

对我国土地使用制度改革的几点认识

SEVERAL THINKINGS ON REFORM OF LAND USING SYSTEM IN THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA

毛小英

Mao Xiao-ying

(上海水产大学, 200090)

(Shanghai Fisheries University, 200090)

提 要 本文是在实际考察后探讨我国建立土地市场这一改革的若干理论与实际问题。首先是提出了建立农村土地市场是继家庭联产承包责任制后又一次伟大实践,是农村土地制度改革的第五个时期;深刻认识到土地基本国策的制定是社会主义市场经济体系的重要内容;根据我国土地的基本国情以及土地这一“资源—资产”商品的特殊性,提出了集体土地应增加国家享有最高所有权的双重权属关系的新论点,置集体土地于国家管理的合法地位;探讨了土地的理论价格与实际地价,指出城市地价测定的基本方法与价格表可作为农村地价的参照系数;最后阐述了我国建立社会主义土地市场的成就以及诸如国有土地资产严重流失等不容忽视的问题。

关键词 土地使用制度,改革

KEYWORDS land using system, reform

神州大地,改革一片红火。土地使用制度的改革也随着全国加快建立社会主义市场经济体制的步伐而方兴未艾。在今年八月国务院召开了全国土地使用制度改革工作会议,出台了《基本农田保护条例》(1994年8月18日),随后国务院《关于深化土地使用制度改革的决定》也将颁布。通过学习,结合自己赴农村的实地考察,谈几点认识。

1 农村市场体系的建立是农村土地制度改革的第五个时期

新中国成立以后,农村土地制度经历了土改时期、合作化时期、人民公社化时期和家庭联产承包责任制四个时期。尤其是党的十一届三中全会以来在“农村搞家庭联产承包,这个发明权是农民的”^①土地使用制度改革,是一次成功的改革。这次改革建立了家庭分散经营与集体统一经营相结合而又是以家庭经营为主的双层经营体制。其实质是实现了集体公有土地与家庭拥有土地使用权两权分离的机制。正是这一机制的运行,极大地调动了农民种田的积极性,改善了土地经营,提高了土地的生产率。以占世界百分之七的耕地养活了占世界百分之二十二

1994-10-22收到。

①《邓小平文选》第3卷第382页,1993年版。

的人口,被世界赞叹为人类历史的一大奇迹^②。随着农村经济发展,提出了从产权管理、土地使用与土地流动的一系列问题需要解决。正是党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标,为农村土地使用制度改革提出了新的要求。在市场经济条件下,农产品的品种、数量和质量档次是由市场需求决定的,农民要根据市场需求来安排生产;这就要求培育起不同类型的农业企业,冲破原来家庭经营的狭小范围,要求组成家庭农场或各种农工商一体化的综合企业,在企业形态上具有比家庭经营较大的优势;这样经营农业的企业就要求至少也获得平均利润,这种转变在经济发达地区很明显。这一转变说明:在市场经济条件下,土地这一被赞为“财富之母”的自然资源不仅有一个如何合理利用保护的问题,还应作为资产实现保值与增值,实行对土地资源与资产并重的管理。这就要求界定产权,明确产权关系,形成具有法人资格的实体进入市场,建立既要适应国际市场又要兼顾我国特殊国情的土地流转机制,还应有必要的法规与国家的宏观调控手段。总之,必须建立起适应市场经济的土地市场才能保证土地这一最基本的生产要素的优化配置。建立农村土地市场是继家庭联产承包责任后又一次伟大实践,是农村土地制度改革的第五个时期,必将在更深一层次上改变农村面貌。

2 土地基本国策的制定是社会主义市场体系的重要内容

从靠行政手段配置土地资源到主要用市场手段配置土地资源,这是一个历史性的进步。但市场手段具有一定的自发性和盲目性,因此在发挥市场手段配置土地资源作用的同时,应完善和加强国家对土地的宏观调控。如国家垄断土地一级市场,严格控制土地供应总量和用地结构;控制土地出让价格等等措施。而根据我国人口多、人均耕地少、耕地后备资源不足的基本国情制订的“十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地”的基本国策^③,在理解上往往将它排除在市场体系外。这是一种误解。其实从市场经济体系构成的宏观管理内容来看并不排斥编制国家总体规划。恰恰相反,宏观管理中计划工作的重要任务之一是合理确定国民经济和社会发展的战略。因此土地利用总体规划和建设用地规划应根据国民经济和社会发展的战略来制订,当然也包含了基本国策的内容。另外,我们从市场经济是一种法制经济的涵义上来看,建立完备的法律体系是社会主义市场体系的重要支柱之一。现在为贯彻基本国策而制订的《基本农田保护条例》就是通过立法手段包含在市场体系范围内的。因此作为《国务院关于深化土地使用制度改革的决定》(代拟稿)重要内容之一的土地基本国策的制订以及《基本农田保护条例》的出台是我国社会主义市场体系走上规范化管理的表现。

3 农村土地权属的公有性质及其土地收益

十五年的改革开放提供了农业人口向非农产业转移的契机;我国正从二元经济(即较为发达的工业与仍处于低度发展中的农业并存的经济结构)向现代化经济转化,出现了农村城市化的进程,打破了原有的队与队(组与组)、村与村,乃至乡与乡的界线;同时城市经济的发展也向城乡结合部和郊区提出使用土地的迫切要求。这样,由相当多的农用地和非耕地陆续转入非农

^②李瑞环《关于农用土地的几个问题》,1994年7月1日人民日报。

^③邹玉川《深化土地使用制度改革,为建立社会主义经济体制服务》《中国土地报》1994年8月30日。

使用。根据《决定》，城市规划区内集体土地转让、出租、联营、入股用于非农业建设的，必须依法征用；城市规划区外的集体土地转让给本集体经济组织以外的单位和个人用于非农业建设的也要征用^④。这里所讲的两种集体土地一旦被国家征用，土地就不再为集体占有了。这里的依据是根据我国《宪法》的规定：“对农村集体土地，国家为了公共利益的需要，可以依照法律实行征用。”按国际惯例，衡量国家行使土地征用权〔即最高统治者（中央政府）运用强制性行政手段，将地产用于公共目的的权力。合法性的唯一标准，是被征用土地是否用于“公益事业”。〕^⑤事实上，对“公共目的”的解释是有弹性的。因此我们对以上两种集体土地的征用都看作是合法征用的，土地的权属已为国家所有。由国家管理，土地的收益理应归国家，当然国家也可以将土地收益主要归地方使用，用于当地的投入。现在《决定》提出“土地应由国家管理”作为深化土地管理的改革方向。对这个问题怎么看呢？这里涉及到集体土地的权属问题。我认为根据我国土地两种公有制（城市土地属于国家所有，农村土地属集体所有）的基本国情和尊重历史，同时又考虑到土地这一“资源—资产”商品的特殊性在我国社会主义市场经济体系中的特殊地位。我建议人大常委会讨论“土地应由国家管理”的法律依据。集体土地的权属应增加国家享有最高所有权这一条，否则，集体土地由国家管理就不合法。如果人代会通过这一好建议，那么应在我国的《宪法》和《土地法》中体现出来。接下来的问题就应研究如何分层管理，由谁来管而且一定管得住。进行从国家—市—县—乡的垂直领导体制能强化国家管理，这是可以在以后的实践中验证的。

4 土地价格与基准地价的确定

土地价格即人们通常称之为地价的确定是土地市场体系最为复杂的一个理论又是十分具体的实际问题。我认为马克思的地租理论撇开资本主义这一特殊的生产关系，它的一般原理仍可用来指导我们研究社会主义的土地价格。

早在1979年，我国就开始了以场地使用权作为出资兴办外资企业而收取场地使用费的试点。1987年11月国务院又确定了在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州六个城市进行土地使用制度改革试点，取得了土地使用权出让的经验。由于城市地价的实践与讨论较早，因此若将城市地价弄清，农村土地价格也就迎刃而解了。

按照马克思的地租理论，土地价格不是“土地价值”的货币表现，而是资本化的地租。所谓“地租是土地所有权在经济上借以实现即增殖价值的形式。”“真正的地租是为了使用土地本身而支付的，不管这种土地是处于自然状态，还是已被开垦。……”^⑥而所谓资本化是指“人们把每一个有规则的会反复取得的收入按平均利息率来计算，把它算作是按这个利息率贷出的资本会提供的收入，这样就把这个收入资本化了。”^⑦按照马克思关于地租形成的一般特点来理解，我们所讲的城市地价就是指国有土地使用权的出让价格。直接由地租量和通常的利息率共同决定。这是构成城市地价的基础因素。除此以外，供求变动、纸币币值波动、政策及汇率等诸因素也是影响城市地价的重要因素。尤其是供求关系对城市地价影响最大。因为从长期观察，

④同本文③。

⑤饶会林，1994。关于城市地价的几个问题。上海土地，（4）：15。

⑥《资本论》节选本第578页。1983年版

⑦《资本论》节选本第544页。1983年版

社会生产力总是向前发展的,从而对土地的需求总是不断增加的。而土地作为一种自然资源,具有区位固定性、稀缺有限性和不可再生性,从而土地的供给是缺乏弹性的。当土地供给最终没有弹性的情况下,土地需求的拉上便是影响价格的最有决定意义的因素,城市地价就由土地使用者对土地的需求和支付能力来决定了。如果从城市地价的发展趋势来看,由于利息率受利润率下降趋势的驱动而呈现下滑趋势,从而导致城市地价上升以及地租量(级差地租量、绝对地租量、垄断地租产生增量都有上涨趋势)递增所引起城市地价不断上涨。

以上所述是指城市地价的理论地价。在实际工作中如何操作?即理论地价如何转化为实际地价?那末基准地价的准确测算就是关键了。从我国六大城市的改革试点来看曾出现了使用费还原地价、批租市场地价、纯收益地价以及隐性市场地价4种地价。从上海市测算的4个地价来看,“批租地价最高,上海50年每平方米商业用地使用权地价,一级为4100—5000美元,按每美元兑汇8.8元人民币折人民币36080—44000元;纯收益地价次高,一级土地每平方米29535元;使用费还原地价最低,一级土地每平方米为2058元。隐性市场地价由于处于非法地位,也偏低”。^⑧比较起来,以批租地价作为上海城市土地基准地价的基础较为合适。从全国来看,各直辖市、计划单列市、省会城市都可参考试点城市的经验,各自研究比较,测算出最为合理的一个基准地价。农村地价固然与城市地价有不同的特点,但测定的基本方法以及价格表都是参照系数。

在我国现实经济生活中,与地租相关的还有土地使用费和土地税。过去我们把地租当成是农村大地主的专用品而加以“避讳”,用使用土地费或土地税代替。而事实上,地租反映的是土地所有者与使用者之间的经济关系;土地使用费反映的是土地经营服务与用户之间的关系;至于土地税是土地使用者与国家代表的社会公众之间的利益关系,是国家(强权政治)通过法律法规强制实现的调节性收入。三者性质不同,价值来源不同,因而理应实现方式不同。当然这三者同是土地市场运行体系中对土地管理的经济杠杆。

5 建立社会主义土地市场的成就及不容忽视的问题

我国在1986年专门成立了国家土地管理局。1987年11月在六大城市开始了土地使用制度改革,深圳、上海率先进行土地招标、拍卖,即土地使用权出让。这是我国土地使用制度带有根本性的改革,打破了土地长期无偿、无限期、无流动、单一行政手段的划拨制度,创立了以市场手段配置土地的新制度。1988年4月,全国人大修改了《宪法》,删除了土地不得出租的规定,增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定,《土地管理法》也进行了相应的修改。以后又制定了一系列法律、法规,例《城市房地产管理法》及《基本农田保护条例》的颁布、基本国策的制订、每年6月25日为全国土地日。这一切,标志着我国土地市场已开始走上法可依的轨道,并且取得了显著的经济和社会效益。

但也存在着不容忽视的问题:土地产权不清、土地市场混乱、土地纠纷迭起,耕地领域抛荒地渐增、掠夺式经营土地,国有土地资产流失,特别是土地管理和金融部门直接参与土地经营,利用手中职权谋取小团体利益。更有甚者,利用批租土地权不惜贪赃枉法,房地产经营中“群蛀”现象突出。上海有起典型的“群蛀”案,涉及党委书记、正副董事长、正副经理等七名案犯,贪

^⑧王克忠,1994.基准地价测评方法的选择.上海土地,(6):11.

污受贿总共达850万人民币和10余万美金。

国有土地资产流失是最触目惊心的,有个地方设立开发区,竟定出每平方米2元人民币的地价,大大损害了国家利益。据不完全统计,仅土地收益流失一项,全国每年就在100亿元以上。

这些问题都必须通过深化土地使用制度来解决。《国务院关于深化土地使用制度改革的决定(代拟稿)》提出了深化改革的目标和八大任务,一定能成为深化土地使用制度改革的新起点,建立适应社会主义市场经济体系的土地市场体系。