

“三农”决策要参

2013年第6期(总第6期)

清华大学中国农村研究院

2013年4月26日

放开集体建设用地入市 是征地制度改革的题中应有之义

内容摘要:集体建设用地入市改革步履艰难,最主要的障碍是政府经营土地制度。目前,改革政府经营土地制度的时机已经成熟,可以作为转变发展方式的“突破口”。具体改革宜区别对待、分步推进。

关键词:集体建设用地入市 政府经营土地 改革

一、允许集体建设用地进入市场，是征地制度改革的题中应有之义

征地制度改革的一项重要内容，是缩小征地范围。基础性、公益性建设可以由国家征地，但经营性项目则不必由国家征地，经营者可以通过多种市场方式使用集体建设用地。所以说，集体建设用地进入市场与征地制度改革，是一件事情的两个方面。或者说，允许集体建设用地进入市场，是征地制度改革的题中应有之义。

2012年下半年，国务院常务会议讨论通过了《中华人民共和国土地管理法修正案》，报送全国人大常委会审议。修正案废止了原法案第47条中关于征地补偿标准按农业年产值的若干倍数确定的规定。提出确定征地补偿标准，要考虑供求关系以及土地的区位因素等，这实际上明确了要参照土地的市场价格来确定补偿标准，使被征地农民能够分享工业化、城市化带来的土地增值收益。该修正案表明，经过长期不懈的改革探索，社会各界对于应参照市场价格确定征地补偿标准的认识，已经渐趋一致，并有望取得重要突破。

目前，有关部门对征地制度改革的设想，是重点解决好被征地农民的安置问题，包括住房、社保、就业培训，并且用留地的办法解决农民的就业问题，使农民的长远生计有保障。与现行规定相比，这一改革设想的力度不可谓不大，如能实现，确实能够使被征地农民分享一部分土地增值收益。但是，这一方案仍然没有

放开集体建设用地进入市场的口子。按此实施，缩小征地范围的改革目标仍然只是一句空话。其后果是，农村集体建设用地财产权仍然不能通过市场实现，农民自主地参与工业化、城镇化进程仍然严重受阻，富裕农民的目标仍然难以实现。

党的十七届三中全会决定已经明确提出，要逐步建立城乡统一的土地市场，在指导思想为今后的改革指明了方向。可是四五年时间过去了，国家层面的改革却没有任何推进，社会各界都寄望于这次《土地管理法》的修改，希望能够落实党的十七届三中全会精神，但目前的方案恐怕难尽人意。

相比之下，地方的改革反而走在前面。在党的十七届三中全会精神指引下，许多地方大胆探索，积累了宝贵经验。例如，广东佛山的“三旧”改造，北京的50个“城中村”改造，成都的灾后重建和统筹城乡发展的试验等，都在或大或小范围内允许集体建设用地进入市场，从而突破了现行法律、制度的限制，为下一步在更大范围和更深层次推进改革，提供了借鉴。其实，自20世纪80年代开始，在乡镇企业“异军突起”的大背景下，全国有不胜枚举的村、镇自主参与工业化、城镇化进程，既改变了农村自身的面貌，又为国家的现代化事业做出了贡献。他们在前进的道路上，几乎无一例外地遭遇城乡分割的土地制度的阻碍，也几乎无一例外地突破了现行制度的限制。他们的经验为改革现行土地制度提供了丰富多彩的实践样板和案例。近些年，一些地方政府在中央精神指导下开展的改革试验，在很大程度上也

是对上述农村自发经验的归纳和认可。

但是，如果国家的法律和制度不改，许多农村基层的发展始终处于违法、违规状态，面临重重阻力；一些地方政府的探索和试验，也处于尴尬境地，难以深入。

走遍中国的城市，所有的城乡结合部，都有农村、农民在集体的土地上发展非农产业，已成燎原之火，势不可挡。对于普遍、大量存在的事实，坚持法律、制度的不认可，也就不可能出台管理办法，等于放弃管理，结果只能是混乱无比。只有法律、制度认可了，有关政府部门才能规范管理，引导其健康发展。

二、主要法律障碍：城市土地属于国家所有

不放开集体土地入市的一个重要理由是，《宪法》关于城市土地属于国家所有的规定，按照这一规定，城市扩展到哪里，哪里的土地就要被征为国有。

这是 1982 年修改《宪法》所增加的条文，属于对以往既成事实的认定。在计划经济时期，国家征地是既要地也要人，对完全失地的农民，采取改变户籍、在城里安排工作等措施，保证了有关农民的长远生计，体现了人民政府对人民负责的精神。因此，当时这一规定，并没有导致与农民关系的紧张，可以说基本符合实际。

建立起社会主义市场经济体制以后，国家不能直接安置人员，《宪法》的这一规定就与被征地农民的利益发生了冲突。近十几年间，城市飞速扩展，失地农民越来越多。失地对农民来

说,意味着既不能务农,也不能在原本属于自己的土地上从事非农产业。而征地补偿费,又不足以维持生计。社会矛盾由此产生并激化,就成了必然趋势。

集体建设用地与承包地一样,是广大农民最主要的财产。在市场经济条件下,财产权利在经济上实现的一个重要途径,是市场交易(租赁或买卖)。我国建立社会主义市场经济的过程,就是生产要素及各类财产权利通过市场交易,参与社会生产与产品分配的过程。但是城市土地国有的规定,以及《土地管理法》关于各类建设必须使用国有土地的规定,却限制了农民土地财产权的实现,剥夺了农民运用土地财产自主参与工业化、城镇化进程的权利。

因此,计划经济时期《宪法》的这一规定,已经完全不符合市场经济的要求,应当尽早修改。

三、主要制度障碍:政府经营土地制度

允许集体建设用地进入市场,必然触及政府经营土地制度,并对这一制度下形成的利益格局产生冲击。这恐怕是现有方案不放开集体土地入市的根本原因。犹豫不决的主要顾虑是,改革政府经营土地的制度,必然涉及财政体制、金融体制、投资体制、干部管理体制、各级政府的事权划分乃至区域经济布局、经济社会发展战略等各方面深层次改革,可谓牵一发而动全身。如果其他方面不能联动,可能会减少甚至切断地方政府的建设资金供应,影响经济社会的发展。

在现行发展方式下,这种顾虑确实很有道理。问题在于,中央已经明确了未来的经济社会发展要以科学发展为主题,以转变发展方式为主线。现在几乎每个领域的改革,都涉及其他领域,都是牵一发而动全身,如果都因此而不动,转变发展方式就无从实现。但如果某一个或某几个领域率先突破,就可以形成“倒逼”机制,促进其他领域相继跟进,最终彻底转变发展方式。我认为,改革政府经营土地制度,可以成为一个率先突破点。理由如下:

第一,经过30多年的发展,我国政府的财力已经比较雄厚,政府支出的节约潜力也很大,因而具备了逐步减少直至最终停止靠出让增量土地获取非税收入的操作空间。我国城市的存量土地中,也还有相当数量原划拨土地并未纳入有偿使用范围,如果纳入,政府收入还有一定的增收潜力。另外,在各城市规划区范围内,都还有不少农村集体建设用地,允许这些土地进入市场,有利于城乡统筹发展,有利于搞活经济。政府的土地收入虽然可能减少,但其他方面的税收会越来越多,有利于可持续发展。特别是随着财税体制改革的深化,逐步建立起房产税(物业税)制度,地方政府就可以从存量土地中获取稳定的税源,最终完全摆脱对增量土地的依赖。

第二,我国城市土地飞速扩张,但利用效率却很低。今后我国城市的发展,应侧重于提高存量土地的利用效率。对多数城市而言,只要土地利用率提高了,即使不再征地,仍有很大发展

余地。此外，还有大量集体建设用地可以通过市场的方式加以利用，因此土地不会成为发展的根本障碍。

因此，应适时对政府经营土地制度加以改革，以此为突破口，打一场转变发展方式的攻坚战。如果不改革政府经营土地的制度，则地方政府追求土地财政和土地金融最大化的局面，就不可能根本改变。在利益博弈中，提高征地补偿标准等改革措施，恐怕也难以落实。

四、集体建设用地进入市场有广阔的发展前景

集体建设用地进入市场，地方的经济建设还能不能发展，建设资金有没有保证，这是怀疑论者所担心的主要问题。其实，基层的探索与地方的改革实践，已经回答了这个问题。北京郊区的郑各庄村地处城市化地区，他们利用土地资产大力发展二、三产业，自主参与工业化、城市化进程。这个一千多农村人口的村庄，不仅走上了共同富裕之路，还吸引了几万外来人口在此工作、学习、生活。全村每年向国家缴纳的税收将近3亿元。该村投资23亿元建成的“温都水城”，已是北京人休闲度假的知名品牌。他们还对外村周边的道路、管线等基础设施投资3亿元，改善了整个地区的发展环境。这种投资，按说应该是政府的责任，但郑各庄主动承担了。类似郑各庄这样的例子，北京乃至全国还有不少。

集体建设用地进入市场，会不会使有些农民暴富，产生新的分配不公，会不会给耕地保护增加新的难度，这也是怀疑论者所

担心的问题。实事求是地说,这些担心确实可能发生,但问题应该并不难解决。对于可能产生的新的分配不公,可以采用税收的手段加以调节。例如,对个人得到的超过一定额度以上的征地补偿费,应征收个人所得税;对于进入市场流转的集体建设用地,应开征土地财产税(不动产税、物业税)等。既可以调节分配收入,又可以充实政府的财政。特别是存量建设地面广、量大,可以集小税为大税源。西方发达国家的地方财政,就主要依靠不动产税。开征这一税种,还有利于促进存量土地的集约利用。

允许集体建设用地进入市场,可能会有一些基层干部和农民受利益驱动,擅自将农地变为建设用地。但与政府经营土地制度导致的耕地流失相比,后者的问题要严重得多。现在,地方政府严重依赖土地财政和土地金融,只能靠不断征地、不断卖地,才能筹集建设所需资金。不断外延扩张,耕地怎么可能保护得住?这是制度性矛盾,靠制度自身根本无法解决。如果通过改革,政府不再经营土地,就可以腾出大量精力加强管理,少数干部和农民的问题应该不难解决。如果能够实行发展权转移与补偿制度,平衡好发展地区与限制发展地区的利益关系,更会调动农民保护耕地的积极性。

总之,现行征地制度和政府经营土地制度已经难以为继了,彻底改革这一制度,会为经济社会的发展,开辟更加广阔的天地。

五、区别对待、分步推进

总的方向是允许集体建设用地通过各种方式上市交易，构建城乡统一的土地市场。在这个大前提下，对不同类型的农村建设用地区别对待、分步推进。

(1)对于农村公益性建设用地，包括村庄建设规划划定的公益性建设用地，原则上不允许入市交易。

(2)对于合法认定(一开始可不强调合法，而是承认现状)的农村经营性建设用地，纳入统一登记后，可以通过出让、出租、入股、联营等多种方式进入市场流转。流转后办理变更登记，按规划用途使用的，受法律保护。

如果担心一下子完全放开城乡土地市场会引起较大震荡，可以考虑先部分放开，逐步过渡。即先允许城市规划区范围外的经营性项目，采用购买、租用、入股等方式，直接使用集体建设用地，而不必把土地征为国有。这也是在一定程度上缩小了征地范围。其效果，一方面使广大城乡结合部的农村、农民能够凭借土地财产成为市场主体，为农村的发展注入新的活力；另一方面，也对政府经营土地构成一定的限制。

在过渡期内，城市规划区内的新增建设用地，可以征为国有，但要赋予被征地农民谈判地位，参照市场价格确定补偿标准，解决好住房、社保、留地就业等安置问题，使农民能够较多地分享土地增值收益。同时，也应该允许地方政府开展在市区里保留集体建设用地的探索和试验。

随着农村集体建设用地进入市场的范围逐步扩大,应考虑对农村建设用地征收土地财产税(物业税)。一是可以调节可能出现的新的分配不公现象;二是可以弥补政府土地出让收益的减少,建立符合市场经济规律的税收体制。经过逐步过渡,最终在条件成熟以后,还是要彻底破除城乡樊篱,把规划区内外也通开,建立城乡完全统一的建设用地市场。

(3)对于农民宅基地的使用权,按一户一宅确权登记后,允许上市交易,购买方身份不限。同时开征土地财产税(物业税),对于农民,在规定面积内的可以免征;对于市民,则不予减、免。对无论农民还是市民的超出规定的面积,实行累进税率,超的越多,税率越高,用经济手段控制超占问题。一户多宅的,不予登记,不准上市交易,不受法律保护。初始宅基地使用权的卖出方,不能再申请新的宅基地。购买方必须办理变更登记,并每年履行纳税义务,否则不受法律保护。

宅基地制度改革应先在城乡结合部开展,而在纯农业地区由于非当务之急,可以缓行或根据需要实行。

在全面转变发展方式的各项改革中,构建城乡统一的建设用地市场的改革是一个关键环节,对于改革政府经营土地制度、转变政府职能,对于财税体制、金融体制、干部制度、农村基层治理结构等许多方面的改革,都会产生连锁的推动作用。以此突破,可以改变多年来改革进入“深水区”后的迟滞、胶着状态,重新焕发生机,并从根本上改善党和政府与人民群众的关系。30

多年前,我国的改革开放以农村的改革为发端,当时的主要任务是解决人民的温饱问题。今后改革的目标是富裕人民,看来仍需从农村突破。

中国土地学会副理事长 黄小虎



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)