

农地“三权分置”改革的历史沿革及展望

王冲^{1,2}



(1. 中央财经大学 财政税务学院, 北京 100800; 2. 中国人民银行 济南分行, 济南 250021)

摘要:农村土地所有制改革是农村改革和发展的关键,在制度层面农村发展正受制于土地制度改革。对当前农村土地“三权分置”改革进行分析,认为集体所有制是特定历史时期的特有所有制形态,曾根据生产力发展状况进行调整,其中使用权的放权私有有效提高了生产效率。在当前,土地权属关系往往被严格限制在本村居民的政策底线约束下,土地集体所有制存在组织架构内部冲突、集体权利与成员权利冲突、承包权与经营权冲突等弊端,限制了土地资源配置效率,不利于农村发展。未来“三权分置”改革应在坚持集体所有制的大前提下,通过合理的制度设计,赋予农民充分的土地处分权,进一步完善农村土地的基本经营制度。

关键词:土地制度改革;集体所有制;三权分置

中图分类号:F301.1

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2018)05-0001-08

一、文献综述

土地制度问题是当下中国农村的核心命题。土地红利的释放直接关系到农村发展和农民利益,而土地要素资源的合理流转和配置,需要有相应的土地制度与之适应。中国的农村改革依旧建立在40年前的制度上,滞后的土地所有制关系不再适应农村社会生产力发展的需要,特别是在当前经济社会基础已发生巨大变化的背景下,对集体所有制关系的改造成为农村改革的当务之急。我国农村土地按性质划分为“三块地”,即农用地、农民宅基地和农村集体建设用地。其中改革的分歧和难点集中在农用耕地上,目前各地改革实践已经在推动,但理论上尚未达成一致。根据十九大报告精神,改革的方向是要“巩固和完善农村基本经营制度,深化农村土地制度改革,完善承包地三权分置制度”。但在集体所有

制底线不动摇政策下,现行做法是将土地的权属关系严格限制在集体内部,这在一定程度上对改革的空间造成挤压。

对于如何对现行土地关系进行改革,学界持不同的观点。(1)有学者坚持土地私有化。一是从产权角度论证集体所有制的低效率及私有化的必要性。杨小凯认为,“三农”问题的症结在于农村土地产权不是农民所有,农民没有长远投资土地的打算,而私有化是解决之道,即无期限可继承的所有权以及可以自由交易租赁^[1]。黄少安认为,在农民不拥有完整土地产权的情况下,农业生产难以兼顾效率和公平,政府应主动放弃不必要的职能,以尽快还权赋能^[2]。二是认为目前集体所有制已存在滞后性,迫切需要进行私有化改造。文贯中认为,当前土地制度改革是权利妥协的结果,因此在制度层面仍不够彻底,集体的自由进退原则至关重要,以1961年农民自由退出人民公社,以及1984年农民自由退出

收稿日期:2018-02-22 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2018.05.01

基金项目:山东省社会科学规划重点研究项目(17CJRJ17)

作者简介:王冲(1985—),男,中央财经大学财政税务学院博士后,中国人民银行济南分行助理研究员,主要研究方向为农村金融。

强制性集体生产为例,分别结束了中国饥荒,以及解决了贫穷和粮食短缺问题^[3]。于飞认为,集体所有制的初衷是保障全体成员的利益,但却不利于成员财产的充分利用和有效配置,在农民和土地的双向依附关系已不再强烈的语境下,改革应使财产回归集体成员自身的控制^[4]。(2)有学者认为集体所有制改革需要推进,但现有国情并不允许土地私有化。一是通过私有化带来的社会不稳定等论证其不可行性。李昌平认为,权利集团化、个人化、私有化的农村社会不可能公正地推行土地私有化^[5]。温铁军认为土地私有化会导致农民土地权利被随意剥夺,而失地后农民将失去农村社会根基,进而导致过度城市化等问题^[6]。二是认为当前集体作用仍不可或缺,从而私有化并不可行。叶兴庆认为,基于当前农村土地碎片化经营的现状,在集中离农者耕地和保护农民利益方面,集体确实要比私有制有更多的办法^[7]。何干强认为,集体所有制尤其在组织和服务农民生产、统一经营等领域可以发挥其优势^[8]。(3)也有学者持折中观点,即应在保留集体所有制的前提下,充分赋予农民土地权利。陈胜祥认为,可以在保留农民集体土地所有权的前提下,通过确立并做实农户承包权,使之更接近于个人支配的权利形态^[9]。傅晨认为,从赋予农民财产权利的角度出发,农民应有权处置自己在集体土地中的个人部分,且在退出农村集体经济组织时,应有获得经济补偿的权利^[10]。

综合以上学者观点,尽管土地制度改革存在一些分歧和争议,但对现行集体所有制进行改革基本达成共识。习近平总书记强调:“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了。”因此,如何在有效发挥集体所有制应有作用的前提下,通过科学的制度设计弥合理论上分歧,这些问题是本文力图解决的。对此,我们首先对集体所有制的历史沿革进行梳理,认为集体所有制仅是特定时期的所有制形态,可以对其进行调整,而使用权的私有性质可以有效提高生产效率;其次对当前集体所有制的弊端进行分析,找出当前所有制存在问题的本质原因和解决问题的出路;最后对未来农村土地“三权”分置改革进行展望。

二、我国农村土地集体所有制的历史沿革

根据马克思和恩格斯的理论,集体所有制可以基本等同为全社会所有制。在其经典文献中,集体所有制、社会所有制和国家所有制概念往往交叉混合使用,并没有本质区别^[11]。苏联斯大林时期建立的集体所有制,是一种集体农庄形式,是不同于马克思恩格斯所有制理论所阐述的,实践中其集体所有制仅是公有制下的一种过渡性制度安排或探索,并非可以直接等同于公有制本身,在经济社会条件发生改变时就曾对其进行适度的改造和调整。

新中国成立后不久,在借鉴苏联集体农庄模式的基础上,我国开始在全国范围内推行农村土地集体所有制。在此之前,全国范围内的农村土地改革已经基本实现了土地的私有化,即在所有权和经营权上均实现了私有化。1950年,我国废除地主阶级封建剥削的土地所有制,通过合作化方式开展社会主义农业改造运动,同年颁布的《土地改革法》中明确规定了“实行农民的土地所有制”。土地所有权归个体农民所有,农民有权“自由经营、买卖和出租”。此时土地所有权和经营权私有向所有权私有和经营权公有转变,但在使用权上依然具有私有性质。土改后,农业生产要素的产出效率快速提升,以粮食生产为例,根据《中国统计年鉴》数据,每公顷产量由1949年的1 035千克上升到1955年的1 452千克,提高了40%。到1954年,为支持加快我国工业化进程,我国在农村领域开始实行农业改造,农村生产的组织形式先后经历了从“互助组”到“初级社”再到“高级社”的阶段。根据1956年《高级农业生产合作社示范章程》规定,高级社是“在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织”“社员有退社的自由”“社员退社的时候,可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地,可以抽回他所交纳的股份基金和他的投资”。此时土地作为生产资料已划归集体所有,所有权和经营权基本完成向公有性质的转化。

1958年,为发挥集体的规模优势支援工业和进行农村建设,在高级社的基础上联合组成人民公社。由于人民公社下各生产队和生产小队的产出水平各

不相同,为调动各自的生产积极性,在探索中逐步形成了“三级所有,队为基础”的农村集体所有制架构。此时土地所有权已全面归为集体所有,完全实现了土地所有权和经营权的公有。“三级所有”制是1978年我国农村土地放权改革之前土地经营的主要制度基础,从后续联产承包制在全国推广后乃至当前,对我国的农村土地经营均发挥着重要的作用。在三级所有制架构下,农村土地的生产关系较为混乱,农民生产积极性低下,所有制关系的模糊不清也间接导致了土地的低效生产,以及后续持续多年的农村贫困和粮食短缺。

1978年,为恢复农村生产力,实行家庭联产承包责任制试点,土地经营制度转为所有权公有和经营权私有。1982年《宪法》规定:“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济是社会主义劳动群众集体所有制经济。”1983年,联产承包责任制在全国范围内推行,农业效率显著提升。这一时期,人民公社开始解体。同年,《关于实行政社分开建立乡政府的通知》中明确建立村民委员会作为基层政权,由于村委会的集体定位不明确,“两块牌子,一套人马”,存在政经不分问题。1986年,《土地管理法》规定“农民集体所有土地由村委会经营和管理”,仅仅界定土地经营管理者,并没有明确界定出所有者。

2008年,为适应城镇化和土地规模化经营需要,中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。2014年,中共中央《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出:“坚持农村土地集体所有,所有权、承包权、经营权‘三权分置’”。试点基本完成后,土地权能开始回归农民,在所有权公有的基础上,土地经营权得以流转并进一步向私有性质转化。从“三权分置”改革情况看,虽然历年中央一号文件均体现出对农村发展和农民权益保障的重视,但由于农村土地确权并不彻底,确权后农民的土地承包和经营权受到严格限制,土地在资源配置中面临较大的制度阻力,农民自身权益难以得到有效保障。2017年,中央一号文件明确提出了“允许地方多渠道筹集

资金,按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地补偿”的政策思路。可以预见的是,在坚持集体所有制不动摇的基础上,加快推进农民土地承包权的有序退出,进一步实现土地权利的还权赋能,将是未来一段时期我国农村土地经营制度改革的重要方向。

从我国农村土地制度关系变迁看,集体所有制作为公有制下特殊的制度安排,经历了由权力上收到权利下放的过程。在农村社会生产力被严重束缚时,集体的相应制度安排也会相应做出改变,尤其是对于农村土地使用权的下放。特别是1978年以后,为激活农村土地生产力,从承包制到承包经营权的流转,再到“三权分置”改革,土地使用权的私有性质逐步得到强化。由此看来,权利下放带来的使用权私有才是效率提升的关键。近年来,我国农村经济社会环境正在加速改变,集体所有制虽然有所调整,但仍没有及时跟进以做出实质性的改变,对农村生产力发展产生了较大制约。

三、当前农村土地集体所有制的困境与出路

当前经济社会水平下,集体农业效率低下已是不争的事实。周其仁提供过一个测算结果,除1952—1957年,即我国农业社会主义改造前,农村全要素生产率出现过小幅上升外,在1983年前家庭联产承包责任制推广前,我国的农业生产率显著低于1952年的水平^[12]。朱喜的测算结果表明,土地确权改革试点以来农村社会生产力并没有得到充分释放,如果有效消除资本和劳动配置的扭曲,农户的农业TFP有望再增长20%以上,其中东部和西部地区的改进空间超过30%^[13]。

十九大报告提出:“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济”。对于集体所有制改革的“底线”是不能改变土地所有制,即农民集体所有。但从目前土地“三权分置”改革的倾向看,在集体所有制性质上,土地的权属关系往往被严格限于本村村民。在此路径下,土地制度改革的空间事实上已经非常有限。由于农民并没有获得实质上的土地处分权,土地生产力难以得到有效释放,农民利益也难以得到保护和满足,这与保障农民财产

权益的原则是相悖离的。

(一)农村集体经济组织架构的内在冲突

当前我国农村集体土地分别属村农民集体所有、村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有和乡镇农民集体所有,主要受人民公社时期“三级所有”的集体所有制架构影响。目前,我国农村绝大多数土地所有权归村、组两级集体所有,乡镇集体拥有少部分土地所有权。其中《物权法》规定:“三种权属分别由村委会、村民小组和乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。”而如何代表集体行使所有权却难以找到法律依据。由于三级集体组织存在上下级行政隶属关系,权属关系较为混乱,极易出现“大集体”代行“小集体”权利,“大集体”侵犯“小集体”利益的情况。

从各地的情况看:(1)乡镇政府、村委会存在非法出让土地、非法经营企业、侵害农民权益的行为,甚至出现农民土地权利被完全剥夺导致失地的情况。(2)对于属于集体公有的土地,村集体或村民小组却没有机会代表集体行使所有权,乡镇集体成为土地的所有者和控制者,乡镇企业往往成为集体的委托代理人。作为名义上的集体所有者,在利益分享上村集体和村民小组也很难有机会参与。(3)自联产承包责任制改革之后,村民小组基本上仅在名义上存在,法律政策中很难找到村民小组合法性的相关依据,村集体便会代理行使村民小组的集体权利。从表面看是所有制关系的边界不清,事实上是对农民权利的剥夺。由于三级所有存在委托代理关系,乡镇政府或村委会往往成为土地的实际拥有者和控制者,法律上的所有权往往由少数村干部代理集体行使,以个人意志体现集体意志,对农民土地权利的侵犯难以避免。由此看,由于土地集体所有制在组织架构上的内在缺陷,很难成为防止农民失地和维护农民利益的制度保障。明晰土地产权主体,使分散的集体权利集中起来,并进一步回归集体成员或农户,是解决“三级所有”架构矛盾的本质原则。

(二)农村土地集体所有权和成员权的冲突

农村土地集体所有权和成员权本身难以界定。由于缺少全国性立法,没有统一的认定标准,农村集体成员生、老、嫁、娶等因素导致人口变化,都会造成集体成员和集体土地产权权属的矛盾。在土地财产

权升值潜力巨大的背景下,这些矛盾将更加突出。十八届三中全会明确提出要保障农民公平分享土地增值收益。但目前分享的比例、原则、方式等都没有明确,也没有相关的法规或政策规定,成员权利界定不清导致的问题将仍然存在。

在集体成员权利本身界定不清的情况下,集体权利与集体成员个人权利之间也存在冲突。《土地承包法》中规定:“农村土地是指农民集体所有和农民集体使用的耕地、林地、草地,以及其他依法用于农业的土地。”《物权法》规定:“集体所有权属于本集体成员集体所有。”法律上已经对集体作为土地的所有者作出了明确规定。但从政策上看,十七届三中全会《决定》提出“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权;十八届三中全会决定提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”;十九大报告提出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”;对土地的用益物权做出保障在《土地承包法》中也规定“承包期内,发包方不得收回承包地”。但即便法律和政策上均保护用益物权的稳定和不受侵犯,但法律层面上集体作为所有者始终有明确依据,因此难以避免通过代理形式、以行政手段介入农民土地权利,土地的用益物权即便在赋予农户后依然存在被集体强制收回的可能,农民在征地后的补偿分配诉求也难以得到满足。实践中,一些地区每隔几年便随意调整一次承包地,把已经包产到户的承包地收回重新发包,农户在集体权利面前没有丝毫话语权,原因就在于集体所有制下,集体和成员间存在权利冲突,难以对稳定承包经营权形成统一的法律和政策依据。

在集体经济组织框架内,土地的财产权利及各项权能应落实到集体成员个人。改革应将集体权利转化为以农户为单位的成员权利,例如土地的调整应由集体经济组织成员通过民主程序决定;承包地确权完成后,应继续贯彻“增人不增地、减人不减地”政策,考虑到在部分农村地区存在由于“婚丧嫁娶”、人口流动等原因导致人地矛盾的情况,应在此基础上对承包地进行适当的“小调整”,即对人地矛盾突出的个别农户承包关系由集体民主表决后进行调整,而不能允许大范围的普遍性调整;十九大报告中已经提出承包到期后延长 30 年,是落实成员权利的

重大举措,未来应探索在30年的基础上由长久不变转向永久不变等。更为重要的是,相关的法律政策调整应加速跟进,对农民的承包经营权利应给予充分的制度保障。

(三)农村土地承包权和经营权的冲突

十八届三中全会《决定》提出,赋予农民更多财产权利。土地的财产权利体现在农民对土地的处分权上。实践中,农民的处分权受到严格限制。土地承包经营权作为财产权利被赋予农民后,一是转入主体受到限制,非集体成员难以获得土地经营权;二是由于土地承包权转让权受到集体所有权的严格限制,承包经营权更多地成为一种债权关系。承包经营权始终不是充分的处分权,通过流转取得土地的农民便无法得到实质上的权利。

十八届三中全会《决定》中指出“鼓励和引导城市工商业资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业。”2013年中央一号文件提出,探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地转入和监管制度。顶层设计中的相关规定,在实际操作中却存在诸多问题。2015年国办《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》中规定:“农村产权交易以农户承包土地经营权、集体林地经营权为主,且不涉及农村集体土地所有权和依法以家庭承包方式承包的集体土地承包权。”政策上虽然鼓励土地流转,但对流转主体和承包权均进行了限制。在各地制定的租赁农地的细则中,对工商企业的租赁期限也进行了严格的限定,影响了其长期投资的积极性。土地承包权和经营权的冲突,本质上是土地流转给谁,谁来经营的问题。如果将承包权严格限制在集体经济组织内部,农民不具备充分的土地处分权,并极有可能影响土地要素流转的效率。这是因为:(1)农业有其天然的弱质性,如果不具备一定的资本,很难对相应的高经营风险进行缓释,绝大多数集体成员显然不具备相应的资本实力。在一些地区,通过合作经营、土地入股的经营模式创新可以在一定程度上缓解承包权流转范围的限制,但不能完全解决农民资本匮乏的问题。(2)由于参与流转的仅为土地经营权,而并非承包权,且流转期限往往较短、限制较多,对工商企业限制尤为严格。而农业生产周期较长,如葡萄树的生命周期甚至可以达到一百年,因此企业很难有对

土地进行长期投资的意愿。实践中还出现租金很高的情况,使土地经营主体不堪重负,影响了农地流转和农业的规模化经营,也会加剧土地的非粮化倾向。(3)农民的财产权利也体现在抵押方面。目前,《担保法》规定仅土地使用权可以抵押,但在如何处置使用权上却缺乏相关法律规定。银行在取得土地经营权作为抵押物后,贷款出现违约时如何处置土地经营权成为问题。此外,目前土地经营权在交易市场上流动性普遍较差,如果银行不能及时出让使用权,作为受让主体,是否需要向承包方支付租金也很难界定。

当前,一些地区已在此方面进行了改革和突破,如在重庆巴南区,投资者出资使农户有偿退出土地权利,交回土地给集体,再由集体流转给投资者,实质上,承包权流转的制度约束已经被打破了。随着农地确权和流转的实现,农村土地所有制正朝着还权赋能的方向推进,土地产权也正逐步清晰,但有无土地处分权是农民财产权和经营权的重要区别。如果能将农地承包权真正赋予农民,在建立健全土地流转用途监管机制、严格管控土地用途的基础上,审慎推进土地自由交易,并最终在长期内放开土地市场,则在事实上将土地财产权赋予了农民。

四、未来农地改革的展望

对于为什么长期坚持农村土地集体所有制,邓小平有过相关论述:“第一,有利于发展生产。第二,有利于巩固社会主义制度,保障向共产主义道路前进,避免农村出现两极分化。第三,可以稳定城市市场。”由此看来,农村土地集体所有制的选择,是出于农村经济发展和城市工业发展的需要,也是出于维持农村经济社会稳定的需要。事实证明,人民公社制时期,农村土地集体所有制成为农业支持工业、工业优先发展的重要制度基础,并极大程度上承担了农民生活保障的功能,维护了农民收入的公平和农村社会的稳定。改革开放后,随着工业化、城镇化和农业现代化的推进,现行集体所有制所依托的经济社会基础已不复存在。固守原有集体所有制关系,则成为农村发展和农民利益提高的主要障碍。当务之急应立足农村经济社会实际,摆脱传统观念的束

缚,对现行集体所有制关系进行调整。

(一)探索新型集体经济组织,发挥集体经济土地配置等公共服务功能

集体所有制是改革的“底线”,坚持集体所有制不动摇,既要发挥集体在统筹农村经济上的价值,又要重新界定集体的功能定位,探索新型的集体经济组织模式,而不应一味忽视集体、弱化集体的作用。根据 2016 年中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,集体经济应发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用。集体经济的主体地位应最终体现在控制力上,这种控制力应体现在农村集体资产的非经营性领域。具体到土地经营,新型集体经济应将功能定位于农民没有能力做的领域。集体经济在市场化领域,尤其是耕地、宅基地等资源性领域,存在的意义本身已不大;对于经营性资产,折股量化和股份合作制改革是未来发展的方向,集体经济的退出至关重要。但对于非经营性资产领域,如农业基础设施、交通基础设施、环保工程等,集体经济的作用仍不可或缺,并需要进一步维持和加强。

具体实施方法如下:(1)在农民以退出或入股的方式返还土地承包权时,集体应充分尊重农民意愿,将承包地进行统筹管理,或以竞标的方式发包给各类新型农业经营主体。尤其对于土地难以流转的偏远落后地区,应由集体对土地进行统筹经营,这种经营模式并不仅仅是单一的集中土地,而是在分工分业的基础上建立按专业和分层次的经营体制。(2)对外部工商业资本进行分类准入。对于期望土地升值的投机资本,集体应坚决禁止;对于真正从事农业经营的工商资本,集体应给予鼓励和支持。(3)对土地用途的合理监管。通过设立土地用途的监督和审核机制,防止非粮化种植行为的出现,维护粮食安全。实践中,有两种模式值得借鉴,一种是湖北“沙阳模式”,集体在农民自愿的基础上,保持家庭承包方式、面积、期限稳定前提下,对经营地块进行调整,实现土地的连片耕种。另一种是贵州“塘约模式”,即通过社区合作制,实现村社合一的集体经济组织形式,由集体将成员的土地集中后,在分工分业的基础上由集体统一多层经营。两种模式在实践中均取

得了较好的效果,并有进一步推广的价值。

(二)实现承包期限永久不变,逐步向集体所有制基础上的“永佃制”过渡

应考虑实现农民承包权的长期稳定。十九大提出承包期限延长 30 年,以稳定土地的经营预期。未来承包期限逐步由长久不变向永久不变转变,例如应加快《农村土地承包法》修订,确保承包地确权完成后,贯彻“增人不增地、减人不减地”政策,使目前的确权颁证成为最后一次调整土地。短期内应允许集体利用收回的土地在一定范围内进行“小调整”,以解决一定时期内的较为突出的人地矛盾问题。这些均需要在法律层面上予以规范,实现对农民土地权利的制度保障。

在土地权利体系设计安排上,中国台湾实行的“永佃制”,以及英国的土地“保有制”,均为土地经营制度改革提供了经验借鉴。目前,土地家庭承包制已具有大部分“永佃制”的性质,如果放开部分限制,如实现承包权的永久不变及相关权利的自由交易,便基本可以完成“永佃制”的构建。尤其在理论创新和法律跟进方面,应在充分借鉴已有成熟经验的基础上,加快各项配套制度的完善和跟进,待条件成熟后可在农村土地集体所有制基础上向“永佃制”过渡,并在制度层面对农民土地承包权予以保护。

(三)建立农村稳定风险隔离机制,试点推广承包权有偿有序退出

目前承包权退出之所以存在阻力,主要是考虑到土地承担着社会保障功能。对于农民失地后缺少生活保障可能引发社会不稳定问题,应考虑建立基于承包权退出风险的风险隔离机制。具体来讲,一是由集体设立前置门槛。例如,可考虑有稳定职业或经济来源的进城务工农民方能退地;二是赋予临近农民以先承包权和先佃权,以防止土地投机行为;三是设定转入者受让面积上限,并渐进式放开上限,防止大规模资本涌入导致的失地风险;四是加强对失地农民的社会保障机制建设。农村社会保障体制应走出与传统小农经济相配合的“土地保障”模式,实现向“社会保障”的转型,包括提高新农合、新农保的保障水平和覆盖面,建立城乡一体化的保障体系以及农民和农民工的商业保险制度等。

对于土地承包权的退出渠道,一是由集体收回土地的承包权,由集体统一经营或发包给农业经营

主体;二是建立土地股份合作社,以承包权入股的形式实现承包权的退出,通过土地承包权股份化,吸引社会资本和职业经理人的进入。在补偿资金方面,集体经济应该通过财政转移支付、集体财产出租盘活等多渠道筹集资金,对农民退出承包地进行相应经济补偿。

(四)逐步破除承包权成员身份限制,审慎推进承包权有序流转

在保证集体内农民依法享有土地承包经营权,以及农民土地承包权自愿退出的基础上,应逐步破除集体内外成员的身份限制,实现市场化的方式竞标支付,并进一步分步骤推动承包权在更大范围内的有序流转,最终建立全国统一的农村土地承包权流转市场,以充分发挥农村土地的价值功能。同时,应完善土地交易用途的审查和监管机制,防治土地非粮化问题的出现。

承包权的流转应审慎推进,一是坚持“平等、协商、自愿、有偿”的原则,稳步推进土地承包权的流转。在土地承包权流转过程中,土地承包权人具有完全的自主决定权。以自愿平等协商的方式明确土地承包权流转的相关条款,农村集体组织作为土地所有权的代表,任何一方不得将自己的意志强加给另一方。土地承包方须向承包权人付给相应的土地出让金,以实现土地承包权的基本产权。二是分步骤破除土地承包方的身份限制。可以在本村居民间搞土地承包权流转,然后可逐步拓展至县城跨区域流转或更大范围内的流转,逐步破除对土地承包权承包者的限制。只要是有利于提高农业生产效率、劳动生产率和资源配置效率的,都可以通过支付对价方式获得农村土地承包权。三是逐步建立市场化的全国农村土地承包权流转市场,促进城镇资金、技术、信息等要素与农村土地要素合理结合,实现土地价格功能。可参照国有土地使用权出让的方式,规范土地承包者的资格要求,完善土地承包权流转竞标程序,通过市场化招标方式发现农村土地承包权的价格水平,维护原农村土地承包权人的利益,进而维护农村集体经济组织和全体村民的整体利益。

(五)逐步推进土地承包权物权化,打通土地权益交易和兑现通道

土地承包经营权如不具备可支配的物权性质,农民便难以得到充分的土地财产利益。目前,随着农地确权和流转的实现,土地权利也逐步清晰。在集体所

有制的前提下,作为土地权利中最核心的权能,有无土地处分权是农民财产权和使用权的本质区别。而赋予土地承包权充分的处分权,实现承包权的物权化,是实现农民财产权利的重要途径和保证。

具体来讲,农民有权依法决定土地权利的流转、抵押、入股、退出等,并有获得经济收益或补偿的权利。建议逐步取消土地权利流转须经集体同意即土地发包方同意的规定。同时,完善与土地承包经营权相关的权利救济机制,发挥司法救济机制应有作用,实现司法救济与其他权利救济机制的分工配合,在土地的转入、保有和退出等环节应对土地权益予以保障,防止土地权利被非法侵害。对土地权利受现行法律限制导致土地抵押处置变现困难等问题,应加快法律的修订和完善,真正将承包土地纳入财产权法律保障范畴。最终,在打通城乡资本、土地市场的双向流通的基础上,使城乡居民拥有同等的土地财产权益。

总之,在坚持集体所有制不动摇的前提下,如果能将农村土地处分权真正赋予农民,使土地承包权“所有权化”,农民在司法保障下进行土地生产和交易,在事实上将土地财产权利赋予了农民,这符合农村改革的核心原则,同时也规避了激进的废除集体所有制或土地承包制的改革思路。

五、结 语

农村土地改革应摆脱传统观念束缚。在国有企业改革中,国企作为重要的经济基础尚能实现混合所有制,既然存在这样的制度设计,对于地位逐渐弱化的农村土地则更没有必要继续维持固有思维。对此,改革应以农民利益为出发点和落脚点,尽快将土地权利赋予农民,即在维持农村土地集体所有制不动摇的前提下,赋予农民充分的土地处分权,真正做到还富于民。具体来讲,在发挥集体控制力的前提下,应实现承包权期限的永久化,审慎放开土地权属关系的集体成员限制,并最终开放农村土地市场。同时应加快相关法律修订,为农民土地权利提供相应的制度保障。只有突破认识上的局限,勇于对改革的政策底线进行突破,才能争取更大的改革空间,避免延误农村经济发展的大好时机。

参考文献:

- [1] 杨小凯. 中国土地所有权私有化的意义[J]. 信报财经月刊, 2001(4):12-14.
- [2] 黄少安, 刘明宇. 公平与效率的冲突: 承包制的困境与出路——《农村土地承包法》的法经济学解释[J]. 经济社会体制比较, 2008(2):52-58.
- [3] 文贯中, 刘愿. 再论公共食堂退出权在“大跃进”饥荒中的作用[J]. 经济学(季刊), 2010(3):1 163-1 176.
- [4] 于飞. “农民集体”与“集体经济组织”: 谁为集体所有权人? ——风险界定视角下两者关系的再辨析[J]. 财经法学, 2016(1):44-50.
- [5] 李昌平. 慎言农村土地私有化[J]. 中国土地, 2004(9):27-28.
- [6] 温铁军. 我国为什么不能实行农村土地私有化[J]. 红旗文稿, 2009(2):15-17.
- [7] 叶兴庆. 农用地的产权重构[J]. 农村经营管理, 2015(6):22-24.
- [8] 何干强. 振兴公有制经济刻不容缓[J]. 河北经贸大学学报, 2016(1):1-8.
- [9] 陈胜祥. 农地“三权分置”的路径选择[J]. 中国土地科学, 2017(2):22-28.
- [10] 傅晨, 陈漆日. 农业转移人口市民化背景下农村土地制度创新思考: 一个退出权操作方案[J]. 广东社会科学, 2017(2):13-18.
- [11] 中国社科院“农村集体产权制度改革研究”课题组. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济, 2015(2):4-11.
- [12] 周其仁. 中国农村改革: 国家和土地所有权关系的变化——一个经济制度变迁史的回顾[J]. 管理世界, 1995(3):178-220.
- [13] 朱喜, 史清华, 盖庆恩. 要素配置扭曲与农业全要素生产率[J]. 经济研究, 2011(5):86-98.

Historical Evolution and Development Prospect on Reform of Separating “Three Rural Land Rights”

WANG Chong^{1,2}

(1. School of Public Finance and Tax, Central University of Finance and Economics, Beijing 100800;

2. Ji'nan Branch of the PBC, Jinan 250021, China)

Abstract: Rural land ownership reform is the key to rural reform and development. As for the system level, rural development is subject to the reform of the land system. This paper analyzes current reform of separating rural land ownership rights, contract rights, and management rights, and believes that the collective ownership is a unique ownership form in specific historical period, that can be adjusted to the development of productive forces, and the private property of the right to use can effectively improve efficiency of production. In the current policy line under the constraints of collective land ownership, the defects in collective ownership of internal conflict in the organizational structure, conflict between collective rights and members' rights, and conflict between contracting rights and the management rights are limiting the efficiency of land resource allocation, and are not conducive to the interests of farmers and rural development. The reform of separating three rural and rights in the future should be carried out in the premise of insisting on the collective ownership, give farmers the full right to dispose of land through rational design of the system, in order to further improve the basic management system of rural land.

Key words: land system reform; collective ownership; three rural land rights

(责任编辑:董应才)