

# 温州人经济研究中心

# 要 报

2016 年第 3 期

(总第 34 期)

温州人经济研究中心办公室

2016 年 11 月 15 日

---

※温州住宅土地确权问题必须协调好四大关系

# 温州住宅土地确权问题必须协调好 四大关系

20 世纪 80 年代初，当中国打开国门开放市场的时候，土地作为最基本的生产要素，仍受到高度严格的计划管制。1982 年宪法第十条明文规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者其他形式非法转让土地。”在此框架下，任何建设用地需要，都只能经过政府征用、划拨来获得满足。20 世纪 90 年代初期，浙江民营经济已经开始蓬勃发展，敢为天下先的温州人在不超过居住用地最高使用年限七十年的前提下，按二十年七十年分档，由受让方自行选择办理出让手续，并交纳相应的土地出让金额，通过使用权的转让实现土地流转，以解决温州发展经济的燃眉之急。

今年四月，温州国土局住宅土地确权活动在全国引起了广泛的讨论，这与如今持续高涨的房价密不可分。近年来，中国的地价推动了房价上涨，而房屋价格的上涨，又继续推动了地价上涨，形成一个相互推动不断循环的过程。土地价格以十倍、十几倍，甚至几十倍的幅度上涨，土地的再次出让，直接关系到老百姓的切身利益。温州住宅土地确权问题，不仅是温州自身城市化建设进程中的挑战和机遇，更是应对未来几十年内，全国陆续出现的住宅土地使用权到期问题的未雨绸缪。

就物权法和地方财税而言，住宅土地确权行动势在必行。一方面，《物权法》149条经过多次修订最终版规定“自动续期”，并删去了续期需支付费用的条文。现如今《物权法》所涉及的“自动续期”是个重大问题，在全国范围内出台统一的法律解释已是迫在眉睫，这个问题不能由地方政府来解释，温州确权问题再次被关注。另一方面，借鉴发达国家处理土地问题的经验，尤其是英国，地方税种的财产税，就包括居住用不动产税，目前已是英国税收体系中的一个重要组成部分，在增加财政收入、促进土地有效利用、调节土地级差收入等方面发挥着作用。新一轮的住宅土地确权活动，能否为地方财税改革提供新的思路？能否为本土市场迎来新的发展生机？住宅土地确权活动在以上方面都具有极大的研究价值。

纵观发达地区与国家处理住宅土地的方式，许多地方值得我们借鉴与反思。香港土地的租约期限最长只能到2047年，土地承租人可以一次性交清地价，也可以按年缴纳新地稅。这两种方式，在学界被统称为批租和年租。对于到期的土地，1997年7月1日以前期满的土地契约可以续约；1997年7月1日到期的土地契约可以自动延长至2047年；租赁期限超过1997年7月1日的土地契约依然有效。在续期方式上，可自动续期，期限同上一次土地批租年限，但需在土地注册登记簿上注明。续期不需补交地价，仅需每年缴纳新地稅，标准为年度“差餉”（土

地税)的3%，约为房产年租租金的1.5%，但年租的土地同样不允许转让、抵押。但是也正是香港的土地续期制度导致其土价格始终居高不下，此种做法让居民成为了房奴和地奴。在加拿大，土地税是根据不同环节进行征税的，分别对土地的保有和转移进行征税。主要包括不动产保有税、不动产转让税和营业性不动产税。除一般不动产税外，各省都授权市区政府征收特别税或费，以弥补地方政府公共设施的开支。而作为“香港模式”鼻祖的英国，则与香港大为不同。在其本土并未采用香港的土地续期制度，而是采用了税收的方式。英国实行分税制，与土地有关的税收有两大类：中央税和地方税。中央税种中有所得税、增值税、遗产税、印花税；地方税种中只有财产税，其中包括居住用不动产税和经营性不动产税，这类税收是目前英国税收体系中的一个重要组成部分，在增加财政收入、促进土地有效利用、调节土地级差收入等方面发挥作用。

基于国内土地确权发展现状，温州住宅土地确权问题在后续的具体操作层面需要协调好四大关系：第一、协调好“免费续期”与“有偿续期”之间的关系。当年参与《物权法》制定的法学界学者们表示，“自动续期”即无条件续期，不需要补交费用，也不需要再次办理不动产登记手续，自动地继续合法使用土地，如果要求续交土地出让金，在《物权法》“自动续期”的前提下，此行为有画蛇添足之嫌。此学者指出，维持土

地公有制不变是土地改革不可突破的底线之一，如果土地使用权到期后免费续期，实际上等同于土地私有化，进而会导致国有土地所有权虚化。而且在现实情况中，建设用地的出让收益是地方政府的主要财政支撑，为基础设施建设和公共服务配置提供了保障。为此，目前的土地有偿使用制度赋予地方政府以土地出让金的形式获得土地收益，是国有土地使用权的主要实现形式，国有土地到期后的续期费用是对现行有偿出让制度的补充和完善，同时可以避免国有资产流失。

第二、协调好“住宅土地居住权”与“住宅土地转让权”之间的关系。从温州现在的问题来看，受影响的市民一般是在买卖房屋的时候发现产权到期需要续费才知道相关情况。那么如果不买卖，到期后还能继续居住吗？物权法规定土地使用权可以“自动续期”，政府不能无偿、强制收回这块土地。如果居民不缴纳土地出让金，房产所有人相当于是在无偿使用这块土地。类似情况是在无偿划拨的土地上盖房子，也就是所谓的公房，公房可以居住，但转让时却要补缴土地出让金。因此，具有此种性质的土地使用权会限制房产所有人在房地产转让、抵押等方面的权利，需要补缴土地出让金等才可重新拥有这些权利。所以，理论上讲，出让性质的土地使用权到期的市民，如果仅仅是居住需求，可以不用缴纳土地出让金而继续住在房子里。但若要考虑未来有转让、抵押房产的可能，那么缴纳土

地出让金获得出让性质的土地使用权证是必要前提,或者在转让不动产时补交土地出让金。

第三、协调好“房产税”与“地产税”的关系。从主要市场经济国家的经验来看,房地产税(或称不动产税、物业税、财产税)是非常重要的—种财产税和地方税,其占地方税收总额的比例一般达15%至60%。然而,自2011年在重庆和上海率先开展房产税试点以来,争议就从未间断,其征收效果并不尽如人意,民众抵触情绪较大。其中重要原因之一,就是我国企业和个人承受不逊于发达国家土地所有权的价格,却仅取得期限为40年至70年不等的国有土地使用权,而土地使用权不等同于所有权,其性质并非不动产,理论上不应作为房地产税的计税依据。但是,我国房产税试点方案中的计税依据却为“应税住房的市场交易价格”,该计税依据中既包括民众拥有所有权的房屋部分价值,也包括民众不拥有所有权的土地部分价值。显然,在民众已经缴纳高额土地出让金的情况下,现行房产税试点方案有重复征税(收费)之嫌。因此,房产所有者在土地使用权到期前仅就房产部分缴纳房产税;土地使用权到期后再以另行缴纳地产税,并实现自动续期的方案,符合税收公平和正义原则,也有助于提高民众对房地产税的接受程度,降低税收痛苦指数。

第四、协调好“顶层设计”与“群众意见”的关系。住宅土地问题与广大群众的生活紧密相关,不同地区的历史发展和

经济发展现状也千差万别。现实需求倒逼立法者和政策制定者尽快明确自动续期的具体操作方式,如不能及时合理地做出顶层设计,此类事件将无可避免地持续出现、发酵并引发民意动荡。与此同时,开展深入调查走访,走进民众,聆听底层声音也不可或缺,结合不同地区现状,在全国顶层设计大框架之下,设计符合地方特色的具体操作。只有这样,住宅土地确权这个与民生问题息息相关的热点关注问题,才能得以广泛落实,以此推进城市现代化进程,开拓地方市场,消除制度障碍,为地方经济发展助力添光。

---

**本期发送:** 省社科联; 校办、校领导; 各有关部门。

---

编 辑: 杨黎慧

校 对: 周 领

签 发: 刘玉侠

---

浙江省温州人经济研究中心办公室编印      2016年11月15日      印发(50份)

---

联系电话: 0577-86689005