

# 工作论文

NO.W092  
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE  
Center for Urban Development and Land Policy

## 中国尚未完之转型中的土地制度改革： 挑战与出路

陶然 中国人民大学经济学院

汪晖 浙江大学公共管理学院

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

---

# 文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

# 目录

一、引言 .....	3
二、土地在中国当前经济增长和城市发展模式中的核心作用 .....	4
三、我国现有土地制度面临的主要挑战 .....	8
3.1 征地制度 .....	8
3.2 农村集体建设用地改革 .....	11
3.2.1 纯农区的宅基地闲置与空心村现象 .....	12
3.2.2 “城中村”、“城郊村”与“小产权房” .....	13
3.2.3 天津“宅基地换房”、成都“三个集中”与嘉兴“两分两换” .....	15
3.3 农地承包制度 .....	19
四、土地改革作为中国经济转型的重要突破口：一个系统性解决方案 .....	20
4.1 征地制度改革 .....	20
4.2 集体建设用地使用制度改革 .....	21
4.3 配套财税体制改革 .....	23
4.4 建立土地发展权区内转移和跨区交易的市场机制 .....	24
4.5 与土地制度改革配套的户籍制度改革 .....	25

# 中国尚未完之转型中的土地制度改革： 挑战与出路<sup>1</sup>

陶然 汪晖

**摘 要：**本文首先讨论了土地作为一种地方政府主要政策工具在中国当前增长模式和城市发展过程中所起的关键作用，以及由此引致“土地财政”对我国经济、社会乃至环境可持续发展带来的重大影响。然后，本文分析了城市化背景下我国现有的征地制度、农村集体建设用地管理体制以及农地承包制度存在的主要问题，并提出未来我国土地制度改革的主要方向和配套改革措施。

**关键词：**中国增长模式，土地财政，土地制度，联动改革

**Abstract:** The paper first discusses land as a key policy instrument employed by local governments and its roles in China's growth model and urban development. This is followed by an analysis of the main challenges in the country's land requisition system, rural collective construction land administration system and agricultural land system. Finally, a coordinated reform package is proposed for China's land system.

**Key words:** China's growth model, Land finance, Land System, Coordinated reform

## 一、引言

土地改革是中国当代经济转型过程中的一个关键环节。上世纪 70 年代末和 80 年代初开启的中国改革开放伟大进程，就是从农村土地制度改革开始的。通过赋予农民对农业生产的决策权和土地的剩余收益权，“农村联产承包责任制”改革极大调动了农民的生产积极性，极大地促进了农业增长和农村经济发展（黄季焜等，2008）。以土地改革为核心的农村改革，极大地解放了被计划经济时期人民公社体制、计划价格体制乃至以重化工业发展优先的发展战略束缚的社会生产力，并为农民收入和生活水平的提高、城乡粮食和副食品供应的保障，以及 80 年代以乡镇企业发展为标志的乡村非农产业大发展打下了良好的经济基础（林毅夫等，1999）。

进入本世纪以来，随着中国经济增长速度的进一步加快，中国的城市化进程也开始加速推进。城市化过程的加速在推动农村人口大规模向城市迁移的同时，也带来了城市实体规模的迅速增大和城市空间范围的大幅度扩展。但是，在中国城市化的两个主要维度，也

---

<sup>1</sup> 本研究得到了国家自然科学基金（城市化过程中的农地制度与相关社会保障研究 70633002）、国家社科基金重大项目（城乡经济社会一体化新格局战略中的户籍制度与农地制度配套改革研究 08-ZD025）、科技部支撑项目(2006BAJ11B06)城乡经济要素配置评价关键技术研究、北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心资助。通讯作者及地址：汪晖，浙江省杭州市凯旋路 268 号浙江大学公共管理学院土地管理系，310020，联系电话：(0571) 86870054，电子邮件：wanghuidn@zju.edu.cn

即“人口城市化”和“空间城市化”两方面，都出现了一系列突出矛盾和问题，而这些矛盾与问题都或多或少与我国现有土地制度存在的根本性体制缺陷问题有紧密关联。

本文将在讨论中国城市化过程中既有土地制度面临的主要矛盾与挑战的基础上，提出未来我国土地制度改革的主要方向和配套改革措施。文中的主要分析和观点，主要是基于近年来笔者以及其他研究者对中国土地制度和地方实践的研究成果，在一定程度上可以看成我们对已有工作的一个初步总结。

本文剩余部分安排如下：在第二部分，我们将首先讨论土地作为一种地方政府主要政策工具在中国当前经济增长模式和城市发展过程中所起到的关键作用，以及由此引致“土地财政”模式对我国经济、社会乃至环境可持续发展带来的重大影响。在第三部分，我们将分别讨论城市化背景下我国现有的征地制度、农村集体建设用地管理体制以及农地承包制度存在的主要问题，同时指出既有的中央政策应对和地方改革方案往往只能够起到“头痛医头、脚疼医脚”、治标而非治本的作用，有些甚至反而与提高土地利用效率、促进社会公义的改革方向背道而驰。文章第四部分提出了一个化解中国土地制度改革主要矛盾的系统性改革方案，并指出这种改革对改变我国当前不可持续的经济增长和城市发展模式，对中国顺利实现其尚未完成之经济转型具有非常重大的意义。

## 二、土地在中国当前经济增长和城市发展模式中的核心作用

进入本世纪、尤其是 2002 年以来，随着“入世”后的国际化、重工业化和城市化进程的加速，中国经济进入了一轮黄金增长期。经济连续多年以接近甚至超过 10% 的速度增长。追根溯源，这个时期的高增长与 1994 年进行的以“财政收入权力集中、而财政支出责任不变”为特征的“分税制改革”有紧密关联。在分税制改革之后，由于中央在预算内收入中所占份额大大提高，而同时地方政府实际的支出责任（特别是社保支出责任）因这一时期进行的大规模企业转制而显著增加，结果导致地方政府必须面对与日俱增的巨大的财政压力。为了扩大税基，地方政府开始大规模招商引资，并通过所谓的“经营城市”，开启了一个以城市化过程中土地开发为基础的“空间城市化大跃进”，推动形成了一种非常具有中国特色的经济增长模式（陶然等，2009a）。

上述增长模式的一个最重要特点，就是地方政府在区域竞争中为了招商引资，不惜通过“竞次式”（race to bottom）的恶性竞争，为制造业投资者提供低价土地、补贴性基础设施、并降低劳工基本权益和环境保护等方面标准。随着发端于 1990 年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成，地方政府、特别是沿海地区地方政府，开始大规模建设各类工业开发区。2003 年 7 月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到 6866 个，规划面积 3.86 万平方公里，这些开发区到 2006 年底被中央核减至 1568 个，规划面积压缩至 9949 平方公里。但事实上，这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了“开发区”名称而已，多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”，原有的开发区功能以及开发区的空间规模几乎没有任何改变。根据我们的观察，2006 年以后各地在实际运作的工业开发区（包括城镇工业功能区或工业集中区）非但数量没有减少，而且用地规模依然在不断扩大。2007 年开展的全国土地执法“百日行动”清查结果显示，全国违规新设和扩大各类开发区涉及用地达到 6.07 万公顷（91 万亩）。考虑到中国只有 2862

个县级行政单位，这个数字意味着平均每个县级行政单位至少有两个开发区。在一些较发达的县市，大部分乡镇都设有“开发区”或所谓的“城镇工业功能区”（陶然等，2009a）。为吸引工业投资者。这些开发区一方面事先进行“三通一平”、“七通一平”<sup>2</sup>等配套基础设施投资，另一方面制定各种税收和管理方面的优惠政策来招商引资。在 2003 年前后的一波开发区热潮中，各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策，包括以低价协议出让工业用地，按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度，分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。于是，经常出现的情况是，基础设施完备的工业用地仅以成本价、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者 50 年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本，因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。以珠江三角洲这个中国最为活跃的制造业中心为例，1990 年代末期和本世纪初，很多市、县、镇级地方政府提出“零地价”来争取工业发展。长江三角洲的情况也不例外，即使在土地资源最为紧缺的浙江省，征地和基础设施配套成本高达 10 万元/亩的工业用地，平均出让价格只有 8.6 万元/亩，大约有四分之一的开发区出让价不到成本价的一半。2002 年后的一段时间，很多市县工业用地的价格都在下降，降幅达到每平方米 40 元至 50 元（黄小虎，2007）。以苏南模式著称的苏、锡、常地区，对外来投资的竞争更加激烈。我们进行的实地调查表明，苏州市这个中国吸引 FDI 最成功的城市之一，在本世纪初每亩征地和建设成本高达 20 万元的工业用地平均出让价格只有每亩 15 万人民币。为与苏州竞争 FDI，周边一些地区甚至为投资者提供出让金低至每亩 5-10 万的工业用地。由于土地征收和建设成本在这些地区较为类似，可知在这类投资竞争中地方政府付出多大代价。近年来，随着沿海发达地区建设用地指标的紧张以及国内产业分工转移，开发区有向沿海欠发达和内地地区大规模蔓延的趋势，笔者近两年来在苏北、湖南、湖北、四川、重庆等地的调查发现，这些地区的工业开发区热潮一浪高过一浪，很多县、市政府，乃至乡级政府，都在大搞开发区建设。在招商引资过程中，各地几乎毫无例外地为工业投资者提供低价土地和补贴性基础设施，局部地区一亩工业用地的出让金，扣除征地和基础设施建设成本后，地方财政净损失居然高达十万元以上。

地方政府如此不惜成本进行大规模招商引资的目的，其实不仅仅是希望获得制造业所产生的增值税和企业所得税。因为虽然增值税总额比较可观，但分税制后地方政府只能够获得其中的 25%，剩下的 75%被中央拿走，而且地方政府的招商引资优惠政策往往会对制造业企业开始几年的企业所得税的地方部分给予一些减免，比如一些地方会给外来企业投资从获利年度起 2 年免征、3 年减半征收企业所得税的待遇。而有些企业在享受完这些优惠政策后，可能会转移到其他地区继续享受新的优惠政策。

所以，如果仅从增值税角度考虑，如此不惜血本吸引制造业投资对地方政府未必是划算的。但地方政府为什么还要如此行动呢？这是因为地方政府在制造业投资竞争中获得的好处并不仅仅限于制造业投产后产生的、未来较稳定的增值税收入，还包括本地制造业发展对服务业部门增长的推动并带来的相关营业税和高、住用地土地出让金等收入，或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。我们近年来在浙江、江苏、山东、成渝地区进行的大量实地访谈表明，地方政府官员都认为制造业发展将会大大推动本地服务业部门的生长。因此，如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策来吸引到更多制

---

<sup>2</sup> 所谓“三通一平”，即通水、通路、通电和土地平整。近些年为了招商引资，很多开发区甚至不惜巨资事先进行“七通一平”建设，即通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整。

制造业投资的话，将不仅直接带来增值税收入，也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，同时还会增加服务业的用地需求，从而有助于获得高额土地出让金收入。由于营业税、土地出让金收入完全归地方政府所有，地方政府在工业用地出让上的盘算，是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，以及土地出让金收入能超过地方政府的土地征收和基础设施建设成本，那么就值得继续低价出让工业用地。

正是出于上述盘算，地方政府在低价出让制造业用地的同时，往往高价招、拍、挂出让商、住用地来获得超额收益。如果我们仔细考察制造业和服务业的产业特点，这种差别性的出让策略并不难理解。制造业部门，特别是那些中国具有比较优势的中、低端制造业部门，有一个重要特点是缺乏区位特质性（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也很容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大区域竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施、乃至企业所得税减免、放松之环境政策和劳动管制在内的一整套优惠政策包。在这种背景下，地方政府以协议方式来低价、乃至零地价或负地价出让工业用地不足为奇。他们往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入，甚至可以接受短期财政上的净损失。

与制造业不同，大部分服务业部门提供的是在被本地居民消费的服务，这些属于非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商、住用地一级市场，从而在提供商、住用地上有很强的谈判能力，结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商、住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招、拍、挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立“土地储备中心”来调节和控制商、住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。

基于以上分析，我们可以对“土地财政”给出一个与通常理解概念相比更加全面的诠释。所谓“土地财政”，就是地方政府以土地为政策工具，为开拓地方预算内（制造业和服务业税收）和预算外（土地出让金）财政收入来源，在区域竞争中通过低价、过度供给工业用地以及高价、限制性出让商、住用地的行动而采取的财政最大化策略。与通常简单地把“土地财政”理解为地方政府低价征地，高价卖地不同，上述诠释的一个关键是指出地方政府在其出让土地行动中绝大部分（工业用地）是不直接获利的，甚至是亏损的。我们的调研发现，地方政府往往还需要用商、住用地招、拍、挂获得的收支盈余来横向补贴工业用地协议出让后的收支亏损。如前所述，这种不惜血本进行制造业招商引资的行为，目标不仅仅在制造业可带来的增值税，更在于制造业发展对本地服务业推动所带来的营业税和商、住用地出让金收入。

正是在上述发展模式之下，中国自本世纪初以来开始了一轮以城市化、工业化、国际化为助推力的高速增长。这种区域激烈竞争下招商引资带来的经济增长速度是如此之快，使得一直对中国经济改革有深刻洞见、也曾发挥重要影响的制度经济学大师张五常也在其近年论文中和专著中不断声称中国这种以县为主体出让土地并与上级政府和投资者进行收入（税收）分成的体制是一种非常具有效率的经济制度。在这个制度下，县级政府作为土

地使用权的分配人，按照利益最大化的原则选择将土地授予私人使用，而地区间激烈竞争促使经济高速增长（张五常，2009）。

但张五常对中国当前经济发展模式的解读到底是否准确，确实还需要对事实进行深入分析之后再给出一个全面评判。虽然不可否认中国地方政府以土地为一个基本政策工具的经济增长和城市发展模式确实带来了一段时期内我国经济的超高增长，区域之间的激烈竞争也带来了制造业的超常规发展，并推动本地服务业部门、尤其是房地产业部门高速增长。而制造业和房地产业恰恰是高税率部门，这些高税率行业在国民经济中的比重不断增加，也恰恰可以解释为什么会出现近年以来我国税收收入超 GDP 增长，政府手里钱多，日子很好过的现象（曹广忠等，2007）。但也必须看到，上述增长模式的代价非常高昂：以“区域竞次”模式来吸引制造业投资、并成为全世界中、低端制造业中心（往往也是低土地利用效率、高能耗、高材耗产业中心）的增长模式实际上已经给中国带来一系列经济、社会和环境方面的长期负面影响。

从经济效应上看，“区域竞次”中的过低生产要素（包括土地以及缺乏劳动保护及足额社会保险支付的劳工）价格以及环境管制松懈必然导致经济体中制造业投资过多，并形成过剩的、国内市场无法消化的制造业生产能力。实际上，现有的低补偿征地模式和低水平（执行）社会保险也使得失地农民和流动劳工这两个巨大群体的消费水平很难随着经济增长而同步提升，而这又进一步恶化了中国经济增长中的内需不足问题。为了消化积累的过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率，因为只有这样才能把过剩的制造业生产能力输出到国际市场。而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门出口顺差。人民币汇率无法随生产力进步适时调整又自然会诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果是外汇储备迅速累积，央行被迫发放人民币对冲，经济中出现严重流动性过剩。过剩的流动性和热钱很容易就涌入到因地方政府垄断供应、最大化出让金收入的商、住用地上，导致房地产价格的飙升和畸高。

上述发展模式对生态环境的影响也非常显著。高污染、高能耗的发展模式通过破坏生态和污染环境最终会严重影响生产和人民生活。本世纪以来，工业污染造成的恶性环境事件有日益增多的趋势，而这些事件也往往发生在招商引资最为活跃的地区。近年来，随着沿海发达地区生产要素成本增加和环境管制政策强化，加上中国内地为数不少的各类所谓“改革试验区”的建立，高污染、高能耗的产业有大规模向内地、甚至是沿海欠发达地区转移的趋势。

上述发展模式带来的负面效果还体现在其重大的负面社会效应上，因为它损害了为数众多的农村打工者和被征地农民的利益。地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准，有时连劳工的基本权益都不去保障，更不用说去推动能够为外来流动人口提供实质性公共服务（如最低生活保障、子女平等就学和廉租房）的户籍制度改革。这样上亿的城市农民工虽然已经以城市为主要工作和生活所在地，但却无法定居下来，并带来一系列不利的社会后果（陶然，徐志刚，2005）。而为推动制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成数以千万计的城郊失地农民。在地方政府可强制征地、单方面制定土地补偿标准，并垄断城市建设用地土地出让一级市场的体制下，绝大部分失地农民很难分享因城市化、工业化带来的土地增值收益，往往陷入失地又失业的情况。一旦处理不好，很容易恶化城乡关系，造成极大的社会不稳定。当各级地方政府为追求财税收入最大化而努力营造“对商业友好”（business friendly）的投资环境过程中，地方政府在公共产品上的投资也自然而然地偏向于那些能够提高企业生产力的硬件投资，尤其是城市和工业园区的基础设施建设，而必然

忽视为城市居民提供基本生活、住房、教育、医疗保障等公共服务而进行的软件投资。即使最近几年来“胡温新政”的推行在软件方面的投入有所增加，但这些政策一旦落实到地方层面，其瞄准目标也往往是那些具有城市户口的本地常住居民，实质性的户籍制度改革基本停滞不前，那些特别需要在城市永久定居下来的外来农民工的利益很少、或基本没有得到考虑。

上述讨论有助于我们认识中国当前增长模式中存在的一个关键问题：即土地作为一种关键生产要素和政策工具，在被人为扭曲的情况下所带来的一系列不利的宏观经济、社会和环境后果。实际上，这种土地要素的价格扭曲也必然带来城市发展过程中用地结构方面的严重不合理。在其他国家，制造业用地一般低于城市建设用地的 10%，而我国这一比例却达到将近一半。其负面结果相当突出：一方面，廉价的制造业用地导致各类工业开发区用地非常不集约，浪费了大量宝贵的耕地资源；<sup>3</sup>但另一方面，城市发展占用了大量土地资源，而这些土地资源的绝大部分却没有用到人民生活最需要的居住用地上：地方政府为最大化商、住用地出让金收入而必然会进行垄断、控制性供给，在前面讨论过的流动性过剩情况下，自然带来了地价和房价过快增长。不要说应该成为人口城市化主力的绝大部分农村流动人口根本无法支付高额商品房价格，就是那些具有高等学历的劳动力市场新进入者也往往发现现有住房价格远远超出其支付能力。而地价过高也必然导致住宅用地容积率过高，绿地和公用设施用地过少，人居环境恶化。即使那些现在可以支付高昂商品房价格的“幸运者”，也大都居住在“鸽子笼”一样的中、高层公寓楼中。可以想见，当未来 20-30 年后，中国步入发达国家行列时，这种高密度、低环境质量的居住模式将无法适应人民居住的需要。

## 三、我国现有土地制度面临的主要挑战

如果我们同意以土地为“经营城市”主要政策工具所带来的中国当前经济增长模式不具备可持续性，那么一个自然的推论，就是中国的土地制度本身存在根本性的体制性问题，从而使得地方政府利用土地来大搞“土地财政”成为可能。进一步分析中国现有土地制度安排所面临的主要挑战，可以从征地制度、农村建设用地管理体制和农地制度三个角度来展开。

### 3.1 征地制度

在目前体制下，中国的地方政府之所以可以大规模从农村征地，并将征来土地大部分低价出让给制造业投资者，少部分高价招、拍、挂给商、住用地投资者，其根本原因在于现有征地制度和土地出让体制赋予了地方政府垄断城市用地一级市场的权力。虽然 2004 年《宪法》修正案规定，国家出于公共利益需要可依照法律对土地实行征收、征用并给予补偿。但《宪法》及《土地管理法》等相关法律、法规对“公共利益”的确切内涵始终缺乏明确界定。实际操作中出现的情况，就是除城市基础设施建设需要向农村集体组织征地外，绝大部分的非公益类型用地需求，包括工业、商住房地产开发用地等，都必须通过政府土地征收来满足。但在土地征收过程中，地方政府基本具有单方面制订补偿标准的权

---

<sup>3</sup> 主要是由于工业开发区和为之配套的基础设施用地浪费，使得我国城市土地利用效率远低大多数其它国家。目前，我国城市人均占用土地约 133 平方米，远高于不少西方国家(82.4 平方米)和发展中国家(83.3 平方米)(薛志伟，2006)。

力。不论农村土地的所有者（村集体）、还是使用者（个体农户），在土地征收补偿谈判中都处于相对弱势地位。出于自身财政利益的考虑，基层政府必然倾向于执行较低标准的补偿政策。我们近年来的调查发现，甚至在一些沿海发达地区，还大范围存在着只给失地农民一次性较低标准的现金补偿、而不提供任何社会保障的现象。由于不少失地农民教育程度较低，又缺乏非农业劳动技能、在当地政府不提供任何形式职业培训和优先就业机会情况下，一些失地农民很容易陷入“失地又失业”的困境。即使近年来在部分地区开始推行的被征地农民社会保障政策（即所谓的“用土地换社保”），也主要是由地方政府来主导和制定。在社会保障的范围和标准等方面被征地农民基本没有发言权，结果往往是已建立失地农民社会保障的城市普遍保障不足。一些地区“土地换社保”甚至成为地方政府规避短期政府财政支出的手段：通过承诺在未来给与失地农民一定的社会保障，地方政府在本期支付给失地农民的现金补偿可以进一步下降，政府则可以一次性收取 40-70 年土地收益，而把社保支出的责任推到以后政府身上。

过去十年中，中国绝大多数的城郊见证了城市空间的跃进式扩张，并伴随着大量失地农民的产生。近年土地征收规模达到了每年 250-300 万亩左右。如果按人均 1 亩地推算，每年大约有 250 万到 300 万农民失去土地。到 2006 年全国失地农民已超过 4000 万，未来 10-15 年将进一步增加到 7000 万（天则所，2007）。征地补偿不足已成为了农民上访的首要原因，在部分地区征地纠纷甚至造成了群体性事件，严重危害了社会安定团结。<sup>4</sup>

为解决土地征收方面出现的一系列问题，国务院与国土资源部等相关部门近年来也出台了一系列政策和法规来规范和约束地方政府。比如，撤消开发区，强化土地监察力度，并要求地方政府以更市场化的方式出让土地。比如，《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号，或国务院 31 号文件）就明确要求：“必须采取招标拍卖挂牌方式公开出让或租赁，必须严格执行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》和《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》规定的程序和方法。”并指出，这“对于加强宏观调控，严把土地闸门，有效控制土地供应总量；对于遏制工业用地压价竞争、低成本过度扩张，实现国有资产保值增值；对于建立完善土地市场机制，更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用，不断提高土地利用效率；对于节约集约用地，优化土地利用结构，促进经济增长方式的转变和产业结构的优化升级；对于从源头上防治土地出让领域的腐败行为，加强党风廉政建设，都具有十分重要的作用”。

但我们最近几年在各地的调查却表明，中央政府的这个政策却因区域间对制造业投资的激烈竞争而难以被真正落实。各地对中央政策所采取的对策是所谓“定向招、拍、挂”：即通过限定参与招、拍、挂企业的条件，尽可能减少土地出让中不同企业的竞争，以便把土地出让给事先约定好的制造业企业。这就形成工业用地“虽有招、拍、挂之名，却行协议出让之实”。这就很清楚地表明，在现有体制下，上级政府强制规定“工业用地出让必须招、拍、挂”的政策基本上不太可能改变各地在区域投资竞争中工业用地低价出让的现实。这是因为这种政策本身并不能消除前文分析的导致工业用地低价出让的根本体制性原因，必须、也只有在我国建设用地制度方面进行根本体制性改革，才能够遏制地方政府大规模圈地，并低价出让的不利局面。

---

<sup>4</sup> 据 2005 年的一个统计，在全国发生的近 8 万起群体事件中，农民维权占 30%，其中因征地补偿不公而发生的群体事件占农民维权的 70%。在中央电视台“焦点访谈”节目 2005 年电话记录的 74000 多起群体性事件中，有 15312 起与土地有关。其中多数是政府低成本征收征用农民土地导致的冲突(2006);后来土地引起的冲突上升到约 60%(于建嵘，2006)。

再来看土地征用制度改革方面的尝试。中央通过修改土地管理法、颁布实施《土地征用公告办法》等途径提高征地补偿标准、规范和完善征地程序，以及通过土地利用规划制度和“基本农田保护制度”限制地方政府滥占耕地侵犯农民利益的行为。但如前文分析，因1994年分税制改革后地方政府财政支出责任和收入权力严重不对称，地方不得不主要依靠低价出让工业用地来吸引制造业投资，而同时高价出让商、住用地来为城市基本建设筹资。只要上述现象出现的财政体制性背景没有得到有效改变，地方政府低价征地、圈地的行为就基本无法被遏制。而当征地补偿标准仍然由地方政府政府主导制定时，也根本不存在一个良性机制来充分保障被征地农民的土地权益。即使短期内中央控制土地征收、并提高土地补偿的措施能够奏效一时，但由于较高的监督成本和地方政府的消极抵制，这类政策的可持续性也值得怀疑。

当然，这里绝对不是说征地补偿应该由中央来负责制定。对于中国这样一个大国，经济增长与土地价格变化如此之快，各个区域之间发展水平差异又如此之大，将征地补偿标准的制定权力交给中央的方法基本上不可能对目前体制的改进。要解决问题，还必须进行征地制度本身的根本性变革。

征地制度改革的一个最近进展是《土地管理法》的修订，2008年以来国土资源部就组织力量开始对《土地管理法》进行修订，但目前的进度并不理想，其中内容也颇有争议。预期在不久的将来国土资源部将草案报送国务院法制办、并征求社会意见后，在未来1-2年内会提交给全国人大审议。

最新一稿《土地管理法修订草案》涉及范围很广，尤其是征地方面，改动很大。与现行《土地管理法》相比，国土部现有“征求意见稿”专门新增“土地征收征用”一章，规范土地征收征用的依据、范围、程序和善后事宜。其核心内容是限制政府强制征地权，缩小征地范围，把征地补偿由“农业用途补偿”变为“财产补偿”，并把失地农民纳入“社会保障”，足以体现中央通过这次修法进行征地制度改革的决心。

但如果仔细阅读目前版本的《土地管理法》修订草案，可以看到该草案仍然规定“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，国家实施城市规划进行建设可以征收集体土地”，而不管用地范围内的土地用途是公益目的（如道路、基础设施）还是非公益目的（如工业和商、住用地）。当然，在“土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围之外”，除公益用地要继续进行征收外，对非公益性用地，“依法取得的农村集体建设用地使用权，经所在地县级人民政府批准，可以出让、租赁、入股、作价出资等方式，用于非公益性项目”。这就意味着，如果《土地管理法》修订草案的上述条款被通过，那么在“土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外”，凡是非公益性或商业性建设项目，农民都可以自己所有的“集体建设用地”参与开发经营。这显然是修法上的一个进步。

但仍然需要指出，对征地空间范围的限定（即土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内继续征用）仍然有明显缺陷。首先，这种征地空间范围的限定，相当于把绝大部分具有较高非农用价值的土地纳入征地范围，而不管被征土地是用于公益、还是非公益用途。实际上，从地方政府的角度来看，如果不作出这种限定，而只对公益性用地进行征收，那就意味着地方政府不能像现在这样通过低价征地、低价供地来大搞开发区吸引制造业投资，或者低价征地、高价供地来获得商、住用地招、拍、挂收入。前文所讨论的地方政府“土地财政”行为将难以为继。因此，目前修订草案的相关条款显然是给地方政府继续进行扭曲性“土地财政”行为创造条件。

其次，由于土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围是一个动态变化的范围，地方政府可以通过修改土地利用规划来不断扩大征地范围。1997-2010 年全国各地土地利用总体规划实施十年的结果表明，在经济越发达、土地价值越高的地区，规划的局部修改越频繁，城镇建设用地范围线每隔几年就会变动一次。而且很容易受到长官意志的影响。因此，草案的这一规定也无法真正将征地范围限定在一个确定的城镇建设用地范围之内；最后，现行土地利用总体规划的编制和实施，虽需经过听证程序，但事实上公众参与程度很低，尤其是未来可能被征地的农民参与程度就更低。以一个没有得到广泛社会共识的土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围为分界线，“圈外”集体建设用地可流转，“圈内”则征收，肯定很难说服被划入圈内的农民。可以预见，基于公平诉求，如果这一条款真正实施，势必造成大量的社会冲突（汪晖，陶然 2009b）。

## 3.2 农村集体建设用地改革

在很大程度上，征地制度改革和集体建设用地入市是一枚硬币的两面，允许集体建设用地入市，就意味着这一部分土地就不需要再必须通过征收转为国有。因此，征地制度改革推进到何种程度，也就决定了集体建设用地入市的范围，甚至决定了建设用地之外的集体土地（主要是农用地）的命运。

长久以来，学术界和政府部门都十分关注集体土地权能缺失的问题，很多学者都期望集体土地产权有朝一日可以和国有土地产权可以“平起平坐”。2007 年我国《物权法》的颁布实施，以及 2008 年中国共产党十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，也都开始逐步体现“平等保护物权”的精神。但是，如果我国的征地制度不进行根本性的改革，征地权依然借助公权力强行介入非公共利益领域，那么集体土地产权就永远不可能与国有土地产权“平起平坐”。所以，从这个意义上来讲，在土地制度改革中，征地制度的改革是一个核心的内容，而集体建设用地入市在可以被认为是完成征地制度改革之后的一件“副产品”。如果前一个问题能够得以顺利地推进，那么集体建设用地入市中的很多问题就可以迎刃而解了。

由于我国城乡土地市场被人为分割，农村建设用地市场化改革严重滞后，土地资源效率十分低下。目前我国建设用地总量已经超过 4.7 亿亩，其中城镇用地(城市加建制镇)0.5 亿亩，独立工矿用地 0.5 亿亩，而村庄用地（不含独立于村庄之外的乡镇企业用地）则高达 2.5 亿亩，且呈逐年增加的态势。各地存在的屡禁不止的违法用地现象，以及部分地区自发形成的农村建设用地市场，都说明现行土地资源的计划配置体制已经不能适应社会主义市场经济发展的需要，对面广量大的农村建设用地管理体制进行市场化改革势在必行。

这里特别需要讨论占农村建设用地主体部分的宅基地的流转问题。依据我国现有法律，农村宅基地由村级组织分配给村民，属于农民集体所有，个人只能在上面建造房屋自用。转让只能在村集体内部进行，农民住宅不得向城市居民出售，也不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 从 1990 年代中后期开始，特别是 1998 年以来，为了进一步加强耕地保护，我国对农村建房和农民宅基地开始进行严格管理。1998 年《土地管理法》修订案，原来 1988 年《土地管理法》第四十一条（关于城里人在特定情况下可以取得宅基地的规定）被取消。而 1999 以后，更进一步出台了三个最具代表性的文

但中国高速的经济增长和城市化给农村宅基地利用带来了严峻的挑战。由于所在农村区位不同，这种挑战在表现形式上也有很大差别：在远离城市、以农为主的地区，这种挑战主要表现在宅基地不断占用耕地，宅基地面积偏大，宅基地所占土地和所盖房屋利用效率低下，甚至因大量人口外出而带来“空心村”现象；而在城市近郊区乃至城市内部，则大量出现了因缺乏规划和基础设施、但居住较多外来流动人口的“城郊村”和“城中村”现象，或因城市居民购买农村宅基地、和农村集体为争取土地发展权而直接开发商品房出售导致的大量“小产权房”现象。

### 3.2.1 纯农区的宅基地闲置与空心村现象

在 1996 到 2006 年的 10 年间全国增加的 100 万亩村庄用地中，新增宅基地约占 80 万亩左右。在城市化背景下，虽然越来越多的农民通过非农就业获得了较高收入，但户籍制度改革滞后却使得他们无法永久地迁移到城市。当农村人口无法切实减少，而现有管理体制下宅基地又不能跨村流转的情况下，为满足新成立家庭居住的需求，基层政府和社区组织不得不给农村新增家庭安排宅基地。这势必导致新增宅基地对耕地的占用。在农村人口大量外出打工的城市化背景下，无论是农民利用外出务工收入建设的新房，还是数量巨大、但尚未翻建或改造的旧房，利用率都不高。结果是一方面农民建房占用的土地越来越多，另一方面农村、尤其是纯农区被闲置，或弃置住房也越来越多。中国纯农区的不少农村成了所谓“空心村”。

在 2008 年 6 月至 10 月间，笔者带领一个几十人的调研队伍在吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建 6 省、30 县、59 个乡镇、119 个村进行了以农村基层治理与土地、劳动力流动为主要目标大样本随机抽样调查。是次调查共搜集到这些村庄的 2200 多个农户的宅基地相关信息。从六省全部 2233 个被访农户来看，有 34（1.52%）个农户没有宅基地，占有一处宅基地的农户为 1947 户，占总数的 87.2%。虽然现行政策规定一户农民只能够占有一处宅基地，我们的调查还是发现占有两处及两处以上宅基地的占 11.3%，达到 252 户。最高的省份吉林该比例达到 21.5%，第二位的河北也达到 15.6%。就六省平均而言，1978 年以来占用耕地建设的宅基地占所有被调查宅基地比例一直稳定在 20% 以上，1999-2008 年间也达到 23.4%。或者说，平均而言，最近 10 年以来有超过五分之一的农村住房建设是通过占用耕地而进行的。

但是，在超过 20% 以上的新建宅基地占用耕地的同时，由于农村劳动力大量外出打工，部分劳动力甚至举家迁移，既有宅基地存量被闲置乃至废弃不用的情况也比较普遍。平均而言，各省被调查样本家庭农村外出打工劳动力占农村总人口比例在 15.2% 到 26.8% 之间，六省平均也达到 23.3%。如果按照外出打工劳动力占农村劳动力比例来算，将超过 30%。但在被调查样本村的宅基地中，平均有 7.5% 的宅基地完全或基本处于闲置状态（即

---

件，即 1999 年《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》、2004 年 10 月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004 年 11 月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》，严格规定农民住宅不得向城市居民出售，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证，严禁城市居民在农村购置宅基地。《担保法》也明确规定，宅基地使用权不能用作财产进行抵押。1999 年 1 月 1 日起施行的《土地管理法》还规定：农民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准；农民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地；出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。2007 年 10 月 1 日起实施的《物权法》规定，“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定。”这实际上意味着，“农村宅基地不能自由流转”，“农民的住宅不得向城市居民出售”，“有关部门不得为购买的住宅发放土地使用证和房产证。”

平时无人居住或基本无人居住），在我们的119个样本村中，闲置宅基地比例超过20%的村达到14个，超过30%的村达到7个。

### 3.2.2 “城中村”、“城郊村”与“小产权房”

与很多纯农区“空心村”以及宅基地利用效率低下的情况相反，在城市郊区乃至城市内部却出现了不少“城郊村”、“城中村”和“小产权房”现象。因城市化导致的农村人口向城市迁移和城市空间向农村扩张，在这些“城郊村”和“城中村”出现了村民人口与非村民外来流动人口大量混居的现象。这些外来的非村民人口，不仅包括到城市郊区租房的大量外地农民工，也包括部分因城市房价过高因素而到农村购买土地和住房的部分本地城市人口，他们从房屋租赁和房产购买两个方面对郊区住房产生了巨大的需求。

目前我国的农村外出务工人员已经上亿。大量农村人口涌入城市，需要解决居住问题。但在目前体制下，政府并无明确政策条文对外来民工提供住房保障，城市政府住房保障对象仅限于城市户籍人口，而即使对于城市户籍人口，提供的住房保障也以经济适用房为主，廉租房的比例非常小。不仅短期之内外来民工不在被政府保障之列，而且可以预期在未来相当长时期地方政府也没有很强激励为其提供廉租房。由于这些外来民工往往收入较低，加上还需要给迁出地老家寄钱，因此对迁入地住房房价、租金的承受能力也相当低，所以一般都在工棚、或用工企业安排的住所（如集体宿舍）、或在相对便宜的“城中村”和“城郊村”租房暂住。在居住上形成“大分散、小集中”的格局。有估计显示，全国1.2亿进城民工中，半数住在5万个城中村。

可以说，我国的城市化背景和目前土地管理体制，必然导致流动人口大量聚居“城中村”和“城郊村”。很多“城中村”就是因城市在扩展过程中地方政府为减少征地成本有意避开农民宅基地、而只征收耕地所导致的。而在我国户籍制度改革滞后、城市住房保障制度缺失、特别是城市政府提供的保障性住房只面对本地户籍人口的情况下，相当部分的外来民工也只能选择城中村和城郊村居住，而拥有城中村和城郊村房屋的本地农民，也因此可以获得相当可观的房租收入。从这个意义上看，这些城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了其可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。一些政策制定者和学者把这些地方看成是中国的贫民窟，甚至有人希望除之而后快，其实是没有看到“城中村”对流动人口与失地农民这两个弱势群体的重要价值。

也正是因为城中村给城市扩张过程中那些失（耕）地农民提供了不菲收入，所以当城市改造、拆迁涉及到这些聚集了大量外来人口和本地农民的“城中村”和“城郊村”的情况下，拆迁就会变得特别困难。在拆迁补偿不能反映他们出租房屋的机会成本的情况下。原有“城中村”和“城郊村”宅基地所有者自然会反对拆迁。不幸的是，由于最近几年以来我国的城市地价、房价高涨，很多城市政府、包括房地产开发商发现拆迁“城中村”开始变得有利可图。不少地方于是以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始了“运动”式拆迁，其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高。这里值得深思的问题是：城中村拆了，那些原来靠房租收入维系的失地农民怎么办？那些居住在城中村的大量流动人口又往何处去？

客观地说，由于城中村和城郊村地方往往缺乏规划和市政基础设施、公共服务配套，居住环境较差，公共卫生水平较低，“脏、乱、差”现象突出，各种违章建筑泛滥，消防隐患堪忧，同时也有碍观瞻，与现代城市发展不够协调。因此，如何构建完善的制度框架，并采取合理措施来改造城中村，做到既提升这些地段的基础设施、公共服务和城市面貌，又照顾到所有利益相关者（失地农民和外来流动人口）的利益，是一个需要解决的重大问题。

与城中村和城郊村紧密相关的另外一个问题是“小产权房”问题。在近年我国商品房价高速上涨，而地方政府又没有足够保障性用房供应的情况下，“小产权房”问题日益突出。在众多城市郊区，一些村集体经济组织在本村集体土地上集中建设农民住宅楼，除用来安置本集体经济组织成员外，还以较低的价格向本集体经济组织以外成员销售。这些房子一般俗称“小产权房”。由于这些住房未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村集体组织颁发，所以往往又叫做“乡产权房”，此外，还有部分农户直接出售自己的宅基地供外来人口或城市人口使用的情况。由于这类住房没有国家发的土地使用证和预售许可证，购房合同国土房管局也不会给予备案，所以所谓的“乡产权证”并不是真正合法有效的产权证，而农户直接转让的宅基地，则往往是农户与购房者私下协议的结果。<sup>6</sup>

由于不需要向政府交纳各种税费，<sup>7</sup>小产权房的价格往往是同地段商品房价格的1/3-1/2，甚至更低，这也是小产权房得以畅销的一个重要原因（王兰兰，汪晖，2009）。当然，小产权房的开发成本根据开发模式不同也有差别。但无论是由开发商与村集体组织签订土地使用协议直接进行开发建设，还是小产权房由村集体自行开发，开发商或村集体都无需把集体土地变更为国有土地，不需要办理征地手续，也因此不需要缴纳土地出让金和各种税费；有些地方还有以开发商与村集体或乡政府合作并以“社会主义新农村建设”或“旧村改造”名义立项，获得合法立项、用地、规划及开工等审批手续。但由于不能办理合法的销售手续，也无需向政府交纳土地出让金。小产权房的开发成本可以大幅度

---

<sup>6</sup> 按中国的法律与政策的规定，开发商如果使用农村集体土地作房地产开发建设，该地必须符合所在城市的土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划，并先由国家征收，转为国有土地后再由国家以招、拍、挂方式出让给开发商。根据《中华人民共和国土地管理法》（2007年）第45条的规定，“商品房预售”应当符合下列条件：1）已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；2）持有建设工程规划许可证；3）按提供预售的商品房计算，投入开发建设的资金达到工程建设总投资的百分之二十五以上，并已经确定施工进度和竣工交付日期；4）向县级以上人民政府房产管理部门办理预售登记，取得“商品房预售许可证明”。买卖手续上商品房交易需具备“五证”即《国有土地使用证》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》、《建设工程施工许可证》和《商品房销售（预售）许可证》，开发商才能取得房地产市场的合法建造销售资格。只有“五证”齐全的商品房才是合法商品房，购房者才有可能办理县级以上人民政府颁发的房屋所有权证书。而由村民、村委会或乡镇政府自主独立开发、或与房地产开发企业联合建造的小产权房，最多只需开发商与集体组织签订合同就可以动工，商品房所需要的审批手续对小产权房不适用，小产权房也因此无法办理房屋产权登记，无法取得土地使用证和房产证。小产权房住宅的买卖双方一般也只能签订“购房协议书”，即使有消费者能得到由乡镇一级人民政府颁发的产权证，但这些证书并不为国家所认可，购买此类房屋的权益也不受国家法律的保护（王兰兰，汪晖 2009）。

<sup>7</sup> 在我国，一个“合法”的房地产开发项目，开发商需向国土、房管、消防、绿化、园林、人防、水利、教育、环卫、卫生、建设、防震办、自来水公司、供电局、工商局、质检站、招投标中心、环保局、市政等几十个职能部门或企业交纳土地出让金和税费。除土地出让金外，交纳税费项目据粗略统计共计税12种、费和基金500余项，包括：土地使用税(费)、土地开发费、市政配套设施费、契税、建设工程许可费、建设工程备案费、施工许可报建费(包括安检费、质检费、试桩费、造价审核费、墙体基金、水泥基金等)、营业税、城市建设维护税及教育费附加、印花税、质检费和工程管理费、转移登记费、土地增值税、契税、企业所得税、个人所得税、城镇土地使用税、房产税等。土地出让金、十多种税和多达500多种的费、基金之和可占到商品房房价的50-60%以上。根据施正文的分析，在税费和出让金的总额中，税所占的比例仅是7%左右，93%是税费和出让金（王兰兰，汪晖 2009）。

下降，价格自然也比较低廉。小产权房因缺乏合法性产权证书，而无法用于抵押贷款，也无法进入房地产交易所办理交易、转让、或抵押手续，且小产权房交易一般需要一次性支付房款，支付压力和违约风险都很大；小产权房的购房者在处理财产继承、土地后续升值而带来的利益、以及小产权房的拆迁及安置补偿等方面也都很难得到法律的有效保障。

虽然上述各类小产权房缺乏法律保障，而且政府有关部门、特别是城建部门和国土资源管理部门也多次出台文件并采取措施阻止小产权房的建设和销售，但近年来这种形式的房地产开发和销售却屡禁不止，甚至愈演愈烈。按2007年末全国村镇实有房屋建筑面积323.4亿平方米来计算，小产权房的实有建筑面积超过64亿平方米，占全国总的实有住宅建筑面积的17%以上。如果按户均建筑面积90平方米和户均人口3.54人计算，全国的小产权房涉及到7100多万户、2亿5千多万人口的住房问题。<sup>8</sup>

进一步分析“小产权房”大量出现而且屡禁不止的制度背景，可以说“小产权房”问题的出现和不断扩大化，不仅是既定城市土地使用制度下地方政府垄断供应城市商、住用地、并进而造成房地产价格飙升的结果，也是农民在城市化过程中争取财产权利，特别是土地发展权的切实行动。在实际操作中，许多“小产权房”以“旧村改造”或者“旧城改造”名义进行，许多楼盘以“某某村旧村改造项目”立项。村民既可以入股分红，也获得了新的工作机会，相比于政府征地和拆迁、单边制定征地、补偿价格，被征地和拆迁农民无法分享土地发展权收益，小产权房在一定程度上确实是一种进步。

当然，“小产权房”问题的产生和大量出现，也会带来一些负面效果。包括地方政府无法从土地和住房交易中获得税收，部分小产权房周边基础设施、公共服务与不配套、环境条件较差、以及购房者房屋产权无法得到法律保障等。因此，如何通过有效制度改革，使得城市发展过程中既能够保护农民的财产权利和发展权利，同时兼顾城市政府的利益和城市规划、土地利用规划的要求，成为目前我国城市化高速发展时期必须要处理的一个重大问题。

### 3.2.3 天津“宅基地换房”、成都“三个集中”与嘉兴“两分两换”

从前文讨论看，改革现有的征地制度、并允许集体建设用地入市，不仅有助于抑制地方政府低价征地、低价供地给制造业投资商的行为，从而提高城市土地利用效率和整体经济增长质量，也有助于农民获得较高的土地收益，从而实现社会公平和公义。因此，缩小征地范围，放开集体建设用地入市应该是我国未来土地制度改革的大方向。

但现实发生情况却往往事与愿违。据我们近年来在长三角、珠三角、环渤海、成渝地区很多城郊进行的调查，经常观察到的情况却是地方政府为继续“土地财政”开启了一波

---

<sup>8</sup> 小产权房最为活跃的地方是房价特别高的大城市，如北京和深圳等地。中大恒基不动产营销市场研究中心2006年对北京400余个在售楼盘进行的调查分析显示，在售小产权楼盘约占市场总量的18%，已售和在建的小产权房“很快就会超过1000万平方米”。2006年在售小产权项目的均价为3344元/平方米，仅为2006北京市整体销售均价8792元/平方米的38%。2007年深圳市国土局所做的住宅调查显示，深圳有“城中村”农民房或其他私人自建房超过35万栋，总建筑面积约1.2亿平方米，占全市住房总量的49%。西安的小产权房估计已经占到该城市的商品房总量的25-30%；济南市的小产权房项目总面积也达到了1000多万平方米。此外，近年来全国范围内的农民宅基地私下流转已经非常普遍，北京城乡结合部大约1/3的宅基地都存在“地下交易”，以宋庄的“画家村”最为有名（王兰兰，汪晖2009）

又一波拆迁“城中村”和“城郊村”行动。有的地方甚至直接拆迁原有城市国有土地的低密度住宅、服务业地段。这些拆迁尽管可以帮助城市政府获得可观的土地收益，也有助于改变城市的面貌，但却往往带来很高的社会成本。大拆大建现象近年来越演越烈，一方面是因为地价房价飙升导致地方政府大搞拆迁从原来费时费力不赚钱变得有利可图；另一方面，也是因为这些地段原来就是建设用地，而拆迁这些有商业价值的地段可以不用占用耕地，从而规避目前我国严格耕地保护制度下各地建设用地指标的短缺。

实际上，不仅在很多城市近郊的原农村建设用地开始被大规模拆迁，近年来一些地方在政府主导下，远郊乃至纯农区的宅基地也开始被拆迁，涉及的农民开始“被”大规模集中居住。要理解这类现象产生背后的原因，还是有必要从我国目前所实行的耕地保护制度及相应的建设用地管理体制谈起。

众所周知，我国当前实施的是要确保 18 亿耕地红线为目标的“世界上最严格的耕地保护制度”。暂且不谈这套制度是否达到了严格保护耕地的目标，但中央政府确实为此建立了一套集权式的建设用地计划管理体制，并通过土地利用总体规划和年度土地利用计划来实现（汪晖，陶然 2009a）。在这种体制下，每年基层政府能够报审并实施的建设用地指标来自于中央政府“计划指令”式逐级分解下达。由于作为指标分配者的上级政府与下级政府乃至用地单位存在用地需求和非农用地边际产出方面的信息不对称，要按照各地实际需求来优化分解规划指标实际上难以操作：这是因为存在信息不对称时下级政府、用地单位都有激励向上级政府高报用地需求；同时，即使假设上级政府可以按一定客观指标（如各地经济基础和发展速度）进行多指标加权分解，此类操作模式将不仅在技术上容易引起争议，而且很容易引起来自下级政府的政治阻力，因为任何分配方案都可能被认为是厚此薄彼。上述信息不对称的存在、加上不同级别、乃至同级但不同区域间政府的政治博弈，必然带来如下结果：只有那些能够保持不同区域的“发展权利公平”、但因不同区域用地效率差异而必然缺乏配置效率的土地利用指标分配方案才能够在行政操作上可行。

但一旦按上述一刀切方式来操作，必然导致工业化和城市化先行地区、往往也是城市和工业发展用地需求量大的地区用地指标供需缺口很大。但由于目前管理体制不允许建设用地指标跨区交易，为获得计划下达之外的建设用地指标，很多地方政府通过农村建设用地复垦来解决指标不足问题，这一做法的主要依据是 1999 年国土资源部的一个文件，<sup>9</sup>该文件规定：“凡有条件的地方，要促进农村居民点向中心村和集镇集中、乡镇企业向工业小区集中。新址……，确需占用其他耕地的，……，可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地进行置换”，“实行这种方式置换的，其建设用地可以不占用年度建设占用耕地计划指标”。其后，国家发改委和国土资源部等部门提出了所谓“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”的政策，2005 年国土资源部《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》指出，城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，是“将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地复垦，最终实现项目区内建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，用地布局更合理的土地整理工作”。这些政策的相继出台为地方政府通过农村宅基地拆迁和复垦来产生额外的建设用地指标，以满足当地城市发展和工业区建设的用地需求提供了新的途径。

---

<sup>9</sup> 见国土资源部《关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发[1999]358号）

在上述背景下，农民宅基地拆迁复垦就成为近年来很多发达地区地方政府在土地工作方面的主要着眼点。由于农民原有宅基地往往占地面积较大，也比较分散，如果能够通过宅基地拆迁并让农民集中居住，那么就可以突破上级分配的建设用地指标额度。因此，我们就可以看到一些地区的城市政府采取了各种各样的方式来推动农村宅基地的拆迁和农民居住的集中化。

从 2005 年下半年开始，天津市推出以“宅基地换房”加快小城镇建设的办法，并在“十二镇五村”开展试点，涉及津郊近十八万农民。至 2008 年末，已有十万农民进入商品房居所。所谓“宅基地换房”办法，即农民以其宅基地，按照规定的置换标准，换取小城镇内的一套住宅，迁入小城镇居住。原村庄建设用地进行复耕，而节约下来的土地整合后再招、拍、挂出售，用土地收益弥补小城镇建设资金缺口。通常的宅基地换房模式是一块宅基地征为国有，三分之一的土地给农民盖楼，三分之一的土地给开发商商业开发，以此收益为农民盖房，剩下的三分之一政府自用，比如建开发区招商引资等等。按照天津市有关部门的说法，这种操作模式，政府既给农民提供了住房，又获得了城市发展空间。在这个过程中，由于城市化过程中农村土地的增值，政府不仅无需为农村居民迁居改造支付财政资金。目前，天津被列为全国“宅基地换房”试点城市。而北京等地区都在准备学习天津的宅基地换房试点。

实际上，天津市上述对农村宅基地、乃至非农建设用地改造和拆迁的操作模式在全国并非最早，也不是涉及范围最广的。在推进“城乡一体化发展”进程中，作为我国“城乡综合改革试点”的成都市从 2003 年就开始探索实施“三个集中”的统筹推进，即工业向集中发展区集中，农民向城镇集中，土地向规模经营集中。按照成都市政府的解释，“三个集中”是一个环环相扣的整体：工业向集中发展区集中，以工业化带动城镇和第三产业发展，创造转移农村富余劳动力的条件；农民向城镇集中，为城镇聚集人气、创造商机，农民向二、三产业转移，为土地规模经营创造条件；土地向规模经营集中推动了现代农业发展，促进农民增收和新农村建设，进而推动农业现代化。成都市的目标是，“力争到 2011 年，工业集中度达 75%以上，农村劳动力向非农产业新增转移就业 60 万人以上，农民向城镇转移 60 万人以上，土地规模经营占总耕地面积的 60%以上”（北京大学国家发展研究院综合课题组，2009）。

另外一个有较大影响的改革，是浙江嘉兴一个名为“两分两换”的土地流转实验。“两分两换”是指宅基地和承包地分开，搬迁与土地流转分开，以宅基地置换城镇房产，以土地承包经营权置换社会保障。按照嘉兴的发展规划，2020 年嘉兴市年均新增建设用地指标为 1.68 万亩，与每年 3 万亩以上用地需求相比，至少存在 1.32 万亩的巨大缺口。但嘉兴地处平原水乡，农民大多分散而居，平均户均宅基地占地 1 亩以上。为获得土地利用指标，嘉兴开始了大规模的农民集中居住试点改革。在首个试点镇七星镇，原来散居的农民已整村迁往政府集中修建的联排公寓，流转出的宅基地面积多达 1700 多亩。力度之大，全国亦属罕见。从 2008 年 5 月开始，嘉兴“两分两换”在 13 个乡镇开始试点。一些试点镇经验证明，“两分两换”可以节约大量宅基地，而宅基地复耕可弥补非农用地不足。通过宅基地（房产）置换，13 个试点乡镇的土地节约率都在 50%以上，仅一期实施至少可节约土地 7000 亩。目前，嘉兴还有 50%以上的农民居住在农村。置换到城镇住房后，别墅的安置户平均占地只有 0.5 亩，公寓式安置则在 0.3 亩左右。节地效果明显。嘉兴市已经提出，力争到 2012 年，全市有三分之一以上的农民实现向城镇和中心村集聚。目前，嘉兴土地使用制度改革实验正在长三角渐次推广。

到底应该怎样评价上述列举的各地改革试验？不可否认，在改善农村基础设施和居住条件、节约用地方面，这些对农村建设用地、特别是农村宅基地进行统一规划和农民集中安置的做法确有一定的改革探索意义。但从我们这两年对相应地区的实地调查来看，无论是天津的“宅基地换房”，还是嘉兴的“两分两换”、抑或是成都等城市推进的“三个集中”，本质上都是地方政府通过推动农民宅基地拆迁、复垦和农民集中居住来获得建设用地指标的行动。不同地区的改革措施有所差别，但主要还是在拆迁补偿水平和集中居住标准上有所不同，一些地区条件比其他地区要更优惠些而已。但总体来看，无论是宅基地拆迁补偿水平，还是集中居住标准，都基本上还是由地方政府部门主导制定。虽然各地在出台的政策上也一再强调要充分尊重农民意愿，但实际操作中却往往难以实现。在政府为获得土地指标来推动城市和工业发展的强烈激励下，很难相信“搬、还是不搬”对拆迁涉及农民能够构成一个真正的问题，缺乏足够发言权的农民“被”集中居住的性质很强。以天津为例，华明镇的操作将 12 个村的 1.2 万亩耕地和宅基地，然后通过集中建造公寓式住房安置被拆迁农民，一个农民获得住房补偿只有 37 平方米。而被征收 1.19 万亩地，市政府拿走 4000 亩，区政府 2000 亩，镇政府 2000 亩，只有 3900 亩用于安置农民。由此不可避免地激发了部分群众上访上诉。<sup>10</sup>

目前，一个新的政策动向值得关注。新一轮全国土地利用总体规划纲要（2006-2020）已于 2009 年 10 月通过国务院审批，各地的土地利用总体规划修编正在抓紧编制。在新一轮土地利用总体规划修编过程中，国土资源部提出了一个“屋顶理论”，即中央下达到地方的控制性规划指标中增加了一个规划期末（2020 年）城乡建设用地总规模（包括城镇用地、工矿用地和村庄用地），这个规划期末的城乡建设用地总规模不允许被突破，犹如一个房屋的屋顶，一个地区的城乡建设用地空间就取决于“离屋顶的距离”，即现状城乡建设用地总规模和规划城乡建设用地总规模的差距，如果现状已经突破“屋顶”，就必须通过建设用地复垦将总量降下来。这个政策结合“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”政策就意味着，一个地区城市和工业用地的空间有多大，取决于农村建设用地复垦的潜力有多大。在此政策背景下，可以预见，新一轮针对农村宅基地的“大拆大建”即将开始。

我们认为，考虑到我国农村既有的宅基地配置格局是几十年、甚至上百年逐渐形成的，在方便农业生产和农民生活方面有相当的合理性，通过大拆大建的方式让农民集中居住就可能带来一系列问题。我们在一些改革试点地区进行的实地调查也表明，由于集中居住力度过大，集中居住速度过快，导致集中居住区距离一些农民耕种的农地距离过远，交通成本相当高，而集中居住小区不仅未配置农作物晒场，甚至连放置农机具的场所也没有。此外，那些被复垦的宅基地，由于原有耕作层在盖房时就被破坏，复垦后的耕地质量值得担忧。

---

<sup>10</sup> 2008 年 3 月开始，天津市宅基地换房的第一个试点东丽区华明镇贵庄村的 866 户的 3368 名村民委托北京农权律师事务所，起诉华明镇政府、东丽区政府和贵庄村委会。

这里，我们无意全盘否认一些地区进行农民集中居住改革试点在节约用地和改善农民居住条件上所可能存在的积极意义，特别是那些宅基地确实过于分散，而农民原有居住条件较差的地区，进行上述改革探索可能是有意义的。但这里的关键问题是从程序公义的角度看，在这些行动的操作过程中，农民的宅基地发展权（即农民自主处置其宅基地资产并获取收益的权利）是否得到足够的尊重？退一步说，即使一些地区进行的上述改革探索有其积极意义，如果各地也不顾本地条件而大力推广，一窝蜂地搞居民点集中，那么就很可能对广大农民利益造成严重损害。在既有的城市化过程已经导致近郊农民征地过程中“被”严重剥夺的基础上，又进一步使“新农村建设”也成为一场剥夺纯农区农民宅基地发展权的盛宴。

最后，与前面谈到的各种集中居住所带来的具体问题相比，一个更值得学术界和决策部门深思的问题，是上述行动如果被各地所效仿，农民都被集中居住在小区之后，集体建设用地将越来越少，乃至不复存在。如果真发生这样的情况，那么前文谈到的农村集体建设用地入市的改革将根本无从谈起。这显然与2008年十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》的精神背道而驰。在那个文件中明确提出，“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性项目，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。逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。

### 3.3 农地承包制度

除了征地和农村建设用地改革涉及到农村土地之外，我国的农地制度也面临一些基本的挑战。自家庭联产承包责任制实施以来，由于多种原因，尤其是村庄内部不同家庭之间人口的相对变动，中国农村地区农地的行政性调整比较频繁。因村庄内不同家庭间人口相对变动引起的土地行政性调整固然体现了农村土地资源分配上的公平性，但这种土地行政性调整也往往直接导致农地细碎化和分散化，农业经营往往出现超小规模的状况。此外，农地调整也会影响到农户对农地的投资。这是因为地权不稳定导致农户缺乏对农地收益的合理预期，从而降低农户对土地投入、特别是长期投资的积极性，甚至可能带来土地粗放利用、破坏地力、降低土地产出等后果。

从政策角度来看，中央一直希望最大限度地稳定土地承包关系。1984年，中央提出了针对农地的“大稳定、小调整”政策试图解决人口变化所可能引发的问题。1993年，面临不同地区承包期将陆续到期的情况，中央颁布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，决定在原有耕地承包期到期之后，再延长30年不变，并提出有条件地允许土地使用权转让；同时还提倡有条件的地方在承包期内实行“增人不增地、减人不减地”。1998年前后，中国农村普遍进行了二轮承包。也正是这一年，“土地承包期限30年不变”的规定被写入了新修改的《土地管理法》。自此，稳定土地承包权政策具有了法律的强制约束力。2009年中央1号文件更强调要“现有土地承包关系保持稳定并长久不变。”

尽管中央一直强调要稳定农地承包权，但由村庄内部不同家庭间人口变动而带来的土地调整压力一直存在，并不因中央政策强调稳定而消除。这就使农地承包制度处在两难的

境地：要想稳定地权、鼓励对农地长期投资，提高农地利用效率，就要尽可能减少甚至避免调地；但在农村人口相对变动的情况下，农民的地权平等要求却必然带来土地调整压力。在实践中，《土地承包法》往往因为农村内部不同家庭之人口存在持续的变动而难以真正落实。2008年，我们进行的全国6省119村的大样本随机调查中发现，1998年二轮承包以来，虽然承包地的调整频次和幅度都有减少，但仍有超过42%的村进行过规模不等的土地调整（陶然等，2009b）。而土地行政性调整的一个主要原因，就是土地在集体所有的情况下，不同家庭之间人口的相对变动超过一定限度后，那些家庭人口增加的农民就会给村两委施加压力，要求调整土地。即使在那些坚决落实土地承包法而不调整土地的村庄，不同农户间的矛盾也开始增加。那些人口增加的家庭因为无法增加土地难以满意，而家庭人口减少的农户，比如家庭有人已经去世，却可以依据《土地承包法》拒绝退出土地。在一些地区，家庭人口减少的一个原因是家里有人因为考学等原因离开农村，并在后来取得了城市户口，但依据《土地承包法》，他们仍然可以保留农村土地，即使他们已经与农业完全无关。这种“增人不增地、减人不减地”政策一旦被切实执行，不仅可能造成不同农户人地比例之间的差别并最终不利于土地利用效率的提高，而且可能在人口增加和人口减少的农户之间造成矛盾。在我们调查的来自于不同家庭的2215位农民中，认为“土地承包期限30年不变”“合理”的被访者只占32%，对该政策持保留态度的被访者却高达63%，回答“不确定”的占5%。总体上说，从全部样本来看，认为“农地承包30年不变”、“增人不增地”和“减人不减地”“不合理”的被访者比例均远远高于认为它们“合理”和“不确定”的比例，大部分被访者有调整土地的意愿。上述农民对中央政策合理性的判断显然与中央一直强调的“地权稳定”政策间存在不小矛盾。

## 四、土地改革作为中国经济转型的重要突破口：一个系统性解决方案

前面几个部分的讨论显示出中国土地制度面临的各种挑战不仅纷繁复杂，还与财政、户籍、社保等经济、社会乃至行政管理体制多方面问题交织在一起，并构成了中国转型过程中的一个非常难解的结。那么，到底有没有办法可以解开这个结，并以此助推中国完成其尚未完成的经济转型？

我们对这个问题的回答是肯定的，但这个肯定回答要变成现实，在很大程度上取决于政府，尤其是中央政府，能否下决心进行深层次的、配套性的体制改革。因为惟有进行深层次的改革，才能够改变第二节中谈到的中国当前不可持续的城市发展与经济增长模式；而惟有通过配套性的改革，通过实施一种环环相扣的整体性改革方案，才能够在打破不合理的既有利益格局的情况下，同时兼顾改革中可能被损害群体的利益并有效降低只进行单项改革时所必然面临的巨大利益调整和改革阻力。

### 4.1 征地制度改革

必须在严格界定公益和非公益用地范围的基础上，全面改革征地制度。换句话说，征地权必须基于公共用途，征地行为才具有合法性。一个关于界定公共利益思路，是如果某块土地上生产的产品可以交由市场来解决，那么这块土地也可交由市场解决。只有那些市场提供不了的产品，不论营利与否，均可视为公益性项目，所需土地可以通过征收解

决。这类项目包括：（1）凡直接的公共事业用途；（2）具有公共利益性质的一切其他用途；（3）以及为实施上述用途所必需的相关设施和附属设施用地。

上述界定意味着，如果一个项目的主体工程是符合公共利益的，则附属设施用地通过一定程序的公正审核后也可通过征收方式获得。如是，征地就可以排除一般的商、住项目、工业、旅游项目用地等明显属于非公益性的营利项目。当然，随着经济、社会发展，不排除对“公共利益”含义的认定可以有相应变化，但也需要满足程序正义的要求。在征地制度改革中，可考虑设计一套审核机制，即由第三方机构（比如地方人大或法院）通过严格程序来审核某类或者某项征地项目是否符合公共利益。从目前全国各地出现的情况来看，大部分征地和拆迁矛盾的主要起因，是地方政府对很多有明显营利性质的项目轻易动用征收权并造成民怨。而在多数国家，征地权行使的合法基础取决于征地目的的公益性和征地补偿公平性。一句话，政府没有义务、也不应通过剥夺一部分公民的财产来满足企业赚钱的需要，更不应该与民争利。

在确定“惟公益性用地才纳入征地范围”的立法原则后，政府对公益性用地征收的补偿也仍应按照市场价值予以充分补偿。不论何种目的，公民没有义务因政府征地而蒙受损失。补偿体现市场价值也是世界各国公认的准则。这里不妨考虑借鉴北京市的做法，（1）由省、自治区、直辖市政府制定辖区内各市、县征地补偿最低标准；该标准应体现同地同价原则，结合当地土地资源条件、产值、区位、供求关系和社会、经济发展水平等综合因素确定；（2）引入征地单位与村集体、农民的谈判机制；（3）设计征地程序与补偿的协调和裁决机制，但裁决职能不应归于作为征地主体的市、县政府。<sup>11</sup>

## 4.2 集体建设用地使用制度改革

十七届三中全会《决定》指出，要逐步扩大集体建设用地流转范围。但在目前农村建设用地流转的范围问题上，从目前《土地管理法》修订草案来看，立法者的倾向是从空间（即土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外）上或用途上来控制。如本文第三部分所述，这个规定实际上把绝大部分有较高市场价值的农村建设用地排除在流转之外，包括继续禁止集体建设用地用于商品住宅开发（“小产权房”开发）。其主要理由是担心建设用地总量失控、耕地保护压力增大以及土地收益流失。但前文的讨论也表明，这些政策的

---

<sup>11</sup> 与此相关的一个问题，是最近一段时间炒得火热的城市房屋拆迁问题。目前我国城市房屋拆迁管理的主管部门是各级建设部门，《城市房屋拆迁条例》刻意回避了土地征收的字眼，而采用房屋拆迁。这是行政体制改革的遗留问题。事实上，房屋拆迁的核心和目的在于征收土地，只不过我国实行城市土地国有制，所以房屋拆迁行为征收的不是土地所有权，而是土地使用权，但其本质依然是对个人或单位财产的征收。由是，我国土地征收就出现了两个主管机关，国土资源部门管理农村集体土地征收，建设部门管理城市国有土地征收；相关土地征收行为也有两部法律法规，即农村集体土地征收由《土地管理法》规范；城市国有土地征收由《城市房屋拆迁管理条例》规范。但农村集体土地和城市国有土地在空间和权属上都不是一成不变的，在城郊结合部和城市内部，土地产权关系又很复杂，由两个部门和两部法律法规来分别管理和规范土地征收行为显然不合理。因此，废止《城市房屋拆迁管理条例》统一由国土资源管理部门管理土地征收，并将城市土地征收相关法律法规纳入《土地管理法》可能是一个好的解决方案。与此对应，在房屋拆迁管理方面的法律规范也不应将城市和农村区隔开来。目前《土地管理法》没有明确规范农村房屋拆迁方面，但从各地的实践来看，农村房屋拆迁补偿明显低于城市房屋补偿水平。也就是说，同一地段的两栋房屋因土地所有权不同，拆迁补偿的水平也往往差异很大。因此而造成的上访和集体性事件屡见不鲜，成都唐福珍自焚事件涉及到的就是农村房屋。解决这个问题的办法，是将土地征收过程中涉及到的房屋拆迁问题统一通过立法加以规范。如果城市土地征收管理权限依然划归建设部门，《土地管理法》也不将城市土地征收问题纳入进来，那么我们至少建议《城市房屋拆迁管理条例》改为《房屋拆迁管理条例》，将农村房屋拆迁问题纳入修改后的《房屋拆迁管理条例》。

实施效果并不理想，不仅“小产权房”屡禁不止，而且政府也丧失了本来可以从“小产权房”合法化后可获得的税收收入。

我们认为，允许集体建设用地进行商品住宅开发，不管是不改变集体土地所有权性质的方式，还是允许在村集体和农民与用地者补偿谈判好后再转为国有土地的方式，都有助于保护集体建设用地权利人利益，减少社会矛盾，提高土地利用效率。对面广量大、悬而未决的“小产权房”问题，与其禁止，不如趁《土地管理法》修订的机会加以规范和疏导。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，应当赋予集体建设用地与国有建设用地平等的权利。工业或商住用地应该直接与用地涉及的村集体和农民进行土地交易，使得土地用途转换和相应土地升值潜力较大的村集体及其村民能够保有土地用途转换过程中农地价值和增值部分的主要收益。

允许农村集体土地直接进入城市土地的一级市场的意义其实远远超过给予失地农民合理补偿本身。惟有如此，才能够缓解目前地方政府垄断供地而导致的商品房用地价和相应房价过高的问题，也惟有如此，才能够遏制地方政府低价征地、然后血本出让给制造业用地者来大搞开发区的现象，也才能遏制制造业产能过剩带来的一系列宏观经济失衡、生态环境恶化，也才能缓解因目前征地权被滥用所带来的严重社会矛盾。如果能够推动这些改革实现，并配合相应的规划措施，恰恰有助于改善、而不是恶化政府担心的（放开集体建设用地流转后）的耕地保护不力以及城市建设用地过度扩张的问题。而配合下一个小节要讨论的税制改革，政府土地收益流失问题也将不成为问题。

这里特别需要进一步讨论的问题，是如何改造我国城市中广泛存在的“城中村”、“城郊村”。目前很多城市进行的所谓“改造”，无非是对这些地段进行房屋拆迁后再将土地转为国有，然后出让土地牟利。这些措施不仅会因损害被拆迁农户利益而造成政府和被拆迁农民之间的直接对抗和社会冲突，而且也使很多居住在城中村或城郊村的外来流动人口居无定所。从保护失地农民和流动人口这两个中国社会中已经非常弱势之群体的利益角度看，我们不认为如此性质的拆迁是一种可持续的城市改造模式。但在城市改造中找到有效的替代解决方案，也不是非常容易的事情。一种可能的改进，是借鉴美国、日本、台湾等国家和地区进行的土地“增值溢价捕获”（Land Value Capture）、“区段征收”<sup>12</sup>、“市地重划”<sup>13</sup>等成功经验，结合各地市情，以确权为前提推进土地制度创新，为各地城中村改造乃至都市更新提供有力的政策工具。改革的目标，应该是在有效改造基础设施，提升公共服务的基础上，继续发挥“城中村”地段为流动人口提供经济适用住房的保障性作用，最终建立政府、原土地权利人，外来人口、乃至地产开发和工业用地者多方的利益均衡。我国台湾省的“区段征收”和“市地重划”经验表明，这些措施可以成功地解决了政府公共建设用地取得和征收补偿难题，土地权利人亦可获得原地补偿，享有公共设施完善、生活质量提升、土地增值等多重开发利益，公私各蒙其利。

---

<sup>12</sup> “区段征收”是指政府征收一定区域内的土地并重新规划整理后，除政府留下一部分土地用作基础设施建设，一部分公开拍卖以偿还开发费用，其余建设用地（往往大幅提高了容积率）大部返还原土地权利人。

<sup>13</sup> “市地重划”是根据城市发展趋势，而将城市规划区域内、或城乡结合部及边缘地区，杂乱不规则的地块和畸零细碎、不合经济使用的地块，在一定范围内，依据法令加以重新整理，交换分合，并配合公共设施，改善道路、公园、广场、河川等，使各幅土地成为大小适宜，形式方正，具备一定规格的地块，然后分配予原土地权利人，由此促使城市土地为更经济合理的利用，进而形成井然有序的都市。

我国的城中村改造，完全可以借鉴这些成功经验。并在此基础上进行创新。为解决外来流动人口的居住问题，中国城市的城中村改造过程中，城市政府完全可以借鉴“区段征收”和“市地重划”的成功经验，不仅可以用较低成本获取公共用地，还可以结余少量可供拍卖的商、住用地。与此同时，通过城市规划手段，可以放宽建设容积率，原业主减少的土地面积可以通过房屋建筑面积的增加以及基础设施的改善获得补偿。一个旧城改造项目实施后，房屋建筑面积总体上可以得到增加，从而政府通过增加市场供给来抑制房价或房租的大幅上升。这样，就可能在规划限制的基础上，通过市场机制、而不是政府提供的方式来有效解决部分流动人口的居住问题。总体来看，由于城中村基础设施的改进可以大大提高被改造地段的土地价值，这个新增的附加值部分就可以在地方政府、城中村原有权利人之间合理分配，从而形成一个经济学上的“帕累托改进”：一方面，地方政府完全可以不用投入更多资源就可以支付被改造地段的基础设施提升和城市面貌改善（因为政府在区段征收中，已经预留一部分土地用作基础设施建设，还有一部分可以公开拍卖以偿还开发费用），而城中村原有土地权利人即使放弃了其部分土地用于基础设施改进和政府拍卖），其剩余土地的价值也高于未改造前的全部土地价值。最后，由于城中村改造通过提高容积率增加了房屋供给，起到了抑制房价和房租的作用，这就充分保障甚至改善了外来流动人口的居住权利。

### 4.3 配套财税体制改革

如果按照前面两个小节的方式限制征地和拓宽农村集体建设用地流转，那么对改革所涉及村集体和农民带来的土地收益势必非常庞大。这部分收益完全归集体所有，既不合理，地方政府也必然会缺乏足够激励去实施这样的改革。因此，需要建立一个合理的集体建设用地流转收益分配机制，使得政府、村集体以及农民的权益分配达到平衡。

事实上，各地在集体建设用地流转收益分配上已经做出了很多有益的尝试。比如在浙江省湖州市规定村集体经济组织所有的土地流转收益，由乡（镇）与村两级分成，其中乡（镇）为 10%，村为 90%。当然，政府通过非税手段参与集体建设用地流转收益分配的方式并不是最佳的，我们建议通过税收的途径来加以规范。为此，建议开展如下配套改革：

首先是修订《土地增值税暂行条例》，将适用范围扩展到集体土地。设计合理的税率，扩大政府在农村土地使用权的出让、转让和租赁收益上的税源。纳税对象既包括严格限定征地范围后非公益性项目用地集体非建设用地的出让、租赁收入，也包括集体建设用地流转收益（含宅基地）。

其次，要在试点的基础上，全面开征物业税。物业税的改革研究工作从 2003 年起已正式启动，税务总局与财政部先后批准了北京、江苏、深圳等六个省市作为试点先行单位，进行房地产模拟评税试点。2007 年税务总局与财政部又增加了河南、安徽、福建和大连四个地区部分区域作为房地产模拟评税扩大试点范围。目前这十个城市处于模拟空转阶段，但已有多个城市向国家税务总局和财政部递交了物业税“空转实”的申请方案。如果能够试点基础上，全面开征物业税，这将是地方政府稳定而持久的税源。

如果能够在土地增值税和物业税这两个税种上进行配套改革，土地增值税和物业税收入完全可以弥补政府在土地出让金上的一部分损失，更重要的是，物业税和土地增值税是稳定的可持续的政府税收收入，完全有别于“寅吃卯粮”不可持续的土地出让金，从而有

效抑制地方政府通过征地和低地价策略招商引资的冲动，切实做到保护农民利益，提高土地利用效率，降低耕保压力，实现城乡统筹和经济社会可持续发展。

## 4.4 建立土地发展权区内转移和跨区交易的市场机制

回顾前文讨论的各地在土地发展权区域内转移的几种改革模式，包括天津“宅基地换房”、成都的“三个集中”与嘉兴的“两分两换”模式，特别是宅基地拆迁和农民集中居住，其操作过程本质上都是一种行政区域内地方政府主导的土地发展权转移，即地方政府为获得建设用地指标通过对土地规划确定的城市建设范围外纯农区宅基地复垦来获得建设用地指标，并将这些用地指标转移到城市近郊，用于那里的工业开发区建设和城市扩张。显然，地方政府由此可在城市近郊出让土地并获得土地出让金，其中也包含了这些被转移之土地指标的市场价值。虽然地方政府为获得这些指标而进行宅基地复垦和农民集中居住小区建设也付出了一些成本，但由于整个操作都是行政主导，无论是作为农村集体土地（和宅基地）所有者的村集体，还是土地实际使用者的农民，都基本没有讨价还价的能力，只能被动接受地方政府进行的宅基地复垦、拆迁。<sup>14</sup> 因此，如何在土地发展权转移过程中进一步推广市场化模式，保护农民的土地发展权，是未来改革必须要处理的问题。只有解决这个问题，才可以有效避免各类新农村建设和城乡统筹改革中的强制性宅基地拆迁与集中居住现象。也正是从这个意义上说，虽然不能对各地目前进行的农民居住集中改革一棍子打死，但在评价这些改革行动仍需倍加谨慎，尤其要防止这些试点改革在被推广的过程中变样走形，成为一场以新农村建设、城乡统筹为名进行的“宅基地拆迁运动”。

除了区域内土地发展权转移的改革需要进一步探索和完善之外，一个已经具有比较成熟经验，而且值得推广的改革是跨区的土地发展权交易。如前文所述，目前我国的建设用地管理体制是集权式的、并以建设占用耕地“规划指标”、“补充耕地量”和“基本农田保护任务”为三个基本要素。但在实践中，由于无法充分考虑不同区域的土地资源禀赋和经济发展水平差异，所实施的一刀切的层层向下分解各种建设用地指标的管理模式必然在跨区分配方案中降低土地利用效率。解决这个问题的根本办法，是全面总结土地发展权交易“浙江模式”并在全国范围内进行推广。

自1990年代末期开始，为打破上述僵局，在广泛调研的基础上，浙江省国土厅创造性地引入了土地发展权跨区交易的市场机制，建立了以“折抵指标有偿调剂”、“基本农田易地代保”、“易地补充耕地”为三个主要内容的“跨区域土地发展权交易”政策体系。从而最终形成了一套我们称之为土地发展权交易“浙江模式”的环环相扣的系统性政策体系（汪晖，陶然 2009a）。这种“三合一”的整套市场机制，全面实现了土地发展权三个互补性要素的全方位跨区域市场化交易。通过建立“折抵指标（复垦指标）有偿调剂”、“基本农田易地有偿代保”、和“耕地易地有偿补充”这三个配套制度体系，把这个整体“权利束”的三个要素分立地实现了跨市、县的交易市场化和省内的优化配置，从而在保证跨区发展权初始分配平等化的基础上，通过市场化机制降低了计划用地管理体制下无法识别土地边际产出区域差异的信息成本，在市场化方式进行建设用地发展权跨区域再配置的同时实现了对传统计划用地管理模式系统性突破。从发达地区角度看，不仅可通过市场化方式缓解这些地区的用地指标紧张，也可通过城市化来吸纳更多农村与欠发达地区人

<sup>14</sup> 与在西方发达国家，尤其是美国进行的“土地发展权转移”实践不同，那里的转移基本是在一个区域内或相邻行政区域之间进行的。当土地发展权被从发送区的地块上分离并转移到权利接受区的另一地块上，发送区地块所有者可通过市场机制从接受区获得市场化补偿。

口入城就业和定居，降低欠发达地区人口对当地耕地压力和这些地区发展本地非农产业占用耕地的压力。而对那些有更多耕地资源禀赋的欠发达地区，则可通过土地发展权交易获得宝贵的耕地保护乃至农业发展资金。这不仅促进了区域之间财力的转移和区际财力平等，也有助于欠发达地区农业比较优势的充分发挥。

在新一轮土地规划过程中，如果上述土地发展权转移和交易的改革措施能够在总结既有经验和教训的基础上在全国范围内推广，将不仅有助于全国耕地资源保护目标的实现，有助于我国正在进行的主体功能区规划目标的实现，而且也将有助于提高我国土地利用、人口、劳动力跨区配置的效率，从而同时提升我国整体经济发展的效率和平等。

## 4.5 与土地制度改革配套的户籍制度改革

最后，要切实扭转中国的城市化过程中“空间城市化”突进，而“人口城市化”滞后的问题，还需配合户籍改革，通过后者使大量农村迁移劳动力可以在城市中定居下来。实际上，对于中国的可持续增长与和谐社会的建立而言，户籍制度改革和土地制度改革两者不仅都有其自身的重大价值，两者配合还可以相得益彰。比如，通过允许城郊的农村集体建设用地入市，就可以降低城市的地价和房价，有助于解决包括外来流动人口中较高收入群体人口在内所有人口购买产权房的问题，实际上也就有助于流动人口在城市的定居，而在城中村改造中通过“区段征收”和“市地重划”，并创造性地通过规划限制来将这些地段改造成具有良好生活环境的出租房集中区，将有助于为外来流动人口较低收入群体的住房问题，从而在政府不用投入资源建设廉租房的情况下，通过市场机制创造性地解决这些低收入群体的住房问题。这样，通过城郊土地制度的创新就可以有效地解决流动人口在城市的住房问题，带来户籍制度改革的重大突破。反过来看，当户籍制度改革使得越来越多的农村流动人口到城市定居后，也有助于解决人口迁出地区的农村土地问题。当户籍制度改革逐步把现有的“离土不弃土”的农民永久性地迁出农村后，就可以真正有效缓解人口变动对农村内部农地调整带来的压力。因为当农村外出迁移人口可以放弃其承包的农地时，农村就有“余地”用于应对村庄内部人口变动，并实现农地承包权的稳定。同理，户籍制度改革也有助于农村宅基地的闲置和占用耕地问题的解决。当户籍制度改革使得农村流动人口在城市定居后，如果同时改革宅基地的免费分配制度，而代之以农村宅基地市场化配置，一些外迁到城市定居的农民就愿意出售自己的宅基地给农村新增家庭。总之，农村土地制度的改革，不能，也不必局限于农村和农地本身，必须要与减少农村人口的户籍制度配套进行。只有通过户籍制度改革实现了农村人口的长期、完全迁移，才可以将这些人口在农村持有的土地释放出来，不仅减少农地调整的需要，也减少农村大量宅基地闲置与新建宅基地大量占用宝贵耕地资源同时并存的不利局面。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 比如，可以考虑在户籍制度改革过程中通过设定一定的“城市户口”获得条件（例如在本城市工作超过2-3年，过去一段时间内月收入达到一定水平），让那些符合条件的农户在放弃农村承包地的条件下转换为城市户口，并获得其对应的“城市福利包”（主要包括廉租房、子女在城市公立学校平等就学权利和城市最低生活保障）（陶然，徐志刚。2005）。当然，宅基地由于农民投入较多，可以直接市场化，即那些已经到城市定居、并获得城市户口的乡村流动人口，可以保留，或者直接出售其宅基地，而不像承包地那样作为得到城市户口必须放弃的财产。

## 参考文献

1. 北京大学国家发展研究院综合课题组 2009 《还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究》，北京大学出版社 2009 年 12 月出版
2. 曹广忠、袁飞、陶然，2007，《土地财政，产业结构演变与税收超常规增——中国“税收增长之谜”的一个分析视角》，《中国工业经济》，（12）：13-21
3. 黄季焜，陶然，徐志刚，刘明兴，《制度变迁和可持续发展：30 年中国农业与农村》（中国改革 30 年研究丛书）格致出版社，2008，上海人民出版社
4. 黄小虎(2007):《当前土地问题的深层次原因》，《经济瞭望》第 2 期。
5. 林毅夫、蔡昉、李周，1999 年《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海人民出版社
6. 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖，“2009 地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式反思”，《经济研究》2009 第七期 21-34
7. 陶然，徐志刚，“城市化、农地制度与社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择”，《经济研究》，2005 (12): 45- 56
8. 陶然，汪晖，2008 “以系统性改革渐进式实现城乡一体化”《领导者》，2008 年 12 总第 25 期，第 60-70 页
9. 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖，“2009a 地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式反思”，《经济研究》，2009 第七期，21-34
10. 陶然、童菊儿、黄璐、汪晖，2009b “二轮承包后的中国农村土地行政性调整研究——典型事实、农民反应与政策含义”《中国农村经济》2009 年第 10 期
11. 天则经济研究所“中国土地问题课题组”，《城市化背景下土地产权的 implementation 和保护》，2007；
12. 汪晖、陶然，2009a，“论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义”，《管理世界》，2009 年 9 月
13. 汪晖，陶然，2009b，“如何实现征地制度改革的系统性突破——兼论对《土地管理法》修改草案的建议”，《领导者》，2009 年第 29 期
14. 王兰兰、汪晖，2009，《走出“小产权房”困境：现状、成因、政策建议及配套改革》，北大-林肯城市发展与土地政策研究中心工作论文
15. 于建嵘，2006，“转型期中国的社会冲突和秩序重建”三农中国 <http://www.snzg.cn>
16. 薛志伟，“警惕浪费土地的四现象”，《经济日报》，2006 年 6 月 28 日
17. 张五常，2009，《中国的经济制度》简体中文版，中信出版社。