论土地制度改革的方向与思路

——《土地管理法修正案(草案)》解读

贺雪峰,桂 华,夏柱智

(武汉大学 社会学系,武汉 430072)

摘 要:土地制度是国家的基础性制度,十八届三中全会部署征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革"三项"试点任务,为修订《土地管理法》提供经验支撑。目前,《土地管理法修正案(草案)》已经国务院常务会议讨论通过,并提请全国人大常委会审议。通过观察了解"三项"试点启动后各地的试点成效,结合对"修正案草案"解读,评析本轮土地制度改革的效果。总体结论是:现行征地制度基本合理;集体经营性建设用地入市须保持在"存量"范围内;农村宅基地退出是一个自然而然的过程;土地制度改革需稳妥推进。

关键词:《土地管理法修正案(草案)》;征地制度;集体经营性建设用地入市;宅基地制度

中图分类号:F301.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-9107(2019)04-0001-07

一、土地制度改革背景

土地制度是国家的基础性制度。《土地管理法》修订面临很大争议。为稳妥推进改革,十八届三中全会部署征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革"三项"试点任务,以期为修法工作提供经验支撑。

2015年2月27日,十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,土地"三项"改革试点全面铺开。截止到2018年底,试点工作持续4年,修法工作同步推进。2018年12月29日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定》,授权至2019年12月31日,试点再延长1年。

2018年12月23日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议,审议国务院关于农村征地制度、集体经营性建设用地、宅基地制度改革试点情况的总结报告(以下简称"总结报告"[1])。"总结报告"全面总结全国33个县市区试点的基本情况、主要成效和存在问题,并提出了修法意见。

目前,《土地管理法修正案(草案)》(下文简称"修正案草案")已经国务院常务会议讨论通过,并提请全国人大常委会审议。"修正案草案"共29条,核心部分是征地制度改革、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革。自"三项"试点启动后,我们一直密切关注各地的试点成效,对于改革中的关键点、各市县区试点情况,我们在《地权的逻辑Ⅲ——为什么说中国土地制度是全世界最先进的》[2]中已经做了较系统分析。现结合对"修正案草案"解读,评析本轮土地制度改革。

收稿日期:2019-05-02 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2019.04.01

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(2014JZD030)

作者简介:贺雪峰(1968-),男,武汉大学社会学系教授,中国乡村治理研究中心主任,博士生导师,教育部"长江学者"特聘教授,主要研究方向为"三农"问题。

二、征地制度改革的难点与突破点

关于征地制度改革,学术界和政策界存在4种基本观点,分别为:取消论、全面缩小论、市价补偿论与总体合理论。

1.取消论。这种观点认为征地制度本身就不合理,认为土地属于生产要素,用市场手段配置土地即可,不要政府征地,市场是有效的。持这种观点的人认为政府征收土地是剥夺农民的财产权,认为征地制度"违宪",要求放开集体土地入市[3]。

2.全面缩小论。这种观点认为征地制度有必要,原因是市场在土地资源配置存在失灵,尤其是公益用地,私人主体(包括农村集体经济组织)不可能提供,因此需要政府供给。公益用地之外的非公益用地具有经营开发性质,可通过市场供给,无需政府征地。持这种观点的人支持保留征地制度,同时要求缩小征地范围,将政府征地限定在"公共用途"范围内[4]。

3.市价补偿论。持这类观点人的注意力是在征地补偿上,认为征地制度最不合理之处在于,政府按照土地原用途价值补偿给农民,土地增值收益被政府获得。因此,要求取消《土地管理法》规定的土地补偿和安置补助最高不超过土地原年产值30倍的上限,要求大幅度提高征地补偿标准,甚至要求按照"市价"给农民补偿[5]。

4.总体合理论。持这种观点的认为,征地是政府的合法权力,征地制度属于全世界各国都存在的一种必要制度。建立在土地公有制基础上的现行征地制度,是中国又快又好发展的基础,征地制度需坚持下去,没有必要大幅度修改[6]。

在中央部署的"三项"试点中,征地制度改革主要围绕着"缩小征地范围""完善征地程序"和"完善补偿方式"三方面内容展开。"修正案草案"关于征地制度方面的修订,也是围绕着三方面进行的。其中,紧要处包括两点:(1)取消在集体土地上从事非农业建设"先征后用"规定,划定政府征地范围为"组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等6种情形"。(2)取消土地补偿和安置补助不超过原产值30倍上限的规定。

从"修正案草案"来看,首先,取消论未被采纳。实际上,任何一个国家要进行现代化建设,都离不开征地制度,否定政府的土地征收权力,是向"风能进,雨能进,国王不能进"的封建土地制度退步。其次,"修正案草案"尽管聚焦在缩小征地范围方面,但是在第14条中,将"由政府在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内组织实施成片开发建设需要用地的"纳入政府征地范围。这说明"修正案草案"不是按照"公益用途—非公益用途"标准来确定政府征地范围,一些人提出的公益用地由政府征收、非公益用地由市场供给的改革主张,未被采纳。再者,尽管"修正案草案"取消了关于土地补偿的上限,但是只对完善补偿做了原则性规定,与一些人主张的按照"市价"补偿观点,完全不同。

总体来看,在土地征收方面,"修正案草案"对现行制度进行了局部完善,国家坚持征地制度的合理性,坚持继续通过政府征收来为快速城镇化供给土地。"修正案草案"没有对现行制度大修,原因如下:

1.激进的改革主张未获得试点支撑。对于"三项"试点反映的问题和不足,"总结报告"指出,"三项改革试点样本分布不够均衡,土地征收制度改革试点相对不足,33个试点县(市、区)实施的1 275宗征地项目中,有918宗(占72%)集中在河北定州、上海松江、浙江义乌、福建晋江、山东禹城等5个试点地区。"征地制度改革试点样本分布不均衡,大部分地区征地制度改革试点推不动,一些地区甚至没有一个成功的征地制度改革案例。实际上,征地改革试点样本分布不均衡还是次要的,主要问题在于,河北定州、上海松江、浙江义乌、福建晋江、山东禹城等5个案例集中的地区,其试点的重点也主要是集中在完善征收程序和完善征地补偿方式,譬如适当提高征地补偿标准,或是改变征地补偿款发放方式。这些算是"虚晃一枪",未触及征地制度改革的根本问题。征地制度改革的难题包括:要不要征地?如何确定征地范围?征地补偿标准提高到何种程度才算合理?全面提高征地补偿标准会给地方财力带来多大冲击?提高征地补偿减少还是增加"钉子户"?被征地农民与未被征地农民的利益如何平衡?将少数试点地区的做法全面推开会对城镇化、工业化产生何种影响?没有答案,就是没有方案。中央要求稳妥推进土地制度改革,这些问题都未通过试点回答,"取消论""全面缩小论"和"市价补偿论"等改革

主张未被采纳。

2.激进的改革主张违背土地制度的宪法秩序。持“取消论”“全面缩小论”和“市价补偿论”的人一致批判现行制度,他们的认识起点一致,将土地视为一般财产物,认为土地集体所有与土地国有属于平等的民事财产权,因此,主张集体土地与国有土地享有同等权利,要求要通过制度改革实现“同地同权同价”。“取消论”“全面缩小论”“市价补偿论”3 种观点的实质目标一致,其差别是具体改革措施不同。

这类激进改革主张,忽视了中国土地制度的宪法秩序,模糊了土地公有制属性。经过新民主主义革命和社会主义改造,我国建立起社会主义公有土地制度,土地公有制与土地私有制的本质差别在于:“社会主义公有制消灭人剥削人的制度,实行各尽所能、按劳分配的原则”,即公有土地不参与社会财富分配,土地属于生产资料,不允许私人通过单纯占有土地来攫取社会财富。也就是说,土地集体所有与土地国有,属于公有制两种形式,政府征收土地,将土地集体所有变成国家所有,是集体所有制向全民所有制的转化,是从“小公”变成“大公”,而非私有制下的财产权利形态的改变。《宪法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”征地具有宪法合法性。

承认征地制度合法,则“取消论”不可取。在此前提下,争议聚焦在“公共利益”和“合理补偿”两方面。持“全面缩小论”的人,则会认为“修正案草案”过于保守,留下了“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内组织实施成片开发建设”范围内允许政府征地的“尾巴”。当前我国征地主要是由城镇建设带动的,土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外的土地建设开发很少,因此,这个看似是小小一点的“尾巴”,实则是为未来政府继续征地留下巨大空间。

那么,为什么没有采用“全面缩小论”的主张呢?持“全面缩小论”的人讨论这个问题时,常常偷换概念,将《宪法》中的“公共利益”偷换为“公益用地”。“公共利益”与“公益用地”是两个完全不同的概念,“公共利益”是一个政治学、社会学和经济学概念,“公益用地”属于土地用途分类概念,前者的范围很广,后者则有特定所指。“公共利益”是全世界各国立法上的难题,且随着社会制度的差异和时代变化而范围不同。修马路、建公园占地既具有“公共利益”性质,也属于“公益用地”,而建设私立医院、工厂是否属于“公共利益”则很难界定。“修正案草案”规定:“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内组织实施成片开发建设”范围内允许政府征地,是将城镇建设本身视为“公共利益”。

我国属于发展中国家,城镇化高速推进,城镇化被视为现代化的标志,保持发展是改善民生的前提,推进高质量的城镇化是增进人民福祉、促进经济社会发展、解决发展不充分不平衡的社会主要矛盾的必经之路。新型城镇化坚持“以人为中心”,惠及全民,城镇建设本身具有“公共利益”属性,这是我国征地制度的特色和优势所在。

关于“补偿”,“修正案草案”第十七条规定:“征收土地应当给予公平、合理的补偿,保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。”“公平合理补偿”与“市价补偿”相差甚远。所谓的“市价”实际不存在,土地价值取决于用途规划,同样是城区中的一宗地块,被规划为公园绿地时无市场价值,被规划为商服用地则是价值巨大。土地不同于一般商品,尤其是建设用地,其价值源于空间规划,土地不可移动,土地供给不可替代,市场配置土地资源失灵。法律上的“公平合理补偿”是根据土地作为生产资料属性确定的,在社会主义中国,土地不属于私人财产物,农民以劳动者的身份与土地结合,农村土地集体所有属于一定范围内劳动者共同占有生产资料的形式。国家为发展经济和建设城市等“公共利益”需求,征收集体土地,需要对农民丧失的生产资料给予补偿。“补偿”的公平合理性在于,既不会让农民因为丧失生产资料而陷入生活困境,也不会让一部分人变成“食利者”。

“修正案草案”第十七条还规定:“征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、地上附着物和青苗等的补偿费用,并安排被征地农民的社会保障费用。征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市制定公布区片综合地价确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、安置人口、区位、供求关系以及经济社会发展水平等因

素,并根据社会、经济发展水平适时调整。”在具体操作上,取消30倍上限之后,补偿标准最终如何确定,社会保障费用如何安排,失地农民如何顺利实现就业替代,还需要更多的实践探索。

三、集体经营性建设用地入市的目标与范围

集体经营性建设用地入市与征地制度改革联系在一起。之前,《土地管理法》要求城镇建设开发占用农村土地必须先经过征收,集体土地被禁止直接参与城镇建设开发。这一政策被诟病为“同地不同权”[7]。集体经营性建设用地入市被视为走向国有土地与集体土地“同地同权同价”的巨大进步。在征地制度上持“全面缩小论”的人,对集体经营性建设用地入市改革抱有很高期待,他们主张国家征地限制在“公益用地”范围,其余建设占地由集体土地入市填补。征地制度改革并未采纳“全面取消论”,集体建设用地入市存在严格限制。

按照“修正案草案”的意思,城镇建设连片开发继续由政府征地实施,集体经营性建设用地入市限定在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外。并且,集体经营性建设用地入市自身需满足严格条件。“修正案草案”第二十条规定:“县级土地利用总体规划、乡(镇)土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。

基于对试点地区的观察来看,集体经营性建设用地入市在操作中,还需要解决如下几个方面的问题:

1.“存量”与“增量”的问题。集体经营性建设用地是指“县级土地利用总体规划、乡(镇)土地利用总体规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体建设用地”,问题是,土地利用总体规划可以调整,经土地利用总体规划调整而新形成的集体建设用地,能否入市?2015年3月,原国土资源部副部长王世元在农村土地制度改革三项试点工作部署暨培训会议上指出,集体经营性建设用地就是指:“存量农村集体建设用地中,土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。”“说白了,就是乡镇企业用地。”这就是说,国家最初部署这项改革试点的目的是要消化农村存量经营性建设用地。

20世纪八九十年代,我国乡镇企业蓬勃发展,形成了大约4 000多万亩的集体经营性建设用地。90年代中后期,乡镇企业逐渐回落,1998年《土地管理法》修订,实行土地“先征后用”政策,集体自主开发土地的行为减少。2000年之后,我国进入大规模城镇化和工业化阶段,这些早期形成的集体经营性建设用地存在低效利用问题,要对其盘活,需通过集体经营性建设用地入市改革来解决这个问题。

从“修正案草案”来看,集体经营性建设用地入市扩大了入市范围,修改法律的目的不是为解决历史遗留问题,而是要突破现行制度,改变最初目标。不过,一些人提出的集体土地自由入市主张并未被采纳,城乡土地二元制度结构一定程度上继续被保留,政策设计者采取了折中态度。

2.土地增值收益分配。一级市场中的土地增值收益主要来源于公共投资,是社会发展所致,土地利用规划决定土地增值收益的分布和分配。同一块土地是否被规划为建设用地,以及何种经营性用途,决定该土地能否入市和入市价值。这就涉及不同集体经济组织对土地增值收益的分享。集体经营性建设用地入市让特定区域的农民大大受益。另外,还要解决与征地衔接问题,要通过调节金收取实现集体经营性建设用地入市收益与政府征地补偿收益对等,二者若是悬殊过大,则未来征地无法推进。

3.正确对待珠三角地区的土地制度实践。珠三角地区属于我国工业化和城镇化先行地区,也是全国土地开发强度最高的地区。珠三角地区属于改革开放桥头堡,在“三来一补”政策下,该地区在1998年《土地管理法》修订之前已经实现了高强度的土地非农建设开发,避开“先征后用”,采用集体经济组织自主开发模式,形成大量的集体经营性建设用地。全国4 000多万亩的存量集体经营性建设用地,主要集中在珠三角和长三角地区,长三角地区与乡镇企业发展历史有关。1998年《土地管理法》修订之后,珠三角地区的集体经营性建设用地面临着获得法律承认问题,之后在产业升级背景下,又面临着土地二次开发问题。实际上,自1998年《土地管理法》

修订之后,我国土地开发就全面进入“征地—园区/新区”模式,珠三角地区的“集体开发—城中村”模式成为历史。从土地利用效率、空间规划、基础设施配套、产业升级等角度看,“征地—园区/新区”模式更好,“集体开发—城中村”模式制约珠三角地区的城市更新和产业升级。“集体开发—城中村”模式造成珠三角地区缺乏整体规划、产权混乱、地块细碎、利益结构刚性格局,土地开发不可逆,珠三角地区的发展陷入了土地制度“先行劣势”

站在全国看,珠三角地区的土地开发模式属于特殊形态,且与土地节约集约高效利用的政策发展方向相悖。集体经营性建设用地入市应当限定在解决历史遗留问题的范围,应当坚持“征地—园区/新区”土地开发模式,土地制度没有必要退回到 1998 年《土地管理法》修订之前的“低小散”开发利用阶段。

四、农村宅基地制度改革的路径选择

当前宅基地制度改革主要涉及 3 个方面的问题:(1)宅基地主管部门从原国土资源部变为农业农村部,“修正案草案”第十九条中规定:“国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。”(2)宅基地管理制度方面的改革,包括:多样化满足农民的居住需求、下放宅基地审批权、鼓励进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。(3)推行宅基地所有权、农民资格权与宅基地使用权“三权”分置改革。这一点暂时未体现在“修正案草案”中。

在上述改革中,多样化满足农民的居住需求和下放宅基地审批权这两点是对现有制度的完善,不十分紧要。其他方面的改革,会产生比较大的影响。将宅基地管理权责移交到农业农村部、探索宅基地自愿有偿退出机制和推行宅基地“三权”分置改革,是从宅基地的财产属性出发,指向农民的宅基地变现。

农村宅基地制度改革,长期存在着保护农民财产权与保障农民居住权两种话语的冲突。居有所居属于基本人权,保障农民居住权具有维持社会稳定的重大意义,因此,不能让农民失去土地和流离失所是底线。另一方面,农村宅基地属于建设用地,一些人对照城市建设用地价值,认为农村宅基地中蕴含着巨大财富,主张建立宅基地市场,让农民通过宅基地变现来致富。宅基地“三权”分置是想设计出一种既保证农民不失去宅基地又能让宅基地财产价值变现的制度。目前,不仅一些理论研究者认为宅基地包含巨大财富,而且一些政策制定者也相信如此。将宅基地管理权责移交到农业农村部,很大程度上是想将宅基地变成一种政策工具,通过宅基地制度改革来推动乡村振兴。

问题是,宅基地真的值钱吗?农村宅基地价值取决于其区位,占全国 5%的城中村、城郊村的宅基地具有较高财产价值,其余 95%一般农村地区的宅基地并没有超额价值。一般地区农村宅基地满足农民的居住需求,属于农村生产生活的配套,就算是放开农村宅基地市场,这类地区的农村宅基地也没有机会变现。农村宅基地不是因为属于建设用地就天然值钱。试图让农民变现宅基地以获得进城资金,或是在农村宅基地上进行商业开发,如发展民宿、乡村旅游、农家乐等,只在少数地区能够实现。对于那些远离城市、缺乏旅游资源、区位条件一般的农村地区,无论多么复杂的制度设置,都不能凭空产生出财富。

完善农村宅基地制度有 2 个目的:一是更好地保障农民的居住权利;二是实现土地资源有效利用。将宅基地当做乡村振兴的政策工具,可能会引发地方政府一些政策创新行为,在原本没有超额价值的土地上大做文章,结果一定是折腾农民。将宅基地管理权责移交到农业农村部,给宅基地制度改革留下巨大变数。

当前,催生农村宅基地制度改革的另外一个矛盾是农村人口减少,但是农村宅基地没有同步减少,形成了城市建设用地和农村建设用地两头增加现象,触及耕地红线。中央提出要探索宅基地自愿有偿退出机制。

随着农村人口大量流入城市,农村宅基地闲置现象越来越突出。对此,有两种看问题的角度:第一种是将闲置宅基地视作土地资源浪费,持这种观点的人占多数,主张通过政策手段让农民退出宅基地;第二种是将闲置宅基地看作是与我国城镇化进程相适应的“资源冗余”。我国常驻人口城镇化率接近

60%,户籍城镇化率仅42%左右,要实现70%的户籍人口城镇化率,我国还有漫长的路要走。当前中国改革进入深水区,中国发展面临着一个个需要克服的困难。我国在快速城镇化过程中必然会产生各种各样的风险,农村充当了高速发展的稳定器,农村宅基地为农民提供居住保障,让大量在城市务工生活的农民有机会返回农村,农民有退路,中国现代化事业才无后顾之忧。中国城镇化不是一蹴而就,农民在城乡之间多次往返,农村宅基地很多是临时性的闲置。中国资源还没有紧缺到需要将农民房屋拆掉将土地复垦出来种粮食的地步。容忍宅基地临时闲置,保留这部分"资源冗余",让中国城镇化有腾挪空间,恰恰是中国制度优势所在。未来随着城镇化进一步推进,城镇化率进一步提高,户籍城镇率与常住人口城镇化率差距消失,农民正式定居城市,完成向市民身份转换,到那时,再鼓励农民退出宅基地并不晚。农村宅基地退出应当是一个随着城镇化推进的自然而然过程。

五、推进土地制度改革的总体看法

关于土地制度,有几点总体看法:

1.土地属于自然资源,人多地少是基本国情,因此要坚持珍惜合理利用土地资源是基本国策。另一方面,土地资源利用要服务于现代化建设,纵观全世界,没有一个国家和地区因为土地资源充足就自动实现现代化,也没有任何一个国家和地区因为土地资源紧张就丧失了现代化机会。相对于土地资源充裕程度,土地制度对现代化事业的意义更大。这方面可拿印度与中国对比。我国经历了新民主主义革命和社会主义改造,打破封建土地秩序,建立社会主义土地制度,为中国现代化建设奠定基础。没有经过资产阶级革命和社会革命的国家和地区,直接从封建社会起步现代化,其现代化事业多半不顺。

2.当前中国土地制度改革面临最紧迫的问题是城镇化和工业化。中国城镇建设有止境,未来城镇建设新增占用耕地不会超过5 000万亩,"征地—园区/新区"模式最能做到土地节约集约利用。随着中国城镇化逐步完成,大规模征地结束,未来土地建设开发零星推进,到那时可逐步放弃"征地—园区/新区"模式,采用更加多元的土地开发模式。中国还处于发展中阶段,从发展走向发达,必须经过一段的土地大规模开发,从这个角度看,不要动不动就拿现代化已经完成国家的土地制度与中国比,欧美发达国家已经完成基础设施建设和城市化,建设不多,则土地矛盾不突出。如果非要比,要看欧美国家在其曾经历的大建设大开发时期的土地制度是如何设置的。

3.地利要共享。劳动是财富之父,土地是财富之母。土地结合劳动才能创造财富。整个社会财富按照工资、利润和地租三种形式分配。社会财富总量有限,土地占有者获得的地租越多,利润和工资占比就较少,食利者越多,劳动者获得的就越少。改革土地制度时,不要总想着让哪一个群体通过土地一劳永逸地攫取财富,政策上鼓励食利,对社会进步不利,也不符合社会主义分配原则。

4.中国土地制度的起点是公有制。土地属于公有制生产资料,不是任何人借以攫取社会财富的工具,土地制度改革要警惕财产权话语。

5.中国土地制度具有优越性。目前土地制度改革上存在一种趋势,将西方国家的民法物权法制度当作标尺,不承认中国制度实践的合理性,认为凡是西方法律中没有的,中国就应当改革。中国又快又好发展的奇迹表明,中国土地制度符合国情和适应发展需求,是全世界最优越的土地制度形式。

6.修法应当多听取法律工作者之外的声音。中国现行土地制度是从《宪法》出发,在多年实践中逐步探索形成的。《土地管理法》修订涉及法律问题,但不仅仅是法律问题。撰写法律条文需要法律工作者的精良专业技术,仅此还不够,参与修法者还需要对土地制度实践有深刻的理解。深刻理解土地问题,建立在深入研究社会实践的基础上。修法要坚持"从实践中来,回到实践中去"。

7."三项"试点需要全面评估。"三项"试点封闭运行,目前对"三项"试点情况的评估是由国土管理部门内部完成,社会公众了解不够,政策研究者参与不够。试点地区试的是改革方案,既要证实,也要证伪,成功经验要总结,失败教训也要总结。在试点中发现改革方案行不通的地方,就是在为全局改革积累经验。一些改革方案落不了地,说明这个方案行不通,修改法律时就要谨慎。譬如,国务院关于农村

征地制度、集体经营性建设用地、宅基地制度改革试点情况的总结报告,提到征地制度改革试点存在"不够均衡""有效办法还不够多"等问题,意味着修法的经验支撑还不够,这方面的改革就不宜贸然推进。

8. 土地制度改革不能负担太重。完善建设用地制度包括 3 个基本目标:合理利用资源,促进经济发展,公平分配土地增值收益。我国现行土地制度基本满足上述 3 点。实践中,一些地方政府和政策部门设计各种复杂制度,用土地来搞城乡统筹、打造乡村建设亮点工程,等等,这么做不能忽视一个前提,土地政策可作为财富再分配工具,但是离开了劳动投入,土地上不能凭空长出财富,因此,做一个两个点可以,全面推开不行。不忘初心,方得始终。土地政策要做一点减法。

最后,借《地权的逻辑Ⅲ》中的观点作为总结:改革开放以来,我国经济社会建设取得了举世瞩目成就,离不开社会主义土地公有制。高速城镇化而没有产生"贫民窟",土地要素以有期限使用权的形式参与市场配置,土地增值收益通过国家征收来实现"地利共享"等等,无一不显示我国土地制度的优越性……,激进的土地制度改革将会让我国土地制度丧失优势,《土地管理法》需要完善,不必大修大改[2]。

参考文献:

[1] 国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告[EB/OL]. (2018-12-23)[2019-04-05]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm.

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

[3] 周其仁. 为什么城市化离不开农地农房入市[N]. 经济观察报,2014-09-08(05).

[4] 蔡继明. 农村征地制度改革的几个建议[J]. 人民论坛,2013(4):30-31.

[5] 郑振源. 征用农地应秉持"涨价归农"原则[J]. 中国地产市场,2006(8):72-75.

[6] 桂华. 论社会主义地利共享秩序及其制度实现——兼评《土地管理法》修订[J]. 社会科学,2018(6):65-71.

[7] 周其仁. 同地同权的宪法依据[N]. 经济观察报,2014-05-26(04).

On the Direction and Some Ideas of China's Land System Reform

HE Xuefeng, GUI Hua, XIA Zhuzhi

(*Department of Sociology, Wuhan University, Wuhan* 430072, *China*)

Abstract: Land system is the basical system of a country. Three experiment tasks of the reform of land requisition system, collective construction land entering the market and rural homestead system put forward at the 3rd plenary session of the 18th CPC Central Committee provides experience support for the amending of *The Land Administration Law*. Up to now, *The Amendment to Land Administration Law* (*Draft*) has been approved at the executive meeting of the State Council and submitted to the Standing Committee of the National People's Congress for reviewing. Since the implementation of the three experiment tasks, we have been paying close attention to its achievements in different areas. This paper, through explaining *the Amendment to Land Administration Law* (*Draft*), tries to assesses the effect of the new land system reform. The general conclusion is that the current land requisition system is basically fair, the collective construction land entering the market should be kept within the stock range, and the withdrawal of rural homestead is a natural process. Thus the land system reform should be steadily advanced.

Key words: *The Amendment to Land Administration Law* (*Draft*); land requisition system; collective construction land entering the market; rural homestead

(责任编辑:王倩)