

深化农村土地产权制度改革的 困境突破与路径选择

郭 炜 丁延武

【摘要】目前，我国农村土地产权制度改革取得了一系列重大突破，一定程度上奠定了土地要素按照市场化原则进行优化配置的制度基础，但同时也面临着改革任务艰巨、法律制约突出、现实问题较多、潜在风险较大等新旧矛盾相互交织的问题。本文在对农村土地产权制度改革的深层次问题和原因进行深入分析的基础上，围绕建立农村现代产权制度和实现生产要素城乡之间合法、有序、自由流动的目标，提出了以开放式改革为基本方式争取国家保护、以组织形态创新为突破口降低交易成本、以股份制为路径运用提升产权改革成果、以农民自主和仲裁制度为核心健全产权保护机制等深化农村土地产权制度改革的基本思路。

【关键词】农村土地；产权制度；改革思路

【中图分类号】F301.1 【文献标识码】A 【文章编号】1006—012X（2015）—04—0084（06）

【作者】郭 炜，博士研究生，四川大学经济学院，四川成都 610064

丁延武，助理研究员，博士研究生，四川省社会科学院区域经济研究所，四川成都 610072

一、引言

土地是我国农业和农民问题的核心问题，农村土地集体所有制作为我国长期以来坚持的一项基本经济制度，自建国以来历经多次变革，特别是20世纪80年代确立的家庭联产承包责任制，对于推动农业的高速增长和促进农民增收做出了历史性的重大贡献。但在城市化进程加速推进的过程中，土地家庭联产承包责任制固有的土地产权主体和客体模糊性的制度缺陷，以及所带来的土地分散化、零碎化经营等现实问题越发严峻，而且这种农民无法分享土地的城市化收益的制度安排也带来了更为尖锐的社会矛盾，在加速发展现代农业和全面实施统筹城乡发展重大战略的宏观背景之下，“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”的改革思路逐渐成为了党中央顶层设计、地方实践以及国内专家学者理论研究的共识。

进入21世纪以来，伴随党中央不断进一步明确“完善土

地承包经营权权能和依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”的改革取向，以及我国各地在农村土地产权制度改革方面所开展的卓有成效的探索创新，国内专家学者对于深化农村土地产权制度的研究主要集中在3个层面：一是关于改革方向的研究。在经历20世纪末关于我国农村土地制度改革“三种模式”的争辩之后，坚持农村土地集体所有制的改革方向已经成为了国内专家学者的基本共识，并从政治、经济、社会、法理等多个角度对坚持集体所有制的必要性进行了充分论证。陈锡文（2013）认为“农村土地制度改革有三条底线不能突破：第一，不能改变土地所有制，就是坚持农民集体所有制；第二，不能改变土地的用途，农地必须农用；第三，不管怎么改，都不能损害农民的基本权益。”^[1]同时国内专家也普遍认为，在坚持农村土地集体所有的基础上，促使农村土地的所有权、承包权、经营权三权分置，是全面深化农村土地制度改革的基本取向。二是关于改革路径的研究。多数专家认为，土地制度改革的首要关键是进一步明晰土地产权，依法保障农民的土地财产权，同时要构建市场化

的产权价值实现机制。周其仁(2012)认为“农村土地制度改革,第一是确权,第二是市场,确权要确定到户,这不仅经济改革,更是社会改革和政治改革。”^[2]党国英(2014)认为“农村土地制度改革要大胆建立各类居民的土地财产权,在改革政府土地规划管理的基础上开放土地市场,让各类主体平等参与土地市场交易。”^[3]同时,也有专家提出了不同的观点,华生(2014)强调“农村与城市土地的根本区别不在所有制,而在用途与规划。”^[4]在此基础上,他对当前土地分类、同地同权同价、土地流转、城乡建设用地增加挂钩等土地制度改革中的关键点都提出了不同的主张。三是关于改革经验总结的研究。国内专家在深化理论研究的同时,也高度关注土地产权制度改革中的具体实践,并在深入调研的基础上,对国内上海、温州、苏州、成都、武汉等试点区域的改革经验进行了深度总结,其中尤以“成都模式”的总结最具代表性。周其仁(2010)对成都改革中的确权颁证、征地制度、增减挂钩、耕保基金等创新实践和经验给予了高度肯定“成都探索到一条既满足城市化用地需要、又防止征地引发利益冲突的新路,值得推广。”^[5]总体上,当前各地改革实践虽然模式多样,在改革具体操作上存在着“五权”和“十权”、“二轮承包延续”和“重新实测”、“确权确地”和“确权不确地”等差异,但都呈现出“以制度化的方式明晰产权、以规范化手段促进流转、以市场化机制配置资源”的共性基本特征。

整体上,已有的研究在坚持集体土地所有制基本改革方向的基础上,对深化农村土地产权制度改革都提出了非常好的具有方向性的改革设计,对改革的关键领域进行了较为充分的论证和剖析,也对国内各地的具体实践进行了充分的经验总结和价值提炼,但对改革中面临的现实问题和新问题的分析尚不够深入,改革思路和举措对实践操作的指导性尚不够具体。为此,本文重点从问题导向角度出发,在深度剖析当前阶段农村土地产权制度改革面临的突出难题和新问题的基础上,系统化地提出深化农村土地产权制度改革的具体思路和具有可操作性的对策建议。

二、深化农村土地产权制度改革面临的突出难题

目前,通过全面推进农村土地产权的“确权颁证”工作,我国的农村土地产权制度改革取得了一系列令人鼓舞的成绩,农村土地等集体资产的产权权利束得到了明确地界定与分割,主体虚置、产权不清等问题得到了极大改善,走出了一条具有中国特色的农村土地制度改革道路,为农村资源要素按照边际收益相等的原则进行优化配置创造了重要的制度基础。但同时也必须清醒地认识到,当前的农村土地产权制度改革仅仅是实现了“还权”的目标,土地产权制度改革成果运用还不尽人意,离真正实现“赋能”的目标还有较大的差距,

随着改革逐渐步入攻坚期,改革不仅依然面临着理论与法律的双重困境,而且在改革实践中也产生了亟待破解的新情况和新问题,这些新情况和新问题都有待在深化改革中加以有效破解。

1. 改革本身的任务依然十分艰巨

目前,农村土地产权制度改革“还权于农”取得了丰硕成果,土地等主要的农村财产权利得到了清晰界定,但是就改革本身而言,任务依然十分艰巨。

第一,改革有待加速向“赋能于民”阶段推进。从理论上分析,农村土地产权制度改革的“确权颁证”为实现农村土地流转奠定了制度基础;然而现实情况却是拥有了较为明晰财产权利的农民,在现行集体经济制度框架内,却并没有因此而获得将手中资产低成本、高效率、有秩序地转变为资本的发展能力。农村土地承包经营权、宅基地使用权和房屋产权也并没有如预期那样在农村内部或城乡之间实现充分流转和优化配置,市场配置资源的作用尚未得到有效发挥。因此,农村土地产权制度改革不能仅仅停留在“还权”的阶段,而必须加快向“赋能”的阶段进发,进而实现农村土地产权制度改革成果的充分运用。^[6]

第二,改革的潜在风险有待在深化改革中得到破解。当前,农村土地产权制度改革的逻辑是要通过建立相对明晰和固化的产权制度来实现生产要素交易的自由流动。但现实的问题在于这样的产权制度必须在集体所有制的框架下进行,固化的产权制度设计必将显著地改变农村社会结构,进而会影响到农村集体经济组织、农村社会结构乃至农村基层政权的稳定,对农村社会内部自我平衡机制构成一定冲击,存在着可能损害部分农民长期利益、加剧农民内部发展差距甚至影响农村社会稳定的潜在风险,必须引起高度重视。

2. 改革面临的法律制约依然存在

任何一项改革都将涉及对现有法律法规的突破,特别是我国限制最为严格、最为复杂的农村土地制度改革,其改革的法律约束突破难度将尤为艰巨;同时,任何一项改革的成果也只有得到国家法律的认可,才能实现对改革成果的有效保护。但就现实来看,在顶层制度设计迟迟不能兑现的情况下,深化农村土地产权制度改革依然面临着较大的法律约束和法律冲突。一方面,表现为现行法律对改革存在较大的约束。根据现行法律规定,农村集体建设用地只允许由本集体经济组织及其成员自用,而且农村集体经济组织不得以任何方式转让非农建设用地。而在农村土地产权制度改革中,要提高集体建设用地的配置效率,不可避免的会发生集体建设用地的流转和用途的变化,现行法律的严格限制增大了改革的难度。对于农民宅基地和住房同样只允许在本集体组织成员之间流转,但是随着农村人口向城镇转移步伐加快,农村内部住房空置日趋严重,本集体内部的流转需求又十分有限,而城乡之间的流转需求又特别迫切,现行法律的限制性规定

TEM

严重阻碍了城乡统一的房屋产权流转市场的形成,也增加了改革的难度。另一方面,表现为现行法律规定之间的冲突增大了改革的难度。当前部分地区通过集体成员固化和利益固化的方式,创新了农民持土(股)进城的新城镇化道路,但是《中华人民共和国农村土地承包法(以下简称“土地承包法”)》“集体成员才具有农村土地承包经营权资格”与《中华人民共和国继承法》“公民依法继承财产权利”的法律规定之间的冲突,使农村土地继承在现实推进过程中面临较大困难。同时,《土地承包法》“土地承包经营权可以依法转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转”、《中华人民共和国物权法》“土地承包经营权可以转包、互换、转让等方式流转”、《中华人民共和国担保法》“土地所有权以及耕地、宅基地等集体所有的土地使用权不得抵押”等,在农村土地入股流转和抵押贷款等相关法律规定方面的冲突,给推进农村土地抵押贷款改革增加了较大的困扰。

3. 改革存在的现实问题依然较多

一是权能赋予问题。在坚持集体所有制不变的条件下,通过利益固化和成员固化的方式,从制度上让农民成为了农村土地、房屋、经营性资产等产权的实际占有者,然而界定清晰的农村土地产权却并没有如预期那样在农村内部或城乡之间实现充分流转和优化配置,究其原因,关键是“权能”没有真正的得到有效落实。一方面,农村土地产权的使用权、经营权和收益权的实现缺乏有利于尊重和保护农村土地产权的排他性、可交易性的配套制度的支持,使得诸如继承权、土地使用、抵押贷款等权能在现实落实中存在较大困难;另一方面,受制于农民的自我发展能力较弱、产权的分散性、农民获取信息的困难性等从根本上制约了产权的交易性和流动性。

二是产权流转和调整问题。归属清晰的产权制度安排需要相应的产权流转制度和产权调整制度与之相配合,才能真正实现产权在市场经济条件下的合法有序流转和保护农民的权益。产权流转所引发的农村社会结构的变化也必须给予高度重视,如果农户流转了土地、宅基地等使用权,是否就等于放弃了他作为集体组织的成员资格;而非本集体组织成员购买或继承了本集体组织成员的土地、宅基地和住房,是否也能够同时获取该集体组织成员的资格。如果不能,当涉及到土地征用、收益分红等利益分配的时候,集体成员与非集体成员之间是否应该同等对待,这些问题都有可能引起集体成员与非集体成员之间的矛盾冲突。由于受长期以来形成的“均分思想”的影响,虽然目前实现了相对静止的利益和成员固化,但如何构建可持续性的农村土地产权动态的内部调整方式,以及随着今后征地方式的变革所带来的农民之间发展差距的增大,如何调整集体成员之间的矛盾冲突都有待于在深化改革中引起高度重视。

三是土地利用和建设用地使用问题。随着农村土地流转

的加速和农户非农化趋势的不断发展,必然带来农村土地的产权主体与农村土地关联度的不断降低,将整体上影响对农村土地的关切程度和投资效率,而在农村土地流转机制不健全的情况下,有可能会带来农村土地利用效率降低的问题。同时,以“土地增减挂钩”方式来缓解城镇建设用地的供求矛盾,虽然整体上提高了集体建设用地的配置效率,但其也存在着可能放大用地需求的风险,在利益的驱动之下,外来资本介入农村集体建设用地开发产业的需求会不断扩大,从而带来用地规模不断扩大的风险,农民建设用地的保障有可能会遭到一定程度的挤压。而实行建设用地出让“持票”准入制度,推进农村集体建设用地直接入市等,这样的制度设计不仅面临着协调农户、地方政府和企业之间的利益关系的问题,而且也面临以前一次性补偿的失地农民回来找后账的风险。

四是抵押贷款问题。目前,我国各地通过“三权分离”改革和由财政性担保公司介入的方式,实现了农村土地抵押贷款的破冰,为推动农村土地资本化探索了方向。但在现实中农村土地产权的抵押贷款仍然面临两方面的问题:一方面,农村土地产权仍然属于不完全或有限的产权,没有办法像一般抵押物一样抵押、变现,而且现有的农村土地产权质押物的范围还较为有限,使得金融机构本身不愿意介入农村土地抵押;另一方面,以财政介入的方式来探索推进农村土地抵押贷款,受财政本身承担能力的限制,不仅很多地方财政本身不愿意参与,而且现有的抵押贷款覆盖面也比较有限,难以在更大范围内推广。

五是产权保护问题。农村土地产权制度改革界定和落实了农民的产权主体地位,但要实现农民权益的长久保护和农村土地产权的合法有序流转,还需要建立健全相应的农村土地产权保护制度。目前,受长期习惯影响,农民不仅缺乏产权保护的意识,而且分散的农民拿着产权分散进入市场时,受弱势地位的影响,再加上一些城市工商资本的投机行为,可能会导致公司、业主等非农主体利用农村土地产权改革来侵蚀、抢占农民的权益的问题。同时,农村土地产权长期以来形成的错综复杂的关系,在流转过程中不可避免的会涌现出各种各样、不可预见的矛盾纠纷,这些都需要建立相应的产权保护机制加以有效保护和解决。

4. 改革带来的潜在挑战亟需重视

农村土地产权制度改革作为涉及利益多且复杂的一项改革,不仅改革自身面临的问题和矛盾较多,而且随着改革的深入可能产生的新矛盾、新问题也必须引起高度的重视。

一是“长久不变”与新增人口可能出现反悔的问题。目前,部分地区在确权颁证过程中实施的“长久不变”改革,虽然从制度上实现了农村集体土地产权的“人格化”和稳定,但是在遇到征地等关系农户切身利益的时候,按照产权补偿与长期以来农村平均主义思想的矛盾冲突可能会凸显,新增

人口基于自身利益的需求很可能会推翻原有的制度设计,这些可以预见的问题和矛盾必须引起高度重视。

二是农村集体土地“同地、同权、同价”与“同责”的问题。随着集体土地逐步与国有土地实现“同地、同权、同价”,两者“同责”的问题有待提到议事日程之上,当前的国有土地出让费是收归财政供全民使用,那么集体土地出让费也必须承担一部分类似于农村公共财政的职责,主要用于农村社会保障、基础设施、公共服务等农村公共品的供给,而农村集体土地出让费要拿出多大的比例来承担该部分职责,收入应该划归哪个部门管理等问题都有待做好前期的制度设计。

三、深化农村土地产权制度改革的基本思路

面对农村土地产权制度改革的复杂矛盾和问题,下一阶段关键是要在巩固确权颁证成果和有效控制风险的基础上,以向农民全面赋能为核心,以农民组织形态创新为突破口,以保障农民权益为宗旨,进一步完善农村土地产权制度,最终建立起农村现代产权制度,实现生产要素在城乡之间的合法、有序、自由流动。

1. 以开放式改革为基本方式争取国家保护

面对十分艰巨的改革任务和隐含的潜在风险,只有建立起受国家保护的、较为完整的产权制度,才能真正地实现“赋能于民”的改革目标。为此,要继续坚持开放式的改革方式,从改革方案的设计到改革任务的推进,从改革开始到改革的过程都积极寻求国家相关部门的参与,对重大改革的措施要建立相应的风险评估机制,在风险可控的基础上稳步推进,从而实现改革成果能够尽快得到国家层面的制度化保护,使得产权的排他性和稳定性得到市场的认可。

2. 以组织形态创新为突破口降低交易成本

要实现农村土地产权的充分流动和优化配置,切实保护农民的财产权利,改革的重点必须要由初期确定产权的初始配置向确保产权的二次配置转变。边界清晰和预期稳定的产权可以在一定程度上降低交易成本,但是产权的分散性、农民获取信息的困难性都从根本上制约了产权的交易性和流动性。因此,在完全竞争市场条件下,只有通过农民组织形态的创新,以农民股份经济合作社为载体,规避分散的农民独自进行产权交易的高额成本,提高农民的统一行动来降低产权交易成本和提高产权流转效率。

3. 以股份制为路径运用提升产权改革成果

当前的农村土地产权改革成果在集体经济组织内部的运用已经基本不存在障碍,但要真正让农村土地产权按照市场化原则实现城乡双向有序的流转和配置,必然会涉及到农村土地产权外部介入和流转的问题,在现有的法律框架范围内实现潜在风险的最小化,最优的路径选择应该是通过股份化、

股权化的制度设计,通过建立动态的股份股权管理政策,既实现外部资本的进入以提高农村土地产权的交易价值,又确保农民的权益不被侵犯。

4. 以农民自主和仲裁制度为核心健全产权保护机制

要实现农村土地产权的交易价值,进一步增强农村土地产权的合法有效流动,关键是要建立健全有效的产权保护机制。面对农村土地产权流转过程中随时可能产生的各种新问题、新情况和纠纷矛盾,要继续沿着充分尊重农民意愿和发挥农民主体作用的基本思路,把农民自主创造的解决办法逐步纳入到法律框架中,逐步探寻和建立起农民认知、认可、认同的产权保护机制。同时,考虑到农村土地产权纠纷的琐碎性、复杂性,应重点建立以仲裁制度为主、法院起诉为辅的纠纷调解机制,实现产权纠纷处理的及时性和高效性。

5. 以城乡一体化管理为目标破解产权改革新问题

当前农村集体土地所有权管理制度中所存在的和可能带来的问题,以及农村土地产权难以有效进入市场实现低成本流转的一个重要原因,是城乡土地管理的“二元”格局还没有取得实质性突破。因此,下一阶段改革的一个重点领域就是要推进农村集体土地管理的城乡并轨,将农村集体土地纳入全域土地管理和规划,在集体土地登记、流转、估价、监管等机制上实现城乡的一体化管理,从体制和制度上保证集体土地和城镇土地的产权一致性,不仅可以有效破解土地产权制度改革过程中所产生的新问题,而且能够使农村集体土地的价值显化并实现资产化。

6. 以保障农民权益为宗旨协调推进配套改革

对农村土地产权制度改革而言,无论是还权还是赋能,其根本宗旨在于实现农民的主体利益,评价这项改革是否成功的基本标准也在于农民利益是否得到了有效保障。同时,农村土地产权制度改革并不是一场孤立的改革,产权市场化改革必然要求与产权制度紧密关联的规划制度、耕地保护制度、农村金融制度、社会保障制度、户籍制度改革以及农村基层社会管理和公共服务等方面同步改革创新。因此,要以保障农民权益为出发点和宗旨,协调推进各项配套改革,不断提高产权的流动价值。

四、深化农村土地产权制度改革的对策建议

1. 建立改革风险评估机制

当前,我国很多地区通过摸索实践,在农村产权制度改革方面已经取得了一系列卓有成效的成绩,很多成功做法也已经具备了向制度和政策转化的条件,对于该部分成熟做法中央要加快顶层设计给予法律保护。同时,对于存在较大潜在风险的改革要继续在争取中央同意之后,采取试点的方式先行在小范围区域内进行试验,在完善实施办法和确定风险的基础上再逐步推开,从而在有效控制风险的基础上深入、

TEM

有序地推进各项改革任务。在此过程中，关键是要加强试验设计和风险管理，要加强前期分析、试验方案设计、风险评估和实施按程序报批等管理，力争将改革风险降到最低。

2. 完善股份股权管理制度

一是建立股份股权的固化和静态管理机制。股份股权一经界定给个人，则股随人走，原则上不再进行调整，允许农民执股进城就业或定居。制定产权继承和家庭内部分配办法，妥善解决去世、外嫁和新增人口的股份股权调整问题。二是建立股份股权的转让和流动机制。逐步扩大允许转让和流动的范围，初期原则上允许股份股权在县域农村居民之间进行流转，中期可允许股份股权在跨县农民居民之间进行流转，后期可允许股份股权在城乡之间自由流转。成员在转出股份股权时，原有成员或股份经济合作社享有优先转入权。三是建立股份股权登记管理系统和服务体系。政府主管部门要加强对股份股权流转、证书变更的管理工作，公开、透明地展示农村土地产权的各项权属信息。

3. 提升集体经济组织能力

面对农村集体建设用地具有供给分散化和需求规模化的矛盾，而且相关利益调整相当复杂，采取集体经济组织统一行动的方式，不仅能破解土地需求和分散供给之间的矛盾，而且有利于保障大多数农民的共同利益，从而能够在现有法律框架内实现集体建设用地的最大化利用。一是处理好股份经济合作社与村（社区）“两委”的关系。村（社区）党支部和村（社区）委员会主要负责宣传党的方针政策，落实党在农村的各项惠民政策，办理本村的公共事务和公益事业等。股份经济合作社财务独立，主要承担集体资产、集体土地的经营管理，对外合作开发、股东收益分配等经济事务。二是扶持和规范股份经济合作社发展。尽快修订《中华人民共和国农民专业合作社法》，补充股份经济合作社的相关法律规定，在登记注册、税收优惠等方面给予股份合作社更大的扶持力度，规范股份合作社章程和经营管理制度。

4. 探索集体建设用地使用方式改革

在现行法律农村集体建设用地只能自用的法律框架限制下，仅仅依靠农民集体的能力难以实现集体建设用地的最优配置，外部资本的介入既不可避免，也是提高农村集体建设用地利用效率的有效途径，因此，关键是要探索集体建设用地的征用和开发利用方式。一是要建立起与产权改革成果相适应的征地制度，推进土地征收、征用按产权权属进行补偿，逐步缩小征地范围，适当提高征地补偿标准，实现城乡建设用地同地同权同价同责。二是要以农民股份经济合作社为主要载体促进集体建设用地开发利用，对土地整理项目，利用股份制引入外部资本的方式，以农民股份经济合作社为载体，由其全面、全程的负责项目实施和对节约的集体建设用地进行产业化开发，实现集体建设用地在现行法律框架下的最优配置和农民利益的最大化。

5. 推进集体土地管理制度城乡并轨

推进农村集体土地管理的城乡一体化是深化农村土地产权制度改革的目标之一，要重点在农村集体土地规划、登记、流转、估价、监管等方面逐步实现城乡并轨。第一，要从规划上保障农村集体土地的发展权。按照城乡土地管理一体化的理念，完善土地利用总体规划编制，合理确定农用地、生态用地和建设用地的规模和边界，实现保障发展、保护资源、保持生态的和谐统一。第二，推进农村集体建设用地管理的城乡并轨。在规范集体建设用地管理政策的基础上，要对土地利用总体规划的落实、城市规划及村镇规划的编制、修改、审批、执行等环节实行严格管理，推进集体建设用地申请、审批、登记、流转、监督等管理的城乡一体化。第三，探索构建集体土地地价评估体系。对农用地和集体建设用地的定级及价格评估，要参照城市土地价格形成机制，开展农村集体土地的定级及价格评估等方面规程的制定研究，为农村集体土地的可交易及抵押提供价格基础。第四，推进集体土地的“同责”。在实现城乡土地“同地、同权、同价”的同时，要高度重视“同责”问题，探索将农村集体土地一定比例的出让费收入地方财政，但必须以专项科目加以独立核算和管理，并全部用于农村公共品供给，具体建设内容要由村民讨论决定，并切实做好账目公开。

6. 健全农村土地产权保护机制

要实现农村土地产权交易价值的提升，关键是要建立起农民认知、认同和及时、高效的产权保护机制。一是建立农村土地产权流转管理机制。统一制定规范的农村土地产权和股份股权流转合同，合同一经签订便受法律保护，双方均不得违约，及时修订完善交易规则和交易流程。二是建立农村土地产权纠纷调处机制。充分发挥农村土地产权纠纷调解仲裁机构、农村土地产权维护法律援助机构等的的作用，建立以仲裁制度为主体的纠纷处理制度，细化各类权属纠纷调处的规定和办法，保障农村土地产权在流转过程中出现纠纷和侵权时能够得到及时、便捷的调处，既要严格保护农民原始的产权和股份股权，又要有效保护产权和股份股权转入者的合法权益。三是研究出台农村土地继承和农村宅基地、住房流转的管理办法，重点对土地继承和住房流转带来的集体成员与非集体成员之间的矛盾解决方式进行深入调查和研究，依靠农民自主的方式探索相应的解决办法。

7. 加快农村金融制度创新

实现农村土地产权的抵押贷款功能，既是落实农村土地处置权权能的需要，也是保护农民财产权利和实现农村土地产权资本化的必然选择。成都市以财政介入的方式在风险可控的基础上有效开展了农村土地抵押贷款的探索，然而面对农村抵押贷款的现实障碍，应重点通过3个方面的创新来稳步推进农村土地抵押贷款。一是继续引导财政介入农村土地产权抵押贷款。在当前有限产权制度导致金融机构不愿参与的情况下，利用财政介入的方式来启动农村土地抵押贷

款,不失为过渡性的良好办法,关键要加强制度设计和健全管理,进一步提高抵押贷款的覆盖面。二是完善农村土地产权和股份股权的抵押融资机制。进一步扩大农村土地产权抵押物的范围,继续创新农村土地产权和股份股权融资方式,完善农村土地产权交易平台和担保、保险等配套改革,制定土地、房屋等农村土地产权以及股份股权的抵押贷款担保办法,建立或引进农村土地产权的专业评估机构,显著提升农村土地产权和股份股权的变现能力和融资能力。三是加大农村金融创新力度。要实现农村土地的抵押贷款功能,关键是要大力推进金融制度特别是农村金融制度的创新力度,重点应通过新型集体经济组织之间组建农村合作金融的方式来推进农村土地抵押贷款。

8. 政策创新化解产权改革中的新问题

对于农村土地产权制度改革中所产生的新问题和挑战,要加强政策创新的力度,努力在现有的法律框架下将问题可能带来的负面影响降到最小。一是继续推进农村土地产权“长久不变”,对于新增人口的利益诉求还是要将矛盾解决的途径放在“农民自主”上,要继续发挥农民的主体作用化解矛盾。二是要在充分调研和征求各方利益主体意见的基础上,就已流转土地出现征地情况时的利益分配进行制度设计。三是要探索推进农村土地承包经营权、宅基地、住房等有偿退

出机制改革。四是提高配套改革的协调性和同步性。同步推进耕地保护制度、户籍制度、农村社会保障制度、农村基层社会管理和公共服务等关联制度的改革,为巩固和提升农村土地产权制度改革提供配套政策支持。

参考文献:

- [1] 陈锡文. 农村土地制度改革,底线不能突破 [N]. 人民日报,2013-12-05 (02).
- [2] 周其仁. 土地制度改革的基础是确权 [EB/OL]. <http://economy.caijing.com.cn/2012-11-28/112319036.html/>.
- [3] 党国英. 土地制度市场化改革究竟有多重要? [N]. 经济观察报,2014-12-20 (16).
- [4] 华生. 土地制度改革六大认识误区 [J]. 经济导刊,2014,(02): 86-88.
- [5] 北京大学国家发展研究院课题组,周其仁等. 土地制度改革的成都路径:成都统筹城乡发展综合配套改革专题研究之四 [EB/OL]. <http://economy.caixin.com/2011-01-24/100220639.html>.
- [6] 郭晓鸣,廖祖君. 从还权到赋能:实现农村产权的合法有序流动:一个“两股一改”的温江样本 [J]. 中国农村观察,2013,(03): 2-9.

Breakthroughs and Path Selections of Deepening the Reform of Rural Land Property Rights System

GUO Wei¹ DING Yan-wu²

(1. School of Economics, Sichuan University,

Chengdu 610064, China;

2. Regional Economic Research Institute, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu 610072, China)

Abstract: Currently, a series of significant breakthroughs has been made on the reform of rural land property rights system in China, which to some extent has laid a good foundation for land elements to optimize allocations through market principles. However, the reform of rural land property rights system still faces contradictions between reformatory, legal, risky problems. This article has analyzed underlying problems as well as reasons of rural land property rights system. In the end, this article has offered a property protection mechanism to establish modern rural land property rights system and realize legalized, ordered, and free exchanges of urban and rural production factors. The mechanism involves solutions such as to strive for national protections through developing reforms, to reduce costs of transactions through innovating the form of organizations, to optimize achievements of property system reform by the shareholding system, and to complete the land property protection mechanism centered on farmers' autonomy and arbitration rights.

Key Words: rural land; property rights system; reform; thinking

责任编辑: 陈明 刘金成