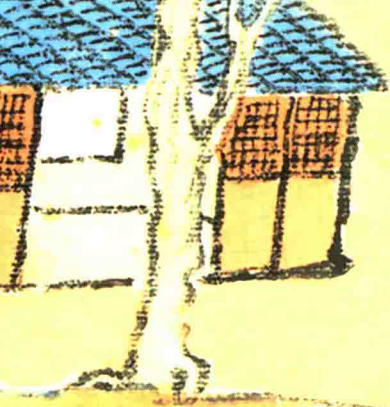
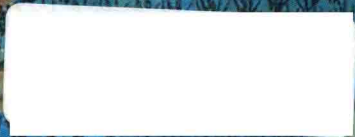
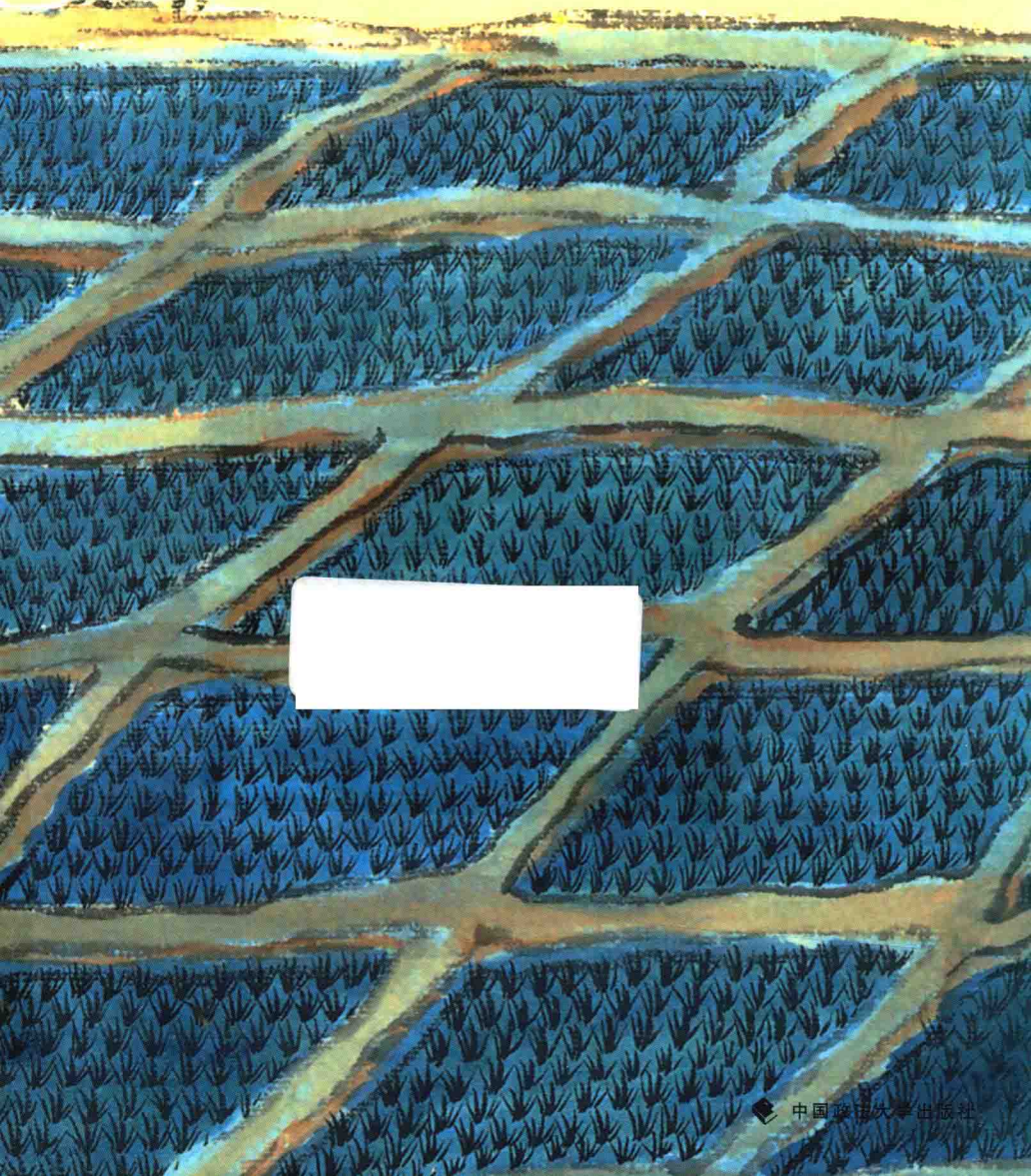




地权的逻辑^{III}

为什么说中国土地制度是全世界最先进的

贺雪峰 桂华 夏柱智 著



贺雪峰 桂华 夏柱智 著

地权的逻辑Ⅲ

为什么说中国土地制度是全世界最先进的

常州大学图书馆
藏书章

 中国政法大学出版社

2018·北京

声 明 1. 版权所有，侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

地权的逻辑. 3, 为什么说中国土地制度是全世界最先进的/贺雪峰, 桂华, 夏柱智著. —北京: 中国政法大学出版社, 2018. 6

ISBN 978-7-5620-8268-2

I. ①地… II. ①贺… ②桂… ③夏… III. ①农村—土地改革—研究—中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第097411号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	11
字 数	220 千字
版 次	2018 年 6 月第 1 版
印 次	2018 年 6 月第 1 次印刷
定 价	48.00 元

序 言

《土地管理法》不必大修

2017年5月23日，国土资源部发布关于《土地管理法（修正案）》（征求意见稿）公开征求意见的公告，在公告附件二《关于〈土地管理法（修正案）〉（征求意见稿）的说明》（以下简称《说明》）中，国土资源部就修改《土地管理法》的必要性、工作过程、基本思路和主要内容进行了介绍。为什么要修法，《说明》中是这样写的：“随着工业化、城镇化的推进和农村的改革发展，现行土地制度与社会主义市场经济体制不相适宜、与进一步解放和发展生产力的要求不相匹配的问题日益显现：土地征收制度不完善，因征地引发的社会矛盾突出；农村集体经营性建设用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价；宅基地用益物权尚未得到完整的落实；土地增值收益分配机制不健全；土地资源要素利用效率仍然较为低下。”

然而，以上所说的修法必要性，我们认为存在问题。现行《土地管理法》并不存在以上所说的修法必要性，相反，不仅“现行法确立的以土地公有制为基础、以耕地保护为目

标、以用途管制为核心的土地管理基本制度是符合我国国情的，对保护农民土地权益、保护耕地、维护农村稳定、保障工业化城镇化建设发挥了重要作用”，而且现行法的绝大多数具体规定，尤其是涉及“三块地”（征地、集体建设用地、宅基地）的具体规定，也具有现行合理性，是未来二十年中国推进城市化的最重要的法律基础，因此没有必要大修大改。《土地管理法》的修改，应当立足于细节完善，仅需对少量不适应当前实践的规定进行修改即可；或者搁置《土地管理法》的修改，通过国务院制定条例来应对实践中出现的少数新情况。

《说明》中认为必须修法的五条理由都显得牵强，不足以成为修改《土地管理法》的依据。以下简单讨论。

“土地征收制度不完善，因征地引发的社会矛盾突出。”国土资源部土地管理司司长郑凌志于2017年8月17日在中国国际经济交流中心主办的“经济每日谈”就《土地管理法（修正案）》征求意见稿进行修法说明时强调：“征地引发的问题，我认为核心是利益，根子在制度，出路在改革。”这样就将征地引发的社会矛盾指向了征地制度，基于此而有了“缩小征地范围”“建设城乡统一的建设用地市场”“集体经营性建设用地入市”等一系列修法安排。因此首先要讨论征地制度与社会矛盾的关系。

就当前全国普遍情况来看，农民盼征地是常识，因为即使按照现行法律，农民征地所获的补偿也高于农民从事农业生产所获利益。那为什么农民盼征地却又普遍产生了征地冲

突？这是因为土地征收以后，农地非农使用会产生巨大的增值收益，如何分配增值收益，包括农民在内的各方利益主体都会参与争夺，以获取最大利益。征地冲突与征地制度无关，而与利益博弈有关。当前中国正处在史无前例的快速城市化进程中，大量农地非农使用，产生了巨大的土地增值收益，这个过程中必然会有各方利益主体争夺利益的博弈。这是一个阶段性的现象。过去二十年是中国有史以来城市化最为快速的阶段，现行征地制度为中国快速城市化提供了最为重要的制度基础，立下了巨大功勋。未来二十年将继续是中国高速城市化的时期，城市化要有农地非农使用，也就必然会有非农使用土地增值收益分配的博弈。再过二十年，中国城市化结束，农民盼征地也就没有盼头了，因为征地而引发的利益博弈也就不存在了。

与其说现行征地制度引发的社会矛盾是严重问题，不如说，在史无前例的高速城市化进程中，在举世无双的大规模农地用于城市建设以及因此产生的巨大利益分配博弈中，征地矛盾一直维持在相对稳定的水平，且没有形成矛盾积累，这表明征地冲突是可控的。征地冲突的可控性说明了征地制度本身的合理性。我们也许应当问的是：支撑了中国快速城市化的征地制度，为什么在征收了大量土地和巨大土地增值收益博弈中，仍然将征地引发的问题保持在相当低的烈度和完全可控的水平？其中原因有二。其一，征地给了农民足够补偿，农民盼望征地；其二，中国实行土地公有制。指望如此大规模的征地和如此巨大的土地增值收益

分配中不产生任何利益博弈，不出现任何社会矛盾与冲突，未免太天真了。如果因为有利益博弈和征地冲突就必须停止征地制度，缩小征地范围，那对于中国未来二十年仍将处在快速城市化阶段的城市发展来说是不可想象的。而允许农村集体建设用地入市分享土地非农使用增值收益，将造成土地利益分配的极度不均衡，几乎必然会引发多得多的土地利益博弈与矛盾。

现行征地制度已经相当成熟，所引发的利益博弈也有成熟的应对方略与措施，而修法中的几乎所有规定都具有极大的不确定性，几乎必然会引发各种激烈的冲突与矛盾。也因此，在全国 33 个土地改革试点中的 3 个征地制度改革试点区，几乎没有真正对征地制度进行实质性的改动，而只是在给农民多元补偿上做了有限的改动。

我们认为，现行征地制度有极大的合理性，因为经过了几十年的实践，其存在的主要弊病在实践中都已经克服。未来二十年仍将是中国的快速城市化的时期，保持现行征地制度的稳定很重要，征地制度改动引发系统性风险的可能性非常大，因此，不宜大修。

“农村集体经营性建设用地不能与国有建设用地同等入市、同权同价。”农村集体经营性建设用地是特殊历史条件下产生的历史遗留问题，主要是改革开放以来，全国各地农村举办乡镇企业占用的集体土地。按国土资源部的统计，集体经营性建设用地也就是原乡镇企业用地共有 4200 万亩，这些土地主要分布在沿海发达地区，尤其是珠三角和长三角

地区，中西部农村只有很少的集体经营性建设用地。

农村集体经营性建设用地入市问题或流转问题的产生，源自“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业的兴办及兴衰。“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业存在“小散乱”、环境污染、缺少聚集的问题。到了20世纪90年代中期，乡镇企业大量破产转制，工业向城市集中成为共识，如何处理已经破产的乡镇企业用地成为了问题。尤其是珠三角和长三角率先工业化的农村因为大量兴办乡镇企业产生的所谓“农村集体经营性建设用地”，在原有乡镇企业已经破产的情况下，面临土地如何使用的问题，地方政府出台了解决历史遗留问题的“农村集体建设用地流转办法”，十七届三中全会也第一次提出了“建立城乡统一的建设用地市场”，其主旨十分明确，就是要解决历史遗留问题。

现在的问题，一是有人试图借解决历史遗留问题的名义，通过农村集体经营性建设用地入市来冲击现行土地制度。与征地制度改革相匹配，即缩小征地范围所造成的城市化新增建设用地缺口，由农村集体经营性建设用地入市来弥补。二是兴办乡镇企业的集体经营性建设用地是“村村点火、户户冒烟”的产物，分散在各个村庄，利用极为困难，也完全不适应城市化平面推进的规划要求，因此不可能形成城乡统一的建设用地市场，更不可能与国有建设用地同权同价。

本来所谓“集体经营性建设用地”只是历史遗留问题，应当被作为历史遗留问题来解决，完全没有必要通过修法来

改变现行土地制度。也就是说，涉及集体土地入市的现行《土地管理法》第43条和第63条理应保留。

33个试验区中，15个试验区成为了农村集体经营性建设用地入市改革试点。《说明》对此进行了详解：“截至2016年底，全国15个农村集体经营性建设用地入市试点地区入市地块共计226宗，面积3650.58亩，总价款46.77亿元。”问题是，这些入市地块、价款等的来源几乎90%是广东南海和浙江德清两地，其余13个试点区的入市地块及总价占比不到10%，这正说明了集体经营性建设用地作为历史遗留问题的性质，以及全国绝大多数试点地区推进集体经营性建设用地与国有土地同权同价的难度与不现实性。

“宅基地用益物权尚未得到完整落实。”前引自郑凌志司长，“宅基地作为农民重要的财产，用益物权缺乏有效实现形式”，农村宅基地制度改革“按照中央保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押担保保障，探索农民增加财产性增加收入渠道的改革要求”。^{〔1〕}《说明》中也体现了这一点：“截至2016年底，14个地区共退出宅基地21 044户，退出面积12 874.1亩；共办理抵押贷款687宗，金额5.49亿元。”《说明》中还强调“这次法律修改，重点是将党中央确定的改革方向和要求落实到法律中，保障和落实农民的宅基地用益物权”，“鼓励进城居住的农村村民依法自愿有偿转让宅基

〔1〕 国土资源部土地管理司司长解读《土地管理法（修正案）》重点内容。

地使用权，实现宅基地的财产权”，“从当前试点地区看，15个地区共退出宅基地2万余户，占总户数的1.5%左右。既可逐步有序盘活农村存量宅基地资源和财产权益，又能够保证农村社会基本稳定”。

简单地说，修改宅基地制度，最重要的目的是落实宅基地用益物权，盘活农村存量宅基地资源和财产权益。

但问题恰在于，农民宅基地本来就是无偿获得的，是基本社会保障，即使有农民进城了，他们也可能在城市无法获得稳定的就业与收入，而且往往越是难以在城市安居的农户越是希望通过实现宅基地财产权来增加他们在城市安居的机会。一旦退出了宅基地，这些农民若不能在城市安居，他们就会失去退路。这个意义上，在当前中国正处在史无前例的快速城市化阶段，保留进城农户的宅基地，即使闲置，也将作为基本保障的社会资源冗量，而不必让他们急于退出。

更重要的是，宅基地财产权这个词本身就是一个误读。宅基地是农民无偿获得的，在当前农民进城的背景下，农民在城市安居之后，就不再需要农村宅基地，自然而然地将宅基地复垦用于农业生产，这正是当前中西部农村普遍存在的情况。但奇怪的是，居然有人以为农民宅基地是建设用地，不仅具有很高价值，还可以显化成为巨额财产。原中央政研室副主任郑新立甚至认为，中国农民宅基地价值达100亿元，因为按照安徽金寨县宅基地试点的情况，农民每退出一亩宅基地可以获得49万元补偿。而实际上，因为土地不可

移动，农民退出宅基地只能复垦为耕地，且不说农民大多将宅基地选在坡地荒地，也不说复垦需要花费的成本，只说用复垦出来的土地种粮食，其农用地价值十分有限，可能每亩不超过2万元，怎么可能复垦出来的土地就价值49万元每亩？那么，金寨县农民复垦出来的宅基地为什么可以卖到49万元每亩呢？实际上，金寨农民并没有卖复垦出来的宅基地，而只是卖了复垦出来的宅基地指标，这个指标是由国土部门控制的，因而只是起到了转移财富的作用，没有也不可能生产新财富出来。

也就是说，宅基地上本来没有财产，试图通过形成建设用地指标来转移财富，通过动员农民退出宅基地来实现这种转移不仅显得过于笨拙，还可能让进城失败的农民无法返乡。有人困惑，当前农村大量耕地抛荒，为何盯着农民建在荒地坡地上的住房，非得急于拆农民房子以腾出农民宅基地复垦种粮食。这个困惑有道理，因为包括国土部门在内的各界都以为宅基地上有财产。实际上，在农民进城的情况下，中西部绝大多数农村地区，农民退出的宅基地只可能复垦种粮食，其中的财产性收益非常少，几近于无。

当然，说所有宅基地上面都没有财产也是不对的，比如珠三角和长三角已经工业化的农村，农村成为了沿海城市经济带的有机组成部分，农民在宅基地上所建住宅可以自住、出租甚至用于商业用途，因此具有财产性，宅基地转让也就有一个比较高的“价值”。这其中的前提是，农民宅基地转让，使宅基地稀缺从而仍然用于建房子，而不是退出复垦为

耕地。宅基地稀缺的原因是人口流入而非中西部农村人口的流出。

当前中国 90% 的村庄出现人口流出，从而出现了宅基地过剩，也就只能退出复垦为耕地，因而就不可能有什么巨额的财产性收入。指望通过宅基地制度改革来实现所谓农民宅基地的用益物权、财产权，是没有可能的。

全国 15 个地区进行的宅基地制度改革试点也完全印证了我们的判断。真正实现所谓宅基地用益物权与财产性收入的，只有东部沿海发达地区的浙江义乌和福建晋江的农民，其他中西部农村宅基地改革试点，除金寨县因为政治原因，合肥市帮金寨县买单实现了所谓宅基地价值“显化”以外，其他地区宅基地改革几乎都流于形式。

简单地说，农村宅基地是农民的基本保障，而不是也不能作为财产，在中国快速城市化的现阶段，保留一定资源冗余对于保障农民权利和保持社会稳定都很重要。从我们调研的全国 33 个土地制度改革试点来看，其中有 3 个地区几乎没有进行实质性改革，农村经营性建设用地入市总量的 90% 是广东南海创造的，而早在试点前南海农村建设用地入市就已开展很多年，与本轮试点基本没有关系。宅基地制度改革力度最大的是义乌，义乌繁荣的第二、第三产业产生了巨大的建设用地需求，而其余中西部地区则完全没有改革的动力和财力，宅基地制度改革因此也就基本流于形式。

我们认为，当前推动《土地管理法》修改的理论认识是错误的，对《土地管理法》实践中产生问题的认识是偏颇

的，典型的是征地引发冲突的认识，33个土地制度改革试点也证明了修改《土地管理法》的核心理念是缺少实践支持的。因此，我们认为《土地管理法》没有必要大修大改。相反，按当前国土资源部提出的修正案修改《土地管理法》，会极大地增加土地制度的不确定性，增加中国城市化的风险，可能造成严重后果。

过去十年我们一直关注土地制度改革，并一直在第一线调研土地制度的实践状况，最近几年也保持了对33个土地改革试点的密切关注。我们认为，围绕《土地管理法》修改，当前中国学术界与政策部门形成了两种不同路线的认识，第一种是坚持土地公有制的社会主义性质，认为经过新民主主义革命和社会主义改造所形成的现行土地制度是中国现代化所特有的制度优势，其核心是现行土地制度“地尽其利、涨价归公”的社会主义性质，或土地制度的宪法秩序。当前土地制度具有充分合理性，不应当进行大幅度修订。《土地管理法（修正案）》对现行法的修改是多此一举、自找麻烦。第二种路线是片面强调农民土地财产权，实质上是主张土地私有化。这种主张表面上是站在农民立场上，实质上是反对现行土地制度的宪法秩序，是站在农民占极少数的城中村和城郊村立场上，意图在中国恢复已被消灭的土地食利者阶层。在这样一种认识的视野中，《土地管理法（修正案）》（征求意见稿）太过保守，必须推倒重来。

本书即当前土地制度改革中存在的两种路线之争的产

序 言

物，希望本书内容可以为读者朋友提供对《土地管理法》修改的一个认识背景。

贺雪峰

2017年10月20日于清远山庄

目 录

I		序 言	
		《土地管理法》不必大修	/ I
1		第一篇 总 论	
		当前土地制度改革的几个重大问题	/ 3
		土地问题的焦点是利益分配	/ 27
		中国需要再造一个土地食利者阶级吗?	/ 36
		改革要避免土地利用的先行劣势	/ 42
47		第二篇 城市化	
		城市发展战略的几个问题	/ 49
		中西部为何多鬼城	/ 59
		什么是摊大饼式的城市化	/ 64
		关于人的城市化的三种主张	/ 78
85		第三篇 征地制度	
		农民为何盼征地	/ 87
		苏州的和谐拆迁	/ 91
		如何理解征地拆迁中的冲突	/ 97
101		第四篇 宅基地与农村建设用地入市	
		当前土地制度改革的几个重大问题	/ 103
		农民进城了,农村宅基地怎么办?	/ 116
		德清集体经营性建设用地入市的三个问题	/ 121

127 | 第五篇 增减挂钩

城乡建设用地增减挂钩制度的误区 / 129

重庆“地票”未言说的另一半 / 147

山东德州的“两区同建” / 157

163 | 第六篇 集体产权制度改革

“乌坎事件”的教训 / 165

珠三角地区农民的地权意识 / 181

苏州农民的地权意识 / 194

201 | 第七篇 理论辨析

《物权法》不是土地的基本法 / 203

征地是官民冲突还是阶层矛盾 / 214

也谈土地使用权转让的宪法秩序 / 223

城市土地为何属于国家所有 / 234

245 | 第八篇 商 权

现行土地制度到底是中国发展的优势还是劣势

——与周其仁教授商榷 / 247

为什么说中国土地制度是全世界最先进的

——答黄小虎先生 / 255

283 | 第九篇 土地制度改革试点评估

33 个土地制度改革试点的进展、问题和启示

——《土地管理法》有无必要大修？ / 285

第一篇 总 论