

“三农”决策要参

2014 年第 23 期（总第 79 期）

清华大学 中国农村研究院

2014 年 10 月 30 日

关于新型城镇化存量土地再开发 调控规制的政策建议*

内容摘要：新型城镇化强调以人为本，而土地制度改革走向对其影响巨大。人地矛盾突出的基本国情决定我们必须走节约集约用地的新型城镇化道路，盘活存量建设用地成为新型城镇化土地改制的首要选择。盘活存量土地再开发是基于城市更新与可持续发展理论，通过城乡土地整理、置换及循环利用等途径来实现。广东“三旧”改造等土地整理实践创新，其实质是土地再开发与循环利用，是破解土地供需矛盾的积极探索。我国存量土地再开发尚无专门的立法规范，相关政策标准过于宽泛，对遏制土地乱占滥用、促进节约集约用地的调控规制不力，难免导致种种偏差或异象。本文结合实践分析，探讨构建存量建设用地整理再开发的调控机制与规制体系。

关键词：新型城镇化 城乡统筹 存量建设用地 整理再开发 调控规制

*本文为清华大学中国农村研究院 2013 年研究课题“城镇化过程中城乡存量建设用地再开发相关政策研究”（编号：CIRS2013-2-2）的部分研究成果。

一、背景意义

城镇化是当前和未来我国发展的引擎和动力，其凸显两大核心问题：土地的城镇化与人口的城镇化，对我国经济、政治、社会等全方位的转型影响深刻。新型城镇化强调以人为核心的城镇化，重在促进人的市民化，而土地制度改革对城镇化的影响巨大。一方面，城镇化可促动土地制度的改革变迁，既往与土地开发利用有关的诸多问题，大都是在城镇化背景下产生的，或者与城镇化密切相关，城镇化可直接推动土地制度的变革；另一方面，土地是城镇化的关键要素与核心内容之一，既有的土地制度安排决定城镇化的发展进程，因而其既可能制约城镇化的发展，其创制变革也会给城镇化提供能量保障。譬如既往土地城镇化快于人口城镇化，进入城市的大量人口（失地农民及农民工）并未真正实现市民化，即所谓的“离乡不离地”。若失地农民的社会保障未能跟进，导致其既丧失原土地承载的社保功能，又无法享受到城镇居民同等的社保待遇，使其“农转非”后很难顺利地转化为市民的生计方式和行为。这对促进城乡要素流动、引导农业人口有序转移构成制约，最终可能阻碍城镇化进程。城镇化的根本任务是农村人口转移到城镇并完成农民到市民的转变，而不仅仅是“圈地造城”建高楼、建广场。目前，城镇化面临的另一突出问题是政府过分依赖卖地收入推动城镇化，在很大程度上推高房价而催生房地产泡沫，似又重蹈既往城镇化“有城无市”的覆辙。如不少专家的共识所言，中国城市化存在伪城市化和半城市化的问题，

其要解决的最大的制度瓶颈就是土地制度问题^①。

当前城镇化的突出问题在于地方政府过分依赖“土地财政”、热衷于“圈地造城”、推高房价等提高了农民“进城”成本，反而阻碍城镇化的良性推进。同时，通过“征地—拆迁—卖地”的套路不断“造城”，或以“摊大饼”的方式追求外延扩张。在现行用地管理体制下，城镇建设用地使用效率普遍低下，几乎所有的城市土地供给都紧张。如此，不但难以保障城镇化建设用地的正常需求，而且影响耕地保护前提下的粮食安全。耕地保护与发展用地存在纠结，供需矛盾愈显突出。倘若简单地对建设用地进行冻结和刚性限制，既不可行，也不符合城乡统筹的要求；但城镇化进程也不可能依靠无限扩大土地供给来实现。重在转变土地利用管理方式，开源与节流并举，节约集约用地是保障发展用地需求的根本途径。2013年年底召开的中央城镇化工作会议强调：新型城镇化的关键是提升质量，提高城镇建设用地利用效率；要严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。解决城乡存量建设用地问题的根本举措是通过系统性的制度创新，特别是城乡土地节约集约利用的创制应当有新突破。其改革步骤是：首先，要依法确权明利；其次，通过合理的规划引导城乡存量建设用地同等条件入市，依法保障规范有

^①若土地制度不顺其自然地处理，仍然采取征收的办法，那么小城镇、大城市会患上大城市的病，房价会涨起来，中间的农民仍然不能城市化，仍然会望城而兴叹，虽然城市离他们家只有几里地。这是很大的问题。参见《经济学家和法学家就中国土地制度的对话与争鸣》，《甘肃行政学院学报》，2010年第2期。

序的市场交易；再次就是改革土地税费体系，妥善分配盘活存量土地产生的收益，等等。从长远来看，要全面推动土地制度改革，盘活城乡存量土地，贯彻“同地同权”的原则，必将要由《宪法》及相关法律法规涉及土地利用管理、产权保护等的规制做出适应性、协调性的修改和完善。因此，新型城镇化土地制度改革，首要选择是立足盘活城镇存量建设用地，其次是谋求通过扩大集体建设用地入市等途径规范、有序地引导增量。

二、完善相关立法创制的建议

存量土地整理再开发的政策性强、区位性特征明显，涉及的权责及利益关系相当复杂，必需完善相应的配套立法创制加以保障。国际经验的重要启示在于完备立法规制保障体系。就国内实践创新需求而言，既要协调修订《土地管理法》、《城乡规划法》、《城市房地产管理法》等，又要促进出台有关土地整理、土地规划、集体建设用地流转等专门立法，应当从各领域明确规范政府、企业及其他组织、农民集体（居民社区）等主体的权责及利益关系。土地管理制度改革应当充分尊重地方和群众的首创精神，将实践证明行之有效的成功做法和经验及时上升为普适性政策和法律规制。

（一）制定专门的《土地规划法》，强化土地规划管控的法律效力

土地利用规划是对一定区域未来土地利用作出超前性的筹划安排，是依据区域社会经济发展和土地的区位特征，在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合措施。土地利用总体

规划是对城乡区域土地进行的综合规划。其主要是从宏观上导控土地利用的方向，严格限制农用地转为建设用地，平衡土地需求关系，解决土地利用与生态保护、经济建设与耕地保护以及当前利益与持续发展的矛盾。土地规划立法是促进土地规划活动科学化、规范化和法制化的重要保障。通过土地规划立法调整存量土地再开发利用关系、平衡各种利益，乃世界各国的通例。各国奉行“没有规划不许开发”的原则，政府通过规划实施国家对土地用途的管制，使土地利用规划成为国土开发利用的首要调控手段。

我国 2007 年出台新的《城乡规划法》，已将规划管理范畴从原《城市规划法》的城市覆盖到乡村。为促进城乡统筹一体化发展的空间布局，该法第五条规定：“城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接。”新修订的《土地管理法》对此有相应的规定。可见，城乡规划与土地利用总体规划的关系是：在协调城乡规划与土地利用总体规划的基础上，城乡规划应当服从土地利用总体规划，土地利用总体规划对城乡规划在用途上起到控制作用。然而，由于不少地方部门分立，土地管理部门和城乡规划部门对此能协调一致，并非易事。特别是法律并没有赋予土地利用总体规划具有最高的规制效力。尚未出台专门的《土地利用规划法》，其相关法律制度散见于《土地管理法》和相关条例及部门规章。由于立法并没有赋予土地利用总体规划优先执行的效力，更没有城乡规划违反土地利用规划的处置性规定，因而实践

中两类规划难免发生冲突。在现实中，我国涉及土地规划的名目繁多，且不同规划由不同行政主管部门编制并组织实施。不同规划在制定上彼此独立，其内容互不协调，极易造成执行冲突。

具体的立法建议是在《土地管理法》的“土地利用规划”一章增加两条：一是各级政府组建由本级政府国土资源、规划、经济发展、建设、城市管理等部门代表组成的土地利用规划委员会，共同负责编制、修订本级政府权限范围内的各项土地利用规划草案；二是各地土地利用规划申报审批前，应当组织编制土地利用规划的机关依法将土地利用规划草案予以公告，并采取论证会、听证会等形式征求公众或者专家的意见，时间不得少于三十日。经论证、听证过的土地利用规划草案报送同级人民代表大会讨论并审议，审议通过后按照程序再报上级政府审批。

（二）促进土地整理专门立法，指引和规制土地整理活动

土地整理作为挖掘存量土地潜力、增强土地供给能力的措施和手段，历来受到西方各国的普遍重视。各国除制定土地整理基本法以外，纷纷制定配套的法律法规，辅之以基本法的实施，使土地整理法律制度趋于体系化。各国（地区）大抵在土地利用规划的法律基础上结合其土地管理法规，制定专门的土地整理法规，来配合调整土地整理关系。然而，我国迄今尚未就土地整理进行专门立法，只在《土地管理法》和《土地管理法实施条例》中有些原则性规定。如1998年修订的《土地管理法》第四十一条有关“土地整理”的规定，之后又出台某些法规规章。由于我国尚未

制定统一的土地整理法对相应工作作出制度安排，各地的土地整理工作基于各自试点政策进行，因而不可避免地引发诸多矛盾和冲突，如集体土地所有权置换、土地承包经营权和宅基地使用权的调整、农民权益保护等问题。由制度缺失导致的障碍性因素日渐凸现，严重影响土地整理的广泛推进。因此，应借鉴西方的立法经验和理论成果，制定土地整理法，明确土地整理的目标、原则和范围，界定土地整理的内容，构建土地整理程序，建立土地整理资金筹措与管理制度，界定土地整理的违法责任，强化土地整理过程中的私权保护，形成科学、有效的土地整理运行机制。

（三）协调修改《土地管理法》与《城市房地产管理法》中集体建设用地流转入市限制性条款，完善集体建设用地流转规范

鉴于现行法律的严格限制，集体建设用地主要以私下或非正规的途径和方式进行流转。其隐形流转虽有地方政府默许，但其隐忧也是明显的：一是与现行法律冲突，既不利于保护农民利益，也影响企业发展的长远预期；二是形成竞相压价、利益流失和土地市场不规范；三是由于集体土地的地权初始形态模糊，在级差收益的分配上造成集体部分过大，农民分红缺乏制度保障。由此呼唤全国性集体建设用地流转立法的出台。《宪法》规定，农村土地属于农民集体所有。基于所有权的基本原理，“农民集体”自然就享有在符合土地利用规划和土地用途管制前提下处分集体土地的权利，其中包括集体建设用地进入市场的权利。同时，《宪法》和《民法通则》均明文规定土地使用权可以依照法律的规定转让，并未将集体土

地使用权排除于适用范围之外，也未就转让设定任何具体的附加条件。要正视《土地管理法》禁止集体建设用地出租、转让的条款已完全滞后于土地市场的现实，其不仅削弱了法律的权威性，也不利于保护集体建设用地所有者和使用者的权利，妨碍了正常的交易活动，删除这一禁止性条款是必需的。同时，应当总结各地开展既已试点的经验，制定规范集体建设用地入市的立法规范。

既然要允许农村集体建设用地在符合城乡统一规划的前提下入市流转，城镇化建设（包括商品房开发）未必就要使用国有建设用地。建议取消《土地管理法》第四十三条：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地”。取消

《土地管理法》拟增加的第九十五条第二款：“商品住宅建设应当使用国有建设用地。”严格界定政府征地行为只限于公益性用地范围。建议将《土地管理法》第六十八条（新增）的“征收土地范围”改为：国家为了公共利益的需要，对农村集体土地的所有权和城市国有土地的使用权可以依法征收（或收回）并给予合理补偿。有关公共利益需要的规定，可参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

建议将《城市房地产管理法》第七条修改为“建设用地使用权出让，是指国家或集体将建设用地土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家或集体支付建设用地使用权出让金的行为。”取消该法第八条规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用

权方可有偿出让。”进而修改完善农村集体建设用地流转的专门立法。集体建设用地流转的推广，必需有专门的立法保障。故建议制定《集体建设用地管理条例》、《集体建设用地价格标准》、《集体建设用地流转收益管理办法》等，将集体建设用地使用权流转导入规范化、法制化轨道，形成完整、规范的管理体系。

（四）立法明确设置集体土地开发权

土地开发权（land development rights）是指对土地进行非农化利用的权利。如何让城市规划范围内的集体土地直接进入城镇建设用地市场，首先要消除《宪法》第十条关于“城市的土地属于国家所有”的原则条款障碍。至于如何消除该障碍，可选路径大致有二。其一，通过修改《宪法》删除“城市的土地属于国家所有”的宪定条款，不仅可以避免因条款模糊造成的现实混乱，而且还可以保障农民以集体土地参与城市建设的权利。进而通过立法明确：已经属于国家所有的土地维持国家所有的状态，已经属于集体所有的土地维持集体所有的状态；无论是国有土地或者集体土地，均按照城乡统一规划来确定其用途；国有土地可用于农业生产，集体土地也可以进行城市建设。除非出于公共利益的特别需求外，国家一般不得随意征收集体土地。其二，暂可不修改《宪法》第十条，即继续维持“城市的土地属于国家所有”的原则规定，但相关立法要明确城市建设发展的涵义，明确分离土地所有权与使用权，实化集体土地使用权，保障农民进行城市建设发展的权利，即如 1982 年《宪法》实施以后，城市私人原有住

宅的土地悉归国家所有，但私人仍享有该住宅土地的使用权，当国家要重新取得该地块的使用权时，仍需要通过征收的程序。若遵循现行《宪法》规定，只有两种土地所有制，即国家所有和集体所有，土地（所有权）不得买卖。集体建设用地入市交易应有集体土地开发权。因此，可以通过《土地管理法》的修改，明确设置集体土地开发权，或与国有土地同称为建设用地使用权。

三、完善土地政策的建议

（一）完善节约集约用地政策体系，既要细化差别化的用地政策，又要整合于构建城乡统一土地市场的目标

人地矛盾尖锐的基本国情决定我们必须走节约集约用地的新型城镇化道路，盘活存量土地成为新型城镇化土地制度改革的首要选择。当务之急在于，一是建立节约集约用地政策体系。尽快形成横向覆盖土地规划、供应、使用、评价、监管等各领域，纵向覆盖国家、省、市、县等各层级的节约集约用地政策体系。二是严格土地使用标准的执行力。在供地环节，须按照国家适时修订的《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》、《工业项目建设用地控制指标》供地，同时不断完善各类建设用地使用标准。三是协调促进低效建设用地再开发。按照国土资源部《开展城镇低效用地再开发试点指导意见》（国土资发〔2013〕3号）的要求，通过推进城镇低效用地再开发利用，优化土地利用结构，促进经济发展方式转变。基本的政策指引包括：鼓励和引导原国有土地使用权人、农村集体经济组织和其他市场主体平等参与、共同开

展城镇低效用地再开发；规范政府储备存量建设用地开发利用；统筹兼顾各方利益，完善城镇低效用地补偿激励机制；继续完善权益保护、保障和改善民生的政策，依法处理好“保发展、保红线、保权益”的关系；不得强行实施征地，杜绝无序、失范或暴力征地；加强公共设施和民生项目建设，开展利用集体建设用地租赁住房试点；有效推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作。

进一步细化差别化的用地政策，推进土地政策的区域化和地方化。国际经验表明，发达国家大都奉行的是土地地方政策。土地政策具有很强的区域性和地方性。未来土地政策改革的方向，应当按照资源禀赋、人口分布和经济发展水平的地区差异，制定区别对待的土地利用战略和土地管理政策。对于不同行业用地，针对其各自特点，配合相关职能部门，出台差别化的管理政策。在用地计划、供地方式、税费减免等方面实行差别化管理。完善用途管制，逐步完善我国土地用途管制分区管制制度，实行分区管制和分类管制相结合，在分区管制的基础上再进行分类管制。

积极探索经营性基础设施和各类社会事业用地的市场配置。如借鉴深圳市推进国有经营性基础设施和各类社会事业用地有偿使用的做法，明确划定国有经营性基础设施和社会事业用地有偿使用范围和供应方式，实施差别化地价政策。通过协议和“招拍挂”方式出让经营性基础设施用地，发挥价格机制的内在约束作用，体现经营性基础设施用地的真实市场价值，增进土地有偿使

用方式，为法律修改完善提供政策储备。逐步推进基础设施和社会事业用地有偿使用，清理存量划拨用地，发挥市场配置资源的决定性作用。

尽管针对不同产业或用地类型提供不同的有偿使用方式，可弥补一次性收取地价款单一方式的不足，但各项土地政策调整也服从于构建城乡统一的建设用地市场的目标。我国经济结构正处在转型期，土地作为基本的生产要素，对引导经济发展、平衡区域利益、增强地区活力的作用愈加凸显。未来土地政策将围绕着建立城乡统一的建设用地市场，处理好政府与市场的关系，通过市场化改革，使市场对土地资源配置的决定性作用真正得以发挥。注重土地政策与财税体制、产业政策、金融政策相互配合，促进城乡统一的建设用地市场的建立。

（二）改革完善土地税制，有效规制土地闲置与“土地财政”行为

可借鉴台湾土地税制，开设空地税。空地税是对城市土地设限强制使用而逾期未使用者征收的惩罚性税收，其目的在于促进土地开发利用，抑制土地投机、垄断，增加土地市场供给。课征空地税的政策意义大于财政意义，有助于抑制这种待价而沽而不从事改良利用的投机行为，从而促进土地资源的合理流动，并使土地利用符合社会公共福利。当然，还可参鉴杭州和哈尔滨等市有关土地年收益征收管理办法，探索对划拨土地使用权出租征收土地年租金，政府每年可从中获得一定的存量土地收益，强化对

土地二级市场的监管，扩大有偿使用的范围，避免国有土地资产流失，弥补土地收益征管的空白。

若从深层次考虑，结合新一轮税制改革，需要研究建立与新型城镇化相适应的地方税制体系，重在明确中央和地方的事权划分，调整中央与地方政府税收收入划分，使地方政府财权和事权对等；赋予地方政府一定的税收立法权。结合新型城镇化要求及其带来的土地增值、工商及服务业繁荣的机会，完善地方税制，适度赋予城市政府一定的税收立法和征管权，建立以房产税、资源税、基础设施和公共服务使用者付费等一揽子综合性地方税收及其征管体系。调整土地增值税，降低土地交易成本，鼓励土地合理流转。土地增值税是在土地交易环节就土地增值部分课征的税收，其目的主要在于抑制土地投机、炒作行为，规范房地产市场，促进土地有效利用。我国现行土地增值税实行超额累进税率，税负过重，且存在与所得税重复征税的现象。该制度安排致使交易成本过于高昂，从而阻碍土地的顺畅流转，导致土地闲置、浪费的现象严重。保护耕地的根本也在于解决建设用地的出路问题，为了盘活存量土地，消化利用闲置土地，建议降低土地增值税税率，减轻税负。探索建立国有土地收益基金，探索土地出让金逐年收取的办法，遏制片面追求土地收益的短期行为，从资源配置的利益机制上解决当前地方政府的占地扩地冲动。

对于当前热议的房地产税，其设计思路大致有两个方案：一是新老划断，只对新购房产征税。此方案法律风险较低，实施阻

力较小，但可能引发对利益既得者保护的质疑，也可能导致市场分割。二是对存量、增量房产统一征收房产税。存量房屋有可能大量进入二级市场交易，扩大供给，有利于降低房价，有利于防止市场分割，但征收存量房产的房产税可能面临阻力，因为其原房价已包括 70 年产权的土地使用费。对于上述两种方案，初期可考虑允许不同地方选择不同方案进行试点，在实践中积累经验，逐步优化趋同。

（三）尊重农民自主型城市化的选择，保障集体土地开发权，兼顾相关主体的利益平衡

所谓农民自主型城市化是指农民集体在符合城乡规划的前提下，不必经过国家（政府）征收（用）土地的程序，在集体土地上推进工业化、城市化，并实现农业生产方式转变、分享其成果的发展模式。广东、浙江、江苏、北京、上海等较发达省市在农民自主型城市化方面均有积极的先行探索。农民自主型城市化可保障农民集体的土地权益，使农民充分享受到工业化城市化的成果，有助于缩小城乡二元结构所产生的差距，同时也可减轻政府的财政负担，是统筹城乡发展的积极举措，国家应当承认其合法地位并给予相应的政策支持和规划指导。

允许集体土地所有者在开放的土地市场上出让、出租其开发权。集体土地开发权也允许转让（租），这是形成城乡统一、开放竞争的建设用地市场的必要条件。目前，我国年建设用地指标约 600 万亩，而“十一五”期间全国建设用地总需求就已超过 1200

万亩。因而造成大量的集体建设用地隐形入市，其相当部分并未纳入年度用地规划和土地宏观调控之中，由此带来一些深层次问题和重大矛盾。而目前很多地区热衷的“增减挂钩”、“土地置换”方式并非解决问题的根本出路，有必要建立城乡统一的建设用地市场，真正促进实现国有与集体土地的“同地、同价、同权”。不过，也要注意防范政府管制的社会后果。如果加强对管制区域特定用途土地容积率的限制，以及用途转换的管制，可能导致土地租金绝对下降，也导致土地价值潜在降低和权利人利益受损。如此管制到一定强度就需要给予补偿，但随之产生的关键问题在于补偿标准和方式的确定。假如管制区农地仅用于农业用途，就要采取农业补贴等经济激励手段。也可以建立开发权移转或交易制度，让那些需要更多建设用地或容积率的主体为潜在利益付费是公平合理的。政府分配给村社集体一定的留用地或建设用地指标，让其在经济上有所得也是一种重要的补偿方式。无论建设用地所有权属于国家还是集体，都会被规（计）划所管制，与其转为国有再给予补偿，不如直接给予发展机会。

（四）协调城市更新改造与保障村（居）民利益的关系，完善土地收益分配机制

1. 改变现行征地收益分配格局，使土地增值收益充分反哺失地农民，确保其财产利益。土地既是农民的生产资料，也具有社会保障功能。现有的征地收益分配格局不利于保障失地农民的权益，容易引发农民不满甚而导致群体性事件。新型城镇化首要强

调人的城镇化，倘若农民失地后相应的社会保障未能跟进，导致失地农民既丧失原有土地所具有的社会保障，又无法享受与城市居民同等的社会保障权利，会使得失地农民“农转非”后很难顺利地实现市民化。这会对促进城乡要素流动、引导农业人口转移和激发农村经济活力产生较大制约，最终阻碍城镇化进程。因此，政府应结合城镇化规划将失地农民的社会保障纳入资金安排机制予以统筹考虑。要摒弃过去“涨价归公”的传统观念，坚持以人为本、地利共享，着眼于促进农民就业和生活方式的转变，建立合理的土地增值收益共享机制，使土地增值收益主要用于覆盖土地“农转非”征用及开发成本、土地占补平衡投入、促进农民“农转非”后的就业、社会保障和公共服务所需要的投入。

2. 改革创新土地再开发收益分配制度，建立多方利益共享的平衡机制，有助于缓解土地再开发的利益博弈关系及可能引发的社会矛盾冲突。通过土地收益分配制度改革，将政府来自土地再开发的收益从依赖出让转变为增值为主，从经济上激励政府职能的转变。在城市土地再开发过程中，鼓励土地使用权作价入股，实现土地收益增值的公平分配。鼓励社区原产权人与开发商形成利益共同体，原产权人以拥有的房地产作价入股，开发商按股分红土地再开发的增值收益。当然，仅靠土地市场供给方式的改变来解决土地再开发问题有较大局限性，唯有从根本上改变政府的土地收益模式，解决地方政府税基狭窄、税源不稳的问题，才能扭转地方政府企业化倾向，真正解决其在土地再开发过程中因过

度追逐经济利益所导致的负面影响。

3. 旧城（城中村）改造能否顺利推进的关键在于利益关系人的利益能否得到尊重和依法保障，特别是集体土地权属及增值利益的妥善处置。集体土地是农民最重要的财产，无论如何都不能将其无偿转为国有土地。征收集体土地要严格依照法定条件和程序进行，给予农民足额的补偿以及与城镇居民同等的社会保障。首先，城镇规划区内包括城中村的集体土地可依法征为国有，实行“转权让利”非农建设用地有偿使用制度，即将集体土地征为国有后出让，政府将大部分土地出让金返补农民集体。对于纯公益建设项目，政府可按原用途作适当补偿；对于经营性项目用地征收，按实际用途的地价返补农民集体，国家可以税收形式与村社集体分享土地收益。其次，对于城镇规划区以外的非农建设用地，可实行集体土地有偿使用制度，即在集体所有制性质不变的前提下，由使用者向所有者交纳土地使用费的制度。土地使用费征收标准由土地管理部门统一规定，由农民集体专户存储，用于村社集体经营、公益事业和公共福利。对实行有偿使用的集体非农建设用地，在本集体内部流转的，可不征为国有而进行使用权变更登记；向本集体以外流转的，由新的用地者按“转权让利”程序办理国家征地、出让手续；农民集体可以集体土地资产联营、入股用于非农业建设的，报批后可不征为国有，但集体土地股份不得转让。在明晰产权、规范管理的前提下，允许集体非农建设用地依法流转。城市土地总体规划内用地规模范围的旧村庄改造，

可由村社申请将集体建设用地改为国有建设用地后，与外来投资者进行合作开发。旧村改造原则上自求平衡，规划用地范围内符合规划设计条件的多余地产收益，全部返还村社用于发展集体经济或解决历史遗留问题。开发节余土地可由政府收储或挂牌出让再开发，其收益全部用于农民社会保障。由此，政策调整建议为：鼓励集体土地流转，将零散土地整合开发；鼓励捆绑开发，实现规模化改造，对土地权属发生改变的捆绑改造项目，政府与开发商通过协议方式，减少土地出让金和其他相关费用，并通过土地收益中的一定比例支付拆迁补偿；免缴集体建设用地使用权流转基础设施配套费和下调土地确权的事业性收费；或充分利用现有改造专项基金，适当提高补偿标准，降低拆迁难度。

（五）合理定位并规制政府在城市更新改造中的主导作用，促使权利保护政策体系化

首先，考虑到城市更新改造土地市场存在失灵的可能，政府应当发挥其调控市场运行的作用。但在厘清各利益主体权责关系的同时，需要构建各权利人利益共享的合作机制，结合国内城市更新改造典型实践分析，应甄别区分改造用地权利主体类型，譬如原土地所有权人包括政府（国有土地所有权行使主体）、原农民集体组织与社区居民（集体土地所有权与使用权行使主体）等；以及更新改造土地市场中的其他权利类型，譬如开发权、他物权、居住权等主体。其次，政府可采取适当的调控干预手段，但要克除不合理的粗暴干涉行为，必需对政府行为进行合理规制，以确

保理性干预。易言之，城市更新也是一项公共政策，政府调控作用体现为譬如怎样修正扭曲的市场价格，即通过对相关利益、税费的合理调整，确保价格形成机制的有效性。

注重完善存量土地权利保障的政策机制，以土地开发权为核心，构建新型的城市存量土地国家保护与限制模式，中央政府进一步授权地方政府，弹性化存量土地的使用控制指标。坚持城市存量土地使用权市场化的配置模式、多样化的流转方式与自由利用的变更形式，构建公平、公开、公正的交易市场，减少政府对市场的直接干预，运用市场手段有效盘活城市存量土地，促使其最佳综合利用。一是针对城市规划区内的存量用地，明确不同主体的土地利用和开发权利，制定明确、可实施且公开的规划图则，对这些权利均要依法保护。二是在利益分配政策方面，通过税收方式让受益者不至于完全占有土地增值收益是合理的。三是合理制定住房建设供地和土地财政投入政策。政府的土地财政收入应考虑民生住房保障权利，加快建设公租房的步伐；在土地供给政策上，为防止房价快速上涨，要制定科学的土地供给数量、区位等计划，使人们保持合理的政策预期。

（六）由“城乡增减挂钩”至“人地挂钩”政策优化调整， 配套完善适应新型城镇化而促使存量土地高效利用的机制

《全国促进城镇化健康发展规划（2011~2020年）》已经明确：在扩大区域城镇建设用地增加规模与农村建设用地减少规模相挂钩试点经验的基础上，探索实行“人地挂钩”政策，即城乡之间

城镇建设用地的增加规模与吸纳农村人口进城定居的规模相挂钩，地区之间城镇建设用地增加规模与吸纳外来人口定居的规模相挂钩。虽然“人地挂钩”和城乡建设用地“增减挂钩”政策共同的理念在于通过城乡土地空间位置的置换，保障耕地面积总量不减少，同时满足城镇建设用地需求，但由于“人地挂钩”更多考虑“人”的因素，更能反映城镇化发展的本质要求。“人地挂钩”相对于“增减挂钩”而言，优化之处在于，即使单纯的用地指标管理向城镇化发展规模管控转变，使土地属性由资源向资本转化，由土地单一城镇化向人地协调同步城镇化扩展，在更大范围内实现土地、劳动力、资金等生产要素的优化配置。关键是“人地挂钩”政策从制度层面有助于破解当前城镇化过程中“要地不要人”的弊端，可从诸方面促进新型城镇化发展。然而，“人地挂钩”政策实施也需要相应的政策配合。其一，主要人口转入地区要根据经济社会发展现状和未来发展趋势，每年作出转入多少人、安置多少人、产业用地及用人安排，而人口转出地区要作出每年转走多少人、多少农地需要整治、拟出售多少建地指标等安排，且这些规划须紧密衔接，才能确保“人地挂钩”规划与土地利用总体规划、产业园区规划、城镇发展规划及农村社区规划等相协调，与各专项规划相衔接，统筹引领城镇化发展。其二，“人地挂钩”政策必须把维护农民权益放在首位。在目前地方 GDP 考核机制下，若过于强调“人地挂钩”政策推进度，而不对地方解决农民转化为城市人口之后的安居、就业、发展、教育、社保等系列民

生问题进行严格的约束，地方政府仍有可能借“农转居”之机而谋求更多的土地指标，忽略为进城失地农民提供民生保障及公共服务等。其三，根本措施在于赋予农民个人维权救济的手段。譬如重庆的地票制度，农村居民可获得城市化地票，只要农民所在居住地进入耕地复垦程序，经验收合格后，地票就可随同本人在决定落户的城镇进入地票交易平台，而所获得的资金收益也将可转为城市政府所提供的公共服务和民生补助。

通过“城乡增减挂钩”到“人地挂钩”的政策优化调整，完善城镇建设用地增加与吸纳农民转移、转户数量相结合的机制。一方面，通过城乡土地调整，使转移农民获得足够的土地增值收益，即带着财富进城，进而顺利融入城市；另一方面，在节约集约用地的基础上，满足城镇建设用地需求，使其能平稳承接农村人口。不过，“人地挂钩”的探索实践也必须把握住两条“底线”：一是“人地挂钩”不得损害农民土地权益，必须尊重农民自主权；二是“人地挂钩”必须以追求节约集约利用土地及其效益最佳为目标。

华南农业大学 王权典

南京农业大学 付坚强

广东农村政策研究中心 杜金沛

广东农村政策研究中心 韩 晶

华南农业大学 孙 梦



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）