

沿海地区对外商 出租土地使用权的调查

张 淳

沿海地区自1987年以来陆续展开了国有土地使用权出让(以下简称:土地出让)试点,开辟了综合利用外资的新途径,取得一定的效果。国家有关部门最近已决定有计划地推进土地出让步伐,以沿海地区为重点,根据各地经济、环境条件和准备情况,有计划地向内地扩展。因此,探讨近几年沿海地区土地出让现状,尤其是土地出让运转过程中的政策和技术问题,将有助于促进这个新兴开放领域有序成长,适应进一步对外开放的客观要求。

1 自1987年深圳率先试行土地出让以来,目前沿海许多城市都开始了这方面的实践。到1989年底,共有20个城市出让土地250幅,其中向外商出让80幅,出让面积665.2公顷,占总面积的64.5%,成交地价5.57亿元,占地价总额的61.9%。受让客商以香港、台湾为主,其它包括日本、新加坡、美国、泰国、菲律宾等国。近年来,随着宏观环境的改善和有关政策措施的调整,沿海地区出让土地势头渐趋看好,其主要特点有:(1)地价水平明显上扬。深圳1990年上半年出让土地124万平方米,每平方米单价比前三年平均价高出145%。上海1991年7月出让的花园别墅用地,每平方米单价1400元,创全国同类用地之最。在珠江三角洲中小城市工业用地(生地)目前普遍达到每平方米60—100元,而1989年该区域同类用地最低单价仅10元。(2)运用招标、拍卖方式,引入竞争机制。1987—1989年全国出让土地97.5%采取不受市场调节的协议方式,招标和拍卖方式仅占2.5%,但后两者成交的地价却占了44.5%。随着一些地区市场逐步发育,以招标和拍卖方式出让土地逐步增加,以发挥相互介入、竞争开发同一地块带来的经济意义,这也是目前地价水平看好的重要原因。厦门1990年9月推出4幅用地拍卖,38家外商前来竞拍,举手应价,

成交价分别超出底价二成至4倍。(3)结合产业政策,发展工业用地出让。前几年土地出让过多地集中在商住用地市场,由于相关楼宇超量供应,制约土地出让更多的展开。为此,许多城市着手增加工业用地出让,引进外资发展出口加工业和高技术工业。天津开发区已出让土地620万平方米,其中大部分为工业用地及为生产服务的配套用地。(4)展开成片土地出让,引“鸟”筑“巢”。福建省已形成10个外商投资土地开发区,开发面积13平方公里,总投资2.7亿美元,有的发展较快,具有一定规模,吸引了客商来投资办企业。如福清融侨工业区创办近4年,开发工业用地4平方公里,已批准25家三资企业进区,实际利用外资3.49亿美元,1991年预计产值5亿元。另据统计,到1990年底,全国已出让土地732幅,总面积1978公顷,成交地价19.5亿元。

沿海地区土地出让的展开,为深化改革开放起了积极作用:第一,促进了城市土地使用制度改革,为改变无偿无期限用地及建立以土地出让为中心的房地产市场机制发挥了探索效应;第二,适应了国际房地产投资经营惯例。过去外资项目使用土地的目的仅限于经营一个特定的项目,既不允许同一条件下土地使用人的随意更迭,也不允许同一使用人改变土地及项目经营内容,土地出让的推行,使外商能够对以土地为主的房地产业作独立的经营性投入,土地使用权与房产有机结合,可以在境内外经营、转让和抵押,有利于增强外商投资信心,搞活涉外房地产市场,第三,为城市带来近期和远期的双重效益,加快改善投资环境。通过土地出让,可以直接收取一笔数额较大的地价收益。外商取得土地后,还须依照合同期限尽快投资开发,有利于引进技术和管理经验。外商开发一块土地后,

即会产生辐射作用,提高附近土地利用价值,带来更大的收益,房地产的发展为城市基础设施建设提供了可靠的资金来源,完善的城市基础设施又为外商提供了良好的投资条件;第四,带动了相关工作的配套改革,特别是建筑规划管理、项目审批程序、房地产抵押等方面,初步借鉴国际惯例进行操作。

2 土地出让作为沿海城市对外开放的新事物,也不免存在一些亟待解决的政策和技术问题,主要有:

一、外向型房地产业地位问题

对外开放以来,沿海城市外向型房地产业发展很快,产生了积极效果,但它的作用尚未得到有序合理发挥,这在很大程度上,与国家大政方针有关。过去的不足之处在于,国家对外向型房地产业发展缺乏通盘考虑和长远规划,存在一定的盲目性、主观性和随意性。一时放得很开,计划可以不要,价格可以不管,一时感到行不通,就突然急转弯,统得过死过严,排除了市场调节一面。这些都给外商投资房地产业带来消极影响。国家虽然鼓励土地对外商出让,但土地只是中介市场,要以房产为引导,有关涉外房地产业政策的不稳定直接制约了土地出让更多的展开。

二、土地使用双轨制问题

目前各地城市土地使用为双轨制,内资无偿无期限与外资有偿有期限使用并存,矛盾较为突出。如无偿获得土地的单位通过房地产入股形式与外商合资合作,实际上在其利润中包括一部分土地级差收益,就留在了企业。双轨制的存在,在无偿划拨的土地上所建的房屋,一旦与在有偿获得的土地上所建的房屋进入同一市场,在价格上前者就必然冲击后者。以上海为例,外商通过土地出让方式发展公寓项目,支付地价占总投资额的近1/3,成本上升,房价上扬,自然无法与内资在无偿地上开发的同类项目进行竞争。由此,损害了外资通过土地出让方式开发房地产业的积极性。

三、土地出让期满收回地面建筑物问题

土地出让期满后,国家除无偿收回土地使用权外,地面建筑物也一并无偿收回。这项政策存在的问题有:(1)由于地面建筑物将被国家无偿收回,使用人对此投资越多,损失就越大,这必然助长短期行为,不利于外商作长期投资及投向建设周

期长、投资大、回收慢的项目。(2)导致土地使用人对建筑物的破坏行为。在土地期满前,建筑物所有权仍属土地使用者,即使将建筑物拆毁分光,国家也无权干预。(3)采取土地出让的住宅项目,可在境内外销售,但购房者得到所购房的权利,随着土地出让期满会丧失,会被国家无偿收回,又有谁会去买房呢?当然,有关法规规定出让期满后土地使用者可申请续期,但能否续期要经国家批准,对投资者来说并无任何保障。

四、土地出让价格问题

目前,不少城市地价确定缺乏科学依据和立法保障,带有一定的随意性和主观性,地价波动过大。一方面地价畸重畸轻,地区间差异很大。从前几年情况看,土地出让最高价为3000元/平方米,最低价则在10元/平方米以下;另一方面全国成交地价水平逐年下降,如以1987年地价为1的话,1988年和1989年仅为0.48和0.32。去年全国土地出让价格明显回升,但一些地区价格过高和一些地区价格过低的矛盾依然并存。

地价很难用统一的标准衡量,它一般受以下因素制约,如城市区位、经济环境、城市发展规划、地块开发程度、用途、市场供求状况等。投资环境和发展潜力看好的城市,地价高一些是合理的。工业用地与商业用地,生地与熟地,市中心地段与边缘地段之间的地价也会有较大的差别。但从全国来看,应有一个适中的水平,既要防止地价上涨过快,又要防止有些地方盲目压价以招徕外商。某些地区的高地价仅是试点条件下的个案,不具普遍意义。高地价不仅使潜在外商望而却步,而且使以后地价确定出现困难,在卖方市场的条件下,易出现落差较大的现象,既不利于地产市场有序发育,也使长期投资者利益受损失。同样,低地价也会产生适得其反的作用,因为地价过低往往反映那里的投资环境太差。总之,不能认为价高就是成功,反之亦然。形成目前状况的原因有:(1)出让价格由地方制订,由于信息不灵,缺乏横向比较,加上各地地价测算的方法及选样不同(如在计算土地收益时,有的以数年平均值计算,有的仅以某一年的数据计算),形成不同地区可比等级的土地地价差别过大。(2)一些地区出让土地不是根据已测算的地价,而是追求“可操作性”以不高于其它地区地价水平去迎合投资者,盲目降价竞争。有的地区

担心投资者被其它地区拉走,便对外封锁土地成交信息,其结果不仅有害于国家利益,从长远看也将不利于本地区的利益。

五、出让收益归属问题

国家有关部门规定,土地出让收入给地方留出20%的开发成本和不超过5%的管理费外,其余部分中央与地方财政四六分成。目前,实行这项规定,不利于地方利用这笔资金搞城市基础设施建设,尤其是对刚开始出让土地的城市,土地收入按分成比例划分后,所余部分不足以补偿开发的成本,更谈不上土地再开发和形成资金的良性循环,滚动开发只能成为一句空话,而且可能形成两种后果:一是采取各种手段摊派费用,最终把负担加到消费者身上;二是土地出让的资金将会更多地以实物来替代,如受让一方为该城市兴建道路、立交桥等。

六、转让市场管理问题

目前地产市场只是第一层次的出让,还没有真正进入市场。只有实行转让,真正进入市场,地产市场才能形成。由于缺乏这方面的实践,法制建设也跟不上,抵押、包销、代销、长租、赊销等国际通行房地产经营方式尚未推开。这个根本问题不解决,投资者就会感到不安全,就很难会有活跃的地产市场。

七、房地产抵押问题

地产市场的成长,要以资金市场为条件。没有金融界的参与,房地产市场几乎无法运行,目前,国内的房地产业与金融业尚未很好地结合起来,特别是房地产抵押,没能如国际市场那样发挥作用。当外商依规定以所受让土地向银行申请抵押贷款时,一些银行还不能受理此项业务,从而产生消极影响。

八、土地成片出让问题

沿海地区出让成片土地由外商开发经营的做法日趋增多,但存在成功率不高的问题。不少成片出让项目尚处意向阶段,未获实质性进展。即便有的大规模出让项目已签约,但外商并未按合同履行义务。其原因有:(1)成片开发需从基础设施做起,投资风险较高。现行的有关成片开发政策很不完善,采取过多的制约措施,管理和服务也跟不上,未能为消费者提供适应国际惯例的风险规避机制和自由管理机制。(2)一些外商出于投机考虑

购进大片土地,迟迟不投入开发,坐等土地升值再通过转让而牟利。此外,来洽谈的多为房地产中间商或经纪人,实力有限,即便签约也往往筹集不到巨额开发资金。

3 鉴于沿海地区土地出让中存在上述的问题,本文拟提出以下初步建议:

一、外向型房地产业要纳入改革开放大环境中加以发展

目前,沿海地区外向型房地产业与整个开放态势不适应,但从房地产投资特点看,也不可能一下子就有很大进展。因此,国家要从总体上把发展外向型房地产业纳入改革开放大环境中加以考虑,对沿海地区外向型房地产业给予支持和鼓励,以它带动国内房地产业的振兴,促进城市投资环境进一步改善,吸引外商投入更多的工商实业项目。沿海地区出让土地、发展外向型房地产业,一方面要持适度规模、稳步发展的原则,加强政策导向,协调好土地供求关系。在投资区域上,要按照特区、开放城市、开放区的格局,建立以特区为先导逐步辐射的外向型房地产业框架;在投资规模、流向和结构上,要重点保证和鼓励有利于改善基础设施、带动重点项目引进、改善居住条件的项目,对供过于求的品种加以限制;在对象上,对外籍华人、华侨、港澳台同胞给予政策放宽。另一方面要切忌就出让论出让,必须推进所有相关部门如财政、金融、税务、外汇管理、物价、建设、规划、投资、房地产等的配套改革,要求相关部门改革不相适应的部分,真正按国际惯例建立一个包括决策、执行、监督、保障在内的高效率运作体系,适应土地出让的进一步展开。

二、率先统一外向型房地产市场经营政策

解决土地使用双轨制矛盾,根本出路在于逐步缩小非市场因素,把价格统一到有偿使用的基点上。但近期仍要保持内外各自的运转体系基本不被打破,实行有条件的转换,即以土地出让为轴心,率先统一外向型房地产市场经营政策。(1)对新建的各类内资和外资涉外房地产项目一律采取土地出让方式,取得相应的经营政策和灵活性;(2)现有内资房地产项目如要进入涉外市场,要先补办土地出让手续付清地价后才能到境外销售;(3)对现有按合资法设立的短期合资合作房地产项目,可通过补付地价方式转轨,既延长了合营期,又可使

土地使用权进入流通领域,有利于外商作长期投资。

三、对土地出让期满后的地上建筑物按一定限价收购

房跟地走适应我国人多地少的实际情况,但也要考虑对地上建筑物的保护和投资者的利益。建议对土地出让期满的收回政策作以下调整:(1)在不改变土地使用用途的条件下,一般不对期满的土地进行收回,而与使用人续约,并由其按当时市价补付地价;(2)在需要收回土地时,无偿收回的范围仅限于土地使用权及基础设施,对地上建筑物可按一定限价收购;(3)对出售的住宅项目,土地使用期满需收回时,对购房的住户采取征收土地使用税的办法,维持其产权利益。

四、完善地价管理,理顺价格关系

地价是调控房地产市场的重要经济杠杆,也是外商投资问路的焦点所在。从市场发展看,地价走向必须由低到高逐步发展,以推动市场的形成。为此,政府应通过完善地价管理和理顺价格关系,保障地价稳中有升趋势。(1)公开土地交易情况。由政府部门定期发布公告,公开每一幅土地成交情况,加快信息传递,利于社会各界参考、借鉴和监督;(2)制定指导价格。以政府形式对土地评价,制定宏观指导性价格,加强政府引导地价的能力。从近期看,可采取两方面措施,一是推出一个较为科学的估价办法,以约束各地成交价格,二是制定各类用地最低限价,避免条件相近土地的价格差别过大并杜绝各地竞相压价现象;(3)实现土地投入与收益的总体平衡。适中的地价水平要求实现土地总投入与总收益的平衡,不应拘泥于单块土地的盈与亏。这种平衡主要体现在:时序平衡:初期阶段地价宜低一些,使先期投入外商尝到甜头,产生示范效应,引来更多的投资者。随之土地就会升值,价格逐步上扬,前期的不足可靠后期的盈利加以弥补;产业平衡:工业用地价格不宜高,对有意义的项目低于成本也要出让。商业用地价格可高于成本,取得较丰的利润,弥补工业用地的亏损部分;效益平衡:土地出让不能只看一次性所付地价为多少,而要精心计算,出让以后对所在地区带来的各种间接收益,包括总的投资额、税收、就业率。

五、地方土地出让收益应专款专用

由于沿海各城市建设资金很紧张,土地出让收益归入预算内管理后必须坚持专款专用,保证用于所在地区的土地再开发,而且不宜相互调剂。当然,随着沿海地区经济逐步发展,基础设施日趋完善时,中央财政再动用一些是可以的,但起码在近10年内不宜这样做。

六、开放转让市场,完善相关管理

首先,积极借鉴海外房地产业,制定符合国内特点的转让市场管理法规,把出让和转让结合起来,做到以出让市场带动转让市场的建立和发展,以转让市场促进出让市场的进一步发育健全,形成土地市场运行机制的良性循环。其次,通过建设进度、投资额度等指标控制投机炒卖。对小块土地须在地面建设全面完工后方可转让,对成片土地须在基础设施建成后才能转让,并规定在一定期限内开发,若超过期限尚未开发,可收回土地。再次,建立公开的市场管理制度,凡需进行土地转让要到房地产管理部门办理登记,经批准后才能进行。最后,建立土地转让增值税制度,将转让者从土地升值中得到的一部分利益转为社会所有。具体操作可借鉴日本、台湾省的做法:(1)增殖额可按土地转让价格与上一次转让价格(如未发生转让,则按出让价格)之间的差额确定税率,采取超额累进制;(2)对短期土地转让收益课以重税,如日本对法人10年以下的短期土地转让收益,要追加转让税的20%,对2年以下的超短期土地转让收益,税率再提高10%。

七、推广房地产抵押,提高金融参与能力

目前,要尽快制定房地产抵押办法,使涉外抵押的有关权益在法律上得到保障,消除国内外金融界的疑虑,让抵押贷款在国内实际开展起来。方式上可采取循序渐进的策略,起步阶段贷款比例小一些(如60%以内),还款期短一些(如10年内)。国家要在信贷计划上给予支持,还可考虑把各种渠道的资金、外汇集中存入开办抵押业务的专业银行,提高其融资能力和积极性。从金融业的角度看,如果法律完备,抵押贷款也是风险小、赢利大的信贷领域。广州在1990年公布房地产抵押贷款实施办法以来,已办理36宗抵押贷款业务,香港、新加坡、日本的一些银行也纷纷前来联系拓展业务。

八、慎重展开土地成片出让,超前研究相关策略
(下转第36页)

4. 扩大经济技术交流, 加速先进适用技术的战略转移, 促进企业的技术更新。

(十三) 社会主义商品经济环境下的企业经营管理

1. 适应市场竞争, 强化企业经营。2. 适应市场竞争, 强化企业管理。3. 适应市场竞争, 造就宏大的新型的企业家经营者队伍, 鼓励其开拓与创新。4. 微观经济效益和社会主义企业的资金循环与周转。

(十四) 社会主义的社会再生产与经济结构优化

1. 宏观经济效益和社会主义再生产的比例关系与产业结构的弹性及优化速度、比例、效益的统一。从循环、周转、再生产角度, 实现我国经济活、快、协调的高效益、高速度发展。2. 认真落实以农业为基础、以工业为主导的国民经济发展的战

略方针, 认真发挥公有制经济能够集中力量有计划保证重点建设的战略方针。加强农业, 促进乡镇企业健康发展; 加强基础工业和基础设施, 发展电子工业, 改组改造加工工业; 加强教育和科技事业, 发展第三产业。3. 促进地区经济的合理分工和协调发展。4. 社会主义积累的扩大再生产的发展趋势。5. 坚持马克思主义的阶级、阶级斗争、无产阶级专政(人民民主专政)等基本原理, 旗帜鲜明地反对“和平演变”, 旗帜鲜明地反对资产阶级自由化, 坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线, 努力造成使资产阶级既不能存在, 也不能再产生的条件, 逐步实现无产阶级世界革命的完全胜利, 为最终建立一个没有帝国主义、没有资本主义、没有剥削制度的新世界而奋斗, 为最终实现共产主义社会制度而奋斗。

(责任编辑 曾德国)

(上接第46页)

其高风险特点着眼, 广泛借鉴国际惯例, 不要过多地限制, 同时又严格把关, 避免今后涉外管理引起纠纷。(1) 成片出让合同要严密规范, 特别是成片土地出让的受让主体、转租、期限、到期收回及合同审批程序等内容;(2) 规划要超前并提高深度, 不要追求纯而又纯的功能区, 允许利丰和利薄项目适当搭配;(3) 外商受让土地后拥有经营权, 即可将开发完成后的地块转租, 引进各类项目。引进的项目可按合同自主安排, 不宜再按现行审批办法。可借鉴一些国家外资项目自动批准制, 即在符合规划、合同的原则下, 引进一定限额的项目可直接向工商管理部门注册登记, 随之即可筹建;(4) 建立专门的咨询公司, 由相关专业部门和管理干部组成, 对成片开发项目进行咨询, 并应规定, 没有专业咨询公司的咨询, 主管部门对报批的项目不予批准;(5) 要注重引进信誉好、实力强的大公司搞成片开发, 加强资信调查, 即使是有名气的外商, 也要了解其财务现状及在本国和国内的融资能力。

九、重视信息预测工作, 广开房地产经营品种
房地产市场供求状况对地产市场影响很大。由于前阶段沿海城市引进外资发展房地产业过多集中在宾馆、办公楼等品种, 市场呈明显过剩态势, 也制约了土地出让更多的展开。为此, 要采取以下措施:

(1) 各地除采取行政、经济手段外, 还要十分注重依靠信息和预测手段。地方政府要直接参与信息收集、分析、发布和中长期预测, 发挥间接调控作用, 使外资及时按市场状况和信息调整投资方向、规模和建设进度, 更重要的是, 有利于保护已建、在建项目的市场。在近期, 各地应争取按年发布一次房地产市场调查报告, 详细列入各类品种的市场情况;(2) 根据目前市场状况, 及时推出短线项目和开放尚未涉足的领域。如继续适度发展满足境外人士活动需要的公寓住宅项目, 并通过土地出让政策, 将现有适宜于外销的公寓项目转为可以租、售、抵押的不动产, 使一部分超量供应转为新的需求。又如可以适当发展通用标准厂房、停车场、仓库、商场等专用建筑物市场。

(责任编辑 沈晓冰)