

災後重建下的國家、農民與土地商品化

范道瑛

國立清華大學社會學研究所

都江堰市大觀鎮茶坪村全村 153 戶，在汶川大地震中約 100 戶房屋倒塌或嚴重受損，如今整個小區卻宛如山間的度假別墅區。青磚瓦頂的小洋房，掩映在綠意浸染的竹林中；屋外不僅有小橋、流水、人家的寫意美景，屋內現代化設備，水、電、氣、光纖、微型汙水處理設施一應俱全。茶坪村採取「聯建」模式引入社會資金進行災後重建，不僅成爲全國「聯建第一村」，還與聯建商共同經營鄉村連鎖酒店。

產權制度改革

2007 年 6 月，國務院批准成都市爲「全國統籌城鄉綜合配套改革試驗區」，而做爲首批農村產權制度改革先行試點區（市）縣之一的都江堰市，即率先展開農村產權制度改革試點工作。2008 年初，成都市政府出台了一號文件，即《中共成都市委、成都市政府關於加強耕地保護，進一步改革完善農村土地和房屋產權制度的意見》。推行的改革共有五項重點，分別是開展農村集體土地和房屋確權登記、創新耕地保護機制、推動土地承包經營權流轉、推動農村集體建設用地使用權流轉與開展農村房屋產權流轉試點。

最初，這項改革只初步在都江堰、邛崃和雙流等地試點，2008 年 5.12 地震後，爲解決重建資金不足的難題，成都市積極推動產權制度改革，在地震災區全面展開。2008 年 6 月 26 日，成都市出台《關於堅持統籌城鄉發展加快災後農村住房重建的意見》（成府發[2008]46 號），這份文件中提出一種新型的災後重建模式：吸引社會資金與農戶、農村集體經濟組織合作，聯合重建，「聯建」成爲成都市的創舉。2008 年 8 月 7 日，成都市又出台《關於加快災後城鄉住房重建工作的實施意見》（成委發[2008]27 號），進一步說明聯建的程序，鼓勵災後住房自建的農村居民利用合法取得的宅基地和良好的生態環境資源，吸引社會資金聯建。以上兩份文件爲災民修建聯建住房提供了政策上的支持。

按現行法規，宅基地不能向城裡人轉讓，即不允許城裡人購買農村宅基地，但根據現行法規和成都市農村產權制度改革政策，使用權屬於村組集體的一般建設用地是可以流轉的。儘管成都市出台了聯建政策，當時很多人擔心能不能辦到產權證。爲此，2008 年 9 月 12 日，成都市委統籌委、成都市國土局聯合下發《關於重災區農戶災毀住房聯建等有關事項的通知》（成統籌[2008]93 號），排除了聯建與原有土地政策間的矛盾，使聯建有了法律保障，也對土地使用權作了突破性規定：農戶與聯建方共同向市（縣）國土資源局提出土地登記申請，市（縣）國土資源局對農戶的原宅基地使用證進行變更，爲農戶自住用地發放集體建設用地

使用證，土地用途為住宅；為聯建方使用的剩餘集體建設用地發放集體建設用地使用證，土地用途為非住宅（包括商業、旅遊業、服務業等），土地使用年限參照國有建設用地出讓年限或自行協商確定。

聯建第一村

46 號文件頒佈後，多年經營跑山豬的村幹部王全抱著「趕快找城裡人來修房子，不用花錢」的想法，找到了一直想在茶坪村蓋房發展旅遊業的彭州張姓商人，雙方在 2008 年 7 月達成永久性農房聯建協議：張姓商人拿出 50 萬元，28 萬元給王全修房，剩下的 22 萬元為他自己另蓋一座房；王全則提供 223 平米的宅基地，兩人各建一棟兩層的別墅，10 月底完工成為都江堰震後聯建第一戶。王全仔細算了一筆帳，張姓商人用 28 萬元買了他 100 平米的宅基地，這個價格比很多城市裡的地還要貴，況且建房材料講究，同樣面積的農村住房，頂多用 40 噸水泥，他就用了 60 噸提高防震等級。

王全家的新樓門口掛著一幅對聯，上聯：大地震，毀家園，黨的政策來解難；下聯：小別墅，標準間，茶坪百姓好喜歡；橫批：震後新生。這是前任村長劉明福的得意之作，呈現地震前後的變化，也認同黨的政策，更體現村民自己的感受。劉明福說，以後再有人問村民對聯建政策的感受，看對聯便一目了然。步入王全的獨棟洋房，室內美輪美奐，沙發、液晶電視一應俱全，自來水、天然氣也開通了，站在房中的寬大窗戶，對面的山巒盡收眼底。

王全雖然是第一個聯建戶，但由於他是另選了塊宅基地，必須將老宅基地復耕後才可領證，所以先拿到聯建「全國第一證」的，是原址重建的王正良。2008 年 12 月 22 日，王正良和成都鄧姓商人分別領取了災後聯建房屋《集體土地使用證》，此後又辦理了各自的《房屋所有權證》。村民擁有的《集體土地使用證》，明確規定土地類型為農村宅基地，使用權類型為批准撥用宅基地；聯建商的《集體土地使用證》，明確規定土地類型為住宿餐飲用地，使用權類型為出讓，使用年限 40 年。他們拿到雙證後，彷彿給所有參與聯建者吃了一顆定心丸，茶坪村也成為名副其實的聯建第一村，

依據聯建政策，除了多戶聯建、單戶聯建，村民還可選擇和企業聯建。2008 年 10 月，中國建築技術集團有限公司成都分公司與茶坪村 35 戶村戶簽訂聯建協議和土地流轉合同，35 戶整理出集體建設用地 23.35 畝，其中約 3 畝蓋安置房，剩餘 20 畝集體建設用地交由村集體流轉給聯建商，進行鄉村旅遊開發，每戶村民都享有股份。這種由城裡人出錢，村民出地的聯建模式實施後，村民的生產方式、收入來源都發生了改變。據大觀鎮政府統計，茶坪村率先大規模引入社會資金進行聯建，為村民節省建房資金近 4000 萬元。

招商引資：成立鄉村度假酒店

茶坪村不僅是災後重建的聯建第一村，還探索出一種全新的鄉村旅遊形式——租用村民的聯建房，經營鄉村度假酒店。在大觀鎮政府招商引資政策下，村民把多餘的房間出租給茶坪賽格爾鄉村連鎖客棧¹（茶坪連鎖），公司整合這些房間，統一引入商務酒店管理模式。根據雙方合作協議，個別村民可將房屋出租給公司，定期收取租金；茶坪村則以「新型集體經濟組織」²名義，占公司 15% 的股份入股，按雙方約定的利潤比例分成。目前村裡有 8 家連鎖客棧，標準間旺季 260 元/天，淡季 180 元/天，可以同時接待 300 多人住宿和用餐。然而受季節影響，茶坪村的旅遊旺季只有暑期兩個多月，如何吸引更多人到茶坪，以及和村裡的原有的農家樂相較有什麼發展優勢這兩個問題，已成為茶坪連鎖產業如何延續的現實考量。

茶坪村發展鄉村旅遊，首先解決了本村的勞動力就業問題。據了解目前全公司有 100 多名員工，幾乎都來自茶坪村，成了當地農民就業的一種普遍方式。今年 32 歲的王姐，已經是茶坪連鎖負責餐廳事務的領班，管理著 10 多名員工，一個月有 1000 多塊錢，如果業績好還能得獎金。她說，以前婦女一般都在家帶小孩子，做些家務事，現在既能在家門口上班，又能照顧家人，解決了後顧之憂。

茶坪村的柏油馬路上，每隔一段就有「震後新業歡迎你」的廣告牌，經過十多個廣告牌後，來到名為「良友莊」的酒店門前，門牌上掛著賽格爾鄉村連鎖客棧 NO.003 的字樣，這裡正是王正良的家，也是茶坪連鎖的總店。聯建蓋的兩幢歐式風情的鄉村小別墅，有著雅致的茶房，乾淨的餐廳、整潔明亮的客房，如今納入連鎖客棧公司來統一經營。除了連鎖酒店的總店外，村民王全的房屋也加入了鄉村連鎖酒店的經營，他把自己樓上的 4 間房間租給茶坪連鎖，每年淨得租金 3 萬元，他將這座客棧命名為「恩逸居」，「恩」是感恩，「逸」指安逸。

誰是土地的擁有者？

從農民的角度來看，災後重建的住房寬敞，自來水、暖氣都有了，現代化的生活帶來前所未有的便利。但「上樓」後由於沒有院壩，不能養雞、牛、豬外，電費由每個月 20 多元上升到 300 多元，生活成本增加十倍。從地方政府的角度來看，土地由農用地變為非農用地而大幅升值，在唯 GDP 論的官員升遷激勵機制下，地方政府官員們自然看到了巨大的尋租空間，於是藉由拆房、建房、賣房的過程，實現以地生財的土地財政。然而誰才是宅基地轉化為建設用地的增值受益者？是農民還是開發商？或是政府？這值得我們進一步省思。

田野初步成果

¹ 成都泓傑旅遊度假公司和大觀鎮政府簽訂合作協議，開發以茶坪為核心的景區鄉村旅遊。

² 新型集體經濟組織意旨，把原來村委會的經濟管理職能剝離出來，然後採取股份制，集中進行農地和集體建設用地流轉和經營。

此次除了造訪許多旅遊景點、熟悉地理位置外，也以非正式的方式開始在茶坪村進行田野觀察，已訪談 15 戶村民、三名村幹部、度假酒店工作人員、對當地情況熟悉的學者、NGO 和媒體，回到台灣後也透過 QQ 和新聞持續追蹤田野地的最新狀況。

訪談初步發現，第一，村幹部掌握地方資源總是搶得先機，在聯建政策公告後不久便率先進行單戶聯建，實現其利益最大化。例如村支書的家是兩幢歐式風情的鄉村小別墅，其中一棟是連鎖酒店的總店；村主任則把自己樓上的 4 間房間租給連鎖酒店，每年淨得租金 3 萬元。第二，村幹部在處理集體資產有很大的權利，在委託—代理關係下，村幹部先和開發商談妥土地出讓面積和價格後，村民只能被動選擇是否參與多戶聯建，沒有多少議價空間。

論文架構

- 一、中國大陸面對災後重建其政策制定的特徵與制度創新
- 二、災後重建中的農民階級分化與農村土地分配不平等
- 三、災後重建中國家與社會關係
- 四、聯建與小產權房的比較，聯建政策的意義與侷限
- 五、災後重建中政府追求土地、財政和金融的三位一體模式，形成農民上樓與資本下鄉