

朱一中, 庄雅莉. 产权配置视角下的土地和房屋征收与土地增值收益分配[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(9): 256–260.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.09.069

产权配置视角下的土地和房屋征收 与土地增值收益分配

朱一中, 庄雅莉

(华南理工大学公共管理学院, 广东广州 510641)

摘要:现阶段我国土地增值收益分配问题突出表现在土地和房屋征收补偿领域。对土地增值收益分配典型案例的研究结果表明,政府在土地和房屋征收中获取了过高的土地增值收益是比较普遍的,但也存在土地增值回收途径欠缺、土地增值收益流失严重的情况。导致土地增值收益分配失衡的根本原因在于缺乏统一规范的法律制度、产权界定不合理、缺乏合理的土地增值收益分配原则和有效的政策管理工具。基于从土地产权配置角度对土地增值形成及其分配机制的解释,建议应消除关于公有制土地所有权的认识误区,建立土地自由交易市场来调节土地供需关系和完成土地增值收益的初次分配。政府应退出市场参与主体的角色,回归管理者的定位。

关键词:土地增值收益;土地和房屋征收;产权配置;土地发展权;土地税收

中图分类号: F323.211 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)09-0256-05

由于影响因素的复杂性和利益相关者的多元化,土地增值收益的归属在各国都是一个极富争议的问题^[1-2]。现阶段,我国土地增值收益分配问题在征地拆迁补偿过程中表现最为突出,因此,土地征收与房屋拆迁、尤其是农地征收拆迁补偿成为我国土地增值收益分配研究关注的重点领域。罗丹等研究了3种不同的土地非农化模式下的土地增值收益分配特征和效应^[3]。王小映等认为,土地从征收到出让过程中,政府取得的土地增值收益包括初次土地增值收益(税费)和二次土地增值收益(土地出让金)两部分^[4]。马贤磊等区分了土地自然增值和政府价格扭曲的差异,发现政府价格扭曲严重影响了土地征收增值收益空间的大小和分配格局^[5]。陈莹等对农地出让前和出让后的价格分别进行测算,分析了土地增值收益的来源和分配格局^[6]。邹秀清等基于经济学原理探讨土地增值原理,并建立了土地增值分配测算的理论模型^[7-8]。一般认为,农地征收拆迁过程中农民所获得的补偿过低、政府收益份额偏大是土地增值收益分配中存在的主要矛盾。导致土地增值收益分配失衡的主要原因则在于分税制下的地方政府土地财政依赖,而分割的土地产权二元制度是导致土地增值收益分配矛盾冲突的根源,相关对策建议包括明晰的土地产权、界定土地征用的公共利益用途和经济利益用途,通过市场途径实现征地拆迁补偿,妥善解决失地农民的社会保障问题等^[9-10]。本研究试图从2个方面拓展土地增值研究的范畴:第一,受土地二元产权结构的影响,现阶段我国征地拆迁表现为集体土地所有制下的土地征收和国有土地所有制下的房屋征收2种形式,二者适用不同的法律制度

规范,补偿标准不一,本研究尝试将其纳入统一的分析框架,通过典型案例分析对征收补偿与土地增值收益分配状况进行更全面的评估;第二,现有研究多从宏观制度建设层面将明晰土地产权(主要是所有权)作为对农民土地权益保护的主要对策,本研究尝试运用产权分析工具探讨土地权利配置(重点是土地发展权配置)与土地增值分享机制的内在联系,以期对土地和房屋征收补偿方案制定与土地增值收益管理提供更具体的参考建议。

1 理论分析依据

1.1 产权的涵义

关于产权,西方现代产权理论并没有形成统一的定义。阿尔钦认为“产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利”,以“帮助一个人形成他与其他人进行交易的合理预期”。然而由于交易成本的存在,“产权作为经济问题从来没有被完全清晰地界定过”(巴泽尔),所谓私有产权和公有产权,不过是“产权安排形式的2个极端,大多数产权安排处于这两者之间”(张五常)^[11]。

由于立法的原因以及产权本身不能完全被界定,导致现实生活中大量的“事实产权”(现实中实际存在的产权)和“法权”(得到法律认可和保护的产权)的不一致。尼科尔森认为产权是“所有者和所有权的各项权利的法律安排”,张五常将产权定义为“为了解决人类社会中对稀缺资源争夺的冲突所确立的竞争规则,这些规则可以是法律、规制、习惯或等级地位”。这说明产权不仅存在“法定产权”和“事实产权”的区分,并且受不同的规则所确认^[12]。

产权不是单项的权利,而是一组权利体系,产权的各项权能都可以分离和分割而为不同的主体所拥有,这就是产权配置。将产权区分为占有权、使用权、收益权和处分权是对产权的一般划分,由于不同的资源具有不同的自然和社会经济属性特征,产权的具体表现形式也会有差异。

收稿日期:2016-02-29

基金项目:国家社会科学基金(编号:11BGL056);华南理工大学中央
高校基本科研业务费资助项目(编号:2014ZLTSPY03)。

作者简介:朱一中(1969—),女,湖南宁乡人,博士,教授,主要从事土地
资源管理与城乡规划研究。E-mail:yzhzh@scut.edu.cn。

1.2 土地产权的性质与我国的土地产权制度

土地产权兼具私有产权与公共产权的特点。首先,土地资源赋存有限,是典型的竞争性物品,决定了它具有私有产权的独占性、排他性、垄断性特征。与普通商品不同的是,土地资源作为私有物品,其使用会产生外部性,必须受到公共权力的规制,因此其私有产权是受限制的。其次,土地资源具有公共财产的性质,不但是由于它作为自然资源,是一国公民所共同拥有的财富;更因为土地资产的累积即土地增值的产生,主要是社会公共资源投入的结果,土地自然增值的这种外部性特征正是“土地自然增值归公”理念的由来。因此,在现代经济体系中,土地资源作为一种生产要素,是具有公共财产性质的私人物品,是受多重利益主体支配的客体。私人产权与公共产权的兼容是土地资源产权制度安排的难点^[13]。

我国实行土地公有制,是从所有权角度出发进行的制度安排。在狭义上,所有权(ownership)是指对物的归属关系(归属权),是与占有权、使用权、处分权处于同一层次的权利。我国沿袭马克思主义经济学思想,所有权具有广义的含义,包括财产主体全部权能的集合。在长期的计划经济思想影响下,我国的生产资料公有制(包括土地公有制)主导着经济发展的基本模式。

所有权是产权(property right)形成的基础,但所有权并不等同于产权,所有权强调对物品的占有、使用和处分的权利。但在西方产权学派看来,产权更强调的不是对物的使用,而是“由于物的存在和使用而引起的人们之间的一些被人认可的行为关系”,是通过对某种经济物品的使用而使他人利益增进或受损的权利。因此,产权的涵义要广泛得多^[14]。仅仅从宏观上规定土地的所有权制度,或者以简单的公有制代替现实中复杂的产权安排,显然已经无法适用复杂经济体系中土地使用与收益分配的需要,这正是当前我国土地和房屋征收补偿与土地增值收益分享所面临困境的根源。

1.3 土地产权制度安排与土地增值收益分享机制

关于土地所有权与土地收益权的关系必须澄清的 2 个认识:首先土地所有权并不直接生产土地收益,其次土地公有产权(包括国家所有或集体所有)与土地私有产权的性质和权利有着根本差别。一般来说,私有土地是在市场交易中通过资本付出获得的,是纯粹的市场行为,私有土地产权人所获得的土地收益相当于从土地财产投资中获取的投资回报(即绝对地租和级差地租Ⅱ)。从全球范围来看,公有土地获得有 2 种途径:一种是通过市场行为,由政府使用公共财政购买私有土地进行土地储备,用于平抑地价或公益保护,其目的并不是为了获得地租收益;另一种是通过行政行为取得,其获取往往未经付出与土地市场价格相当的土地投资,土地所有权人获得作为投资回报的地租收益的理由也就存在质疑。

地租是土地收益的表现形式,包括绝对地租、级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱ、垄断地租,它在本质上是土地作为生产资料投入生产使用过程中所产生的剩余价值。土地(地租)收益的产生即土地增值的形成,有 2 个根源:一是源于对宗地本身进行的投资开发或以土地为载体的投资生产,二是源自社会公共环境的改善与社会经济的总体进步。基于“谁投资,谁受益”的基本原则,前一部分土地收益即绝对地租、级差地租Ⅱ应分别归属于土地所有权人、使用权人;后一部分收益表现

为级差地租Ⅰ和垄断地租,应归属社会公众(政府作为社会公众的代理人)。

土地使用权人开发利用土地从而获取土地收益的权利是受到限制的,不但由于部分土地收益并非土地使用权人投资或劳动贡献的结果,应以税收的形式收归公有;还因为土地使用具有外部性,土地使用权须要受到行政权(policy power)的规制。在实行土地私有制的市场经济国家,行政权对土地使用权的限制备受争议,被认为是对私有财产权利的侵犯,违背了宪法的私产保护精神。尽管如此,通过行政权对土地使用权进行限制以消除土地使用的外部性、维护土地利用的秩序仍然是各国通行的做法,其中最重要的手段就是土地规划。

土地发展权(land development right)概念形成的背景,正是土地使用权与行政权之间的矛盾。土地发展权包括改变土地原有使用用途和使用强度的权利,是受行政规制的土地开发利用权。土地发展权概念提出的目的,是试图在行政规制下强化对土地开发和使用权益的保护,关于土地发展权归属的安排,在实质上决定了土地增值收益的分配格局。土地发展权的设置在英、美、法等国已应用于耕地保护、生态环境补偿、历史遗产保护等实践领域;在我国,也被部分学者视为解决城市与农村土地用途转换带来的土地级差收益分配问题的有效政策工具^[15],这也是本试验研究的重点。

2 土地增值收益及其分配的测算

2.1 案例选取

城市外延扩张和城市更新改造双重驱动下的大规模土地利用方式转变是近几十年来我国城市化发展的主要特征,与之相伴随的土地(房屋)征收补偿也成为土地增值分配矛盾冲突最严重的领域。本试验根据土地和房屋征收发生的地点与方案特征,选取广东省广州市 4 个典型案例对土地增值及其配置情况进行比较研究,资料主要来自于实地考察调研和政府管理部门,部分参考了已有研究成果。

案例 1 是一个以塔楼、高层、小高层住宅为主的房地产开发项目,项目地块原属于番禺区 S 村。2003 年政府以建设大学城的名义征收 S 村土地 280.292 hm²,村民(包括村集体)共获得征地补偿 32 952.07 万元。2009 年政府以拍卖形式出让本项目地块,面积为 4.66 hm²,某开发商支付土地出让金 105 200 万元获得该地块开发权。2012 年项目开始建成发售。

案例 2 所在 L 村为广州市 138 条列入改造计划城中村之一,位于天河区的城市 CBD 区域。2007 年开始改造,2009 年村民回迁,2012 年融资地块开发基本完成。列入改造范围的旧村址面积共 31.74 hm²,改造方案将其分成融资地块、复建安置地块、村集体经济发展地块等 3 份,其中融资地块 11.42 hm²,为商业金融用地,拍卖融资所得 46 亿元资金全部返还 L 村经济发展有限公司,用于组织拆迁与复建安置房(余留部分留作村发展基金)。复建安置地块 17.11 hm²,用于建设中小学等配套公共服务设施和村民回迁安置房,采取“拆一补一”的方式对产权证内的合法建筑面积进行补偿。村集体经济发展地块 3.21 hm²,用于建酒店,经营收入作为村民分红来源^[16]。

案例 3 是一个位于老城区荔湾区的大型城市综合整治工

程 G 项目(一期工程),涉及河涌景观修复、交通疏解、居住和商业物业改造等。G 项目是一个以公共投资为主的公益性工程,兼顾部分经营性开发。一期工程总用地面积约 9.8 hm²,共投入公共财政资金约 3.5 亿元。本研究所关注的其中 2 块宗地其一由工业仓库用地改造为商业经营用地,涉及用地面积 0.5 hm²,项目由原业主(国营企业)自行引入合作公司并根据规划要求进行改造,成为一个古玩经营商城;其二由居住用地改为绿化广场用地,政府通过货币补偿的方式对原住户进行异地安置,将原地块改造成为一个公共开放空间。项目整体工程规划方案于 2009 年 11 月通过,2010 年 10 月完成一期工程。

案例 4 为位于城市郊区地带增城市某工业园的 Z 旧厂房用地改造项目,用地面积 3.87 hm²。目前土地使用权已通过地方政府土地储备中心收回,计划出让开发为商住综合用地,根据其修建性详细规划方案,开发总面积为 18.69 hm²,容积率 4.8。

2.2 土地增值收益测算方法

土地增值表现为土地价格的增长,包括对地块本身的投资引起的土地人工增值,以及外部性经济作用所引起的土地自然增值。本研究重点关注土地自然增值部分。

以某宗地为考察对象,其土地增值 ΔV 为考察末期土地市场价格 V_b 与初期土地价格 V_a 之差:

$$\Delta V = V_b - V_a \quad (1)$$

式中:计算所得为土地总增值,将土地总增值扣除土地开发成本,即得到土地自然增值。

土地市场价格的计算可以采取收益还原法进行估算:

$$V = \sum \frac{A(1+g)^t}{(1+r)^t} \quad (2)$$

式中:A 表示近期土地进行生产经营或出租的年净收益,一般根据历史数据采取近期一定年限内的平均收益进行计算,以

避免经济波动的影响;g 表示土地利用效益的年增长率,同样参照历史数据确定;r 表示折现率,采用 1 年期存款利率加上风险调整值方法;t 为土地使用剩余年期,根据相关政策规定,农地采用 30 年,经营性商业、工业、居住用地分别采用 40、50、70 年。

此外,还可以用市场交易法将评估宗地与近期发生过交易的类似样本的成交价格进行比较和适当修正,从而得到估价宗地在估价时点的客观的合理价格。或将已开发完毕的宗地房地产价格扣除房屋建筑的建造成本,也能得到评估时点的宗地地价。土地开发和房屋建造成本参照地方经验数据和相关标准估算,土地税费参照相关政策标准进行计算,土地出让和补偿价格通过调查政府管理部门和相关业主获得。

土地增值分享的三大主体通常包括政府、农民(或业主)以及开发商。其中,政府获得的土地增值收益包括 2 个部分,即产生于土地征收和出让环节的土地出让价格与土地补偿价格、土地开发成本差价,以及产生于土地开发经营环节收取的税费;农民(或业主)获得的土地增值收益为土地开发后获得的补偿(或经营收入)与土地开发前的土地经营收益之差。其余部分为开发商实际获得的土地增值。

2.3 土地增值收益分享的测算结果

2.3.1 土地开发前后的增值构成及其分享份额状况 对番禺区农地征收项目 S 的土地开发前后的增值构成和分享份额状况进行测算,统计整理后的详细科目见表 1。测算结果表明,项目 S 从 2003 年土地征收到 2012 年项目建成发售期间,用地总增值达 248 055.61 万元;按单价测算,土地增值从 57.82 元/m² 增长到 53 316.07 元/m²,其中人工增值为 1 185.85 元/m²,自然增值达 52 072.40 元/m²;土地自然增值收益在农民、政府、开发商三大利益主体间的分配比例为 0.19 : 69.45 : 30.36。

表 1 番禺区 S 村农地征收项目土地增值收益及其分配测算

指标	单价 (元/m ²)	总价 (万元)	指标	单价 (元/m ²)	总价 (万元)
土地价格 ^a			土地增值		
征地前农地价格	57.82	269.30	土地总增值	53 258.25	248 055.61
土地出让价格	24 854.07	115 760.32	农民分享	98.87	460.50
项目结束期房地产价格	81 144.60	377 939.10	政府分享	36 164.62	168 440.34
项目结束期土地价格	53 316.07	248 324.91	地租收益		113 865.41
开发成本 ^b			地税收益		45 630.16
土地前期开发成本	406.84	1 894.91	地费收益		8 944.77
土地补偿价格	156.69	729.80	开发商占有	16 994.76	79 154.77
“五通一平”土地开发成本 ^c	140.00	652.06	人工增值	1 185.85	5 523.20
前期税费	110.15	513.05	自然增值	15 808.91	73 631.58
房屋建造成本 ^d	27 828.54	129 614.19	土地人工增值	1 185.85	5 523.20
房地产开发阶段税费	745.62	54 061.88	土地自然增值	52 072.40	242 532.40

注:a)所有价格均折算为项目结束期 2012 年现值;b)据国土资源部《全国工业用地出让最低价标准》(2006)的工业用地出让最低价标准(相当于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和),采用 2006 年广州市番禺区的工业用地最低出让地价,即六等地出让地价 336 元/m² 折算为现值后作为 X 项目土地前期开发成本;c)“五通一平”成本采用地方经验数据 140 元/m²;d)包括规划设计勘探费等前期费用、建安费、不可预见费、开发费用和工程监理费等。

采用相似方法,可对其余 3 个项目的土地增值及其分配情况进行测算(表 2)。与项目 S 不同的是,项目 L、项目 G 具有部分公益性工程的性质,政府均没有获得土地出让金收益,

土地增值测算也没有考虑项目开发过程中的土地税费征收问题;项目 G 宗地 2 的案例中,关于政府土地收益的测算是以未来商业租金税收收益流为基础的,计算终期不是工程完成

日期,而是计算至未来 50 年(商业用地使用权出让的最高年限)。项目 Z 由于目前尚未完成土地出让,因此土地增值的具体数值还无法测算,所列数据是根据广州市政府文件“关

于加快推进‘三旧’改造工作的意见(穗府〔2009〕56 号)”进行匡算。

表 2 典型案例土地增值收益分享的比较

地区	项目名称	子项目名称	土地自然增值 (元/m ²)	分享占比(%)		
				原业主	政府	开发商
番禺区	农地征收	项目 S	52 072.40	0.19	69.45	30.36
天河区	城中村改造项目 L		91 762.00	42.56	0	57.45
荔湾区旧城改造	项目 G	宗地 1	-29 941.20	0	-100.00	0
		宗地 2	34 744.63	82.40	17.60	0
增城市	旧工厂改造项目 Z			≤60.00	≥40.00	0

2.3.2 土地发展权配置与土地增值收益分配的分析 城市的外延扩张或更新,本质是政府基于行政管辖权和规划权对土地重新赋予土地发展权的过程,包括土地用途的变更和开发强度的改变,并由此产生了巨大的土地增值。对几个案例的测算结果表明,土地从农业用途、工业用途转为居住用途或商业金融用途,1 m² 土地增值收益可高达数万元。相反,如果土地从经营性用地转为公益性用地,则会产生负增值,如项目 G 中的宗地 1;土地开发强度提高也会带来可观的土地收益,以项目 L 为例,改造前旧村容积率约为 1.89,改造后容积率高达 5.45~7.59,这是导致其土地价值成倍提升的另一个重要原因;区位条件与宗地周边环境决定了土地发展权的实现程度。在 4 个案例中,项目 L 的土地增值幅度最大,正是城市 CBD 区域独一无二的地理位置为其高强度的开发模式提供了市场需求基础。在上述案例中,土地增值在不同主体间的分配情况迥异,其根本原因是土地发展权归属的差异。

在项目 S 中,农民完全被排除对土地增值收益的分享,所获征地补偿以农地收益为前提,在土地增值收益分配中处于极为不利的地位(仅占 0.2%)。政府由于享有土地发展权,获得了近 70% 的高额土地增值收益回报,开发商获得高达 30% 的土地增值,这是土地增值收益不合理流失造成的不当

获利结果。据测算,项目 S 中开发商的税后利润率高达 28.26%,远高于工业企业投资 8% 左右的社会平均利润率。

在项目 L 中,政府几乎完全放弃了土地发展权。与项目 S 相似,项目 L 在开发前,土地属于农村集体所有,但在项目开发中,政府仅承担融资地块“代征代拍”的角色,所获土地出让金全部返回给广州市猎德经济发展有限公司。这意味着村民和村集体以融资地块转让为代价,获得了安置地块和经济发展地块的土地发展权。

在项目 G 中,土地为国家所有,不涉及土地所有权变更的问题,土地发展权归属为原土地使用权人。在宗地 1 中,政府承担的拆迁安置费相当于购买土地发展权的价格;在宗地 2 中,政府的土地增值回收途径也非常有限,未来 40 年内可获得房地产税等税收收益仅占土地增值总额的 17.6%。

项目 Z 是一个待开发工程,根据地方政策规定,土地出让金将在政府和原土地使用权人之间(容积率 3.5 以下的部分,含 3.5)实行 60%、40% 的分割比例,为土地发展权权益确定了大致为六四分成的规则。无论该比例是否恰当,说明政府部门对土地增值在不同主体间的合理分配问题正在进行思路调整,相较于前 3 个案例已有了很大的进步。案例土地产权变更与土地发展权归属情况总结见表 3。

表 3 典型案例的项目性质与土地产权变更特征

项目名称	位置	开发时间(年)	项目性质	土地产权变更	土地发展权归属
项目 S	城市新区	2003—2012	经营性	从农村集体所有转变为国家所有	政府
项目 L	城市中心区	2007—2012	公益性+经营性	部分土地产权从农村集体所有转变为国家所有,部分保留为集体所有	村民集体与融资地块使用权人
项目 G	老城区	2009—2010	公益性+经营性	土地所有权性质不变。地块 1 涉及房屋(以及土地使用权)征收;地块 2 土地使用权不变	土地使用权人
项目 Z	城市郊区	2009—(尚未完成)	经营性	土地所有权性质不变。土地使用权收回后再转让	政府和土地使用权人分享

3 结论与建议

3.1 结论

本研究尝试选择不同案例,对土地增值及分配进行具体测算,并试图从土地发展权配置角度对土地增值的形成及其分配机制进行解释。关于土地增值分配与土地征收补偿,以往的研究多以农地征收补偿或城市拆迁补偿为研究重点,普遍认为补偿标准过低、农民或拆迁户土地增值分配份额不足是我国土地和房屋征收中存在的主要问题。本试验对不同区位、土地用途和土地经营性质案例的综合研究和比较表明,土地增值分配的情况十分复杂。虽然政府在土地和房屋征收中

居于主导地位、土地增值收益分享比例过高的情况比较普遍,但也存在土地增值回收途径欠缺、土地增值收益流失的情况。导致土地增值收益分配不公平、寻租腐败问题突出的原因在于:第一,土地和房屋征收补偿缺乏统一的制度规范。目前我国规范农地征收与补偿的主要法律是《土地管理法》(2004),而规范国有土地上房屋征收的法律主要是 2011 年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》。《土地管理法》规定被征收的农地的所有权从集体所有转为国家所有,而补偿标准则是以农地产出效益为基础;并且《土地管理法》主要对农业用途土地的征收补偿进行了规定,而关于农村宅基地的征收补偿问题则成为法律空白。新的《国有土地上房屋征收与补偿条

例》的进步之处在于确立了城市房屋拆迁补偿的市场化导向准则,并以列举的形式明确了公共利益用途的种类。然而,新条例将补偿标准建立在对“房屋”进行补偿的基础之上,对国有土地使用权补偿问题却采取了回避的态度,这显然与 2007 年出台的《物权法》相违背。根据《物权法》规定,对于被征收的“集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产”,在征收拆迁中受到影响的用益物权人有权获得相应补偿。第二,产权界定不合理,为土地寻租提供了温床,并制约了立法进程。根据现行制度规定,目前农地征收补偿标准不包含对土地发展权的补偿,农村集体虽然享有土地所有权,农民享有土地承包经营权,但土地发展权并不归属于农民或农民集体,而是随着土地所有权的转换而被收归国家所有;当城市房屋拆迁采用市场价格对房屋进行补偿时,关于房屋价格是否隐含土地价格可能存在不同的解释,即当房屋价格隐含地价时,补偿实际包含了土地使用权(发展权)的价格。由于法律表述模糊、操作模式不一,补偿标准过低或过高的现象同时存在。集体土地所有权与国有土地所有权权利的不对等,农地承包经营权、宅基地使用权、国有土地使用权的不对等,是造成“同地不同权”“同地不同价”的根本原因。过分复杂而缺乏科学性、合理性的土地产权制度安排,导致实际运作过程中政府自由裁量权过大、灰色寻租行为突出,也成为制约相关立法进程的主要障碍。第三,缺乏明确的土地增值分配原则与有效的土地增值管理工具,政府在土地开发与土地市场活动中角色定位失当,土地和房屋征收补偿中的利益分配失衡已成为土地增值管理面临的一个突出问题。一方面,政府动用行政权进行大范围的土地和房屋征收活动,直接介入土地开发,将公共利益泛化,成为市场逐利者,严重损害了市场交易的公平性和公正性,也严重影响了其市场监管责任的履行;另一方面,地方政府过分依赖一次性“土地出让金”,而不注重长远的土地税收制度的完善,导致普遍的地方政府短期行为,助长了“土地财政”与地方债务的风险。由于缺乏明确的土地增值分配原则和有效的土地增值管理工具,也无法形成可持续的土地增值收益回收机制。

3.2 建议

土地增值在本质上是外部性经济作用的结果。关于外部性问题,新古典经济学、产权经济学分别从税收、产权界定、政府管制 3 个方面提出解决途径。

本研究认为,产权界定是决定土地增值分配首次分配的基础,清晰的产权界定是形成合理有效的土地产权分配格局的前提。长期以来,人们认为国家或政府的土地收益权源自于土地所有权,这是一种有待反思的观念。我国目前土地增值分配失衡、政府角色定位不当,根本原因在于政府以公有制的土地所有权人身份介入了土地分配过程。在现代民主社会,土地公有产权在本质上应当是统治和管辖主权的表现形式,而不是从土地获利的权利基础。破除关于公有制土地所有权的认识误区,方能根除政府兼有游戏参与者、游戏规则制定者与游戏参与者身份矛盾的痼疾。

从产权角度来解决土地增值收益分享的政策工具,最重要的当属土地发展权的制度安排。虽然我国并未从法律层面上规定土地发展权,但土地发展权是无时不存在的事实产权。

正是由于缺乏正式的制度规范,才导致土地增值收益分配的混乱格局。土地发展权制度需与行政管制和税收制度配合使用,才能达到有效的效果。本研究认为,虚化土地所有权、强化土地使用权和土地发展权应成为我国土地产权制度的改革方向,这与《物权法》所强调的对私有财产权利的保护一致。在这一制度框架内,政府应退出市场参与主体的角色,通过土地市场的自由交易达成对土地供需和土地增值收益初次分配的调节。政府的角色将回归管理者的定位,一是作为管理者行使行政权,通过土地规划等手段对土地发展权进行配置和管理;二是作为社会公众的代理人,通过土地增值税或财政税等税收工具来解决土地增值收益的外部性问题。因此,政府不再以土地财产权益主体的身份获取土地收益,而是以管理者的身份对公共投资环境改善而引起的土地增值进行征税来对土地增值收益进行二次分配并实现土地增值收益的回收。

参考文献:

- [1] Hui E C, Ho V S, Ho D K. Land value capture mechanisms in Hong Kong and Singapore: a comparative analysis[J]. Journal of Property Investment & Finance, 2004, 22(1): 76-100.
- [2] Anderson J E. Taxes and fees as forms of land use regulation[J]. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 2005, 31(4): 413-427.
- [3] 罗丹, 严瑞珍, 陈洁. 不同农村土地非农化模式的利益分配机制比较研究[J]. 管理世界, 2004(9): 87-95.
- [4] 王小映, 贺明玉, 高永. 我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析[J]. 管理世界, 2006(5): 62-68.
- [5] 马贤磊, 曲福田. 经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配[J]. 中国土地科学, 2006, 20(5): 2-6, 12.
- [6] 陈莹, 谭术魁, 张安录. 武汉市征地过程中的土地增值测算[J]. 中国土地科学, 2009, 23(12): 16-21.
- [7] 邹秀清. 农地非农化: 兼顾效率与公平的补偿标准——理论及其在中国的应用[J]. 经济评论, 2006(5): 43-52.
- [8] 杜新波, 孙习稳. 城市土地增值原理与收益分配分析[J]. 中国房地产, 2003(8): 38-41.
- [9] 蒋省三, 刘守英, 李青. 中国土地政策改革: 政策演进与地方实施[M]. 上海: 三联书店, 2010.
- [10] 周其仁. 产权与制度变迁: 中国改革的经验研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [11] 盛洪. 现代制度经济学(上)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [12] 王亚华. 水权解释[M]. 上海: 上海三联书店, 2005.
- [13] 肖国兴. 论中国自然资源产权制度的经济理性(上)[J]. 环境保护, 1997(9): 33-35.
- [14] 卢现祥, 朱巧玲. 新制度经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [15] 朱一中, 曹裕. 农地非农化过程中的土地增值收益分配研究——基于土地发展权的视角[J]. 经济地理, 2012, 32(10): 133-138.
- [16] 王林盛. 广州城中村改造实例研究——解读猎德村[D]. 广州: 华南理工大学, 2011.