

# 城镇化与中国农村土地产权制度改革

王 睿

(中国人民大学 马克思主义学院,北京 海淀 100872)

[摘要] 中国特色城镇化是中国全面建成小康社会,实现现代化的必然选择。中国城镇化必然对中国原有的农村土地制度提出改革的新要求。分析了中国农村土地产权制度的变革过程和当前存在的主要问题,对在中国新型城镇化过程中的土地私有化和土地国有化等不同观点进行了剖析,在此基础上,提出了走中国特色的以农户拥有产权为基础的土地共有制的新观点和改革征地制度,让农民分享城镇化成果的政策建议。

[关键词] 城镇化; 农村土地制度; 产权改革

[中图分类号] F321.1 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801(2013)01-0089-04

我国城镇化已经进入一个高速发展阶段,而不断减少的耕地面积与城镇化用地需要之间的矛盾越发激烈。因此,深化农村土地产权制度改革,切实保障农民在土地上的各项权益,让农民分享城镇化成果,是贯彻落实党的十八大精神,全面建成小康社会的一项紧迫而又重大的战略任务。

## 一、农村土地产权制度变革和当前存在的主要问题

中国的土地产权制度源远流长。早在奴隶制社会早期的夏、商时代就建立了井田制,进入封建社会后,原来的以井田制为主体的土地国有制转变为可以买卖、典当、抵押的封建土地国有制。这种土地制度在中国保持了2 000多年之久。其中虽有隋唐的均田制、太平天国的天朝田亩制度以及孙中山耕者有其田的主张,但都没有很好地解决中国的土地问题。

新中国成立后,1950年6月制定了《土地改革

法》,规定废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民土地所有制。土改后,由政府发土地证,承认一切土地所有者有自由经营、买卖及出租土地等权利。1956年底社会主义生产资料所有制改造完成以后,我国实行三级所有,队为基础的土地集体所有制,即农村的土地和其他财产归公社、生产大队和生产队三级所有,以生产队为基本核算单位,逐步向公社一级所有过渡,最终成为土地的全民(国家)所有制。

党的十一届三中全会以后,对农村土地又规定实行家庭承包经营的制度。1986年6月通过了《土地管理法》,对中国的土地所有制、土地的所有权和使用权、土地的利用和保护、国家建设用地和乡(镇)村建设用地以及违法应负的法律 responsibility 都作了明确规定。

以土地集体所有、家庭承包经营,取代生产队对土地的高度集中统一经营,是中国农村体制改革和产权变革的突破口,其目标在于重建农村微观经营主体,以适应社会主义市场经济发展的要求。农村

[收稿日期] 2013-01-01

[作者简介] 王睿(1981-),男,河南新郑人,中国人民大学马克思主义学院博士研究生。

实行家庭联产承包责任制后,土地所有权的实现形式发生了新变化,集体主要是通过收取承包费的方式来体现所有者权益;生产经营方式发生了新变化,农民有了生产经营的自主权,开始成为生产经营的主体;产品分配方式发生了新变化,农民在自己承包土地上的收益归自己所有。这种以土地农户承包为主要特点的经营体制,以《农村土地承包法》的形式确定下来。

应当看到,虽然《农村土地承包法》对农村土地承包的原则和程序、承包期限、发包方和承包方所有的权益和责任、承包地流转的方式等作了比较细致的规定,但它不仅没有从法律上明确土地承包经营权的法律性质,而且还对农民交易土地的权利做了部分限制,给基层政府和其他势力侵占农民财产权利留有空间。根据我国《土地管理法》和《农村土地承包法》的规定,土地经营权属于农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组,农民通过与具有经营权的发包者订立承包经营合同取得土地经营权。这表明农民的土地经营权是一种契约权利或合同权利。既然是契约权利,就在一定程度上取决于发包方和承包方的主观意志表示,特别是发包方的主观意志;既然是合同权利,那么合同就有可能因为某些原因修改、变更、终止甚至毁约。此外我国《农村土地承包法》规定耕地承包期限为30年,但同时经过一定的程序可以进行调整,而调整的事由缺乏法定化。这些都有可能导导致农民的土地权益受到侵害。

## 二、农村土地产权制度改革的两种不同观点剖析

针对中国农村土地制度存在的缺陷,一个时期以来,进一步改革农村土地产权制度的呼声鹊起。代表性的观点有二:一是主张农村土地私有化,二是提出变农村土地的集体所有为国家所有。

持土地私有化观点的人认为,目前农村实行土地集体所有制基础上的家庭承包经营责任制,没有解决人民公社制度遗留下来的土地产权不清问题。在以前,农村土地归生产队、生产大队和人民公社三级所有,到底谁来行使所有权说不清楚。现在,代表集体的则是村民小组、村委会、乡镇政府,

农民与他们的关系同改革前相比没有实质性的改变。这种产权关系不清的土地制度与市场经济发展要求之间存在的矛盾,只有通过产权明晰到农民个人,即进行彻底的土地私有化改革,才能得到解决。应当说,持这种观点的人发现的问题是存在的,但是,土地私有化改革的路是走不通的。因为:从法律上讲,土地私有化不符合我国的社会主义性质和法律法规规定。从理论上讲,高度分散的小土地私有制与社会化生产的要求相矛盾,农民被紧紧地束缚在狭小的土地上,农业劳动生产力无法得到较大程度提高,小生产与现代市场经济的矛盾难以得到解决,农村现代化难以实现。从实践上看,土地私有制也难以解决中国的经济发展和社会稳定问题。第一,中国几千年的封建社会实行的就是土地私有制,在这样的土地制度下,中国的市场经济不但没有发展起来,就连人们的基本生活问题都不可能得到解决;第二,根据印度等国的经验,实行土地私有制会支付一笔沉重的社会成本。私有制意味着土地可以进入市场自由买卖,而首先卖掉土地的农民可能就是现在的因病致穷或因学致穷的农民,这些农民一旦卖了手中仅有的土地而把卖地钱用完,进城又找不到工作机会,加之相应的社会保障制度又不健全,就会沦为衣着无靠的赤贫者。这就是印度首都新德里和孟买均有几十万、上百万人的贫民窟的基本制度原因。因此,我们认为,当前保护农民最基本的权益首先表现为有效地保护农民在自己承包土地上的权益。因为,在人多地少的中国,土地是最稀缺的资源,它既是农民从事农业劳动的基本生产资料,又是农民基本的生存保障。对大多数农民,尤其是贫困地区的农民而言,一旦失去了土地,就等于断了他们的生活来源。

土地私有制行不通,实行土地国有化行不行?越南在改革的过程中实行的就是农地国有制。他们认为,由于土地归集体所有,集体又没有人真正代表农民的利益,就必然采取各种办法侵犯农民的利益。如果将农村土地收归国家所有,国家把土地租给农民耕种,就可以切断集体与农户在土地上的模糊产权关系和农民对集体的依赖,集体就不容易再像以前那样去折腾农民,这样更有利于稳定农户对土地的投入和经营预期,从而增加农民在土地上的收益。对于现存的集体组织,他们采取与其

他农村专业合作组织一样重新登记的办法加以解决。然而事与愿违,其结果是,一方面越南农民在土地上的利益不但没有得到切实保障,反而变得一无所有;另一方面绝大多数集体组织都没有登记,使得原来的集体组织归于自然灭亡。越南实行农村土地国有化的措施是耐人寻味的。中国如果实行土地国有化,问题可能会更多。中国实行农村土地国有化,从所有权到经营权,从经营权再到使用权,农民的各项权益谁来保障,矛盾谁来协调,怎么解决?中央政府不可能进行直接管理,必然要通过地方各级政府代理。从中国的国情和体制现实出发,这样做,很有可能会给地方各级政府已经十分严重的滥征滥占耕地打开方便之门,最终吃亏的仍然是广大的农民群众。

### 三、寻找农村土地集体所有制新的实现形式

我们认为,中国农村传统的土地集体所有制产生了很多难以解决的与社会化生产和市场经济要求相矛盾的现实问题,而土地私有化和国有化两条道路又走不通,那么,现实选择的可能性就在于对传统的集体所有制进行产权制度而不是土地所有制的根本变革上,寻找农村土地集体所有制新的实现形式,以切实保障农民在土地上的各项权益。

对于农民承包的土地而言,我们不是一般地否定土地的集体所有制,而是努力把那种人人都有,人人没有感觉到的抽象的集体所有制改革为农民可以实实在在地感知到的、具体的、人格化的集体所有制。在这种所有制里,农民个人是作为集体的一分子成为土地的现实的所有者的。我们认为,这种所有制可以界定为劳动群众集体共有。集体共有不需要改变农村土地的所有制性质,与集体所有制在本质上不矛盾,符合我国社会主义制度的要求和宪法,同时又赋予劳动群众集体内的农民对土地共有的产权属性,当然这种共有是不可分割的。它的意义在于集体内的每个农民可以基于共同的产权属性,依照法律直接享有平等的经营权。这种经营权直接是由农民的共同产权派生的,这时的土地经营权不再是契约权利或合同权利,而是农民直接拥有的由共同产权派生的土地经营权。农民的

土地经营权可以有偿转让、出租,也可以以土地共有权入股,发展农村股份合作经济和其他具有法人特征的经济实体。

农村土地通过股权形式实现的集体共有是农村土地集体所有制实现形式的发展和创新。集体所有的土地通过股权化,折股量化到农民个人头上,农民既切身感受到自己是集体土地的真正所有者,是集体土地的真正股东,其股权可以出卖、继承和抵押,同时农民个人又不能完全与集体相脱离,农民集体是土地股份制的董事会,它由股东构成同时又可以决定每个单个股东对土地所拥有的产权的流转和最终处置权。这实际上是一种由农民自组织起来的高度自治的农村集体经济组织,农民之间既是具有独立经济利益的土地股东与股东的关系,又是一种土地合作关系,即土地股份合作制。在这种新的土地集体所有制的实现形式中,其集体已经不再是原来的以行政村委会或自然村民小组为代表的最基层的政权组织,农民在土地上的切身利益不再是由村长或村支书说了算,而是真正交给农民集体讨论投票决定;农民也不再是原来的仅仅是在土地承包关系上的生产经营者,而是拥有土地股权的,对自己所拥有的土地股权可以在一定范围和一定程度上进行自由处置的股民,是自己土地的真正的所有者。在这里,农民对自己拥有的土地享有包括经营权、抵押权、入股权、转让权、处置权和收益权在内的一组权利,我们把它叫做土地准物权,与集体所拥有的土地最终所有权同样,作为一种不可侵犯的权利,予以法律保护。

### 四、改革征地制度使农民分享城镇化成果

随着城镇化加速推进,农村土地征用的规模在不断扩大,征地过程中的矛盾也会不断加剧。通过征地制度的改革,切实保障农民在土地上的各项权益,让农民分享城镇化的成果,是当前我国城镇化建设中的一个重大问题。

根据我国《土地管理法》的规定,国家为了公共利益的需要,可以对农村集体所有的土地实行征用。任何单位和个人进行建设需要土地,必须依法申请使用国有土地,包括国家所有的土地和国家征



用的农民集体所有的土地。国家对农村集体土地进行征用,主要是三种情况:一是公共事业和公共设施用地,二是工业发展用地,三是商业开发用地。而无论是何种原因征用,都是将集体所有的土地变为国有,按政策给农村集体和农民进行补偿。根据《土地管理法》的规定,征用土地,按照被征用土地的原来用途给予补偿:征用耕地的补偿费包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。其中前两项补助费的总和不得超过土地被征用前3年平均年产值的30倍。一般来说,征用1亩土地的补偿费只有几万元,经济欠发达地区会更低一些。补偿的办法并没有体现出所有权和土地作为永久性农业生产资料的价值以及农村社会保障功能,也没有体现失地农民进一步发展经济和提高生活水平的需求。政府征用农村集体土地后,出让土地的价格是在垄断基础上以高度市场化的拍卖方式形成的。政府对农民土地的支付价格和出卖价格之间存在着巨大的差价。政府从土地买卖中获得的土地收入,并没有用于失地农村和农民的经济发展的投入。除了公共事业和公共设施用地以外,征用来的工业和商业用地,由政府进行土地所有权的有偿转让。农村集体土地需经政府征用变成国有土地后才能进入一级市场,然后进入二级市场。政府通过对一级市场的控制获得高额的土地收入。商业用地的使用权必须在二级市场上挂牌交易,其交易价格远远高于征用土地时的补偿价格。工业用地价格往往偏低,是因为政府出于吸引投资的需要,但通过工业发展可以增加税收。因此,通过土地的征用和出让取得的土地增值收益形成了地方政府的第二财政。

问题是,靠土地买卖取得的土地增值收益并没有用于反哺失地的农民。党的十八大报告提出,要改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例,这是完全正确的和必要的。2012年11

月28日召开的国务院常务会议讨论通过了《中华人民共和国土地管理法修正案(草案)》,对农民集体所有土地征收补偿制度作了修改,将十八大的这一要求在法律上得到体现和落实。

提高农民在土地增值收益中的分配比例可以通过以下办法实现:第一,对农村集体土地进行确权登记。土地产权证书是农民参与农村集体土地交易、合法分享土地增值收益的法理依据,也是其未来成为农村集体土地交易主体的法律依据。第二,政府按土地市场价格对农民进行补偿。当政府征用城镇化区域的土地时,应对被征地者按相邻土地的市场价格进行补偿。同时,考虑到农民的长久生计,在对其进行土地补偿时,还要建立被征地农民与市民同等的社会保障制度。第三,被征地农民与政府进行土地合作开发。这样做,既减轻了政府的财政负担,又能使被征地农民从土地增值中提高收入分配比重,既解决了农民的长久生计,也缓解了征地拆迁产生的社会矛盾。第四,建立土地增值收益归公机制。十八报告指出,我国收入分配改革要建立公共资源出让收益全民共享机制。土地的公共资源性质是没有争议的。这里的关键是要把增值归公和增值归政府区分开来,防止归公的土地收益变成地方政府,甚至变成地方政府的某些官员的体制外收入。第五,建立土地增值收益基金,用于失地农民的智力开发、就业补贴和生活保障。第六,扩大农民宅基地复垦的地票交易试点。经国务院批准,重庆市开展了地票交易试点。基本做法包括土地复垦、验收发证、地票交易三个阶段。通过地票交易,农民复垦1亩宅基地最低可以获得12万元的收益。试点结果初步证明,这是让农民最大限度分享城镇化成果的有效办法。这种办法,可以在全国扩大试点范围。同时,也要尊重各地农民的创造,发现和总结出提高农民分享城镇化成果的更好更有效的经验和办法。

(责任编辑 陈羽)