# 建设用地“增存挂钩”机制的理论探讨、模型解析与优化建议——基于马克思主义政治经济学基本原理

张 惠 侯华丽

**摘要：**建设用地是社会生产与经济发展的重要支撑。为引导处置存量土地、促进节约集约用地，国家创新性提出并大力发展“增存挂钩”机制。由于“增存挂钩”机制仍处于政策初期阶段，其进一步优化调整需要夯实理论基础、把握运行机理，以坚持正确政策导向。本文旨在探究“增存挂钩”所蕴含的马克思主义政治经济学基本原理，分析政策理论内涵，并模型解析现行“增存挂钩”机制的内在机理，发现：“增存挂钩”机制对激励多数地区处置存量土地具有积极成效，但在节约集约用地水平高的地区可能导致“鞭打快牛”问题，进而就解决这一问题提出初步政策设想。

**关键词：**“增存挂钩”；政治经济学原理；机理分析；“鞭打快牛”

节约集约用地是我国土地管理工作的长期要求。建设用地是经济发展的基本生产要素，土地利用计划长期实行因素法配置新增建设用地指标，导致地方政府往往重指标申请而轻指标供用管理[1]，产生“批、供、用”环节的不平衡问题，批而未供和闲置土地数量不断累积，成为当前土地利用面临的主要矛盾，严重制约土地资源的节约集约利用[2]。近年来，国家提出并大力推进建设用地“增存挂钩”，通过新增建设用地计划指标配置与批而未供和闲置存量土地处置情况相挂钩，敦促地方政府盘活存量用地、促进节约集约[3]。

2018年，“增存挂钩”机制在部官方文件中被正式提出，以存量建设用地处置为导向，要求根据各地区批而未供和闲置土地处置任务完成情况，在因素法测算结果基础上，相应奖励或核减一定比例的计划指标[4]，实现新增计划指标奖惩数量与存量土地处置情况相挂钩。2020年，现行“增存挂钩”机制已成为地方政府获取年度新增计划指标的重要来源。《自然资源部关于2020年土地利用计划管理的通知》(自然资发〔2020〕91号)明确，未纳入重点用地保障的项目用地，年度能够配置的计划指标总量按照一定的比例规则与处置存量土地数量直接挂钩。其中，“对2017年底前批准的批而未供土地，按处置完成量的50%核算计划指标；对2018年以来批准的批而未供土地，按处置完成量的30%核算；对纳入本年度处置任务的闲置土地，按处置完成量的50%核算[5]”。同时，继续在核算得到的计划指标总量基础上实施10%到20%的奖惩性指标激励，强化“增存挂钩”机制激励效应。

建立健全“增存挂钩”机制,是目前解决并消除建设用地低效甚至无效利用现象的最优方式和必要手段。但还需认识到，“增存挂钩”机制仍处于政策初期阶段。在2020年9月召开的全国自然资源开发利用座谈会上，许多省份反映，“增存挂钩”机制下以往供地率高、闲置率低的地区难以通过存量处置核算得到足够的新增计划指标，发展空间受到限制，如果缺乏综合考虑和长远设计，将会导致“鞭打快牛”。

为坚定存量处置核心目标、坚持正确政策导向，本文结合马克思主义政治经济学基本原理，探究“增存挂钩”机制的理论本源，模型化解析现行政策的内在机理，并就解决实践中存在的“鞭打快牛”问题初步提出政策调整设想，以期为更好实行“增存挂钩”政策做出一定的理论和实践探索。

**一、“增存挂钩”机制的理论基础**

**（一）生产力与生产关系的矛盾运动**

生产力与生产关系的矛盾运动是“增存挂钩”机制创新的根本遵循。土地作为一种基本生产资料，是生产力重要的物的构成,土地利用计划作为一项土地资源时空配置管理体制，属于马克思主义政治经济学的研究对象——生产关系范畴。马克思主义政治经济学指出，“生产力决定生产关系，生产关系一定要适应生产力性质的规律，是推动人类社会发展的基本规律[6]”。因此，土地生产力与土地利用计划管理之间也需要遵从生产力与生产关系的矛盾运动规律。我国长期实施“增量控制+计划配置”的建设用地配置模式[7]，地方政府注重增量扩张而轻视存量利用，出现建设用地大量批而未供和闲置的“顽疾”，土地利用粗放低效甚至无效[8]，影响土地生产力的发展。面对严峻的存量建设用地矛盾，根据生产力的发展变化决定生产关系的发展和变革原理[6]，亟需改革先前基于因素法实行的增量计划指标配置模式，将土地计划管理工作的重心转移到存量处置和指标使用上来，解放和发展束缚于批而未供和闲置土地中的生产力。

**（二）社会生产对资源合理配置的要求**

社会生产对资源合理配置的要求是“增存挂钩”机制创新的源动力。合理配置资源被马克思主义政治经济学认为是社会经济活动的中心问题，是生产力发展的重要前提[9]。土地是不可再生的稀缺资源，其合理配置的重要性不言而喻。一方面，土地批而未供和闲置直接造成计划指标和生产要素的浪费，出现土地供应结构与社会需要结构的偏差，未能实现存量“地尽其用”，社会需要难以得到满足，甚至压减未来可能的计划指标空间，制约土地资源持续供应，最终影响到社会生产的持续实现。另一方面，马克思早在《资本论》中即针对农业经营方式提出了耕作集约化理论，认为“资本集中在同一土地上，而不是分散在若干毗连的土地上”是在地力已经相应消耗时候的农业经营方向[10]，也与农业要素生产率的提高相辅相成[11]。同样地，在合理配置资源的要求下，紧密围绕批而未供和闲置土地处置、大力推进节约集约使用土地的“增存挂钩”机制逐渐成为优化资源配置、提高生产效率的必然途径。

**（三）劳动价值论下的价值创造与实现**

劳动价值论下的价值创造与实现是“增存挂钩”机制创新的方法学。根据劳动价值论及其价值规律，通过供求关系和市场竞争的强制力量，使商品生产者在利益驱动下进行资源配置、开展经济活动[12]。延伸到土地利用计划管理领域，存量建设用地通常面临征地拆迁、规划调整、产业发展等问题，在因素法分配新增计划指标模式下，必然表现为存量处置成本高而增量开发成本低，地方政府依赖于使用新增计划指标进行供地，持续呈现增量扩张。由于存量建设用地处置行为本质上是地方政府的管理劳动，是管理者所具有的管理能力的使用过程，同劳动力一样，具有使用价值和价值的双重属性[13]。因此，需要通过“增存挂钩”机制改革土地利用计划管理，依据劳动价值论相关规律与方法，重构存量处置与增量利用的成本收益机制，增强地方政府处置存量建设用地的内生动力[14]。

**二、现行“增存挂钩”机制内在机理的模型化解析**

2020年土地利用计划管理工作明确规定了现行“增存挂钩”机制下新增计划指标与存量土地处置之间的量化关系，运用数学方法，对“增存挂钩”机制的内在机理进行更为直观地模型化表达与解析。

**（一）模型设定**

**1.初始存量**

用于核算计划指标增量的初始存量包括三种类型，分别为2017年底前批准的批而未供土地、2018年以来批准的批而未供土地和闲置土地。据此，初始存量参数设定如下：

**表1 模型初始存量设定**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 初始存量 | 2017年底前 | 2018年以来 |
| 批准指标 |  |  |
| 供地数量 |  |  |
| 批而未供土地 |  |  |
| 闲置土地 |  |

**2.处置变量**

以处置完成率作为模型的可变量，反映地方政府完成相关存量处置任务的能动性，即：

**表2 模型处置变量设定**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 批而未供土地 | 闲置土地 |
|  | 2017年底前 | 2018年以来 |
| 存量 |  |  |  |
| 处置率 |  |  |  |
| 处置量 |  |

**3.计划增量**

、和分别按处置完成量的50%、30%和50%核算新增计划指标，且根据批而未供和闲置土地处置任务完成情况，在核算计划指标基础上再奖励10%或核减20%，则：

2020年按处置完成量核算计划指标增量共计



实行奖惩政策后实际计划指标增量为



**4.成本收益机制**

设定存量处置的平均处置成本为，新增计划指标支撑项目落地的平均收益为,则“增存挂钩”机制下存量土地处置总成本及其引致的新增计划指标总收益分别为



成本收益是价值的表征，本质上会通过作用于地方政策存量处置决策而影响存量处置水平和新增计划指标数量。

**（二）机理分析**

“增存挂钩”机制下新增计划指标数量与存量建设用地处置数量、存量处置成本和新增指标收益之间存在相互联系、相互制约的辩证关系，构成实行政策和产生激励的基础，基于量化模型，通过内在机理分析，能够更好识别“增存挂钩”机制的实施效果。

**1.实现土地计划管理工作重心向存量处置转移**

用以配套项目落地的新增建设用地计划指标代表受法律保护的新的土地发展权，是地方政府不可或缺的发展要素。在当前“计划指标跟着项目走”的计划改革背景下，非重点保障的项目用地指标需由处置存量进行挂钩核算。因此，当且仅当新增计划指标为0时，存量土地处置率才能同时取0，即不需要进行存量处置；否则，地方政府必须将工作重心转移到“向存量要增量”上来，积极主动盘活消化现有批而未供和闲置土地，以期争取更大的发展权。

**2.实现存量和增量土地资源配置效率双重提升**

一方面，存量处置工作直指配置失当的批而未供和闲置土地资源，根据《关于完成批而未供和闲置土地处置任务的认定标准》，批而未供土地需达到办理土地供应手续，闲置土地需动工开发或置换使用，少部分由政府收回处置，因此，年度能够完成数量为的存量土地指标供用和数量最多可达的存量土地资源盘活，有效减少指标和资源浪费，得到符合社会生产需要的有效资源配置结果。另一方面，增量计划指标的审批使用以满足市场实际需求、保障具体项目落地为目标，能够最大限度确保供应量趋近于实际计划指标增量,且2020年后取消的指标奖励，从源头避免产生新的批而未供和闲置问题。

**3.实现处置存量和配置增量成本收益辩证统一**

以“增存挂钩”机制为基础，处置存量和配置增量在价值上表现为成本和收益的辩证统一运动过程，即配置增量的收益以处置存量的成本为前提，处置存量的成本以配置增量的收益为依归。“增存挂钩”实行前，存量和增量开发工作具有独立性，在一定的土地开发收益下，地方政府仅通过在存量开发成本和增量开发成本之间的直接比较而选择“重增量轻存量”。通过“增存挂钩”建立起处置存量成本和配置增量收益的联系，将配置增量收益纳入处置存量工作的成本收益机制中，能够通过实施存量处置量，得到符合价值规律的新增计划指标量（图1）。

o

存量土地处置数(增量指标配置数)

土地开发成本(收益）

存量开发成本

增量开发成本

土地开发收益

土地开发收益+配置增量收益





**图1 “增存挂钩”机制下成本收益关系分析**

**4.引发土地集约利用高水平地区“鞭打快牛”现象**

实行“增存挂钩”机制，对于批而未供和闲置土地问题相对突出的地区具有普遍意义上的成效，但从普遍性与特殊性的辩证关系来看，节约集约用地水平高的地区存在一定的特殊性：一是具有高供地率、低闲置率的基本特征，批而未供和闲置土地初始存量少甚至为0；二是剩余存量土地处置成本高、难度大，处置率水平较低；三是难以同时达标或均不达标。因此，地区通过存量土地处置配置得到的增量计划指标数量少、核减多、成本高，不利于充分发挥“增存挂钩”政策的正向激励作用，实际存量处置水平()低，难以核算得到符合价值规律的新增计划指标量，无法获取全部土地开发收益，产生资源利用效率损失（图2）。

o

存量土地处置数(增量指标配置数)

土地开发成本(收益)

存量开发成本

增量开发成本

土地开发收益

土地开发收益+配置增量收益





**图2 “鞭打快牛”现象下成本收益关系分析**

**三、解决“鞭打快牛”问题的初步政策设想**

“鞭打快牛”现象产生“增存挂钩”机制政策导向偏差，妥善解决这一问题是现阶段“增存挂钩”机制稳步实施的重要保障。应从“增存挂钩”内在机理出发进行政策优化调整，确保“奖勤罚懒”落到实处。

**（一）提高“快牛”地区计划指标核算比例**

现行“增存挂钩”机制直接基于存量土地处置量核算新增计划指标，实际可得计划指标与存量处置量线性相关，“快牛”地区处置量较小，核算计划指标基数较差，建议在核算方法中纳入反映地区以往节约集约用地水平的特征参数（如人均建设用地面积），对核算新增计划指标的比例系数进行调整，使得“快牛”地区获得高于其他地区的核算比例，用以弥补处置量的不足，直接提高“快牛”地区新增指标数量。

**（二）建立建设用地指标跨区域交易机制**

当仅通过提高核算比例增加指标数量已较难满足“快牛”地区的配置指标需要时，建议加快探索建立建设用地指标跨区域交易机制，扩大“增存挂钩”机制的空间范围。由于“快牛”地区剩余存量土地多为处置难度大的“硬骨头”，“快牛”地区和其他地区在存量土地处置上所消耗的管理劳动存在差异，因而产生不同的处置成本（图3）。面对相同的土地开发收益和配置增量收益，在价值规律作用下，“快牛”地区存量处置量不足以支撑项目指标配置需求，而其他地区有意愿且有能力处置的存量高于需求，至之间的部分则可由其他地区向“快牛”地区进行交易，既增进其他地区已处置存量的价值实现，又提升整体地区的节约集约用地效率。

o

存量土地处置数(增量指标配置数)

土地开发成本(收益)

“快牛”地区存量开发成本

土地开发收益

土地开发收益+配置增量收益





其他地区存量开发成本

增量开发成本



**图3 指标跨区域交易机制下成本收益关系分析**

**参考文献**

1. 成立,魏凌.改革土地计划管理方式的原因和影响——中央经济工作会议解读[J].中国房地产,2020(04):39-40.
2. 李资华,张易,李海峰.建设用地“增存挂钩”指标体系构建与实施路径——以江西省为例[J].中国土地,2020(07):34-35.
3. 晓叶.从增减挂钩到增存挂钩——谈建设用地利用的质量与效率[J].中国土地,2018(08):1.
4. 自然资源部.关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知[EB/OL].(2018-6-25)http://www.mnr.gov.cn/gk/
tzgg/201807/t20180730\_2187026.html.
5. 自然资源部.关于2020年土地利用计划管理的通知[EB/OL].(2020-6-2)http://gi.mnr.gov.cn/202006/
t20200604\_2524543.html.
6. 张雷声，董正平. 马克思主义政治经济学原理（第四版）. 北京：中国人民大学出版社，2020:7.
7. 王博．我国建设用地总量控制和市场配置研究［D］． 南京: 南京农业大学，2016．
8. 张雄,张安录,邓超.土地资源错配及经济效率损失研究[J].中国人口·资源与环境,2017,27(03):170-176.
9. 张雷声，董正平. 马克思主义政治经济学原理（第四版）[M].北京：中国人民大学出版社，2020:31.
10. 马克思.资本论：第3卷[M].北京：人民出版社，1975：760-762.
11. 许经勇.《资本论》视野下的农业集约经营理论与现实[J].北京行政学院学报,2017(01):62-67.
12. 张雷声，董正平. 马克思主义政治经济学原理（第四版）[M].北京：中国人民大学出版社，2020:54.
13. 陈承明,柏林.管理劳动的价值论解析[J].郑州航空工业管理学院学报,2005(01):6-11.
14. 仝恒.土地“增存挂钩”背后是什么信号[J].决策,2018(11):36-38.