

新土改如何盘活农村“沉睡的资本”

十八届三中全会明确提出要深化农村土地制度改革。在随后的一年中,有关农村土地制度的政策文件相继出台。为此,新华网 2015 年全国两会特别访谈特别请到了两位专家,聊一聊关于农村土地制度改革的话题,他们分别是农业部农村经济研究中心主任宋洪远和国务院发展研究中心农村经济研究部副部长刘守英先生。

深化农村土地制度和集体产权制度改革

主持人:2015 年的中央一号文件继续关注三农问题,并且提出要全面深化农村改革,引导土地经营权规范有序流转,创新土地流转和规模经营方式,推进农村集体产权制度改革,同时分类实施农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作。有人说,这次的农村土地改革是现状倒逼政策的结果,请问我们这次改革的必然性在哪里?

宋洪远:我想这次土地制度改革,特别是三中全会决定能够有一些突破,要说倒逼,它是实践倒逼的结果,也有实践发展的要求。

首先从实践来看,有些地方已经在探索主要的土地制度改革措施,我记得在 2005 年的时候,一号文件就写过,要探索集体非农业用地进入市场的推进办法。之后广东还专门出台了一个集体用地入市的管理条例。所以我觉得,首先还是实践倒逼的结果,实践有要求,也做了探索。

刘守英:十八届三中全会对整个土地制度改革进行了全面的部署,跟其他改革很不一样的是,土地制度改革的现实中面临的问题可能更加紧迫。我觉得最主要的一点就是整个农村土地制度面临的人地关系发生非常重大的变化。现在两亿多人进到城市,使原有农村人地制度的安排,基于原来人口不动时的土地制度安排发生很大变化。

二是原来征地、集体建设用地等方面的土地权利也是在原有不动的情况下,安排的这些土地制度。所以大量的人动了以后,城镇化进程加快以后,土地的权利实际上在不断简化。面临土地权利价值提高后,社会的矛盾也在不断增加。

所以整个三中全会中重点的几项改革中,一是人地关系调整后,农村土地制度怎么改;二是城镇化进程加快后,国有土地和集体土地权利怎么平等;三是原来靠原有征地制度推进快速城镇化的制度安排,在快速结构变革的过程中都发生非常大的变化。

主持人:那改革需要走哪几步?

宋洪远:从步骤安排来讲,首先是领域上,抓住了几块重要的地域,比如承包地主要是农业用地,征地主要是建设用地,同时在农村建设用地和农地里面有一些在特性上还有居中特点的,比如宅基地,用途上是建设用地,但是管理上和城市建设用地还不一样,集体建设用地也是不一样。所以这次改革在领域内容上既关注了农业用地又关注了建设用地。

刘守英:这次土地改革从部署来讲是全方位的,主要是针对现实中已经出现的这些问题,法律和政策跟现实不适应的部分。十八届三中全会是一个总体的设计,所以从部署来讲第一个就涉及到农地的承包经营权制度的改革,这就为整个农业现代化,农业发展方式转变做了土地制度的基本安排。

二是国有土地和集体土地权利的平等问题,我们提出集体经营性用地和国有土地同地同权。为什么提出这个呢?也是我们原有的这套土地制度安排里面最突出的一点,就是国有土地的权利赋权是非常充分的,可以抵押、使用、转让,但是集体的建设用地按土地管理法规定仅限于农民自用。所以这两个权利的不平等也限制了农村本身用农村建设用地发展。

三是宅基地制度。这部分是中国非常特殊的土地制度的安排。在整个集体化的进程中形成了两套特殊的土地制度,一个是农村的土地制度,另外一个就是宅基地制度。农地的承包经营权的制度一直在不断的改革,但是宅基地的制度安排是非常特殊的。十八届三中全会对这部分的改革也进行了部署。

另外就是征地制度的改革。征地制度的改革就牵扯到城镇化过程中怎么用地。过去农地转为建设用地都实行征收,保证整个城镇化能够低成本获得土地,但是现在看来代价越来越大,问题越来越大。

整个农转非的制度改革就牵扯到征地制度的改革,集体经营和国有土地同权的改革。还有比较特殊的就是宅基地制度的改革。这样加起来,整个土地制度改革是全方位的改革部署。

主持人:全方位的土地改革部署还需要慢慢试点和摸索,如何能在 960 万平方公里的国土中把每种情况都照顾到,确实要试点和摸索。土地在我们国家这样一个自古来的农业大国,对很多农民朋友而言是有非常深厚的情感的,他们对这块特别看重,而且这也是他们的衣食父母,我们在改革中也要慢慢探索。试点中分了几个部分,第一部分就是土地征收问题,征地后大家最关心的就是农民的生产资料,土地没有了,他们进城就业更户口的政策会不会有倾斜?



刘守英:征地制度的改革实际上核心是几个问题,一是农民的生计问题,农民的土地征收过来搞建设,面临的最大问题一是按原用途对农民进行补偿,这个补偿总体来看是偏低的。所以未来整个征地制度改革按什么原则来进行征地,原来是按农地的原用途进行征地,但农地变成城市用地以后两者差距太大,如何让被征地农民分享一部分土地征收的好处,这应该是征地制度改革的基本出发点。

主持人:那在这个出发点之上有没有具体的政策?

刘守英:一个是未来补偿的原则,原来按原用途补偿,这对农民来讲显然是极其不公平的。征地的过程中,一是原来城市拿得太多,必须要切除一定比例给农村,这是一个基本原则。城市和农村之间,原来 60%以上的钱都是用在城市建设上,这里面应该有一部分拿出来给农村。二是被征地农民原来是按农业用途进行补偿,未来应该考虑到这个地方的区位用途。就是不同地区土地的价值的区位,价值是不同的。

三是农民的社保问题。征农民的地等于把他的命根子拿掉了。要给被征地农民建设全方位社保体系,这就保证给农民建设了一个基本的社会安全网,也避免农民失地后出现很大问题。四是未来试点过程中,把农民的地征走以后再给农民留一部分的留用地。农民大部分的地被政府征走后,可以另作发展,可以长期分享收益,减少矛盾,增加农民的收益。

宋洪远:过去土地征收过程中把集体用地变成国有,把农业用途变成非农用途,要补偿。这“两变一补”的过程就会发现问题,比如由于把集体所有土地变成国有,在权益上就出现不平等,在利益上损害了集体所有制权益。二是把农业用地变成非农农业用地,按农业用地的资产价值、地上附着物补偿,现在是建设用地了,完全不是一回事了。比如你流转这个土地的时候是种水稻,而实际你种了樱桃以后价值完全不一样了。第三个就是补偿,补偿关键是增值收益怎么分配,国家、集体和个人的比例是什么关系。所以这次我们专门提到一句话“要提高个人收入的比例”。

主持人:我们再看第二个内容,农村经营性用地的入市的途径是什么?

刘守英:集体经营性建设用地是说建设用地分两部分,一部分是国有的,一部分是集体的。但是集体经营性建设用地在原来的法律和文件中找不出来。这是十八届三中全会创造出来的词,主要是对现在的集体建设用地进行分类。

集体的建设用地分三类,一类是农民用集体的土地符合规划和用途管制后做企业,自办企业经营;二是整个农村地区公共和公益设施,路、村部、学校、公共设施、公益设施这些;三是农民的宅基地。

所以十八届三中全会提出集体经营性建设用地进入市场,实际上不是指农村公益性的建设用地,和农民的宅基地同等进入市场,是指农民自办企业和农民用土地经营进入市场。实际上这是一个范围界定的问题,所以这肯定也是各地在试点中要非常注意的事情。

主持人:通过两位介绍,我们可以感觉到入市后还是有很多限制的,但在这种限制之下入市后的流转有没有一些比较具体的规定?

宋洪远:出让、租赁、入股形式后,与国有土地同等入市、同权、同价,也就是说过去要入市必须转为国有,现在不用了,两者可以同样进行入市了。就像这个屋似的,我俩戴红帽子的可以进来,你戴蓝帽子不行,还得把蓝帽子换了才能进来,现在两个都可以进来了。二是既然有同等权利,价格要一样,比如我俩都在这个范围,我是国有土地招拍挂卖三百块钱一亩,刘老师是集体经营建设用地也应该是这个价格。

刘守英:我补充一下,很多人说改革限制在经营性建设用地,还有什么搞头?但我并不这么看。因为原有的集体建设用地和国有建设用地最大的差别就是,集体建设用地不能够交易,要进到建设使用就一条路:征收。征收以后就变成国有。但是这次的变化是,集体经营性建设用地允许入市,就是说不改变集体经营建设用地的所有权的前提下,国有建设用地有什么权它有什么权。

差别在哪儿?现在土地管理法里规定,农民的集体土地是不可以出租,用于非农建设,二是集体的建设用地是不可以抵押的,就是不可以资本化。农民经营性建设用地的管道就被堵死了。这次我们说集体经营性建设用地可以抵押、出租、转让,这就为盘活现有经营性建设用地,在同等市场上有同等权利,为不同的主体进入市场创造条件。未来整个建设用地就是多主体的,原来只有一个主体,就是政府。未来农村集体作为建设用地的所有者,只要符合规划和用途管制,集体建设用地也可以进入市场。

原来集体建设用地不可以出租、抵押,如果自己不用就是死的,但是土地的价值是在交易中实现的,所以现在允许它转让、出让,就是允许集体建设用地可交易。

第三,更有价值的是未来它是可以抵押的。集体经营性建设用地可以抵押,就实现了集体建设用地的资本化。国有建设用地和集体建设用地的差别在于,国有建设用地使用权人可以拿国有土地抵押。未来是两种不同所有制性质在建设用地的使用上同地同权,我觉得这是一场革命。

主持人:有人说这次土地改革是盘活了农村“沉睡的资本”,两位什么观点?

宋洪远:这次土地改革不管是哪一块地,最重要的是这样几个点:一是要明确产权,确权。二是要通过市场的方式进行交易和流转。我们建立土地承包经营权流转也好,集体经营性建设用地市场也好,都是强调要通过市场办法来进行交易。三是要保护权益,流转、交易的过程中要对权益进行保护。比如对农户最重要的是两个权益,一个是承包经营权,一个是宅基地的使用权,把这两个权益要保护好。

这几个事做下来,为什么就说“活”了?地权清楚了,你可以进入市场、可以交易流转;房权清楚了你可以通过房子、可以交易流转。用通俗的话来说,你这个房子如果不能动、不能交易就能住,甚至不住放那儿也就这样了,那和一座庙没什么差别。所以,明确产权、市场流转、保护权益就能盘活农村沉睡的资本。

刘守英:“沉睡的资本”这种说法有一定的道理。第一什么是资本,资源要成为资本的话必须是可交易的。从这个角度来讲,农村的资源确实是睡着的,不是资本,比如承包地这一块,上世纪 80 年代把农地承包经营权分到农户,形成了自耕种形态,一家一户自己去做,自己不做就交给家里老人、妇女去做。所以它的承包经营权的流转是有问题的。

二是承包经营权的担保抵押,也就是它的资本化的问题。如果不能解决农地金融的获得问题,想要形成适度规模,要提高农业的效益,实际上整个基础是有问题的。所以这次承包权继续由原有的农民持有,允许转出去的经营权可以抵押担保,这实际上是解决未来新兴主体进入的问题,这是解决流动和资本的问题。

另外就是,集体经营性建设用地原来是只有征为国有才能使用,它本身不能出租、抵押担保。这次允许集体经营性建设用地可以出租、出让,可以抵押担保,就使原来的集体经营性建设用地从一个死的、自用的资产变成了一个可以流动、可以资本化的资产。

还有宅基地的问题。尽管这次改革是一个相对谨慎的设计,但是允许房屋在试点过程中可以担保抵押,下一步的试点还会进一步深化,不断兑现它的财产权。总之就是使

这三种资源可以不断地实现交易的权利,这就是把沉睡的资产资本化的过程。

要强调的一点是,除了交易和资本化外,对权利的确定也同样重要。通过确权来保障原有权利人的基本权利,这是实现未来几种地可交易、转让、资本化的基础。如果这项工作不做好,可能伤害的是农民的权利和利益。

33 个土改试点地区怎么改

主持人:在改革试点中会面临很多法律问题,有些是需要突破的,无论是废止还是修改原有的法律;而有些则是不能突破的底线。二位什么观点?

宋洪远:这在四中全会上很明确,就是要实现改革和立法的衔接。重大改革要决策有据,但是立法也要适应改革和社会发展的需要。这次为了推进试点,就采取了重大改革于法有据的要求,采取让人大赋权。比如这次在全国选了 33 个试点地区,经过人大授权确定这四块地,特别是后面的三块地,就是承包权之外的三块地进行试点。

选择试点主要强调几个方面。一是强调试点地区必须在新型城镇化试点和全国农村改革实验区的范围内进行选择。现在新型城镇化试点在全国一共是 62 个地区加两个省(安徽省和江苏省),另外,农村改革实验区,两期批下来一共 58 个,也就是说刚好 120 个,从中选 33 个搞试点。二是试点有底线,不能改变公有制性质,不能改变土地用途,不能损害农民权益。三是有明确的时间表,这 33 个试点必须在 2017 年底完成,这样可以实现可复制、可推广的经验。这些要求使试点有了制度的安排和法律的授权。这是与以往不同的地方。

刘守英:不能突破集体所有制;不能伤害农民权益和耕地红线是三个底线,框定整个土地制度改革的基本路径。坚持集体所有制是中国宪法的一项基本制度,城市国有和农村集体所有,是中国特色社会主义制度的两项基本制度安排。试点地区要坚持集体所有制里的一些合理内核,在这个基础上对现有的集体所有制进行完善。

前面四项改革里承包经营权改革、宅基地改革、征地制度改革和集体征地制度改革实际上都是对现代集体所有制的完善。坚持集体所有制的底线是说我们整个土地制度的改革不是搞私有化,不搞私有化不等于我们土地制度就不改革。我们土地制度是在集体所有制完善后才讲的四块里面是有大量需要完善的地方。

二是农民权益,土地制度改来改去不能借机把农民手上的利益都搂走了。所以第二条底线是农民对土地的权利更完整,农民从土地中获得更大的利益。

第三个就是耕地红线。中国耕地红线的设置是符合国际规范的。任何一个国家城市化高速发展,尤其是走到中后期阶段的时候,都会对特殊土地进行保护,也就是我们讲的用途管制和耕地保护。它是一个生态的概念,一个安全的概念。对我国这样一个人口大国来说,所有资源里,耕地安全是良好安全的前提。所以第三条底线上是保证前两条底线的前提。改革的基本方向是在这三块原则下进一步完善集体所有制,进一步使农民的权利更加完整,也使耕地保护制度和耕地安全制度安排更加有保障。

所以我觉得这三个底线不是说束住你的手脚让你不改革了,实际上我们改革的基本方向是在这三块原则下进一步完善集体所有制,进一步使农民的权利更加完整,也使我们整个耕地保护的这套制度,耕地安全的制度安排更加有保障。

第二个为什么这次要在 33 个试点地区要全国人大授权,我认为这是非常大的变化。原来以为地方改革就是突破现代法律。在目前的情况下,无论是地方政府的行为,还是我们讲的依法治国,如果是没有法律授权的试

验,地方政府也不敢去做。

地方土地制度经过多年试点来看,上位法如果不改,下面的试点也很难推进。因为都牵扯到土地管理法、物权法,这些基本的法律制度安排上的上位法的问题。所以这次全国人大授权对有几项土地的法律在试点地区先停止,进行试点,就是为了推进地方按照法律的规范更好地改革。

关于试点地区的选择,选定的试点地区一个是新型城镇化试点地区,另外是农村综合改革试点地区。土地问题不是一个单独的问题,它实际上是我们整个城市化进程中面临的一个核心问题,也是农村改革和农业现代化在推进的过程中面临的根本问题。

所以 33 个试点地区实际上是选在新型城镇化试点地区和农村改革试点地区,就是为了实现“四化同步”城镇化、现代化、工业化、信息化过程中把土地放在其中的一个深的含义。

村镇就地城镇化是个新思路

主持人:今年春节,有一篇题为《一个博士生的返乡日记:迷惘的乡村》火了,一个上海的博士生回到自己农村的家乡,发现自己的家乡面临着很多问题。这篇文章随后引起了社会各界关于农村现状的讨论,有人用经济和文化的“空心化”来形容我国现在的农村,但许多人也对农村缺乏直观认识。二位认为“空心化”这个词准确吗?根据您调研看到的情况,当下农村是否存在文章中写的那样问题?

刘守英:博士《返乡日记》这篇文章火了,村庄空心化反映了原来城市化这条路是有很大的问题的。我们把城市和乡村隔离开,造成两个区域的空间发展不平衡。过去 30 多年整个土地制度、规划制度、财政制度、融资制度,所有的这些制度基本上都是往城市倾斜,而农村跟城市有天壤之别的。制度上必然把人都送往城市住,而我们又没有一套再把城市和农村打通的这套制度。

2.7 亿农民工进城,但是进城的这些人不能落下来的,还得往回去。现在有一个很重要的现象就是,农一代进城打工是为了回去更好地生活,为了解决收入问题。但是 80 末、90 后这代人,他在乡镇和县城买房,回去就是在县城里住,回去烧个香,但是这样就使村庄更加破败。

土地制度在这里要起非常关键的作用,过去 30 多年的发展实际上是把城市搞起来了,但是对农村这块土地的财产权力的实现,土地要素配置的实现,还有人地关系的调整都没解决。

这一轮土地制度改革的试点非常关键的是要打通城市和农村,重点在哪里?就是城乡统一的建设用地市场的建设。解决整个城市和城市扩展区。城乡结合地区如果就继续这么搞下去这些人在城市还是落不下来,落不下来还得回去继续在当地盖房,农村地区继续破败,回乡人和地的割裂继续存在。

所以这套制度的改革重点首先在集体经营性用地和宅基地改革里面城乡结合部地区的破题,不能再继续走我们原来征地卖地的城市化的模式。原来这些人怎么落呢?就是落在农民的宅基地和集体的经营性建设用地上。所以这两块在城乡结合部地区的改革能否闯出一条路,让进到城里的这些流动人和农民工,在这里能够有一个体面的栖身之所是改革的重点。

所以集体经营性用地的同地同权和宅基地制度在沿海地区和城乡结合部地区的改革,这是对整个人口城乡之间的重新布局非常重要的。

空心化的关键问题是什么?就是在传统、浓醇、人地和、人和村庄之间的重新配置。我们整个村庄制度是东亚特色的,只有人口密集地区才有村庄制度。西方只有农场制度,但我们村庄制度。大量的人口原来传统的村庄布局是以耕地为半径的,但现在整个农村农业的发展方式发生了重大转型后,比如现在农业用不了几个工,基本上机械化,另外农业的服务体系跟上后,农业整个发展方式的转型未来会对整个村庄制度带来很大的变化。

另外人口年龄结构的变化和人口城市化进程的加快,也会对整个人口村庄制度带来非常大的变化。村庄的景象可能未来还有一段时间大家回去写让人揪心的故事,但是慢慢会有一个过程,核心就是大量制度的改革。

整个城市化的过程是一个渐进的过程,英国早期是一样的。英国工业化革命早期,知识分子和文学家写到的农村的景象比这还要悲惨,但这个会是一个渐进的过程。我们要做的就是整个制度安排不要集约化,不要使这个景象变得更加糟糕,这是我们要在政策和制度改革上要解决的问题。

今年一号文件提的三个产业的融合,这个实际上是我们原来城乡发展一体化的一个具体的实体化。农村整个产业不得到发展,农村的发展空间就没有了,最后只是农村的空间被移到城市,那农村怎么可能发展呢?所以未来的景象和制度的追寻是城乡两个发展空间应该平等地发展。