
LAND ISSUE

in the Transitional China

直面中国土地问题

刘守英·著



中国发展出版社

LAND ISSUE
in the Transitional China
直面中国
土地问题

刘守英◎著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

直面中国土地问题/刘守英著. —北京: 中国发展出版社,
2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0160 - 6

I. ①直… II. ①刘… III. ①土地问题—研究—中国
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 088676 号

书 名: 直面中国土地问题

著作责任者: 刘守英

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 - 5177 - 0160 - 6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 23

字 数: 338 千字

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfzchs.tmall.com//>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.develpress.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

中国土地制度改革的逻辑与出路

中国的土地制度改革一直是一个热门话题，同时又是争议很大、难以达成共识的议题。中共十八届三中全会《决定》出台后，社会各界对其中关于土地制度改革的内容总体反应不错，但也有一些不同的声音，这很正常。面对争议，中央确定了土地制度改革的原则，由中央定方案，地方试点，然后统一部署，法律先行等等。在我看来，在社会共识尚未完全达成的情况下，通过试点形成政策和制度，通过法律修改解决改革合法性，是适合这一领域的正确改革路径。

从研究角度讲，对于这一问题有很多争论的声音，有这么大的分歧，是好事，更能激发我们进行更理性、全面的思考和更客观的分析。我最近一直在思考的一个问题是，对土地问题的求解，需要认真清理一下十一届三中全会以来的土改策略和路径，也就是要反思，中国土地制度的改革逻辑是什么？这套逻辑现在碰到了什么问题，是否还行得通？我的一个看法是，这些年来，改革推

进一直在寻找折中办法，现在可能已经触碰到根本问题。如果不在这根子上面下功夫，不在更深层问题上找到突破口的话，土地制度改革可能很难有大的进展。

选择与变迁的两大约束

中国土地制度改革一直受到两大约束：一个是制度制约，另一个是目标制约。这两个约束决定着整个土地制度的选择与变迁。

一是制度制约。中国土地制度是国家基本性制度，农村土地集体所有制和城市土地国有制是公有制的主要实现形式。从改革决策角度看，土地制度改革、改到哪里去，备选制度安排对公有制到底产生怎样的影响，是最在意的。

制度制约主要表现为三个方面。第一，执政的合法性。因为执政党是以消灭私有制为执政基础的，所以，坚持公有制决定了执政的合法性。农民的土地又是共产党带领农民从地主手上分来的，是取得政权的法宝，土地公有制也是执政合法性的基础。第二，中国特色社会主义。“特色”具体体现为中国共产党领导和坚持公有制。土地公有制是中国“特色”里面最“特”的制度安排。第三，基本经济制度。“基本”体现为公有制主导、多种经济成分并存，土地制度是基本经济制度里面最基本的制度。

有了上面的这几条制度制约，基本上就决定了土地制度改革中，哪些是可选择的，哪些是不可选择的。

二是目标制约。七届二中全会上毛泽东提出要把中国从农业国变成工业国。1949年以后中国共产党一直就在为这个目标而努力。农业国变工业国的核心是实现经济的现代化。无论是在计划经济时期还是在改革时期，不管有多大争议，面临多大困难和挫折，经济现代化一直是执政党达成的一个基本共识和目标。十八届三中全会提出被有些人所称的“第五个现代化”——国家治

理体系和治理能力的现代化，实际上是制度现代化。

要实现农业国向工业国的转变，在苏联范式下，只能是国家工业化和剥夺农民。由此发展模式决定的基本利益格局就是农业为工业服务，农村为城市服务。土地制度安排就是服务于这一目标的主要工具，土地制度变革也不能与这一目标导向相冲突。

因此，中国土地制度选择与变革实际上一直受到两个制约：土地制度是公有制的最主要实现形式；土地利益分配要服务于农业国变工业国的目标。这两大约束也就决定了中国土地制度改革的基本逻辑。

第一，所有制是锁定的。土地制度公有制是被锁定的，其他制度形式是被排斥在外的。公有制的主要表现形式是：城市土地国有制和农村土地集体所有制。这是不可被修改的。改革所能做的是探索土地公有制的实现形式。

第二，土地制度改革的基本主线是在所有权和使用权分离上做文章。土地制度结构的第一层次是所有制，第二层次是权利构成。由于第一层次是锁定的，改革只能在第二个层面寻求突破，即通过“两权分离”，扩大使用权的权能，发挥产权的激励和稳定预期的功能，调动土地使用者的积极性，提高土地利用效率。

第三，土地成为发展的工具。从经济学上来讲，土地是派生性需求，它应该是引致性的，也就是经济发展需要土地扮演什么角色，土地才扮演什么角色。但是，从计划经济到改革时期再到现在，我们是倒过来的。在整个发展中，土地实际上起的是发动机的角色，成为谋发展的工具。为了将中国从农业国转型为工业国，为了实现经济现代化的目标，土地充当发动机的角色跑在最前面，然后来拉动马车往前走。

土地制度改革实际上看三块地：一是分给农民的承包地，二是农民盖房子的宅基地，三是农地转用，即农用地变成非农用地。这三块地在制度变革上基本就是在所有制锁定下，从“两权分离”的逻辑出发来推动整个改革进程，但是权利功能是级级弱化的。

怎么讲？对农地即承包地，现行的逻辑是维持集体所有权，强化农户使用权。也就是强化产权，两权分离以后把产权做强，然后把所有制变成一个法律上的、名义上的所有权。虽然是“两权分离”，但是做强后者。这是农地的改革逻辑。

宅基地不是这样。对宅基地，虽然也是将集体所有权和使用权分离，但宅基地制度演化的结果是强化了前者，模糊了后者。在构建宅基地制度时，集体所有权是越做越强，农户使用权的保障在制度构架里面是缺乏的，农民宅基地的产权功能基本停滞。

农地转用这一块就更差了。农地转用基本上就是剥夺农民集体所有权和使用权。在转用上，它启动了城市国有和农村集体所有的架构，结果是“两权分离”实际上变成了两种所有制的分治，这种分治导致集体所有权和使用权基本上被取消。

农地制度选择与变迁

（一）农地制度变革的努力一直未停息过

农地领域的制度选择与变迁是被关注最多的。80年代农地改革之前制度选择的结果用四句话来概括：一是以农民所有制废除地主私有制。“土改”基本上是用农民的所有制废除地主的私有制，但继续保留着私有制。二是用合作制来取代农民所有制，即初级社。初级社的时候还是私有的，但是用合作制取代了农民的所有制。三是以集体所有制取代合作制。就是到了高级社、人民公社的时候是用集体所有制来取代合作制。四是“三级所有、队为基础”的体制。“三级所有”就是所有权的一级在生产队，但事实上其他几个所有权也在继续发挥作用，不过是以生产队为基础。

对于集体制度下农地制度安排缺陷的研究，已有定论，由于行政权替代产

权功能，对生产者激励低下，努力与报酬不对应，导致生产绩效很差，因而在底层事先发动，地方与中央改革者的支持与互动，推动包产到户改革在全国普遍化，然后以法律形式制度化。

现在很多人批评农村改革在 80 年代中期以后就停滞了。在我看来，批评得不是很恰当。其实问题不是没有改革，改革一直在做，20 世纪 80 年代中期以来一直在努力。关键是在制度选择上做了框定，因此就只能做到这样，即不动所有制，强化使用权。具体是怎么做的呢？

第一，从承包期上着手。从产权来讲，最主要的是农民的预期要稳定，也就是把承包期不断延长，一直延长到农民与土地的关系稳定。从 1984 年明确 15 年承包期，到第二轮承包时延长到 30 年（在此期间又提出“增人不增地、减人不减地”，将贵州湄潭的试验上升成全国的政策和法律），一直到 2008 年提出“长久不变”。这套制度安排就是为了稳定预期。

对“增人不增地，减人不减地”，一直争议很大。这是 1987 年原中央农研室在贵州湄潭进行试点基础上形成的制度安排。当时就面临改革进行不下去了，杜润生老先生提出建立改革试验区。土地制度方面有三个，其中就有贵州湄潭县的“增人不增地，减人不减地”，实际上是对整个集体所有制的根本改革。

集体所有制一个最重要的制度安排就是作为集体经济组织成员，人人有份。既然是人人有份，那增加的人也应该分一份，减少的人就应该拿出来，所以这套以成员权为基础的制度安排的结果是增人就得调地，减人也得调地。导致的结果就是影响农民的行为预期，再就是土地的细碎化。

湄潭试点意味着未来农民跟土地的关系就固定了，增也不再调，减也不再调。从那个时间开始，地在谁手上就不再动了。

到了 2008 年，提出“长久不变”。“长久不变”作为一种制度安排，是将“增人不增地，减人不减地”变成一个基础性的制度安排。“长久不变”是什么意思？用中央文件的原话是：在稳定承包关系基础上实行长久不变。这意味

着人跟土地完全对应上了。

2008年提“长久不变”时，改革的方案有几个，其中一种是从30年再延长一倍，延长到跟国有一样的70年。当时反对的意见是，30年变成70年还是一个有期限的土地制度。另外一种观点是实行“永佃制”。当时也有人反对说这是一个哲学概念，没有永久的东西，所以后来就叫“长久不变”。

“长久不变”的制度安排，实际上意味着从有期限的土地制度变成没有期限的土地制度，也就是现在地在谁手上，以后就由谁长期种。但是，这不意味着这个地就属于谁，否则就等于第一个底线被突破了，只能说这个地的承包经营权就是谁的。

第二，完善产权权能。产权权能就是使用、收益和转让权。实际上农地改革在这方面做了很多努力。比如，首先是改革初取消统购统销，把收益权给农民，完善收益权。2004年以后又取消农业税，农民对土地的收益完全归己。其次是不断强调农户的主体地位，将产权交与家庭、农户。农户是产权的主体，这一点从20世纪80年代以来一直强调，到90年代以后又不断重申，因为很多人觉得农户做主体规模太小，农户没知识、不懂市场。为了保住农户主体地位，甚至将家庭承包经营制度确定为基本经营制度，将“统分结合的家庭承包制度”写入法律。另外，从1984年开始，就允许农户土地流转，自那以后，不断完善土地流转规则，确立“依法、自愿、有偿”原则。

第三，法律化。把《土地承包法》和《物权法》规定的承包经营权作为一个财产权，使原来的发包和承包关系即一种合约关系，变成农民对承包地的物权。

（二）“两权分离”改革逻辑的结果

很显然，按照所有权和使用权分离的逻辑，搞制度设计的人已经煞费苦心了。如果这套改革路径能够走下去，就继续走。现在看来，问题越来越多。“两权分离”改革逻辑的结果是什么？

第一，“集体”时不时就冒出来。改革初期的初衷是，把使用权做实，让产权发挥作用，让农民好好种地，给你集体留着法律所有权，但你别跑出来生事。但是，事实证明，“集体”却时不时出现。因为集体所有制还是作为一级主体存在。我们在基层调研时，发现“集体”没有“安分”过。它冒出来时也没辙，因为在法律上“集体”也是一级。

第二，依附于“集体”所长出来的“东西”说不清，道不明。这是现在农村治理中非常大的一件事。现在“集体”实力强的地方，主要靠先下手为强，“集体强人”自己把农地变成建设用地。华西村、北京周边的村都是这样。现在这些在“集体”上长出的东西，由于先天没有明晰的产权安排，后患无穷。现在“集体”上长出的东西，都离不开两个制度基因：一个是依托于集体的土地，另外一个依托于集体成员权。但是，在“集体”的土地上长出来的算谁的呢？在一个说不清、道不明的母体上长出来的“东西”越大，大家就越去搅和这件事。这就使得在农村的治理问题上不断地出事。比如“乌坎事件”，它不是个例，而是带有制度层面的因素。

第三，集体跟农户之间的发包、承包关系与农民土地财产权赋权的矛盾。农民现在手上的土地是在集体所有权不变的情况下，由集体经济组织发包到农民手上的。按法律上的这种安排，它是一种合约关系，也就是债权债务关系。但是，《物权法》赋予农民的土地财产权。从债权变成财产权，集体所有权下的承包发包关系如何去实现？

第四，成员权观念被强化，妨碍产权排他性功能的行使。在集体所有制不变的情况下，改革的结果是变成成员权所有制。中央政策企图切断这种纽带，但现在面临的问题是，成员权被内部化了。在农民观念里，集体所有制就是人人有份。人人有份与前面提及的两套制度——“增人不增地、减人不减地”和“长久不变”产生非常大的冲突。农民会说“不是集体所有制吗？那我增加的人凭什么不给地？减少的人为什么不给拿掉？”“集体资产长大后为什么不给我分股份？”

这些事的根源在哪儿呢？根源在整个成员权观念被强化成农民根深蒂固的东西。农民现在认可的集体所有制就是份子权，但是承认份子权最后的结果就是产权要排他就很难。

比如南海一直在探索集体股份制改革，最后就非常困难。最初，农地变成集体建设用地时，集体说：“你的地就不种了，把它做成股份，以后大家就按股分红，土地集中起来经营。”这实际上是成员权继续延伸到非农用地上，农民说：“可以。”但是，往下走就面临着很大的问题即股权福利化，只要是集体成员就不断地要有钱分，这样“集体”上面长出来的资产就没法长大。因为长的话，农民不放心。后来尝试固化股权，即现在集体组织的成员按成员权分红，增加的人就按资购股。但增加的人不干，这个最后就被推翻，现在变成以家庭为单位来固化股权，就是不在集体内部不断地分隔而是在家庭内部之间分化。

第五，“承包权与经营权”合一保护，两者都觉得没保护。《土地承包法》和《物权法》保护的是农民土地承包经营权。在承包者跟经营者合一的时候，“承包经营权”作为一种权利保护是没有问题的。在改革初期，农民基本上就是自耕农。但是，后来承包者有可能不是经营者。比如现在2.6亿人离开农村，离开后还是有承包权，但是已经不种那块地了，就是说承包权跟经营权两者是分离的。合一保护的结果，就是拥有承包权者不再耕种这块土地时，就把经营权转出去，但农民又担心经营权转出去以后回不来。二轮承包时就有这个问题。另外，集体经济组织有时为了做强经营权，可能削弱农户承包权。所以，承包权与经营权事实上分离，这两者之间在制度运行上现在面临很大的问题。

最后，承包经营权赋权也存在很大问题。承包经营权现在有占有、使用、收益和流转权能，但没有抵押、担保和继承权。抵押、担保权在赋权时争议非常大，大家担心万一承包权抵押出现风险的时候，会导致承包权的丧失。所以，十八届三中全会把承包权与经营权分离，给经营权设抵押权，承

包权不设抵押权。但是，这件事解决了没有？事实上没有。另外一个问题就是没有继承权，现在农村第一轮包地的农户，有的已经老两口都没了，这些地是按承包发包关系交回集体，还是按财产权自动给下一代？即便给下一代，是继续走家内均分，还是像日本、欧洲一样走长子继承制？对此都没有制度安排。

宅基地制度选择与变迁

宅基地制度构建更为复杂。改革前，宅基地制度跟承包地的逻辑是不大一致的。第一，宅基地的私权一直保留到了高级社。这跟农地不一样，因为那时候主要是农地要为工业化服务。第二，“三权分离”：宅基地集体所有权与农户使用权相分离，宅基地使用权与房屋私有权相分离。也就是所有权是集体的，使用权给农户，再就是房屋是私权。即便在“文革”时，文件里对这一条都是非常强调的：房屋那块绝对不能动。“三权分离”的体制实际上是在改革前形成的。

这一套制度形成以后，改革以来在宅基地的构建上有如下特点。

第一，无偿取得宅基地的制度。这是在改革以后确定的，但是，当地分给农户以后，农户盖房怎么办？

第二，强化成员身份在后续改革中无法实现。改革之前，对出去的军人、教师、华侨等，当时有很多文件规定，这些人一旦回来还是分配宅基地。但是，改革以后对成员身份在强化，只有集体经济组织成员才能获得宅基地。总之，身份权的强化是在改革后，无偿取得的制度设立也是在改革以后。

第三，将宅基地作为建设用地的一类是在改革以后。因为《土地管理法》是在1987年以后才有的，之前也没有“建设用地”一说。但是，宅基地有什么权？《土地管理法》从来没说。划为建设用地后，宅基地受指标管制强化了，农民盖房要有建设用地指标。但事实上农民盖房基本上拿不到建设用地指

标，指标到了县一级作为建设开发的指标，怎么可能给农民盖房呢？所以宅基地划为建设用地在权利上没有体现，只是管制被加强，农民用就被查违法。

第四，政府规制增强。宅基地是一种特别的用益物权。一般用益物权有占有权、使用权和收益权，可宅基地只有占用权和使用权，没有收益权。所以，宅基地制度变成一个集体经济组织以成员权身份无偿获得的居住权。

宅基地制度“三权分离”改革逻辑的后果是什么呢？

第一，宅基地的集体边界被锁定是弊大于利。宅基地的一个基本边界是只有集体经济组织成员才能获得宅基地，这个边界被锁定后，非集体经济组织成员不能进到宅基地的使用里面去。但是，这个锁定有效吗？现在虽然法律上的边界被锁定，但事实上宅基地的集体边界在不断地被突破。尤其是在沿海地区、城市近郊地区，这些地区集体的边界以成员身份来界定宅基地的法律和现实之间的分歧越来越大。

第二，跟承包地相比，宅基地的集体所有权被实化，使用权被弱化，这是未来宅基地制度改革面临非常大的一个问题。到底朝哪个方向改？是把集体所有权做得更实，还是把使用权做得跟承包地一样，把它做得更强？现在分歧非常大：有一类人说要把前者做强，另一类人说要把后者做强。

第三，现在宅基地使用权与房屋所有权是分别赋权。宅基地使用权是集体的，是集体所有下的使用权，房屋是私权。十八届三中全会的文件中，农民的住房财产权可以试点抵押担保和转让，没有提及宅基地使用权，这就是未来想把房屋的所有权权能越做越大。但这个所有权是在宅基地的使用权上的，两者之间存在实物上的不可分割和权能上的分割。这怎么办？反正我们没有办法。农民想出了很多办法，一些地方的农民现在基本上把使用权和房屋打通了。

第四，宅基地作为建设用地的一类只享受指标和审批管理的义务，但是没有给这一类建设用地赋权。宅基地的权利设置只有占有权、使用权，没有收益权。这种权利设置跟事实之间的差异越来越大：事实上农民宅基地的交易大量发生，除了沿海地区，农村人口流动大的地区基本上都有发生。

农地转用制度的选择与变迁

先看制度安排。

第一，1982年《宪法》规定的城市土地国有和农村集体所有，是农地在转用上受制最大的一套制度安排。起初设计两种制度并存是为了把集体这块权利保住，但是后来城市化高速到来以后，两种所有制就变成土地国有化的过程。

第二，农地转用一律征收，就是按原用途征收土地。

第三，所谓的借鉴西方现代国家的用途管制。事实上是“三重管制”：城市规划、土地用途与所有制。现在整个土地转用实际上就是城市规划从中心往外扩，城市规划是一个硬规划、硬约束，城市政府用城市规划圈地。用途管制是管什么呢？管农地变建设用地，它是一个土地转用的规模管制和土地用途的管制。在城市规划作为硬约束的情况下，土地用途管制实际上是一个软约束。

城市为什么不断地往外扩张？因为所有制管制规定农民的农地变建设用地只能是实行按原用途征收，所以地方政府通过规划、管制，最后把农民集体所有的土地弄到自己手上。这样，所有制管制就变成一个政府获得土地牟利的工具。

第四，市县垄断土地一级市场，征收以后政府独家去卖。

第五，土地资本化与土地抵押融资。

这套支撑整个农地转用的制度安排，好处是“快”，整个城市面貌焕然一新，工业化发展迅速，中国成为全球制造工厂和第二大经济体，但后果也很严重。

其一，整个经济运行恶性循环：卖地——地方政府的信用担保——把土地抵押和融资——靠房地产作为出口。这四个环节现在都岌岌可危，卖地、地方债务、土地抵押和融资平台、房地产都面临风险。首先，原来靠卖地来支撑的

低成本城市化时代已经结束了，征地拆迁的成本非常之高，政府卖地的纯收益不断下降。其次，地方债务基本上也是靠卖地支撑，借新还旧。再就是土地抵押和融资平台。最后，房地产现在也面临很大的问题，现在地价那么高，房地产造那么多高价房装得了人吗？

第二，现在提倡“新型城市化”：高效、包容和可持续，就是旧城市化不高效、不包容、无法可持续了。

第三，土地治理困境。十八届三中全会提治理体系和治理能力现代化，土地治理问题不解决，这个现代化就很难实现。这里面最大的问题是官民冲突，靠征地拆迁来维持的发展模式里是政府跟老百姓的冲突。

第四，新农民问题。原来一直讲农民问题是农村的农民问题，现在新农民问题是农民土地的利益得不到分享，也就是增值收益分配问题。另外一个就是进城以后的农民跟土地之间的矛盾，这个矛盾很严重，要找到一个解决的办法。

土地改革需要动根子

总的来说，支撑这套制度的最主要的理论基础是：（1）公有制。（2）土地的特殊性。（3）用途管制制度。（4）涨价归公。从“两权分离”、不动产这套制度安排在承包地、宅基地和农地转用上，我们不可谓不努力，但是，制度绩效不尽如人意是显然的。如果继续采用这套改革逻辑，就会面临非常大的困境，要有足够的智慧找出新的改革逻辑。

在我看来，现在应该反思“两权分离”改革逻辑，在根子上动手术，涉及如下问题。

一是集体所有制的改革。如果集体所有制的改革不往前推，再继续走“两权分离”改革的模式，是很难的。现在要改革的话，按什么路线走呢？在公有制下来改集体所有制，是否可行？

第一是农地。除“长久不变”以外，另一个非常重要的制度设计是承包经营权制度改革，赋予承包权有占有、使用、收益和流转的功能，就是把承包权做实（使用权、收益权、流转权），然后将承包权流转给未来种地的人做经营权的抵押和担保权。

第二是宅基地。宅基地改革现在分歧最大。因为大家担心农民把宅基地卖了，会造成流离失所，现在对宅基地讲的是“保障农民宅基地用益物权，完善宅基地制度”，然后，“试点推进住房财产权抵押、担保和转让”，基本上还是按“三权分离”这套制度在设计。

宅基地的制度改革上核心是什么呢？如果宅基地的用益物权还是只停留在保障占有和使用权，那等于不改革。宅基地的权能扩大到什么程度，是改革面临的重要问题。

我的建议是，最起码把宅基地的用益物权扩大到跟一般用益物权等同，即占有、使用、收益权，然后再对宅基地的用益物权进行分类改革。比如城乡结合部地区、沿海地区这些已经没有福利分配的地区，宅基地就直接按财产权制度来进行改革试点，占有、使用、收益、流转就按财产权来对待。传统地区可以先往后放一点。

宅基地的另外一个改革是怎样完善宅基地制度，核心是按成员权无偿分配的制度能改革到什么程度。

怎么完善？我的建议是：无偿变有偿和改革成员权获得宅基地制度。沿海地区和城市化地区现在已经没有福利分配一说了，可以顺应这些地区城市化的进程，将现在这套按集体成员边界来划界的宅基地制度打开，让宅基地进入土地市场。

二是两种所有制分治改革。城市土地国有和农村土地集体所有这套制度如果不改革，农转非用这套制度改革是无法取得进展的。现在最主要的问题是城市土地国有怎么解决。现在最矛盾的区域在城市建成区和城市规划区中间的地段。这一地段很多都没有征收到政府手上，但是规划控制不准人家用了。这些

集体所有土地未来是继续走征收，还是走十八届三中全会讲的“集体经营建设用地进入市场”？改革的核心在这个问题上。

三是土地治理体系改革。其核心是处理政府和老百姓的关系，核心问题是土地增值收益的分配。分配原则、农民的份额、不同类型的农民在土地增值收益分配中的取得方式等等，如果设计不好的话，就是未来的“火药桶”。

最后，要将土地问题回归常态，使土地从发动机回归为引致型。回归常态就是改变现在地方政府的卖地模式，使政府从经营者退回到服务者的角色。在这个基础上，按现代土地制度来设计整个土地制度的安排才有可能性。

如果土地继续作为发动机来推动发展，集体所有制改革、土地城乡分治的改革、征地制度的改革都是不可能真正推进到位的。土地问题只有回归常态，其他的土地制度改革才能向前推动，现代土地制度才能构建起来，社会才有可能正常起来。

呈现给读者的这本集子，是我近三年来对土地制度的问题分析、实地调查和政策建议。有些已公开发表，有些是未发表的建议。中国土地问题的解决会有很长的路要走。这本集子也算自己对这一中国难题的阶段性思考，期待读者批评与指正。

作者

2014年5月