

●叶伯初

## 积极而健康地发展上海房地产业

上海要建设成为外向型、多功能、现代化的国际大都市，真正成为太平洋西岸的重要金融、贸易中心之一，必须大力发展第三产业。房地产业是第三产业的重要组成部分，发展房地产业将极大地促进第三产业的兴旺发达，有利于调整城市的产业结构；合理城市布局，调整土地的利用状况，充分发挥城市的综合功能；汇集土地和房产收益，筹集大量资金，加快城市基础设施的建设。如何积极而又健康地发展上海房地产业，是我们面临的一个课题。

### 一、上海房地产业发展情况

上海的房地产业在八十年代初开始复苏，1985年以后迅速发展，92年则掀起热潮，房地产开发十分兴旺。经过十多年的努力，上海房地产业的发展已经取得了显著成效。

#### （一）组建了开发队伍，开拓了房地产开发的局面

房地产的开发，必须要有承担开发任务的企业和相应的骨干力量，近几年来，这方面发展很快。截至1991年底，上海共有房地产开发企业94家，除外商独资企业和尚未开展业务活动的外，实为89家，其中全民企业69家，集体企业2家，中外合资、合作企业18家。这89家企业共有注册资本26.75亿元，流动资金29.06亿元，职工5927人，其中有工程、经济等专业技术职称的2546人，占职工总数42.7%。自1985年到1991年，这89家企业完成的房地产开发工作量达61亿元，房屋施工面积2736万平方米，房屋竣工面积1114万平方米，出售商品房436万平方米，实现利税10.9亿元，为活跃房地产市场，积累资金作出了贡献。去年，新组建的房地产开发企业迅速地出现。三个季度新成立454家，正申请组建的尚有几百家。

#### （二）推行了土地有偿使用，形成了批租热潮

长期来，上海城市土地基本处于无偿和无限期使用的状态。改革开放以来，开始试行土地使用权有偿转让。自1989年8月至1991年底，全市共出让土地13幅，出让土地面积953.96万平方米，收取土地出让金8970万美元和12.15亿元人民币。土地出让中，有招标和协议两种形式，有熟地出让、毛地出让和补地价三种类型。土地使用权的有偿转让标志着土地制度改革的展开。去年，外商纷至沓来，积极在上海投资搞房地产开发，浦东、浦西和郊县全面开花，掀起了土地批租热潮。去年1至9月，全市共批租土地135幅，出让土地面积841.45亿平方米，收取土地出让金17.7万美元。

#### （三）开展了房产交易，迈开了住房商品化步伐

80年代初，上海试行商品住房出售，近年来，销售量猛增。自1979年至1991年，全市共出售商品房419万平方米，其中出售给个人的133万平方米，占总数31.7%。商品房出售中，有提高居住质量和解决居住困难两种需求，有侨汇房、商品房、微利房、合作社建房和联建公助建房等多种类型。私房买卖活动频繁，近年来，全市每年平均成交达3600多宗，成交面积10万多平方米。去年，商品房市场交易兴旺，现房一抢而光，期货也竞相订购。房价飞

涨，市中心区的住房，每平方米建筑面积售价已达3000元以上，涉外商品房售价，每平方米建筑面积高达1600美元，出现了住房供不应求，房价轮番上涨的局面。

## 二、上海房地产业存在的问题

上海房地产业的发展，对本市新区建设和旧区改造已经发挥了积极作用，但是，也还存在一些问题需要研究解决。

### （一）规划工作滞后，不适应房地产开发的需要

规划工作是房地产开发的首要条件，也是房屋建设的重要依据，这项工作应当领先，走在开发的前头。但是，现在恰好滞后，往往境外客商前来上海投资，想搞房地产开发，不知往何处去。有时，一个地块要商谈批租了，规划还是一片空白，不得不赶工突击，编制规划，提出规划要求。由于匆忙应付，容易顾此失彼，忽略了开发地块的城市基础设施配套建设，居民动迁基地安排，以及开发地块与周围环境的协调，造成工作被动。

### （二）动迁房源紧缺，建设基地不落实

当前，房地产业蓬勃兴起，大批土地开发，大量居民需要动迁。据了解，仅去年三个季度批租的135幅个地块，就要动迁居民29721户，需要动迁房源40多万平方米。由于动迁房源需求量大，促使房地产开发企业抬高房价，抢购住房，而市场上商品房又供不应求，造成矛盾尖锐化。特别严重的是，这些缺额的动迁房源建在何处，何时开竣工，城市基础设施配套条件如何等，都还没有统筹安排，许多房地产开发企业对此忧心忡忡。这个问题不解决，将严重影响批租合约的履行，造成不良后果。

### （三）土地使用制度双轨制，导致不公平竞争和土地收益的流失

上海现行的土地使用制度实行双轨制，行政划拨和使用权有偿出让两种形式并存。据统计，1988年至1991年，上海房地产业使用的土地面积共1809.3万平方米，其中有偿出让的土地面积为953.9万平方米，占总数52.7%；行政划拨的土地面积为855.3万平方米，占总数47.3%。这种情况造成房地产企业之间开发成本高低不一，房屋售价相差很大，导致不公平竞争。更为突出的是，由于行政划拨，无偿使用，在这部分土地上政府应得的土地收益大量流失，并出现了土地隐形市场，有些单位以自己使用的国有土地与房地产开发企业合作，即可无偿获得相当数量的房源，这实质上是这些单位收取了实物地租，搞乱了地产市场。

### （四）非盈利性建房减少，对上海解决住房问题不利

解决上海住房问题，每年需要建造住房500万平方米以上，其中绝大部分是非盈利性的住房。但是，由于当前房地产业迅速发展，房价不断上涨，在获取更多利润的驱动下，许多房地产开发企业原来是搞非盈利性住房的，现在纷纷转向，有的转向土地开发，有的转向市场商品房开发，也有的减少非盈利性建房，扩大市场商品房建设。这样，对全市非盈利性建房有一定的影响，建房数量会有所下降，这种趋势发展下去，将影响上海住房问题的解决。

## 三、发展上海房地产业的对策建议

上海房地产业的发展方兴未艾，随着改革开放的不断深入，房地产开发必将高潮迭起。为此，从现在起，就要抓住有利时机，围绕完善房地产市场经济为核心，致力于建立机制，创新环境，优化政策，探索房地产业持续高效而又健康发展的新路子，为开发浦东，振兴上海服务。具体的对策措施建议如下：

### （一）集中精力，抓好房地产开发规划

规划部门必须根据城市总体规划和分区规划，制订出对于城市中某一个地区、路段和地块的开发规划，主要明确开发地区、路段和地块的使用功能，建造什么类型建筑，建筑密度和容积率多少，以及城市基础设施配套建设的要求等等，以促进产业结构和城市布局的合理调整，充分发挥投资效益。由于当前规划工作滞后，所以，一方面要采取应急措施，按开发要求赶紧编制开发规划，跟上步伐；另一方面，更为重要的是，要组织力量，全力以赴，把下一步要开发的地区、路段和地块的规划尽快编制出来，使规划领先，走在开发前头。

编制开发规划要发挥市、区两个积极性。区里负责编制，市里负责协调和审批。规划必须具有现代化水平，使规划区有优美环境，和周边建筑和谐相处，不能单纯追求高层高密度和多造建筑面积。要抓好规划。当前突出的矛盾是规划力量不足，因此，要善于利用本市和外地社会上的规划力量，给予应得报酬，按开发地区、路段和地块包干，建立责任制，按质按期编制出开发规划来，以适应房地产业发展的需要。

### （二）千方百计，落实动迁房源

开发大批土地，尤其是进行旧区改造，必须安排好大量动迁房源，把居民安置好，才能真正迈开开发步子。为此，许多房地产开发企业设法调房、买房，筹措房源，以便给动迁户一次性安置，解决他们的住房问题。但是，由于市场上商品房供不应求，单靠调房、买房是不能满足动迁需要的，还必须新建大量动迁住房，才能从根本上解决问题。

怎样新建大量动迁住房？可以采取的措施是：

1. 落实动迁房建设基地，积极开展住房建设。要在前年、去年征用的住宅建设基地中，按照相近、适量的原则，确定动迁房建设地块，由有关的房地产开发企业负责动迁房的建设。做好这项工作，关键是抓紧征地，及早进行三通一平；编制详细规划，开展设计工作；积极进行基础设施建设，创造良好的居住条件。这样，动迁房的建设才能早开工，多竣工，迅速拿到动迁房源，促进房地产的开发。

2. 城乡结合，在市郊结合部选择农村土地，进行动迁房建设。有的由乡提供农村土地，房地产开发企业负责建设；有的由乡负责动迁房建设，房地产开发企业予以收购。不论何种形式，利益都是按约定双方均沾。这种做法用地便捷，上马快，建设周期短，确有优势；但是，使用农村土地造动迁房，必须符合城市总体规划要求；做好建设基地的详细规划；安排好市政、公用基础设施建设；落实好文化、教育、商业等公建房屋的建设；为居民提供一个良好的居住环境，绝不能只顾造房，不问其他，一哄而起，造成严重后果。

3. 利用和建设简易动迁房。80年代中期，本市曾建成20多万平方米简易动迁房，用于动迁户临时过渡居住，待动迁房建成后再正式迁居。这类房屋建在市郊结合部，二、三层楼，结构简单，基本设施有安排，可以正常生活。这种做法的优点是投资少，建设快，周转多，有利于加速房地产的开发，一旦完成任务，还可以全部拆除，改作它用或转为绿化面积。目前的问题是必须抓紧建设动迁房，把临时过渡的时间压缩到最低限度；同时，要和动迁户签订好动迁协议，落实动迁户迁新居的时间、地点、幢号、室户和住房面积，并严格履行，绝不能放任自流，使动迁户长期临时过渡在外，造成不良后果。当前，要充分利用原有简易动迁房，挖掘潜力，多安排一些动迁户，同时，还可以选择合适地点，再建造一批简易动迁房，以解燃眉之急。这虽然是临时解决，但对房地产开发企业和动迁户双方都是有益的。

### （三）深化土地制度改革，普遍推行土地有偿使用

要把上海土地使用制度的双轨制改为单轨制，普遍推行土地有偿使用办法。这一点无论浦东、浦西都要积极实施。具体可分两步走：第一步，各单位新使用土地，都要有偿使用，可以缴纳土地出让金，也可以缴纳土地使用费，其金额和费用高低，允许内外有别，但不再行政划拨，无偿使用。对土地批租尽量多招标，少协议，实行公平竞争。在土地批租后建设起来的住房、商店、菜场和酒楼等，都由房地产企业自主经营，自行出售或出租。第二步，对各单位现已实际使用的土地，也要实行有偿使用，收取土地使用费。收费标准从实际出发，先低后高，逐步到位。单位现已使用的土地发生使用权转让，应当补缴土地使用权出让金，不能随意处置。对于社会福利性用地，则免缴土地使用费或土地出让金。这样做，不仅政府有大量土地收益，用之于城市建设，而且，将有利于调整土地使用功能，促进城市合理布局。

#### （四）加强领导，搞好非盈利性住房建设

房地产业的蓬勃发展，商品房价格必然上涨，同时，炒房投机也难以避免，对此，必须兴利除弊，在宏观上加以调控。但是，房价居高不下，这类市场商品房只满足境外人员和本市高收入者的住房需求，广大中低收入者无力购买，因此，应当兴建大批非盈利性住房，以标准价和成本微利价出售或出租给他们，以解决他们的住房问题。当前，首先要提高认识，认清建设非盈利性住房的重要性和紧迫性，不能大家都去经营市场商品房；其次，要市、区、系统一起上，确定负责建设非盈利性住房的企业，形成专业力量，落实建设主体，每年确保建成350万平方米左右的房子；再次，要在土地、资金、建材等方面给予支持，优先优惠安排；尤其是房改归集的公积金，应当主要用于建设非盈利性住房。我们如果忽视这个问题，解决全市住房困难将会陷于被动。

#### （五）开拓房地产金融业务，促进房地产业迅速发展

房地产业是投资大，资金使用周期很长的行业，它的发展需要金融业的支持和服务才能长盛不衰。从上海的实际出发，金融业加强房地产金融服务，一是取消限止，允许银行自行投资，经营房地产开发，尤其欢迎本市和外地银行联手在上海投资，参加浦东开发和浦西旧区改造；二是积极发放房地产开发贷款，重视融通资金，拓展保险和信托投资业务；三是大力开拓土地使用权和住房两种抵押贷款业务，支持房地产企业加速开发，支持居民买房、建房置业；四是发展住房长期储蓄，实行一条龙服务，即职工住房存款达到一定额度，银行就可提供住房抵押贷款，也随即提供房源，使储户购买到现房，一步到位，切实解决自身的住房困难问题。这样做，为职工办实事，群众肯定欢迎，住房储蓄也信誉卓著，大有可为。

#### （六）建立房地产业的服务机构，实行社会化、专业化经营

房地产业的兴起，除了房地产开发企业积极进行生产活动外，还必须建立分工明确，各具特长的专业服务机构，为房屋的生产、交换和消费服务。当前，要重视发展房地产咨询机构，为投资者寻求优化的开发方案，办理建立企业的相应手续；强化房地产评估机构，为房地产交易双方评估土地和房屋的出让价格，活跃房地产二级、三级市场；建立房产管理、房屋修理机构，搞好房屋售后的管理和售后服务，以解除购房者后顾之忧。这类服务机构，必须面向社会，专业经营，优良服务，原则上都是自主经营、自负盈亏的法人。他们的队伍要小而精，业务熟悉，技术精湛，效率很高。只有这样，才能赢得群众信赖，为房地产业的发展创造良好条件。要实现这一目标，毫无疑问，必须对现行的房产管理和维修、服务体制进行改革，使之逐步转到社会化、专业化经营的轨道上来。