

中国乡村发展的土地资源基础与制度保障*

朱道林^{1,2}, 杨邦杰³, 郟文聚^{2,4}, 王健^{1,2}

(1. 中国农业大学土地资源管理系, 北京 100193; 2. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100193;
3. 中国致公党中央委员会, 北京 100120; 4. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035)

摘要: 土地资源是保障乡村发展的最基本资源, 必须从制度层面保障土地合理利用, 促进城乡一体化发展。该文通过对中国城镇化背景下城乡土地利用格局的判断, 提出现阶段农村土地利用方式难以支撑现代农业发展的要求, 因此必须全面改革与完善农村土地制度体系, 必须从长远发展战略高度认识并实施农村土地综合整治, 实现粮食安全、现代农业、秀美山川的资源保障。

关键词: 乡村发展; 土地资源; 农村土地制度; 土地综合整治

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)79-0038-04

中国社会的发展, 乡村始终是最重要的组成要素, 也是发展质量的重要体现。而乡村发展最重要的基础是土地资源, 最重要的制度也是土地制度。总体来说, 在中国逐步建立与完善的市场经济体系中, 在城市土地市场如火如荼地发展和快速城镇化、工业化的背景下, 改革集体土地使用制度是大势所趋。但是, 由于土地制度的特殊性和农地生产功能的重要性, 在农村集体土地使用制度改革的具体细节上必须全面掂量, 慎重考虑, 严密注意防止改革可能引起的负面结果。近十年来我们对农村发展及其与土地资源、土地利用、土地制度的关系进行了长期实地调研和深入思考, 目睹了经济发展、南方数千年来传统的良田消失、产粮区北移, 水与土地的污染、食品安全等问题, 让我们深刻认识到耕地保护、土地整治与良田建设对国家农业发展, 以至对中国发展的重要性、严肃性与紧迫性。

1 中国城乡土地利用格局的总体判断

中国正处在快速城镇化、工业化过程中。统计

表明, 2016 年末城镇常住人口 7.9 亿万人, 占总人口比重为 57.35%; 乡村常住人口 5.9 亿。如果未来中国城镇化水平达到 60%-70%, 则留在农村的人口大约在 4 亿人左右, 即使按照现有人口规模计算, 则至少将有 2 亿人左右需要从农村进入城市。这种城乡人口格局将是今后城乡土地利用格局分析与判断的最基本指标。

首先, 从农用地角度来看, 中国 13 亿多人口的吃饭问题始终是最重要的问题, 因此 18 亿亩耕地红线必须严格坚持, 这是粮食安全的基本要求。如果按照 4 亿左右农村人口, 则人均耕地面积约 0.3 公顷/人, 户均约在 0.8-1.0 公顷。由于各省(直辖市、自治区)耕地资源禀赋及人口规模存在差异, 其相应的人均耕地、户均耕地也会存在较大差异。据初步测算, 户均耕地较大的黑龙江、内蒙、新疆, 基本达到 1.5-2.3 公顷/户, 最低的北京、上海、广东、江苏、浙江等约在 0.1-0.2 公顷/户。总体上, 如果城镇化过程中 2 亿进城人口的土地承包经营权进行流转的话, 则约有 1 800 万公顷土地需要流转, 这既是流出人口所承包农用地继续耕种的要求, 也是农村土地实现规模经营的需要。因此, 改革农村土地使用制度, 有限度地放开集体土地市场, 既是农村集体土地资源有效配置的要求, 也是十八大提出的“城镇化与农业现代化协调发展”的要求。

其次, 从建设用地来看, 农村建设用地能否随着人口“进城”, 以及如何保持农村地区适度的建设用地用于工商业生产、农村基础设施建设, 以发展农村经济, 这是今后城乡土地利用格局可能引起矛盾的

收稿日期: 2017-04-13

作者简介: 朱道林, 教授, 博士生导师, 主要从事土地制度与土地经济领域教学与研究工作; 杨邦杰, 研究员, 中国农业大学博士生导师, 全国人大常委会、全国人大华侨委副主任; 郟文聚, 副主任, 研究员, 博士生导师, 主要从事土地整治工程、基本农田建设和土地质量监测等研究; 王健, 副教授, 博士, 硕士生导师, 主要从事土地经济和土地资源管理研究。E-mail: dlzhu@cau.edu.cn

* 基金支持项目: 国家自然科学基金(71403271); 城镇扩张对农地空间形变的作用力与路径效应研究。

焦点。现阶段所开展的“城乡建设用地增减挂钩”试点及其所引起的社会广泛关注已经证明了这一点。资料显示,到2020年,中国城市化率应该在60%左右,城镇人口大约为8.5亿,比2013年底城镇人口净增1.2亿人。目前,中国城镇工矿用地规模已突破10万平方公里,据此预测,如果按人均100平方米为新增城镇人口提供建设用地,至2020年城镇工矿用地总量将突破11万平方公里,这就超过了《全国土地利用总体规划纲要》中规定的10.65万平方公里的控制目标。而调查显示,2012年末全国农村建设用地总规模约为793万公顷,人均约122平方米。因此,如果能够实现农村建设用地随着人口减少而同步减少,则可以满足城乡建设用地总规模控制的要求。

由此可见,从中国城乡发展的总体格局来看,随着城镇化、工业化的发展,农村人口将不断减少,农村建设用地也应相应减少,既要合理布局留在农村人口所需建设用地的空间安排与基础设施建设,又要逐步放开市场,采用市场化手段促进资源再配置和有效利用。但是,农村人口减少而农用地却不能随之减少,必须保证足够的农用地用于农业生产,因为无论城市人口还是农村人口,都需要依赖农用地生产的粮食及农产品来维持生存,因此既要保护足够数量的耕地(18亿亩耕地红线)用于农业生产,又要引导与促进农村人口减少所引起的闲置土地进行再配置,促进规模化经营,提高生产效率。

2 现阶段的农村土地利用方式难以支撑现代农业发展

与城市化、工业化快速发展形成鲜明对比的是,中国广大农村地区的发展严重滞后,突出表现在土地粗放利用严重,碎片化及基础设施不足等问题,这些均严重制约现代农业的发展,在资源禀赋不足的情况下,资本和技术要素也难以发挥作用,无法支撑现代农业的发展。

一是农村土地粗放利用现象严重。随着农村人口的减少,农村土地粗放利用、闲置浪费大量存在,抛荒现象比比皆是。原因是多方面的,一方面是由于农村人口进城以后,缺乏土地退出的体制;另一方面也由于农业经营方式有待转变,尤其远离城市的偏远农村、山区农村,缺乏规模化农业生产的利益机制。

二是土地利用碎片化严重。中国区域资源禀赋差异巨大,地形地貌复杂,加之传统农业人蓄耕作方式,再加上以家庭为单位的小规模经营,都决定了土地利用的碎片化严重。土地利用碎片化是和规模化经营严重相悖的土地利用格局,它存在于人多地少、人地矛盾突出的国家,它使农村土地利用效率低下、农村人力资源利用低效和农业经营成本升高,从而限制了农业规模化和现代化的推进。中国农业生产长期存在着耕地细碎化的现象,20世纪70年代末80年代初,各地在推行家庭联产承包责任制的过程中,平均主义在分配机制上占主导地位,使分配后农户的耕地更加分散和细碎。随着社会经济的快速发展和转型,耕地细碎化问题日益严峻。

三是农村基础设施严重不足。既表现在农业生产的基础设施严重不足,农田道路不足,灌排水设施短缺导致“靠天收”,产量不稳定等;也表现在农村居民点乃至小城镇的生产生活设施严重不足,假如农村道路不足还可以忍受,农村厕所难上则是城乡居民均感同身受的困事,农村居民点缺乏规划、生活环境脏乱差更是普遍现象。

这些问题既制约农村本身的发展,也影响了农业生产及其对整个社会经济发展的支撑,更拉大了城乡一体化发展的距离。

3 有效的土地制度是乡村可持续发展的基础

日本学者长野郎早在20世纪30年代就指出,“中国的土地制度,是中国社会、经济、政治的根源”。实际上,古今中外,土地制度都与社会、经济乃至政治制度密切相关,尤其是农地制度。因为农地具有直接影响人类生存的生产功能,更对社会稳定产生直接影响。近代中国在“打土豪、分田地”的斗争中实现了“耕者有其田”,在公有化改造过程中建立了集体土地所有制,但由于集体化生产的低效率,不得不实行在集体所有制背景下的“家庭承包制”,既解放了农村土地生产力,也解放了农村剩余劳动力,为中国近三十多年来的城乡经济快速发展奠定了制度基础。

随着近年来快速城镇化、工业化发展,农村人口大量流出及现代农业发展的要求,关于农村集体土地使用制度改革呼声日益强烈,尽管在具体改革方式上存在一定争议,但是基本一致的观点是必须

允许集体土地流转,放开集体土地市场,充分利用市场机制重新配置农村土地资源。总体来说,在中国逐步建立与完善的市场经济体系中,在城市土地市场如火如荼地发展和快速城镇化、工业化的背景下,改革集体土地使用制度是大势所趋。允许农村集体土地流转,首先是城乡土地权利公平的要求,其次是农村土地资源有效配置的必然选择,第三也是农村集体及农户财产合理实现的基本要求。实践中农村集体土地流转也普遍存在,不仅是集体农用地流转,集体建设用地流转、农村宅基地流转都很普遍。因此,目前的主要问题,一是需要研究具体改革细节,二是如何从法律上予以明确界定。

然而,由于农村土地的基本功能是生产功能,而且是生产包括粮食、蔬菜等人类生存所必需的基本农产品;同时,农村与农业在市场经济体系中又处于劣势地位,由于其行业比较利益低下无法完全靠市场竞争实现供求平衡。因此,对于农地市场制度的设计必须有利于保护其生产功能的发挥,这是古今中外普遍通行的做法。

在国际上,尤其英美等发达国家均高度重视从制度上对农地进行保护。具体的做法主要包括,一是采取严格的规划管制规定土地用途,以保持足够的土地用于农业生产;二是采取税收优惠予以扶持与鼓励,主要是免征农业用地的不动产税或财产税;第三是直接财政补贴,但财政补贴通常作为特殊措施而非经常性措施予以采用;第四,对农地经营规模、交易主体等也有一定的制约。

从国内来看,纵观中国土地制度历史,任何时期、任何政府都高度重视农地制度设计,都高度重视农地生产功能的发挥,重视防止土地兼并。孙中山先生对中国土地制度概括为三句话:平均地权、耕者有其田、涨价归公。这应该始终是中国农地制度设计的最根本原则。所谓“平均地权”,是在土地分配及土地经营规模上尽量平均,防止分配不均乃至大规模兼并所引起的社会问题。所谓“耕者有其田”是要保证农地主要掌握在耕种者手中,防止有地者不种地、种地者无地可种的困局;也是在社会大生产中降低农业生产的地租成本,提高农业产业竞争力的要求。所谓“涨价归公”是在土地资产属性方面解决土地收益再分配问题,防止和制约土地市场化过程中过度追求土地增值、炒作土地等现象。平均地权和涨价归公是解决公平问题,耕者有其田是解

决效率问题,三个方面相结合应该是农地制度设计的根本原则。

4 基于乡村发展的农村土地制度改革与立法建议

“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”这是新时期国家提出的战略方向。如何做到城镇化与农业现代化相互协调?城乡土地合理配置与农村土地制度建设是关键。

总体来说,农村土地使用制度改革的方向应是在坚持集体土地所有制基础上,在保障农村土地生产功能的前提下,有限度地放开集体土地市场,目的是满足农村土地资源合理流转与有效配置的要求,但必须严格实施土地用途管制和土地交易管理,清晰界定土地产权,有效保护土地合法权益。

首先,放开集体土地市场的根本目标是为了利用市场机制实现农村土地资源利用的合理配置,必须防止借农村土地市场化之机搞土地资本化和非农业开发,必须从制度上防止社会资本尤其是非农业生产目标的资本购买乃至炒作农村土地。对于集体农用地的流转,主要是为了满足进城人员的土地转出和适度规模经营的要求,其土地资产特性也主要体现农业生产过程中。对于集体建设用地,在严格规模控制和符合规划的前提下,主要用于开展与当地社会经济发展相适应的工商产业,严格禁止社会资本大规模开发乃至炒作。对于农村宅基地,其基本功能是满足当地农民的生产生活需要,可以流转,但当地农民或在当地从事农业产业经营者有优先购买权。

其次,必须制定详细的土地利用规划,实施严格的土地用途管制。规划明确划分农业用地区和建设占地区,严格控制建设用地范围和规模,防止农地自主开发、投资开发对 18 亿亩耕地红线的冲击。

第三,明晰界定土地所有权和使用权主体,并进行全面登记发证。这是利用产权机制进行农村土地保护的基本措施。对于农村土地权属主体,从法律上既赋予其可以按用途经营使用、按生产功能享受财产的权利,又要明确其保护土地自然性状、防止土地被占用甚至被破坏的义务。

第四,大力实施农村土地综合整治。新时期的农村土地整治绝不仅仅是简单地增加耕地面积,而应该是通过整治提升耕地质量和高产稳产的能力,为实现“藏粮于地”提供资源保障;通过土地整治解决农田基础设施不足,满足现代规模农业、智能农业发展的要求;通过农村土地综合整治,全面改变农村散乱、闲置、低效利用状况,推动美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展,促进城乡统筹发展;通过农村土地综合整治,推进废弃、退化、污染、损毁土地的治理、改良和修复,以保护生态环境为前提,促进土地资源永续利用。

第五,尽快建立土地财税制体系。对农用地转为建设用地的价格增值应予以征税,对长期用于农业生产的农用地免征房产税,从税收制度上鼓励农业生产,制约非农业开发,保护农用地。

总之,农村土地制度改革是实现城乡统筹发展的关键,也是实现城镇化与农业现代化的重要内容。

在城镇化和农业现代过程中,需要有限度地放开农村土地市场,其核心目标是利用市场机制实现资源有效配置与合理利用,但必须以保障农地生产功能为前提,严格防止城市土地资本化开发转移到农村,必须严格地实施土地用途管制制度,并建立清晰的产权制度和科学的财产税收体系,形成农地资源与财产保护的有效机制。必须从长远发展战略高度认识并实施农村土地综合整治,通过综合实现藏粮于地的资源保障,实现现代农业发展和稳定农业生产水平的条件保障,实现山水秀丽的生态环境保障。

参考文献

- [1] [日]长野郎著,强我译,袁兆春点校.中国土地制度的研究[M].北京:中国政法大学出版社.
- [2] 朱道林.农地制度改革须防止过度资本化[J].中国土地,2013(10):1.

Land Resources Base and Institutional Guarantee of the Rural Development in China

ZHU Daolin^{1,2}, YANG Bangjie³, YUN Wenju^{2,4}, WANG Jian^{1,2}

(1. Department of Land Resources Management, China Agricultural University, Beijing 100193, China;

2. Key Laboratory of Agricultural Land Quality and Monitoring, Ministry of Land and Resources, Beijing 100193, China;

3. The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing 100120, China;

4. Centre of Land Consolidation, Ministry of Land and Resource, Beijing 100035, China)

Abstract: Land resources are the most fundamental to guarantee rural development. It is crucial to ensure the rational use of land from the institutional level and promote the integrated development of urban and rural areas. Based on the judgment of urban and rural land use pattern in the context of urbanization in China, this paper puts forward that the way of rural land use is difficult to support the development of modern agriculture. Therefore, it is necessary to reform and improve the rural land system comprehensively, and to understand and implement rural land consolidation from the level of the long-term development strategy so that resources guarantee for food security, modern agriculture and beautiful environment can be realized.

Key words: rural development; land resources; rural land system; comprehensive land consolidation