

文章编号:1002-980X(2007)10-0113-07

基于土地经济学理论的土地出让金研究

於忠祥¹, 王佳丽¹, 劭 勋², 蒋东正¹, 马存明¹

(1. 安徽农业大学 管理科学学院, 合肥 230036; 2. 安徽省财政厅 综合处, 合肥 230001)

摘要:在阐述土地经济学理论及地价测算模型的基础上,提出土地出让金构成的科学内涵,构造出科学测算土地出让金的数学模型,使土地出让金成为构建城乡和谐与人与自然和谐的经济杠杆,从而体现公平与效率最大化的原则,达到控制增量土地,挖掘存量土地的目的。

关键词:土地经济学;理论;土地出让金

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A

1 关乎土地出让金的土地经济学理论

1.1 市场供求理论

土地供求分析是土地经济学研究的起点和终点,而土地需求又是土地供给的起因,很大程度上对于土地供给产生着决定性的影响。从土地供求关系来看,必须通过两者的相互作用,并通过价格信息予以体现,才能形成有效需求和有效供给。土地的出让数量和土地出让金额与土地供求关系变化的态势密切相关。

1.2 土地产权理论

相对于土地资源而言,土地产权更是一个重要的经济要素。土地经济运行实践都是以具有一定产权的土地资源为单元进行资源配置的。土地产权要素对于土地资源配置效率产生直接的影响,并且还引导着土地资源配置的方向。

马克思说:“土地所有权的前提是,一些人垄断一定量的土地,把它作为排斥其他一切人的只服从自己个人意志的领域。”土地所有权可以从两个方面来理解:第一,法律意义上的土地所有权,即土地所有者把土地当作自己的财产,土地所有者对土地实行垄断,这种权利是法律赋予的,受到法律的保护。第二,经济意义上的土地所有权,土地所有者凭借他对土地的垄断从而获得的相应的地租,地租是土地所有权在经济上的实现形式。

土地产权理论为土地出让金的存在提供了理论

依据。在中国城镇中,因存在土地国家所有权的垄断和使用者对土地使用权的占有,所有权必然要求在经济上实现,因此,用地单位使用国有土地必须向国家交纳土地使用权出让金。

土地产权理论要求土地出让金必须是土地市场价格。只有使土地使用权出让金体现和反映土地使用权的价值,才能符合市场供求规律,充分体现和保障国家作为土地所有者的权益,才能发挥市场的调节作用,真正使土地这种稀缺资源受市场配置。因此,土地产权理论是土地经济学的基础理论,土地出让金产生的实质是土地产权交易的结果。

1.3 地租地价理论

1.3.1 地租理论

地租分为绝对地租、级差地租和垄断地租。绝对地租与土地本身的条件无关,而级差地租和垄断地租取决于土地的质量状况,主要是取决于土地的肥力和位置。马克思主义的地租理论重点阐述了农业地租产生的根源、形成条件、来源和计量方法,对于建筑地段和矿山地租却缺乏定量研究,仅指出:“凡是有地租存在的地方,都有级差地租,而且这种地租都遵循着和农业级差地租相同的规律”^[1]。

美国经济地理学家阿朗索首次提出城市土地竞租模型,解决了城市地租计算的理论方法问题。他在模型中指出,从市中心到郊外,地租逐渐降低,地租曲线是一条逐渐下降的平滑曲线,城市的用地功能依次为商业、居住、工业、城市边缘区和农业区。

收稿日期:2007-05-09

作者简介:於忠祥(1959—),男,安徽巢湖人,安徽农业大学国土资源研究所所长、管理科学学院土地资源管理系主任,教授,硕士生导师,主要从事土地资源管理、土壤肥力以及生态经济学等方面的教学与科研。

注:本文由安徽省财政厅“土地出让金研究”课题组资助(20061221)

但是,阿朗索竞租模型是在理想的假设条件下得出的,实际上受诸多因素影响,地租曲线是呈锯齿状的。尽管如此,模型在今天依然得到广泛应用,中国目前的城市基准地价其实就是一个阿朗索竞租模型。

地租是确定土地出让金的基础。在我国,土地出让金的实质就是40-70年地租的资本化。首先,绝对地租理论为土地出让金价格的测算奠定了基础。没有地租理论对地租的来源、性质和决定机制进行深入的定性分析,土地出让金价格就失去了定量化研究的逻辑起点。其次,地租理论是确定土地出让金影响因素的理论依据。根据级差地租理论,城市各个地段的空间位置,包括商服繁华度、交通便捷度、基础设施完善程度、集聚程度、地质水文状况、环境区位因素等,是影响城市级差地租的决定性因素。因此,城镇级差地租形成的条件是城镇土地区位的优劣和土地质量等级的高低。

1.3.2 地价理论

土地出让金就是40~70年的土地使用权价格。因此,地价理论关系到土地出让金的确定。

1) 土地价格理论为量化土地出让金提供了理论依据。土地出让金的内涵包括真正的地租,即绝对地租和级差地租;土地投资的折旧;土地投资的利息。土地使用权出让价格是以上三个部分之和的资本化。土地投资包括国家投资和土地使用者投资。土地出让金中涵盖的投资指国家投资。国家对土地的投资指的是对市地区位改善,包括对城市基础设施、市政建设、公用设施等的投资。政府投资的结果,改善了区位条件,激发其他行业更多有形资产和无形资产在这一区位空间的集中投入和使用,使原有投入和集聚的资金实现增值。增值效益又将随该空间环境的使用再次转化为资金。根据“谁投资,谁收益”的原则,国家作为投资主体应获得该土地收益,以保证市政建设资金的再利用。同时,由于这类投资的回收周期长,还必须考虑到投入资金的时间价值即利息。因此,在确定城市土地出让金标准时,必须把政府在城市基础设施、市政建设、公用设施等的投资所产生的正的外部经济性体现出来,即土地出让价格必须包括政府在土地上的投资及其利息。为了充分显化土地价值,达到最优配置,出让金应该是土地最佳用途的价格。

2) 土地价格受供求关系的影响。土地供给增加,需求不变或减少,则地价下降;土地供给减少,需求不变或增加,则地价上升。宏观上,由于土地自然

供给具有刚性,需求成为土地价格的主要影响因素。但是,从微观上,某种用途的土地供给要受到国家政策等的影响,因而具有一定的弹性。因此,土地出让金必须要反映土地供求的变化。

综上所述,地租地价的研究,不仅关系到农地征用价格的确定,而且决定了土地出让价格的确定,即它不仅关系到被征地农民的安置、补偿和保障等一系列重大问题,而且关系到土地出让金合理分配的比例问题。因此,地租地价理论是新时期城乡和谐发展的重大理论。

1.4 区位理论

区位理论是关于人类活动的空间分布及其空间中的相互关系的学说。代表性的古典区位理论有屠能的农业区位论、韦伯的工业区位论、克里斯塔勒的中心地理论和廖什的市场区位论。区位理论为城市土地的分区利用提供了理论基础,城市土地分区利用的模式有圈层布局模式(单中心)、立体布局模式、扇形布局模式和多中心布局模式。根据圈层布局模式,城市土地价格从市中心到边缘区呈现平滑递减趋势,而根据多中心布局模式,城市土地价格从市中心到边缘区并非呈现平滑递减,而是出现几个峰值。

区位理论是划分不同用途土地出让金标准的理论依据。区位理论对城市中的商业、居住、工业等的空间配置规律进行了系统的研究,便产生了商业用地、居住用地和工业用地的出让金标准。

区位理论是验证土地出让金合理与否的重要工具。根据单中心布局模式,城市土地价格从市中心到边缘区逐渐递减,而根据多中心布局模式,城市土地价格从市中心到边缘区并非呈现平滑递减,而是出现几个峰值。

1.5 边际效用理论

边际效用则是指从消费一件商品的一个额外的数量中所获得的额外的满足。在边际效用理论应用中存在两个重要原则,一是边际效用递减原则,即一种商品的消费越多,那么额外数量的消费给效用带来的增加也越来越小;二是相等边际原则,即只有当消费者使花在所有商品上的单位投资所带来的效用相等时,才会使效用最大化。这两个原则,对于合理确定土地利用规模以及产业部门之间土地资源的分配关系具有实践性意义。因此,它与土地供求理论形成了互补,它决定了土地出让行为能否发生以及土地效益能否实现和实现程度。

1.6 土地资源资产价值理论

土地资源资产价值理论,是土地资源经济管理

的重点,实现土地资源资产价值是土地资源资产所有者要求其所有权在经济上加以体现的必然结果。土地资源资产价值理论同固定资产等资产价值理论是不同的,其中最大区别在于固定资产价值仅包括劳动价值和稀缺价值两部分,而土地资源资产价值除了包含这两部分之外,还包括生态价值^[2],而且在某种程度上对某种土地资源而言,生态价值远远超过前两种价值,只不过由于理论计算尚不成熟以及该值巨大,人们难以接受而忽略,这种忽略导致一种极大错误,即土地资源的生态价值在土地资源产品价值中没有得到体现,土地资源资产的价值补偿难以实现,因而出现了大量土地资源被无偿使用,并衍生了一系列严重后果,如资源发展过程中的“资源空心化”问题^[3]、国民经济虚假增长问题、经济杠杆调节失调问题、生态环境恶化等等问题。

按照土地价格理论,土地价格是由土地资源价格和土地资本(资产)价格两部分构成。因此,土地出让金必须涵盖土地资源价值,其确定的依据是土地资源价值理论。目前,随着城市化的快速推进,由于土地出让金没有考虑或者很少考虑到土地资源价值的补偿,因此土地成本偏低,导致在占用耕地外围扩张城市的同时,城市内部却在上演“空城计”,而且愈演愈烈!由于忽视了环境成本,我国城市发展走的不是资源节约型和环境友好型道路,使得耕地占补平衡成为口号,城市发展了,农村生态环境恶化了。所以,土地出让金必须涵盖土地资源资产价值,要计算绿色 GDP,这是实现人与自然和城乡和谐发展的基础和前提。

1.7 可持续土地利用理论

由于土地是世代相传的人类所不能出让的生存条件和再生产条件,她是人类生存和社会生产活动的物质载体,今天的土地利用必将深刻地影响到明天。因此,可持续土地利用问题便成为当前围绕自然环境的“持续能力”国际研究的热点之一。1991年在泰国举行的“发展中国家可持续土地利用管理国际研讨会”和1993年在加拿大举行的“21世纪可持续土地利用管理国际研讨会”上,提出了可持续土地利用的5大目标:①土地利用方式有利于保持和提高土地的生产力(生产性),包括农业的和非农业的土地生产力以及环境美学方面的效益;②有利于降低安全风险(安全性),使土地产出稳定;③保护自然资源的潜力和防止土壤与水质的退化(保护性),即在土地利用过程中必须保护土壤与水资源的质与量,以公平地给予下一代;④经济上可行(可行性),

如果某一土地利用方式在当前是可行的,那么这种土地利用一定有经济效益,否则肯定不能存在下去;⑤社会可以接受(接受性),如果某种土地利用方式不能为社会所接受,那么,这种土地利用方式必然失败。即生产性、安全性、保护性、可行性和接受性这五个目标构成了可持续利用的基本要求,而且必须以这五点来检验和监督土地利用。

可持续土地利用关系到人类的生存和繁衍,世界各国政府都为之做出了不懈的努力。然而,人们一方面追求可持续土地利用的“实现”,另一方面人们又不能真正实现理想的可持续土地利用。全世界正是在追求逼近“可持续土地利用目标”的动态过程中,去衡量和调控可持续土地利用的能力。因此,各国只能根据国情,制定一个土地利用目标,以保证人类社会和经济的发展得以持续。我国不仅是一个人口大国,而且是一个农业大国,同时也是一个发展中国家,因此,土地利用目标一是保护耕地;二是保证建设,三是保护环境。^[1]

要实现我国土地利用目标必须加强土地建设和保护,其基础是资金的投入,要求是“取之于地,用之于地”。因此,土地出让金收支改革方案必须以可持续土地利用的思想来设计。土地出让金收支管理制度必须能起到对土地资源的时空配置作用。在全国范围内,由于东西发展的不平衡性,土地资源的保护压力转嫁到了中西部地区,土地出让金的收支体系应能为这种不平衡实现财政转移支付,即在全国范围内为资源保护提供资金支持。

2 土地出让金构成

土地出让金的真正内涵就是土地价值在社会管理中的体现,因此实际中,政府部门制定土地出让金标准的时候,就是在确定未来一定年限内土地使用权的价格。因此讨论土地出让金必然要从地价说起。

2.1 相关地价计算模型及评析

2.1.1 地价计算模型

根据马克思地租地价理论,地价是地租的资本化,则土地出让金测算模型为:

$$P = a_1 / (1 + r_1) + a_2 / (1 + r_1) (1 + r_2) + \cdots + a_i / (1 + r_1) (1 + r_2) \cdots (1 + r_i) \quad (i = 1, 2, 3, \cdots, n) \quad (1)$$

其中: a_i ——第*i*年土地的纯收益(经济地租);

r_i ——第*i*年土地的收益还原利率;

P ——土地出让金。

当各年的土地纯收益和还原利率均相等时,有

限年期的土地出让金 $P = a[1 - (1 + r)^{-n}] / r$ 。

由于土地出让年期在 40~70 年之间,在这么长的时期内,国家政策、土地供需状况、土地的区位等因素将发生很大变化,宗地的年纯收益将随之变化;加之通货膨胀的影响,各年的还原利率也不可能相等。因此,两种模型比较而言,前者比较合理,且能较好地反映土地的出让价格。但是,目前的土地出让金是一次性交齐,对若干年后的土地收益和还原利率是难以预测的,所以上述测算模型操作的难度比较大。

最早的城市土地价格测算方法是美国经济地理学家阿朗索的城市土地竞租模型。他假设:城市是单中心的,其四周的土地都是均质的;所有的工作都集中在中心区;土地市场是完全竞争的,则地租 = 工人工资 - 通勤费用 - 最低生活保障费用,用模型表示为:

$$R(x) = w - tx - z. \quad (2)$$

其中: $R(x)$ ——地租(地价);

w ——工人工资;

T ——单位距离交通成本;

x ——距离城市中心的距离;

z ——最低生活保障费用。

(2) 式表明,地租量由市中心向城市边缘呈辐射状递减趋势,因而,地价也呈现出同样的趋势。很显然,目前的中国城市土地级别与基准地价的变动趋势,符合阿朗索竞租模型。但是,从城市中心区到边缘区,影响土地出让金的因素并非呈均线性衰减,故此,土地出让金有可能呈非直线或曲线递减,即用阿朗索竞租模型来测算土地出让金有一定的局限性,必须予以修正。

国内也曾有学者直接建立土地出让金的测算模型。如通过对重庆市土地出让金与城市土地级别的相关关系研究,发现基本符合 Cubic 曲线,据此,构建土地出让金测算模型(3)。

$$P = b_0 + b_1 n + b_2 n^2 + b_3 n^3 \quad (3)$$

式中, P ——某种用途某级土地的出让金, n ——某级土地的级别指数, b 均为常数(下同)。

由于中国城市土地级别呈中心圈层分布,所以,按(3)式测算的土地出让金是由市中心向边缘区逐渐递减,与基准地价基本一致,与具体的宗地出让价格有一定的差距。所以,模型(3)同样具有一定的局

限。因此,也应对此进行相应的修正。由于宗地的出让价格的差异具体体现在影响因素的综合分值上,因此,有人把式中的 n 替换为宗地的影响因素综合分值指数(N)^①,得出土地出让金的测算模型为:

$$P = b_0 + b_1 N + b_2 N^2 + b_3 N^3 \quad (4)$$

2.1.2 模型评析

目前,以上几种模型在我国土地出让实际工作中起到了一定的指导作用。但它们是在特定的历史和生产水平条件下提出的,有其历史局限性,最重要的缺陷是没有涵盖土地资源资产价值、耕地建设与保护补偿以及土地生态建设和保护补偿等费用。随着社会经济的发展和人地矛盾日趋尖锐,人们逐渐认识到:在马克思的地价模型中,土地纯收益不应该仅界定为土地的经济收益,还应该包括土地投资收益和土地建设及保护等方面的补偿。因此,该模型如不加修正而用作土地出让金测算时,会使人们对于土地出让金的形成机理和真正内涵产生误解,往往把土地出让金等同于土地的经济价值而忽略土地的生态和资源价值。正因为如此,造成了我国目前土地出让金普遍偏低。其后果是,补充的耕地质量低下,土地生态环境日趋恶化等。

阿朗索的城市土地竞租模型和后面的回归修正模型也不能准确体现土地的生态和资源价值。因此,研究土地出让金构成,创建土地出让金的理想测算模型,为土地出让实践提供理论指导,是摆在土地经济研究者面前的重大责任。

2.2 土地出让金构成及测算

2.2.1 土地出让金构成

基于土地出让金的土地经济学理论分析和相关地价模型研究可知,土地出让总价款不仅包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费、被征地农民社会保障资金、农业土地开发和农村基础设施建设资金、廉租住房建设资金、城市基础设施建设资金等,而且还应增加耕地建设与保护、生态环境建设与保护等补偿资金,它们涵盖于土地所有权收益、土地投资收益、土地管理收益和土地建设与保护补偿等四个方面(图1)。其中土地所有权收益又包括集体土地所有权收益和国家土地所有权收益补偿,而农民对土地的长期投入应获得的收益与政府出让前的投入应获得的收入则构成了土地出让金的投资收益部分。

注:①宗地因素综合分值指数是指在城镇土地定级过程中,为了划分土地等级,需要对城市土地单元(可以是规则格网单元也可以宗地为单元)质量依据给定用途进行评定,依据评定单元所处的区位、周边交通条件、基础设施情况、环境状况、自然条件等因素的好坏按一定的规则附于土地单元一定的分值,该分值的高低可以反映城市土地的质量的优劣。

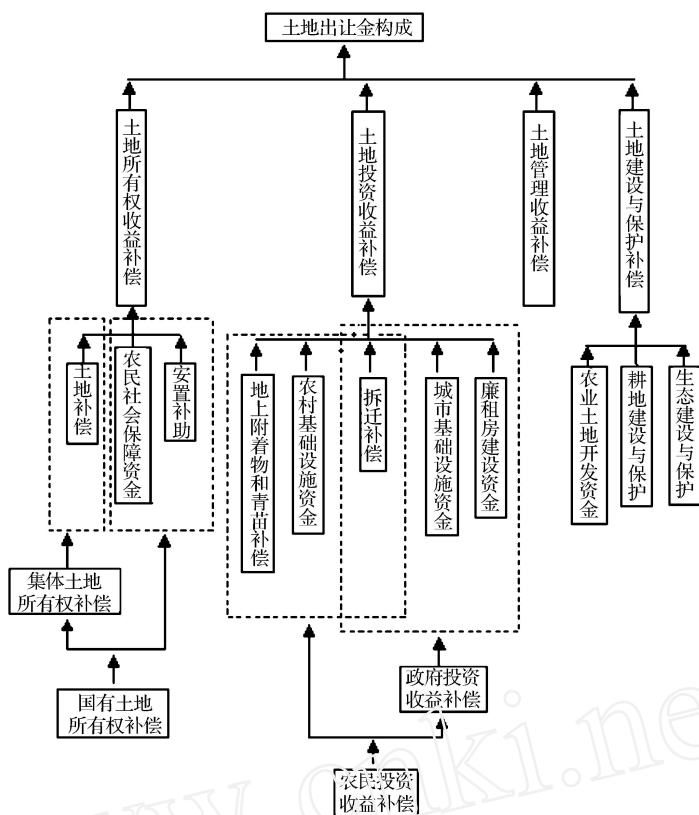


图 1 土地出让金构成因素及因子体系示意图

1) 土地所有权收益。出让土地来源于征用农地而增加的增量部分和城市内部挖潜、储备的存量部分。增量部分主要指城镇扩展的土地是通过征用农用地转为国家所有的土地,并将一定年限的使用权让与土地使用者。在这种情况下,土地所有收益主要是指农村集体及农民个人在征地过程中因丧失土地所有权与使用权而应获得的补偿收益。存量部分是城市内部国有土地经拆迁整理收购储备后再让与土地使用者,其中土地所有权收益应体现为国家土地所有权收益。土地所有者凭借土地所有权,从占有、使用和处分其土地资产中分享收益。因此,土地出让金中的土地所有权收益部分可以通过(5)式来计算。即:

$$P_{oc} = \frac{r_{ac}}{i_a} \left[1 - \frac{1}{(1 - i_a)^n} \right] \quad (5)$$

其中： r_{ac} ——土地年纯收益(绝对地租与级差地租之和)；

 i_a ——还原利率；
$$n$$
 ——土地的出让年限；

P_{oc} —— 出让金中土地所有权收益部分^①。

2) 土地投资收益。①增量土地投资收益。在城

市增量土地中,有两类投资,一类是政府对新增城市土地区位改善,包括对城市基础设施、市政建设、公用设施等的投资。投资主体是政府及相关部门,客体是基础设施、市政设施和公用设施等。这类投资活动因周期长、耗资多、收益低且具有公共性和外部性,因此非政府部门无法进行而必须由政府承担;另一类是土地被征用之前,农民在使用过程中对土地进行的投入,这种投入不是一次性投入,它是农地资源资产的价值,凝聚着农民祖祖辈辈的心血和汗水!按照投资理论,有投入必然要有收益,这种收益为日后的土地使用者所拥有,所以,土地出让金必须要考虑这种收益的折现,即要动用一部分土地出让金来补偿投资带来的收益。因此,土地出让金中的土地投资收益部分补偿为:

$$P_{gt} = C_{cstr} \times (1 + R) + C_f (1 + R_f) \quad (6)$$

其中： P_{gt} ——土地出让金中总投资部分补偿；

C_{cstr} ——政府在出让前的总投入；

R ——政府投入资金的所要求利润率；

C_r ——农民在生产过程中的长期投入;

R_f ——农民长期投入所要求的利润率。

②存量土地投资收益。存量土地出让金中的投资收

注：①为了公式简化我们假定年纯收益与还原利率不变，下同。

益补偿主要是政府部门的投入所应获收益的贴现。可以按照正常的投资收益关系来考虑,即政府的投入按一定的资金利润率通过(7)式得到体现。

$$P_g = C_{cstr} \times (1 + R) \quad (7)$$

其中: P_g ——土地出让金中政府投资部分补偿;

C_{cstr} ——政府在出让前的总投入;

R ——政府投入资金的利润率。

3) 土地管理效益。土地管理是指国家综合运用行政、经济、法律、技术等手段,为维护土地所有制,调整土地关系,合理组织土地利用,而进行的计划、组织、指挥、协调、控制等综合性活动。其本质是对土地的行政管理,其客体是土地资源,其有效性在于充分利用有限的土地资源。

一切管理活动都是以提高效益为目的的。进行管理活动在于管理能够把各种分散的人、财、物等要素有机地结合起来,形成一个整体,产生整体大于各个部分之和的功能,创造更大的效益。土地管理的目的同样在于效益。土地管理效益是指政府土地管理部门在对土地进行管理时产生的效益。我国土地管理内容包括组织土地立法和制定综合性土地政策;编制土地利用总体规划与计划;耕地保护与农地用途管制。地籍管理;土地利用管理等。这些管理活动的出发点都是为了集约有效地利用土地,在有限的土地上追求经济、社会、生态效益的最大化。土地管理效益可以用土地管理效益系数来进行量化,其在出让金中的体现可用(8)式计算:

$$P_m = \sum B_i (1 + R_i) \quad (8)$$

其中: P_m ——出让金中土地管理总效益部分补偿;

B_i ——土地管理中各项工作所耗费的成本;

R_i ——土地管理各项工作的效益系数。

4) 土地建设与保护补偿。土地的生态功能主要体现在农用地当中,而城市增量用地在出让之前必然要发生农用地的转用。在农用地转为非农建设用地后,该土地原先的生态价和生态效用必将失去。因此,公共管理部门为了使社会的总体福利不致降低必将另辟蹊径,重新投入,再造相应的替代生态系统,以补偿生态损失。例如:政府每年都要从财政收入中拨出大量资金进行土地复垦、开发、整理、治沙、治污、退耕还林等土地建设与保护活动。因此,土地出让金中必须要涵盖这部分资金。可用(9)式来量化测算。

$$P_e = \frac{C_e}{i_e} \left[1 - \frac{1}{(1 + i_e)^n} \right] \quad (9)$$

其中: P_e ——土地出让金中对于土地重建与保护补偿部分;

C_e ——为保护或重建土地而每年投入的成本;

i_e ——折现率;

n ——恢复或重建损失部分所需的时间。

2.2.2 土地出让金测算

根据以上分析,土地出让金应该等于各构成因素分值之和。

1) 增量土地出让金

$$P_1 = P_{oc} + P_{gt} + P_m + P_e \quad (10)$$

其中: P_1 ——增量土地出让金总价;

P_{oc} ——土地所有权收益补偿;

P_{gt} ——增量土地投资收益补偿;

P_m ——土地管理收益补偿;

P_e ——土地转用后生态功能损失补偿。

2) 存量土地出让金

$$P_2 = P_{oc} + P_g + P_m \quad (11)$$

其中: P_2 ——存量土地出让金总价;

P_{oc} ——土地所有权收益补偿;

P_g ——存量土地投资收益补偿;

P_m ——土地管理收益补偿。

3 结论与建议

3.1 土地出让要以城乡和谐和人与自然和谐为根本出发点和归宿

1) 土地出让金要涵盖被征地农民的补偿费用。据研究,农地本身价格有下面几个部分构成:①被征用部分的补偿:包括土地所有权补偿、土地使用权补偿和地上青苗及附属物等补偿等;②土地投资利息的补偿:主要是农民在经营土地过程中,长期对土地进行了活劳动和物化劳动的投入,改变了土壤的物理、化学和生物学特征,使之产生了人工肥力和经济肥力,使土地具有了资产特性,应对此进行补偿;③有害或不良影响补偿:主要针对被征用地块剩余的非征地,因建设或公共项目对剩余部分造成的损害,以及经营损失及其他相关损失的补偿;④干扰损失补偿:被征地所有者或承租人因为不动产全部或基本征用,其生活秩序被打乱,造成各种混乱而额外增加的成本或开支的补偿;⑤其他:如重新安置的困难补偿等。^[4]农地本身价格应作为动用出让金补偿失地农民损失的依据。

2) 土地出让金还要涵盖被征地农民的安置费用。中国幅员辽阔,各地民族风情和经济发展水平

差距悬殊,因此征地安置方式不一。归纳起来,大约有6种方式,即保险安置、创业安置、“保权”安置、就业安置、货币安置和其他安置等。^[4]所以,土地出让金应安排足够的资金,建立失地农民安置资金。这是利国利民的德政工程,是建设社会主义和谐社会,实现城乡统筹发展的战略举措。

3) 土地出让金要为建立耕地保护和生态保护补偿机制提供资金储备。建议我国建立三大保障机制:一是建立耕地保护补偿机制,要有国家层面和地方层面,国家层面就是通过税收和财政转移支付等手段,加大对中部省份保护耕地的补偿力度,以体现公平和均衡,其中一部分可以动用上缴中央财政的土地出让金;地方层面就是城市要建立耕地保护基金,每年对辖区农村保护耕地的县乡给予补偿,其中也可以动用部分土地出让金;二是建立城镇建设用地扩展和农村居民点缩减挂钩补偿机制,即按照国发[2004]28号文件精神,要建立城镇建设用地扩展和农村居民点缩减挂钩制度,但“挂钩制度”必须要经济补偿作为支撑。建议国家和地方应该把这部分支出列入预算,具体应从土地出让金中划出;三是建立生态保护补偿机制,土地出让金部分主要用于征用耕地,或者是因土地建设等而对周边环境造成破坏后需要修复、再造的资金补偿。

3.2 土地出让金确定要体现公平与效率最大化原则

现行的农地征用安置补偿标准是依据征地用途来确定,显然没有体现“国民待遇”的原则。如公益性项目和基础设施建设项目等,尤其是地方政府重点项目,与其他项目相比,征地补偿费用明显偏低,有的甚至低于法定标准。如建高速公路征地,其补偿费只有9~12万元/hm²,而同期用于其他建设项目征用的同类土地,补偿费却高达几十万元/hm²,有的甚至超过150万元/hm²。在国外,建设高速公路的土地取得成本一般占工程总投资的50%~60%,而中国只占10%~15%。这样,同时、同地征

用同类土地,因为征地后的用途不同,农民的安置补偿标准悬殊,没有享受“国民待遇”^[5]。因此,改革的方向是,无论是公益性用地、国家重点项目用地,还是经营性项目用地,其补偿安置应一视同仁。具体做法是,通过国家财政部门设立专门账户,建立土地征用补偿安置基金。即财政部门动员一部分经营性项目用地的土地出让金建立征地基金,再通过转移支付给国家重点建设项目用地或公益性项目用地的补偿安置,从而实现征地过程中的“国民待遇”原则。

土地出让金应该按照土地最适宜的用途确定,以实现效率最大化。具体讲就是,无论土地的实际用途,均应按照评估的最佳用途出让,因此,土地出让金也应按最佳用途测算。

3.3 控制增量土地,挖掘存量土地

比较(10)式和(11)式,可以发现: $P_{gt} > P_g$,且 $P_e > 0$,即理论上讲,应该是 $P_1 > P_2$,也就是说增量土地出让金总额大于存量土地。然而,现实却恰恰相反,往往是城市存量土地出让金额远远高于增量,原因是在城市土地出让过程中,人们对于存量和增量土地的定价采用了修正前的模型,土地出让金中忽略了增量土地的资源资产价值和生态价值等,这就促使土地使用者更愿意选择增量土地,导致城市无节制外围扩张,侵占大量耕地,同时城市内部土地大量闲置,处于低效利用状态。所以,建议增量土地出让金测算时,要逐渐提高(10)式的 P_{gt} 和 P_e ,实现用经济杠杆迫使用地者走内涵挖潜的道路。

参考文献

- [1] 於忠祥. 土地经济学[M]. 合肥:安徽人民出版社,2001.
- [2] 李金昌,姜文来,靳乐山. 生态价值论[M]. 重庆:重庆大学出版社,1998.
- [3] 李金昌. 资源经济新论[M]. 重庆:重庆大学出版社,1995.
- [4] 於忠祥,李学明,朱林. 论农地征用的经济补偿与失地农民的安置[J]. 农业经济问题,2004(12):55-58.
- [5] 於忠祥. 论中国征地制度[J]. 安徽农业大学学报:社会科学版,2005(6):17-22.

Study on Land Grant Fee based on the Theory of Land Economics

YU Zhong-xiang¹, WANG Jia-li¹, SHAO Xun², JIANG Dong-zheng¹, MA Cun-ming¹

(1. Department of Land Resource Management, Anhui Agricultural University, Hefei 230036, China;

2. Synthesized Place, Anhui Provincial Finance Department, Hefei 230031, China)

Abstract: The scientific components of land grant fee were proposed and its scientific measuring models were also made based on land economics theory and land price model, which make land grant fee be the economic level of constructing the harmony between urban and rural, also human and nature. Thus manifests the maximization principle of fair and efficiency to control the increasing land and to excavate the storage land.

Key words: land economics; theory; land grant fee