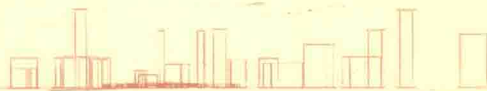


全面深化改革领导干部学习读本

主编 黄琦 刘学军

中国土地改革 向何处去

王 平◎主编



刘守英 | 甘藏春 | 董祚继 | 叶兴庆 | 黄小虎

多位名家纵论改革大势



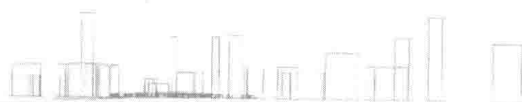
中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

全面深化改革领导干部学习读本

主编 黄琦 刘学军

中国土地改革 向何处去

王 平◎主编



刘守英 | 甘藏春 | 董祚继 | 叶兴庆 | 黄小虎

多位名家纵论改革大势



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地改革向何处去/王平主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 9

(全面深化改革领导干部学习读本/黄琦, 刘学军主编)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7689 - 2

I. ①中… II. ①王… III. ①土地改革 - 研究 - 中国 - 干部教育 - 学习参考资料 IV. ①D651. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 202413 号

责任编辑: 王芝文

责任校对: 张 凡

封面设计: 田 晗

版式设计: 齐 杰

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 24.25 印张 377 000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7689 - 2

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

文章稿酬及版权联系电话: 010 - 68457872

打击盗版举报热线: 010 - 88190414 QQ: 447268889

“全面深化改革领导干部学习读本”

编 委 会

顾 问：高尚全 彭 森 宋晓梧 许宏才 刘尚希

编委会主任：周法兴 史克毅 黄 琦 潘治宏

编委会副主任：蔺红英 刘学军

编 委：周法兴 史克毅 黄 琦 潘治宏 蔺红英

刘学军 贾存斗 党海鹏 郁东敏 翁晓红

丛 书 主 编：黄 琦 刘学军

分 册 主 编：刘学军 王 平 黄根兰 方 艳 秦均华

赵 琳 孙 铮

总序

高 尚 金

自1978年党的十一届三中全会开启我国的改革进程以来，弹指一挥间，中国的改革事业已经走过近40年的光辉岁月。近40年来，我们历经从计划经济到商品经济再到市场经济的探索，我们从无到有构建了中国的社会主义市场经济体系并不断进行完善，我们扭转了“文革”的动荡混乱走向依法治国，并不断提高国家治理水平。可以自豪地说，中国的改革事业取得了不可磨灭的成就。中国的改革事业当然也并非一帆风顺，改革的航程历经千难万险，但是改革的开拓却从未停歇。战胜这些困难、推动中国改革不断进步的，是站在改革潮头的千千万万的干部群众，尤其是广大党员干部，是我们在前无古人的情况下坚定不移地推动改革前进的中坚力量。从“要吃米、找万里”的童谣到“杀出一条血路来”的习仲勋等早期的特区开拓者，从“有计划的商品经济”的论证和提出到“社会主义市场经济的四梁八柱”的构建，如果没有党员干部对改革的孜孜以求、积极进取，就没有今天改革事业的辉煌成果。

一、坚持市场方向的改革从胜利走向胜利

从“计划为主、市场为辅”到“有计划的商品经济”再到发挥市场的“基础性作用”，最终到发挥市场的“决定性作用”，近40年来，以经济体制改革为核心的中国改革始终坚持市场经济的改革方向，并最终使得国家在各个层面上都取得了巨大的成就，推动了以阶级斗争为纲向以经济建设为中心的转变、从计划经济向市场经济的转变、从闭关锁国转向全方

位开放、从人治走向法治、从贫穷落后转向小康这五个方面的伟大转变。

党的十八大以来，我国的改革进入了新的阶段。在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，我国不仅有效应对了复杂国际政治经济环境的风云变幻，更在相当不利的条件下取得了经济的中高速平稳增长。党的十八届三中全会所作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）制定了我国在新的发展阶段全面推进改革开放事业的宏伟蓝图，提出了到2020年全面深化改革的指导思想、总体思路、主要任务、重大举措。以这份全面推进改革的《决定》为基础，中国改革事业在战略布局、改革难点以及市场地位方面都获得了一些重大的进展乃至突破。

（一）市场在资源配置中的地位获得重大突破

中国改革开放的进程，实际就是从以计划作为配置资源的主要手段逐渐变革成为以市场作为配置资源的主要方式，市场经济逐步确立并不断完善的过程。在这个进程当中，市场的力量从无到有、从弱小到壮大。《决定》旗帜鲜明地提出，使市场在资源配置当中发挥决定性的作用，这在中国的改革开放和市场经济发展历程中具有里程碑式的意义，体现了以习近平同志为核心的党中央对市场规律的认识在不断提高，是我党对中国特色社会主义建设规律认识的一个重大突破。

（二）供给侧结构性改革取得明显进展

党的十八大以来，中国的经济发展面临着全新的环境和挑战。世界经济严重衰退，贸易保护主义抬头，世界经济格局面临新的“洗牌”。与此同时，国内土地、劳动力等要素价格越来越高，资源、环境的约束越来越紧，我国传统的经济发展模式和结构继续进行深刻的调整 and 改革。中国经济面临着保持一定水平的增速和调结构的两难困境。在这种经济新常态背景下，中央及时作出了供给侧改革的决定和布局，以前所未有的勇气和决心，开启了一场中国经济发展方式向更高形态发展的结构之变。

（三）国家政治体制顶层设计适应新的要求、获得新的突破

党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这就要求对过去领导改革的行政部门本身进行改革，对改革领导者的决策效能和执行力提出了重大考验。为了推进改革，中央先是设立了中央全面深化改革

领导小组，有力提升了改革的决策效能，使过去总是被回避的改革议题，比如户籍问题、农村土地制度问题等等，能够集中力量摆脱各种利益羁绊获得正面突破。国家治理体系和治理能力的提高还体现在我国社会主义民主政治的进步上。全面深化改革对加强社会主义民主政治制度建设提出了通过各项制度建设，丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性的总目标。

（四）反腐倡廉效果显著，依法治国有效推进

进一步推进改革，创建良好的经济发展环境，需要廉洁奉公高效的党员和公务员队伍。十八大以来党中央对腐败行为的坚决查处，破除了过去一段时期因党纪国法松懈而滋生的各种潜规则，横扫了贪腐猖獗的不良风气，党纪国法为之肃然而振！中央对于滥权渎职的腐败分子，上至中央常委，下至乡村干部，不管是军方大将，还是地方大员，但凡触犯党纪国法，均依法予以严惩。坚定不移地推进全面从严治党，形成了反腐败斗争压倒性态势。这样大规模的反腐浪潮，激浊扬清，民心得以振奋，党风得以清正，使全体党员干部受到深刻的教育。掌握权力行使权力的全体党员干部自觉地规范行使权力、自觉避免滥权渎职行为，这为规范政府权力的行使、保障市场主体的合法权益奠定了良好的基础。在肃清腐败的基础上，中央通过确立依法治国的方略，从制度建设上、从根本上维护国家的长治久安。2014年10月底召开的党的十八届四中全会，是中国共产党历史上第一次专门研究法治建设的中央全会，通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。党把自己的路线、方针、政策通过法定程序转化为国家意志，成为全国人民共同遵守的法律规范，实现党的主张和人民意志的有机统一。

（五）生态文明体制改革为创造绿色环境打下了基础

党的十八大以来，党中央始终把生态文明建设放在治国理政的重要战略位置，首次将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设一起，纳入中国特色社会主义“五位一体”总布局；党的十八届三中全会《决定》，全面、清晰地阐述了生态文明制度体系的构成及其改革方向、重点任务，是将生态文明建设纳入“五位一体”总布局后的又一大创新；党的十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境；党的十八届五中全会将绿色发展纳入新发展理念。对生态文明建设的顶层设计

密集推出，体现了党遵循发展规律、顺应人民期待、彰显执政担当。

二、新时期的改革仍面临着巨大的挑战

中国的改革虽然取得了举世瞩目的成就，但是前期单边突进的改革遗留的问题越来越成为拖累经济社会进一步向前发展的障碍，而且经过近40年的改革发展，随着生存型阶段向发展型阶段的转变，我国需求结构开始发生明显变化，新的需求和旧的体制的矛盾也日益凸显，新老问题同时并存，影响改革的深化。目前仍存在的矛盾有以下几个方面：

一是经济发展方式转型与市场化改革不到位的矛盾。以当前最重要的“三去一降一补”为例，虽然其在整体战略上极为重要，但是在实际操作过程中，也出现了行政手段“一刀切”，专去民营企业的传言。“三去一降一补”需要行政手段的配合，不过应尽量以市场的优胜劣汰为主要手段，让行政要求成为市场资源配置的砝码，这样虽然见效慢一些，但长期看会更加健康。

二是税费过重与公共产品供给短缺并存的矛盾。我国已开始从私人产品短缺时代进入公共产品短缺时代，但相应的社会体制改革还不适应这个时代变化的趋势。公共产品短缺成为阻碍扩大内需、制约发展方式转型的一个重要因素。公共产品短缺使我国消费率不断下降，消费率水平不仅低于发达国家，而且也低于“金砖四国”中的其他三国。但是，作为公共产品供应源泉的我国老百姓的税赋水平并不低。如曹德旺所指出的，中国企业税赋同比美国高出相当于营业额的11.6%，这在世界上明显属于较高税赋的国家。同一些宏观税负超过30%的国家相比，在社会福利支出（教育、卫生、医疗、社保等）方面，法国的社会福利支出占GDP的比例为35%，瑞典是38%，挪威是33%，丹麦是37%，澳大利亚是23%，美国是21%，我国还有很大差距。造成这种现象的主要原因，还是因为政府作为投资的主体而没有成为创造环境的主体，财政在公共服务领域的投入比重还不高，地方政府的注意力仍然集中在追求经济总量的扩张上。

三是依法治国的理念在实际行动中仍然有待落实。依法治国的治国方略早已提出，党的十八届四中全会更是以中央全会决定的方式将这一理念提升至治国理政的最高层次，中央深改办也专门出台了各项推进法治建设的意见和方案。但是行政部门职能缺位、错位、越位，行政审批门槛多、

公共服务不到位、权力行使不规范等问题仍然时有发生，阻滞了市场经济的健康发展。另外，《宪法》明确的法院、检察院独立司法也受到意识形态领域反对“司法独立”的影响，律师尤其是刑事辩护律师容易受到不公正的待遇乃至以敌我矛盾予以处理，严重违背依法治国的理念。凡此种种，彰显了法治状况与社会主义市场经济建设的不相适应。市场经济当中利益主体各不相同，市场经济的运行实际也是各个市场主体之间利益交换、协调的过程，是不断产生矛盾又不断解决矛盾的过程，司法承载着保障这些矛盾有效、迅速解决，维护不同市场主体利益交换、协调通畅运行的重要功能，依法治国的理念必须贯彻到实处。

三、改革只有进行时，全面深化改革需要广大党员干部掌握改革的方法和经验

“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”在新的历史时期，推进全面深化改革需要千千万万的广大党员干部不仅要面对“啃硬骨头”的难题，而且要面对的往往是改革的对象就是自己的利益这样的艰难选择。在这种情况下，除了决策层要在顶层设计方面做好微观改革激励兼容的改革路径设计之外，还需要各个层级的党员干部增强大局意识、核心意识，自觉向中央看齐，其目的就是要发挥出中国共产党作为一个马克思主义政党的核心优势来克服私利对改革的扭曲，这是当前推进改革所需要的，是当前各项党员学习教育培训项目的重中之重，在此无须赘言。需要着重指出的是，在改革的深水区推进全面深化改革，“摸着石头过河”的改革方法在制度架构的诸多方面可能不再适用，党员干部在坚定改革的决心之外，还有必要掌握改革的方法论，在对改革有深刻认知的基础上，掌握推进改革的方法、路径，这样就能够事半功倍地推进改革。在近40年的改革进程中，我们积累了不少宝贵的经验和方法，突出的有：

一是不断解放思想，推进理论创新。科学的理论是改革顺利推进的思想保证。改革的进程，就是思想解放的过程，就是理论创新的过程。改革开放以来，我们党坚持解放思想，实事求是，与时俱进，将实践作为检验真理的唯一标准，不断推进理论创新、思想创新和体制创新，创造性地提出了社会主义市场经济理论及其政策体系。

二是坚持市场化的改革方向不动摇。改革开放近40年的历程，也是

市场作为资源配置手段的地位不断提升的历程。从“一大二公”和“割资本主义尾巴”到“计划为主、市场为辅”的社会主义商品经济的提出，再到从指令性计划到指导性计划的转变，进一步到社会主义市场经济的提出，最终到使市场在资源配置中发挥决定性作用，中国的改革所取得的成果，也就是社会主义市场经济不断发展的结果。我们回顾中国近40年的改革经验，其中最核心的一条，就是要坚持市场化的改革方向。需要着重指出的是，互联网大数据时代，我们仍然要头脑清醒地坚持市场经济。计划经济与市场经济的区别，本质上并不在于有无计划或者说制订的计划是否科学，即便在完全市场化的社会里，企业也会制订诸多的生产计划、推广计划，计划得好的企业更有可能在激烈的市场竞争中胜出。计划经济与市场经济两者区别的本质是由行政权力来配置资源还是在价值规律的支配下由市场主体的自主选择判断来配置资源。互联网大数据可以使计划的制订更加科学，但是它无法解决这个时代最重要的人的创造性、积极性的问题。只有自由选择的市场，才能产生这种积极性和创造性，也只有自由选择的市场，它所形成的数据和联网才有意义，否则何以持续地发展繁荣？互联网和大数据只有与市场相结合，才能迸发出最大的效用。改革必须坚持市场化不动摇。

三是灵活运用改革方法，既先行先试、先易后难，又统筹兼顾、协调推进。我国改革的典型特征是采取了先行试点、总结推广的方式。立足于把解决本地实际问题与攻克面上共性难题有机结合起来，选择一定地区或改革领域开展试点，在对试点进行总结的基础上，对成功经验和做法再行推广。这种由点而面、先易后难的改革推进方式，既控制了风险，又通过有效的推广机制使成功经验能够迅速普及，成为我国渐进式改革战略的重要经验，也是新时期推进改革开放、探索新的发展模式和体制模式的重要途径。改革又是一项系统工程，必须不断完善改革的推进方式，统筹兼顾，加强总体协调。我们注重把握“破旧”和“立新”的关系，立足于立新，适时、大胆地破旧，从而不断消除深层次的体制机制障碍，建立健全适应生产力发展需要的新体制、新机制；坚持整体推进和重点突破相结合，在统筹规划的基础上注重协调配合，不失时机地实现改革的重点突破。开放也是改革，做到改革和开放相互促进，良性互动。在完善社会主义市场经济体制的新阶段，我们面临的主要是一些触及深层利益关系、配

套性强、风险比较大的改革，而且经济体制改革与政治体制、文化体制、社会体制方面的改革日益紧密地联系在一起，这使得改革的统筹协调和整体推进的要求更加凸显。党的十八届三中全会后设立的全面深化改革领导小组，专门就经济体制、民主法治、文化体制、社会体制等设立了专门的改革小组，为改革的统筹协调创造了条件。

四是正确处理改革、发展、稳定的关系。改革是经济社会发展的强大动力，有效的体制是实现经济社会又好又快发展的根本保证，从长远来看，也是确保社会稳定的根本保障，同时，发展和稳定也提供了深化改革的良好环境和基本条件。要正确处理好改革与发展、稳定的关系，适时有序推进改革开放，把改革的力度、发展的速度和社会的承受能力有机结合起来，在保持稳定的前提下推进改革和发展，通过改革和发展促进社会稳定。

当然，宏观上掌握了改革的经验和方法还远远不够，广大党员干部每个人都有自己的需要面对的具体的改革领域。这些具体领域的改革都有自己的难点和重点，其改革的方法和路径都不尽相同，需要根据实际情况，因地制宜，对症下药。中国经济体制改革杂志社和中国财政经济出版社这次共同编纂出版的“全面深化改革领导干部学习读本”不仅仅包括宏观的内容，如《未来十年的改革发展战略》《大国反腐》《大市场严监管》，因为不谋全局者不足以谋一域，有利于我们构建对当前整个改革进程的认知框架；更为重要的是，“全面深化改革领导干部学习读本”还就财政改革、金融改革、国企改革、土地改革、社保改革、产业变革、扶贫攻坚等具体改革领域都专门整合了分册，共同构成本丛书的主体内容，这就为广大党员干部在各自的领域学习、推进改革提供了极大的便利。“成事在天，谋事在人。”我相信，只要广大党员干部能够深刻地学习和领悟“全面深化改革领导干部学习读本”这样的改革书籍所传递的改革知识和精神，中国的改革事业就一定能够从胜利走向胜利，中华民族伟大复兴指日可待。

2017年9月

目录

CONTENTS

代序 中国土地制度变革的基本逻辑	刘守英 (1)
------------------------	-----------

第一篇 中国土地制度沿革 / 13

百年中国土地制度变革及其启示	龙登高 (15)
社会转型与土地管理制度的变革	甘藏春 (29)
转型中的土地制度改革	陶然 汪晖 (47)
土地制度改革的现状与前景	黄小虎 (74)

第二篇 关于土地制度改革的观点交锋 / 83

关于当前土地制度改革的争论	蔡继明 (85)
论土地制度改革的六大焦点分歧	华生 (95)
当前中国土地制度问题三大争议	李远行 (110)
中国土地市场化改革为何迟缓?	杨俊锋 (115)

第三篇 “土地财政” 如何转型 / 121

“土地财政” 的功过是非	周其仁 (123)
正确认识 “土地财政”	刘尚希 (130)
“土地财政”: 历史、逻辑与出路	赵燕菁 (137)
我国 “土地财政” 转型问题探讨	赵俊杰 赵鹏宇 (150)

第四篇 我国土地制度改革几个重大问题 / 161

- 为什么要改革农村土地制度 董祚继 (163)
- 农村土地“三权分置”改革：要点与展望 王亚华 (177)
- 建设用地使用权期满续期问题探讨 陈建良 (185)
- 国有建设用地使用权到期处置研究
..... 唐 健 王庆日 谭 荣 (191)
- 农地“三权分置”怎样与现行法律衔接 陈耀东 (201)

第五篇 中国土地制度改革向何处去 / 207

- 土地制度改革亟需新思维 文贯中 (209)
- 我们需要什么样的土地制度？ 华 生 (217)
- 房地产市场要“治本为上” 贾 康 (230)
- 如何重构转型期的农地权利体系 刘守英 (237)
- 集体所有制下的产权重构
——在坚持农村集体所有制与赋予农民更多财产权利之间
寻找平衡点 叶兴庆 (242)

第六篇 国际土地制度改革经验与启示 / 271

- 农村土地流转法制建设的欧美经验 马玉飞 (273)
- 新加坡土地管理的特点及借鉴 高国力 (279)
- 印度莫迪政府土地改革失败启示 王爱民 陈志刚 钟太洋 (287)
- 墨西哥土地改革及其影响 Alainde Janvry Kyle Emerick
Marco Gonzalez - Navarro Elisabeth Sadoulet (291)
- “一带一路”国家的土地管理制度及启示 王燕青 武拉平 (295)
- 国外及中国台湾土地流转规范化管理与服务经验借鉴
..... 高 强 孔祥智 (302)

第七篇 土地制度创新的地方经验 / 313

基层管理视角下的农村土地制度改革	邱芳荣 (315)
浙江海宁的工业用地市场化配置改革实践探索	徐忠国 唐 健 卢 曦 (320)
成都郫都区集体经营性建设用地入市的实践探索	王冬银 (327)
粤沪苏土地节约集约利用探索实践	侯学平 (331)
城中村改造与中国土地制度改革：珠三角的突破与局限	陶 然 王瑞民 (339)

中国土地制度变革的基本逻辑

刘守英*

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。党的十八届三中全会《决定》出台后，社会各界对其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。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，需要认真清理一下党的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。

* 刘守英，中国人民大学经济学院教授。

一、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，土地制度如何改革、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。因为中国共产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领着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。

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

二是目标制约。党的七届二中全会提出把中国从农业国变成工业国。1949年以后的中国共产党一直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开放时期，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。党的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。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。

农地转用这一部分就更差了。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