

编者按: 党的十八届三中全会明确了农村土地制度改革的方向和任务。2014年12月2日, 习近平同志主持召开的中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》, 会议指出, 坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线, 在试点基础上有序推进农村土地制度改革。怎样更好地推进农村土地制度改革, 学界也有很多探讨和争论。本刊特邀华生、刘守英、王卫国、贺雪峰四位专家就农村土地制度改革及相关问题进行分析 and 讨论。

破解土地财政, 变征地为分地

——东亚地区城市化用地制度的启示

华 生

(东南大学, 江苏 南京 210096)

〔摘 要〕土地制度改革是进一步全面深化改革的关键环节之一, 中央也以谨慎稳妥的态度布置了试点。试点的好处是可以摸索经验、避免大的失误, 缺点是耗时较长, 特别是若效果存疑, 需重新设计方案再试, 时间会拖得更长, 从而贻误改革的时机。实际上, 东亚的日本、韩国和我国的台湾地区成功现代化的经验, 已经探索出一条城市化用地制度的成熟做法, 值得我们重视和借鉴。

〔关键词〕土地制度改革; 减步法; 区段征收; 市地重划

〔中图分类号〕F321.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1008-9314(2015)03-0013-05

在工业化、城市化过程中, 城市的边界持续扩大, 不断面临着原先的农村土地改变用途和规划为建设用地的问題。我国迄今采用的是政府以一次性货币补偿办法为主的征地模式, 即将农村集体土地征用后转为国有土地, 然后进行城市化开发建设。这种征地方式近年来受到广泛的批评。在实践中, 政府征地模式也遇到了越来越大的阻力。一方面农民特别是城郊农民的补偿要求不断升高, 征地冲突日益加剧。一次性的货币补偿并不能使失地农民适应和应对突然改变的生活, 乍富挥霍、投资失误或受骗返贫者不在少数。另一方面, 唾手可得的征地卖地收入, 刺激了许

多地方政府铺摊子、出政绩的雄心, 结果在日益沉重的基础设施建设债务的负担和不断上涨的土地征收补偿的双向挤压下, 地方政府普遍陷入了对地价从而房价的依赖, 这样就孕育了更大的地产泡沫和财政金融的风险。更严重的是, 这种代价昂贵的城市化道路还几乎没有把几亿农民工及其家属纳入视野, 给我们留下了人口城市化市民化的巨额欠账。因此很显然, 征地卖地的土地财政模式的转型, 不仅势在必行, 也迫在眉睫。

应当说这些年来对征地制度改革一直都有探讨, 政策上也开始调整。酝酿的方向如一些文件所说, 是

〔收稿日期〕2015-03-30

〔作者简介〕华生, 东南大学经济管理学院名誉院长。

逐步缩小征地范围，让若干农村集体土地直接入市。目前正在准备出台的就是所谓农村集体经营性建设用地（即主要是原乡镇企业用地）的入市政策。不过，即便是这个被学界和舆论界的许多人认为范围太窄、步子太小的步骤，显然也会冲击现行土地财政的收入，从而进一步恶化地方政府的财政困境，缩小改革腾挪的空间。显然，不解决地方政府的公益准公益用地和城市基础设施建设费用的资金来源，我们就难以真正走出土地财政陷阱。

缩小征地范围这条路举步维艰，不仅反映了这条改革思路与现有利益格局直接冲突，因而难以推进，其实也暴露了这条看似正确的改革思路更深层的问题。这就是缩小征地范围、农地直接入市并不符合城市化转型期用地的客观规律。因为缩小征地范围，纯公益性用地才能征收，这意味着政府不仅没有土地收益，还要为征收公益用地筹措巨额资金，即便不考虑城市基础设施建设的资金来源，也是现在深陷债务泥潭的各地政府根本无力负担的。实际上，城市建设使土地升值，因此土地增值收益构成城市基础设施所需资金的主要来源既合情合理，也是国外成功的普遍经验。有人误以为房地产保有税可以解决城市建设费用问题，因而主张开征房产税可以替代土地出让收益，其实这是极大的误解。国外的房地产保有税主要用于城市的日常维护，包括各种公共和公益机关如学校、医院等的经常性开支，根本无法去承担新建和扩建城市的公用土地费用和基建支出。而农地直接转让开发入市意味着城郊农地权益人可以直接收获农地转用的增值收益，除了像其他纳税人一样照章纳税以外（目前的税收政策还是征收补偿全额免税），不必承担任何其他义务。这就等于把城市建设的成本（各类公共公益用地和城市基础设施建设费用）全部转嫁给政府从而一般纳税人头上，这既极端不公正不合理，也必然会构成城市化发展的巨大障碍。实际上正是因为这个思路的不现实和不合理，城市化用地制度的改革虽然已提出多年，但总是步履蹒跚，欲行又止，人们普遍感到无所适从，这应当说不是偶然的。

二战以后，日本、韩国、我国台湾等为代表的东亚成功现代化模式引起了广泛的关注，其中的韩国和台湾还是战后全球唯一从低收入跨越中等收入阶段直

接进入高收入行列的经济体。日、韩、台与我们有相近的历史文化背景，都属于人多地少、人均可耕地类同的国家或地区。他们均在几十年内实现了现代化城市化转型，大量农业人口平稳移居城市，而且在这个过程中人均收入差距较小、避免了成规模的贫民窟。他们城市化用地采取在发展中国家中独树一帜的分地模式值得我们研究借鉴。

所谓分地的依据和原理是基于农村土地转为城市化用地之后，都需要划出相当部分的土地作为公共设施使用，需要拿出一部分土地出让收入来弥补公共设施投入的成本等。这样所有进入城市化使用的土地所有人就不可能继续保有他们的原有全部土地、独享土地增值收益。由于农村用地转为城市化的二、三产业用地肯定会有高得多的产出率和市场价值，因而分割相当大部分土地用于公共设施和弥补其建设成本不会减少相反会增进剩余土地的价值和升值潜力。所以分地并不妨碍土地所有人的合法权益和生计保护。

东亚的分地模式以日本的减步法为代表，其实也是源自日本对早前西欧主要是德国经验的借鉴。减步法的原理是在城市化发展导致土地用途或建筑规划改变时，原土地所有人必须将土地分成三块。一块作为公共设施建设用地，一块用以出售以抵充公共建设费用，一块给原土地所有人或权益人按新规划使用开发。在一定意义上，就是以自己的私有土地换取用途和规划变更。减步法成功的关键是减步率的确定。日本《土地区划整理法》第109条规定，减步以土地权益人在规划变更前后的土地价值不变为基准。其第110条规定，若原土地所有人所获得土地价值低于减步前土地及附属物权利价值，则必须给予土地所有人等额的现金补偿。反之，则需按规定被征收。应当说，减步法的原理与发达国家包括美国关于土地征收补偿的公平尺度是该土地在征收前原有状态下的市场价值、既不多也不少的法律精神是完全一致的。

韩国和我国台湾地区的用地制度在很大程度上都受到先行者日本的影响，现在大陆学者介绍比较多的是台湾的区段征收。按1990年台湾“行政院”规定，“凡都市计划扩大、新订或农业区、保护区变更为建筑用地时，一律采用区段征收方式开发。”因此，区

段征收自然成为这些年来台湾地区城市化用地的主要形式。

按照台湾现行“土地征收条例”第44条的规定，区段征收范围内的土地，经规划整理后，其土地划分为五块：一、土地所有人可按被征收土地在征收前的市场价格（各县市都有地价评议委员会并定期公布各类用途土地公告现值）申领现金补偿，也可按此补偿数与规划整理后的可供建筑用地市值的比例，申领建筑用地，称为抵价地，即用土地充抵补偿款。“其应领回抵价地之面积，由该管直辖市或县（市）主管机关按其应领地价补偿费与区段征收补偿地价总额之比率计算其应领之权利价值，并以实际领回抵价地之单位地价折算之”。“二、道路、沟渠、公园、绿地、儿童游乐场、广场、停车场、体育场所及国民学校用地，无偿登记为当地直辖市有、县（市）有或乡（镇、市）有。”“三、前款以外之公共设施用地，得由主管机关依财务计划需要，于征收计划书载明有偿或无偿拨供需地机关或让售供公营事业机构使用。”即地方所需的各公共服务、机关和事业单位用地，可无偿或按成本价让售。这样的收入也可弥补部分公共设施建设成本。“四、国民住宅用地、安置原住民或经行政院项目核准所需土地得以让售。”即保障性住房用地、原来居住在此地区但因无土地所有权领不到抵价地的原住民和租户的用地等，也适用让售的基础地价。“五、其余可供建筑土地，得予标售、标租或设定地上权。”这主要是为弥补区段征收后该地区的基础设施建设成本，以实现土地开发的财务平衡。

台湾区划征收的土地五分法显然是很有意思的。第一块是土地所有人的抵价地，他们按其土地的原市场价值全额领回了在新规划下的保留土地，权益得到了充分保障。而且他们领到的抵价地由于整个区域已经过更新改造，有了大量公共设施和服务机构，故而今后土地的升值空间显然远远大于改造前的土地。第二块是纯公益的基础设施用地，是建设新城区之必需，故全部无偿划转。第三块是准公共用地，如水、电、气等公用事业和机关、派出所等各类政府和事业单位用地，是必需但大部分应有偿按成本地价用地。这二、三类土地表面上无偿或低价有偿，但其带来的价值实际上体现在原住民领回的土地上，故体现了

使用者分摊费用的原则和精神。第四块土地主要用于保障性住房，体现了对非地主的原住民即主要是租房人群的普惠和保护。这一点其实在西方发达国家中均属惯例。许多发达市场经济国家对居住权和租户的保护不亚于对土地和房屋所有权的保护，而这在我国迄今的城区扩大和改造中是完全被忽略的，以致于大部分城区的扩大和城中村改造，都迫使农民工和其他移居者和租户毫无补偿地被驱赶和迁移。第五块土地出售出租用于筹措资金弥补公共设施建设成本，其实还是体现了使用者自负原则。因为这块土地上商用土地的升值恰恰源于上述各类公共和基础设施投入。所以作为履行社会管理公共财政职能的政府，应当既不补贴也不拿走这些土地出让收入，这就是所谓土地开发的财务平衡原则。

不难看出，减步法和区段征收的土地分配都是分地。分地的好处非常明显，可以说它在保有土地整体规划开发的好处的同时，几乎避免了我们土地财政上述的几个主要弊端。一是农民不再失地，也不会一夜暴富，而是既有居住地又有可以谋生的城市建设用地，这土地今后还会不断随城市建设发展而升值。二是政府也不必为城区扩大、土地开发背上沉重的债务负担，使用者付费的财务平衡可以使地方政府从越滚越大的债务重负中解脱出来，而对于过去存留的历史债务，由于是一个固定数额，这样就可以上下统筹、逐步消化。三是保障房用地有了着落。有了安居之所，进城农民和外来移居人口的市民化融入才有扎实的基础。四是这各项用地都公开透明、合情合理。任何一个利益相关方也难以无理取闹、漫天要价。同时分地的实物形式简单直观，不像税收分享那样间接曲折容易规避。

正是由于分地模式优点明显，现在国内不少学者也关注和推崇我国台湾地区“区段征收”中的分地。由于台湾“土地征收条例”第三十九条规定，“抵价地总面积，以征收总面积百分之五十为原则。因情况特殊，经上级主管机关核准者，不在此限。但不得少于百分之四十。”故很多人介绍台湾“区段征收”经验时，脱离其来源“减步法”原则和用货币或者抵价地进行权利价值补偿的真实尺度，提倡我们的征地也应广泛采用五五分成的方式，即农民交出50%或40%的土地，自己留50%或40%的土地转让开发。

由于这50%的土地依征收后的建设规划的不同，可以代表完全不同的市场价值，因此并不可操作，使得即便对东亚分地模式感兴趣的政府机构，也相当困惑。而没有明确和公平的标准尺度，任何政策都无法去制订和有效执行。这种情况阻碍了我们从征地补钱向分地留地模式的转型改革。

其实，从上述对减步法和区段征收中土地权利价值的计算可以知道，分地留地的真正尺度是征地前土地的市场价值。土地重新规划整理和进行基础设施建设后，其土地价值依规划和投入力度的不同而相当不同，因此抵价地不可能恰好等于整个征用土地的50%或40%。故台湾“土地征收条例”第46条又规定，“区段征收土地所有权人应领抵价地面积与实际领回抵价地之面积不同时，要以现金方式多退少补。”“土地征收条例”的实施细则第40条又规定，“抵价地发给比例因土地所有权人领取现金补偿或选择高价区位土地较多者，致实际发给面积比例降，视为已符合本条件第三十九条之规定。”可见，分地的比例大小要依新规划的土地价值而变，并不可能是一个机械的比例。

实际上，原住民领回的“抵价地”之所以不能简单按土地面积比例计算，不仅是因为土地因建设用地规划不同价值差距很大，更重要的是在很多情况下，抵价地中还包括了土地市场价值很低的农地。这样领回土地的比例大小就更不能说明原住民得到的利益大小。在日本、韩国和我国台湾地区的征地补偿中，都有占用农地给土地所有人补偿另外一块农地的做法，这被称之为“替地”。替地补偿尽管在大陆闻所未闻、甚至被认为这根本不是补偿而是排斥农民参与土地增值分享，但在东亚模式中反而被认为是公平补偿农民而且不改变其生活方式的好办法，直到今天仍被广泛使用。这在台湾的区段征收中也不例外。台湾“土地征收条例”第43-1条中规定，“区段征收范围内得规划配设农业专用区，供原土地所有人以其已领现金地价补偿费数额申请折算配售土地，作为农业耕作之用。”这也是我们在这些国家和地区旅行，即便在大城市的近郊也能看到有农地菜地穿插其中，并不因这些地寸土寸金就弃农开发的原因。因此，决定农民利益第一位的是原土地市价的计算以及根据规划整理后的土地能领回同等权利价值的土地，而不简

单是领回土地面积的大小。故“台湾监察院”2014年在土地地区段征收的专案调查研究报告中也指出，“虽然法令规定被征收地区之‘抵价地总面积’不得少于40%，但这非表示原土地所有权人实际领回的土地面积为40%，因抵价地领回之土地面积大概为30%而已，甚至是更低（仅有22%）。”

正因为如此，台湾市民更欢迎的是“市地重划”而不是区段征收。“市地重划”顾名思义就是市区土地的重新规划改造，也即我们通常所说的旧城区改造。“市地重划”与“区段征收”的最大区别在于，“区段征收”是整个区片被政府征走，原土地所有人只能领回抵价地外，其他土地已交出与他无关。而“市地重划”则正好相反，除了交出去的土地之外，剩下的土地全是自己的。这多少让我们想起当年农村土地的家庭承包：“交了国家的，留了集体的，剩下全是自己的。”实际上市地重划倒更符合日本“减步法”的原理，即减步交地后，剩下的土地归自己，只是这个剩下土地的计算，仍是按照征收前土地原用途的市场价值。“市地重划”由于是在既成城区进行，而老城区无论如何破旧，街道狭窄、公共设施不足，但总已与原农村不同，已经有了一定的公共用地和设施，故而“市地重划”中原土地所有人的份额就会比较高，往往可以享受大头。也就是说，在交出一部分公共设施用地之外，再交出一部分“抵费地”，即出售以弥补公共设施建设的费用，剩下的土地原所有人就可以按规划建造使用了。

“市地重划”的另一大灵活性是它既可由政府发起，也可由原土地权益人发起主导。在由土地权益人发起主导时，由于土地权益人数量较多意见协调不易，交易成本肯定不低，但好处是自己主导、不用政府插手。在这种情况下土地重新改造必须符合社会整体利益和“使用者付费”的性质就更加鲜明。因为即便是自己主导，也要严格按照政府批准的更新改造规划贡献公共用地和自己出钱从事公共设施建设，也要兼顾原无地的居住人即租户的利益。这和上述日本在区划整理事业中的“减步法”精神是一致的。日本的规定是：区划整理事业需要得到原居民2/3和拥有土地所有权益1/2以上的人同意（即不仅是过半数的地主要同意，更要过2/3的原居民主要包括租住者

同意),同时也是既可政府组织进行,也可民间发起经批准进行。显然,这种区划整理或市地重划也是我们在旧城区改造中可以学习借鉴的。这已经不是我们这里有人曾经奢望的“合作建房”了,而是国人想都不曾和不敢想的合作改造整个社区。只是仍然要在符合社会整体利益的前提下,而且要特别尊重居民中无地无房人的意愿和权益。显然,这和我们一些地方如深圳的城中村已经建起了摩天大楼、根本不留什么公共设施存在的空间,现在还在呼唤原住民地主利益合法化而根本不考虑几百万移居租房人的权益,当然完全不是一回事。

可以看出,日本减步法在台湾变异发展出的“区段征收”和“市地重划”都是分地的不同形式。应当指出的是,台湾的土地所有人在领得土地的比例上确实有明显上升的趋势。这里一个关键性的转折点是1986年。在这一年中台湾的相关土地法规进行了重大修改。在此之前,台湾的土地征收也是完全以现金补偿为主,而且数额很低。虽然自1977年开始有允许土地所有人优先买回土地的条款,但实际买回比例很低,一般只在百分之几。1986年最重大的改变是其“平均地权条例”中首次提出抵价地以50%为原则、不低于40%。这里的主要原因恐怕是这一年台湾的城市化已基本完成(城市人口占总人口已达75%),不再需要解决大规模进城农村人口的安居用地问题了。特别是在2000年以后台湾的用地和相关税收制度的不断放松,也带来了后城市化时期的一系列严重问题。由此看来,我们的用地制度改革更要循序渐进。在目前这个面临几亿农民工及其家属安居欠账的城市化高速发展期,原土地

所有人分得的土地部分的比例肯定就会比较低,仅以保证其城市化开发前后的权益不受损失为原则。随着今后进城人口的历史欠账逐步还清和城市化程度不断提高,土地所有人参与土地增值社会分享的比例才会和才能逐步增加。

最后需要特别指出的是,在分地制度的模式下,土地所有人所分的土地仍然保留为农民集体所有就很不合适了。实际上,农民集体所有制土地进城本来就是一个充满争议的话题。因为在城市社区里根本不可能再固守原先村庄封闭成员的集体所有。在变为城市社区后,搞出只有国有土地使用权的原城市居民、又有集体土地所有权的新市民本身就是一种矛盾,人为造成了相互之间权利的不平等。对于城郊农民来说,在分地中拿回的土地不再是集体土地而是城市建设用地,显然具有更大的含金量。特别是如上所分析的那样,在城市化转型期,农地转为城市建设用地要分为五块,其中还包括要安排进城农民市民化用地,因而城郊原土地所有人领回的土地份额相对比较小的情况下,领回的抵价地在同样面积、同样规划用途和容积率情况下,原住民显然愿意拿到的是城市国有土地而非集体土地。显然,这种失地原住民有所得、而政府和社会又没有失的双赢结果,我们没有必要非要反对,非要在集体土地与国有土地同地同权的口号下给失地农民补偿集体所有土地,吃力不讨好地让集体土地进城。从这个角度看,目前正在准备推行的农村集体经营性建设用地直接进城入市的思路就要重新审视,以避免不必要的弯路和折腾。

责任编辑 杨海洋