

介绍一个九星村

——对深化农村集体土地产权制度改革的建议

邓伟志

(一) 关于征地制度改革与立法建议

九星村名列上海市亿元村首富，村长吴恩福被评为全国十大村官之一。这个村位于上海市西南城郊结合部，隶属于闵行区七宝镇，有 117 户农民家庭，3757 名村民，4230 亩土地。随着上海城市化进程的推进，2600 多亩耕地被征用。最近，我与几位农民问题专家到九星村调查了他们土地被征用的情况，有三个涉及到法律的问题，提出來讨论。

(1) 立法机构对“公共利益”必须作出界定和解释。

宪法规定以“公共利益”需要对土地实行征地或者征用，但对“公共利益”至今没有明确作出解释。在我国宪法修改前，九星村被征用的土地中，属“公共利益”需要的征地 600 多亩，占征用面积的五分之一，有些征地“不补偿、不安置、谁家孩子谁家抱”，留下太多的后遗症。缘于对“公共利益”没有作出明确解释，征地部门可以随心所欲，从而侵害了农民土地权益，也阻碍了国家限制征地范围、控制征地方略的实施。为此，建议全国人大对“公共利益”作出权威性界定和解释。

(2) 应建立一个权力制衡的合议机构来确认“公共利益”的需要。

在对“公共利益”作出界定后，有谁来确认、谁来管理、谁来监督，必须有一个权力互相制衡的机构来实施。在这个权力机构中，各级人大要参与，还应有代表农民权益的机构参加。这是因为宪法赋予农村土地为农民集体所有，农民对征用农村集体土地的“公共利益”的界定，应有知情权、决策权和监督权。如有的公路两侧绿化距离为 500 米（外环线两侧红线留地为 100 米，绿化造林为 400 米）。按照这一单方决定，九星村的外环线被征了 334 亩，而绿化带被征了 434 亩，比例为 1：1.3，于是不得不在绿化带内拆除集体建筑 3 万平方米，损失 6000 多万元，集体经济遭受严重侵害。与九星村毗邻的号上村，也因被拆除集体建筑而村级经济遭重创。为此农民随心所欲“以绿毁农”的单方决定表示强烈不满，不断上访。

(3)对征地的“补偿”标准，应以市场交易的发现价作为标准。

我国宪法修改时作了征地应“补偿”的规定，以立法形式保护了农民权益不受侵犯，但没有规定补偿标准。最近，国家土地资源部做出了保持农民原有生活水平的各省统一以年产值的倍数来计算土地补偿和安置补助费的规定，明确最高为 30 倍。这比过去补偿按长官意志的随意性、广泛性的侵权性相比是一大进步，但由政府单方面决定补偿价，有悖于公平、公正、公开的市场经济法则。所谓“补偿”，是违反市场交易法则的提法。对被征地的补偿价应以市场价作为征地补偿标准，这样既可以有效保护因征地而失地农民的土地权益，又是有效控制征地规模、减少失地失业农民的最有效的经济杠杆。

(4)对征地的失地失业农民安置，应享受“城保”（不是“镇保”、“农保”）的社会保障。

九星村的非农用地不仅全部安置了劳力，享受“城保”水平的社会保障，农民享受医疗、养老保险，还解决了征地工工作难安排与低收入的后遗症。

（二）关于非农用地制度改革的立法建议

九星村对 600 多亩集体非农用地的土地产权，进行了土地资本运作的探索，取得了明显的成果，即农户将这些土地作为生产要素的资本，投入兴建占地面积 106 万平方米、建筑面积 60 万平方米、营业用房 1 万间、进驻商家近 5000 户，形成了农贸、茶叶、木材、铜材、建材、五金、电器、汽配、家俱、文具用品等 22 大类的九星综合市场村，从而确保了非农用地经营房屋租赁业态的级差地租高收益不被剥夺。

九星村将非农用地兴建市场，其实质是农民拥有非农用土地的产权，来确保自己不失地不失业；也就是说，他们以非农用土地资本经营“市场村”，为自己长期持续致富提供了土地产权制度性、体制性的保障。这个村在土地资本运作前的 1994 年，农民年均年收入不足 3000 元，全村负债 1780 万元，负债率高达 84%，陷入了部分村民连续 23 个月拿不到退休金，30 个月不能报销医疗费费的困境。而以非农用地创办市场后，即以级差地租为农民非农用地所有权的实现形式，使土地经济收益迅速增长，从而连续两年名列上海特色亿元村的第一名。此后，这个村历年净利润分别为：1998 年 0.17 亿元，1999 年 0.19 亿元，2000 年 0.24 亿元，2001 年 0.45 亿元，2002 年 0.56 亿元，2003 年 0.97 亿元，2004 年 1.56 亿元，2005 年 1.80 亿元。又据统计：

与 2004 年相比，2005 年全村实现可支配收入 3.31 亿元，增长 35%；净利润 1.80 亿元，增长 20%；上交税收 8500 万元，增长 3%；劳均年收入 3.5 万元，增长 13%。

九星村以非农用土地产权进行资本运作，积累了土地产权制度改革的成功经验，据此提出以下相应的立法建议：

(1)建立农村集体非农用地制度。

九星村因“公共利益”需要以及经营性用地需要由国家征去了大半耕地后，成功探索了非农用地由村集体经济组织使用，发展非农经营性开发项目，在土地转性后为农民提供了就业保障和股息分红，维护了农民及其子孙后代赖以生存和发展的财产权。

(2)农村集体非农用地的用途。

九星村的经验证明，农村的非农用地，应以使农民获得长期稳定的土地级差收益为开发立项原则。这个村的非农用地，一不搞使用权转让的较低绝对地租；二不搞土地批租；三不搞房地产开发等一次性收益的项目；四不搞风险较大的工贸企企业经营；五不搞占地多的农民别墅居住用地：而是惜土如金地选择非农用地的经营房项目的深度开发，形成了市场业态，不仅在有限土地上，最大限度地获取了地域优势和初始投资带来的级差地租形态I和级差地租形态II，而且以资本积累滚动再投入，也即花了 2 亿多元资金拓展市场用地和阶段性、周期性加强市场硬件与软件设施建设，使市场业态发展和交易能级逐年提升，获得了与农业投入相反的市场投资开发效益递增的创新的级差地租——级差地租形态III。九星村随着市场村的发展，单位非农用地收益率逐年攀升，以非农用地每平方米计算收入：1998 年/135 元、2002 年/213 元，2003 年/270 元，2004 年/410 元，2005 年/584 元，即非农用地每平方米收入相当农业用地一亩的收入，其收入之比为 600：1。这个村的净资产积累发生了裂变：1998 年/0.64 亿元、2000 年/8.95 亿元、2001 年/1.15 亿元，2002 年/1.66 亿元、2003 年/2.61 亿元、2004 年/4.12 亿元、2005 年/5.73 亿元。

(3)农村集体非农用地的性质。

九星村的实践证明，村级集体经济组织的非农用地所有权应归属集体经济组织全体成员，必须依法办理非农土地权属的初始登记。非农用地的房地产权证应依法颁发,准许

进入市场流转。可是由于尚无法律规范，符合市场经济法则的九星村的市场经营的房地产权证，至今尚未取得。

(4)农村集体非农用地的政策扶持。

九星村的非农用地转性时，土地出让金每亩 3.6 万元；而市场原为工业用地要转为商业用地需以按每亩 16 万元交转性费。这个比差很不合理。为此，建议对农村集体土地的非农经营用地，上缴中央的新增建设用地有偿使用费应减低或逐步免收；地方政府的规费和土地出让金也应免缴。这是因为农村的集体土地属农民集体所有，非农经营的级差地租归农民所有，合法、合理、合情。再说，国家以征收农民非农收益的税收形式参与了农民级差地租的“再分配”。如九星村上缴税收，1998 年 1145 万元、1999 年 1428 万元、2000 年 1720 万元、2001 年 1982 万元、2002 年 2450 万元、2003 年 3250 万元、2005 年 2.65 亿元的积累中，上缴国家税收 8500 万元即上缴国家的税收占积累的比例高达 1/3。

(三) 关于包含农村土地资产在内的股份制改革的立法建议

(1)建立对承包地、非农用地、征地留用地入股成立的农业合作社，应依法予以确认。

(2)深化农村村级集体经济股份合作制改革。

九星村以“不撤村”的形式，将上述包括集体土地内在的存量资产量化给村民，资产收益分配到户。九星村股份制改革，解决了集体资产所有权虚化的瓶颈，将筹建的九星物流股份公司的 8000 万元股份，确定为村民股、岗位股、法人股三类股份，其中村民股份占 64.6%、岗位股占 25%、法人股占 10.4%，并产生了 161 名股东发起人，九星村村民当起了股东村民。

为此建议：全国人大创制农村集体经济组织法和农村集体股份合作公司法，以法律形式确认农村土地产权制度与农村集体产权的主要实现形式——农村集体资产股份合作制。

农村集体土地产权制度，是“三农”核心的农民长效致富的机制、体制与法制保障，是社会主义新农村建设的政治经济基础，其改革的先行者、创造者不是别人而是新农村建设的主体——农民。如果说农村集体土地联产承包改革创新者是安徽小岗村，那么农村集体非农用地改革创新者是上海九星村。这个村的农村土地产权制度改革的“四个

化”的经验，即使被征地农民社会保障“城保化”，承包地、宅基地“物权化”，非农用地“资本化”和土地流转“市场化”的实践经验具有立法参考价值。

邓伟志 1938年生，安徽省萧县人。1960年大学毕业后，曾在上海社会科学院学习室、中共中央华东局政治研究室、中国大百科全书上海分社从事理论研究工作。现为上海大学社会学系教授、博导、全国政协常委、上海市社会学学会会长、中国社会学会副会长、上海市科协委员、上海市作协散文杂文报告文学委员会主任。著有：《我的社会观》、《我的家庭观》、《家庭社会学》《伪科学批判记》、《思想之旅》、《人比雀儿累》、《邓伟志杂文集》、《和谐社会笔记》、《不创新，毋宁死》等20余部著作。作品曾获中国图书奖、林放杂文奖。现为国内外多所大学兼职教授，曾多次赴欧美讲学，曾为北京、上海、武汉的多家报刊以及电台、东方网的专栏作者。还办有“邓伟志网页”WWW.dengweizhi.net