

●徐 强 周 伟

建立“土地银行” 促进土地市场化

(一)

土地市场是社会主义市场体系的重要组成部分，不动产资源的重组不仅是市场组织发育的必要条件之一，也是一个完整的市场体系形成的先导。发挥土地的级差效益是培育和发展土地市场的关键。在上海这样的特大城市，经济的高水平发展和良好的区位条件使有限土地蕴涵着极高的级差效益。这种特殊的资源禀赋决定了上海城市发展必须利用其独特的区位优势 and 土地优势，挖掘潜在的土地级差效益，合理利用宝贵的国土资源，走内涵发展的道路。

我国从第一个五年计划开始国民经济转入高度计划的产品经济轨道以后，在土地使用上实行行政无偿划拨无限期使用的制度。这一制度的实质是把土地排除在市场之外，抑制了土地的正常流动和土地级差效益的发挥。上海土地资源长期以行政划拨方式进行配置，虽然在当时的历史条件下注意到了初次配置的合理性，但多年来城市经济和社会发展带来的巨大变化与土地资源配置缺乏活性机制的状况产生很大的矛盾，这个矛盾的长期积累给城市发展带来了种种弊病，导致城市长期得不到大规模更新改造，生产布局和产业结构调整长期滞缓，市民的居住条件困难，城市基础设施超负荷运转，中心城市的功能日趋衰弱。改革开放以来，上海在推进土地使用制度改革，发展土地市场上作过一些尝试，但因为大都采取协议方式批租，没有真正形成公平竞争的市场化机制。土地的非市场化配置使得不符合经济规律的现象大量存在，土地难以按市场信号转向高效使用，影响了经济效率。

90年代上海的重新崛起与土地使用制度的改革是密切相关的。上海面临的任 务十分艰巨，在350平方公里的浦东新区要建设拥有100多平方公里的现代化新城区；在浦西有大批地块要调整结构，转换功能，还有365万平方米的危房、棚户、简屋和1000多万平方米的二级旧式里弄亟待改造，还要进行大规模的市政基础设施和住房建设。面对如此繁重的任务，必须加快土地使用制度改革步伐，尽快实现土地资源利用从传统的行政划拨向计划指导下的市场化配置的转移，让土地在流动中发挥最大的级差效益。

(二)

1992年上海土地批租的发展在总体态势上呈现以浦东新区为主，并逐渐向浦西旧城待改造地区推进的特点。

自浦东开发进入实质性启动以来，浦东新区特殊的政策优势逐渐显示出来，这些政策的实施所带来的潜在的开放效益，对内外资投资浦东产生了极大的吸引力。同时，“八五”期间规划完成的道路、桥梁、码头、电站、水厂、排污等大型市政基础设施陆续投入建设和一

大批工业、商业、金融、房地产项目的开业，使浦东新区的投资环境迅速改善，土地不断升值。对浦东土地大幅度增值的预期和浦东新区实行土地价格自1991年起三年不变的优惠政策，激发了内外资对浦东土地的需求，土地投资、经营的积极性增强。土地批租作为土地投资者对土地需求实现的基本形式，在浦东新区迅速兴起，特别是小平同志南巡重要讲话的发表，加快了浦东开发开放步伐，土地批租出现了新一轮的发展高潮。从去年头七个月的情况看，土地批租在地域分布上形成了以浦东为主的特点，在1—7月份批租的616.74万平方米土地中，浦东新区内有505.92万平方米，占已批租土地总面积的82%。到目前为止，浦东新区内新投入开发的土地都通过土地批租的形式实现了有偿有限期使用，并首次采用国际招标方式成功地出让了浦东高尔夫球场用地。规范的土地使用机制和土地一级市场开始率先在浦东新区形成。土地一级市场的形成和完善，为土地二级、三级市场的发育和成长创造了条件，对浦东新区建立完善的房地产市场，加快房地产业发展有重大的推动作用。

在浦东土地批租步入正常化发展的同时，浦西结合旧城改造开展土地批租也逐步加快，整个发展趋势正逐渐向浦西待改造地区转移。去年7月份以后，浦西土地批租全面迅速推进，仅8—9月份，就批租57幅地，面积187.4万平方米，分别占全市的90%和83%。围绕旧城改造，通过土地批租引进国内外资金加快改造危房、棚户、简屋是浦西土地批租的最大特点。在中心城已批租的78幅土地中，共拆迁危房、棚户、简屋和二级旧里弄68.7万平方米，占拆迁总量的84%。这些地块过去大都因拆迁量大，居民密集，住房质量差，建设成本高而无力改造，长期来一直是成为上海旧城改造中的“老大难”问题。现在从土地批租中探索出一条利用国内外资金加快旧区改造的新路子，使上海摆脱了多年来由于缺乏资金而迈不开大规模改造危旧房的困境，到本世纪末上海大部分危房、棚户、简屋得到改造的目标的实现成为可能。土地批租转向危、棚、简屋集中的亟待改造的旧城区，符合上海城市建设的基本方向，也表明政府对土地批租的宏观调控正逐渐得到加强，土地批租工作开始走向成熟。另外，通过土地批租，中心商业区内繁华商业街的一些长期被旧民居和老厂房占用而得不到合理利用的地段，也得以改造，腾出黄金宝地用以发展金融、商业、贸易等能体现土地级差效益的产业，既能增加土地收益，也有利于中心商业区的合理布局，使上海旧城重新焕发青春。

批租用地结构趋于多样化、合理化是土地批租的另一显著特点。已批租土地按用途分，用于发展高科技产业的张江开发区有420万平方米、占49.91%，其他50%土地分别用于工业、商业、旅游、住宅等。在可建的574.4万平方米的房屋中，供金融、外资、商业、旅游、办公等使用的综合性商用楼有46.57万平方米，占82.8%。这表明批租用地结构已改变了过去房地产开发集中于建造旅馆、饭店的单一结构，正趋于多样化、合理化。这些地块和房屋建成使用后，将会促进上海高新技术产业和金融、贸易、旅游等第三产业的发展。在这次土地批租中，一些原来按行政划拨无偿无限期使用的土地，也采取了补地价的形式，转入有偿有限期使用的轨道。这种通过土地批租对存量土地使用的调整，是土地使用双轨制向单轨制过渡的一种有益尝试，它的推广必将促进上海土地使用制度改革向纵深发展。

前一阶段上海从土地批租中已获得17.67亿美元和2.52亿人民币的批租收入，这些地块的建设还将投入40到50亿美元的资金。这在上海旧城改造和城市建设的资金筹措上是空前的。土地批租收入除用于批租地块的市政设施配套和动迁安置外，将主要投入大型市政基础设施建设，这无疑会大大改变市政基础设施供应不足的矛盾。市政设施配套条件和投资环境的改善，反过来又为土地批租在更广范围推开创造了条件。

(三)

上海的土地批租，从总体上看，发展是健康的。具体表现为：一是批租规模合理。全市已批租土地仅占市区总面积的0.12%，土地供应始终控制在低于土地需求的水平上，保持了外商需求旺盛的有利态势；二是土地出让价较高。中心区楼面价一般达到每平方米300美元以上，新开发区的楼面价也在每平方米100美元以上，土地出让价格掌握得比较严格，始终保持了全国最高地价。

为促进上海土地批租工作积极、稳妥、健康地发展，下一阶段的土地批租，要在总结前一阶段批租工作经验基础上，研究如何建立一套既与国际规范做法接轨，又符合上海特点的批租操作规范。鉴于土地批租在市区的迅速发展，今后一段时期内，要着重解决好旧城区土地批租中的三大问题：一是市场规范化问题；二是政府在土地供应总量、规划管理等方面的调控问题；三是市政基础设施配套和居民与单位的动拆迁问题。

解决好上述三方面的问题的一种可行方式是引入“土地银行”机制。所谓土地银行就是建立土地使用权转换的中介，把待开发、改造的土地的使用权从分散的居民与单位手中集中到政府手中，然后再向市场出售使用权。这个中介使得政府在整个土地批租过程中掌握了预调控的主动权，保证政府在旧城改造中的政策意图的贯彻和实现，同时也使动拆迁等工作按法定程序开展，并且避免了土地增值收益的流失。

推行土地银行做法，实质上使政府的批租行为分为两步。第一步，政府对原土地使用者实行土地征用。土地的征用或回收，可以按照有关法规强制性实行。在征用的土地上，由政府组织力量进行动拆迁以及土地的前期开发。政府在该阶段不仅可以实现对批租土地总量控制，而且还可以同时完成规划管理和市政设施配套协调等方面工作。第二步，政府把已完成动拆迁和前期开发的净地按照年度土地批租计划逐一向市场推出，采用以招标、拍卖等为主的方式有偿转让。第一步与第二步之间可以保持一定的时间差，其长短可以是两年甚至更长时间，视土地市场需求和政府对于批租总量控制计划而定。在此期间，储备土地的增值部分全部归政府所有，正常情况下是不会出现土地价值损失的。

国外政府在经营土地银行方面积累了很多有益的经验。荷兰政府从1896年起即在阿姆斯特丹市推行这一做法。二次大战以后，鹿特丹等城市都相继在市中心收回待改造地块，拆迁完毕后再将地块向地产商出售。由于土地银行的成功运行，荷兰政府1965年规划法允许各市政府收回市中心区的经济发展规划批准的任何地块。至70年代早期，荷兰城市一年中83%的开发项目是从政府掌握的地块中购买或租用的。法国、瑞典、英国、新加坡以及美国纽约市都运用了各自的土地银行机制，实施城市开发和改造中的土地使用权或所有权的转换。各国各城市做法虽各有不同，但一点是相同的，即征用土地与土地推出分别进行，前者作为政府行为，具有合法性并可强制实行。

通过建立土地银行机制，也有利于分清并协调市政府与区政府两级管理职权，市一级政府根据上海城市总体规划和旧城改造的中长期计划，并充分考虑到市场供求情况和市政设施配套等因素，统筹加以安排，制订并定期公布供地计划，对批租土地实行总量控制，以此指导旧城区土地批租有步骤地开展。区一级政府则可继续承担批租的具体实施工作，已有的批租权益不变。这样，市政府的调控手段得到加强，区政府的积极性得以发挥，更适应市场经济条件下政府调控行为的合理化、规范化。

Excerpts from the Chief Articles in This Issue

1. *The Theory of Decentralizing State Property*

(*Li Shiquan*)

The further reform of state property does not mean to abolish the state ownership of socialism, but is to modify the structure of state property based on the general characteristics of market economy to decentralise state property. The decentralization of state property is the foundation of decentralization of the power of state to make economic decision, which is also the important condition for the market economy to survive and develop. The decentralization of state property is the prerequisite for diversification of state property subjects and market subjects. Therefore it would impossible to establish internal market subject of state-owned economy without the decentralization of state property. And also there won't be any market economy without market subjects.

2. *Establishing "Land Bank" to Promopt Merchandization of Land*

(*Xu Qiahg, Zhou Wei*)

It is in fact to divide government's lease of land into two steps by land bank. In the first step, the stats takes over for use the land and carries out the preceeding development in the land. By that the government will control the sum of lease-land, implement the plan, and form a complete set of municipal installation. In the second step, the state puts these net land, which has already funished the preceeding development, into market according to the annual plan by the methods of bidding, auction, and so on.