

土地使用权出让方式对土地市场的影响

王 昕

(厦门大学法学院 361005)

【摘要】本文从土地出让方式的基本概念入手,逐一分析土地出让方式对土地市场产生的正面影响和负面影响,以期还原人们对土地出让方式的理性思考。

【关键词】土地使用权出让;招拍挂;土地市场

一、土地使用权出让方式概述

国有土地的有偿使用是我国土地使用制度改革史上浓厚的一笔,亦是我国市场经济进程中不可扭转的趋势。在笔者看来,有偿使用意味着要求相应的交易方式必须遵守法治,甚至能够促进效率。我国对“有偿使用”制度的探索同样也是在曲折中前进的。2002年5月9日,国土资源部发布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》规定,“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。前款规定以外用途的土地的供地计划公布后,同一宗地有两个以上意向用地者的,也应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让。”2007年国土资源部的第39号令更是将工业用地也归入其中。由此,根据《房地产管理法》第13条及上述规定,我国实行的土地使用权出让方式有:协议出让、拍卖、招标和挂牌四种。

二、土地使用权出让方式对土地市场的影响

(一)土地使用权出让方式对土地市场的积极影响

“招拍挂”的出让方式几近波折才在我国土地出让市场中确立了起主导地位。需要说明的是,除了“招拍挂”的出让方式以外,蓝色部门的面积包括协议出让与一种过渡方式:补地价方式,在此不赘述。“招拍挂”在取代协议出让的同时也克服了协议出让“暗箱操作,滋生腐败、导致国有资产流失”等严重缺陷。“招拍挂”出让方式的确立是时代发展的大势所趋,对完善我国土地出让制度有着非凡的正面意义:

首先,“招拍挂”为我国土地使用权出让制度确立了一种公平、透明的竞争方式,健全土地市场,有助于形成合理的市场价格。根据人是其自利的理性最大化着这一理念,人们会对激励作出反应,支付了使用土地的对价,才能促使土地使用者珍视土地。

其次,有利于从制度和源头上防止土地使用权出让工作的寻租行为,是土地市场的管理更加规范化。土地是国家和社会最大的资源、财富,是生产要素市场中珍贵的资产。对经营性国有土地使用权的出让审批如果不严格规范,容易滋生腐败。公开、透明的出让方式,有利于减少人为因素、权力等对资源配置的干预和不合理控制。

最后,加速了土地市场的市场化进程,优化国有土地资源的优化配置,促进国有资产保值增值。充分的市场竞争使得有意愿且能够支付得起使用土地对价的那一部分人得到土地使用权,而他们的意愿与能力也代表了他们能够充分利用土地资源并珍视它。在土地招标、挂牌过程中,利用价格杠杆来调控土地的使用,不同的地段、不同的用途,不同的价格。利用级差地租将实力强、效益好、土地产出率高的好项目逐步向好地段集中,体现了土地利用上的优胜劣汰,使土地资源初步趋于最佳配置,使地尽其利。

(二)土地使用权出让方式对土地市场的消极影响

正如理想与现实总是存在差距,完美的制度设计在现实面前总会遇到瓶颈,土地出让方式遭遇着“上有政策、下有对策”的人为扭曲,在实际执行中存在着种种缺陷,对土地市场产生了一定的消极影响,主要体现在出让方式自身和出让过程的管理中。

1. 从出让方式本身来看,其对土地市场的负面影响主要有以下几点:

第一,一级供应市场中存在“双轨制”——有偿出让和行政划拨。其消极影响在于活跃了“隐形土地市场”,扰乱土地市场秩序。同时,有的企业为了逃避税收,加入了土地地下交易的行列,使开发商无法获取真实的信息和投资决策,而且使政府难于掌握土地市场中的真实土地存量,并制定相应的土地政策。

第二,人为分割土地市场,经营性用地和工业用地价格二元化。近年来,一方面我国商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地与“招拍挂”挂钩,地价接连攀升,部分地区出现了较为严重的地价虚高迹象,另一方面工业用地出让价格却较为低廉,甚至在协议出让时期有些地方出现了零地价。

第三,在拍卖的实际操作中,出让人与拍卖人身份并不完全独立,影响了拍卖这种资源配置方式的市场性。根据《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》(试行)的规定,建设用地拍卖具体组织方式完全由市县国土资源管理部门自行决定,于是出现了在部分地区,甚至可是说是在绝大部分地区,排斥甚至限制拍卖中介结构的介入,而由国土资源管理部门或者其下属事业单位垄断国有建设用地使用权的具体拍卖。握有实权的地方国土资源部门出于地方利益或部门利益或小团体利益,往往滥用政府背景和权力,形成对拍卖人市场的垄断,一定程度上破坏拍卖这种配置资源方式的市场性,破坏正常的市场经济秩序。

2. 从出让管理的过程来看,管理的不善也会对土地市场产生负面影响:

第一,招标文件不尽规范,违背土地规划初衷,影响土地市场秩序。在具体操作中,地方政府在土地的招标文件中,仅仅对规划的规模、用途提出了含糊的限制条件。当开发商拿到土地后,就会想方设法改变规划条件,因为改变土地用途,提高容积率是开发商降低土地成本,控制项目风险的最常见的手段。而缺乏规范的招拍挂出让文件正好提供了便于操作的机会。

第二,在出让的执行过程中,出让信息披露不充分,影响土地市场的信息结构。在土地市场中,价格信息是严重不对称的。政府出让土地使用权时,政府掌握着出让土地所有信息和资料,作为垄断者、供给者来说是处于非常有利的地位。在协议出让或招商引资中,由于土地价格信息不对称,有些土地投资者会利用社会关系或权钱交易去获取价格信息,乘机压低土地出让价格并封闭交易价格信息,滋生土地交易腐败,扰乱土地市场价格秩序。

三、结语

从以上的分析中可以看出“招拍挂”这一土地使用权出让方式,在土地市场中无可取代的地位,尽管在实际执行过程中会存在这样那样的缺陷,对土地市产生不利的影,但我们并不能因此否定它的重要性。相反,我们应该理性地认识其不足之处,从以下几个方面对之加以完善:一、建立健全相关的规章制度;二、完善土地出让信息的披露方式;三、加强对土地出让的监管力度,包括对出让过程中寻租行为和完成出让后合同的执行这两方面的监督。

【参考文献】

- [1]《房地产管理法》第13条规定,土地使用权出让,可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。
- [2]李茂华,《招拍挂出让机制与城市土地市场化研究》,复旦大学,硕士学位毕业论文。
- [3]毛芳韶,《土地市场价格影响因素分析及管理对策研究》,浙江大学,硕士学位论文。