

在耕地转建设用地中保护耕地、保护农民利益 及提高土地市场经济效率的建议

2003年 12月

问题

耕地转建设用地的补偿存在不合理和不能到位的现象。补偿额的上限未能反映建设用地供求的合理价格，造成耕地浪费，和低效率使用建设用地。补偿额的下限未能达到农民生活所需的基线，带来农民生活困难，农村社会分工畸形，农民涌入城市等问题。加上农民未能及时和全部地拿到补偿，产生了农民与政府之间、个人与集体之间和农民与开发者之间的矛盾，也未能充分利用补偿金去协助农村产业转向和更新。

分析

市场经济效率依赖于公平竞争。不然，买卖就不自由，供求就没有规律了。“公平”是指买卖双方的“均势”，包括市场信息，技术能力，法律保护等。西方资本主义市场经济的流弊是偏袒资本家，造成了不均之势。结果是它们的市场经济未能真正发挥最佳的资源分配功能。社会主义市场经济应是不偏不袒。政府的责任也就是维持买卖的均势。

在体制上中国的土地市场（特别是耕地往建设用地的第一次转让）有其特色。买卖不是双方的事，而是三方的事：农民（可细分为个人和集体）、政府（特别是市、镇、乡政府）和开发者（可以是开发商，也可以是政府本身）。他们各有其立场。

1. 农民：大多数身处城市化影响范围内的农民都接受、甚至乐意出让耕地赚钱。可是他们认为政府与开发者（特别是当政府也是开发者时）是站在同一阵线：强征、压价和浪费。他们最大的抱怨是补偿金额与市场价差距太大，真正到手的则更少。但他们也不是完全被动，会以拖延、抗拒的方式去争取权益。
2. 政府（市、镇、乡）：上有中央和省的指示以保护耕地和发展经济。在目前的大势和现有的体制下，经济发展占优先地位，保护耕地吃力不讨好。

中有政绩的压力。既要生财有方，还要应付来自左邻右里政府的竞争。耕地转建设用地是一大财源。就算是政府自用开发，也是廉价土地。因此，“保护耕地”是自断财路。

下要处理好个别农民与集体的矛盾，和下级政府的隐瞒、虚报的问题，这都造成耕地保护的情况不明朗。而且，保护了耕地也不一定保护了耕作。更加上市场的压力、商人的功利，使土地管理执行队伍要处处应付贪污，舞弊和枉法的引诱。

3. 开发者：他们尽量压价图利，特别是依靠政府（也有本身就是政府部门）向农民施压力，务求以最短时间、用最低价钱、在最佳地点开发赚钱。低价获得的土地何必考虑高效率利用？

在这三方面中，开发者的立场最鲜明，而且站主动地位。农民的立场虽然并不一致，但仍然以本身利益为前提。市、镇、乡政府的责任最重，矛盾也最多（特别是当它也是开发者的时候），更是处于被动地位：被土地开发趋势所动，被农民反应所动。

这些都是社会主义引入市场经济产生的问题。“处理”方向有二。一就是放弃社会主义，完全效仿资本主义。虽是有例可循（产权私有，

但流于垄断；买卖自由，但未必公平），但不合中国国情。二就是发挥社会主义市场经济的特性，事有可为。

建议

首先要肯定几个大原则：

1. 买卖要公平。买卖双方在信息上、技术上、法律保护上有相等的力量，才可以发挥市场经济物尽其用的效率。因此政府有责任去维持买卖双方的均势。
2. 土地增值是社会创造的财富，应归社会共有。土地国有是土地增值归公的保证。
3. 保护耕地、保护农民利益与发展经济会有矛盾。政府有责任去平衡长线及短线的社会与经济利益。
4. 市、镇、乡政府站第一线，处于农民与开发商之间，往往是被动的。中央与省政府应分清它们的责任，减轻它们的压力，把它们从左右为难中解放出来。

耕地转建设用地有两个重要环节，可考虑如下：

1. 征地：集体所有转归国有是中国特色，保证了土地为全民所有和社会创值归社会受益。但量要按指标（保护耕地），点要按规划（指导开发）。
2. 补偿：按建设用地供求价值去算则过高（土地增值是社会创造，不应单属农民）；按耕地生产价值去算则过低（农民不愿出让）。适宜在两者折衷。就是：
补偿额 = 耕地值 + 1/2(建设用地值 - 耕地值)。

在体制上可考虑以下几点：

1. 集体用地仍需转为国有用地。市、镇、乡政府的土地管理的职能不变。
2. 一切建设用地按规划方案部署开发。市、镇、乡政府的土地规划职能不变。
3. 农民与开发者（包括政府）直接谈判。价格和条件定实后交市、镇、乡政府办理转让手续。市、镇、乡政府在交易价和补偿金的差额中可拿若干百分比。其余归省、中央。供求双方直接交易，保证了市场经济的供求逻辑得以落实，间接保证耕地不被滥用和提高建设用地的效率，也同时避免了农民对土地开发的抗拒。市、镇、乡政府既可避开作为中介之苦，也不影响其财政收入。
4. 省设耕地转让技术援助处（技术专家由省选定），为农民提供市场信息、土地评价、法律咨询等服务。费用加在交易价上（亦即是由开发者承担）。这既提高农民的市场能力，也避免了市、镇、乡政府左右为难之苦。
5. 省设“土地交易帐”，由银行代理。开发者把买价存入帐内，农民直接（无需经过集体，也无需经地方政府）提取补偿金额。市、镇、乡政府拿取应得部分，结余归省和中央。由于这是活帐，不断存入，不断支出，可以一举三得：帐目分明，无从作弊；农民补偿可以落实；和市、镇、乡政府土地管理简化。更理想的是省政府不把此帐与其他帐项混淆：得诸土地，用诸土地。

以上的做法既能减轻中央与省政府监管的负担，避免政府之间的矛盾，又会减少农民往上举报，避免农民与政府之间的矛盾。

现在是市、镇、乡政府越俎代庖，以政府身份做买卖的事。既有政治与商业利益的冲突，又给人以政府与商人合流的感觉。除了吃力不讨好，形象欠佳外，贪污舞弊的引诱也大。以上的建议，保留了中国特色，更以社会主义体制去提升市场经济的效率，和以市场经济的逻辑去保证地方政府的清廉和精简。