

[耳听八方]

进一步改革土地制度事关我国长远发展

[封面人物观点]



专家档案

刘守英

国务院发展研究中心
农村经济研究部副部长、研究员

[核心提示]

十年来,我国国内生产总值年均实际增长10.7%,经济总量占世界的份额从4.4%提升到10%,城镇化率快速提高,2011年超过50%,土地资源的有效保障,为经济平稳快速发展提供了重要动力。土地资源的市场化配置改革功不可没。

文字整理/王平

湖南:

未来五年将对耕地进行全面修复

从日前召开的湖南省耕地质量管理工作会议获悉,未来五年,湖南将对耕地进行全面修复。到“十二五”末,力争将高产田的面积由目前的1809.29万亩提高到4853万亩。为此,湖南将通过耕地质量监测、项目监管、质量评定、后续耕种培肥、执法监督等方

面,对耕地进行全面修复。

山西:

新农合启动即时结报
解决农民“报销难”

从山西省卫生厅获悉,山西新农合省级定点医院即时结报于日前正式启动。作为首家试点医疗机构,山西大医院即日起已开通太原、晋中、阳泉、临汾、长治等5个地市的54个县(市、区)的新农合即时结报,其余地市的即时结报工作也将于近期开通。今后,参合农民在新农合省级定点医疗机构住院治疗,出院时由院方按补偿方案初审并垫付给农民的新农合补偿费用,再由院方与统筹地区新农合经办机构定期结算,实现出院当天即时报销。这将简化参合农民的出院结报手续,切实减轻农民的实际负担。

辽宁:

农民惠农卡
持有量达460万张

秋收后,辽宁省农民纷纷把用劳动换来的收入存进惠农卡,至少有40%以上的农民逐步养成了刷卡消费的习惯。农业银行辽宁省分行提供的数据显示,截至9月末,辽宁省惠农卡发放总量达460万张,存款余额达6.94亿元,全省(不含大连市)42.55%的农户从中受益。惠农卡因具有转账、贷款、取款、缴费、消费等多种功能,深受我省农民欢迎。农业银行辽宁省分行通过持续不懈的努力,使之满足了农民生产生活“一卡通”的需要。目前,农业银行辽宁省分行在我省农村地区的代理缴费业务直线上升,代理新农保县区达到37个、代理新农合县域达到18个,开立结算账户87个,账户余额3.66亿元,累计收缴资金11.6亿元,支付资金9.76亿元。针对农民日常零星小额资金支取频繁的实际,该行还开办了助农取款业务,将电子支付机具广泛安装在农村小超市、农资商店等场所,让农民“人不出村、足不出户”就能享受安全快捷的金融服务。

【 我国的土地管理制度对经济发展起到了重要作用 】

20世纪90年代末至今,中国经济的高增长,靠高速的工业化和快速的城市化两个引擎拉动,土地成为这两个引擎的杠杆。地方政府通过低价征用农民土地,以创办园区,通过土地的协议出让,避开了我国土地资源禀赋不足可能造成的工业用地成本上升;与此同时,沿海发达地区,尤其是珠三角和长三角成为中国经济高速增长的主角,这些地区大量集体建设用地进入市场,保证了农民以集体土地参与工业化进程。双轨并行的工业化,支持了中国作为世界制造工厂的

形成。

进入新世纪以后,中国城市化进程大大加快。面对城市建设的巨额资本需求,土地资本化起了非常重要的作用。利用对土地一级市场的掌控和经营性用地的市场化出让,依靠土地出让收入和土地抵押融资,促进国有土地从资源向资产以及资本转化,推动了快速的城市化。2000年以后,中国土地使用制度改革进一步深化,尤其是2002年以后对经营性用地实行“招拍挂”制度,将土地的功能从传统的生产和生活功能,拓

展到资本功能,带来巨大的乘数效应。一方面,土地的资本化,使地方政府财政能够获取土地增值的最大化收益,并以最大化的土地出让收入保证城市建设资金,以商住用地出让价格最大化来实现城市政府资金的平衡。另一方面,通过建立政府融资平台,以政府财政信用为担保,以土地为主要抵押品,换取银行资金,加大对城市基础设施建设融资。土地制度改革所释放的土地红利,为经济建设提供了巨额土地增值收益,促进了城镇化的快速发展。

【 单纯以土地谋发展的方式存在弊端 】

以土地谋发展的方式弊端在经济上主要表现为,地方政府的经济增长过于依赖土地;地方政府收入过于依赖土地出让收入和与城市扩张相关的建筑业、房地产业税收;城市建设过于依赖土地出让和土地抵押融资。这种高度依赖土地的增长方式,形成地方政府债务风险、中央银行金融风险,也放大了宏观经济波动。

1997年以来,中国地方政府性债务规模逐年增长。1998年和2009年债务余额分别比上年增长48.20%和61.92%。2010年的债务余额比上年增长18.86%。国家审计署公布的债务余额为10.7万亿元债务余额,约占2010年GDP的26.9%。再加上名义指标表示的公共部门债务(约相当于GDP的20%)和政策性金融机构发行的金融债券等(约相当于GDP的6%),中国总体的公共部门债务率应在50%—55%。

地方政府的局部情况更不容乐观,不均衡、不可持续的问题十分突出。2010年底,东部11个省(直辖市)和5个计划单列市政府性债务余额53208.39亿元,占全国总地方债务比49.65%;中部8个省政府性债务余额为24716.35亿元,占23.06%;西部12个省(自治区、直辖市)政府性

债务余额29250.17亿元,占27.29%。2010年底,中国东部地区计划单列市、中部地区和西部地区,负债率分别是19.2%、24.2%和36.4%。正如政府贷款主要靠土地一样,抵押土地已成为政府偿债的最重要来源,地方的债务偿还对土地出让收入的依赖较大。据审计署调查,2010年底除54个县级政府之外,全部省级和市级政府以及绝大多数县级政府均有政府负债,且承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务为25473.51亿元,占地方政府负有偿还责任的债务额的比重为37.96%。一旦各地土地出让收入下降,地方政府的偿债能力就会快速枯竭。

地方政府为了进行基础设施建设,纷纷成立各类融资平台,利用手中收储的国有土地作为抵押品,从银行获得巨额贷款。目前地方融资平台已形成“土地抵押—获取贷款—土地收储—土地抵押”循环。审计署调查结果表明,截至2010年底,融资平台公司政府性债务余额49710.68亿元,占地方政府性债务余额的46.38%。地方各级政府已支出的债务余额中,用于土地收储的就有10208.83亿元,占10.62%。

从地方政府性债务资金的来源情况看,银行

是最大的资金供给者。2010年底,银行贷款总额84679.99亿元,占到地方政府性债务资金的79.01%。其中,负有偿还责任的债务中银行贷款有50225亿元,占比为74.84%。

在决定中国经济周期性波动的因素中,除了固定资产投资和货币供应量等变量外,土地供应和以地融资的影响也日益显著。2002—2010年间,国有建设用地增幅跟当年的名义固定资产投资增幅有比较一致的趋势。如果当年的国有建设用地供应量减少,或者增幅下降过快,会导致下一年许多投资项目无法“落地”,固定资产投资增幅会受到很大影响。反过来,如果国有建设用地供应很充足,固定资产投资增幅会较快上升。

由于土地指标由中央政府控制,宏观经济过热时期,中央政府除了收紧“银根”外,还会同时收紧“地根”,即减少全国的新增建设用地供应量,甚至采取“冻结批地”、“中止土地审批权”等行政性调控手段。同样,宏观经济刺激阶段,中央政府在采取扩张性货币政策的同时,还会放松“地根”,大幅增加新增建设用地的供给量。

【 未来要正确处理好土地利用和发展的关系 】

正确处理人与土地、土地与其他资源、人与人之间的关系,事关社会稳定与和谐。必须推进土地制度改革,根本改变以地谋发展模式,促进经济社会和谐发展。

第一,平等保护土地产权。构建以保护和保障农民土地财产权为核心的土地权利和法律体系。由中央政府统一进行覆盖所有土地资源的确认、登记、颁证,确认土地所有者和土地使用者的土地权属关系,为保障土地财产权、便利土地权利交易提供基础性制度服务。赋予集体所有土地与国有土地同等的占有、使用、收益和处分权,对两种所有制土地所享有的权利予以平等保护,实现宪法和相关法律保障下的同地、同权。逐步实行对失地农民的土地财产权的公平补偿,以被征地的市场价格进行补偿为最终目标。尊重和保护被征地农民在征地中的话语权和谈判权。

第二,确认不同主体土地平等进入权。以用途管制为唯一的准入制度。打破目前因城市和农村的区别,对圈内圈外土地按不同所有制准

入的政策。制定城市增长线,明确土地国有的范围为建成区。新增建设用地用于非农经济建设的,除为了公共利益目的征用外,可以保留集体所有。

第三,重构平等交易的土地市场。建立公开、公正、公平的统一交易平台和交易规则,实现主体平等、市场交易决定供求和价格形成的土地市场。活跃土地二级市场,促进土地抵押、租赁、出让市场的发展和完善。

第四,将国有土地经营的职能从土地管理机构剥离。明确土地管理部门是隶属于国土部的土地行政管理机构,行使所辖行政区域内所有土地的行政管理职能。地方政府是受国务院委托的国有土地所有者代表,行使所辖行政区域内国有土地占有、使用、处置、收益各项权能,包括对农村土地的依法征用、征收和对国有建设用地使用权出让、转让等部分经营职能。地方政府土地经营职能不再由土地管理行政机构行使,而是由政府委派专门的机构来履行,也可以参照国有企业改革的经验,成立专门的国有土

地公司等经济组织。这些经济组织作为市场主体,按照统一的市场规则,接受政府的调控和监管。

第五,规范国有土地出让收益管理和监督使用。明确国有土地经营收益不能成为政府财政的当期盈余。专司土地经营的机构获得的国有土地出让收益,应进入与政府财政相分离的专门账户,由专门机构统一管理。土地出让收益的使用应经过本级人民代表大会审批。

第六,进行土地、财政、税收、金融综合配套改革。明确下一个发展阶段土地在经济和社会发展中的功能,厘清土地利益在土地所有者、土地经营者和政府之间的规则。改革土地财政,完善土地增值税,规范土地融资机制,实现土地增值收益的公平分配,改土地涨价归政府和开发商为归社会。

三农专家观点周刊
面向郊区 服务农业 做农民的朋友
视角 / 视野 / 见解 / 见闻