济发达地区的建设用地指标稀缺，在目前的城市土地出让制度下，政府完全可以从建设用地出让金中划出一部分土地指标费来进行土地整理，并转移土地整理后新增耕地带来的建设用地指标（即土地发展权）到城市郊区，就同时解决了土地整理资金筹措和经济发达地区建设用地指标不足两个问题。但由于本报告后面会进一步分析的原因，这一做法在前两年已经被中央政府叫停。

除了通过土地整理新增耕地之外，近年来一些地区的地方政府越来越多地考虑通过以宅基地为主体的农村建设用地复垦来新增耕地，等量置换城镇周边建设占用的耕地来补充建设用地指标。 这一做法的主要依据是1999年国土资源部的一个文件，[8] 该文件规定："凡有条件的地方，要促进农村居民点向中心村和集镇集中、乡镇企业向工业小区集中。新址……，确需占用其他耕地的，……，可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地进行置换"，"实行这种方式置换的，其建设用地可以不占用年度建设占用耕地计划指标"。其后，国家发改委和国土资源部等部门提出了"城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩"的政策，2005 年国土资源部《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》指出，城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，是"将若干拟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）共同

[8]见国土资源部《关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发[1999]358 号）

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”。这些政策为地方政府通过农村宅基地拆迁和复垦来产生额外的建设用地指标，以满足当地城市发展和工业区建设的用地需求提供了新途径。

在上述背景下，先将农民宅基地拆迁后复垦成耕地，然后把土地发展权从复垦地段转移到城市郊区具有商业开发价值的地段，就成为近年来很多发达地区地方政府在土地工作方面的主要着眼点。由于农民原有宅基地往往占地面积较大，也比较分散，如果能够通过宅基地拆迁并让农民集中居住，那么就可以在上级分配的建设用地指标额度之外获得新的建设用地指标，然后将这些指标用于城市发展，从而可以大大拓展城市扩张的空间。因此，我们就可以看到一些地区的城市政府采取各种各样的方式来推动农村宅基地的拆迁和农民居住的集中化。

我们所注意到的农民集中居住，较早的案例是在江苏。其操作可以追溯到本世纪初。 大约在 2001 年前后，在苏南的苏州、无锡等地的富裕乡镇，就出现了一些小规模的“农民集中居住”试验。那时正是苏南地区工业化的高速发展阶段，中青年农民大多进厂做工或经商，一些自然村人口绝对减少，变成“空心村”。当地基层政府便开始尝试，把一些人口较少的自然村撤并，集中到人口大村，或者集中建设公寓型农民小区。这样做，既改善了农村居住环境，也提高了农村投资效率，在当时被称为“居住向社区集中”。 然而，这一本来是

基于经济发展的务实举措，于有意无意之间，在江苏渐次升级为全局性做法。2003 年 7 月，江苏省委召开十届五次会议，提出“两个率先”(即“率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化”)，决定“到2010 年左右，全面建成更高水平的小康社会；到 2020 年左右总体上基本实现现代化”。此后，苏南地区被赋予“先行者”重任：2007 年前全面建成小康社会，2012 年前基本实现现代化。由于该地区城市化步伐大大加快，工业用地倍显紧张。如此情势下，江阴市新桥镇“农村三集中”被发掘成为集约用地的典型。概括来说，新桥镇的“农村三集中”，就是把全镇 19.3 平方公里分为三大功能区——7 平方公里的工业园区，7 平方公里的生态农业区，5.3 平方公里的居住商贸区；工业全部集中到园区，农民集中到镇区居住，农地由当地企业搞规模经营——是为 “农村三集中”的原型。其中，“农民集中居住”是最重要的组成部分。农民集中居住后，原有的村庄宅基地、空闲地等属于集体建设用地，不必经过审批就可直接用于工业建设。由此，基层自发的试验被当作“统筹城乡规划”的先进之举，一时为全省各地效仿。2004 年以来，它与“工业向园区集中”、“农田向规模经营集中”一起，被苏南一些县市概括为“农村三集中”。(财经，2006)。但这些集中，尤其是农民向小城镇集中居住，很快在江苏全省推广开来。最近几年在各个地方出现了几个操作有差异，但本质上都是政府主导的有关农民宅基地的土地发展权转移的改革模式。

三、撤村并居的几种代表性操作模式考察

2003-2007 年期间，一些地区如成都、重庆、天津和嘉兴通过推动地方改革试验，加速了农民宅基地复垦与农民居住的速度，之后，山东、河北、河南等地更是大规模推动这项被称为“城乡建设用地增减挂钩”政策，而在政策执行过程中，也出现了一些矛盾和问题，引起了政府、学界和公众的广泛关注。本部分将对目前四种被广泛宣传的“城乡建设用地增减挂钩”模式进行介绍和考察，并介绍这些模式在全国各地被全面推广后所取得的进展以及可能存在的误区。

尽管政府主导的通过宅基地复垦实现土地发展权转移的地方实践早在本世纪初已经在江苏、浙江等地出现，但是在本世纪初的头几年这些地区并没有大规模推进，尤其在浙江省绝大部分地区一直是以一种渐进和温和的方式开展的，因此并没有引起公众的关注。近年来，以成都“拆院并院”、重庆“地票”、天津“宅基地换房”和嘉兴“两分两换”为代表的地方改革试验因其推进的广度、深度及操作模式与以往各地的做法均有较大的差异，从而引起了政府、学界和公众的广泛关注。

（一）、成都的“拆院并院”

在推进“城乡一体化发展”进程中，作为我国“城乡综合改革试点”的成都市从 2003 年开始探索实施 “三个集中”的统筹推进，即“工业向集中发展区集中，农民向城镇集中，土地向规模经营集中”。按照成都市政府的解释，“三个集中”是一个环环相扣的整体：工业

向集中发展区集中，以工业化带动城镇和第三产业发展，创造转移农村富余劳动力的条件；农民向城镇集中，为城镇聚集人气、创造商机，农民向二、三产业转移，为土地规模经营创造条件；土地向规模经营集中推动了现代农业发展，促进农民增收和新农村建设，进而推动农业现代化。成都市的目标是，力争到 2011 年，工业集中度达 75%以上，农村劳动力向非农产业新增转移就业 60 万人以上，农民向城镇转移 60 万人以上，土地规模经营占总耕地面积的 60%以上”（北京大学国家发展研究院综合课题组，2009）。

在成都改革实践中，一个关键的要素是通过宅基地复垦和集中居住推动农民向城镇集中。成都市政府的考虑，是目前 95%的成都农村居民居住形态存在“散、多、乱”问题，人均占用土地面积多达 150 平方米，而通过实施宅基地以及其他农村建设用地复垦，就可以把人均占有集体建设用地降至 70 平方米左右，全市可腾出 60 万亩集体建设用地（罗蓉，2010）。

成都推行的城乡建设用地增减挂钩项目也称为“拆院并院”，专门针对农民宅基地和其它农村建设用地整治后流转。具体操作模式如下：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地块（拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（建新地块）共同组成建新拆旧项目区，通过拆旧建新、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。挂钩项目中土地发展权的输出方和接受方是确定的，还必须由省级以上国土管理部门审批。以成都市第一个城乡建设用地增减挂钩项目为例，该项目的拆旧区位

于郫县唐元镇长林村，人均建设用地 255 平方米，通过拆旧建新，人均建设用地面积减少为 79.4 平方米，共建设 3 个新村居住区，占地 112.26 亩，通过土地复垦，全村共净增耕地 263 亩。腾出来的农村建设用地指标，被置换到建新区——靠近郫县县城的犀浦镇和友爱镇。就补偿水平来看，拆旧区郫县唐元镇长林村和农民获得 5500 万元补偿，平均每亩新增耕地的土地发展权转移补偿为 21 万元（罗蓉，2010）。

2005 年，成都市被国土资源部批准为全国城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点城市。到 2009 年底，全市已被批准实施挂钩试点项目 43 个，挂钩周转指标 23438 亩。

（二）、天津的宅基地换房

与成都集中居住做法相似，天津市通过对本市小城镇和村庄现状分析发现，全市村庄平均人口 1107 人，人均建设用地 256 平方米，超过国家规范中人均用地最高标准 106 平方米。村规模小、用地浪费、大有潜力可挖。在这个背景下，宅基地换房从 2005 年下半年开始在天津实施，并首批推出“三镇两村”试点。

所谓“宅基地换房”办法，即农民以其宅基地，按照规定的置换标准，换取小城镇内的一套住宅，迁入小城镇居住。原村庄建设用地进行复耕，而节约下来的土地整合后再招、拍、挂出售，用土地收益弥补小城镇建设，包括农民居民小区建设的资金缺口。大致看来，宅基地换房是把宅基地复垦后，三分之一的土地给农民盖楼，三分之一

的土地给开发商商业开发，以此收益为农民盖房，剩下的三分之一进行占补平衡。

在天津宅基地换房中，补偿标准是一个关键问题。以首批试点的华明镇为例，政府首先根据房屋普查把村民房屋分为主房和附房，原则上每一平方米主房可置换一平方米商品房，每二平方米附房可置换一平方米商品房。但这种置换过程中还需要参照人均置换面积标准来确定置换过程中农民获得新房的支付额度。华明镇规定，换房按照30 平方米／人的标准置换商品房。农民居住原面积超出后分配面积部分，给予农民货币补偿。举例来说，某三口之家，原有农房 50 平方米，按人均标准应得 90 平方米，那么，其换取的 90 平方米房屋中，50 平方米不用出钱，而超出的 40 平方米，该农户则需交纳 400～600 元／平方米的差价补偿。如果村民原住房是楼房，农户获得商品房之后，还可额外获得政府 300—400 元／平方米补贴，如果村民原住房是土坯房，则农户获得新房后需向政府交纳 200 元平方米的补差。

按照天津市有关部门的说法，通过宅基地换房，政府既给农民提供了住房，又获得了城市发展空间，而由于城市化过程中农村土地增值，政府还无需为农村居民迁居改造支付财政资金。以华明镇为例，该镇共有宅基地 12071 亩，户均 0．8 亩。新建小城镇需占地 8427 亩，其中规划农民安置住宅占地 3476 亩，这样就可腾出建设用地 8595 亩，其中 4000 亩通过挂牌出让，按照一亩 100 万元人民币计算，土地出让收益至少有 40 亿元，而华明镇用于农民还迁住宅和公共设施的建设资金约 37 亿元，可以实现小城镇建设的资金平衡。另外还有 4000

多亩进行产业功能区与设施农业区建设，包括 3644 亩进行复垦建设的设施农业区。由于复垦宅基地增加了耕地，就可以实现耕地占补平衡。

继第一批“三镇两村”示范小城镇建设后，2007 年天津市扩大宅基地换房试点，通过银行与试点区县的合作，加快进行了第二批“九镇三村”示范小城镇建设。2007 年开工建设农民还迁住宅和配套公建设施 300 多万平方米，总投资 60 亿元。2009 年 4 月 13 日，天津市政府新批复了第三批 12 个示范小城镇。至此，天津市已经有 272 个村庄开展“宅基地换房”，预期将节约土地 4540 公顷，相当于原来 272 个村庄占地面积的 2/3。目前全国有 8 个省市正在试点进行宅基地换房，还有更多省市正在计划以集中居住方式开始置换和整合农民的宅基地。2009 年北京就开始学习借鉴天津的经验，并在平谷和大兴的两个镇进行“宅基地换房”试点工作。在 2010 年举行的上海世博会上，宅基地换房甚至是天津的唯一参展项目。

（三）、浙江嘉兴的“两分两换”

从 2008 年 5 月开始，嘉兴“两分两换”在 13 个乡镇开始试点。所谓“两分两换”，是指宅基地和承包地分开，搬迁与土地流转分开，以宅基地置换城镇房产，以土地承包经营权置换社会保障，推进集中居住，转换生活方式。

嘉兴模式也是来自于地方政府对土地指标的渴求。按照嘉兴的发展规划，2020 年嘉兴市年均新增建设用地指标为 1.68 万亩，与每年

3万亩以上用地需求相比，至少存在1.32万亩的巨大缺口。嘉兴地处平原水乡，农村居民点较为分散，平均户均宅基地占地1亩以上，地方政府正是基于这一点，开始了大规模的农民集中居住试点改革。

以其中一个试点镇，即嘉善县的姚庄镇为例，试点区域农户4805户，户均4.3人，户均住房187平方米，户均生产性服务用房104平方米，户均宅基地1.163亩。其试点目标是计划用8—10年时间，投入14亿元，分期建设集镇规划区内0.98平方公里的城乡一体新社区，引导农户集聚居住，到“统一规划、统一设计、统一施工、统一监管、统一结算”方式建造的标准公寓房（有国有土地使用证〈划拨〉和房屋所有权证）或复式公寓房。在安置面积上，标准公寓房按规定认定的人口人均40平方米标准面积，以建筑安装成本价每平方米1000元置换，每户超标准面积控制在40平方米以内，以综合价每平方米1600元置换；复式公寓房面积标准为大户85平方米、中户75平方米、小户60平方米，置换价格按招投标价格；同时给予农民一定的旧房补助和集聚奖励等所谓“两补两奖”政策，推动农民集中居住（蒋胜强，2010）。

所谓“两补两奖”：一是旧房补助，对自愿置换的农村住房、农村非住宅房屋和附属物进行评估后，给予50%的补助；二是临时安置补助。每户每月补助200元，另按照农业在册户籍人口每人每月补助100元；三是集聚奖励。对选择标准公寓房的置换户，按规定认定的人口每人奖励1万元、合法户型建筑面积每平方米奖励200元；对选择复式公寓房的置换户，以现行农村宅基地安排标准确定大、中、

小户型，大户奖励 6.6 万元，中户奖励 5.8 万元，小户奖励 3.6 万元；四是其他各类奖励，每户约 2 万元左右。按照《姚庄镇农村住房置换城镇房产实施办法（试行）》进行置换，标准公寓房安置以户均 180 平方米（两套住房）计算，建筑安装成本约为 18 万元，补助和集聚奖励户均 17 万元，置换农户户均支付 1 万元左右。选择复式公寓房的农户户均支付 8 万元左右。以姚庄为例，按照每户房屋新占地 0.3 亩计算，将可以节约土地 3800 亩，用于复垦后获得建设用地指标。在嘉兴市南湖区的另外一个试点镇七星镇，原来散居的农民已整村迁往政府集中修建的联排公寓，流转出的宅基地面积多达 1700 多亩。通过宅基地（房产）置换，13 个试点乡镇的土地节约率都在 50%以上，仅一期实施至少可节约土地 7000 亩。力度之大，全国亦属罕见。目前，嘉兴还有 50%以上的农民居住在农村。置换到城镇住房后，别墅的安置户平均占地只有 0.5 亩，公寓式安置则在 0.3 亩左右。节地效果明显。嘉兴市已经提出，力争到 2012 年，全市有三分之一以上的农民实现向城镇和中心村集聚。目前，嘉兴土地使用制度改革实验正在长三角渐次推广。

（四）、重庆的地票交易及其配套改革

重庆市的地票交易同样源于城市建设用地建设指标不足，而且之所以能探索出这条市场化的路径，在区位因素以外有着制度和历史的背景：在 1998 年《土地管理法》确立严格的转用审批和总量控制制度之前，东南沿海的珠三角、长三角已经积累了相当的存量建设用地；

但重庆工业化、城市化加速时，却面临了较当年更严格的土地规制政策，其探索的对策也就更有土地发展权交易的特色。按重庆市 2008 年土地利用变更调查数据显示，全市城乡建设用地总规模为 678 万亩，其中城镇工矿用地 183 万亩、农村居民点用地 495 万亩，两类用地之比约为 1：2.7，农村人均建设用地面积相当于城市的 2 倍。按 2008 年计算，全市 40 个区县农业人口 2418.4 万人，农村居民户数 714.86 万户，农民宅基地使用土地总面积 39.49 万公顷，每户平均宅基地面积 522.4 平方米。与此同时，近年来，全市区县（自治县、市）和市级相关部门以及重点用地单位每年申报的各类建设用地计划总规模维持在 56 万亩左右，大约是每年国家实际下达给重庆新增建设用地计划指标的 4.5 倍，城镇建设用地供需矛盾突出。（杨庆媛，2010）

2007 年 6 月，国务院正式批准重庆成为全国统筹城乡综合配套改革试验区。统筹城乡土地利用成为破解统筹城乡发展难题的重点内容。2008 年 12 月 4 日，重庆农村土地交易所正式挂牌成立，推出了“地票”交易制度，为农村集体建设用地流转，为城乡建设用地发展权的大范围、远距离转移和交易提供平台。所谓“地票”，是指“包括农村宅基地及其附属设施用地，乡镇企业用地，农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地，经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标。”

相比于成都的实践，重庆的地票本质是一种标准化了的可交易凭证，使得挂钩指标超出了县级行政区域范围，能够在全市范围内进行

建设用地复垦指标的市场配置。截至2010年3月29日，重庆农村土地交易所共进行10次交易，成交地票75宗，成交地票规模达到16500亩，成交金额为15.21亿元，平均成交单价为10.03万元/亩，最高成交单价为14.33万元/亩，最低成交价为8.02万元/亩（杨庆媛， 2010）。通过粗略估计，重庆每年经营性建设用地需求量即达到1.5万-2.5万亩，而农村可整理土地量每年在1万-1.5万亩之间，重庆的目标是在今后逐步扩大“地票”交易规模，从目前约占计划内用地指标的10%，逐渐扩大到15%-20%。

当然这一新兴事物尚在发展完善过程之中，地票的很多方面现在看来还不完全具有土地发展权交易的市场属性：市场的供求主体现在还主要是政府背景的机构（如土地复垦公司、储备中心）；其交易量的形成并非源于价格机制协调的供求过程，而更多地类似上级部门分派性的行政任务（如设置年度最低工作量）；地票的产生（宅基地复垦）和清算（落实于某个具体的建设项目）本质还走的是行政程序，很多做法与征收行为的界限很模糊，特别是地票“落地”时，绕过了现行体制对征收行为的约束，也不是与土地权利人的自由谈判流转。但是其思路较成都的增减挂钩确有突破之处：即从市场交易（哪怕只是土地发展权指标的交易）入手，为农村产权改革和土地价值释放提供激励，而不是先埋头于土地整理和确权，而后希望其自动产生交易和市场。观察发现，重庆的改革目标不仅仅在统筹城乡的土地要素市场，更希望将资本与土地要素打通。事实上，其正在设计为地票赋予更多的动产权利如流通或质押，甚至考虑将其作为二级市场招拍挂的

入场券重塑其定价机制，使得其具有金融期权的某些属性。

而通过地票的设计，在城乡统筹的背景下，土地不仅和资本市场建立了联系，更必然要涉及到劳动力市场的联动，即大规模推进户籍制度改革。根据重庆发布的《关于统筹城乡户籍制度改革的意见》，至2020年，重庆要把有该市户籍的1000万农民转为市民。其中，第一阶段2010至2011年两年内，就要转化300万农民为城市人口，其中包括在主城区工作五年以上、在县城工作三年以上的农民工共计225.6万人，此外还有在城区就读的农村籍大中专学生近70万人，以及已被征地但未转户等历史遗留的40余万人。如能做到，这应该是中国1949年以来最大规模的农民转市民运动。

目前的重庆《户改意见》明确提出："鼓励转户农民退出农村土地承包经营权、宅基地使用权及农房。"具体措施包括：对自愿退出宅基地使用权及农房的，参照征地政策给予一次性补偿和购房补助；对自愿退出承包地的，按照流转标准，对本轮承包期内剩余年限权益给予一次性补助。总体来看，重庆户籍改革主要针对的对象，是本辖区范围内的农民，在城市获得户口并享受城市户籍相关福利待遇之后，在三年过渡期范围内逐渐有偿退出农村土地，尤其是宅基地。

重庆系统性改革方案的另外一个主要构件是大规模的保障性住房，尤其是公租房的建设。与前面农民有偿放弃农村宅基地相对应，这个改革试图解决户改后农民到城市居住的问题。按照规划，重庆市将在10年内建成4000万平方米公租房，其中3000万平方米将在2012年前建成，以户均50平方米计算，可解决150万人的住房问题。据

说这些公租房租金将比周边房屋租赁市场低 40%，符合条件的转户农民可申请公租房居住。

（五）、河北近年来的撤村并居

近年来，很多其他省份也开始大力推动撤村并居和农民集中居住。以河北为例，2009 年以来，河北省各级政府认真贯彻落实河北省委、省政府的决策部署，到 2012 年全省 15%左右(7500 个)的行政村完成新民居建设改造任务的目标，按照“统筹规划、全面启动、梯次推进、分期实现”的要求，在巩固提高 2009 年“千村示范”成果的基础上，对 2010—2012 三年规划建设与改造的 6500 个示范村全部启动，对其余行政村全部纳入规划管理，使处于不同区位、不同水平的村都有明确目标和发展预期，分期分批完成新民居建设与改造任务。2010 年重点抓好了 2000 个示范村建设，优先从产业基础较好、农民收入较高和沿路、沿城、沿景点的区域选村布点。

2012 年河北省委 1 号文件 《关于以改善农民生产生活条件和增加农民收入为首要任务加快推进社会主义新农村建设的实施意见》指出：“改善居住环境和提升生活质量，是广大农民群众的热切期盼。要把实施幸福乡村计划作为我省推进社会主义新农村建设的具体实践，作为农村新民居建设的拓展与提升，作为实现农民安居乐业的有效载体，集中力量，强力推进，着力打造‘布局合理、设施完善，环境优美、生活便利，安居乐业、文明和谐’的幸福乡村。按照‘山、水、林、田、村’综合整治的要求，以加强‘房、水、路、电、讯(邮)’

基础设施建设和提升‘文、教、医、保、服’公共服务水平为重点，加快改善农民生产生活条件，着力保障农村民生。加大农村新民居建设力度，在巩固提高5000个已有示范村基础上，年内再规划启动2000个省级示范村，并着力推进环首都绿色经济圈精品新民居示范点建设。”

实施新民居建设以来，河北省通过科学规划，迁庄并点，集中连片建设，改善农村居所的空间布局，实现村民居住区域的相对集中，节约了大量土地。通过规划内集中建设和旧宅基地复垦再利用，大大减少土地资源浪费；利用国家“增减挂钩，城乡土地置换”的政策，盘活土地资源，为农村经济发展拓展了空间，注入了活力。据相关部门统计，截止2009年底，河北省1000个新民居示范村中，有766个村已基本完成建设改造任务，腾出建设用地 15.38 万亩，节约土地43%。根据目前已形成的人口、村庄与节地比率测算，2012 年全省15%左右的行政村完成新民居建设任务，大约可节地115万亩。同时，新民居建设扩大了农村消费，带动农村相关产业的发展，促进了农民工就业，增加了农民收入。据2009年统计数据显示，河北省1000个新民居建设示范村的建设投资为258亿元，带动社会投资1032亿元，拉动50个相关产业的发展。新民居建设投资1000个亿元，水泥需要500万吨，钢材需要200万至300万吨，其对相关产业拉动作用可见一斑，河北省开展新民居建设以来，已为参与建设的农民提供了 65亿元的工资性收入。实践证明，新民居建设是党和政府支农惠农的重要平台，是拉动农村经济增长的强大引擎。

四、撤村并居与农民集中居住评估：类型、进展与潜在误区

到底应该怎样评价前述各地改革实践？本部分将讨论目前各地实践改善农村基础设施和居住条件、节约用地方面，对农村建设用地、特别是农村宅基地进行统一规划和农民集中安置的做法所具有的改革探索意义。尤其是评估在绝大部分农村建设用地利用效率不高、不加以开发利用实现不了其自身的价值的情况下，这些撤村并居的措施如何有助于农民共享城镇化过程中土地增值的收益、对于农村生活基础设施与公共服务提供效率改善、及其对城市发展获得更多的用地指标的价值，指出如果操作的程序公正，操作方法得当，补偿标准合理，就有可能实现多赢。应该说，“增减挂钩政策”并未从根本上起到培育农村宅基地市场、激活农村宅基地这笔巨大财富的作用。现行户籍制度下的一户一宅政策所导致的空心村问题必须通过宅基地市场化改革，推动宅基地流转加以解决。

（一）、撤村并居与农民集中居住：类型

按是否多村集中居住，撤村并居可以分为两类。一类是对单个行政村或其中的几个村民小组（或自然村）的整治从而实现农民集中居住。另一类是多村合并，几个行政村的农户拆除旧房，在划定的区域上修建新房，从而实现多村农户的集中居住。而多村合并的新址选择主要有三种方式。第一种是集中在县（市）周边。这类社区大都依托于产业集聚区和已有的较为完备的基础设施及公共服务，实行较多行

政村和较大人口规模的集中居住。第二种是集中在乡镇政府所在地的周边。第三种是在农村区域内的集中，通常是几个行政村合并到中心村或重点村。单村整治的选址大体也可分为两种，一种是在旧村中翻建，一种是村域内重新选址建设。

从发起、推动撤村并居主体的角度看，主要有三个推动主体。一是政府主导，二是村集体主导，三是企业主导。政府主导是指由政府编制村庄整治的规划、通过自上而下动员的方式来发起村庄整治。政府主导的村庄整治通常采取多村合并的方式。政府主导往往体现为县（市）级政府提出社区建设发展目标或规划，乡镇政府确立具体的社区建设对象与任务，并推动落实。村集体主导是指由村干部发起或村民联合发起的村庄整治。这种类型的村庄整治主要有两种驱动因素。一是基于农民改善居住和生活条件的需求，二是基于得到村集体发展经济的建设用地。当然，这种区别不是严格的，在现实中，这两种因素往往交织在一起。企业主导是指由企业依据政府规划而发起并承担较大投入的村庄整治与集中居住。

从整治时间看，也有很大的差异。由村社主导的村庄整治大都起步较早；由政府及企业主导的村庄整治则大多在最近几年，尤其是2009 年之后才开始。特别需要指出，由政府主导的多村合并，均为近几年所实施的，也有一些村庄通过开发商的投入进行村庄整治，建设新农村。

从已入住新社区的农户中，也分为两种类型，一部分住房类型是独栋或联排别墅，还有部分农户住进了多层或高层楼房。调查时有农

民入住的新社区或是早在几年前就开始、现在已基本完成集中居住的村庄，或是正在集中居住村庄中的较早期工程，因而规划的多是独栋或联排别墅，这主要也考虑到与农民生产方式和过往生活习惯相适应。但随着近两年来节约建设用地的风潮愈演愈烈，多层及高层楼房已经逐渐成为新社区住宅类型的主导。然而通过调查我们了解到，相较于楼房，绝大多数农民明显更偏好自由度更大的别墅，即使在上楼居住能获得更多补偿。需要指出的是，一些农民之所以选择较早期搬迁也是因为怕“以后搬的都要上楼”，这实际也是地方政府推动集中居住的一种手段，首先通过较好的条件诱导一部分农户集中居住，又通过前后批次的差异，给农户造成紧迫感。但是，这与中央强调的不强迫农民上楼之间是存在出入的，上楼居住也的确造成了许多新问题、新矛盾，比较突出的是老人上下楼不便。

从建设方式来看，新型农村社区的建设方式主要统规统建、统规自建（及联建）。各调查点的多层和高层楼房均采取了统规统建的方式。在一些社区，自建与统建由农民根据自己的情况自由选择，例如信阳的李楼村等，但是在另一些社区则强制规定采取统建的方式，但是开发商的选择、建设的成本利润等对农户又是非透明的，在农户中容易引起负面情绪。

从资金筹集与基础设施配套来看，由于新社区建设需要投入大量的资金，主要用于建房支出、基础设施建设支出、旧村整治支出等。在政府或企业主导的多村整治社区建设，往往有较大的投入，使得基础设施配套水平较高，在一些社区，除了以上支出，农民拆除旧房还

可以得到一定程度的补偿。相较而言，单村整治的基础设施配套往往较低，一些社区除了连接社区的道路外没有任何其他配套，使得社区建设的初衷之一——公共服务均等化得不到落实（中国社科院农发所，2013）。

村庄整治及建设新型农村社区需要数额庞大的资金。一般需要投资数亿元才能建成一个容纳 5000 人口规模的新型农村社区。调查发现，各地在村庄整治中，已经初步形成了由政府财政、社会资金、村集体、农户等多主体共同投入的资金来源格局。

首先是政府财政投入。主要用于配套和奖补新型农村社区基础设施建设，从而以良好基础设施和公共服务配套吸引农民群众向新型农村社区集中。政府财政资金投入包括两个渠道。一是财政专项资金。比如，河南省财政在资金紧张的情况下，2011 年、2012 年均安排 10 亿元的专项资金，支持社区基础设施、公共服务设施建设。市、县财政也都安排了一定数量的农村社区建设专项资金。二是整合部门资金。各地都按照用途不变、渠道不乱的方式整合中央及省里的专项资金，集中用于村庄整治和新型农村社区建设。例如，一些地区整合涉农项目资金，集中用于新型农村社区建设，要求市直有关部门争取的十几项涉农项目和资金，必须首先保障满足新型农村社区建设需要。又如，一些地区新型农村社区基础设施建设投资主要来源于各种项目资金，把诸多项目资金捆绑投放到新型农村社区。三是土地财政收入的反补。土地综合整治节约出来的建设地指标给地方政府带来了财政收入，这些收入中的一部分也反补到了社区建设与土地整理中。从投

入的对象看，政府财政资金不仅投向那些政府主导建设的新型农村社区，而且对那些村社主导及企业主导的新型社区也投入了较多的资金。

其次还有社会资本投入。 新型农村社区建设搭建了社会资本流向农村的平台。由于政府财力有限，各地均高度重视和鼓励社会资本的介入。投入新型农村社区建设的社会资本主要有三种类型。包括(1)企业或开发商，其介入村庄整治的目的是得到节约出来的建设用地并用于开发。由于集中居住可以节约集约利用土地，这些节余出来的土地，一部分用于复耕，一部分则以招拍挂的形式归开发商。作为回报，开发商得到了这些节余建设用地的使用权，修建别墅和一般住房。而且，村庄整治后，这些村农民的土地使用权流转给了公司，公司可以用这些土地来发展观光、旅游农业。此外，还有部分煤矿开采企业按相关政策法规投入资金搬迁、安置煤矿塌陷区居民。(2) 村干部， 一些地区， 比如河南兰考县董堂社区是由村干部投入建设的典型个案。董堂村支书大约在对农民旧宅基地、旧房补偿、基础设施建设占地补偿、困难户房屋建设等方面花费了 2400 万元。据调查，该支书愿意在新型农村社区建设中投入的决定性因素是有可能在县城得到一定数量的经营性建设用地。兰考县一份正在起草中的支持农村新型社区建设的文件中提出：“城乡建设用地增减挂钩结余指标可有偿流转到城镇使用，要尽量安排经营性用地，以获得更多的土地增值收益。对在增加挂钩和综合整治过程中节约的建设用地指标，县财政每亩补助 20 万元（仅限于新型农村社区建设），其中 5 万元用于农户旧房拆除

补偿，15 万元用于土地补偿。对由投资商采取增减挂钩模式进行社会建设投资的，在严格按照规划设计和住房质量的要求建设安置房，且安置房以成本价交付给村委的基础上，投资商在县城规划区内可获得 50%的挂钩周转指标，用于房地产开发。土地使用招拍挂方式进行，摘牌价与评估价的差价部分全部返还给投资商，用于新型农村社区的基础设施和公共设施建设”。另外，在一定程度上缘于在村庄整治中的贡献，该村支书所办的公司及澡堂得到了政府 200 多万元的项目投入。有些村干部投入属于垫资。尽管新型社区的基础设施建设主要由政府承担，但在政府资金不到位或者需要配套的情况下，村干部就得垫付资金。（3）社会集资，一些地方在村庄整治中，还会动员村里在外务工经商人员捐资。比如河南光山县江湾村是较为典型的个案。在江湾村外出务工经商的人群中，不乏资产上百万、千万甚至过亿的“成功人士”。江湾村每年都要召开成功人士座谈会，开展大型建设项目时都会向各位成功人士“化缘”。江湾村村庄整治的第一笔近二百万的启动资金就是由该村在北京经商的江世学提供。（4）最后是农民自己的投入。在新型农村社区建设中，修建新房的费用主要由农户承担。根据河南农户调查中收集的 279 个农民拆旧建新总支出有效样本数据，参与拆旧建新农户拆旧建新平均负担 14.03 万元/户，其中建新房支出占 78.82%，新房装修支出占 21.54%（中国社科院农发所，2013）。

（二）、已有进展

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出要在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化。各地也根据自身的实际情况，尝试探索不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的新型城镇化、新型工业化、新型农业现代化“三化”协调科学发展的路子。在这种探索中，通过村庄整治来实现撤村并居、农民集中居住，以及新型农村社区建设，就成为“统筹城乡发展的结合点、推进城乡一体化的切入点、促进农村发展的增长点”。从一定程度上说，村庄整治及新型农村社区建设的这一定位具有相应的社会需求基础。

首先，满足了农民改善农村基础设施和生活环境的需求。尤其是那些中西部地区的省市，是我国劳动力输出地，与大量农村劳动力外流相伴而生的是村庄空心化现象和较差的基础设施和生活环境。村庄整治及新型农村社区建设顺应了农民改善生产和生活环境的要求。

其次，可以缓解“三化”协调发展的土地制约。由于农业、工业和城市化都对土地有刚性需求。而很多人口流出地区的粮食生产对我国粮食安全具有重要影响。在现有农业技术和装备尚未取得重大突破的背景下，要继续承担维护国家粮食安全的任务，耕地数量不减少、质量不降低就是一个基础性前提。但与此同时，城镇化和工业化也需要土地，而通过村庄整治可以节余出数额庞大的建设用地，从而缓解“三化”协调发展中的土地制约。

第三，有助于提高公共资源投入规模不经济。党的十七届三中全

会全面提出了通过城乡一体化发展农村公共事业，会议通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，应“建立促进城乡经济社会发展一体化制度。尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，推动城乡经济社会发展融合”。建立新型农村社区，不仅可以通过人口聚集产生的规模效应，减少公共服务供给的成本，也可以减少农村居民享受公共服务时额外支出的成本，提高公共服务的效率。更为重要的是，新型农村社区为城乡公共服务一体化的体制机制接轨、为一体化的管理机构落地和一体化的管理提供了载体，可以更好推动公共服务城乡一体化发展。

基于决策者对村庄整治的定位，各级政府以前所未有的力度大力推动这项工作。各县（市）大都成立了由主要领导负责的组织机构，编制了村庄整治及新型农村社区规划，投入了大量的人力、财力和物力资源。相应地，村庄整治工作取得了较为显著的进展，实践出了大量值得重视的经验。但是，村庄整治是触动农村生产方式、生活方式和社会结构的历史性变革，在缺乏来自中央和各省较为具体指导意见的背景下的地方实践，必然面临诸多挑战，也存在很多问题。因此，如何更好地开展村庄整治是一个亟待调查研究的重要问题。（中国社科院农发所，2013）。

新型农村社区建设最显性的贡献在于一举改变了农村脏乱差的局面。多数社区内部实现了道路硬化、绿化、美化、亮化；引进了天然气、实行了污水和雨水管网分离、集中收集；实行生活垃圾的集中

收集和集中处理。以滑县锦和新城为例，新型社区中建有学校、幼儿园、医院、超市、广场、体育馆等，有些曾经在县城买了房的农户也搬回新区买房，“毕竟老乡邻彼此熟悉、亲近”。根据各个调查点的调查显示，大部分受访者对居住区生活环境“很满意”，少数受访者觉得“一般”或者“不满意”。在主要生活环境变化的指标中，受访者对生活垃圾处理方式的变化最为敏感，提供定点堆放和垃圾池的社区，农户的生活环境满意度较高；对厕所的变化也较为敏感，有水冲式厕所和卫生厕所的社区受访者的满意度普遍较高。

集中居住之后，农民生活条件一般会发生显著变化。比如，中国社会科学院在河南的调查表明，集中居住前超过一半农户的主要饮用水源是手压井，而集中居住后，入户自来水成为农户主要饮用水源；集中居住前，绝大部分受访农户使用的是传统旱厕，集中居住后绝大部分农户家中都用上了室内水冲式厕所；集中居住前，农户家中做饭最主要燃料是柴草和煤炭，集中居住后则被煤气/液化气/天然气和电所替代；集中居住前农户家的垃圾处置方式主要是随意丢弃或拉到地里烧掉，集中居住后，超过一半家庭都将垃圾定点堆放或是送到村垃圾池；集中居住前，绝大部分农户家的生活污水是随意排放的，集中居住后绝大部分家庭生活污水都以下水管道排走；集中居住前，绝大部分农户家与村道相连的道路都是未硬化的土路，集中居住后，几乎农户家门前就是硬化路面（中国社科院农发所， 2013）。

从上述对比可以发现，集中居住不仅使得农民的生活环境有了较大改善，一些在传统生活中存在的不良生活习惯也得以纠正。当然，

这种改变在短期内可能会造成农民生活的一些不适或不便。比如，社区的环卫支出、主要燃料变化等带来农民生活开支的增加，有农民反映不习惯使用室内厕所等，为此，部分农民存有一定的抱怨。但从长远看，这些改变对良好卫生习惯的养成、环境保护和污染控制（如推广清洁能源等）都有积极作用。

目前各地探索中，除了为农民置换等面积住房、提供就业培训服务、给予大额现金补偿等方式外，各地政府为了保障撤村并居村民的生活水平不降低，补偿方式也有许多创新，确保农民住得起新房、住得惯新房，没有后顾之忧。比如河北涿州将 20 年的取暖和物业费计入开发成本，入住农民 20 年内免交物业、取暖费；天津华明镇以人为单位，额外给予每人 15 平米的经营性住房，每户每月均可有不错的出租收入。

（三）、潜在误区

从广义的角度去理解，“城乡建设用地增减挂钩”政策也是宅基地流转的一种形式。如果允许农户或农户集体在宅基地的开发利用上直接与开发商进行谈判的同时，政府承担起规划土地发展权的转让区和受让区和土地利用的空间布局、建立发展权的衡量标准和规范的农地验收程序等职能，就能够在宅基地的有效利用、耕地保护、和维护社会公平寻求到一个平衡点，并支持村民、开发商与政府三赢的局面。但是目前在各地推行农村宅基地复垦过程中，确实可以观察到存在着不小阻力，也带来不同程度的社会不稳定，甚至在一些地区出现较为

严重的上访、群体性事件。如果不顾本地条件而大力推广，一窝蜂地搞居民点集中，那么就很可能对广大农民利益造成损害。

从近年来我们及一些其他研究者对相应地区的实地调查来看，无论是天津的“宅基地换房”，嘉兴的“两分两换”，还是成都的“三个集中”，抑或是重庆的“地票交易”，本质上是地方政府通过推动农村宅基地拆迁、复垦和农民集中居住来获得建设用地指标的行动。不同地区的改革措施虽然有所差别，但主要体现在拆迁补偿水平和集中居住标准上，一些地区条件比其他地区要更优惠些而已。但无论是宅基地拆迁补偿水平，还是集中居住标准，补偿安置政策基本上是由地方政府部门主导制定，缺乏公共参与和讨论，也就不可避免地出现一些问题，值得政府、学术界以及公众去关注和深思。就实际情况来看，多数村的村庄整治由政府和村干部发起。调查发现，农民对村庄整治具体做法的了解程度较高。但是，在新社区选址、宅基地面积大小、房屋类型、建设方式等方面的讨论和决策方面，一般农民完全没有参与或者参与程度极低。当然，农民在村庄整治中的参与程度存在着村际差异，有一些村的农民较深地介入了新型农村社区建设的过程。按不同的整治类型划分，相较于单村整治，在政府主导下的多村整治社区建设中，农民对各项方案制定的参与程度更低。

首先，这种通过宅基地拆迁复垦来实现土地发展权转移的做法是否有足够的法律依据？从表现形式来看，不论是成都“拆院并院”、重庆的“地票”、天津的“宅基地换房”、嘉兴的“两分两换”，还是各地以“城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩”名义进行的农

村宅基地拆迁复垦行为，都不是通过市场交易实现的，而更接近于征收，因为尽管农村宅基地被拆迁复垦后土地所有权依然保留在集体，但这个过程中农民的住房及附属房屋、天井、院落、晒场等财产被强制剥夺，依旧符合征收的特点。事实上，地方政府并没有将农村宅基地拆迁复垦纳入征收程序来推动，因此也没有一套听证、公告、仲裁等法定的程序。也正因如此，各地实践中，农村宅基地拆迁复垦的程序也是五花八门。既然没有纳入征收范围，地方政府有什么法律依据来拆除和复垦农民的合法住房和宅基地？这样做是否与现行法律相悖？更进一步讲，即使纳入征收范围，为了获得建设用地指标，通过动用征地权来推动农村宅基地拆迁复垦是否恰当？把农民的宅基地拆掉复垦，让农民集中居住，并由地方政府获得建设用地指标，这样的行为是否符合公共利益？如果像某些地方政府宣传的那样，农民获得了那么多的好处，为什么政府不通过市场交易而是通过一种近似于征收的办法来实现？拆除和复垦农民的宅基地并不是为了国家或地方重要的基础设施、能源、教育、军事等公共项目建设，甚至也不是为了一个特定的商业或居住项目，为什么要动用征地权？

其次，农民集中居住到底应该在一个什么样的范围内推行？大规模、运动式的整村拆迁复垦是否有必要？根据我们的调查，农民集中居住的范围在各地差别很大，有的地方采取小范围就近集中居住的做法，比如我们在成都双流县调查发现，当地在“拆院并院”过程中采取就近安置的办法，由于新的居住点交通便利、商业设施较为齐全，农民的生活更为便利，同时新的居住点离农民的承包地不算很远，所

以基本上不影响农业生产；天津华明镇则采取农民集中居住到城镇的做法，在城镇边上建设大规模的高密度公寓式农民居住小区，镇内几个已经被拆除的村庄的原居民统一被安置到农民居住小区，对农民而言，尽管生活方便了，农业生产却受到很大的影响。将宅基地复垦为耕地，由于耕作层已经破坏，耕地的质量是较差的，如果宅基地上的房屋很陈旧破败并已空置，且没有非农价值，复垦的成本就比较低，作为补充耕地的来源尚可理解，但是在目前很多地区推行的宅基地拆迁复垦行动由于是大规模、运动式整村拆迁，所涉及的农民住房，有相当一部分是质量较好的砖瓦结构房屋，并常年有人居住，拆除这样的房子势必要付出较大的经济代价，是一种社会资源的浪费，这样的代价与获得的质量较差的耕地相比是否相称？新型农村社区建设应是一个自然的循序渐进的过程。政府设立建设推进速度是应该的，但所确定的目标不宜过高。否则，就会造成基础设施的跟进的困难等方面的问题，从而影响农民参与拆旧建新的积极性。

当然，地方政府的主要目的在于获取建设用地指标，在发达地区，一亩建设用地的指标本身就值十万甚至二十万，有了指标就可以征收城郊的农地，其出让金则可高达几十甚至几百万。从这个角度看，即使拆除较新的农村房屋，将宅基地予以复垦也是合算的。但这是一个被建设用地指标扭曲了的成本收益分析，如果复垦宅基地不能折抵建设用地指标，地方政府显然不会有那么高的积极性去推动大规模的运动式的整村拆迁复垦。从边际上看，中央政府多下达一亩建设用地指标的损失几乎是零，而少下达一亩建设用地指标的损失是拆除可以腾

出一亩宅基地用于复垦的房屋、新建安置房屋以及拆迁复垦的直接成本。换言之，在现行土地政策下，大规模整村拆迁复垦对地方政府来说经济上是核算的，但从中央的角度来看，却未必是一笔合理的帐。

第三，规划缺乏严肃性、可持续性和灵活性。以河南为例，近年，河南省的村庄布局规划就经历了 3 次调整。2005 年国家提出新农村建设后，村庄规划的基点是以行政村为单位，改善农民的居住和生活环境；2009 年，规划的基点是合并行政村，建立中心村，中心村的人口规模在 5000 人左右；2011 年，河南省各地又按照城乡一体化的思路，以建立新型农村社区为基点来规划农村人口布局，新型农村社区的人口规模不低于 5000 人。在开展新型农村社区建设中，仍然存在着规划稳定性差的问题。以滑县锦和新城为例，2004 年最初的设计规模是 12 个村庄的集中居住；到 2009 年 4 月，新区规划村庄扩展到了 24 个，规模扩大一倍；后来又增加到了 33 个村。规划的变动对新型农村社区建设有直接的负面影响。例如，暴庄村属于第一批规划村庄，所以在 2009 年集中居住项目实施的前 5 年就已经严格控制在老村建新房。而睢庄村属于第二批规划村庄，并且按照规划实施进度，睢庄又是第二批村庄中最早的集中居住项目区，当年 12 月项目就正式启动。整个安排令睢庄的干部和村民都措手不及，也给拆旧建新工作带来了很大困难。锦和新城规划的多变在楼房改建一事上也有所体现。最初新区规划的统建楼房是 6 层，各排房的间距也是依据楼高测算的。后来考虑到 6 层以上楼房才允许安装电梯，新区政府又决定改建 7 层楼房。但此时新区整体规划都已做好，农民的联体别墅也已经

动工，无法再另作规划。由于临时加高了楼高，与楼房区相邻的第一排联体别墅就完全无法采光，由此还引发了农民的上访。

在各地撤村并居实践中，多数社区的建筑格局、样式和房屋面积都是由在业内享有一定名气的专业设计单位所设计的。一些社区在新房的修建上，各户不论人口多少，其宅基地面积和建筑面积没有差异，建筑样式也完全统一。但是，由于各户之间的人口数量存在着差异性；在家庭人口数量相等的情况下，各家人口的内部结构及其就业和居住的常住地呈现出较大的差异；在经济分化的背景下，各户之间的经济条件有各不相同。这种差异会形成农户之间对新房面积需求的差异。例如，家庭人口较少的家庭、常年在外打工人员较多的家庭、老年人口较多的家庭所期望的新房面积可能相对较少。针对这种情况，我国一些地方探索了多种多样的解决办法。例如，四川省成都市所辖的崇州市在统规自建型新型社区的规划中，明确规定了不同人口规模家庭的宅基地面积和建筑面积。而河南省新型社区建设规划中缺乏针对家庭人口状况等方面差异性的考虑，势必会降低一些家庭拆旧建新的积极性（中国社科院农发所，2013）。

第四，补偿和安置问题。在宅基地换房问题上，显然不同博弈方对其中收益分配合理与否有非常不同的计算，也必然产生差别很大的看法。以天津为例，从政府角度来看，通过宅基地换房，对农民意味着资产价值、服务设施、生活环境的巨大改善，显然是对农民福利的改进。但这种说法的争议之处，是对村民原有住房价值估算中是否应该包括宅基地土地乃至村集体原有建设用地的价值。我们调查的不少

天津村民认为，政府在其中获得了绝大部分利益，而农民则有很大损失。根据新华社 2008 年 8 月的一篇报道，曾经给天津的宅基地换房算过一笔账，并认为通过宅基地换房，华明镇农民的家庭财产大幅增加：原来农民居住土坯房或者砖混房，估价在 2 万元到 5 万元。到新的小城镇置换一套 80 多平方米住宅，价值超过了 40 万元，农民的住房资产增加了 10 倍左右。同时，政府还将土地增值收益用于还迁农民的社会保险。还迁农民达到规定的年龄，就可以享受每月 400 元到 500 元不等的社会保障金（新华社，2008 年 8 月 26 日）。

据我们在华明镇的调查，从市场估价上来看，75 平方米的楼房按每平方米 4000 元的均价，大概在 30-40 万元之间。以华明镇贯庄村为例，该村宅基地平均每户 165 平方米，但是加上村办企业、道路、办公楼等集体建设用地，贯庄村共有农村集体所有的建设用地 2142 亩，1910 户，平均每户 748 平方米，折合为 1.12 亩。如果按户均一亩建设用地计算，考虑到贯庄周边的土地挂牌出让价格是每亩 200 万到 400 万，是宅基地换房 30 万收益的 7-13 倍左右。当然，华明镇各村的户均建设用地有所不同，但华明镇共有集体建设用地 12071 亩，可以计算出户均农村建设用地大概在 0.8 亩左右。华明镇部分农民希望政府能够按宅基地实际面积（一般是在宅基地 150 平米以上）一比一换房。这样的要求，显然远远超过了政府目前愿意支付的水平。因此，部分农民不愿意搬迁是必然的。显然，这里的关键问题，是土地发展权转移过程中缺少市场定价要素. 发展权转移价格基本上被地方政府单方面规定为小城镇大小不同的一套住房的价格. 而农民基本缺

乏谈判权。在没有找到合理的定价方式之前，忽略、伤害农民的眼前或长远利益的状况难以避免。

第五，如何在集中居住过程中对农民意愿实现切实尊重的问题，虽然各地出台的宅基地换房政策中，一再强调要充分尊重农民意愿，但实际操作中却往往难以实现。在政府为获得土地指标来推动城市和工业发展的强烈激励下，很难相信“搬、还是不搬”对拆迁涉及农民能够构成一个真正的选择，结果是缺乏足够发言权的农民“被”集中居住的性质很强。以天津为例，尽管当地各种政策文件中都一再强调，宅基地换房以自愿为原则，要在保障农民利益基础上，尊重农民意愿，由农民自愿提出申请，与村委会签订协议，同意宅基地换房才可以操作；同时村委会必须召开村民代表大会表决，签字画押，公证处公证。但根据我们的调查，在实际操作过程中，一些地方存在着强势推进宅基地换房的情况，尊重农民意愿的措施有时很难切实实现。以华明镇为例，由于宅基地换房涉及到的一个贾庄村出现拆迁困难，华明街道委员会 2008 年 8 月 16 日就发布了《关于强势推进贾庄村整体搬迁工作的决定》的文件。文件中要求：与贾庄未搬迁户有亲属关系的华明街道办事处工作人员、管委会及物业聘用人员、贾庄村两委会成员、党分支书记、企业负责人等从 8 月 18 日至 8 月 22 日在岗做亲属的工作，促使他们搬迁；从 8 月 23 日至 8 月 27 日停职做亲属工作，若亲属仍未搬迁，街道党委将视情况，分别做出停发奖金及相应福利待遇、解聘、辞退、免职以及党组织处理等。一些村民反映，在宅基地换房过程中，村委会搬迁到新社区，原有菜市场强行关闭和拆

除；村内道路也放弃维护；断水断电，村子周围的学校也同时搬迁。村民往往面临的局面是不得不换。虽然天津市政府要求必须90%以上的村民同意才能够进行宅基地换房，但我们对贾庄的调查表明，村民意见并没有得到充分尊重，结果导致占全村45%的866户农民联名起诉。不妨再来考察一下重庆的地票交易模式。按照杨庆媛（2010）的研究，通过地票交易模式流转集体建设用地是当前重庆市偏远区县（渝东南、渝东北）农村腹地土地发展权转移与交易的主要方式。但由于区、镇政府既是流转相关规定的制定者和农村土地发展权转移的管理者，同时还是复垦项目的投资主体和参与收益分配的利益主体，在利益驱使下，基层政府组织（区县、乡镇及农村集体经济组织）对地票交易模式下的农村集体建设用地发展权流转与交易自然热情高涨。而且，在地票交易后的收益分配中，政府收益仍然居主体地位。以重庆市地票交易模式的典型区域——江津区为例，参与收益分配的主体有区级、镇级政府、开发者、农民集体和农民，两级政府与农民集体的收益分配比例为 6：4，荣昌县政府与农民集体的流转收益分配比例为 5：5，只有在流转市场化机制较为健全的江北区，政府与农民集体之间的收益分配比例为2：8（杨庆媛，2010）。在区、镇政府如此深入参与地票交易分配的情况下，很难想象农民宅基地复垦过程中能够完全尊重农民意愿。

显然，农民的知情及参与具有促进村庄整治的功能。但在政府及村干部主导、自上而下决策和推动的村庄整治中，农民参与的权力在很大程度上被剥夺了，从而影响了农民村庄整治的顺利推进。实际上，

缺乏农民参与的村庄整治规划很可能得不到落实。此外，农民充分参与对于新型社区建设具有重要的推进作用。农民的“本土性”决定了他比任何外来者（如政府）都更加了解本地的资源状况，更加了解社区何时建、在什么地方建、如何建。凡是拆旧建新顺利的社区，农民都能够较为充分表达意见；新宅的户型、社区的基础设施、建设方式、质量等往往符合农民现实需要，农民满意度较高。尽管这些社区在建设中也会出现各种类型的纠纷，但最终都能通过协商解决，基本未出现上访、强拆等不利于社会稳定的问题。相反，农民没有参与或者参与程度较低的社区，农民拆旧建新的意愿就低，而且潜藏着很多社会不稳定因素。就那些选择集中居住的家庭来说，如果他们在社区建设有关方案决策中的参与不足，也会降低他们对相关方案的满意度。

现实中甚至还存在有些地区村干部借“撤村并居”之名，行“服务少数先富裕起来居民利益”之实的情况。他们借国家土地置换、增减挂钩的便利，对部分村民房屋进行拆迁、土地进行置换，盖起来几栋高标准住宅楼。但入住新楼除房屋置换外还需要补交不少现金，最终入住小区的要么是村干部、要么是村里的有钱人。村庄中心位置孤零零树立起由几栋住宅楼成为了撤村并居的示范小区，而小区周边是分布杂乱、提升改造计划遥遥无期的农房院落。这种撤村并居的操作方式在村庄内强化了贫富分化，与撤村并居的政策的初衷南辕北辙。（中国社科院农发所，2013）。

第六，农民集中居住的后续问题没有得到充分考虑和妥善解决。集中居住后，一些地区的农民扩大再生产及应对生活风险的能力削弱

了。村庄整治对于拉动内需、促进经济增长具有功能性作用。但另一方面，农民的收入和储蓄偏低。大多参与拆旧建新农户已经花光了家庭的所有积蓄，其扩大再生产的能力及应对各种生活风险的能力削弱了。具体而言，包括以下几个问题：首先，有些地方的农民集中居住小区完全按照城市居民公寓式的小区的模式建设，不管当地的农民是否已经脱离农业生产，不仅未考虑农作物晒场和农业生产辅助用房，甚至连放置农机具的场所也没有，在我们调查中发现，很多农民集中居住小区里，道路被用于晒场、停放各种农机具的现象非常普遍，给当地农民的生活和生产带来了极大的不便。更不利的是，集中居住对养殖户的收入冲击尤其很大；[9]其次由于集中居住以后，农民的生活成本，包括煤气、自来水、物管费等均有不同程度的提高，在一些地区宅基地复垦后农民失去了房前屋后的自留地，连蔬菜也要到菜市场购买，事实上降低了农民的生活水平，对那些原本靠农业生产可以实现生活基本自给自足的农民，特别是对俗称“4050（四十多岁和五十多岁）”农民来说，原有自给自足的生活方式被打破，就业又有困难，

[9]集中居住对养殖户的影响较大。由于集中居住后新社区暂未规划养殖小区，致使养殖大户无法继续从事养殖经营，养殖收入因而锐减。事实上，集中居住对农户养殖收入的影响波及的远不止这些大户。从调查了解的情况看，集中居住对以家庭为单位的小规模养殖模式的冲击是巨大的，甚至是毁灭性的。过去很多家庭都有在院中喂养一两头猪、十几只鸡的习惯，既可以满足自己家对肉、蛋的基本需求，富余部分还可以出售，作为家庭收入的部分来源，而现在不仅这部分庭院收入没有了，吃肉吃蛋都需要到市场上购买，反而增加了开支。以河南荥阳市为例，洞林村大约有 500 户，近 1900 人，约有 600 劳动力，辖 7 个村民小组。该村属于山区村，耕地比较贫瘠，但畜牧业较为发达，洞林村有常年存栏 50 头以上养猪大户 3 户，有 2 户饲养规模超过 5000 只的养鸡大户，饲养规模 20 多只的养羊专业户 2 户，养牛专业户 4 户（其中 1 户的饲养规模超过了 50 头），饲养规模达到数千只的养鸭户 1 户。在入住新型社区之后，这些饲养户都不得不放弃养殖业。登封市唐西村共有 987 户， 3386 人。在集中居住前，该村有 10 多户养猪大户，常年存栏量约 200—300 头，最多的达到了 500—600 头；有 6 户养鸡专业户，饲养规模大约 2000 只；有 3 户养牛专业户，每户的饲养规模约 40—50 头。集中居住后，这些养殖户就只能被迫放弃专业养殖。睢县周堂乡丁营村共有 420 户，1579 人，2011 年该村农民人均收入约 5340 元。该村的村庄整治工程开始于 2009 年 12 月，由政府发起，截至 2012 年 4 月在该村调查时，已经拆旧建新的有 267 户。据该村支书李聚红介绍，在村庄整治前，全村 80%以上的农户养鸡；大约 30%的农户养猪，每户的饲养规模为 3—5 头。在村庄整治后，农户分散的养鸡、养猪将不再可能。而且，新型社区中没有规划养殖小区，农民也没有条件开展规模化的养猪、养鸡（中国社科院农发所，2013）。

又没有达到领取养老金的年龄，生活更加艰辛。[10]最后还有复垦后耕地的归属问题。以天津华明镇为例，搬迁上楼的农民如何参与类似复垦项目的收益分配仍不明朗。按照《中国新闻周刊》记者的调查，天津市东丽区华明示范镇宅基地复垦项目占地 2000 亩，华明街道为此专门成立了天津市滨海华明农业有限公司。规划建设 581 栋二代节能温室和两个各占 15 亩的智能温室，将重点发展高效设施农业和休闲观光农业，该项目建成后预期年收入可达 4765 万元，安置就业 1500 多人。从华明镇的安排来看，项目将来交由公司运作，收益也归公司。因此，被置换出宅基地的农民应该不能参与复垦后的耕地收益分配；

最后，还存在旧村复垦难以及复垦后耕地质量低下的问题。在新型社区建设过程中，节约出的指标与漂移的指标通常都是等量的，使得中央一再强调的增加耕地数量难以实现。客观来说，这是由于中央政策文件自身含糊其辞，使得耕地数量有增加缺乏约束力。例如，国务院[2010]47 号文要求“项目区内建设用地总量有减少、布局更合理，耕地面积有增加、质量有提高，……整治腾出的农村建设用地，首先要复垦为耕地，在优先满足农村各种发展建设用地后，经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用”。国土资源部[2008]138 号文也有

[10]集中居住后农民水电、物业管理费用的增加具有必然性。在集中居住前，农民不用缴纳物业管理费，集中居住后，一些社区规定农民应缴纳一定数额的物业管理费。集中居住后，一些农户的吃水、用水从过去的免费变成现今的计价收费，由于农户搬入新居后新添了不少家用电器，用电量增加因而电费开支也较过去更高。此外，住在新社区后，农民的消费环境有了改善，从而也会在一定程度上带动消费支出增加。农民食品开支增加与生活完全商品化有直接关系。在集中居住之前，农民的生活消费存在着一定程度的自给性特征。多数农民在宅院内种菜、喂养鸡子。农民入住新社区后，种菜不方便了，有的不允许农民在院内种菜，即使允许，院内面积也较小。在这种情况下，农民的生活几乎完全市场化，从而不可避免导致生活成本的上升，一般的 3 口之家，每月买菜的费用大约在 200—250 元之间。此外，考虑到许多社区都还是刚入住不久，水费、物业管理费等用都还未开始征收，新社区管理者暂时还能容忍农民在院门前种些蔬菜（一些社区已经明确告知将禁止这种行为），因而集中居住对农民家庭开支特别是生活成本的冲击将远比数字上所显现的严重。（中国社科院农发所，2013）。

类似规定。但是，138 号文同时规定，用于归还挂钩周转指标的复垦耕地面积“不得少于下达的挂钩周转指标”、“项目区内拆旧地块整理的耕地面积，大于建新占用的耕地的，可用于建设占用耕地占补平衡”。这些规定的存在使得“耕地数量有增加”在实践中难以得到保证。拆旧复垦不到位使得耕地数量的保持面临进一步挑战。新型社区建设就是拆旧建新、集中居住的过程。建新顺应了农民的需求，基本上所有农户都是愿意的，仅有一些农户受能力限制而放弃建新。拆旧复垦是决定“三化”能否协调，特别是确保“不以牺牲农业和粮食为代价”的关键环节，但这也是大多数农户所不愿意的。拆旧不能完成，复垦也就实现不了，至少对于增减挂钩项目来说，在完成拆旧复垦前，项目区的耕地数量不但没有增加，反而会有减少，出现新的土地浪费。旧村复垦难正是集中居住过程中普遍面临的问题。

在一些地区的撤村并居后，旧村实现连片复垦，并完成水、电、路等基础配套建设的非常少。[11] 从一些地区的时间来看，能够见到的

[11]制约拆旧复垦顺利到位的因素很多。首要的是补偿问题，包括拆旧房的补偿、节约的宅基地的补偿等；其次还涉及到观念问题、老人养老问题、一户多宅问题、无能力建新房的困难户问题、农民从事农业生产的需要等问题。由于这些原因的存在，农民拆旧建新在时间上就不可能一致，或者说难以在短时间内同时完成，部分农户或者因为经济困难、或者因为旧房建设不久，缺乏建新的意愿或能力。另外，也存在着政府对复垦工作不重视及复垦资金不足等方面的问题。（1）农民参与拆旧建新意愿的差异导致复垦困难。只有绝大多数农户入住新社区后，才可能对旧村庄进行复垦。因为在大多数社区的建设中农民不能从拆旧建新中得到补偿，所以对于那些经济基础较差的困难农户（如低保户）或者刚投入大量资金在老村修建新房的农户来说，在新社区建房（购房）既超出其负担能力，也不符合其经济利益。如果没有必要的补偿和资金融通支持或强制拆迁的举措，这部分农户短期内不可能自发入住新社区。不采取任何措施，按照村干部的说法，通常需要十年才能让一个村庄完成整体搬迁，复垦随之变得遥遥无期，这必然引起耕地的减少和粮食安全问题。如果采取不利于旧村居民生活的“拖”的举措，甚至是暴力拆迁的办法，只会导致民怨累积、干群矛盾尖锐、甚至群体上访等影响社会稳定的重大问题。（2）对复垦的重视程度不够。旧村复垦难也与政府的指导思想有直接关系。在村庄整治中，政府的着力点不是拆旧，而是建新。在新型社区建成之后，是否能够拆旧及复垦能并不是政府所考虑的核心的问题。把工作的重点放在有拆旧意向的三分之一的农户，先引导这些人到新型社区居住，把新型农村社区建设当作形象工程。（3）缺乏资金。将旧村腾退出的土地复垦，需要较多的资金。据估算，平整一亩土地的复垦成本平均需要要 1000-2000 元。但是，一些村庄因为缺乏资金，在拆旧建新后，旧村庄难以复垦。以河南光山县江湾村为例。该村 2009 年就实施了村庄整治，待复垦土地约为 580 亩，但因为资金的问题而一直搁置。一些村庄因资金有限只能做简单的复垦，如在光山县下辖的另一个村庄上官岗村我们了解到，将一亩土地平整成高标准农田成本是 8000 元/亩，只做简单平整成本约 1000 元/亩。由于资金不足，村集体暂时只将旧宅地复垦的土地做简单平整，种植大叶女贞树，

主要是农户零散的、简单的复垦，复垦的耕地质量较低，也缺乏配套基础设施，即使一些经过统一平整和配套设施建设的复垦地，质量仍低于新村建设所占用的耕地。其原因在于，“拆旧建新”的目标在于节余建设用地，因此更多地考虑区位、基础设施配套的难易程度等因素，却往往忽略了置换出的耕地质量。据调查地区干部和群众的反映，在综合整治后土地的肥沃程度不如熟地。生地变为熟地需要 3—5 年的时间。如果采取施加有机肥等措施，可以缩短这个过程。由于拆旧的初衷不是为了土地质量以及由土地质量所影响的粮食生产，因此所调查的地区，并没有提高生地质量的措施。

由于存在着上述问题，目前在各地推行农村宅基地复垦过程中存在着相当大的阻力，也带来了不同程度的社会不稳定，甚至在一些地区出现较为严重的上访和集体性事件。

五、集中居住与农地整理：多元用地指标产生与跨区交易的“浙江模式”考察

自上世纪九十年代末以来在我国耕地资源特别短缺，人地矛盾突出，非农建设用地需求较大的浙江省实行了“土地发展权转移和交易”政策。浙江省的这些政策的出台和实施，引起了广泛的争议，部分做法先后被中央政府和国土资源部叫停，但是也有中央有关部委部分官员和学界部分专家对浙江的改革持正面的看法。考虑到中央目前对这

待政府奖励资金下拨后再作进一步处理。还有一些村，在新型社区建成之后，把旧村进行了复垦，但因为涉及复垦后土地的所有权或使用权的归属问题，复垦后的土地处于闲置状态。（中国社科院农发所， 2013）。

些改革仍然有一定顾虑，本部分对浙江模式进行了仔细的调查和深入研究，在此基础上，提出浙江结合撤村并居和农地整理共同产生建设用地指标，是对传统建设用地计划管理模式的重要完善和创新，不仅可以在推动农村适度集中居住的同时减少大规模撤村并居带来的系列问题，也可以在通过农地整理折抵建设用地指标来新增耕地并实现存量耕地质量的改善，从而同时推动农业与农村现代化，实现城乡统筹发展。

（一）、浙江建设用地计划管理的基本情况与矛盾

本部分首先介绍浙江建设用地计划管理的基本情况与矛盾。浙江是我国经济发展水平最高，城市化和工业化速度最快的省份之一。由于中央下达的规划指标和逐年下达的计划指标偏紧，基本农田保护和耕地补充任务偏重，浙江迅速发展的城市化、工业化与各级土地规划之间不可避免地出现了矛盾。首先是规划指标和计划指标总量上，无法满足快速增长的建设用地需求；其次是在空间布局上，规划的新增建设用地与实际选址要求也不完全匹配。最后，一些耕地补充潜力小而用地量大的市、县很难在本地实现占补平衡。

我国耕地保护制度核心内容主要包括“占补平衡”、基本农田保护制度、农地转用计划管理和分级审批制度。

占补平衡政策：如前所述，中发[1997]11 号文件，首次提出了“耕地总量动态平衡”的概念，其后的以土地利用总体规划为依据的建设用地审批过程中，开始执行耕地“占一补一”的政策。所谓“占

一补一”政策，即建设占用一亩耕地必须等量补充一亩耕地，并且原则上必须在本行政区域范围内先补后占。尽管土地管理法规定“个别省、自治区、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，进行易地开垦”，但实际上绝大多数省份都在本省范围内实现耕地占补平衡，跨省区耕地占补平衡迄今为止依然是个禁区。基本农田保护制度：1994 年 8 月 18 日国务院首次发布了《基本农田保护条例》，提出将（1）经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；（2）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；（3）蔬菜生产基地；（4）农业科研、教学试验田等耕地纳入基本农田加以保护。其后这一政策正式成为 1998 年《中华任命共和国土地管理法》修正案的法律条款。并规定“各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上”。

不过，1997 年开始编制，1999 年通过国务院审批的全国土地利用总体规划确定的基本农田保护任务，以及下达给各省区的基本农田保护任务超过了法定的 80%，全国农保率高达 83.34%，各省最低是青海省、重庆市、贵州省、云南省和陕西省，为 80%，最高为黑龙江省，为 91.54%，北京市、天津市、辽宁省、吉林省、上海市、江苏省、山东省以及广东省农保率均超过 87%（表 30）。2008 年通过国务院审查的新一轮全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）确定的基本

农田保护面积为10400万公顷（15.6亿亩），比上一轮规划略有降低，但农保率依然高达85.19%，高出法定比率5个百分点之多。

基本农田保护任务从数量和空间上限制了建设占用耕地的规模和选址，且合法占用基本农田的行政成本很高。按照1998年修订的《基本农田保护条例》第15条规定，只有国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区的，方可占用基本农田，并须经国务院批准。农地转用计划管理和分级审批制度：通过土地利用总体规划确定较长时期内（如上一轮规划是1997-2010年）可以占用的耕地总量和位置，通过年度土地利用计划下达农转用计划指标确定当年可以占用的耕地数量，同时通过耕地占用的分级审批制度，是我国耕地保护的另一重要制度。

1997-2010年全国土地利用总体规划纲要确定1997-2010年十四年全国建设占用耕地量为196.67万公顷（这个指标被层层分解到省、地级市、县乃至乡镇，并落实在各级土地利用总体规划中。但是，土地利用总体规划中确定的规划期内建设占用耕地量并不能被随意使用，这个规划指标只是划定了规划期内可以建设占用耕地的总量和空间范围，而每年各地实际能够建设占用的耕地数量必须符合自上而下逐级下达的年度土地利用计划。获得年度计划指标后就可以办理农转用审批手续，根据《土地管理法》第45条规定，单个用地项目如果属于下列情况：（1）基本农田；（2）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；（3）其他土地超过七十公顷的，必须由国务院审批；单个项目占用非基本农田不超过三十五公顷或者其他土地不超过七十公顷

的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。中国的耕地占补平衡政策的目的在于保证耕地的总量不下降，基本农田保护制度在总量和空间上限定了可以建设占用的耕地范围和最大可能数量，而农地转用计划管理制度又限定了各地长期以及各年允许建设占用耕地的上限，农地转用的分级审批制度又在单个项目占用耕地的数量上在中央政府和省级政府之间进行了分权。

尽管中国还有相当多的法律法规和政策涉及到了耕地保护问题，但是无疑耕地占补平衡、基本农田保护以及农地转用的计划管理和分级审批制度是耕地保护的核心制度。然而，以耕地占补平衡、基本农田保护以及农地转用的计划管理和分级审批制度为核心内容的耕地保护制度尚存在着如下问题：

首先，农地转用的计划管理和分级审批制度并未真正达到控制建设占用耕地的预期目标。比如全国土地利用总体规划纲要确定1997-2010年全国建设占用耕地总量为196.67万公顷，但是从1997年累计到2007年全国通过合法程序建设占用的耕地就已经达到了196.65万公顷。预计到2010年，规划期内实际建设占用耕地的数量将达到250万公顷以上，突破规划达30%左右。实际上，除了合法建设占用的耕地以外，大量存在的违法用地，其规模也不容忽视。从1999年至2005年，全国共发现土地违法行为100多万件，涉及土地面积近500多万亩，比2004年全国新增的建设用地总量402万亩还要多出近100万亩（茅于轼，2009）。2007年全国土地执法百日行动中，查出违规违法案件3.1万多件，涉及土地330多万亩，其中“以

租代征”30 多万亩，违规扩区设区约 100 万亩，未批先用先占约 200 万亩（中国国土资源公报，2007）。根据笔者的观察和了解，在全国未被发现或查处的违法用地数量也相当大。因此，如果将违法建设占用耕地的数量考虑进去，1997 年至今全国建设占用耕地的规模恐怕会大大突破全国土地利用总体规划的预期目标。

其次，占补平衡政策固然在一定程度上可以维持一定规模的耕地总量，却难以遏制耕地质量平均下降的趋势。我国土地管理法规定“占一亩，垦一亩”，并未考虑占用耕地的质量与垦造耕地的质量之间的平衡。事实上城市扩展和工业园区发展所占用的耕地大多是地处平原地区，灌溉等农业水利基础设施良好的耕地，即使是公路等基础设施建设占地，出于安全、成本等方面的考虑，通常也以占用地势平缓的质量较好的耕地为多。然而垦造耕地的质量在各地呈现出巨大的差异，在东北省份，由于后备土地资源丰富、地形平缓、土地肥力较高，垦造的耕地质量较优；而在沿海发达省份，比如浙江、福建、广东等地，后备土地资源匮乏，垦造耕地的质量欠佳，恰恰这些地区土地需求和实际建设占用耕地数量往往超过别的省份，从而在总体上造成“占优补劣”的现象。[12]

2005 年国土资源部下达了《关于开展补充耕地数量质量实行按等级折算基础工作有关问题的意见》，计划在全国推行耕地补充按数

[12] 2006 年国土资源部首次公布了按建设项目考核耕地占补平衡的结果，除西藏外，全国列入 2006 年度考核范围的建设用地项目共有 13018 个，涉及建设占用耕地 149419 公顷。补充耕地 149902 公顷。上报数据反映出，2006 年度全国在耕地占补平衡方面，补充耕地的数量总体上平衡有余。对照八项考核标准，补充耕地数量方面得分最高，满分为 20 分，全国平均分为 19.56。最突出的问题集中反映在补充耕地的质量上。满分 15 分，全国平均分只有 11.1 分。许多地方补充的耕地分布在交通偏远、不便耕作、农田生态系统脆弱或有生态障碍的地方，农田基本条件较差，许多地方还出现抛荒现象；大多数补充耕地也普遍缺少后期管护（夏珺，2007 年）。

量质量等级折算，以补充耕地的数量增加来折抵补充耕地质量的下降，2008 年在全国各省区实行试点，但是从试点效果来看不尽如人意，主要原因是地方政府的积极性不高。我们目前还不知道这项政策是否能够如期执行，但是不论如何这项政策并未从根本上解决耕地质量平均下降的趋势，相反，为了达到新的占补平衡政策的要求，一些资源匮乏的省份将投入更多资金垦造更多质量更差的耕地，甚至不惜生态环境破坏。

再次，基本农田保护制度刚性有余弹性不足，地方政府缺乏保护的激励，导致基本农田保护的效果不佳。按照 1998 年颁布实施的《土地管理法》第 45 条规定，经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；蔬菜生产基地；农业科研、教学试验田；以及国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地等五类耕地必须划入基本农田。1998 年颁布实施的《基本农田保护条例》第 10 条补充规定：“根据土地利用总体规划，铁路、公路等交通沿线，城市和村庄、集镇建设用地区周边的耕地，应当优先划入基本农田保护区”，1998 年在全国各级土地利用总体规划编制过程中，原国家土地管理局更提出“非农业人口 100 万以上大城市建成区周围的耕地，原则上也应划为基本农田” 。

这种刻意地限制城市发展空间的基本农田划定要求以及高达 85%左右的基本农田保护率，导致地方政府缺乏基本农田保护的激励，以至于在 1999 年之后各地快速推进城市化工业化和大规模招商引资过

程中，地方政府通过各种手段调整基本农田的空间布局，规避国务院占用基本农田的审批权限，事实上造成了基本农田质量的下降。

最后，我国现行耕地保护制度保留着明显的计划经济时代的痕迹，制度的经济效率低下，执行成本相当高昂。目前，不论是占补平衡政策、基本农田保护制度还是农地转用的计划管理制度，都是实行一种“计划指标”下达和执行式的管理模式，缺乏弹性，更缺乏经济效率。

由于各省在经济发展阶段、城市化工业化对土地的需求以及耕地资源禀赋等方面存在较大差距，因此各地建设占用耕地的边际产出、补充耕地和基本农田保护的边际成本也有着较大的差异。但是，我国现行的耕地保护制度并未充分考虑这一因素，不论是耕地补充和基本农田保护的任务，还是建设占用耕地数量，都是按照计划管理的模式层层分解下达给地方政府，这就导致如下两个方面的结果：一方面，在耕地资源丰富但经济欠发达地区，建设占用耕地指标用不完，耕地占用以较低效率的方式进行，丰富的后备土地资源由于缺乏足够的资金投入而无法投入耕作；另一方面在耕地资源匮乏而经济发达地区，建设占用耕地指标严重不足，违法用地查不胜查，当地政府又不得不投入巨资补充质量不高的耕地，以完成耕地占补平衡的任务。在我们对沿海与内地十几个省份所进行的实地调查过程中发现，一些欠发达地区为了大规模招商引资，以极低的成本征收大量耕地，建设各种各样的工业园区，但是效果很差，大量耕地被占用后闲置多年未能投入利用；而在发达地区大量的投资者排队等候土地的现象非常突出，甚

至由此造成大量的违法用地。由此可见，现行的耕地保护制度在实际操作中不能达到政策制定者所希望达到的效果。

我们认为，对于一个拥有 13 亿人口而耕地资源相对缺乏的大国而言，维持一定规模的耕地总量是必需的，但要切实实现这一点，必须通过制度和政策的改革，主要是以下两个方面的改革，第一，要从根本上降低地方政府建设占用耕地的激励，这就需要实现征地制度的改革，但这部分不是本报告讨论的内容；第二，要从制度上提高耕地保护的经济效率这，正是本报告此部分对浙江模式讨论要实现的目标，以此为基础，我们要对现有全国撤村并居情况进行评估乃至提出备择方案。

（二）、浙江土地发展权转移与交易操作模式及政策法律依据

为了实现耕地的有效保护，除了改革征地制度外，还有一个重要的方面往往被学术界和政府部门忽视，即在现行耕地保护制度中引入土地发展权交易的市场机制。只要采取合理的改革政策，在耕地保护的过程中实现有效率的土地发展权的转移与交易，就不仅能够在数量上实现 18 亿亩耕地的保护目标，也能实现补充耕地质量不下降的目标。更重要的是，合理有效的土地发展权转移和交易还可以优化土地资源的配置，提高了土地利用效率。

在土地发展权转移与交易市场建立方面，浙江省自 1999 年起进行了有益的尝试和探索，发展出一整套系统的土地发展权转移和交易的模式，这一部分在下一节内容中着重加以讨论。本报告认为，在浙

江模式的基础上，总结已有的经验和不足，将土地发展权转移与交易推广到全国范围内，就能够实现耕地保护效率的提高。

浙江是我国经济发展水平最高，城市化和工业化速度最快的省份之一。由于 1999 年中央下达给浙江省的“规划指标”和逐年下达的“计划指标”偏紧，在现行刚性约束很强的土地计划管理体制下，浙江省的建设用地实际需求很难得到满足。1998 年十月，前中共中央总书记江泽民视察浙江时要求浙江在全国率先实现现代化。作为呼应，同年 12 月浙江省第十次党代会制定了“提前三十年基本实现现代化”的战略目标，并作出了加快推进城市化的决定。此后几年城市、工业园区、交通、水利和能源等一系列规划都做出了重大调整。正是在上述背景下，浙江迅速发展的城市化、工业化与 1998 年编制、并于 1999 年获得批准的浙江省 1997-2010 年各级土地规划之间不可避免地出现了矛盾。

首先是规划指标和计划指标总量上，无法满足快速增长的建设用地需求。如前所述，1997 年中央下达给浙江省 1997-2000 年的建设占用耕地规划指标是 100 万亩。但即使按照一个非常保守的预测，浙江省 1997-2010 年全省建设占用耕地的需求量也达到 140 万亩左右。[13] 而按照前面所介绍方法切块分解到十一个地、市及其所辖县、乡的“规划指标”也同样难以满足省内较发达地区的用地需求。第二，由

[13]这实际上是一个被低估的需求量，尤其是城镇用地需求量的估算依据是《浙江省城镇体系规划(1996－2010)》中预测的 2000 和 2010 年总人口和城镇人口规模，见《关于要求适当调整我省 1997-2010 年土地利用总体规划有关耕地控制指标的请示》(浙土[1997]53 号)。这个总人口预测值低估了浙江省人口净迁入量和城镇人口的增长速度。比如 2010 年总人口预测值为 4 800 万人；城镇化水平为 47%。事实上，根据 1%人口抽样调查到 2005 年底浙江省常住人口已经达到 4898 万人（见《2006 年中国人口统计年鉴》），城镇化水平已经达到 56%，到 2005 年城镇人口就已经比 2010 年预测值超出 480 万。

于“计划指标”在规划期内的总和理论上应该不超过“规划指标”，因此逐年下达的“计划指标”也很难以与经济发展周期匹配；第三，由于“计划指标”必须与“规划指标”配套使用才可以实现农地转用，因此经济发达地区很快就面临了建设用地供应不足的问题。

其次是在空间布局上，规划的新增建设用地在空间上与实际需要也不完全匹配。由于土地规划是对未来 10-15 年的土地利用在空间布局上的估计，预见性通常不足，与具体项目实施时的选址需要往往很难匹配。一旦具体项目实施时发现选址不符合土地规划，除非进行规划局部修改，否则项目就很难推进下去。但是一个地区的基本农田保护任务一旦以“基本农田保护区”形式落实到具体地块后，就从数量和空间上同时限制了具体项目的选址。事实上，这种基本农田保护任务“自上而下同比例逐级分解”的方法，加上基本农田范围划定的要求，使一些地区在土地规划才开始实施后不久就陷入了困境。特别是由于土地规划在安排交通和水利等线性基础设施项目时只能依据意向性的设想来确定线位选址和用地规模，而精确线路走向和用地规模必须等到工程完成初步设计后才能确定。一旦最终实施的工程方案和原来的意向性设想不一致，工程用地就很容易碰到基本农田；此外，由于工业化、城市化进程明显快于省内其他地区，杭州、宁波等地级市以及金华义乌、东阳和永康、绍兴越城区、温州乐清和瑞安等县（市、区）的建设用地需求快速增长，结果是地方政府规划的城市框架和工业园区在 2000 年以后就陆续遇到难以避开基本农田从而无法进行建设的问题。

最后，在补充耕地量上，由于补充耕地量与建设占用耕地量挂钩，使耕地补充潜力较小而用地量较大的地区很难达到“占补平衡”的要求。耕地补充的来源主要是土地整理、建设用地复垦和土地开发。由于各地市资源禀赋不同，耕地补充潜力自然也不同。而按照占补平衡的原则分解下达耕地补充任务就无法考虑各地在补充耕地潜力、难度和成本上的差异，结果是很多发达地、市、县发现要在行政区域内部实现占补平衡非常困难。

显然，以建设占用耕地“规划指标”、“补充耕地量”和“基本农田保护任务”为三个基本要素的土地规划，以及以农用地转用“计划指标”为基本要素的年度土地计划，构成了一整套非常严格的土地利用计划管理模式。实际上，我国政府也一再宣称要实行“全世界最严格的土地管理制度”，以期达到保护有限耕地的目标。考虑到我国耕地资源稀缺以及发展过程中存在屡见不鲜的乱占耕地现象，中央政府采取上述政策的初衷是完全可以理解的。但这种管理体制也确实存在刚性有余、弹性不足的问题。首先，由于规划指标和计划指标在跨区分配上难以考虑各地建设用地的边际产出，分配方案在经济效率必然很难实现优化；其次，过于严苛和缺乏弹性的计划管理模式不仅往往难以实现计划管理的目标，反而在上级政府缺乏监督能力的情况下，带来屡禁不止的违法用地现象。

2000 年 2 月，即国务院批准浙江省土地规划 8 个月后，原浙江省土地管理局在向浙江省政府的请示中指出，由于（1）乡镇行政区划较大幅度调整；以及分散的城乡居民点规划布局不符合加快推进城

市化的要求；（2）中央下达的建设占用耕地指标与浙江省的建设用地实际需求缺口达到 50 万亩以上；（3）技术原因导致基本农田落实出现问题、建设用地数量和定位有遗漏和误差；（4）相关规划的修改以及线性工程的选址已与土地规划不相符。[14] 两年之后，浙江省国土资源厅在向国土资源部要求追加规划建设占用耕地指标的文件中指出，截止到2001年底浙江省实际使用的建设占用耕地量已经达到99.2万亩，1997-2010年100万亩建设占用耕地指标已经基本用完，在地级市这一级，除了衢州、丽水、舟山和温州，其余地级市实际建设占用耕地量均已超过整个规划期的规划建设占用耕地指标总量。为此，浙江省向国土资源部申请十五期间（2001-2005）规划建设占用耕地指标71.8万亩。[15]

如果土地规划的主要控制性指标在不同区域之间分配时较少考虑各地建设用地实际需求情况，那么当这些指标自上而下被层层分解到乡镇后，就很容易出现快速工业化、城市化地区在建设用地供给上严重不足，同时其基本农田保护和耕地占补任务难以落实的情况。这个问题不仅在省际之间存在，在浙江省内的不同地区之间也同样存在。但这里的一个关键问题是，由于作为指标分配者的上级政府与下级政府乃至用地单位存在用地需求和非农用地边际产出方面的信息不对称，要按照各地实际需求来来最优化分解规划指标实际上是难以操作的： 这是因为信息不对称条件下下级政府、用地单位都有激励

[14]见《关于土地利用总体规划实施过程中有关问题处理意见的请示》（浙土发[2000]42号）。

[15]见《关于要求追加规划建设占用耕地指标的请示》（浙土资[2002]7号）。

向上级政府高报用地需求；同时，即使假设上级政府按照一定的客观指标（如各地经济基础和发展速度）去进行多指标加权分解，这种操作模式将不仅在技术上容易引起争议，而且很容易引致下级政府的政治阻力，因为任何分配方案，都可能被认为是厚此薄彼，并造成各地发展机会的不公平。

上述信息不对称的存在、加上不同级别、乃至同级但不同区域之间政府的政治博弈，就必然带来这样一个结果：即只有那些在能够保持所谓不同区域的“发展权利基本基本公平”，但因不同区域用地效率差异而必然缺乏配置效率的土地利用指标分配方案，才能够在行政操作上可行。可以，在土地规划实施一段时间之后，这种土地发展权的跨区分配方案必然会导致这样一种局面：一方面工业化和城市化先行地区的建设用地供给严重短缺，而同时期经济欠发达地区规划指标却剩余较多。事实上，不管是浙江省内部，还是全国其他省份内部，以及各个省份之间，上述土地发展权的跨区分配方案中平等与效率之间的两难困境都会存在，这是因为不同区域的土地资源禀赋和经济发展水平的差异所必然决定的。在浙江这类的等沿海发达省份，这个问题尤为突出，这一方面是因为中央下达给各省区的规划指标也是考虑了各省区平等发展权的结果，因而浙江的规划指标短缺程度本身就较高；另一方面，浙江省内部也存在很大不平衡，无论是城市与工业发展，还是外来人口迁入地又主要分布在浙江省杭、甬、温等省内发达地区，从而进一步加剧了这些地区建设用地供需失衡。

在这种情况下，浙江省政府收到省内经济发达地区县市政府的压

力越来越大。自 1990 年代末期开始，杭州、温州、宁波等地市不断向省政府和国土资源厅要求更多的用地指标。为打破上述僵局，在广泛调研的基础上，浙江省国土厅陆续出台了以“折抵、复垦指标”、“待置换用地区”为两个基本要素的“区域内土地发展权转移”政策体系；同时，通过创造性地引入了土地发展权跨区交易的市场机制，建立了以“折抵指标有偿调剂”、“基本农田易地代保”、“易地补充耕地”为三个主要内容的“跨区域土地发展权交易”政策体系。从而最终形成了一套我们称之为土地发展权转移与交易“浙江模式”的环环相扣的系统性政策体系。

1. 区域内土地发展权转移政策

（1）操作模式

由于中央下达的建设用地计划指标只能结合规划建设用地区内的规划指标使用。如果规划指标和计划指标都不够用，除非在基本农田保护区之外再划定一个类似的“建设用地区”，并新增类似的“计划指标”，否则无法依照规划进行非农建设。这就引出了“折抵、复垦指标”和“待置换用地” 这两套在浙江土地管理实践中被广泛使用的概念和相应政策。

区域内土地发展权转移的第一个维度是引入“折抵指标”和“复垦指标”。所谓“折抵指标”是指经过土地整理新增有效耕地折抵建设用地指标。而“复垦指标”是指建设用地复垦新增耕地置换建设用地指标。1999 年之后，浙江省分别出台了这两项政策，并规定农用地整理新增有效耕地的 72%可以折抵建设用地指标，建设用地复垦新

增耕地置换建设用地指标的比例为 100%，这样折抵指标和复垦指标就成为计划指标不足的重要补充来源。

为了便于规范化管理和监督，浙江省建立了土地整理折抵指标库和建设用地复耕指标库，每个县都有一本指标账册，通过地形图、规划图和竣工图的比对核算，县国土局初验、市国土局复验和国土厅抽验后，国土厅将某县产生的折抵指标或复垦指标核拨给该县，计入指标账册；同理，折抵指标和复垦指标的使用也通过国土资源厅审查后在县市指标账册上予以核减。这种指标库的建立，为未来的土地发展权交易创造了良好条件。

区域内土地发展权转移的第二个维度是“待置换用地区”。2000 年，根据国土资源部关于土地置换政策的精神，浙江省在基本农田划区定界过程中引入了“待置换建设留用地”（简称“待置换用地”）的概念，允许在城乡居民点周边划定“待置换用地区”。其含义是，通过土地整理新增有效耕地获得的折抵指标(或复垦指标)可以将事先划定的“待置换用地区”中的耕地置换出来用于非农建设。这样 “待置换用地”和“折抵(复垦)指标”成为土地规划指标和计划指标的重要补充。截止至 2004 年底，浙江省通过土地整理新增耕地达 182 万亩，使用经核拨的折抵指标 104 万亩，占全部批准建设占用耕地 179 万亩的 58%，大大缓解了建设用地计划指标严重不足的矛盾。同时通过土地整理实现了浙江省政府提出的建设 1000 万亩商品粮基地（标准农田）的目标。

（2）政策法律依据

应该说浙江省这一套区域内土地发展权转移的政策的出台并非空穴来风，是有中央层面的政策法律依据的,与此同时浙江省也通过地方立法、政府规章等方式建立了规范的地方性政策法律依据。

● 折抵指标政策法律依据

1999 年国务院颁布的《土地管理法实施条例》第 18 条规定：

“地方各级人民政府应当采取措施，按照土地利用总体规划推进土地整理。土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。”

该条款中折抵建设占用耕地的补偿指标似乎有点似是而非。但 1999 年国土资源部颁布的《关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发[1999]358 号）明确“折抵指标”政策，该文件第三点标题为“执行好“百分之六十折抵”政策，鼓励投资者整理土地 ”，并指出：

“各地要正确理解和执行《土地管理法实施条例》第十八条关于“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”的规定和《关于贯彻执行〈土地管理法〉和〈土地管理法实施条例〉若干问题的意见》（国土资厅发[1999]97 号）的精神。“建设占用耕地补偿指标的折抵”，必须在县级以上人民政府土地行政主管部门统一组织下，按土地利用总体规划和土地利用计划进行。

地方各级土地行政主管部门也可在上级分配下达的建设占用耕地指标内，预留少量的指标，统一掌握，用于奖励土地管理新增耕地多的地区。即实现耕地占补平衡的地区，可以用通过土地整理新增耕

地面积的百分之六十指标，向上级土地行政主管部门申请一定数量的预留建设占用耕地指标，用于本地区必需的非农建设。但必须按规划用地，并要严格检查，适当控制。”

后来国土资源部的解释认定该条款中“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”的含义是土地整理新增耕地的百分之六十可以用来补充建设占用的耕地，也就是说用以耕地占补平衡。然而，如果这里理解为用于建设占用耕地的补充来源，为何有 60%的规定？按照现行法律法规和政策，垦造、复垦或者土地整理新增的耕地，只要质量达到要求，全部可以用于补充建设占用耕地。因此，这里理解为折抵建设占用耕地指标似乎具有合理性。

浙江省于 1998 年颁布了《关于鼓励开展农村土地整理有关问题的通知》（浙政办发[1998]91 号），为了推动农村土地整理工作，浙江省在学习了上海和江苏非正式的做法后，提出了五条鼓励政策，其中第二条提出土地整理新增有效耕地的 72%可以折抵建设用地指标。一个土地整理项目启动后，按照测算的新增耕地比例，其中 30%首先折抵建设用地指标，按 2 万元每亩指标费通过土地出让收取，用于土地整理的启动资金。土地整理项目通过县国土局初验、地市级国土局复验后，剩余的 70%新增耕地的 60%再折抵建设用地指标。

● 复垦指标政策法律依据

其次，就“复垦指标”来说，1999 年国土资源部颁布的《关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发[1999]358 号）提出实行土地置换政策，促进农村土地整理和土地复垦 ：

“各地要按照土地利用总体规划和村镇规划的要求，对田、水、路、林、村进行综合整治，积极推进农村土地整理。凡有条件的地方，要促进农村居民点向中心村和集镇集中、乡镇企业向工业小区集中。在向中心村、集镇和乡镇工业小区集中时，要严格按照土地利用总体规划，在规划确定的建设用地区内选址。新址占地面积应少于旧址面积，不得占用基本农田，确需占用其他耕的，经县级以上土地行政主管部门调查核实和批准，可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地进行置换，保证耕地面积不减少，并力争有所增加，质量有所提高。实行这种方式置换的，其建设用地可以不占用年度建设占用耕地计划指标。”

根据国土资源部相关鼓励土地整理复垦的政策，浙江省政府1999年公布的《浙江省城市化发展纲要》提出“对按规划集中迁建的农村居民点和工业企业，已经退宅还田、退建还耕的面积，可在新址等量置换农用地，作为新的建设用地”。2000年省政府颁布《浙江省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于进一步加强土地开发整理工作意见的通知》(浙政办发[2000] 77号)进一步明确提出“实行土地置换政策，积极推进土地整理”，同年通过的《浙江省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》第15条将这一政策上升为地方性法规。

● 待置换用地区政策法律依据

最后，关于“待置换用地区”，根据《土地管理法实施条例》和国土资源部关于土地置换政策的精神 ，浙江省在基本农田划区定界过程中引入了“待置换建设留用地”（简称“待置换用地”）的概念，

允许在城乡居民点周边划定“待置换用地区”。虽然中央没有提出过这个概念和相关政策，但是既然在建设占用耕地年度计划指标之外开了“折抵指标”和“复垦指标”的口子，在土地利用总体规划原建设用地规划区之外扩展新的建设用地规划区就势在必行，这是因为从理论上讲 1997-2010 年规划指标应该等于年度计划指标之和，因此如果不扩展建设用地规划区，“折抵指标”和“复垦指标”在空间上就无法落实。从这个意义上来说，浙江省的所谓“待置换用地区”是执行中央相关法律和政策的必然延续，否则土地利用总体规划就等于形同虚设。

2005 年，国土资源部《关于浙江省开发区(园区)审核中涉及待置换用地等问题的函》(国土资规函［2005］10 号）追认了浙江省的做法，并指出：

“你省划定待置换用地，实行待置换用地的使用与土地整理新增耕地面积相挂钩，推动了土地整理，对统筹城乡发展具有积极意义”

2. 跨区域土地发展权交易

本部分主要考察虽然“折抵、复垦指标”、“待置换用地”等一系列区域内土地发展权转移政策的引入可以增加建设占用耕地量，但仍然存在一个跨区域不平衡的问题。为了破解上述问题，浙江省引入市场机制，构建了以下三个具有可操作性的政策体系。首先是“折抵指标有偿调剂”， 其次是“基本农田易地代保”。最后是“易地有偿补充耕地”政策。本部分将介绍上述政策体系的操作模式与政策法律依据：

(1)操作模式

虽然“折抵、复垦指标”、“待置换用地”等一系列区域内土地发展权转移政策的引入可以增加建设占用耕地量，但仍然存在一个跨区域不平衡的问题。

为了破解上述问题，浙江省引入市场机制，构建了以下三个具有可操作性的政策体系。首先是“折抵指标有偿调剂”，浙江从2000年开始允许折抵指标(含复垦指标)跨区域有偿调剂，构建了一个折抵指标市场。这个市场给欠发达地区政府一个选择机会：折抵指标用于本地发展，还是有偿调出获得预算外财政收入；也给发达地区一个选择机会：即或者是减少投资降低建设用地需求，或者是有偿调入折抵指标满足建设用地需求。该政策实施后，折抵指标交易量和价格均稳步上升，折抵指标有偿调剂收入成为欠发达县市重要的财政收入来源和发达地区重要的建设用地指标来源。

其次是“基本农田易地代保”。为解决平均化分配基本农田保护任务导致保护难度的区域不平衡问题， 2001年浙江省出台了“基本农田易地代保”政策。截至到2004年，浙江省跨县市有偿代保60多万亩，拓展了经济快速发展地区的用地空间，也为耕地资源丰富地区提供了耕地保护的财政激励。

最后是“易地有偿补充耕地”政策。为解决发达地区用地多、补充耕地潜力小的矛盾，浙江省内的一些地方政府开始考虑尝试易地有偿补充耕地的做法。比如杭州市在1999年委托上虞市垦造耕地3万亩，杭州市向上虞市支付造地费9900万元，平均每亩3300元。同年，

浙江省政府正式出台了易地垦造耕地政策，界定了易地垦造耕地的适用范围、实施措施和管理政策。在此之后，浙江省陆续出台了政策规范易地有偿补充耕地的做法，建立了各级垦造耕地项目储备库。

(2)政策法律依据

● 基本农田易地代保政策法律依据

2002 年浙江省人大常委会讨论通过了《浙江省基本农田保护条例》，其中第十二条、十三条和十四条对基本农田易地代保进行了规定，其中第十二条规定：

“因城市总体规划调整或者国家和省重点建设项目建设经依法批准后占用基本农田，有关市、县在本行政区域内无法补充划入数量和质量相当的基本农田的，经省人民政府批准，可以在本土地利用总体规划期内，委托本省其他行政区域在当地划定相应数量和质量的基本农田代为保护”。

“基本农田易地代保的委托方应当向受委托方支付基本农田建设保护的补偿费用。补偿费用由受委托方纳入财政专户，专款用于基本农田建设保护，任何单位和个人不得侵占、挪用”。

浙江省国土资源厅按照《浙江省基本农田保护条例》相关规定，先后颁布了《关于土地利用总体规划实施管理的若干意见 》(浙土资发[2001]114 号)、《关于开展标准农田建设中的新增基本农田集中置换试点工作的实施意见》(浙土资发[2001]271 号）和《进一步做好跨县(市、区)易地有偿代保基本农田和申请省留规划建设占用耕地指标工作的补充通知》(浙土资发[2002]42 号）等文件，对基本农田易

地代保具体做法进行了规范。

● 折抵指标（含复垦指标）有偿调剂政策法律依据

《浙江省人民政府办公厅关于加强易地垦造耕地管理工作的通知》（浙政办发〔1999〕132 号）规定：

“为鼓励土地整理，确保全省 1000 万亩商品粮基地建设任务的完成，允许土地整理折抵指标在全省范围内有偿调剂。”

《浙江省人民政府关于加快推进浙江城市若干政策通知》（浙政[2000]7 号）规定：

“各县（市）通过土地整理途径获得的建设用地指标，可在全省范围内有偿调剂使用”

浙江省国土资源厅先后颁发了《关于加强土地管理折抵指标使用管理的通知》（浙土发[1999]235 号）、《关于建设用地复垦周转指标管理的若干意见》（浙土资发〔2001〕263 号）、《关于建立土地整理折抵建设用地指标统筹制度的通知》（浙土资发〔2003〕46 号）、《关于省土地整理折抵建设用地指标统筹制度运作的补充意见》（浙土资发〔2003〕86 号）、《关于土地整理新增耕地面积折抵后剩余部份用于耕地占补平衡的通知》（浙土资发〔2002〕93 号）等一系列文件对折抵指标具体操作办法进行了规定。

● 异地有偿补充耕地

根据 1998 年修订的《土地管理法》第三十一条规定“没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地”，而发生在地方政府

间的异地补充耕地交易可以视作“占用耕地的”地方政府“没有条件开垦”，而在缴纳了“耕地开垦费”，由其他地方负责垦造耕地，属于合法行为。

浙江省人民政府办公厅颁发了《关于加强易地垦造耕地管理工作的通知》（浙政办发［1999］132 号），对易地垦造耕地的内涵、审批、验收、资金、耕地保有量核减、增加等进行了详细的规定，进一步规范了异地补充耕地交易实施运作。

浙江省人民政府办公厅颁发了《关于进一步鼓励土地整理和垦造耕地的意见》（浙政办发[2005]98 号）提出推行补充耕地易地委托垦造和标准农田易地代建制度，规定：

各地应立足本地落实耕地占补平衡和标准农田建设任务，确因资源缺乏无法实现的，可以进行补充耕地易地委托垦造和标准农田易地代建。

“补充耕地易地委托垦造和标准农田跨县（市、区）代建的，由双方国土资源部门商定，并经县（市、区）人民政府同意（跨市的须由双方市国土资源部门和市人民政府鉴证），报省国土资源厅同意后实施。易地委托垦造耕地和易地代建标准农田的，须经省国土资源厅会同省有关部门对项目竣工验收确认。补充耕地易地委托垦造的资金补偿标准按双方当地耕地开垦费就高标准确定。”

（三）、“浙江模式”：经验和问题

本部分主要考察浙江省既有农村建设用地复垦与农地整理双轨并行政策与现有撤村并居政策的比较和优劣。相比于单纯的撤村并

居，浙江模式对于推动农业与农村两个现代化，对于遏制过度集中居住，对于保护耕地和城乡、区域协调发展具有重大价值。

需要指出，浙江省的这一套土地政策，在中国沿海其他一些发达省份如广东、江苏也有类似做法。比如，广东最早开始实行基本农田易地代保政策，江苏建立了苏南苏北“耕地易地补充机制”。而我们之所以要提出存在一个“浙江模式”，主要有以下三个原因：

首先，在浙江省的政策体系中，创造性地引入了“三合一”的整套市场机制，全面实现了土地发展权三个互补性要素的全方位跨区域市场化交易。如前所述，农用地转用必须同时满足“土地规划和计划指标”，“基本农田保护”，以及“占补平衡”三个条件，但就某一个市、县而言，在本行政区域范围内的特定建设项目可能无法满足其中的一个、两个或者所有条件。如果我们把这三个条件称为土地发展权的“权利束”的三个互补性要素，那么在浙江所进行的土地发展权转移和交易的改革实践，就是通过建立“折抵指标易地调剂”、“基本农田易地代保”和“耕地易地补充”这三个配套制度体系，实现了上述三个要素的分离，跨市、县的市场化交易，以及省内的优化配置，从而在保证跨区发展权初始分配公平的基础上，以市场化方式进行土地发展权跨区域再配置，从而完成了对传统计划用地管理模式的系统性突破。

其次，“浙江模式”的独特性还在于，只有浙江省将这一套系统性制度，通过省人大立法、省政府规章等途径正式规范起来，建立起一个运行良好、效率较高的土地发展权交易市场。而在其他省份，要

么政策缺乏完整性，要么缺乏规范性。如“折抵指标”做法最早出现在上海和江苏，基本农田“易地代保”最早出现在广东和福建。但上述地区并没有将这些做法以立法或政府文件形式确立下来。只有浙江在学习经验且进行试点基础上，通过省人大立法、政府规章或主管部门文件形式，构造出一套完整的土地发展权转移和交易体制。

第三，“浙江模式”同时还建立起一套总体上看行之有效的监管机制。比如土地整理项目的初验、复验和抽验制度，国土厅直接负责的折抵指标核拨和核减的指标库和指标账册制度，基本农田“易地代保”、折抵指标“有偿调剂”和跨地区“有偿补充耕地”协议的省政府备案制度，以及土地整理的“地形图、规划图、竣工图”和基本农田划区定界等技术支撑。浙江近年来土地计划管理的结果证明，在防止地方政府在土地发展权转移和交易过程中和过程后可能出现弄虚作假问题上，这套监管机制上起到了较好的作用。事实上，国土资源部曾经在浙江省抽查过土地整理项目，抽查后肯定了浙江省的做法。

当然，浙江省这一整套政策改革和系统性尝试不可能尽善尽美，其中存在的一些问题值得重视和分析。比如，无论是浙江，还是其他省份，确实存在基本农田“上山下海”、耕地“占优补劣”的现象。这恐怕也是中央政府有关部门对把浙江土地发展权交易和转移模式推广到全国持有保留态度，甚至直接叫停浙江省内相关操作的一个重要原因。但我们的调查发现，这些现象是局部的、少数的，而且与浙江省的这套土地发展权转移与交易政策没有必然的联系。

特别需要指出，如果在总结浙江模式经验和教训的基础上，进一

步完善土地发展权改革的执行、监督方面的制度、技术体系，上述问题是可以大大减少乃至避免的。比如在折抵指标政策实行之初，折抵指标的使用没有限制，这样很容易导致欠发达地区为了产生折抵指标在新增耕地比例上弄虚作假，或发达地区通过购买折抵指标无限制扩张城市和工业园区用地。为解决这个问题，2004 年后浙江省开始将折抵指标使用纳入计划管理，有效地解决了上述问题。又如外界质疑的补充耕地质量下降问题，浙江省规定土地整理新增耕地的质量等级必须高于基本农田，达到“标准农田”的要求。另外，为更有效地管理通过土地整理建成的 1000 多万亩标准农田，浙江省在 2008 年进行了标准农田上图入库工作，对每一块标准农田的四至范围、面积进行了认定，并建立起数据库，为标准农田的保护奠定了技术基础。

最后，更重要的是，上述一些问题出现本身就是因为我国现有建设用地管理体制下土地发展权无法实现跨省交易而使得发达地区不得不违规操作的结果。限于浙江省内部的跨地市土地发展权交易，必然会因为省内耕地资源非常有限而使得交易操作空间较小，到一定阶段后，省内的发达地市或者买不到指标，或者购买成本过高，结果是还不如在建设用地上进行违规操作。实际上，从近年的发展来看，浙江省内进一步进行“折抵指标交易”，“耕地易地有偿代保”和“异地耕地占补平衡”的空间已经日渐缩小，市场开始趋向萎缩。因此，如果上述土地发展权转移和交易的改革措施不能够在全国范围内推广，建设用地计划管理体制改革的“浙江模式”即使在本省内也将无法持续下去。

（四）、部分被叫停的政策和继续保留执行的政策

1. 限制与停止执行：基本农田易地代保和折抵指标政策

浙江省这一套以“区域内土地发展权转移”和“跨区域土地发展权交易”为核心的土地发展权转移与交易政策自 1998 年陆续出台并执行以后，在全国引起了相当大的关注。在早期，来自新闻媒体和学术界的观点多数是负面的，但是从 2007 年开始陆续开始有学者引入科斯理论，结合英美等国在农地保护中采用的土地发展权交易政策工具，从正面的意义研究和评价浙江的做法。

然而，中央政府对浙江省这套模式中的一部分政策从早期默认、甚至允许，逐渐转变态度到叫停。

首当其中的是浙江省的基本农田易地代保政策，2004 年国务院办公厅出台的《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》(国办发明电[2004]20 号)规定“不得进行跨市、县的基本农田易地代保，对已发生的要坚决纠正”，禁止了基本农田易地代保政策。

其次，国土资源部对“折抵指标”政策从默许、限制到最后叫停。折抵指标的使用起初是没有限制的，2005 年国土资源部发出《关于浙江省开发区(园区)审核中涉及待置换用地等问题的函》(国土资规函［2005］10 号)，指出

“土地整理折抵建设用地指标应当纳入土地利用年度计划进行统一管理，并根据国家宏观调控政策和本省土地资源可持续利用的要求，严格控制土地整理折抵指标使用的数量和速度，合理安排折抵指

标使用的方向；要将折抵政策实施的重点由农用地整理转向建设用地整理，减缓对农用地后备资源的消耗，促进建设用地的结构调整和集约利用。建议你厅尽快制订管理办法，加强和规范对土地整理折抵建设用地指标的规划管制、计划调控、项目管理、指标使用、用地报批、考核监督等的管理，保证有关工作的健康、有序推进”

2006 年开始浙江省应国土资源部的要求，将折抵指标纳入年度土地利用计划，实行计划管理。但是到了 2007 年，国务院办公厅颁布《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发〔2007〕71 号)规定“土地整理新增耕地面积只能折抵用于建设占用耕地的补偿，不得折抵为建设用地指标，扩大建设用地规模”，折抵指标用于待置换用地政策也最终于 2010 年停止执行。

2. 继续保留的政策：异地有偿补充耕地及复垦指标

复垦指标政策：由于建设用地复垦指标政策的执行并不扩大建设用地总规模，也不存在规避新增建设用地有偿使用费的问题，因此这项政策始终保留至今，只是在不同阶段有些不同的使用限定。从 2008 年开始，在重庆、成都等地开始的一些改革实践，其实质就是浙江省的这套建设用地复垦指标政策。然而，与那些轰轰烈烈在农村地区搞“大拆大建”，迫使农民进城上楼并放弃宅基地甚至承包地的做法不同，事实上，浙江省从 1999 年以来一直在推动农村宅基地复垦工作，但是根据我们的实地调查，浙江省过去十年来的做法，与当前各地运动式地推动农村宅基地拆迁复垦工作相比，有三个本质的差别，首先浙江省过去十年进行的是一种温和的渐进的宅基地复垦工作，针对的

对象主要是已经存在的零散分布且基本空置的农村房屋，比如半山上的交通不便、规模较小的自然村，绝大部分房屋已经衰败、空置，村民绝大部分已经迁移到山下或进城，在这种情况下，宅基地拆迁复垦很容易在村民中达成一致的意见；其次在宅基地复垦过程中，充分尊重农民意见，不搞整村拆迁，遇到不同意搬迁的就保留；最后，宅基地拆迁后就近安置，不影响农民的生活和生产，不增加农民的通勤和交通成本。

耕地异地有偿补充政策：这一政策没有被中央政府叫停的主要原因，我们认为：首先，异地补充耕地交易是一项“合法”的制度。根据 1998 年修订的《土地管理法》第三十一条规定“没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地”，而发生在地方政府间的异地补充耕地交易可以视作“占用耕地的”地方政府“没有条件开垦”，而在缴纳了“耕地开垦费”，由其他地方负责垦造耕地，属于合法行为。

其次，异地补充耕地交易是对现行耕地保护体制触动最少的制度。以被叫停中央政府的基本农田集中置换、易地代保、折抵指标三项政策为例，基本农田集中置换和易地代保意味着原本被划为基本农田的耕地将本规划为建设留用地或者待置换用地，远期将被占用；折抵指标政策虽然可以鼓励地方政府开展土地整理，但该政策也是以增加建设占用耕地指标为前提的，实际操作中地方政府往往是以获得建设用地指标而非增加耕地为目的进行土地整理，因此容易出现虚报增

加耕地数量的现象。而异地补充耕地交易虽然从执行上看，对委托方可以起到占用耕地而不履行补充耕地责任的效果，但是由于占用耕地数量还是由委托方所拥有的建设占用耕地指标数决定的，因此在指标计划管理的前提下，对地方政府而言，异地补充耕地交易数量大，并不意味着占用耕地数量大，而仅仅是满足了建设占用耕地两个必然要件中的一个，中央政府仍然掌控着建设用地供应。

（五）、 小结

反观最近 10 多年来浙江土地发展权改革的实践，可以说，没有土地发展权转移和交易系列政策的出台，浙江省杭甬温等经济发达但耕地资源匮乏地区根本不可能获得快速工业化、城市化所需的建设用地投入。上述改革在保障这些地区建设用地的同时，也吸纳了 1000 多万外来人口，降低了人口迁出地区耕地保护的压力。同时，在基本实现耕地资源有效保护的前提下，“跨区域土地发展权交易”为省内欠发达地区财政提供了有力支持，并通过市场机制重新跨区分配了用地空间和用地指标，走出了传统的土地指标计划管理体制必然面临的“平等与效率”的两难处境，使得不同地区在耕地保护与经济发展之间可以找到各自的平衡点。

浙江模式的重大价值，就在于它没有另起炉灶去推翻现有建设用地计划管理体系的基本框架，而是在接受基本农田保护任务和耕地占补平衡要求的基础上，创造性地引入市场机制来跨区配置土地发展权。

为此，我们建议在进一步总结“浙江模式”的经验和问题基础上，在现行土地计划管理体制内引入市场机制，在全国范围内推广土地发展权转移和交易政策。改革可以分步实施：

1. 实行跨省区的有偿补充耕地政策

目前在一些资源匮乏而经济发展较快的省份，耕地补充潜力越来越小，因此现行耕地占补平衡政策已经开始遇到困境。当务之急应在广泛深入调研的基础上，在全国范围内建立各省耕地垦造项目储备库，由中央制定政策，负责指导和监管，由各省区自行交易，交易结果报中央备案。

2. 应逐渐增加现行建设用地计划管理体制的弹性

在现行土地利用总体规划和年度土地利用计划制度中，新增“土地整理新增耕地折抵建设用地指标”和“建设用地复垦新增建设用地指标”，可以由中央来制定折抵的比例，建立各省“折抵和复垦指标”库及账册，同时必须将“折抵指标”和“复垦指标”纳入计划管理。这一部分指标可以视为对传统规划和计划指标的有限度、有计划的补充，既可以增加计划管理体制弹性，也不至于失控，而且有利于增加地方政府推动土地整理和建设用地复垦工作的积极性。

3. 在现行管理体制内引入市场机制，实现土地发展权跨区交易

在“折抵和复垦指标”、基本农田保护任务等纳入计划管理后，适时引入市场机制，在中央的指导和监管之下，允许省区之间自行谈判和交易“折抵和复垦指标”，有偿代保基本农田。交易主体可以先定为省一级政府，交易的次数和数量都可以作出明确限定，这样有利

于中央政府的监督和控制。

我们认为，如果能够在全国范围内推广土地发展权转移和交易政策，不仅能够解决发达地区用地难的矛盾和增加欠发达地区财政收入，也能通过市场化指标交易，大大节省政府耕地保护的信息成本和监督成本。实际上，正是因为现行建设用地计划管理体制不能完全反映各地建设用地边际产出差异，无法与各地用地需要之间实现有效率的匹配，近年来我国建设用地利用上不可避免出现了土地指标较多的欠发达地区通过大搞工业开发区、低效率用地，而用地指标严重不足的发达地区大量违法用地的现象。在这种情况下，政府一方面无法保证建设用地的利用效率，另一方面，还不得不承担远远超出其能力之外的监督工作。因此，如果能够依托“浙江模式”所积累的经验和教训，建立全国性的土地发展权转移和跨区市场化交易的相关制度和技术体系，恰恰有助于大大缓解、而不是加重建设用地利用效率低下，违法占地屡禁不止的严重问题

从国际经验来看，土地发展权交易也有利于保护农地。美国从1970 年代就开始实施，已有 30 多个州采用此套政策，受保护的农地、自然保护区和开放空间等多达 30 万英亩。近年来，欧洲也开始引入这一政策手段。无论是浙江、还是欧美的实践，都是基于权利可分离、可买卖并通过交易可同时促进效率和平等这个基本逻辑。但由于欧美经济发展水平较高，城市化已基本结束，粮食安全问题也基本解决，因此这些国家进行交易土地其发展权更多地是为了进行自然环境或历史资源保护，其主要目标区域也是作为发展权转出区域的农地、自

然或历史资源的保护区。而中国仍处于高速城市化发展阶段，人口迁移也主要是从农村向城市、从内地向沿海集中。因此，土地发展权交易就不仅可以通过经济较发达地区向经济欠发达地区购买土地指标来保护后者、尤其是粮食主产区耕地和自然环境，也更可以为经济较地区提供更大用地空间、促进资本、劳动力和人口在整个国土空间上实现更有效率配置。正因为如此，浙江的改革不仅对中国有价值，对那些城市化仍在加速过程中，耕地保护和粮食安全问题也还没有完全解决的发展中国国家而言，也提供了一种能够处理城市发展与耕地保护之间尖锐矛盾的有效手段。

六 、结论与政策建议

基于报告前面五个部分的分析，本部分提出，结合各地已有的撤村并居的实践，结合浙江农地整理折抵指标并跨区交易的改革创新，多元化产生建设用地指标，同时推动农业、农村现代化和城乡统筹。因此，必须转变土地利用方式，通过制度创新，积极探索节约、集约利用土地途径，充分挖掘存量建设用地潜力，在推进城镇化过程中一方面确保建设用地适当的持续供应，另一方面确保耕地总量不减少、质量不降低，土地利用效率明显提升。

从今后10年来看，我国城镇化仍然需要增加建设用地，即使工业建设用地未来不再需大幅度扩张，甚至总体上看还应该有所收缩，但局部地区工业用地还会增加，更重要的是，既有2亿左右农村流动人口及其家庭成员入城定居，以及未来每年1000万左右城镇新增人口所

需生活用地，以及相关城市公共交通，电力、通信、给排水等市政公用设施，学校、医院、文化设施、体育场所等公共服务设施还会进一步增加，这都需要持续、稳定的城镇建设用地投入作为基本保障。

此外，中央政府也提出，城市化、工业化也必须与农业和农村现代化结合起来。实际上，农业，农村发展终究要靠工业化和城镇化的推进。一方面以城镇化为内生动力的经济持续发展有助于政府积累财力，实现工业反哺农业；另一方面只有大部分农民迁移定居城镇，将承包地和宅基地逐渐退出，才有条件逐步解决农地细碎化问题，实现农业适度规模经营，提升务农收入，在农村宅基地占地面积不再继续扩张的同时，提升农村道路、学校、医院、通信、排污、给排水等基础设施建设水平， 这也需要稳定的土地供应来保障。

在此背景下，我国耕地保护压力将仍然很大。必须转变土地利用方式，通过制度创新，积极探索节约、集约利用土地途径，充分挖掘存量建设用地潜力，在城镇化过程中一方面确保建设用地适当的持续供应，另一方面确保耕地总量不减少、质量不降低，土地利用效率提升。为此，我们认为：

（一）、要稳妥推进城乡建设用地增减挂钩政策，同时培育以“增减挂钩结余指标”为内容的跨区土地发展权交易市场

通过统筹规划管理，在充分尊重农民意愿的原则下，开展农村土地综合整治，不仅可以推进新型农村社区建设，促进农村农业现代化，还可以促进农村建设用地集约利用，复垦出大量的耕地。将这些复垦

出的耕地，与土地利用总体规划允许建设区和有条件建设区范围内的耕地置换，就可以实现在不突破建设用地总规模、不减少耕地总量的前提下稳定土地供应。在充分尊重农民意愿的原则下稳妥推进城乡建设用地增减挂钩政策对推动城乡统筹发展，同步实现城镇化与农业、农村现代化有正面意义。

但也应该注意到，一些地方政府确实出现了为了获得建设用地指标，以新农村建设为名而大拆大建，强制性推动农村居民集中居住的情况。无论是宅基地拆迁补偿水平，还是集中居住标准，补偿安置政策基本上是由地方政府部门主导制定，缺乏公共参与。在一些地区，在城镇边上建设大规模的高密度公寓式农民居住小区，镇内几个被拆除村庄的原居民统一被安置到农民居住小区，对农民而言，尽管生活方便了，农业生产却受到很大影响，一些地方政府认为，通过宅基地换房，农民获得了市值几十万、基础设施配套齐全的新房。但不少农民却认为，自住住房市场价值对他们的意义不大，相反安置住房的居住面积比原来小了，庭院和道场没有了，居住条件反而下降。而且，公寓式住房对他们继续从事农业生产不利，未来还要交水费、物管费等，实际上提高了生活成本；另外，一些地区推行宅基地拆迁复垦是大规模、运动式的整村拆迁。所涉及农民住房有相当部分是常年有人居住、质量较好的砖瓦结构房屋，拆除无异于社会资源的浪费；最后，虽然各地出台宅基地换房政策中都一再强调充分尊重农民意愿，但实际操作中往往难以实现。在政府为获得土地指标来推动城市和工业发展的强激励下，很难相信“搬、还是不搬”对拆迁复垦所涉及农民能

构成一个真正选择。

由于存在着上述问题，目前在各地推行农村宅基地复垦过程中存在着不小阻力，也带来不同程度的社会不稳定，甚至在一些地区出现较为严重的上访、群体性事件。如果不顾本地条件而大力推广，一窝蜂地搞居民点集中，那么就很可能对广大农民利益造成损害。

由此可见，城乡建设用地增减挂钩政策也不能搞一刀切，应该在积极稳妥、因地制宜、充分尊重农民意愿的原则下推进，同时还应研究制定土地增值收益管理办法，明确土地增值收益的来源、形成和分配，确保增值收益全部返还农村，切实维护农民权益。更重要的，为鼓励农村建设用地利用相对粗放的经济相对欠发达地区，在充分尊重农民意愿前提下稳妥推进增减挂钩工作，平衡增减挂钩所需资金，维护项目区农民利益，政府应该在结果可控、有偿调剂收益反哺农村的原则下，通过试点，探索省内增减挂钩节余指标跨县有偿调剂政策，培育规范的土地发展权交易市场。

“宅基地换房”存在问题目前已引起中央重视，并提出了严格限制各地开展运动式农民集中居住的政策措施。但这些措施也只是禁止性和预防性措施，并没有从体制根源上消除各地进行宅基地拆迁，农民集中居住的激励，也难以解决当前发展模式下各地出现的建设用地利用指标严重不足的问题。因此，在严格限制的同时，还需要建立一个新的政策框架，在确保农民财产权利、提升土地利用效率的基础上，给地方政府在用地指标方面新的开拓空间。

（二）、积极推动农地整理，培育以“折抵指标”为内容的土地发展权交易市场

结合对前述浙江经验的分析，我们认为，除了进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策外，，积极推动农地整理，培育以“折抵指标”为内容的土地发展权交易市场，也是未来中国在解决城市化过程中同时实现有效耕地保护与城市建设用地合理扩张的关键改革举措。

“城乡建设用地增减挂钩”措施的本质， 是要在城市新增建设用地的同时， 确保农村耕地数量不减少。但在中国农村， 增加农村耕地数量的方法并不只有复垦农民的宅基地，实际上，还可能存在一个成本更低、效益更高的方法，就是进行“农地整理”，通过对农地，包括对田、水、路、林、村进行综合整治，归并零散地块等措施，在加强农田水力设施建设，强化农田水利基础设施来提高既有耕地质量的基础上，同时增加有效耕地面积。

如果中央允许地方政府对土地整理新增有效耕地面积按照一定比例折抵建设用地指标，那么地方政府就会有很大积极性利用新增建设用地指标的经费去全力推动农地整理工作，从而激发地方政府进行农地整理与农田水利基础设施的积极性，让中国的城市化与耕地保护、城市化与农业现代化真正结合起来。这里所谓的“折抵指标”是指经过土地整理新增有效耕地折抵建设用地指标（相对于前面城乡增减挂钩政策所产生的“复垦指标”，即建设用地复垦新增耕地置换建设用地指标）。实际上，1999年国务院颁布的《土地管理法实施条例》第18条规定：“地方各级人民政府应当采取措施，按照土地利用总体

规划推进土地整理。土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。”但后来国土资源部的解释认定该条款中“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标”的含义是土地整理新增耕地的百分之六十可以用来补充建设占用的耕地，也就是说用以耕地占补平衡。耕地占补平衡虽然也是一种指标， 但其市场价值却低于建设用地指标，因此，地方政府进行土地整理的积极性要小得多。实际上，如果理解上述政策是土地整理新增耕地可以用于补平衡，那么60%的规定就显然不合理。按照现行法律法规和政策，垦造、复垦或者土地整理新增的耕地，只要质量达到要求，全部可以用于补充建设占用耕地。因此，这里理解为折抵建设占用耕地指标似乎具有合理性。实际上，既然土地整理可新增耕地， 完全可以至少折抵部分建设用地指标， 剩余部分用于占补平衡。

为解决建设用地指标不足及地方政府缺乏土地整理激励的问题，上个世纪九十年代末在浙江省等地开始推行“土地整理新增耕地折抵建设占用耕地指标”政策，值得国土部门重视。以浙江为例，实行该政策之前，地方对土地整理基本没有积极性。1986年至1996年间，浙江通过农村土地整理新增耕地只有12.93万亩，占同期新增耕地面积总量的17.3%。之所以通过土地整理新增的耕地比例低，是因为土地整理新增耕地成本较高。按1997-2010年土地规划的要求，中央政府下达给浙江省通过土地整理复垦补充耕地的任务达到74万亩。如果按照既有土地整理的进度，补充耕地的任务很难完成。1997-1998年，

浙江省国土厅在省内11个地级市各设立了一个土地整理试点，测算出每亩土地整理的平均成本大约是1500元，新增耕地的比例平均为10%，所以新增耕地的直接成本约1.5万元（土地开发新增耕地的成本大约在3000-4000元），显然，地方政府更愿意通过滩涂围垦、荒草地开发等方式来完成补充耕地任务，企业、村集体和农民更无激励投资土地整理，省政府也无足够财力承担。

为推动农村土地整理工作，浙江省提出土地整理新增有效耕地的72%可以折抵建设用地指标。一个土地整理项目启动后，按照测算的新增耕地比例，其中30%首先折抵建设用地指标，按2万元每亩指标费通过土地出让收取，用于土地整理启动。土地整理项目通过县国土局初验、地市级国土局复验后，剩余的70%新增耕地的60%再折抵建设用地指标。省国土厅则按照15%的大致比例，利用土地整理项目立项时业主提供的地形图、规划图和竣工验收时提供的竣工图进行比对核算，以及实地勘察，对土地整理项目进行抽验。假定一个土地整理项目区的面积是100亩，需要投入的资金则为15万元。通过折抵指标政策，按照每亩建设用地指标费2万元计算，则可筹措14.4万元，基本可以解决土地整理的资金来源问题。由于每亩建设用地的出让金远远超过2万元的指标费，完全可以使折抵指标成为计划指标的重要补充来源，这一政策就同时解决了土地整理资金筹措和经济发达地区建设用地指标不足两个问题。

为鼓励农地整理资源丰富、但建设用地指标需求不大的县市推动农地整理工作，浙江省政府还出台了一系列政策，允许通过土地整理

新增耕地折抵的建设用地指标进行跨县市有偿调剂，即推行土地发展权交易。自2000年以来，浙江省折抵指标市场开始大规模发育，指标交易量不断上升。截至2004年底，全省经批准跨市县调剂土地整理折抵建设用地指标达到30万亩。换句话说，浙江省通过土地整理，不仅改善了农业生产的条件，通过土地整理建成了1000多万亩超过基本农田质量的标准农田，而且新增了耕地，通过折抵指标为省内发达地区腾挪了30万亩的建设用地空间。

较之宅基地复垦折抵建设用地指标的政策，我们认为，“农地整理新增耕地折抵建设用地指标”政策值得政府在进一步完善基础上充分考虑。它有以下几个明显的好处：

（1）同样可以增加耕地，但农地整理成本一般而言要显著低于宅基地复垦成本，避免社会资源无谓浪费；

（2）农地整理可以有效地改善农业基础设施，提高农地质量，真正对农民、农业有利，更有利于实现耕地保质、保量的目标；

（3）农地整理不仅不影响农民生活、生产，反而有助于农民增产增收，不会带来农民集中居住可能带来的社会不稳定问题。

我们认为，农地整理的投资主体短期、中期可以先限定为地方政府，如果允许农地整理新增耕地折抵一部分建设用地指标，有助于大大提高地方投资农地整理的积极性。

当然，通过土地整理新增耕地并部分折抵建设用地指标，其缺点是新增耕地数量可能有水分。因此，如何通过规范验收程序和高科技手段确保新增耕地真实性需要关注。但这类技术性问题还是有办法有

效解决。无论如何，土地整理对农村、农业和农民是有益投资。

（三）、分阶段推动以农地整理折抵指标为主体的土地发展权跨区交易政策

我们认为，在现行建设用地计划管理体制不大调的情况下，与其通过“城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩”政策来补充建设用地计划指标不足，不如允许通过农地整理来折抵建设用地指标。但这些措施可以分步进行。

第一步首先是在市县、省级行政范围内建立起农地整理折抵建设用地指标政策。我们主张对各地推动和投资农地整理工作新增的耕地进行一定比例的建设用地指标折抵。当然，农地整理折抵建设用地指标政策可以比过去各地的政策更严格，并建立严格监督和验收机制，这将有助于地方加大对农田水利基础设施的投入，有利于农村、农业和农民。

第二步，在全国范围内建立以折抵指标为主体的土地交易市场。考虑到各地土地整理的潜力完全不同，未来应该总结和完善浙江、江苏、广东等地区在过去十年的政策和实践，制定全国性的政策，建立一个全国性的土地发展权交易市场平台。总体来说，恰恰是因为在资源丰富的欠发达地区用地需求少，既没积极性也没有足够的财力投资于农地整理，如果允许农地整理新增耕地折抵的建设用地指标跨省交易，不仅可以解决发达地区用地指标不足的问题，同时也向欠发达地区注入了大量的资金用于改善农业生产条件，提高农地质量。当然，中央可以将市场交易对象、交易量纳入计划管理，并对农地整理和指

标交易加以严格的监督管理。

如果能在土地整理中引入新增耕地的折抵指标，并逐步放开全国性折抵指标交易，各地进行农民集中居住压力就可大幅度缓解。我们就不会看到各地，尤其是发达地区大规模拆迁本地辖区范围内农民宅基地所导致的社会不稳定。

考虑到中国仍处于高速城市化的发展阶段，人口和劳动力迁移也主要是从农村向城市、从内地向沿海集中，通过建立土地整理折抵建设用地指标的全国性交易平台，并渐进有序放开建设用地复垦的市场化交易机制，不仅能通过较发达城市或地区购买土地指标来保护经济欠发达地区，特别是粮食主产区的耕地和自然环境，也更有为发达地区提供更大用地空间、促进资本、劳动力和人口在整个国土空间上实现更有效率配置的重大含义。

特别需要指出，农村农地流转的目标，是在城镇化进程中推动现代农业规模经营和促进农村现代化建设水平的提高。农地流转市场的发育，有助于提升农业经营规模、农业基础设施水平，从而最终提高农民从农业获得收入，而农地整理恰恰是提升农业基础设施的关键所在。但目前除了中央政府通过多种渠道进行农田水利基础设施建设投入外，很多地方政府进行农地整理的积极性不高：首先是农村税费改革之后地方政府无法持续从农业获得税收；其次，农地整理虽然可新增耕地，但新增耕地却无法像宅基地复垦之后新增耕地那样折抵建设用地指标，而只能用于占补平衡，其价值往往要低于建设用地指标价值；而正是宅基地复垦后新增耕地可以1比1兑换建设用地指标，不少

地区地方政府复垦农民宅基地，推动农民集中居住的积极性非常强，部分省市甚至出现了宅基地复垦力度过大，集中居住导致农民的农业生产不便、集中居住规模过大、生活成本提高的问题。

客观地说，目前各地地方政府也积极推行的“城乡建设用地增减挂钩”，农民集中居住的政策，在中国农村人口大量外迁、纯农区宅基地闲置比例较高、农村人口中留守人群（老人与儿童）服务因原农村居民点较为分散而成本较高的情况下，确有一定必要性，但如果地方政府主要是为建设用地指标而推进集中居住，就有可能适得其反，甚至带来被强行集中居住与农民的抵制。这种单一来源生产建设用地指标的体制，也不利于提升地方政府通过农地整理提升农田水利基础设施水平的积极性，也就难以在农业现代化与农村现代化之间取得较好平衡。而本研究的一个突破，就是要提出有效的政策改革组合，多元化生成建设用地指标，并以多元化生成建设用地指标所带来的市场化价值为基本融资机制，实现农业与农村现代化、农地整理与宅基地复垦的协调、同步推进。

这里需要指出，未来如果中国顺利实现城市户籍与土地制度改革， 使得农村外出打工人口与其家庭成员能够实现逐步永久性外迁之后，就特别需要建立一个有效的土地流转机制，尤其是推动推动土地流转的融资机制，来让农村外迁人口逐步释放出其留在农村的土地。这里不仅包括释放出农地来推动农村剩余劳动力实现规模经营和进行现代化农业生产，也包括释放出农村宅基地（或用于复垦实现耕地保护，或用于转让给农村剩余人口避免占用更多宝贵耕地）。这里

最关键的一个挑战，是一方面农村外迁人口的收入水平较高，如果还需要留在农村具有较低收入和生活水平的人支付较高的流转费用来扩大其农村耕地规模或购买宅基地使用权益，那么可能对提高农村留守劳动力的收入和生活水平不利；但另一方面，即使通过城市户籍与土地制度改革可以让农村外出人口在城市定居并享受更高水平的城市公共服务，也很难要求他们无偿放弃在农村的耕地和宅基地。因此，就必须建立一个有效的融资机制，来新增一部分资源或资金补偿愿意放弃农村土地的外出人口。

实际上，在推进农业与农村现代化建设中，无论是通过农地整理、降低农地破碎化程度，并同时强化农田水利基础设施建设来实现农地集中流转、规模经营与现代化， 还是通过宅基地复垦，农民集中居住提升聚集点生活基础设施、留守人群（老人、儿童）医疗、教育乃至养老公共服务，都需要强有力的资金支持。目前地方政府主要是利用宅基地复垦所产生的建设指标交易所获得资金来支持农民集中居住和农村现代化建设，但很多地区在操作过程中不仅存在过度集中居住的问题，而且也忽视了农地整理和农业基础设施建设。

因此，本报告的一个基本出发点，就是通过有效的农村土地制度及配套政策改革，基于城镇化过程中城市郊区土地增值的潜力，通过对现有中国征地制度与耕地保护制度的渐进式改革，创造性地运用“土地发展权转移与交易”这个在国外和国内部分地区已被证明非常有效的政策手段，实现城市政府，农村外出打工人口、纯农区农民多个群体对城市化过程中土地增值收益的共享。表现在在纯农区农业与

农村发展方面，本报告的基本思路，就是通过有效制度改革，建立多元化生成建设用地指标的机制，实现土地发展权转移与跨区交易，以此为基础为农地整理与宅基地复垦建立有效的融资机制。具体而言，本研究提出，除进一步完善与稳妥推进目前城乡建设用地增减挂钩政策（包括培育以“增减挂钩结余指标”为内容的跨区土地发展权交易市场外），有必要根据中国浙江的经验，培育以“农地整理新增耕地折抵指标”为内容的土地发展权交易市场，调动地方政府与农民进行农地整理的积极性。而因此所产生的指标收入，除可用于农地整理与农地确权，甚至还可部分用于村集体按照一定标准去购买那些到城市定居的外迁人口原来在农村的土地，再无偿分给那些留在农村的人口。上述措施结合起来，就可以在农地整理与宅基地复垦之间取得平衡，从而最终全面提升农民农业收入和农村生活设施与公共服务的现代化，有效化解中国城镇化过程中城乡协调发展、耕地保护与城市建设并举、农业现代化与农村建设现代化协调发展的目标

这里需进一步讨论一个流行的“宅基地指标异地换户籍”政策建议。我们明确反对此建议，是因为从效率上来看，这个方案如果实施，会带来土地利用指标跨区配置效率低下。从原则上看，建设用地指标跨区交易，有利于提升土地利用效率，但这种指标交易应该是一个单独建立的市场，使得交易指标多个买方和多个卖方通过市场寻求均衡价格，只有这样做，才是最有效率的。而如果把它与户籍捆绑起来操作，只会降低建设用地指标交易市场运行的效率。举个例子，江苏、浙江农民去上海、南京打工，按照宅基地指标异地换户籍的方式就不

得不复垦江苏、浙江农民宅基地来获得建设用地指标。但从经济效率上看，相对于江苏，浙江的宅基地复垦，一些以农业为主地区，如安徽、黑龙江的宅基地，其占地面积往往要更大，而住房建筑面积更小、投资更少，每单位面积宅基地复垦的成本要远远低于江苏、浙江宅基地复垦的成本。如果建立一个单独的建设用地指标跨区交易，上海、南京就一定会去安徽、黑龙江去购买宅基地复垦指标，而不会去江苏，浙江买。换句话说，从社会最优角度来看，拆迁江苏和浙江的宅基地复垦并置换用地是一个不好的选择，而宅基地指标异地换户籍则会锁定这种不好的选择。进一步讲，由于人口迁移和土地利用不是线性关系，那些特大城市土地利用集约度更高，人口吸纳能力也更强，但却未必需要与吸纳人口同比例的土地，这样宅基地换户籍很难实现供求均衡。如果无法实现均衡，这种方案就会存在很大问题。

事实上，所谓“宅基地指标换户籍”，就我们所观察到的试点情况看来，恰恰是仅在重庆、浙江等地小范围区域内的置换，难以解决“异地进城”的问题——因为其首先需要一个跨区的发展权交易市场作为制度前提，而我们的逻辑是，一旦跨区的土地发展权交易市场（建设用地指标市场）建立之后，人口流动所带来的土地利用跨区调整问题就可以很好地解决；而搭配前面所提到的本地农民给外来农民工盖出租房来解决户籍改革中最困难的住房问题之后，这两个市场已足够解决“异地进城”的问题，并不需要再将“宅基地权利”与“户籍”两者挂钩——从可行性上来说，这两件事情可以分别用两套机制应对；从必要性上来说，将这两者挂在一起反而会带来侵害农民财产权

利的风险。

（四）、在农地整理基础上再进行农地确权，解决农地细碎化问题

这里还可以进一步讨论农地整理与农地确权登记关系的问题。2013年中央一号文件提出，要用五年时间完成农村土地承包经营权的确权登记颁证工作。农村土地产权改革的第一个内容就是确权。确权不仅仅确保集体所有制归属，而且要确保农户，不是确立一种资源的权利，而是确立农村所有资源，包括山林、耕地、建设用地、宅基地和所有土地资源和房屋的权利。

一般而言， 农地确权赋予了农民对于作为生产资料的土地的更完整财产权，有利于提高农民利用土地的积极性，有利于土地利用效率提升。但在中国，要在未来较短的时间内全面完成农地确权， 仍然存在以下三个关键问题：

首先，农地确权是为了未来农地的流转，不仅可以转租，更应该可以买卖，如果不能有效推进转租和买卖，进行确权的收益就会非常有限，而确权本身的成本并不低。 但就目前来看，政府似乎没有将农地私有化的意愿，那么在这个情况下， 过快确权可能从成本收益上看并不划算。

其次，有一个农地确权时中到底按什么方式确权，特别是高速城市化中人口大规模流动情况下应该给谁确权的问题。这是因为目前中国农村土地仍然是集体所有，而在农村社区内，由村庄内部不同家庭之间人口相对变动而带来的土地调整压力却一直存在。尽管最近10

多年以来中央一直强调要稳定农地承包权，但这种压力并不因中央强调农地承包权稳定的政策而消除。这就使农地承包处于两难：要想稳定地权、鼓励对农地长期投资，提高农地利用效率，就要尽可能减少甚至避免调整土地；但在农村人口相对变动的情况下，农民的地权平等要求却必然带来土地调整的压力。我们的研究发现，在中央大力推行稳定农地承包权的大环境下，二轮承包后各地发生土地大调整和小调整的次数显著下降，但一些地方依然在进行土地调整，其中又以小调整为主。我们的研究还发现，仍有超过60%的被访者、特别是二轮承包以来家庭人口增加的被访者以及以非农业收入为主的被访者，不太认同农地承包权长久不变的政策，认为应该按人口变动进行土 地调整。如果在未来五年内按照现有的农地分配状况全面完成确权，很容易带来相当比例农民的反对。

更重要的，是中国目前有接近两亿的农村人口向城市迁移，相当比例的是长途、经常性迁移。考虑到未来中国要推进户籍改革，如果这些外出人口中的绝大部分将在城市定居，那么他们就不仅从就业方面，也从安居方面彻底地脱离了农村，将不再被算作农民。那么如何处理这些人留在农村的土地问题，是否应该直接给他们确权，就是一个需要周到考虑的重大问题。毕竟，绝大部分农村外出打工者的收入，要远远高于留在农村的务农者， 而后者恰恰是因为农地规模过小，农业基础设施与现代化水平不高而收入低下。如果也一视同仁地为前者确权，那么农村留驻人群也必然需要支付更多成本才能扩大经营规模，提高农业收入。

最后， 过快且全面实现农地确权还面临一个确权后无法解决中国农地细碎化，从而为未来实现规模经营，提高农田水利基础设施质量和农业生产力制造麻烦的问题。中国农地利用的一个最基本特征是农户经营土地规模小，农户拥有的地块数量多，且每块土地的面积都很小。前者是所谓“土地经营规模”问题，后者则是所谓“农地细碎化”问题，就是一个农户经营一块以上农田，这些田块分布在居住地周围，相互不连接，但在一定合理的距离之内。受人为或自然条件的影响，这些农地难以成片集中和规模经营，土地利用往往呈插花、分散、无序的状态。

中国人多地少的现实与家庭联产承包责任制下的土地均分，使得中国农户家庭经营的农场规模偏小。此外，出于对公平的述求，土地分配时还需要兼顾土地肥力与地块位置的差异，实行好坏搭配、远近搭配，这就导致了农地的细碎化，块均农地面积狭小，并且互相插花。1984年的调查显示，农户家庭经营农地面积平均为0.56公顷，包含9.7块土地，块均土地面积仅为0.06公顷。农业部农村固定观察点办公室2003年调查更发现，我国农户家庭平均土地经营规模为7.517亩，户均有土地块数5.722块，平均每块大小为1.314亩；其中，东部地区由于人地比例较高，农户家庭平均土地经营规模为4.438亩，户均有土地块数 3.85块，平均每块大小仅1.153亩。此外，由于农村人口的持续增长、土地使用权的平均化而进行土地调整的压力持续存在，将进一步加深农业用地细碎化的程度。在土地细碎化情况下，确权也很容易细碎化。直接对破碎农地进行确权，不仅会增加确权本身成本，而

且会导致未来土地整合的成本大大上升，农业耕作规模经济无法实现，农田水利设施建设困难。

以上所讨论的三个原因，使我们必须避免在土地确权问题做一个“早做早主动，晚做晚主动，不做就永远被动” 的判断。相反，在实际操作中，必须要进行充分准备，创造必要前提，有步骤地开展。我们认为，既然解决农地细碎化的一个关键措施是农地整理，既然农地整理是在进行科学规划设计基础上，通过土地权属调整，能够实现田成方、路成框、树成行、沟成网的新型农业生产布局，那么土地整理就是改变土地细碎化，建设标准高产农田，推动农业规模经营和基础设施改善，并最终提高农业生产力的一个最有效手段。因此，在农地整理基础上再进行确权，就更有利农业生产的发展和农民利益的实现。而正如本简报前面所指出的，如果农地整理新增耕地可以折抵部分建设用地指标，那么通过这种创新方法生成建设用地指标的土地发展权转移机制，就可以很快调动地方政府乃至于农民本身进行农地整理的积极性。而因此所产生的建设用地指标收入，完全可以部分用于农地整理， 部分用于农地确权，甚至还可以部分用于村集体按照一定评估规则去购买那些到城市打工、定居的外出人口在农村遗留的农地，再无偿分给那些留在农村的人口。由于上述建设用地指标所产生收入本质上来自于城市化过程中城郊农地转化为非农用地的土地增值，上述措施本身就有效地实现了土地涨价在更大范围内的归公，实现了城市化与农业现代化，城市化与农村发展，农业规模经营的同步推进。

农地整理折抵指标可以调动地方政府的积极性进行农地整理，提升农地质量以及基础设施配套水平，从而为将来的规模经营和农业现代化创造必要的条件，在充分尊重农民意愿的前提下稳妥推进“城乡建设用地增减挂钩”政策则可以实现村容村貌以及农民住房更新，并极大地改善农村的基础设施水平，从而促进农村现代化的发展。折抵指标政策和增减挂钩政策的协调推进可以推动农业和农村现代化的平衡发展。具体而言，在农民外出务工比率较高，农村宅基地空置率高的村庄稳妥推进农民集中居住的同时，配套推进农地整理，促进土地的流转和适度规模经营，使得农村留驻人员能够扩大生产规模，提高农业机械化水平，实现农业和农村现代化的同步发展。

附录Ⅰ 台湾农业现代化的土地政策与农地重划

在农业发展中土地问题是农业生产发展和实现现代化的基本条件，正确的土地政策会极大的促进农业的进步，台湾地区第一个重大的土地政策是1950年初的土地改革，1950年代初的土地改革主要分为三个阶段，第一个阶段从1949年开始推行“三七五减租”，方案主要内容是规定佃农向地主所缴纳的地租最高不超过主要作物（稻谷和番薯）收获量的37.5%；第二阶段公地放领，主要是以贷款方式把日本殖民统治时期日伪占夺的土地征收卖给缺地或少地的农民，第三阶段实行耕者有其田；主要内容如下：第一，对地主的土地不完全收回，只强征其超过三公顷的多于土地。地主可以保留中等水田3甲或旱田6甲，超过土地由政府强制征收，付给地主7成的土地食物债券，3成的公营四大公司（农林、工矿、纸业、水泥）的股票，年息4%，本息合计分十年均等偿还，从而使地主资金转投工商业；第二，耕地征收后由现耕农民承领，承领耕地的低价按主要作物产品全年收获量的2.5倍计算，自承领起，分十年以实物或童年期的实物土地债券等缴清，年息4%，每年平均负担以不超过同等三七五减租后佃农现有的负担为准。

第一次土地改革使得小私有土地所有者在农村中占有很大比例，土改后开始使得农民的积极性和固定投资大幅上升，但同时第一次土改带来的小农经济使得每户耕种小块土地导致农地破碎化，同时使得农地过于分散，在1955年有50%以上农户土地分散在三处以上；随着六七十年代工业化的发展，小农经济对农业生产推动作用逐渐下

降，越来越不适应现代农业向规模化和机械化发展，为此台湾当局进行了再次的土地改革，第二次土改的主要内容是进行“农地重划”；为了加速农地的转移与合并，扩大土地经营面积，台湾从20世纪六十年代开始的“农地重划”政策，农地重划包括三项主要内容：第一，通过农地区划整理，将原来畸零狭小、不利于耕作的土地变为连片的丘块。具体而言，就是通过农户之间地块交换合并，扩大丘块面积，减少丘块数，实现农户分散耕地的适当集中，并通过减少田埂，增加有效耕地面积。第二，在农地区划整理的基础上，修建标准的田间路，完善排灌沟渠和设施。第三，将共有产权的土地划归耕作的农户所有。

台湾农地重划自1956 年起步，上世纪60 年代达到高峰，其后进入稳固发展时期。其间大体可分为三个阶段。

第一阶段为试办和示范阶段，时间为1956～1961 年。在这一阶段，台湾当局首先选择台南县、屏东县和“八七”水灾地区等地，作为农地重划的试办区。试办区农地，选定11 处农地重划示通过建立试办区和示范区，探索出农地重划的经验，为第二阶段大规模实施农地重划做好充分准备。

第二阶段为十年农地重划阶段，时间为1962～1971 年。在这一阶段，农地重划开始全面大规模实施。当时的台湾当局提出了“十年农地重划”计划，其计划目标是 10 年内农地重划总面积达到30万公顷，占台湾全部耕地的36.6%。到计划期末，实际完成农地重划总面积 25.11万公顷。

第三阶段为农村建设计划下的农地重划阶段，时间为1973 年至

今。“十年农地重划”计划基本完成以后，农地重划被台湾当局纳入了农村建设计划（简称“农建计划”）和经济建设计划（简称“经建计划”）体系，成为历届当局执政的例行工作任务。农地重划的主要目标是改善农业结构，促进农业现代化，尤其是提高农业机械化水平。进入2000 年以后，农地重划又与改善农村生态环境结合在一起。在这一阶段，台湾当局配合“农建计划”和“经建计划”，先后启动了多项农地重划计划。

农地重划的实施费用主要包括行政费和工程费。行政费包括土地测量费、土地权属调查费、制定土地分配方案费、业务管理费以及文档编制和印刷费等。这部分费用由政府承担 。工程费包括施工费、材料费、补偿费和施工管理费等。在“十年农地重划”期间，工程费全部由农户承担。但是，政府按工程费总额的50%，通过台湾土地银行给予农户贷款；其余的50%工程费，政府通过“保护自耕农基金”给予垫付，农户以分配的“余地” 抵扣，即所谓的“划余地”方式。农地重划完成后，政府以公开招标出售“余地”的方式，收回垫资。1973 年以后，台湾当局为了争取农户对农地重划的支持，将政府负担工程费的比例提高到2/3，农户负担工程费的比例降低至1/3。农户所负担的 1/3 工程费，可以由农户申请“保护自耕农基金”垫付来解决。另外，凡属区域性的灌排设施及工程，其费用全部由政府的水利部门承担。

经过三个阶段的努力到2008 年，台湾历年累计农地重划面积为39.14 万公顷，占台湾耕地面积的 45%、水田面积的 85%左右。农地

重划制度对于农业生产和农业现代化具有重要作用，其绩效主要体现在以下几个方面；

第一，生产力提高的效果。重划后，每一丘块的土地面积平均扩大了两倍以上，且形状方整，便于农业机械操作；将分散的土地集中分配，农户土地的集中率（即农户的土地集中在一个丘块或相邻丘块的面积占全部重划区内土地面积的比例）平均达86%，便于耕作管理；改善农路，节省农业劳动力20%，有利于农业劳动力转移；田间农路通畅，增加了堆肥的使用，有利于土壤的改良；肥料使用量增加及排水通畅，有利于作物根部发育、实施整条丘块作物密植以及防治病虫害等。重划后，作物单位面积产量大幅增加。

第二，农业设施改善的效果。干线农路宽直，与省、县、镇、乡公路衔接，便于农业机械进出和农作物搬运。重划前，直接临路丘块的土地面积占全部重划区土地面积的28%，重划后，这一比重达到 99%以上。重划后，灌溉单元的面积达到 12 公顷，使农场规模经营的条件得到大大改善，这不仅便于农业机械的使用，也有利于推广农地委托经营、共同经营和合作经营等新型组织方式。

第三，环境和景观效果。重划后，沿海地区设置了防风林带，改善了农业生产环境。重划后，丘块大而方整，农路直而宽阔，大大美化了农村环境。

第四，产权明晰的效果。重划后，长期存在的共有产权土地，通过交换合并或公开招标出售，被界定到作为耕者的农户。土地产权清晰，界址明确，减少了土地产权纠纷。

附录 II 韩国新村运动

历史上通常将韩国的农业现代化进程称为新村运动,这是一个全面的社会运动,是国家实现稳定而平衡发展的现代化努力的一个组成部分。通过这一运动 ，韩国走上以小农土地所有制为基础的独特的农业现代化道路，取得了举世瞩目的成绩，先后有124 个国家和地区的领导人前来参观学习。

韩国新村运开展是在20世纪六七十年代，1953～1961 年间，韩国开始恢复经济建设。1962～1971 年间，韩国实施第一、二个经济发展五年计划，重点扶持工业 ，扩大工业产品的出口 ，政府主导的出口导向型经济发展战略取得了很大成效,但经济的农业一直落后于计划的指标,工农业发展严重失衡，第一个五年计划工业发展速度达到10.5%,农业发展速度仅为2.5%,第二个五年计划工业发展速度达到7.8%，农业发展速度仅为5.3%。农业部门的生产效率低下，只相当于制造业部门的23%。城乡居民的收入差距明显加大，1962 年农户的年均收入是城市居民家庭的71% ，而到1969年下降到65%，到1970 年则下降到61%。当时，在全国农村人口中经营不足1公顷耕地的农户占67%，这些人的年均收入不到城市居民的50%。农业发展严重滞后，春荒期间饿死人的现象时有发生。工农业发展严重失衡和城乡收入的差距使得大批农村人口迁往城市，农村劳动力流失、老龄化以及农业机械化水平低下，使农业发展更加缓慢，部分地区农业处于崩溃边缘，这跟中国的现状极其相似。

韩国新村运动是由1961年通过军事政变上台的朴正熙倡导和直

接发动的，主要做法有以下几点：

（一）改善农村的基础设施提高农民的生活质量

发起新村运动的第一年，政府向全国33267个村庄每村免费提供335袋水泥，平均每户约4袋，每袋50斤，但规定农户不得自行处理，而必须用于村里的公共事业，包括修建桥梁、公共浴池、洗衣场所、河堤，改善饮水条件、房屋和村级公路等。第一年中，全国3万多个村庄中有16600个村表现积极，成绩显著。第二年，政府对表现良好的村庄继续提供物资，平均每村增加到500袋水泥和1吨钢筋。表现不好的村如果第二年表现好，还可在第三年追加给1000袋水泥。政府根据各村的表现和成果，将全国的3万多个村庄划分为自立、自助、基础三个等级，成绩最佳的村划为自立村，最差的村划为基础村。政府的援助物资只提供给自立村和自助村，并在村口立上牌子，以激发村民的积极性。1973年，全国农村中约1/ 3 的村被划成基础村，此后，基础村迅速减少，到1978年，基础村已基本消失，约有2/3 的村升为自立村。到1978年全国98%的农户都装上电灯，20世纪90年代全国已实现电气化。

（二）推广高产水稻品种

新村运动初期采取了在全国范围内推广“统一系”水稻高产新品种，1970-1977每公顷单产从2.5吨提高到4.9吨；通过财政补贴保护水稻新品种的价格、鼓励部分农户种植经济作物调整优化农业结构、政府大量投资扶持农村经济持续发展等多种措施效果明显。

（三）发展各类农协组织，发动民间力量，集体力量推行建设

韩国创建全国性民间组织—— 新村运动中央本部，形成自上而下的全国性网络，并制订了《新村运动组织培育法》。新村运动中央本部建立了中央、市、道、郡、区等自上而下的系统的组织结构，不仅接受来自政府的行政和财政支援，而且几乎所有的公共机关、企事业单位也都为其提供支持。新农村中央本部对新村建设做出了巨大的贡献；同时农协还创办金融机构，吸引农民储蓄同时给农民提供贷款，20世纪60年代中期，70%来自政府财政或金融资金，到70年代中期这一比重下降到25%，而变成以农民的储蓄为主。除金融组织外，农协在农业生产所需物资流通方面起到重要作用，农民种植所用的农药化肥，以及农业机械建材、家电等都是农协提供。

（四）兴建村民会馆

新村运动一般在冬季农闲期间开展，但在当时很难找到村民集中讨论活动的场所。所以从开展新村运动的第二年开始，各地农村纷纷兴建村民会馆。农民有了自己的会馆以后不仅用来召开各种会议还用来举办各种农业技术培训班和交流会。村民会馆收集了包括农业生产统计资料和农业收入统计资料在内的各种统计资料。村民会馆还经常向村民展示本村发展计划和蓝图。在村民会馆组织的各种活动中农民不是只通过书本而是在各种实况展示和社会实践中亲身体会到了民主决策和管理的真谛也学会了与各级政府同心协力、共同改变农村落后面貌、进而加快实现农村现代化的实践能力。

韩国新农村成功并非偶然，是政府和广大农民共同努力的结果，其总结的成功经验：

（一）新村运动是一项以政府为主导的系统工程

韩国新村运动是由当时的政治强人朴正熙总统亲自倡议、启动并热情支持的一场由上而下进行动员的综合性乡村发展运动。政府作为启动者、组织者和主要投资者建立了一整套从中央到地方的组织领导体系。1972 年成立了专门机构“中央新村运动咨询与协调委员会”由民政部部长挂帅、其他相关部门的副部长任委员专门负责新村运动的政策制定工作并协调和落实各部委之间的政策配套措施。地方政府也按此模式建立了新村运动管理体制从各道、市、县及最基层的行政镇都配套成立了新村运动领导机构。在具体分工上，中央部委及下属部门的条条管理主要负责新村项目的具体筹划和实施，中央与地方的管理主要负责组织动员工作和协调监督工作。在加强新村运动组织和领导的同时也把新村运动的主要内容列入了政府工作计划如韩国第三个5年计划(1972—1976年) 就把工农业的均衡发展和农水产经济开发列为经济发展三大目标之首。金泳三总统和现在的卢武铉总统都把开展新村运动作为重要的国策之一。

（二）新村运动立足于乡村最基本的需要实行分阶段目标管理

韩国新村运动总体上来看是从提高农民生活质量入手、先易后难逐步推进。给每个村庄发水泥开始只是1971年初政府实施的一个实验性项目，由于第一阶段的新村运动取得了很大的成功韩国政府加强了新村运动的计划管理并制定了阶段性工作目标，从改善基础环境、农(渔) 业综合开发到社区文明建设等进行了深度开发。主要特点如下：首先是改善农民生活环境和提高农民生活质量，这一工作从1970 年

开始至20世纪70年代后期基本完成;其次是鼓励发展生产、增加农民收入，这一工作从1974年开始至20世纪90年代初期基本完成;第三阶段从20世纪90年代初期开始，重点是提高农村的教育、卫生、保险等水平，增加农民福利缩小城乡差距;第四阶段工作目标则是在继续弘扬新村运动精神的同时，自20世纪90年代开始着重加强和完善农村文明社区建设和加快农村文化开发等。

（三）新村运动以民间自发参与和政府指导相结合

在新村运动中充分调动乡村居民的积极性，始终注意让农民自己办事、自己管事，发挥农民的主动性和积极性。政府虽大力支持新村运动但不包办。新村运动建设项目的选定和组织实施须通过村民大会集体决策。允许推进进度有快有慢不搞齐步走。因此村民都非常珍惜政府援助物资的使用，基本达到了政府与民间互动的政策效果。与此同时根据新村运动分阶段目标，政府还提供相应的资金和技术支持。新村运动前期搞基础设施项目建设，政府主要提供相当于政府预算1%的资金。但之后搞村镇规划和建设，政府就给予了不少资金和技术支持，例如向农民普遍发放最长可达30 年的长期低息贷款、政府有关支农资金通过农协直接发放到户、争取一些国际组织的贷款等。最重要的是给予必要的行政推动。韩国政府是新村运动的启动者、组织者和主要出资者。韩国政府规定，县乡两级公务员每个人都要指导几个村，利用业余时间进行帮扶并实行了奖惩分明的政绩考核制度。

（四）在新村运动过程中政府始终把道德精神的启蒙作为重要工作目标

鼓励人民艰苦奋斗、建设美好家园。对广大农(渔)民灌输“勤勉、自助、协同”意识并与其传统价值观念相结合，坚持培养城乡居民勤奋、诚信、节俭、自助、平等、合作等健康向上的生活态度，着重提高国民的综合素质。这种新乡村精神的弘扬为韩国城乡经济的协调发展奠定了文化基础。

（五）政府把新村运动作为一项战略方针来贯彻

新村运动从1970年开始至今已有40多年，虽然目前的新村运动已从政府主导转向了民间自发行动，但政府仍然对新村运动予以特别的关注并保留设置了韩国新村运动委员会本部。从新村运动的历程看，韩国政府把新村运动定位为群众性运动还是比较准确的，而没有引导为一场政治运动并且充分估计了新村运动的复杂性和长期性，比较科学地设计了分阶段工作目标，逐步推进综合开发从建设物质文明和精神文明两个方面把新村运动开展得有声有色。这种立足长远、不求一役全功的作法也是新村运动的重要特点之一。

主要参考文献：

1. 北京大学国家发展研究院综合课题组，2009，《还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究》，北京大学出版社 2009 年 12 月出版。
2. 姚丽，魏西云,2007，北京市郊区宅基地流转问题研究，《中国大地》2007 年 1 期。
3. 肖华，2007,农宅入市，为谁松闸？《南方周末》2007 年 3 月 28 日。
4. 李佳鹏，勾晓峰，2007，关于实现农村宅基地流转的建议，http://news.sohu.com/20070309/n248617537.shtml。
5. 财经，2006，江苏:“农民集中居住”得失,《财经》杂志 2006 年 11 月 27 日第 24 期 。
6. 蒋胜强，2010，农民再次从土地上获得新的解放——浙江省嘉善县“姚庄模式”实践样本，会议论文，北大林肯中心土地制度改革论坛——中国土地制度改革：来自地方的创新与梳理。
7. 罗蓉，2010，城乡统筹背景下土地发展权转移与补偿的“成都实践”，会议论文，北大林肯中心土地制度改革论坛——中国土地制度改革：来自地方创新与梳理。
8. 汪晖，陶然 ，2009,“论土地发展权转移与交易的“浙江模式”-制度起源、操作模式及其重要含义”,《管理世界》2009 年 9 期。
9. 夏珺，2007，城市建设用地审批完成,各地申报总面积核减三成，《人民日报》2007 年 11 月 22 日。

10. 2007 年中国国土资源公报，
http://www.china.com.cn/policy/txt/2008-04/17/content_14971489.htm。
11. 杨庆媛，2010 ，土地发展权转移与交易的创新探索 ——以重庆市为例，会议论文，北大林肯中心土地制度改革论坛——中国土地制度改革：来自地方的创新与梳理。
12. 杨正莲，2009，天津，宅基地换房换来了什么？中国新闻周刊 2009 年 06 月 08 日。
13. 徐岳，天津华明镇：新农村建设“宅基地换房”的先行者，新华社 2008 年 8 月 26 日电，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-08/26/content_9710858.htm
14. 中国社会科学院农村发展研究所课题组，2013，土地综合整治促进城乡统筹发展作用调查研究（初稿）
15. Johnston R.A.and M.E.Madison. 1997. From landmarks to landscapes:a review of current practices in the transfer of development rights.Journal of the American Planning Association Vol.63.Issue 3: 365.

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402。

通讯作者及联系方式：

陶然，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、经济学院教授；E-mail: rantao1972@ruc.edu.cn。

人大国发院微博

人大国发院微信