

从理想到现实： “涨价归公”的实践与困境*

郭 亮

提要：由地方政府垄断农村土地增值收益的制度安排被认为实现了“涨价归公”。本文认为，这一制度安排不仅不符合“涨价归公”的一般制度形态，与其类似的某些特征也是国家在实施耕地保护和城市化发展战略中所产生的制度意外。而且，这一制度安排因为内含着中央与地方博弈的空间和法律体系的冲突而具有不稳定性。一旦用“涨价归公”的话语为其正名，将使其获得价值合理性，对集体土地进行更大幅度的赋权让利改革将面临合法性困境。作为一种理论学说和社会想象，土地涨价归公话语的持续存在显示出中国土地制度转型的复杂性。

关键词：涨价归公 土地制度 土地开发

一、问题的提出

党的十九大报告从经济社会发展全局的高度提出了乡村振兴战略，由此标志着中国的城乡关系进入一个新的时期。然而，作为农村社会的基础性制度安排，城乡关系的调节和变化始终离不开对农村土地制度的改革与创新。在中国城市化和工业化推进的历史进程中，由于农民和农村集体的土地权利曾经缺乏保障，土地财富向城市社会的单向流动加大了城乡之间的差距。因此，在新时代的背景下，能否建构一套合理的土地财富尤其是土地增值收益的分配机制，将直接关系到乡村振兴战略的实现。

为了顺应这种趋势，国家近年来推动土地增值收益分配向农民和农村社会

* 本文是2019年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村振兴战略背景下新型农村社区的土地制度创新研究”(19YJCZH042)的成果之一。文责自负。

适当倾斜,土地征收补偿标准的提升、征地范围的缩小以及集体经营性建设用地入市适度放开已经在新修正的《中华人民共和国土地管理法》中成为现实。^①具有被征地可能或者具备集体土地开发条件的农民和农村地区将从中受益。然而,在这种背景下,一种土地权利应该被限制、土地涨价本就应该归公的思潮也随之兴起,进而对可能更深入的土地赋权让利改革产生质疑。在该学说看来,由于与其他商品不同,土地的涨价并不是土地所有者创造的,而是由社会发展带来的,自然应该归社会共同所有(周诚,2006)。以此判断为基础,该学说进一步认为,城市及郊区土地的涨价往往是以大部分农村区域土地开发权被限制为前提,土地的开发权是一种基于土地规划和土地管制而形成的特权。一旦国家保护集体土地权利人的开发权,土地涨价就会被部分人和部分地区所占有,这不仅影响到社会公平和国家战略发展(华生,2014:116-120;贺雪峰,2015),也违背了涨价归公的社会主义宪法秩序(桂华,2016)。于是,由地方政府垄断土地涨价的现行制度安排便具有了实现社会公平的价值合理性,构成一种理想意义上的制度形态。

事实上,“涨价归公”并非当下的一种社会思潮,其在中国具有深厚的历史和社会传统。近代土地革命的目标之一就是要改变少数人占有大多数土地的利益格局,实现“耕者有其田”的社会理想。形成于社会主义建设时期的土地集体所有制亦是一个具有社会主义内涵和意识形态考量的所有权形式,负载着集体主义的价值观念和伦理道德(孙宪忠,2009)。无论是在土地革命时期还是在社会主义建设时期,实现土地财富的公平分配都曾是中国社会的重要价值。在这种历史记忆与传统下,一旦土地财富分配不均,“涨价归公”的话语和理想便容易被激活和重拾。而当该理论和土地公有制条件下农民土地财产权利不足的事实相结合时,后者的合理性便得到论证,以扩大土地权利为内容的制度变革将遭遇意识形态的困境。

为此,对城市化过程中“土地涨价如何分配才是正当”的论证愈发急迫,其不仅关系到以扩大土地权利为内容的土地制度改革的理论正当性,更关系到农村社会发展的方向。尤其是随着经济的发展,土地的财产价值日益增加,缺少理论支撑的土地增值收益分配方式将可能引发进一步的社会争议乃至社会裂痕。

① 2020年新修正的《中华人民共和国土地管理法》用“征收土地应当给予公平、合理的补偿”代替了原法律文本中“土地补偿费和安置补助费不得超过土地原产值30倍”的规定,同时也取消了对集体建设用地出让、转让和出租的限制性规定,允许符合土地规划并登记的集体经营性建设用地进行出让和出租。

在这种背景下,本文将对现行土地增值收益的分配制度是否构成“涨价归公”做出回答,力图厘清“涨价归公”学说与改革开放以来中国土地制度变革的内在逻辑关系,为农地制度的进一步改革提供学理支持。在该中心问题的引领下,本文将以如下步骤展开论述:涨价归公究竟指的是什么?其本身存在何种问题?由地方政府垄断土地涨价的制度是否受到了涨价归公学说的影响?如果将涨价归公作为农村土地制度的内在价值,又将带来何种新的问题?

二、涨价归公的理论与现实

(一)涨价归公的主张及理论缺陷

涨价归公学说是19世纪以来西方社会强调社会公平和平等的思潮在土地制度领域中的具体体现。随着资本主义的发展,工商业比重迅速超过农业,土地因为参与经济利润的创造而具有越来越高的市场价值。从传统的绝对所有权原则出发,^①土地的所有权主体拥有围绕着土地的一切收益和权利,他们完全可以在不参与劳动的前提下合法地占有土地财富。但随着社会贫富分化的加剧,土地权利人不劳而获的事实越来越触犯人们的朴素情感。“涨价归公”正是对“涨价归私”的纠偏,实质上是要限制土地权利人尤其是土地所有者的绝对权利,实现涨价收益的社会共享。

美国学者亨利·乔治(Henry George)是土地涨价归公的提出者。他认为,“土地价值不表示生产的报酬……它在任何情况下都不是占有土地者个人创造的,而是由社会发展创造的。因此社会可以把它全部拿过来,而无论如何不会降低改良土地的刺激,或对财富生产有丝毫的影响”(乔治,1995:347)。受到亨利·乔治的影响,在中国提出涨价归公主张的是孙中山。与共产党人主要致力于土地产权的再分配不同,孙中山主要考虑的是土地增值收益的分配问题。他认为,如果城市土地增值由地主所有,那么“将来大地主必为大资本家”,劳资矛盾凸显,进而“又将酿成欧洲革命流血之惨剧”。为了防患未然,“趁此资本未发

^① 绝对所有权原则主要表现为所有权绝对不可侵犯性、绝对自由性、绝对优越性等具体原则。在历史上,绝对所有权所树立的私有财产神圣不可侵犯的原则具有反封建和推动资本主义发展的重大意义。但由于土地资源具有特殊性,对土地绝对所有权的保护会影响到其他土地权利人的权利实现。于是,现代民法不像近代民法那样对所有权采取绝对化原则,而是加以限制,所有权的社会化开始产生(参见梁慧星,2000:181)。

达,地价未加增之时,先行解决”。为此,孙中山主张“当改良社会经济组织,核定天下地价。其现有之地价,仍属原主所有;其革命后社会改良进步之增价,则归于国家,为国民所共享”(孙中山,1981:297)。

作为一项基础性制度,土地制度的变革直接影响到社会财富的再分配。面对各自社会日趋严重的贫富分化,乔治和孙中山都意识到土地涨价归私的弊病,并对“涨价归公”寄予了实现社会公平的美好理想。但是,涨价归公却和私有产权制度和市场原则存在冲突。从中西方的历史经验来看,在后两者未发生根本变化的环境下,涨价归公的目标往往很难彻底实现。

第一,“涨价归公”的实现面临着土地私有产权的制约。从内容上看,涨价归公论所主张的“归公”仅仅指地租的公有。亨利·乔治认为,“我提议的不是收购私有土地,也不是充公私有土地。前者是不公正的;后者是不必要的……如果我们取得了核仁,可以让他们据有外壳。没有必要充公土地;只有必要充公地租”。为此,“在形式上土地所有人一点不变。不需剥夺一个土地所有人,也不需对任何人拥有土地的数量施加限制。国家用税收取得地租,土地成为真正的公有财产,社会上每个成员将分享拥有土地的好处”(乔治,1995:340-341)。孙中山也不赞成“夺富人之田为己有”,“核定地价”事实上就是对原地主土地所有权的承认。

然而,在不改变土地所有权的前提下,国家欲实现涨价的“归公”却面临巨大的阻力。土地所有权人占有包括土地涨价在内的土地收益,既符合传统的绝对所有权原则,又符合普通人的常识理性。即使土地的涨价受到了社会外力辐射和经济发展的影响,但在土地所有者看来,这也仅是决定土地价格的因素之一,土地涨价更可能是市场、个人投资以及社会发展等各种因素混合作用的结果。^①在这种情况下,如何厘清社会外力因素的作用,进而准确界定土地涨价归公部分的份额成为一个复杂的技术性难题。而如果不作区分、不承认土地所有者在土地涨价中的收益,涨价归公主张必将遭受他们的反对和抵制。

① 土地的增值可分为投资性增值、供求性增值和用途性增值三种类型。其中投资性增值又分为宗地直接投资性增值和外部投资辐射性增值。前者主要是指对某一宗地进行“七通一平”之类的开发形成的增值,这与土地权利人的投资和劳动直接相关,属于人工增值;而后者则是得益于该一宗地之外的基本建设投资所产生的辐射作用,属于自然增值。供求性增值则是因为土地资源的稀缺以及供求无弹性所导致的价格上涨。用途性增值则是因为土地由低效益用途改变为高效益用途时所发生的增值。这两者与土地权利人的劳动无关(参见周诚,2003:346-367)。

第二,“涨价归公”理论忽视了土地涨价和土地市场交易之间的辩证关系。从实践来看,土地涨价一般发生在土地的市场交易环节。但在土地私有制条件下,一旦土地涨价产生的收益不归土地原权利人占有,他必然缺少交易的积极性,土地涨价又如何能够产生?事实上,土地交易和土地涨价归公之间存在矛盾,对涨价归公的极端追求会导致土地交易的萎缩,土地的涨价归公反而无法实现。

作为涨价归公思潮的发源地,1947年英国出台的《城乡规划法》专门设立了土地发展权制度。按照该法规定,一切私有土地将来的发展权移转归国家所有,私有土地只能在原用途范围内进行利用。私人若想变更土地用途必须获得规划当局许可,且必须要向政府支付“开发捐”。然而,由于剥夺了土地所有者的土地增值收益,土地所有者出让土地的热情下降,这导致英国房地产市场的萎缩,以致当保守党上台执政时不得不取消了“开发捐”,土地涨价收益重新向私人倾斜(卡林沃思、纳丁,2011:214-217)。围绕着土地的涨价,国家和土地所有者之间不断地进行利益博弈,英国走过的道路无非是“涨价归私—涨价归公—涨价归私”的循环往复(周诚,2006;陈柏峰,2012)。

同样,为了贯彻孙中山的涨价归公学说,国民党曾在上海等少数地区推行过土地增值税制度。但一则由于战争环境下难于推进改革,二则由于传统土地权利关系不清晰且受到纳税人的抵制,制度效果与制度目标之间相差甚远(王昉、熊金武,2010)。国民党败退到台湾之后,在土地登记、土地使用、土地税收、土地征收等各个管理环节上都力图推行之前在大陆地区无法有效贯彻的“平均地权”和“涨价归公”等主张,逐渐形成了“区段征收”和“市地重划”制度。^①但由于土地的所有权人仍然能够占有相当部分的土地增值,该制度仍然是一种公私兼顾的土地增值收益分配模式。

事实上,在不同国家和地区以及在同一国家和地区的不同历史阶段,土地增值收益的分配模式并不相同,不存在一个明确的、统一的涨价归公制度形态。但

^① 我国台湾省的土地征收分为公用征收和区段征收,区段征收是指政府将某一区域的土地征收并重新整理、规划后,除公共设施需要的土地由政府支配使用外,其余部分由原土地所有权人领回或者优先买回,部分可以作开发使用。市地重划是指政府将原来的土地进行重新整理,建成大小适宜、形状方整的地块并附诸完善的基础设施,之后按原有位次分配给土地所有权人。虽然土地所有人的土地面积减少,但他们可以通过开发剩余土地分享土地增值。2012年,我国台湾省修订了土地征收条例,采用了更加有利于被征收人的新的地价估算方法,土地所有人获得的土地补偿进一步提高(参见张永健,2013:141-144;张占录,2009;刘玉姿,2020)。

撇开具体的制度实现形式,在土地制度的价值追求上,很多国家和地区的确受到了涨价归公学说的影响。在他们看来,一个理想意义上的土地制度应该是国家基于社会公平理念占有土地的大多数增值收益,进而实现土地财富再分配的制度。然而,从现实来看,由于与土地私有制和市场原则存在抵牾,这些国家和地区的政府不得不向社会妥协,以致涨价归公的理想无法彻底实现。那么,当下中国农村土地的“涨价”在多大程度上实现了归公?这种建立在土地公有制和土地市场化交易被限制条件下的制度又能否被称为涨价归公?

(二)形式与实质:中国农村土地的“涨价归公”

笔者认为,分析涨价归公理论与中国农村土地制度的关系要从形式要件和实质要件两个维度来进行。

从形式上看,中国农村土地增值收益分配制度与涨价归公学说中的制度要件并不相同。在1952年土地改革完成后,为了防止农村社会的重新分化,中国共产党引领农民走向了集体化道路。在集体化时期,农村土地的所有权单位多次变动,最终形成了“三级所有、队为基础”的集体所有制。改革开放以来,国家赋予并不断保护农民的土地承包经营权,却没有改变集体所有制的产权结构。在这种产权结构下,农村土地的权利主体包括集体经济组织、农民等多元主体。因此,与涨价归公学说所设想的土地私有制前提不同,中国农村土地的涨价是建立在集体土地所有制的基础之上。

更重要的是,集体权利人享有的土地权能并不充分。在城市化背景下,土地涨价主要是土地用途改变或开发强度加大带来的。权利人只有在具备土地开发或者土地非农交易的权利时才有获取土地增值收益的可能。但1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》第43条规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。^①直到该规定被废除之前,农地转化为建设用地的前提是必须从集体所有转化为国家所有。因此,与涨价归公学说中土地涨价前后土地产权关系不变不同,中国农村土地被开发的时刻正是集体产权丧失之时。由此来看,中国农村土地的涨价嵌入的是一个完全不同的制度环境,并不符合“涨价归公”的产权制度条件。

但从实质上看,中国农村土地增值收益分配制度却实现了涨价归公学说一

^① 该条文还规定了例外情况,如兴办乡镇企业和公益事业时用地方可以使用集体土地,但由于这两项建设都不需要进行土地的市场交易,集体土地权利人一般无法从中获取直接的土地增值收益。

直以来的理想,做到了土地涨价彻底“归公”。在农村土地被开发时,由于土地的所有权从集体所有转化为国家所有,土地增值收益便从农村土地权利人身上转移到国家手中。作为国家的地方代理人,地方政府能够合法地占有土地增值收益。一方面,对于集体土地权利人,地方政府依据土地未涨价之前的农业产值给予其补偿;另一方面,地方政府将已经转化为国有的土地进行出让,由用地方以竞争的方式获取。由于地方政府垄断了土地供给,用地方的竞争又大大提升了土地的价格,地方政府便获得了远超过土地成本的增值收益。

通过限制集体土地交易并改变其产权关系,地方政府占有了土地的增值收益。如果承认地方政府是地方公共利益的代表,^①涨价归公学说一直未能实现的理想反而在当下中国农村土地制度中得到了实现。在这个意义上,该制度是一种在形式上不符合涨价归公制度要件却实现了涨价归公目标的制度形态。

但问题是,这一制度的形成是否受到了涨价归公学说的直接影响和指导?该制度究竟是当初改革者怀揣着社会公平理想而有意识建构的产物还是一种未曾预料到的客观后果?如果是前者,这可能意味着改革者已经将农村土地制度的结构性形态和基本价值取向锁定,由于向原权利人大幅度倾斜的土地利益分配方式将引发既有制度的结构混乱,未来土地制度的变革空间有限。如果是后者,则意味着现行土地制度可能并非改革者有意识设计和规划的产物,进而并非是在涨价归公的理想与学说指导下产生。由于不同的判断将导引出对现行土地制度价值合理性与未来变革方向的不同认识,对地方政府垄断土地增值收益这一制度安排产生过程的分析便至关重要。

三、非意图性后果：“涨价归公”的实践生成

如果说现行农村土地增值收益分配制度实现了涨价归公的目标,其事实上体现为以下两个环节:其一,集体土地权利人的土地开发权被限制;其二,集体土地的增值收益被国家代理人垄断。通过这两个步骤的衔接,农村土地的涨价才实现了“归公”。然而,客观存在的制度始终是一种被建构的客观性,不了解这

① 在实践中,政府具有较强的组织利益,由其垄断土地增值收益并不等于土地涨价归公的实现。但是在理论上,作为公共利益的代表,由政府占有土地涨价是实现土地涨价归公的必要条件。

一制度产生的历史进程和制度建构者的主观意图,就不能充分理解该制度的内在逻辑(伯格、卢克曼,2019:76-79)。为此,笔者将对改革开放以来土地法律政策的演进路径进行梳理和分析,分别展示以上两个环节的形成过程。^①

(一)集体土地的权能受限:土地管制的直接后果

在土地革命和土地集体化运动中,农村土地制度一直蕴含着国家追求社会公平的基本价值。然而,在集体化时代的某些时期,对社会公平的极端追求却造成了农业生产效率偏低的后果。基于对历史教训的反思,改革开放以来,国家不断在农地使用与收益领域赋权让利,推动农村经济社会的发展。对于农民而言,随着家庭联产承包责任制的推行,他们获得了土地的承包经营权,占有了更多的农业收益;对于集体而言,在“以地兴企”农村发展新战略的实施下(杨帅、温铁军,2010),他们一度享有对农村土地的开发权。^② 由于农业和乡村工业的发展,此时的农村社会呈现出充足的经济和社会活力。

当土地制度中权利因素的增大和农村的繁荣呈现密切关联的时候,农地领域的继续放权本该成为制度改革深化的逻辑必然。然而,中央基于对土地制度另一重要功能——粮食安全的考虑,却不得不为正在进行的赋权让利改革划定边界。从20世纪80年代初期的农村现实来看,在掌握了土地的处置权利后,农民和集体对土地的任意使用影响了国家粮食安全目标的实现。随着生活水平的提高,为了改善居住条件,农民之间买卖土地、擅自变更土地农业用途的现象突出;为了进一步发展乡村集体企业,乡村组织也不断地将农地变更为建设用地(刘守英,2018:8-10)。面对耕地减少的严峻形势,1985年以来,中央不断下达各种通知,要求各地迅速制止农村乱占耕地的行为。^③ 正是在这种背景下,《中华人民共和国土地管理法》于1986年正式出台,确立了“十分珍惜和合理利用土地的方针”。

① 为了叙述方便,下文借用涨价归公的说法,但本文并不认为其对农村土地制度的概括是恰当的。

② 在用地程序上,这一时期采取的是由村集体报乡镇政府审批之后再报县政府备案的方式,而不需要县级以上政府的审批。也就是说,农民和村集体在保证完成国家粮食上缴任务的前提下,基本上可以自主决定土地的非农使用。

③ 1985年5月,农牧渔业部向国务院报送了《关于当前农村乱占耕地的情况报告》,建议进一步制止乱占耕地行为,并尽快颁布《中华人民共和国土地管理法》。1986年3月,中共中央、国务院发布《关于加强土地管理,进一步制止乱占耕地的通知》,明确提出要进一步加强土地管理,并决定成立土地管理局。

然而,由于土地处在乡村社会之中,又缺少现代监控技术的配合,国家很难对土地权利人进行监管。围绕土地的非农使用,农民、集体和地方政府往往具有利益的一致性,进而形成了一股对国家耕地保护意图进行集体排斥的力量。首先,农民和村集体都希望通过土地用途的改变来改善自己的生活,实现本村经济的发展。其次,由于乡村工业的发展改变了地方的经济落后面貌,地方政府同样是土地非农使用的受益者。不仅如此,20世纪90年代以来,出于发展经济的需要,地方政府又成为土地违法的最大主体,耕地被破坏的局面更加严重。^①在这种严峻的形势下,中央大力推动土地管理体制的改革,力图打破基层社会的土地利益共同体。改革主要体现在以下三个方面。

第一,建立计划用地体制,强化国家对基层土地利益主体的控制。在土地分散管理的体制下,中央和省级政府不掌握土地利用的信息,不清楚建设用地和农业用地之间的既有界限,因而无法对地方政府、村集体以及农民是否违规开发农田做出判断。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》要求地方政府编订土地利用总体规划和土地利用年度规划。前者是土地资源配置和土地利用形态的总体安排和基本布局,规划中所划定的基本农田将得到永久性保护。一旦规划生成,就具有法律效力并成为上级政府所掌握的基础性土地信息,地方政府、集体以及农民等主体私自改变土地用途的行为很容易被发现。后者是指地方政府每年新增的建设用地数量必须符合计划要求,必须在上级政府所给予的建设用地指标内使用土地。在土地利用总体规划和土地利用年度规划制度的约束下,国家对基层利益主体土地使用行为的控制大大增强。

第二,确立土地用途管制制度,实现国家土地管理权力的下沉。按照1998年《中华人民共和国土地管理法》中土地用途管制制度的要求,所有土地的使用用途、开发强度等都要由代表国家意志的国土部门确定。在发达国家,土地用途管制遵循的一般是土地市场逐渐发达、国家管制权渐次强化的动态过程(郭洁,2013;徐健,2017)。或者说,国家权力介入土地使用和开发领域往往是以土地交易市场的充分发达为前提。与之相比,我国此时确立的土地用途管制并非是对土地市场机制的纠偏,而是要确立行政管理体制在土地制度中的首要地位。在

^① 据国家土地管理局首任局长王先进统计,从1958年到1986年,扣除历年开荒造田增加的耕地,我国耕地每年净减少807万亩。1986年以来,耕地减少速度曾一度放慢,但是1991年以来,每年耕地面积又以较大幅度减少。其中,1991年减少669.1万亩,1992年减少1055.5万亩,1993年减少937.7万亩。仅1993年耕地减少量就相当于一个青海省的耕地面积或13个中等县的耕地(参见王先进,1994)。

该制度确立后,依据管制高于产权的原则,^①享有土地所有权的集体经济组织不再享有对土地的开发权。同时,国土部门的成立以及卫星监测技术的发展为国家的土地管制提供了组织和技术上的保障。^②在这种条件下,国家的土地管理权真正进入到乡村社会,基层利益主体的土地使用权被极大地抑制。^③

第三,关闭农村建设用地市场,杜绝土地非农用途转化的市场诱因。从实践来看,农村社会中除农田以外,还有宅基地、公共设施用地和经营性用地等诸多建设用地。对作为存量的建设用地的再开发和交易并不会直接损害国家保护耕地的目标,但是在保护耕地的巨大压力下,在立法者看来,一旦容许存量建设用地入市,将有可能诱惑农村土地权利人将更多的耕地转化为建设用地,从而给土地监管带来压力。^④为此,在1998年的《中华人民共和国土地管理法》中,对于包括农地、建设用地在内的所有农村土地,集体土地权利人都不得享有开发和交易的权利。可见,在耕地保护的迫切愿望下,国家宁愿采取一种偏严苛的方式来实现政策目标,^⑤以致农村存量建设用地的交易受到了限制。

因此,20世纪80年代以来,农村土地制度的变迁呈现出两个具有逻辑张力的改革方向:一是国家为提升农业效率对集体土地权利人赋权的改革,二是国家为保护耕地而对集体土地权利人限权的改革(吴毅、陈颀,2015)。在这种双向

① 在陈锡文看来,土地资源领域不能单纯讲市场配置起决定性作用,必须强调土地的规划和用途管制是先于市场发挥作用的。小产权房之所以不合法,并非是对集体土地的制度歧视,而是因为小产权房是建立在不符合规划的土地上的,在本质上是违章建筑(参见陈锡文,2014)。

② 在1998年国务院新一轮的机构改革中,国家将原地质矿产部、原国家土地管理局、原国家海洋局以及原国家测绘局合并组建为国土资源部,各省、市、县也都成立了相应的国土资源管理部门,一套自上而下的土地管理组织体系建立起来。

③ 受制于地方社会的权力关系,国家要实现对土地的严格管理仍面临着诸多障碍,关于地方政府在土地开发中的谋利行为及其与中央政府之间的博弈,可参见何艳玲(2013)、谢志岩(2015)等研究。

④ 在1998年《中华人民共和国土地管理法修订草案》第55条规定,“集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权发生转移的除外。在立法讨论中,有人认为该草案对集体土地入市的限制过于严格,主张应允许集体存量土地进入市场,但是立法者坚持认为草案对集体土地入市的限制符合1997年中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》精神,建议维持草案现在的规定(参见卞耀武、李元,1998:318)。

⑤ 为了保护耕地,国家在修订后的《中华人民共和国刑法》中还首次增设了“非法占用农用地罪”和“非法批准征收、征用、占用土地罪”。

的改革逻辑中,国家只有在农地使用和建设用地使用之间设定严格的制度壁垒,才能保障这一双重目标的实现。于是,土地权利人所享有的土地承包权权能不断增大,并最终从债权转变为物权,但却不能将权利延伸到土地开发领域。由于土地涨价主要发生在农地开发之时,不具备土地开发权和交易权的权利人便无法获取土地增值收益。在这个意义上,农村集体土地开发权被限制其实是国家耕地保护目标实现过程中的副产品——既不是国家所追求的直接目标,也不承载要实现土地财富分配公平的价值诉求。

(二)土地国有化的扩张:土地宪法秩序的重构

如果说耕地保护的 legal 和政策导致集体土地无法进行开发和交易,那么建设用地国家所有的规定则是地方政府垄断土地增值收益的直接原因。在该规定下,一旦集体土地被开发,该土地就必须转化为国有土地。由于土地所有权关系已经变化,而地方政府又是地方社会中的“国家”,土地增值收益便从土地权利人转移到了地方政府身上。地方政府原本是被国家限制的对象,但建设用地的国有化规定却使其成为土地增值收益分配中的受益者。那么,建设用地国有化的生成和演变又是否受到了涨价归公这一社会理想的直接导引?

1. 城市土地:从部分国有到全部国有

土地国有化是马克思设想的社会主义社会中的一项基础性制度安排。马克思认为,“土地国有化将彻底改变劳动和资本的关系,并最终消灭工业和农业中的资本主义的生产。只有到那时,阶级差别和各种特权才会随着它们赖以存在的经济基础一同消失”(马克思,2012:178)。然而,由于只有作为生产资料的土地参与了社会财富的创造并具有产生社会不平等的后果,马克思主张的土地国有化并没有涉及用于建筑房屋且主要用于自住的作为生活资料的土地。^① 与该理论一致,在1956年对工商业的社会主义改造运动完成后,包括土地在内的生产资料国有化事实上得到了实现,但我国却并未正式宣布全面废除城市土地的私有制。即使在“文革”期间,一些地方政府对市民出租房屋的行为进行了限制,甚至没收了他们的部分房屋,但仍然没有改变市民对自住房屋及其土地的所有

^① 在土地国有化的实现方式上,马克思、恩格斯虽然主张土地的国有化,但反对直接将小农的土地收归国家所有,反对直接没收大土地占有者的土地以分配给农民耕种,主张通过合作社模式逐渐引导农民走上社会主义道路(参见薛汉伟,2002)。

有权。^① 1975年《中华人民共和国宪法》规定,“国家可以依照法律规定的条件,对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”。从这一表述可以推出,城乡社会仍然存在着法律意义上的非国有土地,否则国家就没有将土地再次收归国有的必要。在城市,由于不存在类似农村的集体土地,非国有土地自然指的是私有土地。因此,在改革开放之前,我国城市土地的全盘国有化并没有彻底实现。

历史吊诡之处在于,城市土地的全面国有化反而是伴随着改革开放的发生而完成的。20世纪80年代初,随着城市化和工业化的加速推进,地方政府开始了征用农村土地的进程。但让国家和地方政府没有想到的是,随着外部市场的兴起,集体组织维护集体利益意识和行动明显增多。从源头上看,集体所有本来是全民所有或者国家所有制的一种过渡形态,是在特定历史背景下执政党所创制的一种本土性的概念(刘连泰,2016)。然而,由于其与传统村社范围相重合,一旦土地的经济价值增长,集体所有却成为集体组织和农民维护自身土地权利、与欲占用土地的地方政府展开博弈的有力武器。在1982年宪法的制定讨论会上,时任国家科学技术委员会主任方毅说:

国家企业、事业要发展,要用地,而土地有限,郊区和农村土地归集体所有,变成了他们向国家敲竹杠、发洋财的手段。一亩地索要上万元,靠卖地生产队可以安排社员一辈子、三辈子都过好日子,不需劳动了……现在国家盖房要比登天还难,而农民自己盖房,却大量占用好地。郊区农民自盖旅馆的很多,有的大队不种地,单靠出租旅馆赚大钱。这样下去,富了农民,穷了全民,矛盾越来越尖锐(转引自许崇德,2003:644-645)。

方毅的讲话引起了与会代表的强烈共鸣,在讨论宪法中关于土地所有权的规定时,很多人就主张国家要在宪法中明确规定城乡土地一律归国家所有。然

① 经过社会主义改造,城市的一些土地在实践中被转为国有,但没有证据表明这些土地办理过产权变更登记。1967年,国家房产管理局、财政部税务总局发布《关于城镇土地国有化请示提纲的记录》,该文件以问答的方式给出了一些政策建议。其中对于城镇土地的国有化问题,该文件主张城镇的土地应该全部实现国有化,但是该文件记录也表明在土地国有化的实现方式上存在分歧。“造反派”主张要一次性地彻底实现土地的国有化,而“当权派”则认为土地的国有化要分步骤逐渐实现。无论如何,这都表明城镇土地的全面国有化还没有实现(参见刘正山,2015:203-204)。

而,考虑到集体化的历史以及土地国有化的成本,实现城市土地的国有化而非全部土地的国有化可能更容易为社会所接受。为此,1982年宪法最终宣布城市土地为国家所有,但为了保障国家对农村土地的使用,又专门规定,“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”。^①借助于宪法的权威地位,国家获得了对城乡所有土地的支配地位,力图从根本上解决各级政府当下以及未来面临的用地问题。

从后果上看,城市土地的全面国有化也并未引起城市相关群体的不满和抵抗。事实上,在经历过社会主义革命和建设后,尽管城市土地的国有化没有在法律上实现,但城市土地国有化的正当性却是存在的。而且,从当时的情况来看,城市土地的国有化并没有损害相关土地使用者的现实利益。在外资经济和私营经济还没有大量出现的社会条件下,作为主要用地方的国有企业和集体企业本身就是国家的一部分。在住房商品化改革前,城市居民的住房主要由所在单位提供,他们不会关心房屋之下土地所有权的国有化与否。虽然城市土地的全面国有化改变了拥有私宅的城市居民的土地所有权,但是土地国有化的法律宣称并没有影响到他们继续使用土地的现实。更关键的是,在土地价格没有形成以及土地没有成为稀缺资源的条件下,城市居民很难产生强大的土地权利意识以及由此生发的维权行动。因此,国有土地在城市社会中的扩张没有引起太多的社会关注(周其仁,2017:132-143)。

在立法者的种种考量下,国家选择了一条城市土地而非全部土地国有化的道路。如果说土地国有化寄托了马克思主义的社会公平理想,那么中国城市土地的国有化则更多是基于社会治理的现实需要,是城市化背景下国家为了解决征地困难问题、防止集体土地权能过分扩张而做出的一种被动反应。然而,宪法中土地国有化的规定并没有止步于此,还会随着经济社会的发展而逐渐产生新的法律意涵。

2. 建设用地:从可以国有到必须国有

从宪法解释的角度出发,1982年宪法中城市土地国有化的规定存在逻辑不周全的缺陷:第一,由于城市化的推进导致城市范围不断扩张,所谓城市土地国家所有中的“城市”究竟是以1982年宪法制定时的城市范围为准,还是涵盖以

^① 2004年,修正后的宪法将这条规定改为:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。从法律上看,“征用”一般是指国家在不改变土地所有权的前提下对土地的使用,而“征收”则是国家消灭了原土地的所有权。相对于“征用”,“征收”一词更加精准地表达了土地产权关系的变动。

后新的城市空间(张保红,2017)?第二,城市土地国家所有究竟是一种规范性要求,即应该解读为城市土地必须国家所有,还是一种授权性的要求,即城市土地可以国有化(程雪阳,2015)?在这种弹性的法律规定下,集体土地在城市中仍有存在的模糊空间。

然而,国家后续出台的法律和政策却实现了对城市土地国有化规定的再解释,使得城市土地的国有化逐渐演变为建设用地的全面国有化,集体土地入市的空间被彻底杜绝。20世纪80年代中期以来,由于外资经济和私营经济的增多,深圳市最早推行国有土地使用权的出让制度。^①通过将国有土地的所有权和使用权分离并将土地使用权拍卖,地方政府不仅解决了外资和民营企业的用地问题,还获得了巨大的土地出让收益。于是,此时的国家和地方政府意识到了土地国有化的制度优势,决定不能再“捧着金饭碗要饭”,要将掌握在自己手中的土地转化为经济建设的资金(王先进,2008)。20世纪90年代以来,在国家的推动下,各个地方政府都开始建立国有土地使用权的出让制度。^②

但国有土地使用权出让的前提是地方政府必须拥有足够的土地资源。在一个集体土地规模庞大的农业大国中,国家必须打通集体土地转化为国有土地的制度渠道,才能为地方政府提供源源不断的土地供给。改革开放以来,国家一直通过征用的方式获得集体土地。尽管1982年宪法为地方政府的土地征用设定了“公共利益”的前提,但在国有和集体经济“一统天下”的条件下,所有的“社会主义经济、文化、国防以及社会公共事业”都可以纳入到公共利益的范畴,征用行为并不会受到“公共利益”的掣肘。随着外资经济、私营经济日益成为土地使用的主体,为了征地的顺利进行,国家相关法律也一直未对公共利益的内涵做出明确界定(王利明,2014;徐健,2017)。而且,1994年出台的《中华人民共和国城市房地产管理法》不再将征用土地的前提限定为公共利益,而是规定城市

① 1979年的《中华人民共和国中外合资经营企业法》以及1980年的《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》都规定外资企业要缴纳一定的土地使用费。但由于税费收取的标准偏低,无法体现国有土地的使用价值。1987年,深圳将一块土地五十年的使用权转让给用地企业。然而,由于出让时间过长,土地拍卖又面临着“丧失土地主权”的质疑。为此,1989年11月,国家土地管理局代国务院起草了一份关于土地使用制度改革的书面答复,由时任局长王先进去接受全国人大的质询。在经过多次的讨论和说明后,国有土地使用权的出让制度得以建立起来(参见刘正山,2015:94-100)。

② 1990年,国务院《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

规划区内的集体土地只有在政府征用并转化为国有土地后才能出让。由此，集体土地转换为国有土地的制度渠道被打通，地方政府的土地供给得到了法律的保障。

但一旦地方政府的征地体制建立起来，集体建设用地直接入市的空间将被彻底挤压。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》将土地补偿费和安置补助费的总和上限提高到土地被征用前三年平均年产值的三十倍，这一标准依据的仍然是土地的农业产值。在发达地区的农村，因受到工商业经济的辐射，土地开发后的市场价格要远高于国家给予的土地补偿。如果允许集体土地直接入市，土地的这一价格就会外显，被征地的集体和农民就不会再接受政府基于土地农业产值所给予的补偿，地方政府的征地行为将面临巨大的阻力。比如在珠江三角洲的部分农村地区，由于较早开启了集体土地直接入市的进程，地方政府至今仍面临着土地征收的困境，这使得当地的很多企业不得不建在集体土地之上。因此，集体土地的入市客观上将对国家的征地体制产生直接冲击（邹玉川，1998：186），两种制度的运行中存在着难以调和的矛盾。正是因为意识到了这一问题，1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》才在第63条规定，“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。参与该法律修订的立法者对该条文的解释如下。

农民集体土地流入市场影响国有土地使用制度改革。由于我国的土地市场刚刚建立，政府管理土地市场的各项措施还不健全，加上前几年房地产热、开发区热造成大量的闲置土地，如果再允许集体土地进入市场，将又有大量集体土地变为建设用地，形成更多的闲置土地，国有土地使用制度改革也将难以进行（卞耀武、李元，1998：176）。

事实上，为了保护集体土地的平等权利，1988年修正后的宪法第10条第4款规定，“土地的使用权可以依照法律规定转让”。1988年修正的《中华人民共和国土地管理法》第2条第4款也规定，“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”。20世纪90年代，江苏苏州、浙江湖州地区还尝试开展集体土地入市制度的改革，国家土地管理局为此曾召开过集体建设用地进入市场的座谈会，以为更大范围内的推广做好准备。但是，随着经济社会的发展，当意识到集体土地入市可能带来的后果时，国家便毅然中断了这一可能的改革方向，原本可能打开的集体土地入市的大门又被彻底关紧。

在某种程度上,国有土地使用权制度的建立连带性地影响到了农村集体建设用地的入市。随着集体土地直接进入城市社会的可能被排除,城市中所有的新增建设用地都将是国有土地。由此,1982年宪法中土地国有化的范围事实上得到了再次扩大——不仅包括原有城市范围的土地,还包括因为城市扩张而产生的所有建设用地。从源头上看,城市土地国有化规定的产生是为了回应和解决当时面临的治理与发展问题。基于同样的逻辑,为了解决城市化过程中的新问题,各种下位法乃至政策的不断出台又再次完成了对本身就存在模糊空间的土地国有化规定的再解释。正是由于存在“城市建设用地必须国有化”的规定,作为国家代理人的地方政府便享有了对集体土地的开发权并垄断了集体土地的增值收益。

总之,由于缺少成熟的城市化发展和治理经验,国家通过不断地出台和调整土地法律政策来回应各种问题。在各种法律政策的综合作用下,由地方政府垄断土地增值收益的制度安排得以形成。可见,这一制度安排并非源于国家和立法者改革之初的预先规划,也并未在涨价归公学说的直接指导下进行整体的制度设计。恰恰相反,改革开放以来,土地制度的变迁更多地具有解决当下问题的实践理性和工具理性色彩。因此,即使该制度形态与涨价归公的某些特征类似,也只是国家在推动城市化进程中的“非意图性后果”。^①

四、制度安排的不稳定性：“涨价归公”的现实困境

由于缺少了价值目标的整体统摄和法律体系之间的协调,这套由地方政府垄断土地增值收益分配的制度安排具有不稳定性。随着经济社会的进一步发展,这一制度安排的内在张力不断显现。更让当初的立法者始料未及的是,作为意外后果的制度形态一旦与新的经济社会形势结合,不仅其本身的制度功能在弱化,而且又可能产生了新的冲突。

^① 非意图后果(或行动的意外后果)是人类活动特有的现象,默顿将其作为一个专门的社会学理论进行讨论。在他看来,非意图性后果是既非主体所意图亦未被主体所知悉的客观后果,可以是正功能也可以是反功能。这一概念的提出有助于将行动的主观意图和客观后果区分开来,提示研究者注意到社会行动的多重后果,从而加深对社会行动的理解(参见默顿,2006:153)。

（一）集权与分权：“涨价归公”中的博弈空间

与涨价归公学说所设想的理想制度形态不同,由地方政府垄断土地增值收益分配的制度安排内含着中央与地方反复博弈的空间。首先,在土地开发中,央地之间的权力关系表现出“集权—分权—再集权”的动态过程。一方面,为了防止地方政府过度开发土地,中央必须将农地转化为建设用地的审批权力上收。如国家建立的土地用途管制、土地审批、土地督察、土地调查等一系列制度所发挥的正是约束地方政府擅自变更土地用途行为的作用。另一方面,由于土地非农用途的转化又是城市化发展的必然,国家又不得不适当满足地方政府的土地需求。如土地置换、土地折抵指标以及土地增减挂钩等政策的出台,都是在严格的土地管理体制内中央给地方迅速增加的用地需求“开口子”的行为(谭明智,2014)。通过制度上的“开口子”,中央在维系原有刚性土地管理制度的同时,也能推动城市化的进一步发展。

面对中央给予的制度机会,地方政府不仅会充分利用,而且会尽量将这种制度机会撑大。比如,为了获得更多建设用地指标,一些地方政府大量增加复垦土地面积。由于宅基地可以复垦为耕地,2010年以来,全国范围内出现了一股“农民上楼”“合村并居”的浪潮。^①又如,由于拥有获得建设用地指标的额外渠道,一些地方政府在获得用地指标之前就进行土地征用,所谓“先上车、后买票”。一旦地方政府将既有制度的间隙撑大,中央就会将土地管理制度再次收紧。于是,央地之间的反复博弈增大了土地管理体制的运行成本,也一定程度上影响了耕地保护目标的实现。^②

其次,在土地涨价的分配上,央地之间同样呈现权力配置的不确定性。一方面,中央要将土地的部分收益上收,以抑制地方政府开发土地的积极性。比如,20世纪90年代以来,中央就试图通过收取耕地占用税、新增建设用地有偿使用费的方式调节土地收益的分配模式。但另一方面,考虑到城市化的推进,中央又不得不将更多的土地收益让渡给地方政府。如中央曾想将新增建设用地使用费全部归中央财政所有,但由于在立法讨论时地方政府的不支持,1998年修订完成的《中华人民共和国土地管理法》仍然规定地方政府能够获得70%的分成(张清勇,2008)。

① 据统计,1991—2013年,中国减少了140—150万个自然村,减少幅度为33.3%—35.7%,其中2007—2013年的减少幅度每年约为8万个,远大于此前10年间的平均数(参见张玉林,2015)。

② 尽管复垦后土地面积总量没有减少,但复垦土地的质量一般会低于原有的耕地。

从现实来看,作为土地涨价最主要表现形式的土地出让收入,中央政府亦长期让渡给地方政府占有。^① 这一土地利益分配格局的产生固然与分税制改革相关(周飞舟,2006;孙秀林、周飞舟,2013),但更与城市化过程中土地涨价的产生机制密不可分。在城市化发展的初期,由于没有足够的工商资本,当地的土地市场根本无法产生。为此,地方政府必须积极地“招商引资”,一般要通过提供廉价甚至免费工业用地的方式吸引资本的到来。^② 随着资本的到来,当地的就业机会随之增多,大量人口的聚集逐渐产生了对商业和住宅用地的需求。相比于工业用地,商业和住宅用地的溢价较高,一般构成地方政府土地出让收入的主要来源。但商业和住宅用地出让价格的高低还与当地的产业发展、城市规划、基础设施建设、城市管理水平等因素相关。因此,为了提升商业和住宅用地的价格,进而弥补工业用地出让导致的“财政亏损”,地方政府还必须善于经营土地和经营城市。从实践来看,得益于“行政—政治—公司”三位一体的统合治理方式(折晓叶,2014),地方政府经营城市的行为正是土地涨价的基础条件和直接推动力。在这种现实条件下,一旦地方政府无法获得足够的土地涨价,其经营城市、推动城市化发展的积极性势必受到影响。

然而,由于能够占有土地收益,地方政府便具有了进一步推动土地涨价的动力。土地价格除了与地方社会的基础性条件有关外,还受到特定市场中供求关系影响。为了提升土地价格、获取更多的城市建设资金,地方政府一般要通过土地储备、竞拍等制度手段来尽可能地制造商业和住宅用地的稀缺性。此外,由于对住宅和商业用地的需求是大量非农业人口的产生带来的,为了增大对此类土地的市场需求,地方政府必须不断地招商引资,持续提供大量的廉价工业用地。由于城市内部土地往往已经开发完毕,地方政府征收该土地就必须依据周边房地产的市场价格对权利人进行补偿,导致土地成本过高。因此,地方政府更倾向于通过征收农民土地的方式推动城市向四周的郊区农村扩张。通过城市范围的不断扩张,地方政府既获取了源源不断的土地供给,又为后期占有更多的土地涨

① 国有土地使用权出让收入是政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款。20世纪90年代以来,随着国有土地出让制度的建立,扣除征地补偿、拆迁费用以及土地开发支出等成本性支出后的土地出让收入全部归地方国库所有。土地出让收入是地方政府预算外增收的主要渠道,也被称为“第二财政”或者“土地财政”。

② 2002年4月,国土资源部发布《关于通过招标、挂牌、拍卖国有土地使用权的规定》,要求所有经营性土地的出让必须经过统一的招、拍、挂过程。然而,在欠发达地区,围绕着工业用地的竞争性市场无法形成,工业用地的市场出让制度往往形同虚设。

价提供了可能。但是,地方政府对土地利益的追逐不仅可能再次危及国家耕地保护目标,而且产生了一个不受国家和上级政府控制的预算外收入来源。为了保障更大范围内公共利益的实现并适当约束地方政府的土地开发行为,近年来,中央又不得不再次采取措施调节土地出让收入的用途,以适当调整地方政府垄断土地出让收入的利益格局。

事实上,财政“软预算约束”条件下的地方政府往往具有合法地获取体制外资源的强大能力(周飞舟,2006),为此,中央政府允许地方政府因地制宜地处理地方事务,同时保留自己干预地方事务的绝对权力(周雪光,2011;曹正汉等,2014)。与之类似,现行土地制度的运行中同样蕴含着集权与分权之间的矛盾。如果说由于城市化发展离不开地方政府对土地的运作,中央必须对其适度赋权的话,那么,由于存在地方政府过度开发土地的风险,中央又必须及时将权力上收。正是为了能够在集权和分权之间及时切换,中央政府在土地管理上采取的是一套包含法律、政策等多种手段在内的“武器库”,以根据形势变化而运用不同的手段进行应对。因此,在不同时期的法律、政策作用下,土地制度便呈现不同的样态。在这个意义上,由地方政府垄断土地增值收益仅仅是某一时期的制度安排,完全可能随着城市化的推进而改变。

(二)“小公”与“大公”：“涨价归公”的法律张力

与理想的涨价归公不同,地方政府垄断土地增值收益的体制是建立在对集体土地所有制权能的限制基础之上的。尽管集体相对于地方政府代表的“大公”只是一个“小公”的单位,但“公”的属性使得集体土地权利的伸张同样具备相应的道义基础。而且,限制集体土地权利的土地管理体制并未彻底改变国家一直以来对集体所有进行保护的其他法律渊源和法律制度规范。一旦土地利益增大,有利于集体的制度规范将重新得到重视,既有土地法律体系之间的张力将被凸显。

事实上,对集体土地开发权限制的土地管理体制源于部门法律和国家政策对宪法条文的再解释,但随着经济社会的发展和土地价值的提升,宪法中产权平等的规定又再次在实践中被激活。依照1982年宪法第6条和第10条第1款、第2款的表述,全民所有制和劳动群众集体所有制,以及国有土地和集体土地都是平行并列的所有制和产权形式。20世纪90年代以来,面对下位法规定中集体土地和国有土地权能日益不平等的事实,宪法始终未通过条文的变动予以承认。显然,具有稳定性和适应性双重特征的宪法在土地权属的规定上保持着长

期的稳定性,由此也彰显出国家保护集体土地产权的基本态度。

在此基础上,2007年的《中华人民共和国物权法》同样将集体所有权置于和国家所有权、私人所有权平行分类的体系中,且在第39条有关所有权的一般规定中明确所有权人对其所有物依法享有占有、使用、收益和处分的权利。2021年,作为国家基础性法律体系并在地位上仅次于宪法的《中华人民共和国民法典》正式实施,土地权属平等的规定被整体移入该法典的物权法编,国家的物权法律继续对所有土地权利人进行统一的保护。

由于土地不仅是一项财产,而且是重要的生产资料,国家公法体系必然要对土地的使用权利进行若干限制。尤其在生产资料公有制的经济基础上,集体土地的所有权不能简单地适用“物权平等保护”原则(桂华,2016)。但公法的限制并不意味着要从根本上杜绝集体土地的开发权利,在既有的政治架构和宪法秩序下探索集体土地开发权的实现形式,找到集体、农民和国家利益平衡最大公约数的土地管理体制,才是一个更加稳定的制度形态。然而,在法律未修正前,原《中华人民共和国土地管理法》第43条彻底否定了基于市场原则的集体土地的开发权。一方面存在上位法和私法对土地产权平等保护的法律宣言,另一方面却是下位法和公法以及相关政策对集体土地权利的严格限制,二者的张力长期存在于土地制度领域,成为搅动地权冲突的制度性诱因。

在土地开发不具备条件时,法律体系之间的张力仅仅是一种文本的逻辑缺陷。但一旦开发条件具备,各方主体都会援引对自身有利的规定,从而将体系之间的张力转化为现实中的利益冲突。同样是在珠江三角洲部分农村地区,围绕着集体土地的征收和开发,地方政府和农村集体之间就存在着这种紧张的利益对立关系。当地方政府欲依据《中华人民共和国土地管理法》对集体土地进行征收时,集体和农民也会援引集体享有集体土地开发权的完整产权传统与之对抗。在强大的土地集体所有产权观念下,部分农村集体私自开发集体土地的行为导致当地产生了一个土地开发的非法市场,从而事实上突破了既有土地管理体制的约束。随着经济的发展和土地资源的日益稀缺,集体土地的价值将进一步提升,各方开发土地的愿望更加迫切。在这种背景下,如果土地的法律体系不能修复既有条文之间的逻辑张力,围绕着集体土地的开发,农民、集体和地方政府在现实中将更加难以达成共识。

在这种背景下,党和国家近年着力推动集体土地和国有土地“同地同权”的改革。2020年,新的《中华人民共和国土地管理法》有限度地开放了集体经营性建设用地的入市,这成为现行土地制度的一次重大突破。但是,入市土地被限定

在特定领域且需符合特定条件,这一规定却又彰显了在依旧强大的土地管理体制下集体土地改革的艰巨性和渐进性。在这种渐进式改革中,土地法律和政策的变动都必须兼顾宪法和土地管理体制这一既定双重结构的约束,无法过于偏向一端。由于集体和农民,尤其是发达地区农村的集体土地权利人仍然会有获取更多土地增值收益的预期(杨华,2013),集体和地方政府之间的潜在冲突仍可能存在。

总之,无论是地方政府还是集体土地权利人,都不是既定制度的简单服从者,二者都可以通过能动性的活动利用或者撑大现行制度中的张力和缝隙,从而导致制度的不稳定。因此,由地方政府垄断土地增值收益分配的制度安排既非国家所追求的理想制度形态,也非一套自洽的、严密的法律制度体系,仍然存在被改革和完善的空间。

五、结论与讨论

通过对改革开放以来农村土地制度演进的路径、变迁方式的分析,本文认为,由地方政府垄断土地增值收益的体制其实是一系列基于不同目标的法律、政策互相演绎和交互作用的意外后果。为了解决粮食安全、推动城市化发展等各种急迫问题,国家不断对土地制度进行调整和改革,逐渐塑造出现行土地制度的形态。由于总是紧扣短期性、现实性目标的实现,国家在推动制度变革的过程中具有较强的工具理性考量,而并没有对土地增值收益的分配以及背后的制度价值进行正面的回应。因此,当下土地制度的生成并没有受到“涨价归公”这一传统社会理想的直接影响,而仍然是“摸着石头过河”这一改革逻辑的产物。

对改革开放以来农地制度变迁和涨价归公理论关系的分析具有重要的现实意义。由于国家代理人垄断土地增值收益的做法暗合了涨价归公学说的某些要件,加之社会中长期存在土地涨价归公的话语和历史记忆,该制度便被想象为这一理想的再现。一旦得到该话语的支持,集体土地权利人的权利扩展便被一套强大的以国家和社会为本位的话语体系所牢牢压制,国家对现行土地制度的改革与纠偏则被视为对意识形态和社会公平价值的偏离,从而面临合法性的困境。本文的分析揭示出由地方政府垄断土地增值收益的制度安排和涨价归公学说之间只是一种暗合,前者不仅不是国家的自觉追求,还因为存在制度的不稳定性而有再次变革的必要。为此,该制度不应被赋予过多价值合理性的标签,以便为进

一步的改革留下空间。

然而,涨价归公话语背后所彰显的深层次问题却值得进一步去探究。迄今为止,涨价归公一词并没有正式出现在改革开放以来的国家土地法律和政策文件之中,但是社会上关于土地涨价归公的认知却从来没有消失过。可见,社会中关于土地制度的认知和想象与国家的土地制度改革逻辑之间存在抵牾。与传统制度主义将法律等正式制度作为国家治理中的基本要素不同,作为新制度主义流派之一的社会学制度主义主要关注规范、文化、象征体系、意义,尤其是社会中的信念和认知结构等非正式因素对社会制度变迁所产生的作用(彼得斯,2016:136-138)。从法律制度的生成来看,一般是社会的政治认知结构决定宪法秩序,宪法秩序决定法律政策。然而,改革开放以来,中国土地制度中的认知结构、宪法秩序和法律政策却呈现相反的生成路径。也就是说,由于国家治理的复杂性,土地法律政策的出台并没有受到前两者的严格限定,反而常常突破前两者所预定的轨道。但在一个土地传统话语、认知多元且强大的社会中,部分人群仍然守持有关土地的传统认知结构,进而对某些法律政策进行一种附会式的想象。这种想象给当下制度形态赋予合法性,但也会成为制度再次变革时的束缚力量。

随着市场经济的兴起和私权意识的增强,涨价归公理念已经不再是社会中的笼罩性观念,但由于与土地权利制度具有理念上的根本冲突,它仍将持续构成国家土地制度改革的牵扯性力量。尤其是随着土地利益的增大,集体土地权利人不断申张和扩展自己的土地权利,传统土地认知结构和土地权利意识的冲突将进一步加剧。随着改革的启动,土地制度已经无法复原为传统的制度形态。但与此同时,以权利为本位的新制度又缺少足够广泛的社会认同。在两种相反力量的拉扯之中,制度转型过程中所产生的一种临时性和过渡性的制度反而可能被固定,出现转型的“陷阱”。

至此,中国土地制度改革的复杂性便显露出来,其面临着一系列非正式制度和正式制度的兼容问题。作为国家的基础性制度,我国的土地制度累积了大量的历史、政治话语以及想象。在这样一个环境中,土地制度的改革不仅需要建构一套严密和自洽的法律体系,还需要土地非正式制度环境的配合。能否实现对历史与社会流行话语的清理,进而形成一套更加包容土地权利的政治与社会文化,这既是对土地涨价归公理论的现实回应,更是当下土地制度改革继续深化和乡村振兴实现的理论前提。

参考文献：

- 伯格,彼得、托马斯,卢克曼,2019,《现实的社会建构:知识社会学论纲》,吴肃然译,北京:北京大学出版社。
- 彼得斯,B.盖伊,2016,《政治科学中的制度理论:新制度主义》,王向民、段红伟译,上海:上海人民出版社。
- 卞耀武、李元,1998,《中国土地管理法释义》,北京:法律出版社。
- 曹正汉、薛斌峰、周杰,2014,《中国地方分权的政治约束:基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》第3期。
- 陈柏峰,2012,《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》第4期。
- 陈锡文,2014,《土地制度改革的三个关键问题》,《学习月刊》第8期。
- 程雪阳,2015,《中国宪法上国家所有的规范含义》,《法学研究》第4期。
- 桂华,2016,《城乡建设用地二元制度合法性辨析——兼论我国土地宪法秩序》,《法学评论》第1期。
- 郭洁,2013,《土地用途管制模式的立法转变》,《法学研究》第2期。
- 何艳玲,2013,《中国土地执法摇摆现象及其解释》,《法学研究》第6期。
- 贺雪峰,2015,《论土地资源与土地价值——当前土地制度改革的几个重大问题》,《国家行政学院学报》第3期。
- 华生,2014,《城市化转型与土地陷阱》,北京:东方出版社。
- 卡林沃思,巴里、文森特·纳丁,2011,《英国城乡规划》第14版,陈闽齐、周剑云、戚冬瑾、周国艳、顾大治、徐震等译,张京祥译校,南京:东南大学出版社。
- 梁慧星,2000,《从近代民法到现代民法》,北京:中国法制出版社。
- 刘连泰,2016,《“土地属于集体所有”的规范属性》,《中国法学》第3期。
- 刘守英,2018,《土地制度与中国发展》,北京:中国人民大学出版社。
- 刘玉姿,2020,《台湾区段征收制度检讨及启示》,《中国土地科学》第9期。
- 刘正山,2015,《当代中国土地制度史(上、下)》,大连:东北财经大学出版社。
- 马克思、恩格斯,2012,《马克思恩格斯选集》第三卷,北京:人民出版社。
- 默顿,罗伯特·K.,2006,《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心等译,南京:译林出版社。
- 乔治,亨利,1995,《进步与贫困》,吴良健、王翼龙译,北京:商务印书馆。
- 孙宪忠,2009,《中国物权法总论》,北京:法律出版社。
- 孙秀林、周飞舟,2013,《土地财政与分税制——一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 孙中山,1981,《孙中山全集》第一卷,北京:中华书局。
- 谭明智,2014,《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》第7期。
- 王昉、熊金武,2010,《从“涨价归公”思想到土地增值税制度——兼论近代社会转型时期经济思想与经济制度的关系》,《财经研究》第1期。
- 王利明,2014,《论征收制度中的公共利益》,《政法论坛》第2期。
- 王先进,1994,《当前我国土地资源的严峻形势及对策建议》,《中国土地》第8期。
- ,2008,《城镇土地使用制度改革回顾》,《今日国土》第6期。
- 吴毅、陈硕,2015,《农地制度变革的路径、空间与界限——赋权—限权下行动互构的视角》,《社会学研究》第5期。
- 谢志岩,2015,《弹簧上的行政:中国土地行政运作的制度分析》,北京:商务印书馆。

- 许崇德,2003,《中华人民共和国宪法史》,福州:福建人民出版社。
- 杨健,2017,《建设用地国有制的逻辑、挑战及变革》,《法学研究》第5期。
- 薛汉伟,2002,《土地国有化、农业集体化、全面国有化——四论马克思恩格斯的国有制理论与现实》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 杨华,2013,《城郊农民的预期征地拆迁:概括、表现与影响——以荆门市城郊农村为例》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第2期。
- 杨帅、温铁军,2010,《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析》,《管理世界》第4期。
- 张保红,2016,《“城市土地属于国家所有”的规范解释》,《华东政法大学学报》第3期。
- 张清勇,2009,《纵向财政竞争、讨价还价与中央—地方的土地收入分成——对20世纪80年代以来土地收入的考察》,《制度经济学研究》第4期。
- 张永健,2013,《土地征收补偿:理论、实证、实务》,台北:元照出版公司。
- 张玉林,2015,《大清场:中国的圈地运动及其与英国的比较》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 张占录,2009,《征地补偿留用地模式探索——台湾市地重划与区段征收模式借鉴》,《经济与管理研究》第9期。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 周诚,2003,《土地经济学原理》,北京:商务印书馆。
- ,2006,《我国农地转非自然增值分配的“私公兼顾”论》,《中国发展观察》第9期。
- 周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- ,2007,《生财有道:土地开发和转让中的政府和农民》,《社会学研究》第1期。
- 周其仁,2017,《城乡中国》,北京:中信出版社。
- 周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 邹玉川,1998,《当代中国土地管理》上、下,北京:当代中国出版社。

作者单位:华中科技大学法学院

责任编辑:徐宗阳