

(8) 7.8-20

我国城市土地资源配置的制度经济学分析

尹希果^S F327.2H F299.252

(西南农业大学经贸学院 重庆 400716)

摘要 文章用制度经济学的观点和方法,通过对我国城市土地资源配置的制度变迁的分析,找出土地资源配置中制度安排、制度创新等问题中的不足之处,并进行了初步思考。

关键词 城市土地资源配置 制度经济学 分析, 中国, 资源配置, 制度供给
中图分类号 G122 **文献标识码** A **文章编号** 1008-5831(2000)01-0028-03

Ananalysis of Institutional Economics on Our Country's City Land Resources Distribution

YIN Xi-guo

(College of Economics and Trade, Southwest China Agriculture University, Chongqing 400716, China)

Abstract From the point of view of institutional economics, this paper analyzes the institution changes of our country's city land resources distribution, finds out the deficiency of institution arrangement and institution innovation, and gives some tentative programme.

Key Words city land resources distribution institutional economics analysis

一、我国城市土地资源配置的制度变迁

经济体制是国民经济的组织形式、机构和管理方法的总称,从资源经济学的角度讲,它也是经济社会中经济资源分配的方式,因此在现实经济世界,根据经济资源分配方式的不同经济体制可分为完全集中计划经济、完全市场经济、混合经济三种类型。由于我国的经济体制经历了一个由计划经济体制到社会主义市场经济体制迈进的渐进过程,因此提供了

对资源配置问题进行制度分析的良好素材。

我国城市土地资源配置方式的改革伴随着整个经济体制改革的进程而进行,经历了一个逐步深化的过程,整个创新过程包含三个层次:一是建立城市土地有偿使用制度;二是建立城市土地商品化的流转制度;三是建立城市土地收益分配及投入制度。整个过程与我国经济体制改革目标模式的选择是密切相关的,如表所示:

日期	目标模式
1953年	《国家建设征用土地办法》规定“凡征用之地,产权属于国家,用地单位不需要时,应交还国家,不得转让”,土地无偿使用,计划调拨。
1980年	《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》“中外合营企业,不论新征土地,还是利用原有企业的场地都应计收场地使用费”。
1982年	《中华人民共和国宪法》第10条规定:“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其它形式非法转让土地”。
1983年	国务院颁发了禁止土地买卖和租赁的通知
1987年	深圳率先进行土地使用权有偿出让和转让的试点,上海市发布土地使用权有偿转让办法

收稿日期:1999-09-15

作者简介:尹希果(1972-),男,山东人,西南农业大学经济贸易学院博士研究生,主要从事发展与经济理论及经济计量研究。

日期	目标模式
1988年 4月12日	七届全国人大一次会议通过中华人民共和国宪法修正案。删去宪法中有关不得出租土地的规定改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”
1988年9月	国务院发布《城镇土地使用税暂行条例》,规定土地使用费改征土地使用税
1990年5月	国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确规定

可见,我国在土地使用制度设计上不是迅速而完全地打破旧的体制,而是在适当维持既得利益和建立新的制度之间作出一种均衡的选择,以减少制度安排过程中的社会阻力。因此,在制度安排上首先是在旧制度的“缝隙”中发展新的制度成份,搞重点试点改革,随着这种新的制度成份的发展,逐步改造旧制度,即是说,我国是一种渐进性的增量设计的制度安排,制度本身呈现出阶段性。

二、我国城市土地资源分配的制度透视

新中国成立后我国城市土地配置方式的基本特征是:行政划拨使用,无偿无限期使用;禁止土地使用权的转让。土地无偿使用,对使用者无压力,不构成负担,土地使用者不会特别珍惜土地。各土地使用者都有自身的利益,土地与其他生产要素在经济上又常常可以相互替代,多用地、用好地能够带来相应的收入或便利,或者节省费用开支,因此,使用者总是想方设法多占土地、占好地。土地不准买卖、出租,土地使用者不能从土地流转中得到任何好处,因此宁可荒芜也不愿转给他人使用,造成土地资源的极大浪费。缺乏有效的土地流转和调整土地用途机制,往往造成土地不合理配置,影响其利用效率的提高。土地占有不均,又造成土地使用者的利益不均等,企业的生产效益得不到正确的评价,而土地利用缺乏效率,最终又会影响到城市建设资金的良性循环,制约城市经济的发展。此外,土地行政划拨,不仅手续繁琐、时间耗费,而且容易滋生拉关系、请客送礼等不正之风,导致官僚主义和腐败现象发生。因此构成了整个土地资源有效配置的制度缺失和缺陷。

体制改革,制度安排有序进行,形成了新的土地使用制度格局:土地使用权有偿出让,即国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由后者向国家支付土地使用权出让金。土地使用权的有偿转让,即土地使用者将取自国家的土地使用权进行再转移,其转让方式有出售、交换、赠与等。若未按土地出让合同规定期限和条件

投资开发、利用土地,土地使用权不得转让。土地使用权的出租,即土地使用者作为出租人,将土地使用权随同地上建筑物,其他附着物租赁给承租人使用,由承租人向出租人支付租金,如未按土地出让合同规定期限和条件投资开发、利用土地其使用权不得出租。土地使用权的抵押,我国目前法律规定只有城镇国有土地使用权准许抵押。土地使用权的终止,土地使用权出让期满,或续期期满,由国家收回,其上建筑物和其他附着物所有权也由国家无偿取得,土地使用者在特定情况下也可以无偿取得土地使用权,但规定相当严格。

新的土地使用制度尚有诸多不足,操作困难,理论和实践更有待完善,如原行政划拨土地方式是否保留,如果保留须对其适用对象,划拨程序及所划拨土地利用方式作出更明确、更严密的规定。征收土地使用费和土地使用税以及征收形式选择,还有土地使用费构成、土地税种设置和税费征收形式及征收主体界定等。对于原先已经无偿划拨给各使用单位使用的土地,如何将它们纳入新的土地使用制度中等等。

这些问题的出现是制度变迁,也就是制度的替代转换和交易过程中必然出现的现象,由于制度变迁的渐进性决定了目前我国土地资源分配制度具有阶段性,阶段性的制度总是和适应市场经济体制的制度存在差距,而建立土地市场又是社会主义市场经济体制中市场体系不可缺少的一部分,这样就使得土地资源分配的制度变迁成为一种常态的东西。

制度在变迁过程中存在路径依赖,就是说制度的效应会随着制度的实施而递增,呈现自我强化的机制,制度变迁过程中的弊端会依赖这种路径而强化,因此,创新制度成为必然。我国土地资源分配的制度创新的主体是政府,即制度供给表现为政府主导性的供给,从理论上讲,制度安排应是获取集体行动收益的手段,应当符合“团体理性”。一部分人为了自身利益的最大化积极进行制度创新,当每个人

都意识到这种制度创新带来的预期收益大于预期成本时,分散的个人行为就汇集成集体行动,进行制度创新并给集体带来好处。但是制度本身是一种公共产品,在享用上不具有排它性,人人都可以“搭便车”,使得一部分人的制度创新的积极性大打折扣,特别是在中国,政府行政权力的惯性较强,手中掌握了众多的经济资源,使个人的制度创新动力在政府的制度供给面前不堪一击,同时土地又是一种极为重要的经济资源,政府的控制行为极端明显。一方面是因为人们对未来预期不甚关心,制度创新的积极性不高。另一方面是,政府如果要满足进行制度创新的人的愿望,限于法律环境等方面的因素,付出成本相当高,不如由政府强制性地供给某一制度,而会使其成本低于自愿安排下的成本。

三、我国城市土地资源配置的制度供给思考

(一)完善政府监管职能

我国实行土地公有制,土地所有权和管理权国家所有,土地使用必须服从公共利益的需要,土地作为生产要素进入市场交易,但作为商品流通的是使用权而非所有权。一切随意降低地价,延长使用期限的行为,都是侵犯所有权;土地集中管理,不能逐级下放,以确保国家宏观调控和国家作为所有者的权益,土地管理要为城市政府调控经济,调整产业结构服务。制定土地利用规划,土地使用计划要纳入国民经济和社会发展规划,并建立相应的指标体系,完善土地市场监管机制。

(二)健全土地市场

社会主义市场经济条件下,土地使用权进入市场交易,使土地资产价值通过市场显化出来,国家作为所有者将土地使用权进行有偿出让,这是房地产的一级市场,土地使用权的出让完全是政府行为,应由国家垄断,国家严格控制土地供应总量、供应渠道,出让价格,土地用途和实行权属登记。土地使用权出让的招标、拍卖、协议都是有偿出让,以公平、公正、公开的原则,协议出让的价格不能低于国家规定的最低价,用途和价格公平,土地使用权出让后的转让,必须进入市场且由国家严格管理,禁止黑市交

易,打击土地交易中的违法行为,在土地市场的培育发展中,要加强土地使用权交易合同管理,健全土地登记、统计制度,建立基准地价和标定地价公布制度,交易价格申报制度,健全土地市场中介服务体系。

(三)规范土地经营者

土地使用制度改革需严格限制土地经营者资格,严禁个人及无资格法人单位从事土地经营,禁止一切违法炒买炒卖土地行为。

(四)推行土地有偿使用和收益国有

目前,有偿使用土地仅占全部土地供应总量的10%,土地使用权的出让方式还带有浓郁的行政色彩,因此要加快立法力度,除法律规定可以行政划拨的土地外,其他用地一律实行有偿出让。土地使用权的出让收益属于国家,土地使用权转让,依法缴纳税费后,收益属于原使用者。对于国有土地收益一定要明确为国家所有,属于资产性质,应由财政专管,专款专用。

(五)盘活企事业单位土地资产

国有企事业单位占用的土地,绝大多数都是以划拨方式取得的,在城市中的位置也相当不错。因此,应以城市产业结构调整,旧城改造为契机,充分利用土地优势,通过调整,显化土地价值,发挥土地级差效益,合理配置资源,进而搞活国有经济。

(六)严格外商用土地管理

外商合资企业征用土地,必须按国家规定,办理土地出让手续,依法缴纳土地出让金或租金,对土地用途、年限严格照章办理,不能随意突破。对于境外资金投资我国房地产业,也要制定相应的政策,完善法制,政策要有利于我国经济的发展,有利于土地保护,有利于土地的合理利用。

参考文献

- [1] 樊纲. 渐进改革的政治经济学分析[M]. 上海:上海远东出版社,1996.
- [2] 郑志晓. 土地经济[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [3] 央忠良. 资源经济学[M]. 北京:北京出版社,1993.