

激荡年代

张泓铭 一著

中国房地产批判

挑战流行 质疑传统 诘问谬误 挖掘真谛

一个著名学者对于中国房地产是是非非问题的无畏、理性探索

上海人民出版社

激荡年代

中国房地产批判



图书在版编目(CIP)数据

激荡年代:中国房地产批判/张泓铭著. —上海:
上海人民出版社, 2012
ISBN 978-7-208-11166-0

I. ①激… II. ①张… III. ①房地产业-研究-中国
IV. ①F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289880 号

责任编辑 舒光浩
封面装帧 胡 斌

激荡年代

——中国房地产批判

张泓铭 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 40.5 插页 6 字数 603,000

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-11166-0/F·2152

定价 78.00 元

目 录

序言 / 1

第一章 关于房地产业 / 1

房地产行业管理研究报告 / 3

理顺经营权的根本是产权结构调整

——对房地产国有企业改革的感悟 / 17

正确认识上海房地产业在“十一五”期间的地位 / 25

房地产业作为支柱产业在中国是可持续的 / 33

减速是必然的,增长也是必然的

——中国房地产发展的前景 / 41

关于中央企业退出房地产市场的建议 / 51

所谓的房地产暴利及其管理设想 / 57

房地产业地位的再思考 / 63

第二章 关于旧城改造和动迁 / 69

上海旧区改造和动拆迁评估 / 71

城市房屋拆迁问题探讨 / 96

对待农村违章建筑的指导思想和工作方法 / 107

旧区改造在取得伟大成就后需要继续突破 / 112

第三章 关于房地产土地 / 123

出让土地闲置的现状和对策 / 125

70年后,我们的住房何去何从? / 132

房地产用地管理改革的探讨 / 137

第四章 关于住房体制 / 147

从搞活二、三级市场的实践看住房市场和住房制度改革 / 149

中国住宅经济运行的双重机制 / 154

住宅的行政性(保障性)分配 / 165

第五章 关于住房保障 / 187

逐步以市场全价住房加货币补贴制度替代经济适用住房
制度 / 189

创新廉租房制度,解决中等偏低和低收入家庭住房困难 / 202

完善上海住房租赁体系的若干基本问题

——略论保障性租赁住房的五大关系 / 207

上海市住房保障的制度设计和政策调整 / 214

重振上海住房保障的廉价房制度 / 230

加大廉租房的供应力度 / 235

廓清住房保障上的三大思想混沌 / 239

廉租房制度的实物指向不能含糊 / 248

进一步完善上海住房保障体系研究(节选) / 253

关于上海市公共租赁住房实施办法的设想 / 261

勇于创新敢于突破,广开思路筹划资金,保驾护航住房保障 / 272

解决上海公租房建设和运行资金的设想	/ 276
关于设立中国住房保障银行的建议	/ 287
关于保障性住房租赁和出售灵活安排的建议	/ 294

第六章 关于房地产市场与调控 / 299

兴旺健康是主调,同时也需要不断调适	/ 301
住房需求热潮真正形成,保持清醒、抑制过热、防范风险	/ 305
跨国(区)比较看上海房地产的所谓“泡沫”	/ 310
抑制房地产价格涨势毋庸置疑	/ 318
关于谨慎对待回暖要求防止上海房市发生新的曲折的建议	/ 325
中国城市房地产的宏观调控管理	/ 331
房地产发展“速(热)度偏爱症”剖析	/ 368
国民经济偏热,房地产能独善其身吗?	/ 379
中国商品住房价格上升之我见	/ 384
不要病急乱投医——略论商品房预售制度需要完善	/ 394
深一步看住房价格变化	/ 403
中国房地产政策调整歧见讨论	/ 407
中国住房发展四大基本观念	/ 414
宏观经济中的房地产调控,应建立在真实需求的基础上	/ 429
对房地产调控若干质疑之声的思考	/ 436
住房需求的三类分解及其调控思路	/ 443

第七章 关于房地产业 / 451

社会主义商品经济中的居间中介问题 / 453

朝阳初升的经纪行业 / 460

略论中介经纪的收费问题 / 467

第八章 关于非住宅房地产 / 473

上海办公楼市场展望与预测 / 475

衣食父母和开路先锋——关于商业和商业地产的关系 / 490

鱼翅还是鱼刺——楼宇经济的上海感悟 / 494

第九章 关于房地产外资 / 499

境外资金进入上海房地产市场研究 / 501

第十章 关于住房公积金 / 529

住房公积金增值收益余额难姓“公” / 531

修改国务院《住房公积金管理条例》的建议 / 537

还住房公积金“个人财产权”本位的建议 / 544

第十一章 关于房地产税收 / 549

物业税顺利起步的初步设想 / 551

排除障碍由易入难、下决心试行物业税的建议 / 556

完善住房房产税的若干建议 / 560

第十二章 关于房地产统计和监测 / 563

关于房地产价格指数的研发报告 / 565

中国城市房地产发展评价和预警体系研究

——综合模拟法的方法及其应用 / 573

关于扩大发布住房保障统计数据的建议 / 622

住房空置调查统计应该提到议事日程上来 / 625

第一章

关于 房地产业

房地产行业 管理研究报告

作者告白:这是 1998 年 6—10 月上海市房屋土地管理局和上海市房地产行业协会一个研究课题的总报告。课题组实际总负责人为许明义,担任了组织、协调和研究工作,参加研究的有多人,执笔者为张泓铭、杨鹏飞、王述正等,本人为课题组副组长并主笔。

本研究分成房地产行业管理的历史与现状、房地产行业管理新模式与内容设计和房地产行业管理新模式与内容设计三个部分。在第二部分中,提出了对于房地产行业“政府调控下‘双主体’共同管理的模式”,是值得关注的。

课题组在研究过程中,围绕着房地产行业组织的地位和作用,发生过不小的分歧。一种意见是要将它定位于“自治组织”,另一种意见是坚持现有的“自律组织”。该报告最后屈服于“自律组织”的意见,但分歧依旧。这种分歧,表面上看是出自不同人的不同职业和岗位所引起的,实际上是传统管理思想和现代管理思想的碰撞。这种分歧一直延续到 21 世纪的今天,它有极为深刻的社会政治原因,不仅仅是个人所为和个人之争,看来它将长期存在。但作者对于“自治组织”一说,认识坚定,信心坚定。谓予不信,拭目以待 10 年至 20 年自见分晓。

原报告没有公开发表,现仅作技术性修改后全文发表。

房地产业是国民经济的重要产业,房地产业已经成为经济发展中的热点和重要的增长点。改革开放以来,我国房地产业的社会化、市场化的发展已成蓬勃之势。中国房地产业管理体制,是从计划经济时代的部门管理中脱胎而来的,带有许多旧体制的习惯和弊端,与房地产业的发展还不相适应。为适应经济发展和经济改革的需要,建立房地产业的行业管理体制已成为房地产业的重要课题。

4

党的十五大提出要按照社会主义市场经济的要求,根据精简、统一、效能的原则,积极推进政府机构改革。九届全国人大一次会议已经对政府机构改革作出具体部署。这次机构改革目标不再着眼于理顺政府内部关系,而是为了实现政企分开、强化宏观调控、社会管理和公共服务的职能。专业经济管理部门的职责不再是直接管理企业,而主要是制定行业规划和行业政策,进行行业管理,引导行业发展,维护行业平等竞争秩序等。鉴此,行业管理体制的建设将是我国经济改革中的一项重要工作,行业管理制度将成为国民经济管理体制的一项重要内容。

遵照上海市第七次党代会,提出的“要加快转变政府职能,稳妥推进机构改革,探索新的调控方式”的精神,上海市房屋土地管理局、上海市房地产协会在市科委的支持下组成课题组对房地产行业管理问题进行专门的研究。从1998年6月起,访问了国家建设部、国土资源部、中房协、北京市和天津市房地局,并搜集了欧、美、日本、新加坡以及广州、深圳的一些情况。在此基础上进行3个月的研究。本报告分三个部分:房地产行业管理的历史与现状;房地产行业管理的模式与内容;房地产行业管理的实施与步骤(另有4个分报告)。

第一部分:房地产行业管理的历史与现状

中国的房地产业发源于沿海城市,上海、广州、天津是最早的发源地。上海最早于1889年设立了会丈局、1927年改设土地局,开始了政府对房地产业的管理。当时政府管理主要侧重于土地,房屋只是作为土地上附属物对待。1927年成立的上海房地产业主公会,是上海最早的房地产行业组织。后来又相继成立上海房产公会、上海特别市地产业同业公会、上海市房地产商业同业公会等。这些行业组织在制定房地产业规、维护同业者的权利等方面发挥过积极作用,构成了当时环境下的行业管理的一部分。

1949年5月,上海解放以后,政府接管和代管了大批旧政府及外国资本留下的房地产。1956年以后,又通过对资本家经营的房地产进行社会主义改造,建立起房地产领域的公有制。除了少量的私房之外,上海城市的绝大多数房地产成为政府直接管理的直管公房和系统单位管理的系统公房。在生产资料(包括房地产)公有制的基础上,高度集中统一的计划经济体制在全国和上海建立。这种经济体制,把房地产作为单纯的固定资产投资,其经济运行(建造、分配、使用)完全由政府的指令性计划加以规定,实行统建、统配、统管,市场规则退出了房地产领域,房地产经济也随之出现萎缩。由于以上原因,1956年以后上海没有了真正意义上的房地产企业和房地产行业;也没有了它们赖以生存发展的舞台——市场。因此,房地产行业组织同其他同业组织一样消失。1949年以后,上海市主管房地产的政府部门相继为上海市军事管制委员会房地产管理处(后改名为公共房屋管理处)、上海市地政局、上海市房地产管理局等。这些主管部门主要着眼于国有房地产的部门管理,而行业管理已不复存在^①。

1978年党的十一届三中全会,确定了改革开放政策。自此,在房地产领域发生了一系列重大变化。这些重大变化主要是:土地使用权及其房屋的商品属性日益

^① 以上旧中国以及改革开放前上海房地产管理情况的描述,主要参考陆文达等编著的《上海房地产志》(上海社会科学院出版社1999年版)。

被肯定,逐渐按市场规则开发经营,市场形成的商品房已经逐渐超过了计划体制下形成的房屋;开发和经营商品房的房地产企业开始具有独立自主的经营权;高度集中的计划经济管理,在微观层次上基本退出;房地产企业大量涌现,专业化分工加强,覆盖房地产生产、流通、消费的行业体系基本形成;住房制度改革取得了实质性进展,并酝酿着实物分配向货币化分配的关键性转变。

适应上述变化,从 20 世纪 80 年代中期开始,到 90 年代的中后期,上海的房地产管理有了新的发展,主要体现在两个方面:

一是,政府的房地产行政管理,已经由过去的部门管理初步转变成成为面向全社会、全行业的行业管理。其主要特点是:(1)通过法律和行政规章,对在上海的各类房地产企业实施管理,其涵盖面已经相当完整。这同计划经济年代政府房地产管理部门主要管理直管公房及其机构(房管所、房屋修建公司)相比已经有天壤之别。(2)管理的内容主要是市场规则的制定和执行监督。这同过去对房地产机构人财物、产供销的直接管理、全面管理有实质性的区别。(3)管理的手段主要是政策引导、行政审批和监督。即通过对房地产企业的设立和对房地产建设项目的立项、批地、开工、预售、销售及服务权的审批登记,贯彻政府的计划意向,没有把房地产企业的微观经营用指令计划硬性地连接起来。政府的计划意向,在相当程度上是依靠各种政策文件来引导企业实施的。总之,上海市政府对房地产的行政管理,已经初步显示了行业管理的要求,初步适应了社会主义市场经济发展的要求。

二是,房地产行业组织开始出现。20 世纪 80 年代成立了房地产业协会,90 年代又相继成立了房屋交换协会、物业管理协会、房地产经纪人协会、房地产估价师协会等行业组织。这些行业组织,成立的时间有早有晚,都在行业的自律管理上作了可贵的探索,并努力开展传递信息、交流沟通、培训评比等行业活动,为政府的行政管理发挥了有益的辅助作用,取得了不少经验,从而同政府的房地产行政管理机构一起,形成了上海房地产行业管理的初步框架。

目前上海的房地产行业管理体制还存在若干问题,主要有:

第一,行业管理理论尚未明确,思想并未统一。虽然改革开放以来上海房地产

管理体制进行了多次改革,取得了显著成绩,政府的行业管理职能有所调整,行业组织和服务也有所发展,但是,在思想理论上,对房地产行业管理的一系列基本问题的看法并未明确和统一。主要有:行业管理的必要性和重要性;行业管理的内容和框架;行业管理的实施和步骤。

第二,政府的房地产行政管理尚未充分理顺。主要表现为:(1)机构设置不够精简,职能划分不够清晰、合理,相互之间的衔接协调不足,有时造成管理上的冲撞或真空。(2)对房地产企业及其经营活动的微观管理过多、过细、过于繁复(集中在审批及市场准入),而对于房地产行业的总体发展(总量和结构)的指导、引导尚嫌不足。一些政策的出台虽然有指导和引导的作用,但应付近期的矛盾和困难比较多,长效性和完整性尚不足。(3)在房地产信息上做了大量的工作,但对微观层次迫切需要的市场信息及政策信息的服务上,时效性和准确性尚有欠缺。总之,政府的房地产行政管理机构还不够精练、职能错位或有所缺位,政企、政资尚未完全分开。

第三,行业组织比较薄弱,还不适应行业管理的需要。主要反映在:(1)行业管理中的地位、作用不明确,与政府的关系没有合理界定,职能未落实。(2)对行政部门的依赖性较强,自主办会的意识不强。(3)管理人员年龄结构偏大,缺乏专业人员。虽然各个行业组织(协会)存在的问题不完全一致,在某些问题上的表现程度也不一样,但上述问题是共有的。

上海房地产行政管理和行业组织诸问题的存在,其原因是复杂的,除了人们对房地产行业管理在思想理论上的认识不足之外,还有一个重要的原因,就是整个社会在向市场经济转轨的过程中,计划经济条件下高度集中的统一管理模式还有相当程度的惯性。

房地产行业管理的现状如果不进一步改革完善,无论对于房地产行业的自身发展还是对于社会主义市场经济体制的建设都是不利的。进一步改革和完善上海的房地产行业管理无疑是一项重要而紧迫的任务。

第二部分:房地产行业管理新模式与内容设计

本研究的根本目的之一是,设计一个适应社会主义市场经济机制的相对完善的房地产行业管理模式,作为房地产行业管理改革的方向。

在探索完善的房地产行业管理模式时,应该基于两个前提条件:

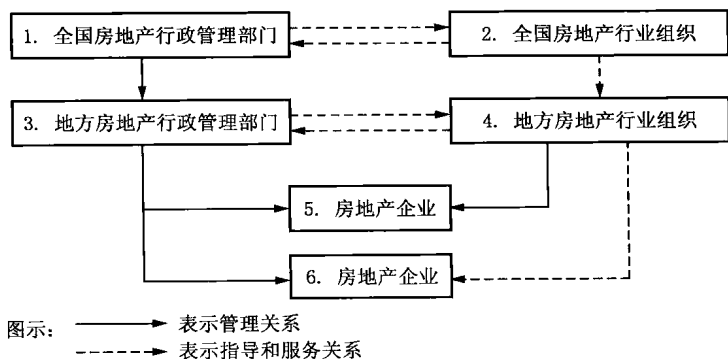
首先,是社会主义市场经济体制的总体要求。党的十三届三中全会通过的“关于社会主义市场经济的决定”揭示:社会主义市场经济体制就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。比较完善的市场经济体制必然是政企分开、政资分开和政府间接调控的。在企业自主经营和政府宏观调控之间,一种新的中观性的和中介性的管理将会有大的发展。比较完善的房地产行业管理体制应该适应上述要求,必须满足政企分开、政资分开和政府间接调控等要求。

其次,是房地产产品及经营活动的特点对行业管理的要求。房地产产品及经营活动的特点及要求是:(1)房地产的不可移动性和地域性,要求行业管理必须以地域性、地区性管理为主。(2)房地产价值巨大,对国民经济各部门、各环节的影响巨大,要求行业管理在总量调控上下功夫。(3)房地产的生产经营过程复杂,技术性强,牵涉方面多,中间介入可能性大,要求行业管理必须细致、全面。(4)房地产产品的主体——住宅,是人民的基本生活资料,对社会的安定团结影响甚大,要求行业管理协调好企业同消费者的关系。

根据社会主义市场经济和房地产的特点,比较完善的房地产行业管理模式要达到的目标是:推动房地行业内部有序竞争、协调发展、迅速增长;适应国民经济发展的需求,同国民经济保持协调的比例关系,推动国民经济迅速、稳定、健康的发展;适应社会发展的需要,同社会生活的各个方面(尤其是同城市居民)保持和谐协调的关系,逐渐成为国民经济的支柱产业。

借鉴市场经济发达国家的经验并结合中国自身的特点,比较完善的房地产行业管理的模式应该是:在政府的调控下,主要由地方的房地产行政管理部门和房地产行业自律组织,对房地产行业(企业、专业工作者及其生产经营活动)、房地产市场行为,实施共同管理,由房地产经营者和房地产需求者实行自我决策。简言之,

即政府调控下“双主体”共同管理模式。示意如下图：



房地产行业政府调控下“双主体”共同管理模式示意图

与这一模式相匹配的行业管理的具体内容是：

9

1. 房地产行业的行政管理(由图中 1、3 两个框之间的联系组成)。

总体上看政府对行业的行政管理包括：(1)宏观调控部门的管理。调控的主要内容是：经济增长的速度、经济发展的比例(结构)，对房地产业的发展调控应该包括在内。调控的主体是，中央政府的宏观调控和地方政府的调控。调控的主要承担者为政府的综合性管理机构。(2)专业经济部门的管理。行业的行政主管机构作为政府的组成部分，也承担调控的职能，但主要是专业性的和实施性的。根据政府机构改革“把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织”的原则，从长远看，随着市场经济运行体制的完善，政府对行业的行政管理将主要是宏观调控。

在完善的社会主义市场经济条件下，房地产行业的行政管理仍然是必要的。主要的理由是：(1)房地产行政管理是政府调控的专业延伸部分，它要承担政府宏观调控任务的落实和专业深化的职能。没有房地产的行政管理，政府调控就会出现断层，无法落实。(2)房地产产品及其经营特点要求，必须有行政管理。房地产产品单体价值巨大，使用周期长，市场交易复杂，要求有权威性的机构给出规则并裁判。这些工作除了由政府行政管理机构承担之外，他者无可替代。(3)在住房供给体系中，政府永远要扮演对低收入阶层保障性住房供给的主角，要有直接的管理