

# 专栏：土地政策

## 专栏导语：土地政策： 公共政策研究亟待加强的领域

朱春奎\*

土地是人类赖以生存的依托，土地制度是国家的基础性制度，土地政策是关系国运盛衰的根本大计。早在 18 世纪，以亚当·斯密（Adam Smith）和大卫·李嘉图（David Ricardo）为代表的古典经济学派就提出土地是重要的生产要素，即“财富之母”（谢思全、王蒙，2011）。土地政策在可持续发展、政府善治、改善农村和城市居民的社会福利以及就业机会等方面都有着极其重要的作用（Deininger，2003）。土地政策理论的研究可谓源远流长，但真正现代意义上的土地政策基本理论研究，不过百余年的历史。相对于西方学者而言，中国学者对土地政策的研究要略迟一些，大致始于 20 世纪二三十年代。新中国成立后，我们有一些学者开始土地政策研究工作，出版了不少的著作（姜爱林，2001）。但无论是研究的深度与广度，还是研究方法的系统性等方面，都还有相当的拓展空间。虽然党和国家十分重视土地政策的完善，但由于历史和现实的原因，土地政策调整滞后的现象仍然存在。如何围绕现行土地政策面临的现实矛盾，找到化解矛盾的切入点，科学地进行政策和制度设计，完善我国土地政策和法规体系，是摆在决策者和理论探索者面前的重要任务（邹学荣，2014）。

当前学界对政府与土地关系的研究主要集中在所谓的“土地财政”问题上，但在土地成为“财政”之前却存在着一个地方政府与土地的原使用者、中央政府和市场机制等力量的权力互动和博弈过程（郭亮，2017）。土地财政问题是我国现阶段财政体制、政治体制、法律制度方面矛盾的集中体现。丁绒、叶广宇的《以地生财：地方政府土地行为与地方增长模式——一个序贯博弈均衡视角》基于激励制度约束，融合了地方政府的土地财政和土地引资两种土地行为观点于一个规范框架中，构建了一个序贯博弈均衡模型，通过系统性剖析地方政府

---

\* 朱春奎，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授；上海市科技创新与公共管理研究中心，主任。

在制造企业和房地产企业之间如何策略性地进行土地出让规模分配、生产性基础设施投资分配、土地出让定价的微观行为，揭示了其如何导致宏观的地方增长模式形成的数理逻辑机理。研究发现，地方政府的土地财政策略、土地引资策略分别导致了商服用地高价格的城市化增长模式和工业用地低价格的工业化增长模式，并具体依据禀赋差异而呈现出区域发展分化的情形，即发达地区的城市中心城市化增长模式和城市郊区工业化增长模式，以及整个落后地区的城市化增长模式。在资本可以跨辖区跨行业自由流动时，这两种模式的激励效果和区域发展分化的差距均得以加剧和强化。

土地使用权的期限问题与广大民众的切身利益息息相关，随着房价的增长和人们法律意识的增强，住宅土地使用权期限及期限届满后地上建筑物的归属问题，越来越受到普遍关注（关雅囡、张博文，2010）。在土地出让制度确立20多年后，由于顶层设计的先天缺陷，部分早期出让的建设用地使用权已经出现了到期的问题，“温州困境”就是其中的典型代表（叶剑平、成立，2016）。2016年3月以来，浙江温州市出现了住宅土地使用权到期续费的案例，经过媒体报道之后，引爆社会各界对住宅土地使用权续期问题的关注。遗憾的是，迄今为止，我国宪法、法律对这类案件关节点的规定不明确甚至有相互矛盾之处，缺乏可操作性，住宅土地使用权续期问题极有可能演化成一个社会群体性法律问题。从财政可持续性看，这一政策漏洞引发到期后续租与否的难题，进而触及“土地财政”可持续性的根本问题。黄文浩的《城市土地使用权到期续租与否？——基于财政可持续性的分析》运用单案例研究法，以保障财政的可持续为前提，具体分析非常态期限和常态期限两种情形的法律与现实，并对续租与否进行财政可持续性评价。研究发现，续租政策与财政可持续性存在着双向互动关系。一方面，城市土地使用权到期是否续缴土地出让金，通过其金融杠杆效应和财政兜底功能缓解收入压力，对财政可持续状态产生影响；另一方面，基于财政可持续性理论的考量，续租与否短期内影响不大，但政策引起的财政风险和压力长期积累终究会不可持续。续租政策对财政可持续性的影响作用短期内更为显著，财政可持续性对续租政策的影响尽管不大，但在长期起到了关键的作用。城市土地使用权到期（法理上）必须且（财政上）有必要进行有偿续租，从长期化解政府偿债压力和保持财政收支平衡，实现财政可持续。

随着我国城市化的推进，城市规划区范围内违法建设现象日益普遍，成为城镇建设和社会治理面临的难题。多年来，许多城市多次“重拳打击违法建设”，但执法成效似乎有限。法律法规在实践中遭到漠视、规避和拒斥，“重拳”执法耗费了大量资源却效果不佳，还引发了政府与社会的对立和冲突（陈柏峰，

2015)。杨磊、李云新的《谋利空间、分利秩序与违建现象的制度逻辑——基于中部地区 M 县的个案研究》的研究表明，违建现象涌现是地权分割与基层治理能力弱化共同作用的结果。产权单元和治理单元在互动中造了一个制度激励系统，这个制度激励系统在两个层面发挥着作用：一方面，地权分割为灰色土地市场的兴起提供了制度空间，外部利润诱使着利益相关者持续地参与违建活动；另一方面，基层治理能力弱化为地利分配秩序固化创造了行为空间，地方性“谋地精英”控制着违建利益的分配秩序。在这个作用机制下，基层治理陷入到一种“弱产权－弱治理”双向作用的状态。为了保护农民的利益，只能通过回归科层动员等治理手段维护集体产权实施的统一性，构建一种“强治理－弱产权”的治理形态，以政府强有力手段来保护集体产权实施的公正性，但这种治理形态的可持续会受到多方的质疑。地权单元和治理单元的不对称是违建现象发生的制度根源，且地权单元和治理单元交互地发挥着作用，这个综合的制度互动系统塑造了违建活动的多元空间。应当重构地权单元与基层治理单元间的关系，正视城市化对集体地权秩序造成的冲击，以促进地权渐进式发展与治理变迁的良性互动来化解违建治理困境。

近年来，中国农村正在经历一场“农民上楼”与“资本下乡”的巨大的变化。各地通过“拆村并村”，建立起各种“农民集中居住区”或者“新型社区”。由于新型社区离农户的承包地比较远，耕作半径增大，农民从事正常的农业生产会发生困难。在这种局面下，地方政府引进各种城市企业集中租赁农民的承包地，大规模种植经济作物或从事各种高投入、高附加值的“现代农业”（周飞舟、王绍琛，2015）。杨雪锋的《资本下乡：为农增利还是与农争利？——基于浙江嵊州 S 村调查》以浙江 LC 集团现代农业开发公司参与嵊州 S 村土地流转为例，运用制度经济学和公共治理理论分析工商资本在土地流转中对农民收益及农村经济社会影响，以及政、商、村、农在土地流转中利益关系变化。研究表明，产业资本介入土地流转，通过资本注入，盘活农村资源，局部产生一定的生产效率，改变农民生产方式和就业方式。由于资本与公权力的结合，不同地区土地流转的具体项目在实施过程中官、商、村、民因利益动机不同会导致政策扭曲，农村集体产权的模糊性增加了官商合谋获取分配性利益的策略性空间，农户利益存在被挤占和被侵害的可能。大资本不仅能够提升局部农业生产率，通过就业方式的变化改善当地农村人力资本状况，而且适当的现代农业开发项目也能产生一定的正外部性，带动区域性经济繁荣。资本下乡对改造小农产生“为农增利”的积极作用；同时资本与权力联手，部分地消灭小农，与农争利，将少数缺乏生存能力的农户推至失地失业境地。大资本“圈

地”的兴趣甚于“事农”，对农地的蚕食和对农民的渐进赎买增加农地非农化可能。大资本攫取农地长期经营权，排斥农户和农业经济组织的经营主体地位，不利于农村经济社会整体性发展。

中国从20世纪90年代后期开始，步入了城市化和工业化快速发展阶段，农地非农化征用是城市化社会变迁中一种必然现象。从国外先例看，城市扩张总是伴随着大规模的土地征用，但中国的土地征用却频繁导致严重的暴力冲突或暴力威胁。近年来，因征地问题引发的冲突事件居高不下，征地冲突已经成为影响中国经济发展和社会稳定的重要难题（谭术魁，2008；谭术魁、张南，2016）。黄迎虹的《强制性发展：中印征地逻辑比较分析》采用的是历史比较研究方法，通过对中印两国征地制度的基本框架、主要绩效、主要问题和地方性创新的比较分析，来勾画中印征地的主要驱动及其外在表现。研究表明，中印的征地基本制度虽然完全不同，但是在20世纪80年代以来，都发生了轰轰烈烈的征地浪潮，触发了复杂的经济社会效应，从而出现了许多相似的特点，这些相似的特点指向于一种类似的内在驱动——强制性发展，即国家强行介入经济发展中，并不惜借用行政权力强制性地推动产权交易或转让，以完成经济增长目标。这种发展模式一方面不同程度推动了经济的增长，另一方面也引发了社会的抗争。但是，在实现经济增长与社会抗争的双重压力下，部分地方政府根据实际情况进行了制度性的创新，改变或软化了强制性发展的特点，使发展模式得以优化。这是中印征地运动体现出来的共同逻辑，它体现了在强制性发展的驱动下，不同制度的发展中大国呈现的一些共同特点。

土地问题既是历朝历代和各个时期基本问题，也是中国下一步建设和发展的关键问题（张弛，2013）。我国现行的土地政策面临着人多地少、“一国两策”、责任承包与大农业发展、所有权与使用权分离、城镇化用地与耕地保护、土地资源紧缺与土地撂荒等诸多矛盾，需要通过夯实土地权能、完善征地制度、破解“一国两策”、规范土地流转、提高利用效率、守住耕地红线等措施，进行周密周全的土地制度和政策设计，统筹谋划好土地管理制度改革，确保人民安居乐业、国家长治久安，为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础（邹学荣，2014）。

土地问题在中国历来都是一个重大的政策问题，有关土地政策的改革将对未来经济与社会发展的方向和轨道起到至关重要的作用（王鹏翔，2006）。我们希望中国公共政策学界同仁们能够更加重视土地政策这一未来重要领域的研究，也希望有越来越多的学人能够加入到土地政策领域的研究队伍中来，我们呼吁能够建立起土地政策研究者与土地政策的决策者和管理者联合互动的网

络，建立不同学科之间、官员与学者之间关于土地政策知识共享与交流的对话机制，从而有效推动我国政府和学界基于国际已有研究基础，结合我国现实需求，通过针对中国国情、实际与实践的土地政策研究，对当代土地政策研究能够产生影响和有所贡献。

#### 参考文献

- 陈柏峰(2015). 城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角. 法学研究, 1: 20-38.
- 关雅囡、张博文(2010). 公众视角下住宅土地使用权续期问题刍议. 法制与社会, 6: 72-73.
- 郭亮(2017). “土地财政”中的地方政府权力运作机制研究. 华中科技大学学报(社会科学版), 1: 111-120.
- 姜爱林(2001). 20世纪下半叶中国学者对土地政策的研究述评. 当代中国史研究, 5: 53-61.
- 谭术魁(2008). 中国频繁暴发征地冲突的原因分析. 中国土地科学, 6: 44-50.
- 谭术魁、张南(2016). 地方政府防范征地冲突群体性事件话语研究. 中国土地科学, 9: 4-11.
- 王鹏翔(2006). 中国土地政策改革的选择与取向——中国土地政策改革国际研讨会会议综述. 中国农村观察, 6: 72-77.
- 谢思全、王蒙(2011). 土地政策调整对经济发展和社会福利的影响. 经济问题, 11: 4-9.
- 叶剑平、成立(2016). 对土地使用权续期问题的思考. 中国土地, 5: 30-34.
- 张弛(2013). 土地制度和土地政策：台湾与大陆的比较研究. 河北经贸大学学报, 5: 69-75.
- 周飞舟、王绍琛(2015). 农民上楼与资本下乡：城镇化的社会学研究. 中国社会科学, 1: 66-83.
- 邹学荣(2014). 我国土地政策面临的矛盾及制度和政策设计. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 10: 209-216.
- Deininger, K. W. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Paris: World Bank Publications.