

□ 储继明 印莖华

完善土地供给宏观调控 规范房地产市场

土地作为生产要素进入市场乃是发展社会主义市场经济的必然要求。当前的任务是要按照党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的目标,结合上海房地产业发展的具体要求,尽快建立和完善规范化的地产市场,以推动新区开发和旧区再开发,促使上海房地产业得以迅速健康地发展。

一、上海市土地使用权出让中存在的问题

1、一级市场的土地供给缺乏有力度的计划指导和规划控制。迄今为止,上海市以及各区、县究竟有哪些地块可供上市出让?根据城市总体发展战略和市场需求变化,以及市政建设、金融配套的能力,每年土地供给总量及其结构应如何安排,没有一个部门能说得清楚,使宏观调控处于被动境地。在规划方面,由于缺少可供实施的分区规划和地块详细规划,地区的发展要求与城市总体规划之间经常发生矛盾,在一定程度上存在规划滞后和失控现象。

2、出让方式比较单一,不利于开展市场竞争。1988年8月至1994年6月底,上海累计出让国有土地使用权共601幅。其中,以招标方式推向市场的仅7幅,只占1%,绝大多数采取协议出让方式。尽管当时由于各种原因不得不这样做,但协议方式毕竟有较大的缺陷,主要是不利于买方之间开展公平竞争,易产生地价偏低,使国有资产流失,并为腐败现象的孳生开了方便之门。

3、内资企业开发内销商品房的用地,有相当部分仍属于以划拨方式提供的,建成楼宇投入市场时未能按有关法规的规定补交地价,尤其是原国有工商企业用地和郊区集体所有制土地以“合作开发”形式进入土地隐性市场,大多绕过了“补地价”这一关,使国家应得的土地收益有所流失。1993年12月市政府关于利用外资开发经营内销商品住宅的有关政策出台,使外资与内资开发企业不能在同等条件下开展公平竞争。

4、土地市场缺少一个能及时完整公开地反映供求和价格信息的网络系统。境内外投资者常常为寻觅一块合适的地块而白白浪费许多时间和精力,而政府有关部门由于未能及时掌握存量土地的开发情况,也难以准确分析和预测市场趋势并及时采取必要的调控措施。

二、对策建议

充分发挥政府在培育发展房地产市场方面的积极作用,加强和完善宏观调控,管住管好一级市场(土地使用权出让),放开搞活二、三级市场(土地使用权转让和存量房地产买卖、租赁、抵押),是促进上海房地产业快速、健康地发展的关键所在。为此,我们建议采取如下对策:

(一)对一级市场的土地供给实行严格的总量调控。

土地是上海最珍贵的稀缺资源,一级市场的土地供给必须根据上海长远的发展规划有计划有步骤地分期分批推出,政府在土地供给总量调控上要准确把握三条原则:

1、城市经济要与整个社会发展相协调的原则。房地产业对上海的新区开发、旧区改造、产业结构调整等各个方面确实起到了巨大的推动作用,并为社会创造了可观的经济效益。然而,房地产业乃是城市社会经济综合体中的一个有机组成部分,它的发展有赖于方方面面的支持和配合,并要受到整个城市社会和经济等各方面客观条件的制约。前几年上海对外资进行房地产开发,只要批租土地就视同项目立项,对这种以供地形式代替计划立项的做法需要重新研究。随着1995年1月1日《城市房地产管理法》的实施,土地使用权出让将成为土地供给的主要渠道。我们认为对国内外企业通过招标、拍卖形式取得土地使用权的,仍可以批租视同项目立项;而对以协议批租形式或合作开发形式取得土地使用权的,则必须先立项后供地,以利于实行土地供给的总量调控,使房地产开发与资金、物资、市政、交通等各方面能综合平衡协调发展。

2、土地供给要与城市规划相一致的原则。统一规划、合理用地、节约用地既是城市合理布局的要求,也是有效地保护土地资源的重要措施。城市规划也要注意房地产市场发展的客观要求,力求规划意图通过市场调节得到贯彻,从而优化城市用地结构。在中心城区,关键在于加快中央商务区和中心商业区的开发建设,形成与上海“一个龙头”、“三个中心”地位相适应的环境。因此,地区经济发展的目标必须服从城市整体发展的长远利益,各区对批租地块的选择、可供用途和推出的先后均要与城市近期和中长期总体规划相吻合,对不按城市总体规划执行的,必须坚决制止并追究有关责任人的行政、经济直至法律责任。

3、各类项目用地实行定量控制的原则。首先要对全市年度建设用地总量强化指令性计划控制,严禁任意突破总盘子。上海以往历年平均年度用地量约4万亩上下,但1992年总量失控,全年批掉耕地27万亩,个别区县越权批准数万亩耕地用于住宅开发,由于供给总量超越了客观经济条件的许可,大片土地根本不能配套开发,造成极大的浪费,对此应引以为戒。今后应严格执行市人大常委会通过的《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》,各区、县突破年度用地计划指标的,必须报经市政府批准,市政府在向市人大常委会报告国民经济和社会发展计划执行情况时,应一并报告全年建设用地计划执行情况,接受市人大常委会的检查和监督。

其次,将各类项目计划数量和工业、商业、商品房(住宅、非住宅)、职工住宅、市政公益等用地数量列为指导性计划调控范围,商品房用地计划应根据市场需求作出安排。在总量控制的范围内允许适当调剂使用。

(二)根据城市发展的要求和市场发育的程度,实行“内外有别、逐步靠拢”的地价政策。

1988年上海第一块综合用地(虹桥经济技术开发区)国有土地使用权出让是以国际招标方式进行的,招标结果,地价折合楼面地价为400多美元/m²。这一地价的确立对以后上海的土地批租价格水平的形成起到了重要的作用。1992年以来,市中心城区(内环线以内)综合楼用地一般的楼面地价均在300—500美元/m²左右,1992年最高为888美元/m²(黄浦区南京东路),1993年最高的超过900美元/m²。按每平方米占地面积计算平均地价为1500—3500美元左右,最高的达到7000美元以上,并呈逐年平稳上升趋势。从这几年的情况看,这一地价水平是能为境外投资者普遍所接受的,开发后的楼宇也基本上能适应境外来沪客商和侨胞侨眷的投资置业和消费需求。但对于大多数国内房地产开发商来说,由于所有制性质、经营条件、经济实力、市场空间和税费负担等方面与外商不同,根本无法承受这样的地价水平。目前,内资开发商以“合作建房分成”形式支付的市中心城区每平方米地价仅在2000—10000元人民币的范围内,与向外商批租的价格水平差距悬殊。这种差距表面上反映为内资与外资开发商经济实力上的差异,但本质上还是国内外消费需求层次差异的不同生产力和国民收入水平的客观反映。从现

阶段看,上海的房地产市场还不可能完全与国际市场融合为一体,无论从供给还是从需求看,内外有别在一个相当长的时期内是不可避免的,因此,在一级市场土地供给全部纳入有期限有偿使用轨道后,仍需要实行有差别的地价政策。在具体掌握上可采取三种做法:

1、地块推出招标拍卖时,根据城市布局、产业结构和规划控制的不同要求,预先划分“专供内资”、“专供外资”和“内、外资平等竞价”三种类型。第一种类型地价按境内水平确定“底价”,由内资企业公平竞争,外资不得参与,但楼宇开发后的上市价格要接受政府的价格指导;后两种类型,按对外批租地价水平确定“底价”,以外资竞价为主,有实力的内资企业也可参加,但地价不予照顾,价高者得,楼价也不受限制。

2、对房地产项目用地按内资与外资、内销与外销实行差别地价,原则上外资企业项目用地和外销房用地按市场价,对内资项目用地和内销用地实行低地价政策。内资企业用地搞外销房要按市场价补交差价;外资企业搞内销房也可按低地价受让土地,但楼宇销售对象和价格要接受有关部门的检查和监督。

3、对定向使用如建职工住宅、动迁用房和危房简屋改造的供地,可采取两次性公开议标的出让办法,即出让方公开规定地块的建筑物规格、数量、上市期限、指导性楼价和出让金基价(实物或货币),由各申请受让企业(包括外资)提出各自的实施方案,经专家组成的评标委员会背对背集体初评,筛选出较优方案,再经过面对面的质询,允许初选入围单位修改补充原方案后,直接进入由专家委员会和入围单位一起参加的公开议标,最后由专家委员会无记名投票表决并公开宣布中标单位和中标理由。采用这种方式,中标与否取决于各种因素的加权综合评估,出让金多少不是唯一决定性因素。当然,出让方事先必须进行客观和周密的测算,要为投资者考虑合理的收益,不然就不可能吸引众多投资者参加议标。

(三)减少非必要的政府干预,放开、搞活二、三级市场。

在管住、管好一级市场的前提下,对二级市场和三级市场必须放开搞活,尽量减少无必要的政府干预。这是因为,土地作为不可再生的稀缺资源,只有通过市场竞争和价格杠杆的推动才能自发地及时地调整使用结构,在动态中实现优化配置;土地作为资产也需要在流通中寻觅保值、增值的机会。如果政府干预过多、限制过严,二、三级市场活不起来,一级市场的需求也会萎缩,整个房地产业就会陷于不景气的困境。前两年房地产业发展较快,由于市场体系不完善,法规建设跟不上,市场秩序一度比较混乱,因此,不少同志主张严格禁止“炒地皮”、“炒楼花”和“投机”行为。然而,在市场经济的条件下,彻底禁止“炒地皮”、“炒楼花”是难以做到的。首先,对什么是正常的转让,什么是不正常的“炒卖”,很难加以明确的界定;其次,“炒地皮”、“炒楼花”与“炒股票”、“炒期货”、“炒外汇”在性质上同样都属于短期性的投资牟利行为,其利润的取得是以分担风险为代价的,我们的政策既然允许“炒股票”、“炒期货”、“炒外汇”,就没有足够理由来禁止“炒地皮”、“炒楼花”;再次,房地产开发作为一种长周期高风险的投资行为,从调整资产组合、分散投资风险出发,也常常需要有“炒家”来“接盘”;最后,只要有足够的差价存在,“炒卖”行为就不可能消失,即使明令禁止也无非使“炒家”转入场外交易,而正常的房地产转让则反而会受到不应有的限制。因此,我们主张从搞活市场搞活流通出发,政府对二、三级市场应尽可能减少这方面的干预。政府对土地使用人的限制监督主要体现在是否信守合同、如期付款、按期开发等方面,在用途变更、容积增加和发生其他违约情况时,进行必要的处理。在土地使用者履约的前提下,尊重其应有的权利,允许其土地使用权和楼宇产权依法转让。

搞活市场还须创造其他的相关条件,如建立完备的房地产信息网络,房地产金融网络、各类中介服务机构等,从而形成良好的房地产市场投资环境。

(四)将集体土地的出让、转让引入规范化的市场轨道。

郊县集体所有的非农业用地作为建设用地进入市场是早已存在的客观事实,随着城市化进程的加快和郊区产业结构的调整,集体土地使用权的流通量已迅速扩大。目前全市利用集体土地开办的私营经济开发区已有 27 个,招商进区的私营企业达 3500 多家,利用集体非农建设用地搞房地产开发已成为上海房地产市场的一个特殊组成部分。按照原来的法律规定,土地不得买卖和以其他形式非法转让土地,郊县集体土地经过征用转为国有土地才能从事房地产开发,但近两年郊县集体土地实际上通过合作开发形式已大量投入房地产开发。同时,郊县集体土地向外批租也同市区国有土地使用权出让一样实行收益分成。这些实践都已突破了几年前制定的法律和法规有关条款的规定,亟须根据市场经济的发展,修改补充原来的法律法规。我们认为集体土地所有权在法律上应当受到尊重,集体土地同国有土地一样可以实行两权分离,所有者有权依法有期限有偿出让土地使用权,当然,土地的用途应接受政府规划的约束,土地收益应受到税费杠杆的调节。在城市化规划地区,政府应对集体土地实行预征制,但预付的地价应参照或接近正常的市场价格水平,其中只需支付 20—30% 的现金,其余可以土地债券或土地信托基金凭证支付,债券期限可定为 3—5 年,不能提前支取,但可上市流通。土地实征前可允许原所有人继续使用;在城市化规划以外的地区,政府出于公共利益的需要,可以征用集体土地,但对用于房地产或其他性质的经营性用地,则宜改征用为征购或合作开发的形式,使集体土地所有者的合法权益在经济上得到应有的体现。集体非农土地自己用于房地产开发的,土地利用必须经过规划审批许可,用地数量应向土地管理部门申报,并列入建设用地总量控制范围。集体非农建设用地用于出租经营者,租赁契约应向有关部门登记,并依法纳税。同时,政府应尽快制订集体非农建设用地租赁管理法规,使有关部门实施管理时有法可依。

(上接第 44 页)信息数据是建立转移支付的必要条件。

4. 建立规范的转移支付必须处理好各区县积极性与公平的关系。英国的转移支付主要是考虑公平,服务水平均等化,不考虑各地区经济发展的水平和政府发展生产的积极性,这在英国行得通,因为他们的主要经济成分是私有制,政府可以不管经济。这一点我们很难学习,我国是公有制经济占优势国家,发展经济是政府的首要职责,所以在我国开展财政转移支付时必须考虑各地区经济发展的水平,政府发展经济和组织收入的积极性。同时兼顾公平的原则,各区县的服务水平和个人收入不能差距太大,不能忽略发展较慢区县的公共服务水平。

5. 建立以评估收入能力和支出需求为中心的转移支付模式。英国在这方面有较先进的经验可以借鉴。我们评估收入能力首先要测算不同税种的税基,然后计算出应征的税收收入,估算出各区县的收入能力。评估支出需求,要以大量影响支出的因素和成本差异为依据,计算出各区县的支出需求。目前我们在设计市对区县转移支付办法时,不能生搬硬套国外的做法,既要考虑不同区县的地方税税基、农业生产比重、人口密度、交通条件等因素,又要体现政府对重点支出的扶持和对某些投资领域的鼓励政策。

6. 建立以纵向平衡和横向平衡相结合、收支差额拨款与专项拨款相结合的财政转移支付体系。通过纵向平衡实现市对区县财政的返回和补助,通过横向平衡把收入能力大的区县的一部分收入转移给收入能力小的区县。在安排拨款方面,要以收支差额拨款为主,专项拨款起到补充和调整的作用,逐步使本市的转移支付走向规范和合理。