

# 中国土地制度创新与 土地财税体制重构

**System Innovation of Land Regulation and  
Financial Management**

唐在富 著

经济科学出版社

责任编辑：龚 勋

责任校对：张长松

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国土地制度创新与土地财税体制重构

唐在富 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

印刷厂印刷

装订厂装订

787 × 1092 16 开 16 印张 200000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7305 - 6/F · 6556 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

唐在富博士的《中国土地制度创新与土地财税体制重构》一书，由经济科学出版社出版。这是作者以巨大的理论勇气探讨一个富有挑战性的问题，在付出了许多心血之后所结出的果实，是系统思考和研讨我国土地问题及相关财税管理问题的一部有特色的力作。

“土地是财富之母，劳动是财富之父”。土地问题对于具有几千年传统农业社会历史和作为世界上最大的二元经济体的中国而言，更是具有特殊的重要性。近些年来，我国工业化、城镇化过程中政府土地出让收入规模膨胀而管理相对滞后，房地产价格持续上涨，环境资源压力明显增大，征地、拆迁补偿纠纷导致的冲突和上访增多，与土地相关的问题已经成为制约可持续发展、影响社会和谐的重要因素，需要引起高度重视并从整体上思考全面、长远的解决方案。自我国明确提出建立社会主义市场经济体制目标和实施公共财政体系建设以来，与土地相关的财政收支管理和宏观调控传导机制构建等方面的问题，确已成为公共财政建设所面临的一个重大挑战。

《中国土地制度创新与土地财税体制重构》一书，从公共财政建设入手，围绕解决地方政府的预算软约束问题、构建有限政府和法治政府目标，沿着“按照公共

财政要求理顺土地管理，通过土地制度创新推动政府土地收支管理规范化”的逻辑思路，统筹考虑解决中国土地问题，促进实现土地资源合理流通，规范土地相关财政收支管理，以完善市场经济体制。全书的理论分析和政策建议既有一定的前瞻性，又有很强的现实针对性。

首先，在土地所有制和产权安排上，作者建议实行“单一土地国有制”和“赋予土地使用者同等的产权地位”，来实现现有“集体所有”土地资源的自由流通。对于土地制度变动这样一个重大问题，根据政治、经济、社会等多方面因素，提出了颇有新意的综合改革路径。作者提出实行单一土地国有制的主要理由有三：一是允许集体或农民通过市场再次转让使用权，可以实现土地资源的自由流通；二是免费签订无限期的使用权初始出让合同，可以保证现有集体和农民个人的利益；三是所有权始终在国家手中，可以有效防止土地资源过度集中。而且现行国有土地使用权流转的实践也为实施这种改革打下了良好基础。

实行单一土地国有制，还有一些问题需要继续深入探讨，比如土地资源的自由流通是否必须通过所有制变动来实现？集体所有土地明确为国有土地在法律上有何相关问题需解决？如何选择改革推出的时机？等等，这些都有待进一步研究论证。但作者这种理论探讨的勇气无疑值得肯定，书中的一些政策建议也为相关决策提供了参考。

其次，在土地管理和财税体制上，作者提出应更加明确地区分土地资源管理与财产管理职能，委托市县级政府行使土地所有者权利，强化财税部门在国有土地财产管理中的责任。按照作者的设想，国务院授权市县级政府具体行使国有土地财产的所有者权利，并成立由财税、土地、规划等部门共同参与的管理机构，具体负责

国有土地财产经营和收益管理工作。中央和省一级政府主要通过垂直管理的国土资源部门实施宏观调控，利用土地规划和项目计划手段进行有效监管，促进实现土地资源的均衡合理利用。土地年度利用计划和相关财政收支分别在人大、政协会议上接受审查和评议，配之以社会公众、新闻媒体的监督，以增强地方政府土地资源开发利用的自我约束和责任约束。

再者，在政府土地收入组织方面，作者提出将预算管理控制机制引入土地资源管理当中，建立土地收益储备或调节基金制度，促进形成土地出让收入均衡增长的机制。其具体设想是：土地利用五年规划由上级国土资源部门和当地人大、政协共同审查制订，并公之于众接受监督；在此基础上，土地利用年度计划加总不得在总量上突破五年规划，只能在不同年度之间调剂平衡；土地出让收入由财税、国土等部门每年测算，纳入当年的预算安排，超收部分当年不得动用。通过土地一级市场的均衡投放，促进实现土地出让收入的均衡增长，为规范政府土地相关收支、最终将其纳入一般预算管理创造条件。

最后，在土地相关支出管理上，作者提出对政府土地开发整理支出实行统一规范的项目管理，对于征地、拆迁补偿由财政直补到户或到人，以推动解决征地、拆迁补偿纠纷和部门二次预算分配等问题。将土地开发整理和征地拆迁补偿支出纳入国库集中收付系统，由财政部门直接拨付到施工单位或个人；利用土地出让收入进行住房供给调节，强化住房保障支出管理，稳定土地和房产价格预期，提高低收入人群的住房保障水平，等等。这些将有利于进一步规范与土地相关的财政支出活动，提高政府土地相关收支的透明度，也是从支出的角度推动公共财政体系的完善。

总之，本书思路清晰，实有新意，对我国土地制度和相关财税体制进行了有深度的历史考察，又基于全球视角开展了国际比较与分析借鉴，对横跨公共财政与土地管理两个领域，涵盖政治、经济、社会等多个方面的复杂问题，进行了条理化的剖析，围绕解决现行集体所有土地流通问题、疏通土地调控政策传导机制、增强土地出让收入的均衡性、弱化原体制对地方政府的过度财税激励、消除不合理的政府征地制度安排等，提出了许多很有参考价值的对策建议。同时，唐在富博士的这一研究成果也展示了一个更为广阔的空间，有待大家去继续深入研究探索。我也期待着作者本人今后在学术领域取得新的成就。



2008年6月

# 目 录

<b>第 1 章 中国土地管理与公共财政建设</b> .....	1
1.1 全面小康和民主化进程中的中国土地问题 .....	1
1.2 本书主要概念界定 .....	7
1.3 对已有讨论的简要回顾.....	12
1.4 主要内容与结构安排.....	24
1.5 本书主要的创新点.....	25
<b>第 2 章 土地制度回眸与创新</b> .....	28
2.1 土地概述.....	28
2.2 土地所有体制与土地产权.....	42
2.3 政府土地管理现状与发展趋势.....	61
2.4 我国土地管理存在的主要问题——基于公共 财政的视角.....	78
2.5 适应公共财政要求的土地管理创新.....	88
<b>第 3 章 土地财税体制评鉴与重构</b> .....	94
3.1 土地财税体制概述.....	94
3.2 全球主要国家土地财税体制的考察与借鉴 .....	101
3.3 我国土地财税体制现状分析 .....	114
3.4 我国现行土地财税体制存在的主要问题 .....	127
3.5 土地制度创新中的财税配套改革——完善土地 财税体制的对策建议 .....	132
3.6 进一步完善我国土地财税体制的具体建议 .....	135

<b>第4章 政府土地收入组织</b> .....	138
4.1 土地增值来源与属性分析 .....	138
4.2 政府土地收入组织国际比较 .....	146
4.3 我国政府土地收入组织现状 .....	157
4.4 政府土地相关收入组织存在的问题 .....	168
4.5 改进和完善我国政府土地收入组织的对策建议.....	176
<b>第5章 政府土地收入的支用</b> .....	186
5.1 政府土地收入的财政分配 .....	186
5.2 我国政府土地税费收入的支出管理完善 .....	192
5.3 我国政府地租性收入的支出预算管理 .....	196
5.4 依法规范征地补偿，着力解决失地农民的生活保障问题 .....	204
5.5 规范政府土地开发整理行为，提高相关财政支出效率 .....	209
5.6 发挥政府地租性收入的调控作用，改善我国社会住房保障状况 .....	217
<b>结语</b> .....	223
<b>参考文献</b> .....	227
<b>后记</b> .....	241

# 第 1 章

## 中国土地管理与 公共财政建设

土地是财富之母，劳动是财富之父。  
——威廉·配第

人类社会的发展历程就是一部不断  
剥离人对土地的依附关系的历史。  
——佚名

### 1.1 全面小康和民主化进程中的中国土地问题

2008年1月31日，国土资源部部长徐绍史在全国国土资源管理工作会议上介绍说，2007年，中国招标采购挂牌出让土地收入超过9000亿元，占出让总收入的80%；以此推算，当年全国土地出让总收入近1.2万亿元，再次创下历史新高。2007年1月，北京大学平新乔教授在第四届“中国经济展望论坛”上表示，2006年全国土地出让收入平均地价3800元/平方米，比2005年的1800元/平方米上升了111%。<sup>①</sup>此前，国务院发展研究中心的一项研究显示，在一些地方，土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%，土地出让净收入占

---

<sup>①</sup> 平新乔，贾康，刘守英：《财政和税收政策回顾与展望》，第四届“中国经济展望论坛”，2007年1月。

到预算外收入的60%以上。<sup>①</sup>

一方面，政府土地出让收入规模不断扩大；另一方面，其相应的财政收支管理却相对滞后。2008年6月4日，中华人民共和国审计署发布2008年审计结果公告第4号，在对北京、天津、上海、重庆、哈尔滨、合肥、济南、长沙、广州、南宁和成都11个市及其所辖28个县（市、区）2004年至2006年国有土地使用权出让金（以下简称出让金）的征收、管理、使用及相关政策执行情况进行审计调查过程中发现，有108.68亿元出让金未按规定纳入财政管理，占11个城市出让金征收额的3.09%；有土地出让净收益1864.11亿元未按规定纳入基金预算管理，占11个城市土地出让净收益总额的71.18%；违规使用出让金83.73亿元，其中挪用于建楼堂馆所和弥补经费等52.33亿元，出借和对外投资等31.40亿元；有9个城市违规减免、变相减免出让金47.88亿元，占这9个城市出让金征收总额的2.17%；个别城市还为招商引资向企业“零地价”出让工业用地；有10个城市的用地单位拖欠出让金173.27亿元。

针对房价上涨的强劲态势，2003年6月5日，中国人民银行发布《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》，之后国家为抑制房价过快上涨先后出台了一系列政策措施。2005年年中分别推出了“旧国八条”、“新国八条”和“七部委新政”。2006年5月，又推出了“国六条”和“九部委新政”。2007年1月，国家税务总局颁布《关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》；当年4月，建设部、国土资源部、财政部等八部委又联合发布《房地产市场秩序专项整治工作方案》，开展房地产市场秩序专项整治，强化房地产市场监管。然而，宏观调控紧锣密鼓，房价上涨我行我素。据国家统计局发布的数据，2006年全国房价平均上涨5.5%；2007年全国70个大中城市房价同比上涨7.6%；2008年4月全国70个大中城市房价同比又上涨了10.1%。

2007年4月23日，新华社发布消息称目前我国耕地受污染情况相当严重，且在不断加剧。据不完全调查，目前受污染的耕

<sup>①</sup> 刘霞：《宏观调控拧紧地方财政龙头》，载于《财经时报》，2006年8月7日。

地约有 1.5 亿亩，污水灌溉污染耕地 3250 万亩，固体废弃物堆存占地毁田 200 万亩。三项合计约占全国耕地 1/10 以上，每年带来的直接经济损失 200 亿元。此前，农业部副部长范小建于 2006 年“两会”期间接受记者采访时表示，我国耕地从 1996 年的 19.51 亿亩减少到 2004 年的 18.37 亿亩，8 年间平均每年减少 1425 万亩。国务院于 2004 年采取严格的耕地保护措施后，2005 年有所减缓（减少 540 万亩）。但在人口不断增加的情况下，我国要以现有耕地面积保证粮食安全，形势依然比较严峻。

一边是土地资源浪费严重、耕地资源锐减，一边是失地农民衣食不保，拆迁居民利益被占，官商合谋非法侵吞国有土地权益。早在 2004 年 7 月 5 日，人民网发布消息称，仅 2004 年上半年因征地拆迁到建设部上访的人数已有 4026 批、18620 人，上访量就已经超过了 2003 年全年的总量。同年全国政协 0001 号提案披露，过去几年全国有近亿亩的耕地被征用，“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无农民”多达几千万人。一些地方政府大规模举债进行城市建设，旧城改造中压低拆迁补偿、限时搬迁，频频引发利益纠纷，甚至酿成社会冲突。农民因征地引发的群体上访事件激增，占到农民上访件数的 70% 左右。失地农民的不满情绪呈上升趋势，不仅不断引发新的社会矛盾，也直接影响了社会稳定的大局。

伴随着政府土地收入规模的不断扩大，房价飞涨，耕地锐减，弱势群体利益受损，国有土地权益流失。与土地相关的社会问题在近年来逐渐浮出水面，一些矛盾呈现出进一步激化的趋势，对我国经济社会持续发展构成了巨大的威胁，成为实现全面小康、建设和谐社会的重大障碍。这些问题是长期存在、逐步积累的，为什么会在近几年集中凸显？同样在其他国家也存在的土地稀缺、房产泡沫问题，为什么在现阶段的我国表现得尤其突出？直观来看，原因可能在土地管理上，而实际上更深层次的根源则在政府预算管理的软约束。特别是在我国土地国有的大背景下，地方政府在财税激励、政治升迁激励和个人利益驱动的综合作用下，利用实际控制土地的信息优势越权用地，土地管理不规范而导致的各种问题也因之放大。

法治国家的政治基础是民主政治，经济基础是市场经济，而链接民主政治和市场经济的核心纽带是公共财政。公共财政的本质是“以政控财，以财行政”。<sup>①</sup>通俗地说，公共财政运行一般具备四个基本特征：一是收入合宪——财政收入主要来自于国家宪令、法律的规定（如税收）；二是支出合规——财政支出以满足社会公共需要作为主要目标和工作重心；三是决策科学——财政收支要民主决策，程序规范；四是运行透明——财政运行透明度和公众知情程度高，制约有力，监督到位。20世纪90年代初期以来，我国积极推进以“分级分税”为特征的财政体系建设，稳妥有序地进行了部门预算、国库集中支付、政府采购、收支两条线管理等多项公共财政趋向的改革，努力搭建社会主义市场经济条件下的公共财政体系框架。1998年以后，我国金融体制改革和国有企业改革取得了实质性进展，政府与国有银行、国有企业之间的利益关系进一步规范，国家财政之于市场主体的角色，也由原来的“老板”、“婆婆”转变为“征税人”、“服务员”。随着政府收支活动的逐步规范，政府除税收以外的收入来源当中，土地非税收入成了规模最大、管理薄弱的一块。特别是进入21世纪以来，土地非税收入的规模日益膨胀，土地财政成了地方政府名副其实的“第二财政”，而相关预算管理又滞后于规模扩张，远未达到公共财政运行的基本要求，形成了对地方政府预算的软约束，经济社会发展中的许多问题与矛盾也因此凸显出来。

第一，从财政收支角度来看，土地相关收入占地方政府可用财力的比重越来越大，而相应的预算管理滞后，收入组织政出多门，支出管理缺乏规范，成为当前我国推进公共财政建设的重大障碍。

第二，从土地资源利用上看，随着我国工业化、城镇化的深入推进，一方面将有相当部分的农村土地转为城市用地，使全社会面临着土地资源紧缺、耕地急剧减少的威胁，土地用途改变、使用权转让中存在着大量的寻租机会。另一方面，将有相当部分的农村劳动力转移出来，实现非农就业，传统的“分田到户到人”、“田地就是命根子”的观念受到冲击，农地对于离地农民

<sup>①</sup> 贾康：《财政本质与财政调控》，经济科学出版社1998年版。

的意义将发生变化。这将对现有的土地制度和管理体制形成挑战，并由此带来一系列的经济社会问题。

第三，从宏观经济管理的角度看，由于土地非税收入相对于税收更方便筹集，支出管理也比较随意，是地方政府官员能自主支配的可用财力。由此也引发了地方政府的“批地热”，有的地方甚至任由房价虚涨。改革开放以来，我国经济的每一次过热，都是以投资过热为初始驱动，然后房地产价格失控推波助澜，最终引致全面过热。地方政府对于中央政府的宏观调控意图或拖延、或观望，加之其他利益集团的逆向博弈，影响了宏观调控效果的落实，造成了我国“地根”难调、房价飞涨的局面。

第四，从社会和谐与稳定的角度看，由于农地征用、城区拆迁、国有土地权益转让等过程当中，客观上存在一些不确定的因素，利益双方的信息不对称，使得一些不法分子有空子可钻，土地出让或转让过程中官商勾结，合谋侵吞国家土地权益，非法积聚起大量的资本，造成了恶劣的社会影响。征用土地、拆迁房屋过程中，弱势群体利益受到严重吞噬，上访事件越来越多，甚至出现自杀、自残等极端事件。由此引致的社会不安定因素已经成为和谐社会建设的重要威胁。

几千年以来，中国农业社会的传统是把土地看作衣食父母、命根子，来自土地的收入是政府（王朝）财力的主要来源，同时土地分配管理也是社会稳定的重要调节工具。土地规划问题历来是国家的头等大事，事关国家政治、经济、社会各个方面，是涵盖哲学、政治学、经济学、社会学等多学科的理论与实践问题。特别是当前与土地相关的各种问题交织，一些深层次矛盾逐步凸显。土地管理不仅事关土地资源利用、财政收支、宏观经济管理，而且也与国家管理体制、政府决策机制等密切相关（见图1-1）。因此，单纯就事论事讨论土地管理，探讨解决土地收入组织、征地拆迁补偿等问题的解决，是很难从全局上把握问题实质的，实践证明也难以收到治本之效。必须从宏观体制、决策机制等入手，综合考虑土地、财政、经济、社会多方面的因素，探索寻求解决之道。

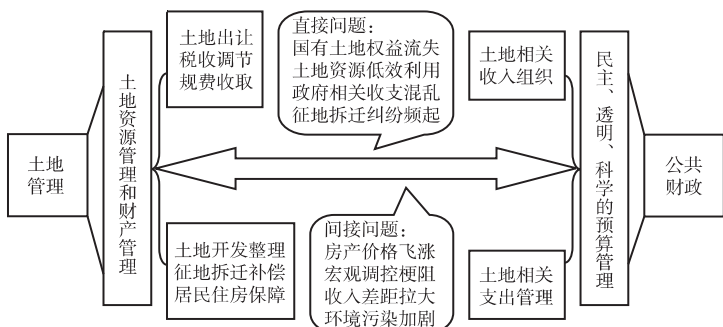


图 1-1 土地管理与公共财政关系示意图

财政作为国家意志和社会矛盾协调的集中体现，是推进经济社会改革的核心环节、政策手段和物质基础。从公共财政的角度来探讨土地制度的创新与完善，规范政府土地相关收支活动，有利于从全局上把握问题的实质，找准解决问题的方向。公共财政建设不仅要求政府为满足社会公共需要提供公共产品和公共服务，而且要求政府构建规范的公共选择机制，从理财角度引出财政民主化、法制化、宪政化，进一步推动经济与社会生活的民主化、法制化、宪政化<sup>①</sup>。因此，在深入推进各项改革、不断完善市场经济体制的过程中，需要通过推进公共财政建设，构建规范的公共选择机制。土地管理及相关问题的产生根源于财政预算管理，当然解决起来也就需要把这种公共选择机制的延伸运用到土地管理当中，以减少寻租、投机行为，实现土地资源的持续均衡利用。

因此，笔者希望透过这些繁杂的现象和问题，理出一条清晰的主线，即由土地所有体制与产权安排入手，按照公共财政要求来理顺土地管理，或者说在土地管理改革当中体现公共财政管理的要求，在不法利益驱动与土地经济运行之间建立一道防火墙和隔离带，夯实体制依托和制度支撑，增强土地资源利用的可持续性和科学性。把国有土地财产管理、土地相关的政府收支活动纳入民主、透明、科学的公共财政管理思路当中，从管理理念、决策机制和工作程序上进一步理顺土地管理、相关财政收支工作，

<sup>①</sup> 贾康：《和谐社会构建中的公共财政》，载于《中国发展观察》，2006年第4期。

从这样一个维度来促进公共财政体制在我国的建立与完善。

## 1.2 本书主要概念界定

### 1.2.1 公共财政

从现象形态上概括，人们对财政可以有广义、狭义两种解释。广义财政在现象形态上指的是人类社会发展各阶段以社会性的权力中心为主体的理财活动，包括国家出现之前的原始财政，国家出现之后的国家财政，以及将来国家消亡之后公共权力中心的财政。狭义财政在现象形态上可以特指人类社会某个具体发展阶段上的以社会权力中心为主体，以社会总产品中的一部分（主要为剩余产品）为客体，具有集中性特征的理财活动。为简化起见，本研究所称财政是指以国家政权为主体，对代表社会总产品和国民收入中以剩余产品为主的某个份额的部分货币资金，加以集中筹措和使用，具体表现为国家财政收支及相应的管理活动，即国家财政。其基本内容是“以政控财，以财行政”，即国家政权凭借作为社会统治者和管理者的政治权力掌握社会总财力的一部分，进而通过财力分配中的运行（收支与政策）以行使公共权力的形式履行政府的职能。<sup>①</sup>

公共财政（public finance）是指在市场经济条件下国家提供公共产品或服务的分配活动或分配关系，是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式，是与市场经济相适应的一种财政类型，是市场经济国家通行的财政体制和财政制度，是社会权力中心进行的、以满足公共需要为目的、非自利性经济分配活动。其基本特征：一是公共性。即公共财政的基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要。二是非营利性。政府作为社会管理者以追求公共利益为己任，以提供公共产品和服务作为满足公共需要的基本方式，而不是营利。三是法制性。就是政府理财和公共事务管理的宪政化、法治化、民主化、科学化；收支行为规范

<sup>①</sup> 贾康：《财政本质与财政调控》，经济科学出版社1998年版。

化、透明化；监督全程化、公众化。四是完整性。以法制为基础，全部政府收支进预算，财税部门总揽政府收支。<sup>①</sup>

实践当中，公共财政是我国经济社会转轨中财政转型的一种导向，伴随着市场取向的改革进程，我国的财政运行格局发生了三个层面的深刻变化：一是财政收入由“取自家之财”走向“取众人之财”。1978年，全国财政收入的86.8%来自国有单位缴款，加上准国有性质单位的缴款，收入几乎是清一色的国有来源结构。到2003年，国有单位对财政收入的贡献仅为29.5%，其他来源占到70.5%。二是财政支出由“办自家之事”走向“办众人之事”。1978年，在全国财政支出中用于基本建设项下的支出（形成国有资产）占40.4%，加上其他花在国有单位上的钱，构成财政支出中的大部分。到2003年，财政基本建设支出所占比重已下滑至13.9%。与此同时，其他满足公共需要的支出比例则迅速提高。三是政策取向由“区别对待”走向“国民待遇”。在税收负担和支出投向安排上，基本实现一视同仁、无差别地对待所有的企业和居民。<sup>②</sup>1994年我国财税体制改革取得重大突破，1997年之后我国对预算外资金的整理和管理逐步强化，成效显著。下一步要按照公共财政的要求，通过深化财政体制改革和预算管理改革，把全部政府收入统一纳入预算管理，以规范的公共收入形式明确政府可分配资金规模并全程监督其运用。<sup>③</sup>

我国公共财政的职能范围分为四个层次：第一个层次是新古典经济学意义上的政府职能领域，如国家安全、公共秩序与法律、公共工程与设施及公共服务等；第二个层次是市场失效理论所界定的政府职能领域，包括外部性、垄断、分配不公、经济波动、信息不完全等；第三个层次是发展中国家由于发展水平限制所导致的市场失效领域，一些在发达国家是由市场解决的问题，在发展中国家则要由政府来解决，如能源开发、原材料工业、铁

① 贾康，李全：《财政理论发展识踪》，载于《财政研究》，2005年第8期。

② 高培勇：《公共化：公共财政的实质》，载于《人民日报》，2004年10月22日。

③ 贾康，白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》，载于《经济研究》，2002年第2期。

道、航空、电讯等；第四个层次是我国国情决定的政府职能领域，如区域经济发展不平衡、国有经济改制改组与改造等。<sup>①</sup>我国土地公有的国情决定了除土地资源管理之外，国有土地财产管理也是政府的职能之一，按照公共财政的完整性要求，应该把相关的政府收支活动纳入规范的财政预算管理当中。

### 1.2.2 土地制度

土地制度有广义和狭义的概念之分。广义的土地制度是指包括一切有关土地问题的制度，是人们在一定社会经济条件下，因土地的归属和利用问题而产生的所有土地关系的总称。广义的土地制度包括土地所有制度、土地使用制度、土地规划制度、土地保护制度、土地征用制度、土地税收制度和土地管理制度等。狭义的土地制度仅仅指土地的所有制度、土地的使用制度和土地的国家管理制度。在新中国成立后很长一段时期内，由于特定的历史原因，在人们的传统观念上，习惯把土地制度理解为狭义的土地制度。改革开放特别是实行社会主义市场经济以后，随着我国社会经济制度的不断变化和发展，人们对我国土地制度含义的理解不断深化和发展。新的观点摆脱了旧的思想观念的束缚，在强调广义的土地制度，在重视土地所有制度、土地使用制度、土地的国家管理制度的同时，也比较关注由新的土地关系所产生的新的土地制度内容，诸如土地利用制度、土地流转制度、耕地保护制度、土地用途管制制度等等。土地制度是反映人与人、人与土地之间关系的重要制度。它既是一种经济制度，又是一种法权制度，是土地经济关系在法律上的体现，是上层建筑的有机组成部分。

### 1.2.3 土地资源与土地财产

土地资源是指已经被人类所利用和可预见的未来能够被人类所利用的土地的总称。既包括土地自然资源，又包括经济资源，而以自然资源作为主体和母体。自然土地是人类生存所不可缺少

<sup>①</sup> 刘尚希：《公共财政：从概念到现实》，载于《财贸经济》，2000年第5期。