

中国城市国有土地产权研究

潘世炳摇著

企业管理出版社

前摇言

国有资产管理体制改革的核心是产权改革。党的十六大报告提出“国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”、“国家所有、中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责”、“要建立政企分开、产权明晰、权责分明、管理科学的现代企业制度”等,这是经济体制改革方面又一重大理论突破。在此基础上,国有资产管理模式有了新的进展:由国资委对国有资产实行统一集中管理,实行中央与地方政府共同行使出资人的权利,初步建立了三层经营架构的管理模式,对分级管理后国有产权的范围进行了划分。国有资产管理体制改革在近期已经达到了一定效果。

自从1995年《中华人民共和国土地管理法》及1998年《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让及转让暂行条例》发布实施以来,土地使用制度改革取得了丰硕的成果。但随着改革的逐步深入,有关土地权利的法律界定暴露出越来越多的问题,缺乏最高全国性立法,相关法规不规范甚至存在矛盾,土地权利设置单一,没有经过严格的制度设计;立法主体利益偏向,法规着眼于公有制形式和计划经济体制,强调行政权利而忽视民事权利,混淆了国家公共管理者和土地所有者双重身份等。进一步分析了土地产权管理存在的现实问题,包括土地登记不完善,土地产权纠纷调处依据不足,调处结果不理想,企业改制中央及地方企业土地处置不平等、处置方式不规范,征地拆迁制度存在弊端,各级政府土地权利利益博

弈不断,城市土地资源分配效率不高等。这些问题严重影响了改革的深化和社会经济的发展。在这种背景下,深入研究土地产权问题,既有理论意义,又有现实意义。

通过本项目的研究,提出我国国有土地产权利益主体结构,完善、细化和明确土地产权内涵,对传统土地产权如土地所有权、出让土地使用权和划拨土地使用权进行完善,对作价入股(出资)土地使用权、授权经营土地使用权和承租土地使用权进行优化设计。对现代城市土地产权如空间权、地役权、典权、土地优先权、土地留置权、地上权、独有、共有、区分土地使用权等进行创新设计,建立了完整的土地产权体系。科学合理度量土地产权,修正完善现有土地估价方法中不规范的部分,对成本逼近法、收益还原法进行了修正和完善,继续规范已有土地估价方法。对一些特殊土地产权如承租土地使用权、划拨土地使用权、空间权、综合用地以及附设有土地租赁权、土地抵押权、土地相邻权等他项权利的特殊土地使用权的评估,在保证其科学性和可行性基础上,进行大胆地探讨和技术创新,提出一套新的评估方法和思路。

理顺中央和地方政府之间产权关系,将中央政府公共管理者和土地所有者的身份分离开来,以土地所有权为纽带,构建一种新型的委托代理和分级授权关系,将土地所有权授权和再授权给地方各级政府管理和行使所有权,建立和健全激励约束机制,促使代理人与委托人的目标最大限度趋于一致。系统地研究构建土地产权分级授权体系,确定了实物和价值形态的不同授权形式,探讨了分级授权管理方法,强调了土地分级授权管理中的三个层次。突出了土地产权分级授权后的监督检查,以及分级授权违规处理和正常授权调整问题。保护各类土地所有、使用者和其他相关利益主题的合法利益。减少以至消除土地社会产权运动“交易成本”,并在公共利益优先的前提下适当限制土地产权,取得最好的社会效益。

本项目技术线路研究方法,主要参考海内外物权法律实践经验和研究成果,从民法物权理论角度分析土地产权的种类、内涵及法律性问题;借鉴新制度经济学的有关理论,主要是产权理论、交易费用理论和委托代理理论等基本原则和观点,强调产权清晰能降低交易费用,提高资源配置

效率,交易费用可以判别制度的效率高低。说明委托代理理论的核心是建立和健全激励约束机制等。以比较方法分析了相关国家和地区的土地产权设置和运作。最后从目前中国土地产权存在的漏洞、急待解决的问题等出发,构建完整的土地产权体系,为深化企业改革及土地使用制度改革创造良好的环境。

当然,由于受时间、精力、能力等所限,本次研究还不是很完善,数学模型和数理分析还不够,还或多或少地存在一些不尽如人意的地方。还有不少技术和法律问题没有涉足,比如一些新的土地产权类型包括他项权利的定性分析和评估等问题没有深入思考,这些都有待于今后继续深入研究。

作者

圆年 远月

中文摘要

在分析中国城市国有土地产权现状和问题基础上,引入新制度经济学的相关理论,利用海内外物权法实践和研究成果,构建了一个主体明确、定性清晰、定量科学、分级授权管理的土地产权体系。

首先回顾了城市国有土地产权制度沿革,剖析了现有土地产权法律法规和土地产权管理存在的问题及各种不良后果,分析了这些问题的深层次原因。论文先后述评了产权理论、交易费用理论和委托代理理论,阐述了可以借鉴基本观点:产权清晰能降低交易费用,提高资源配置效率;交易费用可以判别制度的效率高低,委托代理的核心是建立和健全激励约束机制等等。

在理论结合实际基础上,论文分析了海内外物权和土地产权实践和研究动态,明确了土地产权设置立足于大陆法系等基本原则。对土地所有权、划拨土地使用权、授权经营土地使用权、作价入股(出资)土地使用权、承租土地使用权以及土地抵押权、土地租赁权、相邻权等传统土地产权进行了全新完善优化。界定了概念,突出了相关特性:(员)企业改制中保留划拨土地存在法律漏洞,首次提出“保留划拨土地作价(出资)入股”概念;(圆)现行授权经营土地使用权涉嫌违规并分别侵犯了地方政府、原土地使用者和相关股东合法权益,提出了完善方案;(猿)强调承租土地使用权的物权特性,揭示了《城镇土地估价规程》确定的承租土地评估方法错误并进行方法设计;(源)强调了土地重复抵押的合法性和经营性医院学校等用地抵押的可行性。对于法律没有设置但现实存在的空间权、地

役权、典权、土地优先权、独有、共有、区分土地使用权、土地留置权、地上权等进行了全面、系统和完整的创新设计。在国内首次提出土地优先权和区分土地使用权概念并完整界定。

在土地产权量化方面,文章介绍了土地产权估价基本理论和基本方法。针对土地开发费用范围和数值难以准确把握、主观随意性大的特点,首次提出了城市综合土地资本概念,通过其加权分摊测算土地开发成本,从而修正了成本逼近法。针对收入和成本结构更新及折旧的科学处理,对收益还原法进行了完善和规范。对承租土地使用权、划拨土地使用权、空间权、综合用地以及附设有他项权利的特殊土地使用权估价进行了创新,系统地分析和探讨了各种类型土地估价方法和程序,揭示了其内在规律和特性,具有独创性和新颖性。其中首次否定了《城镇土地估价规程》有关规定,提出了承租土地使用权估价全新的基本思路和方法,具有首创性。

剖析了国有资产产权管理理论动向、实际操作及成绩和问题,依据委托代理理论,提出了对城市国有土地产权分级授权管理模式,系统地研究了构建土地产权分级授权体系,探讨了分级授权管理方法,突出了分级授权后的监督检查和处理。

最后总结了整个研究成果,提出需要继续研究的方向和问题。

关键词 新制度经济学 土地产权设置 优化创新 交易费用
激励约束机制 土地产权估价 委托代理 分级授权

目 录

| | |
|-----------------------------|--------|
| 第 员章 引 论 | (员) |
| 员.1 城市国有土地产权研究背景 | (员) |
| 员.2 研究目的 | (猿) |
| 员.3 论文的基本思路和技术路线 | (缘) |
| 员.4 主要研究创新 | (苑) |
| 第 圆章 城市国有土地产权的现状与问题 | (怨) |
| 圆.1 建国以后土地产权制度的历史考察 | (怨) |
| 圆.2 土地产权法律基础工作存在的问题 | (员缘) |
| 圆.3 土地产权管理存在的障碍 | (圆缘) |
| 圆.4 各级政府土地权利利益博弈不断 | (猿远) |
| 圆.5 城市土地资源配 置不完善 , 土地利用效率低下 | (源圆) |
| 圆.6 土地产权现实困境的根源分析 | (源袁) |
| 圆.7 小 结 | (源远) |
| 第 猿章 理论借鉴 : 新制度经济学暨产权理论 | (源苑) |
| 猿.1 新制度经济学暨产权理论的产生和发展 | (源苑) |
| 猿.2 新制度经济学暨产权理论的基本内容 | (源怨) |
| 猿.3 新制度经济学暨产权理论的借鉴意义 | (愿缘) |
| 猿.4 小 结 | (愿愿) |

| | |
|---------------------------------|-------|
| 第 源章摇定性化 城市国有土地产权体系设计 | (怨园) |
| 源园摇海内外研究动态述评 | (怨园) |
| 源园摇传统土地产权完善优化设置 | (员园) |
| 源园摇土地产权创新设计 | (员) |
| 源园摇土地产权的保护性和限制性 | (员) |
| 源园摇小结 | (员) |
| 第 缘章摇量化 城市国有土地产权估价 | (员) |
| 缘园摇土地产权估价的基本理论和基本方法 | (员) |
| 缘园摇土地估价方法的修正和完善 | (员) |
| 缘园摇特殊土地产权估价创新 | (圆) |
| 缘园摇小结 | (圆) |
| 第 远章摇城市国有土地产权管理新构想 授权分级管理 | (圆) |
| 远园摇国有资产产权管理实践与借鉴 | (圆) |
| 远园摇构建土地产权授权分级管理体系 | (圆) |
| 远园摇土地产权授权的监督检查及处理 | (圆) |
| 远园摇小结 | (圆) |
| 参考文献 | (圆) |

第 1 章 导论

1.1 城市国有土地产权研究背景

自从 1986 年《中华人民共和国土地管理法》、1990 年《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》及 1994 年《中华人民共和国城市房地产管理法》发布实施以来,城镇土地使用制度改革取得了丰硕的成果,城市土地市场逐步得到培育和发展。作为土地法律制度核心的土地产权体系也逐步建立。但随着改革的逐步深入,现有的中国城市国有土地产权(以下简称土地产权)制度暴露出越来越多的问题。

随着土地产权法律不完整,土地产权设置思路存在偏差

到目前为止,中国仍然没有一部关于土地产权比较完整的系统化全国性法律。有关土地产权、土地权利的设置、运作规定只是分别散见于宪法、法律、行政法规、部门规章及地方性法规等法律规定当中。有关土地产权立法上的不完整、不统一以及土地权利设定的不规范,往往导致实践操作自由空间过大,降低了土地产权法律的权威性和规范性,产生了许多现实问题。同时,土地产权设置思路存在偏差,其出发点是管理而不是平等权利。现有的土地产权有关法律法规是在原有计划经济体制的基础上逐步建立起来的,带有浓厚的计划经济色彩。立法主要从国家对土地进

行管理的角度出发,体现国家意志和社会整体利益较多,考虑一般民事主体意志和利益较少,考虑土地权利规范行使的问题更少,基本上忽视了土地权利当事人的民事权利和利益。土地产权设置思路上的偏差使得现有的土地权利不能适应市场经济和社会发展的要求。

问题四 土地产权设置单一,不能适应土地开发、利用和保护等需要

从产权权能结构看,产权总是表现为各种“权利束”,包括所有权、占有权、使用权、收益权和处置权,也可以包括“受损受益权”等。市场经济要求产权不断细化和加速流转。中国现有土地产权法律体系中,土地权利类型很少,只有土地所有权、国有土地使用权、占有权、收益权、处置权、土地租赁权以及土地抵押权等。随着社会和土地市场化的发展,新的土地权利如采光权、空间权、区分土地使用权等不断地从所有权和使用权中分解和细化出来,使土地产权类型日益多元化。现实生活中大量存在这些分解和细化的权利,但对这些权利进行规范的土地产权制度建设和完善严重滞后,导致很多土地利用和土地经济问题不能很好地调整和规范,许多土地产权类型不能通过土地登记得到法律保护,导致大量土地产权纠纷调处缺乏相应的法律依据。土地产权立法的滞后不能满足土地产权交易和保护土地产权的要求,影响企业改制、债转股的进展,比如企业改制中的土地授权经营及国家股的持有缺乏完整的法律依据。

问题五 土地产权主体模糊,中央和地方在土地利益上博弈不止

国务院作为国有土地所有者代表,对全国土地进行全面直接管理既是不现实的,也是不可能的,必然要通过授权地方政府行使土地所有权。中央与地方的土地产权关系应是,国务院是国家土地所有权的唯一代表,地方政府根据国务院的授权管理和处置国有土地。但实际上,由于地方政府拥有实际控制土地的权利,中央、省、市、县、乡等各级政府部门在土地处置权和土地收益权上的产权界定不清,导致各级政府之间的土地利益争议一直不断,具体表现在中央与地方的税费之争、土地征用转用违法审批、土地低价出让等。这些现象屡禁不止,甚至还有愈演愈烈之势。国

有土地所有者主体含糊,造成中央、省、市、县等在土地利益上分配形成很大的分歧。中央、省、市、县、乡等不同投资主体企业在土地取得、企业改制、债转股、上市等诸多方面存在土地待遇上的不平等,既造成中央及省投资企业改革难度的加大,又导致企业间的不公平竞争。

问题 5 土地产权量化不完善,土地配置达不到最优化

土地产权是土地交易的客体,土地产权量化是土地产权交易的前提和基础,土地产权量化是土地产权制度的一个重要组成部分。土地产权量化在实践中体现为土地估价。由于中国土地产权界定上的不完善,一些新的土地权利如空间权、土地他项权利、划拨土地权利等,存在评估方法和评估技术上的空白。如何对这些权利进行科学合理的评估,使其价值得到充分体现,是完善土地产权制度的一个重要内容。

土地产权只有在流转中,才能实现土地资源的优化配置和效益最大化。但目前,中国土地产权能够进入市场流转的,不论是种类、数量,还是方式方法在制度上和法律上都受到很多限制。如城市划拨土地因产权归属、价值、权能等界定不清,入市交易存在制度上和交易方式上的障碍和不规范,致使土地产权交易秩序不规范,造成土地资源配效率低下。另外,已经进入市场交易的土地产权,由于受到很多行政干预,土地权利当事人不能享有充分的民事权利,也使得土地资源的配效率得不到充分发挥。

问题 6 研究目的

本项研究目的是,构建符合中国国情的土地产权结构体系和国有土地产权利益主体结构,细化和明确土地产权内涵,理顺中央和地方政府之间、地方政府之间以及国有土地所有者与使用者之间、使用者与使用者之间等一系列土地经济关系和土地法律关系,保护各类土地所有者、土地使用者和其他相关利益主体的合法权益,减少企业改革以及其他各种类型的土地产权流转阻力,合理量化土地产权,降低交易成本,提高土地资源的配效率,以取得最优化的社会效益、经济效益和生态效益。具体而

言,土地产权研究的目的是和意义在于:

源源摇构建和完善土地产权体系,优化土地产权结构

在现有土地产权法律制度的基础上,对传统土地产权类型进一步规范和完善,并对新出现的土地产权进行界定分析,细化和明确其内涵,理顺各类土地产权之间的内在关系。在此基础上构建一个内容丰富、层次清晰、界区明确、适应中国社会主义市场经济和社会发展需要的土地产权结构体系。

源源摇明确土地产权主体,理顺土地利益关系

明确土地所有权主体,建立稳定、合理的土地利益分配格局,特别是中央、省、市、县等四级人民政府的土地利益关系,解决企业改革及土地利用中土地权利的明晰化,规范土地处置的规范化及合法化问题,减少企业改革和日常土地使用的阻力。

源源摇减少社会交易成本,促进土地资源合理配置

土地产权界定的重要目的,就是要将土地产权外部效应内部化,降低土地交易费用,提高土地资源配置效率。土地产权界定越明晰,越有利于土地资源的优化配置。产权界定从两个方面影响资源配置效率,一是降低土地产权的交易费用,促进土地资源的市场流转;二是激励和约束人们最有效地利用资源。本文的一个重要目的是通过完善土地产权界定,降低土地产权交易成本,提高土地资源的配置效率,促进社会经济发展。

源源摇科学合理量化土地产权,积极培育土地产权市场

土地产权作为土地交易的客体,其价格是土地产权权益在经济上的体现。科学合理量化土地产权价值是保护相关土地权利人合法权益的重要手段,也是土地产权市场流转成功的前提和基础。在完善界定土地产权的基础上,探索各种土地权利特别是一些性质特殊但又常见的土地产权科学量化的方法,为土地产权交易和土地资源合理配置创造条件。