

【庆祝新中国成立 70 周年】

新中国 70 年城乡土地制度演进逻辑、经验及改革建议

陈利根,龙开胜

(南京农业大学 公共管理学院/中国土地问题研究中心,江苏 南京 210095)

摘 要:土地制度是城乡的基础制度。新中国成立 70 年来,由于土地资源本底约束变化,城乡土地制度不断演进,形成效率与公平价值目标转变,城乡二元土地制度边际改进,法律限制与合约自由结合,以及规则与实践的法治保障改善等内在发展理路,奠定了制度发展的逻辑基础。城乡土地制度的成功实践,得益于贯彻正确的土地制度建设指导思想,立足于社会主义初级阶段的基本国情,尊重人民群众的主体地位和根本利益,以市场配置土地资源并更好地发挥政府作用,坚持走中国特色的土地制度法治化道路等宝贵经验。随着中国特色社会主义进入新时代,城乡土地制度需要立足中国国情,坚持和发扬成功经验,通过土地产权制度、国土空间用途管制制度、土地市场交易制度、土地节约集约利用制度、土地收益分配制度以及土地法治建设等的完善,为满足人们日益增长的美好生活需要提供可靠的土地资源保障。

关键词:城乡土地制度;新中国 70 年;土地资源;演进逻辑;基本经验;改革建议

中图分类号:D035;F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)04-0001-10

一、引言

土地问题是涉及城市和乡村居民的全局性问题,土地制度是国家的基础制度。新中国成立以来,城乡土地制度经历多次变革,有力地解放和发展了生产力,促进了社会主义农业、工业和社会发展,在新中国历史上发挥着重要作用^[1]。并且经过长期的实践探索,“逐步形成以公有制为基础,以保护耕地和节约用地为主线,以产权保护、用途管制和市场配置为主要内容的中国特色土地制度”,“与我国社会主义初级阶段基本国情和中国特色社会主义经济体制基本适应的中国特色土地制度框架已经形成”^[2]。不过,由于中国城市和乡村发展的巨大鸿沟,土地制度长期处于城乡二元分割状态,是影响城乡平等发展最重要的制度安排^[3]。因此,在新中国城乡发展的不同时期,新中国成立以来的土地制度^[4-6],以及改革开放以来的土地制度变迁^[7-9],一直是学术界关注的焦点。

当前,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。从现实情况看,中国社会发展的最大不平衡是城乡发展不平衡,发展的最大不充分是农村发展不充分。土地资源作为城乡融合发展进程中重要的资

收稿日期:2019-06-06

基金项目:研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“完善农村承包地‘三权’分置研究”(18VJSJ060);江苏省重点智库金善宝农业现代化发展研究院课题“稳慎推进农村宅基地制度改革研究”;江苏高校哲学社会科学重点项目“江苏省农村宅基地管理制度改革实践及其优化研究”(2017ZDIXM097)

作者简介:陈利根,男,南京农业大学公共管理学院、中国土地问题研究中心二级教授,博士生导师;龙开胜,男,南京农业大学公共管理学院、中国土地问题研究中心教授,博士生导师。

源要素,土地制度作为联结城市和乡村的重要纽带,必然是新时代中国特色社会主义建设进程中城乡融合需要高度重视的课题。但现行土地管理制度存在土地权利不平等、收益分配机制不健全、土地要素利用效率较低下等问题^①,不利于实现城乡融合发展目标,一系列土地制度需要改革。因此,本研究试图通过阐释新中国成立 70 年来城乡土地制度演进的逻辑,总结 70 年制度演进的基本经验,提出新时代城乡土地制度改革的建议,为促进城乡土地制度发展和土地资源持续利用提供参考和借鉴。

二、新中国 70 年城乡土地制度的演进逻辑

城乡土地制度是针对土地资源利用的现实状况和未来趋势作出的规则安排。基于制度演进需与资源约束相适应的认知,本部分从制度基础、制度响应和制度保障等三个方面,构建新中国成立 70 年来城乡土地制度演进的逻辑解释框架。这一逻辑框架主要回答如下问题:一是土地制度赖以建立的土地资源基础如何?二是土地制度因响应土地资源本底变化而如何变化?三是土地制度演进形成哪些内在发展理路,从而保障城乡土地制度建设取得成效?

(一) 城乡土地制度演进的资源本底认识

新中国成立 70 年来,由于人口快速增长,经济社会迅速发展,土地资源被大规模开发利用,情势日趋严峻。随着土地资源本底约束加强,城乡土地制度演进的资源基础发生改变。70 年来,土地资源本底的总体变化态势可归纳如下:

1. 土地资源稀缺不断加剧。我国人多地少的基本国情,决定了土地供需难以实现持久、稳定的平衡,稀缺是土地资源利用不可避免的问题。尤其是新中国成立 70 年来,人口和经济增长对土地资源具有强烈的刚性需求。具体表现为:一是人口数量成倍增长,人民生活水平大幅改善,导致对食物和居住用地的需求大增;二是经济总量持续增长,规模空前,导致建设用地迅速扩张,农业用地、生态用地急剧减少;三是乡村人口向城镇大量转移,城市集聚度大为提高,城乡土地供需严重失衡。随着土地资源被大量开发,生物承载力用地和以空间承载为主的建设用地之间的矛盾日益突出,不论是农村还是城市,土地后备资源不足,适合进一步开发的土地变得极为有限。由此带来的土地资源稀缺加剧,成为 70 年来土地资源本底变化的根本性特征和长期趋势。

2. 土地利用强度不断提高。新中国成立 70 年来各产业的发展,铸就了土地利用强度提高的基础。从新中国成立初期的传统农业社会,发展到当前工业化、城镇化社会中后期,土地利用强度已在 70 年间发生根本改变。从单一土地类型看,单位土地面积上的资本、技术、劳动等的投入强度在增加,例如现代农业的资金和技术投入强度,显然高于传统农耕社会;建设用地投资强度总体上高于农业用地。从区域土地利用看,利用强度普遍较高的建设用地面积不断扩张,占区域土地面积的比例上升,也是土地利用强度不断提高的直接佐证。土地利用强度的提高,意味着土地所承载的生产要素逐步增加,土地利用效率得到普遍改善。不过,由于土地报酬递减规律的原因,土地投入的增加不会持续增加土地产出,人们对土地资源的过度消耗反而会损害土地生产能力。因此,土地利用强度提高在改善土地利用效率的同时,也会增加土地资源承受的压力,单纯依赖土地投入并不能达成持久提升效率的目标。

3. 土地利用功能日益多样。新中国初期人们对拥有土地的强烈愿望,纯粹是为了解决温饱 and 居住等基本需求。随着新中国成立 70 年来经济社会从初级阶段进入高级阶段,土地利用功能也从以满足人们生存需求的生产和居住功能为主,转向以满足人们对美好生活向往的多样化

^① 见 2017 年国土资源部关于《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿)的说明。

功能为主。当前,土地利用功能已发展出产品供给、居住承载、经济产出、生态净化、旅游休闲、文化教育等多样化功能^[10],同一土地利用类型和方式所体现的土地利用功能存在差异甚至完全不同。土地利用多功能的发展,深刻体现了土地利用中提高经济效率、维护社会公平性和保护生态环境的要求^[11],促进了土地价值内涵从资源收益的经济价值拓展到社会价值、生态价值等广泛领域。人们对土地资源的占有和使用,从土地物质需求转向土地多元化价值需求,这在改革开放后的土地利用中表现得极为明显,并需要城乡土地制度安排在日益多元的价值目标中做出选择。

4. 土地生态环境日益退化。人类活动对环境的扰动导致土地生态环境变化。新中国成立70年来,农业和工业生产活动快速发展,给土地生态环境带来巨大压力。改革开放之前,由于物质匮乏,需要大量开发土地获取产品,“征服自然”的生态环境观带来自然资源的大规模开发利用,生态环境问题主要体现为生态破坏型。改革开放以后,城市化工业化迅速发展,农业和生态空间被非农建设大量占用,环境污染和生态功能退化成为主要问题。尽管不同时期的生态环境问题有所差别,但70年来总体表现为,城市和乡村建设空间持续增加,生态空间持续衰减,土地生态系统日益退化。特别是随着优质生态系统服务用地诸如湿地、沿海滩涂、耕地和林地等被占用,绿色生态空间锐减,耕地肥力下降,土壤污染日趋严重,严重影响土地生态系统可持续。因此,城乡土地制度不但要解决促进生物产品生产的土地利用问题,还要解决促进自然生态环境改善的土地生态环境保护问题。

(二) 城乡土地制度框架的演进轨迹特征

新中国成立70年来土地资源本底发生的变化,得到城乡土地制度有效响应。纵观产权、配置工具、管制和利用等城乡土地制度框架的构成核心要件的演进轨迹,具有如下特征。

1. 土地产权由重视归属向重视利用演进。土地产权制度作为城乡土地制度的基础,70年演进历程大致可划分为两个阶段。第一个阶段从新中国成立至改革开放,尽管早期实行农民的土地所有制,但通过一系列社会主义改造后,很快建立土地的社会主义公有制,土地产权制度发生根本性改变。这一时期土地产权制度以调整土地权利归属关系为主,着重强调对国家和集体土地所有权的保护,“公有共用”是其最典型特征,体现了新中国成立初期对生产资料所有制转变的迫切需要。第二个阶段从改革开放至今,土地产权仍以公有制为基础,但已突破“人手一份”的公有观念,从土地所有权派生出用益物权促进土地利用的权利,进一步发展出农地和宅基地“三权”分置等新的权利形式,土地权利更为细分,权能更加完善。这一阶段的土地产权体现在土地所有权公有下,全体社会成员对土地权利衍生之收益的共享,而非土地资源的全民共用^[12]。土地产权制度演进轨迹,充分表明土地产权体系和内容因土地资源本底变化而进行的调整和完善。

2. 土地配置由政府主导向市场主导演进。新中国成立后很长时间内,土地资源主要由政府行政命令进行配置,土地要素不能自由流动。这一制度框架下,政府通过土地征收增加可支配的土地资源,通过划拨(及审批)方式将土地资源无偿交给用地单位使用,土地配置完全与当初实行的计划经济体制相适应。不过,政府主导的土地无偿配置方式难以实现土地公共资源的效益最大化,不利于土地利用效率的改善。随着可利用土地资源的供应紧张,政府机制越来越难以决定如何在用地者之间有效地分配资源,需要建立新的资源配置机制,市场机制便逐步发挥作用。改革开放后,土地有偿使用开始推行,并于20世纪80年代在《宪法》《土地管理法》等法律中得到确认。1987年在深圳拉开序幕的土地出让制度,则是运用市场机制配置土地资源的标志性事件。此后,随着农村土地承包经营权流转,城乡统一的建设用地市场,以及集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点的推进,以市场机制配置城乡土地资源得到快速发展。土地配置由政府主导向市场主导的转变,反映了城乡土地制度在资源配置工具选择上的重大变

革,为土地资源优化配置奠定了坚实基础。

3.土地管制由土地用途向国土空间用途演进。作为严格控制土地由农业用途向非农建设用途转变意义上的土地用途管制制度,并非新中国成立后就立即实施。土地用途管制制度的确立,实际上源于 20 世纪 80 年代开始的耕地锐减,建设用地猛增,以及传统农地转用审批制度失效等客观原因^[13]。直到 1998 年,《土地管理法》才明确规定实施土地用途管制制度,这一制度的实施确实取得一定成效。不过,传统的土地用途管制制度重点关注生产空间和生活空间,并未实现国土空间、管制领域和机制全域覆盖^[14],无法全面有效地避免城镇空间、农业空间边界扩张向生态空间、其他空间渗透的趋势^[15]。土地资源本底的变化,特别是生态空间保护面临的严峻形势,需要实施全域范围的国土空间用途管制制度。为适应新时代国土保护需要,党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及十九大报告都对“国土空间用途管制”提出明确要求,并在自然资源部机构改革中得到及时落实,标志着土地用途管制制度向国土空间用途管制制度的全面转型。

4.土地利用由规模控制向开发强度控制演进。土地利用的最终目标是为了满足人们自身生存和生活的需要,这也是新中国 70 年来城乡土地利用制度演进的核心要义。新中国成立初期,全国贫穷落后,城乡民生凋敝,土地利用制度的重点是大力开发利用土地,增加工农业产出,解决城乡人口基本生计问题。从 20 世纪 80 年代开始,经历了第一次大规模的耕地减少和建设用地扩张之后,保护耕地、节约集约用地和控制建设用地增长,成为城乡土地利用制度的重要任务。这一时期开始实施的耕地总量动态平衡、土地利用年度计划指标、农地转用审批等制度,都明确指向土地利用规模控制,即尽量保有耕地,严格控制城市用地规模。不过,重视规模控制的土地利用制度安排,并未完全缓解耕地减少和城市蔓延趋势,反而面临土地功能退化、环境恶化等问题。为使土地利用适应自然资源开发的新形势,以规模控制为目标的城乡土地利用制度,逐步向控制土地开发强度转变。当前,城市低效用地再开发、生态红线划定、休耕制度的推广等等,体现了城乡土地利用制度对各类土地功能保护的重视,即不再以获取最大化的土地产出为目标,而是保护土地功能的可持续。

(三) 城乡土地制度演进的内在发展理路

城乡土地制度因土地资源本底变化而进行改变,需要建立规范、有效的制度改革保障机制,才能维护土地制度建设的有序进行。新中国成立 70 年来,城乡土地制度演进形成一系列有利于制度建设取得成效的内在发展理路,奠定了这一制度规范发展的逻辑基础。

1.效率与公平价值目标的转变。效率和公平是城乡土地资源配置的两大核心价值目标,也是土地制度安排的重要价值追求。新中国成立 70 年来,城乡土地制度安排的效率和公平价值目标不断发生变化。在效率维度上,城乡土地制度经历由单一效率观向综合效率观的转变,即提高农业和工业产品等的产出总量,向提高单位土地的物质与生态产品产出量的转变。在公平维度上,随着土地公共资源的全民共用理念在经历资源快速耗竭之后被摒弃,城乡土地制度由形式上的“人人有份”的公平观念,向全体社会成员共享公共资源收益的实质公平的转变。效率和公平价值的转变,一是发展了效率和公平内涵及实现方式,以适应土地资源本底约束对资源利用效率和公平价值的要求;二是有助于在资源利用效率改善和收益分配公平相区分的基础上,实现城乡土地资源有效率配置和公平配置的统一。效率与公平价值目标的转变与发展,构成城乡土地制度演进价值选择的逻辑基础。

2.城乡二元土地制度边际改进。虽然城乡二元、政府垄断、土地资本化的土地制度有效推动了经济增长和工业化城镇化,但保障单向城市化的土地制度安排并不能适应现代化中国发展的需要^[16]。因此,城乡二元的土地制度安排,在长期演进过程中不断发生边际改进,使这一制度安排在不发生根本性改变的前提下得以延续。一方面,通过不断完善土地征收制度,减少城

市建设对农村土地的占用,缓解农村集体所有土地的国有化趋势,避免农村集体土地规模的快速减少;另一方面,不断创新农村土地权利体系,土地增值收益分配也逐渐向乡村倾斜,同时推动农村土地要素的市场化流动,使农民享有的土地收益不断增加。尽管城乡二元土地制度的边际改进并未也不可能实现土地制度的城乡一体化,但这一特殊的制度演进路径,一定程度上强化了对农村土地权利的保护,缓解了二元土地制度框架内的城乡土地利益冲突,为土地制度的延续发展提供潜在空间。

3.法律限制与合约自由的结合。土地权利保护与用途管制的客观需求,决定了城乡土地资源利用过程中不会存在毫无自由的限制或者毫无限制的自由。新中国成立70年来,为达到土地资源利用限制与自由的一致,城乡土地制度逐步建立限制与自由的权衡法则。首先,在城乡土地利用限制上,基于法律规则的稳定性和权威性,逐步制定符合土地资源本底约束的管制规则,减少土地利用限制性规则的不确定性。其次,在土地权利保护上,充分利用合约具有的自由度,运用自愿签订土地利用或者交易合约等手段,使土地权利人享有土地要素权利和收益,并确保其在法律框架内按照合约利用和行使权利,合法权利不受干涉。新中国土地制度在法律限制与合约自由结合上的发展,有助于建立促进城乡土地资源可持续利用的长远制度安排,实现土地权利行使的自由意志表达和收益最大化,构成城乡土地制度演进中公共利益与私人利益的平衡逻辑。

4.规则与实践的法治保障改善。新中国70年城乡土地制度建设的成效,与制度规则和实践探索的发展是分不开的。不过,改革开放之前,城乡土地制度发展缓慢,城乡土地资源利用缺乏有效的法律制度约束,土地资源利用的相关方略没有成为法律规则。改革开放后,由于自下而上的农村土地制度改革的推动,逐步建立以《土地管理法》为主体的城乡土地管理制度框架,促进了城乡土地资源的规范管理。自此开始,城乡土地制度建设进入法律规制阶段,任何新的土地管理制度都需要履行法定程序才能得到确立和实施。同时,长期以来以自下而上为特征的土地制度改革的地方实践探索,也被逐步纳入法律框架,即早期具有自发特征、不符合法律规定的土地制度改革试点,逐步发展成为需要得到法律授权才能进行试点的正式制度安排。因此,城乡土地制度规则和地方实践探索的演进特征,表现为规则与实践的法治保障改善,即城乡土地制度建设必须遵守法治原则,按照法律要求进行改革创新,不能突破法律规定,体现了城乡土地制度规则和实践演进的法治逻辑。

三、新中国70年城乡土地制度演进的基本经验

新中国70年城乡土地制度的变迁,虽然不乏困难和曲折,但也取得了土地制度建设和资源利用的突出成就。城乡土地制度建设的成功实践,为新时代中国特色土地制度的完善提供了宝贵经验,必须长期坚持和发扬。

(一)必须贯彻正确的土地制度建设指导思想

新中国是中国共产党领导的社会主义国家,土地制度作为国家基础制度,必须始终全面贯彻落实党的基本思想和精神。过去70年中,正是在中国共产党的正确领导下,坚持正确指导思想,完成新民主主义革命,建立中华人民共和国,废除封建剥削土地所有制,实行农民的土地所有制,使广大人民获得最基本的生产资料;通过社会主义改造,确立土地的社会主义公有制,奠定社会主义现代化建设的基础;顺应改革开放的时代潮流,确立家庭联产承包责任制,实施城市国有土地有偿使用制度,极大地释放城乡土地生产力,显化土地价值和效能,为中国社会主义事业发展提供强劲动力;贯彻新时代中国特色社会主义思想,建立生态文明制度,健全国土空间开发利用机制体制,促进人与自然和谐共生。新中国成立70年来,党和国家都极为重视土地问

题,重视保护人民土地权利,不断发展和丰富土地资源保护及土地改革理论,为土地改革提供正确的指导思想。实践表明,只有坚持党的基本路线和方针,坚持马克思主义的指导地位,坚持社会主义基本原则不动摇,紧密结合时代特征和实践要求,建立符合中国特色社会主义的土地资源治理体系,才能始终确保城乡国土事业沿着正确的方向发展。因此,坚持中国共产党的领导,始终贯彻落实正确的土地制度建设指导思想,是 70 年土地制度演进的最基本经验。

(二) 必须立足于社会主义初级阶段的基本国情

中国处于并且仍将长期处于社会主义初级阶段,是我国最基本的国情。这一时期的主要特征是,生产力水平落后,商品经济不发达,农业人口比重大,人民生活水平还比较低,区域发展极不平衡等等。这决定了城乡土地制度必须立足我国长期处于社会主义初级阶段这个实际,才能取得成功。新中国 70 年的实践表明,正视社会主义初级阶段农村生产落后的现实,赋予农民土地承包经营权,极大地激发农民生产积极性,提高农业生产效率;正视土地的商品属性,稳妥推进土地配置的市场化改革,充分发挥市场在土地资源配置的积极作用,为土地资源公平配置和价值实现创造了条件;正视人多地少、资源稀缺的现实,坚持节约资源和保护耕地的基本国策,推进土地节约集约利用制度和生态文明建设,保护社会发展的资源基础。历史经验也表明,不正视社会主义初级阶段这一基本国情,违背社会主义商品经济规律,不切实际地刮起“共产风”,大搞“一大二公”,侵害农民土地权利,严重破坏农村经济发展,带来了灾难性后果;部分地区否定土地对广大农民群众的保障功能,不切实际地强迫农民上楼、进城,危害社会稳定,必须引以为戒。因此,尊重中国实际,立足中国社会主义初级阶段的基本国情,是新中国 70 年城乡土地制度演进的又一宝贵经验。

(三) 必须尊重人民群众的主体地位和根本利益

习近平总书记指出,“人民是历史的创造者,是我们的力量源泉”,“没有人民支持和参与,任何改革都不过是空中楼阁,都不可能取得成功”。新中国 70 年城乡土地制度演进中的每一次突破与成功,都与人民群众的支持和参与分不开的。新中国建立初期,土地改革呼应农民对土地的迫切需求,将土地无偿分给农民,使农民成为土地的主人,获得人民支持;改革开放初期,实行家庭联产承包责任制,分田到户,农民享有剩余索取权并通过自主经营,极大地改善了农村生产和生活状况,获得人民支持;20 世纪 90 年代以来,两次延长土地承包期稳定农村土地承包关系,实行宅基地和农地“三权”分置,确实保护农民土地财产权利主体地位,增加农民收入;新时代保护自然资源,建设生态文明,改善城乡人居环境等等,无一不是通过土地制度改革,改善民生福祉,得到人民拥护的体现。

相反,土地制度改革不顾人民群众利益,侵害土地权利,降低人民生活水平,人民群众就会反对,制度就难以存续。例如,“一大二公”使农民失去土地这一最重要的生产资料,过度征收土地产生大量失地农民,强迫农民流转土地和退出宅基地使其失去生活保障和安身立命之所,单纯以土地出让“价高者得”确定国有建设用地使用权人导致房价畸高等等,因损害民生福祉而广受诟病。历史无数次告诉我们,城乡土地制度必须尊重最广大人民的根本利益,始终以增进人民生活福祉为根本目的,吸引广大人民群众广泛参与,让全体人民共享更多土地发展成果,为人民创造更美好生活,才能确保土地制度改革成功。坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,这些改革开放成功实践的经验,也完全适用于城乡土地制度实践探索。

(四) 必须以市场配置土地资源并更好地发挥政府的作用

回顾新中国 70 年城乡土地配置发展历程,土地制度的每一次突破和成功,都离不开土地市场或者政府机制的重要作用。自改革开放以来,城市土地相继由无偿供应向有偿使用的转变,土地出让由协议方式向“招拍挂”方式的转变,工业用地出让也必须实行“招拍挂”等等,都是市场配置资源的重要体现。与计划体制下的土地无偿使用制度相比,通过市场配置城市土地,极

大地显化土地价值,提高土地利用效率,实现国有土地资产的保值增值^[17]。同时,农户土地承包经营权流转,农村集体经营性建设用地流转,宅基地和承包地“三权”分置的实施等等,意味着农村土地市场配置的兴起。相应地,土地用途管制制度、土地督察制度、国土空间规划与空间用途管制制度等的推行与改进,充分体现了通过政府管制避免土地资源无序配置的优势,为城乡土地资源的合理利用提供有力的制度保障。过去几十年的经验也表明,单纯依靠市场机制或者政府机制,难以实现城乡土地资源的优化配置。历史经验表明,土地的市场出让供应并不能保障民生用地供给,土地的无偿划拨供应无法实现土地的价值,城乡土地制度中市场或者政府的任何偏颇都可能带来土地利用的不利后果。因此,正如党的十八届三中全会所指出的那样,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”,无疑也是城乡土地制度演进必须长期坚持的重要实践经验。

(五) 必须坚持走中国特色的土地制度法治化道路

新中国成立 70 年城乡土地制度的演进,是土地法治不断完善的过程。自 1950 年《土地改革法》施行,到 1982 年《宪法》规定土地公有制的权利结构,再到 1986 年颁布第一部《土地管理法》,以及此后城乡土地管理法律的全面制定,形成了中国特色的土地管理法律体系,法治化在城乡土地制度演进中发挥了重要作用。实践证明,将人民群众实践创造的成功经验以法律的形式固定下来,是推动土地制度改革创新的重要途径。改革开放之初家庭联产承包责任制的建立,土地承包经营权和宅基地使用权流转的推行,无疑遵循了农民创新、地方试点、法律确认的法治完善路径。与此相反,不尊重法治,突破法律规定进行所谓土地制度改革试点,打政策的“擦边球”,就极易容易导致土地管理的混乱。近些年来,打着农地规模经营的旗号强迫农民流转承包地,打着新农村建设旗号强迫农民退出宅基地等等改革试点,因有违法治原则,也就没有被相关立法所采纳。

尽管历史经验表明,自下而上的改革路径在我国法治建设中发挥重要作用,但随着法治的完善,无法律依据的土地制度改革试点不符合法治原则,法律授权才是必由之路。近年来农村土地制度改革三项试点的法律授权,无疑很好地反映了这一时代要求。因此,立足中国国情,贯彻中国法治理念,依据法定程序和授权,将改革实践的成功经验上升为法律,是中国特色土地制度法治化道路的重要特征,也是 70 年来城乡土地制度创新的重要经验。

四、新时代城乡土地制度改革的建议

随着中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,土地资源本底约束越来越明显。特别是当前城乡二元的土地制度安排,难以解决城乡发展不平衡不充分的问题,难以为人民日益增长的美好生活需要提供有效资源保障。基于新中国 70 年来城乡土地制度的演进逻辑和经验,以及城乡融合和乡村振兴等国家战略,未来必然要全面贯彻新时代中国特色社会主义思想,坚持保障和改善民生,坚持人与自然和谐共生,建设以满足人民对美好生活的向往为核心目标的城乡土地制度。结合中国现阶段基本国情和城乡土地制度现状,提出土地制度未来改革的相关建议。

(一) 完善土地产权制度,赋予城乡居民更多土地财产权利

我国实行土地的社会主义公有制,土地公有制性质不改变是土地产权制度改革的基本前提。当前,以用益物权为核心的土地财产权利制度已经建立,但集体土地产权权能还不够充分,自然资源资产产权出现新情势,土地权利行使还缺乏保障。因此,土地产权制度改革的关键在于丰富土地产权权能,健全自然资源资产产权制度,保障土地权利行使。

首先,以用益物权为根据,补充宅基地使用权的收益权能,创设处分权能^[18],充实集体经营

性建设用地使用权权能,为促进宅基地和集体经营性建设用地使用权流转提供产权依据和保障;其次,根据中央统一部署,按照归属清晰、权责明确、监管有效的要求,明晰自然资源资产产权的所有者和管理者,界定自然资源管理部门作为自然资源所有权主体和资源管理权主体行使权利的各自边界,为全民共享自然资源权利创造条件;再次,完善城市国有建设用地使用权续期制度,制定“三权”分置下土地经营权、宅基地资格权和使用权行使的具体规则,探索土地公有制下国家和集体土地所有权的具体实现形式,切实保障城乡居民对土地财产权利的充分行使。除行使益物权创造物质财富之外,有必要在法律上明确以土地利用所产生的生态系统服务为对象的新型财产权利或者环境权,这是为实现党的十九大报告提出的“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”的重要保障。

(二) 落实国土空间用途管制制度,优化国土开发保护格局

国土资源具有自然属性和公共资源属性,其开发利用不可能毫无约束。国土空间用途管制作为土地用途管制的全面转型,首要任务是保护国土空间,防止破坏行为,实现“生产空间集约高效,生活空间宜居适度,生态空间山清水秀”的目标。目前,全域范围的国土空间用途管制已在我国确立,但切实加以落实这一制度还有很多工作要做。因此,国土空间用途管制除了此前已经实施的严格保护耕地,严格限制非农建设占用农地之外,应针对国土空间生态功能进行特别保护,建立以国土开发强度控制为核心的国土空间用途管制体系。

为此,提出如下建议:一是适时出台《国土空间用途管制法》,进一步明确国土空间用途管制的法律地位和法权依据,强化国土空间管制的刚性约束地位;二是科学编制国土空间规划,优化国土空间结构,这一规划作为城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划等的“多规合一”产物,现有法律法规已不能适应新时期的规划编制要求,应出台《国土空间规划法》对国土空间规划加以规范和制度化,充分保障其作为国土空间用途管制依据的权威性;三是处理好国土空间用途管制中政府与市场、限制与自由、公平与效率、统一与分类等的关系^[19],建立政府与市场并举、法律限制与合约自由统一、公平与效率并重、统一行使所有国土空间用途管制职责与因地制宜相结合的国土空间用途管制制度;四是运用惩罚和奖励等多种手段,建立管制与激励相容的责任分配机制,建立完善的国土空间用途管制治理体系,提升国土空间治理能力,尽最大能力保护有限的国土空间,特别是保护生态空间。

(三) 健全土地市场交易制度,促进城乡土地要素自由流动

土地市场交易是新中国成立70年来城乡土地资源配置的重大变革之一,仍然是未来改革应当坚持的方向。当前,我国已经建立了以市场配置为主要内容的城乡土地制度,但城乡土地市场发展还存在很大的不平衡,城乡土地要素也没有实现自由流动。因此,健全土地市场交易制度,一方面要规范现有城市和农村土地市场,另一方面要建立城乡统一的建设用地市场。

就城市土地市场而言,重点是规范市场秩序,按照土地用途类型,建立公平与效率兼顾的土地市场,避免纯粹市场机制难以保障公益用地供应的缺陷。对于经营性用地,必须以“价高者得”的方式配置;对于民生用地、国防用地等公益性用地,应保留划拨方式;对于兼具民生和竞争性的用地,如普通住宅用地,可在“招拍挂”基础上进行综合竞争。就农村土地市场而言,重点是在“三权”分置基础上,将承包地经营权、宅基地使用权纳入有形的土地市场,建立规范的市场流转机制,使农民在自愿、有偿前提下处分土地权利,实现承包地和宅基地的财产功能。

建立城乡统一的建设用地市场,关键是将农村集体经营性建设用地纳入现有城市建设用地市场,实现国有建设用地和农村集体经营性建设用地在交易主体、交易范围、交易条件和交易方式等方面的完全一致,真正做到“两种权利、一个市场”。除了建设用地使用权市场交易之外,集体建设用地指标交易也应纳入统一市场。当前,集体建设用地指标交易作为集体建设用地权利空间转移和要素流动的重要方式,将其纳入有形市场统一管理,促进指标交易的常态化、公开

化和透明化^[20],有助于实现城乡土地要素自由流动。

(四) 构建土地节约集约利用制度,提升土地资源保障能力

我国土地资源稀缺的基本国情,以及经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,决定了节约集约利用必然是当前和未来提升土地资源保障能力的唯一选择。不过,前文也指出,过度提高土地利用效率也可能带来生态功能上的负面效果,土地节约集约利用需要根据土地资源特性进行分类规范。一方面,应根据土地特性制定土地节约集约利用标准,对于不具生态功能的建设项目用地,制定严格建设项目用地控制标准,提高建设用地利用强度,严格控制用地规模增长;对于具有生态功能的土地,应以保护性开发利用为主,制定适度的开发强度指标,尽可能减少生态用地被建设占用;对于村庄用地,可借鉴土地复合利用理念,制定宅基地、公共服务用地、农业设施用地等的具体用地标准,控制村庄用地规模。

另一方面,应建立土地节约集约利用的奖惩机制,惩处土地闲置浪费行为,鼓励节约集约利用行为。对于不按照合同约定开发利用土地,长期闲置浪费土地的行为,应视情况予以警告、罚款直至无偿收回土地等惩罚;同时要建立土地节约集约利用考核体系,对于完成土地节约集约利用目标的地区,可在新增建设用地指标方面予以奖励,这一制度已经初步建立,今后需要加以完善和有效落实;同时鼓励城市低效存量用地的再开发利用。但对于农村地区“一户多宅”、超标准占用宅基地的情况,形成原因复杂多样,不宜采取“一刀切”的强制退出或者有偿使用的办法,应鼓励农户通过有偿退出或者市场交易方式退出多占宅基地,以时间换取治理空间,不应操之过急。

(五) 完善土地收益分配制度,促进全民共享公共资源收益

习近平总书记曾指出,民生是最大的政治。党的十九大报告指出,增进民生福祉是发展的根本目的。城乡土地收益分配领域存在的不公平问题,已经在一定程度上影响社会稳定。历史经验已经表明,凡是有利于增进人民生活福祉的土地制度安排,人民群众就会拥护,制度就具有强大的生命力。因此,城乡土地制度必须解决好土地收益分配问题,核心是促进全民共享土地公共资源收益。

第一,国有土地出让收益分配应向农村地区和公共服务领域倾斜。国有土地属于全民共有,收益理应归全民共享,但按人数平均分配既不现实也不科学。因此,国有土地出让收益分配最终应以支农支出和城乡公共服务支出为主,维护最广大城乡居民的利益,改变长期以来土地出让收益被用于城市建设,忽视农村的局面。

第二,归属于集体经济组织的土地收益分配也应向农村公共服务领域倾斜。具体而言,集体土地收益应用于农村社会保障、农村公共服务设施建设、农地开发、发展集体经济以及其他公共领域,确保集体经济组织成员共享土地收益。

第三,提取土地公共资源收益建立生态保护补偿基金,为全社会生产更多优质生态产品提供经济激励。丰富的优质生态产品有助于满足人民日益增长的优美生态环境需要,生态产品的公共物品属性也决定了其能够最大程度地满足全民共享的要求。因此,提取土地收益建立生态保护补偿基金,是一项具有长远意义的做法。

(六) 完善土地法治建设,有序推进城乡土地管理制度改革

尽管法治国土已成为自然资源管理领域的核心理念,但中国土地法治化建设起步较晚,土地问题非常复杂,未来还有很多工作要做。法治原则既是过去 70 年土地制度建设的重要经验,也是未来城乡土地制度改革必须遵循的首要原则。今后一段时间内,完善土地法治建设,一是要依法进行土地制度改革试点,二要尊重人民意愿。

将土地制度改革试点的成功经验上升为法律,是我国土地立法的重要形式。随着我国社会主义法治国家建设的推进,擅自进行或者以规避法律规制为目的的土地制度改革已不符合法治

要求。因此,未来城乡土地制度改革试点,应按照“严格审批、局部试点、封闭运行、风险可控”的原则,选择有条件的地区进行,在积累成功经验基础上,通过法定程序制定城乡土地管理法律,这是中国特色城乡土地制度的重要实现路径。

尊重人民意愿是社会主义法治建设的必然要求。在实质性要件上,尊重人民意愿需要在城乡土地制度中体现人民意志,满足人民对美好生活的需求,解决人民迫切需求,体现社会主义制度的优势;在程序性要件上,城乡土地制度改革应引导公众广泛参与,广泛征求公众意见,凝聚改革共识,只有符合人民利益、受广大人民群众支持的制度安排,才能上升为法律,必须避免在条件尚不成熟、人民群众利益得不到维护的情形下出台土地管理法律法规。

总之,未来城乡土地制度改革,既要吸纳过去 70 年土地制度演进的成功经验,又要立足未来中国国情,与时俱进,推动城乡土地制度发展和完善,为满足新时期人们日益增长的美好生活需要提供可靠的土地资源保障。

参考文献:

- [1] 洪名勇.城乡二元土地制度:逻辑起点、演进与未来改革[J].经济研究参考,2018(38):31-41.
- [2] 焦思颖,乔思伟.中国特色土地制度框架已经形成——姜大明应邀为中央党校市地党政主要领导干部任职培训班授课时指出[N].中国国土资源报,2017-09-16(001).
- [3] 刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014(3):9-25.
- [4] 张良.新中国城市土地制度的历史变迁[J].北京党史,2013(4):25-28.
- [5] 蔡继明.新中国土地制度改革 60 年:回顾与展望[J].中国国情国力,2009(9):4-7.
- [6] 刘法威,陈利根,王建喜,等.农民土地财产权演进的法学分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007(1):4-10.
- [7] 胡美红,高抗,于白云.论改革开放以来中国城市土地制度改革[J].长沙大学学报,2013(1):70-72.
- [8] 毕国华,杨媛媛,张晶渝,等.改革开放 40 年:中国农村土地制度改革变迁与未来重点方向思考[J].中国土地科学,2018(10):1-7.
- [9] 黄贤金.中国土地制度改革 40 年与城乡融合的发展之路[J].上海国土资源,2018(2):1-3.
- [10] 范业婷,金晓斌,项晓敏,等.苏南地区耕地多功能评价与空间特征分析[J].资源科学,2018(5):980-992.
- [11] 刘超,许月卿,孙丕苓,等.土地利用多功能性研究进展与展望[J].地理科学进展,2016(9):1087-1099.
- [12] 龙开胜,石晓平.土地出让配置效率与收益分配公平的理论逻辑及改革路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018(5):79-87.
- [13] 沈守愚.土地法学通论[M].北京:中国大地出版社,2002:456.
- [14] 夏方舟,杨雨濛,陈昊.基于自由家长制的国土空间用途管制改革探讨[J].中国土地科学,2018(8):23-29.
- [15] 沈悦,刘天科,周璞.自然生态空间用途管制理论分析及管制策略研究[J].中国土地科学,2017(12):17-24.
- [16] 刘守英.城乡中国的土地问题[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2018(3):79-93.
- [17] 卢为民,唐扬辉.我国土地市场的发展变迁和展望[J].中国土地,2019(1):45-48.
- [18] 龙开胜.宅基地使用权制度改革的现实逻辑与路径选择[J].社会科学家,2016(2):10-15.
- [19] 龙开胜,李敏,陈利根.国土空间用途管制需处理好的重要关系及制度建设构想[J].土地科学动态,2019(2):31-36.
- [20] 龙开胜.集体建设用地指标交易能否增加农民收入——一个整体性框架及初步经验证据[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(5):87-94.

(责任编辑:刘浩)