

# 集体土地股份化：一个互利互律的耕地转用补偿 和土地整理分配处理办法

2004年 1月

## 问题

由于市场经济的冲击和土地功能与价值的波动，耕地转建设用地的补偿和农村土地整理后的分配往往缺乏客观尺度。有些农户所得过低，影响生活，并产生了不满；有些所得过高，损害了集体的利益，也引致其他人的不满。腐败的领导和官员容易作弊，廉政的也没法作出透明的决定。既产生社会矛盾也影响土地利用的效率。

## 分析

集体所有制度下每个农户在分配的土地上生活生产。每一块土地的生产价值与整个集体的基础设施、地形、地貌都有着不可分割的关系。在耕地转建设用地或土地整理中每块土地的增值或减值也与整个集体的落点，交通和产业结构有着不可分割的关系。集体与个人之间，以及个人与个人之间都需要有合理和合情的准则去分担成本和分配利益。

每块土地的转用、整理或出让，都牵涉四个层面。

1. 生活和生产在这块土地上的农户的权益。
2. 集体的权益。这同时包括了这块土地上的农户，和这块土地外的其他农户的权益。也就是说，集体的利益与个人的利益不一定站在对立的地位。这点是社会主义市场经济（互利）与资本主义市场经济（互争）的最大差别。以下的建议主要是创造互利的局面。

3. 土地的物质特征。主要是它的性质、形貌、面积和落点。
4. 土地的经济价值。土地是生产的投入因素。土地上不同的生产类型和方式（也就是土地的功能）创造出不同的土地市场价值。但这些功能类别及其生产效率都是直接受物质条件影响的。因此，土地的物质条件与其生产价值和市场价值有不可分割的关系。

社会主义市场经济的目的是使土地发挥最佳经济效率，并公平地把经济效益分配给集体与个人。这两者是唇齿相依的。可作以下的分析。[在理论和实践上，这与资本主义市场经济的先讲效率，后谈分配有基本的分别。因此，引用资本主义的资产私有化是失当的。]

要达到最佳经济效率就要提供最佳的生产条件。但是，每一种经济生产（凡生产都需要土地或空间，因此，这里的“每一种经济生产”可演绎为“每一种土地功能”）都有其独特的生产条件（这里的“生产条件”可演绎为“土地物质条件”）的需要。在中国经济大发展期，每一块土地的最佳生产类型都是在改变中。今天适宜种稻的，明天可能适宜种菜；今天适宜作耕地的，明天可能适宜作工厂。因此，土地的物质条件要有能力去改变和更新来适应生产需要，才可以真正地物尽其用。

在所有的物质条件中，有一项是人为的，而这人为的条件构成资本主义市场经济最弱的一环，但也可以变成社会主义市场经济最强的一环。它是产权界限。资本主义是绝对私有产权制。土地的组合或分割（即重新定界限）往往要牵涉很多产权人的个人利益。这些利益的冲突造成了土地最佳利用的最大障碍。事实上，北美的开发商主要赚钱方法是组合和分割土地（产权），称为 subdivision。土地产权组合和分割的法律繁复得不得了，占地

方政府任务的比重很高。可见土地（产权界限）组合和分割的重要性和这件事情在资本主义社会中的困难程度。

在理论上，社会主义的土地集体所有制就应该比较有弹性——土地的界限可以随着功能的需要而定。土地既是集体所有，那么在土地利用的决定中就可以全盘地考虑和处理土地的经济价值与其物质条件之间的关系。这当然比私有产权的各自为政更能创造经济效益。

这非但对整个集体的土地利用有好处，对个别受直接影响的农户都应有好处。因为不受产权界限的限制，创出来的经济效益就越高，受影响的农户分配到的也会越多。但公允处理集体权益和个人权益是关键。现今的问题是农民失去耕地，换来的是一点补偿金，他看不见的是失去的耕地和换得的补偿是否对称。

在分析耕地补偿的合理与否，我们首先要了解土地的三个意义：

- ( i ) 物质意义：土地的性质、形貌、面积和落点。
- ( ii ) 生产价值：这可以是土地上农作物的品种和产量。也可以是土地上建筑物的功能和空间质量。
- ( iii ) 市场价值：这可以是农产品的售价，也可以是建筑空间的租值。

对一个农民来说，失去的耕地的物质意义是非常明显的。但土地的生产价值就会受到很多因素影响。这当然包括土地本身的条件，但也包括块地以外的条件，例如宏观的地势、基础设施、其他土地的用途等。而且，生产价值也要看生产的是什么东西。如果是耕地转为建设用地，或是退耕还林（这些在土地整理中都是经常出现的事情），也就很难确定土地新功能的生产价值了。因此，土地的物质条件与它的生产价值（尤其是未来的生产价值）的关系不是绝对、独立、对等或一贯的。至于生产出来的东西，无论是农产品或是建筑空间的市场价值更是难以事先确定。不同的人（受直接影响的农

民、受间接影响的其他农民、开发商人、土地管理官员、集体的领导等）可以作出不同、但仍是合理的臆测。在不同的情况下（核算补偿、拍卖投标、申请补贴等）的臆测也会得出不同的结果。因此，常常发生失准、误解和矛盾。混乱、不满与腐败就不可避免了。

看来，我们好象遭遇了不能解决的技术困难（如何正确地估计和预测在集体土地中某一块土地的未来用途和价值？）和理论困难（如何分割整个集体土地和个别农民地块的价值？）。这里提出一个釜底抽薪的办法：把集体中每农户土地的物质条件、生产价值与市场价值归纳成为一个“股份”的概念，然后利用市场经济的逻辑和社会主义的原则去建立一个客观和透明的构架去处理耕地转用的补偿和土地整理后的分配。

## **建议**

在现有的集体所有制中，以土地“合作社”的形式和土地股份化的手段去创造一套合理与公允、客观与透明的耕地补偿和土地分配办法，如下：

1. 所有农户都是土地“合作社”的成员。凡有关土地事情由社员投票决定。无论个别农户所有的土地面积和价值是多少，每户只有一票（这就是“合作社”与企业股份的分别。在企业中，股份越大，股权越大。在“合作社”中，每个成员都是平等）。一般决定可以用超过半数票通过。重要决定可能要大多数票（例如 2/3 或 3/4）通过。
2. 每户土地估值。耕地按国家的耕地生产补偿值去算。非耕地按现有用途的市场值去算（可以用土地估价的成本法、比较法或收益法）。

3. 集体土地总值估算。这包括上述个别农户土地值的总和，再加上未分配（集体直接管理）土地的价值（算法同上）。
4. 每户占的股份是：该户的土地价值 / 集体土地总值。这是用作将来土地征用、补偿、整理，及土地分配、土地增值分配和成本分配的基数。
5. 为避免垄断、操纵和利权外溢，股份和股权都不能转让别人。只能交还（有偿的交还）给集体。
6. 集体设立“土地帐”，处理一切土地的收支，保证土地帐目清楚。

举例：

- ( i ) 某户土地的价值 = 100,000 元
- ( ii ) 集体的土地总值 = 1,000,000 元
- ( iii ) 该户的股份是  $( 100,000 / 1,000,000 ) = 1 / 10$

1) 该户耕地转建设用地应获的补偿。

假如该户的土地转建设用地，出让所得为 500,000 元，补偿办法如下：

- ( i ) 该户土地原值 = 100,000 元
- ( ii ) 增值 =  $500,000 - 100,000 = 400,000$ 元
- ( iii ) 按股份，该户应获增值分配 =  $400,000 \times 1 / 10 = 40,000$ 元
- ( iv ) 总得 = 原值补偿 ( i ) + 增值分配 ( iii ) = 140,000 元

该户总得的 140,000 元可以用金额和 / 或土地去抵，由集体与该农户协商决定 [ 该农户有优先权去从集体“购用”值 100,000 元的土地，以维持生计 ]。该户保留股权和股份，集体土地将来一切的增值该户占 1/10 集体土地将来的一切决定该户仍占一票。

## 2) 土地整理分配时该户应获的分配。

假如土地整理后集体土地的总价值估为 10,000,000 元，土地重新分配（或补偿）办法如下：

( i ) 该户土地原值 = 100,000 元

( ii ) 集体土地总增值 = 10,000,000 - 1,000,000 = 9,000,000 元

( iii ) 按股份，该户应获增值分配 = 9,000,000 × 1/10  
= 900,000 元

( iv ) 总得 = 原值 ( i ) + 增值分配 ( iii ) = 1,000,000 元

该户总得的 1,000,000 元可以用金额和 / 或土地去抵。该户仍保留整理前的股权和股份，集体土地将来一切的增值收益该户占 1/10 集体土地将来的一切决定，该户仍占一票。

这个补偿和分配办法既符合社会主义原则（土地集体所有），也利用了市场经济的逻辑（客观的市场价值），在符合中国实情下突出社会主义市场经济的强处——以股份化去客观地和逻辑地统一了土地的物质、生产和市场的三个层面，去创造最佳的土地利用经济效益，并同时保证最公允的土地补偿和分配。特别有以下几个优点。

- 1 . 合理。尊重现有集体制度（无需改变现有制度，无需增设新机制）；落实农民应得利益（按股份分配利益和责任）；满足经济发展的合理土地需求（打破土地界限的限制，弹性利用土地去追求集体的最高经济效益）。
- 2 . 公允。尊重现存的土地分配状况（以现在的地界、现今的生产值去估算股份，作为未来分配的基数。当然，如果现状有真的不公平，也是要改正的）；尊重集体（集体创造的利益，归集体共

享)；尊重每个农户的利益(按股份分配)；约束官员和领导(土地决策一户一票)。

3. 客观。一切以市场价格为基础。
4. 透明。决策过程明确(每户一票)；土地价值清楚(市场价格)；分配逻辑透明(按股份)。

此外，还有其他好处。

5. 集体土地由集体处理，减轻了农民与政府之间(尤其是当土地由集体所有转为国有之际)的矛盾。
6. 集体处理自身的问题有其方便之处。只要是合理、公允、客观和透明就可以避免现存的种种不满和腐败。
7. 为了维护个人和集体的利益，大家都会积极地去规划和实践土地的合理利用。
8. 土地估值会暴露土地低效使用的情况，从而推动土地高效使用，使土地资源物尽其用。
9. 集体所有土地估值可作为将来征收地税、地租、土地增值税、土地交易税的技术与管理基础。
10. 事先估值比事发时估值较冷静和客观，可避免很多误会和纠纷。

追求土地利用最高效益，然后公平分配这些效益，对集体和个人都有实质的好处。这就是**互利**，会鼓励积极的参与。股权和股份既是永久性，集体的决定会直接影响个人的利益，个人的决定也影响集体的利益，每个人都不想有人损害大家的利益，这就是**互律**，可达成实权的监督。因此，土地股份化是个发扬集体精神和保护农民权益的双赢办法。