

三项土地制度改革试点中的土地利用问题

贺雪峰

(武汉大学社会学系, 湖北武汉, 430072)

摘要:2015年开始的三项土地制度改革试点在理念和实施方面都存在一定的问題。征地制度改革的核心诉求是“缩小征地范围”,结果仅仅是增加了优势区位农民的收益,助长了国家和农民之间征地的冲突,从而加大了土地利用规划执行的难度;集体经营性建设用地入市,最大的获利者是已经从集体土地非农使用中獲得大量收益的沿海城市带农村的农民,而且允许农村宅基地调整入市,将对现行土地制度基础上的土地利用规划的制定和实施极为不利;在农村宅基地制度改革中,地方普遍存在把宅基地当作所谓的“资产”来开发,希望借此解决农民财产收入问题和农村土地利用粗放等问題,其结果不仅扰乱了农村土地利用规划,而且对农民造成了极大的风险。在当前中国快速城市化时期,严格界定公益性与非公益性用地范围,缩小征地范围,不仅不会减少征地冲突,反而会加剧征地过程中国家和农民的利益紧张和对立。相对于拟修改的征地制度,现行征地制度更适合当前中国国情,更能体现中国土地公有制的宪法秩序。将发达地区土地利用的教训或者说将先行地区的劣势复制到本来可以发挥后发优势的中西部地区的主张与实践,值得学界及政策部门深思与警惕。

关键词:土地利用规划;土地制度改革;宅基地制度;征地制度;集体建设用地

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2018)03-0001-09

一、研究背景

十八届三中全会之后,中国进入全面深化改革时期,土地制度改革是深化改革的重要部分。自2000年以来,学界及舆论界就对土地制度改革进行了多轮激烈的争论^[1-3],这影响了土地制度改革和《中华人民共和国土地管理法》修改的方向。这一争论持续到了新一轮土地制度改革。考虑到土地制度是国家的基础性制度,涉及国家长远发展和长治久安,因而土地制度改革必须审慎稳妥。国家选择以试点方式推进土地制度改革,一方面,可以做足顶层设计,划出土地制度改革的底线,另一方面,可以指导地方结合地方实际进行探索,充分尊重地方和群众的首创精神。

2014年12月2日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议,审议通过了《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工作的意见》^[4],这标志着土地制度改革的启动。2015年1月10日,国土资源部部长姜大

明介绍了土地制度改革试点的四大任务:一是完善土地征收制度;二是建立农村集体经营性建设用地入市制度;三是改革完善农村宅基地制度;四是建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益^[5]。十二届全国人大常委会第十三次会议决定授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区),暂时调整《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。由此,国家正式确立了全国33个土地制度改革试点县(市、区),其中有15个进行集体经营性建设用地入市试点,15个进行农村宅基地制度改革试点,3个进行农村土地征收改革试点^[6]。

从已有的资料来看,三项土地制度改革各有重点,具体如下:

征地制度改革:缩小征地范围,制定土地征收目录,严格界定公共利益用地范围,严格土地征收程序,完善被征地农民合理、规范、多元的保障机制。

农村集体经营性建设用地入市:完善农村集体经营性建设用地产权制度,赋予农村集体经营性建设用

基金项目:国家社科基金重点项目“城乡一体化发展中建设用地管理制度创新、示范与评估”(14AD028);中国土地勘测研究院招标课题“面向农村土地制度改革的土地规划应对策略研究”

作者简介:贺雪峰(1968—),男,湖北荆门人,武汉大学社会学系教授,博士生导师,武汉大学中国乡村治理研究中心主任,教育部长江学者特聘教授,中信改革发展研究基金会资深研究员,湖北省深改组专家组成员,主要研究方向:乡村治理研究和乡村建设实践

地完整权能,做到集体经营性建设用地与国有土地同地同权同价,同等入市。

农村宅基地制度改革:解决宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅的问题;完善宅基地取得、宅基地管理制度;探索宅基地有偿使用和有偿退出制度。

二、土地制度改革试点的进展情况

对于三项土地制度改革试点的进展,国土资源部在2017年5月23日发布的《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿)中的说明如下。

“完善土地征收制度”部分:党的十八届三中全会决定明确提出了“缩小征地范围、规范征地程序、完善被征地农民合理、规范、多元保障机制”的改革方向。国土资源部从2001年起在成都、武汉等多个城市开展了两轮征地制度改革试点,2014年又按党中央、国务院的布置,牵头在山东禹城、河北定州、内蒙古和林格尔开展征地制度改革试点。试点地区在缩小征地范围、规范征地程序、完善多元保障机制等方面开展了多项制度性探索。山东禹城试点已经实施了对21宗1104亩土地的征收,取得了阶段性进展。

“建立农村集体经营性建设用地入市制度”部分:党的十八届三中全会决定明确提出了“建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市,同价同权”。据国土资源部2013年的初步统计,存量资源经营性建设用地有4200余万亩。十多年来,国土资源部在安徽芜湖、广东顺德等多个城市开展了集体建设用地流转试点,2014年,专门在北京大兴、上海松江等地开展试点。试点地区在入市主体和入市途径、征收土地增值收益调节金等方面,为建立城乡统一的建设用地市场做了有益探索。截至2016年底,全国15个农村集体经营性建设用地入市试点地区入市地块共计226宗,面积3650.58亩,总价款46.77亿元。

“改革完善农村宅基地制度”部分:党的十八届三中全会提出“保障农户宅基地用益物权,改革农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道”。2014年,国土资源部专门部署开展了宅基地制度改革试点。试点地区在宅基地保障、下放审批权和有偿使用、自愿有偿退出等方面进行了积极探索,在维护农民宅基地用益物权方面成效明显。截至2016年底,14个地区共退出宅基地21044户,退出面积

12874.1亩,共办理抵押贷款678宗,金额5.49亿元^[7]。

应当说,国土资源部发布的《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿)的说明对33个试点情况的介绍是最为权威和准确的。以此为基准,本文分门别类地讨论土地改革试点的进展情况,特别是要讨论土地制度改革内在的逻辑。

(一) 征地制度改革试点的进展

由于征地制度改革难度大,地方政府办点积极性不足,全国范围的改革试点仅有3个,且三个地区均处于经济欠发达地区,分别是河北省定州市、内蒙古和林格尔县和山东省禹城市,试点地区是典型的中西部以农业为主的县市,土地价值并不高。试点过少,试点地区经济欠发达都表明试点具有较大的局限性。根据《农民日报》2017年5月2日报道,截至2017年4月份,三个试点地区按新办法一共实施征地59宗,共3.85万亩^[8]。这里的“新办法”主要指新的征地程序、补偿标准和补偿方式。试点地区仅仅象征性地推出若干宗集体经营性建设用地入市,而关系到征地改革核心的“缩小征地范围”、严格界定公益性和非公益性用地则无实质性进展。

1. 缩小征地范围。这是学界最为关注的。三个地区缩小征地范围的改革成果主要表现在制定了区分公益性和非公益性用地的《土地征收目录》,对以集体经营性建设用地入市方式供给土地形成了规范的制度和程序。在2016年增加集体经营性建设用地入市试点内容后,三个试点进行了多宗集体经营性建设用地入市的操作以解决项目用地问题。比如河北省定州市的情况^[9]:(1)参照《国有土地房屋征收与补偿条例》列举的6种公共利益情形,结合土地管理实际,就界定公共利益用地进行专项研究,形成了两项成果:①制定了公益性和非公益性用地界定表;②制定了公共利益用地暨土地征收建议目录。(2)操作了多宗集体经营性建设用地入市。2016年9月,定州市被增列为农村集体经营性建设用地入市试点。截至2017年6月,定州市仍在积极推进集体经营性建设用地入市,已有3宗集体经营性建设用地实现入市,为发展用地开辟了新的空间。实际上,从已有资料来看,三个土地征收试点改革地区集体经营性建设用地的存量很少。这便是即使2016年后国家允许试点地区进行集体经营性建设用地入市,大部分试点地区也难以全面推进集体经营性建设用地入市的原因。

2. 征地程序方面。规范征地程序强调风险评估、政府和农民协商、信息公开和签订规范协议。这方面并非修法重点,姑且不论。

3. 征地补偿标准和补偿方式方面。试点地区经济发展水平并不高, 征地补偿能力有限, 相对于进行试点之前, 各类征地补偿叠加起来确实提高了征地补偿。补偿方式有一定的改革和完善, 比如形成了社保安置、留地安置等制度。相对于发达地区来说, 试点地区的补偿仍然较低。内蒙古和林格尔县通过测算得出结论: “采用多种测算结果加强叠加, 突破了以往统一年产值补偿倍数限制, 上涨幅度 10%~21%, 每亩最高增加 7 079 元。”^[10]在给予农民足额的土地补偿和安置补偿外, 定州市还基于农民自愿给予粮食补贴或社会保障安置(显然定州市地方政府没有能力为全部农民提供社会保障安置), 为了让农民有长期收益, 还探索对被征地农民进行集体留地安置, 增加农民的集体收入。实际上定州的创新做法在发达地区, 例如广东、浙江和江苏很早就探索出来了。山东省禹城市则通过征地补偿资金代管存放的方式完善被征地农民的多元保障, 保障农民的长远生计, 具体操作方法是政府和村集体及农民签订 5 年协议, 每年分两次将固定收益兑现给被征地村集体, 农民按照 700 斤小麦/亩, 800 斤玉米/亩的市场价格确定固定收益, 相当于约 1500 元/亩的年收益。

(二) 集体经营性建设用地入市试点的进展

相对于征地制度改革试点, 15 个集体经营性建设用地入市试点更受关注。

1. 入市规模和入市利益。根据公开资料, 广东南海可入市的集体经营性建设用地面积最大, 达 25 万亩, 其余试点地区的面积依次是: 广西北流约 11 万亩、北京大兴近 8 万亩、上海松江近 4.5 万亩、山西泽州 4 万亩、重庆大足 1.5 万亩、辽宁海城约 1.2 万亩、浙江德清约 1 万亩。其他县市的集体经营性建设用地面积小于 6 000 亩, 依次是四川郫县 5 500 亩、河南长恒 3 500 亩、甘肃陇西 2 600 亩、贵州湄潭 1 500 亩、黑龙江安达 1 000 亩^①。

这些数据提醒我们注意, 各个地区的集体经营性建设用地面积差异很大, 差异主要发生在发达地区和欠发达地区之间, 且发达地区和不发达地区的入市土地价值差异巨大。据报道, 目前已按照新政策入市的集体经营性建设用地规模最大的是广东省佛山市南海区, 截至 2017 年 5 月, 南海区共有 53 宗入市地块, 面积约为 1 980 亩, 价款达 53 亿元。而同期“全国 33 个试点地区集体经营性建设用地入市地块共计 278 宗, 总价款约 54 亿元”^[11]。比较来看, 其他地区, 包括江苏、浙江等地试点的交易规模和收益不值一提。在整个集体经营性建设用地入市中, 90%以上的农民所得收入是南海区创造的。

2. 入市方式。根据不同区位和规划条件, 有就地入市、异地调整入市和整治入市三种类型。各试点地区对各类入市方式均做了尝试, 最多的是就地入市, 其次是异地调整入市, 最少的是集中整治入市(即“城中村”改造)。据国土资源部公布的资料, 截至 2016 年 9 月, 全国已入市 171 宗土地, 就地入市 129 宗, 调整入市 39 宗, 集中整治入市 3 宗。就地入市和整治入市均比较容易理解, 而异地调整入市因涉及土地整理和土地指标问题, 相对比较复杂。所谓异地调整入市, 指的是“农村零星、分散的集体经营性建设用地, 可在确保耕地数量不减少、质量有提高的前提下, 由集体经济组织根据土地利用总体规划和土地整治规划, 先复垦后异地调整入市”。实际上, 这就是国土资源部 2005 年出台的“城乡建设用地增减挂钩”政策。

3. 土地收益调节金。由于区域差异巨大, 中央没有统一规定调节金的征收方式和比例范围, 由各试点地区因地制宜地把握。从公开报道来看, 各个试点地区制定了与各地相配套的土地收益调节金制度。从我们搜集的案例中可以看出, 地方政府征收调节金比例不超过 50%, 最低的可以为零。一般来说, 影响调节金比例的因素主要是位置、用途和入市方式。一般而言, 城市规划区内商服用用途的土地, 就地入市价值较高。广东南海原来一直允许农村集体经营性建设用地流转, 突出特征是土地调节金比例非常低, 即使是城市规划内的商服用地出让, 政府也仅收取土地出让收入的 15%^②。

(三) 农村宅基地制度试点的进展

在三项土地制度改革中, 农村宅基地制度和大多数农民关系最为密切, 国家推进农村宅基地制度改革非常谨慎。宅基地制度改革试图兼顾农村住房保障和土地财产权, 既保持宅基地制度的稳定, 保障农民住有所居, 又赋予农村宅基地更大的财产权, 推动宅基地的流转和退出。

1. 住房保障多元化。农村宅基地制度是中国农村的特色住房保障制度。为了推动城镇化及土地集约节约利用, 中央要求地方试点探索农民住房保障在不同区域户有所居的多种实现形式。主要做法是: 在城市规划区内不再批准新增宅基地, 政府主要通过建造多层和高层住房小区的方式安置农民。在城市规划区外, 政府仍然延续传统“一户一宅”的宅基地制度。同时, 为了集约节约用地, 改革宅基地分散审批方式, 引导农民向中心村和小城镇集中。城市规划区内住房保障形式的改变是一种必要, 地方政府为了预留出城镇建设的足够空间, 必须较早地投入财力对农村进行大规

模的拆迁安置,比如江苏苏州即普遍提前对农村进行拆迁安置。在城市规划区外的一般农村,引导农民适度集中到中心村和小城镇一直是国家倡导和推动的政策,在此次改革中国家试图将之制度化。

2. 宅基地自愿有偿退出。宅基地退出是政府及媒体最为关注的改革内容。舆论认为农民进城落户后,因缺乏宅基地退出制度,农村闲置土地资源难以退出,农民土地财产权难以实现。实际上,从15个农村宅基地试点来看,大规模的退出仍不普遍。从试点实践来看,发达地区依靠地方财力探索出了多样化的宅基地退出方式,退出宅基地较多,退出规模比较大的是浙江义乌、福建晋江。欠发达地区试点的宅基地退出要么结合种种配套政策,宅基地退出作为输入和分配资源的政策工具,如安徽金寨;要么通过灵活的制度把宅基地退出转为强化农村土地管理制度的契机,如江西余江。总之,无论是哪一种宅基地退出方式,当前15个宅基地制度改革试点中的大规模宅基地有偿退出全部是政府主导进行的。发达地区(如浙江义乌)大规模的宅基地有偿退出所需资金来自本级政府,贫困县(如安徽金寨)通过土地增减挂钩的运作获得来自省政府的财政支持。从成本收益的角度来看,宅基地有偿退出必然是普遍“空转”的制度。湖北省宣城市很典型,地方政府规定“宅基地法定面积部分按照当地征地补偿费的补偿标准,超面积部分按当地土地补偿费的70%;村委会可根据资金状况在前款规定补偿标准的0.5到1.5倍之间确定具体补偿标准”。这完全是不现实的^⑧。基层干部反映,大多数村集体不仅没有收入,是“空壳村”,而且还有形成于税费时期的几十万甚至上百万元的村级债务。在村级债务难以化解的压力下,村级组织艰难地用上级政府转移支付的几万元维持运转,如何能有钱回购农民退出的宅基地呢?

几乎所有试点地区均将宅基地退出作为规范宅基地管理制度的手段。不过舆论主流几乎没有关注这一点。尤其是在不发达地区,由于缺乏财力组织大规模宅基地的有偿退出,借宅基地制度改革加强宅基地管理成为改革最大成果,最典型的是江西余江县。余江县的宅基地退出实行有偿和无偿相结合的方式,借用宅基地有偿使用制度,借用农村内部宗族力量形成“宅改理事会”,解决农村闲置宅基地和附属设施用地难以退出的问题,达到建设“美丽乡村”的目标。据报道,2015年以来先行试点村庄共退出宅基地5700宗,面积66.4万平方米,退出的集体土地能够满足试点村庄15年左右的宅基地用地需求;收回村庄规划内土地480亩,复垦330亩;新修村内道路67公里,沟渠49公里,绿化村内面积21万平方米,建设村民活

动中心2.8万平方米^[12]。

农村宅基地制度改革试点的一项重要任务是配合农民住房财产权抵押试点,探索宅基地财产权益的实现方式和路径。住房抵押、担保和转让意味着农村宅基地权能的扩大,关系到宅基地财产权的实现,是舆论关注的焦点。从各个试点的情况来看,经济发达地区,例如浙江义乌、福建晋江和湖南浏阳是农村住房财产权抵押贷款数额较大的地区,而欠发达地区即使放开,抵押贷款数额也不大。为了防范风险,中央推进农房抵押时相当审慎^[13]。比较重要的限制有三点:首先,申请农房抵押贷款的要件之一是借款人除用于抵押的农民住房外,借款人应有其他长期稳定的居住场所,并能够提供相关资料;其次,规定接受变卖或拍卖抵押的农民住房的受让人原则上应限制在相关法律法规和国务院规定的范围内;最后,中央还鼓励地方政府分散市场风险,主要措施是鼓励试点地区政府设立农民住房财产权抵押贷款风险补偿基金。

三、土地制度改革试点过程中的土地利用问题

当前,土地制度改革试点过程中涉及诸多土地利用问题,需要进行进一步的讨论。

(一) 征地制度改革试点过程中的土地利用问题

从以上介绍来看,全国33个土地制度改革试点中只有三个县(市、区)选择进行征地制度改革,足以说明征地制度改革的难度。而且实际上,三个进行征地制度改革的县(市、区)在缩小征地范围方面几乎无实质性的改革尝试。

十八届三中全会关于征地制度改革有三项关键性诉求:一是缩小征地范围;二是区分公益性征地与非公益性征地;三是提高征地补偿。其目的主要是减少征地中的冲突,并将今后城市化所需建设用地的增值收益主要留给农民。自从我国城市化加速以来,随着大量农地被征收为城市建设用地,全国普遍出现了因征地而起的激烈冲突,包括上访和群体性事件,甚至有引发全国关注的恶性事件。主流观点认为,之所以征地会引发激烈冲突,是因为征地损害了农民的土地权益,农民组织起来维护自己的土地权益,从而形成了与国家的激烈对抗。这种观点存在问题,一是无法解释全国农民盼征地的现实,二是无法解释我国宪法确立的土地公有制的宪法秩序。

当前和未来一段时期仍将是中国高速城市化的时期,土地城市化因而具有必然性和合理性。缩小征地范围并不是要减少城市新增建设用地,而是说,因缩

小征地范围而空缺出来的城市新增建设用地由农民集体土地直接入市来填补，入市农民集体因而是分享土地城市化的主要收益。而通过征地来供给城市发展所需的新增建设用地还是由农民集体土地直接入市来填补，其中的决定性因素是土地用途是公益性的还是非公益性的。公益性的建设用地通过征收来供给，非公益性建设用地则由农民集体土地直接入市来供给。

城市扩展必须平面推进，就是说，在城市扩展推进面上的规划区域内的农地最终都要用于建设，由农地变为建设用地。其中有两种农地变建设用地方式，即征地和农村集体土地入市。在现行征地制度下，国家掌握土地资源，按照规划利用土地，任何个人和组织都没有权力阻碍，从而能够实现统一规划和统一开发的城市开发模式。若严格按照“缩小征地范围”“严格界定公共利益用地范围”的规定，则新增城市建设用地中大概有一半以上都只能由农民集体土地直接入市来供给。这样一来，国家执行规划的过程中就要不断地和农民集体讨价还价，规划就可能执行不下去。结果是城市的现代土地利用格局难以形成，如珠三角城市群普遍陷入土地碎片化的格局，现代土地利用方式难以形成，土地规划实施效率很低。

一旦城市发展规划区内的农民集体土地可以直接入市，农民集体就可以完全获得农地非农使用的增值收益。即使征收 50% 的土地增值税，农民入市的每亩土地也可以轻松获得数百万元甚至数千万元的收益。这样一来，城郊农村就会产生一个巨大的土地食利阶级。而现行土地制度以及当前中国土地制度宪法秩序框架本来是已经消灭了土地食利者的^[14]。如果规划区内的农民集体土地作为非公益用途可以直接入市从而可以获得巨额利益，农民成为土地食利者，则在公益性土地征收中，农民也必然会按直接入市所能获得的利益要求补偿，因为农民不可能关心土地被规划为公益性用途还是非公益性用途，而只关心自己的土地用于建设后可以获取的收益。而且，规划用作基本农田或水源保护地的农地不允许开发，农民也会要求得到补偿土地不开发带来的预期收益的损失。例如，深圳水源保护地的农民就向政府要求补偿不允许土地开发而预期造成的损失。珠三角地区的农村集体建设用地可以入市，所以基本上不再可能进行征地，而且即使要征地，也要给农民按集体建设用地直接入市的市场价格的补偿。

上述分析表明，在当前中国快速城市化的时期，严格界定公益性与非公益性用地范围，缩小征地范围，不仅不会减少征地冲突，反而会极大地加剧征地过程中国家和农民之间的紧张、对立，从而加剧征地冲突。

实际上，当前全国绝大多数农民是企盼征地的，因为征地补偿远高于土地上的农业收入。之所以出现征地冲突，是因为对于土地非农使用的巨大增值收益，各方利益主体必然会争夺。这是一个正常的利益博弈行为，有博弈就可能出现意外、出现事故。相对于当前中国如此快速的城市化进程，如此巨大规模的土地征收，如此巨额的土地增值收益分配带来了当前农村征地中的可控的冲突，实在是很正常的事情。

由此看来，现行征地制度比拟修改的征地制度更适合当前中国国情，而且能更体现中国土地公有制的宪法秩序。正是因为这样，三个征地制度改革试点县(市、区)虽然形成了全套征地制度改革试点的政策文件，却几乎不可能按《土地征收目录》区分公益性与非公益性建设用地，从而动用征地权，更不可能在城市建设规划区内缩小征地范围。也正是因为这样，《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿)第 44 条第 5 款将“在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，由政府实施城市规划而进行开发建设的需要”纳入公益建设用地范围，引起了学界争议，征地制度改革被认为过于保守。《中华人民共和国土地管理法(修正案)》(征求意见稿)的规定使“土地利用总体规划确定的城市建设用地”统统变为“公益用地”性质，可以适用于土地征收。由于新增建设用地供给主要集中在城市规划区内，国家限制规划区外的建设，上述规定又将征地制度改革中要求的“缩小征地范围”“严格界定公益用地范围”取消了。征地制度改革的重点变成给农民多元征地补偿。

这就为城市建设规划区内的土地利用提供了与过去征地制度同样的制度条件。缩小征地范围的主要着力点因此变成了城市建设规划区以外的建设用地。这就是农村集体经营性建设用地入市。

(二) 集体经营性建设用地入市中的土地利用问题

集体经营性建设用地入市也有三个目的：一是解决农村工业化时期的历史遗留问题；二是为缩小征地范围造成的建设用地不足提供补充；三是增加农民土地财产性收入，实现土地的用益物权。

解决历史遗留问题的需要表现在沿海发达地区的农村，尤其是珠三角和长三角地区的农村，广东佛山的南海区最为典型。一个南海区竟然有 25 万亩集体经营性建设用地，占农村建设用地总量的一半以上，不允许集体经营建设用地流转，显然会对地方土地资源配置造成负面影响。不过，从中西部地区绝大多数情况来看，集体经营性建设用地的历史遗留问题几乎是没的。在参加土地制度改革的 15 个试点中，中西

部地区的试点的集体经营性建设用地很少超过一万亩,一般只有一两千亩,其中能够及需要入市的就更少了。从这个意义上来说,将本来只是解决少数沿海发达地区历史遗留问题的农村集体建设用地流转上升到国家层面,似有不妥。

从增加农民收入来讲,一方面,东部发达地区农村已经融入沿海城市带经济中,繁荣的经济与良好的区位使珠三角、长三角农民集体经营性建设用地具有良好的市场需求和入市价格。另一方面,当前中国农村集体经营性建设用地主要集中在沿海地区的农村,这就使得沿海城市带农村的农民成为农村集体经营性建设用地入市的最大获利者,而该地区农民恰是当前中国最富裕的农民。在广大中西部农村,农村人口流出,城市建设规划区以外的地方对建设用地需求十分有限,集体经营性建设用地很难卖出高价。同时,中西部农村集体经营性建设用地数量也十分有限。因此,集体经营性建设用地入市对于增加中西部地区农民财产性收入几乎没有意义。

中西部农村集体经营性建设用地也要区分,一是符合规划的具有区位优势在农村集体经营性建设用地;二是不具有区位优势且细碎的农村集体经营性建设用地。或者城市规划区以外的土地主要是有区位优势地区农村经营性建设用地的直接入市和不具有区位优势地区农村经营性建设用地的调整入市。农村集体经营性建设用地直接入市的前提是符合规划。现在的问题是,这些土地已经是经营性建设用地且细碎分散,这些细碎分散的所谓集体经营性建设用地本身就有存在的合理性,国家不能因为有些集体经营性建设用地不在规划范围之内就取消这些集体经营性建设用地的权能。唯一的问题是,有些地方的集体经营性建设用地不仅细碎而且所处区位不好,因而入市难以获得较高的价值。解决办法是具有区位优势的地方地方政府进行规划,然后通过调整入市来让不具有区位优势且细碎的农村建设用地集中起来。这既有利于土地利用规划,又可以提高农村集体建设用地的入市价值。这种办法的结果必然是具有区位优势地区的农民获得农村集体经营性建设用地入市的主要收益,而调整入市的农民集体只能获得供给建设用地指标的收益,因为土地指标并不稀缺,收益十分有限。

有一种意见认为,仅仅农村集体经营性建设用地入市是远远不够的,要允许农村所有建设用地入市,包括宅基地入市。在建设用地入市必须符合土地规划的条件限制下,大量农村建设用地入市只可能是“调整入市”,即将建设用地复垦形成建设用地指标,再在符合规划的具有区位优势的地区覆盖入市。这样

只可能让特定的具有区位优势地区的农民集体获取更多的建设用地收益,获得绝大多数农地非农使用收益,一般农民获益甚少。此种做法更为深层的影响是冲击了基本土地制度,把土地制度改革变成了对现行土地制度的根本突破而不是“打补丁”。农村集体经营性建设用地本来应解决的东部沿海城市带农村地区由于特殊工业化路径与土地制度安排而形成的历史遗留问题,那么就当作历史遗留问题来解决就好了。现在一般允许特定区位的农民通过土地直接入市占有城市建设用地的土地增值收益,把土地“涨价归公”变“涨价归私”,就从根本上冲击了中国社会主义土地公有制。这样,本来只是要解决历史遗留问题的农村集体经营性建设用地入市手段,却可能被误导到冲击中国基本土地制度的陷阱中来。

从农村土地利用规划上看,对于沿海发达地区特定历史条件下产生的历史遗留问题,应有耐心慢慢解决。沿海发达地区农村存在的最大问题是土地上已经附着了巨大利益,任何土地利用规划都可能引发利益调整,从而引发社会矛盾。从这个意义上来说,对于东部沿海发达地区的农村集体经营性建设用地这一历史遗留问题,要用专门的办法来解决,要有耐心,要通过进一步的发展来解决。

在广大的中西部地区,一方面,农村缺少对建设用地的需求,另一方面,农村也几乎没有需要入市的集体经营性建设用地,这就使中西部地区的土地上没有附着利益。也就是说,中西部地区的土地就像一张白纸,可以画最好最美的画,可以按科学和效率原则进行最好的土地利用规划。千万不要用农村集体经营性建设用地入市(包括直接入市和调整入市)来干扰中西部农村的土地利用规划。越是简单明确的土地利用制度越有利于做出好的土地利用规划。农村集体经营性建设用地入市改革人为地增加了土地利用制度的复杂性,干扰了土地利用规划的实施。

还有一种意见认为,国家可以通过“土地增值收益调节金”平衡不同地区获得土地增值收益的差距,各个试点地区均在集体经营性建设用地入市改革中制定了征收土地增值收益调节金的制度。对于这一制度的理想实践,国土资源部副部长王世元认为:“土地增值收益在国家和集体之间合理分配,既要保障土地征收中土地增值收益的合理分配,又要与农村集体经营性建设用地入市土地增值收益在国家和集体间分配比例相衔接。分配比例的最佳点,就是保障农民合理利益有所增长的同时,还要保证国家建设征收土地顺利实施。”^④实践表明,其中的操作难度很大。

相对于国家直接掌握土地开发权,通过垄断城市

一级的土地市场获得“土地财政”，国家向掌握土地开发权的农民集体收取土地增值收益调节金的成本更大。从我们调查的经验来看，基本规律是：土地收益越大，农民地权意识越强；集体经济组织越是经过“政经分离”的体制改革从而成为经营性的企业法人(股份公司)，政府越是难以顺利收取能够合理调节收入差距的土地调节金。这种情况在珠三角表现得尤为突出。珠三角的农民认为土地是集体的，也是农民个人的，土地非农化形成的增值收益是归他们私人的，国家试图从中汲取哪怕是很小的一部分也是不正当的。广东南海区是一个突出的例子。2014年，南海区出台《南海区集体建设用地使用权流转实施办法》，明确提出“集体土地商服产业载体项目须缴纳集体建设用地流转城乡统筹提留金，统筹用于我区道路、给排水、供电等城乡公共基础设施的建设维护”，同时也提出“集体建设用地使用权转让发生增值的，应该参照国有土地增值税征收标准，缴纳土地增值收益”。但据有关研究，文件实施以来，尚未成功收取一宗集体建设用地的相关费用。其中，最大的阻力来自于村集体，对于村集体来讲，他们更愿意“流转”而不愿意“入市”^[15]。2015年，南海区被纳入集体经营性建设用地入市改革试点范围，南海区制定了《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》，对商服用地用途的集体经营性建设用地入市仅收取10%的土地收益调节金。在全国各个试点中，南海区的建设用地价值最高，土地增值收益调节金收取比例却最低，表面原因是政府让利于民，深层原因是在政府和农民的关系中，政府处于弱势地位。有两次改革强化了政府这种结构性的弱势地位，一是2004年南海区农村集体资产的股份制改革，农民地权的个体化意识被强化，村集体及农民普遍认为调节金是政府从他们的土地收益款项中切取的蛋糕；二是2011年发源于南海区的“政经分离”改革，它又强化了个体农民通过股份公司形成的利益共同体，大大增加了村集体在土地增值收益分配中的博弈能力，导致政府难以征收哪怕是最低比例的土地调节金。

(三) 宅基地制度改革中的土地利用问题

宅基地制度改革有最重要的两个目标：一是盘活农民的宅基地，显化土地的用益物权；二是保护土地资源，防止农民宅基地闲置，让进城农民退出宅基地。要达到这两个目标，必须首先理解宅基地的性质及其功能。

从宅基地性质上讲，宅基地就是农民用于建房的土地，是免费获得和长期使用的。从功能上讲，宅基

地不仅是农民在农村生产生活的基本保障，而且是农民进城失败时的退路。当前农民家庭一般保持“以代际分工为基础的半工半耕”生计模式，年轻子女进城务工，年老父母留村务农，共同构成农民体面的家庭劳动力再生产的经济基础。在这一基础上，即使年轻农民进城，农民家庭依然依赖农村宅基地和住房。进城居住的也一般是年轻农民。农民家庭全部融入城市还需要一个较长的过程。这就是中国农民积极参与构建的“渐进城镇化”模式和秩序^[16]。因此，在中国城市化进程中，应当保障农民农村的住房，防止农民失去宅基地。

从土地利用规划角度来看，当前农村宅基地制度改革有三个方面值得重视。

第一，从保护土地资源的角度来看，当前和今后一段时期是中国快速城市化时期，在此期间，宅基地仍将是农民最基本的保障，合理的政策是不急于让进城农民退出宅基地，而是允许有一定的宅基地闲置。等到中国快速城市化结束，农民稳定进城以后，再来对农村宅基地进行统一的规划利用。这样既有效率，又有条件。宅基地利用的“粗放”问题不是大问题，退出不畅的问题更不是问题。宅基地低效利用是与农村生产生活方式相联系的，无论宅基地利用或不利用都存放在那里，有很多资源并非是要立即使用的。宅基地本质上是农村集体中耕种相对不便的荒地坡地。

第二，宅基地“用益物权”(或者说“财产权”)的实现与宅基地地区位有极大关系。因为人口流入，沿海发达地区的宅基地具有了财产性质。而在占中国宅基地主要部分的中西部农村，农村人口大量流出，并不存在宅基地稀缺的问题，宅基地较少有财产属性。在大多数农村，土地利用规划的重点在于保护土地资源，而不是实现所谓农民的“土地财产权”。

第三，保护土地资源要尽可能用较少的代价。在浙江义乌的宅基地制度改革中，政府推动农户退出宅基地形成土地指标的成本达到数十万元/亩，投入超过百亿元。对于一个县级市来讲，为获得宅基地退出形成的建设用地指标太昂贵了，这些资金本可以用于更有效率的生产和建设。

当前，全国15个进行宅基地制度改革试点的地区大都存在一个认识误区，即宅基地是农民或农村“沉睡的资产”。通过对宅基地的开发，或者退出宅基地，就可以产生出巨额土地财富。这个土地财富不仅仅构成了农民财产性收入的来源，而且可以极大地促进地方经济的发展。这显然是一个误会。在少数发达地区的农村或有区位优势的地区(比如浙江德清莫干山风

景旅游区), 宅基地上所建住房可以用于出租或服务, 而具有较大的市场价值。而在全国绝大多数农村地区, 随着农民进城, 大量农村宅基地闲置下来。宅基地只是用于建住房的一块土地, 且往往是荒地或坡地。农民退出宅基地, 将宅基地复垦为耕地, 增加了土地资源, 这块复垦出来的宅基地最多也就是一块普普通通的耕地, 用于种粮食, 其土地价值是十分有限的。现在学界乃至政策部门热衷于让农民退出宅基地并复垦为耕地, 是因为宅基地复垦可以形成城市建设用地指标, 指标值钱。问题是, 指标只是转移了财富, 而没有也不可能生产出财富来。在当前农民仍然无法完全离开土地的情况下, 地方政府通过大量财政支付促使农民离开土地, 退出宅基地, “带着财产进城”, 不仅浪费了国家宝贵的财政资源, 而且将进城农民置于进城失败就无法再退回农村的风险之中。

即使从土地利用效率的角度来看, 当前中国城市化正在快速进行, 采取农民退出一间宅基地即复垦一间宅基地的办法, 还会影响土地复垦的效率, 甚至影响土地利用规划。与这种急于让农民退出宅基地并复垦的做法相反, 可以让农民自己在进城风险与宅基地退出之间进行选择。再过 20 年, 农民进城了, 该退出的宅基地都退出来了, 这些宅基地资源就可以进行统一规划统一复垦, 从而变成宝贵的耕地资源^⑤。我们要认识到, 宅基地早一点退出还是晚一点退出, 早一点复垦还是晚一点复垦, 都是中国的土地, 都是备用的、可以随时复垦的耕地, 都是中国的土地资源, 是一种资源的冗量^⑥, 是有条件就可以复垦出来的土地资源。在相当长的一个时期内, 中国土地资源还远未紧张到要复垦农民宅基地种粮食的地步。一个证据是, 当前中国耕地季节性抛荒极其普遍, 这说明中国现在的土地资源具有大量的农业产出剩余。

总之, 从土地利用角度来看, 当前宅基地制度改革中普遍存在将宅基地当作所谓“沉睡的资产”来进行开发, 从而造成了当前宅基地改革试点中的胡乱折腾^[16]。一个好的土地利用规划必须注意三个方面: 一是可以为进城失败的农民留下退路。就是说, 在当前及未来一个时期内, 应当将保留农民宅基地作为基本保障, 作为农村土地利用规划的目标。农民有退路, 国家才有前途。二是要用尽可能少的财政资源投入来完成宅基地退出并复垦为耕地。义乌复垦一亩宅基地动辄要数十万上百万元投入, 实在是过于巨大的财政资源浪费。三是宅基地退出要有序, 有规划, 且要自然而然, 水到渠成, 而不能急于求成。中国社会正处于一个巨变时代, 不要急于规划, 当大多数农民进城安居了, 农村宅基地自然就消失了, 这时国家再来进

行农村土地利用规划, 就会事半功倍。当前全国进行宅基地制度改革试点的 15 个县(市、区)都把推动宅基地退出作为中心任务之一, 显然是太急于求成了。

四、结论

综上所述, 三项土地制度改革正在全国试点地区实施, 理论和实践方面均存在一定的问题, 对土地利用规划产生了深刻的影响。征地制度改革的核心诉求是“缩小征地范围”, 这仅仅能增加优势区位农民的收益, 把他们变成“土地食利者”阶层, 增加国家和农民之间征地的冲突, 将极大地增加土地利用规划执行的难度。集体经营性建设用地入市过程中最大的获利者是沿海城市带的农民, 这部分农民恰恰是已经从集体土地非农使用中获得大量收益的群体。允许农村宅基地调整入市将对现行土地制度构成根本性的挑战, 对现行土地制度基础上的土地利用规划的制定和实施极为不利。在农村宅基地制度改革中, 地方普遍把宅基地当作所谓的“资产”来开发, 希望借此解决农民财产收入问题和农村土地利用粗放等问题, 实际结果只是“乱折腾”, 不仅扰乱农村土地利用规划, 而且对农民造成极大的风险。

三项土地制度改革的初衷均是为了解决发达地区农村土地利用的问题, 按照主流舆论解读改革方向, 结果却增加了发达地区农村和农民本来得到的收益, 损害了现行土地制度及其基础上的土地利用规划。将发达地区土地利用的教训或者说将先行地区的劣势复制到本来可以发挥后发优势的中西部地区的主张与实践, 值得学界及政策部门反思。

注释:

- ① 均援引自公开报道的资料, 海南文昌和吉林九台两地区缺乏数据。
- ② 佛山市南海区人民政府关于印发《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》的通知(南府函〔2015〕149号)[R]. 佛山市南海区人民政府, 2015-12-11。
- ③ 湖北宜城案例为笔者团队 2016 年 3 月实地调研获得。
- ④ 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的解读. 内部资料, 2015-05-23。
- ⑤ 这就是一些地区地方政府明智地选择复垦“空心村”, 廉价地获得土地指标的原因。
- ⑥ 相关讨论可以参看贺雪峰. 论农村宅基地中的资源冗量, 工作论文。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 华生. 新土改: 土地制度改革焦点难点辨析[M]. 北京: 东方出版社, 2015.
- [3] 桂华, 贺雪峰. 宅基地管理与物权法的适用限度[J]. 法学研究, 2014(4): 26-46.
- [4] 新华社. 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议李克强等出席[EB/OL]. (2014-12-02) [2018-05-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/02/content_2785771.htm.
- [5] 中国经济网. 国土资源部部长姜大明详释农村土地制度改革试点[EB/OL]. (2015-01-11) [2018-05-15]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201501/11/t20150111_4311662.shtml.
- [6] 人民日报. 全国人大常委会关于授权国务院在北京市大兴区等 232 个试点县(市、区)、天津市蓟县等 59 个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定 [EB/OL]. (2014-12-27) [2018-05-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/28/content_5028324.htm.
- [7] 政策法规司. 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)公开征求意见的公告[EB/OL]. (2017-07-12) [2018-05-15]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201707/t20170712_1525017.htm.
- [8] 人民日报. 农村“三块地”改革试点进入决战期三十三试点集体经营性建设用地入市地块二百七十八宗[EB/OL]. (2017-04-30) [2018-05-16]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/30/c_129581735.htm.
- [9] 两轮协商三重保障 破解征地用地两难题——农村土地征收制度改革试点的定州探索[N]. 中国改革报, 2016-10-21(01).
- [10] 内蒙古日报. 和林格尔县: 趟出了一条农村土地征收制度改革的新路子[EB/OL]. (2016-09-05) [2018-05-16]. http://www.hhhtnews.com/2016/0905/2260868_2.shtml.
- [11] 南方日报. 南海农地入市项目约占全国试点五分之一[EB/OL]. (2017-05-16) [2018-05-16]. http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2017-05/16/content_7638786.htm.
- [12] 新华社. 农宅动起来, 村貌靓起来——余江推进宅基地制度改革试点工作见闻[EB/OL]. (2016-08-14) [2018-05-16]. http://www.jx.xinhuanet.com/tsxw/20160814/3372642_p.html.
- [13] 国务院. 国务院《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》(国发〔2015〕45 号)[R/OL]. (2015-08-24) [2018-05-16]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/24/content_10121.htm.
- [14] 贺雪峰. 城市化的中国道路[M]. 北京: 东方出版社, 2014: 118-121.
- [15] 陈海素. 农村集体经营性建设用地入市改革困境——以广东省南海区为例[J]. 广东土地科学, 2017(2): 9-11.
- [16] 夏柱智, 贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学, 2017(12): 117-137, 20.
- [17] 贺雪峰. 论土地资源与土地价值——当前土地制度改革的几个重大问题[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 31-38.

Land-use problems in the three pilots of the land-system reform

HE Xuefeng

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

Abstract: There exist some problems in both theory and practice about the three pilots of the land-system reform. The core appeal of land-expropriation system reform is to "narrow down the range of land expropriation", but the reform turns out to enlarge the benefits of the farmers in privileged areas, and to foster the conflicts between the country and farmers, hence increasing the difficulty of executing land-use planning. With the collective-run construction land going into the market, the greatest beneficiary from it are those country farmers in the cities along the coast lines who have gained a lot from non-agricultural use of collective land. And allowing rural homestead land to be adapted into the market is of great harm to making and executing land-use planning. As to the reform of rural homestead system, the local tends to develop the homestead as asset, hoping to solve problems in this way such as income of farmers' properties and extensive use of the rural land. As a result, the rural land-use planning is disrupted, and huge risk is brought to the farmers. At the current time of rapid urbanization in China, the ranges between public-welfare land and non-public land should be strictly specified, and the range of land expropriation should be narrowed down, which, rather than decreasing the conflicts in expropriating land, will worsen the tension and opposition in interests between the country and the farmers. In comparison with articles about the land expropriation to be amended, the current land-expropriation system better suits China's actual condition at the present, and can better embody the constitutional order in China's public land ownership. The idea and practice will be of profound reflection and warning to both academia and police sector to copy lessons from the land use in developed areas, or the disadvantages of the forerunner areas to mid-west China which could be more privileged after taking full advantage of the reform.

Key Words: land-use planning; land-system reform; homestead system; land-expropriation system; collective construction land

[编辑: 谭晓萍]