

适应对外开放推进土地批租

张淳

近年来,上海土地批租(土地使用权有偿出让)有了良好的开端,但存在的矛盾和问题也不容忽视,应探索完善土地批租的对策,以促进这个开放领域的有序发育,适应上海开展国际房地产贸易,推进浦东开发开放的要求。

一、上海土地批租的现状与作用

1988年起,上海开始进行土地批租,吸引外资发展房地产,到去年底,共批出5幅用地,总面积9.7公顷,获得出让金总额6190万美元。其特点有:(1)批租土地用途多样。上海在批租2幅商业用地取得良好效果后,去年又拓宽领域,先后批租1幅工业用地和1幅乡村别墅用地。年底又进行一例现有合资宾馆项目的“补地价”,使其用地转入土地批租轨道,享受相应政策待遇;(2)出让方式灵活。2幅商业用地采取国际招标,引入竞争机制,最后由日本、香港客商中标。其余3幅用地采取协议方式,由政府与外商反复洽谈后成交;(3)批租价格较高,各类用地单价均为全国之最。上海土地批租试点,为建立涉外房地产市场新机制发挥了探索效应,成为适应国际惯例、加速对外开放的重要途径。

第一,符合国际房地产投资经营惯例

过去外资项目使用土地的目的仅限于经营一个特定的项目,既不允许同一条件下土地使用人的随意更迭,也不允许同一使用人改变土地及项目经营内容。土地批租的推行,使外资对以土地为主的房地产作独立的经营性投入,土地使用权作为外资的资产,能够连同房产进入流通,可在境内外转让和抵押,有利于增强外商投资信心,进行长期投资。

第二,为城市带来近期和远期的双重效益

通过土地批租,可以收取一笔可观的出让金。外商还须按合同规定投入开发,引进先进技术和管理经验。一块土地开发后,即会产生辐射作用,提高附近土地利用价值,带来更大的收益。房地产的发展为城市建设提供资金来源,完善的基础设施又为外商提供良好的投资条件。

第三,推动一系列相关工作的配套改革

配套改革的相关工作主要有:土地批租的法规、出让地块招投标文件的制定,都认真研究了国外和香港做法,经反复商议后才出台;土地规划内容和主要参数事先编定并发布,受让人在参数限内可任意安排;简化项目审批手续,外商中标签约视同立项,

凭出让合同即可申领外资企业批准证书；简化项目筹建程序，定时限（60天）；展开国内银行的房地产抵押，首幅土地批租项目已获得2000万美元抵押贷款，相当于成交地价的70%。

二、推进土地批租需要解决的若干政策和技术问题

推进土地批租，搞活涉外房地产市场，是上海加快浦东开发、沟通国际经济交往的重要手段。作为一项新事物，试点期间也存在诸多矛盾和问题，亟待完善和深化。拟就以下几个政策和技术问题进行探讨。

1. 外向型房地产要纳入改革开放大环境中加以发展

对外开放以来，上海外向型房地产发展很快，但它的作用尚未得到有序发挥。过去的不足之处在于，政府对外向型房地产发展缺乏通盘考虑和长远规划，存在一定的盲目性和随意性：一时放得很开，计划可以不要；一时感到行不通，就突然急转弯，统得过死，排除了市场调节一面，这都给外商带来消极影响，认为国家政策不稳定。国家虽然鼓励土地批租，但土地只是中介市场，要以房产为引导。涉外房产开发政策的不稳定直接制约了土地批租更多展开。根据10多年来的实践，上海应从总体上鼓励和支持外向型房地产业发展，将其纳入改革开放大环境中加以考虑，以它带动国内房地产业的振兴，促进城市面貌的改观，改善投资环境，吸引外资投入更多的工商实业项目，推动外向型经济发展。同时，从房地产特点看，它必须随着城市经济总体发展而逐步成长，不可能一下子就有很大进展。在鼓励外向型房地产发展时，又要持适度规模、严格管理、加强立法、理顺关系的原则，对不同地区、内容、方式和对象给予政策导向。如在投资地区上，按浦东新区、浦西中心区、浦西三个开发区、市内其它地区的格局，建立以浦东为先导的逐步辐射的外向型房地产业结构。首先，要逐步在浦东陆家嘴、外高桥、金桥开发区引进外资发展各类房地产；其次，要推进市中心区的土地置换，迁出不适合的单位，腾出场地开发房地产，获取级差增益；再次，继续在闵行、虹桥、漕河泾开发区开发工业和商业房地产。在投资内容上，对投资房地产的外资规模、流向、结构给予政策导向，重点保证有利于改善基础设施、居住条件及带动重点项目引进的房地产，对供过于求的品种要加以限制。在引进方式上，要因地制宜多模式发展，在以熟地批租为主的同时，可适时引进外资成片开发生地的试点。在引进对象上，对外籍华人、华侨和港澳台同胞给予政策上的适当放宽。

2. 逐步统一涉外房地产市场营销政策

上海涉外房地产市场营销政策现为多轨并存，由于各自运转体系差异而产生不同的经营利益。首先，内资无偿无期使用土地与外资有偿有期限用地并存，使内外资不能进行公平合理地竞争。如无偿获得土地的单位以房地产入股方式与外商合资，实际上在其利润中包含了一部分应归国家所有的土地级差利润。双轨制的存在，在无偿划拨土地上所建的房产，一旦与在有偿获得土地上所建的房产进入同一市场，在价格上前者就必然冲击后者。其次，外资在有偿得到土地上发展房地产，也存在不同的经营政策。目前外资使用土地分为两类：一类是土地使用费方式，企业承租若干年土地使用权，按年缴纳土地使用费。通过这类方式经营的房地产分为侨汇房和一般外汇房，销售对象有严格限制，不允许境外经营，土地使用权也不能抵押、转让。另一类是土地批租方式，即把土地一次租出若干年，收取地价。通过这类方式经营的房地产有40~70年的经营期，进行带有土地使用权的经营，可在境内外销售、转让和抵押。从上述房地产政策对比显示，土地批租房地产优惠待

遇最多,一般外汇房其次,侨汇房最小。但是,土地批租的房地产需一次性付清地价,前期成本较高,房价相应上扬,虽可出售,但受土地租期限制,购房者实际得到的是有限产权。而侨汇房经营虽有种种限制,但成本相对低一些,又可售无限产权。因此,在某一特定市场,侨汇房和一般外汇房有时会有较强的竞争力。

解决涉外房地产经营政策多轨制并存的出路在于,以土地批租为轴心,率先统一涉外房地产市场经营政策:(1)对新建的各类涉外房地产项目一律通过土地批租方式获得用地;(2)对现有按合资法设立的短期合资合作房地产项目,可通过补付地价及一部分房产赎金的方式转轨,既延长了经营期,又使房地产进入流通领域,符合国际房地产投资经营惯例,有利于外商作长期投资;(3)对现有各类内资房地产项目如要进入涉外市场,要先补地价后才能进行境外销售;(4)限制侨汇房的发展。这几年侨汇房销售对象中,华侨、侨眷和港澳台同胞占60%,国内企业和三资企业占40%。今后侨汇房发展主要满足规定对象的居住需求,对国内企业和三资企业,可分别转到国内商品房和土地批租商品房市场上。

3. 完善地价管理,形成稳中有升的价格趋势

地价是调控土地市场的重要手段,也是外商投石问路的焦点所在。地价过高不仅使潜在投资者望而生畏,流向外地低价地区,而且对今后上海地价确定带来困难。在土地卖方市场状况下,如果进一步开展土地批租,可能出现落差过大的趋势,这既不利于地产市场有序成长,也使先期投资者利益受损。同样,上海也不能采取盲目压价的做法,过低的地价也会产生适得其反的作用,因为地价过低往往反映那里的投资环境太差。为此,上海要采取措施完善地价管理:(1)公开土地交易情况,由政府部门通过一定方式把每一幅土地的交易情况公开,加快土地市场的信息传递,以利于社会其它方面参考、借鉴和监督;(2)确定宏观指导价格。日本、南朝鲜、台湾等均由官方形式对土地进行评价,如日本自1970年起,每年由政府固定在固定时间公布官方调查和评价的公示地价,成为土地交易活动的依据。上海也应制定一个指导性地价,定期公布土地基价和地租标准,加强政府引导地价的能力。从近期看,至少应推出一个较为科学的估价方法;(3)灵活运用出让方式。出让方式包括协议、招标和拍卖三种。协议方式政府意志较强,可不按市场水平。招标和拍卖引入了竞争机制,可以抬高地价。灵活运用出让方式可体现在:在时序上,初期阶段多采用协议批租,地价宜低一些,随着社会经济发 展,土地趋于升值,可逐步过渡到以招标为主,以后期的丰利弥补前期的不足。在产业上,工业用地价格宜低,特别是高技术项目低于成本价也要批出,但商业用地价格可以高于成本价,取得较丰的利润,以此来弥补工业用地的亏损部分;(4)综合评价批租效益。土地批租不能只看单块地的盈与亏,而要看到批租以后对所在地区带来的各种间接收益,包括投资总额、税收、对周边产业的影响力。对一些关联作用强的大项目,可在地价上给予优惠,通过“予取先与”求得综合效益。

4. 开放二、三级市场,健全配套管理

目前土地批租只是第一层次的出让,还没有真正进入市场,只有实行转让,真正进入市场,地产市场才能形成。由于缺乏这方面的实践,有关转让方面的法规比较薄弱,抵押、按揭、包销、代销、长租、赊销等国际通行房地产经营方式尚未普及,这个根本问题不解决,投资者会感到不安全,就很难会有活跃的土地市场。为此,上海应着手加快开放二、三级市场和健全相关的管理工作:(1)积极考察国外和香港房地产业,制定符合上海特点的转让市场管理法规,把出让与转让统一起来,做到以出让市场带动转让市场的建立和发展,以转让市场促进出让市场的进一步发育健全,形成地产市

服务贸易多边谈判与我国的关系(续)

张玉荣

三、服务贸易多边谈判与我国的关系

(一) 我国服务市场的现状

我国的服务行业长期为国家所控制,统得过宽、过死,迄今尚未形成完整的服务市场。自十一届三中全会以来,我国服务业发展迅速,特别是运输、零售批发业务、饮食和其它生产与生活服务日趋繁荣,也有不少民间团体开办了技术咨询服务中心,但这远远没能满足国内生产与生活的需要。到1988年为止,我国第三产业产值只占GNP的25.7%,远远落后于发达国家的56%、中等国家34%的水平。而服务行业的就业人数:1988年从事商业人员有2861.3万,从事饮食服务的人员有445.5万,从事其它服务的人员有420.8万人,合计只占全国总人口(11亿)的3.388%。美国同时期服务行业就业人数占全部总就业人数的75%。在世界126

个国家中,服务业占总就业人口比例,中国与肯尼亚、扎伊尔并列第107位,比老挝、孟加拉国和苏丹还低。我国很多服务行业,如信息、会计处理、咨询等,仍处初步起动阶段,要使这些行业走向国外,参与国际市场竞争,还有很大的困难。

(二) 对开放国内服务市场收益的评估

开放国内服务市场就是允许国外服务商进入中国市场,开展自由竞争,向国内企业和人民以及在中国投资的外国企业与人员提供服务,并获得收益。我认为,开放我国服务市场至少可获得以下方面的好处:

1. 引进新的服务业品种、新的投资工具和新的管理方法 据关税与贸易总协定成员国递交的服务项目统计,目前世界各国提供的服

场运行机制的良性循环;(2)为防止投机炒卖,可通过建设进度、投资额度等指标加以控制,对小块土地须在地面建设全面完工后方可转让,对成片土地须在基础设施完成或投入资金占一定比例后才能转让;(3)建立土地转让增殖税制度,将转让者从土地升值中得到的一部分利益转为社会所有。

5. 加强信息和预测工作,广开投资经营品种

由于前阶段上海引进外资发展房地产过多地集中在宾馆、办公楼、公寓等品种,市场的吸纳能力已成为主要矛盾。为此建议:(1)政府要依靠房地产市场信息进行调控管理,积极参与房地产市场信息搜集、分析、发布和中长期预测,超前了解房地产投资经营趋势,相应调整房地产供应、价格及政策,并根据今后趋势预先做好各类投资规划及基地准备;(2)广开房地产经营品种。根据目前市场状况,上海可着手开发短线品种如工业标准厂房、停车场、商业仓库和开放尚未涉足的领域如以市场方式出租的店铺、展销厅、会议楼等,为外向型房地产发展创造新的需求和市场。