

农村土地使用权流转的不同模式及评价

■文宗瑜

近年来,各级地方政府都在加大农村土地使用权流转(简称“农地流转”)力度,各地农民也在自发地尝试一些“农地流转”新方式。认真研究“农地流转”的态势及新模式,有利于实现政策上的突破,为建设社会主义新农村及实现城乡社会经济一体化创造条件。

各具特色的“农地流转”模式

在各地的流转模式中,大多数涉及的是承包地,也有涉及宅基地,还有尝试承包地与宅基地同时流转的。

1.“土地换社保”及“农民变市民”模式。重庆市在2007年6月被确定为城乡统筹配套改革实验区。重庆市江北区鱼嘴镇双溪村被确定为“土地换社保”改革的第一批试点村。所谓“土地换社保”,就是农民可以以户为单位,自愿放弃承包地和宅基地,政府按标准给予农民一定数额的经济补偿,同时,农民转变为“市民”,并可继续享有原来的农村合作医疗,老年人每人每月可领取195元的养老金(按重庆市城镇低保标准执行)。按照重庆市的规划,“土地换社保”及“农民变市民”模式在试点基础上,将分阶段在全市2000多

万农民中推行。这种带有尝试性的改革,一方面实现了部分农村土地的规模经营,另一方面可以引导农民进城安家。但是,对于如何保证被征地农民生活水平不降低、长远生计及稳定就业,还缺乏制度上及法律上的详细规定。

2.集合土地出租并分红模式。广东东莞作为加工工业密集的区域,工业与农业争地的现象一直持续。东莞市道滘镇九曲村曾长期实行集合土地出租并分红的模式:把全村土地的一少部分用作每户的口粮田,大部分集中起来作为工业园规划用地,在不改变土地集体所有性质的前提下,把土地出租收取租金并给村民分红。但是,这种模式在2008年珠江三角洲工业产品出口持续下滑的形势下遇到了问题。受全球金融危机拖累,大量在九曲村租地的工厂停业、倒闭或外迁,村集体出租土地的租金大幅减小,拖欠租金情况日趋严重,村民的分红收益也受到影响。面对这种困境,九曲村面临着两个选择:或是把集合出租的土地重新分给每家每户由农民耕种,或是把集合出租的土地转变为农业园区,在农业领域招商引资。无论选择哪种模式,

把作过厂房的土地再改造为农业用地,既面临着成本消化问题,也面临着污染消除问题。

3.土地流转经营合作社模式。20世纪90年代中后期,随着大多数农民放弃种田外出打工或经商,土地撂荒现象日渐严重。安徽省肥西县三河镇木兰村是一个有3250口人的大村,全村可耕地6800亩、水面1500亩,以水产养殖、捕捞、优质粮油作物种植为主导产业,但耕地撂荒现象严重。2004年经过村民代表大会商议,以互换的方式对农户土地做临时调整,离村庄近、土地质量和水利条件较好的撂荒地调整给留守农户耕种;把调整出来的距村庄远、地势低洼的土地,集中起来经过整理后流转给种粮大户并收取租金。2006年,该村成立了一个由农民自我管理的合作组织——木兰村土地流转经营合作社,农户将所承包土地的经营权转化为长期股权,将土地的具体经营委托给合作社,按股从合作社获取分红收益。合作社的最高权力机构是股东大会和股东代表大会,接受村民的入股申请,承办土地入股的登记、核准、发放、变更以及红利分配等事项。合作社对于实际可转包的土

地,通过招标方式统一对外发包。木兰村土地流转经营合作社为“农地流转”提供了新的组织载体。

4. 农地使用权资本化模式。在人多地少的一些东部农村地区,土地经营分散化问题日渐突出。山东省枣庄市山亭区徐庄镇从2008年上半年开始尝试组建土地流转合作社,把一家一户分散的土地集中起来,推动耕种方式向规模化、机械化过度。第一家土地流转合作社由8人发起,每人以其土地经营权作价5000元,共计出资4万元作为注册资本金,本着“入社自愿、退社自由”的原则实行三权分立,即入社后土地所有权仍归村集体、承包经营权仍在村民个人手中、土地使用权流转至合作社。土地流转合作社组建后几个月,就有280户986位村民的2977.3亩耕地先后加入。为了支持土地流转合作社筹集资金用于土地经营投入,山亭区政府在2008年9月设立了“徐庄镇农村土地使用产权交易所”,部分农民得到了由地方政府发放的土地使用权证,合作社以800多亩土地的使用产权证作为抵押可从信用社获取贷款。与此相配套,合作社的保险机制也相应建立,用于抵押贷款的土地不超过1/3,土地使用产权证抵押的年限不超过3年,山亭区政府从财政资金中预支一定数额用于合作社的农业保险补贴,合作社每年从盈余中提取20%作为风险金。

5. 农民宅基地换房子模式。天津市武清区大良镇2006年被列为国土资源部的城乡建设用地增减挂钩试点。包括7个村的约2000农户“农民身份不变、原有土地承包不变”,继续维持原有的土地承包关系,但要通过补偿迁移实行集中居住。农民居住补偿迁移实行搬迁农民1:1换房,在换房中超面积的部分可以允许以680—980元/平方米不等的优惠价格购买。因此,当

地农民称之为“宅基地换房子”。农户搬迁到集中的居住点后,镇政府将腾出的宅基地复耕为农田。列入国土资源部城乡建设用地增减挂钩试点的地区,可以向国土资源部借一定数量的新增建设用地作为“周转指标”,待到工作结束时,用宅基地复垦得到的农田来偿还周转指标,多余的部分可以作为项目区的建设用地指标,以用于项目区的长远发展。大良镇获得了1000亩的周转指标,7个村宅基地总共可以置换出1500多亩耕地,而集中居住只需要460亩地。从大良镇“宅基地换房子”操作看,主要问题是资金投入及成本风险。农民搬迁集中居住,盖房子和总配套的基础设施建设都需要大笔投入。除此以外,宅基地复垦也要投入资金。即使能筹集到资金,投资成本的收回也有不可确定性。

“农地流转”吸引资本流入

“农地流转”的最大意义就是可以吸引更多的资本流入农业农村。从各地“农地流转”的模式看,能带动三个方面的资本向农业农村流动。

1. 吸引农村居民的资本向农业农村流动。“农地流转”的经济学效应是在更大范围以更好的方式配置资源,其直接效果是吸引更多“农村能人”从事农地规模化、机械化经营。“农村能人”通过农地经营权流转取得更多农地的使用权后,就要进行资本投入。当然,在一段时间内,这种资本流动的规模不可能很大。但是,一旦“农地流转”配套政策继续出台,就会吸引更多农村居民的资本向农业农村流动。

2. 引导社会资本向农业农村流动。“农地流转”还会吸引从事其他领域的投资者关注农业农村所可能出现的投资机会。相对于“农村能人”的投资,从事工业化与城市化投资的人更关心

农业园区、农业生态园区、农村宅基地置换等领域的投资。据调查,现在有大量非农资本都在关注并研究“农地流转”所带来的投资机会。如果“农地流转”具体政策与配套制度能够到位,许多非农资本会不断向农业农村流动。

3. 促使政府加大对农业农村的资金投入。“农地流转”所产生的农业耕种方式转变、宅基地置换新居住房屋等现象,都要求政府给予配套的资金支持。主要集中在两个方面,一是农业农村水利道路等基本建设和农村居民集中居住点配套的基础设施建设,二是农业农村保险机制建立的支持投入。需要强调的是,由于自然和社会综合作用的影响,我国已经进入气候灾害频发期,农业及农村经济所受影响将更大。因此,各级政府要通过财政预算支出,支持农业农村建立灾害保险机制。

“农地流转”需要配套改革

到目前为止,“农地流转”仍带有很大的自发性,而且任何一种流转模式都是在一个比较小的范围内尝试。从发展趋势看,会有更多的农村及地方政府推行“农地流转”。为了防止“农地流转”走入误区,充分保障农民权益,繁荣农村经济,应尽快推进相应的配套改革。

1. 强化农村集体土地所有权的产权清晰及相应的物权保护。农村土地集体所有的性质不变是“农地流转”的底线,目前还不能突破。但是,自家庭联产承包责任制实施之日起,农村集体土地所有权确权登记颁证工作一直滞后。中央、省级政府应该就农村集体所有权的产权登记出台更具体的政策,并限定时间完成。在具体的政策中,应该就农村集体土地所有权确权的程序、村民如何行使权利、农村集体土

建设用地使用权应当有偿续期

■ 王新江

建设用地使用权是否应当有有偿续期是一个颇具争议的话题，从财税法的角度来说，有偿续期是更好的选择，而且应进一步考虑将之纳入目前的物业税制度设计中，为建设公共财政提供财源，促进社会公平。

一、有偿续期的必要性

首先，土地是不可再生资源，具有有限性、稀缺性的特征。而我国的国情决定了城市土地所有权只能归国家所有，建设用地使用权的取得是以土地出让金为对价的。土地出让金是土

地所有权的经济表现，是土地使用者与国家的经济关系，具有明显的时限性。建设用地使用权到期以后的续期行为，是这种关系的延续，按照土地市场规律征收相应的税费是理所当然的。而且，以居民住宅为例，70年不仅是建筑物的平均使用寿命，也差不多是中国人的平均寿命。我国目前没有开征遗产税，且法定继承人继承不动产也不需缴纳契税。有偿续期，本质上是对一部分个人财富的社会转移，转移和调节部分个人聚集的财富用于社会再分配，符合限制人们靠上辈遗产不劳而获、坐享其成而鼓励通过自身努力和

劳动创造财富的观念，是社会公平理念的体现。

其次，土地出让金顾名思义，是一个与土地和建设用地使用权相联系的新范畴，是一个土地财政问题。土地出让金在社会主义宏观调控中具有双重功能，一是调节土地的利用，改进和调整产业结构；二是土地出让金的分配，作为调整市场关系的经济杠杆，可以调控在国家、土地所有者和土地使用者之间合理分配土地收益以及调节市场竞争关系等。我国实行土地公有制，国家作为所有者要收取地租。土地出让金实际上就是土地所有者出让建设用

地被征用程序及信息公开等做出明确规定。依托农村土地集体所有的农地家庭(或个人)承包权、农地使用权、农民宅基地使用权等，是在所有权基础上的物权，同样受法律及政策保护。因此，应该就农地家庭(个人)承包权、农地使用权、农民宅基地使用权等的物权保护进行政策上的规定及相应法律完善。

2. 支持农地产权交易市场的建立与完善。农村土地作为一种最重要的资源，产权交易一直以行政力量为主导，不仅导致资源配置效率低下，而且容易导致腐败。因此，应重视并引导以市场力量来主导农地产权交易。建立和完善农地产权交易市场，为农地产权交易搭建平台已经成为一项迫切任

务。农地产权交易市场在起步阶段应该是区域性的，各区域市场之间可以进行信息联网，待各区域市场发展一定阶段，再考虑设立跨省的更大区域市场或全国性市场。农地产权交易市场虽然是无形市场，但是，要着重在如何发挥无形市场作用方面进行创新。无论各区域市场采取何种交易模式，信息公开透明应该成为共同规则，以保证农村土地承包权及使用权等产权交易的公平。

3. 组织并引导农民参与各种农业经济组织。“农地流转”不仅受到农民的关注，也受到各种利益集团的关注。在“农地流转”中，单个农民或农民家庭根本无法与各种利益集团进行博弈。为保障农民利益、维护社会稳定，

各级政府要组织并引导农民参与各种农业经济组织。只有用经济纽带把农民联合起来，才能进一步解放农村生产力，提高农村经济抵御风险及危机的能力。在全国各地“农地流转”中出现的一些农业经济组织如土地流转经营合作社、土地使用权联合合作社等，带有自主性、自发性，政府在不进行行政干预的同时，应邀请金融、财务、保险、律师、农业技术等方面的专业人士组成专家团，对其运营进行指导，对其管理人员进行相关专业知识的培训，引导这些新生的农业经济组织健康发展。^①

(作者为财政部财政科学研究所博士生导师)

责任编辑 李艳芝