

# 深化土地管理体制改革，促进经济增长方式转变

史晋川、钱陈

我国是人均土地资源最为稀缺的国家，人地矛盾非常尖锐。改革开放以来，特别是进入上世纪 90 年代中期后，随着我国工业化的快速发展和城市化的大规模兴起，一方面全国耕地数量日益减少、建设用地供给十分紧张，另一方面却出现了盲目兴建开发区、大搞城市形象工程等乱占滥用耕地、严重浪费土地的现象，这对我国的粮食安全和经济社会的持续稳定发展构成了严重的威胁，也引起了党、政府和社会各界的高度关注。自 2003 年下半年以来，国家相继出台了严格保护耕地、治理土地市场和促进土地管理体制改革的若干政策，并通过土地规划、项目审批和贷款控制等方式直接或间接地加强了对土地资源配置活动的干预，这将对我国的经济增长方式产生十分重大的影响。因此，研究土地利用与经济增长方式的转变具有重要的理论意义和实践价值。

## 一、土地利用方式与经济增长方式之间的内在关系

在经济体制转型及工业化和城市化进程中，经济增长方式转变的实质是微观经济主体的市场选择和行为方式的转变，而微观经济主体的行为决策取决于其对资源要素相对价格变化的判断。因此，当前圈占土地和乱占滥用耕地现象出现的直接动因，是由于土地价格信号的

失真和配置方式的扭曲所致；而土地管理体制及相关政策本身的缺陷，则是造成土地价格失真和配置扭曲的根源。而这反过来，又更加剧了企业和地方政府浪费土地资源的行为和进行土地投机的冲动，从而使得土地资源在农业、制造业和服务业等部门的配置结构更加不合理，进而阻碍了我国经济增长方式的转变。

## 二、 我国土地管理体制的特征及问题

**(1) 城乡二元的土地所有制。**当前城市土地国家所有和农村土地集体所有的二元所有制结构是导致我国城乡二元经济难以消除的核心因素。在传统体制下，农村土地的集体所有使得来自土地的收益成为一个村庄农民生活的基本保障，也是农村社区福利的主要来源；而在城市里，由于国家掌握了所有的土地，所以政府必须为全体城市居民提供从出生到死亡的完整的社会福利保障。在此基础上我国构建起了一系列城乡分割的行政管理机制，是导致我国城乡二元结构难以转换的根源。以交通为例，城市内部的交通是由建设部门负责规划、建设和管理的；而城市以外（包括城市到城市、城市到乡村以及乡村之间）的道路是由交通部门管理的。由于两大部门在利益导向上的冲突和管理体制上的不协调，使得城乡交通建设被人为地分割成两大体系，一方面政府花费大量的资金用于城市内部及城市之间道路的建设，而且建了拆、拆了建；另一方面政府对城市到乡村的交通设施却缺乏足够的资金支持和延伸，这也是造成目前我国农村经济难以良好

发展的重要原因之一。此外，城乡分割的供水、供电、教育、医疗卫生以及环保管理体制，往往使得政府对农村公共基础设施和公共服务的规划管理和资金投入上将责任推卸给乡村政府甚至农民。在农村的公共基础设施建设中，农民不仅要出钱而且要出工出料，这对于经济基础薄弱的乡村政府和农民来说往往难以承受，因此，很多乡村要么基础设施相当落后，要么为此背上了沉重的负债。目前据估计，全国乡镇负债高达 8 千亿元，而且很大部分经济落后的农村难以偿还。

**(2) 国家对土地配置活动的高度干预。**在城市土地国家所有的前提下，政府通过土地批租和垄断土地一级市场的方式，严格地控制了城市土地的供给量和供给结构。并且通过规划控制和建设审批制度，进一步控制了土地利用结构，基础设施布局以及建筑总面积等重要环节和指标，从很大程度上实现了对城市土地利用活动的直接干预。在这种国家高度干预的机制下，微观活动主体对土地配置的自主决策行为受到极大的约束，这虽然可以防止微观主体盲目建设所导致的城市布局混乱，减少行政管理成本；但是，它却严重地影响了土地配置的效率，而且还造成了日益严重的土地寻租现象。更重要的是，它无法监督政府滥用土地的行为，特别是对农民耕地的大量侵占。目前，随着新农村建设的全面开展，政府开始加强了对农村集体土地使用的管理。除了设立基本农田保护制度外，还强化对农民宅基地审批和自主建房的管理。但在实践中，基层反映出来的矛盾非常尖锐，问题主要集中在三大方面：一是农民强烈的建房要求与政府严格控制宅基地审批的矛盾，二是农民在建设过程中违反规划或超标建设的现象

非常严重而且难以监管；三是建设规划部门与土地管理部门之间难以协调一致，土地利用规划与建设规划之间难以衔接的矛盾突出，导致农村集体用地管理上的缺位，造成农村村庄布局的混乱无序。

**(3) 土地收益已构成地方财政机动财力的主要来源。**20 世纪 90 年代中后期以来，随着城镇土地市场的逐步形成，城镇政府通过土地征用和批租制度将农地和工商用地之间巨额的级差地租收归已有，并渐渐成为地方政府机动财力的重要来源，据估计，全国有很多地方政府的土地批租收益至少占其预算外财政收入的 1/2 以上，发达地区地方政府的比重则更高。这种机制的形成，在为地方政府筹集大量的资金用于城镇建设的同时，却严重地侵害了农村经济和农民的合法权益，也是导致城乡矛盾突显的主要原因。此外，在现有的以增殖税为主的财税结构和投资推动型的政绩考核机制之下，地方政府具有很强的激励将大量的土地资源用来吸引工业性投资（特别是重化工业投资）。由于地方之间对于税源的竞争相当激烈，为吸引企业投资，地方政府除了给予税收和其他政策性优惠外，近年来纷纷将低地价做为重要的筹码，从而导致工业用地“零地价”盛行。而同时，为弥补工业用地低价出让的损失，地方政府又通过种种方式来抬高商业和住宅用地的价格，以此来保证其能继续从土地批租中获得巨额的收益。这种城镇政府经营土地的机制，一方面导致工业企业粗放型用地行为的泛滥；另一方面却导致住房价格的暴涨，房地产市场的投机行为盛行，城镇居民不堪重负。同样的行为，不仅仅在城市地区盛行，而且在以集体土地为主的乡镇和村庄之间也比比皆是，即村集体经济通过出租

村留用地获得收入，而农民通过出租房屋获得房租；而且近年来（特别是在城郊或发达地区的农村）土地收益在村级经济和农民收入中已占有了相当的比重。由于农村居民拥有分得宅基地和自建房屋的权利，为更多地获取房租收入，农民往往违规或超标占地建房的行为相当普遍，地方政府也难以监管，造成了村庄布局凌乱、功能混杂的现象，村庄环境问题相当严重。

### 三、 改革土地管理体制转变经济增长方式的建议

—— **改革财税体制，调整税制结构，规范地方政府直接经营土地的行为。**现行的财政体制，使得地方政府（特别是基层政府）缺乏稳定的税源。但同时，地方政府承担的经济发展和 社会管理的事务却日益繁重。所以，经营土地很快成为地方政府获取机动财力的主要来源。而政府经营土地带来的负面后果是，扰乱了土地市场的价格信号，造成工业用地粗放利用、房地产市场投机盛行，而城镇居民的居住权益和农民的土地利益被严重侵害，成为社会矛盾突显的重要根源之一。

—— **探索农村集体土地股份化改革，切实保障农民的土地权益。**在农村土地承包法的基础上，进一步探索农村集体建设用地的管理办法，明确农民对集体土地所享有的各项权利。尝试用股份化的方式，鼓励农民进行地权的交易和流通，提高土地集约化和规模化经营。

—— **推进集体土地的县域流转机制，优化农村的村庄布局。**在

农民土地股份化的基础上，尝试地权在村庄之间的合理流转，初步实现土地在县域范围内的有效置换，积极推进农村人口的合理集聚和村庄的优化布局。

—— **深化土地换保障机制，促进农村人口向城镇地区有序转移。**在农村集体土地市场初步发育的基础上，不断改善土地换保障的机制，将农村土地权益拆换成城镇基本社会保障，适当地鼓励进城务工的农民向城镇地区迁居。

—— **改革现有的土地征用制度，构建土地集体和国家所有之间的合理流转机制。**进一步严格和规范城镇用地的征用制度，明确可征用地的性质和范围，严禁将农民被征用地用于工商业经营性用途。在城镇建设用地的扩张过程中，建立起城乡土地的交易市场，政府对于经营性用地的转用需要按市场原则进行。

—— **完善城乡工业用地的市场流转机制，提高工业用地的集约化程度。**切实规范和改善城乡工业用地的经营和流转机制，在符合相应的产业规划和用地规划等政策的前提下，允许和鼓励企业利用工业用地进行资产重组，进一步改善工业用地的集约化利用程度。

（责任编辑：王志凯）