

□ 车江洪

拓展上海房地产二级市场

“八五”期间,上海以土地批租推动旧城改造和新区开发的工作取得了举世瞩目的成就。一级市场已日趋成熟、规范、稳定,而二级市场相对薄弱。因此,“九五”时期政府房地产工作的重点应转向放开、搞活二级市场。

目前,二级市场仅限于开发商置地—建房—销售所形成的商品房市场,这仅是房地产增量中的一小部分,大量的增量及存量房地产没有进入市场,还有很大的空间可以拓展。

一、拓宽商品房销售市场

上海的商品房市场(包括内销和外销)应该说是比较规范的。问题是市场疲软,销售不畅。据统计,至1994年底空置的商品房已达到170万平方米,其中住宅150万平方米。如何开拓商品房销售市场,似乎是开发商的事情,其实不然,政府在这方面也应该有所作为。

1、降低税费,从而降低过高的商品房价格。据上海社科院的调查,除政府明文规定的税费项目外,对房地产业的各种行政性收费、经营性收费、摊派和变相收费也多达一百多种。各种收费约占商品房开发成本的1/3,其中属于乱收费的约占40—50%,是商品房价格居高不下的一个重要原因。而造成这一问题的根源在于政府自身(政府部门和机构及一些政府垄断的公用企业)。“解铃还需系铃人”。这一问题也只能由政府自己来解决。具体来说就是要清理和纠正各种不合理收费、摊派和变相收费,制定统一税费项目和收费标准,公之于众,并建立社会监督机制,彻底治理乱收费问题。

2、放宽市场准入限制,拓宽商品房销售市场。成熟的房地产市场应该是一个开放的、统一的市场。但是,现在我们的房地产市场被人为地分割为内销、外销市场,在市场准入上又有许多限制,影响了房地产市场的发展。

(1)放开内销商品房市场。现行政策规定:只有持有上海市常住户口以及在上海注册的外地企事业单位才能购买本市内销商品房。这样就形成了一种人为的市场壁垒。实际上,随着上海的开放,外地来沪经商、办企业的日益增多,他们不仅需要经营用房,同样也需要住宅,这种需求还是很大的。据有关专家分析,如放开购买限制,至少可消化目前上海内销商品房总量的1/3。只要对政府补贴性的安居房进行控制,并通过税费政策进行调节,放开内销商品房市场不会对上海产生消极影响,反而会促进上海的进一步开放。上海要成为国际经济中心城市,在众多方面和领域已逐渐向全国和世界开放,为何还要在房地产领域设立市场壁垒呢?

(2)打破内、外销界线。目前商品房的内、外销之分是不符合国际惯例的。商品只应以品质的好坏来划分档次,而不应以销售对象来划分类别。况且,外籍人士购房的需求不一,也不一定是高档豪华的公寓、别墅。国内也有一些人愿意也能够买外销规格的房屋。而现行的

内、外销政策则限制了这两方面的需求。所以,应该打破内、外销界线,投资者只应根据其支付能力购买不同等级的房屋,而不应有内、外之别。考虑到现行内、外销房的政策差别(主要是地价政策),可以制定相应的税费政策进行调节。

3、发展房地产金融,提高购买者的支付能力。由于房地产是高价值的耐用品,购买者很难一次支付巨额购房资金,一般都要借助金融支持。过去,金融业比较注重对房地产生产领域的融资,而忽视了消费融资。政府应该制定合理的金融政策,鼓励资金投放逐步转向房地产消费领域,大力发展“按揭”业务,提高购买者支付能力,从而拓宽商品房销售市场。

4、加强基础设施建设。滞销的商品房中,有一部分是因为公建配套不够,无法销售的。所以,政府加强基础设施建设,提高房屋的使用功能,也可以扩大商品房的销售。

二、加大房改力度,推动住宅全面市场化

目前,我国的城市居民住宅实行的是双轨制:商品房与职工住宅。前者通过市场配置,后者通过行政方式配置。以上海市为例,每年竣工的住宅中,商品房的比例是很低的(如下表所示),大量的住宅作为职工住宅游离在房地产市场之外,仍然沿用过去的实物福利分配,低租金租赁制。这与房改的目标——住房的社会化、商品化是背道而驰的。如果说旧公房由于历史的惯性,改制困难,增量住宅则应该全面市场化。否则,一方面推行房改(目前主要是旧公房出售),另一方面又在不断无偿分配新公房,房改的目标永远也达不到。

上海市历年商品房占住宅建设总面积的比例 (单位:万平方米)

年份	住宅竣工面积	商品房面积	商品房占住宅建设总面积的比例(%)
1990	421.94	73.90	17.5
1991	477.69	97.02	20.3
1992	543.48	113.43	20.8
1993	616.50	136.02	22.1
1994	873.57	319.87	36.6

要使增量住宅全面市场化,必须改革现行的住房单位福利分配制,变实物分配为货币分配。单位只负责给职工增加工资,补足过去工资中住房含量不足的部分,发放住房补贴,并切断分配,把住宅的需求推向市场。至于社会保障(中、低收入家庭住房问题)职能则应从单位中分离出来,由政府操作。如由政府提供金融支持,在税收政策和土地价格上给予优惠等。

房改的另一个重要措施是提租。目前上海市的公有住房租金每平方米0.432元,房租仅占职工家庭生活费支出的2%。租售比价不合理,租房不如买房,是造成现在新房无人买、旧房卖不脱、住房商品化推进困难的重要原因之一。因此,提租改革已迫在眉睫。上海计划到本世纪末把房租提高到占职工家庭生活费支出的15%。如果达到这个目标,住宅的市场化程度将会有较大幅度的提高。

三、放开已出售旧公房上市限制

作为住房制度改革的一个重要方面,本市1994年共出售公房3010万平方米,回收资金65.4亿元。表面看来,旧公房出售后,房屋自住,且每户只有一次购买机会,进入市场的可能性不大。但实际上过去的住房分配是一种行政行为,不考虑居民的居住偏好(地段、楼层、朝向、乃至面积大小),消费者没有选择的可能。这样的住房对于居民的效用(满足程度)必然是很低的。而且,随着家庭人口规模、年龄结构、收入总额、工作地点的变动,都需要不断调整住

房。过去房屋产权归公,居民没有处置权。要改变居住条件,只能采用一种很原始的物物交换形式“换房”,这种方式交易成本高,成交难度大。现在产权归己了,就可以通过市场买卖来调整住房。应该看到,公房出售的意义不仅仅在于回收一笔资金,甩掉维修包袱,重要的在于它为房屋进入市场创造了条件,而这一市场的潜力是很大的。

但是,现行房改政策规定;公有住房出售后,5年之内不得上市。制定这一措施的本意是为了防止投机,即居民低价(成本价)购买公房后,再高价(市场价)出售,从中获利。其实,这种担心是多余的。因为按规定每个家庭只有一次按成本价购买公有住房的机会。若其将住房出售后,自住房只能通过市场解决,所以,投机的可能性不大。而人为限制这部分住宅的转让,只会延缓二级市场的发育(5年)。明智的选择是放开限制,允许其进入市场,同时制定合理的税收措施,对转让收益进行调节。考虑到这类住宅入市后的收益(市场价与成本价之间的差额)中有一部分是对过去职工工资中住房含量不足的弥补,税率不应订得过高,以使业主也能获得一定收益。

四、改革直管公房体制,推动存量公房进入市场

本市目前有直管非居住用房 840 万平方米,其中商业用房 275 万平方米,工业用房 108 万平方米,其余为办公用房、仓储用房等。这部分房屋实行的是国家所有、房管局直接管理的模式。由于产权过度集中且采取行政方式配置,使资源配置的效率极低。最突出的表现就是租金过低。本市现行营业用房租金只有 1—7 元/m²·月,平均 3.23 元/m²·月,远低于市场租金,且实行 10 年一贯制。造成这种状况的原因在于:(1)在经营非居住用房方面,政府追求的目标不是资产收益最大化,而是“以租养房”。只要非居住用房的租金能补贴居住用房维修经费就行了。(2)表面看来,非居住用房实行的是租赁制。但政府作为一个最大的房东,要面对众多的租户(多为国有企事业单位),无法形成市场租赁关系,只能通过行政程序制定租金。这样形成的租金既不反映供求,也不反映价值,且一旦制定下来,就有一切计划价格所特有的刚性,无法根据市场情况及时调整。(3)资源流动困难。一方面,由于租金失去杠杆作用,除非用户退租,房管部门不能收回房屋重新配置。另一方面,租户没有处置权,不能根据经营情况调整生产要素组合。资源配置凝固化,既有的低效配置不能改变。

既然直管公房存在的根本问题在于产权集中及行政配置,改革的方向就应该是产权分散,最直接的措施就是将房产出售给企业(租户)。也可以实行股份制,按资产评估的价值折股进入企业股本,每年按股分利。通过以上两种方式,房屋都可以成为企业的资产。企业拥有房屋产权后,就可以进入市场交易,根据经营情况进行生产要素重组,优化资源配置。

还有一种房屋置换方式,即房管部门调整房屋使用功能,终止原承租合同,将腾退后的房屋进行转让、出租。但采用这种方式只适用于少量的、某些特殊用途的房屋,如为重建外滩金融中心而以政府为主体进行的外滩房产置换。完全靠政府来对直管公房进行再配置,成本将十分高昂,也是不可能的。

五、籍企业改革的契机,引导划拨土地进入市场

在计划经济体制下,城市国有土地实行行政划拨、无偿无限期使用制度。虽然土地使用制度改革推行了十几年,大量的行政划拨土地仍然维持原状,游离在房地产市场之外。究其原因,在于国有企业改革滞后,企业没有成为独立的经济主体,使得以分权化(土地所有权与使用

权分离)为主要措施的土地使用制度改革不可能真正实行,从而这部分土地也就无法进入市场。

现在,党的十四届三中全会提出我国国有企业改革的方向是建立现代企业制度。所谓现代企业,主要就是现代公司制企业,其基本特征是:以企业法人财产权为基础,以有限责任为中心,以专家管理为特点。其中关键的是企业法人财产权,即企业拥有出资者投资所形成的全部法人财产权,并以此为基础,依法自主经营、自负盈亏,对出资者承担保值增值的责任。而出资者(股东)则只享有终极所有权,并据此享有收益权,不能直接干预企业的生产活动。企业取得了独立的经济地位,这就为土地制度改革,为土地进入市场创造了条件。

从国有企业改革的实践来看,目前对土地资产的处置有三种方式:

1、租赁制,即国家把土地出租给企业,每年收取租金。采取这种方式,企业不必一次性支付巨额土地出让金,考虑了企业的承受能力。而且,每年收取租金,可以根据市场情况适时调整,比较灵活。但是,租赁也存在两个问题:(1)租赁是一种债权债务关系,承租人的权利十分有限,土地(作为最重要的生产要素之一)仍然不能成为企业的资产,这不符合企业制度改革的目标。(2)如果普遍实行租赁制,将与现行体制差别不大,达不到改制的目的。因为土地产权仍然集中在政府手中,政府作为唯一的地主,要面对众多的租户,无法形成市场租赁关系,只能通过行政程序制定租金。这样形成的租金与现行土地使用费(税)无多大差别。我国传统的公房低租金租赁制就是一个明显的例证。故租赁制从原则上来讲可以采用,但应该是少量的。

2、土地使用权作价入股,即国家以一定年限的国有土地使用权作价入股,进入股份制企业的股本。采取这种方式,土地使用权成为企业的法人财产,企业可以自主经营,且无须交纳地租、地价,减少了转制的交易成本。但是,这种方式忽视了土地与其它国有资产的区别。最明显的一点就是:土地使用权作为一种资产,是有时限性的。土地使用权到期,或企业违法用地,国家要收回土地使用权,这是否意味着国家撤回股本?而按股份制构建的原则,股东一旦把资金投入企业,便成为企业的法人财产,个人无权再抽回股本,只能在市场上转让股权。还有一点,按现行法律规定,土地只有通过出让方式,签定出让合同(相当于买卖合同),规定用途、年期及一系列限制条件,土地使用权才能成为独立的财产权赋予企业或个人。而土地使用权作价入股并没有签定这样的契约,也就没有相应的权利与义务限制。这样形成的“土地使用权”没有明确界定的内涵与外延,容易使企业把土地看成一般的生产要素自由支配,由此带来管理的混乱。所以,国家直接以土地使用权作价入股,无论是从股份制经济理论来看,还是从土地经济理论来看,都有解释不通的地方。而且,国家以土地使用权直接作价入股,会大幅度增加国家股股本,这会加强政府对企业的干预(因政府可凭大股东身份参与企业决策),不利于政企分开。再者,国家以土地使用权作价入股,就要承担企业经营风险。若企业经营不善或亏损,国家的土地收益就没有保障;若企业破产,就等于将土地无偿出让。因此,从经济上考虑,国家也应该“宁做地主,勿做股东”。

当然,这并不是说土地股份制不能建立,而是说国家不宜直接以土地使用权作价入股。要入股,也应在土地出让之后,由法人(拥有土地使用权者)作价入股。这相当于土地使用权持有者将土地使用权转让给股份制企业(应签定转让合同,重新登记),并以后者应支付的转让金作为股本入股。这样做,当土地使用权到期或土地违法使用时,国家是以土地所有人的身份收回土地使用权,而不是以股东的身份抽回股本。而且,由于土地使用权是经过出让的土地使用权,权利与义务明确,便于管理。(下转第35页)

带来的扭曲效应。例如,80年代以来西方国家为增强社会供给能力、刺激经济增长而采用的减税政策。但是在市场机制不完善的情况下,非政府部门往往不能自动达到理想的储蓄率和形成合理的产业结构。这种现象在发展中国家较为普遍。这时就需通过增加政府储蓄来弥补非政府部门储蓄的不足,并通过增加政府投资能力来调整不合理的产业结构。增加政府储蓄投资能力的途径如上所述主要有两种:一是增加税收,即所谓的平衡式扩张预算规模;二是发行公债和征收货币贬值税,即赤字财政政策。但两种方式对经济发展都存在一定的负效应。增加税收由于会导致税收扭曲效应增大,一般不宜多采用。赤字财政政策需视以何种方式弥补赤字来具体分析。以增发货币的方式弥补财政赤字,无疑会引发通货膨胀。尽管轻度通货膨胀是增强政府储蓄投资能力的一种较简便易行的方式,也为发展中国家广泛采用,但从实践的效果看,这一方式存在严重的负效应,主要是政府难以驾驭通货膨胀的程度。轻度通货膨胀往往转化为严重通货膨胀。如果没有因发行公债而导致货币供应量增大的结果,则发行公债是一种较好的将非政府部门的部分支付能力转给政府支配的方式。但是,发行公债在将部分非政府部门的消费转化为政府的储蓄投资的同时,也排挤了非政府部门的投资能力。问题是这种排挤是否有积极意义。可以说,在市场机制不健全的发展中国家,这种排挤对于调整不合理的产业结构、促进国家工业化进程具有重要意义。例如,当一国经济出现产业结构不合理状况,如加工工业发展过快,基础产业严重滞后,而市场又无能为力时,通过发行公债增强政府投资能力是调整产业结构的有效措施。发行公债一方面抑制了非政府部门对加工工业的投资能力,另一方面又增强了政府对基础产业的投资能力。

注:

①混合经济体制指既存在公有制又存在私有制,既有政府调节又有市场机制的经济体制。

②这里政府部门是指国家预算可直接掌握的投资;非政府部门是指除预算外的所有社会投资,其中也包括国有企业。

③70年代末,80年代初西方国家兴起私有化浪潮,具有上述性质的投资也部分由私人投资经营。

④生命周期理论认为人们的现期消费水平是由其整个生命期的收入来源水平所决定的,而不取决于一时的收入变化。减税虽然临时增加了现期收入来源,但由于减税往往会增加政府公债的发行量,而公债最终是依靠增加税收来偿还的。因此理智的纳税人会意识到现期的减税意味着若干年后税负会因公债还本付息而加重,从而减少未来收入。这种税收的一减一增说明纳税人整个生命期的收入来源并未增加,因此纳税人不会因减税而增加现期消费,而是将减税所增加的现期收入储蓄起来,以应付将来税负的加重。

⑤指想借款消费而又借不到款的消费者。

(上接第55页)

3、土地使用权出让,即国家把一定年期的土地使用权出让给企业,一次性收取出让金。土地使用权则成为企业的法人财产,在法律及出让合同规定的范围内由企业自主经营。这样做,有利于理顺国家与企业的土地产权关系。且采取出让方式,政府与企业是一种外在关系,政府无权参与企业的经营决策,有利于政企分开。

通过以上分析可见,土地使用权出让是国有企业股份制改造过程中处理土地资产的一种比较好的方式。目前存在的困难在于企业的承受能力。由于大多数国有企业效益差,无力一次性支付巨额土地出让金。这一问题可以采取变通的办法解决,如分期付款;挂帐空转(浦东就是成功的一例);以债券形式支付等。总之,土地出让金如何支付,是一个技术问题。需要强调的是:必须在资产评估的基础上,签订出让合同,办理出让手续。至于出让对象,可以直接出让给企业,也可以出让给国有资产经营部门,再由他们将土地使用权作价向企业投资入股。企业获得土地使用权后,就可以进入市场流动,从而盘活存量土地资产。