

□ 丁 健

上海区县中小企业改制和土地处置问题

企业改制是当前我国经济体制改革的主旋律,也是公有制多种实现形式的重要途径。在这个过程中,无论是组建股份有限公司、有限责任公司、股份合作制企业,还是实行企业兼并、租赁和企业破产都涉及原国有或集体土地的处置问题。这个问题处理得好与坏,不仅关系到企业改制能否顺利进行,改制后企业能否良好运行,并且还涉及土地资产的合理配置程度,以及土地使用制度改革的深化程度。因此解决企业改制中的土地处理问题已迫在眉睫。针对这种情况,我们对上海部分区县中小企业改制中的国有和集体土地处置问题展开了调查研究,以求在广泛调研的基础上提出行之有效的措施和政策建议,积极推进中小企业的改制和改制后的健康成长,同时促进国有和集体土地按照市场准则合理配置,有效利用,尽量减少土地资产流失,并且加快土地使用制度的改革。

一、区县中小企业改制及土地处置现状分析

1. 区县中小企业改制状况。从我们调查的情况看,各区县根据党的十五大精神在不同程度上都加大了中小企业改制的力度,并取得较大进展。其具体特点表现为:第一,相当一部分区县属中小企业都进行了改制,有的区县或镇村已改制企业的比重超过90%。如长宁区94%的中小企业实行了改制;嘉定区1496家镇办、村办企业(除三资企业)的95%完成了改制。第二,中小企业改制的形式呈多样化,包括组建有限责任公司,股份合作制企业,实行企业兼并和私人独资买断等,其中建立股份合作制企业最为典型。据初步统计,这种改制形式所占的比重约为20—30%,如嘉定区马陆镇股份合作制企业的比重为22.9%。第三,区县属国有企业改制速度慢,比重小;相反集体企业却走在了前面。如嘉定区属国有企业改制的比重仅为10%左右。第四,改制有利于企业搞活,有利于减轻政府负担,不仅减少财政补贴,并且增加税收收入。如长宁区从改制企业中增收的税收收入就有4亿多元。第五,改制后经济成份趋于混合化、多样化。以嘉定区马陆镇为例,该镇的三资企业占全部企业的比重为18.3%,国有企业占6.4%,集体民营占2.8%,股份合作制企业占22.9%,股份有限公司占2.8%,租赁承包占12.8%,私营企业占19.3%,其他(包括联营等)占14.7%。

2. 改制过程中的土地处置状况。土地作为原国有或集体企业的资产组成部分必须在企业改制过程中予以合理的处置,以充分发挥其经济效用。根据我们的调查,目前各区县对原国有和集体土地的处置采取了不同的方式,归纳起来主要有以下几种:

(1)最符合市场经济准则的方式,即在企业改制时将其现占有土地一次性有偿出让。但采

用这种方式的不多,在我们的调查中仅有一例。采用这种方式要求企业有较强的经济实力。

(2)实行土地租赁。无论企业改制成什么形式,土地仍属国家和集体所有,企业改制后必须同土地所有者建立起正常的租赁关系。这是大多数区县都推崇的处置方式。这种方式的土地经济关系明确,操作也较为方便,然而改制后企业想用所租赁土地去银行抵押以获得资金支持就行不通了。一旦土地租赁关系确立以后,承租人就不能随意处置土地。因此,这对改制后急需通过土地抵押取得一定资金的企业而言,就缺乏吸引力。

(3)土地作价入股。这种做法就是将原国有和集体土地的所有权转变为对改制企业的股权,并按股权比例参与企业的经营决策和分配。这种处置方式可以保证国有和集体土地资产不易流失,并且还能保值增值,然而该方式对中小企业改制尤其是创建股份合作制企业不很适用。一方面股份合作制企业的合伙人无力一次性有偿受让土地,另一方面若土地作价入股,则股权结构失衡,股份合作制将名存实亡,会变成国有或集体控股企业。另外作价入股的前提是土地产权主体明确。

(4)企业改制,土地维持原划拨性质。这种处置方式对改制企业是有利的,即它可以继续无偿使用国有或集体土地,并且利用事实占用权来处置土地并获得利益。但是从国家和集体角度讲则意味着土地的流失。

(5)企业改制,但规定其无权处置现占有土地。这是一种“挂起来”的做法。我们认为这不是长久之计。一方面,中小企业改制后唯一能盘活的资产就是其所占的土地和房产,如果这块资产不能动,企业改制就缺乏动力;另一方面,“挂起来”又影响土地的优化配置,不利于土地合理有效利用。

(6)企业破产,土地上市转让。这种处置方式符合市场经济准则,但关键要看市场的吸纳力。长宁区的做法是当市场上无投资者接盘受让,则区政府指定企业收购。在指定收购的条件下,土地价格适当优惠,转让手续费予以减免。因此这不是完全的市场行为,作为收购企业,实质上是帮助政府承担一定的义务。

二、区县中小企业改制和土地处置的矛盾及原因

根据调查,我们认为,上述土地处置方式是局部有效,但要全面推开难度甚大。个中的缘由主要是企业改制和土地处置之间存在着一系列矛盾,其焦点反映在下列方面:

第一,改制企业和不改制企业在土地使用上的不公平问题突出。企业一改制,其性质发生变化,并且要同国家或集体土地的所有者建立新的土地经济关系,其总的原则是有偿使用,然而未改制企业因性质未变仍可无偿使用原划拨土地。这就造成了不公平现象,不利于推进中小企业加速转型。

第二,改制中某些最能理清经济关系的土地处置方式往往使企业难以接受或承受,从而阻碍了改制进程。比如,原占有土地的一次性有偿出让方式因改制企业规模小、经济实力弱而无法广泛采用;土地作价入股方式也因股份合作制企业的总股本规模较小而难以操作,因为股权结构会倾向于土地大股东,从而改变股份合作制企业的性质。

第三,在企业改制,土地实行租赁的情况下,租赁合同不能作为抵押标的,改制企业希望通过银行变土地为资金实现其重新创业的可能性成为泡影。这是土地租赁权能否延伸的问题。如果这个问题有突破,将大大有利于在企业改制过程中广泛推广土地租赁制。

第四,企业改制和土地处置在时序上的脱节给实际操作带来困难。如企业已改制,但土地

权属关系未变,在这种情况下,改制企业以原企业的土地权证去办理抵押贷款,这使得抵押银行十分难处理;又如土地已先期置换,并且以置换所得资金形成了新的资产,然后企业实行改制,以股份合作制形式盘下企业所有资产。这种时序上的不同步无形中使相当一部分国有或集体土地资产流失。

上述矛盾的产生由多种原因所造成,其中的根本原因就是土地使用制度的改革严重滞后于国有和集体企业的改制,并且这已成为推进公有制多种实现形式的瓶颈。具体地说,主要包括这样一些因素。其一,在理论和法律上对企业改制与土地处置中碰到的问题缺乏研究和明确的界定。如集体土地产权主体究竟是谁;土地租赁权能否有其他权能;土地先置换企业后改制的情况下置换所得如何分配等等。其二,企业性质发生变化和重新确立土地经济关系不对称。其三,企业改制后其进一步的发展过程仍依赖于土地资产,造成土地处置矛盾尖锐。其四,企业改制仍以政府为主导,并且是单项突进,缺乏土地等相关政策的配套。

三、区县中小企业改制中土地合理处置的基本原则和思路

区县中小企业改制,合理处置土地可以对深化企业改革和推进土地使用制度改革起双重作用,但要更好地发挥双重作用必须遵循这样的原则:首先是兼顾改制企业和国有或集体土地所有者利益的原则,即土地处置既要有利于推动企业改制,同时又不能置国有或集体土地所有者的利益于不顾。其次是土地处置必须符合市场经济运作的原则,也就是说,能出让的就出让,能出租的就出租,能作价入股的就作价入股等,尽量减少和消除“挂起来、绕着走”的做法。对确实困难的企业则应采取有利于明确土地权益人利益和便于今后土地资产核算和交易的办法。再次是便于操作和节约处置成本及提高处置效率的原则。

为了进一步发挥两个积极性(政府和企业),加快区县中小企业改制速度,扩大企业改制规模,为社会主义市场经济体制的真正确立创造良好的微观基础,我们提出今后区县中小企业改制过程中国有或集体土地的合理处置思路是:土地价值显性化,土地配置市场化,操作方式多样化,处置过程规范化,收益分配合理化,配套措施同步化,综合效果最佳化,从而促进改制企业建立新的经营机制,实现企业用地的市场公平竞争,并且提高土地的利用效率与增值潜力,从国有和集体土地的经济实现形式上巩固社会主义土地公有制。

所谓土地价值显性化,就是指各区县从现在开始就要创造条件对其辖区内中小企业(不论改制与否)所占土地进行评估计帐,为企业改制和全面实行土地的有偿使用奠定基础。今后区县内中小企业的土地配置必须运用市场方式,并通过市场化配置建立起新型的土地经济关系(出受让关系、租赁关系、股权关系、受托委托关系以及债权债务关系)。在土地处置过程中对不同的改制企业可以采取不同的操作方式,如出让、出租、作价入股、挂帐、租借、委托经营等等。处置过程的规范化就是要求政策透明统一,程序清楚,操作有序。对于改制企业土地处置中所取得的收益应合理分配,以维护各方的利益,调动他们的积极性,其中为了更有效地推进企业改制,政府该让的利益就要让,但必须让在明处,使改制企业有一种压力感,同时政府也必须承担一定的改制成本。在改制企业土地处置的过程中应同步出台其他配套措施,如税收或手续费减免、登记、发证服务、担保式抵押等,以为其提供一个好的外部条件。

四、区县中小企业改制中土地处置的对策措施

由于区县中小企业改制中的土地处置既涉及到国家的整个土地使用制度和管理体制,又

同许多实际问题有关,并且关系到方方面面的利益,因此是牵一发而动全身。但是,为了落实党的十五大精神,积极推进企业改制,在国家土地使用制度改革尚未完全到位的情况下,我们根据上述的原则和思路提出对策措施如下:

1. 衍生土地出让方式。在改制中,除了国有土地可以出让外,集体土地也应允许有偿有限期出让,出让收入归集体土地所有者。关于出让金的支付,可以一次性,也可以分期付款,但采取分期付款方式时,必须同出让入签订分期付款合同,并将该事项在土地登记册中列明,以便今后查阅。另外,对想受让土地但暂时付款困难的有发展前景的企业可以采取出让金部分返回的方式,以资鼓励。建议各区县用企业改制中的部分土地出让收入建立改制专用基金,为改制提供资金支持。

2. 积极推广土地租赁制,拓宽土地租赁的适用范围。改制企业承租国有或集体土地可以签订租期较长(5~15年)的租赁合同,并发放土地租赁证,但租金必须按年支付。除此以外,可允许改制企业在承租期内将土地部分转租,以解决经营资金不足的问题。但是必须严禁企业不生产经营而仅做“二地主”的做法。

3. 有选择地采用作价入股方式。对于经济效益好、市场竞争力强、增长潜力大的中型企业经过改制建立股份有限公司,可采用土地作价入股方式。但为了更有利于改制企业的发展,可规定土地作价入股的股份在一定年限内(2~3年)不参与分红。但实行股份合作制的企业则不宜采用这种处置方式。

5. “挂帐租借”,建立土地使用方面的临时租借关系。对不适用以上三种处置方式的改制企业可以采取“挂帐租借”的办法。“挂帐租借”期限一般不宜过长,因为这只是一种过渡方式。“挂帐租借”期内,改制企业对土地只能使用,但无权经营抵押和处置。一旦企业情况好转必须转入市场轨道,否则其对土地的延伸利益就无法取得。另外在“挂帐租借”前必须对土地进行评估,以使土地价值显性化。对一些提供准公共产品和公共产品与服务的改制企业可实行土地授权委托经营,但双方必须签订委托经营合同,明确各自的权益与义务,并且落实必要的监督制约措施,使委托经营的土地价值在提供优良的准公共产品和公共产品与服务方面体现出来,同时逐步取消对这些企业的补贴。

6. 暂时冻结未改制企业的划拨土地,只准这类企业使用不准处置。只有当企业实行改制了,企业才可同国有和集体土地所有人建立新的土地经济关系。这样做有利于公平对待改制和不改制企业。

7. 根据不同的土地经济关系发放不同的权证,并确立相应的权益。如土地出让应发放土地使用权证(或房地产产权证);土地出租应发给土地租赁证;土地作价入股应取得股权证;土地委托经营也可发给委托经营证等。这些权证的发放必须经过土地登记才具法律效力。改制企业取得这些权证后就可以进行市场运作,这样有利于土地资产的流转和为改制企业提供必要的资金支持。

8. 制定相对宽松的配套政策,鼓励企业改制。如取消对改制企业土地处置中的一切行政性收费;实行必要的税收减免;允许银行根据市场需要和风险程度开设新的土地抵押贷款业务等等。

(作者系上海财经大学金融学院副研究员,单位邮编为200433)