

●朱林兴

关于土地批租的若干理论问题

土地批租是国有土地使用权有偿出让的一种重要形式，是社会主义商品经济条件下，土地使用制度改革的目标模式。在我国，这项工作是在党的十一届三中全会后由南方城市开先河的。以后，其势汹涌，波及全国，沿海城市更突出。总的说来，其进展是健康和顺利的，对引进外资、改造所有制结构、繁荣经济，特别对发挥城市经济中心作用，促进生产力发展，产生了积极作用。但是，亦不乏缺点、问题，诸如土地批租方式、批租价格等方面，存在不少值得研究的地方。本文择其几个主要问题，从理论和实践的结合上作些探讨。

一、关于选择土地批租方式的依据问题

协议、招标和拍卖，是土地批租的三种方式。世界上不少国家，从土地资源最佳配置，即土地利用结构最优化和经济效益最大化相兼的原则出发，对土地批租的三种方式的项目范围均作出了明确的规定：凡以协议方式出让土地使用权的只限于社会公益性项目，如教育、科技、文化、卫生、体育等；凡采用招标方式出让土地使用权的，只限于准营利性和国家应大力扶植的项目，如工业、仓库、重大基础设施项目等；凡经营性项目，诸如商品房、楼宇馆所、商场等用地均以拍卖方式出让土地使用权。

与国际上通常采取的批租方式相比，我国存在着明显的差别。就其批租方式的程序而言，国际上采取的方式主要是拍卖，其次是招标，再次才是协议，而我国则是倒过来，即主要是协议，其次是招标，再次才是拍卖。以上海为例，自1988年以来的6年中，全市批租土地454幅，其中协议方式占448幅，招标方式占6幅，拍卖方式1幅都没有。一些同志将这种批租方式上的差异，归诸于我国土地批租实践刚开始，缺乏经验。这自然是重要原因之一。但是，笔者则认为，我国批租方式上的问题，其原因极为复杂，重要原因之一是我们没有从理论上搞清楚选择土地批租方式的理论依据。

我们认为，对土地使用权出让方式的选择，不应以人的主观意志为转移，在商品经济条件下，应以土地本身特点规定的交易方式为依据。在商品经济条件下，土地使用权是一种商品，它必须通过市场买卖才能取得。然而，它又不是一般商品，各行各业都必须以此作为载体，才能生存、发展。应指出的是，这种商品具有稀缺性、不可再生性和排它性的特点。随着社会发展，一方面表现为土地可供量日益减少，一方面表现为社会对土地需求越来越大。土地供应的不足和土地需求的增大，构成了社会发展中的一对尖锐的矛盾。供求紧张是绝对的，缓和是相对的，只是在不同的社会政治环境条件下存在不同的紧张程度。在我国，大中城市，尤其沿海开放城市表现更甚。由此决定了土地所有者即各级政府，只能从所处的卖方市场的地位来考虑，选择土地使用权出让方式。只有这样才能有效地解决土地供求之间矛盾，实现土地效用和效益的最大化。当然，这并不排斥采取非卖方市场的方式出让土地使用权，但只限于从全局和长远角度宜经营社会公益性项目的少量的土地和个别地块。这是由政

府的全社会利益的代表者和协调者地位所决定的。实践证明，以拍卖、招标为主兼顾协议的土地批租方式，才是解决土地稀缺和需求日益增大之间的矛盾、促使土地优化组合、调节和完善社会经济结构和空间结构、促进生产力发展的有效途径。

一些同志认为，协议批租本身体现了商品经济社会中有偿使用的原则，故未尝不可。当然，它与长期来我国国有土地实行的无偿使用制度来比，显然是一种进步。但是，它毕竟未彻底摆脱旧制度痕迹，亦是对商品经济的一种曲解。其曲解在于，忽视了土地稀缺性的特点及其与之相联系的交易方式。就土地所有者而言，土地作为一种特殊商品，其交易方式，不仅要考虑土地价值的一般补偿，更需要考虑的是对本身主体地位的维护以及如何使土地资源实现最佳配置和供求平衡的要求。为此，国有土地所有者从优化整体用地结构的目标出发，除了对个别地区（包括地块）不得已按协议方式出让土地使用权外，一般是决不会这样做的，如同处于卖方市场上的商品供应者一样，是决不会轻易顺从买主的意愿的。

另一些同志认为，协议方式有利于成交、有利于吸引外资。目前，可以最易达成土地交易的方式作为批租的目标模式。特别是我国不发达地区或自然丰度、开发条件较差的地块，相比较而言土地价值低一些，吸引力差一些，为此将地价压得低一点，甚至无偿供给，以刺激需求，推动开发，这是值得的。其苦衷不言而喻。但是，这是以牺牲全局利益和子孙后代的长远利益为代价的，因而是不足取的。

二、关于土地批租价格的理论依据问题

在我国，由于国有土地所有权是不允许出卖的，因此，通常说的地价实际上就是指出让土地使用权的价格。土地批租价格就是这一涵义。目前全国各地批租价格高低相差悬殊，低则趋于零，高则使人难以接受。偏高偏低均属不正常情况，对社会经济都十分有害。造成以上问题之原因极为复杂，其中重要原因之一是，对决定土地批租价格缺乏一致认识和统一的依据。或以人为意志好恶加以评定，或套用国外经验、评估方法，或简单地搬用马克思主义经典作家关于地租的公式。

我们认为，土地批租价格的确定，是一个极为复杂的问题，它既涉及对土地资源本身价值的认识和评价，又涉及政治、社会经济等诸种因素及其变化趋势。不论土地开发与否，生地、熟或毛地，其一旦进入市场，就成为一种商品。由此，其价格的确定，自然应遵循一般商品的定价规律和原则。然而，土地又是一种特殊商品，其特殊性，在于其有用性和稀缺性兼蓄，同时还具有时间的增值效应，换言之，土地不具有损耗的特点，相反，随着社会发展，其价值也是不断增长的。因而其价格不能简单地按一般商品的定价原则来确定。简言之，土地批租价格的确定既要遵循一般商品的定价原则，又必须充分考虑土地作为一种特殊商品的特点，以及土地作为社会经济发展载体的原则。

基于以上认识，笔者认为土地批租价格的确定应考虑如下两个因素：

第一个因素是完全地租，即绝对地租和级差地租之和。现实的基准地价或基准地租，是以马克思主义的生产价格和地租理论为依据的。诚然，马克思主义经典作家的上述理论具有重要理论意义和实践意义。但是，由于马克思主义地租理论中土地价值那部分自然资源的本身价值是作为“虚假的社会价值”来看待的，这样，由此确定的土地批租价格必然导致两种情况，一是基准地价（基准地租）只是一种只含级差地租的不完全的地租；二是，既然土地自然资源是一种“虚假的社会价值”，那么，以体现土地资源占有费的绝对地租可以不计，这

样，那些区位、自然丰度和开发利用条件差，尚未产生效益的土地自然可以以低廉的价格，甚至无偿出让。

为了避免上述两种情况的出现，土地批租价格的确定必须以完全地租为基础。如果抽去了绝对地租，即抽去了土地作为一种自然资源的本身的价值，则意味着使土地批租价格人为地背离了其本身的价值。在考虑绝对地租量时，应以土地稀缺性或土地可供量作为依据。由于土地可供量总体上呈现趋减之势，这就决定了地价升值亦是一个不可抗拒的趋势。地租的增值应“向前看”，至少要看30—70年的时间跨度，除非出现战争、政治事变、大规模的自然灾害等情况。在考虑级差地租量时，应以社会经济发展、资金投入（含征地费、拆迁费、补偿费等土地开发及其它费用，基础设施配套建设费等）等社会或自然因素所形成的土地的自然丰度和开发利用条件。

第二个因素是土地市场需求。在商品经济条件下，土地作为一种商品，其批租价格的形成和发展趋势自然要受制于价值规律、供求规律和竞争规律。这种情况必然要反映到土地批租价格和土地资源的供求状况。如前所述，总的来说，在我国土地资源供给始终呈刚性，即可用于批租的土地量是有限的，且呈减少趋势。这就决定了土地批租价格一般呈上升趋势，其上升幅度主要受三个方面因素的制约：一是土地的需求状况，土地需求量越大，其批租价格上升幅度就越大，反之越小；二是地区之间竞争。鉴于全国范围内，各地土地可供量存在明显的差异，这就导致土地使用权受让方会利用地区之间在供需上的差异，影响价格变动，甚至以负增长的态势出现。这种情况需要通过中央政府强化宏观调控来解决。三是政府的意愿。批租土地是政府行为，由于土地批租价格的确定不只是考虑经济因素，还得考虑政治环境因素，体现政府的意愿。现将决定土地批租价格构成的两个因素综合起来，可以得到土地批租价格的理论公式：

$$P_n = \frac{R}{i} \left[1 - \frac{1}{(1+i)^n} \right] \cdot g \cdot s$$

式中： P_n 为土地批租价格； R 为基准级差地租； i 为利率； g 为土地使用方向； s 为市场需求状况，含政府意愿。

三、关于补地价的问题

一些同志认为，补地价的核心是土地收益的分配。其理由是，补地价与土地批租存在明显的差别：①前者取得土地使用权，后者本无土地；②付款方式不同，前者可以分期付款，也可以将转让、出租、抵押的所得收益抵交土地使用权出让金，而后者则必须在获得土地使用权后的60日内支付全部出让金，否则合同无效；③地价不同，土地批租的地价基本上是按市场价格或以市场价格为基础确定的，而补地价则是既要把土地的级差收益（部分而不是全部）收归国家，保证国家作为土地所有者的合法权益，又要给转让、出租者一定的好处。使他们有利可图。笔者对此不敢苟同。我们认为补地价的核心，是土地所有者出让土地使用权应得权益的再现，而不是国家与转让、出租者之间利益的分配。这是由补地价的本质所决定的。补地价无非是对本应纳入土地批租而未办批租手续的土地使用单位补办批租手续。既然是补办批租手续，尽管土地使用单位在这之前已依法取得土地使用权，并已改变土地用途，或出让、转租，但毕竟不合法，为此必须补办批租手续。由此，补地价本质上仍然是一种土地批租行为。至于国家在批租付款方式和地价上对土地使用权的出让或转租单位作一些让步，给予一些优惠，这无非是国家灵活运用原则性，处理已成事实的一种策略。但是，这并

不意味由此改变了补地价的本质，更不能得出补地价的核心是“土地收益的分配”。如果补地价的核心是土地收益的分配这一结论成立的话，那么，就意味着土地使用单位与国家处于同等的土地所有者的地位，这显然是荒谬的。否则土地使用单位有权以利益分配不公为借口，与土地所有者讨价还价，甚至拒绝补办批租手续。

下面讨论与“补地价”有关的问题，即地价的标准问题。目前各地，主要是沿海开放城市“补地价”的标准掌握在基准地价和协议地价40%—50%的范围内。其根据自然与前述补地价的核心问题的认识是相联系的，旨在鼓励土地使用单位出让或转让土地使用权，实现土地利用结构的整体优化和效用最大化。国家在利益方面作出些让步，自然是可取的，但是以基准地价和协议地价作为参照物，且仅征收其40%—50%的价格，似乎不尽合理。这是因为，无论基准地价还是协议地价，不同程度地背离了市场机制确定地价的原则，因而在利益的杠杆上是向土地使用单位这一头倾斜；同时，这种计价方式背离了土地增值的动态原则。随着社会经济发展，土地价值也相应地上升，但是现行补地价方式往往忽视了这一点，常常置增值的部分不计，从而使增值的部分基本上归土地使用单位所有，其结果往往与国家本来目的背道而驰，不能有效地促使土地使用权的合理流转，也不利于制止隐形土地交易活动。鉴于此，笔者认为：①国家应从社会经济发展的总体和长远发展的需要出发，及早制定、调整和完善土地利用规划，划清该批租和该不该批租的界限，以避免生米煮成熟饭，回过头来再“补地价”；②对“补地价”的计价方法，应引入市场机制，充分考虑土地市场价格；③应定期重估土地价值，尽量使地价与土地价值相一致，以便“补地价”更反映实际，公平合理。

四、关于两种用地制度的并轨问题

在社会主义商品经济条件下，土地作为一种特殊商品，作为基本生产要素，从总体上说，除绿地、道路、桥梁等用地外，都应实行有偿使用，即土地必须进入市场，任何单位要取得土地使用权必须支付相应的代价。这是用地制度的根本方向。由于历史的原因，目前我国存在两种用地制度并存的局面。它的存在利少弊多，至少有如下几个弊端：一是不利于土地批租的健康运行，行政划拨无偿用地的存在，使用地单位在接受批租方式和确立批租价格时产生严重的心态失衡，于是千方百计采取不正常手段，以达到无偿或以最少的代价取得土地使用权；二是助长了地方政府的本位主义和短期行为，目前不少地区就是利用不规范的批地方式或拱手相送土地的办法，吸引外资，给全局范围内的宏观调控和经济协调发展造成了障碍，并使外商从中坐收渔翁之利；三是助长了土地黑市交易和非法转让土地的行为，现在不少部门、企事业单位就是利用无偿划拨的土地，进行转租、抵押来获取高额所得。据不完全统计，全国因私自转租土地而使国家流失的地产收益不下于300亿元。

显然，两种用地制度并存的局面已到了非改不可的时候了。然而，两种用地制度并轨这一目标的实现，鉴于种种政治和经济的因素还不可能一步到位，只能采取朝着既定的目标稳步前进的方法。目前拟采取的对策是：（1）对经营性行业，结合现代企业制度的建立和经营机制的转换，对原行政划拨的土地实行租赁制，土地租赁费可分期支付；（2）对非经营性行业，包括机关、军队、学校、医院等所占用土地在全面清查的基础上实行限额用地。对限额内的土地实行有偿记账，或由财政拨款支付，对限额外的土地实行有偿使用，由用地单位自行支付；（3）严格控制对无偿用地改变用途和实行转让的行为。凡需改变原用地方向或转让土地使用权的，必先办理报批手续，并缴纳相应的地价，否则应给以必要的处罚。