

全国城市房地产经济理论与实践研讨会综述

● 肖 贷

由上海市政府研究室、上海市房地产业协会、上海财经大学、上海市城市经济学会、上海市房产经济学会、上海土地学会、建行上海分行房地产信贷部、农行上海分行房地产公司等八个单位联合主办的“全国城市房地产经济理论与实践研讨会”于1992年12月15—18日在上海财经大学召开。上海市政府有关部门的领导，上海及北京、天津、辽宁、吉林、江苏等兄弟省市的房地产企业家、各大专院校、科研机构的专家、学者共100多人出席了会议。本次会议主要讨论由上海市政府研究室、上海市房地产业协会、上海财经大学等单位组成的上海房地产开发业研究课题组的《上海房地产开发业发展战略研究报告》，对其所提出的政策建议作出评价；并交流各兄弟省市在促进房地产业发展方面的成功经验，提出进一步改革的设想。与会代表讨论的热点主要集中在以下几个方面：

一、强化城市规划的建设和管理

代表们一致认为，城市规划是城市建设的纲领和指南，实施规划控制是保证城市房地产开发符合城市发展方向的有效手段。目前，解决规划管理滞后，形态规划与社会经济发展规划“两张皮”及城市总体规划、分区规划和地块详细规划缺乏有机衔接等问题已成当务之急。为此，应采取如下举措，以增强规划的科学性、合理性、先导性和权威性：1. 政府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。2. 规划的制订应吸收社会、

经济方面的专家参加，并公开展示，广泛征求社会各界的意见。3. 规划审批时要报市、区（县）人大表决立法，立法后未经同级人大批准，任何人不得擅自变更。一些代表还建议，规划的编制应由规划部门负责组织和管理工作，但具体编制工作则可通过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，实行“政企分开”。

二、动迁居民的安置问题

征用农田开发新区是拓展城市空间，调整城市布局、改组产业结构、重塑城市功能和疏解旧区的必然要求，但首先遇到的就是征地动迁居民的安置问题。一些代表认为，随着农村，尤其是邻近城区的乡、村日益富裕，让农民离开土地进企业工作，由于上班路程较远，经济上往往得不偿失，思想阻力很大。而另一方面相当一部分城市企业本身就存在大量冗员，随着企业经营机制的转换，原来的职工都要精简，难以再吸收大批的征地工，即使一些缺人单位也主要需要年轻、有文化的工人，因此，吸劳单位接收征地工的阻力也较大。有鉴于此，调整过去由市政府集中统一吸劳安置的模式，引入新的机制已成当务之急。代表们提出了多种安置征地工的措施：1. 利用征地补偿费及县、乡资金兴办乡镇企业，安置征地劳力。2. 让有一定规模、效益较好的现有乡镇企业吸收部分征地工。3. 由开发单位或县、乡兴办开发建设小区内的商业设施以安置征地工。4. 制定统一标准，由开发单位接受吸劳单位参建住宅或无偿提供一部分职工住宅，以促进吸劳。5. 已在国营、集体及“三

资”企业中做合同工或临时工的，可转为正式职工或按自谋出路处理。6. 增加补偿金额，鼓励自谋出路。7. 开发单位兴办企业安置部分征地工或作为过渡性措施临时安排就业。

有些代表还就旧城区改造动拆迁居民的安置提出了积极的建议：1. 采取提供过渡用房和自行过渡并举，辅之以经济补偿，对居民实行定幢、定面积、定室号、定时间回迁。2. 旧区改造与新区开发相结合，实行易地有偿安置，拆私还私，拆一还一，互换产权，按房价差额结算价款的办法。3. 采取多层次递进安置。即旧区动迁居民的安置由城市中心到城市边缘的依次展开，以减少交通压力及社会震荡。

三、城市房地产开发问题及可供选择的方案

房地产开发业是整个房地产业的骨干和核心，任何一个城市要发展成为外向型、多功能、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。与会代表认为，我国城市房地产开发事业已获得了较大的发展，但目前仍然存在以下问题：1. 房地产开发用地供给的“双轨制”导致开发企业之间的不公平竞争和国有土地收益的大量流失。2. 房地产开发资金渠道未能理顺，造成开发企业开发成本的混乱及房价的大幅度攀升。3. 管理体制方面，政企不分，政出多门，妨碍城市房地产开发的有效运行。4. 法规制度不健全、不合理、不稳定。5. 房地产开发企业自身素质有待提高，基础管理亟须加强。6. 市政公用设施配套建设滞后，制约城市房地产开发的大规模展开。据此，有关专家指出，为促进房地产开发业的迅速发展，应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。

一些代表进一步提出，当前重构我国的城市房地产开发模式应包括两个基本方面：一是城市房地产开发权利关系的重新界定。二是城市房地产开发运行机制根本的转轨变型。并据此作了具体的设计：1. 管理体制的重构——实行政府的社会管理权、土地所有权及土地产权的“三权分离”。所有权是一个与土地归属关系相关的法律意义上的概念。而产权是一种行为权利，即产权主体拥有的以特定方式安排自身行为的权利，经济学意义上的产权是指由人们对物的使用所引起的相互认可的行为关系。社会管理权与土地所有权的分离避免了双重目标的相互冲击，从而使两种职能都得以到位。构造专门的国有土地产权主体则是解决土地的公有制与市场经济矛盾的必然要求，它是土地为对象从事投资经营活动的，独立核算、自主经营的经济实体。由于职业的竞争、经济收益与经营实绩挂钩以及法律约束所形成的激励和约束机制，将促使其恪守职责，积极工作，从而达到最大限度地提高国有土地经营效益的目标。2. 房地产开发企业制度的创新——确立企业独立的法人地位，规范政府和企业的关系。随着管理体制的重构，企业与政府的关系主要集中在接受国家的宏观调控管理，原来的经济关系转化为开发企业与国有土地产权主体的经济实体之间的平等的产权让渡关系。3. 运行机制的转换——垄断土地供给，竞投生地发包，竞价出让转让。即在国家垄断一级市场土地供给的前提下，二、三级市场完全放开，在法律和契约允许的范围内，各方投资者都享有自由进入市场交易的机会。

四、加快金融业与房地产业的融合

代表们一致认为，金融业与房地产业的相互渗透是社会主义市场经济发展的必然要求，房地产业的发展既需要金融资本的支持，同时也为金融机构拓展金融业务、增强金融实力开辟了广阔的领域。金融业参与城

市房地产开发经营有多种方式：1. 向房地产公司提供资金融通，包括置地贷款、土地开发贷款及建房贷款等；2. 出资参与合作开发、合作建房或组建合伙的房地产公司；3. 向购房者提供长期的购房抵押贷款；4. 代理发行或购买房地产开发公司的债券和股票；5. 成立附属房地产公司，从事房地产开发和经营。目前，我国已出现了多种形式的房地产金融活动，如购、建房存、贷款；发行房地产债券和股票；房地产抵押贷款；房地产信托；金融机构直接从事房地产开发经营业务；涉外房地产金融等等。但就总体而言，我国房地产金融业的发展与城市房地产纳入市场经济体系的需要还很不适应，具体表现在：各地房地产金融业务的开展极不平衡；房地产价值货币化程度还相当低；现有的房地产金融业务还没有形成完整的体系等等。

一些代表建议，当前首先要抓紧筹集和积聚房地产金融资金，一方面会同财政部门搞好原有住房资金的转化，另一方面要广辟房地产金融资金来源，包括建立公积金、发行房地产债券和股票、住房储蓄、建立房地产投资信托基金、土地出让收入、吸收国际组织贷款等等。其次是房地产金融机构的设置。鉴于房地产业的地方性，资金筹集和营运皆立足于地方，尤其是随着房地产业的发展，房地产金融业务量会越来越大，成立专门的房地产银行是必然的趋势。但其他银行的房地产信贷部也宜长期并存，共同发展，这既适应了原有的资金格局，也是市场经济发展的内在要求。此外，应同步发展二级抵押市场，以增强金融机构抵押贷款的流动性，扩大房地产抵押资金的来源。

有些代表还结合对我国住宅“按揭”实

施条件的分析强调指出，我国目前的住宅按揭贷款政策过于僵化，应根据购房者的职业特点、预期收入、房型选择、地点远近等设计相应的按揭政策及扶植措施。同时，要建立住宅抵押贷款的风险规避机制，完善市场中介机构（包括房地产评估、登记、法律咨询等）及有关法规体系。

五、发展房地产业与解决居民住房问题的关系

一些房地产业家代表针对目前有关政府部门将解困房的开发建设作为一种任务摊派给房地产公司的做法指出，住房解困是一种政府行为，从国外情况看，各国政府都不得不为解决中低收入家庭的住房问题承担更多的责任，而商品房开发则是以利润为驱动机制的市场经济行为，虽然也能为缓解城市住房难做出一定的贡献，但两者在开发目标上存在着很大的差异，当前这种不规范的做法应尽早改变。

与会代表认为，房地产市场是一个多层次的市場结构体系。就住房而言，高收入家庭按市场价购买商品住宅；一般家庭购买优惠价的“准商品房”；中等偏下收入家庭可购买由政府 and 单位补贴的“廉价房”；无力购房的低收入家庭则只能由政府提供福利性的“廉租屋”。解困福利房的开发可采取由政府“以地换房”或通过贴地及专项基金补贴方式，在确保行业平均利润的前提下，委托开发商代建。同时，要大力扶持住房合作社等非营利建房机构，鼓励个人自行建房或自费参建，推广“自建公助”、“联建公助”等形式，给予较多的政府优惠。

另外，一些代表还就土地隐性市场、土地银行、房地产业发展与城市交通的关系等问题阐述了各自的看法。