

# 探析中国土地要素市场化的治理结构\*

谭 荣

中国土地要素市场化不是一夜之间的改革，其发展伴随着整个国民经济和社会发展的转型过程。为了揭示土地要素市场化过程中的核心治理结构，本文从央地关系的视角出发，刻画了一种“分权的土地经济管理和集权的土地行政约束”的治理结构，这种央地间的治理结构是理解中国土地要素市场化的钥匙。本文进一步通过改革开放以来中央和地方在土地管理上的四轮互动来印证上述治理结构。在前两轮的互动中，因为中央对地方在土地经济管理上的依赖而不得不对地方让步；而后两轮的互动中，中央因其管理目标上的调整而设计了四个妙招，推动地方政府不仅继续努力实现土地经济效益，也不得不重视经济高质量发展、存量用地优化、农民利益反哺，以及生态文明建设等目标。这些互动过程也揭示了中央政府在土地经济和非经济目标上的动态权衡会不断塑造上述治理结构的具体内容。可以说，中国土地要素的治理在结构上的稳定而在内容上的不断优化，推动了中国土地要素市场化的进程并保障了其质量。

关键词：土地 要素市场化 央地关系 治理结构

## 问题的提出

中国土地要素市场化是伴随整个经济社会的转型发展而逐渐发展的，两者有着高度的相似性。土地要素市场化存在与经济体制改革类似的中央向地方逐渐分权放权的过程，也出现了若干次中央对地方授权和收权的互动。这种中央和地方

---

谭荣系浙江大学教授、浙江大学公共管理学院副院长、浙江大学科斯经济研究中心副主任，Email: tanrong@zju.edu.cn。

\* 作者感谢教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“自然资源资产产权制度改革重大问题研究”（项目编号：20JZD013）的资助。

(以下简称央地)之间互动,本质上也奠定了中国土地要素市场化的治理结构。理解这种治理结构,是理解中国土地要素市场化过程的钥匙。

中国的经济体制转型是先从中央向地方放权开始的。这种放权的结果就是,原来以整个国家为单位的一个计划经济体转变为以县级政府为基本单元的两千多个计划经济体,然后这两千多个计划经济体成为推动经济市场化改革的主体。<sup>[1]</sup>这种从放权开始的经济体制转型,既影响着纵向政府间关系,形成了相应的地方政府的激励结构,比如“地方财政收入最大化”激励<sup>[2]</sup>和“晋升”激励<sup>[3]</sup>等;也形成了横向政府间关系,比如文献中的“政治锦标赛”<sup>[4]</sup>“县域竞争”<sup>[5]</sup>等。在这两千多个计划经济体的手中,土地是为数不多的可兹利用的资源、资产和资本。因此,土地要素的市场化就是在纵向和横向的政府间关系的动态调整下不断健全的。

根据宪法等相关法律,城市土地大多是国有土地,由中央政府(国务院)代表全民行使所有权。地方政府则进一步代理中央政府履行部分治理职责。然而,这个代理过程不仅至今还未出台成形的正式制度,比如,直到党的十九大以后中央才开始着手探索建立委托省级和市(地)级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度;<sup>[6]</sup>而且这个代理过程也非常容易出现央地之间的委托代理困境,比如,地方政府因何和如何管理辖区的土地来实现国有土地利用效率?<sup>[7]</sup>

央地在土地利用决策目标上经常出现分歧。中央的目标是实现国有土地利用效率和保障所有者权益,而地方政府的目标不仅仅是效率和保障所有者权益,还面临包括财政预算约束、地域经济竞争、政绩考评等其他体制机制的要求,这些因素影响着地方决策和央地的委托代理效果。解决这种央地委托代理困境,需要适宜的激励和约束机制。梳理并辨析改革开放以来央地在土地要素上已经逐渐成

[1] 高翔:《放权与发展:市场化改革进程中的地方政府》,浙江大学出版社,2020年,序言第3页。

[2] Montinola, G., Qian Y. and Weingast B. R., “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 48 (1): 50-81, 1995.

[3] Li, H. and Zhou L., “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, (89): 1743-1762, 2005.

[4] 周黎安:“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》,2007年第7期,第36-50页。

[5] 张五常:《中国的经济制度》,中信出版社,2009年,第142-144页。

[6] “中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》”,2019-04-14, [http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content\\_5382818.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm) [2020-10-03]。

[7] 谭荣:《中国土地安全评论》,金城出版社、社会科学文献出版社,2014年,第139-140页。

形的激励与约束机制，能为委托代理清单和相应制度设计提供路径参考，更有利于理解土地要素市场化的过程及其治理结构。

为此，本文的目的就是要梳理改革开放以来中国在建立健全土地市场过程中出现的若干轮央地互动过程，辨析地方政府面临的激励与约束机制，从而刻画出土地要素市场化进程中的央地治理结构。本文将先行给出央地治理结构的基本内容；之后将通过实践中的央地互动过程来印证这种治理结构的作用过程；最后是全文的结论。

### 土地要素市场化的核心机制：央地的激励与约束

中国经济转型发展中的央地关系逐渐形成了以“行政集权+经济分权”的模式。<sup>[1]</sup>在行政上，中央政府对地方政府进行集权式的管理（比如项目审批、人事任免等）；而在经济上，中央政府则赋予地方政府相对充分的自治权（比如招商引资、资源配置等）。然后，中央政府巧妙地将经济发展的成效作为行政考核标准，有效激励了地方政府在发展经济上的主动性，形成了政治锦标赛。<sup>[2]</sup>

在这场锦标赛中，随着国家在经济经营主体、价格机制、税制、产品市场、要素市场等方面的改革，地方政府发现能够用于竞争的传统手段所剩无几。<sup>[3]</sup>地方只有尽可能地提供更优越的基础设施和公共服务才可能吸引更多的外来投资。此时，土地要素在“以地生财”“以地换财”等方面的作用也逐渐凸显出来。如何“以地生财”（即获得更多的土地出让金），以及如何“以地换财”（即通过土地优惠等来换取更多外来投资），成为地方政府需要完成的一门重要功课。

与锦标赛中“政治集权+经济分权”相类似，中国在土地管理上也形成了一种以“分权的土地经济管理和集权的土地行政约束”为内容的治理结构。<sup>[4]</sup>正是这种治理结构，推动并决定了土地要素的市场化进程。分权的土地经济管理，意味着地方政府在实现土地经济收益上的自主权。而集权的土地行政约束，意味着中央政府在激励地方政府能动性的同时也建立了一种约束机制。

---

[1] Xu, C., “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076–1151, 2011.

[2] 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》（第二版），格致出版社，2017年，第13~14页。

[3] Coase, R. H. and Wang N., *How China Became Capitalist*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

[4] 谭荣：“中国土地要素市场化进程中的政府与市场”，“土地要素市场化配置与权益实现”研讨会，2020年7月26日。

### （一）地方政府的激励之一：以地生财的竞争

1994年税制改革的影响是深远的，对缓解国民经济的市场扭曲起到了很大的作用。<sup>[1]</sup>同时，税制改革也使得增值税和土地出让收入成为地方政府的主要收入来源，这实际上改变了地方政府在区域经济竞争中的行为。<sup>[2]</sup>一种被称为“土地财政”的独特现象出现了。<sup>[3]</sup>土地财政一般可以理解为地方政府通过出让、抵押或出租的方式，以国有建设用地使用权获取土地收益的行为，从而满足在基础设施建设等方面支出的需要。

根据国土资源部历年的《中国国土资源公报》数据计算，从1987年底实施土地有偿使用制度至2014年底，土地出让收入已达22.15万亿元。根据国家统计局的数据，全国同期地方财政收入为50.08万亿元。可见，这些年来全国土地出让收入占地方财政收入的比例已接近50%。土地出让收入全部缴入地方国库，全额纳入地方政府基金预算管理，这说明土地出让金为地方政府提供了必要的且难得的财力支撑。那么，剩下问题就是地方如何才能顺利将辖区土地“卖”出去。

在“卖地”时，地方政府面临不同的竞争。对于商业和住宅用地（商住用地），地方政府发现可以通过竞争性的手段（比如“招拍挂”等）来尽可能地卖高价；而对于工业用地，地方政府往往卖不出高价。表面上看，地方政府是为了吸引工业投资而采用低价的策略。实际上，正如很多研究指出的，地方政府能否将土地卖出高价，取决于土地的区位专用性。<sup>[4]</sup>商住用地的区位专用性很高，开发商的目的是给本地的消费者提供商业或住宅用房，他们必须在本地购买土地——开发商是竞争者，这使得政府可以尽可能抬高价格；而工业用地的区位专用性相对商住用地来说低了很多，即用地者不依赖于特定的区位来实现产品的生产和销售，工业产品主要不是卖给当地人，这造成用地者之间竞争不激烈——地方政府在吸引用地者上是竞争者，只能采取低地价的策略。可见，如果是为了“以地生财”，地方政府似乎只会管好、用好商住用地，不会管好、用好工业用地。实际上，在第二个激励机制作用下，地方政府仍会尽力发挥工业用地的作用。

[1] 吴敬琏：《当代中国经济改革》，中信出版集团，2017年，第341~344页。

[2] 王瑞民、陶然、刘明兴：“中国地方财政体制演变的逻辑与转型”，《国际经济评论》，2016年第2期，第101~126页。

[3] Cao, G., Feng C. and Tao R., “Local ‘Land Finance’ in China’s Urban Expansion: Challenges and Solutions”, *China & World Economy*, 16(2):19–30, 2008.

[4] Tao, R., Su F., Liu M. and Cao G., “Land Leasing and Local Public Finance in China’s Regional Development: Evidence from Prefecture-level Cities”, *Urban Studies*, 47(10): 2217–2236, 2012.

## （二）地方政府的激励之二：以地换财的竞争

中国政府于1992年前后开始对价格体制（包括解除价格管制和消除产品市场双轨制等）、税制（包括简化税制、建立分税制和旨在弱化地方保护主义的税收管理制度）等进行改革，为全国统一价格体系、统一产品市场等奠定了制度基础。<sup>[1]</sup>企业在市场上的竞争逐渐从单纯的产品价格竞争过渡到愈发看重产品质量，进而过渡到在要素市场上的竞争——即只有在生产要素采购环节具有优势，能够在终端产品的竞争中获得优势。这实际上引出了地方政府在市场转型中的特殊地位。即，政府在要素上的调控作用对企业举足轻重。地方政府依旧影响或者控制着许多重要的生产要素，土地就是其中之一。<sup>[2]</sup>

如何通过藉助土地要素低价政策来吸引外来资本（即“以地换财”），对拉动地方经济也非常重要。这也是为什么实践中出现了“零地价”“负地价”的现象的原因。<sup>[3]</sup>如果土地要素价格的降低能够换来整体经济收益的正净值，实现地方竞争优势，那么“零地价”“负地价”就不应被视为是一种经济损失。

至此，可以发现在国有建设用地央地委托代理关系中存在着足够的激励机制让地方政府能够“用好、管好”国有土地。这是隐藏在土地要素市场化背后的激励机制。反过来，这也说明了中国土地虽然是公有产权性质，但在实现经济目标上，中央政府并不担心地方政府会出现“道德风险”问题。

## （三）地方政府的约束机制：用途管制与行政审批

偏重土地经济收益的分权化治理，往往会伴随着一些负面影响，比如土地低效配置、城市无序蔓延、生态环境破坏、开放空间减少、粮食安全受损等。<sup>[4]</sup>为了规避这些风险，中央政府设计了严格的用途管制与行政审批制度，尤其是，将土地利用总体规划、农地征收、“农转用”和建设用地的供应这四类审批权集中在中央和省级政府，保障了土地治理“从上向下”的刚性约束。这种刚性约束对土地经济管理分权起到了必备的平衡作用。

约束机制首先包含了严格的用途管制制度。土地用途管制，是根据规划目标来划定土地用途分区，确定土地使用限制条件，实行用途变更许可的一项强制性制度。一般包括两个方面：一是对土地进行分区，即根据自然经济社会条件对不同地块的用途、功能等进行地域空间的划分；二是管制规则，即对不同分区内部

[1] Coase, R. H. and Wang N., *How China Became Capitalist*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

[2] 刘守英：“以地谋发展模式的风险与改革”，《国际经济评论》，2012年第2期，第92-109页。

[3] 谭荣：《中国土地安全评论》，金城出版社、社会科学文献出版社，2014年，第63页。

[4] Tan, R., “Reforming China’s Land Policy for Its Green Target”, *Environment*, 53: 29-33, 2011.

和区域之间土地开发利用进一步制定规则，包括允许、限制、禁止土地特定用途和开发利用方式等。分区的目的是为了协调、统筹不同土地用途，让土地利用更为科学合理；管制是为了落实规划的目标和各项指标。用途管制包含了三类重要的土地指标，即规划期内的建设用地总量、耕地保有量，及年度新增建设用地占用耕地指标。<sup>[1]</sup>前两类总量指标在规划期内对地方建设用地供应规模或耕地保有规模提出了总量要求，而第三类年度计划指标则在总量指标控制下决定了建设用地的年度供应量。如果地方政府的决策与中央政府的目标出现了明显的分歧，中央政府可以通过减少、停止年度计划指标的方式进行纠正或惩罚。<sup>[2]</sup>这使得地方政府不得不顾及中央的目标。

约束机制还包含了一套行政审批制度。这套审批制度旨在保障各类指标管控的准确与合规。首先，土地利用总体规划实行分级审批。目前绝大多数情况下，只有国务院和省级人民政府两级行政机关有规划审批权。少部分设区市、自治州在得到省级授权后，可以审批乡镇级土地利用总体规划。其次，中央对农用地转为建设用地专门设计了审批制度。目前也只有两级农转用审批权限，一是国务院，二是省级政府，分别对应相应的土地利用总体规划的审批机关。只有少数设区市政府被授权审批相应乡镇土地利用总体规划时，才有权对相应乡镇的农转用进行审批。第三，国家对征收也设计了严格的审批制度，只有国务院和省级政府具有征地审批权限。第四，建设用地供应审批是指为了具体建设项目而开展的用地许可审批。建设用地供应审批权限取决于项目用地涉及的规划的审批权限。

至此，隐藏在土地要素市场化背后的集权与分权相互依存的机制被刻画出来了：中央通过分权让地方政府代以行使部分土地经济权力，然后通过集权约束地方政府的土地利用决策。分权化的土地经济管理与地方政府经济发展总体目标相吻合，起到激励的作用；而集权化的约束机制又为中央政府保留了协调经济与非经济目标的政策手段。这种分权与集权、激励与约束的权衡，构成了土地要素市场化的核心治理结构。下文将通过分析土地要素市场化萌芽阶段、快速发展阶段、深化改革阶段等三个重要时期的央地互动过程来印证和阐释上述核心治理结构。

[1] Tan, R. and Beckmann V., “Diversity of Practical Quota Systems for Farmland Preservation: a Multi-country Comparison and Analysis”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28: 211-224, 2010.

[2] 谭荣、曲福田：《土地非农化的治理效率》，科学出版社，2015年，第99页。

## 土地要素市场化的萌芽阶段：中央不完整的放权

土地要素市场化的萌芽阶段是指改革开放初期至20世纪末。虽然过程将近二十年，但因为这个时期城镇化和工业化的进程不快，土地用途变化的频率还不高，中央赋予地方和农村的权力有限，所以总体上该时期的土地市场制度建设还处于起步阶段。在这个阶段，有三项制度对于土地市场制度建设来说是基础性的制度，即“使用权与所有权分离”“城镇国有土地有偿使用制度”“农用地家庭联产承包责任制”。这三项与土地产权和市场化有关的制度创新，虽然是有限度的放权，但仍然推动了社会主义市场经济体系的建立。

使用权与所有权分离，是中国建立土地市场的基本条件。在修正1988年宪法之前，中国只有土地所有权，没有细分使用权。而土地所有权在宪法上是不允许买卖的，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”。为了适应市场经济转型需要，1988年宪法中增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的表述。这奠定了土地使用权交易的法律基础。

城镇国有土地有偿使用制度，也是在1988年的宪法修正案中被明确的。它的出现有三个主要原因：第一，经济机制转轨需要相应的土地资源的配置方式，有偿使用制度为土地市场的建立提供了基础。第二，随着经济的快速增长，政府需要从土地使用者手中实现国有土地所有权的权益。第三，为了吸引（尤其是国外）投资，有偿使用制度不仅带来了资本竞争的环境，更是在制度上给予了投资的有效保护。这些都反映了有偿使用制度有利于实现降低不确定性的作用。

农用地家庭联产承包责任制，本质上是农用地的使用权从所有权中分离并赋予农户经营的制度创新。农民在依法获得土地承包经营权后，可以在所在村集体内部进行农地承包权的出租、转租、转让等，但前提是不能改变土地用途和改变土地所有权。这个市场是为提高农地利用效益而设置的，与城镇国有土地有偿使用制度是独立的。虽然该制度推动了农业生产效率的提升，但也为后续的城乡二元土地市场结构埋下了隐患。

在上述土地市场起步阶段，地方政府在中央政府放权的框架内严格开展土地市场制度建设。两者的关系基本上是融洽的，而且基层的创新实践是改革完善土地管理制度的动力源泉，比如农地承包、国有土地有偿使用等。这个阶段央地在

土地市场制度建设上的目标是相同的，就是先把市场建立起来。

## 土地要素市场化快速发展阶段：中央收权的努力

土地要素市场化快速发展阶段是指21世纪初至党的十八大。土地要素市场化快速发展与该阶段中国快速城镇化和工业化引致的土地用途变化频率加快是分不开的。地方政府在纵向和横向政府间关系的激励与约束下，开始“大显身手”。有两个词非常引人注意，一是“经营城市”<sup>[1]</sup>，二是“以地谋发展”<sup>[2]</sup>。这两个词都与土地有关。在此期间，土地市场化逐渐形成了一个阶段性特征：其一，以土地征收为主要手段的建设用地取得制度，为中国工业化、城镇化的快速发展提供了空间保障；其二，以土地市场化配置为基础的有偿使用制度，显化、提升了土地资产、资本价值，为中国工业化、城镇化发展注入了强大动力。

在这个阶段，即使中央与地方目标上存在一定的分歧（比如中央强调耕地保护而地方却尽可能卸责），但因为中央和地方有着共同的经济利益诉求，所以中央默许地方的“灰色空间”。只有当中央发现一些明显的问题时，才对地方进行必要的约束。在此阶段，央地的两轮明显的互动都以中央的“失策”而告终，这也揭示了中央对地方的依赖和默许。两轮互动一是早期中央要求地方采取“招拍挂”的方式出让土地来避免地方造成的用地低效，二是中央后续出台了一系列收权措施（比如省以下垂直管理、土地督察制度和出让金收支两条线等），这些都是当中央面临地方“越界”行为后不断加大对地方的约束。

### （一）央地第一轮互动：“招拍挂”的尴尬

地方政府在执行土地有偿使用制度时存在偏好，对于工业用地往往不是将土地直接的经济收益放到第一位。同时，因征地成本相对较低，地方往往过度征收农民土地来扩大一级市场的供应，这进一步降低了土地配置效率。<sup>[3]</sup>

为了让地方政府切实履行市场化配置土地的要求，降低国有资产流失风险，国土资源部在2002年4月和2004年3月分别下发了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》和《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》，尤其是后者被视为中央要求地方出让经营性用地时必须采用

[1] 仇保兴：“城市经营、管治和城市规划的变革”，《城市规划》，2004年第2期，第8~22页。

[2] 刘守英、邵挺：“告别‘以地谋发展’”，《中国改革》，2013年第6期，第24~29页。

[3] 谭荣、曲福田：“中国土地非农化与农地资源保护：从两难到双赢”，《管理世界》，2006年第12期，第50~59页。

“招拍挂”方式（即市场竞争性手段）。而在2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》中进一步要求工业用地也必须采用“招拍挂”方式出让，这被视为中央进一步要求地方全面采取市场化手段来配置土地。

直观上看，此时地方政府不再有机会造成土地价格扭曲。但实际上，推行“招拍挂”无法改变地方以工业用地低价来换取外来投资的激励机制，工业用地在市场需求端不存在激烈竞争——这也是现实中即使采用“招拍挂”出让工业用地后价格依然不高的原因。而更隐藏的原因在于，地方政府逐渐发现了一种既能够满足“招拍挂”要求，又可继续执行低价策略的方式，即挂牌出让。

招标在形式上是竞争者对标的物的一次性报价。虽然在竞价上不存在人为限制，但因为是一次性报价，竞争对手的报价信息不够透明，从而一定程度上影响市场充分竞争。拍卖是竞争者在拍卖现场的较短时间里对标的物进行公开的、重复性的报价。因为信息透明，且允许重复出价，这种方式相比招标更有利于竞争。挂牌是竞争者在更长的时间里（一般20天以上）对标的物进行公开的、重复性的报价。挂牌与拍卖相比，前者是时间充分的重复竞价，后者是短期的重复竞价。因此，很多学者都认为如果从竞争是否充分的视角看，挂牌依次优于拍卖和招标<sup>[1]</sup>，所以挂牌理应是低价策略下地方政府要尽量规避的出让方式——因为政府此时很难干预市场。但实际上，从历年《中国国土资源年鉴》的数据看，无论是商住用地还是工业用地，2006年以后出让方式多是挂牌。

如果说地方偏好采用挂牌是为了尽可能提高土地市场价格，那么无法解释两个现象。一是在工业用地上地方并不追求高价，相反还有动机通过低价来竞争投资；二是2006年以后商住和工业用地以挂牌出让的价格都明显低于以拍卖出让的价格，这实际上也进一步反驳了挂牌市价会高于拍卖市价的推断。

究竟是什么原因促使地方政府偏好挂牌？一个原因在于挂牌本质上与拍卖存在区别。挂牌一般分为两个阶段：第一阶段一般是20天的公开投标，且标价及时公布，投标者可以重复出价；第二阶段是在挂牌截止当天若还有两个以上竞价者竞价转入传统的“拍卖”，即在现场出价高者中标。这样，第一阶段赋予了地方政府影响竞价的机会。比如，地方政府在挂牌程序开始前可以通过“量身定做”为特定竞价者设定门槛，将其他潜在的竞价者排除，或者在挂牌开始后根据竞价者报价等信息“劝退”非偏好的竞价者。这意味着挂牌成为协议之后另一种

[1] 曲福田、冯淑怡、俞红：“土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究：以经济发达地区为例”，《中国农村经济》，2001年第12期，第54-60页。

可以被地方政府用于干预土地市场的出让方式。<sup>[1]</sup>

这意味着中央政府在全面推进土地“招拍挂”来实现土地资源市场化配置上虽然取得了一定的成效，但地方政府依然存在过度干预土地一级市场供应的现象。这也进一步影响土地市场供给的前端，即农地征收端仍然存在地方政府过度征收农村土地造成农地过度非农化的现象。为了进一步降低地方政府在地域竞争中的土地治理风险，中央政府在2006年前后开展了第二轮应对改革。

## （二）央地第二轮互动：上有政策下有对策

中央政府第二轮的应对改革主要包括“省以下土地垂直管理”“土地督察制度”和“土地出让金收支两条线”三项改革。这些改革的目的都与中央应对地方政府仅关注土地经济收益有关。

### 1. “半垂直”的尴尬

为了避免地方政府对地方土地管理部门的不当干预，尤其是违规审批农转用等，自2005年起省级以下土地管理部门的用地审批权和主要领导的人事权由地方管辖改为由上级国土部门为主管理（省到中央并不垂直管理）。这样做的目的很明显，即地方国土部门可以只对上级国土部门负责。然而，该项改革并没有将财政和非主要领导的人事权等也一并垂直，财政和其他人事权依旧由地方管理。

这种“半垂直”相反造成了市县乡三级国土管理部门出现了两个直接领导：一个是相应级别的地方政府，对财权、物权和内部职工的人事权进行管理；另一个是上级土地管理部门，对用地审批权、主要领导的人事权、业务规范等方面进行管理。实际中这种“双头领导”的“半垂直”体系对控制地方政府违规或抑制地方土地财政冲动的效果并不明显，相反地方国土管理部门常常左右为难，最终导致地方国土部门在土地行政上积极性的降低。

### 2. 土地督察的犹豫

国务院于2006年进一步授权国土资源部代表国务院对各省、自治区、直辖市，以及计划单列市人民政府对土地利用和管理情况进行监督检查，即设立国家土地总督察（由国土资源部长兼），向地方派驻9个土地督察局，代表国家土地总督察履行监督检查职责：监督检查耕地保护、核查土地利用和管理的合法性和真实性，监督检查土地管理审批事项和土地管理法定职责履行情况等。这可以看

---

[1] Wang & Tang (2014) 的研究为此提供了部分证据。详见，Wang, Y. and Tang W., “Managing Urban Growth: An Investigation of Chinese Governments’ Land Allocation Behaviors”, Pacific Rim Conference on Financial and Economic Links and Institutions for Prosperity working paper, 2014.5.

作是在“半垂直”之外中央采取的另一条措施来控制地方政府。

目前来看，土地督察主要采用年度抽查的方式，每年选择若干市级或县级政府进行详查，对监督检查中发现的问题，向相关省级和计划单列市人民政府提出整改意见。对整改不力的，国家土地总督察依照有关规定责令限期整改，整改期间暂停该地区的农用地转用和土地征收的受理和审批。因为涉及用地指标可能被暂停，督察制度的威慑力是明显的。

然而，土地督察制度实施十多年来也产生了一些困惑。就督察的隶属看，目前的督察仍旧隶属于国土资源部（现为自然资源部），其总督察和副总督察是国土资源部的正副部长，督察的工作人员属于同一个国土管理行政体系中，这实际无法避免督察职能独立性不受干扰。尤其是，从每年的督察公告中可以看出，督察工作公开问责的比例低，且多以地方政府整体为责任主体，几乎没有针对具体人的问责。而且绝大多数被督察出的违法违规案件都通过约谈、整改的方式“内部消化掉”，这反映了实践中土地督察很少“自己人打自己人”。

### 3. “收支两条线”的地方应对

2007年前土地出让金是不经过地方国库而由地方政府在预算外进行管理使用，这就造成土地出让收支在监管上存在漏洞。从2007年起，国务院规定将土地出让收支纳入地方预算，实行“收支两条线”管理，土地出让金由国土部门负责代收，财政部门、中国人民银行和地方国库负责实际的收入和支出的管理。支出的范围也有明确规定，除了征地成本外，只能用于三农支出或者城镇基础设施建设等目的。这种“收支两条线”的制度设计，有利于土地出让金使用更加透明，纠正地方政府土地开发短期行为和对土地财政的冲动。

但在实际执行过程中，土地出让金收支两条线依旧面临地方政府的“对策”，其变相支配土地出让金。比如，有的地区土地出让收支未全额纳入地方基金预算管理；有的地区已收缴的土地出让收入在非税收收入汇缴专户滞留时间过长，未按规定及时缴入地方国库；有的地区存在拖欠土地出让金的问题，未能做到应收尽收；有的地区越权减免、缓缴或变相减免土地出让收入，造成收入流失；还有的地区未按规定编制土地出让收支预算等。<sup>[1]</sup>

综上所述，在土地要素市场化的快速发展阶段，地方偏向单纯追求经济收益，忽视土地的社会和生态价值。因为央地间的信息成本和制度成本过高，中央对地方约束的效果并不理想，中央更多地是被动应对地方的“越界”行为。在这

[1] 谭荣：《中国土地安全评论》，金城出版社、社会科学文献出版社，2014年，第129~130页。

种局面下，土地要素市场化的阶段性结果有两个：一是形成了依靠政府投资拉动经济增长、依靠低成本的土地发展产业和项目的模式，加上土地成为地方政府重要融资工具，加大了当期的建设用地需求，土地利用粗放的现象相当普遍；二是形成了割裂的城乡二元土地市场体系，这背后实际上隐含了“中国用30年走完发达国家近百年的路”造成的农村发展和农民利益的牺牲。<sup>[1]</sup>

### 土地要素市场深化改革阶段：中央的战略调整与四个妙招

既然地方政府在长期目标及非经济目标上与中央存在分歧，而中央又不能简单地把权力从地方收上来，于是中央不得不在战略上进行新的调整。这些调整主要包括四个方面：一是在新型城镇化背景下将城镇建设用地开发利用从“新增模式”转为“存量模式”；二是在乡村振兴背景下进一步放权给农村、农民；三是在生态文明背景下“对后代人的赋权”；四是在简政放权和优化营商环境背景下将土地行政审批权限进一步放权给地方政府，并推进要素市场化的深化改革。

深化改革阶段央地关系的重塑主要是因为经济利益不再是中央唯一的目标，资源节约集约利用、农民利益和生态保护修复等是新的目标，这也将倒逼地方政府在激励结构上的调整。在中央政府塑造新秩序的基础上，土地市场制度建设由此进入了一个新的阶段，市场对土地配置的作用越来越明显。

#### （一）央地第三轮互动：土地节约集约和城乡统一建设用地市场

在前两轮的互动中，中央对地方采取的是“睁一只眼、闭一只眼”的策略：只要经济得到发展，地方的“下有对策”能被中央接受，中央允许“灰色地带”的存在。然而，单一经济目标造成的矛盾也开始逐渐显现：经济低效、粮食安全受损、环境退化、社会安全风险等问题越来越多。<sup>[2]</sup>为此，中央开始了央地的第三阶段的两轮互动：推动土地节约集约利用和城乡统一建设用地市场建设。

虽然土地节约集约利用的概念在2005年就已经出现，但直到2013年前后才成为中央土地管理战略的重要内容。党的十八大和十八届三中全会以来，国土资源部先后出台《关于大力推进节约集约用地制度建设的意见》《节约集约利用土地规定》《关于推进土地节约集约利用的指导意见》《关于部署开展全国城市建设

[1] 刘守英：“中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革”，《国际经济评论》，2014年第3期，第9-25页。

[2] Tan, R., “Reforming China’s Land Policy for Its Green Target”, *Environment*, 53: 29-33, 2011.

用地节约集约利用评价工作的通知》等文件，把节约集约利用推进到新高度。

推进土地节约集约利用，实际上是中央在央地关系上的第一个妙招。地方在土地非经济功能上与中央目标的分歧明显，但中央又不能把地方经营土地经济的权力收上来——完全的集权管理只会出现更糟的局面。为此，国家经过一段时期反复提出“土地节约集约利用”的目标，并且在十八届三中全会提出“缩小政府征地范围”“赋予农民更多财产权利”和《国家新型城镇化规划（2014—2020）》出台的背景下，国土资源部提出“除生活用地外，原则上不再安排人口500万以上特大城市的新增建设用地”<sup>[1]</sup>。换句话说，这是中央通过土地规划和计划进行收权的信号：以往的增量模式不复存在了，地方政府必须寻找新的途径——对存量土地、低效用地进行再开发，而这正是能够同时满足土地经济与非经济目标的途径。存量模式有利于提升经济效率、保护资源环境、缓解利益分配矛盾，同时也能满足结构性改革的需求。<sup>[2]</sup>更重要的是，这种指标约束新手段比起第二轮互动中的改革手段更为有效，实施的信息成本和制度成本更低。

从目前来看，地方已经意识到增量模式无法持续支持地方发展，为此多地已开展了不同模式的存量或低效用地再开发。虽然还不能断定未来央地是否会在经济增长、耕地保护和生态环境保护等方面始终保持一致，但至少从目前来看，中央的这个妙招，即通过指标控制、重点考核结果而让渡过程管理自由度给地方等来约束地方，直指之前央地关系中的代理困境。

此时，地方也给出了很好的反馈。地方基本都认识到，之前粗放利用的土地正是下一步节约集约用地的潜力空间，进而在政策创新上频频出现好的举措。比如，在一级市场供应政策上出现了“弹性年期”“先租后让”“标准地”“亩均论英雄”等地方创新；在二级市场政策上出现了“城市更新”“减量化”“存量再开发”“闲置用地优化盘活等”等地方创新。而在宏观上，中央也在探索土地税费改革，目的是找到帮助地方与增量模式“脱钩”的办法。

同期，中央的第二个妙招是大力推进城乡统一建设用地的改革步伐。党的十八届三中全会提出要大力推进建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村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、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合

[1] 2014年1月10日，国土资源部姜大明部长在全国国土资源工作会议上的发言中明确表明了该战略部署，[http://www.infzm.com/content/97499\[2020-10-03\]](http://www.infzm.com/content/97499[2020-10-03])。

[2] 陶然、王瑞民：“城中村改造与中国土地制度改革：珠三角的突破与局限”，《国际经济评论》，2014年第3期，第26~55页。

理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。党的十八届五中全会也提出，深化农村土地制度改革，完善农村集体产权权能等。

2015年1月，中共中央和国务院联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，这标志着中国农村土地制度进入了新的改革期。2015年4月起，针对农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革的33个县级试点正式启动。中央在这个阶段推动城乡统一建设用地市场建设的改革，是对之前很长一段时间地方政府“以地谋发展”模式的反馈，同时也是对“用30年走完发达国家近百年的路”造成的农民利益牺牲的回应。城乡统一建设用地市场的建设，本质上是对农村和农民的赋权、放权，是进一步促进农民集体土地产权的完整，同时也是对地方政府只重当前、忽视未来土地收益行为的约束。<sup>[1]</sup>

总之，第三阶段中央明确土地资源的高效配置和节约集约利用是一项长期而艰巨的任务，通过转变“增量模式”为“存量模式”，重视土地节约集约的考核而将执行过程和创新空间留给地方，使得前期遇到的委托代理难题和制度成本过高的困境得到显著缓解。

## （二）央地第四轮互动：生态文明和简政放权

如何让地方政府顾及长远利益？党的十九大以后，国家有了一个更大的动作，即组建自然资源部，这背后还包括中央对央地关系的进一步调整（即第三个妙招）。这里的“妙”就体现在组建自然资源部后，中央将土地资源治理转向自然资源综合治理，尤其是从生态文明建设和简政放权两个维度对地方代理所有权提出新的要求。这个过程不仅进一步放活了地方权力，还能进一步保障对地方行为的约束机制，使得央地的委托代理关系得以进一步有效落实。

自然资源部的组建，将国有自然资源资产所有权统一到一个行政主体身上，为统一代理所有权奠定了更加有利的制度基础，同时还为土地经济价值和非经济价值之间的权衡指明了新方向——“绿水青山就是金山银山”。自然资源部需要完成国土空间用途管制制度体系的创立，同时需要履行生态保护修复职责，这两项工作都是进一步对地方以往“增量发展”模式的纠正之举。空间规划和用途管

[1] 北京大学国家发展研究院综合课题组：“合法转让权是农民财产性收入的基础——成都市农村集体土地流转的调查研究”，《国际经济评论》，2012年第2期，第127~139页。

制是中央对地方代理所有权的一种新的约束机制，而生态保护修复则是对地方在行使代理所有权过程中提出的一个新要求。

国土空间规划通过划定生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界的“三线”，倒逼城乡空间发展由外延式扩张向内涵式增长转变，从而实现国土空间开发与资源环境承载能力相匹配，人口分布、经济布局与资源环境相宜的国土空间高质量发展格局。用途管制是在国土空间规划的基础上，在空间准入许可、用途转用许可和开发利用监管等环节对所有国土空间用途或功能进行监管。简单来说，国土空间规划和用途管制制度是中央对国土空间开发利用秩序的重新界定，是新时代自然资源治理体系的基础规则。

生态保护修复是以国土空间综合整治和生态修复为主要手段，旨在处理过去粗放的经济发展模式造成的遗留问题，包括保护耕地、统筹城乡发展、恢复被破坏的生态系统，同时避免进一步破坏生态环境。国土空间综合整治主要针对空间格局失序、效能低下和品质不高的空间开展整治；生态修复主要针对结构不良、功能受损的生态系统进行修复。生态保护修复是中央政府重塑发展目标的发力点，也是对存量用地盘活、闲置用地再开发等战略的深化。

自然资源治理体系重塑，将迫使地方政府转变发展模式，从“以地谋发展”模式转变为“绿水青山就是金山银山”的发展模式。为了夯实这种变化，2019年上半年中央先后密集地下发了四项重要文件，包括《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》和《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》。这四项中央文件可以被视为新时代自然资源治理“四梁八柱”式的制度设计，分别对应自然资源产权制度体系建设、政府在自然资源治理上公权力的建设、央地在自然资源治理体系上的分工协作，以及城乡统一建设用地市场中政府与市场、城市与农村的关系建设等。这四项中央文件奠定了央地关系的新秩序。

而在上述新秩序的基础上，2020年3月中央政府先后下发了《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》。这两个文件可以视为在新秩序的前提下，中央进一步下放了土地管理部分权力给地方，也进一步明确了土地要素需要通过市场配置来提升治理效率和效能。“四梁八柱”的制度确立后，国家开始进一步深化了土地要素市场化改革（即第四个妙招）。

用地审批是按照相关法律法规和土地利用总体规划、年度计划，对农用地转为建设用地及其土地征收事项进行审查、批准。本次国务院授权和委托用地审批权包括：一是将永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准；二是试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。这是落实新修正的《土地管理法》中的相关规定和进一步深化“放管服”改革的具体举措，主要是为了“切实提高审批质量和效率”。<sup>[1]</sup>

在推进土地要素市场化配置上，中央明确要求在四方面着力：一是建立健全城乡统一建设用地市场；二是深化产业用地市场化配置改革；三是鼓励盘活存量建设用地；四是完善土地管理体制。详细的内容本文不展开，可以看出这些市场化建设与央地第三轮互动以来土地管理的目标任务基本保持一致。

在中央的秩序重塑和权力下放的条件下，一些地方政府也能够积极响应。在经济先行地区出现了地方政府工业用地出让从“竞次”向“竞优”转变的现象，即地方政府不再一味地压低工业用地价格来吸引投资，转而通过用地全过程服务和更好的营商环境等来吸引投资。比如，浙江等地出台的“标准地”制度，采取政府事前设定用地的亩均税收、亩均投资等标准来约束用地者重视投资门槛，以及要求用地者承诺实现相应的用地目标后才能获得土地。在这种制度创新下，用地者将一改之前“找市长不找市场”的怪现象，转变为“找市场不找市长”，真正实现了由市场来配置土地资源。因为当全面推开“标准地”制度后，“找市长”就没有太多用武之地，用地者要完成既定“标准”，踏踏实实做好土地经营、实现土地利用效率成为不二之选。这是第四轮互动中的一种向好现象，央地关系更加和谐，委托代理难题逐渐得到改善。

总体来说，经过四轮央地间的互动，涉及与市场经济和微观主体经营活动相关的权力，基本上都放权给地方政府了，也就是充分发挥和保障地方政府代理所有权的能动性；而涉及宏观层面公共安全、公共福利有关的权力，则继续保留在中央。这实际上符合中央与地方分工及协作的原则——土地制度改革与转变政府职能统筹推进，在突出简政放权和注重提高效率中实现土地资源治理体系和治理能力的现代化。而在第三轮和第四轮的互动中，上述土地要素市场化的治理结构，体现了在结构上的稳定但在内容上的不断优化。正是这种稳定中的优化，推动了中国土地要素市场化的进程并保障其质量。

[1] 谭荣：“从省级政府视角看用地审批制度改革的影响”，《中国土地》，2020年第8期，第14-15页。

## 结论与展望

本文刻画了隐藏在中国土地要素市场化进程背后的治理结构，即土地市场制度建设离不开的两种治理关系：一是中央和地方的关系，二是政府与市场的关系。而且，前者决定后者。如果用一句话来概括，本文将之称为“分权的土地经济管理和集权的土地行政约束”的治理结构，同时中央政府在土地经济和非经济目标上的动态权衡会不断塑造上述治理结构的具体内容。

### （一）土地要素市场化的治理结构

在上述集权与分权的治理结构下，土地经济管理一定程度上实现了西方产权理论中“私有产权+市场化”的配置效果。只不过中国的地方政府参与了市场过程，作为利益主体在市场上完成土地资源的竞争性配置。地方政府首先完成了横向政府间竞争，然后在辖区内推动了不同利用主体间的竞争——这说明市场机制确实发挥了作用。所以，不能简单地认为政府干预市场会对土地资源配置产生不利的影响，政府有时是以市场主体的身份参与了市场活动。

只不过应该从央地关系的四轮互动中体会到：正因为早期中央政府也在追求土地的经济目标，使得为了非经济目标的集权化约束机制在早期的实施并不理想，“招拍挂”“半垂直管理”“土地督察”和“收支两条线”等制度在初期中并未能完美地实现预期绩效。这也说明上述的分权激励与集权约束共同作用的治理结构不是静态的机制，中央会根据经济社会发展的实际需要来把握分权与集权之间的度。前两轮互动中的经济目标使得中央不得不对地方让步，即接受地方政府在土地经济上的某些低效决策。

从制度设计看，分权化的经济激励和集权化的行政约束相互作用的治理结构不仅能够保证地方政府在实现土地经济目标上的能动性，还能够有效约束地方政府经济收益上的短期行为。然而，央地在土地非经济目标上存在一定的分歧。比如，地方政府不仅会因为任期等原因出台土地经济短期决策，还会忽视资源环境保护和社会公平等问题。因此，中央政府是否以及在多大程度上允许地方的短期行为也决定了地方政府在实现经济目标方面的激励效果。

### （二）央地的四轮互动和未来展望

央地在土地管理的四轮主要的互动能够印证上述治理结构。在以经济增长为主要目标的阶段（比如前两轮互动），中央实际上对地方的一些负面行为持默许

的态度。但是，进入经济发展“新常态”后，中央政府依赖土地经济的压力有所缓解。在该阶段土地节约集约利用目标下中央对规划和计划指标进行重新设定，有效解决了前两轮互动中没有解决好的部分分歧。同时，也可以在确保秩序的前提下，尽可能保持地方在土地治理上的积极性和能动性，降低央地之间委托代理关系的信息成本和制度成本。

自央地的上述四轮互动以来，存量用地再开发成为土地经济新模式，这有利于促进央地在经济目标和非经济目标上保持一致。虽然此时经济增速可能受到限制，但能够与经济高质量发展下国家供给侧改革的战略目标相吻合，也有利于回应来自城乡土地利益重新分配（亦即对农村土地还权赋能）的诉求。而进入生态文明阶段以来，对自然资源管理体系的重塑和对生态保护修复提出的新要求，将进一步夯实央地在经济目标和非经济目标上保持一致，也有利于为后代人的利益提供一种保障机制。四轮互动是土地要素市场化建设以及整个土地管理制度体系在外部条件动态变化中得到不断完善的写照，即中国土地要素市场化的治理结构正在不断得到优化。

在四轮互动和四个妙招下，中央已经初步完成了对自然资源治理新秩序的重塑，一些地方政府也开始积极响应央地关系的新变化。当然，这种响应本身也面临诸多不确定性的影响。正如党的十八大前后常说的土地的高效配置和节约集约利用是一项长期而艰巨的任务，将贯穿于城镇化转型发展的全过程。本文可以预测，面对未来的发展，土地要素市场化建设也是一项长期而艰巨的任务，将贯穿于其适应当下和未来中国的资源国情、经济社会发展国情和治理体系改革国情的全过程。■

（责任编辑：崔秀梅）

## The Central-local Governance Mechanism in China's Land Marketization

*Tan Rong*

36

The marketization of land in China is not a reform that can be achieved overnight. The process of land marketization has accompanied the transformation of the entire national economy and social development. A governance structure from a central-local relationship perspective may shed some light on the core governance mechanism. In this article, the governance structure is named as a “decentralized land economic management and centralized land administrative constraints” model. The governance mechanism is the key to understanding China's land marketization. The governance structure can be verified by the four rounds of interaction between the central and local governments in land management since the reform and opening up about forty years ago. In the first two rounds of interaction, the central government had to make concessions to local behaviors because of its dependence on local governments' economic management of land. In the other two rounds of interaction, the central government designed four tactics as it modified its management objectives, which pushed local governments to, apart from attaching importance to the economic benefits of land, achieve goals such as promoting economic growth quality, stock optimization, promotion of farmers' interests, and improvement in the ecological system. The interactions also reveal that the dynamic balance of the central government's economic and non-economic goals of land management will continue to shape the above-mentioned governance structure. The structural stability of China's land governance and the continual institutional optimization have ensured and promoted the process and quality of the country's land marketization.

## Fragmented Global Energy Governance Structure and China's Strategic Behavior

*Lian Bo*

54

With the globalization of international energy governance, the international energy governance mechanism has undergone significant changes and continued to expand, but the international energy governance structure has failed to produce a global governance mechanism that includes all types of players and agenda; and the expansion of the structure has led to its fragmentation, which has become an increasingly serious problem. The “market failure” caused by the dual attributes of energy, the constant changing energy governance agenda, and the increasing number of players participating in energy governance are the main factors behind such fragmentation. Faced with such a fragmented structure, China has started to actively participate in international energy governance and positioned itself as a force to build and improve the international energy governance structure; it has shown interest in participating in a dialogue- and negotiation-based international energy governance mechanism, and attached importance to the concerted actions by major powers in international energy governance.