

中国模式的不足：土地垄断

贾军,刘耀

(兰州理工大学人文学院,兰州 730050)

摘要 土地垄断的根本原因是土地所有权和管理权高度集中于地方政府。土地资本化的现实是地方政府基于行政权力和经济利益的追求及先天的占有优势而具有强烈的供给欲望。改变现状应确保权力人归位、促进土地使用权资本化、增强地方政府的社會管理和公共服务职能、增强中央政府对土地运作的监管。

关键词 中国模式 土地垄断 土地管理权 土地使用权 土地资本化

中图分类号 F321.1 **文献标志码** A **文章编号** 1002-7408(2011)01-0019-02

一、土地垄断现实分析

中国模式按照其本质来说就是中国特色社会主义。中国特色社会主义的发展不是一帆风顺的,中国模式也存在着不足,笔者认为土地垄断就是中国模式的不足之一。在全国政协十一届三次会议第二次全体会议大会上梁季阳委员指出,“房地产市场的病根在于土地垄断,在于地方政府对土地财政的过度依赖”,“世界上没有一个大国是靠出卖土地来支撑政府支出的”。

土地资源作为生产资料,是人类经济社会形态发展的物质载体。实现对土地资源的有效控制权,是实现国民经济稳定发展的基础。地方政府在经济发展过程中把土地的所有权和管理权集中在一起实际上是一种变相垄断。

1.利用政府行政职能的政策性垄断。地方政府利用土地的管理职能在土地管理过程中,首先,确立统一征地、统一收购、统一开发、统一定价、统一出让的五统一模式,从渠道上管制土地的市场准入。禁止土地直接进入资本市场,并制定一系列政策,限制土地使用权的转让和出租。其次,把一切可竞争的环节掌握在手中,比如制定土地征用价格和土地收购价格等,几近控制土地交易中的一切中介经营权,从而政策性地垄断了土地的市场供给。

2.占据市场优势的要素垄断。有人比喻称,中国现行土地市场,国有建设用地是政府经过征地、开发、加工等生产程序后制造出来的商品,和其他厂商生产出来的商品制造过程大体一致,所不同的只是制造商一个是政府,一个是商人。^[1]也就是说土地作为商品其生产者只有一家,就是地方政府。实践表明,地方政府在土地进入资本市场过程中起着至关重要的作用,是土地资本的主要供给者。而决定地方政府土地供给的因素主要来自两个方面:一是经济因素。土地商品的成本和产品价格之间存在着较高的差额,利润巨大。土地商品的主要成本应该是生产资料的买入价也就是土地的征用价格。土地商品的市场价格是土地出让金。二是政绩因素。中国社科院财政与贸易研究所研究员杨志勇认为,2009年地方政府非税收入的大幅增长对完成财政“保八”目标作用举足

轻重。而非税收入的主力军即为地方政府的国有土地使用权出让收入。根据最新提交的预算报告,预计2010年地方政府性基金本级收入16150亿元,增长2%,其中国有土地使用权出让收入达13655.17亿元,占全国财政收入预算安排7.39万亿元的18.5%,占地方财政收入预算6.65万亿元的20.5%。^[2]地方政府以发展地方经济的名义,将大量农村集体所有土地用于吸引外资、创办开发区、发展乡镇企业等,通过出让国有土地,地方政府的财政收入增加,GDP增长,官员的政绩也相应增加。此外,经济的发展直接导致土地资源面临巨大的需求压力。地方政府在经济与权力效用最大化的驱动下,具有强烈的供给意愿,结果使土地加速资本化。从而形成了我国社会主义市场经济土地资本化的真正事实。

二、土地垄断原因分析

1.土地所有权集中。《中华人民共和国土地管理法》规定:中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。土地所有权的主体又该怎么界定呢?首先,归国家所有或者全民所有的土地的主体是中华人民共和国,毋庸置疑;其次,归农民集体所有的土地就应该有三个不同的主体:乡(镇)农民集体、村农民集体、村内两个以上农村集体经济组织的农民集体。问题在于村农民集体和村内两个以上农村集体经济组织的农民集体应该怎么界定。在过去,村民集体应该是生产大队,村内两个以上农村集体经济组织的农民集体应该是生产小队。但是,“现在的乡、镇人民政府属于基层政权,不是‘农民集体’的组织体,而村民委员会属于政治性的群众自治组织,村民小组则根本就不是一级集体组织,因而它们都不是集体经济组织,不可能成为集体土地所有权的主体,否则将与宪法和土地管理法的规定相违背。”^[3]这种变化使得集体所有权不再清晰,集体所有权的主体也被混淆而无法确认,使得乡、镇政府把村农民集体和村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的土地集中在自己手中,集体土地事实上成了国有土地。^[4]

2.土地管理权集中。《土地管理法》第5条规定:国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级

作者简介:贾军(1964-),男,陕西渭南人,教授,兰州理工大学人文学院硕士生导师;刘耀(1988-),男,安徽阜阳人,兰州理工大学人文学院硕士研究生。

以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。在我国现阶段“从土地调查、统计、评价等基础业务,从地权管理、利用管理到土地征用、供给等全面业务,均由政府管理部门统一管理”;“从中央到地方基层政府的上下垂直方向上,各级政府都设置了土地管理部门,统一行使土地管理行政职能”。^[9]这里的中央政府土地管理部门是指现在的国土资源部,主要职能是土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。地方政府的土地管理部门是县级以上地方人民政府的土地管理局和乡级人民政府。地方政府的土地管理部门的主要职能是对各地方所有的土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。

土地管理权集中在政府的最初目的是为了税收。只有管住土地,才能管住土地的开发利用。中共中央一再强调:“按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度”、“实行最严格的节约用地制度”、“最严格的土地管理制度”。其原因有五点:维护社会主义土地公有制原则;保护耕地资源确保国家粮食安全和主要农产品供给;实现土地资源合理优化配置;保障农民的根本利益;促进国民经济平稳较快可持续发展。

社会主义市场经济要求土地资本化,但现实是地方政府利用现有的经济体制缺陷形成土地垄断,把农村集体所有土地变成了政府财政收入的主要来源和政府官员政绩的筹码。

三、改变现状的几条政策性建议

1. 确保权力人归位。2010年中央一号文件要求,完善农村土地承包法律法规和政策,加快制定具体办法,确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。随着社会经济的发展,由于土地承包期限的不确定,土地所有集体的人口变化,政府、集体与农民个人之间的利益分配不均,沿海经济发展导致的大量劳动力缺口,通货膨胀导致的土地的实际产出下降,一些地区出现农业规模经营公司等原因,使得家庭联产承包责任制运行不再稳定,这种不稳定变化已经成为阻碍农村经济发展的重要因素。所以确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变,首先要稳定家庭联产承包责任制,确保农民对土地的长期使用权,确保农村集体土地所有权的权力人归位,农民个人土地使用权的权力人归位。

2. 促进土地使用权资本化。在我国,农村集体所有土地的所有权归农村集体。土地所有权是指土地所有者在法律规定的范围内,对其拥有的土地享有的占有、使用、收益和处分的权利。土地使用权是依照法律的规定或合同的约定对一定数量的土地进行使用的权利。它是土地所有权中的一个重要权能,可以同土地所有权分离而独立存在。“国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。”(《土地管理法》第9条)这样土地使用权就可以理解为,单位或者个人依法或依约定,对国有土地或集体土地所享有的占有、使用、收益和有限处分的权利。我国土地使用权人享有土地所有权人通常所具有的一切权利,所不同的是这种权利存在着期限。土地使用权人不仅可以占有使用土地,而且可以依法

转让、抵押、出租土地使用权——“土地使用权可以依法转让”(《土地管理法》第2条)也就是现在强调的土地流转。所以应该把土地的使用权放入市场中去,实现土地使用权的资本化,让它按照市场的配置实现自由的流通,加速土地资本的增殖过程,促进社会主义经济发展。

3. 增强地方政府社会管理和公共服务职能。国务院《关于2009年深化经济体制改革工作的意见》指出:“深化农村综合改革,着力增强乡镇政府社会管理和公共服务职能。”^[10]政府社会管理职能区别于政治统治职能和经济管理职能的主要之处,就在于它以维护社会公平与公正为首要目标,注重社会结构整合的最佳状态和社会各部分的协调发展。政府公共服务职能强调政府的服务性和公民的权利性,是以合作为基础满足公民的直接需求,从狭义上讲不包括国家所从事的经济调节、市场监管、社会管理等一些职能活动,即凡属政府的行政管理行为,维护市场秩序和社会秩序的监管行为,以及影响宏观经济和社会整体的操作性行为,都不属于狭义公共服务。可以看出《意见》中强调的是地方政府的服务性和维护公平性,而不是利用这种先天优势参与竞争,甚至破坏竞争的“逐利追权”行为。

4. 增强中央政府对土地运作的监管。2006年国务院下发《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》,要求建立国家土地督察制度,在国土资源部设立国家土地总督察办公室。^[11]这标志着“国家土地督察制度”正式建立,中央对地方政府土地运作的监管力度加大。中央监管地方政府土地运作,首先应当限制地方政府对农村集体土地的征收、征用,其次应当完善农地征用补偿机制,再次应当在征地、用地过程中严格把握各个环节,由中央政府统一管理农村土地出让金,最后应当依法给予非法出让农村土地或在土地出让过程中非法占有土地出让金的地方政府或政府官员以严肃处理。

参考文献:

- [1] 曾永昌. 论土地市场的政府垄断[J]. 社会科学研究, 2002, (4).
- [2] 新华网. 2010年国有土地使用权出让收入将首次纳入预算 [EB/OL]. <http://house.hexun.com/2010-03-06/122881376.html>/2010-03-06.
- [3] 黄辉. 农村土地所有权制度探讨[J]. 现代法学, 2001, (4).
- [4] 王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997.99.
- [5] 马克伟. 论我国土地管理制度的改革[J]. 中国土地, 1998, (8).
- [6] 中国政府网. 国务院批转发展改革委关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2009-05/25/content_1323641.htm/2009-05/25.
- [7] 中国政府网. 国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2006-07/24/content_343671.htm/2006-07/24.

[责任编辑 孙巍]