

中国特色的土地制度发展与创新

何 芳

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

摘 要: 我国土地制度自建国以来, 特别是改革开放至今, 发生了巨大变革。本文从土地产权制度、土地利用管理制度、土地市场管理制度、土地行政管理制度的四个方面对我国土地制度体系进行系统化梳理, 并就具有中国特色的核心创新制度发展的理论基础、发展过程、特征与作用进行分析; 对这四个层面制度的完善提出了发展方向和建议。

关键词: 土地制度; 发展与创新; 中国特色

中图分类号: F301

文章标识码: A

文章编号: 2095-1329(2012)03-0032-05

1 中国特色的土地制度体系

制度最一般的含义是大家共同遵守的办事规程或行动准则, 土地制度是指一切与土地问题相关的制度。改革开放以来, 我国已经建设了具有中国特色的土地制度, 具体包括土地产权制度、地籍管理制度、土地利用管理制度、土地市场管理制度和土地行政管理制(土地管理体制)等(图1)^[1]。

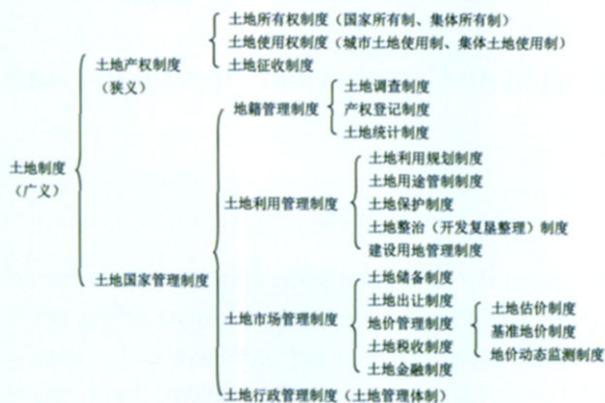


图1 我国土地制度体系框架
Fig.1 China's land system framework

2 中国特色的土地产权制度创新

我国土地实行的社会主义公有制, 即全民所有制(国有土地)和劳动群众集体所有制(集体土地), 这是全部土地经济关系的基础。特定历史条件, 也是我国土地制度的根本。根据2007年3月16日通过的《中华人民共和国物权法》, 土地所有权、土地用益物权和土地担保权具有物权属性, 土地用益物权包含: 土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权和地役权。我国土地产权制度改革主要集中在土地使用权制度的创新。

2.1 基于地租理论, 创建了城市土地有偿使用制度

1980年以前, 我国城市土地实行无偿、无限期、无流动的划拨土地使用制度。土地有偿使用制度萌芽最早可追溯于20世纪80年代初向外资企业征收场地使用费以及1982年深圳特区开始征收城市土地使用费。真正意义上的有偿、有限期、有流动的土地使用实践源自1987年9月深圳土地使用权的有偿出让试点; 1987年11月颁布的《上海市土地使用权有偿转让办法》则是该制度首次立法。1988年4月修改《宪法》和《土地管理法》, 明确规定土地使用权可以依法转让; 1990年国务院发布55号令《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让转让暂行条例》, 基本建立了商业、旅游、娱乐、金融和商品住宅等经营性用地有偿使用制度。2002年5月, 国土资源部颁布的11号文《实行招标拍卖挂牌出让土地使用权的规定》和2003年6月11日颁布的《协议出让国有土地使用权的规定》, 规范了经营性用地出让的招拍挂与协议制度。2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》中明确要求: “工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让”, 首次将工业用地纳入招拍挂制度。2007年《中华人民共和国物权法》第136条“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立”, 首次将地下空间使用权纳入土地有偿使用范围。至此, 我国建



收稿日期: 2012-06-11
修订日期: 2012-06-18
作者简介: 何芳(1964-), 女, 博士, 教授, 建设管理与房地产系副主任。主要从事城市与区域经济、土地及房地产等研究。
电子邮箱: heyoufang@263.com
联系电话: 021-65981802

基金项目: 国家自然科学基金项目“城市土地用途变更利益分配及产权流转机制研究”(71073110)

立了非经营性用地的划拨土地使用权制度、经营性用地和工业用地的出让转让使用权制度、国有企业改制中土地使用权作价入股与授权经营制度,以及土地使用权转让、出租、抵押、终止与回收等完备的城市土地使用权制度体系。该制度的设立是我国土地制度的最大创新制度,摒弃了以往对土地资源管理的既有认知,构建了土地资源与资产双重管理的理念,为我国30多年城市建设与发展、土地管理事业和房地产行业发展发挥了不可替代的关键性作用。

2.2 基于产权分离理论,建立了农村集体土地承包经营权制度

自建国以来,我国农村土地产权制度依次经历了土地改革时期的农民土地私有制、人民公社时期的“三级所有、队为基础”的以集体所有为基础的大规模土地集中统一的使用制度。该产权制度缺乏激励机制,土地产权制度绩效低下。自1978年安徽凤阳小岗村18户农民私下签订“生死契约”到1982年1月1日中共中央批转《全国农村工作会议纪要》首次明确家庭联产承包责任制,家庭联产承包制在全国农村范围广泛实施,实施了所有权与使用权第一重分离,调动了农民的生产积极性,农业生产得到迅猛发展。为解决小规模经营引发的诸多问题,1995年国家规定承包农户所拥有的承包经营权可以依法有偿转让,实现了承包权与经营权的第二重分离。2003年施行的《农村土地承包法》明确了农地承包期限,并规定:“土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。2007年颁布的《物权法》进一步明确了土地承包经营权为用益物权。至此,法律上完成了土地所有权归集体所有,农民通过承包拥有土地承包权、使用权、部分处分权和收益权的较为完整的土地承包经营权制度。该制度是我国改革开放以来农村土地制度改革根本性创新,打破了农村土地产权桎梏,解放了农业生产力,确保了农民利益,为我国农业发展和农村发展发挥了重大作用。

2.3 基于同地同权原则,试建集体建设用地使用权流转制度

20世纪60年代初期,党和政府虽对乡村企业用地和村民建房用地问题做出过规定,但那时乡村的各项建设受经济条件的限制,发展缓慢,用地量不大,乡、村建设用地的法律规定极不全面。1978年后,农村集体经济迅速发展,乡、村企业建设和农民住宅建设飞速发展,实践中乱占、滥用土地的问题十分严重。为此国务院1982年2月13日颁布了《村镇建设用房管理条例》。1986年颁布并于1998与2004年两次修订的《土地管理

法》又专门对乡(镇)村建设用地做出了明确的规定:“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外”。《担保法》规定:“乡(镇)村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡(镇)村企业的厂房等建筑物抵押的,其占用范围内的土地使用权同时抵押”。1996年9月,苏州市颁布了《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》,集体建设用地使用权流转试点正式启动。2009年3月国土资源部下发的《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》中强调“在城镇工矿建设规模范围外,除宅基地、集体公益事业建设用地,凡符合土地利用总体规划、依法取得并已经确权为经营性的集体建设用地,可采用出让、转让等多种方式有偿使用和流转”,并明确了“初次分配基于产权,二次分配政府参与”的土地收益分配原则。至此,我国很多城市都在进行集体建设用地使用权流转试点和研究。相应法律呼之欲出,这将是推进新农村建设以及完成城乡一体化的又一重要创新制度。

3 中国特色的土地市场管理制度创新

3.1 创立了城市土地储备与出让供给制度

土地储备制度是实施城市土地经营与管理的最重要制度之一,也是我国城市土地使用制度的核心执行制度。1996年上海市建立全国第一家土地储备机构,用于收储难啃的“高成本”用地;1997年8月杭州启动土地储备制度,其经验在1999年全国土地集约利用市长研讨班上引起了强烈反响;1999年6月国土资源部以内部通报形式转发了《杭州市土地收购储备实施办法》和《青岛市人民政府关于建立土地储备制度的通知》,并向全国推广杭州、青岛两市开展土地储备制度的经验;2001年4月《国务院关于加强土地资产管理的通知》明确要求“有条件的地方政府实行土地收购储备制度”;2004年8月上海市颁布了《上海市土地储备办法》,率先将土地储备制度进行了地方立法;2007年11月国土资源部、财政部、中国人民银行联合颁布《土地储备管理办法》,第一次将土地储备制度上升到法律层面,为我国土地储备制度的规范化运作提供了制度保障。土地储备制度实质就是由政府进行城市土地的统一回收、统一开发、统一储备、统一经营和统一供应。全国各地在土地储备模式与运作、土地储备与出让计划编制、土地招拍挂出让策略、土地储备资金筹措等方面都积累了大量的

经验。该制度是实施土地一级市场的政府垄断供应，确保国有土地资产收益及其增值，实现我国土地市场调控以及实现城市建设资金筹措的重要制度。该制度已然成为我国城市土地开发与房地产开发的首要管理制度。

3.2 建立了集体建设用地及其指标流转市场体系

1995年，苏州市率先提出“集体建设用地能不能流转，能不能进行试验”问题；1996年9月，苏州市颁布了《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》。1999年11月，经国土资源部批准，在安徽芜湖开展“农民集体所有建设用地使用权流转试点”，随后，如湖州、抚顺、安阳、古田、芜州等地也先后开始了试点工作，这标志着我国农民集体土地无法直接进入土地市场的樊篱即将被打破。2005年10月，广东在顺德“实验”的基础上出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》。2008年十七届三中全会提出了逐步建立城乡统一的建设用地市场，明确了同地同权的概念，为集体建设用的流转市场建设指出了改革方向。2008年10月全国第一家农村产权交易所和农村土地交易所分别在成都及重庆落户。成都农村产权交易所为土地承包经营权、林权、农村房屋产权、集体建设用地使用权、农业类知识产权、农村经济组织股权等农村产权流转和农业产业化项目投融资提供农村产权综合性市场平台。重庆农村土地交易平台除了进行集体土地实物交易外，还尝试“地票”交易，首次创建了集体建设用地使用权指标交易市场。

3.3 健全了土地市场管理制度

经过多年发展，我国初步形成了自己的土地市场结构体系（表1）^[1]，建立和完善了土地市场管理制度，包括交易主体、交易对象、交易价格、交易信息、交易制度等各个方面。

表1 我国土地市场结构体系及其交易形式

Table 1 China's land market structure system and its form of transaction

土地市场类型	交易对象	交易形式
土地所有权“市场”	集体土地所有权	土地征收
城市土地使用权市场	土地一级市场（出让市场）	行政划拨、协议出让、招标出让、拍卖出让、挂牌出让、补地价出让、作价入股、授权经营、租赁
	土地二级市场（转让市场）	土地使用权转让、抵押、典当、转租、土地作价入股、土地合作经营、土地合资经营、房地产企业购并等；在建工程转让；房地产出售、出租、抵押、典当等形式。
农村集体土地使用权市场	集体土地承包经营权流转市场	转包、出租、互换、转让、反租倒包、股份合作、代耕
	集体建设用地使用权流转市场	转让、出租、抵押、股份合作、联营

特别是，建立了由基准地价、标定地价、地价监测体系为核心的国家城市土地公示地价制度，公开土地价格，调整土地市场供需和交易；初步构建了农业土地分等定级、农业用地区片价制度，完成了对农业用地价

格的初步管理；健全了土地价格评估制度、土地估价人员资格认证和土地估价机构备案与资质评审制度，发布了《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507-2001)、《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2001)、《城市地价动态监测技术规范》(TD/T1009-2007)、《农用地分等规程》(TD/T1004-2003)、《农用地定级规程》(TD/T1005-2003)和《农用地估价规程》(TD/T1006-2003)等行业标准规范性文件，强化了对土地中介市场管理；建立了土地交易价格申报制度，形成对土地市场的管理体系。

4 中国特色的土地利用管理制度

保护耕地是我国土地管理的首要任务，更是土地利用管理的重点。土地利用管理主要以土地利用规划与计划为龙头，用途管制、计划管理和土地整理等为主要管理手段。

4.1 实施了最严格的耕地保护制度

中国耕地保护制度形成和演变的历程划分成四个时期：1978~1985年（弱保护期）、1986~1997年（较强保护期）、1998~2003年（强保护期）和2004年至今（严格保护期）。其核心制度包括基本农田保护制度、用途管制制度、耕地占补平衡制度、城乡建设用地增减挂钩制度与土地整治（含整理、开发、复垦）制度等。1986年3月中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》首次明确提出“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策。1994年8月，国务院颁布《基本农田保护条例》，标志着我国基本农田保护步入法制轨道。1999年新修订的《土地管理法》确立了我国耕地保护的两大政策框架：耕地占补平衡制度和用途管制制度。这两大政策明确了土地管理工作从保障建设用地供应转到切实保护耕地；从分级限额审批制度转到用途管制制度。2007年国务院《政府工作报告》明确向全世界提出“一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线”。

4.2 健全了土地利用规划及其实施体系

自1986年3月21日中央7号文件《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》和1986年6月《土地管理法》明确要求“各级政府组织有关部门编制土地利用总体规划”至今，我国重新构建了土地分类体系，并进行了规划期分别为2000、2010和2020年的三轮全国性土地总体规划，形成了以全国、省、市、县、乡五级土地利用总体规划体系，完成了对全国土地利用规模结构、空间布局、强度和时序的优化配置，实现了各类用地的平衡，保护了耕地，挖潜了存量低效和未利用土地资源，保障

了建设用地需求。同时,全面开展了基本农田保护规划、土地整理规划、土地整治规划、开发复垦规划等各项规划;通过两上两下方式编制了年度土地利用计划(含非农建设用地占用指标)、土地用途管制等规划实施制度。

1999《土地管理法》首次在法律文件上提出农村“土地整理”概念,2003年编制的《全国土地开发整理规划(2001~2010)》包含土地整理、土地复垦和土地开发规划三项内容。“十二五”期间,2010年到期的《土地开发整理规划》改名为《全国土地整治规划(2011~2015)》,即土地整治为土地整理、复垦和开发的综合。新版《规划》的颁布,将土地整治上升为国家层面的战略部署,成为保发展、保红线、促转变、惠民生的重要抓手和基础平台。

4.3 构建了产业用地管理制度

为促进经济发展,我国形成了特有的开发区制度和政策,集中和高效配置二次产业用地。但各地为了招商引资,低价甚至零地价出让土地,造成产业盲目上马、层级低、土地资源浪费与土地资产流失等问题。为此,1994年10月国土资源部和国家经贸委出台了《限制供地项目目录》和《禁止供地项目目录》。2003年国土资源部发出一系列整顿开发区的通知,包括《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》、《关于暂停各类开发区的紧急通知》和《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》。2004年10月,国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》,指出工业用地也要创造条件逐步实行“招拍挂”出让,推进土地资源市场化配置。在此政策出台前,工业用地一直采用“先立项后供地”模式,用地规模是按照工程项目建设用地指标或工程设计规范予以确定。2006年9月,《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》强调了工业土地使用权的出让必须执行工业用地出让最低价标准,并且一律采取“招拍挂”的方式出让,确立了“先土地后项目”的模式。2007年起《全国工业用地出让最低价标准》的实施,明确了工业用地出让的最低价标准。2007年9月国土资源部下发《关于加大闲置土地处置力度的通知》针对开发中的闲置问题进行了有关规定。2009年10月11日,国土资源部颁布的《限制用地项目目录(2006年本增补本)》和《禁止用地项目目录(2006年增补本)》,进一步贯彻了《国务院批转发展改革委等部门关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见》,促进产业结构调整 and 节约集约利用土地。有些地区如上海市先后制定颁布了《上海市建设项目审批中用地规模控制管理试行办法》、《上海产业

用地指南》(2004版、2006版)、《上海工业产业导向及布局指南》、《上海工业供地导责(试行)》、《上海工业用地的出让价格标准》等相关各类实施细则和管理标准,进一步完善了产业用地管理制度。

5 中国特色的土地管理体制

5.1 建立了城乡土地统管体制

我国土地管理呈现着由城乡土地多头分散分管到城乡土地统一管理再至国土资源集中统一管理的特征。1954年国家撤销地政局,在农业部设土地利用总局;1956年将土地利用总局与有关部门工作人员集中组合成立农垦部;1982年又确定农牧渔业部设置土地管理局,行使国务院授权归口管理全国土地职能。土地管理工作混乱,不能真正起到统管的作用。1986年针对全国土地资源紧缺情况,在国务院100次常务会议上,确定全国土地资源统一管理体制,决定成立直属国务院的土地管理机构——国家土地管理局,负责全国土地、城乡地政的统一管理工作。形成了中央、省、市(地)、县(市)、乡(镇)五级土地集中统一的管理体制。

1998年国务院机构改革,组建国土资源部,为国务院组成部门,主管土地、矿产、海洋等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。至此,我国从陆地到海洋,从土地到矿产,实行了集中统一的管理。

5.2 实行了土地垂直管理与土地监察制度

2003年底,我国取消省以下的土地分级管理体系,实行省以下土地垂直管理体制,即省级以下土地管理部门的官员将主要由上级土地管理部门管理。在分级管理体制下,一方面,地方土地管理部门在业务上受上级土地管理部门的指导;另一方面,地方土地管理部门还要按照地方政府的经济社会发展规划和实际需要保障各类建设用地,按照地方政府的要求代行国有土地资产管理职能。地方土地管理部门主要领导人的人事任免权在本级地方政府,因此,地方土地管理部门不得不完全听命于本级地方政府,土地管理部门自上而下的规划管制、计划控制、用地审批等管理措施的落实受到严重干扰。实际上,许多违法用地都得到了当地地方政府及其土地管理部门的事前默许,甚至一些地方政府的土地管理部门在本级政府的压力下和用地者合谋变相转用、占用耕地。实行省以下垂直管理,目的是通过强化部门的条线管理,以此来约束地方政府的行为。

国土资源部进一步加强对土地违法违规严重地区和突出性问题的专项督察力度。2004年10月,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)正式

提出建立国家土地督察制度；2006年7月，国务院办公厅印发《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》(国办发[2006]50号)，决定建立国家土地督察制度，由国务院授权国土资源部代表国务院对各省、自治区、直辖市，以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查。设立国家土地总督察、副总督察，负责组织实施国家土地督察制度。在国土资源部设立国家土地总督察办公室，向地方派驻9个国家土地督察局，代表国家土地总督察履行监督检查职责。

6 展望

改革开放以来，我国土地管理制度全方位的发展和创新的我国国民经济发展和资源开发保护发挥了重要作用。然而，我国土地管理仍存在很多亟待解决的问题。

首先，需要运用新公共管理理论，强化服务理念，理清服务、管理与控制关系，进一步完善土地管理体制。建立适应社会主义市场经济体制和可持续发展战略要求的，能够促进优化配置、合理利用、严格管理和有效保护国土资源的，有利于依法维护国土资源所有者与使用者权益的，政企、政事分开，“集中统一、精干高效、依法行政、具有权威”的国土资源行政管理新体制。并以建立和推进具有服务当前及未来公众，信息公开共享，业务流程精简，土地管理规范、标准化与精细化，公众参与的多层次土地管理服务体系为重点工作任务。

其次，需要运用产权经济理论，进一步健全土地产权制度。从国家法律层面不断完善对土地产权界定、登记、流转、利益分配等一系列产权管理制度。加快推进集体建设用地使用权流转制度的立法、农村集体土地征收与征用条例的立法；完成存量建设用地二次开发使用权流转与利益分配机制与法律设计，特别是产业转型之下的工业用地再开发政策；反思土地储备制度中政府既是裁判员又是运动员的制度缺陷，适时创新城市用地

重划制度；同时，还要切实解决土地管理过程中的产权运行问题，如国家和农村土地所有权主体虚化、出让使用权期满土地及地上物处置、小产权房、产权人利益保障、农村土地登记分散、土地违法、地下空间权、土地发展权等一系列产权问题。

第三，需要基于效率与公平原则，进一步完善土地市场管理制度，协调土地市场机制与政府调控的关系。加快建立主体平等、产权清晰、规则一致、同地同权、竞争有序的城乡土地统一市场；全面形成保障土地市场运行的法制体系，将政府职能定位于建设有形市场，完成土地市场制度供给、市场信息发布和交易管理服务、市场监管与调控等方面；面对我国金融行业发展的背景，创新发展土地税收与金融制度。

其四，亟需能够真正基于可持续发展理论，完善土地利用管理制度，确保土地集约节约利用，实现土地的多样化利用、安全与健康利用以及土地的高效利用。迫切需要基于农地与市地的适宜性评价、集约利用评价、分等定级评价、环境影响评价等各类评价成果基础上，完成土地利用分区，形成全国差异化土地供给与利用制度。确保土地供给与配置如宅基地置换、土地整理、城市扩张、产业园区开发、保障房开发、设施开发等远离政绩工程，真正做到以人为本，实现土地可持续利用。

参考文献(References)

- [1] 何芳. 城市土地经济与利用[M]. 上海: 同济大学出版社, 2009.
He F. Economy and utilization of urban land[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2009.
- [2] 李尚杰, 张乃贵, 潘文灿, 等. 对工业用地管理的几点建议[J]. 国土资源情报, 2011, (5): 7-9.
Li S J, Zhang N G, Pan W C, et al. Some proposals of the industrial land management[J]. *Land and Resources Information*, 2011, (5): 7-9.
- [3] 廖永林, 雷爱先, 唐健. 土地市场改革: 回顾与展望[J]. 中国土地, 2008, (12): 14-17.
Liao Y L, Lei A X, Tang J. Land market reform: retrospection and prospect[J]. *China Land*, 2008, (12): 14-17.

Development and Innovation of Land System with Chinese Characteristics

HE Fang

(Department of Construction Management and Real State, School of Economic & Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Since the foundation of the People's Republic of China (PRC) in 1949, and especially since the initiation of new governance and economic reforms in 1978, China's land system has undergone a radical reformation. This study focuses on four aspects of China's land system: land property rights, land use management, land market management, and land administration, analyzing the characteristics of development of these aspects of the land system, and discussing the development of a Chinese-focused core innovation system. We also suggest potential directions for new developments and make recommendations for each of these parts of the Chinese land system.

Key words: land system; development and innovation; Chinese characteristics