

1996.9.20

中国经济特区发展房地产业的理论与实践

ZHONGGUOJINJITEQU
FAZHANFANGDICHANYEDE
LILUNYUSHIJIAN

■何佳声 朱伟 主编

暨南大学出版社

序

借鉴国际惯例搞活房地产市场

深圳房地产集团公司总经理 骆锦星

一、思想认识观念的转变问题

首先，房地产业是国民经济的支柱产业，而非夕阳产业，要消除悲观情绪；其次，房地产业是一种投资大、周期长、风险高的产业，而非一定赚钱的救命产业；第三，建设现代化国际性城市，必须建立国际性的房地产市场；第四，因地制宜、借鉴国际尤其是香港的成功经验，脚踏实地的把搞好“规范”和“搞活”市场关系处理好，按照国际惯例，既要在“规范”的基础上“搞活”，更要在“搞活”的高度上更好地“规范”房地产市场。通过土地批租、按揭年限与银行利率等的调控手段来规范、发展中国的房地产市场，这是当前一项非常艰巨的任务。

二、制订城市长远发展战略规划问题

我国的城市总体规划指导思想和方法至今没有摆脱传统的体制模式，主要弊病是不能科学预测发展趋势，不能适应市场经济变动的要求，不能适应新的土地管理制度的运作，而且缺乏科学系统的跟踪控制，因此我们必须借鉴国际惯例，建立稳定的研究

和制订长远战略规划机构，充实人员，树立大都市观念。

三、决策与执行职能分离问题

我们应该借鉴国际惯例，建立健全决策和执行机构，做到组织严密，分工明确，条例完备，职责分明。决策机构只管重大政策、规定、条例的决策，不介入日常事务。执行机构及其办事人员则各司其职，逐级负责，照章办事，不能随意更改。

四、管理法制化问题

以深圳为例，深圳人大自从有立法权以来，通过的立法许多与房地产直接或间接有关，这说明对房地产的重视程度。但是还不健全，有法不依、执法不严，办事难、效率低的问题相当突出，办一件事要跑政府许多部门，而香港法制化管理责任十分明确和简洁。如建筑物立项、图则审批和报建，发展商只向建筑物执行处提交申请文件一式六份，由执行处分发环保、消防、市政等主要部门审查，各部门按规定时间交回执行处，执行处有权监督各部门的审查是否符合法律规定，汇总后统一答复发展商的申报。政府必须在两个月作出答复，否则，即为通过。而更重要的是，政府通过法律管理社会，也以法律约束自己，政府部门如果不依法或超越职权，随意作出肯定或否定的意见，将受到控告。应强化依法治市，建立和完善规划、基建、环保、消防、卫生、交通、市政管理等方面的法规条例，同时建立适应国际性城市要求的城市管理监督机制和执行程序，才能提高政府办事效率，做到有法可依，执法必严，治市有序，进出一门，办事高效。

五、强化一级市场，搞活二、三级市场问题

(1) 政府通过计划和立法有计划地供应土地，全面强化和垄断一级市场；(2) 通过城市规划，调整信贷结构和资金流向；(3) 通过税收拉开和影响房地产成本；(4) 通过银行贷款，调控房地产市场资金投放；(5) 按计划适当地选用三种出让土地的方法

式，即拍卖、招标与协议，而且应该明确规定，凡商业用地一律采用拍卖方式，以求公平竞争。对二、三级市场，应全面放开，并有针对性，有侧重点，开拓港澳和海外市场，解决投资者在置业投资中所遇到的各种问题，真正营造良好的投资气氛，使中国房地产市场焕发生机和活力。

六、金融改革问题

香港的房地产业之所以能够蓬勃发展，与金融对它的支持作用是分不开的，银行对购买私人住宅楼宇的贷款为其贷款总额的半数以上，金融业对房地产业信贷的积极性也是很高的，只要有土地作抵押，银行就能给予建筑贷款。因此我们必须首先完善法制，改革出售楼花时土地不能抵押的规定；其次，准许外资银行在特区及沿海开放城市开办购楼抵押业务；再次，国内商业银行要开辟土地和购楼按揭业务；四是为保障业主的利益，在获得银行全额贷款保证后才能卖楼花；五是通过银行或金融机构的贷款额度调控房地产市场，避免大起大落，以确保银行和投资的利益，促进房地产业的健康发展。

七、配套改革问题

实践证明，如果改革不配套，单项突进的改革往往使本来已经扭曲的体制更加扭曲，甚至推出的新体制不如旧体制。如卖地，从形式上看似乎很简单，但包含着十分丰富的内容，不仅涉及法律、政策、理论和传统观念方面的问题，而且涉及到财税、物价、工商、计划、基建、环保、消防、金融、海关、公安等部门，涉及到各个部门经济利益关系的调整。因此，我们必须继续坚持总体设计与配套改革同步化，坚持宏观与微观领域改革协调，搞好相关部门配套改革。

八、建立社会化专业服务机构问题

建立完善的社会服务体系势在必行，我们应借鉴香港经验，

建立完善的民间专业服务机构，如律师行，会计师行，测量师行等，承担由政府和企业进行的大量工作，如发展商可委托建筑师办理设计、报建、监造、竣工验收等事务，并由建筑师办理图则审批、建筑许可、施工招标等事宜，建筑师则对其承办的业务，负民事、刑事法律责任。

九、人才培养问题

人的素质高低决定其工作质量的优劣，没有高素质的人才就不会有高水平的经营成果。在传统土地管理体制下所构成的管理队伍，知识结构失衡，群众素质不高，个人知识单一，法制观念和经济意识不强，这些问题严重阻碍房地产业深化改革的推进。目前，深圳房地产行业的人员素质仍然不高，提高管理水平难度较大，因此，加速人才的培训，改革和提高人才的素质，是搞活房地产业的重要环节。

何佳声教授、朱伟先生主编的《中国经济特区发展房地产的理论与实践》一书，全面总结了特区发展房地产的理论与实践，为特区经济研究领域增添了一棵幼苗，值得庆贺。

目 录

序 借鉴国际惯例搞活房地产市场.....	骆锦星(1)
第一章 特区房地产业的兴起及有关理论认识.....	(1)
第一节 特区房地产业的兴起.....	(2)
第二节 土地有偿使用的理论依据和客观要求.....	(3)
第三节 确定地租量和地价的理论依据.....	(7)
第四节 特区人民消费水平及消费结构的变化	(14)
第二章 特区房地产业兴起的经济环境	(19)
第一节 改革开放是特区房地产业兴起的前提	(20)
第二节 基础设施建设是发展房地产业的先导	(26)
第三节 加快基础设施建设,推进房地产业的更大发展.....	(28)
第三章 经济特区的土地开发	(34)
第一节 土地是特区建设的重要资源	(35)
第二节 特区土地开发的资金筹措	(41)
第三节 特区土地开发的主要模式	(46)
第四章 特区土地市场的形成和发展	(52)
第一节 土地商品化和特区土地市场的形成	(53)
第二节 特区土地市场的结构	(60)
第三节 特区土地价格	(67)
第五章 特区商品房市场的运作与发展	(76)
第一节 特区商品房市场的运作	(77)
第二节 特区商品房市场进一步发展与完善	(82)
第六章 商品住宅的经营与管理	(86)

第一节	商品住宅发展概况	(87)
第二节	商品住宅的供应模式	(91)
第三节	商品住宅的价格	(96)
第四节	商品住宅小区的物业管理	(102)
第七章	经济特区的住房制度改革	(112)
第一节	住房制度改革的必要性和可行性	(113)
第二节	特区住房制度改革的政策措施	(119)
第三节	借鉴香港经验,完善特区住房制度改革	(122)
第八章	政府对房地产业的宏观调节和有效服务	(127)
第一节	政府发展房地产业的方针和政策	(128)
第二节	财政和税收部门对房地产业的调节和监督作用	(131)
第三节	金融部门参与和推进房地产业的发展	(134)
第四节	加强土地开发的总体规划和土地供应量的宏观调控	(137)
第五节	建立和健全特区房地产业的管理机构	(140)
第九章	特区房地产法律制度的建立与发展	(144)
第一节	建立以债权转让为核心的房地产法律体系	(145)
第二节	拓展解决房地产纠纷的法律途径	(149)
第三节	完善特区房地产的法律制约机制	(153)
第十章	特区发展房地产业的主要经验和意义	(158)
第一节	特区房地产业发展的主要经验	(159)
第二节	房地产业对特区经济发展的作用	(166)
附录:有关国家房地产制度简介		(173)
一、美国房地产制度概况		(174)
二、新加坡房地产制度概况		(178)
三、日本房地产制度概况		(184)

第一章

特区房地产业的兴起及有关理论认识

房地产业在商品经济发达的国家早已作为一种支柱产业。因此,在特区发展房地产业是从借鉴海外的经验着手,冲破种种旧的认识,在实践中不断探索前进的。本章力图从理论深层次上去总结和分析特区房地产业蓬勃兴起的实践经验,以推动特区市场经济理论的发展。

第一节 特区房地产业的兴起

特区的房地产业,是作为发展商品经济的一个重要组成部分而兴起的。1980年广东三个经济特区一成立,就在房地产业的商品化方面迈出了突破性的一步。首先,改变传统的土地无偿使用为有偿使用,按城市土地的不同等级和客商兴办的不同行业,收取不同标准的土地使用费。这虽是微不足道的,但开创了土地有偿使用的先河。其次,把土地作为生产要素推向市场。以土地作为股本,与客商合作、合资或由客商独资经营企业,是在特区建设初期解决中方资金严重不足的主要形式。第三,对建立房地产市场体系进行了初步探索。1987年下半年,深圳特区土地管理体制改革方案正式出台,废除了行政划拨土地的传统做法,改用协议、招标、拍卖三种方式有偿出让土地,初步形成了一个完整的房地产市场体系。

在总结经济特区房地产商品化实践经验的基础上,1988年3月第七届全国人民代表大会将《中华人民共和国宪法》第十条关于“任何组织或个人不得侵占、出卖、出租或者以其他形式非法转让土地”的规定修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

删去了“不得出租”的限制,加上了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的新规定。这是对特区土地管理体制成功经验的肯定。外界评论也认为,“这是中国土地管理制度在理论和实践上的一次重大的突破。”“它揭开了中国有偿使用土地的序幕。”“是中国土地使用开始进入市场经济轨道的标志。”通过土地商品化经营的改革,把土地和房屋转入发展商品经济的轨道,把土地有偿出让的所得,用于城市建设和土地开发,使城市建设的运行机制发生了根本性的转变,促进了城市建设的良性循环。

第二节 土地有偿使用的理论依据和客观要求

一、所有权和经营权分离的理论

所有权的本质特征是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。经营权是指企业对国家授予其经营的财产依法享有占有、使用和处分的权利。在十一届三中全会之前,我国虽进行了几次经济体制的局部改革和变动,但都是从划分企业的隶属关系和中央与地方、条条与块块的管理权限上作文章,根本没有触及所有权与经营权分开这一本质的问题。从总结我国经济体制改革的历史经验着手,党的十二届三中全会关于经济体制改革的决定,对所有权与经营权分离问题作了明确的规定:“过去国家对企业管得太死的一个重要原因,就是把全民所有制同国家机构直接经营企业混为一谈。根据马克思主义的理论和社会主义的实践,所有权同经营权是可以适当分开的。”这是城市土地所有权和经营权可以分离的理论依据。《决定》进一步指出,国家垄断城市土地一级市场,实行土地使用权有偿有限期出让制度,对商业

性土地使用权的出让,要改变协议批租的方式,实行招标、拍卖。同时加强土地二级市场的管理,建立正常的土地使用权价格的市场形成机制。”后来由于全国各地土地使用权转让宏观失控,形成各地房地产“开发热”。从1993年下半年开始,国家加强宏观调控措施,全国房地产市场逐步走向正常的轨道,使土地使用权的转让,成为各地区开发建设的原始资金积累的一个重要手段。

二、借鉴香港土地“两权”分离的管理体制

(一) 香港土地归香港政府所有,土地发展商仅拥有土地在批租年限内的使用权。香港的土地制度基本沿袭英国皇室的土地法,在法律上属英国皇室所有,由香港政府管辖,称为“官地”。除了港岛花园道的圣约翰大教堂的土地是唯一由教区拥有业权外,其他的土地,均在不同的时期,由港府以不同的年期用租约方式批给发展商使用,发展商和承租者,只有土地的定期性的拥有权和使用权。批租的年限最初为70年,批租的年限到后,可再续租一次,续租期也为70年。但在1849—1899年这五十年间,对中环这一黄金地带租期为99年。这实际上拥有永久业权,大都为英资所得。以后的批租期,一般都是75年,至于新界的土地租期,最长的则有99年减三天,即不论哪一年哪一天批出的,都只能使用到1997年6月27日为止。后根据《中英联合声明》的附件三规定,香港政府在《联合声明》生效后的批地年期不得超越2047年6月20日。香港政府保证其土地所有权在经济上实现的做法,一是土地租期满即将土地连同地面的建筑物一律收归政府所有。二是土地经营者除缴付地价外,土地经营者每年都要向政府交纳象征性的地租,以示土地属权为香港政府所有,体现了批租人与承租人的法律关系。

(二) 香港政府土地有偿使用的几种方式。土地有偿使用是香港土地政策的核心,香港政府采用公开拍卖、招标和协议批租三

种形式出让土地使用权,其中主要的形式是拍卖和招标两种。这样使香港的土地资源得到合理和节约使用,也使港英政府从中获得巨额的财政收入。

(三) 香港政府实行高地价政策,以增加财政收入,带动整体经济的发展。香港政府从其土地资源短缺,但又是全世界最开放的自由市场经济,对土地需求量大的基本特点出发,长期推行高地价政策。1959年香港非工业用地,每平方米为1600港元,到1979年提高为70967港元,20年增长43倍;住宅用地,1959年每平方米为194港元,到1979年提高为14327港元,增长72倍;工业用地,1959年每平方米为104港元,1979年提高为13876港元,增长132倍。1968—1969年度土地有偿使用的收入占当年财政收入的1.9%,到1978—1979年度占当年财政收入的16%。高峰期为1980—1981年度占35.5%,1981—1982年度占28.2%。在80年代的前七年平均占财政收入的14.6%。香港高地价反映了房地产市场前景看好,从而带动了全港各行业的发展,尤其是金融业。房地产业的发展离不开金融业的支持,银行对房地产业的贷款,一般占银行贷款总额的31%左右,1981年,银行对房地产业的贷款,达到500亿港元,比1979年增长三倍。在80年代头七年每年平均楼宇买卖总额为460亿港元,而同期银行贷款于房地产业,每年平均为360亿港元,占楼宇买卖总额78.2%。可见,香港房地产业与金融业的关系十分密切,没有房地产业的发展,香港金融中心地位难于形成;而房地产业没有银行的参与,房地产市场也无活动的余地。同时,在香港股票市场上,与房地产有关公司的市值约占全港上市公司的70%。

三、特区多种所有制经济并存,客观上要求“两权”分离

中国经济特区建设的十多年实践说明,国营企业、外商投资企业和其他经济成份的企业都是独立的利益主体。它们之间的经济

联系,也都以独立的商品生产者和经营者身分出现在市场上。土地作为一种生产资料,客观要求作为商品在市场上让渡。《宪法》规定城市土地归国家所有,因此,各特区政府(代表国家)将土地交给各独立的利益主体支配和使用,必然要求有偿让渡,从而土地所有权和经营权分离也就应运而生。

首先,特区国有企业已不是传统的国家所有、国家直接经营的企业,而是相对独立的利益主体,是在国家政策和计划指导下,自主经营的国有企业。这类企业,在特区建设中,通过政府的支持和自我积累,得到迅速发展。仅深圳特区,截至 1995 年止,国有资产的存量已达 1000 多亿元,其中资产净值以现价估算也有 200 多亿元。但随着外资大量流入兴办工业企业,国有企业在五年总产值中的比重下降,到 1989 年深圳仅占 31.6%,厦门占 38.3%,珠海占 47.5%,汕头占 23.3%。可见,特区所有制结构为多种经济成分并存,但在工业生产领域,国有企业已不占主体地位。不过,国有企业在特区整体经济发展中仍起主导作用。以深圳特区来说,截至 1990 年止,在已形成的固定资产中,国有资产仍占 63.9%;在社会商品零售额中,有 57.05% 为国有商业企业实现的;在外贸出口中,有 53.4% 是由中央、省和市属国有外贸企业实现;其他如海关、银行、税收等国民经济重要部门,以及港口、机场、邮政等公共基础设施部门,仍为国有经济占主导地位。特区的国有企业,均为独立的利益主体,它们之间的经济联系,已不是过去传统的产品调拨关系,而是以独立的商品生产者和经营者之间的商品货币关系。它们所使用的土地,除了非盈利的公共基础设施部门外,大也都实行有偿使用。

其次,截至 1989 年止,中国五个经济特区,共兴办“三资”和“三来一补”企业 12000 多家,约占全国的 68.8%,吸引外商直接投资额已占全国的四分之一。外商投资已涉及特区国民经济的各

主要部门,但目前主要投向于工业部门。厦门从 1988 年起,外商投资企业的工业产值已超过国有工业企业的产值,前者为 42.8%,后者为 39.25%。其他特区,外商投资于工业的产值所占比重更大,深圳为 59.04%,汕头为 65.7%。1989 的外商投资企业的工业品出口值,占其工业产值的比重,深圳为 64.4%,厦门为 60%,汕头为 76%。截至 1990 年止,深圳基建投资总额中,外资占 21%,房地产部门外资占 17.5%,社会商品零售额外资占 7.1%。对各种经济领域的外商投资企业所使用的土地,客观要求实行有偿使用。

第三节 确定地租量和地价的理论依据

对在社会主义条件下仍存在地租的认识从理论和实践上,远不如对商品经济的认识。它既是一个理论难点,也是一个实际操作的难题。本节力图从马克思主义地租理论与特区房地产改革实践的结合中探讨此问题。

一、两种对立观点的论争

在试办经济特区的初期,特区的建设实践提出了特区的土地是否存在地租,包括绝对地租和级差地租的问题?学术界对此有不同的认识。不同的学者均引用经典作家的两个理论观点,主张社会主义尚存在地租者(下称“存在论”),引述了恩格斯在《论住宅问题》一文中指出的:“消灭了土地私有制并不要求消灭地租,而是要求把地租——虽然是用改变过的形式——转交给社会。所以,由劳动人民实际占有一切劳动工具,无论如何都不排除承租和出

租的保存。”^①因而,存在论者认为“在社会主义条件下仍然存在地租,只是改变了过去的形式。这种地租已不再为私人所获得,而只是为国家所有”。“在理论上不承认在社会主义存在着地租(包括绝对地租和级差地租)和在实践上取消级差地租,其后果是妨碍了土地资源的合理和充分的利用”等等。^②有的论者是从香港的地价昂贵得到启迪,认为深圳毗邻香港,在实行特殊政策以后,“作为建筑用地的深圳土地的级差地租就会与香港地租有某种联系,”“深圳土地的级差地租就会比内地其他地区提高了很多,而这个增加的级差地租,理所当然地归社会主义国家所有,我们国家当了‘地主’,只不过是‘红色’的地主。”^③

主张社会主义不存在(下称为“不存在论”)地租的论者,也引述了马克思的这样一个论断:“凡是土地私有制(事实上或法律上)不存在的地方,就不支付绝对地租。”^④论者认为“在资本主义制度被推翻以后,社会主义制度消灭地主阶级及其对土地所有权的垄断,绝对地租也就失去存在的基础,因而,社会主义国家的对内经济活动中不存在绝对地租。”但是,由于“经济特区同客商之间在涉及到地产的经济关系中。……我方是土地所有者,客商是土地使用者,……不论客商需要使用特区的哪一块土地,即使是不毛之地,都必须交纳一定数额的土地使用费即地租。”^⑤

但“存在论”者认为,“不存在论”者引述马克思这段话,而否定社会主义存在地租,这是对马克思那段话的误解。马克思在那里所说的私有制,是特指资本主义的土地私有制,而不是泛指土地所

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,第545页。

②⑤ 见《广东经济特区要览》1982年,第181、183页。

③ 于光远《在深圳市干部大会上的讲话》1982年6月23日。

④ 《马克思恩格斯〈资本论〉书信集》,第166页。

有权。其实马克思在《资本论》第三卷中论述地租时,是紧紧与所有权理论联系在一起的,只要有土地所有权的存在,总要在经济上有所实现,而这个实现就是地租。因而,“存在论”者认为,在我国虽然“消灭土地私有制,但仍存在着两种土地公有制和少量的私有土地,存在着土地所有权的垄断和土地所有权与使用权的分离,因而绝对地租的存在仍然有客观的必然性”。^①

随着特区建设和改革向纵深发展,房地产业的兴起,“存在论”的观点受实践证明是正确的。

二、全面理解马克思主义的地租理论

马克思、恩格斯全面科学地论述过地租问题,他们的观点主要集中在《资本论》第3卷第6篇《由剩余价值到地租的转化》和恩格斯《论住宅问题》这两篇著作中。当代西方经济学在分析当代资本主义国家绝对地租和级差地租时,也沿袭了马克思主义地租理论的基本原理。他们认为“地租是使用土地而支付的租金。它是由土地的供给和需求决定的”,由于土地具有不同的生产率,“在同样面积的土地上投入同样的生产要素所得的边际效益的差别,”从而形成了“级差地租”,“地租的增加不是土地所有者提供了生产性的服务,它仅仅是由于对土地需求的增长,”或“土地所有者占据的土地位置较好”。它的源泉是“剩余价值超过平均利润的部分”。^②除去其资本主义性质,在社会主义市场经济条件下,马克思和恩格斯的许多论述不仅对我们研究特区房地产业,而且对研究具有中国特色的房地产业,仍然有科学的指导意义。

(一) 地租是土地所有权在经济上的实现形式

在不同的社会生产方式下,土地的归属可以不一样。在封建

^① 见《广东经济特区要览》1987年,第182页。

^② 《现代西方经济原理》,中山大学出版社,第156—161页。

社会表现为封建地主与农民的关系；在资本主义社会表现为土地所有者、农业资本家与农业雇佣劳动者的关系。上述两者表现为私有制的剥削关系。在中国社会主义制度下，《宪法》规定：“城市土地属国家所有，农村土地属集体农民所有，表现为在公有制条件下的国家、企业和劳动者之间的利益关系。”可见，在不同社会生产方式下，土地所有权的性质是不同的。地租，是对土地所有者“每年支付一个已经由契约规定的货币额”，“这个货币额，不管是为耕地支付，还是为建筑基地、矿山、渔场、森林等等的支付，都称为地租。”可见，“地租不过是土地所有权在经济上依以实现自己，增殖自己的形式。”^① 在社会主义初级阶段，为了更节约、更合理地使用土地，必须向土地所有者，即国家或集体组织支付一定的地租（或称土地使用费）。

（二）地租的两种形式——绝对地租和级差地租

马克思在分析到资本主义农业时指出，“当作劳动条件之一的土地，完全同土地所有权和土地所有者分离，”土地所有者凭他对土地的所有权“向产业资本家即租地农业家征收到手的，”是“已以确定的货币租税”，“以致一个有土地所有权位置在苏格兰地方的地主竟然可以在君士但丁堡安度他的生活。”这样，也使农业资本家“第一次有可能按社会化的方法来经营农业”。这是“资本主义生产方式的巨大功绩”。^②

地租有两种形式，即绝对地租和级差地租。

1. 绝对地租。这是由于土地所有权的存在而产生的。马克思说：“土地所有权的恰当表现是，绝对租地。”^③ 这里马克思所论

① 《资本论》第3卷，第726页。

② 《资本论》第3卷，第725页。

③ 《马克思恩格斯全集》第26卷Ⅱ，第375页。