

中国土地政策演进阶段性结构特征与经济发展转型

杨璐璐

(中国矿业大学 文法学院, 北京 100083)

摘要: 土地政策与经济发展转型有着内在的关联,土地政策通过直接和间接作用机制对经济发展转型产生影响,通过行政干预、市场调节、配合宏观经济政策等来实现对经济发展转型的支持。与此同时,经济发展转型对土地政策也提出了新的要求。改革开放以来,因应经济发展转型,我国土地政策历经四个发展阶段,每个阶段的政策侧重点有所不同。为加快经济发展转型,在土地政策选择上,应强化土地集约利用,合理开发,改革征地制度,进一步完善土地市场化改革制度,促进土地市场城乡一体化,运用土地政策影响宏观调控政策的制定。

关键词: 土地政策; 经济发展转型; 土地利用

中图分类号: F019.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1007(2014)02-0104-10

土地政策是政府根据一定时期内的经济发展目标,在土地资源开发、利用、治理、保护和管理等方面制定的行为准则。它是处理土地关系中各种矛盾的重要调节手段,涵盖土地规划、耕地保护、节约集约用地、地价地权管理等方面。土地政策与经济发展方式关联密切,对经济发展方式的转型起着重要的支撑作用。土地政策不仅关乎经济发展,而且关乎政治发展、社会发展和生态文明建设。选择什么样的经济发展方式,就需要有相应的土地政策予以配套。党的十八大报告在论述“加快完善社会主义市场经济体制和加快转变经济发展方式”时,就提及了土地政策:“坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权”,“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”。从中不难看出加快经济发展方式转型与土地政策之间的密切关联。

新中国成立以来,我国土地政策大体经历了从土地集体所有制到家庭联产承包责任制,再到以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度的变迁。在农村基本经营制度之下,随着我国经济体制由计划经济体制向市场经济体制、经济结构由农业主导型向工业主导型、经济发展方式由粗放型向集约型的转变,转包、转让、互换、出租、入股等土地经营权流转方式不断涌现,甚至还出现了土地信托等新方式。伴随着这些不断更新的土地政策,以及关于土地流转和管理的一系列新政策的推出,极大地解放了生产力,加快了新型工业化与城镇化的进程。与此同时,也应注意到,现行土地政策的不合理、不完善,如土地产权主体虚置、土地产权客体模糊等问题正日益成为阻碍农村经济

收稿日期:2013-11-18

作者简介:杨璐璐,女,中国矿业大学文法学院博士生,主要从事土地政策研究。

发展、农民收入提升和新型城镇化推进的主要障碍。因此,探讨我国土地政策演进阶段性结构特征及其与经济发展转型的关联,并寻求在新的经济发展模式下优化土地政策的策略,具有重要的现实价值。

一、相关文献综述

土地政策和经济发展转型都是学术界探讨的热点话题。在土地政策研究方面,学术界主要围绕我国土地政策的演进、二元土地权利制度与土地市场、农地承包经营权流转与市场发育、集体建设用地入市、农地非农化、土地制度的地方创新、土地制度面临的严峻挑战、国外土地政策的变革与启示、深化土地制度改革的对策等维度展开。在经济发展转型方面,学术界的研究成果总体上较为丰富,如对经济发展转型的理解,经济发展转型与政治、社会、文化等方面的关联,经济发展转型面临的新挑战,经济发展转型的策略等等。然而,学术界探讨土地政策与经济发展转型关联的文献并不多,系统探讨我国土地政策演进阶段性结构特征与经济发展转型关联的文献就更为少见。仅有的研究文献主要从如下维度展开。

一是从整体层面上探讨土地政策与经济发展的关联。马刚、曹玉书以青岛市为例,分析了土地政策对区域经济发展方式的影响,指出土地政策对青岛经济发展的影响十分明显。认为在土地资源紧缺的情况下,应充分利用土地政策的杠杆和规划作用,进一步推动产业结构调整和优化、促进城乡统筹发展、培育战略性新兴产业,实现制造业、服务业的高端化^[1]。杨刚强等以土地兼具资源、资产和资本“三位一体”属性为基点,从土地要素供给、土地资产价格、土地金融三个方面构建了土地政策差别化调控区域协调发展的传导路径^[2]。冷磊世等分析了土地政策与农民经济发展的相关性,分析了现阶段我国农村土地政策的现状及问题,提出了改革和完善农村土地政策的思路^[3]。

二是关于土地政策影响经济发展的核心问

题。马刚、曹玉书认为,土地政策影响经济发展,其核心问题就是土地生产力、土地均衡、土地权利、粮食和产业安全。土地生产力决定了经济产出;土地均衡决定了经济产出的持续性;土地权利决定了土地利用者的能动性;粮食和产业安全决定了国家经济安全^[4]。

三是土地政策与产业转型升级、金融产业、统筹城乡等之间的关联。卢为民、马祖琦在简要回顾台湾产业转型升级发展历程的基础上,从产业布局、规划理念、内部结构、调控手段、土地政策等方面总结了台湾地区推动当地产业转型升级的主要经验,在此基础上提出了相应建议^[5]。扈悦海首先将土地政策分为地权政策、土地价格政策、土地税赋政策、土地规划政策和土地金融政策等,然后分别分析了土地价格政策、土地税赋政策、土地规划政策和土地金融政策与金融产业之间的关系,最后指出:土地规划政策、土地金融政策对金融产业发展的影响最为明显^[6]。冯培丽、冯颖颖认为,要使土地政策服务于统筹城乡改革,应建立统筹城乡的土地空间开发利用规划、建设用地市场、土地权益协调机制和节约集约用地制度^[7]。

四是分析某个区域或省份土地政策与经济发展之间的关系。张琦、李杰分析了百强县GDP与建设用地面积、耕地面积的相关度,百强县固定资产投资、三次产业结构与建设用地的相关性,百强县粮食产量与耕地面积的相关度。在此基础上,得出百强县经济发展处于向工业化中后期的转化阶段,其土地利用正处于“倒U型”曲线的左端的结论,并指出对土地的调控与管理必须不断加强^[8]。李斌、李红认为,辽宁沿海经济发展的关键是土地问题。在分析辽宁沿海经济带土地使用现状及问题的基础上,提出了建立辽宁沿海经济带土地政策助推机制的策略^[9]。

综上所述,学术界关于土地政策与经济发展转型关联性的分析还较为有限,现有的研究多停留于表面的分析,而未将经济发展转型与土地政策的变迁结合起来,没有从发展的视角看待二者之间的关联。

二、土地政策与经济发展 转型的内在关联

在我国的经济转型中,土地扮演了重要的角色。20 世纪 70 年代末期的改革起始于农村土地制度的改革,紧跟其后的城市经济发展也是以城市土地有偿使用制度改革拉开序幕的,几十年间以土地为依托的工业化、城镇化建设成为经济发展的重要推动力量。经济发展方式是针对全国整体的经济发展而言的,由多个不同的经济领域所组成,并通过具体经济主体的经济行为表现出来,因而能体现经济发展方式,或者说能影响经济发展方式的方面是多维的。对于重要的生产要素——土地的利用及建立其上的土地政策所带来的要素使用方式,是改革开放以后粗放型经济发展方式的不可忽视的组成部分。虽然土地利用方式只是经济发展方式中的一个方面,但是土地对于我国经济发展的重要意义及其中在实践中表现出的土地和投资结合的强大经济增长推动力量,使得对土地利用方式的研究在探讨经济发展方式中具有不可争议的代表性和典型价值。

(一)土地政策影响经济发展转型的作用机制

土地利用效率的提高直接影响经济发展,如促进要素生产率和 GDP 增长、保持就业水平、确保中国自身的粮食供给能力、使经济发展方式向集约型转变。而影响土地利用效率的因素主要是产权、资源配置方式和土地经营方式,这些要素依托土地政策而存在,并在不同的政策安排中表现不同的特点,产生不同的土地利用效率,决定不同的经济发展方式。土地供给的数量、结构和价格影响产业的投资规模、结构分布和生产成本,进而也影响了经济发展方式。

1. 土地政策的直接作用机制

第一,土地产权。土地作为一种稀缺资源,是在一定的财产制度下使用的,产权的界定直接影响着土地利用方式。产权的合法、稳定、明晰、排他等特性的具备能更好地发挥产权的功能,使资源利用方式趋向重视质量和效率。同时,私有

产权所形成的权益边界比共有产权更能提高资源利用的效率,避免短期的“竭泽而渔”行为。

第二,土地配置方式。市场配置通过价格机制使土地供需相衔接,使资源配置到能够产生财富最大化的地方,同时价格机制这只“无形的手”时刻对一个国家或地区的产业结构和生产力布局进行调整,地租、地价引导土地资源在不同产业中合理配置,从而实现产业结构的合理调整。土地市场的有效运转不仅有利于扩大农业生产者的经营规模,从而提高农村收入水平,还会促进建设高效和宜居城市的步伐。

第三,土地资源经营方式。产权和配置方式对经济发展方式的影响通过制度激励实现,而人们选择的土地资源经营方式直接决定经济发展方式。转变经济发展方式就是要提高要素的利用效益,土地的集约利用、规模利用、分区利用、计划利用都是提高效率的有效方式。除此以外,土地的可持续利用是转变经济发展方式的有效手段,保护耕地是我国土地可持续利用的战略重点。

2. 土地政策的间接作用机制

第一,土地供给数量。土地总量是实现经济总体供求平衡和影响经济发展速度的重要因素。建设用地和耕地的比例影响农业和现代工业的发展规模和国家经济产业结构,建设用地在不同部门和行业的分配数量引领国家的发展战略,并决定实际的经济规模和发展结构。土地供应数量反映要素的投入量,影响投资规模和投资方向,同时调节投资规模,是实现宏观调控目标的主要手段。

第二,土地供给结构。在土地供给总量不变的情况下,土地供给结构的调整会影响经济结构。一是影响产业结构。国家按照产业政策,适时调整供地政策(对符合国家、省、市产业结构调整方向的项目予以用地扶持;对于禁止性项目,停止供地;对于限制性项目,提高供地标准和条件),通过调整要素投入来优化产业结构。二是影响经济布局。对与国家和区域经济社会发展战略相应的土地利用和供应政策,可以有效地整合资源,优化空间布局,促进产业的梯度转移,促

进区域经济的分工协作和协调发展。

第三,土地价格。我国城市土地属国家所有,地价关系反映了国家与投资者之间的利益分配关系,国家完全可以通过地价杠杆来实现让利与取利;土地价格的变动,如土地价格上涨,有利于盘活闲置土地,提高建设用地利用效率,从而保障国民经济的平稳运行,促进经济增长方式的集约化转变。

(二)土地政策对加快经济发展转型的支持

土地政策对加快经济发展转型的支持,主要通过行政干预、市场调节、配合宏观经济政策三方面来实现。

1. 行政干预

为了防止因个体行为引致的耕地面积减少、土地资源退化和环境污染等问题,政府会利用公共权力对土地使用者的土地利用行为进行强制规范或通过制度安排增加土地不合理利用的成本,以此达到提高土地利用效率的目的,进而实现经济发展方式向集约、可持续、协调发展的方式转变。

政府行政干预在内容上分为界定产权和弥补市场配置的局限性。由于产权改革路径的成本会非常高,政府发挥公共管理的职能是常见的选择,这一点在内容上又表现为制定“约束型”土地政策(任何土地政策都有约束的功能,此处强调对土地使用者行为的国家干预)。具体分为事前约束和事后纠正。事前约束包括指标计划管理和行政审批,编制土地利用总体规划,对土地转用实现总量控制,没有转用计划指标的、不得批转农用地转用,划定基本农田区域,限定耕地保有量,农地转用要办理农地转用审批手续等。事后纠正指中央政府或有关部门出台的管理土地开发和利用的土地政策。如国务院办公厅发布的《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》、《闲置土地处理办法》等,还包括开展的查处土地违法违规案件的土地管理治理工作。

2. 市场调节

提高土地配置的市场化程度、规范土地市场是转变经济发展方式的第二个路径。从20世纪90年代至今,国家不断出台规范土地市场的土

地政策,一是限定划拨用地范围,其余土地一律通过有偿出让方式供给;二是政府扶持土地价格机制的形成;三是规定包括工业用地在内的经营性用地一律采取“招拍挂”方式出让;四是通过法律、税收、金融、行政等手段对土地市场进行管理,制止土地投机行为,使土地供给和需求与整个国民经济的发展相适应。

3. 配合宏观经济政策

土地政策与国家宏观经济政策、特别是与转变经济发展方式相关的经济政策的配合,会起到支持转变经济发展方式的作用。土地政策必须与产业政策相配合,各级国土资源管理部门依照国家规定的产业政策,对不同类别的项目有不同的供地政策,对于国家限制类项目和禁止类项目,分别制定了《限制供地项目目录》和《禁止供地项目目录》。土地政策与行业用地规定相配合,制定了《工程项目建设用地指标》和《工业项目建设用地控制指标》,建设用地项目的编制、审批都必须依照建设用地指标和工业用地控制指标确定用地规模、核定用地面积,以杜绝违反集约用地原则、多占土地。

三、我国土地政策演进的阶段性特征及其与经济发展转型的互动

推动我国经济社会可持续发展是政府实施宏观调控的重要目标之一。为达此目的,政府以土地为杠杆,因应经济发展的阶段性特点,针对土地开发利用中出现的各种问题,采取富有针对性的有效措施,取得了较好的效果,从而促进了我国经济发展转型。

(一)20世纪80年代至90年代初,土地政策以重视保护耕地、加强土地管理为重点

从20世纪80年代中期以后,土地无序开发、低效利用的问题就已经暴露出来。从那时起,国家开始重视耕地保护、加强土地管理、规范土地开发行为。1981年国务院发布《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》,1982年制定和发布《村镇建房用地管理条例》。从《条例》中可见,“规划”、“限额”、“审批”是政府控制建房乱占滥用耕地的具体方法。80年代中期,由于乡镇

企业的高速发展和国家一系列加速城镇化进程的政策措施的推动,中国的耕地开始锐减。为有效控制经济发展过程中建设占用耕地以及耕地资源规模不断下降的状况,国家从两个方面进行土地利用行为的干预:运用行政手段和经济手段调控土地开发;制定土地复垦制度,奠定了“限制”和“拓展”的土地可持续利用格局,“限制”是约束土地建设开发行为,“拓展”是寻找或者开发新的农用地以增加可耕地面积。1986年3月21日,中共中央、国务院发布《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》,明确提出“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。1986年的《土地管理法》明确提出保护耕地、节约使用土地的要求。1987年6月1日国务院下发《关于在农业结构调整中严格控制占用耕地的联合通知》,1988年发布《土地复垦规定》,构建了我国耕地保护制度体系的第一个重要内容——土地复垦。1988年9月27日,国务院发布《中华人民共和国城市土地使用税暂行条例》,采用经济手段保护农用耕地。

(二)1992—1996年,土地政策以遏制土地无序开发、加强土地利用规划为重点

20世纪90年代初期,国家确立了建立市场经济体制的目标,城市土地有偿使用制度框架已经建立。政府通过出让的方式批租土地使用权,大量的资金涌向土地开发,房地产热和开发区热开始浮现;国家城镇化的建设要求,也在促进土地的开发,我国又出现第二次耕地减少高峰。据此,国家出台了一系列约束土地粗放利用的政策。第一,对土地开发行为进行规范和调控。1992年11月18日,国务院发布《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》,提出要坚决制止乱占、滥用耕地的现象。

1992年12月9日,国务院办公厅发布《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》,规定凡以新办开发区和城镇建设名义圈而未用的耕地,应当一律退回。1994年4月28日,国务院发布《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》,明确指出过多占用耕地或占而不用开发区,要坚决果断地停下来,土地要还

耕于农,严禁弃耕撂荒。第二,确立基本农田保护制度。1994年7月,国务院审议并原则通过《基本农田保护条例》,设定不可侵犯的农田红线,以最大限度的保护优质农田。第三,对全国土地利用进行土地利用规划。1993年2月国务院正式批准《全国土地利用总体规划纲要(1987—2000)》,这是全国开展的第一轮土地利用总体规划。

(三)1997—2002年,土地政策以强调保护耕地、加强土地集约利用为重点

1997年以后,国家高度关注,努力解决乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题。1997年4月15日,中共中央国务院发出《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,从实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策、土地利用计划、执行《基本农田保护条例》、严格建设用地审批、对农地和非农地实行用途管制、控制城市建设用地规模等几个方面要求各级政府加强土地管理、保护耕地。并对各地政府下达了极其严格的征用土地的“冻结令”——“冻结非农建设项目占用耕地一年,确实需要占用耕地的,报国务院审批”。土地利用规划进入第二轮,1999年4月,国务院批准实施《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010)》,规定各省必须完成的耕地保有量和基本农田保护面积。这是全国开展的第二轮土地利用总体规划,要求土地集约利用。

1999年国土资源部发布《闲置土地处置办法》,禁止任何单位和个人闲置土地,确立了闲置土地的情形和处理方式。1999—2000年国土资源部下发第39号、第358号和第120号文件,要求落实“耕地总量动态平衡”。1998年修订的《土地管理法》可以说是中国改革开放以来国家关于土地管理思想的重大转折,从以保证建设用地供应为主转变为以保护耕地为主,加强土地利用的政府管理。第一个调整是专设耕地保护一章,共十二条;另一个重要变化是关闭了农地非农化的集体转用渠道,除例外情况,对建设用地的使用只保留国家征用一种方式,农地转用基本控制在国家手中。第三个调整变化是对征地的规定,严格了征地的审批,上升了审批权。

(四)2003—2012年,政府出台了一系列“抑制型”的土地政策

随着住房货币化改革,房地产得到了迅速发展,加上工业化的迅速发展以及新一轮人口高峰的出现,各类建设项目的用地需求再一次不断加大,新一轮的“圈地运动”开始形成。2003年以来,在科学发展观的指导下,国家出台了一系列“抑制型”土地政策,以求转变经济发展方式。

第一,2003年下半年起,中央政府首次提出运用土地政策参与宏观调控。土地宏观调控政策的核心目标就是调整经济增长中的不合理方式,具体表现为控制合理投资规模、优化产业发展结构、调整经济发展速度、协调区域经济发展等。土地宏观调控的政策框架有:一是控制土地供应总量规模及扩张速度的土地政策,如土地利用总体规划、土地利用年度计划、清理整顿开发区的政策、严格土地审批的政策、严把土地“闸门”的建设管理政策等。二是控制土地供给结构的土地政策。如2004年《关于在深入开展土地市场治理整顿期间严格建设用地审批管理的实施意见》对建设项目“有保有压”,强化了“三农”和煤、电、油、运等薄弱环节,遏制了钢铁、水泥、城建等部门投资过度扩张。2006年国家根据宏观形式和《国务院关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》,制定发布了《限制用地项目目录》、《禁止用地项目目录》,具体指导行业用地供应。三是调控土地供给方式的土地政策。要求招拍挂出让国有土地使用权的一些土地政策、限制划拨用地范围,如《划拨用地目录》等。这部分政策完善了土地市场的内容,具有宏观调控的功效。四是调节土地相关价格的政策。如2004年提高新增建设用地有偿使用费、稳定住房价格、征地地价等政策,通过经济诱导、市场性手段引导土地需求变动。

第二,抑制土地过速开发。2003年2月18日,国土资源部发布《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》。2003年7月,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》。2003年7月30日,国务院办公厅发出《关于清理整顿各类开发区加强

建设用地管理的通知》。2004年上半年,国务院基本冻结了新增产业建设项目、基础设施项目和房地产项目等的审批,并提出中国将实行世界上最严格的耕地保护制度。2004年4月29日,国务院办公厅发布《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》。2004年10月,国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》(28号文件)。2005年国务院办公厅转发商务部、国土资源部、建设部《关于促进国家级经济技术开发区进一步提高发展水平若干意见的通知》,进一步加强国家级经济技术开发区的用地管理。国务院下发《关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知》,要求认真落实开发区四至范围。2006年9月7日国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》(31号文件)。

第三,严格建设用地审批。2003年11月17日,国土资源部发出《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》,对非农建设用地实行“六不报批”,从严控制用地规模。2006年5月,国土资源部发出紧急通知,对建设用地审查报批工作突出了新的要求,要求从五个方面严格把关,提高建设项目用地审批“门槛”。

第四,坚决实行最严格的耕地保护制度。在耕地保护政策体系框架下,要求严格基本农田保护和耕地总量动态平衡。2005年国务院办公厅下发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》,明确各省(区、市)政府对本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积负责。国务院办公厅会同农业部、发展改革委、财政部、建设部、水利部、国家林业局等六部委联合制定下发《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》。国务院下发《关于开展设立基本农田保护示范区工作的通知》,发挥典型示范作用,全面提升基本农田保护工作水平。国务院下发《关于开展补充耕地数量质量按等级折算基础工作的通知》,采用更加严格措施改进耕地占补平衡工作。2006年,国家确立了116个基本农田保护示范区。2010年,国土资源部启动实施“保经济发展、保耕地红线”工程,简称“双保工程”。2011年,国家颁布了

《基本农田划定技术规程》，全面开展永久基本农田划定工作，要求确保全国基本农田面积稳定在15.6亿亩以上。全国进入第三轮土地利用总体规划，2008年国务院批准实施《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020）》。

第五，强化土地非节约集约使用的治理力度。2007年，国土资源部发出《关于加大闲置土地处置力度的通知》。2008年1月7日，国务院下发《关于促进节约集约用地的通知》。2009年，国土资源部下发《关于严格建设用地管理促进批而地为土地利用的通知》。2012年7月1日，国土资源部要求实施新修订的《闲置土地处置办法》。

（五）全面深化改革阶段，土地政策由“重管理”向“重合理”转变

中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，要加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制”。并指出，“要建立公平开放透明的市场规则，完善主要由市场决定价格的机制，建立城乡统一的建设用地市场”。由此可见，土地资源配置的市场化改革和构建城乡土地资源合理利用的机制是今后土地政策改革的重点，这其中又包含土地产权、土地流转、土地利用和土地权益分配四个方面的改革。土地政策的重点将从“重管理”向“重合理”转变，“重合理”的内涵就是在继续注重土地利用管理、规划、约束和调整的以依靠政策约束手段为核心的政府行政行为的基础上，更加注重政策激励机制的开发，通过土地利用的内在机制的重构，使经济发展的核心要素——土地与市场经济体制的深化相同步，使城乡利益分配合理、保障农民的财产权利，使城镇化进程中城乡协调发展，使土地利用既能满足经济持续增长的需要又能控制建设用地总规模，以减少经济发展中由于结构和利益失衡带来的摩擦、由于土地粗放利用带来的可持续发展危机。在“重合理”的新的土地政策指导下，土地与市场经济体制的深

化相同步，就需要发挥市场在土地配置中的决定性作用，土地流转的范围应该渐进的打开，建立城乡统一的建设用地市场；保障农民的财产权利，就要求在确立农民的承包地、宅基地、集体建设用地使用权的基础上，使农民更多地分享土地增值的收益，逐步提高农地的补偿标准，并探讨城乡土地流转新机制；使城镇化进程中城乡协调发展，就要涉及城乡土地合理开发和规划，提高农村土地利用效率，促进城乡要素平等交换，允许农民在集体建设用地上更多参与经营开发将会是突破口；使土地利用合理，就重在盘活土地存量，尽量少增加新的量。

四、研究结论与政策建议

（一）我国土地政策阶段性特征与经济发展转型的内在互动关系

第一，注重土地管理，使改革初期经济发展的动力有序地迸发。改革开放初期经济建设就表现出对土地的浓厚兴趣，但是具体使用中由于缺乏明确完善的制度性规定，出现了无序和无章的情况。此时，国家出台以“加强土地管理为重点”的政策性规范和首部《土地管理法》，构建了约束土地建设开发行为和开发农地两条线并行的政策机制，使改革初期经济发展的动力有序地迸发。

第二，加强土地利用规划，有序配置市场初期土地资源。在建立市场经济体制的目标确立以后，伴随城市土地的市场化，对土地和房地产的投资成为拉动中国经济增长的主动动力，依托土地要素投入的建设纷纷上马，土地政策转向“遏制土地无序开发、加强土地利用规划为重点”，约束土地粗放利用，在全国范围内统筹规划、配置土地，并建立基本农田保护制度，使土地开发和农业发展并行不悖，在一定程度上保证了市场配置初期土地资源的有序配置。

第三，加强土地合理和集约利用，使以投资为驱动的经济增长合理消费土地。1998年以后，土地政策的重点转向“以保护耕地为重点”，通过强化耕地保护、关闭农地非农化的集体转用

渠道、上升征地审批权等措施,努力解决在地方乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题,把以投资为驱动的经济增长对土地的消费限制在合理的范围。

第四,调控土地开发,使经济增长全面、协调、可持续。2003年至2012年,政府出台了一系列“抑制型”的土地政策,通过调控土地供给数量、结构的土地政策对土地的使用总量和结构进行了干预。而土地使用者要获得更大的利益,不能靠增加土地投入量的粗放发展方式,而必须转变经济发展方式,提高土地利用效率,进行产业结构升级,从而以政府强有力的干预,促使经济增长全面、协调、可持续。根据经济发展目标及其运行状况,制定的影响土地供给数量和结构的土地政策,如全国土地利用总体规划、土地利用年度计划、农用地转用计划、耕地保有量计划、土地开发整理计划等等,都起着调控宏观经济规模目的。

第五,土地利用机制的创新,将是未来经济可持续发展的驱动力。2013年,党的十八届三中全会对改革的新部署,力图开启体制和机制创新的发展新路径。在土地政策方面,构建新的制度框架是解决土地利用中存在问题的根本出路。在原有的以公共管理为手段的外在约束的基础上,土地利用机制的创新将是未来经济可持续发展的驱动力。

(二)经济发展转型视野的土地政策优化路径和政策选择

第一,强化土地集约利用、合理开发的公共管理。在基本制度安排上,我们应该坚持社会主义市场经济体制,完善土地市场。同时,发挥政府的公共管理职能,限定市场配置的边界条件;土地交易再自由,不能浪费使用,不能破坏最严格的耕地保护制度,甚至威胁国家粮食安全。在政策制定上,完善已经建立起来的耕地保护制度体系,把土地集约利用和耕地保护作为土地项目审批和建设用地供给的首要前提,创造使个体土地使用者土地开发与耕地保护和开发相挂钩的制度激励。长远发展是改变利益格局。目前,在我国实施的农田基本保护制度和耕地占有动态

平衡制度中,缺乏必要的激励机制和利益再分配机制,无法对耕地保有量的外部性进行校正。我们应从建立耕地保护的利益格局和激励机制入手,形成农民保护耕地的机制和土地使用者节约使用土地的收益成本约束。在政策执行上加强力度,加大对各方违规违法行为的检查和处罚力度,进一步明确土地管理和耕地保护的权力和责任,完善耕地保护责任的考核体系,严格土地管理责任追究制。对本行政区域内发生土地违法违规案件造成严重后果的,对土地违法违规行为不制止、不组织查处的,对土地违法违规问题隐瞒不报、压案不查的,应当追究地方政府负责人的领导责任。

第二,打破政府垄断一级土地市场,改革征地制度。政府的征地权使用应该限于公共用途,限于靠市场运作无法妥善解决的时候。出台具体化的相关政策,明确规定以盈利性为目的的用地不得征用,防止地方政府推动的用地扭曲。重建现行征地补偿机制,改变征地补偿的基准。现行基础是被征地“原来用途产生的收益”,这种成本仅仅代表农民放弃土地农业用途的代价,与征地需求的非农用地未来的收益极不对称,造成资源配置的效率损失,补偿倍数的选择虽然这些年随着经济发展有所提高,但是政府单方面制定的补偿标准实际上远远落后于国民经济增长、特别是城市土地市场价格的增长速度,建议土地征用的补偿额一般以其市场价值最大化的用途为依据。要严格征地程序,增强农民在征地过程中的知情权和参与、协商机制,在改革征地的工作流程中需要加入某些关键条款。在法律规定中,明确规定要提前告知村民,在征地过程中提供咨询和参与机会,增加农地随意转用的谈判成本。

第三,进一步完善土地市场化改革制度。规范、成熟的土地市场不仅能促进农地资源的有效分配,而且有助于保障农民的土地财产性收益,对提高中国的生产率和GDP增长率、缩小城乡收入差距等具有重要作用。提高农村土地市场程度的首要前提是稳定且完备的土地产权,虽然国家不断出台政策稳定和保护农民的土地产权。中共中央2008年发布的《关于推进农村改革发

展若干重大问题的决定》规定,农民的土地承包期延长到无固定期限的“长久不变”,但是政策的执行往往不到位,农民对承包土地实际拥有的权利却较薄弱,面临被侵犯的风险。而拥有合法土地证的农民进行中长期投资的可能性则更大,改进土地登记,进一步扩大农业用地的登记范围,土地登记和标准化的土地权利证书发放必须逐步扩展到所有类型的农村土地。其次,土地市场的有效运转取决于能否便利地获得买方、卖方、职业顾问及其他中介机构的各种信息。政府应为农村土地市场发展提供信息化服务、公平的准入机会及其全面的服务平台。城市土地市场的市场化水平也有待提高,严格限定行政划拨用地的用途和比重。行政划拨用途过宽易导致过多占地,滋生腐败。对建设用地中划拨用于公共设施建设的比重做出严格限定,加大整治政策执行中的投资行为,尝试开展某些公共用地按市场赔偿的试点。

第四,促进土地市场的城乡一体化。我国土地政策的长远设计需要更广泛的思考。要实行国有土地和集体土地“同地、同权、同价”,结束单一的国家征用政策,发展农地转用市场,允许经营性用地直接进入市场,让农民与用地者直接进行谈判。在规划控制和用途管制的前提下,让农民集体土地直接进入建设用地市场,让农民成为土地市场的主体实现公平的利益分享。城乡土地市场一起化的首要前提是改革现有的土地政策框架,变革产权结构,放松国家管制,使农民享有完整的农地转让权,逐渐打开对农户非农用地转让权的法律禁止。当然,城乡土地市场一体化也包含很多具体的问题需要详细研究设计,如集体与农户的产权权利、集体和农户进入土地市场

的合约形式、农地市场打开以后的农地非农化的激励、交易费用上涨等等。中国各地正在开展一系列改革试点项目,最典型的案例是重庆市和成都市,这些试点项目正在尝试城乡一体化的新办法。虽然还有很远的路要走,但这是一个必然的路径选择。

参考文献

- [1] 马刚,曹玉书. 土地政策对区域经济发展方式的影响——对青岛区域经济的分析[J]. 中国流通经济, 2012(5):62—65.
- [2] 杨刚强,张建清,江洪. 差别化土地政策促进区域协调发展的机制与对策研究[J]. 中国软科学, 2012(10):185—192.
- [3] 冷磊世,等. 完善土地政策促进农村经济发展[J]. 内蒙古科技与经济, 2009(6):51—52.
- [4] 马刚,曹玉书. 土地政策影响经济发展的几个核心问题[J]. 中国国情国力, 2012(5):4—6.
- [5] 卢为民,马祖琦. 土地政策与产业转型升级路径研究[J]. 浙江学刊, 2011(6):171—175.
- [6] 扈悦海. 区域金融产业发展与土地政策的关系研究[J]. 商业时代, 2010(29):128—129.
- [7] 冯培丽,冯颖颖. 突破口在哪里? ——对土地政策如何服务城乡统筹改革的探讨[J]. 中国土地, 2012(11):38—40.
- [8] 张琦,李杰. 从百强县土地与经济发展关系看我国土地政策[J]. 中国国情国力, 2007(1):25—27.
- [9] 李斌,李红. 辽宁沿海经济发展与土地政策助推机制的建立[J]. 国土资源, 2011(6):52—54.
- [10] 王伟,马超. 征地补偿模式对失地农民福利影响研究——来自准自然实验模糊评价的证据[J]. 现代财经, 2013(5):28—39.

Periodic Structural Features of China's Land Policy Evolution and Economic Development Transformation

YANG Lu-lu

(School of Liberal Arts and Law, China University of Mining
and Technology, Beijing 100083, China)

Abstract; Land policy and economic development transformation are intrinsically related. Land policies impact on economic development transformation through direct and indirect mechanisms. With macroeconomic policies, land policies support economic development transformation through administrative intervention, market regulation. Meanwhile, economic development transformation puts forward new demands to the land policy. Since the Reform and Opening up, China's land policies have experienced four development stages, each of which has different policy focus, in response to the economic development transformation. To speed up the transformation of economic development, on the land policy, we should strengthen the intensive use of land and rational development, reform land system, improve the system of land market reform, promote the integration of urban and rural land market and use land policy to influence the macro-control policies.

Key words: Land policy; Economic development transformation; Land use

责任编辑 应育松

欢迎赐稿

欢迎订阅