

# 集体土地所有制改革政策对比浅析

何玉婷<sup>①</sup>

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

**【内容摘要】**现阶段我国城市化、工业化和市场化进程的快速发展,对集体土地所有制带来的严峻的挑战。针对这些挑战,我国出台了一系列的政策,最有代表性的政策可以分为两种,一种是“国有化”改革政策,另一种是“完善集体土地所有制”改革政策。从实际的改革案例中分析这两种政策的实施条件,并找出这些政策的不足之处,有利于这些政策的推行,从而有利于更符合国情的土地管理体制的建立

**【关键词】**集体土地所有制 产权 流转

近年来,在我国土地二元所有制的框架下,各地政府出台了不少土地政策,期求不断调整的人地关系,缓解人地矛盾。可以说,对集体土地所有制的调整是最核心的内容。

2003年9月,郑州市政府出台了《郑州市城中村改造规定》(试行),以更大的力度对郑州市的城中村进行大刀阔斧的改造。按照规定,今后城中村将逐步改变为城市社区,土地由集体所有变为国家所有。

2005年10月1日,《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》实施,广东成为第一个允许集体建设用地(使用权)“合法”入市流转的地区,打破了“非经政府征地,农村土地不得合法转为非农用途”的传统旧制。

那么,在城市化、市场化、工业化快速推进的过程中,这些关于集体建设用地的政策之间有什么区别与联系,在什么情况下采取何种政策会更好?政府是以什么标准来选择政策的?厘清以上问题,对于我国土地市场的建立、土地资源的合理利用以及推进我国城乡和谐发展有积极意义。

## 一、引论:集体土地所有制的改革动因

我国《宪法》《民法通则》《农村土地承包法》《土地管理法》《农业法》等重要的法律中都有明确的规定:中国农村的土地归农民集体所有。如《土地管理法》第八条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。”第十条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体

---

<sup>①</sup> 何玉婷(1983—),女,广东佛山人,中山大学政治与公共事务管理学院土地资源管理专业研究生。

所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。”

可见我国实行的是二元化的土地所有制，城市土地归国家所有，农村土地归集体所有。之所以采用土地农民集体所有制（collective ownership of land），一方面是出于政治因素的考虑（例如，调和农民阶级与工人阶级的矛盾，缓和土地全盘国家化对社会带来的冲击等），尽可能扩大公有制的影响范围和影响力；另一部分原因是想通过农村土地集体所有制赋予农民农村土地的所有权与使用权，激发农民的生产热情，推动农业发展。然而在城镇化、工业化、市场化快速发展的今天，集体土地所有制在实践中显现出来的缺陷越来越明显，积累的矛盾也越来越深，甚至损害到农民的切身利益。不少学者都把矛头指向了集体土地的所有权，主要矛盾体现在以下方面：

首先，集体土地所有者主体界定不清晰。“集体”并不是一个真正的法人实体。根据《土地管理法》，“集体”可以分解为村集体经济组织，村民委员会，乡（镇）农村经济组织这三个主体。但是法律并未明确三个主体内的权力配置，导致了农村土地集体所有制的模糊性，造成农村土地没有明确的、最终的所有权主体，使得农村土地的集体所有从理论上来说处于虚置状态。现实情况是，农村土地集体所有往往是村集体即村民委员会所有，又进一步流变为村干部所有，村干部实际掌握了农村集体土地的控制权。农民本身并不能直接影响到土地的利用决策。农民“集体所有”只是名义上的。因此，土地农转非的过程多数都由村干部掌握控制，土地的增值收益往往没有完全分配到各个农民手上，不少收益都被村干部从中抽调。也正因为集体土地所有权被村干部操控，土地利用随意性比较强，缺乏科学的规划，且农地往往被过度开发，浪费土地的情况比较严重。

其次是集体土地的流转所有权不完整，农民集体难以分享到土地增值的收益。周其仁先生指出<sup>①</sup>，“在组成产权的……权利中，转让权起着更为关键的作用……要是转让权受到限制，潜在的资源转让连同经济增长就受到阻碍。”“急速的经济变化带来了要求改变现存法律关于转让权的界定的压力。在需要的法律改变完成之前，违法行为可能大量发生，因为经济变化要求加快资源转让，而现存的法律制度并没有对转让权做出清楚的界定。”我国对集体土地的流转做了严格的限制。土地管理法规定，“任何单位和个人进行建设需要使用土地的都必须依法申请使用国有土地。”“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设。”即新增建设用地都必须采取征用方式，使集体土地变为国有土地，然后才可以

<sup>①</sup> 周其仁.农地产权与征地制度.经济学（季刊）.2004—10，1（4）。

出让用于非农建设。土地增值的收益都收归城市政府。而目前集体建设用地的流转往往没有经过征用而是直接出让、转让或者出租，甚至已经形成了无形市场。这些违法行为目的就是为了规避由城市政府抽取增值收益。“土地收益是土地产权在经济上的实现，非法获得土地流转收益的行为即是一种侵权行为，而这种侵权行为在流转过程中已经成为了一种普遍的现象。”<sup>①</sup>据统计，珠三角地区隐性交易的农村集体建设用地超过集体建设用地的 50%。2004 年广东全省发现土地违法案件 6053 件，其中，县(市、区)、乡(镇)级政府和部门以及村、组集体经济组织由于自发流转而导致土地违法案件的件数为 1247 件，涉及土地面积 759.17 公顷，件数占全部发现案件的 21%，面积占 53%。此外，“城中村”中的擅自改变土地用途用于建房的违法行为也非常普遍。

可见，集体土地所有制引发的矛盾已经很深了。只有把这些矛盾处理好，才能够更好地推进和谐社会的建设，实现建设新农村的伟大工程。

## 二、改革路向的选择

与户籍身份相挂钩，长期依赖城乡分割管理的路径，形成的典型的二元土地所有制的弊端已经非常明显。在双轨制下，城市土地价格日益飙升，而农村集体土地的流转、收益则受到严格的控制，土地市场被人为地割裂，土地经济行为严重扭曲。“改革农村集体建设用地使用制度，依法规范农村集体建设用地流转，实现城乡建设用地市场接轨，成为经济社会发展的迫切要求，也成为进一步深化土地市场化改革、规范市场秩序的必然选择。”<sup>②</sup>（王小映. 2005）

针对前面提到的集体土地所有制存在的两大主要问题，目前改革的思路大概有两种。第一种是取消集体土地所有制，全部土地收归国有。我们可以把这个政策叫做“易主政策”。这样一来，所有土地都由政府统一规划管理，土地收益分配也由政府安排。以往集体土地所有权主体含糊不清的状态可以得以改善。但是这个政策的成本非常高。首先，城市政府要为收购集体的土地付出巨额的赔偿款。如果不付出赔偿款而直接收归国有，就存在城市政府侵害集体利益的嫌疑。其次这个政策的实施要有一系列的配套措施。集体的土地被收购后，农民应该纳入城市居民范围，应该享有与城市居民一样的社保、医疗等一系列福利。这些配套措施的建立实施成本也是非常高的。第二种思路是保留并完善集体所有制。我们可以称其为“善主政策”。在集体所有的基础上，不断完善集体土地的流转权、收益权，完善管理监督

<sup>①</sup> 刘洪彬，曲福田. 村集体建设用地流转中存在的问题及原因分析. 农业经济. 2006, 2: 39-41.

<sup>②</sup> 王小映. 推进集体建设用地市场化改革. 中国土地. 2005, 12: 7-8.

机制，使广大农民集体能对土地政策的制定起决定性影响，并分享到土地增值的收益。同时也使集体土地所有者与城市土地所有者处于平等的市场地位，促进两个土地市场的接轨与统一。具体的做法是允许集体用地直接进入市场流转，并处理好收益分配。“当然，从保护农民在集体土地资产市场化处置时的权益出发，选择继续保留集体土地所有权、创设集体出让土地使用权的产权改革思路要更稳妥一些。这样，完全可以在集体出让土地使用权和国有出让土地使用权这两种产权形式不同但权利内容和权利效力相当的产权基础上，实现城乡建设用地市场的全面接轨。”<sup>①</sup>

总之，两种改革思路各有千秋。在实践当中，不少地方根据实际情况已经出台相应政策。下面将通过介绍郑州市与广东省的具体改革情况来探讨一下，究竟在什么条件下更适合用哪种政策。

### 三、案例分析

#### （一）“易主政策”：郑州市城中村改造案例<sup>②</sup>

郑州市是河南省的省会城市，在城市化过程中，其城市框架不断拉大，形成了大量的城中村，三环以内就有 119 座城中村。原有的市区与郊区的分界线越来越模糊，但目前的城市规划还没有对其完全覆盖。由于缺乏统一规划，城中村的道路管网、供水供电、排水排污、垃圾处理等先天不足；由于管理薄弱，近郊村出现了群众不按城市总体规划私自建房的情况，建了又拆、拆了又建，不但浪费，而且破坏了城市规划布局。2003 年 9 月，郑州市政府出台了《郑州市城中村改造规定》（试行），把城中村逐步改变为城市社区。城中村改造方案，将于 2004 年 11 月 1 日正式启动。按照规定，郑州市人民政府公告界定的市区范围内列入改造的城中村的土地按国有土地进行管理。对需要拆迁的建筑物，拆迁人与被拆迁人在正式签订拆迁补偿安置协议前，其拆迁补偿安置方案必须由村集体经济组织或转制后组建的股份制公司召集村民大会或股东大会，按照民主集中制的原则讨论通过。《规定》将村民住宅基准建筑面积确定为每户 228 平方米，以此为政策尺度，作为安排原村民居住的标准。城中村改造拆迁住宅时，被拆迁人选择产权调换的，以基准建筑面积为标准来确定调换面积。被拆迁人选择货币补偿的，未超基准建筑面积的部分按市场价格补偿；超过基准建筑面积的部分，按重置价结合成新予以补偿。对于住宅房屋的附属设施及住宅以外的其他房屋或建筑物、构筑物实行货币补偿，不再安置。城中村由村民自治管理体制转变为城市居民自治的管理体制，

<sup>①</sup> 王小映.推进集体建设用地市场化改革.中国土地.2005, 12: 7-8.

<sup>②</sup> 郑州：城中村改造 痛并快乐着.2005—9—21, <http://house.shangdu.com>.

村民由农业户口转为居民户口。

为了筹集改造资金,郑州市政府出台一系列优惠政策吸引开发商的参与正中村的改造建设。

郑州市的城中村改造牵涉到多方的利益,是一个非常复杂的系统工程。郑州市政府虽然专门成立了各级城中村改造指挥部门,但仍然有很多问题不知道让哪个政府职能部门来解决。各村地理位置、生活水平、经济实力、人员构成等情况各不相同,改造实在是“摸着石头过河”,其完成时限不能也无法硬性规定,改造进程非一届、两届政府可以轻松拿下的。村民失去赖以生存的土地,不能再像过去那样靠出租房屋为生,所以全部希望都寄托在拆迁补偿上,因此在与自身利益相关的问题上更是寸步不让。他们期冀补偿自己可能因征地、拆迁造成的损失,为其今后生活提供出路和可靠保障;参与开发的投资方都是市场化运作的企业,如果投入与产出不成比例,自然也不会硬来“啃骨头”,他们要求在投资改造中获得平均收益;而政府则希望,减少财政压力,保证市场和社会的稳定……可见,拆迁建设成本高,协调各方利益难度大,城中村改造将面临更艰巨的挑战。

## (二)“善主政策”:广东省集体建设用地直接入市流转

2005年10月1日起,《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》(以下简称《办法》)正式实施,该办法允许省内农村集体建设用地直接进入市场交易,打破了农地非经政府征用不得转为非农用途的旧制,也开创了征地制与农地直接入市制并存的新时期。《办法》属于地方性规章,对集体建设用地使用权的流转范围、用途限制、流转程序和流转后的收益及法律责任等问题做出了规定。《办法》明确兴办各类工商企业、公共设施和公益事业及兴建农村村民住宅,可以使用集体建设用地,但集体建设用地不得用于商品房开发建设和住宅建设。同时为稳定农村建设和农民生活保障,《办法》规定“出让、出租集体建设用地使用权所取得的土地收益应当纳入农村集体财产统一管理。其中50%以上应当存入银行(农村信用社)专户,专款用于本集体经济组织成员的社会保障安排,不得挪作他用。”“村集体经济组织出让、出租和抵押集体建设用地使用权,须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。”

也就是说,集体所有的土地的增值收益,扣除部分税收后,可由集体直接获取。长久以来缺失的集体土地流转权终于回归到集体所有者的手上。大量地下流转现在可以转为合法流转。

需要指出的是,与农用地相比,集体建设用地的比较效益明显,如果不加以限制,无疑会导致大量农用地转为建设用地,耕地保护将无从谈起。所以,《办法》列举出四种不得流

转的情形：1.不符合土地利用总体规划、城市规划或村庄、集镇规划的；2.土地权属有争议的；3.司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或以其他形式限制土地权利的；4.村民住宅用地使用权。因转让、出租和抵押地上建筑物、其他附着物而导致住宅用地使用权转让、出租和抵押的除外。村民出卖和出租住房后，不得再申请新的宅基地。

### （三）两种方案适用范围对比分析

以上两种思路都是围绕“产权”来展开的。通过分析，可以看出两种思路的使用范围。

#### 1.城市化模式比较

郑州市的城市化模式，从形态上来说，是中心扩展式。即以城市原有的中心为基础，不断向外扩张。在扩张的过程中把郊区的农村围拢了起来。这些村庄并不纳入城市的管理系统，与城市的规划建设明显不协调，甚至出现“断裂”。在这种情况下，最迫切的需求是使城中村纳入城市统一的管理体系。而要建立统一的管理体系，关键的一步就是实现集体土地国有化，这样城市政府才能对行政规划范围内的土地进行统一的规划管理。

而广东省很多地方的城市化模式是点面铺开式的。东莞市最为典型，该市下面各个镇都利用自身的投资环境招商引资，形成了家家点火，村村冒烟的态势。由于工业发展迅速，虽然名为“镇”，但其建设水平不亚于一个普通的县级市。在珠三角一带，集体办企业已经非常流行，土地作价入股，村民按股分红，最有代表性的如“南海土地股份合作制”。不少村镇的建设已经达到一定水平，对于当地集体来说，最为迫切的是能够合法地分享土地增值的收益。以往，国家的设想是通过城市政府掌握这些增值收益，用于扩大城市建设。而现在，这些增值收益由集体直接掌握，同样能够实现城市（本文指的城市，不是法定建制市，而是拥有城市景观和城市生活方式的聚落）建设。而且，由集体掌握建设，更能体现当地村民的需要和愿望。

#### 2.土地增值收益比较

在城中村，出租房屋是村民主要的收入来源。即使允许其宅基地流转，村民也不会轻易出卖这些土地的。于是，城中村的建设用地用途比较单一，缺乏开发的潜力。收归国有后才能更好地对其进行规划利用。而像广东省东莞、南海等地的集体建设用地，既有用于建厂房，也有用于其他商业建设。由农业农村人口向非农产业和城镇流动转移带来的土地集中和规模经营的潜在收益非常可观。这种潜在的土地增值收益在农用地转变为建设用地后以建设用地的租赁收益等形式得以实现。

巴泽尔认为产权的界定是由成本与收益二维变量决定的。本文所述的两种思路其实也

体现着这个观点。由于各地土地资源禀赋、工业化、城镇发展水平不平衡，在不同的条件下土地增值收益也不一样。通过对其土地增值收益进行衡量，可以更好地制定改革政策。

#### 四、结语及建议

其实两种改革思路都不是完美的，各自都存在着一定的缺点。“易主政策”下，除了经济层面上的产权主体发生变化外，在政治层面也担负着很大的风险。改造工程并非一两届政府就能解决的事情，而是一场持久战。目前很多具体措施尚未完善，尚处于探索阶段。而“善主政策”下，一方面要防止集体土地所有者在利益驱动下盲目出让土地，尽快完善土地利用规划管理。另一方面要防止集体过度开发农用地，严格把关农转非的审批工作。

两种改革政策都有利于打破土地市场的二元割据格局，对于建立和完善统一的土地市场都有一定的积极意义。

最后，要指出的是这两种政策只是针对不同的产权所有者，并不针对土地市场的运作，因此二者并非互相排斥的。在城市化浪潮中，打破城乡二元割据的状态的“村改居”工程，对两种所有制体制互相衔接提出了新的挑战。

## Comparison of collective land ownership reform policies

He Yuting

(Sun Yat-Sen University, School of Government, Guangzhou Guangdong,510275)

**【Abstract】** Nowadays the process of urbanization、industrialization and adoption of the market principle is developing very fast in our country. It presents severe challenges to the collective landownership. To transcend these challenges, the government has made a series of policies. There are two types of the most representative policies. One is “nationalization” reformation policy. The other is “to ameliorate the collective land ownership” reformation policy. According to the real reform-cases, find out the conditions of executing these two types of policies and the disadvantages of them are beneficial to execute these policies and build a profitable land use manage system.

**【Key words】** collective land ownership, ownership, circulation