

郑永年专栏

# 中国农村土地制度向何处去？

近来，中国有关当局公布了将在农村推展的土地“三权分置”的改革政策，探索宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”。根据官方的解释，“三权分置”可以落实宅基地的集体所有权，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。

这一改革要改变政府作为居住用地唯一供应者的情况，研究制定权属不变、符合土地和城市规划条件下，非房地产企业依法取得使用权的土地，作为住宅用地的办法，深化利用农村集体经营性建设用地，建设租赁住房试点，完善促进房地产健康发展的基础性土地制度，推动建立多主体供应、多渠道保障租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。

尽管宅基地的“三权分置”在法律上没有明确依据，但人们可以从物权法的角度来解释将要进行的试点，即将农户资格权看作是集体组织成员权的表现，而使用权则是可以流转的用益物权。旧有的政策是“一宅两制”，即房屋归农民私有，但房屋的宅基地归集体所有。

尽管“资格权”和“使用权”合二为一，都是归农民所有的，但农民的“使用权”的流转则被严格控制。这次，有关当局通过“权利分解”，创造出一个新的权利来，即“资格权”。这意味着从政策层面开始推进宅基地“使用权”的流转。

这一政策设计可谓用心良苦。对研究者来说，这份政策是一个绝好的案例，可以检讨中国在“农村土地集体所有制”这一意识形态条件下，农村改革如何举步维艰。

## 农村土地改革的两种极端

在农村土地改革方面，中国一直苦于两种极端的意识形态，一端是坚持旧有的“集体土地所有制”，一端是主张“农村土地私有制”，双方都认为只有他们相信的“所有制”才是农村的根本和出路。多年来，无论是官方还是民间，所讨论的改革思路也从来没有离开过这两种极端的意识形态。

因为“集体土地所有制”是官方的意识形态，因此任何改革都必须符合这个意识形态，即使一些做法开始和这个意识形态分叉，也必须通过哲学化的或者辩证化的解释（或者理论创新），使得人们相信原来的意识形态得以延续。

这种“隐晦”的改革充分体现在“三权分置”的政策设计上。因此，“三权分置”尽管是为了推动土地使用权的流转，但有关当局也同时规定，严格限制社会资本进入农村，即“城里人到农村买宅基地这个口子不能开，按规划严格实行土地用途管制这个原则不能突破，要严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等”。说穿了，在给“使用权”一些“流转”空间的同时，又把它关在了“笼子”里面。

从其主观意图来说，这一政策设计是让农民和农村分享国家发展尤其是城镇化的成果。的确，这不仅仅关乎农民的权利，也关乎农村

的可持续发展。改革开放以来，农民的权利和农村的发展几乎是同步的。1980年代和1990年代的一段时间是赋权农民和农村的，主要表现在生产责任制和乡镇企业的发展方面；容许农民进城打工（流动）也是一种赋权政策。但后来实现权利的途径越来越有限，到取消农业税之后，就没有可以赋权农民和农村的有效举措了。

不仅如此，很多方面，反而呈现出“去权”的趋势，例如，城乡分割的户口制度得不到有效改革，城市化不能消化长年累月为城市服务的农民工，而城镇化则演变成为把农民赶上楼。实际上，对国家来说，不管做什么事情，经济发展和社会稳定是第一位的，而农民权利的实现是次要的，甚至只是附属品。现实地说，近年来实施的精准扶贫可以实现“保底线”的目标，但很难实现赋权农民和农村的目标。

“三权分置”可以再次赋权农民吗？真的可以让农民分享国家发展尤其是城市化的红利吗？从实际层面来看，这一政策的目标就是让农民在自己宅基地上盖房子，即可以用来实现自己居住权，也可以用来出租给别人。不过，这里的问题在于，就农民本身来说，居住面积已经够大，不需要再用宅基地来实现自己的权利了。

除了居住空间的质量问题，大多数农民的人均居住面积已经远大于城市。那么，谁来租赁呢？中国的三线、四线城市的住房已经过度，出现了很多“鬼城”。如果现行政策不变，城市人口仍然会继续向中心（大）城市集中，更多的小城市会演变成“鬼城”。在这种情况下，由宅基地改革所引导出来的农村“造房运动”很难改变农民的现状，如果不是恶化现状的话。

这一改革政策唯一可以发挥作用的，就是大城市周边的城乡接合部，因此其适用范围非常有限。从有关部门对“适度放活”的表述来看，事实上也如此。根据有关部门的规划，政府可能将会首先在一些城市化进程较快的经济发达地区，尤其是大城市周边的农村地区，进行有限度的宅基地使用权流转和退出试点。

为增加租赁住房供应，构建购租并举的住房体系，拓宽集体经济组织和农民增收渠道，按国土资源部、住建部的部署，京、沪、杭等13个城市正在开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。在试点城市，村镇集体经济组织可以自行开发运营，也可以通过联营、入股等方式建设运营集体租赁住房。

很显然，这些实践已经发生多年了。就此而言，“三权分置”政策充其量也只是给那些已经存在的实践了事后的合法性。如果这样，人们不得不质疑“三权分置”政策的有效性了。决策者是否提问过一系列问题：这一政策的目标是什么？是为了维护既有的意识形态，还是为了在维护既有意识形态的前提下，催生一些有限的变化？更为重要的是，如果人们引入马克思的观点，那么就要继续问，这一政

策在操作层面，谁来做？“谁来做？”这一问题很重要，因为它基本上决定了谁获益的问题。如果这一政策的目标是让农民获益，那么就必须考虑到政策的执行者问题。

## 农村问题历史背景复杂

在中国农村问题上，一个最大的问题是关乎于“集体组织”。在毛泽东式的“人民公社”和农村“生产队”组织体系解体之后，农村的“集体组织”已经发生了翻天覆地的变化。农村生产承包责任制、农民的高度流动等因素，使得很多地方的大多数农民并不在农村生活，原来农民所属的“集体组织”事实上已经不存在。

但问题在于，决策部门一直有意无意地“忽视”这个事实，“假装”着农村集体的存在。很多政策都建立在这个“虚设”的“集体组织”之上。今天，在理论上，所有享有农民身份的农民个体仍然享受着人们称之为“集体组织成员权”的权利，即农村集体经济组织的成员，对集体经济组织所享有的权利，而成员权被认为是兼具身份权和财产权性质的特殊权利。

此外，和村民自治制度相关，农民也享有包括选举权、决策权、管理权、监督权在内的各种权利。从字面上看，农民所享有的权利一大堆。不过，如果熟悉中国农村现状，人们不难得出结论，所有这些权利仅仅是文字而已。也可以这么反问：如果这些权利真的存在着，那么农村的现状为什么会变得那么严峻？（如果人们不想回答这个问题，那么就可以耐心等待眼下这一波基层反腐败运动会揭露什么样的问题。）

简单地说，享受国家为农民规定的各种权利的，仅仅只是农村的绝少数，包括农村有权力者、有钱人、地方强人，也包括一些地痞流氓和土豪劣绅。在毛泽东时代，国家不惜牺牲消灭整个地主阶层来打破农村的利益格局，但所换来的只是权力者主导的利益格局，农民从依附地主转为依附权力。

在旧体制解体之后，有了农村的自治制度，理论上农民可以解放出来了，但传统的社会结构很快恢复过来，农民再次依附一个不叫“地主”的农村强人阶层，在很多地方，自治组织和“黑社会”没有多少差别。就土地制度来说，尽管仍然实行“集体土地所有制”，但在实际运作过程中，“集体土地所有制”演变为农村强人土地所有制。这是一种典型的集体土地管理者的所有制，并非农民的所有权。没有任何东西可以打破今天的地方政府和强人垄断的土地权利。

人们可以预测，在限制社会资本的前提下，“三权分置”只会强化农村强人的权利，而继续弱化普通农民的权利。尽管人们赋予农民权利观念，但在现实层面，农民太弱，弱得没有能力保护自己的权利。农民所能做的要不是自杀，要不就是简单操作的暴力。

如果人们意识到权利的实现，需要阶层力量的平衡这一社会和法治制度环境，那么农民权利的实现

只有在两种情况下，才有可能。第一、给予农民宅基地的真正权利，而非仅仅是今天的使用权和资格权。这些都是纸面上的，对农民来说并不具备真实的意义。第二，容许城市中产阶级进入农村，造就另外一个有能力的阶层，制衡原本的农村强人。只有城市中产阶层具有权利观念，也具有保护自己权利的能力。

中国农村的发展资源已经处于竭尽状态。在取消农业税之后，政府可以做的似乎不多了。人们的共识是，只有通过有效的土地制度的变革，才可以引入有意义的变革，实现农村的可持续发展。如果不能改变由农村强人所主导的“集体土地所有制”，那么任何变化都会是表面上的。农民需要分享城市化、工业化的成果，这要求农村人口的双向流动。

一方面，需要容许农村人口流入城市。农民向往城市生活这个趋势不可避免，任何人也阻挡不了。但如果光是农村人口的流出，必然会造成农村的“单向流出性衰败”。今天的局面就是这样造成的。要避免“单向流出性衰败”，就需要容许甚至鼓励城市居民流入农村，在农村居住和生活。

双向的流动需要土地制度的改革。农民、城市居民都可以拥有农村的土地，至少是宅基地。这样，在农村就会出现一种由不同社会群体拥有土地的混合土地所有制。这不仅是发展所需，更是农村社会阶层互相制衡所需。没有这种制衡，无论怎样的政治建设，农村的衰败和“黑社会化”不可避免。

农村本身的发展具有很大的局限性。农村本身不足以实现现代化，这在任何一个国家都一样，发达国家也如此。农村的发展需要政府的帮助，但仅仅是政府的投入很难可持续。在世界范围内，农村的现代化取决于：第一，城市化能够吸纳消化大部分农民；第二，城市居民倒流到农村，实现城乡之间的双向流动。这两者都需要土地制度的变革。在中国，如果不变革目前的土地制度，这两种变化的发生就不可能。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点