

城市中心城区产业用地从土地出让向“房地出租”的发展探讨

严东 郭源园

摘要 在回顾我国城市土地供给制度发展的四个阶段的基础上,分析了过去不同阶段下城市土地供给制度所解决的主要矛盾,并重点探讨了当前城市土地供给在土地回收、土地利用效率、科技创新及产业升级对土地利用方式的冲击以及中小企业土地获取等方面面临的挑战。基于上述挑战及当前城市土地供给制度调整的必要性,提出以政府主导的“房地出租”土地供给模式,阐述其概念设想,剖析该模式的循环、高效及可持续性特征,对比分析其相对于传统土地出让的优势。最后,探讨房地出租四个阶段的设计,即土地的开发(包括建筑物的建设);行业及企业的遴选;租期、租金和税收的确定;合同的签订及后期的评估机制。

关键词 土地出让;城市土地利用;中心城区;产业升级;城市产业用地

Moving Land Leasing toward a "Land-Floor Rental System" for Urban Industrial Land in Urban Central Areas

YAN Dong, GUO Yuanyuan

Abstract: Based on a review of the four stages of urban land supply system, this paper analyzes major conflicts for each stage. It then focuses on current challenges of urban land supply in central cities of mega cities, which result from difficulties of retrieving land, low efficiency of land use, industrial upgrading and ignorance on small enterprises. The paper then proposes a new mode of urban land supply, namely "land-floor rental system" led by the government. The concept is illustrated by highlighting three characteristics of circularity, efficiency and sustainability, which represent clear advantages over current urban land supply system. Finally, four phases of instituting the new mode of urban land supply system is explored, which include land development (i.e. construction of buildings), selection of industries and related enterprises, determination of tenancy period, rent and tax, and signing contract and post-rental evaluation.

Keywords: land leasing; urban land use; city center; industrial upgrading; urban industrial land

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201805011
文章编号 1000-3363(2018)05-0098-08

作者简介

严东,深圳市南山规划国土发展研究中心高级工程师,ff2002@163.com
郭源园,香港中文大学地理与资源管理系博士研究生,通讯作者,guoqiangdida@126.com

自改革开放以来,城市建设用地的大规模供给一直是我国城市快速发展和经济高速增长的重要原因之一。然而在当前劳动力、资本及其它生产要素依然充足的情况下,城市土地资源的稀缺逐渐成为了城市经济可持续增长的重要掣肘。尤其在经济相对发达的大城市,中心城区土地的稀缺性和城市发展的快速性之间的矛盾已经成为当前城市土地供给面临的新挑战(李明月,等,2005)。随着当前可出让的土地大量减少,政府及城市规划者不得不在城市土地利用规划层面转换思路以适应不断增长的土地及空间资源需求,即由增量规划逐渐向存量规划转换,并且在土地利用上也逐步向集约节约的高效利用方式转变(田党生,2010;张宏星,2013;邹兵,2015)。与此同时,当前以土地出让为核心的城市土地供给制度的弊端也逐渐引起了社会的广泛关注,诸如利益共享机制的不健全,部分企业长期占用土地使得到期土地难以收回、难以循环使用,出让土地的后续监管不到位等问题,因此也需要从土地供给制度层面对当前的城市土地政策提出新的要求以适应经济发展的实际需求(张晓玲,2006;雷小阳,2015)。另一方面,产业升级,互联网和电子商务的不断普及,人工智能、3D打印等高新技术对产业(企业)的发展亦产生了巨大影响,产业服务化、网络化、智能化已成为新的发展趋势(庄幼绯,等,2015;袁淳,2015)。在产业升级及技术变革背景下,城市的不同产业(企业)对城市土地(空间)资源的需求更加旺盛并表现出了显著的差异,因此也要求在城市土地供给上

(尤其针对大城市中心城区)需要有更大的灵活性、多样性、准确性、高效性和可持续性(张宇,等,2015;郭贯成,等,2016)。

实际上,近些年国家和地方政府也逐渐出台了相关的土地政策及法律法规以适应逐渐变化的城市土地发展需求,比如2016年国土资源部发布的《产业用地政策实施工作指引》指出“各类产业用地均可采取包括长期租赁、先租后让以及租让结合的国有土地租赁方式”,国有土地租赁或将成为除出让方式以外的产业用地供地方式之一;而早在2013年,北京市经济技术开发区已出台相关文件明确指出,将区内工业用地供应方式由按最高年限50年出让转变为缩短年限出让(不超过20年)、代建厂房、直接租赁三种方式。此外,2016年底深圳市颁布的《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法(试行)》也指出“一般产业项目、重点产业项目用地均可采用租赁方式供应”,明确了土地租赁在城市土地供给上的重要性。因此,城市产业用地出租(租赁)或将成为未来城市土地供给新的补充。然而,从具体操作层面来看土地出租(租赁)的思路和想法还并不是很成熟,尤其是针对土地极为稀缺的大城市中心城区而言,虽然对土地出租(租赁)有着迫切需求,但该土地供给方式是否可行?是否能够有效地扮演土地出让的补充角色?如果可行,又该如何做怎么做?

本文在回顾我国城市土地供给制度演变的基础上,提出基于政府主导的城市土地房地出租模式的设想,分别探讨城市土地房地出租的必要性,可行性和基本实施设想,以期为当前城市的土地供给制度提供新的思路和补充,为土地管理及政策决策部门提供建议。

1 城市土地供给的演变:无偿使用到有偿出让

计划经济时期,我国城市的土地供给基本以无偿划拨为主,改革开放引入市场经济后,土地有偿使用被试点及推广,随后协议和招拍挂出让逐渐发展成

熟并成为有偿使用的主要方式。总体而言,我国的城市土地供给经历了四个阶段,尤其是改革开放近40年以来,随着我国城市的快速发展,城市土地制度也不断优化调整以适应不同时期城市发展的客观需求。

1.1 行政无偿划拨期

随着土地私有制的消灭,地租不复存在,所有土地归为国有,而经济体制决定土地制度,高度集中的计划经济体制从根本上排除了市场机制的作用,故作为基本生产要素的土地自然不能成为商品,土地应无偿使用,并由国家统一调度划拨(付春,2009)。在计划经济时期,我国城市土地使用长期实施无偿行政划拨方式,该时期内城市土地的使用具有无偿、无流动、无期限等基本特征。无偿划拨的供给方式解决了土地要素作为国有资产在公有制经济下的土地分配问题,是政府通过行政手段分配国有土地的重要途径(李恩平,2010)。

1.2 市场化改革及有偿使用探索期

改革开放之后,随着外资和私企的大量创立,土地的使用对象发生改变,并不再局限于国家企业、机关、单位等,原有依靠政府行政无偿划拨土地的方式已经不能满足土地使用对象的多元化;另一方面,由于土地无偿划拨使用,国家所投入的资金无法通过地价或地租收回,使得城市基础设施建设资金长期短缺,给国家财政带来了极大的负担(王楠,2009)。于是,城市土地的供给也开始尝试从无偿转向有偿使用。有偿使用制度的探索最早来自于中外合营企业场地使用对于土地使用费的规定,作为改革前沿,深圳特区于1982年正式开征城市土地使用费;1987年下半年,深圳引入市场机制率先试行了有偿出让土地使用权,改变了以往土地只能依靠行政划拨的做法,拉开了城市国有土地使用制度改革序幕。因此,国有土地有偿使用的尝试是解决外资(私有企业)对城市国有土地使用的需求增长(市场需求)与行政划拨(计划供给)土地供给对象限制之间供需失衡的重要探

索。

1.3 城市土地有偿使用制度立法和建立

深圳在土地使用权出让上率先实践突破了原有法律对于国有土地使用权不允许转让的法律规定,经济发展对于土地使用权出让的现实需求和法律对土地使用权的约束之间的矛盾逐渐凸显,需要从法律层面对土地使用权出让相关规定进行调整。1988年,全国人大通过宪法修正案,删除《宪法》中关于不得出租土地的规定,改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1990年,国务院颁布《城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押及划拨等做出了明确规定。随着土地有偿使用制度的正式确立(以协议出让为主),土地价值得到充分体现,随后在全国范围内掀起了以建设工业园区为主的“以地谋发展”的城市发展模式(杜雪君,等,2015)。因此,该时期内国家宪法层面对于土地有偿使用制度的调整以及相关法律法规的确定从根本上解决了土地有偿使用与我国经济体制之间的法律冲突,进一步释放了城市土地价值。

1.4 城市土地有偿使用制度的完善阶段——招拍挂出让

土地使用权出让制度的确立使得土地不仅仅作为生产资料,更有了资产属性。然而在“以地谋发展”的城市发展模式下,各地土地供应过热,协议议价方式造成部分国有土地资产流失,地皮炒卖盛行;土地资源并没有得到充分利用,大量土地被闲置。1998年的商品房改革以及城市化的加速使得城市原有的土地资源更为紧缺,原有的协议出让方式已难以满足城市发展的需求,建立统一规范的房地产市场十分必要。2001年发布的《关于加强国有土地资产管理的通知》明确指出,商业性房地产开发和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上用地意向者的,须依法以招标、拍卖方式提供。自此,经营性国有土地招拍挂供地作为新的土地出让方式被

表1 我国城市土地供给演变

Tab.1 Dynamics of urban land supply in China

阶段	相关法律法规	面临的问题
行政无偿划拨期(1954—1977年)	《关于国家建设征用土地办法》,1953年	土地国有化;公共制经济不允许土地作为商品并收取地租,土地只能由国家统一划拨使用
市场化改革及有偿使用探索期(1978—1987年)	《中外合资经营企业法》,1979年;《关于中外合营企业建设用地暂行规定》,1980年;《深圳经济特区土地管理暂行规定》,1982年	外资和私有企业对城市国有土地的使用需求;城市基础建设资金无法形成良性循环,难以支持城市建设
城市土地有偿使用制度立法和建立期(1988—1997年)	《宪法修正案》,1988年;《土地管理法》,1988年;《城镇国有土地使用权出让和转让条例》,1990年;《土地增值税暂行条例》,1993年	土地使用权出让的现实需求突破了国有土地使用权不允许转让的法律规定
城市土地有偿使用制度的完善阶段(1998—至今)	《关于建立有形土地市场促进土地使用权规范交易的通知》,2000年;《关于加强国有土地资产管理的通知》,2001年;《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》,2002年	城市土地供应过热,国有土地资产流失严重,土地资源闲置,利用效率低;土地供应不规范;商品房改革对土地资源需求的井喷

资料来源:根据文献整理。

正式确立,并进一步带动了我国城市“以地生财”的城市化发展进程(郑思齐,等,2014)。“招拍挂”等出让制度的确定和完善进一步规范了城市土地的供应,有助于实现城市土地的优化配置和高效使用。

2 土地出让制度的挑战:土地供给与经济发展

随着城市土地空间资源的逐渐紧缺以及互联网和创新科技对城市经济发展的重塑,当前城市,尤其是大城市中心城区的城市土地供给面临了新的挑战。诸多城市土地供给问题开始凸显,传统的以土地出让为核心的城市土地供给制度已难以满足城市发展的新需求。

2.1 城市到期土地难以收回问题逐渐凸显

自1980年代我国城市土地有偿使用以来,少数土地的土地使用年限开始到期,土地收回问题进而被逐渐提上日程。以深圳为例,在1981—1991年期间内深圳出让的许多土地当时都是按照工业用地(及仓储用地)30年标准出让(当前工业用地的出让年限为50年)。如深圳某中心城区,截止2016年初,有34宗到期土地(包括划拨和出让方式),其中27宗为工业及仓储用地,除少数用地被拆除重建外,大部分用地仍然处于延期使用状态,并没有被收回。而在深圳高新区某片区内,有10宗工业用地使用期限即将到期(>25年),约占该片区所有产业用地的15%,土地收回问题在未

来几年内也将凸显。虽然2004年深圳市政府出台的《深圳市到期房地产续期若干规定》明确指出,到期的房地产在不改变用途的前提下,按规定补缴地价后可以办理续期。然而由于城市的发展和产业的升级,许多到期的房地产已将用途改变,特别是原先为工业用途的房地产被用作土地价值更高的商业或办公用途,导致这些房地产到期后无法续期。而当前诸多城市中心城区的土地资源十分稀缺,收回到期土地(而非续期)并引进高科技创新企业以提升土地利用效率和土地利用价值显得尤为迫切。但《物权法》规定,地上建筑物属于土地使用者的物权,受到法律保护,从而导致这些到期而无法续期的土地又不能顺利地由政府收回。尽管在实际操作中,开始涉及对到期土地上的建筑物及其他附着物进行补偿,但对于这部分土地使用者而言,土地及其地上建筑物是其核心资产,一旦土地和地上建筑物被无偿收回也就意味着该企业的固定资产大幅下降,企业的竞争力将被极大地削弱;另一方面,即使有补偿,当前对于残余价值和补偿标准的设置及执行也没有统一的规定(金俭,2013),势必引发政府与企业之间针对土地收回在利益上的争议,高昂的土地价值间接增加了回收土地的难度。因此,随着实际操作过程中遇到的问题逐渐增多,到期土地难收回的问题将会更加值得关注。

2.2 中心城区的优地未能优用,土地利用效率不高

城市的发展往往伴随着着城市的扩

张,大城市尤其是超大城市在经历了长时间的发展后,城市土地利用空间结构也逐渐发生变化,中心城区往往集聚了大量商业、金融、商务办公、贸易等职能,对土地的集约节约利用要求较高,而工业及仓储等对土地利用效率相对较低的用地则逐渐外延至中心城区外围,从而形成了以土地利用效率为核心的中心土地“优地优用”模式。然而,由于种种原因,部分中心城区土地没有得到优用,部分工业用地占用城市中区位优势的土地,使得土地的区位优势不能充分发挥作用(石成球,2000)。以深圳市某中心城区为例,2016年其旧工业区约有250hm²,从土地利用效率出发,这部分地区是效率洼地。

此外,部分企业对土地的弃用和废置也导致了城市土地利用效率的低下。我国的企业的平均寿命仅为6.1年(表2),其中中小型企业平均寿命更短,只有2.9年,即使是规模稍大的集团企业,其平均周期也仅为7—8年,但是出让合同签订的土地出让期限会远多于于此。如若企业在出让年限内因生产技术落后、经营不善、产业结构调整、产业转型升级等原因不得不终止生产,那么对于这类没到使用期限的土地而言,在不能转让、不能变更使用用途且不具备转租条件的前提下(部分企业在原产业经营倒闭的情况下会寻求通过出租厂房的形式营利),只能被荒废和闲置。显然,闲置的城市土地,尤其是在中心城区的闲置土地无疑是低效率的。例如位于深圳蛇口的大成面粉厂,1980年成立,2010年正式停产,之后一直处于废置状态。然

而，与大成面粉厂形成鲜明对比的是，由于面粉厂如今所处位置区位较好，交通便利，配套齐全，周边已经集聚了很多生产效益很好的工厂和企业，相同区位下的不同企业在土地使用效率上形成了鲜明反差。因此，当前的土地有偿使用制度对于处理中心城区的土地利用效率问题仍然显得力不从心，需要有针对性的调整。

2.3 科技创新和城市产业升级下企业对城市土地利用提出新的要求

作为推动社会经济发展的重要动力，科技创新与城市的发展密切相关。科技创新不仅改变了生产生活方式，也重新塑造了新的企业形态，以科技创新驱动，以互联网为支撑的现代企业/产业已经成为了未来城市经济的重要组成，这些现代企业/产业不仅推动了城市的产业升级，对城市经济的发展产生了重要影响，同时也改变了人们的生活、生产方式，并对城市的土地利用提出了新的要求。

城市科技创新的广泛应用使得城市中心城区的生产方式也悄然发生变化，并对城市用地提出了新的要求。当前经济发展背景下，网络化、服务化和智能化的企业发展趋势已表明产业对于土地这一生产载体和支撑条件的依赖性降低(庄幼绯,等,2015),有别于传统的第二产业对土地的高度依赖(土地是其生产的必要载体),企业的生产不必完全基于土地进行,比如网络办公、远程办公、人工智能等新的生产形式和科技极大地释放了企业对于土地权属(使用权)的依赖性。尤其以互联网为平台的互联网经济改变了过去工业社会为寻求经济的规模化增长而过度依赖于资源消耗的增长模式,互联网经济作为一种全新的经济形态,不仅摆脱了生产对于土地空间的约束,也削弱了生产者与消费者之间的信息不对称,有助于激发城市的创新活力;同时互联网经济能够实现跨区域、跨时期乃至跨行业的资源融合,使得原有的一、二、三产业的边界趋于模糊,城市产业格局得到改变(张琳,等,2014)。生产方式的变革也带来

了生产产品形式的改变,在互联网的加持下,更多的虚拟产品被设计、研发和生产以满足日益丰富的消费需求,虚拟产品的兴起也对城市空间资源的分配提出了新的要求,例如腾讯在网络游戏产品的开发过程中并不需要大量的土地、工厂和车间等传统生产要素和设备。因此,诸多新型企业(比如互联网公司、咨询公司、培训教育公司等)实际上对于土地使用有很大的同质性,故而也为城市的土地供给走向标准化、模块化提供了可能性。

生产方式的改变也会反映到中心城区产业结构的变化上,传统的劳动密集型产业会将逐步迁出或淘汰,取而代之的是知识密集型、技术密集型等第三产业。而随着互联网经济的发展,原来企业组织的规模化生产已逐渐转变为基于客户需求的差异化生产和弹性生产,产业的社会分工进一步加剧。实际上,作为产业升级的催化剂,互联网不仅直接催生了互联网产业的本身发展,而且互联网对其它行业的渗透性更直接带到并影响了其它关联产业的发展,比如物流产业、餐饮服务业等。产业结构的变化进一步引起了产业链的改变,未来中心城区将更多地体现出设计、研发和服务职能,生产和制造职能逐步弱化,即生产和研发设计职能的分离(鲁悦,2014)。职能的分离也带来了城市用地需求的改变,相比之下,第三产业的用地供给更看重土地的区位和周边配套是否有利于发挥集聚经济的优势。因此,中心城区产业结构的变化不仅显著影响到城市土地的利用结构,同时由于职能分离,城市土地的供给也已不单单是土地的供给更是配套资源的供给,更要求城市的土地供给要根据产业的需求差异灵活调整。

另一方面,在互联网科技时代,企业的发展表现出了明显的轻资产、短周期特征,也进一步对城市,尤其是企业集中的中心城区的用地提出了新的要求。轻资产企业和公司的价值核心不在于以土地、设备为主的固定资产,而是在于以知识产权、科技技术、人才专利甚至管理能力等方面难以量化的资产。

表2 我国不同产业的企业生长周期(寿命)
Tab.2 Enterprise life cycle for different industries in China

企业类型	企业生长周期(寿命)
中小企业	2.9年
集团企业	7-8年
第一产业企业	5.19年
第二产业企业	6.7年
建筑业	5.32年
制造业	7.01年
第三产业企业	5.93年
传统服务业	6.32年
现代服务业	8年以上
信息、计算机、软件	5.14年
房地产	4.49年
平均水平	6.09年

资料来源:根据国家工商总局企业注册局发布《全国内资企业生存时间分析报告》(2013年)整理。

由于并不需要占据大量的生产资料(设备、土地和原材料等),企业的轻资产倾向使得土地的资产属性对于企业的重要性已明显降低,故而对城市土地的权属需求(使用权、收益权等)也相对弱化(庄幼绯,等,2015)。以各大城市广泛兴起的众创空间为例,这些初创企业更看重办公场地租期是否灵活,周边配套是否完善,需要的是一个灵活的、经济的办公空间和平台。另外,越来越多的企业和公司呈现出短生长周期特征,尤其针对互联网和科技创新初创企业而言,成长速度快,但是更迭也快,短周期的企业需要的是能够快速获得的并具有一定灵活性的办公空间,而非长期占用土地(初创性质和规模决定了其没有足够的资金和充足的时间去开发和建设土地)。因此,现有城市土地供给看似公平的“一刀切”实际上并没有考虑初创企业对土地需求的特殊性,对于创新创业氛围的塑造以及进城市经济的发展也没有起到良好的促进作用。

2.4 城市土地供给方式弹性不足,影响企业的发展

当前的城市土地供给主要以招拍挂出让为主,辅以协议出让,极少量土地以行政划拨形式获得。在企业符合出让条件和资质的前提下,过去招拍挂出让往往遵从价高者得的原则,大型企业与中小型企业之间对于土地的获取本质上是自身资本实力的较量。而随着城市土

表3 传统企业与现代企业对比

Tab.3 Comparison between traditional and modern enterprise

类型	传统企业	现代企业
核心观念	资金、规模、利润、成本	创新、技术、以人为本
生产要素依托	劳动力密集型、资金密集型	技术密集型、知识密集型
竞争	区域化竞争	全球化竞争
核心资产	土地、设备等固定资产(重资产)	知识产权、技术专利、人才(轻资产)
生长周期/发展	时间长,更迭慢	时间短,迭代快
生产方式	生产、研发一体,以量取胜,高人力,高成本	生产、研发、设计分离,远程/网络办公、依托互联网、人工智能等低成本、低人力
生产产品	实体产品,无差异化	互联网虚拟产品+实体产品,个性化
污染程度	污染大	污染小
土地依赖程度	土地是核心生产资料、载体、资本	土地权属依赖程度低

资料来源:作者整理。

地资源的逐渐稀缺,城市土地的供给往往会根据具体的产业需求有针对性或有偏向性地设置申请条件,较高的遴选标准使得诸多中小企业早已被排除在申请之外,实际参与竞争的已经是在各方面具有较强竞争力的行业巨头。而与此同时,随着城市产业的升级和发展,更多的创新型及服务型中小企业(包括互联网企业、咨询、金融、培训企业等)成为主流,有别于传统的制造业、加工业等中小企业,这些初创型中小企业更看重可利用的空间,而非可占有的土地,故而当前土地供给依然缺乏对中小企业的扶持及其用地(空间)需求的关注。不仅如此,随着城市地租水平的提高(尤其是位于城市中心城区的土地),部分起初得地成本较低的企业在经济利益的诱导下开始放弃搞实体产业(依靠出租土地反而比生产和创业带来的利润都高),转而把大量的产业用地进行改造并出租,依靠出租土地反而比生产和创业带来的利润都高(陈振华,2014);或者有部分企业在拿地之后不急于投入使用,直接将所得土地进行短期出租,通过转租土地获益,扮演起临时“地主”的角色。本质上,这种“地主”现象不仅削弱原始企业的创新动力,同时也是政府收益的巨大损失。

因此,丰富城市土地供给的手段、形成多元土地供应格局显得尤为必要,比如在保留以公共利益为核心的划拨土地供给的同时,规范协议出让,引导招拍挂出让,并在土地租赁上有更多的制度设计空间以保障初创企业的用地需

求。此外,还需杜绝企业以土地直接作为经营材料,变相以地生财。

3 “房地出租”:土地有偿使用的补充

至2017年7月份起,相继有上海、广州、杭州、深圳等诸多城市开始尝试通过“只租不售”的方式开展住宅用地的供给,政府和开发商建好商品房,房屋只允许租赁使用,不能进行买卖。可以看出,我国诸多大城市也开始逐渐重视城市土地租赁供给,并且逐渐强调了对土地本身权益的绝对把控,同时也开始形成了将土地和建筑物打包出租的雏形,但是目前的“只租不售”的模式大多存在于住用地,在工业产业用地方面的实践仍相当稀少,然而这方面却存在极大的潜在需求。

3.1 房地出租的设想

房地出租主要借鉴土地租赁的供给形式,结合现实中的“二级地主”操作模式建立“房地出租”的土地有偿供给方式,通过引入市场机制开发国有土地(按照政府既定标准,不仅包含土地本身附着物的建设还包含周边的配套的完善),然后将开发的土地按照一定的遴选标准选择出租对象以实现土地使用效率及效益最大化(包括社会、经济、环境等效益,如税收、就业、产业升级、碳排放等)。因此,房地出租是政府主导的一级土地市场的土地供应行为,和土地租赁一样,承租者仅有房地的使用

权,没有收益权和处置权(区别于土地出让)。本质来说,房地出租是对城市国有土地有偿使用制度的完善和发展。

关于房地出租和土地出让,可以做一个形象的比喻和对比:土地出让如同政府向企业“卖原材料”,不同地方、不同产业间的需求差异大,但企业对土地的依赖很大并视土地为核心资产,甚至将土地作为固定资产进行融资进而支持企业的发展;而房地出租则不同,房地出租则是以国有土地租赁为基础,结合土地使用权出租的现实情况和需求,政府根据市场需求和产业的土地空间需求特征,在已征收的国有土地上建好标准化的厂房、写字楼等其它建筑物,并完善周边的配套,因此房地出租更类似于政府“卖精加工产品”,而非“原材料”。实际上,互联网和人工智能化时代下,许多企业(尤其是初创企业)对土地本身的需求和依赖并不大,资金的筹集更多通过风险投资,而不是依靠土地获得银行贷款,但是对于土地所在的区位和周边配套有更高的需求,例如深圳市高新区的众多初创企业更看重的是高新区的互联网产业基础(产业集聚)、政策及相关配套等方面的支持,许多孵化企业仅仅占有极小的办公空间,但产出却相当可观。

3.2 房地出租的特征

房地出租不仅是当前城市产业及企业新形态发展下的客观需求,同时也是政府对城市土地资源优化配置的重要途径。中心城区产业用地的房地出租其本质是提高中心城区的土地空间资源的利用效率,以凸显城市土地利用的循环性、高效性和可持续性。

循环性体现在政府所出租的“房”与“地”可以针对不同企业多次重复使用,而不仅仅如当前土地出让制度下将土地50年(工业用地)的使用权出让给某一单独企业。相比之下,房地出租的出租时间更短,即意味着使用者可以有更大的流动性和循环性,更多的企业可以使用土地及对应的“房”(建筑附着物,所有权归政府)。比如,某企业将房地承租5年,但若在承租期内经营不

佳,效益不好,不能达到相关的税收标准,政府可以通过取消租金优惠或调高租金等方式引导企业根据其实际发展状况决定续租或退出。总体而言,房地出租的本质是出租,租期的缩短将使得更多的企业有机会使用稀有的城市土地资源,同时也使得政府可以根据不同时期内的城市产业发展需求,更加灵活地控制土地的供给和使用。

高效性则体现在城市土地利用的利用效益上。在稀缺的城市土地范围内,房地出租不仅可以通过租期的调整促使更多的企业使用土地,创造价值,同时也可以通过单一地块(房地)的多元化使用实现土地利用的最大效益(比如当前的写字楼集聚多家公司,工业园内集聚多家企业)。因此,房地出租可以有效地实现产业需求的匹配,尤其是当前经济发展网络化、智能化、服务化的趋势下,更有助于政府扶植小型初创企业,推动专业化服务,并营造公平、公正的竞争环境。

可持续性主要体现在政府对于土地收益及控制的可持续上。这种收益不仅是土地的经济收益,更是土地对人才、资源、技术、知识的吸纳等社会效益及发展产业链带来的综合效益,然而由于以往土地在出让之后往往难以收回,造成政府对土地的控制力度下降(虽然所有权归政府,但是使用权已经剥离)。而政府在房地出租的过程中有很大程度的选择权,房地出租的短周期性和灵活性也使得政府可以根据不同时期的发展需求综合考量社会、经济、环境、政治等因素,调整变化遴选标准合理确定承租企业和产业,确保土地使用有助于城市经济的可持续发展。

3.3 房地出租的优势

将土地及其建成的附着物一同出租的土地“精”供给模式,相对于土地出让“粗”供给模式而言无论对政府还是企业均有诸多益处。对政府来说,首先,避免了土地使用期到期之后难以收回的问题,因为承租企业没有土地和建筑物的处置权,政府可以不用考虑补偿问题,如果企业有续租的需求,在符合

产业遴选标准的前提下,可以根据市场水平重新签订租赁合同;不仅如此,房地出租的模式从根源上杜绝了部分企业二级“土地主”的现象,有效抑制了企业由于眼前利益转移自身发展目标的问题;其次,对于适应当前产业发展及满足不同产业的用地需求上也有积极作用,能够引导片区的产业发展并实现集聚经济和规模经济,土地的使用效率得到提高,并实现高效集约利用土地;此外,政府财政收入也能做到更加可持续,由于是“精”出租,其税收等经济收益相对比地租赁或出让土地要高。

对于企业来说,企业可以根据自身的实际土地需求有选择地租赁,也不会因为高昂的土地出让金而背负资金负担;同时可以充分发挥已出租土地的集聚优势和规模优势,提升企业效益,并且土地周边的配套设施也有助于企业成本的减少;更为重要的是,相对于传统的土地出让,房地出租可以减少用地使用流程,节省企业的用地时间(图1),因而能够提高用地效率,并增强企业,尤其是新兴互联网、高技术等产业企业的竞争力(这些企业技术更迭快,较长的用地时间成本会使其落后于竞争对手)。

4 房地出租模式的基本实施设想

从实际操作上而言,房地出租模式大致可以分为四个阶段:出租土地的开发(包括建筑物的建设);行业及企业的遴选;租期、租金和税收的确定;合同的签订及后期的评估机制。

4.1 土地的开发

房地出租与土地租赁和土地出让的核心区别之一即是政府出租的土地不是仅仅“三通一平”或“五通一平”的原材料供给,而是将附着物建好的土地一起出租,并且土地本身的周边配套已经基本齐全。然而,土地的开发对于政府而言需要较高的成本,现有的途径大致可以分为:①基于增量土地进行开发(如征收的农用地);②基于城市更新、棚改、旧改等拆迁土地(需要拆除重建);③基于部分不需拆除重建的城市土地,在原有的土地及建筑物的基础上进行整改。

相对于增量土地稀缺,存量土地潜力巨大的大城市而言,二、三途径可以成为房地出租土地供给的主要来源。政府基于城市更新、旧改和棚改等途径获取的土地往往其周边的基础配套相对比较好,基于城市产业发展规划,根据不同土地的区位及所在片区不同产业、企业的发展特点及发展需求,在明确土地的使用用途和性质的基础上,确定土地使用的限制性条件,设计建设标准和规范,政府通过外包的形式建设土地上的建筑物,比如住房、工厂、写字楼等,从而形成成片区域的标准化建设和管理,再批量出租给企业。

4.2 行业 and 企业的遴选

行业或产业的遴选主要针对不同土地利用类型而言,企业的遴选则是行业遴选的细化。房地出租在选择承租人时,应站在全区域的角度统筹考虑产业

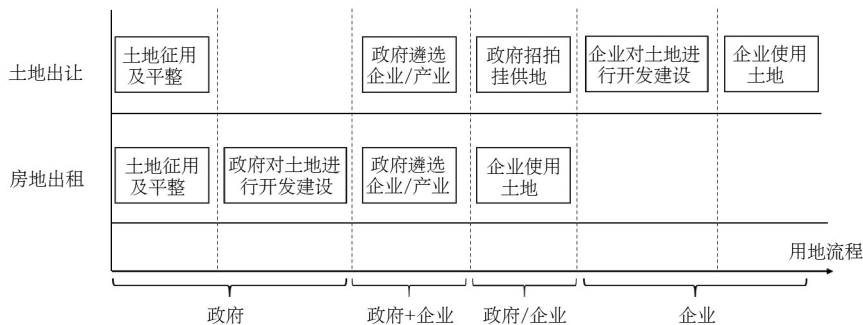


图1 土地出让与房地出租模式的用地流程

Fig.1 Land use process of land leasing and land-floor renting
资料来源:作者自绘。

的发展要求,根据土地开发阶段确定的土地使用类型和建筑类型,合理确定行业和产业类别之后向社会企业公布竞租细则,不同行业的企业参与竞租。

而就具体开发的某地块或者地块上的建筑物(如写字楼)而言,则需建立一定的企业遴选标准。遴选标准需要根据地方经济的发展需求等实际情况由政府相关部门按照不同产业的性质和发展要求分门别类地设置,例如对于企业性质(如互联网企业与否),企业财务状况量,企业规模,企业用地和建筑需求等的考量。客观理性的选择房地出租对象有助于扶持初创企业及创新产业,形成产业链,提升政府在房地出租上的综合效益。本质上,与土地出让类似,地方政府有必要根据实际需求建立一套完整的行业及企业遴选标准以指导实际操作。

4.3 租期、租金及税收

在租期、租金及税收的规定上,应当遵循差异化的原则,然而差异化并不意味着针对每个企业量身定制,而是依然根据行业或产业的差别,制订不同行业或产业的企业的租期、租金及税收标准,并存在一定弹性。同时在租金的支付方式上优先考虑按年支付的方式,租期则根据不同行业的发展周期、片区的产业发展规划以及企业的实际需求进行综合评估,但不应超过8年,到期后也需根据产业发展情况确定是否予以延期;税收的征收需满足相关法律法规。另一方面,租期、租金和税收标准的制订与土地所在的城市区位紧密相关,并需要充分考虑未来收益的变化。对于地方发展的重点企业或战略性企业,可以有适当的优惠倾斜。

除此之外,由于房地出租不仅出租土地还出租附着建筑物,政府也有权利征收一定数额的物业及管理费用作为政府的额外收益,本质上类似商业办公楼宇的管理。

4.4 评估和退出机制

为保证出租的房地得以合理高效地利用,政府需建立一定的评估机制和退出标准。首先对于签订了租赁合同的企业

业须同时签订发展评估方面的协定,明确政府及承租企业的相关权利和义务以及双方需遵守的规范等。根据评估的相关标准和规定,定期或不定期地对企业进行动态评估,了解其发展状况。对于发展效益不佳或者未达到预期的企业,可以通过调节租金(调高或免去租金优惠)的方式引导其退出所承租的房地;而对评估结果较好的企业,则鼓励其继续承租,并在承租租金及其它相关政策上有适当的优惠。

5 结语

本文在回顾我国城市土地供给制度的不同发展阶段的基础上,提出了城市土地供给的“房地出租”新模式,并探讨了该模式的概念、特征、优势等,并尝试构建了房地出租的基本实施设想。基于“房地出租”的城市中心城区土地供给方式的设想不仅在理论上是对我国城市国有土地供给制度的补充,实现城市土地供给的多元化,同时也能为当前城市的产业发展与土地利用的耦合提供参考。房地出租从根本上可以杜绝城市土地到期难收回问题,促进中心城区城市土地的高效、循环和可持续使用,并适应当前中心城区由于科技创新和产业升级带来的企业形态、生产方式以及产业结构对于土地需求的改变,同时对于扶持中小创新企业也能起到积极作用。不仅如此,尤其是在当前城市中心城区广泛开展的更新的背景下,房地出租更是高效使用这部分存量用地的重要途径。

实际上房地出租作为国有土地租赁的创新发展和土地出让的补充,在我国国有土地有偿使用制度建立以来一直有所探讨,但是在过去的近30年时间里,房地出租模式的推广条件并不成熟,比如由于地方政府财政短缺,不具备统一建设城市土地的资金基础;过去我国城市土地空间资源相对丰富,地方政府更希望借市场之手开发土地实现地方的经济建设;高新技术产业及楼宇经济不发达,传统的生产模式对房地标准化使用的需求不高。而对于当前我国城

市中心城区发展而言,土地空间资源的逐渐紧缺,出让土地难以收回问题也逐渐凸显,同时在科技创新及城市产业升级的背景下,企业的形态及生产方式发生了巨大变化,也要求城市土地的使用需要更加高效、灵活、可持续。因此,房地出租的发展条件已逐渐成熟,可以考虑作为当前城市土地有偿使用制度的补充。然而本文仅仅尝试提出房地出租这一概念的雏形,相关的内涵、实施设想还有待完善,同时由于不同城市的土地供给存在差异,差异性的实施方案更需要进一步讨论。

参考文献 (References)

- [1] 陈振华. 从生产空间到生活空间——城市职能转变与空间规划策略思考[J]. 城市规划, 2014, 38(4):28-33. (CHEN Zhenhua. From production space to living space: change of urban functions and corresponding spatial planning strategies[J]. City Planning Review, 2014, 38(4): 28-33.)
- [2] 杜雪君, 黄忠华. 以地谋发展: 土地出让与经济增长的实证研究[J]. 中国土地科学, 2015, 29(7):40-47. (DU Xuejun, HUANG Zhonghua. Land measures for promoting development: urban land supply and economic growth[J]. China Land Science, 2015, 29(7): 40-47.)
- [3] 付春. 新中国建立初期城市土地使用制度的演变与评价[J]. 学理论, 2009, (31):172-173. (FU Chun. Evolution and evaluation of urban land use system in the early days of new China[J]. Theory Research, 2009, (31): 172-173.)
- [4] 郭贯成, 仲济香, 陈会广. 经济新常态下产业转型引致土地利用管理的新矛盾及其应对——基于“经济新常态下产业转型与土地利用管理改革”研讨会的思考[J]. 中国土地科学, 2016, 30(1):75-81. (GUO Guancheng, ZHONG Jixiang, CHEN Hui-guang. New conflicts in land use management arising from industrial transformation under the new economic normality: Reviews on the workshop in “Industrial transformation under the new economic normality and land use management reform”[J]. China Land Science, 2016, 30(1):75-81.)
- [5] 金俭. 国有土地使用权收回制度重构[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2013, 34(1):118-122. (JIN Jian. Reconstruction of the reclaim system of the right to use the state-owned land[J]. Journal of Southwest University for Nationalities (Humanities and Social Science), 2013, 34(1):118-122.)
- [6] 雷小阳. 新型城镇化背景下我国城市土地利用的政府监管研究[D]. 成都: 西南交通大学硕士学位论文, 2015. (LEI Xiaoyang. Government regulation of urban land use in the context of new urbanization[D]. Chengdu: The Dissertation for Master Degree of Southwest Jiao-

- tong University, 2015.)
- [7] 李恩平. 中国城市土地制度改革回顾与展望[J]. 改革与战略, 2010, 26(5): 73-75. (LI Enping. A review of the reform of urban land system in China[J]. Reformation and Strategies, 2010, 26(5): 73-75.)
- [8] 李明月, 胡竹枝. 土地要素对经济增长贡献的实证分析[J]. 软科学, 2005, 19(6): 21-23. (LI Mingyue, HU Zhuzhi. Empirical study on contribution rate of land to economic growth in Shanghai[J]. Soft Science, 2005, 19(6): 21-23.)
- [9] 鲁悦. 国有土地使用权收回制度研究[D]. 南京: 南京大学硕士学位论文, 2014. (LU Yue. Study on the system of reclaiming the right to use the state-owned land[D]. Nanjing: The Dissertation for Master Degree of Nanjing University, 2014.)
- [10] 石成球. 关于我国城市土地利用问题的思考[J]. 城市规划, 2000, 24(2): 11-15. (SHI Chengqiu. Thinking on the problem of urban land use in China[J]. City Planning Review, 2000, 24(2): 11-15.)
- [11] 田党生. 关于我国城市土地集约利用的研究及其反思[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2010(4): 189-192. (TIAN Dangsheng. A view of and reflection on intensified utilization of urban lands in our country[J]. Journal of Shanxi Normal University (Philosophy and Social Science Edition), 2010, (4): 189-192.)
- [12] 王楠. 国有土地有偿使用制度研究[D]. 青岛: 中国海洋大学硕士学位论文, 2009. (WANG Nan. Study on the system of compensated use of state-owned land[D]. Qingdao: The Dissertation for Master Degree of Ocean University of China, 2009.)
- [13] 袁淳. 互联网发展与土地利用结构优化: 以上海市为例[J]. 上海国土资源, 2015, (4): 55-58. (YUAN Zhun. Internet development and optimization of land use structure: a case study from Shanghai[J]. Shanghai Land & Resources, 2015, (4): 55-58.)
- [14] 张红星. 城市土地集约利用与城市经济增长关系研究[J]. 城市问题, 2013(11): 19-24. (ZHANG Hongxing. Research on the relationship between intensified urban land use and urban growth[J]. Urban Problems, 2013(11): 19-24.)
- [15] 张琳, 许晶, 李影. 我国城市土地资源稀缺度与区域经济增长的关系[J]. 城市问题, 2014(3): 19-26. (ZHANG Ling, XU Jing, LI Ying. The relationship between the scarcity degree of urban land resources and regional economic growth in China[J]. Urban Problems, 2014 (3): 19-26.)
- [16] 张晓玲. 对城市建设拆迁中土地制度的思考[J]. 城市规划, 2006, 30(2): 31-33. (ZHANG Xiaoling. Consideration over land system in relocation for urban construction[J]. City Planning Review, 2006, 30(2): 31-33.)
- [17] 张宇, 刘芳, 欧名豪. 基于战略性新兴产业发展要求的土地制度支撑体系[J]. 城市发展研究, 2015, 22(6): 77-82. (ZHANG Yu, LIU Fang, OU Minghao. Research on the support system of land management based on the strategic emerging industries[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(6): 77-82.)
- [18] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 等. “以地生财, 以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J]. 经济研究, 2014(8): 14-27. (ZHENG Siqi, SUN Weizeng, WU Jing, et al. Infrastructure investment, land leasing and real estate price: a unique financing and investment channel for urban development in Chinese cities [J]. Economic Research Journal, 2014(8): 14-27.)
- [19] 庄幼绯, 卢为民, 王思. 互联网经济对土地利用的影响及对策——以上海为例[J]. 中国土地, 2015(11): 27-30. (ZHUANG Youfei, LU Weiming, WANG Si. The impact of internet economy on land use and the corresponding countermeasures: taking Shanghai as an example[J]. China Land, 2015(11): 27-30.)
- [20] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19. (ZOU Bing. The transformation from green-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies [J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19.)

修回: 2018-08