



## 当前土地市场治理问题之我见

关凤峻

编者按：这是作者本月 12 日参加综合开发研究院举办的“土地市场治理与宏观经济调控座谈会”时提交的发言稿，本刊认为文章具有一定参考价值，经本人同意予以发表。发表时对原文的标题和内容进行了适当修改，并加了小标题。

一、对当前所谓的“圈地运动”和“政绩工程”要做客观分析，不应片面一概而论。

有一组数据说，自古以来全国城镇用地总面积 3.25 万平方公里，而近几年全国设立各类开发区规划面积就达 3.54 万平方公里，这一次圈地运动的规模超过我国历朝历代加上新中国前 50 年的总和。看到这组数据，一方面，会产生强烈的紧缩意识，会认识到我们的经济发展用地太多了，要采取宏观调控手段，控制用地的总量。另一方面，换一个角度研究我国的问题，会发现改革开放 20 多年来，我国的经济总量从 1980 年的 GDP4517.8 亿，上升到 2003 年的 116694 亿，虽然不能简单地对比，但现在的经济总量是过去的好几倍好几十倍是肯定的。要弄

清楚的道理是发展经济要支付成本，关键是我们支付的成本有多少是处于合理范畴，有多少是属于浪费。

毫无疑问，在这 3.54 万平方公里的圈地过程中，应该承认绝大多数是必要的，是属于合理成本范畴。如果不是这样，或不承认这一点，改革开放的成果都要大打折扣，也是不正确的。当然，也应肯定这其中有一定的量属于浪费，或没有集约利用，但一定是个小比例。宏观调控要压下来的也是这一小块，决不是大块，更不是全部。为了一定时期一定条件下的政策能够顺畅到位，也为警示少数，甚至是个别地区和个别人顶风违纪、乱圈乱占，采取一些手段，形成高压的态势也是必要的，新闻舆论界随之做一些宣传亦无可厚非，政府的执行层面把责任归罪于某些地方领导为了搞政绩工程形象工程，而大圈乱占土地，也是说得过去的。但是，作为政策研究者和决策者，还是要有清醒的头脑，不能夸大成绩，也不能夸大问题，过正的矫枉，也是要付出代价的。盲目地认为土地用多了，是缺少科学态度的；盲目地认为用地多是浪费，也是缺少科学态度的；盲目地认为主要是地方领导为了政绩工程形象工程，同样是缺少科学态度的。客观公平地说，当上边不把这些当成政绩，反而追究责任时，还会有把它当成政绩，邀功请赏的么？

二、宏观调控也要遵守法律，政策要在法律框架内发挥作用。

我完全赞成坚决拥护这一轮的土地市场治理整顿，曾较早地指出这既是严格执法问题，也是政府利用政策进行宏观调控问题。违纪违规地乱圈乱占，应当通过依法行政坚决制止；而遵纪守法地占用土地，才是属于宏观调控范畴。

乱圈乱占，无论是资源供给多了还是少了，都是不允许的，是执法不严的问题，用宏观调控处理这类问题相当于木刀削铁；而遵纪守法地占用土地，也有用多了的时候，是属于合法不合理，这时才是宏观调控的问题，需要调整政策，甚至调整法律。

我认为应当特别注意的是，宏观调控也要遵守法律，政策

要在法律框架内发挥作用，如有突破现行法律的措施应该是以先行试点的面目出现。把政策不加区别、不经程序地上升到法律，甚至把行政命令也不加区别、不经程序地上升到法律，是有违法之嫌的。

### 三、以进城农民的土地换身份作为增加政府土地供给量的开源之策

我国是发展中国家，当前正处于工业化的中前期阶段，并将长期处于工业化的进程中。工业化的过程是消耗自然资源原材料支撑经济高速增长的过程，是农业社会向工业社会转变的过程。这就告诉我们两点：一是经济发展必然要消耗资源，建立资源节约型社会，建立资源节约型国民经济体系是完全必要的，但在节流的同时也必须开源；二是农民必然要向城市转移，建设小城镇发展乡镇企业是必要的，但农民进城的规律是阻挡不住的。

因此我国土地问题重点不仅在于治理土地市场，更重要的是如何增加政府可以用于宏观调控的土地总量。

如果说其它资源的“开源”还比较容易做到的话，土地资源的“开源”难度则要大得多。当然我们不可能通过疆土扩大的方式来进行“开源”，我认为有一个办法可以考虑，那就是实行“以进城农民的土地换身份”办法作为现实比较可行的土地“开源”之策。

现在我国有一亿左右的农民进了城，但身份还是农民。对待农民进城，我们的政策取向总体是抑制的。尽管政府开始关注拖欠农民工工资问题，也有一些城市出台了最低工资标准，也有的开始解决他们的子女上学的问题，但还不足以改变总体抑制的政策取向。对他们的关注更多地带有对弱势群体的关怀，还没有上升为理性的必然。大家对小康社会的理解，在很大程度上只停留在富起来的城里人的层面上，还没有认识到农民的不富裕。农民的收入长期低于国民经济增长速度，低于城市居民收入增长速度，最终会使全国的经济出现危机，而先富起来

的城里人的既得利益最终也会丧失。

我国农村人口占了 60%~70%多，我国城乡居民收入 1990~2003 年，城镇居民人均可支配收入由 1510 元增长到 8472 元，增长 4.6 倍，实际增长 1.6 倍；农村居民纯收入由 686 元增长到 2622 元，增长 2.8 倍，实际增长 77%。城市居民的收入增长与国民总收入的增长基本还是同步的，但农村的收入增长却没有跟上。对待农民进城问题，要认识到其规律性，应该顺应规律、利用规律，顺利地实现我国二元经济结构的转变。

对于农民进城问题，在两个根本的假设前提，一是总体上具有不可逆转性；二是总体上会长期居住在城市。在这样的前提下，就应该研究和制订长远之策，而不是零打碎敲的应对措施。一方面：对于在城里有相对稳定的职业，包括建筑工、小时工、家庭服务、餐饮等等，都应算有稳定的收入，换句话说只要是能够自食其力，能够交纳保险的，都应该取得平等的城市居民待遇。另外，应该给予住房上的优惠，可在城区边缘地带，开辟专门面向农民工的“特种成本房”。国有的土地可以不要钱，一切的政策性费用全免掉，只包括材料成本和建筑费用，估计在北京 400 元/每平方米也差不多。一个三口之家按 80 平方米估计，也就是 3.2 万元，多数农民工是具有这个支付能力的。开辟这样的小区，可以带动交通、生活等一系列产业的兴起，对经济增长的拉动作用是长期的。这样，一个三口之家，在城里有了住房，有了工作，孩子有了学上，又交了保险，不就是实现了向城市的转移？另一方面，取得这样身份的农民，也要付出代价，即要交换，用什么交换？农民有的是土地，用土地交换，即用土地换身份。他要把在农村分得的土地，包括宅基地，都要交给国家，也就是下边的交换公式：

土地=身份分得的承包田+宅基地=在城里的住房用地+免掉的政策性费用

这样做有很多好处：一是农民高兴，有买房能力的、有稳定工作的、交上保险的、自己愿意的，都会高兴地以土地换身份；不具备上述条件的，不愿意的，可以不交换。二、政府高

兴，政府手里多了土地，一亿农民工，至少有两亿人口，要是都换了，政府手里多了两亿亩土地。政府有了土地，增加了宏观调控的物质基础，粮食少了可以把土地租给农民种；想要搞开发可以利用这两亿亩的指标。三、地方政府高兴，现在是上级政府向下级政府、直至村一级征地，农村的土地说是集体的，代言人还是各级政府和村，由于这个代言人不可能都保证完全代表村民集体的利益，土地纠纷无法避免，上访告状永无宁日，矛盾越来越多。

当然，这只是一个思路和想法，要转变为政策层面的措施，还要做很多研究工作，要落到实处还要作很多艰苦细致的工作。例如，政府换来的土地是分散的，要想开发，还要进行“置换”，把适宜于耕种的良田逐步与城市周边的农户的农田交换，逐步连接成片；特别是进城农户的宅基地，也要逐步地置换。还有这里说的政府，还要分各级政府，城市还要分各个城市，进城农民拿出交换的土地和其所进入的城市，在行政隶属关系上一般并不一致。土地和身份交换的结果，可能是一座城市交换来的土地分布在全国各地的农村，无疑这座城市是难以管理和开发的，但同样也可以交换的方式得到解决。最终的结果是各城市手中都有分布于其他地区的土地，在中央政府的协调下，就有可能实现多方参加的统一的大交换，最终把土地交换到自己的行政区来。要是正确利用行政手段解决这一问题可能更容易，做得也更好。那就是中央政府行政命令所有城市都要承担为农民进城建房的责任，从农民手中交换来的土地一律归中央政府控制，各级各类政府和城市，要搞开发要扩大城区，都要向中央申请指标，中央给指标，地方政府负责在自己所辖行政区置换，不过要强调这个置换也要双方自愿。

作者系中国国土资源经济研究院院长

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张朝中 电邮：[zhangchzh@cdi.com.cn](mailto:zhangchzh@cdi.com.cn)