

新型城镇化进程中农民土地权益保护实践与理论问题研究

钟瑛

摘要：中国新型城镇化需要土地，但更需要保护农民的土地权益，必须把新型城镇化建立在稳定和谐的社会基础上、建立在充分保障农民土地权益的基础上。本文从我国城镇化进程中有关农民土地权益、农村土地使用权资本化、构建农民增收的土地使用权资本化运作配置机制等问题，从实践问题与理论阐释方面作出了相关分析并提出对策建议。

关键词：新型城镇化 农民土地权益 土地使用权资本化

在当代中国城镇化进程中，相伴随的就是持续性农用地转为非农用地、农村集体土地被征为国有土地的过程。近十多年来，我国城镇化进程中的土地矛盾与纠纷已愈来愈演变为一个社会问题，农民土地权益未能得到有效保障是引发这些问题的根本原因。近年来，各地方政府逐渐意识到保护农民土地权益的必要性，并逐步开始探索保护农民土地权益的实践。目前，征地过程中保护农民土地权益的探索主要有：土地换社保、宅基地换房产、留用地开发、扶助失地农民就业等等。这些实践探索具有明显进

步和一定的积极意义，但同时也存在着许多不足并带来许多问题，还不足以体现对农民集体和失地农民土地权益的最大尊重，以及对集体和农民土地增值收益权的真正承认。

毋庸置疑，我国今后的新型城镇化需要土地，但更需要保护农民的土地权益，必须把新型城镇化建立在稳定和谐的社会基础上、建立在充分保障农民土地权益的基础上。

一、我国城镇化进程中有关农民土地权益的实践问题与理论辨析

（一）我国城镇化进程中存在的农民土地权益实践问题

1、征地规模大、失地农民数量多。

近年来，全国非农建设占用耕地每年 250 万 ~300 万亩，如果按人均 1 亩地推算，那就意味着每年有 250 万 ~300 万农民失去土地，变成失地农民。若照此速度大致推算，到 2020 年，非农建设占用耕地将增加近 3,000 万亩，失地农民将增加 3,000 万；到 2030 年，非农建设占用耕地将增加约 5,000 万亩，失地农民则 will 增加约 5000 万，失地农民数量总计达到 1 亿人，这将是一个非

常庞大的数量。

2、土地出让金及税费高，农民的征地补偿低。

近年来，城镇化进城中的土地出让金节节攀升，北京、上海、广州、深圳、苏南等经济发达地区经常拍出每亩几百万元的天价。政府在土地征用和出让环节中的税费项目多、数额大，占比高。然而，另一方面，农民获得的征地补偿却比较低，分享土地增值收益难。征地补偿标准游离于土地市场价格之外，农民所获得的补偿费与土地征用后的巨额增值没有任何关系。

3、失地农民缺乏社会保障，就业困难，长远生计无保障。

在许多地区，对于失地农民还没有建立起社会保障体系。虽然部分地方政府采取试点措施来解决失地农民社会保障需求，失地农民参加社会保障的有了显著增加，但还存在保障水平低，各地保障水平差异较大等问题。同时，农民失地后安置就业比例很低，拥有稳定工作的人群较少。部分农户陷入失地又失业的困境，而征地补偿费不足以维持农民的现实生活和长远生计。根据对北京市的调查显示，征地补偿费一般只够维持6-7年的基本

生活。如果在落后地区或者公益性占地，补偿标准更低一般只够3-5年的生活费。

(二) 关于农民土地权益保护实践探索与理论认识的纠偏厘清

在我国新型城镇化发展的推进实践中，关于农民土地权益保护，有几方面的问题，在实践与理论上亟待纠偏厘清。

1、不应要求农民以放弃土地为代价获得社会保障，不应直接截留被征地农民补偿费用转为社保费用。

对于被征地农民的土地权益，相比《土地管理法》，《物权法》进一步明确了征收土地不仅要按照被征收土地的原用途给予补偿，不仅要给予土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用这三类征地补偿，还要安排被征地农民的社会保障费用，实际上就是增加了征地补偿的第四类内容——被征地农民的社会保障费用，让被征地农民享有社会保障权益。但由于缺乏权威的、统一的操作条款，各地在征地补偿与社保费用方面多是各行其是，与《物权法》要求相去甚远。

在实践中，应该明确的是：

第一，社保权利是我国社会主义制度下农民天生就应该享有的，农民社会保障并不是必须用失去土地为代价才可以换来的，我国的法律和政策上从未将二者挂钩。我国正在建立的农村社会保障体系是全体农民都应享有的权利，并不以农民交出土地为条件。第二，给予被征地农民的前三类土地原用途补偿，是用来补偿农民的农业等损失并用来安置农民正常生活的，与社会保障费用是加法逻辑，而不是等同逻辑，不是合二为一的关系。因此，不能直接截留被征地农民补偿费用转为社保费用。第三，应将被征地农民全部纳入农村养老保险范畴，对于土地被全部征收或征收后剩余土地已经不能形成生产能力的农民，应当纳入当地城镇社会保障范畴，以确保被征地农民社会保障的稳定性及可持续性。

2、应允许农民带着土地权利进城做市民，应让农民既当了市民也保有了土地权利。

城镇的扩张与农村的撤并是我国城镇化过程中的必然现象，在此过程中，也必然有许多农村居民转变为城镇居民，按照我国城乡二元管理体制，也就是有许多农民要转变为市民。在农民转

变为市民的过程中，如何妥善处置农民的土地以及农民的集体资产，维护农民的土地权利，进一步深化农村集体经济产权制度改革，推进城乡一体化进程，使城乡两种完全不同的管理体制并轨，是各级政府尤其是城市政府必须认真面对的重大问题。然而，当前在我国许多城郊地区，将农民的身份转换为市民，多数情况下，这种身份的转变只停留在名义上。许多转为市民的农民在医疗保障、养老保障等方面与原有城镇市民还是不相同、有很大差距。

因此，实践中，简单地要求农民以放弃对集体土地权利的分享为代价，获得市民身份和些许失地补偿是不公平的，完全隔断了农民与土地的关系，剥夺了农民可持续发展的条件。在北京的实践探索中比较好的实例，是北京市朝阳区在进行集体资产处置过程中，除去个别村被国家征用的土地外，没有改变集体土地的产权属性，保证了农民对集体土地和资产的收益权，处置过程充分发扬民主，尊重农民意愿，保证信息透明公开，让广大农民既当了市民也保有了土地权利。

3、不应让农民交出宅基地

使用权，而应明确农民对农村整理节约出的建设用地应享有收益权。

《物权法》规定了农民的宅基地使用权属于用益物权，并且这种权利具有排他性，是农民自己的而不是集体的，也不是政府的。但是，实践中，在村庄土地整理过程中，一些集体和地方政府往往以集体享有宅基地的所有权为名，劝说农民交出宅基地使用权，置农民宅基地用益物权于不顾。农民交出宅基地也就自然丧失了宅基地的占有和使用权。而整理节约出的农村建设用地产生的巨额收益，农民却很难分享到，宅基地的收益权也没有保障。此外，部分地方政府通过推动农户放弃宅基地、农民进城，同时还剥离了农民与农村其他集体建设用地的关系。目前，法律和政策上对于农民是否对农村整理节约出的建设用地享有收益权还没有明确的规定。在法律上，《物权法》虽然将农民宅基地使用权划定为用益物权，但又只规定农民有占有、使用的权利，唯独没有明确收益权。因此，农民对于宅基地整理节约出的建设用地是否拥有收益权在法律上是比较含糊的。

为此，实践中应积极探索亿万农民进城过程中宅基地用益物权的利益实现机制和保护机制，实现宅基地用益物权的财产化，将宅基地作为农民的一种重要财产。同时，建立农民对宅基地整理节约出的建设用地的利益分享机制，在法律法规和相关政策中明确农民拥有节约出来的建设用地的收益权，切实赋予农民参与宅基地和集体建设用地增值收益分配的权力。

二、农村土地使用权资本化的理论阐释与实践分析

（一）关于土地使用权资本化的理论阐释

土地资本化是马克思主义政治经济学的重要基础理论问题，不过，以往的政治经济学教材和相关研究著作关于土地的研究主要是围绕地租问题展开的，对于土地资本化很少提及。这是由当时的历史条件决定的。随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立，当代中国经济社会已经进入转型时期，尤其是近些年来我国城镇化的不断推进，土地产权结构不断变迁，土地使用权资本化已经成为现实。因此，迫切需要对马克思土

表 1 2001~2008 年农民财产性收入在人均年纯收入中的占比

年 份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
人均财产性收入 (元)	46.97	50.68	65.75	76.61	88.45	100.50	128.22	148.08
人均年纯收入 (元)	2,366.40	2,475.63	2,622.24	2,936.40	3,254.93	3,587.04	4,140.36	4,760.62
财产性收入的占比 (%)	1.98	2.05	2.51	2.61	2.72	2.80	3.10	3.11

数据来源 :2002~2009 年《中国统计年鉴》, 并经计算所得。

地资本化思想进行理论化的挖掘和现代分析。

马克思最早提出了收益资本化的思想, 他指出: “任何一定的货币收入都可以资本化, 也就是说, 都可以看作一个想象资本的利息”。也就是说, 当一项能够带来收益的权利能够进入市场流通并进行自由交易的时候, 这种权利就被资本化了。土地资本化实际上是地租的资本化, 本质上是土地所有权资本化。在中国社会主义市场经济体制中, 特别是在现代产权结构及其权能条件下, 土地资本化是通过土地使用权资本化实现的。

在社会主义市场经济条件下, 土地的公有制是必然的, 土地使用权资本化也是必然的, 关

键是创新与市场经济接轨的土地产权制度。在土地所有权不发生变动的情况下, 可以在使用权上进行市场化改革。土地使用权是指土地使用人依法对土地加以利用的权利。在我国, 土地使用权几乎具有与所有权相当的权能。土地使用权人不仅可以占有使用土地, 而且可以转让、抵押、出租土地使用权, 并具有继承的权能。在当前我国经济社会转型期土地使用权, 不仅可以随建筑物所有权的转让、抵押、出租而处分, 而且可以独立处分。因此, 土地使用权成为权利人的一种财产。对土地使用权实行资本化, 就是通过一定的手段寻找能够带来等值收益的“资本”价值的工具。

(二) 我国农村土地使用权资本化运作的必要性和可行性

我国现阶段, 一方面农民收入水平低, 城乡居民收入差距不断扩大, 农民收入增长率在绝大多数年份也低于当年的 GDP 增长率。另一方面, 农民收入结构极不合理, 财产性收入占比过低, 财产性收入在年人均纯收入中仅占 2~3% 左右 (见表 1), 而且城乡居民之间的财产性收入差距呈逐渐拉大的趋势 (见图 1)。

以 2008 年为例, 我国城镇居民人均财产性收入为 387.02 元, 而农民人均财产性收入为 148.08 元, 前者为后者的 2.61 倍。作为一种衍生财富, 农民财产性收入若得不到有效提高, 城乡居民收入差距将会进一步拉大,

马克思:《资本论》第 3 卷第 37 章, 人民出版社 1975 年版, 第 702 页。

城乡二元分割局面难以打破，从而阻碍城乡一体化发展目标的实现。因此，在推进城镇化发展进程中，增加农民财产性收入，改善农民收入结构显得尤为重要。

增加农民收入有很多途径，包括：通过调整农村经济结构来提高农民收入；完善农产品市场，提高农产品价格来促进农民增收；以农业产业化经营来促进农民增收等。通过这些途径来增加农民收入是必要和重要的，但实践证明，仅仅依靠这三方面来带动农民收入的增加，还不能带来收入的明显提升，不能从根本上解决农民增收问题。要解决这一问题，必须寻求农民收入内生性

增长的途径。

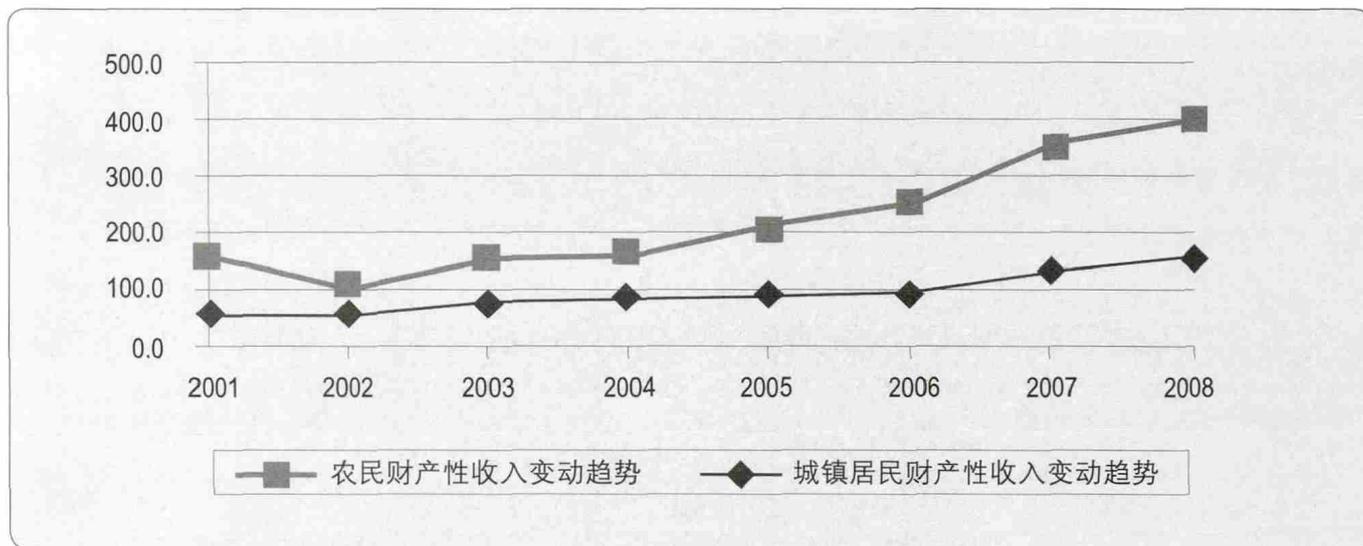
财产性收入就是通过对财产权利的运用所取得的收入，如出让财产使用权所获得的利息、租金等，以及通过财产使用所获得的红利收入、财产增值收益等。拥有财产是取得财产性收入的前提。但财产并不能自动产生财产性收入，必须将财产通过市场运作转化为资本，并将这些资本化的财产投入生产经营，形成可产生现金收入流的资产，才能最终取得财产性收入。

在我国目前的农村土地使用权制度框架下，土地使用权不能合理、有效的流转，目前只能算作农民的“隐形”财产，或称之为

尚未资本化的财产，其财产权益无法得到充分彰显。因此，增加农民财产性收入，改善农民收入结构，可以通过农村土地使用权产权制度创新，将目前尚未资本化的土地使用权通过市场运作转化为资本，并将资本化的土地使用权投入到生产经营中去，形成可持续产生现金收入流的资产，最终得到相应的财产性收入。这既可以改善农民收入结构，又可以显著地提升农民收入水平，稳步推进城乡一体化发展。因此，实现农村土地使用权资本化运作无疑是探索和开辟农民增收的有效途径。

将财产资本化的方式有很

图1 2001-2008年农民与城镇居民财产性收入变动趋势图（单位：元）



数据来源：根据2002-2009年《中国统计年鉴》相关数据绘制。

多,其中股权和债权都是资本的重要表现形式。根据《土地承包法》的规定,农村土地使用权资本化可以采取租赁、信托和股份合作等形式。实践中,一些地区正在进行农村土地使用权资本化试点,农村土地使用制度创新的实践已经走在了政策和理论的前面。在目前已有的土地使用权资本化的方式中,本研究比较赞同股份合作的方式。因为在股份合作式资本化方式下,农民在将耕地转移出去的同时,仍保持着资本化了的以价值形式存在的土地资本,农民的土地财产权益既可以不受损害,又可以实现股权收益长期化,使农民可以持续分享土地增值收益。“枣庄市徐庄模式”颇具典型性,可以借鉴并有向全国推广的价值。其核心内容是:发放农村土地使用产权证,建立农村土地使用权交易市场,发展农村土地合作社,跟进金融配套服务等。

(三) 土地使用权资本化运作的资金投入与运作模式

农村土地使用权资本化的资金投入模式分为多种方式,主要包括政府投入、企业投入、农民自筹、银行贷款、吸引社会投资。前四种模式相对来说比较清楚,

吸引社会投资者的新方式可以采取土地证券化。土地证券化是指以土地收益作为担保发行证券,在不丧失土地产权的前提下,利用证券市场的功能,将不可移动、难以分割、不适合小规模投资的土地,转化成可以流动的土地担保证券。这种模式的主要思路是通过发行土地担保证券吸收社会资金。

从我国的土地制度是农村集体所有制为实际出发,本研究认为,农村土地使用权资本化运作的实现,应考虑建立上下双层土地金融机制:上层为,国家建立土地银行——帮助农村集体实现土地所有权产权;下层为,农村集体建立土地信用合作社——帮助农户实现土地承包经营权产权和住宅产权。农村集体以土地所有权在国家土地银行抵押贷款,充实农村集体合作组织的土地信用社本金;农户以土地承包经营权和住宅产权在农村集体(合作组织)土地信用社抵押贷款,以充分实现农户土地或住宅所有权人、使用权人的权益。这样,土地银行透过“社区土地信用社”为农民提供金融服务,既克服了正规银行服务小农的困难,也使金融内置(利息归农),

有利于农民发展金融合作为核心的综合农协模式,促进分散小农变为有组织现代小农,提高农村土地使用权资本化运作效率和增加农民收益。

农村土地使用权资本化的运作模式,按照运作主体的不同,可以采取集中统一运作和分散自发运作两种模式。集中统一运作模式主要是指采取宅基地整理、土地入股等方式,将土地进行集中到某一运作主体,然后由运作主体统一进行规划和运作。自发运作模式主要是指农民或集体经济组织采用自发的形式,采用转让、租赁等形式进行土地使用权的流转。目前,我国各地在农村土地使用权资本化运作实践中已经做了各种创新尝试,如反租倒包模式、团体租赁经营模式、托管经营模式、农村专业合作社、公司+农户模式、土地股份合作制等形式。北京市结合自己的特点,充分借鉴全国各地多元化的经验,正在积极探索具有本地特色的经营模式。例如,北京大兴区西红门镇模式,就是较为成功的农村土地股份合作制模式。

有研究认为,根据我国国情,应考虑优先发展两种集体经济组织运作模式:一种是以土地合作

为核心的新集体经济模式，比如现在的大寨；另一种是以金融合作为核心的综合农协模式，比如台湾农协。实践证明，这两种模式很有生命力，符合中国国情。

三、构建农民增收的土地使用权资本化运作配置机制对策建议

1、构建明晰的农村集体土地产权体系。

第一，要明确界定农村集体土地所有权的主体。鉴于目前我国农村村委会与村集体经济组织的职能和人事功能合二为一的现状，有必要将其从职能上彻底分开。建议分别建立村委会行政法人和村、组集体经济产权法人的治理结构；设立农村集体产权组织法，将村、组集体产权组织作为一种特殊的农民集体法人，行使集体土地和其他集体财产的代理职能。

第二，要加强集体农民对集体土地产权的有效控制。为此，不仅要赋予集体产权组织以协调管理集体土地、财产的职能和权力，而且要明确集体产权组织法人的对内、对外民事责任。要在承认集体土地、财产“共同共有”的基础上，明确认定集体产权组

织每一个领导成员和集体成员各自的“连带责任”，使集体产权组织成为一个可以被追究责任的法人组织。

第三，要明确界定农村集体土地所有权的权能。为了能够进一步提高农村集体土地的资本配置效率，要赋予农民集体以完整意义上的土地所有权，包括土地用途的自主决策权和自主处置权，从而使集体土地能得到最有效的配置。国家对农村集体土地的征用，应完全遵循市场公平交易的原则进行，土地增值收益应当归农民集体。这不仅有助于限制各级政府和商业机构对农村土地的无度扩张占用，也有利于集体农民利用土地增值和土地使用权资本化，通过自己的集体经济组织，为失地劳动力创造就业机会和改良其余农用土地耕作条件，促进农村土地、劳动力、资本市场的全面均衡。

2、构建有效的农村土地使用权资本化市场导向机制。

第一，发挥村集体组织的中介作用，鼓励多种形式的土地流转。例如，北京郊区农村根据当地的社会经济条件，在实现中探索出了一系列的流转形式，如转包、转让、入股、出租等。从实

践效果来看，由村集体统一与外来涉农企业、种植生产大户等签订合同，或者转出户在村集体的有关信息指导下与外来企业或农户签订合同，可以节约双方的交易成本，从而起到比较好的效果。而农户自发的土地流转并没有流向效益高的涉农企业和生产大户，签订的合同不规范或者无合同，效益也不高。从北京市土地流转的成功案例中可以看出，由于北京市与我国其他地区相比，村集体经济实力较强，农户以土地承包权入股的形式，由村集体建立涉农企业或者合作社，能有效提高农业的经营效益并能促进农民增收。由此可见，各地农村在土地流转中，应重视积极发挥村集体组织的中介作用，规范并提高土地流转的效益。

第二，积极培育市场中介组织，使之在土地流转规划、土地供求信息、土地流转程序等方面发挥积极的作用。建议各地在每一个区县设立一个服务中心，分别与县、镇农经管理职能部门合署办公；村级建立土地承包经营权流转服务站，落实相对稳定的人员负责此项工作。土地流转服务机构具体组织、协调、指导土地承包经营权流转，充分发挥服

务引导作用，使土地承包经营权从小范围流转扩大到大范围流转，从临时性、个体性流转转变为经常性、整体性流转，以推动合理流转。

第三，规范土地流转程序，尤其要规范乡镇（街道）、村、社及其干部参与土地流转的行为。乡镇、村、社及其干部不得以任何名义强迫承包户流转土地，同时要按照有关政策，积极做好土地流转的管理与服务，对土地流转的具体内容进行审查、监督，防止集体土地权益流失。应在充分尊重农民群众意愿的基础上，搞好协调与协商，保障农民在土地流转中的利益。

第四，建议采取集中统一运作模式，实行农村集体建设用地信托制度。在当前我国农村土地使用权资本化改革的初期阶段，采取集中统一运作模式较为适宜。在农村土地信托制度下，农村集体将建设用地或者宅基地集中交给土地信托机构进行管理和经营；土地信托机构按照统筹城乡综合配套改革发展的要求使用土地，依照国家法律法规将土地投入流转市场，进行土地使用权的交易。一方面它能避免单纯由国家征用土地给农民带来的经

济损失，减少不必要的矛盾与冲突；另一方面也能避免农民将土地自行投入流转造成难于管理的问题。实践的探索证明，农村土地信托制度，作为农村集体的长期土地投资，不失为一条合理而持续的农民增收之路。

3、构建合理的农村土地使用权资本化运作利益分配格局。

据国家有关部门统计，改革开放以来，仅土地征用一项，农民损失高达2万亿元以上。在整个土地出让金的分配中，农民所得不到10%。一直以来，农民基本上被排除在农村土地非农化的进程之外，或者对农村土地非农使用的决策权受到很大的限制，收益权也无法得到保障。

按照土地流转收益按财产权性质进行分配的原则，集体非农建设用地首先是集体所有的土地，不是国有土地。因此，流转中的绝大部分土地收益应当归集体土地所有者所得，而不能以各种名义转为国家各级地方财政所得。同时，因为环境改善或土地用途改变而带来的土地增值收益，地方政府、中央政府、农民应该按照平均分配的原则进行调整，不应该绝大部分归政府所有。在一些较不发达的地区，政府也

可以免收土地收益，以支持农村集体经济发展和鼓励原有集体建设用地的优化配置。

本文作者：

钟瑛 全国政协委员、中国社会科学院当代中国研究所研究员、民建北京市委常委兼市委理论委员会主任

责任编辑：王云峰