

社会转型 与中国土地管理制度改革

SOCIAL TRANSFORMATION AND
LAND TENURE CHANGE IN CHINA

甘藏春 ■ 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

社会转型 与中国土地管理制度改革

SOCIAL TRANSFORMATION AND
LAND TENURE CHANGE IN CHINA

甘藏春 ■ 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型与中国土地管理制度改革/甘藏春主编. —北京: 中国发展出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0181 - 1

I. ①社… II. ①甘… III. ①社会转型期—土地制度—经济体制改革—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 133161 号

书 名: 社会转型与中国土地管理制度改革

主 编: 甘藏春

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 - 0181 - 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: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 19.25

字 数: 270 千字

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <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

互联网技术的日新月异，加上正处在社会转型的特殊历史时期，使得中国的思想界学术界呈现出一幅奇特的图景：几乎所有的问题都有可能被无限放大，都有可能被酿成重大的社会问题；几乎所有的问题都有多种多样的见解，有的甚至极端对立。在诸多的问题中，土地问题无疑是最夺目、最广泛、最热烈的领域之一。人们关注土地问题，不仅因为当今土地问题对于中国改革发展稳定的极端重要性，还因为，当今中国的土地问题已不再仅仅是农民、农村、农业问题，也成为城市问题，涉及家家户户，的确是“牵一发而动全局”。

研究中国的土地管理制度改革问题，制定中国的土地政策，最重要的是要解决出发点的问题。一是要立足于中国正处在社会转型的特殊时期。这个时期，从发展阶段看，正处在工业化城镇化加速推进、经济体制和政府管理方式正在朝着完善的市场经济体制和建设法治政府转变的过程中，土地管理制度、土地政策的制定和调整必须努力与这个进程相协调，有些制度和政策，也必然带有这个时期过渡性的特征。改革的推进滞后不行，单兵突进也走不通。比如，运用土地政策参与宏观调控，是特殊历史时期的特殊选择，完善的市场经济体制形成、法治政府建成后，它就会退出历史舞台，但现阶段还必须坚持。

又比如，农村集体建设用地流转问题，放开是方向，但如何放，什么时候放，在什么条件下放，也是需要作周密考量的。二是立足于土地的特殊性。土地作为重要的生产要素，按照市场机制配置，必然要遵循市场经济的一般规则。但另一方面，土地作为生产要素又有其特殊性，它的不可再生性和社会性，又要求我们在研究市场配置资源规则的同时，必须充分考虑这个特殊性。比如，经济学中注重效率和产权清晰等原理同样适用土地问题，但仅仅考虑经济学这些原理又是不够的，它还涉及公共政策问题，在配置土地资源的过程中，还必须考虑公平、利益博弈、政策目标、社会稳定等公共选择问题。又比如，从法学形态看，《土地法》已经成为私法与公法相结合的法律，这就要求我们在研究土地权利时，不仅要考虑私法保护，还要考虑公法管制。三是立足中国的土地国情。中国人多地少，土地供应与粮食安全、工业化、城镇化、生态环境建设用地需求之间存在着巨大的缺口，是一个紧约束的关系，并且这种矛盾会越来越尖锐。土地的不可再生性决定了不可能无限扩大供给。而且，中国人口众多的特点也决定了不可能依靠国际贸易来解决粮食安全问题。我们只能依靠约束需求来实现供需之间的平衡。农业，特别是粮食生产一家一户小农经营模式，决定了粮食生产用地与其他用地之间很难完全依靠市场的自动调节实现各种用地之间的利益均衡。除了逐步提高政府补贴之外，还需要必要的行政手段。因此，土地管理制度的改革与土地政策的调整必须与中国的土地国情相适应。

正是基于这些考虑，我们开展了“社会转型与中国土地管理制度的改革”这一课题的研究。这个课题以社会转型中中国土地问题的特殊性为理论依据，回顾了中国土地制度的历史沿革，总结了现行土地立法和现行土地制度的内容和特点，分析了以土地为核心的资源立法的趋势。并围绕土地权利、用途管制、耕地保护、土地整治、节约集约用地、土地征收、土地资本与土地财政、土地增值收益分配、农村土地管理制度的改革等热点问题进行了深入研究，提出了我们的看法。本课题参与者都是多年从事土地经济、土地管理和土地法律研究的专业人士，课题的成果又都是多年的学术积累，因此，在一些具体问题

上没有强求观点的一致。这些成果现已集结成书，交由中国发展出版社出版。我们想以这个成果奉献社会，作为一家之言，为关心土地管理制度改革的人士提供参考。

本课题是由中国农业大学中国土地政策与法律研究中心组织的。成稿后，朱道林同志做了大量的协调工作，刘守英同志又对文字作了修订。

谨以此书向关心帮助我们成长的人们表示衷心的感谢！

甘藏春
2014年6月

第一章

社会转型与土地管理制度的变革

- 一、中国土地问题的特殊性和复杂性 // 1
- 二、当代中国土地制度的基本框架 // 4
- 三、当前土地管理改革的几个问题 // 10

第二章

土地管理制度的历史源流与演变

- 一、中国土地制度的历史演变 // 21
- 二、中国现代土地管理制度的主要特点 // 25
- 三、历史的重要启示 // 28

第三章

农村土地制度安排形成、特征与问题

- 一、农地承包经营权制度的特征与问题 // 32
- 二、农村宅基地制度的特征与问题 // 41
- 三、农村集体建设用地制度的特征与问题 // 49

第四章

城镇国有土地使用权的法律性质与权利安排

- 一、土地使用权的法律性质 // 59
- 二、土地使用权的发生 // 62
- 三、土地使用权的效力 // 70
- 四、土地使用权的消灭问题 // 74

第五章

土地立法的历史回顾与法律思想转变

- 一、新中国土地立法的历史回顾 // 77
- 二、土地立法指导思想的转变 // 84
- 三、土地立法必须体现世界上最严格的措施管理土地的要求 // 92

第六章

现行《土地管理法》的立法特点、内涵与影响

- 一、《土地管理法》修订过程的基本特点 // 97
- 二、《土地管理法》修订的指导思想和基本原则 // 104
- 三、《土地管理法》修订的主要内容 // 109
- 四、修改《土地管理法》的几点体会 // 112

第七章

当代自然资源立法趋势与中国自然资源立法思考

- 一、当代资源立法的发展趋势 // 113
- 二、中国自然资源立法的现状和问题 // 118
- 三、中国自然资源的法律变革 // 120
- 四、新《土地管理法》的典范意义 // 124

第八章

土地利用总体规划制度的形成与发展

- 一、引言 // 130
- 二、第一、二轮土地利用总体规划历程总结 // 132

- 三、第三轮土地利用总体规划的创新与问题 // 135
- 四、现阶段土地利用总体规划面临的新形势 // 138
- 五、未来土地利用总体规划发展建议 // 140
- 六、结论与讨论 // 143

第九章

土地整治发展历程与展望

- 一、概 述 // 144
- 二、土地整治的发展历程 // 145
- 三、土地整治成效分析 // 149
- 四、土地整治发展展望 // 153

第十章

节约集约用地的理论、经验与对策

- 一、推进节约集约用地的国情背景分析 // 157
- 二、节约集约用地的理论内涵分析 // 166
- 三、节约集约用地国内外经验分析 // 172
- 四、推进节约集约用地的对策建议 // 195

第十一章

征地制度的历史演变、特征与问题

- 一、中国征地制度的形成与主要特征 // 202
- 二、征地制度与经济发展 // 212
- 三、征地的经济社会后果 // 221
- 四、征地制度改革的探索与进展 // 234
- 五、改革征地制度的基本思路 // 240
- 六、征地制度改革的现实选择 // 248

第十二章

土地资本化与土地财政

- 一、土地出让收入增长的特点与原因 // 255
- 二、土地出让的成本、收益与支出 // 261
- 三、土地出让收支管理政策 // 264
- 四、土地出让制度及其收支管理存在的主要问题 // 266
- 五、完善土地出让收入制度的政策建议 // 270

第十三章

土地增值及其收益分配关系

- 一、研究背景 // 274
- 二、土地增值的概念 // 275
- 三、土地增值及其分配关系的理论界定 // 276
- 四、土地增值分配关系的实证分析 // 279
- 五、结论与讨论 // 283

第十四章

财产性土地财政与税收性土地财政

- 一、土地财政的概念及类型 // 286
- 二、现阶段中国地方政府土地财政状况与问题 // 287
- 三、结论与建议 // 289

第十五章

农地制度改革与农村发展

- 一、中国城乡土地利用格局的总体判断 // 290
- 二、农村土地制度改革的路径依赖与经验借鉴 // 292
- 三、中国农村土地制度改革的基本方向 // 293

社会转型与土地管理制度的变革

一、中国土地问题的特殊性和复杂性

研究当代中国的土地问题，要把中国社会转型的大背景作为研究的起点。回顾历史，土地问题始终是中国革命、建设、改革、稳定的重要问题，在中国这样一个以农民占主体的国度里，任何一个政党要夺取政权，一个重要的手段就是要制定符合国情的土地政策，一个政党要巩固政权，也依赖于正确的土地政策。在新民主主义革命时期，无论是第一次国内革命战争、第二次国内革命战争，还是抗日战争，共产党在领导革命的过程中，始终把解决农民的土地问题作为革命的一个重要内容。国民党失败的根本原因有很多，但是没有制定一个比较符合中国国情、反封建反殖民地的土地政策是一个重要原因。国民党到台湾以后取得了成功，一个重要的原因是土改的成功。新中国成立前夕，第一次政治协商会议通过的《共同纲领》中就有土地问题的规定，新中国成立后的第一部法律就是《中华人民共和国土地改革法》。到了50年代中期以后就

本章执笔人甘藏春。

慢慢有点左，搞“一化三改”，进行农业生产资料的社会主义改造，合作社章程等等。到了60年代，出台了《农村人民公社条例》，也叫“六十条”，把当时现行的农村土地制度固定下来，即“三级所有、队为基础”。同样，改革开放也是在土地制度的改革上率先取得突破的。安徽小岗村农村改革打破了农村的集体所有和承包经营权分离，掀起了中国农村改革的大幕。80年代的城市改革，基本上就是放权让利，扩大企业的自主权，这个时期制定了一系列中外合资、中外合作的土地法律制度，特别是1987年深圳的土地拍卖，将所有权和使用权分离，城市土地作为生产要素开始进入市场。90年代以后，土地使用权作为生产要素按照市场配置，对旧的计划经济是一个摧毁性打击，后来才有了劳动力的市场化和资本的市场化等等。所以说，土地问题也是中国改革发展和稳定的一个重要问题。

现阶段，由于中国的特殊国情，土地问题也有一些不同的特点。

（一）土地特别是农村土地不但承载生产资料的功能，还承载着社会保障的功能

对农民来说土地具有双重功能：生产资料的功能和社会保障的功能。这两种功能在一段时间是矛盾的，不能兼得。从生产资料的功能来说，生产资料的优化配置要流转，但每当我们大规模搞集体土地流转时总有文件要求“踩刹车”，这就是考虑了土地的社会保障功能。这个保障功能如果不弱化，农村土地流转恐怕就要受限制，这就是中国的国情。90年代有的地方实行“公司+农户”的模式，农民把承包经营权集中到种田大户手中，后来中央要“踩刹车”。当时不理解，但后来我想，最重要的是考虑到土地的社会保障功能。在一定意义上讲，政权更迭的历史就是土地兼并的历史。历史上，新的封建王朝诞生之后，第一件事情就是分田地、分封地，休养生息，使经济赢得了比较快的发展。后来土地兼并开始了，土地开始集中，集中之后社会又形成了一大批流民，开始闹革命、起义造反，推翻王朝。又开始政权更迭，中国几千年的封建王朝基本上走的是这样一条道路。所以说，历朝历代的皇帝都是用立法限

制、禁止土地流转兼并，但挡不住经济规律。清末发明了田面权、田底权，田底权讲的是所有权，田面权讲的是租赁权，田面权可以流转，田底权不能流转。因此，对于土地问题，统治者都很慎重。特别是在当代中国，如果社会保障、产业安排没有就位，土地流转后依附在这块土地上的农民就有可能成为流民。这是影响制约土地政策的重要问题。

（二）土地既是生产要素又是政策工具

当前，土地政策制定，不仅要考虑土地是重要的生产要素，要按照市场规律优化配置资源，还应考虑土地承担着实施国家政策重要工具的职能。

农村土地承担着维护国家粮食安全的功能，城市土地承担着参与宏观调控的功能。这两者也是矛盾的，目前很多人不理解，农民的土地应该是想种什么种什么，想怎么用怎么用，为什么限制这么多呢？也有人提出为什么不能用市场经济的办法解决粮食安全问题？老是用行政手段来规定保多少耕地，来保障国家粮食安全？为什么非要农民来承担，而不是全社会来承担？这些道理很正确，也很应该。但是总体上讲，国家花费了巨大投资支持“三农”，而农业处在一个弱势产业的地位并没有根本改变，如果国内的粮食价格高于国际市场价格怎么补？在城郊结合部，地上种粮食不如盖房子，挖鱼塘也比种粮食赚钱，但如果都去盖房子、挖鱼塘，谁来养活中国人？在工业化进程的初级阶段，20世纪50年代主要靠农副产品的剪刀差，实现国家工业化的原始积累，改革开放后，靠土地价格的剪刀差来支撑中国的城市化进程和工业化进程。虽然现在要城市反哺农村，但反哺也有一个过程。现阶段尽管农村土地的承包权是长期化、稳定化的，但农民对土地的耕种和利用还是要受到一定的限制，所以还是要靠行政手段保护耕地。对于城市土地，土地出让收入是中国所有城市建设的主要资金来源，同时城市土地也是一个宏观调控的手段。政府通过控制土地供应的总量、节奏、规模、时序，来调控经济，这是世界其他国家没有的。

（三）土地既涉及生产关系，又涉及多重社会关系

土地涉及生产关系，特别是生产资料归谁所有本身就体现了生产关系的一

个重要因素。在当代中国，还没有哪一个问题像土地这么敏感和复杂，当前很多的问题，尽管不是直接的土地问题，但最终都会以土地问题的形式显现出来。因此，制定土地政策要考虑诸多社会因素。譬如，征地矛盾纠纷很多，农村干群关系复杂紧张，这里面土地问题居多。社会转型中的矛盾都通过土地问题来爆发，这是当代中国的一大特点。特别是这些年来，一年比一年尖锐，一年比一年复杂。

土地在当今中国还关系到金融安全，过去土地和金融问题还不是十分密切，随着土地作为生产要素进入市场，特别是土地资本化、证券化的进程加快，金融安全和土地政策息息相关。1998年亚洲的金融危机是从房地产泡沫引发的，近来席卷全球的金融危机问题也是出在土地上，所以土地问题处理不慎，极易引发金融安全问题。截至2009年底，地方投融资平台总额约7.38亿元，其中70%是银行贷款，而这其中有相当部分是以地方收购储备中心储备土地的土地使用权作为抵押担保取得的。收购储备的土地，真正拿到土地使用权还可以，但有的银行贷款基本上只拿到一个规划红线图，尽管地还在农民手里，也被拿来作抵押贷款。有的是以划拨土地作抵押贷款，有的甚至拿农地作抵押贷款。这些融资形成的债务偿还相当程度上是建立在对未来土地收益增长预期上的，有的城市每年土地出让收入没有上百亿元难以还本付息，一旦土地市场出现波动，极易引发金融风险，这是一个非常现实的问题。因此，我们制定土地政策不可不谨慎，不可不理性。

二、当代中国土地制度的基本框架

了解土地问题，必须对中国土地制度有一个初步的总体的认识。

（一）关于土地概念问题

对于土地的概念，不同的时期、不同的领域有不同的解释和理解。

1. 传统意义的土地概念偏重土地的自然属性

在不少教科书中的土地概念，更多使用的是传统意义上的土地概念，偏重

于土地的自然属性。基本上把土地的概念概括为：土地是土壤覆盖的可供人类使用的地球表面，具有面积有限性、位置固定性、质量差异性、功能永续性等特点。从现在土地管理本身来看，这个概念已经难以适应变化了的经济社会发展形势和要求。

2. 现阶段适应经济社会发展新变化，对土地概念的再认识

从现阶段已经发展变化了的经济社会情况来看，土地除了自然属性外，还有非常强的经济属性和法律属性。因此，土地概念的界定，不仅要忠于土地的自然属性，而且要注重土地的经济属性和法律属性。

从土地的经济属性看，土地具有供给的稀缺性、土地报酬递减的可能性、土地利用方式的相对分散性、土地用途变更的困难性、土地利用后果的社会性、土地投入的增值性、土地损失的补偿性、土地资本的储藏性等特点。

从土地的法律属性看，在土地身上承载了土地的各种权利义务关系，尤其是空间的权利义务更多。土地权利除了所有权之外，还有地上权、地下权、地役权、采光权等各种土地权利。而且，依附在土地上的各种权利义务越来越细、越来越多，形成一个权利树一样的权利义务关系集合体。

因此，在现阶段全面理解土地概念的内涵，必须在忠实于土地自然属性的基础上，更加注重土地的经济属性和法律属性。基于以上理解，对于现阶段的土地概念可以概括为：土地是由地球表面上下的一定空间以及空间内附着于土地上的一切物质和权益所组成的综合体。

土地关系反映了社会经济各方面的关系，具有复杂性、广泛性的特点。因此，管理好土地、利用好土地、理顺土地的各种关系，直接关系到国家、民族的可持续发展，关系到粮食的有效供给，关系到经济的健康运行，关系到生态环境的安全，关系到社会的稳定。

（二）中国土地管理的基本目标

制定中国的土地政策有一个基本的前提，就是要实现什么样的目标。从人类的共同理想来说，土地的永续利用是土地管理的基本理想和基本价值取向，

因为土地资源不可再生，所以保证人类的永续利用是当代世界各国土地管理法律和土地管理政策的一个最高目标也是最基本的理想，但是各国在不同的历史发展阶段，阶段性目标不同，最优先目标也不同。西方国家在土地管理的历史进程当中，优先目标经历了一个演进的过程，在城市化进程初期，基本目标定位于农地保护，防止城市化、工业化进程大量占用农地，所以划分了很多农地保护区，建立了国家购买农地发展权的制度等。20世纪70年代后，特别是现代化进程基本完成，进入后工业化时代，已经不靠占地来推进城市化进程，土地管理的目标转向了生态保护。欧洲的荷兰，过去用围海造田来解决粮食安全的问题，1970年之后立法发生了重大变化，就是退田还海，搞海岸带保护。在欧洲内部，法国是一个农业国，主要发展农业经济，后来欧盟内部要求法国对其他国家的农产品市场，法国也开始转向生态。十多年前，我在瑞士考察，走到一个山上，看到山脚下有一大片麦子没有收割，我问当时陪同的人，不收割不就浪费了吗？他说这块地规划主要是为了生产山上的鸟过冬吃的食物，是生态保护用地，这让我很吃惊。德国的土地规划也是如此，如怀孕的野兔子从这个窝跑到那个窝多远，通过公路，通过这块保护地，多远的距离是安全的，假如超过了可能要流产。他们的规划都做了周密的安排。中国在生态保护上做得还远远不够，现在能把吃饭问题解决好就很难得了。

在现阶段，耕地保护是中国土地管理最基本、最核心的目标，现行的法律制度和土地政策都必须服从和服务于这个目标。在决策中既要这样又要那样，不能同时满足怎么办？我们只能保一头，我们保什么？要保耕地。这是中国共产党、中国人民和中国政府最基本的态度。这个本来不是问题，但是这几年很多专家提出质疑，认为18亿亩耕地是一个伪命题，根本没必要，按照市场规律，假定粮食不够，粮食涨价，就能刺激农民多种粮食，或者去国际市场购买，完全可以放开。有一次4月我到上海学习，浦东干部学院的一个教授说房价为什么这么高，都是国土资源部要保18亿亩耕地、守红线造成的。他把两个不相干的事情放在了一起。还有的说18亿亩纯粹是个政治口号，是拍脑袋的结果。所以，这就给我们提出了一个新问题，本来这是中国的国情决定的，

但现在却成了一个大问题。我们必须理直气壮地回答，中国要坚守 18 亿亩耕地红线。

第一，是基于中国粮食安全战略。粮食基本自给是中国粮食安全的总体战略，对于我们这么大的一个国家，假定把粮食安全系在国际市场，是行不通的。2008 年、2009 年之后，粮食安全特别是耕地保护成为国际战略问题，联合国还专门讨论，当时国际上粮食价格波动涨得很高，就有美国等国家开始攻击中国，说中国搞生物柴油，还把几个新兴国家全部点了名，中国、印度在世界粮食市场上进口粮食，造成粮食价格攀升，一些不明真相的第三世界国家、发展中国家也开始攻击中国。当年卡斯特罗到中国访问，到上海看浦东，到广东看深圳的现代化，他回来后跟中国国家领导人讲，看到你们中国改革开放的成就很高兴，但是那么多耕地都被道路、楼房占了，将来中国的粮食安全怎么办，假如中国要去国际市场买粮食，必然造成粮价攀升。如果粮价攀升，我们古巴买不起，古巴人民就得饿死，因为古巴是种甘蔗的，要去国际交换。所以，坚持粮食基本自给，是中国做出的正确的战略选择，这既是基于国情，也表明中国政府是对国际社会负责的政府，这是中国最大的一个政治问题。

第二，是应对中国人口高峰的需要。我们 18 亿亩耕地是基于人口高峰计算的，原先预计到 2030 年前后是 16 亿，现在预测是 15 亿多一点。养活 15 亿人口需要多少耕地？中国的土地分布情况极不平衡：西部有大片的土地，但是没有水；东部最适合粮食耕种，当年广东、江苏、浙江都是粮食的高产区，现代化发展导致耕地都被占光了。联合国粮农组织做了研究，养活中国 16 亿人口大概需要 18.5 亿或 19 亿亩耕地，其中有两个重要前提：一是中国近一半的草原改造成人工草场，二是保持东方人的膳食结构不改变。所以，保 18 亿亩耕地是一个最低限。现在耕地的统计数据是 18.26 亿亩，第二次全国土地调查结果显示可能比 18 亿亩多一点，但是这恰恰说明我们的粮食单产能力没有我们统计的这么高。加上处在快速工业化、城市化的阶段，处于占地高峰，每年建设占地控制指标是 400 万亩耕地，但实际控制不住，保守估计要占 600 万亩，再加上灾毁和生态退耕，所以现在耕地保护靠占补平衡，靠土地整理来补