

简析“招拍挂”对土地资源可持续利用的影响

戴金华,赵筱青,和春兰

(云南大学资源环境与地球科学学院,云南昆明 650091)

摘要:坚持土地资源的可持续利用对经济发展与社会安定至关重要,“招拍挂”作为国有土地使用权出让的主要方式,对土地资源的可持续利用具有重要影响,土地“招拍挂”在某种程度上有助于实现城市建设用地的集约化和规模化经营,对提高土地利用效率和实现土地资源的可持续利用产生促进作用,同样也可能产生一些不利现象,因此对于“招拍挂”与土地可持续利用之间的关系要一分为二地看,应加强土地资源的管理,完善土地使用权出让制度,方能有效实现中国土地资源可持续利用。

关键词:土地“招拍挂”;土地资源;可持续利用

中图分类号:F301.0

文献标识码:C

0 引言

土地是人类赖以生存的基础,是民生之本,发展之基^[1]。随着中国社会经济的发展,人地矛盾将不断加剧,如何实现土地资源的可持续利用,有效贯彻“一要吃饭、二要建设、三要保护环境”的土地利用方针显得尤为重要。“招拍挂”作为配置土地的一种重要方式,对土地资源的可持续利用起着重要的影响作用。

从2002年7月1日起,中国国土资源部开始实施《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,此项政策的实施对土地资源的有偿、有限期使用,促进土地资源的市场化建设起到了极大的促进作用。但是,由于中国当前土地资源市场化规范体系不够完善,“招拍挂”也可能会产生一些不利现象。无可厚非,土地“招拍挂”对挖掘土地价值,促进城市建设用地的集约化和规模化经营,提高城市土地资源利用率具有很大作用,但是出让土地,增加地方财政收入,有可能促进房价上升和耕地资源的减少。因此,从这些方面来讲,土地招拍挂对中国土地资源的可持续利用具有负面影响。因此,加强土地“招拍挂”对可持续利用影响的研究,对有效促进中国土地资源的可持续利用,促进社会经济的可持续发展有重

要意义。

1 土地“招拍挂”和土地资源可持续利用的涵义

1.1 土地“招拍挂”

土地“招拍挂”作为中国当前土地出让的主要方式,在中国土地有偿使用制度中起着至关重要的作用。通过土地“招拍挂”出让土地,能最大限度地挖掘土地的内在价值,使其得以充分体现,并能很快地增加政府的财政收入和税收,有更多的资金来改善民生^[2]。自2002年国土资源部发布的《土地招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》和2004年初《国土资源部关于继续开展经营性土地使用权土地招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》以来,中国经营性土地出让均采用招标拍卖挂牌方式进行^[3]。土地招标是指在指定的期限内,出让人(招标者)发布招标公告,邀请特定或者不特定的符合指定条件的公民、法人和其他组织单位或个人(投标者)以书面投标的形式,参加国有土地使用权投标,投标内容由投标小组确定,择优而取,根据投标结果确定土地使用者;土地拍卖是指出让人(拍卖者)发布拍卖公告,在指定的时间、公共场合,由竞买人(应买

* 收稿日期:2010-01-22;修订日期:2010-06-18;编辑:程光锁

基金项目:云南省应用基础研究项目资助(2009CD022);国家自然科学基金项目(40861023)。

作者简介:戴金华(1984—),男,硕士研究生,研究方向土地生态、土地规划与地理信息系统;E-mail:tengtian28@163.com。

者)在进行公开竞价,土地使用权由出价最高者获得。土地挂牌是指出让发布挂牌公告,按公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布,接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格,根据挂牌期限截止时的出价结果确定土地使用者。

1.2 土地资源可持续利用

土地资源可持续利用是可持续发展理念在土地资源利用的运用,主要包括农用地资源的可持续利用和城市建设用地的可持续利用2个方面。其基本内涵是指:尽可能减少土地资源的破坏和退化,维持一个不变或增加的土地自然资本贮量;保证和提高土地资源生产能力和服务功能;努力寻求土地资源供给与需求之间的持续平衡;通过土地利用协调人地关系,保持和建立良好的土地利用结构;全面转变土地利用方式,实现土地资源开发、利用、整治与保护的有机结合;提高土地利用管理水平,改革土地制度和政策,促进土地利用效率的提高和社会公平的实现^[4]。

2 “招拍挂”对土地可持续利用的影响

当前中国的土地资源可持续利用就是要同时实现农用地和城市建设用地的可持续利用,而农用地的保护和建设用地扩张之间的矛盾是阻碍土地资源可持续利用的主要原因。因此,只有从数量和质量上来配置好二者,才能实现土地资源可持续利用。土地“招拍挂”作为城市建设用地配置的一种重要和主要的方式,对能否实现土地资源的可持续利用有重大影响。

2.1 土地“招拍挂”对土地可持续利用的促进作用

通过“招标、拍卖和挂牌”方式进行土地使用权出让,对城市建设用地的可持续利用有重要作用,其主要表现在:

(1)防止腐败行为的产生,提高市场竞争性。土地是全社会宝贵的公共资源,要达到最优利用必须通过市场手段进行配置,而且配置过程必须受到全社会监督。实行土地“招拍挂”制度,才能有效地实现土地资源的市场化配置,不断完善土地使用权出让制度,真正将市场竞争机制引入到土地资源管理中。通过市场竞争,使土地的真实价格得到体现,从源头上有效遏制以往单一依靠行政手段配置土地所

导致的腐败寻租等现象。此外实行土地“招拍挂”制度,还有利于增强市场竞争性,消除行业垄断性,使那些没有足够实力,只靠寻租等不正当方式取得“一手地”开发权的商人逐渐淡出土地市场,使那些有实力、有竞争力的企业能够更加合理地获取土地,得到更好的发展。同时,由于采取招标、拍卖或挂牌的方式出让,开发商可以从市场上通过竞争拿到“熟地”直接开发,缩短了开发周期,简化了开发程序和环节,从而降低了开发风险。

(2)充分挖掘土地价值,实现城市土地集约化利用。通过“招拍挂”方式,能有效增加地方政府财政和税收,为区域基础设施建设和城市发展提供资金来源。据相关数据表明,2001年至2003年,中国地方政府的土地出让金收入为9100亿元,约占同期全国地方财政收入的35%;2004年全国土地出让金达5894亿元,占同期地方财政收入的49.5%;2005年在国家紧缩“地根”的情况下,土地出让金总额仍有5505亿元;2006年为7677亿元;2007年高达1.2万亿元。另据资料现实,中国2008年依靠“招拍挂”出让的土地面积为11.53万 hm^2 ,总价款达到9551亿元,占到了当年全国土地出让总收入的80%^[5]。由此可以看出,土地“招拍挂”对挖掘土地内在价值,增加地方财政具有重要意义。

2.2 土地“招拍挂”可能对土地可持续利用的不利影响

尽管土地“招拍挂”对土地资源的可持续利用具有以上正面效应,但在实际的操作和运营中,由于很多主观因素和利益问题的存在,该方式也可能存在一些不利因素,有可能影响土地资源的可持续利用。

(1)政府在进行土地“招拍挂”之前,是通过土地储备部门先将农用地征收或将城中一些破旧房子拆迁之后取得土地,之后再通过“招拍挂”将土地出让给土地使用者(一般是土地开发商),从而获取相应的财政税收收入。

(2)很多的土地竞标者购买土地的最终目的是进行房地产开发,其中房地产开发商可能更有能力和资本来竞标,因此土地的购买成本相应的提高。

(3)如果土地开发商得到土地以后不按照“招拍挂”合同对土地进行及时有效的开发利用,就会造成大量土地的闲置(尽管国家已经出台一些政策对闲置土地进行管理,但仍难对土地闲置进行有效管理),这种情况对城市土地资源的可持续利用会产生

一些影响。例如至 2006 年末,万科地产已获取的规划中项目面积合计约 1 851 万 m^2 ;保利地产土地储备 1000 多万平方米。到 2007 年 7 月末,碧桂园公司总土地储备量达到惊人的 5 400 万 m^2 ,与此相对照的是北京市 2006 年度全市供地计划共计 4 500 万 m^2 ,也就是说碧桂园囤积的 5 400 万 m^2 土地,比北京市一年的计划还要多出近 1 000 万 m^2 ,真可谓是名副其实的“中国最大地主”^[6]。

3 结语

土地“招拍挂”制度的实施对中国社会经济发展起到了积极效果,对土地资源内在价值的体现具有积极的促进作用。对国家来说,土地“招拍挂”能使国有土地所有权在经济上得到更好体现,增加国家的财政收税,为城市基础设施建设提供稳定的资金来源。但是土地“招拍挂”对土地资源的可持续利用可能存在一些不利的影响。通过“招拍挂”能最大限度地挖掘土地的内在价值,并使土地向具备雄厚实力的使用者使用,这样有利于提高土地利用效率,实现土地的集约化和规模化经营。因此,对于“招拍

挂”与土地可持续利用之间的关系,要一分为二地看,要协调好二者之间的矛盾,更多的还是要通过出台相关的具有严格约束力的政策和法律法规,并认真严格落实这些法律法规,加强土地资源的管理,完善土地使用权出让是中国土地制度改革和市场经济体系改革的重要组成部分,同时也是有效实现中国土地资源可持续利用的前提和保障。

参考文献:

- [1] 牛兰兰,丁国栋.北京市土地资源可持续利用研究[J].水土保持研究,2006,13(5):175-179.
- [2] 焦恒.正确看待土地招拍挂[J].资源与人居环境(城市),2005,(8):20-21.
- [3] 董海龙.土地招拍挂制度对地价和房价的影响研究[D].哈尔滨工业大学,2006,6.
- [4] 姜志德.土地资源可持续利用概念的理性思考[J].西北农林科技大学学报,2001,1(4):58-61.
- [5] 童加斌,王祖山.土地“招拍挂”出让对房价影响[J].中国房地产金融,2008,(5):5-7.
- [6] 张微微.我国城市土地使用权出让方式的问题及对策[D].华东师范大学,2008,5.

Primary Study on the Impact of Bidding, Auction and Listing to Sustainable Utilization of Land Resources

DAI Jinhua, ZHAO Xiaoqing, HE Chunlan

Resources, Environment and Earth Sciences College of Yunnan University, Yunnan Kunming 650091, China

Abstract: Adhering to sustainable utilization of land resources is very important in keeping sustainable economic development and social stability. As a major modle for granting the right of use of the state-owned land, "bidding, auction and listing" have significant influence on the sustainable utilization of land resources. It is mainly represented that "bidding, auction and listing" is helpful to realize the intensive utilization and scale operation of urban construction using land. It has positive effect to the improvement of utilization rate of land and sustainable development of land resources. Meanwhile, it is also the main cause that results in the direct upsurge of price of real estate and indirect sharp decrease of arable lands, especially the basic farmlands, from this perspective, "bidding, auction and listing" shows negative effect on sustainable development of land resources. The genuine meanings of "bidding, auction and listing" and sustainable utilization of land resources are clarified and the impacts of "bidding, auction and listing" on the sustainable utilization of land resources are analyzed from the two aspects of positive effect and negative effect in the paper.

Key words: Bidding, auction and listing; land resources; sustainable utilization