

房地产土地市场管理模式研究

李群

(宝钢集团新疆八一钢铁有限公司设备工程部, 新疆乌鲁木齐 830022)

[摘要] 本文探讨土地市场管理模式的概念、土地市场的本质通过对我国房地产市场的现状及未来发展趋势的分析, 得出在我国土地市场管理模式市场化运作的必要性和可行性的结论。

[关键词] 房地产; 土地市场; 管理模式

一、房地产土地市场管理模式的必要

当中国经济体制由完全的计划经济逐步向市场经济体制过渡的过程中, 商品房的出现并完全取消福利性分房制度后, 房地产土地资源的配置也逐步由无偿、无期限、无流动使用向有偿、有期限、有流动使用转化。通过实行土地有偿有期限使用, 从而形成了土地市场。在这种土地制度框架下, 国家是唯一的土地所有者, 国有土地使用权出让和出租形成垄断性的城市土地一级市场; 从国家取得的合法土地使用权在合同规定的范围内可以进入市场流通, 进行转让和转租, 形成竞争性的土地二级市场。为促进城市的可持续发展, 优化城市经营土地机制, 实现高效经营城市土地, 土地储备制度以及土地使用权招标投标拍卖出让制度孕育而生, 但是如何在政府行政行为与市场企业行为有效接轨, 如何在正常的市场运作机制中进行有效的宏观调控稳定市场, 如何建立和健全土地市场的有效评估机制, 如何建立和完善土地市场的资本结构, 如何制定和完善相关的法律法规, 如何进行利益分配的平衡, 如何妥善解决制度改革所产生的历史遗留问题以及如何有效规避可能出现的政策及金融风险都是目前实现对房地产土地市场有效管理急需解决的问题。

二、我国房地产土地市场管理模式现状

(一) 土地所有权、土地使用权及土地管理权的法律依据

土地所有权: 根据《中华人民共和国土地管理法》第二条规定: “中华人民共和国实行土地的社会主义公有制, 即全民所有制和劳动群众集体所有制。其中城市市区的土地属于国家所有。全民所有, 即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家所有的以外, 属于农民集体所有宅基地和自留地、自留山, 属于农民集体所有。” 土地使用权: 根据《中华人民共和国土地管理法》第十一条规定: “农民集体所有的土地, 由县级人民政府登记造册, 核发证书, 确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的, 由县级人民政府登记造册, 核发证书, 确认建设用地使用权。单位和个人依法使用的国有土地, 由县级以上人民政府登记造册, 核发证书, 确认使用权其中, 中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关, 由国务院确定。” 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第3条规定: “中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人, 除法律另有规定外, 均可依照本条例的规定取得土地使用权, 进行土地开发、利用、经营。” 土地管理权, 根据《中华人民共和国土地管理法》第五条规定: “国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责, 由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”

(二) 我国房地产土地市场现行管理模式

由于我国现在的经济体制正处于由原有计划经济体制逐步向市场经济体制转型的过程中, 因此, 在权力管理体系的架构中, 仍然存在计划经济体制的一些特质, 因此存在一定需要完善的问题, 我国房地产土地所有权制度的是以我国政治体制的为基础的, 这种土地所有制形式与整个生产资料所有制形式基本吻合, 在一定程度上为国家的基本建设、政治稳定奠定了重要的物质基础。根据《中华人民共和国土地管理法》的规定, 国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使, 但是由于土地多分散在各地, 因而土地开发利用、出让转让只能由地方人民政府实施。那么是由中央政府还是地方政府来行使实际上的支配权, 中央政府如何行使对城市土地的所有权以及中央人民政府与地方人民政府如何划

分产权这一系列问题法律上并没有明确的界定, 最终导致了中央政府与地方政府的矛盾和摩擦, 具体表现在: 1) 城市土地国家所有权在经济上难以实现。2) 城市土地占地者成为事实上的所有者。3) 城市土地的利用效率低下。4) 助长了社会“分配不公”的不良倾向。5) 容易滋生寻租行为和腐败现象。

三、房地产土地市场管理模式设想

(一) 土地的所有权、使用权和管理权相分立

首先, 在土地所有权问题上, 虽然《宪法》及《土地管理法》等相关法律对其进行了明确的规定, 但是, 这仅仅是在立法方面对所有权进行了定义型的规定, 但是在所有权的行使主体和实现方式方面仍不明确。其次, 我国现有管理体系架构的另一个较大的弊病在于土地管理权与土地所有权的形式主体的重复问题, 我国的城市土地经营管理权法定由地方各级政府设置相应的职能部门进行管理, 这在一定程度上与土地所有权地方政府的实际行使出现了重复, 政府在充当土地权力管理的监督者, 有充当了执行者, 这种双重权力行使主体的重复问题由于缺乏权力管理的相互监督和制约职能, 导致在实际操作过程中, 角色概念转化的模糊和利益冲突下的执行偏差, 行政管理权力的过分放大, 极易产生不公平的市场行为, 而个别的权力寻租行为更易滋生腐败现象, 从而使所有权利益的不正当流失。因此, 土地的所有权、使用权和管理权相分立的土地权力管理体系的架构设置更显重要。

(二) 房地产土地储备制度的管理模式

土地储备制度作为政府实现对一级土地市场供应的垄断从而实现房地产行业的有效调控的重要手段, 其涉及的工作内容和相关职能部门较为广泛, 主要包括城市发展的总体规划和土地供应计划、土地的收购和征收以及土地一级开发市场的管理工作。

土地储备制度中最核心的内容就是通过对土地的统一收购和征收, 从而实现政府对于土地一级市场的垄断, 并通过土地供应的宏观调控实现对房地产行业的整体调控。通过一段时间的尝试, 土地收购储备制度成果显著, 但在实践过程中也暴露出一些问题, 如土地收购的性质、土地收购价格内涵界定不明确, 部门协调困难等, 一定程度影响了土地收购储备制度的实施及建立土地收购储备制度社会经济目标的实现, 客观上要求对实践过程中存在的问题进行深入的理论探讨, 在理论指导下逐步完善土地收购储备制度。鉴于我国土地储备制度模式以及市场特点采用单一的土地收购性质是不适用的, 其主要原因在于土地储备的目的和范围自身的差异性所决定的, 因此, 通过借鉴国外的土地收购模式, 总结国内的土地收购实践经验, 制定多模式多性质的土地收购储备模式能满足土地储备制度良性发展的现实需要。

(三) 房地产土地市场的租税费模式

当国家(政府)作为土地所有权代理人与土地使用者之间由于土地使用权的首次转移产生的土地收益, 称之为初级收益, 在这一环节国家主要以土地出让余的形式实现收益土地使用者在取得使用权以后, 有权依法将土地使用权再转移, 这就是转让、转租环节, 在这一环节国家以税费形式所取得土地收益称为二次收益。因此, 对我国土地收益的分配制度的研究就是对我国现有土地租税费体系的综合研究, 我国土地租税费体系的改革方向则是“明租、清费、完税”。

作者简介: 李群, 1971年生, 女, 汉族, 本科, 房地产经济师, 土地管理主办, 主要从事房地产工作企业内部土地管理。