



土地出让配置效率与收益分配公平的理论逻辑及改革路径

龙开胜,石晓平

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘 要:从资源特性、法律制度和交易合约三个层次,构建土地出让制度效率与公平价值关系的整体理论逻辑框架,提出土地出让制度改革的具体路径选择。研究表明,土地出让效率和公平价值可以从土地出让配置效率和出让收益分配公平两方面加以界定,这也是资源特性所决定的土地出让效率与公平目标的合理分割;影响出让效率与公平结果的重要因素则包括市场交易和政府管制的法定规则,以及自愿交易、契约自由和生效之后严格执行的出让合约。今后,土地出让制度效率与公平价值的实现需要依据资源特性对公平、效率目标以及法律制度和交易合约进行选择。土地出让制度改革需在实现土地价值、提高出让收益的前提下,完善以产权为主、要素贡献为辅的出让收益初次分配机制,以及公共服务支出占主导地位的二次分配机制,强化出让合约监管和执行,促进出让效率和公平目标的统一。

关键词:土地出让;配置效率;分配公平;利益配置

中图分类号:D035;F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)05-0079-09

我国土地出让制度正式建立于 20 世纪 90 年代,是土地资源市场配置、有偿使用的重要方式。土地出让制度为我国土地公共资源配置提供了新途径,极大地提升国有土地资源配置效率。不过,土地出让仍然面临出让价格畸高导致房地产消费者福利水平减损、社会经济产出和经济收入分配受到巨大影响^[1],地方政府垄断土地一级市场供给带来城市空间过快蔓延、土地资源不够节约集约^[2],以及地方政府过度依赖“土地财政”、出让收益分配不公平诱发地方政府短期行为和土地违法行为^[3],带来财政风险和社会风险^[4-5]等一系列问题。

土地出让制度因上述问题遭受的负面评价,是当前土地高价出让与低价征收、高房价、公共服务供给不足之间的矛盾的反映,这又会导致关于出让制度的评价会进一步呈现如下逻辑,即出让价格体现的出让收益最大化被视为影响全体社会成员公共福利损失的重要原因,土地出让效率和收益分配公平被混为一谈。由此可见,土地出让制度问题的核心是以出让收益为表征的资源配置效率和以收益共享为表征的分配公平之间的冲突问题,出让制度改革本质上是效率和公平目标的实现问题。如何在兼顾效率与公平的前提下,促进土地出让高效运行,出让收益合理分配,实现城乡公共服务均等化成为当前土地出让制度改革亟须解决的问题。尽管各级政府以及基层实践部门从土地“招拍挂”改革及收益再分配、城市和农村存量建设用地盘活、市场化出让等方面进行了大量探索,但这些实践主要源于对高房价、收益分配不公、公共服务支出不足

收稿日期:2018-01-15

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国土地出让制度改革及收益共享机制研究”(13JZD014);2016 年度江苏高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养计划项目

作者简介:龙开胜,男,南京农业大学公共管理学院副教授,博士生导师,博士,E-mail:longkaisheng@njau.edu.cn;石晓平,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,博士。

等焦点问题的极其重视,很少关注出让制度安排的资源特性基础,以及出让制度设计的内部架构所决定的必然结果,至于土地出让面临的效率和公平冲突问题是否由现行制度安排所导致并没有得到明确回答。

本文旨在剖析土地出让制度安排所决定的效率和公平结果,为出让制度改革的效率和公平价值的实现提供参考和依据。后文安排如下:首先结合现行制度探讨出让与公平、效率的逻辑关系,构建整体框架;然后按照效率和公平、区别与统一的原则,提出相关改革建议。

一、理论框架:土地出让与效率、公平的逻辑关系

土地出让权利客体的载体是建设用地,具有资源和资产双重属性,权利交易则受法律管制和契约约束。据此,围绕资源特性、法律制度和交易合约三个层次,构建土地出让与效率、公平的逻辑关系框架。第一个层次是资源特性,考察建设用地的资源属性所决定的出让效率与公平目标,探讨土地出让的资源基础;第二个层次是法律制度,从出让交易的核心规则考察效率与公平取向,这一层次具有法律强制性,难以改变;第三个层次是交易合约,从自愿、自由度较大的合约角度认识出让效率、公平的具体实现。在此基础上,笔者试图总结整合资源、法律和合约三要素的整体框架,为土地出让制度改革研究提供理论依据。

(一) 资源特性与出让效率、公平目标

资源特性是自然资源具有的经济学属性^[6],是人们实现资产价值必须予以充分认识的属性^[7]。国有建设用地资源是自然产物经过人工改造的结果,具有土地资源面积可测量、边界可确定、位置固定等普遍属性,为土地分割出让奠定物理基础。在自然属性基础上,资源的经济特性决定土地出让效率与公平目标。

1. 公共资源与效率、公平目标

经济学上的公共资源是指具有利用上的非排他性和竞争性的物品。我国土地的社会主义公有制框架下,国有土地是全体社会成员共同享有的生产资料,土地所有权由全体社会成员共同享有,理论上全体社会成员均有权利用该资源,不具排他性;但土地利用因资源稀缺而存在竞争关系,一部分人使用土地将导致另一部分人可用土地减少,出让的国有土地具有明显的公共资源特性。我国土地公有制与资源的公共属性决定了土地资源分配必须考虑全体社会成员的利益,公平是出让建设用地配置必须满足的基本要义。不过,土地名义上的全民所有,绝不是全体社会成员共用土地资源,否则就会导致土地资源快速退化和枯竭,带来“公地悲剧”的严重后果^[8],终致全体社会成员一无所有,意味着无效率的制度安排无法实现真正的公平。因此,土地出让既要与公有产权相适应体现公平,又不能忽略效率。为使土地出让制度能够平衡公平与效率理念,公平之于土地出让的核心含义需作必要限定,即公平应视为全体社会成员基于土地所有权“公有”对土地权利衍生之收益的“共享”,而非全体社会成员“共用”土地资源。为真正达成这一公平目标,要求土地出让突破传统的无偿、行政命令配置方式,实行有偿、竞争的资源配置方式,在提高公共土地资源利用效率和收益水平的前提下,实现出让收益公平分配。

2. 资产专用性与效率、公平目标

资产专用性是指用于特定用途的资产难以改作他用,因为改变用途的交易费用极高^[9]。建设用地的资产专用性至少源于三方面因素:一是用途专用,建设用地物质改变为农用地要么不可能要么投资巨大,法律属性上的改变则由于用途管制需要经过复杂的审批程序,用途转换极为困难;二是权利专属,建设用地使用权是完整的用益物权,受到法律严格保护,非因合法缘由并经合法程序不能改变土地使用权人,权利专属程度高;三是交易对象稀少,土地出让的标的物往往价值巨大,开发周期较长,一般用地者难以承受,潜在交易对象难寻。强资产专用性说

明建设用地被“锁定”于特定用途和使用者,流动性和可转换能力差,通过增加土地使用权交易频率来实现资源配置效率提升是不可行的。为保护专用性资产投资者免受机会主义行为的侵害^[9],土地出让应能使出让人和受让人在有限的交易次数内达到如下状态才能满足效率目标,即出让人财产交易收益最大化,为土地所有者最大限度地分享收益创造条件;受让人获得长期和稳定的土地使用权利,为其获得长期收益提供保障。这又进一步决定了将土地使用权配置给出价最高的使用人或者能够创造最大土地收益的使用人的必要性,因为只有如此才可能保障全体土地所有者享有最大化收益以及使用意向人获得土地使用权的公平机会。

以上表明,公共资源属性决定土地出让公平目标的“收益共享”内涵,为提升资源配置效率排除资源共用的传统障碍;资产专用性决定实现土地出让效率目标的“收益最大化”路径,这也是公平保护土地所有人和使用人权益的需要。资源特性决定土地出让效率和公平目标的区分与调整,是土地出让制度安排的基础约束条件,背离资源特性的制度安排需要高成本维护,难以持续。因此,资源特性决定土地出让效率与公平目标分割,要求出让制度安排与之相匹配。

(二)法律制度安排与出让效率、公平体现

制度安排是管束特定行动模型和关系的一套行为规则^[10],是支配经济单位之间可能合作和竞争方式的一种安排^[11]。土地出让规划与计划、产权让渡和收入分配的法定制度安排构成土地出让政府管制和市场交易的依据。这一层次的法律制度安排具有强制性、权威性和稳定性,不易也不能随意改变。

1. 规划计划与资源配置效率、公平

规划和计划是纠正公共资源市场配置失灵缺陷的重要工具。通过土地利用总体规划和年度计划,一定时期内的土地出让规模、范围和时序基本上被确定,形成土地资源的代际分配格局;同时土地出让的具体方案确立了出让地块面积、边界、建筑密度等条件,实质上界定了出让土地资源的产权状况,构成资源当期配置的外部环境。理论上,政府通过规划和计划工具干预土地资源供给并设置产权条件,既可以避免市场失灵导致的公共资源配置的负外部性问题,又能够给予潜在土地使用者参加土地使用权取得竞争的权衡依据,促使其理性参与土地市场竞争,形成资源配置的代际内和代际间均衡格局。当然,规划本身也具有效率和公平问题,并不能自动增加公共物品供给,还可能会因为寻租的存在而损害公平^[12],意味着出让规划和计划方案只能是土地市场出让的基础依据,是提升资源配置效率和公平的前提,而不是替代市场机制。

2. 产权让渡与资源配置效率最大化

产权让渡是土地出让的核心环节,即国家按照土地所有权与使用权分离的原则,依照土地出让方案,将有限年期的国有土地使用权有偿交予土地使用者的过程。产权让渡的直接结果是,土地所有者以不直接占有土地的方式享有土地权益,获得性质上属于一次性收取若干年地租之和的出让金;土地使用者缴纳出让金后获得用益物权性质的建设用地使用权。为使产权让渡能够带来资源配置效率的改善,土地出让过程中采取了以市场价格竞争为核心特征的竞争机制。其中市场竞争体现在按照“招拍挂”制度的公开竞价的方式出让;价格竞争则以“价高者得”为主要体现,土地使用者获得土地使用权必须支付最高对价,包括货币化的价格,也包含以物化形式支付的对价。毋庸置疑,土地出让价格竞争既能体现土地价值,也符合公平原则,毕竟除了价格上的公平竞争,其他途径很难保证产权让渡不存在腐败或者寻租行为。从土地所有者角度看,其在出让年限内不能再从土地上获得地租收入,故土地出让以市场价格最大化为目标,是保障全体社会成员能够分享资源收益的需要。排除某些非正常因素的影响,土地出让价格越高,意味着土地被最有竞争力的用地者获得,土地能够发挥最大效用。因此,以土地出让市场上的价格竞争实现产权让渡,有助于资源配置效率最大化,并且效率最大化也会增加可被用于分配的出让收益规模,一定程度上有利于公平的实现。

3. 收入分配与出让收益全民共享

土地权利的国家所有不等于全民共享^[13],全民共享也不等于人手一份,出让收益共享有赖于分配规则的调节。我国经济社会发展中,各种经济和政治因素会影响地方政府税收收入、土地出让收入以及居民收入等等,改变整个经济的收入分配格局^[1]。同时,我国土地出让收益分配过程中存在中央政府、地方政府及农民之间的博弈,特别是土地财政可能带来逆向收入再分配,不利于全民收益共享^[14]。因此,出让收益分配需依据经济社会发展态势相机采取不同调节措施保增长、促均等^[15],建立体现不同共享水平的分配规则。

由于我国土地出让收入分配长期偏重于城市建设,这种“取之于农,用之于城”的分配方式,剥夺了农民对土地出让收入的受益权,有违公平原则^[16],但这种收入分配规则为地方政府获得和支配土地出让收益带来天然优势。从资金使用效率角度来看,将出让收益用于城市建设对于促进地方经济发展和提高城市公共服务设施水平具有积极作用。问题是,土地出让收益是政府财政收入的构成部分,按照财政收入的公共属性逻辑,其支配也应该以全体社会成员共享为主。因此,个人收入分配的平等机会和全体社会成员公共福利的增长,是土地出让收益分配规则的核心目标,通过政府有效调节促使出让收益流向公共服务和民生项目等公益性支出是出让收益共享的有效途径^[17]。

综上所述,当前土地出让的法定制度安排具有以土地规划和计划约束资源代际配置,以价高者得的市场竞争机制实现收益最大化的特征。尽管现有法规中收益分配规则尚不完善,但规划计划、产权让渡和收益分配所构成的核心规则,体现了现行制度安排对效率和公平的需求,决定了资源配置效率和收益分配公平结构。因此,法定规则约束之下,按照市场交易与政府管制相区分原则,以市场交易实现出让收益最大化和土地使用者公平竞争,以政府管制实现资源代际公平配置和收益公平分配,是土地出让效率和公平价值实现的重要方面。

(三) 出让交易合约与效率、公平实现

按照法律规定,土地出让交易和土地使用权行使均需遵守合约。合约就是制度,合约选择是制度选择^[18]。相对法律制度而言,合约基本上是自愿的,其变革的阻力也最小^[19],具有较大自由度。接下来从自愿交易、自由契约——合约的角度,探讨土地出让与效率、公平的关系。

土地出让合约(合同)由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订,是双方权利享有和义务履行的依据。这一合约的显著特点是在契约的法律形式下蕴藏着浓烈的行政色彩,法律上充分体现出行政性或权力因素^[20],土地出让方对合约订立、履行、变更和解除享有监督权、管理权、制裁权、单方面解除合约权^[21],因而具有较多的行政合同成分。由于出让方是行使行政职权的市、县人民政府土地管理部门,合约双方的法律地位并不完全平等。按照平等、自愿、有偿原则签订的合约,能够协商的其实局限于出让价款、付款方式等内容,土地用途、出让年限、建筑密度、容积率和其他使用条件并无协商空间,因为合约内容多数为不可变更格式条款。这一合约中的契约自由,主要体现在受让方自愿接受出让条件,合约签订不受出让方的强迫。从这一方面看,土地出让合约实质上由地方政府占主导地位,受让方并无充分选择空间和讨价还价的权利。具有行政合同性质的出让合约,为政府干预土地市场提供了手段,政府可以根据资源状况和经济发展需求灵活设置合约内容,而不需要变更法律,变革成本较小。因此,鉴于土地出让合约具有的行政管理职能,合约签订必须坚定贯彻平等原则。同时,出让合约一经生效,双方均需严格遵守,自愿交易达成的合约不能任意变更,以便使权利人享有稳定权利,提升资源配置效率。

相较于法律制度的不可改变,自愿交易、契约自由的合约为调节资源配置和收益分配提供了便利。但合约生效之后双方必须严格遵守,既不能不受约束地变更,也不能随意解约。特别是土地出让合约期限长,亦可能被利益俘获,一旦合约设置不当,难免造成效率和公平损失且短

期内难以改变,出让合约选择务必谨慎。因此,自愿交易、契约自由的土地出让合约公平性要求,以及合约生效之后严格执行所体现的效率要求,构成土地出让与效率、公平的第三层逻辑关系。交易合约的自愿性和契约自由能够弥补法定规则难以变更的缺陷,为效率和公平的实现提供便利条件。但合约灵活性并非随便变更合约,而是合约签订自由,合约生效后需要严格执行以便稳定权利,提升效率。

(四) 土地出让与效率、公平价值的关系:理论框架

上述分析表明,出让价格竞争有利于土地出让收益最大化,出让收益最大化则是收益分配公平的资金基础,不能将社会公平领域的问题简单归因于土地出让制度,出让收益分配领域面临的问题并非土地出让市场交易导致的结果。进一步围绕资源、法律和合约,以及效率和公平之间的相互关系,按照“要素→格局→维度”的思路,将土地出让与效率、公平三个层次的逻辑整合到同一体系,形成土地出让制度价值关系的整体框架(见图 1)。

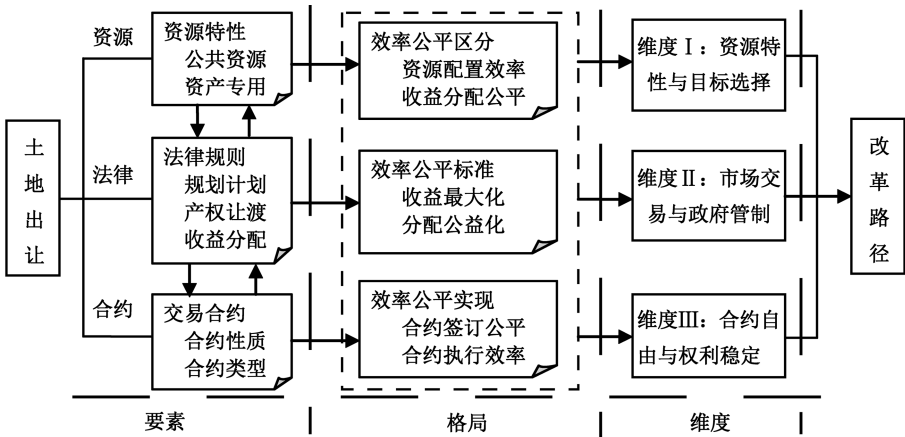


图 1 土地出让制度效率与公平价值关系整体框架

图 1 揭示了资源特性、法律规则和交易合约影响土地出让效率和公平结果的路径,也为土地出让制度改革提供一般化分析框架。由图 1 可见,资源特性是土地出让制度的基础,决定出让法律规则,并在此前提下进行合约选择,为实现出让市场自由交易和权利稳定提供保障。资源特性、法律规则和交易合约对应于效率与公平的不同结果,构成土地出让利益基本格局。因此,出让制度效率与公平价值实现实际上就是依据资源特性对公平效率目标以及法律制度和交易合约的选择,由此归纳土地出让制度改革效率与公平价值实现的三个维度:

价值实现维度 I:资源特性与公平效率目标选择。从资源配置角度,土地出让是公共资源配置方式,着重提高土地利用效率;从收益分配角度,土地出让是公共资源价值分配手段,促进全民共享公共资源增值收益。因此,在资源配置领域提升效率,在收益分配领域增进公平,是土地出让制度公平与效率目标实现的维度之一。

价值实现维度 II:市场交易和政府管制区分。市场交易和政府管制法规构成土地出让的强制性约束条件。按照市场交易与政府管制相区分原则,以市场交易实现出让收益最大化和土地使用者公平竞争,以政府管制实现资源代际公平配置和收益公平分配,通过市场与政府工具实现效率与公平目标,是土地出让制度改革目标实现的维度之二。

价值实现维度 III:合约自由和权利稳定区分。交易合约的自愿性和契约自由能够弥补法定规则难以变更的缺陷,为效率和公平的实现提供便利条件。但合约灵活性并非随便变更合约,而是合约签订自由,合约生效后需要严格执行以便稳定权利,提升效率。因此,以协议自由签订促进公平,以协议稳定执行促进效率,是土地出让目标实现的第三个维度。

二、实现土地出让配置效率与收益分配公平的路径选择

围绕前文分析,提出我国土地出让配置效率及收益共享改革的思路是:一是按照资源特性要求,以合约自由的市场交易,提高建设用地配置效率,实现土地增值收益最大化;二是完善收益分配的法定规则,保护权利人利益,增进收益分配公平程度;三是强化合约执行和监管,实现效率与公平统一。

(一) 围绕资源特性完善出让市场机制,实现出让收益最大化

资源特性是土地出让制度改革的基础条件。土地出让应以资源特性为基础,通过完善市场机制的作用提高资源配置效率,保障收益最大化,促进土地所有权在经济上的实现。从效率和公平关系的角度看,效率提升是公平分配的基础,市场层面的效率优先也意味着公平有保障。

1. 坚持“价高者得”的土地使用权取得机制。“价高者得”是公共资源配置的基本规则。对于纳入出让范围的建设用地使用权,不论是从土地价值还是用地者公平竞争的角度,“价高者得”具有独特的竞争识别优势。因此,按照土地出让的效率原则,建设用地使用权的“价高者得”机制必须坚持,不容否定。当然,为避免唯“价高者得”的负面效应,贯彻这一竞争机制可按如下原则具体操作:一是出让方案制定过程中,应将“价高者得”作为出让竞争首选方式;二是在出让方案确定的底价和溢价范围之内,价格是土地使用者取得建设用地使用权的唯一衡量标准;三是达到出让方案规定的最高溢价标准之后,土地使用权竞争参与者愿意支付的物化对价(如配建公共服务设施等)作为取得建设用地使用权的衡量标准。

2. 明确纳入“招拍挂”出让的建设用地范围。“招拍挂”出让是“价高者得”竞争机制的实现方式。当前“招拍挂”改革将限制“价高者得”作为目标显然忽视了土地市场化出让机制的核心意义,只会使出让过程变得不透明,增加损害公平竞争的风险。本研究认为“招拍挂”改革的重点是明确采用“招拍挂”方式的用地范围,避免市场竞争机制的滥用。我国现行《物权法》规定“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让”。但1999年国土资源部颁布的《关于进一步推行招标投标拍卖出让国有土地使用权的通知》则规定“商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性用地,有条件的,都必须招标、拍卖出让国有土地使用权”,可见工业用地和商品住宅用地并非一成不变地被纳入“招拍挂”范围。实践也表明,工业用地受工业企业产业(生命)周期影响^[22-23],商品住宅用地具有民生保障功能,与商业、旅游和娱乐用地具有明显区别,不能简单归类为经营性用地。今后,有必要建立以土地资源特性为基础的“招拍挂”出让范围划定体系,根据建设项目用地性质和功能、生产经营类型、民生保障功能和意向用地者竞争等因素,确定是否纳入“招拍挂”范围,以弥补当前仅按用途分类的不足。

(二) 完善土地出让收益分配的法定规则,保障土地权利人合法利益

土地出让法定规则从政府管制和市场交易的维度构建了出让效率和公平的内在逻辑,但政府和市场机制不可避免地存在缺陷。因此,法定规则修改应该着力于解决出让制度安排的内在缺陷,即政府失灵和市场失灵导致的资源配置低效和公平缺失。

1. 完善以产权为主、要素贡献为辅的出让收益初次分配机制。初次分配主要包括土地出让收益在不同层级政府之间,以及政府与原土地所有(使用)者之间的分配^[24],反映的是出让增值收益的分配关系。从收益来源看,出让收益属于土地产权收益,产权收益分配和使用状况应反映所有者的意图和目标,体现全民共享程度^[25]。同时,出让收益属于增值收益范畴,不同产权主体对增值有不同程度的贡献,其要素投入贡献也是收益分配的重要依据。问题是经济社会发展过程中,土地增值是一个复杂的过程,要素贡献测算难度大。本研究提出以土地产权为主建

立出让收益的初次分配机制,即出让收益首先应归土地所有权人所有。对于国有土地出让,土地所有权归国家,出让收益归履行出让方职责的地方政府享有是一种简单易行的方法,因为出让过程中地方政府事实上代表了土地所有权人,这一收益归地方政府所有符合其作为事权主体的地位。对于集体土地出让,按照所有权归属,出让收益归集体经济组织所有;然后考虑地方政府在土地增值中的贡献,提取一定比例收益归地方政府所有,提取比例参照土地增值税征收比例即可,体现政府对公共资源收益的调节功能。另外,不论是国有还是集体土地出让,原土地使用者获益情况也是已有研究关注的重点。本研究认为,原土地使用者不宜成为土地出让收益初次分配的主要获益者,原因在于一旦原土地使用者所获补偿性收入与出让收益挂钩,必将导致原土地使用者因出让个案差异而出现收益水平不均,不利于土地征收征用补偿的健康持续发展以及公共资源收益的全民共享,原土地使用者所获补偿性收入应在征地制度和土地二级市场改革中加以解决,不宜不加区分地统统纳入出让制度改革中。

2. 完善公共服务支出占主导地位的出让收益二次分配机制。出让收益二次分配是对政府或者集体经济组织所获收益的使用,是初次分配基础上的收益再分配。就收益再分配的一般理论而言,这部分收益理当归其所有权人支配。但出让收益属于公共资源收益,政府和集体经济组织只是收益所有权人的代表,自然不能任意支配这部分收益。我国现行出让金管理办法规定了城乡基础设施建设、农业土地开发、城镇廉租住房建设、农田水利建设与教育资金投入等广泛支出范围,但实际上一定社会历史时期的公共服务均等化的具体内容和水平须与当时的经济发展水平相适应,具有选择性^[26]。基于出让收益的公共属性和公共资源出让收益全民共享的要求,政府和集体经济组织所获出让收益应以公共服务支出为主要使用方向,但需要有计划、有选择地提供社会公共设施和服务将公共资源出让收益还之于民。首先,考虑地方政府和集体经济组织代表群体的差异,各自收益的具体支出应有所差别。今后,地方政府所获土地出让收益应主要用于支农支出、科教文卫、社会保障和环境保护等支出,体现收益分配的全民性;集体经济组织出让收入则主要用于农村公共设施建设、农地开发、农民社会保障和医疗支出、失地农民生活保障等方面,使集体成员共享土地资源出让收益。其次,不同时期的公共服务支出也会有所侧重,就当前而言,支农支出、教育支出等有助于缩小城乡差距的支出需加大力度,长远则应注重全民医疗卫生、社会保障和环境保护等方面的支出。从代际的角度看,土地出让收益不能仅用于当期公共服务项目,还必须投入公共服务设施的长远建设,确保用未来的钱办未来的事情^[27]。

(三) 优化合约设置和执行,保障出让效率和公平的实现

交易合约具有灵活性,能够被快速实施,对于优化非基础性制度安排,如土地出让时期长短、出让金缴纳方式、合约执行条件和违约责任等,具有时间和效果上的优势。在法定规则难以改变的情形下,交易合约改变应被优先考虑。

1. 科学选择土地出让方式和合约。纳入“招拍挂”范围的建设用地使用权需要具体选择招标、拍卖、挂牌等代表不同市场化程度的出让方式,没有纳入这一范围的建设用地使用权则需要选择其他的合理方式。对于商业、旅游、娱乐和豪华住宅等典型的经营性建设用地而言,利益最大化目标决定了必然要采取价高者得的“招拍挂”方式,同时要按照固定租合约一次性付清出让价款。对于工业用地而言,由于并非典型的经营性用地,应根据工业项目特点分类制定招标采购挂牌具体方式^[28],或者采取弹性出让办法,灵活选择出让年限^[22],尽可能减少工业企业发展的土地成本,但合约选择上应采用土地所有权人可以分享企业经营收益的分成合约比较恰当,否则难以实现公共资源收益最大化目标。当然,对于有竞争需求的工业用地,则应采取公开竞价的招标、拍卖和挂牌方式,最大限度地实现工业用地价值,这也是当前工业用地配置的基本要求。对于商品房用地,则应考虑商品房用地的民生保障功能,在“招拍挂”基础上进行综合竞

争,或者采用年租制将一次性收取的土地出让金转化为房屋购买者的年租金,减轻购房人的当期付款压力。最后,不论何种土地出让,都应根据项目性质首先选择竞价方式,不宜采取限价手段,因为限价会损害土地价值,自然难以为公共资源出让收益全民共享奠定基础。只有对于不具有潜在竞争需求的非经营性建设用地,才可采取协议出让方式,但仍需公开进行。

2.强化土地出让合约有效执行与监管。交易合约的灵活性和便利性使其面临容易被滥用的风险,不利于合约的长期有效执行和权利人利益保护。因此,交易合约改革的优先方向是满足资源近期配置的迫切需求,对不易改变的法律规则和基础性制度作边际补充,弥补制度缺陷而非替代基本制度。在此前提下,通过严格执行生效合约,强化合约监管,稳定土地权利,保护权利人的利益。

总之,当前土地出让制度改革已经不能局限于解决制度设计某一方面的缺陷,需要容纳更多社会发展目标,以响应当前经济社会发展和制度变革需求。土地出让务必重视资源特性、法律规则和交易合约的作用,从更为综合的视角考察土地出让配置效率和收益分配公平的途径,在最大化出让收益的同时,实现出让收益的全民共享。

参考文献:

- [1]王贤彬,张莉,徐现祥.地方政府土地出让、基础设施投资与地方经济增长[J].中国工业经济,2014(7):31-43.
- [2]黄贤金,陈志刚,於冉,等.20世纪80年代以来中国土地出让制度的绩效分析及对策建议[J].现代城市研究,2013(9):15-21,26.
- [3]龙开胜.土地财政对土地违法的影响及违法治理政策调整[J].南京农业大学学报(社会科学版),2013(3):64-69.
- [4]张志宏.土地出让收益分配改革研究[J].现代城市研究,2013(9):8-14.
- [5]白宇飞.我国土地出让金规范化管理研究[J].海南大学学报(人文社会科学版),2011(1):76-79.
- [6]郭守前.资源特性与制度安排:一个理论框架及其应用[M].北京:中国经济出版社,2004:45.
- [7]巴泽尔.产权的经济分析[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1997:4.
- [8]Hardin G. The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968, 162:1243-1248.
- [9]威廉姆森.资本主义经济制度[M].北京:商务印书馆,2002:78-98.
- [10]林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制变迁[M]//科斯R,阿尔钦A,诺斯D,等.财产权利与制度变迁.上海:上海人民出版社,1994:377.
- [11]戴维斯LE,诺斯DC.制度变迁的理论:概念与原因[M]//科斯R,阿尔钦A,诺斯D,等.财产权利与制度变迁.上海:上海人民出版社,1994:271.
- [12]王小映.论土地利用规划的效率与公平[J].国家行政学院学报,2003(3):14-17.
- [13]刘尚希,吉富星.公共产权制度:公共资源收益全民共享的基本条件[J].中共中央党校学报,2014(5):68-74.
- [14]范方志,汤玉刚.土地财政与收入分配[J].宁夏社会科学,2013(5):38-41.
- [15]张凤林.分配理论的比较分析:一种新综合[J].学术月刊,2012(2):71-80.
- [16]谭术魁,陈宇,张孜仪.土地出让收入的公共性质及其实现[J].管理世界,2012(7):178-179.
- [17]唐鹏,石晓平.地方土地财政策略对财政支出结构的影响研究[C].2012年中国土地科学论坛——社会管理创新与土地资源管理方式转变论文集,2012.
- [18]张五常.经济解释[M].北京:中信出版社,2015:711.
- [19]盛洪.张五常教授最重要贡献是合约理论[EB/OL].(2014-11-05)[2016-05-10].张五常《经济解释》研讨会(浙江大学科斯经济研究中心主办),<http://business.sohu.com/20141105/n405808292.shtml>.
- [20]张瑚,张福林.行政、民事、出让合同你属谁?——从判例看国有土地使用权出让合同的性质[J].中国土地,2006(5):21-23.
- [21]张启,珍潘辉.国有土地使用权出让合同性质浅析[J].中国土地,2004(9):24-25.

[22] 郑庆杰. 工业用地弹性出让与租赁问题探析[J]. 中国土地,2014(10):39-40.

[23] 丁红军. 工业用地出让应考虑企业发展周期[J]. 中国土地,2015(8):56-57.

[24] 胡家勇. 地方政府“土地财政”依赖与利益分配格局——基于东部地区 Z 镇调研数据的分析与思考[J]. 财贸经济,2012(5):27-36.

[25] 刘尚希,樊轶侠. 公共资源产权收益形成与分配机制研究[J]. 中央财经大学学报,2015(3):3-10.

[26] 丁华宗. 公平与效率:公共服务的双重逻辑研究[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2015(1):102-107.

[27] 靳相木,丁静. 土地出让制度改革三个视角及其综合[J]. 农业经济问题,2010(10):12-18.

[28] 刘戒骄. 工业用地出让和利用制度改革分析[J]. 中共中央党校学报,2015,19(2):65-70.

(责任编辑:刘浩)