

# 决策参考

## Jue ce can kao

第三十九期（总第 289 期）

盐城市图书馆编

2007 年 12 月上

主编 刘进 责编 周玉奇

[zhouyuqi@gmail.com](mailto:zhouyuqi@gmail.com) 13905103528

**编者按：**党的十七大把科学发展观确立为我们党必须长期坚持的重大战略思想。十七大报告系统、完整地阐述了科学发展观的科学内涵、精神实质和根本要求，使我们对科学发展观的认识提高到一个新水平，为我们在巩固全面小康建设成果的基础上，率先基本实现现代化，促进经济社会又好又快发展提供了强大理论武器和实践指南。今后我们要做的就是，要统筹城乡发展，把农村与城市作为一个整体来统筹规划，把农业和农村发展放到经济社会发展的全局中统筹考虑，按照工业反哺农业，城市支持农村的方针，加大对“三农”的政策扶持，实现“三化”与“三农”互动并进。本刊推出“城乡统筹发展”这一专题相信会引起您阅读的兴趣。“专家论坛”里的“十问中国土地体制”，可谓“问”得人心情况重。当然，看起来最轻松的就是“世界各国带薪休假一览”了。

## 要目

### ● 本期专题：城乡统筹发展

中国城市可持续发展需破解十大课题

统筹城乡发展要有更积极的城市化政策

“三保障、两放弃”：可供选择的统筹城乡改革模式

### ● 专家论坛

十问中国土地体制

### ● 他山之石

世界各国带薪休假一览

## ● 本期专题：城乡统筹发展

### 建设部官员：中国城市可持续发展需破解十大课题

建设部副部长姚兵在此间举行的“2007 城市可持续发展国际市长高层论坛”上表示，实现城市可持续发展从总体上要研究破解十大重要课题。

**这十大课题是：城市建设的统筹理念；城市资源的节约与开发；城市能源的节约与开发；城市环境的综合整治；城市交通组织管理；城市市政公用设施的完善；城市的民生改善；城市防灾与应急处理；城市生态环境改善；城市文化的繁荣与发展。**

**资源方面**，以水资源为例，建设部副部长仇保兴提交大会的发言材料称，水资源总量不足、区域分布不均衡是现实问题。西部水资源紧缺，水资源较为充裕的东部地区因污染加剧，水质型缺水现象日益严重。城市水危机已不是危言耸听，中国正面临着历史上最严重的缺水问题和水污染问题。

**能源方面**，据专家预测，2020 年中国汽车保有量将接近 1.5 亿辆，其能源需求不言而喻；与此同时，2020 年中国的建筑能耗将是现在 3 倍以上，而目前建筑能耗约占全社会总能耗的 30%以上。未来 20 年，中国的能源总量需求可能增长 50%以上，且仍将主要依靠以煤炭为主的化石能源。

**环境方面**，随着城市的人口、汽车保有量和建筑规模的大幅度增长，城市密集区环境压力将持续加剧。环保部门调查表明，相对其他地区而言，城市密集区的各项环境指标问题越来越突出。

**法律方面**，要贯彻落实好现行的《城市规划法》和即将施行的《城乡规划法》，切实实现城市可持续发展。

**政策方面**，要重视城市功能区划分的作用，将区域发展战略进行深入定位。政府还将逐步完善城市规划的政策引导作用。

**技术方面**，要逐步加大生态城市规划的技术研究和推广力度；引进城市交通 TOD、BRT 技术政策，注重高效节能；加大研究和推广绿色建筑和建筑节能技术；做好规划环境影响评价工作。

**体制方面**，一是强化中央政府对地方政府在空间发展管理上的宏观调控；二是强化公众参与，发展多元化社会治理模式；三是把可持续发展纳入地方和城市政府的绩效考核体系。(陈宏伟)

## 统筹城乡发展要有更积极的城市化政策

### 一、多半人口居住在农村不容易建设新农村

新农村建设成功的最终标志是两个，一是农村居民的平均收入要接近城市居民的水平，二是农村居民享有与城市居民相当的公共服务水平。有了第一条，政府规定的“生产发展、生活富裕”这样两个新农村建设目标就算有保障了；有了第二条，政府规定的“乡风文明、村容整洁、管理民主、生态良好”这些公共目标也就有了保障。但在我国多半人口居住在农村的情形下，这两个基本条件要实现是相当困难的。

#### 1. 小规模农业经营不可能产生支撑新农村的新型农民

我国耕地的保有量的目标是 18 亿亩，而我国农户总数约 2 亿 4 千多万户，平均每户耕作面积大约 7 亩地。在这些农户中，约 20%的农户从事“设施农业”，生产畜产品、水果、蔬菜、花卉等农产品，他们大体可以实现充分就业，可以获得较高的年工资收入和投资收益，其家庭总收入可以接近城市平均水平。其余 80%的农户主要从事粮食生产，来自农业的收入平均每户大约在 3—5 千元。这些农民只能是穷人，他们不仅不会有较高的私人生活水准，没有能力承接较高水准的公共服务。由这样一些农户构成的居民点——村庄，只能是破败的村庄，而不可能是“社会主义新农村”。

能不能在户均 7 亩地上通过农业技术进步来增加农民收入？非常难。良种、灌溉、化肥、除草剂和小型农业机械等技术是规模性技术，但这些技术的应用对农产品产量进一步增加作出贡献的潜力已经不大，其显著作用是节约农民的劳动时间。从我们的调查看，农民更倾向于选择劳动节约技术。这种技术进步的综合效果是提高农民单位劳动时间的收入，但会增加农民的隐性失业；如果农民不能利用节约出的劳动时间从事其他工作，这种技术进步就不能增加农民收入。

能不能在户均 7 亩地上通过改造农业组织结构来增加农民收入？也很难。农业生产的组织结构的进步在我国被冠以“农业产业化”这样一个说法，其实它是指建立在农业专业化基础上的农业经济的一体化。事实上，农业产业化的重要后果仍然是让农民节约了总的生产时间，而不是提高农民的农业收入。在农业高度产业化的条件下，服务农业的“龙头企业”从事更专业化的流通和技术服务工作，农民便在一定程度上退出了农产品流通领域和生产资料购买领域，甚至连地头上的工作时间也减少了。因为专业化的生产，某些短缺农产品常常会迅速增加供应，而农产品的需求收入弹性又很小，价格便可能下跌，如果农民的土地耕作面积不变化，农民的农业收入也会下降。

概括地说，农业特别是粮食生产的技术进步和组织结构的调整，其主要后果是节约了农民的劳动时间，而不是直接增加农民收入。我们自然要不遗余力地推动农业技术进步和农业组织结构的调整，但我们不能指望 2 亿 4 千万农户通过这种进步直接增加收入。摆脱这种困境的办法，我们想到的自然是农民的兼业，让农民从非农产业中增加收入。但现行的农民“兼业模式”导致巨大的资源浪费，不利于统筹城乡发展。

## 2. 现行“兼业模式”导致巨大的资源浪费

尽管有官方的数据，也有一些研究机构的调查，但还是很难确切估计目前我国农村劳动力转移的数据。按一个保守的判断，可假设有 1 亿农户的主要劳动力(包括配偶共 1.4 亿劳动力)在各类城市从事非农产业。同样按保守估计，这些外出务工人员带回农村的资金每年在 8000 亿元左右。另据国家统计局公布的资料，全国农户平均每年新增约 8 平方米的钢筋混凝土住房面积，其造价大约 0.32 万元人民币。仅此一项，全国农户每年新造住房的投资约 8000 亿元人民币。这个情况与国家统计局公布的住房消费数据有矛盾，我们采信前一数据。这样说来，我国农村外出务工人员带回农村的资金刚好和农民的住房投资相一致。8000 亿这个数字是巨大的，它远远超过了国家对农村的全部投入。

我们看到的情况是，一方面农村常住人口在减少，另一方面是农村的住房在增加。每 4 年新增加的钢筋混凝土房子，可供 1 亿人口居住（每户 60 平米计）。这种矛盾的后果是我国农村有大约 25%的住房常年没有人居住，其资源价值约 2 万亿元人民币（每平米按 260 元计算）。如果这些资源的交易进一步市场化，资源的价值还可以增加。

进入城市务工的农民的福利损失是巨大的。据甘肃农调队的调查，当地务工农民中，能够在城市租得起或买得起有卫生间和厨房的单元房的大约只有 12%左右，按北京的一项资料估计，这个比例也在 15%左右。这意味着绝大部分务工农民所获得的收入用于建造住房以后并没有给他们产生实际福利。

由此产生的资源浪费还可以算另一笔帐。尽管农村长住农民人数以 1.6%的速度在下降，但农村的户数却在以 1%左右的速度在增长，新增加的分立农户除在一些发达地区不能获得宅基地外，其他地区仍然能获得宅基地。目前我国农村地区的非农业占地已经达到约 18 万平方公里，按城市的容积率标准，应该容纳 18 亿人口，但实际上只约 7 亿人口。按目前的趋势，农村地区的人口容积率还在下降，农村的土地资源浪费趋势难以扭转。

还有一笔各级政府在“新农村”建设中的投资帐要算。因为村庄规模在扩大，各地方政府要在基础设施上给予投入。全国县以下农村道路长度 120 万公里，村内道路约在 250 万公里左右，每公里按 5 万元计，也近 2000 亿元。再加上其他基础设施的投入，如自来水、电

力、污水排放、沼气池等，投资还会显著增加。而据我的初步观察，农村基础设施投入越多，在一定时期里农民跑得越快。这部分投资的效益难以保障。

### 3. 分散的公共投入无以建设新农村

中国农村大约有 320 万个自然村，60 多万个行政村，常住人口大约是 7 亿 4 千万左右，占了中国总人口的 58%。这是中国社会的大头。中国银监会官员披露的资料表明，到 2020 年，社会主义新农村建设需要新增资金 15 至 20 万亿元人民币。而实际支农资金按照 8% 的增长率计算，只能提供 10 万亿左右。这些资金即使投下去，由此产生的固定资产的维护更新成本，国家和农民都支付不起。

## 二、城市吸纳人口的能力究竟有多大？

有一些学者怀疑我国城市吸收农村人口的能力，认为城市化的步伐应该慢一些。还有的学者认为城市化会导致城市出现大量的贫民窟，应该将农民束缚在农村土地上。我以为这些看法是不正确的。

城市吸收农村人口的能力弱，主要与我国的就业政策有关。我们估算，如果能严格执行“劳动法”，下决心解决劳动者加班报酬问题、城市居民兼业问题和童工问题，全国就业岗位有可能增加 4000 万左右（据 2005 年 9 月 14 日北京青年报披露，北京人每天加班近 1 小时。此报道介绍了北京市统计局对本市劳动时间的详细调查资料。另据甘肃农村调查总队的调查，甘肃农民工平均每周工作日 6.59，平均每天工作时间 9.52 每周超过国家法定工作 22.73 小时，多出百分比 57%）。如果再能够加强居民收入调节和监管，适当提高个人所得税的累进率，努力打破就业的部门垄断，就业岗位还可以增加。从宏观经济数据看，我国 GDP 连年高速增长，远远超过了就业增长的速度。这种差距不可能用技术进步因素来完全解释。基本情况是，一方面已就业的劳动者超时超负荷工作，另一方面却有大量农村隐蔽失业人口存在。我们不赞成用农民素质低来解释农民失业人口大量存在的原因。事实上，在一些城市现代经济部门，农民能够从事很多工作。电脑装配流水线上，经过短期培训的农民工完全可以胜任工作，这已经有事实可以证明。劳动市场的不完全性，才是农民工就业难主要制约因素。此外，收入户籍政策、调节政策和地方管理体制也不利于城市化，这方面做好改革，城市化的速度还会增加。

我做过一个粗略估算，假设采取积极的城市化政策，我国种植业农户以每年 6% 的速度减少（目前的速度已经是 1.6% 左右）是完全可能的，其中大中城市贡献 3%，其他小城市和新小城市（可以发展 1 万座小城市 2-3 万人）贡献 3%。有了这样一个过程，在 30 年以后，我国可以剩下 5000 万农户，其中粮食种植 3000 万户，其他农户 2000 万户。这个目标实现

以后，农村人口将显著减少，大批村庄将消失，城乡差别将基本不存在。那时，中国农村的基础将是富裕农民组成的小的居民点，不以农业为主的家庭将居住在小城市，而更多的农民将变成城市居民，城市化率可达到 80%左右。

### 三、什么是更积极的城市化政策？

实行积极的城市化政策重点要解决以下几个方面的问题。

一是深化社会管理体制，创建城乡统一的户籍管理制度。户籍制度改革是要建立一种操作比较简单、不含有身份歧视、便于对人口进行规模控制的人口登记制度。新制度的核心应该是居住地人口登记制度，即一个人登记为哪个城市和地区的人，主要标准要看他的常住地在哪里。更具体地说，只要一个人在一个城市享有住房（不论租住还是拥有产权），且这个住房的建设符合政府的规划，住房的结构和面积等质量元素符合政府的标准，那么这个人就应该被登记为这个城市的居民，并享有和其他居民一样的权利。标准住房可以分类，特别要有最低标准住房的规定。实行一套标准住房登记一户居民（可以是一人）的制度。实行这个制度会面临一些“技术”上的困难，但解决这些困难并非不可能。

二是改革劳动管理体制，调节劳资关系，增加城市就业机会。现在各类企业都搞“加班”，有的还不支付工资。在这方面，我们的政府没有做好榜样。据我观察，我国政府部门从中央到地方都普遍存在职员加班、过度劳动的情况。可能中央政府在这方面更严重。高级领导要以身作则，至少不要在假日、周末工作，更不要在这个时间去地方检查指导工作。政府部门要带头按劳动法的要求办。有的事业单位的职员告诉我，他们的领导是“女人当男人用，男人当牲口用”，这样一种情况怎能使城市增加就业？

三是改革土地管理制度和土地产权制度，探索用“以土地换住房”和“以地租换保障”等多种途径解决农民进城的“门槛”问题。要取消区分“大产权”、“小产权”这样的奇怪的政策，以“放开产权、管住规划”为核心建立土地管理的政策体系。

四是改革区域行政管理体制，祛除僵化的“设市标准”控制。美国设市标准之一是城市核心区的人口每平方英里（约 3 平方公里左右）2500 人。按照这个标准，我们的城市化率要高出许多；我们的许多农村社区应该是城市。但是，我们的设市标准不允许这样的社区变成城市，更没有法规要求这样的社区按照城市去建设。目前，中国的设市标准之一是县人民政府驻地镇从事非农产业的人口不低于十万，其中具有非农业户口的从事非农产业的人口不低于七万；县总人口中从事非农产业的人口不低于 25%，并不少于十二万。这个标准很高，更重要的是，这只是“县改市”的标准，而不是一个居民点变为“城市”的标准。更好的办法是把“县”作为一个地域，这个地域里可以包括一些城市，也就是说，我们可以有比县域

还大的城市，也可以有小的、只有两三万人的城市。要修改有关法律，把这样的居民点纳入城市规划的控制对象。（《学习时报》）

### “三保障、两放弃”——一种可供选择的统筹城乡改革模式

农民变成真正市民需要有三个保障条件：一是能在城市二、三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务；与此同时，他们还需要放弃两个权力：一是农村耕地的承包权 一是宅基地的使用权。实现这“三保障”、“两放弃”的农民才是真正的城市化的农民，实现“三保障”、“两放弃”后的城市化才是真正的城市化。

国家发改委在关于国务院批准重庆和成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知中要求，改革要在重点领域和关键环节率先突破。重点领域和关键环节是什么呢？我认为有两个：一个是推进进城务工农民的市民化；一个是推进城郊农民承包地和宅基地的集中化。我认为，农民不能真正变成市民就不叫真正的城市化；进城农民还保留着农村的承包地和宅基地，就无法实现土地的真正集中，就不能实行规模经营，就无法发展现代农业，也不能说农民已经市民化。

农民变成真正市民需要有三个保障条件：一是能在城市二、三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务；与此同时，他们还需要放弃两个权力：一是农村耕地的承包权 一是宅基地的使用权。实现这“三保障”、“两放弃”的农民才是真正的城市化的农民，实现“三保障”、“两放弃”后的城市化才是真正的城市化。

“三保障”和“两放弃”是互为条件的。农民有了“三保障”，必须“两放弃”；要农民“两放弃”，就必须给农民以“三保障”。在这里，农民变市民实际是一种物质和身份的交流，即农民以承包地来换城市的就业和社会保障，以宅基地来换城市的住宅。在交换过程中，户口从农村转到城市仅是记载这种转换的一个凭证，不是问题的实质。这种交换可以平稳地进行，不会发生社会矛盾，可作为一种统筹城乡的城郊模式进行试验。

要实现“三保障”、“两放弃”，有几个问题需要研究解决：

#### 一、城市化的概念和标准

一般的定义和解释是：城市化就是一个国家或地区的人口由农村向城市转移、农村地区逐步演变成城市地区、城市人口不断增长的过程。鉴于我国农村人口众多，仅靠发展大城市

是不行的，因此，中央提出要走大中小城市和小城镇结合的城镇化道路。根据这种解释，统计上把农民在城市就业半年以上定义为城市人口，计入计算城市化率的基数。至于农民是否转化为市民不予考虑。我认为这是一个宽泛的计算标准，在统计学上是有意义的；但从经济学和社会学意义上看，我认为，城市化应以农民是否转化为市民为计算标准，也即以是否实现“三保障”、“两放弃”为标准来计算。现在进城务工的农民工，只具备有就业保障这个条件，第二、三个条件都不具备，同时在农村还拥有承包地和宅基地，因此，他们还算不上真正的市民。我认为农民变市民才是一个科学的标准，实实在在的标准。按统计标准计算，我国2006年的城市化率是43%，按农民变市民的标准计算，我国的城市化率是38%，后者要比前者少5个百分点。我认为，两个计算标准都可以存在，但作为统筹城乡综合配套改革试验区，方向和工作重点应当着眼于农民变市民，城市化率的计算也应当以农民变市民为标准。

## 二、城市要首先实现“三保障”

“三保障”、“两放弃”，“三保障”是先决条件。农民是希望进城成为市民的，但对放弃承包地和宅基地怀有很高的警惕性。因为农村的承包地既是他们生活保障的物质基础，也是社会保障的主要来源，宅基地则是他们居住保障的根本依托。这些年出现的失地失业现象，使他们感到，虽然拿到了一笔补偿费，住上了居民小区楼房，但没有就业，失掉了收入来源，一旦把补偿金花光，他们靠什么维持生计？有些人觉得上了政府的当。因此，要他们放弃承包地和宅基地，第一个要求就是在城市就业，城市政府那种以土地补偿费和建住宅小区来换取承包地和宅基地的政策已难以再实行下去了。从社会稳定的角度看，我们也不应允许再出现失地又失业的“无业游民”现象。现在全国有4000多万失地失业农民在游荡之中，不能不说是一个严重的社会不稳的隐患。在这种情况下，城市要吸引农民进城，要农民放弃土地，第一位的措施就是给他们提供就业岗位。这就是我们为什么要大力推进工业化，大力发展各种服务业的道理。如果不能提供就业岗位，农民宁愿在农村种田，也不会答应“两放弃”，政府也没有理由要求农民“两放弃”。农民在城市就业是中国城市化的一条底线，是中国城市化不会出现“贫民窟”的基本保障。有人提出用承包地换社保的主张，那是有了就业保障以后的事。没有城市就业这一条根本，仅有以养老和维持最低生活为主的社会保障，离开情况，给城市政府以必要的分成，用于对新市民提供“三保障”的财政补贴。

## 三、农民要实行“两放弃”

从工业化、城镇化和农业现代化的大趋势看，农民放弃承包地和宅基地是迟早的事。农民放弃承包地和宅基地有三种形式：（1）国家征用，变成国有土地，农民得到补偿；（2）

农民自主进行土地流转，租给农业生产经营公司或农民中的农业经营大户，农民收取租金；

(3) 农民在城市“三保障”的前提下，自主实行“双放弃”。工业化、城镇化和农业现代化是一个长过程。在这个过程中，三种形式将会长期并存。第一种形式涉及问题很多，也很复杂，需要专门研究对失地农民的保障和致富措施；第二种形式在许多地方已经实施，农民除了作为类似“所有者”的身份获得土地租金外，还以“劳动者”的身份获得工资；第三种形式，比较彻底，又不会产生许多麻烦，能够较好地解决农民转市民的问题。但这种形式比较适合于城郊地区，在远离城市的地区实行，难度较大。此外，不少大城市都存在“城中村”的问题。这里的农民都已住在城区范围之内，他们的身份还是农民，但他们的承包地多以租赁形式建为厂房，收取租金；宅基地上则建起楼房，租给农民工居住。他们没有在城市就业，没有享受城市居民社会公共服务待遇，但实际上已成为“地主”和“房东”，收入相当可观。现在有些城市已对这种现象进行改革。“农中村”改为城市居民委员会或居民小区，农民转为市民，在城市就业，享受城市居民的社会公共事业服务，承包地则收归国有，宅基地仍归农民使用。

农民“双放弃”的土地，在所有制性质上还是集体所有，放弃后仍归集体所有，但不能再分配给其他农民，政府也不得借口“三保障”收归国有。农民“双放弃”的土地，原则上只能用于扩大农村土地的经营规模，其次是居民住宅小区的建设和必要的城市建设和工业建设用地。现在中国的农村基本上还是一家一户为特征的小农经济，他们的承包地分散而细碎，全国平均约1.4亩，四川为0.67亩，很不适宜规模经营和采用现代农业技术；许多农村还是自给自足经济，农产品商品率很低；农村基本上没有现代企业，传统的集市交换方式占主导地位，现代市场经济很不发达；我国是世界上农民组织程度最低的国家之一，基层的专业合作社有所发展，但从中央到地方都没有代表农民利益的组织。为此，在统筹城乡改革中，必须以改造传统农业、发展现代农业为中心，把社会主义新农村建设放在重要地位。

#### **四、提高代代农民文化、技术、经营素质是根本**

我国工业化和城市化主体是农民，发展现代农业，主体也是农民。建国初期，我国城市人口只有4000多万，现在则有5亿多，增长的10多倍中，绝大部分是农民，今后成为市民的绝大多数也是农民。在现在的城市居民中，追溯到前两三代甚至前一代都是农民。农民对于我国工业化、城市化、农业现代化，以及整个社会和国家的现代化的重大意义是不言而喻的。但是，工业化、城市化、农业现代化和整个社会和国家的现代化，最终要靠有文化、有技术、会经营的人才来构建。而据农业以辞职和解除合同的就业，是有失业风险的就业，但也是可以享受城市居民失业保障和最低生活保障的就业。保城市住宅，是政府保证提供廉

租房和经济适用房，和城市居民一样，租金和买房钱还是要自己出的。当然，农民工工资的不断f提高，是他们能够租得起、买得起住房的重要条件。至于城市均等化社会公共服务，那是应当享受的，因为他们已经是城市居民了。

“两放弃”是农民转市民的必要条件。现在的城市居民没有任何人拥有农村的承包地和宅基地。允许转市民的农民工继续拥有农村承包地和宅基地，就等于允许他们拥有两份收益，是不合理的，因为农村土地是集体财产。在发达国家的公务员和劳动者中，有的就拥有农村土地，那是因为这些国家实行的是土地私有制。我们让农民“两放弃”，那是与“三保障”的对等交换，不是什么剥夺。部统计，在我国4.9亿农村劳动力中，高中以上文化程度的仅占13%，接受过系统农业职业技术教育的不足5%，受过工业和服务业教育和训练的比例则更低。相对偏低的农民素质是工业化、城市化和发展现代农业的瓶颈。从现在农村教育和劳动力转移的进程看，这种素质低下的状况，还存在代际相传的趋势。在一些地方，至少还会有两代年青人是无文化、无技术、无经营本领、无现代化意识的农民。有专家研究指出，我国即将出现劳动力短缺现象，我认为根源就在这里。

## ● 专家论坛

### 十问中国土地体制周天勇

目前中国扭曲的土地体制，已经成为影响农民利益、不断推高居民房价、卖地和工程腐败不断等问题频频发生的一个重要领域。土地应当怎样管理，其体制应当怎样改革，首先应当剖析其究竟存在一些什么问题，笔者就其提出十问，为研究土地体制的改革提供一些参考。

一问什么叫公共利益，“以租代征”错在哪里，究竟大产权房合法，还是小产权房合法？最近有关部门说，土地违法案件不断，以租代征占了很大比例。似乎经过土地部门征用搞建设的就是合法的，而没有经过土地部门征用的，就是不合法的。按照中华人民共和国宪法，农村耕地、草地、林地、农村宅基地，城郊土地，属于集体所有；城镇土地属于国有；国家只有在公共利益需要时，才能将农村集体所有土地征用为国有。这样的话，土地部门先将农村集体所有土地征用为国有，再去向住宅、电站、工厂等商业性用地招拍挂，实际上有悖于宪法精神。而农村集体土地只要符合建设用地规划，村民集体同意，用出租、入股、出让集体土地长期使用权，来建设住宅、工厂和电站，看不出有违反宪法的地方。当然，有的部门出来说，这样违背了土地法和其实施细则。问题是，土地法在其立法中，主要是部门主导的

立法，像“征用土地的款为三年平均农业产量价值的六到十倍”这样条款的法律，我想在立法中根本就没有征求广大农民的意见。再则，土地法应当符合宪法的要求，而不是宪法屈服于部门所立的土地法。

**二问农民的土地权益谁来保障？**建国后，特别是改革开放以来，工业化、城市化和交通建设用了农民近2亿亩耕地，现价保守估计高达20万亿人民币。许多国家，农民致富，其重要的来源是以土地为基础的财产性收入，进而土地财产收入积累再投资创业形成的非农业经营性收入。而中国农民从所征土地上得到的收入不到5000亿元，形成了4000万失地、失业和失保障的农民。农民世代代稍微有点经济学常识的居民都难以相信的辩解。

**三问集体经济中农村妇女的土地权益谁来保证？**一些学者反对将农村承包土地999年长期化，也不同意将农村集体土地股份合作化，反对农村集体土地入股、出租和出让，使农民获得持续的土地财产性收益。那么，集体土地能保证农民的利益吗？举一极端的例子，一东乡妇女出嫁到西乡，东乡的承包地不能带走，而到西乡又不会给她重新分配承包地。其生了两个孩子后男女双方离婚，每人抚养一子女，而婆家没有了她的土地，娘家也没有了她的土地。于是在这样的土地体制下，农村妇女和自己的孩子没有了自己谋生的土地。实践中确有这样的案例。笔者百思不得其解：这是一种什么样性质的土地体制呢？

**四问农村集体土地为什么就不能抵押？**我们常常抱怨，农村农业、养殖业和其他创业，融不到资。除了各银行不愿意给农业、农村和农民贷款外，与城镇住宅、工厂用地等不一样的是，农村的宅基地、耕地、乡镇企业用地，不能在银行抵押。为什么农村的土地就不能抵押呢？难道农村的土地就不是资产吗？当然，除了制度上不能抵押的规定外，可能农村土地不能流转和交易，最后不能变现，也是银行不愿意将其视为抵押物的一个很重要的理由。但是，不让农村土地在符合用地性质和规划的前提下流转和交易，以及不允许农村土地抵押，实际上就是对农民、农村和农业的一种歧视性制度。

**五问目前的土地财政损害了谁的利益，可持续吗？**从这几年的情况看，由于政府成立土地整备和出让中心，先将农民的土地尽可能全部征用过来，再招拍挂高价倒卖出去，一年的收入在5000亿到7000亿人民币之间，有的文献甚至估计在10000亿左右，政府从土地招拍挂中获得了大量的收入。其来源，一方面是低进，从农民手中转移了大量的本来农民应得的收入，另一方面则是高价卖出，从城镇居民买房者口袋里掏了大量的钱款。现在的问题是，一个城市规划的可用于建设的土地总是有限的，政府如果是拍卖50—70年使用期来获得其财政收入，那么，如果一任书记市长卖地积极，将规划建设的地全部卖光了，到另一任书记市长没有地可卖了，其以后50到70年的财政收入又从哪里来呢？

**六问是什么力量推动了房价上涨？**除了由于土地供应的不足引起的住宅供应远小于需求导致房价上涨，再加上对投资、投机和赌人民币升值的住房需求没有有效的控制措施，另外一个导致房价上涨的重要原因是政府有关部门的土地单寡头供应市场与土地需求者的竞争性市场的不对等和不平衡。在高强度垄断下政府有关部门采取招标采购挂牌方式来出让住宅用地，往往竞出一个天价来。其必然要作为成本进入房价。有的部门还说，招拍挂不影响房价。这是一个由微观的价格机制来分配，而可能每年要发生土地要素事件几万宗的事，却要高度集中到一个部门来进行分配，符合市场经济的要求吗？

**七问国有土地出让到期的房产能收归国有吗？**现在的土地法和其实施细则中说，土地出让到期后，土地和其地面建筑物要收归国有。深圳早期的土地出让期限只有20年。在其出让期到期后，曾有记者采访我，属于居民的住宅产权要归国家所有吗，居民要再获得产权，还要交一次土地出让金吗？我反问，收归国有可能吗？要再交一次土地出让金，有的居民是一般的工薪阶层，有的甚至下岗了，许多居民是交不起的。实际上是一个根本不可能实施的条款。对其，我也百思不得其解，有关部门，有关法律起草专家，有关立法人员，不知道是怎么想的，是不是要给居民生活资料的再一次国有化埋下一个法律基础呢？

**八问土地部门的管理是宏观调控吗？**这几年，谈起宏观调控，说有两个闸门，一是信贷，二是土地。当然，在中国特殊的国情下，将土地供应和审批作为暂时的宏观调控的非正常手段，是一种实在没有办法的办法而已。但是，如果有关部门因此而自感为宏观调控部门，我觉得可能失之于偏颇。一是从经济学大学本科到博士学习，或者看世界上的许多国家，只听说过财政和央行是宏观调控部门，还未曾听说将土地部门作为宏观调控部门的。二是既然是以土地为手段的宏观调控部门，为什么将土地价格越调越贵，把房价越调越高，连房价都控制不住呢？三是土地、劳动、资金、技术等等，是市场配置的几大基本要素，资金、劳动和技术由横向的市场来调节其价格，依赖的资源没有给农民带来财富，还因征地使其致贫。虽然近年来提高了征地的补偿标准，也在建立失地农民保障等，但是，标准还是较低，过去失地的农民建立保障大多都无资金，现征地建立失地农民保障，也因政府要将地出让给用地商，征地得来的政府资金是不是有持续的用于社保的收益流是值得怀疑的。

**九问土地建设规划与用地审批之间究竟是什么关系？**土地要素首先要由市场来配置，但由于其固定性，由于土地要在公共用途和商业用途间进行分配，考虑土地利用的空间合理分工，还要考虑生态环境的保护，对于土地用途和利用，政府要有规划管理。但是，目前建设部门有其规划，土地部门也有其规划，甚至还有其他交通、水利、农业、林业等部门的土地利用规划。而且，不同部门的规划之间还相互矛盾。因此，如果是这样乱哄哄的，我倒觉

得，还不如将建设、规划、土地、环保等部门合并，形成一个大建设部门，免得重复审批、重复执法，免得都在管，都没有管好。

**十问如果不占用耕地，现代农业怎样发展？**现代农业，除了传统农业生产的规模化经营外，更重要的是要发展设施农业，如集约性种植、养殖，农业产品的深加工，现代农业的社会化服务，这些都需要一些土地分配于此。现在一些简单的集约种植和养殖设施可视同耕地对待，但是，实践中土地管理部门并不执行这一规定，而且主体设施和服务设施太简陋，也无法发展现代农业。现代农业，严格限制土地只用于种粮食，而不用于设施农业、农业加工和农业服务，这样空中楼阁式的现代农业是不可能发展起来的。（《中国经济时报》）

## ● 他山之石

### 世界各国带薪休假一览

#### 美国人休假自由

一位华尔街资深证券交易人说，想在股市上获得成功的人，除了工作勤奋，还要会休假。只有彻底远离瞬息变换的股市，给身心放一个假，才有可能带着更清醒的头脑和充沛的精力在股市上拼杀。国外带薪休假制度已经成为人们生活中重要的组成部分。能按小时休假。美国人带薪休假，可以在一年中一次用完，也可以按需要分成多次使用，一次用半天或几天，有些公司还准许职工按小时使用，人事部门会在支付工资时写清所剩假期的天数，帮助职工保存最终的累计资料。病假也能带薪。在这些合法假期之外，某些效益特别好的大公司还有额外的福利。比如每年增加一到四天的带薪病假，雇员可以在自己生病的时候用，也可以用于照顾家人。

不休假要补偿。依照法律，雇主不得随意取消职工的假期，因为那是他们的正当权益。但是在美国的私有企业里，各公司的规定有所不同。不少小公司受财力所限，希望雇员在特定时间内使用他们的假期，比如在一年中不用就作废。公司会按职工的工资对没有休假的人做经济上的补偿。解聘时要现金补偿未休假期。如果雇员在年中被解聘、自行离职或退休，有关部门要计算此人在本年度中工作的总天数和已经用掉的假期天数，没有用完的假期应在最后一次工资中折成现金发给该职工。

#### 德国人善于调整

按照规定，德国政府机构新员工可以带薪休假 20 天，此后休假天数随工龄的增加而增加，50 岁以上员工每年可享受 30 天的带薪休假。每年 7 月和 8 月是欧洲最好的休假时节。每到这时，驰骋在德国高速公路上的房车络绎不绝，给人一种“全民休假”的印象。德国法律还规定，人们可以根据自己的实际情况分拆安排休假日期，但至少有一次休假必须达到 12 天。德国政府积极鼓励员工休假，对不休假的个人不给予任何经济补偿。

### **日本节多假也多**

日本的工薪族虽然一天上班时间挺长（他们经常加班到很晚），但他们的假日也挺多，除了星期六和星期天休息，每个月基本上还有一两个其它假日，就是各种纪念日，这些假日在日历上显示为红色，就把假日叫做“红日子”。如，11 月就有两个“红日子”，3 日“文化日”，23 日“勤劳感谢日”。一年中较长假期有 3 次，5 月份红日子最多。另一次连续假期在年末年初，基本上也是各企业自定酌情自定休息天数，就休一两天的情况也是有的。另外日本规定会社职员有“有给休假”，也就是带薪休假，看工作年限决定假期长短，但有的公司老板却不大愿意让员工多休假，给休不了假的员工一定的补助。

### **加拿大周末大多有 3 天**

度假，是加拿大国民的一个生活内容，就和吃饭睡觉买房开车工作纳税一样。

普通百姓家中的车库里，经常堆满了橡皮艇、登山包、帐篷、防潮垫、睡袋、渔具、雪地车等度假用品。摩托车、自行车在加拿大基本是健身度假器材，特别是后者，家家必备。时间安排上则长短结合。一个普通的周末，开上几十公里车，全家找一个自然保护区，钓鱼划船徒步，玩上大半天，是一次旅游。花上 20 天，到美国佛罗里达过一个阳光灿烂的沙滩冬季，也是度假。根据加拿大劳动法规，雇主每年必需给雇员带薪假期，随工作年限增长假期要延长，一般短则二周长则一月，这是员工福利的一部分。

### **澳大利亚假多期短**

澳大利亚的公共假日虽然不少，但不像中国实行“黄金周”长假制度，大部分假日只有一天的时间，因此放假的前一天晚上一般是最热闹的时候。年轻人会盛装打扮，早早地在酒吧门口排起了长队，而中老年人则会在自家的院子里，和朋友一起开个小型派对。新年的前晚，几乎澳大利亚的主要城市都会举办盛大的烟花表演，平时深夜冷清的街头则会变成一片人山人海。澳大利亚实行的是“带薪假期”制度，除了公共假日外，澳大利亚公民每年至少有 20 天的带薪休假，还获得相当于平时工资 17.5% 的奖励工资。

### **欧盟：带薪休假的天堂**

欧盟要求所有成员国要保证每年最少 4 周的带薪休假，包括全职职工和非全职职工。事实上，不少国家的休假天数高于 4 周。

### **法国:带薪休假的发源地**

热爱生活的法国人，是带薪休假制度的最初发起者。早在 1936 年，法国政府就明确提出所有法国人每年都应该有享受带薪假期的权利。工人以大罢工的激烈方式保证这项权利的实施。同时也使职场文化发生了改变。

现在，法国的带薪休假已经多达每年 6 周了，而且他们每周的工作时间也降到了 40 小时以下。法国人把休假看做是不可侵犯的权利。他们总能以最悠闲的方式度过假期。

### **芬兰:休假还有额外补助**

芬兰的工薪阶层，有 6 周的法定带薪休假。工会确保职工不必担心因为休长假而丢掉工作。芬兰政府还要求雇主向休假的人提供额外的津贴，以保证他们有足够的钱外出旅行或消费，而不是只能在家中枯坐度过假期。

### **瑞典:长年休假能领失业保险**

瑞典政府推出了一项新政策，那些自愿脱离工作岗位、休 12 个月长假的员工，可以领取 85% 的失业保险金。这恐怕是世界上最舒服的带薪休假了。