



您的位置：首页 - 文章选登

土地制度改革的几个问题(周天勇；11月17日)

文章作者：周天勇

目前，我国土地所有和管理体制亟待改革已成为一种共识。其目前的特点是：1、农村农民对土地的权力较弱，集体所有实际上处在与国有不平等的交换制度上，农村土地被征用为国有建设用地时，补偿较少，并且补到农民手中的不到10%；2、土地使用高度集中管理，使土地的流动和最优利用受到限制，企业审批和使用土地的时间较长；3、土地交易有时暗箱操作，有的地方政府零地价出让，土地征用和交易中容易发生贿赂和吃回扣等腐败。这些问题的解决有赖于对以下几个问题的认识。

第一，土地所有制怎样确定

有的学者提出，中国的土地应当私有化，特别是农民的耕地和宅地应当私有化。实际上这种主张除了我国经济制度方面的不可行外，操作中因土地的历史归属权追索成本和复杂性，也是不可行的。那么，剩下的两种办法，一是修补和改良目前的两种土地所有制。在农村，继续实行土地集体所有制，但强调农民的《土地承包法》，再延长农民的土地承包期；农村土地征用为国有城市建设用地时，公益性用地，政府征收为国有后使用；商业性用地，国家征购后，再公开竞价出让给用地商，或者直接进入建设用的市场。但是，要提高征收和征购的补偿标准。二是土地的集体所有制，将目前的集体所有制土地改变为国有土地。但是，农村土地，农民目前现在承包的耕地、林地、四荒等和农民的住宅用地，999年归农民使用，农村社区公共用地，也归农村社区居民公共使用，期限为200年。

实际上，除了广东沿海特别发达地区的农村，其土地股份合作制方式的新的土地集体经济有存在的意义外，广大农村传统意义上的土地集体所有制弊端多利少。一是土地集体所有制实际上沦为村委会和村支部所有制，一些地方甚至为村长所有制，导致村长暗箱操作，卖买土地，谋取私利；二是村里以地为由，摊费入亩，成为加重农民负担的基础；三是农村土地集体所有，对农村妇女的土地权益形成极大的损害，出嫁外村的妇女在本村得不到土地，在外村也得不到土地，一旦离婚，则土地全无；四是农村集体土地实际上成了政府征用土地的二传手，由于村支部一定程度上是上级党政组织任命的，许多地方，即使当选村长也与乡镇政府的认可不认可有关。因此，在政府低价征地时，村组织不但不能起保护农民利益的作用，甚至成为损害农民利益的工具。

因此，我认为，全部土地国有，农民耕地和宅地999年属于农民使用，是解决中国土地诸多问题的最好方式。目前，土地私有化的建议在制定法律和政策时，一般不会被考虑。然而，关于土地继续实行目前的两种所有制和将农村集体所有制统一为国有制的争论较为激烈，政府在短期内考虑土地改革的复杂性，可能会向着修补和改良目前土地管理体制的路径推进。但是，修补和改良的方式不可能从根本上解决问题，而且会产生新的问题，不如一揽子解决，总体成本较小。在10年后，全部土地划一地改革为国有土地的改革可能性是很大的。

第二，土地的使用年期到底应当定为多长

当土地为私有制时，不存在国有和集体出租意义上的土地年期问题。因为土地如果有产权，则永远为土地所有者使用；如果土地所有者将土地租出去，租期多长，则是土地私有者与租用者之间的契约，国家和集体用不着管。但是，当土地是集体所有和国有时，土地的使用年期，则成为一个重大的问题。因为，土地的使用权要使用和交易，当一块土地的使用权年限越长时，这块土地的使用和再转让价值就越高；反之，使用年限越短，其价值就越低。为什么虽然规定农民的承包土地可以转让，但实际成交的较少呢？就是因为承包期太短，我购买了你的土地，投资几年都可能收不回来，土地的使用就到期了。所以，卖的人，不赚钱；买的人不合算。再如，城市里的房地产开发土地，期限为50年，当房屋到期后，国家还能收回土地吗？目前深圳就发生这种问题，即当初政府出让给房地产商的年限为20年，房地产商盖好房子卖了之后，就与土地的年期无关了。但是，政府能收回土地吗？能再出让一次吗？实际上住在房子里的居民是买不起的。因此，在我国，不论是农村农民的耕地和宅地，还是城市里的企业和居民住宅用地，年期都太短。我认为，根本上解决问题，城市居民的住宅楼等用地，农村农民的耕地和宅地使用年期应当为999年，企业用地一般应当为99+99年。不论怎样，目前的使用年期，时间太短，应当延长。改良的办法：农村耕地和宅地，使用年限为150年；城市居民住宅等用地，使用年期为100年；而企业用地，一般的年期延长为70年。

第三，农村集体土地是不是可以直接进入建筑等用地市场

如果土地所有制度进行改良的改革，则需要讨论的一个问题是，农村集体土地是不是可以不通过国家征用，直接进入建设和各种用地市场？实际上，目前的许多乡镇企业用地，农村开发住房用地，有的乡镇已经被城市建设所包容，这些企业没有通过征用程序已经用地多年，若将其改为国有用地，让企业和住户再交一次出让金，实际是不现实的。对于农村耕地等集体用地，怎样进入建设用地市场，有着两种意见：一是农村集体用地必须先征用为国有土地，再由政府出让给用地商。二是农村集体土地可以直接进入建设市场，用不着先征用为国有土地，再由政府进行出让。我认为，先征用为国有土地，再出让给用地商的方式是违背宪法两种土地所有制精神的做法。既然集体土地和国有土地是两种土地所有制，那么集体为什么不能直接出售和出租自己的所有物——土地呢？比如，农村集体如果要出售自己生产的粮食，是不是先要由政府收购，再由政府卖给用粮者呢？因此，我认为，从所有权的法理上讲，要么将农村土地全部收归国有，国家可以收购其年期使用权，再将使用权出让给其他使用者；或者让农村集体土地直接进入建设用地市场，政府不应当再在中间干涉交易。现在的问题是，虽然农村土地属于集体所有，但是，政府从集体征用后，再卖给用地商，一般是将征用价格压得较低，出让价格又较高，政府在中间赚了很大一笔钱，有的城市政府倒卖倒买土地所赚的钱成为城市的第二财政。如果是这样，还不如将农村土地全部国有，政府的这种操作方式还名正言顺一些。如果不能国有，则农村的集体土地应该可以直接进入用地市场。

第四， 土地怎样交易和价格如何确定

土地的交易应当通过市场来分配，出价最高的，应当是土地的受让者。而价格应当由供求来决定，需求特别旺盛地段的土地，价格就应当高一些，而需求不旺地段的土地价格就应当低一些，而不应当由政府操纵土地价格。土地的出租，也应当由市场来确定。政府不应当干预土地出租市场的租价水平。

政府需要做的事情是，对土地价格和出租租金水平较高的，征收土地交易和出租增值税，否则土地卖者和出租者就获得需求过旺形成的暴利。关键是，土地的交易不能一对一协商，而是要公开透明竞争，只要土地买家是理性的，竞争价格是最合理的价格。但是，土地出租则要区别对待，主要是土地产权明确的前提下，土地所有者和使用权所有者，以其收入最大化来出租土地，在多个需求者出价的情况下选择的租用者，出租价格就是合理的。但是，不排除农村土地集体所有时，村长为了自己的私利，将土地低价出售或者出租给用地者作用，从中谋取自己的利益。因此，如果农村土地不能国有化的情况下，村民公开监督，是非常必要的。

第五， 土地在宏观上如何管理

1994年的宏观调控，实行了土地和信贷双紧的政策，这在特殊情况下，不失为一种宏观调控的举措。但是，只要实行市场经济体制，在任何国家里，土地部门不能成为宏观管理部门。因为土地是一种生产要素，它要象资金、劳动、原材料等一样随着市场的调节而自由在用地企业和其他用地者之间配置，不可能高度集中管理起来。

土地的宏观管理最主要的有这样两项。

首先，立法部门制定合乎市场经济体制的土地管理法，其关键内容为：土地的产权和长期使用产权要确定清楚，土地的产权不能随意被损害，特别是界定清楚国家、集体、农民、企业和城镇居民在土地方面各自所有和使用的权益；并且确定土地交易和出租的规则，不能暗箱操作和暗中出租，从中谋利；还要确定国家对土地的有关管理和收取增值部分的权力。

其次，在土地制度理顺后，土地要重规划和监管，轻土地供给的审批。各级政府先是要规划土地的使用方向，特别是城市的土地要规划功能分区，不能随意乱建；但是，在规划使用的范围内，土地的供给者和需要者，可以对土地自由卖买和出租，长期看国家不再对每一块土地进行用地的审批；然而，对土地的使用情况要进行监管，主要是防止和纠正土地使用用途不符合国土规划和城市规划，土地交易暗箱操作，土地遭受重大污染等。

文章出处：《经济参考报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所