

浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2016 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

浙江大学土地与国家发展研究院

全球土地2016 热点与前沿

主 编 吴次芳

副主编 叶艳妹 吴宇哲 岳文泽

常州大学图书馆
藏书章



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

全球土地 2016: 热点与前沿 / 吴次芳主编. — 杭州: 浙江大学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-308-17994-2

I. ①全… II. ①吴… III. ①土地问题—研究—世界
IV. ①F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 029385 号

全球土地 2016: 热点与前沿

主 编 吴次芳

责任编辑 杨利军

文字编辑 孙 鹏

责任校对 沈巧华

封面设计 十木米

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江省邮电印刷股份有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15

字 数 374 千

版 次 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17994-2

定 价 45.00 元

地图审核号: 浙 S(2017)205 号

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbss.tmall.com>

私地亦悲剧 (代前言)

1968年,英国生物学家加勒特·哈丁(Garrett Hardin)在《科学》杂志上发表了影响极其深刻的著名文章——《公地的悲剧》(*The Tragedy of the Commons*)。他在论述中提出了一个典型案例:在一块没有明晰产权的公共草地上,每一个牧民都想尽可能多地增加自己放羊的数量,以实现个人收益最大化,由此加入竞争的牧民越来越多,当羊的数量最终超过牧场的最大承载量时,牧场资源开始退化,最终变成不毛之地。他进一步指出,在信奉公地自由化的社会中,每个人都追求各自的最大利益,毁灭是所有人都奔向的目的地。罗纳德·哈里·科斯(Ronald Harry Coase)、埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)、泰勒·考恩(Tyler Cowen)和亚历克斯·塔巴洛克(Alex Tabarrok)等人虽然也定义过不同版本的公地悲剧,但它们之间的本质含义是相似的,即自然资源在产权上的排他性不足或者缺失,而在使用上的竞争性又过于强烈,将必然导致资源枯竭,资源所蕴含的经济租金耗散,将导致资源使用上的低效率或者无效率,从而产生“悲剧”。在历史的演化中,“公地悲剧”这一概念逐渐成为资源环境恶化的重要术语,它意味着产权界定不明晰必然导致“悲剧”的发生。

按照西方产权经济学理论逻辑,产权界定不明晰确实会导致资源利用的无效率,公共资源正是处于公共领域的那部分资源,人们利用公共资源时产生的外部性会最终转化为社会成本,并由整个社会来承担,其结果是公共资源的租值逐渐消散,产生“公地悲剧”。因此,清晰界定产权是解决“公地悲剧”的最重要途径。毫无疑问,如果公共资源既缺乏产权边界,又缺乏任何的约束和监管,“悲剧”是必然会发生的。但问题是,现实中完全没有任何权属划分、不具备任何排他性的公共资源是极其罕见的,这里先不说哈丁混淆了公共资源和共享资源的概念,即使是他提出的公地放牧案例,对于草地权属范围之外的放牧者(如邻国或邻地放牧者)来说,使用权仍具有清晰的排他性。就土地资源而言,哈丁所描绘的公地事实上是不存在的,即使集体土地所有权和国有土地所有权也都存在不同程度的排他性,而哈丁恰恰忽略了这一点,不少经济学家和法学家也没有充分考虑到这一点。因此,在中国土地制度改革的进程中,部分学者以“公地悲剧”为理由,而且不恰当地把“公地悲剧”理解为“土地公有制悲剧”,认为只有将土地产权人格化,把“公地”改革成“私地”,才能提高土地资源配置效率并促进其可持续发展。问题

是,即使公地会发生“悲剧”,难道私地就能避免发生“悲剧”了吗?答案显然是否定的。也就是说,私地照样会发生“悲剧”。所谓“私地悲剧”,是指由于人的理性是短期的,人们很难关照长远利益和整体利益;而且,由于信息不对称,每个人不可能都掌握很充分的信息来做出理性判断,所以人们在利用私有土地的过程中往往盲目追求短期利益、个人利益和局部利益,从而降低了土地的长期利用效益和社会效益,造成土地利用的“悲剧”。据《报刊文摘》(2015年6月3日)报道,随着肉食需求量增大,发展牲畜业的比较效益增加,大量农田被投入种植耗水量大的饲牛作物。为了种植饲养肉牛所需的首蓿芽,美国得克萨斯州南部和墨西哥已近乎贫瘠的田地正在耗尽科罗拉多河最后一盎司重的水分。而为了让美国市民每天可以享用汉堡包,里奥格兰德河几近断流。据估计,全球有33亿头食草牲畜,而人们对这些牲畜的过度放牧毁掉了20%的牧草地。人们为了追求短期的农牧业利益最大化,不断开采地下水,导致地下水开始枯竭。在印度泰米尔纳德邦和古吉拉特邦,农民为了追求土地利用经济效率的最大化,不断开采地下水,导致地下水枯竭,结果使大片大片的土地荒芜。纵观许多古文明的兴衰,可以发现,这些文明之所以从强盛走向衰落,是因为人们在文明发展的过程中很少或根本没有遵循土地的整体性规律和考虑长远利益,而是不断地强化土地的私人所有,从而导致自然生态系统的崩溃,最终酿成文明的衰败。美索不达米亚文明、玛雅文明、哈巴拉文明的衰败都是如此。日本成田国际机场建设的过程更进一步说明私地的另一种“悲剧”。1966年7月4日,当时的佐藤荣作内阁做出决定,在千叶县成田市三里冢买地拆迁,建一座“三里冢机场”,也就是后来的成田国际机场。可是,建设机场的决定影响到了当地农民的个人利益,遭到了当地农民的强烈反对。到2012年11月,机场仍处于“未完工”状态,原设计的A、B、C三条跑道,40多年过去了才建了一条半,严重影响了社会的公共利益。20世纪70年代,美国纽约市政府在推进城市更新的进程中,为补偿私人土地高额的费用,1974年仅短期贷款就达53亿美元,市政当局因无力偿还贷款而宣布财政破产,惠及全体市民公共福祉的城市更新不得不全面停止。从印度首都新德里到位于印度北方邦的著名旅游城市阿格拉(以泰姬陵著名)之间,虽然只有200千米的距离,但乘汽车单程要花5个小时,常使游人疲惫不堪。2007年,印度大众社会党在北方邦赢得选举后,北方邦首席部长玛亚瓦蒂计划在该邦沿亚穆纳河修建一条从毗连新德里的大瑙怡达城至阿格拉的高速公路,这样两城之间的乘车时间可缩短至2个小时。这不仅能改善当地的交通状况,还可借机带动这个贫困人口大邦西部公路沿线的经济发展。可是,由于土地私有,每个人只顾自己的眼前利益,仅征地困难和高成本就足以使这些具有社会整体利益的工程不得不搁浅至今。

“私地悲剧”之所以产生,其主要根源在于:在缺乏必要的制度约束条件下,不同利益相关者的不同利益偏好必然引发利益冲突。个人利益与社会利益的诉求不同,是导致冲突的主要原因。一方面,私地的拥有者往往是理性、自利的“经济人”,他们在决策时将个人利益最大化,即以个人经济利益最大化为最重要的准则,在决策时往往会忽视自身决策对邻里、社会的外部性,从而造成“私地悲剧”;另一方面,个人在决策时往往存在短视现象,即人们很难关照长远利益和整体利益。造成这一现象的原因,一是环境的

复杂性,人们在决策时面临的是一个复杂的、不确定的世界,而且决策的时间点越是长远,不确定性就越大,信息也就越不完全;二是个人对环境的计算能力和认识能力是有限的,个人不可能对环境做出完全准确的判断。正是由于短视性的存在,人们在进行资源开发利用时会陷入盲目,造成资源的浪费,从而产生“私地悲剧”。可见,如果公地会发生“悲剧”,私地也会发生“悲剧”,“悲剧”的发生与产权形态没有必然联系。难怪弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克(Friedrich August von Hayek)这位世界上最彻底的自由市场和私有产权捍卫者也不得不承认,私有财产权或契约自由的一般原则并不能为城市土地的开发利用提供直截了当的答案。

哈罗德·德姆塞茨(Harold Demsetz)指出,各种产权所有制都是相对于真正的权利束有弹性的概念。理想、清晰的产权制度虽然是比较容易想象的,但交易成本是一个重要的问题,不同所有制的实施需要不同的制度成本(包括设计成本、实施成本、监督成本等)。建立和维持这样一种产权制度的成本可能非常之高,以至于任何努力在它面前都望而却步。科斯也认为,对于产权制度选择,不能僵化地或出于意识形态因素考虑,认为哪一种所有制形式是更优的。没有哪一种制度是适用所有资源特殊条件的,每一种资源都需要具体分析其生产、管理和排他成本。产权制度只有在以最低的成本达到社会目标的情况下才是最好的。因此,当下中国土地制度改革,必须根据中国的国情、文化和历史,选择最适合自己的道路,而不是依据所谓的“普世价值”或“华盛顿共识”。

吴次芳

2017年6月

目 录

全面深化土地制度改革战略设计	靳相木 吴次芳(1)
中国政府土地收入管理转型:域外经验及借鉴	刘卫东 郑凯文 蔡 潇(37)
秦巴山片区扶贫与就近城镇化协同发展之路	
——湖北省十堰市调研报告	联合课题组(61)
国际山区研究进展及其发展趋势	李林林(96)
国外城市韧性研究进程	岳文泽 代子伟(115)
保障性住房政策综述	
——人口、土地与经济	陈宇璇 吴宇哲(138)
工业用地出让策略及其对产业集聚的影响研究	
——以永康市为例	罗雨丛 岳文泽 杨遵杰(154)
耕地边际化驱动力研究进展:劳动力、土地与资本	李 焕 吴宇哲(179)
多维视角下我国土地用途管制制度解构与重塑	张 群 吴次芳 施昊坤(196)
自然资源管制:国外政策现状与研究进展	傅婷婷 吴次芳(209)
索 引	(230)

全面深化土地制度改革战略设计

靳相木 吴次芳

摘要:在深化土地管理制度改革的研究和组织实施中,对“改什么”“怎么改”的探索固然重要,但作为基础和前提的却是“坚持什么”“巩固什么”。本文认为,深化土地管理制度改革的总体目标就是在坚持和巩固过去 30 多年已经建立起的土地管理制度基本框架的基础上,不断完善并最终形成中国特色社会主义土地管理制度体系。新形势下深化土地管理制度改革应有四条主线,每条主线之下又有不同的改革重点:①深化土地产权制度改革,重点包括集体经营性建设用地使用“同权”制度建设、宅基地使用权物权化改革、用地使用权的期限制度建设、用地使用权期间届满续期制度建设;②推动土地市场深化发展,重点包括集体经营性建设用地“同价”入市、非典型宅基地使用权的市场化流转、土地用途管制配额的商品化及市场化;③完善新型工业化、城镇化发展的土地资源动员体制,按区域、分梯度推进土地资源动员体制特别是土地征收制度的改革;④加快土地增值收益分配制度改革,重点包括完善土地征收补偿安置制度的收益分配功能、建立集体经营性建设用地入市收益分配调节制度、土地税收制度改革与建设。从改革路径看,全面深化土地管理制度改革必须坚持国家战略导向,处理好大一统与地方化的关系,重视对深化改革的系统设计,切忌将深化改革的期望全部落在对农村三项制度改革试点经验的提炼上。

关键词:土地制度改革;土地市场;土地产权;土地增值收益

The Strategic Design of Deepening the All-around Reform of the Land System

JIN Xiangmu, WU Cifang

Abstract: In the process of deepening the research and implementation of the land management system reform, the exploration of “what to change” and “how to change” is no doubt important, but it is “what to persist” and “what to consolidate” that serves as the foundation and premise. This article considers that the overall objective of deepening the reform of the land management system is to improve constantly and eventually form a socialist land management system with Chinese characteristics based on upholding and consolidating the basic framework of the land management system that has been established over the past thirty years. Under the new situation, there should be four main lines to deepen the reform of the land management system while each line has its different reform priorities: ① deepen the reform of the land property rights system, which focuses on the “same right” system of collective business construction land, property right reform of homestead land use right, the term system of the construction land use right, renewal system for the expiration of the construction land use right; ② promote the land market development in depth, which focuses on “same price” market access of collective business construction land, market circulation of atypical residential land use right, the commercialization and marketization of land use control quotas; ③ improve the mobilization system of land resources for new industrialization and

urbanization, and promote the mobilization system of land resources according to the regional gradient, especially the reform of land expropriation system; ④ speed up the reform of land value-added income distribution system, which focuses on improving the income distribution function of land expropriation compensation and resettlement system, establishing the income distribution adjustment system for market access income of collective business construction land, reforming and constructing the land tax system. From the perspective of reform path, to deepen the land management system reform must adhere to the strategic orientation of the state, deal with the relationship between unification and localization, attach importance to the systematic design of deepening reform and guard against putting all expectation of deepening reform entirely on the refining of the experience of the reform of the three rural systems.

Key words: land system reform; land market; land property rights; land value-added benefits

一、逻辑起点、问题导向与方法论

(一)逻辑起点

探索全面深化土地制度改革的主线和顶层设计,首先需要对自己改革开放以来我国初步建立起的土地管理制度基本框架的总体合理性做出判断。做出的判断不同,对深化土地制度改革的突破口、主线、路径和方案的选择也就大相径庭。这个判断是全面深化土地制度改革的认知起点。

自改革开放以来,我国初步建立起的土地管理制度基本框架至少包括三个层面的内容。第一,宪制性安排层面,我国初步确立了“两个分离”的土地公有制:一是“两区分离”,即城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地属于集体所有;二是“两权分离”,即土地的使用权可以依法转让,在土地公有框架下赋予了人民土地财产权。第二,法律制度层面,我国形成了集中和动员土地要素投入工业化、城镇化开发的“转一征一供”三位一体的制度体系,建立了中国特色土地用益物权和担保物权体系,培育了中国特色土地市场的基础结构。第三,土地行政层面,我国建立了土地政策参与宏观调控的体制、机制和政策杠杆体系,形成了一整套土地资源资产资本管理制度,保障了中国转型发展。

2011年8月23日,胡锦涛同志在第十七届中共中央政治局第31次集体学习上的讲话指出:“改革开放以来,我国土地管理事业快速发展,初步建立起符合国情、适应社会主义市场经济体制要求的土地管理制度基本框架,为经济社会发展提供了有力支撑。”胡锦涛同志的这个判断有其事实依据。改革开放至党的十八届三中全会的35年中,我国GDP年均增长9.8%,让6.8亿人口摆脱了贫困,这不是发生在一个小国家,而是发生在一个拥有约14亿人口的大国,这是人类经济史上不曾有过的情景,土地制度被作为最基础、最根本的政治经济社会制度,这充分说明我国的土地制度总体上是适应我国的发展要求的。如果我国的土地管理制度基本框架总体上不适应经济社会的发展,我国的经济社会发展就不可能取得如此举世瞩目的成就。

这个基本判断是深化土地制度改革的逻辑出发点。深化土地制度改革,必须以我国已经初步建立起的土地管理制度基本框架为基础和起点,另搞一套制度是不现实的。本文的全部逻辑展开,即以这个判断为逻辑起点。基于这个认知前提,我们去查找我国现行土地

管理制度基本框架中存在的突出问题,探索深化土地制度改革究竟能够解决其中的哪些问题,以确定改革的着力点和目标定位。

与过去从计划经济体制向市场经济体制转轨时的疾风暴雨的改革不同,深化土地制度改革是对我国已经建立起的土地管理制度基本框架的完善和发展。深化土地制度改革的“美”,不在“于无声处听惊雷”,而在“润物细无声”。只有在这样的认知前提下,面对社会有关方面及舆论对深化土地制度改革的期望、热议和分歧,本轮深化土地制度改革才有定力,改革者才能保持清醒的头脑。

(二)问题导向

面对新形势、新任务,我国现行土地管理制度存在四个方面的突出问题,其也昭示了深化土地制度改革的四条主线。

1. 二元土地产权制度面临着城乡一体化发展的巨大挑战

在土地公有“两区分离”宪制性安排下,农村土地集体所有制具有过渡性,因为当农村地区城市化后,原来的集体土地必须适时通过土地征收转为国有土地,才能维持城市土地国家所有格局。否则,集体土地就会“从农村包围城市”,“城市的土地属于国家所有”的宪制性安排就会成为一纸空文。由于土地城市化开发显然并非都是出于公共利益用途,将城市化开发后的集体土地不断征收转化为国有土地,必然与《中华人民共和国宪法》第10条对土地征收的公共利益要件的规定产生某些冲突。在快速城市化以及城乡一体化不断发展的形势下,宪制性安排中的这个内部紧张关系将越来越突出。

同时,由于集体土地所有权内在的地域性、血缘性和封闭性,在农村地区实行土地集体所有制也越来越不适应城市化、市场化、社会化和城乡一体化的发展要求,集体成员的土地权益界定和实现等难题也越来越凸显,夯实集体土地权能的困难越来越大。

进一步完善土地产权制度,夯实土地管理的权能基础,是今后深化土地制度改革、不断完善我国土地管理制度基本框架的主线之一。

2. 土地市场深化发展面临着集体与国有土地“同权同价”的巨大挑战

在我国土地公有制的宪制性安排中,土地所有权制度设计有两个不平等:一个是城市国有土地所有权和农村集体土地所有权的权能不平等,集体土地具有公益储备性和过渡性,在公共利益需要时,集体土地应当经征收程序转为国有土地,在这个意义上,农民是“二等公民”;另一个是农民和市民的土地权利能力不平等,农民可以借集体的名义取得土地所有权,而市民则无权取得任何形式的土地所有权,在这个意义上,市民则是“二等公民”。

在城乡统一社会保障制度逐步建立的背景下,随着公民社会的发展和公民权利平等意识的增强,土地所有权的两个不平等的正当性越来越受到质疑。宪制性安排内含着的这两个不平等对集体与国有两类建设用地使用权“同等入市、同权同价”构成重大约束和障碍。

在用益物权制度中,集体土地之上的宅基地使用权、集体建设用地使用权、土地承包经营权的用益物权属性虽然在法律中得到了确认,但与国有建设用地使用权相比,仍受到严格的限制。集体建设用地使用权只能随着企业破产和兼并才能转让、出租或抵押。农民住房抵押贷款试点也因抵押权实现时宅基地无法处置而进退两难。集体土地用益物权不能流转变现,农民就难以获得生产需要的流动资金,就会缺少进城创业、生活的资本,农业转移人口就无法彻底市民化。

3. “转—征—供”三位一体的土地资源动员体制面临着中国经济新常态的巨大挑战

习近平同志在2014年亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上发表《谋求持久发展 共筑亚太梦想》的主旨演讲时,概括了中国经济新常态的三个主要特点及其带来的四个方面的发展机遇。三个主要特点:一是从高速增长转为中高速增长;二是经济结构不断优化升级;三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。新常态将给中国带来新的四个方面的发展机遇:一是中国经济增速虽然放缓,实际增量依然可观;二是中国经济增长更趋平稳,增长动力更为多元;三是中国经济结构优化升级,发展前景更加稳定;四是中国政府大力简政放权,市场活力进一步释放。在中国经济新常态下,依靠“转—征—供”三位一体新增建设用地管理制度,动员和集中土地要素和社会资本来推动中国工业化、城镇化进程,将面临越来越大的挑战。

“转—征—供”三位一体这样一种高度集中的土地计划管理体制,蕴藏着影响经济增长和社会发展质量,甚至在某种程度上违背自然、经济和社会发展规律的可能性。特别是,由于中国经济总量巨大,而且不同地区的经济社会发展水平、条件差异迥然,中央与地方信息高度不对称,这套制度对各地工业化、城镇化发展的进程和速度可能造成人为的扭曲和破坏。随着政府大力简政放权,市场活力进一步释放,各地对分散决策的呼声越来越高,“转—征—供”制度对集体经营性建设用地直接入市流转的限制必将受到越来越严峻的挑战。

伴随着中国经济进入新常态,尤其是各地新型工业化、城镇化的发展阶段和程度出现梯度性差异,相应地,各地对土地资源动员体制机制的改革也产生不同要求。立足土地资源动员这一角度,对“转—征—供”制度尤其是征地制度进行改革,是当前和今后一个时期深化土地制度改革的重要内容。

4. 地方政府对农转用增值收益分配的垄断面临着发展成果将惠及更广大民众的巨大挑战

“转—征—供”三位一体制度保障了政府对农地非农化开发的垄断权,建设用地由政府统一征收供应。将集体土地通过征收程序转为国有土地以及随后的国有土地使用权出让,均由市、县地方政府组织实施,而且国有土地使用权出让收入的大头归市、县地方政府享有,在这个意义上,市、县地方政府是中国农地非农化开发的主体,是一级开发者,开发商是二级开发者。在农地非农化开发过程中,农用地完成转用审批及初步整理,出让给开发商后,被征地农民获得征地安置补偿费,政府取得土地出让金扣除安置补偿费后的剩余额。

市、县地方政府以农地非农化的一级开发者身份,对转用增值收益分配和使用的垄断,引发日趋严峻的征地矛盾和冲突,农民要求集体经营性建设用地直接入市流转,分享农转用增值收益的呼声也由此而起。尤其是在中国经济新常态下,发展成果将惠及更广大民众,这对限制集体经营性建设用地直接入市、由政府垄断农地非农化开发增值收益的制度势必会产生重大冲击。

据对浙江省德清县的调查分析(见图1),2011—2013年土地出让收益为460327.61万元,其中用于征地补偿安置的费用(包括社保)为55176.79万元,占11.98%;土地价值“剪刀差”为405150.82万元,占88.02%。这块价值“剪刀差”中,上级政府仅以耕地占用税的形式拿走19015.95万元,占4.13%,其余由地方政府支配,分别用于新增建设用地有偿使用、耕地开垦、土地整理、农业土地开发、国有土地收益基金、教育基金、土地开发支出、廉租住房保障基金、农田水利建设资金、农业发展基金、生态补偿基金等方面。

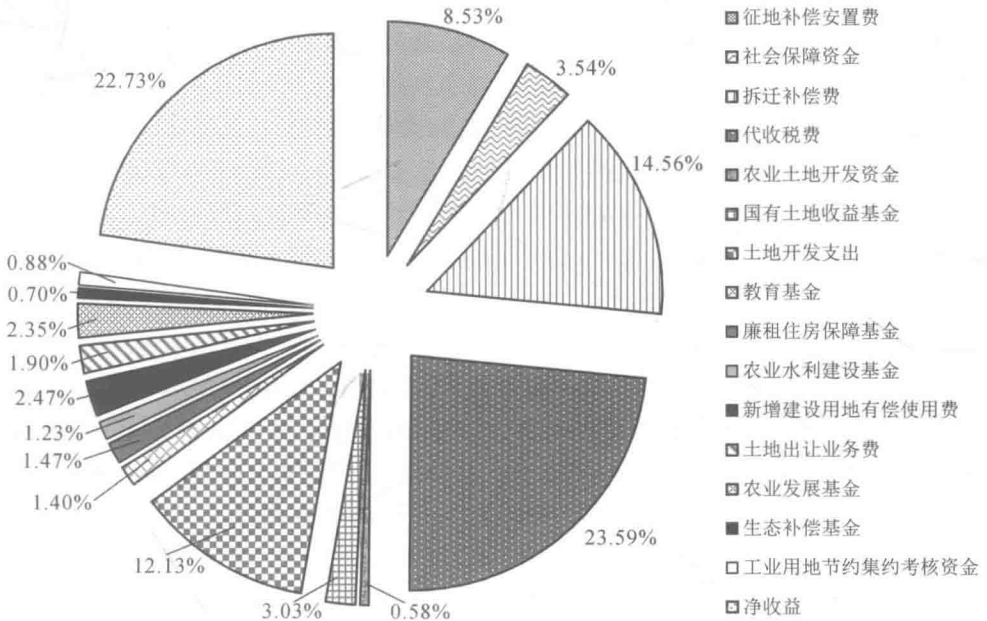


图1 2011—2013年浙江省德清县农转用土地收益构成

土地税收杠杆在农转用增值收益分配中缺位，必然造成农转用增值收益分配缺少法定性、权威性、客观性和共识性。在“转—征—供”制度框架中，农转用增值收益分配转换为土地征收补偿安置问题，演变为由地方政府和被征地农民讨价还价决定。也正是因为引入讨价还价的博弈机制，征地补偿安置纠纷、冲突乃至群体性事件才愈演愈烈。

目前，土地增值收益分配问题已经成为社会冲突的焦点、热点问题，如何理顺土地增值收益分配关系，探索形成科学的土地增值收益分配的政策工具和利益关系，是深化土地制度改革的一条重要线索和一个重要领域。

(三)方法论

研究深化土地制度改革的顶层设计和路径、措施，要坚持正确的方法论。

1. 坚持多学科的综合分析

当代中国转型发展正处于突破中等收入国家陷阱的“闯关”阶段，因此保持政治、经济和社会大局稳定是全面深化土地制度改革应该坚守的底线。在万众瞩目之下，深化土地管理制度改革所需要的知识和信息，远远超出经济体制改革的范畴，远远超越了经济学的想象力。在更大程度上，土地管理制度改革是政治的、社会的手术，是中国特色社会主义法律体系已经形成、全面推进依法治国的新的历史条件下的重大改革，必须全面运用经济学、法学、政治学和社会学的方法，对农村三项土地制度改革的经济、社会、政治和法学逻辑展开综合分析。

2. 坚持结构主义的制度分析法

在一个稳定运行、功能完善的制度结构体系中，不同层次以及同一层次的各项制度安排都有其相应的功能，但它们之间是相互联系、内在贯通、自治的。对其中的一项制度安排进行改革，势必引起不同层次或者同一层次的制度安排之间的连锁反应。推动土地制度改革

革,牵一发而动全身,要充分认识这项改革事关我国经济社会发展全局,既要避免“只见树木不见森林”,也要避免“只见森林不见树木”,就必须坚持结构主义的制度分析法。

坚持结构主义的制度分析法,就是要把土地制度改革放在我国已经初步建立起的土地管理制度基本框架中予以统筹考虑,力戒将土地制度改革看作一个孤立的制度创新,既要考察现行土地管理制度基本框架的内在规定性及发展趋势对深化土地制度改革的约束和要求,也要考虑深化土地制度改革对现行土地管理制度基本框架合理内核的可能冲击以及对相关制度的连锁影响。在此基础上,设计深化土地制度改革的路径以及与其他改革的联动配合方案。

3. 坚持基于集体理性的社群分析方法

深化土地制度改革的主旨,不是要颠覆过去 35 年我国已经初步建立起的土地管理制度基本框架,而是要对这个基本框架进行完善和发展,对其中一些关键环节或重要方面存在的突出问题予以破除,并推陈出新。在这一认识逻辑下,在新的历史起点上深化改革与过去 35 年的改革有着很大的不同,不同就在于过去 35 年改革的推进,总体上呈现出“有人受益而无人受损”的帕累托改进的特点,而深化改革则步入利益调整的深水区,“有人受益而无人受损”式的改革已不复存在。深化土地制度改革被深深刻上利益调整的烙印。

马克思运用阶级分析法对资本主义社会生产关系进行分析,建立了科学社会主义理论。建设社会主义和谐社会是时代发展的新要求,阶级分析法于我们这个时代总体上已经不适用了。但是,中国特色社会主义的各个阶层、不同社会群体的利益冲突和矛盾仍然广泛存在,社会群体是客观存在的,同一个群体往往有着相同的价值观和利益诉求。在深化改革研究中,有必要将社会群体作为基本分析单位,把个人放到其社会的、文化的和历史的背景中去考察,分析不同群体对改革的不同诉求和反应。

深化土地制度改革,涉及农民群体和城镇居民群体利益关系的调整和再平衡,这一改革不但具有激发土地市场活力、“把蛋糕做大”的作用,而且也是对土地增值收益这块蛋糕的重新分配,是“有人受益、有人受损”的改革,对既得利益群体的冲击无法避免。既有利益格局的变动势必产生新的冲突和矛盾。深化土地制度改革必须算清楚不同阶层之间的利益再分配这本大账,以抓住改革的主要矛盾和矛盾的主要方面,切实避免落入“一方得利、满盘皆输”的改革乱局。

4. 坚持基于独立性的客观分析

研究人员通常身处特定的群体,而不同的群体又有其特殊的利益诉求,研究人员对问题的分析也会因此被刻上所属群体的烙印和价值判断。既然农村三块地改革涉及不同群体的利益调整,本项研究自觉坚持立场的独立性,坚持不代表特定的利益群体,努力秉承公正、客观的原则,开展独立的研究。

同时,研究人员都有其价值取向,价值取向不同,所持的观点通常会有差异,由此在对问题的分析及对策设计上产生重大分歧。本项研究力争平衡不同的价值取向,在涉及研究人员确实无法回避价值取向选择的领域,本项研究将会对研究人员所持的价值取向予以清晰、明确的标示,以有效推动该领域的进一步深入讨论。对于改革方案的设计和选择,研究通过对不同方案的制度交易成本或交易费用进行比较和客观分析,从而做出怎样改革、改革哪些内容以及如何改革的判断。

二、深化土地产权制度改革的方向和重点

(一) 土地公有制框架下赋权于民的中国道路

经过 30 多年的改革和探索,我们沿着“两权分离”的思路,找到了一条公有制框架下赋权于民的中国道路,即:一方面,国家或集体持有土地所有权,维持和保障社会正义和公共利益;另一方面,公民个人、法人或其他组织持有公有土地的使用权,按市场法则行事,追求土地资源利用效率最大化。在“两权分离”的框架下,借用益物权制度,在公有土地之上为公民设立包括土地用益物权和土地担保物权在内的他物权,基本可以满足公民社会成长和土地要素市场化对土地产权制度的要求。

公有土地“两权分离”架构能够容纳不同生产力水平,具有适应不同社会发展阶段要求的旺盛生命力和广泛适应性。这个架构实现了公有土地产权的“模糊”和“清晰”相得益彰的融合,具有不断随时空环境和社会发展变化而调整的弹性。“两权分离”架构是观察、解构和透视中国土地制度改革的指针和逻辑主线,也是今后深化中国土地产权制度改革的不可逆转的路径选择。理解、把握好“两权分离”这个架构,有助于我们抛开纷繁复杂的方面、环节和细节,准确抓住土地公有制框架下赋权于民的中国道路的“内核”,推动中国土地产权制度的改革和创新沿着一条正确的道路不断前行。

土地公有制框架下赋权于民的中国道路借鉴并创新了传统民法上的用益物权制度。传统民法上的用益物权的权能主要是对物的使用、收益,不包括处分,传统物权理论甚至认为处分权能是所有人权利的最后一道防线。在西方大陆法国家的市场经济体制下,所有权制度和用益物权制度各有其功能定位,所有权是个人充分实现其自由人格的保障,是个人对物的完整的、全面的支配;而用益物权解决的则是非所有人有机会借他人之物满足自己的生产、生活需要的问题,是为了更充分地实现物尽其用的目的。既然西方社会的所有权制度已经充分界定了个人对物的全面支配关系,那么,无论社会发展怎样彰显“从所有到所用”的趋势,也没有必要赋予用益物权以处分权能。否则,只能造成权利设置的重叠,使所有权成为摆设,浪费法制资源,徒增法律适用的困难。

与之截然不同的是,在公有土地产权制度的改革和建设,用益物权制度处于优先位置。由于所有权制度不可能解决个人对公有财产的支配和处分资格问题,那么,就只能借传统用益物权制度,在使用、收益权能之外再赋予用益物权以处分权能,以建立个人对公有财产的激励和处分机制,才能让公有财产进入市场。

概言之,土地公有制框架下赋权于民的中国道路的基本逻辑是:在公有财产之上,以个体产权的激励机制建立与强化个体对公有财产进行独立支配的权利体系,赋予用益物权以处分权能,逐步建立起中国特色的用益物权体系,从而通过市场机制使公有财产得以物尽其用。过去 30 多年的改革经验表明,今后我国土地产权制度进一步改革和完善,只能沿着这条道路继续前进,而不可以偏离这个方向。

(二) 集体建设用地入市“同权”制度建设

1. “同权”问题的学科视角

对于集体与国有土地的“同权”问题,很多学科都可以发表意见。但要看到,“同权”问

题本质上归属法学学科,是个法学问题,须用法学的方法来研究。更进一步讲,“同权”问题主要属于民法物权的科学问题,而不是公法或合同法的问题。当然,“同权”的实现也需要公法和合同法的配合与协调。

物权法定主义作为我国物权立法遵循的一个重要原则,其意指物权的种类和内容须由法律规定,而不得由当事人自由创设。物权法定主义源于罗马法,后为继承罗马法的大陆法系多数国家所采用,其社会土壤为土地私有制,其旨在规范土地所有人为非所有人设立用益物权的行为,以实现物权种类及其内容的格式化、标准化,从而保障交易的安全与便捷。简言之,物权法定主义是规范物权种类及内容的立法原则,而不是创立新型物权种类,也不是扩张物权内容的源泉。法律是立法者从现实的物质生活关系中“发现”出来的,而不是立法者“创制”的。新的物权类型或物权内容的扩张只能来源于现实的物质生活关系,物权法定主义充其量只是对现实的物质生活关系中本已存在的物权原型予以格式化、标准化而已。认为并期望通过法律的径直规定就能实现集体与国有土地“同权”,完全是一种空想。

集体与国有土地能否以及在多大程度上、多大范围内实现“同权”,从根本上讲,是由当代中国社会的现实物质生活关系及其变化趋势决定的。事实上,在集体和国有这两种不同的土地公有制基础上构建用益物权,由于国家土地所有权和集体土地所有权的内部治理机制截然不同,国家土地所有权和集体土地所有权对建立其上的用益物权的束缚和要求也会存在很大的不同。

回答集体与国有土地“同权”问题,必须回到法学研究的框架内,从实际出发,通过深入研究集体土地所有权的历史及现实的物质生活关系及其变化趋势,深刻理解不同地区的农村“熟人社会”建构的关于集体土地产权的非正式制度安排的共性及差异性,揭示集体土地所有权对建立其上的用益物权的特殊要求,探明人们对集体建设用地使用权入市的供给侧和需求侧的认知特性,明确国有和集体土地之上的用益物权的重大差别所在,实事求是地锁定和夯实“同权”的内涵和要义。唯有如此,才能让集体建设用地入市改革试点避免机械照搬国有建设用地相关制度,避免陷入“驴唇不对马嘴”的境地。

2. “同权”的科学内涵

在民法物权法中,所谓集体与国有土地“同权”,是指集体和国有两类土地上的建设用地使用权在法律性质、物权种类和物权基本规格上的同一。作为同一个种类的用益物权,其物权基本规格应至少具备“五个统一”。一是设立目的的统一。二者均以在地表、地上或者地下(下同)建造建筑物、构筑物及其附属设施为目的。二是主体资格的统一。就是不再考虑城镇和农村居民的身份差别,凡中华人民共和国的自然人、法人等民事主体均有资格成为集体和国有两类土地上的建设用地使用权的权利主体。三是权能范围的统一。就是不再因集体和国有的所有制差异而对建设用地使用权的权能做出分别,二者均应被赋予占有、使用、收益和处分的权能,特别是享有转让、互换、出资、赠予或者抵押等法律上的处分权能。四是使用期限的统一。二者均按土地用途确定最高或最低年限,只要是相同的土地用途,不管集体或国有,均适用相同的最高年限和最低年限。五是物权变动方式的统一。集体和国有两类土地上的建设用地使用权在设立、变更、转让和取消等环节适用相同的规则。

这“五个统一”是集体经营性建设用地入市的“同权”制度建设的底线,是城乡统一的建

设用地市场交易安全与便捷的保障。达不到“五个统一”，就谈不上二者的“同权”，也根本谈不上城乡土地市场的统一。在物权基本规格的层次上，借物权法定主义，通过物权立法，对农村现实物质生活关系中本已存在的集体建设用地使用权原型予以格式化、标准化，在法律上实现与国有土地在物权基本规格上的“五个统一”，使二者归属同一个种类的用益物权，是可能且可行的。但是，物权法定主义无法恣意为，无法在物权基本规格之外追求更大范围、更高层次的“同权”。

概括地讲，在民法物权的学科框架内，从权利的法律性质和物权种类等角度，在物权基本规格的层面上来理解集体与国有土地“同权”的科学内涵，是有意义的。当越出物权法，进入公法领域，不动产物权的权能及价值实现必须接受土地用途及空间管制等公法手段的限制，特别是当进入合同法的意思自治领域，“同权”的概念便荡然无存。

（三）宅基地使用权物权化改革的困境及突破

1. 宅基地使用权的法律构造

在现行法下，农村宅基地使用权制度呈现出身份化和物权化“两化复合”的结构特征。

一是宅基地使用权的身份化。宅基地使用权的身份化是通过“一户一宅”的制度安排表达和实现的。在司法实践中，宅基地使用权是农村集体经济组织成员享有的、无偿取得的、无期限的权利，与享有者特定的身份相联系，非本集体经济组织成员无权取得或变相取得。这一权利除可在集体成员内部有条件流转外，城镇居民不得到农村购买宅基地或农民住宅，单位和个人不得非法租用、占用农民集体土地进行房地产开发。这样，宅基地使用权的身份化在实践中便具体表达为宅基地使用权的“无偿、无期限和限制流动”。

二是宅基地使用权的物权化。随着我国市场化改革的深入发展，在宅基地使用权作为身份化权利的基础上，《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）又赋予宅基地使用权以用益物权属性，使之成为农民的一项重要财产性权利。

当前，宅基地使用权的身份化和物权化彼此交织、渗透并复合为一体；宅基地使用权的身份化是其物权化的前提和基础，而物权化则是这一身份化权利的实现形式。在社会化和市场化大潮中，若没有宅基地使用权的物权化，其作为身份化权利的价值亦将大打折扣。在新型城市化和城乡一体化发展的新形势下，推动宅基地制度改革，必须对我国现行宅基地制度的这个“两化复合”结构特征有一个客观、清晰的认知。

深究当前我国农村宅基地使用权“两化复合”的结构特征，其身份化和物权化并不在同一层次上，而是主次有别。按现行法律法规，在这个复合结构中，宅基地使用权的身份化是主，是内核；宅基地使用权的物权化是次，是外皮。这个制度安排与农村集体土地所有权的内在逻辑是自洽的。这是因为宅基地使用权建立、生长于集体土地所有权制度之上，集体土地所有权的身份性、地缘性特征必然传递给宅基地使用权，并构成宅基地使用权的内在规定性。对宅基地制度改革取向及路径和方案的设计，不能脱离对现行宅基地制度的这个内核的客观把握。

2. 宅基地使用权物权化改革的困境

从制度结构自洽的角度看，宅基地制度为维护其内核的稳定性，必须约束其物权化的广度和深度。一旦宅基地使用权彻底物权化，那么，宅基地使用权的身份化就很可能荡然无存。因此，在现行宅基地制度“两化复合”的实践逻辑中，宅基地使用权的身份化必然要

“绑架”着物权化,限制着物权化的成长空间,制约着物权化的展开和强化,宅基地使用权也因此无法成为真正的用益物权。虽然宅基地制度正在最大限度地实现着我国最大群体、最弱势群体的居住正义,但由此造成的对宅基地使用权物权化的约束和限制还是无法适应我们这个时代对社会化、市场化和城乡一体化的发展要求。

宅基地使用权的物权化在其身份化的“绑架”之下,基于房地一体的实践法则,宅基地使用权身份化导致建立其上的农村房屋所有权无法抵押、担保、转让,这与城镇居民住宅的彻底物权化形成鲜明对比,构成城乡一体化发展的重要制约因素,成为实现城乡公民权利平等的重要障碍之一。宅基地使用权的“无偿、无期限和限制流动”导致农民住房的财产价值无法彰显、增值和实现,制约着农民的自由发展,限制着农民群体的公民权利,这个代价无疑是巨大的。

宅基地使用权身份化对物权化的“绑架”不仅体现在其对宅基地使用权物权化成长空间的限制上,而且即便在已经释出的空间里,宅基地使用权物权化的成长也受到“一户一宅”的巨大限制。在流动性、开放性和社会化不断加强的时代里,以“一户一宅”方式维持宅基地使用权身份化这个内核的稳定性,是一个巨大的实践难题。“一户一宅”之“户”的概念受到婚嫁丧娶、升学参军、户籍迁移、外出务工等不同复杂情形的冲击。宅基地管理中的“户”只能以公安机关登记的户籍资料为基础,但又必须超越公安机关的“户”的概念,且经村民自治确定“一户一宅”之“户”的认定标准,方能抑制通过分户来额外谋取宅基地的机会主义行为。对“户”的界定,各地实践中的做法必然差异巨大,纠纷和冲突也就在所难免。另外,随着新农村建设和农村城市化的发展,尤其随着城乡接合部农民公寓的出现,各地对“一宅”的认定标准也莫衷一是。再加上通过继承等合法方式出现的“一户多宅”等现象,也进一步造成“一户一宅”政策落实的复杂性、差异化。随着农村城市化进程的加快,在“一户一宅”框架内,宅基地使用权作为用益物权,其权利主体及权利边界的界定所遭遇的挑战和面临的难题将越来越多。

3. 宅基地使用权物权化改革的方向及突破口

宅基地使用权的身份化和物权化二者之间存在着“此进彼退、此消彼长”的关系。在深化改革的新的历史起点上,宅基地使用权物权化改革还是要适时向前推进。现行宅基地制度的突出问题既然根源于宅基地使用权的身份化无法适应新的发展要求,那么,宅基地使用权物权化改革就必须沿着去身份化这个基本取向前进,通过在宅基地使用权的取得、行使和转让等诸环节上去身份化,打破宅基地制度的身份化和物权化“两化复合”结构,促进宅基地使用权彻底物权化。

时下,学界、政府部门以及舆论在宅基地制度改革上,大多脱离宅基地的去身份化而聚焦于宅基地市场化流转上。一些地方尝试开展的宅基地使用权抵押试点也大多撇开宅基地去身份化这个前提。

事实上,宅基地使用权去身份化是包括抵押在内的宅基地使用权市场化流转的前提,而市场化流转则只是去身份化改革的自然结果。正视和抓住去身份化这个要旨,就抓住了宅基地制度改革的关键所在,改革就会逐步取得实质性进展;反之,若不去触动宅基地使用权的身份化,而聚焦塑造所谓宅基地使用权市场化流转制度,则可能不得要领,其结果势必会无疾而终。宅基地使用权去身份化是宅基地制度改革之“纲”,而市场化流转则是宅基地制度改革之“目”,纲举则目张。