

二十一世紀評論

中國新土改？

中國土地制度改革

蔡健明

通過三十年的改革，非公有制經濟的合法地位以及保護私有財產的條款，已經明確寫入《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)。但是，中國的土地制度，卻幾十年不變，仍然保持着單一的公有制形式——農村的土地歸農民集體所有；城市的土地歸國家所有。這種單一的土地公有制已經遠遠不適應市場經濟發展的要求，嚴重阻礙着中國城市化和現代化的進程，已經到了必須全面改革的時候。

中國的土地制度，保持着單一的公有制形式——農村的土地歸農民集體所有；城市的土地歸國家所有，遠遠不適應市場經濟發展的要求，嚴重阻礙着中國城市化和現代化的進程，必須全面改革。

一 當前土地問題的嚴重性

中國當前存在多方面的土地問題。首先，工業化、城市化與保護耕地產生矛盾。中國城市化、工業化的加速和目前建設用地緊缺的矛盾十分突出。2020年要達到城市化率60%、工業化率70%的目標，需要增加1.5億畝建設用地。而在18億畝耕地紅線下，未來十三年實際可以增加的建設用地不足3,000萬畝。1.2億畝建設用地缺口將成為中國經濟發展最嚴重的資源約束。

第二，農地經營規模狹小，農民增收困難。中國農村的土地經營規模一直非常狹小，農戶平均擁有土地不過0.5公頃，而美國是中國的400倍以上，歐盟是40倍以上，即使是日本和韓國也是中國的3倍以上。農民從每畝農業用地得到的淨收益不過二三百元。靠如此狹小的土地經營規模，想讓農民致富，不啻是天方夜譚。

第三，農民的土地權益受到嚴重侵害，群體抗爭頻繁發生。改革開放以來，通過徵地而從農民那裏拿走的資金至少在三萬億以上，遠遠超過以前靠剪刀差從農民那裏拿走的資金(大概是六千億)。近年來，關於徵地、土地流轉等問題的信訪始終佔總量的一半以上。

第四，土地徵用和出讓成為孳生腐敗行為的三大溫牀之一。著名的案例包括：貪污受賄上億元的深圳市原副市長王炬；把價值上億元土地半價批出的原溫州市副市長楊秀珠；1997至2000年使瀋陽市財政收入一年損失數十億元的原市長慕綏新；造成國有資產流失高達10億元的安徽省原副省長王懷忠；利用職權向其女兒低價批地3,500畝，一轉手獲利2,800萬元的廣東省副省長于飛；一句話就能賺3,000萬的全國人大常委會原副委員長長成克杰；受賄860餘萬元的原青島市規劃局局長張志光；從國土資源部部長的位子上倒下的田鳳山，等等。所查到的十個貪官當中也許有八個是跟土地有關係的。難怪紀檢部門和新聞媒體感慨：土地腐敗已經與國企改制腐敗、重大工程腐敗並稱為「當代中國三大類腐敗」！

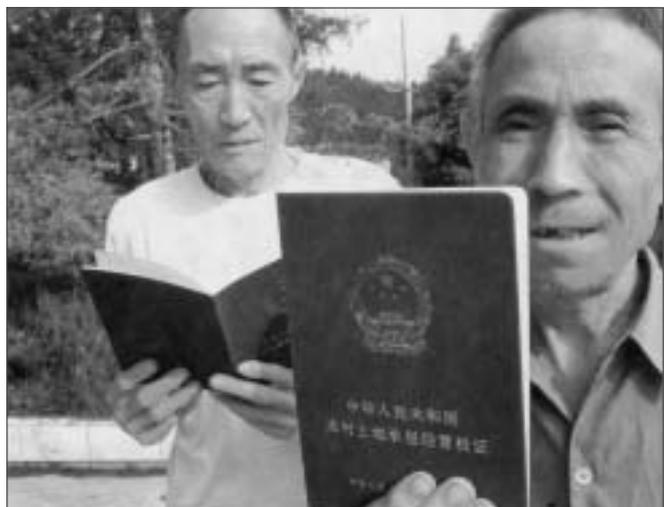
第五，地方政府土地財政膨脹。地方政府從房地產開發中獲取過多資金，造成住房價格攀升，中低收入階層難以承受。北京住房痛苦指數高達4.41，為全球之首，上海房地產投資的最優地位也將讓位給日本的東京。房地產價格中，50%由政府土地出讓金和各種稅費構成，而地方政府財政收入的50%來自房地產業。這部分收入作為預算外收入缺乏監管，往往成為腐敗的源泉。

第六，集體土地所有制存在着諸多內在矛盾。包括以下四方面：其一是集體土地產權殘缺，村民沒有處置權。按照《憲法》、《中華人民共和國土地管理法》（以下簡稱《土地管理法》）及《中華人民共和國農村土地承包法》，村民對集體所擁有的土地，既不能出賣，也不能轉讓，村民的集體土地所有權是殘缺不全的，以至於有相當多的村民，甚至是一些官員和經濟學家，都認為農村的土地是歸國家所有的。這種殘缺的集體土地所有權，排斥了村民集體在城市化和工業化進程中對農地轉用的自主支配權和在徵地過程中的議價權，從而排除了農民分享工業化和城市化淨福利的權利，造成數以千萬計的農民在失去土地的同時，沒有獲得相應的非農就業崗位和社會保障，更沒有轉化為城市居民。

其二是集體土地所有者缺位，沒有代表：鄉鎮政府是國家機關，許多鄉鎮又沒有集體經濟組織，於是，誰是鄉（鎮）農村集體土地所有權代表也就模糊不清了。在村一級，集體土地的所有者代表是村民委員會嗎？這一點在法律上並不清楚。在這種情況下，土地所有權由誰來行使？怎麼行使？正是由於農民個人對集體所有的土地原則上沒有所有權，只有使用權，而集體土地的所有者又是缺位的或虛構的，所以，本來對集體土地僅僅具有經營、管理權限的鄉鎮集體經濟組織或村民委員會，便往往以集體土地所有者的名義為農民做主，在土地徵用、承包、流轉，以及機動地的處置中侵害農民的利益。

其三是集體土地所有權與穩定承包權相矛盾，一個重要的原因正是在於農地的集體所有制。由於一個地區的農地是由這個地區

農村村民的集體土地所有權殘缺不全，排斥了村民集體在城市化和工業化進程中對農地轉用的自主支配權和在徵地過程中的議價權，以及分享工業化和城市化淨福利的權利。圖為農民拿到政府發給的「農村土地承包經營權證」。



的農民集體所有的，那麼單個的農戶離開這個地區的時候，就必須放棄該地區集體土地的使用權；而當該地區出現新的農戶時，別的農戶享有的土地使用權必然要被重新分配，以滿足新農戶的土地需求。結果就是，隨着地區人口的變化，土地使用權的分配必須不斷作出調整。

其四是集體土地所有權與農地無償使用相矛盾，宅基地集體所有也與房產私有相矛盾。

第七，中央政府與地方政府的博弈。中央政府出於國家糧食安全和社會長治久安的考慮，強調要保護耕地，保持18億畝基本農田的底線不能突破。然而，地方政府為了發展經濟，千方百計把基本農田變成非基本農田，把非基本農田變成建設用地，並採取以租代徵、化整為零等各種方式欺瞞中央政府。土地違規案件中，70%是由地方政府造成的。

第八，農民對土地所有權的訴求日甚一日。歷史上每一次推翻一個王朝，尤其是農民起義時，一個最有號召力的口號就是「耕者有其田」。耕者有其田是多年來中國農民的一個夢想，為實現這個目標，農民不惜流血流汗，甚至為此失去生命。

2007年12月9日，黑龍江省富錦市東南崗村等72村4萬農民向全國公告，宣布擁有土地所有權。公告說：我們相信，就像改革開放初期農民因為爭取到了土地經營權而使農村發生了偉大的變化一樣，農民爭取到的土地所有權將使農村發生更加偉大的變化；土地是農民的命根子，是農民最大的人權，真正擁有了土地所有權，我們農民才能安身立命，中國農村才能安身立命，整個國家才能安身立命。

12月12日，陝西省大荔縣、華陰市、潼關縣76個行政村約7萬回遷農民也向全國公告：我們三縣市約7萬農民現在共同決定收回我們的土地所有權，土地歸我們世世代代支配和享用。我們將組織起來直接按農民平均畝數劃歸各戶永久佔有，結束各級官員多年來的非法佔有私分行為。公告還說：近幾年，中央給了農村、農民一些小恩小惠，我們認為農民的土地權、創業權才是大恩大惠，也才能從根子上解決農村問題，農民也才能和城裏人平等，才能參加和分享現代化的成果。

12月15日，江蘇省宜興市省莊村250戶農民向全國公告：永久所有宅基地，在自己的土地上實現「居者有其屋」。省莊村已有1,500年以上的建村歷史，歷朝歷代農民各戶所屬耕地、竹山權屬清晰……這些土地曾歸我們的世代祖先所有，現在歸我們和我們將來的世代子孫所有，我們省莊村的全部宅基地歸全村各戶永久所有，耕地和竹山歸全體村民平均永久所有，供我們世世代代住居、耕作和發展。

第九，土地問題成為社會各界關注的焦點。人權工作者李健於2008年1月3日在北京發出「耕者有其田——關於將農村土地所有權回歸農民的呼籲」，號召社會各界人士簽字。國內媒體因此報導：農民宣告土地私有，第二次土地革命爆發。國外媒體也對中國農民的土地訴求格外關注。

中央政府強調要保護耕地，保持18億畝基本農田的底線不能突破。但地方政府為了發展經濟，千方百計把基本農田變成非基本農田或建設用地，並採取以租代徵等方式欺瞞中央政府。

二 徵地制度中的自相矛盾

中國徵地制度中存在着很多弊端，其根源在於《憲法》中相互矛盾的兩個規定：一方面，《憲法》規定城市的土地歸國家所有，農村的土地歸農民集體所有，這就意味着凡是城市化和工業化新增的土地需求，無論是出於公共利益的需要，還是非公共利益的需要，都必須通過國家的徵地行為（即把農村集體所有的土地轉變為國有土地）來滿足；而另一方面，《憲法》又強調，國家只有出於公共利益的需要，才能對農地實行徵收或徵用。很明顯，要滿足前一條規定中基於「非公共利益的需要」而徵地的要求，就會違反後一條規定；而要堅持後一條規定，又不能滿足前一種要求。正是由於存在着這一矛盾，中國現行徵地制度具有如下弊端：

第一，政府的徵地行為缺乏有效約束，徵地範圍過寬，土地資源浪費嚴重。各級政府濫用行政徵地權，在公共利益的名義下徵收農民土地用於滿足非公共利益的目的，即從事經營性項目。從國家大型重點建設項目用地到小型企業用地，凡涉及農用土地轉為非農建設用地的，一律動用國家徵地權。一些非國家建設的工商經營性用地，尤其是房地產開發用地，也是通過徵地取得的。據北京、上海、山東等十六個省（區、市）國土資源部門對各類建設項目用地的調查顯示，近十年來，政府徵地項目不僅包括交通、能源、水利等基礎設施，而且工商業、房地產等經營性項目徵地也佔到總量的22%，學校、企業用地佔到13%，特別是在東部城市的項目用地中，真正用於公共利益的不到10%。據統計，全國各類開發區累計數量最高曾達到6,000多個，佔用耕地超過了建國以來城市建設用地的總和。

第二，對失地農民的補償標準過低，嚴重侵害了農民的土地權益。現行的《土地管理法》只規定了土地補償費和安置補助費的總和，不得超過土地被徵用前三年平均年產值的三十倍這一上限，而沒有規定「兩費」最低必須達到的下限，這就導致各地政府在實際執行時往往就低不就高，許多農民實際得到的補償遠沒有達到三十倍。

現行的徵地補償是以土地原有用途即農業收益為基礎的，而由於土地用途不同，土地收益高低相差驚人：從事工業開發用地的收益可達到農業用地的數百倍，而從事第三產業開發用地的收益甚至可達農業用地的數千倍，這從被徵土地的高額出讓費便可以得到證實。根據九三學社估算，被徵土地收益分配格局大致是：地方政府佔20至30%，企業佔40至50%，村級組織佔25至30%，農民僅佔5至10%。徵地成本與出讓價之間的巨額收益差距，大部分被中間商或地方政府所攫取。

有些地方財政吃緊，壓低補償安置標準，甚至拖欠被徵地農民的補償安置費，補償款又常常被層層截留，被徵地農民最終得到的補償極其有限，由此造成失地農民生活艱難，出現了所謂「務農無地、上班無崗、低保無份」的三無遊民，增加了社會不安定因素。

要清除這些弊端，有兩條路徑可供選擇。一是在保持現有土地所有制結構不變的條件下改變國家的徵地範圍，將《憲法》第十款修改成：「國家為了公共利

政府的徵地行為缺乏有效約束，各級政府濫用行政徵地權，在公共利益的名義下徵收農民土地，從事經營性項目。從國家大型重點建設項目用地到小型企業用地，一律動用國家徵地權。

益的需要和經濟發展的目標，可以依照法律規定對農民集體所有的土地實行徵收或徵用，並給予補償。」二是在保持國家公益性徵地範圍不變的條件下，改變土地所有制結構，允許城鄉土地多元所有制存在，從而使非公益性土地需求通過用地單位直接向土地所有者購買或租用。

很明顯，把國家的徵地範圍擴展到公共利益之外，一方面，有悖於市場經濟國家通行的一般原則：政府的微觀經濟行為，應只限於提供公共物品的領域。把政府的徵地範圍擴大到公共利益之外，會不可避免地導致政府對經濟運行更不合理的干預。另一方面，由於保持了農村集體土地所有制，農民個體不能直接和政府就徵地補償討價還價，集體土地的代理人就有可能以廉價的集體土地牟取個人私利，同時也就導致更普遍的腐敗行為，以及對農民利益更大的傷害和土地資源更無效率的配置。因此，上述第一條路徑是不可取的。

經過三十年的改革，中國的所有制結構已經由原來單一的公有制轉變為公有制為主體的多元所有制結構。進一步推進城鄉土地所有制的多元化，也僅僅是所有制結構的一個量變，不會對基本經濟制度和上層建築產生本質的影響。所以，按照上述第二條路徑設計土地制度總體改革方案理應沒有問題。

經過三十年的改革，中國的所有制結構已經由原來單一的公有制轉變為公有制為主體的多元所有制結構。進一步推進城鄉土地所有制的多元化，不會對基本經濟制度和上層建築產生本質的影響。

三 增量改革：新增非公益性用地應實行多元所有制形式

在保持原有城市土地所有制格局不變的條件下，進行土地所有權結構的增量改革，即新增加的商業用地可以實行私有，允許商業投資者與農地的集體所有者在遵循法律和土地規劃的條件下自由進行土地所有權的交易。這樣，城市土地將實行以國有制為主體的混合所有制結構，這就要在《憲法》和《土地管理法》有關城市土地制度和農地轉讓的規定未做修改之前，由國務院或國家發展和改革委員會頒布有關行政法規或政策作為變通。這是一種妥協的漸進式改革（或稱增量改革）。它沒有從根本上改變國家的土地制度，對既得利益者的利益予以承認，與先行的意識形態也不會產生很大衝突。鑒於以往增量改革大都有成功的經驗，所以，這一方案容易被政府接受。

需要指出的是，整個徵地制度改革的核心應該是確定公平合理的徵地補償標準。很明顯，現行徵地補償的原則有失社會公允，與構建和諧社會的理念相悖。在中國已進入人均GDP超過2,000美元的城市化加速發展時期，政府不僅有能力，而且有必要實行工業反哺農業、城市反哺農村的政策，從而統籌城鄉發展，建設一個全面小康的和諧社會。為此，徵地制度改革應遵循的一個基本原則，是着眼於提高被徵地農民原有的生活水平，而不是僅僅滿足於使農民保持原有的生活水平；也就是說，徵地的制度安排，要着眼於讓農民多得點、城市少得點這樣的帕累托改進（Pareto Improvement）。只有這樣，才能使億萬農民切實分享到改革開放和城市化、現代化的好處。為此，對被徵地農民，一定要按照被徵土地改變用途後的市場價格給予公平合理的補償。

也許有人會擔心，提高了徵地補償費，會增加城市化的成本，阻礙城市化進程。這種擔心是不必要的。一方面，徵地補償費(按市場價值)的適度提高，表面上看會增加徵地的直接成本，但實際上僅僅是將原土地的增值部分由政府、開發商和腐敗官員手裏，直接轉移到原本就應該屬於土地所有者的農民手裏。另一方面，通過提高徵地補償費，能使用地成本反映土地真實的市場價值，這有利於用地單位節省土地，集約化使用土地，促進土地資源的合理配置，緩解城市化與保護耕地之間的矛盾，這恰恰符合建設節約型社會的戰略方針。

自1990年代以來，很多地方都出現了農村集體土地直接轉變為非農用地的實踐，如廣東的南海市(1992至2002年)、江蘇的昆山市(1992年)和上海的光聯村(1993年)，都以不同的方式使集體擁有的部分農地在保持集體所有制的前提下直接轉化成了工業用地，從而使農民直接享受到工業化和農地轉用所產生的巨大利益。

2003年，廣東省人民政府還發布了〈試行農村集體建設用地使用權流轉的通知〉，指出：農村集體建設用地使用權可以按照本通知的規定流轉；凡依法經批准使用或取得的、合乎規劃的、辦理土地登記領取土地權屬證和界址清楚、沒有權屬糾紛的集體土地，可以出讓、轉讓、出租和抵押，並享有與城鎮國有土地使用權同等的權益。

2008年10月，中國共產黨第十七屆三中全會做出〈中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定〉，提出：「改革徵地制度，嚴格界定公益性和經營性建設用地，逐步縮小微地範圍，完善徵地補償機制。」這是開展新土地改革的一個正確原則。沿着這一思路，有必要將《憲法》中有關城市土地所有制的規定修改為：「城市的土地以國有制為主體，多種所有制並存。」或者，可以將《憲法》第十條第一款改為：「城市規劃區域內的土地，除由法律規定屬於集體所有的以外，屬於國家所有。」同時，《土地管理法》第十條也應做出相應修改。

徵地補償費的適度提高，實際上是將原土地的增值部分由政府、開發商和腐敗官員手裏直接轉移到土地所有者農民手裏，能使用地成本反映土地真實的市場價值，有助緩解城市化與保護耕地間的矛盾。

四 存量改革：農業用地私有化、公益用地國有化

中國是一個已經進入工業化中期的發展中國家，但其13億人口中仍有7億多人口生活在農村。相對於工業化程度和人均GDP水平而言，中國的城市化水平不僅低於世界平均水平，而且低於發展中國家的平均水平，這嚴重制約着中國現代化的進程。一國的城市化水平是現代化的重要標誌之一，也是人類文明進步的必然結果。中國要在二十一世紀中葉基本實現現代化，城市化率至少要達到75%左右，這意味着從現在起，中國每年的城市化水平需要遞增0.7至0.8%左右。

從農村、農業和農民的角度看，中國現有耕地18.5億畝，農村現有勞動力4.8億。按照中國農村現有的生產水平、科技水平，有1.7億農村勞動力就可以保證農產品的供給，滿足國民經濟發展和全社會的需求，其餘3.1億農村勞動力要在農業以外尋找就業出路。可以說，加快城市化進程，也是解決「三農問題」的根本途徑。目前有1.6億左右農村勞動力在當地從事鄉鎮企業或其他非農產業，另外1.5億富餘勞動力需要轉移到城市。而到2050年，預計全國總人口將達到歷



農村勞動力轉移到鄉鎮企業。

土地私有化可以提高農地產權的流動性。由於委託人是私人，其產權轉讓的交易成本要大大減少。由於作為私人財產的土地是可以抵押的，這就為農村各種生產型投資的融資提供了強有力的保障。

史峰值16億左右，按照75%的城市化率要求，屆時將只有4億左右的農村人口。這意味着從現在起的未來四十五年內，城市人口將淨增8億，其中至少有7億是由農村人口轉移而來，即平均每年需要轉移大約1,550萬人口。

那麼，甚麼樣的農地制度安排更有利於上述目標的實現呢？這裏有三種可供選擇的方案：

第一，維持並完善現有的農村土地集體所有制。王小映、黨國英、張紅宇、馬曉河、趙峰、李竹轉、李昌平、韓俊等學者持這種觀點。其中有人主張將農民土地集體所有制明確界定為農民按份共有制，以使其所有權主體具體化、人格化。有的學者認為中國目前農地制度創新的理想模式是集體所有制下的租地農場制或永佃制，還有部分學者主張實行土地股份合作制。

第二，主張土地歸國家所有，農民永佃或永用。張德元、劉鳳芹、周天勇、魏衍亮、劉恆中等學者持這種觀點。其中有學者強調以二次承包為準，把承包期延長到999年，農民手中的土地可以流轉，即所謂「國有加999年使用期改革方案」。

第三，主張土地私有化。楊小凱、秦暉、陳志武、文貫中、李再揚，以及筆者等持這種觀點，認為解決農村問題的核心在於土地私有化，並對反對土地私有化的種種代表觀點一一進行回應。通過對中國和西方歷史上土地制度演變的比較分析，這些學者認為土地私有產權制度的確立，是建立市場經濟和實現現代化的必要條件。下文試對這三種方案進行簡要比較。

在堅持現有集體所有制的基礎上去改良農地產權制度，並不能使農村土地使用的經濟效率有明顯提高，反而使產權結構的複雜程度增加（進而使交易成本

增加)，還有可能造成制度的鎖定效應，使未來更徹底的農地產權改革遇到更大的阻力。而永佃制是一個租賃合同，其產權在國家、集體和個人之間分割。雖然對於私人而言，這種產權安排的穩定性有較大提高，但是由於受到不完全轉讓產權的制約，缺乏流動性。而且，承租者不能用租賃合同作為抵押來申請貸款或者進行其他融資活動，限制了農村金融在農業生產和農村經濟中的作用。

與上述兩種方案相比，農地私有化或許是加快城市化進程的最佳改革方案。首先，私有化可以提高農地產權的長期穩定性。對個人來說，最具長期穩定性的產權安排是土地完全歸個人所有。由於委託人是私人，其產權轉讓的交易成本要大大減少。由於作為私人財產的土地是可以抵押的，這就為農村各種生產型投資的融資提供了強有力的保障。

其次，私有化可以提高農地產權的流動性。每個家庭的土地邊際產量是不同的。如果農戶可以自由轉讓土地產權，邊際產量較低的農戶就有動力以一定的租金將農地出租給邊際產量較高的農戶。由於兩個不同農戶的邊際產量之間總有一個正的差額，在土地市場上就存在一個可以被雙方都接受的租金。當市場達到供求相等的時候，資本和勞動在農地上的分配便達到了帕累托最優 (Pareto Optimality)。要在目前的農地產權形態下賦予農民較高的土地使用權流動性是不可能的。土地私有是唯一的出路。

再次，私有化促進農村勞動力更有效率的配置 (包括向城市更有效的流動)。農民在擁有土地的條件下可以將土地長期出租或出售，農村土地私有化能夠提高農村勞動力向城市流動的經濟效率。

最後，土地私有化能夠為農民提供更為有效的社會保障。從農地的失業保險功能來看，在農地集體所有制下，失業保險功能對於農村剩餘勞動力向城市流動有重要的保障意義。在農地所有權歸農戶私人所有的條件下，農民可以選擇保留或出租土地，反而可以促進農村勞動力更加穩定地向城市轉移。從農地的養老保險功能來看，在家庭承包制度下，農民已不能期待國家或集體為自己喪失勞動能力之後提供生活保障。而在農地私有制下，以多種方式處置自己的土地資產將為喪失勞動能力的農村居民提供穩定的收入來源。

在推進農村土地制度改革的同時，應該進一步深化城市土地制度的改革，也就是說，要根據公益性和非公益性標準，在全國範圍內調整土地所有制結構，即與公共利益相聯繫的土地，無論是在城市還是在郊區，都歸國家所有，新增的土地通過行政性徵地環節而獲得；而除了由法律規定屬於國家所有的土地外，其他土地 (包括城市和農村) 歸個人所有，無論是國有企業還是私人企業，用於商業開發的土地，只能通過土地市場與土地所有者進行公平的交易而獲得。

上述改革無疑是最徹底的改革，是真正意義上的改革，是解決城鄉二元土地產權結構的根本途徑，也是中國所有制結構改革的攻堅戰。

這裏有必要對公益性用地做出進一步界定。首先應該強調，即使國家出於公共利益的需要徵用農民的土地，也要按照上述原則給予農民公平合理的補償。因為公共利益的範圍有大有小：大到整個國家或全社會，小到一個社區或一個群體。一定範圍內的公共利益的實現，其成本自然應該由該範圍內的全體

在推進農村土地制度改革的同時，應該進一步深化城市土地制度的改革：與公共利益相聯繫的土地，都歸國家所有，其他土地歸個人所有。

成員或公民來承擔，而沒有理由將其成本轉嫁給根本不能享受這種公共利益的其他成員。且不說那些僅僅為城市居民服務的公共設施和公益事業的徵地成本不應該由農民來負擔，即使是為全社會(包括農民在內)的公共利益而徵地，其成本也不能只由農民來負擔，而是應該由社會全體成員共同負擔。因此，無論出於哪一種公共利益的需要而必須徵用農民的土地，都必須給予農民合理的補償。

其次，要嚴格界定公共利益的範圍。一般而言，公共利益用地的範圍包括：國防建設用地；國家和省級基本建設如機場、鐵路、高速公路、防洪工程、環保工程、重點國有企業等用地；縣級以上人民政府辦公用地；城市的公用事業用地(包括自來水、公用管網、污水處理、公立學校、文化場館等)。要明確規定縣級和縣級以上人民政府才具有徵地權，除此之外，其他任何單位都無權以公共利益的名義徵收農民土地，包括集體經濟單位。

中央和地方政府權屬關係不清的土地國有制，導致中央政府和地方政府的利益錯位以及地方政府行為短期化。因此，合理的改革是明確國有土地為中央政府和地方政府分級所有。

五 國有土地所有制改革：確立中央政府和地方政府的分級所有

現行的土地國有制，其權屬關係是模糊不清的：到底誰是國有土地的代表？表面上看，似乎是中央政府，因為它控制着全國土地行政法規的制訂和實施，控制着大規模農田向非農業用途的轉換，控制着大型佔地建設項目的審批，控制着城市規劃和建設規模。正所謂「普天之下，莫非王土」。但實際上，且不說中央政府，就是省級政府，也並沒有直接掌控轄區內的土地並從中獲得土地收益的權利，甚至連中央政府和各省級政府對其機關所在地，也只有使用權，而沒有所有權。實際使用、支配、控制、處置土地並從中受益的是市縣級政府，又所謂「率土之濱，莫非王臣」。

這種中央和地方政府權屬關係不清的土地國有制，一方面導致中央政府和地方政府的利益錯位：中央政府強調要實行最嚴格的耕地保護制度，而地方政府卻千方百計以各種方式佔用農田；另一方面導致地方政府行為短期化：這一屆政府不僅把下一屆政府本來可以支配的土地全部用完，而且一次性收取了五十年的土地使用費，把以後十屆政府本來可能支配的土地收益全部納入了本屆政府的財政收入。

有鑒於此，合理的改革是明確國有土地為中央政府和地方政府分級所有：礦產資源、跨越兩省以上的河流和湖泊、中央政府辦公用地和國防用地、涉及全國範圍的公益性用地，歸中央政府所有；各省、直轄市、自治區內跨越兩市或縣以上的河流和湖泊、政府辦公用地、全省範圍內的公益性用地，歸省級政府所有；市、縣政府辦公用地和公益性用地，歸市、縣政府所有。上級政府徵用或徵收下級政府的土地，必須平等協商並給予合理的補償。

蔡繼明 清華大學政治經濟學研究中心主任、教授。