

# 从“两种产权两个市场”到“两种产权一个市场”

南京大学国土资源与旅游学系 黄贤金

从场理论来看，也存在一个土地收益场，一个区域其土地收益场具有相对的独立性，但其土地收益特征应该符合阿隆索竞租模型。而只有城乡土地市场融为一体，并且土地利用符合完全竞争特征，才可能形成这一土地收益空间格局。但我国现行城乡土地市场割裂，以城市边界为分割线，形成了以国有土地为主导的城市建设用地市场和以农村集体所有土地为主导的农村集体经营性建设用地市场。为此，就城乡土地市场一体化问题开展以下探讨。

## 一、歧视性规则强化了区域土地收益场的城乡割裂

地处苏南的宜兴市，20世纪80年代乡村企业发展迅速，所属农村集体的乡村企业以承包费的方式体现农村集体对于企业的所有权，但1993年改制后，企业所缴纳的承包费转变为集体所有土地租金。农村集体土地租赁制度，借鉴城市国有土地租赁制度，采取了长租短约的契约模式，其主要做法是：（1）农村集体，主要是村集体，与用地企业直接签订用地合同，由用地企业每年支付租金；（2）租金年限由宜兴市国土资源部门及农村集体组织在租赁合同中共同约定；（3）约定不能超过法律规定的相同用途的国有土地出让年限；（4）年租金由地方政府公布指导价，各乡镇行政区域确定具体地段的执行标准，并进行评估；（5）租赁期间，集体经营性建设用地租金每隔三五年调整一次，调整的幅度在20%以内。

长租短约这一制度的主要特点是：一是制度创新源于地方实践。二是产权的基础较为稳固。确定之后国土部门进行登记，而且颁发土地证书，确认土地使用权。三是流转市场比较规范，需要经过国土部门的审核批准。四是确保交易双方的利益。城乡基准租金标准统一规定，纳入统一体系。但实际上，由于农村集体经营性建设用地的权能不够完整，抵押权能受到限制，其抵押值一般为3万元/亩，并且还需要得到乡镇政府的认可。

歧视性的产权规则使得区域土地收益场被割裂为城乡差异。通过我们在宜兴市的调研分析，2012年城市国有经营性建设用地市场价格总体比农村集体经营性用地市场价格高出70%~80%。其中产权歧视所造成的市场价格差异约为20%，其余大部分价格差异是由于政府歧视性规定，包括对用途、抵押的管制等造成的。

## 二、“两种产权一个市场”需要处理的几个关系问题

从“两种产权两个市场”转变成“两种产权一个市场”，需要有国有土地和农村集体土地产权平等的制度基础作为前提。此外，还需要考虑如何科学处理好三方面的关系：

一是农民公平与城乡公平的关系。有的地方领导认为，如果农村集体经营性建设用地可以直接进入市场，可以直接出让的话，对原来被征地农民是不公平的。首先，一方面我们要考虑农民权益的公平性，同时要考虑城乡的公平性，城乡享有统一的土地市场政策，使得城乡居民都能享有城乡土地资产的财富效应。其次，现有征地政策对于农民而言也是不公平的，不能为了使农民享有平等的“被征地的公平”，而进一步牺牲今后被征地农民的土地权益。因此，需要通过补偿已被征地农民的土地权益，使其与集体土地入市农民享有相对均衡的土地权益，同时，还需要通过建立城乡统一的土地市场，实现城乡居民土地财产的权益公平。

二是农村复兴和城市发展的关系。以前通过征地的方式，增减挂钩的方式，通过建设用地空间配置发展城市区域，达到推进工业化、城镇化发展目的。但由于缺乏产业拉动和基础设施配套，有些地方形成了“鬼城”，也有不少开而不发的开发区。现在我国进入社会经济的转型期，农村发展也是一个很重要的方面。中国的粮食安全能不能持续，取决于有没有更多的人留在农区。20世纪70年代香港搞郊野公园建设的时期，不是将老百姓的用地空间全部限制住，而是给老百姓留有发展空间，包括改善居住条件以及经营的用地需求。发展理念应该从“农村土地城市用”到“农村土地农村用”适度转变，让农村复兴也有适度的用地空间。

三是用途管制和市场决定的关系。土地用途管制制度是我国最严格的土地管理制度，具有积极意义。如果要使土地用途和权益平衡，需要引入发展权。如保护耕地、基本农田等，这些土地牺牲了发展权，从发挥市场决定的作用来看，就要在土地用途管制中引入市场实现机制。即通过建立更为完善的土地发展权市场，平衡建设用地与耕地、基本农田的关系，从而发挥城乡土地资源中的市场决定作用。

## 三、推进“两种产权一个市场”的建议

一是建立土地所有权市场。笔者认为我们国家是存在土地所有权市场的，这

与我国存在国有、乡镇集体所有、村集体所有、组集体所有等多种土地所有制形式相关联。因此，国有与集体、农村集体之间都存在土地所有权交易的可能。

二是建立涨价归公制度。哪些土地增值归公呢？土地既有自然增值，又有投资增值；投资增值，既有政府投资增值，也有开发商投资增值。笔者认为政府投资引致的土地增值应该归公，包括道路、港口、学校等建设引致的土地增值都需要通过征收土地增值税的方式实现涨价归公。涨价归公也使得政府、集体、农民、企业能够在市场主体建设过程中达到收益平衡，同时避免造成两种土地市场，形成两种商品房市场，一种是集体土地的商品房市场，一种是国有土地的商品房市场。如果没有涨价归公机制，就使得两种商品房市场收益不平衡而造成不公。

三是建立集体自主运营土地市场的制度。农村集体经营性建设用地，是农村集体的资产，可以建立相应的制度由集体自主经营，并引入村民自治的现代化管理机制，政府只进行引导和监督。当然，作为土地资产的所有者，其对集体经营性建设用地的经营方式，可以有多元化的选择，包括与政府、其他企业合作经营等。