

农村土地征收地租初探

朱林兴

90年代上海社会经济发展对土地需求增加与土地供给之间的矛盾极为尖锐。解决这个矛盾的关键之一是，控制耕地非农化，提高耕地产出率。为之，须根据有计划商品经济理论，将地租理论引入农村土地，改革土地制度，实行有偿使用。

一、农村土地同样存在地租范畴

在现阶段，我国城市国有土地还存在地租范畴，这恐怕已无争议了。但是，作为集体所有制的农村土地，是否还存在地租范畴呢？回答自然是肯定的。这是因为，就农村土地而言，作为地租的两个前提条件依然存在：一个是商品生产和商品交换；一个是土地所有权。

我国宪法规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。”它规定了农村土地既不属于国家所有，亦不属于私人所有，而属于特定地区的特定人群所有。其基本特征是：承认占有的不平等，以及不同人群对占有权的垄断。以不平等占有为基础的土地占有权垄断，必然也会要求它在剩余劳动中占有一部分利益来实现自己。这就是社会主义地租，它是社会主义初级阶段土地集体所有权借以实现的一种经济形式。

地租的实现是以土地所有权和土地使用权的分离为前提的。农村实行改革前，人民公社实行土地所有权和使用权高度集中统一，生产队成员在土地上共同劳动，统一经营。这种管理体制掩盖了地租形式的产生，从而形成了一种错觉，似乎社会主义集体土地已不存在地租范畴。事实上，社会主义集体土地确实存在着地租范畴，只是因土地所有权和使用权的高度统一，使土地使用权主体难以具体化和现实化。目前推行的联产承包责任制冲击了原有用地制度，“两权合一”开始向“两权分离”转变，它为地租从理论分析进入现实化提供了可能，必将对合理利用土地、促进生产力发展产生积极影响和深远意义。

目前，对农村土地征收地租存在着一些模糊认识。有人认为，农民负担已够重，再征收地租恐怕会挫伤其积极性。这应向农民说清楚，地租取之于地、用之于地，征收地租旨在节约用地，并通过地租的分配形成正常的土地投入机制，以提高土地的肥力、产出和农民收入。

再一种意见认为：“农民已纳了土地税、农业税，再征地租，不是重复纳税了吧？”其实，土地税是一种财产税，是国家向土地所有者征收的，而地租则是土地使用者为取得土地使用权向土地所有者支付的一笔费用，故亦称土地使用费。土地为集体所有，而不是农民个人所有，因此，农民使用土地自然应缴纳地租。问题是，目前为何由农民缴纳土地税？其因恐出于目前经济关系尚未理顺。从理论上说，土地税应含于地租之中，由土地所有者从地租中提取上缴国家。但是，由于农村土地被作为福利均分，产权关系不清，所有者和使用者错位，这就造成了目前这种扭曲局面。随着经济关系的理顺，这种状况必将改变。

二、征收地租的目的

对农村土地征收地租，其目的是利用地租的经济职能抑制以至消除用地不合理和产出不高的状况，控制和降低农业用地向非农业用地转化的速度，形成一种土地相对集中、使用合理、具有一定规模效益的经营机制和农地保护机制，以保证90年代上海社会经济发展对土地需求和供给之间的积极平衡。具体有以下几方面：

第一，充分发挥地租的经济杠杆作用，抑制不合理的用地现象，降低耕地非农化的速度。据研究，上海耕地10年来锐减主要来自三个方面：国家征地，乡镇企业发展，农民建房。从社会经济发展来说，这三者都应占用一定的耕地，但问题是其中存在许多不合理现象。

第二，为土地相对集中和形成规模经济效益提供一种流转机制。这种流转机制就是地租形式。地租形式的确立，直接解决了土地相对集中的技术上的难题。

第三，为增强农业发展后劲形成一种自身积累机制。通过征收地租，开辟了农业内部积累资金的来源，使集体有能力开展农田基本建设，增加生产投入。

第四，有利于形成土地使用的约束机制，强化土地的管理和保护。征收地租后，土地产权进一步明确，土地的所有权、经营权、使用权进一步分离，从而强化了土地的有效管理和保护。

第五，有利于调整农业生产结构。引进地租理论，建立起合理、完备的地租制度，使农民在农业生产中既要考虑土地使用成本，亦要考虑不同地块的作物的适宜性，又要考虑农产品价格，从而有利于调整农业生产结构，促进农业生产结构合理化。

三、土地所有权主体问题

我国宪法和有关法令对农村土地的所有权问题有明确的规定。1982年制定的宪法规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。”这里农村土地的产权性质是很鲜明的，既无国有化的含义，亦无私有化的含义。问题是，“集体”指谁？1986年全国人大常委会通过的《中华人民共和国土地法》作了如下说明：“集体所有的土地依照法规属于农民集体所有，由农业生产合作社等农业集体经济组织或村民委员会经营、管理，已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的可以属于乡（镇）农民集体所有。村农民所有的土地已经分别属于两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”

这段文字阐明了两个基本问题：

第一，农村集体土地的所有权及其主体。这可分为四种情况：1. 如果村级单位有统一的农业集体经济组织，则由该组织行使所有权主体之职能，负责经济管理；2. 如果村级单位没有统一的农业集体经济组织，则由农民委员会代管，行使所有权主体之职能，负责经营管理；3. 村级单位以内有两个以上农业集体经济组织的，由各该农业集体经济组织行使所有权主体之职能；4. 已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，由该集体经济组织行使所有权主体之职能。

第二，农村土地的产权关系。这里包含两层意思：一是农村土地为农民集体所有，土地所有权主体则为相对应的农民委员会或村、乡（镇）集体经济组织或村内的集体经济组织；二是农村土地所有制性质是不变的，但使用权可以从所有权中分离出来，为个人或单位所有，并可以按一定的规范流动。

上海郊区的农村土地属于《中华人民共和国土地法》中规定的第三种情况，即村民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织的农民集体所有。这一规定是鉴于

生产队在有些地区仍然是农业经济实体和发包单位而提出的。上海郊区普遍属于这种情况。

现在的问题是土地所有权主体是否应随之改变？我认为，生产队集体农民所有和由生产队行使所有权主体之职能的性质不宜改变。这是因为：一则目前上海郊区出现的经营方式和经济组织的变化只是一种土地使用权主体的变化，而没有根本上涉及土地所有权主体的变化；二则在上海郊区生产队作为一级经济组织长期来始终行使经济管理职能，并以一级经济核算单位承担着国家农产品征购任务；三则上海郊区的农田一般以队连成片，适宜于规模经营，强化生产队土地所有权主体职能有利于农业集约化经营以及生产力与生产关系之间的调整；四则农民已牢固地形成了土地为队集体农民所有的观念。

四、土地租赁关系

征收地租必须明确土地租赁关系，即出租方土地所有权主体和承租方土地使用权主体各自的职能、权益。

农村集体土地所有权的内容包括占有、使用、收益和处分权。土地出租是土地使用权的让渡，而不是所有权的出卖。所有权主体通过出租土地获得经济上的补偿，而使用权主体通过承租取得了使用、收益和部分处置权。

（一）农村集体土地所有权主体的职能、权益是：

1. 行使对集体土地的所有权，维护集体土地的完整性、合理利用和一定的肥力；
2. 根据国家需要和需要，科学制定土地利用计划，提高土地利用率；
3. 根据平等与效率的原则出租土地，与承租人签订租赁合同，发放土地使用证；
4. 征收和管理地租，筹建和用好土地建设基金；
5. 监督承租人的经营活动，运用经济和行政手段制止违背土地租赁合同的行为；
6. 地租和土地建设基金主要用于农业基本建设的补偿，置备各种生产设施，为承租者提供各种生产服务。

（二）农村集体土地使用权主体的职能、权益是：

1. 按承租合同取得集体土地的使用权；
2. 有权使用承租土地或其它生产资料，独立进行生产经营活动；
3. 有权收取承租土地的收益，并取得依法向出租者缴纳地租收益后所余收益的所有权；
4. 承租转让权，一般是承租人（组织）无力经营，可将土地转租给第三人；
5. 有权按所有权主体规定使用集体的生产设施，如灌溉、机械及其它设施等；
6. 严格按承租合同要求妥善使用土地，不得擅自作它用或进行掠夺性经营；
7. 严格按承租要求，如数如期缴纳地租，包括货币地租、实物地租，完成国家农产品的订购任务；
8. 独立承担风险，除不可抗力和意外事件外，承租义务必须独立履行；
9. 接受土地所有权主体对自身经营活动的合法干预。

五、确定地租的因素及其计算方法

地租的确定应考虑如下几个因素：

（一）土地生产能力。土地生产能力包括地力、位置、水利条件等。必须对土地进行划等定级。根据试点单位的经验，这项工作可在村民委员会领导监督下，以生产队为单位，将

生产队范围里的土地按自然生产力差异划分出不同地块，检测每块土壤有机质含量，并根据近5年来的产出水平，将土地划分为不同等级。

(二) 土地经营的外部因素。包括生产资料和农产品的价格等。这些因素在经济调整时期，对承租人的经营收益具有重要影响。因为这些因素构成了农业生产的经营成本、收益涨落和经营方向及其资金投向。地租的确定必须充分考虑农业生产资料和农产品的价格变动及其发展趋势，在此基础上确定地租的量、地租方式，以保证租赁双方和国家利益的完全实现。

(三) 土地经营者的承受能力。土地使用由无偿到有偿，这是一个渐进的过程。这一过程要考虑到承租者的心理承受能力和经济承受能力。初试时期，地租不宜偏高。从一些试点地区的经验来看，货币化的地租量一般占总收益的5%左右较为适宜。

(四) 土地所有权主体的实际需要。一般来说，所有权主体具有三种职能：为发展农业生产增加后劲的职能、为集体农民提供社会公益的职能和社会管理的职能。由此相应地需要三种资金：公积金、公益金和社会管理费。地租是公积金的重要组成部分，其具体量的确定应考虑需要和可能。所谓需要，是指一定时期内（1年或5年）用于发展农业生产的基本资金量。所谓可能是指这种资金可能的来源，包括乡镇企业的支农基金、社会可筹资金以及国家的可投入量。从现有试点单位来看，地租和按人分担的公益金、管理费部分以不超过队上年人均纯收入的10%为宜。

地租的计算方法：

(一) 利润折算法（以最近5年的平均值）

1. 计算税后利润；
2. 考虑土地等级与收益之间的关系；

确定劣等土地的收益基数。土地等级与收益之间的数量关系，可采用下式：

$$y_n = A(1+r)^n$$

式中：n为土地等级，y为第几等级土地单位面积的利润值（元/亩），A为劣等土地的收益数，r为收益级差系数。

3. 根据综合确定地租原则，确定各等级土地的地租量。

(二) 投标竞争法

这种方法适宜于某些很难找到数量化的评价指标的土地。标底的确定要充分有利于对这类土地的开发利用，同时兼顾租赁双方的利益。

(三) 土地理论价格法

计算公式是：

土地价格 = 生产要素价格 + 社会保障功能补偿

在现有社会经济条件下计算生产要素价格是比较困难的，较可行的近似计算公式如下：

$$\text{生产要素价格} = \frac{\text{亩平均生产值} - \text{亩平均生产成本（包括工资）}}{\text{银行存款年利率}}$$

社会保障功能补偿只能依据经验、供求情况及参照国家建设征地费计算办法加以考虑。

地租 = 土地价格 × 银行存款年利率

六、加强农村土地的租赁管理

土地的租赁管理，包括宏观管理和微观管理。宏观管理是指国家对农村（下转第49页）

营,就抓住了市场的大头,也就体现了流通主渠道的地位。当然,要做好这些商品的销售业务,充分发挥国营商业批发企业满足需求、调节供求的主渠道作用,在购销形式、经营方式等方面尚需作进一步调整和改正。

国营商业产地批发企业与工业自销的矛盾集中在消费较为集中的纸张及技术性能较复杂的彩电、冰箱等少数价高利大的商品上。这些年,这类商品的工业自销比重迅速扩大,电视机工业自销已达73%,洗衣机工业自销达64%。这些高利商品商业经营比重的下降,使国营商业产地批发企业原有的经营利润减少了一大块。在有关部门不相应核减商业批发企业上缴利税指标的情况下,国营商业批发企业处境困难,进一步使矛盾尖锐化。据经济发达国家产供销一体化流通形式的产生与发展经验证明,这种流通形式的产生是基于以下客观条件:一是部分专业化程度高、技术性能复杂的商品,采取产供销一体化流通形式,有利于商品的售前、售中、售后服务。二是随着商品经济的高度发展,生产企业达到一定规模,它不仅具有大规模生产商品、大批量销售商品的经济能力,而且有了把商品直接售给消费者的经济能力和经济需要。企业通过直接销售商品,能及时根据消费需求变化而改变产品结构,占领更大的市场份额。最为重要的条件是经济利益的比较。当流通领域的经济收益过高,从而影响生产当事人的经济利益时,产供销一体化流通形式就会出现。对照我国,生产这些价高利大商品的企业,因生产过程决定其规模都较大,近年来企业集团的组建,更增强了它们的经济实力。而且这些商品的消费选择相对单纯,销售地点相对集中,由工业自销的费用并不比商业销售高。因而从商品经济发展的一般规律来看,这类商品由工业自销,即由工业取代商业产地批发经营产品的头道批发,是商品经济发展的必然趋势。当然,这并不是说,商业批发企业就不能经营此类商品,由于在产供销一体化中,生产者与销售者虽然是同一企业或同一联合体,但它们都是不同的经营者,因而商业批发有可能以加入一体化的方式,来取得相应的销售任务。另外,国营商业产地批发企业也可凭借自己的经济实力,联合生产此类商品的中小企业,组成以国营商业批发为主体的一体化组织,在此类商品的市场销售中占一席之地。但无论如何,只要没有行政的强制命令,这类商品以工业自销为主体的流通格局必成定局。基于上述认识,我们认为需要相应及时调整的是国家有关税制政策,核减商业批发的利润额,增加工业自销的利税上缴数。

(上接第41页)集体土地的管理,而微观管理是指村民委员会和生产队等经济合作组织作为土地的所有权主体对土地的管理。

国家宏观管理的主要内容是:1.土地规划管理。县乡政府应根据社会经济发展要求、农业区划以及市场、计划对农业生产和发展乡镇企业的要求,提出农村土地利用规划;2.土地权属管理。县乡政府及其土地管理机构应根据国家有关法律、政策,加强土地权属管理;3.土地开发管理。分为内涵开发和外延开发。对农村土地而言,前者表现为土地肥力提高,适用性大;后者表现为土地再生和废弃地垦复、滩涂地的开发利用等;4.土地利用管理。是指通过一定的管理手段,对制约农村土地合理利用的因素,或对实现农村土地利用的宏观目标起影响作用的用地态势,加以有效的控制。

微观管理拟采取如下手段:1.实行差别租期和差别地租,对不同自然力的土地和经营项目确定不同租期和收取不同的地租,对土地经营好的承租者可以优先续租,保持租赁关系的相对稳定;2.实行地力升奖降罚制度;3.促进土地合理流转。