

中国土地制度:市场化改革再出发

土地制度改革再一次出发。产权是所有制的核心,土地制度改革“过河”应该寻找的“石头”就是土地产权。围绕“市场在资源配置中起决定性作用”的方向,深化土地体制改革的核心内容就是构建满足市场配置要素要求的土地产权,也就是构建“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。

熊金武 薛鹤翔

每一种制度都有其效率边界。对于摸着石头过河的中国土地制度改革而言,20世纪70年代末开始建立的家庭联产承包责任制只不过是河中间的一个石头,具有过渡性质。

事实上,中国现行的土地制度已经越来越缺乏制度张力。20世纪80年代中期以来,中国农业全要素生产率上升主要来自于农业技术进步,属于技术诱导型的增长模式,而农业技术效率的持续性下降表明了家庭联产承包责任制激励作用的下降。同时,家庭联产承包责任制也越来越难以承担解决城乡差距的使命。随着城市改革和沿海工业发展,城乡差距急剧扩大。据2012年西南财经大学《中国家庭金融调查报告》,城乡居民家庭收入差距为2.5,城市家庭资产平均为247.60万元,而农村家庭平均资产为37.70万元。城乡差距已经成为制约中国经济可持续发展和现代化的最大问题之一,可能将中国带入中等收入陷阱。

从根本上解决城乡二元体制也成为当务之急,亟需全面深化土地制度改革。第一,作为农民主要财产形式,土地财产职能没有得到充分发挥。农村土地不能流转就是死钱,不仅难以融入市场配置机制,得到高效利用,更不能为农民带来财富。第二,土地升值分配机制有待调整。土地征收中大部分土地升值财富被政府取得并用于城市基础设施建设,城市现代化水平上升进一步抬高城市房地产价值,进一步加剧城乡资产性收入差距,形成“贫富差距”,而高房价又将农民排斥于城市之外,城市化道路任重道远。第三,由于农地边际生产率低下,中国人地比例失衡,那么在中国高度城镇化工业化下,仅仅依靠农业生产率的提高绝无解决城乡差距的可能,不可能指望“亩三分地”让大多数农民与城市居民一样富裕。所以,我们不能停留在摸着石头过河阶段,唯一的出路就是如何在坚持农村土地集体所有性质的前提下完善联产承包责任制,既保障基本农田和粮食安全,又通过合乎规范的流转增加农民收入。这凝聚成了中国新的改革共识。

中国土地制度改革再出发

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出农民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果,土地制度改革再一次出发。产权是所有制的核心,土地制度改革“过河”应该寻找的“石头”就是土地产权。围绕“市场在资源配置中起决定性作用”的核心,深化土地体制改革的核心内容就是构建满足市场配置要素要求的土地产权,构建“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。

1. 土地产权明晰

产权明晰有利于降低要素流动和分配的成本,有利于提高经济效率。只有产权明晰的土地,才能构成市场机制配置的对象。在20世纪上半叶土地改革中,中国共产党非常强调土地产

权的明晰。没收或征收地主土地的范围、分配给农民的土地都有明确的界定,并且“分配给人民的土地,由政府发给土地所有证”,明晰产权。中国农村土地制度改革的一个重要内容就是土地产权的明晰化。根据2002年《土地承包法》,土地承包合同一般包括发包方、承包方的名称,发包方负责人和承包方代表的姓名、住所;承包土地的名称、坐落、面积、质量等级;承包期限和起止日期;承包土地的用途等。同时,农村集体土地确权登记可有效解决农村集体土地权属纠纷,在城镇化、工业化和农业现代化进程中切实维护农民权益。所以,2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。国土资源部统计显示,截至2012年10月底,全国农村集体土地所有权确权登记颁证率为86%。其中广西、天津、海南、安徽等省的确权颁证覆盖率已经超过95%。2013年3月5日温家宝在政府工作报告中,明确强调要认真搞好土地确权登记颁证。

2. 土地产权稳定

符合市场需求的土地产权不仅应该在空间上是明晰的,而且在时间上应该是稳定的。在中国传统土地流转中,买卖对象包括无限期限与一定期限的土地产权,抵押、典当对象是一定期限内的所有权,转租则是一定期限内使用权的流转。时间太短的土地难以通过市场调节。在家庭联产承包责任制之初,村集体拥有土地再分配的权力,不利于土地产权的稳定。不过,土地产权的稳定性正不断强化。2002年《土地承包法》第二十条规定“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年”,第二十七条规定:“承包期内,发包方不得调整承包地。承包期内,因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的,必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准”。于是,“土地承包期三十年不变”构成了土地流转比较稳定的产权基础。2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和2013年中国共产党第十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确规定“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”。这为土地市场化流转构建了扎实稳定的土地产权基础。坚持和强化土地产权稳定性是土地市场化流转的基本前提。

3. 土地产权流转

土地产权流转是土地生产要素属性决定的,也是土地产权制度的重要构成。构建恰当的土地流转制度是土地要素市场化配置的基本要求。《中国土地法大纲》明文承认农户对农地“自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。”不过,在人民公社时期,农民没有了携带土地退出人民公社的自由,土地流转不可能通过市场配置。因为

人民公社不仅否定了租让、抵押、买卖等土地流转的形式,而且除了国家与公社外的市场主体几乎不存在。家庭联产承包责任制肯定了以家庭为单位的土地经营权,为土地流转机制准备了多元的市场主体,农户间土地流转成为可能。2002年《土地承包法》明文规定“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。这就为农村土地流转打下了基础。不过,此时的交易对象还停留在土地使用权的短期租让,比较简单。林权改革探索出了新路,即按照“依法、自愿、有偿、规范”的原则,鼓励林木所有权、林地使用权有序流转,林权买卖成为可能。

土地产权改革不仅是分配问题,还应该将土地流转包括进来。只有实现了土地在产权明晰基础上的自由流转,才有土地要素价值的提升,实现效率与公平的兼容。所以,为了进一步构建符合土地市场需求的土地产权,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确规定了多种土地流转形式,提出“赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。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。”同时,“建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易市场公开、公正、规范运行”,“营造健康完善的土地市场。”

该决定为土地产权流转实现了多方面的突破。首先,提出了多样的土地流转形式,包括抵押、担保、继承权,以及入股等。其次,实现了交易主体的多元化,即通过“有偿退出”机制,实现了农户家庭为单位的土地流转。土地产权多元化是符合社会生产组织形式多样性特征的,也是通过市场机制配置土地要素的基础。最后,交易对象的完善,即不仅农户具有土地承包权的占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保功能,而且具有宅基地用益物权的更多流转权利。这就构建了符合市场需求的土地产权制度。在中国快速城镇化过程中,针对农地城镇化的流转应该是土地产权流转机制的核心,依然需要进一步强化,尤其是城乡生产要素的双向流动机制。

公平与效率统一: 耕者有其田加市场配置

公平和效率始终是改革需要权衡的对象。市场化改革总是面临各种公平问题的质疑。中国土地要素的市场化配置也必然会面对。很长时间以来,土地兼并和集中常常被看作历朝历代社会稳定的最大威胁和农民困苦的原因。事实上,这个观念的形成是值得商榷的。首先,通过市场的土地集中并没有冲击社会稳定,关键是古代中国土地集中兼充满了非市场行为,即凭借权力参与土地分配。非

市场行为的土地兼并才是民怨所指,勤劳致富后买田置地一直都得到人民尊重。其次,市场并不一定导致集中。中国数千年的土地市场下,土地市场越发达,土地细分化越明显,土地分配越分散。这种细分化造就了大量的自耕农(也是当时的中产阶级),构成了社会稳定的基本因素。所以,从历史经验上说,反对土地市场化配置是缺乏依据的。

根据福利经济学第二定理,任何资源都能在完全竞争条件下通过市场机制达到帕累托最优。也就是说,市场效率与分配公平并不是天生矛盾的。只要社会资源的产权分配结构是公平的,那么市场机制会形成既公平、又有效率的竞争均衡。20世纪50年代,中国共产党领导的土地改革真正实现了“耕者有其田”,实现了农村土地产权的基本平均。家庭联产承包责任制依然按照人口分包农地,实现了土地承包经营权的平均。那么,这种“耕者有其田”的土地制度就构成了“起点公平”。在当前基本公平的土地承包经营权分配基础上,按照市场机制配置土地要素就能形成公平与效率统一的经济均衡。所以,当代中国的土地市场是不同于传统的土地市场。中国土地制度改革“过河”的对岸不是简单的历史重复,而是一个公平与效率兼备的全新要素分配机制。

需要说明的是,市场机制自然有其局限性。建基于家庭承包经营权的土地市场不是一蹴而就的。至少以下几点需要从技术上予以注意。第一,土地市场培育和价格形成过程。土地市场发展是有一个过程的,土地价格发挥土地要素配置作用也不是一开始就有的。在土地市场还没有发育成熟的情况下,城乡土地价格价差可能存在巨大的漏洞。为了防止土地价格低估对农民造成利益受损,土地市场应该逐步构建,渐进放开。中国改革开放过程中形成的特区路径、增量改革等改革经验都值得借鉴。2012年诺贝尔经济学奖获得者 Alvin Roth 等开创的“市场设计”(Market Design) 领域研究,试图解决市场构建中的各种机制问题,有助于逐步构建和完善中国土地市场机制。第二,土地再分配机制。一方面,土地具有必需品性质,土地要素作为社会基本生产要素,对于部分居民依然承担社会保障功能。这在农业社会最为明显。这就要求必须满足一部分居民基本的取得土地的权力。另一方面,土地价值再分配。由于区位优势因素,土地具有垄断地租。土地价格具有差异性。这就要求配套相应的土地财税制度,构建土地升值的再分配机制,避免孙中山先生担心的土地增值为少部分人占有,将来大地主必为大资本家,造成新的贫富差距的问题。第三,需要说明的是,并不是所有的市场缺陷都需要政府干预和干预才能解决。市场的问题应该交由市场解决。市场经济正是在解决各种市场缺陷过程中才逐渐成熟起来的。

改革已经成为当代中国最大的社会共识。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也调高了社会对改革的预期,指明了改革的方向。只有实实在在地深化改革,才能不失信心,才能永葆社会稳定。改革不仅需要勇气,不怕挫折,还需要策略和智慧。这要求择天下英才而用之,借鉴古今中外的历史经验,探索一套符合中国国情的土地制度。

(作者分别系清华大学经济学研究所研究员、国泰君安证券高级宏观研究员)

土地市场配置之历史记忆



熊金武 薛鹤翔

当前的土地改革是有方向的改革,明确了摸着石头过河的彼岸是何方!“市场在资源配置中起决定性作用”的土地制度就是。这种便于市场配置的土地制度并不是一种全新的制度安排,是中国人几十年前的历史记忆。土地市场在中国历史上曾经长期存在并发挥积极作用。

在1949年前一千多年的历史里,中国传统社会土地要素都是可以自由买卖流通的,服从于传统土地市场的配置。土地市场流转深入中国人经济观念,历代土地契约深入日常生活。地契不仅载明土地面积、坐落地点、四至边界、价钱以及买卖条件等,由当事人双方、亲属、四邻、中人及官牙等签字盖章。地契是转让土地所有权的证明文件,可以凭它作抵押贷款,体现了产权的明晰性。同时,地契受到政府保护,即经官府验契并纳税后,民间的“白契”就成为官方保护的“红契”。这些都代表了中国传统土地市场配置的普遍性。这种土地制度承载了当时世界上三分之一或四分之一的入口,创造了数千年的灿烂中国农业文明。

土地市场可以包括多种土地产权制度,产权多元化是土地市场配置的基础。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确“坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权”。基于集体土地所有权和农户土地承包经营权的土地制度将是中国未来土地市场的产权基础。这种土地产权的土地市场在中国历史上也并不陌生。明清永佃制和上海道契制度就是相类似的两种产权制度安排。

永佃制度盛行于明清时期。地主拥有田底权,佃户则拥有稳定的土地田面权。田面权不仅可以转租,还能用于抵押、买卖。田面权事实上就是一种明晰和稳定的土地使用权。田面权的流转就是一种土地使用权的市场。田面权流转不仅促进了土地效率的提高,而且还为佃农融资提供了资产,

构成中国传统农业繁荣的产权基础。道契制度是近代上海租界的土地产权基础。从产权结构上看,道契仅仅是外国人在中国境内用永远租用的名义,业主主租赁土地的契约。该契约要由当地的道署发给地契,故曰道契。名义上,道契仅仅是土地使用权的契约。不过,道契却构成了近代上海租界繁荣土地市场的交易对象。道契构成了上海这座中国最大近代化城市的土地产权基础。

中国传统土地市场经验表明,基于土地使用权的市场依然可以有效。只要土地使用权是稳定明晰的,甚至只要不受大的外部干扰,不需要外部机构确权,允许土地市场自发组织,土地使用权就可以成为土地市场配置的对象,且有助于提高土地的效率。因为市场机制的效率与产权所有制无关,而是与产权是否能适应市场配置有关。这包括土地产权的明晰、土地产权的稳定和土地产权的流转性等。这正是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所指明的方向,也是中国人的社会历史记忆。

数千年的土地市场构成扎根中国文化中的土地意识,现在70岁以上的老人都曾经在年轻时参与过土地市场流转,最近三十年农村土地流转行为也构成了新的土地市场行为经验。数千年来,中国土地市场的历史记忆和当代土地市场行为经验都有助于推动土地要素市场化配置的改革。

(作者分别系清华大学经济学研究所研究员、国泰君安证券高级宏观研究员)



吴比较/制图