



北大教育经济研究(电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第2卷第2期
(总第3期)
2004年6月

主编: 闵维方; 副主编: 丁小浩 闫凤桥;

本期执行主编: 岳昌君

高等学校土地置换研究

——一个产权视角的案例分析

汪韬 文东茅

摘要: 本文将针对沈阳建筑工程学院土地置换的实际操作, 结合我国现有的土地政策法规和产权理论, 分析土地产权在政府、高校、农民、开发商各不同利益主体之间的分配情况, 对于土地产权中的所有权、使用权、处置权、收益权等有着较为细致的论述。在案例分析的基础上, 还将结合公共资源配置理论、学校发展与资源约束关系的理论, 探讨这种产权变迁获得合法性的机制所在; 此外, 还从高校的视角出发, 着重提出了高校对于土地实际处置权的控制问题。

在文章的结尾, 不仅就土地置换归纳出若干结论, 而且针对校园文化遗产、保证农民利益等潜在问题进行了讨论。

关键词: 高等学校 土地置换 产权

一、问题的提出。

在高等教育发展的历史上, 美国、日本等国家都曾以土地作为主要的优惠政策和调控方式, 促进高等学校的发展。目前, 我国随着高等教育的大众化, 也出现了相似的现象。在沈阳、西安、杭州等地, 纷纷推出了类似的政策, 对于当地院校的土地使用, 政府给予各个方面的优惠和支持, 以之作为促进高等

教育发展和对高校进行间接管理的新型方式。

在各项同土地相关的政策之中,准许高校进行土地置换是一个较为普遍的手段。土地置换,是指通过土地功能布局调整、土地整理等各种过程和行为,使得不同权属、用途、区域之间的土地进行交换配置的情况。在本研究中,将探讨教育领域内的土地置换问题。在此,笔者暂且针对高等学校,将土地置换这一概念进行更加具体而详细的界定。本文中,高等学校的土地置换,主要是指高校以市区内的旧有小校园换取市郊大面积土地以建设新校园的过程。在具体的操作中,大部分高等学校在城市边缘地区获得新的建设用地,并在一定程度上放弃市区内的旧有校园,以之换取资金收入,协助进行整体学校的新建和搬迁。

二、沈阳建筑工程学院 土地置换的案例分析。

沈阳建筑工程学院位于辽宁省沈阳市内,原有校园分为东、西两个校区。在2001年,学校为了扩大发展规模,通过沈阳市政府划拨的方式,在位于沈阳浑南新区的大学城获得了1150亩土地,用于建设新校园。同时,为了弥补建设资金的不足,学校在当地政府的协助下,将原有市内老校园西校区7.7万平方米的土地转让变现,卖给市内一家房地产公司,获得了3.2亿元的现金收入。

首先,在浑南新区所获得的新校园土地,是当地政府以划拨的方式提供的。从土地性质上看,该土地原为市郊集体所有性质的农民土地,在我国土地公有制下,集体所有的土地必须先经过政府土地征用的程序,变为国有性质的土地,方可按照国有土地使用的各种规则,划拨或者出让给单位及个人使用。同时,教育作为公益事业,沈阳建筑工程学院也是公有制学校,土地通过划拨的方式获得不仅合乎法律规范,而且大大减轻了高校的负担。在本案例中,学校在获得土地时所支付的补偿费用大致为每亩土地6万元,这一费用包括土地补偿费、安置补助费,以及耕地上附着物和青苗的补偿费等多种,由国家有关法律和当地政策共同决定。在具体的操作中,是高校将这比资金上交当地政府,由政府

2004年3月23日-3月27日,在成都召开的全国高校设置评议委员会四届二次会议上,与会专家通过沈阳建筑工程学院申请,准许其更名为“沈阳建筑大学”。5月18日,教育部印发教发函[2004]106号文件,正式同意其更名事宜。因在土地置换过程中学校名称为沈阳建筑工程学院,故论文写作中仍以旧有名称为准。

行政职能来代理复杂的对农民补偿的分配和管理,并由政府通过土地征用解决学校获得土地的国有性质问题。

其次,为了弥补新校园建设资金的不足,沈阳建筑工程学院意欲将原有市区内老校园的西院土地拍卖,从而换取资金收入。在实际中,学校同沈阳市规划和国土资源局下属的沈阳市土地储备交易中心签订了《有偿收回国有土地使用权合同书》,由政府收回土地的使用权,并且以土地出让的价格代为拍卖给沈阳市银基发展股份有限公司,而后,将拍卖所得款项中的3.2亿元返还学校。从产权的角度看,高校的土地为国家所有的划拨土地,政府同高校之间收回土地的使用权,以及同开发商之间土地和金额的交割,都体现了土地的国家所有性质。对于高校来说,虽然只有有限的土地使用权,但是却可以通过各种努力,促进土地拍卖的成功和资金的返还,扮演积极的土地使用者角色。

在建设新校园的过程中,共需资金5.6亿元,除通过土地置换所获得的3.2亿元外,沈阳建筑工程学院还先后向沈阳市四家银行贷款2.55亿元,成为高校建设中的有力支持。从新校园建成投入使用之后的情况看,学校的条件有了很大改善,不过,作为国家公有制的学校,高校的负债也可以在某种程度上看作是国家的债务负担,如果运行不善,将会给国家造成不良影响。

三、高校土地置换过程中的产权分析。

根据我国的法律,不论何种用途的国有土地,土地的所有权都在国家手中,而当地政府作为国家的代表来行使土地的所有权,对其进行划拨和出让,开始初步的流转应用。在划拨性质的旧有校园土地进行拍卖时,虽然最终拍卖所得的资金用于学校建设,但是,拍卖土地由政府机构进行,企业在获得土地使用权时也是将资金交于政府。上述这些做法,都表现了土地的国家所有权不容动摇。

在土地划拨给高等学校使用之后,土地的使用权和相关的收益权也随之让度给了学校。不过由于划拨的使用权获得方式,高校的土地使用在很大程度上受到了限制,只能使用于教育目的,不可进行赢利性开发和转让。在土地置换的多个过程中,沈阳建筑工程学院只能直接和国有土地的代表——当地政府——进行交涉,就是这一产权限制的集中表现。

在土地的所有权、使用权和收益权之外,高等学校通过对实际的土地处置权的控制,掌握着土地产权的核心。高校在一个较长的时期内对校园土地进行开发利用,会形成一种以使用权为基础而对土地的实际控制和获利,甚至逐渐忽视校园国有资产的属性,将其视作自身财产。在这种情况下,政府对于校园土地的处置,须顾及到学校的实际占有和利益要求。而在捍卫既得利益的基础上,高校也会出于自身利益最大化的考虑,针对土地提出自己的使用和处置方案,利用政府作为土地国家所有者代表而拥有的权力,促使其做出有利于高校发展的决定。在本研究的案例中,土地置换的成功正是在高校的努力下步步推进的成果。高校通过对土地处置权的掌握,巩固了作为土地直接管理者和使用者的地位,保证了学校的获利,相比之下,无法获得的土地所有权,则对于高校的土地产权没有太多实质性影响。

虽然高校能够对校园土地提出各种处置方案,但是,对土地处置的最终达成,必须通过政府的行为方可实现。从土地的所有权进行考察,只有政府才是有权利进行土地置换的主体,而且,政府也会以各种行政职能在具体的土地置换操作中给予支持。土地置换的行为能否得到法律和现有制度的认可,这一合法性的许可掌握在政府手中,所以当地政府可以出于多方考虑,减少相关许可和政策支持,从而影响土地置换的进行,协调当地发展的整体布局。

四、结论和讨论。

通过对土地置换的案例阐述,以及理论分析,大致可以总结出以下几点结论。

1, 高等学校土地置换的过程,是由高校发轫,由政府推动的过程,是双方共同促进的致力于优化高等学校资源配置的活动。

学校出于对自身利益的积极争取而提出土地置换的要求,才使得这一行为逐渐进入了政府的视野,在其进程中,政府也通过各种行政手段和法规命令给予许可和帮助。土地置换的过程,是由此二者共同推进的。同时,土地置换的实施,突破了高校资源中校园面积的瓶颈制约,并且在一定程度上弥补了建设资金的不足,有助于实现高校资源总体的优化配置。

2, 高等学校土地置换的过程,是城市化发展过程中的必然产物,涉及到

土地产权的复杂变更。

随着城市化的加剧,带给高校更多面积扩展的压力,也因为由此带来的城市中不同地理位置土地的价格差异,才为高校以市区内的小面积土地置换市郊大面积土地的设想造就了前提。在土地置换过程中,土地产权的纷繁变更涉及到多方的利益。对于逐渐走向独立经营的高校来说,能够基本清晰地明确土地使用者、所有者、转让者各方在土地产权中的权责关系,并且逐渐使之适应市场机制的运行规律,可以视为一不小的进步。

3, 高等学校通过土地置换所获得的发展,来自于城市附近农民的土地,以及在土地买卖中,因政策而制造的差额。

对于高校来说,只有在城市郊区获得新建校园的土地,才是让度旧有校园,达成土地置换的前提,而这一土地正是由城市附近的农民所提供的集体所有土地。同时,在以划拨价格获得新校园土地和以出让价格让度旧校园土地之间,存在着较大的价格差异,在政府的政策许可之下,高校可以就此达成交易,并利用其中的获利进行新校园建设。

在土地置换中,尚有几点问题值得进一步讨论和关注。

1, 对于失去土地的农民,尽量保证其经济利益,并进行妥善安排。

土地是农民最基本的生产和生活资料,城市的土地扩充,以及对集体所有土地的压缩,需要政府依据当地发展的整体规划,合理布局,协调发展。就目前的情况看,农民在失去土地之后,他们的生产和生活都将发生深刻变化,国家不仅应当保证他们在土地征用的过程之中获得足够的补偿资金,而且应当对于日后农民的生活和工作进行适当的合理安置,尽量对农民的利益给予保证。

2, 土地置换的推广性分析。

本文中所介绍的沈阳市该高校的土地置换经过,是一个比较典型的土地置换过程。然而,在实际操作中,各学校自身的特点不同,面临情况不同,具体程序和经过也会多有差异,土地置换的具体实行将在实践中不断地获得丰富和发展。在本文的研究中,虽然对土地置换的概念界定较为严格,但对于整体的研究而言,仍具有着较强的代表意义。