加速土地要素市场化改革

——写在第30个“全国土地日”

刊评

土地在我国经济高速发展中作出了极为重要的贡献。有经济学家把改革开放40年的贡献总结为五大经济学“新知”，其中两项直接与土地有关：一项是过去40年，中国经济高速发展离不开土地使用权的转让；另一项是中国经济高速发展离不开金融深化，即金融资产与GDP之比，由改革开放前的50%，发展到今天的400%。而土地融资在其中起到了重要作用，比如一块批租50亿元的土地，业主可以用这块土地作抵押，从银行贷款；建设中如果价值是100亿元，又可以从开发银行借到60亿元贷款；房屋预售中，又可以从购房者手中拿到一笔预售款（无息欠债）。三方面加在一起，形成几千亿元的欠债融资。土地的这种作用，过去如此，今后仍然存在。要使土地资源在未来经济高质量发展中充分发挥生产要素价值，关键在于加快土地要素市场化改革。

党的十九届四中全会提出，推进要素市场制度建设，实现要素价格市场决定、流动自主有序、配置高效公平。近日，中共中央、国务院发布了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，其中在推进土地要素市场化配置方面提出：建立健全城乡统一的建设用地市场。加快修改完善土地管理法实施条例，完善相关配套制度，制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。全面推开农村土地征收制度改革。建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度。建立公共利益征地的相关制度规定。深化产业用地市场配置改革。鼓励盘活存量建设用地。深化农村宅基地改革试点。这些要求意在实现：①所有土地平等进入农用、建设用地交易市场，改革土地供应的行政垄断；②各种土地使用权通过市场竞争，形成合理的价格，优化土地资源配置；③农民要有自己的土地建设权，缩小土地征收范围，允许进城定居而农村宅基地闲置的家庭依法有偿退出宅基地。从而使土地制度改革真正得到深化。为期五年的农村土地制度改革三项试点，正是围绕这些改革目标进行的实践探索，并且取得了明显成效：①土地征收制度改革方面，对公共利益进行了明确界定，非公益性用地退出征收范围；土地增值收益由过去的“价涨归公”转变为现在的“收益共享”。②集体经营性建设用地入市方面，对于土地增值收益分配方式形成共识，即初次分配交给市场，再分配通过税收；受到广泛关注的集体经营性建设用地建设商品住宅问题，已不再是法律和政策层面的问题，而是属于规划技术层面的问题。③宅基地制度改革方面，在确保农户居住权的前提下，加大了对宅基地财产权的保护；探索了宅基地“三权分置”的具体实现形式。

农村土地制度改革三项试点为《土地管理法》修改提供了有力支撑，提高了农村土地要素配置的市场化程度，要总结好已经取得的改革经验，为配套法律法规制定提供参考。同时，也应研究解决试点中暴露出的问题与不足，通过深化农村土地制度改革，把关系到国民经济发展大局的土地制度改革切实做好，为新时代经济社会发展做出新贡献！