土地资本化与经济可持续发展

西南财经大学会计学院　李双海

【摘要】土地由于可以带来收益并且具有稀缺性因而具有资产特征，当土地进入市场流转并增值时，土地资产就转化为土地资本，这一转化过程就是土地资本化。土地资本化可以优化资源配置、防止国有资产流失。土地资本化可以促使土地集约、高效利用，有利于经济可持续发展。

【关键词】土地资本　土地资本化　经济可持续发展

一、土地资本与土地资本化

1. 土地资本。关于土地资本可以有狭义和广义两种理解。狭义的土地资本是马克思所称的，“对已经变成生产资料的土地进行新的投资，也就是在不增加土地的物质即土地面积的情况下增加资本”。由此可见，狭义的土地资本只包括凝结在土地上的劳动价值部分。将经过人类开发的土地分为土地物质和土地资本两部分，这就是自然资源构成的二元性。广义的土地资本包含了二元性，即它兼具土地物质和土地资本。当土地进入市场流转，在运动过程中实现增值，给所有者带来预期收益的时候，就成为土地资本。本文所采用的是广义的土地资本概念。

土地资本是一个历史概念。最早土地是以资源的形态存在的。土地资源成为土地资产需要两个条件：土地能够带来收益是其成为资产的必要条件，而稀缺性又使其具备了成为资产的充分条件。当土地能够带来收益，而且具有稀缺性，从而被人们当作财产占有的时候，土地就由资源转化为资产。从这个意义上说，土地资产是指具有明确的权属关系和排他性，并具有经济价值的土地资源。当土地市场出现（公开或隐性）后，土地资产的各种财产权利在市场中进行交易，并且能够给所有者带来预期收益，产生增值，这时土地资产就转化为土地资本。

2. 土地资本化。对于土地资本化，有观点认为，资本可以理解为运动的（即生产并进入市场交易、转让、流通等）并不断改变形态，同时在运动中不断增值的资产。而资源同资本的区别在于：资源是静态的，在静态中它不会增值；资源要增值必须运动和改变形态，而这就是资源资本化的过程。所谓土地资本化，就是土地资源经过交易（运动）并随之增值形成土地资本。有观点认为，城市土地的资本化，就是按照土地所有权与土地使用权相分离的原则，将城市土地资产市场化为资本。从实质来看，城市土地资本化就是土地使用权流动的市场化。

笔者认为，土地由于可以带来收益并且具有稀缺性因而具有资产特征，如果存在土地市场可以使其参与流转并增值的话，就可以叫做土地资本化。当然由于我国实行的是土地公有制，除集体土地转化为国有土地外，不会涉及土地所有权的变化，因此这里所说的土地资本化在我国一般是指土地使用权的资本化。

二、土地资本化的原因

1. 资源配置和资本流向经济规律的客观要求。经济发展是土地、资本（传统的产业资本）和劳动三者交易并结合的过程。发展中国家一般可以认为劳动力是无限供给的，因此发展中国家的现代化、工业化、城市化等经济发展的过程主要依赖土地资源和产业资本的交易与结合，这实际上就是土地资源在市场交易中实现资本化的过程。土地资本价值的实现需要土地同其他生产要素（尤其是产业资本）相结合，而土地资源同产业资本的结合就是资源配置问题。资源配置的方式总的来看有两种，一是计划配置，二是市场配置。我国曾经长时间采用计划方式配置资源，历史地看有其合理性。但是，条件发生改变后其弊端也显现出来。我国城市土地中，第二产业的比重很大，而且所处的位置比较靠近市中心，这些都是不符合土地资产应予资本化的经济规律的。这种不合理的布局造成了土地的低效利用，进而影响到经济发展的效率。经济规律要求土地要在各个部门、各种用途之间进行流转，使得土地在各部门、各用途获得的边际价值趋于相等，其本质是土地从效益低的部门和用途流转到效益高的部门和用途。市场机制正是这种流转得以自动、高效进行的保证。市场机制实际上是一种价格机制，而资源的转让是资源定价和有效配置的本质前提。土地作为一种必不可少的生产要素，在市场配置的条件下，就拥有了价格和流动性，从而成为一种主动要素，并能够在运动中增值。这样，土地就成为土地资本。

2. 防止国有土地收益流失的要求。国有土地是价值最大的一种国有资产，据国土资源部专家统计，目前全国城镇国有土地价值达25万亿元，按1/3可以有偿使用，是8.3万亿元。按照2%的还原利率，每年可收取地租约1 660亿元。而依据1995～2000年6年间实际收取出让金金额计算，年收取出让金为600多亿元。国有土地经营收益大量流失的主要原因在于土地使用制度。一方面，享受划拨用地待遇所占用的土地太多，占了城市存量土地的九成以上；另一方面，土地有偿使用的部分，采用较多的是协议出让，基本上不经过一个市场竞价过程，由于缺乏公平性和透明性，随意减免地价现象非常普

遍。并且许多划拨土地非法进行交易,土地隐形市场大量存在。还有很多土地使用者随意改变土地用途,改变容积率。这些都造成了国有土地收益的大量流失。因此,需要对土地进行资本化运作,利用资本的逐利特性保证国有土地资产的收益。

3. 符合相关各方的利益取向。只有客观上的要求,而缺乏利益激励,土地资本化是无法实现的。事实上,土地资本化符合各方的利益取向。对于中央政府来说,土地资本化可以优化土地资源配置,有利于经济的持续、健康发展,在一定程度上还可以增加财政收入;对于地方政府来说,由于他们是土地的实际控制者,土地资本化可以大大增加其财力;对于市民来说,土地资本化可以改善居住条件和生活环境,因为土地资本化会带来城市化水平的提高,同时政府财力的增加也会进行更多的公共支出,改善公共设施,提高公共产品质量;对于农民来说,土地资本化提供了获得更多利益的机会。当然,现阶段土地资本化过程中矛盾很多,但这主要是土地资本化过程中的利益分配不公引起的。

三、土地资本化与经济可持续发展

土地的自然供给是相对固定的,其总量不可能大量增加;土地的经济供给可以通过新土地开发和提高土地的利用效益而增加。而且土地往往凝结了大量的人造资本,其用途的可逆性很小,一种用途的增加几乎意味着其他用途的永久减少,而经济可持续发展要求土地的每一种必需的用途都要得到满足,因此其用途配置的科学性至关重要。土地资本化运作正是优化土地资源配置、提高土地经济供给的有效途径。

作为一种必不可少、替代性很小的生产要素,其本身的可持续利用直接影响甚至决定了经济可持续发展的可能性。对于土地可持续利用可以这样认为:在人类现有认识水平可预知的时期内,在满足经济发展对土地资源需求的基础上,能够保持或延长土地资源生产使用性和土地资源基础完整性的利用方式。联合国粮农组织于1993年颁布的《可持续土地管理评价纲要》从农用地及生态角度指出:土地利用的可持续性包括生产可持续性、经济可持续性、生态可持续性和社会可持续性。从土地资本角度说主要是防止过多占用农用地、破坏生态系统,土地的资本化就是要显化土地的价值,包括生态价值。由于土地和资本具有替代效应,如果土地定价过低,其消耗量就会过大。而土地的资本化运作正是要尽量显化土地应有的价值,防止土地的消耗量过大。

可持续发展既包括时间意义上的可持续发展,即代际问题,也包括空间意义上的可持续发展,即地区间、各种用途间的平衡发展。一定意义上讲,着眼于将来的可持续发展,其基础是现在的高效率、高质量发展。因此,对于土地来说,考虑可持续发展就是要高效、集约利用土地,并保证土地在地区间和各用途间科学配置。而土地的资本化运作恰恰是合理配置土地资源、集约利用土地的有效途径。

反对土地资本化的一个常见理由是:土地资本化由于给政府提供了较大的获利空间,会促使地方政府征用更多的农用土地,从而使土地的利用结构变得不利于经济的可持续发展。实际上这是对土地资本化的误解。从理论上讲,土地资本化会使土地更加集约地利用,相同面积的土地可以承载更多的人口,应该更有利于节约土地。根据北美和西欧等国家和地区城市化发展的经验,可以看出在工业化和城市化过程中,经济发展及城市化并不像人们所认为的那样,耕地面积会表现为逆向运动;相反,城市化发展有可能使耕地流失趋向缓和,甚至可能使耕地面积增加。问题是,我国许多地方在土地资本化过程中并没有真正做到资本化所要求的市场化运作,不合理甚至是不合法地动用了其他手段,使城市化只是一种外延式的、地理意义上的扩张,使土地城市化并没有带来人口的城市化,土地资本化所应达到的集约利用土地的目的并未实现。造成全国各地城市面积大幅度提高,而土地产出并未随之提高的一个很重要的原因恰恰是没有坚持真正意义上的土地资本化运作。

在中国城市化进程中,随着城市面积的扩展,要保持耕地面积稳定,一方面要通过土地开发整理利用边际土地;另一方面要集约利用土地。2002年全国城市建成区面积25 973平方公里,城市人口35 220万人,城市人均建设用地74平方米。城市以下居民点人均用地177平方米。如果城市以下居民点建设用地也像城市一样高效、集约,那么现有居民点建设用地能够满足25亿人的居住、就业需求。另据有关资料,我国1978年约有城镇人口1.72亿,2002年达到3.89亿,改革开放20多年共增加城镇人口2.17亿。当然,这2.17亿新增城镇人口并不全是从农村转移出来的,其中有一部分属于城镇人口本身的自然增长。假设20多年来从农村居民转为城市居民的人数为1.5亿,那么从理论上讲,应该可以节约1 800万亩土地。但是,实际情况并非如此。也就是说,城市化本身并没有节约土地。

因此,我国应选择集约化利用土地的城市发展道路,走集中型的城市化道路。我国不能像美国那样,很多人住在郊区,房子的面积非常大。我们应该学习日本、韩国那样尽量提高土地容积率的做法,集约利用土地。因为我国不像美国那样地广人稀,而更像日本、韩国那样人多地少。从这个意义上讲,我国应该适当支持大都市发展战略,而不是现在各地普遍实施的小城镇发展战略。根据中国城市发展报告(2001~2002年)测算,到2050年中国每转变一个农民成为城市居民需要支付社会总成本约为2.5万元/人,但不同规模城市的城市化成本存在差异,超过100万人口的人均城市化综合发展成本是10万人以下的小城市的1/6到1/8。因此,通过土地资本局部集约紧凑地发展,可以换来更多的耕地、草场和森林,更加有利于环境、经济的可持续发展。

综上所述,我国的经济可持续发展需要土地的集约利用,使单位面积土地集中大量的资本和人口,而土地资本经营是集约利用土地的有效途径。土地资本经营有利于土地本身的可持续利用,也有利于总体经济的可持续发展。

主要参考文献

①郭复初.国家财务论.成都:西南财经大学出版社,1993

②何晓星,王守军.论中国土地资本化中的利益分配问题.上海交通大学学报(哲学社会科学版),2004;4

③刘永湘,杨继瑞.论城市土地的资本化运营.经济问题探索,2003;3

④张磊,栾贵勤.论政府介入土地产权交易的制度弊端.北方经贸,2002;11