

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.03.016

为什么说中国土地制度是全世界最先进的^①

——答黄小虎先生

贺雪峰

(武汉大学 社会学系,湖北 武汉 430072)

摘要:当前正在进行农村土地制度改革。对现行农村土地制度及其改革,学界有两种不同认识,一种认识认为,现行农村土地制度总体合理,土地制度无需改革,只需要完善。另外一种认识认为,现在土地制度存在严重弊病,其中最根本的问题是损害了农民的土地利益,需要进行彻底修改。黄小虎先生的观点代表了后一种认识,他认为,现行土地制度的主要弊端是不允许农民分享土地增值收益。但从实践观察,中国现行土地制度不仅为中国现代化提供了“制度红利”,而且基本保障了农民利益。

关键词:土地制度;征地制度;农村建设用地;土地增值收益

中图分类号:D62 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2018)03-0120-09

很高兴读到黄小虎先生与我就土地制度改革的商榷文章^①,黄小虎先生开篇写道:“前不久,网络上流传贺雪峰教授的一篇文章,题目是《论土地资源与土地价值》,对文章一些观点,我不赞同或不完全赞同”,并因此成文。黄小虎先生长期从事土地制度研究,是土地研究领域的前辈,黄小虎先生的认识在政学两界和社会上都具有一定代表性,我因此愿意与黄小虎先生做进一步的讨论。

黄小虎先生的观点概括起来就是“现行土地制度的主要弊端是不允许农民分享土地增值收益”,其中最主要的体现在两个方面:一是征地按原用途补偿的规定,二是不允许集体建设用地进入市场的规定。我们重点讨论黄小虎先生所讲的这个主要弊端。

一 征地冲突出现的原因

先来看一看黄小虎先生关于征地制度方面的讨论。黄小虎先生说:“在计划经济时期,我们的农村工作存在很多问题”,“但当时征地的制度安排,总体上看还是比较成功的。在征地过程中,城乡关系、干群关系、党与农民的关系是和谐的”。“那时候,党和政府明确规定,不落实对农村、农

民的补偿,不解决好失地农民的安置问题,不得征地。这里很关键的一点,是对失地农民的安置”,对于失地农民,“政府就要负责把相关的劳动力安排到城市的企事业单位工作,并解决他们的城市户口问题”,“因此,农民普遍支持甚至盼望国家征地”,“在这里起作用的是利益共享机制,被征地农民实实在在地分享到了工业化、城市化的成果”。

黄小虎先生认为,征地制度出现问题,“主要出在发展社会主义市场经济以后”,“政府没有强行安置失地农民就业的权力了”,“计划经济条件下的利益共享机制在市场经济里不灵了”,“最后定下来的原则是按农地的原用途补偿”。问题是完全失地的农民“拿到的补偿不要说融入城市,连生存都成问题。因此,农民的不满、反抗就日渐多起来了”。随着城市建设的加速,征地范围的扩大,“按原用途补偿引发的矛盾冲突更加尖锐、激烈,已经成为带有全局性的焦点、热点问题”。

黄小虎先生问道:“到底是我们的农民变坏了,还是我们的制度、政策出了问题?我看,农民中确有极少数害群之马,但对于普遍存在的社会现象,主要还是要从制度、政策上寻找原因。”

^① 收稿日期:2018-02-19

作者简介:贺雪峰(1968-),男,湖北荆门人,博士生导师,教育部长江学者特聘教授,主要从事乡村治理研究。

^② 参见黄小虎:《建立土地使用权可以依法转让的宪法秩序》,《中国改革》2017年第5期,文中所引黄小虎先生观点皆出自该文。

黄小虎先生认为,“我国农民至今仍然较多具有劳动力与生产资料直接结合的性质,属于个体劳动者”,应当分享到所征收土地“涨价”的利益,“按原有用途补偿就是一种倒退”,“主张让被征地农民分享土地增值,并不是主张把土地涨价收益都归他们”,“但原则应该明确是分享,而不是任何一方独享,主张土地涨价归政府,恐怕是过于片面了”。

概括一下黄小虎先生关于当前征地制度的意见就是:按原用途补偿导致农民无法分享土地涨价的增值收益,从而造成失地农民的生存困难,失地农民因此激烈反抗;当前土地涨价归政府的征地制度以及按土地原用途给予补偿的法律规定是错误的,必须修改。

我们来讨论三个问题,第一,按原用途补偿有什么错?第二,农民如何分享土地增值收益?第三,为什么会发生征地冲突?

正如黄小虎先生所说,建立社会主义市场经济体制以后,再按计划经济时代劳动力安置办法解决失地农民问题显然是不可行了,怎么办?1998年修订的《土地管理法》第47条规定:“征收土地的,按照被征收土地的原有用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费”,“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍”,“国务院根据社会经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准”。

正是当前中国农村土地具有生产资料性质,农民失地了,就失去了生产资料,国家就应对失地农民进行安置。问题是,计划经济解体以后,国家不可能再对劳动力进行计划安置,实际上,农民也不愿意再按计划安置劳动力了,因为市场经济条件下面,到处都有务工经商的机会,当前农村真正仍然与土地结合在一起的劳动力,大多都是缺少进城务工经商能力的中老年人,而当前土地征收重点区域的城郊农村,甚至中老年农民也很少种地了。征地时,主要不再是给失地农民安排工作——工作机会本来就市场化了,大学毕业也要自找工作——而是给予货币补偿,就几乎是唯一的选择了。

现在的问题是,货币补偿给多少才是合理的,才能让失地农民不吃亏,或者说让农民满意。从农民角度来讲,他们最希望征地时给予现金补偿,因为农民具有强烈的变现期待,不过,给予现金补偿,很快会发生不理性消费的问题,因此国家很快就强调给予失地农民补偿的重点不是现金,而

是社会保障,并因此普遍设立了失地农民社会养老保险,以保证失地农民到期仍有基本生活来源。同时一些地区也在探索留地安置,即将国家征收的土地返回部分发展产业安置失地农民就业。

应该给予失地农民多少货币补偿?其中一个办法就是按土地原有用途给予补偿,这个补偿的要害不在于原有用途,而是补偿的倍数。比如耕地补偿,是按耕地产值给予不超过30倍的补偿,按每亩耕地产值2000元/年(注意,非利润),30倍就是6万元,以6万元来给农民补偿,相对于种地来讲,农民显然是有利的,因为不用投入劳动和资源就可以一次性获得未来30年的耕地上的全部农业产出,这是多么划算的事情啊。问题是,给了农民现金补偿,无论多少,农民都可能挥霍一空。因此国家开始强调要给予失地农民社会保障,要开始探索留地安置方式,总之是在之前一次性现金补偿基础上给农民更多利益,更多元保障。最近10多年,全国各级地方政府都在探索进一步完善土地征收的办法,其基本点都仍然是征地,然后补偿。补偿的资金越来越多,方式越来越多,但并没有否定征地制度本身,也没有否定按土地原用途进行补偿的方式,这种打补丁是对征地制度的完善,而非否定。这与计划经济时期的劳动力安置办法没有什么不同,这个补偿的来源正是农民分享到的土地增值收益。因此,黄小虎先生要否定征地制度,否定按土地原用途补偿,不知理由何在?

按黄小虎先生自己的说法:“按原用途补偿引发的矛盾冲突更加尖锐、激烈,已经成为带有全局性的焦点、热点问题”,他认为,“对于普遍存在的社会现象,主要还是要从制度、政策上寻找原因”。黄小虎找到的制度原因就是征地制度不合理,按土地原用途补偿不合理,应当让农民分享土地增值收益。说透了就是,国家不应当征地,应当让农民土地直接进入市场获利。

那么,我们就来看一看当前中国征地中为什么会出现冲突。

一般来讲,征地就会伴随有拆迁,拆迁当然也要给予补偿。拆迁补偿的主要方式是按农户家庭人口进行安置,比如三口之家安置100m²商品房,安置房价格很低,基本上用拆迁补偿款就可以买下来。当然,农户若希望获得现金补偿也是可以的。无论是安置还是现金补偿,因为城市商品房很昂贵,一套房子动辄上百万元,拆迁利益远比征地利益巨大,且征地补偿相对标准化,土地按面积补偿即可,而住房的新旧、大小、装修及区位差异很大,如何补偿就容易引起异议。

实事求是地说,无论是征地还是拆迁,十多年前,地方政府给农民的补偿相对较少,甚至当前中西部一些县市级政府给农民的补偿也不到位,不过,从全国总体情况来看,征地拆迁给予农民的补偿已经相当高了,甚至已经远远超过国家标准,在全国普遍出现了征地拆迁致富的情况,也普遍出现了征地到哪里赌博公司就开到哪里。因此,农民普遍是愿意征地拆迁的,这些年在农村调研,几乎没有听说有农民反对征地拆迁的,倒是有一些地方出现了因为少数钉子户坐地要价,地方政府因此改变规划,不再征地拆迁,农民群体上访要求政府来征地拆迁的情况。农民盼征地盼拆迁,这是一个常识。

那么,为什么一方面农民盼征地盼拆迁,他们却又当钉子户不愿征地拆迁,甚至于似乎普遍出现了农民为征地拆迁而发生的上访与群体性事件呢?很简单,就是征地拆迁具有巨大利益,任何一个理性的人都想获得这个利益。没有人会认为国家征地拆迁补偿给得多了,每一个农户都可以找到要高价的理由与借口,一户成功,就会户户效仿,一个地方的补偿提高了,其他地方农户也会要求提高,现在的补偿提高了,过去的就要找补。尤其是在强调和谐拆迁不允许暴力强拆而项目要赶工程时,农民就愿意集结起来与地方政府博弈,农民完全可以为征地拆迁耗上几年,而几乎没有地方项目建设耗得起几年时间,因此,征地拆迁出现各种冲突也就不奇怪了。奇怪的是,虽然最近十几年征地拆迁补偿在大幅度提高,却似乎并没有因此减少征地拆迁产生的冲突,这说明,除了征地拆迁补偿以外,人们对征地拆迁的利益预期也越来越高,试图借征地拆迁来暴富的愿望也越来越强烈。坐地要价几乎成为当前征地拆迁中的痼疾。

不征地拆迁,农民盼征地拆迁,真正要征地拆迁,农民就希望借土地和房屋不可移动来坐地要价。几辈子才能碰上一次的机会,多要的补偿甚至比一辈子赚的钱还多,不要不是傻吗?这就是当前征地拆迁发生冲突的最基本原因,这也是几乎所有有现实感的人的常识。征地拆迁不是因为农民被剥夺(或至少不主要是)而是必然会有不同的利益主体的利益博弈。

更奇怪的事情是,尽管征地拆迁中出现了普遍的冲突,这些冲突与当前中国每年数百万亩和千亿甚至万亿计的征地拆迁补偿相比,征地拆迁冲突却始终保持在可控范围。最近十多年是中国最快速城市化时期,城市化不仅包括人口城市化而且包括土地城市化。未来十多年时间将继续是

中国快速城市化时期,从而中国将继续有大规模的征地拆迁,也就会继续有因为征地拆迁而来的各方利益主体的利益博弈,表现为征地拆迁中的各种冲突。相对于空前绝后的当前阶段的征地拆迁,及涉及到的巨大利益,当前征地拆迁中出现的这些冲突,实在不算严重。如果如此巨大规模的征地拆迁和利益分配中没有发生冲突,那才真是不可思议。

之所以在如此巨大规模的征地拆迁和利益分配中未出现不可控的冲突,源自两个方面:一是总体来讲,征地拆迁给了农民合理补偿,农民是愿意征地拆迁的。二是与中国土地制度的性质有关,即中国农村土地是生产资料,不是财产,并且土地是进行用途管制的,农地只能农用。更重要的则是,经过新民主主义革命和社会主义改造,中国已经消灭了土地私有制,消灭了土地食利者阶级,确立了“地尽其利、地利共享”和“涨价归公”的社会主义土地制度原则。正是经历了两场革命,土地不是农民的私有财产,而是农民群众的生产资料,是集体所有的生产资源,国家征收农民的土地就主要是进行劳动力安置,或以货币补偿来替代劳动力安置。全国农民并不认为土地是私有的,也几乎没有农民认为他们应当占有土地非农使用的所有增值收益,农民才在征地补偿高于农地农用收益时,盼征地盼拆迁。

毫无疑问,当前中国土地制度为中国现代化、城市化提供了极大的制度便利。中国之所以可以快速推进史无前例的城市化,以及可以建设良好的基础设施,众所周知的原因就是中国现行土地制度具有极大优越性。在未经过社会主义改造甚至未经历过真正资产阶级革命的国家,比如印度,现在建设基础设施和扩张城市,就面临着土地权力细碎、征地谈判艰难的问题,因为所有征地拆迁都会遇到封建性的土地私人所有者索要高价,土地房屋等不动产私有制度造成索要高价者的钉子户优势。印度经济发展远不如中国,其中一个众所周知的重要原因就是存在未经过资产阶级革命更未经历社会主义改造的封建化的土地私有制所固化下来的强有力的土地食利者阶级。

中国快速发展,城市化快速推进,除了征地拆迁相对容易以外,还与土地非农使用增值收益的分配有关。中国是土地公有制国家,征地时按土地原有价值对农民进行补偿,而非农使用尤其是用于城市商住,可以产生远高于农业用途的价值。国家通过城市建设用地招拍挂来获得建设用地的高价,卖地收入减去征地成本就成为地方政府俗称的“土地财政”,地方政府“土地财政”收入主要

用于建设城市基础设施,良好的城市基础设施是城市生产生活的润滑剂,正是良好的城市基础设施提高了城市生产生活效率,增加了城市吸引力,加快了城市发展,从而进一步推动了中国城市化。城市规模扩大,城市就要从近郊征收土地用于城市建设,征收土地就可以产生农地非农使用的增值收益,从而就产生了新的土地财政,土地财政建设基础设施,良好的基础设施提高了城市效率和吸引力。更多农村人口城市化,城市扩大又产生更多土地财政,从而形成了当前中国城市化中的良性循环,直到再过十多年中国城市化高潮结束。中国良好的城市基础设施堪比西方发达国家就是得益于土地财政,而土地财政的前提又是中国独特的经过两次革命所形成的现行土地制度。正是这个意义上讲,中国具有全世界最先进的土地制度。印度、拉美这些国家难发展,其中的制度缺陷是没有中国这样的先进土地制度。

因为消灭了土地私有制及附着在土地上的食利者阶级,中国在快速推进工业化和城市化的进程中,就可以相对轻松地征地,就可以将农地非农使用的增值收益用作公共财政来建设良好的让所有人都受益的基础设施,从而也就真正可以做到“地尽其利、地利共享”,而这 8 个字恰是以孙中山先生为代表的资产阶级民主革命领袖所梦寐以求而不得的。有人编童话,说美国修建高速公路,农民若不同意征地拆迁,高速公路就要绕道,但我们看到的美国高速公路都是直线而没有到处拐弯。日本成田机场的钉子户也不是所谓保卫私人权力,而是国内政治竞争的延伸。中国土地本来就是公有制的,任何人都没有权利不同意土地征收。中国土地制度安排中之所以会有农地非农使用的增值收益,也是有两个原因:第一,工业化和城市化的推进,需要有土地承载,之前用于农业的土地因此变成了建设用地,建设用地具有远高于农地的价值,这个价值来自于工业化和城市化,而不是土地本身,或者说,农地非农化的增值收益是城市化带来的,这个利益与农地使用权人没有关系。第二,国家为了保护耕地,实行严格的土地用途管制,国家通过土地用途管制来管理土地,保证建设用地的集约节约利用,保护耕地,具体办法就是通过建设用地指标进行管理。国家在建设用地指标管理中通过保持建设用地指标的相对稀缺来让建设用地具有高价,这个高价最终也进入到了地方政府土地财政收入中。

简单小结如下:

进入 20 世纪以来,中国进入到史无前例的快速工业化和城市化时期,未来 10 年仍将是中国快

速城市化时期。城市化一方面是城市人口快速增长,一方面是城市建设面积扩大,就是人口城市化与土地城市化同时进行。因为中国土地制度是经过两次革命所形成的,已经消灭了土地私有制,以及消灭了附着在土地上的食利者阶级,而使得中国城市化进程中相对容易征地拆迁,以及国家有能力将农地非农使用增值收益通过土地财政的形式主要用于城市基础设施征地,以及国家获得大部分土地非农使用增值收益并主要用于城市基础设施建设,就形成了当前中国土地制度“地尽其利、地利共享”的优势。正是中国土地制度的这一优势,使中国可以避开印度、拉美等国家土地制度上的陷阱,可以走出中等收入阶段陷阱。

至于黄小虎先生所担忧的征地拆迁中的冲突以及农民的利益受损,则是不了解实情所致。就全国绝大多数农村来讲,农民都是盼征地盼拆迁的,可惜的是 95% 以上农民没有这样的征地拆迁机会,且再过 10 多年,中国城市化高潮就结束了,大规模征地拆迁的历史就一去不复返了。而当前征地拆迁中发生的冲突,绝大多数只是利益博弈:如此大规模的征地拆迁和利益分配,就一定会有不同主体的利益博弈。从过去 10 多年经验来看,因为农民是征地拆迁中的获利者,以及中国土地公有制的性质,决定了这种博弈是可控的,是阶段性的,是正常的。在如此大规模的征地拆迁过程中,在如此庞大的土地利益分配中,在如此快速的城市化进程中,希望不发生任何利益博弈和冲突的想法,是太幼稚了。

正是这个意义上讲,中国土地制度是世界上最先进的土地制度,征地制度如果要进行修改的话,我认为只需要打一些小补丁完善一下就好,完全没有必要大修,更不可能废除土地征收制度。

二 农村建设用地入市的主要目标应是解决历史遗留问题

我们再来讨论黄小虎先生关于集体建设用地入市的观点。

黄小虎先生介绍说:“1978 年,全国有建制镇约 3 000 个,1985 年增加为 6 600 个,1998 年达到 1.9 万个。大量新增加的小城镇,主要是乡镇企业发展带动起来的,也可以说是在集体建设用地市场基础上形成的。”“在经济发达地区,特别是‘珠三角’和‘长三角’等地区,乡镇企业的崛起,还培育了一批新兴的大、中城市。例如东莞,改革开放前是个 5 平方公里的小县城,随着乡镇企业的发展,产业不断集聚,现在已是 600 平方公里、840 万人口的特大城市了。其建成区范围有 70%

的土地,至今仍然属于集体所有,可以说是一个在集体土地上生长起来的城市。”“‘珠三角’的南海、顺德、佛山等城市,大体都是这样发展起来的。‘长三角’和其他经济发达地区的不少城市,也不无类似的情况。”^①

黄小虎先生认为:“东莞等地的实践表明,允许集体建设用地入市,不仅可以缩小国家征地的范围,还可以形成集体建设用地的市场价格。由于供应充分,地租(地价)泡沫会受到抑制,国家征地确定补偿标准也就有了客观的依据。”“现在在很多地方征地补偿费用奇高,根子在于不允许集体土地入市,就形成不了相关的土地价格,只能参照政府卖地的价格确定补偿标准。”我要问的是,这里“很多地方征地补偿费用奇高”,与前面征地给农民补偿太少,矛盾不矛盾?

黄小虎还说:“从理论上讲,集体建设用地也包括农民的宅基地。”仍以东莞市为例:“庞大外来人口的居住需求,引导广大农民在宅基地上建出租房,既满足了市场的需求,又增加了农民的财产性收入。”^②

他还说:“值得一提的还有北京市,首都的外来人口数量比东莞大得多,却没有形成印度、巴西等发展中国家大城市周边大规模人口集聚的贫民区,主要原因在于,北京城乡结合部的集体建设用地和农民宅基地市场,分散化解了他们的居住问题。”^③黄小虎先生说:“回顾历史,我们不难发现,集体建设用地进入市场,曾经对农村发展,对国家的工业化、城市化,做出过十分重要的贡献。”“我曾经提出,集体建设用地进入市场是亿万农民的伟大创造。”

黄小虎先生认为,不允许农村建设用地入市,“最大的问题是堵住了农民自主参与工业化、城市化的路子”。

他说:“贺雪峰同志非常强调城市土地价值高,主要是由于土地具有区位优势,并且指出区位优势是产业集聚的结果,但是他忽略了形成产业集聚的主体是谁的问题。东莞这个地方三十多年前是一片农村,农民在自己的土地上搞乡镇企业,逐步集聚产业和人口,最终发展出一个特大城市,从没有任何区位优势到现在巨大的区位优势,其间的增值和涨价农民一点都不能分享,都归政府

吗?听起来像天方夜谭,根本就无法操作。”“东莞能这样发展起来,别的地方如果条件具备,也同样能发展起来,堵这条路,是在激化与农民的矛盾。”^④

黄小虎说:“1998年修订1999年实施的土地管理法,明确规定农村集体建设用地不能入市,各项建设必须使用国有土地。”“没过几年,广东省出台了集体建设用地使用权流转办法,这是一个省的范围内,建立宪法关于土地使用权可以依法转让的规定的宪法秩序。”

黄小虎先生自问自答:“国家级立法和地方立法发生方向性冲突,在我国立法史上可能并不多见,其中传递了什么信息?”他认为,这很大程度上可能是“中央认为土地管理法有缺陷,要逐步纠正”,“即必须对现行土地制度做根本性的改革,建立土地使用权可以依法转让的宪法秩序”。

小结黄小虎先生关于集体建设用地入市的观点,大体包括三个层面:第一,集体建设用地“对国家的工业化、城市化,做出过十分重要的贡献”。第二,如果允许农村建设用地入市,农民就可以自主工业化、城市化,“东莞能这样发展起来,别的地方如果条件具备,也同样能发展起来”。第三,从地方关于集体建设用地入市与土地管理法的冲突可以看出,当前当务之急是要建立“土地使用权可以依法转让的宪法秩序”。

我们分别讨论黄小虎先生的以上观点。首先要讨论概念上黄小虎先生可能的误用,即“农村建设用地”和“农村建设用地入市”是完全不同的两码事,黄小虎先生讲“集体建设用地进入市场,是亿万农村的伟大创造”,这种说法容易造成误导,有歧义。实际上,在1998年《土地管理法》修订之前,国家对土地进行用途管理还不很严格,1998年修订土地管理法,核心就是确定以耕地保护为核心的土地用途管制制度,强化了国家管理土地的职能,为世界上最严格的土地管理法律制度确定了框架,1998年前,地方发展中普遍存在耕地上修建厂房设施等等滥占耕地的行为,造成了耕地的快速减少。为了保护耕地,土地管理法规定,实行土地用途管制,未经批准,地方不得随意占用耕地,而且在第43条规定“进行建设只能使用国有土地”。1998年前全国农村普遍存在滥

①东莞是全国耕地被滥占最严重的地区,保护耕地是一句空话。

②笔者在东莞调查发现,东莞有很多村庄,农民户均三块宅基地,每户数百平方米甚至上千平方米住房,显然也是不合理的,更不可能推广,虽然造成这些不合理有历史原因。

③问题是印度、巴西土地恰恰是很多人鼓吹的私有制的,他们城乡结合部为什么不能分散化解外来人口的居住问题,而是形成了大规模贫民窟?

④实际上,自《土地管理法》1998年修改以来,国家就不允许在农地上搞建设。20年了,并未激化出什么矛盾。

占耕地办乡镇企业的情况得到遏制,对已经占用耕地进行建设的作为历史遗留问题搁置起来,形成了土地管理法中没有定性的“农村集体建设用地”,正是不受土地用途限制在耕地上发展乡镇企业,农村耕地变集体建设用地,才为农村工业化、城市化做出了贡献。这与农村集体建设用地入市是两码事,因为这不涉及到农村集体建设用地使用权的流转问题,而是耕地上搞建设的权利问题。所以,黄小虎先生要表述的意思其实是,1998年修订的土地管理法,对土地用途进行管制,造成了农村发展的负面影响,影响了农民收益的分配,并延迟了中国城市化进程。黄小虎先生所反对的主要还不是当前农村集体建设用地不能入市,他反对的是土地用途管制,他认为应当允许农民自主地在耕地上搞建设,搞工业化、城市化,从而让整个中国都成为“珠三角”“长三角”,成为东莞。

黄小虎先生的这种认识显然是错误的,最基本的原因有两个:一是保护耕地很重要,随意占用耕地搞建设的时代已经过去了,不可能再来。二是工业化和城市化必须聚集形成规模,而不可能村村点火、户户冒烟。改革开放之初,中国工业品短缺时代,村村点火、户户冒烟的乡村工业化是有可能的,进入20世纪,工业品早就进入买方市场条件下面,即使苏南的乡镇企业也早已改制,全国一度蓬勃发展的乡镇企业几乎全军覆没,分散的乡村工业化绝对没有成功可能。

改革开放之初,农民在集体土地上兴办乡镇企业,对于短缺时代的中国经济发展是有贡献的,也是成功的。到1998年修订的土地管理法实行严格的土地用途管理,不再允许未经征收的农地非农使用,这个时候中国工业品市场已由卖方市场转变为买方市场,乡镇企业盛极而衰,这个时候,对全国农村来讲,不是发展乡村工业没有土地,而是大量在耕地上建厂的乡镇企业纷纷破产,全国乡镇企业几乎全军覆没。1998年前在耕地上所建乡镇企业倒闭了,但土地还在,这些土地就是现在讨论要入市的所谓“农村集体经营性建设用地”。

也就是说,不是因为土地管理法不允许农民在自己土地上搞建设导致了乡镇企业的失败,而是乡镇企业的失败造成了大量已经占用耕地的土地成为了未经批准的农村集体性质的建设用地,这些建设用地能否流转,如何流转,即入市的问题,成为历史遗留问题。

黄小虎先生认为,只要允许农民在自己土地上搞建设,不进行土地用途管制,农民就可以自主

工业化、城市化,就能像珠三角、长三角一样发展起来,这种认识是很天真的,也是倒果为因的。

那么,为什么东莞可以发展起来?为什么南海、顺德、佛山可以发展起来?为什么珠三角和长三角农村可以发展起来?

我们也可以反过来问,为什么在1998年前土地用途管制不严格、允许地方在耕地上搞建设时,全国其他地区的农村都没有发展起来,而仅仅是珠三角和长三角发展起来了。其他地方不仅没有发展起来,而且在1998年前本来有所发展的乡镇企业又基本都倒闭了呢?除了前述工业品由短缺到过剩的市场条件变化以外,就是珠三角、长三角具有其他地区农村所完全不具备的区位优势,这个区位优势包括两个方面:第一,珠三角、长三角是世界产业转移进入中国的最佳落点,在很短时期,珠三角、长三角就变成了世界工厂。珠三角、长三角优越的区位与世界产业转移的完美结合,使珠三角、长三角所有乡村都受益。第二,正是良好的区位和大量外资进入带来的快速工业化,使珠三角和长三角核心区工业化了,珠三角和长三角成为了沿海城市带的内在构成部分,从而具有极其强大的相对于中西部农村的优势。这个优势,不只是沿海的地理区位,而且包括城市带所内在的规模经济和集群效应。

简单地讲,进入20世纪以后,即使允许农村耕地自由非农使用,中西部农村已无工业化的可能。中西部农村劳动力流入城市和沿海城市带,农村自主工业化和城市化的窗口关闭了。土地用途管理不过是顺应了这个时代。全国绝大多数农村地区的土地都不再可能成为城市建设用地,也就不再可能获得农地非农使用的增值收益,哪怕你将这些地区农村的土地叫做城市建设用地,这些土地也是搬不到城郊或沿海城市带,从而也就不可能实现土地非农使用收益。不是因为这块土地叫做城市建设用地,而是这块土地具有工商用途的区位优势,又正好可以使用,才能实现这块土地的工商业价值。

我们回到农村建设用地入市问题,这个建设用地,中央是明确指“集体经营性建设用地”,即指用集体土地兴办乡镇企业的那些土地,这部分经营性建设用地面积,全国大约4000万亩。十七届三中全会就讲了要“农村经营性建设用地入市”,为什么会提出这个问题?就是包括广东在内的沿海地区农村有大量未经过国家征收的原乡镇企业用地(包括“三来一补”企业),依据1998年修订的《土地管理法》,这部分土地被限制交易的,问题是这些土地上建立的乡镇企业可能早就

倒闭了,这就是为什么广东等沿海省份要制定集体建设用地流转办法的原因。显然,这个办法是要解决历史遗留问题。十七届三中全会与这种解决历史遗留问题的思路是完全一致的。既然是历史遗留问题,就用特殊办法解决,就不要再推广到一般上去了。

现在的问题是,有一些人老是想借这个历史遗留问题做文章,将特殊的解决历史遗留问题的办法一般化,成为冲垮中国土地制度的一个突破口。而他们最重要的说法是,一旦允许农村集体建设性用地入市,就可以让农民获得巨大的财产性收益,中央政策研究室原副主任郑新立计算仅农民宅基地就价值100万亿元^①,差不多是中国GDP的1.5倍。

这显然是没有依据。首先,当前中国农村集体经营性建设用地也就是原乡镇企业用地主要集中在沿海地区,中西部地区集体经营性建设用地数量极其有限,允许不允许中西部集体经营性建设用地入市,根本无关大局。其次,集中了绝大部分原乡镇企业用地的沿海发达地区农村,在过去的地方性法规与实践大多已网开一面,允许集体经营性建设用地使用权的流转,从而解决了绝大多数历史遗留问题,这些土地已经实现了自己的利益。现在继续拿集体建设用地入市来说事,重点显然不是现在的乡镇企业时期遗留下来的土地,而是包括宅基地在内的所有农村建设用地,甚至包括所有农村土地做文章。

问题恰在于,貌似所有农民都有土地,因此都可以获取土地入市的收益,实际上,仅有极少数特殊区位的土地才可能入市,才有入市获利的机会。“缩小征地范围,扩大农村建设用地直接入市规模”,就是极少数地方农民的土地入市,包括黄小虎先生所讲北京近郊农民以及珠三角、长三角地区的农民,因为城市化所带来的城市扩张只可能平面推进,不可能到农村建立一个个几百亩几百亩的孤岛。平面推进的结果就是大中城市近郊农地纳入城市规划,如果农地可以直接入市,则城市近郊农民立即就可以独享巨大的农地非农使用增值收益。即使只允许建设用地直接入市,也是巨大收益。而城市近郊耕地终究也是要纳入到城市建设规划的,这些耕地无法直接入市,但黄小虎先生们早就想好了办法,就是通过城乡建设用地增减挂钩政策让远郊农村农民腾出宅基地,置

换近郊农村耕地,从而让远郊农民也可以分享近郊农村所享受到的农地直接入市的巨大收益。不过,近郊农民并不傻,因为远郊愿意腾出宅基地从而与近郊农民耕地增减挂钩的农村与农民实在是太多了,他们一定会选择只要最低价的远郊农民进行挂钩,结果,近郊入市的土地价值200万/亩,而他们可能只用付远郊农民腾出宅基地所形成指标费5万元/亩,这样一来,在城市扩张的道路上,城市缩小了征地规模,让城郊农民土地直接入市,城郊农民可能户均10亩耕地,按每亩200万入市,农户每户可以获得2000万元收益,即使征收50%的累计税,农户每户都可以白得1000万元收益。而在一些一线城市地价达到500万元/亩也很正常,农户什么事情都不干就可以白得税后2500万元收入,特定的人数极少的城市近郊农民就暴富了,就成为了不劳而获的土地食利阶层。而本来过去这些收益中的大部分是以土地财政形式进行了城市基础设施建设并做到了地利共享的,现在按这些人的改革设想,地利共享是不可能了。而城市近郊暴富的食利阶层如果联合起来当钉子户,他们还可能得到更多。一旦有了钱,他们联合起来的能力和决心也就更大了。

因为可以入市的农村土地不仅数量少而且局限在十分特定的区位,这就使全国绝大多数地区农村的农民都注定是不可能从农村建设用地入市中获取好处的。现在黄小虎先生却打着农民利益的旗帜来为极少数城郊特定区位农民争取利益,以让他们成为不劳而获的土地食利者。我想这肯定也不是黄小虎先生的本意吧!

黄小虎先生提出“建立土地使用权可以依法转让的宪法秩序”,这样提“宪法秩序”,显然误会了“宪法秩序”的含义。笔者应该是最早提出“中国土地制度宪法秩序”这个说法的学者,笔者所指宪法秩序,就是指中国已经通过两场革命消灭了土地私有制,消灭了附着在土地上的食利者阶层,从而可以做到“地尽其利、地利共享”的中国宪法中关于土地制度的本质性规定^②。正是因此,中国建立了世界上最先进的土地制度。黄小虎先生说,我国宪法规定:“土地的使用权可以依照法律的规定转让”,因此认为必须立法来让集体建设用地使用权可以转让,黄小虎先生显然误读了宪法,第一,这是宪法的具体规定,谈不上宪法秩序,第二,宪法规定是“可以”而非“必须”,而

^①郑新立:《土地法(修正案)》应成为推动改革的利器,中宏网2017年8月7日电。<http://finance.china.com/domestic/11173294/20170817/31115339.html>。

^②贺雪峰:《地权的逻辑II》第一章,东方出版社2013年版。

按土地管理法,农村宅基地使用权和农村集体经营性建设用地使用权的转让就是受到限制的。这种受到限制是与当前中国农民可能进城失败,他们还需要保留在农村的退路这一基本国情联系起来的,某种意义上,当前中国仍然采取一种不允许农民失去土地权利(耕地承包权和宅基地使用权)的政策,虽然从资源上看可能会有一点浪费,但因为土地权利是农民的基本退路,是基本保障,通过留有一定资源冗余来为农民可能进城失败提供保障,就是极具政治智慧之举。中国之所以没有出现大规模城市贫民窟,以及中国在发展过程中保持了高度稳定,正是与保留农民退路的这个政治智慧有关的。宅基地是免费获得无偿使用的,本来就是保障性的,与耕地使用权、与经营性建设用地使用权是不同的权利,黄小虎先生借《国有土地使用权出让和转让暂行条例》来主张,必须同等制定其他土地使用权的转让法规,显然没有道理。

小结一下,在农村建设用地入市上面,黄小虎误会了农地非农使用形成的集体经营性建设用地与集体经营性建设用地入市的差异,他试图将解决历史遗留问题的集体经营性建设用地入市尝试当作宪法制度,他以为,只要允许农村建设用地入市,就可以为农民带来巨大的土地财产性收入,而不懂得,农村集体建设用地入市只可能让城郊近郊农民暴富,而绝大多数农民什么也得不到。因此,黄小虎先生所讲的让农民分享土地增值收益,就不是让全体农民分享,而只是让极少数特权农民成为一夜暴富的土地食利者阶层。

三 现行土地制度具有国际先进性

黄小虎先生写道:“去年,我曾看望原国家土地管理局的首任局长王先进同志,老领导80多岁了,仍然十分关心土地管理事业,他说:‘现在社会上产生了那么多暴发户,都和土地有关。当年我们搞土地制度改革,可不是为了这个呀!为什么会是这样?我实在想不通。’痛切之情,溢于言表。”

黄小虎先生说:“在正常的市场经济秩序中,在平均利润率规律作用下,产业均衡发展。我国目前情况与此相距甚远,最突出的是房地产业的利润高得离谱,导致全社会的资金、资源向这个行业过度倾斜,严重阻碍了实体经济的健康发展。房地产业的所谓利润,几乎全部来源于土地增值收益。贺雪峰同志的文章数次强调,‘中国已经消灭了土地私有制,依附在土地上面的土地剥削阶级和土地食利阶层已经被消灭掉了’。这个判

断,放在几十年前是正确的,今天还这样说,可能就不正确了。在开发商这个总称谓下,有资本所有人即老板,有打工仔包括职业经理人和一般从业人员。打工仔们收入再高,也还是工薪阶层。而背后的老板们,可以在球场、会所、饭局等各种场合,轻轻松松赚大钱。说他们是新生的土地食利阶层,应该并不为过。奇怪的是,却几乎没有人对他们讲‘涨价归公’,这对农民来说实在是太不公了。”

我感觉,黄小虎先生存在两重误会,一重误会是对涨价归公的误会,一重误会是对老领导的话的误会。

当前中国房地产存在问题,房地产商暴富,与地方官员勾结在一起,成为众矢之的,黄小虎先生对房地产老板进行批评,我是同意的,“说他们是新生的土地食利阶层,应该并不为过”。不过,我们一定要弄清楚两种不同的土地“涨价”,一种是由农地变为建设用地的涨价,一种是建设用地使用权流通过程中的涨价。开发商通过招拍挂获得城市建设用地使用权,然后在土地上开发房地产,并赚取利益,只要他们行为合法,缴纳应该缴纳的税费,他们赚取的利润就是合法的利润。因为城市建设用地使用权是通过公开的招拍挂程序获得的,他们建造的商品房也是通过市场销售出去的,这些房地产商赚取利润就是正常的市场行为,最近十多年,房价持续上涨也并非是个别房地产商所可以主导的,而往往与政府行为以及经济发展的特定阶段有关。在一个时候,房地产商不仅获得了正常利润,而且因为房价上涨获得了超级利润,这应当算作正常的市场经营行为。他们有获得超级利润的时候,也有亏本的时候,房地产商破产跳楼的事情也不是只发生了一两件。这几天不是有报道说,房地产巨头万达的信用评级被降了么。这个意义上,市场上的地价房价涨落,属于正常的市场现象,当然不存在“涨价”“跌价”归谁的问题。

农地非农使用所产生的涨价则完全不同。一方面,中国实行土地用途管制,为了节约土地,国家实行偏紧的城市建设用地指标供给,这样,随着经济发展,城市扩张,城市土地价值远高于农地,农地经过征收变成城市建设用地就会产生涨价,这个涨价,在中国,主要是通过土地财政的形式掌握在地方政府手中,且主要是用于城市基础设施建设,因此是“涨价归公”的。当然,农地非农使用的增值收益也有相当一部分用于补偿农民,安置农民,不让农民吃亏。

现在的问题是,因为种种原因,包括黄小虎先

生在内的各种因素的推动,当前征地过程中开始出现了黄小虎先生所说的“现在很多地方征地补偿费奇高”,通过征地拆迁,农民一夜暴富的情况已有相当普遍性。北京郊区农民通过征地拆迁暴富,据说买走了北京市一半以上的豪车。几乎每个一线、二线城市的城中村改造都可以造出数量巨大的千万富翁甚至亿万富翁。珠三角核心区农民家庭主要收入来自村社集体租金分红和住房出租租金收入,农民一户拥有数千平方米住房的情况相当普遍。因为有租金收入,珠三角核心区的农民不愿再参加劳动,越来越成为纯粹的土地食利者。并且由于珠三角农地非农使用形成的集体建设用地数量庞大,利益巨大,而在土地上形成了强大的既得利益,这种既得利益甚至开始“土围子”化。深圳30万原住民,户均房产也达上千平方米,资产价值以千万元计。这些农民既未投入劳动,又未承担风险,仅仅因为具有对接世界产业转移的区位优势而暴富,而成为食利者,与当时国家土地制度不完善有关系。这些历史遗留问题要慢慢解决,而不应当进一步放大。

王先进局长所担忧的暴发户,我想除了房地产开发商以外,更多是指征地拆迁一夜暴富、城中村改造一夜暴富以及以珠三角地区为代表的农民食利化的问题。本来中国已经消灭了土地私有制和附着在土地上的剥削阶级与食利者,现在却因为土地制度具体实践中的种种不完善,包括黄小虎先生所列举“北京城乡结合部的集体建设用地和农民宅基地市场”上,农民集体或农户所建大量小产权房,当时政策未能严格执行,留下后遗

症,这些问题当然会让王先进局长忧虑。没有无缘无故的财富,一些人不劳而获地暴富,就一定有地方在失血。

更糟糕的问题在于,学界与政策部门不仅不重点解决这些历史遗留问题,反而试图借这些历史遗留问题来冲垮现行中国土地制度,其中最糟糕的方案是所谓“缩小居地范围,建立城乡统一的建设用地市场,允许集体建设用地入市”。按这个方案,正处于快速城市化时期的中国城市化进程中,土地城市化所产生的农地非农使用增值收益,就主要归特定的城市近郊农民占用了,这些近郊农民因此一夜暴富,形成为土地食利者阶层,城市土地财政收入来源枯竭,快速城市化进程中,城市基础设施建设无法跟上城市规模的扩大,现行土地制度下凭借土地财政实现的城市化扩大与基础设施建设良性循环的机制,也就不再有效了。而占农民总数95%的最为广大的非城市近郊农民,不仅无法享受到农地非农使用的增值收益,而且他们也更难享受到进城时较好的城市基础设施服务。

黄小虎先生主张的土地制度改革的后果就是让5%的城市近郊农民暴富。他们暴富的代价是中国城市化变得艰难。

我想,这未必是黄小虎先生所要的结果。

我以为,现行中国土地制度是世界上最先进的土地制度,在进行土地管理法修订时,一定要保留现行土地制度的合理部分,尤其对征地制度的改动要慎之又慎,对集体经营性建设用地入市规定要慎之又慎。

Why Is China's Land System the Most Advanced in the World: A Response to Mr. Huang Xiaohu

HE Xue-feng

(Department of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The reform of China's rural land system is on the way. There are two opinions about the current rural land system and its reform in the academic circle. One thinks that it is overall reasonable, so it is unnecessary to reform it, but to improve it; the other holds that it has serious disadvantages, and the fundamental issue lies in that it harms the peasant's land-related interests, which calls for an urgently thorough reform. This paper reapplies the debate. Mr. Huang Xiaohu is a representative of the latter idea, who points out the primary disadvantage of the current land system does not allow the peasants to enjoy the land increment profit. In contrast, this paper supports the former opinion, and believes that the current rural land system is overall reasonable for it not only provides institutional bonus for the modernization of China, but also guarantees the peasant's interests.

Key words: land system; land requisition system; rural construction land; land increment profit

(责任校对 王小飞)