

中国农村发展与农村土地制度改革*

朱道林^{1,2}, 鄢宛琪¹

(1. 中国农业大学资源与环境学院, 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)

摘要: 农村土地制度改革是城镇化与农业现代化发展的客观要求。该文通过深入分析中国城镇化过程中的城乡土地利用格局, 阐述了古今中外农村土地制度设计的基本原则, 提出应有限度地放开农村土地市场, 以满足利用市场机制有效配置土地资源的要求, 但必须以保障农地生产功能为前提, 严格防止土地过度资本化可能带来的弊端。

关键词: 农村发展; 农村土地制度; 土地市场; 农村改革

中图分类号: F321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)59-0059-03

近年来关于集体土地使用制度改革的呼声日益强烈, 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应该允许集体土地流转, 放开集体土地市场, 促进市场机制在农村土地资源分配过程中起到基础性作用。尤其十七届三中全会明确提出“建立城乡统一的建设用地市场”, 那么如何进一步建立农村土地市场运行规则就迫在眉睫。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。

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, 2012年末城镇人口为7.1亿, 占总人口比重为52.6%, 农村人口6.4亿。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4-5亿人, 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4-5亿农村人口, 则人均耕地面积约0.24-0.3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, 2011年户均耕地较大的黑龙江、内蒙、新疆将达到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允许流转的话, 则约有1800万公顷土地需要流转, 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, 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2012年底城镇人口净增1.4亿人。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《全国土地利用总体规划

收稿日期: 2013-10-24

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等方面的工作。E-mail: dlzhu@cau.edu.cn

* 本文系国土资源公益性行业科研专项(201411010)阶段研究成果。

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。

2 农村土地制度改革的路径依赖与经验借鉴

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。

然而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的呼声日益强烈,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,首先是城乡土地权属公平的要求,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。

3 中国农村土地制度改革的基本方向

在中国共产党第十八次全国代表大会报告中明确提出,“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。”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,尽快建立土地财产税制体系。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地产税,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。

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,2004.
- [2] 美国不动产学会. 不动产估价(11版)[M]. 北京:地质出版社,2001.

Rural Development and the Reform of Rural Land Institution in China

Zhu Daolin^{1,2}, Yun Wanqi¹

(1. Department of Land Resources Management, China Agricultural University, Beijing100193, China;

2. Key Laboratory of Land Quality, Ministry of Land and Resources, Beijing100193, China)

Abstract: The reform of rural land institution is an objective requirement of urbanization and development of agricultural modernization. Through in-depth analysis of the land use patterns during the process of the urbanization in China, this paper expounds the fundamental principles in constructing rural land institution at all times and in all lands, and concludes that rural land market should be opened with limits to make sure that land resources are efficiently allocated by the force of market mechanism. However, the opening must be built on the guarantee of producing function of rural land, and should be able to avoid the abuses caused by the overcapitalization of land.

Key words: rural development; rural land institution; land market; rural reform