

DRC

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

土地制度改革 与转变发展方式

REFORM OF LAND SYSTEM
AND TRANSITION OF DEVELOPMENT PATTERN

刘守英 周飞舟 邵挺 著

以地生财——土地是地方政府收入的重要来源
以地融资——土地是地方融资平台的最佳抵押品
共同构成了中国独特的“以地谋发展”的增长方式
但是，为什么这种传统发展方式难以维持下去
土地制度改革要在转变发展方式中扮演何种角色
哪些才是推进土地制度改革战略思想和政策步骤
本书将给予详细解读



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2012

土地制度改革 与转变发展方式

REFORM OF LAND SYSTEM
AND TRANSITION OF DEVELOPMENT PATTERN

刘守英 周飞舟 邵挺 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

土地制度改革与转变发展方式/刘守英, 周飞舟, 邵挺著. —北京:
中国发展出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 80234 - 843 - 1

I. 土… II. ①刘… ②周… ③邵… III. ①土地制度—经济体制
改革—研究—中国 ②中国经济—经济增长—研究 IV. ①F321. 1
②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212812 号

书 名: 土地制度改革与转变发展方式

著作责任者: 刘守英 周飞舟 邵 挺

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 843 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 174 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

咨询电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2012
国务院发展研究中心研究丛书
编委会

主 编：李 伟

副主编：刘 鹤 刘世锦 侯云春
卢中原 韩 俊 张军扩

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳
冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国
刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟
李善同 余 斌 迟福林 张小济
张军扩 张承惠 陈小洪 侯云春
侯永志 赵昌文 高世楫 夏 斌
郭励弘 程国强 徐小青 隆国强
韩 俊 程秀生 葛延风

总 序

在保持经济平稳运行中谋求 转变发展方式的新进展

当前，中国经济正处于一个关键的历史时期。从国内来看，我们面临如何实现经济发展方式转变、成功跨越中等收入阶段、确保中国现代化进程持续向前推进的重大任务。从世界范围来看，全球经济进入大调整大变革阶段。金融危机持续发酵，发达经济体经济复苏一波三折；新一轮产业革命、技术革命迅猛推进，战略性新兴产业发展方兴未艾。这不仅对我国当前经济的平稳健康发展产生重大影响，也对我们创新比较优势、提高产业国际竞争力提出了严峻挑战。在这个紧要关口，确保我国经济社会平稳健康发展，加快实现经济发展方式的转变，显得尤为重要，也更加紧迫。

根据国内外复杂多变的严峻形势，中央提出把“稳中求进”作为2012年工作总基调，强调要在保持经济发展和社会大局稳定的前提下，取得转变经济发展方式新进展。从前三个季度经济运行的实际情况来看，中央这一决策是完全正确的。

我们不仅保持了宏观经济的基本稳定，在结构调整方面也取得了一些积极的进展，当然，这些成效还只是初步的。

展望今后一个时期，国际金融危机深层影响可能还会进一步显现，世界经济复苏的不确定不稳定性将更加显著，国际市场持续低迷，对我国出口的不利影响可能会长期存在。与此同时，国内刺激消费、扩大内需一时难以取得明显成效，经济发展中不平衡、不协调、不可持续的内在矛盾和问题也将更加凸显，经济增长依然会面临较大的下行压力。

在这种情况下，通过宏观政策的适时调整，保持经济平稳运行仍是今后一个时期我们面临的一项重大课题。当然，必须清醒地看到，要保持经济长期平稳健康发展，还必须在转变经济发展方式上取得新进展。特别值得注意的是，要着力处理好稳增长和调结构、转方式的关系。一方面，要在稳定经济增长的同时努力为调结构创造必要的、宽松的条件，尽可能多地采取那些既有利于扩大需求，又有利于优化结构、改善供给的政策，确保经济增速处在与增长阶段转换相适应的合理区间，防止过度的需求扩张对结构调整可能带来的不利影响，防范和化解经济下行中可能出现的各种风险。另一方面，要积极推动体制改革和制度创新，破除资源优化配置障碍，激发市场活力，为经济长期平稳健康发展奠定基础。

在保持经济平稳运行中实现转变经济发展方式新进展，有许多理论和政策问题需要作深入系统的研究。国务院发展研究中心作为国务院直属的政策研究和咨询机构，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足国情，跟踪世情，发挥优势，积极推进建设“一流智库”，努力为中央决策提供高水平、高质量

的政策建议和咨询服务。近年来，经过中心研究人员的不断努力，形成了一批水平较高、政策价值和社会影响力较大的研究报告。这些研究报告注重把握经济发展大局，关注前沿学术动态，既有涉及我国中长期经济发展的战略思考，也有涉及特定具体领域的专题研究，包括经济体制改革、产业结构调整、对外贸易、城镇化、社会管理、房地产调控、“三农”问题、财政金融风险等。

“国务院发展研究中心研究丛书”出版至今，已是第三个年头，受到了社会各界的广泛关注，尤其是体现全局性、战略性、长期性、前瞻性的研究成果，更是对有关部门、地方政府、相关企业、研究机构和社会各界产生了较大影响。例如，《“十二五”发展十二题》成为地方政府制订发展规划的重要依据。《中国城镇化：前景、战略与政策》《中国产业振兴与转型升级》《农民工市民化：制度创新与顶层政策设计》等著作，也成为有关部门和地方政府决策的重要参考，产生了良好的社会效益。这些研究成果的出版，对国务院发展研究中心打造一流智库，集束传播优秀学术成果，产生了积极的推动作用。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共12本，包括《大变局——中国和平发展的国际经贸环境与总体战略》《民生为本——中国基本公共服务改善路径》等，这些著作主要是2011年国务院发展研究中心完成的重大课题研究报告，也有部分优秀招标课题研究报告，体现了国务院发展研究中心为党中央、国务院决策服务，开展政策咨询研究的最新成果。

我们真诚地希望各级领导同志和广大读者对这套“国务院发展研究中心研究丛书”提出宝贵意见和建议，使之真正成为

社会各界了解中国改革开放、经济发展的“权威窗口”！也希望社会各界积极支持我们的政策咨询研究工作，共同为推动我国经济发展方式的实质性转变，保持我国经济长期平稳健康发展献计献策，作出新的贡献！

国务院发展研究中心主任 **李伟**

2012年9月

前 言

过去 30 多年，中国经济年均增速达 10%，目前已是全球第二大经济体。城镇化率快速提高，2011 年已超过 50%，2030 年有望基本实现城镇化。这与中国独特的土地制度安排密不可分。城乡分割的土地二元体制，低廉的征地成本和地价水平，形成了工业化、城镇化的低成本推进模式。

理论界和政策界将中国过去的增长概括为“传统增长模式”，在这一模式中，土地扮演着经济增长“启动器”和“发动机”的双重角色。“以地生财”和“以地融资”共同构成了独特的“以地谋发展”模式。第一，“以地生财”。随着土地利用的市场化程度不断提高，“招拍挂”制度让资本化价值充分体现，土地出让金从 2001 年的 1295.89 亿元增加到 2011 年的 31500 亿元，年均增幅达 37.6%。“以地生财”已成为地方政府为增长而竞争的重要手段。第二，“以地融资”。土地凭借天然的资产属性，成为各类地方融资平台的最佳抵押品。2011 年，土地抵押面积 450 万亩，抵押贷款金额达 4.8 万亿元。这套机制不仅给基础设施投资提供了重要的融资渠道，还通过货币供给乘数变动，对国家宏观调控产生重大影响。

总的看，“以地谋发展”模式适应了中国经济在追赶式阶段快速增长的需求，但也给未来可持续发展带来艰巨挑战。失地农民没有充分享受到城市化带来的土地升值收益，是城乡收入差距迟迟不能缩小的重要原因。征地规模过大、土地利用不集约，是粗放式、要素投入型传统增长方式难以转变的重要原因。必须深化土地制度和管理体制改革，改变“以地谋发展”模式，推动经济发展方式转变。

本书的内容安排如下：第一章阐释土地在传统增长方式中的作用。第二章是对中国经济增长现有理论的综述。第三章讲述了中国土地制度演变的历程和基本特征。第四章到第七章，分别从“以地生财”、“以地融资”等视角对土地制度的增长效应进行了具体分解和阐述。第八章和第九章分别从宏观经济波动和社会经济风险的角度，对“以地谋发展”的增长模式做出客观评价。最后一章是政策建议，就如何通过土地制度改革来转变经济发展方式，提出战略和体制层面的改革思路。

本书是在2011年国务院发展研究中心招标课题的基础上形成的，事实上是我们对中国土地问题关注的延续。书中的观点是在大量的实地调查中逐步形成的。为此，我们要特别感谢蒋省三同志过去一直孜孜以求的投入；感谢调研时所到之处地方官员和访谈者的真知灼见；感谢国土部有关领导和众多朋友们的鼓励和大力支持。正是有如此多的支持和激励，我们才得以对困扰当今中国的土地问题进行长期研究。当然，由于能力有限，我们迄今对问题的认识高度和深度，跟所有关注者和支持者的期望相比，还存在巨大差距。这既令我们感到十分不安，也激励我们不断进取。

作者

2012年8月

目 录

第一章 土地是中国传统增长方式的“发动机”	1
一、“以地谋发展”模式的形成	1
二、支撑“以地谋发展”的制度支柱	3
三、制度绩效与经济后果	8
第二章 中国经济增长模式——对已有理论的评述	11
一、关于中国增长模式的理论回顾和评价	12
二、土地制度与经济增长关系评述	25
第三章 中国土地制度的基本特征——一个政策演进框架 ...	36
一、土地制度变革对中国经济增长的贡献	36
二、改革以来中国二元土地制度的形成与强化	38
三、简评与结论	47
第四章 财政体制与地方政府行为	50
一、改革后财政制度的演变	51

二、 土地财政的形成	72
三、 城市化与土地财政	90
四、 结语	96
第五章 土地制度与中国经济增长——一个分析框架	100
一、 一个竞争性均衡的增长模型	100
二、 二元土地制度对经济增长的影响	106
三、 模型求解和结论	108
四、 土地要素对经济增长的贡献率分析	114
五、 对结论的进一步评论	127
第六章 工业化、城市化与土地非农化	128
一、 改革开放以来工业化、城市化的基本特征	128
二、 高速工业化、城市化下的用地扩张	131
三、 90年代末以来的土地城市化	136
第七章 土地资本化与土地财政	145
一、 土地出让收入增长的特点与原因	145
二、 土地出让的成本、收益与支出	152
三、 土地出让收支管理政策	156
四、 存在的主要问题	158
五、 完善土地出让收入制度的政策建议	162
第八章 土地制度与经济波动	167
一、 土地制度安排与宏观经济波动	167

二、 地方政府主导的“以地谋发展”	172
三、 土地宏观调控的机制、特点及评价	174
四、 挑战与对策	179
第九章 “以地谋发展”的社会经济后果	181
一、 征地推动的城市化	181
二、“以地谋发展”的经济风险	183
三、“以地谋发展”模式的社会风险	186
第十章 政策建议	196
一、 土地问题关系未来发展	196
二、 指导思想	197
三、 战略转变	199
四、 重大体制改革	205
参考文献	213

土地是中国传统 增长方式的“发动机”



改革开放 30 多年来，我国经济保持了强劲的高增长。经济增长率和工业增长率保持在两位数以上，城市化率已超过 50%。我国成为世界第二大经济体，世界第一大出口国。对于这一“经济奇迹”的创造，理论界有各种解释。在我们看来，与其他经济体高速工业化、城市化阶段的特征相比，土地在我国 20 世纪 90 年代中期开始的这一轮经济发展中扮演的角色非常独特、举足轻重。我国这一时期实行的独特的土地制度，是实现这一经济高增成长的秘密之一。

一、“以地谋发展”模式的形成

从宏观现象来看，我国经济的高增长，一是依靠高投资和高出口，二是依托政府主导下的地区竞争。

第一个特征具有发展阶段的普遍性。成功实现经济起飞的国家，一般要经历要素驱动、投资驱动、创新驱动和财富驱动四个阶段。在前两个阶段，一般以增加投入和扩大规模为主，我国改革开放后的第

一个30年，基本处于前两个阶段。经济的高增长主要依靠高投资和高出口拉动，只能以资源的高消耗来支撑。在要素投入中，由于有巨量农村剩余劳动力作为蓄水池，劳动力的低成本供应是一大优势；土地作为另一个重要的投入要素，尽管是稀缺的，但为了服务于投入为主的经济增长方式，不得不采取宽供应。

第二个特征在东亚经济体、尤其在我国表现得最为显著。在地方政府主导的地区之间的经济竞争中，由于土地是地方政府可以支配的最有价值的资源，以地招商引资便成为主要手段。

从结构特征来看，我国经济的高增长，主要依靠两大引擎——高速的工业化和快速的城市化拉动。

90年代中期以后，我国对外开放程度加深，开始实施出口导向型的工业化战略。为了吸引外资，使廉价劳动力转化为现实优势，我国利用独特的土地制度安排（即地方政府强制低价征用农民土地、独家给用地者出让土地），通过创办园区，提供优良的政策环境，低价供应土地，避开了土地稀缺性可能导致的土地高价和土地价格不断上涨，使我国在短短的十多年时间，成为世界制造工厂，成为全球分工体系的重要组成部分。

进入21世纪以后，我国城市化进程大大加快。面对城市建设的巨额资本需求，我国不失时机地深化土地使用制度改革，对经营性用地实行“招拍挂”制度，加快实现土地从资源、资产到资本形态的转换，将土地的功能从传统的生产和生活功能，拓展到资本功能，带来巨大的乘数效应。所释放的土地红利，为经济建设提供了巨额土地增值收益，促进了城镇化的快速发展。

从20世纪90年代中期开始的这一轮战略机遇期中，土地在我国经济高速增长中扮演了举足轻重的角色。土地的宽供应和高耗费

保证了高投资；压低地价的低成本供地保障了高出口；以土地的招商引资推进了高速工业化；土地出让收入和土地抵押融资助推了快速城镇化。由此也形成独特的“以地谋发展”模式。在快速工业化、城市化的特殊阶段，我国利用政府低价征用农民土地、独家出让土地的独特土地制度，通过土地使用制度改革，实现土地从资源向资产、资本的转化，获得工业化和城市化进程中产生的巨额增值收益，以此作为快速推进工业化、城市化的资本，为30多年的经济高速增长做出了巨大贡献。

二、支撑“以地谋发展”的制度支柱

我国之所以能在一个土地资源极其稀缺的禀赋条件下，支撑起资本不足阶段高速的工业化和城市化，关键在于我们建立起了一套独特的土地产权制度和管理制度。我们将这套独特的土地制度的特征概括为：权利二元、政府垄断、非市场配置和管经合一。

权利二元表现为：农村土地属于农民集体所有，农民集体拥有农地农用时的土地使用权、收益权和转让权；在农地转为非农用时，农民的土地权利在获得原用途的倍数补偿后即告丧失。城市土地属于国有，地方政府享有建设用地的处置权、出让权和收益权。

政府垄断表现为：地方政府成为农地转为建设用地的唯一合法管道，它一手从农民手中征地，另一手将转到自己名下的建设用地独家出让。

非市场配置主要表现为：耕地占用实行审批制度，地方建设用地实行指标控制，建设用地的划拨和协议出让仍占相当比重，政府深深

介入和控制经营性用地的出让和定价。

管经合一是指地方政府既是土地的管理者，又是土地的经营者的。

土地制度的四个特征中，强制、低价的征地制度和政府垄断下的国有土地有偿使用制度是这套制度的核心。

（一）强制、低价的征地制度

按照《土地管理法》的规定，我国现行的征地制度包括以下几个要点：

第一，国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

第二，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，包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第三，征收的农用地，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费，土地补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的6~10倍，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的30倍。在这一制度规定下，征地成为农地非农化的唯一管道，国有土地成为非农建设的唯一合法用地。随着工业化、城镇化进程，农民在得到按土地原用途的倍数补偿后，失去土地所有权和丧失土地发展权。

由于地方政府被赋予强制、低价征地权，20世纪90年代中期开始的经济发展靠征地推动也就不难理解。1996~2010年，全国建设用地面积从43771万亩增加到51181万亩，增加了7410万亩，增幅为16.9%，年均增加529.3万亩。尤其是2006年以来，我国建设用地规