



中国地权制度的 反思与变革

The Rethink&Reform of the System
of Land Property Rights of Modern China

程雪阳 著

海外借

上海三联书店



中国地权制度的 反思与变革

The Rethink&Reform of the System
of Land Property Rights of Modern China

程雪阳 著

图书在版编目(CIP)数据

中国地权制度的反思与变革/程雪阳著. —上海:上海三联书店, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5426 - 6162 - 3

I. ①中… II. ①程… III. ①土地所有权—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 314175 号

中国地权制度的反思与变革

著 者 / 程雪阳

责任编辑 / 郑秀艳

装帧设计 / 一本好书

监 制 / 姚 军

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

邮购电话 / 021 - 22895557

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版

印 次 / 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 / 710 × 1000 1/16

字 数 / 400 千字

印 张 / 22.75

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5426 - 6162 - 3/F · 774

定 价 / 68.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021 - 66012351



国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

本书为国家社会科学基金后期资助项目
“中国地权制度的变革与反思”(批准号 14FFX010)
最终成果

图、表目录

图 1	南昌市政府 1950 年颁发的土地所有权证	42
图 2	东北人民政府 1951 年颁发的土地所有权执照	42
图 3	北京市人民政府地政局 1951 年颁发的房地产所有证	66
图 4	桂林市城市建设局颁发的经租房屋领租凭证	75
图 5	北京市房地产管理局 1963 年 6 月颁发的房地产所有证	76
图 6	北京市公用局房屋使用费缴费凭证	80
图 7	1998 年《土地管理法》修改之前的建设用地市场	151
图 8	1998 年《土地管理法》修改之后的建设用地市场	155
图 9	全国耕地保有量变化情况(1998—2006)	160
图 10	全国国有建设用地供应结构变化情况(2011—2015)	212
表 1	农村地权制度变迁阶段(1951—2017)	47
表 2	1999—2008 年全国征地面积占新增建设用地面积的比重	136
表 3	土地出让收入与地方财政收入(1999—2011)	161
表 4	全国违法用地查处情况(2012—2016)	163
表 5	法律规范类型的分类	267

序 一

《中国地权制度的反思与变革》是青年学者程雪阳同志的新著,我认真拜读,受益匪浅,不仅增长知识,而且多有启发。我感觉,对于研究土地问题而言,这是一本有较高学术价值的书,对土地问题感兴趣的人,花点时间读读这本书,一定会有收获。

雪阳同志请我给他的这本新书作序,我就谈以下几点看法,与各位读者分享。

一

雪阳同志这本书对经济学界、社会学界和法学界围绕土地制度、土地产权、土地管理开展争论的相关文献,做了认真仔细的梳理,从若干角度归纳出各种代表性观点和主要代表人物。虽然着墨的篇幅不长,但却是长期积累,反复比较研究,才可能得出的结果。在此基础上,他对前人的研究做出自己的判断和评价。他认为,“现有的文献中,强调即时对策性、建议性的文章居多,但对过往的地权制度变迁史关注甚少”。而不了解土地制度的变迁史,也就很难对其现实和未来的发展提供真知灼见。

这里,雪阳其实是给自己的研究工作,提出了一个努力方向,即搞清楚新中国土地制度的演变过程,尽可能不遗漏任何一个重要的历史节点。最终,他出色地完成了给自己规定的任务,尽管他的目的不是写土地制度变迁史,但他这部书最出彩、最有价值的,却是对土地制度变迁的考证。不论经济学家、社会学家、法学家,不论对中国土地制度持何种观点的人,都应重视、珍惜雪阳同志的挖掘和发现。

我的导师苏星同志生前多次总结、教诲,从事研究工作,一定要在遍览文献的基础上充分占有资料。遍览,即广泛收集和阅读相关文献资料,长期积累;充分占有,是指经常变换角度,对积累的资料进行分析鉴别、整理归纳,把资料变成自己的。他曾说“研究工作,应当把 90% 以上的精力放在占有资料上,资料日积月累,可以使研究者从中引出观点”。

这一点,我没有完全做到,但雪阳同志做到了。他这本书稿的正文部分 264 页,注释就达 644 个,除少数带有说明解释性质,其余均是引用相关文献资料及对资料的考证。认真做研究的人都有体会,一般情况下,写作引用的资料仅为所积累资料的不足十分之一,甚至几十分之一。不难看出,雪阳同志对资料的积累和占有工作,做得十分扎实。他这部书中引用的资料,主要围绕的主题是新中国地权制度的变迁,涉猎的范围很宽,党中央的文件、会议、活动,国家宪法和法律的修改,中央政府、地方政府及政府部门的政策规定、请示、答复,中央和地方领导人的讲话、谈话,重要新闻媒体的宣传、报道,各有关研讨活动的记录、纪要,重要的理论文章、研究成果,甚至文化大革命期间红卫兵组织的通知、布告,只要是与土地制度有关,他都广为收集,并且进一步了解、分析相关事情的历史背景、产生了什么样的影响等等。

收集、整理、分析资料,是一件需要花费大量时间,付出无数心血,却又往往枯燥无味的事情。人们常说,做研究要耐得住寂寞,甘于坐冷板凳,说的就是要重视资料工作。这是理论研究的基本建设,基础打牢了,建于其上的理论大厦才经得起地动山摇。同时,也能为别人的研究提供坚实的基础,这更需要有“功成不必在我”的宽广胸怀。

雪阳同志写这部书,起点是 2009 年开始用 3 年时间写成的博士论文,他没有急于出版他的论文,而是又用了 6 年多的时间收集研究新的资料,反复思考,不断调整研究思路,完善研究方法,最终形成的成果与当年的博士论文相比,发生了根本性的转折。我常听学界的前辈说,搞研究“板凳须坐十年冷”,“十年才能磨一剑”,“积之十年”等等,雪阳出这本书也用了差不多十年,他继承、践行了老一辈的精神传统。

三

法学研究有独特的理论范畴和方法,我是门外汉,不甚了了。但雪阳的许多结论、观点,我却感到息息相通。

例如关于土地制度改革的前提,雪阳主张应以宪法规定的社会主义市场经济为依归,承认各市场主体的平等地位,承认公民和集体的土地权利属于应受宪法和法律保护的公民基本权利。

例如,关于集体土地的权利重构,他主张继续推进政社分设改革,把农村居民的政治成员权和经济成员权身份分开;主张按股份合作原则探索集体所有的多种实现形式,建立“自由人的自由合作和联合”;主张在私法中创设“成员权”制度,把土地承包权视为成员权的具体表现形式等等。

例如,关于国家所有的自然资源包括土地,雪阳认为从法律和法学的角度看,属于一种财产权“与集体所有,抑或私人所有一样,都是一种民法上的所有权,不能仅仅因为国家所有权是由宪法所确认的,就将其理解成‘宪法上的公权’或者‘公法上的管理义务’”。要按照公权力和财产权相分离的原则,把国家对土地的行政管理权与国家对土地的财产所有权分开。

例如,关于住宅的国有土地使用权到期,雪阳认为国有即全民所有,作为全民一分子的个体公民,可以以成员权参与行使国有土地的所有权。他建议属于公民生存保障范围(如 50 平方米或 60 平方米)的国有建设用地使用权,应自动无偿续期,生存保障之外的土地使用权,则自动有偿续期。

例如,关于如何实施土地用途管制,雪阳主张主要依靠规划落地进行管控,为此必须废止现行的以土地利用指标为核心内容的土地利用计划,还要充分利用市场机制保护耕地和粮食安全。

凡此种种,我都非常赞成。

此外,他的不少观点或论述,对我有很大启发和帮助。

例如,长期以来土地管理取得的成绩和产生的问题,都与如何理解、落实宪法关于“城市的土地属于国家所有”的规定有很大关系。学术界不少人侧重于探究问题,主张、呼吁修改宪法的这条规定,我也是寄希望于刚刚召开的两会能解决这个问题。但雪阳作为一个法学研究人员,深知宪法是国家的根本法,不可等闲视之、轻言修改。他认为改革开放 40 年间,随着实践发展、社会变迁,经过多次修改,社会主义市场经济、人权保护等写入宪法,并逐渐成为现行宪法最重要的核心价值和整个法秩序的基础。这些

革命性的变化，与1982年在计划经济条件下制定的条款，难免会产生某种紧张关系，这为我们从法释义学的角度解释宪法，提供了可能。

为此，雪阳对宪法关于城市土地国家所有的规定，提出了自己的宪法解释方案。其要点是，不能城市扩展的哪里，就把哪里的土地实行“概括国有化”，而要尊重、保护集体和农民的土地财产权。国家必须通过市场交换（有优先购买权）和基于具体公共利益的征收，才能实现土地财产权转变为国家所有。否则，集体和农民作为土地的所有者，有权依照规划自由进入市场。对于雪阳的这一宪法解释说和具体的解释观点，学界和社会上还有许多不同意见，但我从中受到很大启发。现在两会已经开过，认真思考不难发现，本次两会修宪主要解决的，是国家的指导思想，党的领导和重大体制等问题，具体的财产归属等与这些问题不在一个层次上，不宜提出来冲淡主题。事实证明，释宪是当下唯一的出路。

我认为，雪阳的释宪观点，不仅有宪法精神和条文的依据，而且符合中央有关改革的思路。去年底，国土资源部按照中央的要求宣布，在13个地区开展用集体建设用地建设租赁住房的试点，不久又扩大试点范围，接着又宣布，今后政府不再垄断住宅建设用地的供应。这一系列举措表明，国家已经把允许集体建设用地进入市场作为今后的改革方向。雪阳的主张与中央的决策精神相契合，对一个学者来说，这无疑是值得欣慰的精神激励。

又例如，我曾从一些文章了解，英国一度实行土地开发权国有化，失败了。美国则保护土地所有者的开发权，并允许开发权进入市场交易，效果比较好。但这些文章引用的资料很有限，情况介绍也往往语焉不详，我如雾里看花，不能形成清晰的认识。雪阳的书帮我解决了这个困扰。他对英国什么时候实行开发权国有化，为什么实行，有关法律如何规定，实施后的效果，何时中止，何时又反复，背后的原因等等，做了详细考证，介绍地一清二楚。对于美国的土地开发权交易，他考证了马里兰州的土地开发权转移制度和宾夕法尼亚州的土地开发权购买制度，分析了这两种制度都是利用市场手段调节利益关系，达到用途管制保护农地的目的，介绍了两种制度如何具体操作，分析了他们的异同。读了他的考察介绍，我对英、美土地开发权问题的认识，比过去清晰多了。类似这样的帮助和启发还有不少，就不一一列举了。

四

对于雪阳同志的有些观点或论述，我也有不同意见。例如，他接受经

济学界相当多数人的所谓定论,对新中国建立后实施计划经济体制,持全盘否定态度,我对此历来有不同看法。其一,在当时历史条件下,实行计划经济是必然的选择,除此之外不可能做其它选择。其二,实行计划经济,使我国取得不小的发展成绩,与旧中国相比,经济社会发生了深刻的变化。随着时间的推移,计划经济引发的问题越来越多,积累的矛盾越来越深,使经济社会丧失活力,陷入僵化。因此,中央决定摒弃过时的计划经济体制,实行改革开放,建立社会主义市场经济。但我们不应因此否定计划经济的成就,特别不应忽视的是,计划体制在不长的时期内,建立起独立、完整的工业体系,为后来的改革开放打下比较坚实的基础。

又如,雪阳同志认为,农村集体土地的所有权主体不清晰。我认为,所有权的主体是很清楚的,问题主要出在所有权的实现形式存在缺陷,导致农民的所有权被虚置,不能很好落实。改革开放 40 年了,在肯定农村工作取得巨大成绩的同时,也应看到我们的工作还存在缺点和不足。我认为最大的不足在于,有关领导机关始终没有认真、全面地梳理、总结各地关于农村基层治理结构的实践经验,因此也就不可能在国家政策层面形成成熟的指导意见。结果,全国农村的基层治理处于自流分化状态,好的好、差的差,好的是少数,差的可能居多,好的不能在更大范围推广,差的不能纠正,侵害农民权益。

上述问题及一些其他问题,理论学术界长期争论不休。我本着“向前看”的精神,从未参与任何争论。把主要精力用于研究现实问题,提出改革思路、建议,供决策者参考。不争论不等于没看法,今天借给雪阳写序的机会,简要谈谈看法,目的仍然不是要和什么人争论,而是供雪阳参考。

另外,尽管雪阳的资料积累工作十分扎实,但我看也还存在不足。作研究工作,大量的资料要靠间接得来。但自己调查是根,经过自己调查,才容易辨别别人调查资料的真伪。雪阳曾给我发来几篇土地问题调查报告,我翻阅了一下,发现主要是听取各级组织的汇报,与最基层干部和农民的接触少。各级组织的意见需要听,但他们反映的情况往往经过整理、过滤,还不能算原汁原味的第一手资料。搞农村调查,一定要直接接触基层干部和农民,才能掌握最真实的情况。当然,还要把基层反映的情况与各级组织反映的情况相印证,才能得出全面的认识和看法。

这方面,我们都应向刘守英同志学习。守英很善于一竿子扎到底,与基层干部群众打成一片,不管走到哪,都会交一些农民朋友,即使调研活动结束了,干部群众也愿意向他反映情况,因此他对农村的情况总能及时了解,不容易上当受骗。前不久,他把几十年的调查成果结集出版,书名《中

国土地问题调查》，是很珍贵的资料。希望将来也能看到雪阳的第一手调查资料，这样的资料，不可能太多，但一定要有。

黄小虎

2018年3月21日

序二

宪法学当然应该研究土地问题,毕竟构成土地制度最基础规范的条文就白纸黑字地写在宪法中。然而,真要研究,谈何容易。正如雪阳所概括的那样,中国土地产权和土地管理制度的知识生产主要来自经济学、政治学、行政管理学、社会学、人类学,即使在法学界,之前有所关注的也主要是民法学者。宪法学界关注不多,可能是因为宪法学的议题太多,关注不过来。但我更怀疑是因为我们无力研究。

我国现行的1982年宪法关于土地产权的规定非常简单。考诸制宪史也会发现,这些条文草拟时的讨论非常不充分。比如,当时的人们对于规定“城市的土地属于国家所有”可能带来的后果,比如城市私有土地所有权的取消,再比如新城市发展和建设过程中土地产权问题的处理等,就没有给予充分的估计。规范文本简约含混,立宪者意图又模糊缥缈,这让规范性、阐释性的法学作业难以着手。同时土地产权的实践又纷繁复杂、变动不居,准确把握事实以落实宪法规范的实效性,也是难题。更何况,法学经常需要其他学科先发表意见,如果不能从其他学科汲取必要的资料和经验素材,几乎也不可能做出什么有意义的解释和建构。

所以,最初跟雪阳交流时,他拿着宪法的相关条文来问我怎么理解,我都表示不懂,不敢说。谦虚而执着的雪阳,就鼓励我试着解释。我硬着头皮说出想法后,雪阳又会说:可是这样的话,又会如何如何,让我觉得自己的想法好愚蠢。正因为我自己并没有、也无力做土地产权的研究(虽然我也写过过于如何理解“国家所有”以及住宅用地使用权续期的小文章,但都只是我关于财产权研究的延伸,谈不上对土地产权问题的深入分析),所以当雪阳让我为这本《中国地权制度的反思与变革》作序时,我是拒绝的。不懂,不敢说。

然而,在我读了书稿之后,却觉得还是可以写一写的。原因在于,雪阳在这本书里展现了土地产权研究的宪法解释学转向,而我一直是在为宪法解释学/释义学/教义学鼓与呼。在“引言”的“研究方法”部分的最后,雪阳

特别强调了法解释学方法对这本书的重要性,并描述了自己方法论上转变的过程。雪阳告诉我们,正是因为意识到法学内在视角的缺乏,他才改变了马上出版博士论文的想法,而是用了几年的时间,以法解释学的方法重新审视之前已经成形的分析和研究结论,并大幅度地进行改写,以实现“用法律的方法来观察、理解和解决中国的地权制度问题”的研究目标。而我见证了雪阳的这个转变。

雪阳是2012年来到人民大学的,当时他以博士后的身份“降尊纡贵”地来听我给硕士生开的课,还经常跑来找我聊天,向我这个外行“请教”宪法中土地条款的解释问题。我从他那里了解到了很多土地产权领域的问题和争论,受益不浅,但刚开始也总会觉得他的思路有点怪怪的,好像不是法学思维。后来他开始以宪法解释学的方法来处理土地产权问题,并针对宪法第10条第1款“城市的土地属于国家所有”条款提出了他的“1.0版”方案,我感觉他的研究让宪法学进入了一个全新的领域。

不过,我对他所提出的宪法解释方案是持比较尖锐的批评意见的,认为这个解释没有遵守法律解释的基本规则,超出了文义的可能射程。(参见这本书的“补记”)但确实如雪阳所说的,正是基于对他的1.0版方案的批评,宪法学者们提出了多种对于宪法第10条第1款的解释方案,原来饱受冷落的土地产权问题的宪法研究,突然繁荣了起来。在2016年5月雪阳组织的专题研讨会上,我做评议时半开玩笑地说:“雪阳为了推进对地权问题的宪法研究,不惜提出一个显然错误的解释方案来供大家批评”。尽管观点并不相同(包括对雪阳改进后的2.0版方案,我也有不同意见),但对雪阳在如此困难的议题上推进宪法学研究领域的拓展,我是充满敬佩的。

如果我们真的是要依据《中华人民共和国宪法》“不折不扣贯彻以宪法为核心的依宪治国、依宪执政”,如果真的是要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作”,那么开展以规范阐释和体系化为主要内容的宪法解释学研究,就是不可避免的基础性工作。或许,我们不能说地权研究发生了宪法解释学转向,毕竟这种进路还未被普遍理解和接受,但毫无疑问的是,雪阳和其他宪法学者已经开启了对于地权问题的宪法解释学研究,而这必将有贡献于中国的法治建设和土地制度改革。

雪阳等宪法学者们对于中国地权制度地研究,还有另外一个附随的意义。在中国做法教义学研究,总是会被别人批评为是在“搞外国法”,或者干脆是在“搞德国法”。尽管我们一再说明,法教义学是基于本国现实有效的法律规范进行解释和体系化分析,为本国实践问题的解决提供学术预备,

因而法教义学天然本土化的,但这样的误解还是一直存在。

关于这一问题,我有个比方,比较法之于法教义学,好比学习书法的“临帖”,欧颜柳赵在前,任何想形成自己独特书风的书家,都不能不临帖。但临帖的目标不是为了追求“笔笔有来历”,而是为了形成自己的风格,处理自己所面临的问题。如果要实现学术的进步,却罔顾古往今来人类所积累的智慧、知识和方法,仅仅靠自己夜郎自大式体悟,那显然是愚蠢的。但如果只满足于皓首穷经,却不能有效回应时代的要求和现实的难题,那显然也只是一个“知识搬运工”而已。

从这个意义上来说,雪阳在本书中针对中国地权制度所提出的宪法解释方案,虽然并不完美,甚至存在很多缺陷,但其所开展的宪法解释学分析工作却是中国宪法学学术成熟和自信的标志。因为他和相关宪法解释学者的研究经历和研究成果表明,在经历了系统的外国教义学学习和训练之后,中国的宪法学者是可以独立自主地基于中国的宪法提供中国的宪法解释学方案,并有效回应中国法律和社会的重大问题。

雪阳这本书的主题是土地,他的工作也是宪法学的开疆拓土。我相信,读者都能如我一样,在阅读中感受到他的学术热情和学术担当,感受到土地制度改革的艰难与希望。重大改革要于法有据,宪法不能缺席,宪法学也不能缺席。

是为序。

张翔

2018年7月1日于人民大学明德法学楼

前 言

当下中国正处于经济高速发展期和矛盾高发期,源自土地领域的矛盾尤为突出和广泛,由此导致了各种社会关系的紧张。围绕中国地权制度改革的争论,近些年也借此日益热烈起来,并在学界和社会上引发了诸多争论。

如何从法学的角度认识和分析这些观点各异的意见,进而坚定不移地落实十八届三中全会所设定的改革目标,是法学研究者义不容辞的义务。笔者虽是一个青年学者,但决心致力于从事土地法问题研究,并希望为地权制度的全面深化改革贡献自己的一点绵薄之力。

人们惯常认为,当代中国地权领域的矛盾和纠纷主要是因为地方政府滥用征收权或地方官员品行败坏造成的,这种观察有经验基础,但却仅仅停留在表面。现行宪法和各种土地法(比如《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《农村土地承包法》、《物权法》)关于地权制度的模糊和冲突规定才是种种问题的根源。

为此,本书试图通过重新梳理我国地权制度的历史与现实,来审视和反思我国现行宪法和相关法律在地权领域所存在的问题,然后在此基础上提出相应的法律解释或解决方案。

具体来说,本项研究的第一章主要是对研究目的、研究方法和框架的介绍和界定。对现有研究成果的梳理、分析和评述也将在这一部分完成。第二章和第三章主要是对1920年以来中国农村和城市的地权制度历史变迁进行梳理。人们也许会认为这段历史早已成为常识,然而“熟知并不等于真知”。在农村,不同历史阶段的土地产权制度是完全不同的。比如,在“初级社”阶段,土地所有权是归农民所有的,集体只享有土地使用权;在“高级社”阶段,土地所有权归集体“共有”了,但这种“共有”在法律上是清晰的,即是以“按份共有”为基础的土地股份合作制。然而,进入“人民公社”阶段后,“集体所有”开始变得模糊,变成了“政经不分的抽象公有”。而在城市,土地的产权制度也经历了从维持私有阶段,到社会主义改造“统一

经营和出租”阶段,再到“文革”期间停发股息,城市部分土地所有权被“国有化”阶段,最终 1982 年宪法确定了“城市的土地属于国家所有”这一体制。

1980 年代以后,中国进入了改革与开放的伟大时代,但由于改革的渐进性,留下了很多“改革烂尾楼”。在农村,虽然“政社合一”的公社体制被证明是激进且应当放弃的社会实验,“政社分离”的改革并不彻底。公社确实逐步消失了,但公社体制下的“抽象地权公有”模式却在法律中得到加强,所以今天的人们依然无法准确界定何为宪法和法律上的“农民集体所有”。而在城市,虽然宪法第 10 条第 1 款关于“城市的土地属于国家所有”的规定简洁明了,但其内涵、外延以及规范性质却不明确,对于如何理解这一规定中的“城市”、“城市的土地”、“国家所有”等问题,目前也没有准确的答案。另外,虽然宪法第 10 条第 3 款在 2004 年修改后规定国家必须在“基于公共利益并给予补偿”的情况下才可以征收非国有土地,但这种规定却与宪法第 10 条第 1 款的规定产生了紧张关系,甚至出现了被后者架空的危险。揭示这种现行法秩序内在的冲突、模糊与紧张关系将是第四章的主要任务。

1990 年代中期左右,出于对耕地流失的担忧和对国有土地使用权市场化和资本化的欣喜,立法者通过法律(特别是 1994 年的《城市房地产管理法》和 1998 年的《土地管理法》)对宪法第 10 条模糊的规定进行了不合理地“宪法具体化”。其具体表现是,这两部法律不但将宪法第 10 条的规定解释为“土地国有化是土地城市化的前提”,而且关闭了农村建设用地市场,建立了国有土地在建设用地上市场的垄断地位。在第五章中,人们将会发现,当时的立法者希望通过这一套法律制度找到“耕地保护、城市化和经济发展之间”的平衡点,但地权制度发展的结果更像是“零和博弈”:农民和农村被挡在了自主城市化的道路之外,由此造成了乡村的衰败和农民的贫困;国有土地实现了资本化并且价格越来越高,但却导致了城市化的畸形发展;政府希望通过加强土地资源的管理来进行宏观调控,但城市却出现了无序扩张,耕地的飞速流失以及地方政府对于“土地财政”的恶性依赖等问题。

十八届三中全会之后,中央提出了土地制度全面深化改革的目标,然而围绕土地制度改革的分歧依然非常大。如何客观理性地分析这些分歧,并以此为基础推动全面深化改革目标的落实,将是本书第六章所要处理的问题。在这一章中,本项研究提出:

(1) 要按照“产权明晰”的原则来完善现有的集体土地权利体系和产