

改进中国低效的土地指标计划管理体系

肖媛 赵锦华

2015年3月



作者简介

肖媛

肖媛，纽约大学瓦格纳公共服务研究生院兼职助理教授，哥伦比亚大学法学院全球法律变革中心博士后研究员，研究产权理论、土地政策和土地市场、发展中国家的城市化、国际发展问题等。

肖媛曾在世界银行华盛顿总部供职三年，主要工作集中在城市管理和规划领域，负责设计和组织针对发展中国家官员的能力建设和培训项目。肖媛先后获得北京大学国际政治与经济学双学士、多伦多大学政治学硕士、麻省理工学院城市与区域规划学博士学位。

赵锦华

赵锦华，麻省理工学院城市研究和规划系“爱德华H.和乔伊斯林德”城市规划助理教授，麻省理工学院公共交通实验室联合首席研究员，负责指导麻省理工学院“JTL城市交通研究实验室”，此前任教于加拿大英属哥伦比亚大学。

赵锦华于麻省理工学院获得博士学位、理学硕士学位以及城市规划硕士学位；他于同济大学获得城市规划专业学士学位。赵锦华的研究集中于三个领域：(1) 交通政策的行为基础，(2) 信息技术与公共交通管理，(3) 中国的城市化和城市机动性。赵锦华教授曾与伦敦、芝加哥、波士顿、温哥华、上海、北京、新加坡等各大城市密切合作，改善其交通系统和政策。赵锦华的著作经常发表于《交通研究》、《交通研究记录》、《交通政策》等专业期刊。

引言

中国城市面临两大问题：第一、城市建设用地普遍短缺；第二、有限的城市建设用地使用方式粗放，造成浪费。这两大问题相互交织，恰于中国城市蓬勃发展之际，掣肘了地方经济和社会发展。自1998年以来，中国土地制度市场化改革已经推行了十几年，但土地市场的总体运转效率依然低下。

中国土地市场的低效，以供给方面的问题最为突出。城市建设用地有三个来源：(1) 农用地转换为城市建设用地；(2) 农村建设用地转换为城市建设用地；(3) 存量城市建设用地重新开发。

本文重点讨论城市建设用地的前两个来源。

本文首先探讨中国当前土地市场低效的原因。虽然政府有意改革，但现行的土地指标计划管理制度很难充分顾及

各地方差异。政策实践在地方层面失于僵化，地方上很难借助市场机制对土地市场的低效进行回应和纠正。

之后，本文将聚焦两个具体的改革试验：“城乡建设用地增减挂钩”试点和“土地指标交易市场”。“增减挂钩”试点，指地方政府将城镇建设用地面积的增加与农村建设用地面积的减少相挂钩，以此突破中央政府下达的计划指标。“指标交易”在“增减挂钩”的基础上更进一步，将指标制度市场化。指标市场不囿于县内，指标可以在全市范围内交易。

尽管争议不断，中央政府已经决定在全国范围内推广类似试验。截至2013年底，国土资源部批准全国29个省份开展增减挂钩或者指标交易试点。

针对这些推行中的试验项目，本文提出一系列政策建议，旨在防范土地指标交易的风险和负面影响。

中国城市建设用地存在的问题

中国对“城市土地”和“农村土地”的界定，主要依据并非用途，而是所有制。《土地管理法》规定，城市市区的土地属于国家所有，而农村土地属于农民集体所有。农村土地又进一步划分为农用地和农村建设用地。其中农村建设用地是指农村集体所有的土地中用于开发建设的部分，包括农村宅基地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等等。

土地指标与城市建设用地短缺

中国严格管控土地用途，对土地利用进行计划管理。《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》规定了全国农用地转化为城市建设用地的总量；在这个基础上，各地的土地利用年度计划又进一步规定了每年农用地转用计划指标，即各地每年通过占用耕地新增建设用地的总量。

土地指标管理体系实质上是用传统计划经济手段对城镇土地的供应进行指令性管理。

计划管理方式难以满足地方对土地的实际需求。全国各城市发展阶段不同，对土地的需求不同，而各地自身的土地资源也存在巨大差异。

僵化的土地指标管理制度引发了诸多问题：(1) 由于不了解地方具体情况，上级

政府在制定计划时对城镇建设用地整体需求很难预测；(2) 不同地区间土地指标分配不合理；(3) 同一行政辖区内耕地占补平衡实施难度大；(4) 年度指标难以调剂，过期作废且不可流转给其他地区。

这些问题是如何产生的呢？

首先，国家《土地利用总体规划》规定了耕地保有量、城乡建设用地规模、新增建设占用耕地规模等土地利用约束性指标。这些指标从严设置、规模极其有限，难以满足城市快速扩张的用地需求。《土地利用总体规划》的目的是对未来十到十五年内土地利用和空间

变化进行预测和指导。但是中国处于经济和社会快速转型期，土地总体需求变化幅度很大。通过计划经济的手段预测未来长期的土地需求极其困难。

当前土地供应量远远不能满足地方发展速度，经济发达地区

缺口尤其大。虽然缺乏全面的统计数据，但是仅据作者在调研中所见，很多地区都有供应量不足之患。例如在天津，《土地利用总体规划》中预留给未来15年的土地指标在三五年之内就已用尽。不切实际的计划目标在实行过程中困难重重。计划指标短缺严重制约城市发展。

其次，地区间的指标分配很不均衡。农用地转用指标首先由中央政府分配到



Photo: Flickr/Christian Ortiz

各省份,再由省政府逐层分解下达。这种分配方式僵化,难以跟上不断变化的用地形势。上级政府分配指标时,各城市的行政级别和政治地位往往成为比经济水平和发展速度更重要的考虑。经济发展较快、对土地需求较高的城市并不一定获得更多的土地指标。以浙江省瑞安市为例,当地私营经济蓬勃发展,经济总量快速增长,但划拨给瑞安市的指标极其有限。当地国土局坦言,每年得到的指标甚至不及土地实际需求的十分之一。而浙江其他城市,哪怕是经济发展速度和总量不及瑞安的城市,也能得到总量相当甚至更多的用地指标。

第三,中国实行“占用耕地补偿制度”,进一步限制了城市发展。中央政府要求地方政府在占用耕地进行非农建设的同时,必须在其辖区内补充数量和质量相当的耕地。不能完成补充耕地目标的,上级政府在下一年会相应减少划拨给该地的新增建设用地指标。这个政策旨在坚守耕地红线,保护有限的耕地资源;但也使各地的城市建设受到进一步限制。

许多地方政府对占补平衡政策存在异议。虽然该政策的出发点是保护耕地,但政策具体要求不切实际,难以顾及全国各地的差别。有些地区幅员辽阔、土地肥沃,而有些地区后备耕地资源少、土壤贫瘠。同样是贯彻中央政策,在其辖区内保持耕地总量,不同地区要负担不同的成本,收益也是高低有别。而中央一刀切的政策很难兼顾到各地地理条件和经济发展阶段的差异。

第四,在经济快速发展的城市指标稀缺的同时,经济发展相对缓慢城市反而存在土地浪费的情况。由于年度土地计划指标过期作废而且不能流转给其他地区,¹一些城市为了使用当年的农用地转用指标,即使在没有开发项目的情况下也会进行农用地转用和征用。被转用的土地可能闲置多年,造成资源的巨大浪费。

综上所述,中国的土地利用调控机制有种种不足。政策制定没有充分考虑地方间差异,导致土地资源分配效率低下。与此同时,该政策内容僵化,不允许指标延期使用或者地区间交易,阻碍了地方政府通过市场机制调节土地供应。

政策创新：土地指标市场

上文指出，中国现行的土地利用计划管控制度限制了城市发展，难以满足地方用地需求，而且不能充分保护耕地。在这一制度背景下，中国地方政府创造性地发明了土地指标市场。

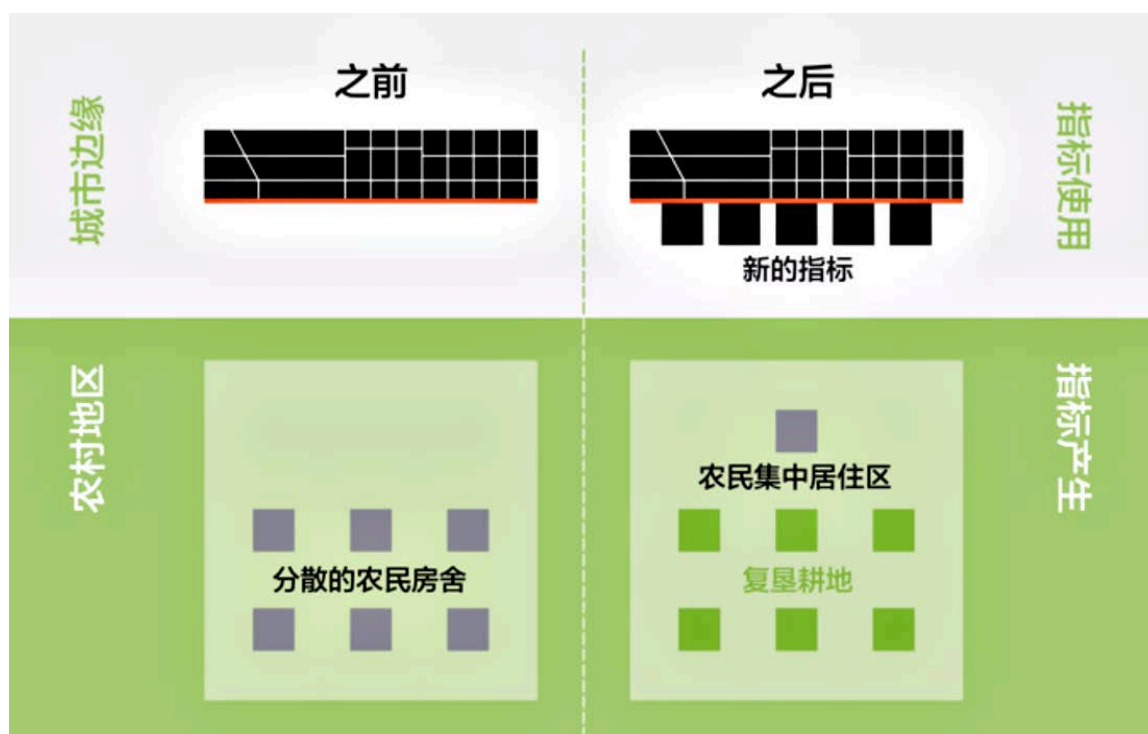
土地指标市场的突破口是对农村宅基地（而非耕地）进行整理和复垦，减少农村建设用地的同时增加城市建设用地。该政策在突破城市建设用地瓶颈的同时满足了中央政府对维持耕地保有量的要求。其关键在于把偏远农村

的建设用地与城市边缘亟待开发的农用地进行“空间置换”。

这种“置换”是如何实现的呢？

通过宅基地复垦产生新的建设用地指标，与中央政府划拨的计划指标是两套系统。计划指标是上级政府通过行政手段分配给下级政府的，不需特别的费用。而产生新的建设用地指标是一个繁复的工程。首先，要通过拆旧居、建新居、农民集中居住的方式减少农村建设用地的面积；其次要对废弃的宅

图1. 土地指标交易的空间示意图



来源：本文作者。

基地进行整治和复垦；复垦地块通过当地政府验收，确认符合耕种条件之后，整个项目节余的建设用地面积登记为“建设用地指标”。

在土地指标市场上交易的商品并非实际的地块，而是一种虚化的凭证，实质上是把建设用地从偏远农村“转移”到了城市扩张的边缘。图1是土地指标交易的空间示意图，反映了农村地区产生指标、城市边缘使用指标的空间关系。

土地整理者通过宅基地复垦产生土地指标后，在当地政府登记，获得《土地指标证书》，凭此证书可使用或出售指标。地方政府建立了土地指标市场，作为指标交易的平台。土地开发商购买指标后，可以像使用国家划拨的计划指标一样作为农用地转用的许可，对城市周边土地进行开发使用。

土地指标市场对国家土地管控的贡献在于引入了市场化的思路，比如指标可以跨辖区交易（尽管交易范围仍然有限），指标有效期是若干年，而非当年过期。这些设计为使用指标增加了空间和时间上的灵活度。但是，指标市场对土地市场的修正只是短期的，没有解决国家土地计划管控的根本问题。

土地指标市场有以下三个突出问题：

1. 短期来看，每年通过指标市场新增的城镇土地供应量比例很小。长期来看，整个土地指标市场的潜力相当有限。
2. 产生指标的成本巨大、副作用显著，这一点常常被决策者低估或忽略。这些副作用包括对农民生活方式的直接影响和对农村生产方式的间接影响。

3. 指标市场很可能导致土地资源从农村集中到城市地区，加剧现有地区间土地资源配置的失衡。

我们在下文将详述各个问题。

指标市场与土地供应

地方通过宅基地复垦产生的建设用地指标，在上级政府划拨的计划指标之外，因而增加了每年土地供应量。土地指标市场在重庆和成都两市运行多年，比较成熟。作者从这两个城市收集的数据显示，新产生的指标增加了不到10%的土地供应量。对于指标严重短缺的城市，10%的增量杯水车薪。

宅基地复垦产生建设用地指标的长期潜力也相当有限。尽管没有全面的统计数据，作者采访的土地领域政府官员表示，按照最乐观估计，在未来的五、六年內，所有可能产生指标的宅基地都会被整治完毕。乐观估计的前提是，第一、全市至少半数的农村家庭愿意参与整治，第二、农民集中居住比之前散居节约至少70%以上的用地面积。

综上所述，指标市场的供地能力有限，其额外土地供应量仅相当于计划指标总量10%左右，并且未来五、六年后，所有有复垦潜力的农村宅基地都将耗尽。

拆迁农民的生活与生产

在土地指标市场发明以前，农用地转用和政府征地一般只涉及位于城乡结合部的近郊农民，而如今参加指标产生项目的农民却位于边远农村；指标市场使城镇化的影响辐射到更大范围内。这是因为位置越偏远，农民对土地补偿金的期

望越低。土地整理者为了节约成本首先会整理远郊区县的土地。

宅基地整理对农民的生活产生了巨大影响。从积极的方面看,农民居住条件的确得到改善。参与项目的农民放弃老旧破败的农舍,迁入新型农民小区,公寓内设备完善,小区建有配套的学校和诊所,基础设施和公共服务一应俱全,农民生活条件大大改善。

但是也有许多拆迁农民难以适应新的生活方式。在与作者访谈时,农民吐露集中居住的种种不便:公寓楼里没有地方养猪养鸡;老年人和残疾人腿脚不便,不愿意住多层建筑;家里通自来水虽然方便,但是付费使用增加了经济负担。² 这些例子反映了生活方式突然转变可能给农民带来诸多困扰。

前文提到,土地整理者为了节约成本,首先选择最边远的农村进行宅基地复垦。这就导致了一个有悖常理的现象:越是边远和远离市区的农村地区,农民反而越先被安排集中居住。市场的逻辑使得最落后的农村地区最先经历居住形式的城市化,而边远地区农民在生活方式上受到的冲击也是最剧烈的。

土地指标市场对农民造成的另一大影响是生产方式的改变。参与宅基地整理的农民其居住形式的转变先于其生产方式的转变。农民长期分散居住与传统农业生产各家各户精耕细作相对应,

农民临田而居便于耕种。参与宅基地复垦的农户集中居住之后,新的居所往往与各家的承包田距离相当远。相应地,每日交通成本也大大提高。

地方政府为了解决农民交通问题提出一些临时解决方案,比如提供班车服务,每天在小区接送农民到各家承包田。大多数地方政府想从根本上改变农民耕作方式,例如趁机流转农地,推广现代化大规模耕种,引进农业龙头企业



Photo: Flickr/Erwyn van der Meer

取代以家庭为单位的小农经济。但引进农业龙头企业能否取得成功,农民收益几何,现在下结论为时尚早。另一种时有发生的情况是,农民已经搬离原址、集中居住,但是村里找不到有意向的农业企业,村里的农业用地无法

流转出去。如果农民继续以家庭为单位耕种,仍然需要解决交通成本增加的问题。农民在项目推广初期同意参与宅基地复垦时,很难预料集中居住后生产和生活的剧变。

此外,土地指标市场提供了更多的指标,提高了每年农用地转化为建设用地的总量,直接导致征地规模有增无减。与指标市场成立之前比较,每年有更多近郊的农民受到征地搬迁的影响。

综上所述,政府寻求更多用地指标、扩大城市规模这一动机直接导致农村风貌、农业经济、农民生活方式的巨大变化。改善农民福利常常是地方政府提出推动宅基地复垦的理由,却并非主要动机。

土地资源失衡

第三个问题是,土地指标“落地”使用主要在区县一级行政单位,而中国政府“市管县”的设置影响了土地指标的分配。农地转用指标总量决定了某个特定地区可供开发的新增建设用地量。土地指标从中央分配到各省后,由省政府下达到各市,市政府再进一步下达到区县。“市管县”这一行政设置如何影响土地计划指标的分配以及不同类型区县土地供需的缺口?

尽管各级地方政府普遍缺少指标,短缺最严重的是县一级政府。市政府分配全市指标时,鉴于市区的政治地位更高、财政贡献更大,把更多的指标分给市区,而相对次要的远郊区县,就分不到那么多指标。远郊区县以农业为主,城镇建设用地需求小,指标少也还能将就。近郊区县则不然。近郊区县也在高速城市化,土地转用需求高,却因行政地位不高,分到的指标不足,严重影响发展。土地资源分配不均衡,加上其他政治、经济因素交互作用,发育出中国目前不健康的城市体系:大城市太大,小城市太小。

“城乡建设用地增减挂钩项目”作为土地指标交易的前身,在近郊区县的实效最显著,有望支持小城市的成长,使城镇体系趋于平衡。这是因为中央要求

增减挂钩项目必须在同一县域内,新产生的指标只能在本县内使用;只有“自给自足”的行政区,两种项目俱足,才挂得上钩。远郊区县虽不乏创造指标的潜力,但城镇面积小,对指标需求不大,实施“增减挂钩项目”不现实。市区虽然对指标需求很大,但是城市化程度已经很高,辖区内可供整理的宅基地非常有限,难以实施增减挂钩项目。只有近郊区县既有较大面积的宅基地可供整理,产生指标,又有快速扩张的城镇区域需要使用指标。“增减挂钩项目”对近郊区县而言是最有效的,可以缩小这些区县土地需求和计划指标供给之间的差距,并能改善大城市和小城市之间的不平衡发展。

“增减挂钩项目”升级为“土地指标市场”后,土地资源又一次向中心城市集中。在“土地指标市场”的框架下,指标产生和指标使用不再受县域范围限制,可以跨县交易,在整个市域范围内使用。远郊区县成为产生土地指标新的来源,大大增加了新产生指标的总量。而市区也可以使用新产生的指标。同时,由于市区土地价格远远高于近郊土地价格,对土地指标的吸引力也更大。在市场逻辑之下,新产生的土地指标从近郊和远郊区县流入市区,加剧了中心城市与周边区县的土地资源的不均衡。“土地指标市场”的主要受益者是市区和市一级政府,而非近郊区县政府。



土地改革不彻底导致地方政府竞争激烈

对土地供应进行指令式调控源于计划经济时代。土地不是一种商品，没有市场价值，土地供应完全通过行政手段划拨。

1998《中华人民共和国土地管理法》重大修订后，允许土地在公开市场上出售。³然而此次改革并不彻底，它主要是在土地需求方面引入了市场竞争，比如土地出让必须要通过招拍挂制度公开议价。而土地供应仍然由国家垄断，并且受到城市建设用地指标制度的严格限制，供给量不由市场条件决定。

2004年以前，土地指标计划管理仅是指导性的，并没有作为强制约束的手段。从2004年起，中央政府严格控制并规范化指标制度，以应对土地流转引起的压力，即耕地迅速消失和涉及农村征地问题的群体性事件增加。这一变化是与中国经济转型的不同阶段相联系的；在改革初期为了支持工业化，土地供应制度较为宽松；而当前保护农用地成为重点，在“守住18亿亩耕地红线”的压力下，对土地从严供应。

中央政府的根本立场是中国必须保有足够的农用地以保证人口大国的粮食安全；否则随着全国城镇面积急剧扩张，良田必然迅速减少。中国把保护耕地作为基本国策，“坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。”⁴

严格执行耕地保护政策直接影响了城市扩张。在编制土地利用总体规

划时，国家确定了全国耕地面积保有量的目标。对城镇土地开发规模的预测，主要从耕地保有量指标倒推，而不完全基于对经济和人口增长的预测。

为保障粮食安全，《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》确定到规划期末，即2020年，中国必须保持18.18亿亩的耕地；而2005年全国耕地总面积是18.3124亿亩。也就是说，全国土地利用总体规划规定15年期间全国耕地的总量应该只是略有减少，而且必须保持略高于18亿亩。⁵

在城市不断扩张的同时守住耕地红线是一个艰巨的任务。中国对土地利用进行总体规划时，通过两个手段达到用地平衡：第一、限制城市扩张，第二、补充开发更多的耕地。

计划经济时代土地不是一种商品，没有市场价值，土地供应完全通过行政手段划拨。

这将如何实现呢？

首先，为了限制农用地转用，《全国土地利用总体规划》对规划期内全国建设用地规模和新增建设用地规模设置了上限。《土地利用总体规划》规定，2006年至2010年间，全国的建设用地面积仅可增加5.69%，而2006年到2020年之间的15年里，仅可增长16.66%。规划规定，在2006年到2010年间，占用耕地新增建设用地上限为2350万亩。

其次，地方政府需要每年补充新的耕地。这个制度叫做“耕地占补平衡”，俗称“占一补一”，即对开发建设占用的每一亩耕地，必须补充一亩新的耕地。



补充耕地通过土地整理、土地复垦、土地开发等多种手段来实现。中央政府明确表示,“占补平衡”旨在保证耕地总量不减少。⁶《全国土地利用总体规划》规定了补充耕地的目标。在2006至2010年间,全国要补充1710万亩耕地。

综上所述,一方面中央政府认识到城市的扩张必定要不断消耗耕地,相应地对城市建设占用耕地规定了转用的总量和速度。另一方面,为了保证国家的粮食安全,必须保有一定数量的耕地。中央政府预计在规划期内城市扩张消耗的耕地量会威胁粮食安全,补救之道就是垦新补旧。

中国目前土地供需矛盾是计划经济思路下分配制度的典型结果。忽视地方差异,以相同的标准要求各地方政府,在中国各政策领域很常见,土地政策也不例外。“一刀切”政策的出发点是为了保持公平。假如对各地区别对待,可能导致社会和政治上的不满。另外“一刀切”的政策设计成本也最低,中央政府很难对地方情况一一进行细致调查、详尽掌握。

行政分配土地指标不仅效率低,而且缺乏透明度,容易滋生寻租行为。土地指标在不同级别政府的分配缺乏透明度。官方解释指标分配的依据是“全盘考虑各种因素,如经济和社会发展水平、发展趋势、资源和环境条件、土地利用的现状和潜力”。⁷但是通过政治谈判和游说的方式争取指标很常见。

面对普遍的指标紧缺,地方政府如何争取更多的指标?虽然土地指标计划管控制度看起来严格,但在执行过程中总有商量的余地。被采访的地方国土部门官员表示,土地利用年度计划中规定的指标总量在每年年初分配到地方,但这只是一个初始分配。上级政府往往保留一些“机动指标”,供年度计划之外的特殊项目使用。

上级政府留有多少“机动指标”,哪些项目可以享受特殊待遇,很大取决于政治关系。例如,国有企业和工业园区往往得到特殊的待遇,上级政府为了支持重

点企业或者工业项目,会划拨“戴帽指标”,即在土地利用年度计划之外定向给这些项目划拨机动指标。

土地计划指标短缺是一种普遍现象,而依靠特殊关系争取机动指标存在很大程度的不确定性。地

方政府不得不创造性地突破现有体制,找到更稳定的渠道扩大土地指标的来源。

“增减挂钩”试点和“土地指标市场”试验就是这样的政策尝试,通过非常规的方式来应对城市扩张和耕地保护的双重压力。两项政策改革的重点直指农村现有的建设用地。

“增减挂钩”项目是土地指标市场试验的“初级版本”。“挂钩”是指在一个项目区内“拆旧”与“建新”相挂钩。如果地方政府能够通过减少农村建设用地增加耕地供给,减少的部分折抵成农用地转用



Photo: Flickr/Mark Heath

的指标,可以用来增加城市建设用地的面积。农村建设用地和城市建设用地二者之间形成“挂钩”。

为了控制这一试验的规模,降低潜在的风险,中央政府规定“增减挂钩”试点必须控制在县域范围内,新产生的指标不允许跨县使用,而且产生指标的项目和使用指标的项目必须同时确定,一起上报。从市场的角度看,指标转让限制在县域范围内极大地制约了其市场区域和交易效率。

中央政府批准重庆和成都把“挂钩”试点进一步深化,建立指标市场。为此中央放松了两个要求:首先,不再要求“挂钩”,即

指标使用项目不必预先确定;指标产生后颁发“土地指标证书”或“地票”,二者作为交换媒介

在市场上流通。其次,指标可以跨县交易,交易范围扩至全市。成都下辖18个县区,而重庆多达40多个县区,这意味着指标的市场区域成倍扩大。

从严格控制计划指标,到允许“增减挂钩”试点,再到指标市场试验,政策的此番转变,反映了各级政府间关系的重要变化。理解这一变化,才能把握中国土地政策今后的走向。

首先,中央在这一过程中下放给地方政府更多的土地管理权力。从高度集中的土地指标计划管制到允许各地利用农村宅基地整理产生新的指标,中央政府开始认识到,土地在本质上是地方资源,难以自上而下地控制;而放权给更了解当地供需情况的地方政府更有利于灵活调节土地供给。

从“增减挂钩”试点到“土地指标市场”的制度变迁中,我们得以观察地方政府运作以及资源竞争的过程。“土地指标市场”启动后,对土地资源的主导权从相对贫困弱勢的县政府重新集中到强势的市政府。中国特有的“市管县”行政结构是权力集中的原因,而这一结构越来越不适应中国快速城镇化背景下小城市对土地资源的需求。

“市管县”结构有着特殊的历史渊源。市政府不仅管辖城市的市区,也管辖城市周围的郊区县。中国的地级市跟美国或欧洲的城市是两个概念,地级市更接近于美国和欧洲的大都市区,而不是单一城市。

市政府对县政府的政治主导地位使中心城市的发展以区县资源外流为代价。

市政府管辖整个市域范围,包含了市区和郊区县,但是市区和郊区县与市政府的关系并不对等。市区政府受市政府

直接领导,并为市政府贡献了大量税收;郊区政府相对独立,但在公共财政和人事安排等方面受市政府领导。

把县归属于地级市是当代中国的创造。直到新中国成立之初,即20世纪50年代,市、县分别直属省政府管辖,市、县之间相互独立,没有隶属关系。现行的“地管县”或者“市管县”结构历经三十年变化发展,到20世纪80年代初确立为正式的政治体制。当时国家的重点是实现工业化,这种行政安排有利于保障城市发展。在“市管县”结构中,市政府很容易获取郊县县的资源用来支持中心城市的发展。

农副产品、矿产资源、甚至廉价的流动劳动力,从周边郊区县不断输送到中心城市,支撑城市发展。市政府对县政府的政治主导地位使中心城市的发展以区



县资源外流为代价,这种现象常被称为“市吃县”。

最近几十年间,中国从农业社会向工业化、城市化社会转型,这对市县关系的影响日益显现。最初实行“市管县”结构时,中心城市和周围郊区县发展重点不同。中心城市的重点是发展工业和服务业,而县则强调农业。但今天中心城市和近郊区县都处于快速的城镇化阶段,县城和大型乡镇也正在成为小城市。市政府和县政府之间的经济关系从相互支撑、互为补充,演变成大小城市间的竞争关系。换句话说,中心城市和郊区县在城镇化过程在争夺相同的资源:资本、熟练劳动力、以及可供开发的土地。

简而言之,中国现行严格的土地指标计划调控是计划经济时代的产物,旨在控制城市规模,但越来越不适应快速城市化的现实。“土地指标市场”作为地方最新的政策尝试,在现有框架下引入更多的灵活度,但对现行制度只是略有修正。指标市场反映出政府间对资源的竞争,特别是权力集中的地市级政府和权力有限的县级政府之间的争夺。从短期来看,土地指标市场对被拆迁农民的生活和生产方式带来相当的不确定性。从中期来看,土地资源可能会进一步从偏远的郊区和农村转移到城区。从长远来看,土地指标市场不能解决计划指标制度深层次的问题。

政策建议

尽管全国上下对“增减挂钩”和“土地指标市场”试验仍存争议，并且这些试验的最终效果有待全面评估，中央政府已然决定将试验大规模推广。到2013年底，国土资源部已经批准在29个省市进行挂钩或指标市场试验。

中央的政策一旦决定很难逆转，在这一前提下，本文作者针对两项试验提出若干短期防范措施以及中长期政策建议，旨在尽可能减少大规模推动指标市场造成的不利影响和副作用。

政策建议如下：

首先，在边远地区为参与宅基地复垦项目的农民设计和兴建农民新区时，要征求农民意见。鼓励他们参与对设计方案的讨论，特别是具体细节，比如小区各户要不要修后院，后院的大小，层高、层数，楼内是否安装电梯，几代人同堂而居还是分开居住等等。在设计阶段听取农民意见对整个项目的成本影响不大，却能有效减少农民集中居住后的不适应。

另一种保护农民的做法是要求租用耕地的农业龙头企业向农民提供最低保障，无论企业是否盈利。最低保障以实物或者现金方式支付。以重庆某村引进的龙头企业为例，企业每年在租金之外补贴农民500公斤大米。另外，当地政府也可

以要求龙头企业在用地之初支付押金。如果经营失败，押金不予退还，用于补贴农民。实行这一举措，即使企业倒闭，农民也不会遭受过重的损失。

从长远来看，要使农业企业盈利需要更根本的产权改革。目前中国的农村土地所有制下，农业企业不能以农村土地租用权为抵押向银行贷款，融资渠道受限，资本回流速度慢，盈利能力愈加受创。

第三，为了解决同一个市域范围内大小城市之间资源分配的不均衡，中央政府应

该为小城镇的发展提供更多支持。实现这一点有多种途径，其中一个方法是在指标市场交易时，降低小城镇使用指标的价格。另一个方法是给小城市划拨更多的计划指标，从而有助于减少这些城市土地供需的缺口。



Photo: World Bank/Yang Aijun

从更根本的角度来看，中国现行的行政结构必须改革，以更好地适应城市发展和快速城镇化。改变县隶属于市的结构，以“省管县”代替“市管县”。⁸

如何深化行政改革超出了本文探讨范围。但是通过对土地指标管理体系的研究，本文强调有效的行政改革对改进资源分配效率大有裨益。

如果中国要更彻底地改革土地指标计划管控制度，不能依靠土地指标市场。土地

指标市场只是临时的解决方法,甚至很可能在未来几年内就被废止。决策者需要考虑如何从根本上修改制度。

土地指标市场试验对土地管理最重要的启示是,允许对指标在时间和空间上进行调配会大大提高土地市场的效率。指标交易和指标存储这两点应被引入国家土地指标计划管理制度。中央政府应该放宽计划指标年底作废的规定,允许地方政府储存指标以备将来使用,并由地方政府自行决定何时使用。中央政府还应该允许城市间彼此交易指标。⁹

各地通过指标交易可以提高土地管理的效率。土地资源丰富的地区可以把指标出售给指标不足的地区。地方政府比中央政府更了解当地土地需求,可以更及时地调整土地供应量以应对市场变化。指标交易潜在的风险不应该是中央政府反对改革的理由,因为交易风险可以通过设立规则、加强监管、减少政治寻租等手段加以控制。与其他许多政策领域一样,中央政府需要深化市场改革,而非阻碍改革。中国现阶段的土地改革自1998年开始,主要是在土地需求方之间引进市场竞争。新的改革方向应该是放宽对供给的管制,引入公平竞争,设立市场谈判规则。至少在试验初期,可以允许不同省份在交易平台的具体设计上进行不同的尝试。同时,中央政府要加强对各类试验的监管和评估,提倡各省份之间相互学习、交流经验。

从中期来看,如果土地指标计划管理模式不变,那么中央政府还应该考虑设立耕地保护指标的全国交易体系。也就是说在允许农转用指标交易之外,对新补充开发耕地的指标也允许交易。如前文所述,农转用指标短缺本身是一个问题;而

得到农转用指标后,如果不能补充面积相等质量相当的新耕地,农转用指标也不得使用。

“耕地使用占补平衡”的要求对于城市化程度已经很高、耕地后备资源不足的地区来说无疑是雪上加霜。所以中央政府应该允许补充耕地难度较大的地方政府从耕地资源相对丰富的地区“购买”新增耕地指标。浙江省曾经尝试过此类试验,称之为“耕地异地代保”。这类交易不但可以更有效地调配建设土地,解决城市发展的燃眉之急,也将改善耕地保护的成效。现有政策框架下,每一个城市无论地理条件如何,都不得不努力保有耕地以达到中央政府的要求;如果允许耕地指标交易,土地资源丰富并且发展压力较小的地区可以集中保有耕地。

从长期来看,中国的土地管理制度需要更根本的改革。“坚守18亿亩耕地红线”这一前提限制了政策创新的空间。很多专家对18亿亩的耕地保有量目标是否必要提出疑问。如果这个目标适当调低,释放出可供建设开发的土地总量将相当可观。另外,耕地保有量与粮食安全之间的联系也越来越值得重新考量。保护农用地不作它用本身并不能保证农业产出不降低。作者在各地调研时了解到,因为农业生产的回报率太低,农民宁愿土地抛荒、外出打工,也不愿意耕种。

重新审视耕地红线的必要性事关重大,涉及到中国土地利用总体规划框架的根本出发点,因此需要全面的技术讨论和相当大的政治决心。改革土地管理体系对诸多相关政策也会产生巨大的影响,可以想见改革的难度。同时放宽耕地保护政策对城市化的推动也将是巨大的,长远来看值得中央政府认真权衡。

尾注

¹ 中央政府尝试过放松此类管制，曾在山东省进行相关试验。详见以下网页http://sdgb.shandong.gov.cn/art/2013/12/3/art_4563_2111.html。

² Wilson, Saul. 2014. “Redesigning Rural Life: Relocation and In Situ Urbanization in a Shandong Village.” Undergraduate Thesis, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

³ 该法制定于1986年，曾经在1988、1998和2004年有三次重大修订。

⁴ 资料来源：国土资源部，2009年，《土地利用总体规划编制审查办法 中华人民共和国国土资源部令 第43号》，第一章第四条。http://www.mlr.gov.cn/xwdt/zysz/200902/t20090211_114407.htm。

⁵ 资料来源：《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》，附件1。

⁶ 全国人民代表大会，2005年，《中华人民共和国土地管理法》，第四章第三十三条。http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm。

⁷ 《中华人民共和国土地管理法》，第六章。

⁸ 海南省已经开展了“省管县”的改革试验。

⁹ 在2000年左右，曾有试点允许跨市交易，但由于各种原因被取消。我们需要仔细研究先前的试验，对政策设计不周引起的问题和政策执行不力引起的问题加以区分。

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org