

土地二级市场转让存在的问题及对策

——以山东高密市为例

侯娟¹,李荷香²,冯海燕^{3*}

(1.高密市自然资源和规划局土地储备中心,山东 高密 261500;2.河南省许昌学院土木工程学院,河南 许昌 461000;3.潍坊市自然资源和规划局坊子分局,山东 潍坊 261200)

摘要:第三次国土调查成果数据的公布,进一步印证了加快培育和发展土地二级市场,充分盘活存量建设用地的必要性。本文分析了高密市土地二级市场中转让交易的现状、存在的问题,针对性提出培育和发展土地二级市场转让的对策建议,规范土地二级市场转让交易流程,提高存量土地资源的流转效率,促进节约和集约利用土地。

关键词:土地二级市场;转让交易;土地利用;高密市

中图分类号:F301

文献标识码:A

doi:10.12128/j.issn.1672-6979.2022.07.012

引文格式:侯娟,李荷香,冯海燕.土地二级市场转让存在的问题及对策——以山东高密市为例[J].山东国土资源,2022,38(7):77-80.HOU Juan, LI Hexiang, FENG Haiyan. Problems and Countermeasures of Land Secondary Market Transfer ——Setting Gaomi City in Shandong Province as an Example[J].Shandong Land and Resources, 2022,38(7):77-80.

0 引言

土地市场作为我国市场体系的重要组成部分,是生产要素市场的主要内容之一^[1]。近年来,我国逐步形成以各级政府作为供应主体的土地一级市场以及以土地使用者为主体的土地二级市场^[1]。经过多年的培育和发展,土地一级市场得到快速发展,逐步完善,而土地二级市场因多种因素的制约,发展相对迟缓和落后。第三次国土调查成果数据显示,我国现有耕地面积19.179亿亩,对比“二调”数据,10年间耕地面积减少1.13亿亩,降幅达5.6%。为严守18亿亩耕地红线,今后一段时间,国家新增建设用地指标预计有逐步收紧的趋势,面对新增建设用地不足的现实情况,充分盘活闲置低效用地和存量建设用地成为必然选择^[2]。为保障经济发展对于土地的需求,加速闲置低效用地和存量建设用地使用权的流转,如何发挥好二级市场对土地资源的优化配置作用,成为当前需要解决好的重大课题之一。

本文梳理分析了高密市土地二级市场中转让交易的现状、存在的问题,提出了培育和发展土地二级市场转让的对策建议。

1 土地二级市场转让的相关概念

1.1 土地二级市场的概念

土地二级市场是指建设用地使用权经土地一级市场出让后的再交易,即土地使用者将满足相关要求的土地使用权再次进行买卖的市场^[3-5]。土地二级市场主要包括土地使用权转让、出租和抵押三种交易方式。本文重点介绍土地二级市场转让这种交易方式存在的问题及相应对策探讨。

1.2 土地二级市场转让的概念及范畴

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》中提到土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权出售、交换以及赠与的行为^[6]。自然资源部关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导

收稿日期:2022-05-23;修订日期:2022-07-14;编辑:曹丽丽

基金项目:山东省自然资源厅,山东省国土空间生态修复规划(2021—2035)支撑项目(鲁自然资发〔2021〕213号)

作者简介:侯娟(1973—),女,山东高密人,高级工程师,主要从事土地管理相关工作;E-mail:gaomihoujuan@163.com

* 通讯作者:冯海燕(1969—),男,山东济南人,主要从事国土空间规划和土地管理工作;E-mail:wffzgtjcw@ sina.com

意见和试点方案中均将买卖、交换、赠与、出资、司法处置、资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的建设用地使用权转移,视为土地使用权转让^[1,7],并进一步细化了土地使用权转让的范畴。培育和发展土地二级市场转让需要将各种形成土地使用权转移的行为统筹考虑和规范。

2 高密市土地二级市场转让现状

2.1 土地二级市场转让登记情况

十三五期间,扣除交易双方带有国资因素的转让登记,高密市不动产登记中心共办理国有土地使用权转让登记 46 宗约 47.8 hm²(表 1)。数据显示,高密市土地二级市场自主办理转让登记手续的地块较少,土地二级市场交易不活跃,年均成交宗数仅 9.2 宗,年均土地转让仅 9.56 hm²。其中,2018 年国有土地使用权转让宗数和土地转让面积均达到 5 年内的峰值,这与近年来土地市场整体发展趋势一致。

表 1 2016 年—2020 年扣除交易双方均包含国资因素地块后国有土地使用权转让登记情况统计表

年份	2016	2017	2018	2019	2020	合计
宗数/宗	8	5	15	7	11	46
土地转让 /hm ²	10.7	5.9	15.5	5.0	10.7	47.8

2.2 土地二级市场建设情况

资料表明,目前国内大部分地区土地二级市场交易大多数为土地所有者和土地使用者之间的自发行为,由政府引导的规范完善的交易环境或交易平台还未建立起来,因缺乏政府监管,土地二级市场违法、违规现象时有发生,这严重影响了土地资源的配置效率。为更好的规范土地二级市场交易,2021 年 8 月,高密市自然资源管理部门在不动产登记中心设立“土地二级市场窗口”,配备了专职工作人员和网上交易系统。硬件软件均配置完毕,到 2022 年年底形成健康有序发展的二级土地市场体系^[8]。

3 存在的主要问题

3.1 土地使用权转让的限制条件过高

《城市房地产管理法》提到通过出让方式获得的土地使用权,转让时,应当按照约定付清土地成交价款,拿到不动产登记证书;按照合同约定进行房地产开发建设的,需完成开发投资总额的 25% 以上,成

片开发土地的,需要形成工业用地或其他建设用地条件^[9]。土地一级市场出让时签订的《出让合同》中的第四章第二十一条对上述内容也有同样的约定。一方面,这些相关规定对加快城镇化进程和提高工业化程度发挥了有效作用,另一方面,这些规定又给土地进入二级市场转让设置了较高的门槛,降低了土地要素的流动性,同时制约了存量闲置土地的盘活利用。一些缺乏资金确需转让的受让人不能尽快完成建设用地使用权的转让,导致形成闲置土地,不利于有限土地资源要素的优化配置,一定程度上限制了土地二级市场的发展。而且对于“是否完成开发投资总额的 25% 以上”这一标准,界定机制不完善,准确判定的操作难度较大^[10-11]。

3.2 土地使用权转让交易成本过高

高密市土地二级市场转让存在的最突出问题是转让交易成本过高,转让方需要缴纳土地增值税及教育附加税、城市维护建设税、企业所得税及印花税,受让人需缴纳契税和印花税。笔者调取了高密市 2019 年 1 月—2020 年 12 月转让的 18 宗建设用地,统计分析后发现转让交易产生的税费大约占成交额的 15%~20% 左右。这个统计结果与前人研究结果基本一致^[12-13]。针对土地使用权转让相关事项,随机采访辖区内相关专业从业人员,多数受访者认为高密市土地二级市场转让活动不活跃,最主要的原因是交易过程中产生的税费过高。

为了规避过高的税费,违规转让、私下转让和隐蔽转让时有发生,产生了系列问题。比如,股权形式转让属于隐蔽转让的一种形式,受让人将土地使用权登记在公司名下,采取股权转让的方式完成交易。因股权转让没有条件限制,转让方仅需缴纳印花税和所得税(如无溢价,则无需缴纳),受让方则仅需缴纳印花税,这种方式完成的交易相比于普通交易,交易税费明显降低。但股权转让具有潜在的金融风险,受让人不了解企业债务情况,需承担原公司债务。税费过高还导致一部分土地使用权再次进入政府储备库,进入土地交易的一级市场,虽然和土地二级市场转让相比,招拍挂出让周期长,但涉及的税费低。因此,部分土地使用者考虑到成本问题更愿意选择走储备再出让这种方式。同时,地方政府为了充分利用存量土地,实现土地使用权的再转移,也配合原土地使用者走储备再出让这条路,这也抑制了

土地转让市场的高效发展^[14]。

表 2 土地使用权转让、股权转让以及储备再出让三种交易方式对比分析

项目	土地使用权转让	股权转让	土地使用权储备再出让
交易条件	支付全部土地使用权出让金,并取得土地使用权证书,完成开发投资总额的 25% 以上	无	没有构成土地闲置
手续办理	签订《建设用地使用权转让合同》,办理建设用地使用权转让登记	签订股权转让协议,市场监管部门办理股权变更登记	被收储方需签订土地储备协议,受让人签订《建设用地使用权出让合同》,办理不动产登记
缴纳税费	转让方需缴纳土地增值税及教育附加、城市维护建设税、企业所得税、印花税;受让方需缴纳契税、印花税	转让方需缴纳所得税(如无溢价,则无需缴纳)、印花税;受让方需缴纳印花税	被收储方需缴纳企业所得税;受让方需缴纳契税、印花税

3.3 土地二级市场私下交易和隐蔽交易居多

政府参与度低、监管措施不全及税费过高等因素导致土地二级市场发生私下交易和隐蔽交易等不规范交易,而且数量居多。按类别主要分为 3 类,第一类是以股权转让方式。为了规避较高的土地转让限制条件和高昂的土地交易税费,有些企业采用股权转让的形式,将土地使用权进行隐蔽交易。第二类是私下平台交易,买卖双方通过私下民间协调或者商业市场机构建立的平台来完成交易。交易完成后双方不申请也不办理建设用地使用权过户登记手续,由于交易信息不对称,成交价格不透明,影响土地二级市场的健康发展。第三类属于违规交易,以偷税漏税为目的,故意抬高或压低土地交易价格,造成国有土地收益损失。另外,存在个别企业以骗取银行的高额贷款等金融犯罪为目的,在土地抵押过程中串通评估机构或中介公司,人为抬高土地交易价格,使土地价格偏离价值,提高银行的放贷额度,破坏金融秩序并损害银行的利益。

4 对策建议

4.1 加强土地使用权转让信息的互通共享

运行不规范和活跃度不够是目前高密市土地二级市场迫切需要解决的难题,建议加强对潍坊市土地二级市场交易系统的宣传,扩大汇聚土地二级市场相关信息的渠道,买卖双方均可通过该平台发布和获取土地转让信息,有效解决买卖双方信息不畅的问题,促使土地二级市场转让交易由不完全信息博弈尽量接近完全信息博弈,大力推进线上交易。结合高密市 2021 年 5 月份启动的闲置和低效违规土地清理处置工作,将符合转让条件的地块在潍坊市土地二级市场交易系统及有形场所公开招商,线上线下相结合,推进闲置低效利用土地处置力度,提升土地资源要素配置效率。

4.2 进一步规范交易流程和审核制度

随着政府职能的转变,政府的宏观调控作用在保经济稳定、维护市场秩序、弥补土地市场失灵方面越来越重要。建议政府职能部门在土地二级市场发展中有有限介入,为推动土地二级市场的规范发展,充分利用好“土地二级市场窗口”和网上交易系统,推进公开交易,建立转让审核制度,做好公共服务的提供者和市场秩序的监管者。比如,在转让过程中,由政府职能部门负责,重点加强合法性审查、合约性审核,并对受让人条件严格把关。

4.3 完善土地使用权转让及保有税收政策

一是根据地方权限,进一步完善土地使用权转让税收政策,降低土地交易成本。二是在地方权限范围内对土地使用者缴纳的城镇土地使用税实行差别税收政策,设立一档或几档合理的亩均税收标准,根据土地使用者的纳税情况,收取不同的城镇土地使用税,纳税低的土地使用者需缴纳的城镇土地使用税多,这样可提高低效利用土地使用者的保有成本,最终促使土地使用者主动选择进入土地二级市场进行转让交易。

4.4 学习试点市县的先进实践经验

浙江省宁波市、天津市武清区根据《物权法》创新了“预告登记转让制度”,允许未达到 25% 投资额的土地按照“先投入后转入”的原则办理预告登记转让,这种制度既促进了存量土地的再开发利用,又保障了土地使用者的权利,成功破解了之前因为开发投资总额未达到 25% 导致土地使用权无法交易的难题^[15-17]。

工业仓储用地分割转让需求比较大,但地方政府为了维护土地市场的平稳健康发展以及土地规划的完整性,原则上不允许分割转让,但并没有法律法规禁止分割转让工业用地^[18]。宁波市宁海县对工业用地分割转让进行了试点研究,规范了工业用地

分割交易的各项操作流程^[15]。上海、杭州等地也探索形成了“节余土地分割转让”^[2]。

5 结语

高密市土地二级市场转让交易存在的问题与其他地区相比既存共有性也有区域特性,本文通过梳理分析高密市土地二级市场转让交易的现状、存在的问题,提出了培育和发展土地二级市场转让的对策建议,希望能更好地提高土地使用权的优化配置,节约集约利用有限的土地资源,为区域经济的蓬勃发展提供可靠的用地保障。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》(国办发〔2019〕34号)[EB/OL].[2019-08-23].<http://baike.baidu.com/view/22092254.html>.
- [2] 徐银波,孟涛.国有建设用地二级市场转让规范的反思和完善[J].中国不动产法研究,2018,18(2):193-204.
- [3] 邱少俊.土地二级市场的基本概念辨析[J].中国土地,2019(10):34-37.
- [4] 季仕承.二连浩特市国有建设用地二级市场交易现状及存在问题分析[J].西部资源,2020(1):160-162.
- [5] 程继东.我国土地二级市场问题及建议[J].合作经济与科技,2019(18):102-103.
- [6] 中华人民共和国国务院.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[EB/OL].[1990-05-19].<https://www.docin.com/p-598027852.html>.
- [7] 国土资源部印发《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级

- 市场的试点方案》的通知,(国土资发〔2017〕12号)[EB/OL].[2019-07-22].<https://handan.focus.cn/zixun/ec5722ea15095811.html>.
- [8] 山东省人民政府.山东省人民政府办公厅《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》(鲁政办发〔2019〕33号)[EB/OL].[2019-12-31].
- [9] 中华人民共和国城市房地产管理法[EB/OL].[2022-03-24].<https://www.docin.com/p-3155470129.html>
- [10] 王蓉蓉.国有土地二级市场交易现状与问题[J].中国房地产,1001-9138-(2020)09-0046-49DOI:10.13562/j.china.real.estate.2020.25.011.
- [11] 魏凌,宋家宁,成立.完善我国土地二级市场的制度建议[J].中国土地,DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2018.01.005.
- [12] 卢为民,陆新亚.土地二级市场建设中需要处理好五个关系[J].中国土地,2019(10):38-41.
- [13] 李涛,沈庆国.浅析建设用地使用权二级市场建设:以山东省临沂市为例[J].中国土地,DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2018.12.014.
- [14] 陈雪.中国土地二级市场改革存在三大突出问题[C]//城市蓝皮书.北京:中国社会科学院,2018:220-221.
- [15] 陈红霞,赵振宇,陆梦梦.浅谈土地二级市场的构建:以浙江省宁波市试点为例[J].中国土地,DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2019.03.012.
- [16] 万江波,丁永平,楼立明.土地二级市场政策新探:浙江省宁波市的探索与实践[J].中国土地,DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2018.11.009.
- [17] 张晓洁.深入推进土地二级市场建设的思考[N].中国自然资源报,2018-10-22(5).
- [18] 韩冰倩,杜小刚,赖雪梅.土地二级市场试点下的南海区建设用地使用权转让[J].中国土地,DOI:10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2019.02.012.

Problems and Countermeasures of Land Secondary Market Transfer

——Setting Gaomi City in Shandong Province as an Example

HOU Juan¹, LI Hexiang², FENG Haiyan³

(1. Land Reserve Center of Gaomi Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Gaomi 261500, China; 2. Civil Engineering College of Xuchang University, Henan Xuchang 461000, China; 3. Fangzi Branch Bureau of Weifang Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Weifang 261200, China)

Abstract: The publication of the results of the third land survey further confirms the necessity of accelerating the cultivation and development of the secondary land market and fully invigorating the stock of construction land. Current situation and existing problems of transfer transactions in the secondary land market of Gaomi city have been analyzed, countermeasures and suggestions for cultivating and developing the transfer of the secondary land market have been put forward, the transfer and transaction process of the secondary land market have been standardized, the transfer efficiency of existing land resources has been improved, and economical and intensive use of land has been promoted.

Key words: Land secondary market; transfer transactions; land use; Gaomi city