

黄小虎：土地制度和土地管理改革30年

<http://www.criifs.org.cn> 2009年2月12日 黄小虎

改革开放30年来，中国的土地制度和土地管理发生了重大的变化。我主要是从理论研究的角
度，参与和见证了这些变化。

1978年我调到红旗杂志社经济部，在作编辑工作的同时，从事经济研究。大约15年间，主要研究
了以下问题：国民收入的积累与消费，联产承包责任制，乡镇企业，农业集约化，城市住房制度
改革，等等。这些问题都直接、间接与土地有关，如联产承包责任制，本身就是土地制度的重大改
革；乡镇企业，涉及到土地利用和管理；农业集约化，涉及土地的经营规模、承包经营权流转和耕
地保护；住房制度改革，涉及城市土地制度与管理。研究这些问题，使我对土地问题也有了较多
了解。1986年成立了国家土地管理局，逐步实现全国城乡土地的统一管理，我因此而开始对土地问
题作专题研究，写了一些关于耕地保护和土地使用制度改革方面的文章，为改革出谋划策、摇旗呐
喊。

1992年，我调入国家土地管理局，本意是想专门做研究工作，但组织上安排我担任事业单位的
领导。事业单位的职责是为行政管理提供技术支撑和政策研究方面的支持，也算是直接参与改革。
不过，我的任务主要是组织大家履行职责，而不是自己去干。单位虽小，事情却很多，个人研究
的时间因此少了。但繁忙之余，还是尽量研究一些问题。数年来，主要研究了以下问题：土地市场
（包括集体建设用地进入市场），土地管理与房屋管理，土地是宏观调控的重要手段，耕地总量动
态平衡，城市用地模式，土地资产，土地年地租制，等等。这一时期的研究，主要是围绕着土地管
理事业建立、完善过程中，遇到的热点、难点问题而进行的。

1998年政府机构改革，建立了国土资源部。之后，我国经济进入一个新的发展阶段，主要标志
是工业化、城市化加速。在这个过程中，土地利用和土地收益分配两个方面的矛盾，越来越尖锐，
而且相互交织，更加复杂了。我的研究，开始更多考虑土地与财政、金融、投资、发展战略乃至国
民收入分配等方面的联系。涉及的问题有：征地制度改革，地方政府出让土地行为，房地产业的发
展，城市化中的土地利用方式和农民权益保护，如何运用土地进行宏观调控，我国的规划、调查体
系，发展模式转型与土地利用，等等。

现在，我已经退休了。回顾30年的研究，可说是与土地结下了不解之缘。从农村土地使用制度
改革到城市土地使用制度改革，从实现城乡地政统一管理到运用土地政策参与宏观调控，从最严格
的耕地保护到集约节约用地，从政府垄断建设用地的一级市场到建立城乡统一的建设用地市
场……。30年改革，可谓波澜壮阔、跌宕起伏。我基本上是全程参与其中，从理论研究的角
度见证了这一段历史。

积之30年，我有以下体会。

1. 改革需要理论创新。

所谓改革，就是要调整原有的利益关系，突破旧的制度、政策和法律。为此，首先要理论创新，改变思维方式，用新的理论统一大家的思想。土地使用制度和土地管理改革的每一步，都是思想解放的结果。例如，城市土地有偿使用制度改革，就是突破了计划经济是社会主义本质特征的旧观念，以马克思主义关于商品经济（市场经济）的地租理论为指导，通过大讨论统一了思想，才得以实现的。

又如，城市土地市场建立了以后，我们曾一度强调政府垄断土地一级市场，不允许集体建设用地进入市场，形成了土地制度上的城乡二元结构。主要的理论误区，是我们把土地级差收益（地租）形成理论等同于土地收益（地租）分配理论。结果，土地改变用途后的级差收益几乎全部留在城市。城市飞快发展，农村却依然落后，农民的土地财产权受到侵害，收入增长缓慢。党的十六大以后，中央明确提出对农民和农村要采取“多予、少取、放活”的方针，明确提出现在已经到了“工业反哺农业，城市支援乡村的”发展阶段，明确提出应当扩大农民的财产性收入。十七届三中全会进一步提出，要“着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局”。在新的理论精神指导下，“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的改革，就成了题中应有之意。

2. 理论来源于社会实践。

在土地使用制度和土地管理改革的每一步，基层干部和群众都作了大量探索，创造了丰富经验。从事理论研究和政策研究的人们，应当重视基层的创造，并善于把群众的实践经验上升为理论。

90年代初中期，我曾提出土地是宏观调控的重要手段的观点。事情缘起于当时围绕着“房随地走”还是“地随房走”，即房屋管理服从土地管理还是土地管理服从房屋管理，发生了一场争论。我为此研究地租、地价与房租、房价的区别，研究表明房价是在生产领域形成的，房租是房价的分割；而地租属于社会分配领域，地价是地租的资本化。两者的形成机理不一样，在经济生活中的作用也不一样。当时，我们实行土地有偿使用是多种形式并存的，针对不同情况实行不同的地价政策，例如对外资、房地产实行出让，对一般加工企业实行出租，对大中型国有企业实行作价入股，对经营困难的国有企业实行资本金挂账等。我受此启发提出，地租（地价）过高或过低，都会扭曲经济关系，不利于健康发展。并提出在土地公有条件下，国家有可能把地租（地价）作为经济杠杆，调节经济关系。而房价则起不了这样的作用，它恰恰是被调控的对象。土地是宏观调控的重要手段的观点，最初就是这样提出来的。

计划经济时期，土地改变用途后的级差收益，主要由于国家投入产生的。但在市场经济条件下，情况有很大变化。例如北京郊区郑各庄的农民，在党支部和村集体带领下，从挖砂石、搞建筑起步，逐渐从发展一般加工业到高科技产业再到现代服务业。他们完全依靠自身积累，彻底改变了村庄面貌，而且投巨资于周边的基础设施和公用事业建设，改变了所处地区的投资环境。现在，这个一千多人口的村庄，吸引了一万多外来人口就业、生活，每年还给国家上缴七千万税收。他们投资20多亿元建的“温都水城”，为城里人提供会议、休闲度假等方面的优质服务，已成为知名品牌。这样的案例在北京绝非个别，在全国发达地区特别是城郊结合部也多有存在。这些案例启示我

们，在市场经济条件下，农村和农民的投资，已成为土地级差收益的重要来源。在这种情况下，仍然简单化地坚持“涨价归公”的理念，不允许集体建设用地进入市场，既侵害了农民的土地财产权，又不利于经济建设。例如，“温都水城”由于是集体建设用地，不能抵押，20多亿资金不能周转，影响郑各庄的进一步发展。党的十七届三中全会决定，“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，是针对市场经济的新的实践、新的问题作出的新的概括。这里，还有一些理论问题需要进一步澄清。例如在市场经济中，政府的一个重要职能是向社会提供公共产品，因此而产生的土地级差收益，是否一定要收归政府？就需要作更加深入、细致的分析和探讨。

以上两个例子充分说明，理论创新的源泉只能来自基层和群众的社会实践。30年的经验表明，任何改革，最初都是下面干出来的，而不是上面设计出来的。因此，无论是理论政策研究者还是领导者，都应眼睛向下，向群众学习。最近，胡锦涛总书记重申，“人民群众才是推动历史前进的真正动力”这一历史唯物主义基本原理，号召全党要尊重群众的首创精神。要做到这一点，必须深入实际、调查研究，而且要象陈云同志说的那样，用95%以上的时间作调查，用不到5%的时间作决策。

3. 解放思想，永无止境。

历史是不断向前发展的，旧的矛盾解决了，新的问题又会产生，不断解放思想，是马克思主义的本质特征。纵观历史，曾经的改革者、革命者由于不能继续解放思想、更新观念，而成为新的改革的阻碍的例子，不胜枚举。共产党人应当引以为戒，时时警醒。徐绍史部长深刻地指出，任何制度、政策、法规，都是有生命周期的，不可能一劳永逸、一成不变。他号召国土资源系统的干部职工，要坚持解放思想，防止僵化。我认为，这确实有很强的现实针对性。

回顾我国土地管理事业创建之初，大家都没有经验，调查、研究、探讨、学习的风气十分浓厚。特别是年轻人，没有历史的包袱，更是朝气蓬勃，勇于探索，全身心地投入改革。在大家的努力下，土地管理事业日趋完善、规范。当年的年轻人，也已步入中老年。但凡事都有两面，规范了就容易形成路径依赖；中老年经验丰富，却容易因循守旧，固步自封，对新事物不再敏感。现行制度是经过辛苦努力建立起来的，打破重来，在感情上也难以割舍。有的人曾对事业发展有突出贡献，被组织安排担任了各级领导，掌握了或大或小的权力，而进一步改革则意味着权力和利益的调整。这些问题，如果思想上不能正确对待，当年的改革者就可能成为新的改革的阻力。我们常说，革别人的命容易，革自己的命难，道理就在这里。解放思想，真的是永无止境。

在政府系统工作，要贯彻执行既定的政策，而解放思想，常常要突破现行政策，如何处理这个矛盾？有句老话：“工作有纪律，理论研究无禁区”。工作中要按政策办事，下级必须服从上级。但研究问题，则无论职务高低、资历深浅、年龄大小，一律平等。当领导的要鼓励大家深入思考，各抒己见，畅所欲言，不要搞“一言堂”。解放思想的标志是实事求是，如陈云同志所说，“不唯上，不唯书，只唯实”。不管是多大的官说的，不管是怎样权威的理论，只要不符合实际，就敢于坚持自己认为正确的意见。当然，也要敢于承认和改正自己的错误。当年，孙文盛部长曾在我写的一份材料上批示：“性格即命运，可以因而得福，也可以因而遇祸。自己想好了，该怎么说就怎么说，该怎么做就怎么做。盼继续研究问题。”这段话，既体现了我们党的高级领导干部宽广包容的政治胸怀，也告诉我们，在追求真理的道路上不会总是一帆风顺，可能遭遇坎坷，经受磨难。对此要有充分的思想准备，要有所畏惧、为真理而献身的精神。这样，才能无愧于人生和社会。（来源：中宏数据库整理 作者：黄小虎 中国土地勘测规划院原党委书记）（本文发表于2008年12月3日）

