政府行为对土地市场建设的干扰分析

李明月(博士)　胡竹枝(博士)

(华南农业大学经济管理学院　广州　510642)

【摘要】本文介绍了政府行为对土地市场建设的干扰,并对其原因进行了分析,最后为解决我国土地问题提出了政策建议。

【关键词】政府行为　土地市场　干扰

长期以来,我国对土地资源的合理配置缺乏足够的重视。20世纪80年代初启动的以"无偿、无限期、无流转"向"有偿、有限期、有流转"转变的土地使用制度改革的初衷也不是实现土地资源的合理配置,而只是单纯地为城市建设筹集资金。随着实践的不断发展和理论研究的不断深入,改革的终极目标才逐渐明确,即建立土地市场,对城市土地资源实行市场化配置。但是,明确的改革目标并不意味着改革的必然成功,甚至也并不意味着政府行动的前后一致。事实上,中央政府一直将国企改制、住房商品化改革等置于优先地位。时至今日,政府的诸多行为仍然与土地市场建设的目标不相符,导致土地市场建设的倒退。

一、政府行为对土地市场建设的干扰

目前我国的市场经济还是大政府与小市场的组合,政府仍占有基础性地位,起着主导作用,在土地资源配置过程中也是如此,政府职能"缺位"、"错位"、"越位"现象广泛存在,严重干扰了土地市场化进程。

1. 直接控制入市的土地数量。市场只能决定进入市场的资金投向,但不能决定进入市场的土地数量。在我国,征地是促使集体用地转变为建设用地的惟一合法手段。由于农业的基础地位和国家的粮食安全等,政府对土地转用数量一直实行严格控制,目前审批权力已上收到国家和省级政府。审批的严格性和时滞性导致城市土地资源的短缺。在土地资源短缺的情况下,个人为了获得土地资源,必须排队等候,有些人为了节约排队等候时间而宁愿高价购买政府限制供应的资源,体现为向政府工作人员行贿以争取自己所报项目迅速得到批准,或者干脆采取不法手段如以集体用地入股、联建等,置法律法规于不顾,形成土地灰市。

2. 干预土地价格形成。政府不遵循市场规律和土地价值规律,以管理者、所有者、用地者多重身份干预甚至直接决定大部分土地价格,使土地市场的竞争机制、供求机制受到损害。尽管政府三令五申,经营性建设用地必须采取"招、拍、挂"形式出让,但目前的实际情况是,新增用地的分配中协议出让方式仍占绝对比重。协议出让是指政府就特定建设用地通过与指定土地使用者以"一对一"谈判的形式出让土地的行为。政府直接主导土地资源配置的价格和对象,导致腐败问题日趋严重。

3. 划拨土地使用权的凝固。我国绝大部分城市划拨用地还滞留在土地使用者手中,由于存量用地大户都是国有企业,政府过多地考虑其面临的困难,仅收取象征性的地租。政府尽管采取了很多措施,欲将存量土地纳入土地市场,但由于执行力度不够,收效不大,阻碍了土地市场化改革进程。在资源配置机制转轨过程中,仅进行市场机制创建的单方面工作是不够的,政府还必须将资源从旧的低效率组织体系中解放出来,并使其能逐步进入与市场体制相适应的新组织体系,这样也有利于企业间的公平竞争。

4. 土地价格双轨制。与渐进的改革相适应,我国选择了土地价格双轨制。双轨制不仅可以成功解决路径依赖问题,而且可以解决新旧体制转换过程中的进入与退出问题。但是双轨供应不仅割裂了土地供应者与需求者间的横向联系,还导致土地投机行为盛行。

5. 实行土地储备机制导致土地横向转移制度事实上的废除。土地储备的基本含义是:在土地尚未需要开发利用之前,预先由公共机构(团体)获取并持有,以用于未来开发。

由于缺乏具体规定,我国各地的土地储备机制在运作模式、功能定位、储备范围、储备手段、资金筹措与运作方面都没有统一模式。而且我国地方财政普遍吃紧,地方性的土地储备机构大多沦为地方政府获取垄断利润的官方操作机构。要获取垄断利润,对土地供应的垄断就成为必要前提。而要实现土地供应的垄断,就必须扩大土地储备范围。目前,我国的土地储备对象既包括尚未开发的土地,即新征收的土地,也包括城市建成区范围内的成熟土地。有些城市则将土地储备的范围定得更为广泛,要求城市划拨存量土地的再流转也进入储备机构,以确保城市土地供给的政府垄断。

我国《城市房地产管理法》第三十九条明确规定:"有批准权的人民政府准予转让的,应当由受让方办理土地使用权出让手续,并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金"或者"有批准权的人民政府决定可以不办理土地使用权出让手续的,转让方应当按照国务院规定将转让房地产所获收益中的

土地收益上缴国家或者作其他处理”。

要求城市划拨存量土地的再流转也进入储备机构，这既与法律规定不符，并且强行割裂了土地供地者与土地需求者间的横向联系，将土地市场中众多供地者间的竞争与众多需求者之间的竞争变成了单一的众多需求者之间的竞争，降低了竞争激烈程度，与土地资源市场化配置的目标相背离。

二、政府干扰土地市场建设的原因

1. *政府其他改革目标的干扰*。我国传统计划经济体制向市场经济体制转轨带有明显的政府强制推动的痕迹，政府某时期的效用目标决定了市场化的层次和顺序。在房地产领域，目前政府更注重住房商品化，而将土地制度改革置于次要地位。由于住房问题关系到社会稳定，而且房地产市场既属于生产资料市场的一部分，也属于生活资料市场的一部分，与技术、信息、资金、劳动力等生产要素一样，房地产市场化进程在我国市场经济体制改革中具有特别重要的地位。尽管各项改革条件并不完全具备，国家也不得不大力推动。在这个过程中，有时只能以牺牲某些相关领域的改革为代价，如土地资源的市场化配置，从而导致土地市场化进程的倒退。

2. *政府管理体制上的问题*。政府是典型的科层组织，各级政府有各自的目标函数，与上级政府的价值取向并不完全相同，有时甚至会完全相反。在中央政府着力推进土地市场化进程的时期，地方政府却表现出强烈的逆市场化倾向。

以城市土地收益分成博弈为例：为实现城市土地的国家所有权，中央出台了有关土地收益分成的政策，这迫使地方政府为截留一部分按规定应属于中央政府的收益而采取种种措施。这些措施也确实达到了地方政府截留土地收益的目标，但也导致了地方性土地市场化的停滞。

3. *政府管理职能“越位”、“缺位”与“错位”问题并存*。市场经济的发展客观上要求政府将职能定位于制定市场规则、维护市场秩序、营造市场环境上，通过法律手段和经济手段调控市场，减少对市场的直接干预。但目前，一方面，政府尚未完全实现角色转换，仍对市场行为进行干预，存在职能“越位”。例如：对土地二、三级市场中正常的土地交易，政府仍设置了行政审批和许可制度；在协议供地上，政府随意定价、擅自压低地价和减免土地收益。另一方面，政府为土地市场提供的服务不够，存在职能“缺位”。政府在提供地价信息、建设用地信息、土地登记信息等方面的服务不够，没有为市场配置土地提供良好的外部环境，政府管理不到位也是导致土地灰市形成的一个重要原因。

三、对策建议

1. *提高增量土地“招、拍、挂”交易比重*。2002年5月9日，国土资源部出台11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，明确要求大力推行土地使用权公开招标拍卖和挂牌出让，取消了我国已实行了12年的土地使用权协议出让形式。该法令的出台，使全面实行土地有偿使用制度、增量土地资源的市场化配置有了法律依据。今后，各级政府尤其是地方政府要制定并严格执行新增建设用地供应程序。除涉及国家安全的用地外，新增建设用地的供应和交易都必须纳入土地市场，以国家规定的方式进行出让，真正形成“要用地，找市场”的良好局面。

2. *改革土地管理体制*。从我国目前的土地管理体制来看，虽然实行土地管理部门统一管理，但是土地管理部门行政上受本地政府的直接领导，根本无力制约当地政府的违法行为。而且地方任命土地主管部门负责人时，需要征求上级土地管理部门的意见。应该说，这种做法比以前有一定的进步，但是仍然不能满足现实对土地管理体制改革的要求。这些应该引起我们足够的重视，加快实行垂直管理体制，以保证中央政府有关土地管理决策的顺利执行。

3. *改革征地制度*。在我国，土地征用是国家行使行政管理权，给予原土地权利人以远低于市场价格补偿的一种非市场行为，土地需求的主体被单一化（即只有政府），价格在极低的水平上被固定，不随征地数量的变化而波动。农业土地转变为城市用地，是在土地利用效率和集约程度上差别很大的两种土地使用方向的转变。在此过程中，土地供求双方是农业土地的供给者和城市土地的需求者。由于农业土地和城市土地在土地利用效率上的巨大差异，农业土地供给的期望价格一般大大低于城市土地需求的预期价格，因此在一定价格水平下，农业土地供给者愿意供给的数量总是多于城市土地需求量。因此政府将土地征用作为惟一合法的农地入市途径，以超经济手段、按照“短边原则”强制达到供求均衡只是一种表面现象，而非法的农地非农化市场在现实经济运行中的存在将是一种常态。由于农村土地城市化能给原土地使用者和新的土地使用者带来巨大的收益，因此每个城市的城乡结合部的农地非法入市交易都非常活跃。

农地非法入市对现行征地制度产生了巨大冲击，扰乱了真实的土地价格信号，弱化了政府对土地市场的宏观调控。政府必须加快集体建设用地直接入市的步伐，尽量缩小征地权行使范围，将土地灰市变为土地合法市场的组成部分。

4. *明确土地使用权内涵，实现划拨土地使用权上市交易*。目前的城市土地中，增量土地只占很小的比重，计划经济体制下无偿划拨形成的存量土地中绝大部分的实际控制权掌握在部门、单位手中。其为了维护既得利益往往采取以下两种手段：一是反对产权市场化进程，从继续无偿使用土地中获得土地带来的实际利益；二是企图通过土地灰市交易将既得利益变现。为此，国家应一方面通过立法明确存量不动产划拨土地使用权的使用期限，根据不同用途和现有财产状况将使用期限限定在一定范围内。在此期间，国家收取接近市场水平的地租，对土地使用者形成经济上的压力，保障土地的集约利用，也给企业创造公平的竞争环境。另一方面，应放宽划拨土地使用权进入市场的条件，允许划拨土地使用权直接进入市场，以促进市场交易规模的扩大和土地市场的发展。

主要参考文献

1. 杨庆媛，刘智勇. 城市土地价格与政府行为的相关机制研究.西南师范大学学报（自然科学版），2000；2

2. 梁碧波.经济转型、腐败与制度建设.广东商学院学报，2003；5