基于共同富裕逻辑的土地制度改革研究

周　星

[摘　要] 基于共同富裕逻辑，对土地制度改革的必要性和艰巨性进行分析，全面深化土地制度改革要以土地善治推进“地权平等、地尽其用、地利共享”，促进“土地要素配置市场化、进城农民市民化、社会流动自由化”，提出了坚持以人定地促进土地要素自由流动和优化配置、推进农村集体经营性建设用地入市和激活宅基地的财产属性、实行农村土地承包权股份制改革、探索建立基于土地发展权的耕地保护和生态保护补偿制度、改革土地利用管理方式和完善以地谋发展机制等改革举措建议。

[关键词] 共同富裕；土地制度改革；区域协调发展；城乡融合发展

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）02-0012-10

习近平总书记在党的二十大报告中明确指出，“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”，“共同富裕是中国特色社会主义的本质要求”。[1] 土地是民生之本、发展之基、生态之依。土地制度是国家基础性制度，始终与江山社稷、人民福祉息息相关。在百年奋斗历程中，我们党准确把握社会主要矛盾变化，及时制定符合国情的土地政策，推动土地制度不断适应生产力发展需要，逐步形成了以公有制为基础，以保护耕地和节约用地为主线，以产权保护、用途管制、市场配置为主要内容的中国特色土地制度，有力支撑了第一个百年奋斗目标的实现。迈上实现第二个百年奋斗目标的新征程，如何通过全面深化土地制度改革促进共同富裕，是当前亟待研究解决的重大理论和实践问题。

一、基于共同富裕逻辑的土地制度改革要求

进入新时代，我国社会主要矛盾发生变化，土地制度改革的逻辑起点也应立足解决不平衡不充分发展问题作出相应调整。换而言之，要通过全面深化土地制度改革，在守好粮食安全、生态安全底线的基础上，推动土地要素更好支撑高质量发展，更好促进城乡、区域均衡发展，继而实

[作者简介] 周星，中国自然资源报社社长、研究员。

现共同富裕。

（一）形成“守好底线、支撑发展”的土地制度

发展是党执政兴国的第一要务，共同富裕的前提和基础是“富裕”，我们要在高质量发展中促进共同富裕。中华人民共和国成立后，特别是改革开放以来，我们党通过推行农村集体土地家庭联产承包责任制和城镇国有土地有偿使用制度，创造性地解决了社会主义公有制与市场经济结合的世界性难题，[2]极大地解放和发展了生产力，有力地推动了我国社会主义市场经济体制的建立和工业化、城镇化的进程。未来一段时间，我国新型工业化、新型城镇化、农业现代化等的发展，仍需一定数量的土地要素投入。但当前，我国面临耕地数量持续减少、人均耕地少、耕地质量降低、耕地空间布局不够合理等问题，耕地保护形势依然严峻。如何在守好耕地保护红线、生态保护红线的基础上，为高质量发展提供坚实的土地要素支撑，是基于共同富裕逻辑的土地制度改革应研究的首要问题。

（二）形成“城乡融合发展、保护农民权益”的土地制度

习近平总书记指出，实现共同富裕，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。[3]我国现有约6亿中低收入及以下人群，实现共同富裕要把我国中等收入群体从当前的约4亿人提升到约8亿人。农村土地制度安排关系到农村经济社会发展的根基，关乎亿万农民的根本利益。那些成功跨越“中等收入陷阱”的国家，得益于城镇化过程中劳动力的合理流动和土地等增值收益的合理分配。但当前，我国土地要素城乡分割、流动受限，农民的土地权益得不到充分保障，制约了农村劳动力的自由流动。这就要求基于共同富裕逻辑，健全有利于农业农村优先发展、城乡融合发展的土地制度，实现“城乡生活不同但质量均衡”，让农民进城进得放心、留村留得安心。

（三）形成“责任共担、区域协调发展”的土地制度

实现共同富裕，既要缩小城乡差距，也要缩小区域差距。党的二十大报告强调，推动西部大开发形成新格局，推动东北全面振兴取得新突破，促进中部地区加快崛起，鼓励东部地区加快推进现代化；支持革命老区、民族地区加快发展，加强边疆地区建设，推进兴边富民、稳边固边。[4]长期以来，我国西部地区、边境地区主要承担了水源涵养、生态保护、能源安全等责任，东北地区、中部地区则重点承担了耕地保护和粮食安全责任。这些责任都是“国之大者”。但由于现有的耕地保护、生态保护补偿机制不够健全，承担这些责任直接影响获取土地增值收益，没有很好地体现公平原则。共同富裕，是统筹发展和安全的共同富裕。耕地保护、生态保护、国家安全，是全国各地区的共同责任。这就要求在发挥各地区比较优势的同时，设计出有利于“饭碗一起端、责任一起扛”的土地制度。

（四）形成“全面节约、人与自然和谐共生”的土地制度

党的二十大报告强调，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是人与自然和谐共生的现代化。[5]我国的国情决定了必须加快发展方式的绿色转型，我国的共同富裕必须是全面节约、人与自然和谐共生的共同富裕。但当前，我国人口资源环境压力依然巨大，城乡建设用地出现双向扩张、双向紧张、双向粗放，造成“城市病”“农村病”并发以及农民“进退两难”等问题，突出表现为：相当部分的产业园区闲置低效、工业用地容积率低，城乡存量建设用地闲置较为严重、土地利用集约化程度不高、地耗远高于发达国家等。

这就要求落实全面节约战略，通过土地制度创新，带动产业结构调整和全要素生产率提升，推动绿色发展和共同富裕。

二、基于共同富裕逻辑的土地制度改革主要制约因素

土地制度改革，牵一发而动全身。基于共同富裕逻辑的土地制度改革，是在全国层面对城乡间、区域间、代际间“人地钱”等重大社会关系和重大利益作出深刻调整，是自上而下、全面系统、跨领域的改革集成联动，难以通过单一部门牵头和基层试点实现解决，需要在基层试点基础上进行科学系统的顶层设计。但从过去改革实践来看，进一步推进土地制度改革还将面临一些制约因素。比如，对共同富裕实现路径、社会主义市场经济体制等存在理解认识上的误区和不到位，部门利益和地方利益的客观存在，以及改革的系统性、全面性、艰巨性、复杂性等。

（一）对共同富裕实现路径存在认识上的误区

长期以来，对于共同富裕如何缩小城乡差距、区域差距、收入差距存在认识上的误区，混淆了人均均衡和总量均衡、均衡和均匀。[6]比较典型的观点有：为了缩小区域差距，应推动欠发达地区经济总量与其他地区相当，在土地要素保障上应向欠发达地区倾斜；大城市已经得了“城市病”，人口资源环境压力较大，应将土地等要素更多地投向农村，让农民固守在农村并富起来。这类观点强调地理维度上的倾斜，把共同富裕改革的发力点放在“动钱”上，本质上是追求人口和经济在区域间、城乡间的均匀分布，与现代经济高效集聚的客观规律是相矛盾的，忽视了地理对经济发展的关键作用，其代价是土地资源的空间错配和效率损失。而事实上，共同富裕改革的发力点应当放在“动人”上，土地、资本都应当服务于人的发展，要通过改革，促进土地、资本的自由流动，继而让更多的人流向大城市、都市圈、城市群等发达地区并体面地生活，最终实现人均公共服务或生活质量的均衡。[7]

（二）对政府与市场的关系把握不到位

经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系。习近平总书记强调，使市场在资源配置中起决定性作用，是深化经济体制改革的主线；更好发挥政府作用，不是要更多发挥政府作用，而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下，管好那些市场管不了或者管不好的事情；发挥政府作用，不是简单下达行政命令，而是要在尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为。[8]但在实践中，普遍存在政府干预过多、监管不到位的问题，往往不是通过供求、价格、竞争、利益等市场机制的综合作用来促进土地要素的自由流动和优化配置，而是通过政府宏观调控、经济调节等名义进行行政配置，导致土地资源配置扭曲和低效利用。

（三）存在利益冲突和改革动力不足

促进共同富裕是释放巨大需求、创造巨大供给的过程，也是重大利益格局调整和再平衡的过程。基于共同富裕逻辑进行土地制度改革，势必涉及央地政府间、部门间、区域间的利益调整。长期以来，中央保护目标和地方发展目标存在利益冲突，中央对地方官员的考核评价机制尚未完全打破“唯GDP论”，地方政府对“以地生财”“重地轻人”的发展路径存在严重依赖，土地出让金以及由此衍生的土地金融成为地方政府重要经济来源。可以说，地方政府严重缺乏推动土地制度改革特别是打破土地一级市场政府垄断的动力。与此同时，部门和地方习惯从有利于部门和地方短期利益的角度来看

问题，对于限制自身权利或者利益的改革，通常也是缺乏自觉的。

（四）全面深化土地制度改革极为复杂艰巨

任何一种土地制度的确立，都受不同阶段的经济、政治、文化、社会等多方面条件影响，具有复杂性、历史性和阶段性。土地要素的自由流动必须与完善的社会保障、充分的就业机会、均等化的公共服务协调配套。基于共同富裕逻辑全面深化土地制度改革，是各领域改革的联动和集成，触及深层次的社会关系和利益调整，需要攻克体制机制的痼疾，突破利益固化的藩篱，是一场决不能出现颠覆性失误的攻坚战，是对我们党执政能力的一次重大考验。[9] 之前推进的农村土地制度三项改革试点，只是在“点”上进行探索，缺乏从国家层面统筹区域间、城乡间“人地钱”的整体试点环境，也未能与国家财税体制改革、户籍制度改革、社会保障制度改革等在“面”上充分协调配套，从局部试点到全国推开仍有不少亟待研究解决的问题。

三、基于共同富裕逻辑的土地制度改革基本思路

基于共同富裕逻辑的土地制度改革，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，坚持以人民为中心的发展思想，坚持新发展理念，以土地善治推进“地权平等、地尽其用、地利共享”，[10] 促进“土地要素配置市场化、进城农民市民化、社会流动自由化”，[11] 为实现共同富裕奠定土地制度基础，为全面建设社会主义现代化国家提供有力保障。

（一）协调处理好几个关系

1. 发展与保护的关系。社会主义的本质，是解放发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。实现共同富裕，要把发展放在首位，也要全面准确完整贯彻新发展理念，实现人与自然和谐共生的绿色发展。因此，基于共同富裕逻辑的土地制度设计，既要为快速发展提供土地要素支撑，厚植共同富裕的物质基础；又要科学配置和节约集约利用土地资源，实现保红线、保增长、保生态、保民生的协调统一，通过土地要素空间配置的优化来释放新动能新红利，在支撑高质量发展中促进共同富裕。

2. 效率与公平的关系。共同富裕不是同步富裕、同等富裕，而是在保障“底线公平”基础上，促进人的能力发展，通过“勤劳创新致富”“先富带后富帮后富”，逐步缩小城乡差距、区域差距、收入差距。长期以来，由于城乡二元土地制度、二元户籍制度的存在，以及区域间自然地理条件存在巨大差异，造成了区域间、人际间发展机会的不均等，从底层逻辑上制约了共同富裕的进程。[12] 因此，基于共同富裕逻辑的土地制度改革，要体现效率与公平的统一，通过改革破解因社会改革滞后于经济转型导致的体制性问题，同时通过公平正义反过来推动效率提升。

3. 政府与市场的关系。土地资源具有自然属性、经济属性和公共属性，以及总量有限、位置固定、不可再生、可多用途使用等特殊性。从国内外实践来看，完全的市场调节或完全的政府调控，都难以实现土地资源的最优配置。因此，基于共同富裕逻辑的土地制度设计，一方面，要坚持社会主义市场经济改革方向，使市场在资源配置中起决定性作用，促进土地要素的自由流动，由市场决定土地价格；另一方面，也要更好发挥政府作用，防止完全市场配置带来土地过度集中、过度资本化等影响社会稳定的问题。

4. 人地钱的关系。生产要素流动的实质是实现自身价值的最大化。人口流动体现的是人民对美好生活的向往。习近平总书记指出，产

业和人口向优势区域集中，形成以城市群为主要形态的增长动力源，进而带动经济总体效率提升，这是经济规律。[13] 因此，基于共同富裕逻辑的土地制度设计，要把农民从土地上解放出来，把土地的资产资本属性激发出来，推动人地钱在城乡间、区域间自由流动，促进生产力的发展，实现国家、集体、个人公平共享地利，继而推进医疗、教育、住房以及社保等公共服务的均等化，最终以人地钱良性互动推动共同富裕。[14]

（二）坚持的基本原则

1. 坚持社会主义制度。历史证明，国家、农民与土地的关系处理得好，则社会繁荣稳定、百姓安居乐业。习近平总书记强调，我们是在中国共产党领导和社会主义制度的大前提下发展市场经济，什么时候都不能忘了“社会主义”这个定语。[15] 促进共同富裕、深化土地制度改革，要从中国特色社会主义这个最大的国情出发，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线和生态红线不突破、农民利益不受损这三条底线，决不能以改革为名，破坏农村土地集体所有制度，让农民长远生计得不到保障，让贫富差距进一步扩大，影响国家稳定与安全。

2. 坚持以人为本。共同富裕的实质是所有人的共同发展，是形成人人尽责和人人享有的社会格局。基于共同富裕逻辑的土地制度改革，其根本出发点和落脚点在于促进人的全面的、公平的发展。解决城乡、区域发展不平衡，要有利于人的发展，体现人文关怀，特别要尊重农民的首创精神，把选择权交给农民，为进城务工农民在农村留条后路。这一改革要始终坚持以人民为中心的发展思想，保证人民平等参与、平等发展的权利，使发展成果更多更公平惠及全体人民。

3. 坚持按客观规律办事。土地制度改革始终要符合生产关系必须适应生产力发展的一般规律。全面深化土地制度改革，要牢牢把握市场经济规律、社会主义建设规律、自然规律，牢牢把握我国的发展阶段、资源禀赋和历史传统，充分认识我国城镇化发展已进入规模扩张和质量提升并重阶段、我国人口总量即将达峰进入老龄社会等客观现实，准确把握人口流动、资本聚集、社会生产规模化等的发展趋势，深刻认识中国人特有的均平思想、乡土情怀、宗族意识以及国际形势变化带来的不确定性和风险挑战等，遵循客观规律尽力而为、量力而行。

4. 坚持公平正义。中华传统文化追求“天下大同”，社会主义核心价值观倡导“平等”“公正”。基于共同富裕逻辑的土地制度改革，一要体现“地权平等”，即“人”拥有平等的土地权益，“地”拥有平等的发展权利，实现机会公平、起点公平、规则公平，实现“同地、同权、同价”。这就需要打破不利于公平正义的城乡二元体制。二要体现“地利共享”，即改革的收益应由国家、集体、个人公平合理地共享，制度设计要体现城乡公平、区域公平、人际公平、代际公平。这就需要政府、市场、个人共同发力，形成共建共治共享的新格局。

5. 坚持安全稳慎。土地问题是影响社会稳定和执政基础的大事，关乎国家粮食安全、生态安全和高质量发展。全面深化土地制度改革，涉及经济、政治、社会、生态文明方方面面，涉及重大利益调整，必须正确处理改革、发展、稳定的关系，坚持实事求是、试点先行、于法有据、因地制宜、分类施策、循序渐进，保持历史耐心，不搞一刀切、齐步走。特别是要注重改革的系统性、整体性和协同性，与户籍制度改革、社会保障制度改革、财政转移支付制度改革以及官员激励机制完善等协同推进，提高改革综合效能。

四、基于共同富裕逻辑的土地制度改革建议

推进基于共同富裕逻辑的土地制度改革，主线是以人、地、钱的自由流动促进高质量发展和现代化。当前，我国土地要素配置的主要问题不是总量问题而是结构问题，不在于多配置土地要素，而是要优化国土空间格局，解决好“人往哪里流、地该怎么配、钱从哪里来”的问题。基于上述对改革要求、制约因素和基本思路的分析，本着有利于土地要素自由流动、有利于提升全要素生产率、有利于促进公平正义，提出如下改革建议。

（一）坚持以人定地，促进土地要素自由流动和优化配置，防范城乡盲目建设和无序扩张

据第七次全国人口普查数据，我国中西部县域范围的人口在持续减少，人口主要向大城市和沿海城市圈（城市带）集中。为避免过度建设造成新的大范围土地闲置和浪费，土地制度改革应有利于推进以人为核心的新型城镇化，有利于加快农业转移人口市民化，以促进人地关系协调和共同富裕。

1. 城乡建设用地配置坚持“以人定地”，赋予优势地区更大发展空间。尊重市场对人力资源区域配置的决定性作用，科学预测人口规模，坚持“地随人走”“基本公共服务随人走”，实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，[16] 以“常住人口基本公共服务均等化”为总原则配置建设用地，以“地”的自由流动带动“人”的自由流动，通过人地钱的自由流动和规模化聚集，促进地区间、城乡间的均衡发展。建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜，[17] 支撑接纳更多流入人口、提供同等基本公共服务的需求。防范人口流出地区过度建设和盲目扩张，避免造成新的住房空置和土地浪费。对于民族地区、边境地区等，可允许这些地区将指标交易到异地建设，以实现政策倾斜和帮扶。主动顺应以人为核心的新型城镇化进程，加大住宅用地供给，保障新市民、非户籍常住人口的住房和公共服务需求，保障进城农民留得下、市民化，显著改善城镇生活生态，提升宜居水平。

2. 增强土地管理的灵活性，坚持全国建设用地“总量控制、盘活存量”。当前，我国的土地问题主要不是总量缺失问题，而是结构性问题。因此，要走“空间精明收缩、科学重塑人地关系”的路子，坚持“全国范围内建设用地总量可控、耕地数量和产能不降低”。在适当投放建设用地增量的基础上，下大力气调整用地结构、盘活利用存量土地，通过完善城乡建设用地增减挂钩机制、补充耕地指标跨区域交易机制和鼓励跨区域共建“飞地”产业园等方式，推动土地要素在全国范围内畅通流动，实现全国建设用地资源在区域间、城乡间的自我均衡和结构优化，构建起优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，实现区域经济“在集聚中走向平衡”。[18]

（二）坚持市场在土地资源配置中起决定性作用，推进农村集体经营性建设用地入市，激活宅基地的财产属性

长期以来，城乡二元土地制度极大地限制了农村集体建设用地的产出水平和农民的财产性收益，也造成了农村集体建设用地粗放利用、征地纠纷较多等问题。与此同时，我国农村人户分离人口超 3.7 亿，[19] 由于农民住房只有居住功能没有增值空间，导致大量农房、宅基地闲置。

1. 稳慎推进农村集体经营性建设用地入市。一要坚持先规划后建设。通过新一轮国土空间规划，合理布局各类用途土地，落实耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开

发边界等空间管控要求，推动农民住宅相对集中、农地向规模化经营适度集中、乡镇企业向工业园区集中。二要坚持以存量建设用地入市为主。在“一户一宅有保障”的前提下，实施“严控新增、以盘活存量为主”的入市策略。结合农村全域土地综合整治等工作，在优化国土空间布局的同时，推动腾退出的宅基地、闲置或废弃的农村集体公益性建设用地等转变为经营性建设用地，与农村存量集体经营性建设用地一起，就地入市或异地调整入市。综合考虑村庄演变规律、人口集聚特点和现状分布，原则上不允许新增农村集体经营性建设用地入市，避免“村村冒烟、组组点火”式的“低、散、乱”入市进一步恶化农村“人减地增”问题。三要坚持同地同权同责。农村集体经营性建设用地可以出让、租赁、入股，与国有建设用地同等入市、同权同价，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管。四要坚持地利共享。建立国家、集体、农民共享的土地增值收益分配制度，确保公平分配、利益共享和价值最大化，特别要注意让区位较差地区的农民分享土地增值收益，以防产生新的土地食利暴富群体。

2. 激活宅基地的财产属性。一要保障户有所居。坚持“一户一宅、面积法定，管住总量、盘活存量、严控增量”，可以探索宅基地有偿使用制度，促进节约集约用地。二要减少宅基地闲置和浪费。坚持“超占有偿、节约有奖、退出有偿”，以农民自愿为前提推动宅基地“批量退出”或“零散退出”。三要盘活利用宅基地。引导农民自愿相对集中居住，推动腾退出的宅基地复垦为耕地或转化为农村集体经营性建设用地，通过“占补平衡”“增减挂钩”“农村集体经营性建设用地入市”等政策，实现农村土地要素合理流动，释放土地经济价值并获得相应收益；也可直接将闲置农房或宅基地，通过入股、联营、出租等方式用于民宿、电商、农业加工等，提高回报率。四要建立宅基地增值收益分配制度，使土地红利公平惠及广大农民。

（三）坚持地权平等，实行农村土地承包权股份制改革，促进农业适度规模化发展

“大国小农”是我国的基本农情，一家一户的分散经营模式，已经不能适应生产力发展尤其是农业现代化的需要。土地承包权主体同经营权主体发生分离，这是我国农业生产关系变化的新趋势。[20] 当前，第二轮土地承包即将到期，农村土地承包权延长如何贯彻落实“大稳定、小调整”的中央精神，同时保障全体农民的权益，是迫切需要解决的现实问题。

1. 实行农村土地承包权股份制改革。一是农村土地承包权股份化、数字化，不具体对应物理空间上的特定土地，转为保证农民获得相应收益的权利。二是承包主体不再以家庭为单位，而是以“人”为单位。这里的“人”包含进城落户的农村集体经济组织成员，不含进入体制内工作的成员和放弃中国国籍的成员。三是股份不能继承。综上，股份就可以随着农村集体经济组织土地的变化、资产的变化、成员的变化等，按照年度及时进行动态调整，以保障所有“人”的权益。

2. 鼓励支持农村集体经济组织自主开展农村集体土地规模化整治和基础设施建设。农村集体经济组织（可联合土地经营主体）根据实际情况和国土空间规划，组织开展土地综合整治、永久基本农田建设和农村水利、交通等基础设施建设，解决农地碎片化、布局不合理等问题，推动农地规模化经营并配套建设发展现代农业必需的基础设施。

3. 放活土地经营权，发展现代农业。引导土地向新型农业经营主体和种田能手流转，发展农业企业、农民合作社、家庭农场等多种形式的适度规模经营，促进农业生产专业化、现

代化。通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，让农民更多分享土地增值收益，保障农民在“进城”和“留村”之间的自由选择。根据实际情况，既可采取将农地整体流转给现代农业企业经营、农民变股东和农业工人的方式；也可采取“统一种植计划、统一种植标准、统购统销”等方式租赁给农民耕种，农民在按“人头”获得股份红利的同时享受自主耕种带来的经营收益，但需要缴纳自主耕种的租赁费用。这样，既能解决农民小、散经营对市场信息了解不够、应对慢、大型基础设施建设投入不足等问题，也可提高土地流转效率、降低流转成本，并通过规模化采购和经营降低投入、统一标准、减少化肥农药投放等，推动农业绿色发展。与此同时，要协调好培育新型农业经营主体和扶持小农生产的关系，农业生产经营规模宜大则大、宜小则小；要健全农村土地流转市场，完善土地流转中介服务。

（四）坚持土地正义，探索建立基于土地发展权的耕地保护和生态保护补偿制度

基于土地正义，所有土地都享有平等的发展权利。国土空间规划是政府基于土地用途管制目的，对土地发展权利的分配，实质上是对利益的配置。对于承担生态环境保护、粮食安全保障的土地，其发展权利事实上受到了严格限制，相应区域因此失去更多机会收益。当前，我国主要通过财政转移支付、对口支援、区域间协商议价等方式，对土地发展权利受损的地区进行补偿。但由于央地分税制、激励制度不够健全等原因，一方面造成各级地方政府保护监督成本高、动力缺失、态度消极，影响了中央政府的耕地保护和生态保护目标实现；另一方面也造成各类补偿资金分散、标准不一、补偿不够精准有效等；此外，权利受损方通常也较难“主张正义”，要求合理的补偿。

1. 设立土地发展权[①]并量化权重。依据不同土地利用类别的潜在经济收益，分别赋予发展权重。比如：可以赋予商业用地和住宅用地权重为 2、工矿建设用地权重为 1.2、其他农用地权重为 0.5、永久基本农田权重为 0.3、公益性用地和生态保护用地权重为 0.1、未利用地权重为 0 等。具体的土地利用分类和权重赋值，要结合实际数据，进行反复模拟测算后设计。

2. 测算各区域土地发展总权能和人均权能。各区域土地利用类别的实际面积乘以相应的发展权重，即可测算出该区域的土地发展总权能；土地发展总权能除以该区域的常住人口总数，即可测算出该区域的土地发展人均权能。同理，可以测算出全国的土地发展总权能和人均权能。理论上，基于“地权平等”“土地同权”，每个人都应均担耕地保护、生态保护、国家安全等责任，全国各地的人均土地发展权能应当是基本等值的。

3. 建立土地发展权交易制度。基于“人均土地发展权等值”原则，设计土地发展权交易制度，构建运用经济杠杆进行耕地保护、生态保护的机制，促进土地资源更加节约集约和公平利用。按照“谁受益，谁补偿”，超出全国人均土地发展权能的省（区、市），享受了超额地利收益，应当向低于全国人均土地发展权能的省（区、市）购买土地发展权，每年度支付相应费用，主动承担保护责任，以体现区域间的公平正义。全国范围的土地利用类别及相应权重确定、单位权能价格标准制定、交易金管理等，由中央政府统筹和在全国范围内进行平衡。同理，各省（区、市）可以结合实际情况，进一步细化本省（区、市）土地利用分类及其发展权重，建立省域内更为精细、科学的土地

①本文所指“土地发展权”区别于英美国家实施的土地发展权制度，特指土地被开发利用的权利。

发展权交易制度。基于上述思路，土地征收补偿制度也可探索不再以土地产值作为土地征收补偿基准，转为直接购买土地发展权能。

（五）坚持全面节约，改革土地利用管理方式，完善以地谋发展机制

以土地为中心的城镇化策略和政府控制建设用地总量、节奏、空间布局的调控方式，造成了城镇化空间格局的不平衡、土地城镇化与人口城镇化发展的不匹配、土地利用效率不高等问题。与此同时，“土地财政”走向拐点，政府获得土地一次性增值收益过高、未来增值收益流失等问题也必须尽快研究解决。

1. 从靠土地增量保增长向以结构调整促发展转型。尊重城市发展规律，坚持城市善治的价值目标，从有利于“人”的生存发展的角度，进行国土空间规划，优化城市布局，统筹生产、生活、生态空间，提升城市宜居水平。控制城市开发强度，坚持最严格的节约用地制度，调整建设用地结构，降低工业用地比例，增加住宅和生态用地，适度开发地下空间，保障新市民的居住权，努力把城市建设成人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

2. 改革土地计划管理方式。加快政府职能转变，深化“放管服”改革，在土地资源配置、价格形成、市场准入与退出、投资经营行为等领域减少政府干预，培育壮大全国统一土地市场。坚持“地尽其用”,健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、混合用地供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，建立健全不同类型用地合理转换和存量建设用地退出激励等机制;推动工业用地从“竞次”向“竞优”转变，通过“标准地”出让等方式倒逼发展方式转型，推动创新发展。土地利用年度计划实行总量控制，以地方政府自我管理为主，实行三年滚动计划，中央政府强化宏观政策制定和事中事后监管。[21]

3. 完善土地有偿使用制度。一是推出房地产税，减少地方财政对土地出让金的过度依赖，同时调整央地分配关系，国家建立调节基金；也可探索从土地作为生产资料的权益入手，在资本形成阶段就开始布局财富分配，从土地出让赚取一次性差价转向以地入股长期分享红利；还可探索将一次性收取土地出让金改为按年度收取土地使用税。二是缩小乃至取消无偿划拨用地，公益性用途土地按底价出让，并将出让经费列入项目预算，实行一次性付款或者分期付款；同时，按年度、按市价缴纳土地使用税，并将费用列入年度预算；实行收支两条线，各类收支由央地政府合理共享和分担，以促进公益性用地的节约集约利用。当然，土地出让制度改革、房地产税改革、财政体制改革需要相互协调、配套推进。

总之，实现共同富裕是人类社会的美好追求，更是中国共产党矢志不渝的奋斗目标。从全面小康到共同富裕是质的飞跃，必须相应地对治理体系与治理能力进行质的改革。土地制度问题是发展中的新问题，也必将在发展中得到解决。

[参考文献]

[1][4][5]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].人民出版社，2022：22,23,32.

[2][10]甘藏春等.土地正义[M].商务印书馆，2021：序言Ⅳ,Ⅴ.

[3]习近平.扎实推动共同富裕[J].求是，2021（20）.

[6][14]张占斌等.共同富裕专家深度解读[A].东方出版社，2022:79,80,161,170,172.

[7]陆铭.空间的力量——地理、政治与城市发展[M].格致出版社、上海人民出版社，2021：48,55,56,63,76,77.

[8][15]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义经济建

设论述摘编[A].中央文献出版社，2017：66,69.
[9]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[A].中央文献出版社，2014：64,65,147.
[11][12]刘尚希等.共同富裕与人的发展[M].人民日报出版社，2022：序言6,262,276.
[13][17]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是，2019（24）.
[16]中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL].中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm,2019-05-06.
[18]陆铭,陈钊等.大国治理——发展与平衡的空间政治经济学[M].上海人民出版社，2022：22,98,123.
[19]第七次全国人口普查公报（第七号）[EB/OL].中国政府网，http://www.gov.cn/shuju/2021-05/11/content_5605791.htm,2021-5-11.
[20]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[A].中央文献出版社，2014：64,65,147.
[21]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[EB/OL].中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm,2020-03-30.

责任编辑：刘翠霞

The study on land system reform from the perspective of common prosperity

Zhou Xing

[**Abstract**] Based on the logic of common prosperity, this paper analyzes the necessity and enormity of land system reform, points out that the comprehensive deepening of land system reform should promote "equal land rights, full use of land, and sharing of land" with good land governance, and promote "marketization of land factor allocation, citizenship of urban farmers, and liberalization of social mobility." This paper further proposes: to promote free flow and optimal allocation of land resource productive elements; to promote the entry of collectively-owned land for construction into the market thus featuring property attributes of the homesteads; to conducting the shareholding reform of rural land contract management system; to pilot the system establishment of cropland conservation and its ecological protection compensation for exercising land resource development rights; and to improve land utilization management for achieving China's better socio-economic development.

[**Key Words**] Common prosperity;Land system reform;Coordinated regional development;Urban-rural integration development