

内部参考  
妥为保管

# 土地观察

2016 第 2 期（总第 12 期）



浙江大学土地与国家发展研究院  
Land Academy for National Development Zhejiang University

2016 年 02 月 15 日

**【编者按】** 2016 年 2 月 20 日，浙江大学土地与国家发展研究院学术委员会第二次全体会议暨高端论坛在北京举行。学术委员会主任丁仲礼院士，副主任傅伯杰院士、郭仁忠院士、隆国强研究员、邹晓东研究员和郗文聚研究员，以及 30 多位委员和有关专家参加了会议。各位委员对研究院的发展，提出了十分重要的建设性意见。其中部分委员的意见，对我国土地管理和土地科学的发展具有一定的普遍意义。本次会议特邀请国务院发展研究中心隆国强副主任和国土资源部调控司吴太平副司长，分别就国家“十三五”时期发展战略和当前地管理制度综合改革有关问题作主题报告。现根据录音整理成文，与同行“共享”。

隆国强：《国家“十三五”时期发展战略问题》，P2-P22。

吴太平：《深化土地管理制度改革若干问题》，P23-P39。

# 国家“十三五”时期发展战略问题

国务院发展研究中心副主任、研究院学术委员会副主任 隆国强

制定国民经济和社会发展规划是我国治国理政的一个很重要的方式。前一阵我去哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦，也去向他们宣讲五中全会，给他们介绍中国的五年规划，他们因为前苏联加盟共和国，他们也有传统，但是他们独立以后就没有了，那么有些老的共产党人依然觉得五年规划作为一个中长期发展指引，指导整个经济社会发展，是非常好的治国理政的方法。吉尔吉斯他们只有一个三年的财政规划，没有经济社会的中长期规划。所以说中长期规划很重要，就是说它是认真的分析我们所处的发展阶段，认真的分析我们面临的国际国内的环境，既是一个目标导向，明确发展的目标，同时也是一个问题导向，就是我们目前在发展中面临的诸多问题，通过规划来解决这些问题。

## 一、“十三五”时期的国际环境变化

十三五规划有很多和以前不一样的东西。首先就是我们整个发展阶段处在一个大的调整变化的阶段。那么第二个就是我们所处的国际环境发生了很大的变化，所以我们发展的理念、发展的指导思想，其实和以前是有很大大变化的。对于我们搞土地政策研究，也要跟上重大的调整。从国际环境来看，十三五的国际环境和此前我们在做十二五的时候是有很大大变化的。在做十二五规划的时候情况正是金融危机爆发以后。现在，全球经济的发展呈现出很多新的特点。第一个世界多

极化，主要讲的是政治，就是发展中国家，新型经济体在全球总体的崛起，在全球经济增长中的份额，在贸易投资中的份额大幅度的提升，那么这就会反映在国际政治上的影响力会提升，当然我们说现在全球治理并没有真正反映这种变化。第二个强调的是经济全球化，还能在够继续深化，但是它深化的方式和以前通过 WTO 这样的多边的方式为主要平台相比，发生了很大的变化，就是现在经济全球化深化主要的平台是区域贸易组织。第三个是文化的多样化，大家也讲经济的全球化会不会消灭各种文化的独特性？中央判断在全球化的同时文化依然保持多样性的发展态势。这个可能和大家担心的是不太一样的。最后一个是社会的信息化，这里面其实非常重要的讲信息技术革命带来的种种深刻的影响。每一次重大的技术革命，对整个人类的生产、生活方式都会带来革命性的影响。那么我们经历的这么几次革命，如电力革命等等，这一轮是信息技术为主导，新一轮的技术革命，当然还有新能源技术、生命技术等等，但是应该说对我们影响最深刻的恐怕是信息技术。信息技术已经进一步影响到我们生产、生活方式。现在大家都在拿智能手机拍照，这是信息技术代表的变化。五年前大家肯定没有这个举动，现在一个智能手机据说相当于二十年前的一个中型机的运算能力。所以信息技术突飞猛进，对我们的变化是太大了，这是一个总体的世界格局。

从世界的角度来看，目前也存在一个三期叠加。第一期就是全球经济处在经济危机以后的调整修复期，在这个里面一方面看到的是经济出现了低迷，但是同时新技术革命又会带来很多新的机会。第

二期就是新一轮的经贸规则在密集的动荡中，因为在经济低迷的过程中，大家其实都要在寻找出路，出路其实无非就是两个，一个是靠新技术，另一个就要靠改革。改革的成果是什么，就是依靠新的规则，所以这两者互相是依存的，互相促进的。第三期是我国对外开放比较优势的转换期。过去前三十多年我们参与全球竞争主要靠的是低成本的劳动力优势，现在我们低成本劳动力优势，或者说人口的数量上已经大大的发生了变化。在 2012 年以后，每年我们劳动力总量已经绝对下降，每年下降两三个百分点，那么我们劳动力的成本迅速的上升。改革开放之初，我们人均 GDP 的收入是 148 美元，是最穷的国家，现在接近 8000 美元。如果说从全球竞争的角度来说，1990 年代前半期，欧盟国家的劳动力成本是我们的 3 倍，现在我们反而比他们更高。只有提高劳动生产效率，才能保持劳动密集产品的国际竞争力。但是，过去的八年，在 2005 年以后，我们劳动力工资上涨的速度比劳动生产效率上涨的速度要高 2-3 个百分点。有专家讲劳动合同法对劳动者和对企业的保护是不均衡的，这里面有很多的问题。当然，在民族主义情绪高涨的背景下，讲这种话其实是要挨骂的。福利一旦给了，你很难说减少福利。我们经常会取笑西方的国家，说你是选举制，所以哪个政党得罪了选民你就没选票，所以福利社会只能往前走不能往后退，改革就非常的难。但是，虽然我们国家可以按照经济社会发展的要求进行调整，但是你也要看到这种社会舆论一旦形成以后你想调整也是很难的，存在一个很大的舆论压力。当然，对我们来说恐怕也不是说靠减少劳动者的福利来解决这个问题。最终来说，我们进一步发

展的空间非常大，随着我们的发展，劳动工资水平还会进一步提升。所以主要的问题，我们不能靠降低劳动力或者减少社会福利，而是需要提升我们劳动生产效率。加速提高劳动生产效率，就要靠创新，靠结构的升级，这就要求我们形成新的竞争优势，让劳动密集型产品重新再维持它的国际竞争力。

## 二、国际环境的挑战及战略机遇

在复杂的国际背景下，应该说挑战和机遇是并存的。挑战很多，首先是现在全球经济非常的不好。2008年刚刚爆发危机的时候，是发达国家不好，从美国的次贷危机转到欧洲的主权债务危机。到了今天，这两年，随着全球的初级商品的价格大幅度回落，那些新兴经济体也不好，而且更不好，可能比发达经济体情况更严峻。我们看到俄罗斯、巴西、哈萨克斯坦这样的国家，油价原来危机前最高147美元，危机以后到30多美元，但很快弹到100美元左右维持了一段很长时间。现在你看，到了30美元，有几天还跌破了30美元。对很多靠初级产品出口的国家来说，这个冲击是非常大的。因为经济形势不好，首先国际收支就逆转了。与此同时，因为增长格局调整了以后，钱就开始跨境流动，你好的时候，流到了新兴经济体，当形势逆转的时候，钱纷纷从发展中国家撤出，包括中国，从4.2万亿美元外汇储备变成3.3万亿，外汇储备减少了9千亿。但中国还好，家底比较厚，所以对宏观经济没有形成很大影响。对很多新兴经济体来说，冲击是非常现实的，春节前我去哈萨克斯坦宣讲的时候，他们带我到商场一看，东西特别便宜。这些产品不是本国产，是进口产品。哈萨克斯坦政府



不许商家涨价，按他本地的价钱标价，用他的货币标价，不许他涨价，所以在这么一个特定的阶段，原来是进口的东西，现在不许他涨价，但汇率已经贬了 50%。一个外国人，用外汇去看那些商品，便宜的不得了，比如说某个品牌的皮鞋在国内卖一千五、两千块钱，在那边折人民币五百块钱。当然这对本国老百姓来说是没什么好处，但外国人看来东西是很便宜的。这种资金的大幅度跨境流动会带来新的金融风险，汇率危机、货币危机、通货膨胀。无论是全球增长低迷也好，还是新兴经济体出现的金融动荡也好，对我们来说就是外需不足。所以去年我们出口是这么多年少有的出现负增长，亚洲金融危机的时候我们还有 0.5% 的增长，去年 -1.8%，今年一月份数据还要低。这是两方面的原因，一个是外需不足，全球经济形势很严峻，

第二我们竞争力下降，外需不足的情况下我们竞争力还下降。因为新的一些低成本的劳动密集型产品出口的国家，比如说越南、孟加拉，这些原来都没有参与到全球分工体系中，这十几年人家也在搞改革开放，也在大量欢迎那些劳动密集型出口企业，那我们的成本就上升了。与此同时，以美国为首的发达经济体，进一步来推进全球化，WTO 多哈谈判迟迟取得不了进展，所以他就转向通过区域贸易合作的平台，来构造新的经贸规则。大家看到 TPP，跨太平洋合作伙伴关系，它不仅仅是一个很大的覆盖了十二个国家占全球贸易投资很高的、迄今为止最大的一个区域合作组织；同时它还有一个很重要的特点，就是引领了新一代的经贸规则。奥巴马说他就是要通过这个平台防止中国人主导经贸规则，他说他的规则是面向 21 世纪的高质量、高水

平的经贸规则。那么这里面有很多确实是以前经贸规则里没有涉及到的东西，包括比如说环境标准、劳工标准等等，这些东西在以往的全球经贸规则里是没有触碰的。以前的全球经贸规则，不论是在 WTO 还是在一般的区域贸易，它往往讲的都是边境措施。所谓边境措施，比如说关税，关税的高低、降关税，取消对外资在这种边境措施上的歧视，取消关税壁垒、配额等等。再如投资方面，需要你对外商建企业实行国民待遇。但是，今天搞的这些 TPP 规则，环境标准、劳工标准都不是边境措施，是国内的一些制度，所以叫做后边境措施，这个恐怕是代表了下一轮经贸规则的方向。美国人和欧洲人还在谈 TPP 跨太平洋的合作关系，美国和欧洲，特别是欧盟大部分成员，他们的关税水平，以前传统意义上贸易的投资壁垒已经很少很少，他还要谈，谈什么？谈的是规则的统一，谈的是法规、技术标准的统一，这是相当难的，但这些东西其实也都是后边境措施，对我们来说是很大的挑战。大家可能看到一些分析，说 TPP 和我们改革的方向是一致的，这没错。但是你改革的方向是你改成以后的事，从竞争角度来说，他这套规则就是约束你的竞争力。我打个不太准确的比方，中国人和美国人进行散打比赛，按中国人说我可以用手，我也可以用脚，西方人擅长拳击，规则就告诉你，我们的比赛规则只能用手不能用脚，中国人个儿矮手短，拳击你就打不过他。我们的中国武术是手脚并用，发挥灵活性。美国也不是傻的，通过规则扬我所长，限制对方的长处。当然，你说我们能不能另搞一套规则，这个事恐怕也是很难的。所以我们一方面也在推我们的一些合作，比如说我们提出了“一带一路”，

和很多新兴经济体开展经贸合作，另外一方面也只能深化改革。我们要知道规则演进的方向，美国人不让你动脚，那你练拳击的水平就得提高。很多东西不是说我们练不出来，比如说乒乓球，乒乓球是英国人发明的，最后中国人打遍天下无敌手。然后人家就开始修订规则，说乒乓球中国人凭速度，欧洲人靠弧旋球，那好了把球搞的大一点，速度就慢了，这个含义是一样的，老让中国人拿冠军靠快嘛，现在乒乓球就比原来大，大了就降低球速，但是不影响欧洲人的长处拉弧旋球。但修改完以后，中国人还拿冠军，我们还是有适应的能力的。但是你是要通过练，经贸规则其实是一个道理，他老是要把他的长处发挥出来，限制对方的长处，所以我们还得练这个功夫，就像乒乓球一样，球大了我照样还能打的过你才行。中国现在除了这些外部的环境变化，跟我们自己直接相关的环境也是极其的复杂。因为我国是一个新兴的大国，你的崛起影响了全球的格局，那么这个世界看你的时候是用各种各样复杂的心态。同一个国家看你，既看到了所谓的中国机遇，想搭你的便车，又看到了你带来的危险。国力强了以后，到底会给世界带来什么，人家不知道。当今世界的经贸规则，其实人类所有的规则都是一样，就是强者制定，强者主导的规则，强者制定的规则一定是有利于强者的，不利于弱者的。

索罗斯说中国硬着陆不可避免，他不是说盼着你硬着陆，他其实是全球担心你硬着陆了，大家都没好日子过，所以现在中国有些风吹草动，全球都非常关注。我们面临的国际环境特别复杂，经济贸易和政治安全问题交织在一起。十三五我们要面临的一个巨大的全球治理



环境，在这个环境下我们怎么能够应对挑战，同时抓住机遇。机遇其实也还是有的，首先全球和平发展的大格局没有变，另外新技术革命会带来很多新的机会。除此之外，基础设施建设也是有利于我们的。在全球经济贸易低迷的背景下，如果还有一个亮点的话，就是全球性的基础设施建设。新兴经济体、发展中国家要搞工业化、城市化，所以他要大建基础设施，这跟我们过去这么多年干的事是一样的。要想富先修路，其实就是经济要发展，基础设施得先行。发达国家面临的新技术革命和产业升级的需要，它的基础设施也是要升级的，现有的基础设施已经老化，所以它不能适应产业升级和新技术革命的需要。你可以看到全球都在搞基础设施建设，美国也在搞，欧洲也在搞，发展中国家就更不用说了，这些基础设施建设对中国来说是机遇。在过去至少十五年吧，中国国内大上基础设施锻炼了我们的企业。我国企业在这方面的竞争力是相对较强的。2000年的时候，全球225家最大的建筑商里没几家中国企业，而且中国企业只能做些土建，技术含量很低的。这15年过去以后，主要是国内市场的带动，在全球这225家最大的工程企业里面，有100家中国企业。这不得了，就是我们一般省里面交通建设公司就能进入全球225强。从设计、施工、设备以及运营、融资，整个产业链条都形成了。建高铁、建电厂、水泥厂更不用说了，修条高速路都是小儿科的事，中国企业在这方面能力确实很强。当然也还有一些短板，一些大型的工件的设计，包括中国自己的要靠国外的设计师来提供设计。但总的来说基础设施建设对我们成套设备的出口、资本密集型产品的出口有很大的价值。而且装备出口，

比如说我们现在，用高铁换大米，高铁出口以后会形成长期的市场需求，因为高铁一旦出去，以后延伸了要用你的技术标准，你的机车等配套的信号管理的设备等等。要升级换代、老化了要替换都要来找你。这不像卖衬衣，今天我买中国产的衬衣，明天你可以换越南的，这些机器设备都换不了，一旦买了你的以后，就有一定的依赖，所以市场相对来说是很稳定的，很多东西都是要损耗的。

另外一个机遇，从我们提升我们的技术水平，提升我们品牌的角度来说给我们提供了一个海外低成本并购的机会。以前可能看不到中国企业要搞技术升级，搞什么呢？那就是自主创新，搞研发。经济繁荣的时候，企业的生产价值都很高。只有出了经济危机的时候，企业的价值才会大幅度的下降，所以你现在去买一家企业，可以捡很大的便宜。比如说当年我们做汽车的吉利，吉利在汽车行业里只是新兵，但他现在因为危机他就买到沃尔沃，沃尔沃是中高端的品牌。通过买沃尔沃，第一省了钱，十年前福特公司买沃尔沃的时候是 64 亿美元，吉利买的时候花了 20 亿美元，如果没有经济危机绝不可能有这事。通过买沃尔沃，得到了沃尔沃所有的轿车的知识产权，品牌、技术、研发能力、全球销售的渠道。利用这个渠道，最近沃尔沃在大庆组装开始向美国出口，否则你很难想象中国中高档汽车现在这个阶段能到美国去卖。实际上用的就是沃尔沃的品牌和在美国的销售渠道，美国的老百姓并不知道说买的这辆沃尔沃是在瑞典组装的，还是在比利时组装的，还是在中国的大庆组装的，他也不关心这个事儿，这对我们企业的技术升级是非常重要的。浙江万象集团去年销售了 1200 亿人

民币，他的美国公司在杭州要搞一个 20 平方公里的聚能城，就是搞新能源汽车，技术来源，A123，实际是在美国并购的企业，在美国搞新能源技术的一家企业，前些年花大概两亿多美元把他给买了，这也因为金融危机才有了这事。对中国来说，没有受金融危机直接冲击，我们企业有钱，那么全球的金融危机，通过并购来获取技术、获取品牌和国际销售渠道是一个很好的机会。最后，因为我们相对增长的前景比较好，还面临一个高端的人才和高端的产业对中国加速汇聚的机会。举一个例子，比如说留学归国人员，2004 年的时候我们一年回国大概在 2 万多人，到 2008 年金融危机爆发的时候达到 5 万人，在 2013 年的时候我们一年回来了 34.5 万人，从 2 万多人到 34.5 万人增加大概 15 倍的时候就十年时间。跨国公司前年对华的直接投资金额是全球最多的，去年我们比美国少比香港地区少，我们排第三，但是总金额比前年还增加了 5%，应该说这些产业投资者还是看好中国的前景的。但是，来的投资内容不一样，以前大部分都是把中国作为低成本的面向全球出口的产业基地，现在服务业超过一半，都是在本土销售的，看好我们的市场，看好你的人力资源的优势，看好你产业升级的需求，所以来的产业结构发生了很大的变化，技术水平也有了很大的提升，这对提升我们的产业结构是有很强的积极意义的。正是在这种背景下，一方面我们看到全球一片惨淡有很多挑战，同时从中国自己的角度来说还有很多机遇。

### 三、“十三五”规划的独特性

中央在分析全球形势的时候十分强调我们还处在大有可为的战

略机遇期。从国内来看，十三五规划有几个特点：

第一个特点这是中国进入新常态的第一个五年规划。总书记在刚刚接任的时候讲中国经济三期叠加，后来讲新常态，新常态有三个基本的特点，一个是增速换挡，从原来超高速 10%左右的年均增长率到现在 6%、7%这样一个中高速；第二个就是结构加速升级，去年一年大家可以看到，去年我们的服务业占比第一次超过 50%，达到 50.5%，消费对增长的贡献超过了 50%，比投资的贡献高了 30 个百分点。所以我们要看到我国的产业结构、需求的结构、收入都在快速发展变化之中。第三个特点是增长动力的转换，原来是靠大规模的投入各种各样的生产要素。比如靠投入土地，但可能牺牲我们的环境。现在像这种靠要素驱动的增长会越来越少，其中一个表现是看投资，投资的边际产出率大幅度下降，宏观经济学有一个指标叫 ICOR（边际增长的投资率），你 GDP 增长一个百分点，投资要增长多少个百分点，是它的倍数。现在中国的 ICOR 已经到了 5 倍。在 1994 年的时候，世界银行曾经写了一个报告叫做东亚奇迹，夸东亚国家说东亚国家经济发展很快。在东亚奇迹报告发完以后，美国有一个经济学家叫克鲁格曼，他写了东亚奇迹的迷思。他质疑东亚奇迹，指出一个很重要的问题，东亚国家的增长是要素驱动型的，是靠不断的投钱增加投资。他说当时东亚的 ICOR 到了 4，他就预言这是不可持续的，他这话说完没两年，亚洲金融危机就爆发了。亚洲金融危机表面上看是索罗斯他们在炒作，但是背后有很深层次的原因，是你的这种增长方式在积累风险，是不可持续的。我们现在已经到了了 5，也就是说比亚洲金融危机之

前东亚的 ICOR 还要高，投资的增长效率是大幅度下降，这也就是说我们这套增长方式是不可持续的。这也是一直为什么中央要强调转变发展方式，所以这是我们进入新常态以后面临的新的增长阶段的第一个五年规划。这个五年规划必须脚踏实地，反映你发展的阶段性特征。

第二个特点，就是“十三五规划”是我们建成全面小康的最后一个收官的规划。到 2020 年，全面小康有一个数量的指标就是人均 GDP 要比 2010 年实际翻一番。这是一个硬指标，是对全国人民的庄严承诺。在当年我们提这个翻一番的目标的时候，是“十二五”规划的时候提的。当时在“十二五”规划讲的是十年翻一番，大家觉得很容易呀。因为十年翻一番，数学上一算就 7.2%，平均增长率 7.2%，就可以翻一番。我们过去都是 10% 的增长率，大家觉得翻一番很容易。但今天我们再来看翻一番就不是那么容易了。“十二五”增长比较快，所以剩下的五年要实现 2020 年翻一番还要保持在 6.5% 的平均增长速度。去年 6.9%，很多人质疑这个数到底有没有水分，其实是没有水分的，6.9% 是得之很不容易的。今年可能预期目标还要低，比 6.9% 还要低，按照很多其他先行的国家，比如说韩国、日本，到了一个增长阶段以后要下台阶的，对应的是你跟先行国家追赶的距离越近，你的增长速度越慢。发展到了领先国家的时候，保持 2%-3% 的速度那就好的不得了。当然，我国还有很大的发展潜力，并且经济有很大的韧性，但是你要想实现中高速也不是说躺着就行的，也是要付出很多的努力才能实现。

第三个特点就是十三五规划是新的发展理念指导下的新规划。这



些发展理念在不同的阶段其实我们可能或多或少都提过，但是这一次是把它完整的、系统的总结为五大发展理念。这五大发展理念可以说是对过去我们经验和教训的总结，也是对全球发展经验教训的总结的基础上提出的，五大理念应该说是这一次五年规划指导意见里最大的一个亮点。这个规划我刚才讲它是目标导向和问题导向相结合，从目标上来说就是着眼于实现全面小康这样一个目标，速度安排、增长格局都必须要实现全面小康。全面小康关键重在全面两个字。我们的问题太多了，经济发展别看你快，快的过程中会积累很多结构性的矛盾，总的问题在这次规划里面也特别强调就是中国经济发展不平衡不协调不可持续，具体的来看在经济社会各个方面会有很多重大的矛盾。经济上来说，原来那套发展方式不可持续，这样就存在寻求新动力的问题，怎么样实现加速结构的升级等等。从社会的角度来看，我们面临的问题既有短期的问题也有长期的问题。收入差距过大、城乡区域差距过大这是一个问题。同时，我们还存在一个别人都没经历过的未富先老的问题。日本人也老龄化很严重，但人家是富了以后才出现的，是富国的老龄化。我们是发展中国家的老龄化，是未富先老。五中全会提出可以生二胎。从媒体的角度他不知道你五大理念在说什么，最现实的是计划生育政策有很大的调整，可以生两个孩子了，就是针对老龄化提出来的。当然还有很多其他的社保等一系列的问题。再一个是资源环境方面的问题，大家搞自然科学可能都知道资源环境本身是有一定的自净能力的，污染少的时候不用去治理环境，但是积累到一定程度就很麻烦，也就不可持续了。西方国家有过很多教训，全球历

史上什么十大公害、八大公害也是经过治理，我们当年也提出来说要我们走一条新型工业化道路，我们要避免先污染后治理，但是不幸的是我们还是落入了先污染后治理这条路。其它地方咱们不说，光说北京，光雾霾就搞的北京不得了。想了很多办法又是限行、京津冀一体化等等，但是到目前为止，老百姓开玩笑说治霾基本靠吹，风吹了，霾就没了。每一次霾的成因本身都不一样，这一场霾可能是因为汽车尾气，可能下一场就是周围采暖、农村采暖的问题，这些都是原因，但是每一次的比重是不一样的。大气污染只是一个方面，我们的水污染、土壤污染各方面可能比大气污染情况更严峻，所以环境问题已经变成了非常突出的问题。从老百姓的角度来看，随着收入水平的提高，当然穷的时候只管多挣点钱吃好，现在越来越关注生活品质，越来越关注环境问题，矛盾变得更加尖锐了。在这个时候再来做五年规划，怎么能够改善环境，对老百姓的需求做出正面的回应，就变成不能回避的事。

对外关系也是非常复杂，怎么能够创造和平崛起的外部环境，需要中国和国际社会共同的智慧。历史上大国的崛起都是大规模的动摇原有的世界格局，最后大都是以战争来实现调整的，打赢了你就崛起了，打输了就被打回了原状。我们的和平发展，不希望跟人打仗，怎么实现一个大国的和平崛起，既需要中国人的智慧，也需要国际社会的智慧，这是一个互动的过程。我们正处在和平发展的关键时期，下一个百年梦想，中华民族的伟大复兴，就是要实现和平崛起，这个阶段是我们的关键时期，处理好和国际社会的关系也是我们在做五年规

划的时候必须要回答的问题。

#### 四、“十三五”时期发展战略目标、理念及重点

整个十三五规划分成三个大的板块，一共八个部分。第一个板块是导语，一部分是讲所面临的形势和指导思想，这里面强调了几个原则，就是要坚持人民主体地位、坚持科学发展、坚持深化改革、坚持依法治国、坚持统筹国际国内、坚持党的领导。

第二个部分是讲的我们主要的目标和基本理念，主要目标不是单纯的经济目标，经济目标就是实现中高速增长，最后实现翻两番的目标。除了这个还有其他方面，一个是人民生活的水平和质量普遍提高，要让老百姓有获得感，是发展为了人民，发展依靠人民，为了老百姓能够切切实实享受到发展的成果。第三个是国民素质和社会的文明程度要显著的提高，我们大家可能都深有体会，收入提高老百姓都富了，但是人的素质好像没有相应的提高。各种各样社会矛盾、不文明的行为有增无减。真的要改善文明素质，其实是相当难的，比发展经济可能更难。第四个就是生态环境的质量问题要明显改善，治污肯定是一个长期的过程。第五个方面这是中国特有的，我们强调说各方面的制度更加成熟定型，这要结合到我们在三中全会的部署中，十八届三中全会一共制定了 336 项改革的任务，这些任务都要在 2020 年之前完成，但这些改革的任务真正落实完成的时候应该说适应我们这个发展阶段的一套社会主义市场经济体制就基本算是建立了。

大家都知道改革太难了，改革既受到我们传统的思想、意识形态的阻力，更重要的是受到了既得利益的阻力，推进改革绝非易事。五

个方面很丰富，为实现这五个目标，提出了五大发展理念，创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展。文本的第二板块实际上按照这五大发展理念来一一阐述的，第三到第七就是这五个部分。

第三部分就是讲坚持创新发展，着力提高发展的质量和效率，这其实要解决我们未来中国经济增长新动力的问题，新动力靠什么？概括的讲就是要靠创新，从原来那种依靠要素投入的发展方式，形成一套靠创新来发展，创新不是大家通常理解的技术创新，技术创新毫无疑问是我们讲创新发展最重要的一个内容，但是不限于技术创新，还有制度的创新、理念的创新、发展模式的创新等等。其实技术创新和发展模式的创新彼此是不可分离的，特别是在信息技术革命中发现，往往是技术创新和商业模式的创新，同时还有制度的创新完全融合在一起。拿北京的优步汽车来说，在高峰的时候，能增加 100 万辆运行以发挥出租车的效用，这就是民间车可以搭载客人，大大缓解了打车难的问题。这里靠的首先是商业模式的创新，商业模式创新背后是信息技术。但是要想正常运行，整个监管制度就要创新。像这种商业模式的创新，不同的城市面临不同的命运，比如还有出租车汽车到他们那去示威的，然后地方政府提出各种各样的变通，也不能不管，不能假装没看见。现在大部分城市，其实都是限制优步的，所以说要寻找新的动力要靠创新。这个创新绝不是大家理解的某个技术的突破，而是制度创新、理念创新、商业模式创新、技术创新高度的融合。要想实现创新，其实既要有科技人员的培养、科研投入的增加，还有要改革，要有制度创新，要有新的理念。这里讲的很多内容，包括培育新

的动力、拓展新的空间、实施创新驱动的战略。农业讲农业现代化，农业现代化本身也是个制度创新的过程。我们现在最大的问题就是小规模的生产，这背后跟土地制度有关。现在探索把这个土地的所有权、承包权、经营权三权分置，经营权可以流转，然后再做大规模。这样农机就可以大规模的进入，否则小规模的生产怎么可能大幅度的提高劳动生产效率。农业产业最大的问题是什么？是国内的成本已经远远高于国际成本，现在走私抓什么？是抓走私农产品，往国内卖大米，这是想不到的事。如果没有农业现代化，从长期来看，农业就是我们拖后腿的，就我们可能会走向日韩那种高价农业的国家。不仅是农民，全社会都要为此付出代价。搞农业现代化不单是技术问题，不单是个投入问题，更多的是农业发展的战略选择，是制度、商业模式、产业组织的问题。到每一个产业看，都是因为这些问题交织在一起，这就要求创新发展。

第二个讲的是协调发展。着力形成一个平衡发展的结构，这里面讲的是几个协调，一个是区域协调发展，二是城乡协调发展，第三讲的就比较大了是物质文明和精神文明的协调发展，还有一个是经济建设和国防融合，寓军于民，协调发展涵盖的范围也是很宽。

第三个理念坚持绿色发展，着力改善生态环境，形成一个人和社会、自然和谐共生的新的环境。国际上的气候变化谈判，巴黎会议签的协定，全球从 20 世纪 70 年代提出可持续发展这个理念以后，现在已经变成全人类的共同接受的理念。在某种程度上来说，我们的发展理念和全球发展的理念是接轨的、趋同的，大家互学互借。欧洲在做



欧洲 2020 发展战略的时候，是在世纪初的时候，他也讲创新发展、绿色发展和包容性发展，其实就是我们讲的和谐发展，无一例外都强调绿色发展这种可持续发展，

第四个理念叫做开放发展，着力实现合作共赢。在新的形势下继续扩大对外开放，形成新的开放格局，形成开放新体制，最终通过新的格局、新的体制形成参与全球竞争的新优势。新格局、新体制和新优势是三位一体的。在十三五规划里面有特别新的内容就是“一带一路”建设，“一带一路”建设在我们新的开放战略里面占有非常重要的地位。“一带一路”是习主席在 2013 年 10 月份访问纳扎尔巴耶夫大学演讲时提出来的。当时讲的丝绸之路经济带，过了一个月到印尼的时候讲了建设 21 世纪海上丝绸之路。“一带一路”，涵盖了欧亚大陆的 65 个国家，这 65 个国家里面，我们强调合作倡议是开放式的合作倡议，也就是说没有封闭，还会加入。比如说习主席去北非，去埃及访问，埃及说也要加入，那我们就欢迎加入，这 65 个国家并不是最终的限制，可能还会有新的加入进来。目前来看，涵盖了从东欧开始一直到东亚，其实是一个区域合作的倡议，但是和美国的 TPP 不一样，美国的 TPP 是封闭的，就这 12 个成员，以后加入要谈判。所谓封闭，就是你非成员国是不能享受的。在 12 个成员里面达成某个产品关税是零关税，那他们相互之间是零关税，但中国是不能享受的，对非成员来说是歧视的。但开放的区域合作，如果达成了贸易投资自由化的措施，非成员同样是可以享受的。“一带一路”不是一个在开放的区域合作的第一家，在此前比如说 APEC，APEC 就是一个开放

的，APEC 达成了很多自由化的措施，大家自主去降关税，自主去提供外商投资准入的优惠条件，但是非 APEC 成员也是可以享受的，所以开放性是“一带一路”非常重要的特点。同时还有一个特点就是内容非常的丰富，当时总书记讲的是五通，五通是政策沟通、贸易流通还有金融融通、道路联通讲基础设施建设，最后讲民心相通，实际上讲的是文化、教育这些社会方面的。从内容上来看，五通从最硬的基础设施建设到经贸合作到发展战略的对接、政策的协调、金融合作，一直到民心沟通、文化交流，涵盖的范围比一般的区域多很多。这个倡议对成员国来说，当然会有好处，通过这种合作来推动基础设施建设，推动工业化，发展经济，对全球来说也是有好处的。因为它是一个开放的，会给全球带来新的机会，同时也会给全球增长带来新的动力。对于我们自己来说，是一个利他利己的倡议，有几个很大的好处：首先我们会构造一个我们自己发展的战略空间；第二个进一步提升我们的资源安全、能源安全。因为这个地区涵盖了中亚、中东、还有俄罗斯，这都是自然资源、矿产、能源非常丰富的地方，所以我们除了说通过海上来确保我们的资源供给以外，还要形成陆上的大通道来保证资源安全；第三个我们人民币的国际化，可以从“一带一路”进一步推进，所以对中国来说有很大的战略意义。新一轮开放里面，新的五年规划里，“一带一路”是一个引领。当然还有适应我们的发展，国际地位提高以后，特别强调要积极参与全球的治理，这也是作为一个新兴大国和以前不一样的地方。怎么做一个负责任的大国，同时使得我们的权力和义务能够平衡，五年规划里都有提出来。当我们发展

到一个新的阶段，全球的地位提升以后，针对这种新的状况，我们的五年规划提出新的任务。

最后一个理念是坚持共享发展，着力增加人民的福祉。这里面其实特别强调怎么让老百姓全面小康，全面是所有的地区，所有的人群都能够实现小康，而不是一部分人实现小康，一部分人实现小康不叫全面。这里面讲，要增加公共服务、教育、创业就业、缩小差距等等，还有健康中国、人口均衡，内容非常丰富。眼前最突出的一个问题就是脱贫、扶贫，农村里面还有七千万贫困人口。小康不小康，关键看老乡。如果这七千万人不能脱贫，这个小康还不能叫全面小康。五年脱贫，这个难度相当大，过去三十多年我们解决了两亿多贫困人口的脱贫问题，剩下的都是脱贫最难的地方，或者是住在自然条件特别恶劣的地方，或者是家庭里面有一些残疾人、病、劳动力比较差，所以真的叫攻坚。这一次中央特别重视，把脱贫扶贫放到了一个非常高的地位，这是作为实现全面小康目标、补短板非常重要的大事。

最后第三个板块讲加强和改善党的领导，为实现十三五规划提供一个坚强的保障。这里面提了几条，就是完善党领导经济社会发展的工作体制机制、动员人民群众团结奋斗、加快人才强国，以及应用法制的思维和方式来推动发展方式的转变，加强创新社会治理。在新的形势下，最重要的是要调动每一个群体的积极性，特别是今年的经济工作会特别强调创新人才、企业家和各级干部这三类关键少数。改革开放以后，为什么中国经济开始大幅度提速，关键是因为调动发挥了我们每一个人积极性、能动性、创造性。进一步深化改革，调动每一

个群体积极性很重要，这是实现我们十三五规划宏大目标的根本保障。

（根据录音整理，未经本人审阅。整理人：姚岚、王梦婧）

# 深化土地管理制度改革若干问题

国土资源部调控司副司长 吴太平

土地制度改革要在十三五这样一个宏观的大的背景下，在五大理念的指导下去推进。结合部里土地制度改革的相关工作，给大家介绍六个方面的情况，供大家在研究中参考。

## 一、农村三项土地制改革

这项改革是 2014 年底中央下发文件，去年取得法律授权，部制定了实施细则，并审核审批各试点单位的实施方案。去年下半年，各地都在推进实施方案落实，制定配套改革措施。如集体经营性建设用地入市，已有 20 多宗都是进行了实际的入市探索，取得了积极的进展。这项改革总的是到 2017 年底全面完成，到 2017 年上半年要开始全面总结、修法。当然，现在已经逐步开始研究修法的问题了。这项改革能不能取得突破，能不能取得一些重大的成果，2016 年是关键之年。2016 年这项改革的要求，根据全国国土资源会议的精神，特别是根据姜部长重要讲话，我概括了四点：一个是要加快步伐，在 2016 年大部分的试点都从政策的制定阶段转入了实施的探索实施阶段。目前，大部分的试点都已经进入了实际操作阶段。要进一步强化主体责任，加快实施的步伐，慢了可能将来就来不及了。修法也不一定仅仅靠这 33 个试点的成果，还要总结以前各地实际的探索，包括以前布置的试点，包括地方自主开展的一些试点都要进行全面深入的



总结。第二个要求，是要鼓励各地在坚持三条底线的前提下大胆探索。改革，特别是顶层设计和基层的实践探索之间有个辩证关系。我们的改革方案不是施工图，改革方案的落实也不是按照施工图去施工。改革探索性很强，试验的内容可能对也可能错，实践中遇到的问题跟可能在开始顶层设计的时候没有预料到。各地的实际情况千差万别，应该允许地方结合实际，既在顶层设计指导下，又坚持因地制宜，坚持问题导向去大胆的探索，形成两者的良性互动。通过顶层设计，给你一个大的方向、大的原则，在这个框子里去试，同时通过基层的丰富实践回过头来又完善顶层设计。这样的话，改革就会出现一个生动的局面，使得改革的成效就更加的鲜明，使我们将来形成的改革成果更能够上升到制度的层面，发挥更大的作用。我想应该鼓励各地在坚持三条底线的情况下去大胆的试验和探索，要勇于担当，这个是今年的主基调。部领导反复的强调，我们要高唱这样一个调，鼓励大家去适当的冒一点风险，不能说四平八稳的，否则很难出成果。改革要在这样一个氛围下去推进。第三个要求，改革的试点要跟修法同步，工作也是这么部署的。土地管理法的修改要同步的推进，及时总结这些试点的经验，同时也要总结试点之外一些改革已经取得的经验，加快土地管理法修改的步伐。第四个要求，强调在推进改革当中要加强统筹，因为我们的改革试点基本上都是单项的，每个试点地区就征地、入市和宅基地改革选择其中一项，这是当初中央的要求和部署。每个点的三项改革授权是都全面给了的。在实践当中，可能要考虑到改革之间的整体性、协同性，要研究或者说结合各地实际，在承担主要改革任

务的同时，如果关联的配套改革需要推动，可以统筹考虑。要加强这三项试点跟其他土地制度改革和相关改革的统筹，尤其是部门之间要加强联动。在改革当中，要处理好国家、集体和个人的利益，这是从统筹的角度可能要特别关注的问题。

围绕着改革的推进，突出的一点就是要如何处理好国家、集体和个人的利益。征地也好、入市也好、宅基地改革也好，这三项试点实际上都涉及到国家、集体和个人利益的协调、平衡。平衡好这三者的利益是十八届三中全会决定明确提出来的任务。在我们的中央文件当中，三项试点作为三项任务，其中加了一项就是处理好国家、集体和个人的利益关系，单独把它作为一条提出来。能不能处理好这三者的关系是改革成败的关键。姜部长强调农村土地制度改革的关键就是要探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，强调带着群众感情去做好这项工作。那么在实际推进试点过程当中，这个原则说好说，如何去平衡，具体怎么平衡，可能要研究思考的问题很多，要探索很多，并不是那么容易的一件事。从征地来讲，它是政府定价，然后按照区片价，对土地合理补偿，同时按照十八届三中全会的要求，还要让被征地农民合理的分享土地增值收益，这是个新概念。除了土地的补偿，成本补偿之外，合理的补偿之外，还要加上土地增值收益的分享。那么，如何理解这些概念，在实践当中我们的政策如何把这些概念落实到位，具体体现出什么是合理的补偿，什么是土地增值收益，能不能具体的区分出来，怎么做到合理，多大的比例分享增值收益就是合理的，这些东西从理论上、概念上到实践当中、到具体的政

策怎么样把它落实成具体的政策，需要大家深入的研究和思考，需要进行实践探索。另外，这些政策实行下来的效果是个什么情况，一时半会还说不太清楚。入市的原则显然是市场定价原则，但是加了一个调节金机制，就是说按照市场机制来定价，但政府要征收一笔增值收益调节金。这个办法出来之后，它能不能解决就是说入市和征地之间的利益平衡，还要实践检验。入市得到的太高了，将来征地征不动了，而且是明显的高而不是一般的高，这就比较麻烦。

再说宅基地的改革，现在按照部里的要求，在集体经济组织内部退出和转让，目前不征收调节金。宅基地问题在实践中表现得五花八门。增减挂钩，地票制度，还有其他一些方式。宅基地制度既要有效地维护农民住有所居的基本权利，我们叫生存权也好、居住权也好，这是必须首先要维护的，宅基地有很强的社会保障的属性，这一点是毫不动摇的要维护。同时宅基地在市场经济条件下在一定的程度上要表现出要素的属性。宅基地的改革，它的不同的方式，与征地与入市都要做系统的对比。要是能做到大致平衡互相推动，改革就朝着成功的方向前进了一步。如果试点就是只考虑自己那一头，互相之间没有合理的比较，将来制度总结起来也都很困难。所以，在试点当中，在整体的考虑下去设计自己那一块的制度，而不是单一的去推进改革。要强调改革之间的互动和统筹，这个问题是今年改革当中必然要碰到的，是一个比较复杂也比较现实存在的一个难点问题。到底怎么样能做到这些，需要深入的研究。

## 二、不动产统一登记改革

实行不动产统一登记是物权法做出的规定,这项工作已纳入 2013 年国务院机构改革和职能转变方案。按照 2013 年国务院第三十一次常务会议作出的决定,由国土资源部负责不动产统一登记的指导和监督的职责。经过去年举全部之力,加强专项督查,取得了重要进展。第一是整合职责和机构上取得了重大的进展。应该说 335 个市地,和 2789 个县都完成了职责的整合。第二个重大进展就是不动产统一登记的实施细则已经研究颁布出来。今年 1 月 1 号起开始实施。在四个统一里面有两个,即统一机构、统一登记依据,两大统一上迈出了实质性的突破,应该说取得了重大的进展。

从 2016 年的工作角度看,重点之一是不动产统一登记的制度如何在基层落地,在巩固已有的职责和机构统一的基础上,能够把不动产统一登记的实施细则进一步在基层落地。第二个要加快四统一当中信息平台的建设,其中登记注册问题不是太大,按照统一的标准格式都去推。第三个重点任务就是按照新的制度、新的机构去加快不动产统一登记实施的步伐,就是发证的步伐,要求 2016 年底之前能够所有的地市都要颁发新证、停发旧证,这项工作任务很重。同时,还要大力推进房地一体的农村土地确权登记,就是宅基地和集体建设用地确权登记。要进一步搞好跟相关部门,特别是土地承包经营权确权登记的衔接,因为这项工作通过五年过渡之后纳入不动产统一登记,在今年要搞好跟相关工作的衔接。

### 三、自然生态空间产权及统一确权登记

按照中央部署,2016 年要以不动产统一登记为基础,形成自然

生态空间统一确权登记的工作方案，形成工作方案怎么推进自然生态空间统一确权登记。要适时启动自然生态空间统一确权登记的试点。按照中央特别是生态文明体制改革总体方案要求，就是自然生态空间的统一确权登记问题，今年要布置开展试点，这是不动产统一登记概念的深化。第三，还要研究制定自然资源统一确权登记的办法，这就是一个制度性的规定了。前面制定具体的工作方案，推进试点形成自然资源统一确权的办法，这项任务应该是今年来完成。

这里面要研究的问题还比较多。不动产这个概念应该是有明确界定的，那么对于自然生态空间进行统一确权登记，首先遇到的问题就是界定什么是自然生态空间。这个如果研究不清楚，那里面什么资源都有，而且各自都有其法律都规定，怎么对这一块东西统一确权登记，在理论上、法律上都存在需要深入研究。内涵是什么，到底要确什么权，登记什么东西。我们理解自然生态空间，就是一个一定地域范围内受到法律和规划严格限制的具有较强的生态属性的自然资源组合或者集合。

开展自然生态空间统一确权登记，意味着在不动产统一登记的基础上，扩大登记的权利种类，比如说谈到的水流，可能从法律上就是取水权，当然它本身还要改革；探矿权、采矿权，作为自然资源的一些权利要不要纳入到统一登记当中来，等等。关于自然生态空间，它本身在一定的条件下是否也有设定特殊的使用权。自然生态空间不是一个简单的单个资源加总，其生态上的功能甚至生态基础上或者其他功能基础上演变出来的经济功能，而且这些功能有价值，这些价值可



能还比较明显。比如好多公园，你看到多美丽的自然风光有很多吸引你去的，就能产生经济价值，因为这些东西是稀缺的，是能产生价值的，在特定条件下能够成为一种经济型的资产，可能就会为在法律上设定权利提供了可能。现在法律上没这种权利，或者现在实践当中这些风景名胜区可能叫个特许经营什么的。但是这些东西，特许经营可能包含涉及的内容多，涉及到自然资源这一块，它产生的这种特别的生态功能，或者经济价值，通过一个什么样的法律安排来实现这样一个权利，这对于自然资源生态空间统一登记，作为一个自然生态空间整体来讲，是不是要考虑研究创设新的、特殊的使用权，需要深入研究。通过这样一个权利的设定，主要的目的就是要通过建立让权利人在开发这种资源，享有这种使用权，或者他特许给别人享受这个收益的同时来履行资源保护的义务，使保护和开发有机的统一起来，建立一种市场运行的机制，不是让政府仅仅靠监管来实现资源的保护，而是要把所有权人或者使用权人他们的作用发挥出来。明确这个权利是你的，但是你在享有这个权利的同时要履行保护的义务，使得政府超脱一些。政府只是规划，只是进行监管，具体的保护工作以及成本的担负可能就由所有权人使用权人承担。因为你取得这些利益，你就要来承担这些保护的义务，充分发挥市场的机制作用。生态文明体制改革当中把自然资源产权制度作为八大制度之首放到前面，就是试图发挥产权人在资源保护当中的作用，谁利用的好谁获得这个权利，通过有偿使用的机制去获得这个使用权。我国的土地、矿产都是通过招拍挂这种市场机制进行。但是如何发挥权利人的作用，通过权利制度

设计，让权利人去发挥在资源保护中的作用，可能是从创设权利就要开始的，然后形成一套机制，这样才能实现资源的保护和开发利用的有机统一。应该在总结现有实践经验的基础上，围绕这些东西去布置试点，在试点经验基础上去完善相关的法律，去依法设定和有效保护生态型自然资源的使用权，并纳入自然资源统一确权登记的范畴。我们只是说绿水青山就是金山银山，既有生态效益，同时也能带来一定经济效益，通过创设这么一种权利把它纳入统一登记，同时建立一种市场化的机制实现资源保护和开发，这是一个需要深入探索的课题。

#### **四、健全完善国有土地有偿使用制度**

应该说国有土地是最重要的国有资源，也是实行有偿使用最早的，但仍然有很大的改革创新的空间。今年的任务有两个：一个是扩大国有土地有偿使用范围，要提出扩大国有土地有偿使用范围的意见。第二个就是要进一步研究提出开展土地二级市场建设的试点。其中核心问题是，国有土地有偿使用如何实现全覆盖，在这个过程中进一步完善有偿使用制度。

关于全覆盖的问题，现在讲国有土地有偿使用往往就是国有建设用地有偿使用。国有建设用地的权能很完善、权利也很完善，但国有建设用地也依然有进一步扩大有偿使用范围空间的问题。尤其是有些经营性基础设施用地原来是划拨的，现在可能要逐步的有条件的纳入有偿使用。更重要的是要去实现国有土地有偿使用全覆盖，还应该包括国有农用地和国有未利用地这一个有偿使用制度的设计，包括它的权能等等。在生态文明体制改革总体方案和中央有关文件对这些问题，

特别是国有农用地是提出了明确的改革要求。生态文明体制改革总体方案提出要适度扩大使用权的出让、转让、出租、抵押、担保等权利，明确国有农场、林场和牧场土地所有者和使用者的权利，还提出了要探索中国土地承包、经营、出租等方式健全国有农用地有偿使用制度。总体方案中指出对各类自然资源整个使用权权能要进一步扩大，强调用市场机制去合理保护和合理利用资源，发挥它的作用。对国有农用地也提出明确的改革要求，具体怎么样落地还需要研究。在中央关于推进农垦改革的文件中，对农垦的土地，国有土地，都提了非常明确的改革要求。过去在法律法规上是不明确的，农场占有的国有用地，职工的宿舍，住宅用地，还有建设用地，这些权能很多事情还是不太清楚的。划拨用地，在市场上有些要转让，一转让就出问题，这整个一套有偿处置没有做。所以，中央有关农垦的文件中，明确提出要创新农垦的土地使用制度。参照国有企业土地有偿处置的做法，文件对农垦改革中涉及的国有划拨建设用地、农用地处置都做了明确的规定。一种就是根据需要采取国有土地使用权出让、租赁、作价出资入股和保留划拨的方式处置。授权经营的国有投资的企业，提出采取作价出资和授权经营的处置办法。同时，明确凡是办了有偿使用手续的农垦的划拨农用地，可以转让、出租、抵押。但是，对国有的划拨农用地有偿处置以后怎么管，还是一个需要进一步研究的问题。中央文件提出，要有序开展农垦的国有农用地使用权能担保试点，涉及权能的问题，这是国有农用地，其他权能没讲。要搞抵押担保的试点，首先碰到的问题是法律上没有国有农用地使用权这个概念。试点还是因为国

有农用地使用权过去是划拨的，就不能去抵押，如果有偿处置了就可以抵押，还需要进一步研究。法律上对这个有没有限制，如果过去是划拨的，就不能去抵押，如果现在有偿处置做完了，做一些试点进行探索处置。物权法对这个没有限制，对集体耕地抵押有限制，但国有农用地没有限制。由于法律上也没有明确规定，地方上怎么做的这些事情也比较复杂。下一步应该在总结农垦国有土地改革经验基础上，把它从农垦扩大到全部的国有农用地。还有其他国有牧场、林场这些都没有政策。现在这样一个改革的政策，要求各省区市、地方出台具体文件去落实。将来需要进一步总结它的经验，把它扩大到所有的国有农用地，同时提升法律的层次，修改相关的法律法规。现在都还是中央文件，从法律上找不到依据，所以在总结经验的基础上把法律法规进一步完善，这是关于国有农用地扩大有偿使用的问题。从中央农垦的文件看到国有农用地改革的前景，这些东西要大家进一步深入研究，有些经验还需要进一步的总结，对修法提出建议。

关于国有未利用地这块，现在可能就更为复杂。因为既然是未利用地，在未利用地上设置什么权利？未利用地开发完以后变了，变成建设用地、变成农用地，甚至可以做成生态用地，有的它建完以后不是搞生产性的，可能就是种树，种树就是生态的。过去是未利用的，首先未利用地开发本身就要取得一个审批许可，给他一个开发的权利，但开发的权利跟开发成了后的这两个权利是怎么打通的，就是把开发的环节跟开发以后形成的土地的用途和发证这两之间怎么从规则上明晰化。现在只看到的是批准你开发国有未利用地，就是一种行政许

可，但行政许可不能变成一种权利，实际上好多地方也在探索有偿使用。政府给你批了的同时也是要收钱的，单纯的行政许可谈不上收钱的问题，给的是一种权利，国有未利用地给的是承包经营权还是国有土地使用权？这个事得在法律上，在实践操作上还要进一步明确和完善。关于审批程序都是清楚的，这次部里还把 600 公顷以上国有未利用地开发下发到省里，这是指的从审批的环节，但是这个未利用地开发之后给的是什么权，还需要进一步实践探索把它弄清楚。国有土地的有偿使用全覆盖是生态文明体制改革总体方案的要求，就是要对全部的全民所有的自然资源实行有偿出让。

这里面还有一个国有土地有偿处置过程当中价格确认问题，这里面涉及到一个是要维护国家所有者的权益，评估之后的价格谁来确认，是一个中介组织来确认，还是要明确一个机构来确认，谁代表国家来确认这样一个价格。第二个就是对国有资产的管理，严格加强监管。前一段时间主要考虑通过审计署，怎么加强对国有土地有偿出让经常性监管是很重要的。资源处置部门，或者收益管理部门，要加强国有土地处置和收益的经常性监管，不要等着审计署非得查一下，弄得多少年的问题积累到一块就比较严重了，平时还是要把很多问题消灭在萌芽状态。再加上审计署抽查，不至于产生太多的问题。这也涉及到制度，这些问题都需要进一步深入的研究。第三个就是二级市场监管问题。包括国有土地的二级市场，还有农地的二级市场，将来如何处置有偿，现在还需要创新。如何创新，还需要再深入研究。如何靠企业主体发挥作用，组织方式还需要进一步在实践当中探索。



土地用途管制扩大到全国自然生态空间，这是三中全会做出的从生态文明建设全局出发，提出的一项重大制度改革。关于这项制度，今年有这么三项任务，一个是要制定自然生态空间用途管制办法，这是明确要完成的。第二个是发布实施全国国土规划，主要是处理国土规划和空间规划的关系，构建合理的规划体系。第三是与有关部门一道，继续做好多规合一试点，制定省级空间规划方案。用途管制是从土地概念建立起来的，现在要把它推广到全国生态空间，主要从生态保护的角度，觉得耕地保护的很好、很严格，现在生态功能要把用途管制这个办法用起来，推广到全部的国土空间去。主要的思路要以调查评价为基础，实施空间规划为依据，开发许可为手段，执法监督为保障。在调查评价的基础上，按照一定的标准和条件来划定生态用地，把它列为禁止开发或者限制开发区，实行差别化保护，并把它纳入空间规划，我想这是第一步。姜部长强调空间规划的编制实施，要以主体功能区划为基础，土地利用总体规划为底盘，以资源环境承载力三线为基本约束，来推进实现多规合一试点。要按照山水林田湖是一个生命共同体的理念，对自然生态空间实行保护，探索建立生态补偿机制，完善自然资源管理保护体制，明确保护的主体责任、投入机制和管理制度。代表全民公共利益去保护资源得明确责任主体是谁，当然就是政府。生态功能重要，但又没什么经济效益，那就是政府的责任，这个一定要明确。所有权人只是一种补救机制，建立开发许可制度就是说总的讲用途管制是一个制度体系。有了调查评价、有了规划还不够，还要通过开发许可的手段去落实，同时通过执法的监管去保障。



用途管制是一个制度体系，其关键是规划，它一方面综合性很强，规划是一个综合性的，将来的实施可能也要放到一个部门来抓起来，这个问题难度最大。现在一谈到空间规划反正就是发改、国土、住建、环保四家，省级规划也是，四家怎么协调好，把空间规划的事做好，将来落到一家去实施，这个不可能落到某一个单一的管资源的部门，应该有一个综合性部门去实施这样一个用途管制。

## 五、耕地保护制度改革

耕地保护制度姜部长谈了很多，今年就是要出台一个加强耕地保护，比如耕地占补平衡的一个意见。这里面核心的问题要解决的就是一个耕地占补平衡的问题，这个矛盾很突出。第二如何落实数量、质量、生态三位一体保护的问题，我觉得耕地保护制度创新可能这是两个核心问题。

关于占补平衡，姜部长讲了这是我们这几年来困扰我们越来越重的问题。通过把原来互不相同的几个渠道增加的耕地笼统起来算大帐，就能够调动各方的积极性，充分挖掘各种潜力，问题就可以迎刃而解。今年中央一号文件实际上明确了两条政策，一个是探索将通过土地整治增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。一个是肯定了补充耕地扩大范围，所有能够做占补平衡指标的都可以做。过去是有些不能做占补平衡指标的，现在就可能都可以做了，要不资源挖掘不出来。第二个就是也承认了占补平衡指标可以交易，实际上目前不少的省份在省内也是做交易，但跨省是不行的。土地管理法实施条例中，对土地整理形成的指标比例有一个限度，这个政策出台之后是不是对它有所

调整，就是说把一切能调动的作为补充耕地的资源都调动起来，这是这项政策的含金量或者说真正的意义所在，这个需要进一步的研究和细化落实。中央一号文件里提的第二条政策就是，研究国家重大工程建设补充耕地由国家统筹的办法，这个法律上是有规定的，只是需要国务院来同意。在这个过程中，这些政策是有不同的。像十七届三中全会就提出了禁止跨省的异地占补，那么今年一号文件提出允许国家重大工程建设的占补平衡可以跨省进行，体现了依法管理实事求是解决占补平衡难题的一个重要的政策依据。这个是今年写在一号文件里作为下一步研究相关的耕地保护政策一个重要的内容。

关于数量、质量、生态三位一体保护，理解起来应该相对来说不是太难，特别是在生态保护方面，可能要在耕地保护的方方面面体现生态文明建设的要求。一个是要防止不顾生态条件盲目的整治、开垦耕地。第二个就是对受污染退化的耕地，要按照中央的统一规划进行逐步的退耕。第三个就是现有 25 度以上坡耕地有的规划为基本农田，要按照国家统一的部署作调整，逐步退耕还林还草。第四个配合有关部门做好轮作休耕的试点。第五推动将耕地纳入生态保护补偿机制，这个是发改委牵头的补偿机制探索，一直想是把耕地作为生态补偿的内容，就是把数量、质量、生态实现三位一体保护，这也是今后需要在政策上进一步明确和强化。

## 六、健全完善节约用地制度和土地供给政策

主要有十大政策，目前部里有的是已经做了需要把它落实，有的是正在研究起草。

第一个就是要完善节约用地制度，这里边有四项任务，一个是实行建设用地总量和强度双控行动，因为国家规划这次把总量和单位生产总值建设用地下降率作为约束性指标，应该是要求更高了。节约用地第二项要形成建设用地总量减量化方案。第三项完成城镇低效用地再开发政策。第四项任务是完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点，将指标交易收益用于改善农民生产生活条件，第四项也是今年一号文件写出来的。

第二个政策，就是要配合去产能，特别是煤炭、钢铁去产能，完善相关的土地管理政策。完善房地产用地政策，按照区域去库存的要求，实行分类的政策调整调控。对于库存多的，可能要限制，要减少相应的土地供给，对于市场比较活跃需求比较多的适当要保证用地的需求。

第三个政策，就是要落实和完善关于支持新产业新业态发展，促进大众创业万众创新的用地政策。关于支持旅游产业发展的用地政策。

第四项政策，要落实好关于支持促进大中型水利水电工程建设的意见，前边两个是去年出的。关于大中型水利水电的意见是今年出的，特别是明确了实行水库水面的差别化用地政策，就是水面这一块占农用地的话它就是不占规划规模不占计划指标，但是要搞占补平衡。其中最大的亮点，就是把占地最多的水库水面从规划上计划上给予了很大的支持。

第五项政策就是研究制定支持一二三产业融合发展的用地政策，这个在国办 2015 年 93 号文关于这些用地政策实际上都写的比较具体。

一二三产融合发展对用地提出了新的要求，特别是乡村旅游、农业休闲这些用地有特殊性，规划计划怎么来保障，实现一二三产融合发展，这些都还需要进行政策创新。

第六个是完善土地价格政策。主要是针对目前经济发展的形势，要控制土地价格的过快上涨。

第七个是完善扶贫开发土地政策，一个是专项安排计划指标，从300亩增加到600亩，第二个是对异地扶贫搬迁允许增减挂钩指标在省域内调剂使用，具体文件已经出来了。还有水利水电、矿产开发项目要利用集体土地的，探索以集体股权方式给原住居民补偿。

第八个是改革土地计划管理制度，实行三年滚动编制，按年度考核调整。过去每年收的很紧，现在适当的三年控制，每年之间可以根据实际情况做一些弹性调整。

第九个政策，要制定实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩的政策，这个是去年要求完成，没做完今年继续，上半年把这个政策制定出来。

第十项政策，是按照国务院行政审批制度改革的要求，继续研究和推进土地审批制度的改革。这项工作还在研究阶段，具体将来审批制度怎么改，还需要深入研究形成方案。

（根据录音整理，未经本人审阅。整理人：姚岚、王梦婧）

---

浙江大学土地与国家发展研究院成立于 2014 年，是国土资源部和浙江大学合作共建的专业研究机构。研究院以土地资源基础性、前瞻性重大理论和现实问题研究为重点，以建设一流的中国土地资源政产学研协调创新平台和高端人才培养基地为目标，在国土资源部的直接指导下，充分发挥浙江大学多学科的综合优势，依托广泛的国际和国内合作，努力打造高端智库，促进国家发展。

《土地观察》系本研究院主办的交流刊物，着重关注当下国家发展所面临的重大土地问题，特别支持有中国视角、有扎实根据和有创新观点的观察与思考。文章议题不限，篇幅约为一至三万字。来稿请提供 300 字以内的中文摘要，参考文献统一采用文后标注格式。

---

主编：吴次芳

副主编：叶艳妹 靳相木（常务）

编辑部地址：杭州市西湖区余杭塘路 866 号浙江大学蒙民伟楼  
128 室（邮编 310058）

电话：0571-56662127

传真：0571-56662127

电子邮件：[jinxiangmu@zju.edu.cn](mailto:jinxiangmu@zju.edu.cn)

网站：[www.land.zju.edu.cn](http://www.land.zju.edu.cn)

反馈意见敬请联系编辑部