

城乡统筹中的土地资源、资产、资本综合管理初探 ——以四川成都地区为例

Research on the Comprehensive Management of Land Resources,
Land Assets and Land Capital:
A Case Study in Cheng Du

冯现学

【摘要】 本文从土地资源、资产、资本综合管理的相关理论研究入手,探讨我国土地利用管理由土地资源管理为中心向土地资源、资产、资本三位一体综合管理转变的理论基础,并结合四川成都地区在城乡统筹发展方面所进行的实践,分析土地资源、资产、资本综合管理在其中起到的重要作用,以期对土地管理制度改革深化探明方向。

【关键词】 土地资源 土地资产 土地资本 城乡统筹发展

Abstract: Based on the research on the comprehensive management of land resources, land assets, land capital (three natures of the land), this paper proposed the theory foundation of the transition from traditional management of land resources utilization to comprehensive management of land's three natures. Meanwhile, by analyzing the case of Cheng - Du, this paper shows the importance of the management of land's three natures for the overall urban - rural development. This research will be beneficial for looking for the further direction of the land management reform.

Key Words: land resources, land assets, land capital, overall urban - rural development

1 引言

在传统经济中,土地是重要的生产要素,在国民经济中占有重要的、不可或缺的地位,对国民经济的发展速度和产业结构分布具有重要影响。在现代社会经济发展中,土地的作用不但没有减弱,而且更加突出,向更纵深的方向发展。这是因为土地不仅具有传统经济中的资源属性,也具备现代经济中的资产和资本属性。在我国现阶段,随着社会主义市场经济制度的完善,土地的资产属性、资本属性的强化日趋突显。因此,开展土地资源、资产、资本综合管理(以下简称土地“三资”管理),可进一步发挥土地的资本、资产属性,优化土地资源市场配置方式,实现城乡可持续发展的目标。

同时,建设中国特色的社会主义市场经济,土地制度是一项基本的、也是富有中国特色的制度。党中央、国务院已要求将土地作为宏观调控的重要手段之一,而土地资源、资产、资本管理的演进,就是适应这一要求以及深化土地制度改革的举措。因此,开展土地“三资”管理研究,为社会经济发展提供资源、资产、资本服务,是土地管理适应社会主义市场经济发展的需要。

开展“三资”管理也是解决我国土地管理现实问题的迫切需要。当前,我国部分发达地区已处于经济社会发展转型的发展机遇期,经济社会发展水平位于全国前列,较早地面临一些突出的问题和矛盾,如土地资源供需矛盾日益尖锐,若继续延续以前粗放式的发展模式和土地利用模式,土地资源保障难以为继,经济社会发展将难以持续。同时,这些地区在快速城市化过程中累积的土地遗留问题日益凸显,土地遗留问题数量庞大,处理难度大。

要破解上述土地利用与管理面临的一系列复杂问题,实现科学的发展和可持续发展,就要求树立土地的资产、资本观,探索适应社会主义市场经济要求的土地管理演进模式,在深化和创新管理理念和方法的同时,反思并推动目前土地资源管理模式的变革。在土地市场化不断深入的情况下,土地资产和资本化管理要把土地作为财富,更多地运用经济的手段进行管理并调节土地资源的二次甚至三次分配,显化土地资产和资本的经济属性,拓宽土地作为资产、资本的管理领域和管理方式,构建符合社会主义市场经济发展要求的土地管理机制,并对目前以土地资源管理为中心的土地管理体制进行检讨和调校。

党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“五个统筹”,城乡统筹发展是其中的重要方面,符合全面发展、协调发展、均衡发展、可持续发展和人的全面发展的科学发展观。它是解决“三农”问题、实现国家现代化的根本出路和必经阶段。上述目标的实现,需要以深化土地管理制度改革为基本保障,而土地利用管理由土地资源管理为中心向土地资源、资产、资本三位一体综合管理转变,是实现富民强国、城乡统筹的务实选择。

基于以上的分析,本文从土地“三资”管理的理念入手,初步探讨其在城乡统筹发展过程中的实现路径,并结合对四川成都地区实践案例的分析,总结相关经验,为我国其他地区进一步开展城乡统筹工作提供有益的借鉴。

2 土地资源、土地资产、土地资本相关概念辨析

2008年年初,国土资源部徐绍史部长在全国国土资源管理工作会议上指出,经济全球化正在给资源管理工作带来新挑战,我国土地利用管理正在向资源、资产、资本属性“三位一体”转变。^[1]在我国大多数地区土地资源面临紧缺的状况下,在传统的基于资源、资产属性视角的土地管理的基础上,探索如何实现向土地“三资”管理的转变是土地管理部门亟待思考和解决的问题。

2.1 关于土地资源 (resource)

土地资源是指未经过人类开发,可作为劳动对象,并为劳动过程提供场所的自然资源。^[2]土地资源“和一切自然力一样,没有价值,因为它本身没有任何物化劳动”。^[3]土地资源作为自然物,由于不是人类劳动的成果,因而没

有价值。但土地资源是可以商品化的。所以土地所有权在市场经济条件下,就具有了价格。

2.2 关于土地资产 (assets)

所谓资产,按照我国会计学的普遍理解,可认为是企业、机关、事业单位或其他经济组织法人的有形资产和无形资产的总称。有形资产是指物化了的货币资金,如固定资产、原材料、在产品、产成品等;无形资产是指货币资金、有价证券、债券、应收款项、品牌、专利等。《企业会计准则》对资产的定义是:“企业拥有或控制的能以货币计量的经济资源”。资产(包括有形资产和无形资产)的本质是经济资源。经济资源即“资财之源,财富之源”,能够在未来某种条件下产生经济价值。因此,资产就是指某一主体所拥有和控制的能带来一定收益的各种财产和权益的总称。它可以表现为具体的实物财产,也可以是某项权利,资产所有者可以凭借这种权利获得超额利润。资产的一个重要特征是具有明确的产权关系。在一定的社会经济制度下,资产总是为某一个产权主体所拥有和控制着的,该产权主体必然拥有对资产的占有、使用、收益和处分的权利,否则资产就不能运动增值,也就不能称其为资产了。

对应于资产的理解,土地资产应该是指从土地的经济属性方面对土地内涵的一种界定,是指某一主体(如企业)所拥有的作为生产要素或者生产资料参与生产经营活动、能为拥有者带来收益的土地实物、土地权利,以及土地随社会经济发展带来的级差地租和增值预期。因此,土地的资产属性体现的是土地作为经济资源的可以货币化计量的特征。

2.3 关于土地资本 (capital)

资本一词由来已久,其原意是本金和金钱。随着社会化大生产的形成和商品经济的日益发展,资本已成为连接生产要素,配置社会资源,形成现实生产力的基础性因素。马克思指出:“资本合乎目的的活动只能是发财致富,也就是使自身增大或增值”,“对资本来说,任何一个物体本身所能具有的唯一的有用性,只能是使资本保存和增值。”因此,资本必须能够增值,而且是在运动中增值,并给这一生产要素所有者带来报酬。^[4]

对于土地资本的内涵,狭义是指马克思《资本论》中的“土地资本”,即人们对已经变成生产资料的土地进行的投资。马克思曾把土地地区分为“土地物质”和“土地资本”两个性质不同、而又密切联系的范畴。马克思指出:“资本能够固定在土地上,即投入土地……称为土地资本。

它属于固定资本的范围。”^[5]马克思讲的“土地资本”是从价值形式而言的，其实物形态则表现为“土地固定资产”。这里土地固定资产是指对土地物质本身进行开发、改良所形成的土地使用价值，如土地平整、培肥地力，建造水井、水渠、排水沟、道路等，即狭义的土地固定资产（不包括建造在土地之上的房屋、建筑物等）。广义的土地资本是指当土地被投入流通，在运动状态中能实现增值，给所有者带来预期收益的时候，就变成了土地资本。因此，土地的资本属性主要是指土地所能发挥其经济价值的增值属性（如土地可用来融资）。

2.4 土地资源、土地资产、土地资本的联系与区别

土地作为自然之物，具有天然的生产力和空间承载力。土地数量的有限性，决定了它是人类社会最紧缺的生存资源。产权明晰的自然土地，在市场经济条件下具有资源与资产的双重属性。土地资产化，实质上就是通过土地确权以明确土地资产价值归属的过程。如果将土地资源或土地资产投入市场，参与生产与流通，以分享经营性增值收益，这些土地就成为资本，其数量多少等于这块土地的土地资产价值，而其经营收益的就是对经营性收益的分成，如股息或红利等。在发达的市场经济体制下，土地资本与金融资本结合还会衍生出很多土地金融产品，从而促成土地资产经营的复杂化。所谓土地资本化，显然就是通过各种方式经营土地资产以获取经营性收益分成的做法，如土地作价入股、经营土地证券等。土地金融衍生品的创新，是土地资本化的高级阶段。

可见，由于土地具有使用价值，土地首先是一种资源。而在市场经济体系下，只要产权明晰，土地产权就是可变现的资产，土地资产变现就是部分或全部产权易手的过程，就是市场交易。如果再将土地资源（同样也是土地资产）投入到生产和流通环节参与两个环节的增值收益分成，土地资源就转化为土地资本。因此，在一定条件下土地资源、资产和资本是可以转化的。土地资源、资产、资本的关系如图1所示。

同时应该注意到的是，无论是西方发达国家还是我国的土地资产管理，都把土地资源得到更合理的利用作为最重要的目标，即土地资产管理要服从土地资源管理的要求。这主要表现在土地利用规划的“龙头”作用上。在征地和土地出让、转让和登记环节，以及地价评估、地税征收等方面，都要依据土地利用规划的要求，并有助于规划

的落实。忽视土地资源的合理利用，孤立地强调土地资产管理的重要性是不可取的。但是片面地认为可以用土地资源管理取代土地资产管理，同样也是不可取的。土地资产管理除了以有利于土地资源合理配置为目标外，还有一个重要的管理目标，即建立土地收益分配调节机制，规范市场经济主体行为。这一点，是土地资源管理无法取代的。^[6]

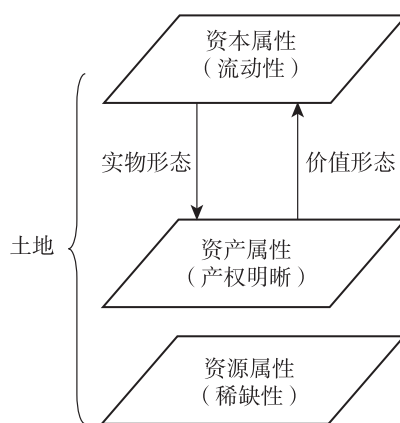


图1 土地资源、土地资产、土地资本的关系

3 我国土地管理中关于土地资源、资产、资本管理的沿革及现状

3.1 我国国有土地资产管理制度的历史沿革

土地资产按所有制性质，分为国有土地资产和集体土地资产。其中对于国有土地资产的管理，是我国土地资产管理的重要内容。我国国有土地资产管理制度的沿革过程见表1。而在农村，多数土地被用于生产活动，是生产和生活的物理场所，仅作为生产要素，体现的主要是土地的资源属性。

由表1可见，随着市场经济体制及相关产权制度的建立，土地的资产、资本属性才逐步得以显现。

3.2 现有土地管理制度中关于土地资源、资产、资本管理的梳理

将现有土地管理方面的制度以及目前正在进行的管理实践总结如表2所示。

国有土地资产管理制度的沿革

表 1

序号	时间	阶段特点	说明
1	1949 ~1954 年	承认土地具有商品属性，但土地资产属性相对弱化阶段	此阶段尽管价格机制的功能十分弱化，市场的作用十分有限，但在制度上，国有土地仍然是作为资产来管理的
2	1955 ~1987 年	初期属于国有土地行政划拨阶段，其实质是土地资源的计划配置制度，土地资源属性管理明显。后期开始探索有偿使用制度	1954 年以后，我国建立了高度集中统一的计划经济体制。与此相适应，有关文件规定：国营企业、国家机关、部队、学校、团体及公私合营企业使用国有土地时，应一律由政府无偿拨给使用，均不再缴纳租金。随着改革开放进展，从 1982 年开始，在北京、上海、抚顺、成都等城市，相继开展了土地商品属性的探索。1987 年 11 月，国务院批准确定在深圳、上海、天津、广州、厦门等地进行土地使用制度改革试点
3	1988 ~2000 年	国有土地有偿使用制度的确立和发展阶段。土地资源、资产管理制度并存	《宪法》修正案及相关法律法规的出台，确立了国有土地有偿使用制度。此阶段在制度格局上是划拨制度与有偿使用制度并存，且划拨制度的覆盖面大于有偿使用制度
4	2001 年至今	土地市场配置制度的建立和完善阶段。划拨制度与以出让为主的土地有偿使用制度并存，有偿使用制度的覆盖面逐步超过划拨。各地开始探索实践相关土地资本管理	市场配置制度体系得以确立和完善。国务院《关于加强土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）成为市场配置土地资源的纲领性文件。2007 年 10 月实施的《物权法》明确了建设用地使用权作为物权，具有财产和资产的基本属性

从土地资源、资产、资本属性角度对现有制度的梳理

表 2

序号	管理属性	管理出发点	管理制度	管理工具
1	资源管理	由稀缺性引发的紧约束	土地用途管制制度	土地利用规划
			地籍管理制度	土地调查与监测
			耕地保护与农地专用管理制度	耕地占补平衡
2	资产管理	产权主体对于收益的诉求及分配调节	国有土地有偿使用制度	协议出让、招标、拍卖、挂牌、租赁、作价出资（入股）、国有企业改制中的土地资产管理
			集体建设用地使用制度	集体建设用地流转制度
			土地储备制度	土地收回、收购
			地籍管理制度	土地确权与登记、土地定级与估价
			土地税收制度	土地使用税（费）等
3	资本管理	寻求有效增强其流动性的途径	土地资产资本化制度	对于土地标的资产抽象化、标准化后，设计有关土地金融创新产品，在一定交易平台实现跨区域性的交易与流转（如重庆市正在实践的“地票”交易）

由表 2 可以看出，我国在围绕土地资源、资产、资本属性管理方面已经建立或正在尝试建立相关制度。但各地由于社会经济发展实际情况的差异，相关制度在具体的实践过程中的有效性、完备性不尽相同。

3.3 我国国有土地资产管理制度未来发展方向^[7]

进一步完善国有土地有偿使用制度。研究完善出让、租赁、作价出资（入股）等土地有偿使用方式，理清各种

方式之间的法律和经济关系。特别要研究国家以土地使用权作价出资（入股）的范围、程序和法律关系，并逐步规范。

针对土地交易环节，细化土地权力，构建土地权利体系，完善土地产权设定。

推进集体建设用地使用制度改革。通过集体建设用地流转试点的经验总结推广，研究集体建设用地使用制度改革的政策思路，推动法律修改和法规政策制定。

规范国有企业改制中的土地资产管理。研究企业改制

过程划拨土地使用权处置中存在的问题，及时提出解决办法，完善各种处置方式和资本运营的衔接，规范处置审批，支持国有企业改革和发展。

加强国有土地使用合同研究。加强建设用地使用权出让合同研究，明确约定出让人和受让人的权利和义务，规范合同管理。加强国有土地租赁合同研究，规范国有土地承租关系，明确约定承租方和出租方的土地权利和义务，规范国有土地租赁行为。

4 土地管理从资源管理向资源、资产、资本三位一体管理转变的制度设计思路

4.1 从土地资源管理向土地资源、资产、资本综合管理转变的路径分析

根据我国《土地管理法》规定，我国实行土地用途管制制度，即国家为保证土地资源的合理利用以及经济、社会的发展和环境的协调，通过编制土地利用总体规划，划定土地用途区域，确定土地使用限制条件，使土地的所有者、使用者严格按照国家确定的用途利用土地。其中，土地按用途分类是实行用途管制的基础；土地利用总体规划是实行用途管制的依据；农用地转为建设用地必须预先进行审批是关键；而保护农用地则是国家实行土地用途管制的目的，核心是切实保护耕地，保证耕地总量动态平衡，对基本农田实行特殊保护，防止耕地的破坏、闲置和荒芜，开发未利用地，进行土地的整理和复垦；强化土地执法监督，严肃法律责任是实行土地用途管制的保障。从以上可以看出，现行的土地用途管制是以土地用途分类为基础的，而土地用途分类的标准与“三资”属性的分类标准存在一定的差异。原有的用途分类往往注重土地其中的一个属性进行管理，而“三资”管理更强调土地三种属性的综合考虑及其属性之间的转化与实现。对比图1，图2显示了三种属性之间相互联系的关键性制度因素。

4.1.1 实现土地资源属性和资产属性管理结合的前提条件是产权制度的完善

这方面主要有两方面的内容需要着重考虑：

土地产权主体的确立。^①资源配置效率取决于产权界区的清晰。我国目前集体土地所有权主体的不确定，实质就是产权不明晰，从而导致土地资源低效率配置和浪费。

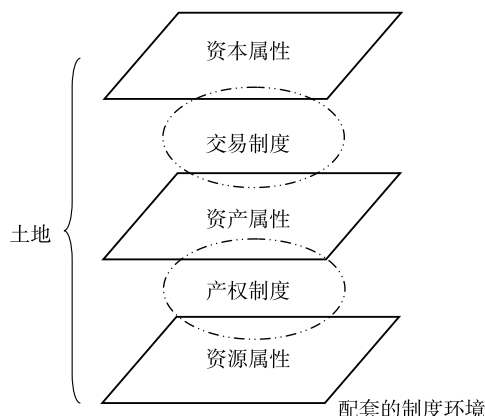


图2 土地“三资”管理的关键环节

构建完整统一的土地使用权产权体系。在确定了产权主体的基础上，则应该进一步完善和调整土地使用权的产权体系。产权主体应该拥有占有权、使用权、发展权、收益权，以及完整转让权、抵押权、入股权、租赁权等处置权能，并且这种土地产权及其主体应该是与城市国有土地产权及其主体相一致和对等的。因此，法制部门应牵头组织研究对于房屋和土地确权的内容和程序以及其他配套制度的建立，尽快推进相关基础性工作的开展。

4.1.2 实现土地资产属性和资本属性管理结合的基础性工作交易制度的完善

有关的土地资产交易制度的完善、交易平台的搭建是实现土地资产资本化的基础性工作。财政部财科所研究人员指出，国有资产倍增及其价值放大的根本原因是资产的资本化。中国A股证券市场上证综指从998点到6000多点的连续上涨，最大受益者就是国有股东。国有法人股由不流通到全流通，按二级市场价格计价，使国有资产数额几十倍甚至上百倍放大。正是存在这样的交易市场，才使得资产的资本属性得以实现。

图3示意了目前我国城乡分割土地市场的运行情况。一方面右侧的集体土地交易市场目前处于相对较弱的状态，另一方面整体土地交易市场在交易制度、交易品种方面仍存在很大的完善空间。待相关法律制度及配套措施完善后，我国应逐步建立如图4所示的城乡统一土地市场，实现土地资产的资本化流通。这也符合党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出的“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与

^① 2010年中央“一号文件”提出要加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作，工作经费纳入财政预算。力争用3年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。

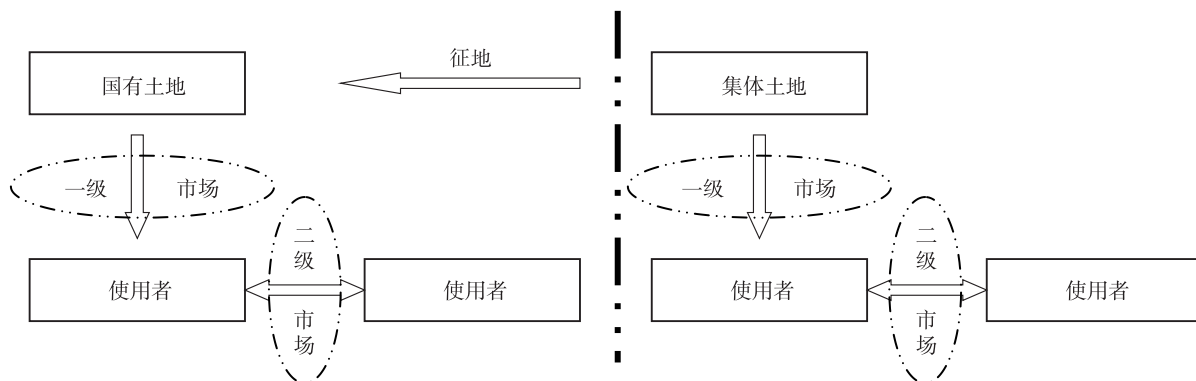


图3 城乡分割土地市场示意图

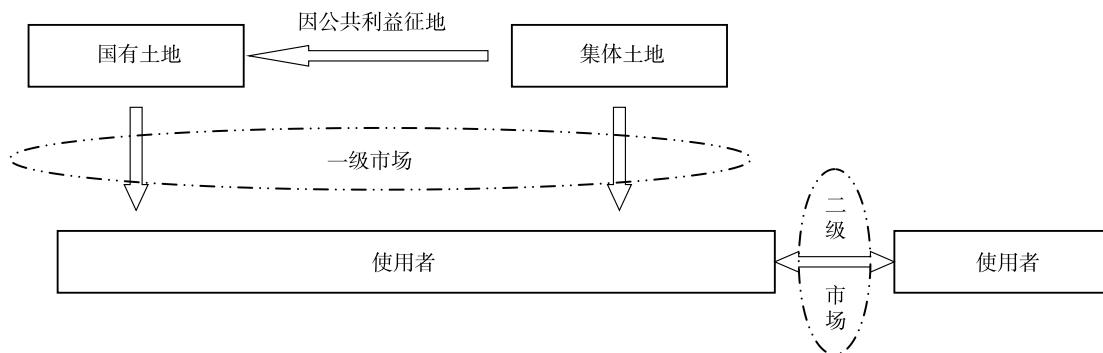


图4 城乡统一土地市场示意图

国有土地享有平等权益”。

4.2 相关配套制度环境的考虑

与西方各国相比，我国对土地资产的管理，比较多地介入了土地收益的初次分配，直接性管理的成分较重。这主要是由于我国实行土地公有，特别是城市土地属于国家所有。政府作为国有土地所有者的代表，为了使土地所有权在经济上得到实现，必须要参加土地收益的初次分配。在土地收益水平曲线上，出让金的收益如图5所示^[8]，租金损失函数 Lab 如下式所示（ a 、 b 分别为出让期时间的起点和终点）：

$$Lab = \int_a^b [F(t) - F(a)] dt$$

而在出让条件下的租金损失就可以通过相关税、费和资产收益的其他方式来取得。因此在土地收益的再分配领域，即以管理者身份通过税收等政策取得再次分配收益也是未来研究的重点。从政府角度出发，权衡土地资产收益在初级分配领域和再分配领域得以实现的权重比例分配，也是需要全面考虑的问题。此外，土地“三资”管理还需要在金融、产权等其他管理制度领域做出相应的调整和完善。

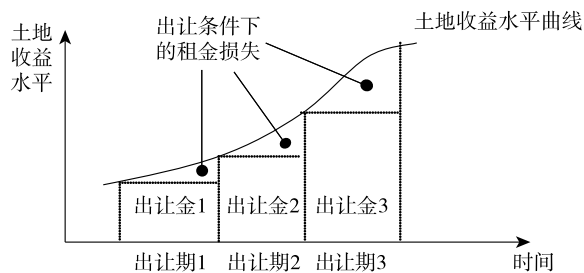


图5 出让条件下土地收益的损失

5 城乡统筹发展中的土地“三资”管理实践——成都地区案例

5.1 成都在城乡统筹发展方面所进行的实践和探索

自2003年开始，成都开始把统筹城乡发展、推进城乡一体化作为贯彻落实科学发展观的主要实践活动，全面破除城乡二元结构，大力推进城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、市场体制和管理机制“六个一体化”。初步走出了一条符合中央精神、具有成都特色的科

学发展之路，开启了一场城乡群众共创共享改革发展成果的深刻变革。2008年初启动的农村产权制度改革巩固和完善了农村市场经济微观主体，激发了农村农业持续发展、农民增收致富的动力和活力，调动了广大农民保护耕地的积极性和主动性，带动了农村金融和社会保障制度的改革，并直接推动了新型村级治理机制的建立和完善。

5.2 统筹城乡发展与土地管理制度改革的关系

土地管理制度改革是成都市统筹城乡改革最重要的一环，是破解“三农”难题的治本之策，是转变发展方式、推动经济社会又好又快发展的必由之路。

城乡统筹发展是相对于原有的城乡二元发展而言的，仔细分析成都城乡统筹发展过程中的相关制度安排，可以看出选取土地管理制度改革作为突破口的必然性。

如图6所示，成都市主要从六个方面入手，消除城市与乡村原有的二元分割局面，逐步实现统筹发展。其中最为基础的是推进城乡市场体制的一体化探索。而在城市和乡村都极为重要的生产要素——土地如何实现自由流动、如何实现市场化配置，则是重点需要解决的问题。成都在此领域所做的探索主要集中在大力推进农村产权制度改革，以“还权赋能”为核心，实施村民宅基地、集体建设土地和房屋确权、林权登记颁证工作，建立市、县、乡三级农村产权交易中心和产权流转机制，推动建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度。而产权制度的建立正是土地由资源属性向资产、资本属性转变的前期条件。农村以土地为对象的产权制度的建立为后期农村金融体制改革也奠定了基础，从而能够为统筹城乡发展解决资金来源问题。^①

作为中间层次的推进公共服务和产业发展一体化，同样需要相关土地管理改革作为配套支持。对于产业发展，成都强调建立三次产业互动的发展机制。而这一机制的建立是以“三个集中”为基础的，即在贯彻国家宏观调控政策和市场机制推动下，工业向集中发展区集中；按照依法、自愿、有偿原则，农业用地向适度规模经营集中；在产业聚集和城镇建设推动下，农民向集中居住区集中。“三个集中”在现实中的体现都是落实在土地上，因此结

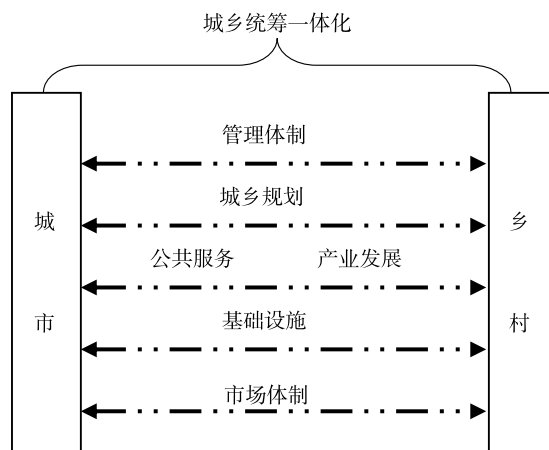


图6 成都地区城乡统筹实践的六大领域

合当地实际的土地利用规划制定及节约集约利用问题是着重需要考虑的。而在推进基本公共服务均衡化工作的过程中，实际上是主要考虑以何种形式公平、公正地实现农民由拥有原土地资产向拥有等价值公共服务转换的问题。

至于再上一个层次的城乡规划一体化，则更是要求按照城乡一盘棋、协调发展的原则，坚持全地域理念，将广大农村地区纳入土地利用规划、城乡总体规划、产业发展规划，实现城乡规划编制、实施、监管的全覆盖。

5.3 成都统筹城乡发展实践过程中制度设计的经验总结

通观成都统筹城乡发展的实践过程，相关制度的设计和安排起到了至关重要的作用，其主要经验如下。

5.3.1 系统谋划，综合设计，合理分工，共同推进

对于成都统筹城乡发展改革试点工作一个总体的印象就是相关制度设计系统性很强，既考虑了纵向执行的可能性，又考虑了横向执行的协调性。这方面尝试主要体现在位于图6顶层的管理体制一体化改革的相关制度设计和安排上。

纵向来看，中央政府已经明确提出统筹城乡发展的强制性要求；而省级、市级地方政府及其行政首长由于具有现代经济学意义上的“经济人”的某些特点^②，成为相对独立的经济活动和政绩考核的主体，这就使得各级地方政府在制度变迁的过程中具有了关键性作用。它既能体察到

① 土地这一生产要素的盘活，对于城乡发展所起到的强大推动作用在我国其他地区的社会经济发展过程中同样得到了充分印证。

② 在之前的研究中，许多经济学家都以为政府是在经济学研究范围之外的体制，并且认为政府的活动是与那些经济体制里的活动不同的。而布坎南等经济学家在其提出的公共选择理论从研究官僚和政客的角度上探索政府带来的影响，并且假设这些人都是根据自己的私利采取行动，他们的一举一动都是为了增进自己的利益。该理论实际上所使用的是经济学的方法，其基本假定是经济学的“经济人”假定，即人是自利的、理性的、效用的最大化者。

微观主体寻求最大化利益的要求，又能通过在与上级权力中心的谈判来实现国家的垄断租金最大化。^①地方政府的这一角色职能有可能突破权力中心设置的制度创新进入壁垒，从而使权力中心的垄断租金最大化与保护有效率的产权结构之间达成一致，化解“诺思悖论”。^②这样一种有别于供给主导型与需求诱致型的制度变迁方式，我国学者称之为中间扩散型制度变迁方式。而市级政府所直接面对的微观经济行为主体，由于对潜在利润的追求会自下而上的产生对制度的需求或认可，使得基层政府为微观经济行为主体提供诱致性制度安排成为可能（中国改革开放中农村改革的发源便来自于自下而上的安徽凤阳小岗村的实践，小岗村正是从土地承包经营权改革入手，也就是包产到户，在农村集体土地领域以符合实际的制度安排极大地释放了生产力，使得农民生活水平和村庄面貌发生了巨大变化）。成都方面在实际改革进程中的制度设计安排正是充分考虑了这种制度变迁的可能性，从而保证了相关工作得以顺利开展。而且为了获取纵向管理上的一致性，四川省成都市还与国土资源部、教育部、人力资源和社会保障部等国家部委签订了部、省、市三级联动合作协议。

横向来看，由于统筹城乡发展涉及部门庞杂，成都方面的经验是抓住其中的关键环节——统筹城乡土地管理制度的改革，建立以国土部门为主导，在建设、规划、农业、财政、水利、交通、监察等部门各司其职、理顺关系的基础上，通力协作、共同推进的土地综合整治工作格局，形成城乡一体、高效运行的行政管理体制。由本文4.2节对于统筹城乡发展与土地管理制度改革关系的分析可以看出，土地管理改革的实施在推进统筹城乡发展改革过程中可以起到纲举目张的作用。这种以土地要素为核心，其他各行政管理部门协同配合的模式，保证了城乡管理体制一体化改革中横向运作的顺畅。

总体上，成都统筹城乡发展改革试点工作的制度设计在纵向、横向上充分考虑了各相关利益主体（政治的、经济的利益主体）的诉求，将方向并不尽相同的利益诉求通过合理的制度设计、工作机制加以引导，使得其有效地统

一到统筹城乡发展改革的合力方向上来。这种系统的制度设计安排有效地降低了纵、横两向组织间的内耗，使得试点工作在几年时间内便取得了良好的实践效果。对其组织架构的梳理见图7。

5.3.2 抓住关键，重点突破，全面配套

统筹城乡发展改革工作涉及面广，工作难度大，采取何种有效、稳妥的方式推进相关工作，是值得各地区仔细推敲思考的问题。成都方面的经验是从推进城乡统筹发展改革最重要、最敏感、最艰难的领域——从土地管理制度改革入手，按照国土资源部“局部试验、封闭运行、结果可控”的要求，在城乡土地管理方面率先突破、大胆创新。而在土地管理制度改革领域中，又选取了以“还权赋能”为核心，实施村民宅基地、集体建设土地和房屋确权、林权登记颁证工作，推动建立现代农村产权制度。同时，在健全城乡金融服务体系、健全城乡一体的就业和社会保障体系、努力实现城乡基本公共服务均等化等方面提供配套制度措施，保证统筹城乡发展改革工作的顺利进行。

5.3.3 适时总结，跟踪评估，强化管理

成都市在改革过程中，对于出现的问题及时分析、调整、解决，同时将在某些领域试点基础上取得的成功经验适时总结，最大限度地凝聚共识，并形成制度性成果，以便更好地推进统筹城乡管理制度改革。

据悉，近期成都还将建立推进统筹城乡综合配套改革试验区建设绩效考核管理办法，实行目标责任制，将统筹城乡经济社会发展目标分解到各级各部门，分年度进行考核，实行定期、不定期的督促检查。建立成都市统筹城乡发展评价指标体系和统计制度，对市和区（市）县实施过程中出现的问题进行分析研究，对改革试验的效果进行跟踪评估。

6 结语

综上所述，土地资源、资产、资产管理以城乡统筹为

① 此处的分析主要借鉴了西方制度经济学以及西方关于国家、政府的有关理论。而结合我国实际情况，中国共产党成为执政党以后，所领导的政权是人民政权，政府是人民政府，全心全意为人民服务是政府工作根本宗旨。近些年来，国务院要求各级政府进一步改进经济调节和市场监管的方式方法，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能，把财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜，把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。因而省级、市级地方政府的责任人主要以政绩、发展当地社会经济为主要诉求。

② 诺思悖论是指国家的目的是双重的：第一个目的是通过界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则——在要素和产品市场上界定所有权结构——而使统治者的“租金”最大化；第二个目的是在第一个目的的框架中降低交易费用以使社会产出最大，从而使国家税收增加。这两个目的并不完全一致，第二个目的包含一套能使社会产出最大化而完全有效率的产权，而第一个目的是企图确立一套基本规则以保证统治者自己收入的最大化，使统治者（和他的集团）的租金最大化的所有权结构与降低交易费用和促进经济增长的有效率体制之间，存在着持久的冲突。

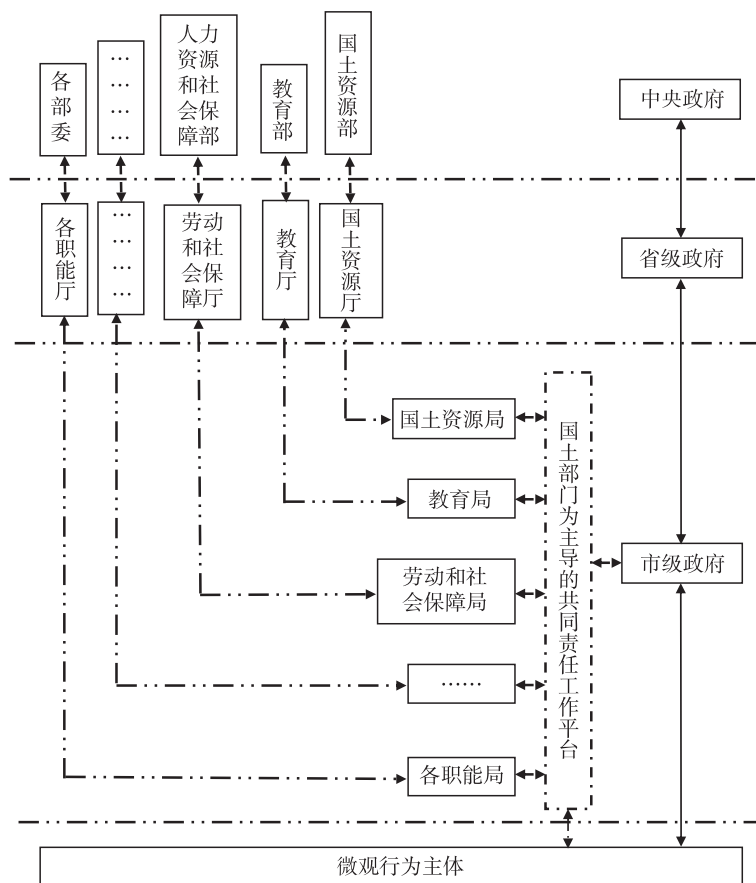


图7 成都地区城乡统筹实践的组织架构

切入点，以经济和社会发 展纲要、土地利用总体规划、城乡规划、基础设施建设等空间资源规划的超前编制为前提，实现社会经济可持续发展的目标。其中相关配套制度的建立从而达到明晰产权（土地权、林权等）是土地“三资”管理的基础性工作；交易市场的建立是实现产权流通和土地价值市场化的重要环节；土地市场与金融市场的有机结合是实现土地资本化的可行路径。而政府、相关机构组织建立起有效的运行机制是推进土地“三资”管理的重要保障。随着围绕土地“三资”管理理论研究的深入，其对城乡统筹发展实践的顺利开展必将发挥更大的作用。

参考文献

[1] 土地属性正向资源资产资本“三位一体”转变 [EB/OL].

[2008-02-01]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20080201/04471980125.shtml>.

[2] 鄢彬华. 土地资源、土地资本、土地价格 [J]. 价格月刊, 2006 (3): 6.

[3] 《马克思恩格斯全集》第25卷, 第729页.

[4] 贺国英. 土地资源、土地资产和土地资本三个范畴的探讨 [J]. 国土资源科技管理, 2005 (5): 67.

[5] 《马克思恩格斯全集》第25卷, 第698页.

[6] 黄小虎. 论土地资产及其管理 [N]. 中国土地报, 1998-4-11.

[7] 冷宏志, 朱道林. 土地资产管理理论与实务 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008: 20.

[8] 丛屹. 中国城市土地使用制度的改革与创新 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2007: 79.