

# 深圳农地国有化与城市化陷阱

——以新安上合社区为例

刘 愿

(北京大学经济学院, 北京 100871)

**摘要:**本文介绍深圳市农地国有化的背景及政策,并以宝安区新安街道办上合社区为例,分析这一农地国有化政策对原村民及农村的影响。深圳农地国有化使27万农民丧失了据以形成自生能力的土地要素所有权,实质是城市化的陷阱。为保障农民土地权益,地权归农及农地转用市场化势在必行。

**关键词:**城市化;农地国有化;地权归农;农地转用市场化

**中图分类号:**F327.65      **文献标识码:**A

**文章编号:**1007-7685(2008)01-0111-05

2003年底,深圳市以一种特殊的方式实现“全国第一个没有农村的城市”的城市化目标,27万农民转为城市居民,956平方公里农村土地由集体所有“转为”国家所有。深圳农地国有化作为“特例”,在取得完全城市化的背后,其实质却鲜为人知。本文将介绍深圳市农地国有化的背景及相关政策,并以宝安区新安街道办上合社区为例,分析这一政策对原村民及农村的影响,最后揭示这一城市化政策的实质,提出保障农民土地权益的政策措施。

## 一、城市化遭遇用地瓶颈是深圳农地转国有的背景

根据2003年《中共深圳市委、市政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意见》(以下简称《意见》),加快两区城市化步伐,对缩小特区内外经济和社会发展差距,把深圳建成我国现代化中心城市和国际化城市具有重大战略意义。这似乎是深圳此次城市化的初衷,但真实的原因则是深圳城市化遭遇严重的用地瓶颈。自成立经济特区以来,深圳市经济迅速发展,城市化与工业化进程位居全国之首。在城市化与工业化的过程中,土

地价格急剧上升,农村地区以集体土地建设厂房、宿舍、商铺等物业获取可观的租金收益,农民日益认识到土地资源的珍贵与价值。通过国家征用将农村集体土地转为建设用地,在寸土寸金的深圳已难以为继。经济特区建设用地供应紧张,关外大量土地尚未开发,深圳城市化遭遇严重的用地瓶颈,而政府征用农村集体土地困难重重,为了不致“落后于时代的发展要求”,深圳城市化不得不另辟蹊径<sup>[1]</sup>。

## 二、村民转居民、集体土地转国有是深圳城市化之路

深圳农村集体土地国有化并非采用国家征用方式,其主要措施为:原镇、村两级的行政建制变更为城市街道、居委建制;原村民陆续转为城市居民并相应获得深圳市社保待遇;原镇、村两级的集体经济组织改制为股份合作公司。城市化政策的核心是宝安、龙岗两区约956平方公里的集体土地一次性转为国有。然而,政府仅对其中265平方公里纯农业用地“适当补偿”;360平方公里未曾承包到户的农村山林地以“默认国有”原则被自然地转为国家所有;另外300多平方公里“已

收稿日期:2007-11-20

作者简介:刘 愿(1977-),男,广东肇庆人,北京大学经济学院博士研究生。研究方向:中国转轨经济、制度经济学。

建成区”则作为历史遗留问题视为征地处理,政府承认农民对“已建成区”的土地使用权,不追究违规责任,但须把“已建成区”的土地权属统一转为国有,且不再对农地征用作任何补偿。

(一)纯农业用地“适当补偿”低于征地补偿。2003年,政府对265平方公里纯农业用地的“适当补偿”低于2002年《深圳市征用土地实施办法》规定的补偿标准。由于2003年转地已将原村民转为城市居民并赋予其社保待遇,转地补偿费用仅包括土地补偿费、青苗补偿费及地上附着物补偿费。

1. 2003年转地的土地补偿费标准实际为2002年征地的土地补偿费及安置补助费之和。2003年转地将土地分为三类,补偿标准分别为:24000元/亩、17000元/亩、12000元/亩。2002年征地规定山林地可获得土地补偿费和安置补助费合计8000元/亩,但在此次转地中山林地“默认国有”,对此类土地无任何补偿。

2. 2003年转地的青苗补偿费分类标准更细,补偿标准更低。首先,对水田、菜地、旱地、茶园及菠萝、葡萄、火龙果等青苗和杂林木、鱼塘的青苗补偿,2002年征地规定补偿上下限,2003年转地对上述各类土地的青苗补偿则取2002年征地补偿的上限值。其中,旱地青苗转地补偿最低,为600元/亩;茶园青苗转地补偿最高,为4000元/亩;鱼塘只补偿开发费及搬迁费。其次,根据荔枝、龙眼的种植年限,2002年征地青苗补偿标准分为五类;2003年转地对荔枝龙眼果树规定种植年限与树冠直径的双重并列标准,往往使果树适用较低的分类补偿标准,农民的实际青苗补偿收入减少。如,对树冠直径为1—2米的荔枝龙眼青苗,2002年征地补偿费最高可达1.6万元/亩;2003年转地对种植年限为1—5年且树冠直径为1—3米的荔枝龙眼青苗补偿费仅为2000元/亩。对杂果类的青苗,2003年转地补偿标准也普遍低于2002年征地补偿标准。

3. 对地上附着物补偿标准降低。2002年征地规定了10类补偿标准,2003年转地按“重置成本价”、“评估经营损失”予以补偿;至于苗圃、花木场、风景树、古树等的补偿,征地与“转地”的补偿办法差别不大。

(二)已建成区土地收归国有。已建成区的土地性质可上溯到20世纪90年代初。1993年《宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)对两区农村集体所有制土地的使用权做出规定,农村集体组织非农建设用地标准为:各行政村工商用地,按每人100平方米计算;农村居民住宅用地,每户基底投影面积不超过100平方米;农村道路、市政等公共设施用地,按每户200平方米计算,在城市建设规划区范围外的,可按每户300平方米计算。用地标准外的农业用地不得擅自改为非农建设用地。《暂行办法》并未遏制两区农地的非农开发,在宝安、龙岗两区经济较为发达的村镇,村民自行进行了“城市化”:几乎所有的农地都被用于工商开发,农民的收益已不再来自农业生产,而几乎全靠厂房与房屋的租金收入。宝安、龙岗两区总计约300多平方公里的农地被农民自发用于工商开发<sup>[2]</sup>。2002年深圳市实施“两个规定”<sup>①</sup>,特区农民擅自开发作住宅、工商用途的农地,被视作违法建筑。《管理办法》规定宝安、龙岗两区的历史遗留违法建筑的处理适用上述两个规定,处置办法的总原则是:补办征地手续、补签土地使用权出让合同、确认产权并缴纳相应的地价款或罚款。这意味着农民擅自开发建设农地等同于无补偿征地,土地所有权由集体所有转为国有。

(三)村民转居民享受社保待遇。根据《意见》规定,城市化后两区符合年龄条件的原村民均按城市企业员工标准参加深圳市的养老和医疗保险,并享受城市居民的最低生活保障标准。根据2003年《深圳市宝安区、龙岗区城市化人员基本养老保险过渡办法》(以下简称《过渡办法》),满足下列条件的城市化人员可参加基本养老保险:两区原农业户籍村民;年满18周岁;参与股份合作公司分红。《过渡办法》规定,政府每年从两区国土基金总收入中划拨3%—5%进入基本养老保险基金,用于弥补城市化人员养老保险基金的不足。城市化人员以股份合作公司为单位参加基本养老保险,缴费比例为缴费基数14%,其中单位缴纳9%、个人缴纳5%(由参保单位代扣代缴)。缴费基数界于本市上年度城镇职工月平均工资的60%—300%。城市化人员养老保险费

按缴费基数 的 11%、3% 分别计入个人账户和共济基金。

从政策规定看,深圳此次转地似乎为原村民提供较完善的社会保障及医疗待遇,解决了村民的后顾之忧。深圳农地国有化的“创举”虽然为城市化与工业化储备大量的建设用地,但这种土地产权性质的变更对深圳 27 万原农民而言是得不偿失。

### 三、深圳市宝安区新安街道办上合社区的案例分析<sup>②</sup>

按照深圳市政府最新测算,此次对 256 平方公里集体土地进行“适当补偿”大约需要 150—160 亿元<sup>[3]</sup>。据此标准,平均每亩土地补偿额为 4.2—4.5 万元,平均每个农民补偿 5.2—5.6 万元。本节以宝安区新安街道办上合社区为例分析这一农地国有化政策对深圳原农村及村民的影响。新安街道办是宝安区委区政府所在地,辖区总面积 24 平方公里,总人口 34 万人,其中常住户籍人口 8 万多人。转地前,新安管辖 16 个社区居委会和上合、翻身、安乐、甲岸四个行政村。此次转地,上述四个行政村均转为社区居委会,其中上合社区人口总数与占地面积最大,所受影响最显著,其情况具有典型意义。

1. 每亩农地适当补偿 3.2 万元。上合社区在此次转地中共有 10 宗合计 1231.7 亩集体土地被转为国有,其中菜地 10 亩、鱼塘 173 亩、平地园地 610.1 亩、丘陵园地 438.5 亩。这些集体土地为“适当补偿”的对象,包括土地补偿费、青苗及地上附着物补偿费。其中,土地补偿费由新安上合股份合作公司继受,青苗及地上附着物补偿费直接支付给农民个人。这 1231.7 亩集体土地共获得 1985.7 万元土地补偿费,其中菜地、鱼塘、平地园地及丘陵园地的土地补偿费分别为 6.92 万元、415.3 万元、1037.3 万元、526.2 万元,平均每亩土地的土地补偿费为 1.6 万元。上合股份合作公司继受近 2000 万元的土地补偿费,实质上成为股份合作公司为所辖城市化人员缴纳基本养老保险金的资金来源。关于青苗及地上附着物的补偿费情况,本文只有其中 6 宗土地的数据。这 6 宗土地面积合计 988.5 亩,涉及分户业主 93 人次,平均每一分户业主经营土地 10.6 亩。其中荔枝、龙

眼共 13361 棵,杂果 235 棵,获得果树青苗费 1510.1 万元、鱼塘搬迁费 38.1 万元、地上附着物补偿费 114 万元、菜地青苗补偿费 1.4 万元,合计 1665 万元,平均每亩土地获得青苗及地上附着物补偿 1.6 万元,平均每一分户业主获得青苗及地上附着物补偿 17.9 万元。此次转地使上合社区 1231 亩集体土地转为国有,平均每亩土地获得的补偿合计 3.2 万元。这种所谓的“适当补偿”远低于原村民失地的机会成本。深圳农业总产值在国民经济中的比重虽低,但其农业多以附加值高的水果、蔬菜及水产养殖业为主,单位面积耕地的农业产值很高,且有不断上升趋势。如,2002 年到 2004 年深圳每亩耕地的农业产值分别为 5.9、6.4、7.2 万元/亩<sup>[4]</sup>,远高于 3.2 万元/亩的适当补偿。

2. 已建成区土地转国有。据不完全统计,上合社区在此次转地过程中处理历史遗留违法私房 44 栋,涉及业主 69 人,其中非原村民 10 人,原村民 59 人。违法私房土地面积合计 6104 平方米,建筑面积 31558 平方米,其中,单栋违法私房建筑面积最大为 1561 平方米,最小为 272 平方米;层数最多为 7 层,最少为 3 层。根据违法私房处理办法,11 栋总建筑面积低于 480 平方米且不超过四层的违法私房免于处罚,33 栋违法私房需缴纳罚款。如果按照罚款最低、最高限计算,33 栋违法私房共需缴纳罚款 61.2 万元、112.5 万元;单栋违法私房需缴纳罚款最高为 7.8 万元、11.8 万元;最低为 116 元、290 元;平均每栋违法私房需缴纳罚款 1.8 万元、3.4 万元,平均每一业主负担 1.1 万元、2.1 万元。这 44 栋违法私房需由国土资源部门确认产权,建房者申请补办确认产权手续时,应补签土地使用权出让合同。其中,40 栋符合原村民一户一栋原则的违法私房免交地价款,另外 4 栋为非原村民所建的违法私房则需要缴纳地价款,出让地价按现行地价减免 75%。根据《土地管理法》,农村宅基地属于农民集体所有。虽然这些违法私房未经国土规划部门同意非法占用农业用地建设房屋,但从法律意义上来说,农民土地集体所有的性质并不会因为非法占用而改变。深圳对这些历史遗留非法建筑的处理办法是将这些私房所占土地无补偿征用并课征罚款,

对于非原村民及非农村集体经济组织所建的违法建筑征收土地出让金。原村民及农村集体经济组织所建的违法建筑免交土地出让金,但土地所有权则由集体所有转成国家所有。依照法律,国有土地使用权出让的期限最长为70年,最短为40年。农民虽然获得有限的国有土地使用权,却永远丧失了本属于自己的农村集体土地所有权。

3. 社保待遇得不偿失。深圳此次转地,以将全市最后的27万农民转为居民并赋予城市化人员社保待遇为前提。然而,这些城市化人员所享受的社保待遇并非政府的恩赐,主要来源于原村民及其集体经济组织缴纳的社保费用。此次转地共有15.2万城市化人员加入社保体系<sup>[5]</sup>。以2003年深圳市城镇职工月平均工资2551元计算,城市化人员养老保险缴费基数最低为1530元,单位和个人分别负担137.7元、76.5元,合计214.2元。这些城市化人员的养老保险费主要来源于原村民及其集体经济组织所缴纳的社保费,即使是划拨的3%—5%国土基金,实际上也来源于政府从此次转地获得的土地租金。据报道,一名55岁的女村民按最低标准,每月缴费71元,参保达到领取条件后,每月至少可领到养老金830元。但这一养老金待遇仅相当于2003年职工平均工资的32.5%,为2005年深圳市最低生活保障线标准的2.4倍<sup>⑤</sup>。实际上,深圳原农民凭借在土地上建厂房宿舍等物业收取租金形成了较好的自生能力。这些物业分三个层次:村委会及其集体经济组织物业、生产队物业、农民个人物业。如,上合村委2000、2001年总收入分别高达2420万元、2690万元;纯利分别为867万元、911万元;股东分红704万元、697万元。上合村委高额的收入及股东分红主要来源于村集体所经营的物业收入。2002年,上合村拥有物业合计163457平方米,其中商铺8741平方米、综合楼27106平方米、厂房87162平方米、宿舍47398平方米。这些物业分别由上合实业发展公司、上合股份公司及上合村委会持有,2001年为上合村委会带来329.5万元的租金收入,加上股份公司及经济发展公司分利,2001年上合村委共获得物业租金收入949.5万元,占村委会当年总收入35.3%。转制后的上合股份合作公司及上合实业股份有限公

司2006年主营业务收入(租金)分别为944万元、917万元,其中上合实业股份有限公司派息632万元。若上合股份合作公司以同样的比例派息,则有650万的分红。上合社区享有分红资格的村民约1800人,每人分红收入10994元/年,高于城市化人员一年9960元的养老金。若再考虑生产队和村民个人物业收入,深圳原村民实际上凭借土地及物业租金收入可以过上富足的生活。即使按照《宝安区2006年房屋租赁指导租金》分类标准最低指导租金计算,上合社区44栋违法私房,单栋房屋租金收入最低为2796元/月,最高为31213元/月,平均每一业主租金收入6157元/月。上合原村民仅凭借房屋出租一项就可获得7.4万元的年收入,远高于城市化后所能享受到的不足1万元的年养老金收入。此次城市化将原村民据以形成自生能力的土地国有化,尽管并不影响目前物业出租收益,但土地产权性质变更给物业出租收益带来不确定性<sup>⑥</sup>。

#### 四、深圳农地转国有是城市化陷阱

根据前面的分析表明,深圳这种城市化路径并未改善原村民的生活,反而剥夺了27万原村民宝贵的土地资源所有权,这种产权性质的变更,从长远来看将严重侵蚀原村民本已享受到的城市化与工业化的成果,实质是城市化陷阱<sup>⑦</sup>。在工业化与城市化进程中,我国大量的农业人口逐渐从农业部门转向工商业部门,从农村转向城市。但城市化并不是一个简单的将农民转成居民的户籍转变过程,而是一个在让更多农民分享经济发展成果的前提下使农民富裕、农村发展的过程。如何才能让更多农民分享经济发展的成果?深圳原村民凭借土地要素获取丰裕租金收入的做法提供了可资借鉴的经验。随着经济发展,土地要素将变得越来越稀缺,拥有土地所有权的农民应该会越来越富足。然而,各级政府不断以“国家征用”、“城市化”等名义剥夺农民的土地所有权,使本已因遭受国家长期歧视性政策而陷入相对贫困的农民失去凭借土地分享经济发展成果的最后机会。所谓的以土地换保障、提高征地补偿标准等措施无法根本保障农民土地权益,地权归农及农地转用市场化势在必行<sup>[6]</sup>。

(下转第40页)

当而且只能是中国特色社会主义生产方式与生产关系。因此,中国经济学应当研究当代中国的劳动方式、生产形式及其社会形式,应当研究当代中国的社会生产关系。在此基础上,应当总结与升华一系列中国特色社会主义经济理论成果,如新型工业化理论、社会主义现代化理论、社会主义本质论、社会主义初级阶段论、社会主义市场经济论、中国特色社会主义基本经济制度理论、中国特色社会主义分配理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、建设社会主义新农村理论和社会主义和谐社会理论等等。毫无疑问,这些重要的理论成果都是构建中国经济学的重要思想基础与理论来源。

(三)吸收与借鉴西方经济学某些成果与方法。构建中国经济学,不仅要以马克思主义经济学为指导、以中国问题为导向,而且必须广泛吸收当代西方经济学某些合理的成果与方法。首先,从研究对象来看,中国经济学应当在生产方式的框架内对资源配置问题进行深化和细化的研究。其次,从分析体系来看,中国经济学应当借鉴新制度经济学的方法,构造中国经济学的马克思主义制度经济学分析范式。再次,从研究方法来看,中国经济学应当吸收与借鉴西方经济学的某些分析方法,如制度分析方法、边际分析方法和数学分析方法等等,特别是制度经济学与演化经济学的达尔文主义研究传统。复次,从概念体系来看,中国

经济学应当合理地借用和有机地吸收与西方经济学的某些概念与范畴,如制度、交易成本、产权、合约、市场均衡、供给弹性、需求弹性、生产函数和消费函数等等。最后,从内容来看,中国经济学既要有关于资源配置的分析,也要有关于“社会主义制度的特性”和中国的“具体形式和特色”的分析;既要有微观的厂商经营分析,也要有宏观的国家干预分析;既要有关于体制转轨与制度变迁的整体主义分析,也要有关于个人收益与成本个体主义分析;既要有均衡的市场机制分析,也要有动态的制度演进分析。

从总体上来说,现代中国经济学是马克思主义经济学的科学范式,是中国化的马克思主义经济学范式,是当代中国马克思主义经济学的综合范式。现代中国经济学的历史使命,是阐明中国特色社会主义生产方式的基本特征与发展规律。现代中国经济学的根本任务,是探索中国特色社会主义生产的社会形式,即中国特色社会主义的所有制形式与劳动形式。现代中国经济学本质上是以人为本的经济学,主体是自由联合的劳动者,中心是摆脱自然压迫与社会压迫、实现劳动者的双重解放,目标是消灭劳动异化、实现人的全面自由发展。探讨以人为本的科学发展观,实现人的全面发展和社会全面进步,既是现代中国经济学的根本任务,也是现代中国经济学的一个基本特征。

(责任编辑:李悦佳)

(上接第 114 页)

注释:

① 即《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》和《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》。

② 除特别说明外,本节数据均来源于作者 2007 年 3 月 5 日-9 日在深圳宝安区新安街道办上合社区的实地调查,包括社区居委公布提供的各类报表、公告及上合村(居委)及其集体经济组织的相关资料。限于篇幅未列出具体数据表格,如需要者可与作者联系。

③ 2005 年深圳全市居民最低生活保障线标准为 344 元/月·人。

④ 例如,已建成区土地从农村转城镇土地,将来可能需交纳城镇土地使用税、土地增值税等税费。

⑤ 国务院法制办、国土资源部 2005 年 3 月 4 日以《国法函[2005]36 号》文件否定了深圳市农地国有化的合法性。

参考文献:

[1] 杨耕身.现代化的必由之路——评深圳将建“全国第一个没有农村的城市”[N].南方都市报,2003-10-31.

[2] 卢彦铮.深圳农地转国有之惑[J].财经,2004,(18).

[3] [4]深圳统计局.深圳统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2002-2005.

[5] 李桂茹.最后 27 万农民将全部“洗脚上田”[N].中国青年报,2003-12-30.

[6] 文贯中.解决三农问题不能回避农地私有化[EB/OL].中国经济学教育科研网,2006-05-25.

(责任编辑:李琪)