

城乡统筹改革试验的土地制度选择 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022__E5_9F_8E_E4_B9_A1_E7_BB_9F_E7_c61_451547.htm

摘要 我国正处于农地保障功能向资本功能转变的关键时期，本文针对现行土地流转试错中有可能出现的问题和矛盾，以总结我国30年土地流转的经验与教训为切入点，提出了澄清土地公有制、粮食安全、农地保障理论的误区；重构政府、农民、企业土地利益结构；实行农地“三集中”规划控制、农民耕地保护权国家购买、农地交易税收调节政策的化解农地政府管制与农民市场化矛盾的改革框架，供城乡统筹改革的土地制度选择的参考。

关键词 农地交易 历史回顾 理论反思 制度检讨 制度重构

引言 所有制度都是在发展中与时俱进的，世界上从没有一成不变的制度。农地农有、农地农用制度确立的经济环境是贫穷、落后，理论条件是封闭、保守。现在审视，当时经济的主要矛盾，如农民生存和低成本工业化、城市化、公共品生产需求正在变成次要矛盾。当时理论的主要观点，如土地公有制、政府替代市场、农地保障、粮食安全等，或正在被新的科学发现所修正，甚至否定，或正在重新认识，不断完善。“三农”问题来自土地，根治“三农”的灵丹妙药也只能来自土地生产力和生产关系耦合的制度革命。显然，当前有必要重新回顾当初制度的产生条件、设定目标，评价现在制度的运行绩效、新生矛盾，根据现在制度的环境变化、资源约束条件，提出农地制度变迁的方向。当前，成渝地区进行统筹城乡发展综合配套改革试验。土地流转制度选择直接关系到改革绩效。本文为此针对城乡统筹改革试验的土地流

转制度选择有可能出现的问题和矛盾，以总结我国土地流转的经验与教训为切入点，提出了澄清土地公有制、粮食安全、农地保障理论的误区；重构政府、农民、企业土地利益结构；实行农地“三集中”规划控制、农民耕地保护权国家购买、农地交易税收调节政策的化解农地政府管制与农民市场化矛盾的中国特色集体土地制度的改革框架。

一、土地流转的历史回顾

农地市场交易的出现，有其深刻的历史背景和现实原因。土地制度的预期是以低成本工业化、城市化、公共品生产化的方式实现国家资本积累，完成工业、城市发展。而农地市场交易的预期则是利用集体土地资本自发的增殖动力谋求农村、农业、农民的自身发展。土地制度和农地市场交易的预期存在体制性冲突正是导致城市、农村；政府、农民形成对立的基本原因。农地市场交易的这种历史使命，必然使其自问世起就和地方政府“以地生财”的城市理念，以及政府垄断土地市场体制和农地农有、农地农用制度发生越来越激烈的摩擦。但地方政府没有顺应集体土地的产权诉求，并总是以强权推行各种“圈地运动”、“卖地运动”以地生财，向农民转嫁政府公共品生产成本，从而不仅引致农地市场交易不能按照集体土地资本理论预期，实现促进农业发展和造福农民的目的，而且导致中央政府将耕地失控的原因归罪土地制度宽松，从而不断修改法律强化政府垄断市场体制和“农地农有、农地农用”制度。显然，中央、地方；政府、农民的体制性利益博弈，正是农地市场交易30年难以取得全局性突破的主要原因之一。

（一）政策梳理

1、市场主导的制度变迁。

所谓市场主导，就是主张农地市场交易。随着十一届三中全会确立的家庭联产承包责任制呈现出越来越

明显的历史局限性。1978年，在港商的推动下，广东东莞市虎门镇将祠堂出租给港商建厂房。自后，全国各地农村相继出现农地市场交易。其动力，一是解决政府征地的矛盾，二是以低廉的交易成本提升农业经济，满足工业需求。但政府并不确认民间的这一制度创新，迫使农地市场交易转入地下，变成隐形市场交易。

2、政府主导的制度变迁。

所谓政府主导，就是主张土地在用途管制下流转（简称土地流转）。政府主导体现了三个基本立法精神：一是计划管制集体土地，实行征用、转用、宅基地、承包地行政审批，二是坚持承包土地经营权制度，保障农地农用权利，三是禁止集体土地进入政府垄断市场。划分为两个阶段：第一是全面管制农地，包括耕地、非耕地；第二是管严耕地、有限度地放开非耕地。进步的一面体现在地权权属性质物权化、权属主体个人化和权利排他性强化，保守的一面体现在没有实现集体土地与国有土地的产权平等，形成二元产权分割，以至政府违法用地和征地矛盾有增无减，群体性事件越来越严重。1982年5月14日，国家颁布《国家建设征用土地条例》，规定“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业，需要征用集体所有的土地时，必须按照本条例办理。禁止任何单位直接向农村社队购地、租地或变相购地、租地。农村社队不得以土地入股的形式参与任何企业、事业的经营。”1984年1月1日，中共中央颁布《关于一九八四年农村工作的通知》（中发[1984]1号文件），规定土地承包期一般应在15年以上。1986年4月，《民法通则》首次提出农民的承包土地经营权概念，并将承包土地经营权视为一种与财产所有权相关的权利。同年6月，《土地管理法》界定集体土地边界，规定：

“农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于集体所有”。但是，同时设定：“国家建设征用土地，建设单位……向县级以上地方人民政府土地管理部门提出申请，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。国家建设征用土地，被征地单位应当服从国家需要，不得阻挠。”

“国家建设所征用的集体所有的土地，所有权属于国家，用地单位只有使用权。”同时设立了宅基地、乡镇村企业用地、乡镇村公共设施、公益事业建设用地的审批事项和权限。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com