



土地城镇化的现状与未来

——以新型城镇化为背景

袁方成 靳永广

摘要:当前,我国正处于由土地城镇化向以人为核心的新型城镇化转型的关键阶段,土地改革是推进转型的核心环节,也是政府和社会广泛关注的焦点问题。以周其仁和华生为代表的学者们围绕城镇化进程中土地资源配置的主导力量、增值收益分配格局和小产权房处置等土地城镇化的关键环节展开较为深入的争论。究其实质,土地制度改革的核心,是既定利益格局的合理调整、权力与权利关系的理性均衡。为此,应在坚持现行土地制度基本框架和完善“地衬人转”制度安排基础上,重点从机制完善和制度联动改革着手,高效配置土地资源和维护农民土地财产性收益。

关键词:土地城镇化;新型城镇化;土地制度改革;利益调整;制度联动

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)06-0120-12

一、新型城镇化背景下的土地改革:一个争论中的议题

新型城镇化是我国经济社会发展的重要引擎和关键动力。新近召开的中央经济工作会议指出,“要继续扎实推进以人为核心的新型城镇化,促进农民工市民化。”^①土地是新型城镇化的关键要素,天然兼具资源、资产和资本三重属性,在城镇基础设施完善、人居环境改善以及居民生活水平提升等方面发挥着重要作用。但囿于自身存在的不可再生、不可移动和专用途性等特征,城镇化进程中的土地利用面临着多重矛盾与社会风险^②(袁方成、靳永广,2016:190)。“土地超前、人口滞后”(张耀宇等,2016:128)是新型城镇化的“基本国情”,推进“土地城镇化”向“人的城镇化”转型,实现两者均衡协调发展则是亟待突破的实践命题(袁方成、康红军,2016:47)。将土地制度置于经济社会发展的宏阔场域中分析发现,土地制度不仅是我国现行经济社会体制中的元制度(杨玉珍,2015:34),而且形塑着城镇化具体进程,其调整过程与城镇化的发展具有较高的吻合性^③(刘景章、夏彤,2015:45)。新型城镇化发展阶段,以坚持“三条底线”为前置条件,以农地“三权分置”与农村“三块地”改革^④为

①《中央经济工作会议定调 2017》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-12-19/doc-ifxytkcf8020960.shtml>, 2017-02-03.

②土地城镇化蕴含的多重矛盾与社会风险主要包括:土地需求与耕地约束导致的供需失衡、空间扩张与低效利用诱致的量质失衡、行政化指标配置造成的“人一地”流向失衡、差别化供地催生的城镇土地结构失衡和由此衍生的腐败、金融风险以及征地型群体性事件。

③建国后,我国土地制度大致经历了土地改革和初级社(1949~1957)、人民公社化(1958~1978)、家庭联产承包责任制(1979~2000)和新时期土地制度完善(2001~至今)四个阶段,相应地,城镇化历经稳步发展、发展停滞、快速恢复和新一轮高速发展四个时期。

④“三条底线”指坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损;农地“三权分置”指坚持土地集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权;“三块地”改革指农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革。参见中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》(中办发[2016]67号)和《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》(中办发[2014]71号)等文件。

主攻方向的改革实践深入推进。但与其他领域改革相比,其进度仍相对滞后,甚至处于“改革空转”状态。究其原因,除“土地制度改革的高度复杂性和挑战性”(华生,2015:35)外,还因其牵涉的“利益主体复杂”^①、“历史矛盾纠葛”(贾康,2015:1)等现实问题。

作为一项基础性制度安排,土地制度管控着土地利用的具体形态。现阶段,以土地承包、使用及收益等权利保障为目标的产权制度和以规划管治与用途管制为基础的管制制度构成了土地制度的核心要件(黄金升、陈利根,2016:83),并与其关联的财税与监督等制度共同构成了土地制度体系,激励和约束着城镇化进程中的土地利用。

以人为本是新型城镇化的核心要义,以人为中心进行制度安排则是其内在要求。就土地制度而言,其在推动我国城镇化快速发展的同时,弊端也不断显现。是故,对城镇化进程中的现行土地制度安排及其缺陷进行深度分析,势必将成为以人为核心新型城镇化的重要突破口。近年来,土地制度改革日益成为政府与社会各界广泛关注的焦点话题。围绕新型城镇化进程中土地制度改革的讨论未曾停止^②,但最具影响力、“议题广泛而又见解深刻”(黄砾,2016:90)的当属以周其仁与华生两位教授为代表的系列观点争辩^③。系列论辩以深化城镇化进程中的土地制度改革为争辩焦点,以农地用途转置的配置主体、决定力量为论辩起点,进而探讨农地转用后的增值收益分配和现阶段普遍存在的小产权房如何处置等问题,对土地的权属转换、用途转化、形态转变和增值分配等关涉土地城镇化关键问题进行了深度辨析。

需要说明的是,土地资源配置、增值收益分配和小产权房处置问题并非土地城镇化的全部内容。之所以将上述三个问题作为本文分析的核心,一方面是基于备受社会广泛关注的系列观点论辩,另一方面

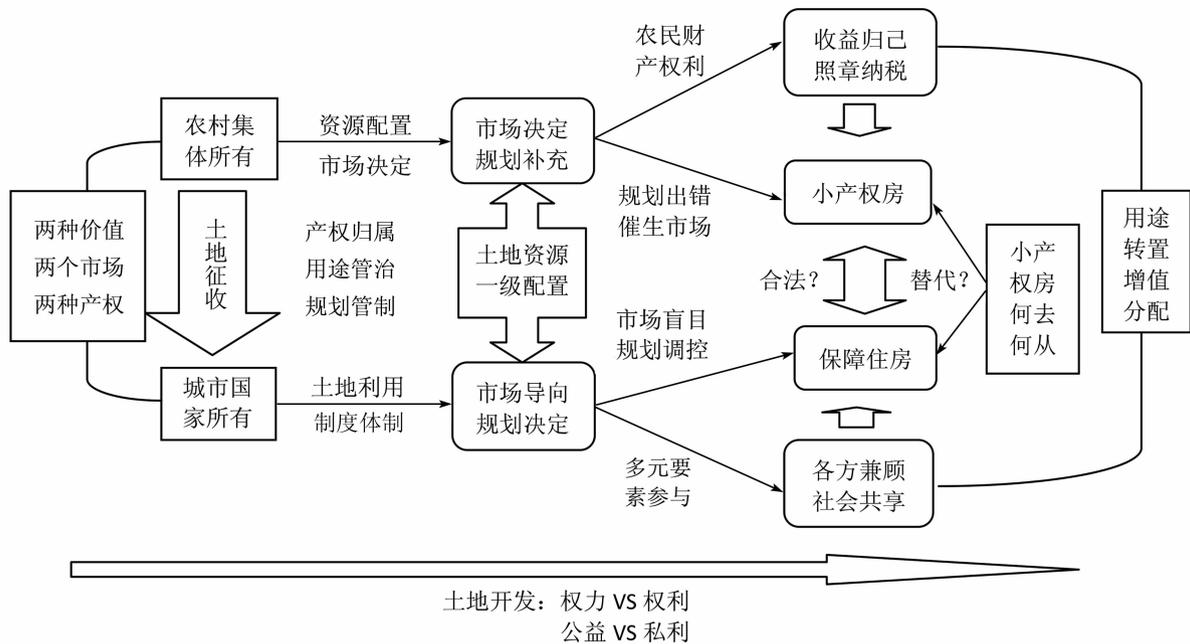


图1 城镇化进程中土地制度改革争议线索

资料来源:作者自制。

①《官方解读农村土地制度改革:确立“三条底线”》,http://www.chinanews.com/gn/2015/02-03/7029674.shtml. 2017-02-20.

②有关城镇化进程中土地制度改革的学术会议、观点争鸣颇多。2013年以来,代表性会议有“新型城镇化与土地资源管理创新(2013)”、“新型城镇化背景下的土地利用规划研讨会(2013)”、“中国土地政策与法律研究圆桌论坛(2014)”、“全国土地资源开发整治与新型城镇化建设学术研讨会(2015)”、“2016’中国新时期土地资源科学与新常态创新发展战略研讨会暨土地资源研究专业委员会30周年纪念会(2016)”等。2013年之前的学术会议整理参见王静(2013:102-124)。

③文章将华生、周其仁、贺雪峰、陈锡文、盛洪、蔡继明、文贯中、茅于軾等学者有关土地制度改革的学术观点全部置于系列学术争辩之中。

则是在对现有政策安排分析基础上做出的选择^①。事实上,土地资源配置与开发、增值收益分配是土地城镇化的核心问题。土地制度改革系列争论,能够为我们提供深入分析土地城镇化的很好视角。系统梳理土地制度改革系列观点论辩,可以把握土地城镇化面临的现实问题,进而探讨土地制度改革的政策思路与具体路径。基于此,文章拟在梳理以周其仁和华生为代表的学者系列观点论辩基础上,探究土地城镇化的未来发展方向。

二、资源配置:政府规划抑或市场主导

土地城镇化是农地权属转换、用途转化和形态转变的过程。政府与市场是土地资源配置的两种方式。长期以来,我国实行城乡二元土地所有与用途管制制度。农地只有在政府规划审批并征用后,才可转变为城镇建设用地后在土地二级市场上投入使用。土地集体所有与国有这两种所有权形式实质发挥土地用途管制功能(中国人民大学政治经济学研究中心课题组,2015:18)。从土地城镇化具体实践来看,“用途管制让位于规划管制”、“土地所有制管制激励规划管制”(刘守英,2014:12)的农地转用“三重管制”安排表明,政府规划约束甚至决定着土地配置过程。然而,无论是作为导向性的城乡发展总体规划,还是明确约束性的土地利用总体规划抑或控制性详细规划,均不同程度面临着“总是过时”(王唯山,2005:45)、“控制不住”(张舟等,2015:109)和“方法落后”(党国英、吴文媛,2014:58)局限。十八届三中全会指出,要“处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”^②。“市场风”的袭来与政府规划的固有局限,使得“市场决定土地资源配置”呼声高涨。那么,兼具多重特征的土地资源能否完全由市场决定配置?由土地所有、规划、使用和管理制度等构成的土地制度体系是否完全失败?政府与市场在土地配置过程中究竟应该扮演何种角色?

在市场经济条件下,资源能否完全依照商品市场规律进行配置,既取决于其自有特性,又取决于现有制度体系安排。从土地资源特殊性出发,考察现行土地制度安排成为理解土地资源配置的关键。由于所有权与规划权是土地产权制度与管制制度的根本,因此,应由政府还是市场来决定土地一级配置,本质上是产权制度与管制制度是否稳态均衡和所有权与规划权高低的博弈问题。

(一) 所有权是否高于规划权

纵观世界土地所有制变迁史,无论是正式法律还是拥有法律效力的非正式习俗,都将土地所有权视为开发利用土地的权利,而非对土地本身的占有(林克雷特,2016:13)。所有权与规划权的权属高低问题实质上是自主开发与规划管控问题。从土地资源配置现状出发,可以窥探所有权与规划权高低之争以及由此衍生的土地开发权是否自由问题。在实行土地公有制的我国,现行产权制度安排表明,“农民只有土地的承包经营权和使用权,并无所有权”(贺雪峰,2013a:93),“农村集体自行转用开发农地面临一般性禁止”(彭鐸,2016:1551)。土地一级配置由政府实现规划其用途、容积后,经征收、补偿转变为城镇建设用地。政府为土地用途变更及其一级配置的决定主体,只不过其规划不能脱离市场和社会需求。故而,规划权高于所有权,土地利用是由政府规划而非基于占有权的自由开发。

为保障公共利益和有效管理土地使用,实行土地私有制的西方国家普遍推行分区管制制度^③。其

① 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律”;国土资源部、财政部、农业部联合下发的《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》(国土资发[2011]60号)指出,“对于借户籍制度改革或者擅自通过村改居等方式非法定征收程序将农民集体土地转为国有土地、农村集体经济组织非法出让或出租集体土地用于非农业建设、城镇居民在农村购置宅基地、农民住宅或小产权房等违法用地,不得登记发证”。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>. 2017-02-10.

③ 分区管制制度将土地所有权与开发建筑权进行分离,并对土地的用途、功能以及建筑的高度、密度和容积率都给予了详细规定。产权主体只能在管制约束亦即原用途条件下充分利用土地。

规划权与所有权孰高孰低,可从奠定美国分区管制规划法基础的欧几里得案判例^①中寻找答案。值得注意的是,华生与周其仁均对此判案进行过分析,但结论却截然相反。华生指出,分区管制是政府规划的主要形式。土地所有者仅拥有“给定用途”、“原有状况”下充分利用土地的权利,并无改变利用性质的权利,规制权显然高于所有权及基于所有的财产权,这也正是所有者败诉的根本原因。然而,此般认识遭到了周其仁的批评。周其仁认为,欧几里得案难以证明“开发权国有化”(周其仁,2014:169),分区管制并非“土地充公”或者“建筑权充公”,而是“对土地的开发建筑,实施某些经由法律程序规定的限制”(周其仁,2014:161),诉案的发生恰恰是产权主体“土地权利的体现”。产权主体对分区范围内具体项目选择、合作主体以及筹资条件仍享有“私权”。

在分管制下,占有土地是否意味着完全拥有使用权?与其他资源不同,所有者难以拥有基于土地财产的所有使用权。建筑开发权便是在土地所有权与使用权分离后从使用权中分离出来的,是分区管制下政府规划使用的“公权力”。从结果看,“如果将土地的开发建筑权仍然界定为产权人的权利,会造成巨大的社会负外部性”(华生,2015:36)。在土地规划建设成为公权力的现代社会,“规划高于所有权”,土地资源一级配置也是基于“规划决定,而不是市场决定”。故而,“建筑不自由早已是深入普通公民头脑的法治观念”(华生,2015:38)。对此,周其仁反驳称,分区管制的目的旨在实现公共利益最大化、密集相处人群互相损害最小化,其在公共利益的准确界定和外部性问题处理上,都存在不同程度的缺陷。况且在既定用途下,土地开发的过程及其收益完全由产权人决定。建筑开发并非不自由,只是“受某些限制的自由”(周其仁,2014:161),并非权利完全遭剥夺。可见,对“土地资源利用条件由规划决定”实然状态并无异议,仅是侧重点上的不同。应然状态下的土地一级配置又该如何进行?

(二) 政府与市场谁主配置

规划管治与用途管制意在通过指标管控和条件限制来实现土地资源的优化配置和合理使用。18亿亩耕地红线是具有法律约束效力的约束性指标,土地一级配置由政府规划还是市场决定,必须回应以下问题:18亿亩耕地红线有无必要存在?单纯依靠政府规划或者市场配置,能否完全避免土地的负外部性,实现土地资源的高效配置?

盛洪认为,城镇化既是农村人口向城市集中的过程,也是原居住村庄用地和宅基地复垦的过程。在此过程中,人均占地面积不断减少,将会释放更多的土地。城镇化本身会节约土地,这本身是市场在资源配置中的决定作用的体现。因此,“划定18亿亩红线没有必要”。然而,耕地红线是我国的一项基本制度,其为了确保国家稳定、人民温饱而制定,不能突破,这也是政府规划政策存在的价值和原因所在。基于土地资源的稀缺性,形成了市场决定和规划主导两种分歧。

周其仁(2014:167)认为,市场决定土地资源配置的原因在于,规划的含义多面且模糊,具有复杂和强制两种属性。在城市规划中,土地资源配置以人口预测为基础,人口高流动性是市场经济的重要特征。自愿、自由、自发的市场具有高度弹性。因此,必须坚持用市场机制来配置城乡的土地与空间资源。当然,需要注意的是,必须清楚界定各方分立的权利。无论是政府为公共利益征购物业权利还是恰当抽税权利,都需以市场价格的发挥为基础和前提。

产权和竞争是市场在资源配置中起决定性作用的两个重要前提。在盛洪看来,市场交易是多主体依据市场价格分散决策的必然结果,其能够提供“真实”、“收敛和浓缩”的“简化信息”,而现行的土地制度不仅“是以破坏市场制度的方法‘保护耕地’”^②,而且造成土地利用效率低下、农村土地难以买卖、大

^①1926年,为防止工业在本村过度蔓延而实施分区规划规定,位于美国俄亥俄州克利夫兰市郊区的欧几里得(Euclid)村将一家私人企业(Ambler Realty)拥有的68英亩土地规划为三种不同使用用途并对其进行相应的建筑高度进行了限制。在私人企业看来,工业用地为住宅用地市场价格的4倍,分区管制(Zoning Regulations)违反宪法赋予私人财产保护规定,严重侵犯了其财产权及私有土地开发建筑权,要求法院判决地方政府取消分区规划管制,或对其因管制造成的潜在损失进行赔偿。对该诉案,地方法院给予支持。但最高法院在裁定时认为,土地(包括私人所有)规划使用权属地方政府治安警察权(Police Power)的一部分且不违背保护私人财产的宪法原则,故而否定了土地所有者关于规划管制无效和规划损失赔偿要求。

^②盛洪(2014). 土地配置应由市场决定. 凤凰网. http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/shenghong/shilu/detail_2014_02/21/34059946_0.shtml. 2017-03-04.

量征地型群体性事件以及腐败问题。同时,也“导致农民无权直接将自己的土地转变为城市建设用地”,只有市场才是有效配置土地资源的最好方式。与政府规划配置这一宪法派生原则和派生权力不同,发挥市场在土地资源分配中的决定性作用,是宪法基本原则和产权主体的基本权利。

在华生看来,尽管现阶段我国土地资源规划配置存在“政府独掌”甚至“随意修改”规划的权力,某种程度上甚至“与法治市场经济格格不入”,但未经规划的土地自主开发极易因逐利造成“公地悲剧”。华生认为,不应借助市场中私权的逐利动机去替代公权力的作用,而是应该沿着法治轨道去规范政府和官员行为,“土地资源分配最终取决于社会规划者的反映和行动”(华生,2015:79)。原因在于,土地资源分配过程中市场和竞争不能改变非农供给,也难以发挥调节配置。规划是“必要之恶”,是“最不坏”的制度安排,规划应起决定性主导作用。

土地有类别之分,从规划高于所有权出发,土地规划旨在解决城镇各类建设用地划拨供应性问题,并在此用途上进行用途管制。在陈锡文看来,土地资源分配,只有在符合用途管制的前途下,市场才能发挥作用^①。信息不对称、资源垄断和负外部性等问题均会导致市场失灵。土地规划和用途管制之兴起,源于匡正以负外部性和公共用地不足为代表的市场失灵的需要,因而是市场配置的必要补充(文贯中,2014:5)。对于土地这样外部性极强的资源,政府发挥的作用可能大些,但“其限于弥补市场的缺陷”(蔡继明、王成伟,2014:24)。当市场决定土地一级配置失灵时,可通过多主体参与的小范围规划、政府投资和产业集聚政策以及分区进行解决。

事实上,抛开土地的特殊性质,任何资源在配置过程中,政府与市场关系既非此消彼长、完全对立,亦非零和博弈、共同分羹。单纯强调政府规划退出或者完全抛弃市场需求都非土地一级配置的最佳选择。规划并非完全排斥市场。规划要以市场为前提和基础,规划制定和修改应遵循民主程序(华生,2015:93)。市场仅仅可在用途规划和确定的范围内发挥,其不能跨界使用。换言之,土地资源的高效配置和使用应该是规划干预和市场机制有机结合的结果,也就是要充分发 挥政府与市场“两个积极性”。

那么,在土地资源分配过程中,政府与市场究竟应该扮演何种角色,各自又该在何种范围内发挥作用呢?从根本 上讲,政府与市场要各自归位,既不越位,也不错位。政府的根本作用在于引导土地资源的高效配置,当土地用途、容积等规划确定后,应交由市场,充分发挥市场的决定性作用。但需要注意的是,政府应该充分尊重市场需求。因此,规划过程中,政府应通过完善市场调控机制和拓宽公众参与途径,充分考虑市场需求和公众诉求,尊重并吸纳开发商、非正式组织以及公众的合理意见。针对规划过时、失效和控制不住问题,政府应充分考察社会需求,减少对土地规划者的干预,实行弹性土地利用规划,更好地发挥政府规划作用,减少政府不必要的干预。

三、收益分配:社会共享还是涨价归己

与发达国家和同等经济条件的发展中国家相比,我国正处于城镇化快速推进阶段。“十三五”时期,“三个1亿人”^②是新型城镇化的现实任务,势必要求不断调整土地结构,实现土地优化配置,增加农民土地财产性收益。土地本身不会产生财富,其增值在于农地发生农村集体向国家所有权属转变和农业用地向非农建设用地用途转换后的价值增加,本质上是土地配置的“最终结果或者自由延伸”。

地理位置、人口集聚、政府政策、个人直接投资、公共产品供给等这些基于土地“自然属性和政策属性”(贺雪峰,2013a:23)以及社会属性的“生产性、非生产性因素”(邓宏乾,2008:42)均参与了农地价值结构的急剧变化。政府、城镇居民、农民、农村集体经济组织等都是土地增值收益的分享主体。从这个意义上讲,土地增值收益分配的核心是如何处理“公益”与“私利”之间的问题。

^①陈锡文(2014).农村土地改革不能突破三条底线.凤凰网.<http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/chenxiwen2/>.2017-03-02.

^②“三个1亿人”具体指促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。

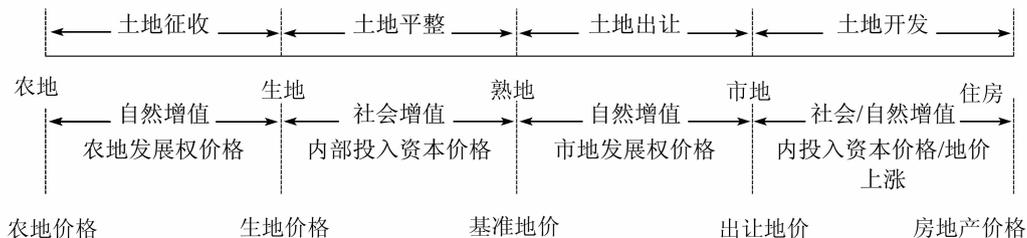


图2 农地用途转换增值收益形成过程

资料来源：作者自制。

（一）收益共享还是归己

围绕农地用途转换收益分配，学界形成了“涨价归公说”、“涨价归农说”和“公私兼顾说”^①三种观点。值得注意的是，无论何种观点，都将“保护农民利益”作为改革的关键目标。党的十八届三中全会指出，要建立“兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”^②。对于国家、集体这些集合性概念，学界并无异议，但在“个人”即“农民”这一群体概念认知上，仍存在一定分歧。当前，增值收益分配格局中的个人，仅为经征收后失去土地的近郊农民。然而，非城郊农民工及其家庭是当前市民化的真正主体，其进城务工、购房和落户，推动了土地城镇化进程，也必然导致土地发生增值。那么，其应否又能否参与土地增值收益分配？什么样的增值分配格局才有利于“人转”？

农地用途转置后，其收益如何分配应置于城镇化具体过程中进行讨论。围绕土地属性和城镇化“中国国情”，形成了增值收益“社会共享”和“涨价归己”两种观点。以华生为代表的社会共享派，基于土地的政策和社会属性认为，城镇化不仅是农地转变为建设用地的过程，亦是大量农业人口及其家庭市民化安居和平等享有城市公共服务的过程。在此过程中，城市土地增值收益是政府规划和市政基础设施投资以及流动人口集群形成的财富洼地催生，并非原居民劳动或直接投资而升值（贺雪峰，2013a:25）。进城农民为城镇化推进做出了巨大贡献，但他们却“不能自动分享他们所移居城市的土地财富”（华生，2015:II）。

从受益范围和公平程度看，土地增值收益涉及的空间仅仅是不超过全部农民5%的城郊土地^③，农民自行开发土地形成的自主城镇化是一个“既非普遍也非公平的权利”，极易造成“土地食利阶层的出现”（贺雪峰，2013b:15）和城市建设混乱。同时，在“城市化转型的真正主体恰恰是来自非城郊农民”的今天，如若将土地收益归原住民所有，将会额外增加城市建设的资金筹措和成本分摊，进而加大迁移人口的安居难度（华生，2015:III）。由此，土地增值收益应主要回归城市化的主体即以农民工及家属为代表的若干亿外来务工人员家庭，以及无房少房的城市居民（华生，2015:101）。

基于土地自然属性和公民权利保护，形成了以周其仁为代表的“涨价归己”主张。该主张认为，土地的不可移动性是土地增值的重要原因。与远郊土地相比，城郊农民利用距城较近这一天然优势，以市场需求为导向，改变土地用途进行自主开发，理应占有其增值收益。保护农民财产，是全面深化改革的关键目标。从农民财产性权利角度讲，农民在自己土地上充分利用土地发展权，推进自主城镇化，进而获取土地增值收益，是宪法赋予其财产权利的体现。

与此同时，针对地方政府“以地谋发展”造成的矛盾丛生，由产权主体自主开发并独占土地增值收益，对于消解地方政府土地财政意义巨大（贺雪峰，2013a:85）。造成农地涨价的社会因素诸多，并非简单

①“涨价归公说”基于经济活动的“贡献原则”，认为土地增值完全来自于整个社会经济的发展，是人口的集聚和生产需求等多重要素共同导致而非个人劳动或投资引起的。由于集体所有土地转变为国家建设用地必须经过土地征收和国家基础设施建设，因而其应当基本归社会所有。“涨价归农说”认为，农地所有人在农地转变成非农建设用地过程中，是产权人权利本身的价值，并非由农地资源成本决定，而是产权人放弃使用土地的经济补偿，因此应将土地转移过程中的增值收益主要返还给农业和农民。一般认为，“公私兼顾说”是涨价归公和归农的折中。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>. 2017-02-10.

③一定程度上，远郊农地也在增值，但与城郊农地相比，其增值收益极其有限。

的“涨价归公”即可解决,“市场与竞争作用会以改进资源配置结果回馈社会”。因此,城镇化进程中非农化使用的农地本质上应由产权主体自行决定,这本身也符合“增加农民收入”之目标。恰恰相反,“涨价归公完全是为政府垄断师出有名而已”。更为重要的是,土地与白菜等皆属商品,但白菜等商品涨价以后并不归公,自然土地增值也不能归公。

表1 土地用途转换收益分配观点论辩

	社会共享	涨价归己
立论基础	政策属性、社会属性	自然属性
具体论述	政府规划、用途管制、耕地保护、人口集聚、市政投资、消除“土地食利阶层”	土地不可移动、农民财产权利消解土地财政、涨价因素众多
关键群体	进城农民工及其家庭	城郊失地农民
代表人物	华生、贺雪峰	周其仁、盛洪

资料来源:作者自制。

(二) 既定格局如何调整

无论是持社会共享还是涨价归己,均认为调整现有分配格局是土地增值收益改革的核心。持社会共享的学者主张,调整现阶段地方政府、城郊失地农民、城镇富裕居民以及开发商分配格局至关重要。原因就在于,地方政府虽将土地收益用于城镇基础设施建设,但受纵向财政压力和横向晋升竞争影响,其存在追求政绩和中饱私囊倾向;城郊失地农民则借地理位置优势,充分利用政府公共产品供给便车,从而“坐地发财”;而城镇富裕农民虽凭借自有财产占有多套房产,但其并未有效承担公共产品供给责任;开发商则通过资本逐利动机囤积土地进而分享土地增值收益。本质上,现阶段的土地增值收益分配是权力与资本主导的必然结果,其难以实现农业转移人口的市民化。因此,应借鉴东亚模式,调整现有四大利益主体分配格局,使非城郊农民这一市民化主体公平享受城市和城郊土地巨大增值。

针对因部分社会和政策因素导致的土地增值收益,涨价归己派指出,土地增值部分确实应“部分涨价归公”^①,但该部分完全可以通过“照章纳税,税收调节”途径予以实现。然而,在社会共享派看来,税收调节忽视了城郊土地的特殊性,否定了其收益的外部性和公共性。原因就在于,逐利动机下的自主开发极易导致公地悲剧,加剧环境破坏程度。同时,城镇建设用地结构规模、土地价值相差悬殊,仅仅通过税收难以有效调节。从城镇化实践看,无论是世界上其他发展中国家的城镇化进程还是我国深圳农民自主土地开发实践,市场本身不能自动解决城镇移居人口居住和融入问题。

事实上,农地用途转置后的增值收益分配,需要以包括所有权制度在内的产权制度和规划制度作为制度前提,更需要充分考察我国城镇化的具体实践。单纯的归公和归私都不是最优选择,增值收益共享才是土地制度改革的应然取向。而充分尊重农业转移人口这一市民化的真正主体的利益,同时保证原有土地所有和使用主体的合法权益则是首要解决难题。因此,诸多配套制度的衔接尤为关键。为此,应在充分依照价格形成机制、要素分配方式基础上,维护集体所有者和原使用者权益,适当提高补偿比例,充分保障农民公平分享增值收益,同时又要按照社会公平正义和城镇化现实状况要求,强化社会保障、就业保障、医疗服务等基本公共服务制度的支撑作用,形成合理多元、规范的保障机制。

四、小产权房:分类规制抑或依法处置

经用途转置后,土地进入建筑开发环节。依据土地所有权与规划权高低不同,可将土地建筑开发分为农民自主开发和政府规划开发两种。政府规划开发,要求开发者遵循城市规划、土地管理等法律法规,经招标等一系列法定程序后合法开发。反之,则为不经过土地征收的“农民自主型城市化”(蔡继明,2013:12),其典型实践当属小产权房。

①天则经济研究所课题组(2014). 土地制度改革误区何在. 爱思想. <http://www.aisixiang.com/data/72181.html>. 2017-03-21.

（一）小产权房缘何产生

学界对小产权房的界定颇多,至今仍无明确且统一的概念。但基本认为,小产权房是“城郊在集体土地上建造的用于出租和出售”(华生,2015:62)、“未缴纳土地出让金等费用”(徐伟、王克稳,2013:98)、“政府不发放房产证”(李永乐,2013:56)的建筑。现阶段,因价格低廉,小产权房拥有大量购买群体,但由于从建筑到销售均违背相关法律,因此其面临着法律事实与社会事实的冲突问题,以致有学者将其称为“世界级管理难题”。

细察土地利用制度发现,小产权房违反了规定“土地利用总体规划”的《土地管理法》和《城乡规划法》、明确建筑容积和高度的《建筑法》、约束房屋出售的《税法》和《刑法》以及保护耕地的《耕地保护法》(华生,2015:64)等相关法律,其属于违法占用土地、违章开发建筑和违规房屋销售的“三违建筑”。相关政策也对小产权房性质进行了界定。早在2007年,国务院办公厅就下发文件,指出“城镇居民不得到农村购买宅基地、农村住宅或者‘小产权房’”^①。2017年2月9日,国土资源部再次重申^②,这也从事实上否定了小产权房的正当性。

当前我国正处于“半市民化”向市民化过渡的急剧转型期。转型阶段,急需解决进城务工人员及其家属“住房难”问题。小产权房建造过程中,开发者仅需从农村集体经济组织或者农民那里获得土地的使用权,而无需缴纳国有土地出让等相关税费,其数量庞大且价格相对低廉。在大产权房价格高昂而保障房供给不足的客观现实面前,其一定程度上满足了进城农民的刚性需求。

当政府规划将农村集体土地变为城市国有土地的时候,强制征收似乎成为一道必经程序(张千帆,2012:20)。面对土地财政和征地型群体性事件以及由此造成的社会问题,部分学者表示,农民自主开发土地建造小产权房,不仅可以成为抗衡政府土地出让收入的重要手段,也可以有效约束地方政府征地行为。由于城乡二元土地所有制造成了农村集体土地与城市国有土地权利不对等,小产权房的产生不仅是城乡土地平权的表现,而且作为农民“自发探索的经济交易方式”(李永乐,2013:57),其在保障农民合法权益和提高财产收入等方面发挥着重要作用。更有学者指出,我国现行法律并未禁止小产权房交易的强制性规定,仅有禁止农村住宅交易的政策规定,因此,小产权房合法化符合法治精神^③。

小产权房的存在是需求诱致与体制约束的必然结果。用途管制和政府规划,使在农村土地上建造用于出售的房屋面临着一般性禁止规定,而靠土地寄生获得财富和购置低价房屋的逐利心理,使小产权房拥有充足的市场需求。可以发现,诱致性制度变迁和强制性制度变迁共同催生了小产权的产生。城郊农民在二元土地制度安排下的策略性选择行为,在抑制城市商品房高房价和在接纳低收入家庭等方面发挥着正面影响,但由于本身不符合政府规划和土地用途管制政策,其未来走向何处,成为理论界乃至全社会关注的焦点问题。

（二）小产权如何处置

如前述,小产权房的存在既有正面影响,亦有负面作用。现阶段,小产权房仍处于“疯长”当中。在农民向城镇大量集聚的今天,规模庞大的小产权房备受青睐。违法与合法并存,小产权房面临着拆除与合法化的“两难”境地。那么,未来小产权房走向何处?对此,学界形成了分类规制和依法处置两种倾向。

持依法处置观点的学者认为,土地资源瓶颈约束凸显政府规划重要性。华生(2015:66)认为,小产权房产生并未遵循政府规划,在建筑容积、高度等方面,并未经过严格的规划环节,造成土地资源的严重浪费。如若不加以制止,必然出现“公地悲剧”。因此,应秉持“守法者不吃亏,违法者不得利”原则,实现小产权房“依法处理”。当然,对小产权房的处置并非简单的一刀切,而应根据实际情况分类考虑:自住房

①《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71号),http://www.gov.cn/zwggk/2008-01/08/content_852399.htm. 2017-02-27.

②《国土部重申:城市人不得到农村购买宅基地》,<http://news.china.com/domesticgd/10000159/20170210/30243120.html>. 2017-03-01.

③天则经济研究所课题组(2014). 土地制度改革误区何在. 爱思想. <http://www.aisixiang.com/data/72181.html>. 2017-03-21.

购买者应“补齐购买时小产权房与商品房的差价”,对于违规建设者和非自住房购买者则要从严处理。

与此相反,分类规制代表人物周其仁(2014:189)指出,小产权房的产生是城郊农民依据市场需求进行的自主开发实践,对此处置可依公益与私利的损害程度视情况而定:当小产权房对他人私利和公共利益均无损害时,完全可放任自由、听之任之;当对两者均有损害时,可以通过制定法律予以明确,违法后追究责任,而对于有相互性损害的,可以通过技术性解决,选个程序来“两害相权取其轻”。诚然,广泛的小产权房受众决定了其处置不应简单的“一刀切”,而依照现行法律,对其进行差别化、合理规范,才是应然之举。

五、超越论争:未来可能及其条件

土地是城镇化的关键要素,其利用面临着权属转化、用途转换以及形态转变等变化过程,资源配置、建筑开发与收益分配不仅是无法回避的问题,也是引致争论的焦点话题。以周其仁和华生为代表的系列观点论辩,为我们理解城镇化进程中的土地制度改革提供了很好的切入视角。梳理系列学术论辩不难发现,学者们基于土地用途和规划管制制度与所有权高低以及由此引致的增值收益分配格局,探讨究竟应该由何种主体进行城镇化进程中的土地分配、开发及其收益。实际上,规划管治成为各国土地用途转换前置条件的今天,实行何种土地所有制度不是土地一级配置的决定力量。究竟由政府规划还是市场决定土地一级配置,需要充分考虑现有制度安排。需要明确的是,政府与市场并非此消彼长的对立关系,不以市场为导向的规划和不以规划为条件的市场配置,都会使土地配置面临开发后变化成本极大等问题。

事实上,改革的核心是利益调整,其背后隐含的是公共管理权力和社会主体权利的平衡问题。通过对城镇化进程中的土地制度改革系列观点论辩分析,笔者认为,无论是谁来决定土地一级配置,还是谁可享有土地增值收益,抑或是小产权房去向问题,评判其价值的关键是,如何理性平衡土地利用过程中的权力与权利的交锋、公益与私利问题。

城镇化进程中的土地制度改革,其根本在于对现有利益格局的优化,其关键则是土地用途转置后的增值收益分配问题,而正确处理“土地的财产属性与社会属性之间存在的张力”(中国人民大学政治经济学研究中心课题组,2015:20),亦即要平衡原土地所有者开发和用途转置后的土地开发利益问题。作为近郊农民自主土地城镇化的典型实践,小产权房存在着法律事实与社会事实之间的冲突问题。在相互冲突的事件之间抉择,永远无法得出谁更“真实”或“科学”的答案,而只能诉诸价值(彭锋,2016:1551)。

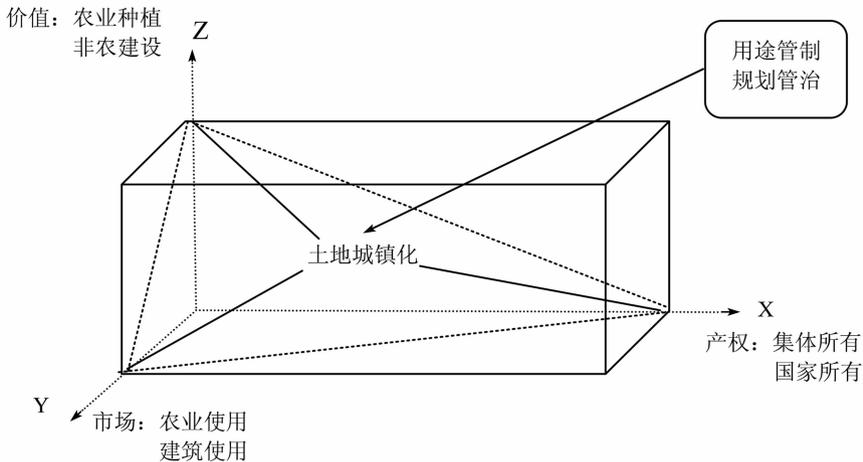


图3 土地城镇化的多维要素

资料来源:作者自制。

从土地城镇化的价值取向、产权变化和使用市场等多维变化,我们可以反观土地开发利用的价值评判问题。城乡土地二元所有、农地用途转化政府规划、土地资源一级配置行政垄断以及土地指标行政配

置构成了我国土地利用制度体系,其规定着土地所有、规划、使用与管理。城镇化进程中的土地利用面临着农村集体所有和城市国家所有两种产权和农业种植与非农建设两种价值选择,进而造成土地价值悬殊的两种市场比较。土地用途管制和规划管控规制和约束着土地利用过程,但受制于规划的滞后性和现行制度固有弊端,快速推进的土地城镇化蕴含着多重矛盾与风险。依法赋予农民更多财产性权利是土地制度存在的关键目标,对一定程度上损害农民利益的现行土地制度进行改革则是应然之举。

人的城镇化是厘清土地问题的重要线索。完善“地衬人转”制度安排、调整现有利益关系格局,是亟待解决的关键问题。在大量农业人口向城镇转移的今天,构建农村“耕者有其田”、城镇“居者有其屋”的制度安排尤为必要。因此,在坚持现行土地制度基本框架基础上,实现土地用途管制与规划管治合法合理,调整保障农民土地财产性收入权利和规范土地利用的具体制度安排至关重要。

为此,应以推进人的城镇化为核心目标,围绕合理区分政府与市场作用边界,推进市场导向性规划,确保政府规划管治与用途管制合法合理;充分发挥市场规划决定下的土地资源优化配置;以保护农民合法权益为关键任务,统筹农村集体土地制度改革,扎实推进农村土地“三权分置”改革和农村“三块地”改革,切实维护留村农民和进城农户合法权益;以建立健全“人地钱”挂钩机制为现实任务,统筹政府“放管服”制度改革和“户籍—土地—财政”联动改革。

确保政府用途管制和规划管制合法合理。在政府规划和用途管制已成为土地一级配置的国际惯例的今天,实现政府双重管控合法合理非常重要。因此,迫切需要明确政府与市场的作用边界,始终坚持以市场为导向的政府规划与规划引导下的市场决定相结合,推进土地城镇化制度改革。为此,迫切需要政府系统研判城镇化规律,以市场需求为导向,充分吸纳民意,实现自上而下审批与自下而上民主决策的有机整合;充分尊重规划者的主动性和独立性,科学进行土地利用总体规划和控制性详细规划。同时使市场充分决定规划后的土地利用,对土地利用主体的利用行为进行有效监管,正确使用政府“有形之手”确保土地高效利用。

保护农民土地财产性权利。农民土地财产性权利不足是制约其市民化能力的重要原因,从土地的角度讲,维护农民财产权利是消除进城农户后顾之忧的重要保障。2017年中央一号文件指出,要“深化农村集体产权制度改革,增加农民财产性收入”^①。“三权”是农民在农村最重要的财产权,也是其最重要的财富来源。维权的首要前提是赋权。因此,应扎实推进以“落实集体所有权、稳定农户承包权和放活土地经营权”的“三权分置”改革,推动土地由保障功能向财产功能转变,使进城农户能够通过流转土地经营权提升土地收益,既能带着财产进城,又能实现土地规模经营。同时,从农村“三块地”制度改革的角度讲,应推动“三块地”联动改革。既要通过合理确定土地征收范围,以社会共享为原则,合理界定不同主体的分配比例,适当提高失地农民的补偿比重,同时又注重构建经济补偿、社会保障以及就业培训等多元保障的机制。在宅基地制度和集体经营性建设用地入市改革方面,可通过探索有偿退出机制和做实农房抵押、担保制度以及保障农民依据集体经济组织成员权分享红利,提升农户住房在其落户城镇、长久生活于城镇中的资金支持作用。

规范土地利用具体制度,推动制度联动改革。“人地财”挂钩机制是新型城镇化的内生发展机制(宣宇,2016:53)。“任何制度安排均镶嵌于整个制度结构中,其适应性效率取决于其他制度实现其功能的完善程度”(Lin,1989:23)。为此,应建立健全“人地钱”挂钩机制,深化以户籍、土地和财政为重点的制度联动改革。一是以“人地挂钩”为途径,转变过去仅以城乡建设用地增减挂钩的思维导向,以城市有效吸纳人口为标准,进行土地资源有效配置。二是要继续深化以积分落户、城乡统一户口为核心的户改新政。大城市户籍制度改革层面,应优化积分落户政策,降低积分落户门槛,加快以改革城乡户口管理制度,剥离附加于户口上的各种福利,实行以户口登记为目标的城乡户口统一制度。中小城市和小城镇,则需要

①《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm. 2017-03-04.

在强化户籍制度改革的同时,强化就业和教育等公共服务制度的完善,提高自身的吸引力。三是在财税改革方面,应以权责适应为目的,推动财税体制改革,合理区分中央政府与地方政府的财政事权与支出责任,健全以农业转移人口市民化为重点的财政转移支付制度,适当提升其在推动城市吸纳转移农民、提升公共服务水平上的支撑比重。

新型城镇化的根本目的是人的城镇化,土地城镇化为实现人的城镇化提供相应的基础设施等物质条件(严蓓蓓,2013:88)。因此,分析土地城镇化的具体过程及其现实问题尤为关键。与其他研究相比,本文在系统总结土地制度改革系列争论基础上,认为土地一级配置、增值收益分配和小产权房处置不仅是土地城镇化的关键阶段,同时也是深化土地制度改革面临的现实问题。这些问题本质上是土地产权制度和管制制度及其关联制度激励和约束的必然结果。实现土地城镇化优化转型,就要构建“地衬人转”的制度安排,正确处理政府与市场、产权与治权、公益与私利之间的关系。实现这一切,必须建立健全“人地钱”挂钩机制,继续深化农地“三权分置”、统筹推进农村“三块地”改革。

参考文献:

- [1] 蔡继明(2013). 中国的城市化:争论与思考. 河北经贸大学学报,5.
- [2] 蔡继明、王成伟(2014). 市场在土地资源配置中同样要起决定性作用. 经济纵横,7.
- [3] 党国英、吴文媛(2014). 土地规划管理体制:权利调整与法治构建. 法学研究,5.
- [4] 邓宏乾(2008). 土地增值收益分配机制:创新与改革. 华中师范大学学报(人文社会科学版),5.
- [5] 华生(2015). 新土改:土地制度改革焦点难点辨析. 北京:东方出版社.
- [6] 黄金升、陈利根(2016). 土地产权制度与管制制度的制度均衡分析. 南京农业大学学报(社会科学版),1.
- [7] 黄砺(2016). 基础性制度约束与农地产权改革争论:基于制度分层的研究视角. 南京农业大学学报(社会科学版),3.
- [8] 贺雪峰(2013a). 地权的逻辑Ⅱ:地权变革的真相与谬误. 北京:东方出版社.
- [9] 贺雪峰(2013b). 破除“还权赋能”的迷信——以《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》的主要观点与周其仁教授商榷. 南京师大学报(社会科学版),4.
- [10] 贾康(2015). 中国新型城镇化进程中土地制度改革的新思路. 经济纵横,5.
- [11] 安德罗·林克雷特(2016). 世界土地所有制变迁史. 上海:上海社会科学出版社.
- [12] 李永乐(2013). “小产权房”问题及其背后土地制度问题的初步探索——基于社会演化的视角. 北京社会科学,1.
- [13] 刘景章、夏彤(2015). 中国城镇化空间发展视域下的土地制度改革. 改革与战略,5.
- [14] 刘守英(2014). 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革. 国际经济评论,3.
- [15] 彭镔(2016). 土地发展权与土地增值收益分配:中国问题与英国经验. 中外法学,6.
- [16] 王静(2013). 城镇化中土地制度改革的未来走向——中国近10年研究成果综述. 甘肃行政学院学报,4.
- [17] 王唯山(2005). 非法定规划的现状与走势. 城市规划,11.
- [18] 文贯中(2014). 用途管制要过滤的是市场失灵还是非国有土地的入市权——与陈锡文先生商榷如何破除城乡二元结构. 学术月刊,8.
- [19] 徐伟、王克稳(2013). “小产权房”存废问题的困境及解决思路探析. 河南社会科学,11.
- [20] 宣宇(2016). 新型城镇化内生机制与政策保障的关联度. 改革,7.
- [21] 严蓓蓓(2013). 内涵式城镇化:完全城镇化的内涵、制约因素及实现路径. 行政论坛,6.
- [22] 杨玉珍(2015). 需求诱致和体制约束下我国土地制度创新路径——兼论试点市的土地制度创新行为. 现代经济探讨,4.
- [23] 袁方成、靳永广(2016). 终结抑或转型:土地城镇化向何处去?. 战略与管理,6.
- [24] 袁方成、康红军(2016). 新型城镇化进程中的“人一地”失衡及其突破. 国家行政学院学报,4.
- [25] 张千帆(2012). 城市化不需要征地——清楚城乡土地二元结构的宪法误区. 法学,6.
- [26] 张耀宇等(2016). “土地城市化”向“人口城市化”转变——一个分析框架及其政策含义. 中国人口·资源与环境,3.
- [27] 张舟等(2015). 土地资源的一级配置研究:规划还是市场? 华中农业大学学报(社会科学版),1.
- [28] 中国人民大学政治经济学研究中心课题组(2015). 中国政治经济学年度发展报告(2014). 政治经济学评论,2.
- [29] 周其仁(2014). 城乡中国:下. 北京:中信出版社.
- [30] J. Lin(1989). An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change. *Cato Journal*, 9.

The Present & Future of the Land Urbanization:

Taking the New Type of Urbanization as the Background

Yuan Fangcheng & Jin Yongguang (Central China Normal University)

Abstract: At present, China is in a critical stage of the transition from land urbanization to a new type of people-centered urbanization. Land reform is the key link of promoting the transition, and the focus of government and society too. For a long time, how to reform the land system has always been a controversial issue of new urbanization for academia. As the representative of the scholars, Zhou Qiren and Hua Sheng deeply discussed some key links in the process of urbanization, such the leading force, value-added income distribution pattern and the disposal of small property house as the allocation of land resources. In this thesis, based on a systematic analysis of Zhou Qiren and Hua Sheng as well as other scholars' point of view, we intend to explore the future and supporting elements of land urbanization beyond scholars' arguments.

The whole paper consists of five parts. Firstly, the article points out that the land system shapes the concrete form of urbanization. At present, the urbanization of population lags behind the urbanization of land in urbanization of China. It is a realistic contradiction. How to reform the land system is an important issue of new urbanization and also the focus of government and society. Based on this, the thesis will make a brief introduction to the main points of Hua Sheng and Zhou Qiren, as the representative of the scholars, on the allocation of land resources, value-added income distribution and small property house disposal.

Secondly, the paper makes a systematic analysis on the arguments of three main fields through the second to the fourth parts. It finds that the core of land system reform is the rational adjustment of the established interest structure and rational balance of the power and the right. And then, in the last part of the thesis, the author aims to go beyond the existing debate and points out that new urbanization of China should adhere to basic framework of current land system and improves system of "people transition followed by land transition". On this basis, it should efficiently allocate lands and protect farmers' return from land property mainly from improving mechanism and reforming system.

Specifically, we should distinguish the limits of market and government, combine government planning orienting to market with market decision guiding by planning together to improve reform of land urbanization. We can protect farmers' return of land property by way of linkage reform of three rights division of farmland and "three rural land". Finally, we regulate concrete system of land transition, establish and improve linking mechanism of people-land-money and deepen the linking system reform with household registration, land and finance as focus.

Compared to other studies, based on summarizing series of debate about the reform of land system, this paper holds that land allocation, value-added income distribution and small property house disposal is not only a key stage of land urbanization, also a real problem of deepening reform of land system. Essentially, these problems are inevitable results of the incentive and restraint from land property system, regulation system and its related system. In order to realize the optimized land urbanization, it is necessary to construct the system of "people transition followed by land transition", and correctly handle the relationship between government and market, property right and governance right, public and private interest.

Key words: land urbanization; new type of urbanization; the land system reform; the adjustment of interest; the system linkage

■ 收稿日期: 2017-04-01

■ 作者地址: 袁方成, 华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心, 华中师范大学湖北经济与社会发展研究院; 湖北 武汉 430079。

靳永广, 华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心。

■ 基金项目: 国家社会科学基金一般项目(15BZZ045); 中央高校基本科研业务费(人文社科类)重大培育项目(CCNU16Z02012); 人文社会科学数据库建设专项项目(CCNU16ZK031); 华中师范大学 2017 年度研究课题(2017JS009)

■ 责任编辑: 叶娟丽