

《如何盘活农村土地产权以完善社會保障、城乡一体化》

李健

内容摘要：盘活农村土地供应，须让产权全面有偿流转；应按家庭的不敷之需发放货币补贴，让小户也能在市场化农业中，兼得收入保障及可流转的产权；应征收高税率的土地升值税，免得农业「脱实向虚」，但同时藉土地升值税的豁免机制，让农村与城市居民都同等地与政府分享土地的升值；又循着土地国有制与用途规划，让农村土地衔接上城市土地供应。当农村土地用途转变时，要让公有土地权益不致流失，还须确保新旧用途之间的价差归公。

1. 在供应侧，完善的农业市场化，可以通过下述的土地有偿流转，并一方面以收入补贴保障农民，令市场能容纳小規模经营的農戶，一方面以土地升值税的豁免机制，讓农民享有與城市居民同等的土地升值收益，但其余的农村土地升值收益归公共财政支配。
2. 土地市场化：任何经营者都可以在市场上有偿承让或转让农地的承包经营使用权，不限面积；国家可以让利：使用权到期时持有人只需付一个低的费用便可再续。承包农地有別於置入其他形式不动产的是：按照合约，承包人须承担达到一定的农产量，也須符合对环境等要求。

补贴配合市场化

3. 保障收入：按照城乡一致的「综合收入补贴」机制，家庭如果自身收入達不到保障收入，差额将获货币补贴。自身收入为零的家庭，建议其保障收入为本县/市之中位家庭收入的 30%；为鼓励自强，可以自身收入每上升 100 元，补贴只减少 33 元，让保障收入上升 67 元。上述中位收入 30%的保障基準並不寬裕，它为投身农业的家庭提供支撑和保障，但也鼓励人员流向自己能多挣些的行业。各级政府可自资提高该 30%基准。
4. 商业信贷的角色：计算上述自身收入时，俾从经营利润扣除为置入土地使用权而借贷之分期利息和本金偿还额。(由于偿贷额一般是固定的但人们的收入一般都会随着时间增加，置入不动产后家庭获发的收入补贴会趋于下降，因此，)为了让那些借贷置业作自住或生计用途的家庭能置入较高值的物业：向这些家庭提供补贴开始时的额度可以提高一些；同时应鼓励市场—包括以 PPP 模式—提供：按揭保险俾降低或不需首期付款、特长的还款期甚至恒常只还利息不还本金、二次按揭，等。另一方面，政府可规定还款期起码头 8 年利率固定，以减低雙方风险。
5. 为衔接过去的无偿承包，从新措施生效前一直承包的农户，回溯作为当年曾有偿承包并以全额政府贷款支付承包费(土地使用权费)，及历年来一直偿付该等贷款

的还款额。从新措施生效起，贷款的账面余额（如有）将须实际连息偿还，而家庭倘有不敷之需将得到综合收入补贴。若有需要，可参照历来亩产值数据以推定昔年的农地使用权价值。

6. 农户属自雇者。对自雇出现的亏损，处理方法是只用作抵销其他年度的盈余，即计算自雇户可得的补贴时，其年度自身收入不作低于零；其他国家的收入补贴机制，例如美国的 Earned Income Tax Credit，也有此安排。
7. 住房市场化：收入补贴覆盖住房需要，每户自行在市场上置入或租赁住房。农村住房将分商品房和附於農地的农舍：符合土地规划，可脱离农地被单独转让或租赁的，为商品房；不符合商品房规划，又或者符合但未缴付相关价差，只供耕作农户自住的，则为农舍。正如在城市，商品房用地按对容积率和房子高度施加的限制差异化。农舍的地块面积、楼板面积及高度均设上限。
8. 承包户的劳动人员可从事其他工作或进城务工而承包继续，因为可自行安排劳动力，以达到合约所订的最低农产量。计算综合收入补贴是考虑到个人来自各地的收入的，因此人员在各地或城乡之间流动就业不会受到重复补贴。

市场化下的财税安排

9. 政府征收高税率的土地升值税，从而避免在农村土地有偿流转之下土地的升值收益被完全私有化并成为务农者的主要目标。土地升值税的标准税率设为 80%；但对于实施前已持有土地使用权者，开始实施时的税率为 50%，分 6 年递增到 80%，以鼓励早日释出使用程度低的农地和宅基地，俾壮大现代化农业。
10. 计算土地升值税时，乘以税率的，为以下三个数值中最低者：土地的实际升值额；土地成本乘以持有期内该类用地在本县的平均升值率；及土地成本乘以持有期内该类用地在全国的平均升值率。加上有 20% 的留成率，这足以诱导人致力作出优良投资、为土地增值、捕捉週期頂出售，及尋覓最高價的買方。当欠缺早年的价格数据时，便须倚賴按已知数据（如 GDP、该地区的平均亩农产值）制订的历年价格指数来推定。
11. 全国成年居民都平等豁免于土地升值税；各类不动产都可获豁免：每人出售所得的豁免上限，是全国大中城市家庭当时能负担的自住房值（人均化）之中位值；厘定这个值，可凭消费行为调查，鉴定人们如何按着当时置入住房的费用相对于自身收入有多贵，而调整收入中用于自置住房的比例。豁免上限可分配于多过一个本人拥有产权的不动产单元。每次豁免之后起计的升值可再获豁免。
12. 农业既已市场化，务农是经营行为，應繳所得税。土地使用权成本的本金和利息偿贷额都得以从经营利润扣除，以计算应课税收入——也就是上述收入補貼机制中

的自身收入；如果置入时用了自身的资金而没有借贷，得以按某个基准利率计算扣除。如果土地使用因自给、自住或闲置而不产生交易的话，以估定租值作为经营利润。因此，上述所得税和升值税都鼓励地尽其用，减少闲置。如果凭估定租值可估计农户仅能自给或属于低收入的，亦简单地以估定租值作为经营利润，即评税时这些农户不须呈报收入资料。在获得租值等资信后，正如在城市一样，同一个机关可负责计算和执行所得税和综合收入补贴，将应缴税和应得补贴之间的净额向农户征收或发放。

土地管治

13. 土地的价格是因其规划的用途而异的；因此当承包农地被征，承包人应得回的是该地的农用市值，但由于承包结束是非自愿的，还按一定办法得到合理的额外补偿。地方政府征地，其项目计划须经过缜密的效益评审，过程须受中央土地管理部门的监督规范。如果土地符合规划而获得批准改变用途，申请人须补回新旧用途用地之间的价差；例如农舍转为商品房须缴交农地与商品房用地之间的价差。¹
14. 农地只用作农业；当国家通过村集体把农地承包给农民时，所赋予的仅是土地的农作使用权；因此，纵观过去有村集体将农地转为非农建设用地—例如用来建房—而将所获利益向新旧承包户分红，这种做法是欠缺理据的，尤其在本文所述改革之下，因为改革已让所有农户都能从土地升值获益。现行来自农地转变用途的分红，应在限期内递减至零。持有该类小产权房者，可以在补回适当的价差后，得到一般商品房业权。
15. 农村土地的所有权应从村集体（农村集体经济组织）回归大集体—国家。这是因为向农民提供社会保障的功能已更精准到位地由国家承担的收入补贴肩负，而承包配置也已通过市场进行，村集体在这两方面的角色被取代。村集体可保留若干建设用地的使用权，但目的在提供农业服务，而不是分红；所保留建设用地不超逾在耕农地面积的某个订明百分比。
16. 无偿承包原有着提供社会保障性就业的功能。但按照一些近年的倡议，过渡到市场化农业的一个办法，是让过去无偿承包的农户有偿转让土地并获得全部升值收益；过程中一些竞争力较弱的农民，即使得到合作社的服务，但在缺乏针对性的补贴机制之下，可能被全获土地升值吸引而套现离开，相关土地转到大户手里；日后这可能带来就业压力。本文则建议政府保留部份土地升值收益，用诸社会，包括提供精准的收入补贴，以达致多元竞争、向家庭提供一定保障的现代化农业。

¹ 这些土地用途管理原则与做法是在世界多处行之有素的。例如在香港，开发商往往在一段长时间内以农地价格向村民购入农地，然后在政府决定改变该区土地用途时，向政府「补地价」将手上的农地转为住房用地；而政府自己在发展新市镇时征收农地，也是按农地价格，但辅以补偿金，或者是以别的农地替换。

2017.6.5

作者是香港资深经济研究员，独立评论员。网站：barefootreports.net