

城市土地经营的 利弊分析与对策研究

高雪松,邓良基,夏建国

(四川省土地信息重点实验室;四川农业大学资源环境学院,四川雅安 625014)

摘要:随着城市建设的发展和城镇化进程的加快,城市经营已是城市发展的关键,而城市土地经营更是城市经营的核心。从分析当前城市土地经营的优势及其经营过程中存在的问题着手,提出城市土地经营的优化对策,藉以促进土地资源向土地资本的转化,加快城市经济发展。

关键词:城市经营;土地经营;利弊;对策

中图分类号:F293.2 **文献标识码:**A

一、城市土地经营的概念

所谓城市经营,从狭义上理解就是运用市场经济的手段,对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本、人力作用资本及其相关的延伸资本和其它经济资源要素等进行集聚、重组和营运,即将城市可以用来经营的各种资源资产化,实现资源配置在容量、结构和秩序上的最大化和最优化,以提升城市价值,实现城市有形和无形资产的保值增值^[1]。而城市土地经营是城市经营的重要组成部分,在概念上应理解为城市土地经营就是管理城市的政府部门遵循市场规律,运用价格机制,在城市经营过程中实现土地资本效益最大化的系统工程。对城市土地经营内涵应从以下几方面理解:①土地经营必须遵循市场规律,发挥市场对资源配置的基础作用;②经营的主体是政府,但政府并非充当“裁判员”的角色;③经营的客体是城市国有土地,并不包括集体土地;④经

营的目的是实现土地资本效益的最大化,但不仅仅要发挥土地收益的最大化,在“以地生财”的同时应兼顾生态、社会综合效益的提高;⑤政府作为城市土地的管理者和经营者,应做到政策行为的公开、规范;⑥经营土地必须高举两面旗帜,即在实现土地资产价值的同时,实现耕地总量动态平衡。

二、城市土地经营的利弊分析

(一)城市土地经营的优势

21世纪城市之间的竞争日益激烈,城市土地经营作为城市经营的核心,已经成为城市竞争能否取得胜利的决定性因素。它对于解决城市建设资金的瓶颈问题,实现城市再生产具有重要作用。实行城市土地经营,①有利于从机制上摆脱计划经济时期城市基础设施建设只有投入没有产出的困境,形成“投入—产出—再投入”的良性循环;②有利于按照市场规律有效配置土地资源,实现土地供应市场化、土地资源资本化、土地利用集约化,从根本上落实保护耕地的基本国策;③有利于加快推进城市化进程和现代化建设。尤其当前,我国城市土地资源配置正处于一个从无偿、无限期、无流动使用向有偿、有限期、有流动使用的转化阶段,政府对城市土地经营面临一个前所未有的机遇与挑战,故对促进城市的可持续发展,优化城市土地经营模式具有举足轻重的地位和作用^[2]。例如,四川省2003年1~4月土地

收稿日期:2003-11-14;改回日期:2003-12-31

基金项目:国家“863计划”项目——智能化农业专家系统研究与开发(990140046)

作者简介:高雪松(1980—),男,硕士研究生,从事土地资源管理研究。

供应总量 2428.04hm², 土地总收益 224253.54 万元; 已完成全年目标任务 100 亿元的 22.42%; 经营性用地以招标、拍卖和挂牌方式出让的比例为 35.49%, 比去年同期有较大幅度上升, 已经逐步形成土地资源资产化、土地市场规范化的良好势头。

(二) 城市土地经营过程中存在的问题

1. 城市用地规模盲目扩大, 农用地数量迅速减少。现在国内很多城市在发展中追求“规模效应”, 盲目地扩张, 呈现一种“摊大饼”的发展态势。成都市随着绕城高速公路的建设, 其用地有着从二环向三环急速扩展的势头, 耕地面积迅速锐减。产生这种现象有管理体制和管理力度方面的因素, 也有地方财政压力等方面的因素。地方财政作为一个相对独立的利益集体, 在选择用地规模时肯定会加大经济效益可观的城市用地数量, 而减少农用地数量, 且农用地的征地规模远远大于全社会的最佳效益量。其次, 政府为追求自身的经济效益或为了其“政绩”需要, 很难顾及生态环境效应, 而在信息极不对称的情况下, 公众的参与、监督成本较高且很难奏效。

2. 政府作为城市土地经营的主体, 经营体制有待完善。政府作为城市土地的管理者和经营者, 决定了政府的某些行为在考虑自身经济效益和社会公共效益时很难做到均衡。现在, 土地市场配置的比例越来越大, 在诸多外部条件不具备的情况下, 政府行政手段的局限性导致土地经营效益低下。如本应招标、拍卖的土地在政府的干预下实行协议出让, 甚至直接“定价”出让, 土地资产的价值得不到真正的实现, 土地供给的市场化程度得不到提高。在用地结构上, 政府“寻租”现象的普遍存在, 大量高回报率项目挤占了回报率较低项目的用地, 外部经济性强、社会效益与生态效益好的道路广场、绿化等公益用地比例偏低。如, 四川省某市在城市经营过程中, 把市中区原作为市民健身、休闲的广场改为修建住宅、商业贸易区, 这不合理的城市土地结构模式会严重影响城市土地市场建设的可持续发展。

3. 城市征地出现“暴利”, 农民利益大量受损。多年来, 征地已经成为解决城市政府财政缺口的“法宝”, 征地前后的巨额差价成为城市政府扩张征地规模、牟利的巨大源动力。据国务院发展研究中心副主任陈锡文介绍, 1992 年上海浦东开发区征用的农地经“七通一平”后, 每亩实际投入的六七万元成本, 但

出让每亩至少 30 万元。据他估计, 浦东开发区 10 年约从农民手中拿走 900 多亿元^[3]。

在征地过程中, 征用土地按原用途进行补偿, 也就是以土地被征用前三年平均年产值作为补偿费用计算的基数, 这一测算办法没有考虑到土地的特性, 年产值不能体现农用地的实际质量等级; 按土地原用途补偿, 也根本无法反映出土地区位等属性的差异, 征地补偿费标准与政府出让土地价格之间的差额太大, 群众难以接受; 由于土地具有永不灭失、保值增值、持续收益不动产的属性, 决定了土地是农民世代赖以生存的根本, 它对农民具有社会保障功能。但现行征地补偿费标准定为最高不超过年产值的 30 倍, 实际上只给被征地农民 30 年的生存条件, 显然与土地永不灭失、保值增值、持续收益不动产的属性相违背。如果农民连土地这最后一根“稻草”都被剥夺了, 无疑是加剧社会矛盾。著名农村问题专家杜润生先生极力呼吁保护农民的合法权益, 实现“耕者有其田”, 切实保护农民集体土地所有权和农民土地的使用权^[4]。

4. 供地窗口过多, 资源配置效率低。现在很多地方土地供应权比较分散, 有的工业企业的划拨土地进行自发交易; 有的是大量的闲置土地游离于土地公开供应市场外; 有的开发商大量圈地、占地并转让供地以及乡村越权供地等。这些都剥夺了城市政府特有的土地供应权, 严重扰乱了土地市场秩序, 并使大量的城市土地收益流失, 从而破坏了城市建设资金的良性循环, 影响了城市基础设施的改造新建、污染的治理、环境的美化与绿化等工作, 破坏了城市的可持续发展。

三、城市土地经营的对策

(一) 建立土地储备制度, 优化土地经营模式

所谓城市土地储备经营制度, 是指城市政府根据城市建设和社会经济发展的需要, 按照土地利用总体规划 and 城市规划的要求, 运用法律、行政和经济的手段, 采取征用、收回、收购和置换等方式, 将城市建设用地集中在政府手中, 由政府进行统一开发、统一储备、统一经营、统一供应的机制^[5]。这种制度有利于控制土地市场、合理配置土地资源、保障城市规划的实施。从实践来看, 土地储备经营模式是通过采取行政主导和市场运作相结合来开展城市土地经营, 并借助一定的机构代理政府的土地经营权利(如征用、收购等), 从

而对整个城市土地进行统一经营开发。如通过政府增减土地一级市场的供应量来平衡土地价格,维持土地市场持续健康发展。除此之外,还应积极探索土地资本化和证券化的道路,从资本市场和证券市场融通资金,如建立土地储备基金,向社会发行土地投资债券和募集土地投资基金等。这既为城市土地经营提供了坚实的资金保障,同时也改善了融资结构。例如,山东省近两年土地储备机构迅速组建到119家,运作土地储备资金近50亿元,储备土地7000余公顷,对批次征用、转用的新增建设用地、城市建成区内闲置和低效利用的土地、产业结构调整腾出的土地以及旧城改造用地等,逐步实现了统一收回、收购、纳入统一供地范畴,有力地促进了政府集中统一供地机制的形成,有效实施了土地一级市场的垄断^[9]。

(二)强化政府职能,完善土地市场化运作机制

强化政府职能、完善土地市场化运作机制是城市土地经营的两个关键所在。土地经营作为一个系统工程,涉及多方面的利益分配,并可能改变原有的利益分配格局,如何避免这些不利因素对土地合理经营的干扰,这是经营城市土地的难点。只有通过加强政府土地统一管理的职能,处理好各级部门利益分配冲突。正如国土资源部李元副部长所说:利益可以分享,权利必须集中^[10]。在现实的土地市场中,由于土地市场的“常态”是信息不完善或存在不完全竞争,开发商“事前的”分散决策很可能会导致“事后的”重复开发和无效率,土地市场就达不到约束条件下的“帕累托最优”,从而导致土地资源的不合理。这些大量的市场失灵现象就为政府干预土地市场提供了空间。

而在市场经济条件下,投资主体多元化,投资行为市场化,决定了政府必须通过市场机制来配置土地资源。只有通过市场化运作,才能使土地资源得到优化配置,才能使土地资产价值得到最大化实现。因此在开展城市土地经营时,必须改革现行土地供应方式,尽量减少行政配置土地资源的范围,大力推行土地招标、拍卖和挂牌公开交易方式,为投资者创造一个公开、公平、公正的市场环境。但需注意,单纯的市场机制或单纯的计划机制都是不完善的。由于城市土地供给缺乏弹性,在总量调节上计划机制可以解决市场价格机制所不能解决的问题。但是过分依

赖数量调节机制,将会限制市场价格机制作用的发挥。城市土地经营需要综合运用市场和计划两种机制以达到土地资源最优化和效益最大化。

(三)优化土地利用结构,严格控制土地供应总量

现阶段,城市土地经营的重点应放在中心城市的土地整理,立足于旧城改造和城乡结合部的整治。现在城市大规模的向外扩展,实际上走入了误区。虽然农用地转为建设用地成本低,但远没有城区或靠近城区的存量建设用地价值高,而且这部分农用地进入土地市场反而降低城内土地的价值。要做到根据实际情况,合理确定城市产业结构的布局,调整土地利用结构,注意按市场需求控制房地产用地总量,减少房地产市场的“泡沫”成分;对工业用地要杜绝一些开发商的“圈地”现象。如果总量和结构不合理,政府不但没有应有的土地收益,还会增加大量的闲置土地和空置房,导致出现大量的银行不良贷款,严重阻碍城市的正常发展。

(四)构建城市规划引导机制,完善价格竞争体系

价格竞争是土地市场真正成熟的标志,在价格机制的作用下,土地权利会经过市场自动流向效益最高的行业,并实现不同用途土地的相互转换,从而改善土地利用结构、提高土地资源分配效益。然而地价受城市功能性质、规模、发展方向、基础配套水平、环境优劣和土地供求关系等因素的影响,区位级差地价更是导致城市空间结构演变的基本动因之一。因此必须重视城市规划对地价的作用。^①要遵循城市化发展的客观规律,把城市化同市场化、工业化、国际化紧密结合起来,形成职能分工明确、空间布局合理、等级规模有序的城镇体系,强化大城市的集聚和辐射作用,重点发展区域性中心,加快发展中小城市,积极发展部分重点小城镇,促进土地资本的合理生成,形成合理的区域地价;^②科学地编制城市规划,从城市整体层面上,确定城市基础设施布局和建设开发时序,让城市规划在宏观层次上对城市未来整体地价的高低发挥引导作用。在城市局部地域上,要尽快提高城市详细规划的覆盖率,便于增强政府经营土地资产的计划性和利于投资者决策并对其监督。

(五)改革现有的征地制度,保障“失地农民”利益

国外一家咨询机构认为中国沿海城市几百万的“游民”(即失地农民)是中国政权潜伏的最大危机。

征地制度改革是中国管理者们不能回避、不能拖延的重大课题。作者认为征地制度改革可从以下几方面着手:①缩减政府的征地权利,重视农民具有的土地权利。现阶段,农民在征地过程中完全处于弱势地位,根本没有什么讨价还价的余地。政府很多官员也认为土地归国家所有,忽视农村土地属于农民集体所有,忽视农民应有的土地权利。这种国家征地的权力过宽过大,也使得土地资源配置的计划性很强,造成了土地资源的浪费和社会财富的分配不均。所以征地制度的改革,首先要改的就是征地权力范围,即对国家征地权力进行约束;②确定合理的征地补偿安置标准。要因地制宜,依据土地市场价值确定征地补偿和安置费,能给农民较为公平的补偿,也有助于更有效地利用土地资源。要使农用地自然价格(指农用地在现时正常的技术条件和生产条件下,未来若干年期土地纯收益的贴现值总和)和社会保障价格(社会保障价格在量上表现为对土地所有权转移后

土地增值的分配,增值的高低及分配比例的大小是农村集体土地所有权权能兑现的决定性因素)作为征地价格的两个基本部分得以实现。

参考文献:

- [1] 吴群,尚贵华,许丹艳.对城市土地经营几个问题的探讨[J].南京社会科学,2002,(9)(增刊):288-292.
- [2] 李红卫.城市政府土地收益与经营策略[J].广东社会科学,2002,(3):6-10.
- [3] 陈锡文.低价征地使农民受损[J].中国经济时报,2002,(10):19.
- [4] 杜润生.尊重和保护农民的土地权利[J].江苏经济,2000,(4):9-10.
- [5] 李先双.城市土地经营的对策研究[J].求实,2002,(11):126-127.
- [6] 雷爱先.市场配置与政府调控[J].中国土地,2003,(6):9-11.
- [7] 王凤君.政府要攥紧土地供应权[J].城市开发,2002,(8):19-20.

Urban Land Management : Advantages and Disadvantages and Countermeasures

GAO Xue-song, DENG Liang-ji, XIA Jian-guo
(Sichuan Agricultural University, Ya'an, 625014, China)

Abstract: With the development of city building and urbanization, city operation has become the key to the development of cities, land management being the core of the operation. Through analyzing advantages, problems in particular, in the management of urban land, this paper proposes countermeasures for the management of urban land, with an view to promoting the conversion of land resource into land capital so as to accelerate economic development of cities.

Key words: city operation; land management; advantages and disadvantages; countermeasures