

我国城镇化进程中农村集体 土地产权模式改革探析^{*}

雷 兰 于晓燕

【提 要】中国发展的最大差距还是城乡差距和区域差距,我国现行农村土地产权模式存在较大弊端,应真正落实我国《宪法》、《土地管理法》以及《物权法》等有关法律规定,改变现行的农村集体土地产权模式,即在坚持农户土地承包经营权长期不变的基础上,放活土地经营权,强化和实现土地收益权,实行“土地股份合作制”。

【关键词】城镇化 农村集体土地产权 土地股份合作制

【中图分类号】D912.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)05-0020-06

引言

2012年8月14日,中国社科院发布的《城市蓝皮书:中国城市发展报告 No.5》中指出:2011年,中国城镇人口达到6.91亿,城镇化率达到了51.27%。人口城镇化率超过50%,这是中国社会结构的一个历史性变化,表明中国已经结束了以乡村型社会为主体的时代,开始进入到以城市型社会为主体的新的城市时代。但我们同时也看到,“现行征地制度是历史的产物,在我国工业化城镇化发展过程中发挥了重要作用。但也带来人口城镇化明显滞后于土地城镇化的矛盾,以及对农民土地财产权利保护不够和建设用地粗放等问题,特别是一些地方以农村土地属集体所有为名,不与农民沟通、协商就强占和乱占农户的承包地,损害农民的合法权益。”^①据资料显示,2003年以来,由征地引发的冲突和群体性事件发生频率呈加大之势。在127个被报道事件中,2007年以后明显增加,2010年频繁发生,达到45件。2010年和2011年两年发生的征地群体性事件就占到2003~2011年被报道事件的62%。^②对此,国土资源部办公厅分析认为,当前主要问题是:(1)地方政府主

导、支持、默许下的非法扩张用地增多;(2)以城乡建设用地增减挂钩为名非法转让集体土地的现象突出;(3)非法挖砂取土造成耕地破坏的现象增多;(4)集体进京上访增多,集中反映农村综合问题。^③笔者认为,改革开放前多年的强制集体化,使我国农业生产长期停滞不前。而上世纪70年末开始实行的家庭联产承包制,虽然在土地政策上有所松动,但土地制度变迁并不是一次完整的产权变革,地权归属并没有解决。农村土地半截子式的产权现状,使得土地的产权大大贬值,土地资源的市场化配置成了一句空话。因此,土地纠纷产生的原因表面上看是因为农民对国家征收补偿的数额、标准

^{*} 本论文是山西省2012年度软科学研究计划项目“山西农村集体土地产权制度改革研究”的阶段性研究成果之一,该项目编号是2012041075-02。

① 温家宝:《中国农业和农村的发展道路》,《求是》2012年第2期。

② 刘守英:《以土地谋发展模式的风险与改革》,《国际经济评论》2012年第2期。

③ 中华人民共和国国土资源部:“2011年第一季度12336国土资源违法线索和信访受理情况[OL]”,2011。

和方式不满意，但实质根源是由于现行的农村集体土地产权模式的缺陷造成的。

一、我国农村集体土地产权模式的弊端分析

纵观建国六十多年我国农村土地所有权模式的变迁，大致经历了土地改革（1949～1952）、人民公社体制（1953～1978）、家庭联产承包责任制（1978～）和土地流转的出现（1984～）等四个阶段。实践证明，家庭联产承包制适合我国生产力发展的要求，对普遍摆脱农村的贫困、扎实解决农民温饱问题，做出了巨大的历史性贡献。但随着城镇化的推进，随着农村市场化进程的加快，这种产权模式的局限性也逐渐显露出来。具体表现以下几个方面：

（一）国有土地和集体土地权利不平等，种地农民遭遇权利歧视

我国的土地实行国家所有和集体所有两种所有权模式。在法律意义上，“所有权”是一种所有权人对自己的不动产或者动产享有直接的全面的排他性的支配权，具有绝对性、排他性和永续性。^①因此，按照所有权平等的原理，它们各自的所有权人应当平等地对自己的土地享有所有权。事实上，《物权法》也试图做出过努力。比如，第39条“所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利”以及第4条“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”等一般性的规定。然而，在中国的现实中，国有土地和集体土地的权利地位果真平等吗？

首先，仔细分析我国《宪法》第10条的有关规定，竟然可以得出如下的结论：（1）城市的土地必然属于国家所有的土地，在农民集体所有的土地上是不可以建设城市的，除了公共设施和乡镇企业，农民集体所有的土地甚至不得用于非农建设；（2）无论是何种主体（农民、政府或者投资者）意图在农民集体所有的土地上进行非农建设，必须首先完成将集体土地转化为国有土地这一前提性的要件，即便是拥有土地所有权的农民集体也不例外；（3）土地所有权的转化方向是单一的，即只能从集体土地转化为国有土地，而不能将国有土地转化为集体土地；（4）所有权转化的途径有两种：一是，国家为了公共利益的需要，依照法律的规定，对农民集体土地所有权进行征收；二是，通过城市规划将集体土地纳入城市规划区，然后对农民集体土地所有权进行无偿国有化或者有偿征收。显然，《宪法》实际上是将“城市”与“土地国有制”等同，将“农村”与“土地集体

所有制”等同，进而使“城市与农村”的区别转化为“土地属于国家还是属于农民集体”的区别。其结果是，中国只存在已经成为或者将要成为“国有土地”的集体土地，而不存在真正的农民（或农民集体）拥有所有权的土地。那些依然归农民集体拥有的土地不过是“没有被征收的潜在的国有土地”而已。^②正如徐显明先生所言，“平等已经不局限于传统意义的‘法律面前人人平等’。人权法制的深化，赋予平等以新的涵义。这就是，由过去人人的抽象平等、局限平等，发展到人权主体的行为平等、规则平等、起点平等、结果平等。其核心是权利平等。”^③笔者认为，在中国已经进入快速城镇化和工业化的今天，《宪法》第10条的规定实际上是拒绝让中国农民平等地分享改革开放三十年来中国快速工业化和城镇化的成果，也使两种土地所有权形式上的平等变得毫无意义。

其次，尽管宪法没有明确规定“集体所有土地只能用于农业生产”，但现行《土地管理法》却明确了“以土地所有权的性质来决定土地使用权的范围”这一原则。其一方面规定农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产；但另一方面却规定了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。但对于国有土地，法律却规定可以用于人类所有的产业活动。显然，集体所有的土地是被牢牢地限制在农业生产领域。不仅如此，长期以来，由于农村土地和房屋不能享有与国有土地、城市房屋一样的权能，不能直接进入市场买卖流转，也不能用于抵押贷款等方式融资，不仅成了制约农村进一步发展的瓶颈，也因此给农民造成了巨大的损失。

（二）集体土地所有权主体性质不明、地位不明，维权农民抗争身份尴尬

根据我国《民法通则》第74条和《土地管理法》第10条的规定，农民集体所有的土地依法属于农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民

① 《拿破仑法典》第544条规定：“所有权是对于物有绝对无限制地使用、收益及处分的权利，但法令所禁止的使用不在此限。”《德国民法典》第903条（所有权权能）也规定：“以不违反法律和第三人权利为限，物之所有人得随意处分其物，并排除他人干涉。”

② 苏立主编《中国土地产权制度》，《法律与社会科学》第7卷，法律出版社2010年版。

③ 徐显明：《世界人权的发展和中国人权的进步》，《中共中央党校学报》2008年第2期。

小组经营、管理；已经属于乡、(镇)农民集体所有的，由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。由此可见，农民集体是农村土地的所有权人，各级集体经济组织则扮演着所有权人的法定代表人的角色。但是，现行法律没有对“农民集体”作进一步明确解释，而集体经济组织已经不存在，因此，农村集体土地通常就是由乡(镇)、村和村民小组所有。在村内，正是由于集体土地所有权主体代表的不明确，导致农村共有财产管理难以规范，常常出现以村民委员会僭越集体经济组织职能，村干部滥用权力擅自行使土地所有权，致使农民的土地利益严重受损。而在乡一级，对乡镇所有的土地，农民集体更无法直接行使土地所有权，所有权完全为乡(镇)人民政府行使，农民的土地收益就成为其最主要的经费来源。因此，在土地被征用或被征购过程中，对土地补偿费的分割使这三级都成为受益者。而承包土地的农民，虽然失去了所耕作的土地，但因为不是法律上的所有者，无法主张自己的权益。这种“虚集体，弱个人”的土地产权架构，不仅赋予地方政府攫取城镇化红利的合法性，也使土地权益真正受到侵害的农民无法以受害人的身份直接诉讼，因而也在某种程度上助长了土地违法违规现象呈易发多发态势。据资料显示，2010年，全国违法用地的数量6.6万件，面积67.7万亩，占用耕地27万亩。铁路、公路、水利等基础设施建设项目未批先建问题突出。2009年度，国家和省级重点项目违法用地分别占全部违法用地面积和违法占用耕地面积的45%和55%。地方政府主导、支持或默许的违法违规供地问题仍时有发生。^①正是由于法律的缺陷，“弱势”的农民在“强大”的政府面前只能默默承受。部分不能承受的农民或采取上访、聚众闹事等极端方式，诸如9·10江西宜黄拆迁自焚事件、10·30黑龙江密山拆迁自焚事件、4·22湖南株洲拆迁自焚事件以及3·15贵州关岭拆迁自焚事件等，严重造成了社会的不稳定。

(三) 征地范围窄、补偿标准低且方式单一，失地农民面临生存危机

根据《土地管理法》，国有土地须缴纳土地出让金取得土地使用权后，才能使用土地。而使用集体土地，须办理土地征用手续，并进行补偿，将农用地转为非农用地后，才能使用土地。而乡镇企业和小城镇建设则不需办理土地转用手续。由于有此差别，很多地方政府便打起了农地的主意，假借办开发区和工业园区，把大量农地转化为城市建设用地，通过“低补偿”、“高出让”，积累建设资金，建起了“超豪华”城市，还美其名曰“经营城市”。现阶段，对于农村土地，特别是对城镇郊区农村土地的征占不断增加，由此造成这些地区农村普遍出现耕地面积大幅度削减，甚至出现了不少“无地

22

村”、“无地户”。据有关专家预测，2000年以来，城市建设所占用的土地，主要靠征用获得。1999年~2008年，新增城市建设用地18632.86平方公里，平均每年新增1863.3平方公里。同一时期，征用农民土地13925.49平方公里，年均1392.5平方公里，征地占新增建设用地面积的74.74%。^②另据党国英教授的计算，仅从1952年到2002年，农民在60年间向社会无偿贡献的土地收益为51535亿元。以2002年无偿贡献的土地收益为7858亿元计算，农民相当于无偿放弃了价值26万亿美元的财产(按照目前的银行利率3%计算)。而从我国实行土地征用补偿政策以来，各级政府累计支付的土地征用费却不超1000亿元。^③周天勇则认为，改革开放以来，农村土地转为城镇和交通用地的总价值在4万亿元人民币左右，但是给农民的补偿最多不超过5000亿元。^④无论如何，随着工业化城镇化进程，农民在得到按土地原用途的倍数补偿后，失去了土地所有权和丧失了土地发展权。显然，现行《土地管理法》设定的“以土地农业用途一定期限的收益”来确定土地征用的补偿标准，不仅低估了土地的实际价值，而且没有体现出农民三十年土地承包权的合理价值，导致失地农民难以解决后顾之忧和长远生计。

总之，由于现行农村的土地产权制度对传统体制下形成的土地集体所有制的固有缺陷采取了回避态度，现行农地赋予农民以生存保障的福利机制，却限制了土地流转；同时由于土地承包经营权属于契约规定的债权性质而不是法律赋予的物权，使农民集体和农户对农地实际上没有交易权、租让权、抵押权，导致一些农村集体土地流转严重“异化”。而在未来十年，随着工业化城镇化的加速，土地利用也将进入农地非农化高峰期、土地供求极度不平衡期、由土地问题引发的社会矛盾高发期。因此，必须对现行的农村集体土地产权制度改革。

二、农村实行土地股份合作制的理论基础和现实意义

从目前的土地流转模式来看，农民多是单纯地以转

- ① 刘守英：《以土地谋发展模式的风险与改革》，《国际经济评论》2012年第2期。
- ② 刘守英：《以土地谋发展模式的风险与改革》，《国际经济评论》2012年第2期。
- ③ 党国英：《土地制度对农民的剥夺》，《中国改革》2005年第7期。
- ④ 周天勇：《增加农民收入，关键在哪里——读中央一号文件》，《政策瞭望》2004年第3期。

包、出租、转让等形式收取固定的流转费，并没有享受土地增值的效益。如何在不改变家庭承包经营责任制的前提下，突破现有土地流转模式，在真正保障农民土地承包经营权权益、体现土地资源潜在价值的同时，使农民享受土地增值的效益呢？近年来，广东、江苏、四川、北京等多个地方出现了一种新型的农村土地流转和经营组织——农村土地股份合作社。

（一）土地股份合作制的运作模式符合国家的法律规定

农村土地股份合作制是在不改变农民土地承包经营权的前提下，按照股份制和合作制的基本原则，农民把土地承包经营权转化为股权，委托合作社经营，按照股份从土地经营收益中获得一定比例分配的土地合作经营形式。

事实上，自1984年中央一号文件提出“鼓励土地逐步向种田能手集中”，到《农村土地承包法》明确规定“国家实行农村土地承包经营制度”、2005年农业部《农村土地承包经营权流转管理办法》的正式施行，以及2007年《物权法》对土地承包经营权确定为用益物权等规定，充分说明了将土地承包经营权转化为股权形成土地股份合作社的形式符合我国法律的规定。

首先，《农村土地承包法》允许农村土地承包经营权可以入股流转，第3条规定：“国家实行农村土地承包经营制度。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包”，第32条规定“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”，第42条规定“承包方之间为发展农业经济，可以自愿联合将土地承包经营权入股，从事农业合作生产”。上述国家农村土地制度设计，说明我国农村土地属集体所有制，公有制的性质不能改变，不能私有化，但条件具备时土地使用权可以流转。而且，我国农村土地流转是在所有权、承包权、经营使用权三权分离的前提下进行的，允许土地使用权通过流转集中实现规模经营。

其次，农村土地使用权作为产权和资本符合《物权法》规定。《物权法》第117条规定：“用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利”。第125条“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产”。第128条“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转”。上述规定说明，农村土地使用权，是法律赋予农

民的基本财产权，通过政府确权发证的方式，明晰土地使用权的财产性质，强化土地使用权的财产权地位，并作为资本进行运营，这实际是依法还原了土地使用权的本来权能，属于“物归原主”。

（二）土地股份合作制的模式能够最大限度保护农民的土地权益

制度经济学家认为，经济增长的关键因素在于制度，特别是能有效保护个人利益的产权制度。一个灵活的土地权益流转制度，是土地产权制度不可缺少的内容，也是土地高效配置的重要保证。“建设社会主义新农村”不仅需要投入，更需要制度创新。在土地股份合作社里，农民将土地作价入股，实质上是将农民的承包经营权固定化、价值化。实际上，农村土地的承包经营权和宅基地使用权，远非大陆法系的用益物权，而是在原来被否定了财产权的土地上重新为农民创设的新的财产权。只不过这一新的财产权形式不是以所有权而是以承包经营权和使用权的形式出现。事实上，一百多年前，霍布豪斯就已经天才式地预言，对社会主义者（或者任何适用社会主义原则的社会）来说，财产并不是所有人共有（not common to all），而是被所有人共同持有（held in common for all），它的分配和分派受到集体的管制，如果集体没有或者不履行相应职能，那么集体中的人们就无法享有这些财产。^①而农村土地股份合作社的出现，正是通过“合作社”这一“集体”把分散的土地集中起来，统一经营，统一管理，统一收益。

以山西省长治郊区北部的霍家沟村为例，上世纪80年代，该村曾是一个“两山夹一沟，种啥也不收，一溜土窑洞，穷得出了名”的贫困村，当时村民主要靠种地，人均年收入只有625元。1993年后，在村党支部（总支）、村干部的带领下，霍家沟村最初由以小型的社队工业进行原始积累，后来利用煤矿进行资源资本化，陆续开办了焦化厂、化工厂、发电厂等大型项目，形成了霍家沟工业园。尤其是2004年12月份，霍家沟村进行了集体企业改制，当时企业有资产近5亿元，净资产近3亿元。霍家沟村将企业净资产的33%留在村委，其余的67%变成股份分配给村民。而且创造性地将67%的股份分成了三部分：人本股、工龄股和职务股。2005年，霍家沟村的工业产值达到9亿元，依靠在本村工厂工作的工资和股息，这里的人均收入达到1.5万元，是

^① Hobhouse, L. T., the historical evolution of property, in fact and in idea, in Gore, Charles & Hobhouse, L. T. (ed), Property: Its Duties and Rights Historically, Philosophically and Religiously Regarded, The Macmillan company, London, 1913, p. 29.

1993年的24倍,而且这些股份随着企业的发展还在不断增值。而且,在2001年~2007年间,霍家沟村相继投资6000余万元,为村民建起了140余幢欧式别墅,2幢单元楼,小区范围“六化”建设一步到位,住宅区居民全部实行免费供水、供暖,免费安装电话、闭路电视;优惠供电、供气,后又相继投资200余万元,对山坡土地全部实行了退耕还林,对居民住宅区周围进行植树,种植花草,全力实施绿化工程。事实上,从20世纪80年代初以来,中国农村地区的土地产权制度变迁从未停止,诸如山东长行村、广东草场村以及山西霍家沟村等,都先后自发地实行了体现集体内部“成员权”平等的股份合作制,实现了农村全体居民共享产业资本收益的、初次分配公平公正的产权制度创新。因此,这样的制度创新是值得推崇、符合国情的发展模式。

(三) 农村土地集体所有比国有化或私有化更具优越性和可行性

尽管关于农村土地集体所有制的性质,理论界争执不休。但笔者认为,坚持农村土地集体所有对于目前的中国而言,可能是最适合的选择。原因如下:

首先,从我国集体土地产权制度变迁的基本事实观察,农地采取集体所有、家庭经营的方式也是一种理性选择。我国的集体土地产权制度改革具有典型的“路径依赖”特征。而自从新中国成立以来,农地集体所有的制度安排已有数十年的运行历史,农民头脑中土地归谁所有尽管十分混乱,但大部分农民还是认可土地是集体的制度规定。更重要的是,采取土地集体所有形态,社区在分配土地资源时,并不需要花费太大的交易成本,也避免了土地私有或国有过程中可能产生的激烈政治斗争和经济利益的划分,防止了因土地私有化以后部分农民可能因失去土地而陷入贫困的现象发生,使农村社会保持稳定。^①

其次,土地私有化缺乏政治条件,而且面临多种约束。有观点认为,农民放弃私有化是因为在分地时没有一个权威的标准来平衡内部成员之间的利益冲突。也有观点认为,农民最终放弃重建土地私有权的努力是因为从合作化到人民公社体制,国家长期保留着对私有财产剥夺、否定的纪录,失去了保护私有财产的信誉,社区干部和农民不相信国家会保护土地完全个人所有的产权。^②而且,从根本上讲,将集体土地直接实行国有化,一方面农民的情感上接受不了,而且从法律上来说,是对农民集体私权的直接剥夺,也不符合社会主义的法治的原则。但如果由国家出资购买农村土地从而使之国有,虽然公平合理,但国家显然不具备这样的实力,所以土地国有化在实践过程中操作困难、成本高昂。

再次,“农民土地入股”之所以一直难有所作为,

是因为许多人长期拘泥于“土地股份合作制”姓公还是姓私的问题上。其实,与其说是因为思想观念不开放,不如说是其背后巨大的经济利益驱动。据估计,仅非农建设占用耕地一项,从1987年到2002年,大小城市从农民手中获得的土地净价收益就在14200亿元以上。如果实现“土地股份合作制”,这部分收益就应该属于农民。^③因为单个农民势单力薄,很难有效维权。但如果成立了合作社,就有了自己的利益代言群体,并形成与中间商和企业主相抗衡的力量,在贸易上也增强谈判地位和利益保护能力。事实上,在欧美很多发达国家,农业合作组织是市场中最有活力的经济力量之一,通过合作社影响国家对外政策以及关税等重大问题。

总之,无论从制度变迁中各经济当事人的反应和接受程度、制度变迁的交易成本高低以及是否容易取得“同意的一致性”的角度观察,还是从私有化和国有化的种种弊端出发,维持农地集体所有还应该是现阶段较为理性的制度安排。

三、对我国农村集体土地制度改革的一点建议

土地股份合作制是一种既能体现农户长期稳定的土地承包关系和权利,又能够克服土地资产细碎化使用所带来的局限的经营的制度创新。但是,各地在农村集体经济产权制度改革中也遇到一些不可回避的重大理论与实践问题。对此,建议如下:

(一) 尽快修改法律法规,将“土地股份合作社”模式法律化、规范化

从根本上而言,法律之所以赋予一定人的结合或者一个非自然人的物以法人地位,就在于赋予法人独立主体地位,能够实现特定的人类利益。“恰恰是在为人服务的宗旨下,需要有拥有自己的权利和义务的、超越个人的组织。”^④目前,关于土地股份合作社的法人地位问题,有些地方由工商部门或者农业部门注册,将其登记为股份合作社;有些地方不得已将改制后的组织定位为股份制企业,按《公司法》注册登记和纳税,同时又支

① 张红宇:《中国农地制度变迁的制度绩效:从实证到理论的分析》,《中国农村观察》2002年第2期。

② 谭秋成:《集体农业解体和土地所有制重建:中国与中东欧的比较》,《中国农村观察》2001年第3期。

③ 彭兴庭:《评论:“土地股份合作社”是市场化制度的创新》,《经济参考报》2006年4月4日。

④ [德]卡尔斯滕·斯秘特:《德国法人制度概要》,《制定科学的民法典——中德民法典立法研讨会文集》,法律出版社2003年版,第168页。

付社区公共开支，导致改革后集体经济组织权利和义务的严重不对称。笔者认为，没有法律保障的“土地股份合作”，不仅其法律地位不明确，而且这种农民“土地承包经营”的产权资本化也无法真正实现，农民也将难以对抗来自强势力量的掠夺和剥削。事实上，荷兰、英国、法国等很多国家的土地管理经验表明，确保耕地的保有量以及国家的粮食安全的科学有效方法并不在于政府对土地用途进行直接严格地控制，而在于国家能够在平等的基础之上，制定出良好的土地规划并将其上升为法律严格执行。因此，建议尽快修改《民法通则》、《土地管理法》中的相关条款，尽快出台《土地承包经营权流转法》等，明确进行股份合作制改革的集体经济组织的法人身份。

(二) 合理设置股权和股份，切实维护农民的利益和农村社会的稳定

长期以来，围绕着农民承包权是否可以进行调整，各地的做法有所不同。有的地方坚持“增人不增地、减人不减地”，出现“让死人吃饭、活人饿肚皮”的不公平现象。有的地方实行“大稳定小调整”，但政策执行变异而导致侵害农民合法权益的行为大量存在。为此，广东省土地合作制的演变趋势表现出福利性与经济性相结合，开放性与限制性相结合的特点，并由经常性调整向固化各类股东的剩余索取权转变；本质上，是利用股份合作制的产权明晰功能，起到完善内部分配关系的作用。新乡市凤泉区耿庄村“农地股份合作制”则表现出“均分、均利、均受益”的特点，本质上是利用股份合作制的要素配置功能和产权明晰功能，发展生产力和壮大社区合作经济实力，将农民向二、三产业转移，使农民（户）收入从单纯的种植业收入扩大到股田分红收入和劳务收入。笔者建议，各地应该结合本身的实际情况，有效化解股权纠纷和分配不公问题，维护农村社会的稳定。

(三) 建立成员退股机制，确保在自愿和公平的基础上平衡合作社和农民的利益

远古时期有《管子》论道：“地者政之本也，是故

地可以正政也，地不平均和调，则政不可正也；政不正，则事不可理也。”^①法国社会学家孟德拉斯认为：在农民的价值体系中，金钱不是一种可靠的价值，真正具有价值的只有土地。目前，土地仍然是绝大多数农民的生存保障，如果土地股份合作社不能提供退股机制，就可能因为土地问题产生各种社会矛盾。因此，要赋予农民退股权，允许农民在具备一定条件时以退股方式收回自己的土地承包经营权。笔者建议，土地股份合作社在成立之初，就应建立成员退股机制，并且在章程中明确入股期限、退股程序等要求，以便平衡合作社和参股农民的利益。

结语

对现行农地产权制度的改革研究，不应仅仅局限于土地产权的界定是否清晰，更应该关注于这种产权制度能否形成有效的激励机制，能否满足人们经营土地的需要。而土地股份合作制既符合《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中“不得改变集体所有性质、不得改变土地用途和不得损害农民利益”，而且也提高了土地的价值，促进了农民土地入股的积极性。但是，土地入股是城镇化过程中农地利用的一种制度探索，但同样不宜过度高估其作用。从根本上说，改变现行的二元土地所有制，才是城镇化中最有效保护农民利益、提高土地使用效率的根本举措。

本文作者：雷兰是太原理工大学政法学院副教授、法学硕士，澳门科技大学在读法学博士；于晓燕是太原理工大学研究生
责任编辑：赵俊

^① 《管子·乘马第五》。

Analysis of the Rural Collective Land Property Reform in the Process of Chinese Urbanization

Lei Lan Yu Xiaoyan

Abstract: The biggest gap in Chinese development are the urban-rural gap and regional gap, and one of the reasons is that the rural land property rights model we are applying now has many disadvantages. So we should implement the legal provisions such as *Constitution*, *Land Administration Law* and *Property Law* to change this model. In another word, we should flex the land management rights, enhance and realize the right to benefit from land and apply “land joint-stock co-operative system” on the basis of keeping the economic right of land contractual operation unchangeable.

Key words: Urbanization; Rural Collective Land Property; the Economic Right of Land Contractual Operation