

## 土地问题专家黄小虎:

# 土地改革乃一项综合性改革



“土地改革是一项改革,待到财税制度、户籍制度、投融资制度、金融体制以及干部考核制度各项改革取得成效,土地制度改革的最重要的一步就有条件推出,那时征地制度改革和城乡统一土地市场改革等,也就顺理成章,船到桥头自然直了。”

**楼市工作室**  
 负责人:张晗  
 电话:13569703206  
 E-mail:xyrb3206@126.com

7月30日,国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》(简称《意见》),从五方面对户籍改革提出具体要求。作为推进新型城镇化的关键一环,户籍改革终于落下重子。

继而,外界纷纷把目光投向了新型城镇化另一重要环节——土地改革。中国土地学会副理事长、中国土地问题研究专家黄小虎在接受采访时表示:“土地改革是一项综合性改革,待到财税制度、户籍制度、投融资制度、金融体制以及干部考核制度各项改革取得成效,土地制度改革的最重要的一步就有条件推出,那时征地制度改革和城乡统一土地市场改革等,也就顺理成章,船到桥头自然直了。”

## 财税、户籍改革的推动有利于土改

从20世纪90年代初开始,社会各界探讨征地制度改革和集体建设用地入市改革,探讨了20多年,改革却迟迟难以推进。黄小虎认为,主要是存在法律、思想理论和制度方面的障碍。其中最深层次的是制度障碍:政府既是土地管理者又是经营者。

“比如,一方面我们国家人多耕地少,我们的政策目标要保护耕地,要节约利用土地。而另一方面,又允许政府经营土地,地方的建设主要依赖不断征地、卖地来筹集所需资金。在这种情况下,保护耕地和集约利用土地的目标便无法实现。”

而十八届三中全会以来,土地制度改革的前景逐渐变得清晰。党的十八届三中全会

《决定》提出:“健全国家自然资源资产管理体制,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责。”

“也就是明确提出了要把所有者的权利与管理者的权力,把这两者要分开。要互相监督互相制约。这个问题其实是解决土地问题的要害所在。”黄小虎表示。他认为,把这个政府经营土地的问题解决了以后,征地制度的改革,建立城乡统一的建设用地市场的改革,都自然会得到推进。

但黄小虎认为目前土地制度改革时机并不成熟。比如政府不再经营土地,地方提供公共服务的资金和地方建设资金怎么

来?必须要改革相关的财税体制、投融资体制。另外,农民的宅基地能不能进入市场,跟户籍制度肯定也有很大的关系啊。而这也意味着,土地制度改革是一项综合性改革。

6月30日,中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,吹响了新一轮财税体制改革、户籍制度改革的进军号。

两项改革尤其是财税体制改革的推出速度,超出了黄小虎的预期。“我没想到这么快就推行了。很显然,这个改革为土地制度改革创造了条件。如果建立了地方的主体税种,现在这种主要依靠增量土地的出让收入的土地财政,就有一个替代了。”

## “顶层设计”+“地方探索”

在黄小虎看来,待到财税制度、户籍制度、投融资制度、金融体制以及干部考核制度各项改革取得成效,推出转变政府经营土地职能的改革,阻力会比现在小得多。而这项改革推出以后,其他土地制度的改革也就“船到桥头自然直”了。他估计,这个时间节点是在2017年、2018年。

当然,任何一项改革既需要“顶层设计”,也需要地方的不断探索。十七届三中全会决定以后,土地制度改革尽管在国家的法律制度层面没有大突破,但是地方加大了改革试点的力度。

2008年5月,浙江七星镇在嘉兴市先行先试“两分两换”政策;2008年12月,重

庆农村土地交易所成立,探索地票制度试验;2009年9月,广东正式出台“三旧改造”政策文件;2010年3月,北京启动50个城中村改造。

黄小虎评价称,这些改革都或多或少的突破了我们现行法律、制度,尽管不一定是从正面突破。比如说广东的三旧改造,名义是集约用地改革试验,但核心经验其实是保护农民的财产权。如果不承认农民的土地财产权,三旧是改不动的。地方的这些探索和试验,得到了政府的土地管理部门不同程度的支持,因为他们的做法符合中央提出的改革方向。

近几年地方的探索仍在加快。去年12月20日,位于深圳市宝安区福永街道凤凰

社区、占地面积1.45万平方米的原农村集体工业用地,以底价1.16亿元成交,凤凰社区与深圳市政府按30%:70%的比例“分享”这笔出让款项,并将无偿获得占该项目总建筑面积20%的配套物业。

今年8月4日,深圳市规土委又发布《关于促进安居型商品房用地供应的暂行规定(征求意见稿)》,深圳将鼓励原农村集体经济组织的未征转用地用于安居型商品房建设,以弥补深圳保障房用地来源的不足。

“虽然不是真正的‘集体土地入市’,但与集体土地入市的基本精神是一致的。”黄小虎认为,深圳模式为地方探索农地入市提供了借鉴样本。

## 统一市场乃权利的平等

事实上,十八届三中全会明确“建立城乡统一的建设用地市场”后,作为全国土地主管部门的国土资源部,也已经在研究集体建设用地流转新规,并作为其2014年重点工作之一。

对于“统一市场”的概念,黄小虎认为,实际上是权利的平等。他解释称用土地只能用国有的土地不能用农村的土,那就不是平等的权利。

“这本身已经意味着小产权这个概念本身就不应该再有了。我们将禁止的是违法的东西,而不是划分什么大产权、小产权。也

就是说在承认权利的基础上按照规划引导来建设,你建是可以的,但是你必须按着我的要求,什么样的基础设施、配套,什么样的建筑标准,没有规划许可,没有建筑许可,你就叫作违法建筑。”

针对有人担心统一市场建立以后,农民会不会漫天要价,抬高建设成本,黄小虎表示,他不否认个别现象会有,但是按照市场的规律这个问题不会普遍发生。因为真正放市场以后,土地是有区位因素的,在供求关系作用下,城乡接合部这个位置土地的市场价格就会下来。当前征地难就难在没有市场,地价没

有客观标准,参照的都是政府卖地的价格。

另外还有很多市场的方法可以解决问题,比如说土地入市就是土地财产化了,既然财产化了便可以要求照章纳税。还有,政府可以发行土地债券卷的,补偿款能否有部分以土地债券的形式支付?

那么是否土地改革问题解决后,房价问题便迎刃而解?黄小虎认为,不能说房价高和地价高没有关系,从供地结构来看,经营性用地占比低推高了地价。但真正解决房价问题,要从土地制度和住房制度两个方面来介入。  
(据新华网)