

逻辑自洽——香港与深圳 土地出让关键制度比较研究

林强

(深圳市规划国土发展研究中心, 广东 深圳 518040)

摘要: 研究目的: 以土地招拍挂为例, 通过香港与深圳土地出让中关键制度的比较研究, 深入分析两地制度设计理念和操作方式的差异, 为土地出让制度优化提供借鉴经验。研究方法: 比较分析法。研究结果: 香港清晰、透明、可预期的勾地制度, 贯穿土地出让全过程的卖地合约制度, 以及体现契约精神的合约完成证明书制度, 环环相扣, 不仅降低土地交易成本, 而且充分实现土地价值, 最大限度地激发土地受让人依约使用土地的积极性。研究结论: 建议进一步优化土地出让的公告制度, 改进土地出让底价定价策略和土地出让启动程序, 并围绕土地使用权出让合同进行“契约式”的土地出让制度设计。

关键词: 土地管理; 比较分析; 卖地合约; 合约完成证明书; 香港;

中图分类号: F301.2

文献标识码: A 文章编号:

Logical consistency: the comparison of land sale institution between Hong Kong and Shenzhen

LIN Qiang

(Shenzhen Urban Planning & Land Resource Research Center, Shenzhen 518040, China)

Abstract: The purpose of this paper is to compare the land sale institution between Hong Kong and Shenzhen and provide suggestions on land sale institution for mainland China. Comparative analysis is employed. The result shows that clear application list will decreased the land exchange cost. Land sales contract and certificate of compliance, which are critical in land sale institution in Hong Kong, will impel the land user to comply with the contract. It contributes to the improvement of mainland China land sale institution that pre-announcement of land sale scheme is necessary. Also land sale pricing method and land sale starting procedure need to be modified and grant contract should be the core of the land sale institution.

Key words: land management; comparative analysis; conditions of sale; certificate of compliance; Hong Kong;

收稿日期: 2012-02-16

修稿日期: 2012-09-10

作者简介: 林强 (1984-), 男, 规划师。主要研究方向为城市规划与土地管理的相关政策与制度。E-mail: demondatou@126.com

由于地域上临近，深圳许多土地制度均以香港为榜样学习和借鉴。开启中国国有土地使用制度改革的深圳土地拍卖“第一槌”，其基础也是香港土地批租制度。因此，虽然两地土地法律体系不同^[1]，但在土地出让制度上一脉相承。近年来，由于经济基础、外部环境的变化，两地土地出让制度走上了不同的发展路径，特别是1998年金融危机后，香港开始在地出让关键制度上进行了一系列创新。本文以土地招拍挂出让为例^①，对两地土地出让前期环节、出让环节和出让后验收环节中的关键制度设计进行比较研究。

1 前期环节——香港勾地制度与深圳年度实施计划

1.1 香港勾地制度

1998年亚洲金融危机使香港大量土地流拍，不仅影响政府财政收入，也给香港土地市场带来了消极影响。在此背景下，香港探索建立勾地制度，其实施程序如图1所示。首先，由政府根据每年政府发展计划和市场情况，选取一批下一年度拟出售土地，并对这些土地的价值进行评估，该值即为政府“心理底价”。政府将这些拟出让土地制成勾地表，通过官方途径向社会公布，让市场主体自行研究。勾地表包含勾地数量、位置、用途、土地面积、预计出让日期以及特别条款^[2]，但政府“心理底价”不会公布。开发商可以对各地块进行研究，有意于勾地的市场主体必须向政府提交统一格式的申请表格，表明准备投标的土地和愿意出的最低价格（勾地价），并连保证金一并提交给政府。一旦出价高于政府“心理底价”，该土地便进入公开卖地程序，以勾地价为底价进行拍卖或者招标，以价高者得为原则确定土地受让人。竞标结束后，除非其他竞标者出价更高，否则，最初“勾地”市场主体需以勾地价购买该土地。

在制定勾地表时，政府往往会附带一个特别条款文档。该文档作为政府地块开发的基本要求和意向性文件，详细地阐述了该地块的用途、发展条件（包括总建筑面积、建筑密度、最大高度、设计规划要点、绿化环境、树木保留、公共设施配建、车位等）、建筑规约（完成工程时间）等。由于特别条款作为每个地块的附件包含在勾地表中，因此市场主体在进行勾地时，也必须认可政府对该地块的所有土地开发要求。

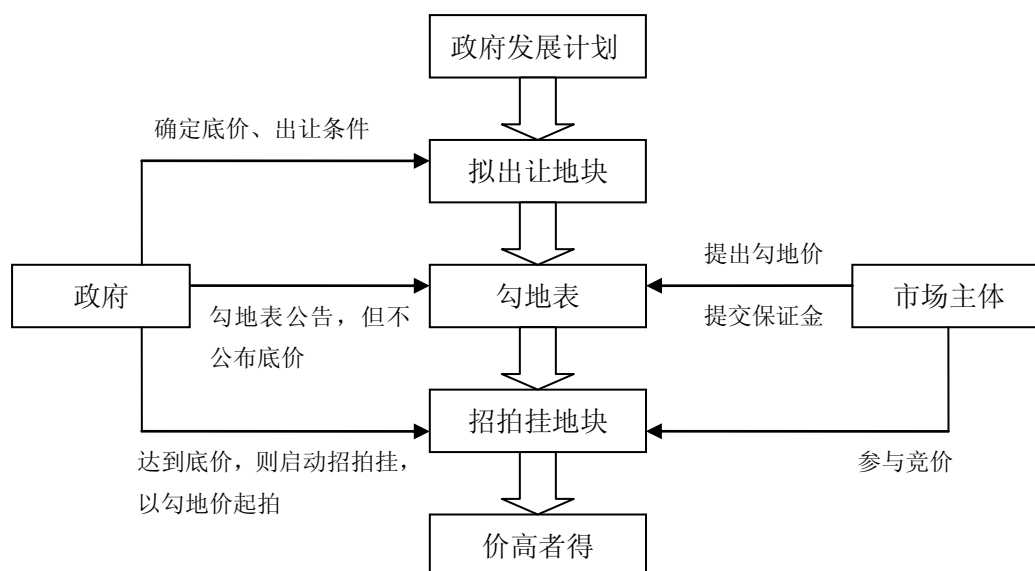


图1 勾地程序

^① 在香港，土地公开出让仅存在招标和拍卖两种方式，而深圳土地公开出让存在招标、拍卖和挂牌三种方式。在本文中，统一采用招拍挂来表示这类土地出让方式。

Fig.1 Process of application list in Hong Kong

1.2 深圳年度实施计划

2005 年深圳提出建立近期建设规划年度实施计划制度（以下简称“年度实施计划”），将其作为实施城市总体规划的重要手段^[3]。年度实施计划的实施程序如图 2 所示。首先，由政府于年底向社会发布用地预申报信息，由市场主体根据自身用地需求自行申报，通过用地预申报政府对全市用地需求进行总体把握。在预申报后，政府会结合每年的工作计划和发展重点等，制定下一年度供地规模和结构，并建立招拍挂地块库，但不对外公布。在年度实施计划审批通过后，其地块库作为土地招拍挂的依据，由政府从中选出近期拟出让地块，并确定每块地的规划设计条件、底价等。这一过程为政府内部行为，市场主体无法知道政府的土地出让安排。在出让环节，同样以价高者得确定土地受让人。

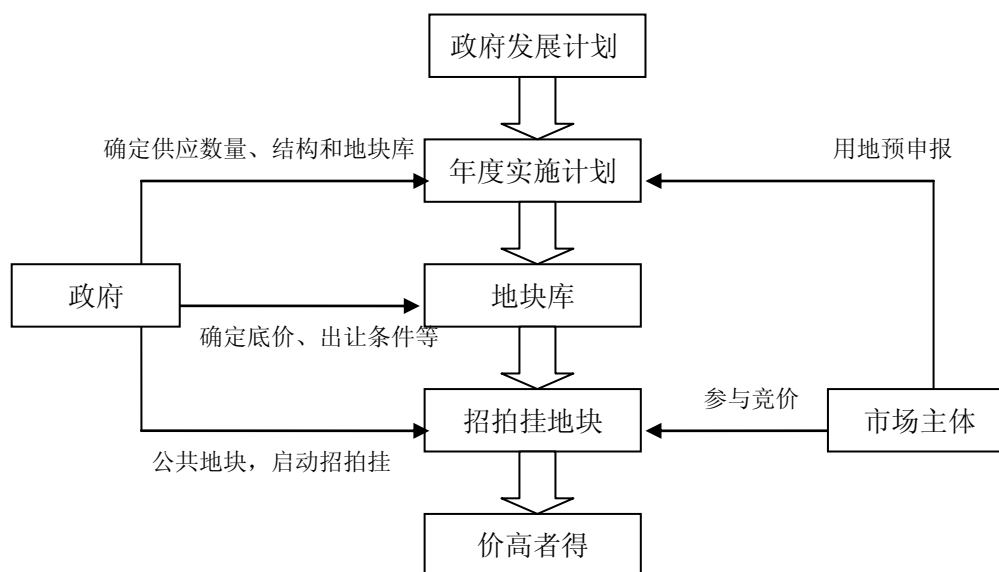


图 2 年度实施计划程序

Fig.2 Process of annual implementation scheme in Shenzhen

1.3 制度比较

无论是勾地制度，还是年度实施计划制度，政府对土地均拥有优先定价权，并且始终占有信息优势，因此政府在土地市场博弈中始终处于有利地位，但是两项制度仍然存在差异。首先，从拍卖底价确定来看，香港由市场主体确定土地招拍挂底价（勾地价），政府只制定“心理底价”，该价格往往低于土地招拍挂底价，而深圳土地招拍挂底价则完全由政府确定。其次，在信息透明度方面，香港勾地表是完全对外公布，即除政府“心理底价”外，勾地数量、结构、位置、特别条款（开发责任与义务等）均公布，给予市场充分的信息，使市场有更确定的预期。深圳年度实施计划地块库仅作为政府内部操作文件，由于市场对政府行为有较大不确定性，因此在土地交易环节相对被动。第三，香港建立了土地出让前的保证金制度，可以有效防止开发商盲目勾地，并降低土地流拍风险。

2 交易环节——香港卖地合约和深圳土地使用权出让合同

2.1 香港卖地合约

在香港，土地出让后，土地受让人要和政府签订包含详细卖地条款的合约。该合约只属于“名义业权”，不能抵押和转让。卖地条款合约由一般条款和特别条款组成。一般条款属于通则式的条文，主要对土地受让人包括按期缴纳地租、维修建筑物、违约收回土地、进入

现场探勘等在内的土地权利和义务进行约定。特别条款由勾地表中的特别条款转变而来。在地块被“勾出”后，勾地表中特别条款会转化为卖地合约，作为具有法律效力的文件约束土地受让人的土地开发行为。卖地条款内容包括土地用途、发展条件、建筑规约等。卖地合约除明确土地受让人的权利与义务外，也是政府发放合约完成证明书的依据。

2.2 深圳土地使用权出让合同

1990年国务院颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》确立了国有土地使用权出让必须采用合同的形式，而《土地管理法》、《城市房地产管理法》等法律法规，则对国有土地使用权出让合同的签订主体及合同内容进行更明确的规定。深圳土地使用权出让合同由正本和附件两部分组成。正本主要对土地面积、土地用途、使用年期、设计条件（容积率、高度、密度等）、完工时间以及双方的责任和义务等进行约定。附件则包括土地使用规则、合同名词释义、土地使用权转让的一些规定以及宗地图等。从合同内容上看，土地使用权出让合同的签订标志着土地由政府正式交付给土地受让人。

2.3 制度比较

卖地合约和土地使用权出让合同，其签订主体均为政府土地主管部门，均有一定法律效力。两项制度的区别在于：首先，从合约作用来看，卖地合约在土地出让起到承上启下的作用，一方面合约内容源于勾地表中的特别条款，另一方面合约也作为土地开发验收的基础。而土地使用权出让合同仅作为土地出让中的一个环节；其次，从合约签订效率来看，由于卖地合约中的特别条款已在勾地表中提前公布，土地受让人在签订合同时已认同政府对于地块的开发要求和责任，因此合约签订环节的讨价还价与寻租行为会大幅降低；第三，从合约权利上看，卖地合约的土地受让人不具有地块转让、抵押权利，而土地使用权出让合同的土地受让人在交清地价并办理《房地产证》后，可以转让、抵押该土地。

3 验收环节——香港合约完成证明书和深圳建设工程规划验收

3.1 香港合约完成证明书

合约完成证明书又称“满意纸”，在香港已建立并实行。在香港，当卖地合约内的一般条款及特别条款所订明必须履行的义务已按照合约完成，土地受让人会向政府提出合约完成证明书申请，政府依据卖地合约对土地开发项目进行验收，通过验收后政府便会向土地受让人发出合约完成证明书。土地受让人只有获得合约完成证明书后方可进行土地注册登记，并拥有抵押转让权。合约完成证明书的作用在于对土地受让人履行卖地合约的情况进行全面认定，并作为土地权益由“名义业权”向“实益业权”转变的依据。实践证明，该项制度有利于及时发现并有效遏制违反卖地合约的行为，进而达到土地开发监管的目的。

3.2 深圳建设工程规划验收

1998年审议通过的《深圳市城市规划条例》确立了规划验收制度，该条例第61条规定：“建设工程竣工后，建设单位或个人持建设工程竣工测绘报告向原审批部门申请规划验收。未经验收或验收不合格的，不予发放《规划验收合格证》，不予房地产权登记，不得投入使用。”可见，建设工程规划验收是在工程竣工后由土地受让人向规划部门申请的行政许可，并作为房地产权登记的依据之一。对于规划验收的内容，该条例第12条中规定：“有下列情形之一者，不予进行规划验收：（一）擅自变更建筑设计（包括变更建筑物位置、立面、层数、平面、使用功能、建筑结构、设备的容量）；（二）未拆除原《建设工程规划许可证》标明应拆除的建筑物或构筑物；（三）未拆除用地范围内的临时设施，未完成其配套工程的；（四）其他不符合《建设工程规划许可证》要求的。”因此，建设工程规划验收是附属于建设工程规划许可的一个行为，它与核发《建设工程规划许可证》共同构成一个完整的行政许可行为^[4]。

3.3 制度比较

合约完成证明书和规划验收制度均为政府对土地受让人土地开发建设行为的验收,也均作为房屋登记的依据,但是两者存在一些区别。首先,两项制度的基础不同,合约完成证明书的制度基础是卖地合约中土地开发出售和转让的相关条款,而规划验收制度则由《深圳市城市规划条例》确立。其次,验收主体不同。合约完成证明书的实施主体为土地主管部门,而规划验收的实施主体为规划部门,土地出让方与验收主体不一致,可能引起规划部门与土地管理部门职权的竞合^[5]。第三,从验收内容上看,合约完成证明书旨在对卖地合约中的条款,包括建筑面积、高度等经济技术指标以及竣工时间、配套设施建设及移交情况进行验收,是对土地受让人履约情况的全面认定,体现“契约精神”,而规划验收制度则主要依据《建设工程规划许可证》,对规划部门审批的建筑面积、高度等经济技术指标和规划设计条件完成情况进行确认,体现行政导向性。第四,两项制度的法律责任不同,合约完成证明书作为合约条款写入卖地合约中,是土地受让人必须履行的义务。《深圳市城市规划条例》中既没有规定相对人应当在建设工程竣工之后多长时间内申请规划验收,也没有规定相对人不申请规划验收的法律责任,因此土地受让人没有申请规划验收的义务。

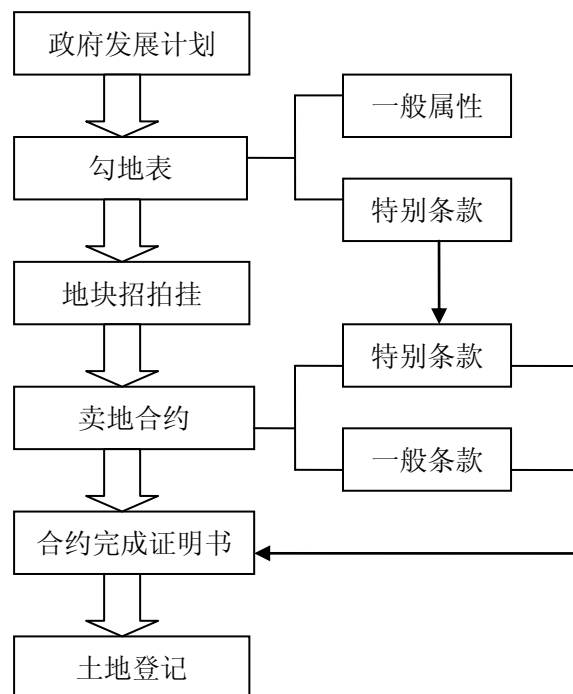


图 3 香港土地出让制度的逻辑自洽

Fig.3 Logical consistency of land sale institution in Hong Kong

4 借鉴和启示

香港土地出让制度中,土地开发责任和义务贯穿各个环节,其土地出让的关键制度是以卖地合约为核心进行设计(图 3)。在土地出让的每个环节,香港政府始终以合约条款约束和规范土地受让人行为,体现了土地管理的契约精神。通过与香港土地出让关键制度的比较,笔者认为可以从以下三方面完善中国大陆的土地出让制度。

4.1 完善年度土地出让计划,优化土地出让公告制度

作为市场了解政府土地供应的重要渠道,香港勾地表是完全对外公布,做到信息公开透明。除勾地底价外,勾地数量、地块位置、开发条件、开发责任与义务等均公布,给市场主体清晰预期,使其有更充分的时间进行竞价准备和开发策划。特别是勾地表中对于开发条件、开发责任与义务的详细表述,有效减少土地交易中的讨价还价与寻租行为。

虽然《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》中明确各市须编制国有土地使用权出让计划,但对其编制的内容和深度并未说明。建议在编制年度土地出让计划的同时,制定年度土地出让地块库,进一步明确年度拟出让地块的位置、规划条件、开发责任与义务等内容。特别是地块的开发责任与义务,需要加以明确和细化,并将其作为制定土地使用权出让合同的重要依据。对于政府审议通过的年度土地利用计划及其土地出让地块库,以政府政务网站为平台及时向社会公布。通过建立清晰、透明、可预期的土地出让制度安排,土地交易效率将大大提高。

4.2 引入土地出让底价的双向定价策略,改进土地出让启动程序

虽然香港和中国大陆均通过招拍挂出让土地,但是在土地招拍挂前香港增加了“勾地制度”,该制度核心是土地底价双向定价策略,以及由市场主体启动土地出让程序。由于不公布土地底价,香港政府在土地交易过程中始终占据有利位置,而该制度设计也给予市场主体二次定价的权利(政府一次定价和市场二次修正)。由市场主体启动的土地出让程序,能够有效减少土地流拍、稳定市场信心。

中国大陆现行招拍挂制度已经较为完善,而在该制度基础上需要对土地出让底价定价策略和土地出让启动程序加以完善。建议政府制定的土地底价不发布在土地出让信息中,在公告期内由市场自行向政府申报土地价格。公告期内一旦有市场主体的申报土地价格达到政府土地底价,就由该市场主体缴纳保证金后,启动土地公开出让程序,并以此价格为底价进行土地招拍挂。一方面,双向定价策略避免了政府单方面定价所导致的地块价值误判,能够更好地实现土地价值。另一方面,由于改变了政府单方启动土地招拍挂程序的局面,在土地市场繁荣时,申请土地出让的市场主体增多,土地供应增加;在土地市场萧条时,申请土地出让的市场主体减少,土地供应减少。土地市场调节机制的逐步完善,将有助于减少政府对土地市场的误判。

4.3 围绕土地出让合同进行“契约式”制度设计,建立土地合同验收制度

香港建立了以卖地合约为核心的土地契约制度,契约精神贯穿土地管理全过程。同时,通过出让合同中的法律条文对土地受让人的开发权利和责任义务进行清晰界定,并在土地验收环节中,以卖地合约为基础全面检查土地受让人合同履行情况,充分发挥卖地合约的自我约束和自我激励作用,克服仅仅依靠行政手段的不足。

目前中国的土地使用权出让合同大多为通则式条文,合同的条款不够具体,对于土地受让人开发权利和责任义务的界定也不够清晰,给后期土地管理带来困难。至于大量划拨土地,更是依靠单纯的行政文件,忽略了详细合同条款的法律约束效力。因此建议细化现有土地使用权出让合同条款,对土地受让人的责、权、利等进行清晰界定,强化土地合同在土地管理中的地位 and 作用。同时建立与土地使用权出让合同管理配套的合同验收制度,以合同中的责权利条款作为项目验收的关键内容,并将其作为土地登记的前提条件,以最大限度地激发土地受让人依约使用土地的积极性。

参考文献 (References):

- [1] 刘红梅, 夏珊珊, 王克强. 香港土地法律体系研究[J]. 中国土地科学, 2008, 22 (9): 60-64.
- [2] 香港地政总署. 卖地计划供申请售卖土地一览表 [EB/OL]. http://www.landsd.gov.hk/sc/landsale/application_list1.htm?, 2011-12-13/2011-12-20.
- [3] 陈宏军, 施源, 城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007, 31 (4): 20-25.
- [4] 邢翔, 夏利芬. 浅议建设工程规划验收制度[J]. 规划师, 2005, 21 (9): 73-75.
- [5] 宋志红. 民事合同抑或行政合同——论国有土地使用权出让合同的纯化[J]. 中国土地科学, 2009, 21 (3): 32-36.