

doi: 10. 3969/j. issn. 1008-6439. 2009. 06. 001

# 统筹城乡发展中的土地制度改革<sup>\*</sup>

蔡继明

(清华大学 政治经济学研究中心, 北京 100084)

**摘要:** 改变城市土地所有制结构是解决征地二律背反的可行途径, 整个城乡的土地都应该按照公益性和非公益性的原则进行调整, 国有土地也应该打破目前产责权利益不清的局面。农村集体土地所有权是不完全的, 需要还权赋能; 增减挂钩不必通过国家征地的方式来实现; 应将承包地和宅基地私有或强化其物权属性; 城乡宅基地应同地同权同价; 节省建设用地要着眼于农村人口向大中城市的转移; 同时还应科学确定土地适度规模的标准, 并设立“耕地保护基金”。

**关键词:** 土地制度改革; 征地二律背反; 还权赋能; 增减挂钩; 农地退出机制; 同地同权同价; 土地适度规模经营; 统筹城乡

中图分类号: F301. 1 文献标志码: A 文章编号: 1008-6439 (2009) 06-0001-06

## Land System Reform in the Process of Overall Urban and Rural Development

CAI Jiming

(Political Economics Research Center, Qinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** Urban land ownership structure reform is the feasible path to solve double-law contradiction in land expropriation, all urban and rural land should be adjusted by public welfare principle and non-public welfare principle, and state-owned land should also be adjusted by breaking current ambiguity between responsibility and rights. Rural collective land ownership is not complete and its rights need to be returned. The increase and deduction of its land are not necessarily realized by national expropriation. The contracted land and housing land should be privatized or endow them with property attribute. Urban and rural housing land should have the same price and the same rights. Saving construction land should consider the transfer of rural population to big and middle cities, meanwhile, the standard of proper land scale should be scientifically solved. Arable land protection funds should be set up.

**Key words:** land system reform; double-law contradiction in land expropriation; returning rights and endowing land with rights; connection of increase and deduction; farm land withdrawing mechanism; identical land with identical price and rights; proper scale operation of land; overall urban and rural development

### 一、征地的二律背反及其解决方案

城乡统筹中遇到的所有问题几乎都和土地制度有关。我首先谈征地的二律背反及其解决的方案。

一方面,《宪法》规定城市的土地归国家所有,农村的土地归集体所有,这就意味着凡是城市化、工业化新增的土地需求,无论是公益性的还是非公

\* 收稿日期: 2009-08-26

**作者简介:** 蔡继明 (1956—), 男, 河北唐山人; 教授, 博士, 博士生导师; 现任清华大学人文社会科学学院政治经济学研究中心主任、人文社会科学学院经济学研究所副所长, 主要从事马克思主义经济学与西方经济学比较、价值和收入分配理论、地租理论以及农业问题研究。

益性的,都必须通过国家的征地行为来满足,必须先变成国有。可是另一方面,《宪法》明确规定,国家只有出于公共利益的需要,才能对农地进行征收或者征用。《宪法》的这两个规定显然是矛盾的。

根据上述规定,改革开放 30 年来地方政府的征地行为 80% 是违反《宪法》的,因为 80% 征用的土地不是公共利益的需要。可是从另一个角度看,我们也可以说地方政府的征地行为又是符合《宪法》的,因为恰恰是通过这种征地行为保持了城市土地国家所有的纯洁性。那么既合法又违法,这不是自相矛盾吗?如果这个矛盾不解决,单纯缩小公益性征地范围,根本摆脱不了困境。

如何消除上述二律背反,这就涉及我跟刘俊教授的分歧。

第一种途径就是刘俊教授主张的扩大国家的征地范围。怎么扩大?凡是纳入城市规划的,都可以由国家去征。那就意味着把公共利益与整个城市规划画等号,只要是城市规划就是公共利益。这样扩大范围,当然可以解决《宪法》中的二律背反,也就是说不仅是纯公共利益的需要,只要是城市建设和城市规划的需要都可以征地。最近正在讨论的《土地管理法修改草案》中,除了城市规划圈内的土地完全可以实行国家征收外,城市规划圈之外带有公共利益性质的项目,国家也可以征地。这样的话,估计 80%~90% 的城市用地就都纳入了公共利益的范围。我认为这种规定(当然,目前还只是一个草案)是一个严重的倒退,它不仅对《宪法》是一个倒退,而且对“十七届三中全会”决定也是一个倒退。“十七届三中全会”决定强调,要缩小公益性征地的范围,在城市规划圈之外,允许农民集体建设用地进入市场。所以对于这个修改草案,很多学者提出了尖锐的批评。

我认为,国家征地是非常高的权力,只能用于公共利益,否则的话有悖于市场经济国家通行的一般原则。尤其是在我国目前这种政治体制下,土地领域的腐败行为已经非常严重,十个贪官有八个跟土地有关,再把全国的土地都纳入国家征地范围,那么腐败行为将更难以遏制。

第二种途径是改变城市土地所有制结构。也就是说,保持国家公益性征地的规定不变,严格界定公益性征地的范围;但城市的土地制度要实行多元所有,非公益性的土地非国有化,不通过国家征地行为获得,而通过用地单位和供地单位(农民)直

接的市场交易获得。这样,城市里就必然出现多元的土地所有制。经过 30 年的改革,中国的所有制结构本来就由单一的公有制变成了多元的所有制结构,进一步推进土地制度的改革不会改变我们国家的性质,也不会改变《宪法》的基本精神。《宪法》规定社会主义初级阶段实行公有制为主体、多种所有制并存,只不过具体涉及城市土地时规定了其为国有制。如果城市土地也实行国有制为主体、多种所有制并存,和《宪法》的基本精神是一致的。

第三种途径是不改变城市土地的国有制,同时又严格界定公益性征地范围,不是通过征收,而是通过征购将非公益性的土地变成国有,即向农民购买。在这种购买行为中,政府不是作为国家利益的代表,而作为非公益性的行为主体,它只是一个纯粹的市场主体。这如同在西方,政府出面购买私人的财产,变私人财产为国有财产,人家愿意卖你就买,人家不愿意卖你就不能强买。在这里,政府和农民是平起平坐的,是购买行为,而不是征收行为。但是这样一种行为其实又是不必要的。因为,如果农地的价格真实反映了农地的机会成本,政府没有利用任何强权压低价格,用真实的市场价格购买来土地再转手按市场价格卖给开发商,这样一买一卖,政府什么也没有赚到,岂不是多此一举?更何况在现行的政治体制下,政府官员在买地时可能出高价,然后得到卖方回扣;而在卖地时又可能收低价,然后从买方那边又得到回扣。所以政府插手其间,只能对市场行为造成扭曲,这种方式不可取。

所以,我认为,只有第二条途径是可取的。

接下来,要统一整个城乡的土地所有制结构,除了增量之外,存量也应该改革,也就是说整个城乡的土地,都应该按照公益性和非公益性的原则进行调整。与公共利益相联系的土地,无论是城市的还是农村的,都归国家所有,新增的土地通过行政性征地获得。其他非公益性的土地都归各个经济主体所有,包括集体的,也包括个人的。无论是国有还是私人企业,只要是商业开发,只能通过土地市场与土地所有者进行公平交易来获得土地。

同时,国有的土地也应该打破目前的这种产权利益不清的局面。现在说是普天之下莫非王土,但国有的土地到底归谁所有?即使中南海的土地也不能说归中央所有。所以,国有土地应该明确划分中央政府所有、省政府所有、地市级政府所有、县级政府所有,这样才能够避免现在每一届政府都把

以后几届的土地指标以及十几届政府的土地收益全部用完,以至于一届一届政府不断扩大城市土地的范围的现象。

与土地国有制相关的还有矿产资源。《宪法》规定矿产资源归国家所有,但是我国矿产资源开发中存在着很多问题亟待解决。首先是矿产资源补偿费过低,尤其是石油、天然气、煤炭、煤层气等重要的能源矿产资源,它们的补偿费大都只有其价格的1%。而发达国家,即使像美国、澳大利亚、加拿大这些矿产资源极其丰富的国家,其矿产资源补偿费都高达10%。而且,我们的矿产资源税又是从量征收。我们知道,一吨石油、一立方天然气、一吨煤,它们的价格在不断上涨,而我们还总是按照原定的实物量标准征税,严重滞后于价格的上升。这样就极大地低估了矿产资源的价值,因为价格过低,又造成了最终产品的需求过高,从而造成矿产资源浪费。同时,由于国家的矿产资源所有权并没有真正在经济上得到实现,大量的矿产资源价值实际上变成了矿产资源开发商的利润,以至于从事矿产资源开发的行业都富得流油,利润率极高。

以西气东输为例。按一线工程1200亿投资以及12%的利润率计算,开发商大概得到144亿利润;而矿产资源补偿费按中央政府和地方政府55分成计算,西部30年内只能得到38亿。所以,西气东输谁受益最大是非常明显的。

我想,我们的矿产资源也可分成中央所有的(比如战略性矿产资源)和地方政府所有的(如一般性矿产资源)。改革开放30年,沿海地区之所以高速发展,一个很重要的原因就是因为它的位置;而当中西部落后地区想发展的时候,为什么不承认其地下的矿产资源是他们天然的特权,应该归他们所有?果真如此,可以在很大程度上缩小东西部的差距。

我建议参照国际标准,把我国矿产资源补偿费由原来的1%调整到10%。这个建议曾经得到原国务院副总理曾培炎的批示,国土资源部2007年也向国务院提交了报告。但是实际上到目前为止,他们也只是建议从1.18%逐步提高到3%。

另外,我认为矿产资源税应由从量征收改为从价征收。这样,矿产资源补偿费相当于绝对地租,矿产资源税相当于级差地租,而无论是级差地租还是绝对地租,都应该归土地所有者所有:战略性的资源归中央政府所有,一般性资源归地方政府所有。

## 二、农地产权的还权赋能

农地产权的还权赋能指什么?是还集体土地所有权还是农民个人土地所有权?首先需要指出,所谓农村集体土地所有权是不完全的。

其一,它不能够自由转让。一个集体对其财产是买还是卖,是增加还是减少,应该有完全的决定权。目前集体土地所有权根本不可能在经济上实现。从内部来说,集体土地已经无偿地交给了农民使用,这是从内部对集体土地所有权的一个否定。从外部来说,国家对非公益性的用地也要强行征收,这是从外部对集体土地所有权的一种否定。这两个否定就造成了恩格斯所说的,当一个土地所有权不能在经济上实现,即带来地租时,这种所有权事实上是被废除的。

其二,现行的集体土地所有权与稳定家庭承包关系是矛盾的。既然每一个所有制成员一出生就理所当然地成为集体所有制成员,那就应当获得一份土地。而土地分完以后再进行调整,又违反《土地承包法》。《土地承包法》规定土地承包关系要保持长久不变,任何组织不得改变这种关系,包括集体所有权人本身都不能够改变。这里显然又出现了互相矛盾的规定。

其三,集体土地的使用权不能够自由转让,它只能在集体所有制内部转让,不能转让给集体所有制以外的成员;而国有企业的国有土地使用权可以随意转让。这就是所谓同地不同权。

其四,集体土地所有权分成三个层次:有乡镇的,有村集体的,还有村民小组的。那么这三者之间的关系是否互相包容、是否涵盖?小组的是否能够享受村集体的、村集体的是否能够享受乡镇政府的?没有办法确定。

最后,宅基地的集体所有权与房屋私有产权之间也是相互矛盾的,这个后面再具体谈。

重庆也好,成都也好,都在讲还权赋能,到底还什么权?我个人理解,这个还权应该还到1954年《中华人民共和国宪法》赋予农民的土地所有权。从1954年到1982年的28年中,我国的《宪法》一直没有否定农民的土地所有权,包括中间的合作化运动、人民公社,实际上都是在违反《宪法》的情况下发生的。如果我们要把土地的所有权交给农民,宅基地可以率先实行农户所有,进而就是承包地;至于农村的集体建设用地,公益性的继续实行集体所有,非公益性的可以按户均分,分到每个人头上。

这是我理解的完全的还权赋能。

这样肯定会引发人们对土地私有的担忧。

第一,有人说土地私有会导致土地兼并,失去土地的农民会失去社会保障。实际上土地兼并并不可怕,城市产业都有土地兼并,我们为什么要害怕土地兼并呢?至于农民的社会保障,当年我们之所以没给农民建立社会保障,据说是因为农民有土地,现在我们又以农民失去社会保障为理由,不让农民真正获得土地,岂不是前后矛盾?

第二,有人担心土地私有会导致大量失地农民涌入城市,从而增加城市的就业压力。这次国际金融危机暴发后,一直有人庆幸,幸好我国农村土地没有私有,否则那 2 500 万农民回到家乡怎么办?但恰恰是我们的城市化没有进行到底,进城的农民并没有真正变成市民,他们招之即来,挥之即去,才有了现在 2 500 万农民回乡,这与土地私有没有什么关系。而且,在整个工业化和城市化进程中,从现在开始到 21 世纪中期,我国城市要增加 7 亿多人口,劳动力按一半计算就是 4 亿 ~ 5 亿。4 亿 ~ 5 亿的劳动力只能在城市安排就业,如果在城市解决不了这些人的就业,中国的发展就有大问题了。所有发达国家都走了这条路,没听说过农村能够自己吸纳剩余劳动力的。

第三,有人担心土地私有会导致大量耕地流失。在 30 年改革开放中,在公有制条件下,3 亿多亩耕地不就流失了吗?这和土地产权没有直接的关系。至于国家粮食安全,那是土地使用制度即用途管制决定的,也跟土地所有制无关。至于有人说土地私有(主要是指宅基地)会导致农民流离失所。事实上,即使城市周边出现大量贫民窟也不可怕,贫民窟增加,很重要的一个原因是政府没有提供大量的廉租房。

第四,有人担心土地私有会产生大地主。城市里可以有资本家,我们为什么要担心农村出现大地主呢?

第五,有人担心,如刘俊教授所说,土地私有会导致征地成本提高。我认为,这种征地成本的提高恰恰是转变经济发展方式所需要的。原来那种低价征地是不可持续的,我们没有那么多廉价的土地供地方政府去征收。只有土地成本提高了,使土地的征地成本真实反映土地的价值,土地的集约和节约使用才能真正实现。

第六,有人担心宅基地流转,尤其是城市居民

到农村购房建房会导致农民失去住所。我觉得只要符合规划没有什么不可以。我们现在土地供给的单一使全国人民都被房地产商绑架,为什么不能让农民自己建房?让城市居民自己建房呢?只要符合城市规划和城乡统筹规划,就应该允许。

第七,有人担心农地私有会否定农村集体所有制。我们通过调查,更进一步证实农村本来已经没有什么集体所有制了,绝大多数乡镇企业都已经改制了。否定一个本来不存在的东西,这种担心恐怕是不必要的。

最后,有人认为土地私有违背《宪法》。确实是违背现在的《宪法》,但是《宪法》是可以修改的。

### 三、增减挂钩与土地增值分配

这又涉及刘俊教授所说的所谓平等和公平问题。我们知道重庆和成都市都在试行增减挂钩。周其仁教授在对重庆做的调研报告里特别强调增减挂钩实现的基础是土地级差地租。但是我想提醒大家,按照马克思主义的地租理论以及任何地租理论,地租是土地所有权在经济上的实现,不管是级差地租还是绝对地租,它一定是归土地所有者所有。当然级差地租 II 在租期内可以归土地使用者。如果看着城市周边地区的农民富起来,你觉得不公平,所以,你想把集体土地变为国有土地,然后由你获得地租。但是在这个改变过程当中,你必须对农民,对土地所有者支付等价。

马克思、恩格斯都讲过,未来社会(就是我们今天的社会)土地归国家所有,由国家收取地租。可是在没有把土地收归国有之前,级差地租一定要归土地所有者,要归农民所有。而现在的城乡建设用地增减挂钩,实际上是城市周边较优等土地的部分或大部分级差收益被政府拿走了,其中只有少部分(比如说成都拿出 15 万一亩)转给偏远的地区。

如何看待这样一种土地增值分配?土地收益的分配到底公不公平?如果我们国家不存在保护耕地的问题,也不必要实行增减挂钩。只要符合规划,城市建设需要农村的土地,只要申请就可以将其变成建设用地,不必要实行增减挂钩。这样一来,土地的级差收益,当然应该完全归优等地的所有者,劣等地没有级差收益。

在目前情况下,我们需要实行严格的耕地保护制度,我们也就要实行增减挂钩。但增减挂钩不必通过国家征地的方式来实现。偏远地区的劣等地所有者可以通过市场与城市周边优等地的所有者

交换建设用地指标,把建设用地指标卖给城市周边的优等土地所有者,他们之间可以通过讨价还价来确定指标的价格。而现在政府还是通过征地方式推行增减挂钩,不一定合理。

#### 四、农民进城和农地的退出机制

我们在调研中多次听到各级部门提出农地的退出机制问题。随着城市化进程推进,必然有大量农民进城,甚至从历史上看,许多党政干部和大学毕业生原来都是从农村来的,他们中还有很多人仍然保留着农村承包地和宅基地。这一方面造成土地资源浪费和建设用地扩大,另一方面他们的土地权益也不能得到实现。

第一个退出机制:我认为应该将承包地和宅基地私有。私有之后,已经进城落户的农民,包括党政干部和大学生,完全可以通过市场转让其承包权和宅基地使用权,从中得到一笔补偿,由此切断其与农村土地的联系。

第二个退出机制:可以不改变所有制,在现行的法律下,强化承包地和宅基地的物权属性,允许其转让、继承和抵押。这样,进城落户的农民,就可以在有偿转让其承包地和宅基地使用权的同时,放弃集体所有制成员的身份。因为农地承包权和宅基地使用权其实已经相当于所有权了,其全部权益都在承包权和使用权中体现出来了,放弃了农地承包权和宅基地使用权,最终也就放弃了集体所有者的身份。

#### 五、城市化道路与土地的集约化

我们在调研中发现,许多城市在城市化建设中存在的大量问题,包括污染问题、城市经济实力不强问题、基础设施不到位问题、就业问题等,其实都是小城镇存在的问题。这里涉及城市化道路到底是优先发展大城市、中等城市,还是小城市,抑或大中小并举。我们可以比较一下,20万人口以下的城市,我们习惯叫小城市,20万~50万人口是中等城市,50万~100万人口是大城市,100万~200万人口是特大城市,200万人口以上是超大城市。人们一说大城市,马上想到北京、上海、天津,那已是XXXL(巨无霸)城市了。我们国家有多少个大城市?到2007年为止,655个城市当中,100万~200万人口的城市才83个,200万以上的城市才36个。而我们的建制镇有19000个,还有2千多个县。所以你说城市化应该走什么道路?你要让小城镇遍

开花、大中小并举,大中小城市和小城镇同时发展,19000个小城镇怎么去发展?一个城镇平均5千人口,基础设施根本不可能建设,哪儿来的服务业?哪儿来的集聚和辐射功能?说句老实话,能把2千个县(城关镇)建好就不错,一个县如果建成100万人口的城市,你算算2千个县又能容纳多少,哪里还轮得上那些中心镇,更轮不上那些小城镇了。事实上,从农村的居民点到建制镇,从小城市到中等城市,再到大城市、特大城市和超大城市,人均占用的土地面积是依次递减的,由170平方米依次降到154、143、108、88、75平方米。所以,如果我们仍然还强调大中小并举,我们的18亿亩耕地很难保持。

有人说大城市污染严重。事实上,从控制的污染效率来看,创造同样的GDP,大城市污染的排放量远远低于中小城市,成本也远远低于中小城市。至于从就业来说,当然是大城市比小城市容纳的就业岗位更多,养活的穷人更多。第三产业的发展更要依托大城市。当然,大城市的生活质量、品味肯定高于中小城市,特别是小城镇。

因此提出如下建议:

一是希望重庆和成都不要满足于新农村建设节省出来的一点点土地,满足于新村整治节省的建设用地。我们应该着眼于农村人口向大中城市转移,那样可以节省更多的建设用地。如果只图眼前的利益,现在建成了这个新村、那个新村,再过10年、20年,是不是会变成一堆钢筋混凝土?随着大量的农村人口进入城市,那些房子又由谁来住?恐怕难免会出现两只老鼠——农村的房子里没人住,老鼠住进去;城市的农民工没有房子,住在地下室,变成了老鼠。

二是要把城镇化战略改变为城市化战略。虽然只是一字之差,但我们中国人就爱在文字上做文章:你只要加上一个小城镇,小城镇肯定会遍地开花。强调城市化战略,就是要用优先发展大城市战略取代大中小城市和小城镇协调发展战略。人口规模和经济总量已经达到中等城市水平的镇应尽快提升为市,而对于小城镇的建设要严格加以限制,包括已经建制的镇在空间上要限制扩展。

#### 六、土地适度规模经营与农村剩余劳动力转移

我特别强调,在统筹城乡发展过程中,与其着眼于建设新农村,不如致力于加快城市化进程。要实现农村土地的适度规模经营,但到底什么叫适度

规模经营?根据我们刚刚了解到的农业部的标准,平原地区每个劳动力平均经营 20 亩就可以达到经营规模适度,而在山区每个劳动力平均 5 亩就可以了。但我们最近在调研中发现,即使按照重庆市 2008 年劳均 8.1 亩的标准,还有 92 万剩余劳动力在农村。劳均 8.1 亩还是一个低标准。

什么叫适度规模经营?从另一个标准说,至少要保证从农业生产得到的收入不低于进城务工的收入。这意味着一个劳动力应该至少耕种 10 亩以上的土地。按照这个标准,一户如果有三个劳动力,就应该户均 30 亩。如果到 21 世纪中期,我国的城市化水平达到 75% (这并不是很高的标准),农村人口仍然高达 4 亿。按照人口和劳动力 1:0.66 的比例,那时农村的劳动力仍然还有 2.64 亿人口。而即使按照我们现在的生产力水平(别说再过 40 年),耕种 18 亿亩耕地,1.7 亿的劳动力就够了。因此,40 年之后,农村仍然还有 9400 万剩余劳动力需要转移。所以,适度规模这个标准定得过低,可能会人为地减轻我们转移农村剩余劳动力的压力。比如说重庆,按现在的适度规模标准还有几十万农村剩余劳动力,如果把适度规模的标准提高,恐怕就不是几十万,而是以百万计了。

## 七、城乡宅基地同地同权同价

1954 年的《宪法》和 1958 年的《中华人民共和国户口登记条例》都规定中华人民共和国的公民有居住和迁徙的自由。虽然后来的《宪法》没有写上中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由,但是也没有禁止公民居住和迁徙的自由。既然没有禁止,我理解公民还是应该有居住和迁徙的自由。可是我们现在只允许把农民的房子卖给本集体所有制成员,禁止城镇居民到农村买房或购买宅基地建房。这一方面限制了居民居住和迁徙的自由;另一方面也违反农村居民“一户一宅”,不允许卖给城市居民,但卖给农村居民,一户不就有了两宅?

城市居民使用廉价的征自农民的土地,可以一户多宅,甚至有豪宅别墅,为什么农村居民在自己的土地上却只能“一户一宅”?这不是明显的身份歧视吗?小产权房的买卖屡禁不止,其实既是农民

对城乡二元土地产权的积极抵制,也是我们城市居民面对城市住房价格居高不下的一种无奈选择。谁愿意去买小产权房?离得远,没有法律保障,不能再交易,那是一种无奈的选择。对农民宅基地产权的限制,实际上阻碍了农民财产性收入的实现,不符合中共“十六大”、“十七大”的精神,同时也堵塞了农民融资的渠道。

有人认为,限制农民宅基地流转是为了保护农民的利益,我说这即使不是“醉翁之意”,至少也是“替古人担忧”。怎么会是保护农民的利益呢?农民把自己的小产权房卖给城镇居民,可以得到两倍、三倍的收入,卖给本村的居民不是没有人买,就是出低价,这到底是保护农民利益还是损害农民利益呢?

建议赋予农民宅基地和城市宅基地同等的权利,允许农民宅基地使用权在不同所有制成员之间以及城乡居民之间转让。能不能突破“一户一宅”?我认为在确保耕地面积不减的情况下,应该允许农民在通过旧村合并、整治节省出的建设用地上兴建第二套住房,包括改善性的和商品性的。拥有两处以上的住房,当然就可以进行抵押,事实上现在很多地方的农民已经有了两套以上的住房。退一步讲就算只有一套住房,农民也应该有抵押的权利,至于银行接不接受,那是银行的事。城市居民绝大多数都是一套住房,为什么城市居民一套住房就可以抵押,而农村居民一套住房就不能抵押呢?

## 八、粮食安全保障与责任分摊

大家知道粮食安全和保护耕地本来是一个公共品,涉及的是公共利益,因此它的成本应该由全社会共同承担。如果从制度上限制农地转用,就应该从政策上保证种粮农民的收益不低于土地转用后的收益。因此我们建议不仅要对新建设用地征收耕地占用税,而且对新中国成立以来所有占用的耕地都要征收耕地占用税,并由此设立“耕地保护基金”,把这个基金的收益按照比例补贴给承担了耕地保护责任的地区和农民。

(责任编辑:夏冬)