

□ 李恩平

# 非理性“圈地运动”的经济规律

基本结论 症结在于“二元市场”。

国家对农用地与建设用地的二元管理体制,形成了城乡隔离的二元土地市场。由于农用地与建设用地之间存在产出级差和社会功能负担、税费负担级差,导致了两类土地转换之间存在巨大的租金空间,而土地转换审批的分散化管理激励了地方政府和官员对于土地转换租金的攫取,形成了中国特色的“圈地运动”。

对“圈地运动”恶浪的遏制仅靠行政手段的调节是远远不够的,利用税收和补贴等经济手段建立城乡统一的土地流通市场,是经济市场化的必然趋势。

近年来,随着城镇建设的加快,建设用地的不当扩张也日益严重,各类开发区、工业园在各城镇甚至乡村再次遍地开花,不少开发区“开而不发”、工业园“圈而不建”,大量农地被低效率的占用,形成新一轮的“圈地运动”,这引起了政府部门和研究者们的广泛关注,本文也将对这一非理性土地占用背后的经济规律做进一步的揭示。

## 二元分割土地市场的形成——历史原因与现实考量

现代社会中政府都对土地配置进行了广泛的干预,我国政府也不例外。但与大多数国家政府对土地干预方式不同的是,我国政府对土地使用和配置的干预是建立在土地资源城乡二元分割的管理基础上的。一方面,城镇土地的所有权属于国家,不可以流转,但除了部分政府划拨土地之外,城镇土地的使用权则可以通过一定的方式转让和租售,形成城镇土地使用权转让市场;另一方面,农村农用地所有权属于农村集体经济组织,国家规定农村集体范围内的农民都享有对农村土地的承包权,同时国家也鼓励土地承包权的转让,从而形成农村土地承包权转让市场。按照国家《土地管理法》的规定,农村土地与城镇建设用地之间是不可以自由转化的,城镇的土地使用权市场与农村的土地承包权转让市场是分割隔离的。两类土地之间的转化需要经过政府土地管理部门的审批,国

家二元土地管理制度造就了二元分割的土地市场。这种二元分割土地市场的形成,既有历史原因,也有现实的考量。

新中国建立之初,城镇地区进行了广泛的国有化运动,到上世纪60年代全民所有制经济占90%以上,与经济体制国有化相对应,城镇土地也实行了国有化,而农村地区由于生产关系的落后,只进行了以合作社和人民公社运动为特点的集体所有制改造,农村土地在法律意义上归农村集体所有。而上世纪70年代末农村土地实行了承包责任制,但农村土地的集体所有权却得到进一步确认,农村集体拥有对农民承包土地的监督和管理权。所以在一定意义上可以说,城乡二元分割的土地市场是计划经济的产物,是历史上形成的。

其实,城乡二元分割的土地管理制度也是对诸多现实社会经济问题的政策考量。其一,保持农村土地集体所有是对农民就业和社会保障的考量。我国是世界上人口最多的国家,在农村地区存在着大量的剩余劳动力,作为最重要的农业生产资料,农村土地的集体所有在一定程度上隐含着对农民劳动就业和基本生活权利的保障,国家希望通过农村土地的集体所有、农户承包来缓解农村剩余劳动力就业转移的压力和减轻贫困农民基本生活保障的压力。其二,保持城乡土地二元管理也是出于国家粮食或农业安全的需要。我国属于人口稠密的国家,可利用土地特别是可耕地少,人均耕地面积大大低于世界平均水平,为了保证国家粮食安全,也必需保障可耕地面积。基于我国人口和可耕地的这些结构性特点,在土地政策制

定过程中,计划经济时期二元分割的土地管理制度得到了确认,并且随着耕地保护呼声高涨还有所加强。

## 二元土地市场的利益级差

城乡二元分割的土地市场,形成了城镇建设用地与农村农用地之间巨大的利益级差,特别是在城乡结合部,这一利益级差表现得尤为明显。这种二元土地市场的利益级差表现在如下四个方面:

### 1. 土地产出价值(使用价值)的级差

农用地与城镇建设用地,在使用价值方面存在明显的差别。农用地的价值除了为农业提供生产空间的作用外,更具有直接参与农业生产的作用,土地的肥力是决定农用地产出的关键;而城镇建设用地一般不能够发挥直接的生产功能,土地的功能在于提供生产空间,因此土地的位置是决定土地价值的关键。

尽管在土地上的投资都能增加土地的价值,但农用地与城镇建设用地,投资增值的方式是不同的。对农用地而言,投资增值更多地体现在土地肥力增加上;而对城镇建设用地而言,投资增值更多地体现为土地上工商业的繁荣,因此投资增值是通过土地位置的相对优化实现的。同时两类土地投资增值的过程也是不一样的,农用地上的肥力投资只能改善土地本身的肥力价值,对周边土地的肥力价值没有影响;而建设用地的投资则具有强烈的外部效应,因为工商业强烈的聚集效应,周围土地上工商业建设投资的增加,会大大提升所在土地地块的价值,所在地块的投资也会大大提升周围土地地块的价值。这种建设用地投资外部利益在土地早期开发过程中表现得特别明显。

### 2. 土地社会功能负担的级差

土地不仅具有工农业生产功能,还承担着一系列的社会功能。在我国城乡分割的二元经济中,城镇建设用地与农村农用地承担着不同的社会功能。根据《土地管理法》,建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等,因此所承担的社会功能就是保障城镇工商业的繁荣和城镇居民生活和居住;而农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等,在当前的国情条件下,其承担着两项重要的社会功能,即承担着保障农村居民基本生活、就业权利与国家农业安全的重要任务。在当前城乡差别巨大的情况下,两类土地所担负的社会功能也存在着巨大的级差,农村土地承担了更多具有外部性的社会功能,正是因为农用地对农村剩余劳动力的粘附作用,才不至于对城镇就业造成更大压力,也正是农村稳定廉价的农业产品生产和销售,才保证了城镇人口农产品消费不受威胁。

### 3. 土地税费负担的级差

在城乡二元分割的土地管理中,不仅土地的社会功能负担存在级差,而且土地的税费负担也存在级差。

在我国的财政税收体制中,与农用地有关的税收有农业税。农用地的产出只有农业产品,而在农村地区,由于无法对农民家庭经营的实际产出进行评估,所以农业税的征收多以农牧业生产的土地面积作为标准,并且加以固定。这就使得农业税成为实际上的农用地税,而在农村地区,由于劳动力过剩,土地-劳动力的负荷比重严重超标,如果按照市场工资水准来计算劳动投入,那么实际上土地对于农业产出的贡献极其微小甚至表现出负的贡献。所以对农用地哪怕是很轻微的税收征缴,也意味着极高的土地税收负担率。

而对城镇建设用地而言,土地上的产出是全部工商业活动。工商业活动所缴纳的增值税、消费税、营业税等税种的计税方式都是按照产出或收入而不是按照土地使用面积进行的。真正因为土地使用负担的,只有四种类型的税费:土地使用税、耕地占用税、土地增值税、国有土地有偿使用收入。其中土地增值税只有在土地转让交易发生时才会一次性对增值部分计税,在实际执行中,土地增值税征收比率很低;国有土地有偿使用收入与耕地占用税都为一次性征缴的税费,因此并不能够反映土地变动的真实价值,而且实际征缴过程中税费折算往往偏低;土地使用税属于唯一按照年度固定征收的土地税种,但是现有的城镇土地使用税率是根据1988年的条例征收的,每平方米土地所征收使用税极为低微,且多年不变,相对于城镇土地上庞大的产出来说简直微不足道,而且还存在不少土地享有土地使用税的减免。更为重要的是,因为下文要分析的建设用地税费属于地方税种,地方政府总倾向于执行更低的土地税费标准。

所以,从税费负担比较,可以很清楚地看出,两类土地所承担的税费负担极不合理,农用地比城镇建设用地承担了过高的税费负担。

### 4. 土地负担分担与利益分享的级差

城乡土地管理分割不仅造成土地产出和土地负担的级差,也形成土地负担分担与利益分享的级差。

尽管《土地管理法》规定,城镇用地的所有权属于国家,农用地的所有权属于农村集体,但是土地负担的分担和利益的分享并没有与所有权的形式保持一致。

从土地负担承担的角度看,农用地负担的是农村劳动力,由于劳动力可以自由在全国范围内流动,所以由于农村土地对农村劳动力的就业吸纳是针对全国就业市场稳定的贡献;农产品特别是粮食安全也因为国内农产品可以自由流动,农用地对粮食产出安全的贡献也是针对国家总体利益的贡献,而不会或很少对农村集体或地方城镇就业市场和粮食安全构成影响。

从税费收入分享的角度看,尽管国家是城镇土地的所有者,但是全部与建设用地有关的税收都属于地方税种,由地方支配;建设地上的工商业建筑物是不可以自由(或低成本)搬迁的,因此建设用地带来的土地上工商业繁荣的利益也是属于地方城镇的,在以GDP作为衡量地方官员政绩主要指标之一的考核机制下,农用土地的使用很显然对地方利益是一种负担,而建设用地的使用对地方利益则是一种提升。

## 二元土地市场的批转租金与“圈地运动”

### 1. 二元土地市场的利益级差与土地使用的批转租金

在统一的土地市场上,市场机制总会导致各地区各类土地的边际使用价值相等,从而形成土地市场的均衡。但是在二元土地市场上,由于行政干预,两个市场上土地使用面积并不能够有效地转化,这就使得两个市场土地产出的边际价值出现级差。因为农地承担了过高的社会功能负担和税收负担,形成农用土地使用中过高的负外部成本,使得农用土地使用中的内部成本大大地高于城镇建设用地。产出和成本的结合,必然导致城镇建设用地使用的内部收益大大地高于农用土地,形成两类土地使用的利益级差。

城镇建设用地使用的内部收益高于农用土地的使用,这意味着农业用地向城镇建设用地的转化有利可图,因为国家对建设用地与农用地实行二元管理方式,那么土地在两种管理体制之间的转换就形成了一个巨大的租金空间。单位建设用地使用的边际收益减去单位农用土地使用的边际收益,即是单位土地面积转化的租金空间。

### 2. 权力分散的土地批转管理体制与“圈地运动”

在我国土地审批制度中,两类土地使用转换的设租人与控租人利益是分离的。土地转换审批管理权力是分散的。

根据《土地管理法》第四十四、四十五条,只有涉及省级和国家级的重大项目农用地转用才由国务院审批,其他农用地转用均可由各级地方政府审批。土地转换租金空间的设置是为了保证全国就业市场稳定与农产品消费安全的需要,设租的利益属于国家层次的利益。但是土地转换租金的控制权却属于中央和地方共同享有,地方享有更大的租金控制权。各级地方政府代表的都是各级地方利益,全国劳动市场稳定和国家粮食安全都属于外部成本,可以转化给国家。这导致了各级地方政府在追求地方发展的过程中,都有着极大的激励以扩大农用地向建设用地转化。更为严重的是,各级掌握土地审批权的官员,也将个人利益最大化,尽可能地利用土地转化的审批从地产开发企业手中捞取腐败收入。

正是由于各级土地审批官员和各级地方审批机构与国家土地审批限制利益的不一致,才导致了自上世纪80年代中期

城镇土地使用改革以来,各地区、各城镇甚至乡村出现了一浪高出一浪的农用地向建设用地转换运动,形成了中国特色的“圈地运动”。据统计,至2003年底,我国各类开发区达6015个,各类开发区规划面积超过了现有城镇建设用地总量。另外许多地方违法授予园区土地供应审批权,园区用地未批先用、非法占用、违法交易的现象十分严重。据十个省(市)的统计,在458.1万亩园区实际用地中,未经依法批准的用地就达到314.6万亩,占68.7%。

## 结论与对策

根据上文的分析,笔者认为以下结论是重要的:

1. 屡禁不止的“圈地运动”源于国家对农用地向建设用地转化的管理中,设租和控租利益不一致的管理体制。

2. 国家为了维持就业市场的稳定与农产品消费的安全,对农用地与建设用地实行了二元管理体制,从而形成了分割的二元土地市场,由于两类土地之间产出的级差、社会功能负担和税费负担的级差,导致了农用地对建设用地转换的巨大租金空间。

3. 由于土地批租权的下放,作为控租人的地方利益或个人利益与设租人的国家利益不一致,激励着作为控租人的地方政府和官员扩大两类土地之间的转化,从而损害了国家(全社会)利益。

基于上述结论,本文认为以下建议是可行的:

1. 改革农村土地集体所有制,全国国土范围内,无论建设用地还是农用地统一为国家所有;改革土地使用转换的行政审批制度,国家利用经济手段——土地使用税(或租金)调节各类土地的使用,建立城乡统一的土地使用权转让市场。

2. 鉴于农用地承担了过高的社会功能负担,国家应该尽快取消针对农用地征收的农业税,或者改变农业税的计税标准,以人头或实际产出代替土地面积作为农业税计税标准,减轻农用地的实际税费负担;在财力许可的条件下,可以考虑对农用地的使用进行补贴(即负土地使用税)。

3. 鉴于城镇建设用地具有更高的产出价值,国家应大力提高建设用地使用的税费标准,严格限制建设设施对土地使用税费的减免。

4. 为了体现国家土地所有权的性质,建议合并现有的全部四种建设用地税费,征收统一的城镇建设用地使用税,统一后的城镇建设用地使用税划归国家税种,由各地国税局统一征收;改革当前土地使用率中的固定税率为依照土地市场价格的累进税率(土地市场价格由国税局参照周边土地交易价格加权计算得出),这样既有利于土地税费的公平,也加大了土地占而不用或低效率使用的成本,既有利于土地使用权的流动,也有利于对“圈地运动”的遏制。◆