

非公益性农地进入建设市场的 价格：理论逻辑、现实困境及路径探寻

徐济益

(安徽工业大学公共管理与法学院,安徽马鞍山 243032)

摘 要:从新价格理论、完全竞争市场理论、动态博弈理论及可持续发展理论等视角诠释非公益性农地进入建设市场的价格理论逻辑,并深入剖析农地入市定价面临的现实困境,在此基础上从“土地财政”困局破解、农地市场价值测算的补位、城乡土地交易市场的完善、土地税收制度的调控、入市的阳光工程建设等维度探讨市场化的实现路径。

关键词:非公益性农地;建设市场;价格;理论逻辑;路径

中图分类号:F293.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)03-0063-05

农地作为一种重要的生产要素和资源,在国民经济成长过程中的表现和发挥的作用有目共睹。我国《宪法》第十条第三款规定:国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。然而,在农地征收的实践中,地方政府行政权一再冲破“公共利益”的藩篱,为非公益性经营项目建设而征收农地现象愈演愈烈。其中,政府征收(包括公益性、商业性、经济开发区用地)约占 50%,乡(镇)村集体非农建设占 30%,公益性用地(如公路、学校等)仅占 10%,其余均为工业用地、商业性和经营性用地^[1]。农地非农化征收与出让过程中农民的土地出让收益比例偏低,约在 3%~16%之间,而地方政府的收益份额在 75%以上^[2]。2012 年党的十八大报告提出“改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例”;2013 年十八届三中全会进一步强调“加快完善现代市场体系,完善主要由市场决定价格的机制”。基于当前非公益性建设用地比例居高不下,失地农民利益流失严重的情境,如何市场化确定非公益性农地进入建设市场的价格,有效保障失地农民分享农地非农化的增值收益,促使地方政府让渡部分土地出让收益,推动社会经济可持续发展需要进一步探索。近年来,国内学界已开始关注农地非农化转用的补偿问题,邢发齐倡导以市场调节为主,以政府管制为辅的改革方向^[3];王琦认为征地补偿缺少可供参考的土地

权利市场交易价格^[4];党国英等对“土地溢价”的分配进行思考,并提出可运用累进性的特别税加以调节^[5-6];靳相木等通过域外经验与本土观比较,对“公正补偿”的内涵予以阐释^[7]。但是,纵观现有文献发现,国内学界缺乏对农地非农化转用的市场化补偿,尤其是非公益性农地进入建设市场的价格理论逻辑方面研究,厘清非公益性农地进入建设市场的价格理论逻辑,对市场化定价的制约因素进行现实考察,进而提出市场化的实现路径,具有重要的理论与实践意义。

一、非公益性农地进入建设市场的 价格——理论逻辑

我国多年的征地补偿制度改革并未取得实质性的突破,土地增值收益分配“俱乐部”没有给予失地农民应有的待遇。本文研究的非公益性农地进入建设市场的价格是指市场机制贯穿和渗透于非公益性农地进入建设市场的各个环节,市场意识成为用地谈判双方的基本意识,建立以市场价格为主调节利益相关者经济利益关系的制度安排,切实维护失地农民公平分享农地增值收益的权利,使农村的经济社会发展健康、有序。而命题的提出与理论的支持不可分割,新价格、完全竞争市场等经济学理论可能会为研究非公益性农地进入建设市场的价格问题提供强有力的分析工具。为此,笔者试图从市场化价

收稿日期:2014-05-22
基金项目:安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKQ2014D16);2014 年安徽省高校优秀青年人才支持计划项目
作者简介:徐济益(1978—),男,安徽合肥人,副教授,博士,从事农村经济与管理、公共管理等研究。

格的理论逻辑分析入手,揭示市场化运作的内在机理,期望对我国非公益性农地直接入市工作的顺利推进有所帮助。

1. 新价格理论为非公益性农地进入建设市场的价格构筑价值基础

从交易的角度来说,由供求双方经过自由交易所形成的价格,称为市场价格,这种价格实质上是一种内生价格,是由交易双方在一个市场内部经过自由竞争后形成的,也就是说,内生价格是由供求决定的。因此,供求决定价格,当供给不变,需求增加,价格将会上涨;当需求不变,供给增加,价格将会下降。与市场价格相比较,管制价格则属于外生价格,是由交易双方以外的因素所形成的价格。外生价格是以内生价格为基础的,管制价格作为一种外生价格,关键要看它和内生价格的关系,要以内生价格为基础进行分析^[8]。在我国的非公益性农地非农化过程中,边际私人成本或边际私人收益不等于边际社会成本或边际社会收益,它们之间是相背离的。现行的非公益性用地补偿是政府的政策性补偿,失地农民分担或主要承担了地方政府和开发商征地行为成本,利益没有得到合理补偿,对其后代的生活成本也产生负效应。非公益性农地进入建设市场的价格是立足于市场的定价,农地资源的市场价格成为主导性价格,管制价格可以起到促进和规范市场价格更好发挥作用的功能。

2. 完全竞争市场理论为非公益性农地进入建设市场的价格创设交易条件

完全竞争假设是一种很有用的简化,完全竞争市场是最容易分析的,因为每个市场参与者都会接受市场条件决定的价格,而且,大多数市场上都存在某种程度的竞争^[9]。完全竞争市场是指在不受任何阻碍和干扰的市场结构下,卖者之间意识不到相互之间的竞争,只要符合完全竞争条件,谁都可以加入供给的行列,买者也意识不到相互间的竞争。其特征为:①产品是同质的,即可供销售的物品是完全相同的;②买者和卖者人数众多,以至于没有任何一个买者或卖者可以影响市场上的供求关系,每个市场参与者都会接受市场条件决定的价格;③资源完全自由流动而不受任何限制;④市场信息是完全和对称的,买者与卖者之间不存在相互欺骗。探讨非公益性农地进入建设市场的价格需要一个完全的配置土地资源的市场,失地农民是农地的供给方,用地方作为土地的需求方,供需双方在充分自由的、不存在垄断因素的市场环境中进行交易。这样,农地资源的市场价值能得以实现,从而保护农地资源与保障失地农民的土地财产权益。

3. 动态博弈理论为非公益性农地进入建设市场

的价格提供程序保障

现实中的许多决策活动往往是依次选择行为而不是同时选择行为,而且后选择行为者能够看到先选择行为者的选择内容。动态博弈中各个博弈方的选择行为有先后次序,每个博弈方的选择行为会形成依次相连的时间阶段,也可能存在几个博弈方同时选择的情况,这些博弈方的同时选择就构成一个阶段。动态博弈中博弈方决策的内容,也是博弈结果的关键,不是博弈方在单个阶段的行为,而是各博弈方在整个博弈中轮到选择的每个阶段,针对前面阶段的各种情况作相应选择和行为的完整计划,以及由不同博弈方的这种计划构成的组合。一般来说,由于后行为的博弈方有更多的信息帮助自己选择行为,可减少他们决策的盲目性,针对性地作选择,因此处于较有利的地位^[10]。非公益性农地进入建设市场的完成须经历几个阶段,每个阶段与环节都离不开相关利益主体的参与,市场化定价能够让失地农民和用地主体就价格标准、交易方式等展开全面博弈。

4. 可持续发展理论为非公益性农地进入建设市场的价格锁定奋斗目标

可持续理念的提出是人类发展观念的伟大革命。1987年,由挪威前首相布伦特夫人担任主席的世界环境和发展委员会在向联合国提交的《我们共同的未来》的报告中首次明确提出了“可持续发展”的概念,要求人类在经济发展中相对于人口,每一代人应该为后代留下不低于自己从上一代继承的生产基础^[11]。可持续发展观彻底反思了传统发展观,在一定程度上克服了传统经济学价值理论局限性,把可持续发展视作经济和社会发展的长期战略,既注重发展在空间上的协调性,也注重时间上的持续性。当然,可持续发展不仅注重资源环境与发展,也强调人与自然之间、人与人之间、区域与区域之间,以及代际间的和谐、持续与公平性。科学合理的市场化补偿机制就是通过市场化手段从水平方向上维护同代人之间的发展公平,兼顾代际公平,同时凭借制度设计解决用地环节中的“搭便车”现象,最大限度地使非公益性农地非农化转用在可持续发展的范围和强度内。

二、非公益性农地进入建设市场的价格——现实困境

当前,非公益建设项目用地配置仍在现行的制度框架下进行,随之产生的不公正补偿问题也就成为各种矛盾的交汇点。如前所述,非公益性农地进入建设市场的价格能够担当矫正补偿偏差的主角,但是考量我国现有的制度基础和市场条件,结合相

关调研情况,笔者发现下列因素影响非公益性农地进入建设市场的价格。

1. “土地财政”的瓶颈未被突破

市场经济的发展,财政对于地方政府的意义超过历史上任何一个时期。地方政府主体意识的增强,地方政府之间的财政竞争,几方面因素的集中促使地方政府在本级财政不足以平衡财政支出的时候,只有通过行政手段谋求向预算外发展,以增加财政收入,而地方政府辖区内的资源——农村集体所有土地,是地方政府比较容易获得的资源。在当前的宏观制度环境下,通过征地和“招拍挂”等方式创造的土地出让收入已经成为地方政府的“土地财政”、“第二财政”。国家审计署 2013 年 12 月 30 日公告指出:“地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高。截至 2012 年底,11 个省级、316 个市级、1396 个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额 34865.24 亿元,占省市县三级政府负有偿还责任债务余额 93642.66 亿元的 37.23%。”^[12]而推行非公益性农地进入建设市场,失地农民的收益将在土地市场中借助流转和交易获得增长,这是地方政府难以接受和不愿面对的。

2. 农地市场价值测算的严重缺位

改革开放以来,我国地方政府的征地需求和规模逐渐扩大,回顾征地补偿的测算历程,我们可以将其归结为三个阶段:①以产值倍数法为主导的测算阶段。从 1982 年国务院颁布的《国家建设征用土地条例》采用的年产值倍数法,至 2004 年 10 月国务院下发的文件(国发[2004]28 号),年产值倍数法沿用了二十多年的时间。②以区片综合地价法为计算方法的阶段。主要以 2005 年 7 月国土资源部发出的《关于开展制定征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》为启动标志。③市场化补偿法的萌芽阶段。2010 年 6 月,国务院办公厅下发的《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》(国办发明电[2010]15 号)中指出,各地应建立征地补偿标准动态调整机制。上述的前两个阶段,不管是出现年产值倍数的不断增长变化,还是突破补偿倍数限制的征地区片价,均存在补偿标准偏低等问题,且易出现“不同地同价”的新问题,没有给农民带来利益的抬升;后一阶段,囿于诸多因素,没有在全国推行。

3. 城乡土地市场隔阂尚未完全打通

我国城乡二元结构的土地所有权制度形成溯源于国家根本大法的界定,《宪法》明确规定:城市的土地归国家所有,农村的土地归集体所有。这意味着凡是城市化、工业化新增的土地需求,无论是公益性的还是非公益性的,都必须通过国家的征地行为

完成国有身份的转变。那么,所有权主体的法律地位是否平等呢?从理论层面来看,集体土地所有权和国家土地所有权的法律地位应该平等,但是实质上并非如此。《中华人民共和国土地管理法》的相关条文对二者有着不同的界定,对于集体土地,除了乡镇企业因破产、兼并等情形可以流转建设用地使用权以外,其他农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。而相对于城市土地使用权来说,城市土地所有权和使用权的分离,使用权人享有对国有土地使用权的占有、利用、收益和处分的权利,可以看出,集体土地所有权存在产权残缺性。政府拥有排他性的土地征收专属权力,也就垄断着城市与农村土地交易一级市场的供应权,城市土地拥有完备的一、二级市场,农村集体土地不具有与城市土地相对应的统一土地市场,更没有细分的二、三级市场,城乡土地市场之间没有形成有效互动和实际交易。非公益性农地进入建设市场没有脱离于城乡土地市场分割的情境,城乡土地市场隔阂也就对非公益性农地的市场化定价产生重要影响。

4. 失地农民参与流转过程的权利虚置

参与权作为一项重要的程序性权利,是主体行使实体性权利的基础和保障。我国农村土地征收的法律规范虽然在很多方面规定了农民的参与权,但却是有参与无回应,是一种表层的参与^[13]。在非公益性农地非农化过程中,失地农民的参与权虚置主要表现为:①失地农民影响流转谈判的组织载体缺失。用地方首先接触的是农村集体组织,并非农民个体,农村集体组织是所有权主体,成为谈判的代言人和实际支配者,而农村集体经济组织常由村委会的几名成员或村中所谓的“精英人物”所控制。在各种正式渠道走不通的情况下,非正式渠道的利益诉求反而成了一种捷径,但是,一些非正式渠道往往会触碰到“违规”和“不合法”的边界^[14]。②流转和出让程序不规范。《中华人民共和国土地管理法》虽然作出“两公告一登记”的规定,但现行的土地立法重实体、轻程序,先流转后补偿、忽略听证程序而批准补偿安置方案、补偿协议未经公告、监督和救济制度缺失等现象在实践中并不少见。

5. 现行社会保障制度制约非公益性农地循序进入建设市场

保障权益是农民的核心利益之一,在我国社会保障体系尚不够健全的背景下,土地持有作为社会保障的重要替代载体,为绝大多数农民提供了基本的生活保障,也是社会稳定的重要因素之一,在第一产业就业也是很多农民乐意的选择。2002 年以来我国的城市化进程和房地产发展进入加速时期,伴

随的是非公益性征地高潮迭起。但是,征地补偿理念落后与固化,土地补偿金主要是按照农地产值计算,根本没有考虑农民进入城市的成本,必然导致了部分农民在这个过程中面临着生活质量下降的风险,农民的“被城市化”可能蜕变为“城市贫民化”^[15]。现实中,失地农民在失去土地托底保障以后,适合失地农民保障的制度安排要件缺乏,其“三无”身份标识明显,成为既不同于一般农民,又有别于城市居民的特殊边缘性群体。同时,失地农民在向非农就业转移过程中,除少数人能利用农地非农化发展机遇自谋职业外,大多数农民由于文化素质和劳动技能的制约,应对市场变化能力不够,在就业竞争中处于劣势,失地就濒临失业。

三、非公益性农地进入建设市场的价格——实现路径

现行的政策和制度掣肘非公益性农地进入建设市场的价格定位工作开展,虽然一时间满足了地方政府的利益需求,但是如果继续任其发展下去,将会引发系列不良的连锁效应。制度滋生的问题须通过制度建设来解决,探寻非公益性农地进入建设市场的价格实现路径离不开操作层面的制度设计和安排,应从下列方面统筹考虑。

1. 着力破解“土地财政”困局

推行市场化方式需要获得地方政府的鼎力支持,但如何有效抵抗“土地财政”诱惑,单纯依靠地方政府官员的自律和自制很难奏效,需要从机制层面着手:①建立土地出让金监控与预警机制。如果中央政府发现地方政府仍在恶性征地,采用设置高额的土地出让金上缴比率,减少财政转移支付比例的并行策略,对以土地出让金支付地方性债务比例较高的地方政府进行排名并予以警告,以遏制地方政府借地敛财的动机。②促进地方政府发展思路内涵式转变。注重研究财政资金使用和融资机制,整合社会资源,加快地方产业结构调整,吸收社会资金的参与,多层次、立体式拓宽财源,与中央的财政转移支付形成合力。③改革地方官员的“GDP”政绩考核方式。对地方政府官员的考评,要让理性、科学的考核制度回归,取消即期数字式考核,不追求地方行政长官任期内财政增长的数量指标,重视发展的质量指标,可以用绿色 GDP 指标、地方基础设施建设的进度指标作为替代指标。只有夯实地方财源的基础,提升财政补给的造血能力,地方财政收入才有稳健的保障。

2. 及时补位农地市场价值测算

在市场经济条件下,农地市场价值估算是非公益性农地进入建设市场的前提和基础。目前世界上

大多数国家都以土地市场价格作为交易基准,并建立了相对完善的市场价格评估机制。如英国对被征收土地按市价进行补偿,法国按协议价格,荷兰则考虑土地未来预期收益,而在美国,确立市场价值的方法包括售价比较方法、成本计算方法、收入计算方法等,并且充分考虑评估者的意见^[16]。我国公有制的土地属性与国外土地私有制有着本质的区别,这就需要我们立足国情和土地对农民的重要性来评估农地市场价值。首先,廓清农地的基本价值成分。对农地的经营收益权价值、社会保障价值、发展权价值、代际分配价值等逐项进行分析,科学设定农地价值评估的假设条件,选择合理的评估时点,准确把握农地市场价值评估原则。其次,充分考虑农地的供求因素。地方经济发展的程度、企业的用地需求量、企业对农地区位判断与取向均会对农地的供求变量产生影响,供求因素成为市场价值高低的重要参数。再次,测算由多家专业的评估机构执行。目前,第三方评估组织的完全独立性很难保障,但可以通过利用多家评估组织测算的方式,防范和纠正地方政府对农地市场价值评估结果的操纵。

3. 梯度推进城乡土地统一市场建设

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。这是中央政府首次正式给农村集体经营性建设用地的一个“名分”,允许农村集体经营性建设用地与国有土地平等进入非农用地市场,就必须要有规则统一、权责平等的土地市场公开交易平台和机制。然而,城乡土地统一市场的构建是非公益性农地进入建设市场价格的重要实现条件。基于目前的发展现状,通过梯度推进的方式,探索由局部到整体的路向,为城乡土地统一市场建设做好阶段性工作是务实之举。①以区域性的试点为着力点。选取经济社会发展较快的、基础较好的县区,布置试点工作,根据农地市场价值测算得出的量值就是进入城乡土地市场的价格“标的”,同时加强入市试点经验的科学总结。②汲取“招拍挂”的市场养分。细致分析 2007 年以来全国各地的工业用地“招拍挂”出让机制,梳理国外的先进做法,为非公益性农地进入建设市场提供借鉴。③落实现行土地市场的调研工作。对土地市场存在的各种问题进行收集,系统考察制度障碍、相关主体的利益关系等,为城乡土地统一市场建设的制度安排做好铺垫。

4. 分类建构立体式土地税收调控制度

十八届三中全会明确提出“完善对被征地农民

合理、规范、多元保障机制,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”。而保障非公益性农地进入建设市场的价格公正实现,需要从下列方面着手:①土地增值税的开征。在城乡土地统一市场的架构下,非公益性农地合法进入建设市场实现平等交易,可以参照国有土地有偿使用收益来管控农村集体建设用地的出让收益,征收土地增值税;适时适度引入累进税率,调控因农村集体建设用地增量而产生的农地出让收益。②土地占用税的启动。凭借土地占用税工具,针对不同品质的农地实行差别税率,促使农地从利润率低的用地方向附加值高的用地方流转,有利于实现农地资源的高效配置和盘活,同时能有力地抑制农地浪费,引导农地资源节约化、集约化利用,防范和惩治违法占用与征而不用行为。③土地闲置税的跟进。此项措施主要是面向那些已获批农村集体建设用地使用权,但是超过集体建设用地使用权出让合同约定的动工开发日期满1年以上未动工建设的,征收相当于土地使用权出让总价款20%以下的土地闲置费^[17-18];计征标准还可视情节严重程度按照大于20%比重来执行,以达到农地合理、规范利用的目的。

5. 有序实施非公益性农地进入建设市场的阳光工程

为使非公益性农地进入建设市场的过程透明化,提高失地农民在农地转用价格谈判博弈中的参与度,就必须推崇非公益性农地进入建设市场的阳光工程,应该做到:第一,失地农民参与权的法律规定。实现农民个体权利的有效保护,实现农民由身份到契约的转变,土地立法中必须要坚持农民个体权利本位的原则,实现由个体义务本位向个体权利本位的转变^[19]。尽快制定和颁布《失地农民参与非公益性农地进入建设市场的条例》,将失地农民参与非公益性农地进入建设市场的内容、权利边界、司法救济条款加以明确,规制农村集体组织单方面处理流转和交易事宜的不规则行为。第二,进入建设市场全过程的公开。将听证贯穿于非公益性农地步入建设用地市场的所有环节和所有阶段,并对听证、表决、反馈等事项全部予以公开,真实履行民主程序。第三,网络与媒体组织的全方位介入。从非公益性农地进入建设市场工作开始,地方政府应在其官网上开辟专栏,公布拟流转和交易地块的事项,让全社会了解和关注价格谈判进程,同时让媒体定期监督报道,形成开放式舆论氛围。

参考文献:

- [1] 王景新.“新三农”问题值得关注:对无地、失地、外出打工农民现状的剖析[EB/OL]. [2014-02-10]. [http://www. people. com. cn/GB/guandian/1035/2372748. html](http://www.people.com.cn/GB/guandian/1035/2372748.html).
- [2] 诸培新,唐鹏. 农地征收与供应中的土地增值收益分配机制创新:基于江苏省的实证分析[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2013(1):1-10.
- [3] 邢发齐. 我国土地征收市场化改革研究论纲[J]. 河北法学,2012(3):121-125.
- [4] 王琦. 论集体土地征收补偿制度理念的转变[J]. 税务与经济,2012(4):20-23.
- [5] 党国英. 应建立不同的农地征收补偿机制[J]. 农村经营管理,2013(1):31.
- [6] 梅珣,陈银蓉,莫玉龙. 我国土地征收补偿特点与理论及制度改进研究[J]. 国土资源科技管理,2013(6):100-106.
- [7] 靳相木,陈箫. 土地征收“公正补偿”内涵及其实现[J]. 农业经济问题,2014(2):45-53.
- [8] 何全胜. “新价格理论”的作用原理[N]. 中国经济时报,2010-07-27(12).
- [9] 曼昆. 经济学原理:微观经济学分册:第五版[M]. 梁小民,梁砾,译. 北京:北京大学出版社,2011:73.
- [10] 谢识予. 经济博弈论:第3版[M]. 上海:复旦大学出版社,2007:105-109.
- [11] 侯凤歧. 生态资源价值补偿机制研究[D]. 西安:西北大学,2008:43.
- [12] 中华人民共和国审计署. 全国政府性债务审计结果(2013年第32号公告)[EB/OL]. [2014-02-16]. [http://www. audit. gov. cn/n1992130/n1992150/n1992500/3432077. html](http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3432077.html).
- [13] 彭小霞. 农民参与农村土地征收:理论基础、现实困境及路径选择[J]. 农村经济,2013(6):104-107.
- [14] 陈绍军,李晖. 失地农民非正式渠道的利益诉求方式:以L村失地农民诉求为例[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2013,15(2):49-53.
- [15] 熊金武,黄义衡,徐庆. 农地征收补偿标准的困境解析与机制设计:基于信息不对称下的一个讨价还价框架[J]. 现代财经,2013(1):3-10.
- [16] 胡晓玲. 中国式农地征收补偿的困境及其出路探寻:基于法条及实践的观察[J]. 东北师范大学报:哲学社会科学版,2014(2):1-8.
- [17] 王小映. 平等是首要原则:统一城乡建设用地市场的政策选择[J]. 中国土地,2009(4):32-35.
- [18] 陈燕. 中国城乡建设用地市场一体化研究[D]. 福州:福建师范大学,2012:123-125.
- [19] 张琳琳. 中国城市化进程中农民个体农地使用权的保护[J]. 求索,2013(5):187-189.