

我国土地权能的演进逻辑与夯实谋划

陆林, 罗婷婷

(西南大学 文化与社会发展学院, 重庆市 400715)

摘要:我国土地私有权能、两权合一公有权能、两权分离公有权能的逻辑演进,必然要求进一步夯实土地权能。土地权能夯实的关键是政策制度谋划,而政策设计、执行、监督则是土地权能夯实的三角。只有站在历史和全局的高度夯实土地权能,才能真正维护农民生产要素权益,保障农民公平分享土地增值收益,为全面深化农村改革、加快推进农业现代化提供现实基础。

关键词:土地所有制;土地权能;私有权能;公有权能;演进逻辑;夯实谋划

中图分类号:C912.82/F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)02-0034-08

所有制与权能是一个问题的两个方面:所有制是指人们对物质资料的占有形式,从制度层面回答占有主体是谁的问题;权能是一个法权概念,是指由法律规定或授予的权利和职能;所有制是权能的支点——所有权是最高、终极的权力,权能是所有制的外在表现——占有、经营、使用、收益、依法处分的权能都是所有权的实现形式。所有权是根本、基础、前提。“占有”既是所有权的直接实现,又是经营、使用、收益、依法处分权实现的条件。“经营、使用”既是占有权利的对象化,又是收益权利实现的保证,还是处分权利实现的方式。“收益”既是占有的目的,又是经营、使用权的结果。“依法处分”是体现所有权的核心——既是占有权的充分体现,又是经营、使用、收益权实现的手段。占有、经营、使用、收益、依法处分是土地权能的构成要素,其相互作用、相互影响是构成土地权利与职能现实的有机系统。

我国土地制度按所有制形态可分为私有制、两权^①合一公有制、两权分离公有制三个阶段,而土地权能的演进逻辑套嵌在所有制变迁的历史进程中,并呈现出与所有制变迁历史进程相适应的阶段特点——私有权能、所有权和使用权合一公有权能、所有权和使用权分离公有权能。揭示这一演进逻辑过程对于夯实我国土地权能的谋划有着极其重要的价值和意义。

一、土地私有权能的演进逻辑

(一)土地私有权能内在演进逻辑

土地私有制是一种土地由自然人个体占有的制度,规定了土地占有的主体是私人。这种制度由所有权派生出了个体对其私有的土地具有占有、经营、使用、收益、依法处分的权能。

土地私有权能内在地规定了所有权、使用权、经营权直接同一——土地所有者对其所有的土地同时具有占有、经营、使用、收益、依法处分的权能;由于土地私有权能属于私法范畴,私权自治是私

^① “两权”指所有权和使用权。

收稿日期:2014-11-18

作者简介:陆林,西南大学文化与社会发展学院,教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“三峡库区独特地理单元‘环境—经济—社会’发展变化研究”(11AZD099),项目负责人:邹学荣;中央高校基本科研业务费专项资金项目“近现代土地国策的逻辑发展对当今土地政策的启示”(SWU1209459),项目负责人:罗婷婷。

法的灵魂,因此法律必然赋予土地私有主体就其占有的土地具有至高无上的权力——土地自用、租赁、质押、买卖应法而生。在这种土地权能下,土地所有者分为自耕农、佃农、富农、地主等阶层。值得注意的是,这些权能只有在运动过程中才能实现。

正是这些权能实现过程的有机运动,形成了土地私有权能内在的客观演进逻辑:土地私有权能现实运动必然导致土地兼并;土地高度集中必然导致大量农民失去土地;失地农民生存无计、衣食无着必然导致阶级矛盾激化;阶级矛盾尖锐必然导致社会危机加剧——失地农民迫于生计而起义,推翻统治者;农民起义必然推进新旧王朝的更替;新王朝看到了农民起义的力量,对土地重新确权(颁照)或重新分配(均田制)。农民土地私有权得到确认,焕发出极大的积极性和创造性,形成了中国历史上著名的文景、贞观之治,汉武、开元、康乾盛世。但是,即使是治世、盛世,也无法避免土地私有权能实现过程中的体制矛盾——新王朝的建立——新一轮的土地兼并开始……如此无限循环往复,这就是土地私有权能客观存在的内在演进逻辑。

(二)土地私有权能突破逻辑

正是由于土地私有权能为土地兼并提供了内在逻辑依据和现实合法性,每到一个王朝的末期,80%的土地集中在不到10%的大官僚、大地主手中,失去土地变成徒附的农民占70%。同时,农民不仅失去土地还失去人生自由,成了依附于豪强大地主的“徒附”,“豪人之室,连栋数百,膏田满野,奴婢千耦,徒附万计”^[1]成了王朝末期的共性。一旦土地兼并、高度集中到一定的程度,失地农民无法继续生存,“全国都布满了干柴,很快就会燃成烈火”^[2]的时候,农民起义就必然爆发。“地主阶级对于农民的残酷的经济剥削和政治压迫,迫使农民多次地举行起义,以反抗地主阶级的统治……总计大小数百次的起义,都是农民的反抗运动”^[3]。而农民起义的根本原因就是土地私有权能导致的土地兼并集中,起义的主力军就是失地农民。中国封建社会的历史证明了这一演进逻辑的客观性。

统治阶级也采取了均田、改制等手段期望从根本上克服这一逻辑矛盾,实现王朝的长治久安。尽管自商鞅变法确定土地私有以来,每一王朝初期采用的均田、颁照确权都起过缓解矛盾的作用,但也正是颁照确权明确了土地私有,为新一轮的土地兼并提供了法律依据。王莽“更名天下田曰‘王田’”,“废除土地私有制,实行土地国有制,私人不得买卖”^[4],既受到了豪强地主的拼死反对,又给失地农民开了空头支票,结果抑制兼并的土地改制成了一场闹剧。王叔文、柳宗元等人的变法虽然没有明确抑制土地兼并,但变法本身是以土地为基础的,“钱谷为本”、“与人休息,致之富寿”^[5],免除民间对官府的各种旧欠等主张成了一纸空文,最后以“独钓寒江雪”告终。王安石希望通过“方田均税”^[6]的变法——按照田地的地势、肥瘠,把田地划分等级,制定地籍,分别规定各等级的税额,以消除隐田逃税的现象,增加赋税收入,减轻农民的负担,抑制土地兼并,但却侵害了豪强地主的利益,在他们的强烈反对下以流产告终。张居正为了解决田赋收入因土地兼并和负担不均而很难增加,推行“一条鞭法”的改革,“从此役无偏累,人始知有种田之利,而城中富室始肯买田,乡间贫民始不肯轻弃其田”^[7],做到了“田不荒芜,人不逃窜,钱粮不拖欠”,有效地抑制了土地兼并,但也未能避免人亡政息的改革悲剧。地主阶级一着手进行抑制土地兼并的改革,就使整个封建社会陷入混乱,就使土地私有权能的存在受到威胁。

纵观我国封建王朝的改制,除商鞅变法确立土地私有,王朝初期的均田颁照是土地革命成功的范例以外,所有王朝从事的抑制兼并的土地私有权能改革都以失败告终,而且改革失败后的反弹更加速了土地兼并的进程,最终只能靠农民起义这种革命的手段暂时解决。只要土地私有,土地兼并就成为必然,其引起的农民起义既是我国封建社会危机的根源,又是解决土地兼并的唯一手段。

我国封建社会历史证明:土地私有权能不能从根本上解决土地兼并,化解农民和地主的矛盾,土地私有权能决定了土地兼并的必然性,土地兼并决定了农民起义的必然性——这是土地私有权能自身无法克服的基本矛盾——体制性矛盾。随着土地的兼并愈演愈烈,封建社会赖以生产和占有产品的基础——土地私有制本身也就从它的脚下被挖掉了——要从根本上解决问题,就必须废

除土地私有制,消灭土地私有权能对土地的支配,这就是土地私有权能的突破逻辑。

二、土地两权合一公有权能的演进逻辑

(一)土地两权合一公有权能产生的逻辑

土地两权合一公有权能的逻辑演进是从土地兼并开始的。土地私有权能的对象化必然导致土地兼并愈演愈烈,这是土地私有权能自身无法克服的——农民起义只能暂时局部缓解当时的土地兼并;均田、颁照确权只能解决无主荒地的再次分配;改制只能头痛医头脚痛医脚,且几乎以失败告终。要从根本上解决土地兼并问题就必然探索私有权能的突破,这恰好是土地两权合一公有权能诞生的逻辑起点——土地两权合一公有权能正是在探索解决土地兼并中开始的。

在土地私有权能条件下维护社会长治久安必然要求“均田”。“均贫富、等贵贱”既是农民起义的口号,又是农民革命的目标;均田既是新王朝巩固统治的策略,也是缓解土地兼并的手段。尽管农民起义领袖、新王朝统治者、开明王朝改革者都把“均田”作为抑制土地兼并、缓解阶级矛盾的主要手段,王莽、王叔文、王安石、张居正把抑制土地兼并作为改制、变法的目标,但由于土地私有权能内在的规定性,都只是在土地私有的笼子里面讨论限制土地兼并,最终只能延缓兼并的速度而不能从根本上治理、消除兼并。

在土地私有权能条件下解决土地兼并遵循着土地私有权能肯定——私有权能发展——土地兼并集中——私有权能否定的内在逻辑。土地私有权能的充分发展是土地私有权能否定的动力。太平天国的“有田同耕”、中华民国的“平均地权”、中华人民共和国的“平分土地”,从根本上讲都是在私有权能条件下解决土地兼并集中。土地私有权能实现愈充分,土地兼并集中就愈厉害,社会危机就越深;而解决土地集中的最直接措施就是平分土地。太平天国、中华民国、中华人民共和国都是将平分土地作为号召民众的口号和建立新政权的方法。

太平天国《天朝田亩制》以解决土地问题为中心,在坚持“凡天下田,天下人同耕”^[8]原则的基础上按人口平均分配,以实现“有田同耕,有饭同食,有衣同穿,有钱同使,无处不均匀,无人不饱暖”的理想社会。然而遗憾的是,《天朝田亩制》提出的解决土地兼并的方案未能真正实施,虽然冲击了土地兼并,但没有从根本上解决“有田同耕”。《天朝田亩制》是在历代新兴王朝“均田”制和农民领袖“均平”口号基础上的逻辑发展——开创了近代史上土地平均分配的先河,是近现代解决土地问题的逻辑起点。

中华民国“民生主义”的核心是“平均地权、节制资本”,其目的是废除封建土地私有制,抑制土地兼并。中华民国的“平均地权”在太平天国的“有田同耕”基础上前进了一大步——明确把“平均地权”纳入了民国的建国纲领,并有具体的实施方案。但遗憾的是,该方案存在着两大缺陷:“一是没有将平均地权和农民无偿获得土地的问题联结起来,这就不能真正动员农民的力量来实现这个纲领”^[9];二是企图用和平的方式,在不损害地主现有利益但却剥夺地主将来的可能利益的情况下,希望地主主动报价卖地,这种想法是不现实的。“平均地权”虽然具有革命性,但采用的方式却是改良的,既没有真正实现地权的平均,又没能真正抑制住土地兼并。中华民国在太平天国“有田同耕”的基础上明确提出了“平均地权”,并出台了具体政策,是近现代解决土地问题的逻辑推进。

《中华人民共和国土地改革法》的实质是“平分土地”。人民政权推行“平分土地”^[10]政策,全国掀起了暴风骤雨般的土地改革运动。1952年颁发的土地证确立了土地私有制,使广大农民获得了土地所有权。我国有史以来第一次真正实现了“耕者有其田”,极大地调动了亿万农民的积极性,不仅使中国农业生产力得到大解放,而且巩固了人民民主专政,是近现代解决土地问题的逻辑终点。

但是,土地私有权能内在不可克服的矛盾决定了只要土地私有存在,就必然导致土地兼并集中。1952至1955年,土地买卖迅猛发展,新一轮土地兼并又开始了。要从根本上解决土地兼并,必须废除土地私有制,就必须建立土地公有制;且只有建立高度集中的所有权和使用权直接同一的

公有制,才能从根本上消除土地兼并的任何可能性;这种公有制内在地规定了土地所有权能和使用权能合一。这就是土地私有权能突破、土地两权合一的公有权能产生的逻辑基石。

(二)土地两权合一公有权能的内在演进逻辑

土地两权合一的公有制内在地规定了所有权、使用权直接同一——国家或集体对其土地行使所有权的同时享有占有、使用、收益、依法处分的权能。土地两权合一公有权能是由土地公有制派生出来的。土地公有制是土地由部分或全体人民共同所有的占有制;这种制度规定了土地占有的主体是代表全国人民的国家或代表组织内部成员的集体,不同于“普天之下莫非王土”的“王”个人占有的“公有”;国有和集体是我国土地公有制实现的两种形式。土地公有制由所有权派生出了国家或集体对其所有的土地具有占有、经营、使用、收益、依法处分的权能,国家对土地拥有终极处分权。

由于土地两权合一公有权能属于公法范畴,公法的一方主体是国家,否定私法自治,多以强制性规范为主,因此法律赋予国家对土地具有至高无上的权力——土地“平调”、出让、划拨、所有权变更应法而生;国家依靠行政隶属关系,运用计划和用途管制手段,直接行使使用权和收益权。在这种土地权能下,土地所有者分为国家和集体。值得注意的是,两权合一公有权能只有在土地使用过程中才能实现。

正是这些权能实现过程的有机运动,形成了土地两权合一公有权能内在的客观演进逻辑:土地两权合一公有权能内在地规定了国家或集体同时拥有土地的所有权和使用权,其现实运动必然要求土地占有、使用、收益、依法处分权能的直接同一;直接同一决定了土地平调、出让、划拨、所有权变更、用途管制的指令计划性;指令计划性必然促使行政权不断强化;行政权力强化必然导致所有权、行政权合一,公有程度提高——“一大二公”、“政社合一”^[11];限制资产阶级法权、割资本主义尾巴——没收自留地——私权趋零成了土地公有权能高度发展的逻辑要求。这就是土地两权合一公有权能的内在演进逻辑。

(三)土地两权合一公有权能突破逻辑

正是由于土地两权合一公有权能的实现,为强化行政权力、所有权与行政权合一、“政社合一”、私权趋零提供了内在逻辑依据和现实合法性。土地两权合一公有权能实现得越到位,行政权力就越大;土地所有者“国家”、“集体”虚置现象越来越严重——各级政府代表“国家”、“集体”履行土地所有者权能——对管辖范围内的土地具有终极处分权,为土地权力寻租埋下了种子;土地两权合一公有权能实现得越到位,指令性计划的功能就显示得愈充分;各级政府运用行政权力,采用计划手段,对土地的占有、使用、收益、处分进行安排,由于计划本身带有很大的主观性——偏离客观实际的状况时有发生——计划的指令性和主观性同时强化,科学性大打折扣成为必然;土地两权合一公有权能实现得越到位,行政权力越大、公有化程度越高,对自然人个体私权就消除得越彻底:“斗私批修”^[12]，“狠斗私心一闪念”，同土地私有关系、观念“实行最彻底的决裂”等“灵魂深处爆发革命”的要求愈来愈强烈,这样就必然忽视私权在社会主义初级阶段的积极作用,极大地压抑了土地使用个体的积极性和创造性。从“一化三改造”土地公有制建立到十一届三中全会责任承包,20多年的历史证明了这一演进逻辑的客观性。

党和政府通过“三级所有队为基础”、“三自一包”、“四大自由”、“教育运动”、“设立计委”^[13]等手段,力图在土地两权合一公有制基础上解决公有权能逻辑演进过程中的负面影响,维护土地两权合一公有制的权威性、纯洁性。

1955年农业合作化实现了土地公有,全国农村掀起了社会主义建设的高潮,国民经济得到迅速发展,但土地两权合一公有权能带来的行政权力强化,执政领导的急躁、冒进——“超英赶美”、“跑步进入共产主义”——“大跃进”、“大炼钢铁”、“公共食堂”^[14]等活动激化了两权合一土地公有权能的内在矛盾。党中央及时对两权合一公有权能进行了调整,把以生产大队的集体所有制为基础的公社、生产大队、生产队的三级集体所有制作为根本制度,以缓和土地两权合一公有权能实现

带来的社会矛盾；把“三自一包”——自由市场、自留地、自负盈亏、包产到户和“四大自由”（雇工、贸易、借贷、租地不受限制）作为基本政策，在一定程度上承认了私权的合法性与合理性；把“四清”等运动作为教育农村干部，防止权力寻租的手段。这些调整、改革极大地提高了基层组织和农民的生产积极性，国民经济在平稳度过三年自然灾害后迅速复苏——1964～1966年连续三年粮棉大丰收，经济总量迅猛递增。但“十年动乱”把“三自一包”、“四大自由”作为走资本主义道路的纲领进行批评，“三级所有，队为基础”、“限制资产阶级法权”、“割资本主义尾巴”^[15]等口号不断转变为政策，土地两权合一权能再度被强化。“宁要社会主义的草、不要资本主义的苗”左右着农村集体经济。这种土地两权合一公有权能在“十年动乱”期间把农村经济推到了崩溃的边缘——大量农民在饥饿线上挣扎。尽管《农村人民公社工作条例（修正草案）》对土地两权合一公有权能进行了调整、改革，但“十年动乱”不仅彻底破坏，而且把两权合一发展到极限。

20多年土地两权合一土地权能发展历史证明：在土地两权合一公有权能的笼子里进行改革，虽然能收到一定的成效，但这种权能的有机构成内在地决定了越改革越强化公有权能，越强化公有权能就越依赖行政权力的终极裁判性和计划的指令性，就越推动私权趋零、越压抑个体积极性。只有突破两权合一公有权能的制约，改革僵化的土地管理体制，创新公有权能实现的方式，才能保证在土地公有制条件下有效实施各项权利和职能，这就是土地两权合一公有权能的突破逻辑。

三、土地两权分离公有权能的演进逻辑

（一）土地两权分离公有权能产生的逻辑

土地两权分离公有权能的逻辑演进是从土地两权合一公有权能对象化的内在矛盾展开、激化开始的。大跃进、“十年动乱”把土地两权合一公有权能的局限推向极端——如果不改变这种权能结构，农村经济将无法继续维持。改变的途径有两种：一是革命——用革命的手段改变所有制结构，形成新的适应生产力发展的土地权能结构；二是改革——在维持基本制度不变的前提下，改革那些不适应生产力发展的经济基础和上层建筑，而土地权能的改革则是经济基础的主体要素之一。由于我国生产力和生产关系的矛盾是非对抗性的，公有制的生产关系基本适应生产力发展，不需采取革命的手段，从根本上变更所有制关系——坚持社会主义公有制是唯一的价值选择；但公有制规定的两权合一公有权能的对象化却存在着限制生产力进一步发展的因素——坚持土地权能改革必然成为建设中国特色社会主义的基本点之一。因此，只有在坚持土地公有制的前提下创新土地权能的有机构成，才能全面解放和发展生产力。

坚持社会主义土地公有制，坚持土地权能改革，探索突破土地两权合一权能的现实道路，寻找在土地公有制不变的条件下，以解放生产力——充分发挥土地使用主体的积极性、创造性为目标的土地公有权能改革措施，是土地两权分离公共权能产生的现实逻辑。

“责任承包”、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）出台及修改、“土地流转”^[16]既是两权分离土地权能产生、形成的逻辑过程，也是土地两权合一到两权分离公有权能的逻辑演进过程。

十一届三中全会以后，我国进行了以“包产到户”为主要内容的地权改革，在农村开始了把使用权和所有权分离的尝试。农村集体依然行使所有权，但承包经营者真正享有了在承包地上种什么，怎么种的自主权——部分使用权——非常有限地承认了私权。这是我国土地两权合一公有权能向两权分离公有权能逻辑演进的起点，其结果不但激发了农民的积极性、创造性，而且拉开了我国土地权能改革的序幕。但这种改革虽然开了两权分离的先河，却没有从法律上肯定这种两权分离的合法性。土地立法确立两权分离势在必行。

《土地管理法》的出台（1986年）和三次修改（1988、1998、2004年）明确了所有权和使用权，并将二者适度分离；规定了所有权只能变更，不能转让，集体所有通过征收或征用变更为国有；集体土地

使用权的中心是承包经营权,能够转让的是使用权。这对于厘清产权关系,规范土地制度改革意义重大。但随着改革的深入,城市化进程加快,所有权和使用权分离、土地使用权转让远远不能适应发展的需要。于是,土地经营权流转政策应运而生。

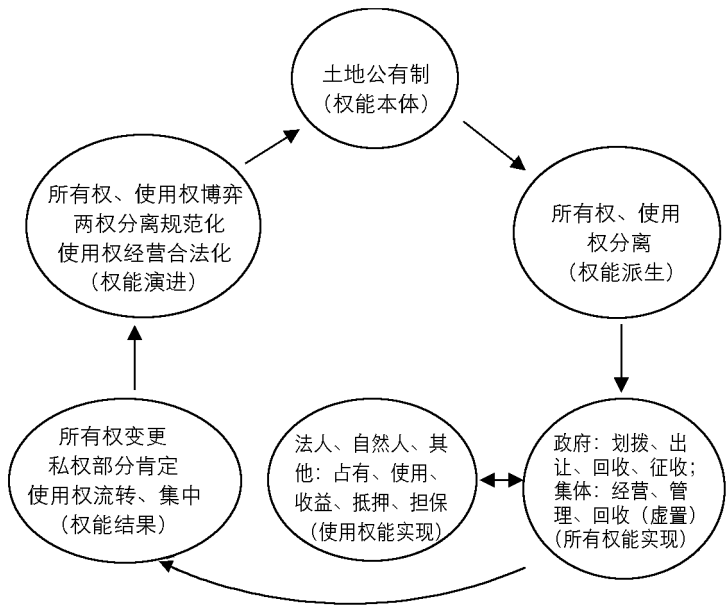
《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(2008年)指出:“完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”;“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”;“必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”^[17]。这就明确了土地承包经营权权能的流转。农村土地使用权有偿转让,为推进土地所有权和使用权进一步分离提供了市场机制。

(二)土地两权分离公有权能演进的逻辑

土地两权分离权能是指在公有制前提下,所有权和使用权分离——国家、集体作为土地所有者实施所有权能,单位和个人作为具体的土地使用者实施使用权能,所有权能和使用权能相对独立,形成相互区别、相互联系、相互制约的权能系统。由于土地两权分离公有权能的基础是公有制,就其本质来看仍属公法范畴,但落脚点在所有权和使用权的分离上,因此法律在赋予所有者对土地的所有权权能以外,同时赋予使用者对土地的使用权权能。两权分离的边界就成了逻辑演进的矛盾焦点。

正是土地所有权权能和使用权权能实现过程的矛盾运动,形成了土地两权分离公有权能内在的客观演进逻辑,如图1所示:

土地两权分离的公有权能内在的规定了所有权、使用权分离——国务院代表国家对国有土地行使所有权,各级政府在全国政府领导下行使辖区内土地的所有权;集体对其管辖的土地行使所有权——虚置——法律法规尚未明确赋予所有权行使权能。国有土地所有权能对象化必然采用划拨、出让、回收、征收等方式;集体土地所有权能对象化必然采取经营、管理、回收等方式。土地使用主体——法人、自然人、其他组织实现土地使用权能必然采取占有、使用、收益、抵押、担保等手段。正是土地两权分离公有权能实现过程的矛盾运动,所有权变更,私权部分肯定,使用权流转、集中应运而生。也正是两权分离必然引起所有权与使用权之间的博弈、两权分离规范化、使用权经营合法化——推进土地公有制进一步完善,夯实土地公有权能,在更高层次上实现土地公有权能两权分离的对立统一就成了必然。



四、土地权能的夯实谋划

“夯实土地权能这一基础”^[18]必须对相关制度政策设计、执行、监督进行深度谋划,否则“夯实”将成为空中楼阁。

(一)制度政策设计

“在全面考虑土地问题复杂性的基础上,进行周密周全的制度和政策设计”是夯实土地权能的基础,法律法规是制度和政策的灵魂,修改、完善现行的《土地管理法》是从制度政策上夯实土地权能的首要任务。建议从明确规范两权分离公有权能着手,在实体和程序立法上保证各项权能的有

效实施,并将法律制度转化为政策,在政策执行中夯实各项土地权能。

建议在《土地管理法》第二章“土地的所有权和使用权”中增加“国家依照土地所有权和使用权分离的原则”,明确规定“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”^[19];“农民集体所有的土地所有权由村集体经济组织或者村民委员会行使”,以解决农村用地所有权“虚置”的不足;进而从所有权能上明确行使主体。“单位和个人对国家授予其使用的土地(划拨地除外)享有占有、使用、收益、流转和使用权抵押、担保及依法处分的权利”,进而从使用权能上明确行使主体。增加“依法处分权能”是《土地管理法》第二章修改的关键,也是土地使用权能改革的重大突破。

建议在《土地管理法》中完善土地使用权登记制度,“农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权”;“单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上人民政府登记造册,核发证书,确认使用权”,在“国有”后面增加“或集体”。

建议将现行《中华人民共和国征地拆迁补偿暂行条例》、《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》中的征地程序和补偿安置制度进行有机整合、修改完善;将《中华人民共和国城市房地产管理法》关于“城市规划区内的集体所有的土地,经依法征用转为国有土地后,该幅国有土地的使用权方可有偿出让”的规定改为“城市规划内的集体所有土地和国有土地实行使用权有偿出让制度”;将“国家依法实行国有土地有偿使用制度”^[20]改成“国家依法实行国有、集体土地有偿使用制度,建立土地的统一市场、同地同价”作为《土地管理法》的有机组成部分。

建议在《土地管理法》中强化土地用途管制,在中央“坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线”精神的指导下,把“国土规划”上升到《规划法》层面;将国土规划审批权限集中在国务院、省(直辖市、自治区)两级,国务院行使终极审批权;“优化城市空间结构”,严格限制建设用地规模;实行耕地补偿一把手负责制,在“新增建设用地的土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给有关地方人民政府,都专项用于耕地开发”的规定后面增加“禁止挪作他用,违反规定将追究其行政或法律责任”。

建议建立法律法规转化为政策的长效机制,法律法规是政策的内在依据,夯实土地权能最终落实在政策上。国家相继颁布的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》、《中共中央印发〈关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题〉的通知》、《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等文件对土地权能,特别是农村集体土地权能作了明确规定。建议将《土地管理法》,特别是修改后的《土地管理法》中有关土地权能的规定变成于法周严、于事简便的政策,最好出台《国务院关于土地权能政策的若干规定》,以从政策设计上夯实土地权能。

(二)制度政策执行

夯实土地权能最终落实在政策制度执行上。政策落到实处必须在组织、程序、机制三个关键环节狠下功夫。

一是健全组织。建议在国务院领导下,由国土资源部具体执行、协调土地权能夯实的相关政策,制定土地确权、颁证的实施细则,按照行政隶属关系明确各级国土资源行政管理部门在确权、颁证中的职责,明确规定各级土地管理部门首次确权、颁证的时间。

二是规范程序。建议国土资源部在出台实施细则时主要规范以下程序:一是发布土地所有权能登记公告;二是土地所有权能使用权能主体在规定的地点申请权利登记;三是国土资源行政管理部门对申请材料汇编造册;四是按册核地,调查核实申请登记的土地权能归属;五是土地权能归属核实的相关材料重新造册,并报请上级国土管理部门审批、备案;六是根据上级国土管理部门审批的权能归属材料编制土地所有权证或土地使用证;七是按土地所有权能归属主体的名称填写土地所有权证或土地使用证;八是颁发证书,明确土地权能主体的权利义务。

三是完善机制。建议强化行政机制,坚决按照下级服从上级、全党服从中央的行政规范运行,

从中央到地方各级国土资源管理部门对自己辖区内的土地权能夯实执行政策,各安其位、各负其责,杜绝所有越权越位现象,坚决执行政策;建议建立激励约束机制,完善《土地权能夯实政策执行责任制》,明确规定对全面执行国务院土地权能夯实政策的单位和个人给予精神、经济、晋级的奖励,对土地权能夯实政策打折扣的单位和个人追究其行政和法律责任。

(三)制度政策监督

夯实土地权能制度政策执行的效果取决于监督的力度。建议从组织建设、过程控制和结果反馈三方面强化监督力度,以保证土地权能夯实制度政策执行的高效性。

一是组织建设。建议建立由同级纪委监委牵头的横向监督系统与国土资源部内部纵向监督系统相交叉的监督组织网络,采取联席会议和组织专项监督检查的工作方式,真正形成横向到边纵向到底的监督组织系统,把土地权能夯实制度政策执行的每一环节纳入监督视线。

二是过程控制。建议监督人员与政策执行人员交叉,每一执行程序都有专人专项监督,对容易出问题的环节特殊监督,及时纠正执行过程中偏离政策的行为,把事故扼杀在过程中,以降低土地权能夯实制度政策执行的离散率。

三是结果反馈。建议建立土地权能夯实制度政策执行结果反馈信息系统,由执行部门和监督部门联手将制度政策应然效果与反馈信息进行比较,离散率超过 3‰就一定要寻找偏离原因,并构思消除原因的新型控制手段。同时,为了避免信息反馈的误差,还必须将制度政策应然效果与反馈信息、实际结果进行比较,三者同一则土地权能夯实制度政策执行有效,监督到位。

总之,只有在土地权能逻辑演进的基础上,从政策制度设计、执行、监督等方面进行土地权能夯实谋划,才能从根本上解决我国土地制度政策面临的现实问题,实现让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果的目标,在全面深化农村改革、加快推进农业现代化的基础上,加速实现中华民族伟大复兴的中国梦!

参考文献:

[1] 后汉书·卷 49·王充王符仲长统列传[M]. 上海:上海古籍出版社,1989.

[2] 毛泽东选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1991:102.

[3] 毛泽东选集:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1991:625.

[4] 王彦辉.“间田”非“王田”辨——兼评王莽王田[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,1993(3):18-23.

[5] 新唐书(卷 6)·刘禹锡传[M]. 北京:中华书局,1975.

[6] 李焘. 续资治通鉴长编[M]. 北京:中华书局,1979.

[7] (清)张廷玉,等. 明史[M]. 北京:中华书局,1974.

[8] 韩山文. 太平天国起义记[M]. 上海:上海人民出版社,1957.

[9] 苑书义. 同盟会时期孙中山的三民主义[J]. 历史教学,1955(8):21-25.

[10] 中华人民共和国土地改革法[R]. 中央人民政府命令,1950.

[11] 辛逸. 试论大公社所有制的变迁与特征[J]. 史学月刊,2002(3):76-80.

[12] 王向清,陈素平. 毛泽东的公私观及其现实价值[J]. 求索,2012(6):175-177.

[13] 农村人民公社工作条例(修正草案)[R]. 中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过,1961-06-15.

[14] 罗重一. 浅析“大跃进”发动之初时的思想环境[J]. 社会主义研究,2001(1):64-68.

[15] 黄景芳 李媛.“割资本主义尾巴”的来龙去脉[J]. 毛泽东思想研究,1992(2):120-123.

[16] 中华人民共和国土地管理法[R]. 中华人民共和国主席令(第 41 号),1986.

[17] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[R]. 新华社,2008-10-09.

[18] 习近平主持中共中央政治局会议 分析 2014 年经济工作[EB/OL]. 中国广播网,2013-12-04.

[19] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国土地管理法[R]. 2004.

[20] 中华人民共和国城市房地产管理法[R]. 中华人民共和国主席令(第 29 号),1994.