

内部参考  
妥为保管

# 土地观察

2015 第 1 期（总第 1 期）



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

2015 年 3 月 15 日

**【创刊号】** 土地问题从没有像今天这样深刻地影响着国之命脉、民之根本，也从没有像今天这样深刻的影响着国家发展的进程和质量。为适应国家发展的重大需求，2014 年国土资源部和浙江大学合作共建了土地与国家发展研究院。根据发展定位和章程要求，浙江大学土地与国家发展研究院的院刊《土地观察》创刊了。《土地观察》愿与国内外同仁一道，以大历史的眼光、全球的视野、多学科的综合，秉承“多一些理性，多一份建构”的历史担当，聚焦探索国家发展进程中有关土地全局性、战略性、基础性和前瞻性的重大理论和实践问题，为推动基于实践的中国特色土地管理思想、理论和制度体系的创新发展，促进土地资源利用更加持续高效、更加公平正义、更加自然共生和更加充满文化，略尽绵薄。

《土地观察》第 1 期刊载了 2 篇文章。吴次芳：《新常态下土地管理面临的 12 道基础命题》（第 2-37 页）；靳相木：《集体经营性建设用地入市的制度连锁效应及其风险》（第 38-57 页）。

# 新常态下土地管理面临的 12 道基础命题

吴次芳

(浙江大学, 杭州 310058)

**【导言】**“舟循川则游速，人顺路则不迷”。新常态的应然指向，就是要遵循规律、回归理性，促进科学发展、可持续发展和包容性发展。那么，土地管理的发展规律是什么，如何发现和挖掘规律，如何使土地管理在新常态下更有国家意义、更有社会认同和更具发展功能，这既是机遇也是挑战。本文从问题辨析和应对策略两个方面探索新常态下土地管理面临的 12 道基础命题，旨在有助于寻找规律、发现法则和建构创新意识，共同面对土地管理的未来。12 道基础命题可分为有机联系的三大板块：第一板块是有关改革命题，包括土地制度改革理论自信问题、自然资源管理体制的改革问题、土地节约集约的综合机制问题、土地市场化改革的方法论问题、空间规划重构的理论逻辑问题、土地整治的功能和体制问题；第二板块是有关发展命题，包括土地管理的国家话语体系问题、土地发展的生态文明模式问题、土地治理现代化的路径问题；第三板块是有关支撑命题，包括土地管理的技术支撑体系问题、土地复合人才的培养问题和土地科学的学科地位问题。

## 一、土地制度改革的理论自信问题

### (一) 问题辨析

对我国现行的土地制度，尤其是土地管理制度，在理论界基本上可认为抨击超越认同，某种程度上似乎已经达到了类似于 1930 年法

国精英界的失败主义状态。国内外的强烈质疑主要集中在 10 个方面：一是土地公有制度导致了土地利用效率低下、城市蔓延和城市形态扭曲；二是征地制度剥夺了农民的财产权，导致了大量失地农民，农民和其他居民是受害者；三是建设用地的计划配置，计划经济色彩浓厚，造成土地资源浪费，违背了市场配置资源的规则；四是土地出让制度导致了高地价，高地价引起高房价，这是农民工不能市民化的重要原因；五是城乡土地市场分割，违背了社会公平和正义原则；六是卖地财政刺激了地方政府多圈地，造成大量腐败，扩大了贫富差距和城乡差别；七是土地整治导致生态环境退化，造成新增耕地质量低下；八是土地财政不可持续，运作过程存在很多腐败；九是土地行政治理能力低下，交易费用高，监管成本巨大；十是耕地资源被低估，粮食需求的实际状况被扭曲。

但是，30 多年改革开放的实践表明，我国现行土地制度，尤其是土地公有制度对于促进整体经济快速增长、推进城市化和工业化进程、提高全社会福利、提升资源利用效率等方面都起到了关键性的作用；在实现中央与地方政府之间的“合约效率”、实现地方政府与用地者之间的“合约效率”方面也是富有成效的。如何阐述我国土地制度的正当性和必然性，阐明土地公有制的理论逻辑和社会价值，建构中国特色的土地管理思想、理论和制度体系，并将其推介给国际社会，是新常态下国土资源管理的当代任务，也是历史责任。事实上，理论自信如何将会决定着土地管理的未来命运和前途。

## （二）应对方案

1、在方法论上，建构中国土地的理论自信问题，不能零打碎敲，不能“头痛医头，脚痛医脚”，需要深入系统的研究和阐释。目前由于缺乏系统的研究，各类专家从自身熟悉的领域出发，各执一词、争论不休。法学专家聚焦土地法规的缺陷和完善，经济学家关注土地收益的分配，农业专家盯住耕地质量，社会学家则重在研究政府与民众之间的关系等等。这种自成逻辑、各有说辞、褒贬不一的学术观点、研究局面，影响着舆论的导向，影响着群众的判断，也影响着政府的决策。因此，要把土地制度的理论问题作为一个系统，从整体和全局出发，通过全面深入的考察、分析和研究，彰显中国土地制度特色理论的超前性、系统性、专业性、示范性、操作性和实效性。

2、在具体运作上，建议政府行政主管部门组织能深刻理解中国国情和特色、具有10年以上土地管理实践和潜心理论修养的专家，以“当代中国土地制度的理论逻辑”为主题，花2-3年或更长的时间，出版系列专著，深刻阐明中国土地制度的本质、生成、演化、价值、功能、系统、机制，以及领域意义和文化认同，建构当代中国土地制度的逻辑基础、社会基础、经济基础、文化基础和生态基础，正面回答国际社会的各种质疑，同时也为中国的和平崛起与和平发展提供理论支撑。全面深化土地制度改革的“美”，在于润物细无声，在于逐步推进，而不在于短期内的惊天动地。

3、在现实应对上，组织相关专家重点阐明现阶段“三块地”等改革的理论逻辑、国情依据、政府与市场边界、不同制度改革成本、制度绩效测定、多元利益协调机制、配套制度建设等重大问题。需要特

别指出的是，市场机制原本只是配置资源的一种途径或手段，市场经济理论也只不过是描述和解释资源配置行为的一种理论，可是目前国内理论界的某些主流观点颠倒了目标和手段的关系，把市场经济作为目标而非手段或途径对待，并由此得出一套普世价值，如此发展下去将可能会使公共价值受到很大损害，应当引起各方的广泛关切。

## 二、自然资源管理的体制改革问题

### （一）问题辨析

党的十八届三中全会决定指出：“健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。”这是国家对协调和治理人类需求与自然资源稀缺性矛盾的重大思路调整 and 战略部署。可是，对于如何推进自然资源管理体制的改革，社会各界在意义世界、功能定位、目标取向、逻辑起点、主客体界定、路径选择、方法论、分配机制、配套制度、立法技术和补偿救助等方面都存在重大分歧。比如，是以私法为基础建立自然资源立法体系，还是以公法优位理念建立自然资源立法体系；如果建立政府和市场相融合的自然资源管理新体制，如何划定政府与市场的边界，这是一个持续争议了 100 多年尚未定论的命题；改革必然涉及利益调整，在市场结构条件下，自然资源表现出明显的资产化属性，如何协调社会公益与个人私益、经济利益与生态利益、中央利益与地方利益、区域与区域利益、地方与地方利益等，可能是一个剪不断理还乱的命题。面临的另外一个现实问题是，国土资源无疑是最基础、最核心和最重要的自然资源组成部分，

现行国土资源管理体制如何融入并与自然资源管理体制的改革相衔接，以最大程度降低改革的制度成本，既是基础命题，也是现实问题。

## （二）改革路径

**1、从中国国情和中国特色出发。** 各国有各国的文化基础、制度环境和资源禀赋，人的行为特征和规则体系也很不相同。可以借鉴但不能简单的从西方那里寻找体制改革的答案。例如圈地运动在英国是成功的，在法国就失败了。中国共产党的发展历史表明，共产国际在中国行不通，毛泽东的土办法很有效。邓小平没有按照西方标准的制度经济学理论推进改革开放，而是坚持中国特色使改革取得了巨大的成功。二战以来、菲律宾和印度都按照西方标准的民主模式管理国家，但结果都很糟糕；而日本、韩国、中国等国家，都采用政府主导的发展模式，使经济社会发展取得了令世人瞩目的成就。自然资源管理体制的改革，必须依据中国国情和发展历史，详细分析研究中国的资源禀赋和文化基础，建构中国特色的体制改革模式和运行机制。

**2、从促进资源可持续利用出发。** 在当下人与资源环境的关系上升为主要矛盾的时代，自然资源不是普通的商品，它具有更多的公共资源或公共池塘资源的性质。有利于促进资源自然的可持续利用，是自然资源管理体制改革的核心理念。人类在自然资源利用与管理方面出问题了，这在 21 世纪的今天已是不争的实事。反思影响自然资源可持续利用的人类因素，主要是源于人类反叛自然、良知退让和欲望失控三大问题。更具体地说，是因为在市场经济环境条件下，人类的

欲望进取、抽象思维、折腾索取等因素导致了当代的资源环境灾难<sup>1</sup>。因此，从促进资源可持续利用的角度出发，体制改革应该有利于规避市场缺陷并对人的贪婪行为进行限制。

**3、从多元化和多样性出发。**自然资源类型多样，大类上可分为耗竭性资源和非耗竭性资源，耗竭性资源又可以续分为可更新资源和不可更新资源。矿产资源是属于不可更新资源的一种，它又可以续分为矿物原料和化石燃料。矿物原料又可以续分为金属矿产和非金属矿产，金属矿产又可以续分为黑色金属、有色金属、轻金属、贵金属、放射性元素和稀有金属等等。总体上说，自然资源不仅类型多样，而且质量、分布和用途都浑然不同，规模、品位、储量、区位、价值、开发难易、生态功能和人类需求也有巨大差异。因此，自然资源管理的体制应该是多元化和多样化的，产权制度安排也应该是多元化和多样化的。私人产权、共同产权、开放资源和国有产权等不同的产权形式，都应该纳入理性选择的范围。

**4、从集中统一管理和共同治理出发。**自然资源在地球上作为整体系统而存在的。首先，任何一种资源的改变都会影响其它资源的存在状态。例如土地资源，它是由气候、土壤、水文、地质、动植物等构成的综合体，系统中任何一种资源的变动，都会影响土地资源的属性和功能。第二，不同区域的自然资源是一个相互制约的整体，例如黄土高原的水土流失，不仅影响黄河和黄海的水文动态，也影响华北平原的自然资源开发利用，还影响黄河上、中、下游的国土资源综

---

<sup>1</sup> 石军，人类问题的由来与出路，上海：世纪出版集团，2013年。

合治理。第三，自然资源在时间上的变化，也是一个连续整体。例如，过去城市化工业化对优质耕地资源的占用，会影响现在耕地资源的生产能力，还会影响未来以食物链为基础的人口承载量。可见，自然资源是一个有机整体和生命共同体，如果由多个部门分头管理，很容易顾此失彼，最终造成生态系统的破坏和资源可持续利用程度的降低。因此，自然资源管理体制改革的出发点是由一个部门进行集中统一管理，统一行使所有国土空间用途管制职责。鉴于自然资源家底的重要性，应当成立副部级的自然资源调查局，统一行使调查评价任务，避免因体制的部门和上下分割所造成的“糊涂账”和“多本账”问题。由于自然资源管理体制改革涉及到众多利益相关者的权益调整，它不仅仅需要以治理结构为基础的内部治理，而是利益相关者通过一系列的内部、外部机制来实施共同治理，才能更好的促进自然资源的可持续利用。

### 三、土地节约集约的综合机制问题

#### （一）问题辨析

经过 10 多年的理论和实践发展，土地节约集约利用取得了一定的成效，但对土地节约集约利用内涵的理解上却一直存在误区。不仅是理论上没有发展出能够广泛接受的节约集约评价方法，现实中也经常出现有偏甚至错误的管理实践，因而我国土地粗放利用现象并没有得到根本性的遏制。近年来在全国开展的开发区土地节约集约利用评价，其核心是设计了一套包括土地利用效益和管理绩效的节约集约利用程度评价指标体系，用以评价和敦促各地土地节约集约利用的实

现。但是，依赖于“地均税收”、“地均投资强度”等指标的评判在实践中造成了很多不合理现象：实际用地行为没有改变，仅因为税收的增加就带来了地均税收（即集约度）的增长；甚至有些地方存在通过调集可移动的固定资产来提高投资强度以应付上级检查等现象。出现这种情况的原因就是理论本身一直局限在传统的基于要素投入产出的土地经济学理论上。事实上，土地节约集约利用在现阶段已经是一个公共管理问题，而且是一个关系到可持续人类生存发展的问题，它是生产、生活和生态三个方面总和效益最大化，同时还是一个动态的过程，存在阶段性和区域性的差异，本质上是指在不影响国家经济社会发展、不降低人类健康水平和不带来生态环境损害的前提下，通过节省土地资源的耗费、增加生产要素的投入、整合区域内外资源、优化空间结构等措施，从而使土地利用效率达到一个合理水平的行为。因此，有关土地节约集约利用的理论发展、运行机制和实践操作都需要进一步的完善创新。

## （二）机制创新

现阶段我国土地粗放利用有着深刻的制度成因：一是地方政府管理职能和经济职能的胶着和对立，二是土地利用方式和强度的多头管理，三是中央利益和地方利益的矛盾冲突，四是土地管理工作基础支撑不到位，五是节约集约用地政府考核与社会监督机制不健全。未来土地节约集约利用的机制创新需要从公共管理的视角，通过建立包含资源配置、治理结构、制度环境和社会基础四个层次的分析框架，探讨不同经济社会发展背景下的土地节约集约利用内涵，在此基础上设

计出推进土地节约集约利用的综合机制。具体措施包括：改革土地调查和土地登记体制、按用途建立相关部门考核责任制、大幅度提高建设用地保有成本、建立职业和非职业的社会监督者制度、将城乡建设用地综合整治纳入政府职责范围、完善综合配套制度改革、建构各种“合作伙伴”再开发模式、建构土地节约集约“红利获取”制度、建构合作博弈条件下的土地收益分配机制、建构风险责任机制和综合审计机制等。需要特别指出的是，不要把节约集约利用仅仅看作是土地利用方式的转变，而应该看作是在经济、社会和生态发展大格局中或者是在人类生态进程中的历史使命和时代任务，在评价绩效的指标选取时，不仅要考虑现状性指标，还要考虑滞后性指标和先导性指标。

#### 四、土地市场化改革的方法论问题

##### （一）问题辨析

目前，土地市场进出秩序、交易秩序和中介服务机构等均不完善，尤其是二级市场中非法进出和非法交易行为比较普遍。不仅如此，还明显存在着土地市场与房产市场和金融市场不配套、城乡土地市场发育不平衡、土地市场调控具有明显末端管理特征、局部房地产价格泡沫不容忽视等问题。推进土地市场化改革的最大难点，在于从理论上解决和突破土地产权制度安排问题。这些问题包括：（1）产权不仅是一个经济学问题，更是一个社会学问题，二者孰轻孰重；（2）土地产权制度与政治制度、社会组织制度是何种关系；（3）如何治理土地产权中具有“公共池塘”特征的那部分问题，这是市场所无力解决的；（4）任何形式的土地产权制度都会产生对土地进行公共管理的内在

要求，如何辨识政府与市场的边界；（5）如何建立土地市场、房地产市场、劳动力市场和资本市场之间的协调运行机制；（6）如何根据中国的国情和文化，进行土地用益物权和担保物权制度的创新设计与完善配套。这仅仅是一个土地产权制度安排的问题，要推进土地市场化改革，还会涉及到城乡土地制度二元结构消解、政府与土地市场的关系和土地价格竞争机制等理论难点。面对如此复杂的问题，首先要解决认识论的问题，但认识论取决于采用何种方法论。方法论的不同，会导致不同的认识论。因此，方法论的选择至关重要，它直接影响对土地市场化改革的认识，进而影响土地市场化改革的路径选择。

## （二）方法论创新

**1、结构主义的制度分析方法论。** 在一个稳定运行的制度结构体系中，不同层次以及同一层次的各项制度安排都有其相应的功能，但它们之间是相互联系、内在贯通、自洽的。对其中的一项制度安排进行改革，势必引起不同层次上或者同一层次内制度安排之间的连锁反应。推进土地市场化改革，必须要坚持结构主义的制度分析方法论。坚持结构主义的制度分析方法论，就是把土地市场化改革放在我国已经建立起的经济社会制度和土地管理制度的基本框架中予以统筹谋划，力戒将土地市场化改革看作一个孤立的制度创新。既要考察现行经济社会制度和土地管理制度基本框架的内在规定性及发展趋势对土地市场化改革的约束和要求，也要考虑土地市场化改革对现行经济社会制度和土地管理制度基本框架合理内核的可能冲击以及对其它相关制度的连锁影响。

**2、群体主义的制度分析方法论。**马克思运用阶级分析法对资本主义社会生产关系进行分析，建立了科学社会主义理论。建设社会主义和谐社会是时代发展的新要求，阶级分析法于我们这个时代总体上可能已经不适用了。但是，中国特色社会主义的各个阶层、不同社会群体的利益冲突和矛盾仍然广泛存在。社会群体是客观存在的，同一个群体往往有着相同的价值观和利益诉求。土地市场化改革势必造成既有利益格局的调整，产生新的冲突和矛盾。因此，需要摒弃基于“经济人”假设的个体主义分析方法，将社会群体作为基本分析单位，分析不同群体对改革的不同诉求和反应。应阐明土地市场化改革在不同阶层之间的利益再分配这本大帐，以抓住土地市场化改革的主要矛盾和矛盾的主要方面，切实避免循入“一方得利，满盘皆输”或者“为了一张树叶，毁坏一片森林”的改革乱局。

## **五、空间规划重构的理论逻辑问题**

### **（一）问题辨析**

按照中央的统一部署，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部和住房城乡建设部等部委正在联合开展多规合一的试点工作，以推进空间规划重构，解决规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题，其本质是空间规划重构问题，也是新常态发展的内在诉求。可是，关于空间规划重构的意义世界、价值取向、目标定位、学理基础、逻辑起点、理论证成、概念框架、体系结构、逻辑向度、方法论选择等基本理论逻辑问题缺少研究，多规合一的实践可能很难实现预期效果。事实上，我国的空间规划重构是涉及到历史和未来的重大事

件，如果缺乏科学理论指导，“革命”是很难取得成功的。应该特别指出的是，建立多规合一的平台是有益的，简单的理解多规合一，可能是违背“框架理性”原理的。框架理性认为人们的偏好判断会因问题框架呈现方式的不同而有重大差异。国民经济和社会发展规划、土地规划、城市规划、交通规划、环境规划等是在不同框架下编制的规划，在对应的框架下可能都是理性的，简单的一致性不是一种常态。空间规划是对空间资源配置的长期谋划，目标是保证人类对空间资源的可持续利用，总体规划尤其如此。由于市场经济的不确定性，国民经济和社会发展也带有很大的不确定性，其规划通常是短期的，很难形成长远规划。从本质上说，国民经济和社会发展规划不是一种空间规划，很难在真正意义上与其它空间规划合一。因为五年规划和十五年规划的框架理性是不同的，冲突是内生的，一致性很难形成。未来的发展方向应该是：重构空间规划体系，在国土规划的框架约束下，推进城市建设、交通发展、生态保护、土地利用等空间规划编制，如此才是空间规划的理论逻辑，也是日本、韩国等人多地少国家所带来的“它山之石”。

## （二）逻辑框架

要实现科学的空间规划重构，必须阐明空间规划重构的理论逻辑。要阐明理论逻辑，从方法论上说，首先应当建立以下四重分析框架：

**1、建构制度分析框架。**要把空间规划重构优先纳入制度分析框架，而不是看作一个技术操作过程。空间开发利用行为是一种无法完

全模块化（full modularity）和完全分解（full decomposability）的人类利用行为——没有一种技术能够以清晰的边界来定义这个行为，而且空间开发利用干扰自然系统或人类社会系统所产生的反馈是一种事后信息，当期决策时几乎无从得知。为了降低空间开发利用系统的不确定性和风险，需要建立新的制度分析框架，通过判断影响制度绩效的若干因素和决定制度成本的若干因素，对空间规划重构的制度体系展开相应的制度分析，包括基础性制度、治理结构、配套制度等。

**2、建构命运共同体分析框架。**从人类学角度和历史进程的角度分析，社会已经进入生态文明时代。建立人与自然和谐的山水林田湖命运共同体，实现“物我同源”、“物我齐一”和“物我两忘”，最终指向“天人合一”的终极旨归，这是人类发展的内在要求和存在境界。正如《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出的那样，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏，也就无法建构起山水林田湖命运共同体。因此，由一个部门负责领土范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖进行统一保护、统一修复是十分必要的。或者说，由国土规划统合多规、重构空间规划体系，是人类发展和生态文明时代的本质要求。

**3、建构国情分析框架。**国际上空间规划可以分为两种模式：美国模式和日本模式。美国是一个典型的人少地多国家，而且是一个优质国土资源十分丰富的国家。美国没有全国统合的国土空间规划，其空间开发利用的基本特点是：产业全国分工，交通网全国均衡发展，

森林和农田等自然资源破坏严重，但基本适合该国国情。日本是一个典型的人多地少国家，人口密度比美国高出 12 倍以上。日本有全国统合的国土空间规划，迄今已经编制了第六次国土规划。日本空间开发利用的基本特点是：用地和经济活动集中，公共交通也得以在人口密集的都市圈广泛建立，森林和农田等自然资源保护相对较好，符合该国的基本国情。我国空间开发利用存在的最主要问题是：类似于日本人多地少的国情，选择了美国分散化的开发利用模式。在新常态下，未来必须认清自身的国情条件，改变“日本国情，美国开发模式”的战略怪圈，重构以国土规划为框架的空间规划体系，实现国土空间的集约、高效和可持续利用。

**4、建构地缘政治分析框架。**在全球化和后全球化胶着的历史进程中，从全球的空间背景来认识、观察和研究各国或国家集团之间的政治格局和相互关系，是国家存在和发展的重要形态。现代地缘政治更加重视世界的多级化分析，更加关注海权、陆权和边缘地带的政治重要性。随着多极化、文明冲突和失控世界的日益显化，地缘政治更加受到各国的重视。国土空间是一个国家存在的象征和边界，按照地缘政治的价值情境和国土规划的知识结构建构空间规划的理论逻辑，有利于应对全球危机并促进一个国家的长治久安，这是其它空间规划所无法实现的功能和目标。

在建构以上四重分析框架的基础上，研究在国土规划统合下的多规融合理论依据、国情基础、模式优势、制度绩效、管理体制、运行机制和近期行动方案等。

## 六、土地整治的功能和体制问题

### （一）问题辨析

目前，我国的土地整治以增加耕地为主要目标，属于典型的“实体形态”整治。这种实体形态的土地整治，适合于起步和探索阶段。从德国、荷兰和俄罗斯等发达国家的经验看，土地整治目标是规划一个区域的功能。理论逻辑是：资源效率是逻辑起点、生命景观是逻辑演绎、区域发展是逻辑向度、可持续性为逻辑主线。区域规划决定了区域土地整治的功能和选用土地整治的方式。也就是说，土地整治是实现区域功能的有效途径和工具，有其独特的功能系统，包括资源保障功能、粮食安全功能、资源节约功能、城乡统筹功能、环境友好功能、社会和谐功能以及文化维护功能，是一个多功能叠加的集合体，这是国际土地整治的一般经验和规律。为了实现土地整治的多功能目标，在荷兰、德国和台湾地区等都专门设置土地整理局，例如在威斯法伦州7个地区，就设7个土地整理局，每个局配置350人的土地整理官员。可见，在我国要推进土地整治的多功能目标实现，现行的体制机制将无法适应和满足这种多功能需求。

### （二）体制设计

土地整治作为保障国家粮食安全，建立节约型社会，推进社会主义新农村建设和统筹城乡发展的基础性战略工程，是一项公共决策行为和集体行动，必须加强土地整治的体制机制创新，包括行政、规划、投入、监管、协调、绩效评估、沟通、信息反馈等内容。体制设计需要实现目标达成、适应、整合和潜在模式维持的基本功能，力求主体

明确、机构完整、层级分明和政策有效，推进责任、义务、能力和激励的四者统一。就组织机构而言，未来随着自然资源管理体制的改革，从国际经验和我国的国情来看，应该建立类似于国家测绘局这种副部级单位的国家土地整治局或国土整治局，才能更好的推进土地整治在国家发展进程中发挥更大的作用。

## 七、土地管理的国家话语体系问题

### （一）问题辨析

土地是立国之本和财富之母，地政、人政和财政，是治国的三大基本要务。从历史上看，历代兴亡，多与土地管理的当否有关。因此，历代贤相莫不以解决土地问题为治国第一要务。当今世界上无论何种主义的国家，都会在国家话语体系中给予土地问题极大的关注。在我国，“合理利用土地，切实保护耕地”业已上升为国策，土地管理在国家战略中占有一定的地位。

在中国和平崛起的过程中，国际社会持续热议和关注所谓“中国模式”。我国独特的土地产权、利用和管理制度，是中国特色社会主义制度和“中国模式”的重要组成部分。正如上文所述，在国家层面上建构中国特色的土地管理思想、理论和制度体系，提炼出中国和平崛起的土地开发利用思想、理论和贡献，阐述中国和平崛起的正当性和必然性，是国土资源管理部门的重大时代责任和历史使命。可是，现阶段有关土地模式与中国模式、土地制度与国家制度、土地特色与中国特色等重大理论问题并没有得到更深刻、更信服和更有体系的阐述。现行土地使用制度、耕地保护制度、土地配置制度、土地用途制

度、土地财产制度、土地市场制度、土地节约集约制度以及土地调查、地籍管理、土地开发、土地整理、土地复垦、土地督查、土地监察、土地征收、土地扶贫、土地救灾等制度、政策和举措，对国家发展的贡献度、对城市化工业化的促进度和对社会公共福利的提升度等，也缺乏更有理论逻辑、更有证据力和更有社会倡导价值的系统成果。相反，在不少场合，从中央到地方，对土地问题抨击超越认同的现象并不少见。因此，无论从历史使命、时代责任还是现实需求的角度看，阐明我国现行土地管理对人类文明、国家发展、社会进步和人民福祉的贡献度，提炼中国土地管理的核心概念、社会象征和国家语言，在国家层面形成话语体系，已成为关乎土地管理系统生存和发展的基础命题。

## （二）行动策略

**1、建构新的土地管理认知学习系统。**应从土地管理的领域意义、文化认同和国家发展三位一体角度构建认知学习系统。要把目标放在开发人们潜在的、处在心灵最深处的理解能力和学习能力上来，将土地管理系统中独立的调查、评价、规划、监测、开发、利用、决策支持、市场结构、管理标准和大数据最大限度的整合成一个学习系统，建立分布式、异构共享的学习信息资源库。通过学习提高土地管理对国家发展和社会进步的功能认识，辨识这些土地管理功能对那些社会主动或被动参与者的含义，以便人们在对待土地问题时能更好的将“国家意识”代替“个人本能”，如此也会减少“土地盲”或“半土地盲”对土地问题的片面理解，使土地管理工作者和社会公众更加充

满国家责任和民族激情。

**2、阐明土地管理对国家发展的贡献。**按照证据学思维，建立土地利用和管理对国家发展的贡献度分析框架和模型。通过实证分析，阐明土地利用管理对促进国家城镇化工业化进程和生态文明建设，统筹区域和城乡协调发展，建立资源节约型和环境友好型社会，应对自然灾害和资源环境灾害，提高生产力和收益，提升公共和社会福利，公平公正分配公共资源，降低社会交易成本，缓解社会矛盾和社会冲突，保障食物安全、社会稳定和劳动力迁移等直接关系到国家发展的贡献状态，从而为土地管理发展确立更好的国家生态位、社会基本样式和未来努力方向。

**3、提炼土地管理对国家发展的核心语言。**核心语言的基础是核心概念，一个核心概念是在时空流变中提取的一个共有和抽象的表征。它可能是一个新观念，也可能是一个包罗其他抽象观念的概念。不管如何，它是建立理论与实践之间一种对话性关系的媒介。好的语言能够改变价值判断、调整心境、建立关系、区分活动和引导恰当的行为。提炼土地管理对国家发展的核心语言，能够更好的让社会认知“土地管理究竟是什么”、“土地管理为国家发展做了什么”、“土地管理还将做什么”。比如，建构土地用途管制、土地生产能力、土地产权产籍、土地公平正义、土地可持续利用、土地生产生活生态功能、土地发展指数、土地市场、土地征收征用、高标准基本农田、土地规模经营、土地整治、土地人口承载力、土地文化承载力、土地生态环境承载力等等核心概念，在此基础上形成对国家发展的核心语言，突

出这些语言的广度深度以及它们之间更为显而易见的彼此关联，还可以附以简短的有关延伸阅读的注释，可为社会与土地管理之间建构一种更加语境化的解读和更具有思考力的理解，提供有用的窗口和通道，从而促进国家话语体系的形成。

**4、充分运用情感工作模式和社会倡导工具。**社会基础和公众接受度是在国家层面上形成土地管理国家话语体系的必备土壤。党的历史经验表明，中国共产党之所以能够用小米加步枪战胜飞机加大炮，其中关键的因素之一是充分运用“情感提升”的社会情感工作模式。土地管理是一项巨大的社会工程，几乎涉及到所有部门和全体大众。要充分认识社会情感的诉求和回应，通过不同群体和地区文化的诸种向度而变化的各种方式，深刻理解意识形态、组织形式、符号体系，甚至阶层划分等受到情感影响的多种方式。通过丰富和发展情感工作模式，充分运用社会倡导工具，让社会理解、包容和信任土地管理，才能更好的促进在国家层面上形成土地管理的话语体系。

## **八、土地发展的生态文明模式问题**

### **（一）问题辨析**

人类已进入生态文明时代，这是一种人与自然全面和谐的更高层次的崭新文明形态。建设资源节约型和环境友好型两型社会、建设美丽中国、建设山水林田湖生命共同体，是党中央国务院站在新的历史高度所谋划的重大战略和伟大事业。当代社会人地系统失衡，水土流失、沙漠化、沙尘暴、次生盐渍化、湿地消退、耕地污染、生物多样性减少、气候变暖、乡愁消失等直接与土地利用相关的生态问题，已

直接影响人类的生存和发展，业已成为国家可持续发展的重大软肋。因此，土地管理从数量向数量、质量和生态并重管理是新常态下落实国家战略的历史选择。可是到目前为止，对土地生态管理的对象、内涵、定位、功能、结构、策略等理论问题还处于“朦胧”甚至是“黑箱”状态；有关土地生态调查、分类、评价、规划、设计、核算、恢复、监测、工程、管理、技术支撑等实务问题也都处于“灰色”状态。从生态文明的历史高度，建构土地生态管理的新模式和新制度，任重而道远，也是新常态下土地管理需要着力关注的基础问题。

## （二）模式重构

### 1、以土地资源环境承载力为底线，重构土地生态文明发展模式。

土地资源环境承载力研究直接关系到国家的可持续发展、全社会的幸福指数、土地管理事业的根基和土地管理的科学化水平。但是，传统土地承载力研究存在着先天性的缺陷：假设存在一个封闭系统，在封闭的系统内进行人口承载量的计算。可现实中任何区域或城市都是一个开放系统，它不断的与外界进行物质和能量的交换。在现有的大量研究中，基础理论和方法论研究明显不足，始终没有突破“假设存在一个封闭系统”的缺陷。不仅如此，现有研究大多没有充分体现土地的多功能性，没有充分体现土地系统的特色和特点，没有充分考虑城市土地和农用地的类型差异，也没有充分考虑结构和空间尺度的影响，因此现有土地人口承载力研究成果的实用性就大受影响，急需要在认识论和方法论上有新的突破。未来的行动一是要突破土地资源承载力研究的固有认识论。包括对承载力内涵、承载力功能、边际土地

承载力、耦合土地承载力、社会承载力、文化承载力等认识论的突破。比如城市土地资源承载力，这是一个由资源环境影响、城乡基础设施服务、公众感知、制度环境以及社会支持五部分组成的承载力与水、能源等耦合后的承载力，本质上是一个在节约集约框架下不同时间和不同空间的用地标准、用地结构、用地底线和公众幸福感受问题。如果没有认识论的突破，就很难揭示土地资源承载力的本体世界。二是要重新建构土地承载力研究的理论逻辑。应当突破“假设存在一个封闭系统”的缺陷，从人地关系、结构功能、时空尺度、生命周期和可持续性角度重新建构理论逻辑。三是要推进土地资源环境承载力研究的方法论创新。要在资源途径、环境途径、社会途径和文化途径四重框架下重新建构土地资源承载力研究的方法论。区域土地资源人口承载力可以从生产-消费-环境建构研究的方法论；城市土地资源人口承载力可以从标准-底线-结构-成本-排放建构研究的方法论，主要的理论依据是人类工效学、景观生态学、感受经济学和文化学等。在创新土地资源环境承载力研究的基础上，按照土地承载力的现状和发展趋势，建构不同时空条件下的土地发展生态文明模式。

## **2、借鉴德国的经验，建立土地生态管理的“生态账户”制度。**

“生态账户”制度是一种基于生态景观规划，能够以灵活的方式来满足严格的生态保护要求并协调开发与保护之间关系的“占补平衡”机制。它由三个关键要素构成。第一，“适宜开展补偿项目的地块集合”（简称“PAL”）。“PAL”由诸多适合进行补偿活动的地块组成。它们一般是依据生态景观规划确定的具有生态价值增值潜力的地块。

“PAL”整合了个别的、零散的生态补偿项目，是构建“生态账户”的物质基础。第二，“生态账户”。在对“PAL”内的地块实施了补偿措施后，如果提高了这些地块的生态价值，那么其增值部分就可以某种形式（如“生态指标”）存储在“生态账户”之中。第三，“生态指标”。在德国的许多州，土地的生态价值通常以“生态指标”的数量来表示。实际上，“生态账户”类似于传统的银行账户。在进行土地开发活动时，应根据其影响大小扣除“生态账户”中相应数量的“生态指标”，以保持规划区内生态质量的动态平衡。但是，与银行账户不同的是，“生态账户”不能“透支”。

**3、应用生态足迹模型、土地利用标准模型、多目标决策模型、仿真模型、三维可持续模型等推进土地资源人口承载力研究。**通过测算不同时段、不同区域和不同层级的土地资源人口承载力，促进人与自然和谐、土地与生态平衡，强化对土地的生态管理，让人民共享同一片洁净的天空和大地。

**4、以生态法学和生态德学，推进土地生态管理的制度建设。**土地生态管理，既需要运用必要的法律制度，也需要倡导更加优良的土地利用伦理和品德。法学与德学并用，符合人类文明的文化和传统。未来需要建设一系列有关土地管理的生态法律制度，也需要弘扬中华优秀传统文化的生态智慧，倡导并建立土地生态德学的非正规制度。

## 九、土地治理现代化的路径问题

### （一）问题辨析

如何协调土地与人口、土地与城镇化、土地与工业化、土地与生

态环境、土地与经济社会发展的相互关系，如何尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益，其复杂性和不确定性与日俱增。为了更好的应对土地管理发展面临越来越复杂的发展环境、越来越难以协调的多元利益和区域利益矛盾冲突、越来越难以承担的社会和政治责任，必须大力推进土地行政治理体系和治理能力的现代化。毋庸置疑，这是一项极为复杂的系统行为。它需要系统性、整体性和协同性设计，需要着力转变土地治理的方式，着力土地治理的法制化和制度化建设，着力明确土地各治理主体的责任和义务，着力培育土地各治理主体按制度办事、依法办事的意识与能力，着力提高土地治理的实际效果。

## （二）路径选择

**1、基础业务的现代化。**主要包括土地调查、土地评价、土地规划、土地利用、土地整治、土地保护、土地权益、土地登记、土地统计、土地监测、土地监察、土地执法、土地督察等基础业务。现阶段土地管理的基础业务还存在大量结构性、关联性、协调性和实操性不足的问题。例如土地变更调查，其边界并不清晰，经常与违法用地考核、批而未用土地消化、耕地保护考核等捆绑在一起，承载了太多的土地管理功能，使土地调查数据变得很敏感，有些地类的数据是地方政府反复讨论的结果。如此一来，数据就很容易失真。又例如土地整治，由于该项工作范围广、内容多、涉及利益复杂，但目前缺乏规范的法律制度保障，普遍出现的功能单一和局部出现的质量问题自然是无法避免的。未来应当推进土地管理基础业务的系统性、整体性和协

同性设计。否则，很容易出现“拆东墙补西墙”或“头痛医头，脚痛医脚”的局面。

**2、监管模式的现代化。**土地行政向监管型转变，这是未来治理体系和治理能力现代化建设过程中的重要内容，更是一种历史发展逻辑。需要在深刻认识从新公共管理到后新公共管理转变的历史事实、土地资源异质性对治理体系和治理能力现代化的诉求、土地资产专用性与土地治理结构选择等关键问题，完善土地监管体系和监管模式。监管模式的现代化，需要推进以下各项制度改革：（1）建立分级管理与督办性垂直管理相结合的新体制；（2）强化调查、规划和监管三大职能的中央集权；（3）按土地用途建立部门考核与共同责任机制；（4）下放或部分取消国土资源微观事务审批；（5）推进土地管理政策的区域化、地方化和社会化；（6）着力划清土地管理的政府与市场边界；（7）完善土地监管的激励机制、约束机制、监控机制、信息机制、利益分配机制、沟通协调机制、临时调整机制、绩效评估机制；（8）推进土地全生命周期监管；（9）防止监管的结构性制约问题，比如冲突的监管意愿、高昂的监管信息获取成本、行政色彩过于浓重的监管风格、寻租导向严重的监管腐败、滞后的监管基础设施建设等。

**3、法制建设系统的现代化。**法制建设是土地管理改革和发展的内在需求，更是治理体系和治理能力现代化的基本保障。土地管理法制现代化的基本结构要素包括法律规范体系、法律组织机构、法律设施、法律原则和法律意识的全面现代化。伴随国家“四个全面”战略的确立，土地管理面临一系列亟需要通过完善相关法律制度建设才能

妥善解决的问题。未来的土地立法应当着力促进以土地为客体的民事法律规范与行政规范的密切配合与相互统一，建构土地基本法、单行法和关联法一体化的法律结构体系。从国际经验、中国国情、发展趋势和土地作为公共管理内在特质来看，尤其需要加大土地利用规划、土地用途管制、土地整治的国家和地方立法，促进土地法律制度的体系化和法典化。法律建设系统现代化的主要目标是，与土地作为基本国策相适应，着力提高土地法在国家法律体系中的地位和作用。

**4、社会组织系统的现代化。**土地管理与政治、经济、社会、生态、文化、工程、技术等各个领域密切联系，在实务上关乎经济社会发展的各种产业和各个部门，在空间上覆盖城市和乡村，在主体上涉及千家万户和全体居民，社会组织参与共同治理就显得更有必要性和重要性。随着全面深化改革目标的提出，社会阶段与主要矛盾的变化，政府职能逐渐从集中走向分散、从一元走向多元、从垄断走向参与，土地治理的社会组织系统建设，对推进土地治理体系和治理能力现代化就更具有战略意义和现实需求。未来需要优化制度环境，激发社会组织活力，加快实施政社分开，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织完成，让社会组织承担更多的社会责任和历史使命，助推社会组织快速发展，推进土地治理体系和治理能力的现代化。

**5、学习创新系统的现代化。**“古来世运之明晦，人才之盛衰，其表在政，其里在学”。在新的历史起点上，我国经济发展进入新常态，处于经济增长换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期

叠加”的阶段，土地资源管理工作面临新的严峻形势和复杂局面。推进学习创新系统的现代化建设，是实现土地治理能力现代化的持续保障和关键环节。未来应着力构建全员终身教育、宽领域多层次人才、先进文化和创新发展等四大体系，建立健全组织领导、学习培训、资金投入、考评督察、激励约束、政策保障六大机制，增强土地管理的生命力和可持续发展能力。

## 十、土地管理的技术支撑体系问题

### （一）问题辨析

作为土地管理对象的土地，是一个不以人的主观意志为转移的客观实在和物质实体，它不像发改、外交、教育、民委、监察、司法、文化、审计等部门，这些部门的管理对象大多是非物质实体。土地管理实体的存在，即人类对土地生产性、居住性、生态性、储藏性、承载性、缓冲性、净化性、景观性和安全性的需求，以及地球其他生物对土地作为栖息场所、作为养分提供、作为制约迁徙、作为生命感应的需求，无不内生着人类需要通过借助科学技术来探索土地实体的形成和演化规律。随着土地管理工作的深入发展，几十年来已经积累了大量的调查和观测数据。如何提高这些数据的使用价值，提高工作成果的理论推断解释水平，更合理、更充分地发掘隐藏在大数据中的经验规律和自然法则，迫切需要应用大数据的技术手段，对观测和调查数据做科学的整理和分析，以提高土地管理的科学化和现代化水平。另一方面，从土地利用管理的目标和发展趋势看，如何提高土地资源调查的速度和可靠性，如何提高土地利用动态监测的精度和可行性，

如何提高土地利用的预报预警等前瞻性水平，如何适应土地管理从数量管理向数量、质量和生态综合管理的方向转型，都需要强大、有效的现代技术体系支撑。

可是，现阶段土地管理不足的重要方面，就是缺乏技术体系的有力支撑。现有的支撑技术，主要是遥感和计算机技术，存在着明显的结构性缺陷。如高标准基本农田建设，缺少工程技术参数、新材料等技术支撑，导致建设质量难以保障，投资效益发挥欠佳。矿山土地复垦，目前尚无规范的工程技术标准引领，影响了复垦工程质量。日益严重的土地污染，已经直接影响人体健康和环境安全，但目前应用于土地污染修复的产业化工程技术较少，不能从根本上满足土地污染修复的巨大需求。同世界上其他发达国家相比，我国土地管理的技术支撑还存在较大差距。如国外的土地整治，路沟渠材料的强度和寿命、路沟渠建造的工艺水平、土体构造的精细化程度等都远高于我国。国外土地整治已普遍采用生态工法，注重通过工程技术手段营造土地的生态机能，但我国在这方面尚处于起步阶段。在矿山土地复垦的工程技术方面，发达国家有严格的土地复垦流程和标准，普遍采用无覆土复垦技术、生态复垦技术、抗侵蚀复垦工程技术等。在土地污染修复方面，国外大量采用植物和微生物修复工程技术、土壤淋洗技术、化学氧化技术、钝化/稳定化技术等。总体上，我国的土地整治工程技术与国外相比，差距至少在 20 年以上。

## （二）推进路线图

首先，需要从方法论构建的角度对土地管理技术知识增长问题进

行反思，按照治理能力现代化的认识论构建能够揭示土地资源演化过程与规律的技术体系；强化模式化、数量化和公理化研究，将定性分析技术和定量分析技术整合成“高阶系统技术”。第二，按照大项目、大人才和大数据的模式，以现代高新技术为支撑，通过遥感、电子、光学、精密机械、计算机、信息与控制、大数据等技术集成，在现有基础上开发土地管理现在和未来急需的关键测控技术。第三，要从超技术性的角度，建构土地工程技术的支撑体系。要不断推进土地整治工程技术系统和平台研发，土地整治新型材料和实用装备研发，强化典型区域土地整治关键工程技术研究，大力开展耕地质量工程和定位观测网建设，建构土地质量和土地生态管理需要的现代技术体系。第四，从人类史的视角，建构能够探索人地系统演化、陆地生物地球化学循环、新生地球环境脆弱区、山水林田湖生命共同体形成、土地空间和土地市场自组织图景的高端土地管理技术支撑体系，阐明土地系统的物质迁移和能量循环机理，从而预测人类史的未来动态，形成土地管理持续性的价值、独特性的社会功能和发展能力。

## 十一、土地复合人才的培养问题

### （一）问题辨析

人才是土地管理系统实现国家目标的重要保障，是提高执政能力、提升核心竞争力和治理现代化水平的重要支撑，也是坚持以人为本、促进人的全面发展的重要途径。目前，土地资源系统在人力资源问题上还存在以下突出问题：一是人力资源配置状况不理想，与土地资源管理工作任务不相适应；二是干部学习教育制度还不完善；三是

地方国土资源干部能力标准体系建设相对滞后，人才考核评价体系尚需进一步完善；四是基层队伍整体素质不高；五是人力资源管理手段比较落后；六是复合型人才尤其缺乏，与综合部门的统揽全局要求不相适应；七是高层次人才缺乏，专业化程度较低。比如，全国省以下国土资源行政机关中，土地管理本科人才占比不到 10%；事业单位中具有土地资源管理研究生学历的人才占比不到 5%，在一定程度上已经影响到了土地治理体系和治理能力现代化建设的进程。其中最突出的问题是，缺乏能够总揽全局、在宏观调控上具有点刹车能力、在社会生态位中具有确定空间和影响力的高端复合型人才。

## （二）政策规划

国土资源部门肩负着参与国家宏观调控，有效开展国土资源调查、评价、规划、管理、保护和合理利用的职能，切实履行好这一职能，需要综合运用经济、法律、行政、科技等手段，提高资源监管和调控的有效性。针对土地管理的复杂性和综合性，20 多年来的发展实践表明，单一型人才在解决某项具体实务时可能有其独到之处，但因受框架理性的影响，对问题的洞察和分析容易出现片面性，缺少对宏观形势做出客观判断和总揽全局的能力。因此，未来人才培养除了在一般意义上提升人才的素质和能力以外，政策规划的战略重点是要培养能够总揽经济大格局、社会大格局和生态大格局的文理交叉、理论和实践相结合的复合型人才。战略路径是要通过建立政产学研协同创新平台和高端人才培养基地，着力理论和实践培养相结合，二者不可偏废。不仅要提高复合型人才的实践能力，也要提高其理论水准。

战略举措的核心是要优化人才发展环境，建立常态化的复合型人才培养投入机制、激励机制、竞争机制、交换机制，建构突出能力和鼓励创新的评价机制。

## 十二、土地科学的学科地位问题

### （一）问题辨析

当代任何事业的发展主要取决两个因素，一个是该项事业的应用价值，另一个是该项事业是否有学科支持。我国人多地少，土地管理的应用价值是充分的。但是，土地行业至今缺少一级学科支持。现有的土地资源管理是公共管理一级学科下的二级学科，可按照 2013 年国务院学位委员会发布的《学位授予和人才培养一级学科简介》，对公共管理学科的表述是：“目前，我国公共管理一级学科包括以下 6 个学科方向：行政管理、土地资源管理……”，而不是“6 个二级学科”，由此土地资源管理只是作为公共管理下的一个研究方向了。

事实上，在以对象性资源为主要管理对象的部委，绝大部分都有自己的一级学科作为事业发展的支撑，而且大多在理工农医等自然科学门类下设立一个或多个一级学科。例如，环境保护部在工学门类下设环境科学与工程一级学科；农业部在农学门类下设农业资源利用等多个一级学科；住建部在工学门类下设城乡规划等多个一级学科；水利部也在工学下设多个一级学科，等等。但是，国土资源部作为实施国家可持续发展战略的重要政府职能部门，土地又是国家实现可持续发展的最重要对象性资源之一，但至今没有一个一级学科。按照上述提及的 2013 年国务院学位委员会的文件，仅有的土地资源管理二级

学科位置也“悬”了，这是远不能满足发展需要的。从宏观和长远来看，一项事业如果一直缺乏学科支持，其发展前景是不容乐观的

自 1980 年成立中国土地学会算起，推进土地科学学科建设的进程至今已经持续了 35 年。但迄今为止关于土地科学是不是科学意义上的学科依然没有形成共识，土地科学作为一级学科的地位也没有得到社会认同，这需要进行认真的反思和探究。事实上，人类的知识形态划分为自然科学、社会科学和人文科学。自然科学以“物”作为研究对象，社会科学和人文科学以“人”作为研究对象，其中管理学则以“组织”作为研究对象。土地是一个交叉学科，既研究物也研究人。如果总是强调交叉和综合，是找不到学科归属的，也建不成一级学科的。因为按照学科分类的游戏规则，任何学科都必须在自然科学、社会科学或人文科学三大门类下寻找一个门类“认祖归宗”。否则，该学科就只能永远游离在学科体系之外，就像“北漂”一族一样，得不到政府、社会和学术界的认同。如果要择其一，土地科学应该主要以“物”作为研究对象，兼顾人和组织的研究。总不能说，土地学科主要以人作为研究对象或主要以组织作为研究对象。果真如此，土地科学就完全被泛化和虚化了。如此以来，按照学科分类的游戏规则，土地只能在自然科学里寻找学科位置。自然科学下面可以分成理学和工学，理学作为基础学科，是为各类学科研究提供基础的，诸如数理化天地生，土地科学显然不具备这样的功能。按照排除法，土地学科只能在工学下寻找生长点。从人类发展的历史看，是水与土地的融合产生了人类的文明。水土犹如硬币的正反两面密不可分，都是人类不可

或缺的基础性资源，二者对人类可持续发展的重要性和生产实践的需求都是难分伯仲的。可是，当下水利已成为一门成熟的一级学科。为什么重要性、需求性和生产性都相当的水和土地，前者早已成为一级学科，后者尚未成为一级学科。究其原因，很重要的方面就是水利在选择学科建设路径方面走的是工程路线，而土地走的是管理路线。如果研究水的学科主要侧重管理，那很可能的命运也是在公共管理学科下设一个水资源管理二级学科，现在演变为一个方向，与土地资源管理的学科命运相同。问题是水利学科走的是工程路线，经过长时间的工程研究积累，形成了自己特有的研究对象和研究方法。从学科比较的角度看，土地科学之所以没有成为一级学科，可能是学科成长的路径选择发生了方向偏离。另一个与土地近似的学科—环境学科，走的也是工程路线，定名为环境科学与工程，也早已建成一级学科了。土地学科有很强的工程与技术特性，如土地开发工程、土地整理工程、土地复垦工程、土地防治工程、土地保护工程、土地修复工程、土地勘测工程、土地制图技术、土地规划技术、土地设计技术、土地信息系统技术、土地专家系统技术、土地空间定位技术、土地利用动态监测技术、土地预警预报技术等。未来土地学科走向何去何从，已成为土地行政主管部门和科学工作者必须面对的重大抉择问题。

## （二）未来出路

**1、优化学科发展环境。**发展环境是学科进步的土壤条件和生态因素，它为学科的整合及迁移激发了运动活力和时空效应，也为学科的更新及代谢增添了系统态势和相关纤维，对学科的趋势和未来渗透

着年轮推力。诚然，学科发展环境是客观的，它是由社会环境、经济环境、科技环境以至文化大环境综合决定的，但它是可以被认识并在某种程度上可以被改革的。因此，发展环境的建设对学科的生长发展至关重要。首先，要促进科学、教育、行政的相互融合，建立政产学研合作对话平台，积极争取政府主管部门和社会的广泛支持。其次，要创造良好宽松的学术氛围。要按照社会分工区分学术与行政两个不同的范畴，正确处理好学术与行政的互动关系，二者不可相互替代。第三，要形成重视基础研究的发展环境。现在过于强调成果应用，或成果转化。从学科建设的角度看，现阶段面临的首要任务就是建立理论与验证理论，挖掘出土地学科的最一般原理，阐明土地学科的研究对象、逻辑起点、学科内涵、研究范式、研究方法论、学科地位与社会功能、学科体系、核心理论、核心概念、术语变量、发展历史、与其它学科的关系等基础问题。反思土地学科建设的发展历程，要问“压死骆驼的最后一根稻草”是什么，是基础研究与应用研究的失衡。其实，没有基础研究做支撑，应用研究很可能只是“头痛医头，脚痛医脚”，成果转化也容易成为“忽悠”。只有把基础做扎实了，才能建起学科大厦。

**2、统一研究对象的认识。**土地首先是一个不以人的主观意志为转移的客观实在和物质实体，它不像经济学、法学、管理学或政治学等社会科学，这些社会科学的研究对象大都是非物质实体。正如前文所述，土地学科中“物”的存在，即人类对土地生产性、居住性、生态性、储藏性、承载性、缓冲性、净化性、景观性和安全性的需求，

以及其他生物对土地作为栖息场所、作为养分提供、作为制约迁徙、作为生命感应的需求，所有这些都内生着人类或其他生物对土地客观需求的基本规律性。这种规律性是一种客观实在，与人们是否已经认识到它其实是无关的，与认识的程度也是无关的。人们对土地经济学或土地法学的研究，应该要有利于调校、深化和揭示对土地客观需求的规律性认识，以实现人类对土地可持续利用和其他生物对土地可持续生存的终极旨归。土地学科中的科学本真首先应该是上述“物”的存在的规律性。只有明确土地学科的客观实在定位，不断提高土地学科的实证水平，而不是“虚化”土地学科研究，才能促进土地学科不断前行。当然，土地学科并不排斥对于实证科学以外的知识来源的关注，强化实证与查明不可实证的内容，对于提升土地学科的科学性，目标是一致的。

**3、在历史与未来的融合中选择未来。**人类要世代繁衍，最基础和最关键的就是要解决吃和住两大问题，土地的实体功能正好能满足解决这两大问题的需要。因此从实物系统看，人类历史很大程度上是一部土地开发利用史（解决吃）和土木工程建设史（解决住），其核心都是土地工程史。从西安半坡遗址的发现可知，人地关系首先发端于建设用地开发工程，解决先民的居住问题。之后为了更好的保障食物供给，先民开始实施农用地开发工程。无论是大禹的“平治水土”，西周时期的“井田制”，东汉末年的“屯田制”，西汉时期的“代田制”；无论是秦都咸阳的选址建设，西汉长安城的选址建设，东汉洛阳城的选址建设，还是隋唐长安东西两市的选址建设；也无论是江汉平原与

洞庭平原的变迁，西北与东北的屯垦，还是珠江三角洲和长江三角洲的“基塘”形成，土地开发利用和工程的实体形态始终处于核心地位。在国外，无论是古希腊古风时代的大开发运动，西欧中世纪的垦荒运动，美洲的新发现和西部拓殖，加拿大拓殖地的形成和大草原崛起，澳大利亚 6 大开发中心的形成，还是苏联时期对西伯利亚地区的开发；在国内，无论是密西西比河流域的治理，亚马孙流域的治理，尼罗河流域的治理，还是中国古代的治土治田和水土保持，或是中国当下每年投资超过几千亿元的土地整治工程，实体形态的土地工程建设都起到关键性的作用。在未来，人类进入了与自然和谐相处的新纪元，土地变化与全球变化，土地资源承载能力和生态效应，土地退化防治和可持续利用，干旱区、风沙区、喀斯特区、地质灾害区、快速城市化区等特殊地区人地关系演化，已上升为人类最重要的优先研究领域。无论是从历史演化的正向设计，还是按照人类未来的逆向设计，土地学科的未来科学化路径，都应该站在当今科学的前沿，面对全球变化、土地承载能力、土地与自然共生这些人类共同面临的最严峻挑战，加强土地过程研究和机理揭示，为解决土地实体化面临的重大问题做出应有的贡献。

**4、推进科学和工程技术能力建设。**由于长期以来土地问题较多的置于经济学、政治学、管理学或社会学的框架下进行，对土地科学和工程技术的规律挖掘和实践能力都较弱。要提高土地学科的科学化程度，强化科学和工程技术能力建设具有特别重要的学科意义。首先需要尽快摆脱管理框架的局限，建立土地科学和工程技术发展的战略

框架。在美国等发达国家，城市土地开发工程、土地治理工程等是土地工程公司的主要业务板块，值得在建立战略框架时学习和借鉴。其次是要加强土地科学和工程技术多学科联合攻关，将土地科学和工程技术作为土地学科的核心领域，不断推进土地科学和工程技术系统及平台研发，强化典型区域关键土地科学与工程技术研究。第三是要大力加强土地科学和工程技术人才培育、科研机构 and 外部环境建设。包括积极推进设置土地科学与工程一级学科，在大学建立土地科学和工程专业或成立土地科学和工程学院，争取设立多种类型的省级以上土地工程研究中心和土地研究重点实验室等等，以适应学科建设和发展的需要。需要指出的是，强调土地科学与工程的能力建设，并不排除从社会科学角度强化对土地管理的系统研究。土地学科本来就是自然科学与社会科学交叉的产物，两者是相辅相成的。这里提出对科学和工程技术研究的强化，主要是针对现状研究中“硬”和“软”的结构失衡而采取的一种补救措施。

“行到水穷处，坐看云起时”。在新常态下，通过着力基础问题研究，着力夯实发展基础，相信土地管理更能够为国家治理、民族复兴和可持续发展做出新的贡献！

# 集体经营性建设用地入市的制度连锁效应及其风险

靳相木

(浙江大学, 杭州 310058)

**【导言】**土地制度是基础性制度，土地制度改革牵一发而动全身。本文对集体经营性建设用地入市的制度连锁效应及其风险进行了系统分析，并针对试点工作提出了若干意见和建议。文章指出，若全面推动集体经营性建设用地入市，首当其冲对土地征收制度产生影响，土地征收权的功能、性质及机制由此发生重大变化，并通过征地制度的传导，引致我国工业化城市化的土地资源动员体制的转折性调整，促进建设用地使用权制度和土地增值收益分配制度的重大变革，最终将引发土地公有制“两区分离”的宪制性安排发生重大变动。要通过试点对集体经营性建设用地入市流转的制度连锁效应及其风险作出评估和判断。集体经营性建设用地入市改革的试点方案，要直面社会歧见，要让不同取向的主张及其方案在试点中竞相呈现、比较，试出火花、试出高下，通过试点来凝聚全面深化土地制度改革的社会共识及正能量。

## 一、问题及其认知起点

集体经营性建设用地使用权入市改革，自十六届三中全会作出动员算起，至今已十余年，还是“只闻楼梯响，不见人下来”。一个很重要的原因，在于集体经营性建设用地入市改革的复杂性强、难度大、风险高，集体经营性建设用地入市流转的制度连锁效应大，对改革目标及推进路径形成共识的难度大。

总体上看，我国现行土地管理制度基本框架的不同层次以及同一

层次内的各项制度安排之间是相互联系、内在贯通、自洽的。按照十八届三中全会的部署，开展集体经营性建设用地使用权入市改革，必须对这项改革的制度连锁效应及其风险作出科学判断和全面评估，在此基础上对改革目标进行系统性的审视、界定和取舍，对入市改革的突破口、有效路径以及与其他改革的联动配合方案进行多种取向的设计、试点和比较。

今后十年，我国仍然处于工业化城市化快速发展的战略机遇期。在新常态下，虽然增长速度从高速增长转向中高速增长，但经过三十五年的高速增长，中国的经济体量已经跃居世界第二，年均经济增长的绝对额度更加庞大；虽然由要素驱动转向创新驱动，但快速工业化城市化仍将离不开土地要素的动员和投入；虽然政府大力简政放权，但由于当代中国转型发展正处于突破中等收入国家陷阱的“闯关”阶段，政府仍然须牢牢掌控转型发展的制导权。改革开放以来，我国土地管理事业快速发展，初步建立起的土地管理制度基本框架总体上符合中国国情、适应社会主义市场经济体制要求，为过去 35 年中国转型发展提供了有力支撑。在新的历史起点上，中国转型发展进入新常态，这套土地管理制度基本框架总体上仍然适应新常态的发展要求。这个基本判断，应当成为包括集体经营性建设用地使用权入市在内的全面深化土地制度改革试点的认知起点。

与过去从计划经济体制向市场经济体制转轨时的疾风暴雨的改革不同，全面深化土地制度改革是对我们已经建立起的土地管理制度基本框架的完善和发展，而不是推倒重来。全面深化改革的“美”，

不在“于无声处听惊雷”，而在于“润物细无声”。在这样的认知前提下，面对社会各界及舆论对全面深化土地制度改革的期望、热议和分歧，为政者才有定力，才能保持清醒的头脑。

按照存量集体建设用地、增量集体建设用地以及城镇建设用地范围内和城镇建设用地范围外等的不同组合，集体经营性建设用地入市改革的力度与范围有以下四种情形：一是全面放开集体经营性建设用地入市流转；二是放开城镇建设用地范围外的集体经营性建设用地入市流转；三是放开存量集体经营性建设用地入市流转；四是放开城镇建设用地范围外的存量集体建设用地入市流转。这四种范围的集体经营性建设用地使用权入市流转，引致的制度连锁效应及其风险是不一样的。

## 二、引致建设用地使用权制度的重大变化

在社会主义市场经济条件下，“两权分离”是土地公有制在社会再生产过程中得以实现和巩固的最适宜的形式，即：一方面，国家或集体保有土地所有权，维持和保障着社会正义和公共利益；另一方面，公民个人、法人或其它组织持有公有土地的使用权，按市场法则行事，追求土地资源配置效率最大化。在“两权分离”思路下，借用益物权制度，在公有土地之上为公民设立包括用益物权和担保物权在内的他物权，基本可以满足公民社会成长和土地要素市场化的要求。

按照“两权分离”的思路，借鉴香港的批租制，自1990年国务院出台《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》以来，逐步完善国有土地有偿使用制度，形成了中国特色的国有建设用地使用权制

度。2007年《物权法》第十一章对建设用地使用权进行规范，规定了其用益物权性质，并明确其客体为国有土地。

《物权法》第十一章同时明确，集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理法等法律规定办理。也就是说，目前集体土地上除宅基地之外的建设用地使用权尚不受物权法的调整，其物权属性还不明确。不仅如此，集体建设用地使用权与国有建设用地使用权在权能上更是大相径庭。国有建设用地使用权已经成为城镇土地市场的主要权利载体，“不是所有权，胜似所有权”，可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。而集体土地除用于乡镇企业、乡（镇）村公共设施和公益事业、农村村民住宅等之外，不得用于其他经营性领域，乡镇、村企业的建设用地使用权也不得单独抵押。

可见，依我国现行法，建设用地使用权的根基为国家土地所有权。如果全面推动集体经营性建设用地使用权入市流转，我国现行《物权法》上的建设用地使用权的“根基”势必要从国有土地扩展到集体土地之上，赋予集体土地之上的建设用地使用权与国有土地之上的建设用地使用权同等的权能，并一体适用《物权法》的调整。

1990年我国《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》借鉴香港的批租制经验，以一次性缴纳全部租金的方式，在国有土地之上创造性地设立了“不是所有权，胜似所有权”的建设用地使用权，找到在国有土地之上赋予公民个人财产权的道路，从而在国家土地所有权不能流转的前提下，以国有建设用地使用权为主要权利载体和权利流转轴心，培育建立了城镇土地市场体系，市场得以在土地资源配

中发挥日益重要的调节作用。那么，师从香港土地批租制的国有建设用地使用权出让制度在实践中取得了巨大成功，这一成功经验可否复制到集体土地上，在集体土地之上建立起与国有建设用地使用权同等权能的建设用地使用权？对这个问题，简单地以物权法定主义来作答，期望籍物权的恣意规定，就可以实现集体土地与国有土地“同等入市、同权同价”，是“食洋不化”，是对理论的误读，是认识对实践的傲慢。

这是因为，虽然物权法定主义是物权法的一项基本原则，但用益物权的种类及内容的设立，必然要受到土地所有权制度的约束，物权法在确定用益物权的种类及内容的时候无法恣意妄为，用益物权的内容必须与作为其根基的土地所有权的性质相契合。例如，大陆法系土地私有制国家的地上权制度之所以采取年租制而不采用批租制，是因为一旦采用批租制，地上权存续期间的全部租金于地上权设立之时一次性交给所有权人，这时的地上权将和所有权无异。由于这些国家的土地所有权市场运转顺畅，那么再设立类似于所有权的地上权，势必产生叠床架屋之累赘。反观英美法系中英国的土地制度，由于土地名义上归女王所有，这种名义所有权无法在市场上流转，遂通过批租制创立了“不是所有权，胜似所有权”的建筑用地长期租赁权，从而得以形成建设用地市场。香港的土地批租制沿袭了英国的建筑用地长期租赁权制度。改革之初国有建设用地使用权出让借鉴香港的土地批租制，而没有借鉴大陆法系土地私有制国家的年租制地上权模式，这是与我国的国家土地所有权制度相契合的。可以肯定，若当初国有建设

用地使用权采大陆法的年租制模式，那这种性质的国有建设用地使用权能否在土地市场上发挥权利流转轴心的作用，是值得怀疑的。

现在我们必须深究，如果赋予集体建设用地使用权与国有建设用地使用权以同等的权能，那是否犹如期待“羊身上长出牛皮”？

集体土地所有权的内在规定性决定了其成员的封闭性、血缘性和社区性，而国家土地所有权具有广泛的社会性。赋予国有建设用地使用权以充分的社会性，与国家土地所有权的性质是自洽的。集体土地所有权的封闭性、血缘性和社区性必定深刻影响和约束着集体建设用地使用权的性质及权能。一旦赋予集体建设用地使用权与国有建设用地使用权同等的社会性，让集体建设用地使用权可以面向全社会出让、转让、互换、出资、赠与或者抵押，这与集体土地所有权的内在规定性可能产生重大的紧张和冲突关系。可以预见，如果盲目贯彻物权法定主义，通过立法强行将建设用地使用权的客体从国有土地扩展到集体土地，实行国有与集体两类土地上的建设用地使用权完全合体，那么，由于集体土地所有权对其建设用地使用权的深刻影响和约束，国有与集体两类土地上的建设用地使用权“同等入市、同权同价”的法律条文可能成为一纸空文。不仅如此，还可能造成我国建设用地使用权体系及其根基的混乱和冲突，影响交易活动及社会生活的安全、便捷。

基于这个理论逻辑，建设城乡统一的建设用地市场，集体土地与国有土地“同等入市、同权同价”的实现形式，还必须在试点中艰辛探索。国有与集体两类土地上的建设用地使用权究竟是完全合体，还

是要有所差异？如果有差异，那差异性的制度设计是什么？都要通过试点及进一步的实践检验来回答。

### 三、引致土地征收权功能的剥离和疏解

在我国当前的“转一征一供”制度框架中，大量的商业用地、房地产用地、工业用地等经营性用地也都通过土地征收取得。这个框架中的土地征收权，具有一般土地征收关系的外部特征，而不具备公益性征收的性质和机制，是拟制性的征收关系，它实质是公权力主导的集体农用地非农化开发制度链条的一个环节，也是实现集体土地向国有土地转化、维系城市土地国家所有制格局的公权杠杆。也就是说，凡对土地进行工业化城市化开发，不论是否为公共利益用地，均须通过征收程序将其转为国有土地。

如果完全放开集体经营性建设用地入市流转，那就势要对土地征收权的功能进行剥离和疏解，即公益性用地的取得，归征收权；非公益性或经营性用地的取得，归市场。

随着集体经营性建设用地入市流转的全面放开，尤其是增量集体建设用地直接入市，土地征收将不得不限定在公共利益的范围，土地征收权的法律性质和实施机制也将相应地逐步向一般公益性征收关系转变，现行土地征收制度几乎要全部废掉，必须另起炉灶，重新塑造和建构一套公益性土地征收制度。

在推进集体经营性建设用地入市改革的过程中，对土地征收权的功能进行疏解，塑造和建构一套公益性土地征收制度，有三个突出问题需要面对和解决：

一是要明确“公共利益用地、非公共利益用地”和“经营性用地、非经营性用地”两组概念的判定标准及认定机关。非公共利益用地和经营性用地不是一个概念。公共利益用地和非公共利益用地是一对概念，是以土地利用是否涉及公众或公共的利益为标准，对用地类型作的划分；经营性用地和非经营性用地则是另一对概念，是以土地利用是否以盈利为目的为标准，对用地类型作的划分。显然，经营性用地也可能是公共利益用地，如引入私人资本运营的高速公路、市政设施等用地，既是经营性用地，也当属公共利益用地。推动集体经营性建设用地所有权入市改革，需要对这两组概念进行界定，使之类型化、清单化。

对于公共利益用地与非公共利益用地的区分，应围绕两个重点进行制度创新和设计：一是探索公共利益的具体判定标准，合理界定公共利益用地的时代内涵和外延，并以开放式列举方式给出公共利益用地的清单；二是探索公共利益的认定机关及机制，即针对具体的用地项目，是否属于公共利益用地，得有具体的机关作出判断和决定，要通过试点来确定哪一级政府适合承担这个责任。

建议接下来以县为单位的改革试点，可以先参照 2011 年颁布实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条的做法，对公共利益用地的类型化及认定机关作出界定，即：为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收集体土地的，由市、县级人民政府作出土地征收决定：国防和外交的需要；由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；由

政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行城中村改造的需要；法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

至于对经营性用地和非经营性用地的区分，则可在国土资源部第39号令的基础上，结合新形势新要求，作出一些修正。部39号令第四条已经明确：工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等用地，属于经营性用地（工业用地包括仓储用地，但不包括采矿用地）。在改革试点中，将商品住宅用地和部分高新技术产业、急需发展产业用地从这个清单中剔除。是否属经营性用地，亦应当由县级人民政府作出。同时，要引入诉讼机制，当事人对政府机关作出的公共利益认定不服的，可诉至法院。

**二是要明晰并强化公益性土地征收的公权性质及机制。**现在有观点主张，即便是公共利益征地，也需征得被征地农民的同意，如提出未征得被征地集体经济组织三分之二以上村民或村民代表同意的，不得启动征收程序。这种极端主张，模糊、抽掉了征收权的公权属性，混淆了征收权与政府购买的区别，将土地征收关系扭曲为国家与行政相对人之间的土地买卖关系。沿着这个方向推进公益性土地征收制度的建构，在理论上是严重错误的，将造成政策摇摆和实践混乱。

在公共利益用地的范围内，必须坚持和强化征收权的公权性质，即：征收权是政府为了公共利益的需要，在符合法定要件的前提下，

无需行政相对人同意而将其集体土地强制转为国家所有的权力。征收权是政府促进和实现公共利益的重要机制，现代国家大都享有征收权。面对公共利益征地，行政相对人必须服从，不得阻挠，但应当获得公正补偿安置。

三是实现公益性土地征收公正补偿安置标准的市场化。在公益性征收的国家，一个征收项目对“被征收人的所失”的补偿标准，通常既不是由被征收人自己确定，也不是由征收人自行认定，更不是由双方当事人协商、谈判和博弈，而是由市场来发现和决定，从而将原本属于主观认知范畴的公正标准转化为客观的“公平市场价值”，由此在公正补偿标准上达成了最广泛的社会共识。由于我们长期摒除集体建设用地直接入市，无法找到像“公平市场价值”一样能够凝聚社会共识的公正补偿标准，社会也因此陷入巨大的歧见漩涡。随着集体经营性建设用地使用权入市流转，集体土地的市场价值将逐渐显现和形成，集体经营性建设用地的市场价值可能会发展成为公益性土地征收之公正补偿的客观标准。那么，在公益性征收模式下，当被征收人的土地价值按照公平市场价值予以补偿后，“被征收人的所失”亦即得到全面弥补，现行的包括就业、社会保障等在内的综合补偿安置制度可能要相应转型。

可见，全面放开集体经营性建设用地入市流转对现行土地征收制度的冲击、影响，可能是全方位的，几乎是推倒现行土地征收制度，是另起炉灶，重新塑造和建构一套与现行土地征收制度完全不同的公益性土地征收制度，其间的利弊得失必须审慎权衡。

如果不是全面放开集体经营性建设用地入市流转，而是选择只放开城镇建设用地范围外、放开存量集体经营性建设用地、放开城镇建设用地范围外的存量集体建设用地入市等，那对现行土地征收制度的连锁冲击和影响相对较小，尤其是只放开城镇建设用地范围外的存量集体建设用地入市流转，对征收制度的连锁影响则可以忽略。

#### 四、引致土地增值税制度的重大调整

在快速工业化城市化背景下，在农用地非农化开发过程中，农用地在农民手中的价值与政府将其转换为国有建设用地并出让给开发商的价格之间，存在着一个巨大的增值额。目前，各界广泛讨论、争拗的所谓土地增值收益分配问题指的就是这块增值额。对农转用导致的价值增值进行调节，从理论思路上讲应当是非常清晰的，即应当通过土地税收进行调节。然而，在“转一征一供”制度中，农转用导致的价值增值及其分配问题被导入土地征收制度框架中予以讨论，从而原本该由土地税收制度解决的问题，便转换为土地征收补偿安置问题，土地征收补偿安置政策代替税收制度调节农转用土地增值收益分配的局面也由此而生。

毋庸置疑，“土地涨价”和“大白菜涨价”不能相提并论。土地作为天赋自然资源，农转用增值收益并非由被征地农民的劳动和资本投入带来，这块增值收益很大程度来源于工业化城市化发展、基础设施改善以及其他社会因素，应由社会进行再分配。在“转一征一供”制度框架中，地方政府以“先征后让”的方式，即通过低价征收集体土地，转为国有土地后，再由地方政府高价出让，实现了对这个增值

收益的垄断。土地出让金虽然形式上是国家土地所有权在经济上的实现，但实质上是国家通过征收权来汲取农转用增值收益。政府本应该通过税收权参与这块增值收益的调节和分配，却凭藉征收权实现对这块增值收益的垄断，虽然目的正当，但确有“狗逮耗子”之嫌，手段有不妥和可议之处。不过，在税收权不作为的情况下，靠征收权的补位，也使社会公正得以实现，这一点应予以正视和肯定。

如果全面放开集体经营性建设用地入市流转，尤其是允许增量集体经营性建设用地入市，在税收权缺位的情况下，农转用增值收益遂由“转一征一供”制度框架下的地方政府垄断，可能转为由出让集体建设用地使用权的集体组织垄断，亦即这块增值收益由社会占有转为由特定社会群体垄断，可能导致新的社会不公。

集体经营性建设用地使用权入市改革的受益者，主要是“城中村”、城市郊区的集体组织及农民这个群体。在快速城市化过程中，这个受益群体与远离城市的广大农民群体之间的不平等，可能迅速凸显出来。据对浙江 D 县的调查（如图 1 所示），2011-2013 年，全县 11 个乡镇中均发生农转用增值（按土地出让收益扣除对应的征地补偿安置费的差额计算），其中县城所在地的武镇发生的农转用增值额占全县比重 55.74%；在全县 180 个行政村（含林场等）中，有 63 个村庄发生农转用增值，而在这 63 个行政村中，其中仅五龙、郭肇、龙山等三个村的农转用增值额占全县的比重就达到 43%。土地增值收益的空间分布差异巨大，集体经营性建设用地使用权入市的土地增值受益群体显著不平衡。

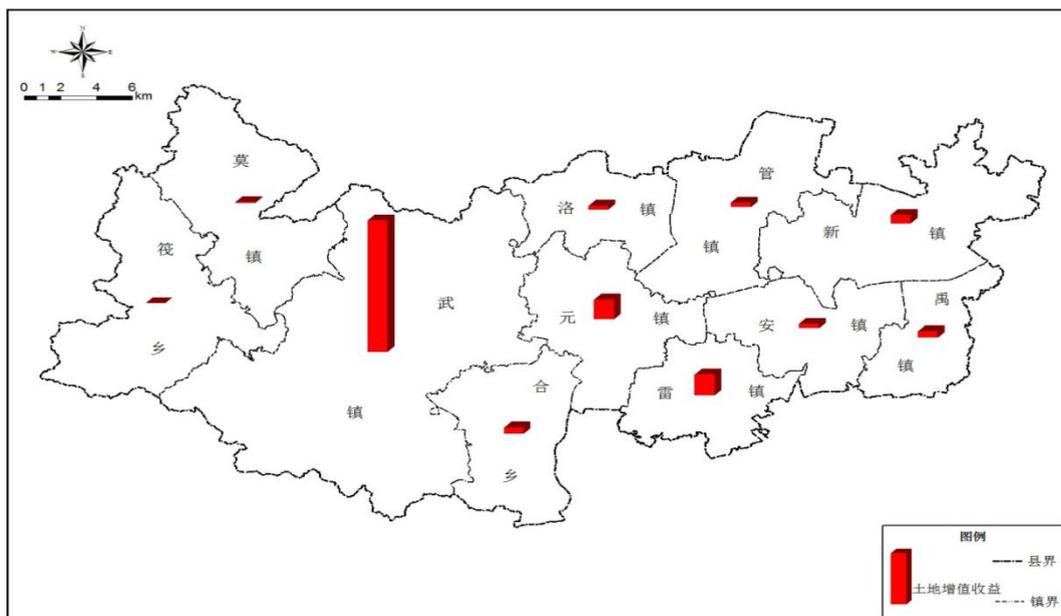


图 1 浙江 D 县 2011-2013 年农转用土地增值收益的空间差异

全面放开集体经营性建设用地入市流转，在理论上和舆论导向上要讲清楚，土地是高度稀缺资源，农转用增值收益来源于社会，非土地所有者、使用者的劳动和投资所致，必须由社会进行再分配，通过再分配实现对公共利益、集体利益和个人利益的统筹兼顾。

征收权退出和税收权介入必须同步推进，通过土地增值税制度的改革和创新，参与对农转用增值收益的调节，以适当集中、动员这块增值收益用于城市化建设，保障和促进社会公正。如果征收权退出而税收权迟迟不介入，其结果要么集体经营性建设用地入市流转无法取得实质性进展，要么引发新的巨大社会不公。我国现行税收制度虽然基本建立起覆盖土地取得、保有、使用、开发、交易、收益各环节的土地税收调节体系，但对目前社会广泛关注的农用地转用收益却没能纳入税收体系，这种状况必须随集体经营性建设用地入市改革而得到解决，尽快建立农用地转用收益税收制度。

集体经营性建设用地使用权入市，是土地收益分配使用关系的重大调整，这个调整要与现行分配关系衔接，以保障改革的平顺，避免激进的分配关系调整引发新的社会冲突和矛盾。特别是考虑到受益群体的巨大不平衡性，坚持这一原则尤为重要。以 D 县为例，2011-2013 年征地补偿安置费（包括社保资金）占土地总收益比重为 11.98%，由乡镇支配的拆迁补偿费占 14.56%，净收益占 22.73%，三块合计占 49.27%。这个比例，是集体经营性建设用地使用权入市中集体和农民可以拿到的收益份额的上限。其余部分，应以税收等形式由政府进行再分配。

## 五、引致工业化城市化的土地资源动员体制的重大转折

在现行《土地管理法》、《城市房地产法》等相关法律法规的框架下，集中和动员土地要素投入到工业化城市化开发中，必须通过“转一征一供”三位一体管理流程。“转一征一供”三位一体框架是当代中国将新增建设用地动员、投入到快速工业化和城市化开发中的主要机制和制度安排。在这个框架下，集体土地除用于乡镇企业、乡（镇）村公共设施和公益事业、农村村民住宅等之外，不得投入工业化城市化开发中。

随着社会主义市场经济的发展，我国产品市场、资本市场和劳动力市场逐步建立、完善和成熟，国家对经济社会资源的控制日渐松弛，在消费品的生产、流通和分配上国家几乎不再行使权力了，在资本市场上国家也不再是垄断者，劳动力自由流动和人民自由选择职业也已经成为常态。但是，如果政府骤然全面放弃对经济社会资源的控制和

动员能力，激进地转向市场主导型经济发展模式，对于我们这样一个13亿人口的发展中大国可能会产生灾难性后果。政府凭借“转一征一供”三位一体的农地非农化开发制度，农用地转用审批、土地征收制度和土地出让制度捆绑在一起，在引入市场机制配置土地资源的同时，也保留了政府对新增建设用地投放速度、时序、结构的发言权，政府得以集中和动员土地投入到快速工业化城市化过程中，并由此主导着转型发展进程，调控着转型发展的方向、步骤和速度，其正当性和必要性不言而喻。

如果完全放开集体经营性建设用地入市流转，伴随着增量集体建设用地入市，那就倒逼土地征收的范围严格限定在公共利益的范畴，非因公共利益需要不得征地。这样，现行“转一征一供”框架中农转用和土地征收捆绑为一体的格局将会打破，我国快速工业化城市化的土地资源集中和动员体制面临松动和解构，政府把握和调控转型发展的能力将随之大幅消弱。我国经济社会发展进入新常态，但新常态是否需要工业化城市化的土地资源动员体制进行转折性重大调整，这个拐点是否来临，需要审慎评估和试点验证。

## 六、引致土地公有“两区分离”的宪制性安排的重大变动

我国土地公有制度的顶层设计，体现在我国《宪法》第十条。《宪法》第十条规定：城市和农村地区实行两种不同的土地公有制，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。在我国土地公有“两区分离”的宪制性安排中，城市和农村实行两种不同的土地所有制，在城市这个圈内

是不能存在集体土地的，那么，当农村土地城市化开发后，就必须适时通过征收转为国有土地，也只有依赖并籍土地征收才能在动态中维持城市土地国有制格局。换句话说，在这个宪制性安排中，土地征收是集体土地向国有土地转化的通道，是维系城市土地国有制格局的保障手段，也因此对集体土地的征收虽然带有一般征收关系的外观特征，但它不具备一般征收关系的内部机制，它是“形似而神不似”的征收。

现在，若全面推动集体经营性建设用地入市流转，将土地征收严格限定在公共利益范围内，将阻塞集体土地通过征收向国有土地转化的通道，在没有建立其他转化通道的情形下，随着集体土地的工业化城市化开发，新增城市土地的集体所有制将得以保存和凝固化，“城市的土地属于国家所有”的宪制性安排就会成为一纸空文，城市土地多种所有制并存局面指日可见。

“城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有”的宪制性安排，已经深入渗透到中国政治、经济、文化和社会生活的方方面面，我们的政治制度、经济制度、行政体制等庞大的上层建筑牢固地竖立于土地公有制原则之上。对这一宪制性安排的修正，其位阶与集体经营建设性用地入市改革不可相提并论。这当然也是一个可以讨论的问题，但对这个问题的讨论，要跳脱集体经营建设性用地使用权入市改革的位阶和思维框架，应在一个更宽广的视野内予以把握。

城市化是打破传统的血缘、地缘关系，以业缘关系为基础构建一

种社会化、契约化的社会组织和社会关系的过程。在快速城市化背景下，“城市的土地属于国家所有”的宪制性安排隐含着将集体土地不断转化为国有土地的宪制逻辑。如果修正这一宪制性安排，允许集体土地进城，集体土地“从农村包围城市”，必定不断复制、形成新的“城中村”，造就的只能是一种半拉子的城市化。因为，籍集体土地所有权的血缘性、社区性、地域性和封闭性，进城农民可以继续维系在传统的血缘、地缘关系中，形成一个既不同于传统农民也不同于城市居民的特殊群体，形成一个独立的小社会，不利于这部分人群真正融入城市社会，并可能塑造城市社会的新的二元结构，为城市的现代化发展埋下巨大的制度隐患。

不仅如此，集体土地进城后，让一部分人群以“集体”名义继续保有土地所有权，掌握着土地经营收益，将凸显这部分人群和原市民群体的土地权利能力的不平等，面临着土地正义和社会公平的挑战，可能引发广大市民群体提出土地所有权诉求。修正已确立经年的“城市的土地属于国家所有”的宪制性安排，允许集体土地进城，其引发的政治、经济和社会风险是巨大的。

## **七、集体经营性建设用地入市改革试点的视野、使命与担当**

土地制度是基础性制度，土地制度改革牵一发而动全身。集体经营性建设用地使用权入市改革，不是几个法律条文的修改问题，而是关系到我国改革开放以来已经建立起的土地管理制度基本框架的改革，而且可能进一步连锁促进中国特色社会主义制度若干重要方面的完善和发展，引致新常态下中国经济和社会发展方式转型的深化。推

进集体经营性建设用地使用权入市改革，切忌“只见树木，不见森林”。2015年2月27日，全国人大常委会已经授权国务院在33个试点县（市、区）暂时调整实施《土地管理法》、《城市房地产管理法》的有关规定（下文简称“227”授权决定），这为开辟集体经营性建设用地入市改革的视野和空间提供了法律保障。

（一）推进集体经营性建设用地使用权入市改革试点，要在建设和发展中国特色社会主义的大视野下，明确试点工作的使命和历史责任。通过试点，至少要回答两个重大的理论和实践问题：

一是我国现行工业化城市化的土地资源动员体制是否临界转折性调整的拐点？“转一征一供”三位一体的土地资源动员体制，在过去35年中国转型发展中作出了重大贡献，堪称中国快速工业化城市化的“发动机”、中国和平崛起的“秘方”。进入新常态后，这个体制是否要作出调整，调整的幅度有多大，调整后的新体制如何设计，拐点在哪儿？等等，这些长期争论不休的问题，要通过试点，让实践作出判断和检验。这次试点也许不能从根本上、一劳永逸地解决这些问题，但要对集体经营性建设用地入市的制度连锁效应及其风险作出判断和评估，至少应当凝聚今后十年改革的社会共识，增强对中国特色土地制度的自信，增强全面深化土地制度改革的自觉和自主性。

二是土地公有制框架下赋权于民的中国道路是什么？集体土地能否进城，城市土地属于国家所有的宪政秩序要不要坚持，农民与市民在土地所有权上的不平等格局是否要凝固化，集体与国有两类建设用地使用权能否实现“同等入市，同权同价”，建设用地使用权期间

届满应当如何续期，等等，都属于土地公有制框架下赋予人民土地财产权的中国道路这个大范畴下的问题。通过试点，要对过去 35 年我们已经走过的土地公有制框架下赋权于民的道路进行理论总结、检视，对于新常态下这条道路面临的新问题要进行前瞻性的探索和验证，要明确土地公有制框架下人民土地财产权制度进一步发展的方向及其基础构造。

**（二）推进集体经营性建设用地使用权入市改革试点，要有大开大合的气度和勇于担当的牺牲精神。**

首先，在试点方案上，要按不同类型、不同取向进行分类设计。要针对全面放开集体经营性建设用地入市、放开城镇建设用地范围外的集体经营性建设用地入市、放开存量集体经营性建设用地入市、放开城镇建设用地范围外的存量集体建设用地入市等不同情形，分类设计、分类布点。只有让改革试点方案直面社会歧见，让不同取向的主张及其方案在试点中竞相呈现、比较，试出火花、试出高下，三年以后的试点经验总结才能异彩纷呈，才能达到通过试点来凝聚改革共识的目的。切忌设计不痛不痒的试点方案，切忌出台不用试验便知结果的试点方案，这样的试点方案既劳民伤财，又可能贻误全面深化土地制度改革的时机。

其次，在试点机制上，要真正以县（市、区）行政区域为单位整体性推进制度创新试验。在全国人大常委会的授权下，集体经营性建设用地入市改革试点县（市、区）制定的试点方案应属抽象行政行为，试点方案一旦获得国务院批准，该方案就具有行政法规的效力，试点

县（市、区）行政区域应一体适用这个方案。凡在该试点方案规定范围内的集体经营性建设用地，其使用权均得依方案规定的办法入市流转。切忌将改革试点理解落实为搞几宗流转案例，因为这样的改革试点被扭曲为若干具体行政行为，在理论上就讲不通。毋庸讳言，将改革试点简单化为搞几个成功“样板”，这和街头耍把戏卖艺的没什么差别，徒具观赏价值，而无制度创新试验之实。只有以试点县（市、区）行政区域为单位整体性推进制度创新试验，才能取得预期的试验效果。

最后，试点单位要有“跳火坑”的勇气和担当精神。在全国人大常委会的“227”授权决定中，被授权主体是国务院，而非33个试点县（市、区）。其中的法理逻辑是，对全国来说，集体经营性建设用地入市改革试点方案是“一盘棋”，33个试点县（市、区）不过是全国集体经营性建设用地入市的改革的“试验点”或者“观察点”。参与试点的县（市、区）不能先入为主地期待试点方案会给地方带来“试点红利”。在全国试点方案“一盘棋”格局下，33个试点县（市、区）的方案各自承担着不同的具体目标和任务。经实践证明可行的，修改完善有关法律，试点经验可推广至全国。但经实践证明不可行的，要恢复实施有关法律规定。这样，有的试点单位可能就白折腾了一场。因此，试点县（市、区）要有“跳火坑”的勇气，要以“牺牲小我，成就大我”的担当精神，扎扎实实把国务院批准的试点方案落到实处，为国家的全面深化改革作出自己的贡献。

---



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，引用文献统一使用页下脚注。

---

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