“三权分置”还是“两权置换”?

——城乡融合发展视域下的土地制度改革构想

蔡 超

(南京大学 马克思主义学院,南京 210023)

摘 要:当下的土地制度改革从长远看必须贯彻推进城乡融合发展的国家意志。从城乡融合发展的视域来看,虽然“三权分置”制度设计的目的是为了盘活土地经营权,培育新型农业经营主体,但这样的制度设计使土地权属关系和利益分配关系更加复杂化,也不能有效地推进城乡之间要素自由流动。从历史正义和社会公平角度来看,农村土地的根本性质在于保障农民的居住权和生存权,那么在中央政府主导下的“两权置换”的改革方案或许是更佳的选择,即可以使农民用土地承包经营权益置换社会保障权,用农村宅基地所属权益置换城市里的住宅权。这样不仅能够建立起有序的土地退出机制,解除农民进城的后顾之忧,而且能够支持未来实现地租收益全民共享,真正促成城乡一体化发展。

关键词:三权分置;土地制度;两权置换;土地退出;城乡一体化

中图分类号:F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1009-9107(2021)01-0089-08

妥善处理好城乡关系,是推进经济社会持续健康发展的必然要求。党的十七大提出“城乡经济社会发展一体化”的新思路,此后推动“城乡一体化”便成为解决城乡不平衡发展问题的基本遵循。党的十九大进一步提出要促进城乡融合发展,建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系。2019 年 5 月《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》的发布,明确了“三步走”的路线图,确立了涉及到人口、土地、财政、金融等多个关键领域的改革任务书。可以说,国家推进城乡融合发展的意志很坚定,未来城乡综合改革的基本取向也很清晰,那就是优化城乡资源配置,加速城乡要素流动,完善城乡空间规划,增进城乡居民福祉[1]。但在具体推动落实的手段和方式上,却依然存在着争议,其中争议的一大焦点就是如何确立新形势下的农村土地制度。笔者将从推进城乡融合发展的视域出发,对农村土地制度改革的可能方案展开一番新的思考。

一、社会演化发展与农村土地制度变迁

社会经济形态本身是在不断进行动态演化的。辩证法告诉我们,必须学会用发展的眼光看问题。随着社会历史条件的改变,必须适时地调整不再合理的制度成规,尤其是对要进行赶超的后发国家来说会面临社会转型带来的多重矛盾叠加压力。因此,必须时刻保持着对制度变革要求的警觉,有意识地相机抉择。土地制度作为国民经济中重要的底层制度,则直接关乎到城市化和工业化发展的全局。

收稿日期:2020-08-18 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2021.01.10

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(15jjd710005);江苏省研究生科研与实践创新计划项目(KYCX20_0010)

作者简介:蔡超,男,南京大学马克思主义学院博士研究生,主要研究方向为马克思主义政治经济学。

(一)农村土地制度改革的基本历程

新中国成立后,土地制度以及农业生产一直是农村经济工作的核心。新中国成立初期,党和国家将城市土地收归国有,废除了农村过去的封建地主经济,通过对农村土地进行权属改革,实现了农民私有制性质的"居者有其屋""耕者有其田",稳定了国民经济基础。在一个小农经济占主体的国家是不可能快速建成马克思所设想的社会主义社会的,也就是说,这时候必须通过改变生产方式来发展生产力,从而为社会主义的实现创造物质条件。实现社会主义工业化是国家经济建设的最主要目标,而在一个内循环主导的经济体系中要为工业体系建设提供稳定的原始积累资金,最可行的选择就是通过工农业"剪刀差"的方式从农业中提取剩余。于是改造分散的小农经济就成为一种选择。国家积极动员农民加入农业合作社,进行农业集体化生产和经营。事实证明,这样的生产合作化不仅可以降低税收和交易环节的制度成本,而且能够为工农业产品的顺利交换提供保障。为了巩固这种经营模式,国家通过相关法律政策,于1956年逐步确立起了农村土地的集体所有制,进而在此基本上又确立了"三级所有,队为基础"的人民公社制度,从而将农业、农村和农民全部纳入到公社体制中来。客观来说,这样的土地制度以及其衍生的农村经济模式发挥了重要的历史作用,一方面在生产力水平还比较低的社会条件下为数亿农民提供了基本生活保障和集体兜底支持[2],另一方面为社会扩大再生产的顺利进行提供了制度基础,为赶超战略下基础工业体系的发展提供了积累资金,保证了初步实现工业化目标的实现。

到了20世纪70年代末期,土地制度改革又成为改革开放的先声和贯穿整个过程的主要内容。由于高度集中化的土地制度以及农业高积累率压抑了农民的生产积极性,使得土地资源以及劳动力都出现浪费。农民中间出现了"分田单干"的诉求。而此时国家正谋划着打破高度集中的计划经济体制以及趋于固化的城乡分工格局,在一定程度也就默许了农村社会的这种制度松动。于是从1978年到1983年,农地制度改革是以联产计酬等多种责任制形态为土地制度变迁的始点,采用渐进、局部均衡、多样化发展的制度变迁方式,直至确立家庭承包经营的农地基本经营制度。集体所有、集体经营的土地体制基本瓦解,不需要全面服务于"工业赶超战略"。此后为了强化和稳定农户家庭对土地经营拥有权利的完整性,政府则被动式地多次出台政策,强调农村土地的集体所有属性并延长农民的土地承包经营期限,将土地承包权益在法律上进行确认,也就是赋予了其物权属性。至此,在集体所有制的名义下,农村居民事实上拥有了带有物权性质的"两块地"——宅基地和承包地,这也形成了当今农村土地制度的基本状况。应该说,这样的土地制度改革实践,在一定时期内起到了重要的作用,破除了曾经趋于僵化的农村经济体制,赋予了农民生产自主权和自由迁徙权,为社会主义市场经济的建立奠定了制度基础,也为后来普遍的市场化社会分工提供了最重要的劳动力来源。

通过反思可以看到,我国土地制度的变迁历程不仅仅是关乎农业生产或者说农村,而且还关乎国家意志和国家战略[3]。并且,在由国家意志驱动的社会演变过程中,似乎发生了一次深层次的制度性断裂。从工农关系角度来思考土地制度问题:在计划经济时代,农业和工业始终是处于相互补充地位,土地本身具有保生存和保建设的双重功能,在中国的现代工业基础体系建成之前,大量的农业人口为工业建设做出了巨大的牺牲。从历史正义的角度来说,进行这样的制度安排,某种意义上可以说,农业是工业的"债权人",有理由要求在初步建立起现代工业体系之后,国家对广大农村进行一定的制度红利补偿,为农民提供更多的工业就业机会,为农业建设进行反向的工业资源输送。而问题恰恰在于,市场化改革遵循的是城市偏向的资本增殖逻辑,使得大量的工业资源和生产要素向城市集聚。农村和农业失去了与国有工业资源之间的显性或隐性的分配划拨关系,只剩下了市场交易关系。个体经营的农民因为户籍制度和土地制度的限制,失去了与城市市民相同的社会福利保障机会。农村发展与城市发展之间的有机联系被切断,城乡矛盾逐渐凸显出来。按历史逻辑来说,本应尽快通过制度设计破解和扭转计划经济时代遗留的城乡二元分治格局,但由于制度性断裂,市场法则逐步开始对土地制度和农业生产发挥着决定性影响,自由主义的市场逻辑反而更强化了城乡二元结构。

(二)当前土地制度导致的主要问题

随着市场关系逐步占据主导地位,当前的土地制度已经越来越不适应社会发展的需要,是导致“三农”问题出现并迟迟得不到解决的重要因素。

首先是阻碍了农民的市民化。随着城乡差距的扩大以及农业生产技术的进步,进城的农村户籍人口不断增多,甚至一部分已成为长期在城市定居的新居民,更多的则属于半农半工身份的农民工。“人地分离”的情况已经非常普遍[4],集体土地制度存在的正当性条件已经不复存在。这里要纠正一种错误的认识,一些固守社会阶级分析传统的学者认为,中国当下的农村户籍人口本质上都是拥有土地生产资料的“小资产阶级”。这样的理解显然是不合适的,因为在当下的土地制度下,对于集体土地资产而言,农民就相当于一个入股股东,虽然从股权角度讲,农民个体应该拥有对土地的所有权,但却无法对完整股权进行任意支配和资本化流转,而且农民现在主要依靠的是非农收入,土地带来的收益占到总收益的比例已经越来越低,所以农民根本就谈不上“小资产阶级”一说。当然农民确实跟土地这种重要的生产资料捆绑在一起,形成了农民身份认同上的错觉。同时也受限于土地制度和户籍制度的联动牵连关系[5],使得农民无法顺利转为市民,要么是缺少动力转为市民,要么是缺少能力转为市民。对有的已经在城市定居的农村人口来说,保留农村户籍身份,意味着可以继续保留农村的土地权益;对于另外一些人来说,现行的土地制度缺少补偿性退出机制,无法将土地顺利转换为实质性的资产或资本,无法为融入城市提供物质支持[6]。因而,城市化的发展趋势受到了现实制度的隐性阻挡。

其次是导致了农村的衰败以及城乡关系对立。我们知道,经济发展主要涉及到三大要素——资本、劳动力和土地,而在当下多种生产方式并存的社会主义市场经济模式下,资本早已经可以自由流动,资本关系也已经普遍化,除户籍制度之外,农村劳动力也已经实现了广泛的自由流动,唯独土地无法作为生产要素自由流动和交易。集体土地只是名义上的虚权,以虚置的集体名义来进行土地交易,缺少足够的操作空间。实际上土地要转让,也只能是卖给国家,土地要素完全被垄断,缺少有效的土地交易市场。这种缺少议价空间的土地征收方式必然会带来利益分配不公平问题。随着城市化进程的不断推进,城市建设用地越来越紧张,经常面临建设用地指标的限制,因此不得不以国家的名义来征收农村集体土地。而从马克思主义地租理论来看,在城市化推进过程中,必然会带来不断变动的极差地租[7],土地价格作为地租的资本化,自然也不可能保持稳定。因为没有正常的土地市场博弈关系,城乡土地征收不需要考虑边际收益和边际成本,所以城区面积便不断谋求向外扩展。动态来看,潜在极差地租带来的增值收益主要体现在城市房地产的持续性价值增值,因此这种收益大多被城市居民占有了[8]。从社会总财富的角度来看,就意味着作为整体的城市对作为整体的农村一定的“掠夺”,这样不合理的资源错配和利益分割,成为导致农村衰败的重要原因之一,也直接造成了城乡关系的紧张。

最后,当前的土地制度阻碍了现代化农业生产方式的推进。现代农业要求的是集约化生产、规模化经营和专业化管理,而分散的家庭土地承包方式导致了农村土地的高度细碎化,出于成本收益考虑,小农户不可能在小块土地上进行大量投资、引进代表先进生产力的科学技术和广泛使用农业机械。显而易见,这样的小农经济生产已经越来越不符合现代化农业生产的需求。那能不能依靠农村土地租赁来解决这个问题呢?如果农民将自己的“两块地”承租出去,那受让者只具有使用权和收益权,而没有处分权,这样的转包关系缺少足够明晰的权责关系划定,难以形成有效的生产激励。例如,如今国家的种粮补贴和土地补贴越来越多,那么这些补贴应该是归享有承包权的农民还是实际租赁经营土地的经营者?土地承包人似乎有权利获得这项补贴,但从国家层面来说,旨在把补贴给予实际进行生产经营的人,从而鼓励农业生产,保障国家的粮食安全。此外,短期的土地租赁关系很难激励承租人形成长期的经营计划,因为土地的实际承租人在土地上的投入,从财务角度来讲都属于费用,农业的基础生产资料只有使用价值没有交易价值,这些在土地上的资金投入无法形成现实的资产,无法作为资产进行衍生性流动。如果缺乏合理的成本收益分析,对于要打造现代化生产经营的农业公司来说,就会遇到资本黑洞,不能获得合理预期,存在着潜在的资金风险。

二、“三权分置”改革的预期与局限性

从政策调整角度来观察过去40年的农村土地制度变迁,政府一方面强调了农户承包经营土地的关系长期保持不变,另一方面也鼓励各地方在不改变农村土地集体所有制这个前提下进行大胆创新。相对单一的农地集体所有的制度安排以及客观存在的区域经济差异,各地方土地改革还是因为比较优势的不同呈现出了多种样态。反思目前整体的农村生产经营状况,已有越来越多人意识到,需要对底层“两权分离”的农村土地制度进行进一步改革。“三权分置”是国家提出的土地经营模式改革方案,然而这种模式能不能广泛推广开来,或者能不能取得预期的效果,尚需要认真考察。

(一)“三权分置”改革的目的

以前的土地制度凸显了集体所有制土地上农民的承包经营权,这个时期的农民主要是为了满足自我需要的农业小生产者。而市场化改革进行到今天,大量农业从业者已不只是为自己而生产,而主要是为市场和利润而生产。小规模的农业生产者不具有抵抗市场风险的能力,一直停留在“生产者”的水平,最后的结局注定是被市场淘汰。这样的外部市场条件决定了必须将“农业生产”升级到“农业经营”的水平,必须引入资本将传统小农业生产模式改造成现代化大农业生产模式。而不论是城市的资本下乡,还是原来的农业生产者通过资本集聚的方式进行规模化投资,都意味着加速土地资源的流转与集中。进行更大规模的土地利用与开发成为农业发展的必然趋势。

现实中,农民的土地经营权利已通过租赁等方式进行流转,并且流转的规模不断扩大,已经出现大量从农户手中流转获得承包地的专职农业经营者。而在现有的土地政策体系中,这些农业经营者的身份却比较尴尬,经营权如何获得,有哪些权能,如何得到法律政策保护,缺少明晰的界定,也缺少主张权利的足够空间。鉴于既成的土地权属分离的局面,为保护和确认实际土地经营者的权益,国家发布了关于“三权分置”改革的指导意见,也就是给拥有土地承包经营权的农民确权,将土地承包经营权拆分为承包权和经营权,允许经营权流转,从而对农业经营者进行一定赋权。此时,已不能在原有的二分结构中来理解集体所有权和农民承包权的具体含义和权益[9],而必须面对三分结构的新情况。

“三权分置”的主要政策预期就是,通过分离出来一个经营权,并给予经营权相当的地位,助推和引导土地的有序流转,确保适度规模的农业经营者的权利,以适应规模化经营的需要。通过土地流转,使得土地承包人和实际经营者的权责划分更加明确,从而期待未来出现一批现代新型农业经营主体。目前真正从事农业生产的主要是老年人,这样的小农生产局面已经不可持续,也不利于保障国家的粮食安全;明确了三种权利以后,可以赋予农业经营者的经营权更丰富的延伸权益,例如在财务会计制度上给予经营权一些政策优惠,允许对投资费用进行税前扣除等,或者允许用经营权来进行抵押、担保等,也就是保障经营权具有一定的独立属性,从而有效地稳定农业经营者的生产预期,激励其扩大规模和加大投资。通过规模经营降低粮食生产成本,提高与到岸进口粮食在价格上的竞争力。此外,通过制度化的“三权分置”制度,能够进一步解放部分农村劳动力,使这些劳动力转移到城市工业中去,激活劳动力市场的供给端。

(二)“三权分置”改革的局限性

总体来说,“三权分置”的制度安排回应了农地权利分割的现实要求,但缺少实质性的改革。农村土地所有权、承包权、经营权三权分置,实际上只是对现有土地权属和使用现状的默许。问题是,这种权利切割看似界定明确,实则分散了土地的核心权属,在实践层面存在着属性混淆带来的逻辑悖论[10]。在提出“三权分置”以前,为了强化农户的权利,国家政策和法律对集体土地所有权的权能一再限制,使土地承包经营权独立成长为足以抗衡集体所有权的物权。而现在承包权和经营权又再次被分割,是不是也要主张将经营权物权化?根据权能派生理论,同一客体之上的权能总量往往是恒定的,有所强化,或必有所弱化。强化农户权利,

集体权利或会受到影响;强化经营权,农户承包权或会受到压缩。土地经营权的物权化,或是要弱化农户的承包权,将更多的农民从农地上挤压出去,为资本“腾地方”。如果“三权分置”不主张土地经营权的物权化,又如何能赋予新建立的经营权以可转让、可抵押、可担保的地位?对于土地经营权的物权化设想,主要涉及的不是制度设计的法律问题,而是利益平衡的政治问题[11]。

此外,“三权分置”改革制约了土地价值充分实现,阻碍了土地的商品化流通。虽然农民的经营权可以流转,带给农民一部分可支配收入,但这种制度设计并不能实现有效的投资激励[12],使农村可持续发展,反而使问题进一步复杂化。从现时代的发展要求来看,只有权属集中,才能更加满足资本增殖的需要。土地所有权归集体,本来就是农业合作社以及人民公社化运动下的产物,但作为基层生产组织单位的人民公社已经不复存在,虽然村民委员会的建制还在,但绝大多数村委会也已经不具有组织生产的功能,主要是维护农村社会稳定和领取发放国家补助的职能。这种集体所有权本身是虚置的。农民的承包权名义上是 30 年一变,但在实际中却是,承包地面积和位置已经变成了相对固定的权属,不再进行重新“分地”。这种情况下,虽然可以试行普遍化的土地流转,但新型农业经营主体没有所有权和承包权,使用期跟着承包期限走,只能做短期投资,得短期利益。很显然,“三权分置”使链条更长,利益博弈均衡更难实现[13],使问题更加复杂化。只有把虚置的权利填补起来,使所有权和收益权合一,还原土地的根本权属,让生产资料完全归所有者支配,才能真正促进土地的开发和利用,使社会经济健康持续发展。

设想一下,如果拥有承包地的农民都大范围地将土地经营权流转了,那么农民还有什么理由要留在农村,或者说保留农民身份?过去农民之所以留在农村,是因为他们是从事农业生产的主体,需要跟生产资料直接结合,现在既然已经完全脱离了实际的农业生产条件[14],就没有必要留农村,如果这些人完全脱离了农村,将会大大缓解农村人地关系紧张的压力,并且真正的农业生产经营者的收入会提高。而现在的情况是,他们之所以还是农民,是因为还保留着名义上的土地承包权,这样的制度束缚了农村劳动力,不利于解决中国即将面临的人口红利消失带来的劳动力危机;抑制了专事规模农业生产的农村中产阶层的出现,不利于农村消费力的释放;拖累了城市化发展和经济增长方式转型,不利于彻底解决城乡二元结构带来的社会公平问题。可以说,现阶段中国农村土地的“集体所有制”总体上已显现出阻碍中国社会向更高阶段迈进的征兆,因此,必须在更广阔的理论视野下来重新审视土地制度改革的思路。

三、“两权置换”的构想与设计

如果说过去几十年放由农村“自由发展”和自主创新,那么在当前的社会经济条件下,由人口结构决定并反映着产业结构的城乡结构已经严重失衡,表现出了“自锁性”[15],农村发展的内生动力已经不足,自发的城市化进程也出现了阻滞,要破解当前这种僵局,需要有国家意志的干预,由政府力量来助推打破目前的结构性矛盾。在坚持历史正义和社会公平的原则下,从社会形态转型和城乡经济融合发展的大视野下来思考农民的未来出路,来设计土地制度改革的有效方案。农民现在拥有的是宅基地和承包地,而大多数农民的最终归宿是成功地融入城市,转化为被现代企业雇佣的工人市民。如果能将这种情况统筹起来考虑,就会有新的思路。

(一)用“两权置换”建立起土地退出机制

首先是给予农民退出土地的选择。应该看到,农民虽然名义上拥有“两块地”,但这两块地受限于土地制度约束,无法像个人资产一样进行自由流转和变现。也就是说,不完全具有资产的属性,也无法顺利转换为资本。这就意味着农民缺少了非常重要的一份权属支持。当初的集体土地是农户自愿加入进去的,历史上的农村集体所有制不仅包括物质生产和物质利益的内涵,即经济学的意义,而且还注重集体成员之间同志式关系的建设,也就是还包括着社会学意义。而如今这种农村集体所有制存在的正当性社会条件已经不复存

在,那么是否可能构想一种全面退出集体所有制土地的方案,给予农民彻底退出在农村所属土地的选择项[16]。解除农民与农用地的隐性人身依附关系,就是对人力资源和土地资源的双重解放。这里必须破除小农式的"乡土情结",现有农村的要素资源和生产生活条件无法提供那么多就业机会,承载那么多的人口。从社会发展的眼光来看,农民是一个必然趋于消亡的阶层,农民逐步转变为纯粹的城市工人阶级乃是历史的进步。即便现在农村能留住老一辈农民,但农民的下一代,还是要想办法到城市享受现代化的教育、医疗等资源。因为城市不仅仅意味着工作,更意味着一整套现代化基础设施和公共资源服务。只有在城市化发展达到一定程度后,才有资源和动力来打造静谧的乡村田园景观。

如果允许农民全面退出所属土地,那应该由谁来充当收储土地的主体?在当前的土地集体所有制度框架内,由私人来收储农民退出的土地显然是不现实的,因为那将意味着土地私有化的推行,并将造成一系列连锁反应。合适的收储主体自然应该是政府,由政府来接手农民在集体土地上的"股权"。重庆市政府进行过"地票"模式的城乡建设用地置换探索,总体上取得了较好的改革成效[17],在一定程度上可以看作是建立土地退出机制的尝试,但这种模式本身依然不够彻底,存在着诸多客观条件限制,普遍推广的难度较大。相比之下,笔者认为浙江省嘉兴市政府的"两分两换"模式更值得借鉴[18]。由于历史原因,我国农民并没有实质性享有各种社会保障。因此对农民而言,农村的承包地就相当于国家给予的一份替代性的社会保障,农村的宅基地相当于国家给予的一份居住权补偿。在农民缺少实质性的社会保障之前,这样的土地制度在历史上固然有其合理性的一面[19],但这并不意味就必须始终坚持这样的土地制度不动摇。既然已经认识到了根本问题所在,那么在社会发展已经具备条件的情况下,何不用实质性的社会保障权和住宅权来置换农民的承包地和宅基地?也就是允许农民用手中的承包田置换城市里的社会保障,用宅基地置换城市里的"住宅权"。采取这样"两权置换"的模式,不仅可以建立起有序的土地退出机制,还可以解除农民进城的后顾之忧,从而一揽子解决农村劳动力转移和城市化发展的问题。

"两权置换"模式的土地制度改革方案,就是由政府来充当农民集体土地所有制下所属"股权"的对价方,通过为农民提供到城镇生活的"社会保障"和"住宅",来换取农民自愿放弃所有的承包经营地权益和宅基地权益。这样的结果就是,将农民名下经过确权的集体土地"股权"让渡给政府(国家),也就是将集体土地收储为国有土地。用"社会保障"来置换农民的承包经营地相对比较容易,可以市县为域界,由当地的政府参照城市普通退休工人标准,将放弃土地权益的农民纳入到城市居民社会保障体系中来,为其提供基础性的失业、医疗保险以及养老金,也就是享受到同等的市民待遇。用"城镇住宅"来置换农民的农民宅基地,操作空间比较大,总体的思路就是由政府给予放弃土地权益的农民一定的价值补偿和政策支持,保障他们顺利地在城镇取得新住宅。可以设想的模式有:(1)用宅基地换购商品房。政府综合考虑和测度原农户家庭住房建设面积、家庭人口等因素,直接一次性给予农民相应的货币补偿,支持农民自主选择购买商品房。在本市内购房,还可以享受一定的购房优惠。(2)用宅基地置换安置房。由各地政府规划城镇安置区,统一建设不同价位的安置房作为置换标的,然后综合考虑和测度原农户家庭住房建设面积、家庭人口等因素,给予农民相应面值的购房券,农民可以用购房券来抵扣安置房购房款。(3)宅基地异地置换。由政府提供城镇安置区的土地和建房补贴,指导农户按照一定的标准,在新规划的城镇社区安置范围内自建或联建住房。这样也就在最大限度内尊重农民的自主选择权,并为农民在城镇安家落户提供必要的支持。

(二)地租共享与城乡一体化

"两权置换"制度设计的妙处在于,在历史发展要求和现实状况之间实现了自然而平顺的衔接。社会的发展转型,要求更多的农村劳动力转移到城市,但农民成功转化为市民的现实障碍就是缺少社会保障和稳定的住房。现将农民的带有社会保障属性的"两块地"与实际的城市社会保障权相置换,清除了农民进城的障碍,用社会成本较低的方式实现农民社保与市民社保的无缝对接,完成了对农民权益保障的有序过渡。这种

置换还激活了存量土地资源的内在价值。正如德·索托在《资本的秘密》中所揭示的,资产的真正价值在于流动,市场经济的活力和内在动力就在于发达的货币金融体系可以使得资产权益能够随时变现,最大限度地实现资金融通和资本增殖[20]。集体所有制名义下的土地过去一直游离在市场体系之外,无法通过货币金融体系来完整地表现出内在价值。而现在可以彻底将土地要素从虚置的集体所有权下解放出来,纳入到市场经济体制中来,让市场机制得以在土地资源配置过程中发挥作用,为生产要素的跨区域流动以及建设现代化生产方式主导的大农业创造前提条件。此外,因为农民放弃的宅基地和承包地回到了国家手里,而不是私人房地产开发商手中,也为国家宏观调控职能的发挥提供了现实基础和操作空间。

“两权置换”的改革将使政府(各地方的国土资源和规划局)收储大量的农村土地资源,并成为土地监管主体。这样就可以支持可持续的国有土地划拨使用和租赁使用,实现土地租金的全民共享。过去地方政府为了干预地价和房地产价格,往往会动用资金设立专门机构进行土地的前期开发和储备,实行净地招拍挂转让,其目的是调节土地供需总量和结构,平抑市场价格。即在市场低迷时,购进部分土地,增加土地储备总量;在市场上扬时,释放储备土地,扩大土地供给。而现在政府有了足够充分的储备用地,则可以进一步完善土地储备制度,支持今后根据城市总体规划以及经济发展需要来安排土地供应计划,对经营性土地的供应数量、结构、布局、价格、时间等进行有效控制,力争做到定性、定量、定位、定时供应土地,达到城市土地利用的最优化。另外可以按照市场化的原则运作土地,建立国有土地储备开发公司、国有土地资产经营公司和土地使用权交易中心等三个层次的市场主体[21],由点到面逐步推行国有土地租赁方案,拓展和规范土地使用权二、三级市场,允许闲置土地使用权再流动和再转让,提高土地利用效率,并且在金融、财税、会计及农地规划等方面配套跟进,逐步使之制度化,从而使得主要的土地经营收益都纳入到国家财政系统,再由国家财政统一进行再分配,实现地租的全民共享。

“两权置换”的改革将有力地推动国家资源在城乡之间的再分配,为城乡一体化发展创造条件。长期以来由土地制度决定的城乡二元分治格局,不仅导致了农民长期生活在公共服务资源匮乏的环境中,未能较好地享受到普通的国民待遇,而且还因为城乡基础设施条件的巨大差距,带来了社会综合治理的难题。“两权置换”的制度设计,在保证社会平稳运行的同时,有力促进了覆盖全体国民的统一社会保障体系的建立,使国家真正能够将全体国民在住房、医疗、教育以及就业等方面的条件统筹起来安排。在这个过程中,理性的国家意志便可以有力地弥补自发市场体系的缺陷,将“解决大城市病,发展中小城市,建设美丽乡村”进行统一谋划,从产业布局和人居环境的角度出发,科学地进行国土综合开发与城乡一体化发展规划。在城乡之间重新进行公共资源配置,弥合城乡之间的断裂带,引导各种生产要素在城乡之间合理流动,真正促进城乡均衡发展,形成更有活力的社会主义城乡新面貌,为社会主义和谐社会的创建提供现实条件。

四、结　语

从我国土地制度的变迁历程可以看到,不同历史时期的土地制度都或多或少地体现着国家意志,关联着社会经济形态特征。当前的国家意志就是要加速推进城乡融合发展,着力解决新时代中国特色社会主义存在的不平衡和不充分发展的问题,这也就要求在贯彻城乡融合发展意志的基础上,进行新时代的土地制度变革。以此来看,未来的土地制度改革方向和措施,不仅是要能回应农民的利益关切,迎合现实的迫切需要,更应该着眼于化解城乡矛盾,从而激活中国未来经济发展的潜力。目前实践中的“三权分置”改革方案总体上还是偏于保守,无法根本性解开城乡融合发展的症结,反而会使土地权属关系和利益分配关系更加复杂化。而中央政府直接参与的“两权置换”的制度设计不仅能够建立起有序长远的土地退出机制,解除农民进城的后顾之忧,而且能够支持未来实现地租收益的全民共享,形成城乡一体化发展的新格局。

参考文献:

[1] 邹一南.从二元对立到城乡融合:中国工农城乡关系的制度性重构[J].科学社会主义,2020(3):125-130.

[2] 舒展,罗小燕.新中国70年农村集体经济回顾与展望[J].当代经济研究,2019(11):13-21.

[3] 王建国,杨才园,谢玉梅.基于路径依赖、状态和结构依存的农村土地制度研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2019(6):21-30.

[4] 韩松.城镇化对农民集体土地所有权制度的影响及其应对[J].江西社会科学,2020(2):5-14.

[5] 韩立达.农村土地制度和户籍制度系统联动改革:历程演进、内在逻辑与实施路径[J].中国土地科学,2019(4):18-24.

[6] 王海鹏.新型城镇化进程中农民财产权益的损害与保护[J].西安财经学院学报,2018(6):64-69.

[7] 金栋昌,李天姿.从生产关系维度透视新中国成立70年来土地级差收入的制度变迁[J].经济学家,2020(6):107-117.

[8] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2018:266-269.

[9] 刘守英,高圣平,王瑞民.农地三权分置下的土地权利体系重构[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017(5):134-145.

[10] 徐亚东,张应良.农村承包地"三权分置":产权结构、逻辑悖论与产权重构[J].农村经济,2019(7):10-17.

[11] 米运生,罗必良,徐俊丽.坚持、落实、完善:中国农地集体所有权的变革逻辑演变、现状与展望[J].经济学家,2020(1):98-108.

[12] 董欢.中国农地制度:历史、现实与未来——"三权分置"政策背景下的新审视[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(4):58-66

[13] 王海娟,胡守庚.农村土地"三权分置"改革的两难困境与出路[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(5):184-192.

[14] 朱冬亮.农民与土地渐行渐远——土地流转与"三权分置"制度实践[J].中国社会科学,2020(7):123-143.

[15] 蔡超,城乡结构失衡视角下的三农问题研究——基于政治经济学的分析[D].武汉:华中师范大学,2019:16-19.

[16] 王海娟.集体所有制视野下承包地退出制度及其改革困境研究[J].经济学家,2020(7):76-84.

[17] 梅哲,陈霄.城乡统筹背景下农村土地制度创新——对重庆农村土地制度改革的调查研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(3):18-26.

[18] 仇恒喜,汪雷."两分两换"助推农村土地制度变迁:基于嘉兴经验的理论分析[J].经济社会体制比较,2010(6):89-93.

[19] 温铁军.三农问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2009:290-295.

[20] 赫尔南多·德·索托.资本的秘密[M].丁海生,译.北京:华夏出版社,2017:37-49.

[21] 高海.论农民进城落户后集体土地"三权"退出[J].中国法学,2020(2):30-46.

Separation of Three Rights or Replacement of Two Rights?

——New Thoughts on Land System Reform From the Perspective of Urban-rural Integration Development

CAI Chao

(*School of Marxism, Nanjing University, Nanjing* 210023, *China*)

Abstract: The national will should be implemented in the current land system reform to promote the integration of urban and rural development. From the perspective of urban-rural integration development, although the purpose of the "three rights separation" system design is to revitalize the land management rights and cultivate new agricultural management subjects, such system design makes the relationship of land ownership and interest distribution more complicated, and can not effectively remove the fundamental restrictions on the free flow of elements between urban and rural areas. From the perspective of historical justice and social equity, since the fundamental nature of rural land lies in the protection of farmers' right to live and survival, the "two rights replacement" reform scheme may be a better choice, that is, farmers can replace social security rights with land contract rights, and "residential rights" in cities with homestead ownership. In this way, it can not only establish an orderly land exit mechanism, relieve farmers' worries about entering the city, but also support the realization of land rent income sharing by the whole people in the future, and truly promote the development of urban and rural integration.

Key words: separation of three rights; land system; two rights replacement; land withdrawal; urban-rural integration

(责任编辑:董应才)