

编者按：土地制度改革是当今社会的一个热点问题，也是学界长期关注的焦点问题。农村土地产权制度改革牵涉广泛，相关研究观点众多，尤其在农民土地权益保障、“三权分置”等诸多问题上的争论较多。围绕这些问题，本刊曾发表过一些执不同观点的论文，旨在引起学界对这一问题的关注。当然，这些论文的主张（包括这篇论文）并不代表本刊观点，不过可能代表一部分人的看法。本着“百花齐放，百家争鸣”的精神，本刊继续发表执不同观点的论文，希望能引起更多充分、认真的探讨和争鸣。

城乡融合发展的制度保障： 集体土地与国有土地同权

郑振源¹ 蔡继明²

摘要：本文揭示了目前集体土地产权没有得到平等保护的四种表现以及集体土地产权残缺对集体经济和农民利益的损害，分析了造成这种状况的思想根源。研究发现，集体土地与国有土地产权不平等表现为：集体土地所有权人对集体土地没有处分权，不能在集体土地上设立建设用地使用权、抵押物权，农户对集体所有的宅基地没有完整的用益物权。出现这种状况的思想根源是：否定市场对土地资源配置的决定性作用，片面强调粮食安全和耕地保护的重要性。笔者认为，只有赋予集体土地与国有土地同等的权能，使所有权人有权在集体土地上设立用益物权和担保物权，才能为城乡融合发展提供坚实的制度保障。

关键词：城乡融合发展 集体土地 国有土地 同权 土地制度改革

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》阐明了推进城乡融合发展的指导思想，即以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手，以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，坚决破除体制机制弊端，促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农、城乡关系，加快推进农业农村现代化^①。这同时也是深化农村土地制度改革

^①资料来源：《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm。

的指导思想。

传统观点认为，农村集体土地所有制是比国家土地所有制低一等的所有制，是向国家土地所有制过渡的形式。这种观念在 1993 年党的十四届三中全会明确提出要建立社会主义市场经济体制后便逐步改变了^①。2003 年召开的党的十六届三中全会提出“要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利。”^②2007 年召开的党的十七大则强调：“完善基本经济制度，健全现代市场体系”，“坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、互相促进新格局”^③。同年颁布的《物权法》则将“保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”列入该法总则。

合理的土地产权安排是优化土地资源分配、公平分配土地收益的制度保障。《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》就开宗明义指出：“产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求”，对公有制经济财产权和非公有制经济财产权要“坚持平等保护”原则^④。然而，时至今日，集体土地产权仍然处于与国有土地产权不平等的地位。

二、集体土地与国有土地产权不平等的表现

（一）集体土地所有权人对集体土地没有处分权

《物权法》第三十九条规定：“所有权人对自己的不动产……依法享有占有、使用、收益和处分的权利。”^⑤这一规定原则上对国有土地和集体土地都应该是适用的。但实际上，集体土地所有权人对其所有的土地并没有处分权。

1. 关于集体土地所有权人对集体土地权属的处分权。《宪法》第十条规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”；“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”^⑥这意味着，集体土地所有权人没有转让土地所有权的处分权，只有单向配合土地被征收为国有义务。

现行《土地管理法》（2004 年修改）第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集

^①参见《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，1993 年。

^②资料来源：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，2003 年。

^③资料来源：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，北京：人民出版社，2007 年。

^④资料来源：《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content_5138533.htm。

^⑤资料来源：《中华人民共和国物权法》，北京：中国法制出版社，2011 年。

^⑥资料来源：《中华人民共和国宪法》，北京：人民出版社，2018 年。

体所有的土地的除外。”这等于将《宪法》所严格限定的“公共利益的需要”这一征地范围扩大到所有非农建设用地需要。该法第四十七条还规定，“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿”，并规定“每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。”^①2005年、2009年和2012年全国平均征地补偿费（集体土地所有权的补偿价格）分别为每亩3.5万元、4.1万元和4.4万元，而同年全国平均土地出让金（建设用地使用权的价格）已涨到每亩23.7万元、51.9万元和55.5万元^②。这七年间，征地补偿费虽有所提高，而土地出让金的涨幅更大。据计算，2003~2012年十年间，扣除征地补偿费和一级开发费用后，政府获得的土地出让金净收益高达7.6万亿元。这笔收益固然促进了城镇化的快速发展，但也使农民的集体土地权益受到了损害。

鉴于此，《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出要“完善土地、房屋等财产征收征用法律制度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，不将公共利益扩大化，细化规范征收征用法定权限和程序。遵循及时合理补偿原则，完善国家补偿制度，进一步明确补偿的范围、形式和标准，给予被征收征用者公平合理补偿。”^③而第十三届全国人大常委会第十一次会议审议的《土地管理法修正案（草案）》虽然把依法实施征地的范围限定为“为了公共利益的需要”，并列举了征地的六种情形，但还是没有解决征地补偿标准问题。《土地管理法修正案（草案）》以省（区、市）政府所制定的区片综合地价加上养老等社会保障作为征地补偿标准，实施的仍然是行政定价、按法定价格征地^④。

在市场经济条件下，集体土地是农民集体有价的资产，其价值表现为当时当地的市场价格。只有遵循市场经济的等价交换原则，以市场价格作为征地补偿标准，才能弥合对征地补偿费的争执，实现和谐征地。近年来，一些实施以法定价格征地的国家和地区，例如新加坡和中国台湾地区，都已改为按市场价格征地。北京市2004年颁布实施的《北京市建设征地补偿安置办法》，只规定征地补偿费最低保护标准，具体的补偿方式、补偿款金额及支付方式由征地双方协商决定，征地双方平等协商、双方都能接受的价格即为市场价格^⑤。随着集体建设用地大量入市，建设用地使用权的市场价格目前已然显现。若省（区、市）政府所制定的区片综合地价低于市场价，农民肯定不会接受，

^①资料来源：《中华人民共和国土地管理法》（2004年修改），北京：中国法制出版社，2017年。

^②2005年和2009年的数据来源于国土资源部信息中心资料；2012年数据来源于中国农业大学2016年课题报告《新增建设用地土地增值收益分配实证研究项目成果》。全国平均土地出让金根据2004年、2009年和2012年土地出让面积和出让金总额推算得出，原始数据来源于原国土资源部，2005、2011、2013：《中国国土资源统计年鉴》（2005、2010、2013），北京：地质出版社。

^③资料来源：《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2016-11/27/content_5138533.htm。

^④参见蔡继明：《对土地管理法及修正案草案二审稿的修改建议》，<http://opinion.caixin.com/2019-07-02/101434079.html>。

^⑤资料来源：《北京市建设征地补偿安置办法》，http://www.beijing.gov.cn/zfxgk/110001/szfl/2004-05/21/content_543ac75bf086473097816a6c8c5e6578.shtml。

征地也就难以实现。至于社会保障，这是每个公民都应该、都能享受的权利。养老、医疗、低保等社会保障现已在农村实现了基本覆盖，无需将社会保障作为征地补偿费的补充^①。所以，土地市场价格才是公平、合理的征地补偿标准。这是征地制度还需进一步改革之处。

2. 关于集体土地所有权人的土地利用决策权。为了严格保护耕地、严格控制建设用地规模，1998年修改的《土地管理法》设计了一套土地用途管制制度，其中第四条规定：“国家编制土地利用总体规划，规定土地用途。”第二十条规定：“乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途”^②。《城乡规划法》第二十二条也规定：“乡、镇政府组织编制……村庄规划”^③。这意味着，集体土地的用途完全由国家规划确定，集体土地所有权人没有土地利用决策权，却被要求承担政府规划的经济后果，这是造成农民集体不能通过调整土地用途来增加收益的根本原因。

目前，自然资源部、住房和城乡建设部正在全国各地部署开展村土地利用规划（或村庄规划）。村土地利用规划（或村庄规划）是一个社区或集体经济组织内部安排土地用途的规划，理由由集体土地所有权人行使处分权，根据本集体经济组织的经济社会发展需要和市场需求自主编制。这样自主编制得到的规划，才能符合集体经济组织的利益诉求，才能得到有效贯彻实施。政府可以编制乡镇级土地利用总体规划和委派规划师对社区或集体经济组织提供指导、辅助，可以设置土地用途管制规则对村庄土地利用加以约束，但不能取消集体土地所有权人对土地的处分权，更不能越俎代庖，代替集体经济组织编制村土地利用规划（或村庄规划），直接干预集体经济组织的土地经营管理。

然而，住房和城乡建设部《关于做好2013年全国村庄规划试点工作的通知》和原国土资源部2017印发的《关于有序开展村土地利用规划编制工作的指导意见》中，还是规定由乡镇政府和规划编制单位组织编制村土地利用规划。这两个文件虽然强调了村民的主体地位，强调要尊重村民意愿，但只给予村民知情权、参与权、表达权和监督权，村民集体缺乏应有的土地利用决策权。2019年《土地管理法修正案（草案）》二次审议稿仍然保留了现行《土地管理法》中由“政府规划确定土地用途”的“土地用途管制制度”，“由乡（镇）土地利用总体规划确定每块土地的用途”^④，仍没有赋予集体土地所有权人处分权。这是应当坚决破除的体制机制弊病之一。

（二）集体土地所有权人不能在集体土地上设立建设用地使用权

《物权法》第四十条规定：“所有权人有权在自己的不动产……上设立用益物权和担保物权。”^⑤这一条实际上仅适用于国有土地，集体土地所有权人不能在集体土地上自主设立建设用地使用权。

20世纪80年代初开始在农村推行的家庭联产承包责任制，实现了农村集体土地所有权与使用

^①第十三届全国人大常委会第十一次会议审议《土地管理法修正案（草案）》时，郑功成等常委就指出了这一点。

^②资料来源：《中华人民共和国土地管理法》，北京：中国法制出版社，2015年。

^③资料来源：《中华人民共和国城乡规划法》，北京：中国法制出版社，2015年。

^④参见蔡继明：《对土地管理法及修正案草案二审稿的修改建议》，<http://opinion.caixin.com/2019-07-02/101434079.html>。

^⑤资料来源：《中华人民共和国物权法》，北京：中国法制出版社，2011年。

权的分离，释放了农村剩余劳动力，一部分剩余劳动力进入乡镇企业，使乡镇企业异军突起。许多乡镇企业起初都是集体所有制企业。到 20 世纪 90 年代后期，因产权不明晰、经营失利，绝大多数集体所有制乡镇企业改制为私营、股份制甚至“三资”企业，集体土地所有者随即在集体土地上自行设立建设用地使用权，供这些改制后形成的非集体所有企业使用。与此同时，一大批农村剩余劳动力进城打工，城郊农民利用集体所有土地自行建造了大批廉租房、廉价房和工厂、商店，以解决进城打工的农村剩余劳动力的居住和就业问题。

然而，农民集体自发设立的建设用地使用权并没有像当年小岗村农民自发设立的承包经营权和深圳特区政府自发设立的国有土地建设用地使用权那样得到法律的认可。1998 年修改《土地管理法》时，立法者为了严格控制建设用地，效法英国 1947 年发展权（或译为开发权，即中国的建设用地使用权）国有化的做法，以发展权属于国家为法理基础，在第六十三条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”^①，从而取消了集体土地所有权人在自己的土地上设置建设用地使用权的权利。^②受《土地管理法》制约，《物权法》第一百三十五条也规定，只有在国有土地上才可以设立建设用地使用权。于是，在集体土地上建设工厂被指控为“以租代征”违法用地，而已成为“国有房地产市场有力补充”的“小产权房”也被视为“三违”建筑，经济发达地区已经蓬勃发展的集体建设用地使用权交易则被迫转入地下，成为“隐形市场”。

集体土地不能设立建设用地使用权，严重地阻碍了城乡建设用地的平等使用和顺畅流转，使集体土地不能参与国家工业化、城市化建设，不能分享工业化、城市化利益，严重损害了农民利益。

第十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过的《土地管理法修正案》第六十三条规定：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或个人使用”^③。这就把集体建设用地入市门槛提得很高，严格限定了集体建设用地入市的范围。根据笔者从 2015 年起对 33 个地区进行的“三块地”改革试点调查，除广东省佛山市南海区以外，其他 32 个试点地区符合上述入市条件的集体建设用地不仅总量少，而且地块小、布局散，根本不可能建立起城乡统一的建设用地市场，更谈不上土地要素在城乡间自由流动、平等交换。

2017 年的中央“一号文件”提出：“优化城乡建设用地布局，合理安排农业农村各业用地。完善新增建设用地保障机制，将年度新增建设用地计划指标确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展”^④。同年，原国土资源部、住房和城乡建设部开展利用集体建设用地建设租赁住房试点，允

^①资料来源：《中华人民共和国土地管理法》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=419。

^②对这次修法历程的回顾参见甘藏春（2011）。

^③参见《2019 最新版〈中华人民共和国土地管理法〉全文！快来看看修改了哪些内容！》，<https://www.tuliu.com/read-11609.html>。

^④资料来源：《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.xinhuanet.com/politics/2017-02/05/c_1120413568.htm。

许集体建设用地进入房地产市场。2018年，深圳市启动二次“房改”，把社区股份合作公司和原村民作为住房供给的八大主体之一。2019年《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》则进一步放宽了集体建设用地入市范围，允许有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地、城中村、城边村、村级工业园等可以连片开发整治的土地入市。但是，第十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过的《土地管理法修正案》并没有体现这些改革精神，没有明确给予集体建设用地使用权，对于农民自发设置建设用地使用权而形成的所谓“小产权房”也没有提出一个合理的处理办法。

（三）集体土地所有权人不能在集体土地上设立抵押物权

《物权法》第一百八十条规定：“建设用地使用权可以抵押”^①，这当然是仅就国有建设用地使用权而言的。2018年末，中国房地产开发贷款余额10.19万亿元，同比增长22.6%^②。这笔钱大大促进了城市房地产和基础设施的建设。但《物权法》第一百八十三条规定，集体建设用地使用权只能随房抵押，不得单独抵押。至于耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权（包括农地承包经营权和宅基地使用权）则被《物权法》第一百八十四条列为“不得抵押的财产”。这样不平等的立法，本意是避免农民因还不起抵押贷款而丢掉承包地和宅基地，但因此也使农民失去了一条重要的融资渠道，限制了农村经济的发展。

2015年，中央部署了292个县（市、区）开展农地承包经营权和宅基地使用权抵押试点（集体建设用地使用权抵押也在试点中）。但在实践中，由于尚未建成城乡统一的建设用地市场，抵押物估价和变现处置面临困难，“两权抵押”规模小、风险大，银行放贷的积极性不高。目前，“两权抵押”的风险基本上由政府财政兜底，但这不是长久之计。需要同步协调推进集体土地用益物权市场化改革的改革，使农地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权都能合法流动起来，产生实际价值，形成市场价格，顺利变现处置，以圆满实现“三权”抵押^③。

（四）农户对集体所有的宅基地没有完整的用益物权

同为住房用地的使用权，城市国有宅基地的使用权被称为“住宅建设用地使用权”，具有完整的占有、使用、处分、收益权能；而农村集体宅基地的使用权被《物权法》排除在第十二章“建设用地使用权”之外，而在第十三章“宅基地使用权”中被规定只包括占有权、使用权，没有处分权、收益权。使用国有住宅建设用地的城市居民可以一户多宅、面积不限，而使用农村集体建设用地的

^①资料来源：《中华人民共和国物权法》，北京：中国法制出版社，2011年。

^②数据来源：《2018年金融市场运行情况》，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3752805/index.html>；
《2018年金融机构贷款投向统计报告》，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3752832/index.html>。

^③2018年修正的《农村土地承包法》第四十七条已经允许承包方用承包地的土地经营权向金融机构融资担保；受让方通过流转取得的土地经营权，经承包方书面同意并向发包方备案，可以向金融机构融资担保。第五十三条规定，通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得权属证书的，可以依法采取出租、入股、抵押或者其他方式流转土地经营权。参见《中华人民共和国农村土地承包法》，北京：中国法制出版社，2019年。

农民只准有一处符合省定面积标准的宅基地；国有住宅建设用地使用权可以出租、转让给任何人（甚至外国人），而农村集体宅基地的使用权只能在本村内流转，不准流转给城市居民。

农村集体宅基地使用权中处分、收益权能的缺失，造成农村宅基地管理中出现了以下四大问题：一是宅基地集体所有，但宅基地使用权由政府规划、计划配置，而政府部门又很难全面掌握农民对宅基地的需求，以致一些地方政府十多年不给村庄下达宅基地指标，造成农民建房难，出现大量违法占地；二是《土地管理法》（包括2004年修改版和今年审议通过的《土地管理法修正案》）做出的“一户只准拥有一处面积符合省定标准的宅基地”这一限制过死，脱离实际，难以得到执行，普遍出现一户多宅、面积超标、违规违法用地现象；三是宅基地使用权福利分配、无偿使用，造成农民多要、争抢宅基地的“公地悲剧”，不利于宅基地的节约使用；四是宅基地使用权没有处分（转让）、收益权能，使农村宅基地成为不能资本化、不能流动的“死资产”，造成大量宅基地闲置，农民的财产收益不能得以实现。

2018年中央“一号文件”提出农村宅基地“三权分置”的改革思路，即“落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权”，并强调“不得违法违规买卖宅基地，严格实行土地用途管制，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会所。”^①但是，农村宅基地所有权如何落实？有资格权的农户是指居住在本村的农户还是仅指具有本集体经济组织成员权的农户？取得本村宅基地使用权的外村人是否也取得了资格权？适度放活宅基地使用权的“适度”如何掌握？放活农民房屋使用权是否意味着房屋所有权不能放活^②？不得违法违规买卖宅基地是指违反现行规划和法律，还是指改革后的规划和法律？严格实行的土地用途管制是指现行的土地用途管制制度还是改革后的土地用途管制制度？所有这些问题在上述文件中都没有得到具体说明，因而在实践中也很难操作。

“三块地”改革试点已经创造了许多农村宅基地管理的好经验。例如，村集体经济组织成立理事会，由理事会自主分配宅基地；改宅基地福利分配为超标宅基地有偿取得使用，还可以竞标取得；承认宅基地使用权继承取得，废除“一户只准拥有一处面积符合省定标准的宅基地”的法律限制，改用价格机制来促使农民节约使用宅基地；允许宅基地使用权跨村、跨镇有偿流转，甚至提出“共享村庄”的概念，允许任何外村人在村内取得宅基地，建房定居。然而，这些广受农民欢迎又被实践证明切实可行的经验都还没有反映在今年审议通过的《土地管理法修正案》中。

^①资料来源：《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm。

^②其实，无论是1954年颁布的第一部《宪法》，还是1962年颁布的《农村人民公社工作条例》，乃至1982年颁布的《宪法》以及历次修正案，都始终确认农民的住房是农民的私有财产，永远归农民所有，可以任意出租买卖，任何人不得侵犯。只是根据《农村人民公社工作条例》第二十一条的规定，其他宅基地归集体所有，不准出租和买卖。这条规定在后来的《土地管理法》中一直被延续下来。所以，农村宅基地改革的核心是“放活宅基地使用权”，不存在“放活农民房屋使用权”问题。

三、集体土地与国有土地产权不平等的思想根源

集体土地与国有土地同地不同权，有其深刻的思想根源。

（一）否定市场对土地资源配置的决定性作用

中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，全面深化改革的重点是经济体制改革，而经济体制改革的“核心问题是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的作用。”而使市场在资源配置中起决定性作用的基础是“建设统一开放、竞争有序的市场体系”；关于土地市场建设，《决定》强调：“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、同权同价。”关于农村宅基地流转，《决定》指出：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，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。”^①

然而，总有一些学者和官员担心，一旦赋予集体土地处分权和建设用地使用权，放开集体土地入市，农民就会蜂拥占用农地建房，使建设用地总量失控，危及耕地保护，使农民丧失宅基地、承包地，丧失土地基本权益，引起社会不稳定，所以，认为不能赋予集体土地建设用地使用权，集体土地入市只能限制在“符合规划和用途管制的存量经营性建设用地”^②这一很小范围内；一旦允许城市资本下乡，城市资本就会占用农村宅基地大建豪宅，使农民丧失宅基地，因此，同样认为不能赋予农民完整的宅基地用益物权，其使用权除了自建住宅外，只能在村内流转，不允许流转给外人，更不允许城市居民到农村置地建房。产权制度与用途管制须平衡（陈锡文，2014），集体土地产权仍需进行严格管制，不能得到平等保护；“市场在土地利用中不能起决定性作用”，不能给予集体土地用途决策权，要坚持现行的用途管制制度，由政府规划来确定土地用途^③。有的学者甚至认为，“中国土地制度可以真正做到‘涨价归公’‘地利共享’，而成为世界上最为先进的土地制度，……且中国这样的发展中国家之所以可以有完善的基础设施，之所以‘中国城市像欧洲’，也是拜中国土地制度之所赐。”（贺雪峰，2017）

以上思想认识显然对《决定》做了片面理解。《决定》所谓市场在资源配置中起决定性作用，

^①资料来源：《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

^②参见《北京大兴等33县市区拟试点集体经营性建设用地入市》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0225/c70731-26596056.html>。根据自然资源部给出的数据，中国村庄用地总量为191158平方公里，其中，所谓集体经营性建设用地（即乡镇企业用地存量）只有4200万亩，仅占全部村庄用地的14%。

^③陈锡文认为，“至少在土地利用这个领域，至少在农地规划这个领域，市场不能起决定性作用”（资料来源：《市场在土地利用中不能起决定性作用》，<http://business.sohu.com/20131120/n390476605.shtml>）。农业农村部部部长韩长赋也持同样观点（参见《农业部长：并非所有农村建设用地都可入市》，http://news.cnr.cn/native/gd/20131207/t20131207_514339422.shtml）。

无疑是就包括土地资源在内的所有资源的配置而言的。当然，即使在完全市场经济中，由于垄断势力、信息不对称以及外部性等因素的存在，市场失灵不可避免，这就需要政府这只“看得见的手”出手相助。但政府对微观经济活动的介入，只限于弥补市场的缺陷，校正市场的偏差，而不能取代市场在资源配置中发挥决定性作用。对土地资源的配置也应如此。政府的土地利用规划和用途管制，也应仅仅是为了保证公共利益的实现，对土地市场配置所产生的负的外部性加以限制，对正的外部性给予补偿，而绝不是或不应该从根本上取代市场在土地资源中发挥决定性作用。所以，要实现城乡融合发展、要素自由流动，必须赋予国有土地和集体土地这两种公有土地平等的产权，让市场在城乡土地资源中同样起决定性作用。

（二）片面强调粮食安全和耕地保护的重要性

集体土地产权之所以长期处在与国有土地产权不平等的地位，还与特殊保护耕地、严格控制建设用地的“一保一压”思想认识有关。

1. 中国人口多、耕地少是事实，但并不存在严重的耕地短缺^①。要客观分析和冷静看待中国的耕地和粮食安全状况。1978年，中国人均粮食产量只有317公斤，温饱问题没有得到解决。国家统计局统计的耕地面积只有14.9亿亩，比1957年所统计的16.8亿亩少了近2亿亩。于是，国家于1982年制定了保护耕地的基本国策。然而，全国农业区划委员会所组织的土地利用概查结果表明，20世纪80年代初，中国实有耕地20.95亿亩，比1957年多出4亿亩。温饱问题没有得到解决不是因为耕地少了，而是因为传统的集体所有制经济没有处理好劳动的监督和激励问题，农民出工不出力，生产率低下（林毅夫，1994）。推行家庭联产承包责任制后，在集体所有权基础上设定承包经营权，使用权和收益权统一归于农户，调动了农民的生产积极性。在1980~1984年短短4年时间里，粮食总产量从3亿吨提高到4亿吨，人均产量提高到390公斤，解决了国家层面的温饱问题。在这期间，由于出现农房建设高潮，耕地减少了2300万亩。可见，温饱问题之解决功在土地使用制度改革，不在保护耕地。

1981~1991年进行的第一次土地利用详查结果显示，全国耕地20.23亿亩^②。因分县调查的时间不一致，1996年这一面积调整为19.51亿亩，调减了7278万亩^③。1992~1993年，全国各地呈现建设高潮，地方政府大肆圈地办开发区，房地产业急剧升温但市场并不健全，全国耕地在一年时间内锐减830万亩^④。因此，国家制定了一套土地用途管制制度，取消了集体土地的处分权和建设用地的使用权，严格限制宅基地使用权，并对土地实行计划配置。

1996年以后的历年土地变更调查都报减不报增，使耕地面积数据一路下滑，到2008年只剩下

^①本段中数据来源于国家统计局，1979~1985，历年：《中国统计年鉴》（1979~1985年，历年），北京：中国统计出版社。

^②数据来源：原国家土地管理局全国土地资源调查办公室，1999：《全国土地利用现状调查数据汇总表》。

^③数据来源：李元、鹿心社，1999：《国土资源与经济布局——国土资源开发利用50年》，北京：地质出版社。

^④数据来源：中华人民共和国农业部，1993，1994：《中国农业统计资料》（1992，1993），北京：农业出版社。

18.26 亿亩^①，造成耕地面积已逼近 18 亿亩红线的假象，促使国家采取了更加严格的耕地保护措施。

第二次全国土地调查数据成果显示，截至 2009 年 12 月 31 日，全国耕地约为 20.31 亿亩^②。但是，为了维护耕地保护政策的正当性，这一数据被延迟公之于众。2013 年正值中共十八届三中全会将根据中国土地等资源禀赋对全面深化改革做出重大决定之际，原国土资源部进行土地变更调查后公布的耕地面积仅为 18.24 亿亩^③，当时中国的实际耕地面积是 20.27 亿亩^④，这个数据同样滞后到 2015 年才公之于众。而即使《中国国土资源统计年鉴 2015》公布的耕地面积为 20.25 亿亩^⑤，但《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》仍然把 2015 年耕地保有量写成 18.65 亿亩^⑥。

正是这种对耕地面积数据的人为压缩，造成耕地紧缺、已逼近 18 亿亩红线的假象，导致耕地保护政策一直在强化，而对集体土地产权的保护则一直在弱化。

实际上，从 20 世纪 80 年代初到 2009 年，全国耕地面积虽由 20.95 亿亩减少到 20.31 亿亩，但总体上基本稳定。2013 年以来，全国耕地一直保持在 20 亿亩以上，粮食年产量为 6 亿多吨，人均粮食 440 公斤以上，不仅耕地足够，仓盈廩足，数量型粮食安全已经有了保障（崔凯、苏梅，2018），而且 2016 年以来还藏粮于地，休耕土地面积达两三千万亩。目前，中国经济已进入高质量发展的新时代，依赖大规模投入土地资源来发展的时期已经过去。重工业用地需求减退，耕地净减少面积已由工业化高速发展时期的年均 246 万亩（1983~2009 年）下降为 94 万亩（2009~2014 年）^⑦。中国现有耕地 20.3 亿亩，即便除去 8200 万亩需要退耕的陡坡耕地和 6500 万亩可能因生态而调整的耕地，离 18 亿亩耕地红线还相距甚远，还有很大调节空间^⑧。赋予集体土地处分权和建设用地使用权，开放集体土地入市，极有可能突破政府所规划的市、县建设用地量和耕地保有量指标，但不至于触碰 18 亿亩耕地红线。

所以，要实事求是地看待耕地形势，不必过分夸大耕地的紧缺性，把耕地保护看作土地管理的

^①数据来源：中华人民共和国国土资源部，2009：《2009 中国国土资源统计年鉴》，北京：地质出版社。

^②数据来源：原国土资源部：《关于第二次全国土地调查主要数据成果的公报》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-12/31/content_2557453.htm。

^③这是原国土资源部土地变更调查数据，见陈锡文，2013：《我国农业和农村发展的几点思考》，<http://www.aisixiang.com/data/65473.html>。

^④数据来源：中华人民共和国国土资源部，2015：《2014 中国国土资源统计年鉴》，北京：地质出版社。

^⑤数据来源：中华人民共和国国土资源部，2015：《2015 中国国土资源统计年鉴》，北京：地质出版社。

^⑥参见《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》，http://g.mnr.gov.cn/201709/t20170925_1596145.html。

^⑦前一数据根据 1983 年土地利用现状概查数减去第二次全国土地调查数除以 26 年（即 1983~2009 年）得到。后一数据的计算方法与前类似，原始数据来源：中华人民共和国国土资源部，2011、2012、2012、2013、2015、2015：《中国国土资源统计年鉴》（2010~2015，历年），北京：地质出版社。

^⑧参见张晏、周怀龙、程秀娟，2014：《我国土地资源基本国情没有变耕保红线粮食安全底线仍须坚持——王世元、张为民在国新办新闻发布会上接受记者提问》，《国土资源通讯》第 1 期。

第一要务，更不要为保护耕地而违反平等保护物权的法律，剥夺集体土地的发展权（周其仁，2004）。

2.土地城镇化适度快于人口城镇化是普遍规律，不必过于担忧。城镇是第二、第三产业及其劳动人口和抚养人口的集聚地。第二、第三产业需要集聚生产，这种集聚导致城镇摊大饼式地向外扩展，当城镇面积扩展到发生大城市病、集聚效应减退时，就会跳蛙式地在中心城市周围发展卫星城，形成城市群，卫星城也由小到大摊大饼式地扩展。所以，城镇摊大饼式地扩展不是病，而是城镇发展的客观规律。土地城镇化适度快于人口城镇化也不是病，即使城市人口不增加，人均居住面积增加、交通和绿地占地比例增加也会使土地城镇化快于人口城镇化。

城镇摊大饼式地扩展必然要侵占城市周边的耕地、农用地和村庄用地，引起城镇建设与农业和农村发展之间争地的矛盾。解决这个矛盾，通观世界，不外乎有以下三种办法：一是通过开发新耕地来补充；二是用提高耕地单产来增加粮食产量；三是通过加快城市化提高建设用地集约化使用程度，减少耕地占用。

对比1983年土地利用现状概查结果和截至2009年12月31日的第二次全国土地调查数据结果，可以发现，在这26年间，尽管实行了严格保护耕地的政策，由于农业生产结构调整（耕地改为园地和水产畜禽养殖场）、退耕还林以及工业化和城镇化引致的建设占用，东部、中部地区21个省（市）的耕地仍减少了2.32亿亩，平均减幅16%^①。不过，按实际耕地面积计算，粮食亩产却增长了63%^②。而东北地区和西部地区的黑龙江、吉林、内蒙古、新疆、云南、宁夏、甘肃、广西、西藏、青海10个省（区），因增加棉花以及水稻等粮食作物生产的需要，耕地增加了1.67亿亩，平均增长25.1%，粮食亩产也提高了82%。

粮食亩产的提高、新耕地的开发都缘于市场力量，而不是严格保护耕地和管制土地用途的结果。事实证明，市场能在城市建设与农业和农村发展之间均衡配置土地资源。而政府试图用限制集体土地产权、垄断土地资源供给、对土地用途实行全面管制，通过规划和计划来保护耕地和严格控制建设用地等来解决城市建设与农业和农村发展之间争地的矛盾，既不能平等保护产权、维护农民利益，也不能解决城市建设与农业和农村发展之间争地的矛盾，更难以协调推进新型城镇化和乡村振兴。

3.要变“一保一压”政策为保发展、保耕地、保生态的“三保”政策。前述“一保一压”政策实际上是以剥夺农民集体土地发展权、牺牲农民利益为代价来推进工业化的政策，是不可持续的。要实现城乡融合发展、要素自由流动，必须认真落实党的十九大报告和《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，变特殊保护耕地、严格控制建设用地这个“一保一压”政策为保发展、保耕地、保生态的“三保”政策，平等保护集体土地产权，在城市建设与农业和农村发展之间均衡配置土地资源。要改革现行名为用途管制、实为计划配置的土地管理制度，对土地资源实行

^①根据1979~1985年全国土地利用现状概查的分省耕地数据（见全国农业区划委员会、农牧渔业部、国家土地管理局，1987：《关于全国省、地、县级土地利用现状概查及汇总工作的情况报告》）以及第二次全国土地调查2009年分省耕地数据（见中华人民共和国国土资源部，2015：《2015中国国土资源统计年鉴》，北京：地质出版社）求得。

^②根据笔者计算，按实际耕地面积来算，1983年的粮食亩产为233.4公斤/亩，2009年的粮食亩产为380.5公斤/亩。

市场化配置，并把政府管制的权力限制在培育和监管土地市场、弥补市场失灵的范围內。

四、深化土地制度改革，促进城乡融合发展

要实现城乡融合发展，必须协调推进新型城镇化和乡村振兴。而无论是推进新型城镇化还是实现乡村振兴，都需要通过深化土地制度改革，赋予集体土地产权与国有土地产权同等的权能并给予同等的保护，才能使土地资源在城乡之间实现自由流动、合理配置，从而为劳动力和资本等生产要素在城乡之间的自由流动提供空间和制度保障。

（一）构建城乡统一的建设用地市场，加快农民工市民化进程

中国 2018 年常住人口的城镇化率虽然已经达到 59.58%，但户籍人口城镇化率还只有 43.37%，两者相差 16.21 个百分点^①。这意味着，两亿三千万左右的农民工和他们的家属，虽然按照国家统计局的标准已经被统计为城镇常住人口了，但是，他们没有城镇户口。与有户口的城镇居民相比，他们在住房、就业、医疗、社会保障、子女教育乃至养老等方面还存在着很大差别。根据《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，即使到 2020 年中国户籍人口城镇化率提高到 45%，仍然有 2 亿左右农民工处在半城市化状态^②，而要在 2035 年基本实现农业农村现代化，到 2050 年全面实现现代化，还需要实现几亿农业转移人口的市民化。所以，积极推进户籍人口的城镇化是实现城乡融合发展的重要一环。

城镇是有生老病死的生命体。当城镇第二、第三产业兴旺和人口增加时，城镇就要扩展，例如目前一些新兴产业城市和“一带一路”节点城市；当第二、第三产业向外疏散或产业衰落时，城镇会减量发展，例如北京、上海以及一些重工业城市和资源耗竭城市。一个城市的产业结构中，第二、第三产业占比多少，规模多大，在哪里聚集，城镇是增量扩展还是减量发展，主要是由市场决定的。政府可以预测，但不能用规划或计划框住一个城镇的发展。美国俄勒冈州创造了划定城市发展边界的经验，其目的是引导城镇有序发展，而不是限制城镇扩展——其城市发展边界圈定的面积要比城市发展的实际需要大 15%~25%，因为边界划小了，土地就要涨价（林肯土地政策研究所，2003）。

当前，需要特别关注以下四个与城镇化相关的问题：一是一些城市的产业发展与城镇建设不匹配，没有做到产城融合，建了一批新城新区，但没有产业的配套发展，成为空城、“鬼城”，造成了资源浪费；二是人力资源供给与城市产业发展不匹配，城市产业缺乏合格劳动力的供给，人才稀缺，而截止到 2018 年底 2.88 亿农民工又不能市民化从而成为稳定的城市劳动力供给；三是城市土地利用结构不合理，紧缺和浪费并存：居住用地、公共服务设施用地紧缺，而工业用地利用粗放低效，还有大量批而未用的闲置地；四是城市建设用地供给与人口流动方向相悖：大量人口从中部、西部地区向东部一线大城市（包括特大城市和超大城市）流动，而中央政府控制的新增建设用地供

^①数据来源：国家统计局：《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html。

^②参见《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm。

给的比例则由东部向中部、西部地区倾斜，这是导致东部地区房价泡沫严重、西部地区房屋库存严重的一个重要原因（参见常晨、陆铭，2017）。

因此，政府在推进城镇化过程中的任务重点不在于划定城市发展边界，控制城市发展——城市发展边界可以划，但不能框死，而在于加快推进农村转移人口市民化，并提高劳动力的技能和素质；在于优化城镇用地的供给，调整城市土地利用结构，均衡配置产业用地、居住用地、公共服务和基础设施用地和生态用地，集约高效地利用城市土地，并设置土地利用管制规则，消除土地利用的负外部性。为此，必须放宽对大城市（包括特大和超大城市）落户的限制，以满足城镇发展对各类人才和服务业人口的需求；必须建立一个城乡统一、开放竞争的建设用地市场，灵活及时地为城镇发展供应土地，并消化处理那些闲置地和僵尸企业所退出的土地。

（二）加快农村承包地和宅基地的流转，为乡村振兴提供制度保障

乡村振兴首先是乡村产业的振兴。乡村的主业是农业即第一产业。农业兴旺，农村才能兴旺。观光农业、旅游业可以成为部分乡村的主业，但不会成为整个乡村的主业。乡村第二、第三产业的发展也要围绕农业，发展为农业服务的农产品加工业和商贸物流业，而不是用第二、第三产业取代农业，把乡村城市化。

当前中国农业的问题已不是耕地少、粮食产量少、粮食不安全问题，而是土地经营规模小、劳动生产率低、国际竞争力差。农业劳动生产率低，农业收入就少，就谈不上改善人居环境；国际竞争力差，就有被国际低价粮食打垮的危险，例如大豆产业，这就会危及农业产业安全（陈锡文，2016）。

要提高农业劳动生产率，必须加快农村转移人口市民化，以便腾出承包地给农村务农人口使用；要加快和完善农村产权交易市场建设，扩大农地承包经营权流转规模，以便新的承包地经营主体得以扩大经营规模并采用新技术。目前，国家实行农地“三权分置”并延长了承包期，既维护了承包权人的利益，又保障了经营权人的利益，从而有利于扩大农地经营规模。但是，应对承包权人的剩余索取权（收租的权利）有所限制，以免经营权人的规模经济效益被全部转化为租金由承包权人全部收入囊中，迫使经营权人将耕地非粮化、非农化（这种情况现在已大量发生）。耕地保护的重点不在于保护耕地面积，保住 15.5 亿亩永久基本农田、18 亿亩耕地红线，而在于保护、提高耕地质量和保护耕地生态。自然资源部门应主抓以提高农业劳动生产率、土地生产率和保护修复生态为主旨的土地综合整治工作。

总之，为协调推进新型城镇化和乡村振兴，要放宽农民工进城落户限制，便利城乡人口自由流动；要平等保护集体土地产权，保证土地要素在城乡之间自由流动、平等交换；要建立城乡统一的土地市场（包括承包经营权、建设用地使用权和宅基地使用权的交易市场），变土地资源全面管制、计划配置为市场配置，把政府的管制权力限制在弥补市场失灵的范围，着力为促进城乡融合发展和高质量发展提供体制、机制和政策保障。

参考文献

- 1.常晨、陆铭，2017：《新城：造城运动为何引向债务负担？》，《学术月刊》第10期。

- 2.陈锡文, 2014: 《土地产权和用途管制须平衡》, 《理论学习》第2期。
- 3.陈锡文, 2016: 《农业供给侧结构性改革的几个重大问题》, 《中国经济时报》, 7月15日第012版。
- 4.崔凯、苏梅, 2018: 《放心, 中国的粮食可以养活中国人》, 《科技日报》, 2月23日第001版。
- 5.甘藏春, 2011: 《以制度创新推动社会经济发展——重温〈土地管理法〉的全面修订》, 《中国国土资源报》, 9月28日第003版。
- 6.林肯土地政策研究所, 2003: 《土地规划管理——美国俄勒冈州土地利用规划的经验教训》, 国土资源部信息中心译, 北京: 中国大地出版社。
- 7.林毅夫, 1994: 《制度、技术与中国农业发展》, 上海: 三联书店上海分店、上海人民出版社。
- 8.周其仁, 2004: 《农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择》, 《经济学(季刊)》第4期。

(作者单位: ¹自然资源部老年科学工作者协会;

²清华大学政治经济学研究中心)

(责任编辑: 陈秋红)

The Institutional Guarantee for the Urban-rural Integrated Development: Property Rights Equalization of Collective Land and State-owned Land

Zheng Zhenyuan Cai Jiming

Abstract: This article reveals four manifestations of the current unequal protection of the collective land property rights and the damage to the collective economy and farmers' interests caused by the incomplete collective land property rights. It further analyzes the ideological, policy and institutional roots of this situation. The study shows that the inequality between the property rights of collective land and state-owned land is manifested as follows: owners of collective land have no right to dispose their own land, they cannot establish the right to use construction land or mortgage real right on their own land, and farmers have no complete usufructuary right to use the collective owned homesteads. The ideological root of this situation is to deny the decisive role of the market in the allocation of land resources and to overemphasize the importance of food security and farmland protection. This study emphasizes that only by empowering the collective land with the same rights as the state-owned land and enabling the owners of collective land to exercise the usufructuary right and security interests on collectively owned land, can China provide a solid institutional guarantee for the integration of urban and rural development.

Key Words: Urban-rural Integrated Development; Collective Land; State-owned Land; Property Rights Equalization; Land System Reform