

**清华大学**  
**中国经济研究中心**  
**研究动态**

总字 191 期

2025 年 5 月 22 日

\*\*\*\*\*

**城乡融合发展与土地制度改革**

**蔡继明**

**清华大学社会科学学院**

**一、 解决好三农问题始终是全党工作重中之重**

党中央和国务院高度重视三农问题，每年中央一号文件都是关注三农问题。改革开放以来我国农村脱贫取得了举世瞩目的成就。按当年价现行农村贫困标准衡量，1978 年末我国农村贫困发生率约 97.5%，贫困人口规模 7.7 亿人。截止到 2020 年底，现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫，832 个贫困县全部摘帽，12.8 万个贫困村全部出列。

但是三农问题仍然存在，在“新四化”当中农业现代化仍然是薄弱的短板。特别是在收入分配方面，改革开放后，城乡居民的收入差距出现过一些波动，最高时的差距达到 3.5 倍。随着乡村振兴和脱贫攻坚的推进，城乡收入差距在逐渐

缩小，但仍然保持在改革开放初期的水平。根据国家统计局公布 2024 年前三个季度的数据，城镇居民人均可支配收入中位数 36801 元，农村居民人均可支配收入中位数 14310 元，城乡收入差距仍然高达 2.57 倍。

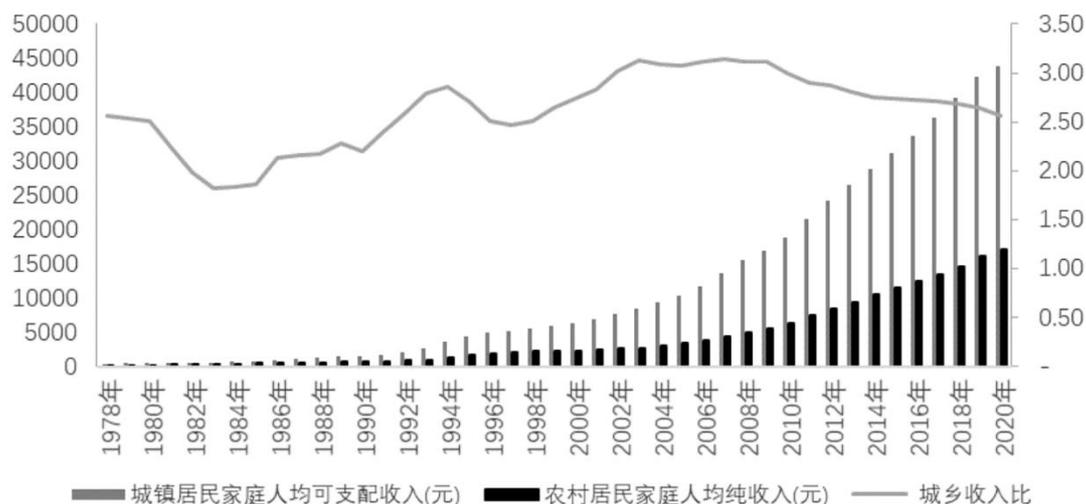


图 1 改革开放以来我国城乡居民人均可支配收入（现价）与收入差距

我国目前的贫困线是以 2011 年 2300 元不变价为基准折成 2020 年现价为 4000 元人民币，若按购买力平价计算相当于 2.98 美元/人/天，尚低于世界银行确定的 3.2 美元的中低收入国家的标准。而 2019 年我国人均 GDP 已突破 1 万美元，进入中高收入国家行列。若参照世界银行 5.5 美元/人/天的中高收入国家贫困标准，则不仅原有脱离绝对贫困人口的农民又将大部分陷入相对贫困人口，原已脱贫和未划为绝对贫困人口的相当一部分群体也将划入相对贫困人口。因此，近年来党中央国务院发布的重要文件都反复强调必须守住农村贫困人口规模性返贫的底线。

## 二、我国长期陷入三农困境的原因

从经济学的角度分析，城乡收入差距难以缩小的一个重要原因是农村劳动生产率偏低。我们分析，在 2.5 倍左右的城乡收入差距里面，有 66%是由城乡之间的生产率水平差距决定的，另外 1/3 的原因是户籍制度、土地制度、教育制

度、就业、社保等制度因素造成的。

从三次产业劳动生产率变化来看,我国的农业劳动生产率长期以来远远落后于第二、第三产业,且差距不断扩大。以“各产业现价增加值与就业人数之比”作为衡量指标,1978年一、二、三产业的劳动生产率分别为0.04万元/人、0.25万元/人和0.19万元/人,而2023年则分别为5.32万元/人、22.43万元/人和19.31万元/人。我国农业劳动生产率与第二、三产业劳动生产率的相对差距是逐年扩大的。

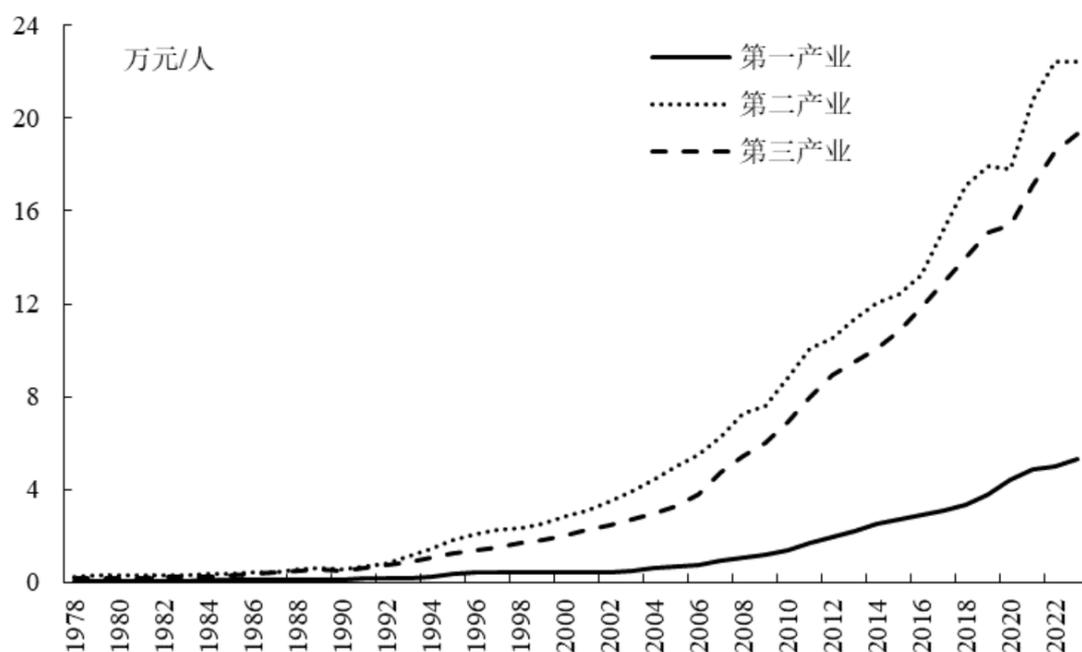
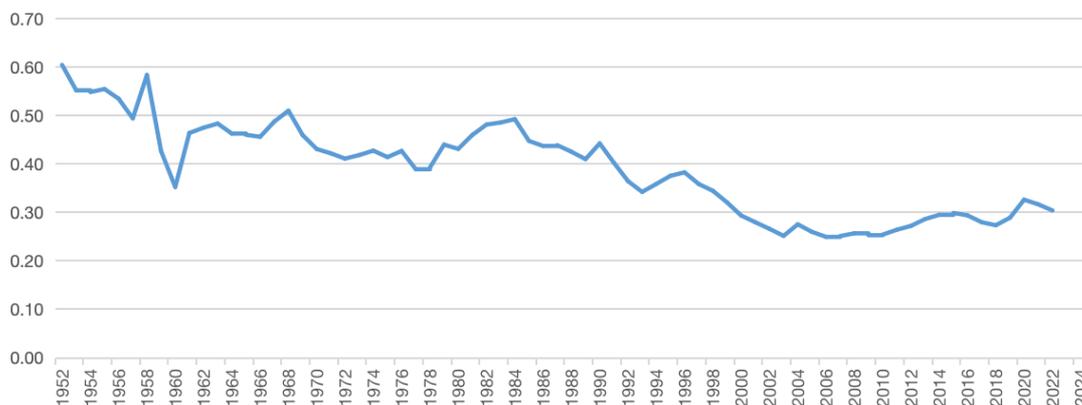


图2 我国三次产业劳动生产率(1978—2022)

自建国以来,农民的绝对生产率水平一直在提高。但是,从相对水平来看,我国农业劳动生产率远低于工业,且远低于全球平均水平。2022年我国农业劳动生产率与第二产业劳动生产率的比值仅为22%,不足四分之一,甚至低于菲律宾的23%,同期韩国、经合组织国家、日本、欧盟、澳大利亚和阿根廷等发达国家或地区的农业劳动生产率与工业劳动生产率的比值平均为63%。

再从农业产值占GDP的比重与农业就业人口占总人口比重的变化来看:2022年我国第一产业产值为88207亿元,仅占GDP的7.3%,而第一产业就

业人口 1.7663 亿人，约占总就业人口的 24%，二者的比值为 0.3，也就是说，24%的就业人口仅创造 GDP 的 7.3%，这极不成比例。正常的城乡关系，应该是 1%的就业人口创造 1%的 GDP 占比。而二者的比值在 1952 年为 0.60，也就是说相对于第二、三产业，农业的劳动生产率是逐年下降的。



**图 3 第一产业产值在 GDP 中的占比与第一产业从业人员在总就业人口中的占比的比值**

从国际横向比较看，我国的农业劳动生产率也处于较低水平。根据世界银行的数据，2022 年我国农业劳动生产率略高于中高收入国家平均水平，但农业比较劳动生产率则相对低于世界中高收入国家平均水平。我国的农业劳动生产率仅为日本的 37.7%，美国的 9.1%、加拿大的 7.4%。我国农业从业人数占比在所列国家中都是最高的。

表 1 2022 世界部分国家/地区农业劳动生产率情况

| 国家/地区  | 农业劳动生产率<br>(美元/人) | 农业比较生产率<br>(%) | 工业劳动生产率<br>(美元/人) | 人均 GDP<br>(美元/人) | 农业从业人数占比<br>(%) |
|--------|-------------------|----------------|-------------------|------------------|-----------------|
| 中国     | 7821              | 0.32           | 30026             | 12720            | 22.57           |
| 美国     | 85556             | 0.58           | 138185            | 76330            | 1.66            |
| 日本     | 20750             | 0.33           | 72263             | 34017            | 3.10            |
| 加拿大    | 105832            | 1.18           | 104338            | 55522            | 1.56            |
| 澳大利亚   | 151935            | 1.22           | 184196            | 65100            | 2.20            |
| 法国     | 70134             | 0.74           | 82844             | 40886            | 2.59            |
| 德国     | 70732             | 0.74           | 95460             | 48718            | 1.24            |
| 意大利    | 42299             | 0.48           | 77990             | 34776            | 3.79            |
| 荷兰     | 83981             | 0.79           | 148570            | 57025            | 1.91            |
| 丹麦     | 73807             | 0.55           | 137338            | 67790            | 2.12            |
| 以色列    | 190807            | 1.58           | 129617            | 54931            | 0.80            |
| 中高收入国家 | 7607              | 0.34           | 29218             | 10814            | 20.29           |
| 高收入国家  | 44310             | 0.43           | 105344            | 49607            | 3.00            |
| 全球     | 4920              | 0.16           | 34515             | 12688            | 26.37           |

资料来源：根据世界银行数据库数据整理计算

与我国整体的经济发展水平比较，我国的农业发展水平也是相对滞后的。2022 年我国人均 GDP (现价美元) 是美国的 16.66%，我国的农业劳均增加值为美国的 9.14%。中国的农业发展水平都滞后于其经济发展水平，农业生产仍是发育相对不足的经济部门。

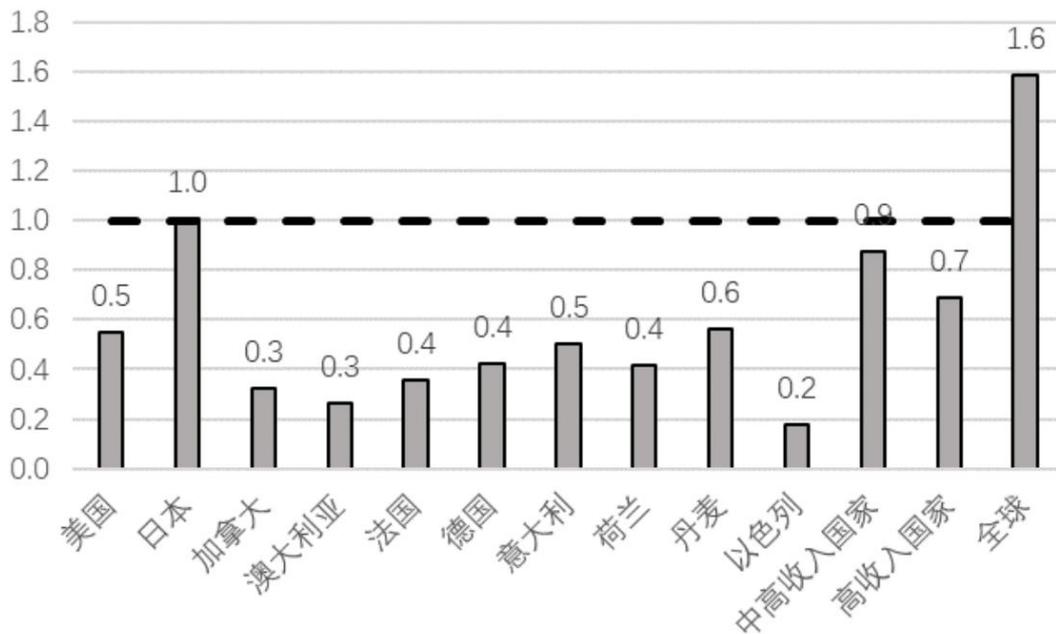


图 4 与世界其他国家/地区相比中国农业发展水平相对滞后程度

接下来就要分析我国农业生产率低的原因是什么。从农业劳动生产率的构成来看，其主要受到单位数量农产品增加值、土地产出率和劳均土地面积三方面的影响。

目前我国的粮价已经上涨，在国内外粮食价格倒挂的情况下，通过提高粮食价格来提高农业劳动生产率的方式已不可取。同时，我国的土地生产率事实上也已经属于世界先进水平，我国粮食产量连年增长，连续 9 年稳定在 1.3 万亿斤以上，在现有生产力水平下，提升粮食产量的空间有限。而且，农村大部分强壮劳动力都已经进城，农村劳动力大多是“老夫老妻”，要收获 1.3 万亿斤的粮食并不容易，提高单产和总产量的空间有限。

因此，我国农村人多地少的人地矛盾所导致的狭小的户均土地规模，是造成我国农业劳动生产率长期低于第二、三产业的主要原因。

根据农业农村部 2021 年的数据，我国约 2.1 亿农户经营的耕地在 10 亩以下，户均经营规模只有 7.46 亩。2022 年，美国户均农地面积达到 2810.4 亩/户，是我国的 376 倍；2023 年，澳大利亚 88073 个农场，平均经营规模为

63479.3 亩/户，是我国的 8509 倍。属于小农经济的日本和韩国，户均土地经营规模也达到我国的三倍左右。世界银行将户均耕地低于 30 亩的定义为小农。我国农村户均土地不足这一定义底线的四分之一，可谓是超小农、小小农。

因此，要实现乡村振兴，就必需提升农村户均土地经营规模。那么如何使户均土地的数量达到规模经济的要求，学界有很多研究，也有很多标准。比如，以 80%的城市化水平为标准，计算剩余的农村人口所能实现的户均土地规模。也有学者从劳动生产力的角度，计算一个农村劳动生产力最多能耕种多少亩地，因为如果一个劳动力耕种太多土地，边际的生产率会递减。

我们提出的标准是，以农民工的收入作为参照系，将农业劳动生产率水平达到农业转移人口在城市中的平均月收入情况下的户均土地经营规模视为乡村振兴所必需的最低户均土地经营规模。2022 年农民工平均月收入 4615 元，可以说如果农民种地的月收入达到 4615 元，农民就不需要再去城里打工，甚至低于这个水平，农民可能也不需要进城了，因为进城还需要迁移成本、居住生活成本等。

在 2022 年，全国种植业每亩年纯收入 558.1 元。考虑到土地经营规模扩大到一定程度后，不同农产品、不同地区的每亩纯收入可能出现增加或减少的情况，无法一概而论，因此仍采用现有的种植业每亩年纯收入计算，并假设种植方式为一年一季。这样计算出来，要达到 4615 元的月收入，户均耕地面积就需要达到 99.2 亩【即  $(4615 \times 12) / 558.1 = 99.2$ 】。

根据全国农村固定观察点调查数据，2020 年农户户均农村劳动力 1.84 人，若这部分劳动力均全职从事农业生产，则户均土地经营规模为 182.5 亩；但是在每户 1.84 人里面，有部人劳动力只是把农业作为兼职，一部分时间在城里打工，即如果保持现有这样的农村劳动力从业结构，即户均从事农业家庭经营的劳动力是 0.72 人，则户均土地经营规模为 71.4 亩。

我国现有耕地 20 亿亩，农户 2.2 亿户，要达到户均 71.4 亩土地规模，只需 3080 万农户，这意味着必需将农村大量剩余劳动力转移到非农产业就业。

我国目前农地经营规模达到 50 亩以上的农户大概只有 350 万，共经营了 3.5 亿亩土地。到目前为止，我国 2.2 亿农户中大概只有 6800 万农户或多或少流转了土地，流转面积只占全部承包土地的三分之一。若全国农村达到每户 100 亩的规模经营水平，需要把现有 90% 农户的土地转移到 10% 的农户手里，这就意味着农村现有的 2.2 亿农户绝大部分要在完成非农就业的同时完成农村居民向城市居民的转变，这无疑是一个极其艰巨的战略转移。

### 三、走出三农困境的路径选择

改革开放后，我国的剩余劳动力通过家庭联产承包责任制释放出来。但是应该说，经过 40 多年，家庭承包制所能释放的生产力已经释放完了。然后又发展乡镇企业，农民离土不离乡、进厂不进城。乡镇企业就业人数从 1978 年的 2827 万增加到 2011 年的 186 万，但从 2012 年起开始下降。接下来就是农民进城成为农民工。截止到 2023 年底，农民工数量已达到 29753 万，而其中被统计为城镇常住人口的 2.52 亿农民工及其家属并没有城镇户籍。

2005 年 10 月，中共十六届五中全会通过《十一五规划纲要建议》，提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设。新农村建设的 20 字方针无一字涉及土地和农业人口转移，推出新农村建设 3 年后，中共十七届三中全会指出：农村仍然落后，农业基础仍然薄弱，农民增收仍然困难。

2017 年，中共十九大将乡村振兴战略作为决胜全面建成小康社会的七大发展战略之一和贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的六项要求之一，其总体要求也是 20 字：“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理高效、生活富裕”，与新农村建设 20 字方针并无本质区别。所不同点在于中共十九大报告还强调要深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度，深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，发展多种形式适度规模经营。

2024 年中央一号文件提出要实施新一轮农业转移人口市民化行动。这表明

农民进城没有落户,严重制约了我们真实城市化水平的提高以及消费能力和水平的提高。2024 年的政府工作报告又提出, 统筹新型城镇化和乡村全面振兴, 而在过去往往是把新型城镇化和乡村振兴分开讲, 现在是把乡村振兴和城镇化相结合。

2024 年的中共二十届三中全会明确指出, 城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。这次会议不再简单地提及乡村振兴, 而是必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴, 全面提高城乡规划、建设、治理融合水平, 促进城乡要素平等交换、双向流动, 缩小城乡差别, 促进城乡共同繁荣发展。

#### 四、 我国城市化现状及战略目标

接下来的问题是如何加快城镇化进程? 2023 年我国常住人口城镇化率为 66.16%, 已达到中等偏上收入国家城镇化率平均水平 (66%), 但与高收入国家平均 81%的城市化率还有一定差距。美国为 82.1%、德国 77.3%、日本 91.5%、俄罗斯 74.3%、巴西 86.3%、南非 65.9%。1996-2000 年的 5 年期间, 是中国城镇化发展最快的时期, 年均提高 1.436 个百分点, 但此后整体呈放缓趋势, 2021-2023 年间已回落到年均 1 个百分点以下。

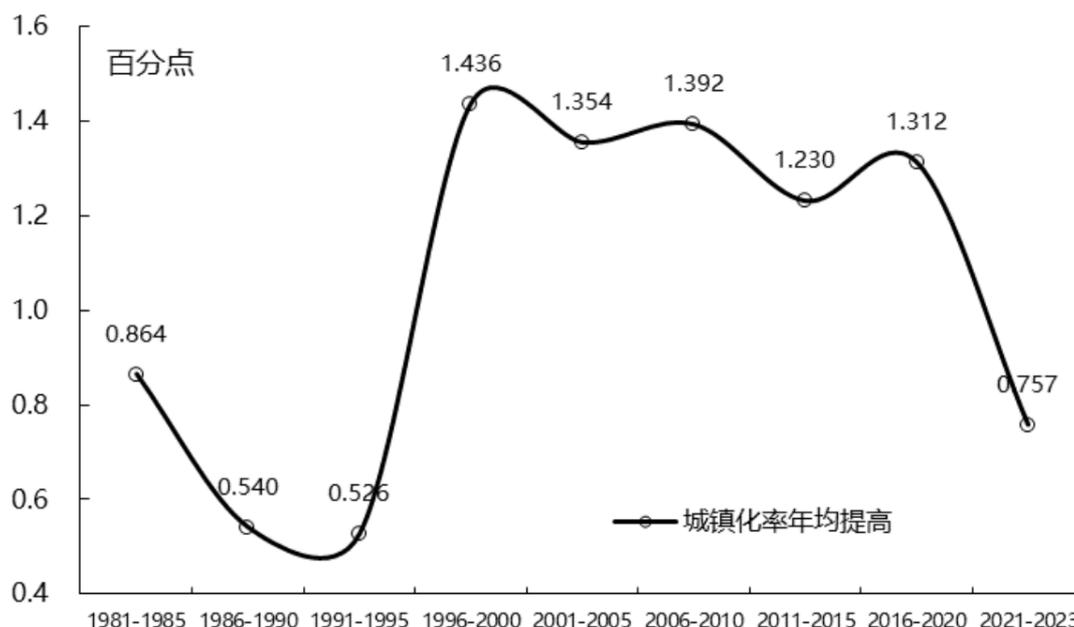


图 5 城镇化速率下降

更重要的是，我国户籍人口城镇化率低于常住人口城镇化水平。1982-2023年我国常住人口城镇化率从 21.13% 上升至 66.16%，上升 45 个百分点；而户籍人口城镇化率仅从 17.60% 上升至 48.3%，只上升 30.7 个百分点。2023 年，常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率相差 17.86 个百分点。因此，有序推进进城农民工和随迁家属在城镇落户是城镇化的首要任务。

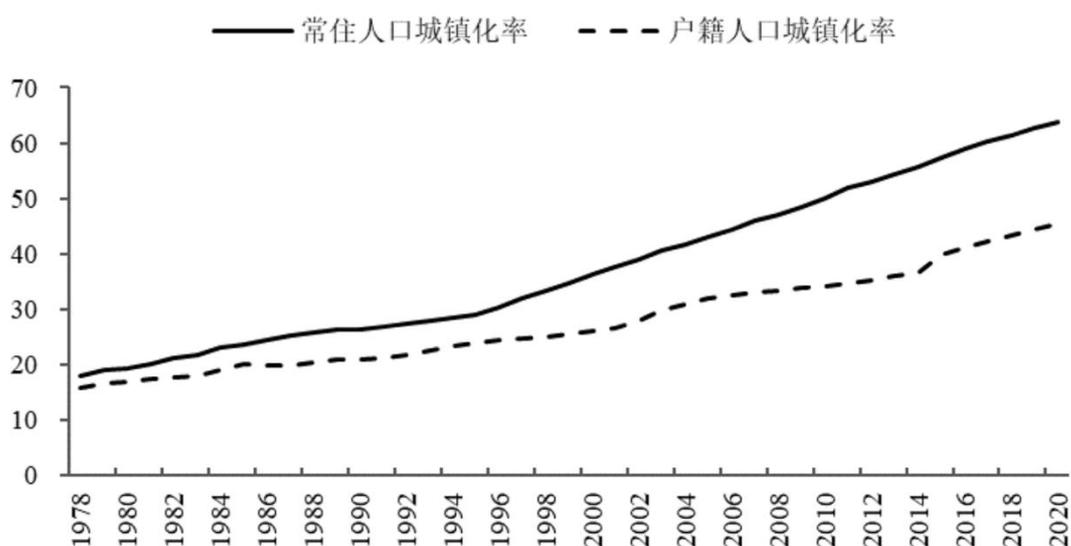


图 6 常住人口与户籍人口城镇化率差距在扩大

我们未来的城市化战略目标是什么？2023 年我国常住人口城镇化率达到 66.16%，已经提前 2 年超过了十四五规划确定的 65% 的目标。高收入经济体目前城镇化率的平均水平为 81.8%。未来我国的发展目标可以分为两段，至 2035 年，如果按照每年平均提升 1 个百分点，预期可达到 78%。从 2035 至 2050 年，即使按照每年平均提升 0.7 个百分点，预期也能达到 85%。日本早在 2005 年就达到了 86% 的城市化率。中国达到 86% 的水平比日本预计晚大约 45 年，因此这个目标不能算过高。

## 五、 以大城市（群）为依托实现大中小城市合理布局

接下来讨论城市化发展的道路。究竟是以大城市还是以中小城市或者小城镇为主，这始终存在争论。

人口向大城市积聚是普遍规律。世界银行的数据表示，1950年以来，超过1000万人口的城市数量发展是最快的。再从不同规模城市承载的人口来看，特大、超大城市人口占世界总人口的比重增长最快。

表 2 世界不同人口规模的城市的数量

| Size class of urban settlement | Number of Cities Classified by Size Class of Urban Settlement, Major Area, Region and Country, 1950-2030 |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------|--|------|------|------|------|------|------|------|
|                                | 1950   | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
| 10 million or more             | 2  | 17   | 20   | 23   | 29   | 36   | 36   | 41   |
| 5 to 10 million                | 5  | 30   | 37   | 40   | 44   | 50   | 55   | 63   |
| 1 to 5 million                 | 70   | 314  | 331  | 373  | 428  | 472  | 525  | 558  |
| 500 000 to 1 million           | 98   | 385  | 434  | 487  | 538  | 592  | 660  | 731  |
| 300 000 to 500 000             | 129  | 501  | 578  | 628  | 690  | 742  | 782  | 832  |

表 3 不同规模城市的人口占世界总人口的比重

| Size class of urban settlement | Percentage of Urban Population in Cities Classified by Size Class of Urban Settlement of Total Population, 1950-2030 |        |        |        |        |        |        |        |
|--------------------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                | 1950   | 2000   | 2005   | 2010   | 2015   | 2020   | 2025   | 2030   |
| 10 million or more             | 0.93   | 4.16   | 4.74   | 5.34   | 6.43   | 7.63   | 7.86   | 8.66   |
| 5 to 10 million                | 1.27   | 3.42   | 3.89   | 4.12   | 4.19   | 4.31   | 4.80   | 5.15   |
| 1 to 5 million                 | 5.10   | 9.80   | 9.94   | 10.72  | 11.57  | 12.06  | 13.09  | 13.39  |
| 500 000 to 1 million           | 2.59   | 4.27   | 4.63   | 4.90   | 5.06   | 5.31   | 5.64   | 6.05   |
| 300 000 to 500 000             | 1.97   | 3.10   | 3.36   | 3.45   | 3.57   | 3.69   | 3.72   | 3.79   |
| Fewer than 300 000             | 17.68  | 21.85  | 22.56  | 23.11  | 23.20  | 23.21  | 23.12  | 23.00  |
| urban                          | 29.55  | 46.61  | 49.11  | 51.64  | 54.03  | 56.22  | 58.22  | 60.04  |
| total                          | 100.00   | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

再从我国的情况看，尽管官方确定的城市化战略是在抑制大城市发展，但人口仍然在按照自己的规律长期向大城市集聚。2000-2010年、2010-2020年全

国常住人口年均增速由 0.57% 降至 0.52%，一、二线城市常住人口年均增速分别由 3.42%、1.81% 变化至 2.37%、2.06%，一线城市人口持续集聚但增速放缓，二线城市“抢人”政策下增速略有上升。同期三、四线城市人口年均增速分别由 0.52%、0.15% 下降至 0.44% 和 -0.36%，与全国增速差距由 0.05、0.42 个百分点扩大至 0.08、0.88 个百分点，人口加速流出。

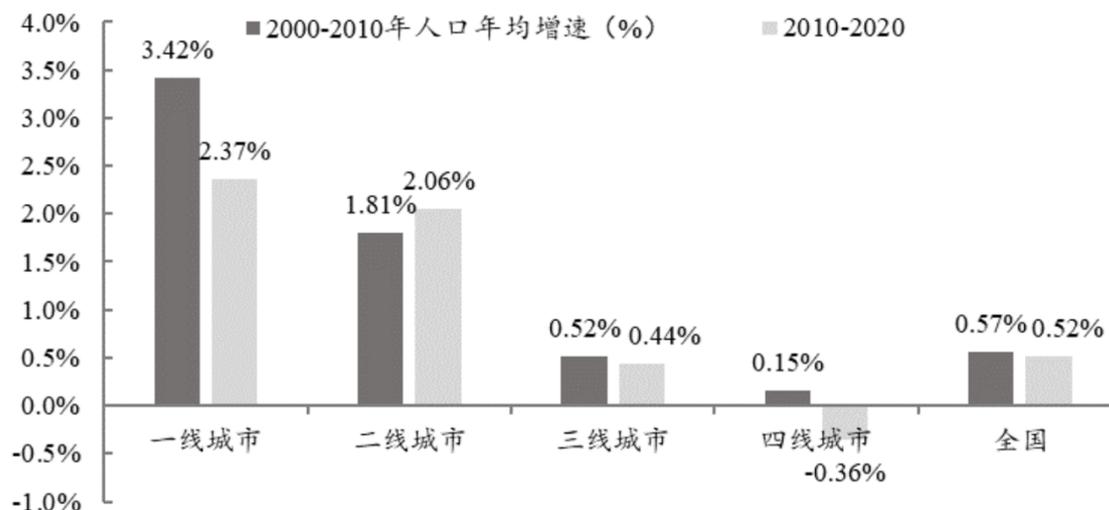


图 7 近 10 年一二线城市全域常住人口保持集聚、三四线加速流出

因此，发展大城市是世界城市化发展的普遍规律，中国特色的城镇化不能违反一般规律。发展大城市也有很多优势。

第一，从控制污染来看，大城市在创造同量 GDP 的条件下，其污染物排放量远远低于中小城市。而且，由于规模经济的原因，大城市降低单位污染的成本也远低于中小城市。2016 年全国 31 个重点城市（直辖市和省会城市）工业增加值合计占全国比重为 31.6%，而产生的一般工业固定废物仅占全国的 9%。而且，31 个重点城市的一般工业固体废物综合利用率达 76.2%，远高于全国 59.5% 的平均水平。

第二，从减少耕地占用来看，大城市明显优于中小城市。从农村居民点到建制镇、小城市（含县城）、中等城市、大城市、特大城市、超大城市，2016 年人均建设用地面积依次递减为 326、205、122、121、115、100、73 平方米。

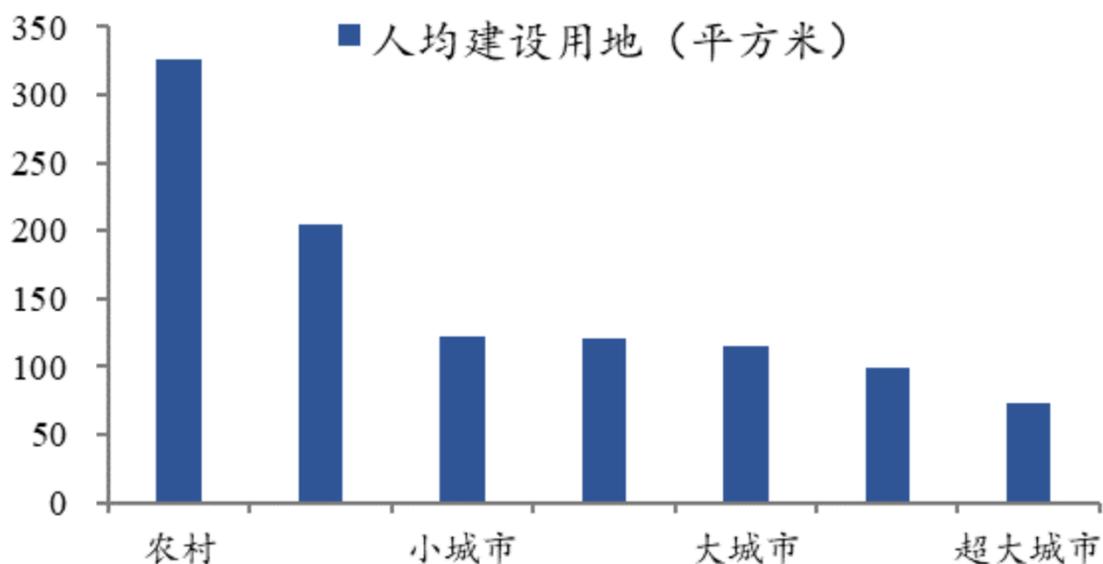


图 8 人均建设用地（平方米）

表 5 不同规模城市的城镇用地增量占比与人口增量占比对比

| 城市规模   | 城镇用地增量占比  | 城镇人口增量占比  | 人口-土地增量占比<br>比值 |
|--------|-----------|-----------|-----------------|
|        | 2009-2019 | 2010-2020 |                 |
| 超大城市   | 8.7%      | 13.8%     | 1.59            |
| 特大城市   | 14.1%     | 14.8%     | 1.05            |
| I型大城市  | 10.1%     | 11.5%     | 1.14            |
| II型大城市 | 23.7%     | 22.4%     | 0.95            |
| 中等城市   | 28.3%     | 24.6%     | 0.87            |
| I型小城市  | 12.3%     | 11.0%     | 0.89            |
| II型小城市 | 2.7%      | 1.9%      | 0.69            |

第三，从就业来看，大城市吸纳就业的能力更强，并且更容易养活穷人。特别是在进入服务业主导发展阶段，大城市的发展为服务业发展提供了更广阔空间，这也是在城市化中后期人口更加向大城市集聚的关键。2015年全国外出农民工中有66.3%流入地级以上城市，其中有31.2%流入省会城市和直辖市。2016年31个重点城市（直辖市和省会城市）城镇非私营单位就业人员数合计占全国的33.9%。此外，国家统计局2018年开始正式公布的31个大城市城镇调查失业率一般低于全国城镇调查失业率0.2个百分点左右。

第四，从经济效率看，优先发展大城市更有利于参与国际竞争。国际竞争实

质是区域和城市竞争，美日英法等大多数发达经济体最具竞争力的区域均为其大城市。大城市的生产率优势一方面来自于人力资本、知识资本等生产要素高度集聚所产生的集聚效应，另一方面来自于低效率企业在市场竞争中退出大城市，使得大城市中存活下来的企业具有更高的生产率，即所谓的选择效应。从 2016 年看，市辖区常住人口 1000 万人以上的人均经济产出高达 11.7 万元，是 100 万人以下城市 5.3 万元的 2.2 倍，是 100-300 万城市的 1.8 倍。

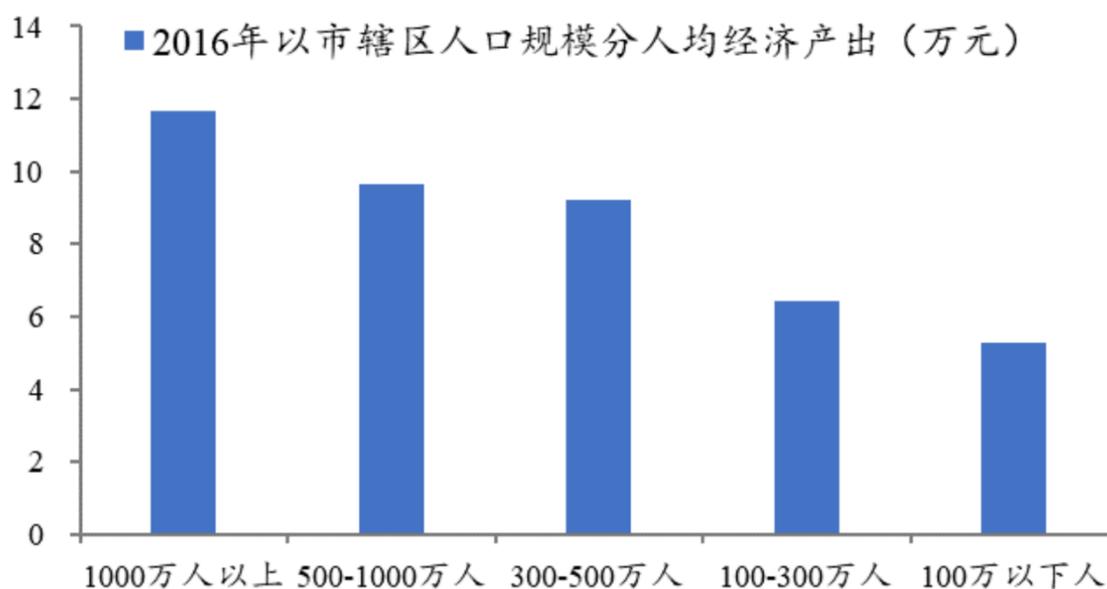


图9 大城市人均经济产出明显高于中小城市

我们有一个研究，只有城市化达到 76% 的时候，大城市才可能会出现饱和的情况。这个时候城市化会从集中向分散转变，但是这并非逆城市化，而是人们可能在大城市就业，但是居住在周边的卫星城、中小城市，甚至小镇，也不排除到农村居住。我国的城市化率刚刚达到 66%，距离逆城市化或者分散化还有很大的发展空间，没有必要过早限制特大超大城市的发展。

## 六、深化土地制度改革，完善城乡融合发展体制机制

完善城乡融合发展很重要的内容就是深化土地制度改革。我国进行了多次土地制度改革，取得了很大进展。但是，目前的土地制度还遗留了两大弊端。

第一是集体土地与国有土地不同权的问题。农村集体土地没有发展权。2019年修正的《土地管理法》将原来“农民集体所有的土地的使用权，不得出让，转让或者出租用于非农业建设”，修改为“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，这才打破了政府对城市建设用地的独家卖方垄断，为农村集体建设用地入市开了一个口子，朝着构建城乡统一的建设用地市场迈出了艰难的一步。

此外，城市的住宅建设用地拥有完整的用益物权，包括占有权、使用权、处置权、收益权以及抵押物权。农村的宅基地只有占有使用权，没有收益权和处置权，更不能作为抵押。

城乡宅基地同地不同权导致了什么结果？首先，农民的财产收入渠道和融资渠道都被堵塞。对可支配收入增长进行分解可以发现，2013-2019年我国城镇居民人均可支配收入增长15892元，其中工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入的贡献分别为56.3%、11.7%、20.4%和11.6%。同时期农村居民人均可支配收入增长6591元，其中工资性收入、经营净收入和转移净收入的贡献分别为44.5%、27.7%和25.0%，财产净收入增长在其中的贡献率仅为2.8%。2024年前三季度城乡居民财产净收入差距为9.4倍，此前超过10倍或者11倍。如果宅基地无法流转，那么潜在价值就无法实现，这个差距主要体现在此。

第二是在土地资源配置方面，土地资源分配不是由市场而是由规划和用途管制决定。一是，我国的城镇建设用地扩张速度和人均建设用地面积均低于全球平均水平。城乡建设用地比例严重偏离城乡常住人口比例。2022年农村常住人口已不足35%，但村庄建设用地是城镇建设用地的2.12倍，农村常住人口人均居住用地面积是城镇人口的5.65倍。

二是中西部地区农民工流向东部，但是中西部土地供应占比却从2003年的32.6%提升至2016年的60%。三是城镇建设用地结构配置失衡。我国城镇居住用地占比低于美国、日本，但是工业用地占比明显高于日本、韩国。

中共二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》：促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展；构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益；允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用；加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换盘活存量土地和低效用地。

这些都可以作为后续改革的依据。我们认为，下一步最重要的是同步推进城乡土地产权同权化和配置市场化改革，具体包括以下方面：

第一，赋予集体土地与国有土地同等权能。具体的政策建议包括：一是改变城市土地单一国有制，允许城市规划区内保留集体土地所有制；二是允许集体土地所有权人在自己的土地上设置建设用地使用权并具有与国有建设用地使用权同等权能；三是赋予农村住宅建设用地使用权用益物权和担保物权；四是允许宅基地使用权在集体经济组织之外流转；五是允在不变更集体土地所有制的基础上推进城中村改造和小产权房合法化。

第二，放宽对农地入市限制，只要符合规划和用途管制，而且非出于公共利益需要，即使是耕地也应该允许改变用途直接入市，更不要说本身就是建设用地或宅基地了。

第三，应该允许增减挂钩指标在村集体之间交易，以及建立增减挂钩指标跨省交易的全国统一市场。

第四，消除阻碍城乡要素自由流动的制度障碍。比如，保障城里人能够在农村获得合法的就业、创业和生活的空间，取消农村宅基地只限于在村集体内部使用的限制，允许城镇居民到农村买房或租地建房。

第五，应该允许农民自由转让农地承包经营权。政府不能强迫农民流转或放弃农地承包权，但政府也不应该限制农民土地承包权的流转；随着越来越多的农民进城务工落户和迁徙定居，传统的村落有的兴盛，有的衰亡，彼此之间的合并重组已经不可避免，由此必然要求农地承包权的流转跨越原集体经济组织的界限，

甚至不同村落的集体土地所有权也难免会发生相应的转移和重组。农地制度的安排应该顺应这一城乡关系变革和农村传统社会变革的历史潮流,而不能成为阻碍这场变革的桎梏。

(版权所有,转载、转摘请与本中心联系)

---

-----

主办:清华大学中国经济研究中心

地址:清华大学经济管理学院

联系电话:(010)62789695 邮 编:100084