

杨永磊. 基于外部性理论的农地转用增值收益分配制度[J]. 江苏农业科学, 2016, 44(3): 475-479.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2016.03.132

基于外部性理论的农地转用增值收益分配制度

杨永磊

(嘉兴学院合作社和农民权益保障研究中心, 浙江嘉兴 314001)

摘要:城市近郊农地转为城市建设用地产生的巨大增值主要来源于 3 个因素: 土地靠近城市的优越地理位置、耕地红线下国家严格的土地规划以及地方政府的基础设施建设。基于外部性理论, 不同来源的增值收益应分别归属近郊农民、远郊农民和进城农民工。政府则应改革土地市场双重行政垄断的做法, 转换角色, 为土地增值收益在不同主体间的合理分配搭建平台。

关键词:农地转用; 土地增值; 收益分配; 外部性理论; 涨价归农; 合理分配; 平台搭建

中图分类号: F301.24 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2016)03-0475-05

当前我国正处于农业人口向城市人口快速转移时期, 新型城镇化是扩大内需的最大潜力所在, 是我国未来经济增长的重要引擎, 但是城镇化的发展必然导致部分农地用途变更, 从而产生大量土地增值收益。因此, 如何合理分配土地增值收益, 使得新型城镇化道路持续健康发展, 是目前面临的一个难以回避的尖锐问题。

1 相关文献综述

近年来, 土地增值收益分配仍是法学界的关注焦点之一。学者们普遍认为应允许集体建设用地入市^[1], 农地征收应确立“公平合理的‘市价’补偿标准”^[2], 强调推进城镇化建设过程中必须保障农民的土地权利, 城镇化的具体过程应交给市场主体^[3], 由此保障农民、集体能够获得土地增值收益。但也有学者提出了不同意见, 如认为当进城农民享有与城市公民平等的政治、经济、社会等各项权利时, 相应的集体土地应属于国家所有^[4], 或者认为“我国应当坚持土地发展权国有模式”^[5], 或者强调“存量建设用地的开发权应属于土地权利人而非国家, 但是增量建设用地的开发权只能归国家所有”^[6]。农地发展权是土地发展权的一种, 土地发展权还包括市地发展权, 本研究所指农地发展权(开发权)主要指农地变更为城市建设用地的权利。农地发展权国有的主要理论依据是土地增值来源于国家的基础设施投入和社会经济发展对农地需求的增加, 这涉及到经济学的外部性理论。法学界虽然也有个别学者认识到“对土地增值进行合理分配的前提是对增值部分的价值构成予以明确”^[7], 但是对土地增值收益分配的讨论, 则鲜有从外部性角度分析土地增值的来源和构成。

法学界关于土地增值收益应归土地所有者的主流观点是经济学界对此问题主流看法的反映。主流经济学界主要从资

源配置效率的角度出发, 认为土地增值收益归农民所有才能充分发挥市场配置资源的作用。但也有经济学家提出了不同观点, 如华生指出, 城市土地的升值在很大程度上就是由外来人口带来的, 如何使城镇化带来的土地增值收益大部分归于进城务工的农民工及其家属才是正确的方向^[8]。此外, 社会学学者贺雪峰提出了更为有力的挑战, 他将农民分为有征地机会的城郊农民和无征地机会的广大中西部农村的农民, 并指出城市建设用地的级差收益主要来自土地的位置和国家偏紧的建设用地供给, 从而提出了地尽其力、地利共享的观点^[9], 这种观点自有合理之处, 但其过分强调土地财政的作用, 认为给予农民更大土地权利, 其结果可能恰恰会损害农民利益的观点^[10], 难以令人认同。正如秦晖提到的, 在逻辑上可能的一切情况下, 地权归农都比地权归官更有利于农民, 或者说更无害于农民^[11]。

本研究认为, 只有从土地增值收益背后的外部性根源入手, 在市场配置土地资源的基础上, 以政府之手为补充, 使得各相关主体得其所应得, 才能公平分配土地增值收益, 保证新型城镇化的稳步推进。

2 土地外部性

2.1 外部性界定

外部性问题最早由马歇尔(Marshall)在《经济学原理》^[12]中提及, 但是实际上, 马歇尔仅仅对经济规模扩大的原因进行了概括, 而且只是提到了外部经济和内部经济, 并没有涉及外部性问题。人们通常认为更准确地提出外部性问题的庇古(Pigou), 他区分了社会净边际产品与私人净边际产品, 认为“社会净边际产品是任何用途或地方的资源边际增量带来的有形物品或客观服务的净产品总和, 而不管这种产品的每个部分被谁所获得……私人净边际产品, 是任何用途或地方的资源边际增量带来的有形物品或客观服务的净产品总和中的这样一部分, 该部分首先(即在出售以前)由资源的投资人所获得, 这部分有时等于, 有时大于, 有时小于社会净边际产品”^[13]。当 2 种净边际产品相等时, 社会资源配置达到最优; 两者不一致则产生外部性。

现代较为典型的关于外部性的经济学界定是: 外部性

收稿日期: 2015-03-07

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金阶段成果(编号: 14YJC820064)。

作者简介: 杨永磊(1981—), 男, 安徽淮南人, 博士, 讲师, 研究方向为土地资源管理与法制。E-mail: qqss010@163.com。

(externalities, 或称溢出效应)指的是企业或个人向市场之外的其他人所强加的成本或效益^[14]。其含义是 1 种向他人施加其并不情愿的成本或者效益的行为,或者说是 1 种其影响无法完全地体现在价格、市场交易之上的行为^[14]。

外部性一直被认为是市场失灵的重要原因之一,得到了经济学界的深入研究,但也有学者对这一概念提出了质疑,如极端信奉市场主义的辛普森认为:“外在性等同于一种如此广泛流行的现象,以至于它毫无意义,且包含着很多荒谬”“‘外在性’是一个集体主义的措辞,用来尝试为强迫个人为某个集团或集体而生存进行辩护”^[15]。张五常也认为,每种行为都具备外部性,外部性分类随意,概念模糊不清,容易引起混乱,由此产生的理论是不可能有用的^[16]。杨小凯则认为,市场自愿合约基于外生交易费用与内生交易费用的两难折中,将自动达到外部性最优水平^[17]。

虽然学者从不同角度对外部性概念进行质疑,但这并不能否定外部性的存在,且外部性理论在分析解决许多现实问题时具有其他理论无法替代的简洁与有力,本研究对土地增值收益分配的讨论即为一例。

2.2 外部性分类

正如辛普森所说,外部性是一种广泛流行的现象^[15],所以对外部性的分类也就纷繁复杂,这里只介绍与本研究主题相关的 2 种外部性分类。

2.2.1 正外部性与负外部性 正外部性(外部经济)就是一些人的生产或消费使另一些人受益而又无法向后者收费的现象;负外部性(外部不经济)就是一些人的生产或消费使另一些人受损而前者无法补偿后者的现象^[18]。无论是正外部性还是负外部性都无法通过市场价格机制内化,从而将导致资源配置的扭曲。

2.2.2 货币外部性与技术外部性 依据外部性是否会影响资源配置效率,可以将外部性分为货币外部性、技术外部性。前者的影响可以通过价格的变化得以体现,对社会总产出不会造成影响;后者的影响无法通过价格信号得到反映,将影响资源配置效率,从而影响社会总产出。一般所说的外部性主要是指技术外部性,正外部性、负外部性都属于技术外部性。

2.3 农地转用中的外部性

土地利用中存在典型的外部效应。如耕地利用除了带给农民经济利益以外,同时存在外部效应。虽然耕地在利用中可能存在农药滥用而污染环境,毁林造田造成水土流失等负外部性,但是耕地利用中更多体现的是正外部性。耕地利用的生态效益和社会效益都是其正外部性的体现。前者包括涵养水源效益、水土保持效益、改善小气候效益、改善大气质量效益、生物多样性效益和土壤净化效益;后者包括耕地粮食安全效益、耕地社会保障效益、开敞空间及景观效益、科学文化效益^[19]。我国虽然已经实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴,2011 年中央财政用于以上“四补贴”的支出达到 1 406 亿元^[20],但是这与农业的正外部性相比仍然不足,据相关学者计算,耕地资源的显化经济价值只占总价值的 16%,外在于市场的价值(正外部性价值)平均占 60.3%^[21]。

耕地利用中的正外部性、负外部性都属于技术外部性,这种外部性因难以内部化而往往导致耕地资源低于最优数量,

所以各国都对耕地资源予以特殊保护。我国同样基于耕地的正外部效益制定了严格的土地利用计划和规划,并主要基于耕地的粮食安全效益考虑划定了耕地红线。

与耕地巨大的正外部效益不同,城市建设用地的价值主要体现在经济价值,而城市建设用地的价格涨落则是市场配置资源的正常体现,属于货币外部性的范畴。

2.4 农地转用中外外部性问题的解决思路

解决外部性问题的对策主要包括公共对策、私人对策两大类。公共对策包括直接的政府管制、针对正外部性的补贴与负外部性的税收等。私人对策强调在产权明确的前提下,通过当事人间的议价来解决外部性问题。因为同时存在“政府失灵”与“市场失灵”,两类外部性对策各有优劣,正如科斯指出的:“所有解决的办法都需要一定成本”,因此关键在于何种方法能取得同样的效果而成本更低。

私人解决方案往往因为外部性的原因很难确认,即使外部性原因明确,还可能因为当事人双方数量过多而导致议价成本过高以及双方信息不对称等结果,使得私人解决方案难以达成。土地利用中的外部性问题就存在土地利用者众多、双方信息不对称等典型的市场失灵因素,公共政策的引入不可避免,应通过市场无形之手和政府有形之手的协同配合,公平合理地分配土地增值收益。

3 基于外部性理论的土地增值收益分配

城市近郊农地转为城市建设用地产生的巨大增值主要来源于 3 个因素:土地靠近城市的优越地理位置、耕地红线下国家严格的土地规划以及地方政府的基础设施建设。对于这些因素导致的土地增值,学界在讨论时往往并不加以区分,而是笼统地以“涨价归公”或“涨价归私”进行争论。笔者认为,土地增值的 3 种来源具有根本的不同,应在严格区分的基础上确定城市近郊、远郊农民以及政府、外来人口的应得收益。

3.1 城市近郊农民应得收益分析

美国教授威廉·阿朗索在 1964 年首次提出城市地价竞租模型,假设研究的城市在均质平原中,土地的买卖双方都对市场非常了解,潜在土地使用者将对土地竞价,地主会把土地出售给最高出价者^[22]。城市建设用地的买方最看重的是土地的位置,马克思也指出:“这种地租(建筑地段地租)的特征在于:首先,位置在这里对极差地租具有决定性的影响”^[23]。

3.1.1 近郊农地增值的外部性分析 经济的发展和城市化的进程使得城市边界不断扩展,人们对特定位置土地的需求日益增加,从而导致郊区土地价格升高,看起来土地增值是社会经济发展带来的正外部性,但是这种外部性是市场经济中普遍存在的,不仅不会导致土地资源配置的扭曲,反而将特定地块投向最佳用途。

反对农地由于优越地理位置而获得的增值归农民所有的主要论据在于“农民尤其是城市郊区的农民,可以单纯凭借其土地而不是劳动获得巨额的土地增值收益”,将导致“在城市尤其是城市郊区孳生出一个单纯的土地食利阶层”^[4]。这个观点隐含的一个前提是只有劳动才能创造价值。但是西方主流学者并不认同这一观点,他们或从供给方面认为劳动、资本、土地等要素都是商品价值的源泉(客观价值论),或者从需求方面认为商品的效用或边际效用才是商品价值的决定因

素(主观价值论)。19 世纪末马歇尔对供给、需求 2 个方面进行调和后认为,商品价值决定于供求双方的共同作用,从而产生了均衡价值理论。此后,西方经济学界认为,关注价值理论已经没有任何意义,他们转而将重点放在了价格理论上。价值理论在我国虽然仍是一个论争不断的话题,但是劳动、资本、土地 3 种要素各自按照自己的边际贡献获得报酬,在我国宪法中早已得到确认。《中华人民共和国宪法》第六条已经明确,国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。我国正是在不断承认各种要素贡献的进程中确立了社会主义市场经济体系的地位。

用上述外部性理论分析,近郊农地增值属于货币外部性的范畴,即土地的强劲需求通过价格机制得到了充分的反映,这不但不会导致资源的错配,反而是市场发挥作用的体现。郊区土地的高价格反映了土地对经济发展的边际贡献,正如周其仁所提到的“放弃一项权利,要有代价”^[24],农民放弃自己的土地理应得到相应的回报。

3.1.2 “涨价归公”的实践反思

3.1.2.1 “涨价归公”与自由市场经济的矛盾 土地增值应归全社会所有的观点与亨利·乔治的“单一地价税”、孙中山的“涨价全部归公”一脉相承。“涨价全部归公”是孙中山思考中国近代转型时期经济问题时选择的解决思路,是作为替代共产主义式赎买和强制分配方式实现土地国有的渐进路径提出的^[25]。孙中山强调,完全归公是调节土地分配、实现平均地权的保证。但是土地涨价完全归公根本不具有可行性,因而也就无法施行。其后,蒋介石在台湾地区改以部分归公的增值税加以替代,目前台湾地区按照增值收益的 40%、50%、60% 3 档累进税率征收土地增值税(参见台湾地区《土地税法》第 33 条)。

当前,学界不少学者在论述土地增值收益“涨价归公”时的 1 个主要实践依据是英国的土地发展权国有制度^[6]。一战后,英国由于国家重建与人口增加的压力,土地利用与管理面临的问题日益严重。在土地利用方面,私有土地产权滥用引致房屋建筑拥挤、房价大幅上涨和污染突出等问题;在土地管理方面,土地权利人基于城市规划变动获得暴利或者承担暴损。为此,厄斯瓦特(Uthwatt)爵士在 1942 年的《厄斯瓦特报告》里首次提出由政府支付补偿金后将土地开发权征收国有的方案。他认为,尚未开发的土地应该实行国有化,国家以某一历史日期的价格为基础,向土地所有者支付补偿金以取得土地。但是在城市建设正式使用土地前,原土地所有者仍可继续按原用途使用土地,所得补偿仅限于弥补其丧失土地开发权的损失。当国家需要某地块用于建设时,要向原土地所有者支付另一笔全部征用的附加补偿金。

1947 年的《城乡规划法》采纳了厄斯瓦特报告中将土地开发权国有化的建议,但在关键步骤上没有规定在城市建设中由国家彻底征购土地。因而,为了使开发得以实现,仍然需要通过土地市场由私人土地所有者向开发者出售土地。如果开发权被国家收购后,土地开发的增值应归全社会所有。因而,1947 年《城乡规划法》规定,凡获准进行开发的土地所有者应向国家交付 100% 的土地增值收益作为“开发费”。但是这挫伤了市场的积极性,到 1951 年,买主在市场上购买土地

必须支付 2 份开发费,1 份给国家,1 份给卖主。更重要的是,由于需要支付给土地所有者的补偿金数额巨大,1953 年保守党政府废除了开发费,并规定只有当土地所有者申请开发许可未被批准时,国家才能支付补偿金,从而能够取得开发许可的土地所有者将为此而享有从土地买卖带来的全部利益^[26]。此后,工党政府虽然尝试通过设立专门的土地委员会征收地产增值税来实现“土地增值的社会返还”目标,但是只征收了 3 年左右即被保守党政府废止。英国自 1985 年后没有再征收单一的土地增值税或地产业税^[27]。

国内学者在论述英国土地发展权国有时,往往忽视了其前提是土地发展权最初归土地所有者所有,因为土地发展权是一种变更土地用途的权利,属于对土地使用和获取收益的方式,这种权利来自土地所有权,并在国家土地规划(甚至国家本身)产生之前就已存在。政府需要从土地所有者手中购买才能实现发展权国有,这是尊重民众产权的必然逻辑结果。而购买全国土地发展权耗资巨大,也是英国最终没有将发展权收归国有的重要原因。

综上所述,无论是遵循亨利·乔治“单一地价税”思想的孙中山将涨价全部归公,还是厄斯瓦特报告提出的由 1947 年《城乡规划法》确认的土地发展权国有,最终在我国台湾地区和英国都没有实现,其失败背后的原因值得进一步思考。

涨价全部归公的经济学基础在于“对纯经济租金征税不会导致扭曲或无效率”^[14],因为土地数量固定,供给不变,高度缺乏弹性。但问题在于,如果在自由的土地市场中对土地所有者征收 100% 的土地增值税,土地所有者没有收益,也就没有动力流转土地,从而没有卖方市场,土地市场根本无法形成,土地也就根本不会再有增值,“皮之不存,毛将焉附”。此外,在农地转用市场,不同类型的土地数量是变动的,那种认为土地供给数量固定,征税(不是 100% 征收)不会扭曲土地资源配置的观点实际上没有考虑时间因素。如果加入时间性要素,对土地收取超过一般固定资产的税收,那么收益较慢的土地利用项目的当前价值将比收益较快的土地利用项目的当前价值更加大幅度下降,从而导致人们将土地更多用于收益见效快的项目,扭曲土地资源的市场配置^[28]。

可以看出,涨价全部归公与自由市场根本不能相容,只能在政府对土地市场全面接管的条件下才能实现。而这在实行资本主义市场经济、政府权力受到民主制约的国家根本不具有可行性。同时,对土地增值收税也并非通常观点认为的“不会导致资源利用的扭曲”,相反,税收越高,扭曲越大。

3.1.2.2 我国大陆地区农地转用“涨价全部归公”的弊端 “涨价归公”与自由市场和产权保护无法相容,我国征地中涨价归公的实践从反面证实了这一逻辑。农地转用市场涨价归公在我国能够实现的原因就是政府对土地市场的全面介入。

我国虽然在法律中并没有明确耕地变更用途产生的增值收益归国家所有,但是《中华人民共和国宪法》第十条“城市的土地属于国家所有”和《土地管理法》第四十三条“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地……依法申请的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”的规定导致实践中城市边界扩张,农地转为城市建设用地时,国家介入土地供需双方之间,针对农民作为垄断买方,针对土地需求者作为垄断卖方,

全面控制土地市场。

市场垄断本来就会导致社会福利的净损失和财富的转移,更为严重的是,政府并不完全遵循市场垄断的逻辑,从而导致更大的市场扭曲。政府在取得农民土地时按照土地管理法征收耕地按原用途补偿的规定,以比正常垄断市场价格还低的成本获取土地。而在土地出售时,则区分商住用地、工业用地,采取不同的策略:商住用地的最终需求者是当地居民,所以地方政府之间不会产生竞争,从而可以获得垄断高价;工业用地的需求者是具有较强流动性的企业,所以地方政府之间竞争激烈,往往通过极低的价格甚至低于成本价的方式供地。

这种扭曲的土地市场带来了一系列的问题:商住用地市场房价居高不下;工业用地市场土地大量浪费。更严重的是,政府对土地市场的双重行政垄断加剧了我国的整体经济结构失衡。对工业用地的补贴最终并没有由国内的消费者获得,实际上通过出口无偿转让给了国外消费者,这使得国内收入减少,需求不足;国内不高的收入很大部分又被商住用地的高房价所吸收,进一步挤压了其他商品的需求;产品大量出口换回政府手中的大量外汇储备,对外投资由于别国对我国意识形态的偏见而困难重重,对内发行货币可能造成通货膨胀,进一步稀释百姓收入,冲击消费需求。这种土地制度将导致“土地财政不可持续(引发地方债务、银行坏账等一系列危机)、房地产畸形膨胀而最终泡沫破灭、城市内新二元结构矛盾的尖锐冲突(引发社会动荡和不稳定)”^[29],从而很可能成为全面危机的导火索。

3.1.3 特殊位置增值归近郊农民 综上所述,在理论上,城市近郊农地因为自身具有的特殊位置而产生的增值收益来源于市场配置资源的货币外部性和土地自身的要素贡献,理应归农地所有者和使用者的集体与农户所有;实践上,涨价归公因侵犯私人产权、扼杀土地市场交易、违背市场经济规律而在英国和中国台湾地区都难以真正实行,在中国大陆地区借助强力政府对土地市场的双重行政垄断,虽然完成了涨价归公,但因侵犯产权,严重扭曲土地市场,弊端已经日益凸显。

西方国家无论是侧重政府干预的自由主义还是强调市场作用的保守主义,他们都有共同的底线:对于公民财产权的尊重。而我国的农地转用市场最根本的缺陷就是对近郊农民财产权的极端漠视。近郊农地因特殊位置而产生的增值收益,应在保护近郊农民土地产权的基础上通过市场机制的作用而由近郊农民享有。

3.2 城市远郊农民应得收益分析

耕地具有很强的正外部性,特别是对于国家粮食安全意义重大,国家划定的耕地红线和严格的土地利用规划和计划正是被征收农地增值收益的另一个重要来源。这部分增值不是市场本身作用的结果,而是政府介入的结果。近郊农地被占用的前提是远郊复垦出相应的耕地,因此远郊农民提供了正外部性,但是这种外部性属于技术外部性,无法通过市场得到补偿,应该通过改革目前以地方政府为主导和主要受益者的城乡建设用地增减挂钩政策,构建以农民为主体的发展权转移市场,使得城郊土地规划增值部分为远郊农民享有。

农地发展权转移市场应突破现在的半径范围而在全国范围内构建,这样才能产生更大的级差收益,在更大范围内发挥

市场的作用。各省之间的土地利用效率差异远大于省域范围内的差异。发达地区往往土地产出效率更高,限制其建设用地面积将导致土地价格提升,企业将追求更高的产出率才能盈利。欠发达地区本身土地产出效率较低,建设用地面积增加将抑制土地价格,补贴低效率的企业^[30]。最终,地区间的地价与劳动生产率的差异双双扩大,地区间人均产出和收入差距进一步拉大,这将背离通过增加建设用地指标扶持欠发达地区经济发展、缩小地区间经济差距的目标。因此,扩大挂钩范围、尊重农民在全国范围内自由迁徙的选择权、通过让留在迁出地的人口拥有更多的人均资源,才能有效缩小区域间的人均产出和收入差距。

对于目前的城乡建设用地挂钩政策,中央政府担心挂钩范围过大会导致复垦耕地质量难以保证,对此可以通过建立土地“当量”制度解决。“土地‘当量’类似于标准煤的概念,简单地说就是把各类具有不同粮食生产能力的耕地基于某一产出标准折算为标准值,用以对不同地域、自然条件和生产能力的土地进行统一计量、核算、评估和交易。采用这种标准化的统一计量,可以更加科学、准确地推进耕地保护和占补平衡,促进建设用地供给”^[31]。

3.3 进城农民工应得收益分析

进城农民工为城市建设作出了巨大贡献,他们理应享受到与所在城市居民一样的公共服务和保障,否则农民工永远无法在城市真正站稳脚跟。那么政府对进城农民工的资金投入何来?是否如有些学者^[8]所说,应来自土地增值收益?如上文所述,土地变更用途带来的收入来自土地的边际贡献,农民工进城带来的土地需求增加属于货币外部性,并不会带来市场的扭曲。

城镇人口的增加需要增加相应的建设用地指标,目前中央政府已经考虑到“土地城镇化”与“人口城镇化”应协调发展,开始在中原经济区的河南省试行“人地挂钩”政策,即“城镇建设用地增加规模与吸纳农村人口进入城市定居规模挂钩、城市化地区建设用地增加规模与吸纳外来人口进入城市定居规模挂钩”。根据河南省的操作办法,挂钩指标的出让主体为县级人民政府,在省级交易机构交易的受让主体为市、县级人民政府,在市级交易机构交易的受让主体为县级人民政府或拟用地的企业。这实质上仍是政府主导实施人地挂钩政策的模式,在此模式下进城农民工实际上对城市建设用地指标的获取具有正外部效应,理应由政府从指标出让收入中拨出款项为他们提供保障。

政府主导的实施人地挂钩的好处是政府有足够的激励推进项目的进行,实施力度较大,以政府信用作背景融资更加方便,且容易实现区域整体规划,布置合理的产业格局,促进土地的合理利用。但是这一模式的弊端更加明显:首先,政府包揽项目立项、实施、管理直至最后的验收,权责不分、效率低下,且挂钩指标收益由政府分配,为部分官员权力寻租制造了温床,极易孳生腐败;其次,政府负责资金筹措,致使财政紧张,地方政府面临债务危机;再次,政府主导挂钩,挂钩指标的数量成为地方官员的政绩之一,容易违背农民意愿强拆强建。将来挂钩指标的出让主体应进一步扩展,逐步允许农民集体经济组织选择是否自主出让指标。在农民自主实施人地挂钩的模式下,进城农民工将获得人地挂钩指标的收益,可以为其

进城筹措部分启动资金;同时,进城农民作为国家公民理应享受与城市公民一致的社会福利保障。

3.4 政府在土地增值分配中的作用

土地增值收益第三部分来源于政府的基础设施建设。基础设施存在很强的正外部性,属于典型的公共物品,由于具有非排他性,无法排除搭便车问题,因而应由政府提供。基础设施对土地增值的贡献应通过税收的形式从所有受益者处获得。

有学者认为“地方政府一旦失去土地财政收入,当前正在日新月异进行建设的城市基础设施,就不可能再有资金建设”^[9]。如前文所述,土地财政已经造成我国经济结构的严重扭曲,而且各地政府出于稳定的考虑对失地农民的补偿也在快速提高,延续目前的土地财政模式根本不具有可持续性。地方政府的收支不平衡应靠中央地方财税体制改革实现,而不能依赖于当前的土地财政。要从根本上改变政府的观念,变全能型政府为服务型政府,精简政府规模,使政府受到更多的民主制约,这样才能最大程度避免政府的错误投资。

目前财政税收体制的完善可能需要一个较长的过程,但是政府应在土地增值收益分配中逐步转变职能,在不增加总体税负的前提下,开征税率合理的土地增值税,扩展农村集体建设用地入市范围,完善城乡建设用地增减挂钩与人地挂钩政策。

4 结论与建议

从外部性理论分析,因农地特殊位置而产生的土地增值收益根源于货币外部性,为发挥市场配置资源的效率应归近郊农民所有;因土地规划而产生的土地增值收益,其前提是远郊农民宅基地复垦保证了耕地红线,而远郊农民复垦的正外部性无法通过自由市场获得补偿,应该通过政府创建的发展权转移市场得到对价;进城农民工在“人地挂钩”的前提下为城市获得建设用地指标提供了正外部性,应由政府给予补偿;地方政府则应改革土地市场双重行政垄断的做法,转换角色,搭建完善的城市近郊农地转用市场和远郊的发展权转移市场,为土地增值收益在近郊、远郊农民以及进城农民工间的合理分配搭建平台。

参考文献:

- [1] 韩松. 新农村建设中土地流转的现实问题及其对策[J]. 中国法学, 2012(1): 19-32.
- [2] 王铁雄. 征地补偿与农民财产权益保护问题研究[J]. 法学杂志, 2012, 33(3): 43-50.
- [3] 高军. 权利保障视野下的城镇化建设探析[J]. 云南民族大学学报: 哲学社会科学版, 2013, 30(4): 65-71.
- [4] 黄忠. 城市化与“入城”集体土地的归属[J]. 法学研究, 2014(4): 47.
- [5] 陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度前景[J]. 法学研究, 2012(4): 99-114.
- [6] 万江. 土地用途管制下的开发权交易——基于指标流转实践的分析[J]. 现代法学, 2012(5): 185-193.
- [7] 渠滢. 我国集体土地征收补偿标准之重构[J]. 行政法学研

- 究, 2013(1): 99-104.
- [8] 华生. 土地制度改革需要具体化[EB/OL]. [2015-01-05]. <http://www.aisixiang.com/data/66033.html>.
- [9] 贺雪峰. 地权的逻辑Ⅱ: 地权变革的真相与谬误[M]. 上海: 东方出版社, 2013: 23.
- [10] 贺雪峰. 地权的逻辑: 中国农村土地制度向何处去[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.
- [11] 秦晖. 农民地权六论[J]. 社会科学论坛, 2007(9): 122-146.
- [12] 马歇尔. 经济学原理[M]//朱志泰, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 279-280.
- [13] 庇古. 福利经济学(上卷)[M]//朱泱, 译. 北京: 商务印书馆, 2006: 147.
- [14] 保罗·萨缪尔森, 威廉·诺德豪斯. 经济学[M]//萧琛, 译. 北京: 人民邮电出版社, 2008: 31.
- [15] 布里安·辛普森. 市场没有失败[M]//齐安儒, 译. 北京: 中央编译出版社, 2012: 138, 142.
- [16] 张五常. 经济解释: 张五常经济论文选[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 109.
- [17] 杨小凯, 张永生. 新兴古典经济学和超边际分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 87.
- [18] 沈满洪, 何灵巧. 外部性的分类及外部性理论的演化[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2002, 32(1): 152-160.
- [19] 牛海鹏, 张安录. 耕地保护的外部性及其测算——以河南省焦作市为例[J]. 资源科学, 2009, 31(8): 1400-1408.
- [20] 温家宝. 中国农村和农村的发展道路[J]. 中国合作经济, 2012(3): 20-25.
- [21] 郝晋珉, 任浩. 土地征用制度中农民权益损害的分析[J]. 公共管理学报, 2004(2): 25-31.
- [22] 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 408.
- [23] 马克思. 资本论(第三卷)[M]. 2版. 北京: 人民出版社, 2004: 874.
- [24] 周其仁. 农地征用垄断不经济[J]. 中国改革, 2001(12): 28-29.
- [25] 王昉, 熊金武. 从“涨价归公”思想到土地增值税制度——兼论近代社会转型时期经济思想与经济制度的关系[J]. 财经研究, 2010, 36(1): 34-43.
- [26] 霍尔 P. 城市和区域规划[M]//邹德慈, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 1985: 97-111.
- [27] 程雪阳. 土地发展权与土地增值收益的分配[J]. 法学研究, 2014(5): 80.
- [28] 野口悠纪雄. 土地经济学[M]//汪斌, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 83-90.
- [29] 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部. 中国城市化过程中若干典型问题研究“课题组. 推进健康城镇化与中央地方关系的调整[EB/OL]. (2014-10-05)[2015-01-05]. <http://www.drcnet.com.cn/eDRCnet.common.web>.
- [30] 陆铭. 空间的力量: 地理、政治与城市发展[M]. 上海: 格致出版社, 2013: 103.
- [31] 白重恩, 蔡洪滨, 黄海洲, 等. 土地制度改革与新型城镇化(征求意见稿)[EB/OL]. (2013-08-15)[2015-01-05]. <http://money.163.com/13/0527/19/8VTG5MRG002511IE.html>.