

关于中国土地影子市场的一个研判与延伸分析

党国英

[摘要] 在土地资源配臵中发挥市场的决定性作用，是我国多年来倡导的改革方向，但在改革实践中始终没有形成可操作的具体办法，例如在农地转用这一重要交易领域至今仍然由国家定价。如果真正扩大市场调节的范围，能否形成一个有利于国民经济健康发展的均衡价格？本文认为，我国农用地使用权的自发交易近乎自由竞争，由此产生的交易价格也是农地转用的“影子市场”的均衡价格，即发生在增量建设用地上交易中的价格应与农用地交易价格相等。

[关键词] 土地市场 影子市场 均衡价格

[中图分类号] F323.211 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470(2020)—11—0001(10)

[作者] 党国英 研究员 博士生导师 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100083

在土地供应受到政府多重控制的情形下，对土地要素市场的影子价格很难做出前瞻性估计。但我们可以设想一种机制下的供求状态，使这种状态与现实中其他制度之下的状态相比，能逼近充分竞争条件下所存在的土地市场的供求均衡状态。完成这样一个思想实验性的工作，我们就可以比较现实土地资源配置状态与理论假设状态，大体判断土地资源配置效率提高的潜力，并提出深化改革的办法。

一、有限研究目标

现实中我国土地供求的难题发生在城乡建设用地与农用地之间的替代关系中。城市建设用地的扩大与农用地的减少，为政府所高度关注，也在多方面影响着国民福利与国民经济运行质量。这个关系涉及多重交易，除转变土地用途的交易之外，还有用途不发生变化的交易；这两类交易的价格也会相互影响。为了关照现实问题，本文将聚焦涉及土地用途发生变化的交易，对这种交易的现实非均衡与理论上的均衡可能性做出分析。

有三类因素影响土地用途发生转变的交易，^①分别是产权强度、用途规划与交易的技术性条件。这些因素的背后又有次一级的因素影响它们，而对它们也还可以分别做进一步细化分类。

产权强度主要是指多种土地权利的排他性程度。实践中的土地权利会受到多种分割，参与分割的主体有个人、法人与政府以及其他一些非正式组织；形成分割的契约有长期的和短期的，分割的机制有市场自由交易的和政府强制的等。产权强度与土地的交易价值成反比。

用途规划是约束土地使用权的公共决策，而公共域的范围可以是政府辖区并由政府充当规划主体，也可以是土地使用者组成的社区，并由他们充当规划主体。我国的土地用途规划主体基本是政府。规划决策本意是解决人们在使用土地中的外部性问题，但在实践中政府常常过分行使规划权，以致会创造

^①为行文简化，下文提到土地交易时，若不做特别说明，均指这种交易。

更多的外部性问题。这一领域是权力与知识傲慢的重灾区。人们通常认为,如果没有一个权威系统对土地的利用加以控制,土地会被被滥用,资源会受到破坏。这是一个似是而非的看法。世界上主要国家对土地用途的系统性规划干预的历史并不长,特别是对农用地转变为建设用地的限制,应该是20世纪50年代以后才逐渐发生的。古代城市的人口密度整体上要高于现在,虽然那时候建设高楼大厦的能力比较弱。1平方公里容纳20万人,曾经是欧洲中世纪的常态。传说中历史上古罗马大火迷案的情结也与大火前的城市状况不佳有关。总体看,如果没有规划,出现人口高度密集的城市的可能性更大。规划权的滥用会破坏自然演化条件下的土地市场均衡,使有的地块的价格过低,有的地块价格过高,也会使某一类土地的供求严重失衡。

交易条件是指对土地权利交易发生影响的法治环境、意识形态影响、人口变化以及技术变迁等因素。最常见是土地开发商的寻租行为对土地市场的影响。Ting Chen等学者的研究发现认为,“高层政治关联”公司和地方官员的腐败交易,使“高层政治关联”公司获得55.4~59.9%的价格折扣。^②土地所有权从两个极端被赋予过多的意义,并成为土地政策的影响因素,也会影响土地市场供求关系。

土地产权强度提高与技术进步因素的共同作用,应该对城市健康发展做出的贡献最大。技术进步使城市基础设施建设能力提高,农用地生产效率提高超过人口增长速度,从而使城市的品质提升,规模扩大,人口密度下降。好的城市照样能承载“乡愁”,照样能将金山银山与青山绿水统一起来。

因为上述因素的多变性与复杂性,我们对这些因素所影响的土地要素的市场均衡不可能做出准确的前瞻性判断。同时,因为我国土地要素的充分竞争性市场实际上不存在,国外的市场环境又与我国不尽相同,使我们也无法以国外市场为参照系对我国土地市场均衡做准确的事后判断。如果能做到这些判断,市场经济真可以由计划经济替代。但是,不能做出准确判断,不等于不能做出框架性判断,也不等于不能在给定假设条件下对土地市场的均衡

变化做出趋势性判断。

二、土地要素供求局部均衡的假设条件及其现实近似性

因为我国实行土地“公有制”,所以土地交易一般被看做土地使用权的交易。土地使用权有时间长短,例如建设用地的使用权在50~70年之间,农用地中耕地的使用期限最长是土地承包期30年,林地与荒地的使用期限多在50年以上。由法律规定土地使用期限给土地权利交易带来了复杂性,也给交易价格分析造成困难。下文中的土地交易分析,如果不做特别说明,均指土地使用权的交易,且假设土地使用期限为法定最高期限。

要素的价格当然反映要素的边际生产力。只有在充分竞争条件下,要素的边际价值由要素的边际收益决定,而价格由要素的需求参与决定,由此产生理论上的影子价格。经济分析的重点在于实际价格与影子价格的差异。下文中如果不加特别说明,本文所说的土地要素价格,都不是指涉及存量土地的平均价格。

1. 现实中的土地价格

我国现实中的土地价格有以下三个特征:

(1) 农用地价格高于建设用地价格。农用地中的耕地交易多是出租,但从租金及银行利率可以换算为使用权价格。山林、荒地的交易多是一次性使用权交易。国有建设用地出让多是一次性的,但集体建用地多是以出租方式交易。不论什么交易方式,通过换算结果比较,可以发现建设用地价格总体上高于农用地价格。按银行利率及地租率的折算,我国农地承包权的交易价格(当然我国基本上不存在土地承包权交易)每亩应该1万~2.5万左右之间,但国家对农地征用价格显著高于这个水平。有的地方农用地的地租率每亩高达万元左右,其中包含土地上的资本品的租金,因此不是真实的地租率。

^②Ting Chen, James Kai-sing Kung. Busting the “Princelings”: The Campaign Against Corruption in China’s Primary Land Market, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 134, Issue 1, February 2019.

(2) 耕地交易中存在“地租双轨制”。在耕地的交易中,农户对本村熟人的土地出让一般是短期的,而对外来农业规模化经营者的出让一般是长期的,多在5~20年之间。有意思的是,前一种情形下的价格低于后一种情形,表现为对经济行为逻辑的违背。例如,在粮食主产区,前一种情形下的年租金为每亩约为300元(1年收获多为2季),后一种情形下的年租金约在800元以上,土地肥力好的地方可以达到1200元左右。据我们的调查分析,农户认为将土地长期出租会有很大风险,其土地承包权有可能丧失,因此会提高地租率。而将耕地短期出租给本村居民没有这种风险。发生这种情形的另一个原因是,我国集体拥有的实际耕地数量与承包给农户的账面上的土地往往不一致,后者要小于前者。有的地方的耕地连片耕作以后,实际耕地面积仅田埂及沟渠利用因素就可以增加5%左右,加上其他利用不充分的边角地以及承包地划分时的孳地折算等因素,这个增幅还会增大。这样一来,就有了村干部介入大批量土地出租时的“交易”的复杂性,降低了交易竞争的自由程度。此外,我们还了解到,在我国一些山区,例如山东沂蒙山地带,还存在沟坝地为负地租率的情形。这种情形的发生与当地政府对耕地自由撂荒有关,也不能反映市场自由价格。因此,我们认为,在粮食主产区300元的地租率更接近充分竞争的市场价格。我们还观察到,近几年以上两种农业地租率都出现微弱的下降,原因应该与国内外农产品市场价格变动以及农业技术进步有关,这里不一一分析。

(3) 在农用地转变为建设用地的交易中,以及在存量建设用地的交易中,广泛存在政府干预价格的情形,使价格形成机制呈现复杂状况。首先,在存量商业性建设用地交易中,集体的出让价格一般低于国有建设用地价格,其原因与集体建设用地比较零散等因素有关。但在四川成都地区也看到集体建设用地出让价格高于国有建设用地的情形,其原因可能与国有建设用地市场缺乏竞争性有关。其次,国有建设用地不同用途类型的定价机制不同,价格也不同。有的公共部门可能以零地价获得土地。有的地方为了吸引

投资会以零地价出让土地给企业。此外,住房建设用地价格显著高于其他类型建设用地价格。地方政府通常会以限制住房建设用地供应来达到这个目的。这实际上是以居民购房支出补贴公共部门和企业投资者。第三,农地转为建设用地的价格也因建设用地的用途不同而不同。基础建设用地征用的价格通常会高于商业性用地价格。

2. 竞争性农业用地转让价格作为影子价格的合理性

估算影子价格有精巧复杂的工具,但学术研究的历史教训是,估算结果的合理性与工具的复杂性无关。当然,工具还是要发展,不仅是因为计量经济学家要生活,更因为它对智力训练与职业经济学家的选拔有重要意义。

本文尝试用现实中竞争性较强农业用地交易价格,作为城乡土地交易的影子价格,且认为建设用地价格(边际价格,不是平均价格)应等于这个价格。这个看法貌似荒诞,其实具有合理性。

(1) 现实中的农用地交易价格的形成容易得到观察。在前述两类农用地交易价格中,相熟的农户之间的交易更具有竞争性。有人会以为,农户之间的交易会受人情羁绊而缺乏竞争性。这种看法已经过时。这么大国家,有的地方会是这样,但在农业主产区,农户已经不会拿人情做交易。今后若能深化土地制度改革,前述两类农业用地交易价格会趋于一致。

(2) 农用地交易价格更能体现市场的开放性。农用地的边际价值根本上说是由农用地的边际生产力决定的。在成本确定之后,利润大小与农产品价格有关。农产品的最终售价会受到国外市场的影响。相比之下,建设用地市场有显著的地域性。国际市场上与建设用地有关的服务价格很难在国与国之间发生显著的关联影响,而农业服务价格会对国家之间的农产品价格发生影响,并影响到农地价格。

(3) 竞争性农用地交易价格作为影子价格更能反映人类社会的自然演化特征。建设用地比农用地承载更为丰富的人类文明元素,所以建设用地一旦使用以后,它的位置以及它所承载的文明元素都会

影响到价格。农用地不同，它一旦停止耕作，就是一块原生地。土地用于农业生产后虽然与它距离市场中心的远近有关，但这个元素对地价的影响要远远小于建设用地的文明元素的影响。要清楚，建设用地对文明元素的承载是在农地变为建设用地以后的事，那以后它不再是边际建设用地，它的价格当然不是土地用途转变中的均衡价格。所以千万注意，决定我们所讨论的土地交易价格是边际交易行为所决定的价格。政府或开发商需要一块新的建设用地，要从农民那里购买，由此产生的讨价还价行为所产生的价格，是我们关心的焦点。有人会说，城市往往建立在特殊的地方，使城市周边的土地有了某种不可替代性，会导致农地出售给建设行为主体时获得更高的价格。这种看法受到了历史与现实的双重迷惑，并不符合城市演化的历史特征与现实的经济规律。在古代城市的初创时期，人口稀少，土地广袤，城市不过就是一个小地块。中世纪欧洲城市人口密度多为每平方公里 20 万人左右，^[1]而一般城市的人口规模不到 20 万，因为总人口量很少。对欧洲人口的数量，历史学家曾有过高估计，但被一些学者的研究所否定。^[2]中世纪大部分城市环境恶劣，以致贵族不愿意住在城市。那时资本远比土地昂贵，城市扩张的约束不是缺地，而是缺资本。所以，我们能想象古代城市在草创时期的建设用地价格情形。现在欧洲大部分国家的居住形态发生了颠覆性变化，人口密度多为每平方公里 5000 人左右。在后来城市演化过程中，城市总人口与人口密度大幅度提高，城市占地面积自然会大幅扩张。在这个时代，我们的确看到农用地转为建设用地时的价格要高于农地在用途不变时的交易价格。笔者在国外学习考察中了解到，这个价格差异大约在 4~8 倍之间，差异的存在与政府干预有关。美国学者奥图尔在他的著作《美国梦魇》中对这种情形有精彩分析。^[3]奥图尔的研究发现，在没有因政府规划设定城市增长边界的地方，城市边缘农地转为建设用地时的地价不会超过农地或林地的价格，大致为 1000 美元/英亩。有这个均衡价格的存在，城市的扩张也就有了边界。

(4) 现实中建设用地高价与市场不完善有关。城市建设用地的不可替代性，会不会产生建设用地刚性高价？不赞成本文核心观点的专家学者，会以这个问题作为批评本文的由头。建设天然良港的地址，重要机场扩建跑道等，似乎对土地的选择都有较大的不可替代性。但我们可能高估了这种不可替代性。首先，政府在替代市场中实施规划职能，会放大这种不可替代性，这是政府行为模式决定的。但市场主体更容易采取一宗地一个市场策略，从而会增强建设用地需求者的价格谈判地位。市场主体批量购买土地行为是一个办法。其次，即使是一些特殊用地项目，也有资本替代土地的可能性。例如，飞机跑道最短长度就会受飞控技术的影响，而提高飞控技术需要增加投资。一个建设项目的土地需求还有微调的可能性，不同方位的地块之间还是有一定的可替代性。第三，更重要的是，经济建设中不同城市之间会有竞争，一个城市对建设用地的过大需求引起地价上升时，会引起资本转移。城市建设用地的边际生产力普遍高于农业用地的边际生产力的情形在理论上当然会发生，但这是一个过程；在这个过程中，因为农地拥有者的供地竞争，均衡价格的上升只会在农地减少影响到农产品价格上升时才会发生。以上三个条件当然在土地市场接近充分竞争的情况下更容易存在。

进一步从理论上说，建设用地的使用者更容易面对土地的竞争性供给。因为可以满足建设需要的土地会很多，其所有者之间便存在竞争。对于一个非农业投资者，他实际上要权衡地价投入与资本品投入之间的替代关系。在农业用地价格不变的情况下，非农投资者的资本品投资的边际产出等于农业用地价格时，也就是他的最佳投资规模时刻（其他条件不变）。这就产生了下面需要讨论的问题。

(5) 市场化条件下的土地利用局部均衡排斥滥占耕地。长期看，城市扩张会不会造成大量耕地变

^[3]Toole, Randal (2012). *American Nightmare: How Government Undermines the Dream of Homeownership*. Cato Institute. 关于本书的评论，见党国英：伪现代性与居住贫困——奥图尔《美国梦魇》关于城市发展的颠覆性思想，《学术界》，2018年第10期。

为建设用地，从而危及到人类生存？对这个问题的忧虑是政府干预土地市场的重要原因。从经济学逻辑上讲，这种担忧是没有根据的。

如图1所示，企业投资时要寻求土地H与资本K之间均衡，不会随便扩大土地利用。从一般规律看，非农企业在扩张中资本边际效率高于土地的边际效率，现代企业尤其如此。这使资本—土地等效率曲线变化如 M_1 到 M_2 的情形。企业扩张中，其预算线 P_1 移动到 P_3 ，资本K增长速度大于对土地的需求。如图均衡点 E_1 至 E_3 的变化，对应资本K的需求大于土地H的需求。所以，城市规模扩大通常会大于城市占有土地的扩张。这是一般规律。

如果政府人为干扰要素市场，例如中国的情形，地方政府为吸引投资以零地价乃至负地价转让土地，企业就会多占用土地。如图1所示，当政府刻意降低地价时，企业的投资预算线就会由 P_1 移动到 P_2 ，要素使用均衡由 E_1 移动到 E_2 ，使资本品投资减少，土地投资增加。中国城市发展中土地占用扩张快于人口密度扩张的深层原因就在这里。

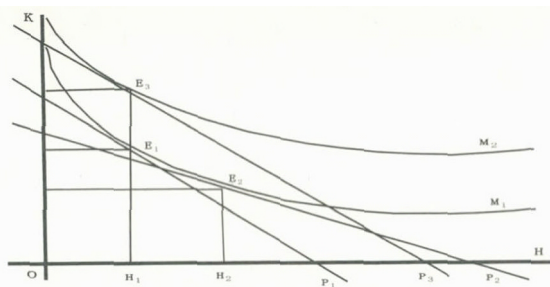


图1 市场化条件下土地利用的局部均衡

从市场经济机制较为健全国家发展的历史看，担心土地要素市场化会导致耕地被大量占用以致发生食物供应问题，是不必要的。首先，人类有史以来城市一直在扩张，大量农地被转为建设用地，但世界农业及农产品保障能力却一直提高。一些国家的食品供应不足源自社会公正性问题。其次，现实逻辑与这种担忧完全相反。凡是城市经济发达的地方，农业也发达。相关研究文献表明，距离城市较近的区域内，农业生产水平更高。土地的农产品产出效率提高速度均高于人口增长的速度和土地减少的速度。城市经济发达的国家，其人口的恩格尔

系数更低，说明他们更容易获得价格相对低廉的食物供应保障。最后，更重要的是，城市经济增长的规律与农业经济增长的规律有很大不同。城市是资本与技术密集型经济体，而现代农业主要是土地密集型经济类型；利用土地规模经营才能创造农业技术进步的条件。城市经济体较之农业，其资本更替与技术革新更可以在存量土地上实现，并能承载更密集的人口生存。城市经济密度远远大于农业经济密度。所以，城市的发展本质上与农业不存在争夺土地问题。中国城市发展表现为经济低密度扩张，恰好是国家对土地市场过度干预造成的。

以为城市发展必然大量蚕食耕地，实际上是我国土地市场垄断产生的一个幻觉。我国土地市场分为一级市场与二级市场，但实际上都不是真正的市场。如果不考虑未来的不确定性因素的影响，我国一级市场地价（加上其他的补偿）是比较高的。把地价看做地租的资本化，目前一级市场的实际征地价格高于合理价格。1亩地的征收价格一般是地租的50倍左右，而国际上一般是10倍左右。加上宅基地征收因素，我国一、二线城市周边的实际征地价格更高。二级市场只有部分商业性用地进入招拍挂系统，特别是住房建设用地会被高价拍卖，价格之高会是农用地地租的数百倍。如果考虑到没有进入招拍挂系统的公共用地以及部分开发区的土地，二级市场出卖、出让的土地的平均价格会低很多。但农民以及一般的土地市场观察者通常盯着住宅用地的价格来衡量地价高低，特别是农民把二级市场招拍挂地价作为参照，来衡量自己在一级市场上卖地是否划算。人们常常忽视了两个很重要的经济关系。第一，住房建设用地的畸高价格实际上是城市居民的钱包在支撑。用樊纲先生的话说，就是“6个钱包”来买房。对于一、二线城市，房价的主要部分实际上是城市居民对城市建设支付的隐形税款，而且“税率”很高，且不平等。按“住房合理价格=家庭年收入乘以5”做标准，中国一、二线城市的房价远超这个标准。造成这种情形的直接原因是城市用地规划管理制度。第二，恰恰是产生高地价的城市住房建设这部分经济活动，与过度耕地占用

关系不大。真正带来城市建设用地增加的是公共部门扩张与各类开发区建设。我国近年商铺转让价格低迷便是这种情形的一个明证。总之，城市占地的不合理增长正是土地要素市场不发育造成的。

(6) 土地利用的长期趋势。前文的讨论旨在证明本文的核心论点：用途不变时的竞争性农用地交易价格等于农用地改为建设用地时的交易价格。下面我们对这个论点做更一般的讨论。

图2是对这个关系解释的一个简化说明。其中纵轴是土地交易价格，横轴是土地数量。全球的土地供应当然可以看走是一个不变的量，但在局部市场上，向建设用地市场的土地供应弹性可看做无穷大，供应主体索要的价格是土地的最大机会成本，由外生变量决定，因此供应曲线是一条水平线。当农产品价格等因素发生变化时，例如农产品价格提高，供应曲线由 A_2 移动到 A_1 。新增建设用地使用主体对土地的需求，是由土地的边际生产力决定的，而边际生产力是递减的。不同需求主体的边际生产力不同，对土地的需求也不同，例如， B_2 代表的城市比 B_1 有更高的边际生产力，对土地的需求为 Q_3 ，大于 Q_1 。但动态地看，若 A_1 不变，城市之间加强竞争， B_1 向 B_2 方向移动，则各局部市场建设用地会稳定在 Q_3 。若同时农业技术水平提高，土地生产率超过人口增长，农产品价格指数下降，各局部市场的土地供应由 A_1 向 A_2 方向移动，均衡价格会由均衡点 E_4 对应的价格决定，城市土地占用规模总体上会增加。人类历史上土地的影子市场的均衡点总体上是从 E_1 到 E_4 的变化过程。

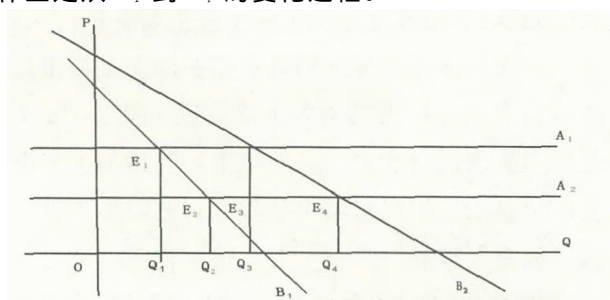


图2 市场化条件下土地市场长期均衡的形成

三、土地市场失衡及其后果

过度干涉土地要素市场会严重降低国民经济运

行效率，也无无益于增进社会平等与城乡居民生活品质的提高。

1. 规划干预及市场垄断产生居住贫困

研究发现人类倾向于在独栋房屋居住，但现实情况与心理期待反差甚大。经济发达国家人口密度总体比较高，但其国民大部分居住在独栋或联排房屋中。这是一种国家对土地利用干预较少的情形下长期自然演化的结果。发达国家这种情形在第二次世界大战之后逐渐发生了变化，集合住宅的比例有所提高。按奥图尔的分析，美国建筑师、规划师、环保主义者与一部分土地规划官员联合起来推动美国梦成为“美国梦魇”。他们一直都在对郊区独栋住宅建设进行妖魔化，向人类的基本住房观念发起挑战。规划干预还造成房价高昂。大量数据研究表明，房价与规划干预强度成正比。

欠发达国家的居住贫困则与土地占有垄断、政治腐败以及土地交易缺乏真正自由有关。集合住宅大量出现在经济不发达国家。有的极端落后国家的百姓大量居于没有基本水电路气设施的贫民窟中。

中国的住房建设管理把独栋房定义为“别墅”，并采取限制乃至禁止限制发展政策。合理房价中位值通常大约是家庭收入中位值的两倍，中国房价相对水平远远大于这个水平。政府规划将城市住房建设用地占城市建成区总面积的比例压低到一个很小的比例，是房价过高的主要原因。这个比例在中国一般为25%，而在西欧发达国家一般为45%左右。这种土地用途管理办法所导致的后果，还会抑制国民经济内需扩大，造成过高的出口依赖，引起对外贸易摩擦。过高的外汇储备造成国内金融市场的高利率，不利于中小企业发展。

2. 降低国民经济效率

依据美国西北大学的房地产与金融学荣誉教授米尔斯的研究，如果除掉所有人为了的城市化限制，美国的GDP会增长6.5~13.5%，最多将增加两万亿美元（约合人民币12.4万亿元）的收入。如果中国能深化土地制度改革，提高土地要素市场化程度，经济效率提高幅度会更大。土地要素市场化受限还带来农业经济效率的损失。

3. 降低土地利用效率

在我们的一项调查所覆盖的范围里，公共建设用地（不含规划道路）占村庄居住区的比重、废弃宅基地面积占村庄居住区的比重、空置房占全部房屋比重三项合计在 24.8~26% 之间（按不同口径计算产生差异）。其中村庄公共建设用地扩大地看似十分重要，其实过于铺张。有的村庄的公共建设用地达到 100 亩之上，最高的达到 200 亩。

地租的制度性差异及其与“地价”之间背离反映了农业经济低效率的深层次原因。竞争性地租率与制度预期不稳定引起地租率自然给土地规模经营带来困难，由此引起农业经济效率损失有大量文献报道。例如，许庆等学者的研究发现，虽然土地规模经营与粮食生产总量不相关，但与成本和农民收入成正相关。^[3] 我们的局部观察也证明了这个结论。但就目前形势看，中国的粮食总量不是问题，农业竞争力弱才是问题。分析表明，如果考虑到国家财政补贴等因素，我国粮食生产实际上处于全行业亏损状态。

中国城市经济密度显著低于发达国家，形成土地资源的巨大浪费（见表 1）。按一般推理，中国对城市发展占地实行限制，实行“世界上最严格的耕地保护政策”，城市经济密度应该具有世界先进水平，但为什么实际情形并非如此？深圳这座城市的发展提供了回答这个问题的最好的案例。中国城市经济密度最高的是深圳。因为深圳特殊的发展背景，它的土地要素市场化程度在全国最高。深圳城市建设的大量土地由原农村集体出让，后来才被“宣布”为国有土地，但实际上集体仍享有一定的土地管理权。深圳的居民住房约一半是“小产权房”，这是土地供应市场化的一个指标性现象。深圳案例表明，如果提高土地要素市场化水平，特别是在城乡土地用途管理中给予市场主体更大的自由，而不是实施类似哪怕一亩“基本农田”的非农用使用都要中央政府批准的政策，城市经济体可能会有更健康的发展。如果中国绝大部分城市发展达到深圳的水平，我国经济总量即使增长 5 倍，城市占地也不需要扩大。这表明，扩大土地要素交易的自由度，反倒会更好保护农业用地，国民经

济会更健康发展。

表 1 中国城市单位建设用地面积的 GDP 产出与西方主要国家的比较

	建成区面积 (万公顷)	GDP (2016, 亿美元)	每公顷 GDP (万美元)	比较 x% 中国=x
中国	3859.33 (2015)	111991	29.02	
中国深圳	18.99	3167	166	17.5
美国	2955 (2012)	185691	62.8	46.2
日本	329 万 (2014)	49393	152	19.1
荷兰	71.16 万 (2012)	7708.45	108	26.9
澳大利亚	329.16 (2011)	12046.16	36.59	79.3

注：建成区含城市绿地，但不含城市辖区农业经营用地；深圳的 GDP 数据按 2019 年数据推算，未考虑当地价格指数变化，故略有高估，但对比较相互影响不大。本表格的部分数据获取及计算由中国社会科学院政治学所陈明完成。本表的数据来源：中国数据：国土资源公报 2016，<http://data.mlr.gov.cn/gtzygb/>；美国数据：National Resources Inventory，<https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/technical/nra/nri/>；日本数据：平成 28 年度土地所有・利用概况调查报告书，http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000063.html；荷兰数据：Land use in the Netherlands, 2012，<http://www.clo.nl/en/indicators/en0061-land-use-in-the-netherlands>；澳大利亚数据：Land Use of Australia 2010-11 Summary Statistics，<http://www.agriculture.gov.au/abares/aclump/land-use/data-download>。

自然资源部相关数据也显示，我国城市建设用地有惊人的浪费。2018~2019 年消化处置以前已经批出去但没有供应和闲置的土地共计将近 900 万亩，相当于 2019 年全国安排的新增建设用地计划总量 500 万亩的 1.8 倍。但处置效果并不尽如人意，2017 年以前批而未供的土地大概还有 1450 万亩，存量土地的挖潜空间还很大。

四、建立适应土地要素市场化的土地管理制度

目前我国土地利用规划管理体制形式上高度集中，操作中则又有不规范的“放权”，造成大量体制性摩擦，形成“无法可依”与“有法难依”并存的局面。从表面来看，中央具有权力优势，而且已形

成对地方政府严密的规制网络，但地方政府却可以利用自身作为唯一政策执行者的身份优势和信息优势，以多种方式规避中央的监管，最终很大程度上使中央政府的调控失灵，降低政策效率。

相比于微观土地权益分享方面的制度改革，我国宏观的土地利用规划管理体制改革较为迟缓。推进与区域经济发展相协调的土地利用规划管理体制改革必须顺应市场化、法治化的要求。在以人为本、效率为重、保障平等、有力稳定、环境友好五大原则基础上，应简化目前复杂的土地功能区设置，以稳定的法律规范替代政策文件，将土地管理制度改革作为系统性过程加以推动。

土地管理制度改革最终要取消以“用地指标”为主要控制手段的管理方法，但实现这个目标需要一个过渡性安排。在过渡期内，中央政府以用地效率等检测指标为依据，调节省级政府用地行为，并启动财税等配套制度改革，提升城镇化和新农村建设水平，推动区域经济协调发展，优化城市空间结构和管理办法，增强城市综合承载能力。

1. 改革基本框架

土地利用规划管理体制改革要把握中央向地方放权、政府向市场放权、法律制度替代政策文件三大核心思想。一是土地规划管理职责的设立向省级政府倾斜，实现中央向地方放权。中央对省级政府土管行为的调节，由行政命令控制为主转变为政策杠杆调节为主；二是政府向市场大幅度放权，培育多种形式的土地要素使用主体；增强市场主体在土地交易、使用、保护中的权限；政府依法使用价值杠杆对市场主体的行为作合理干预；三是土地使用管理，特别是建设用地增长管理，由政策文件控制为主，转变为法律规范为主，实现稳定的可预期的土地宏观管理制度。

改革的关键思路是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。一是划出几个较为简单的土地功能区，由不同层级政府分别管理。在特定功能区，政府原则上不再对建设用地规模及地块选择做出规定，不设置用地指标，只做关于用地行为合法合规性的事前或事后审查；二是通过土

地使用主体的趋利动机，使其市场行为尽可能接近合理利用土地的社会利益最大化目标，政府通过促成建设主体合作、基础设施投资引导、税收影响、执法监督等措施，对建设主体的用地行为进行调节；三是通过立法对土地利用主体的行为做出限制，实现常规政策对部分土地利用规划的替代。此项改革可以增强土地使用主体对土地要素市场价值的预期，有利于提高土地利用效率，优化市场秩序。

2. 改革的主要内容

政府应该通过法治的手段，保障土地权利主体权利公平，提升土地市场治理效率，推动土地规划管理体制的市场化、法制化和系统化转型，促进大中小城市、小城镇以及新农村协调发展，为土地要素市场化配置提供制度保障。

(1) 简化土地功能区设置。土地功能区划分不宜过于细碎，不宜造成过多交错。可以考虑划分为以下三个类别。

①农业保护区。可以考虑划出约25亿亩的土地作为农业保护区，其中包括河流、道路、特色小城市、村庄、小型专业农户居住点以及其他公共设施。对保护区内的用地行为作出特别严格的法律规范，除重大基础设施、国家安全设施、环境保护设施用地外，保护区内其他非农业居民生活用地及非农业经营用地只减不增。农业保护区的土地所有权按现行法律设立。农业保护区的用地行为监督由中央政府或其派出机构负责。此举有利于稳定土地利用预期，减低土地流转租金。

②城市拓展区。将大于现有城市建成区3~4倍的土地面积划为城市拓展区，不划定城市扩展边界。在城市拓展区，用地行为符合法律规范的投资主体，可以自行在区域内选择地块投资。城市拓展区由市（地）级人民政府代行土地所有权职能。在我国立法分权体制有了更大改革之后，若县级乃至县辖市级城市获得立法权，此项合法性审查权力可以相应下放到最低一级城市政府。城市拓展区范围内的农业区的土地管理由城市政府统辖。在城市拓展区建立投资主体建设行为与国家常规土地利用法规替代现行土地利用规划的机制。城市拓展区将长期保有可

用于农业、林业及其他非城市建设用地。此项改革若能落实,建设投资主体将有相当大的利用土地的自由度。例如,投资者在拓展区选定一块农地,就可以遵守有关规定的情况下安排投资,不需要等待多级政府批准、下达用地指标。有了这种机制,相信城市拓展区的土地不会在一个时期里全部转变为建设用地,而只是形成市场化的建设地块的选择机制。也不用担心投资者会胡乱圈地搞建设,除非它是一位不讲经济效益的投资者。后文将会提到,政府还可以创造一些政策杠杆对投资者的具体投资行为发生影响,完全不必忧虑投资者低效率利用土地。

③ 现有其他国家级生态建设保护功能区。适合人类居住的保护区,可由省人民政府履行管理职责。人口稀少、长远看不适合人类居住、也不适合做大规模建设的生态保护功能区,由中央政府或其派出机构负责管理监督。

(2) 以稳定的法律规范替代政策文件。国家应通过立法建立用地行为规范。立法主体归属按土地主体功能区管辖主体归属确定。主要规范类别包括:

① 建设地点规范。三类主体功能区采取不同的限制性政策。例如,在农业保护区,禁止非农业居民扩大土地非农业使用规模。

② 占地规模规范。在不同的土地功能区,由不同管辖主体针对不同类别的建设项目,提出占地规模规范。例如,法律可以规定,一个城市的居民区占地面积不得小于城市建成区的45%。

③ 所得税产生效能及资本充足规范。针对盈利性组织可以做此项规定。对连续在一定时间不能产生所得税的企业,可以按一定原则提出土地转让的要求。

④ 不动产税征缴规范。对企业、个人及其他用地主体征收以土地面积为基础的不动产税。对政府等公共事业单位也做不动产税征缴评估,同时做出免税规定,以评估政府服务的成本多寡。

⑤ 相邻关系规范。根据用地单位的用地行为所发生的“外部性”,建立有利于外部行为“内部化”的法律规范。

⑥ 排放规范。对土地利用主体的各类污染排放

及治理、补偿做出规定。

⑦ 景观影响规范。对土地利用主体所建设的建筑物以及生物景观做出评估,提出景观影响规范。

⑧ 多个土地开发商合作规范。政府支持开发商之间建立合作关系,解决大范围内的基础设施建设等问题,并制定相关法规。

⑨ 土地开发商与政府在基础设施建设用的合作规范。政府与开发商之间在基础设施建设中建立合作关系,并制定相关法规。

10 公共部门占地规范。借鉴发达国家公共部门占地制度安排,设定合理的公共部门占地标准,构建规范化的公共部门占地管理流程。对于超标部分可以有偿退让,退让资金转入国库。

11 公益项目用地协商合作规范。可以要求商业用地开发商必须按一定比例切出公益项目用地。比例大小可以因土地开发类别确定。在公益项目用地中,再按照政府对跨区片大型公益项目建设需求,将一定量土地用于单个开发商项目之外的区域。

上述规范形成后,国家不再实行建设用地指标管理,也不再对经济活动主体及公共部门占地做门槛审查,完全按是否符合规范做程序性审查。

(3) 改革过渡期中央政府对省级政府用行为的调节办法。各城市发展不得突破城市拓展区总面积。城市拓展区中的城市建成区原则上不应超过二分之一。在前述城市建设法制化尚未完成时期,中央政府用以下指标调节城市建设用地增长:

① 全要素生产率。连续3年全要素生产率超过全国平均水平的省份,建设用地可按GDP增速的80%增长。低于全国水平的地区,停止新增建设用地占用。

② 房价。城市房价连续3年超过当地物价指数,不得新增工商业用地。

③ 农业规模化经营水平。建立农业规模化经营水平与本行政区“增减挂钩”指标的关联关系。过渡期内,“增减挂钩”的指标出让区域必须由农业保护区的村庄建设用地复垦产生。一定期限以后,停止“增减挂钩”政策。

④ 单位土地面积GDP产出率。单位面积城市建

成区的GDP产出连续3年低于全国水平,停止占用新增建设用地。相反情形可增加建设用地。

⑤城市住宅用地占比。按3年平均水平计算,新增城市住宅用地占新增建设用地的比重不得低于35%。

⑥城市常住人口户籍拥有比率。城市常住人口户籍拥有率越高,则可增加建设用地。相反情形则不可增加建设用地。

⑦环境治理水平。连续3年低于国家规定的排放水平,可以增加建设用地。

对以上指标予以综合考虑,设定指标权重,计算出各省市新增建设用地增长速度。各省市在自己的控制目标约束下,确定辖区的建设用地增速。

3. 配套制度改革

土地制度改革不仅需要加大对土地管理制度本身的改革,更要适时启动配套制度改革。

(1) 建立存量建设用地市场。存量建设用地市场建立不起来,土地使用效益有可能越来越低。在预期土地涨价而出让已占有土地的机会成本很低的情况下,土地占有者很难有积极性出让土地。国有企事业单位尤其没有积极性。这是存量建设用地市场难以建立的根本原因。提高已占有土地的机会成本,就是要合理分配出让低效率利用土地所获利益。国家必须让土地出让者获得一定利益,以提高土地占有者的机会成本。

(2) 出台房地产税。房地产税必须从价计税,不能按面积计税。在改革过渡期,对于有三套以上单元楼房的家庭,可以从第三套开始计税。鉴于我国房价存在严重泡沫,在改革过渡期内,可以考虑以“影子房租”为基数计算税率,收取房租的25%,约莫房价的1%。

(3) 通过农村土地承包权的长期化明晰土地产权。现行农村集体产权制度主要有两种形态,一是大部分农区实行的农户土地承包制,二是发达地区农村实行的股份社制度。有的地方兼有这两种制度。对于这两类制度形态,要制定不同的改革方案。

土地产权改革的具体设计,一是要有利于市场在土地资源中发挥决定性作用,提高土地资源

配置效率;二是要在尽可能与现行法规相衔接的同时,对不合时宜的法规作出修订;三是要确保改革方案的系统连贯性,尽可能不给“走回头路”留下空间;四是要坚持公开、公正,让农民群众在改革中得到好处。

土地承包权应该实行永久承包。但在永久承包制度确立之初,尽可能保障确权颁证形成“起点公平”的格局。要明确告诉广大农村干部群众,确权颁证意味着“最后一次调整土地”,今后绝不会调整土地,绝不会再搞平均承包。“起点公平”应该成为确权颁证工作的“底线要求”。实现这个目标不能靠简单化的工作方法,而应充分发挥协商民主的作用,防止村干部一意孤行、以权谋私。

在农村土地承包权长期化以后,耕地经营权的期限交给市场机制支配,由农民自主决定。

(4) 推动土地市场主体多元化。一是发展住房建设合作社,允许有住房需求的家庭建立合作组织,在土地市场上得到土地。二是建设用地供应多元化,允许小宗土地直接投放市场,使个别家庭在遵守相关法规的前提下从市场获得土地后自主建房。三是探索鼓励开放地方基础设施建设“平台公司”,打破地方垄断一级市场业务。四是探索建立“土地银行”,建立与土地经营有关的金融机构。

参考文献:

- [1] 罗贝尔·福西耶. 这些中世纪的人 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2011.
- [2] 大卫·休谟. 论古代国家的人口密度 [A]. 休谟经济论文选 [C]. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [3] 许庆, 尹容梁, 章辉. 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营问题研究 [A]. 第六届中国农村发展研究获奖作品文集 [C]. 北京: 中国财政经济出版社, 2014.

责任编辑: 赵利梅
校 对: