

现行土地制度与中国不同地区 土地制度的差异化实践

贺雪峰

内容提要 中国现行土地制度通过划分土地类型、区分土地权属、控制建设用地总量、严格限制农用地转用以及实行土地征收,来实现节约用地以及为经济社会发展提供建设用地保障。目前,我国东部沿海城市带地区与中西部一般农业型地区在集体经营性建设用地、宅基地制度及征地制度的实践上存在巨大差异,即使同在东部沿海城市带的苏南、浙江和珠三角地区也因工业化进路的不同而具体实践差异明显。土地用途管理是国家土地制度执行的核心环节,而土地利用规划是国家实行土地用途管理的基础。2020至2035年土地利用规划编修在即,在当前中国正处在史无前例的快速城市化时期和中央决定实施乡村振兴战略的时期,高质量编修土地利用规划,具有毋庸置疑的重要意义。而决定土地利用规划编修质量的重要前提是深刻认识中国现行土地制度。分析讨论中国现行土地制度的一般规定及在中国不同地区落地时所形成的差异化实践,可以得出编修我国土地利用规划的若干前提性认识。

关键词 土地制度 土地利用规划 征地制度 集体建设用地 发达地区 中西部地区

贺雪峰,武汉大学社会学系教授、教育部“长江学者奖励计划”特聘教授 430072

一、现行土地制度的一般规定

中国现行土地制度主要体现在1998年修订的《土地管理法》上面。总体来讲,现行土地制度强调国家的征地权力,明确国家可以征收农民的土地用于建设。从土地利用规划的视角看,现行土地制度的内容主要有以下几个方面:

- 第一,国家将土地分为三种:农用地、建设用地、未利用地。
- 第二,严格限制农用地转为建设用地,对耕地实行特殊保护。
- 第三,国家通过土地利用总体规划和年度利用规划来控制地方建设用地的总量。
- 第四,土地分为国有和集体所有两种。
- 第五,改变土地权属和用途需要办理土地变更登记手续,实行土地用途管制。

本文为笔者主持的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”成果之一。

第六,任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法使用国有土地。即集体建设用地不得入市。

第七,国家可以征收归农村集体所有的土地,按土地原有价值进行补偿。

第八,建设占用土地,涉及占用农用地的,必须办理农地转用手续。

第九,国家通过土地整理等办法来增加土地数量、提高耕地质量;通过占补平衡来保持耕地数量不减少质量不降低。

第十,农村建设用地主要包括农村宅基地和乡镇企业用地,其性质不同于城市建设用地。国家在农村集体建设用地方面的制度安排不同于城市建设用地。

简单地说,国家通过划分土地类型(农用地、建设用地、未利用地)、区分土地权属(国有土地、农村集体所有土地)以及制定土地利用规划,来控制建设用地总量和严格限制农用地转用。国家通过土地征收把集体土地转为国有土地,满足城市新增建设用地需求。国家对农用地中的耕地实行特殊保护,通过实行耕地占补平衡及实施土地整理,来实现保护土地资源尤其是保护耕地数量不减少质量不降低,同时为国家经济社会事业的发展提供土地资源保障。以用途管制和建设用地总量控制为基本特征的土地利用制度和以限制农村建设用地入市为基础的土地征收制度,成为了中国建设用地制度的基本构造。

从土地利用的角度来讲,现行《土地管理法》主要目标有二:一是节约土地尤其是保护耕地;二是为经济发展和社会发展提供建设用地保障。具体办法是通过划分土地类型、区分土地权属、控制建设用地总量、严格限制农用地转用以及实行土地征收。

二、影响现行土地利用制度的三个重要实践

在《土地管理法》实施过程中,有三个重要实践对现行土地制度包括土地利用制度造成了影响,并成为当前土地制度改革的主要动因。

第一,在农村集体土地上进行的经营性建设形成了大规模所谓的农村经营性建设用地,大约有4200万亩。这部分土地如何在市场上进行配置,关系到土地资源的有效使用问题。有些地方尤其是珠三角地区普遍实行了集体建设用地的流转,一定程度上打破了现行土地制度的规定。

第二,基于沿海发达地区农村土地非农使用的增值收益及对本地农村土地非农使用收益的想象,有些地方出现了借土地制度来为农民增加财产性收益以“显化”土地价值的实践,典型如河南省推出的宅基地券、重庆市推出的地票以及有些省份通过“增减挂钩”来扶贫的实践。

第三,征地实践中产生了大量因维权或博弈引起的群体性事件,科学理解征地引发的冲突以及有效减少征地冲突,成为政府和社会关注的焦点问题。

以上三项实践分别对应的是2014年开始的“三块地”的改革试点,即“集体经营性建设用地入市”“宅基地制度改革”和“农村土地征收制度改革”。

从当前全国农村土地制度实践来说,因为不同地区经济发展的程度不一样,尤其是乡村工业和乡镇企业发展状况不一样,同样的土地制度在全国不同地区的实践差异很大。这种差异主要表现为经济高度发达、乡村高度工业化的东部沿海城市经济带的农村与广大的仍然以农业为主的中西部农村的差异。东部沿海城市经济带主要指珠三角地区与长三角地区,这两个较为发达地区的农村的共同特征是乡村高度工业化,大量农地非农使用;不同点是,珠三角地区非农使用的土地资源使用权主要掌握在村社集体和农户家庭手中,而长三角地区非农使用的土地资源使用权主要掌握在集体与地方政府手中。相对于沿海城市经济带农村地区,广大的中西部地区农村在20世纪80年代兴办的乡镇企

业在世纪之交几乎全军覆没,其主要产业为传统大田种植业,农村土地很少用于二、三产业的发展,农民大量进城,农村出现了空心化。

因此,我们可以讨论三种不同地区在现行土地制度下的实践及其差异,这三种不同地区分别为中西部一般农业型地区、珠三角农村、长三角农村。

我国现行土地制度建立的基础是1986年试行的《土地管理法》;土地制度基本框架形成于1998年《土地管理法》进行较大幅度的修改后。2004年以后,中央开始严格执行《土地管理法》,之前相对宽松的地方政府或农村集体将农地用作建设的自由空间,在这之后变得越来越小。到了2008年前后,国家采取了最严格的土地管理方式,未经国家批准以及没有建设用地指标,严禁出现农地非农使用。

从经济发展的角度来讲,改革开放伊始至2000年前后,我国出现了一个乡镇企业高速发展阶段,乡镇企业产值一度占全国产值的半壁江山。遗憾的是,随着“短缺经济”的结束和买方市场的出现,乡镇企业“小散乱污”缺陷暴露无遗,乡镇企业产权不清晰的弊病进一步加剧了其衰落。结果,全国绝大多数农村地区的乡镇企业很快就破产和消失了。沿海发达地区中,长三角地区的苏南通过乡镇企业改制、浙江通过发展民营企业使乡村工业保持了发展势头;珠三角地区因招商引资发展起来的“三来一补”企业得益于世界产业转移的有利时机快速发展。从而,在中央开始严格农村土地用途管理时,东部沿海发达地区(典型为长三角地区和珠三角地区)农村的大量农地已用于二、三产业建设,成为所谓的“农村经营性建设用地”;而广大的中西部地区农村即使有部分农地用于兴办乡镇企业,后来随着乡镇企业的关闭,也被复垦为耕地。因此形成了目前中国不同地区在相同土地制度下差异较大的实践以及面临的不同问题。

三、中西部一般农业型地区的土地制度实践

除已经完成乡村工业化从而融入到沿海城市经济带的极少数东部发达地区农村以外,全国绝大多数农村地区之前一度有所发展的乡镇企业在进入二十一世纪后大都关闭了。“人口向城市集中,产业向园区集中”成为地方政府发展经济的共识,以发展“村村点火、户户冒烟”乡村工业为主要内容的小城镇发展战略,被城市优先发展战略所替代。总之,通过“离土不离乡”来完成农民非农化没有行得通。

在农村耕地有限、农业收入有限的情况下,大量农村剩余劳动力选择离开农村进城务工经商,广大的中西部农业型农村地区人口持续流出,农村出现了空心化。农村人口流出后,一些留守农村的农民通过扩大农业经营规模来增加收入。更多农民家庭则通过代际分工来同时获得务农收入和务工收入,即青壮年劳动力进城务工经商,在城市获取收入,缺少进城机会的中老年父母留村务农,获取农业收入。在这个过程中,越来越多农民家庭积蓄了足够的进城资源,并最终在城市买房,全家进城安居,真正意义上离开了村庄。另外一些农民家庭因缺少全家进城的资源,不得不长期保持青壮年劳动力进城务工经商、老年父母留村务农的代际分工格局。

在农村人口流出、农村土地主要用于种植大田粮食作物的情况下,地方政府为扩大城市规模或修建基础设施而征收农民土地,按土地原有产值给农民补偿,大都会受到农民的欢迎。农民之所以欢迎土地征收,是因为国家征收农村土地最高可以按土地原产值30倍给予补偿,以每亩土地产值2000元为基准,征收一亩土地农民就可以获得6万元补偿。而当前农村耕地的年租金也就在500~1000元每亩,6万元相当于一次性支付60年土地租金,农民可以一次性获得土地利益的变现。当然,不同时期及不同农村地区,地方政府给到农民的征地款差异很大。较早时期的中西部中小城市征地,因为地方财力有限,地方政府倾向低价征地,给农民的征地补偿比较少,农民奋起维护自己的土地权利。在当前时期,尤其是大中城市郊区征地,地方政府给农民的征地补偿不仅已超过土地原产值的30倍,而且

补偿方式也越来越多元化。

与土地用于农业相比,征地给农民的补偿远高于土地农业收入,因此,中西部地区的农民大都是盼着征地的。当然,因为土地不可移动,以及征地只可能平面展开,农民可能在征地过程中通过抗争或博弈来争取更多土地补偿,并因此发生农民的群体上访甚至恶性事件。但我们要明白其中主要原因不是农民利益受损而是农民希望通过博弈来获得百年难遇的“致富”机会。

正因农民在土地征收过程中获益,以及农民对土地公有制的认可(农民认为土地是国家的,土地开发是国家的权力),在中国最近十多年的土地征收过程中虽然出现了各种问题,产生了一些影响巨大的群体性事件,但是这种冲突并未实质性恶化。不可否认,农地非农使用形成了巨额土地增值收益,分配如此巨大的土地增值收益必然会有利益博弈及各种问题出现。利益分配过程总体有序以及问题大多可以解决,说明征地制度是有效的。换言之,从全国中西部一般农业地区来看,当前土地征收制度是合理的、适宜的,没有修改的必要性。

从农村建设用地情况来看,当前中西部农业型农村地区绝大多数农村建设用地都是非经营性的,主要包括宅基地和公共设施与公益事业建设用地。因为中西部绝大多数乡镇企业都已经关闭,且这些企业占用的土地大部分都已复垦为耕地,所以中西部农村地区目前只有十分有限的所谓经营性建设用地。例如,纳入农村集体经营性建设用地入市试点的贵州湄潭县,全县仅约有1500亩集体经营性建设用地,而同样纳入试点的广东佛山南海区,集体经营性建设用地有数十万亩之多^[1]。

同时,由于大量农民进城以及农村二、三产业较少,中西部地区缺少对农村经营性建设用地的需求。在之前乡镇企业关闭之后,农民和村社集体自然而然地将所谓的“集体经营性建设用地”复垦为耕地种了粮食。因为占全国农村绝大多数的中西部农村地区只有很少所谓的“经营性集体建设用地”,且当地并无对“集体经营性建设用地”的需求,所以全国绝大多数农村地区的农村集体经营性建设用地的盘活、使用权流转入市就是典型的假问题。换言之,如果将沿海地区所谓农村集体经营性建设用地的制度套过来,就会造成中西部农村的种种不适。典型就是,一些中西部地方试图通过将并无太大价值的集体经营性建设用地入市来“显化”土地价值及增加农民财产性收入。

在中西部一些具有区位优势或旅游资源的农村,因为可以开发第三产业(如旅游服务业)而有对农村集体经营性建设用地的需求,从而会产生建设用地的价值。这种对农村集体建设用地的需求与沿海城市经济带农村对集体经营性建设用地的需求逻辑是一样的。不过,具有区位优势或旅游资源的农村仅是中西部农村极少的一部分,不能代表绝大多数农村。绝大多数中国农村即使有集体经营性建设用地,也因为并无进行建设的实际需求,而无法产生价值,更不可能无缘无故产生出农民财产性收入。

中西部传统农业地区的农村,宅基地无疑要占到其全部建设用地的90%以上。按《土地管理法》的规定,我国农村实行一户一宅制度,宅基地是免费获得、无偿使用的。全国共有2亿多农户,按一户一宅,就有2亿多块宅基地,这些宅基地绝大多数集中在中西部农村地区。据国土资源部的统计,全国农村宅基地面积超过2亿亩。

改革开放以来,中国城市化率由不足20%提高到了接近60%,数以亿计的农民离开农村进城了。农民进城后,并没有退出在农村的宅基地。同时,因农民进城,城市建设用地不断增长。表面上看,农民离开农村却不退出宅基地,农村建设用地并未减少,似乎造成了农村土地资源的“浪费”。

[1]参见夏柱智:《农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于33个试点的资料》,〔昆明〕《云南行政学院学报》2017年第5期。

不过,只要认真分析农民进城的情况,以及农民不退出宅基地的原因,我们就可以更好地理解农村宅基地的功能以及土地资源的性质。

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,这种模式的影响如下:农民进城,往往是家庭中青壮年劳动力进城及购房居住,而留守农村的老年父母自然要有房住,他们不可能退出宅基地;同时,在中国现在这样的发展阶段,进城农民能否在城市体面安居还有不确定性,农民进城后仍然保留农村宅基地,可以防止进城失败后没有回乡的退路,农村宅基地因此成为他们进城后的退路与最后保障。

同时,中西部农村大量农民进城后,他们在城市获得了稳定就业与收入,从而不再将农村作为退路,因此会放弃自己的宅基地。在这种情况下,中西部农村宅基地就出现过剩,这些过剩的宅基地一部分会被农民复垦出来作为农地使用。因为农村宅基地过剩以及农民大量进城,农村宅基地不可能具有财产性质,更不可能因为是所谓“建设用地”就可以显化出巨额价值来。

一般说来,农户与宅基地的关系主要有四种:第一种是农户全家留村从事农业,宅基地与住房是他们进行生产生活的保障;第二种是农户家庭中年轻人进城务工经商去了,年老父母留守,他们仍然需要有宅基地和住房;第三种是农户全家进城了,但因为不确定能否在城市安居而保留农村宅基地与住房,以留下进城失败的退路;第四种是全家进城并确定在城市安居下来,他们就放弃了农村宅基地,留村农民自然而然将宅基地复垦农用。

在当前乃至未来相当长一段时间,第二种和第三种情况都会十分普遍且十分重要。农村宅基地以及承包地作为农民的基本保障是不能够市场化的。农民打拼成功就留城,失败就返乡,这样一种进退有据极大地增加了中国农民的确定性与主体性,使农民可以依据家庭条件做出最有利于自己的理性选择^[1]。实际上,正因农民进城失败时可以返回农村,中国城市才没有出现大规模贫民窟,中国才能保持发展中的稳定,才有应对经济周期的足够能力。

随着中国现代化的加速以及城市化的推进,越来越多农户家庭在城市安居下来,从而留下了土地资源和农村获利机会,这些资源和机会可以相对集中地被仍然留守农村的农户俘获,这些农户通过扩大经营规模来提高收入。在这个过程中,农村的土地资源一点也没有浪费,过去是多少现在还是多少未来仍然是多少。不同点是,在当前大量进城的农民仍然要依托土地,他们进城后并不将暂时空置在那里的宅基地即时复垦为耕地,而是作为“资源存量”,放一放,等十年二十年再来复垦。这个放一放的“资源存量”为进城农民提供了失败时可以返乡的退路与保障,防止了中国城市出现贫民窟,也增加了中国应对经济周期性的能力,总之具有极为重要的社会的和政治的功能,是中国土地制度的重要优势。

因此,不能急于将当前农民进城后空闲下来的宅基地复垦出来以节约土地资源,要看到宅基地对进城农民的重要性和在政治社会上的重要功能。实际上,即使不复垦,这些宅基地也是土地资源,是随时可以复垦为耕地的。当前中国中西部农村有大量土地季节性抛荒及退耕还林,但总体来讲,中国农产品总供给是过剩的。也就是说,中国土地资源的保护是战略性的,是长期的,而非当下一定要复垦农民宅基地种粮食。何况,农民建房所选宅基地往往是坡地或荒地,水利条件不好,重庆搞的地票尝试,使农民宅基地复垦下来的大部分土地都抛荒了,就是教训。

目前学界乃至政策部门盯着中西部农村的宅基地不放,主张拆进城农民的房子将宅基地复垦为耕地,除了不想浪费资源外,还与两个错误想象有关:一是将宅基地当作建设用地,以城市建设用地的价值来想象农村宅基地的价值;二是以沿海发达地区农村的宅基地来想象中西部农村的宅基地。

[1]夏柱智、贺雪峰:《半工半耕与中国渐进城镇化道路》,〔北京〕《中国社会科学》2017年第12期。

四、长三角与珠三角地区的土地制度实践

与全国绝大多数农村地区不同,东部沿海地区农村早在20世纪就已经完成了乡村工业化,到2004年国家采取严格的土地用途管理时,这些地区农村相当一部分农地都被用作了建设,从而形成了所谓的“农村经营性建设用地”。由于东部沿海地区农村工业化的进路不同,这些地方实践中形成了有所差异的农村土地权属关系与权属意识,其中比较典型的有三种:即珠三角模式、浙江模式和苏南模式(浙江和苏南地区均可以纳入长三角的地域范围)。

1. 农村土地制度实践:沿海发达地区的特征

总体来讲,珠三角和苏南、浙江所属的长三角的大多数地区都已经完成乡村工业化,城乡一体化成为了现实。这些地区乡村工业化吸引了大量外来人口流入就业。乡村工业化以及外来人口的流入,产生了大量的建设用地需求,进而村社集体土地非农使用形成农村经营性建设用地。农民在宅基地上所建住房,无论是出租获利还是自住,都使住房和宅基地具有了财产属性^[1],由此造成了沿海城市带农村土地制度实践与中西部农村完全不同的性质。最典型的不同是所谓“集体经营性建设用地”的差异。相对于中西部一般农业型农村极其稀少的集体经营性建设用地,当前中国农村4200万亩集体经营性建设用地主要集中在沿海城市经济带的农村,尤其集中在长三角地区和珠三角地区。据有关数据,苏南典型地区苏州的集体经营性建设用地面积为20万亩(苏州市国土面积约为1650平方公里),浙江典型地区德清县集体经营性建设用地面积为1万亩(德清县国土面积约为935平方公里),珠三角典型地区佛山市南海区为25万亩(南海区面积约为1073平方公里)^[2]。

这些土地本身是集体所有,但用于了建设,兴办了二、三产业^[3]。这样,在沿海城市经济带的长三角和珠三角农村就具备了下述若干要素特征:第一,农村地区被纳入沿海城市经济带中,城乡一体使农村具有与城市相差不多的基础设施条件以及发展工业乃至商业的区位条件,农村地区也已被纳入沿海经济发展的总体规划中;第二,农村集体土地被广泛用作发展二、三产业,形成了大量的集体经营性建设用地,这些经营性建设用地因处在沿海城市经济带而具有远超农业的土地收益;第三,由于《土地管理法》规定农村集体经营性建设用地不能入市,沿海城市经济带的大量农村集体经营性建设用地无法合法流转进而难以通过市场进行有效配置,这影响了土地资源的利用效率;第四,大量外来人口的进入、相对便利的基础设施条件以及沿海城市经济带的区位,使这些地区农民的宅基地和住房可供出租且具有与城市商品房类似的价值,从而出现了农民住房和宅基地的财产化。

2. 工业化进路差异:三种不同的模式

从乡村工业化进路来看,苏南、浙江和珠三角形成了三种不同的模式:苏南主要发展集体性质的乡镇企业,浙江主要发展个体私营经济,珠三角地区则主要通过招商引资发展“三来一补”企业。模式的不同导致三地土地利用方式的不同。

早在20世纪70年代中后期,苏南地区就利用邻近上海的优势兴办了大量集体性质的乡镇企业,并在较短时间内形成了规模巨大的产值,逐渐实现了乡村工业化。苏南地区农民进厂不进城,离土不

[1]参见刘锐:《义利合一:土地、财产与治理——农村宅基地制度变迁研究》,〔武汉〕华中科技大学2015年博士论文。

[2]参见夏柱智:《农村土地制度改革的进展、问题和启示——基于33个试点的资料》,〔昆明〕《云南行政学院学报》2017年第5期。

[3]深圳情况稍特殊,即深圳将所有集体土地转为国有土地,但实际上土地使用权仍然在村社集体手中,与集体所有并无实质差异。

离乡,实现了由农业向工业的就业转变。苏南地区发展乡镇企业,最大的便利是利用村社集体土地兴办企业。在国家实行严格的土地用途管制之前,在集体土地上兴办集体企业是理所当然的、合理合法的。苏南农村工业化使当地大量农业用地变成建设用地,这些用于发展乡村工业的建设用地属于集体所有。

与苏南不同,浙江大部分地区是通过建立小商品市场与发展个体私营企业而完成工业化的。个体私营企业大多从家庭作坊开始。如果家庭作坊效益好,企业主便会扩大生产规模:前期主要是通过房前屋后扩建来满足生产需要,到了更大规模时,企业主便会到村庄荒地或交通便利的土地上兴建厂房。因为土地是集体所有,企业却是私人所有的,所以即使没有实行严格的土地用途管制,浙江个体私营企业占用集体农地也是不合法、不合理的。这种发展模式导致浙江的个体私营企业呈现十分分散的状态以及土地利用的高度碎片化,也导致该地区违建情况极为普遍、农民的住房与企业厂房混为一体^[1]。

珠三角地区农村利用邻近港澳的优势以及全球产业转移的历史性机遇,大力发展“三来一补”企业,在短期内就完成了工业化。珠三角地区工业化过程充分调动各级积极性,推动“五个轮子”一起转,即市县、乡镇、村、社和农户五个层次共同推动乡村工业化。村社两级是农村集体土地的所有者,他们充分利用掌握土地资源的优势招商引资、发展“三来一补”企业,包括将土地出租给外来投资者盖厂房,或盖标准厂房出租。正因如此,村社两级获得了土地非农使用的增值收益(主要是土地租金),地方政府也获得了大量税收。珠三角快速工业化还形成了众多就业机会,大量外来农民工涌入后,为外来农民工提供食宿生活服务开始成为具有经济利益的事业。珠三角地区地方政府也鼓励本地农民在自己的宅基地上盖出租房,甚至有很多村社集体给农户分配两三块宅基地让其盖房出租。总之,珠三角地区快速工业化使当地大部分农村土地在短时期内被用于建设,农地非农使用产生的巨额增值收益通过地租房租的形式最终分配给当地农民,这些农民因此成为土地食利者或半食利者。

苏南、浙江、珠三角工业化路径不同,不仅造成三地土地利用方式的差异,而且产生了完全不同的农民地权意识^[2]。所谓“农民地权意识”指的是一个区域内的农民共享的关于土地权利如何配置、土地利益如何分配的地方性共识规范。土地利用实践深刻地影响着农民的地权意识。苏南发展集体性质的乡镇企业,起决定作用的是村干部办厂经营(包括组织生产和推销产品)的能力。土地是集体的,所有苏南农村都有可以用于发展乡镇企业的土地,但不是所有村社集体兴办的乡镇企业都能为本村村民提供就业机会及为村社集体提供企业利润。或者说,苏南兴办集体企业,村干部的经营能力是企业能否成功的关键,土地因素的作用是其次的,也是被忽视的。农民因此并不会由于乡镇企业是办在集体所有的土地上,而要求从土地上特别地分享利益。

浙江个体私营经济从家庭作坊开始,农民先在房前屋后搭建,再到村庄中的荒地或交通便利处建厂。因为土地是集体的,所以即使个体私营企业只在自家承包地上建厂房或租其他农户的承包地建厂房,从法律上讲也是没有依据的。但是地方政府为了发展工业大多对个体私营经济违法占地采取以罚代管的默认态度,个体私营企业也绝对不敢宣称自己违法占用的土地就是自己的土地。这也是浙江民营企业家更愿意通过选举来当村干部的原因,也是最近几年浙江地区大规模推动“三改一拆”得以平稳进行的前提。

[1]参见贺雪峰:《浙江农村与珠三角农村的比较——以浙江宁海与广东东莞作为对象》,〔昆明〕《云南大学学报》(社会科学版)2017年第6期。

[2]更加全面的讨论可以参看贺雪峰:《论农民的地权意识与公共治理——以珠三角地区为例》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2018年第1期。

珠三角地区主要通过招商引资来发展“三来一补”企业,在这个过程中,村社集体成功招商后,企业经营是投资者的事,村社集体不负责经营管理只按出租土地的面积收取当地平均的地租。因为租金收入是与出租土地的面积呈正相关以及土地属于全体村社集体成员所有,所以,在珠三角地区乡村工业化的过程中,作为村社集体成员的农民就有了强烈的地权意识,他们普遍认为“三来一补”企业的租金也属于自己。另外,当地农民普遍建多套住房出租进一步强化了他们的地权意识以及他们占有农地非农使用增值收益的预期。

3. 苏南、浙江与珠三角农村土地制度实践的差异

苏南、浙江及珠三角不同的工业化进路造就了现行土地制度在这三个地区完全不同的实践条件,因此产生了完全不同的土地制度的地方实践。下面分别讨论三个地方在集体经营性建设用地流转、宅基地制度与征地制度上的不同实践。

珠三角农村为了解决农村集体经营性建设用地流转的问题,在2005年出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》,允许集体土地入市,以农村集体建设用地流转代替征地制度成为经营性建设用地供给的主要制度安排。苏南虽然也有类似条例,但是相对保守。比如说苏州1996年就出台了《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》,但流转对象仅限于存量集体建设用地,且在流转范围、流转用途、流转收益分配方面,政府均进行严格管理,未能突破现行征地制度。

宅基地方面,苏南农村一直严格按照一户一宅进行宅基地管控,不仅很少有农户乱占宅基地,而且也很少有违建的情况发生。这其中一个重要的原因是,苏南农村工业化是发展集体性质的乡镇企业,集体发展越好、力量越强,就越有能力对村庄进行有效规范的管理,包括对宅基地及其上建房进行规范管理。

浙江积极鼓励个体私营经济的发展,个体私营经济是从家庭作坊开始逐渐扩张的,因此,浙江农村宅基地上的乱搭乱建十分普遍。企业发展到一定程度,房前屋后搭建已不能满足其需要,企业主便在村庄荒地或承包地上建工厂。这种情况显然是违反《土地管理法》的,但已相当普遍。

珠三角地区通过集体土地招商引资,因土地归所有村社集体成员共有,招商引资而来“三来一补”企业获利越大,村民就越是团结起来从土地中分享利益的愿望与行动。表现在宅基地方面,除了地方政府在当地工业化之初鼓励农民在宅基地上建住房出租以外,珠三角农民也有强烈的多占宅基地及多建住房出租的愿望。同时因为珠三角村社集体能力不强,村社干部不得不回应乃至满足农民多占宅基地及多建房的利益诉求。结果,当前珠三角地区农民一户多宅成为普遍情况,在宅基地上违章搭建及超标建设也屡见不鲜。

显然,在沿海城市经济带已经完成工业化的农村地区,因为人口流入、基础设施相对完善以及居住便利,宅基地和住房具有很强的财产属性,可以财产化。在管理方面,三个典型地区的差异是:苏南宅基地管理较为严格规范;浙江民营企业在宅基地上违规搭建比较普遍,地方政府往往以罚代管;珠三角农村宅基地及住房建设管理则几近失控。

征地制度方面,在沿海城市经济带的农村地区,一方面存在大量所谓的集体经营性建设用地,另一方面这些地区的土地具有非农使用产生巨额增值收益的条件。在国家相对宽松的土地用途管制时,这些地区农民将农地非农使用可以获得巨大的土地增值收益,因此普遍不欢迎土地征收。

相对来讲,由于珠三角地区农民更多地从土地出租中获利,他们更加强烈地反对土地征收。苏南强有力的集体经济以及农民和土地之间较少的直接利益关系,使苏南地方政府有能力“和谐征地”。浙江则因为个体私营企业违法建厂本身没有合法性,以及民营企业与一般农民之间存在巨大利益分化,地方政府征地很少会遇到强有力的阻碍。

结果就是,现行土地征收制度在长三角的苏南和浙江可以顺利实施,在珠三角实施却极其困难。这种困难迫使珠三角地方政府不得不在2000年前后承认农村集体建设用地流转或者集体土地入市的合法性,地方政府只对土地用途进行必要的规划管控,而不再有能力顺利征地。在集体土地入市的制度安排下,不仅用于工商业的经营性建设用地难以征收,而且用于公益事业和基础设施建设的土地也很难征收,甚至农村出现了“土围子”现象。地方政府和农民集体屡屡陷入激烈博弈的困境中,土地规划难以有序执行^[1]。

五、现行土地制度与土地利用规划

从当前土地利用的特征来看,中国农村可以划分为风格迥异的两个部分:一个是占有广袤土地资源和土地主要用于农业的中西部农村;另一个是大量农地非农使用、价值远超农业用途的沿海城市经济带的东部农村。

从土地资源数量上讲,主要从事传统农业的中西部农村的面积要占到全国农村土地绝大多数;从土地资源价值上讲,沿海城市经济带高速发展产生的对建设用地的巨大需求以及国家严格限制新增建设用地的供给,使该区域建设用地具有远高于农地的价值。东部沿海城市带农村土地的非农使用导致东部地区经济发展先行以及土地开发先行,东部农村土地因此附着了大量既得利益。中西部农业型地区,对建设用地需求比较小,农村土地开发强度比较低,土地开发后行,土地上并没有附着巨大的既得利益。土地开发上的东部地区先行与中西部后行,跟特定时期的特定制度安排有关系,且先行并非后行的榜样,或者说后行很难再走先行的道路。

总体来说,决定东部农村与中西部农村土地利用存在巨大差异的主要因素有两个:一是在上世纪90年代短缺经济结束之前乡村工业化的先行情况;二是1998年以保护耕地为主旨的《土地管理法》的修订及该法严格执行(2004年)前地方占用农地进行建设的情况。

在20世纪90年代,以乡镇企业为代表的乡村工业化从沿海到内地蓬勃发展起来,“村村点火、户户冒烟”成为这种盛况最形象的描述。随着短缺经济的结束,工业品出现了供给过剩,买方市场很快淘汰了缺少市场竞争力的乡村工业产品,乡镇企业在此背景下受到剧烈冲击。相对来说,珠三角招商引资发展起来的“三来一补”企业和浙江个体私营企业具有较强的市场适应性,苏南乡镇企业因发展比较早,也具备一定抗市场风险能力。但中西部乡村工业却是昙花一现,绝大多数乡镇企业在短期内纷纷关闭,至今中国中西部农村仍没有建立起像样的乡村工业。这成为当前农村集体经营性建设用地主要集中在东部沿海发达地区农村的主要原因。

1998年修订的《土地管理法》以保护耕地为主旨,形成了完整的土地用途管制和建设用地总量控制制度。2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》实施后,国家自上而下地开始严格执行《土地管理法》,全国农村再难有新增的农村工业用地,即所谓的“农村经营性建设用地”。自此,中西部地区的工业化走上了工业向园区集中的集约用地的道路,“村村点火、户户冒烟”的乡村工业化成为历史。东部沿海地区农村利用其先发的优势和城市经济带的优势,乡村工业不断优化升级,形成了当前繁荣的产业局面。

具体到农村集体经营性建设用地入市的问题,占中国土地资源多数的中西部农村地区因为缺少所谓的“集体经营性建设用地”,所以不存在急迫地通过市场来流转农村集体经营性建设用地的诉求。换言之,广大的中西部地区农村对于《土地管理法》“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,

[1]贺雪峰:《农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训》,〔哈尔滨〕《行政论坛》2017年第3期。

必须依法申请使用国有土地”的规定,没有任何不适。受此项规定困扰的是东部沿海发达地区农村,尤其是珠三角农村。

在当前中国中西部农村,城市化使农村人口不断流出,农村出现了空心化。可以说,中西部地区农村宅基地不存在稀缺的问题,宅基地只用于农民生产生活,且不具有财产属性。更重要的是,农村一户一宅,保证所有农户基本的居住权,为进城失败的农户提供退路,为需要通过代际分工来同时获取务农收入和务工收入的农户提供再生产的制度条件,为仍然生活在农村的农户提供保障。在农村,农民可以无偿获得和使用宅基地。因此,在中西部农村,宅基地作为农民的一项基本福利和基本社会保障,既没有市场化,也缺少市场化的条件。虽然进城农户并未随着进城同步退出宅基地,看起来造成了农村土地资源的浪费,但是因为宅基地对于进城可能失败的农户仍然具有保障功能,所以是合理资源存量。也就是说,当前中西部农村的宅基地制度实践具有合理性,没有必要修改。

目前中西部农村的农地主要用于种植大田粮食作物,宅基地主要保障农户的居住权。当中西部地区征地拆迁时,给予农民的补偿不仅远高于其农业产出,而且实现了土地价值的变现,农民一般都是欢迎征地拆迁的。至于征地拆迁过程中出现冲突乃至群体性事件,只应理解为不同利益主体围绕土地征收及农地非农使用产生的增值收益分配而出现的博弈。当前征地拆迁中出现的利益博弈明显是可控的,并未有恶化的趋势。换言之,农民获得不菲的补偿以及征地过程中所产生的冲突有限且可控,说明中西部农村土地征收是保证了农民土地利益的。

总之,当前无论是农村集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革还是征地制度改革,具有迫切性的,都集中在东部沿海城市经济带的农村地区。在二十世纪八九十年代的快速工业化中,这些地方的政府缺少对土地利用的规定,也缺少对土地用途的管制,因此产生了土地利用上的先行劣势。其中最重要的是在土地上附着了巨大的既得利益,这又集中表现在珠三角农村。

沿海发达地区土地利用上的先行劣势是在特定历史条件与制度条件下产生的。当前中央正在进行的三项土地改革的重点就是解决这些先行劣势地区的历史遗留问题。然而,问题的解决不是一朝一夕的事情,要有足够的耐心。由于土地上附着了大量利益且土地不可移动,任何急于求成的土地制度改革都可能对经济发展和社会稳定造成不良后果。

好在中国土地资源主要在中西部地区,这些地区的后发优势可以在土地利用上充分地发挥出来。但前提是我们必须要清醒地认识到当前正在进行的农村“三块地”改革是要解决东部沿海地区土地利用上的先行劣势造成的历史遗留问题。万万不可以将用于解决历史遗留问题的土地制度政策方案运用到中西部农村,变成全国性的制度安排。

土地利用规划是国家实行土地用途管理的基础。2020至2035年土地利用规划编修在即,在当前中国正处在史无前例的快速城市化时期和中央决定实施乡村振兴战略的时期,高质量编修土地利用规划,具有毋庸置疑的重要意义。而决定土地利用规划编修质量的重要前提是深刻认识中国现行土地制度。经过前文分析讨论,笔者认为编修中国土地利用规划应有基本前提性认识,即:必须充分认识到东部沿海城市带农村土地利用上的先行劣势,必须清醒认识到解决土地利用上先行劣势的土地制度改革不应套用到中西部农村,不应上升为全国土地制度;同时,在中国农村土地利用规划要充分利用占全国绝大多数土地资源的中西部农村后发优势,做后发优势的文章,保证土地资源最有效最集约最节约地被利用,服务和服从于中国的城市化和现代化的事业。

[责任编辑:史拴拴]