

关于完善上海土地一级市场的思考

印坤华, 邓伟

(上海财经大学财经研究所房地产研究中心, 上海 200433)

摘要:当前城市土地在供给制度、收益分配机制等方面存在诸多不完善之处,使城市土地利用出现了“拔葱式开发”和“圈地运动”等现象。解决这类问题的关键在于理顺土地供给渠道、规范土地收益分配制度。本文重点阐述了通过组建上海市土地发展中心作为土地供给的专业性职能机构,来调控土地供给与土地收益分配,从而建立一个层次分明、运转有序的房地产市场。

关键词:房地产市场;土地供给;土地收益分配

中图分类号:F293.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)06-0037-06

土地是市场经济条件下最基本的生产要素之一,土地使用制度和收益分配制度对土地的利用和开发效率起着根本性的制约作用。土地使用制度引导并影响土地的利用效率;而土地收益分配制度的变迁则通过作用于土地市场的运行,对土地成交量、土地价格产生影响,进而影响到城市更新和土地配置的效率。

近几年,上海市土地一级市场的管理已经做出了一些积极的探索,取得了一些经验,但在土地利用过程中供给制度和收益分配制度仍存在一定的缺陷,具体表现为局部供给失控、圈地运动难以抑制,尤其是历年已批又尚未开发的存量土地囤积在房产商手中,圈而不用,坐享土地增值。政府大量追加投入形成的级差地租被圈地者、“僵”地者不劳而获,政府难以对此进行调控。这些问题不利于土地资源的优化配置,也不利于房地产市场的可持续发展。

从上海的发展来看,现在我们需要对这种局面动大手术,建立一个“房地分离”和“大地产小房产”的房地产开发模式,强化土地一级市场的调控,规范和放开二级地产市场,逐步建立和完善一个“管制有道、流通有序、利益分享、发展持续”的土地市场。

一、一级市场的一些弊端亟需变革

(一)“房”“地”不分模式导致低效开发。上海房地产业长期采用“房地合一,房地不分”的开发模式,即房地产开发商在取得土地使用权之后,自行组织把生地或毛地转化为熟地,再进行开发。在这种模式下,弊端很多。第一,造成房地产开发的周期较长和成本增加。一般项目从立项到开工的前期就需要费时一年甚至更长的时间,容易使开发项目错失市场时机。而且由于要自行分散进行“七通一平”,又不可避免地增加土地开发成本和配套成本,且在各项审批过程中,容易造就各种“寻租”活动的空间。不仅如此,在土地出让过程中,往往发展商出钱不少,但多数为中间环节(动拆迁单位、乡镇政府等)拿走,被动迁居民和被征地农民拿到的很少;第二,容易冲击

收稿日期:2003-03-18

作者简介:印坤华(1936—),男,上海人,上海财经大学财经研究所房地产研究中心教授;

邓伟(1977—),男,安徽六安人,上海财经大学财经研究所房地产研究中心博士生。

规划。在房地产开发合一情况下,政府招商项目通常会“主随客便”,规划弹性很大。规划不能有效起到引导作用,反而成了配角。同时,这种开发是项目制开发,不是整体开发,各个地块分开进行,没有统一的标准,各区县的政策不统一,扯皮事情多;第三,容易造就“拔葱式开发”。在土地分散开发的情况下,开发商都倾向于开发“好地段、低风险”的地块,其结果是市区土地出现了“拔葱”式开发的态势。即好地段大家都抢,而边角地段、动拆迁成本高的地段成为无人肯要的“硬骨头”。“拔葱式”开发显然不利于城市区域规划、街坊整体改造规划的推行,也使得地块配套成本高昂,难以按照整块区域“先地下、后地上”的原则进行整理。

(二)土地收益分配制度缺陷导致“圈地运动”。当前上海城市土地收益分配制度存在一定的缺陷,使得应该由政府获得的级差收益流失,而房地产开发商则大肆展开“圈地运动”,这至少带来三方面的问题:首先,“圈地运动”扭曲了土地级差地租收益的分配。发展商所“圈”的土地大多是以少量的定金来取得的,有的要等到时机成熟再开发,有的则在“孵地”,等待时机进行“炒地”来赚取土地的升值收益,而这种升值通常是由于对城市的基础设施的追加投入而引起的。这就意味着,有不少开发商用很少的定金就“巧取豪夺”了公共投资带来的级差地租收益。其次,“圈地运动”助长了土地市场的投机行为。某些房地产开发公司,由于历史的原因,与各级政府有“说不清、道不明”的联系,通过各种名目,往往优先获取一些具有增值潜力的土地,待取得土地使用权后伺机炒作。这些公司多数资金短缺、人才匮乏,或不具有足够的实力进行实质性开发,往往坐拥地皮,待价而沽,转手牟利,待到土地转到真正有经济实力的开发商手中时价格已被炒得过高。第三,“圈地运动”迫使政府角色错位。“圈地运动”使得大量由公共财政投入和市政建设带来的、政府理应分享的土地增值收益大量转移到“圈地商”手中。其后果是政府难以实现投资收益的良性循环,为了弥补市政追加投资的财力不足,只能被迫组建一些带有政府职能的综合投资公司,以参与营利性的房地产开发或者通过增加地方性规费、搞摊派的办法来积累资金,这样显然并不符合市场经济发展的原则与方向。

二、一级市场的发展目标模式

(一)建立“房地分离”的开发模式。理顺地产市场与房产市场的关系是规范地产市场发展的前提。从发达国家的经验来看,“大地产、小房产”是房地产市场的主流趋势。一般来讲,发达国家的房地产开发都是房地分离的,基本都是由地产商先经过土地整理,房产开发商直接在熟地上进行开发。

为了促进城市土地有计划、有部署、成规模地开发,上海应采取房地分离、土地一级市场垄断供给的发展模式,整个地产市场大致可以分为两个层次,一是一级市场土地供给由政府垄断^①,这有利于保证土地合理利用和符合长期总体规划的要求,且有利于土地出让收益的大部分能够回到社会利益的总代表——政府手中,政府再将收益通过公共支出用之于民。二是土地二级市场就是出让土地初始供给之后的土地交易市场,它由市场主体自由参与,除了按规定逾期未开发的土地被政府强制收回外,按一般规章从事合法交易、依法纳税即可。表1反映了一级土地市场和二级土地市场的区别。

(二)土地市场管理的指导思想。土地市场的管理目标是促进土地得到最优利用,即土地作为资源要优化配置,作为要素要合理组合,作为资产要保值增值。在实现这个目标的管理过程中,要遵循两个指导思想:一是管理目标明确,政府管制和市场活动空间界限分明,整个市场能够“活而不乱,管而不死”;二是政府既要能分享土地增值收益,又“不与民争利”。

“活而不乱,管而不死”的思想可以具体表现为地产市场“管制有道、流通有序、利益分享、发展持续”。“管制有道”是指政府对土地一级供给实行垄断控制,而对土地二级市场的流通和开发就不再通过直接管制的办法,只是通过规定交易规则、城市规划和建设的强制性技术指标来实施

表 1 一级土地市场和二级土地市场的区别

	主导性主体	交易内容
一级	上海市土地发展中心	1. 征购集体用地; 2. 征购(征用)重大基础设施建设用地; 3. 其他政府有需要征购的土地; 4. 整理“退二进三”的工业用地; 5. 整理旧区改造用地; 6. 收回或回购逾期不开发又无法转让的项目用地; 7. 收购其他闲散、零星的待改造用地; 8. 人工造地; 9. 持有转入储备行列的用地; 10. 出让经营性用地; 11. 出租生产性用地; 12. 划拨公益性用地或特殊用地。
二级	各地产商、房地产开发商	从一级市场出让后再流通的土地

间接调控。“流通有序”就是土地一级到二级市场的流转渠道分明、规则清晰,二级市场内部的流转则彻底放开、转让登记和照章纳税,使之“活而不乱”、有章可循。“利益分享”则意味着土地的级差收益在不同主体之间进行合理分配。“发展持续”则要求政府对土地的开发利用有一个总体规划,落实到代表政府进行土地储备的实体上,就必须做到“整理一批、出让一批、储备一批”。

“不与民争利”是另一个重要的指导思想。政府用纳税人的钱(财政的来源)来建设、改造城市,是土地级差收益升值的主要源泉,因而有权利代表社会获得大部分级差收益,这也有助于市政投入的良性循环。地产商和房产开发商对土地的追加投入也会形成级差地租二,因而也可根据各自运作的能力和贡献参与分享一部分土地增值收益。同时,如果我们承认原居民的居住权利,那么对其房产的动拆迁补偿也应体现所占土地本身的级差收益。集体土地所有权属于农民,要尊重农民的权利,逐步以征购代替征用。任何试图由政府拿走全部土地级差收益的做法都不利于调动土地开发的积极性,不利于搞活整个房地产市场。

三、一级市场运作思路

(一)以上海市土地发展中心为一级市场土地供给主体。1996年11月,上海市土地发展中心成立。其主要职能是接受政府授权建立土地的收购、整理、储备和出让机制。尽管土地发展中心的职能构想代表了一种先进的管理思路,但其运作机制的不完善决定了其实施效果大打折扣。例如,土地发展中心的资本金由市财政“借与”,数额偏小且须“还本付息”。在土地整理前期费用巨大、周期长、还本付息压力大的情况下,土地发展中心被迫将许多精力投入营利性房地产开发,从而其职能逐渐偏离了原定的政策性目标的轨道。

2002年11月18日,上海地产集团挂牌成立。然而从它的主要职能可以看出,上海地产集团并不是一个单纯的“地产开发公司”,下属许多国有房地产公司为了实现国有资产的保值增值,必然要参与营利性房地产开发业务。可以预料的是,地产集团将来也肯定会面临“裁判员”与“运动员”身份合一、政策性目标与企业目标相矛盾的困境,很难不利用独到优势“与民争利”。

因此,应该将上海市土地发展中心从地产集团中独立出来,升格为领导和管理全市一级市场土地供给的枢纽和土地储备的蓄水池,并承担“建立政府主导型土地储备供应机制,通过市场运作进行土地开发,确保政府收益”的职能。而上海市地产集团可以作为国有独资的地产商,在房地产开发上与外资和民营企业进行公平竞争,以实现国有资产的保值增值。

土地发展中心接受政府授权,由其组织对城市土地进行开发、储备和经营。在城市规划的指导下,贯彻政府的社会经济发展战略意图,构建一个地产开发平台。由它组织完成土地整理、七通一平后,对土地或拍卖、招标或储备,实现“规划一批、开发一批、储备一批”,将城市土地的出让

纳入一个既有计划调控,又有市场运作的轨道上来。从而实现将房产开发和地产开发逐步剥离,进而构建一个以“房地分离、大地产小房产”为特色,进行集约化开发,成熟的、完善的房地产市场体系。

土地发展中心可以通过规划大片土地整体开发和整块出让来控制拔葱式开发,并以市场化手段来完成土地开发和实现土地出让。为了保证不偏离政策性职能目标,应将其置于专业委员会和公众的监督之下,以杜绝用少量定金就可以“圈地”、“孵地”、“炒地”,坐享土地级差收益的行为。同时,该中心对于一些开发成本高昂,风险很大的“市场失灵”地块,也可代表政府来进行“政策性”开发。

(二)土地开发的机制。土地发展中心的主要使命就是土地开发,但它只要承担立项、审批、招标、发包、验收等职能,而具体的开发义务主要利用市场机制,借助地产商来参与开发。应尽可能创造条件让国有地产集团与外资和民营的地产商公平竞争。

具体操作上,土地发展中心首先依据市主管部门制定的城市总体规划和土地供给计划,制定土地开发、整理和储备的年度计划。选择待开发地块,制定土地开发的经济技术标准,分批推出土地开发合作权的拍卖和招标,然后由各地产商来竞拍或竞标。土地完成开发之后,由土地发展中心收回熟地,并按合同给予补偿。

在土地开发资金不足的情况下,可在合同规定由开发商垫资,完成开发后由土地发展中心用货币补偿或用一定面积的熟地来折价补偿。在土地储备资金不足的情况下,可以学习台湾的经验,对农民土地的征购补偿实行“债券+现金”的组合方案,债券的利率可略高于一般的企业债券,并能上市流通。

(三)外部监督机制。考虑到土地发展中心在地产开发过程中,涉及很多利益环节,为了保证其公平、高效、公正地运作,必须要求其开发土地的流程透明化、市场化^⑨。同时要成立体现公共利益的土地委员会进行外部监督。

该委员会可直接隶属于市人大常委会,由其代表全体市民的利益,对土地发展中心的工作绩效进行评价,对开发计划进行评估。该委员会有权要求罢免、更换土地发展中心董事长、总经理。只有通过独立专业委员会的监督考核而不是单纯的行政任免,才能更有效地发挥监督作用。当然为了防止土地委员会变成“橡皮图章”,则一是在选择人选的时候不能简单地采用行政任命的方法。土地委员会的人员构成建议采用“三三制”,1/3为政府主管部门代表、1/3为民意代表、1/3为相关领域的专家学者,要尽可能地选择一些独立、客观、公正观察问题而又敢于直言的专业人士和社会贤达担任,要真正起到监督作用;二是对专业委员会的委员也要实行一定形式的奖惩考核制,使其“权责对等”。这种专业委员会形式的运作效率已有很多成功的案例,如汇丰银行的董事会就是一个专业委员会,其董事会成员没有一人持有汇丰股份,但在一定的制度安排下,汇丰董事会的运作效率举世公认,汇丰银行也逐步发展成为全球最佳银行之一。

为了保证土地发展中心不偏离政策性目标,必须禁止土地发展中心直接或间接从事任何营利性房产开发业务。上海市有很多带有政策目标的国有公司通常都采用“接受任务,同时索取一定的盈利特权来弥补政策性亏损”的模式,这是在资本金或业务资金不足情况下的一种不得已的办法,但它显然不利于“裁判员”和“运动员”的身份适当分离。当前,外资和民间资本都有很大的可利用空间,只要赋予一个灵活的机制,借助市场的力量,资金融通不难解决。否则,纯粹以盈利为目标的“囤积土地”与“圈地运动”无甚区别,且因其掌握大量土地,更易于抬高地价,危害更甚。当然,土地发展中心也要有一定的激励机制,这可以学习澳大利亚土地署的经验,采用“事业编制、企业化运作”,在完成政策性目标的同时,要留有一定的基金,用于滚动开发和职工奖励。

四、若干对策建议

(一)正确协调市与区之间的关系。市与区之间待协调的关系主要体现在土地管理权限和土

地收益的分配上。在管理权限上,市与区之间的管理权之争类似于“一龙治水”还是“九龙治水”。“两级政府,两(三)级管理”模式下的土地出让管理模式虽然可以调动区县盘活土地资源的积极性,但也出现了一些过度竞争、供给失控、冲击规划和土地收益流失等问题^④。过去发展的经验表明,一龙治水,风调雨顺;九龙治水,洪水泛滥。

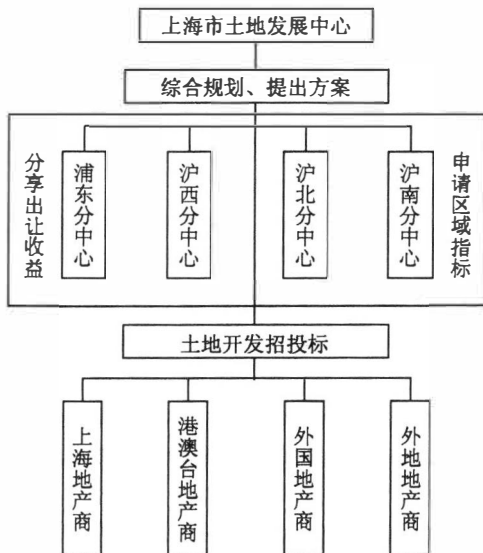


图1 土地储备流程中的市场主体机构图

解决这个问题的关键在于利益分配问题。要让土地收益在市、区之间按照一定的比例合理分成,如三七开、四六开等^⑤。为了打破区县对土地出让的实际控制权,建议将区县土地发展中心的行政隶属关系划归市土地发展中心垂直领导,并在经过梳理后,再将相邻的区际土地发展中心合并成几大分中心,如浦东分中心、沪北分中心、沪西分中心等,彻底打破带有小区域“割据”色彩的“土地分层开发和储备体系”。一个设想中的土地开发和储备主体结构如图1所示。

(二)正确处理“取之于民、用之于民”与征购补偿的关系。由市土地发展中心主导城市土地开发的一个重要理由就是将城市建设带来的外部效益——级差地租增值收益——“内化”,使政府能获得资金,追加城市建设投入,形成良性循环,可谓“取之于民、用之于民”。但涉及到每一块土地却并不是“全体人民”与“全体人民的代表”的交易。市场化交易是保障交易公正、平等的惟一途径,也是对原居民(包括市民和法人、单位等)民事权利尊重的必然要求,要禁止“强买”行为,对市区动拆迁项目的补偿要参照相关法规规定的标准和当时的市场一般补偿水平。同时要严格限定、明晰因“特殊公共利益”而必须“征地”的地块范围^⑥。

对于集体所有制的土地,要逐步推行以“征购”替代“征用”。现行做法是先把集体所有制土地“征用”,即按较低的农业收益的标准予以补偿后转化为国有土地,再行转让,而转让价格与征用费用之间的差额实质上形成了一种新型的“城乡剪刀差”,是对农民集体土地所有权的一种“剥夺”,损害了农民的利益。要逐步推行“征购”制度,即大体上按土地的市场价来收购农村集体土地使用权^⑦。

(三)对存量土地的处置办法。当前,不少房地产开发商都“圈”有大量的土地,据估计,这些存量土地大约可供建设1亿平方米以上的建筑面积,其中相当部分已持有两年以上未予以开发。解决这类逾期未开发的闲置土地有两种途径:一种是只付过部分土地出让费的,要么由政府强制性收回,按原已支付费用加适当利息(人民银行同期企业存款利率)予以补偿;要么要求其在限定时间内按土地现期价格补足出让金^⑧,同时必须按现行规划和商品房开发计划重新办理立项审批手续;第二种针对已全部支付出让金但逾期未开发的,要限期重新启动开发或转让,对超过限

期仍未开发或转让的,政府可以征收闲置土地费,或按照土地出让合同的规定,强制性作价回购,转入一级市场,另行组织拍卖出让。

注释:

- ①一级市场对土地供给量的垄断,并不排斥土地开发过程让外资和民营企业适当参与,有所作为,通过合资和分包来参与地产开发。
- ②尽管目前政府统一要求土地以拍卖方式出让经营性用地,但不排除一些特定地段的协议出让以达到特定的开发要求,且土地发展中心持有的土地也必须满足一些特殊用地要求,如军事用地等。
- ③关于土地发展中心的监督体系非常重要,其本身是否客观、独立和科学的实施土地开发计划影响到整个土地管理体系的效率,建议该问题由主管部门进行专项研究。
- ④又如,在上海地产集团成立之后,各区纷纷将区里的土地开发中心从区房地局里独立出来,升格为处级单位,这是一种不好的苗头。
- ⑤为了平衡区县之间的财政收入,可以在不同区县之间实行一定的土地出让收益转移支付制度。
- ⑥我们建议,除了市政动迁以外,要禁止以“公共利益”为由来变相强制拆迁进行营利性房产开发,进而随意侵占原居民合法利益的行为。
- ⑦实践表明,征购补偿经过行政机关留成或“各种安排”之后,农民真正得到的补偿已大打折扣。建议主管部门进行研究,是否可以按一定的分配协议将农民应得部分直接分配到农民,而不是简单地将资金划拨给乡村机构或“集体经济组织”之后就不再关心。
- ⑧如最初按10万/亩支付了1/3,而土地现价为15万/亩,则不仅余下的2/3要按15万/亩支付,还要对已支付1/3的补5万/亩。之所以可以这样征收,因为逾期持有土地已属违约,政府有权收回。

参考文献:

- [1]潘文灿. 中国土地市场发展展望[J]. 中国土地,2002,(1).
- [2]陈江龙,曲福田. 土地储备与城市土地市场运行[J]. 现代经济参考,2002,(4).
- [3]刘永湘. 土地资源分配与土地市场建设[J]. 国土经济,2002,(1).

Some Reflection on the Perfection of the First Level Market of Urban Land in Shanghai

YIN Kun-hua, DUN Wei

(Research Center of Real Estates, Research Institute of Finance and Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: With long existence of such factors as the imperfect supply system of urban land and distribution mechanism of land profit, the phenomena of sparse land development and invalid occupation of land have existed in the use of urban land. The solution to those problems is to correctly handle the means of land supply and regulate the distribution mechanism of land profit. This paper emphasizes the control of land supply and land distribution through setting up Shanghai Land Development Centre as a special organization of land supply in order to form a real estate market of clear levels and orderly operation.

Key words: real estate market; land supply; distribution of land profit