

新型城镇化背景下农村居民点整治机制创新——以绍兴市为例

屠世超 (绍兴文理学院法学院, 浙江绍兴 312000)

摘要 在城镇化进程中,绍兴市形成了“城中村”改造和“主动融入城镇”两种不同的农村居民点整治模式。该研究对这两种整治模式进行了比较和分析,“城中村”改造通过土地征收和宅基地置换方式实施,农民被动地接受城镇化;“主动融入城镇”通过村集体组织自发进行农村居民点整治和节余建设用地对外流转的方式实现,农民主动地接受城镇化。结果表明,“主动融入城镇”模式从根本上反映了农民的意愿,农民的权益得到更好的保障,比“城中村”改造模式的社会效果更好,且符合新型城镇化和农村土地制度改革的发展方向 and 规律。但同时,政府应对农村居民点整治进行必要的指导、规范并加强对城镇建设发展的规划管理。

关键词 就地城镇化;农村居民点整治;农村集体建设用地;流转

中图分类号 D922.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2015)36-388-05

The Innovation of Rural Residential Area Renovation under the Background of New-type Urbanization—Take Shaoxing for Example
TU Shi-chao (School of Law, Shaoxing University, Shaoxing, Zhejiang 312000)

Abstract In the process of urbanization, two types of rural residential area renovation come into being in Shaoxing City, including rebuilding “villages in cities”, and “blending into cities actively”. The two types of renovation model were compared and analyzed, rebuilding “villages in cities” was actualized by collection of rural earth and replacement of resident base, peasants accept urbanization passively; “blending into cities actively” was actualized by residential area renovation and transferring surplus building earth externally, peasants accept urbanization actively. The results showed that the model of “blending into cities actively” reflected peasants’ desires and peasants’ right could be guaranteed properly, and its social effect was better than the model of rebuilding “villages in cities”, meanwhile, it was consistent with the direction and rule of new-type urbanization and the revolution of rural earth system. But at the same time, government should supervise residential area renovation and strengthen the programming of town building.

Key words Urbanization on the spot; Rural residential area renovation; Rural collective construction land; Transfer

城镇化是体现现代化程度的重要指标,是经济社会转型的强大动力。我国的城镇化具有发展转型与体制新型双重转型的特征,因此城镇化是深化改革的重要组成部分,其重点是要破除城乡二元体制,实现城乡一体化,我国要走新型城镇化之路,要实现农民“就地城镇化”^[1]。如何在保住 18 亿亩耕地红线的前提下,通过建设用地布局的调整,破解新型城镇化建设用地障碍,以推进新型城镇化的有序、健康发展,是一个亟待研究的重要课题。通过农村居民点整治,节约农村建设用地,通过建立城乡统一的建设用地市场,将节余的农村建设用地向城镇流转,是破解新型城镇化建设用地障碍,保障农民土地权益,实现农民就地城镇化的重要手段。同时,通过农村居民点整治,改善了农村居住条件和居住环境,改变了农村面貌,有利于实现村、镇的融合,实现城乡一体化。笔者对浙江省绍兴市两种不同的农村居民点整治运作机制和农民就地城镇化路径进行了比较分析,探索经济发达地区农民就地城镇化的一般规律,以期能对新型城镇化的发展提供经验借鉴。

1 绍兴市农村居民点整治运作机制基本情况

在城镇化、工业化发展中,与全国经济发达地区一样,绍兴市开展了较大规模的农村居民点整治工作。由于所处的地理、环境、历史、社会、经济、文化等条件不同,不同区域在向城镇化发展的过程中采取了不同的方式和路径,绍兴市主要形成了两种不同的农村居民点整治和城镇化发展模式。

1.1 “城中村”改造模式 绍兴市的“城中村”改造模式以越城区为典型。2013 年绍兴市行政区划调整前,越城区为绍兴市唯一的区,随着绍兴市区规模的扩张,周边的近郊农村逐渐被纳入城市建设区范围。以越城区灵芝镇为例,该镇位于越城区的北面,2002 年绍兴市成立镜湖新区(由市政府直管,但行政区划上仍属于越城区,2013 年行政区划调整时被撤销),灵芝镇即位于镜湖新区的核心区域。在镜湖新区建设和工业化发展中,灵芝镇的农业用地被大量征收并转化为工业用地,该区域的农民实际上已基本无地可以耕种,非农收入成为农民的主要收入来源,但连片的农民住宅区和村落的建制基本上并没有随工业化而改变。随着绍兴市主城区规模的扩张和城市规划的制订、调整,以及城市建设的内涵式发展,灵芝镇范围内的农村成为典型的“城中村”,迫切需要进行整治和改造,以融入现代城市的发展。

绍兴市的“城中村”改造由地方政府组织实施,并采用对农村宅基地整体征收和置换的做法,即按照土地征收程序将村集体经济组织范围内的全部土地征收为国有,并对农民进行合理的拆迁安置和补偿。宅基地置换的方式主要有:在农民集中居住区内置换多层或高层公寓房;在城镇享受购买经济适用房政策;作价领取货币补贴自行到城镇购置商品房;在农民集中居住区内自建或代建联立式、跃层式农房(只限于城镇规划区外的中心村);在农民集中居住区内租住廉租房(只限于低收入农户)等多种。但以在农民集中居住区内置换多层或高层公寓房最为普遍。农民集中居住区实行原址或就近建设,由地方政府成立的新农村建设有限公司负责投资建设,建设用地通过原有的农村集体土地征收为国有后直接划拨。同时,政府对农村宅基地整体征收和置换后,农

基金项目 2014 年度浙江省软科学研究项目(2014C35064)。

作者简介 屠世超(1971-),男,浙江嵊州人,副教授,博士,从事经济法研究。

收稿日期 2015-12-10

民的户籍转为非农户籍,并可以享受失地农民养老保险(农民就业后可以参加城镇职工基本养老保险),可自主选择参加城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗(2013年1月起绍兴市越城区范围内的非在职职工实行统一的城镇居民基本医疗保险),参加社会保险的费用由参保人、村集体经济组织和地方政府分担。

实践中,“城中村”改造建设的农民集中居住区,对住宅户型、面积、小区容积率、小区规模等,通过各种途径多方面征求农民意见,并考虑农民集中居住后的实际生活、生产需要,在交通、农村集体物业项目用房和小区管理用房等配套设施方面,为集中居住的农户尽可能提供各种便利。以灵芝镇界树村为例,2006年实行“城中村”改造拆迁安置,全村140多户农户,除少数几户已在市区购买商品住房定居的农户选择领取货币补贴外,全部通过宅基地置换进入集中居住区界树坊小区。界树坊小区全为多层住宅,住房分为41、81、121、141 m² 4种户型,供农户根据自身需要和实际情况选择,小区交通方便、设施齐全,配有公共停车场、充裕的社区活动用房和小区物业管理用房。择房过程中通过摇号确定每个农户的择房顺序,择房后由镜湖新区城中村改造办公室(授权灵芝镇城中村改造办公室)与农户签订安置协议。通过宅基地置换,每个农户至少安置得到2套房屋,人口多未分户、原农房建筑面积大且选择中小户型的农户,分户后甚至安置得到4套房屋。安置面积内以成本价购买(均价1200元/m²),扣除旧房拆除补贴后,农户只要花7万~8万元就能买到一套面积120 m²左右的房子,而当时这样的房子市价已近40万元,农户通过宅基地置换获得了不菲的财产性收益,全村无一户“钉子户”,宅基地征收和置换工作得以顺利进行。

绍兴市“城中村”改造中的农民集中居住区建设,按照市场化原则,实行项目制形式运作。对“城中村”改造农民集中居住区建设的前期投资,除新农村建设有限公司的自有资金外,主要通过银行贷款解决,在政府的协调下,银行通常对“城中村”改造项目实行贷款优惠政策。为平衡农民集中居住区的建设资金,根据规定,农民集中居住区允许规划总建筑面积的30%作为结余房源,在补办土地出让手续后公开拍卖,其拍卖收益主要用于农民集中居住区配套建设、宅基地置换补偿等,以实现项目投资资金平衡。

1.2 “主动融入城镇”模式 绍兴市柯桥区的农村居民点整治采取了与越城区截然不同的模式,柯桥区的前身为绍兴县,2013年绍兴市行政区划调整时撤县设区,改名为柯桥区。改革开放后,绍兴县利用其独特的地理优势和传统手工业基础,大力发展乡镇企业,乡镇工业得到迅猛发展,在20世纪80年代就已经跻身全国工业“百强县”,后来经过改制,原先的镇、村集体企业大多已经改制为股份制民营企业。在发展乡镇企业和工业化过程中,大量农村集体土地包括农业用地,经过地方政府的审批转为工业用地,但集体所有的性质并没有改变。在乡镇企业和工业化发展中,绍兴县内形成了为数不少的小城镇,再加上政府的引导,政府对小城镇基础

设施建设等的进一步投入,吸引企业逐渐向小城镇集聚,小城镇渐成一定的规模。

随着产业结构的调整和传统产业的改造、升级、转型,小城镇规模的扩大,政府对小城镇发展建设规划和用地规划的加强,小城镇发展中建设用地的结构和布局也发生相应的调整和改变,而这同时伴随着对镇域范围内农村居民点的整治。当然,对农村居民点的整治,不仅仅是小城镇发展和政府加强城乡建设规划、用地规划的需要,同时也是农村自身发展的需要,是广大农民自身的迫切要求。在我国严格的农地保护和土地用途管制制度下,发展乡镇工业的建设用地十分紧张,而在企业向城镇集聚,小城镇经济得到较快发展的新形势下,农民也迫切希望能融入城镇,利用其集体土地资源参与小城镇经济的发展,分享工业化、城镇化带来的利益。并且,传统的农村居民点由于缺乏统一的规划,建设用地浪费现象比较普遍。尤其是交通不便的老村落,随着农民逐渐向交通便捷、设施完善的新居住点的迁建,老住宅大多被废弃,有些地方甚至出现了“空心村”,成片破败的老住宅和繁荣的新居民点往往并存,形成鲜明的对比,老住宅区土地闲置和新居住点无序扩张的双重矛盾十分突出,迫切需要通过农村居民点整治得以解决。而随着乡镇工业的发展,农民非农收入的增加,农民迫切要求改善居住条件和居住环境,并且,不管是农村集体经济组织还是农民个体,都已经有能力承担改善居住条件和居住环境的成本。在这多种因素的共同作用下,绍兴市柯桥区的不少小城镇在地方政府的指导下,由村集体经济组织主持,自发地开展了农村居民点整治工作。

以柯桥区福全镇为例,福全镇与绍兴市越城区接壤,位于越城区西边。越城区作为绍兴市的主城区,是绍兴市的行政、经济、文化中心,而福全镇镇中心离绍兴市中心的距离不足10 km,独特的区位优势为福全镇的经济发展带来了各种便利条件。20世纪90年代初,福全镇在镇东南靠近越城区的杨绍公路和树漓公路交汇的三角形地带,设立镇级经济开发区,称为“福全金三角”,工业企业逐渐向该区域集中,商业、贸易、服务业也随之得到较快发展,逐渐成为该镇的经济中心,此后,各类镇级机关、事业单位也逐渐迁往该区域,发展成为各种配套设施完善、功能齐全的现代化小城镇。

在企业向“福全金三角”集中的过程中,企业建设用地的来源基本上是农村集体土地,包括部分农用地经过地方政府的审批转为工业用地,主要通过农村集体经济组织入股、向村一次性支付租金租用等方式取得。随着经济的进一步发展和城镇规模的不断扩大,建设用地日趋紧张。在地方政府的指导下,一些集体经济实力较强的村开始自发地开展农村居民点整治工作。通过农村居民点整治,一方面改善了农民的居住条件,改变了农村的面貌;另一方面,将部分通过居民点整治节余的建设用地建造标准厂房等,并对外出租,进一步增加村集体的经济收入。如福全镇沈家畈村,位于“福全金三角”的中心区域,又在杨绍公路边上,地理位置十分优越,村民的住房大多建造于20世纪80年代,已经日益不适

应现代生活的需要。2005年村“两委”在充分征求村民意见的基础上,决定开展居民点整治工作,经过规划审批,分批将全部民房拆除,建造统一的连体排屋分配给村民,农户只要花较少的钱就能入住新房,同时专门划出部分土地在杨绍公路沿线建造营业房,属于村集体资产,用于出租以增加集体经济收入。通过居民点整治,各种公共设施、公益设施也得以完善,基本满足了村民的现代生活要求,实现了村、镇的接轨和融合,使农村融入了城镇的发展。

再如福全镇尹家畈村,随着乡镇经济的发展和镇域面积的扩大,原处于“福全金三角”边缘地带的尹家畈村已基本无农业用地,并全部被纳入福全镇域的建设规划范围。为融入城镇建设和发展,自2011年始,尹家畈村实施农村居民点整治工作,经过国土和规划等部门批准,利用一块空地建设首批农民公寓房。此后进行滚动建设,分批拆旧房建新房,到2015年已开始建设第五批农民公寓房。通过村集体经济的补贴,农户以较低的价格就能买到公寓房,居住条件和居住环境大为改善。对通过居民点整治节余的建设用地,村“两委”决定用作今后的发展用地,以引进好的投资项目,进一步增强村集体经济。在农民公寓建设过程中,设计、施工、监理等单位全部通过招投标产生,同时,为保证房屋建设质量,由村民代表组成的监督小组全程参与建设过程,对此,村民都比较满意。通过农村居民点整治,尹家畈村已真正融入城镇发展。

2 两种农村居民点整治模式的分析和比较

2.1 “城中村”改造模式分析

在城镇化发展中,与全国大多数城市的普遍做法一样,绍兴市越城区采取了扩张城区面积、提高城区非农常住人口数量的“城市吞并农村”的做法,即通过对辖区内农村土地的征收和“城中村”改造,扩大城区面积,提高非农人口的比重。在我国,“市”和“区”作为行政区划单位,并不等同于“城市”和“城区”,大多数的“市”和“区”其实包含了一定面积的农村区域和农村人口^{[2]42}。如越城区作为绍兴市的主城区,在全国第六次人口普查时常住人口为88万,而实际的常住非农人口为65万,即辖内乡镇的农村人口有23万。然而,“市”“区”地方政府往往有着强烈的“城市情结”,力图“消灭”辖内的农村区域和农村人口,将“市”和“区”变为真正的“城市”和“城区”。另外,地方政府往往有着片面追求城市发展“高、大、上”的偏好,比较倾向于扩大城市规模和区域面积,喜好发展大中型城市。而我国现行法律制度又明确规定城市市区的土地属于国家所有,这就直接导致了城市发展中地方政府对城市周边农村集体土地的大量征收。我国法律对城市土地所有权归属的规定,为地方政府在城市建设和发展中征收农村土地提供了充分的法律依据。在城市面积扩张,农村区域转变为城市区域的过程中,大量的农村土地通过地方政府的征收转化为城市国有土地,并用于城市建设,而伴随着对农村土地的征收,被征地农民的户籍也转变为城市居民户籍。因而,在城市化进程中,在“城市吞并农村”的过程中,对农村居民点的整治便顺理成章地采用“城中村”改造的做法,即对农村宅基地进行整体征

收和置换。

绍兴市“城中村”改造实践中,严格在现行法律制度的框架范围内运作,避免了地方政府在农村居民点整治和农村建设用地流转中可能产生的合法性争议。绍兴市“城中村”改造中,由于对农户原有的农房补偿较高,而农户购买安置房的价格较低(根据政策规定,安置面积内以成本价购买,超出部分以商品价的80%购买),农户能得到较多的实惠和财产性收益,加上农民集中居住区地理位置相对较好(实行原址建设或就近建设)、交通便利、设施齐全,以及宅基地征收和置换中政策的宣传、解释和发动工作到位,因此普遍能得到农户的支持,宅基地征收和置换工作一般都能顺利进行。但绍兴市“城中村”改造实践中也存在一定的问题,由于受资料收集途径的限制,绍兴市“城中村”改造项目实现资金平衡外,是否有盈余,作为投资主体的地方政府和新农村建设有限公司是否有盈利,不得而知。但据估计,对一些区域位置较好、周边配套建设已经完善的“城中村”改造项目,地方政府和新农村建设有限公司应是能够盈利的。然而,在宅基地征收和置换中,只对农户即宅基地使用权人进行补偿,而忽视了对土地所有权人即农民集体的土地征收补偿,实际上剥夺了农民集体和农村集体经济组织的土地发展权,将本应对农民集体和农村集体经济组织的征地补偿,转化为了地方政府和新农村建设有限公司的项目投资盈利。另外,政府通过投资设立新农村建设有限公司,直接参与“城中村”改造项目运作的妥当性,也有待进一步考量。

2.2 “主动融入城镇”模式分析

绍兴市柯桥区的前身为绍兴县,绍兴县原县级机关全部设在越城区,自2001年始,绍兴县各县级机关才陆续迁往柯桥镇,柯桥镇逐渐发展成为绍兴县的县城,2013年绍兴市行政区划调整时,绍兴县建制被撤销,改设柯桥区,柯桥镇改名为柯桥街道。在此特殊的背景下,绍兴县的城镇化从一开始就定位于发展小城镇,加强镇的建设,与越城区的城镇化发展模式有着显著的区别。在地域分布上,镇介于城市和农村之间,是“半城半农”的区域,并且我国现行法律只规定城市市区的土地属于国家所有,并未规定镇的土地属于国家所有,因此,在发展小城镇的过程中,镇域范围内的土地可以保持农民集体所有而无需改变其所有权性质。随着镇域面积的扩张,在农村融入小城镇和农村居民点整治的过程中,也同样无需改变建设用地的所有权性质。在农民集体保持对镇域范围内建设用地所有权的制度背景下,农民能够在很大程度上分享到城镇化和集体土地非农使用带来的利益,农民的权益得到较好的保障。在小城镇发展和农村融入小城镇的过程中,通过农村居民点整治节余的建设用地,农村集体经济组织可以采用出让、出租、入股等多种方式进行使用权对外流转,集体土地非农使用的级差收益也绝大部分为农村集体经济组织取得,且大多数情况下能够在一个较长的时间内获得相对比较稳定的收益,这是在征地制度下所无法实现的。柯桥区域城镇化发展中的“主动融入城镇”模式,契合柯桥区产业在镇域集聚的实际,既使得城镇化得到稳步、健康的发展,又维护了农民的合法权益,维护

了农村经济社会的稳定,实现了城乡一体化发展的战略目标,提高了城镇化的质量。

2.3 两种农村居民点整治模式的比较 绍兴市以越城区为典型的“城中村”改造模式和以柯桥区为典型的“主动融入城镇”模式,是在不同的历史条件和社会环境下选择的农村居民点整治和城镇化路径。“城中村”改造由地方政府组织实施,农民是被动地接受城镇化,同时由于“城中村”改造是通过农村宅基地整体征收和置换的方式实施,农户在与地方政府或地方政府设立的新农村建设有限公司谈判的过程中,往往处于相对弱势的地位,有时不免发生违背其意愿强拆的情形,其利益容易受到侵害。不过从总体上讲,绍兴市作为沿海经济发达地区,在“城中村”改造中对农户的补偿相对是比较高的,农户也能够得到较多的实惠,并且,为规范“城中村”改造工作,绍兴市、区两级政府于2010年先后制定颁布了《关于推进农村宅基地置换鼓励农民进城镇居住的若干意见(试行)》《关于推进越城区农村宅基地置换鼓励农民进城镇居住的实施细则(试行)》,对宅基地置换补偿的标准、农民待遇等作了具体、统一的规定,实践中对农户的补偿相对比较公平、合理,因此社会矛盾较小。但在欠发达地区,如果对宅基地置换补偿的标准又缺乏统一的规定,“城中村”改造中就容易产生农民对置换补偿的不满,容易引发甚至激化社会矛盾,直接影响农村居民点整治和城镇化的社会效果。其次,“城中村”改造中只有被拆迁的农户得到补偿,而作为土地所有权人的农民集体和农村集体经济组织却得不到征地补偿,侵害了农民集体和农村集体经济组织的利益。另外,地方政府直接参与“城中村”改造项目并获取土地增值收益的妥当性,也值得考量。

与之相反,“主动融入城镇”模式中,农民是主动地接受城镇化,城镇化的主体是农民,从根本上反映了农民自身的意愿。农村居民点的整治由村组织实施,地方政府只起指导和必要的管理作用。虽然在村组织实施农村居民点整治的过程中,有时也不免发生农户个体与村委会或村集体经济组织之间的争议,但在农村“熟人”社会中,一般都能够通过协商得到妥善解决。更为重要的是,通过农村居民点整治节余的建设用地,在符合建设规划和用地规划的前提下,村集体经济组织可以通过各种方式对外流转,土地增值收益绝大部分为农民集体取得,村集体经济得到更好的充实,农民的权益得到更好的保障,对农民来说,其实现城镇化的成本更低,因而更能激发农民城镇化的积极性,更好地实现城镇化的社会效益。通过比较不难发现,绍兴市农村居民点整治和城镇化的二种模式虽都能实现农民就地城镇化,但相比较而言,“主动融入城镇”模式比“城中村”改造模式的社会效果可能更好。

也正因此,一直以来在城镇化中采用传统的征地和“城中村”改造模式的绍兴市越城区,近年来也借鉴柯桥区的实践做法,进行了农村居民点自发整治和节余建设用地流转的尝试。如2012年,越城区鉴湖镇上谢墅村根据国土部门的统一规划和审批,由村集体垫资开发,利用1.667 hm²建设用地指标共建造41套连体排屋,其中建筑面积288 m² 6套,建

筑面积370 m² 35套,以1400元/m²的成本价,优先出售给住房困难农户,公共设施建设成本基本由村集体承担,共安置人口1600余人。退出的老房子和宅基地由村里统一回收和处理,老房子根据新旧程度按100、200、400元/m²不等的价格进行补贴。整个过程向村民公示,既解决了部分村民的住房困难问题,又大大改善了居住环境和面貌,取得了很好的效果。对通过居民点整治节余的建设用地,由镇政府设立的建设投资开发公司统一对外招商引资项目,在项目落地后将获取建设用地流转收益。

3 绍兴市农村居民点整治机制的创新启示

通过分析和比较不难发现,绍兴市柯桥区大力发展小城镇,实现农村主动融入城镇和就地城镇化,在城镇化中进行农村居民点整治并实现节余的农村集体建设用地使用权流转,是一种很好的城镇化实践创新。

城镇化的本质在于农民生产方式和生活方式的根本性转变,在农村就地实现生产方式和生活方式的根本性转变,同样可以实现城镇化。所谓就地城镇化,也就是农民不向城市迁移,而是在现有居住地,通过生产方式和生活方式的根本性转变,实现与城市居民同样的生产和生活方式,社会结构从农村社会向城镇社会演进的过程^[3]。即农民通过由农业生产方式转变为工业生产方式,由农村生活方式转变为城镇生活方式,实现向市民身份和待遇的转变。传统城市化中,随着大量人口进入城市,人口的急剧膨胀严重地考验着城市的承载能力,就业、住房、交通、生态环境、社会保障等各方面问题日益突出,使得城市管理面临严峻的考验,城市发展步履维艰,产生了严重的“城市病”。同时,农民大量进城还引发了农村“空心化”、留守人群等问题,造成城乡差距扩大,城乡二元格局日益固化。这些严重的社会问题与传统城市化模式下大城市的过度膨胀有着直接的关系。我国的基本国情决定了我们不能以西方发达国家的城市化经验来谋划我国的城镇化进程,我国有13亿人口,而农村人口和农村区域又占大多数,这就决定了我国的城镇化进程仅靠拓展城市空间是不现实的。我国的城镇化必须注重在广大农村地区扩展以农村工业为中心的产业集群,以农业产业化和乡镇企业现代化带动农民就地城镇化^[4],让农民就地转向非农产业,并实现生活方式的转变。农民就地城镇化一方面避免了大批农民涌入城市带来的副作用,另一方面,通过对农村的城镇化改造,可以有效解决农村建设缺乏规划、土地浪费、基础设施不完善等问题。这将有效防治传统城市化模式下“城市病”和“农村病”的产生,实现城乡一体化发展。

在就地城镇化和小城镇发展中,势必发生建设用地格局的变化和调整,受我国严格的土地用途管制和基本农田保护制度的制约,小城镇发展中面临一定的建设用地障碍。这一方面当然仍可以继续通过政府对农村土地的征收,或者在严格履行农地转用审批手续的前提下农业用地转变为建设用地解决,另一方面,更为重要的途径是,可以通过对农村居民点整治,实现建设用地的集约利用,由村集体组织将节余的建设用地对外流转,用于非农建设项目和城镇化建设。当

然,农村居民点的整治以及节余建设用地的流转和使用,都必须严格符合城镇发展建设规划和土地利用规划。这样,通过农村居民点整治,一方面实现了农村主动融入城镇,另一方面也解决了城镇发展的建设用地来源,并且更好地保护了农民和农村集体经济组织的合法权益,实现了城镇化进程中相关利益各方的共赢。

而问题的关键在于我国农村土地制度的改革。土地制度改革是推进城镇化绕不过去的一个难题,在快速城镇化过程中,耕地保护难度加大,建设用地矛盾突出,征地拆迁引发的社会矛盾凸显,保资源、保发展、保权益这3个目标必须兼顾^[5]。既然农村土地的所有权属于农民集体,那么,它的处置权就只能在代表农民集体的农村集体组织。但在现行的法律框架下,农村集体建设用地不具备完全的商品属性,其权能受到严格的限制,作为土地所有者的农民集体并不具备对土地的处置权,这个权利被政府所取得,政府通过土地征收制度和农地非农使用的行政审批制度,实际上取消了农村集体组织对集体土地的处置权。

在就地城镇化模式下,农民是城镇化的主体,因此应确立农民的主体地位,就地城镇化的力量也理所当然地主要来自由“农民”转变为“市民”的目的性和主动性,应对集体土地的处置权归还给农民集体。政府依行政权能可以根据城镇发展和建设需要,将某些农地规划转变为非农使用,但不是作为交易一方主体,应由农村集体组织在履行必要手续和缴纳相关税费后,进行建设用地使用权流转。对农村集体组织自发进行农村居民点整治节余的建设用地,更应允许其自由流转。农村集体建设用地流转产生的级差收益应大部分为农村集体组织所取得,并用于城镇化的建设成本以及城镇化后的农民社会保障和公共服务等,地方政府只能收取法定的税收和市政配套建设等有关费用。同时,政府土地管理职能应进行转型,政府应从注重对土地的直接管理,转向规范对土地用途的管制和充分利用土地市场并重,同时应增进国土部门与建设部门在城乡建设规划职能方面的协调。

十八届三中全会提出要坚持走中国特色新型城镇化道路,推动大中小城市和小城镇协调发展,优化城市空间结构和管理格局,增强城市综合承载能力;从严合理供给城市建设用地,提高城市土地利用率,为我国城镇化发展指明了方向和路径。绍兴市柯桥区的农村居民点整治和小城镇发展模式符合新型城镇化的发展方向和规律。在大中城市的发展规模和建设用地供给受到严格控制的情况下,城市周边农

村区域的城镇化应走小城镇发展道路,以承接城市的溢出要素,承载城市的部分溢出功能。在小城镇发展中,应充分尊重农民的主体地位,转变政府的职能。地方政府在小城镇建设和发展中要起到必要的指导和管理作用,但城镇化的主体是农村和农民。城镇化是农民自发的行为,通过农村居民点整治融入城镇化,通过节余建设用地的流转,以及严格履行法定手续前提下的农地用途转变和流转,发展非农产业,提升城镇化的质量。而地方政府应加强城镇建设和发展的规划管理,对农村居民点整治进行必要的指导和规范,并提供相应的服务,以尊重农民的意愿,保障农民的合法权益,保障农村居民点整治和城镇化的规范、有序发展。

在这方面,绍兴市柯桥区的做法具有一定的借鉴意义。柯桥区人民政府于2014年制订出台了《柯桥区农村土地使用管理制度创新试验实施方案》,并制订相应配套文件,鼓励农村居民点整治,实现农村建设用地集约利用。同时,积极推进农村产权交易中心建设,建立城乡统一的建设用地市场,允许村级集体经济组织依法通过转让、入股等多种形式,盘活集体存量建设用地,仅2014年就盘活集体存量建设用地36.667 hm²,为城镇化发展起到积极的推动作用。

十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,为农村土地制度改革作了顶层设计,2015年起全国农村集体经营性建设用地流转的试点工作也已经展开。绍兴市柯桥区的小城镇建设发展和农村集体建设用地流转的实践探索走在了全国前列,符合农村土地制度改革的发展方向,取得了比较成功的经验,并因此在2012年被列为浙江省农村土地使用管理制度创新工作试点县(市、区)之一。绍兴市柯桥区的实践做法对各地农村集体建设用地流转的试点工作具有很好的借鉴和参考价值。

参考文献

- [1] 厉以宁. 中国应走农民“就地城镇化”道路[J]. 农村工作通讯, 2013(21): 40.
- [2] 葛剑雄. 近忧远虑[M]. 北京: 华夏出版社, 2015.
- [3] 徐匡迪. 关于中国特色城镇化的若干思考[J]. 现代城市, 2014(1): 1-6.
- [4] 刘云喜. 中国农村经济转型条件下的农民就地城市化问题研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2013.
- [5] 韩俊. 城镇化既是发展问题更是改革问题[N]. 中国经济时报, 2013-05-13(1).

(上接第361页)

是贯彻落实好《广汉市鼓励土地流转扶持种粮大户奖励办法》、《广汉市鼓励设施农业奖励办法》和《关于规范农村土地经营权有序流转 发展农业适度规模经营的通知》等政策,推动全市农村土地规模流转。

4.6 科学规划,用产业推动流转 制定广汉市农业发展的产业规划,以“三带四基地”为主线,全面绘制广汉市农业规

划布局,形成一区一产业,集中流转土地走产业化发展道路,提高生产效益,通过入股分红、提高流转价格等途经,最终提高土地流转收益来推动流转。

参考文献

- [1] 周应恒,严斌剑. 发展农业适度规模经营既要积极又要稳妥[J]. 农村经营管理, 2014(11): 16-17.
- [2] 王小映. 推进农村承包经营权登记具有多重意义[J]. 农村经营管理, 2014(11): 23.