

## 中国土地制度改革：上半程及下半程<sup>\*</sup>

刘守英

土地制度是中国政治经济制度的基础性安排。过去40年，土地制度的独特安排与变革是中国经济高速增长与结构变革的发动机，由此形成的“以地谋发展模式”又成为拖累经济转型的重要制度性障碍。随着经济增长进入中高速增长平台，结构变革转向城乡互动，土地制度的不适应性凸显，必须深化土地制度改革，告别以地谋发展，以土地结构优化促进结构改革，推进以集体地权制度和宅基地制度为核心的农村土地改革。

关键词：土地制度 改革 经济发展 以地谋发展

土地制度是中国政治经济制度的基础性安排。土地制度改革是中国改革全局关键而敏感的领域。独特的土地制度安排与变革是中国经济高速增长和结构变革的发动机。1980年代初的农村土地制度改革拉开了中国改革开放大幕，促进了中国的农村转型和体制转轨，1990年代末的城市土地制度变革推动中国从乡土中国向城乡中国的历史转型。但是，中国在利用土地创造“中国奇迹”的同时，也形成独特的以地谋发展模式，造成国民经济运行、财富增长与分配对土地的过度依赖，阻碍经济转型和结构改革。随着中国经济从高速转向中高速增长平台，<sup>[1]</sup>发展动能出现转换，土地的发动机功能减退，以地谋发展模式的弊端凸显，深化土地制度改革对全局的意义重大。

刘守英系中国人民大学经济学院教授。

<sup>\*</sup>本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农地三权分置的实践研究”（项目号：16JZD024）的阶段性成果。

[1] 刘世锦、刘培林、何建武：“我国未来生产率提升潜力与经济增长前景”，《管理世界》，2015年第3期，第1~5页。

中国改革走过了40年的非凡历程，土地制度改革也经历了任人评说的风风雨雨。本文首先是对中国过去40年土地制度改革进程与主要内容进行回顾性评论；其次评估了土地制度在40年国民经济高成长阶段所起的历史作用，分析了这套土地制度体系存在的主要问题；最后展望了中国经济在进入新阶段后的主要特征，提出了为适应这一阶段性转换亟需深化推进的土地制度改革。

## 土地制度变革进程：回顾性评论

对过去40年中国的土地制度变革给出一个统一的一般性评论是很困难的。这一方面是因为土地制度安排的目标与变迁路径在城乡和不同用途之间差异很大；另一方面是因为对各项土地制度变革结果的评价因角度和立场不同共识很少，有些方面的改革比较一致地令人称道，有些方面的变迁产生的影响巨大但争议很大，有些深层的制度改革因利益、观念、知识的羁绊贻误时机令人遗憾。从土地制度对中国经济和社会转型的影响来看，农村承包地、农民宅基地、土地转用、城市土地使用是其中影响深远且至关重要的几项制度安排，我们将分别予以讨论。

### （一）农地集体所有家庭承包制度

农村承包地是全国土地面积中份额最大、涉及人数最大的一块。截至2015年末，全国共有农用地64545.68万公顷，其中耕地13499.87万公顷（20.25亿亩），<sup>[1]</sup>家庭承包经营的耕地面积13423.68万公顷，占总耕地面积的99.44%，这些土地发包给2305.74万户农户承包经营。<sup>[2]</sup>农村承包地制度一向被视为对农业绩效、农民权利和社会稳定具有基础性影响的安排。

与历史上的土地制度相比，中国共产党执政以来的农地制度具有在乡村改天换地的性质。在传统乡土中国，农地属于家户私有，以自耕农和佃农为主的家庭是小规模农地的主要经营者，土地所有权和经营权同等受到法律保护 and 契约约束，且耕作权在很大程度上具有事实上的所有权权能。<sup>[3]</sup>中国共产党取得政权后，实行公有制的社会主义制度，全面推进中国从农业国向工业国的转变。<sup>[4]</sup>为

[1] 国土资源部：《2016年国土资源公报》。

[2] 屈冬玉：《中国农业统计资料》，中国农业出版社，2015年版。

[3] 费孝通、刘豪兴：《乡土中国》，上海人民出版社，2007版。

[4] 毛泽东：《毛泽东选集》，其中在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告，人民出版社1991版。

此，新政权在乡村进行一系列国家主导的制度再造，<sup>[1]</sup>形成独特的农村土地集体地权制度：一是作为公有制在乡村的实现形式，对农村土地实行集体所有制，国家通过人民公社、生产大队、生产小队三级对农村实行全面政治经济控制；二是国家事实上行使集体土地产权，生产队对土地的使用由上级控制，并不享有作物种植选择权，收益权因国家实行农产品统购统销而丧失，生产队的公共积累和社员分配以完成国家任务为前提；三是农业经营制度实行主要以生产队为单位的统一经营，农业经济活动和社员劳动由生产队统一安排，生产成果按工分统一分配。<sup>[2]</sup>

政治气候的变化加上国家控制的集体所有、统一经营制度的低效，中国于20世纪70年代末80年代初成功实现了上下互动的农地改革。经过底层创造、顶层支持与政策推动，<sup>[3]</sup>形成为各方所接受的农地集体所有、家庭承包制度。一是在公有制社会主义制度下，改革以坚持土地集体所有制为前提。国家连续通过文件宣示集体所有制不变，强调包产到户与私有单干的不同<sup>[4]</sup>；保留“三级所有、队为基础”的集体所有构架；农民与土地的关系被界定为发包与承包关系；集体组织不同程度地行使着集体所有权；农村土地不准买卖。二是形成国家、集体与农户之间的承包合约。土地合约的初始安排由自发变法的底层农民默认，后来被作为一项非签约但必须遵守的三方合约制度化，即“留足国家的、交够集体的、剩余是自己的”，农户在承诺并完成所承担的国家任务和集体义务的前提下，获得集体土地剩余索取权。三是集体所有权明确为成员集体所有权。与集体化时期的“社员”不同（他只是以自己的劳动为国家做贡献、同时被配给一定收入），包产到户后的“成员”不仅以集体成员身份平均分配集体土地和资产，随人口增减带来的成员权变化调整土地，而且享有集体土地上长出的一切资产的权益。改革以后的集体所有权事实上成为集体成员的权利集合，同时也使集体所有权的身份性更加强化。四是明晰承包农户对农地的产权。通过集体所有权与使用权的分离，做实承包权为一项实实在在的权利，又通过强化农户的主体地位，不断完善农户对所承包土地的使用权、收益权和转让权。五是实行家庭农业经营制度。通过废除生产队统一组织生产、统一收益分配的经营制度，以家庭替代生产队成为

[1] 杜润生：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，人民出版社，2005年版。

[2] 周其仁：“中国农村改革：国家和所有权关系的变化（下）——一个经济制度变迁史的回顾”，《管理世界》，1995年第4期，第147~155页。

[3] 农村发展组：《中国农村经济体制改革的系统考察》，1984年。

[4] 中共中央：《全国农村工作会议纪要》，1982年1月1日。

农业生产、经济决策与收益所得的单位，农户成为农业经营主体，并通过相关法律予以制度化。

农地集体所有、家庭承包制度确立以后，在实施进程中，尽管遇到一些波折和质疑，但这套制度安排还是坚持了下来，并且农地权利演进一直朝向强化农民土地产权保护的方向。

一是在法律上明确集体所有的内涵。通过《农村土地承包法》和《物权法》立法对集体所有的内涵予以法律表达，即“农村土地农民集体所有，是农村基本经营制度的根本”<sup>[1]</sup>，“土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利”<sup>[2]</sup>，“农民集体”作为土地所有权的主体，分属三个层次，即“村农民集体”、“村内农民集体”、“乡（镇）农民集体”。<sup>[3]</sup>

二是完善和保护农户土地承包权的财产权。针对土地承包权作为一种特殊的用益物权，明确承包地就是农民的财产；<sup>[4]</sup>以法律形式明确承包农户依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利，有权自主组织生产经营和处置产品，承包地被依法征用、占用的，有权依法获得相应的补偿<sup>[5]</sup>；承包期内发包方不得收回承包地，不得调整承包地，不断拓展土地转包权；<sup>[6]</sup>限制公权力对农民土地财产权利的侵犯，明确规定，法定承包期内，任何组织和个人不得干预农民的生产经营自主权，不得违法调整和收回承包地，不得违背农民意愿强行流转承包地，不得非法侵占农民承包地。<sup>[7]</sup>

三是不断延长土地承包期，稳定农民对土地权利的预期。土地承包期从1984年的15年<sup>[8]</sup>，延长到第二轮延包时的30年<sup>[9]</sup>，1998年中共十五届三中全会赋予农

[1] 参见《中华人民共和国农村土地承包法》（2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）。

[2] 同[1]。

[3] 王利明、周友军：“论我国农村土地权利制度的完善”，《中国法学》，2012年第1期，第45~54页。

[4] 柳随年：“关于《中华人民共和国农村土地承包法（草案）》的说明——2001年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上”，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002年第05期，第353~356页。

[5] 同[1]。

[6] 同[1]，第二十六条。

[7] 国务院办公厅：《关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知》（国办发〔2004〕21号），2004年4月30日。

[8] 中共中央：《关于一九八四年农村工作的通知》，1984年1月1日。

[9] 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发布实施》，1993年11月5日。

民长期而有保障的土地使用权<sup>[1]</sup>，到中共十七届三中全会时提出“长久不变”<sup>[2]</sup>，十八届三中全会进一步重申这一规定。<sup>[3]</sup>

四是改革成员集体所有权。1980年代末中央农村政策研究室在贵州湄潭试点“增人不增地、减人不减地”。2002年“增人不增地、减人不减地”写进农村土地承包法。《土地承包法》明确，“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定”、“承包期内，发包方不得调整承包地”。

五是土地承包合约条件的变化。一方面是附着于土地的国家义务的变化。先是减低粮食任务，农民对完成任务以外的土地得以有权自由种植；到允许农民以货币交粮，减低农民土地与粮食任务的挂钩；实行粮食购销体制改革，国家以市场化方式购粮，农民与土地粮食任务解除；到国家实行种粮补贴。另一方面是集体义务的变化。从上交集体公积金、公益金，至1990年代各种负担摊派到承包地，农民不堪重负；到后来采取一事一议，与承包地不挂钩，国家和集体义务的改变，农民承包地权利的剩余权扩增。<sup>[4]</sup>

六是家庭农业经营制度作为国家基本制度。1991年首次提出“把以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，作为中国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实完善”。<sup>[5]</sup>1999年《宪法》明确“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。2002年《农村土地承包法》正式提出“国家实行农村土地承包经营制度”。2008年十七届三中全会强调“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持”。<sup>[6]</sup>

## （二）集体所有、农民使用宅基地制度及其变迁

在各项土地中，宅地权是一项关乎农民居住权和财产权的重要权利，宅基地制度也被视为对政治和社会影响至关重要的制度安排。截至2015年，在全部土地中，村庄用地为140.134万公顷<sup>[7]</sup>，其中宅基地约为133.3万公顷<sup>[8]</sup>。

[1] 中共中央：《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，1998年10月14日。

[2] 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10月12日。

[3] 中共中央：《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日。

[4] 周其仁、刘守英：“湄潭：一个传统农区的土地制度变迁”，载中共贵州省委政策研究室、中共贵州省湄潭县委编：《土地制度建设试验监测与评估》，1997年。

[5] 中共中央：《关于进一步加强农业和农村工作的决定》，1991年11月29日。

[6] 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10月12日。

[7] 赵惠珍（兼）总编：《中国城乡建设统计年鉴》，中国统计出版社，2015年4月5日。

[8] 同[7]。

历史上的农民宅基地与土地一样一直是农民的私权，且与其上所盖房屋的权利不可分割。<sup>[1]</sup>土改和合作化时期的宅基地及其房屋还是属于农民私有。到人民公社时期开始实行宅基地和房屋权利的分别设置，即宅基地一律不准出租和买卖，使用权归各户长期使用，房屋永远归社员所有，可以买卖或租赁。<sup>[2]</sup>到1980年代初开启农村改革时，集体所有、农民长期使用的宅基地制度架构初具雏形：一是宅基地所有权归生产队集体所有，社员禁止出租和买卖。<sup>[3]</sup>二是宅基地与其上的房屋权利相分离，农户拥有宅基地长期使用权，对房屋拥有排他性所有权，可以买卖、租赁、抵押、典当，宅基地使用权随着房屋的买卖和租赁而转移。<sup>[4]</sup>三是确立了宅基地依集体成员申请无偿取得。<sup>[5]</sup>

改革以后，当中国的农地制度不断朝向财产权方向演进时，宅基地制度则朝向使用与管制并行的方向发展。

一是集体宅基地所有权。与耕地所有权朝向成员集体所有相比，集体对宅基地的所有权强度与控制权更强。在宅基地的所有权上，集体组织绝不是一个仅仅具有法律意义的一级，而是拥有实实在在的控制权、使用权和收益权。<sup>[6]</sup>集体组织享有村庄宅基地的分配权，可以依法收回农户超出按法定面积的宅基地，拥有对村庄内未分配到农户手上集体空闲地、公共用地、经营性用地的控制权。<sup>[7]</sup>在一些实行村庄改造以及土地整治的村庄，集体控制宅基地结余指标的收益权。

二是农户宅基地使用权与住房所有权。法律规定，宅基地使用权人对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施；一户只能拥有一处宅基地；农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准；宅基地因自然灾害等原因灭失的，宅基地使用权消灭。对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地。<sup>[8]</sup>但农民的宅基地使用权不得转让、抵押、收益。但农房是农民的私有财产，坚持农村房屋农民所有，享有对房屋的买卖、出租、抵押、典权、转让等权利。

[1] 参见陈小君、蒋省三：“宅基地使用权制度：规范解析、实践挑战及其立法回应”，《管理世界》，2010年第10期，第1~12页。

[2] 赵树枫：《农村宅基地制度与城乡一体化》，中国经济出版社，2015年。

[3] 刘守英：《直面中国土地问题》，中国发展出版社，2014年。

[4] 刘守英：《直面中国土地问题》，中国发展出版社，2014年。

[5] 刘守英：《直面中国土地问题》，中国发展出版社，2014年。

[6] 刘守英：“农村宅基地制度的特殊性与出路”，《国家行政学院学报》，2015年第3期，第18~24页。

[7] 同[6]。

[8] 同[6]。



三是宅基地的成员身份性和非成员限制进入。只有集体经济组织成员，才有资格申请和得到宅基地，非集体经济组织成员无法获得宅基地。<sup>[1]</sup> 对非成员取得宅基地的限制逐步严格，1982年时允许农村社员中回乡落户的离休、退休、退职职工和军人以及回乡定居的华侨申请取得<sup>[2]</sup>，1987年《土地管理法》中允许城镇非农业户口居民经县人民政府批准而建住宅，1991年的《土地管理法实施条例》仍然开放城镇非农业户口居民使用集体土地建住宅，到1999年时发生重大转向，规定“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”。<sup>[3]</sup> 2004年28号文明令“禁止城镇居民在农村购置宅基地”。<sup>[4]</sup>

四是强化宅基地使用管制。将农村宅基地占用农用地纳入年度计划，规定各省（区、市）下达给各县（市）用于城乡建设占用农用地的年度计划指标中增设农村宅基地占用农用地计划指标，农村宅基地占用农用地的计划指标应和农村建设用地整理新增加的耕地面积挂钩。县（市）国土资源管理部门对新增耕地面积检查、核定后，应在总的年度计划指标中优先分配等量的农用地转用指标用于农民住宅建设<sup>[5]</sup>，但事实上很难实施。宅基地审批采取各县（市）可根据省（区、市）下达的农村宅基地占用农用地的计划指标和农村村民住宅建设的实际需要，于每年年初一次性向省（区、市）或设区的市、自治州申请办理农用地转用审批手续，经依法批准后由县（市）按户逐宗批准供应宅基地。对农村村民住宅建设利用村内空闲地、老宅基地和未利用土地的，由村、乡（镇）逐级审核，批量报县（市）批准后，由乡（镇）逐宗落实到户。<sup>[6]</sup>

### （三）土地转用制度安排及其变迁

过去40年，中国经济的高增长伴随着工业化和城市化的快速转变，农地非农化的规模和方式影响甚大。2003—2015年，中国农地转为非农用地面积1156.18万公顷。<sup>[7]</sup> 农地转为建设用地，从空间来看包括转为城市建设用地和农村建设用地，从所有制来看存在集体转用和国家征用两种途径。

[1] 刘守英：“农村宅基地制度的特殊性与出路”，《国家行政学院学报》，2015年第3期，第18~24页。

[2] 国务院：《村镇建房用地管理条例》（国发〔2004〕29号），1982年2月13日。

[3] 国务院办公厅：《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号），1999年5月6日。

[4] 国务院：《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），2004年10月21日。

[5] 同[1]。

[6] 高圣平：“宅基地使用权初始取得制度研究”，《中国土地科学》，2007年第2期，第31~37页。

[7] 国土资源部：《2004年中国国土资源公报》及《2016年中国国土资源公报》。

改革之初到1998年土地管理法修订前，农地转为集体建设用地的通道一直是敞开的。1980年代初期，随着农地改革释放大量剩余劳动力，政府鼓励农民利用集体土地创办乡镇企业，农村建设用地量快速增长。1978年全国乡镇企业用地估计235.5万亩，到1985年时估计约844.5万亩，用地规模扩大了2.6倍。1981—1985年新建农民住宅平均每年在6亿平方米以上。

直到1987年实施老《土地管理法》时，农村土地进入非农建设还保留有三个通道：一是只要符合乡（镇）村建设规划，得到县级人民政府审批，就可以从事“农村居民住宅建设，乡（镇）村企业建设，乡（镇）村公共设施、公益事业建设等乡（镇）村建设”。二是全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办联营企业，需要使用集体所有土地时，“可以按照国家建设征用土地的规定实行征用，也可以由农业集体经济组织按照协议将土地的使用权作为联营条件”。三是城镇非农业户口居民经县级人民政府批准后，可以使用集体所有的土地建住宅。<sup>[1]</sup>这一时期的集体建设用地仍然不断增长，集体建设用地量从1988年的69万亩增加到1992年时的93.5万亩。

1992年开始，国家对集体建设用地的政策发生转变，集体土地必须先征为国有出让才能作为建设用地；集体土地作价入股兴办联营企业的，其土地股份不得转让。<sup>[2]</sup>1998年出台修订后的《土地管理法》从法律上对农地进入非农集体建设使用的口子收紧，农民使用集体土地从事非农建设变成国有建设用地主通道的一个除外，即“兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。明确规定“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”，保留“农村集体经济组织以土地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同举办企业”。<sup>[3]</sup>1999年出台的一项规定要求“乡镇企业用地要严格限制在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内”。自那以后，加上乡镇企业改制和建设用地年度指标管制的加强，农村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。直到2004年时对农村集体建设用地使用的规定才发生一些变化，该年发布的28号文“鼓励农

[1] 刘守英：“集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查”，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2008年第6期，第123~132页。

[2] 国务院：《关于发展房地产业若干问题的通知》（国发〔1992〕61号），1992年10月4日。

[3] 参见《中华人民共和国土地管理法》（中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于1998年8月29日修订通过）第四十三条。



民建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少挂钩。在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。<sup>[1]</sup>到2006年的国务院31号文也是允许在“符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内，农民集体所有建设用地使用权流转”。<sup>[2]</sup>

农地转为非农使用中，征地是主要工具。尤其是在集体建设用地转用通道关闭后，征地转用更是成为唯一的合法土地转用方式。1982年《宪法》恢复了1954年宪法“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”的原则，但是，该法也第一次提出城市土地属于国家所有、农村土地属于集体所有，形成两种所有制并存与分治的土地所有权结构。<sup>[3]</sup>1987年出台的《土地管理法》坚持土地征用公共利益原则，但是公共利益用途的界定极其宽泛，“国家进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业”皆可实行征地，征地补偿实行原用途原则，只是将土地补偿费和安置补助费两项总和提高到不超过土地被征用前三年平均年产值的20倍，以及对被征地者采取就业和转换身份安置。<sup>[4]</sup>1998年版《土地管理法》沿袭了征地公共利益原则、城乡分治格局和原用途补偿，将两项补偿之和提高到不超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。这部法律同时做出了两条对土地转用产生重大影响的规定：一是确立“土地用途管制制度”，国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，控制建设用地总量，对年度建设用地指标实行审批<sup>[5]</sup>；二是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。<sup>[6]</sup>

征地转用产生的问题随着工业化城市化进程加快越来越严重。国土部于2001年开始启动征地制度改革试点。<sup>[7]</sup>在试点基础上，国土部于2005年试行征地统一

[1] 参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）。

[2] 国务院：《关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号），2006年8月31日。

[3] 参见全国人民代表大会：《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过，1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行）。

[4] 参见《中华人民共和国土地管理法》（1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，1986年6月25日中华人民共和国主席令41号公布，1987年1月1日起施行）。

[5] 参见《中华人民共和国土地管理法》（中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于1998年8月29日修订通过）。

[6] 同[5]。

[7] 黑龙江省从2000年起，在全省实行了各市、县主要地类的征地统一年产值标准的做法；浙江省杭州市、江苏省南京市和苏州市也从2000年起不再以产值倍数来测算补偿费用，而是综合考虑土地用途、土地区位条件、当地经济发展水平和土地供求关系等因素，结合当地城镇居民社会保障水平，确定征地补偿标准。

年产值标准和征地区片综合地价，统一年产值标准的计算是，在一定区域范围内，综合考虑被征收农用地类型、质量、等级、农民对土地的投入以及农产品价格等因素，以前三年主要农产品平均产量、价格为主要依据测算的综合收益值<sup>[1]</sup>，再根据土地区位、当地农民现有生活水平和社会经济发展水平、原征地补偿标准等因素确定相应的土地补偿费和安置补助费倍数进行计算。征地区片综合地价的计算是，在城镇行政区土地利用总体规划确定的建设用地范围内，依据地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素，划分区片并测算的征地综合补偿标准（原则上不含地上附着物和青苗的补偿费）<sup>[2]</sup>。尽管区片综合价考虑了被征地农民的土地发展权，但是，执行这一标准的范围仅限于城市和集镇范围，在这一范围之外的大量征地，仍然按照产值（即原用途）标准进行。<sup>[3]</sup>

2003年以后，中央层面明确要求推进征地制度改革。中共十六届三中全会提出了征地改革的内容和方向是“按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿”。十六届五中全会要求“健全对被征地农民的合理补偿机制”。<sup>[4]</sup>十六届六中全会要求“从严控制征地规模，加快征地制度改革，提高补偿标准，探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法，解决好被征地农民的就业和社会保障”。<sup>[5]</sup>2006年中央1号文件明确提出，“加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验”。<sup>[6]</sup>2008年中央1号文件要求“继续推进征地制度改革试点，规范征地程序，提高补偿标准，健全被征地农民的社会保障制度，建立征地纠纷调处裁决制度”。<sup>[7]</sup>十七届三中全会提出“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益项

[1] 参见《征地统一年产值标准测算指导性意见（暂行）》（国土资源部 2004年）。

[2] 参见《关于开展制订征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》（国土资源部 2005年）。

[3] 吴宇哲、彭毅、鲍海君：“基于土地发展权分配的征地区片综合地价研究”，《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2008年第6期，第23-30页。

[4] 参见中共中央：《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，2003年10月14日。

[5] 参见中共中央：《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，2006年10月11日。

[6] 参见中共中央：《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，2005年12月31日。

[7] 参见中共中央：《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》，2008年1月31日。

目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益”。<sup>[1]</sup>

2010年国土资源部在国家综合改革试验区等确定11个城市开展征地制度改革试点，主要内容是：区分公益性和非公益性用地，缩小征地范围；完善征地补偿安置机制；改进农用地转用与征收审批方式。在试点工作指导意见中规定非公益用地项目主要包括经依法批准建设的旅游娱乐、商业服务、工业仓储等类型。确定了缩小征地范围的区域，在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，除法律规定可使用农民集体土地外，建设用地涉及农村集体土地的原则上予以征收；在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外，非公益性用地退出征地范围，经批准以其他方式取得农村集体土地。遗憾的是由于时间短，试点范围小，未见成效。<sup>[2]</sup>

十八届三中全会决定对土地制度改革进行总体部署，内容包括：在符合规划和用途管制的前提下，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；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；扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨；完善土地租赁、转让、抵押二级市场；建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。<sup>[3]</sup>并在全国开展试点，2015年2月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》（人大常委会字〔2015〕1号），落实中共中央办公厅和国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（中办发〔2014〕71号），正式开始农村土地三项制度改革。

#### （四）市地制度安排及其变迁

土地转为国有以后的城市用地制度安排，不仅为工业化城市化的快速推进提供土地保障，而且成为城市建设重要资金来源。改革之前，中国实行的是土地供应无偿、无限期流动的制度。1987年《土地管理法》规定了行政划拨和有偿出让两种土地使用模式。1987年12月1日，深圳市首次公开拍卖一幅8588平方米

[1] 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10月12日。

[2] 唐健：“征地制度改革的回顾与思考”，《中国土地科学》，2011年第11期，第3~7页。

[3] 中共中央：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）单行本，人民出版社2011年版。

地块50年的使用权，土地使用权在中国第一次作为资产进入市场。<sup>[1]</sup>1988年4月修改《宪法》，在删除“土地不得出租”规定的同时，增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定。1990年5月国务院发布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，明确规定土地使用权可以采用协议、招标和拍卖三种方式。

表1 历年土地出让及招拍挂出让

年份	国有土地出让		招拍挂出让			
	面积 (万公顷)	价款(亿元)	面积 (万公顷)	面积占比	价款(亿元)	价款占比
2001	9.04	——	0.66	7.30%	492	——
2002	12.05	——	1.81	15%	969.24	——
2003	18.68	2937.76	5.19	27.78%	——	——
2004	17.87	5894.14	5.21	29.16%	3253.68	55.2%
2005	16.32	5505.15	5.72	35.05%	3920.09	71.21%
2006	23.25	7676.89	6.65	28.60%	5492.09	71.54%
2007	22.65	12216.72	11.53	50.91%	10074.86	82.47%
2008	16.31	10259.8	13.36	81.91%	9528.74	92.87%
2009	22.08	15910.2	18.83	85.30%	15098.5	94.90%
2010	29.15	27100	25.73	88.27%	26000	95.94%
2011	33.39	31500	30.47	91.25%	30200	95.87%
2012	32.28	26900	29.3	90.77%	25500	94.80%
2013	36.7	42000	33.88	92.32%	40400	96.19%
2014	27.18	33400	25.15	92.53%	31800	95.21%
2015	22.14	29800	20.44	75.20%	28600	85.63%

数据来源：根据历年《中国国土资源公报》整理。

1998年《土地管理法》明确规定了“土地使用权可以依法转让”，以及“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。国家以土地所有者的身份，由市县级人民政府作为代表，将国有土地使用权在一定年限内以协议、招标、拍卖方式出让给土地使用者，土地使用者则按照出让合同的约定向国家支付土地使用权出让金。1999年以来又不断加大土地有偿使用制度改革，减少划拨用地比重，增加有偿

[1] 刘守英：“中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论”，《经济研究参考》，2008年第31期，第2-12页。

使用比重。2002年5月国土资源部出台《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》第11号令，规定商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。<sup>[1]</sup>全国“招拍挂”出让土地的面积和价款从2001年的0.66万公顷、492亿元，提高到2006年的6.65万公顷、5492亿元。2004年国务院发布28号文规定工业用地必须实行招拍挂，国有建设用地招拍挂出让比重逐年上升，2001—2010年，招拍挂出让面积占出让土地面积比重从7.3%提高到88.3%。土地招拍挂出让收入占出让总收入的比重到2010年达到95.94%（表1）。

在现行土地法律制度下，在土地转变用途过程中，政府成为农地转变为市地的唯一仲裁者，拥有从农村获得土地转换给城市使用的排他性权力。伴随土地转变用途，政府替代农民集体成为土地的所有者和城市土地的经营者，成为以地谋发展模式的主要制度安排。<sup>[2]</sup>

## 土地制度的绩效与困境

与对中国土地制度本身的评判分歧甚大相比，有关这套制度安排在中国过去40年经济增长与结构转变中的作用似乎共识要多一些，不过，对于土地制度到底是如何发挥作用的，需要有更具针对性的解释。另一方面，由于中国土地制度变革本身就是约束下的选择，新的制度安排生成以后又形成相应的利益结构、损益关系和内生机制，这套制度安排的运行成本上升是必然的，对国民经济的负面影响不断显化。我们在本部分既对这套制度安排的绩效予以客观评价，也指出其存在的主要问题。

### （一）土地制度安排与中国经济的历史转型

中国过去40年的经济高速增长，被称为“经济奇迹”<sup>[3]</sup>，1978—2016年，GDP年均增长率达到14.996%，工业增加值率年均增长14.14%，城市化率年均提高3.11%，几项重要的土地制度安排与变革影响甚大。农地改革促进了农业增长和人口出村，为中国经济转型提供了微观基础；在严格保护耕地和粮食安全的前提下，对有发展机会的区域实行土地的宽供应，保证了经济高速增长；地方政府以扭曲的工业用地价格招商引资，利用土地提供园区基础设施，促成了高速工业化，

[1] 刘守英：“以地谋发展模式的风险与改革”，《国际经济评论》，2012年第2期，第92~109页。

[2] 同[1]。

[3] 参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹》，上海人民出版社，1999版。



使中国成为世界制造工厂；利用土地资本化和以地融资，解决了中国城市发展所需的巨额资本，助推快速城市化。

### 1. 土地是拉动经济的发动机

中国传统发展模式在政府主导发展权下，依托于高增长和高投资维持治理秩序。由于土地权力由市县政府把控，土地成为地方政府拉高增长、推动投资的主要工具。过去40年间，土地事实上承担着双重功能，一方面对农民实行最严格的耕地保护制度来保障国家粮食安全；另一方面睁眼闭眼管土地，保障地方政府通过土地宽供应促增长。具体表现为：一是在追求GDP导向下，通过土地的宽供应保增长。2003—2012年间，全国国有建设用地年供应总量从28.64万公顷增加到69.04万公顷，年均增长10.27%。二是在经济增长出现减速时增加土地供应（图1）。三是通过区域性放地保增长，国际金融危机之前土地供应指标主要集中于沿海土地需求量大的区域，保证了这些区域经济增长对土地的需求，21世纪以来又通过加大土地供应推动西部开发和中部崛起。四是在年度计划指标控制下，地方将越来越稀缺的土地指标大部分用于省会城市和主要地级城市及开发区的发展用地需求。建设用地的有效供给，保障了经济的高增长。

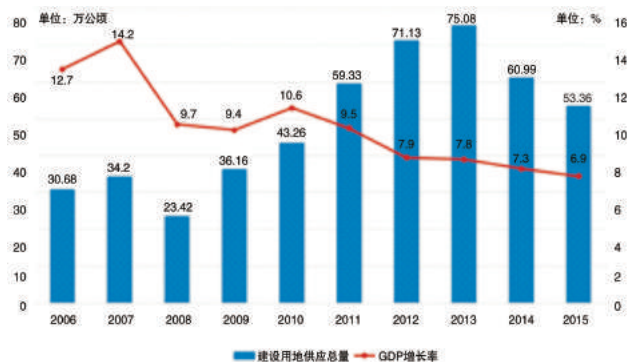


图1 建设用地供应与GDP增长率

数据来源：历年《国土资源年鉴》和国家统计局数据。

### 2. 农地改革与农业转型

过去40年中国之所以能利用土地制度及其变革推动经济增长与结构变革，农地制度安排及其变革所起的基础性、稳定性作用是一切得以发生的前提。在中国这样一个长期以农为本的国家，土地制度的第一功能就是稳粮和安民。农地改革的绩效恰恰解除了这一隐忧，不仅使农地制度朝着明晰产权的方向完善，也使农地非农用进程得以展开。一是，由于家庭经营的有效性，使其作为一项基本制

度被确立下来并坚持不变，成为中国农产品增长的微观基础。家庭经营制度从1984年普遍化，直到2016年时，尽管各类新型农业经营主体有所成长，家庭承包土地仍然占耕地面积的99.4%，粮食作物产量从1984年的40730.5万吨增加到2016年的61625万吨，促进增长的因素有科技进步、现代投入的增加，家庭经营制度的稳定也是基础性的。二是，农户地权制度促进人地关系的松绑。在传统乡土中国，农民被土地绑缚着；国家工业化时期农民被排斥在工业化之外，甚至被绑缚在集体土地上；家庭承包制后，农民得以先离土离农参与本地乡村工业化、继之离土出村参与异地工业化，成为促进中国结构革命的主要力量。三是，根植于家庭承包制度的人地关系变化和结构转变，农业发展模式发生重大变化，农地流转加快，到2016年农地流转已经达到36%，农业投入从以人力为主转向靠机械为主，农业发展动能从主要以提高土地生产率为主转向以提高农业劳动生产率为主（表2）。

表2 土地制度与农业转型

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
农地家庭承包比例	94.09%	94.45%	96.89%	98.15%	98.37%	99.41%
土地流转率	14.67%	17.85%	21.25%	25.70%	30.32%	33.29%
农村人口外出比例	58.38%	59.49%	59.87%	61.61%	63.16%	63.68%
农业纯收入占比	29.07%	27.18%	26.61%	26.54%	25.70%	25.09%
农用机械总动力(万千瓦时)	92780.48	97734.66	102558.96	103906.75	108056.60	111728.10
土地生产率(公斤/公顷)	4973.58	5156.89	5301.76	5376.60	5385.10	5984
劳动生产率(公斤/人)	1960.10	2075.23	2167.99	2260.95	2316.94	2410.30

资料来源：历年《中国农业统计资料》，农业部主编，中国农业出版社出版。

### 3. 工业用地配置方式与高速工业化

改革开放以后，中国走上了一条与计划经济时期国家工业化完全不一样的道路，包括20世纪80年代中期至90年代中期的乡村集体土地工业化，以及1990年代以后的园区工业化。新的工业化模式使中国成为世界制造工厂，独特土地制度下的工业用地供给方式所起的作用举足轻重。

1980年代中期后的乡村工业化，源于农地改革后大量的剩余劳动力要找出

路，在城市体制僵化、农村劳动力不可能进入的约束下，只能允许农民在集体土地上办企业，实质是允许农民集体所有土地直接进入非农用地市场。1998年的《土地管理法》修订之前，中国建设用地使用的两大主体都在乡村，一个是改革后收入改善的农民盖房子，另一个就是农民在集体土地上从事的乡镇企业。1993—1998年间，非农建设用地从224824公顷增加到367854公顷，其中乡镇企业用地从13943公顷减少到8180公顷，占总量的4.5%（表3）。农民在集体土地上展开的乡村工业化有其自身的优势，由于土地属于农民集体所有，农民集体在自己的土地上创办企业不需要支付土地成本，避开了企业创办期资本不足的制约，乡村企业或者直接通过内部分配解决土地使用，或者以极低的地租获得集体土地使用权。这一发展路径也得益于那个时期国家农村政策对农民的进一步松绑，为了解决过剩农村劳动力的出路，政策取向是鼓励农民利用集体土地创办乡镇企业。农民在集体土地上的乡村工业化根本改变了中国工业化的格局，到1993年时，中国的工业产值份额形成国有企业、乡镇企业、外资企业各占1/3的格局。<sup>[1]</sup>

表3 非农建设用地实际用地情况统计（单位：公顷）

年份	非农业建设用地	乡镇村集体建设用地	乡镇企业用地
1993	224824	30183	13943
1994	186630	22023	9826
1995	190376	19909	11621
1996	171467	14897	6235
1998	367854	16558	8180

资料来源：历年《中国国土资源年鉴》。

1990年代中期以后，由于集体土地的乡村工业化造成大量耕地被占用、环境污染、工业不集聚，1998年的土地管理法实行土地用途管制制度，逐渐关闭集体建设用地从事非农建设通道，园区工业化逐步替代乡村工业化成为中国推进工业化的主要模式，并在中国东部地区和中西部地区的部分园区取得成功。园区工

[1] 参见裴小林：“集体土地所有制对中国经济转轨和农村工业化的贡献：一个资源配置模型的解说”，载黄宗智《中国乡村研究（第一辑）》，商务印书馆，2003年第1版。

业化的成功一方面得益于园区的特殊政策环境；另一方面得益于独特的土地配置方式。一是政府以土地进行招商引资。由于政府能提供的主要条件就是廉价土地，于是以土地优惠（低价供应，甚至零地价、负地价）招商引资成为普遍的手段。二是以地进行园区基础设施建设。园区之所以能从事几通几平的基础设施建设，工具还是土地，园区或者直接提供土地由公司进行整体开发与批租，或者以地抵押从银行获得贷款进行建设，用企业进驻后创造的税收来平衡。三是向入驻企业提供年期足够长的权利完整的土地使用权，入驻园区企业使用土地年限达50年，企业可以利用土地抵押、转租、转让，既稳定了企业投资预期，也解决了企业发展的融资需求。由于中国土地资源禀赋的劣势，如果完全靠土地市场配置，中国的工业用地成本会大大高于其他土地资源禀赋更好的经济体，中国的工业化就会因土地价格抬升而受阻。1990年代末以来，中国依靠高比例的工业用地供应谋发展，每年差不多40%左右是供到工业用地上，以及靠政府垄断土地一级市场供应土地，压低工业用地的价格。2000—2016年间，全国综合地价水平、商服地价水平和居住地价水平年均涨幅分别是8.8%、9.61%和12.35%，但工业地价水平年均涨幅仅为3.5%，远低于商业和居住地价的涨幅（表4）。工业用地的低成本保障了工业化的快速推进，使中国成为世界制造工厂。

表4 工业用地和工业增加值

年份	工业增加值增长率	工矿仓储用地供应增长率	工业地价增长率
2007	21.09%	-8.34%	15.67%
2008	17.94%	-34.44%	4.81%
2009	4.83%	52.31%	1.53%
2010	19.57%	7.00%	5.36%
2011	18.18%	26.35%	28.30%
2012	7.05%	8.31%	-16.98%
2013	6.43%	3.04%	4.48%
2014	5.18%	15.83%	6.00%
2015	1.13%	-49.53%	2.43%
2016	4.80%	-4.54%	2.89%

资料来源：历年《中国国土资源公报》、中经网及历年《中国国土资源年鉴》。

#### 4. 土地资本化与快速城市化

2000年以后，中国的城市化进程加速，2000—2016年，常住人口城市化率从36.22%提高到57.35%，年均增长2.91%，土地资本化为城市建设提供了巨额的资本需求，地方政府土地利益最大化和土地与住房资产价值攀升的联动是城市化的重要动力。

表5 土地资本化与城市扩张

年份	城市化率 (%)	城市建成区面积 (平方千米)	政府土地出让收入 (亿元)	招拍挂面积占比 (%)	土地抵押面积 (万公顷)	土地抵押金额 (亿元)	商品房平均售价 (元/平米)
2003	40.53	28308.02	5421.31	27.78%	—	—	2359
2004	41.76	30406.19	6412.18	29.16%	—	—	2778
2005	42.99	32520.72	5883.82	35.05%	—	—	3167.66
2006	43.9	33659.8	8077.64	28.60%	—	—	3366.79
2007	44.94	35469.65	12216.72	50.91%	—	—	3863.9
2008	45.68	36295.3	10259.8	81.91%	16.6	18107	3800
2009	46.59	38107.26	15910.2	85.30%	21.7	25856	4681
2010	47.5	40058.01	30108.93	88.27%	25.82	35300	5032
2011	51.27	43603.23	31500	91.25%	30.08	48000	5357.1
2012	52.57	45565.76	26900	90.77%	34.87	59500	5790.99
2013	53.7	47855.28	42000	92.32%	40.39	77600	6237
2014	54.77	49772.63	42940.3	92.53%	45.1	95100	6324
2015	56.1	52102.31	33657.73	75.20%	49.08	113300	6793

数据来源：中经网统计数据库、《中国国土资源年报》等。

一是对经营性用地实行招拍挂的制度安排，使土地资本化价值大幅上升。2003年以来，中国以招拍挂出让的土地395.30万公顷，实现土地出让收入315871.05亿元，2016年是2003年的89倍。二是住房商品化改革和这一期间人口城市化加速带来的巨大住房需求，为地方政府土地利益最大化提供出口，2003—2016年，中国新增住房2578776.9万平方米，房地产开发商贷款和居民购房贷款在2003—2016年间增加6.85倍，住房价格提高2.88倍。商品房价格的不断攀升带来土地成交价格不断上升，土地溢价的不断上涨激励地方政府以经营性用地的招拍挂获取更大的土地出让收入。2001年，通过招拍挂方式出让的土地占全



部土地出让面积的7.3%，2014年时已经占到92.53%。为此，土地出让收入的攀升一方面为地方政府从事城市基础设施建设提供资金来源；另一方面也激励地方政府实行城市扩张以获得更多土地资本，2000—2015年，中国的城市建成区面积增长1.42倍（表5）。三是通过以地融资为城市发展提供更大资金来源。尤其是2008年以后，各级政府建立各类融资平台，以地抵押融资大幅上升，2008—2015年，土地抵押面积和金额从2008年的16.6万公顷和18107亿元提高到2015年的49.08万公顷和113300亿元。

## （二）现行土地制度存在的问题

改革后形成的土地制度体系经过40年的运行后，有些制度安排的内在缺陷开始显化，有些制度安排的运行成本不断上升，需要重新审视土地制度对经济发展和转型的影响。在我们看来，最需要关注的是两个方面，一是支撑了中国40年高增长的以地谋发展模式是否还能持续；二是对乡村发展与转型影响甚大的几项农村土地制度安排的适应性如何。

一是以地谋发展模式难以为继。中国的以地谋发展模式在支撑经济高速增长的同时，自身也产生对高速增长的高度依赖。在经济高速增长时，以地招商引资—税收增加和人口聚集—城市扩张—房地产价格抬升—土地出让收入增加、土地抵押与贷款以新还旧—经济增长的循环还可以持续。但是，在经济下行以后，这一循环的某些环节就会出现问題，从而影响国民经济运行。

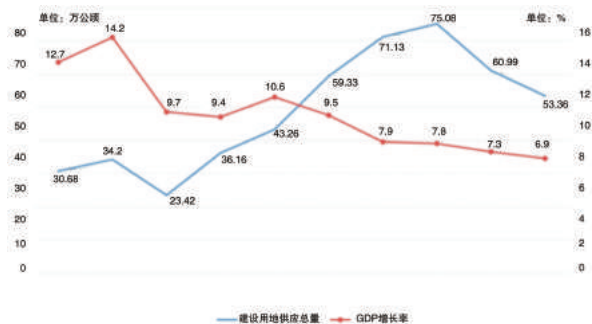


图2 土地供应与GDP关系

数据来源：历年《国土资源年鉴》和国家统计局数据。

其一，继续加大土地供应难以拉升GDP增长。为了应对2008年的国际金融危机，我们采取宽财政、松货币、放土地的方式来应对可能的经济过度下滑。令人遗憾的是，GDP增长除2009年达到过一个高点外，自那以后一直下行，尽管土地的宽供应一直延续到2013年，但经济增长率从2009年的10.6%一直下滑到

7.8%。2013年以后，由于经济继续下行，对土地的需求下降，建设用地的供应也减少了。由于中国经济已经从过去10%以上的超高速转向6%~7%的中高速增长，这意味着，继续依靠土地宽供应拉经济增长的模式一去不复返了（图2）。

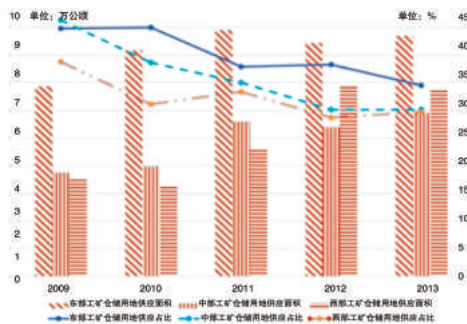


图3 各地工矿仓储用地供应结构

数据来源：历年《中国国土资源年鉴》。

其二，以地招商引资的效力减退。中国园区的以地招商模式在2004年以后就开始发生变化，表现为东部地区的工业用地量开始下降（图3），主要原因是，东部地区的企业生存与发展转向质量提升和产业升级，对土地低成本和土地抵押融资获得贷款的依赖减低。尽管中西部地区模仿东部地区的园区模式以地招商引资和靠土地提供优越的基础设施，但是，这些地区的园区招商引资绩效不佳，相反，政府以地招商引资造成政府债务高企。

其三，土地供应结构扭曲加剧，与结构性改革背道而驰。土地结构失衡是中国最严重的结构性问题。工业用地占比过高，基础设施占地过多，房地产用地比例过小，使土地成为政府拉投资的工具，也是政府实现土地收益最大化的手段。从2011年开始，工业用地占比有所下降，从2011年的32.8%降至2016年的23.39%，但是，房地产用地占比不减反增，从28%增至6.7%，表明地方政府以控制房地产用地供应量保土地收入的机制未变，更为严重的是，这一时期基础设施用地不断增加，从38.8%提高到55.9%，与同期基建投资增长上升相吻合，2011—2016年，基建投资增长率达28.61%。在实体经济不景气、房地产投资达到拐点的情况下，政府只能依赖更大量的基础设施用地供应和拉大基础设施投资来保增长，这种拉投资和稳增长的短期措施事实上会延缓结构改革。

其四，土地出让成本上升，土地净收益下降，土地抵押上升。中国的高速城市化得以推进，很重要的一个工具是土地的低成本，政府征地的成本低，更多的土地收入用于城市投资。但是，随着很多城市的用地从原来的新增用地转向存量

用地，加上农民权利意识的觉醒，征地拆迁的成本大幅上升。2008年以来，政府土地出让成本大幅上升，很多地方占到一半以上，有的地方到60%。成本上升的结果是，政府的土地净收益下降，到2016年时才20%左右。在土地出让收益下降的情况下，政府还在加大基础设施投资，一些地区的新城、新区建设进行扩张，政府的建设资金转向更多依赖土地抵押，2008年以来，土地抵押面积和金额从16.6万公顷和18107亿元上升到2015年的49.08万公顷和113300亿元。土地出让收益的减少和土地抵押的上升，背后是更大债务的金融风险。

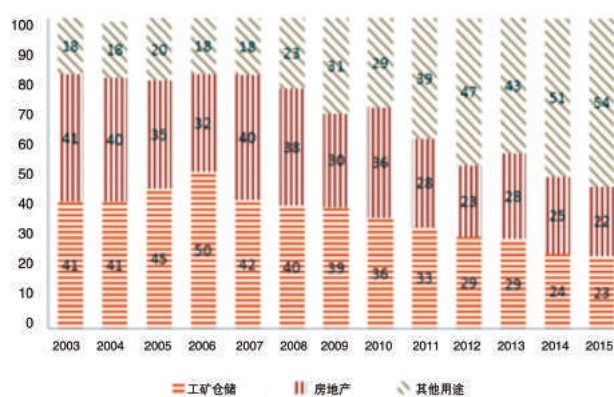


图4 国有建设用地的供应结构（%）

资料来源：历年《国土资源统计公报》。

表6 土地抵押、成本和收入状况

年份	土地抵押		土地成本		土地出让收入	
	面积 (万公顷)	金额(亿元)	成本性支出 占比(%)	征地相关成 本占比(%)	实际入库 (亿元)	净收益 (亿元)
2008	16.6	18107	56.1	47	9942.1	4363.3
2009	21.7	25856	53.8	44.5	14239.7	6583.29
2010	25.82	35300	58.4	49.6	29398	12216
2011	30.08	48000	71.8	57.45	33477	9423.24
2012	34.87	59500	78.31	60.2	28886.3	6261.4
2013	40.39	77600	81.69	60.89	41250	7551.26
2014	45.1	95100	79.07	57.63	42940.3	8987.93
2015	49.08	113300	79.76	60.34	33657.73	6813.14

资料来源：财政部、国家统计局、国土资源部。

其五，政府债务风险与银行金融风险加大。一是许多城市的土地抵押价值是在土地高价时评估的，一旦经济下行，土地需求下降，土地实际价值与评估价值的差拉大。二是2010—2015年期间，地方政府承诺用土地出让收入偿还债务的平均占比达到40%。由于土地价值被高估，加上地方政府利用以新还旧机制获得贷款，地方政府土地相关债务上升。三是过高的杠杆率。土地名义杠杆率在0.5~0.6，真实的杠杆率是1.5~2倍，中西部地区土地杠杆率更高，大部分中西部省份真实杠杆率都在2以上。

二是农村相关土地制度安排滞后于农业和乡村转型。

其一，集体地权制度安排妨碍农业经营方式变革。现行的农地集体地权制度是各种约束和利益博弈的结果。这套制度在中国农业经营以自耕农为主时没有什么问题，但是，随着农民出村与非农经济活动增加，尤其是农二代对土地和农民的观念发生重大变化以后，农地制度安排与农业经营制度之间的匹配就出现了不一致。一是在所有成员就是自耕农时，成员权集体所有作为集体所有的支配形式，不会受到法律和现实的挑战，但是，在以成员权获得的承包经营权不再经营土地以后，集体所有者是否需要主张土地的集体所有权？在大量承包农户主要依靠非农经营活动以后，集体所有者对农户土地的再组合与合约再安排是否具有合法性以及利益保障如何实现？二是农户承包权的地位和权利保障。尽管法律明确承包权是农民的财产权，但是它同时也是一个用益物权，农民承包土地与集体之间是承包发包关系，在人地分离趋势下，承包权与经营权分离成不可逆之势，承包权的权利内涵会发生哪些变化？制度选择的方向是朝向更强更完整的承包权保障，还是在设置底线后朝向有利于强化经营权的方向？三是经营权的权利地位与经营制度的演化。从发展趋势来看，中国的农业经营制度必然朝向适度规模和经营主体多元化的方向演化，但是如何抵达这一目标？经营权如何从千万小农的承包权中分离出来？如何使经营权成为一种有保障的权利，赋予经营权的权利有多大？赋权强度的火候如何把握？都是目前已经遇到、未来会更加显化的亟待想法解决的问题。

其二，宅基地制度安排失效。在中国的农村几项土地安排中，宅基地制度是最落后的一项制度安排。一是宅基地大量入市。尽管在法律上没有赋予宅基地出租、转让和交易权利，但事实上，农民宅基地进入市场已呈普遍化趋势。在广大沿海地区和城乡结合部地区，农民将宅基地盖成多层住宅用于出租，满足快速工业化下大量外地农民工的居住问题。二是宅基地成员权无偿取得制度的实施困难

与弊端凸显。在沿海地区和广大城乡结合部地区，随着城镇建设用地越来越紧张，无偿分配宅基地制度早已名存实亡。由于无法分配宅基地，农民或者由于居住或者为了更多的出租，违法违规利用村庄用地盖房。在传统农区，宅基地无偿分配大量占用耕地和村庄公共地，危及耕地，也造成村内农户之间的不公平。三是宅基地管理失控。尽管法律在宅基地管理上的规定非常严格，然而事实上镇以上土地管理很难落地，实施机制缺乏，管理成本高昂。四是宅基地的无序扩张不利于城市健康发展。在政府管制缺位下，农民宅基地的扩张和盖房更是无序，甚至蔓延，城中村的无序和土地低效利用，加了大城市管理成本和城市更新难度。四是宅基地制度的村社封闭性不利于村庄转型。由于宅基地制度的成员身份性，符合身份的人既然无偿获得，不要白不要，村外的人无法进入。事实上，农二代已经出现离土出村不回村的趋势，由此加剧村庄的衰亡。成员身份、社区封闭的宅基地制度导致村内成员不放弃宅基地，村外人无法进入，加剧村庄衰败。

其三，集体建设用地通道关闭阻碍乡村发展。由于农民利用集体土地从事非农建设权利被剥夺，导致大多数乡村地区非农经济活动萎缩，农村产业的单一，导致农民在乡村地区的发展机会受阻，更加剧了农民的离土出村，造成乡村的凋敝和城乡差距的拉大。在存在集体建设用地的地区，由于农村集体建设用地的权利残缺，制约了集体建设用地的资本化，大幅提高了集体土地上产业进入的门槛，由于规划制约，大量农村集体建设用地利用处于法外状态，加上企业利用集体土地无法抵押，影响企业发展，由此也造成集体土地上的非农经济活动越来越萎缩。

### 下半程经济的趋势性特征与土地改革

经过40年的改革开放，中国的经济增长与结构转变已迈进一个历史新高度，综合国力已达到世界第二，成为世界制造大国，一半以上的人口已工作和生活在城市，土地制度安排及其变革顺应和推动了这一进步。但是，中国经济已经和正在发生一些重要的趋势性变化，经济增速下行并已进入新增长平台，新的发展动能正在累积，工业化进入转型升级，城市化进入质量提升，城乡关系从单向城市化转向城乡互动，乡村经济活动日趋活跃和多元，这些变化将决定中国经济下一程的走势，也势必带来土地与国民经济的关系发生重大转变，必须在此基础上对土地的功能进行重新定位，精心谋划中国下一程的土地制度改革。



### （一）下半程经济的趋势性特征与土地功能变化

一是经济发展阶段转换对土地的依赖减低。无论从国际经验还是经济发展阶段看，中国经济增速下台阶是必然的趋势，即从过去30多年10%的高增长转向中高速增长。经济结构也将发生一系列深刻变化，服务业超过第二产业，内需发挥更大作用，增长的动力更多依靠生产力提升和创新驱动，增长的质量和效益大大提升<sup>[1]</sup>。随着经济发展阶段转换，土地的发动机功不仅不再那么一开就灵，而且负面效应、尤其是由此带来的扭曲会加大；以土地宽供应保增长不仅没有必要，而且造成稀缺资源的浪费，提高土地配置效率对经济增长质量的意义要远远大于增加土地数量拉经济增长。土地供应与配置方式如何因应这一经济增长阶段变化需求，是下一程土地与国民经济关系的重大问题。

二是产业转型升级使产业发展不再主要依赖制度压低的土地低成本支撑。中国上半程依靠独特土地制度带来的土地低成本成为世界制造工厂，但是，随着其他要素相对价格的变化与制度成本上升，中国不可能继续依靠制度扭曲带来的土地低成本保住世界制造工厂地位。从实地调研看，中国已经有部分区域、城市、产业、企业正在转型升级中脱颖而出。经过新一轮的产业竞争与升级，中国将出现一批有竞争力的制造城市、产业、企业和产品，而不是目前以园区为依托、靠土地低成本支撑的制造工厂。这些在未来竞争中胜出的制造业区域和微观主体也不需要再依靠土地的低成本和土地抵押解决资金需求，一些在竞争中失败的区域和微观主体继续靠土地低成本也难逃被淘汰命运。因此，中国下一轮的制造业发展不再是如何保障供地，而是如何在制造业竞争中盘活现有存量土地，优化土地利用。产业演变的另一个特征是，制造业与服务业的深度融合以及服务业占比上升，2013年时，中国服务业比重已经超过制造业，当年第一产业和第二产业增加值占GDP比重分别为46.7%和44%。由于服务业不像制造业那样需要那么多的土地，产业结构的这一变化也将使土地在未来产业发展中的作用减低。建设用地结构的优化、工业用地的再配置、园区转型以及供地方式与结构变化，将是下一程要面对的重大土地政策问题。

三是从单向城市化到城乡互动带来的土地配置方式变化。在城乡巨大落差、二元体制驱使和快速城市化拉动下，中国上半程的城镇化基本上是人口、土地、资本从乡村到城市的单向配置。下一程的城乡关系正在转向城乡互动。其一是人

[1][美]德怀特·珀金斯：《东亚发展：基础和战略》，中信出版社，2015版；刘世锦：《中国经济增长十年展望2015—2024》，中信出版社，2015年版。

口在城乡的互动成为趋势。一方面，人口落脚城市公共政策的难以一步到位和农民工对家乡故土难以割断，农民主要在经济机会多的城市和区域工作、回本地安居会成为中国人口城市化的主要选择；另一方面，由于城乡两个文明的不同特征和共生共存，城里人到乡下体验乡村文明将会成为一个趋势，人口在城乡之间的互动和对流增强。其二是城乡形态巨变，村庄高度分化，大部分村庄的衰败与部分村庄的活化并存；一部分小镇的成长，成为连接城市与乡村的驿站；一部分城市因要素集聚、知识扩散与创新活力而胜利，城市的生与死并存，有活力的城、镇、村之间的分工和连接性增强。其三是由于乡村发展机会的增加，资本在城市寻找投资机会的同时，也有部分到农业和乡村寻找机会。其四是消费观念、人流的变化带来乡村发展机会增加，乡村发展的用地需求也在上升。城乡互动将取代单向城市化，人口在城乡之间对流，资本在城市寻求获利的同时资本下乡加快，土地在城乡之间的配置和资本化加快。

四是农业革命与乡村转型需要重新审视乡村空间的价值。中国下一程的最大变化是乡村正在孕育的一场革命。其一是由于中国进入小康社会，国民对粮食的需求从数量转向质量，粮食农业的重要性降低，农业功能和形态将发生巨大变化，农业除提供基本食物需求外，将转向质量、安全、休闲、健康和特色农业，农业的获利机会将大大增强，我们需要重新定义农业，重新认识农业的作用。其二是农民的分化与农二代带来的结构革命。中国在现在和今后时期农民高度分化，农民群体变化的另一个特征是代际差异。第一代农民工的基本轨迹是离土、出村、回村，第二代农民工基本上是离土、出村、不回村，他们与土地的关系、对农业的观念、行为特征等都已发生根本变化。其三是乡村产业、业态的变化。一方面由于城市需求变化，很多乡村产业复活和壮大；另一方面是新技术革命和商业模式变革，扩大了许多乡村手工艺品、土特产的市场范围和非人际交易。其四是村庄的分化。中国的村庄作为一种制度，应传统农耕文明而生，随着人地关系改变、农业发展方式转型，以耕作半径划定的村庄聚落方式正在变化。中国的村庄正在出现重大分化，一部分村庄开始复活，充满生机，承担起城乡之间新的功能，另一些村庄正在出现破败、衰落。

## （二）下半程的土地改革

第一，改变土地作为增长发动机功能，告别以地谋发展模式。中国经济转型的最困难之处，一方面是如何从已经形成的以地谋发展模式转身，这套发展方式就像吃鸦片一样，沾上了就上瘾，且很难戒除；另一方面取决于提高生产率和创

新驱动的新增长模式能否建立。更难的是，这两者相互影响，前者好使且机制还能用，就不会转向后者，而新模式建不起来，又不得不转而过回头来依赖旧模式。这也是当这套模式的弊端暴露无遗后为何不改甚至愈演愈烈的原因。在我看来，经济下行和换挡是改变长期难以转变的以地谋发展模式的机遇，理由前面已进行过详细讨论，基本结论是这套模式的成本收益结构已变得继续沿用不再合算了。要真正告别以地谋发展模式，我们建议：一是从中央层面明确不再以土地保发展功能，不再让土地参与宏观调控（即在经济冷时放地、经济热时控地），利用经济下行期土地需求下降的机遇取消土地指标年度管制，转向建设用地总规模和严格规划管制。二是改变将土地作为发动机的角色，避免以此将经济增长速度人为拉高；阻止地方政府以土地低价招商引资，减少产能过剩和重复建设；改变地方政府卖地和圈地的制度安排和利益激励，减低城市边界无节制外扩和土地城镇化。三是改革地方政府独家垄断土地市场格局，允许土地所有者在规划和用途管制下进入土地市场。四是改革地方政府以地融资机制，取消一些纯为了以地融资、没有任何现金流的土地融资，切断政府以地融资的机制。五是对已经形成的土地债务进行彻底清理，进行一次性处理。六是组建国有土地经营公司，保证政府通过经营获得一定量的政府收入。七是对不同功能土地、不同面积和套数住房征收差别性不动产税。

第二，以用地结构优化促进结构改革。在土地发动机功能改变后，接下来可以着手的是，优化土地利用的结构，以此推动国民经济结构的改革。一是减少基础设施和公共用地供应，缓冲依赖投资拉动增长的惯性。经过近三十年的基础设施大规模投资以后，中国的基础设施投资高峰已过，不适宜为了保投资和保增长，继续加大基础设施投资，由此会加剧结构扭曲。大规模基础设施投资的占地以征地取得，不仅加大政府财政支出，也加大政府与被征地农民的冲突。另外，城市公共用地占比过高，这些用地被用于建大马路、大广场、大办公楼等形象工程，不仅占用大量资金，浪费土地，也导致城市宜居和发展用地被挤占。二是继续减少工业用地比例，改变地方政府土地园区化招商引资的发展方式。与国际经验相比，中国土地利用结构中，占比最高的是工业用地，尽管近几年有所下降，但占比还是过高，随着经济结构的优化，制造业的转型升级，工业用地供地量及占比下降还有很大空间，是下一程以工业用地配置促结构改革的主要方面。三是改变园区低价供地招商引资方式促进园区转型升级。中国的园区工业化为中国成为世界制造工厂做出了历史性贡献，但是，由此也导致工业用地价格扭曲，企业

因土地成本低占地过多，以及园区土地投机等弊端，这些弊端在近年来中西部地区表现尤为明显。必须改革目前政府以土地低价招商引资方式，对靠土地抵押进行园区超前基础设施建设的投资与税收平衡进行评估。压缩和整合绩效不佳的园区。三是增加房地产用地比例，改变住宅用地供地方式，抑制房地产市场泡沫化。总体上要增加住宅用地供地总量，提高住宅用地在建设用地中的比重。对投资性住房和居住性住房采取不同的供地方式，前者继续采取招拍挂方式，土地价格和住宅价格完全由市场配置；居住用地由政府配给，无论是产权房还是租赁房只能用于居住，与市场性住房通道阻断；在城中村和城边村开放集体建设用地市场，允许农民集体利用集体建设用地盖租赁房，实现农民工和部分低收入者的住有所居。四是建立建设用地结构优化的利益分享机制。现有产权拥有者的土地转化为居住、商业服务业以及容积率更高的用地，土地级差收入会大幅上升，应该根据级差收入生成原理，考虑城市更新和产业升级中的公共用地来源、资金需求和资金平衡、合理确定原产权拥有者的分享比例。

第三，推进适应城乡互动的土地改革。城乡关系变成单向城市化，重要的支撑性制度安排是城乡土地转用制度，乡村土地变为城市建设用地只能通过征收和国有，农民和乡村失去土地发展权。乡村发展权利的丧失，导致乡村劳动力外流，土地向城市配置，以及资本在乡村获利机会少。要实现城乡中国阶段生产要素的城乡对流与互动，就必须改革城乡土地配置制度，允许农民集体土地在符合规划和用途管制下进入建设用地市场，实现两种所有制土地的同地同权，这是决定中国从城乡中国阶段迈入城市中国的最重要改革，将对中国发展模式的可持续性和中国现代化的实现起决定性作用。实质性的制度改革，一是改革征地制度，完善正在进行的土地管理法修改稿中对公共利益征收目录的列举，改变目前修改稿中仍然坚持的被征收土地的原用途原则，逐步实行土地市场价补偿，对城乡房屋在被征收时实行同价同权补偿，将留用地征收制度化、法律化。二是落实十八届三中全会土改精神，建立城乡统一的建设用地市场，符合土地利用总体规划的集体经营性建设用地，允许集体土地所有权人采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式出让，集体经营性建设用地使用权可以转让、出租或者抵押。在此基础上，将集体经营性建设用地拓展到集体建设用地。

第四，推进以三权分置为核心的农地改革。明确集体所有权、承包权和经营权各自的权利界定与内涵以及三者之间的关系，是创新和实施农地三权分置制度的关键，关乎转型期农地权利体系的重构以及中国农业现代化的路径。一是明确

集体所有权是农民集体的所有权，坚持农民集体是土地集体所有权的权利主体，村集体经济组织或村民委员会、村民小组、乡（镇）农村集体经济组织只是代表集体行使土地所有权。二是土地承包权是赋予集体成员的财产权，土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利；通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益；就承包土地经营权设定抵押；自愿有偿退出承包地等。三是土地经营权是各类农业经营主体享有的耕作权，土地经营权的宗旨是为耕作者提供稳定的土地使用和投资预期，在明确承包权和经营权关系的前提下，对经营权单独设权、赋权，并逐步增大和保障其权能。

第五，宅基地改革适应乡村转型。整个农村土地制度改革里面，对农业最大的影响是土地经营制度，对整个村庄现代化来讲，影响最大的是宅基地制度，必须切实推进改革。一是明确宅基地用益物权，完善农村宅基地权利体系。赋予宅基地财产权，是宅基地制度改革的突破口，保障农民的宅基地用益物权，就必须赋予农民对宅基地更充分的占有、使用、收益和转让权以及继承权，使其真正成为农民的财产。明确宅基地集体所有权、农户宅基地使用权与农户房屋所有权的权利内容以及三者之间的权利关系。二是改革现行宅基地制度，实现宅基地的资本化。改革宅基地的成员分配制度和无偿取得制度，以一个时点为界，集体合法成员一次性获取均等的宅基地，新成员或立新户者取得宅基地，以有偿方式取得。在此基础上，对不同区域宅基地对外开放，采取差别性办法。三是改革村庄规划和用途管制，完善宅基地管理制度。以规划管制明确村庄和政府宅基地管理责任。明确宅基地使用主要是村庄存量用地。将存量管理权下放到村一级，在此基础上，政府加大从严实施用途管制。