

# 新土改前夜： 新一轮制度红利如何释放

土地流转的参与者远不止农业相关企业。在土地流转中提供服务的金融、商贸等企业面临巨大机遇。业内人士估计,全国可流转土地总价值至少可达50万亿元。

■ 本报记者 张艳蕊

以农村土地流转为标志的新一轮土地改革箭在弦上,土地资源类公司价值面临重估,新一轮制度红利将如何有效释放?

海通证券首席宏观分析师姜超日前撰文提出预警,到2012年6月底,流入到工商企业的承包耕地面积2500万亩,比2009年底增长了84.6%,仅占现有耕地面积2%不到,未来一旦工商企业占比明显上升,那么政府会对工商企业进入农地进行限制,因为有些地方出现了损害农民利益、粮地非粮化现象。

而《中国企业报》记者调查发现,面对新土改政策,与土地关联程度最高的房地产行业态度呈现两极分化——部分房企选择出手参与农村土地流转,另一部分则认为“不能接最后一棒”。

## 各地新土改悄然推进

据报道,三中全会将定调新一轮土地改革政策,核心部分为提高征地补偿额度,缩小征地范围,规范农村经营性集体建设用地的流转,探索以“集体建设用地使用权交换企业经营权”的新路径,严禁将农地直接流转为商品房建设。

日前,福建省委、省政府公布了《关于加快推进现代农业发展的若干意见》,提出要稳妥推进农村土地流转,福建省将加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作,坚持农地农用和依法自愿有偿原则,引导农村土地承包经营权有序流转。福建省还明确,农村住房可置换城镇住房。此《意见》被称为全国第一个土地流转的政策,业内人士认为,比之前海南省国土环境资源厅研究制定的《海南省农民集体建设用地管理办法》含金量更高。

据统计,目前,各地的土地改革试验主要还是通过各种手段增加建设用地指标,并未实行集体土地的自由流转,可以分为两类:一类是整合置换,以重庆“地票”模式和嘉兴“两分两换”模式为代表。通过“土地承包经营权置换社会保障”和“以宅基地置换城镇住房”的模式,盘活宅基地资源,复耕宅基地,换取建设用地指标。另一类是盘活资源,以广东“三旧改造”和深圳“集体工业用地流转”模式为代表。通过搬迁、收回等手段将现有工业用地和闲置土地进行优化配置。

而温州土改在宅基地流转迈出重要一步。温州土改最大的亮点在于农村房屋所有权的交易。尽管此次政策并未突破红线,农房交易范围仍限于本村,但在县域的抵押贷款和置换



建国后土地流转制度简表

1949-1952	土地农民私有	农民独立经营
1952-1955	土地农民私有	集中经营
1955-1978	土地公有制	共同劳动
1979-2003	土地集体所有	家庭承包 (原则上承包期限15年)
2004-2008	土地集体所有	土地承包期限延长至30年
2008至今	土地集体所有	土地承包期限延长至长期
十八届三中全会	?	?

王利博制图

交易功能依然实现了农房价值的重估,为农房交易打开了突破口。申银万国研报认为,作为国家级农村改革试验区和金融综合改革试验区身份的温州,此次释放的信号意义非凡,或成为农村土地改革的新样本。

民生证券首席经济学家邱晓华日前表示,农村土地的确权、土地流转的改革也摆到了政府议事日程上来了。国家土地综合配套改革试点,厦门、天津、深圳、浙江、重庆改革都在进一步深化。

## 金融企业伺机出手

据伟业我爱我家市场研究院的数据,2013年上半年全国土地出让金同比大涨60%,一线城市同比翻两番,北京为去年同期四倍。而另一个来自人民网的数据库,陕西去年卖地收入243亿元,补助被征地农民1.22亿元。

中共中央党校报刊社社长、经济学教授肖勤福指出,一直以来,中国农村都是落后的,成为价值洼地,要推动其发展,必须有外部资源、资金的注入才能激活和促进价值洼地的发展,但现实情况是,长期的“资源倒流机制”使农村资源流向了城市,当前出现的“农村劳动力空心化”是其典型症状。

肖勤福对《中国企业报》记者表示,应该建立土地出让机制,而很长时间以来,土地出让金主要被地方政府获得,这是最本质的资源倒流,同时,现有的金融体制决定了农村存多贷少,存贷差使大量资金流向城市,包括房地产业,这使本来就失血的农村雪上加霜。

“一定要动员和保障城市资源、社会资源源源不断地流向农村这个价值洼地。”肖勤福认为,土地流转是解决小生产大市场问题,通过承认农村产权,引诱城市资金注入农村,拓宽资源注入农村的通道。

关于土地流转参与者成长空间,姜超认为,在农用地承包经营权确权之后,土地流转空间巨大,以农业为主业的现代龙头企业能够通过获得农用地承包经营权来进行外延式扩张,实现农业集约化、规模化和专业化的经营,在农业规模化经营全面推进中,相关的种子、饲料、农药、化肥、农机等行业也有较大的市场空间。

《中国企业报》记者了解到,土地流转的参与者远不止农业相关企业。在土地流转中提供服务的企业也面临巨大的机遇,金融、商贸等能为土地流转提供服务的行业都有机会。

例如,具有广阔市场空间的“土地信托流转”,日前,被赋予诸多期待的“信托公司参与农村土地信托流转”终于实现实质性操作,首单项目落地中信托。据了解,这款被称为“首单”的土地流转信托项目,名为“中信·农村土地承包经营权集合信托计划1301期”,10月10日已正式成立,信托期限为12年。试点地为安徽宿州埇桥区,可流转面积达5400亩。不仅如此,该机构在年底前还将有多单土地流转业务落地。除此之外,上海信托、华宝信托等多家机构也在这一领域伺机出手。

## 房企拿地态度截然不同

房地产业内人士向《中国企业报》记者介绍,随着土地改革政策的

试点和推进,拥有一定土地储备的房地产企业或将受益。一位证券从业人员对《中国企业报》记者表示,从短期来看,如果土改制度出现突破,拥有土地资源的企业将迎来新一轮资产重组。

面对新土改的利好政策,房地产企业表现也截然不同。《中国企业报》记者在调查中发现,虽然都认同目前房地产行业的发展前景,但面对新土改政策,选择出手参与集体土地流转的房企和认为“不能接最后一棒”的房企形成鲜明对比。

“土地流转主要是两块,一块是不占土地指标的荒地,另一块是有指标不占指标的荒地,像河滩,一般农田等,不是耕地。”一位正在进军二线城市的房地产投资企业董事长在接受《中国企业报》记者采访时透露,“其实,我们国家的土地储备量很大,撇开地产的角度,土地是前产业效应。即先把钱收走了,再做产品。在土地财政无法终结的情况下,新土改政策刺激开发商积极拿地。”

而另一位某香港上市公司高管在接受《中国企业报》记者采访时则表示,土地可流转后,一方面,农民的孩子要进城上学,而农民也会用土地流转的钱进城购房,一定程度上会助推房价;另一方面,由于可流转的土地很多属于菜田、口粮田,因为流转、土地开发,必然会引起基本菜价、粮价的上涨,因而会带来新一轮通货膨胀,为此会带来土地开发成本、人力成本的增大。因此他认为,新土改政策让原有土地储备的企业获益是无可置疑的,但对于新进入可流转土地市场,他们公司可能会慎重,“毕竟,谁也不想接最后一棒。”

到许多小型砂石企业,他们占用耕地采矿生产砂石料,虽然有部分复耕了,但耕地已经被破坏的千疮百孔。这些非法或合法的矿区,他们占有的土地应该如何抽查统计呢?

目前许多所谓的小产权房都占用了耕地或农村建设用地,如果认定这些用地违法,那么这些土地应该如何归类呢?曾经从事房地产开发的郭女士对记者说,一些企业就是靠搞所谓小产权房发家的,现在他们把包袱甩给了政府,这些小产权房扰乱了房地产市场秩序,非法侵占了农村土地资源,对于这些开发商应该追究到底,要把其非法侵占的土地收回来,实在收不回来,就重罚开发商。郭女士认为,对于这些土地性质的界定,确实非常棘手,如果认定为耕地,就必须强拆复耕;如果认定为建设用地,就要履行土地变更手续。

## 视角

专访中央党校战略研究所副主任周天勇：

## 土地流转需要细则配套

■ 本报记者 王敏

十八届三中全会即将召开,农村土地流转问题会有怎样的进展?什么样的顶层设计能让农民和企业获得应得利益?如何限制政府权力、避免新一轮土地财政?《中国企业报》记者就此专访了中央党校战略研究所副主任周天勇。

## 现状:农民每得1元丢掉59元

《中国企业报》:预计十八届三中全会在土地流转方面会有大动作,相比中国历史上的历次土改,这次土改会有什么不同?

周天勇:我个人猜测,预计十八届三中全会对土地可能会有框架性、原则性的说法,但不会太细。

诸如提高农民利益、提高补偿标准,加大土地流转,减少征地范围等。以前是所有的地从农民手里征,现在如果有些集体土地可以进入建设市场,农民就可以用土地权换取一些经营权,比如入股等利益。以前说的流转,不允许进入建设市场,只是农民之间的流转,但因为没有确权,权益得不到保障。

《中国企业报》:土地流转能够带来土地价值的释放和提升。据相关研究估计,全国13亿亩可承包土地流转价值总量在50—80万亿元,土地流转将给中国8亿农民带来人均6—10万元的资产总量的增加。如何评价这种说法?

周天勇:土地在从农业社会向城市社会和工业化社会转变的过程中,要再配置,会增值。农业用地转为城市用地和工业用地时会增值,建高速公路会带来土地的增值。规模经营后,也有极端的情况,大山里村庄的用地,如果没有旅游资源,不仅没有增值,还有可能贬值,还有退耕还林的地也会贬值。但总体上增值的远远多于贬值的。

改革开放后,我们从农民手里大概拿了价值30多万亿元的地,给到农民的估计不到5000亿元。相当于农民每得到1元补偿,无形中丢掉了59元。因为过去土地增值的大部分是地方政府和用地商拿走了,这次三中全会应该给农民更多的合理的应有的利益。

未来城市化交通建设等可能还需要2亿多亩地,如果一亩地100万元的话,那就是200万亿元的价值,这还不算旅游景点和农业规模化经营带来的土地增值。这就需要在国家、用地商和农民之间更合理地分配。

《中国企业报》:土地流转与城镇化之间是什么关系?

周天勇:城镇化和工业化实际上是土地资源再分配的过程。再分配有这么几个方面:第一,一些农用地可能要变成工业用地,或者城市住宅或者商业用地;第二,有的土地要形成交通建设;第三,土地要集中,小规模的小农经济要变成农场经济,很多村庄衰落,复垦,也需要再分配。

土地在城镇化过程和工业化过程中,土地由生产资料变成资产,带来巨大的利益,土地在城镇化过程中,增值和衍生的资产带来的巨大利益,应该在政府、用地商和农民之间合理地分配。

农民脱离了土地,进城变成市民,和土地的关系发生了变化,有的在农村变成农业工人,或者农场主,最核心的还是利益部分。

## 未来:农民以土地权换企业经营权

《中国企业报》:土地红利的释放会不会沦为地方政府新一轮的土地财政?

周天勇:如果减少土地征用的话,政府卖地就会受到限制;如果土地进入建设市场,就是农民的地直接进入土地市场交易,政府收了交易税就完事。原来是政府把农民的土地拿来卖掉,然后给农民很少的钱。深圳正在进行的试点,通过拍卖,政府和农民各得一半。其实这样仍不合理。

因为农民的土地不是国有,是集体所有。集体是谁呢?村委会,但村委会又不是经济法人,所有权有点虚无。现在关键就看农民能不能长期使用。还有一个问题是,政府的行为怎么限制?《中国企业报》:土地流转将给企业经营带来哪些好处?

周天勇:如果农民可以用土地权换得经营权的话,土地就可以入股,企业就不需要支付地价,地价就降下来了,农民也可以得到持续的收入。这种情况下,土地还是农民的,入股分红是个长期的利益。这对企业和农民来说是互利的。

还有一种是买使用权,这就需要付钱了。但有可能因为土地进入交易市场,使得地价比较低。原来是寡头垄断,卖得低了它就流拍,不卖了。

国有土地是50年、70年等使用权,集体土地出让多少年?70年以后的集体是谁?这比较麻烦,所以长期使用比较好。十七届三中全会以前土地承包是30年,以后似乎有永续使用的意思,但没有细则。如果这样,农民的利益就会好一些。

《中国企业报》:土地流转面临的最大瓶颈是什么?

周天勇:总体来讲,这些年是有进展的。我个人觉得,十八届三中全会土地方面还会有进展,关键是会后要有配套,有细则,更深入系统地改革。

第一必须考虑土地和房屋的关系,第二要考虑土地和财政的关系,第三要考虑集体土地真实的所有者是谁,出让者是谁?集体土地不是国家的,宪法规定土地是属于农民的,但村委会又是民政部认定的一个自治组织,不是经济组织和法人,不是经济法人,怎么所有土地呢?但现在的实际情况又是村委会管理,农民使用。试问一下,城里的土地都让居委会管理行吗?

再一个,就是年限。比如出让30年,30年以后怎么办?还有,谁来发产权证?原来国土部门发国有土地的产权证,但集体土地谁来发?所有权虚位是个大问题。

而且,目前的物权法和土地法是矛盾的。宪法规定,只有公共利益才能征用农民土地,但土地法不是这样规定的,只要有需要,是可以征用土地的。再者,土地法和物权法是不衔接的。土地法实施细则第四十款就明确规定,到期后进入新一轮出让程序,但物权法里支持长期使用。

## 分析

# 农村土地确权被忧流于形式

■ 本报记者 鲁扬

国土资源部办公厅近期连续下发文件,开展农村集体土地所有权确权登记发证国家抽查工作和加快开展基本农田数据库建设工作。

这项工作会为农村土地产权制度建设、农村土地管理制度改革、城乡统筹发展提供怎样的帮助?会对所谓小产权房,违规用地的所谓产业园、工业园建设以及地方违规挖地开矿企业等产生怎样的影响?《中国企业报》记者为此进行了深入采访。

国土资源部地籍司登记处的工作人员告诉记者,抽查工作由全国加快推进农村集体土地确权登记发证工作领导小组办公室负责推进,目前15个抽查组已经组成,最终形成国家级抽查评价意见。

有业内专家指出,国土资源部此次对农村集体土地的确权调查,时间如此之短,恐怕会流于形式。

这位专家分析说,当前,集体土地确权登记的难点主要集中在:农村集体土地确权时间紧、任务重、难度大,需要大笔经费,如果没有足够的经费是无法按时保质完成这项工作的;部分农民没有充分认识到宅基地登记的重要性,根本不重视,不签字、不盖章,加上春节前后外出打工的人比较多,有的甚至无法联系到人;在农村,普遍还存在部分所谓小产权房和城镇居民购买农村的宅基地没有到土地登记机构办理相关的变更登记手续,也是确权难题;少批多建、未批先建等违法用地的问题突出,如果处理不当,就会引起上访事件和激化矛盾。

三年前记者曾在河南漯河的一

些农村看到,一些农民为了眼前利益,把自家耕地里的土卖给了建筑单位或开发商,几米甚至十几米深的大坑就暴露在大片的农田里,这些土地已经很难复耕。

对于各地方违规圈地的一些所谓工业园、产业园、科技园、生态园来说,大面积的土地到底应该算作耕地还是工业用地、商业用地呢?记者曾经在采访西安某工业园时看到,8000亩的园区均占用了耕地,且当时只被利用了不足20%的园区面积建厂房,其余土地已经荒废多年、杂草丛生。

近期,记者暗访了位于济南长清区的某产业园,该产业园没有取得用地手续,大片的耕地已经撂荒超过5年。这样的土地究竟应该把它归入耕地还是农村建设用地或是工业用地呢?

在山东临沂的一些农村,记者看