

论地产市场的特殊属性及其运行特点

许经勇

在我国目前论坛上,土地市场与地产市场这两个概念,往往是通用的,其实,“土地”与“地产”并非同一概念。“土地”,从自然资源角度看,指的是地球的陆地部分及其水面,它是由地球陆地部分及其水面一定高度和深度的岩石、矿藏、土壤、水分、空气和自然植被等所组成的自然综合体。马克思曾经指出,人类已开发和利用的土地,是由土地物质和土地资本构成。土地物质是土地的纯自然部分,它没有人类劳动投入,是自然历史形成的;土地资本则是由人类劳动投入形成的土地固定资本,固着在土地之上或之中。“地产”作为一种财产必须有物质客体,地产的物质客体即土地,是由土地物质和土地资本构成的自然—经济综合体;“地产”从社会关系的角度看,必须具有明确的法律从属关系。我们可以把“地产”的内含概括为:法律上有明确权属关系的,经过人类开发改造具有一定价值、并能给所有者、使用者带来经济效益的土地。狭义的“地产”是指具有明确法律权属关系的土地,而这个土地是由土地物质(纯自然土地)和土地资本中不能与土地物质相分离的部分(如土地平整或土壤的改良)构成的;广义的“地产”是指具有明确法律权属关系的土地,而这个土地是由土地物质(纯自然部分)和全部土地资本(包括定着于土地之上的房屋)构成的,因此,有的场合又称房地产。本文所探讨的“地产市场”主要是指狭义的地产市场。

我国的地产市场是由若干相互联系的子市场组成的市场体系,包括土地所有权市场(即土地征购市场)和土地使用权市场。

一个国家的土地利用状况,伴随着城市化进程,会形成三种不同的地带,即城市用地、城郊用地、农村或农业用地。伴随着城市规模的扩大,一般是先将郊区逐步变成城市土地,并形成新的郊区地带,使农业用地面积逐步缩小。城市的发展与扩大,必然出现农村土地向城市土地转变。在土地私有制度下,土地所有权的转变,主要是以私人购买的形式实现的。

在我国,经过土地改革和农业合作化,形成了土地的集体所有制。1982年的《宪法》明确规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留山、自留地,也属于集体所有。”与此相联系,我国城市发展需要占用农村土地时,则是采取国家征用的办法。根据1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有制的土地实行征用。”“被征地单位应当服从国家需要,不得阻挠。”对于征用的土地要给予一定的补偿费。通过国家征用,不仅改变了土地的用途,而且也改变了土地产权性质,即由农民集体所有变为国家所有。

国家征用集体土地,即土地征购市场,是农村集体土地所有权的买卖行为。我国现行的有关政策规定,只有国有土地使用权才能进行出让,即国有土地的所有权代表,垄断着土地使用权的出让。农村集体所有的土地,必须先行征用为国有土地后其使用权才能出让,也就

是说，土地使用权的出让渠道只有一条。由此规定了我国土地征购市场，具有以下几方面特征：（一）市场交易主体是受到严格限制的，交易行为是单向的。在土地征购市场上，土地供给者是农村集体经济组织，土地需求者只能是国家；集体只卖不买，国家只买不卖；（二）市场交易行为带有一定的强制性。国家征用土地，从经济过程讲，是国家与农民对土地的特殊交换关系。农民让渡其土地所有权，同时得到补偿，即征地补偿费；国家得到土地所有权，同时支付给农民征地补偿费。这种征地补偿费成为一种特殊的土地价格。但是，这种交易行为，带有一定的强制性。农民必须无条件地服从国家的征地需要和接受国家规定的征地补偿费标准；（三）土地征购市场是由国家垄断经营，使征地市场置于国家计划的严格管理下，由政府或政府授权的经济组织，如房地产开发公司，进行排他性垄断经营，不允许其他单位和个人从事这种交易。

目前征地产权关系存在的一个主要问题，就是征地补偿费用过低。征地补偿费是国家征用农民土地的补偿，是土地所有权的转换价格，其高低应当按照土地估价的基本原理，即土地价格应由土地未来收益决定。而目前的征地补偿费金额的确定方法，则恰恰相反，它是根据土地过去一定年限内生产的总产值决定的。《土地管理法》规定，土地补偿费的标准，为该耕地年产值的3—6倍。年产值是按被征用前3年的平均产量和国家规定的价格计算的。土地价值由高到低的排列顺序是商业用地、住宅用地，工业和农业用地。农业用地转变为城市用地后“身价”倍增，往往超过征地补偿费用的十几倍到几十倍。其所带来的一个副作用，就是很容易激发“圈地热”、“开发热”，以至大量土地被闲置。这种大规模浪费土地的现象，撇开越权批地原因不说，主要原因是政府从农民那里取得土地非常容易，而且价格十分低廉，反映了当前这种征地产权关系，难以约束政策的征地行为。由于征地补偿费标准过低，使政府不会因为成本高而放弃征地计划。

目前征地产权关系存在的另一个主要问题，是农民利用集体土地自行从事房地产开发或搞合资企业，变相出让土地。农民集体拥有土地所有权，而处分权则是所有权的核心。从这个意义上说，农民自行处分土地，转变土地用途，使集体土地使用权作为特殊商品进入流通领域，似乎是无可非议的。但实际上这样做会带来严重的后果。农村土地主要是用于农业生产，承担着提供粮食和工业原料的重要任务。保持一定数量的农业用地。特别是一定数量的耕地，是农业生产乃至国民经济正常运行的必要条件。农民将农业用地自发地转化为非农业用地，如不加以控制，必然会导致耕地锐减，直至威胁到人类的生存，其后果是不堪设想的。主要表现在：（一）不利于保护耕地和土地的基本国策的贯彻实施；（二）影响了国家对土地的宏观管理，不利于政府对供地总量的计划控制和土地资源的合理配置；（三）严重冲击国有土地出让市场，造成土地市场的不公平竞争，使国有土地出让市场的需求和价格受到消极的影响；（四）导致国家和集体土地收益大量流失，集体土地的资产收益主要被土地经营者占有；（五）集体土地市场逃避规划管理，布局混乱，不利于推进农村城市化进程；（六）城郊农民通过商品房销售渠道转让土地，由于土地权利不明晰，必然会引起城市土地产权关系的混乱。这说明，如果城市土地在国家供给渠道之外，另外增加农民供给渠道，势必会冲击国家对地产市场的供给垄断，难以实现对地产市场的统一管理。

以上两种现象反映了征用土地产权关系，虽然能够确保国家对农村土地的征用，但在商品经济迅速发展，城市土地使用制度改革逐步深化的情况下，这种产权关系必须作相应的调

整，以期约束国家滥征耕地和农民擅自将耕地转为非农业用地或城市用地行为。对集体非农建设用地的流转，要实行“先征后让，转权让利”，严禁集体土地未经依法征用直接从事房地产开发经营和转让活动。与此同时，还应在明确所有权，稳定承包权，搞活使用权的前提下，建立和完善集体农用地使用权有偿转让制度。要允许集体农用地在不改变所有权和农业用途的前提下，进行转让、出租、抵押，有计划、有组织地拍卖“四荒”（荒山、荒地、荒水、荒滩），明晰产权关系，逐步建立农用地登记发证制度，依法保护土地所有者、使用者的合法权益。

目前我国土地产权关系的一个重要特点，就是划拨土地产权关系与出让土地产权关系并存，划拨制与出让制并存是我国土地使用制度的一个重要特点。划拨制与出让制关于国家与用地者的权益关系，在法律上有完全不同的规定，是两种不同性质的土地产权关系。出让土地产权关系对土地市场发育具有积极作用，而划拨土地产权关系则限制着地产市场的发育。在划拨制下，用地者持有划拨土地使用权。它与出让土地使用权的区别在于：出让土地使用权可以流转，受让者能够转让、抵押、出租土地；划拨土地使用权是使用土地的权利，用地者不能转让、抵押、出租土地，即划拨土地使用不包含处分权及相应收益的权能，不能流转。不言而喻，划拨土地产权关系与计划经济体制是一脉相承的。而在计划经济体制向市场经济体制转变过程中，土地划拨制度必然要受到猛烈的冲击，并面临着加以调整的问题。划拨土地产权关系阻碍地产市场发育是集中地通过“土地隐形市场”表现出来。所谓“隐形土地市场”是指在我国城市中，以隐蔽或变相形式进行国有土地划拨使用权的出租和转让等非法交易活动。这种“隐形土地市场”在公开合法的地产市场出现以前，实行单一的行政划拨机制下，很多城市就不同程度地存在着。最近几年，随着城市人口的迅速增加和商品经济的发展，对土地需求的猛增，用地结构的急剧变化，“隐形土地市场”更加活跃，值得认真对待。

土地使用权出让市场，是指国家以土地所有者身份将城镇国有土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权的出让与受让，实质上是一种市场行为，这种市场是国家出让土地使用权市场，简称土地出让市场。与其他商品市场相比较，土地出让市场的显著特征，是国家垄断着土地供给，包括新增土地与旧城区改造的土地，是土地垄断型市场，即由国家统一出让土地使用权。

国家作为城市土地所有权的唯一主体，其权利是由其产权代表行使。土地使用权出让以后，国家保护基本的处分权和基本的收益权，其具体表现在：（1）土地使用权出让有一定年限，年期届满后，土地使用权归国家持有，重新处置；（2）土地使用权受让方要向国家缴纳土地使用权出让金。土地使用权出让金，即一定年限的土地使用权价格，其实质是若干年地租总和的贴现值。通过收取土地使用权出让金，国家对土地的所有权在经济上得以实现；（3）国家有选择土地受让方和土地出让价格的权力。协议、公共招标和公开拍卖等三种土地出让方式，具体地体现国家对处分土地权力的运用；（4）国家有权监督土地使用性质和使用程度。用地者如果要改变合同规定的土地利用条件，必须征得土地出让方——国家的同意，并补交出让金。

土地使用权市场，可以划分为一级市场和二级市场。一级市场是土地使用权作为商品经营进入流通的第一环节，它反映了土地所有者与土地使用者之间的纵向经济关系。一级市场包括批租市场和零租市场。批租市场是指土地使用权长期出让，一般为40年至70年，其价格是一

次性付清的若干年地租；零租市场是土地使用权的短期出让，其价格是逐年缴纳的地租，或者说，是土地使用权逐年有偿租让给土地使用者，使用者逐年缴纳地租的土地出让方式。如果说，一级市场是土地使用权出让市场，那么，二级市场则是土地使用权的转让市场，即土地经营者和使用者将土地使用权再转让的市场，它反映了土地使用者之间的横向经济关系。

土地使用权出让市场是土地所有者向土地经营者和使用者有偿让渡土地使用权所形成的市场。其基本特征是：（一）在保持土地所有权不变的前提下的土地使用权买卖市场；（二）从长期看，土地使用权出让市场是属于卖方市场，主动权总是掌握在土地所有者手中；（三）市场主体间可以相互选择，受让者之间可以进行竞争，其出让价格的确定比征购价格更符合价值规律的要求。土地使用权的出让有三种方式：即协议、公开招标和公开拍卖。这三种方式都属于市场机制范畴，但竞争强度依次递增，其适用范围不尽相同，可以综合运用，以使所有用地者获得土地使用权的平等竞争机会。

实行国有土地有偿出让制度后，对增量土地使用权无疑必须实行批租制，而且还必须把大量的划拨土地纳入到出让体制中来，这是一个难度较大的问题。因为对于企业来说，支付土地出让金必然会显著增加企业的负担，扩大企业的产品成本，影响企业的竞争能力。所以，将划拨土地产权关系，全部改为出让土地产权关系，并不是唯一的选择。当前许多国家企业试行股份制。国家以土地所有者身份用土地资产参股方式赋予企业土地权利。在这里，国家与企业的土地产权关系，既不同于划拨土地产权关系，又不同于国家凭籍土地所有权收取地租的土地出让产权关系，而是融进了土地债权债务的产权关系。国家以股息形式获得土地收益，企业不必支付巨额土地出让金，而且可以对土地行使抵押等权利。这或许是使国家与用地者的土地产权关系走出划拨制困境的一个可行途径。目前，如果立即对全部划拨土地实行批租制，势必会引起较大的震荡，也是许多企业所难以承受的。还有一种可行的办法，就是实行零租制。所谓零租制，就是土地管理部门将土地使用权逐年有偿租让给土地使用者，使用者逐年缴纳地租的土地出让方式。通过这种出让方式，国有土地所有权在经济上能够得到很好的实现，又有利于克服因划拨土地使用权而产生的滥占土地，不注重土地使用效率的弊端。零租制的价格就是土地使用费，它是由真正的地租（绝对地租与级差地租）、土地资本的利息和土地资本的折旧构成的。土地使用者使用已经开发的土地，如同借了一笔资本必须支付利息；同时还应当注意到土地资本是属于固定资本，同流动资本一样也有损耗，所以必须通过折旧形式予以补偿。零租制价格与批租制价格应当保持密切联系。零租价格应当是批租价格的可除数，或者说，批租价格应当是零租价格的倍数。只有这样，批租制和零租制才能较好地衔接，土地的有偿出让制才能趋于逐步完善。

通过国家出让而取得土地使用权的用地者又称受让人，享有“出让土地使用权”的权利。这些权利包括依法对土地进行实际支配的权利，对土地实际利用的权利，收取土地所产生的利益的权利，以及依法处置土地的部分权利，诸如土地的转让、出租和抵押。土地转让市场与土地出让市场的关系是极为密切的。土地出让市场是土地转让市场的基础。土地受让人取得土地使用权后，投入资金进行土地开发、建设，然后向其他用地者转让、出租等。而土地转让市场的活跃，又是土地出让市场发展的条件。如果缺乏土地转让市场，或土地流转受阻，用地者就不会继续购买土地，土地出让市场也就发展不起来。因此，这两种市场的形成和发育，是相辅相成的。

与土地出让市场相比，土地转让市场的第一个特征是市场供求竞争激烈。如果说土地使用

权出让受国家干预较多,那么,土地使用权转让则受国家干预较少,主要是在市场规律的作用下运行的,其市场主体要求在竞争中实现最大的土地转让利益,因而是属于竞争型市场;第二个特征是土地使用权的转让,往往伴有地上房屋或其他建筑物的转让。土地使用权的受让者,只有在土地上建起工厂、商店、住宅、娱乐设施等,才能产生巨大的价值,或者说大幅度增值。在土地使用权转让市场中,形成了错综复杂的房地产产权关系。为了避免期满收回土地时的产权纠纷,法律上要规定“房产与地产的不可分”原则,即地面建筑物作为土地附属物,连同到期的土地一块收回,不予赔偿。

如果说,土地使用权的出让市场是属于一级市场,它反映了土地所有者与土地使用者之间的纵向经济关系,那么,土地使用权的转让和转租市场,则属于二级市场,它反映了土地使用者之间的横向经济关系,是土地经营者和使用者将土地使用权再转让或转租而形成的市场。它是指从国家手中取得土地使用权的受让者,将经过一定程度开发的土地或者将具有土地使用权的地上建筑物、设施出卖给其他土地使用者。由于土地所有权仍然属于国家,这种土地使用权的转变,只能是在有限期的土地使用权出让的前提下发生。土地使用权的转租是指通过出让或者转让而取得土地使用权的受让人(出租人)将土地及地上建筑物以及其他附着物的全部或部分有偿提供给他人(承租人)使用,承租人为此而支付租金的行为。土地使用权转租与土地使用权转让有着不同的性质:土地使用权的转让,是权利的让与,是土地使用权卖断,通过土地使用权的转让,转让人与国有土地所有者或者其代表,所确立的在土地上的权利、义务完全转移给了新的土地使用权受让人,即转让是一次性终结行为;而土地使用权转租,则是出租人在保持自己对土地的使用权的前提下,把使用权属于自己的土地租赁给他人使用,并收取租金,出租人仍然继续履行出让合同规定的义务。因此,转租是一种继续性行为,即在整个租赁期内,双方当事人持续存在权利义务关系。土地使用权的转让,由于转让后原受让人与国有土地所有者或其代表不再发生权利义务关系,因而在转让时程序较为严密;而土地使用权的转租,由于转租后原受让人与国有土地的所有者或其代表之间继续保持出让合同关系,国家对其监督关系并未改变,因而出租时程序较为简单。

综上所述,我国地产市场的主要特点是:从市场客体看,土地所有权是不能作为客体进入市场,只有土地使用权才能成为市场客体,而且进入市场流转的土地使用权是有使用时限和用途限定的有限使用权;从市场主体看,土地使用权进入市场,是由国家这一唯一出让主体垄断的,而进入市场受让土地使用权以及进行土地使用权的转让、转租、抵押活动的市场供给主体和需求主体,则是多方面的、多层次的;一级市场是垄断型市场,国家是唯一的出让主体,二级市场是竞争型市场,受让和转让主体是多个。一级市场和二级市场是相辅相成的,一级市场是二级市场的前提条件,二级市场又是一级市场的进一步深化。在整个地产市场体系中,二级市场是核心,也是最活跃的部分,一级市场是关键,起着主导性的作用。这是因为,一级市场是整个地产市场的总阀门,其土地出让供给,在很大程度上制约着整个地产市场的供给;与此相联系,其出让价格本身对转让价格的形成,起着基础性的作用。一级市场和二级市场的内在联系,还可以概括为:一方面一级市场行为可以调控二级市场的行为,一级市场的价格影响着二级市场的价格;另一方面二级市场的行为和价格,又会反馈到一级市场,从而调节着一级市场的出让行为和出让价格。

(作者单位:厦门大学经济系)