

中国农村土地制度改革的历史进程、理论逻辑与未来路径

石宝峰 王瑞琪

摘要: 土地制度是农村的根本制度,新形势下深化农业农村改革,主线仍旧是处理好农民和土地的关系。依循这一主线,中国农村土地制度由改革开放前的“权利集中期”逐步演变至改革开放后的“权利分离与分置期”,农村土地制度改革的历史进程是渐进还权于民的过程。新时代推进农村土地制度改革,需要正确理解满足农民需求是逻辑起点、土地功能拓展是逻辑目标、以强化土地权能为根本依循和以拓展土地功能为直接导向是逻辑线路等几个方面。基于此,结合当前农村土地制度改革面临的土地产权关系盘根错节、土地利用供需多维错配、土地价值显化过度偏移的实践挑战,应选择深化拓展土地权能内涵、合理统筹土地利用规划、科学把控土地制度关系等改革路径,以期新一轮深化农村土地制度改革奠定坚实基础。

关键词: 农村土地制度改革;历史进程;理论逻辑;路径选择

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)10-0039-09

土地是农业之本、农民之根,土地制度是一个国家最为重要的生产关系安排,是一切制度中最为基础的制度^[1]。2023年7月,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二次会议,审议通过《深化农村改革实施方案》,强调解决“三农”面临的各种深层次问题,归根结底要靠深化改革,而新形势下深化农村改革的主线依旧是处理好农民和土地的关系^[2]。2023年是我国农村改革45周年,也是全面贯彻党的二十大精神开局之年,更是加快建设农业强国的起步之年。站在新的时代起点,立足国情农情民情,构建适应时代发展又具有中国特色的农村土地制度,是深化农村改革的关键一步,是未来很长一段时期发展和工作的重点。由此可见,农村土地制度改革仍将是学界研究的热点问题,这既是理论研究深化发展的必然和趋势,也是深化改革实践的现实需求和应有之义^[3]。

目前,学界关于中国农村土地制度改革的相关研究,主要涵盖了理论渊源^[4]与重大意义^[5-6]、历史变迁^[7-10]与国际比较^[1]、内涵阐释与问题表征^[11]、改革进展与实际成效^[12]、经验启示与演变逻辑^[13-23]、未来思考与治理路径^[9-10]等多个方面。整体而言,现有研究已颇为丰富,但仍在两方面留有探讨空间:一是针对不同时期农村土地制度特征与理论创新的剖析相对缺乏。虽然现有文献系统梳理了中国共产党百年、新中国70年、改革开放40年、党的十八大以来农村土地制度改革的历史变迁,但大多停留在对以往相关政策内容的罗列与总结,鲜有对“家庭承包制”“农地三权分置”等重大举措进行深度挖掘与细致解析者。二是针对农村土地制度改革理论逻辑的探寻较为分散,缺乏统一的分析框架。虽然现有文献基于农民土地权益、农民和土地关系、乡村振兴、县域城乡融合发展等不同视角,

收稿日期: 2023-08-07

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“重大突发公共卫生事件对农业稳产保供、农民就业增收的影响机制及应对策略”(72273070)。

作者简介: 石宝峰,男,西北农林科技大学经济管理学院教授、博士生导师(陕西杨凌 712100)。王瑞琪,女,西北农林科技大学信用大数据应用研究中心研究助理(陕西杨凌 712100)。

对农村土地制度改革理论逻辑进行提炼,得出了改革以农民土地产权为核心、以渐进还权于民为过程、以公平与效率为目标、以土地要素城乡交换流动为主线等诸多结论,并通过对宅基地改革的深入探寻,进一步明确了价值发现与价值实现的理论逻辑,但上述研究大多是就某一视角、某一内核制度的单独阐述,鲜有将农民产权实现、土地价值显化、公平效率抉择等不同思路串联起来进行细致分析者,缺乏统一框架下针对农村土地制度改革的综合探讨。

鉴于此,本文在系统梳理百年来中国农村土地制度改革历史进程的基础上,细究农民产权实现、土地价值显化、公平效率抉择等不同思路的内在联系,依循“处理好农民和土地关系”这一主线将其相互串联,构建深化农村土地制度改革的统一分析框架,深入剖析改革的理论逻辑,并结合新时代改革的实践挑战,提出未来深化农村土地制度改革的路径选择,以期对新时期重塑农村人地关系、推动城乡融合发展、实现乡村振兴产生重要意义。

一、农村土地制度改革的历史进程

系统梳理并深入探究制度变迁的历史脉络,有助于提炼制度改革的内在理论逻辑,以便在未来改革中获取更好的制度红利。中国共产党成立以来,我国农村土地制度先后经历了土地改革、农业合作化、“两权分离”和“三权分置”等多次重大变革,对不同时期的农业农村发展产生了深远影响。结合重大变革的关键时点,依据农民土地权益的保护重点,可将中国农村土地制度改革初步划分为改革开放前的“权利集中期”与改革开放后的“权利分离与分置期”。

(一) 改革开放前的“权利集中期”

这一时期,具体包含“消灭封建土地所有制,实现‘耕地农有’”的土地改革时期与“设立农村土地集体所有制,扩大再生产”的农业合作化时期。

1. 土地改革时期(1921—1951年)

该时期历经国民革命和土地革命、全面抗日战争和解放战争等发展阶段,逐步推行“耕地农有”的土地政策,顺利完成土地所有制改革,实现了土地从“封建地主所有”到“农民个体所有”的转变。同时,为了鼓励农民积极参加土地革命,满足农民群众获取土地的迫切要求,土地交易由禁止转为允许。“耕地农有”理论的萌发和贯彻,旨在响应农民群众获得土地的强烈意愿,赋予农民土地所有权,让其成

为土地的主人;而农民土地所有制的确立和推行,进一步使农民获得了土地的完整产权、拥有完备的土地权能,即土地的所有权、自由使用和处分权、剩余价值所有权和收益权等一系列权能都集中掌握在农民自己手中。

2. 农业合作化时期(1952—1955年)

该时期历经农业互助组、合作社及人民公社等发展阶段,推行“互助合作、集中统一”的土地政策,随之萌生的“合作社公有”理论加速指引土地所有权走向集体化,最终形成了“三级所有、队为基础”的传统农村土地集体化体制,奠定了农村土地集体所有的主基调。在巩固“消灭封建土地所有制”这一阶段性成果的基础上,实现了土地从“农民个体所有”到“农民集体所有”的转变,尽管使用权和所有权先后从单一农户剥离至集体集中,产权发生短暂分离,但很快在农民集体层面完成合一,农民作为土地主人的根本性质并未改变。

总的来说,改革开放前的“权利集中期”,通过土地改革,借由土地分配的方式,落实农民所有权;通过农业集体经济,借由生产资料公有化的趋势,形成农民集体所有制,土地的产权性质从“耕地农有”转变为“合作社公有”。以人民公社为载体的“三级所有,队为基础”的集体所有制,旨在从源头上规避分散经营耕种的随意性和非科学性,但这种“政社合一”体制片面强调“一大二公”和“一平二调”的目标设定与土地“集体所有、统一经营”的单一产权安排,在监督管理不到位、分配方式无差别的现实情况下,直接造成了农民努力与所获报酬的不一致,最终使得农业生产陷入发展困境。

(二) 改革开放后的“权利分离与分置期”

这一时期,具体包含以确立家庭联产承包责任制为标志的“两权分离”时期和延续至今的“三权分置”时期,前者又可进一步细分为土地承包经营权的“剥离”“流转”和“保障”三个阶段。

1. “两权分离”时期(1978—2012年)

该时期历经土地承包经营权的“剥离”“流转”和“保障”三个发展阶段,满足农民对土地直接经营收益以及流转处分和承包权益保障的需求,促成产权安排由集体所有、统一经营的单一形式向农村土地集体所有权、农户承包经营权“两权分离”模式的转变,实现经营制度从人民公社“三级所有、队为基础”向家庭经营“包产到户、包干到户”的优化。至此,家庭经营体制成功登上历史舞台,并逐步得以明晰化、法律化与规范化。

家庭联产承包责任制,是农民以家庭为单位作为相对独立的农业生产经营者,承包经营集体的土地,并按合同规定率先上缴部分生产经营收入,以便完成国家任务与履行集体义务的农业生产责任制形式,其兼具“一个前提”“两种权利”“双层经营”“三方主体”的制度特征。即通过坚持土地集体所有的前提,形成集体所有权对承包经营权的潜在约束;通过重构土地权利结构的方式,实现土地所有权与使用权的明确分离;通过签订国家、集体与农户之间的合约协议,明确各方的权利与义务,构建“交足国家,留够集体,剩余归自己”的利益分配结构和“有统有分、统分结合”的双层经营体制。

值得注意的是,家庭承包经营制,是中国农民在汲取人民公社的经验教训后,自发创造的一场自下而上的诱致性土地产权制度改革,开创了新型集体所有制的理论先河。即较之传统的集体所有制,其将集体土地产权视作一种可以分割的权利束,在分离所有权与使用权的基础上,通过调整产权配置的方式,维持与现实需求的最佳适配,以求最大限度激发主体活力,高效发挥土地的生产功能。在此制度下,身为集体组织合法成员的农民,成为从事商品生产经营活动的实际主体,不再是一个经营层次而是一个个体经济单位^[18],平等地享有集体所有土地的各项权利,实现自身收益与土地使用效率的直接挂钩,其生产积极性得到极大的发挥。

2.“三权分置”时期(2013年至今)

该时期先是通过剥离、流转与保障等一系列操作,实现农村土地经营权的有效放活,赋予经营主体更多的自主性,实行土地所有权、承包权、经营权的分置并行。紧接着,考虑农村土地属性和用途的差异,探索不同土地专属的三权分置模式,设定有别于农地的宅基地“所有权、使用权、资格权”分置制度,并全面推进农村土地制度改革三项试点任务^[10]。但随着新型农业经营主体不断发展壮大,其对大规模农地流转的需求日益强烈,农地租金逐步攀升,加之其他生产成本本就较高,租地种粮带来的经济回报严重折损,种粮大户规模种植的经营意愿惨遭打击,促使其缩减种粮规模,甚至转而选择更高收益的经济作物予以替代,进而催生出规模化流转农地的“非粮化”倾向^[8]。鉴于此,中国共产党在扩权赋能的基础上,寻求产权的持续稳固,在肯定农地市场化配置的同时,落实政府的监督管理职能,完善与之相适配的服务机制。

值得注意的是,农地与宅基地的三权分置制度,

其所含的权利束虽有差异,但三权分置的本质并未改变。就农地三权分置制度来说,其是工业化、城镇化、农业现代化并联式发展的时代产物,是解决农业人口快速流动、大量转移引发的农民老龄化、农村空心化、农业兼业化问题,应对农村土地产权归属主体与实际使用主体不一致现状,顺应农村土地承包权和经营权明显分离趋势的根本手段。农地三权分置兼具落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的制度特征,即通过强化农村土地集体所有权、稳定农村土地承包关系、放活农村土地经营权等系列操作,建立集体所有权、农户承包权与耕作者经营权三权“层层派生、相互牵制”的关系,最大限度实现农民集体、承包农户、经营主体等多方主体土地权益的兼顾与维护。

总的来说,改革开放后的“权利分离与分置期”,先后经历了土地使用权与土地经营权的扩展与下放,赋予了农业从业者更多的土地财产权利,充分调动了农业生产积极性。同时,注重发展多种形式的适度规模经营,加快新型农业经营体系的建立,极大地提高了农业生产效率,推动了现代农业发展。然而,随着社会基本矛盾发生变化、农业经营主体发展壮大、第二轮土地承包即将到期、耕地“非农化”与“非粮化”倾向显现、农地市场化配置波动频发,农村土地制度改革将面临新的挑战并亟须作出新的调整。

二、农村土地制度改革的理论逻辑

现有关于农村土地制度改革理论逻辑的研究,主要包括农民产权实现、土地价值显化、公平效率抉择等不同思路,但大多仍是基于某一视角,针对某一内核制度的单独阐述,亟须探寻一条贯穿农村土地制度改革整个过程的主线,实现不同思路的有效衔接,构建统一的分析框架,完成对农村土地制度改革的综合探讨。怀揣这一目的,结合农村改革的政策环境与现实要求,笔者在《深化农村改革实施方案》中找到了确切答案,即“新形势下深化农村改革,必须继续把住‘处理好农民和土地关系’这条主线”。因此,本文依循这条基本线路,分别从农民和土地两个视角出发,深入总结农村土地制度改革的历史进程,挖掘改革的逻辑起点,明确改革的逻辑目标,厘清改革的逻辑路线,构建以农民和土地关系为根本桥梁的农村土地制度改革统一框架(见图1),以落实对改革理论逻辑的全面解读与深刻剖析。

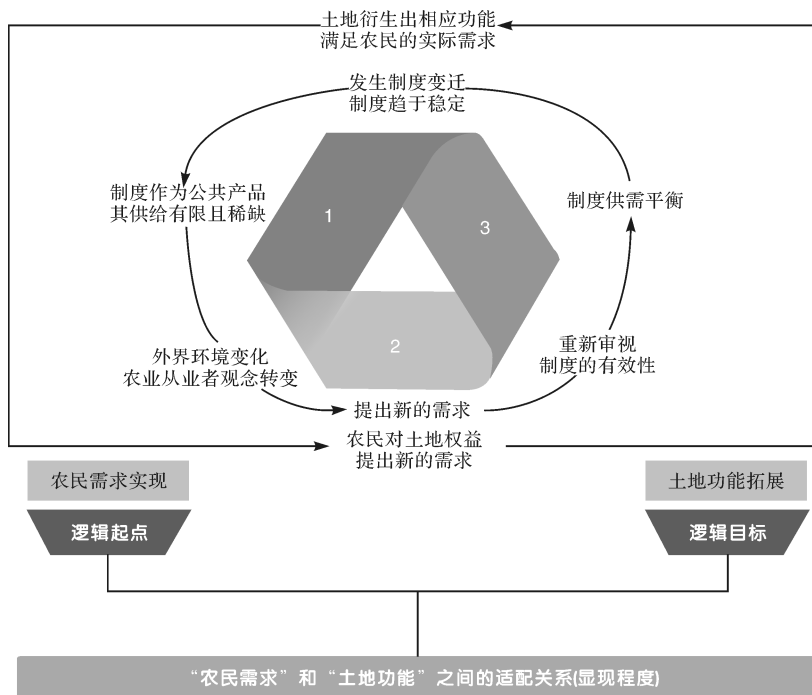


图1 中国农村土地制度改革的分析框架

(一)逻辑起点和动力源泉:农民的需求,实质是对产权的追求

任何制度改革的逻辑起点,都是矛盾激化的结果,即原先采用的制度已难以满足当时社会经济的发展需求,力求以改革的方式冲破制度僵局,紧跟新的发展需求^[22]。从“农民端”出发,沿用舒尔茨在1968年提出的制度变迁“供需均衡”理论,纵观中国共产党百年土地制度的变迁史,可以发现,作为制度供给方的中央政府和制度直接需求方的农民(农业从业者),均在农村土地制度改革的历史长河中扮演着重要角色。简单来说,农民需求会在不同时期发生变化,导致制度供给与需求出现失衡,诱发农村土地在分配、使用、管理等方面产生冲突,为解决问题中央政府需要不断完善已有制度,并出台新的制度,进而实现制度均衡。例如,中华人民共和国成立初期,农民惨遭“三座大山”的压迫与剥削,“耕者有其田”的需求愈发强烈,政府通过土地所有制改革,优化土地分配方式,改变阶级阶层关系,实现了农民对于土地权益和经济利益的现实诉求。正是处于需求端的广大农民,其对于自身产权的不懈追求,加之党中央的正确领导和精准布局,才使得农村土地制度改革在不同时期都能呈现出源源不断的动力。

总的来说,农村土地制度变迁是在坚持化解人地矛盾、处理好农民和土地关系的基本路线下,在城乡融合、乡村振兴、农业强国、农业现代化高质量发展等现实推力下,中央政府不断革新制度体系以求

最大限度满足农民现实需求的过程。换句话说,农村土地制度改革的逻辑起点和动力源泉,正是源自于不同时期农民的迫切需求,实质是农民对产权的强烈追求。

1.土地改革和农业合作化时期实现农民对土地所有权的诉求

土地改革时期,通过土地分配,逐步将土地从封建地主所有转变为农民个体所有。农业合作化时期,为了打破土地私有制下分散、低效、无序的农业生产困境,土地所有权由农民私有上升为农民集体所有。农民虽在个体层面丧失了一切土地权利,但转而以组织成员的身份、以集体所有的方式延续了对土地所有权的把控,本质上土地所有权仍然归属于农民,且相较于先前的封建地主所有,毫无疑问是农民对土地所有权的成功追诉。

2.家庭联产承包责任制实现农民对土地直接收益权的诉求

农业合作化时期,生产资料不断公有化,先后发生了土地使用权和所有权由单一农户所有到集体集中持有的转变。在互助组与初级合作社时期,土地使用权从单一农户剥离后被集中,农民拥有所有权,分离出的使用权由合作社统一使用;而在高级合作社与人民公社时期,所有权也紧随其后归于集体所有,致使农民在个体层面从土地产权关系中退出,农民收益也在个体层面与土地产权收益失去联系,农民作为纯粹的劳动个体,其不再享有排他的剩余价

值控制权和处分权的现实利益分配结果^[18]。为此,农民不断突破集体化路径,创建家庭联产承包责任制,即在确保土地所有权仍旧属于集体的前提下,赋予农民农地使用权和适当收益权,实现了农户收益与土地使用效率的直接衔接。

3. 三权分置制度实现农业从业者对土地经营权的诉求

随着工业化、城镇化、农业现代化的不断推进,农业人口加速流动并发生大量转移,新型职业农民和企业家加入农业从业者行列,土地产权的使用权主体与实际使用权主体产生错位,致使农村土地承包权和经营权相互分离,原有对农地承包经营权的笼统描述、对农地流转所涉农户产权的模糊界定,已无法应对错位和分离的局面,“两权分离”制度也难以满足农业从业者对土地经营权的渴望,亟须剥离土地经营权。“三权分置”制度顺势而生,通过落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权,实现了农业从业者对土地经营权的诉求。

(二) 逻辑目标:农村土地的功能拓展、价值显化

逻辑目标是指在思考、推理或实施中所设定的,用于引导、衡量和评估正确性、合理性及有效性的目标,是确保整个过程合乎逻辑且合理的重要依据,并与逻辑起点有着因果对应关系^[22]。农村土地制度改革的整个经过,简单来说,就是中央政府不断革新制度体系以求最大限度满足农民现实需求的过程,代入逻辑目标的内涵,可以发现,农村土地制度改革的逻辑目标旨在以一种更加具体、更易理解、更好把握的方式,去准确识别并清晰表征“农民需求”的实现情况。

锚定“深化农村改革需把牢农民和土地关系”这一基本线路,就不难明确农村土地制度改革的逻辑目标。从“土地端”出发,沿用马克思主义土地理论的思想精髓,结合土地的劳动属性,农民和土地的关系有了更为具象的表达,即“土地对于人类而言既是劳动的前提,又是劳动的载体”。换言之,土地既是人类进行实践活动的前提条件,又会因为人类劳动创造出满足人类需要的价值进而成为人类社会赖以生存和发展的物质基础^[13]。依仗这一结论,不难发现,农民和土地的关系,实则是农民需求和土地功能(价值)之间的适配关系(显现程度),而处理好两者关系,实则是看土地能否及时衍生出与不同时期农民需求相匹配(或能够切实满足农民需求)的功能,即土地功能是农民需求的一种更加具体、更

易理解、更好把握的识别与表征方式。因此,农村土地制度改革的落脚点(逻辑目标)就需要聚焦土地功能,归根结底就是农村土地的功能拓展与价值显化。

1. 满足农民温饱需要的土地生产功能

改革开放前夕,在“大跃进”、人民公社运动的影响下,粮食供给严重不足,农村生产力滑至低谷,农民饱受生存之苦,亟须充分发挥土地的生产功能,提升粮食产量,扩大农产品供给。基于此,国家推行没收剥削阶级土地、平分给贫苦农民的土地政策,接连打破封建地主因享有土地而对农民实施残酷剥削的现实束缚,构建符合中国国情的农村土地集体所有制,致使土地所有权从封建地主手中正式移交至广大农民群众手中,救民于水火,让农民真正成为土地的主人,调动农民生产积极性,扩大农业再生产,以满足农民吃饱穿暖的现实需要。

2. 满足农民增收需要的土地经济功能

伴随改革开放带来的新思想、新理论,农民观念开始发生变化,当其不再为生存所困扰、不再饱受吃穿之苦之时,农业生产率提高、农业收入增加成为其考虑的头等大事,亟须充分发挥土地的经济功能。基于此,国家逐步放宽土地政策,开始积极探索土地流转形式,通过引入市场化手段,推动农村土地的有效利用和价值提升,以满足农民“发家致富”的现实需要。

3. 满足城乡融合需要的土地要素支撑功能与社会保障功能

伴随新时代社会主要矛盾的转变,发展的不平衡不充分已严重阻碍人民日益增长的美好生活需要的满足,且在乡村表现得尤为突出。面对城乡不平衡发展的一次次冲击,农村劳动力加速流动并大量转移,致使在农村方面,农地废弃化、乡镇空壳化、农村产业凋敝化等现象愈发严重;反观城镇方面,城市建设用地需求持续攀升。城乡发展的严重失衡迫使农村土地发挥出其强有力的要素支撑功能。值得注意的是,尽管大批农民进城务工,但仍有部分农民选择留在农村“以土为生”,农村土地依旧是其维持基本生存权益的首要来源,而且由原先单一的“农业基本生产资料”演变为兼顾“农民家庭社会保障的重要载体”,土地的社会保障功能予以显现。

基于此,国家在用地计划管控和占补平衡约束的现实下,通过置换农村土地在城市修建各种工业园区等方式^[10],充分发挥土地的要素支撑功能,促使要素的优化配置。与此同时,在征用农村集体土

地的实践过程中,通过合理分配、科学调节土地征收、出让增值效益等方式,切实保障失地农民的长远生计与合法权益,最大限度减缓农村土地的社会保障压力,有效应对农村土地承载社会保障功能的延续问题,以满足城乡平衡发展的现实需要。

4. 满足可持续发展需要的土地生态功能

党的十八大以来,绿色发展理念深入人心,生态环境保护更是被提升到治国理政的高度,尽管我国耕地面积总量未有较大起伏,但耕地负载却逐年增加。根据《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》,全国新增建设用地占用耕地年均约480万亩^①,被占用耕地的土壤耕作层资源浪费严重,虽有耕地占补平衡,但近10年来耕地净减少约756万公顷^②,且补充耕地质量不高,亟须充分发挥土地的生态功能。

基于此,国家大力推行“高标准、严要求、重成效”的耕地保护制度与节约用地制度,全面构建耕地保护、提质、修复的长效机制,确保耕地的“质”与“量”,并通过流转农地、整治农田、整理复垦闲置宅基地等方式,实现乡村生态环境和农民居住环境的

同步改善。

值得注意的是,农村土地功能拓展的重中之重是实现土地价值的显化^[10],即“新功能”的诠释并不排斥“旧功能”的发挥,且同一功能会随着社会发展 and 时代进步产生更高标准并被赋予新的内涵。具体来说,土地经济功能的发挥并不会消磨其原有的生产功能,同时,土地生产功能为了得到更好的施展将会进行变革,从改革开放之初对基本生活资料粮食的生产,转变为新时期在确保国家粮食安全的基础上,对具备更高品质、符合人民美好生活需要的多样化农产品的生产。总而言之,农村土地持久稳定的价值显化,才是土地功能不断拓展的“最终靶向”。

(三) 逻辑线路:还权赋能和增功显值

逻辑线路是贯穿改革过程的核心思路或方法,是为实现逻辑目标而采取的一系列措施和策略,是推动改革的基本指引,决定改革结果与预期目标的偏离程度。结合农村土地制度改革的逻辑起点,聚焦逻辑目标,其逻辑线路可以归纳为以下两条(见图2)。

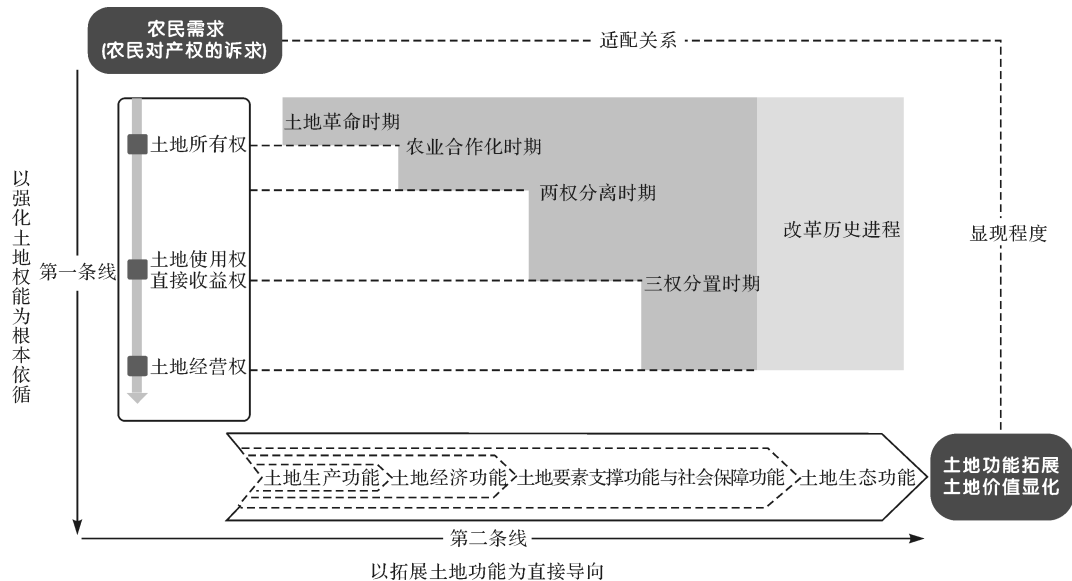


图2 中国农村土地制度改革的理论逻辑

1. 以强化土地权能为根本依循,兼顾多元主体诉求,积蓄改革动力

农民对土地权益的不懈追求,是农村土地制度改革的逻辑起点和动力源泉。在农村土地制度变迁整个历程中,农民土地权益从简单的“物”的分配关系发展到多层次、多权能的物权保障和经济利益体现^[18]。其中,农民所需产权种类逐步减少,权能内容有所增加,产权不断被强化,而产权结构由聚合向细分转变。只有明晰农民对土地权益的实际诉求,

顺应农业从业者不断强化自有产权的发展趋势,兼顾农户、新型职业农民、企业家、村集体、农业经营主体等多元主体的参与意愿和收益保障,才能为农村土地制度改革的成功开展和持续推进贡献源源不断的动力。

2. 以拓展土地功能为直接导向,把握人地关系变动,显化土地价值

农村土地功能的不断拓展与价值的逐步显化,是农村土地制度改革的逻辑目标。在农村土地制度

变迁的整个历程中,农民的现实诉求并非一成不变,为了充分适应不同时期动态变化的农民需求,农村土地相继迸发出生产功能、经济功能、要素支撑功能、社会保障功能和生态功能等五大功能。由于“新功能”的诠释不会排斥“旧功能”的发挥,不同功能之间并非相互干扰而是共同作用,且同一功能会随着社会发展和时代进步形成更高标准并产生新的内涵,农村土地功能将会愈发丰富多样,土地价值也会逐步清晰显现。

对于农民而言,农村土地已不再是原先单纯的生活资料,而是兼具生活资料、生产资料、财产资产和兜底保障等多重身份的重要集合体。只有准确发掘所处阶段与农民实际需求相适配的土地功能,清楚认知不同时期土地功能具备的多重内涵,进一步有针对性地采取系列措施,实现土地价值的最终显化,才能更好地发挥农村土地生产、经济、要素支撑、社会保障和生态文明等多项功能,逐步提升土地生产、生活、生态的综合效能,为社会经济发展创造更多财富。

三、农村土地制度改革的实践挑战

在厘清农村土地制度改革历史脉络,把握农村土地制度改革理论逻辑的基础上,锚定实践之需成为构建适应时代发展需要又兼具中国特色农村土地制度的关键一环。中国农村土地制度在实践中面临的各项挑战、遭遇的诸多阻碍,正是站在新的时代起点、立足国情农情民情,深化改革所需瞄准的直接靶向,是建好中国特色农村土地制度的实践诉求与现实导向。只有客观、精准、透彻认知农村土地制度改革的实践挑战,正确、直观、清晰把握改革方向并制定可行方案,才能真正做到制度优势的深度厚植与治理效能的充分释放。

(一) 土地产权关系盘根错节

深化农村土地制度改革,需要把牢改革的逻辑起点和动力源泉,加快构建“产权关系明晰化、产权权能完整化、产权保护平等化、产权管理法制化”的权利体系,确保“农民对于土地产权的切实需求”得到有效满足。简单来说,产权明晰实则是产权保护、变更和交易的地基,处理好各个权利主体与土地的关系,首要的就是针对不同主体,清楚界定其权利边界,明确划分其权利范围,以便更好地维护各方的合法权益。

然而,随着新一轮农村土地制度改革的深入推

进,农民依法享有的土地权益逐渐增多且日益细化,具体涉及土地承包经营权、宅基地使用权、被征地补偿安置权、集体收益分配权等诸多权利,而来源不同的权利在权能设置方面又将存有差异。在土地产权体系愈发庞大、土地产权关系错综复杂的现实情况下,分门别类建立产权明晰、职能完备、权利平等的土地权能体系,具有较大难度。与此同时,土地产权的不明晰又将造成土地流转的不顺畅,即在土地产权界定不清和保护不力的现实条件下,农民的土地流转意愿将大打折扣,最终导致拥有承包地所有权的农民集体陷入产权利用交易成本居高不下以及土地流转制度不健全的恶性循环,严重阻滞效率提升,拖慢改革进程。

(二) 土地利用供需多维错配

农村土地数量有限,而随着工业化、城镇化、农业现代化的并联式推进,农村土地需求愈发强烈,土地调配与利用需要同时兼顾城乡二元化下土地权利的均衡配置、产业振兴下设施用地与传统耕地的合理配置以及生态文明下环境保护与土地资源的高效配置等诸多标准,农村土地制度不得不面对叠加发展带来的巨大挑战。然而,由于政策目标的差异,加上产业结构、土地流转、政策法规、市场不完善等多方限制,土地利用冲突不断^[11],农村土地存在明显的供需错配。

(三) 土地价值显化过度偏移

纵观农村土地制定改革整个发展历程,农村土地先后发挥出生产功能、经济功能、要素支撑功能、社会保障功能和生态功能等五大功能,呈现出功能逐步拓展、价值不断显化的发展趋势。虽说新功能的诠释并不排斥旧功能的发挥,但受制于要素禀赋的忽视、底线思维的缺乏,土地价值往往会过度向新功能发生偏移,易引发旧功能危机。

以宅基地制度改革为例,不少试点地区将改革重心全压在宅基地产业价值和指标价值的显化上,最终导致宅基地居住价值和农业生产价值惨遭忽视。具体来说,这些地区多是以短期较大的优惠力度诱使农户作出退出宅基地的选择,以达到盘活宅基地用于产业发展的目的。对于农民而言,退出宅基地易如反掌且有补偿,但若是想要重新进入却难于登天,这种不对等的进退机制使得宅基地原有的居住价值和农业生产价值难以显现,一旦宅基地被盘活,那再度返还于农民手中的可能性将微乎其微。尤其当采用指标置换(与“三权分置”无直接关系,一旦退出没有重返余地)的方式时,农民易被短期

利益蒙蔽而忽视长远发展,最终后悔莫及。对于村庄而言,在现有土地规划“建设用地只减不增”的大趋势下,一旦村内闲置宅基地都被复垦、置换出去,那么这一村庄极有可能将再无新增建设用地,村内也无法审批新的宅基地,村民资格权将无法保障。除此之外,农村的未来发展空间也会在一定程度上随之缩减。

四、农村土地制度改革的未来路径

认清发展阶段,依循理论逻辑,聚焦实践挑战,构建中国农村土地制度改革的未来路径至少包含三层含义。

(一) 深化拓展农民土地产权的权能内涵,切实保障集体权益

纵观农村土地制度改革的历史进程,正是农民对土地产权的强烈渴望和不懈追求,才掀起了一次又一次的改革浪潮。百年来中国共产党领导下的农村土地制度变迁史,成功满足了不同时期农民对于土地所有权、直接经营收益权、承包经营权、流转处分权等土地产权的殷切需求,实则是在以农民土地产权为核心的农民利益实现史。鉴于此,新时代全面深化农村土地制度改革,仍要遵循历史上成功的改革逻辑,首先要不断强化农业从业者土地产权的各项职能,以求最大限度维护农业从业者的现实利益,确保其生产热情与改革意愿。当前农村土地制度架构下的土地产权体系愈发庞大,产权关系错综复杂,农民对产权的需求也更为细化,亟须深化拓展农民各项产权的权能内涵,高效完善兼顾权利来源、性质和用途的差异化权能设置^[6]。

具体来说,一是继续承包赋权,随着第二轮土地承包即将到期(主要集中在2027—2028年),亟须再度延长土地承包期30年,以求保障农村土地承包关系的持久稳定;二是保护流转权利,随着新型农业经营主体不断壮大,亟须规范土地流转,在经营主体通过签订流转合同、办理流转登记,成功获取土地经营权的同时,构建与之相适的法律保障体系,赋予其完备的流转处分权能(再流转、抵押、担保);三是落实征地补偿,随着征地范围依法明确、征地补偿机制逐渐完善,亟须在强化被征地农民就业培训服务的同时,健全矛盾纠纷化解机制,确保农民的合法权益(知情权、参与权、申诉权、监督权)在实践过程中得到应有保障;四是广开试点模式,随着宅基地和农村集体建设用地相关权能“界定模糊”“实践困难”“无法可依”等弊病初步显露,亟须积极开展试点模式,将其逐一击破并依法赋权,以此实现对农业从业者集体权益的根本保障。

法可依”等弊病初步显露,亟须积极开展试点模式,将其逐一击破并依法赋权,以此实现对农业从业者集体权益的根本保障。

(二) 合理统筹土地利用的全局规划,维持经济与生态平衡

针对城乡不平衡发展等诸多因素造成的农村土地供需明显失衡这一现实挑战,亟须在统筹规划现实全貌,明晰规划存续条件,准确把握制度环境、规划本质、规划迫切度、规划技术等潜在变化的基础上,对现行土地利用规划作出及时调整,使其在实现土地高效利用的同时,还能兼顾土地的绿色发展,确保高效利用与可持续发展双管齐下,进而维持经济与生态的动态平衡。

具体来说,一是切实加强广大人民群众对耕地保护的重视程度,保障耕地占补平衡的合理实施,守牢耕地保护红线;二是在强化监管的同时积极引入市场机制,引导社会资本有序参与土地管理,激发农村土地活力。

(三) 科学把控制度改革与制度延续的关系,确保制度体系协调统一

农村土地制度改革是一项长期且复杂的任务,其涵盖的具体制度又是相互联系、相互影响的,这种“牵一发而动全身”的制度体系,在未来改革中尤其要兼顾各个具体制度之间的内在联系,维持制度体系的内部协调。同时,把握好当前改革与制度延续的关系,即在农村土地制度的整体架构下去衡量、去思考、去协调各项制度改革,秉承审慎稳妥推进的改革态度,统筹政策的激励性与协调性,在综合考量的基础上再去平稳开展“完善农村土地承包经营制度”“革新农村宅基地制度”“构建农村集体经营性建设用地入市制度”等各项重点任务。

具体来说,一是完善农村土地承包经营制度,即落实集体所有权权能,强化承包用益物权权能,平等保护土地经营权权能;二是革新农村宅基地制度,即坚决遏制借改革之名打农民宅基地主意的行为,这是改革不得触碰的红线;严厉打击以进城落户为由诱导农民退出宅基地的行为,这是改革必须坚守的底线。在此基础上,稳步构建宅基地集体所有权行使机制、资格权保障机制、使用权分配机制、流转与退出机制,稳慎推进宅基地确权赋能;三是构建农村集体经营性建设用地入市制度,即坚持入市收益向集体和农民倾斜,落实“土地出让收益重点用于支持乡村振兴”的规定,坚持依法依规有序开展试点,健全监管条例、入市规则与入市土地利用的负面清

单,为入市活动提供行之有效的法律保障。

注释

①此数据来源于《关于印发〈全国农业可持续发展规划(2015—2030年)〉的通知》,中华人民共和国农业农村部网站,http://www.moa.gov.cn/ztlz/mywrfz/gzgh/201509/t20150914_4827900.htm,2015年9月14日。②此处数据由作者根据自然资源部门户网站(https://www.mnr.gov.cn/sj/tjgb/)历年《中国自然资源统计公报》和《中国国土资源公报》数据整理计算所得。

参考文献

- [1] 韩长赋.中国农村土地制度改革[J].农业经济问题,2019(1):4-16.
- [2] 金观平.深化改革补齐“三农”短板[N].经济日报,2023-07-17(1).
- [3] 袁莉.中国农村土地制度改革研究现状及热点问题:基于CiteSpace软件可视化分析[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022(6):231-240.
- [4] 郑品芳,李佑新.中国共产党百年农村土地政策制度改革研究[J].湖南大学学报(社会科学版),2021(2):9-16.
- [5] 刘守英.农村土地制度改革:从家庭联产承包责任制到三权分置[J].经济研究,2022(2):18-26.
- [6] 金文成.深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益[J].农业经济与管理,2022(6):23-25.
- [7] 俞明轩,谷雨佳,李睿哲.党的以人民为中心的土地政策:百年沿革与发展[J].管理世界,2021(4):24-35.
- [8] 张兰,冯淑怡.建党百年农村土地制度改革的基本历程与历史经验[J].农业经济问题,2021(12):4-15.
- [9] 罗玉辉.新中国成立70年农村土地制度改革的历史经验与未来思考[J].经济学家,2020(2):109-116.
- [10] 毕国华,杨庆媛,张晶渝,等.改革开放40年:中国农村土地制度

改革变迁与未来重点方向思考[J].中国土地科学,2018(10):1-7.

- [11] 刘元胜.新时代中国特色农村土地制度改革逻辑与治理路径研究[J].求是学刊,2020(2):77-84.
- [12] 严金明,蔡大伟,夏方舟.党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望[J].改革,2022(8):1-15.
- [13] 余永跃,丁钟.习近平关于农村土地制度改革重要论述的生成逻辑、丰富内涵和重要意义[J].江汉论坛,2023(7):14-21.
- [14] 曲福田,马贤磊,郭贯成.从政治秩序、经济发展到国家治理:百年土地政策的制度逻辑和基本经验[J].管理世界,2021(12):1-15.
- [15] 严金明,郭栋林,夏方舟.中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”[J].管理世界,2021(7):19-31.
- [16] 罗玉辉.中国共产党百年农村土地制度改革的“变”与“不变”[J].中州学刊,2021(8):9-16.
- [17] 贾国磊.中国农村土地制度改革的历程和经验:兼议承包地“三权分置”改革的关键环节[J].农村经济,2018(3):77-81.
- [18] 杨璐璐.农民土地权益何以从“分配”到“自主”?——中国共产党百年农村土地制度改革的探索与经验[J].经济问题,2022(6):1-8.
- [19] 连宏萍,魏文佳.农村土地制度改革驱动乡村振兴的理论逻辑与动力系统[J].重庆社会科学,2023(7):52-66.
- [20] 陈磊,姜海,田双清.县域城乡融合发展与农村土地制度改革:理论逻辑与实现路径[J].中国土地科学,2022(9):20-28.
- [21] 孙晓勇.宅基地改革:制度逻辑、价值发现与价值实现[J].管理世界,2023(1):116-127.
- [22] 陈美球,黄唱,张婷,等.中国农村宅基地制度改革:逻辑与路径[J].中国土地科学,2022(7):26-33.
- [23] 曲颂,仲鹭勃,郭君平.宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释[J].中国农村经济,2022(12):73-89.

The Historical Process, Theoretical Logic and Future Path of Chinese Rural Land System Reform

Shi Baofeng Wang Ruiqi

Abstract: The land system is the fundamental system of rural areas. In the new situation, the main line of deepening agricultural and rural reform is still to deal with the relationship between farmers and land. Following this main line, China's rural land system has gradually evolved from the “rights concentration period” before the reform and opening up to the “rights separation and distribution period” after the reform and opening up, and the historical process of rural land system reform is a gradual process of returning rights to the people. To promote the reform of rural land system in the new era, it is necessary to correctly understand that the logical starting point is to meet the needs of farmers, the logical goal is to expand land functions, and the logical line is to strengthen the fundamental compliance of land rights and expand land functions directly. Based on this, combined with the practical challenges faced by the current rural land system reform, such as the intertwined relationship of land property rights, multi-dimensional mismatch of land use supply and demand, and excessive deviation of land value, we should choose reform paths such as deepening and expanding the connotation of land rights, reasonably coordinating land use planning, and scientifically controlling the relationship between land systems, so as to lay a solid foundation for the new round of deepening rural land system reform.

Key words: rural land system reform; historical process; theoretical logic; path selection

责任编辑:澍文