

宅基地置换中农民权益受损的土地财政因素分析

冯双生¹, 张桂文² (1. 辽宁工业大学经济学院, 辽宁锦州 121001; 2. 辽宁大学经济学院, 辽宁沈阳 110036)

摘要 采用文献研究法、实证与规范分析相结合的方法, 探讨由地方政府主导的宅基地置换中因土地财政原因导致的农民权益受损问题及保护农民权益的对策。结果表明: 地方政府在推进置换中, 存在着“通过制度设租获取尽可能多的利益及以行政命令手段强势推进”等现象; 为保护农民权益, 必须合理分配政府间的财权和事权, 完善对地方政府的政绩考核制度。

关键词 宅基地置换; 农民权益; 土地财政; 制度设租

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)31-12470-03

Land Finance Factors Analysis on the Damage of the Farmers' Rights and Interests in the Rural Homestead Replacement

FENG Shuang-sheng et al (School of Economics, Liaoning University of Technology, Jinzhou, Liaoning 121001)

Abstract By using literature research, the combination of empirical and normative analysis, the damage of farmers' rights and interests caused by land finance factors and the countermeasures to protect farmers' rights and interests in the rural homestead replacement dominated by local government were discussed. The results showed that there are such phenomena as setting a rent through system to get as much as possible benefit and strong pushing means by administrative command etc, so improving fiscal decentralization and local government performance appraisal system must be done well in order to protect farmers' rights and interests.

Key words Rural homestead replacement; Farmers' rights and interests; Land finance; Institutional rent-setting

随着我国经济社会的发展与城镇化进程的快速推进, 必要的城镇基础设施建设和居民住房建设对建设用地形成了刚性需求, 然而, 要解决 13 亿中国人的吃饭问题, 必须坚守保障我国粮食安全的 18 亿亩耕地“红线”, 于是, 经济发展与城镇建设对建设用地的需求遭遇到了供给瓶颈。与此同时, 我国农村宅基地利用粗放, 农村宅基地“一户多宅”与面积超标、农民住宅闲置现象极为普遍。农村宅基地利用的粗放特征为各地开展宅基地置换、集约节约利用及合理配置土地资源、增加城镇建设用地提供了极大的运作空间。

我国各地的宅基地置换活动基本上都是在地方政府主导下开展的, 是在符合土地利用总体规划、遵循建设用地总量不增加、耕地总量不减少且质量不下降的前提下选择合适区域统一规划、建设现代化集中住宅小区, 而一定区域内居住的农村居民, 可自愿选择或搬迁至集中住宅小区居住, 或接受货币补偿自行购买城镇商品房, 腾出原来利用粗放的宅基地。同时, 原有宅基地整理之后节约出的集体建设用地或就地征收为国有建设用地, 或复垦后产生新增建设用地指标以增加国有建设用地。

宅基地置换理应在改善农民居住条件的前提下, 缓解城镇建设用地压力, 但由于地方政府对土地财政的过度依赖, 在一些地区已经演变为不顾开展宅基地置换活动的客观经济条件是否成熟, 不惜违背农民的意愿, 低成本攫取农民利益的“大跃进”式的“拆房圈地”行为, 因此引起农民的强烈不满, 其引发的利益冲突已经造成极其严重的社会影响, 并由此引发了农民与地方政府等强势利益主体间难以化解的社会矛盾, 严重影响到国家经济发展和社会的稳定。因此,

分析宅基地置换中农民权益受损的土地财政因素, 找寻解决问题的针对性的对策与建议, 具有重要的理论与现实意义。

1 土地财政及其主要内容

土地财政指 1994 年中国分税制改革以后, 地方政府为缓解地方财政压力, 利用现行的二元土地制度, 以获取尽可能多的地方可支配收入、追求 GDP 增长及政治收益最大化为目标, 以城镇用地规模扩张为核心, 通过土地收购和出让, 获取由地方政府自主支配的土地资产收益及其延伸收益。土地财政主要包括 3 个部分: 一是土地资产收益及相关行政性收费。土地资产收益包括国有土地使用权出让收入、依法对改变土地使用条件的土地使用者收取的收入、国家对国有土地使用权转让和租赁所得收取的土地增值收益等。行政性收费包括土地管理部门、财政部门及其他有关部门(如农业、房产、水利、交通、邮电、文物、人防、林业部门)收取的名目庞杂的费用。二是与土地相关的房地产及建筑业税收收入。包括耕地占用税、城镇土地使用税、营业税及其附加的城建税、土地增值税、企业所得税、个人所得税、房产税、印花税及契税。三是地方政府以土地作为抵押获得的银行贷款收入^[1]。

2 地方政府对土地财政过度依赖

土地财政形成的根本原因主要在于我国现有财税体制下的地方政府财力与事权的失衡。1994 年我国的分税制改革使中央政府集中了财力和财力再分配的权力, 但同时, 中央政府与地方政府事权划分不清, 存在中央政府事权下移的现象。财权上收和事权下移导致地方政府财政的入不敷出, 地方政府为承担中央政府分配的事权, 实现 GDP 的快速增长以凸显地方政绩, 必须解决预算内收入不足的困境, 而土地财政被地方政府视作获取财政收入的捷径。

各地方政府为获取土地财政收入, 急需扩张城镇建设用地规模, 迫切要将农地转化为城镇工业用地、商业用地、房地产开发用地, 因而各地的用地需求强劲, 国家下达给各省市

基金项目 国家社科基金重大项目“制度变迁视角下的中国二元经济转型研究”(11&ZD146)。

作者简介 冯双生(1967-), 女, 辽宁锦州人, 博士, 副教授, 从事中国二元经济转型、土地制度与土地经济研究。

收稿日期 2013-09-08

的新增建设用地指标已经远远不能满足要求。来自国土资源部向外界透露的消息,国土部由 369 人组成的调研组历时 1 个月实地调研了 31 个省(区、市)179 个县市的土地需求情况,结果显示,2011 年各地用地需求急剧增加,31 个省(区、市)用地的年度计划指标为 44.67 万 hm^2 ,但实际全年用地需求总计划已经达到 107.73 万 hm^2 ,31 个省(区、市)均出现计划指标不足问题,多数反映下达指标只能满足用地需求的 1/3,其中 8 个省份的用地需求超过下达指标 2.67 万 hm^2 ,新疆预计用地需求在 8.00 万 hm^2 以上,是 2009 年的近 4 倍、2010 年的近 2 倍^[2]。上海易居房地产研究院 2013 年 3 月 28 日发布的《2012 年房地产业对财政收入贡献率研究》指出,长期以来,我国地方政府的土地财政收入一直呈现稳步上升趋势,在地方财政收入的占比也在波动中不断上涨,从 2001 年的 19.7% 上升至 2012 年的 42.1%,10 年之中上涨了 1 倍之多,几乎达到了地方财政收入的 1/2。此外,2012 年地方房地产税收收入为 10 128 亿元,占地方财政收入的比重为 16.6%,比 2011 年提高了 23.2%,是 2001 年的 20 倍^[3]。另据全国工商联房地产商会在 2009 年全国两会期间提交给两会代表的《关于我国房地产企业开发费用的调研报告》显示,房地产开发企业开发项目的总费用支出中,支出给政府的费用占 49.42%,而项目总销售收入中的 37.36%,也由政府获取^[4],可以看出,地方政府已对土地财政形成了强烈的依赖。而在国家对建设用地实行严格的计划管理,各地通过以往的征地模式难以解决土地财政已面临困境的背景之下,地方政府通过开展宅基地置换,用压缩农村建设用地空间来换取城镇建设用地被视作破解用地紧张以继续土地财政的最佳路径。

3 土地财政对宅基地置换中农民权益的侵害

3.1 地方政府通过制度设租获取尽可能多的利益 地方政府为在置换中获取尽可能多的新增建设用地指标及土地出让收入,必然要首先利用宅基地置换政策制定者的身份通过制度设租来获取尽可能多的利益。

宅基地置换中,需要国土、规划、财政与金融、社会保障等相关政府职能部门的通力合作,而且要做好农民住房拆迁补偿、集中安置区的建设、农民社保补贴、原宅基地的复垦整理、安排农民就业培训等工作,需要巨大的资金投入。由于土地资源的重要性、置换实践的复杂性及周转资金的巨大,注定只有地方政府才能成为置换的主导者,地方政府不仅能够统筹和调动政府各职能部门的财力、物力和人力,而且能够借助其对土地一级市场的垄断权和调度权,以置换中新增建设用地指标在城镇增加等量建设用地的出让收益或新增建设用地就地转为城镇建设用地的出让收益来平衡对农民进行安置、补偿等的资金投入。各地由地方政府主导开展的宅基地置换活动,从制度变迁的视角来分析,是以部门政策的形式为政府直接干预集体土地资源提供了合法性^[5]。

由于在国家层面上缺少指导、规范宅基地置换的法律法规,地方政府便成为当地宅基地置换政策的制定者。各地地

方政府结合本地区的区域特点及经济发展水平在总体规划设计、农房拆迁与补偿、新房建设与农民安置、宅基地复垦、建设用地指标的集体留用与城镇转移、土地出让与开发、基础设施配套建设等方面制定了相应的操作办法,由于地方政府对土地财政的过度依赖,因此,会不可避免地通过制度设租来获取尽可能多的利益,从而农民权益受损在所难免。在宅基地置换中,地方政府将新增建设用地指标大部分用来在城镇规划区内征地以获取城镇建设用地,且掌控了将城镇规划区内节约集体建设用地就地转为城镇建设用地的权利,于是,地方政府不但拓展了城镇发展用地空间,而且也将土地出让收入收归自己掌控之下。另外,城镇发展空间的拓展还能使地方政府获得持续的建筑业及房地产业发展带来的税收;而且,地方政府还通过扩大工商企业生产用地规模,推进工业化进程,做大地方 GDP,进而也间接地增加了与土地相关的财政收入。

3.2 地方政府以行政命令手段强势推进宅基地置换 在获取新增建设用地指标及土地财政收入的激励之下,地方政府对开展宅基地置换到了近乎“狂热”的程度。对地方政府来讲,获取新增建设用地指标及土地财政收入,意味着获取了发展地方经济的土地及资金保障,意味着当地 GDP 的增长及地方官员“政绩”的实现,在这样的思维模式下,地方政府上下级联动、多个职能部门配合,通过行政权力强势推动宅基地置换,以期获得尽可能多的用地指标,却又不惜违背农民的意愿,严重侵犯了农民的权益。在宅基地置换中,地方政府急功近利、本末倒置的行为倾向明显,与改善农民生产生活条件和增加高产稳产基本农田等政策目标相比,尽可能快而多地低成本获取城镇建设用地指标及土地出让收入成为地方政府的首要目标,甚至是唯一目标,由此,地方政府为确保宅基地置换的顺利推进,在规定的时限内完成置换工作,往往以行政命令手段强势推进宅基地置换的开展。在具体的实践过程中,置换工作通过省人民政府高度行政命令性的方式下达,各基层政府都成立了由其主要领导担任组长的“土地置换工作组”,从省到市、县、乡(镇)政府都设计了一整套考评机制,考核直接负责人工作能力和当地政府政绩的主要内容就是新增建设用地指标多少、土地出让收入及相应的置换资金平衡情况、置换工程的开展速度等。受这样的思维模式和行为方式的主导和影响,省、市政府主要关注的是置换出的城镇建设用地指标的多少,能够为当地的招商引资增加多大建设用地空间;县、乡(镇)政府主要关注当地置换工作的开展情况能否得到上级政府的认可^[6]。在这样的行为逻辑中,地方政府往往会尽力压低对农民的安置补偿标准,在保证置换资金平衡的同时增加地方政府的土地财政收入,同时,虽然地方政府一再宣称要尊重农民的意愿,以农民“自愿”为置换原则,但在实践中,各级政府往往会将强制手段发挥到极致。

4 对策与建议

4.1 合理分配政府间的财权与事权 1994 年我国的分税制改革财权上收和事权下移导致的地方政府财政的入不敷出

是地方政府经营土地财政的重要原因之一,因此,要想规避地方政府在宅基地置换中所表现出来的不顾客观经济条件是否允许、不惜违背农民意愿的“大跃进”式的“拆房圈地”行为,必须做好中央政府与地方政府间的财权与事权划分,使地方政府的财权与事权相互匹配。一是要合理划分中央政府与地方政府事权和支出责任。全体公民共同受益且须在全国范围内统筹安排的事务要由中央政府承担,如国防、外交、中央国家机关行政管理、国民经济结构调整、实施宏观调控等支出;仅限于某一辖区内的社会公民共同受益且由地方承办效率更高的事务应由地方政府承担,如本辖区内的社会治安及行政管理、重要基础设施建设及城镇公用事业发展等支出;非全体公民受益的但也不局限于某一行政辖区公民受益的事务,如跨省区基础设施建设及江河治理等,因此类事务由中央政府承办效率更高,因此应该由中央组织承办,而地方要积极配合并提供必要的财力保证;全国国民受益但由地方政府承办效率更高的事务,如珍贵文物及重要文化遗产的保护等,应由地方政府承办,而中央政府应给与资助^[7]。二是要完善中央政府与地方政府间的财权划分。目前,国家正在上海、北京、天津、江苏、浙江等 11 个省市开展交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点,计划自 2013 年 8 月 1 日起将试点推向全国,并将广播影视作品制作、播映、发行等纳入试点范围,还要择机将试点行业进一步拓展到铁路运输和邮电通信等行业,力争“十二五”期间全面完成“营改增”改革^[8]。营业税是地方第一大税种,其收入大部分归属于地方政府,营业税改征增值税后,地方政府会面临税收收入大幅减少的局面,为保证地方政府财政收入的稳定性,必须科学测算因“营改增”使地方政府税收总量减少的规模,在此基础上,调整中央政府与地方政府对增值税的分享比例,使调整后地方政府获得的增值税税收增加量能弥补营业税税收减少的缺口。同时,进一步完善地方税制,将房产税与城镇土地使用税合并,设立房地产税,并完善土地增值税,为地方政府提供长期、稳定的税收来源,有效减轻地方政府对土地财政的依赖。另外,要赋予地方政府必要的税收管

理权,如主要对地方辖区产生影响的税种,可由地方政府自主决定开征、停征及税目税率调整等,在保证不损害其他地区税收权益的前提下,对区域性资源或收入,地方政府可开征新税,但必须报中央备案。

4.2 完善对地方政府的政绩考核制度 长期以来,地方政府的政绩评估主要是围绕着 GDP 增速、投资规模及财政税收等侧重反映经济数量和增长速度的指标而展开的,这种单一的考核体系,造成地方政府在宅基地置换中片面追求获取更多的城镇建设用地指标和土地出让收入,而在很大程度上忽视了农民的生存、就业保障等关乎民生的问题。因此,为保护农民权益,必须完善对地方政府的政绩考核制度,要大大弱化对地方政府政绩考核中“经济发展速度”指标的评价作用,而更应强化“缩小贫富差距、稳定就业、节能环保与资源集约利用、收入增长”等更能反映民生问题的指标考核,促进地方政府由市场经济活动中的“直接参与者和谋利者”转变为“服务者”,促使地方发展理念及干部政绩观的转变,使得地方政府在宅基地置换中真正做到以切实维护农民权益为出发点和落脚点,在节约集约利用农村宅基地的同时,改善农民居住条件,让农民参与分享工业化、城镇化进程中的利益。

参考文献

- [1] 路祖春. 中国土地财政问题研究[D]. 南京:南京大学,2012:21-26.
- [2] 国土部:多省反映供地指标只能满足 1/3 需求[EB/OL]. (2011-04-09) http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-04/09/c_121283960.htm.
- [3] 土地收入减少 报告称地方财政 2013 年风险空前[EB/OL]. (2013-03-29) <http://finance.china.com.cn/news/dcbg/20130329/1358225.shtml>.
- [4] 房地产振兴规划变身两会提案[EB/OL]. (2009-03-07) <http://www.chinatimes.cc/huaxia/pages/3705/moreInfo.htm>.
- [5] 戴伟娟. 城市化进程中农村土地流转问题研究——基于制度分析的视角[D]. 上海:上海社会科学院,2010:158.
- [6] 孙建伟. 涉地农民住房权与生存权保障实证研究[D]. 上海:华东政法大学,2011.
- [7] 崔运正. 财政分权与完善地方财政体制研究[D]. 北京:财政部财政科学研究所,2011.
- [8] 国务院:将广播影视作品的制作、播映、发行等纳入营改增试点[EB/OL]. (2013-04-12) <http://www.sarft.net/a/88391.aspx>.
- [9] 尚海龙,潘玉君. 西安市人地关系协调状态评价及动态预测[J]. 人文地理,2013(4):104-110.
- [10] 孙峰华. 基于易学与堪輿学的人地关系和谐论思辨[J]. 地理学报,2012,67(2):266-282.
- [11] 党郁. 内蒙古中南部先秦两汉时期人地关系的考古学观察[J]. 考古与文物,2013(4):52-63.
- [12] 赵祖平,张自强,邱玲,等. 我国傣族人地关系初探[J]. 文化传承,2013(2):81-83.
- [13] 李秀彬. 全球环境变化研究的核心领域——土地利用土地覆盖变化的国际动向[J]. 地理学报,1996,51(6):553-557.
- [14] 樊杰,吕昕. 建论人地关系地域系统研究的核心领域——土地利用变化[J]. 地学前缘,2002,9(4):13-17.
- [15] 李秀斌. 从土地利用看人地关系[J]. 地理教育,2009(6):4-5.
- [16] 张雷,刘毅. 中国东部沿海地带人地关系状态分析[J]. 地理学报,2004,59(2):311-319.

(上接第 12469 页)

经济增长对土地资源的过度消耗,坚决遏制不合理的城镇扩张现象。

参考文献

- [1] 吴传钧. 论地理学的研究核心——人地关系地域系统[J]. 经济地理,1991,11(1):1-6.
- [2] 陆大道. 关于地理学的“人-地系统”理论研究[J]. 地理研究,2002,21(2):138-139.
- [3] 郑度. 21 世纪人地关系研究前瞻[J]. 地理研究,2002(1):9-12.
- [4] 孙峰华,朱传耿,王振波,等. TRIZ: 研究人地关系问题的一种新的理论与方法[J]. 地理研究,2013,31(10):56-61.
- [5] 张林洪,张洪波,丁磊. 采用主成分分析法评价水电开发对人地关系的影响[J]. 云南水力发电,2012,28(2):51-57.
- [6] 张远索,张占录,孟斌,等. 北京市人地关系现状及预测——基于生态足迹和 GM 模型的分析[J]. 城市问题,2011(5):34-39.