

工作论文

NO.W083
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

土地发展权转移与农民集中居住的地方 试验：挑战与出路

汪晖 浙江大学公共管理学院

陶然 中国人民大学经济学院

史晨 北京大学国家发展研究院

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

一、从城中村改造到纯农区宅基地拆迁	3
二、最严格耕地保护制度下的农民集中居住与土地发展权转移	5
三、土地发展权转移的地方改革试验	7
3.1 成都的“拆院并院”	7
3.2 天津的宅基地换房	8
3.3 浙江嘉兴的“两分两换”	9
3.4 重庆的地票交易及其配套改革	10
四、中国式土地发展权转移中农民集中居住的几个潜在误区	12
五、未来改革的方向	16

土地发展权转移与农民集中居住的地方 试验：挑战与出路¹

汪晖 陶然 史晨

一、从城中村改造到纯农区宅基地拆迁

进入本世纪以来，随着我国工业化和城市化进程的加快，工业和城市发展占用了越来越多的土地。在我国的既有体制和政策下，满足城市化和工业化的用地需求的主要方法，是通过征收农地并将之转化为非农建设用地。而在城市扩张的过程中，往往还会碰到农村宅基地，由于拆迁农村宅基地的成本一般要远远高于农地，所以很多城市在外延扩张时，一般会绕过农村宅基地，于是在我国一些大中城市出现了为数众多的“城中村”现象。

近年来，城中村拆迁规模开始急剧上升。之所以出现这种情况，主要是因为随着城市扩张，以及我国城市地价、房价在近年内的飙升，这些城中村地段的土地商业价值开始逐渐增加，因此，对于地方政府和开发商而言，宅基地拆迁从原来费时、费力、不赚钱变得开始有利可图。比如，一些地方政府以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始主导大规模的“运动”式拆迁，其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高，而在另外一些地区，尤其是珠江三角洲地区的深圳、广州，反而出现了城中村改造过程中，由于原有居民房租收入很高，拆迁补偿的价格很难谈拢，城中村改造无法推进的问题。

此外，在目前各地以政府和开发商主导的城中村改造模式下，改造后的城中村虽然基础设施和城市面貌大大改善，但变成了中高档商品房小区和商业开发区，基本上丧失了其对流动人口的容纳功能。实际上，我国的城市化背景和目前土地管理体制，必然导致流动人口大量聚居“城中村”和“城郊村”。很多“城中村”就是因城市在扩展过程中地方政府为减少征地成本有意避开农民宅基地、而只征收农地所导致的。在我国户籍制度改革滞后、城市住房保障制度缺失、特别是城市政府提供的保障性住房只面对本地户籍人口的情况下，相当部分的外来民工只有选择城中村和城郊村居住，城中村和城郊村的本地农民，也因此可以获得相当可观的房租收入。

从这个意义上看，这些城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。一个非常值得深思的问题，如果这些城中村拆除了，那些原来靠房租收入维系生活的失地农民怎么办？那些居住在城中村的大量流动人口又往何处去？

¹ 本文得到了国家自然科学基金（71073138，70633002）资助。另外，作者汪晖和陶然均为北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心研究员。

值得注意的是，近年来，不仅城中村这样有商业价值地段的农民宅基地拆迁规模不断扩大，不少地区部分地处远郊或纯农区、因而不具备商业价值的农村宅基地也在政府主导下开始进行拆迁和复垦，并推动大规模农民集中居住。在这些地方改革实验中，比较有代表性并具有较大影响的包括作为我国“城乡统筹发展综合改革试点”城市的成都的“拆院并院”改革试验，浙江嘉兴的“两分两换”试验，天津的“宅基地换房”改革、以及重庆的“地票交易”改革试验。

实际上，除了上述具有全国知名度的地方改革实验外，全国各地很多地方以“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。比如，除了在城市大搞“一年一变样，三年大变样”的城市大规模拆迁改造外，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个左右村庄、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。

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, *Transferrable Development Rights*）概念最早起源于美国，它是指将一块土地进行非农业开发的权利（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）就可以获得相对于原来土地利用规划确定的强度来说更高的开发强度，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(*Tavares, 2003*)。

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。

本文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。应该说，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被推广，因此，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。

本文剩余部分安排如下，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统一制度背景，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”的操作模式。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几个潜在误区。由于重庆近年来的改革涉及到户籍-土地-住房等城乡统筹多方面内容，也引起学术界乃至社会的巨大关注，本文第三、第四部分还对“重庆模式”进行了更加详细的讨论。在本文最后一部分，我们在总结既有改革经验教训的基础上，特别提出本文的政策含义：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、最严格耕地保护制度下的农民集中居住与土地发展权转移

众所周知，我国当前实施的是要确保 18 亿耕地红线为目标的“世界上最严格的耕地保护制度”，中央为此建立了一套集权式建设用地计划管理体制，并通过土地利用总体规划和年度土地利用计划实现。在这种体制下，每年基层政府能够报审并实施的建设用地指标需要中央计划逐级分解下达（汪晖，陶然 2009）。

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。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，² 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“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，

² 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)

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上有差异，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、土地发展权转移的地方改革试验

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。

3.1 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资源管理部门审批。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。

3.2 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。原村庄建设用地上进行复耕，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 1 平方米主房可置换 1 平方米商品房，每 2 平方米附房可置换 1 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。

3.3 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，置换价格按招标投标价格；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。

3.4 重庆的地票交易及其配套改革

重庆市的地票交易也来自于城市建设用地建设指标不足。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，重庆地票交易制度使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）。

实际上，重庆地票市场的改革只是其整体改革计划的一个环节。在城乡统筹的背景下，重庆的改革配套措施中还涉及到大规模推进户籍制度改革等多个维度。而且户籍制度改革和土地制度改革还有联动关系。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。

四、中国式土地发展权转移中农民集中居住的几个潜在误区

到底应该怎样评价前述讨论的各地改革实践？不可否认，在改善农村基础设施和居住条件、节约用地方面，这些对农村建设用地、特别是农村宅基地进行统一规划和农民集中安置的做法有改革探索意义。

目前我国建设用地总量已经超过 4.7 亿亩，其中城镇用地（城市加建制镇）0.5 亿亩，独立工矿用地 0.5 亿亩，而村庄用地（不含独立于村庄之外的乡镇企业用地）就高达 2.5 亿亩，且呈逐年增加的态势。农村集体建设用地无疑是农民重要的生产生活资料，是农民最大的物质财富，但由于缺乏市场机制以及产权不清晰等原因，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，农民自然也享受不了土地增值的收益。通过盘活农村集体建设用地并进行土地发展权转移，一方面可以让城市获得更多的用地指标，另一方面也可以让农民分享部分因城市化过程而带来的土地增值收益，村级组织可以用各种形式办实业和物业，农民也可以通过宅基地置换改变居住形态和居住环境，提高农民的生活质量。因此，在推动农民集中居住过程中，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。

但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。

第一，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“地票交易”、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，都不是通过比较完善的市场交易实现的，而更接近于征收的范畴，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，但在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。即使是重庆的“地票交易”，由于参与交易的主体仍然是区县乃至乡镇地方政府，而不是“被集中居住”的农户。

尽管当前地方政府主导和推动的宅基地拆迁复垦行为符合征收的特点，但地方政府基本上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。问题是既

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,农民可以获得那么多好处,为什么地方政府不通过推动农民或农民集体为交易主体参与的土地发展权市场交易,而非要通过一种近似于征收的办法来实现宅基地复垦?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,而是为了获得地方政府可以灵活使用的建设用地指标,为什么要动用征地权?

第二,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,农民的生活相对便利,同时新的居住点离农民的承包地不算很远,所以对农业生产的影响相对要小;而在天津华明镇,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,养殖业生产更是无法进行。

此外,急进的、大规模、运动式的整村拆迁复垦是否有必要?将宅基地复垦为耕地,由于耕作层已经破坏,耕地的质量较差,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?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,一亩建设用地指标本身就值十万甚至二十万,有指标就可以征收城郊农地,其出让金则可高达几十万甚至几百万。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。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。

第三,集中居住的补偿和安置问题。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。

这里并不是说，去完全满足所有农民的补偿要求就是合理的。即使在城市更新改造或城中村拆迁过程中，也可能会出现个别权利人漫天要价，而导致城市更新或改造无法完成。但这种情况的出现，往往恰恰（虽不必然）是缺乏市场交易机制，没有价格发现机制来显示财产权利真实市场价值所带来的结果。因此，这里的关键问题，是土地发展权转移过程中仍然缺少市场定价要素，土地发展权转移价格基本上被地方政府单方面地规定为小城镇大小不同的一套住房的价格。而农民在此过程中基本缺乏谈判权。总之，在没有找到合理的定价方式之前，强势地方政府忽略、伤害农民的眼前或长远利益的状况几乎是难以避免的。

第四，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，虽然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”对拆迁复垦所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贯庄村出现拆迁困难，华明街道委员会 2008 年 8 月 16 日就发布了《关于强势推进贯庄村整体搬迁工作的决定》的文件。文件中要求：与贯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、贯庄村两委会成员、党支部书记、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，但我们对贯庄的调查表明，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。

不妨再来仔细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。

第五，农民集中居住的后续问题没有得到充分考虑和妥善解决。首先是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，如华明街道办事处农办主任李健生告诉《中国新闻周刊》：“这个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；其次，有些地方的农民集中居住小区完全按照城市居民公寓式小区的模式建设，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；最后，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，也没有达到领取养老金的年龄，生活更加艰辛。

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。我们调查还发现，在一些地区，政府通过放弃对原有村庄基础设施维护，甚至在学校考试之前突然

将学校搬离，从而对剩余村民施加压力进行集中居住的情况。剩余村民为了维系基本生活条件和确保孩子上学，“自愿”在搬迁协议书上签字。通过这种方式实现的“自愿”集中居住，很难让人满意。

五、未来改革的方向

通过宅基地换房推动农民集中居住，是近年来一些地方政府为了突破建设用地指标而采取的土地发展权转移行动。客观地说，一些地区进行农民集中居住改革试点，在节约用地，改善农民居住条件，拓展城市发展空间上也有一定的积极意义。特别是对那些宅基地确实过于分散，而农民原有居住条件较差的地区，进行上述土地发展权转移有一定合理性。但这里的关键问题，是从程序正义的角度看，在具体的操作过程中，农民的宅基地发展权（即农民自主处置其宅基地资产并获取收益的权利）是否得到足够的尊重？在中国目前的城市化模式中，地方政府，尤其是市县级别政府，为了获得新增土地利用指标带来的城市空间扩展余地，以继续当前的土地财政，非常积极地推动纯农区、甚至远郊区乡镇大规模拆除农民的宅基地，而这些乡镇政府，由于可以从宅基地复垦之后的指标出售（或转移）中直接分成，更是不遗余力推动农民集中居住。

退一步说，即使一些地区进行的上述改革探索有其积极意义，如果各地也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严重损害。在既有的城市化过程已经导致近郊农民征地过程中“被”严重剥夺的基础上，又进一步使“新农村建设”也成为一场剥夺纯农区农民宅基地发展权的盛宴。目前，新一轮全国土地利用总体规划纲要（2006-2020）已于2009年10月通过国务院审批，各地的土地利用总体规划也将在2010年底批准实施。在新一轮土地利用总体规划修编过程中，有关部门提出了一个“屋顶理论”，即中央下达到地方的控制性规划指标中增加了一个规划期末（2020年）城乡建设用地总规模（包括城镇用地、工矿用地和村庄用地），这个规划期末的城乡建设用地总规模不允许被突破，犹如一个房屋的屋顶，一个地区的城乡建设用地空间就取决于“离屋顶的距离”，即现状城乡建设用地总规模和规划城乡建设用地总规模的差距，如果现状已经突破“屋顶”，就必须通过建设用地复垦将总量降下来。这个政策结合“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”政策就意味着，一个地区城市和工业用地的空间有多大，取决于农村建设用地复垦的潜力有多大。在此政策背景下，新一轮针对农村宅基地的“大拆大建”正在开始。

与前面谈到的各种集中居住所带来的具体问题相比，一个更值得学术界和决策部门深思的问题是上述行动如果被各地所效仿，那么我国将要推进的农村集体建设用地入市的改革将根本无从谈起。因为所有可流转的农村集体建设用地都有可能被地方政府纳入拆迁复垦的计划，这显然与2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的精神背道而驰。在那个文件中明确提出，“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经

营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。

各地农民集中居住中存在的上述问题也引起了中央政府的高度重视。国务院总理温家宝在 2010 年 11 月 10 日专门主持召开国务院常务会议，研究部署规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点工作。会议提出，“少数地方片面追求增加城镇建设用地指标，擅自开展城乡建设用地增减挂钩试点或扩大试点范围，擅自扩大挂钩周转指标规模；有的地方违背农民意愿强拆强建，侵害农民利益；挂钩周转指标使用收益分配不规范等。必须采取有力措施，严格规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点，促进其有序健康发展。会议还强调，“要充分尊重农民意愿，涉及村庄撤并等方面的土地整治，必须由农村集体经济组织和农户自主决定，不得强拆强建。严禁违法调整、收回和强迫流转农民承包地。坚决防止违背农民意愿搞大拆大建、盲目建高楼等现象。”因此，“要严格控制城乡建设用地增减挂钩试点规模和范围。经批准开展城乡建设用地增减挂钩试点的地方要严格按照有关规定，坚持局部试点、封闭运行、规范管理，不得扩大试点范围。农村建设用地整治所腾出的土地首先要复垦为耕地，严禁以整治为名，扩大城镇建设用地规模。中央还提出，擅自用地增减挂钩试点将追责“一把手”，违规进行试点的还要直接“相应扣减土地利用年度计划指标”。

虽然中央上述政策措施对于短期遏制各地开展运动式集中居住必然会有一定的遏制作用，但总体来看，这些措施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大规模搞建设过程中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，还需要进行更多的配套改革，一方面要通过征地制度和财税体制改革适当降低目前地方政府大规模搞各种建设的超强激励（陶然等 2009，陶然，汪晖，2009），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。

正如本文第二部分分析所指出的，各地大搞宅基地复垦，农民集中居住的体制根源是“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”的政策。显然，这个政策的主要目标是为了控制城乡建设用地的总规模并确保中国 18 亿亩耕地资源的红线。这里我们先不去讨论中国的耕地总量是否实际上不止 18 亿亩，也不去讨论中国为确保粮食安全是否就一定非要确保 18 亿亩耕地，即使要达到农村耕地总量不减少的目标的同时，增加建设用地指标，也并不是只有拆迁农民宅基地然后进行复垦这样一种方式。

正如本文第二部分所指出的，新增耕地的另外一个方法是农地整理。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。在我国浙江省，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。

以浙江为例，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的成本较高。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。如果按照以前土地整理的进度，补充耕地的任务可能无法完成。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、村集体和农民更没有激励投资土地整理项目，而省政府也没有足够的财力承担这笔巨额的投入。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。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。而另一方面，在城市里，每亩建设用地的出让金远远超过2万元的指标费，完全可以使得折抵指标成为计划指标的重要补充来源，这一政策因而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。自2000年以来，浙江省的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。可惜的是，浙江这一做法在前两年已经被中央政府叫停。

较之宅基地复垦折抵建设用地指标的政策，“农地整理新增耕地折抵建设用地指标”政策有以下几个明显的好处：（1）农地整理的成本大大低于宅基地复垦，避免无谓的社会资源浪费；（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）由于农地整理不影响农民的生活生产，反而有助于增加耕地、降低农业生产成本，因此不会产生社会不稳定因素，更不会带来大量的上访和集体性事件。农地整理的投资主体短期乃至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政府的投资积极性。

当然通过土地整理来新增耕地的缺点是新增耕地量可能会有水分，因此如何通过规范的验收程序和高科技手段来确保土地整理新增耕地的真实性是需要解决的问题。但无论如何，土地整理对农村、农业和农民是有益的投资。

我们认为，在现行建设用地计划管理体制不变的情况下，与其大规模实行“城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩”的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新增耕地折抵建设用地指标。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。当然，“农地整理新增耕地折抵建设用地指标”政策的要求可以比过去各地实行的政策严苛，比如折抵的比例可以降低到 30-50%，而不是 60% 或 72%；再比如建立严格的监督和验收机制等等。**

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，中央政府可以将这个市场的交易对象、交易量纳入计划管理，控制全国交易的总量，并对农地整理和指标交易加以严格的监督管理。

因此，如果能够在土地整理中引入折抵指标，并放开全国性的折抵指标交易市场，各地进行宅基地复垦并强迫农民集中居住来获得建设用地指标的压力就可以得到大幅度缓解。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业为主地区农民宅基地的现象。

当然，上述讨论并不意味着，**将农村宅基地拆除复垦后并进行土地发展权（建设用地指标）转移的做法完全不可行。这里的关键问题是到底谁应该作为土地复垦指标的交易主体，应该经过怎样的程序，如何才能切实保障农民对宅基地的财产权利？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，**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，有三个重要差别，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。**

未来在宅基地复垦过程中，如何在政府的统一组织下，进一步推广市场化模式，将宅基地复垦指标交易建立在一个更加健康、更加公平的市场机制框架下运作，是未来新农村建设中必须要处理的问题。只有解决这个问题，才可以有效避免我国目前广泛出现的各类新农村建设和城乡统筹改革中的强制性宅基地拆迁与集中居住现象。必须考虑到，由于我国区域之间土地资源禀赋与用地需求的差异非常大，如果能够有效地建立起来以农户和农户集体为土地指标交易主体，政府搭建交易平台的跨区宅基地复垦指标交易市场，那么发达地区可以从欠发达地区购买建设用地复垦而产生的建设用地指标，这将不仅有助于提高土地利用效率，而且有助于避免发达地区为获得建设用地指标而过度进行的宅基地集中。

我们认为，需要通过一个长期的计划来渐进地推行纯农区农村宅基地复垦工作，而同时逐渐放开宅基地，包括集体建设用地的市场化交易，而竭力避免大规模运动拆迁和农民集中居住的模式。一方面，政府在推行农村宅基地复垦工作必须谨慎。只有那些当地农民确实已经永久性迁入城镇并从事非农产业的空心村，以及零散的破败的小村落才具备拆迁复垦的条件，另一方面，宅基地和集体建设用地的市场化交易，本身也有利于农村建设用地的更高效利用，同时鼓励不同市场主体参与宅基地自身的市场以及宅基地上的发展权市场发育。这里特别需要强调，土地整理和宅基地复垦的投资主体可以逐渐多样化，相应地，收益也可以在农民、集体、投资者以及地方政府之间进行合理的分配。我们在最近这些年的调查中，发现在一些地区确实有这样的做法，实施效果也较好，比如浙江省慈溪市有很多农村宅基地整理项目就是由村集体来投资进行的，项目完成后，政府相关部门进行验收，复垦的耕地按照一比一折抵建设用地指标，归村集体所有，村集体可以将指标卖给市政府，也可以卖给市内任何一个乡镇政府。笔者调查的慈溪市海星村目前已经实施了四期宅基地整理项目，农民集中居住的小区就在本村范围内，小区不仅解决了公共服务、文化娱乐、污水处理、道路绿化等基础设施问题，而且由于住房依旧是独门独院的小楼，没有给村民带来生产上的不便。复垦的耕地归村集体所有，统一发包给种粮大户，折抵的建设用地指标以 15 万/亩卖给政府，用于平衡宅基地整理的投入。

总体来看，土地发展权转移和交易本身是一个好东西，关键看是如何在明确界定土地发展权归属，明确权利主体的前提下，搭建一个市场化的平台，实现效率和公平兼顾的帕累托改进。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，通过建立土地整理后新增折抵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，就不仅仅有通过经济较发达城市或地区购买土地指标来保护经济欠发达的城市和地区，特别是粮食主产区耕地和自然环境的意义，也更有为城市和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。

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. 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
3. 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
4. 罗蓉等 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
5. 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 月；

6. 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” 3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. 杨正莲. “天津, 宅基地换房换来了什么?” 中国新闻周刊 2009 年 06 月 08 日
8. 新华社 2008 年 8 月 26 日电. 记者徐岳.天津华明镇: 新农村建设“宅基地换房”的先行者, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-08/26/content_9710858.htm
9. 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.