

上海经济发展丛书

蔡育天 张泓铭 等

房地产 发展

上海社会科学院出版社



F299.275.1

5

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题

房地产 发展

蔡育天 张泓铭 等

上海社会科学院出版社



责任编辑 周 河

装帧设计 邹越非

• 上海经济发展丛书 •

房地产发展

蔡育天 张泓铭等

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店 上海发行所发行 上海新文印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.25 插页 4 字数 226 千

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80618-622-0/F·421

定价:240 元(全套)

20 元(本册)

总 序

在改革开放浪潮的强有力推动下,20年来上海经济发展迈出了新步伐,进入了新天地,登上了新台阶,开创了新辉煌。特别是在邓小平同志南方谈话精神的鼓舞下,以浦东开发开放为契机,上海更是生机勃勃,气象万千,一年一个样,三年大变样,朝着建设一个龙头、三个中心国际性大都市的宏伟战略目标迈进。未来是从现在出发的,而现在则是历史的延伸。在世纪之交的转折关头,回顾上海解放50年,特别是改革开放20年来的经济发展历程,总结与挖掘经济工作的实践经验,把握经济发展的历史轨迹,对于我们站在时代高度展望上海经济发展前景,迎接新纪元的挑战,是极其重要和十分有意义的。《上海经济发展丛书》就是在这样一种特定背景和氛围中隆重推出的。

上海的经济发展,一直为世人所瞩目。早在30年代,上海就已发展成为远东经济中心之一,在国内经济生活中有着重大影响。新中国成立后,上海逐步成为我国重要的大工业基地之一,为我国社会主义经济建设作出了重大贡献。改革开放以来,特别是进入90年代以来,上海的战略地位发生了重大变化。国民经济持续健康发展,经济总量迅速扩大,经济抗波动能力明显增强。产业结构战略

性调整取得显著成效,产业新高地逐步崛起,整个经济结构趋于合理化。经济开放性格局基本形成,外向型程度不断提高,与国际经济接轨的步伐日益加快。这一切都使得上海经济发展在国内外产生着越来越重大的影响,成为当前世界上最引人兴奋的地方之一。

上海经济发展之所以有其独特的魅力,关键在于它有着极其丰富的内涵。经济发展是一种经济生活本身所发生的非连续变化与移动,是某种破坏均衡而又恢复均衡的力量作用的结果,而其内在的推动力量就是创新。创新并不是指某项单纯的技术或工艺发明,而是将一种从来没有过的生产要素和生产条件的“新组合”引入生产体系之中以形成一种不息运动的机制。上海经济发展的历程充分表明,体制创新、战略创新、产业创新和技术创新是经济运行内在地推动社会进步、历史发展的深厚基础和本质动因,也是上海经济发展不断走上新台阶、不断走向新辉煌的根源所在。上海经济发展的实践,充分验证了江泽民总书记“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力”这句名言的深刻内涵及其重大指导意义。

因此,上海经济发展,特别是改革开放以来的经济发展进程,非常值得我们加以认真总结,以进一步挖掘其丰富的内涵。这就要求我们理论工作者以党的十五大报告精神为指导,运用邓小平建设有中国特色社会主义理论,抱着实事求是的科学态度和富有激情的探索精神,对上海改革开放以来经济发展实践进行系统完整的总结,研

究上海经济发展的特点及其成功经验,对上海迈向 21 世纪的发展作出前瞻性的分析。

这套《上海经济发展丛书》的选题,既考虑到要全面反映上海经济发展的整体情况,同时又要能够突出重点,反映上海经济发展的特点与特色。为此,这套丛书设计的 12 个选题从各个主要方面反映了上海经济发展的概貌及特色。在这套丛书的组织撰写过程中,以上海社会科学院经济所的研究人员为主体,并邀请了部分高校、研究机构及政府部门的专家学者共同参与,协同完成了这套丛书的写作。从整套丛书来看,其特点有以下几方面:

1. 在深入调查研究的基础上,用详尽的资料和数据客观描述上海经济发展各个侧面及其发展过程,用定性和定量分析相结合的方法全面完整地揭示了上海经济发展的现状、趋势及前景。

2. 通过与周边地区或其他省市的比较研究,深入挖掘上海经济发展特殊的环境条件及发展过程,突出其发展特色的分析与描述,在反映“时代特征、中国特色、上海特点”的内容上下大功夫,花大笔墨。

3. 在总结上海经济发展成功经验的基础上,将其上升到理论的高度,使其成为具有普遍指导意义的东西。同时,也认真总结各方面的经验教训,从中提炼出值得我们引以为戒的东西。

4. 在分析上海经济发展的过程中,将体制变革与经济发展有机结合起来,揭示两者之间的互动关系和作用机制。

5. 全面分析迈向 21 世纪的上海经济发展面临的挑战, 深入分析其难点, 进行前瞻性的预测, 提出相关的发展战略、基本思路或发展规划。

总之, 这套《上海经济发展丛书》的出版是一个新的尝试, 也是这一研究工作的美好开端。尽管在这套凝聚了理论工作者大量心血的丛书中有不少理论创新和新的见解, 但与现实中日新月异的经济变化变化和丰富多彩的实践活动相比, 仍显得有些“苍白”。因此, 这一研究工作还将继续进行下去, 以弥补以往的不足, 并不断跟踪新的情况, 丰富其研究内容。

这套丛书从酝酿到出版, 自始至终得到了中共上海市委宣传部和上海社会科学院的高度重视, 并由上海市马克思主义学术著作出版基金和上海社会科学院黄逸峰学术著作出版基金资助出版, 在此一并表示感谢。

袁恩桢

1999 年 6 月于上海

目 录

总序	袁恩桢
----------	-----

0 导言	(1)
-------------------	-------

1 房地产在上海经济中的地位和作用	(8)
--------------------------------	-------

1.1 1986 年以前,上海房地产对国民经济的贡献微弱而隐蔽	(9)
---------------------------------------	-------

1.2 1986 年以后,上海房地产经济明显起步,业绩初现	(11)
-------------------------------------	--------

1.3 1992 年开始,房地产经济全面形成,业绩突飞猛进	(13)
-------------------------------------	--------

1.4 21 世纪,上海房地产将向支柱产业昂首挺进	(18)
---------------------------------	--------

2 土地制度和土地市场	(24)
--------------------------	--------

2.1 上海土地制度的发展	(25)
---------------------	--------

2.2 土地市场的培育和发展	(28)
----------------------	--------

2.3 深化改革上海的土地使用制度,完善土地市场	(35)
--------------------------------	--------

3 房地产供给和需求	(39)
-------------------------	--------

3.1 改革以前上海房地产供求的简单回顾	(39)
----------------------------	--------

3.2 上海房地产供求现状	(43)
---------------------	--------

3.3 供求关系失衡下的空置房屋过量	(50)
--------------------------	--------

3.4	上海房地产供给与需求的展望	(57)
4	房地产二、三级市场	(61)
4.1	上海市房地产市场复苏发展的简要回顾	(61)
4.2	搞活房地产二、三级市场的政策措施出台及其 效应,标志着上海房地产市场逐渐走向成熟	(67)
4.3	上海房地产市场发展的前景展望	(75)
5	房地产中介服务	(81)
5.1	改革开放前上海房地产中介业的兴起与消亡	(81)
5.2	90年代中后期上海房地产经纪业迅速发展	(82)
5.3	上海房地产评估业的发展	(92)
5.4	上海房地产咨询业的现状及展望	(97)
6	住宅发展	(104)
6.1	上海住宅发展的三个阶段及其原因和特点	(104)
6.2	上海住宅发展的主要经验、教训	(114)
6.3	跨世纪住宅发展展望和需要探讨的若干重大问 题	(118)
7	住房制度改革	(123)
7.1	80年代上海市的住房体制改革开始起步	(124)
7.2	90年代上海住房制度改革全面展开	(127)
7.3	彻底改革住房制度,实行货币化分配	(136)
8	住房金融	(140)
8.1	上海住房金融发展的历程和现状	(140)
8.2	当前上海市住房金融发展中存在的问题及成因	(145)
8.3	健全住房金融体系的主要对策	(149)
9	房地产物业管理	(158)

9.1	50年代至80年代上海的房屋管理	(159)
9.2	90年代现代物业管理的形成和发展	(161)
9.3	促进上海物业管理健康发展的主要问题	(168)
10	房地产企业发展和改革	(176)
10.1	住宅短缺的矛盾与房地产开发经营企业的产生	(176)
10.2	生产要素的市场配置与房地产企业的发展.....	(179)
10.3	市场体系的完善与房地产企业的改革.....	(185)
11	科教兴房	(195)
11.1	上海房地产管理科学化、决策信息化程度有了 很大提高.....	(195)
11.2	上海旧房改造步伐加快,房屋维护、修缮技术发 展迅速.....	(202)
11.3	培养人才,建设高素质干部队伍	(206)
12	房地产行业管理	(214)
12.1	上海房地产行业管理的历史和现状.....	(214)
12.2	今后发展的探讨.....	(222)
13	房地产法制建设	(229)
13.1	房地产立法.....	(229)
13.2	房地产执法.....	(236)
13.3	房地产纠纷仲裁.....	(237)
13.4	房地产案件审理.....	(238)
13.5	房地产法制建设的展望.....	(240)
14	浦东房地产	(247)
14.1	浦东房地产发展的主要成果和重要贡献.....	(247)
14.2	浦东房地产发展的经验与反思.....	(252)
14.3	浦东房地产的发展潜力和今后趋势.....	(262)

15	上海城市规划与房地产	(266)
15.1	上海城市规划的历史沿革.....	(266)
15.2	上海市城市总体规划的修编.....	(269)
15.3	上海房地产经济发展中的规划问题.....	(273)
15.4	上海房地产发展中协调规划管理的环节和要点	(277)
	后记.....	(283)

导 言

房地产经济是国民经济的重要组成部分,它为经济和社会发展提供物质基础,为人民生活提供居所。房地产经济在适应和满足社会各种需要、提供物质产品的同时,创造了价值、提供了货币财富,在国民经济的发展中具有极其重要的作用。

上海的房地产经济,处在特大型都市的经济环境中,在经济和社会发展中的地位 and 作用更加重要、更加突出。在改革开放政策的指引下,在良好的宏观经济环境中,在上海市委、市府的领导下,20年来,上海房地产界奋勇开拓、披荆斩棘,取得了房地产经济的巨大成就。这主要表现在以下五个方面:

1. 上海土地使用权出让顺利展开,有力地推动了商品房的开发建设,并为城市建设筹集了可贵的资金

1987—1988年,上海发布了土地使用权有偿转让办法及一系列同有偿转让相关的贷款规定、房屋经营细则、登记细则、公证细则、律师规定等规章。由此,根本地改变了土地无偿使用的旧制度,为土地使用权市场的形成开辟了道路。1988年,虹桥经济开发区第一块使用权出让地块国际招标成功。到1998年的10年间,上海共出让土地使用权约12000万平方米(其中,近半数是市级开发区的成片出让)。

上海土地使用权有偿出让的顺利开展,起到了两个直接的作用:一是土地使用权的商品化,为房产的商品化奠定了坚实的物质基础,为90年代上海商品房开发的全面复苏和繁荣创造了前提条件;二是上海土地使用权有偿出让充分发挥了上海这个大都市土

地资源的优势,挖掘了级差地租,由此获得了相当数量的土地出让金。这些资金,除了直接用于旧区土地上的动拆迁之外,还用于城市基础设施和其他重大工程的建设。

2. 在房地产商品化的推动下,房地产开发企业拆掉大量旧房,建成数万幢新楼,为上海旧区改造的顺利推进和城市面貌的迅速改观作出了贡献

改革开放以前,上海各类房屋全面短缺、严重短缺;而且大量房屋过于陈旧、简陋,有一些甚至到了危险的边缘,导致城市景观不堪、形象不佳。在计划经济占主要地位的年代里,由于资金的匮乏和思想、制度上的局限性,人们无力解决上述问题。改革开放以后,尤其是 90 年代以后,在房地产商品化的推动下,大量的房地产开发经营企业产生了。它们以市场经济原则为导向,投入了大量的开发资金,为上述问题的解决开辟了全新的道路。

1979 年到 1998 年,为开发商品房,上海的房地产开发企业共拆除旧房 3100 多万平方米,建成新房 6000 多万平方米(建筑面积,下同)。这些新房,约占上海目前全部房屋的 12%。这几千万平方米的新楼是房地产业向上海提供的一笔巨大的物质财富,不仅较好地解决了上海旧城改造资金匮乏、进程迟缓的难题,而且为塑造上海城市新面貌、新形象作出了贡献。当然,上述良好局面的形成还有市政动拆迁等其他重要因素,但商品房的开发无疑是重大的影响因素。

3. 房地产市场体系比较完整,房地产交易空前活跃

上海的房地产市场体系比较完整,主要体现在两个方面:一是市场的层次相当完整。除了人们常讲的一级(土地)市场,二级(新建房)市场之外,三级(旧房)市场也已经建立起来。其中,三级市场的成规模兴起,是同上海市较早地推出已售旧公房的再上市和不可售旧公房的差价换房政策密切相关的。二是在上述三个层次的市场中,为各市场主体服务的中介服务业相当发达,如:房地产咨

询策划、经纪代理、评估拍卖、会计审计、法律诉讼等,已经形成了各自的子行业。

由于有了比较完整的房地产市场体系,加之政府推出各种有利于供方租售和需方租购的政策,上海房地产市场的交易尤其是住宅交易相当活跃。1991年以来的8年中,上海新建商品房销售以年均46%的速度递增,至1998年,共销售3313万平方米。1996年以来,上海的已售旧公房上市迅速增长,至1999年6月,共有2万多户出售了100多万平方米。

4. 上海居民的住房困难迅速缓解,居住水平有了大幅度的提高

改革开放以前,城市居民的住房困难是上海的头号难题。80年代前期、中期,上海市采取市、区两级政府、部门和企业多方筹资共同建房的方式,对加快住房建设、缓解居民住房难起过积极的作用。但是,在计划经济为主的年代里,很难有根本性的突破。90年代开始,在社会主义市场经济理论的指引下,商品住宅的兴起,加上城市大规模基础设施建设所引起的动拆迁,和对住房特困居民解困政策的顺利实施,使上海城市居民的住房难迅速地得到根本缓解,居住水平大幅度提高。1979年,上海市区居民人均居住面积仅为4.3平方米,处于全国城市的下游水平。1998年,达到了9.7平方米,已处于全国城市的中游水平。虽然上海居民的平均居住水平尚未臻于理想,未来的任务仍很繁重,但是,80年代初住房难的尴尬历史已经一去不复返了。

5. 房地产业成为上海产业体系中一支生力军,房地产经济成为上海经济新的增长点

改革开放以前,上海几乎没有房地产业。房地产经济从广义的角度来看,也许还存在;但是,以货币量计算,所创造的价值相当低。1978年,上海房地产业的增加值只有0.27亿元,仅占全市的GDP的0.01%还不到。但到了1998年,上海房地产业已经具有各类企业8000多户,从业人员18万人,创造的增加值达到185亿

元,占全市 GDP 的比例 5% 强。尤为可喜的是,上海房地产业所创造的增加值在 1995 年以后的 3 年中,每年以 22% 的速度递增,增长速度超过了其他产业,也超过上海经济的增长速度。所以,完全有理由期望房地产经济成为上海经济新的增长点。

上海房地产经济取得的巨大成就,有其有利的客观条件和环境;除此而外,上海市方方面面在发展房地产经济上的开拓创新意识和精神,是重要的主观原因,例如:(1)80 年代,在全国率先讨论土地使用权的商品性问题,为上海市土地使用权有偿转让的实施提供理论准备,推动了上海市相关政策的出台和出让行为的率先实施;(2)1991 年,上海市在全国首先推出住房公积金制度和旧公房优惠出售等一系列政策,并获得了成功。这些政策,为日后上海住房交易的兴旺奠定了良好的基础;(3)1996 年,上海市实施把直管公房资产授权给大中型国有企业管理的政策,走出了一条政企分开、政资分开的改革新路,为大中型国内企业(包括房地产企业)管好、用好国有房地产资产、搞活经营创造了有利条件;(4)1997—1998 年,上海市率先实行已售旧公房的提前上市政策,并提出公有住房租赁权具有市场价值的观点,推动了不可售旧公房差价交换政策的实施。以上两项措施促进了三级市场的繁荣,进一步促进了二级市场;(5)1997 年,上海市建立了市一级的房地产交易中心。该交易中心集交易登记、管理和信息收集为一体,以现代化电子装备同全市各区、县交易中心相连,形成了全国领先水平的交易信息系统,使市场信息快速准确地流动,有利于政府调控管理和市场交易;等等。

20 年来,上海房地产经济在取得巨大成就的同时,不可避免地存在着诸多问题。其中,最重要的问题是,商品房的供求关系在 90 年代中后期有所失调,商品房空置过量。

1992 年以来,上海的商品房需求(租售)始终保持强劲的增长势头。1992—1998 年的 7 年中,年均增长 59%。这样的增长速度

是上海历史上空前的,在国内甚至在国外也是罕见的。但是,同期供给(竣工)绝对量增长也很快,使空置商品房不断增长。至1998年底,不合理的过量空置约有300万平方米。在上述过量的空置中,从内销和外销的角度考察,外销商品房比较严重;从用途角度考察,办公楼、商场比较严重;从住宅角度考察,中心城区的高档住宅和外环线附近的住宅比较严重;从时间角度考察,1996—1998年比较严重。

毫无疑问,上述供给大于需求所造成的空置过量,对于房地产经济乃至上海经济的健康运行有着不容忽视的消极后果。因此,从1996年开始,上上下下、方方面面,都在认真反思其成因及解决的途径。

其成因从供给的角度考察,主要是供给的过量。表现在:①社会对于房地产投资的增长过快;②土地使用权出让(包括原有城市土地补地价转为商品房开发)过量。还有一部分商品房滞销主要是不适销对路而造成的。如,坐落区位太偏、交通不便、市政设施不全、设计落后、建筑质量低劣等。

从需求的角度考察商品房空置过量的成因,主要是国内外经济环境的变化,导致商品房尤其是办公楼、商场需求的疲软。这些变化主要有:①1993年下半年起,国家对全国经济过热现象进行紧缩调控,包括从紧的财政政策和货币政策,从而缩小了全社会对房地产的需求;②上海外销商品房主要销售对象是东南亚国家和地区的企业、居民。亚洲金融危机的爆发,使他们的经济实力大为削弱,严重地影响了外销商品房的需求;③90年代中后期,上海居民收入增长速度有所放慢,加上房改政策的滞后,居民的住房消费积极性和购房潜力没有充分激发出来。

此外,从流通的角度考察,上海商品房的价格和交易费用过高,抑制了需求。而商品房价格和交易费用过高的原因,主要有垄断部门收费太多、太高和房地产开发商对利润期望的过高所致。

近3年来,对于商品房供大于求的问题,上海市各级、各个方面予以高度重视,采取了许多措施,主要有:①严格控制土地使用权有偿出数量,并对商品住宅新开工实施审核制度,控制供给增长的再度失控;②扩大需求。如率先将内销商品房销售对象,扩大至全国境内的机构和个人,实行蓝印户口政策;境内外人士购买外销商品房达到一定标准的,可为其亲属申报蓝印户口等;③盘活旧公房,实施职工已购旧公房上市和公有住房差价换房政策,提高居民对住房的购买能力;④降低商品房交易的契税、交易费和扣除个人所得税税基中的购房款部分;⑤对住宅建设中的部分政府收费项目,实行停收、减免或优惠处理;⑥对纳入计划尚未拆除的危棚简屋,实行拆危建绿,引导迁入空置商品房;⑦扩大住房公积金贷款、商业贷款的规模和放宽借款期限。通过以上措施,近几年来,上海房地产开发规模出现了负增长,商品房交易量持续上升,商品房空置得到了有效的控制。

上海房地产经济中存在的问题,除了供大于求这个综合性的主要问题之外,较为重要的还有住房贷款的来源不足和贷款风险问题。解决的主要方向应该是房地产的证券化和保险体制的建设。此外,还有房地产交易的某些混乱、物业管理的不顺、行业组织的不强、房改的滞后、城市规划和房地产开发的配合不紧密等等,都需要在今后的实践中不断研究解决(详见本书各章)。

由于以住宅为主的房地产经济在上海经济中的地位和作用十分重要,各方面对它十分关心和重视,寄予很高的期望,并推动它继续不断地前进。相信进入21世纪以后,上海房地产经济将会进一步发展、进一步壮大、进一步成熟,真正成为推动上海经济发展的新增长点,成为名副其实的支柱产业。具体的进步除了在供求关系上达到大体协调之外,将突出地体现在以下方面:

- ① 旧房的交易大幅度上升,并超过新房的交易量。
- ② 租赁方式得到充分重视,在房产买卖交易绝对量稳定的同