

探讨土地经济理论 加快体制改革步伐

——城市土地管理体制改革的理论研讨会综述

深圳市政府基建办公室 桂强芳

由中国土地学会和深圳特区经济研究中心联合举办的城市土地管理体制改革的理论研讨会，于1987年10月6日至9日在深圳召开。来自中央、国家机关、京津沪穗渝、武汉等市及其他沿海经济特区理论界和实际工作部门的代表50余人参加了会议。会议结合深圳特区有偿使用土地试点实践，对涉及城市土地管理体制改革的系列理论问题进行了探讨，重点讨论了土地使用权出让和转让的问题。

中国土地学会理事长、国家土地管理局局长王先进，深圳市委书记李灏，副市长李传芳参加会议并发表了重要讲话。

会议一致认为，以“国家统一划拨，无偿无期”使用土地为特征的旧的城市土地管理体制日益暴露诸多弊端，严重阻碍商品经济的发展，改革迫在眉睫。改革城市土地管理体制，具有重大现实意义；①有利于运用科学手段，强化土地管理，保证土地综合效益的最大化、土地资源配置的最优化、土地利用结构的合理化；②有利于依照经济规律调节土地所有者和使用者之间，以及使用者与使用者之间的经济关系，逐步建立市场体系和投入产出平衡机制；③有利于扩大对外开放，深化城市各项改革，加速城市经济发展。

研讨会上，代表们就以下问题进行了探讨、商榷：

一、关于城市土地有偿使用的理论与法律问题

与会代表认为，有偿使用土地是城市土地管理体制改革的核心理念，势在必行，其理论依据是土地所有权在经济上的实现和商品经济的客观要求。对应有偿使用土地以及有偿使用土地不存在理论上的障碍的看法是一致的。但与法律是否有摩擦，意见不一。

第一种观点认为，我国法律规定城市土地“两权”分离，等于承认土地使用权转移的合法性。

第二种观点认为，法律规定不允许买卖、出租、转让土地，实际上包含“两权”，土地使用权不管采取何种方式转移都是不合法的。

第三种观点则提出不同看法，国家作为土地所有者有偿

出让土地使用权是依法行事，土地使用者之间的有偿让渡则属非法。

持后面两种观点的代表认为，改革本身具有超前性，包括理论与实践的超前，不应回避矛盾、受制于现行某些法规。为适应经济发展的需要，有必要对现行法律中的部分条款作适当调整和修改。

二、关于土地有偿使用名称与形式

国家有偿转移土地使用权称出让。具体形式为公开拍让（或叫竞拍）、招标出让和协商出让、收地价或地租。用地者之间土地使用权转换称有偿转让。部分代表认为公开拍卖叫法别扭，应当考虑文字表述的规范化、国际化，尽可能与国际上的通用词相一致。另外部分代表则认为不一定要照套西方用语，可以根据实际情况创造新名词，赋之特定含意，通过宣传和实际运用，逐渐会被人们接受。

三、关于土地使用税费问题

一种意见认为国家只能收费而不能征税，费由使用者交纳，税由所有者交纳，国家收税意味着自己收自己，不合情理。另一种意见则认为，税费是可以并存的，地方政府向使用土地者收费，中央代表国家向地方征税，二者并存不悖。

在讨论土地使用费的分成时，部分代表认为，土地使用费应全归地方政府所有，建立土地基金用于土地开发、保护、整治和城市基础设施维修、更新和改造。有的代表则主张，应当部分上交中央，按比例分成，而不应全归地方，否则，国家作为土地所有者就会流于形式。

四、关于开放城市房地产市场问题

与会代表论证了开放房地产市场的必要性、可行性，对开放城市房地产市场取得比较一致的意见。认为开放房地产市场是发展商品经济、完善市场体系、改革城市土地管理体制的重要环节。土地是发展社会生产力的重要生产资料，没有土地流动，生产力的发展必然会受到制约，缺乏土地参与的市场，功能是不完善的。

在研讨开放城市地产市场层次问题时,一种观点认为,只应开放土地一级市场,其理由是有利于国家对土地市场的宏观控制和管理,避免投机行为;在市场发育不全,调节机制尚未全面开启的情况下,土地市场应由国家垄断,不宜全面放开。持不同意见的代表认为,如果只开放一级市场,而不开放二级市场,就会大大降低土地利用的有效性,一级市场的发育也将因此而受阻。至于土地投机,在商品经济条件下总是难免的,不开放土地市场同样存在,开放后严加管理,投机的机率反而会更小。第三种观点认为,一、二级市场开放,应因时因地制宜,分层次推进。沿海经济特区,如深圳等地,可以同时开放一、二级市场,内陆省市宜先开放一级市场。

有的代表提出把土地市场划分为三级,即一级市场在政府与开发公司之间,二级市场是开发公司与企业之间,三级市场是企业与企业之间。

五、关于土地是否商品、有无价值

一种意见认为,土地是商品,因为土地凝结了大量的人类劳动。如土地上的“七通一平”,使土地具有价值。持这部分观点的代表还认为,直接物化在某块土地的劳动量仅仅是衡量土地价值的一部分,还有一部分是从社会总价值量中转移而来与土地结合而成的价值,而且往往与直接物化在该地块的劳动量无关。

第二种意见认为,价值是人类社会劳动的凝结,地球本体是自然物非人类劳动所能创造,无人类劳动凝结,土地没有价值,不是商品。

第三种意见认为,土地价值有两层含义:①土地的资源价值,未经人类劳动而本身具有价值;②土地的经济价值,劳动创造价值。

没有投入劳动的土地也具有价值,没有劳动价值而有资源价值的土地有虚幻价格,反过来说,有虚幻价格就有虚幻价值。

第四种意见认为,价值只有一种,所谓的价值只能是人类劳动所创造的价值。土地资源的价值与其他自然物的使用价值是一样的,与劳动价值不能相提并论。

六、关于地价、地租的含义及计算方式

持土地有价值论的代表认为,地租是土地价值转化形式,是土地价值的分期实现,土地价格是土地价值的货币表现,由资源价格和价值价格两部分组成。

持土地无价值论的代表认为,地租是土地所有者凭借土地所有权白拿,并非由土地价值而决定,地租决定地价,土地价格不是土地价值的货币表现,而是地租的资本化,地价是根据地租和平均年利推算出来的。

地租地价也存在不同的算法,一种算法是依据土地中物化的劳动量凝结了多少价值,然后确定单位面积分摊的地租量,从而推出地价。第二种算法是按城市不同地段、相等面

积投入等量资金的级差收益,计算不同地块的地租量,把土地在一段时间里所产生的一系列净效益的总和作为确定地价的依据。第三种算法认为,虽然上述两种算法在理论上行得通,但实际算起来却很难。第三种算法采用“剩余法”,地价=该地块地上建筑物售价(成本+利润+税金)。这是深圳目前采用的算法。

七、关于农村土地国有化问题

有的代表主张农村土地应当全部国有化,原因是在社会主义商品经济条件下,用土地进行经济活动,必然带来超额利润,这不是土地使用者劳动所为,而是社会转移过来的价值,应该用地租形式归还给社会。地租交给国家就意味着土地国有化。当前一些农民利用土地不劳而获,就是侵占了社会转移过来的超额利润,在深圳特区已明显表现出来。持这种观点的代表认为,特区内土地国有化应尽快推行。并选市郊的一些县作国有化试点。

不同意土地全部国有化的代表认为,土地国有化不利于农民对土地长线投资和精耕细作,会带来农民思想波动,怕政策变、离土从商从工等一系列负效益。

其他一些代表则主张土地国有化可以渐次推进,属于经济发达地区、繁华城市中集体土地应当全部收归国有,对城乡结合部集体土地,根据实际需要逐步收归国有,对未收归国有部分农业用地,严加管理。

八、关于是否收土地增值费(税)问题

大部分代表主张,应当增收土地增值费(税)。因为目前的地价不足以反映未来几十年地价,随着经济社会发展地价倍增毫无疑问,国家放弃土地增值费(税)征收的权利,将会白白流失一大笔财富。小部分代表提出反对意见,同样的其他投资不收增值费,为何土地要收?而且土地增值很难计算,土地投资本身具有风险性,一般说来,地价上涨是必然趋势,但也不排除地价下跌的可能。

九、关于土地管理机构问题

与会者认为,建立一个统一协调、高效运转的土地管理机构是推行城市土地管理体制改革的组织保证,同时还必须建立与之配套的社会公证、咨询服务机构,如物业估价机构、房地产交易所等。

十、关于新旧体制交接问题

一种观点主张,全面推行新体制,与其阵痛不如剧痛,彻底革除旧体制。另外一种观点是,可按照改革的目标模式,分步推行,逐步到位。

与会代表一致认为,城市土地管理体制改革的复杂、长期的社会系统工程,必须建立一套系统的改革理论和一个轮廓清楚的总体设想,必须有立法与政策的配套及各方面的通力合作。□