

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2009-48

2009年8月21日

中國如何走出土地困境

蔡金水

土地問題始終是中國最大的問題，是我國現代化進程中一個全局性戰略性重大問題，一直是人們關注的熱點。中國歷代王朝更替，幾乎都是由於失去土地、吃不飽飯的農民起義推翻的。中國共產黨所領導的中國革命被稱為土地革命，主要也是因為領導農民“打土豪，分田地”，“平均地權”，贏得了農民的支持，才取得的勝利。所以解放後頭一件大事就是進行土改，讓農民分得土地，以穩定政權。30年後，1979年以來的改革開放也仍然是從農村包產到戶開始，讓農民重新得到了土地支配權，從而解放了生產力，才出現了經濟發展的新局面。30年一輪迴，如今又一個30年過去了，我們又重新面臨著新的土地困局：隨著國家工業化和城市化進度的加快，農村土地制度方面暴露的問題越來越多，城市化建設需要大量土地，與耕地保護、糧食危機、大量失地農民產生了尖銳矛盾，或者說建設與吃飯、生存與發展產生了尖銳矛盾。社科院研究員于建嶸說：農村土地糾紛正在

成為影響當前社會穩定和發展、導致中國農村不穩的首要問題。而農村土地糾紛主要是地方政府為了城市建設和地方財政強行從農民手裡低價徵地，造成二億多失地農民引發的。

中國如何才能走出土地困境，是當前對政府的一個嚴重考驗，農村土地制度改革已經勢在必行。2008年10月召開的十七屆三中全會通過了《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，《決定》允許農民以多種形式流轉土地承包經營權，確認集體建設用地、宅基地和農用地使用權流轉的合法性，適度推進農村集體建設用地流轉工作，逐步建立城鄉統一的建設用地市場，同地同價。將把中國的農村土地制度改革推向一個新里程，也將對與土地關聯密切的房地產業、建築業、建築設計業產生重大影響，被稱為第三次土地革命。現在，中央正在組織修改《土地管理法》，各地也正在紛紛進行土地流轉試點，探討各種模式，但效果如何還有待觀察和進一步研究，還有很多工作要做。

一、中國當前土地現狀

當前我國土地資源極度緊缺，耕地不斷減少，已到保證糧食安全的最下限，而城市建設用地需求還在不斷增加。我國內陸土地面積約為144億畝，居世界第三位，但人均佔有土地面積僅為11畝，不到世界人均水平的三分之一。同時，我國土地資源相對貧乏，土地質量較差。我國國土中乾旱、半乾旱土地大約佔一半，山地、丘陵和高原佔66%，平原僅佔34%。而且我國有限的耕地資源隨著人口的不斷增長，工礦、交通、城市建設用地的不斷增加，人均耕地不斷減少。2009年2月26日，國土資源部公佈，截至2008年12月31日，全國耕地面積為18.2574億畝，又比上一年度減少29萬畝。這已經是耕地面積第12年持續下降。與1996

年的 19.51 億畝相比，12 年間，中國的耕地面積淨減少了 1.2526 億畝，相當於減少了一個大省。目前我國人均耕地不足 1.4 畝，排名世界第 126 位，僅為世界人均耕地 40%，是印度人均耕地的一半。以不到世界 7% 的耕地卻要養活世界五分之一的人口，遠遠超過了耕地的承载力極限，糧食安全問題越來越顯得格外重要。而且我國大部分地區人均耕地面積實際上都只有幾分地，遠低於聯合國規定的人均 0.8 畝耕地面積的下限，人均耕地面積稍多一點的地方又都是乾旱缺水低產地區。全國還有二億多陷入困境的失地農民，已經成為嚴重的社會問題。當前我國的失地農民，主要包括因企業徵佔土地而失地的農民、因國家建設徵佔土地而失地的農民、因農民之間的土地流轉而失地的農民。企業徵佔土地主要是各省市、區縣的工業園區對農民土地的徵佔；國家建設徵佔土地主要是大中型水庫、鐵路、高速路、機場等國家建設徵佔土地；而農民之間的土地流轉又產生了新的失地農民，這些失地農民“種田無地、就業無崗、保障無份、創業無錢”是最最弱勢的群體。失地農民補償費偏低，從一些城市的情況看，土地補償費和安置補助費按目前農村居民人均生活消費支出計算，只能維持七年左右的生活，幾年後，失地農民又將怎樣生活？這是國家徵佔土地面臨的新問題。目前我國大規模的城市化進程和市政基礎設施建設剛在起步階段，未來幾十年我國耕地仍呈銳減的趨勢，還會增加大量失地農民，將是新的不穩定因素。

1950 年我國耕地面積是 29.4 億畝，人口是 5.7 億人，人均 5.2 畝。2008 年我國人口增加到了 13.28 億人，耕地卻減少了 11 億多畝，人均只剩不足 1.4 畝，不到 1950 年的三分之一。每年還在以 1800~2000 萬畝的速度減少，今後我國每年僅建設用地就至少還要佔用耕地三、四百萬畝，用不了幾年，就要突破國家規定的 18 億畝農田的最低下限，現在基本農田面積已虧空 3900 多萬畝，保住現有的 15.89 億畝

基本農田，形勢更不容樂觀。而且我國人口還在不斷增加，預計到 2010 年，即使嚴格控制佔地，把能夠開墾的後備用地都開墾完，我國也將至少要有一億畝以上的耕地缺口。預計到 2030 年，我國人口達到 15 億人，耕地危機還將進一步惡化。按現在的需求水平，我國糧食需求總量到 2020 年為 6.03 億噸，2033 年為 6.63 億噸，大體需要比現有五億噸糧食生產能力高出 20~30%，而不斷減少的耕地使維持現有產量都要付出極大努力，糧食安全面臨嚴峻挑戰。而且我國國土水土流失、生態環境總體惡化的趨勢尚未根本扭轉，沙漠、荒漠化土地不斷擴大，環境可持續指數在 146 個國家和地區中名列倒數第 14 位，使土地危機更加嚴重。我國人多地少，土地資源緊缺已經嚴重制約著我國城市建設和經濟發展，必須充分認識我國土地利用、特別是耕地保護的形勢日趨嚴峻，建設用地的供需矛盾突出，統籌協調土地利用的任務非常艱鉅。

而另一方面，我國的城市化水平還不高，城市化進程還要加快。1978 年，我國的城鎮人口是 1.72 億人，2008 年全國城鎮人口已達 6.06 億人，30 年增加了 3.5 倍。但城鎮人口佔總人口的比重仍僅為 45.68%，還將於 2025 年達到 9.26 億，到 2030 年突破十億，城鄉人口轉移的規模是世界上最空前的。如果 2025 年我國的城市化率達到 70%，即 9.26 億人居住在城裡，城鎮人口比現在還要增加 3.2 億，需要約 12.2 萬平方公里的城市土地，這至少需要新增約二萬平方公里的城市面積。另外道路交通，工礦企業也要發展，也要佔地。因此今後我國每年都要再佔用四五百萬畝土地，到 2020 年就至少要增加四五千萬畝建設用地。現在，各地城鎮建設用地非常緊張，致使各地方政府屢屢突破規劃，違章佔地，每年違章佔地竟高達數萬起。據國土資源部統計，按照中國人均一畝多地的耕地佔用量，今後每年至少有 260 多萬農民失去土地。官方披露數據顯示，中國農村每年發生數萬起群體性事件，接近 50% 都與土地徵佔有關。很多城市

按照原土地規劃已經無地可徵。如北京 2003 年實際建設用地就已超過 2010 年原規劃的建設用地（445 萬畝）17 萬畝，2003 年後，北京每年又批出約六千公頃（90 萬畝）建設用地，透支量就更大了。現在中央要求“必須堅決守住 18 億畝耕地紅線”，即我國最多也只有二千多萬畝耕地還能佔用。2008 年 10 月 23 日國務院又發佈了決定實施的《全國土地利用總體規劃綱要（2006~2020 年）》，《綱要》規劃期內要求嚴格控制建設用地，確保全國耕地保有量 2010 年和 2020 年分別保持在 18.18 億畝和 18.05 億畝。所以今後我國城市建設基本上已不能再佔用農田，我們必須充分認識我國土地利用、特別是耕地保護的嚴峻形勢和建設用地的供需矛盾日益突出的現狀。在耕地不斷減少，已到保證糧食安全的最低下限的情況下，如何保證不斷增長的城市建設用地需求，成為當前城市建設和經濟發展的首要難題。耕地不能再佔了，如何另尋出路？

二、政府“土地財政”對房地產、賣地的財政依賴 是造成土地困境的主要原因

這些年來，中國政府財政預算內主要靠城市擴張帶來的房地產業和建築業稅收，預算外主要靠土地出讓收入。土地出讓金成為了政府的搖錢樹和財政支柱，被稱為“土地財政”。在很多地方，隨著城市房地產的發展，政府從中賺取的土地差價越來越大。2005 年中國招拍掛出讓土地收入超過 5800 億元，2006 年為 7600 億，2007 年全國全年土地出讓總收入超過 1.2 萬億，2008 年超過 9600 億，土地收入不斷增加。地方財政已對房地產業高度依賴。國務院發展研究中心一份研究資料顯示，近幾年土地收入約佔地方財政收入的 60%。一些二三線城市的土地出讓金佔地方財政收入比例高達 70%。如果加上

其他相關收入，這個比例會更高。通過農地轉用和城市擴張，增加建築業和房地產業的營業稅和所得稅，一些發達縣市這兩種稅收已經佔地方稅收總量的 37%。由於把農民排除在土地增值收益之外，是一種用剝奪農民來增加財政收入的方式。這樣一來，它的另一個嚴重後果就是造成了大量的尋租機會，產生嚴重的腐敗現象，是官員公款消費和個人致富的主要手段，使官員們趨之若鶩。在整個利益的分配過程中，農民和城鎮居民的利益被損害，而地方政府包括開發商的利益被最大化。

不僅如此，由於土地一頭連著財政，一頭連著金融，土地成為撬動銀行資金的重要工具。在東南沿海的一些縣市，基礎設施建設投資每年高達數百億元，60%靠土地抵押從銀行貸款融資。西部地區的貸款比例更高。這些貸款都是政府以土地作抵押或者以政府財政信用作擔保獲得的。這種依靠農地轉用而發展地方經濟的道路潛藏著很大的金融風險和危機。

現在，各地方政府已經過分依賴土地的收入。就以公開聲稱對房地產和土地收入並不依賴的北京為例：據媒體報道，2008 年北京通過招拍掛方式獲得土地出讓價款約 503 億元，還不包括通過協議出讓方式獲得的土地收入。而 2008 年北京全市地方財政收入完成 1837.3 億元，據此計算，2008 年北京賣地收入超過了財政收入的 27%。加上 2008 年北京財政收入中房地產業稅收佔 15%，兩者合計佔北京地方收入的 42%。再加上建築業、建材業、裝修業等相關產業的稅收就更多了。而全國其它嚴重依賴土地收入的二三線城市則所佔比重就更大了。對“土地財政”依賴性如此之高的地方政府，如何有效的執行端掉它財源的“新土改”政策，是一個嚴峻考驗。

2009 年 3 月全國“兩會”期間，全國工商聯房地產商會在政協的一份提案和一份調研報告引起了全國媒體的關注。調研報告指出，房地產開發總費用支出中，流向政府的部分（土地成本+總稅收），

所佔比例為 49.42%。而上海的開發項目流向政府的份額最高，達到 64.5%；北京為 48.28%。報告中說，以北京為例，開發企業在房地產開發過程中需要與 20 多個政府部門打交道，需要繳納的各種稅費，如規費、證費、市政基礎設施費等，多達 20 多種；加上政府收取的上下游產業中的稅費，如施工單位上繳的各種稅費、建築材料生產與購買環節的稅費、設備生產與交易中的稅費等等，若將上述因素都考慮在內，政府從房價中分得的份額，要遠遠超過 70% 的比重。除房地產之外的任何商品，都不可能為政府提供如此大比重的收益。現在，地方政府依據土地管理法，對農村集體所有的土地實行徵用，徵用農民土地支付的費用一般是一畝地僅幾萬元，但出讓給房地產開發商的價格可達幾十萬元、上百萬元乃至幾百萬元，鉅大的價差使得地方政府熱衷於“高價賣地”“以地生財”，土地成了經營城市的籌碼。各地政府都把土地當成了最大資產，賣地所得成了地方的重要財政，地方政府要加快發展的話，唯一能控制的財源和資源就是土地。現在價值 25 萬億的國有土地約佔中國全部資產性財產總量的 66%，成為地方政府最大的財源和中國經濟領域最大的尋租空間。而數量更大的農民集體所有土地實際上也掌握在政府手中，予取予奪，地方政府自然要通過以土地批租為核心的“經營城市”帶動固定資產投資的快速增長。政府有那麼大的積極性去徵用農民的土地，根本原因就是土地的雙軌制——獲得土地是計劃經濟，用地是市場經濟，可以用計劃經濟的方式去掠奪，用市場經濟的方式去攫取。鉅大的利益空間使政府成為鉅大的“地主”。中央政府強調保護耕地，而地方政府的真正動機則是要獲得土地雙軌制的鉅大利益。結果就甘冒違法亂紀、農民鬧事的危險，也要大量圈佔土地，地方財政對農民的補償又不可能到位，造成很多問題。地方政府對“土地財政”的過度依賴，使房地產綁架了地方財政，這種現象將來必然造成很大的被動。這種短期行為將會給國家、給子孫後代造成不可估量的損失。政府“土地財政”對房地

產、賣地的財政依賴實際上是造成當前土地困境的主要原因。

據 2009 年 7 月 23 日《南方週末》報道：圍繞著農地轉用和徵地補償，中央和地方之間還發生了嚴重的目標衝突，進行著廣泛的利益博弈。從成本收益來看，在這個過程中，農村集體和農民是淨損失者，地方政府是淨得益者，中央政府是有得有失，有可能是得不償失。中央政府土地政策的目標是多重的，最重要的是保護耕地，保證糧食安全，其次是維護農民利益，保持社會穩定，然後是適當增加建設用地，保持經濟穩定增長。對地方政府來說，一個是要實現增長目標和政績目標，即擴大建設用地，加快本地區的工業發展和經濟增長，再就是要實現財政目標和利益目標，增加地方收入和地方融資規模，甚至包括官員的個人利益、尋租空間。這兩個目標是高度一致的。加快農地轉用，擴大建設用地，既能促進經濟增長，又能增加財政收入和個人利益。不難看出，從土地政策目標的取向來說，中央政府和地方政府之間存在矛盾和衝突。但地方政府直接管理著本轄區的農地和農戶，直接負責農地轉用的具體操作，地方的操作者們可以採取多種辦法，規避中央的行政控制和計劃限制，使政策實施結果向自己一方傾斜。比如，移花接木，調整基本農田；先斬後奏，在農地轉用時未批先用；謊報軍情，隱瞞信息，用了說未用，多用少報，此用說成他用，此處用說成彼處用。更何況，中央政府要面對全國 31 個省直轄市自治區、70 個大中城市，六百多個市、二千多個縣、幾萬個鄉鎮，管理成本相當高昂。因此，在土地政策的博弈中，中央政府經常“鬥不過”地方政府，其土地政策目標往往落空，而地方政府的土地政策目標通常都能實現，除非倒霉碰到槍口上。這就使得中央的有效監管和控制成為一種偶然事件。更多時候，監管和控制處於無效狀態。

地方政府徵地造成了幾個嚴重後果：在現行土地政策實施的博弈中，由於地方政府處於信息優勢和操作優勢地位，而中央的懲罰又往往難以到位，造成的一個嚴重後果是農地轉用的規模大大超過了計

劃控制的規模和實際需要的規模。不僅土地大量浪費，徵而不用。而且加劇了與被徵地農民、被拆遷戶的社會矛盾。

現在，徵地拆遷是這些年社會矛盾的集中點，改革開放以來，中國在土地管理法制建設中基本上沿用了計劃經濟時期形成的徵收制度，對集體土地轉用仍然實行統一徵收，對集體建設用地流轉實行限制，城鄉建設用地市場人為分割，城鄉一體的土地市場體系沒有建立起來，徵收補償中缺乏公開的市場價值作參照。因此，可以說與市場經濟要求相適應的徵地制度和土地財產公正補償機制還遠沒有建立起來，與現在的市場經濟已經脫節，造成很多矛盾，因此，改革現行徵地制度已經到了不改就要出大問題的程度了。

按照我國現行的土地產權制度，農民對自己名下的土地，不管是農用地還是宅基地，都不享有完整的權利。因而，已經脫離鄉村的農民無法有效地轉讓土地產權；即便轉讓，因為權利受到限制，價格也過於低廉。另一方面，留在鄉村的農民無法將土地用於比耕種之生產效率更高的方向上。目前被徵地土地收益分配格局大致是：地方政府佔 20~30%，企業佔 40~50%，村級組織佔 25~30%，農民僅佔 5~10%。按照徵地制度，徵用土地的補償款根本不能保證集體和農民徵地前後收入水平基本持平，更不用說還要考慮物價上漲因素，農民還應該與城市居民的生活水平同步提高。因此，今天，徵地對農民來說是很可怕的事，意味著失去土地、失去生活保障，成為失地農民、三無人員。如今徵地基本上都是借助政府之權力、有的甚至使用國家強制手段動用軍警迫使民衆就範，成為引發群體事件、暴力衝突和大規模上訪的主要原因。

其實，過去，1990 年以前，徵地對農民來說是大喜事，可以農轉工，直接轉為城市戶口，分配正式工作，一下子變成城市居民，住上樓房，有了穩定的工作崗位，生活水平大幅度提高。那時，哪個村子要被徵地，親戚朋友都要千方百計把戶口遷進去，爭取能當上被徵

地戶。因為他們不是失去土地，而是獲得新生，得到更穩定的收入和更可靠的社會保障，與今天的失地農民簡直是天壤之別。所以改革現行徵地制度就必須恢復過去讓被徵地農民得到更穩定的收入和更可靠的社會保障的做法，現在這種徵地辦法再也不能繼續下去了。因此應該按市場價提高徵用農民土地的補償標準，並且補償款全部交給農民，任何一級政府組織都不能截留。政府徵地賣地的差價收益，應該主要用於農村建設和農民增收。強制性的徵地要控制在最低限，承包地要物權化，宅基地要成為一個真正的產權。總之，就是讓農民對土地享有更為充分、完整的權利。同時，徵地的土地使用方必須解決被徵地農民的就業和社保問題。男 50 歲以上、女 45 歲以上安排不了就業的就要按照當地職工退休標準解決他們的養老問題。

工業化、城市化過程必然意味著很大一部分農用地轉為城市用地，要使這一轉換過程中土地的資源利用效率優化，就需要保障交易雙方具有平等的議價權利，任何一方不享有特權。

另外，政府必須開展研究，調整產業結構，使更多的產業得到發展，為政府創造更多的財源，以擺脫對房地產、對賣地的財政依賴，才能走出土地困境。世界上沒有一個國家是靠房地產強大起來的，靠賣地為生的政府是最沒出息的政府，也是最不可持續最危險的發展方式。

三、我國人多地少，土地資源緊缺， 土地資源浪費卻極為嚴重

目前我國城鄉建設中，雖然土地資源十分緊缺，土地浪費卻非常嚴重。從土地利用狀況看，我國建設用地利用總體粗放，節約集約利用空間較大，為統籌保障科學發展與保護耕地資源提供了基礎條件。

現在，我國城市建設用地和農村建設用地共有 33.4 萬平方公里，根據世界各國城市人均用地標準，按平均一平方公里居住一萬人的合理水平，能夠容納 33 億多人，若按我國住宅區每公頃建房 1~2 萬平方米，人均住房建築面積 30~35 平方米，300~600 人 / 公頃的標準容積率，容納的人就更多了，但實際上我們 30 多萬平方公里土地上只住了 13 億人，可見土地浪費很大。目前我國城市人均用地 133 平方米，已經超過人均建設用地 120 平方米的規劃標準高限。對照國際上的大都市，東京人均建設用地僅 78 平方米，香港才 35 平方米，北京核心區人口密度高達 22394 人 / 平方公里，人均實際佔有土地面積已經下降到 30 平方米，這些城市卻比一般城市和農村強得多，仍然具有很強的競爭力和較好的居住環境。而且 1998 年中國房改以來到 2007 年，中國城市的人口密度實際上是下降的。2006 年我國城市平均人口密度為 2238 人，2007 年降為 2104 人。到 2007 年末，我國城鎮建成區面積為 6.7 萬平方公里。如果城市人均用地面積從現在的 133 平方米減少到一百平方米、一平方公里居住一萬人的合理水平，在城市化率達到 70% 的水平時，全國將可節約土地約三萬平方公里。

另外，我國農村集體建設用地的面積是四億畝（26.7 萬平方公里），其中農民宅基地有 2.5 億畝（16.7 萬平方公里），農村人均用地 214 平方米，更超過農村人均建設用地 150 平方米的規劃標準高限 64 平方米。目前我國有 2.26 億農民到城市打工，他們在農村都留有住房，儘管城市裡住房緊張，寸土寸金，居民面臨“住房難”，鄉村一幢幢的單體農居佔地甚廣卻人煙稀少，對比鮮明。據國土部門的統計顯示，2007 年全國村鎮實有房屋建築面積就已超過 323.4 億平方米，其中住宅 271.2 億平方米，全國村鎮人均住宅建築面積 29.2 平方米，而農村的住房空置率大約在 30%，即高達 80 多億平方米，農民蓋房的資金每年有七八千億，但是蓋了房之後，很多沒有人住，不少村莊都成了“空心村”。農民進城租住在條件惡劣的房屋，在家鄉的

宅院卻每年實際只能住 15 天，是多麼鉅大的浪費。有人說，農民工在家鄉蓋的房子被老鼠住，自己在打工地住的卻是老鼠住的房子，非常形象。導致農民工居住狀況惡化的，並不是沒有住房，而是住房與人分置在不同空間，人能流動，但土地和住房在現有體制下不能流動。

2008 年 10 月十七屆三中全會通過了《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，《決定》允許農民以多種形式流轉土地承包經營權，確認集體建設用地、宅基地和農用地使用權流轉的合法性，適度推進農村集體建設用地流轉工作，逐步建立城鄉統一的建設用地市場，同地同價。勢必對中國城鄉建設、房地產市場發展帶來重大影響和鉅大衝擊，也帶來改革的新契機。現有的農民宅基地 16.7 萬平方公里，若允許合法流轉，就能使城市的土地供應增加一倍以上，可以大大增加可建設用地，緩解城市用地矛盾。據估計，到 2020 年我國還將約有二億農民進城，僅宅基地就可以騰出 1500 萬畝（一萬平方公里）土地，規模相當可觀。

另外，地方政府盲目圈佔土地搞開發區、招商引資也是土地浪費的重要方面。前幾年全國僅各類開發區就規劃圈佔了 3.86 萬平方公里土地（一個臺灣省的面積），甚至超過了現有城市建設用地建成區的總和，但大都荒蕪閒置，2004 年中央對全國近七千個開發區進行清理時，僅開發區新上項目佔用土地面積就達 7400 萬畝，其中有 40% 是開而不發，造成大量土地閒置，更讓人痛惜的是大批良田已經被渣土徹底毀掉。結果被清理掉 70%，造成極大損失。同時拖欠大批農民地價款、幾千億工程款和民工工資，引發了很多社會矛盾，嚴重影響了社會穩定。然而，在中央積極財政、四萬億投資的拉動下，現在一些地方又在大肆圈地，搞污染、重複建設項目，值得警惕。

與此同時，在房地產開發熱及國家土地政策變化的刺激下，開發商圈地熱也在高漲。2002 年 11 號令公佈以後，開發商圈佔土地更是到了失去理智的程度，從過去幾十畝、幾百畝增加到一圈就是幾千畝、

上萬畝，其中包含大量違法徵地。近幾年開發商大量圈地，土地的購置面積不斷大幅度增加，而且都遠高於開發面積，很大一部分是閒置的，開發商手裡面已經囤積圈佔了相當大量的土地貯備。據前不久戴德梁行對外發佈的報告稱，1998~2008年的十年間，全國範圍內用於房地產開發的土地購置面積達31.3億平方米，截至2008年底，全國土地開發量僅為19.4億平方米，有約12億平方米的土地滯壓在發展商手中。當前的存量房源就需要兩年左右的時間去消化，如果加上政府繼續供地的潛在規模，將有超過24億平方米的潛在房屋供應量。目前整個房地產業的存貨資產有不低於2.9萬億元的土地存貨和約1.2萬億元的商品房存貨，約有四萬億元。2009年底，空置商品房面積將可能達到4~5億平方米。這些存貨在短期之內，或者在一個中長期之內，都面臨著如何消化的問題。如果考慮到2008年的未完成項目，以及2009年的新開工項目，可以認定我國城鎮住房目前面臨嚴重的過剩局面，而不是開發商宣稱的“剛需、短缺”。如此大量的房屋可能十年都賣不完，將造成大批房地產公司破產，還會造成政府財政收入進一步萎縮。因此，今後，地方政府再想像過去那樣依賴“土地財政”，靠房地產當財政支柱也不太可能了。而近期北京等地開發商還在哄抬房價、地價，大量圈地，是非常可怕的。

四、中國如何走出土地困境

面對我國土地問題的嚴峻狀況和面臨的困境，我們已經必須改變過去的做法，走出一條新路。

1、解決我國土地問題的唯一出路是合理利用土地，提高土地利用效率，減少浪費。

如果今後我國城市建設都能達到每平方公里不低於一萬人的合理居住水平，農村人均建設用地通過新村建設整合達到不超過150

平方米的規劃標準，那麼，即使到 2030 年我國達到 15 億人口高峰、城市化率超過 70% 時，全國非農城鄉建設用地也只需要 20 萬平方公里，不但不需要再佔用農田，而且現有 33.4 萬平方公里城鄉建設用地通過佔補平衡，還可以騰退復墾出 13 萬多平方公里土地，增加近二億畝農田。比如北京：到 2020 年北京市的農村人口計劃減至約 220 萬人，根據北京市村鎮居民點整理試點經驗，村鎮居民點整理可以節約建設用地平均達到 50%，理論上按照上限人均 150 平方米計算，農村居民點可整理出土地四五百平方公里，可以滿足北京增加五百萬人口的居住建設用地。所以必須統籌規劃城鄉建設用地，整合農村非農用地，才能解決城市化對建設用地的需求。

2、那麼，如何整合農村非農用地呢？

整合農村非農用地，為城市建設用地開拓新空間是一個重要目的。但是更重要的目的應該是建設新農村，實現農業、農村現代化，讓農民富起來，縮小城鄉差距。中國未來國家經濟發展的主要問題仍然是農村問題，只有 7.27 億農民全都富裕起來，城鄉一體化，內需才能拉動，經濟才能可持續發展。現在我國二億多農戶平均每戶只有七畝農田，沿海發達地區農村每戶則只有二三畝地，種糧食畝產千斤每畝也只能收入幾百元，頂多能吃上飯，不要說致富，連生存都困難。解決方法只有一個——加快城市化進度，減少農村人口，讓絕大多數農民進城，成為新市民。讓留下務農的農民平均每戶擁有農田至少擴大幾倍才行。加快中國的城市化進程，就必須加強土地使用權的合理流轉，讓農民到城市中能找到穩定工作。同時在較短時間內建立社會保障制度，讓農民也能享受教育醫療服務，分享改革發展的成果。這些問題必須通過改革來解決。

過去農民轉市民有三條途徑：招工、參軍、上大學。國企招工、軍退轉業、大學畢業分配工作就立即成為城市正式居民，正式職工，享受市民待遇。解放後 30 多年，通過這種方式，有二億多農民進了城，

一定程度上解決了城鄉人口平衡。然而近 20 多年，二億多農民工進城打工，卻只能漂在城市，不能再成為城市正式居民、正式職工，享受社保待遇。特別是農民工二代，有的已進城十幾年、二十幾年，既回不去農村，也留不了城市；考上大學畢業也不管分配，找不到工作，還要回農村；參軍退伍也仍要回農村，等於堵住了農民合法進入城市的所有出路，只能在城市臨時打工。這樣下去早晚要出問題。因此，今後，通過整合農村非農用地，就要重新開闢農民進城的合法通道，讓進入城市打工的農民能夠真正融入城市，在城市扎下根，成為正式市民，從而能夠把留在農村的宅基地、責任田交還給村集體。要實現真正的城鄉一體化，建立覆蓋全體公民，城鄉統一的全民義務教育、全民醫保、全民社保體系，讓公民無論到哪兒都能享受基本生活保障。政府要為所有在城市生活的居民，包括進城一定時間的農民工提供他們住得起的廉租屋、經濟租用房、經濟適用房、限價房等不同層次的保障用房，做到人人有房住，能夠安居樂業。只有這樣，城市化才是真正的城市化，進城農民才肯於放棄農村的宅基地、責任田，否則進城農民再多，誰也不敢丟了農村的保命田，整合農村非農用地又從何談起？其中最關鍵的是農民進了城要有穩定的就業，穩定的收入。

現在我國就業形勢非常嚴峻，大學畢業生就業率都不到 50%。但其實，我國大規模城市建設還只是開始，珠三角、長三角、環渤海、長株潭、西部大開發，全國要形成十幾個城市帶，新建成百上千座新興城市；我國需要投資幾萬億元進行公路鐵路建設；我國新發現了很多大型礦山需要開發；我國大規模的江河治理、環境治理、改造沙漠、綠化荒山都急需上馬，需要大量人員，可以安排大量就業。如果政府大幅度減少行政開支，降到發達國家的水平，把官員們每年上萬億元的公款吃喝、公款出國、公車消費和貪污腐敗的錢省下來；把二萬多億美元外匯不是低價甚至貶值借給美國花，而是想法轉用於國內，用於這些方面，就可以吸收大量農民就業。我們可以組建大批企

業集團，去搞新城建設、道路基礎設施建設、礦山開發、江河治理、環境治理、改造沙漠、綠化荒山等等，而且這些都是勞動密集型產業，適合吸收農村勞動力。依託這些產業還可以形成很多新城市。但必須要求這些企業集團招收農民工一定是正式職工，要和他們簽訂長期合同，提供社保。應該消除現在歧視農民工、用工雙軌制的種種不合理做法，才能讓招收的農民真正離開農村，穩定就業，融入城市。他們留在農村的責任田、宅基地才能夠整合。

3、另外，整合農村非農用地決不能再走過去低價掠奪農民土地的做法，而是要尊重農民完整的土地產權。

根據憲法，農村土地歸農民集體所有，根據國家統計局〈2007年城市、縣城和村鎮建設統計公報〉，到2007年底，我國共有57萬個村民委員會，轄265萬個自然村。這57萬個行政村就是我國農村耕地和房基地的集體所有者，產權的法律地位非常清晰。是農民賴以生存的命根子。任何人佔用，都要給農民足夠的補償，保證農民的就業和社會保障。而不能眼睛只盯著農民的土地，不顧農民的死活。現在各地正在進行的農村土地流轉實驗，如宅基地換住宅，農民土地入股，放棄農村宅基地、責任田換去城市居民身份等等辦法，都有一定成效，但也都存在不少弊病，沒有根本解決農民的就業和生存保障，實質上仍然只是打農民土地的注意。

前不久，曾經備受關注的重慶土地改革實驗已經被中央叫停，就是重慶原來進行的“股田制公司”改革被停止了。原因是土地承包經營權入股後，一旦經過股權轉讓，則非農村集體成員也可能獲得土地承包經營權，這與現行的土地承包制度發生衝突；其次，一旦入股企業破產，土地則可能用於償還債務，農民面臨失地風險；以賣斷若干年承包經營權為基礎的土地流轉，事實上是一種不可逆的土地流轉，農民將土地流轉出去獲得一些現金後進城，這些進城農民事實上不可能再回到村莊，因為他們已經不再能隨時取回已經流轉出去的土地承

包經營權了。例如最近經濟大蕭條引發大量企業破產，大量農村打工者不得不回家，如果他們沒有了土地作為退路，後果很難想像。而且很多入股企業經營不善，原來許諾給農民的收益根本不能兌現，農民既失去了土地又拿不到錢，陷入困境。

現在，天津、北京等地都在推廣“宅基地換房”，但“宅基地換房”也要注意兩個問題：一個是要保證宅基地換房的農民的權益，使其宅基地收益最大化，而不是最小化；二是農民從小院搬到套房，並不僅僅是居住方式的改變，還需要生活方式和工作方式的改變與之適應。土地是農民祖祖輩輩賴以生存的根基，伴隨著宅基地的失去，進而可能還會失去耕地的農民，他們靠什麼生存發展？因此，宅基地換房過程中刮“共產風”，搞強制性的“一刀切”推進，萬萬不可。農民在失去宅基地和土地之後，必須讓他們有工廠可進，有工資可拿，有社保醫保可依。否則，推進小城鎮建設，以犧牲農民利益為代價，其後遺症將會很大，即使小城鎮能夠建設得“有模有樣”，但那裡的社會也不會安寧，可持續發展也會受到嚴重阻礙。按照現行法規，農民獲得宅基地使用權後，可以無限期使用，按照慣例法可以繼承。農民可以在宅基地上建造房屋、工棚和廁所等建築物和構築物，可以在房前屋後院內種植樹木、種菜養豬喂雞。農民也可以轉讓這些建築物和附著物。置換之後，農民將失去這一切。在獨家小院裡，農具有地兒放，還可以養家畜等。但是搬到商品套房裡，農民的生產工具放在何處，家畜怎麼養？商品套房是工業社會、城市社會特有的居住方式，如果農民不能告別農業職業，讓其住進商品套房，實在無法想像。他們居住到城鎮後，幾乎將無法從事農業經營。所以，對於在城裡已經有了穩定職業，能夠融入城市生活，變成城裡人的農民來說，“宅基地換房”應該說是一個大好事，使他們在城裡能夠真正安家，徹底融入城市生活，變成城裡人。如果仍舊要靠種地為生，那麼則要有很多問題需要解決。

所以，如何整合農村非農用地，還必須深入探討，穩妥進行。

4、認真吸取國外經驗教訓 — 要限制資本下鄉，避免菲律賓式衰落。

在如何改革我國農村土地制度方面，我們可以認真吸取國外經驗教訓。我國周邊的日本、韓國、菲律賓等國和臺灣地區都是地少人多，在現代化過程中都需要解決農民、農村和農業問題，與我國有很多相似的地方。但他們選擇了兩條不同的道路：菲律賓是學習美國，精英們認為農業和農村的現代化必須依靠資本的力量改造小農和農村才能達到。他們支持資本下鄉，讓西方跨國公司和本國資本家控制了菲律賓農村和農業生產，大量農民被迫失去土地做資本家的農業工人。從 20 世紀 30 年代開始，菲律賓經歷了 30 年左右的快速發展，被西方稱為“亞洲典範”。然而，隨著技術進步，需要的農業工人越來越少，於是大量失地和失業農民湧進了城市，又找不到工作，失業問題轉化為社會問題和政治問題，軍人走上政治舞臺，社會動盪、經濟衰退，菲律賓的勞動力不得不流向世界各地，菲傭成為整個國家的名片。衰落至今，有 30% 的人生活在貧困線以下。

但是，在菲律賓走向衰落的同時，日韓臺卻迅速發展起來，成為亞洲的新典範。他們不是依靠資本改造和消滅小農，而是在土改的基礎上，限制大資本下鄉。扶持小農組織起來，建立以金融合作為核心的綜合農協，變傳統小農為組織化的現代小農，農民不僅分享種植業、養殖業的收益，而且幾乎分享了農村金融保險、加工、流通儲藏、生產資料供應、技術服務、農產品超市和土地非農使用的絕大部分收益。在現代化過程中，農地轉移只許在農民之間進行，沒有出現小農在短期內大量破產的現象；農村勞動力轉移也不是被迫的，進城的農民和城市居民都同等享受國民待遇，農民的收入和城市居民基本相當。日韓臺在現代化過程中，農民逐步減少，但沒有出現農民工問題；農村經濟比重下降，但沒有出現農民貧困問題；城市化、工業化高速

發展，但沒有出現污染和社會兩極分化問題；經濟繁榮，社會穩定。

比較菲律賓和日韓臺農業和農村現代化的道路，如果選擇資本消滅小農的道路，農民被迫非農化，風險是非常高的。如果學習日韓臺，選擇小農合作（組織化）發展道路，農民自主非農化，風險是可控的。所以專家建議我們應該學習日韓臺，限制資本下鄉，避免菲律賓式衰落。應立即廢除現在的徵地制度，在落實憲法規定的土地歸農民集體所有的基礎上，保障農民土地所有者地位，讓農民擁有分享土地非農用收益的權利。¹

5、小產權房的啟示。

近幾年，小產權房一直是社會關注的熱點。對“小產權房”的爭論和支持“小產權房”的呼聲也此起彼伏。

所謂“小產權房”，是指建設在農村集體土地上的商品性住宅。它一般由開發商與村委會合作，或由村委會自行開發建設。因用地性質，它不能獲得國家建設部門頒發的房屋所有權證，當然也不能上市交易。其“房產證”是由鄉鎮政府自製頒發的，賣房者是村委會。由於不存在土地出讓金，也不用繳納各種稅費，所以成本很低，價格也很低，這也正是它大受歡迎的主要原因。

從 20 世紀 90 年代中期起，小產權房的歷史已經有十餘年，這些年，隨著商品房價居高不下與新農村建設，小產權房越建越多。2007 年建設部副部長鹿心社指出，截至 2007 年上半年，全國“小產權房”面積已經達到 66 億平方米。相當於 2007 年地產銷售高峰時期的十年銷售量。到現在又增加了幾億平方米，至少已超過 70 多億平方米。而 1997~2008 年 12 年間，全國開發商建設的商品住宅竣工面積總共不過 69.5 億平方米；銷售面積 38.55 億平方米，也就是說，小產權房比開發商建設和銷售的商品住宅面積還大得多。我們北京已售和在建

¹ 參見李昌平：〈中國要避免菲律賓式衰落〉，《改革內參》2008 年第 8 期。

的小產權房也已超過一千萬平方米。

這些小產權房雖然不能辦大產權，但是一般項目是合法的，有的是屬於舊村改造項目；有的是新農村建設項目；有的是旅遊景點配套項目，或是生態園立項等等。總之，都是披著一個“合法”外衣的，否則規劃等有關部門不會批准建設，水電市政部門也不能給通水通電，如果全都賣給農民居住，其實是完全合法的。所謂說其不合法，是因為他們賣給了城裡人。因為按照我國《土地管理法》規定，如果要在農村集體所有的土地上進行商品房開發建設並出售，必須先經國家徵收，轉為國有土地，再出讓給開發商，開發商向國家交納土地出讓金等稅費，最後建房後出售給購房人。小產權房卻是在沒有將農村集體所有的土地轉為國有的情況下進行的商品房開發建設。所以不符合《中華人民共和國土地管理法》等法律規定，消費者不能購買低價小產權房，購買小產權房屬“非法”行為。但“非法”的小產權房為什麼卻很受歡迎，越禁越多呢？就是因為便宜。

小產權房始於高房價。正是因為這些年房價飛漲，遠遠超出了居民的承受能力，所以很多人不惜冒風險，也要買便宜小產權房。如果沒有高房價的存在，也就不存在時下小產權房的盛行。小產權房價格如此之低，反證了我國的房價並不是不能降低。小產權房省去的費用主要是兩部分，一是土地出讓金，二是各種稅費。事實證明，刨去這兩塊費用，住房價格可以壓低 70% 左右，大產權的房價完全可以降下來。

其實，與有產權的商品房相比，“小產權房”的建築成本與其相差無幾，鄉鎮政府和村集體以及農民得到的一般還高於政府徵用土地能夠得到的收益；搞“小產權房”開發建設的開發商利潤也不低；各區縣政府與鄉鎮關係密切，利益相連，也有利可圖，實際上或明或暗也是支持“小產權房”的。如果沒有各區縣政府的批准或默許，鄉鎮和村政府才不敢冒那麼大風險去違法開發建設“小產權房”。所

以，“小產權房”省去的費用主要就是土地出讓金和稅費兩部分。也就是說，事實證明，“小產權房”市級以上政府才是唯一的利益損害者。刨去政府拿走的這兩塊費用，住房價格就可以降低一半甚至三分之二。但商品房價被小產權房拉下來後，財政收入也將會有所下降，使政府減少了鉅額土地出讓金和稅費收入，並且越演越烈，使政府忍無可忍，所以要下決心查處。因此，在大開發商的鼓動下，政府竭力打壓小產權房的生長。但是，政府查處小產權房的動機和合理性始終受到質疑：為什麼政府強行低價徵用農民的土地，再高價賣給開發商，從中漁利，建成房子高價賣給居民合法；而農民在自己的土地上建房，低價賣給居民，讓老百姓得到實惠，反倒不合法了呢？就好比你的東西你自己無權處置，必須由我低價拿來，再高價轉讓，差價全都歸我，我還要再加收很多稅費。這合理嗎？政府查處小產權房就有些理不直，氣不壯。小產權房違規的背後是政府與小產權房開發商和村集體的一場利益博弈，政府徵收農村集體所有制土地，出讓給開發商可以獲得土地出讓金，可是農村集體組織在集體土地上蓋房，政府卻一無所得。這恐怕就是政府禁止小產權房出售的根本原因。按照《中華人民共和國憲法》規定，農村土地一般歸農民集體所有，歸鄉鎮管理。農民在自己擁有的土地上建房，至少經過了鄉鎮甚至縣區政府的批准才敢建房，一般又有鄉鎮政府自製頒發的“房產證”，而鄉鎮政府和村委會都是一級合法政府，說全國成千上萬個在農民自己所有的土地上蓋小產權房的村級和鄉鎮政府都違法，是一件令政府自己很難堪、很難自圓其說的事情。很多專家學者已經指出：我國現在房地產市場混亂，房價越調越高，其主要根源之一就是土地制度不合理。這次小產權房問題的暴露。直指土地管理制度，充分反映出了土地管理制度方面存在的問題。專家稱應該從根本上解決才行。而這是一個土地制度困局。

然而，小產權房的出現，也為我們打破舊有的老模式，創造一個

符合中國國情和居民生活水平的新模式，提供了一個難得的“參照”。揭穿了房價過高的真正原因是政府在房地產市場中擷取的苛捐雜稅太多，竟然佔到商品房總房價的一半以上甚至三分之二。政府應該首先反思的是政府在居民住房中擷取這麼多苛捐雜稅是否合理合法。而不是小產權房是否合法。

小產權房是高房價的併發症。如果政府完善了住房保障體系，有足夠的老百姓買得起的低價位住房供應低收入家庭，房價不是如此飛漲，誰又會冒風險去買“小產權房”？居民購買“小產權房”，是因為70%以上的家庭已經買不起高價商品房，在商品房價持續走高、經濟適用房欲購無望的情況下而作出的無奈的選擇。所以“小產權房”也反映了政府在住房保障方面的缺位，暴露了了許多深層次的社會問題，值得我們反思。說明我們現行的土地管理制度、房地產開發模式、稅費徵收都必須全面改革，一些不合理的苛捐雜稅都應該取消。倘若政府依據全國住房改革的承諾，提供足夠的低價房以適應從福利分房為主到商品化住房為主的過渡時代的需求，就會極大地抑制小產權房的發展。

目前大量存在的“小產權房”是中國特色，說到底“小產權房”的產生是建立在國家的二元土地供應結構政策之上的，只要土地二元結構的問題不解決，恐怕“小產權房”或其它產權房還會出現。總之，小產權房為我們揭開了當前房地產市場的很多深層次問題所在。認真探討這個問題，對加快房地產業的徹底改革，理順政府和房地產業的關係會有重大作用。如果有一天農村土地可以進入城市流通，戶籍界限也被打破，就無所謂小產權房、大產權房了。

小產權房的出現也說明農民有合理利用整合農村集體所有非農用地的迫切願望和積極性，可以解決政府無地可徵，違反總體規劃的困境。政府應該轉變思路，利用這個契機，合理利用整合農村集體所有非農用地，增加可利用建設用地。具體辦法是：

(1) 城鄉統籌規劃，對農村以鄉鎮為單位作出詳細規劃，對農村集體所有非農用地統籌安排。在產權不變、仍歸農民集體所有的前提下，通過新農村建設，舊村改造，適當將分散零落的小村合併整合，節約出來的非農用地按照規劃由政府統一安排用途，在政府指導下，由農民自己進行開發建設，即把過去非法的小產權房建設改為合法的大產權房建設。依法納稅，建成的房屋有合法產權，頒發政府承認的大產權證。但政府要合理降低稅費，同時不用再辦理土地出讓手續，不能收取土地出讓金（因為土地產權沒有改為國有，仍為農民集體所有，政府無權收取國有土地出讓金），把這部分權益讓給農民。

(2) 建設方式可以選擇由政府按市場價向農民購買若干年土地使用權再賣給政府安排的使用單位（基本不能加價）、農民以土地入股交國家統一使用每年獲取收益、農民自己與開發商或土地使用建設單位自行合作建設，自己協商確定合作條件等多種方式進行。並尊重農民的土地所有權和選擇權，以農民利益最大化而不是政府利益最大化為主。相信就能刺激農民的積極性，願意把節約出來的宅基地、非農用地交給政府統籌使用。

這樣，政府可以在不違反憲法、不破壞總體規劃的前提下，得到大量可利用建設用地，又可以保障農民利益，減少徵地矛盾，不造成失地農民，也不用解決失地農民的就業難題，緩解社會矛盾，走出困境，一舉多得。當然也就無所謂小產權房了。

現在已有很多有識之士指出，我們應該對過去中國房地產業的發展路徑進行全面檢討，房地產行業應該進行全民反思。中國房地產業純粹是靠政府扶持而導致高投入，由高投入進而獲得超常規增長，但這種過熱的增長態勢又是以嚴重耗費土地、資金等珍貴資源為代價的，行業增長方式過於粗放，因此難以肩負支柱產業之大任。房地產業這些年的畸形發展壓抑了其他一些行業的正常發展，造成了其它行業的內需不足。並且破壞了大量耕地，製造了大量失地農民和陷入困

境的拆遷戶，使很多城市失去了原有風貌，還挾持了中國經濟，積累了鉅大的金融風險，腐蝕了一批官員，罪莫大焉。

據我們所知，全世界沒有任何國家把房地產業作為支柱產業（發達國家過去三大支柱產業是鋼鐵、汽車、建築業；現在則是信息產業、生物工程和航天科技），世界上也沒有任何一個國家是靠房地產業發展強大起來的，因為房地產是消耗財力物力、資源、土地、能源、環境最大的產業，所以房地產是消耗型產業，並不能提高國力，必須量力而行，嚴格控制。超出國家承受能力，透支國家和人民的財力水平搞房地產，就將會產生災難性的後果，我們必須引起高度重視。

另外，全世界更沒有中國這樣的房地產業。其它大多數國家的房地產業不過是投資商僱傭的服務中介行業，或者就是建築商，絕不是暴利行業。我國這種開發商主導建房，空手套白狼，什麼實事都不幹，卻攫取比建築商、建材商、勘探、設計、監理企業各個幹實事的行業利潤加起來都多的暴利，舉世罕見。中國這種由開發商主導、壟斷城鎮住房市場的房地產開發模式在全世界是獨一無二的。它使開發商與人民群眾處於尖銳對立的狀態，聲名狼藉，民怨極大，對社會不利，對開發商自己、對房地產業的發展更不利。是不可能持久的。未來，中國的住宅建設也要與國際接軌，改變現在的開發模式，政府要建立起完善的住房保障體系，做到人人都能有適合自己居住水平的房子住。其中，借鑒小產權房模式，由農民自己為居民提供廉價住房也是一種可行模式。

6、拓寬思路，依靠現代科技，開闢新的土地資源。

我國人多地少的現狀是無法改變的，但是我們可以拓寬思路，依靠現代科技，提高土地利用效率，開闢新的土地資源。

現代農業的發展，糧食、食品生產已經在逐步擺脫耕地、氣候的制約，溫室、大棚、無土栽培已經可以一年四季保持生產，大型現代化養豬場、養雞場、養牛場圈養舍飼也使畜牧業根本改觀，不再依靠

放牧，還使肉蛋類生產成百倍增長。據報道，甘肅省在氣候條件惡劣的戈壁荒灘上建設的溫室、大棚，已使甘肅省成為蔬菜大省，做到了自給有餘。今後農業還將向工業化發展，多層農業工廠可以一年四季生產多季作物，產量成十倍增長。採用精準灌溉、精確施肥、精細農業，可以節約 80% 以上的水和化肥。還可以不佔用耕地，利用沙灘荒地、荒山野嶺進行建設。將來直接利用葉綠素光合作用合成生產食品、利用克隆技術直接大量生產動植物的技術都在逐漸成為現實。真正的都市農業——屋頂、陽臺、庭院、地下室養殖、城市綠地養殖、林下養殖等在很多國家正在方興未艾，連奧巴馬夫人都在白宮草坪種菜了。科學家預言，工業化現代農業可以做到一畝地能養活十幾個甚至幾十個人。關鍵是成本能夠降下來，現代農業生產的產品要比傳統農業質量更好，價格更便宜。現在溫室、大棚就已經使冬季蔬菜價格大幅度下降。所以我們應該在發展現代農業、特別是農業工業化方面下大力氣，抓緊前沿技術的研究。這樣做就能使一畝地發揮幾畝、幾十畝地的作用，原來不能耕種的沙漠戈壁、沙灘荒地、荒山野嶺也能利用起來，大大增加可利用土地。而且是農民走向富裕的必由之路。

另外，當前我國正在論證、備受關注的藏水北調大西線工程引水超過 2006 億，可以利用西藏地勢高的優勢，把我國每年從雅魯藏布江、獨龍江，怒江，瀾滄江白白外流到國外的、佔我國水資源總量三分之一的 6000~8000 億立方米優質水源留下一部分，通過黃河自流輸送到西北、華北，徹底改變西北、華北的生態環境和氣候，徹底消滅十大沙漠，增加十多億畝耕地。被稱為可以再造一個中國。水從寧夏、內蒙自流到北京也不超過一元。

我國有 70 多萬平方公里沙漠，57 萬平方公里戈壁荒漠，還有高原荒漠 15 萬平方公里，而且沙漠每年還在以 3400 多平方公里的速度在不斷擴大，成為我國的心腹之患和災害的根源。改造這些沙漠始終是人類世世代代的夢想。但是從另一方面說，在現代科學技術條件下，

這些沙漠又是人類寶貴的後備資源和後備生存空間。因為，人類的生存條件主要是土地、陽光、空氣和水，其中土地是最重要的，要求最好海拔較低、相對比較平坦。而我國的沙漠全是低海拔的平坦的平原和高原，有充足的陽光日照，污染很少的空氣，只要有了水這些沙漠都可以改造成為良好的人類生存空間。因此，我國 25 億畝沙漠是極為寶貴的後備耕地，因為我國那些沙漠本來就都是良田沙化變成的，只要有水，沙漠多能開發成為豐產高產的良田。這些良田還更適於發展機械化規模經營的現代化大農業，可以在高起點上規劃建設大批社會主義新農村，接納從內地遷來的大批農業人口，從而根除我國耕地危機、糧食危機，徹底解決我國三農問題。而大西線就可以解決水的問題。因此大西線必須上，儘管難度很大，但並沒有不可克服的困難，是可行的。促其上馬，就可以徹底解決我國的水資源危機，消除沙漠威脅，還可以成倍增加我國的耕地面積。

這些都是解決我國土地困局的有效辦法。

總之，中國如何解決土地困局是一個很大的問題，需要從多方面做出艱苦努力才行。今後，土地制度的變革，也將對各行各業包括房地產業、建築業、設計業等產生重大影響，各行各業都需要重新適應。

如何處理好土地問題是中國一個核心戰略問題，否則其它城市化、農業現代化、城鄉一體化等等都會成為空話。