

浦东新区
行将实施外商
投资开发成片
土地的办法。
国务院于一九
九〇年五月颁
布的办法规定：
在外商取得
土地使用权

浦东：土地制度重建和房产制度改革

周汉民 陈 雍

后，依照规划对土地进行综合性的开发建设，平整场地、建设供排水、供电、供热、道路交通、通信等公用设施，形成工业用地和其他建设用地条件，然后进行转让土地使用权、经营公用事业；或者进而建设通用工业厂房以及相配套的生产和生活服务设施等地面建筑物，并对这些地面建筑物从事转让或出租的经营活动。

这项重大政策法规的制定，是加速对外开放、深入体制改革的结果，也是我国对国际上普遍实行的三种土地制度的最佳选择。土地制度的重建，势必应对附着于土地的房屋、建筑物的法律地位作出相应的调整，促进房屋制度的改革。本文拟就上述有关的问题提出初步意见，供参考。

一、国际土地制度的最佳选择

当今世界上实行的土地制度大致有三类：第一类是列宁后的苏联模式；第二类是美国、大陆法国家和南美诸国的自由买卖模式；第三类是英联邦各国的土地批租制。三种土地制度存在着明显的差异，要选择一种既对国家有利又使居民得益的模式，就必须对三类模式作一比较研究：

（一）列宁后的苏联僵化模式不足为训

列宁在世时，曾对苏联土地制度作出明确的勾划。他在1921年共产国际第三次代表大会上，在《关于俄共的策略的报告》中阐明租让制的意义：“对于租让制更是如此，因为工人国家并不废除国有制，只是把一些矿山、森林区、油田等租给外国资本家，以便从他们那里获得能加速恢复苏维埃大工业的补充装备和机器。我们把一些贵重产品付给承租人，这无疑是工人国家向世界资产阶级缴纳的一种贡税；我们丝毫不隐瞒这一点，但应当明确地认识到，只要能够加速恢复我国的大工业，并切实地改善工农生活状况，缴纳这种贡税对我们是有利的。”

（《列宁选集》第四卷第548页。人民出版社出版。）

在《国家与革命》一文中，列宁还引证恩格斯《论住宅问题》的论断：“消灭土地私有制并不要求消灭地租，而是要把地租——虽然是用改变过的形式——转交给社会。所以，由劳动人民实际占有一切劳动工具，无论如何都不能排除承租和出租的保存。”（《马克思恩格斯选集》第一卷第272页。人民出版社出版。）

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中说得更明确：“无产阶级将利用自己的统治剥夺地产，把地租用于国家支出。”（《马克思恩格斯选集》第一卷第272页。人民出版社出版。）

上述论断被列宁后的苏联政府所漠视，另搞一套僵化模式并在过去的四十余年时间里对我国和东欧国家产生了不良影响，积弊十分严重。普遍的情况是：土地归国家所有，但是国家取得的仅是名义上的所有权。由于土地由国家按计划分配使用，因而使部门、企业和私人实际上占有国有土地。由于不设地租，国家不能获得土地收益，而各部门、企业、私人占用

土地却是无偿、无限制和无年期的；由于不设地租，使社会主义国家失去了可观的财政收入，地产无市、房荒严重，原因盖出于此。

我国的情况是：土地归国有。但是，从经济角度来看，由于不设地租，土地没有价值，国家无异放弃所有权。由于土地没有价值，地产无收益，土地房屋都由主管机关分配使用，因此出现了著名银行大楼成了火车售票处、保险库权当更衣室、保险柜权充衣物箱等等浪费贵重物业的怪事。而且，居民也未必得到实惠：四十年来，国家房屋补贴四千亿元，由于人口激增，房荒愈来愈严重，居民意见很大，形成了“贴了四千亿，买了个不满意”的局面。

浦东新区采用“地租用于国家支出”，是党的十一届三中全会以来改革开放政策的一项重大突破，是马列主义运用于中国实际又一实践。

（二）美、日等国的土地自由买卖制度不能接受

美国、大陆法国家（日本、法国等）和南美诸国实行私有土地自由买卖、自由租赁和抵押的制度。美国甚至允许外国人购买一片平原、一个岛屿、一所种植园、养殖场或一座乡镇，有的州还按旧规定涉及上盖物（如山丘）和地下物（如矿藏）。

美国对外国人购买美国土地，实行幅度很大的开放政策。我国台湾省的高僧度轮法师早年在美国加州达摩镇买下一座小山，由于山中无水源，买价极贱。但是请人钻出泉水后，地价激增，法师于是在山上创建“万佛圣城”，香火旺盛。

去年三月，广州国际信托投资公司在美国关岛买下一块二十六点二万平方米的土地，进行开发。善于经营的公司总经理以岛上森林木材换来部分资金；以部分土地划为小块作为工业用地，换回大部分资金；以土地作为抵押向银行贷款兴建高级住宅区，又取得一笔巨大的资金，三项经营完成了没有较大风险的资金大循环，既不向国家要钱，又不断为国内提供财政

收入。

日本的土地市场非常活跃。国土厅每年公布地价，由国家按价收税。由于炒买炒卖，市场活跃，地价在二十年中激涨 400 倍。土地资金进入工商成本，引起物价猛涨，成为世界上物价最高的国家。据 1984 年资料，商业用地每一平方米的地价，折合人民币十万四千元。最近资料证明，日本土地价格仍在上涨。当前东京银座的地价，每一平方米折合二十七万美元；东京一般商业用地则为九万美元。

资本主义的私有土地自由买卖制度把经济搞得很活，但有悖于我国社会主义土地国有制，为宪法所禁止，绝对不能接受；同时，这种制度还有悖于我国的民俗心理：中国人的祖先把土地视为神圣，视为民族赖以生存、种族繁衍不息的依据。出卖土地被认为“出卖国家领土”，甚至被认为攸关民族生死存亡的问题。北京的社稷坛中的泥土是国家领土的象征，甚至受到帝王的顶礼膜拜，历代王朝从不允许将土地转卖于外人，所以连慈禧也不敢出卖一寸土地，在列强威逼之下，她只承诺“永佃权”。

（三）英联邦的土地批租制值得借鉴

英国和英联邦国家认为土地属于皇家。实行君主立宪后，皇位只是荣誉的象征，国王或女王仅仅拥有尊荣权。“土地属于皇家”，实际上是国家拥有土地。私人和私营企业使用土地，需经国家批准，实行“土地批租制”。

香港是执行土地批租制效果最佳的地区之一。由于土地制度的高度发展，香港的土地产权已形成与土地实际相脱离的抽象概念：把土地产权的使用期分为三年、七年、十五年……（最多九十九年）等若干阶段。由产权使用人一个接一个行使权利。当局颁布法规，依法批租土地。这种土地批租制，在香港称作“卖年期”。土地批租制度的理论根据是：土地是永久的，资产是可以耗尽的，没有年期的地产不符合经济规律。现代经济流转快速，地产有年期，得以促进租用土地的企事业改善经营管理；没有年期的地产，将导致国家丧失地租这项可观的财

政收入。同时,需要说明的是:“批租”一词是行政用语而不具有任何法律概念。

在香港当局的财政收入中,地租的比重很可观。1976年前是10%以下,1977年后高于10%,1980年高达财政收入的35.5%。

由于香港在七十年代后,逐步形成世界著名的外贸工业基地、国际金融、信息和海运中心,对外资有巨大的吸引力,促使商业用地地价不断升值。香港最繁荣的中环地区,在1981年每平方米的(年)价是二十七万美元。但是,依1973年《特别工业用地法例》工业用地的价格则便宜得多。

综观上述,香港的土地制度是不折不扣的土地公有制,批租方式对社会的经济效益是很明显的。这类土地制度对我国的土地国有制是得以相通而值得借鉴的。

二、商业租用地的法律地位

浦东新区允许外商批租土地,并开发经营成片土地,这类土地制度在国际公法上是国际间的商业性租借地。由于租借地有军事性、政治性和商业性三种,更因名称的部份相同,概念很容易被混淆。

军事性租借地即外国军事基地,政治性租借地俗称租界,这两者与本文主题无关,恕不赘述。

商业租用地是主权国家出于繁荣商业和经济为目的,自愿划出一片土地出租给承租人,允许承租人行使民法上的土地使用权而转移任何主权的行使,因此,在国际公法上称为纯私法性的租借。过去,这类法律事务通过国际条约设定。国际法学家认为商业租用地是真正的国际租借。由于这是土地出租国自愿的法律行为,因而不构成对出租国领土主权的侵害,也不存在承租国以势压人,攫取出租国领土主权的事情。由于租用地是出租国为了谋求土地的巨额租金自愿行使的法律行为,加上出租国不转让行政权、司法权,因而不可能损害国家的领土主权。国家出租土地给中外公司、企业或个人,是

根据上海市土地局的资料,1933年外滩的汇中饭店、沙逊大楼(今和平饭店)每亩土地的地价是白银36万两,永安公司是白银22万两,金陵东路外滩每亩白银15万两,江西中路土地每亩白银16万两,跑马厅(今人民公园和人民广场)每亩白银6万5千两,霞飞路(今淮海路)每亩白银3万4千两,周家嘴路每亩白银3万2千两至3万5千两。上海地价曾经是很昂贵的。但是三中全会以前对土地的经济效益重视不够,收益极微。1988年4月12日,我国宪法修正案首次明确:“土地的使用权可以依照法律的规定转让。”上海市区依次颁布了《土地使用权有偿转让办法》,1990年5月国务院又颁布了《外商投资开发经营成片土地暂行办法》,这是重建我国土地制度的开端和有力的法律保障。以土地资金促进国家富强已为大家所认同。

国家与中外法人或自然人的民事法律行为,签订的是国家合同而不是缔结国际条约,更不构成对国家领土主权的任何侵害。

1989年3月,海南省准备批租洋浦港港区30平方公里土地,在国内引起轩然大波。在这场风波中,批租土地被误认为“出卖国土”,“搞第二个租界:香港”。这是爱国热情和民俗心理交织的反映。因此,当浦东批租成片土地时,这类风波也可能会在上海再次出现。

去年,对“洋浦模式”议论更多的是地价问题。在洋浦,一亩土地批租70年仅2000元,但是,根据海南省预计,每亩土地所应投入的开发资金是220万元外汇人民币。收取微利租金,目的是引进几千亿外汇人民币的投资。土地批租,兴办工业之后,估计五年后工业产值可达200亿元。经过几年减免税,国家每年可收取十亿乃至几十亿元的税金,还可以安排大量劳动力就业。

“批租土地”以兴盛一个地区,在国际上颇有先例可循。菲律宾的巴丹地区,过去并不著称于世,但经过土地批租,建设出口加工区,8年间把一个穷乡僻壤发展成有60家工厂

的工业区，国家财政收入增加 49 倍。亚洲“四小龙”以及正在崛起的“四小虎”，无一不具有土

地批租的成功经验。可以想见，浦东新区 350 平方公里的对外开放，必然会取得同样好的效益。

三、重建土地制度要求房产制度同步改革

按我国传统的房地产观念，房产、地产产权有同属为一家私有的，也有租地造屋的。我国《宪法》规定城市地产收归国家所有后，私人也可以拥有房产所有权。但是，实行土地使用权有偿转让后，私人、法人的房屋和其他建筑物的法律地位如何确定，还是有待探索的问题。

根据《上海市土地使用权有偿转让办法》第 41 条，在“土地使用权回收”一章中，规定“出让合同期满，该块土地使用权即由市土地局收回，……该块土地上的建筑物和其它附着物同时无偿收回。”我们认为这一条文在该项政策文件正式形成法律时应作出必要的修改。因为土地批租制的私有房屋，在民法原理上实际上属于“租地造屋”性质。租借期满不再续借时，房屋的归属原应通过民法原理进行判断。“无偿收回”缺乏法律依据，并已引起外商抱怨。事关浦东 350 平方公里价值千亿元的房屋、建筑物的命运，我们建议相应借鉴香港的经验。

（一）房产、地产的年期应予取齐

香港当局把土地产权分成一个个阶段，如三年、七年、十五年，并一个个接着行使权利，土地上的房屋、其它建筑物随地产的使用期同步进行，这就是必须为房屋设定年期，由业主一个个享用使用权。这就是说，买房屋只是买了房屋的使用年期，房屋年期截止，业主可收回房屋，不予补偿；但是房屋所有权仍是业主的，而不是收归国家所有。

以此为参考，国内立法应订明业主应对危险房屋负责修理，如业主不修，由国家修，业主不出钱，则将房屋拍卖作为国家代垫的修理费，以此保证城市房屋获得维修，不致于破旧不堪。香港法律不足之处就是把房屋作为绝对的物业权，政府无权干预，以至出现有些破旧房屋和八、九十年代的豪华建筑同时共存的局面，有

碍市容观瞻。

（二）大厦房屋各个单元的法律关系

浦东新区的目标是建成国际一流城市，因此使用传统习惯一块地建造一幢私人房屋的做法可能不多了。大多数情况是客商批租一块地建造一栋大楼，里面划分许多单元。这类大楼的管理方法有两种：一种是购买这个集团中的一份，享受一份权利，其原理与公司接近；另一种是多人共同占有房地产。香港用第二种方法，英美用第一种方法。英美法规定，共有不能超过四人，其他人要由这四人代理，这样把信托法的原理引入了地产关系，搞得很复杂。香港允许超过四人的共有，各人拥有一份不可分割的权利。如某一房地产分为 200 份，每一个拥有者就享有二百分之一的权利，即整个土地和房屋的不可分割的一份。在他的那个专用单位内，内墙是他私有的，外墙、走廊、楼梯等公用部分不是他私有的，即把使用权分成公用和私用两部分。为了把相互关系分清楚，他们订有分成公约，主要内容是每个小业主有权占用、买卖、抵押、出租自己的专用单元并有权进行内部修理。使用这些权利，不必经任何人同意，只要使新买主承担他原有的责任，如不能拆除、破坏结构、干扰别人、污染环境或从事其他损害他人的事情等等。大业主开始出卖第一个单元时，就与第一个买家鉴定分成公约，明确权利义务。以后第二个第三个买家只要按照第一个买家同样的权利和责任签约就行了。法律同时规定，分成大厦的各个小业主可以组织管理委员会，按分成公约进行管理，如果没有分成公约，就按法律规定办。总业主也可以去进行法人登记，使大楼成为一个法人，外界可以对它提出诉讼，如另一个楼可以控告这个楼噪音太大等。内部则按分成公约处分，如内部有人不交

我国跨国公司建立与发展问题再探—— 我国跨国公司应具备的职能系统 及其相关的政策建议

王 海 澜

跨国公司的经济活动中心是商品生产和销售，其对外业务主要有：商品进出口贸易、直接投资和技术转让。根据跨国公司的这些对外业务，以及目前我国个别企业进行跨国经营的

实践，参考国外跨国公司的成熟经验，结合我们宏观经济环境的现实，提出我国跨国公司应具备的基本职能系统及应完善和制订的相关政策、法律。

一、我国跨国公司应具备的基本职能系统

在我国跨国公司设在国内统一的决策中心下，应建立相应的经营系统，包括：海外投资与海外企业管理系统、情报系统与金融系统。

1. 海外投资与海外企业管理系统

目前我国跨国公司，有的是在经营进出口贸易活动中逐步形成的，如中国化工进出口总公司；有的是全民所有制大型工业企业随着国内经营的发展，走向国际经营的过程中形成的，如首都钢铁公司。无论前者还是后者，都存在一个构筑海外投资与海外企业管理系统的新

课题。这是由于我国跨国公司建立与发展的关键之一是通过海外投资，建立若干个海外生产企业；二是对已建立起来的海外企业进行经营管理。以前的经营机构已不能满足新形势下的需要，必须建立相应的经营机构，这是进行海外经营的组织保证。

2. 情报系统

进行跨国经营、海外投资，必须具备一流的情报系统。目前，我们的企业还很难具备这一点，但是，建立一个较完善的情报系统是必不可

水电费，这个法人可以代表全体小业主控告他，如不服从，就可以由法人出面，拍卖那个单元，偿还债务，余额交他了事。总之，是通过合同与立法配合进行管理。执行起来主要是小业主自己管理。立案法人的代表是经业主推选出来，象有限公司的董事一样。

另外，管理地产重要的是技术维修，否则地产很快就会减损价值。这方面也要有明确的法律规定。

基于上述情况，浦东新区的房屋立法，应吸

取香港之所长，摒弃其所短，为房屋设定年期以及房屋使用极限的报废期。立法应规定到达报废期业主不愿大修加固，即视同废弃物，其法律地位相当于海商法中的弃船。此项废弃房屋的处置，任由浦东新区的主管部门处理。

为了便于计算，土地使用权有偿转让期如为70年，其房产使用极限一般也列为70年。其细则的处理，由法律规定，如高级建筑适量放宽，简易住房应予缩短。有了这样的规定，客商心悦诚服，因为立法体现了通情达理的原则。