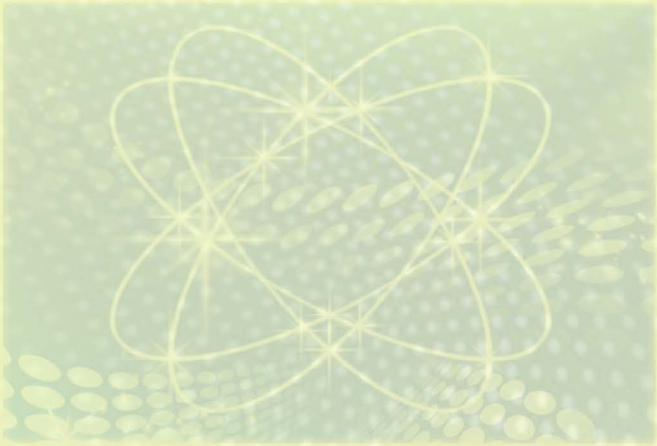
农村地权改革的逻辑：基于成都试验的考察



四川大学出版社

四川大学哲学社会科学学术著作出版基金丛书
编委会

主　任　杨泉明　谢和平

副主任　罗中枢　石　坚

委　员　（以姓氏笔画为序）

吕志刚　朱方明　罗志田　段　峰　姜晓萍

项　楚　姚乐野　曹顺庆　黄宗贤　卿希泰

唐　磊　徐玖平　蒋永穆　霍　巍

丛书序

四川大学（以下简称川大）是中国近代创办的最早一批高等教育机构中的一个。近十余年来，又经两次“强强合并”，成为学科覆盖面较广、综合实力较强的一所综合性大学。一百多年来，川大的人文社会科学在学校日益壮大的过程中，从国学研究起步，接受现代科学的洗礼，不同的学术流派融合互动、共同成长，形成了今日既立足于中国传统，又积极面向世界的学术特征。

作为近代教育机构，四川大学的历史要从 1896 年设立的四川中西学堂算起。但具体到人文社会科学研究，则可以追溯到清同治十三年（1874 年）由张之洞等人创办的四川尊经书院。在短短二十几年的办学历史中，书院先后培养出经学家廖平、思想家吴虞等一大批在近代中国学术思想史上影响巨大的学者，也因此使四川成为国内研究经、史、文章等中国传统之学的重镇。此后，在 20 世纪相当长的一段时间里，以国学为主要研究对象的近代蜀学成为川大人文社会科学研究的主流，拥有张森楷、龚道耕、林思进、向楚、向宗鲁、庞俊、蒙文通、刘咸炘、李植、李培甫、伍非百等一大批国内知名的学者。

近代蜀学在研究内容上以传统学术为主，在观念与方法上则立意求新。廖平的经学思想曾经作为 19 世纪晚期变法维新的基本理论依据之一，其知识背景上也不乏西学色彩。20 世纪 20 年代成长起来的一批学者如庞俊、刘咸炘等人，更是亲自参与了中国传统学术向现代学术的转变。其中，蒙文通由经向史，同时又广涉四部之学，在晚年更是力图从唯物史观的角度探索中国社会与思想的演进，最能代表这一学术传统的是其包容、开放并具有前瞻性的眼光。

自 20 世纪 20 年代开始，现代社会科学的深入研究也逐渐在川大开展。1922 年至 1924 年，吴玉章在此教授经济学课程，鼓励学生通过社会科学的研究，思考“中国将来前途怎样走”的问题。1924 年，学校设立了 10 个系，在人文社会科学 6 个系中，除了延续着蜀学风格的中文系外，教育、英文、历史、政治、经济 5 个系均着力于新的社会科学研究。这一科系的设置格局一直持续到 30 年代初的国立四川大学时期。

川大的另一源头是私立华西协合大学（以下简称华大）。作为教会学校，

华大文科自始即以“沟通中西文化与发扬中西学术”为宗旨，而尤擅长于西式学问。其中，边疆研究最放异彩。1922 年创办的华西边疆研究学会（West China Border Research Society）及其会刊《华西边疆研究学会杂志》（*Journal of the West China Border Research Society*）在国际学术界享有盛誉。华大博物馆以“搜集中国西部出土古物、各种美术品，以及西南边疆民族文物，以供学生课余之参考，并做学术研究之材料”为目标，在美籍学者葛维汉（David Crockett Graham）的主持下，成为国内社会科学研究的另一基地。

华大社会科学研究的特点：一是具有较强的国际色彩，二是提倡跨学科的合作，三是注重实地踏勘；对边疆文化、底层文化和现实问题更为关注，与国立川大校内更注重“大传统”和经典研习的学术风格形成了鲜明对比。双方各有所长，其融合互补也成为 20 世纪三四十年代两校人文社会科学发展的趋向。从20 世纪 30 年代中期开始，华大一方面延请了庞俊、李植等蜀学传人主持中文系，加强了其国学研究的力量；另一方面致力于学术研究的中国化。一批既有现代社会科学的训练，又熟悉中国古典文化的中国学者如李安宅、郑德坤等成为新的学术领袖。

1935 年，任鸿隽就任国立四川大学校长后，积极推动现代科学的发展。1936 年 5 月，川大组建了西南社会科学调查研究处，在文科中首倡实地调研的风气，也代表了川大对西南区域跨学科综合性研究的发端。此后，经济学、社会学、民族学、考古学等领域的学者组织开展了大量的实地考察工作，掌握了西南地区社会文化的第一手资料。在历史学方面，较之传统史学而言更注重问题导向和新材料之扩充的“新史学”也得到了蓬勃发展，并迅速成为国内史学界的重镇。20 世纪 30 年代后期开始，川大校内名师云集。张颐（哲学）、朱光潜（美学）、萧公权（政治学）、赵人儁（经济学）、徐中舒（历史学）、蒙文通（历史学）、赵少咸（语言学）、冯汉骥（考古学、人类学）、闻宥（民族学、语言学）、任乃强（民族学）、胡鉴民（民族学）、彭迪先（经济学）、缪钺（历史学）、叶麟（文艺心理学）、杨明照（古典文学）等一批大师级学者均在此设帐，有的更任教终身，为川大文科赢得了巨大声誉。

在不同学术流派的融合中，川大人文社会科学形成了自己的特点：一方面具有传统学术通观明变之长，另一方面又具有鲜明的现代学术意识。1952 年，在院系调整中，随着华大文科的并入，更使川大人文社会科学进入了飞速发展的新时期。半个多世纪以来，在继续保持传统优势学科如古典文学、语言学、历史学、考古学、民族学发展的基础上，新的学科如宗教学、理论经济学、敦煌学、比较文学、城市史等也成长起来，涌现出了一大批在国内外学术界受到

极高赞誉的学者，为川大文科未来的进一步发展打下了良好的基础。

2006年是川大建校110周年，为了继续发扬深厚的学术传统，推动人文社会科学研究的新繁荣，学校决定设立“四川大学哲学社会科学学术著作出版基金”，资助川大学者尤其是中青年学者原创性学术精品的出版。我们希望这套丛书的出版，有助于川大学术大师的不断涌现和学术流派的逐渐形成，为建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学做出贡献。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目　录

第一章　导　论
一、问题的提出
二、文献综述
三、方法与材料
四、框架与结构
第二章　地权改革的逻辑：统筹城乡与赋权增能
一、指导思想：统筹城乡
二、总体思路：管住规划，放开产权
三、基本内容：赋权增能
四、配套机制：耕地保护与社会保障
第三章　农用地流转中的主体意愿与行动策略
一、流转概况
二、农户与业主：自愿还是被迫
三、集体与政府：引导还是强制
四、章结
第四章　土地承包经营权增能的困境及其破解
一、农用地继承
二、农用地抵押
三、农用地入股
第五章　集体建设用地赋权改革及其周边生态
一、流转的概况
二、流转的两种模式
三、两种模式的比较
四、创新的障碍与动力
五、农村房屋产权流转
六、政策启示

第六章　地权改革与农村社区集体经济组织重塑
一、地权改革引领的集体经济组织重塑
二、对外法人主体地位的重塑
三、内部利益分配关系的重塑
四、治理架构重塑及配套改革
五、章结
第七章　地权改革与农村集体土地征收制度改革
一、土地征收决定
二、征地补偿安置
三、配套制度改革
第八章　地权改革与新型农村社会保障体系建设
一、传统农村社会保障体系述评
二、社会保障体系革新及其效果
三、农村社会保障体系的改革与完善
第九章　结　语
参考文献
后　记

第一章　导　论

一、问题的提出

伴随着城市化进程的快速推进，大量的农村土地被政府以城镇建设用地为由征收。由于不尽合理的征地补偿、安置标准以及土地征收程序的不完善，在征地过程中出现了很多侵害被征地农户利益的现象；由于土地权利救济渠道的缺失或者缺陷，被征地农户的利益受到侵害后往往很难在常规的纠纷解决机制中得到解决，从而引发了大量的土地上访案件，围绕土地征收的矛盾和纠纷也成为事关当前中国社会和谐稳定的重大问题。针对这一问题，中央政府采取了一系列旨在维护农民合法权益的措施，比如，要求各地政府为被征地农户建立社会保障机制，引入征地补偿、安置争议的协调裁决机制等。而在一些地方，比如在全国城乡统筹综合配套改革试验区的成都市，则在中央政府的上述“治标”措施之外，积极探索“治本”之道，试图通过农村土地产权制度改革，为农民分享城市化进程带来的土地收益探索一条可行的路径。作为一项真正综合配套性质的改革，成都实验涉及的层面非常广，既包括土地承包经营权的规模化流转，土地承包经营权在继承、抵押和入股等方面的权能扩展以及具有更大制度创新意义的集体建设用地使用权流转等与农村集体土地产权制度运行密切相关的改革探索，同时也包括农村社区集体经济组织重塑、农村集体土地征收制度改革、新型农村社会保障体系建设等农村产权制度改革必不可少的支撑因素和配套机制建设。

随着地权改革的深入，这些改革究竟是如何发生的？它的效果又如何？它与中央政府保护耕地的基本国策之间有无冲突？广大农民的权益是否因此得到了更好的保护？它对整个农村地区的经济、社会发展可能产生怎样的影响？诸如此类的问题亦随之而生，其间的经验和教训亟待理论上的总结、反思和提升。在此背景下，我们近年来就农村土地产权制度的实施状况以及成都市在统筹城乡背景下积极探索农村土地产权制度改革的实践进程进行了持续的跟踪调

查，而本书正是此项调研的研究成果。在我们看来，这样一项研究的意义可能体现在两个方面：在学术方面，通过系统梳理、总结、提炼成都实验中农村集体土地产权制度的变革历程，本书可以构成一个关于产权制度形成过程的经典案例。同时，通过对成都实验中地权改革展开路径、制度环境和配套机制等的实证研究和理论提升，本书还可以进一步丰富具有中国特色并适应中国国情的土地制度的内涵。在实践方面，通过认真总结成都市统筹城乡综合配套改革的试点经验，探寻农村集体土地产权制度改革中的重大疑难问题及其产生机理，本书可以为新形势下如何以“农村产权制度改革”为核心，统筹兼顾、综合配套，全面推进城乡一体化提供一个基本框架，从而为新时期有关部门统筹城乡发展的决策提供一些有针对性、可操作的建议。

二、文献综述

在各项财产制度中，土地制度是最能彰显本国特色的，如德国的地权制度主要依照“所有权——定限物权”的框架设计[①]，而英美法系的地权制度则主要建立在“地产权（estate)”这一概念之上[②]。所谓地产，在概念上包含了占有、时间和转让三种要素。[③] 我国《物权法》虽然在体系上采纳了德国法的安排，但主要围绕国有土地使用权构造的地权体系在内涵上又与英美法的地产权比较接近。总体上看，相对于集体土地，国有土地上的地权体系已经趋于成熟，因而改革的争议主要发生在集体土地上。围绕集体土地产权制度改革，各

① 对德国物权法的分析，可参见〔德〕鲍尔·施蒂尔纳. 德国物权法（上）[M]. 张双根，译. 北京：法律出版社，2004；〔德〕鲍尔·施蒂尔纳. 德国物权法（下）[M]. 申卫星，王洪亮，译. 北京：法律出版社，2006.

② 对英国财产法的分析，可参见〔英〕F. H. 劳森，B. 拉登. 财产法 [M]. 施天涛，等，译. 北京：中国大百科全书出版社，1998. 对美国财产法的分析，可参见〔美〕约翰·G·斯普兰克林. 美国财产法精解 [M]. 钟书峰，译. 北京：北京大学出版社，2009.

③ 在普通法上，地产的主要分类包括现有地产与期待地产、回复地产与剩余地产、自由保有地产与租赁保有地产。参见〔英〕F. H. 劳森，B. 拉登. 财产法 [M]. 施天涛，等，译. 北京：中国大百科全书出版社，1998：89－92.

方虽然对当前集体土地所有权的虚化已基本达成共识[①]，但对如何改革则争论不休。具体来说，围绕农村集体土地产权制度的变革，我国大致形成了私有化[②]、国有化[③]、多种所有权并存和集体所有权再造等多种方案[④]，但这些讨论主要围绕应然的制度建构进行。由于农村土地制度实质变革的长期停滞，既有的研究对于农村集体土地制度改革在实践中如何展开，亦即新的集体土地产权制度如何形成这一问题的关注并不多。这一状况随着 2007 年成渝统筹城乡综合配套改革试验的正式启动而有所改变，尤其是农村地权改革的成都实验，引

① 有论者甚至认为，国家赋予虚幻的集体以一个空洞的所有权是假，借此取消原有的土地个人所有权是真，而其目的在于为国家权力对农村资源的摄取扫除障碍。因此，集体土地所有权是国家对农村进行资源摄取的权力通道，必须改革。参见李凤章．通过“空权利”来“反权利”：集体土地所有权的本质及其变革［J］．法制与社会发展，2010（5）：16－28．而新中国成立初期建立的农民土地私有制作为革命阶级斗争的产物，只是国家制造的土地所有权，不是产权市场长期自发交易的产物，因此当国家意志改变时，农民的私有制也必然改变，农民的该种所有权自然无法阻挡后来的土地集体化和人民公社运动。参见周其仁．中国农村改革：国家与土地所有权关系的变化（上）———一个经济制度变迁史的回顾［J］．管理世界，1995（3）：178－220；周其仁．中国农村改革：国家与土地所有权关系的变化（下）———一个经济制度变迁史的回顾［J］．管理世界，1995（4）：147－155．

② 关于农村集体土地私有化的主张，主要为海外华人经济学家持有。这些主张虽然多未见于正规的学术刊物，但借助网络等新兴媒体的传播，影响并不小。典型的如陈志武．农村土地私有化后结果不会比现在糟［N］．财经时报，2005－10－08；文贯中．土地私有化才符合经济规律［N］．经济观察报，2008－06－21．但在内地，学者一般很少公开主张农村土地私有化，更为主流的观点是赋予农民“永佃权”或者“更大的土地权利”，而新近中央文件的表达则是赋予农民“长久不变”的土地权利。关于永佃权的主张，可参见笑蜀．给农民土地永佃权可不可行？——于建嵘、陈志武对话中国农村土地制度［N］．南方周末，2008－02－04．坚决反对私有化的代表人物包括温铁军、贺雪峰、孟勤国、李昌平等。比如，孟勤国教授认为，当前的土地私有化论者从未对现行土地制度做过理性的分析，所谓的中国土地私有化的好处全部来自于想象和虚构，中国土地私有化是一个对中华民族极不负责任的闹剧。参见孟勤国．揭开中国土地私有化论的面纱［J］．北方法学，2010（1）：155－160．

③ 农村集体土地国有化的方案是在批判“农村集体土地私有化”的基础上提出的。比如，周天勇教授建议废除农村的土地集体所有制，一切土地收归国有，然后再以最后一轮承包为准，将农民目前承包的耕地、林地的经营权和农民住宅用地的使用权交给农民，期限为 999 年，在该期限内农民可以依法抵押、继承、赠送、转让等。参见周天勇．土地制度改革的几个问题［N］．经济参考报，2004－11－17．

④ 值得注意的是，秦晖教授认为，应当赋予农民更大的土地权利，但土地私有化并不一定会促进效率。当前中国所谓的农民集体其实是“被集体化”的产物，在遭遇了市场化之后，这种“被集体化”的组织不但导致中国农村“人心散了”，而且使农村变得日益衰败。因此，农村地权改革的关键并不是国有或者私有那么简单，土地改革的关键是要赋予农民完整的土地权利，并在“群己权界”的基础之上给予农民选择维持或者退出集体的权利。参见秦晖．农民地权六论［J］．社会科学论坛：学术评论卷，2007（5）：122－146．

起了学术界的积极关注并出现了截然不同的观点[①]。

赞同者认为，成都实验代表了在城乡统筹思路指导下进一步改革农村土地制度的完整思路，亦即在国家征地制度的框架之内用多种办法增加对农民的补偿，同时在征地制度之外则谨慎地开辟集体建设用地入市的合法通道，然后逐步缩小征地范围，最终使市场机制在城市化进程中的土地资源配置中真正发挥基础性作用。[②] 反对者则认为，以农用地和集体建设用地流转为中心的成都实验错误地理解了农用地和集体建设用地的性质。由于不懂总量概念，成都实验忽视了小规模成功与大规模推广之间的不可通约性，同时也误判了中国农业和工业发展的形势，没有认识到目前的城乡二元结构所具有的客观性及目前制度安排必然造成的既得利益特征，因此成都实验是不可能成功的。[③] 在我们看来，异议者看到了成都实验的某些面向，尤其是在强调农村产权流转（无论是农用地流转还是集体建设用地流转）必须尊重市场规律，与整个地区的工业化、城镇化进程相适应而不能“揠苗助长”[④] 这一点上，具有相当的说服力。但是，就此断言成都实验只是“一种急躁情绪和激进主义的总爆发”则是轻率的和武断的，在很大程度上是对整个成都实验中地权改革的逻辑与进程的误读。总体上看，成都实验坚持了一条渐进式的地权改革进路，在周边配置制度的支撑下，城乡一体化的效果正在逐步显现，是全国唯一一个在城乡经济快速增长的同时，城乡收入差距得到遏制并呈缩小趋势的特大中心城市。[⑤] 有鉴于此，本书将根据作者及其所在的研究团队近三年来对成都实验地权改革的跟踪调查结果，客观展现成都实验中地权改革的完整面目，以澄清理论误解，总结试点经验。

---

① 相对于重庆，成都实验在农村地权改革方面的力图尤其的大，同时也引发了赞同与反对的激烈争论。前者如周其仁教授，具体可参见其执笔的调查报告《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》；后者则以贺雪峰教授为代表，具体可参见其专著《地权的逻辑：中国农村土地制度向何处去》一书。

② 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究［J］. 国际经济评论，2010（2）：54－93.

③ 贺雪峰. 地权的逻辑：中国农村土地制度向何处去［M］. 北京：中国政法大学出版社，2010：298－304.

④ 显然，集体建设用地流转所创造的级差收益与当前国家严格控制的土地供应是密切相关的，倘若集体建设用地不顾市场行情集中上市，超出了当前城市化、工业化发展内生的用地需求，集体建设用地流转所创造的级差收益必然减少。农用地流转亦同，除非确实有合适的经营项目，农用地流转后的集中经营并不必然比家庭经营更有效率。

⑤ 黄宝连，黄祖辉，顾益康，等. 产权视角下中国当前农村土地制度创新的路径研究——以成都为例［J］. 经济学家，2012（3）：66－73.

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

三、方法与材料

土地问题错综复杂，涉及多个领域、多个层面，在中国尤其如此。为了使本项研究更好地反映研究对象的这一特点，我们综合运用了法释义学、历史研究、实证研究等多种方法。首先，土地权利作为一个典型的法律范畴，从国家正式法律文本的深度分析和阐释入手，从权利和义务的角度阐明当代中国农村土地产权制度的基本构造和内在运行机理，自是必不可少的研究路径。但法律制度并不是在真空中生成的，如果将视角仅仅局限在国家正式的成文法中，希望通过对《物权法》[①]、《土地管理法》等文本的分析，发现并理解中国的土地产权制度无疑是异想天开，对法律化程度更低的集体土地则更是如此。因此，在本项研究中，我们除了正式的法律文本外，还将收集到的各级党委和政府发布的相关文件、决定、命令、通知，甚至政府有关部门起草的各类合同示范文本等都一并纳入研究范围。当然，在效力评价上，我们会对法律文本与政策文件进行有意识的区分。同时，为了更好地理解现行法律，进而前瞻未来可能的制度演进，在本项研究中，我们也非常注重历史资料的收集，尽量梳理各种现行制度产生和发展的历史脉络。事实上，在过去 90 年间，中国土地产权制度领域所发生的每一次制度变迁都与当代中国土地问题密切相关，它们不仅关系到我们如何理解自己的过去，而且从根本上限定了当下，甚至还规定了未来可能的发展方向和路径选择。[②]

而在传统的规范研究之外，我们还大量使用了法社会学的实证研究方法。农村土地产权制度并不是少数学者在书斋中构想出来的，而是由农民、各类新兴的产权代理人、社会精英广泛参与，并分步通过与国家的沟通和讨价还价形成的。[③] 因此，那些具体从事土地管理工作的公务人员，具体审理农地产权案件的审判人员，甚至普通乡民对土地问题的认识和把握未必就比书斋中的研究者差，因为正是他们的生活实践共同建构了农村土地产权制度的实际状态。在本项研究中，我们通过应用法社会学的实证研究方法，大量收集农民和农地管理人员关于中国农村土地产权制度的认知、分析和建议，力图更为全面地

① 《中华人民共和国物权法》的简称。下文中出现的我国法律名称均为简称。

② 程雪阳. 中国土地制度的反思与变革——基于公法的视角［D］. 郑州：郑州大学，2011.

③ 周其仁. 中国农村改革：国家与土地所有权关系的变化（上）——一个经济制度变迁史的回顾［J］. 管理世界，1995（3）：178－220.

展现农村地权改革的运行机制及其效果。在研究中，我们的调查对象包括传统乡村的村民、城市“农转非”安置社区的居民、土地/房屋管理部门的工作人员、审理地权争议案件的法官等，调查方式则包括问卷调查[①]、个别访谈[②]、集中座谈[③]等，以求全面了解农村土地产权制度创新的运行机制及其面临的问题。

四、框架与结构

我国《国民经济与社会发展第十二个五年规划纲要》要求“认真总结统筹城乡综合配套改革试点经验，积极探索解决农业、农村、农民问题新途径”。本书立足于这一兼具政治性和时代性的要求，主要以成都市统筹城乡综合配套改革试验中的农村产权制度改革为素材，系统梳理、总结、提炼成都实验中农村集体土地产权制度变革的展开路径、支撑因素、制度环境、配套机制、实施效果等，以期揭示作为我国农村经济、政治、社会生活之基础，因而在统筹城乡综合配套改革中具有基础性地位的集体土地产权制度的改革逻辑。在此基础上，本书将对成都实验中地权改革的推广意义及其限度作出客观、公允的评估。具体而言，本书主要包括以下内容：

（1）地权改革的逻辑：统筹城乡与赋权增能。

这一部分是本书的总论，主要立足于社会主义和谐社会建设中城乡统筹发展的政治、经济要求，讨论成都实验中地权改革的指导思想、预期目标、总体思路、基本内容和保障措施等。本部分的研究将为本书后续几个部分的研究奠定必要的理论基础和逻辑框架。

（2）农用地流转中的主体意愿与行动策略。

本部分主要通过问卷调查、结构化访谈等方法，考察在统筹城乡综合配套改革试验中，农户、业主、集体和政府对土地承包经营权流转的不同态度和行动策略。由于流转对象是农户既得的土地承包经营权，因此农用地流转只是农

① 在调研初期，我们在成都市南部、西北部、东部三个村组或者涉农社区发放并回收问卷 151 份，向相关的行政或司法部门发放并回收问卷 91 份。

② 截至 2012 年 1 月，我们共访谈了传统乡村的村民 53 人，城市“农转非”安置社区的居民 26 人，土地/房屋管理部门的工作人员 28 人，审理地权争议案件的法官 14 人。

③ 在调研中期，我们就前期调研成果召开了多次小型研讨会，认真听取四川省国土资源厅、成都市房产管理局、成都市中级人民法院等实务部门相关工作人员的意见，并在此基础上对调研成果进行了修正。

户既得权利在经济上的激活。不过，在市场化背景下，政府行为还是更多地通过降低农户与业主间的交易成本来推进农用地流转，制度变迁是诱致性的。

（3）土地承包经营权增能的困境及其破解。

目前，在农地上设定的若干用益物权中，土地承包经营权是相对完整的。但从土地资源向土地资本转换的角度看，相对于国有土地上设定的用益物权，农村土地承包经营权在继承、抵押和入股等权能上仍然是不完整的。本部分将重点考察成都实验为完善和进一步拓展土地承包经营权而做的诸多制度创新及其面临的困境、可能的破解对策等。

（4）集体建设用地赋权改革及其周边生态。

在成都实验中，通过集体建设用地使用权流转，农用地转用收益很大一部分留给了集体和农户。由于改革主要发生在产权层面，土地用途管制政策并未放松，因而与我国保护耕地的基本国策之间不存在实质冲突。在这一部分，本书将重点考察成都实验中集体建设用地使用权流转的诸种模式，各自的特征、决策模式、分配机制、交易成本、实施障碍等，以及其与周边配套制度、政治权力格局之间的复杂关系。

（5）地权改革与农村社区集体经济组织重塑。

在成都实验中，财产增值最为显著的集体建设用地使用权流转是在集体经济组织主导下实现的，但赋权增能本身并不足以保证土地流转收益向集体成员转移，后者在很大程度上有赖于集体经济组织的股份化改造和法人治理结构的完善。在这一部分，本书将重点考察集体经济组织对外的法人主体地位、内部的利益分配关系和法人治理结构的完善等问题，同时考察集体经济组织重塑中的行政保护和司法介入等配套机制建设问题。

（6）地权改革与农村集体土地征收制度改革。

根据《物权法》和《土地管理法》，国家只能基于公共利益征收集体土地，但在实践中，征地的范围已经大大扩张。由于集体土地征收将直接导致相应集体土地流转市场的消亡，农村集体土地征收制度与集体土地产权制度改革密切相关，并成为规划区内农村地权改革的替代机制。在这一部分，本书将重点考察城乡统筹和产权改革背景下征地制度的运行机理、实践特征及其实施限度，与征地相关的决策过程、相对人的救济渠道等。

（7）地权改革与新型农村社会保障体系建设。

当前，城乡社会保障体系在保障模式、管理体制及保障水平等方面的巨大差异使得农村土地事实上取代公共财政成为农民生存保障的主要载体，进而阻碍了地权制度的合理化进程，因此在改革农村地权的同时必须同步推进由政府

主导的农村社会保障体系建设。在成都实验中，通过构建城乡一体化的基本公共服务供给机制，土地与社会保障之间的逻辑关联被切断，农村地权改革得以顺利推进。在这一部分，本书将重点考察与地权改革相配套的农村社会保障体系的实质内涵、基本特征、实践困境及其可能的改良方案等。

第二章　地权改革的逻辑：统筹城乡与赋权增能

当前日益加大的城乡差异，从表面上看主要源于二元化的社会管理和公共服务供给体制，但其实质却在于农民不清晰和不完善的财产权利，尤其是土地权利。不解决好产权问题，就激活不了农村发展的活力和动力，也就形成不了城乡一体化发展的新格局。在深入调研和充分论证的基础上，成都市将农村土地产权制度改革作为统筹城乡发展的重点部位和关键环节，大胆探索、小心设计，于2008年1月正式启动农村产权制度改革，谋求让农村居民享有与城镇居民相同的发展权利和发展机会。在本章中，我们将立足于社会主义和谐社会建设中城乡统筹发展的政治、经济要求，讨论成都实验中农村土地产权制度改革的指导思想、预期目标、总体思路、基本内容、配套机制和保障措施等。本章总论性质的讨论，将为本书后续几个部分的研究奠定必要的理论基础和逻辑框架。

一、指导思想：统筹城乡

新中国成立以来，中国土地产权制度先后经历了三次变革，逐渐完成了所有权从私有到公有的转变，并在法律上确定了“公有私用”和“双规并行”的权利架构。所谓“公有私用”，是指在土地公有制的基础上允许私人利用土地，由此形成一系列土地使用权，而土地使用权又具有不完全性、期限性和用途限制性；所谓“双规并行”，是指在所有权层面上国家所有权和集体所有权并存，在使用权层面上也同时存在着国有土地上的使用权和集体土地上的使用权。不过，两者的法律地位并不平等，由此呈现出强烈的城乡二元分割特征。比如，《土地管理法》第43条规定：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。这意味着，集体土地原则

上只有经过征收转为国有土地后，才能作为城市建设用地进入土地市场，这使得国有土地上的使用权主要以建设用地的面貌出现，而集体土地上的使用权除乡镇企业建设用地、村民宅基地、乡镇公共设施和公益事业建设用地外，基本上都是农业用途的土地承包经营权。这一产权体系虽然因应了特定时期地方政府的融资需求，但在今天这样一个着力破除城乡二元结构、大力推进城乡经济社会一体化发展的重要时期，其弊端已全面凸显。[①] 它不仅阻碍了城乡之间生产要素的合理配置，而且进一步加大了城乡之间的贫富差距。在此背景下，成都实验以破除城乡二元体制、推进城乡一体化为核心，在坚持农村基本经营制度的基础上全面改革传统的农村产权制度，以建立一个“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的农村产权制度为目标，切实推动农村资产资本化，促进农民生产生活方式转变，进而为统筹城乡科学发展创造条件。

与我国其他许多地方的改革不同，成都实验是一次全面统筹城乡发展的宏大探索，改革涉及经济、政治、文化、社会各领域，走的是一条在全面、系统改革中解决“三农”问题的路子。[②] 不过，在诸多的改革面向中，农村土地产权制度改革仍然是最基本的，因为城乡二元体制虽然表现为区别身份的户籍制度等，但其实质却是农村不清晰、不完善和不合理的产权制度安排，这主要体现在权利主体的“身份性”与权利内容的“不平等性”两个方面。首先，由于农村地权具有强烈的身份性，农村土地权利的享有以农民身份的保有为条件，城乡之间的人口流动可能导致原集体成员无补偿地失去其土地权益，而农村新生人口也可能无代价地摊薄其他成员的土地权益，其结果，既模糊了土地权利的主体边界，也影响了城乡之间的人口流动。其次，集体土地与国有土地在权

① 在统筹城乡发展的背景下，客观上要求消除阻碍要素在区域地理、产业结构之间自由流动的各种制度障碍，通过强化统筹城乡的市场力量使资源要素和商品服务在统一的城乡空间维度和可持续发展的时间维度上达到动态均衡配置，进而实现城乡之间生产要素的合理配置。但在现行的农村土地产权制度下，作为关键性要素的土地资源无法转为城市化进程中的土地资本，不仅阻碍了农村经济社会的持续较快发展，而且导致了城镇化发展推力的减弱，甚至在一定程度上羁绊了城镇化的快速发展。参见黄宝连，黄祖辉，顾益康，等. 产权视角下中国当前农村土地制度创新的路径研究——以成都为例［J］. 经济学家，2012（3）：66－73.

② 成都实验虽然着眼于解决“三农”问题，但又并不仅限于此，而是一场面向现代化的全面改革，其内涵可概括为：在中国特色社会主义基本制度框架下，坚持“以人为本、还权赋能”理念，以完善公民权利为重点，系统推进经济市场化、管理民主化、社会公平化，推进城乡融合发展和现代化，全面重构基层治理制度。这一模式可以为中国经济社会转型宏观背景下缓解个人与国家、权利与权力、公平与效率、发展与稳定的张力，从而为巩固中国共产党的执政地位和实现社会长治久安提供了新的经验。参见姜晓萍，黄静. 还权赋能：治理制度转型的成都经验［J］. 公共行政评论，2011（6）：79－103.

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com