

黄小虎：土地调控与制度创新

<http://www.criifs.org.cn> 2007年12月10日 黄小虎

一、土地能否成为宏观调控工具？

讲宏观调控，一般要涉及到主体、目的、对象、手段。

宏观调控的主体，在我们国家主要就是中央政府，她以经济社会事务管理者的身份，代表国家行使调控权力。调控的目的，是经济与社会的协调发展，使得整个经济的比例关系能够合乎客观需求。调控的对象，是各个市场主体。调控手段，比较常讲的货币政策、财税政策，经济学界对此没有什么分歧，但怎么运用，各有各的看法。接下来，产业政策、发展战略、各类规划，这就涉及到结构性的问题了，学界对这些是不是调控的工具，还有分歧。至于土地，能不能成为调控的工具？恐怕多数经济学者是不赞成的。这里，我谈点自己的看法。

第一，土地规划可以成为调控的手段。土地规划是通过干预土地资源的配置（具体来说就是用途管制），来调节其他要素的配置。西方发达国家都是这样做的。他们的土地规划力度大、刚性强，但是却并没有把它上升到经济学理论上，原因可能与体制有关。在西方，制定土地规划不是政府行为，相反，政府的行为要受到土地规划的约束。

第二，地租地价是否调控手段？在土地私有的条件下是不可能的，但是在土地国有的条件下则有这种可能。

地价是地租的资本化，本质上也是地租。地租是土地的所有权在经济上的实现形式，是“地主”凭借着对土地的垄断参与社会剩余产品的分配。在现代市场经济条件下，土地所有权又进一步分解成很多权利，形成了很多相对独立的土地产权，有关权利人共同参与社会剩余产品的分配。因此，地租属于社会分配关系。这个分配关系的理论模型，是“地主”获得因为土地而引起的超额利润，而企业经营者获得平均利润。这样一个理论模型如果能够实现的话，有助于引导投资的合理分布，有利于经济的协调发展。但是在实际生活中，它是围绕着一个平均值波动的，有可能“地主”拿的多了，也有可能“地主”拿的少了。“地主”如果拿多了，企业就得不到平均利润，严重的甚至会侵蚀工资，就会使企业的扩大再生产甚至简单再生产难以维持。某一个行业或几个行业都如此，那么有关的行业就会因投资不足而萎缩。如果“地主”拿少了，该拿的没拿到，企业经营者就在正常利润之外获得了超额利润。某一个行业或若干行业都如此，这些行业就会出现投资膨胀，因盲目发展而过热。可见，在一定的经济发展水平下，地租的多少有一个客观的度，地主拿多了拿少了，都不利于经济的协调发展。

在土地国有的条件下，国家在管理者身份之外，又有一个身份，即土地的所有者。这就使国家在其他的调控工具之外，又多了一个运用地租地价调节社会分配的工具。此外，国家的地租收入如

何使用，（用在哪儿？以什么形式用？）无疑对经济也有重要的作用，这里又转化为财政的手段了。

总而言之，土地的调控作用是客观存在。人们意识到了，可以自觉地去调；没有意识到，它也在那儿自发地起作用。自觉地去运用这个工具，可能用得好，也可能用不好。用得好能够起积极作用，用不好则会起消极作用。

二、如何运用土地进行调控以及当前存在的问题

1. 规划要严。

实际生活当中运用土地进行调控，首要的是土地规划控制要严。但是事实上，我们土地规划的控制力却很弱，规划的科学性不够。原因在哪儿？当然不能说我们规划本身没有问题，但我认为更主要的还是外部的原因。

首先，我国的规划体系不合理。

在国外，土地规划与城市规划、自然保护区规划其实是一回事。但是在我们这儿却是部门分割，各个部门的规划相互交叉，而且相互矛盾。举个最近的例子，十七大召开前夕，《人民日报》发布了一个消息，说是退耕还林已经退了3.65亿亩。按照土地部门的第一次详查的数据，1996年全国有19.5亿亩耕地。如果说已经退掉了3.65亿亩，剩下就不到16亿亩了，还谈什么保18亿亩呢？数据不一致，原因就在于我们各部门分头规划，各自的分类指标又不统一，全世界大概没有哪个国家像我们这样搞规划。都是政府的高层管理机关，党中央、国务院领导该信谁的？这样分头规划，分头调查，数据对不上，再搞二次、三次，不知浪费多少资金和人力、物力。要从根本上解决问题，必须理顺我们国家的规划体系。

其次，发展战略也需要调整。

现在的土地规划一个很大的问题，就是在原有的区域发展战略下，建设用地指标分解“一刀切”。这个“一刀切”是怎么来的呢？东部说中央让我率先实现现代化，西部说中央让我大开发，东北说中央让我振兴，中部说中央让我崛起，都要求土地部门要予照顾，多给用地指标。而国务院给土地管理的任务是18亿亩一亩不能少。在这种情况下，土地管理部门唯一的办法就是“一刀切”。实事求是地说，“一刀切”很难符合各地的实际。编制主体功能区规划，可以破解这个难题。原来的区域发展战略“东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起”是摸着石头过河，逐步摸出来的。问题在于，当时我们对发展的理解就是增长，而增长的核心指标是GDP，这就必然造成大家你追我赶，齐头并进，使国家目标落不了地。比如国家的增长目标是8%，东部说我要百分之十几才能率先，其他地区也如此，所以这个8%是一定要突破的。编制主体功能区规划，体现的指导思想不一样了，有优化发展，有重点发展，有限制发展，有禁止发展，意思就是不再齐头并进了。有的地方以增长为主，有的地方以保护为主，这是一个重大的战略调整。这样，土地规划就有充分依据，可以区别对待了。同时，必须解决资源、生态补偿的问题，否则规划还是落实不了。另外，主体功能区规划不能取代国土规划，它只是国土规划的一个组成部分。

2. 地租(地价)要灵活。

国家是经济和社会事务的管理者，又是国有土地的所有者，这是我们面临的客观现实，问题也由此而来。双重身份，哪一个服从哪一个？我认为，土地所有者的行为要服从管理目标。也就是说，不能以追求土地收益最大化为目的。

80年代末90年代初，我们探讨土地有偿使用制度改革，至少提出了四种方式：第一种是出让，招拍挂是出让的一种，此外还有协议出让；第二种是短租制，包括年租、季租、月租，租期可以几十年，但是不用一次性的支付几十年的地租，而是分期支付，这种形式特别适合工业企业；第三种方式是针对当时的股份制改造，土地使用权作价入股；第四种是针对当时的国有大中型企业解困，土地资本金挂账，就是企业核算要把土地的价格算进去，但是国家现在不收钱，将来再说。这实际上是运用地租（地价），针对不同的需求进行调控。我当时认为这还不够，还应当更灵活，形式更多样一些。但是到了2000年提出了一律“招拍挂”，年租制、入股、资本金挂账等统统萎缩了。1999年和2000年，实行年租制的土地宗数和面积，远远高于出让，但是2000年以后，几乎就没有了。“一律招拍挂”，很多重点项目没人去竞争，只能是走过场。年租制还存在一个法律障碍，法学家把它界定为债权，因而土地不能抵押。但是我想，抵押是一种商业行为，即使政府规定可以抵押，银行也必须要做资信调查，如果认为企业没有前景，也不会允许抵押。所以，应该是只要银行的风险评估没有问题，就可以抵押，这也有助于银行转变管理水平和经营理念。当年，有搞农村工作的同志曾经问我，对农地承包经营权的法律地位（债权还是物权）怎么看，我回答，法律是人定的，应当可以根据情况变化而改变。并说，城市土地也有类似的问题，年租制的土地也被作为债权来对待。后来，农地承包法果然取得突破，承包权逐步明确为用益物权。按道理，城市土地年租制也应跟进，争取物权地位。但是“土地党”不如“农民党”有战斗力，在“一律招拍挂”前退下阵来。还有工业最低价，现在的做法是由北京把全国的土地划成若干等，企业用地属于哪一等就要交哪一等的钱。但各地的情况差别很大，有一些边远地区，基础设施都要企业自己来搞，还要按北京定的等来收钱，企业的负担过重。这类事情，比较好的办法是部里定个原则，具体实施由各地从实际出发，给基层适当的自由量裁权。总之，在地租（地价）问题上要防止僵化。

防止僵化，不单单涉及土地管理，拿城市住房来说，80年代末90年代初，探讨住房制度改革的形式思路是，“租售并举，提租促售，小步快走”，成为当时的共识。但是后来实施房改，却只剩下一条：“卖”。现在又强调建设廉租房，实际上是又回到当年的方针。廉租房有点类似于过去的福利房，当然，分配的对象、租金的标准都不一样了。对廉租房包括经济适用房，土地就不能够“招拍挂”，而是要划拨。是否可以进一步考虑，对于普通商品住宅用地实行年租制？

从住房供应的角度看，当年的探讨有以下几个途径：一是私人建房；二是合作建房；三是政府投资；四才是开发企业。但是实践的结果，只剩下了开发商。没有竞争对手，使开发商形成了自然垄断，再加上不区分投资、投机性购房和消费性购房行为，导致价格飞涨。看来，还是要回到当年的思路。小城镇可以鼓励、规范私人建房。大中城市政府要承担廉租房，同时大力扶持非盈利性的住房合作组织：土地要划拨，工商要开绿灯，税收要优惠，金融要支持，等等。合作建的房主要用于自住，特殊情况需要转让的，由于土地是划拨的，只能折旧不能增值。现在一些地方如北京，让合作建房者和开发商一起去“招拍挂”，表面上很平等，但说刻薄一点，实际是官商勾结，把它扼杀在摇篮之中。曹建海等人主张取消开发商，观点激烈了一些，但并不是毫无道理。现在，“招拍挂”对开发商起不到调控作用，因为他把地价全部摊入房价，由购房人承担，包括开发建设期间的那几年，也不付地租。因此，开发商其实是不付地价的，只是前期拿出资金垫支周转而已。更有不法商人与不法官员勾结，搞私下的地价返还，就连垫支也免了。拿了地可以不付代价，连保有税也

没有，地价再高开发商也不怕，可以肆无忌惮地圈地、屯地。据钟伟研究，全国的开发商现共屯地10亿平米，可供开发三、四年。在这种情况下，“招拍挂”只能是推高地价，抬高房价，谈不上调控。产业划分，将房地产开发企业归入第三产业的服务行业，是符合实际的。顾名思义，服务行业的收入属于劳务收入，不应过高。但现在开发商却是暴利，确实很不正常，人们为之而气愤，当在情理之中。我的看法，既然有了相当数量先富起来的人，也需要有人为他们服务，开发商们可以主要为富人服务。但政府的心思，主要放在如何为普通老百姓服务上，不要只盯着富人。解决老百姓的住房，不能主要依靠开发商，而要多种途径。相应的地租地价要灵活，不能够僵化。灵活不等于随意，更不等于少数人或者个人说了算，而是要有严格的标准、规范和公开透明的办事程序。

三、深化土地使用制度改革

地方政府在土地问题上的行为，十分复杂而且自相矛盾，既有土地收益流失行为，又有片面追求土地收益最大化的倾向。其中的深层次原因，有政府职能的问题，有财税体制的问题，有金融体制的问题，有投资体制的问题，有干部体制的问题，也有土地制度本身的问题。

就土地制度来说，“一律招拍挂”成了地方政府片面追求土地收益最大化的“抓手”，可谓“名正言顺、理直气壮”。

另外一个抓手，就是“政府垄断土地一级市场”。这里又有两个问题需要探讨，一是把集体的建设用地也垄断了，使它不能够进入市场，从而限制了农民获取土地财产收入。国有土地与集体土地的权利不平等，成为政府低价征地、高价卖地的根源。我认为，国家可以垄断城市土地的一级市场，因为城市土地是国家的。但是，不属于国家的集体土地则不能垄断，只能够限制用途。农地转为非农地要严格管制，但是已经转为建设用地的，不能够禁止它进入市场。禁其实也禁不住，前两年北京市搞集体土地产权调查，调查的结果，农村集体建设用地(不含宅基地)，百分之八、九十属于违法用地。对这种情况，应该考虑法律本身是不是有问题。允许集体建设用地进入市场，那么城市以外的经营性用地就不一定征为国有了，实际上缩小了征地范围。包括“小产权房”，它解决了很多低收入人的住房问题，但是在现行法律框架下，是不允许的。不许，就没有相应的管理办法，等于放弃管理，而且混乱无序。一些高收入者也趁乱去住“小产权”的别墅。我认为，集体土地和国有土地在服从规划和进入市场问题上，应该享有同等权利。好比过去的农产品“黑市”，你让它合法、公开了，才有现在的规范管理和有序发展。至于征地补偿，可以考虑按照集体建设用地的地价来支付，而不需要按照城市地价补偿，这样比较合理。但前提是存在集体建设用地市场。

第二个需要研究的问题，国家垄断是否一定是由政府或者政府的一个部门来垄断？政府既是管理者，又是国有土地的所有者代表，难免发生角色的错位，分不清自己是裁判员还是运动员。可以考虑职能分解，有关管理部门只负管理职责，不管是国有土地还是集体土地，都按一个规则来管理，一视同仁。而需要纳入国家垄断市场的土地，交由另外的部门来管，或者成立国家公司负责经营。这另外的部门或者公司要服从有关管理部门（土地、税务、财政、工商等）的统一管理。当然，具体如何分解职能，可以有多种方案。

总之，地方政府行为扭曲，根源并不全在地方政府自身，主要还是我们的许多制度本身有毛病。提醒、批评地方政府，固然不错，但真正解决问题，还要靠深化改革、制度创新。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430