

□国家建设与社会治理

农村土地政策改革与城乡融合发展

——基于中央“一号文件”的政策分析

于晓华 钟晓萍 张越杰

[摘要] 土地政策是导致城乡二元结构存在并影响城乡融合发展的一个重要因素。依据政策主题与改革重点的不同,中央文件中农村土地政策的变迁可分为“农村导向的二元松动”“城市导向的二元松动”以及“城乡融合”三个阶段。虽然农业与农村在不同阶段相应得到了不同程度的发展,但无法改变每一阶段的农村土地制度改革更多支持了城市经济发展的实质,反映出城乡间的非对称互惠关系。要破除城乡二元结构、构建对称的城乡互惠关系,在考虑粮食安全保障、地方政府激励、坚持农村土地集体所有制的前提下,遵循土地使用权改革与财产权改革“两手抓”并以财产权改革为重的总体思路,在承包地、宅基地、集体经营性建设用地以及土地征收四个方面进行政策调整与深化,以实现转移农民进城、城市资本下乡、社会贫富差距缩小、国家粮食安全得到保障的帕累托式改革,实现真正的城乡融合。

[关键词] 农村土地政策; 城乡融合发展; 城乡二元结构; 城市偏向政策; 非对称互惠关系; 中央“一号文件”

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(16ZDA022); 国家社会科学基金重点项目(14AZD046)

[收稿日期] 2019-04-11

[DOI] 10.15939/j.jujss.2019.05.sh1

[作者简介] 于晓华,吉林农业大学经济管理学院长白山讲座教授,德国哥廷根大学农业经济与农村发展系教授(德国 哥廷根 37073); 钟晓萍,中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生(北京 100872); 通讯作者:张越杰,吉林农业大学经济管理学院教授(长春 130021)。

一、引言

能否正确处理工农一城乡关系很大程度上决定了国家现代化进程的成败。党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾;而我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分。^[1]改革开放40年来,我国农业与农村发展取得了显著成就,农业增产、农民增收、农村社会总体稳定;但相比于快速的工业化、城市化进程,农业农村的发展仍然缓慢,城乡收入差距扩大^[2],城乡公共服务水平尚未均等化,城乡二元特征显著^[3],城乡间呈现出明显的非对称关系。在城乡二元结构的形成与演变过程中,城乡二元土地制度起到了很大的推动作用。^[4-7]为了重塑城乡关系,走城乡融合的道路,促进乡村振兴和农业现代化,中国政府于2019年5月5日发布了《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》。这个文件具体指出要对农村

承包地、农村宅基地以及农村集体建设用地继续推进改革,促进城乡要素流动,实现城乡融合发展。这就有必要对过去我国农村土地制度的改革脉络从城乡融合的角度做一个梳理。

中央“一号文件”作为改革开放后中央农业政策思路最主要的体现^[8],研究其中关于土地制度描述的变化,可以帮助深入探究改革开放40年来农村土地政策的变迁过程及其推动力,有助于从土地政策的视角理解改革开放后城乡二元结构的形成与演变,从而形成有针对性的改革思路,为破除城乡二元结构、实现城乡融合发展献策。

二、农村土地政策改革的梳理与分析

(一)“城市偏向”的形成与政策变革的原因

经济发展的过程在空间上及不同的产业部门间并不是同时发生与均匀扩散的。经济增长可能首先出现在地理区位条件较优越地区或出现在易于集聚并产生规模经济的产业部门,这些地区或某个产业部门由于前期积累的资源、市场、政策优惠等优势而成为“增长极”,在经济增长的巨大推动力作用下,通过不断吸引集聚其他区域或产业部门的资源而进行“自我强化”,即出现“回流效应”^{[9]38-41}^[10]或“极化效应”^{[11]62-75},导致地区间经济水平差异或产业部门间效率差异的扩大;而随着经济进一步发展,生产要素或资源也会从发达地区流向欠发达地区,从而出现“扩散效应”或“涓滴效应”。区域经济增长非均衡理论在发展经济学对世界体系的分析中得到进一步拓展和深化。Prebisch系统地提出了“中心—外围”理论,认为传统国际劳动分工下构成世界经济的两个部分——大的工业中心及为其生产粮食与原材料的外围,在产品生产间的分工并非如古典或新古典经济学所言是互利的,而是由于技术进步及其传播机制在“中心”与“外围”间的不同影响,二者的关系呈现出不对称性。^[12]这种不平衡经过较长时期的演化,将会在经济系统空间结构中形成“中心”与“外围”两部分,二者构成一个完整的二元空间结构。^{[13]6-13}“中心”因发展条件较优越、经济效益较高而处于支配地位,“外围”则相对处于被支配地位。因此,随着经济的发展,生产要素及资源从“外围”向“中心”净转移成为必然。

传统的结构主义发展经济学认为要快速实现经济增长和工业化,必须榨取农业剩余,实现资本积累,然后优先发展重工业实现经济赶超。新中国成立后政府选择了重工业优先发展战略,即优先发展钢铁等金属冶炼等资本密集型重工业^[2];在无法依靠国内工业自身积累为重工业发展提供资金的情况下,提取农业剩余用以支持工业成为当时的最优选择。为此,政府制定并实施了一整套有利于集中农业剩余的计划配置与管理办法,其中最为核心的政策设计即为农产品统购统销政策、人民公社管理体制以及户籍制度^[14-15]^{[16]33-40}^[17-18],压低农产品价格、控制生产要素在城乡间流动、强化城乡二元分治,作为工业化载体的城市^[19]成为政府政策偏向的“绝对中心”。

在这个过程中,农村土地制度也由农民土地私有最终转变为“三级所有,队为基础”的农村土地集体所有制。^[18]新中国成立后,虽然农民通过土改获得了土地,生产积极性有了很大的提高,但是一家一户的小农生产经济模式不利于规模的提高,且这种所有制模式也不是社会主义性质的。^{[20]168-191}由于小规模农户抵御自然灾害能力弱,很多农民遇灾不得不卖出土地,带来了土地的兼并和集中,致使两极分化问题再现。所以,毛泽东认为要对农业生产成立“合作社”,实现土地集中经营。1958年开始了人民公社化运动,由农业生产合作社联合成立“人民公社”,一般是一乡一社。1962年起,实行生产资料分别归公社、生产大队和生产队三级组织所有,以生产队的集体所有制为基础。此后20多年的计划经济模式并没有带来人民生活水平的普遍提高,表明压制农业、优先发展重工业的发展战略是不成功的。于是,我国在1978年开始实行“改革开

放”，逐步废除人民公社管理体制，推动农村经济体制改革。

(二) 改革过程与土地制度变化

1978年，农村经济体制改革发端于农村基本经营制度的变革，包产、包干到户等生产责任制的建立，使农户家庭重新成为生产经营的基本单位，在不改变集体所有权的情况下，农户获得了自主的土地使用权、经营决策权以及剩余索取权^[21]，农户生产积极性提高，带来农业生产的恢复性增长；同时，伴随着农产品流通体制改革、对农村劳动力流动的限制放宽、乡镇企业的发展，城乡“绝对二元”的关系有所松动。作为对农户底层创新带来的制度变迁需求的回应^[22]，政府在政策设计方面给予了顶层支持^[23]，推动农村经济体制改革。特别是政府在1982—1986年间以农业农村发展为主题连续发布中央“一号文件”，将农户探索的制度创新进行提炼总结并形成正式规则，通过农村土地政策的相关规定推动了对农村基本经营制度的重塑。(见表1)

表1 城乡二元松动阶段中央文件中农村土地政策的梳理

阶段	重要文件	文件名称	主要内容
二元松动 [农村导向] (1978—1986)	1982年 1号文件	《全国农村工作会议纪要》	生产责任制合理规范化；承包土地不准买卖、出租、转让、荒废；严格控制机关、企业、团体、部队、学校、社队占用耕地。
	1983年 1号文件	《当前农村经济政策的若干问题》	稳定和完善农业生产责任制；分户承包的家庭是合作经济中的一个经营层次；通过承包处理好统与分的关系。
	1984年 1号文件	《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	延长土地承包期，鼓励农民增加投资，培养地力，实行集约经营；鼓励土地逐步向种田能手集中；社员可以经集体同意自找对象转包；自留地、承包地均不准买卖、出租、转用。
	1985年 1号文件	《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》	联产承包责任制和农户家庭经营长期不变；允许农村地区性合作经济组织按规划建成店房及服务设施自主经营或出租。
	1986年 1号文件	《关于一九八六年农村工作的部署》	抓好大城市近郊蔬菜生产，保证供给；建立各种形式的蔬菜和副食品批发市场，为大批量农产品进城创造条件；家庭承包是党的长期政策，不可随意改变。
二元松动 [城市导向] (1987—2003)	1987年 5号文件	《把农村改革引向深入》	稳定和完善分散经营和统一经营相结合的双层经营制。进一步稳定土地承包关系，承包期内不变动土地，合同期满后农户仍可连续承包；已经形成一定规模、实现了集约经营并切实增产的，可以签定更长期的承包合同。 长期稳定并不断完善双层经营体制；原定的耕地承包期到期之后再延长三十年不变；提倡在承包期内“增人不增地、减人不减地”；在坚持土地集体所有和不改变土地用途的前提下，经发包方同意，允许土地的使用权依法有偿转让；少数有条件的地方可以对承包土地作必要的调整，实行适度的规模经营。
	1993年 11号文件	《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》	

1995年 6号文件	《中共中央、国务院关于做好一九九五年农业和农村工作的意见》	坚持实行双层经营体制; 在原有的土地承包期到期后, 切实做好延长土地承包期的工作; 逐步完善土地使用权的流转制度。
1997年 6号文件	《中共中央、国务院关于做好一九九七年农业和农村工作的意见》	双层经营体制必须长期保持稳定, 并在实践中不断完善; 落实延长土地承包期的政策, 稳定土地承包关系。

资料来源: 作者整理。

1978—1986年这一阶段, 以家庭承包制的构建与合规化为主题, “一号文件”对生产责任制、联产承包制在社会主义意识形态下进行了合理合规化, 并肯定生产责任制促进社会主义生产力发展的实践效果。在此基础上, “一号文件”认可了家庭承包的合法地位, 明确土地承包期限为15年, 鼓励农民增加投资、土地逐步向种田能手集中, 强调保持家庭承包的长久不变, 主要目的在于促进农村经济的发展, 并保障全体居民尤其是城市居民的农产品供应。建设用地方面, 1985年“一号文件”允许社区合作经济组织按规使用建设用地, 意味着此时耕地转为集体建设用地的通道是敞开的^[6], 政府鼓励集体使用建设用地发展农村经济, 特别是发展乡镇企业, 虽然导致此阶段农村建设用地数量大幅增加, 但解决了大量剩余劳动力的就业, 带动农民收入增长、内需扩大、城乡差距缩小^[24], 印证了此阶段农村土地政策的“农村导向”, 促进了农村经济的发展, 切实缩小了城乡差距。

1987—2003年间中央“一号文件”并未以农业农村为主题, 表明在第一阶段农村改革带来农村经济大幅增长的情况下, 国家政策重心发生了转移: 启动城市经济体制改革, 建立和完善社会主义市场经济体系, 保持整个国民经济的持续、快速、健康发展。当政府的改革重心转向城市经济时, 在很大程度上将不可避免地利用上一阶段农村改革的成果^[14], 亦即充足的农产品供应、持续增长的农村经济以及稳定的农村社会。此时, 政府的农村经济发展总体思路从家庭承包制的构建与合规化转变为巩固和完善以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制, 并将之作为党在农村的一项长期的基本政策^[25]¹⁹⁴⁷, 以“加快建立适应社会主义市场经济要求的农村经济运行机制和管理体制”^[26]⁴²⁵。具体表现为政府的农村土地政策强调稳定承包关系, 一轮承包到期后再延长30年, 提倡在承包期内“增人不增地、减人不减地”, 向农户颁发土地承包经营权证, 鼓励流转, 积极引导有条件的地区发展适度规模经营, 通过增强农户持有土地权利的保障程度, 鼓励其增加投入, 提高土地生产率, 实质上仍然是强调农产品供应的保障及农村经济的稳步增长, 从而为城市改革提供所需的农产品、原料、资金及工业品市场等。

这一阶段农村土地政策背后隐含的城市导向, 通过政府上收建设用地审批权、禁止农村集体随意使用建设用地更为直接地展示了出来。由于上一阶段农村改革中集体自主使用建设用地发展农村经济, 在促进农民增收的同时也带来了农村建设用地面积激增、耕地面积急速减少的问题^①, 中央于1986年通过《土地管理法》的相关规定确定了国家对农地转用的统一管理权力, 并于1988年设立国家土地管理局全权行使对耕地非农转用的管控; 1992年, 中央规定集体土地

^① 1986年3月21日《中共中央国务院关于加强土地管理, 制止乱占耕地的通知》中指出“从全国来看, 城乡非农业建设乱占滥用土地的问题仍然普遍存在, 有的地方甚至出现了猛增的势头。乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出。许多地方耕地大量减少, 有的省一年减少一个中等县的耕地面积, 有的城镇郊区农民几乎已无地可种。”

必须先征为国有出让才能作为建设用地；1998年修订的《土地管理法》进一步收缩了农地转用的政策，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”。^①此后，随着乡镇企业改制及建设用地年度指标管制的加强，集体建设用地在大多数地区合法进入市场的通道基本关闭。^[6]与之对应地，随着“开发区热”、“房地产热”以及分税制改革后地方政府对土地财政的依赖^[24, 27]，使得地方政府利用对土地征收转为国有土地的垄断权，强制低价征地，农民分享的土地增值收益比例很小^[4]，绝大部分增值收益为地方政府及产业资本（如房地产商）所得。因此，由于此阶段农村土地政策呈现出了或直接或隐晦的城市导向，农民收入有一定增长，农业增产有一定效果，但相比于加速的城市化、工业化进程，城乡差距拉大，城乡非对称的互惠关系显化。

2004年，我国人均GDP超过1500美元，农业占GDP份额约为13%，农业就业份额约为47%，城镇化水平约为42%^②，表明非农产业成为国民经济的主导产业及经济增长的主要动力，我国已进入工业化中期阶段^[28]，总体上到达以工促农、以城带乡的发展阶段^③，农业农村发展自此重新成为历年“一号文件”的主题，农村土地政策涉及的内容更广、规定更为细致^④，不仅延续了前面阶段对承包土地使用权的物权化保护，也更加关注与保护农民作为集体成员对集体土地的财产权益。根据“一号文件”中农村土地政策所涉及的主要内容，可将2004—2019年的政策重点划为两个部分。

2004—2012年间，农村土地政策的主题仍然是稳定农村基本经营制度：1) 在二轮承包期内，加快建立承包经营权登记制度，做好承包经营权确权、颁证工作，并明确了时间推进表，希望通过颁发由国家背书的土地（承包）经营权证书来强化承包农户持有土地权利的安全性，以保持现有土地承包关系稳定并长久不变。2) 鼓励承包农户通过转让、转包、出租、入股等多种方式流转其经营权，形成多种形式的适度规模经营，提高农业生产效率，保障农产品的有效供给。同时，强调经营权流转的“依法、自愿、有偿”原则，禁止改变土地集体所有性质、改变土地用途、损害农民土地承包权益。3) 改革征地制度是这一时期农村土地政策的一大重点。针对地方政府强制低价征地的问题，中央明确要求完善土地征用程序和补偿机制、提高补偿标准、改进分配办法，妥善安置失地农民并提供社会保障，确保被征地农民长期受益。4) 对集体非农建设用地入市交易重新放开了政策限制，但推进力度不大；实施城乡建设用地“增减挂钩”试点，并强调控制在国家批准范围内；同时禁止城镇居民到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”，未涉及农村宅基地制度改革。

2013—2019年，“一号文件”中农村土地政策不仅强调了农村基本经营制度的稳定，更重点关注了集体经营性建设用地入市、产权流转以及宅基地制度改革，涉及承包土地、集体经营性建设用地、宅基地、征地制度等多个方面，农村土地制度改革全面展开，总体呈现出加强对农户各类土地使用权的物权化保护、保障农户土地财产权益、以农户土地产权改革为重点的特征。

① 20世纪80年代初期实施财政“分灶吃饭”，1994年进行分税制改革，加之政府官员绩效考核的GDP导向，中央和地方政府的目标函数出现分化，中央在全局利益上将综合考虑经济增长、粮食安全、农村发展、生态平衡等多个目标，而地方政府则更倾向于经济增长目标，二者目标函数的异同很大程度上将解释下一阶段农村土地政策城市导向的实质。因此，后文将明确区分中央政府与地方政府的政策设计与行为。

② 数据来源：国家统计局网站。

③ 胡锦涛在党的十六届四中全会上提出了“两个趋向”的重要论断，即“在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向”，为我国在新形势下形成工业反哺农业、城市支持农村的机制定下了基调。

④ 2011年中央“一号文件”是水利综合性文件，全面部署了水利改革与发展工作，未涉及农村土地政策的安排。

(1) “一号文件”对坚持承包关系稳定并长久不变、加快土地确权颁证工作、鼓励经营权流转、发展适度规模经营的规定是连续的、一贯的。在此基础上,赋予了承包经营权抵押、担保权能,允许经营权依法向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营,有利于推动土地适度规模经营;提出了农地“三权分置”的办法,要求落实集体所有权,保障农户承包权,并放活土地经营权,兼顾了国家、集体、农户多元利益,是中央对农村基本经营制度的又一次重大的、具有深远历史意义的制度创新。此外,“一号文件”也强调了保护妇女土地权益,建立严格的工商企业租赁农地准入和监管制度,总体上延续了强化对农户承包土地权利物权化保护的思路。

(2) “一号文件”对加快改革征地制度,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制的规定,以及对完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点的要求也是前后相承的。但2019年“一号文件”明确了城乡建设用地增减挂钩节余指标可跨省域调剂使用,并要求将调剂收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴,既能为乡村振兴战略的实施提供重要的资金支撑,更意味着我国土地管理制度的重大突破,在确保耕地面积不减少、粮食安全有保障的前提下,对建设用地指标需求各异的省份可以通过市场交易实现建设用地指标的有效配置,促进多方共赢。

(3) 中央进一步放开了集体经营性建设用地入市政策,并设立试点,允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价,着力于构建城乡统一的建设用地市场;同时,要求建立集体经营性建设用产权流转与增值收益分配制度,适当提高集体和个人分享的增值收益,不仅有助于壮大集体经济实力、增加集体成员的财产性收入,更有利于增加城市建设用地供给并改善供地结构,但可能对地方政府土地财政形成一定冲击。

(4) 宅基地制度改革是此时期农村土地政策的重点。中央改革宅基地制度的思路分为四个方面:其一,保障农户的宅基地使用权,在“一户一宅”、不再新增宅基地的政策约束下,鼓励改革农民住宅用地取得方式、探索农民住房保障的新机制。其二,选择试点,审慎稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,赋予农户宅基地使用权及房屋财产权更多的财产权能。其三,允许集体在防止外部资本侵占控制、严格实行土地用途管制的前提下,以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,或进行闲置宅基地复垦,目的在于充分利用外部资金(如城市过剩资本)发展集体经济,增加农户财产性收入。最后,鼓励进城落户的农民依法自愿有偿转让、退出宅基地使用权,并允许地方多渠道筹集资金对自愿退出宅基地使用权进行补偿,禁止以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件,保障农户的土地财产权益。

(5) 产权清晰是市场交易的前提。“一号文件”要求加快对集体建设用地及“房地一体”的宅基地使用权的确权登记颁证工作,明晰产权,为集体经营性建设用地入市、产权流转以及宅基地“三权分置”提供基础条件。

很显然,中国的农地制度现在的改革方向是不断细分农村用地市场和范围,使得土地利用效率提高,逐步建立“统一的城乡用地市场”。(见表2)

表2 城乡互动阶段中央文件中农村土地政策的梳理

重要文件	主要内容
2004年1号文件	加快土地征用制度改革(ZD);积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。
2005年1号文件	禁止随意收回农户承包地、强迫农户流转承包地;尊重和保障农户拥有承包地和从事农业生产的权利、外出务工农民的土地承包权和经营自主权;进行承包经营权流转(LZ)和发展适度规模经营(GM)。

- 2006年1号文件 稳定和完善双层经营体制; ZD; LZ+GM。
- 2007年1号文件 坚持农村基本经营制度, 稳定土地承包关系, LZ, ZD。
1. 坚持和完善双层经营体制; 加快建立土地承包经营权登记制度 (DJ); 严格执行土地承包期内不得调整、收回农户承包地的法律规定; LZ; 防止和纠正强迫农民流转、通过
- 2008年1号文件 流转改变土地农业用途, 依法制止通过“反租倒包”等形式侵犯农户土地承包经营权。
2. ZD; 城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”; 严格控制城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的试点范围。
DJ, 强化对土地承包经营权的物权保护, 严禁借机调整土地承包关系, 禁止和纠正违法
- 2009年1号文件 收回农民承包土地的行为; 做好集体土地所有权确权登记颁证工作 (BZ); LZ, 土地承包经营权流转不得改变土地集体所有性质、改变土地用途、损害农民土地承包权益。
- 2010年1号文件 确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。DJ+BZ; LZ+GM。
- 2012年1号文件 落实现有土地承包关系保持稳定并长久不变的政策; LZ+GM; 加快推进农村地籍调查, 2012年基本完成覆盖农村集体各类土地的所有权确权登记颁证, DJ+BZ; ZD。
1. 研究现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式; LZ+GM; 探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地 (林地、草原) 准入和监管制度。
- 2013年1号文件 2. 用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作; DJ+BZ。
3. ZD; 改革和完善农村宅基地制度, 加强管理, 依法保障农户宅基地使用权; 严格规范城乡建设用地增减挂钩试点和集体经营性建设用地流转。
1. 稳定农村土地承包关系并保持长久不变, 赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能; 允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资; DJ+BZ; 切实维护妇女的土地承包权益。
- 2014年1号文件 2. 允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股, 实行与国有土地同等入市、同权同价 (RS), 加快建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度。
3. 改革农村宅基地制度, 完善农村宅基地分配政策, 选择若干试点, 慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让; 完善城乡建设用地增减挂钩试点工作; DJ+BZ; ZD。
1. DJ+BZ, 扩大整省推进试点范围, 总体上要确地到户, 从严掌握确权确股不确地的范围。
2. ZD; RS; 依法保障农民宅基地权益, 改革农民住宅用地取得方式, 探索农民住房保障的新机制。
- 2015年1号文件 3. 抓紧修改农村土地承包方面的法律, 明确现有土地承包关系保持稳定并长久不变的具体实现形式, 界定农村土地“三权”权利关系 (SQFZ), 保障好农村妇女的土地承包权益。
SQFZ, 明确农村土地承包关系长久不变的具体规定; DJ+BZ; LZ, 鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种; 加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证; 完善宅基地权益保障和取得方式, 探索农民住房保障新机制; RS, 适当提高农民集体和个人分享的增值收益; 完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点, 将指标交易收益用于改善农民生产生活条件。
SQFZ; DJ+BZ, 扩大整省试点范围; 统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点; 全面加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记颁证工作; 在防止外部资本侵占控制的前提下, 维护农户依法取得的宅基地占有和使用权, 探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地; 允许地方多渠道筹集资金, 按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地、宅基地的补偿。
- 2016年1号文件
- 2017年1号文件

- 2018年1号文件
1. 落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策,衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策;DJ+BZ;SQFZ,平等保护土地经营权。农村承包土地经营权可以依法向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营。
 2. 逐步扩大农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,加快土地管理法修改;扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证;完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,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,不得违法违规买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。
 3. 维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,引导依法自愿有偿转让。
- 2019年1号文件
1. 保持农村土地承包关系稳定并长久不变,明确第二轮土地承包到期后延包的具体办法;SQFZ;在基本完成承包地确权登记颁证工作基础上,开展“回头看”;GM,允许承包土地的经营权担保融资。坚持保障农民土地权益、不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件。
 2. RS,加快建立城乡统一的建设用地市场;加快推进宅基地使用权确权登记颁证工作,力争2020年基本完成。稳慎推进农村宅基地制度改革,抓紧制定加强农村宅基地管理指导意见,研究起草农村宅基地使用条例;开展闲置宅基地复垦试点;扎实开展新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂使用,调剂收益全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴。

注:资料来源于作者整理。ZD是“加快改革征地制度,缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”的近义;GM指“发展多种形式的适度规模经营”;LZ指“建立健全土地承包经营权流转市场”;RS指“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”;DJ+BZ是“加快土地经营权确权登记颁证工作”;SQFZ是“完善‘三权分置’办法”或“完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系”的同义词。

三、农村土地政策变迁的实质与城乡融合发展

中央文件中农村土地政策经过40年的变迁,虽然不同阶段有不同的政策主题与改革目标,农业、农村也相应得到了不同程度的发展,但城市经济作为经济增长的主要动力,在中央政府的目标函数中占有很大权重,在地方政府目标函数中则基本上是绝对主导,二者共同塑造了城市偏向的政府意志,使得每一阶段的农村土地制度改革背后都隐含着支持城市经济增长的目的,最终塑造并维持了一种非对称的城乡互惠关系。(见图1)

农村“三块地”制度改革的启动是城乡非对称互惠关系的重要印证。据笔者整理的资料,除1985年“一号文件”外,前两个阶段的中央农业主题文件基本未提及经营性建设用地、宅基地的相关改革,并且中央甚至将建设用地审批权上收,逐步取消了集体利用建设用地自主发展的权利;这种政策限制直到2004年“一号文件”允许“探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法”才有所放松。而对宅基地制度的改革,2008年“一号文件”严格禁止城镇居民购买宅基地、农民住房或“小产权房”,直到2013年才开始涉及分配政策改革与使用权保障,随后赋予农民住房财产权抵押、担保、转让权能,2017年允许集体以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,2018年正式提出宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。需要注意的是,这一阶段还同时启动了征地制度改革,而其中最主要的改革内容为缩小征地范围、提高征地补偿标

准,也就意味着地方政府征地的选择集变小,征地成本提高,地方政府通过低价征地实现“以地生财”谋发展^①、“经营城市”^[24]增加GDP的空间将会越来越小。

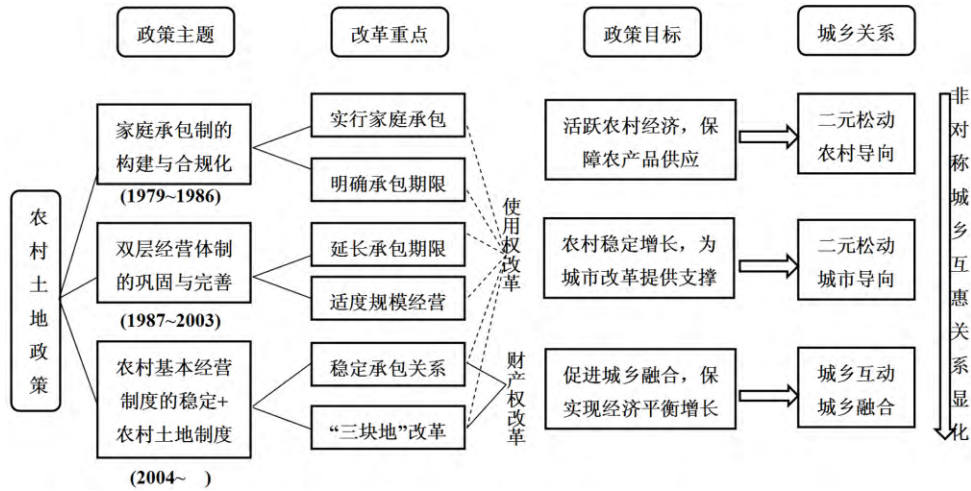
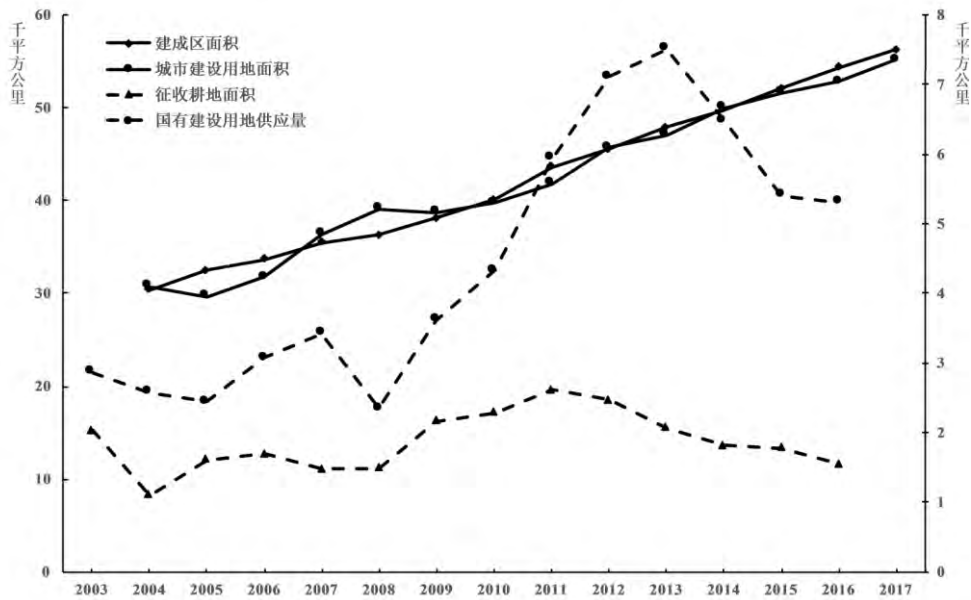


图1 农村土地政策变迁与非对称城乡互惠关系的塑造



注 “建成区面积”“城市建设用地面积”对应左侧数轴,数据来源于国家统计局网站 “征收耕地面积”“国有建设用地供应量”对应右侧数轴,数据来源于历年《中国国土资源年鉴》、《中国国土资源统计年鉴》。

图2 城乡互动阶段城市的扩张与国有建设用地供应变化

① 分税制改革后,地方的可控收入来源主要有两个:一是土地变现时的增值收益;二是通过招商引资和城市扩张来增加包括所得税、建筑业和房地产业营业税等由地方享有的税收的规模,土地成为地方政府最便捷也是最主要的收入来源。详见蒋省三、刘守英、李青《土地制度改革与国民经济成长》,《管理世界》,2007年9期。

图2显示,随着政策的收紧,建设占用耕地自2011年开始逐年减少,国有建设用地总量在2013年以后也有较大幅度下降。2018年我国的城镇化率为59.58%,户籍人口城镇化率43.37%,相比发达国家70%—80%的城市化率还有相当的提升空间。城市发展需要使用土地,而满足城市建设所需土地有两种方式:一是存量挖潜,将城市现有的部分粗放利用的工业用地转变为商住用地,集约使用土地;一是延续以往的城市边界扩张模式,继续新增建设用地。对习惯于通过扩大城市规模来经营城市的地方政府来说,后者是有利于其目标最大化的选择。此时,如何增加城市发展所需的建设用地成为政府关注的重要问题。一般来说,满足城市发展用地需求也有“存量挖潜”与“开发增量”两种方式。对于前者,在建设用地指标管理、增减挂钩、占补平衡政策约束下,通过集中居住、宅基地整理/复垦,宅基地有偿退出而获得建设用地节余指标用于城市建设是目前比较常见的方式,典型为重庆的“地票”制度、浙江义乌的“集地券”;对于后者,即为允许(存量/增量)集体经营性建设用地直接入市,增加城市建设用地供给。图2中城市建成区面积、建设用地面积逐年增加的趋势并没有随占用耕地面积与国有建设用地供应的减少而出现波动,可从侧面印证,集体经营性建设用地入市及宅基地制度改革,在尽量保障粮食安全、提高农民分享土地增值收益比例的基础上,为城市建设提供了有力的支撑,有利于城乡融合,但无法改变城市获益更多的非对称互惠关系。此外,农村土地政策变迁的“城市导向”还有一层含义,即城市居民相比农村居民将在农村改革中获益更多。城市居民在政治谈判地位及政策影响力方面具有优势地位^{[6][29]46-213},掌握着决定城乡分割政策事实上的话语权^[30],在城市由于户籍制度的存在尚未对农民打开大门时,农村的宅基地制度改革已开始有条件地允许闲置的宅基地、农民住房进行出租、转让;并且城市居民由于信息、资金、专业知识等方面的优势而在市场交易中基本上处于主导地位,相应地,农民则处于被动地位,由此进一步强化了城乡非对称互惠关系。

四、进一步讨论:未来农村土地政策的走向

具有经济集聚功能与规模效应的城市化(城镇化)是经济进一步发展的必然趋势,我国的城市化滞后于工业化、城市规模过小、城市规模差距过小^[31],城市化率与发达国家存在相当的差距,决定了我国城市化(城镇化)进程仍将持续。在此过程中,理想的状态是解决“发展不平衡不充分”的问题^[1],实施乡村振兴战略,切实改变以往农村更多支持城市的政策倾向与实践结果,逐步建立起对称的城乡互惠关系,实现城乡融合发展;而这又有赖于一系列相互作用的政策改革以及政策形成机制的变革。具体到农村土地制度改革,亟须在以下三个方面取得实质性的突破。

(1) 纠正土地城市化(城镇化)倾向,注重于人口城市化(城镇化),这又依赖于集体建设用地入市、征地制度与户籍制度的综合性改革,背后实际上与地方政府的利益问题密切相关,因为土地城市化形成政府预算外财政收入,而人口城市化意味着更多的财政支出。

(2) 打破城乡二元土地制度,构建城乡统一的土地要素市场,改变集体与农户在市场交易中的弱势地位,以公平合理的价格促进城乡间土地要素流动,在优化资源配置的同时兼顾收入分配问题,这与农村“三块地”改革紧密相连。

(3) 建立长效的农民收入支持政策,从粮食安全、农产品供应、绿色生态等农业多能性的角度对从事农业生产的经营者予以补贴及支持,提高农业经营者的收入,这又意味着农业支持保护政策体系的重塑以及承包地产权制度改革的深化。多管齐下,期望达成的政策目标是转移的农民可以进城、城市过剩的资本可以下乡,农业经营者的收入与社会平均收入的差距能够不断缩

小,农产品的供应与国家粮食安全能够得到有效保障,从而实现“帕累托式”的政策改革。

当然,农村土地制度改革及相关配套政策改革的具体机制需要也应当细化,但在此之前需要细致地考虑与以上改革密切相关的、政策制定者予以相当重视的三个关键问题。

(1) 土地要素市场放开是否会导致耕地持续减少,进而威胁国家粮食安全?在市场机制充分发挥功能的时候,不需要过分担忧耕地面积将持续减少的问题。这是因为,一方面,土地作为一种特殊资源受到政府宏观管理权的约束,即使完全放开了城乡土地要素流动的限制,土地要素的市场交易也需要在满足政府土地利用规划、城乡规划及用途管制的前提下进行,大幅提高征地成本,耕地不会无限制地被随意转用。另一方面,建设用地的市场价值很大程度上受到土地市场的区域性、不可移动性等特征、土地自身的区位条件等约束,并非所有耕地都具有同等的转用价值与机会。

(2) 地方政府的利益将可能在上述改革中受损,如何提供地方政府不阻碍、甚至支持改革的激励?地方政府“以地生财”的行为模式主要源于分税制改革带来的财权与事权不匹配,以及GDP导向的政绩考核机制,而要对地方政府提供改革激励,可考虑以统一较低税率、按一定标准扣减后对房产当年市值普遍征收房产税,低税率、宽税基的房产税有利于形成地方政府稳定的税源,降低其对土地财政的依赖。此外,在现有允许增减挂钩节余指标可跨省域调剂使用的基础上,可尝试进一步放开建设用地指标,在全国范围内自由交易,或者如有学者建议的,将集体建设用地指标分配给每个成员,则转移农民可以建设用地指标换取城市户籍,而城市在承担公共服务的同时也获得了建设用地指标用于发展,有利于真正实现人口城市化。^[31]

(3) 如何在农村土地制度改革中坚持好“不管怎么改,都不能把农村土地集体所有制改垮了”的底线思维?就承包地“三权分置”而言,需要坚持和落实集体所有权,具体来说,集体所有权保留了最终处分权和部分收益权,从而具有发包、调整、监督等权能,相关政策设计需要对承包地集体所有权予以尊重和保障;就宅基地“三权分置”而言,由于所有制与产权结构没有固定的依存关系^[32],随着宅基地产权结构的开放性^[33]不断增加,即宅基地的占有、使用、收益等权利可以按不同形式转让给集体内/外的人员,当然需要保持集体土地产权的属性,不能变为共同共有或按份共有^[32];就集体建设经营性用地入市而言,需要提高集体在增值收益中的分配份额,同时明确界定集体成员及配置成员股份,确保集体成员的土地财产权益不受损。

五、结论与政策建议

(一) 结论

新中国成立后实行的重工业优先发展战略体现了城市偏向的政府意志,政府通过相关政策设计人为地塑造了城市绝对中心的城乡二元结构;改革开放后农村经济体制改革的启动,带来了城乡二元关系的松动。就农村土地政策变迁而言,本文依据不同发展阶段及中央文件的政策主题与改革重点,将1978年至今的农村土地政策划分为三个阶段:

(1) 以农村为导向的二元松动阶段(1978—1986年)。中央于1982—1986年间连续出台“一号文件”,围绕家庭承包制的构建与正规化,明确家庭承包期限,以活跃农村经济、保障全体居民的农产品供应。

(2) 以城市为导向的二元松动阶段(1987—2003年)。随着农村经济的增长,政府的改革重心开始转向城市,并希望利用上一阶段农村改革的成果为城市经济体制改革提供有效支撑,因此1987—2003年间中央农业主题文件中农村土地政策的重点在于巩固和完善双层经营体制,通

过延长承包期、鼓励适度规模经营来保障农村经济持续增长及农村社会总体稳定。

(3) 城乡互动日益频繁阶段(2004年至今)。进入2004年,随着综合国力以及工农—城乡关系的变化,中央“一号文件”再次以农业农村发展为主题,农村土地政策强调稳定农村基本经营制度,并逐步深化农村土地制度改革,由以往的注重土地使用权改革转向土地使用权与土地财产权改革并重,以促进城乡融合发展。

农村土地政策经过40年的变迁,虽然农业农村在三个阶段相应得到了不同程度发展,但由于以城市为载体的非农产业是经济增长的主要动力及国民经济的主导产业,对于政府而言,发展城市经济是推动整个经济进一步发展的重要途径,这也意味着新中国成立以来城市偏向的政府意志是理解中央文件中农村土地政策实质的关键:每一阶段农村土地制度改革的背后都隐含着支持城市经济增长的目的,最终塑造并维持了城乡间的非对称互惠关系,亦即在城乡互动中,农村更多地支持城市,城乡二元结构仍将持续存在。破除城乡二元结构,要在考虑粮食安全保障、地方政府激励、农村土地集体所有制不改变的前提下,通过农村土地政策的调整与深化,更进一步地纠正土地城市化倾向、推动人口城市化,同时加快构建城乡统一的土地要素市场,从农业多功能性的角度加强对农业经营者的收入支持,以实现转移农民进城、城市过剩资本下乡、社会贫富差距缩小、农产品供应与国家粮食安全得到保障的“帕累托式”改革,从而实现“乡村全面振兴”。

(二) 政策建议

从建立对称的城乡互惠关系、促进城乡融合发展出发,在满足保障粮食安全、改变地方政府激励、坚持农村土地集体所有制的前提下,对照2019年5月5日发布的《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,采用土地使用权改革与财产权改革“两手抓”并以财产权为重的总体思路,在承包地、宅基地、集体经营性建设用地以及土地征收四个方面的政策进行进一步的深化,从而建立统一的城乡建设用地市场。

(1) 完善承包地“三权分置”的政策与法律体系,明确集体所有权、农户承包权与土地经营权的权利边界及权能内容,以土地制度改革打破城乡二元结构,促进城乡融合。

(2) 探索并完善宅基地所有权、资格权与使用权“三权分置”办法。建议进一步探索宅基地所有权通过直接置换或指标交易的方式在不同的农村集体之间配置资源,明确宅基地资格权持有主体的资格界定以及持有期限,允许宅基地使用权在满足用途管制、流转面积和宗数上限等条件下向社会公众流转。

(3) 进一步放开集体经营性建设用地入市政策,既允许存量也允许增量集体经营性建设用地入市,既允许集体经营性建设用地用于工矿、商服用途,也允许集体自主开发用于住宅用途,构建统一的城乡土地要素市场;制定合理的政府土地收益调节金或土地增值税,保障集体的合法土地财产权益。

(4) 缩小征地范围,明确可征地目录;通过法规政策制定合理的土地增值收益分配标准,在政府主导土地征收与土地开发的情况下,建议提高征地补偿标准至土地增值收益的35%—60%;同时进一步完善多元的安置、保障体系,使被征地农民的长远生计有保障。在足够高的征地价格下,农地非农转用的数量也将得到有效控制。

[参考文献]

[1] 习近平 《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》,《求是》,2019年11期。

[2] 陈斌开、林毅夫 《发展战略、城市化与中国城乡收入差距》,《中国社会科学》,2013年4期。

- [3] 王颂吉、魏后凯 《城乡融合发展视角下的乡村振兴战略: 提出背景与内在逻辑》,《农村经济》,2019年1期。
- [4] 韩俊 《中国城乡关系演变60年: 回顾与展望》,《改革》,2009年11期。
- [5] 孔祥智 《城乡差距是怎样形成的——改革开放以来农民对工业化、城镇化的贡献研究》,《世界农业》,2016年1期。
- [6] 刘守英、熊雪峰 《我国乡村振兴战略的实施与制度供给》,《政治经济学评论》,2018年4期。
- [7] 张海鹏 《中国城乡关系演变70年: 从分割到融合》,《中国农村经济》,2019年3期。
- [8] 郑兴明 《改革开放40年我国农村土地产权制度的历史演进——基于中央一号文件的政策回顾》,《福建农林大学学报》(哲学社会科学版),2018年5期。
- [9] Myrdal K G. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth, 1957.
- [10] Myrdal K G. Twenty years of the United Nations economic commission for Europe. *International Organization*, 1968, 22 (3): 617-628.
- [11] Hirschman A O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- [12] Prebisch R. The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Bulletin for Latin America*, 1962, 7 (1): 1-22.
- [13] Friedman J, William A. *Regional Development and Planning: A Reader*. Boston: M. I. T. Press, 1964.
- [14] 蔡昉 《中国农村改革三十年——制度经济学的分析》,《中国社会科学》,2008年6期。
- [15] 李周 《改革以来的中国农村发展》,《财贸经济》,2008年11期。
- [16] 林毅夫、蔡昉、李周 《中国的奇迹: 发展战略与经济改革》,上海: 上海三联书店、上海人民出版社,2014年。
- [17] 于晓华、赵国庆 《中国农业增长研究述评》,《经济理论与经济管理》,2009年4期。
- [18] 于晓华 《以市场促进农业发展: 改革开放40年的经验和教训》,《农业经济问题》,2018年10期。
- [19] 武小龙 《城乡对称互惠共生发展: 一种新型城乡关系的解释框架》,《农业经济问题》,2018年4期。
- [20] 毛泽东 《毛泽东选集》第5卷,北京: 人民出版社,1977年。
- [21] 唐忠 《改革开放以来我国农村基本经营制度的变迁》,《中国人民大学学报》,2018年3期。
- [22] 丰雷、任芷仪、张清勇 《家庭联产承包责任制改革: 诱致性变迁还是强制性变迁》,《农业经济问题》,2019年1期。
- [23] 刘守英 《中国土地制度改革: 上半程及下半程》,《国际经济评论》,2017年5期。
- [24] 杨帅、温铁军 《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》,2010年4期。
- [25] 中共中央文献研究室 《十四大以来重要文献选编》下,北京: 人民出版社,1999年。
- [26] 中共中央文献研究室 《十四大以来重要文献选编》上,北京: 人民出版社,1996年。
- [27] 黄小虎 《我国土地制度与土地政策的走向——从土地财政和土地金融说起》,《中州学刊》,2012年2期。
- [28] 韩俊 《工业反哺农业城市支持农村——如何在新形势下更多地支持农业和农村发展》,《人民日报》,2005年11月18日第9版。
- [29] Lipton M. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- [30] 陆铭、向宽虎、陈钊 《中国的城市化和城市体系调整: 基于文献的评论》,《世界经济》,2011年6期。
- [31] 陆铭 《建设用地指标可交易: 城乡和区域统筹发展的突破口》,《国际经济评论》,2010年2期。
- [32] 叶兴庆 《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》,《中国农村观察》,2019年3期。
- [33] 叶兴庆 《有序扩大农村宅基地产权结构开放性》,《农业经济问题》,2019年4期。

[责任编辑: 沈诗杰]

Ecological Civilization Written into the Constitution and Environmental Law Reformed

LIU Hong-yan (112)

Abstract: Ecological civilization is the theme of the new era. It not only represents the constructive direction of social development but also shows the inevitable trend of human progress. The value of ecological civilization influences the reform of modern environmental legal systems, such as ethical values, theoretical foundation, and value function. It also inherently promotes the innovation and development of the modern environmental legal system. Taking “ecological civilization written into the Constitution” as an opportunity, China’s environment law, based on inheritance and development, must actively respond to the “The Harmony of Man and Nature” that is the value requirement of ecological civilization. The response can further “environmental legal system” to “the ecological rule of law”, and promotes the transformation of China’s environment law of research paradigm and discipline name in the future. It goes from “Environment Law” to “Ecology Law”.

Keywords: ecological civilization; ecological civilization written into the Constitution; environmental legal system; the ecological rule of law; reform of the legal system

On the Theoretical Basis of Economic Structure and Constructivism Trend

XU Jin, LIANG Mi-ya (125)

Abstract: Economic structure is an important topic of economic research, but the understanding of economic structure remains in the primary level of intuitive understanding such as composition and proportion. Based on historical experience and contemporary reality, this paper gives a general definition of economic structure, that is, the relationship between economic factors in a certain social context. According to the basic ideas of the Bourbaki School, the economic structure is classified into three basic types, namely, the quantitative relationship structure, the ordinal relationship structure and the topological relationship structure. The other structures are derived structures formed by crossing and compounding on the basis of the basic types. Deep research and deep adjustment of economic structure are the operation, analysis and application of the three basic structural types and their derivative structures. This paper discusses the objective attributes of economic structure and the measure of supervisors, puts forward the basic ideas of Constructivism Economics, and makes suggestions on its future application in the new economic fields such as digital economy.

Keywords: economic structure; constructivism economics; Bourbaki School; quantitative relation structure; ordinal relation structure; topological relation structure

Green Development and Its Performance Measurement in “The Belt and Road” Countries

DU Li, MA Yao-yao (135)

Abstract: With the in-depth implementation of “The Belt and Road” initiative, the development of “The Belt and Road” countries has received extensive attention. This paper started with the conditions, policies and practices of the green development of “The Belt and Road”, which expounded the green development status of the countries. Then the green development efficiency is calculated based on a non-guided non-radial directional distance function and the panel data of 45 countries along “The Belt and Road” from 2000 to 2014. In order to more intuitively reflect resource conservation efficiency and carbon emission reduction efficiency, the paper constructs three indicators of energy input efficiency, carbon emission efficiency and green development performance. The study found that “The Belt and Road” countries have begun to gradually implement green development policies and practices, but the ecological problems are still widespread, the overall green development performance of “The Belt and Road” countries’ is low and not optimistic, the trend is to declines first and then rises. In the same time, the regional gap is large. “The Belt and Road” countries urgently need to raise awareness of green development and emphasize the healthy and green development.

Keywords: “the Belt and Road”; green development; energy input efficiency; carbon emission efficiency; green development performance

Rural Land Policy and the Reconstruction of Urban-Rural Dual Economic Structure: Evolution of Rural Land Policy in the No. 1 Central Document

YU Xiao-hua, ZHONG Xiao-ping, ZHANG Yue-jie (150)

Abstract: Breaking the urban-rural dual structure has always been the focus of academic attention and policy reform. Through the analysis of the changes of the land institution in the No. 1 Document of the Year, it is found that the reform of the rural basic management system means that the absolute center status of the city in the urban-rural dual relationship has been loosened. Depending on the policy theme and the reform focus, the changes of rural land policy in the

Central Document can be divided into three stages “dualism loosening of rural orientation”, “dualism loosening of urban orientation” and “rural-urban interaction”. Although agriculture and rural areas have been developed to different degrees at different stages, the essence that the reform of rural land institution at each stage supports urban economic development more holds, reflecting the asymmetric reciprocal relationship between urban and rural areas. To break the urban-rural dual structure, it is necessary to implement the “agricultural and rural priority development strategy”, adhere to the general idea of reforming land use rights and property rights with more emphasis on the property rights reform, under the premise of considering food security, local government incentives, and adhering to the collective ownership of rural land, and carry out policy adjustment in contracting land, homestead, collectively-operated construction land and land acquisition, in order to realize the “Pareto” reform of farmers transferring into the city, urban surplus capital going to the countryside, narrowing the gap between the rich and the poor, and ensuring national food security.

Keywords: urban oriented policy; urban and rural dual structure; asymmetric reciprocal relationship; rural land policy

**From the Perspective of Capability:
The Rural Women’s Poverty and Policy Adjustment**

CHENG Ling (163)

Abstract: Women are the main constituent of the rural poor and an important force in anti-poverty. From the perspective of capability, the lack of capability is the root of women’s poverty, which is closely related to society, economy and culture. Anti-poverty policy, therefore, need to improve women’s capability as the goal, to build a gender equality of the social environment. More effective targeting of poor women in institutional and resource allocation, and take some interventions to effectively reduce the number of poor women.

Keywords: capability; women’s poverty; anti-poverty; policy adjustment

Some Questions about Study on Gao Qing-hai’s Philosophy of Species

WANG Fu-sheng (170)

Abstract: As one of the most creative and influential philosophers in contemporary China, Gao Qing-hai deserves attention. His philosophical thought should be studied persistently and deeply whose kernel is study on Species Philosophy. Through raising and answering the questions such as “why Species philosophy”, “where does Species philosophy come from” and “what is Species philosophy”, this paper tries to give an elementary explanation of this point and draw a rough outline and scope of the study on Species philosophy.

Keywords: Gao Qing-hai; thinking mode of practice view; species philosophy; human being; dialectic

On the Philosophical Connotation of Gao Qing-hai’s Thought of Being-Human and Its Significance

WEI Shu-sheng (178)

Abstract: The reform of philosophical view is the main topic in Gao Qing-hai’s ideological achievements. He clearly presents and claims the new philosophical view of “man is the mystery of philosophy”, which forms the way of thinking of human-centered and value ideal. Being-human is very important philosophical thought in Gao Qing-hai’s achievement on human. He claims that what man is superior to animal is being-human, but he doesn’t further explain that being-human is also a “troublesome thing”. This paper will further develop Gao Qing-hai’s thought of being-human and elucidate deeply the philosophy connotation of thought of being-human in Gao Qing-hai and its significance of the philosophical view.

Keywords: Gao Qing-hai; being-human; philosophical view

Species-Philosophy: Contemporary Interpretation of Chinese Traditional Philosophy

YUAN Yong-hao, ZHANG Pei-rong (186)

Abstract: Nowadays, human beings have begun to enter the Species-standard era from the individual-standard one. By reflecting the conflict between human and the natural environment, people realize that besides the species-life, in their nature there is also a Species-life, a cosmic life in which one person integrates with society and nature. Of course, the Heaven-man unity in the present age does not refer to the undivided status between man and nature in ancient times, but means a status in which as a powerful subjective force, human beings can change and decide the future of the universe. In this status, we should inherit the consciousness of the Chinese traditional cosmic life. Achieving one’s Spe-