



引用格式:张少停,康依宁. 城乡关系视角下我国农村土地制度演变的逻辑:1949—2019[J].

郑州轻工业大学学报(社会科学版),2021,22(3):40-48.

中图分类号:F321 文献标识码:A

DOI:10.12186/2021.03.005

文章编号:1009-3729(2021)03-0048-09

城乡关系视角下我国农村土地制度演变的逻辑: 1949—2019

The logic of the evolution of the Chinese rural land system from the perspective
of urban-rural relations:1949-2019

张少停,康依宁

ZHANG Shaoting, KANG Yining

郑州轻工业大学 马克思主义学院,河南 郑州 450001

摘要:独特的农村土地制度安排是工业化、城市化高速发展“中国奇迹”的根本驱动力。因此,工业化、城市化背景下的城乡关系是理解70多年我国农村土地制度演变逻辑的重要维度。中华人民共和国成立70多年来,我国城乡关系经历了工业化优先的城乡分离、城市化优先的城乡失衡和一体化发展的城乡融合三个阶段。相应地,农村土地制度演变的逻辑是:在产权统一的农村土地集体化条件下,国家通过全面控制农村土地以汲取大量资源支持工业化高速发展;在“两权分离”的家庭联产承包责任制下,国家通过农村土地管制和土地行政化(土地征收、土地财政、占补平衡、土地增减挂钩)支撑了城市化快速推进;“三权分置”的新一轮土地改革,旨在通过管制改革与市场化放松农村土地使用权的国家管制,激活农村土地资源沉睡的资本属性,释放农村土地巨大的经济价值以实现新时代城乡融合发展。在我国工业化、城市化还没有真正完成的社会转型期,农村土地市场化过程仍面临着土地依赖与行政控制积重难返、土地资本化风险防控、土地利益博弈等诸多挑战。

关键词:

城乡关系;
土地制度;
全面控制逻辑;
行政化逻辑;
市场化逻辑

[收稿日期]2021-03-15

[基金项目]河南省哲学社会科学规划项目(2020BZZ011);国家自然科学基金青年项目(41701195)

[作者简介]张少停(1983—),男,河南省许昌市人,郑州轻工业大学讲师,新时代思想政治教育研究中心研究员,博士后,主要研究方向:乡村治理与农村土地问题;康依宁(1995—),女,河南省南阳市人,郑州轻工业大学硕士研究生,主要研究方向:思想政治教育。

在现代化进程中,土地改革不仅是一个纯粹的经济问题或社会问题,而且是一个“政治上极为突出的问题”^[1]。回顾70多年的我国农村土地制度改革,中国共产党领导的第一次土地改革不仅实现了中国农民几千年以来“耕者有其田”的终极理想,而且是中华人民共和国成立初期农村基层政权建设的重要举措^[2]。“中国农村改革之父”杜润生指出,土地改革奠定今日农村基础^[3]。发轫于20世纪70年代末的家庭联产承包责任制改革不仅解决了几亿人口的温饱问题,而且成为改革开放创造“中国奇迹”的突破口并为之奠定了坚实的制度基础。然而,随着我国工业化、城市化进程的深入推进和市场化改革步伐的加快,农村社会生产力迅速提高,以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制已经不能适应变化了的生产力,以家庭联产承包责任制为核心的农村土地制度面临诸多现实困境:细碎化分散经营下土地生产率较低、农村劳动力大转移下大量宅基地闲置与违法用地现象普遍、城乡二元土地制度下农民利益被侵犯与城乡社会非均衡发展等。

深化农村土地制度改革已经成为中共十八大以来全面深化改革的重要内容之一,并取得了显著进展:承包地和宅基地“三权分置”理论的提出、城乡统一建设用地市场的逐步建立、《土地管理法》修正案草案顺利通过等。学界围绕“农村土地制度改革”进行了激烈的讨论和深入的研究,取得了一系列研究成果,既有研究主要从三个视角展开讨论:一是从制度属性视角,关注农村土地制度属性,学者的争论主要在于农村土地制度改革的方向是国有制^[4]、集体所有制^[5]还是私有制^[6];二是从功能变迁视角,强调农村土地功能变迁的观点,认为农村土地经济价值凸显^[7],保障与财产双重性质的纠缠是造成农村土地制度改革困难的症结所在^[8];三是从产权安排视角,重视农村土地产权

安排,学者的分歧在于农村土地产权清晰^[9]还是模糊^[10]。从现有研究来看,基于城乡关系视角的研究成果尚不多见。鉴于此,本文拟以城乡关系为视角,深入分析中华人民共和国成立以来城乡关系及其与农村土地制度变革的关系,以便更好地理解新时代我国农村土地制度“三权分置”改革与农村土地市场化转向。

一、城乡分离:工业化与农村土地集体化

中华人民共和国成立后的一段时期里,摆在我国面前的一个极为重要的任务就是迅速实现工业化以应对复杂的国际形势,而工业化需要完成资本的原始积累。在当时的历史条件下,国家只有通过农业生产的集体化来完成工业化进程^[11]。在优先发展工业的战略安排下,逐渐形成以户籍制度和统购统销为核心的城乡分治格局,具体到农村土地制度上,经过互助组、初级社、高级社和人民公社一系列举措,形成了“以农补工,以乡助城”的国家全面控制之下的农村土地集体化制度。

1. 城乡分治和城乡二元格局的确立

在工业化优先发展的政策导向下,我国形成了以户籍制度和统购统销为核心的城乡分治格局,影响至今的城乡二元体制由此确立,而人民公社下集体化的农村土地制度是城乡分离式发展的制度基础。1953年后,随着我国城市工业化的快速发展,农民盲目拥入城市,城市在就业、农副产品供应方面压力剧增。为了使城乡之间的社会秩序稳定有序,也使农业生产能够持续促进城市工业化发展,我国在城市实行严格的户籍制度和统购统销制度。在户籍制度和统购统销制度下,农村人口不得随意进入城市,从而减少了城乡之间的互动;同时,国家通过对粮食的统购统销而获得工业产品与农业产品之间的“剪刀差”,并以此促进工业化的快

速发展。相应地,在广大农村则建立起人民公社制度,实行集体经营,农村人口不仅被限制在农村,而且被紧紧束缚在土地上。20世纪60年代后,城乡之间在就业、教育、福利等方面的差别逐渐凸显并形成了两个相对闭塞的空间实体。国家对城市和乡村发展的不同政策,使得城市和乡村之间的分离式发展由此开始。

2. 全面控制与农村土地集体化

为满足工业化发展的资源积累需要,在农村最终形成了“三级所有,队为基础”的农村土地集体化制度,通过全面控制达到汲取资源以支持工业化发展的目的。1952年前后,我国大部分地方完成了“耕者有其田”的土地改革,农村土地制度从封建地主土地所有制转变为农民土地所有制。一方面,农民土地所有制下的小农经营模式经营分散、规模较小,无法满足中国工业化起步阶段对农产品的需要^[12];另一方面,一家一户的个体经济被认为是封建统治的基础,改变这种状况的唯一办法就是逐渐地集体化^[13]。因此,从1953年开始,在农民自发组织与国家推动下,经过互助组、初级社、高级社和人民公社一系列合作化运动,最终完成了由农民土地所有制向农村集体土地所有制的转变^[14]。1962年出台的《农村人民公社工作条例(修正草案)》标志着国家全面控制下“三级所有,队为基础”的农村土地集体化的完成。

在国家全面控制的农村土地集体化制度下,土地所有权与使用权和收益权高度统一于农村集体组织(生产队所有,由政府通过计划指令实际掌控)。此外,农村劳动力、牲畜、农具都统一由生产队安排使用和管理。在国家全面控制下,必须完成上级特别是县级政府的派购任务规定的农产品数量,按县级政府的要求搞农田水利建设,按县级政府指定的日期播种、收获或采用某些技术,几乎连口粮留多少也由上级说了算。在“三级所有,队为基础”的农村

土地集体所有制下,农民既不能享有土地所有权和使用权,也没有剩余索取权,从而高效地为城市工业化快速积累提供剩余产品^[15]。

3. 农村土地集体化困境

基于全面控制逻辑的农村土地集体化制度,国家通过统购统销大量汲取农业剩余“以农补工”,农民劳动积极性被严重挫伤,农村土地市场被“关闭”,农民生活水平低下,甚至温饱问题都难以解决。

其一,国家大量汲取农业剩余以支持工发展,造成农业与工业比例失调。在工业化逻辑下,政府通过工农产品“剪刀差”的方式大量汲取农业剩余以支持工业化发展,造成农业与工业比例失调。据估算,1953—1985年全国预算内固定资产投资7878亿元,每年的“剪刀差”绝对额为240亿元左右,正是“剪刀差”奠定了30多年工业化的初步基础^[16];1953—1978年“剪刀差”差额为3375.6亿元^[17],1952—1990年间通过“剪刀差”为工业化提供了8708亿元左右的资金积累^[18]。

其二,农民劳动积极性被严重挫伤,农业生产效率低下。在集体化土地制度下,土地产权不仅归集体所有,土地也是在集体的控制下统一经营,限制了传统农户的人身自由和竞争性,难以发挥农民的劳动积极性^[19]。此外,在集体化土地制度下,农村实行统一劳动、统一经营,土地收益“吃大锅饭”,行政分配取代按劳分配,个人所得与劳动多少几乎没有太大联系,“一大二公”、平均主义的人民公社集体化土地制度大大打击了农民的劳动积极性,“搭便车”“磨洋工”等现象导致劳动监督成本过高,农业生产效率低下,粮食总产量增长缓慢。

其三,土地生产率低下,农民温饱问题迟迟未能解决。在集体化土地制度下,一方面,单纯依靠劳动力和资本的投入,没有高效利用农业资源,是典型的没有发展的增长^[20]。另一方

面,农民劳动积极性不高,导致农业生产的监督成本过高。此外,过高估计劳动热情的力量而忽视农业机械化、化肥原料、因地制宜等因素亦是土地生产率低下的原因。因此,到1978年,全国平均每人占有的粮食大体仍相当于1957年的水平^[21],全国仍有2.5亿农民没有解决温饱问题^[22]。

二、城乡失衡:城市化与农村土地行政化

改革开放带来了城乡关系格局的根本性改变,户籍制度和统购统销制度等已经不能适应城市化和工业化的需要;相应地,集体化的人民公社制度也不利于农民生产积极性的调动,新的土地制度呼之欲出。改革开放后,国家放松对城乡关系的管控,城乡关系更多的是通过市场进行调节,在市场经济的驱使下,乡村资源仍然单向地流入城市,农村支持城市、农业哺育工业的发展趋势始终没有改变。2005年税费改革对乡村治理产生了重大影响,国家开始关注乡村发展问题,开始了政策引导下以城带乡的新时期。然而,城乡失衡的格局非但没有因此被打破,反而在改革开放后的近40年里更加根深蒂固。

1. 有限市场化与城乡失衡发展

有限市场化是改革开放以来城乡关系的一个重要特点。尽管改革开放以来,城乡要素流动逐渐增多,国家政策也逐渐向农村倾斜,但城乡关系出现了逆转失衡的态势,突出表现为在有限市场化的效应下农村大量资源(劳动力、资金等)向城市流动,呈现出城乡非均衡发展的态势。一方面,改革开放后,国家放松了对农村剩余劳动力、资金等方面的管控,让市场自由选择,在此背景下,农村剩余劳动力、资金大量流入城市,支撑和加快了工业化、城市化的发展。另一方面,在户籍、农村土地等方面依然采

取行政控制的手段。在城乡二元户籍制度下,农村为城市建设提供了大量廉价劳动力,但城市在享受劳动力红利的同时,却不需要支付相应的教育、医疗、住房等公共服务和社会保障成本。在土地方面,政府垄断了农村土地市场,农村土地只有通过征收或征用转为国有土地后才能进入市场,而土地出让收益用于农村、农业的比例远远低于城市。据统计,2008—2010年,土地出让收益用于农村的部分合计分别为10.18%、8.39%和9.91%,三年平均为9.49%^[23]⁶。这种有选择的市场化逻辑使得低成本的农村剩余劳动力、土地都有利于城市化的快速推进,从而进一步加剧了城乡失衡的态势。1978—2012年,尽管城乡居民收入都快速增长,但城乡收入差距越来越大,2012年城乡收入差距约是1978年的80倍^[24]。

2. 国家管制与农村土地行政化

两权分离的家庭联产承包责任制,大大提高了农民劳动积极性,解决了全国人民吃饭的大难题。但是,在国家对农村土地用途与产权进行严格的双重管制下,行政化成为农村土地的支配性逻辑,并通过土地征收、土地财政等政策助力中国快速城市化。

家庭联产承包责任制通过土地所有权和使用权的分离,极大地激活了产权的活力,释放了农村土地的巨大价值。家庭联产承包责任制一般认为源于1978年安徽凤阳小岗村18位农民开始的大包干,“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”的分配方式极大调动了农民劳动积极性。到1984年底,全国实行家庭联产承包责任的农户占到96.6%。1991年中共十三届八中全会把“家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制”作为我国农村一项基本制度长期稳定下来。家庭联产承包责任制作为一项制度创新具有重大的历史意义:1978年我国农村仍有2.5亿农民没能解决温

饱问题,而家庭联产承包责任制实施后的1984年,90%的农村家庭过上了温饱生活^[25]。据统计,家庭联产承包责任制对农业产出增长的贡献率约为46.89%^[26]。此外,在家庭联产承包责任制下,国家放松了农地非农用的限制,因此在中国农村创造了“乡镇企业占据半壁河山”的奇迹。

在家庭联产承包责任制下,国家虽然通过所有权和使用权的分离在一定程度上放松了对农村土地的控制,但仍然通过国家管制对农村土地进行严格控制,国家不仅对农村集体土地进行严格的用途管制,而且对农村集体土地产权进行严格的管制,从而形成了不完整产权下的农村土地行政化体制。其一,用途管制。土地用途管制是国际通用的惯例,即使是最自由的资本主义私有制国家,任何人都没有自行决定和改变土地用途的权利^[27]¹¹⁷,如美国、日本实行的“土地使用分区管制”,英国实行的“土地规划许可制”,法国、韩国实行的“建设开发许可制”,通过土地用途管制保证土地资源的合理利用和经济社会发展与环境相协调。我国1998年修订的《土地管理法》明确规定“国家实行土地用途管制制度”,正式确立了以土地用途管制为核心的新型土地管理制度,并沿用至今。其二,产权管制。通过产权管制对农村集体土地所有权、使用权、收益权进行管制,如承包权、经营权不能流转,房地分离管制制度下宅基地使用权现阶段不能买卖,指标控制下农村集体经营性建设用地不能直接入市,农户承包经营权不能抵押、担保,宅基地使用权不能流转(宅基地不允许在集体成员外进行买卖)等。

3. 农村土地行政化困境

在特定历史时期和历史条件下,农村土地行政化有利于农业生产和维护城乡社会秩序,但随着中国工业化、城市化进程的深入推进,农村土地行政化的弊端日益凸显。

其一,土地征收侵害农民土地权益。在农村土地行政化逻辑下,政府通过土地征收完成土地城镇化,城市偏向的导向造成农民土地权益受损。一是大量农民失地。城市化即城市土地的扩张、城市人口的增加和农业向第二、三产业的转化,但在农村土地行政化逻辑下,城市“化地不化人”,造成大量农民失地失业。据估计,我国失地农民数量至少在1亿以上,保守估计也有6000万以上,而且还以每年300万的速度增长^[28]。二是土地收益分配不合理。一方面,土地征收补偿按照农地农业用途补偿,而以公益用途名义征收的土地大量用作商业用地、工业用地和房地产用地,很显然征收后农地产生了极高的增值部分,这对农民来说极不合理。据统计,2010—2015年,农民获得的土地补偿费占土地出让收益的比例不超过5%^[29],而且随着城市化程度的不断提高,征收后的土地价值会继续上升,这部分土地增值与农村集体和农民都没有任何关系^[30]。

其二,土地财政埋下地方治理隐患。在农村土地行政化逻辑下,政府垄断一级土地市场,地方政府通过低价征收、高价出让农村土地获得大量财政收入,土地收入甚至成为地方政府的主要财政收入。刘守英^[31]曾指出,土地收入是指政府通过征税、收费或经营形式获得的与土地征用和出让有关的收入,1994年分税制改革之后,土地收入逐渐成为地方政府财政收入的主要组成部分,据估计,与土地有关的收入超过了全部政府收入的50%。土地财政以极低的土地成本成为中国城市化的“发动机”,甚至是中国成为世界制造工厂的制度支撑(工业用地低成本与工业企业补贴),但随着城市化进程的不断推进,土地财政给地方治理埋下了严重隐患。一是土地纠纷增多,社会矛盾激化。土地财政意味着政府通过低价征收农民土地并高价出让获得土地增值收益,土地增值收益在

政府、企业(开发商和建筑商)和农民之间的不合理分配。随着互联网等信息传媒的发展,农民权利意识不断增强,农民越来越意识到土地财政的不公平,土地纠纷越来越多,因征地、拆迁等引发的社会矛盾不断激化,据国家信访局统计,60%群体性上访事件与土地纠纷有关^{[23]71}。二是地方政府债务持续增加,银行金融风险增大。在土地巨大潜在收益与地方竞标式发展的双重刺激下,地方政府大多会利用土地财政超前消费“土地价值”。从地方政府债务资金来源看,银行是最大的资金供给者,由于土地征收成本升高、土地出让收入和抵押价格回落,地方融资平台的逾期债务率会进一步上升,增加了银行金融风险。

其三,土地管理失效导致农地非农化严重。在农村土地行政化逻辑下,特别是在征地过程中,地方政府陷入“既当运动员又当裁判员的尴尬境地”^[32],导致土地管理失效,在工业化、城市化的大潮下大量农地非农化。农地非农使用涉及政府、农民、市民、企业(开发商、建筑商)等众多利益主体的切身利益,已经成为争论和利益冲突的焦点^{[27]66}。一方面,农地非农使用危及耕地保护和粮食安全,1998—2003年每年有近21.7%的耕地是由于政府的行政性资源配置造成的资源损失。土地普查资料显示,2015年全国耕地为20.25亿亩,比2010年的20.29亿亩减少了0.04亿亩^[29]。另一方面,农地非农使用违法现象大量存在。由于城中村、城郊村的农村土地经济价值巨大,乱占耕地、私建滥盖、非法买卖等违法使用农地现象严重,小产权房是典型的土地管理失效的结果,有学者预估全国小产权房数量为66亿平方米,是全部商品房住宅面积的一半^{[27]123}。

三、城乡融合:一体化与农村土地市场化

中共十九大提出,全面深化改革的总目标

是实现国家治理体系与治理能力现代化,乡村治理是实现国家治理现代化的重要环节。面对城乡发展不平衡的格局,实行城乡融合发展,标志着中国城乡关系进入新时代。实现城乡融合发展,就是要破除城乡二元结构,实现城乡良性互动和共同发展。

1. 城乡互动与城乡均衡发展

改革开放40多年来,我国工业化、城市化迅速推进,城乡二元的偏城市发展政策导致城乡发展严重失衡,城乡发展不平衡、农村发展不充分的社会矛盾表明,城乡要素双向流动的协同性发展是新时代城乡融合发展的必然趋势。中共十九大提出实行城乡融合发展,并要求把城乡融合和一体化发展的战略部署落到实处。城乡融合发展理念摒弃了传统经济发展的单一发展观和城市化的单向发展观,旨在构建涵盖政治、经济、文化、教育、医疗和生态全面融合、良性互动、共同发展的全方位城乡关系新格局。城乡融合发展理念将城市与乡村置入一个有机系统,运用整体性治理的现代化治理方式,打破了传统城乡要素单向流动的“怪圈”,实现城乡要素的有效融合,充分发挥城乡各自在地理、环境、资源、人口、资金、信息等方面的优势,最终达到城乡融合发展的目的。

2. 管制改革与农村土地市场化

从城乡关系的角度看,新时代城乡融合发展需要农村土地制度支撑。城乡融合政策的有效实施,需要深化农村土地制度改革,积极探索农地“三权分置”的有效实现形式,加快建立城乡统一的建设用地市场,推动农村土地制度改革的市场化转向。

农村土地“三权分置”改革是我国农村土地制度继家庭联产承包责任制之后的又一次重大理论创新,如果说前者大大提高了农民劳动积极性,那么后者则彻底激活了农村土地沉睡的资本属性。“三权分置”改革通过对农村土地

的产权细分,在坚持农村土地集体所有制与赋予农民更多财产权利之间寻找平衡点^[33]。产权是农村土地制度改革的核心,“三权分置”正是牢牢抓住这个核心,围绕产权“占有、使用、收益、处分”四大权能,通过产权细分与产权重构寻找一种更加有效的农村土地产权制度安排,如农用地的集体所有权、农户承包权、土地经营权,宅基地的集体所有权、农户资格权、土地使用权。中共十八大以来,一系列政策文件对农村土地制度“三权分置”改革作出了明确部署:2015年,全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)进行农村“三块地”改革试点;2016年10月,所有权、承包权、经营权“三权分置”改革正式提出;2017年,《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》出台;2018年中央一号文件继农地“三权分置”改革后又提出宅基地“三权分置”改革,明确指出,“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’……适度放活宅基地和农民房屋使用权”。

传统农村土地用途与产权的双重管制,造成国家管制与市场配置之间的矛盾,在工业化、城镇化深入推进的社会转型背景下,土地资源的经济价值日益凸显,农村土地的市场化改革理应成为新时代深化农村土地制度改革的支配性逻辑。以产权为核心的“三权分置”改革适应了生产力发展要求,通过产权分离析出土地经营权,在坚持农村土地集体所有制和土地用途管制的前提下,放松农村土地经营权的国家管制,从农村土地的行政配置转向市场配置,最大化地发挥市场配置土地资源的优势,激活农村土地这一笔巨大的沉睡资本,可为农民增收和乡村振兴提供内生动力。例如,农地“三权分置”分离出的土地经营权可以流转,能够“提高土地产出率、劳动生产力和资源利用率”^[33]。2019年发布的《土地市场蓝皮书:中国农村土地市场发展报告(2018—2019)》显示,截至

2016年底,全国家庭承包经营耕地流转面积达4.71亿亩,流转面积占家庭承包面积的35.1%。土地流转市场日趋成熟,2014—2017年,大多数省份50亩以下的适度规模土地(小块地)发布量占比激增,以东部的广东、中部的河南为例,近3年来,广东的小块地发布量占比增长了20%,河南的小块地发布量占比增长了18%^[34]。宅基地“三权分置”分离出宅基地使用权有力地推动了宅基地使用权制度的市场化改革,不仅能够增加农民收益,而且能够增强集体组织财力^[35],为乡村振兴提供经济基础。国务院关于农村“三块地”改革试点情况的总结报告显示,截至2018年12月,33个试点县(市、区)已按新办法实施征地1275宗、18万亩……集体经营性建设用地入市进一步显化了集体土地价值,试点地区共获得入市收益178.1亿元^[36]。

3. 农村土地市场化面临的新挑战

随着城乡关系政策导向的根本性变化,以及农村土地功能由保障性向财产性的转变,农村土地的行政化逻辑向市场化逻辑转化已经是不可逆转的社会发展趋势。但是,在我国工业化、城镇化转型完成之前,农村土地制度市场化改革仍面临着诸多新挑战。

其一,土地依赖与行政控制逻辑积重难返。我国农村土地在工业化、城镇化迅速崛起的过程中扮演着不可替代的角色,无论是低成本的工业用地和城镇建设用地,还是地方政府的“土地财政”,都表现出“以地谋发展”的土地依赖特征。因此,在农村土地市场化改革过程中,如何摆脱土地依赖是一个亟待破解的难题。此外,政府主导和行政控制一直是农村土地改革的主导性逻辑,这种改革的路径依赖根深蒂固。在农村土地市场化改革过程中,企业、资本、信息等市场要素仍然需要政府力量来推动,农民的土地利益也需要政府来保护,因此,政府如何把握服务性逻辑和控制性逻辑之间的界限,避免行政控制逻辑积重难返的困局,是农村土地

市场化改革面临的一大挑战。

其二,土地资本化的社会风险防控。在传统农业社会向现代工业社会转型过程中,土地的属性由生产性的农业资源向发展性的工业资本转化,这也是市场化的内在逻辑。但是,在我国工业化、城镇化转型完成之前,农村土地仍然承担着国家粮食安全、农民生存保障等重要战略功能,而在农村土地市场化改革中,土地快速资本化无疑会导致耕地减少、农民失地等社会风险,甚至会引发社会矛盾和乡村社会秩序不稳。因此,土地资本化的风险防控是农村土地市场化改革的一个重要环节。

其三,农村土地市场化改革过程中的利益博弈。一直以来,农村土地属于农民集体所有,特别是2006年国家取消农业税之后,农村土地的利益相关者主要是农民集体和农民本身。但是,农村土地市场化改革必然会打破农村集体经济组织的利益边界,破坏既有的土地利益格局,重新调整相关利益关系。农村土地制度改革和市场化经营一开始就必须充分考虑相关改革措施,应对各个不同主体在各方面的利益冲突和利益调整^[37],如中央政府、地方政府、企业、农民集体、分化的农民等诸多利益相关者,工业与农业、城市与乡村的平衡发展问题,以及外来资本与农村土地内部利益协调问题等。

四、结论

基于城乡关系与农村土地制度演变逻辑的视角发现,在城乡分离阶段,城乡关系的主导性逻辑是工业化(尤其是重工业化)优先逻辑。在“以农补工”的政策指导下,通过城乡二元户籍制度、统购统销政策实现对乡村的全面控制和农业剩余的汲取,具体表现在农村土地制度设计上是以人民公社为核心的集体化土地制度。在集体化土地制度下,国家全面控制了农村土地的生产、经营、分配,以完成行政控制与资源汲取的双重任务。全面控制逻辑成为人民

公社土地制度的主导性逻辑。在城乡失衡阶段,城乡关系的主导性逻辑是城市化优先发展逻辑。在“以乡助城”政策指导下,通过资金、劳动力等要素的有限市场化支持城市化建设,同时,又通过对农村土地、户籍的制度性控制,大大降低了城市快速发展的社会成本。城市化优先发展的城乡关系具体表现在农村土地制度设计上是以家庭联产承包责任制为核心的行政化土地制度。在行政化土地制度下,国家通过用途管制、产权管制等方式垄断了农村土地市场,特别是依赖农村土地的“土地财政”,成为我国城市化快速发展的经济基础。实践中,行政化逻辑成为承包责任制土地制度的主导性逻辑。在城乡融合阶段,城乡关系的主导性逻辑是城乡一体化发展。在“双向互助”政策指导下,城乡资源、产业、功能互补互促,推动城乡一体化和谐发展。城乡一体化发展的城乡关系具体表现在农村土地制度设计上是以“三权分置”为核心的市场化土地政策。农村土地市场化改革,通过产权细化与产权分离,坚持农村土地所有权和农户成员权(农地承包权、宅基地资格权)的国家管制,放松农地使用权的国家管制,以促进土地要素在城乡之间的自由流动,激活农村土地的资本属性,实现农民土地的财产权利。实践中,市场化逻辑已经成为“三权分置”改革的主导性逻辑。

参考文献:

- [1] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 刘为, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2008: 241.
- [2] 刘正山. 当代中国土地制度史: 上[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2015: 93.
- [3] 杜润生. 杜润生自述: 中国农村体制改革重大决策纪实[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 17.
- [4] 刘俊. 土地所有权国家独占研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 9.
- [5] 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,2020:10.
- [6] 文贯中.吾民无地:城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑[M].北京:东方出版社,2014:7.
- [7] 刘守英.土地制度与中国发展[M].北京:中国人民大学出版社,2018:10.
- [8] 陈小君.宅基地使用权的制度困局与破解之维[J].法学研究,2019(3):48.
- [9] 折晓叶.土地产权的动态建构机制:一个“追索权”分析视角[J].社会学研究,2018(3):25.
- [10] 曲福田,田光明.城乡统筹与农村集体土地产权制度改革[J].管理世界,2011(6):34.
- [11] 李行,温铁军.中国60年农村土地制度变迁[J].科学对社会的影响,2009(3):38.
- [12] 曹涌.70年来中国农村土地制度创新的“内卷化”研究[J].区域经济评论,2019(4):41.
- [13] 毛泽东.毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:931.
- [14] 温铁军.三农问题与制度变迁[M].北京:中国经济出版社,2008:290.
- [15] 彭鐔.八二宪法土地条款:一个原旨主义的解释[J].法学研究,2016(3):36.
- [16] 严瑞珍,龚道广,周志祥,等.中国工农业产品价格剪刀差现状、发展趋势及对策[J].经济研究,1990(2):64.
- [17] 李微.农业剩余与工业化资本积累[M].昆明:云南人民出版社,1996:302-303.
- [18] 冯海发,李激.我国农业为工业化提供资金积累的数量研究[J].经济研究,1993(9):60.
- [19] 徐勇.历史制度底色下世界土地改革进程与成效比较[J].社会科学研究,2016(4):58.
- [20] 吴玲.新中国农地产权制度变迁与创新研究[M].北京:中国农业出版社,2007:76.
- [21] 王大伟.城乡关系视角下的农村土地制度变迁绩效[M].北京:商务印书馆,2012:62.
- [22] 李景刚,张效军,高艳梅,等.我国城乡二元经济结构与一体化土地市场制度改革及其政策建议[J].农业现代化研究,2011(3):297.
- [23] 刘守英.直面中国土地问题[M].北京:中国发展出版社,2014.
- [24] 陈锡文,罗丹,张征.中国农村改革40年[M].北京:人民出版社,2018:96.
- [25] 谢经荣,叶剑平,王玮,等.沿海经济发达地区工业化进程中农地租赁问题及管理[M].北京:经济管理出版社,2000:43.
- [26] LIN Y F. Rural reforms and agricultural growths [J]. The American Economic Review, 1992(1): 34.
- [27] 华生.城市化转型与土地陷阱[M].北京:东方出版社,2013.
- [28] 王轶,詹鹏,姜竹.城镇化进程中失地农民与城镇居民和未失地农民收入差距研究:基于北京地区的调查数据[J].中国农村经济,2018(4):121.
- [29] 洪名勇.城乡二元土地制度:逻辑起点、演进与未来改革[J].经济研究参考,2018(38):31.
- [30] 刘守英.中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J].国际经济评论,2014(3):9.
- [31] 刘守英,周飞舟,邵挺.土地制度改革与转变发展方式[M].北京:中国发展出版社,2012:83.
- [32] 甘藏春.社会转型与中国土地管理制度改革[M].北京:中国发展出版社,2014:15.
- [33] 国务院发展研究中心农村经济研究部.集体所有制下的产权重构[M].北京:中国发展出版社,2015:66.
- [34] 土地流转市场报告,全面解读农村土地流转市场趋势[EB/OL].(2018-04-24)[2021-03-11].<https://www.tuliu.com/read-79107.html>.
- [35] 董祚继.“三权分置”:农村宅基地制度的重大创新[J].中国土地,2018(3):6.
- [36] 国务院关于农村“三块地”改革试点情况的总结报告[EB/OL].(2019-01-02)[2021-03-01].https://www.sohu.com/a/286082728_120055030.
- [37] 张智勇,杨再惠.当前农村土地制度改革与土地经营市场化问题研究[J].江西社会科学,2015(7):89.