

成都土地制度改革再考察

——评《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》

夏柱智

(华中科技大学 中国乡村治理中心,湖北 武汉 430074)

摘要 周其仁教授主持课题组的报告《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》区分了成都统筹城乡改革过程中的 2 种资源配置方式:其一是再分配机制,其二是市场化机制。课题组看到再分配机制在成都统筹城乡中的重要作用,然而囿于自由主义经济学的意识形态,课题组存在对市场化机制的偏好,并认为市场化机制即突破征地模式应为成都未来改革方向。本文认为若突破征地模式,将损害再分配机制的财政基础,导致成都统筹城乡改革陷入困境。

关键词 还权赋能;成都改革;再分配机制;市场化机制;土地制度

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)03-0016-06

周其仁教授主持的北京大学国家发展研究院综合课题组(以下简称课题组)在所著《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革的调查研究》^[1](以下简称《还权赋能》)中,以翔实的报告揭示了成都统筹城乡改革的成效与原因。然而课题组并没有给予再分配机制应有的重视,而单把全面还权赋能、市场化机制推向最重要位置,认为是城乡统筹未来的方向。本文对此保留意见,希望与其商榷。从笔者前往成都调研的结论来看,成都恰恰是由于强大的财政再分配才可以取得今日的成效,而强大的财政分配与全面还权赋能、农村市场化是相对立的。本文期望通过对该课题组报告进行分析探讨,来理清成都统筹改革的逻辑。

一、《还权赋能》的基本取向

由周其仁教授任组长的课题组,对成都近年来统筹城乡改革的各种制度实践进行的研究,形成“还权赋能:奠定长期发展的可靠基础”的总报告和 9 个专题研究报告。这些报告从多个面向揭示了成都改革经验,最后提出成都改革经验的核心:还权赋能。还权赋能成为成都经验的最高纲领。成都改革实践如何还权赋能,是研究的主线;成都市是怎样在加大地方财政对农村和农民转移支付的同时,利用城市化加速的难得机遇,释放级差土地收入的巨大能量,把本

来属于农民的财产权利真正还给农民,并经由打破城乡壁垒的土地合法流转和统一的土地市场交易,形成农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的新格局^[12]。

还权赋能的必要性在于“虽然农民的收入水平不高,但是他们拥有占有的稀缺资源的存量为数不少。因此提升农民收入,发展农村经济重要途径就是创造把他们拥有的存量资源,转化为更高收入流量的条件。”“拥有较多土地资源的农民,因为得不到流转阳光的普照,所以不能充分释放他们拥有的土地的市场的市场增值潜能。建设一个公平公正流转的土地市场,就能够解释释放储存在农村资源存量里的收入流量”^[2]。成都市 2008 年启动庞大的产权制度改革,就是在产权制度层面推出还权赋能的制度安排,其核心是农村资产(主要是土地)资本化,正好回应了课题组的理论预期。

课题组在理论上并未意识到普遍的还权赋能的空洞形式性,然而其在对待成都实践的偏向上已经表现出来。由于农地农用范围内再怎么建立一个自由流转(转让)市场、再怎么还权赋能,也无法创造出更高收入量,课题组报告实际上根本不关心农地农用范围内的土地流转,而是关心突破征地制度的集体土地不经过土地征收直接入市。课题组在大多数报告中,受到赞扬的是成都改革的各种突破现存征地制度的

集体土地入市。在列举众多集体土地直接入市的案例时,课题组直接激烈批判现实经济社会的“旧制度”——征地制度。集中讨论集体土地进入(建设用地)市场的专题报告占据绝大部分:分别有专题报告二《集体土地上发展起来的民营工业园——以蛟龙工业港为例》、专题报告三《集体土地上的经营性住房——以郫县三道堰镇为例》、专题报告四《宅基地问题的现状、沿革和思考》、专题报告五《成都市灾后重建土地资源政策研究》、专题报告六《锦江区农村产权制度改革调研》、专题报告七《集体建设用地入市流转,实现与国有土地“同地同权”》^[1]。

课题组虽然精心包装各个案例,用来自经济学教科书的一些常识来向读者解释成都改革还权赋能的巨大意义,笔者还是冒昧想通过剖析成都改革实践的全貌,批判性地考察课题组所做出的结论,与课题组商榷。成都改革实践无疑取得了重要成果,这取决于成都地方政府实实在在向农村输送了大量资源,绝不主要是周其仁教授所偏好的还权赋能的制度安排导致的,可能恰恰是课题组着力批判的“旧制度”是成都地方政府能够向农村输送资源的基础性制度。本文先对成都统筹城乡的2种基本机制做出介绍和评价,然后再来考察课题组的主要结论及其不足。

二、成都统筹城乡中的再分配机制

成都改革实践包含了复杂的经验,虽然批准为国家综合配套改革试验区之后,成都市把市场化配置资源作为一个基础性的指导原则,然而成都市多项改革措施并非是市场化机制,而是纯粹的财政再分配措施,成都市并没有忽略财政分配向农村倾斜这一杠杆。在表达上由于市场化配置资源的政治正确性,成都市把一些明明是财政再分配的机制表述为市场化机制,但是名不能取代实。依照成都改革批判者贺雪峰的说法,成都市误会市场化机制的含义,把明明属于财政再分配的部分归结为市场化机制起作用^[2]。

这一点课题组其实在报告中也表达得非常清楚。周其仁教授引用与成都市统筹委座谈记录称:成都市统筹城乡的财力主要来自地方财政收入,据调查2003—2007年成都市财政支出用于农村和农民的部分共254亿元,相当于同期财政支出的15.2%。其中2007年成都市财政对农村、农民的财政支出为117亿元,等于2002(10亿元)的10倍以上^{[1]3}。中国新闻周刊的一个报道也显示,自2003年开始的成都市城乡

一体化试验中,地方财政对农村的倾斜力度十分之大。“行政的二元结构被打破,财政也开始向农村延伸。据成都市统筹委统计,从2003年至2007年,全市财政用于“三农”支出254亿元。2007年全市财政对“三农”的投入达到117亿元,是2002年的10倍多。全市的农村教育、医疗、养老保险等也进行了一系列城乡均衡的实践。”^[3]

与直接的财政对农村教育、医疗和养老保险的再分配机制有所不同,土地制度的创新性安排成为新的再分配机制的一部分。与再分配机制相关的2个土地制度安排是国务院2004年出台的。2004年《国务院关于深化土地管理制度改革的通知》决定,实行更严格的保护耕地的土地管理制度,围绕严格的保护耕地政策形成2种政策安排:第一决定实行严格的耕占平衡,先补再占。地方政府从土地转让中抽出一定比例专门用于农地整理,这就间接从土地财政中分配一块资源输入农村;第二鼓励城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩,即2006年开始正式试点的城乡建设用地增减挂钩政策,土地整治从此从单一的农用地整治到包含田、水、路、林、村的土地综合整治。由于城乡建设用地增减挂钩制度规定农村建设用地减少可相应增加城市建设用地指标,农村建设用地整治有利可图,客观上导致土地财政用更大比例资源输入农村和农民,促进农村和农民生产生活条件改善。

这2种土地管理制度的设计,都是以土地指标为中介向农村输入资源,而没有涉及到实地的使用。第一种用到的土地指标是耕地占补平衡指标,专门用于国土资源部允许地方政府农地转用的建设用地指标占补平衡;第二种用的是建设用地指标的增减挂钩,专门用于新增建设用地指标的“占补平衡”。这一政策被国土资源部看作是“耕地占补平衡”思路的合理延伸。以上2种以土地指标为中介输入资源均是成都改革的重要部分,成都的确以农用地整理和城乡建设用地增减挂钩为中介向农村农民输入大量资源。尤其是汶川大地震之后,为了紧迫的灾后重建任务,成都市大规模立项城乡建设用地增减挂钩,是城乡统筹的主要政策工具。正是借助这一制度平台地方政府向农村输入了大量资源,形成成都平原农村今日异常繁荣的基础。

课题组报告也认识到这2种土地制度创新,均属于再分配性质。周其仁教授称成都统筹城乡首先是在“征地模式内起步”,通过农用地整理和土地综合整

治来加大政府征地所得对农村和农民的“返还”。第一篇专门研究城乡建设用地增减挂钩的报告特别强调了这一点,“土地综合整理导致城市土地增值收入的分配格局确实得到了很大改善,地方政府除了补偿落地所对应的农户,还拿出一部分来补偿远郊本来不会被征地的农户,改善了远郊农民的生产和生活条件,正是统筹城乡发展的支点^{[1]69}”。

遗憾的是,课题组由于不理解土地指标作为政策规定的土地性质的一部分,混淆土地指标与实地,陷入了还权赋能的迷信当中。周其仁教授认为农村建设用地的高价源于“不同区位的农村建设用地互换”,忘记了土地的不可移动性,是不可以互换的,能够互换的代表土地政策属性的符号。周其仁说道:“人们很快发现,农地与建设用地具有潜在不同市价”,农村建设用地的高价格源于“允许不同区位的农村建设用地与农地互换的路子…为农村经营性建设用地实现更高的市场价值提供了可操作的路径”^{[1]70}。这种看法在专题报告一《以土地整理和城乡建设用地增减挂钩统筹城乡发展》中得到进一步阐述:“挂钩不过是更大范围内的土地置换,本质是通过位置的平移实现权利的置换…不难发现是挂钩项目刺激了农村集体建设用地的价格。”^{[1]66}

明明的是地方政策年度规定出来的价格,何来“刺激”?由于不注意区分土地指标的政策属性与实地,各篇报告都陷入把同一种制度安排既当作再分配模式,又当作市场化机制的矛盾中,进而在最后的结论上把土地指标能够分配分享城市化进程中的土地增值收益定义为“还权赋能”的一种制度变革,误会了城乡建设用地增减挂钩的逻辑。在偏紧的土地供给政策和城镇化工业化发展的背景下,农村建设用地减少可以增加城市建设用地的这一制度安排,赋予包括农民宅基地在内的农村建设用地价值,这一赋予的表象是土地权利(符号)的置换,实质是通过建设用地指标为农村再分配资源。

三、市场化机制——突破征地模式

相对于再分配模式,课题组更感兴趣是“突破征地模式”部分,成都改革实践的最大价值不在于以各种形式向农村输入了资源,而在于沿着课题组的理论逻辑,发现突破征地模式的集体建设用地流转入市的成都改革。成都市集体建设用地以各种方式入市直接分享土地增值收益,代表着农村市场化、“还权赋能”的

方向。全书9个分报告,有6个分报告直接研究的对象是集体建设用地流转入市的问题,均例证集体建设用地流转的可行性,对于统筹城乡的巨大意义。

征地模式内的财政再分配模式明确来说给成都市城乡统筹注入了大量资源,加速了成都市城乡统筹进程,实践中有极好的效果。笔者在成都调研时,亲身体会在巨大的财政资金反哺下,成都农村的繁荣景象,农民居住条件极大改善,基础设施建设迅速增长,农民家庭收入增加,农村城镇化日益显著。而突破征地模式的集体建设用地流转,实际给成都统筹城乡带来多少贡献,数据上未有统计,然而这个未知世界是值得探索的,课题组的探索是一种努力。这也是成都改革的重要部分,以周其仁教授的判断来看,突破征地模式的“还权赋能”是成都未来改革的方向。

这明显地表现在周其仁教授对成都改革正在走出的集体建设用地直接入市新路线感到无比欣喜。“我们对那里集体土地上创办的工业园区,地震灾后的城乡联建,在更大范围内实施挂钩,以及实事求是处理土地方面的历史遗留问题等实践活动,留下了深刻的印象。我们看到,在传统的征地制度之旁,实践中正在走出一条集体建设用地直接入市的新路线”^{[1]14}。课题组分报告中举出的个案分别为蛟龙工业港、锦江变法、三道堰小城镇建设和联建行为等各种集体建设用地直接入市案例。课题组力图依照案例说明,集体建设用地流转能给农村和农民带来巨大的收入流量,而这在既有的征地模式内是无法达到的。从一个个案例中,作者批判既有的土地管理制度尤其是征地制度设计,赞扬着新制度的优越性。

从蛟龙工业港案例中,周其仁教授认为“政府自己用农地转用指标,目的无非是发展工业和地方经济,既然征地的弊端日显,成本陡增,既然蛟龙模式也可以达到同样的发展目标,为什么就不能在征地制度之外另辟蹊径呢?”^{[1]19}三道堰的小城镇建设启示是:要允许房屋自由流转。“如果手续齐全,集体土地上的房屋直接入市有何不好?集体土地上的房屋若不流转给外人,其价值体现在何处?”^{[1]21}受锦江变法更加激进而完整的经验启发,周其仁教授认为:产权权能的变化可以直接带来收入的变化,这是理解和评价锦江变法的一条基线^{[1]34}。城乡联建促进灾后重建的性质被周其仁认为是“级差土地收

益的更大释放”的一种制度安排——为农民利用土地存量换得资金流量,提供政策与制度的合法通道。周其仁教授问道:土地级差收益更程度的释放,既然可以帮助灾区农民重建家园,难道就不能成为非灾区农民在城乡统筹框架下提高收入的积极力量么^{[1]31}?

课题组报告除了多个案例证实了成都市集体建设用地的成效,且在理论上对集体建设用地入市给予支持。其理论逻辑是教科书式的经济学逻辑,即市场化机制中的再分配机制。课题组认为集体建设用地流转,突破征地制度,之所以具有比财政再分配模式更高的价值在于前者做到了“使市场机制在城市化进程中的土地资源分配中真正发挥基础性作用”。这里决定出让价格的是市场供需竞争,而不是行政命令,只要需求的压力高于供给的可能,农民出让土地使用权的市价还会上升。更重要的是,农村农民直接成为建设用地交易的主动方、平等的交易方,而不是国家征地制度被动的、不平等的接受方或者配合方^{[1]34}。

经验的逻辑表明,市场化机制并不是集体建设用地流转的本质,集体建设用地流转与通过征地制度的再分配机制不同的地方在于级差地租收益的再分配结构不同。集体建设用地流转只能在少数区位优势地区开展,给特定农民集体带来巨大的级差地租收益,征地制度形成的土地财政则纳入公共财政,惠及城乡全体人民。无论是地方政府通过征地模式掌握级差地租收益还是农民集体建设用地入市独立掌握级差地租收益,都是同样的收益即级差地租收益。如果硬要把新再分配结构说成是“市场化”而更加优越,只能说是一种意识形态。

四、突破征地模式:一种批判

成都改革实践包括2个方面,以城乡建设用地增减挂钩和集体建设用地流转为代表,均在周其仁教授那里“欣赏还来不及”,其本身是实在没有可以批判的地方,课题组要批判的焦点是现有的征地制度。批判征地制度,一贯是周其仁教授所持“自由主义经济学”的目标。似乎成都改革的某些突破征地制度的部分成为一种批判的依据,成为既有理论的注脚。周其仁教授忽略成都改革实践的再分配机制也是他所欣赏还来不及的,而他的理论要消灭这种经验,只留下“市场化机制”孤军奋战。

1. 成都改革实践作为注脚

周其仁教授认为成都改革中最有普遍价值的部分在于突破既有的再分配模式,“这里的做法不单是将财政性资源向农村和农民倾斜,而且启动了土地制度方面的改革,通过重新界定权利,使经济资源的集聚和集中管理所带来的土地级差收入,在分配上更好兼顾城乡人民的利益。我们认为这一点有普遍的价值。”^[4]由此价值导引,课题组的主要任务是发现与传统征地模式对立的集体建设用地流转入市,且恰好发现很多集体建设用地流转给当地农村农民带来巨量财富的案例,实现了理论假设的预期。课题组报告的主要任务,因此可以解读为主要是借助成都改革的片面经验来批判“旧制度”。

课题组认为旧制度弊端日显,周其仁教授说道:“土地管理法规定,计划经济时代延续至今的征地制度,依然是农地转用的唯一合法形式。特别是城市国有土地实行使用权批租、拍卖的新体制后,政府既是土地的‘征用者’,又是‘出售者’,以合法的低价征得的农民土地,高价向市场出让。这在显著的推进我国城市化的同时,也不断滋生出诸如土地收益分配不公,城乡差距过大,社会冲突加剧等严重问题。”^{[1]14}这个结论犹如真理一般为课题组信奉,并没有被仔细清理:这些弊端是否真实存在,如果存在那么是否是征地制度所带来,课题组把这个结论作为观察成都改革实践的起点。目前只剩下如何改革征地制度的问题了。

周其仁教授一直主张改革农村产权制度,其中径指征地制度,也就是说无论成都改革是否要支持集体建设用地流转入市,周其仁始终坚持赋予农地完整的转让权(也就是农地不经过征收转为城市建设用地)来取消征地制度,课题组研究报告的理论基础与另外一篇2004年周其仁教授发表在《经济学(季刊)》上的论文^[5]思路是完全一致的,该文认为农地农用已经具备足够的权利,再多的权利不能给农民增加什么。重要是农地非农使用的完整权利,包括农业用途和非农业用途。用成都决策者是话说就是“还权赋能”、农村资产资本化。

课题组把成都市推动征地制度改革,允许集体建设用地入市称之为“新土改”。针对农村土地产权,课题组认为:成都明确新一轮农村产改的纲领是“还权赋能”,即不但要把农村集体土地的使用权、经营权还给农民,而且要把由此派生出来的转让权,也

还给农民,赋予农村产权以更为全面和多样的内涵^[6]。看来批判是已经准备好的,只不过是成都改革的某些符合他们理论假设的材料提供了新证据。

成都改革实践本来有丰富得多的经验可以总结,课题组单单偏向并非得到普遍实践验证的“集体建设用地流转”。在全部的集体建设用地流转所带来的成功案例中,都可以发现特别严苛的约束条件,土地级差收益的来源首先来自于区位优势,课题组所列举案例,要么是城市郊区,要么是旅游风景区。这是课题组在报告中承认的,然而在从个别案例中总结普遍性机制时,课题组忘记了“还权赋能”的空洞的形式主义本质。理论上可以全面的还权赋能,然而真正在还权赋能的“市场化机制”中得到现实收益的不过少数地区而已。

在整篇报告中,都可以看到市场主义经济学理论提供了先入为主的价值观,成都改革实践的片面经验充当了这些经济学的注脚。在分析为什么土地、房屋等“资产”对农民来说很重要时,周其仁教授说经济分析支持上述见解,完全忘记了“实践是检验真理的唯一标准”,而任何理论包括经济学理论应用于具体事物时是需要先拷问事物的性质的。“确权是第一步,‘还权赋能’是更重要的一步。在普遍的资源所有权/使用权的基础上发展合法转让权,是资源或资产经由流转实现最高收入流的关键也是资源或者资产转化为资本的秘密。”^[14]其后果是,整个研究土地制度的研究报告却不见对土地作为一种不可移动的资源的性质这一因素的分析,土地作为一种一般的抽象物进入到先验的分析框架中,接受着理论逻辑的切割。一句话,课题组做的根本不是土地制度研究,而是用抽象的经济学理论来切割极为复杂的成都改革实践,遮蔽了大量的经验面向。

2. 取消“旧制度”的严重后果

殊不知,周其仁教授要取消“旧制度”,实在是要取消以城乡建设用地增减挂钩为代表的再分配模式,从而把原来可以再分配的部分直接给到拥有特定土地权利的农村和农民那里。结果是特定地块上的农村和农民分享了全部的土地增值收益,而绝大多数本来可以从土地财政再分配土地增值收益的城乡统筹机会不复存在了。就此而言,周其仁批判征地制度实际上是否定成都改革中资源输入的第一个方面。这与他城乡建设用地增减挂钩中地方政府的努力的“欣赏”是对立的。或许是因为他以为“再

分配机制”不够彻底,要采用完全的市场化机制才能彻底。这实在是片面理解成都改革。

现有征地制度是中国经济高速发展,且城乡均得到快速发展,社会矛盾相对缓和的秘密。何新早就说过,中国经济高速发展有2个秘密,一个劳动力廉价,二是土地成本低,其中土地成本低的一个重要制度安排是我国的征地制度^[7]。在当前城镇反哺农村,工业支持农业的新阶段,征地制度把土地增值收益归公形成土地财政,是保障基础设施建设、支持三农、建立广泛的社会保障体系等一个财政基础。成都灾后重建之所以能够迅速进行,能够大量立项城乡建设用地项目,主要是依靠地方土地财政实力雄厚,成都是大城市带大农村。

贺雪峰的研究表明,现有的征地制度具有属于宪法上的正当性和合法性,他把这一制度安排下的现实秩序称为“中国土地制度的宪法秩序”,指出这正是中国经济高速发展的秘密,成都地方政府毫不例外的受惠于这一土地制度的宪法秩序。土地增值归公形成的即是地方政府主要掌握的“土地财政”,土地财政在地方政府财政中比例接近50%,这些财政是成都改革中城镇向农村输入资源的资源基础。成都统筹城乡的“钱从哪里来”的问题,由征地制度决定的土地财政解决了大部分。而按照课题组的研究成果,征地制度及其土地财政是要取消的。

课题组之所以批判当前以征地制度为基础的再分配模式,另外一个原因是认为集体建设用地流转这种新制度比旧的征地制度再分配上更为公平,能够避免征地补偿纠纷。课题组调查集体建设用地各个案例,均表明集体建设用地入市均释放级差地租,导致当地农村和农民异常繁荣的景象,并以此来断定这是成都未来改革的方向。为此,成都改革不是要不要确权的问题,而是要不要“还权赋能”的问题,“还权赋能”的最终目标是集体建设用地流转乃至农地可以不经征收直接转用为建设用地,从而突破现有征地制度基础上的土地制度的宪法秩序。

实际上,集体建设用地流转或者农地不经征收成为国有土地再转用,并不会导致更为公平的结果。课题组所持的理论认为,征地模式是政府拿走了本应该属于农民的土地增值收益,因此要把农民的还给农民。无论作出何种倾斜性的分配政策,也无法消除这一点,只有从根本上消除政府所得(土地财政),才能够“公平”。

在我国,由于最严格的保护耕地的需要,严格控制农用地转为建设用地,国家采取建设用地指标的方式加以控制,并对土地的用途实施严格管制,一般通过土地利用总规划和城乡发展总体规划进行。由于土地的不可移动性,加之国家偏紧的建设用地指标供给和土地用途管制,导致特定土地的增值收益巨大,如果允许特定地块的土地直接进入土地一级市场,则特定地块的少数农村和农民一夜暴富,大多数农民则因为地方政府失去土地财政而无法有分享土地增值收益的机会。不仅是城乡建设用地增减挂钩无法进行,就连地方政府主持的大规模的城市和农村基础设施建设也就是空话。

土地增值收益是全社会劳动者努力的结果,并非是土地所有者私人的努力,先驱孙中山早就说过“涨价归公、地利共享”。特定地块上的集体和农民作为“土地所有者”,从土地财政中拿走全部的收益,这才是最大的不公平。现有的征地制度能够避免这一最大的不公平,规定农民所拥有的农地和集体建设用地(主要是宅基地)主要是农用范围内的使用权利,不能用于经营与交易,如果要建设就必须征收为国有土地,再通过划拨或者招拍挂出让土地使用权。征地制度和以土地财政为基础的再分配制度是社会主义革命的成果,而课题组的结论是要不顾一切后果地、坚决要取消它。课题组这一结论值得深思。

五、结 论

成都土地制度改革实践揭示,大多数的成都农村获得的繁荣并非由于课题组所偏向的集体建设用地流转入市,而是因为政府通过以建设用地指标为媒介的财政再分配。汶川地震灾后大量立项城乡建设用地增减挂钩项目,应用特殊的支持政策,集中财政力量对灾后进行大量的财政再分配。严格来说,课题组所著报告主张的以集体建设用地流转为核心的还权赋能的土地制度改革方案的设计,与成都改革实践正好相反。集体建设用地流转只可能在极少数城郊地区、有旅游资源优势的地区发生,只能给少数农村农民带来高额土地增值收益。报告中列举的“好典型”全部是特定区位的集体建设用地流转入市,分享全部土地增值收益的结果。课题组以一

概全地偏向这种突破征地模式的集体建设用地流转,并认为是成都未来改革的方向,并不是实事求是的。

经过对成都改革的批判性考察,本文认为:恰恰是由于课题组列举的这些“好典型”在实践中并不是主流,成都市才保持了强大的地方财政力量可以有效地反哺广泛的农村。目前地方财政中主要一块是土地财政,成都也不例外,土地财政即是土地级差收益(涨价)归公之后的公共收入,这些收入能合法地由制度适当安排进行再分配达到更普遍的公平性。如果任由集体建设用地流转入市,即取消征地模式,则本来可以由全体人民分享的土地增值收益就由特定的农村和农民独享,例如偏远地区本来凭借政策规定的建设用地指标就可以分享城镇化进程中的土地增值收益的机会就全部失去了。课题组无视成都改革最主要的经验是以土地财政为基础的“城镇支持农村,工业反哺农业”的再分配机制,对现有经验的总结中得出还权赋能、突破现有征地模式是成都改革的未来方向,从根本上与成都经验不相一致。要从成都改革中读解出成都改革的真经验,而不是走向成都改革的反面,从而毁掉成都改革前景。

参 考 文 献

- [1] 北京大学国家发展研究院综合课题组.“还权赋能”:奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [2] 贺雪峰.城乡统筹路径研究——以成都市城乡统筹实践调查为基础[J].学习与实践,2013(2):74-84.
- [3] 王维博.试图改变成都命运的成都试验[J].中国新闻周刊,2009(8):24-25.
- [4] 周其仁.成都经验的启示:周其仁教授在成都统筹城乡土地管理制度改革研讨会上的发言[EB/OL].(2009-07-28)[2013-10-04].<http://www.nsd.edu.cn/cn/article.asp?articleid=7047>.
- [5] 周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学(季刊),2004(4):193-210.
- [6] 北京大学国家发展研究院综合课题组.“新土改”——成都实践[J].西部大开发,2011:77-81.
- [7] 何新.关于地租、土地私有化及“三农”问题[M]//三农中国(季刊),第一辑.武汉:湖北人民出版社,2003:5-10.

(下转第29页)