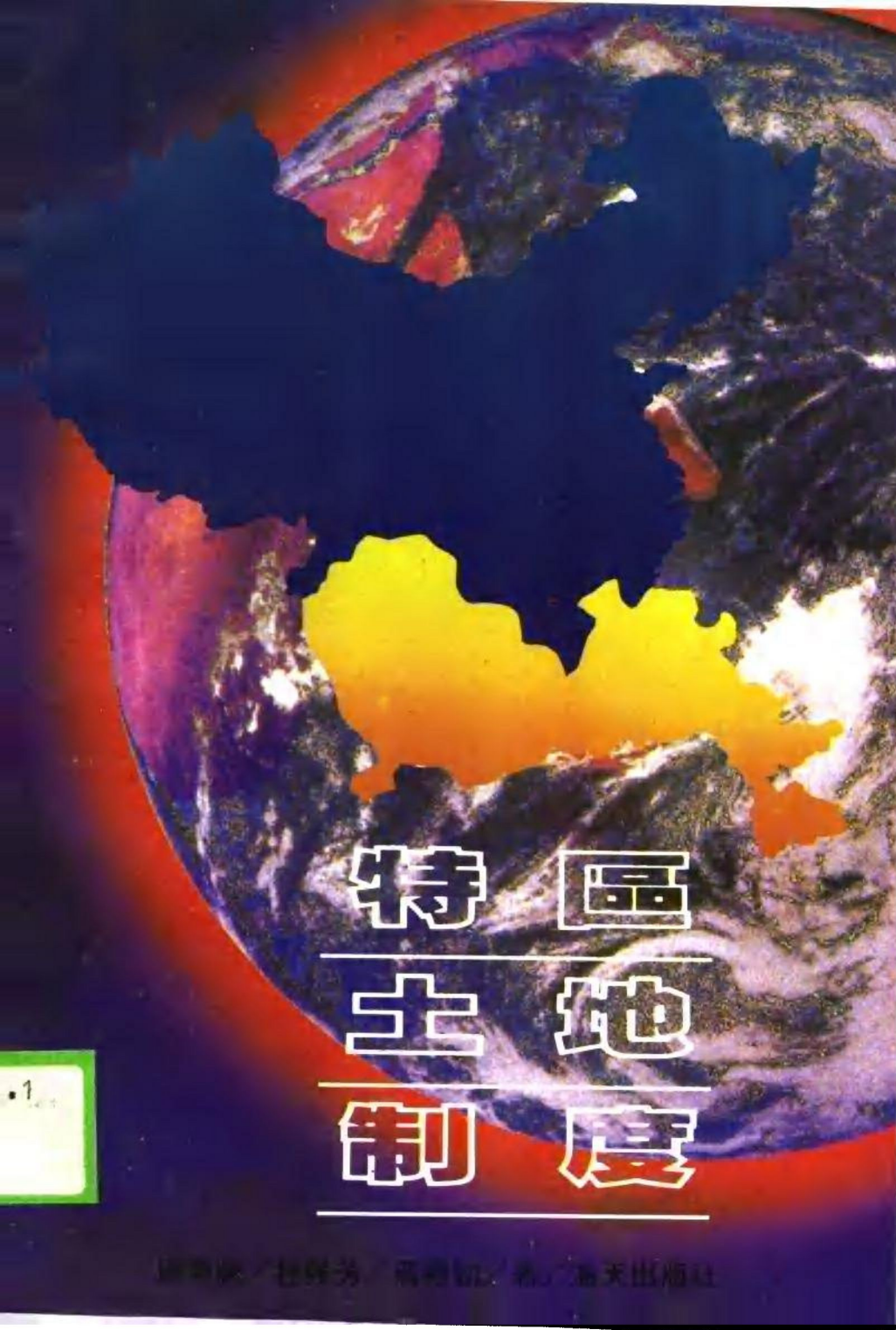




特區 土地 制度

編著者：杜祥芳、高建初、著、海天出版社

F321.1

2

3

B303/31

特区土地制度

周秉騰 桂强芳 蒋穗初著

海 天 出 版 社

中国·深圳

一九八九年十月

责任编辑 祝匡三
封面设计 谢 鸿

书 名 特区土地制度
编(著)者 周秉腾 桂强芳 蒋穗初
出 版 者 海天出版社(中国·深圳)
发 行 者 海天出版社
印 刷 者 海天印刷公司
版 次 1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷
开 本 850mm×1168mm 1/32
印 张 4.5
字 数 117000
印 数 3000册
I S B N 7—80542—276—1/F·51
定 价 4.10(元)

前 言

自 1987 年下半年深圳先后以协议、公开招标、拍卖方式有偿有期出让城市土地使用权后,各经济特区及沿海开放城市纷纷效仿,一个新兴的房地产市场正在国内逐步形成。

作为我国第一个经济特区的深圳,从创办时起,就对外国投资者实行有偿有期使用土地制度,并在实践中不断深化这项改革。这项改革的重大意义在于把国土资源的利用引入竞争机制,更讲究土地的使用效益,更符合国际惯例。当然,改革仍然在试点阶段,还存在许多问题,还有许多不完善的地方,进一步深化改革还面临许多困难和问题需要解决。

为了使有兴趣深入探讨这场改革的海内外学者更清楚地了解我国经济特区土地管理体制改革的 basic 实践和理论总结,我们编写了这本《制区土地制度》。由于深圳经济特区是中国经济特区的一个缩影,有关土地管理制度的变革首先在深圳进行试验,所以本书主要记载深圳特区的情况,力求把这个“缩影”更完整、更清晰地反映出来。

本书分为上下篇:上篇反映特区建立前后不同时期的土地管理制度情况及特点,下篇是改革过程中有关理论、政策、法律等问题的探讨,书后附录改革过程中制定的法规和条例。

必须说明,本书所谈到的社会主义土地商品化,均是指土地使用权的商品化,而不是土地所有权的商品化,在社会主义制度下,土地属于国家所有,决不能象资本主义那样把它变为私有,这一点是决不能动摇的。所谓社会主义土地商品化,其实质乃是地租的商品化,是土地使用权的商品化。这一点,请读者在阅读时加以注意。

改革本身具有试验的性质,有很多理论和实践方面的问题尚未

定论,还有待于在实践中加深认识。本书可视作这种试验的叙述和总结,理论方面的许多问题只是一种探索。我们希望这本书能起点抛砖引玉的作用,有助于把我国土地管理制度的改革推向新的水平。

目 录

前言

上篇 特区土地管理体制沿革

第一章 特区建立前土地管理体制·····	(1)
第一节 管理体制的发展变化过程·····	(1)
第二节 旧的城市土地管理体制的特点·····	(3)
第三节 旧土地管理体制的弊端·····	(4)
第四节 土地管理体制改革的势在必行·····	(6)
第二章 特区创办初期土地管理体制改革的尝试·····	(7)
第一节 深圳特区创办初期的土地管理机构·····	(8)
第二节 土地资金化的尝试·····	(8)
第三节 土地使用费·····	(9)
第四节 土地使用期限 ·····	(13)
第五节 土地使用权转让 ·····	(15)
第六节 特区创办初期土地管理体制改革的进步 与不足 ·····	(16)
第三章 特区发展新阶段土地管理体制的深化改革 ·····	(18)
第一节 深化改革方案的选择 ·····	(18)
第二节 深化改革的思路与原则 ·····	(20)
第三节 深化改革的近远期目标 ·····	(21)
第四节 深化改革的做法、步骤·····	(22)

下篇 特区土地管理体制改革的理论探讨与对策研究

第四章 土地商品化探索 ·····	(26)
第一节 马克思、恩格斯的土地经济理论·····	(26)
第二节 现阶段为什么还要实行土地商品化 ·····	(38)
第三节 土地商品化问题的法律探讨 ·····	(41)
第四节 特区土地的价值和价格 ·····	(43)

第五章	特区土地国有化问题	(47)
第六章	开放城市房地产市场	(50)
第一节	地产和地产市场	(50)
第二节	地产市场的模式	(52)
第三节	地产与房产	(53)
第四节	地产市场运作的社会辅助系统	(55)
第五节	地价的测算	(57)
第七章	行政、司法部门的配套改革及若干政策研究	(62)
第一节	行政、司法部门的配套改革	(62)
第二节	改革的若干政策研究	(66)
第八章	银行的房地产贷款业务及作用	(71)
第九章	改革的得失与对策	(78)
第一节	改革的重大意义	(78)
第二节	目前土地管理体制改革中存在的问题	(83)
第三节	深化改革的意见与对策	(87)
附件		
附件一	《中华人民共和国宪法修正案》	(92)
附件二	《深圳经济特区土地管理条例》	(92)
附件三	《深圳经济特区土地使用合同书》	(97)
附	《土地使用规则》	(98)
附件四	《关于加强深圳经济特区房地产市场管理的 试行规定》	(105)
附件五	《深圳经济特区居屋发展纲要》	(114)
附件六	《深圳经济特区土地管理体制改革方案》	(119)
附件七	《土地使用权公开拍卖须知》	(123)
附件八	《深圳土地招标投标试行办法》	(125)
附件九	《土地供应情况原始登记表》 (1987.9—1988.12)	(129)
后记		(133)

第一章 特区建立前土地管理体制

我国的经济特区在创办之前,其土地管理体制,与土地归国家和集体所有,由国家统一调配并无偿、无期使用的旧城市土地管理体制相一致,是整个传统经济体制框架的组成部分。这种土地管理体制,凝结着浓厚的自然经济思想与权力化政治意识,深刻反映了政府对经济生活的直接渗透与干预。

第一节 管理体制的发展变化过程

解放前,我国城市土地所有权分属于官僚资本家、民族资本主义的房地产公司和大房地产主、城市个体劳动者、国民党政府(约占整个城市土地 10%)等,土地是一种不动产,是商品,可以自由买卖、租赁、转让、抵押、赠与和继承。

解放后,人民政府按不同土地所有者性质,分阶段、有步骤地实现了公有化。

首先,强行接管和没收了帝国主义、官僚资本主义、国民党政府及反革命分子所占有的城市土地,变为国有。全国解放后,各城市政府根据《中国人民解放军布告》、《中国人民政治协商会议共同纲领》、《关于没收反革命罪犯财产的规定》等法律、政策,废除了国民党政府的所有规定和帝国主义在中国的一切特权,接管和没收了帝国主义、国民党政府、官僚资本家、战犯、汉奸、反革命分子的财产和占有的城市土地。

其次,通过赎买和改造,将资本主义工商业、房地产业主和私营房地产公司的土地与资产收归国有。城市资本主义工商业的地产,从 1950 年开始,在加工订货、经销代销到公司合营的改造过程

中,随同其他财产一起收归国有。1956年以后,私营企业的厂房、仓库、商店、办公楼宇、宿舍等占用的土地,同企业的机器、设备和房屋等经过清产核资后,由代表国家的当地政府支付5%的定息,支付定息后,资本家的土地所有权名存实亡。后来停止了付息,资本家的地产就成了国家的财产。私有房地产主和私营房地产公司是在国家对私有出租房屋进行社会主义改造中,随同房屋一同收归国有的,主要采取国家出租和公私合营两种方式。公私合营是对城市的大私营房地产公司和其它大房地产业主采用的形式,是次要方式。主要方式是国家出租,国家按期付20—40%租金给房地产业主,实际等于剥夺了房地产业主的土地所有权。后来甚至租金也停止支付,这样私营房地产公司和私有房屋租者的房地产(包括房屋及地基)就被改造成了国家的财产。

第三,采用购买和回收方式将城乡土地变为国有土地。购买是指在社会主义改造期间,国家机关、政府、社会团体、国营单位购买私有土地;回收则指把通过土改后交给农民的田地收回转为国有土地。前者是有偿,后者是无偿。

第四,通过征用的方式把农民和私人土地转为国有。随着城市经济和社会的发展,建设用地需要日益增多,原有的国有土地已不够用,需征用农民和私人的土地来解决。深圳经济特区创办之前,城区土地仅有3平方公里,现已扩展至54.6平方公里,均是采取征用的方式。

第五,用法律形式将土地收归国有。1982年通过的宪法第十条规定:“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。这样,就把仅有的小部分私有地产,如自住房屋占有土地、在改造界线以外的出租房屋宅基地、个体工商业者的土地等,全部收归国家所有了。

第二节 旧的城市土地管理体制的特点

1. 土地管理权限高度集中

土地使用权和支配权都高度集中,由国家统一调配、计划安排使用,任何单位和个人使用土地均须经过严格手续,层层上报审批。

旧经济体制是一个高度集权式的计划经济体制,土地管理体制同样具有高度集中的特点,土地的安排使用依政府意志行事,统一纳入计划经济的安排之下。

2. 无偿无期使用土地

建国初期土地是有偿使用,到了 1954 年后就基本上无偿的了。1954 年内务部公布的《答复关于国营企业、公私合营企业及私营企业等征用私有土地及土地交纳契税或租金的八个问题》中规定“保证土地合理使用的决定性关键在于政府批地使用时严格掌握使用原则,按照企业、单位、机关、部队、学校的实际需要与发展情况确定其使用土地的面积,不必采取征收土地使用费或租金的办法。同时,收取使用费或租金并非真正增加国家收入,而是不必要提高了企业的生产成本和扩大了国家预算,并将增加不少事务手续。”

从此,国家企事业单位、行政机关、社会团体,一旦从政府手中得到土地,就可以无偿无期占有。深圳特区创办前,那里的土地都是无偿无期使用的。

3. 土地管理目标单一

办特区之前,深圳等地区 and 内地一样,把城市土地国有化看成是管理的最高目标和唯一目标,把土地使用由国家统一安排看成是神圣不可侵犯的,把土地无偿无期使用看成是社会主义优越性,否认土地的商品价值。

4. 管理手段单一

旧的城市土地管理以单一行政手段管理为主,排斥经济与法律手段。土地的使用由行政划拨。用地不讲经济效益,土地运用中出现纠纷亦用行政手段处理。由于使用是无偿的,经济杠杆的作用没有发挥出来,缺乏相应的法律措施。

5. 限制土地的流动与转移

旧的城市土地管理体制又一个明显的特征就是不允许土地的流动与转移,土地的使用必须由政府统一调配。《宪法》、《民法》、《土地法》及地方法规与政策都是禁止土地的流动与转移的。

6. 土地管理政出多门

经济特区创办前,城市土地管理机构都存在一个通病:政出多门、机构重迭、职能交叉、效率低下。解放初期,政府土地主管部门为“地政处”,后改为“地政局”,1953年更名为“房地产管理局”。与土地管理相关的部门则五花八门,如规划、房地产、交通、市政、工商、财税等,因各部门责任不清,造成了互相扯皮,矛盾重重的局面。

第三节 旧土地管理体制的弊端

1. 土地利用效率低下

在无偿无期使用土地的制度下,土地使用者缺乏内在的经济压力,形成不了节约用地的动力机制。大地小用、优地劣用、早占晚用、征而不用、用而不讲效益等现象比比皆是。在深圳、珠海、厦门、汕头和海南几个特区中,旧城市的土地利用率很低,有的地长期空置无人过问,造成极大的浪费。

2. 土地配置效益差

从主观上讲,国家在计划调拨、统一安排土地使用时,力求节约土地资源,以提高土地的配置效益。但由于缺乏竞争机制,缺乏来自市场的信息和合理的配置经济尺度,在客观上必然形成调拨与实际需要脱节,调拨只体现调拨者的意志,而不反映市场规律。

土地配置效益高低,取决于配置组合是否优化,采取单一的行政手段调配,排斥市场机制作用,配制效益必然低下。

3. 土地收益流向颠倒

土地的收益是指由于使用土地而获得的非其他因素的收益。用地不付代价,使用土地者不劳而获,而国家却未受益。土地收益分配关系的颠倒,出现了国家在土地上的投入越多,包袱反而背得越重的被动局面,谁占有土地多,谁就得到更多的好处。

4. 国家土地所有权徒具形式

宪法清楚规定城市土地属国家所有,实际上只从法律上体现,没有在经济上体现无偿无期占用土地,使国家丧失了土地收入。缺乏经济内容的所有权,法律上的所有权就会流于形式。

5. 企业处于不平等竞争地位

土地能够带来超额利润,可以使土地占有者不劳而获,得到一笔丰厚收益,这是谁也不会否认的事实。在统一调配、无偿使用的旧土地制度上,土地安排依政府意愿行事,从政府手中得到不同位置、规模、数量土地的企业,会因此获得不同的土地收益。在企业的经营生产利润中分不清哪些是土地因素带来的,哪些是靠生产技术和经营管理得来的。拥有较多土地、占有优越位置的企业,与缺乏土地或远离城市中心的同类企业,在生产技术与经营管理水平相等的条件下,利润结果必然不相等。

土地因素创造的超额利润不仅模糊了衡量企业的经济尺度,掩盖企业的经营业绩,而且助长了不劳而获,占地多多益善的思想。

6. 土地投机禁而不止

虽然国家严格禁止土地买卖、出租、转让,但土地非法经营活动仍是禁而不止,并随着商品经济的发展而发展。商品经济要求土地流动,要求土地横向转移,在转移中与其它生产要素实现最佳组合。人为地限制土地流动,否定土地的价值,抹杀土地的商品属性,势必给土地投机者以可乘之机。

7. 限制价值规律的作用

由于否认土地的商品属性,使用土地不要钱,破坏了土地供求平衡,价值规律不能发挥作用,使得对土地的需求日益膨胀,一方面是土地利用不充分,另一方面却是土地需求与日俱增。几个特区在建立之前这方面的表现都相当突出。

8. 制约城市经济发展

无偿无期使用土地使国家在土地上的投资得不到补偿和增值,使用地者缺乏经济效益观念、时间观念、竞争观念和投入产出观念,引起的后果是:国家无力对土地过多投资,城市基础设施老化日益严重,浪费用地,不讲经济原则。

行政分配土地难以实现土地优化组合,使土地与其他生产要素在政府的意愿下配置,排斥了市场机制的作用。

城市经济的发展既要有优良的城市基础设施,又要有协调合理的产业结构与生产要素的最佳配置,旧的土地管理制度难以实现上述目标。

第四节 土地管理体制改革势在必行

旧的城市土地管理体制在集权式计划经济条件下,实现了对土地资源的高度统一与直接管理,但并没有保证土地资源配置发挥最大效益,没有使国有土地所有权在经济上得以实现,用地者缺乏经济压力,难以建立节约资源的动力机制与平等竞争的市场原则,浪费土地资源现象禁而无止。缺乏市场信息与保证决策正确的科学化程序,土地资源的配置必然有很大盲目性。

总之,以指令性计划调拨为本质特征,否定土地社会属性与土地商品价值的城市土地管理体制,严重影响市场的发育与完善,阻碍着微观基础再造及商品经济的发展,改革势在必行。

第二章 特区创办初期土地管理体制改革的尝试

1980 年以来,我国先后成立了深圳、珠海、汕头、厦门、海南五个经济特区。这些经济特区的共同特点,是向投资者提供土地、税收方面的优惠,提供较廉价的劳动力,以创造有吸引力的投资环境。

土地是人类生存、发展的基本条件。客商到特区来,不论投资什么项目,都要使用土地。特区创办初期的土地管理制度,是采取行政划拨土地并收取土地使用费的办法。特区内的法人组织原则上都可以向政府申请用地,但政府一般只批准房地产开发公司及重要项目的用地申请,其余的单位 and 项目则需通过向开发公司购买已开发好的商品土地使用权或商品房产,以解决生产经营等用地、用房的需求。

用地申请经政府批准后,用地单位需向原来的土地使用者支付征地费和地上物的补偿费。对政府而言,用地单位仍然是无偿地从政府那里获取了土地使用权,这与办特区前是没有区别的。不同之处,是用地单位要每年(1982—1984 年间曾可以一个年期一次过)向政府缴纳一定的土地使用费或利润。由于土地使用费较低,且有多种减免优惠,加上批地、划地与收土地使用费的管理制度不完善,造成很多用地单位漏交、欠交甚至抗交土地使用费。以深圳特区为例,深圳市政府 1987 年以前收到的土地使用费连偿还政府用于市政基础工程投资(近 6 亿元)的利息都不够。

客商使用特区土地除要缴纳土地使用费外,还有一个使用年期的规定。土地使用年期最长的厦门特区规定不超过 60 年。

收取土地使用费及规定土地使用年期,是特区创办初期土地管理制度改革的最突出成果。

第一节 深圳特区创办初期的土地管理机构

1982年起施行的《深圳经济特区土地管理暂行规定》,明确了深圳市人民政府是深圳特区土地的管理机关,用地要向市政府申请,由规划部门定点划线,发给土地使用证,授权深圳经济特区发展公司负责投资兴办特区土地的开发工程,土地开发利用的收入和支出,也是由特区发展公司统筹安排。

这是办特区初期最典型的土地管理模式,即市政府直接从行政方面审批用地,市政府的规划部门从技术方面管理土地,市政府授权某些市属开发公司进行土地开发,再由这些开发公司把土地资金化,与客商合作、合资或让客商独资等形式引进项目,市政府在审批引进项目时连同该项目的用地申请也一起审批,程序上较简化。

深圳特区从1985年开始将原由特区发展公司收土地使用费改为由市税务局直接向土地使用者征收,形成了市政府管批地,规划部门管划地,税务部门管收费的管理架构。在这种新的管理制度下,开发公司也被视为一个土地使用者,开发公司如以土地投资或作为条件兴办合资、合作、内联企业或项目,土地使用费由提供土地的开发公司向税务部门缴纳。

第二节 土地资金化的尝试

特区土地的价值,最初是通过土地资金化体现出来的。

1979年底深圳市服务公司和深圳市房地产公司分别与香港妙丽集团签订了在深圳大头岭下合作兴建和经营竹园宾馆、东湖丽苑商品住宅楼的协议书,由深圳方面提供土地,不作价;港方提

供全部建设资金(包括征地费、补偿费、基建费等)为合作条件,经营利润按双方商定的比例分配,如东湖丽苑商品住宅,经营利润深圳一方占 85%,妙丽集团占 15%,开创了深圳特区的房地产业。

罗湖小区的开发,是特区创办初期一个规模较大的土地开发项目。所谓罗湖小区,是广深铁路近罗湖桥一段以东 80 万平方米的地区。1980 年由特区发展公司向国家贷款 3000 万元开始搞土地开发工程。由于采用边开发边引进项目,从引进项目中补充资金扩大开发的“滚雪球”办法,结果 3000 万元贷款完成了罗湖小区 6000 万元的开发工程。除去道路,绿化等公共设施用地,商品土地有 45 万平方米。特区发展公司以每平方米商品土地 4000—5000 港元的标准收取一次性的土地使用费或以土地作为投资引进项目。由于罗湖小区位置好,至 1983 年底,45 万平方米商品土地已基本批出使用。

位于深圳特区西南端的蛇口工业区则由香港招商局负责开发。该区面积约 2 平方公里。招商局自筹资金对土地进行“五通一平”的开发,再把土地租给投资者建厂房,地租每年每平方米 21—43 港元,招商局则按工业区面积以每年每平方米 6 港元的标准向特区政府缴纳土地使用费。

可见,把土地作投资,与客商的货币投资结合兴办合作、合资项目,或把土地租给客商,不论是一个年期一次过收土地使用费还是按年收土地使用费(年地租),都是因地制宜使土地资金化的具体形式。

第三节 土地使用费

“土地使用费”一词在 50 年代初就有了。1952 年 1 月,北京市人民政府颁布的《北京市郊区建设用地费征收暂行办法》,已规定要征收土地使用费;但是,国家开征房地产税后,政务院于 1954 年初发文,在全国范围内停止征收土地使用费。

1980年8月由全国人大常委会批准实施的《广东省经济特区条例》第十二条中,提及客商使用特区土地,要缴纳土地使用费。这是特区收土地使用费的最初法律依据。

1980年12月5日,深圳市房地产公司与香港中央建业有限公司签订第一个客商独资营建商住大厦协议书,由深圳市房地产公司提供罗湖小区4000平方米土地,并提供直达地盘的供水、供电、排水、道路等,土地使用期限30年,一次过按每平方米用地5000港元的标准收土地使用费,由香港中央建业有限公司独资营建商住大厦。这是经济特区收取土地使用费的第一次尝试。

从1980年12月至1981年12月,深圳市房地产公司共签订十项提供土地让客商独资营建商品房地产的协议,客商订租土地45400平方米,土地使用费21360万港元。千年沉睡的土地成了经济特区滚滚的财源,尺土寸金在经济特区成了事实。

1. 土地使用权定值

土地使用权的定值,既要包容它在理论上的全部内涵,又要考虑到它在实践中的外延。

土地使用权定值的基点,首先是能把土地租出去,把投资引进来。土地不出租,或者租不出去,土地所有权就不会有经济效益。

其次,土地使用权定值要把土地开发的成本打进去,以深圳罗湖小区为例,征地费、补偿费,“五通一平”共投资6000万元,分摊到45万平方米商品用地上,平均每平方米商品用地的开发成本约140元(约折合500港元)。由于这项投资提高了土地使用价值所带来的收益,应作为级差地租归土地开发者所有。

第三,要从土地的地理位置上确定级差地租I。深圳罗湖小区地处罗湖桥畔,是香港与深圳这个祖国南大门之间的交通要道,是深圳市规划中的商业中心,是深圳特区的“地王”(最佳地段)。这块面积有限、地理位置优越的土地给土地使用者带来的级差收益,应作为级差地租I归土地所有者——国家所有。

第四,实行土地使用费和土地使用年期都低于香港的策略。