

上海房地产发展问题刍议

袁 剑

上海房地产业经过十几年的发展已经具备了一定的基础和发展规模，开发投资不断增长，房地产业增加值占 GDP 的比重逐步高升。2001 年，上海市房地产业增加值达到 308.58 亿元，占 GDP 比重的 6.2%。房地产业已经显示出了对国民经济的强大拉动力，成为第三产业中继金融、保险业之后对经济增长贡献率上升最快的行业。但是，房地产业具有自身的发展特点，它既是国民经济的先导性产业，同时又是一个政策依赖性很强的产业，国家的经济、金融、税收、社会保障、住房制度、土地制度等方面的变化和改革都会对其发展产生重大影响。因此，针对目前上海市房地产业存在的主要问题，研究适应房地产业发展的政策环境，为房地产业提供一个有利的外部条件和保障，对于实现上海市经济发展目标，迅速提高人民生活水平都具有重要意义。

一、目前上海市房地产业存在的主要问题

1. 公平竞争的市场环境尚未形成

虽然上海市已经规定用于商品房建设的土地必须实行招标拍卖，但目前招标拍卖还未形成气候，地块出让仍以协议方式为主，这使取得土地的成本与招标拍卖取得土地的成本相差悬殊，造成了市场的不公平竞争。并且在中心区，旧区改造的土地供应制度与土地市场招投标制度矛盾突出，影响了土地招投标的进行。同时，由于房地产企业是政府的利税大户，各区纷纷致力于“固本培源”，成立区房地产开发企业，这些开发企业与本区政府有千丝万缕的联系，自然都受到当地政府的庇护。

2. 市场操作不规范

目前，部分房地产公司采取与原行政划拨用地单位协议方式获得土地，并且协议过程、协议价格都是双方私下完成的，这部分土地没有进入土地市场公开交易，土地管理部门也没有进行有效调控和管理，操作过程很不规范。

同时，房地产中介资质低，服务水平不高，操作不规范。目前，全市登记备案的房地产经纪机构共有 4077 家，注册资金总额 31.45 亿元，平均每家注册资金仅为 77 万元，从业人员总数 2.43 万人，持有房地产经纪人员资格证的 1.32 万人，所占比重仅为 54.3%。虚假广告、面积纠纷、吞没存量房、交易“差价”等问题大量存在。

3. 相关配套机制及政策不健全

目前，上海市与房地产相关的金融、税收等配套机制和政策还不健全，房地产融资、抵押贷款渠道单一且不畅通，房地产税费种类繁多，且存在不合理的方面和环节，既不利于市场竞争和发育，又加重了广大百姓的购房负担。货币化分房没有真正得到贯彻实施，面向大多数居民的社会保障机制还未真正确立起来，房地产业发展缺乏坚实的后勤保障。

4. 房地产业集中度低

上海房地产一级资质只有 100 来家，投资额和商品房销售额还不及全市总量的 20%，瓜分剩余市场份额的 3000 余家企业中，平均注册资本仅 500 万元，其中资质为三级、暂定三级或未定级的小企业就有近 2000 家。加上社会资源的过度分散，导致企业间相互牵制、互相排斥和无序竞争，规模效应无法发挥。并且，上海作为一个国际化大都市与日益进驻的境外房地产企业相比还缺乏具有强大竞争力的大型企业和企业集团。

二、完善政策环境，促进上海房地产业的发展

政策的完善是房地产业发展的前提和保障。上海市房地产业的快速、健康发展需要政府提供一个规范运作、公平合理的良好外部环境，通过土地、住宅、中介、物业管理、财税金融、社会保障等各方面政策、制度的改革与完善实现政府对房地产业的宏观管理，达到总量平衡、结构优化，既引导和促进房地产业的规范化和市场化建设，同时又可提高人民生活水平，增强房地产业对国民经济的贡献。

1. 加快土地使用制度改革

目前，上海市土地使用制度改革的重点主要是健全土地供应机制，为房地产业的发展提供一个公平的市场竞争环境，通过土地供给的有效调控将房地产投资控制在一个比较合适的规模水平上，既避免投资过热，又要防止因投资不足而导致市场萎缩。上海土地使用制度的改革应该以建立市场调节为主，政府宏观调控相结合、其他有关措施相配套的土地资源配置体系为目标。

政府应该强化对土地一级市场的控制，通过推行新增建设用地统一管理，建立土地储备机制和加强存量土地管理，严格控制土地供应渠道，达到垄断一级市场的供应量、平抑市场大幅度波动和引导开发商增强对市场的敏感性的效果。同时，还应该大力引入市场机制，建立和规范市场运作。通过土地有形市场的建立，实现土地交易的公平、公正、公开；通过建立合理的土地价格机制和价格体系，指导和调节市场交易；通过大力推行招标拍卖制度和合理确定协议价格、补地价水平，使各种方式的土地取得成本具有可比性，不仅有效地消除了前期土地成本过高等现象，还有利于房地产行业的资源整合，促进那些真正有实力的房地产企业的发展壮大。旧区改造的土地也应纳入市场招投标的统一政策，因区制宜地将旧区改造的优惠政策列入招投标、拍卖的预先条件中，让社会上有实力的房地产开发商公开投标。

成熟、繁荣的房地产市场还要求政府积极转变土地供应模式，采取多种灵活的土地供应方式：①成立专门的地产经营公司，以企业化运作方式代表政府按照市场原则经营土地资产，变“毛地”供应为“熟地”出让(租赁)；②改变“凭项目，给土地”甚至修改土地利用规划以适应项目的做法，采取“择商供地”的主动选择方式，选择最具实力的开发商，尽可能避免“烂尾楼”、“半搭子工程”等现象；③条件成熟的区还可以尝试收取年租的土地租赁制，降低企业进入的门槛和居民的首期支付款，提高土地利用率。

此外，还应建立社会对土地规划利用的建议、监督、举报制度，特别要增强对征地的合理性、补偿安置的落实、土地违法利用等问题的群众监督，通过公众参与提高土地利用的科学性、规范性。

2. 深化住房制度改革

目前，上海市住房制度的改革应该主要落实和推进以下几个方面：

(1)继续推进公有住房的出售和上市，通过降低流通过程费用、简化交易程序促进公有住房的上市流通，提高住房的自有率。

(2)落实住房分配货币化改革方案，将住宅资产从企事业单位的其它资产中分离出来，实现独立的社会化经营。

(3)积极倡导梯度消费，形成多品种、多档次的住宅供应体系和多样化的需求体系，既促进市场的全面繁荣，又保证中低收入者有足够的市场空间。

(4)健全廉租住房保障体系并将其逐步推广到全市范围内，通过货币补贴或住房供应使最低收入家庭得到住房保证，建立起面向全市的社会保障制度。

3. 大力规范和促进房地产中介与物业管理的发展

相对于房地产开发规模而言，上海市的房地产中介服务显得滞后，物业管理内容偏窄、水平较低，且中介服务的诚信度、规范性也有待进一步加强。随着上海市房地产业的发展，各种房地产中介业也应相应提高服务水平和范围，形成开发与流通服务领域齐头并进的局面。

(1) 大力发展以租赁和投资置业服务为主的房地产服务业。目前由于存量房市场的成熟与壮大和投资性置业需求的增长要求房地产中介服务体系提供更为完善的咨询、置换、估价、代理经租和包租等方面的服务。政府应该加大对中介服务体系的重视，通过制度的完善和培育和壮大中介市场，在科学设置中介企业的资质分类、分级和专业人员的执业资格注册体系，建立严格规范的市场准人和清出制度的同时，加大对房地产中介服务行业的制度扶持和政策倾斜，使房地产中介服务行业更好地为房地产市场服务。

(2) 加强房地产中介服务诚信体系建设。健全咨询、评估、经纪等房地产交易中中介服务体系，建立房地产开发企业、经纪企业业绩和不良经营行为的公示制度以及房地产经纪职业人员不良信誉记录制度，加大对违法、违规经营行为的查处力度，促进房地产中介服务体系的规范、有序经营。

同时，中介服务的规范与完善还需要房地产信息管理系统和相应的基础信息数据库的健全。运用信息化技术手段，推进“权属管理和交易登记信息系统”和“综合业务管理信息系统”，将全市房地产信息建立在一个统一的信息平台上，实现数据共享和互换，并且加强房地产信息的分析研究，提供房地产市场的预报、预警机制，既可提高政府调控市场的能力和交易的便捷度，又有利于企业经营决策和市民理性消费。

(3) 物业管理的发展有赖于市场化运作机制的建立，只有积极推行招标投标制度、分等定级制度等市场化竞争手段，把物业管理全面推向市场，使物业管理成为市场的一种产品，实现管理层与作业层分开，才能促使物业管理行业不断改进以适应市场需求。同时，还应深化居住小区管理体制建设，理顺居委会、业主委员会、物业公司三者的关系，形成物业管理与社区管理相互协调、互为补充的工作机制。

4. 大力改革房地产财税、金融制度

房地产行业是一个资金密集型行业，又是“利税大户”，所以房地产行业的健康、顺利发展离不开财税、金融方面的政策支持。

(1) 继续完善个人购房所得税抵扣政策，通过“买房退税”和制定相应的购房按揭贴息政策提高居民购房热情和支付能力，尤其是支持和鼓励中低收入阶层购房。

(2) 调整现行税收政策，尽快解决房地产税种重复、繁多，税率过高的问题。名目繁多的税收和较高的税率间接地削弱了居民的购房能力。为了鼓励住房消费和流通，加速住房消费市场的发育，要彻底改变目前房地产流通环节税赋过重的问题。同时，对各区纷纷成立房地产公司或以地块为基点成立街道和区房地产开发公司的现象，在税收方面可以采取房地产税收由市税统一征收然后返还的做法，消除各区“固本培源”的基础，促进行业公平竞争。此外，政府还应考虑在上海征收房地产财产税、土地增值税等房地产保有环节的税收，通过征收土地财产税，抑制各种单位多占用土地和房地产开发商盲目囤积土地，减少闲置、低效利用现象；通过征收土地增值税，使土地增值收益归公，可以有效地抑制土地炒卖、投机，也可以增加政府财政收入。特别是对高档商品房征收土地增值税以调整和完善市场住宅供应结构，制止高档住宅的盲目开发。

(3) 健全抵押贷款二级市场，通过多种方式，让金融机构所持有的抵押债权流转起来，以便获得较为稳定的贷款来源，降低金融风险，增强融资能力，扩大购房抵押贷款的规模，使购房者能够有机会获得更多的贷款。条件成熟的区可以先行试点，通过借鉴国外成功经验，实行购房抵押贷款证券化，提升购房放贷能力和放贷系统的安全性。同时，放开并规范抵押物的流转，通过规范简洁的运转方式，促进市场活跃。

(4) 还应运用税收、金融等经济杠杆，为企业的发展壮大和企业间的兼并、联营创造条件，鼓励上海房地产企业上市融资，通过政府政策扶持和企业资本运作将房地产企业做大做强，实现房地产行业资源的迅速积聚，提高全市房地产业的整体水平和市场竞争力。

当然，政策环境转变的基础还在于政府职能的转变和政府管理能力的提高。可以通过建立政府集体会审和决策制度保证政府决策行为、审批行为的合理公正，减少“长官意志”和随意性，通过建立“一门式”窗口办文制度提高政府审批的办事效率。同时，相关房地产管理部门还应成立专门的研究机构，针对特定的问题成立研究小组，提高政府宏观调控能力和行业管理水平。

责任编辑：穆晓欢