

□ 丁 健

## 深化城镇土地使用制度改革及其政策研究

“土地是财富之母”，是最基本的生产要素。但是在计划经济下，这一财富未被充分发掘，这一生产要素不能同资金、劳动力和技术等要素有效地配置并产生巨大的综合效益。改革开放以后，随着我国城镇土地有偿使用制度的逐步建立，人们充分认识了土地的价值：土地的无偿性、无期限使用性和无流动性渐渐为有偿性、有期限性和可流动性所取代；在此基础上形成和发展起来的土地市场已初具规模。然而，目前我国正在建立社会主义市场经济体制，人们对土地市场的运行规律认识肤浅，土地使用制度改革还未到位，土地市场发育又不完善，加上土地法制建设滞后，宏观调控失衡，产权关系模糊，从而使土地使用制度和土地市场中的深层次问题不断显现出来，在一定程度上阻碍了改革的深化，给解决人多地少的矛盾增加了新的压力，为国民经济的可持续发展留下不少隐患。为了有效地解决有关土地的深层次问题，在坚持基本国策和深化土地使用制度改革的基础上制定一整套符合经济可持续发展的需要和建立社会主义市场经济体制要求的政策，并以此来引导、调控和规范土地的优化配置，合理利用和切实保证最大限度地发挥土地的经济、社会与生态效益，是至关重要的。

### 一、我国城镇土地使用制度改革的演化和现状

#### (一)演化过程和阶段性特点

自1987年9月深圳市将5231.8平方米的住宅土地使用权以每平方米200元，总价106.4万元出让给深圳工贸中心，并拉开了我国城镇土地使用制度改革的序幕以来，我国城镇土地使用制度发生了历史性的变化。这种历史演变主要经历了以下阶段：

1. 1987~1991年为城镇土地有偿使用制度的试行阶段。在这一时期各地尤其是沿海开放城市相继在国有土地所有权和使用权分离的基础上对有偿有期限出让城镇国有土地使用权进行了有益的尝试，并取得了可喜的进展，其基本特点是计划经济条件下的城镇国有土地无偿无期限使用并严禁流通的禁锢已被打破，土地市场逐步萌发形成，通过土地市场优化配置土地资源的优越性日益显现；但是，有偿有期限使用土地的规模较小，方式也较单一。

2. 1992~1993年是城镇土地有偿使用制度的全面推行阶段。其主要标志是：第一，以出让方式进入土地市场的国有土地使用权数量激增。据国家统计局统计，至1992年底全国各城市共出让地块4000多幅，面积2.5万公顷；1993年又出让地块41000多幅，面积5.3万公顷，分别比上年增长10.25倍和2.12倍。第二，有偿使用的形式日趋多样化，如除新供建设用地有偿有期限出让以外，还出现了补地价改变原行政划拨性质，土地使用权抵押以及作价入股等形式。第三，土地的流通范围更加广泛，除纵向流动外，横向流动有了进一步的加强。但是，由于

各地过度追求土地收益,甚至不惜牺牲今后的利益,以各种名义盲目出让土地和兴建开发区,造成一段时期内有偿使用土地的供给规模失控,在有效需求不足的情况下,加上宏观调控缺位,使相当一部分已供给土地闲置,大量资金在土地上沉淀,给国民经济的持续稳定发展造成不利影响。

3. 1994 年至今是城镇土地有偿使用制度的调整和完善阶段 这一时期的主要特征有:其一,不断推出各种法规,以规范土地有偿使用和市场交易行为。如国家相继颁布了《房地产管理法》、《城市房地产转让管理规定》、《开发区规划管理办法》、《土地增值税条例》等等。与此同时各地根据具体情况也出台了一些法规,如上海的《房地产登记条例》、《物业管理条例》等。其二,在 1997 年 3 月底召开的全国土地管理厅局长会议上对土地使用制度的实施和管理作了新的重大调整,其中包括:加强土地利用的宏观管理,突出土地利用总体规划的整体控制作用,规划一经批准,就具有法定效力,必须严格执行;改革土地“分级限额审批”制,实施土地供给总量控制,城乡建设用地区域管制和耕地用途管制;改革土地利用方式,要在分析城镇现有用地结构、规模、利用效率的基础上,加快存量建设用地的再开发步伐,切实提高土地集约利用程度;改革土地收益分配办法,强化耕地的经济制约机制,今后农地转为非农建设用地的土地收益全部上缴中央,原则用于耕地开发;强化国家集中统一的土地管理体制。这一次会议标志着我国土地使用制度和土地管理体制的改革有了新的突破,为进一步深化改革,使现有土地使用制度更符合社会主义市场经济的要求奠定了良好的基础。

## (二)改革成果和现状

在 10 年中通过不断的探索、实践和创新,我国的土地使用制度发生了根本的变化,并取得了令人瞩目的成果,其主要体现在下列方面:

1. 促进土地这个基础性市场的形成和发育,使土地要素同其他生产要素合理组合并产生最大的综合经济效益。据统计,目前全国进入土地市场的土地占新增供地总量的比例已由原来的 1% 上升到近 10%

2. 为城市现代化建设提供了大量的资金 到 1995 年底全国土地使用权出让金的收入累计达 2400 多亿元 这些资金在各城市基础设施建设和旧城改造中发挥了举足轻重的作用

3. 调整城市空间布局,促进产业结构转换,增强综合经济功能,推动城市经济高速增长。通过土地开发和再开发,以及土地置换,进一步调整了城市生产力布局和产业结构,提高了相关产业的聚集度,形成了强劲的综合经济功能,从而有力地推进城市经济高速增长。90 年代以来,沿海经济中心城市经济发展一直保持较高速度就是佐证。

4. 通过连锁效应推动其他领域的改革。由于土地使用制度的改革需要方方面面予以配套,同时它的改革进程又对相关领域提出新的要求,从而从外部推动这些领域进行改革 土地使用制度的改革不仅直接推动住房制度的改革,并且会促进金融体制、财税体制以及国有企业产权制度等的改革。

尽管 10 年的土地使用制度改革结出了丰硕的成果,但由于我国人口众多,人均土地少,同时我国又处在工业化、城市化的过程中,人口还处在增长时期,因此城镇土地利用的现状仍十分严峻,据利用卫星监测资料进行判读和量算,1986 年以来,全国 31 个特大城市的人口增长和用地规模增长之比达到了 1:2.33,大大超过 1:1.12 的合理限度。

全国 600 多个城市人均用地面积为 101.6 平方米,其中单个城市超过现行规定最高限额人均 100 平方米的已有 400 多个。另外,据调查分析,我国城市和农村居民点占地总面积中,有

1/3、总量达 600 多万公顷的土地可以再开发利用。这个数目相当于目前全国非农建设用地总量的 45 倍。这些数据不仅说明我国城镇土地尚未转变粗放利用的格局,而且也提示我们在严峻的现实面前土地使用制度的改革仍显得力度不够,即不足以使每一块城镇土地都得到最佳的配置,发挥最佳的效益。

## 二、我国城镇土地使用制度改革的总体评价和缺憾

从总体上说,10 年的土地使用制度改革是有益和成功的。首先,土地使用制度改革,变土地的无偿无期限使用为有偿有期限使用,并可以在市场中流通,彻底冲破了计划经济的束缚,改变了人们对土地的认识,使土地的价值真正得以实现。其次,土地使用制度改革符合社会主义市场经济的原则,即以市场为载体来配置资源,使其发挥最大的效用,同时在与利益挂钩的前提下尽量让城镇土地都能得到充分合理的使用。再次,土地使用制度改革有利于推进经济增长方式的转变。一方面,通过土地使用制度的改革,如出让、租赁、作价入股等方式,迫使经济部门以最少的土地资源投入获取最大的经济增长成果;另一方面,以变土地的粗放利用为集约利用为整个经济增长方式的转变创造坚实的基础。第四,从长远看,土地使用制度的改革将有利于整个国民经济的可持续发展。

然而,我国土地使用制度的改革还不尽如人意,并留下不少的缺憾,其中主要的方面有:

1. 改革的广度有限,覆盖面偏窄,造成土地使用中的“双轨”并存或“多轨”并存,使土地市场裂变为政府有组织的市场和自发形成的市场(俗称隐性市场),阻碍了土地的正常、规范流通和交易,同时给土地管理增加了难度。

2. 改革的深度不够,仅停留在土地所有权和使用权分离层面上,没有通过土地使用制度的改革来明晰土地产权,理清土地经济关系,确立土地资产关系中的权、责、利,从而导致行政批租现象严重,土地所有权在经济利益上难以得到保证以及土地收益失衡等问题的产生。

3. 改革的配套措施不力,深化较为困难。第一,法规配套滞后,实际操作缺乏法律依据和规范。第二,金融支持不力,财税配套不宽松,土地使用制度改革因缺少经济动力而推进艰难。第三,服务配套不到位,改革进程欠顺利。第四,约束机制不完备,土地使用制度改革往往发生令人难堪的偏差,以致加大了改革的成本。

## 三、深化我国城镇土地使用制度改革的目标、政策取向和政策设计

### (一)深化我国城镇土地使用制度改革的目标

根据建立社会主义市场经济体制和促进整个国民经济可持续发展的要求,深化我国城镇土地使用制度改革的总体目标应该是:在有效满足城市经济发展对城市土地需求的前提下,通过土地市场实现土地资源的最优配置和集约利用;提高单位土地的使用效能,使土地不断增值,为城市现代化建设提供必要的资金;保持土地经济和生态的协调发展与良性循环,为城市的可持续发展创造必要的条件。

到 2010 年以前,深化我国城镇土地使用制度改革可分两步走。第一步到 2000 年 这一阶段深化改革的主要任务是深入分析现有土地使用制度中存在的弊端和目前土地市场存在的问题;清理和查处土地违法行为,扭转土地供给失控局面;基本确立以土地利用规划为“龙头”的整体控制和总量动态平衡机制;改变土地使用控制方式和土地收益分配办法;加快土地立法体系的建设,强化土地执法;强化国家集中统一管理土地的职能,建立两级管理以省级为主的管

理模式和统一的权威管理机构,形成新的强有力的宏观调控格局,促进土地利用方式的转变

第二步到2010年。该阶段是通过深化土地使用制度改革全面实现总体目标的时期,其主要任务是明晰土地产权,归并土地“双轨”,完善土地法制,搞活土地市场,规范各种行为,提高土地效益,促进城市各项事业的建设和发展

## (二)政策取向

城市土地政策取向是指制订该政策必须把握的基本方向。只有政策取向正确,今后出台的政策才能做到社会认同,群众理解,部门支持,执行有效。我们认为,今后深化我国土地使用制度改革的总体政策取向应该是:①在明晰产权和确立集中统一管理体制的基础上,以规划为“龙头”,土地供给计划为手段,一级市场统一供给为形式,通过规划控制、总量控制和用途控制严格把好土地初始供给关。②以土地市场为载体,培育二、三级市场为重点,充分引入公开公平竞争机制,鼓励土地流通和其他要素的合理组合,使有限的城市土地发挥更大的综合效益。③以依法治商为原则,规范交易行为、服务行为和管理行为为基点,保证土地市场的有序运行,提高对土地管理的权威性和效率。④在有利于促进生产力发展的前提下,应在某些政策领域寻求突破,并引导土地使用制度的改革真正上一个层次,并推动相关部门的改革

## (三)具体政策设计

根据深化我国土地使用制度改革的目标和政策取向提出的要求,以及城镇土地上市和使用的特点,我们设计出以下10大政策,其内容如下:

1. 土地产权在中央和地方政府之间的分享政策 在中央和地方政府之间明确划分城镇国有土地产权,使各级政府真正把土地作为一项资产加以最有效的利用,同时以所拥有的土地权益作为经济杠杆参与和调节市场经济活动,并且在各级政府、企业和个人之间,逐步建立起权利、义务、责任明确的土地经济关系。这项政策措施是彻底改变“分级限额审批制度”和建立相对集中统一的土地管理体制的基础。我们认为,在公有制的条件下,中央政府所拥有的城镇国有土地产权应占相当比重,其中包括城市所辖的自然资源,矿产地、公共交通道路、河道、海岸、风景名胜,以及中央各主管部门所属企事业和机关用地等。非中央产权的土地,其最终所有权仍归国家,永业权(包括使用权、收益权、处分权)划归直辖市和省一级政府,在规定具体条件的情况下,直辖市和省、自治区政府可授权下级政府行使相应的权力并取得一定收益。国家最终所有权主要体现在两个方面:其一具有永业权的土地的收益必须按一定比例上缴国家财政;直辖市和省、自治区政府必须向中央政府上报永业权土地利用规划、土地利用平衡表和土地供给计划,以供备案。在特殊情况下中央政府有权要求省一级政府修订规划和计划。

2. 土地一级市场的总量控制和供给政策 拥有土地永业权和授权供给和管理土地的政府必须编制土地利用规划和土地供给计划,对一级市场土地供给实行总量和用途控制,变原来实行的以项目供土地为以土地定项目,使有限的土地资源得到最合理和有效的利用。在这项政策中必须规定,各地方政府编制的土地利用规划(配以土地利用平衡表)和土地供给五年计划应经当地人代会审批通过并报上级政府备案。任何人不得随意更改规划和计划,若要修改必须通过一定的法律程序。在已批准的土地利用规划和土地供给五年计划的基础上再制订年度土地供给计划(各年的供给量可有所变动,但不能超过五年计划规定的总量,有特殊需要可另立预案,由当地人代会表决),并根据规划指标将土地计划中指定的地块以公开招标、拍卖和协议方式供给土地使用者,并且签订协议,明确各自在土地使用、管理中的权利与义务,约束当事人的行为。另外还应规定,今后不宜多搞成片批地和建立各种名目的开发区。若确实需要则必须立

案,由同一级政府的人代会以 2/3 多数表决通过,并报上级政府备案。

3. 市场主体准入政策。土地市场主体是指土地市场交易活动的企业、个人,可分为合格健全的市场主体,准合格的市场主体,具有特殊身份的市场主体和非市场主体。因此,在市场准入方面必须对不同的对象实施不同的政策,以确立各市场主体间平等竞争的条件。我们认为,合格健全的市场主体必须具备两个条件,即具有较强的经济独立性和自担风险的约束力;主体行为受行政干预较小,基本按市场规则作出决策并参与交易,它们主要包括外商独资企业、外资占较大比重的合资企业、股份制企业、真正的商业银行、私营企业以及城市居民个人等。对合格健全的市场主体应鼓励其进入市场,不要有任何限制。对准合格市场主体(指已基本摆脱行政依赖,拥有全部法人财产并独立开展生产经营活动的国有企业、个人承包企业或个人租赁企业等)应在土地产权关系明确的基础上允许其进入市场从事各种经营活动。对具有特殊身份的市场主体(指政府)应该规定其只能在土地一级市场和土地征购市场上扮演特殊角色,即土地出让方和土地征购方;一般不直接参与二、三级市场的交易。对非市场主体(投资靠国家,土地完全靠行政划拨、至今还未转变经营机制的各类国有企业以及学校、医院、租赁公房的单位与居民个人)在土地和房屋权益归属未改变的情况下,应严格禁止其进入市场。

4. 土地使用双轨制的并轨政策。其一,对新投入的经营性用地一律采用市场出让方式,非经营性用地则采取“虚拟出让方式,即办理出让手续、规定年限和出让金,但出让金交纳一般虚化,或挂帐,或空转。一旦土地用途变为经营性,或转让给第三者作经营之用,从土地变性和转让之日起按经营性用途交纳出让金并重新订立使用权出让契约。其二,对历史上以行政划拨方式取得的经营性用地,则实行“拨改租”。承租的经营性土地可以转租,但一次性转让必须补交地价。至于“拨改租”用地的租金由国有土地授权代表同企业以契约的形式加以规定。其三,在原有公房出售过程中,应采取原承租人已购得房屋产权视为同时购得房屋所占份额土地的产权,并且发给统一的房地产权证书的政策。当然这种购买权利一般只能享受一次,对象也仅限于租改售的居民住宅。

5. 郊区集体土地入市政策。首先必须明确规定,耕地不能以任何形式转变为非农用地并擅自进入市场。其次,郊区集体性质的非农用地进入市场最好采用租赁和承包的方式。在这个过程中一要对土地资产进行评估,合理地确定年租金或承包基数并协调好同其他相关税费之间的关系;二要签订租赁或承包合同,并就有关土地利用限制、土地权利限制、租金、支付方式及各自承担的义务和权利等问题作出明确规定;三要进行土地租赁权和承包权的登记并接受管理。再次,严格限制各乡政府和村民委员会擅自建立工业开发小区,并将土地推向市场。应明文规定乡政府等无权建立各种开发区,建立开发区的审批权应在省以上人民代表大会。

6. 国有土地入股政策。解决好国有土地产权作价入股的问题,对国有企业进行股份制改制会起到十分积极的作用。我们认为在这方面可采取的政策是:(1)今后国有企业实行股份制,国有土地必须同其他国有资产一起构成国有股;(2)国有土地作价入股,国家以股东身份享有改制企业一定份额的股权,改制企业则拥有土地产权;同时在土地产权的总股价中给国家和企业划定一个适当的分配比例,以保证各方的权益。股份公司中的国有土地股应作为优先股,股息由公司 and 土地管理部门事先约定,并每年上缴政府财政。从目前情况看,土地股不宜分取红利;(3)对土地未入股或部分入股的股份公司,国有土地的使用应允许采取不同的方式,或租赁或受托经营。总之,国有土地的使用必须有回报。

7. 国有土地租赁政策。除国有土地有偿有期限出让以外,还应在规则的约束下,允许国有

土地出租或转租,从而使城市政府有一个稳定的收入来源,并且为土地开通新的流通渠道。地租由用地者同土地所有者(出租人为政府)或转租人以契约形式确定,并按期缴纳。对缴纳地租有困难者,可采取不同的处理方式,如对暂时亏损但今后有发展的国有企业可以“记帐”方式暂缓征收;对公益事业用地和政府机构用地应免收地租;对社会保障性住房用地也应免地租;对实在困难的国有企业则适当减收一部分地租等等。土地使用者直接从政府手中承租土地并按期缴纳地租,可免征有关使用土地的税费;但土地转租,则必须对转租人的差额收入征收有关税费。另外还应开放临时用地的短期出租领域。

8. 基准地价政策。国家应规定各地都必须建立基准地价制度,以增加市场价格的透明度,引导市场走向。同时在参照中房指数的基础上,制订当地的房地产指数,进而较客观地反映市场的供求关系,以利于投资者的科学决策和政府市场的调控。

9. 国有土地的收购、储备和再供给政策。第一,必须鼓励地方政府建立城镇国有土地的收购、储备和再供给机制。第二,允许地方政府成立不以盈利为主要目的的法定机构,以履行这项职责,该法定机构具有一部分政府职能,但采取公司运作方式。由于刚启动时资金可能不宽裕,因此可以采取收购后先抵押,待转让后再赎回;或者在收购、储备阶段先成为债务人,等土地转让后即偿付收购资金并支付一定利息等方式。当然财政必须提供一定的启动资金。第三,要明确界定收购对象和储备的含义。我们认为收购对象应包括:已列入城市土地利用规划准备征用的城郊集体土地;政府可依法将使用权收回的土地;政府已取得土地发展权或以先买方式得到的土地;可实行不同土地使用权置换的土地。储备是指在生地变熟地基础上的存储,期限根据市场供求关系决定。第四,经收购、储备再供给的土地也必须列入土地供给计划;其再供给的收入除支付运作成本外应进入城市土地发展基金,以便资金的滚动运作,不断积累。

10. 城郊土地的整理政策。土地整理的政策目标是实现农民居住向城镇集中,耕地向集约化经营集中,乡村工业向工业园区集中,从而达到集约利用耕地和节约用地的目的。我们认为,为了有利于这项工作的顺利开展,建议采取以下政策:

(1)土地整理工作必须在编制土地整理规划和计划的基础上加以实施。土地整理规划可分为县乡两个层次,具体的土地整理计划根据规划制订并由县土地管理部门会同其他相关部门按规划要求分步逐年实施。在规划中必须拟定统一的技术规范和质量标准,使土地整理有章可循。

(2)土地整理必须规范运作程序,即划分整理区域→立项→可行性研究(投资预测、成本分析、效益测算等)→实施项目→权属界定和利益处置→验收。

(3)通过土地整理使耕地增加的县乡,通过复验认定,净增耕地面积可免缴3年农业税,净增耕地面积的60%可置换成异地使用的非农建设专项用地指标,可用于经规划批准的乡镇道路、小集镇和中心村的建设。对老宅基地的复垦还耕后增加的净增地暂时也可以按1:0.6的比例置换成专项用地指标,经政府批准后可用于小城镇建设。

(4)必须建立土地整理专项基金,其资金来源包括:由置换的用地指标实际转为非农建设用地的土地收益,土地有偿使用收益,土地复垦资金,土地使用统筹费,土地使用费等

(5)土地整理必须在政府统一领导下实施。政府的职能是领导、协调、监管和资金的调度。

(作者系上海财经大学财经研究所副研究员;单位邮编为200433)