

上海土地批租十年回顾

秦晓福 浦建华

我国房地产市场与国民经济的发展具有十分密切的关系，回顾上海土地批租的发展历程，同样离不开国家宏观经济背景。本文试图对上海土地批租发展的全过程作阶段性分析，并结合国家和上海经济发展动向加以阐述。

一、1987年-1988年，土地批租突破性进展

1982年，深圳、抚顺、广州等城市开始收取城市土地使用费。1984年5月，第六届全国人大工作报告明确了土地有偿使用原则，为土地管理从资源管理向资产管理转变指明了方向。1985年，上海开始进行城市土地有偿使用的课题研究，第二年，上海组织有关专家对世界一些发达国家、地区的房地产业进行比较研究，并对香港的土地批租制度进行考察，提出在土地国有基础上进行土地批租的建议。年底，上海土地批租领导小组成立。

1987年11月，经国务院同意上海在国内首先发布了我国土地使用制度改革中的重要政策文件—《上海市土地使用权有偿转让办法》，同时，选定虹桥经济技术开发区26号地块为上海首幅批租地块。

1988年是我国国民经济的高涨期，也是我国改革开放以来房地产业继1984年后的第二个发展高潮。1988年4月，七届全国人大通过的宪法修正案规定：“土地使用权可以依照法律规定转让”。当年7月，上海首幅批租地块的招标获得巨大成功，熟地楼面地价（以下简称“楼面价”）达434美元/平方米。为加快上海土地批租工作，上海接着规定：除已批准合同的项目外，上海市吸引外资建设的宾馆、旅馆、公寓、办公楼、综合楼以及在境外销售或出卖给国外人士的商品房，其用地都纳入批租轨道。原则同意对现有的外商投资项目实行“补地价”办法，预示上海土地批租的范围将进一步扩大。10月，上海市继批准土地批租中有关人民币和外币抵押配套规定后，又批准有关房地产经营、登补记、律师服务、公证事务等4个配套规定；上海土地批租政策体系基本建立。年终，根据宪法修正案，我国土地管理法作了相应修改，规定“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”“国家依法实行国有土地有偿使用制度”，为本年度的土地使用制度改革划上了圆满的句号。

二、1989-1991年，土地批租试点并迅速发展

上海在土地批租试点阶段，本着严格控制旅馆等专线项目，积极开辟工业用地市场，不失时机做好已有项目的补地价工作的精神，运用招标、协议、补地价等方式，批租成功了上海第一幅工业、花园别墅、旅馆和成片开发地。在土地批租市场和法制建设上，创办《上海房地产市场》年报，发布了浦东新区土地管理若干规定，规定浦东新区国有土地均实行有偿使用。

1990年4月，国家正式宣布同意开发、开放浦东的重大战略决策及一系列优惠政策，此举使上海的房地产业和土地批租发展加快。

1991年国民经济调整政策取得明显成效，国内政治稳定，社会安定，全国房地产业开始出现回升趋势，1991年末房地产业各项经营指标接近或超过1980年的水平。当年上海共批租土地7幅，超过前三年批租地块总数，土地面积约是前三年总和的百倍，全年批租地块及面积中浦东新区占绝对优势。年中，上海首次以成片批租的方式向陆家嘴金融贸易区开发公司、金桥出口加工区开发公司、外高桥保税区开发公司批租土地9.51平方公里，浦东新区开始实质性启动。7月，古北新区24号地块以楼面价601美元/平方米的高价招标成功，对日后形成的花园别墅热及地价的高涨起了很大影响。

三、1992年-1993年，土地批租超常发展

1992年是我国房地产业发展的一个历史性转折点，宏观经济由紧缩转为扩张，具体表现为：引进外资；宣布“治理整顿”结束；放开房地产价格；扩大市场调节范围；下放权力；发放开发消费贷款。我国房地产业在十分有利的政治、经济环境下得到迅猛发展，并迅速达到我国房地产的第三次高潮。

这一年，上海批租体制上简政放权，建立和完善“两级政府、两级管理”机制。政策上花园住宅转让被纳入批租轨道；进行实物批租试点；浦东新区率先对内销商品房实施补地价；允许外资开发经营内销商品住宅。上海土地批租取得超常发展。两年共批租土地449幅（扣除统计时解除的合同，下同），土地面积约6978万平方米（其中浦东新区6128万平方米），规划可建面积1676万平方米（不计成片开发），其中住宅约620万平方米（包括约280万平方米的花园别墅），综合楼844万平方米，厂房约212万平方米。市区共拆除危棚简屋86万平方米。

1992年上海土地批租集中于综合楼和住宅，住宅中主要是花园别墅。1-5月批租地块仅5幅，与前四年批租数相当。5月，上海开始对区、县简政放权，区、县的土地批租项目自行组织协调，市土地局办理批租手续。这一政策调整极大地调动了区、县土地批租的积极性，6月，上海土地批租地块迅速升至15幅，7月、8月更创下月批租42幅、41幅的高峰。第四季度，上海首次组织土地、规划、房产、市政配套等部门，对各区批租和待批租地块进行调查，针对已批租地块布局上较为分散，给市政配套带来一定难度等问题，提出地块批租应相对集中等意见。

1993年上海土地批租主要集中在厂房和综合楼。从上半年土地批租看，工业用地首次超出花园别墅用地，境外投资者对市区地块的选择趋于理智，进一步简政放权使浦东新区和6个郊县成为土地批租的出让方，土地批租发展平稳。但6、7月间随着国家调整美元与人民币汇率、清理整顿金融和房地产市场，月批租土地骤然降至3幅，然而由于上海土地批租中投机性较小，运作较为规范以及上海房地产市场的发展潜力，土地批租所受影响不大，8月份，批租地块即升至21幅，年底更创下40幅的高位。

四、1994-1995年，土地批租理性回落

随着宏观经济进入调整期，房地产业的跌幅加剧。我国房地产业的发展目标调整为理顺房地产业，加强房地产市场的宏观管理，开展房地产开发经营机构的全面检查；颁布《城市房地产管理法》、实施《土地增值税暂行条例》。

上海土地批租在此宏观背景下，理性回落。土地批租供应上，实施总量控制，鼓励外销工业、外资内销房、商业等六类项目用地（内销）的批租，从紧乃至禁止外销花园别墅用地批租，土地批租结构发生变化。批租政策上，制定发布《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法规，规定商业等六类项目用地、外滩地区公房置换后转让和侨汇房转让的，都必须办理土地批租手续，允许外资在新征基地开发经营内销商品住宅，开展盘活工商企业国有房地产试点。

外销土地批租两年来总体发展较好，个别月份因受不实消息影响，批租量被动较大。两年批租地块共增至713幅，但土地面积却锐减至2234万平方米，仅及1993年的44%，主要因为成片土地批租势头减弱。用地结构日趋合理，与1993年相比工业厂房用地增加457%，公寓住宅用地增加166%，花园别墅用地减少76%，综合用地虽增加65%，但1995年的批租量仅为1994年的21%。

1995年4月，为使上海土地批租继续平稳、健康地发展，上海有关部门对1995年前批租的地块再次进行梳理，对梳理中间题较为突出的郊县（区）花园别墅用地，提出相应的处理建议。

五、1996 年，土地批租开始复办

1996 年是我国“九五”计划的第一年，也是国家有关部门预测的经济高速增长期的开始，尽管国家在大幅降低了通货膨胀率，经济顺利软着陆后，仍实行财政和货币适度从紧政策，但继取消保值贴补率，两次降低存贷款利率后，目前再次降息的呼声又起，这对资金需求量巨大的房地产，不含是个很大的利好消息。1996 年 5 月，上海市有关领导指出，要继续保持国民经济增长势头，还必须大力培育新的经济增长点，主要是启动房地产市场和加快旅游、购物、餐饮“一条龙”发展这两个方面。1996 年夏天，中央决定下大力发展住宅建设，使住宅成为新的消费热点。第三季度，启动上海房地产市场的重要政策措施出台。从近期全国宏观经济形势看，国民经济已走出谷底，新一轮经济增长迹象已显露。

在这背景下，上海对利用外资或内资在危棚简屋地区开发内销地块实行减免政策，并可按约定分期付款。这一举措提高了外资开发内销房的积极性，到底共批租地块 19 幅，土地面积约 67 万平方米，其中旧区改造约 50 万平方米，占 75%，超出前两年总和的一倍，将拆迁危简屋约 43 万平方米。内资房地产公司已渡过最困难的时期，虽然批租量与 1995 年相比有上升，这主要因为，从经济复苏阶段来讲，尽管房地产属基础性和先导性产业，但由于耗用资金多，生产周期长，故当经济开始复苏时，房地产开发公司需要经过一段时间的筹备、计划才开始投资。截止 96 年 12 月底，商业等六类项目用地（内销）批租 378 幅，土地面积 448 万平方米。

盘活上海工商企业国有房地产的试点工作 1996 年 4 月份也正式启动，市政府对几大试点企业集团正在使用的 635 万平方米土地予以批租，试点企业对所获土地可以通过转让、出租、入股、置换等形式使企业的帐面资产转为实际资产，以达到增资减债、改革企业内在机制和解决其他历史遗留问题的目的，试点的成功创出了一条土地批租与建立现代企业制度相结合的道路。

上海土地批租格局在 1994 年—1995 年度发生变化的基础上，内销土地批租正以良好的业绩成为上海土地批租的主角，外资内销房商业等六类项目（内销）用地和经营性联建参建项目（补地价）相加达 684 万平方米。外销土地批租在调整中继续发展，到 96 年 12 月底共批租近 378 万平方米，结构上以工业用地为主，占 72%，住宅和综合用地为辅，花园别墅用地为零。

上海土地批租经过近十年的发展，已成为上海社会主义市场经济体系的重要环节，土地批租强化了政府对土地的管理，盘活了国有土地资产，加快了上海城市建设，相信随着新一轮国民经济增长高的来临和《上海市土地使用权出让办法》的颁布实施，上海的土地批租必将进一步促进上海经济发展，加速上海城市战略目标的实现。