

□
丁
健

「九五」期间上海房地产市场的发展取向和对策研究

“八五”期间,上海房地产市场的发展可以归结为成长迅速,变化起伏;贡献重大,问题犹存;经过调整,发展有望。同时,土地供给失控,部分楼盘空置,有效需求不足及市场运作失范等问题将对“九五”期间上海房地产市场产生一定的不利影响。结合上海国民经济“九五”计划与2010年远景目标,并考虑到上海房地产市场发展的本身规律,我们提出“九五”期间上海房地产市场的发展取向和对策建议。

一、发展取向

“九五”期间上海房地产市场发展的基本取向是:增长、调整、规范、定位八个字。其中增长是基本前提和主旋律,即只有增长才能发展和壮大,才能为上海的经济腾飞,城市现代化建设作出更大的贡献。当然我们所说的增长是保证质量条件下的增长。调整是市场从不成熟走向成熟的一个阶段,同时也是市场自我调节和政府予以宏观调控的过程。通过调整可以理顺市场关系,纠正市场发展轨迹,优胜劣汰,从而使整个上海房地产市场在规模、结构、阶段、比重等方面同上海的经济增长和城市建设要求相适应。调整是为了更好地增长和发展。规范是市场健康有序运作的根本保证,在规范市场的条件下,不仅可以维护交易活动当事人的合法权益,抑制不正当竞争行为的发生,并且可以节约交易成本,提高投资效益。定位是“九五”期间上海房地产市场发展的目标,即通过5年的努力,该市场将在整个城市市场体系中占有突出的地位,以房地产市场为依托发展起来的房地产业将挤入支柱产业的行列。

(一)增长的内涵和动力

增长作为“九五”期间上海房地产市场发展的基本取向,其内涵主要是指房地产市场规模和容量不断扩大,交易量持续上升,市场体系趋于完善,房地产业逐步壮大,创造的价值以及对城市发展作出的贡献增加。我们认为,“九五”期间上海房地产市场的增长主要来源于:

1. GDP持续增长的拉动力,国际经验表明,GDP每增长1个百分点,就可以促使房地产增长0.12个百分点。预计“九五”期间上海年均GDP的增长率可以达到12%—14%。如果没有其他外来因素的干扰,根据上述经验推算,1996—2000年仅上海每年的GDP增长就可以拉动房地产上升1.44%—1.68%,5年可达7.2%—8.4%。在一般正常情况下城市宏观经济增长会刺激房地产市场,并要求市场状态与其相适应,如进入90年代后香港经济进入了平稳增长期,年均增长率保持在5%左右,与此同时房地产销售见旺,空置率维持在10%,房地产开发利润上升,房地产企业不断增加。因此在经济持

续增长的前提下,房地产市场扩容不可避免。

2. 巨额投资的推动力。“九五”期间为实现人均10平方米的居住目标,上海将对住宅建设投资1500亿元,年均300亿,计划共建住宅4500—5000万平方米,成套率占70%。这是房地产市场增长的直接推动力之一。另外,在这期间对城市基础设施投资也将达到1500亿元,加上境内外对新兴工业的巨大投资,工业改造投资以及对城市第三产业和其他行业的投资,都将形成对房地产的强大需求,进而在进一步消化市场存量供给的基础上推进整个上海房地产市场。

3. 提高市场化程度的内动力。随着土地使用制度和住房制度改革不断深化,提高房地产的市场化程度已成为必然趋势。一般来说,市场化程度愈高,市场规模愈大,市场成长愈快并趋于成熟。这是不以人们的意志为转移的内动力。“八五”期间上海在通过出售存量住宅提高市场化程度方面作了有益的探索,取得了可喜的成绩。如1991—1995年,上海共出售存量住宅60万套,约3000万平方米,使住宅自有率从原来的21%提高到43%。如果上海的住宅自有率能达到55%,即在原有基础上还将出售住宅约3000万平方米。这将有效地放大上海房地产市场的规模。进入“九五”第一年,上海在盘活房地产存量,激活房地产二、三级市场方面又出台了8条措施,这无疑有利于提高市场化程度,并刺激房地产增长。然而,我们认为,要真正提高市场化程度,关键在于从根本上割除住宅无偿分配的尾巴,使经营性用地(包括原无偿划拨但已改变用途的土地)全部纳入有偿使用的轨道等。只有这样,才能大幅度增加房地产市场流量,扩大交易范围,加快交易频率,进一步繁荣市场。

(二)调整的方向和内容

“八五”期间,上海房地产市场的发展同全国一样有成绩,也有教训。尤其是在新旧体制交替,市场发育不完全条件下产生的问题,必将影响“九五”房地产市场的健康成长。因此,将调整作为“九五”上海房地产市场发展的基本取向之一,毫不为过。至于调整的方向,主要是平衡市场供求,调整市场结构,重组市场主体,培育消费群体和合理布局配置。“九五”期间上海房地产市场调整的主要内容有:

1. 变粗放型的土地供给和利用为集约型的土地供给和利用,同经济增长方式转型相吻合并从根本上解决调整市场供求的问题。“八五”期间是上海历史上批准用地最多的年份。在5年中共批准各类用地505.04平方公里,平均每年101.01平方公里。从“八五”上海经济发展进入快车道的大好形势看,在一定时期尤其是对土地的需求长期受到抑制的情况下,以粗放形式供给土地似乎是必要的,但由于各种原因造成供给量有所失控,从而脱离了经济增长和城市发展的实际需要,形成了供大于求的局面,并给“九五”造成了较大的影响。如到1996年有将近61平方公里的住宅用地尚未开工建设;239.46平方公里的各级各类开发区实际用地中还有许多地方因项目不足而闲置;即使已出让土地使用权的98.70平方公里土地中仍有不少的地块在晒太阳。与此相比,香港和新加坡在这方面可以给我们提供有益的经验。80年代是香港经济高速增长时期,对土地的需求十分旺盛。但香港非常重视土地计划供给和集约化利用。整个80年代除2个年份的土地供给超过年50公顷外,其他年份均在50公顷以内,最低一年份仅为11.4公顷(1984年),但这一年经济增长率却达到9.8%。因此“九五”期间土地供给和利用的集约化已势在必行。其调整的基本思路是:①严格控制新增土地供给,尤其是不批办公楼和综合楼用地。②切实用好存量土地,合理配置闲置土地。③集约利用工业土地,使工业项目向各类工业小区或开发区集聚。

2. 变较为单一的房地产市场构造为多层次、多分支和构建合理的市场结构体系。从房地

产市场结构本身看,“九五”期间应在控制一级市场的同时,继续加大力度放开二、三级市场,使土地的纵向流动有序化、房地产的横向流动更趋活跃。另外必须加强房地产金融市场和服务市场的构建和培育,从而使房地产市场结构体系日臻完备。从房地产市场的租售结构看,在扩大房地产销售规模的同时,必须大力发展和激活房地产租赁市场和差价换房市场。我们认为,将更多的办公楼、商铺等营业性房地产纳入租赁市场,无论对市场结构的配置还是对推动房地产市场走向兴旺,都是十分有利的。通过扩大差价换房的规模来启动整个销售市场也是可行的。从房地产市场的供求结构看,首先,应打破外销和内销的界限。其次,通过扩大开放,创造更多的商业机会和压缩、调整即将上马和已开工项目来逐步消化现有办公楼、商住综合楼,以缓解其供求矛盾。根据我们的预测,到2000年上海的办公楼和商住综合楼的供给以450—500万平方米为宜。再次,必须在降低开发成本、改进房型设计和加快公建配套上下功夫,使有效供给和有效需求相吻合。同时恰到好处地划分出高、中、低三个档次的住宅,供不同层次的消费者选择,从而让住宅的供给形成一个合理的结构。我们认为,到2000年除了人均居住面积达到10平方米以外,高、中、低住宅的合理结构比应该是1:3:6(高、中、低档次不仅包括建筑造价和配套质量,同时还包括环境质量以及区位地价,所以用平方米的价格计算,即每平方米7000元以上的为高档,3000—7000元的为中档,3000元以下的为低档)。

3. 通过公平的市场竞争重组市场主体。这里的市场主体主要是指能独立经营决策并自担风险、自负盈亏的房地产开发公司,房地产中介服务机构以及物业管理公司。市场主体重组的目的,就是壮大房地产公司的实力,提高专业化程度和抗风险能力,以及择优汰劣和构建合理的分工层次,使房地产业能承担更大、更艰巨的城市建设任务。至于重组的思路,应该是:通过市场竞争,以非行政性的收购、兼并、托管、合股等方式做大开发,发展物业,鼓励中介。

4. 挖掘潜在需求,创造未来需求,积极培育房地产消费群体,从根本上消除供求脱节现象。实行调整的关键在于对外扩大开放,增加商业机会,并让出一定市场份额,从而拓宽投资项目来源国和地区范围,尤其要在加大对外宣传力度的前提下,多吸引北美、西欧等发达国家以及周边新崛起国家来上海投资。这样不仅可以促进投资项目结构的多样化与合理化,并且能为办公楼、商住楼的租售市场引进更多更具购买力的消费者。对内必须以增加本市市民的有效需求为主,即在逐步增加收入、改变城市居民消费观念和实行住房分配货币化的基础上按收入高低划线,除部分低收入和经济特困家庭可居住政府提供的廉租屋以外,其余居民都应纳入购房的范围,从而使潜在需求变为现实有效需要,并且为创造未来需求奠定坚实的基础。当然在这个过程中房地产金融和保险的配套服务必须跟上。我们认为,“九五”期间上海在这方面有条件实现新突破,并在全国领先一步。

5. 根据聚集效益和聚集成本原理,对房地产进行合理的配置和布局。“九五”期间在办公楼、商住综合楼项目的布点方面应坚决杜绝分散化,对在CBD地区的布点则要严格控制;住宅区的布点则应符合城市转移指向,从而减轻公建配套和交通的压力;工业项目则应相对集中到各开发区或工业区。

(三)规范的目标和思路

“九五”期间必须对市场加以规范。规范的目标,首先是逐步消除以前的后遗症,使各种经济纠纷得以缓解或化解,并将损失降到最低点。其次是建立健全严密的法规体系、高效的调控体系、灵活的运行机制、合理的运作程序,以实现投资理性化、交易规范化、管理法制化、服务高效化和调控科学化。推进房地产市场规范化的基本思路是:

1. 理顺地产一级市场,按城市经济发展需要有计划批地,经营性用地单位则必须通过公平竞争取得土地。

2. 以法规建设为依托,强化市场管理。其中开发市场必须做到有偿用地、执行规划、文明开发、如期配套、依法转让;交易市场——房源公开、价值合理、合同规范、手续齐全;服务市场

凭证执业、服务到位、收费公道、过失赔偿;房地产金融市场——业务广泛、渠道敞开、融资便捷、扶优汰劣、保障安全。

3. 以转变政府职能为前提,规范政府管理行为。其基本要求是依法行使各种管理职能,依法行使处置权,依法收取各种费用,严格制裁违法行为,从而净化房地产市场的管理环境。

(四)定位的含义和策略

房地产市场定位主要是以自身的作用、贡献在城市市场体系和上海经济增长与城市建设中确立其应有的地位。具体地讲,定位包括三层意思:其一,到2000年上海的房地产市场必须成为能够为城市成长和一切社会经济活动提供所需空间的基本性市场;其二,以房地产市场为活动舞台的房地产业将在城市产业构成中成为支柱之一,到本世纪末其所创造的产值将达到上海GDP的5%以上;其三,上海的房地产市场必须成为本市现代化建设的稳定资金来源之一。在实现定位目标的过程中可以采取以下策略。第一,不断优化房地产的产业结构,提高产业整体素质,形成一个资本雄厚、技术和管理先进的产业群体。第二,加强市场建设,扩大市场规模,规范市场行为,树立市场形象,协调和沟通其他要素市场,在切实贯彻房地产法规和国家法律的基础上保证各方在房地产市场能以公平、公开、公正和有序的原则参与竞争与交易,同时确保各市场参与者取得合法的收益。第三,以对城市发展的贡献和在深化改革与扩大开放过程中所发挥的作用来证实房地产市场存在的价值与地位,并且通过宣传使定位更加生动和形象化。

二、对策建议

“九五”期间是上海房地产市场发展的关键时期,其面临着增长,调整和规范的三大任务,因此必须确定较科学的策略和可行的对策才能完成任务,达到定位目标。根据“九五”整个上海发展的趋向和下一个世纪的要求,我们认为,“九五”期间进一步推进上海房地产市场发展的基础策略是:把牢土地一级市场,激活住宅消费市场,刺激办公商住市场,调整工业楼盘市场,培育房地产金融市场,发展房地产服务市场,规范整个房地产市场。

基于上述取向和策略,我们提出对策建议如下:

1. 制订计划,修订规划,确定方针,改变方式,搞好土地供给。

(1)目前应尽快着手制订5年批地计划,修订土地利用控制规划,并且以立法程序规定一级市场的土地供给实行计划指标调控并保持一定的节律性,参照香港、新加坡的经验可以是一年多一年少;同时改按项目配地为按土地立项目。

(2)成片开发用地(包括私营开发区、工业区等)的审批权应归市里。旧城改造则由市里排计划确定出让地块和年度上市量,然后交区、县招商。

(3)1996—1998年上海市土地供给的方针应以调剂存量用地为主,包括闲置住宅用地的充分利用、工业项目向开发区或工业区集中以及未开发批租地块通过土地发展公司加以调整等。1999—2000年则因经济和城市发展的需要适量供给新增地。

(4)必须改变土地的供给方式。土地批租应该提高公开招标和拍卖的比重,而对于原经营

性用地从无偿到有偿的转换,除了补地价转让、空转置换、授权经营以外,应广泛推行有期限的租赁制。开始租期不宜过长,一般以2—3年为宜,以后根据企业的经营情况随时调整;初始租金也不应过高,这样可以鼓励企业的积极性,同时能减轻困难企业的负担。为了便于操作,开始可根据市场行情制订一个基础租金,然而按不同性质的企业乘以不同的系数,租金的收缴一般通过银行,对特别困难的企业可以减免租金。同时必须规定租赁土地不得随意转让,但可以转租,期限不得超过原承租合同中的规定期限。

(5)以参建、联建方式使用或开发土地的问题,最好的解决方法是以价值形式对土地持分权利作为独立的客体加以划分。

2. 积极启动土地收购、储备和转让机制,使土地发展公司真正发挥蓄水池的作用,并且参与土地供给的宏观调控。土地发展公司应作为市政府一个不以盈利为目的的法定机构,其承担着一部分政府职能,但采取的是公司运作方式。土地发展公司的资金来源主要由财政拨款、公积金和各大银行参资及社会集资所构成,其土地实物的运作方式是:收购(征购和回收)→储备→转让和出租。由于启动阶段资金较为紧张,因此资金的运作可灵活一点。如收购后先抵押,待转让后再赎回;或者在收购、储备阶段先成为债务人,等土地出手后即偿付收购资金,并补偿一定的利息。

3. 继续扩大存量住宅出售,逐步取消住宅无偿分配制度,努力降低住宅价格,积极挖掘市内有效需求,真正搞活住宅消费市场。

(1)在不断缩小租售比价的基础上继续以优惠方式将可分割的存量住宅出售给原承租人。

(2)逐步取消住宅无偿分配制度,要将住宅建设拨款以建立个人购房帐户的方式转化为个人的住宅消费资金。今后应创造条件并规定,凡是新建住宅,不论投资来自何方,均须进入有偿分配轨道,并应从先分后购逐渐过渡到直接购买。

(3)划分收入线,分离住宅租售消费群。对低收入和特困家庭应采取租房和购买廉价房的方式。这类住宅主要由政府供给。至于收入线的划分和判别,只以申请租用和廉价购买政府提供住宅的居民为对象,并采用本人申报收入和住宅供给机构进行专项审查的方法。

(4)已售公房提前入市,尽快启动差价换房市场,从而带动整个销售市场的发展。

(5)“三管齐下”合力降低住宅价格。政府对普通居民住宅用地实行低地价政策。以低地价取得的土地只能建造居民住宅,其主要适用于中低收入家庭购买和居住,降低成本主要是降低疏散成本、转移支付成本和施工成本。建议在动拆中应逐步变实物补偿安置为货币补偿安置。另外必须明税减费。尤其要对现有收费进行清理,并以一定的法定程序规定收费项目和标准,并对外公告。

(6)对目前已闲置的存量住宅则通过各方让利加以消化,使其尽快进入流通,以减少损失,同时可以挖掘出相当一部分潜在需求。

4. 突出重点区域,政府造市和企业营销相结合,刺激本市办公、商住综合楼市场走出疲软状态。

(1)“九五”的前3年应重点建设包括陆家嘴地区在内的CBD,其中以小陆家嘴地区的大楼租售和外滩的大楼置换为重中之重,使其尽快形成气候和规模,并真正确立和发挥金融功能。在这一区域应鼓励功能性项目大干快上,同时严格限制非功能性项目的盲目上马。对南北外滩及其他地区的办公商住楼项目应予以严格控制,以便逐步改变目前存在的因投资分散造成客户分散并出现人气不足的局面。

(2)政府造市包括创造较好的融资环境、税收环境、服务环境、生态环境、景观环境等,并且提供一定的商业机会,这样对外商才具有吸引力。“九五”期间结合改革的深化和进一步对外开放,上海可以试行向三资企业提供各种人民币和外币融资业务,并让外资银行试办人民币业务真正运转起来;在税收上则逐步实行国民待遇原则;在创建服务环境上应提倡优质、高效、规范、便捷,尤其要尽快建立一套可供投资者查询的社会经济信息系统(包括建立房地产信息资料库),使经商者及时了解信息,捕捉商机;至于生态和环境则力求清洁美观。

(3)在政府造市的同时,房地产开发企业应该多多在营销方面下功夫,不仅要“请进来”,而且要积极“走出去”,同时必须租售结合,其出租部分应占相当比重,也可以先租后售。首先要改变目前一家一户仅设立售楼处的“守株待兔”式的销售租赁模式。办公、商住楼也可以搞上门推销或推租。为了节约成本,提高效率,对开发商来说最好是搞销售租赁代理。另外必须结合物业管理,搞好服务和管理促销。如对某些高档商住楼可提供宾馆式服务或家庭式服务等。

5. 撤并结合,合理布局,置换转移,形成规模,发挥经济增长点的作用。

(1)“九五”期间上海必须对已有的经济技术开发区、工业小区和私营开发区进行梳理,对仅为避税而设立的开发区应坚决予以撤除;对规模较小又无专业特色的工业区也应归并。

(2)对旧城区工业的转移,除搞好土地置换以外,必须明确转移指向,不能让企业随意选点。

(3)要求新工业投资项目能进入相应的开发区或工业小区,以提高工业配置的密集度,产生聚集效应。这样既能做活工业楼宇市场,又能结合产业结构调整提高工业层次,并发挥经济增长点的作用。因为到2000年,工业仍然是推动上海经济增长的主动动力之一。

6. 完善房地产抵押机制,筹建地方性非银行金融机构,拓宽房地产金融市场空间。

(1)要调整目前住房按揭的具体实施条件,即降低首期付款比例,从原来的30%降至10—15%;将按揭贷款的年限划分为15年和不超过20年两大时段;按揭贷款的利息应根据通胀率预期作渐进加付,而不是总体摊算,对经济困难户申请按揭可给予单利率计息的优惠。

(2)必须扩大房地产抵押业务,包括土地使用权抵押、建筑合同抵押等等。

(3)要创造条件建立抵押担保机构。一种做法是吸引各保险公司的介入;另一种做法是可以建立全市性的担保基金。

(4)尽快筹建地方性非银行房地产金融机构,其基本功能就是专门从事非营利性的居民住宅储蓄和抵押贷款业务。原公积金中心的资金以及住宅储蓄资金均并入该机构一起加以管理和运作。至于具体的业务可委托商业银行办理。建立非银行房地产金融机构的目的,一方面是为居民购买住宅提供必要的资金支持;另一方面可以降低资金营运成本,减少不必要的税负和便于灵活操作。

7. 成立培训中心,组建行业协会,制定行章行规,壮大中介服务队伍,提高市场运作效率。目前上海应尽快成立房地产中介服务人员培训中心,将人员培训、考试考核以及从业资格认定等工作都纳入其中,从而保证从业人员的素质。同时要积极组建各专业的中介服务行业协会,制定行章行规,约束从业人员的行为,变原来的行政管理为行业管理。行业协会有权对违反有关法规和行章行规的从业人员给予必要的处罚,包括罚款直至逐出协会并终身禁止其从事这个行业。另外要制订和公布中介服务程序和收费标准,增加社会信任度,从而在推进市场的同时壮大自己。

8. 加快法规建设,公开运作程序,强化过程监控,使整个房地产市场的运行处于法规约

来、程序约束和登记约束之中。

(1)“九五”期间上海在房地产法规建设方面的突破重点应该是依据《房地产管理法》等制订具体的能控制房地产市场运作主要环节的条例和规定,并加以实施,使市场运行有轨道可循。其中必须加快制订和尽早出台的有:《房地产交易条例》、《土地回收和储备条例》、《房地产产权管理条例》、《房地产估价条例》等等。

(2)必须在“九五”期间搞好市场运作程序的制订和公布实施,其中包括地产一级市场土地的招标,拍卖、协议程序;房地产开发程序;二、三级房地产市场的交易程序;房地产抵押担保程序;房地产回收、储备和处置程序;房地产评估标准和程序;房地产证券化程序以及政府有关部门对房地产市场的管理和办事程序等。

(3)要将房地产登记制度同房地产产权的合法性确认和维护交易的持续性结合起来,加强登记的刚性约束,对不经登记的交易一律不承认其合法性。尤其要求接受委托经营、搞土地置换和股份公司的单位进行房地产产权的补充登记。一方面保证房地产交易对象的合法性;另一方面便于政府掌握信息,加强监控。

(4)理顺房地产管理体制,建立内部规程,提高管理效率和权威性。我们建议明确划分市局和区局的事权,理顺业务行政关系,构筑完备的管理网络。在房地产管理系统内部则要明确分工和职能,同时确定工作规章和制订工作流程图,保证管理工作的衔接和高效率。

(作者系上海财经大学财经研究所副研究员,单位邮编为 200433)

(上接第 24 页)

因此,资本经营是在企业内部形成以资本效率和效益为核心的新机制的条件下,企业以各种形式的资本运作为手段,来实现其资本有效增值的一种经营方式。尽管资本经营可以相对独立于生产经营而存在,并可与生产经营分层运作,但是,资本经营最终必须以生产经营为基础,服从或服务于生产经营,这一点不可本末倒置。

五、资本经营的一般条件

企业资本经营有赖于一定的客观条件。从宏观上看,企业开展资本经营需要有良好的外部环境,其主要包括四个方面:(1)我国社会主义市场经济体制的建立和发展;(2)统一开放和竞争有序的、包括资本市场和产权市场在内的市场体系的发育和完善;(3)明确产权关系,划清产权界限,规范企业财产的制度安排;(4)对资本存量由实行实物形态的经营管理转向实行价值形态的经营管理。从微观上来看,企业开展资本经营要求企业本身具有能与竞争性市场经济体制相适应的资本经营机制,具体来说,其包括:(1)企业必须具有资本经营的自主决策权;(2)企业必须具有追求资本增值和资本价值最大化的内在动力;(3)企业必须按资本增值最大化原则实行资本经营型管理;(4)企业必须具有内在的风险规避制度。

(作者单位:上海财经大学工商管理学院;邮编:200433)