

论城市土地的依法经营

①7
90 94.118
刘家庆
(重庆建筑大学管理工程学院 400045)

F293.2

摘要 从法与经济结合的角度,论述了城市土地经营的内容、对象、性质、经营模式和投资方式,分析了城市土地的依法经营问题。

关键词 土地经营, 经营模式, 土地所有权, 土地使用权 城市土地

中图分类号 F293.2

城市土地经营管理法律制度,是国家制定和颁布的关于城市土地经营管理活动的法律规范和原则制度的总称。将土地经营活动纳入法律调整范畴,城市土地经营管理法制化,这是社会主义市场经济体制下,确保城市土地经营管理活动正常运行,促进我国房地产业健康发展的迫切要求。

1 城市土地经营的内容、对象、性质

1.1 城市土地经营的内容

城市土地经营,即城市土地的经济活动,指对城市土地进行开发与利用,并由此取得一定经济效益的经济活动。

在我国,根据国家法律的规定,允许进行经营的城市土地,应是城市规划区范围内的国家所有土地和经国家征用的原属集体所有的土地,而城市土地经营的实质,是对上述范围内土地的承载力及位置的开发和利用,并通过具体的开发利用取得一定经济效益的经济活动,可见,城市土地经营的内容分为两个方面,一是对城市土地承载力的开发和利用,一是对城市土地位置的开发和利用。

城市土地和一般土地一样,是一种稀缺的资源,它是各种经济活动的基地,也是城市经济活动的基础,城市土地经营,就是一方面利用土地的自然形态和原有状态所具有的承载力,开展各种经济活动,以获得经济利益;另一方面,对于那些不能以其自然形态或原有状态提供符合需要的一定承载能力的土地,通过土地经营活动,对土地进行开发,因为城市土地与地上建筑物,或者说城市地产与房产有着极为密切的联系,是不可分割的,未经开发的土地,一般没有现实的使用价值,房屋建设依托于土地开发,借土地区位而增值;土地则靠房屋建设而最终实现其使用价值,同时实现价值增值,可见,经过开发的土地,既有土地物质,也

收稿日期:1998-04-27

刘家庆,男,1951年生,讲师

有基础设施附在其上,有物化劳动和活劳动凝聚在内,具有价值和使用价值,成为宜于投资的场所,实现一定的经济效益,这就是城市土地承载能力的开发和利用。

与农村土地不同,决定城市土地优劣的主要因素不是土地肥力,而是土地的位置或区位,而土地的位置与土地的用途有着极为密切的联系。不同用途的土地会在城市中形成有规律分布,而这种分布从根本上决定了在地质和肥力上并无多少差别的地块之间的巨大区位差异,可见,在城市土地中,位置是影响土地纯收益的首要因素,而对于城市土地位置的考察,通常是从城市间和城市内之两方面进行的。在一定的经济区范围内,每一个大小城市都是一个点,各个点之间的经济联系和互相依存在空间上的条件,是它们之间的运输距离,这形成了各个城市特有的,以对外经济联系为纽带和以运输距离为基础的位置条件。而在经济区每一个具体的点上,每一个城市自身形成一个面,在这个面的内部空间中,进行着各种不同的经济活动,而各种不同的经济活动,对城市土地的开发和利用提出不同的要求,并由此而产生城市土地各功能区的划分,而每一个功能区则在该城市中具有一个占有有一定面积的具体位置,如果说从城市是某经济区范围内的一个点来考察,以运输距离为基础的位置,决定着该城市的对外经济发展,那么对城市内部各功能区的经济发展来说,起决定意义的则是各种环境要素的密集程度及其结构关系。一方面,各种经济活动的相互依存关系的相互作用,决定了城市内各功能区界限的相互交错,另一方面,由于各功能区占有有一定面积并处在一定位置上,从而使各功能区位置的大小或位移,存在彼消此长的关系,可见,城市土地经营,不仅要受各功能区自身特点的制约,而且要受其它功能区经营状况的制约,也就是说,城市土地位置的开发与利用以及由此而建立的各种功能区的状况,直接决定城市土地经营的经济效益,是城市土地经营的主要内容。

1.2 城市土地经营的对象

对城市土地经营的对象,从不同的角度认识,可得出不同的结论。通常理论界是从法权关系和经济关系两个不同的角度认识的。

从法权关系来看,城市国有土地的所有权和使用权可以分离,所有权属于国家,使用者依法取得国有土地在一定时期内的使用权。所有者(即国家)城市土地经营的对象是城市国有土地的所有权,使用者城市土地经营的对象是城市国有土地的使用权。根据我国宪法规定,国家允许各种经济成分的土地开发企业,向国家土地管理部门承包开发城市土地,进行投资,形成土地资金。但无论承包或投入土地资金,都只是在使用城市土地,增强或形成城市土地的使用价值,并未取得城市土地的所有权。经过开发改造,含有土地资金的城市土地,其所有权仍在国家手中,这种土地在经济活动周转中,无论怎样在各使用者之间转手,也只是土地使用权的转移,可见,从法权关系而言,土地使用权的经济转移,即有偿转移,就是使用者城市土地经营的对象。

从经济关系来看,国家城市土地经营的对象,是凭借土地所有权垄断收取城市地租;而使用者的城市土地经营对象,则是投入城市土地的改良物,其价值形态为土地资金,例如为通路、通水、通电、通燃气、排污和平整地基等而投入的土地资金,只有投入了土地资金的土地,才是可能利用的建筑地段,而城市土地经营,就是要把这种土地资金当作商品来生产,当作商品进入商品流通。此时需要注意的是,投入土地的土地资金和土地本身是有本质区别的,土地本身虽然可以永远使用,但不能生产和再生产,它不是劳动产品,因而无价值,也不

能作为商品来流通,自然也不能成为城市土地经营的对象;而投入土地的土地资金,在商品经济条件下,其价值构成是为改造城市土地所耗费的物化劳动价值和改造城市土地时新加进的活劳动创造的价值,在生产过程中起着劳动资料的作用,其价值会因其使用的损耗而逐渐转移到利用它所产生的价值中去,并随其流通而实现自己的价值,完成价值周转。因此,只有投入城市土地的土地资金,才是使用者的城市土地经营对象。

1.3 城市土地经营的性质

我国城市土地属于社会主义国家所有,与此相适应,我国城市土地经营的性质也呈现出其特有的属性,首先,城市土地经营是非土地形式的生产资料的经营,这是由城市土地经营的对象决定的,即从经济关系看,城市土地经营的对象是投入土地的土地资金,这种土地资金,在生产属性上属于非土地形式的生产资料,而对该土地资金的经营,则反映了城市土地经营的性质,是非土地形式的生产资料的经营。其次,城市土地所有权的收益,形成于城市土地经营活动中,城市土地是城市土地所有制关系的物质承担者。在城市土地经营活动中,土地所有制关系和非土地形式的生产资料所有制之间的关系,表现为城市土地所有权与非土地形式的生产资料所有权之间的关系。城市土地所有权属于国家,非土地形式的生产资料所有权则可能属于国家,也可能属于其他法人。这两种不同的物质生产资料的所有者,都有权要求得到各自所有权的收益,但作为自然物的土地本身并不具有价值,因此,土地所有权的收益,只能形成于土地经营中,只有在土地经营的过程中,才能实现城市土地所有权的经济利益。第三,在城市土地国有的前提下,各种经济成分多重经营城市土地。在我国虽然城市土地的所有权属于国家所有,但土地资金则分属于国有、集体所有和劳动者个人所有,因此对城市土地的经营,则呈现出以城市土地社会主义国家所有为前提,多种经济成分多重经营的性质,它体现了作为城市土地所有者的社会主义国家与各种经营者之间,以及各个经营者之间的经济关系。城市土地的多种经济形式和多种经营方式并存,各种经营实体之间进行合法、合理的竞争,必然推动城市土地经营的发展。

2 城市土地的经营模式

城市土地的经营模式,是指使城市土地实现经济利益的形式。这种形式的选择与建立是城市土地制度的关键。我国城市土地经营模式的内容,具体分为两个方面,第一个方面是国家主管部门作为土地所有者把土地批租给企业,实现土地产权的纵向流动,其性质是土地所有权同使用权分开,是国家与土地开发经营企业之间发生的土地使用权的有偿有期让渡关系,即批租交易,称为土地使用权出让。第二个方面,是土地使用权的横向流动,即在企业、单位、个人之间流动。

2.1 城市土地所有权的经营

城市土地所有权的经营,是指城市政府代表国有土地所有者把土地直接出租给土地使用者,即土地使用权的出让,规定使用期限、使用性质以及建筑容积率和净空限制等,签订土地使用权出让合同。一次性收费或由土地使用者每年按规定缴纳地租。这一经营模式的实质,是形成国家同土地使用者之间的直接土地租赁关系,国家保留对城市土地的所有权,只是将城市土地的使用权按一定的条件批租(出让)给土地使用者。目前,国家出让土地使用

权的形式有拍卖、招标、协议三种形式。

这一方面打破了长期以来土地国有，国家统配，长期无偿使用的旧体制，另一方面在坚持城市土地国家性质不变的前提下，通过市场调节土地使用权的分配，引进市场竞争机制，既有利于搞活房地产市场，又有利于国家的宏观调控，保证国家对土地的所有权在经济上得到实现。

2.2 城市土地使用权的经营

城市土地使用权的经营，是指城市土地的所有权同使用权分离后，土地使用者向政府租得一块土地，就可以在规定的期限内按契约经营这块地，此后土地使用权还可在各经济主体之间横向流动，即城市土地使用权在企业之间、企业与个人之间、个人与个人之间进行土地使用权的有期有偿让渡。

城市土地使用权的经营形式，既可以是土地使用权的转卖，也可以是土地使用权的转租。前者是指原占有土地使用权的单位或个人，按一定代价和一定使用年期转卖给人，转卖后使原用地户脱离与土地的关系；后者是指原用地户按一定的租期和代价，将土地使用权转租给他人，而原用地户仍保留对国家的承租关系。

城市土地使用权的转卖和转租，通常通过以下几种具体形式实现：

1) 城市土地使用权的直接转让。是指为了提高土地使用功能，向国家承租土地的企业，将开发好的土地，按城市规划的要求，将土地的使用权，分成若干块分别转让给商店、工厂、学校以及个人使用，但必须向政府的有关主管部门办理土地使用权的转让登记。

2) 直接使用经营。是指从国家批租取得土地使用权的企业，在租得的土地上建厂生产、造屋开发等，用生产经营取得的收益补偿土地使用费。

3) 经营房地产。是指用租得的土地建造旅馆、住宅、办公楼、厂房等出租和出售，把地产经营同房产经营结合在一起，土地使用费就构成房产成本的一部分，并相应的取得盈利。如果房产是出租，则房产所有者仍保留其对国家的土地承租关系；如果房产是出售，则同土地使用权一起转让，房产出售后必须向政府有关主管部门办理城市土地使用权的转移手续。

3 使用者的城市土地经营方式和投资方式

3.1 使用者的城市土地经营方式

使用者的城市土地经营通常有两种方式，一是专门从事土地改良物的经营，二是在从事土地改良物经营的同时，进行地上建筑物的经营。

专门从事土地改良物的经营方式，是指向土地投资，形成土地改良物，并把土地改良物作为商品出售或出租。在这种土地经营方式中，改良物是劳动生产过程的结果，而不是劳动生产过程的前提，在此方式中，土地改良物的价值补偿方式，是直接销售与出售土地改良物。在实际经营活动中，专门经营土地改良物的，可以是各种经济成分的城市土地开发公司。

在第二种经营方式中，土地改良物是地上建筑物劳动生产过程的前提，起着固定资产的作用；同时又通过地上建筑物生产性的消费，把土地改良物的价值转移到地上建筑物的价值中去，并随这些产品的流通，通过销售和出租，实现自己的价值，因此，在这种经营方式中，对

土地改良物的经营,表现为对各种生产营业性用房、商品住宅的经营。在实际经营活动中,从事第二种经营方式的,通常是各种房地产公司。

3.2 使用者城市土地经营的投资方式

使用者城市土地经营的投资方式有两种,一是通过扩大土地面积来增加土地改良物的投入;二是在土地面积已定时,增加定量面积的土地对改良物的容量。

随着经济、文化的发展对各种资源的吸引,必然会引起人口和经济在城市内更大规模的集聚,而这种集聚,必然要求增加更多的生产、生活设施,也必然要求增加更多的土地改良物,或对旧的改良物进行改造,当对旧改良物的改造仍足以适应城市发展的需要时,就必然要求增加土地面积,来增加土地改良物,而土地面积的扩大,使得城市土地经营规模在空间上得到扩大。

对定量的土地面积增加投资,是城市土地集约经营的一种方式。当城市用地面积在区域范围内扩张受到约束,现有可以利用的城市土地都已被利用时,每一类功能区用地的经营扩大,和整个城市土地经营规模的扩大,必然受到整个城市土地面积的限制,因此,城市土地经营规模的扩大,就只能在原来的有限面积上,争取投入更多或质量更高的土地改良物,或对旧有的改良物进行改造,或再开发。然而,需要注意的是,当城市土地经营的技术水平,管理水平等经济技术条件发展到一定程度时,城市经济发展对土地改良物需求的增加,会使定量面积土地所能吸收的土地改良物达到一个饱和点,而决定这个饱和点的,是土地的自然性质,如水质条件,水文条件等等。此时,城市土地无法在现有的技术水平条件下吸收更多的,符合需要的土地改良物。因此,城市土地面积扩张的有限性、和城市经济、文化发展对城市土地集约经营的压力,会迫使城市土地经营管理尽快实现技术和经营管理的现代化,实现技术结构的合理化。

在现代经济发展过程中,城市土地经营的两种投资方式,是交替采用的,当技术进步达到一定条件时,经济文化发展对土地改良物需求的增加,会引起城市土地面积的扩大;当城市土地面积的扩张受到区域范围内土地利用结构的限制时,又会要求实现城市土地的集约化经营。

4 结束语

社会主义市场经济体制的建立和日趋健全,为房地产业的崛起和发达,开辟了广阔的前景。作为房地产核心内容的城市土地经营活动,其发展远景是令人乐观的。但只有将其纳入法制管理的轨道,才能使其走上健康有序发展的良性循环之路。城市土地经营活动健康有序的发展,也将为城市各行各业的发展,提供相应的条件,也是完善和健全社会主义市场经济体系的重要环节。因此,强化城市土地经营活动的法制管理,是十分重要和必要的。国家对此也予以了高度的重视。据悉,国家立法机关已将修改、完善土地管理法制提到了议事日程。可以相信,随着土地管理法制的日臻完善,将进一步为城市土地经营和房地产业的健康发展,提供坚实的保障。

(下转第 118 页)