

地产商品化管理探析

周 勇

(土木工程系)

摘 要 土地是财富之母¹⁹土地资源的有限性(稀缺性)、不可移动性和地域性,决定了土地使用权与所有权的可分性¹⁹随着社会主义市场经济体制的建立和发展,地产商品化经营的欣然掀起,人们越来越认识到节约使用和合理配置土地资源的重要性¹⁹而要节约使用和合理配置土地资源,就必须对地产商品规范管理¹⁹作者从分析地产商品的特点和性质入手,阐述了地产商品规范管理必须置于国家调控之下竞争、所有权归国家、只交易使用权和有利于土地资源的合理配置,盘活土地存量及遵循价值规律的原则¹⁹进而提出了地产商品市场的模式和规范管理的对策¹⁹。

关键词 地产商品;产品特点;产品性质;市场模式;规范管理

分类号 F293.2

0 引 言

《中华人民共和国城市房地产管理法》的制定和颁布,给我国城市房地产管理走上规范化、制度化、提供了政策和法律保障,为建立健全我国社会主义房地产市场指明了方向¹⁹本文仅就我国城市地产商品化规范管理作一点肤浅探讨和分析¹⁹。

1 地产商品的性质

地产商品化是指国有土地实行所有权与使用权相分离,将地产的使用权纳入商品经济轨道,作为商品进行流通,实行商品化经营¹⁹即对地产实行有偿、有期使用,通过出让、转让、出租、抵押等方式进行经济行为的总称¹⁹。

地产是商品,是一种特殊的商品¹⁹它既是生产资料又是生活资料,是国计民生的重要经济资源¹⁹可是,在计划经济体制下,土地是国家的,实行无偿、无期使用,人们没有意识到土地资源的珍贵,这主要是吃国家的“大锅饭”造成的¹⁹在社会主义市场经济体制条件下,土地是财富之母,节约使用和合理配置土地资源,越来越被人们所认识,地产商品化经营在我国欣然掀起¹⁹。

其是经济开发地区实行土地使用权出让、转让、出租、拍卖等已广泛开展,这不仅为当地财政积累了收入,而且为房地产建设开发注入了资金,成绩斐然¹⁹尤其是有的市府大楼被拍卖,如青岛市、上海市、杭州市等率先迈出了一步,更是震惊了各界人士¹⁹这充分说明,人们对土地认识的思想观念发生了巨大的变化¹⁹但是,作为一种特殊商品的地产,应如何实行商品化经营,地产商品化的性质怎样?凡此等等,各界人事的认识并非一致,各地的作法差异亦较大¹⁹笔者认为,要做好地产商品化经营工作,并使之管理规范,就应对地产商品的特点及性质有一个共识¹⁹.

地产商品的特点主要表现为:其一、地产不可移动,其交易具有很强的地域性;其二、土地使用权与所有权可以相分离,土地所有者与土地使用者(经营者)可以是不同一的主体;其三、交易的形式只能是按规定办理产权登记证书的变更,并要经有关部门办理变更手续,才具有法律效力;其四、地产面积大,少则几十平方米,多则几亩、数十亩、甚至数百亩;其五、地产价格高,且地区价差高低悬殊,地段价差也很显著;其六、地产的稀缺,且不可再生性¹⁹.

地产商品的特点决定了地产商品化的性质,即地产商品只能是国家垄断其所有权,让使用权进入市场流通,在出让、转让、出租、抵押等流通全过程中,实行规范化管理,最终达到节约使用和合理配置土地资源的目的¹⁹同时,体现土地所有者的土地收益,为国家和当地政府财政提供更多的资金积累¹⁹为此,在实际操作中必须遵循如下原则:

1. 地产商品置于国家调控下竞争的原则¹⁹土地资源稀缺而价高,交易过程所涉及的经济关系极为复杂,只有置于国家调控之下,才能确保地产商品化朝着国家预定的方向运行¹⁹如香港土地就是在政府高度垄断之下进行各种交易的¹⁹.

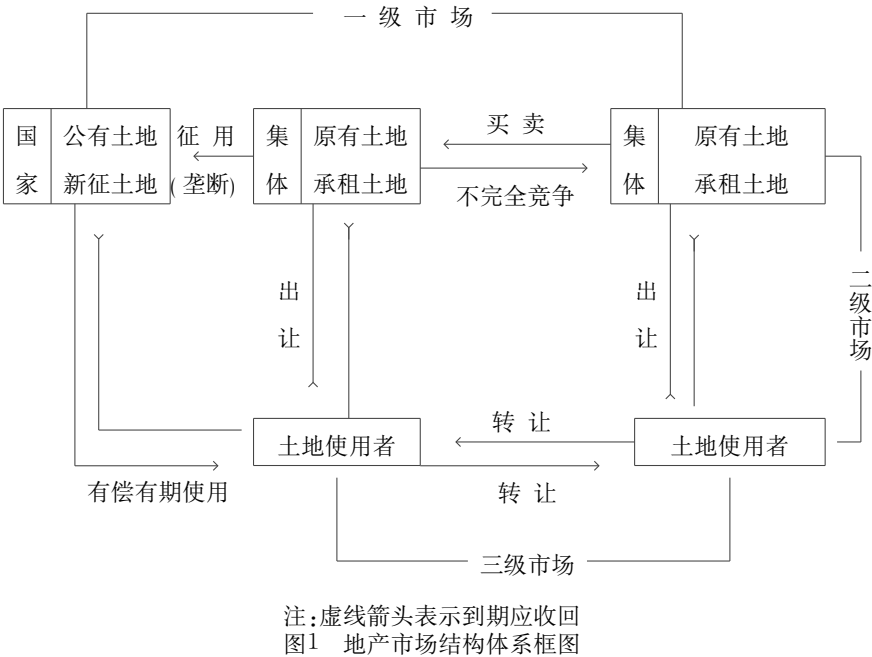
2. 地产市场以自由流通的土地使用权为特定交易对象的原则¹⁹土地所有权归国家所有,政府对土地供应进行总体规划和总量控制,把好计划供应关,对土地使用权的交易实行规范化管理¹⁹具体作法是从土地的使用用途、城市总体规划、交易手续,到土地价格、使用期限等都应纳入法制轨道¹⁹.

3. 地产商品化遵循价值规律的原则,地产由于具有明显的地域性,地域、地段环境不同以及地形、地貌交通等自然条件的差异,使得地价价差悬殊;地产由于其上部建筑经营性质的不同,其收益差价对地价影响也大¹⁹所以,地产除有政府规定价格之外,还应有市场价格¹⁹土地交易双方应根据国家有关土地政策、市场供求关系、土地市场价格信息,对土地资源的使用按商品经济发展及其价值规律,进行自主选择¹⁹.

4. 有利于土地资源的合理配置,盘活土地存量的原则¹⁹我国目前土地资源既紧缺,又存在严重浪费的现象¹⁹土地使用权在国家调控下竞争、有偿、有期使用,势必促使土地使用者(经营者)千方百计优化土地利用结构,提高土地的使用效益,尽可能地节约用地,以减少因多占多用土地所发生的支出而节约成本¹⁹.

2 地产商品市场模式

根据地产商品的性质和地产商品化的原则,参照外国对地产管理的科学方法和先进经验,结合我国地产管理的实际情况,我国地产商品化市场模式应以国家垄断为主,辅以不完全市场竞争,建立土地所有权征用市场和买卖市场(或称一级市场),土地使用权出让和转让市场(或称二、三级市场)¹⁹地产市场结构体系如框图¹⁹.



注：虚线箭头表示到期应收回
图1 地产市场结构体系框图

2.1 土地征用和买卖市场

土地征用、买卖市场是指国家因建设需要征用集体所有权的土地和集体之间所有权土地的买卖，可称为地产征用和买卖市场¹⁹。

土地征用市场是指国家因经济建设和城市发展规划需要，将城郊或农村集体所有的土地征用为国家所有¹⁹。国家以土地需求者的身份，由当地城市政府或它的委托机关代理国家办理征用手续，按照政府规定地价和市场地价相结合的原则，支付给土地所有者（集体）的土地价格，安置规定的劳动力指标¹⁹。同时获得土地所有权，这种土地交易完全由政府控制，其他任何单位和个人不得从事这种交易¹⁹。这就是说：市场交易的主体是特定的，交易行为是单向的，即土地需求者只能是国家，土地供给者只能是城郊和农村集体组织¹⁹。

土地所有权买卖市场主要是指集体之间的土地所有权交易市场¹⁹。集体之间可根据经济的发展和分工的需要，按照平等自愿、互惠、等价交换的原则，进行土地交易买卖¹⁹。买者支付地价，获得土地所有权和使用权；卖者获得土地的价款，而失去土地所有权和使用权¹⁹。这种土地交易仅限于农村和城郊的集体组织，国营企业和个人、外商不得购买集体的土地¹⁹。其交易主体特定，但交易行为是双方的¹⁹。这种土地交易，也受到政府的严格控制，因为政府通过控制土地交易规模、制定土地利用规划、规定土地用途及有关土地法规来管理交易行为，使之有序地进行¹⁹。

2.2 土地使用权出让市场

土地使用权出让市场（又称土地批租市场或称二级土地市场）是指国家或集体把土地的使用权，通过协议、招标、拍卖等竞争手段，出让给土地需求者¹⁹。这种土地使用权的出让，有一定使用期限，并限于地面的使用权，不包括地下的自然资源、矿产及埋藏物等；当使用权期满时，双方可续签协议，否则，土地所有者有权将土地使用权和地上建筑物收归自己所有¹⁹。这种土地使用权出让是在土地所有权不变的前提下，将土地所有权与使用权相分离¹⁹。目前，我国根据生产行业经营的盈利情况及实际需要，出让期分长期和短期两种¹⁹。长期为20年、40年、50年、

70年不同档次;短期一般为1~10年¹⁹。

2.3 土地使用权转让市场

土地使用权转让市场(又称土地三级市场)是指土地使用权所有者之间转让的场所¹⁹获得土地使用权的原用地单位,将土地使用权再转让出去,但仅限于原用地者与土地所有者所签订协议规定的期限和用途内¹⁹土地使用权转让包括土地使用权的转卖和转租两种方法¹⁹土地使用权的转卖是指原土地使用者将一定时期的土地使用权完全转卖给新的使用者,彻底脱离与土地所有者的关系,而把土地使用者与土地所有者之间应承担的权利、义务关系转卖给新的使用者,与新用地者发生租赁关系,新用地者只对原用地者负责,原用地者则对土地所有者负责¹⁹。

地产市场既涉及复杂的经济关系,又涉及复杂的法律关系,既涉及国家经济,又涉及集体经济,纵横关系复杂¹⁹从地产市场框图可以看出:互相联系、互相影响、互为补充的三个市场有机地构成了地产市场¹⁹。

3 地产商品化规范管理的对策

实现地产商品化是一个循序渐进的过程,而要做到地产商品化规范管理则更需要有系统的并且配套的措施作保证¹⁹。

3.1 建立新型的地产权属管理和利用管理机构

地产商品化程度越高,越需要加强地产管理¹⁹地产管理包括地产权属管理和地产利用管理两方面内容¹⁹地产权属管理是国家和地方政府为保护地产所有者和使用者的合法权益及调整地产所有权和使用权的一种管理¹⁹地产利用管理是指国家通过法律和政策,采用经济手段,调整地产利用结构和布局等,以达到对有限地产资源合理使用的一种管理¹⁹目前,各地的地产管理部门及经营开发机构,只行使地产权属管理和利用管理部分职能,偏重于施行政府职能的发挥,而忽视市场职能,这远不适应地产商品化的需要¹⁹机构设置一定要与地产商品化市场相适应,即权属管理与利用管理机构应分别设立¹⁹从中央到地方设置一个统一的地产权属管理机构,着重是宏观控制,把好土地供应总闸关,制定土地利用规划,地产价格政策,监督检查土地利用情况,征收土地收益等,保证地产管理的政令统一¹⁹土地利用管理机构的设置应以“块块”为主,由各省、市、自治区自主确定¹⁹其任务着重是对地产市场控制,在土地利用规划指导下进行地产交易活动,征收土地经营收益等¹⁹。

3.2 全面推行土地有偿使用制度

推进地产商品化的关键是全面变土地无偿使用为有偿使用,变无期使用为有期使用,变行政划拨为经济手段配置,从而建立与社会主义市场经济体制相适应的公开、公正、公平、规范有序的地产市场体系¹⁹。

土地有偿使用制度的改革,应做好多方面的工作¹⁹一是对已被土地使用者占用的土地,逐步纳入有偿使用的轨道,并按《土地法》的有关规定重新明确其使用期限,在使用期限内应征收土地使用费¹⁹二是规范新增建设用地的出让行为¹⁹除国家机关、军事、城市基础设施、公益事业用地和国家重点扶持的能源、交通、水利等项目和法律规定可以批准划拨使用的土地之外,其它用地都应纳入有偿使用的轨道¹⁹商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地的出让,都应公开进行¹⁹三是要鼓励盘活土地资产存量和开发土地新增量¹⁹对已占用和使用的土地使用权流转,应在市场

规范指导下,放得更松一点,搞得更灵活一点,促进企业或单位的重新组合和资产盘活¹⁹。

3.3 建立基准地价和标定地价定期公布制度

确定地产的价格是一项非常复杂的工作,它涉及多种经济关系的处理¹⁹。尽管如此,地产作为一种商品,还是必须标定其价格¹⁹。地价可分为基准地价和标定地价两类¹⁹。所谓基准地价,或称地产收益基本价格,是指土地作为资源和资产被买卖或出让时,应得到的地租及投入土地劳动消耗(包括物化劳动和活劳动)的补偿,加上土地上的建筑物及农作物,土地上人们生产、生活的安置等补偿费用的总和¹⁹。可用如下公式表示:土地征用(或转让)价格=土地资源价格+土地资本(资产)价格+土地附带价格¹⁹。

土地资源价格是对土地资源所有权的一次性永久出售的补偿¹⁹。

土地资本(资产)价格是人类投入土地的劳动消耗(包括物化劳动和活劳动)所形成的,是社会必要劳动的货币表现,是以实际价值为基础的价格¹⁹。

附带价格是土地上建筑物及农作物(青苗)补偿费和安置土地上人们生产、生活所需的费用之和¹⁹。

基准地价作为土地被征用或出让,所应得到的基本补偿,可视为土地价格的最低限价¹⁹。

土地标定价格是指根据土地市场供求关系、土地上建筑物经营性质、土地地段环境条件以及使用年限等因素确定的价格,可视为市场价格,作为政府对土地市场价格的最高限价¹⁹。

定期公布土地基准价和标定价,才能在宏观上控制土地市场价格走势¹⁹。确保土地所有者的根本利益和土地征用者或受让者的合理支出费用¹⁹。

3.4 深化土地管理体制,强化土地管理职能

目前,我国土地供应和管理是由省、市、县三级管理,主要还是由市、县二级政府管理¹⁹。实际上作为国家是“软”管理,缺乏强有力的制约机制¹⁹。这不利于保证国家对土地的垄断管理及土地市场的调控,不利于体现城镇土地国有这一根本制度,不利于保持土地管理的政令统一¹⁹。因此,必须加快步伐改革土地管理领导体制,省、市、县土地管理机构的设置,实行由国家土地管理部门和当地政府的双重领导,以国家土地管理部门领导为主,机构负责人的任免,应征得上级土地管理部门的同意¹⁹。乡镇土地管理所作为市、县土地管理部门的派出机构¹⁹。

土地管理部门的职能应类似工商、物价、公安、交通等部门,既管理又执法(执法是更严格的管理),担负着管理和执法的双重任务¹⁹。依据土地管理法律、法规实行统一管理,无论是划拨用地,还是出让土地,无论是开发区用地,还是建设单位用地都应依法由政府管理部门一支笔审查报批,切实做到用地单位和部门不能管理土地,管理部门不能经营土地¹⁹。

土地行政执法,主要是监督和对违法者进行制裁,既要审查报批用地,又要通过登记手续,监督检查未批就用、少批多用、批而不用、非法交易等违法行为¹⁹。制止越权批地,随意圈地,以权代法,以言代法等错误做法¹⁹。按“有法必依,违法必究”的原则,认认真真执法,使土地管理走上法治化、规范化的轨道¹⁹。

参 考 文 献

1 中华人民共和国城市房地产管理法, 1994
中国知网 <https://www.cnki.net>