

# 中国城乡土地要素流动存在的问题及政策建议

孔凡文<sup>1</sup>,郑文博<sup>1</sup>,金 英<sup>2</sup>

(1. 沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168;2. 沈阳城市建设学院管理学院,辽宁 沈阳 110167)

**摘 要:**梳理了中国城乡土地要素流动的政策改革历程,分析了城乡土地要素流动现状及存在的问题,总结了目前相关文献研究的不足和发展面临的挑战,提出了解决土地要素配置问题的有效方法和未来学术研究的方向,旨在为促进土地要素市场化配置、城乡产业健康发展以及缩小城乡贫富差距提供建议与参考。

**关键词:**城乡土地要素;土地要素流动;农村集体建设用地入市;农地征收;城乡建设用地增减挂钩

中图分类号:F301.0      文献标志码:A

经过40余年的积累与发展,中国已跃居世界第二大经济体,取得了足以傲人的成就。即使是在全球新冠疫情的巨大冲击下,中国2021年的国内生产总值增长率仍然达到了8.1%;通过推进实施乡村振兴战略,建立城乡融合发展机制,中国的脱贫攻坚战也取得了全面胜利。农村土地制度改革是中国经济发展的原动力之一,自20世纪70年代末的家庭联产承包责任制起,中国基于时代特征以分权、放权为导向,通过稳定农地使用权和促进农地转让权的改革探索,为城乡发展释放巨大红利。促进城乡土地要素自主有序流动是国家宏观调控产业集群发展和加快城镇建设的重要手段,也是农民参与分享土地增值收益的主要途径<sup>[1]</sup>。

然而,中国城乡土地要素流动中仍然存在土地要素配置效率和分配公平的问题:农地的流出限制了农民直接开发集体土地获取非农增值收益的机会,按农地原用途补偿又使农民被排除在土地增值收益分配之外<sup>[2]</sup>;

而农村一些偏远和零散地块又难以为农村第二、第三产业的发展提供条件,农村的发展被禁锢于传统农业的单一链条之中。农地的供给体现在农地转化为国有建设用地的出让过程,以快速实现产业化和城镇化为目标,土地要素配置出现“西高东低”的区域不平衡现象,导致产业发达地区的土地供给不充分,而产业薄弱地区虽有大量建设用地却难以形成集群优势;地方政府为吸引企业投资而低价出让工业用地,无形中降低了土地利用效率和地区产业多样化程度<sup>[3]</sup>。这些关乎效率与公平的问题阻碍了中国经济发展方式的转变、经济结构的优化和增长动力的转换,使城乡之间、区域之间的发展不平衡、不充分,更制约着“十四五”时期中国经济的高质量发展。

## 一、中国城乡土地要素流动的发展历程

城乡土地要素流动是指农地权属(如所有权、使用权或发展权等)由农村集体经济

组织流向城市产业的过程。

中国城乡土地要素流动从单一路径且由地方政府垄断,逐步向多元流转并主要受市场机制调节的方向转变。从农地只能先征为国有建设用地才能流转(即“征地”)的单一方式,发展到征地辅予以城乡建设用地增减挂钩(即“增减挂钩”)的方式,最后完善为征地与农村集体建设用地自主入市(即“入市”),并辅以省域内或跨省域增减挂钩的多元流转方式。整体来说,区域内城乡土地要素流转以征地和入市为主,当建设用地指标不足时辅以省域内增减挂钩;区域间城乡土地要素配置则只能通过跨省域增减挂钩实现。而中国城乡发展战略则由重视城市和“以城市带动农村”,逐步向城乡互补融合方向调整。具体来说,这一系列转变可分为4个阶段:

#### (1)全面推进城市化阶段

这个阶段(1998—2002年)的城乡土地要素流动严格受限。加大城镇建设投资成为全面推进城市化建设时期经济高速增长的主导因素,快速和低价获取城市发展用地的目标使政府收紧了对城乡土地要素自由流动的通道。1998修订的《中华人民共和国土地管理法》扩大了合法征地范围,虽然这一时期国家启动了多轮集体建设用地入市试点,但并没取得突破性进展,城乡土地要素流动实际由地方政府垄断。

#### (2)城市带动农村发展阶段

在此阶段(2003—2007年),城乡土地可通过征地与增减挂钩多种方式流动。这一时期国家要求“严格控制超大城市、特大城市用地规模”,而“增加中小城市和县城的建设用地供给”,提出工业反哺农业,统筹城乡发展战略。城乡土地要素流动愈加灵活,除征地途径外,农村土地要素逐步以增减挂钩形式流动。

#### (3)城乡共同发展阶段

在这一阶段(2008—2018年),中国逐步打开征地、增减挂钩及入市等城乡土地要素流动通道。中国城乡关系从城市带动农村转

变为城乡共同发展。相对应的,城乡土地要素流动也明显放开。2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出了“要打破非农建设用地必须征为国有的现有格局,并且赋予农村集体土地与国有土地同等的地位”;2011年河南省成为探索人地挂钩的试点;2015年国家正式启动征地、入市和宅基地3项农村土地制度联动改革。

#### (4)城乡互补融合阶段

在此阶段(2019年至今),土地多样化流转形式正式确立。国家再次优化城乡关系,提出了坚持优先发展农业农村,促进城乡要素自由流动,实现工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣。城市土地供应也从原来的偏向中小城市转向“用地计划指标跟着项目走”,加之“放管服”改革下放用地审批权限、实施跨省域增减挂钩政策,土地供应向经济发展较快省份和重要城市群倾斜。2019年修订的《中华人民共和国土地管理法》将多年的征地、入市以及宅基地试点改革经验纳入法律文件,城乡土地要素流动的3条主要通道——征地及出让、入市和增减挂钩正式确立。

## 二、城乡土地要素流动的现状与问题

中国农地征收及国有土地出让、农村集体建设用地入市和增减挂钩节余指标调剂3种城乡土地要素流动方式的现状、问题和挑战在于:

### 1. 中国城乡土地要素流动的现状及存在的问题

一是城市产业与经济发展一定程度上影响着农地征收的空间格局和征地补偿;在土地出让过程中,地方政府低价出让工业用地的供地策略导致了土地要素出现空间错配的问题。中国征地集中于城区附近和经济水平较高的乡镇且征地补偿较高,经济水平较差的地区征收较少且补偿相对较低<sup>[4]</sup>。而征地补偿应考虑农民失去的土地财产支配权,即土地未来的机会成本,理应让其分享一定的土地增值收益<sup>[5]</sup>。

在国有建设用地出让环节,理论上产业的发展需求必然推动土地出让价上升,但事实上,政府行为对工业用地价格的影响比市场机制的影响更加显著。中国长期实施地方政府低价出让工业用地(招商引资)的供地策略,导致了土地资源存在错配问题。低价出让工业用地在经济发展初期能够一定程度上促进产业集聚和产业结构优化升级,但工业用地价格扭曲或协议出让比例较高,会导致企业过度投资和产业多样化程度降低<sup>[6]</sup>,最终产生抑制作用,降低了土地利用效率。而工业用地从免租金转变为有偿使用的过程,又使制造业从集聚中心向外转移<sup>[7]</sup>,过高的工业地价也不利于产业集聚及产业结构优化。

二是农村集体建设用地呈现出集中于产业集聚度较高或路网密度较大地区入市的规律;那些偏远、零散的地块对投资者的吸引力较小,不同区位的农地所有者间的入市收益很难平衡。存在大量工业或商业服务业聚集的乡镇(如德清、大足、南海和郫都)入市交易活跃,而且活跃的农村集体建设用地交易市场又进一步吸引外部企业选址办厂。但不同区位农地所有者之间的收益很难平衡,那些偏远、零散的地块对投资者吸引力较小,难以形成集聚优势,入市收益也很难成为农民增收的转折点。此外,很多地区的工业企业(如芜湖、湖州、沈阳和长春)优先考虑城郊乡镇、重要的交通干线及景点等地的入市土地。

三是增减挂钩节余指标的流入集中在城市中心区域,流出则分布在农村经济欠发达地区;流出指标的农村地区丧失了工业建设机会,其未来产业的发展仍需关注。省域内城乡建设用地增减挂钩交易主要受城市产业产值、财政收入水平等因素影响,指标的流入分布在城市中心区域,指标流出则分布在农村的经济欠发达地区<sup>[8]</sup>。同时,增减挂钩能够有效促进城市产业结构升级,并对农村精准扶贫和脱贫具有积极作用,但也有学者讨论增减挂钩在提高效率的同时是否兼顾公

平,那些区位条件差和经济落后的农村地区丧失了未来产业升级和工业建设的机会<sup>[9]</sup>。跨省域增减挂钩能够有效解决乡村振兴和脱贫攻坚领域中“钱从哪来”的问题,但调剂资金如果不能切实向深度贫困地区倾斜,城乡土地要素的流动便违背了国家政策的初衷。

## 2. 目前城乡土地要素流动相关研究所面临的挑战

一是目前不同地区征地及出让、入市和增减挂钩3种城乡土地要素流动的一般规律尚未清晰,尤其是在市场供需(看不见的手)和政府决策(看得见的手)双重影响下城乡土地要素流动机制仍需确立。当学者们想要全力解决农村土地问题时,常忽视城市与农村间千丝万缕的联系。征地及出让、入市和增减挂钩等城乡土地要素的流动既受城市产业发展需求的牵引,同时也被国家政策所调控,成为调节经济的重要工具。因此,不同地区城乡土地要素流动机制及其影响城乡产业发展的一般规律需要进行更深入的探索。

二是在国家政策引导下的3种流动方式对土地要素空间配置效率的调节效果分析不足。为了解决以上土地要素流动问题,国家目前实施了多项土地配置的改革政策<sup>[10]</sup>。2021年国家发布的《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》和《自然资源部关于2021年土地利用计划配置规则的通知》,加强了对低价出让工业用地等问题的管控。同年出台的《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》提出了保障农村一二三产业融合发展的合理用地需求,关注偏远和零散地块的开发与利用,而《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》实现了城乡土地要素跨区域流动,为农村欠发达地区的未来发展提供了资金保障。然而,目前关于土地要素配置政策的研究缺少更深入的理论与实证分析,需要进一步测算土地要素配置政策的实施效果,探



究政策引导下征地和出让、入市和增减挂钩对城乡产业集聚融合和农民收益分配的影响。

三是缺少关于征地及出让、入市和增减挂钩协调关系的探讨,鲜有辨析三者相互替代或互为补充的条件研究。夏柱智认为征地与入市并非二元对立,征地和入市共同构成内在规则统一的城乡建设用地市场;徐建牛、李敢则认为,农地入市和土地征收两者之间具有很强的替代性。不同地区3种流动方式在促进城乡产业发展方面各具优势,如果一个地区存在城市产业聚集,其对距离集聚点较远和运输成本较高地区的农地需求不会太高,而是更需要以增减挂钩形式流转的农地指标;如果一个地区存在农村产业聚集,经济体会竭力减少农村土地要素以征地或增减挂钩等形式流出农村。以上是三者互为替代的过程,但它们之间依然存在互补的可能,例如,通过公益性征地加强农地周边基础设施建设,降低农村土地的运输成本,从而促进农村集体建设用地入市交易。然而,征地及出让、入市和增减挂钩三者间是此强彼弱,还是并存互补仍未有定论。

## 三、结论与建议

### 1. 结论

中国城乡土地要素流动经历了由单一路径且地方政府垄断,逐步向多元流转并主要受市场调节方向转变,形成了以征地及出让、入市和增减挂钩为主要方式的城乡土地要素流动通道。目前,中国城乡土地要素流动现状及存在的问题可以总结为以下3点:首先,城市产业与经济发展一定程度上影响着农地征收的空间格局和征地补偿。而在土地出让过程中,地方政府低价出让工业用地的供地策略导致土地要素空间错配。其次,农村集体建设用地呈现出集中于产业集聚度较高或路网密度较大地区入市的规律;那些偏远、零散的地块对投资者吸引力较小,不同区位的农地所有者间的入市收益很难平衡。再次,增减挂钩节余指标的流入集中在城市中心区域,指标流出则分布在经济欠发达的农村地区;流出

指标的农村地区丧失了工业建设机会,其未来产业的发展仍需关注。

同时,相关学术研究也面临着挑战,仍需在以下方面进行探索与突破:一是目前不同地区征地及出让、入市和增减挂钩3种城乡土地要素流动方式的一般规律尚未清晰,尤其是在市场供需(看不见的手)和政府决策(看得见的手)双重影响下城乡土地要素流动机制仍需确立。二是在国家政策的引导下3种流动方式对土地要素空间配置效率的调节效果分析不足。三是缺少关于征地及出让、入市和增减挂钩协调关系的探讨,鲜有辨析三者相互替代或互为补充的条件研究。

### 2. 建议

基于以上分析,笔者提出3点政策建议:第一,国家应汲取“国有土地出让金收入划转税务部门征收”改革试点的经验,严格把控地方政府对工业用地出让的垄断,加强土地要素市场化配置。地方政府应充分了解本地城乡产业的用地需求,真正落实“坚持要素跟着项目走”的政策,尤其关注城市产业和农村产业发展的用地差异,有针对性地协调两类产业的土地供给。第二,考虑当地农村集体建设用地的资源特征,合理调整乡(镇)级、村级土地利用规划和农村集体建设用地入市策略,保障农村一二三产业融合用地需求,吸引城市资本、技术等要素进入农村,形成产业集聚经济,实现农村增产、农民增收的目标。同时,基于公平原则,地方政府和农村集体经济组织应进一步完善土地收益分配机制,保证处于偏远地区的农村能够合理分享城市发展及农村产业发展的红利。第三,国家应综合考虑农村贫困地区扶贫资金需求、产业用地保障以及区域间土地要素配置情况,统筹确定跨省域增减挂钩调剂指标。同时,扶贫资金的分配要充分考虑农村贫困地区的农业生产所需资本、技术等要素的有效供给,要着眼于实现区域间更长期的协调发展。

此外,该领域未来的学术研究应在以下方面进行更多探索:一是找到土地要素流动机制及其引导城乡产业集聚的一般规律,政

府则要根据一般规律采取促进城市产业和农村产业协调发展的有效供地策略。二是明确影响征地及出让、入市和增减挂钩 3 种城乡土地要素流动的经济、社会及自然环境等关键因素,测算土地要素流动效率。三是确定地区征地及出让、入市和增减挂钩 3 种城乡土地要素流动方式之间的协调方法,应基于地区禀赋特征和 3 种流动方式的优势,探索并提出最优的政策组合。

参考文献:

[1] 赵扶扬,陈斌开,刘守英. 宏观调控、地方政府与中国经济发展模式转型:土地供给的视角[J]. 经济研究,2021,56(7):4-23.

[2] 汪险生,郭忠兴. 被征地农民的收入下降了吗:来自 CFPS 数据的证据[J]. 农业技术经济,2017(6):14-27.

[3] 钟文,钟昌标,郑明贵. 土地财政对城市土地利用效率的扭曲效应研究:基于经济集聚与产业结构视角[J]. 华东经济管理,2020,34(10):105-111.

[4] 李霄,卢圣华,汪晖. 征地对农户收入的影响及其空间分异性研究:基于 CHFS 数据的倍

差法分析[J]. 中国土地科学,2019,33(10):102-110.

[5] 伍骏骞,何伟,储德平,等. 产业集聚与多维城镇化异质性[J]. 中国人口·资源与环境,2018,28(5):105-114.

[6] 曾龙,李燕凌,刘远凤. 土地资源错配对于城市集聚特征的影响研究:基于产业集聚与结构的视角[J]. 经济经纬,2019,36(5):104-111.

[7] BOYANG G, WEIDONG L, DUNFORD M. State land policy, land markets and geographies of manufacturing: the case of Beijing, China [J]. Land use policy, 2014, 36:1-12.

[8] 顾汉龙,刚晨,王秋兵,等. 重庆市地票交易的空间分布特征及其影响因素分析[J]. 中国土地科学,2018,32(2):48-54.

[9] CHEN C, YU L, CHOGUILL C L. Dipiao, Chinese approach to transfer of land development rights: the experiences of Chongqing [J]. Land use policy, 2020, 99:1-10.

[10] 齐宝库,肖彤,刘宁. 辽宁省城市土地利用效率及影响因素研究[J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版),2020,22(4):351-356.

Problems and Policy Suggestions on the Flow of Urban and Rural Land Factors in China

KONG Fanwen<sup>1</sup>, ZHENG Wenbo<sup>1</sup>, JIN Ying<sup>2</sup>

(1. School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. School of Management, Shenyang Urban Construction University, Shenyang 110167, China)

**Abstract:** This paper reviews the policy reform process of urban and rural land factor flow in China, analyzes the current situation and problems of urban and rural land factor flow, summarizes the deficiencies and challenges of relevant literature research, and proposes effective methods to solve the problem of land factor allocation and the direction of future academic research. The purpose is to provide suggestions and references for promoting the market-oriented allocation of land factors, the healthy development of urban and rural industries and narrowing the gap between urban and rural wealth.

**Key words:** urban and rural land factor; land factor flow; rural collective construction land marketization; land acquisition; increasing versus decreasing land of urban and land construction

(责任编辑:徐聿聪 英文审校:林 昊)