

香港傳真

(香港) 桑尼研究有限公司
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2012-2

2012年1月17日

我國土地制度與土地政策的走向 —— 從土地財政和土地金融說起

國土資源部諮詢研究中心 黃小虎

一、中外土地財政異同

近來，各界對土地財政議論較多。實際上，西方市場經濟發達國家也存在土地財政。例如，西方國家的地方政府財政收入，主要依賴財產（地產、物業）稅，高的約佔地方財政收入的60~70%，這是典型的土地財政。又如，西方國家普遍不直接對土地增值徵稅，但土地交易所得要繳納所得稅，實際上是間接對土地增值徵了稅，這也算是土地財政。再如，西方國家也有國有土地，但政府並不直接經營，需要經營的，有的（如加拿大）交給國有公司經營，公司要向政府上繳利潤，這也是土地財政。

西方的土地財政，主要靠向存量土地資產徵稅，而我國的土地財政，則主要依賴增量土地，這是一個很大的區別。存量土地資產面廣、量大，稅收收入可以預期，便於納入預算支出和規範管理。增量土地的收入則難以預期，很難納入嚴格意義的預算支出，也難以規範管理。而且，過分依賴增量土地的收入，會形成徵地、賣地依賴癥，導致政府行為扭曲，並陷入外延擴張的惡性循環。政府對存量土地市場，也缺乏經濟調節手段。

我國這種主要依賴增量土地的土地財政，是在兩個制度基礎上形成的。一個是現行徵地制度，另一個是政府經營土地的制度。徵地制度各國都有，但政府經營土地制度則是中國特有的。市場經濟發達國家，都不允許政府直接從事經營活動。例如在土地資源稀缺的荷蘭，不僅土地用途管制十分嚴格，而且規定任何土地交易，政府都可以優先購買。但同時法律又規定，政府不得從土地獲取任何收益。政府購買土地的目的，是為了控制房價，解決居民的住房問題。¹ 就是說，荷蘭政府的惟一職能，就是公共管理，不從事任何經營活動，政府財政收入的主要來源依靠稅收。其他西方國家的政府，也大體如此。

我國政府徵收農民的土地，用於經營獲取收入，形成的土地財政規模越來越大。2009 年全國土地出讓收入 1.6 萬億元，約佔當年地方本級財政收入的 48.8%，2010 年土地出讓收入高達 2.9 萬億元，相當於地方本級財政收入的 71.4%。²

¹ 譚榮：〈荷蘭農地非農化中政府的強勢角色及啟示〉，《中國土地科學》2009 年第 12 期。

² 根據國土資源部、國家統計局公佈的有關數據計算。

二、關於土地金融

近些年來，城市建設資金中土地金融佔得比重，越來越高，已經遠遠超過了土地財政。這裡所謂土地金融，是指政府把徵收來的土地，到銀行抵押或質押貸款。嚴格說，這樣做並沒有法律依據，是不合法的，但已成為普遍的趨勢。按官方統計，2010年我國地方政府各類融資平臺，總負債 10.7 萬億元，³ 其中絕大部分以土地為抵押或質押，屬於土地金融。有學者認為，官方統計數據偏低，地方政府實際負債額比統計數據高得多。

目前我國地方經濟的發展嚴重依賴土地財政和土地金融，據劉守英等人研究，東部城市建設的資金構成，土地出讓收入約佔 30%，土地抵押融資約佔 60%；中西部的城市建設資金，土地出讓收入約佔 20%，土地收益權質押融資約佔 70%。⁴

與土地財政一樣，土地金融也是以徵地制度和政府經營土地制度相結合，才得以形成的。

三、矛盾積累經歷了從量變到質變的過程

現行徵地制度是從計劃經濟演化來的，政府經營土地制度則是城市土地使用制度改革的結果。這兩個制度緊密契合，才可能形成土地財政和土地金融，土地財政大體形成時間是 1998 年以後，土地金融更晚一些。

³ 鄭慧：〈如何看待我國地方政府債務風險〉，《中國經濟時報》2011 年 7 月 27 日第 5 版。

⁴ 參見蔣省三、劉守英、李青：《中國土地政策改革——政策演進與地方實施》，上海三聯書店 2010 年。

先看徵地制度的變化。

計劃經濟時期，國家徵地的補償費用不高，但對因徵地而失地的農民，由國家予以安置。具體措施，一是“農轉非”，農業戶籍轉為城市戶籍；二是把農業勞動力安排到城市企事業單位就業，成為職工。在當時條件下，這種轉變對農民來說意味著根本性的變化：由掙工分變為掙工資，退休也有了保障；由自己種口糧變為吃商品糧；由合作醫療變為公費醫療；子女由在農村上學變為可以到城市上學；運氣好的，還可以享受單位分配的住房，等等。這種轉變所體現的經濟關係，是失地農民能在一定程度上，分享土地轉變用途後產生的增值收益。在計劃經濟時期，國家工業化、城市化進程相對緩慢，加之有這樣一套利益分享機制，徵地引起的社會矛盾並不普遍、尖銳，多數農民還歡迎甚至盼望國家徵地，把徵地當作改變自身命運的機遇。

進入 20 世紀 90 年代以後，我國逐步建立起社會主義市場經濟體制，國家安置難以實施了。一是個體、私營、外資企業大量湧現，對這些企業，國家不可能做人員方面的安置。二是國營企事業單位逐步改製成為獨立法人，打破“鐵飯碗”、“大鍋飯”、“終身制”等，國家也難以安置了。即使安置，也不可能像過去那樣有長久甚至終身的保障了，對農民而言，這樣的安置已毫無意義。於是，對因徵地而失地的農民，國家不再安置，改為提高安置補償費標準。也就是說，凡國家徵地，不管對部分失地還是完全失地的農民，一律實行貨幣補償。但所謂貨幣補償，卻是延續了計劃經濟時期的做法，即由國家規定補償標準。補償費用的具體構成是：土地補償費、青苗補償費、地上地下構築物補償費和人員安置補助費。其中，土地補償費是按農業年產值的若干倍估算，大體屬於農地的地價。就是說，農地改變用途後產生的增

值收益，農民不能分享了。安置補助費也是按農業年產值的倍數來估算的，考慮的也只是農業勞動力的再生產。但事實上，農民一旦完全失地就不可能務農，而在農業之外就業，會有一個或長或短的過程，期間的生活成本會大大提高，靠農業勞動力的補償費用，難以維持其正常生活。我國農村土地屬於集體所有，過去土地補償費主要由集體統一支配使用，實行聯產承包責任制以後，有的地方把部分乃至全部土地補償費分給農戶，即便如此，也維持不了幾年生計。廣大農民把這種單純貨幣補償的做法概括為“一腳踢”，可謂形象生動、一語中的。“一腳踢”以後，因徵地而引起的社會矛盾逐漸突顯。

社會主義市場經濟剛剛建立的 90 年代初期，徵地還是以國家重點項目的單獨選址為主。國家重點項目，多為基礎性、公益性建設，農民為此作出一些犧牲，在感情上容易接受；單獨選址，多呈點、線狀分佈，涉及的農地面積和農戶數量相對少一些，完全失地的農戶更少；大量重點項目分佈在農村地區，即使有少量完全失地戶，其生活成本也比城鄉結合部低許多；當時城市土地市場還沒形成氣候，農民更沒有土地財產的觀念。因此，儘管已經“一腳踢”了，但矛盾還不十分突出。

大約自 90 年代始，開發區熱興起，漸成燎原之勢，到 90 年代中期已是遍及全國。開發區徵地，屬於批次（即區片）徵收，一徵就是一大片，導致完全失地的農民數量越來越多。開發區一般都處於城鄉結合部，生活成本高，雖然就業機會較多，但農業勞動力素質低，找到穩定的工作並非易事，因此，失地農民普遍遇到生計困難。徵地引發的社會矛盾，越來越突出了，成為全社會關注的熱點問題。

90 年代中後期，黨中央提出了城鎮化發展戰略，到 1998 年政

府機構改革和換屆以後，進入 21 世紀，這一戰略才全面實施。但在許多地方黨委和政府的心目中，所謂“城鎮化”，就是大張旗鼓地搞城市建設和城市擴張。城市擴張要佔用農地，城市建設的資金要靠徵地後的“招、拍、掛”，於是批次徵收愈演愈烈，被“一腳踢”出去的失地農民與日俱增。過去的開發區熱中，雖然也有“樓、堂、館、所”等建設，但畢竟還是以發展實體經濟為主。而這一輪城市建設中，諸如那些堪與日月同輝或比鄰河湖之澤的行政中心，那些超國際水平的大廣場、大花園、大酒店，那些窮奢極慾的豪華娛樂設施等等，如波濤洶湧，一浪高過一浪，如烈馬奔騰，一發而不可遏。對這一類建設項目體現的利益取向，連普通市民都為之瞋目，廣大農民更是心中溝壑難平。隨著城市土地市場的日益火爆，農民的土地財產意識也日益覺醒，提出了按市場價補償和允許集體土地進入市場等要求，抵制和抗拒政府徵地的極端事件普遍發生。因徵地而引發的社會矛盾全面激化，成為一大社會難點問題。

再看政府經營土地是如何形成的。

20 世紀 80 年代，我國逐步改革城市土地使用制度，主要改革方向是有償使用土地。有償使用的方式，當時有土地使用權出讓、出租、入股等多種形式，其著眼點是搞活經濟，而不僅僅是考慮增加政府收入。但進入 21 世紀以後，有關方面提出經營性土地一律“招、拍、掛”，使得城市土地有償使用形式變為只強調出讓（一律“招、拍、掛”，就是一律出讓），其他多種形式不再是工作的重點。提出一律“招、拍、掛”的出發點，政治上是為了預防腐敗，經濟上則是為了增加政府收入。

我國的土地出讓制，主要是借鑒香港的土地批租制。但香港的土地管理與土地批租（即經營），分屬不同的部門，並且把政

府的土地收益納入基金管理，杜絕了支出使用的隨意性。這一點，我們卻沒有學，可以說學香港只學了一半甚至不到一半，這是由當時的歷史條件決定的。80年代中後期成立國家土地管理局，負責統管全國城鄉地政，逐步推行有償使用土地制度改革。但國土局作為副部級機構，權威不夠。在長期計劃經濟的慣性作用下，許多地方政府和一些中央政府部門，不買國土局的賬，不願實行有償用地制度，改革進展緩慢，自然談不上形成土地財政和土地金融。在當時的這種背景下，土地管理部門順理成章地承擔起國有土地的經營職能，集裁判員（管理）與運動員（經營）於一身，可以說是一種歷史的必然。

1998年政府機構改革，成立了國土資源部，土地管理昇格了，各地方換屆後新上來的領導幹部，多沒有計劃經濟時期無償用地的包袱，城市土地有償使用制度才真正確立起來，政府經營土地的局面也因而全面建立，並與徵地制度互為表裡，逐步形成了我們現在多有批評的土地財政和土地金融。與此同時，政府經營土地特別是管理土地的部門經營土地的弊端，日益顯露出來了。

以上對歷史的回顧說明，現行徵地制度和政府經營土地制度相結合，有一個逐步發展的過程，矛盾的積累也有一個量變到質變的過程。

四、我國現行徵地制度和政府經營土地的弊端

現行徵地制度與政府經營土地制度相結合，形成土地財政和土地金融，是政府主導片面追求GDP的發展方式的具體體現，也可以說是舊發展方式的重要組成部分。這種發展方式，有利也有弊。

近十幾年間，我國的城市建設突飛猛進，其奧秘就在各城市政府通過徵地和經營土地，積聚了大量建設資金。城市經濟飛速發展，城市居民的生活質量不斷提高，帶動了周邊農村經濟的轉型與發展，吸引了大量落後地區的農民進城務工，這都是不容否定的正面效應。

在取得輝煌成績的同時，所積累的經濟的、環境的、社會的乃至政治的矛盾越來越多，現在已經到了非解決不可的地步了。

第一，土地利用粗放，浪費嚴重。

改革開放以來特別是最近十幾年間，我國城市快速發展，主要依託於土地的外延擴張。據土地資源戰略課題組研究，1996~2008年，城鎮用地增長了 52.21%，增加的土地主要來自於農村。據劉守英對相關統計數據的研究，2000~2007 年間，全國城市建成區面積年均增長率為 6.44%，而人口城鎮化率的增速僅為 4.55%，土地城市化速度比人口城市化速度快出兩個百分點。⁵ 我國的統計指標，將大量常駐流動人口納入城市人口，加上“市管縣”、“縣改區”，使許多農業人口“被城市化”，因此有關城市化的統計有很大的“水分”。就是說，土地城鎮化的速度高於人口城鎮化的速度，實際上大大超過兩個百分點。

城市土地擴張了很多，人卻沒有增加那麼多，人均佔地就多了。我國城市人均土地面積，2000 年為 117 平方米，2008 年增加為 134 平方米，遠高於一些發達國家平均 82 平方米的水平。外延擴張的結果是土地利用浪費、粗放。一方面，城市存量土地大量閑置；另一方面，土地利用效率低下。我國土地利用最集約的上海，2006 年每平方公里工業用地產出約為 20 億美元，而香港十年

⁵ 劉守英：〈中國工業化、城市化與農地制度和農業經營格局〉，國務院發展研究中心研究報告徵求意見稿（2011 年 5 月），未公開發表。

前即 1996 年的工業用地的產出是每平方公里 30 億美元。近些年上海的工業用地的產出提高到每平方公里約 80 億美元，而香港已達 300 億美元，日本東京 2001 年已達每平方公里 523 億美元。我國工業用地的容積率，低的只有 0.3%，高的也只有 0.6%，而國際平均水平為 1%。因此，我國城市土地的工業用地所佔比重普遍較高，為 20~30% 甚至更高，而國際平均在 15% 以下。⁶

城市快速擴張，不僅導致耕地資源流失，還產生水資源稀缺、能源壓力、環境污染以及擠佔生態用地等問題，對土地生態安全也構成威脅。我國已是世界上生態脆弱區分佈面積最大、脆弱生態類型最多、生態脆弱性表現最明顯的國家之一。

城市土地外延擴張、利用粗放，與現行徵地制度和政府經營土地制度有直接關係。國家徵用農民的土地，補償標準很低，大大降低了城市建設與發展的成本。相比而言，利用城市存量土地，拆遷、改造的成本要高得多。因此，無論是政府還是企業，都熱衷於徵地，而不願意利用存量土地。嚴格保護耕地早已成為國策，節約集約利用土地的口號也提出多年了，但耕地保護不住，城市土地粗放浪費的趨勢仍未根本改變，其主要原因就在這裡。

第二，透支未來。

土地財政的主要構成是土地出讓金及與土地有關的稅收，這些稅收如建築稅、房地產稅，都是以土地出讓為源頭。土地出讓金是若干年期的土地使用權價格，實際上是政府向企業一次性收取若干年的地租。而地租是對企業當年利潤的扣除，屬於社會一次分配範疇。對企業而言，一次集中交納若干年地租，意味著預

⁶ 參見鄒玉川：〈眼睛向內、深度挖潛，全面推進土地集約利用〉，在第十屆全國政協 18 次常委會的發言；劉守英：〈土地制度改革與經濟成長〉，國務院發展研究中心研究報告徵求意見稿（2010 年 8 月），未公開發表。

支未來利潤，屬於負債經營。現實生活中，很多企業是靠銀行貸款支付土地出讓金，負債的性質一目了然。即使是用自有資金來支付，本質上仍然是負債。企業如果經營得好，有穩定的盈利，可以逐步清償這筆負債；如果經營不好或者破產了，這筆負債就不能清償，如企業再生產因此中斷，最終還會轉化為銀行的壞賬，成為整個社會的問題。按有關制度規定，企業可以把剩餘年期的土地使用權轉讓出去，使負債得以清償，甚至可以從中獲利。但是，這不過是負債在企業之間的轉移，轉移的結果，負債的規模還可能被放大。

房地產業的情況有些特殊，開發商在出售住房的同時，把對土地使用權的負債也轉移出去了，甚至還可能從中大賺一筆，但接手這筆負債的不是企業，而是消費者。一般工薪階層都要向銀行貸款，才能支付房價，負債的性質也是一目了然。消費者要用今後數年乃至數十年的收入，才能逐步償還這筆負債，個人和家庭的消費能力、生活水平也會因應改變。期間，如果因變故而無力償債，不僅是個人和家庭的不幸，也會增加銀行的壞賬，成為社會的問題。

從整個社會的角度看，政府出讓土地所獲得的每一筆收入，都有一筆企業或個人的負債與之相對應。就是說，政府用土地出讓金搞建設，是以透支用地企業或個人的未來收益為前提的。前已述及，現在地方財政與土地有關的稅收，是以土地出讓為源頭而展開而增長的，因此不難做出如下判斷：所謂土地財政，實質上是一種依靠透支社會的未來收益，謀取眼前發展的發展方式。用形象的說法，就是“寅吃卯糧”。⁷

⁷ 國內最早提出出讓金是“寅吃卯糧”說法的，即是作者本人（黃小虎：〈防止片面追求政府地租收入最大化〉，《中國經濟時報》2003年1月1日第5版）。

土地金融則是政府直接負債經營，用未來收益逐步償還，本質上也是“寅吃卯糧”。有的一屆政府的負債，下屆甚至下幾屆政府都不一定能夠償還。

建立在企業或個人信用基礎上的透支，是市場經濟的題中應有之義，有利於調動企業和個人的探索、創新精神，有利於增加經濟發展的彈性與活力。凡市場經濟發達國家，各類透支活動極其活躍。例如，金融活動證券化產生的各類衍生金融產品，本質上都是透支，說白了，就是用別人的錢謀自己的發展，或是用明天的錢謀今天的發展。這對促進市場經濟的繁榮，確實起了重要作用。我國發展社會主義市場經濟過程中，很多企業和個人，也都有類似的經歷。但凡事都有度，這個度就是實體經濟。如果脫離了實體經濟的制約，一味去搞什麼“資本運作”、“資本經營”，玩所謂“資本騰挪術”，其結果必然會對經濟社會造成嚴重的危害。美國次貸危機重創全球，即是最新的明證。

透支未來的發展方式，逐步積聚著極大的金融和社會風險。如果說土地財政的風險是由社會分散承擔的，那麼土地金融的風險，則集中於政府，孕育著政府財政和信用的危機。據有關研究，地方政府負債的安全線，一是負債總額（包括實際負債和或有負債）不能超過當年地方財政總收入的 70%；二是當年到期的債務本息總額不能超過一般預算收入的 30%。⁸ 2009 年，國家審計署對 18 個省區的城市負債情況進行了審計，有 13 個省的融資平臺貸款餘額超過該省財政總收入，有的高出兩倍以上。從債務餘額與當年可用財力之比衡量，省、市本級和西部地區債務風險較為集中，有七個省、十個市和 14 個縣本級超過 100%，最高的達

⁸ 陳昆才：〈地方政府融資平臺規範箭在弦上〉，《21 世紀經濟報道》2010 年 1 月 21 日。

364.77%。⁹ 政府的償債能力嚴重不足，於是靠借新債償舊債來拖延。這種局面，目前仍呈加劇之勢。例如保障房建設特別是廉租房和公租房建設，財政資金缺口很大，各地方想各種辦法從市場融資，其中大多仍靠土地融資。這些投資，靠廉租房和公租房的租金收入，是不可能償還的。這種局面顯然難以持續，如不加以改變，難免有一天會發生類似美歐那樣的債務、金融危機。

第三，社會分配不公。

改革開放 30 多年，“蛋糕”做大了，但是分配不公，這是當前的突出矛盾。導致分配不公的原因很多，現行徵地制度和政府經營土地，是其中十分重要的原因。

首先看城鄉差距。

一方面，國家不允許集體建設用地進入市場，極大地限制了農民自主實現工業化和城市化的積極性。馬克思主義經濟學認為，任何產品的分配，都以生產條件的分配為前提。縱觀 30 多年來，凡集體經濟搞得快或經濟發展快的農村，幾乎無一例外都突破了現行徵地制度的限制，集體建設用地或公開或隱蔽地進入了市場，實現了生產要素的優化組合。而我們的徵地制度，卻始終無視市場經濟的要求，固守對農村集體建設用地的“身份”限制，實際上是限制廣大農民土地財產權的實現，導致他們在社會分配中，處於弱勢地位。我國農民人均純收入中，財產性收入只佔約 3%，¹⁰ 遠低於城市居民。現行徵地制度是造成這種情況的重要原因。

另一方面，國家徵收農地，不管是用於基礎性、公益性建設，還是用於經營性項目，一律按農業產值的倍數補償，由政府定價，

⁹ 時紅秀：〈地方債的風險有多大？〉，《中國經濟時報》2010 年 7 月 6 日第 12 版。

¹⁰ 周其仁：〈增加中國農民的家庭財產性收入〉，在“2009 中國農村金融論壇”的演講，新浪財經 2009 年 10 月 28 日（<http://finance.sina.com.cn/hy/20091028/11196893787.shtml>）。

農民沒有談判地位。前幾年有人研究，政府出讓土地價款中，徵地補償費僅佔不到 10%。¹¹ 農民失去賴以生存的生產資料，僅靠土地補償費難以維持生計，陷於貧困，是普遍發生的現象。政府經營土地，用賣地收入搞城市建設，城市居民的生活質量提高了，政府工作人員的工作、生活條件更是極大改善，而被徵地農民卻無緣分享城市文明。城鄉差距更加擴大，導致日益嚴重的社會問題。

其次看城市內部的貧富差距。

當前住房短缺、房價高昂，是大中城市普遍面臨的突出問題。這個問題與徵地制度和政府經營土地制度也有很大關係。由於不允許集體建設用地開發房地產，客觀上使開發商形成自然壟斷地位，可以肆無忌憚地抬高房價，謀取暴利。不斷飆昇的房價，使少數開發商和投機炒房者富者愈富，而廣大中低收入階層則貧者愈貧，或者成為“房奴”，或者陷入“蝸居”、淪為“蟻族”。

再看國民收入的積累與消費。

21 世紀初，就有財政專家研究提出，當時我國政府的各種收入加起來，已佔 GDP 的 30% 以上，達到甚至超過發達國家的水平。¹² 政府收入佔 GDP 比重過高，一方面導致居民特別是農民收入增長緩慢，另一方面抑制了社會投資。後來，中央採取許多措施，大力調整國民收入分配格局，但總的趨勢並未根本改變。2010 年有學者研究表明，2009 年我國全口徑政府收入實際已突破十萬億，約佔 GDP 的 32%。¹³ 其重要原因之一，就是政府通過徵地

¹¹ 〈中國徵地破局〉，新浪網新聞中心 2008 年 11 月 23 日（<http://news.sina.com.cn/c/2008-11-23/131816709051.shtml>）。

¹² 安體富：〈當前世界減稅趨勢與中國稅收趨向〉，《經濟研究》2002 年第 2 期。

¹³ 汪德華：〈全口徑財政收入超十萬億說明什麼〉，《第一財經日報》2010 年 6 月 28 日。

和經營土地獲取數額鉅大的土地出讓收益。2009年1.6萬億土地出讓收入，約佔當年GDP的5%；2010年土地出讓收入高達2.9萬億元，佔當年GDP的7.3%。¹⁴

政府的收入過高，嚴重抑制了居民收入的正常增長，導致消費需求不足。20世紀80年代初，我國消費率曾達62%，之後呈下降趨勢，2005年降為52%，其中政府消費佔14%，居民消費僅為38%。到2008年，居民消費降為35.3%，2010年進一步降為33.8%。金融危機爆發前，世界平均消費率為78~79%（美國約為85%）。¹⁵ 無論與歷史水平相比，還是與世界水平相比，我國的消費水平特別是居民消費水平都實在太低了。消費需求不足，經濟發展主要靠投資和出口拉動，發展的成果不能由全體人民共享，這樣的發展是難以持續的。

五、土地制度的未來走勢

黨的16大以後，中央對我國所處的發展階段，作出新的重大判斷，提出科學發展、統籌發展的新發展觀，提出轉變發展方式的戰略任務。中央領導多次指出，我國從總體上已進入“工業反哺農業，城市支持農村”的發展階段。特別是十七屆三中全會的決定，明確提出改革徵地制度和逐步建立城鄉統一的土地市場的任務。這都為今後土地制度改革指明了方向。

在中央精神指引下，各地紛紛探索徵地制度改革，創造了許

¹⁴ 根據國土資源部、國家統計局公佈的有關數據計算。

¹⁵ 參見喬為國：《中國高投資率低消費率研究》，社會科學出版社2007年；李建、蘭瑩：〈中國消費率持續下降主因：國民收入分配失衡〉，《經濟研究信息》2006年第2期；李穎：〈我國消費率變化的特徵及啟示〉，《宏觀經濟管理》2011年第4期；王一鳴：〈堅持宏觀調控與市場機制的統一〉，《求是》2011年第24期。

多新做法、新經驗。地方的許多探索，大大突破了現行徵地制度的桎梏，凸顯了法律、制度層面改革的滯後。總體看，改革已是大勢所趨、箭在弦上。

改革的理想模式，是適應社會主義市場經濟的要求，賦予農民完全的土地財產權。其要點，一是構建城鄉統一的土地市場，允許農民在國家規劃引導下，自主地參與工業化、城市化進程；二是對必須徵為國有的土地，賦予農民談判權，參照市場價協商補償標準和補償方式。由於利益關係調整比較大，改革不一定能一步到位。但方向應該明確下來，不能含含糊糊。改革方案，應有一定彈性，盡可能反映各地方的經驗，鼓勵地方繼續探索，避免“一刀切”的弊病。

對於改革政府經營土地制度，目前一些地方試行的工業用地年租制等，已經是有所觸及，但還少有根本性的改革探索。總的看，這方面的改革還處在理論探討層面。從趨勢看，這個制度也是非改不可，否則徵地制度改革也可能改不下去。任何經營活動，都是以追求收益最大化為目的，政府如果從事經營活動，也不可能例外。政府經營土地的收入，來源於農地轉為建設用地的級差收益。為了保證這個收益的最大化，很自然地要壓低徵地費用，並且對農村集體土地進入市場加以限制。可見，問題的主要根源，在於政府成了市場主體，在於政府以管理手段實現經營目的。這個問題不解決，單純改革徵地制度，一是恐怕很難改得徹底，二是即使是不徹底的改革措施，落實起來也會阻力重重。我們說，現行徵地制度與政府經營土地制度互為表裡，道理就在這裡。

在我國實現工業化、城市化的過程中，必然會有一個政府主導、政府直接參與經營的發展階段，但政府最終必須退出直接經營活動，社會主義市場經濟體制才可能真正確立、完善。否則，

國家將面臨滑向官僚、權貴資本主義的危險。

改革政府經營土地制度，涉及幹部制度、財稅制度等更深層次的問題，難度更大。可以考慮分步實施，第一步應是把經營土地的職能從土地管理部門分解出去，管理部門只負對城鄉土地按統一規則實行管理的責任。經營土地的職能則交由另外的部門承擔，至於如何承擔，可以有多種方案，逐步實驗、摸索、完善。