

# 深化土地体制改革与理顺经济运行

周天勇

**摘要** 中国国民经济中存在的一个严重问题是：土地使用财产权不清晰，土地要素不能如十八届三中全会强调的由市场决定而竞争性配置。农村和城镇国有企业中的土地，由于不能由二级市场交易，或者由政府低价和无偿划拨，土地价值被隐匿。而农村向城市配置的土地，却由于土地从农村由地方政府一家“购买”和由地方政府一家向千家出让，导致价格极端上涨。如果劳动力、资金和技术等要素可以按照市场经济的规则自由流动、互相交易、竞争定价、价值表达、市场调节，而土地要素却在上述方面不同程度地受限，则会导致国民经济运行的紊乱：要素总体配置效率低下，农业中劳动力淤积，资本要素不能流入农业和农村，农民失去以地为本进行创业和获得土地财产性等收入的机会，从而导致农村和城镇非户籍居民有支付能力的消费需求不足，进而使得城镇中工业品生产过剩，国民经济将增长乏力。本文的政策含义是：真正明确和给予农民以土地使用财产权，并永续使用；农村各类土地可以在城乡统一的市场上平等交易；农民有对自己土地的建设权。

**关键词** 使用财产权 使用年期 行政限制交易 行政极端交易 财产性收入 土地建设权

作者周天勇，东北财经大学国民经济工程实验室教授（辽宁大连 116025）。

中图分类号 F32

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)02-0030-14

根据现代经济学理论，一个采取市场经济的经济体，不论所有权是国有还是法人所有，或者个人所有，不仅最终实物和服务产品要通过正常的市场交易进行分配和消费，要素也要通过正常的市场交易进行分配和投入。要素能通过市场交易投入生产，是生产率模型最为基本的一个假定；如果不能，或受到干扰，以此生产率模型计算的投入、贡献和全要素生产率就会出现相当大的偏差。中国国民经济中存在的一个严重问题是：土地财产权不清晰，土地要素不能由市场决定而竞争性交易。

## 一、土地配置扭曲与国民经济运行不顺畅

国民经济投入的要素主要为劳动力、土地、资本和技术。从目前来看，首先，虽然户籍和其他有关体制仍然妨碍着劳动力要素的配置，劳动力的退出和进入也有体制（土地、行政和法律等方面的）黏性，但是由就业机会、工资水平等调节的招聘和辞退而导致的劳动力配置，在许多企业、事业单位大体上可以实现。另外，尽管银行贷款在获得性和价格水平上对民营企业有所歧视，但是资金由于供需刺激和追逐利润的天性仍可以较为自由地流动。再者，对于技术要素，其更多地由个人创意、团队研发、专利发明、技术交易、风险投资、装备购买、谈判契约等市场化的方式进行配置。从要素流动和配置的紊乱以及存在的问题看，最严重的扭曲发生在土地要素的行政不能交易、行政一家交易和行政垄断交易等方面。

### （一）土地不能交易与垄断交易

在最终实物、服务以及生产要素的分配、消费、投入、配置方面，从交易形态上看，存在着自然性不

能交易、自然性交易、自然性极端交易、行政性不能交易、行政性垄断交易等情况。

自然性不能交易，是指在农业经济和农村社会时代，粮食、蔬菜等由个人自我种植，面粉自我加工，禽畜自我牧养，柴草自我砍伐，肥料自我捡拾，布衣鞋自我织作，房屋自我修建，农具家具自我制造，学生去私塾识字则送些自产的粮布烟酒给老师以抵学费，大部分产品和服务不能交易，只有非常少量的盐铁才以物易物，或者通过货币进行交易。劳动力要素不能交易，可以帮工互换，在地多的人家务工以换取居衣食鞋和一定的粮食布匹，耕地也存在以粮食等实物互换的交易。这是封闭的、自给自足的自然经济。

自然性交易，定义为产品、服务和要素可以在无限制的市场上自由交易，也即竞争性市场交易。产品、服务和要素是稀缺的，供给和需求形成价格，而价格的变动，既调节产品、服务和要素的供给，又调节分配和消费的结构，还调节流动方向和配置领域。而从全要素生产率模型看，要素是自由流动的，价格是由市场竞争形成的，所有的劳动力、土地、资本和技术等要素，都由市场交易的方式来配置，并且都能够实现价值表达。

自然性垄断交易，是由诸如自来水的自然垄断、产业集聚过度的垄断（如一个国家竞争集中后只剩下一个钢铁企业）、网络平台过度整合的垄断（如一个国家竞争集中后只有一个出租车呼叫和分配网络平台）等状态下的产品、服务和要素交易。由于讨论问题的集中，本文不涉及此类交易状态下的要素流动和配置。

行政性不能交易和行政性垄断交易：前者是政府规定的不能够自由交易的产品、服务和要素，产品类如枪支、毒品，服务类如协助安乐死亡。中国最为特殊的情况是，在改革开放前，劳动力只能分配，但不能自由要价，或不能由用工方和提供方之间进行谈判、定约、成交和流动。土地不是商品，不能买卖，不能自由地在不同家庭、企业之间通过交易进行配置，没有价格。改革开放后，劳动力要素开始从不允许自由流动，到逐步放开流动，可以从企业、行业和区域中退出与进入，双向选择，谈判定约，工资也逐步地根据劳动力市场的供需来定价。资金要素，在计划经济时期，由国家统收统支，后来拨款改贷款，恢复商业银行，资金在银行间可以拆借，利率也逐步从行政定价改革为供需确定。在一定的范围内，允许民间借贷，也发展了多种形式的债券、股票等市场。当然，从目前看来，银行贷款在获得性和利率方面，对于国有企业和民营企业而言，还是存在着一定的差异。

然而，最严重的扭曲是，中国的土地要素配置存在着行政性不能交易、行政唯一性征收交易和行政性出让垄断交易三种情况。农村土地要素和城市部分土地要素存在行政性不能交易。农村集体的居住用地、耕地、园地、林地、鱼塘、草地和其他建设用地，只是生产和生活资料，不是资产，先是不得交易、出租、入股、抵押和继承，后放松为住宅只能在村中交易、耕地可以出租流转、其他农用建设用地可以租赁，而且有一定的年限限制。但是，仍然不能在全国统一的市场上交易。

城乡、农业与非农业之间的土地要素流动和配置，受到严格的行政管制。土地要素随着产业结构的变化，特别是二元经济国家城市化、工业化和交通等现代化的逐步推进，需要农村的土地要素不断地向城市配置，农业中的耕地不断地向工业、服务业和交通水利等领域配置。当然，在政府用地合理规划的前提下，在正常的要素自然性交易中，各种用地需要的扩大和收缩，以及各类土地收益水平的变化，可以调节土地在各个领域中的增减配置。但是，农村和城郊的各类土地，向城市建设用地转移时，并不通过市场的方式进行配置，而是以政府行政征用为国有、低价补偿的行政方式进行。农村集体作为土地所有者和农户作为土地的实际占有与使用者，则失去了交易权和收益权。农业和农村土地向城市和非农业转移配置时，供给者是千村万户，而唯一的需求者则是地方政府，当集体所有农户占有的土地要素转变为国有土地要素时，定价依靠的不是市场机制，而是政府行政性的补偿，补偿数额不由双方谈判磋商形成，而是由政府单方面确定。

地方政府一家交易、低价获取农业用地的行为，无疑会严重损害农民的利益，进而引发社会矛盾。陶然指出，中国目前扩展的城市空间并没有为被征地的农村迁移人口提供居住用地，而是更多地作为工业用

地用于开发区的生产建设和既有城市居民的生活改善，这严重损害了被征地农民的利益。<sup>①</sup>而且，在将征地补偿费分配给集体经济组织，劳动力安置补偿费分配给安置单位，在农民只能得到数量极少的地上附着物和青苗补偿费的情况下，失地农民维持现有生活水准将成为问题。

土地要素成为国有资产，由地方政府在各类用地中分配，创造了一个土地要素行政性极端交易和配置的市场，即土地要素配置行政寡头垄断性市场，在这个市场中，供给方强制征用、储备囤积、饥饿供地、一家卖地，交易方式为招标、挂牌、拍卖，需求方则相互博弈、千家竞价，价低者失、价高者得。

陶然等的“剪刀差”理论认为，地方政府在工业用地和商住用地方面采取不同的出让策略。许多市县政府通过建立“土地储备中心”的方式，利用政府在城市土地市场中的垄断地位，限制商住用地的供给，以最大化土地出让金收入。与商住用地绝大多数通过“招、拍、挂”等竞争性更强的方式高价出让不同，地方政府更多地通过“一对一”协议的方式来出让工业用地，其出让价格通常远远低于商住用地。这两种完全不同的政策背后的逻辑是：即便采取“零地价”出让工业用地，地方政府可以从吸引的制造业资本中获得后续的税收；而商住用地则不同，主要面对服务业的商业用地，可在房地产建设和销售中带来高额的营业税，但很难产生后续持续的营业税收入流，因此，“剪刀差”策略更有助于实现地方政府的目标。此观点背后的逻辑基础是中国正在推行工业化和城镇化，这使地方政府的土地财政具备了客观和实现的基础。<sup>②</sup>

当然，以东亚地区的日本、韩国和中国台湾为例，由于人口密度较大，人均耕地面积较少，对耕地的交易从限制到有限制的放开，是一个逐步的过程。而对于建设用地交易，包括耕地因需要转为建设用地的，考虑政府对交通、生态、环境、教育、医疗等的提供，还有级差因素，对交易额实行了增值部分累进归公的分配办法。比如，华生归纳了东亚模式中具有代表性的城市化土地增值分享办法，即日本从德国学来的近旁类地的补偿原则和“减步法”。<sup>③</sup>

所谓近旁类地原则是指，用被征购土地旁边的、类似用地的价格作为参照进行征地补偿。由于日本各类土地都有相应的固定资产税，因此不同类型和用途的土地的价格相当透明。对农业用途的土地有时是用另一块同样的农用耕地来补偿，被称为“替地”，这个办法在韩国和中国台湾地区也被广泛使用。

减步法则是指，在近郊和旧城区改造中，涉及土地用途和规划改变时，土地所有人必须交出相当部分的土地作为公共设施用地和弥补建设成本，以换取规划改变，称为减步。减步的原则是，土地所有人所持土地的价值在改造前后保持不变。由于改造后环境改善，土地升值空间提高，因此土地所有人仍然愿意接受这种区划整理事业和改造。

可以看出，日本模式其实是用难以规避的土地实物税的形式来进行土地增值的社会再分享，这大大降低了交易成本，同时“替地”和留地开发的方式又避免了土地所有人的失地或者一夜暴富。替地法或减步法的另一大好处是，其土地增值社会分享的原则透明，具有可操作性，因而既可以政府主导征地补偿，也可以土地产权人主导减步交地后自己留地按规划开发，不存在征地与留地自己开发之间的绝对对立。中国台湾的区段征收和市地重划是减步法的另一种形式。这些做法共同的本质，就是土地所有人在规划改变前，原用途下的土地市场价值是其在规划改变后获取土地或货币收益的基础和准绳。由此可以看出，东亚模式的经济体成功实现了农民的市民化和城市化转型，与它们选择了合理的城市化土地社会分享方式是分不开的。这说明了东亚土地制度模式的特点：产权是清晰的；按照旁边地定价；除去部分级差、公共投入和调整用地规划的涨价，用实物税或土地增值收税的办法，调整土地收入在土地所有者与政府间的合理分配。

但是，中国在土地要素配置方面，农村和农业土地为行政性不能交易，即要素需求者和供给者之间不能在城乡统一的市场上自由交易；农村和农业土地向城市和非农业转移配置过程中，要素需求者之间则是一家交易；地方政府集中土地要素在城市和非农业领域配置时，要素供给者与需求者之间，又形成了行政

① 陶然、袁飞、曹广忠：《区域竞争、土地出让与地方财政效应：基于 1999—2003 年中国地级城市面板数据的分析》，《世界经济》2007 年第 10 期。

② 陶然等：《地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式反思》，《经济研究》2009 年第 7 期。

③ 华生：《新土改：土地制度改革焦点难点辨析》，北京：东方出版社，2015 年，序言。

垄断性交易。这种土地要素交易、流动、配置和投入，与新古典经济学全要素生产率模型所要求的基本市场经济规则大相径庭。在许多学者讨论中国全要素生产率的文献中，程度不同地忽视了这一基本假定的可靠性问题。

那么，在实际的土地要素交易和配置体制中，在国民经济要素的投入产出和效率贡献、收入分配比例、消费支出流程、供给与需求平衡等方面，究竟发生了怎样的扭曲和严重问题呢？

## （二）土地行政限制不能交易的隐匿资本

由于农村土地不能够交易，不能由市场定价，没有价值表达，在农村和农业，以及城镇和非农业中存在着巨额数量的“隐匿资本”。投入产出中的四项最基本的要素为劳动力、土地、资本和技术。在固定资产中，装备和厂房等会随着供给的扩大、技术的进步和时间的迁移而逐步折旧、损耗和消失，而土地要素属于稀缺要素，具备不易损耗等特征而长期存在。因此，可利用土地，对一个国家而言是最基本的领土，对一个企业而言是厂房、生产线、工作、生产、经营的基础条件，而对一个家庭而言是最稳定的立足与安居之地。土地，是国民经济投入产出中最重要和不可或缺的要素，是企业最重要的资产，是居民最重要的财富和获得财产性收入中最重要的资本之一。由于土地要素可以交易，依靠供需就可以确定其价格，进而通过价格折算成资本，这样就可以投入资本的核算；反之，若土地要素不能交易，就会形成没有价值表达的“隐匿资本”。

“隐匿资本”是指，稀缺性的要素或有投入成本的要素，在国民经济核算以及家庭和企业的使用中，由于不能交易造成没有价格，但作为重要的资源，又存在于国民经济的消费、生产和分配过程中，而且发挥着作用。像这样的要素，在投入产出和国民经济核算中实际存在，但在价值上不能表达，价值数据上没有表现，就归属于“隐匿资本”。

在投入产出模型中，也可将土地实物数量作为投入进行核算。但是，土地属于稀缺要素，由于供给是固定的，而需求则不断增长，因此其价格是不断提高的。同时，由于水利、能源、交通、人口、环境、市场、信息等条件的不断改善，土地也是增值的。另外，由于地理位置的不同，其级差价格也不一样。因此，只考虑实物数量的土地投入，不考虑稀缺性和价值性方面的投入，投入产出模型对国民经济的描述就会不全面。

首先，在进行农业的全要素生产率分析时，如果仅仅计算劳动力和资本的投入，就会漏掉土地的贡献；只以实物作为耕地要素投入，则不反映土地的稀缺性和增值性成本。因而，在相当多研究农业全要素生产率的文献中，得出的结论是中国农业劳动力的全要素生产率贡献较大。实际上，这是没有将土地作为资本计入而得出的错误结论。例如，2017年农村中的集体草原、耕地、林地和园地，分别为32.9亿亩、20.23亿亩、27.05亿亩和2.13亿亩，以笔者测算估计的价格分别为每亩约1万元、4.5万元、8万元、15万元，其价值分别为32.9万亿元、91.0万亿元、216.4万亿元、32万亿元。<sup>①</sup>农业用地总价值为372.3万亿元，除了部分林地外，其余只能出租流转，不能进行交易，也无法在农业产出的土地投入中以资本的形式进行核算。

其次，在核算农村非农业投入产出时，农村中的村庄、乡所在地、建制镇等的建设用地等要素，为行政性不能交易要素，没有价格，也就不能作为有价值表达的资产。因此，仅仅将村庄、乡所在地和建制镇中的装备、建筑、车辆、劳动力等作为要素投入，在计算农村的非农业GDP产出以及全要素生产率时，由于其不能交易，没有价格，就会造成巨额数量的资本被“隐匿”。例如，2017年，农村村庄建设用地、建制镇建成面积分别为28991万亩和7843万亩，其价格分别为每亩22万元和48万元，则两者的总价值分别为63.8万亿元和37.6万亿元。<sup>②</sup>两者相加，建设用地总价值为101.4万亿元，但由于存在不同程度的不

① 数据整理自原国土资源部1998—2017年国土资源公报，参见[www.mlr.gov.cn/](http://www.mlr.gov.cn/)；2008—2017年城乡建设统计年鉴，参见[www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzlsxytyjgb/jstjnj/index.html](http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzlsxytyjgb/jstjnj/index.html)。各类土地价格，除了国土资源年度公报土地出让金价格外，根据诸多文献加权、租金水平、影子价格法估计。

② 数据整理自原国土资源部1998—2017年国土资源公报，参见[www.mlr.gov.cn/](http://www.mlr.gov.cn/)；2008—2017年城乡建设统计年鉴，参见[www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzlsxytyjgb/jstjnj/index.html](http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzlsxytyjgb/jstjnj/index.html)。

能交易，因而在衡量农村非农村经济投入产出时，无法被作为资本计入。

最后，许多国有企业的工矿建设用地，1998年前都是通过无偿划拨获得的。这部分土地在企业的投入产出中，虽然也参与生产和服务过程，但是并不以有价值的资本要素形式体现，而且在现有的绝大多数全要素生产率分析文献中，也不将其作为实物土地投入计入。如果与后来购买出让土地的民营和外资企业一样，将其按照市场价格作价算入资本，相当多国有企业的投入产出效率，特别是资本产出率将大幅度下降。例如，2017年，城市建成区面积约为8150万亩，按照当年每亩土地出让金221万元计算，其土地价值为180.1万亿元；县城建成区面积约2850万亩，每亩保守估计按照80万元计，其土地价值为22.8万亿元。城市和县城区仅建成区土地价格总值达202.8万亿元。其中城市建成区3200万亩的土地为1998年以前无偿划拨，城市中隐匿价值的土地，价值为70.7万亿元。还有工矿用地，1998年以前划拨供应的工矿土地面积约为4424万亩，每亩价格按照30万元计算，隐匿的价值在60万亿元。截至2016年，工矿用地面积为8600万亩，总价值约142万亿元。城市和工厂企业中，被隐匿的土地价值约130万亿元。<sup>①</sup>

### （三）GDP被漏算和GDP泡沫

实际上，在建筑、制造和服务等活动形成GDP时，在农村和城市或部分土地的行政不能交易性，以及城镇中一部分土地的行政极端交易性，导致了农村GDP的漏算和城镇GDP的泡沫。

在农村建筑业中，土地不能交易导致不可能有土地的定价机制，土地也就没有稀缺或者成本投入形成的价格。于是出现这样的情况：在农村村庄中，农户用外出打工挣得的收入，投资一户设施、质量很好的庭院，但如果投资者要交易则是违法的，也就是投入不能变现，在以支出法核算时，至多按照农村住宅建设投资额计入当期GDP的形成。同样，在农村集体建设用地上建设厂房、商店、旅店等也是如此，土地因不能交易而没有价格，每年支付租金计入企业的运营成本，在核算GDP时，只有建筑物和设备及其安装等计入，而没有土地资产的计入。也就是说，在农村中大量与土地相关的住宅、工厂、商业、旅游业的建筑物和建筑设施，由于行政不能交易性，土地没有价格，进而在GDP核算中没有包含实际相对价值较高、比例相对较大的土地资产和财富。极端的例子，如在城郊的集体土地上农户自家建设了一处住宅，占用土地0.3亩，建筑面积150平方米，投资费用为70万元，由于土地不能交易，因此按照支出法形成的GDP就是70万元；而在隔壁，土地为竞价支付出让金而得，0.3亩地价格为200万元，假定容积率为900平方米/6户，按照每平方米3万元的价格，每户住宅价值为450万元。如果不计算其他5套住宅，仅仅0.05亩的土地和建筑面积加150平方米的一套住宅，总价值就达483万元。

根据国家统计局2016年的统计数据，农村居民的人均住宅面积为45.8平方米。<sup>②</sup>从居住面积的人均统计来看，应当以农村户籍居民为准。因为2.86亿名在外农民工是在本地或者外省务工，在外就业租住，其稳定的居住供给保障还是农村的住宅。按照农村户籍居民人口8.02亿人计，农村住宅面积为369亿平方米，由于农村每户住宅含有约0.4亩的庭院土地，如果放开交易，以带院每平方米3000元计算，将交通方便、城郊、旅游等区域集体土地上的农村住宅与其他地区的农村住宅平均，农村住宅总价值约为111万亿元。

前文已述，农村中还有价值474万亿元的农用和建设用地。由于绝大部分不能交易，没有价格，因此不是资产，不能作为创业的资本，不是市场经济中的财富，其投入、产出和交易等也就不表现为GDP。因而，农民守着巨额的土地财产，得不到财产性收入，财富被隐匿，财产性收入被阻碍。

近年来，国民经济增长速度持续下滑，为了使GDP增速呈现较为稳定的状态，中国将研发投入作为

<sup>①</sup> 数据整理自原国土资源部1998—2017年国土资源公报，见 [www.mlr.gov.cn/](http://www.mlr.gov.cn/)；2008—2017年城乡建设统计年鉴，见 [www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljxsxytjgb/jstjn/index.html](http://www.mohurd.gov.cn/xytj/tjzljxsxytjgb/jstjn/index.html)。

<sup>②</sup> “统计局：2016年全国居民人均住房建筑面积40.8平方米”，中国新闻网，2017年07月06日，<http://www.chinanews.com/cj/2017/07-06/8270373.shtml>。

产出计入了 GDP 的核算。<sup>①</sup> 还有一些学者提议，应当将生态环境投入也作为绿色 GDP 计入。<sup>②</sup> 但是，这种计入在收入、资产和财富增加方面，居民和企业的获得感并不直接和强烈，而且争议较大。上述与土地有关的资产及财富的增加，却由于农村土地的行政不能交易性、没有价格而被漏算，而且规模巨大。土地要素能够交易，具有价值，其投入和产出应当被核算在资产、投入和 GDP 之中，这也符合国际规则。而中国在核算 GDP 时，对规模并不大、争议很大的研发投入、绿色成本和产出进行重点计算，却对规模巨大的土地要素、资产和财富忽略不计，可谓得不偿失。

土地行政极端性交易，会造成土地价格上涨较快，导致资产价格和 GDP 价值的泡沫化，从而积累国民经济的金融风险。前面已经分析过，过去的法律规定，土地作为国民经济投入产出的要素，如果农村集体土地转用为建设用地，必须由政府征用为国有土地，而且被征用的土地供给方为千村万户，而征收的土地需求方只有地方政府一家，征用并不按照市场价格交易，定价为政府补偿，而且远远低于市场价格。集中低价征收土地，而对于土地的需求方，地方政府又成了土地供给方的强行代理，即所有的土地先以低价收储到地方政府手中，再竞价出让给众多需要土地的企业。

地方政府这种土地行政极端性的征收交易和行政强制性的极端出让交易，快速推动土地价格上涨。行政极端交易和寡头垄断，结果必然是土地价格极端上涨和住宅价格快速上涨。例如，建设用地协议和出让价格，从 1998 年的每亩 5 万元，上涨到 2017 年的 221 万元，土地出让价格年均上涨率为 22.07%，十九年中价格翻了 44.2 倍。<sup>③</sup> 城镇商品住宅价格从 2000 年的每平方米 2048 元，上涨到 2018 年的 8737 元，年均价格上涨幅度为 8.39%，十八年中价格翻了 4.3 倍（见表 1）。当然，这是全国平均价格，一些超大、特大和省会城市的房价上涨幅度，要远高于全国平均水平。

表 1 城镇新建商品住宅销售情况及占当年 GDP 比例

| 年份   | 城镇住宅（亿平方米） | 销售价格（元） | 住宅价值（亿元） | 占GDP比例（%） |
|------|------------|---------|----------|-----------|
| 2000 | 5.49       | 2112    | 11595    | 11.56     |
| 2001 | 5.75       | 2170    | 12478    | 11.25     |
| 2002 | 5.98       | 2250    | 13455    | 11.05     |
| 2003 | 5.50       | 2359    | 12975    | 9.44      |
| 2004 | 5.69       | 2778    | 15807    | 9.77      |
| 2005 | 6.61       | 3168    | 20940    | 11.18     |
| 2006 | 6.30       | 3367    | 21212    | 9.67      |
| 2007 | 6.88       | 3864    | 26584    | 9.84      |
| 2008 | 7.60       | 3800    | 28880    | 9.04      |
| 2009 | 8.21       | 4681    | 38431    | 11.01     |
| 2010 | 8.69       | 5032    | 43728    | 10.59     |
| 2011 | 10.25      | 5357    | 54909    | 11.22     |
| 2012 | 10.19      | 5791    | 59010    | 10.92     |
| 2013 | 11.94      | 6237    | 72287    | 12.14     |
| 2014 | 10.82      | 6324    | 68426    | 10.62     |
| 2015 | 11.59      | 6793    | 78731    | 11.43     |
| 2016 | 14.19      | 7226    | 102537   | 13.78     |
| 2017 | 7.18       | 7614    | 54668    | 6.61      |
| 2018 | 6.60       | 8737    | 57664    | 6.60      |

数据来源：国家统计局网站，数据查询，年度数据，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

① 冯彪：《统计局确认研发支出已部分计入 GDP：对增速影响极小》，每日经济新闻，2017 年 10 月 11 日，[https://finance.ifeng.com/a/20171011/15716449\\_0.shtml](https://finance.ifeng.com/a/20171011/15716449_0.shtml)。

② 徐长安：《中新综述：中国专家学者吁建立绿色 GDP 核算体系》，中新网，2005 年 10 月 24 日，<http://www.chinanews.com/news/2005/2005-10-24/8/642181.shtml>。

③ 数据整理自原国土资源部 1998—2017 年国土资源公报，见 [www.mlr.gov.cn/](http://www.mlr.gov.cn/)。

2018年,城镇商品住宅保有量为379.6亿平方米,当年每平方米销售价格为8737元,同比上涨14.75%,仅住宅价值总额就达到331.7万亿元。另外,还有150亿平方米的商业、金融、行政、事业等用房,若每平方米按照8000元计算,价值为120万亿元。因此,城镇住宅和其他房屋总价值为451.7万亿元人民币。<sup>①</sup>从2001—2017年的数据看,住宅销售额占GDP的比例在6.6%到13.78%之间。可以看出,土地价格暴涨,导致住宅建设规模扩大并价格上涨,这对于GDP的贡献还是很大的。

住宅建设和销售作为国民经济景气的支柱,需要有持续的居住使用市场需求为基础,才能保持住宅的价值。但是,2017年中国城镇户籍居民约5.84亿人,户均人口如果按照3人计算,以每人平均40平方米计<sup>②</sup>,240亿平方米住宅即可满足需求;城镇还有约2.24亿人的非城镇户籍常住人口,其中相当一部分人口在农村中有住宅,而且可能是青年进城市老年回乡村。即使将居住6个月以上的常住人口算作需要提供居住的人口,考虑到其与城镇人口在居住面积和条件方面存在差别,45亿平方米住宅可以满足非城镇户籍居民的居住需求。如此一来,城镇住宅现有存量已过剩88亿平方米,而2017年时在建住宅还有53.6亿平方米,新开工12.8亿平方米,如果全部建成再加上现有存量,城镇住宅将达440亿平方米,按照人均40平方米计算,可以满足11亿人口的居住需求。由于计划生育时间太长和力度太大,未来人口增长中,少子化和青年人口相对收缩,生育率较低,出生率处于低位,而老龄化加速,死亡率上升。这将导致住宅的需求增长力越来越弱。因此,城镇住宅供给过剩将会越来越严重。也就是说,中国对城镇土地的这种行政极端性交易,推动了土地和住宅价格的快速上涨,使得住宅等投资盈利率不正常地远高于制造业投资和其他领域的投资盈利水平。而住宅投资的高盈利性,又导致了住宅作为保值和盈利资产的投资性需求旺盛,使资源不合理地流入房地产业,形成了城镇泡沫性的GDP。

从这一节的分析可以看出,农村和城镇国有企业中的土地,由于不能由市场交易,或者是由政府低价和无偿划拨,土地价值被隐匿。而农村向城市配置的土地,却由于土地从农村由地方政府行政性的一家“购买”和由地方政府一家向千家出让,导致价格快速上涨。

## 二、土地交易扭曲影响效率、收入和供求平衡

有部分学者认为,虽然农村土地不能交易,不能依靠供需进行定价,导致其没有价格表达,但这不影响农民种地、养鱼、建厂、居住等生产和生活,土地照样可以联产承包和家庭经营。如果允许土地交易,就会出现土地集中,产生地主;而土地不让交易,可以防止农村的土地兼并和两极分化。不让农民、城市居民和企业到农村买卖土地,可防止流离失所,一旦外出务工农民在城镇没有工作时,不会使其失去家乡的生产资料,土地是他们回乡的保障。<sup>③</sup>这是一种古代农业经济和农村社会时代的思维,与现代的城市化、工业化和市场化的客观规律及趋势格格不入。这种思维定式下安排的土地体制、制定的土地政策,造成了显著的效率损失,阻碍了农业大规模生产现代化,极大地损害了农民财产性收入的获得,也因农村土地财产不能通过市场方式退出而严重拖延了城市化进程。论述的这些土地体制是从香港学习引进的。而从香港发生的房地产业挤压制造业空心化、收入房价比失衡和青年人高失业率等问题,其诱发原因则无不与这种土地体制有关。

### (一) 农村农业劳动力、土地和资本要素组合扭曲

在国民经济主要的四大投入产出要素中,土地要素配置受到的行政干预最严重,使国民经济运行发生失衡,土地要素的配置效率长期低下,削弱了经济增长应有的动能。

① 笔者根据国家统计局网站,固定资产投资与房地产历史数据计算所得。<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

② 《统计局:2016年全国居民人均住房建筑面积40.8平方米》,中国新闻网,2017年07月06日。<http://www.chinanews.com/cj/2017/07-06/8270373.shtml>。根据2017年国家统计局房地产数据,每人增加4平米。

③ 陈锡文:《读懂中国农业农村农民》,北京:外文出版社,2018年;孟勤国:《禁止宅基地转让的正当性和必要性》,《农村工作通讯》2009年第12期;陈柏峰:《农村宅基地限制交易的正当性》,《中国土地科学》2007年第4期;陈胜祥、温锐、杨丽琼:《近年以来新中国“三农”经济史研究述评》,《中共党史研究》2007年第6期。

20世纪80年代初,中国农村最重要的改革,就是将绝大部分社队土地的集体所有、占有、使用,改革为农户联产承包。土地制度改革分户后,激发了农民从事农业的积极性,从过去的“上级计划种植、出工不出力、粗放管理、统购包销”,逐步转变到农户为了自己的切身利益去劳作,细致耕作,按照市场需求调整一部分种植结构,农业的效益和农户的收入最终都得到了改善和提高。然而,由于中国人多地少的国情,本来户均土地数量就不多,当时为了分地的公平,将近地远地、肥力好地差地、坡地平地、水地旱地搭配分给农户,这样导致土地的小块化和碎片化特征非常明显。随着化肥农药替代农家肥和人工除草,机械替代人工耕地、播种、收割、脱粒等作业以及水利设施扩大,加上国外进口规模化生产的农产品的竞争,以前小规模、碎片化的土地农户经营方式,已经不适应现代农业的发展。

在正常的市场经济条件下,农户可以就不同的地块,以不同的市场价格相互买卖合并,将自己经营的碎片化的土地整合到一处,适当提高其经营土地整体性的规模;一些农户家中劳动力拟创业,可以将土地抵押或者出售,获得小本资金,兴办中小企业,加上家庭中其他劳动力从事非农业,整体上退出农业;一些有从事农业经验、技术和市场的农户,则从拟退出农业的农户手中并购土地,使自己的农场规模化,获得规模递增带来的经济收益。这样,愿意从事农业的农户和退出农业而转为其他业态的家庭,都获得了土地要素配置改善(即帕累托最优)带来的利益。

但是,只要土地不能交易,土地要素就无法进行这样的帕累托改善。之后,政策不断调整,允许农户可以出租流转耕地,再后来又在体制上改进为集体所有权、农户承包权和承租者经营权三权分置结构。这样的体制安排,既避开了修改农村耕地承包法,又不会使农户失去对自己承包土地的占有权,还可以使耕地流转起来,实现规模化经营。比起原来的耕地集体所有、农民承包结构体制,这是一种进步,至少可以使耕地流转和集中,能够实现规模化经营。

然而,经过这样的改革,土地使用财产权确权后,占有和使用的土地并不能够在市场上交易,因此,出租流转并没有构建耕地完整的价格形成机制。由于是出租流转,耕地使用权是从一年到多年不等的出让,并且许多农户并不愿意将耕地较为长期地出租给承租者,如果某年承租者的利润较高,出租者会后悔甚至毁约。承租者要在保持和扩大耕地规模经营时,同多个出租者进行一对一谈判,在建设农场的年份中要进行多次一对一谈判,谈判不成功和毁约的不确定性很高,投资和经营的风险很大。由于是短期使用权的流转,不是长期的财产使用权的转移,承租者主要考虑土地肥力、机械、水利和其他设施条件等,如果投入大、回收期长,与短期的承租不匹配,承租者就不愿意投资建设,而是尽量消耗肥力,以最小的投入,获得短期最大的利益。各级政府和各个政府部门对微利和亏损的小规模农业都有各种各样的补贴,在三权分置的格局下,许多款项在县级政府及各部门、镇政府、村集体、承包户、生产经营者六个环节进行截留和层层分配,特别是种粮补贴等,到底是给承包者,还是给经营者,成了较为复杂的博弈。

假如耕地使用财产权确权,使用年期延长,耕地允许交易,耕地就有价格,就可以买卖。然而,在集体所有、承包户占有和承租者使用的三权分置下,土地如何成为资产,如何能够吸引农业投资者投入,如何又能够抵押获得信贷资金?如果耕地不能交易,就存在着不可逾越的障碍:确定不了耕地的价格,投资和信贷无法确定股权和抵押贷款的价值比例;企业投资有无法退出的危机,信贷债权抵押物也有不能变现的风险。这种不能市场定价和通过交易退出的耕地,对于投资者和信贷债权人来讲,是风险极高的资产。另外,即使某一天允许耕地可以交易,在耕地三权分置的产权结构下,交易、投资和抵押的是集体的所有权,还是农户的承包占有权,或者是承租者的使用权呢?换言之,承租者要建设现代化的农场,而投资者和银行能给承租者的耕地使用权进行注资和发放信贷吗?

有学者研究认为,在三权分置的土地上,进行银行贷款的操作非常困难。<sup>①</sup>土地经营权抵押权属复杂、价值评估难、处置变现难。土地经营权的价值评估多少,决定了可抵押融资贷款的额度。然而,由土地经营权的权属关系所决定,不仅建立一套统一的价值评估体系十分困难,而且实践操作也十分困难。

① 张克俊:《农村土地“三权分置”制度的实施难题与破解路径》,《中州学刊》2016年第11期。

(1) 农地由于区位、地形地貌、土壤等自然条件甚至地上农作物种植种类的不同,其价值的差异极大,客观、准确核定价值不仅很难,而且支付的成本极高。(2) 土地经营权集中的一块规模化农地,因流转方式、期限、租金支付方式的不同和权属关系的复杂,增加了土地经营权准确评估价值的难度。例如,在经营权集中的一块土地上,往往集中了若干个分散承包农户的经营权,有的可能是以出租、转包方式进行的流转;有的是以转让、互换方式进行的流转;有的是物权性流转,有的是债权性流转;有的流转期限长(如 10—20 年)、有的流转期限短(如 3—5 年);有一年支付一次租金,有根据流转的期限一次性支付租金,这些因素均对经营权的价值产生非常大的影响。加之土地经营权评估的公益性强、收益低、要求高,一般的专业评估机构和人员大多不愿意介入,造成评估机构和人员的缺乏,从而影响土地经营权抵押贷款的实施。

当抵押人到期不能归还贷款而发生抵押物处置情况时,应该如何处置变现土地经营权也是实践操作中的难题。抵押人在用土地经营权向金融机构申请贷款时,金融机构获得的只是土地一定期限的经营权,由于金融机构不具备农地生产经营的技能,一旦出现抵押违约情况时,只能通过经营权的再流转进行变现以清偿贷款。抵押担保资产的共同特征就是易于流通变现,农地经营权作为抵押担保物也应当符合这个特征。然而,目前的现实情况是,中国并没有建立起完善的土地产权流转交易市场,金融机构在进行土地经营权变现时需要花费大量的时间和精力去寻找流转对象,并且在短期内还很难找到与之匹配的农户或经营主体,无疑使金融机构处置抵押物的成本增大。另外,土地变现还涉及与承包农户的关系,如果承包户有不同意见,处理起来难度更大。由于这些难点,目前金融机构参与土地经营权抵押融资的意愿并不高。

关于农村居民的宅基地,有关部门提出,要完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权。时任国土资源部部长姜大明认为,这是一项重大的理论和实践创新,并强调城里人到农村买宅基地这个口子不能开。<sup>①</sup>

农村宅基地的所谓三权分置设计,遇到更麻烦的操作和实践问题在于:

首先,城镇居民住宅资产与农村居民宅基地资产的交易市场不平等。城市居民的住宅资产,可以在全国性的市场上进行交易,而农村居民的宅基地不能卖给城镇居民,只能交易给本村人或者农民。这是一个不平等和购买力强弱不一的市场,一块相同面积的土地,若是城镇居民的住宅资产,则可能卖出 500 万元;若是农村居民的宅基地,则可能只卖出 5 万元。结果可能是农民得到的利益减少。

其次,从宅基地三权分置的交易机制看,只能买卖第三层的使用权,如果有一天宅基地资格权所有者反悔,则使用权所有者的财产还是将被拿回。如北京宋庄画家村和丽江客栈,作为集体宅基地使用者的农民居民,看到地价上涨或投资者赚得较高利润时心生悔意,与长期租用者(支付了长期租金,实际是一种购买)发生了大规模的集体性悔约,而现行有关法律不支持这种实际上的宅基地交易或入股,许多投资者损失很大,甚至血本无归。<sup>②</sup>宅基地是集体的,还是有资格权的农民的,还是使用者的?从宅基地第二层资格权衍生的第三层所谓使用权能够交易吗?这样所有权结构设置的投资对象,实际是风险极高的资产,根本无法实现资金和土地资产的双向流动和优化配置。

最后,农村耕地和宅地的三权分置,其基本上无法通过抵押得到贷款。假如农村居民想创业融资,或者通过反向抵押来养老,到银行抵押住宅资产,若抵押居住资格权,由于资格权不能买卖给市场上的需要者,或者市场范围只能交易给本村村民,抵押价格极低,也是风险极高的资产,银行不可能接受这样的抵押资产。而购买了第三层使用权的居民,如果想创业或者养老用钱,希望向银行抵押使用权得到资金,更不可能被银行所接受。因为第三层的使用权,更不可能在市场上交易,属于风险极高的垃圾类资产。

国内一些农业经济学者和具体部门的政策制定者提出的耕地及宅基地三权分置在理论上设计得较为理

①《农村土地改革 探索宅基地“三权分置”》，新浪网，2018 年 1 月 16 日，<http://news.sina.com.cn/c/2018-01-16/doc-ifyqqciz7702474.shtml>。

②“北京宋庄画家村首例小产权房纠纷宣判”，百度文库，2011 年 7 月 31 日，<https://wenku.baidu.com/view/4ac7cbc45fbfc77da269b129.html>；“丽江房东毁约赶人案终审：合同有效 房东需赔 40 万”，澎湃新闻，2018 年 5 月 24 日，<http://mini.eastday.com/a/180524011917850.html>。

想，但实际运行中却遇到了较多困难，原因在于：所有制产权结构越复杂，其运行的效率越低，这种体制安排的交易成本就越高。如果这一体制在运行效率和交易成本方面导致的损失，超过体制改革带来的效率改善所产生的收益，则这一体制改革安排，最终是与农业和农村经济的规模化、市场化和现代化，以及资金双向流动和搞活农村经济的初衷相矛盾的。

农村宅基地三权分置产权结构，以及农民宅基地只能卖给本村农民、不能卖给城镇居民等体制安排存在的巨大风险在于：如果三权分置体制无法在将来有效运行，不得不继续向着土地要素和资产由市场交易配置改革，或者因规划变动政府征收可能同地同价补偿，则如果一些村民消息灵通，凭借自己实力或通过他人的财力支持在本村中提前大量低价兼并宅基地，可能造成许多农村居民财富的巨大损失，以及农村中土地资产集中和财富的两极分化。

在各种要素相互组合和流程中，农村的耕地配置、建设用地配置与资金及劳动力要素流动、分配和配置扭曲。国内一些农业经济学家们提出，农村的耕地可以通过使用权的出租来吸引资金。然而，通过这样的方式，土地即使能够出租，但由于产权不明晰，也只能是短期行为，经营使用权的投资者，投入的是短期资金，而不是长期资金。前文也论述过，由于不能交易，土地无法抵押，信贷资金也无法进入。以农村土地为基本要素的第二、三产业，也由于上述原因，城镇的民间投资和信贷资金也无法进入。城镇资金因农村土地为不能由市场决定配置的资产而不愿向其投资，银行则因资产产权风险太高而长期不愿意贷款，政府下发了许多鼓励向农村农业投资和贷款的政策文件，但都难以得到有效落实。因此，农村和农业土地要素多余，而资金要素特别是固定资本部分因无法相匹配地进入而异常缺乏。

在劳动、土地和资金的要素组合中，因土地不能交易，无法合理定价，实际占有土地的农民无法以市场经济的方式退出，加上向城镇迁移受到阻碍，从劳动力就业比例看，中国大陆比东亚其他一些国家或地区，高了近 15 个百分点（见表 2）。

表 2 2016 年中国大陆与日、韩、中国台湾的农业相关数据比较

| 国家/地区 | 人均GDP<br>(美元) | 城市化水平<br>(%)         | 工业增加值比例<br>(%) | 服务业增加值比例<br>(%) | 农业增加值比例<br>(%) | 农业就业比例<br>(%) |
|-------|---------------|----------------------|----------------|-----------------|----------------|---------------|
| 中国大陆  | 12569         | 户籍41<br>常住57<br>平均49 | 39.9           | 51.60           | 8.60           | 27.70         |
| 日本    | 37465         | 93.93                | 29.53          | 69.31           | 1.16           | 3.50          |
| 韩国    | 36103         | 82.71                | 38.56          | 59.24           | 2.20           | 4.90          |
| 中国台湾  | 42165         | 89.10                | 33.59          | 64.73           | 1.32           | 4.90          |

数据来源：国家统计局网站，世界银行网站。美元为购买力平价。

从劳均耕地看，大部分农村地区的农业劳动力平均只有 5 亩地，而日本劳均耕地有 30 亩，韩国和中国台湾地区有 21—22 亩；从规模上看，美国 25 亿亩耕地，只有 230 万农民从事农业，而中国 20 亿亩耕地，有 20944 万劳动力就业于农业领域（见表 3）。在中国的土地要素与劳动力要素之间，发生了严重的配置扭曲。

表 3 2017 年中国大陆与一些地区耕地、就业和增加值比较

| 国家/地区 | 耕地面积<br>(亿亩) | 农业就业<br>(万人) | 劳均耕地<br>(亩) | 农业劳均增加值<br>(美元) | 非农业劳均增加值<br>(美元) |
|-------|--------------|--------------|-------------|-----------------|------------------|
| 中国大陆  | 20.24 (2017) | 20944        | 9.64        | 5027            | 19786            |
| 日本    | 0.70 (2005)  | 227          | 30.83       | 24796           | 76297            |
| 韩国    | 0.27 (2005)  | 129          | 20.90       | 25598           | 58642            |
| 中国台湾  | 0.12 (2011)  | 55           | 21.81       | 13680           | 51841            |
| 美国    | 25.04 (2005) | 234          | 1070        | 73902           | 132804           |

数据来源：世界银行网站，国际货币基金组织网站，自然资源部网站，国家统计局网站。

从农村和农业劳动力与资本的组合看,由于土地不能够交易,无法定价估值,无法以法律许可的形式作为农业创业的资本,与日本、韩国和中国台湾地区农民以自己的土地为资本进行创业举办企业相比,中国大陆农民虽然也实际占有土地,但无资本可言,而城镇的社会资金和银行的信贷等,也因土地不能交易和定价的高风险,不能与土地(作为另一方资本)结合形成农村发展投入的资本组合。

中国农村中尚有数以亿计的居民,2.05 亿农业就业劳动力,1.5 亿左右的第二、三产业劳动力。在城镇不稳定就业的农民工,随时可能回流农村。中国农村和农业中,劳动力要素多余,而资本要素极为缺乏。2017 年,有 5.6 亿多人口的农村和 2 亿多就业劳动力的农业,投资只占全社会固定资产投资的 5% 左右,社会资金几乎不向农村和农业流入。反而如 2016 年,农村居民储蓄,仅通过农村信用合作社、农村商业银行、中国农业银行和中国邮政储蓄银行向城镇和非农业流出了 3.2 万亿元之巨。<sup>①</sup>

简言之,在中国的农业和农村中,由于土地不能交易,不能合理定价,因而不能转化为资本,也不能与城镇和银行的资金结合形成更紧密的农村经济资本,劳动力、土地和资本要素组合扭曲,使要素错配而形不成合力,如果这样基础的问题得不到解决,其他振兴农业和农村的举措再多,也会效果欠佳。

### (二) 土地体制不同与农民财产性收入的多少

一般农业经济和农村社会向市场经济和城镇社会发展的过程中,随着经济发展经历不同阶段,农村居民的收入中,在家庭收入方面呈现出以下几个特征:一是开始时以农业粮食种植收入为主,后来因种植业结构调整而使经济作物收入比例上升,再后来养殖业收入比重也有所提高;二是进入农业与务工收入并举的阶段,农业劳动力逐步地从农业领域退出,进入城乡第二、三产业就业,获得工资性收入,开始和前期收入回流农村居民家庭,后来随着年轻人外出务工比例的上升,他们的工资性收入回流农村家庭的比率和规模都趋于下降;三是从东亚经典模式的国家和地区看,农村居民开始或以土地为小额资本,或利用土地与外部投资结合创办企业,越来越多地得到创业资本收入,一些农村居民出租房屋和土地,土地股权入股,获得土地作为资本租赁和入股回报的财产性收入,还有一些居民,因从农村迁移到城镇创业、从业和居住,将自己的耕地、宅地卖出,获得财产出售收入,成为其到城镇中的创业资本和购买住宅的积蓄。土地,不仅使农民获得农业生产性的收入,更重要的是他们能够以地为本金进行创业和获得财产性收入。

从日本、韩国和中国台湾地区的农村建设用地和农业用地制度看,它们大都经历了不同的阶段和不同的体制。初始阶段,通过赎买的方式,将一些集中度较高的土地大户的耕地,较为平均地分配给了农户,并且对于农业用地的交易,开始都进行了严格的控制,主要是担心土地兼并和农业土地过度炒作。对于宅基地等建设用地,交易限制要比农业用地少,有的是农用土地要由政府集中交易、增值收税,有的是农户交易、政府收税。农业用地转为非农业建设用地,需要符合地方政府的规划管理。

在农业机械化、化学化、水利化、电气化,以及农业技术进步较快速的现代化进程中,小规模农业的问题在于,粮食等生产没有达到规模经济效应,在农业产品国际竞争中处于劣势,政府对于小农经济的财政补贴越来越多,农民农业收入相对越来越低,而且由于农业低收益,也出现了农用地撂荒的现象。就日本、韩国和中国台湾地区农村土地制度的变化看,在进行了“耕者有其田”的初次改革后,经历工业化、城市化、市场化和经济国际化,后来都进行了二至三次改革:适应农业现代化和人口城市化的要求,放宽和促进农业用地的流转集中,先是推行农用耕地的委托信用经营,在符合规划的前提下更加放开非农业建设用地的交易。在这种土地产权结构和配置方式下,农民不仅可以得到农业规模经营带来的收入增长,也可以更多地获得土地为本的财产性收入。而中国大陆的农村居民,则因土地的不可交易性,无法合理定价,失去了非常重要的一部分与土地有关的财产性收入。

### (三) 农村居民财产性收入多少与宏观经济供需平衡

从城镇与农村居民的收入来源看,农村居民从农业中获得的收入比例下降,其务工收入与城镇居民的工资收入相比,呈现水平低和不稳定的特征。城镇居民可以通过以大换小、以旧换新、异地换房、投资增

<sup>①</sup> 国家统计局网站,人口、固定资产投资等栏目, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>;郑新立:《我国社会主要矛盾问题研究—以解决城乡差距为突破口》,中国国际经济交流中心研究报告,第 104—106 页,2018 年 12 月 12 日。

值等交易方式，获得住宅交易性财产收入；而农民的住宅不能出售，宅基地不能建设多层住宅，即使建设了也不能销售。城镇居民因为人口向城镇集中，特别是农民工向城镇流动，可以向流动和常住人口提供出租服务，获得租金收入；而农村居民的住宅庭院，对外租住需求较小，而一些旅游地区有游客入住，也受到一些行政部门的干预，有各方面的市场准入限制。城镇居民可将住宅投资和出租获得的收入，用以再投资和作为创业本金，也可以进行抵押以从银行获得资金，注入创业的资本；而农村土地不能抵押获得资金，也不允许以土地资产折价入股，或者以折资本金开办企业，因此也就得不到以财产为本而创业或再投资的收入。农村居民的土地，从农村土地转移成城镇用地时，其用途改变形成的价值溢出和土地收入，没有让农民获得，基本上收入到地方政府预算。农村居民土地因交通、其他设施、稀缺等因素形成的价值增值，不能通过市场交易而获得增值收入，而城市居民的住宅等资产，通过地方政府饥饿供地法、交通位势变化、生态环境改善等形成的价值增值，可以由交易而实现他们房地产增值所得的收入。

实际上，除了非农业投资经营、农业生产、工资性收入之外，更重要的是财产和财富的多寡，是居民消费支出的重要基础。负债合理，自有房地产资产和财富雄厚的居民，在生活消费支出方面，没有后顾之忧；而自有资产和财富微薄的居民，其收入需要考虑防范大病、教育、失业、养老等的大额和未来开支，消费水平要低一些。从改革开放以来居民投资的实践看，房地产等财产性投资和收入，通常要比农业生产、外出劳务和固定工作等收入多得多，有财产性收入并且占收入比例较高的居民，对消费支付能力要强得多。因而，城乡居民收入差距中，除了农村居民农业、务工劳动收入与城镇居民固定工作收入有差距外，差距更大的成因来自财产能不能定价交易造成的财产性收入差距。

从表4可以看出，1998年实行土地有偿出让政策后，到2018年，地方政府征用土地4500万亩左右，出让得到的土地财政收入合计为430950.7亿元。其中分配给农民的数据没有统计，笔者估计最多不超过5%。如果允许市场交易，政府收30%的税，则农民应分而未能分配得到的土地收入为30万亿元。

表4 土地征用、出让收入、农民应份额与产能过剩

| 年份   | 土地征用面积<br>(平方公里) | 出让土地收入<br>(亿元) | 农民应当分配的收入<br>(亿元) | 工业产能利用率<br>(%) | 产能过剩规模<br>(亿元) |
|------|------------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|
| 1998 | 515.54           | 507.7          | 355.39            | -              | -              |
| 1999 | 340.47           | 514.3          | 360.01            | -              | -              |
| 2000 | 447.25           | 595.6          | 416.92            | -              | -              |
| 2001 | 1812.19          | 1295.9         | 907.13            | -              | -              |
| 2002 | 2879.86          | 2416.8         | 1691.76           | -              | -              |
| 2003 | 1605.6           | 5421.3         | 3794.91           | -              | -              |
| 2004 | 1612.56          | 6412.2         | 4488.54           | -              | -              |
| 2005 | 1263.5           | 5883.8         | 4118.66           | -              | -              |
| 2006 | 1396.48          | 8077.6         | 5654.32           | 79.1           | 24371          |
| 2007 | 1216.03          | 12216.7        | 8551.69           | 81.3           | 25691          |
| 2008 | 1344.58          | 10259.8        | 7181.86           | 77.2           | 38904          |
| 2009 | 1504.69          | 17179.5        | 12025.65          | 73.1           | 50818          |
| 2010 | 1641.57          | 27464.5        | 19225.15          | 79.2           | 43367          |
| 2011 | 1841.72          | 33173          | 23221.1           | 80.4           | 47572          |
| 2012 | 2161.48          | 28517          | 19961.9           | 77.5           | 60650          |
| 2013 | 1831.57          | 41250          | 28875             | 75.8           | 70984          |
| 2014 | 1475.88          | 42606          | 29824.2           | 75.6           | 75477          |
| 2015 | 1548.53          | 32547          | 22782.9           | 74.3           | 81806          |
| 2016 | 1713.62          | 37457          | 26219.9           | 73.3           | 90285          |
| 2017 | 1570.17          | 52059          | 36441.3           | 77.0           | 83635          |
| 2018 | 1768.01          | 65096          | 45567.2           | 76.0           | 111171         |

数据来源：自然资源部网站、财政部网站、国家统计局网站；博势智库地产观察：《2018年全国土地市场分析报告》，2019年1月18日，[www.sohu.com/a/289782018\\_475967](http://www.sohu.com/a/289782018_475967)。

2018 年工业产能过剩 111171 亿元，而农民在农村土地转移为城镇建设用地时，当年土地出让金全国总收入为 65096 亿元，如果收税 30%，政府收入为 19528.8 亿元，假定集体提留 15%，为 9764.4 亿元，则农民家庭少分了 35801 亿元。根据国家统计局 2018 年的统计公报，农民居民人均消费支出与其人均可支配收入比率为 82.95%。如果将这年应有而没有的农民土地财产性收入和以地为本创业收入还原，平滑计算，农民因得不到土地出让金中应有的收入而损失的消费能力为 23629 亿元，为过剩产能的 21.25%。

从需求侧看，有支付能力的消费需求不足，是造成工业产能过剩的最主要的原因。除了失去的城镇建设用地征用收入，加上其他应得但失去的土地交易等财产性收入，体制安排方面造成的农民财产性收入几乎为零，是造成工业产能过剩特别是工业品消费不足的很重要的原因。

农村居民和城镇居民之间收入和财产的差距，是造成国民经济生产过剩的重要原因之一。从国民经济流程看，居民收入水平越高，其消费率就越低，其收入中更多的比例用于投资，生产能力越来越大；而居民收入水平越低，其收入的消费率却越高，但是，由于其收入水平较低，其消费支付能力却不强。当收入向城镇居民，特别是城镇中资产和财富雄厚的较少数居民集中，而农村中多数居民，以及城镇中许多非户籍居民收入水平偏低，满足消费欲望的货币支付能力不强，则城镇居民投资和技术进步增加的生产能力，不能被更多有支付能力的居民消费需求所平衡，就会造成总供给与总需求的不平衡，也即生产过剩。

其实，即使在私有体制的经济体，因人均土地面积不同，土地资源配置的方式有所差异。东亚经典模式国家和地区，人口密集而人均国土面积，特别是耕地面积较小；在第二次世界大战后，又按照耕者有其田进行了土地从集中向分散平均的改革。美国则是人均耕地面积较大，农场基本是家庭经营，每个农场平均耕地面积要比东亚国家大得多。因此，土地交易政府管制的程度也不同。美国的土地所有制有两种情况：私人所有制和土地公有制，其中私人所有制占主导地位，大约占到全国土地面积的 60%；土地公有制分为两个层面，一是联邦政府所有，约占全国土地面积的 33%，二是州政府所有，大约占到 5%。还有 2% 的土地是印第安人的原始保留地。美国的农业用地的流转以租佃制为主，拥有土地所有权的私人或政府可自行或通过中介出租土地，也可以出售农业用土地。其他所有土地，土地所有者拥有地下的一切财富，可以自由开采地下资源，或者将地下资源单独出售给别人。所有土地都实行有偿使用，美国法律明确规定土地可以买卖和出租。联邦政府为了国家和社会公益事业，兴建铁路、公路及其他设施，需要占用州属公有土地或私人土地，也要通过交换或购买的方式取得，交易价格由市场和双方协商决定。上述行为的条件是，建设用地需要符合政府的规划，必须遵守政府关于环境保护的规定并照章纳税。<sup>①</sup>

从土地人均多少来看，在上述经济体中，日本、韩国和中国台湾地区较为稀缺，由于均为海岛和半岛区域，可利用但未利用的土地面积比例小；中国大陆次之，虽然目前已经利用土地面积规模较大，人均面积水平也不高，但未利用土地经过改造后可利用的面积潜力很大；美国人口相对少，而国土面积大，人均已利用土地面积水平最高。从这个角度看，对于耕地，包括建设用地配置的政府干预程度最重的应当是日本、韩国和中国台湾地区，中国大陆次之，美国则最宽松。然而，实际上目前中国大陆对于土地要素配置的政府干预最多并且程度最高，资源配置市场化程度最低。从土地宽松程度和国民经济优化良性运行的方面观察，这是一种非常扭曲的体制安排。

简言之，如果一个国家要实行市场经济体制，劳动力、资金、技术等要素必须要有清晰的产权，可以自由交易和流动，通过市场可以形成价格，市场调节要素进行合理优化配置，特别是劳动力、土地、资金和技术之间，也需要合理组合配置。如果劳动力、资金和技术等要素可以按照市场经济的规则自由流动、互相交易、竞争定价、价值表达、市场调节，而土地要素却在上述方面不同程度地受限，则会导致国民经济运行的紊乱：要素总体配置效率低下，农业中劳动力淤积，资本要素不能流入农业和农村，农民失去以地为本进行创业和获得土地财产性等收入的机会，从而导致农村和城镇非户籍居民有支付能力的消费需求不足，进而使得城镇中工业品生产过剩，国民经济将增长乏力。

<sup>①</sup>《美国土地制度及土地流转的历史演变》，土流网，2016 年 6 月 6 日，<https://www.tuli.com/read-31387.html>。

### 三、结语：土地体制改革的方向

首先，土地确权改革。土地分为国有和集体所有，使用权可以永续但能够通过交易转让，使用财产权应当确权发证。农村的终极所有权属于农村集体农民，农民承包的耕地和居住的宅地有永续使用权，而村集体集中的土地部分，其价值应当股份化划归每个农村家庭。农村的各类土地永续使用权，可以进行出售，也可以出租。农村土地永续使用权，可以在二级市场上的不同用地需求者之间进行交易，或者转租。对永续使用权的交易，政府在改变业主后，对于使用财产权转移应予以确认。

土地永续或者长久使用，可采用两种方案：（1）一级使用财产权，可为永久；（2）农村耕地、林场、牧场和其他生态用地等的土地使用年期可为 999 年，住宅建设用地的使用年期可为 500 年，企业、社团和行政等法人土地使用年期可为 300 年。

其次，形成竞争性的土地资源市场配置方式。明晰土地产权，是建立开放、竞争、统一而有序的土地市场，发挥市场优化土地资源配作用的必要前提。建立城乡统一的建设用地市场，关键是转变配置方式，让市场发挥决定性作用，只要是市场主体，无论是农民拥有使用权的土地，还是城市企业拥有使用权的土地，都可以同地、同价和同权入市进行平等交易。只有这样配置土地资源，维护土地使用财产权益，才能形成对农民的合理、规范、多元的保障机制。

对于非公益性用地，不再经政府征用，农村土地直接进入市场，由用地商到土地交易所寻找，其交易中的级差地租，由政府以税收的方式加以调节。对于公益性用地，政府也要先进入土地交易中心登记需求信息，寻找土地供给者，按照市价进行收购，价格太高的，与非公益性用地一样，可以通过税收的方式调节，而不是强行从农民手中以低价征地。

农村土地只要符合规划，就应该与城镇土地一样，同地、同权、同价。具体来说，一是所有土地都平等进入农用、建设等用地交易市场，改变土地供应的行政寡头垄断；二是农村土地的有关权利，只要符合法律规定，不管是承包地使用权、宅基地使用权，还是建设用地使用权，都可以自由入市，通过市场竞争形成合理的价格，优化土地资源配。

再次，农民要有自己土地的建设权。缩小征用土地的范围，非公益建设不得强制征收农村集体的建设用地。农民家庭宅地面积，楼高允许三层，原则上不予以行政控制，而是采取价格和税收的方式加以调控。农村和集镇，不宜建设几十层高的住宅楼，鼓励“一户建”，随着农民收入和富裕程度的提高可提升为别墅。允许进城定居而农村宅地闲置的家庭将其出售，出售对象不限于农村村民，鼓励城镇居民到农村购买宅院，并改造翻新。允许农村村民，包括城镇居民，以适当的价格购买农村的荒地坡地，建设“一户建”住宅，包括城市居民合作建多层住宅楼。

调水改土，扩大可利用土地供给，农民有在自己土地上建设的权利。如像日本、韩国和中国台湾地区一样，实行农村土地资本化改革，鼓励以地为本创业投资，允许农民在自己的土地上建设小加工厂、餐馆、客栈、加油站、大棚、仓库、禽畜场。当地村集体和最基层政府，要及时和超前规划。应当以积极的思路和行动解决耕地短缺和保障粮食安全，即调节水资源分配、改造未利用土地、扩大发展空间，交易集中耕地、规模化大生产、提高产出效率。

（责任编辑：沈敏）

（下转第 57 页）