

# 推进土地制度改革 破解我国土地财政困境 \*

陈 妍

---

**摘要：**我国土地财政模式面临较大风险，已不可持续。破解我国土地财政困境关键在于推进土地制度改革，促使政府转变职能，包括改革征地制度，改革城市建设用地供应结构，改革土地出让制度，探索集体建设用地入市途径等。同时，应加快财税体制改革，建立地方税体系，把增量地方债务纳入规范的地方政府债券发行体制中，稳妥解决存量债务问题。

**关键词：**土地财政 土地制度改革 配套改革

**作者简介：**陈妍，中国国际经济交流中心副研究员。

---

上世纪 80 年代后期，由于招商引资的需要，我国开始了土地使用权的一次性转让。1998 年，国家启动了住房商品化改革，土地增值空间开始显现。特别是实行土地招标、挂牌、拍卖（以下简称“招拍挂”）政策后，土地价格屡创新高，土地出让收入逐步成为地方政府的重要收入来源。于是，各地政府开始不断征收农民土地，通过拍卖获得财政收入，同时，用储备土地抵押取得的银行贷款进行城市建设，逐渐形成了中国特色的土地财政模式。

---

\* 本文为 2013—2014 年度中国国际经济研究交流基金资助课题研究成果。

## 一、我国土地财政现状

近十多年来，随着经济快速发展和房地产行业的持续繁荣，我国土地出让收入规模不断扩大，成为各地方城市建设和发展的重要资金来源之一。与此同时，土地出让收入的支出结构也发生了很大变化，成本补偿性支出快速增长，压缩了土地出让收入用于城市建设的规模，但土地抵押贷款规模持续增大，地方政府对土地财政依赖度依然不减。

### （一）土地出让收入规模持续扩大

近年来，我国土地出让收入规模不断扩大，并呈现快速扩张趋势。考虑到连续数据的可得性等因素，用“全国土地出让签订合同总价款”这一指标反映我国土地出让收入规模。近十年来，我国土地出让收入加速增长，特别是2005年至今，虽然出现2008年、2012年两年下调趋势，但之后的反弹也异常明显。

土地出让收入占同级财政收入比重大。2003年—2013年，大部分年份土地出让收入占地方本级财政收入比重都超过50%（见表1），近年来占同期国内生产总值（GDP）的比重在5%~7%之间。大量城市有1/2~2/3的城市建设资金都是来自于土地出让收入。国家审计署的调查显示，2010年底政府性债务有40%左右要靠土地收益来偿还。在我国财政收入科目中，土地出让收入列在地方性基金收入科目之下，属非税收入。土地出让收入规模持续扩大，在地方财政收入中占比极重，这种状况与以税收收入作为财政收入主体的财税体制改革目标相悖，迫切需要改变。

### （二）土地出让支出中成本性支出剧增

土地出让收入的持续快速增长以及支出的不透明，引发社会强烈关注和担忧，国家有关部门开始加大对土地出让支出的管理力度，严格限制土地出让支出范围。根据目前的规定，土地出让支出可以用于：征地和拆迁补偿、土地开发、城市建设、城镇廉租房建设、农村基础设施建设等。其中，前两项属于土地出让的成本补偿性支出。

近年来，土地出让支出中的成本补偿性支出增长迅速。从2010年—2013年的数据看（见表2），成本补偿性支出占比在持续增加，从2010年不足50%增加至2013年的近80%。成本补偿性支出增长迅速的主要原因在于，近几年征地拆迁补偿标准不断提高，用工成本和建安成本也快速上涨，于是征地拆迁补偿和土地开发成本都迅速上升。2013年的征地拆迁补偿支出比2010年翻了一番，土地开发成本则增长了2.4倍（见表3）。与

①全国土地出让签订合同总价款与缴入国库的土地出让收入略有差异，主要是合同成交价款口径略小，为“招拍挂”和协议出让收入，不含补缴土地价款、划拨土地收入和其他收入。

表1 2003年—2013年我国土地财政收入及其占地方本级财政收入的比重

年份	全国土地出让 签订合同总 价款(亿元)	地方本级 财政收入 (亿元)	GDP (亿元)	全国土地出让签订合 同总价款占地方本级 财政收入比重(%)	全国土地出让签订 合同总价款占同期 GDP比重(%)
2003	5421.31	9849.98	135822.76	55.04	3.99
2004	6412.18	11893.37	159878.34	53.91	4.01
2005	5883.82	15100.76	184937.40	38.96	3.18
2006	8077.64	18303.58	216314.40	44.13	3.73
2007	12216.72	23572.62	265810.30	51.83	4.60
2008	10259.80	28649.79	314045.40	35.81	3.27
2009	17179.53	32602.59	340902.81	52.69	52.69
2010	27464.48	40613.04	401512.80	67.62	6.84
2011	31500.00	52547.11	473104.00	59.95	6.66
2012	26900.00	61078.29	519470.10	44.04	5.18
2013	42000.00	68969.13	568845.20	60.90	7.38

数据来源：Wind 资讯，比例数据为计算所得。

表2 2010年—2013年国有土地使用权出让收入安排的支出构成

年份	国有土地使 用权出让收入安 排的支出总额 (亿元)	成本补偿性支出		城市建设支出		农村基础 设施建设 支出 (亿元)	廉租住 房支 出 (亿元)	其他土地使 用权出让金收入 安排的支出 (亿元)
		金额 (亿元)	占比 (%)	金额 (亿元)	占比 (%)			
2010	26622.12	13277.35	49.87	7621.00	28.63	1076.53	422.01	4225.23
2011	31052.26	20590.53	66.31	5564.88	17.92	760.45	519.96	3616.44
2012	26663.87	19646.56	73.68	3049.20	11.44	486.19	355.73	2152.38
2013	38265.60	30359.44	79.34	3775.14	9.87	516.50	391.81	3222.71

数据来源：Wind 资讯，比例数据为计算所得。

此相应的，土地出让支出中用于城市建设的支出占比逐步下降，从2010年的28%下降至2013年的不足10%。这也是国家严格执行土地出让支出管理的结果。

扣除成本补偿性费用后，2013年地方政府实际可支配的土地出让收入为7906亿元，相当于同期地方本级财政收入的11.5%。从这一方面看，地方政府土地出让收益的空间正在收窄，土地出让的净收益正在被其他开支分流。除成本补偿性支出外，非成本补偿性

表3 2010年—2013年成本补偿性支出结构

年份	成本补偿性支出 (亿元)	征地和拆迁补偿 支出(亿元)	土地开发支出 (亿元)	补助被征地农民 支出(亿元)	土地出让业务 支出(亿元)
2010	13277.35	10206.96	2479.57	457.11	133.71
2011	20590.53	14358.75	5324.69	689.72	217.37
2012	19646.56	13828.92	5116.04	520.75	180.85
2013	30359.44	20917.69	8350.28	852.21	239.26

数据来源：Wind 资讯。

开支中还有一定比例被要求用于保障性安居工程支出和农业农村支出。可以认为，城市建设作为土地出让收益支出主渠道的格局正在逐步改变。另外，值得注意的是，土地出让支出统计中“其他土地使用权出让金收入安排的支出”一项，规模在2000亿~4000亿元，这一支出金额为“城市建设支出”一项的2/3左右，但并未说明具体支出方向。作为非税收入，这些资金有极大可能被纳入地方政府“小金库”。

### （三）土地抵押贷款仍然是城市建设资金的重要来源

由于土地的资产属性，地方政府往往以土地储备中心、政府性公司和开发区等为载体向银行进行土地抵押，以此获得银行贷款，弥补地方财政资金的不足。截至2013年底，我国84个重点城市处于抵押状态的土地面积为40.39万公顷（见表4），抵押贷款总额7.76万亿元，同比分别增长15.8%和30.4%；全年土地抵押面积净增5.33万公顷，抵押贷款净增1.77万亿元。如前文所述，近年来，土地出让收入扣除必要的成本补偿性支出之外，用于城市建设的资金占比已降至10%~20%，也就是4000亿~8000亿元，远低于每年新增的土地抵押贷款总额，土地抵押贷款已成为目前我国城市建设的最重要资

表4 2009年—2013年我国84个重点城市土地抵押面积和抵押贷款总额

年份	重点城市土地抵押 面积(万公顷)	重点城市土地抵押 贷款总额(万亿元)	重点城市净增土地 抵押面积(万公顷)	重点城市净增土地抵押 贷款总额(万亿元)
2009	21.70	2.59	5.10	0.77
2010	25.82	3.53	3.74	0.92
2011	30.08	4.80	4.19	1.27
2012	34.87	5.95	4.72	1.12
2013	40.39	7.76	5.33	1.77

数据来源：Wind 资讯。

金来源。曾有专家测算，我国东南沿海地区的县市，基础设施建设投资每年高达数百亿元，其中财政投入仅占10%，土地出让收入约占30%，超过60%的城市建设资金是靠土地抵押贷款。随着全国净增土地抵押面积和抵押贷款金额持续增加，地方债务风险有所显现，系统风险隐患增大。

## 二、我国土地财政模式面临的主要风险

我国土地财政问题是在土地公有制条件下，由集体土地国有化和国有土地资本化造成，围绕土地增值收益分配形成了新的利益格局，也由此引发了经济社会风险。

第一，地方经济严重依赖土地财政，可持续发展能力受到影响。当前，土地财政风险集中在地方政府对土地出让收入和土地抵押贷款的依赖程度高，可能导致政府收支矛盾和债务风险，具体表现在两个方面。一是财政收入结构不合理。2003年—2013年的大部分年份，我国土地出让收入占地方本级财政收入比重都超过50%，近年来占同期GDP的比重在5%~7%之间。即便扣除成本补偿性支出，土地出让净收入占地方本级财政收入比重也在10%~20%之间。非税收入成为地方财政收入的重要组成部分，加剧了我国财政收入结构的扭曲。二是地方债务偿还很大程度上依赖土地出让收入。2014年《中国经济周刊》发布的《我国23个省份“土地财政依赖度”排名报告》显示，部分地方政府负有偿还责任的债务有2/3左右要靠卖地来偿还，即使对土地偿债依赖度较小的几个省份，也至少有1/5的债务要依靠土地来偿还。

第二，土地财政推高土地价格，导致房价高企。土地成为地方政府重要财源体现在两个方面：一是土地出让收入直接增加预算外收入；二是依靠城市扩张带来产业税收，驱动了以土地财政推动的城镇化快速发展。由此衍生出复杂的“土地财政”利益链条，大大推高了土地价格，尤其是经营性用地价格。其中，一线城市人口集中度高、需求旺盛，土地出让价格居高不下。

第三，征地和拆迁补偿引发严重社会不公，成为突出的社会问题。过去十几年，我国快速城镇化过程中，地方政府因土地出让而获得大量财政收入进行城镇开发建设，产生了大量失地农民。但被征地农民的利益没有得到有效保护，因征地纠纷而造成的群体性事件在各地频频发生，严重危害了社会稳定。

第四，依靠土地财政，致使工业土地使用效率低下。各地地方政府在招商引资过程中，几乎毫无例外地为工业投资者提供低价土地。为弥补工业用地出让的低收益，甚至净损失，地方政府往往高价出让商住用地来获得超额收益。根据国土资源部数据，2014年9月，我国重点城市工业用地价格为730元/平方米，而商业用地和住宅用地价格则分别为6527元/平方米和5236元/平方米。低价的供给，导致工业用地效率低下。从

2000年—2010年，全国人均城镇工矿用地从130平米提高到142平米，城市建成区人口密度下降，从每平方公里7700人下降到7000人。在近年的城镇化进程中，土地城镇化速度明显高于人口，城镇土地承载力水平未能随着经济发展水平的提升而有所提高。

从上述挑战和风险看，无论土地财政过去对城镇化的快速推进发挥过怎样的积极作用，如今其消极作用已十分明显，现有的土地财政模式已不可持续。而土地财政模式的转变，与我国土地制度改革密切相关。

### 三、我国的土地制度是土地财政模式产生的根源

“土地财政”问题的产生与我国土地制度密切相关，因此，“土地财政”问题的破解也必须从土地制度改革着手。

#### （一）我国的土地制度

我国实行的是土地社会主义公有制，城市土地为国家所有，农村土地除法律规定国家所有外均为集体所有。同时，为保护耕地，我国实行严格的、高度计划的土地管理制度。任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有建设用地，涉及农用地转为建设用地的，要办理农用地转用审批手续。在建设用地供给方式上也采取计划管理，即通过土地征收制度，政府从农村直接征收集体土地，然后通过“招拍挂”或协议等方式进行土地出让。

1. 关于土地所有权和使用权的规定。关于土地所有权，在《宪法》中有明确规定，“城市的土地属于国家所有”“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”。关于土地使用权，《宪法》规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，而《土地管理法》则将《宪法》此条款中的“土地”明确为“国有和集体所有的土地”，规定“国有和集体所有的土地使用权可以依法转让”，关于具体转让办法，则说明由国务院另行规定。依此，国务院于1990年5月发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，但集体土地使用权转让的相关条例至今没有出台，这直接导致国有土地与集体土地权能的差异。与其他多数国家不同，我国土地制度是一种城乡分割的土地制度，城市国有土地和农村集体土地的产权性质和产权的附属权益，也就是所谓的权能不一样。《土地管理法》规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请国有土地”“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”。这一规定进一步强化了国有土地与集体土地权能的差异。

2. 土地征收补偿规定。关于征地合法性，《土地管理法》规定，“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。“为了公共利益”这一征收土

地的前提条件，也是当前土地制度改革争论的要点。何为“公共利益”，如何界定“公共利益”，在《土地管理法》里并未有明确说明，使得政府征地的合法和合理性受到质疑。关于征收集体土地的补偿标准，《土地管理法》规定，“按照被征收土地的原用途给予补偿”。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。同时，规定“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的30倍”。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。近年来，随着城市建设用地价格的不断攀升，按照土地原用途给予征地补偿，而且不超过年产值30倍的规定，已经难以被征地农民接受，农民渴望分享土地用途改变后而产生的巨大增值收益。针对征地过程中，由于补偿标准过低引发的严重官民冲突，2010年国土资源部下发的《关于进一步做好征地管理工作的通知》中，针对土地补偿标准提出了“全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价”。同时，现行《土地管理法》的修订工作也在开展，引发最多不满的“按照被征收土地的原用途给予补偿”，以及“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的30倍”等规定是重点修订内容之一。《土地管理法》（修正案）已于2013年初送全国人大审议，但目前还没有获得通过。

3. 我国城市土地出让制度。上世纪80年代开始，我国逐步由之前的“无偿、无期限”使用城市土地演变为“有偿、有期限”的使用制度。城市土地使用权出让方式则由划拨、协议为主，逐步演变为以“招拍挂”为主。《物权法》规定：“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。”以“招拍挂”为主的土地出让方式，是为了减少划拨和协议出让土地所带来的低效率和腐败问题，提高土地交易市场透明度和效率，但在我目前的土地供求状况下，也导致了土地出让价格高涨。

4. 土地出让收入和支出规定。土地出让收入和支出的管理随着土地财政的发展发生了一些变化。2006年之前，土地出让收入是预算外管理，扣除征地拆迁补偿等成本性支出之后才纳入地方国库。而随着土地出让收入规模的不断膨胀，土地出让收支管理也更加严格。2006年国务院办公厅发布《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》中规定，全部土地出让收入都必须缴入地方国库，纳入土地政府性基金管理，严格实行“收支两条线”，并且对土地出让支出的范围做了更加严格的规定。按照现行制度，土地出让收入需要在足额支付了征地拆迁补偿、土地开发支出等成本补偿性支出之后，再进行农村基础设施建设、农业发展、土地开发整理、城市建设、城镇廉租房建设等支出，不能用作他途。

## （二）我国土地制度改革存在的主要争议

关于我国土地制度改革，学术界讨论已久，也已对政策制定产生了一定影响。主要的讨论集中在以下几方面。

1. 集体土地与国有土地同权的讨论。我国现行土地政策规定，除个别情况外，集体土地必须通过征收转变为国有土地性质之后，才能进入市场交易。部分学者认为，这一规定使得地方政府成为了建设用地的唯一供应者，实质是赋予了政府垄断土地开发一级市场的权力，人为地限制和阻碍了集体土地直接进入市场交易，导致土地财政的产生及农民失地失业等一系列问题。如果允许农民在符合国家土地规划的前提下，直接将集体土地以出租、出让等形式提供给土地需求者，农民将更公平地分享到土地增值收益，也可以有效降低需求者的用地成本。因此，他们主张应允许集体土地直接进入市场，与国有土地享有同等权利，这是根本破解土地财政的途径。同时，也有部分学者认为，我国现行土地制度的主要问题并不在于政府垄断，因此反对集体土地直接入市的改革方式，主张从完善征地程序、建立土地增值收益共享机制等方面进行渐进式改革。

2. 土地征收中的“公共利益”界定问题。有学者认为，《土地管理法》中关于政府征地的用途是“为了公共利益”，而“公共利益”难以界定，无法通过严格区分公益性和非公益性用地来改革我国的征地制度。因为，城市建设中公益用地是与非公益用地交叉在一起的，而且地块分散，单独对公益性用地进行征收，存在操作上的困难。事实上，目前一直实行的都是“同地同价”的征地制度，只要是同一块土地，补偿价格就是一样的，没有区分公益性还是非公益性用途。也有观点认为，“公共利益”必须进行界定，而且是可操作的。虽然公共利益和非公共利益存在很多“模糊地带”，但并不意味着两者完全无法区分，也不意味政府可以随意将所有有利于经济发展的土地开发都认定为公共利益。至于“公共利益”如何界定的问题，可以通过听证会等公开程序来解决。

3. 土地征地补偿标准问题。前文提到，现行《土地管理法》将“按照原用途”作为土地征收补偿原则，引起了很大争议，并成为修订该法的重点内容之一。大部分专家都认为，按照土地原用途补偿安置，对农民来说补偿是严重不足的。土地变性转用之后会产生很大的增值收益，按照现行土地政策，农民可以分享的增值收益非常有限，大部分的收益被政府和开发商拿走，这中间的差距是巨大的。

4. 国有土地出让的“招拍挂”方式问题。我国国有土地出让已经普遍实行“招拍挂”方式，但实践中也出现因区域间对制造业投资的激烈竞争而使得“招拍挂”方式流于形式等问题。各地对工业用地虽然也是按规定实行“招拍挂”，但实际上普遍实行“定向招拍挂”，也就是通过限定参与企业的条件，尽可能减少参与竞争企业数量，以便把土地出让给事先约定好的工业企业。可以说，工业用地虽有“招拍挂”之名，却行协议出让之实。这也直接导致了工业用地与商住用地价格的巨大差别。

## 四、破解我国土地财政困局的建议

破解我国当前土地财政困局的关键，是推进土地制度改革。要理顺土地交易过程中政府与市场的关系，转变政府职能，政府角色要从土地市场交易者回归到中立执法者和监管者。同时，要加快建立地方税体系，推进地方债务问题的解决。

### （一）改革征地制度

一是明确界定“公共利益”，缩小征地范围。虽然法律明确规定政府征收集体土地时要遵循“为了公共利益”这一原则，但由于没有对“公共利益”的范围进行界定，导致现实操作时政府有很大自由解释权，这一规定也就形同虚设。十八届三中全会提出，要缩小征地范围，而严格限定“公共利益”范围是实现这一目标的有效途径。另外，只有明确了“公共利益”范围，政府的征地行为才具有合法性。关于如何界定征收土地时的“公共利益”，2011年国务院发布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》是有相对明确界定的。这一条例规定，征收国有土地上的房屋必须是为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，并将“公共利益”界定为政府为了国防和外交，能源、交通、水利等基础设施，科教文卫等公共事业，保障性安居工程，旧城区改建等。我国集体土地征收的“公共利益”应参照上述规定执行。

二是建立规范、合理的征地补偿标准。虽然政府征收土地时按照土地原有用途给予所有权人补偿是多数国家通行的做法，但我国的现实情况有所不同。由于我国采用的是“招拍挂”的土地出让制度，以及建设用地国家按年度计划供给的方式，导致征用的土地经过整理和“招拍挂”之后会产生巨额的增值收益。另外，对于农民而言，不管是农用地还是宅基地，除了作为农民的生产生活资料外，还具有社会保障功能。因此，在征地补偿上，农民集体和个人除了应该获得相当于土地原值的补偿之外，还应该通过一定比例分享土地增值收益。

三是规范征地程序。目前，我国征地过程中出现的矛盾和冲突，除了与征地补偿有关外，也与征地程序不合理有很大关系。由于集体土地的所有权人是集体组织而不是农民个人，在征地过程中还常出现由政府与集体组织私下进行土地转让，而农民本身并不知情的情况，因此，集体组织截留给农民的补偿等问题时有发生。应进一步规范征地程序，约束政府行为，保障农民的知情权、收益权和申诉权。征地过程要向公众公开，增加透明度，接受社会监督，包括征地目的、补偿标准、农民安置、争议裁决等。

### （二）改革城市建设用地供应结构

一是盘活存量城市土地，提高土地利用效率。在规范政府征地行为的基础上，盘活

城市低效用地。由于历史原因，我国城市有大量低价出让的工业用地和无偿划拨的各种公用事业用地等，这些土地使用效率相对低下，造成大量土地浪费现象。政府应给予一定的政策支持，鼓励这些机构让闲置土地进入市场，这些机构也可以从土地增值收益中获取一定比例，以此激发他们的积极性，减少土地闲置和低效利用现象。对于工业用地要严格规定容积率以及单位土地产出率标准。对工业用地闲置以及擅自改变用途等违法行为，要坚决予以查处。

二是调整土地供应结构，提高住宅用地比例。当前，我国每年建设用地供应中，工业用地仍占到30%左右的比重，而住宅用地仅占20%多，其中普通商品住宅仅占10%左右。日本的城市用地中，70%以上是居住用地。2012年，我国城市建成区面积为45565平方公里，占国土面积的0.475%，其中居住面积占比仅为0.1%~0.2%。而美国、日本建成城市用地分别占国土面积的3.1%和4.2%。我国城市居住用地还有很大的扩张空间。因此，当前迫切需要调整土地供应结构，增加住宅用地供应，以解决我国城市和城市群发展集中度较低的问题。住宅用地供应增加，也有助于降低土地出让价格。

### （三）改革土地出让制度

一是规范工业用地“招拍挂”程序。我国在土地供应中偏重工业用地供给，为吸引投资而给予工业用地补贴的这些做法，直接导致土地利用效率低下，商住用地价格高企，也阻碍了第三产业的发展。这一问题必须得到纠正，否则将持续扰乱土地市场秩序。应重新规范工业用地“招拍挂”程序，坚持公开、透明，杜绝暗箱操作，严格惩处“招拍挂”过程中的违规行为。

二是住宅用地的“招拍挂”方式要适当调整。“招拍挂”的方式虽然导致了商住用地的价格高企，但相比协议定价等出让方式，毕竟是市场化的手段，可以减少土地交易中的低效、腐败等问题。但政府出让土地，特别是住宅用地的目标需要改变，不应以土地出让收入最大化为目标，而应以适应和满足城市人口对住宅的需求为目标。对于住宅用地的“招拍挂”方式也可以做一些适当调整，不以价格作为竞拍标的，而是以提供价格合理的住宅为竞拍标的，这将有助于降低住宅用地价格，对抑制房价也有积极作用。

三是进一步明确土地出让收入的支出方向和范围。近年来，我国土地出让收支管理已经较为严格和规范，但仍存在部分支出项目内容不透明等问题，需要进一步加强对土地出让收支的管理。对于成本补偿性支出的项目应更加明确和透明，特别是征地和拆迁补偿，应细化支出项目；除成本补偿性支出外，其他支出应向保障性安居工程、农村和农业发展等方面倾斜，加大支出比例，降低土地出让收入用于城市建设的比重；土地出让收支审计应常态化，严禁土地出让收入的滥用。

#### （四）强化农民的财产权利

政府征用集体土地过程中出现的一系列矛盾和问题，反映了农村土地确权工作的滞后，以及对农民财产权利保护的缺失。一是强化农民对承包地的权能。我国法律已经明确了农村土地承包关系的稳定并且长久不变，目前还需要在法律上对“长久不变”给予明确界定，也要从法律上赋予农民对承包地的占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保等权能，允许农民以承包经营权入股进行农业产业化经营。二是强化农民对宅基地的权能。2014年8月，国土资源部等五个部门发布了《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》，宅基地和集体建设用地确权登记发证工作已经开始推进。强化农民对宅基地的权能，使农民享有的宅基地和集体建设用地使用权依法得到法律的确认和保护，也为下一步赋予农民更多财产权利，提供产权基础和法律依据。但目前农民对宅基地和农村住房还只有“占有权”和“使用权”，没有“收益权”，这影响了农民财产性收入的增加，应积极探索赋予农民对宅基地和农村住房的“收益权”，包括抵押、担保和转让等权利。三是强化集体组织成员的财产权益。《物权法》明确将农民对土地的承包经营权确定为物权，也赋予农村集体组织代表集体成员行使所有权。在实践中，集体组织在土地征用等方面拥有极大的权力，收益分配不透明，农民的知情权很难保证，财产权益也难以保障。应明确规定集体成员享有集体资产的收益权，集体组织无权享有集体土地和资产产生的相关收益。

#### （五）探索集体建设用地入市途径

十八届三中全会《决定》在建立城乡统一建设用地市场方面进一步明确，“在符合规划和用途管制前提下，允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同价同权”。集体经营性建设用地是指具有生产经营性质的农村建设用地，主要是指乡镇企业用地。这是集体建设用地的一类，但占比较小，除此之外，集体建设用地还包括宅基地和公益性公共设施用地，宅基地在集体建设用地中占比最大，但目前市场化改革过程中，对于宅基地的入市还未放开。如此以来，就限制了建立城乡统一建设用地市场的规模。在坚持土地公有制基础上，允许集体建设用地直接进入市场，与国有土地同权，是用市场化手段解决“土地财政”难题、推动房地产市场健康发展、推动新型城镇化建设目标实现的最直接和最有效手段，也是土地制度改革中最重要、最敏感的环节。我国农村集体建设用地规模巨大，随着城镇化的快速推进，其资产属性愈发显现，集体建设用地使用权以出让、出租、抵押等多种形式的自发流转已经大量发生。必须积极面对和妥善处理这一问题，规范和促进土地市场的健康发展。

## （六）配套改革措施

一是确立以税收作为财政收入主体的财税体制改革目标，建立更完善的地方税体系。土地财政规模的扩张严重影响了我国财政收入结构的平衡，以税收作为财政收入主体，非税收入为辅，是我国财税体制改革的要求，也是大部分发达国家和地区的实践经验。需要探讨科学的税收及非税收的组合比例，通过完善税收体制，增加税收收入来替代土地财政。土地财政问题的产生，与我国实施分税制改革后地方财政收入减少，及其事权不匹配有很大关系。目前，我国需要研究建立更加完善的地方税体系，使得地方政府逐步摆脱对土地财政的依赖。包括：进一步明确中央和地方的事权划分，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方税收收入划分；赋予地方政府在一定范围内的税收立法权；建立以房地产税、资源税、环境税、基础设施和公共服务使用者付费等一揽子综合性地方税收体系。

二是把增量地方债务纳入规范的地方政府债券发行体制中，积极稳妥解决存量债务问题。2014年9月公布的修改后《预算法》明确规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券以举借债务的方式筹措。并规定，资金用途只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。而在此之前，地方政府并无直接发行债券的法定权力，只是进行了上海、浙江等地方政府自行发债，财政部代地方政府发债等探索。新的规定对地方政府发债权还进行了诸多限制，从目前规定来看，也难以满足地方政府新增资金需求。随着实践的深入，未来应将增量地方债务基本纳入地方债券发行体制中，避免债务压力的进一步扩大。另外，要把地方政府拔出土地财政泥潭，除了赋予地方政府发债权，部分解决新增债务问题外，对于地方政府规模庞大的存量债务也需要加强研究，积极稳妥解决。

### 参考文献：

1. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版。
2. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本，人民出版社 2013 年版。
3. 《中华人民共和国土地管理法》，2014 年 8 月。
4. 国务院发展研究中心、世界银行：《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》，世界银行网站，2014 年 3 月。
5. 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社 2013 年版。
6. 厉以宁：《中国经济双重转型之路》，中国人民大学出版社 2013 年版。

责任编辑：李蕊

---

## (7) Advance the Land System Reform, Solve the Land Finance Dilemma

Chen Yan

The land finance mode of China is not sustainable because of a high risk. The key to solve China's land finance dilemma is to advance the land system reform and urge the government to transform its functions, which includes reforming the land expropriation system, reforming the land grant system, and exploring the way of collective construction land entering the market. In the meantime, we still need to speed up the financial and taxation system reform, set up a system of local taxes, incorporate local debt increments into standardized administrations and solve the problem of local debt stock steadily.

## (8) The Adjustments of U.S. Global Strategy and Its Impact

Chen Wenling and Ren Haiping

The Obama administration made an overall, systematic, and significant adjustments to the U.S. global strategy in recent years, which included accelerating eastward-moving of the U.S. global strategy focus and a new balance between the East and West strategies, making overall diplomatic, economic, and military layout, listing China as a major simulated military enemy. These adjustments made a profound and significant impact on Asia Pacific and even the world situations.

## (9) Service Trade: The New Mode of Internationalization of Chinese Medicine

Fang Jie, Li Fangqing, Xu Jianxin, and Fang Hong

As a distinctive sector of China's trade in services, Chinese medicine services have spread to many countries and regions till now. Medicine exporting prevailed Chinese medicine service trade for long, the soft power of Chinese medicine, such as research, education, and culture, emerged only a few years ago. Focusing on the Chinese medicine service trade, this article firstly analyzed the comparative advantage and obstacles of its development mode, then argued that it's critical for it to turn to a new mode, finally made some policy suggestions for its future development.

## (10) Building of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics: Present Situation, Problems, and Countermeasures

Research Team on Strengthening Studies on the Building of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics, CCIEE

It's necessary to understand and grasp the connotation of new-type think tanks with Chinese characteristics from new-type and Chinese characteristics two aspects. After 30 years development, different kinds of think tanks got into diversified development gradually, however, structural and institutional obstacles still needed removing. Think tanks and the state should make different efforts for building new-type think tanks with Chinese characteristics, then we can cultivate many top think tanks and set up a industrialized system and an alliance of China think tanks.

Editor: Xie Yunliang