

# 城市用地制度改革研究述评

林幼平

对于城市用地制度改革的研究,是在改革开放实践的强有力推动下进行的。1978年以前,我国在土地公有制基础上长期实行土地无偿使用制度,随着中国经济体制改革的逐步深入,土地使用制度开始逐步由无偿使用向有偿使用转变。实践证明,在社会主义土地公有制条件下,实行土地有偿使用制度,对于巩固土地公有制、加强土地管理、合理利用土地资源、促进经济体制的全面深入改革,都具有十分重要的意义。

实践呼唤理论。与城市用地制度改革实践相呼应,经济理论工作者和城市用地管理者们对社会主义社会的土地的属性、城市土地有无商品的性质、土地有偿使用的理论依据以及城市土地有偿使用的形式等问题进行了热烈地讨论和深入地研究。

## 一、关于城市土地的价值问题

城市土地有没有价值的问题,一直存在着很大的争论。

一种观点认为,城市土地不仅有使用价值,而且有价值,“建筑地段或城市土地的价值,当然由凝结在地皮里的劳动量即社会必要劳动时间决定。它的价值同一般商品一样,由(C+V+M)三部分构成。”<sup>①</sup>

有的人进一步指出,在土地使用改革中,土地的价值形态开始独立地表现出来,土地价值,其本质是地租,是“真正的地租”。“真正的地租是为了使用土地本身而支付的,不管这土地是处于自然状态,还是已被开垦”(马克思)。土地价格是土地价值的货币表现形式。<sup>②</sup>

另一种观点认为,马克思在说到土地的价值时,总是指这样两种情况,一是土地上的投资,即土地资本;二是和土地价格相同意义的价值,马克思非常明确地指出,土地价格就是地租的资本化。

总之,在马克思看来,土地是没有价值的。<sup>③</sup>

又一种观点认为,马克思曾多次指出土地具有价值的观点是错误的,认为要区别土地价值和土地资本的价值两个概念。但是,资本论中也有多次提到“土地价值”或“土地经济价值”并不能用土地资本价值的概念来代替。<sup>④</sup>

还有一种观点,绕开争论较多的土地的价值问题,而先直接研究土地经营使用权的价格问题。持这种观点的人认为,目前迫切需要的是确定土地有偿使用“偿”的高低(即价格)。如果一定要确定价值才能确定价格,那么就先把价值计算出来,而目前没有人能有把握把土地价值计算出来。因而不如先从层次较浅的容易把握的土地有偿使用的价格着手研究,难以计算、层次更深的价值问题待以后条件较成熟时再研究。

关于这个问题,现在学术界比较一致的认识是,这种基础理论观点上的分歧短时期不可能达到共同的认识,但分歧本身对推行城市土地使用权有偿转让的改革,不会有什么实际影响,因而可以从长计议。所以,目前虽然这个问题的研究仍然在继续深入,但是更多的个已把注意力转向实用性研究方面。

## 二、关于城市土地有无商品性质问题

学术界对这个问题也有多种看法,归纳起来不外乎两种。

一种观点认为,从历史上看,从世界各国的现实情况看,从马克思主义的理论和方法论来看,从我国经济体制改革的实践来看,在社会主义的经济中,城市土地仍然具有商品的属性。土地既然有使用价值,又有价格,因此土地是可以成为商品的。绝不能因为土地不是劳动产品就否认土地的商品属性。<sup>⑤</sup>城市土地商品化,对城市经济发展和实现四

个现代化,有重要意义,如为建设合理的价格体系提供重要依据;促进节约用地、合理用地,提高城市土地效益;增加财政收入,为国家积累资金。

另一种观点认为,在社会主义条件下,城市土地不是商品。他们认为,如果凡是参加商品经济过程的一切要素都是商品,那么,劳动力在社会主义条件下是否同在资本主义条件下一样,仍然是商品?如果土地是商品,可以买卖,那么,河流、森林、矿山等,是否也应当是商品,是否也可以买卖?如果它们都是商品,都可以买卖,社会主义公有制原则又如何体现?又如何同资本主义相区别?社会主义商品经济同资本主义商品经济相区别的一个重要方面,就是商品的范围不同。⑥

另还有一种介乎两者之间的第三种观点,认为在社会主义经济中,土地是“准商品”。他们认为社会主义社会的土地本来不是商品,但在社会主义商品经济这种“普照之光”的照耀下,社会主义土地必然具有商品性。因为土地虽然不是劳动产品,也没有价值,但土地却有价格,可以进入流通,可以租赁或买卖,而这恰恰是商品的某些特征。所以,这种本身不是商品,但却具有某些商品特征的东西,可以称为“准商品”。⑦

### 三、关于城市土地有偿使用的理论依据问题

土地有偿使用的理论依据,经济理论界亦有不同看法。

第一种观点认为,社会主义土地有偿使用的本质涵义是,土地所有权在经济上实现的形式,即土地使用者向土地所有者支付地租。在土地私有制条件下,以收取地租的形式使土地私有者得以在经济上实现,这是无疑的。在社会主义土地公有制条件下,尽管消灭了土地私有制,但由于土地所有权及国家和集体多个土地所有权主体的存在,因此,土地所有权仍然要求以地租的形式得以在经济上实现。⑧

陈征在《中国社会科学》1993年第1期撰文认为,社会主义条件下的土地有偿使用的理论依据,除了马克思地租理论以外,商品经济的存在亦是其前提,二者缺一不可。过去的研究往往只注意了土地所有权规律的作用,而忽视了商品经济的存在是城市土地有偿使用的前提。

第三种观点认为,城市土地有偿使用是等价交

换规律决定的。现实生活中,土地基本上都投入了劳动,成了劳动产品。特别是城市土地,都是经过人类长期开发、利用的。属于劳动产品并具有价值。既然土地有价值,使用土地就应予以价值补偿,因而土地使用者就应向土地所有者支付土地使用费。

还有一种观点认为,土地有偿使用是按劳分配原则决定的。认为土地有偿使用的实质就是企业由于使用土地的数量多寡、位置优劣及质量好坏带来的利润差异归于社会,土地本身不能创造价值,土地条件优越的企业获得较多的收益,因归于社会所有,只有如此,才能体现等量劳动获得等量产品,从而真正体现按劳分配原则。

### 四、关于城市土地有偿使用的形式问题

城市土地有偿使用的形式问题,也为理论工作者所关注。

一种观点认为,城市土地有偿使用应该采取税收的形式,开征以土地及其地上建筑物为课征对象(税基)的不动产税或财产税或房地产税。⑨我国从1988年11月开始,在全国城镇普遍开征土地使用税。不动产税的开征要依赖于国家分税制改革的进程,目前尚不具备开征不动产税的条件。

有的人认为,城市土地有偿使用,应该通过政府直接收取地租(土地使用费)和补交(土地使用权)出让金的办法,获得土地有偿使用收益。

也有人认为,城市土地有偿使用,应采取征收使用费的形式。如果收取了城市土地使用费,就不该再收取城市土地税。

目前,又有个提出,应该租、税、(使用)费并存。

以上的“税费之争”在理论和实践上都具有重要意义。从我国实际情况,特别是从经济关系方面看,土地使用费和土地税,不仅在理论上,而且在实践中都是有区别的,它在经济中的作用,在管理和调节土地的职能上是各不相同的。现在比较趋于一致的看法是,先由城市土地管理机关向土地使用单位收取土地使用费,然后再由土地管理机关向国家财政部门缴纳土地税。

除了上述研究外,学术界还在要不要建立城市地产业、开放土地市场,要一个什么样的土地市场方面,在城市土地有偿使用包括的方面、内容,地

税的计量和归属,以及城市土地的开发、经营、管理和立法规定等方面进行了深入的探讨。

综观城市用地制度改革的研究,我们可以看出以往的研究具有以下一些特点:

第一,研究现实问题较多,而宏观研究和超前研究不够。在城市用地制度改革的实践中,涌现出了大量亟待解决的现实问题,许多文章坚持理论与实际相结合的原则,积极研究解决城市土地使用制度改革实践中涌现出来的大量亟待解决的现实问题,既促进了城市用地制度改革的深化,又促进了城市土地使用理论研究的发展。但是在建立社会主义条件下城市土地使用理论体系方面的研究,在超前性方面的研究,以及在运用理论指导土地使用实践方面的研究,都还处于刚刚起步的初期阶段,因而显得很不够,同时也相对平淡。实际上改革的形势呼唤城市用地制度改革要进一步深化,而这种进一步深化又特别需要理论研究上的突破和理论的系统化发展。

第二,理论方面的研究受传统研究方法和传统理论的影响较大,而对国外此方面的研究并对国外实践经验借鉴吸收不够,对我国建立城市土地使用理论的实际需求研究不够,因而应探索建立起符合我国实践的土地使用理论体系。需探求理论的科学性、系统性,以及对我国城市土地使用实践的指导性,而不是不管具体情况和具体条件生搬硬套经典作家的某些特定论述和结论。

第三,对社会主义市场经济条件下城市土地使用基本理论的研究不够。虽然有些研究有意或无意地向市场经济条件下的土地使用理论方面靠近,但是我国确定建立市场经济体制的时间不长,因而对市场经济条件下城市土地使用理论的研究还处于初始阶段,今后需要扎扎实实地下很大的功夫,同时

也大有用武之地。如果仅仅局限于研究城市用地制度改革的本身实务以及一些现实问题,那是远远不能适应经济发展实践的要求的。

第四,研究人员尚不够广泛。前段时间,有部分经济理论工作者和部分城市土地使用管理者对城市土地使用问题及其理论,进行了一些可喜地探索,取得了一些研究成果,但是这些研究与实践的需求还很不适应,其原因之一就是参与此方面研究的人员还较少,因而研究力量显得不足,所以研究的广度、深度和力度方面都不能适应城市用地制度改革和建立城市土地使用理论体系的要求。

以上一些不足,在经济改革进程中应引起人们的重视,将此方面的研究提高到一个新的水平。

#### 注释:

①陈秀华:《论建筑地段的商品性》,《江汉论坛》1985年第5期。

②邵捷传:《我国城市土地价值实现的前提和途径探析》,《经济研究参考》1993年第184期。

③⑤张跃庆、张连城:《城市土地经济问题》,光明日报社1990年版,第114、108页。

④周于峙:《学习(资本论)的地租理论对我国城市用地制度改革的思考》,《房地产经济》1989年第4期。

⑥参见戚名察:《城市土地究竟是否商品—我国首次城市土地问题学术讨论会不同观点综述》,《房地住宅信息》1985年第15期。

⑦陈洪博:《试论社会主义土地的准商品性》,《江汉论坛》1986年第8期。

⑧毕宝德主编:《土地经济学》,中国人民大学出版社1991年版,第411页。

⑨张敬东:《城市土地使用制度改革思路》,《经济研究参考》1993年第184期。

(责任编辑 王冰)