

土地产权界定与我国土地市场建设

Definement of Land Property and Building of China's Land Market

董锁成

(中国科学院自然资源综合考察委员会, 北京 100101)

提要 我国现行土地产权关系模糊,严重制约和阻碍着土地市场的发育和完善。

这就导致隐形土地市场活跃,造成大量国有土地价值流失。因此必须明确界定土地产权关系,尽快将其推向市场;划拨土地要区别使用对象和用途,有计划分步骤地推向市场进行转让,实现国家对其所有权的地租形式;集体所有的农用地要逐步推行租赁制。同时,要完善土地产权管理和地产市场交易的法律体系,使土地产权制度化、土地市场法制化;制订科学的土地综合利用规划;建立科学的土地价格评估系统,制定合理的土地价格。

现代产权理论的建立是西方经济学的重大进步。西方产权理论权威诺贝尔经济学奖得主R·H·科斯发现的著名的科斯定理就指出:市场交易的基本前提是界定权利。因此可以肯定,没有明晰的产权关系,就不会有健全的市场体系和市场交易。我国土地产权如何界定将从根本上决定我国土地市场的发育程度,并因此决定我国经济生活中对土地资源的配置效率与利用水平。

一、土地产权和土地市场的内涵与关系

产权,也称财产权,是指支配一项事物的排他性的权利。它是一组权利的集合,包括占有权、使用权、出借权、转让权、消费权和其它与财产有关的权利。土地产权则是指存在于土地之中的排他性的各项权利,包括土地所有权、土地使用权、土地租赁权、土地抵押权、土地继承权、土地赠与权和地役权等权利,后五项实际就是土地收益权和处分权。土地所有权是对土地完全支配的全部权力,土地的其它权利都是由土地所有权派生的。它具有两层含义:一是在法律上指土地所有者把土地当作自己的财产而对其进行垄断和支配的权利,这种权利受法律保护;二是在经济上土地所有者通过对土地的垄断处置获得一定地租,从而使土地所有权在经济上得以实现。由于土地是一种位置固定的稀缺资产,历来把土地的所有权区分为法律上的最终所有权

(也称“田底权”)和使用权(“田面权”),并分属不同主体,进行相互间的流动。土地使用权指在法律允许的范围内对土地开发利用获得收益的权利,获得它可以是有偿的,也可能是无偿的。土地处分权指依法或遵照有关规定把除土地所有权之外的其它权利通过交易让渡他人或单位并得到收益。可见土地产权是主体对土地行为关系的充分约束和集中反映,是土地制度的核心问题之一。

在市场经济条件下,土地产权中的各项权利因归属不同的主体,要实现土地、资金、劳力等生产要素的优化组合、高效配置,就必须在不同主体之间进行土地产权中各项权利的交换和流通,而土地产权的交换、流动就必然形成土地市场。世界一些市场经济国家和地区在政府掌握最终所有权的情况下,向土地使用者批租土地使用权,使之在若干年内按照政府确定的用途进行土地的开发利用,从而形成一级土地市场。土地使用者对土地进行投资经营,当达到一定程度,符合政府要求,即可转租转让土地,并获得一定收益,进而形成二级土地市场。完整健全的土地市场应当是一、二级市场的综合体。

在中国社会主义公有制条件下,土地市场具有以下特征:

第一,垄断性。为保证社会主义公有制,土地所有权的转移和城市土地使用权的出让必须严格由政府控制,使土地使用权出让即一级土地市场中供给只有国家一方,形成市场垄断。

第二,权利主导性。因土地位置的永久固定性,土地不能像一般商品那样流动,在市场中交换的只是土地的权属,每次交换都是对土地权利的重新界定。而这种交换只有在法律保护下才有效力,必须以地契及法律文件为依据。

第三,区域性。土地位置的唯一性和不可替代性使土地市场表现出强烈的区域性特点。

第四,不完全性。由于位置的固定性和资源稀缺性,土地市场都是不完全的。土地供给的有限性和供给量的不断减少,土地需求量的不断增长,使在同一区域市场内土地价格主要由需求决定,但土地价格不完全依赖于土地供求关系。由于所有制的限制,土地所有权不允许个人购买,集体土地所有权只可向国家转移,形成了产权交易的不完全性。因此中国土地市场内部及各区域性市场之间都是不完全竞争关系。

综上所述,土地市场是指土地作为特殊商品在流通过程中发生的经济关系的总和,是不同主体之间对土地资产各项权利进行交换的场所和实现土地产权不断界定、重构的机制。土地产权关系的明确界定和产权制度的确立不仅是形成土地市场的前提,也是土地市场活动的内容。从某种意义可以认为土地市场交易是土地产权界定的继续和延伸。在土地进入市场前必须明确规定的主要是土地的所有权及土地所有者和使用者的责、权、利关系;在土地市场中所进行的主要是对土地使用权和收益权的重新分配及继续界定。因此,明晰的产权关系不但是土地市场形成的先决条件,而且是土地市场健康运行、不断完善的根本保证。

二、我国现有土地产权制度及其评估

我国宪法规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”由于我国是国家所有和集体所有两种形式共存的社会主义土地公有制。因此,我国存在着国有土地使用权转移和集体土地使用权转移,也存在着因国家征用土地使集体土地所有权发生转移的事实。这种公有制下的土地流动在社会主义市场经济条件下理所当然地应当产生三种相应的土地市场,并充分体现我国宪法的宗旨,即一切土地的终极所有权归国家,其它单位或个人可依法有偿享有土地的使用权,国家可对土地使用权依法有偿出让,并享有土地所有权的经济表现——地租。这样的土地产权关系及其约束的土地市场在理论上似乎已经十分清晰、合理了。但事实上我国在长期计划经济体制下对土地实行的行政划拨(这种形式目前在一定范围仍然存在),已使大量国有土地为多个主体占用;而当前大规模的土

地有偿出让又形成新的产权关系和多种土地市场以及由此产生的一些不良影响。这都使我国土地产权关系在向市场经济体制过渡的新形势下显得模糊不清或难以界定,导致土地市场发育不健全。

1. 国有土地现存的产权关系及其影响

目前国有土地中的城市建设用地依照有关法规,由土地所有者有偿有期限地出让,因产权关系明确,地产市场发育也相对较好。但是过去几十年行政无偿划拨的分属不同行为主体的土地,占城市建设用地的相当部分。如1984年对287个城市的统计,在全部城市建设用地中,国有企业无偿划拨的工业和仓库用地就达2 794.6平方公里,约占全部城市建设用地的32%。还有相当比例的划拨土地由国家机关和事业等单位无偿占用。总体而言,全国通过行政划拨的土地占目前建设用地的99.9%。这些划拨土地虽然在法律上仍归国家所有,但国家所有权在经济上却得不到实现,表明其产权关系模糊,因而也就难以进入市场。其结果是造成国有土地价值大量流失。而且划拨土地使用者多属国有企业、事业单位,多数亏损负债、资金紧张,对土地或无力开发或开发不当,将大片闲置的划拨土地私下转让或出租,独享转让利益,更加重了国家在地产上的价值流失和损失。有的单位或个人还私自出售划拨土地上的房产,形成房地产的隐形交易市场,造成国有资产更大的流失。据测算,全国每年划拨的土地收益超过200亿元,而国家实际获得的不足其中的一半,其余的都流向部门、单位和个人。城市中隐形房地产交易中巨大的国有资产流失难以计数。

因此,城市国有土地中划拨土地产权模糊是造成国有资产流失、阻碍地产市场发育和导致隐形房地产市场的重要原因。

2. 集体土地产权关系及其影响

农村集体所有土地的产权具有二重性,即集体土地属劳动人民集体所有,也属国家所有。因此,当国家经济建设需要时,可以依法征用。但是绝大部分集体土地还是由集体大众从事经营使用的。改革开放以来,我国实行了农村土地承包责任制,即由农户向集体组织承包土地生产资料,从而使农民获得了对土地在一定期限内的使用权,但农民无权将承包的土地转让。可见承包制实质上是集体经济组织内部经营管理的一种形式,是集体经济组织内部的经济责任制。从产权分割来看,农村承包制是土地使用权在集体内部行使方式的调整,并不是土地产权在不同经济主体之间的分割和交易。目前这种土地产权划分是不彻底、不明确的。虽然承包制在实施十几年来释放了农村长期计划体制下所压抑的巨大的生产力,收到了显著的效果。但因它是在计划经济体制下的创新,均分了集体土地使用权,

与无偿使用土地有内在联系,因而会导致土地使用权流动困难,决定了农村土地经营中地块碎化、小型化、缺期化;承包制中土地的经营者并不能成为自主经营的市场主体,从而难以使农村土地利用市场化。这些都阻碍了农村土地市场的形成。

近年来,我国农村乡镇企业异军突起,成为农村经济的强大支柱。伴随而来的是不断高涨的农村城镇化热潮。无论乡镇企业还是农村城市化都必然占用大量土地,客观上需要农村土地市场。但因土地产权不明确,缺乏有关法规,土地流通不畅,以至土地私下交易盛行,造成国有资产大量流失。

另一方面,由于集体土地由国家征用后集体和国家应享的利益规定不明确,使集体土地所有权流向国家所有时,不能依市场价格交易;而由行政命令操纵的集体土地向国有土地转移,再由国家向外商或其他经济主体出让时,机制不健全、市场不规则,更损害了集体和广大农民的利益。尤其是一些政府领导为了追求任期政绩,互相攀比,大量低价向外商出让集体土地,甚至优质农田,造成“圈地热”、“炒地热”,使房地产市场秩序杂乱。这不仅给集体和农民造成了损失,而且给国家带来了不可弥补的损失。1993 年底,全国约有 3 000 个左右的开发区,其中 90% 以上是省级以下各级政府自行设立的。大约省级政府最后批准的开发区 300~400 个左右,加上 100 多个国家级开发区,省级以上政府批准的开发区就有 400~500 个。这些都与集体土地产权不明、市场不健全、法规不完善以及各级政府越权审批土地分不开。

经济学规律告诉我们,一切稀缺资源优化配置的必要途径是使之流动或转让。对于不动产而言则是其产权的流动。目前我国城市和农村都存在土地产权界定不清的问题,土地产权不明就难以依市场经济规律进行交易。土地产权不能转让,其效益实现的交易成本是很高的,还造成了大量土地闲置和浪费,不能使其向高效益经营者和最佳用途转移、集中,使土地这个非常稀缺的资源长期处于低效配置状况。

三、对策建议

1. 理顺划拨土地产权关系,加速其市场化进程,确保国有土地所有权的地租实现形式。

划拨土地是传统体制的产物。划拨土地进入市场不仅关系到我国地产市场的完善,更重要的是关系着国有企业的改革和城市建设。按照国务院 1990 年第 55 号令,划拨土地归国家所有,无偿取得的划拨土地使用权是不能进入市场流通的,如果要进入市场转让、出租和抵押,必须补交土地出让金,补办土地出让手续。这对实现国家土地所有权的经济形

式是非常必要的。从长远来看,划拨土地所有权应当以地租形式来实现。但鉴于划拨土地使用者多为国家企事业单位,负担重,大多难以承担土地出让金的补交。因而应区别对象,分步骤有计划地实施市场化。对于同中外投资者共同进行商业、金融、旅游和房地产等项目开发的划拨土地使用单位和多占划拨土地转让的,必须依法补办出让手续、补交土地出让金,一次到位;国有企业由于目前有 2/3 的亏损,对其划拨土地的使用制度改革要分步进行,建立与市场经济和现代企业产权制度相适应的企业用地制度,使国家的土地所有权能与国家行政权能相互独立,实现土地使用权从无价向有价的转变,通过市场机制配置土地资源,最终形成促使一切用地者自觉节约用地的内在动力机制。为此,要在企业产权制度转换中实现划拨土地由无价向有价的转变,这是对划拨土地产权再次界定的主要方面;同时,逐步使国家目前以财政主体身份征收土地税向以土地所有者身份收取地租转变,因为只有地租才是在市场经济中能够客观反映土地使用价值的形式,这是国有土地使用制度改革的目标;在目前应尽快在国家与有划拨土地使用权的单位之间建立用地契约关系,确定这些单位已划拨土地使用的年限,为向新的土地使用制度过渡作准备;要处理好土地所有者、使用者和土地经营者以及中央与地方之间在土地收益上的关系,调动各方面积极性,促进富余划拨土地使用权的市场化管理进程。

2. 推进集体土地由承包制向租赁制和集体建设用地向国有化的改革进程,建立健全集体土地市场,促使农业用地的规模经营、有偿使用以及建设用地的高效合理利用。

全国人大在 1988 年修改后的《土地管理法》中规定,国有土地和集体所有制的土地使用权可以依法转让。1990 年国务院 55 号令颁布了城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例,但集体土地使用权转让办法至今仍未出台。在农村土地承包制推行十几年后弊端日增的情况下,又出现了“两田制”(把耕地分为“口粮田”和“责任田”)的试点和推广。后者虽然优于前者,体现了社会福利和公平原则,在促进土地流转和集中方面确有较好效果,但由于它的推行受到人均土地面积的制约,使责任田的规模小;责任田承包的期限不利于农民稳定的预期和长期经营行为;且因地区范围的限制缩小了土地流转半径。因而“两田制”也非集体土地长期有效流转的最优模式。但在人少地多的地区作为一种过渡模式推行还是可行的。我们认为,农村土地实现规模经营和有偿使用及高效配置的根本途径乃是租赁制。目前要以市场经济中的租赁制来规范和改造现行的家庭包干制。应首先通过立法明确界定农村土地

租赁双方的责权利,解决产权边界不清和因此而产生的侵权和使用经营权不稳定的问题;其次,要促使农村土地使用经营者成为真正的商品生产者和市场主体,进行独立自立经营。通过法律制度使农户获得稳定的、完全的使用经营自主权利,以租赁契约约束和抵抗不合理干预;第三,通过市场竞争使租金逐步接近理论地租,保证集体土地所有权的经济实现,以地租和使用权价格调节农村土地资源配置;第四,突破同一集体经济组织的范围,从区域甚至全社会范围内确定农村土地租赁关系,在出租者和承租者之间开展平等的竞争,推动农村土地使用权合理流动,从而解决地块细碎、规模小型及使用经营权单一凝固等问题。

对于农村大面积的宅基地、墓地的使用也应逐步有偿化。目前农村建房、修墓热潮不断高涨,造成大量土地资源浪费和破坏,现在基本还实行“福利地”政策,无偿无期使用。但在私下早已存在因买卖住房而产生的隐形市场。应逐步推行有偿租用制度,避免土地资源的进一步浪费和价值的更大流失。

对于农村建设用地要进一步合理划分其产权界限。近年来乡村企业、农村私营企业和个体工商户以及乡村城镇化用地急剧增长,实际一直存在着土地使用权的流转。多数集体企业仿照国家征用集体用地办法获得用地,因而权益和流转秩序都较混乱。按照集体土地所有权的二重性,即集体土地终极所有权归国家的原则,对集体建设用地要依法先国有化,再由国家向土地使用者出让,只有这样才能保证国家对土地市场的垄断和对土地所有权的真正实现。但在作法上还须不断探索,借鉴成功经验。在收益分配上“应采取‘转权让利’原则,国家要让利给集体经济组织”(引自王先进:《如何培育和管好地产市场》)这样一方面可在一定程度上弥补工农产品剪刀差给广大农民造成的损失,扶持农村经济,另一方面鼓励集体土地进入市场,完善地产市场。

3. 完善土地产权管理和地产市场交易的法律体系,使土地产权制度化、土地市场法制化。

现代经济理论认为,产权的界定和流通都是以一系列法律法规为依据和保障的,没有法律保障,任何产权关系和产权交易都是无效和无保证的。我国大规模社会主义市场经济建设推动地产市场迅

猛发展,但因法规不健全,曾一度造成市场交易秩序的紊乱。目前对符合国际惯例又在我国试行成功的土地产权关系及有关规定要尽快变成法律条文,并严格执行;对实践证明不可行的法规要及时调整修正。当前国家须尽快制订出台集体土地使用权有偿转让和集体建设用地出让、转让以及已划拨国有土地转让的法律条文,使这些用地的产权关系得到法律的认可,并使之制度化,进而推动这三种土地市场的尽快完善,通过市场实现土地的高效配置。

4. 制订科学的土地综合开发利用规划,使土地资源得到合理利用、有效保护和持续发展,并为政府调控土地市场提供依据。

土地规划是市场经济建设中迫切需要完成的战略任务。在各地“开发区”热和向外商转让土地热中,由于缺乏土地综合开发规划造成了极大的盲目性和土地利用方向的矛盾,给国家造成了巨大损失。有的地方向外商盲目出让土地后,国家重大基础设施用地反要高价从外商手里买回。同时也造成地产市场的盲目性。对此,必须吸取教训,积极制订各地土地综合开发规划,并与城市发展规划、国土规划、区域社会经济发展规划相衔接。在反复地科学论证、调查研究基础上,确定合理的土地利用方向和用地框架,并经过地方人大讨论通过,以具有法律效力。一经确定,必须严格实施,各级政府要以此为依据调控土地市场和产业发展方向。

5. 建立科学的土地价格评估系统,准确调控土地市场,确保国有资产价值增值。

根据马克思的地租理论和价格理论,土地价格是由绝对地租、级差地租、开发成本和市场调节四个部分构成的。确定地价的前提是要确保政府对土地投入成本的回收,即土地的最低保护价不应低于级差地租加开发成本之和。但是近年许多地方政府出让土地多是行政领导拍板定价,使土地价格偏低,土地增值收益大量流向单位和个人,加剧了房地产热,造成国有土地价值大量流失。而且造成我国目前房地产价格扭曲,无法真实反映市场供求状况,房地产市场也不能良性运行。因此,建立科学的土地价格评估系统,制定合理的土地价格,对确保土地产权关系和完善土地市场刻不容缓、意义深远。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 54 页) “包农队”。作为这种政策的补充,应该根据我国经过十多年改革开放带来的经济发展的巨大变化,及时地放弃全国一律的“积极发展小城镇”的政策,在东南地区,允许大城市发展,在西部地区则积极发展小城镇。这种政策是协调我国大区域的人口、资源、环境与发展的矛盾的一种可

行的手段。同时,应设立“九五”攻关项目,研究生态环境脆弱地区,特别是前几年忽视的西南地区,以产业、人口结构改变为手段的,促使区域脱贫、社会发展的问題。

(责任编辑 蔡德诚)