



城乡关系视野下中国农村土地制度改革的道路选择

刘磊

(四川大学法学院,四川成都610207)

摘要:农村土地制度改革的根本分歧在于对城乡关系的认识和判断,可将相关主张分为“城市中心论”和“城乡并举论”。基于城乡并举论的立场,以城乡关系为切入点,梳理农村土地制度不同改革进路的逻辑,辨析城市中心论的逻辑偏差及影响。农村土地制度改革需置于统筹城乡关系的层面,着力促进土地制度红利在城乡间平衡配置,为农民工在城乡顺利往返提供支撑,保障农村建设所需的物质基础和组织条件,为中国产业结构转型升级提供战略缓冲。具体制度设置需注意赋予土地调整权以增强集体统筹能力,防范承包经营权抵押、担保权能的风险,建立大田农民与土地发展权益的制度联系,推动土地发展权益向城市化的主体倾斜。农村土地制度改革要构建城乡互补、城乡互动的格局,促进中国社会整体发展。

关键词:农村土地制度改革;城乡关系;城乡并举论;城市中心论

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)06-0097-10

引言:农村土地制度变革的争论

随着我国城市化的不断推进,土地制度改革成为广泛关注的话题。当前土地制度改革的焦点和难点在于农村土地制度问题,围绕农村土地制度改革的讨论,既涉及具体操作层面的问题,更涉及宏观战略层面的考量。就宏观层面看,相关讨论的根本分歧在于对城乡关系的认识和判断上,一些具体分歧背后体现为对城乡关系的不同认识和期待。以对城乡关系的认识为分水岭,可将当前有关讨论分为城市中心论和城乡并举论两种基本主张。农村土地制度改革的城市中心论是目前的主流观点,认为农村土地制度设置应变革不利于城市化发展的制度因素,推动、加速农村人财物向城市流动。这部分论者总体上对城市化道路持充分肯定的态度,认为城乡关系应以城市化为中心。然而,部分学者对此持谨慎态度,认为中国城市化应当走稳健的道路。

当前及今后较长时间内中国究竟如何定位城乡关系,这是选择城市化道路的关键,也是农村土地制度改革的关键。对城乡关系的不同判断和定位,将影响农村土地制度改革方向的选择,进而对中国现代化进程产生不同影响。从世界经验看,土地制度问题也是影响城乡关系的重要因素。^[1-3]本文以理解城乡关系为切入点,梳理农村土地制度改革不同进路的基本逻辑,辨析城市中心论的偏差,探寻有利于促进城乡关系协调、适合现阶段我国国情的改革道路。

收稿日期:2015-06-30

作者简介:刘磊,男,四川大学法学院博士生,研究方向为法律社会学、中国基层社会治理。E-mail:lawyerll89@

163.com

一、理解城乡关系是农村土地制度改革的关键

从历史经验看,农村土地制度的变革与城乡关系的定位及调整存在紧密关联^[4]。在革命时期,中国共产党以“延安道路”的方式实现乡村革命,“创造性地解决了农村在多重压迫下解体的问题”^[5]^[12]。在建设时期,国家与乡村关系发生转变,城乡关系有了新特点,包括农村土地制度在内的许多制度设置均与之相关。

1. 新中国城乡关系的历史演进

1949年新中国成立,新民主主义革命取得胜利,《共同纲领》宣布“有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制”。在1950年《土地改革法》和1954年《宪法》中,城乡土地私有制均得到法律上的确认。随着社会主义改造和建设的推进,国家逐渐确立优先发展重工业的战略,以剪刀差的方式强制实现农业对工业、农村对城市的支持,同时以国家强制的方式反馈农业和农村,以“缩小三大差别”(工农差别、城乡差别、体力劳动和脑力劳动的差别),实现城乡统筹。但这个阶段总体偏重于工业和城市,农村处于附属地位,服务于重工业和城市的发展。^①为适应这一发展战略的需要,国家重建了城乡关系^②,农村土地制度也随之发生变化。建立在土地私有制基础上的小农经济难以为工业发展提供大量资本积累,粮食收购出现困难,土地改革后出现了新的贫富分化和土地集中。在这样的背景下,经历初级社、高级社和人民公社等不同阶段,逐渐确立农村土地的集体所有制,最终形成“三级所有、队为基础”的农业集体化生产模式。

1956年社会主义改造完成后,受制于当时偏重重工业的产业结构,城市吸纳劳动力的能力有限,国家加强对农村人口外流的行政控制,收紧城市用工单位的招工权限,限制临时工的数量和雇佣期限,但未能遏制农村劳动力外流的势头。1958年《中华人民共和国户口登记条例》颁布,实行严格限制农民向城市流动的户籍管理规定,“既不能让城市劳动力盲目增加,也不能让农村劳动力盲目外流”,在法律上确立了城乡二元户籍制度,以法律形式确认和固定了特定的城乡关系^[6]。

由农村土地集体所有制和城乡二元户籍制度构成的制度性的城乡二元结构在很大程度上固化了城乡差别,城乡福利供给体系和水平存在很大差距,形成“剥削性城乡二元结构”^[7]²⁵。不过,这种城乡二元结构有其特定的历史合理性,便于国家从农村有效提取剩余,提高资本积累的有效性,确保优先发展重工业战略的实现,为长远发展奠定了基础,同时避免了近代中国在国家政权建设出现的赢利型经纪替代保护型经纪的“国家政权内卷化”现象^[8]。在这个阶段,尽管国家的发展战略总体偏向重工业和城市,但也强调要处理好工业与农业、城市与农村的关系,在农村建立了强有力的组织体系,组织动员农村大量劳动力开展农田水利基础设施建设^③,并以集体化的方式重建乡土文化^[9]。

改革开放后,城乡关系出现了新变化。随着国家发展战略调整及对外关系扩展,地域间、城乡间壁垒逐渐松动和瓦解。“包产到户、包干到户”的改革逐步在全国推行,最终普遍形成家庭联产承包生产责任制,农业集体化生产模式瓦解,农村土地权属关系发生变化:土地集体所有制得到保留,农民获得土地的承包经营权。去集体化带来大量农村劳动力从土地中解放出来,农民收入来源多元化。^[10]²³⁵⁻²⁵⁴改革开放初期,城乡关系朝着缩小城乡差别的方向发展,但1980年代中期以后,特别是1990年代,农村大量资源流出,城乡差别日益扩大,以“农村真穷、农民真苦、农业真危险”^[11]为症候的“三农”问题成为关注焦点。在此形势下,农村土地制度开始调整,“三十年不变”和“增人不增地、减人不减地”为中央提倡并写入法律,进而导致农村集体统筹能力削弱,弱化了集体开展农业生产协作、公益事业建设的能力,^[12]加剧了农村的衰落和城乡关系的失衡。

① 毛泽东在《〈中国农村的社会主义高潮〉的序言》《〈中国农村的社会主义高潮〉的按语》《论十大关系》等文献中对此有过经典的阐述,参见《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版。

② 近代以来,中国城乡关系的基本特点总体体现为由传统社会中的乡土本位转变为城市本位,城市的扩展和乡村的衰弱是同一历史过程的不同层面。为了医治和调整这种城乡关系所带来的乡村的破败,梁漱溟等人的乡村建设运动正是在这样的背景下展开。参见梁漱溟:《乡村建设理论》,山东邹平乡村书店1937年版。

③ 有关这方面的论述很多,比较新的研究如胡新民:《毛泽东周恩来眼中的治水与治国》,《党史博采》2015年第3期。

2. 当前影响城乡关系的若干重要因素

与许多发展中国家一样,中国于21世纪开始进入城市化转型^[13]¹⁻²,处于快速城市化阶段。如果说1980年代和1990年代中国农村土地制度问题主要是在“老三农”危机的背景下展开,进入21世纪,特别是取消农业税费后,农村土地制度问题更多地是在嵌入城市化转型的过程中而日益凸显,或者说是“新三农”问题的背景下产生,农村土地问题在“新三农”问题中处于核心位置^①。在城市化转型中回应和构建怎样的城乡关系,成为农村土地制度改革必须面对的重要问题。当前,对城乡关系产生重要影响的主要有以下几个方面:

第一,城乡二元社会经济结构会在未来较长时间内存在,但功能已发生重要变化。从1980年代开始,附着于城乡二元户籍制度上的城乡差别性福利体系逐渐削弱,特别是随着国有企业改制的推进,许多基于户籍制的城乡福利性差别待遇已逐渐剥离,如教育、医疗等方面实现了较高级别的市场化。当前,城乡二元结构基本取消了对农民进城的制度性限制,城乡差别更多地是社会经济结构层面的差别。从功能上看,城乡二元结构已由原先的剥削型二元结构,转变为保护型二元结构^[14],为进城务工农民顺利往返于城乡之间抵御市场经济风险,为发展危机的“软着陆”提供了重要的缓冲地带^[15] 203-208。

第二,农村土地增值收益分配问题成为影响城乡关系的核心因素。尽管城市化中因征地而产生增值收益分配问题的土地占农村土地总量的很小比重,但因涉及巨大的利益空间而成为制度改革的重点,由此产生的冲突时有发生。执政党和各界呼吁要尽快“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”^②。土地增值收益分配问题,不仅关系到增值收益在各主体之间的分配,而且对我国城市化速度和质量、农民工进城方式、农业经营模式选择等方面产生重要影响。

第三,农业经营模式的选择是影响农村稳定和城乡关系互动的重要因素。目前围绕土地承包经营权问题存在的争议与农业经营模式的选择紧密相连,主要涉及赋予农民何种权利、推进何种方式的土地流转和规模经营。截至2014年6月底,全国农村承包耕地流转面积达3.8亿亩,占承包耕地总面积的28.8%,农村各类专业大户达317万户、家庭农场87万个、农民合作社124万家、农业产业化龙头企业12万家。^③ 农业经营模式会对农村土地流转的方式、农民进城务工安居的现实可能性、农村基层组织体系构建等方面产生重要影响,进而影响城乡互动方式。

第四,农民工群体已成为影响城乡关系的关键主体。据国家统计局发布的数据,2014年全国农民工总量为27395万人,比上年增长1.9%。其中,外出农民工16821万人,增长1.3%;本地农民工10574万人,增长2.8%。这部分群体构成中国当前及今后城市化的主体,积极稳妥实现农民工的城市化,对扩大内需、改变中国经济发展路径、实现经济结构调整具有重要意义。但在当前,农民工进城务工仍有风险,大量农民工还难以在城市安居,农村依然是其特定年龄阶段的重要归宿,农民工能以何种方式实现城市化成为问题的关键,农村土地制度改革直接关系到农民工城市化方式的选择。

二、农村土地制度改革“城市中心论”的不足

1. “城市中心论”的基本观点

农村土地制度主要包括耕地制度和农村集体建设用地制度,关系到农业经营模式的选择和地利分配格局的调整。在城乡关系这一矛盾体中,农业经营模式中矛盾的主要方面是农村问题,地利分配模式中矛盾的主要方面是城市问题。城市中心论的改革思路在这两个问题上均有体现,具体有以下几个方面的主要观点。

① 华生先生提出了“老三农”问题与“新三农”问题的划分,前者是指以赋税问题为核心的农民、农业、农村问题,后者是指以土地问题为核心的农地流转、农民离乡务工、农地非农使用的问题。参见文后参考文献[14],第55-67页。

② 十八届三中全会发布的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”。

③ 新华网:《全国农村承包耕地流转面积占承包耕地总面积28.8%》,载 http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/04/c_1113525279.htm

第一,扩大和强化农户的土地承包经营权,推动土地规模流转,发展现代农业。持这种观点者认为小农经营效率低,通过发展土地规模经营,有助于实现农业集约化生产,提高农业经济效益。^[16]有学者认为,在现行制度安排下,土地流转交易成本高,土地流转速度低,土地租赁市场难以发育,种地大户难以成长。^{[17]91-94}有论者认为,在家庭承包经营制下,土地集体所有权不具有排他性,承包经营权不具有自主性,土地转让不自由,这阻碍了规模经营和现代农业发展,^[18]要取消对土地流转限制性条款,促进土地自由流转。^[19]

第二,赋予农民完备的财产权,允许将土地用于抵押、出卖,通过土地变现享有财产性收益,推动农民向城市迁徙。持这种观点者对现行制度安排中限制农村建设用地,特别是宅基地自由交易的制度设置持保留意见。有论者认为,宅基地使用权是一种物权,应赋予宅基地使用权人充分享有行使、处分宅基地使用权的自由。^[20]许多学者认为现有制度安排会阻碍农民进入城市,可以通过允许土地用于抵押、出卖,增强农民的融资能力,以增加农民致富机会和进入城市的能力。^{[17]42-50}对于一些受城市化影响比较大的农村已经普遍存在宅基地出租、转让和抵押的现象,有论者认为禁止宅基地自由交易落后于实践,继续维持农村宅基地的非商品化、非资本化将损害农民的财产权利。^[21]

第三,改变既有土地征收制度,强化对集体土地产权人的土地增值收益分配。具体包括这样几个基本主张:一是城乡土地同地同价,征地时应按城市国有用地相同的市场价格给予农民补偿,以缩小城乡差距;二是严格区分公益性用地和经营性用地,公益性用地可以征收,但经营性用地应由用地主体与农民直接谈判;三是放宽土地用途管制,赋予农民自主实现城市化的土地开发权,农民开发的土地自由进入市场流通,推动实现农民建造的小产权房合法化。^①

可以看出,城市中心论者的立论基础主要基于自由主义经济学中的产权理论。这些观点是建立在对城乡关系的特定认知和判断的基础上,对现代农业经济以及农村土地制度具体设置的认识,体现出以城市为中心的立场。在城市中心论者看来,中国现行农村土地制度阻碍城市大量吸收农村人口,导致城市化率的提高非常缓慢,应以大力推动农民进入城市作为改革的重要目标。

2. “城市中心论”的偏差及影响

“城市中心论”对城乡关系的判断及农村土地制度问题的认知存在一定偏差,相应的政策实践可能产生一些不利影响。从城乡关系角度看,主要有以下几点:

第一,对中国经济结构状况于农村土地制度改革的制约性估计不充分。农村土地制度改革需要与城市化发展进程相适应,而城市化水平受制于我国的经济发展阶段和产业结构。在国际产业分工体系中,我国总体上以低附加值的制造业为主,实施以此为基础的出口导向型经济发展战略。尽管有学者呼吁要终结中国现在所处的“世界工厂”位置,国家也积极推动高端产业发展,以实现由“中国制造”向“中国创造”转变,但具有自主知识产权的高科技产业在短期内还难以实现飞跃式发展,^②可以预见在未来很长一段时期内以制造业为主的产业格局依然会存在。我国目前的城乡二元结构,特别是土地制度安排,使进城务工的大量农民工可以在农村以较为体面、低成本的方式实现劳动力再生产,为制造业发展提供大量高素质廉价劳动力,维系我国制造业在国际经济格局中的竞争优势。以家庭经营为主的农业经营模式为进城农民工返乡提供了必要的物质基础,有助于防范经济危机的风险。政府垄断建设用地一级市场的征地制度为制造业的发展提供了较为廉价的土地资源,特别是为中西部地区制造业的发展提供重要的生产资料保障。与此相关的土地财政收入有利于推动基础设施建设,有利于我国制造业的地域转移和合理分布,为产业结构的整体转型升级留下战略空间。^{[7]10-40}如果推行以明晰产权为基本取向的土地制度改革,可能会增加我国制造业的发展成本,影响产业升级。

① 具有代表性的讨论,可参见张千帆:《“公正补偿”与征收权的宪法限制》,《法学研究》2005年第2期;北京天则经济研究所中国土地问题课题组:《城市化背景下土地产权的实施和保护》,《管理世界》2007年第12期;周其仁:《城乡中国》,中信出版社2013年版,第155-177页。

② 尽管我国高技术制造业获得了较快的发展,但是在我国经济结构中的比重仍然比较低。截至2013年底,我国规模以上高技术制造业共有企业26894家,比2008年增加1077家;占规模以上制造业企业数的比重为7.8%,比2008年提高1.3个百分点;高技术制造业利润总额占全部制造业的比重为13.1%,比2008年提高0.5个百分点。参见国家统计局:《五年来我国高技术制造业蓬勃发展》,载 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201412/t20141216_653666.html

第二,对当前中国农业生产模式存在误解。从农作物的土地产出来看,家庭经营具有比较高的效率。现在我国家庭农业经营方式体现的是“以机械化、化学化为基础的代际分工和性别分工”^[22],通过“过密化”^{[23]15-17}投入实现粮食高产。实际上,近些年我国粮食生产连年增产增收,其中生产主力是家庭经营模式^[24]。在现有土地承包经营权的制度安排下,随着农村大量劳动力外出务工,基于自发土地流转形成了农村的“中农阶层”开展的适度规模的家庭农场经营比大农场更适合中国实际,而且“中农阶层”在许多地方成为村庄治理的中坚力量^[25]。我国农业正处于大规模非农就业、人口自然增长减慢和农业生产结构转型三大历史性变迁的交汇中,这会导致农业从业人员的降低和农业劳动需求的增加,在这种契机下,适合以市场化的兼“种植—养殖”小规模家庭农场为主,并迈向绿色农业^[26],而建立在以工商资本为导向的大规模土地流转所形成的企业化农业经营的效率远不及家庭经营。目前许多地方在行政主导下推动的大规模土地流转,不利于保障农业高产出,而且会破坏农村老年人农业的生产生活方式,消解农村的“中农阶层”,对农村治理产生消极影响^[27]。目前我国城市已经集聚大量游资,如果允许土地自由流转,大量游资会投向农村土地,出现资本推动下的大规模土地兼并,这会对农业生产、粮食安全和农民安居产生重要影响,破坏城乡关系的协调。

第三,对农民工实现城市化面临的难度认识不够。农民工城市化的问题与城市社会保障体系的完善紧密相连,地利分配规则直接关系到地方政府能否有较为充分的财政实力完善城市社会保障,确保农民工享受城市社会福利,体面地实现城市化。在社会保障尚未实现城乡均衡的情况下,农用地和宅基地承担着重要的保障功能。^[28]如果解除对土地自由流转的制度性限制,可能导致许多农民失去土地这一重要保障。在征地制度的改革中,如果过于强调集体土地产权人的土地增值收益分配,将主要因社会发展和区位优势带来的巨大地利增值收益归少数城郊村、城中村农民,会培育出庞大的食利者阶层,影响城市基础设施建设的有效开展,破坏地利在不同社会群体间的公平分配,增加制造业发展的成本,使出口导向型经济发展战略难以维系,阻碍城市化健康有序推进。

第四,对目前发展阶段中农村建设的重要性估计不足。城市中心论者主张改变城乡二元结构,进一步推动农民进入城市,促使农民在城市化进程中实现人口再生产,提高城市化率,改变城市化中“化地不化人”的现象,^{[17] 22-26, 179}农村建设问题通常并不是其考虑的重要问题。但在当前发展阶段中,城乡二元结构有一定的现实合理性和必要性,对农民的保护性功能日益增强,避免大量农民落入城市贫民窟的境况中,发挥着重要的“稳定器”和“蓄水池”作用^{[29] 226-234}。如果赋予农民完全的土地产权、放开农村土地自由交易市场,可能因行政和资本的强力介入损害以家庭经营为基本模式的农业生产秩序及基本的村庄生活秩序。在当前,农村建设的积极稳步开展,对城市化稳健推进有重要意义。如果不积极开展农村建设而放任农村凋敝,则会倒逼出现超出目前承载能力的激进的城市化,导致因大量农民工难以在城市安居而引发诸多社会治理问题,使我国出口导向型经济发展模式因劳动力、土地等方面成本的增加而失去在全球经济中的竞争优势。

三、协调城乡关系:农村土地制度改革需要注意的几个问题

当前农村土地制度改革需置于统筹城乡关系的层面思考,相关制度设置应有利于推动城乡关系的长期协调。如下几个方面尤为重要。

1. 要促进土地制度红利在城乡之间均衡配置

协调城乡关系,核心在于促进城乡资源均衡配置,为城乡关系的协调奠定物质基础。在土地制度问题中,要促进土地制度改革红利在城乡间均衡配置,形成全民共享的公平的土地增值收益分配格局。

第一,农村土地制度改革要认识到不同农民群体利益的差异。就土地增值收益分配而言,需区分城郊村、城中村农民与大田农民两种基本类型。城郊村、城中村农民因特定区位优势,土地被征收,其土地发展权益问题引起广泛关注。近些年随着各地征地补偿标准逐渐提升,这部分农民获得大量土地增值收益。但这部分农民只是全国农民中的极少部分,不能因他们的利益而忽视更多大田农民的

利益。占中国90%以上的大田农民没有被征地的机会,需要国家通过公共财政转移支付解决农村生产生活中的问题。然而大田农民与土地发展权缺乏制度上的联系^[30],他们为社会发展进步作出了贡献,理应分享一定的土地增值收益,否则会因土地增值收益过于偏重城郊村、城中村,固化“城市市民—城郊(或城中)农民—普通农民”的三元利益结构^{[31]79-81},扩大城乡差距、加剧城乡隔阂。

第二,需要在认识土地财政合理性的基础上,改进土地财政的支出结构。土地财政与征地冲突激化,推动房价抬高,加剧地方政府高额负债及与之相伴的金融风险存在很大关联,但并不能因此完全否定土地财政的积极作用。目前不少学者主张土地发展权是土地所有权的衍生,应按市场价格对城郊村、城中村被征地农民进行补偿。其中较为温和的观点认为在市场经济环境下,社会财富的初次分配应以尊重保护产权为基础,通过市场机制分配社会财富,第二次分配以公平为基础,主要通过税收和提供公共服务来完成,因此应采取“市场价格补偿+合理征税”的方式实现土地收益的公平配置。^[32]征地补偿价格市场化的主张,是建立在对被征地农民具备完全享有土地收益的正当性基础上。在公平分配土地增值收益这个问题上,主张土地发展权国有模式者与温和的市场化主张者之间并无太大分歧,但在如何实现土地增值收益公平分配上存在分歧,对被征地农民享有土地增值收益的正当性判断上存在差别。在国有模式论者看来,土地增值收益主要源于因区位优势产生的级差地租、由于国家保持偏紧的建设用地供给导致建设用地相对稀缺所形成的“指标价格”,^{[31]75}被征地农民本身的贡献在这里并不占主要部分,理应实行“涨价归公”。目前土地财政存在的一个突出问题是支出结构不合理,呈现出地方政府、开发商、城市居民、部分被征地农民等利益主体占有过多份额的固化格局,土地财政改革的着眼点应在于改进这种格局,促使土地财政更为全面地实现“涨价归公”。

2. 为农民工在城乡之间的顺利往返提供支撑

农村土地制度改革会对农民工在城乡间的处境和定位产生深刻影响。如华生先生所言,“在城市化主体——几亿进城农民工和其他移居就业者住无所居时,片面强调市民其实是工商资本和一部分富裕阶层下乡购地置业的权利”,将会“使城市化走偏方向”。^{[13]221}

第一,要充分认识农民工往返于城乡间的务工模式对农村土地制度的影响。从年龄构成看,30~50岁年龄段是农民工的主体。据国家统计局数据,2014年,31~40岁的农民工占总数的22.8%,41~50岁占26.4%^①。这部分农民工总体以家庭为本位,多次往返于城乡间,其劳动力再生产主要依托以代际分工和性别分工为基础的“半耕半工”的农业生产模式^[33-34]。随着农民工群体的代际更替,“80后”“90后”农民工越来越多。2014年,16~20岁的农民工占总数的3.5%,21~30岁的占30.2%^②。由于现实条件制约,部分新生代农民工将选择回到农村,在农村完成劳动力再生产。但目前的农村土地制度实践对农民工顺利返乡会产生不利影响。随着“增人不增地、减人不减地”政策的推行,很多地方已多年未开展土地调整;政府和资本主导的土地大规模流转,已使许多新生代农民工在事实上不再拥有土地。

第二,对新生代农民工返乡选择应有更为切实的判断。由于深受市场经济和现代城市消费观念影响,新生代农民工在价值观、生活方式等方面与上一代农民工已存在很大差别。1980年代出生的农民工多数没有务农经历,1990年代出生的农民工很多在城市出生和长大,他们不会普遍接受这种基于城乡二元格局的务工制度。实际上,大多数新生代农民工已日益凸显不再回到农村的趋势。在一定程度上,那种认为新生代农民工最终会回到农村的看法很可能是幻觉。^[35-36]在此背景下,土地制度改革要有助于为新生代农民工更好地融入城市提供必要的保障,促使其实现真正的城市化。

3. 保障农村建设所需的物质基础和组织条件

农村土地制度改革是农村建设顺利有效开展的重要制度条件,对农村建设的物质基础和组织条件会产生重要影响,其核心在于坚持土地集体所有制。对此需要注意以下两点:

① 国家统计局:《2014年全国农民工监测调查报告》,载 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html?from=timeline&isappinstalled=0

② 国家统计局:《2014年全国农民工监测调查报告》,载 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201504/t20150429_797821.html?from=timeline&isappinstalled=0

第一,坚持农村土地集体所有制,促进农业生产发展。目前农村中因土地制度产生了一些不利于农业生产的问题,突出表现为两点:一是人地分离问题,要点是要实现耕者有其田。目前,大量农村青壮年劳动力外出务工,许多法律意义上的承包经营权主体常年在外,很多实际耕种的农民不享有承包经营权,造成承包经营权主体与农田分离,甚至存在普遍的抛荒。当承包者与耕作者相分离,单纯的承包者已成为发展农业生产的阻力,农村土地制度改革需要为集体发挥统筹作用、保护耕作者利益提供制度保障。^[37]二是地块细碎问题,要点是要实现地块有效整合。我国农民耕种的土地普遍块数多且分布非常分散,农业生产中的协调合作成本比较高,这不利于机械化耕作和现代化农田水利灌溉推广。在地块高度细碎分散的情况下,农民实际需要的并不是完整的土地产权,而是实现农业生产中的有效合作,完整产权可能会加剧因土地产权细碎化而导致的生产协作难题,产生“反公地悲剧”^[38]。对于大多数处于远郊的农村,坚持土地集体所有制,加强集体在整合地块、开展道路水利建设和管理等方面的统筹能力,是改革中需着力解决的问题。

第二,坚持农村土地集体所有制,促进土地增值收益合理分配。对于许多面临土地增值收益分配问题的农村,在村庄内形成合理的利益分配机制是土地制度改革需重点关注的问题。按照目前的法律规定,征地补偿费中的土地补偿费支付给农村集体经济组织或村民委员会保管,具体分配规则需要经村民会议商议决定。这给了集体一定的分配和使用征地补偿的权力,集体可以通过村民会议商议机制决定征地补偿款在村民与集体间的分配比例,利用一定的经费开展村庄公益事业建设。许多地方的征地往往不是整村征地,而是一部分土地被征收,有的还存在征收耕地与征收宅基地的差别,这会涉及在集体范围内不同村民组间、征地村民与未征地村民之间非常复杂的利益协调分配问题。如果进一步削弱甚至取消集体在征地补偿上的分配和使用权力,会使集体因缺乏必要充足的资金,难以推动村庄公益事业开展。

4. 为中国产业结构的转型升级提供战略缓冲

城乡关系深受我国所处的发展阶段和经济结构制约,农村土地制度改革会对我国经济结构及长远发展产生影响,因此要着力协调城乡关系,推动城乡关系平衡发展。

第一,农村土地制度改革,要有利于推进协调城乡关系,为制造业在全国合理布局奠定基础。目前我国出口导向型经济所依赖的制造业主要集中于东部沿海地区,而中西部地区相对要少,从而导致农民工长期跨省务工。合理构建产业布局,促使能够吸纳大量劳动力的部分产业向中西部地区转移,使中西部地区相当数量的农民工可以在较近范围内顺利实现就业。目前有些中西部市县的劳动密集型产业发展比较好,直接带动了本市县大量农民工就业,使农民工一方面能享受工业化带来的益处,另一方面能在农村保持完整的家庭和社区生活,顺利体面实现劳动力再生产,推动村庄建设的开展。较低的用地成本是我国工业发展的重要优势,若要有利于产业合理布局,从而推动城乡关系协调发展,目前制度安排中的限制土地自由交易、“涨价归公”等制度安排需要在坚持的基础上不断完善,以免中西部地区因用地成本增加而难以实现工业的有效发展。

第二,改革农村土地制度,推动实现城乡关系平衡,为产业结构转型升级留下战略空间。目前及今后较长一段时间内,我国总体上仍处于世界经济产业链条的低端,产业结构转型升级需较长时间,在这过程中需要建立平衡的城乡关系。建立在土地集体所有制基础上的农业家庭经营模式与出口导向的经济发展战略,可以共同为中国发展战略产业、实现产业升级提供资源纵深和时间缓冲。前者有利于保证农村的稳定有序,增强中国平稳调整产业结构、应对经济风险的能力;后者有助于在国际市场中获取和积累资源,为高端产业发展提供充足的资金支持。亦即,“小农经济+制造业+技术创新”,构成中国现代化发展模式的三轮驱动^{[7] 20-30,126-131}。如果贸然推动强化土地私有化的土地制度安排,将削弱这两个方面功能的发挥,压缩中国产业结构转型升级的可能性,增加城乡关系改善的难度。

四、实现城乡并举:农村土地制度改革的制度选择

基于城乡并举的立场,进行制度设置时,需重视对城乡关系产生重要影响的几个具体问题:

1. 赋予土地调整权,增强集体的统筹能力

由于“增人不增地、减人不减地”政策的推行,很多地方的农村长期未进行土地调整,村庄内部的土地占有不均。但目前不宜广泛推行以促进土地平均分配为目标的土地调整。首先,因人口自然增减而产生的土地占有不均问题,在现有法律框架下难以以实质性改变。有研究表明在人均占地不均的农村,有调地意愿的农民所占比重超过不愿调地的农民,^[39]但并不能简单基于多数人意愿损害不愿意调地农民的利益,否则会与现代法治精神相悖。其次,在以代际分工和性别分工为基础的半工半耕的家计模式中,务农收入承担保障生活底线、分摊风险的作用,务工收入是家庭收入增加的主要来源,土地已从农民生存的唯一根基变为可供选择的生存方式之一,人均占地不均对农户收入差距的影响并不显著,并不是造成村庄内贫富分化的主要原因。

赋予村集体调地权所要解决的主要问题是目前农村普遍存在的人地分离和地块细碎化问题,以实现耕者有其田和便利农业生产。土地调整权的实施体现为两方面:一是收回在城市落户人口的土地,二是对具体地块的调整。“老年人农业”和“中农农业”是目前农村中两种主要的家庭农业经营方式,二者面临的共同问题是因地块过于细碎而产生的生产不便。随着农业生产技术的提高,土地肥瘦、远近差异可以通过使用化肥、开展道路建设和水利建设等方面加以解决,不同地块质量的差异总体并不突出。对于耕种者而言,重要的是要缩短劳动时间、降低劳动强度、减少人工成本,其对土地连片耕种有现实要求。^[40]赋予村集体土地调整权,将有利于集体在农业生产中发挥统筹协调作用,顺利开展道路、水利公共基础设施的建设等。

2. 防范承包经营权抵押、担保权能的风险

《中共中央、国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014年1月19日)指出:“稳定农村土地承包关系并保持长久不变,在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”。所有权、承包权、经营权“三权并行分置”的产权结构与抵押、担保权能的结合,使得产权安排体系变得更为复杂,可能会产生一些问题和风险。

首先,可能使得原本已经非常细碎、分散的土地因土地权能体系的进一步复杂化而增加土地经营者整合土地的难度。更多的权利主体介入到土地收益分享中,可能会增加目前农业生产中已普遍存在的“反公地悲剧”,不利于道路水利等基础设施建设的有效开展,影响土地的有效耕作。

其次,这种复杂的产权安排可能会带来经济和社会风险。中央文件强调要“赋予农民对承包地承包经营权抵押、担保权能”、“放活经营权,允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”,主要是为了拓宽农民融资渠道,增加用于投入农业生产特别是发展现代农业所需的资金。实际上,个体小农经营者很少有将承包经营权抵押、担保的需要,存在这方面需求的主要是农业规模经营者(专业大户、家庭农场、合作社、农业企业)。农业规模经营本身存在很大风险,大宗粮食的规模经营收益并不高,需要依赖国家补贴,经济作物规模经营的经济风险高,易受市场供求关系的影响。这些经营者如果将经营权用于抵押、担保,一旦经营失败就可能流失经营权。因此,需要慎重稳妥地推行承包经营权抵押担保的政策。

3. 建立大田农民与土地发展权益的制度联系

目前中央通过公共财政向农村转移支付推动农村建设,但中央财政主要是以工商业税收为主体,并不是基于土地发展权益进行的资源分配。大田农民享有中央转移支付,并不能成为限制其享有土地发展权益的理由。目前,国家总体关注重心及财政转移支付的重点是城市,大田农民分享到的收益比较有限。因此,需要在大田农民与土地发展权收益之间建立制度性联系,从已开发土地的发展增益中拿出适当份额进行再分配,用于补偿没有征地机会的农村,保障大田农民分享土地发展权益。

对此,有学者提出了一些有益主张,例如除现有的农业补贴外,专设“土地发展权补贴”,按土地面积发放;从土地财政收入中提取一部分经费设置农村社会风险基金,用于资助遭遇疾病、灾害、事故等亟需帮助的家庭。^[30]还有学者提出,可以完善对增减挂钩等土地弹性政策的探索,使之成为一种可

以面向大田农民的分配手段。建设用地价值由因区位形成的价值和因国家政策管控形成的价值两部分组成,后一部分的价值被附属于一种因国家管控而产生的虚拟的土地指标,可以在政策上作具体设计,将这部分价值分离出来让大田农民分享土地增值收益。^[41]

4. 推动土地发展权益向城市化的主体倾斜

1960年代、1970年代出生的农民工总体能接受多次往返城乡之间,最终回到农村的外出务工方式,但是“80后”“90后”的新生代农民工中越来越多的人难以融入农村,而是向往城市生活,城市将成为其真正归属。这部分新生代农民工即使因现实所迫回到家乡,一般并不从事农业生产。推动土地发展权益向城市化的主体倾斜,正是新生代农民工及其核心家庭。基于城市化和农村建设并举的基本立场,既要开展好农村建设,为新生代农民工因不能成功融入城市生活而返回农村提供一种可能,防止因激进的大规模土地流转使其进城不可逆,也要努力扩展新生代农民工在城市的和生活和工作空间,使其能够享受到城市化的成果。就后一个方面而言,需要在制度设置中推动土地发展权益向农民工倾斜,使其能够制度化地享有土地增值收益,以便更好地实现在城市安居。土地发展权益分配,会对新生代农民工在城乡间的选择产生重要影响。

土地发展权益的分配格局,影响到农民工作为城市化主体实现城市化的进度,进而影响农村土地流转和规模经营的推进程度。需要在土地发展权益配置格局的调整与农村土地流转、规模经营之间保持一定的平衡,这两者之间的主要矛盾在于土地发展权益分配格局的调整。如果土地发展权益分配格局的调整没有真正实现回归城市化的主体,贸然推进农村土地流转和规模经营会使大量农民工陷入不可逆的城市化困境中,这会对中国社会稳定及长远发展产生不利影响。因此,要改变目前偏重被征地农民、开发商、政府以及城市居民的固化的土地增值收益分配格局,制度性地增加土地增值收益对农民工的分配份额,加强农民工的城市福利保障体系建设,将城市建设用地指标与农民工的城市化挂钩,稳妥推进户籍制度改革。^①

五、结语:农村土地制度变革中的城乡关系展望

基于城乡并举立场的农村土地制度改革,是在肯定城市化总体趋势的基础上,努力构建协调的城乡关系。这意味着不仅要重视对城市的建设,也要加大对广大农村的建设;不仅要发挥城市的资源和人口集聚优势,而且要促使资源和人口在城乡之间双向流动;不仅要使城市成为更具包容度的工作和生活空间,而且要使农村变得更有吸引力。

从历史演进过程看,如马克思所言,西方社会大部分发展阶段是建立在城乡关系高度对立的基础上,西方在工业化发展阶段中出现的严重阶级对立正是在这样的城乡关系结构的背景下展开。^② 西方社会在工业化阶段呈现的高度断裂的城乡关系,现今在许多发展中国家重现,大量城市贫民窟正是城乡关系破裂的症候。中央强调新型城镇化而非城市化,正是在对城乡关系的复杂性有充分认识的基础上提出的。在未来至少四五十年内,中国仍会有五六亿农民,这对农村的稳定有序提出了非常高的要求。与此同时,在城乡之间依然会有数以亿计的农民工,他们在城乡之间何以安身关涉中国整体的稳定和发展。构建城乡互补、城乡互动的关系格局,以此促进中国社会的整体发展、应对城市和乡村的社会危机,是当前农村土地制度改革中需要注意的问题。

参考文献:

- [1] 温铁军. 无地则反——印度北方农民运动和“毛派”武装斗争考察报告[J]. 中国改革, 2004(2): 4-7.
- [2] 温铁军. 埃及农村地权冲突调查分析[J]. 世界农业, 2007(6): 1-4.
- [3] 国土资源部代表团. “拉美现象”下的土地问题——巴西阿根廷访问考察报告[J]. 中国土地, 2007(6): 57-61.
- [4] 吕新雨. 近代以来中国的土地问题与城乡关系再认识[J]. 开放时代, 2012(7): 111-125.

① 华生先生对此有更为详细的探讨,具体可参见注[14],第217-259页。

② 对此问题,马克思有很多讨论,比较典型的可参见《共产党宣言》中的相关历史叙述。

- [5] 马克·塞尔登. 革命中的中国:延安道路[M]. 魏晓明,冯崇义,译. 北京:社会科学文献出版社,2002:121.
- [6] 李玉荣,王海光. 一九五八年《户口登记条例》出台的制度背景探析[J]. 中共党史研究,2010(9):45-54.
- [7] 贺雪峰. 城市化的中国道路[M]. 北京:东方出版社,2014.
- [8] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,2010.
- [9] 黄平. 乡土中国与文化自觉[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2007.
- [10] 李怀印. 乡村中国纪事[M]. 北京:法律出版社,2010:235-254.
- [11] 李昌平. 我向总理说实话[M]. 北京:光明日报出版社,2002.
- [12] 陈柏峰. 对我国农地承包权物权化的反思[J]. 清华法律评论,2006,1(1):30-48.
- [13] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京:东方出版社,2013:1-2,81-83.
- [14] 贺雪峰. 不能全盘否定城乡二元结构[N]. 环球时报,2013-11-07.
- [15] 温铁军. 八次危机:中国的真实经验(1949—2009)[M]. 北京:东方出版社,2013:203-208.
- [16] 李燕琼. 我国传统农业现代化的困境与路径突破[J]. 经济学家,2007(5):61-66.
- [17] 文贯中. 吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M]. 北京:东方出版社,2014.
- [18] 宋士云,胡洪. 家庭承包经营制下的农地产权分析[J]. 农业经济问题,2005(2):75-78.
- [19] 高圣平. 新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑[J]. 法学研究,2014(4):76-91.
- [20] 韩世远. 宅基地的立法问题——兼析物权法草案第十三章“宅基地使用权”[J]. 政治与法律,2005(5):30-35.
- [21] 韩康. 宅基地制度存在三大矛盾[J]. 人民论坛,2008(7):38-39.
- [22] 王德福. 半工半耕与乡村社会的自循环体系[J]. 经济导刊,2014(10):30-34.
- [23] 黄宗智. 长江三角洲的小农家庭与乡村发展[M]. 北京:中华书局,1992:15-17.
- [24] 陈锡文. 农业和农村发展:形势与问题[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2013(1):1-29.
- [25] 杨华. “中农”阶层:当前农村社会的中间阶层——“中国隐性农业革命”的社会学命题[J]. 开放时代,2012(3):71-87.
- [26] 黄宗智,彭玉生. 三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景[J]. 中国社会科学,2007(4):74-88.
- [27] 王德福,桂华. 大规模农地流转的经济与社会后果分析[J]. 华南农业大学学报:社会科学版,2011(2):13-22.
- [28] 陈柏峰. 农地的社会功能及其法律制度选择[J]. 法制与社会发展,2010(2):143-153.
- [29] 贺雪峰. 地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去[M]. 北京:中国政法大学出版社,2010:226-234.
- [30] 陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度前景[J]. 法学研究,2012(4):99-114.
- [31] 贺雪峰. 地权的逻辑Ⅱ:地权变革的真相与谬误[M]. 北京:东方出版社,2013:79-81,75.
- [32] 程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究,2014(5):76-97.
- [33] 贺雪峰,等. 农民工返乡研究:以2008年金融危机对农民工返乡的影响为例[M]. 济南:山东人民出版社,2010.
- [34] 张世勇. 返乡农民工研究:一个生命历程的视角[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014.
- [35] 汪晖. 两种新穷人及其未来——阶级政治的衰落、再形成与新穷人的尊严政治[J]. 开放时代,2014(6):49-70.
- [36] 潘毅,卢晖临. 当代中国第二代农民工的身份认同、情感与集体行动[J]. 社会,2014(4):1-24.
- [37] 张路雄. 耕者有其田:中国耕地制度的现实与逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社,2012.
- [38] 陈柏峰,林辉煌. 农田水利的“反公地悲剧”研究——以湖北高阳镇为例[J]. 人文杂志,2011(6):144-153.
- [39] 刘燕舞. 要反思涓潭土地试验经验——基于贵州鸣村的个案研究[J]. 学习与实践,2009(6):116-120.
- [40] 田孟,贺雪峰. 中国的农地细碎化及其治理之道[J]. 江西财经大学学报,2015(2):88-96.
- [41] 焦长权. 土地财政不等于“涨价归公”——从贺雪峰《地权的逻辑Ⅱ》出发[J]. 文化纵横,2014(5):102-109.

(责任编辑:刘浩)