

# 破除土地制度制约瓶颈 充分释放经济增长潜力

——专访上海交通大学中国发展研究院执行院长陆铭

证券时报记者 张达

城乡融合发展是中国现代化的必然要求,推进城乡融合发展首先要加快农业转移人口市民化,这也是以人为本的新型城镇化的首要任务。我国有4.77亿农村人口,新型城镇化有利于促进消费和投资实现良性循环,蕴藏着巨大的内需潜力,也是未来经济增长的重要支撑点。

党的二十届三中全会对城乡融合发展做出系统性部署,明确提出健全推进新型城镇化体制机制、深化土地制度改革等重点任务。

推进新型城镇化离不开土地制度改革。上海交通大学中国发展研究院执行院长陆铭接受证券时报记者采访时表示,当前农村土地制度已经成为城乡融合发展的制约瓶颈,需要深化土地制度改革,切实保障进城落户农民合法土地权益,真正实现农业转移人口没有后顾之忧。同时,要充分尊重区域经济发展规律,对土地资源进行空间再配置,提高土地利用效率,充分发挥优势地区增长潜力来带动全国经济增长。

## 土地制度成制约瓶颈

《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》(以下简称《决定》)对新型城镇化与土地制度进行了高度关联,在“健全推进新型城镇化体制机制”部分提出“加快农业转移人口市民化”,同时提出,“要保障进城落户农民合法土地权益”。

之所以将新型城镇化跟土地制度深度联系在一起,在陆铭看来,主要是因为城乡融合发展现在的制约瓶颈已经变成了土地制度。

“过去制约城镇化进程和农业转移人口市民化进程的因素包括户籍制度、土地制度、公共服务等。随着时间的推移,现在户籍制度改革已经到了‘临门一脚’的时刻,尤其是近期国务院发布了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,一些特大超大城市也将要加快改革,更加体现出户籍制度改革已经到了最后阶段。因此,与户籍制度相比,现在农村土地制度反而成为阻碍城镇化进程的主要制约因素。”陆铭说。

陆铭在一些中小城市或中西部地区调研时发现,当地户籍制度和公共服务按照常住人口来配置的改革已经取得了非常大的进展,但是很多农村居民还是不愿意放弃农村户籍,主要是担心一旦放弃农村户籍后,就要把跟农村户籍相关的权益都同步放弃,其中最重要的作用就是土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。

“这就需要在制度改革上明确,农村户籍人口在城镇落户后,原来在农村的相关土地权益都不发生变化。不仅在权利归属方面要有清楚界定,而且要保障这些权利能够成为可获取收益的一种财产权。”陆铭认为,只有这样,才能真正让农业转移人口没有后顾之忧的在城镇地区长期稳定就业和居住。这样一来,改革最后相关的制度障碍就破除了。

## 保障落户农民土地权益

保障落户农民土地权益正是这次改革的重点任务之一。《决定》在“健全推进新型城镇化体制机制”部分明确提出,“保障进城落户农民合法土地权益,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法”。

在探索农民“三权”自愿有偿退出办法方面,农业农村部党组书记韩俊近日表示,一定要谨慎进行,以宅基地使用权的退出为例,出台这方面的有关政策一定要谨慎,花几万块钱就彻底买断了,这对农民的长远利益未必就是划算的,一定要给农民留个后路,一定要为农民的长远利益着想。“不能以任何形式开口子、搞变通,要严格禁止下乡去利用农村宅基地建设别墅和私人会馆,严格禁止给退休回乡干部职工分宅基地建房,要守好政策底线”。

如何才能真正保障农民的土地权益?陆铭看来,在农民“三权”自愿有偿退出方面,只有真正做到“自愿”且



上海交通大学中国发展研究院执行院长 陆铭

受访对象/供图 翟超/制图

“有偿”,才能真正保障农民的权利。

首先是自愿。陆铭指出,现实生活中,在农村“三权”不是很明确的情况下,存在一些明显侵害农民权益的现象,比如对宅基地上附属的建筑物进行强拆、对土地进行强征等。因此,只有确权才能保障农民在自愿基础上放弃土地权益。

其次是有偿。陆铭表示,随着时间的推移和改革的深化,国家对农民放弃农村土地的补偿标准比以前提高了,接下来在制度改革方面,建议聚焦两个问题:一是对于宅基地及其上面的建筑物,在市场价格较高的地方,应等条件成熟后再允许买卖;二是在欠发达地区市场价格不高的地方,可以把闲置的宅基地复耕为农业用地和生态用地,相应的建设用地使用权作为一个指标,可以在全国范围内建设一个统一市场来实现它的价格,获得的相应收益可以由自愿放弃自己宅基地使用权的农民来分享。

为了能让农民享受更多的改革红利,《决定》在“深化土地制度改革”部分明确提出,“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”。

对于在这方面各地应该如何探索,陆铭认为,关键是要把农民在农村拥有土地的权益讲清楚。“现在相对来讲,30年的农业用地承包权比较清楚,但是不是可以逐渐变成永久的承包权,并逐渐在代际之间进行转让,直到自主自愿放弃。”他说,宅基地的道理类似,现在宅基地使用权的转让是不允许跨村进行的,如果出租、转让或入股,以多少年限的权益为准?可以签30年的合同,还是必须一年一签?法律上保护的租约是以多长年份为限?这些都要有非常明确的规定,包括合作或入股的方式,至少应该允许法律保护长期的合约。如果租约足够长,实际上就相当于允许买卖,只要交易双方自愿,也应允许。

“这样最终就可以建成一个城乡融合的土地使用权交易市场,真正实现城乡之间要素市场的融合发展。同时,在此过程中,也能够给农民带来一些财产性的收入。”陆铭说,至于在市场上可能存在一些不规范的行为侵害了农民的利益,需要国家出台相关的政策和法规来进行规范,能够确保农民的权益得到很好的实现。

## 完善土地指标交易机制

加快构建城乡统一的建设用地市场,就是要做到“地随人走”,根据人口流动来确定土地供给,从而解决土地资源的空间错配问题,这也是当前土

地制度改革的重点和难点。

继今年2月中央全面深化改革委员会第四次会议强调要“增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”后,《决定》再次强调要“健全同区域发展高效衔接的土地管理制度,优先保障优势地区发展”,并首次提出“建立新增城镇建设用地指标配置同常住人口增加协调机制”。

如何理解这项政策在破解土地制度改革难题中的作用?陆铭表示,这是因为过去相当长一段时间,我们并没有充分重视在人口和经济集聚过程中存在的客观规律,大量的中小城市,尤其是中西部中小城市配置了大量的建设用地去建工业园、住房、基础设施等;而在一些人口流入的地方,建设用地的供应则非常紧张。

要解决这个问题,就要充分尊重区域经济发展的规律。陆铭认为,在人口流入的地方增加土地供应,在人口流出的地方减量规划,从而改进资源配置。同时,如果欠发达地区未来把部分建设用地指标进行跨区域再配置,并以此获得补偿,可为欠发达地区带来额外的财政收入。

在陆铭看来,这种土地资源的空间再配置过程,也是一种中国特色的横向转移支付机制。对于人口流入的优势地区来讲,如果建设用地指标配置得更多,就能够发展生产,提高产业竞争力,这对于提高我国整体经济增长质量和效率有促进作用。同时,优势地区经济增长所带来的税收,也可以增加中央向地方、尤其向欠发达地区的财政转移支付来源,这也利于公平分配,有利于区域协调发展。

## 提高存量土地利用效率

深化土地制度改革,优化土地资源

配置,“盘活存量土地和低效用地”也是《决定》提出的改革重点任务之一。

对于如何盘活存量土地和低效用地,陆铭认为,从土地现有的利用效率看,目前主要存在三个突出问题:一是地区之间土地利用效率不高。需要通过建设用地指标的空间再配置来改善。二是在城市内部,如在一些发达地区,工业、商服用地占比非常高,甚至出现商务楼大量闲置的问题。这可以通过改变土地用途,把闲置的商务楼改成居住用途,如改造为租赁住房,这样既可以增加住宅的供应,满足中低收入群体的需求,又可以盘活存量土地。三是大城市中心城区的容积率有待提高。我国一些大城市容积率管制甚至比国际上一些大城市还要严,我国大城市人口规模比较大,对中心

城区的产业发展和居住用地需求比较高,如果容积率不能够地灵活应对市场需求,就会导致中心城区的地价、房价特别贵,还可能出现就业和消费向中心城区集中但居住郊区化的问题,这又导致了交通拥堵问题。

自然资源部相关负责人近期提出,准备出台妥善处置闲置土地、盘活存量土地的政策措施,支持地方政府从实际出发,酌情以收回、收购等方式妥善处置已经出让的闲置存量住宅用地。针对当前盘活房地产存量土地存在的利用难、转让难、收回难等问题,自然资源部研究出台了三个方面18条政策措施。

## 健全土地增值收益分配机制

集体经营性建设用地入市是土地制度改革的重要内容,相关改革试点推进多年,已经取得了阶段性成果。此次《决定》进一步提出“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制”。

陆铭认为,这项改革已经试点多年,其中有两个问题值得关注:一个是区位问题,由于同样是农村集体建设用地,不同区位的需求不同,价格也不一样,对于城市建设用地已经供应过多的地方,如果再让集体经营性建设用地入市,实际是没有需求的;而一些地理位置比较好的地方,如果集体经营性建设用地不经过征地直接入市,土地增值收益实际上没带来地方财政收入,有些地方也不愿意推。这就需要中央统一协调推进,尤其是经济相对比较发达、建设用地需求比较多但供给相对比较紧的地方,更要推动农村集体经营性建设用地入市,不能被地方政府利益绑架。

“另一个问题是,目前从政策层面来讲,集体经营性建设用地不包括事实上已经在起经营性作用的宅基地,但如果一个地方的宅基地使用权出租了,上面的房子用来开民宿或者咖啡馆,或者用做周边制造业员工的集体宿舍,这种已经事实上不承担原村民居住功能的宅基地,是不是也可以纳入到集体经营性用地里直接入市?我认为,这个方面改革是可以突破的,首先还是需要解放思想。”陆铭说。

对于土地增值收益分配机制方面的建议,陆铭认为,在有些发达地区,集体经营性建设用地价值比较高,入市以后的土地增值会很高,而一些欠发达地区的集体经营性建设用地价值比较低,这就需要形成完善的中央财政转移支付机制,平衡不同地区土地价值分配的差别。

## 上交所推动持有型 不动产ABS产品加速落地

证券时报记者 张淑贤

上交所官网显示,安江高速持有型不动产ABS(资产支持证券)已于日前正式获批。万国数据2024年第1期数据中心持有型不动产ABS也于近期向上交所申报。该两单项目是继华泰一中交路建清西大桥持有型不动产ABS和建信住房租赁基金持有型不动产ABS挂牌上市后,又一批不动产持有型ABS项目。

相较于传统ABS产品,持有型不动产ABS最重要的特点是突出“资产信用”和“权益属性”,一般采用单层结构,以底层资产运营产生的现金流实现投资人持续、稳定分红,同时摒弃了传统的优先劣后增级安排,也不再通过主体信用增级和资产回购等方式来为产品增信,力求在产品层面实现真正的资产信用,帮助发行人获得真正的权益性资金。

持有型不动产ABS的推出,不仅展现了上交所推动资本市场创新和深化金融改革的决心,也为发行人提供了更为丰富的融资产品,未来将有更多企业从中受益。

证券时报记者获悉,上交所已组建专班,与各地政府主管部门联合开展盘活存量资产专项培训会,并在全国重点区域和重点领域推介持有型不动产ABS产品,积极排摸并推动有盘活存量需求的企业开展项目储备,目前已形成较大规模的项目储备池,预计将加速推进产品落地,为投资机构带来持续稳定的产品供给。

投资者收益如何保障?“与传

统ABS一致,投资者可以享有底层资产的租金收益。”一位参与建信住房持有型不动产ABS投资的基金经理表示,“更为关键的是,在持有型不动产ABS中,投资机构可以通过运营治理和激励机制设计,参与到基础设施资产的运营决策中。”

持有型不动产ABS将公司治理原理和机制嵌入产品结构,引入计划管理人、投资人、运营统筹机构共同参与的“管理委员会”,使投资机构真正参与基础设施资产的运营决策,并通过有效的运营激励机制充分激活运营机构管理能力。

持有型不动产ABS在产品设计上创新性提出的“六大机制”,除上述“运营治理和激励约束机制”外,还包含了信息披露、二级市场活跃度、流动性支持以及持续扩募机制。

具体而言,在信息披露机制方面,持有型不动产ABS更加注重信息披露的及时性和有效性。在流动性支持和交易机制方面,充分借鉴国际经验,吸收和采纳投资机构的普遍建议,允许产品设置一定比例的流动性支持机制,在特定情况下满足部分投资者退出需求,并持续引入二级市场活跃机制,提高产品二级流动性。而在扩募安排方面,则预留了扩募空间,可以不断纳入后各优质资产,促进产品的可持续发展。这一系列更是市场化、创新设计,既可打造盘活存量资产的权益型工具,进一步丰富企业融资渠道,也为投资机构资产配置提供新选择。

## 深化改革支撑贸易强国建设 政策协同加快内外贸一体化

(上接A1版)

姚飞在广东佛山从事残疾人、老年人辅助器具的生产制造工作,他的工厂95%以上的产品都用于出口,客户主要来自欧洲、美国和中东地区。

“我们这个行业以前是国外市场更广阔一点,但从未来5至10年,甚至是10至20年长周期来看,肯定是国内市场发展会更好一点。”姚飞告诉记者,他近期正在研究拓展国内市场的生意,国内终端用户的使用习惯,不同客户的收付款周期等,都是他要考虑的问题。

“对接国外的客户,收款要方便一点。”姚飞坦言,除非是对接一些大型知名企业,要求3至4个月账期,其他企业大多是先付30%定金,国内工厂收款后开始生产,生产完成后请第三方验货,验货合格后、产品装柜运输前,这些客户就会支付尾款。如此一来,工厂生产的资金压力也会更小。对比之下,国内客户不论大小,普遍账期都是3个月,如果是政府采购,收款期限还可能延长至半年到一年。此外,国内订单的库存压力也更大。

姚飞所遇到的问题,是当前推进内外贸一体化过程中的困难切面。商务部国际贸易经济合作研究院助理研究员姜照、商务部国际贸易合作研究院研究员董超在《高质量视域下推进我国内外贸一体化发展研究》中指出,我国内外贸一体化高质量发展仍存在内外贸政府管理制度需优化、内外贸标准认证不够衔接、内外贸经营方式差异较大、内外贸法律环境不够协调、内外贸市场分割等问题。

其中,在管理制度上,各管理部门信息共享不畅导致企业重复填报各类表单、增加企业负担,政策优惠存在“重外轻内”倾向,内贸领域中的重点领域法律法规缺失、与国外衔接不足、规则“碎片化”等,都是亟须解决的问题。

更具体来看,中国社会科学院财经战略研究院副院长夏杰长、中国社会科学院大学应用经济学院李奎洪在《贸易强国建设的关键突破和战略思路》一文中指出,要在把握数字经济领域理论前沿的基础上,不断提高数字经济领域顶层制度设计的科学性和落实贯彻的精准度,加快推进我国跨境电子商务、云计算、数字会展等高效益和可持续的国际贸易新业态和新模式的发展变革,提升不同资源要素配置效率和产出效益,赋能我国在全球利益分配和价值链分工格局中地位的重塑升级。

## 强化政策协同 更好发挥政府作用

江小涓日前指出,《决定》提到的“加快内外贸一体化改革”是一个新的提法。她认为,这一改革既依托于宏观政策和贸易政策的配

合,也依托于数字技术的进步。“内外贸一体化其实是操作性非常强的做法。”江小涓称。

崔凡告诉记者,贸易强国建设需要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时更好发挥政府作用。

“政府各部门的政策需要有系统性、协同性,才能真正形成合力。贸易强国建设需要加快构建双循环新发展格局,打造国际竞争新优势,从大进大出向优进优出转变。”崔凡指出,为了实现这种转型升级,首先要构建国内统一大市场,打通内循环的堵点,形成规模经济优势和竞争新优势;然后推进内外贸一体化,使得基于庞大国内市场形成的优势能够转化为国际竞争新优势。

崔凡表示,基于统一庞大的国内市场,我国规模经济型产业将日益具有比较优势,规模经济型产业往往是研发投入高、网络效应强、学习效应强的产业,因此往往也是创新密集型产业。这种产业的发展也是我国在对外贸易中打造国际竞争新优势的关键。

此外,数字技术的运用同样被视为推进内外贸一体化的关键。江小涓、孟丽君指出,2010年以来,虽然传统的全球产业链在调整和部分回缩,但数字技术支撑的全球产业链继续扩展和深化,并从产业链迅速向创新链扩展延伸。在信息技术支撑下,我国扩大开放,要在更深层次和更高水平上参与全球产业分工和创新分工,在更高水平上增强自主创新能力,提升国际竞争力。

更具体来看,中国社会科学院财经战略研究院副院长夏杰长、中国社会科学院大学应用经济学院李奎洪在《贸易强国建设的关键突破和战略思路》一文中指出,要在把握数字经济领域理论前沿的基础上,不断提高数字经济领域顶层制度设计的科学性和落实贯彻的精准度,加快推进我国跨境电子商务、云计算、数字会展等高效益和可持续的国际贸易新业态和新模式的发展变革,提升不同资源要素配置效率和产出效益,赋能我国在全球利益分配和价值链分工格局中地位的重塑升级。