



理性思考 与政策探索



——房地产经济论文集

印堃华 著

上海财经大学出版社

本书由上海财经大学房地产经济研究中心资助出版

理性思考与政策探索

——房地产经济论文集

印堃华 著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

理性思考与政策探索——房地产经济论文集/印堃华著. —上海:上海财经大学出版社, 2000. 11

ISBN 7-81049-499-6/F·421

I. 理… II. 印… III. 房地产经济-文集 IV. F293.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 56738 号

责任编辑 王永长

封面设计 周卫民

LIXING SIKAO YU ZHENGCE TANSUO

理性思考与政策探索

——房地产经济论文集

印堃华 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: [//www.sufep.com](http://www.sufep.com)

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 13.25 印张 344 千字

印数: 0 001—1 000 定价: 40.00 元

序

《理论思考与政策探索——房地产经济论文集》出版了。这是印堃华教授十多年来随着上海改革开放的发展及其城市建设与改造的步伐,立足于教育、科研岗位所作的理论思考和实践总结,也是他从事教学和学术研究的阶段性成果小结。

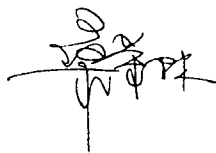
上海改革开放,给房地产业带来了前所未有的勃勃生机。土地批租、住房制度改革、浦东开发开放、旧城改造以及房地产市场的培育,使上海这个闻名世界的大都市发生了巨大的变化,经历了由计划经济向市场经济转轨的过程。回顾这十年多的历程,累累硕果确实来之不易。在房地产业改革与发展过程中,从观念到体制、机制、政策,要研究的问题很多,这正是印堃华教授论文产生的背景。他思想解放,善于思考,密切结合改革与发展中的问题,勇于发表自己的见解。从这本论文集中我们可以看到,他从研究级差地租开始,提出“上海振兴,变地为金”的主张,继而又就浦东开发和浦西旧区再开发阐述自己的观点。他围绕深化土地使用制度和住房制度改革,对培育和发展上海房地产市场问题发表了一系列研讨相关政策的论文。与此同时,在实行土地供给的宏观调控,房地产税费改革要“正税、明租、少费”的思路,以及对住房金融体制改革和房地产营销等方面的问题,都有他独到的见解。

印堃华教授是一位大忙人。他既要从事教学,带研究生,又要主持上海第一家以专家名字命名的房地产估价师事务所,还要参加很多课题研究和社会活动,与政府、企业、科研教育界有着广泛的接触,他还曾是市政府决策咨询专家。他的论文观点,具有现实性和前瞻性,体现了创新精神,其中不少意见,为政府主管部门所吸纳,对上海乃至全国房地产业发展和房地产市场培育有着积极的影响。

在上海房地产界,“三教授”的作用和影响为业内人士所公认(除了印教授,还有上海社科院的张泓铭研究员和华东师范大学的张永岳教授)。他们经常就房地产业和房地产市场发展过程中的一些问题发表见解,进行点评,对市场起着导向的作用。在这“三教授”中,印堃华可以说是最为资深的。

印堃华教授是一位快人快语、喜欢直言不讳的学者,与“文质彬彬”相距甚远。有时研讨问题,不管什么场合,非要争个明白,其实这正是他为人坦诚的个人风格。时至今日,印教授虽已年过花甲,但依然精力充沛,好像有使不完的力气。凭着他那种热情和勇气以及对事业的执著,我们有理由期盼,他在今后的岁月里,还会出第二、第三本论文集。

是为序。



2000年10月16日

(序言作者桑荣林为中国房地产业协会副会长、上海市
房地产经济学会会长、华东师范大学东方房地产学院院长)

前 言

2001年1月,是我参加军干校入伍宣誓的50周年,也是我调回母校执教的第20个年头。半个世纪的风风雨雨,终于将当年年仅15岁的充满激情和幻想的小调皮调教成为事业小成的学者、教授,这不能不感激人民军队这座大熔炉施予的启蒙和锤炼,不能不铭记母校师长和众多学术界、企业界、政界挚友给予的指导和提携,不能不提及相濡以沫40载的马宝芳女士对我事业上的支持和理解,尤其不能忘记的是邓小平所倡导的改革开放路线为我们这代人提供了比上一代更多、更宽松的服务社会报效祖国的机会。选在此时出这本集子,也算是一种情感的寄托吧!

80年代前期我主要承担价格学的教学任务,1987年调到上海财经大学财经研究所后才专职从事城市经济和房地产经济的学术研究。这次收进集子的只是1989~2000年期间自己执笔或作为第一作者的学术性文章,限于篇幅,著作、课题报告以及为企业服务写的东西都未收入。收入的文章大多均已公开发表过,原载刊物和日期均已注明。之所以集成册子,无非是想将自己12年来学术研究的思路脉络梳理出来,供自己的研究生和青年教师借鉴和参考。

房地产业是城市经济的重要产业,在上海更具有支柱产业战略地位。12年来的研究出发点是想为这一产

业的健康成长和上海城市经济的发展出点力。我写文章和讲话喜欢直来直去,有些文章中的某些观点或意见可能偏激甚至有错误,欢迎读者批评指正。

最后,衷心感谢我的师长和挚友桑荣林研究员为本书作序。

印堃华

2000年10月20日

目 录

序	(1)
前言	(1)

1989~1993 年

实行全方位开放,加快上海“黄金地带”的二次开发 ——上海市中心地区综合改造问题的思考	(1)
上海中心城区二次开发的资金筹集途径	(14)
从世界大城市发展趋势看九十年代上海振兴之路	(24)
深圳特区实行“变地为金,滚动开发”的经验	(34)
浦东新区近期筹资目标及主要措施	(39)
关于浦东新区市场价格机制目标模式的思考	(44)
浦东三个市级开发区资金筹措的基本思路和可选方案	(54)
发展中国的住房政策及其对上海住房改革的启示	(73)
大力扶持房地产开发业,加快浦东新区开发和浦西旧区的再开发 ——上海市房地产开发业发展状况调查	(80)
促进上海房地产业健康发展的思路 and 对策	(94)
对上海发展房地产金融的若干设想	(99)
浦东新区土地开发和利用	(106)
土地批租成绩显著,市场机制有待完善	(111)

上海房地产开发业发展战略研究·····	(113)
加强宏观管理,完善地产市场 ·····	(126)

1994~1997 年

从发展房地产业看土地增值税·····	(129)
关于当前经济运行中若干问题的思考·····	(133)
浦东的开发开放与长江中下游地区经济格局的调整·····	(138)
规范政府行为要“正税、明租、少费”·····	(153)
培育和发展上海房地产市场研究·····	(157)
建立和培育上海房地产金融市场·····	(173)
完善土地供给宏观调控,规范地产市场 ·····	(182)
集体土地也要实行两权分离·····	(189)
关于南市区房地产业发展的几点想法·····	(193)
上海大市政设施建设资金筹措问题的大思路·····	(196)
中国的房地产评估制度·····	(215)
寓政府管理职能于“服务”和“保障”之中 ——澳新两国土地登记制度的特点及其启示·····	(223)
试论培育中国住房金融体制的思路和对策·····	(230)
陆家嘴金融贸易区房地产市场发展研究·····	(238)
重视规划权威,坚持“以人为本” ·····	(257)

1998~2000 年

关于房地产业成为国民经济新的增长点若干政策问题 的思考·····	(260)
-------------------------------------	-------

略论清盘房地产资产托管·····	(269)
培育住宅消费有赖配套改革·····	(271)
关于住宅建设可持续发展若干问题的思考·····	(275)
金融杠杆支撑起住房产业	
——可供我国借鉴的四种住房金融模式·····	(281)
策划	
——思考维度的转移·····	(284)
世纪之交的营销创新·····	(289)
国外房地产的税制与税费政策及其启示·····	(296)
关于经济适用房政策的经济学思考与理论再探索·····	(309)
前期策划在房产开发中的作用·····	(319)
土地整理、城市更新和旧城改造 ·····	(322)
黄浦区运用市场机制加快旧区改造的新思路·····	(349)
我国住房金融的发展“瓶颈”与对策·····	(359)
房地产业在上海经济发展中的支柱地位研究	
——房地产增加值统计数据剖析·····	(366)
“接轨”和“创新”	
——上海房地产业迎接“入世”的思路和对策·····	(375)
关于盘活上海“半截子”工程的思路和对策·····	(383)
关于我国农地产权制度改革和农业发展模式的思考·····	(395)

实行全方位开放,加快上海“黄金地带”的二次开发

——上海市中心地区综合改造问题的思考

中国的社会主义建设正进入一个崭新的历史阶段,改革开放已成为不可逆转的时代潮流。上海作为中国最大的对外开放城市,不仅应继续巩固和加强它在国内经济发展中一个“基地”(综合性工业基地)五个“中心”(经济、金融、贸易、科技文化和信息中心)的地位,而且应当力争重新成为太平洋西岸最重要的国际经济贸易中心城市之一,为我国社会主义建设和太平洋地区的经济繁荣作出更大的贡献。为了实现这一战略目标,上海必须大大加快城市现代化的步伐,一手抓新区建设,一手抓旧城改造,统一规划、整体开发、两翼齐飞,争取早日跻身于太平洋区域先进的现代化城市的行列。

国内外的经验证明,实现城市现代化的难题不仅在于建设新区,更在于改造旧城,尤其是对旧城的中心地区如何结合改造进行再开发的问题难度更大。本文就此提出一些见解与国内外专家学者们共同探讨,以便求教。

一、市中心“黄金地带”形成的客观条件及其功能

上海自从公元 1217 年设立县级建制以来,已有 770 多年的历史。1553 年上海筑起县城,当时的城区面积为 20.4 平方公里。1840 年鸦片战争后,上海被辟为“五口通商”的口岸之一。英、美、

法等列强先后在县城外围设立“租界”，其总面积达 32.82 平方公里。列强入侵和“租界”的出现，一方面给中国人民带来了巨大的痛苦和耻辱；另一方面，由于冲破了满清封建统治阶级的“闭关自守”政策，在“租界”内形成了开放型的社会经济环境，使国外先进的科学技术和管理知识伴随着资本和商品一起涌入，客观上刺激了商品经济的发展，并带动了整个城市的繁荣。以后，随着城市建设的发展和城市功能的不断扩大，上海逐渐成为远东地区金融贸易中心城市之一。整个市区面积也扩展到 82.4 平方公里，并在“租界”的基础上形成了一条横贯东西，全长约 5 公里，纵深宽度平均约 1.5 公里的“黄金地带”，即通常所说的城市中心商业区。解放前人们将上海称作“十里洋场”的实际上就是指的这片地区。

近百年来，上海作为国内最大经济中心城市地位的确立是同“黄金地带”的形成及其功能的发挥密切相关的。它是具有特殊意义的城市功能区，承担着资本、商品、人才等城市发展要素的集聚、组合、蓄贮、辐射等多种功能，是整个城市社会经济发展的核心。解放前，上海曾是远东最大的贸易口岸和金融中心，上海每年的对外进出口贸易额要占全国的 70% 左右，其中一半属于转口贸易；每年调往外省市的棉纱、棉布和日用百货约占全国市场需求量的 1/3 和 60%。从 1847 年至 1949 年先后有 9 个国家的 68 家外资银行机构开设在上海，从 1897 年至 1935 年中国人自己办的银行共 164 家，其中 58 家的总行机构也设在上海。抗日战争前的 1935 年上海 245 个金融机构拥有的总资力相当于全国金融业总资力的 47.8%。临近解放的那几年，上海金融业掌握的存款和贸易业务，就是得力于有一个地理位置适中、物资设施齐全、商业服务配套、交通通讯方便的城市功能区。“黄金地带”的东端外滩周围是金融业、保险业、房地产业、航运业和外贸企业的聚集地，银行、“洋行”、交易所的高楼大厦林立，横贯全程的南京路、淮海路（东端连金陵东路）上的商店、饭店、酒吧和各种娱乐场所鳞次栉比。各条横街支路上开设着数千家批发字号、“申庄”和上百家报

关运输行。黄浦江苏州河沿岸还设有几十座储运中转仓库。主要商业街两厢还连接着大片住宅区,水、电、购物、交通都十分方便。发达的第三产业优化了投资环境,增强了中心城市经济集散功能,为上海成为经济中心城市提供了必要条件。

自1949年中华人民共和国建立以来,上海作为国内最大的老工业基地和经济中心城市在国民经济的发展中占有极重要的地位。1952年至1986年,上海上缴国家的财政收入共4257亿元,占同期全国财政总收入的16.7%,外贸出口商品总值574亿美元,占全国同期出口商品总值的21.4%。1988年上海工业总产值1077.77亿元,为解放前最高年份的47倍,国民收入612亿元,出口贸易创汇额46亿多美元,创造了历史最好水平。而这些成绩的取得也是与“黄金地带”多种功能的发挥分不开的。

目前,“黄金地带”的大致范围是以人民广场为中心,东至外滩,南到淮海路,西达静安寺一带,北濒苏州河,贯连黄浦、卢湾、静安三个区,总面积约8平方公里,占市区总面积277.9平方公里的3%弱一点。但该地却囊括了全城最繁华的地段,居民总人口约70万人。解放以来,这片地区在城市总体发展中继续发挥着巨大功能:(1)它是国内最大的购物和服务中心,每年为国家提供巨额财政收入。据1983年调查,仅黄浦区浦西部分的商业网点就占市区网点总数的12.6%,营业面积占市区总数的25%,利润额占市区总数的30%。南京路、淮海路是全国闻名的商业街,行业配套齐全,又聚集一大批名店、大店和专业特色商店,形成了高级商业服务网络,对海内外来客有着巨大的吸引力。目前,上海平均每天有100万~200万流动人口,每年有60万~70万海外客商,其中的绝大多数都要到此游览购物。(2)它是上海开展对外经济贸易合作的主要窗口。全市重要的对外经贸机构、外商办公楼、展览中心和各种贸易中心、市级批发公司,以及外省市驻沪商务机构,绝大多数设在这个区域内。著名的锦江、希尔顿、国际、和平、华侨等涉外宾馆和一大批中高级旅馆也分布于此。上海同海内外的商务活

动主要在这个地区内进行。“黄金地带”的各种第三产业本身也是海内外争相投资的主要目标。(3)它是全市的金融和外汇管理中心。国家各大银行的上海分行机构,几家外国银行的驻沪机构,外汇调剂中心均设在外滩—延安东路—江西中路—北京东路这一区域内。南京西路—西康路已形成券商云集的地区。此外还设有各种投资信托公司、信用社和储蓄所。全市有关资金外汇和证券的重要业务在此区域内活动频繁。(4)它是全市经济和行政的指挥中枢。市政府及80%的市级局、委、办机关,90%的市级专业公司管理机构均设在这一地区,从这里指挥和调度全市的社会经济运转。(5)它是全市的信息流通中心。电台、电视台、各大报刊的编辑部和各通讯社驻沪办事处均设在这一地区。此外,这里的各种交易市场和茶楼茶市也是信息交流的重要场所。综上所述,“黄金地带”实质上是上海这座中心城市多种功能的主要承担者。

二、“黄金地带”二次开发的必要性和紧迫性

“黄金地带”由于地理位置适中,第三产业发达,市面繁荣,它的每一寸土地、每一间房屋都具有极高的身价,这是上海城市发展中最珍贵的资源。然而,长期以来由于种种原因,我们对这片黄金宝地“只求收获,不思耕耘”,索取过度,投入太少,使用和养护不善,大大损害了它的自我改造、自我发展、自我完善的能力,从而积累下许多问题,严重影响了城市功能的发挥。其具体表现为:

(一)地面建筑物密度过高,容积率过低,严重浪费了土地资源

解放前,上海市中心的地价昂贵,如外滩现和平饭店的地基的地价,1906年每亩(合666.6平方米)为10万两白银,1936年涨到363万两。按国际市场每盎司白银值6美元折算,每平方米地价现值为32670美元。1947年黄浦区的最高地价每亩为法币5亿5千万元,是闸北区最高地价的6倍,是漕溪地区最高地价的300倍。解放后,由于土地实行无偿使用,旧社会遗留下来的矮房子、

小弄堂、窄马路构成的基本格局迄今未有多大改变,从而形成了居住面积、绿化面积和道路面积严重不足的现状。有些里弄的建筑密度高达 92.3%,但空间和地下利用率极低,一般街坊甚至像金陵东路、西藏中路和淮海中路这种繁华商业街的商店也绝大多数是两、三层的建筑物。

(二)居住人口密度过高,居民结构不合理

目前,每平方公里居住人口约 9 万人,比整个中心城高出一倍多。其中,黄浦区内有些街道每平方公里人口密度高达 16 万人,不少里弄的人均居住面积仅 2~3 平方米。按照一般规律,中心地区地价高应以贸易功能为主,居住功能为次。居民用房也应利用房租、房价等经济杠杆推动低收入家庭逐步向中心区外围迁居。只有这样才能疏解过密的人口并使有经济能力而留下的居民居住条件有所改善。但由于我们长期实行国家造房、无偿分配和低房租、高补贴的制度抑制了住房供给,激化了需求矛盾,尤其是搅乱了住房消费结构,使中心区的住房紧张状况不仅难以缓解,反而日益加剧。

(三)大多数房屋和地下基础设施年久失修,环境质量恶化

许多街坊是 30 年代前建造的老式石库门砖木结构,有的房龄已逾百年,早已超过了设计规定的使用年限。南京东路路面房屋除钢筋混凝土结构的大楼外,多数砖木结构业已成了危房。据房产部门估测,仅在外滩以西,西藏路以东,苏州河以南,延安东路以北的这片街区内,损坏达到一级和二级标准,3~5 年内需要进行大修的房屋就有 85 万平方米。基础设施中的污水管道大多也是 30 年代敷设的,干线管道口径仅 23 厘米,里弄支管口径一般仅 10 厘米。供水、供气和供电的设备能力也严重不足,而且许多住房无厨房、煤气和盥洗设备,生活极不方便,卫生和安全条件很差。

(四)房地产资源使用不合理

市中心由于地理位置优越,理应大力发展第三产业,但过去由于受“左”的思想影响,对第三产业大量压缩,撤消和合并了一批银

行和钱庄、批发商号和零售商店,许多很好的商业用房被改作工厂、仓库和机关办公用房。如外滩一带有 34 幢原来的银行大楼 90% 改变了用途,其中 5 幢开工厂,15 幢改作企事业单位,8 幢供机关团体办公,有些过去银行用来存放黄金、钞票的地下保管库现在成了职工存放自行车的地方。再如原来上海的四大公司(大新、永安、新新、先施)是商业游乐综合大楼,从底层到顶层全部开放营业,而现在营业面积仅占建筑面积的 2/3,其余部分已改作工厂、仓库、办公室、托儿所或供职工居住。

(五)交通拥挤、通讯不畅、市容杂乱、空气混浊、噪声严重

几十年来全市人口以 12.7% 的年平均速度递增,市中心的外来流动人口数增长更快,使市中心地区道路的人流和车流量比解放前成倍地增长,有的主要交通集散点每日公共交通客流量高达 20 万人次,但原有的道路基本上没有改建拓宽,人均道路面积仅 1.9 平方米,其中不少横街支路还被露天菜场、集市贸易、个体摊贩和工厂企业的马路仓库所占用,以致交通经常阻塞;电话通讯设备落后,线路短缺,白天接通率不到 20%;绿化面积极少,1985 年,黄浦、卢湾、静安三个区的人均绿地面积分别是 0.48 平方米、0.31 平方米、0.11 平方米,中心商业区内的部分则还远低于这些区的平均水平;由于机动车辆猛增,市区白天交通噪声平均的声级超过 75.2 分贝,深夜也超过 62.8 分贝,超标率分别为 60% 和 96.7%。

上述种种问题足以表明,这片黄金宝地由于缺乏自我发展和自我完善的能力,长期超负荷带病运转,原有的功能优势正在急剧衰退。如果不及早下决心进行全面彻底的综合改造,大上海就将丧失原有的魅力,作为国内最大经济中心城市地位就有丢失的危险。

改造“黄金地带”的根本目的是要为重新恢复上海作为远东最大经济贸易中心地位建设一个高质量的城市功能区。因此,这不仅仅要对房屋建筑、道路设计、地下管道等“硬件”进行更新改造,而且更要注重于经济格局、产业结构、人口结构、区域功能等“软

件”的全面调整,实质上是对这片黄金宝地进行大规模的第二次开发。

“黄金地带”二次开发对于上海经济发展战略的贯彻实施意义十分重大。首先,这将显著改善上海的投资环境,从而大大改变上海在海内外人士心目中的形象,增强吸引力。几十年来上海城市基础设施建设欠帐 400 亿元,以致城市面貌日益显得陈旧落后,单靠国家财力难以进行旧城市的全面改造,必须吸引海内外的大量投资。但影响海内外客商投资决心的重要因素是投资环境能否改善。由于外滩、南京路、淮海路这些地方既是上海的心脏,又是整个城市的缩影,大多数外商总是先看这些地方的整体形象如何,从而对整个上海投资环境作出直觉的判断。所以,我们只有下决心先将这一片地区改造好,海内外投资者才会对整个上海的发展增强信心。第二,这对于提高上海人的士气,增强内部的向心力有很大的现实意义。这几年上海市政府在城市建设方面确实做了大量工作,获得了人民群众的好评。然而,由于新的建设项目面广点多比较分散,没有形成群体优势,尤其是在市中心圈内搞得少,外围地区搞得多,影响就相对减弱了。而且,市中心地区的住房、交通、通讯、卫生等问题积累已久,矛盾十分突出,群众怨气不小。政府若能下决心从这些老大难问题上开刀,必将获得人民群众的衷心拥护和全力支持。第三,这将充分发挥“黄金地带”的地理优势、产业优势和房地产资源优势,增强中心城市经济集聚和辐射功能,从而带动整个城市的发展。“黄金地带”的土地产值效益要比其他地区高出几十倍甚至上百倍。根据世界各大城市发展的经验,城市的繁荣是以中心商业区发展为核心,再逐渐向外围延伸的。20 世纪的五六十年代,随着经济发展和小轿车的普及,发达国家出现了“逆城市化”过程,郊区纷纷出现超级市场,高收入家庭也向郊外的花园住宅迁移。但近几年由于人们认识到中心地区更符合居民活动的种种需要,有利于形成城市生活的气氛,所以又开始重视中心区域的先导地位。我国的经济发展水平离开“逆城市化”阶段还