

上海房地产业市场化与宏观调控

徐国贞

今年以来，在小平同志南巡讲话和黄菊市长关于加快上海房地产业发展的重要指示以后，上海的房地产业出现了前所未有的发展热潮。由于房地产业是基础性、先导性产业，上海房地产业的产业化必将促进上海市场经济迅速发展。但是我们也应该看到，上海的房地产热还存在不少问题，在房地产热中作一些冷静思考，会有助于上海房地产业的健康发展。

上海的房地产业是在改革开放中逐渐形成和发展起来的。它经历了萌发、形成与发展三个阶段。

(1) 萌发阶段。1979年，根据全国人大通过的《中外合资经营企业法》，上海开始打破土地无偿使用的惯例，对外商投资企业用地征收土地使用费，迈出了城市土地由无偿使用向有偿使用转变的第一步。同时，理论界也开始探讨城市土地有偿使用问题。

(2) 形成阶段。1987年，上海在全国率先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》，1988年，上海完成了土地批租的6个配套法规，为吸引外资创造良好的投资环境。1988年8月8日旧孙氏公司以每平方米2,170美元的价格投标获得虹桥开发区26号地块，这标志着上海土地使用制度改革进入了一个新阶段，上海土地一级市场开始形成。到1991年底，共批租地块12幅。与此同时，上海的商品房建设和房产交易也开始发展起来。1990年商品房销售达90万平方米，和房交易每年平均成交3600多宗，成交面积10万多平方米，而且市、区两级都成立了房产交易所。可以说，到1991年底，上海的房地产业已基本形成一个独立的产业。

(3) 企业发展阶段。1992年市政府把土地批租、规划等权限进一步下放到区县，上海房地产市场一下子沸腾了起来。可归之为三“热”。一是土地批租热。据统计，今年1—8月，全市出让地块112幅。其中市区92幅，郊区20幅，出让面积724.2万平方米，速度之快，令人咋舌。二是商品房销售热。就外销商品房看，土地批租后已开工建设的西郊花园88幢近2.5万平方米，在基础阶段推出后即被销售一空；今年上半年推向市场的现房，仅锦明公寓2.3万平方米，一周内瞬即售罄；金桥大厦1.4万平方米补地价后推向市场，30余层的大楼被外商整幢买进，外销房市场亦随之趋热。就内销房市场看，今年1—6月一般商品房销售量为14万平方米，可这批房源基本上是91年预售的。现房无货，购房队伍均把眼光瞄准期房。目前市区边缘的中原、长桥、园南、康健、北新泾地区房源均预售一空。内销房市场需求激增。三是房地产开发经营公司热。自市政府领导提出全面开放房地产以后，一大批房地产开发经营企业应运而生，去年底统计，全市共有房地产开发公司94家。今年1—8月初，新批准的房地产开发企业已有128家，还有近60家正在申请组建，估计到今年年底，上海的房地产开发经营企业可达400家。值得注意的是，上海许多大型国营企业正在转换经营机制，开展多角化经营，纷纷涉足房地产业。以上三股热浪，把上海的房地产业推到了一个新的发展阶段，上海的房地产业和房地产市场很快将进入完善阶段。

二

从上海房地产已经走过的三个阶段，可以明显地看出一条轨迹，即上海房地产业和房地产市场的形成发展是与上海由原来的计划经济体制向市场经济体制的转轨相吻合的，在我们冲破僵硬的计划经济体制，探索社会主义有计划商品经济新体制时，上海的房地产业经历了萌发、形成阶段，一度形势很好，但是在三年治理整顿时，体制改革缓慢，上海房产业的发展也一度停滞。今年中央 2 号文件下达，推动全国的改革开放进入了一个新阶段，市场经济摘掉了资本主义的帽子，新的经济体制正在迅速建立，对外开放步伐加快，把上海房地产业推向全面发展阶段。因此，上海房地产业的形成过程，实质上就是市场化的过程，没有市场取向的改革，就没有上海的房地产业的发展。我们强调市场经济对房地产业发展的重要作用，强调房地产业市场化，并不意味着让上海的房地产业在市场中自生自长，政府可以放任不管，相反，上海房地产业越是市场化，就越是需要加强和完善政府的宏观调控，这是因为：

首先，市场调节并不是万能的，它有其自身的弱点和消极方面，必须加强和完善社会主义国家对经济的宏观调控。

其次，房地产是房与地的结合，地为房之本，城市土地是城市人口和各种社会经济活动的载体。城市土地的以下特性决定了政府宏观调控的必要性：第一，城市土地资源的有限性。土地比其他生产资料更为稀缺，因为它基本上没有再生性和代用品。加之，城市土地集中了大量的生产要素，人口密度大，产业密集，又经过长期的开发、经营、建设，在经济上有着较高的集聚效益，这是一般土地难以替代的。上海由于曾经是远东的金融贸易中心，又是全国的工业中心，在有限的城市土地上有着比其他城市更高的经济效益。在这样一块有限的城市土地上，一些功能的扩展，必然是其他功能的减少，光靠市场调节肯定会引起城市土地使用向微观效益倾斜，形成土地利用结构不合理，从而影响城市土地使用的整体效益。因此，在城市土地使用上一定要强调统一规划，加强宏观调控，反观资本主义国家城市建设过程也大都如此。第二，城市土地空间位置的固定性。这种固定性又可从两个层面观察。一是任何一块土地都有固定的地理位置。由于不同位置的土地与市场距离不同，同量产品所耗运输劳动不等，就形成了具有级差的生产力。同样，不同位置的城市土地上人口密度、商业历史、流通方式，购买力水平的不同，会形成不同等级的流通中心，从而产生具有级差的流通效益。因此，如何安排不同级差效益土地的使用方向，提高土地使用效益，需要政府宏观调控。二是城市土地上建筑物的固定性。城市建筑建设周期长，一旦建成，就有几十年乃至上百年的使用期限，不能随时变动，这就要求在城市土地的使用方向上要深谋远虑，精心规划，要考虑到城市今后几十年内的变化和现代化程度，这本来就是政府职能之一，而非市场所能解决。第三，上海城市土地的国家所有制。我国宪法规定：城市土地归国家所有。换言之，上海城市土地实行的是单一的公有制，这与我国目前生产资料实行以公有制为主体的多种所有制并存是不同的，这种内涵的差别决定了土地比其他生产资料更需要政府管理与调控。虽然城市土地的所有权可以和使用权分离，城市土地使用权可以进入市场，但城市土地的国有制意味着国家政府必须代表全体人民从城市土地中获得应有的土地收入。这也决定了政府调控的必要性。

再次，今年上海房地产发展中暴露出来的问题也要求通过加强国家的宏观调控来解决。

从土地批租情况看，有不少问题值得重视。一是某些地区的土地批租与城市总体规划有矛盾。比如：规划中的龙华第二新客站的用地，已被批掉不少。同时，有些地区土地批租占用绿地、楔形地、体育场所和大专院校预留地现象也时有发生。二是市政配套难以跟上。上海城市基础设施

现有的能力和容量已严重不足，今年土地批租量过于集中，而地块过于分散，将极大增加市政配套的难度，不仅今后会造成反复开挖马路的局面，而且将严重影响上海的城市交通。三是农村土地批租面积过大，一些县乡土地批租量远远超过了市下达的计划用地量。如川沙县住宅计划用地量是 1040 亩，现已批了 15000 亩。四是动迁费用上涨，动迁工作艰巨，动迁房源紧张，动迁摩擦增加。其他还有旧区改造、批租形式、土地使用权归属，土地转让等方面也存在不少问题，需要市政府及时采取措施，进行规划、协调、管理与控制。

三

建立科学的宏观调控体系促进上海房地产业的进一步发展，有一个在理论和实践中不断探索的过程。针对目前上海房地产业发展中的问题，笔者提出以下几个方面的思考。

第一，确立科学的房地产市场宏观调控观念。上海房地产业的发展需要加强宏观调控，决不意味着要回到原来的政府行政管理和计划经济体制。我们要在深刻理解建立社会主义市场经济体制的前提下，重新构建上海房地产市场的宏观调控体系。新的宏观调控体系应该具备这样几个特点：一是任何宏观调控都不能偏离市场，而要以市场信息及反馈为基础，可以说市场是宏观调控赖以发生作用的载体，是宏观调控科学化、准确化的客观基础。二是宏观调控要照顾到市场主体的利益要求。对市场主体来说，在市场中遵循的是公平竞争、等价交换的原则，交换双方在地位和利益上都是平等的，所以政府在实施宏观调节措施时，应兼顾各市场主体利益，否则调节措施就难以生效。三是宏观调控是否得当还需要市场的检验和矫正。宏观调控措施是否合理、科学，最终要在市场上表现出来，如果调节措施符合实际，准确有力，整个市场就保持稳定发展，反之，市场就会出现剧烈波动，大起大落，这时就要及时进行调整。总之要使房地产市场宏观调控，符合建立社会主义市场经济体制的总目标。

第二，健全法规，理顺体制。目前上海房地产业政策法规很不健全，许多原来的政策规章已不适应房地产业发展的需要，而土地批租、转让，动迁、出租、转租、房产交易等方面的法规细则和可操作性的文件都尚未出台，很大程度上影响了房地产业的健康发展。上海应参照国际惯例，将原来以行政管理为主迅速转变为主要依据法规、法规实施管理和监督。要对以前颁布的有关政策法规进行一次清理，同时充分利用地方立法权制定一些适合本地特殊情况的地方性法规，为上海房地产业发展提供宽松的政策环境和公平竞争的市场环境。与此同进，还要进一步理顺体制。上海的房地产管理体制比较分散，土地、房产、规划各自为政，在管理上难免出现错位和不协调。今年市权下放后，各职能局权力削弱，功能减少；因此，转换职能，调整机构、理顺体制，势在必行。上海可以学习深圳、珠海等地的做法，成立统一的土地管理机构，把许多原来的行政行为转变为对市场行为的政府调控，逐步建立起新的宏观调控体系。目前当务之急需要建立一个由政府牵头的有市各职能部门和区县领导参加的具有权威性的领导班子，研究如何解决当前存在的一些突出问题，从宏观上进行控制、调整、管理、监督。

第三，完善一级市场，放开二级市场。对上海房地产一级市场加强宏观调控，可采取以下措施：一是坚持一级市场的政府垄断，对一级市场实行统一规划、统一征地、统一开发、统一管理、统一出让的“五统一”政策。二是制定城市土地基准地价，以便确定地租和交易价参数。三是充分运用市场机制，把目前土地出让以协议价为主转变为更多地采用招标、拍卖方式。四是出让地块更偏重于与尽快完成旧危房改造相结合，加快旧区改造速度。五是建立市土地批租督察部门，及时纠正土地批租中可能出现的偏差。

在完善一级市场的同时，政府必须放开二级市场，让土地使用转让、房产买卖、租赁、调换、抵押、典当、信托、装修、物业管理和信息咨询等各分类市场都大大活跃起来，政府要对二级市场做好服务工作，实施间接管理。

第四，加强培训，提高队伍素质。目前应该重视对有关人员进行系统培训，提高业务水平，增强职业道德。政府对房地产业人员培训主要抓三条线：一是区、县、乡镇政府机关中涉及房地产审批的有关人员；二是中介服务机构的人员；三是各房地产开发公司的各类人员。这些人员的思想素质和业务素质提高了，上海房地产业的健康发展就有了保证，上海房地产市场的完善也有了保证。

九十年代是上海经济发展的关键时期，国务院已将房地产列为国家重点发展的产业，我们必须紧紧抓住这个机遇，转变观念，开阔思路，采取切实有效的措施，使上海房地产业成为上海的支柱产业，为振兴上海发挥更大的作用。

(责任编辑 厉 潘)