
和谐社会建设中城市化土地及其权益问题研究^{*1}

——以上海为例

季学明

(中共上海市委党校 200233)

【内容摘要】：上海已经进入城市郊区化和郊区城市化并道发展和快速发展阶段。城市化必然涉及农村集体所有制土地利用方式的转变，其间尤其是涉及不同权利主体的利益分配的问题。本文以城市化中的失地农民这个弱势群体的土地权益受损的热点问题为出发点，通过大量的调查研究，基于目前农村耕地所有权和承包权不变的前提下，从涉土法律的突破性地方立法、土地开发的管理机制、建立相关的非政府机构、实施土地的质量和地租评估、真正保障失地农民的土地权益提出了可操作性的建议。目的是为解决上海的“三农”问题寻求破解之道；为上海建设和和谐社会建言献策。

【关键词】：和谐社会 城市化 土地问题

【中图分类号】：F293.2 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005—1309（2007）10—0041—06

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾预言：21 世纪全人类最有影响的两件大事：一个是新技术革新；一个是中国城市化。

上世纪九十年代前，上海农村地区作为中国特大型城市的郊区，其城市化发展水平明显滞后于时代发展水平：一是上海作为中国的发达地区，与世界中下等收入国家的平均城市化水平相比还落后了2~3年；二是也明显滞后于上海郊区自身非农经济发展的水平，2000 年底，上海郊区非农经济总量占郊区增加值的比重为93.7%，而人口城市化水平为42.9%（指户籍中的非农人口的比率，以下同）。新世纪开始后，尤其是中共中央《关于农业区划和农村工作若干重大问题的决定》颁布以来，《决定》中把农村小城镇建设摆到了带动农村经济和社会发展战略的高度，这无疑加快了上海城市郊区化和郊区城市化的步伐。到2005 年，上海郊区的人口城市化水平一跃达到71.6%，其中如闵行区、宝山区、浦东新区城市化水平等更高，分别达到了83.9%、89.1%、92.1%，已经超过欧美等发达国家的水平。从实践中发现，上海郊区的城市化过程确实带动了郊区经济的快速增长，无论从我国的国情还是从上海的市情来看，加快农村城市化是一种正确的选择；但是，现实生活中一个不容忽视的事实是，耕地的大量非农化，农民的土地权益不断地受到侵犯。这对全面建设小康社会、建设社会主义新农村、建设社会主义和谐社会的社会发展目标，带来了难题。

一、城市化中占用耕地的一些不和谐情况

伴随着经济增长和城市化的发展，上海中心城区的扩张及园林绿化等居住环境的改善，新城区的开发，地铁、轻轨、高架路和高速公路的新建，以及产业空间布局的扩散调整，城市用地需求不断扩张，大量农村集体土地相继转变为非农业用地，农

¹收稿日期：2007—08—28

村人口转变为失地农民。根据上海1999年~2020年城市规划、上海建设“四个中心”的功能定位，以及实现城乡一体化发展战略目标，未来上海的经济增长及城市化进程仍将高速推进。随着城市功能向郊区的进一步拓展，必将对用地的带来巨大的需求，上海郊区农村人口及农村集体土地的非农化也必将继续被强化。

目前上海郊区耕地非农化占用主要有两种情况：一种是土地所有权性质和用地性质发生了变化；另一种则是土地所有权性质不变，但使用权和用途发生了变化。

第一种情况主要指运用国家征用方式来征用农村集体所有的土地，这是一种按照法定程序和批准权限，将集体所有的土地征为国家所有的行为，不但使土地的所有权性质发生了变化，同时，用地的性质也发生了变化，它具有强制性和经济补偿性等法律特征。

第二种情况是指土地所有权仍然属于本村集体经济组织所有，所有权属不变，但使用（权）人发生了篡位，即农村集体土地使用权发生流转。根据土地利用方式看，可以分为三种类型。其中：一是将农用地流转为农村建设用地，乡镇政府或村集体经济组织出于自己建设的需要，在不改变农村集体所有制土地的性质下，把农业用地改为非农业用地；二是农村原有的农村集体建设用地的流转，在土地用途不变，土地所有权不变的前提下，使用（权）人发生了篡位。

这种农村集体土地非农化占用方式普遍存在着一些不和谐的现象。

一是不尊重农民的意愿的现象。大多数的耕地被占用都是在集体土地使用权者不知情或者不赞同的情况下被强制执行；许多地方把土地流转作为增加各级政府财政和乡村集体收入的手段，抑或作为地方政绩，突出形象工程，根本不考虑未来市场的风险和不确定性，以及可能给失地农民带来生活和生计上危害，极大地损害了农民的土地权益。按照国家《土地管理法》的规定，应在农民自愿的基础上实行土地流转。但是基层在实际操作中，创造性地发明了许多“土地流转”形式。如“反租倒包”、“划定项目区”，等等，把农民蒙在鼓里。

二是行政手段下的异化现象。主要表现为有的地方和部门随意改变土地承包关系，严重侵犯了农民的经营权；有的把土地流转作为增加地方财政收入的重要来源；有的强行将农户的承包地长时间、大面积转租给企业经营，严重影响了农民的正常生产和生活；有的为了大幅度地降低开发成本并快捷地取得占用大量农地的目的，以集体土地流转或者入股制代替国家征地制；有的为了降低成本，更多地招商引资，借土地流转之名，随意改变土地的农业用途，并强迫农民长时间低价出让土地经营权。

三是“涉农”法律不作为现象。国家的《土地管理法》、《农村土地承包法》、还有今年全国人大通过的《物权法》，对农村集体土地的使用、征用和流转都进行了相应的规定，但由于上述的法律规定具有一定的缺陷和不足，有人说涉农法律是一只软脚蟹，长期以来涉农法律具有先天的软弱性，所以，对现实中的农村集体土地非农化过程中的违法违规行为视而不见，失地农民的土地权益无法得到保障。

四是城乡规划不协调现象。规划的不协调引起土地供求矛盾，主要表现在土地利用规划与城市规划不协调，使土地供求饥饱不平衡。还有一些地方政府和职能部门的规划变化频繁，导致一些经济投资项目或社区基建项目在其建成之日又成为搬迁之时，不但使投资者蒙受经济损失；而且浪费了大量的土地资源（搬迁的项目土地难以垦复，而搬迁项目的新址土地面积要比原来的面积更大）。

五是土地流转方式不规范现象。如土地未批先用、违法占用、批而不用等现象大量存在。据调查得知，在一些建设发展项目较多的地区，征用土地数量大大小于使用土地量，出现倒挂和透支，于是就出现了“以借用代替征用”制度；由此就引发了诸多问题：如失地农民得不到应有的补偿；失地农民的吸劳养老得不到落实；失地村队不能享受征地撤村队的政策；征地撤村队对集体资产的界定、评估、分配和处置操作不规范等问题凸现。

六是失地补偿不公平现象。上海市政府于2002年4月颁布了13号文件，颁布执行的第一个年头，上海房地产价格飞涨，致使部分地方政府颁布不久的“同区域新建多层商品房每平方米建筑面积的土地使用权基价”和“价格补贴标准”都跟不上市场房价的上涨。被拆迁农民按原来的补偿标准购买安置用的商品房出现了困难；另外，征地补偿费用的标准偏低等，引起了社会矛盾频发。上海目前实际的耕地或者其它农用地占用补偿标准，定为该地被征用前三年产值的六倍；征用非农业用地的土地补偿费按耕地补偿费的50%计算。这种补偿标准为全国最低标准，这明显与上海的经济发展和市场生活消费水平是极不相称的。然而，对土地的收益却又不按土地的法定权属进行补偿分配，村级集体经济组织分得很少，能到农民手中的就更少了。

二、城市化土地问题衍生出的两大民生问题

我国农村集体土地的概念比较复杂，但与发展这一硬道理却密切相关，有关专家认为：城市化每提高一个百分点，可拉动GDP增长1.5~2个百分点。然而，城市化又依赖于土地资源消耗，在调查研究中发现，上海城市化与耕地面积呈高度负相关性，城市化水平第上升1个百分点，耕地面积就会减少1.66万公顷。所以说，城市化其实也是一个农村土地不断消失、农村剩余劳动力不断地向城市转移的过程。然而，随着我国城市化步伐的加快和建设和谐社会奋斗目标的提出，我国保障农民权益的呼声越来越高。上海郊区的城市化步伐更快，人口城市化率达到72%（全国平均为46%），最高的地区达到了99%（宝山区）。上海郊区虽然处在经济发达地区，但农民权益的保障问题不是不存在，主要涉及两个方面：

一是失地农民的权益问题。全国近七年来有1亿亩耕地被征用；上海郊区在近十年中因土地非农化而减少耕地110万亩，原有的基本耕地量被减少了1/3。在减少的耕地中，从全国层面分析，国家征用的占了79%；上海为54.7%。大量征地使大量农民失去了土地，根据2003年国家统计局对全国2942个失地农户进行调查，有46%的失地农户收入水平下降，失地农民没有重新就业的机会，有的滞留在农村又没有生活保障，生存和自我发展变得愈发困难，最终成为“种田无地、就业无岗、创业无钱、低保无份”的“四无游民”。有的农民进了城，却成了另类的“无岗、无钱、无份”的新市民。有的地方在征地中不但不给失地农民的一分钱的补偿，反而还要收取失地农民的钱：如上海崇明，“陈海公路拓宽”征用了部分土地，有关部门却利用这些失地农民对户口转性（农业户口转为非农业户口）的求切心理，不但不给这些农民一分补偿，倒提出了要想户口农转非的，要先交人民币3万元，然后，通过抓阄选择决定谁的户口转性。据统计，2002年上半年，国土资源部接受群众反映征地纠纷、违法占地的问题，就已占信访接待部门受理总量的73%。有的地方甚至到了“土地一动，农民就闹”的局面，上海也不例外。

二是进城农民工的权益问题。在城市化的浪潮中，大量的耕地被占用，更大程度上增加了农村剩余劳动力数量和压力，大量的失地农民涌入城市成为农民工。城市化拉动GDP的拉力论者认为：工业城市以其强劲的产业、基础设施、人才、信息市场及政策的集聚效应和比较利益的驱动效应把乡村人口大量地往城市吸引。而我们每个有良知的人都知道：我们的城市化并不是城市的好东西吸引乡村人口进城市，而是农民迫于生计才无奈走向城市去出卖青春活力。据农业部调查统计，全国有1亿农民工在城市务工（其实远远不止），为城市建设作出了重大贡献；然后他们无法享受城市文明。上海郊区也有312.8万人在城市城镇从事工业、建筑业、服务业等活动，但他们没有城镇城市户口，没有社会保障、没有稳定住所。与外地农民工相比，上海郊区进城的农民工也没有什么优惠的待遇，一样显得困难重重，基本权利得不到保障，常常陷于孤立无援的境地。进城务工的农民与雇主的劳资冲突也呈激化态势。长期欠薪引起的矛盾使社会稳定受到严峻的挑战，由此引发的农民工集体上访、群体性冲突事件常有发生。去年开始，为了建设社会主义和谐社会，上海对外地来沪的农民工在某些方面有所关注，如出台了外地在沪农民工的综合社保制度等；但是，上海郊区在城市的农民工却被另类化了，被边缘化了。显然，这是上海建设全面小康社会、建设社会主义新农村和建设社会主义和谐社会的一块心病。

土地资源不单是城市形成不可或缺的物质基础，是城市发展最为宝贵和不可替代的稀缺资源；更是农村人赖以生存和生活的不可或缺的生活和生产资料。对于人口密度高、土地资源极其宝贵的特大城市上海来说，在经济的高速增长和城市化过程中，如何合理开发和高效地利用好现有土地资源，特别是如何处理好城乡与保护耕地的关系，解决和谐发展与保护农民权益的关系，这对从根本意义提高上海综合竞争力、实现可持续发展和建成“四个中心”、实现“四个率先”的建设目标具有极为重要的意义。

三、国内城市化中土地权益处置的有益经验

国内兄弟省市在其城市化过程中，在土地占用方面也有不少的花样经：如“反租倒包”、“两田制”、“股田制”、“同一市场两个主体”、“一个市场一个主体”等等。这些不同的方式，开初都有一个良好的初衷，但在运行过程中都或多或少地出现与初衷相悖的情况，或者说出现了一些当初始料不及的结果。所以，推荐一些对上海实现和谐城市化可借鉴的、有一定指导意义的做法。

一是“以土地换保障”的做法。失地农民成为快速城市化地区的一个特殊群体，如何确保这个群体的基本权利，是各地普遍关注的问题。同为长江三角洲地区的江苏和浙江两省，在2002年都普遍建立起失地农民的社会保障制度，积累了不少成功经验。江苏无锡、苏州地区在2003年开始探索建立“土地换社保”的新机制，将失地农民纳入城镇居民社会保障体系中。失地农民的社会保障资金在土地补偿费，安置补偿费，集体土地有偿事业收入，政府在土地招标、拍卖、挂牌出让收益中提取，由国土资源部门统一管理。浙江则是建立起被征用土地的农民基本生活保障制度，资金来源于政府、集体和个人三方面，并规定政府出资部分不低于保障资金总额的30%，从土地出让收益中列支；集体出资部分不低于保障资金总额的40%，从土地补偿费中列支；个人承担部分则从征地安置补偿费中抵交。

二是利益分配重心下移的做法。在农村集体土地征用和流转过程中，利益分配向下倾斜。在国土资源部选定的试点城市中，将土地征用和流转收益更多地返还给农村集体和农民的做法，得到得到社会、农民和专家学者的绝口赞赏。如芜湖市在试点中，省去了政府征地环节，只需土地承包者与新的土地使用者洽谈成交后向上级政府缴纳一定的流转收益即可，避免了征用土地改变用地性质后的巨额差价流失，而是将收益主要留在集体组织或农民手中。芜湖市确定的市、县（区）、乡镇、村集体经济组织四者之间的土地流转收益和土地增值收益的分成比例是0：1：4：5。将50%的收益留给村级集体经济组织，用于解决失地农民的长久生计问题；将40%的收益留在乡镇，用于农村小城镇的基础设施建设；市级政府对土地收益分文不取。这种做法对推进乡镇小城镇建设和保障农民合法权益具有重要的现实意义。

三是降低商务成本与建立失地农民保障机制相统一的做法。在商务成本中，土地成本是一个重要的因素，而土地问题又直接影响失地农民切身利益和社会的长治久安。降低商务成本，很大的一块就是降低土地占用成本，因而有利于招商引资。引进项目后，一般都能增加税收和增加农民就业。而政府在这个过程中，有责任把初期引进项目时降低的商务成本（确切地说，是欠失地农民的土地收益），在项目产出后，通过增长的财政收入的对公共产品的转移支付和增加失地农民就业岗位来补偿农民。江浙两省在这方面都作了有益的尝试，尤其是江苏的昆山市，抓住土地租赁补偿、养老保险补贴、就业上岗优先等三条主线反哺农民的一些做法也是值得我们所借鉴的。从2001年起，昆山的第一道社会保障线是土地租赁形成的“三六九”补偿。即凡是征用农民责任田的每年每亩补偿300元；自留地每年每亩补偿600元；口粮田每年每亩补偿900元。第二道保障线是从2003年4月1日起，在昆山市各镇实行农村基本养老金发放制度，凡是男性满60岁及以上、女性满55岁及以上达到退休年龄的农村居民，每人每月发放基本养老金100元以上。为此，昆山市财政每年为12多万老年农民提供6000多万元的公共财政资金。第三道保障线是“三有”工程。即让失地农民人人有工作、个个有技能、家家有物业。

因此，上海就在城市化占地过程中，经过借鉴和创新，应该增强对农民的反哺和倾斜，在建设社会主义和谐社会中，既要马儿跑得快，又应让马儿吃好料。使农民在城市化的征地中既要作贡献，又要使其权益得到保障。

四、上海城市化和利用农村集体土地的政策建议

（一）相关结论

1、上海已经进入快速城市化和城乡一体化的发展阶段，在这一过程中，需要从农村获取大量的建设用地，而获取建设用地的前提是妥善处理失地农民的安置、补偿、就业、保障等问题。

2、上海城市化过程中的土地流转，存在着“国家征用”（土地集体所有权转变为国家所有权）和农村集体土地使用权流转两种方式，前者有法可循，后者则存在较多的不规范性，迫切需要采取措施予以规范和加强指导。

3、目前上海在使用集体土地方面较突出的矛盾有：农村宅基地供求问题、城镇建设用地供求问题、农业园区用地问题，以及这些问题所导致的农民离地失地与就业、保障的矛盾。

4、上海城市化中的土地流转及其使用管理上也存在一些主观的矛盾，如行政违法干扰、法制建设滞后、部门规划失调、多方利益冲突、公共政策选择等矛盾

5、维护农村集体和农民的土地合法权益迫在眉睫。这不单是全国为缓解“三农”问题所作出的选择，江苏、浙江、安徽、广东等地农村集体土地流转有益经验是值得上海学习和借鉴的。

（二）政策建议

城市化中的土地权益问题是“三农”问题的一个重要的因素，其中所出现的矛盾和问题可以归结为城乡二元的社会结构。尽管我们一再强调城乡一体化协调发展，特别是在全面建设小康社会、建设社会主义新农村、建设社会主义和谐社会的旗帜下，我们对统筹城乡一体化协调发展的呼声更加强烈。但在实际操作中的政府决策总是会受到各种利益集团的影响，这就使得政府决策难以将城市和乡村作为两个对等的、平等的主体对待，总是自觉不自觉地要求农村利益服从城市利益，或者说对城市利益的考虑优于农村。长此以往，不但危及农村社会的发展和稳定，而且同样会使城市社会的发展因为缺乏边翼的托浮而陷于停滞。所以，建议：

1、创新涉土法规的地方性立法。我国现行农地制度在所有权上存在着不足和缺陷，包括今年刚出台的《物权法》，在传统的农村土地集体所有权属问题上缺乏创新性突破。因而，目前农村集体土地调整政策的核心是稳定和强化耕地的使用权属。其中所谓的使用权的稳定就是土地的承包期应当足够长（从30年延长到50年），要让农民对土地有稳定的预期；强化土地的使用权，就是扩展农民承包和经营土地的权限范围，农民不仅要拥有土地的经营和收益权，还要让农民拥有土地的占有权和处分权，逐步赋予农村土地承包经营权的完整物权性质。而只有在最终的立法上明确了土地承包权的物权性质，才能从法律制度环境上保障农民的根本权益不受侵犯，保障他们在土地使用权流转过程中的合法地位。上海既处于我国经济发达地区，也是一个国际化的大城市，处于改革开放的前沿，上海既要有海纳百川的肚量，也要有指点江山的胆量，在涉土法规的立法上要有创新、突破和建树。

2、建立城乡一体的土地市场和科学的土地评价体系。在城市化进程中，土地的合理利用和合法流转，要有发达的土地市场支撑。要建立科学、合理、公正的土地评估体系。要应用马克思的地租理论，对土地的质量和级差进行评估。通过土地市场利用评价体系合理定价，既可保护优质农地，有利于土地的合理流转，有利于城市化发展，又可保证农民土地的权益。应强调城市化中的农村土地经济和社会效用——效益循环的观点，既要侧重农村土地功能的合理分区，又要关注农村土地效益的稳定提高，保证土地的优化、高效利用。要尝试政府职能部门对土地开发实行项目管理制度，既要按照市场经济规则对土地开发活动实行规范管理，又要建立政府调控与市场运作相结合的新的土地项目管理机制。

3、地动事动，保障先行，建立公正、合理的占用补偿计算体系和补偿方式。确立“保障先行，地动人动”的原则。应该说，在目前的社会环境下，土地对农民来说仍然具有生活和生存保障的作用。在土地的征用和流转过程中，对失地农民的社会保障必须要先行解决。只有解决了社会保障机制，农民才能安心地离开土地，进入城镇安心就业，农村土地的集中使用或流转才能顺畅。其实，农村集体土地转为建设用地的过程，应该是农民分享城市化和工业化成果的过程，应该有利于缩小城乡差别而不是扩大城乡差别。要建立科学公正的土地非农化占用的补偿计算体系，调整土地收益分配的结构，确定补偿安置的最低标准，给失地农民以及时、合理的补偿，并探索解决被失地农民社会保障和长远生计的办法。上海市目前正在推行的小城镇社会

保险制度，有着一定的缺陷：政府财政只安排24%的保额，一般失地农民如果没有强有力的集体经济实力作支撑，这种保险制度对农民的覆盖率是很低的，所以必须提高公共财政的农民保险额度的比例。

4、“收缴”地方政府土地实权。农村集体土地的非农化流转，应由市里制定全市统一、规范的集体土地流转的政策法规及操作规程细则，并由市有关职能部门备案、监督和管理。创新农村集体土地流转机制，建立农村集体所有制土地的土地流转市场，并不是不让政府服务和放弃责任，而恰恰相反，在市场经济条件下，要充分发挥政府的“公共作用”。特别对上海这样一个惜土如金的特大城市，更要发挥政府的有效调控的作用，规范土地市场，保护好土地资源。目前，上海几乎各区县都制定了自己的土地流转办法。虽然在近期内具有一定的积极意义，但从长远来看对全市的土地管理及高效利用肯定是不利的。

5、尝试建立全市性的农村土地流转机构。这种机构的性质应该是非盈利性的、民间性的、非政府机构。它可以起到市场的作用，起到中介的作用，它可以担当起地块的评估、补偿技术咨询、事务的公正、纠纷的仲裁、土地流转的操作规程的监督等事务。这种机构可以专业化设置，也可以综合性设置。可以在同一区域内多家设置，不能搞垄断。非政府和非垄断这二点非常重要，非政府可以增加透明度，减少腐败的滋生；非垄断可以保证业务的公平公正，减少法律纠纷。