

上海房地产开发业发展战略研究

上海房地产开发研究课题组

一、房地产开发业在上海城市建设和经济发展中的地位和作用

上海城市发展的战略目标是在继续保持上海作为全国最大经济中心地位的同时,尽快使上海成为太平洋西岸重要的国际贸易、金融中心城市。为实现这一目标,上海要抓住本世纪最后几年的宝贵时间,以开发、开放浦东为契机,改善城市布局,转换城市功能,调整产业结构,创新经济机制,迅速形成全方位开放、多元化结构的“大贸易、大流通、大市场”的经济发展格局。而大力发展城市房地产业,使之真正成为上海经济的一大支柱产业,特别要重点发展房地产业这一房地产业中的龙头行业,发挥其在上海新区开发和旧城改造中的生力军作用,则是确保战略目标得以实现的重大措施之一。

房地产开发业是整个房地产业的骨干和核心,是以土地为主要对象,以组织和实施投资行为为主要手段,以土地开发和屋宇建设后进行转让出租为主要方式来收回投资并获取利润的企业群体。

国内外的实践证明:任何一座城市要想发展成为外向型、多功能、现代化、国际性的大都市,都必须以房地产开发业的充分发展为重要条件;同时,对以营利为目的的房地产开发业只要加以正确引导,它就能成为协助政府建设城市、改造城市、繁荣经济的有力助手。上海的历史发展就是一个例证。自1842年开埠至世界闻名的“十里洋场”的形成,上海用了不到一个世纪的时间就跃居当时远东最大贸易、金融中心的地位,一个重要原因是由于大批开发商前来“筑巢引鸟”,终于导致万商云集,近悦远来。

90年代上海要振兴腾飞,依然需要房地产开发业重振雄风,需要海内外的房地产开发商来大显身手,这是因为:

(一)城市的形成和发展离不开房地产开发业。城市发展的一般规律表明,一座城市从基本建成,能够发挥集聚效应至城市集聚的负效应超过正效应这一整个周期,经验估计为100年左右,越过这个界限,城市原有基础设施作为城市社会经济活动的载体便会呈现总体的超负荷状态,即城市由成熟期进入衰退期,城市原有的活力和魅力将迅速跌落直至消失。要想延长城市生命期,使之永葆青春,就需要对它不断进行更新改造。上海自“五口通商”起,至今已有150年,由于诸多的历史原因,半个多世纪来,城市没有得到大规模的更新改造,城市基础设施功能衰竭的景况几乎随处可见。1984年以来,上海虽然对建设城市基础设施增加了投入,城市建设的速度加快,但限于财力,还是跟不上经济和社会的发展。上海的重新崛起,需要按现代一流国际大都市水平进行功能再造,即要大跨度地调整城市布局,大

幅度地改组产业结构，大容量地拓展城市空间，大规模地更新改造城市基础设施。简言之，要对上海城市进行系统的再开发。再开发的核心是土地开发，再开发的资本主要来自土地提供的级差地租。房地产开发商对土地级差潜力具有特别敏锐的判别能力，因而他们通常都充当某个开发项目的策划者和发起人；开发企业大多都拥有相当的自有资金和融资能力，可以充当主要的投资者以弥补政府财力之不足，并为政府分担投资风险；开发企业作为项目的投资者和管理者（甲方），为了降低投资风险，提高投资报酬率，必然会想方设法节约投资、加快进度、确保质量、降低成本，其负债经营的魄力、时间观念、质量观念、成本观念和效益观念都远强于非盈利性的项目投资和管理者；开发企业作为地产和房产的经营者只有通过市场完成不动产所有权或使用权的有偿转让才能实现营利目的，因此必然会重视市场需求，强化竞争意识，讲究服务质量，尽可能满足市场以及社会的客观需要。此外，开发企业通常都采取滚动开发的方式来逐步扩大开发空间，其实质就是在初始投入后从不断增加的土地级差收益中进行吸纳——再投入——再吸纳的扩散型资本循环。在城市规划的指导下，只要赋予必要的时间和客观环境，借助这种链式扩散效应就能自动完成城市自我改造和自我完善的艰巨过程，而提供宽松的环境则是政府在城市再开发过程中所要做的最有实际价值的工作。

（二）房地产开发业是城市产业结构调整的“催化剂”。上海能否重塑国际性经济中心城市的功能，关键在于第三产业能否得到充分发展，贸易、金融、信息、房地产、旅游业能否成为上海第三产业中的支柱产业。房地产业包括房地产的开发经营、物业管理、维修装潢、金融保险、咨询中介等各种行业，其中房地产开发业乃是整个产业的增长极。只有开发量的增长才能导致其他房地产行业的相应发展，而房地产业的发展则会直接和间接地促进相关产业的成长。国外有人用数理统计方法计算出房地产业与相关产业增长的产值乘数区间为1.5~2，即房地产的产值每增加1个单位，各相关产业累计可增加产值1.5~2个单位。我国虽然未进行过类似的定量分析，但有几点是不言自明的：一是房地产业同建筑业、建材业、冶金业、家具业、家用电器业和公用事业有正相关关系。这一点也可从发达国家常以扩大不动产开发作为刺激经济复苏、抑制萧条的重要手段得到证实；二是房地产业同金融业的发展有双向强相关关系。土地开发需要金融业提供巨额的长期投资和短期融通，而金融业的大量存差也亟需房地产开发商予以消化吸收，并从土地级差增益中分享利润。因而金融资本与房地产业资本的相互渗透是当今世界各国的一般趋势；三是房地产业同一般消费品产业有一定程度的需求替代效应。目前我国住房消费及作为个人投资保值和牟利的不动产置业行为正在发展，其结果必然引起消费结构的合理调整，抑制对某些消费品的过度需求；四是房地产业的发展同高科技产业和贸易、服务等第三产业的发展有密切关系；五是土地和屋宇进入市场流通可为政府开辟重要的财税来源。此外，房地产业的发展还为住房制度改革的深化提供了物质条件。

（三）房地产开发业是浦东开发的先导行业，将其推向市场是加快新区开发和旧区再开发的关键。从上海城市改造的实际情况看，本世纪最后10年，是振兴和繁荣上海的关键10年，城市的新区开发和旧区再开发的任务十分艰巨。在350平方公里的浦东新区内要建成拥有100平方公里面积的现代化新城，房地产开发能起到“引鸟筑巢”和“筑巢引鸟”的双重作用，房地产开发所起的“先行官”作用是任何其他行业所不能替代的；在浦西345平方公里范围内，也有一大批地块要调整结构，转换功能，进行二次开发，全市还有近1500万平

方米的危房、棚户、简屋和二级旧式里弄住房要进行拆迁改造。此外，还要进行大规模的商业设施改建，以及建造大量的其他非居住用房和市政公用基础设施。面对如此繁重的建设任务，出路只有一条——深化改革，扩大开放，转换机制，将房地产开发推向市场，尽快实现开发行为商业化，投资主体多元化，通过市场机制，大力扶持房地产开发企业，来加快新区的开发和旧区的再开发。

二、上海房地产开发业的现状和存在的问题

建国以来，上海房地产开发业历经消长。前30年基本处于“休眠”状态，80年代开始复苏，1985年后逐步发展壮大，到1991年前后再度陷入困境。1992年春天，在邓小平同志南巡讲话精神的推动下，房地产开发业才真正摆脱困境，重新成为海内外投资的热点。据初步统计，1992年年初至10月底止，全市房地产开发和经营性公司总数已从94家发展到600多家，短短10个月中新成立的企业数超过前5年的5倍以上；自1988年至1991年底全市土地批租仅13起，土地使用权出让金累计为8970.81万美元和12.15亿人民币，而1992年到10月底止，土地批租累计已达148幅，土地使用权出让金累计达到18.41亿美元和2.8亿人民币，这10个月的批租金额超过前5年的10多倍。房地产开发的热潮来势如此迅猛确是始料所不及的。

按照开发浦东、振兴上海的战略目标，房地产开发作为基础性、先导性的行业应在各种产业的序列中获得超前的发展。尤其在上海这样一个历来受产品计划经济体制严密控制，土地生产力长期受抑制的城市，一旦开放要素市场，土地及其附着物屋宇成了社会各界争相投资的对象，从而出现购房热、批租热、办房地产公司热，是不难理解的。甚至可以说，新旧体制的转换需要有这样几股热浪的冲击和推动，不然土地要素就难以冲破旧体制、旧观念的层层围堵，汇入市场经济的洪流。事实上，目前出现的这三股热，恰恰是上海深化改革扩大开放的丰硕成果。四面八方的投资者都来上海批地皮、买房子、办公司，上海方能“万商云集”、“变地为金”，获得振兴腾飞的资本、人才和市场。至于伴随着商品经济浪潮而来的某些问题，只要我们能保持清醒的头脑，冷静地进行观察和分析，并不难找出必要的对策。

当前，制约和影响房地产开发业健康发展的主要问题有以下几个：

（一）土地批租进展迅速、成绩很大，但步子迈得尚欠稳妥，许多方面的配套工作跟不上。在去年1—9月已签约的135幅土地批租中，结合浦西旧城改造的地块共78幅，面积约67.3万平方米，这对于加速旧区尤其是“黄金地段”的再开发是十分有益的。但由于全市的旧城改造尚缺少一个长远的宏观规划，加之土地批租来势迅猛，因此出现了规划管理滞后、动迁房源紧缺、市政公用配套跟不上等矛盾。初步推算土地批租所需动迁房源约166万平方米，尚未完全落实，少数在建或已建成的动迁房基地远离市区，交通、商业和文教卫生设施不够完善，群众生活不便。市政公用设施历年欠帐太多，水、电、煤气、通讯等容量不足的矛盾短期内也很难解决；由于各区分散批租，地域布点四面开花，开工时间又很集中，势必要在许多马路上都“剖肚开肠”，使原本拥挤不堪的市区道路交通更“雪上加霜”；土地批租用于建造以外销为主的高级公寓、高档办公楼居多，2—3年后集中上市，总量将多达300万平方米，市场能否消化吸收也尚无把握，而面向国内各地投资者的内销中档办公楼、商住两用楼则将很难在好的地段找到立足之地。

至于郊县的土地批租亦需要加强规划和统筹安排。1992年头8个月共签约批租18起，批租

面积达 617 万平方米，占全市批租总面积的 88%，平均每起批租面积为 36 公顷，而且大多用于建花园别墅。目前近郊县的土地使用量远远超过市政府下达的用地计划指标，有的县、乡自定的工业区用地总数竟超过了本市市批权限 1000 亩的上限，对此已引起有关方面的重视。

(二) 管理体制开始转轨，但还跟不上形势发展的要求，该放的没有彻底放，该管的未能管起来。房地产开发业所经营的土地开发和屋宇建设属于商品经济范畴，开发的动机是转让、出租以牟取利润，在什么地方开发，什么时候开发，造什么样的建筑物，投资多少，从哪里筹资，都要根据市场情况来决定。但我国现行计划管理体制仍将经营性的商品房同国家自建自用的固定资产等同起来，纳入国有固定资产投资规模的计划管理盘子，专业银行对开发商发放经营性贷款，也要以此为前提。现行规定还只有商品住宅的基建计划，建造商品性的非居住用房不能列入基建盘子。这类显然有悖于市场经济的陈规陋习若不及时清除，便会极大地抑制国内开发商参与旧区改造、实行综合开发的积极性和主动性，金融业也很难放开手脚大力支持和参与房地产开发。

与此同时，规划管理滞后，形态规划与社会经济发展规划不够协调，城市总体规划、分区功能规划和地块详细规划缺乏有机衔接，法律、法规和税制不健全，对房地产的宏观调控政出多门，行政性的管理交错、重叠，效率低下，经济调控缺乏有力手段等等，使政府难以对开发企业充分发挥指导、诱导、疏导和服务的功能。

(三) 市场体系建设有了长足的进展，但尚不健全。尤其是二、三级土地市场尚未真正建立起来，致使土地隐形市场自发膨胀，地价、房价愈抬愈高，土地级差收益中国家应得的部分流失不少。资金市场中由于不动产抵押和再抵押尚未充分展开，房地产融资规模依然停留在很低的水平上，既制约了土地的开发利用，也降低了金融资本的经济调节功能。

(四) 市政公用设施虽然大幅度增加了投资，加快了硬件的更新步伐，但因历史欠帐太多，新增需求较大，几年内仍将是严重制约房地产开发的主要瓶颈之一。尤其是公用事业的经营在一定程度上出现了垄断倾向，经济效益低、办事效率低、服务质量低已经形成了恶性循环的怪圈。不大刀阔斧进行改革开放，引进新机制，尽早将其纳入市场经济的轨道，市政配套长期拖房地产开发后腿的现象将很难从根本上获得缓解。

三、到 2000 年上海房地产开发业发展的战略目标

房地产业是由众多行业组成的，一般包括房地产开发、经营、物业管理、维修装潢、房地产金融保险、估价仲量、咨询服务等行业。其中，房地产开发业是整个房地产业的龙头行业，是整个产业的增长极。只有开发量的增长才能导致其他房地产行业的相应发展，从而带动整个房地产业的发展。但是，房地产开发业的发展也离不开国民经济发展的整体水平，特别是房地产业的发展的规模和速度将制约着房地产开发业的发展。因此，到 2000 年房地产开发业发展目标的确定必须依据上海国民经济结构的变化和房地产业发展目标。

根据上海社会经济发展规划的要求，90 年代上海要以浦东开发开放为契机，大力调整产业结构，三次产业的排列顺序将从目前的二、三、一转变为三、二、一，以贸易、金融、房地产、旅游、信息咨询等行业为骨干的第三产业将成为上海的主要产业，第三产业在全市国民生产总值 (GNP) 中所占比重将从目前的 31% 提高到 45% 以上，国民经济的外向化程度大大增强，并基本上实现同国际市场的接轨。

随着城市功能转换和经济结构的调整，上海的房地产业将真正发展成为第三产业中的重

要支柱之一，房地产业所提供的国民生产总值和财政收入将有较大的增长。其骨干行业——房地产开发业经过机制转换将发展成为经济结构多元化、企业形式多样化、经营业务多角化、知识和管理高度密集型企业群体，并在新区开发和旧区再开发中发挥更重要的作用。预测到2000年，上海的房地产开发和经营性企业（包括项目性公司）将发展到近千家，其中大型骨干开发企业有近百家，行业职工总数将达到5万人左右，注册总资本将突破百亿元大关，资金营运规模将超过400亿元，具有年完成开发工作量80亿元，年施工面积1000万平方米，年提供竣工屋宇面积400万平方米以上的营运能力。预计届时企业向政府缴纳的利税总额全年可超过10亿元。

顺应于房地产开发业发展的需要，到2000年由一、二、三级市场构成的房地产市场体系将基本建成，与房地产开发相配套的房地产金融、保险市场、房地产中介咨询市场、物业管理市场等也将形成网络相继开通，并在较健全的法律、法规、规划监控下，大体能按市场规则开展公平竞争。到那时，上海的房地产开发业不仅将成为开发浦东改造浦西的生力军，而且将凭借资本、人才和管理这三大优势，组织大规模跨地区和跨国的投资开发，逐步扩大投资空间和市场覆盖面，为促进地区经济繁荣和国际合作作出更大的贡献。

四、促进上海房地产开发业加快成长、健康发展的基本思路和对策建议

浦东开发和浦西的再开发是上海赖以振兴腾飞的一对翅膀。加快以房地产开发为核心的整个房地产业的成长，使之尽早发展成为上海的一大产业支柱，上海的城市建设和经济发展将能获得更强大的推动力。

促进上海房地产开发业迅速、健康成长的关键在于：“变革体制、转换机制、加强服务、完善调控”。要将过去主要由政府计划调节、垄断经营的房地产开发纳入有管理的市场经济轨道，逐步实行开发行为商业化、投资主体多元化、运行机制市场化、宏观调控规范化。在政府的法律、规划、政策和经济杠杆的宏观调控下，主要通过市场调节来实现土地及其附属物作为资源的优化配置和作为资产的不断增值。政府除了继续负责征地和公益性的项目建设外，其他的房地产开发项目均可采取政府搭台，让海内外开发商和其他投资者上台唱戏的办法来进行，并使之通过公平竞争、合法经营来取得合理利润。简言之，政府要充分信任、大胆放手地使用开发商这个助手，借助他们的智慧、才干和资本来推进上海的新区开发和旧区的再开发。

基于上述思路，兹提出以下对策建议：

第一，变革管理模式，转变政府职能，推行“以法治商”，为房地产开发业的放开经营提供宽松的政策环境。

上海应参照国际惯例，将过去政府对开发商主要采用直接的行政管理、计划调节方式转变为主要依据法律、法规、规划实施监督，以及运用土地一级市场供给量、地价、地租、配套费率、利率、税率等经济手段和经济杠杆进行间接调控，排除对企业不必要和不规范的政府干预。在守法的前提下，各类开发商可以放开手脚自主经营，其合法权益受到切实的尊重和保障。为此，建议对现行的有关政策、法规进行一次全面清理，凡属不适应社会主义市场经济发展要求，不尊重企业合法权益的有关内容应分别予以废止、修正或更新。要充分运用地方立法权力，尽快制定出一批符合上海实际情况的地方性法规，作为政府“依法治商”的法律依据和行为规范。政府各有关部门要狠下决心彻底根除“审批经济”的痼疾，简

政放权，转变职能，推行一站式服务，提高办事效率。

第二，加强城市规划的制订和管理，增强规划的科学性、合理性、先导性和权威性。

城市规划是城市建设的纲领和指南。形态规划要为社会经济发展计划服务，但政府应及时将社会经济长远发展计划中有定量依据的重要指标向规划部门传递，并组织力量将其转化为形态规划的主要技术经济参数，以消除形态规划无据可依、编制滞后的现象。形态规划的编制和审批应提高透明度和群众性。制定规划时应吸收社会、经济方面有见地的专家学者参加；审批前要公开展示，在广泛征求社会各界意见后再进行修正；审批时要报市、区（县）人大表决立法；立法后未经同级人大批准调整，任何人无权擅自变更。规划草案的编制也可采用“政企分开”的办法，即规划部门主要负责组织和管理，至于具体的编制工作亦可发包给适当的专业单位去承担。鉴于目前区、县详细规划的制定跟不上房地产开发的需要，建议采用公开招标或议标方式向海内外有水平的规划设计机构发包，报酬和责任以契约形式作出明确规定，以解当务之急。

第三，加快“政企分离”，开通地产市场，实行公平竞争。

土地是房地产开发的主要对象，行业能否发展主要取决于能否获得和以什么样的代价来获得建设用地。上海应尽快改变建设用地供给的“双轨制”，建立多元化、多层次、开放型、竞争性的地产市场。政府对一级市场供给（国有土地使用权有偿出让）的垄断经营，可通过设立国有土地发展公司来实现。这个公司受市政府委托统一经营城市国有土地，包括征用、出让、回收和以土地向企业参股、控股，但不必直接从事土地开发。其基本任务是变土地为资产，以土地吸引资金，靠土地积累资金供城市建设使用，并对二、三级市场实施宏观调控。这个公司应定期公开推出土地出让项目，让国营开发公司包括市和区、县直属企业同其他开发商一样通过公平竞争来取得国家出让的建设用地使用权；二级（地产转让）和三级（房屋）市场在法律、规划和批租契约等约束条件下完全实行市场调节，政府只依法征税和负责办理权属变更登记手续；对隐形市场的房地产交易，要允许通过办理登记、补缴地价和税、费后纳入合法交易的范围；为了解决城市地产有限期使用和房产享有永久产权的矛盾，建议修改现行有关法规，明确规定批地建屋的房产业主在租地契约期满前可通过补缴地价或缴租金的方式自然取得宅地的续租权，直至业主自愿停租或政府出于城市发展需要而中止续租时止。

自1992年初市和区、县实行分权后，土地批租发展迅猛，旧区改造取得了前所未有的巨大进展。在肯定成绩的同时有一点亦值得引起注意，即目前批租几乎都是采取与外商协议的方式，各区、县又都将自己直属的开发公司列为中方合作伙伴，这就使大多数中资公司无法参与公开和公平的竞争。我们认为这种做法难以形成一级地产市场的买方竞争，并有可能导致协议地价偏低、土地使用结构失衡和区、县开发公司对政府的依附性增强等不良后果。今后各区、县土地批租，除根据产业政策或特殊用途对某些特定项目的建设用地仍可采用协议批租外，一般都应预先做好详细规划，列出计划，实行公开招标、拍卖，或组织多个申请批地者进行面对面的议标。区、县政府也可委托市国有土地发展公司代为组织批租，批租收入仍按市与区、县既定比例分成。中标方既可选择区、县开发公司为合作伙伴，也可另找其他合作投资伙伴，而仅仅将动拆迁工作以契约形式委托给区、县公司代办。

第四，大力拓展房地产金融、保险、投资信托和中介咨询、物业管理等各类服务市场，加快金融资本和产业资本的相互渗透。

房地产开发属于投入大、周期长的风险性投资行为，必须以强大的金融资本作后盾，而金融业的巨大存款余额也亟需通过房地产开发来加以消化吸收。因此，上海应根据自己的具体情况采取相应措施，既要允许具备条件的金融机构直接参与房地产的开发经营，更要鼓励金融业大力发展房地产金融、保险、投资信托等多种业务，开展不动产抵押与再抵押，发行房地产证券，开办存贷结合的住房储蓄、住房“按揭”，积极着手筹建住宅银行等。对在本市开业的外资银行也要适当开放房地产金融业务。与此同时，还要加快建设一支中介、咨询、物业管理的专业队伍，形成产业化的服务市场网络，以适应房地产业大发展的需要。

第五，尽早将市政公用设施纳入市场经济的轨道。

市政配套滞后是抑制房地产业发展的一大“瓶颈”，其中既有投入不足、施工力量跟不上、施工条件差等等实际问题，但更重要的还是机制问题。解决问题的出路在于更新观念、转换机制，要大胆引进“洋、股、包”，形成激励机制、竞争机制和约束机制，使长期居于垄断经营地位的某些公用事业真正感受到市场经济带来的活力、动力和压力。对于应由市或区、县政府投资建造或给予补贴的市政配套项目，应在两级政府的土地收益中划定比例建立专项基金，确保发展需要。目前土地批租市与区的分成比例可适当调整，上缴市里的增量部分专门用于“中”市政的配套。

第六，正确区分产业政策和住房政策，妥善处理发展房地产业和解决职工住房问题的关系。

房地产开发包括住宅和非居住用房的开发，是以营利为动机的企业行为。房地产业的发展，通过扩大商品住宅供给，适当改善动迁户居住条件和增加财政收入等多种途径，也能为缓解城市住房难做出一定贡献。但开发商能起的作用毕竟有限，因为现阶段上海居民的绝大多数还不具备购买商品住宅的经济条件，至于舍弃利润甚至贴本钱造房为居民解困则已超越了房地产商的正常职能，而应属于政府行为的范畴。我们的产业政策应当是保护开发商投资牟利，除依法征税外不能任意增加企业额外负担；我们的住房政策则是要依据居民经济情况多渠道、分层次、分阶段地逐步解决住房难。如：高收入者通过房地产市场购买商品住宅；一般家庭购买优惠价（减免地价）的“准商品房”；中等偏下收入水平的家庭可购买由政府 and 单位共同补贴的“廉价房”；一次付款有困难者可申请办理住房“按揭”；对低收入家庭则仍由政府提供福利性的“廉租屋”。还应当看到，住房困难户并非都属于经济困难户，应当鼓励有经济能力的住房困难户通过购买“准商品房”而“自住其力”，只讲人均住房面积不分经济条件的配房办法应及早改变，住房的租售比价应尽快理顺。

为了加快住房解困的步伐，政府可用招标或发包形式“以地换房”或拨地委托开发商代建解困房，资金由开发商垫付，建成后按成本加行业平均利润结算。还要大力发展住房合作社等非营利建房机构，以各种优惠政策鼓励和支持民间力量投入住房建设。

最后，要加强行业的自身改造，转换经营机制，切断国营房地产公司与市、区（县）政府之间的行政依附关系，按照独立商品生产者的要求重建国有企业的动力机制和自我约束机制。要允许适当发展私营（内资）房地产公司。要大胆进行企业创新，发展跨地区、跨部门、跨行业和多种所有制联合的企业集团，并发展国际化经营网络。要加强人才开发，健全基础管理，提高企业素质，使之能担负起开发新区、改造旧区的历史重任。

（印坤华、崔国盛、周伟、蔡一农执笔，谢天放审定）