

对土地收益方式的 分析和思考

菏泽市国土资源局 尹庆志 史卜江

自1987年12月1日深圳市敲下了中国土地历史上震撼人心的土地拍卖第一槌起,我国的土地有偿使用制度改革拉开了序幕。土地生产要素逐步进入市场。从此,土地在中国结束了只以自然资源存在的历史,而是以资源和资产两种身份参与市场机制下的利益再分配。但由于我国土地制度与西方国家有着根本的不同,因此探索适合中国基本国情和根本制度的社会主义市场经济条件下的土地有偿使用制度将是国土资源工作的一项历史性的任务。

1 中外土地制度的差别

我国作为社会主义发展中国家,实行的是土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。所谓全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的,属于农民集体所有,而城市市区的土地属于国家所有。正是在这种社会主义的公有制形式下,土地完全作为一种自然品而存在,没

有参与到分配中去。而西方国家则完全不同,他们或者完全实行土地的资本主义私有制,即土地完全作为商品,像其它的商品一样能够进行交易——此时,土地具备商品所要求的一切属性,如美国,土地完全是个人的私有财产,对土地的处置、交易,国家不加干涉;或者实行土地的两权分离,即土地所有权和使用权的分离,所有权归国家所有,不参与市场分配,使用权作为商品进入流通领域,参与市场分配。如日本、英国、我国的香港地区,都实行这种两权分离的土地分配制度。

改革开放后,随着三资企业大量登陆我国,土地价值才被重新认识。通过借鉴港台经验,地方政府通过征收土地使用费(后改为土地使用税)获得了一定的土地收益。随着改革开放的不断深入,经过大量的实践和探索,中国土地制度的改革力度愈来愈大,中国土地市场机制也一步步发展、完善,到了今天,基本形成了比较完备的土地有偿使用制度。通过协议出让、招标、拍卖、挂牌出让等方式,各地政府都在大力实施经营城

市,特别是经营城市土地的兴城兴市战略,政府土地收益在各地政府的财政收入中所占的比例逐年增加,“以地生财,以地建城”的口号和着土地拍卖的槌声此起彼伏,成为中国社会主义市场经济的一道亮丽的风景。

2 目前采用的几种土地有偿使用方式

随着土地制度改革的不深入,土地有偿使用制度不断健全和完善,土地市场体系和价格体系日益完备,土地作为一种有形资产的交易和流转逐渐融入社会主义市场经济体系。目前,我国实行的土地有偿使用方式,主要是土地使用权的有偿转让或出让,即通过协议出让、招标、拍卖、挂牌等出让方式,实现国有土地使用权的有偿转移。受让方通过交付一定数量的货币,一次性买断某宗国有土地几十年(一般为50年或70年)的使用权,只要按照政府即定的规矩进行建设和使用,政府一般不得进行干预和调节;作为出让方,政府一次性获得出让某宗土地几十年的使用权的货币

进行城市建设和基础设施建设。这就是中国目前如火如荼的土地有偿使用制度改革和各地政府大力推行的经营城市土地资产的方略。与计划经济时期相比,政府对土地的收益是显而易见的,而究其实质,却是市场经济制度下土地的必然变革。我国经济制度已从计划走向市场,若土地制度仍然停留在计划经济状态,显然是不适应的,也是不可能的。因为那会打破一整套经济体系的平衡,势必阻碍经济的正常发展。这正是在中国经济体制改革和政治体制改革的情况下土地制度改革的必然。事实上,土地制度改革,也仅仅是中国经济体制改革的一部分。因此说,中国的土地制度改革势在必行。

就目前中国的土地有偿使用制度以及目前中国土地使用权出让的具体运作过程所反映的问题来看,中国的土地有偿使用仍有一些深层次的矛盾没有解决。中国的土地有偿使用仍处于探索阶段,对什么是符合中国国情的、与中国经济体制改革相配套的土地有偿使用制度,仍需要进一步研究和完善。中国现行的土地有偿使用制度仍有不少弊端存在。中国土地有偿使用从无到有,中国对土地的收益也从无到有,各地政府对土地有偿使用从冷到热,直到今天的火爆场面,直白地说,经济利益的牵动是直接的原因。但过分追求经济利益的过程必有其副作用的一面。如改革开放以来,中国各地经济开发的热潮一浪高过一浪,但伴随着经济的发展是环境的严重破坏;大量重复建设又导致资源的大量浪费等等,现在各地政府有偿出让土地的方式主要是协议、招标、拍卖、挂牌,而其中被认为最具公平公正原则的是招标拍卖。这也是最被国家认可和各地政府都希望采用的形式,一是政府可获得较高的土地收益,二可彰显土地出让的公平和公正,树立政府良好形象。但即便这种最被看好和最被认为公平、公正的

土地出让形式,其存在的弊端也不容忽视。一是由于交易成本很高,也就隐藏着巨大的风险。由于现在各级政府及其土地行政主管部门对拍卖程序的设计都非常简单,对认购者的资质根本无法在短期内全面核查清楚,形成的事实往往是价高者得,很可能造成许多真正想进行投资开发的企业无法得到土地,而明显有违约倾向的企业却可以因出价高而获得土地。再加上我国商业银行的某些不规范现象,这些企业往往再以其所认购的出让土地的使用权向商业银行申请贷款。这样以来,不仅会使土地市场出现混乱,甚至连国有商业银行也被算计,导致出现过高的不良资产。二是拍卖的年限太长,规划的前瞻性已鞭长莫及,很容易阻碍生产力的进一步发展。目前拍卖的国有土地使用权的使用期限多则70年,少则50年;为了尽可能的不使建设在这个期限内落伍或阻碍经济的发展,政府在出让土地前总在尽可能超前的规划。但事实上,规划的前瞻性是非常有限的,特别是城市的整体规划,由于经济的高速发展和规划水平不高,许多地方政府都在不断地调整。一些地方政府在一宗土地出让不久就可能发现它妨碍了城市的总体布局或者是规划设计落后于时代发展要求,影响整个城市形象,不得不花巨资购回土地。这样既造成国有资产的流失,也降低了政府的信誉。由于被出让的土地使用权的期限过长,无形中提高了宗地价格面积比,大大加重了竞拍者的负担。由于土地的价值是呈波浪型上升趋势,总体上是随着时间的推移而上升,而土地使用权的出让价格是依据当前城市土地的基准地价核定的,这就导致了出让的土地使用权拍卖价格远远低于其应有的价值。虽然表面上看政府在短期内获得了大笔的土地收益,但事实上这笔收益要比其应得的少得多。这是一种土地收益的变相流失,经济发展越快,这种变相流失就越严

重,政府的长期损失就越严重。从改革开放到今天的中国经济发展历程来看,一次性卖断长期使用权的弊端是显而易见的,政府土地收益流失的程度也让人触目惊心,无论招标采购还是挂牌,由于政府对土地收益不采取可持续利用方式,而是把将来的利益提前坐支,这不利于长期发展。三是拍卖土地的有限性。就目前全国土地拍卖的现状而言,适合拍卖土地使用权的土地主要有:(1)新增建设用地。这些地多是原来城市郊区的优良的菜地或耕地,由于经济发展、城市面积一再扩大,这些地或被城市政府统一征收,或通过农转用等改变了用途,由农用地变为城市建设用地。政府为了提高土地拍卖价格,进行三通一平、五通一平或七通一平,这即所谓的把生地变为熟地。政府先将土地权属由集体收归为国有,然后进行招标采购。(2)城市存量土地。主要为原先划拨而未利用的土地,如绝大部分企业在计划经济时期得到土地使用权都是无偿划拨,现在由于生产经营状况不理想被迫破产,其所占用的原划拨土地就可能因闲置未利用而被收归政府;再如一些单位在计划经济时期通过划拨方式取得大量土地的使用权,而事实上它利用的仅是其中的一部分,剩余未利用的那一部分也可被酌情收归政府。但无论新增建设用地还是城市存量土地,其数量都是非常有限的。由于我国人口多耕地少,人均耕地远远低于世界平均水平,甚至已接近警戒线,中央一再强调,中国要实行世界上最严格的土地政策。一要吃饭,二要发展,保护耕地是各地土地管理部门的首要任务,不断地扩充新增建设用地显然与中央保护耕地的要求不一致。特别是近年来,中央对耕地保护的政策越来越严格,对新增建设用地的数量控制得越来越死,依靠不断扩充新增建设用地已不是长久之计。而城市存量土地的数量更是有限,加之对职工养老保险、下岗再就

业等破产企业遗留问题。政府必须拿拍卖这些破产企业土地的政府收益解决,因此,政府往往不能从这些存量土地使用权的拍卖中获得多少收益。真正用来进行城市建设、公益事业等投资的政府土地收益主要还是来自新增建设用地。正是这些限制的存在,决定了招标、拍卖、挂牌等一次性大量出让土地使用权的行为不是长期可行的。那么,怎样建立适应经济长期可持续发展的土地使用制度呢?人们正在做大量的研究和探索,其中,以收取土地年租金的土地使用权租赁制度尤其引人注目。由于克服了招标、拍卖、挂牌等一次性出让长期土地使用权的种种弊端,土地租赁制所体现出来的灵活性、可持续性对于土地使用权有偿使用制度的普及推广及一个地区的经济的可持续性发展具有重要的意义。一般而言,土地租赁制多实行年租金制,即土地的承租人每年向出租人(一般为一个地方的政府)交纳一定数额的租金。相对招标、拍卖而言,土地使用者每年交付的租金是非常有限的。这样就减轻了企业的负担,为企业节省出大笔的资金。企业可用这些资金搞其他的投资开发,有利于企业的进一步发展。对于政府而言,虽然政府的每一宗土地收益相对来说少了许多,但由于土地租赁制可以大面积大范围推广普及,征收的范围非常宽广。而一个地方政府每年进行招标拍卖的土地总是有限的几宗,因此,实行土地使用权的租赁制,政府每年的土地总收益并不会降低。再者,由于土地租赁制是一项具有永续性的制度,政府土地的收益可以保证政府财政的稳定性,对于稳定地方经济,长期进行城市建设具有重要意义。土地租赁制对于企业的转型、政府调整规划适应城市建设发展都表现出极大的灵活性。一旦企业困难或发展不再需要所租赁的大片土地,企业可以把不再使用的土地交还政府,由政府租赁给需要的企业或他人。如果

政府因发展的需要城市规划进行调整,也可以适时地停止对某些土地的租赁。因发展公益事业对某些企业用地进行调整,如果该宗地的使用权由招标拍卖竞得,政府收回肯定要付出大笔资金,甚至会影响政府的信誉度;而实行租赁制则会把这些尴尬和缺憾有效地减少或完全避免。由于土地租赁制对年租金的征收标准依据是当年的当地土地基准地价,这样可有效地克服实行土地招标拍卖所造成的与土地价格升降有关的投资风险或政府收益减少,给企业和政府都减少了造成损失的几率。因此,就更加公平和适用。投资土地开发向来被认为是高风险高回报的行业,究其原因,就是一次性预购几十年的土地使用权。因这期间的发展和变化是很难预料的,国家的政策走向也会在几十年甚至半个世纪里发生很大的变化,因此企业投资具有一定的风险。但纵观土地价格的历史发展曲线,其上升是总体的趋势,下降是阶段性的行为,即土地价格呈波浪形上升走势,这是投资土地能获得高回报的根本原因,但这种高回报的背后是政府土地收益的无形流失。实行土地使用权租赁制,由于租赁期限较短(一般为一年),土地价格的波动较小,政府也可以根据新一年的土地基准地价对下一年租金的标准进行及时的更新调整,使企业的投资风险和政府土地收益流失都控制在适当的范围之内。这样做,对经济的稳定和可持续发展具有一定的促进和保障作用;政府50或70年通过租赁所得的土地收益总和也肯定要比一次性采用招标、拍卖方式出让土地所得收益多的多。此外,土地使用权的租赁制可以很好地对经济随时进行调节,符合当前经济发展的承受能

力;特别在经济欠发达地区,土地使用权的租赁年金制可能比招标拍卖挂牌更容易行的通。

为便于实施和操作,避免短期行为,土地使用权租赁制可制定一些灵活政策,如土地承租人承租期满,同等条件下有优先再次租赁的权利。这样可有效的避免租赁者不愿在租赁的土地上做长期性建设投资。也可以一次性签定多年的租赁合同,但支付租金的方式可以按年度实行。再如年租金的多少可以按当年当地的基准地价的百分比计征,从而及时准确地征收土地使用权的年租金,避免征收中的随意性。这些政策,既可保证政府土地收益不因时间的延续、地价的上升流失,又可解除投资者的投资顾虑。可以说既保留了拍卖、挂牌等出让土地使用权的长处,又舍弃了拍卖、挂牌交易的弊端。

尽管土地使用权租赁制和土地使用权招标、拍卖、挂牌一样制定了一些制度和办法,但在实际实行中,租赁制仍处于一种起步状态,甚至大部分地区根本尚未启动土地使用权的租赁市场。与火爆大江南北的土地使用权的招标、拍卖、挂牌等出让方式相比,目前土地使用权的租赁制明显受到了冷落;但在许多经济欠发达地区,费尽种种努力,招标、拍卖、挂牌却不能成功。在这种情况下,为什么不能试行土地使用权的租赁制呢?由于租赁制的巨大优越性,很可能正是推进广大经济欠发达地区土地使用权有偿使用制度改革的有效途径。

