

房地产 经营与管理

山东省城乡建设委员会组织编写

陈起俊 主编

山东科学技术出版社



编审委员会

顾 问	赵克志			
主 任	刘景铎			
副主任	韩福元			
委 员	滕新乐	王法胜	黄鸿翔	顾发全
主 编	陈起俊			
副主编	沙凯逊			

出版说明

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》在今后 15 年经济和社会发展必须贯彻的重要方针和主要任务中指出：“实施科教兴国战略，促进科技、教育与经济紧密结合”，“大力发展科技教育，普遍提高劳动者素质，培养各级各类人才，缩小我国科学技术同世界先进水平的差距”。随着建设事业的飞速发展，建设系统高层次管理人才和职工队伍素质急待培养与提高。为此，山东省城乡建设委员会与中共山东省委党校联合举办了建设经济管理专业业余大专班和建设经济管理专业业余专科升本科班，以提高全省建设系统管理干部的马克思主义理论水平和建设经济管理专业知识，全面增强干部职工队伍整体素质。根据我省建设事业发展前景和学员知识结构需要，我们组织山东建筑工程学院部分专家、教授编写了这套教材。

为使教材突出针对性、实用性和科学性，在编写过程中，我们组织专家、教授召开论证会，依据中共中央关于《中国教育改革和发展纲要》，针对成人教育的特点与规律，对教材编写的指导思想、教材编写大纲进行反复研究、论证，在明确编写方向、统一编写思想的基础上，由专家、教授分头开展编写工作。教材系统阐述了建设系统各行业管理人员应具备的基础理论、专业知识，既有理论，又有实例，既考虑目前，又兼顾长远，内容深入浅出，可作为从事建设工作在职管理人员培训的教科书、参考书。

由于目前正处于社会主义市场经济建立和完善阶段，在理论认识、结构内容等方面均有待于充实与完善，加之编写时间有限，书中难免存有错误和缺点，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便再版时修正、提高。

编审委员会

1995 年 10 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 概 述	(1)
第二节 房地产业在国民经济中的地位和作用	(4)
第三节 房地产业的发展	(6)
第四节 房地产经营与管理	(14)
第二章 房地产经营管理机构与经营目标	(19)
第一节 房地产行政管理	(19)
第二节 房地产企业经营管理	(25)
第三节 房地产经营目标	(31)
第三章 房地产经营决策	(38)
第一节 房地产经营决策内容	(38)
第二节 房地产经营决策的原则和工作程序	(41)
第三节 房地产经营决策分析	(45)
第四节 房地产经营决策的方法	(50)
第四章 城市土地经营	(60)
第一节 城市土地概述	(60)
第二节 我国城市土地使用制度	(63)
第三节 城市国有土地使用权的出让	(68)
第四节 城市土地使用权的经营	(84)
第五章 房地产开发经营	(87)
第一节 概 述	(87)
第二节 房地产开发项目策划	(94)
第三节 房地产开发项目的前期工作	(100)
第四节 房地产开发项目的建设管理	(120)
第六章 房地产市场经营	(130)
第一节 房地产市场概述	(130)
第二节 房地产的买卖经营	(142)
第三节 房地产的租赁经营	(152)
第四节 房地产市场管理	(162)
第七章 房地产产权产籍管理	(168)
第一节 基本概念	(168)
第二节 房地产产权产籍管理的任务和作用	(173)

第三节 房地产权管理.....	(174)
第四节 房地产籍管理.....	(185)
第五节 房地产测绘.....	(187)
第八章 房地产物业管理.....	(192)
第一节 房地产物业管理概述.....	(192)
第二节 房地产物业管理的运作机制和管理模式.....	(194)
第三节 房地产物业管理的主要内容.....	(197)
第四节 房地产物业管理经费.....	(199)
附录.....	(202)
后记.....	(232)

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、房地产

房地产是房屋财产与土地财产的总称。由于在物质形态上,房屋财产总是与土地财产联结为一体,房地地建,地为房载,二者不可分离;在经济形态中,其经济内容和运动过程也具有内在整体性和统一性,所以被合称为房地产。

“房地产”在英文中译作“Real Estate”,可理解为“不动产”。房地产最显著的特征是其物质形态的不动性,或者说是不可搬动性、不可移动性。也就是说,房地产是指固定在一定地域之内不能移动的房屋建筑和建筑地块合而为一的不动产,是人类活动的最基本的场所。它既是现代生产中最基本的生产要素,也是我们生活中最基本的生活资料。

1. 房产

它与房屋的概念是不同的,有联系但有区别。房屋是具体事物的名称,是指供人居住或其它用处的建筑物。而房产则是一个法权的概念,它不仅是指房屋,而且还有产权、财产、资产等经济权属的含义,它是指在一定产权关系下作为财产、资产的房屋及其相连带的构筑物。按其用途分为两大类:

第一大类为住宅房屋,它是人们从事一切社会、经济、文化活动的最基本的物质前提之一和最重要的生活资料。它在城市房产中所占比例最高,一般占城市房屋总量的一半以上。

第二大类为非住宅房屋,又可细分为生产用房、营业用房、行政用房和其它专业用房。生产用房主要是指物质生产部门,诸如工业、交通运输业和建筑业等在生产活动中作为基本生产要素使用的厂房、仓库、实验室、办公室和生活服务用房等;营业用房是指商店、旅馆、银行、饭店、邮电以及其他经营性服务的第三产业所使用的房屋,既包括直接用于经营的房屋,也包括办公室、仓库堆栈等辅助用房;行政用房是指党、政、军等机关,工、青、妇等团体和民主党派的办公用房;其他专业用房是指文化、教育、科技、卫生、体育用房,外国驻华机构用房,宗教用房等等。这些房屋都是城市中属于不同产权人的房屋财产,它们构成了城市房地产的主体。

2. 地产

地产,狭义是指土地;这里主要是指在一定土地所有制关系下作为财产的土地。它是重要的不动产,且是构成其他不动产的基础。

根据土地的使用性质,地产可以分为:工业用地,包括工业企业用于建造厂房、仓库、实验室、办公室、生活服务用房的土地;生活居住用地,包括用于建造住宅、行政、商业、服务业、文化、教育、科技、卫生、体育等方面的房屋和设施的用地;对外交通土地,包括建造

车站、港口、机场的房屋和设施的土地；市政、公共设施用地，包括建造用于供水、排水、污水处理、道路、公共交通、煤气、集中供热、垃圾处理等方面的房屋和设施的土地；公共绿化用地，包括公园、林带、森林公司、道路绿化、住宅小区绿化等建造用地；其他占用城市较大空间的用地，如军事用地、城市广场等。

目前，我国城市建成区约 1.5 万平方公里，占国土面积的 1.5%；市区面积 9 万多平方公里，占国土面积的 1% 左右。

房地产不同于其他经济物品，它一般具有如下特性：

(1) 位置的固定性、地区性和个别性，是一种不能移动的劳动产品、特殊的商品；

(2) 土地的不可毁灭性和房屋使用的长期性，房屋一般建成使用期限可达数十年甚至百年以上；

(3) 投资额巨大；

(4) 相互影响性，即某一房地产的价格取决于周围房地产的价格，同时又影响周围房地产的价格；

(5) 保值性和增值性，即随着社会生产力的发展、人口的增加，房地产的价格将不断上涨，具有保值和增值的作用。

二、房地产业

1. 基本概念

房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的产业。它包括房地产开发生产、流通、消费过程的各项经营与管理业务。

1987 年 11 月 20 日原城乡建设环境保护部在《关于发展城市房地产业的报告》中对房地产业的内涵作了较为全面的描述：“房地产业包括：土地的开发，房屋的建设、维修、管理，土地使用权的有偿划拨、转让，房屋所有权的买卖、租赁，房地产的抵押贷款，以及由此而形成的房地产市场。”因此，房地产业也可以称为房地产开发、经营与管理业。

房地产业是不同于建筑业的一个独立的行业。联合国制定的《国际标准行业分类》把经济行业分为十类，建筑行业列为第五类，房地产经营服务业列为第八类。我国国家计委、原国家经委、国家统计局、国家标准局联合颁发的《国民经济行业分类和代码》（1985 年 1 月 1 日起实施），把我国经济分为十三个门类，建筑业列为第四类，房地产业列为第七类。因此，房地产业与建筑业，二者互相联系，互相依存，但又是完全不同的两种性质的行业。建筑业是指建筑安装施工行业，是建筑产品的生产部门；是从事建造工业与民用房屋和构筑物的行业，它完全是物质生产部门，属于第二产业。房地产业不仅是土地与建筑产品的经营部门，而且还从事土地开发和房屋建设，它具有生产、经营、服务三重性质，属于第三产业。房地产业以提供房地产经营的服务性劳动为主，而这种劳动也创造价值和使用权，是生产性劳动。

2. 房地产业的行业特点

(1) 价格的地区性。由于土地等级的差别和不同地区之间地理位置的差别，使得房地产的价格千差万别、复杂多变，无法形成一个计划的统一价格；

(2) 产业的都市性。房地产业深受人口城市化的影响，一旦人口不断从农村向城市移动，农村工业化的进程加快，大城市及其卫星城的住宅需求增大时，房地产业就会极其活

跃；

(3)产业的导向性。房地产业的发展能带动一大批企业的顺利发展,发挥着主导的作用。在经济发达的国家,房地产业被认为是支柱产业,在经济的发展中起着“寒暑表”的作用。在我国,房地产业虽刚刚起步,但在制定地区经济发展的规划时,都把发展房地产业列为一项极其重要的内容。

三、房地产业的任务

房地产业的劳动产品是房屋和土地。这里所说的土地是指将自然状态的土地(“生地”)进行加工改造,经过场地平整和基础设施铺设等前期工作,变成了劳动产品(“熟地”)。在这个过程中,土地凝聚了人类劳动,其物质形态就是地形地貌的改变、道路的出现和地下基础设施的构筑。应该指出的是,房地产业的土地开发,不仅包括城市建设用地的开发,还包括原有城市用地的再开发。因此,房地产业的经营与管理对象,除了上述的劳动产品外,还包括已征用、待开发的城市土地和非建造房屋用途的城市土地。从这个意义上来看,房地产业的任务主要有以下五个方面:

1. 负责房地产的行业管理

所谓行业管理主要是指制定行业的政策和法规,并据此对本行业实行宏观控制和管理。房地产业的行业管理,是指各级政府的房地产管理部门,对其辖区内的房地产及其从事房地产开发、经营与管理、服务的单位实行统一的方针政策及法规的归口管理。当前房地产的行业管理分两部分:一是直接管理,即对直管公房及其开发、经营与管理实行人、财、物的直接管理;二是间接管理,即对各单位的自管房及其开发经营与管理的单位实行监督、检查及业务指导的间接管理。近几年来,有些城市(天津市、北京市的部分地区)实行房屋所有权和经营权分离的政策,将建好或购得的房屋交给房地产管理部门的房产信托(管理)公司效果也很好。

现在我国城镇房地产业有 12500 多家公司、近 2000 个厂、站、队、所,从业人员达 240 多万,还包括各单位自己的一些管理与经营房地产的部门的人员,这些机构都应服从房地产主管部门的行业管理。

2. 负责城镇房地产的综合开发

城镇房地产的综合开发,包括土地的征用、拆迁安置、委托规划设计、组织土地开发与前期工作、地上建筑物与构筑物的施工建设、配套设施建设、房地产经营管理以及旧城区改造等工作。它是在过去“统建”方式基础上迅速发展起来的一种社会化大生产的房地产和城市建设的新型模式。目前全国城镇有 12500 多家开发公司,正在按照“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的方针,进行城镇房地产的综合开发建设。

3. 负责房地产经营管理

房地产经营管理,包括土地使用权的出让、转让、地产抵押和房产的买卖、租赁和抵押管理等。房地产经营,一方面可以实现房地产的价值,收回资金,用于房地产的再生产,另一方面可以实现房地产的使用价值,满足消费需求。

4. 负责房屋的重建、维修和养护服务工作

房屋的重建是对没有保留价值的危旧房屋拆除重建;房屋的维修、养护则是对房屋进行定期修缮管理、社区服务等。从经济效益方面来说,这方面的工作是房地产开发在消费

环节中的延续和价值的追加;从社会效益方面来说,则是为了保持房屋的正常使用功能,保证用户的住用安全。

5. 开展与房地产有关的科研、咨询和人才培养

房地产业的发展,离不开科技进步,也离不开一批批从事房地产开发、经营、管理和服务方面的专门人才。如果说前面的几项工作都是房地产业的“硬件”,那么科研、咨询和人才培养则是房地产业的“软件”部分,它为房地产业的进一步发展提供可靠的科学论据和专门人才,这是十分重要的。目前这方面工作在我国已开始得到应有的重视。

第二节 房地产业在国民经济中的地位和作用

房地产历来就在人类社会经济生活中占据着重要的地位,与广大民众的生产和生活密切关联。而且随着人类生产力的进步,随着社会的发展,房地产在社会经济生活中的地位日益突出。尤其是在人类社会进入工业化发展阶段以后,在人类社会经济活动向城市形式集约化发展进程中,房地产已不再只具有作为人们生产、居住等活动场所的意义,或者说只作为社会生产与生活的基本承载体的意义,而是逐步成为现代社会经济大系统的有机组成部分,直接影响着社会消费、社会就业,以及金融、信贷和多种相关产业发展等社会经济活动。

房地产业在工业化、城市化进程中兴起、发展,形成了独立的产业;反过来,它又推动促进工业化、城市化以及现代化的发展。当今世界上,许多国家和地区的房地产业已经成为经济繁荣的重要支撑点之一,在国民经济中占据着显要的位置。我国房地产业近年来迅速崛起,在国民经济发展中发挥了巨大的作用,其潜在的发展趋势预示着它在我国国民经济中具有同样意义的地位和作用。

一、房地产业在国民经济中的地位

我国是一个人口大国,居民对房地产商品有着强劲的需求。特别是改革开放以来,随着经济的发展和城市规模的扩大,尤其是进行住房制度改革,实行住房商品化,极大地促进了我国房地产业的发展,房地产业在我国国民经济中的地位愈来愈重要,具体表现为:

1. 房地产业是构成国家财富的重要组成部分

它既是社会生产的基本要素,也是社会生活的基本要素,对国家的经济生活具有稳定的和长远的影响。因而,房地产业是国民经济的基础性产业。

从历年投资看,根据联合国统计,从1976年以来,用于建造房屋的投资占国民经济生产总值的比重一般为6%~12%(新加坡高达12%~26%),所形成的固定资产占同期形成的固定资产总值的50%以上;其中,用于住宅建设的投资一般占国民生产总值的3%~8%,占固定资产形成总值的20%~30%。从积累财富看,英国的房地产价值占该国总财富的73.2%,房地产的价值是全国固定资产总值的2/3;前苏联1975年统计的住宅和公用设施的固定资产价值为2800亿卢布,约占国家全部国民经济固定资产价值的1/3。

我国目前有房产50多亿平方米,如果每平方米按150元计算,房产价值达7500亿元。我国城市建城区总面积共1.5万平方公里,如果农用地或荒滩坡转为城市用地的费用每平方米按7000元计算,则至少有7500亿元资金蕴藏在现有城市的土地中。因此,全

国城镇土地的地价和城镇房屋的房价将超过 15000 亿元,价值之大是任何行业都比不了的。

2. 房地产业是附加高价值的产业部门

以日本为例,1983 年房地产业的附加价值额达 87000 亿日元,占国民生产总值的 3% (附加价值即总产值减去原材料、燃料、动力消耗,或净产值加上固定资产折旧);1985 年房地产业的净产值占国内总净值(国民收入)的 8%,高于建筑业(7%)、运输机械制造业(2%)、金融保险业(5.6%);房地产业的销售额在各行业销售总额中所占的比重,1960 年为 0.2%,1965 年为 0.5%,1984 年为 2%,超过了钢铁工业(1.7%)。

3. 房地产业是能够提供大量财政收入的产业部门

商品经济发达的国家和地区,房地产经营的收入一般可占政府财政收入的 10~40%。美国课于房产的税收与年俱增,1960 年为 120 亿美元,1970 年高达 6950 亿美元,房地产业早在 50 年代就是美国国民经济的四大支柱之一。香港地区 1981 年房地产业向当局提供的积累达 170 亿港元,占当年财政收入总额的 48%。作为香港的四大经济支柱之一,房地产业对 60 年代以来香港经济的高速度发展起了重要作用。

二、房地产业对经济发展的作用

房地产商品在生产、流通、消费过程中,需要大量的物资和资金,联系着一大批相关的产业。房地产业所创造的收入,能够通过与其它经济部门的前后联系而得到扩大。据一些工业发达的国家统计,房地产业的产值每增加“1”,就能使相关产业的产值增加“1.5~2”。房地产业的发展对经济发展的巨大推动作用具体表现在:

1. 能促进建筑业的繁荣

房地产业和建筑业在房地产开发建设过程中是甲方和乙方(发包和承包)的关系。房地产业的发展,必然相应地促进建筑业的繁荣。

2. 能促进建材工业、建筑设备工业、建筑机械工业和冶金、化工、森工、机械、仪表等产业的发展

房地产开发建设中所需要的建筑材料共计 23 大类、1858 个品种,涉及建材、冶金等 50 个生产部门的产品。前苏联建筑业每年要消耗 15% 的工业产品、20% 的钢材、30% 的木材、80%~90% 的建材和大量的燃料动力资源。日本建筑业营业额中新创造的价值为 40% 左右,其余的 60% 左右是向其他行业购买器材和取得服务的费用。我国房屋建筑成本中 70% 是材料消耗,每年耗用钢材总耗量的 25%,木材的 40%,水泥的 70%,玻璃的 70%,料制品的 25%,运输量的 8%。

3. 能促进家用电器、家具等民用工业以及旅游、园林、运输业、商业、服务业等第三产业的繁荣发展

4. 能促进金融业的发展

房地产投资数额大,是金融业的最大客户。同时,与其它投资领域相比,住房投资的经济回收率高,是个有吸引力的投资领域。不动产的信托、抵押是现代信用的基础,也是最安全可靠的投资。香港地区 1985 年银行贷款总额中,有 30.4% 是建造及物业发展贷款和购买楼房贷款。

5. 能增加就业岗位

房地产业中既有资金密集、技术密集的专业(如房地产开发),又有劳动力密集的专业(如住宅建设、维修、装饰),房地产业本身的就业容纳量大,再加上能促进其他相关产业的繁荣,使就业岗位大量增加。

6. 能促进城市建设的发展

房地产业可以促进城市范围内土地生产要素的合理配置和重组,从而提高土地利用效益。使之发挥应有的作用,取得较大的经济效益。

房地产综合开发,将城市基础设施建设与房地产开发紧密、协调地联系起来。通过综合开发既能收到街景房貌同步改善的效果,又能收回一部分资金,还原于城市建设,为城市建设的发展提供重要的财源。

由此可见,房地产这一生产要素的价值,不仅仅表现在自身具有巨大的价值量,更重要的是,它作为重要的生产要素之一,只有进入市场,和其他生产要素一起进行优化组合,才能实现生产要素的合理配置,并在此基础上形成合理的国民经济产业结构,从而促进整个社会经济的协调发展。加快建立、发展适应社会主义市场经济的房地产业,有利于社会主义市场经济体系的培育和完善,活跃市场,回笼货币,促进消费结构的合理化,带动众多相关产业的发展。因此,把房地产业作为加快发展第三产业的重点,作为当前国民经济发展的突破口,不仅是我国社会主义建设特别是改革开放以来实践经验的总结,也是促进我国经济更好、更快地上一个新台阶的客观需要。

第三节 房地产业的发展

一、我国房地产业的历史沿革

1. 建国前的房地产业

1949年解放以前,旧中国是一个半封建、半殖民地的社会,城市土地分属于官僚资本家、民族资本家、房地产业主和城市个体劳动者,也有属于国民党政府的“官地”。总的说来,城市土地以私有为主,土地是一种不动产和商品,可以自由买卖、租赁、转让、抵押、赠予和继承。房产也从“小本经营”开始,但未形成完善的经营机制。一般可分为三个发展时期:

(1)从十九世纪中叶到本世纪二十年代初,是旧中国房地产业资本主义经营萌芽和初步发展的时期。

1840年鸦片战争后,外国资本主义的入侵,不仅加速了我国自然经济的解体,而且使原本已处在萌芽状态的资本主义生产关系在一定程度上得到了发展。在一些交通方便的沿海、沿江城市,尤其是通商口岸,随着帝国主义“租界”的开辟、工商业的迅速发展和相应的城市人口集中,对房屋和土地的需求迅速扩大,城市房地产价值增涨幅度快,经营房地产业十分有利可图,而且各种近代城市市政工程和公用设施的修建,也为房地产业的出现打下了基础。因此,许多外国洋行的商人、外国银行,甚至教会都投入巨资经营房地产,中国的一些民族资本家也独资、集资或用抵押贷款的办法来兴建、经营房屋。

(2)从本世纪二十年代初到抗战前夕,是旧中国房地产业资本主义经营的发展时期。

自第一次世界大战结束后,以上海、天津等城市为中心的资本主义房地产业的发展主

要有两个特点：

①房地产投资增长极快。如上海公共租界和法租界的建筑投资额从1925年的3105万元，增至1930年的8388万元，五年左右增加了2.7倍；1934年虽一度不景气，但前三个季度的建筑投资额仍有5100万元。1925年至1934年，建筑投资总额达到4.76亿元，将这么大一笔资金投入了房地产，对上海都市的扩大和发展，无疑起了一定的推动作用。

②房地产投机十分严重，触发危机。由于四面八方的游资盲目涌入上海等大中城市，造成畸形致富、盲目投资和猖獗的投机活动。从1934年下半年，在资本主义世界经济大危机的冲击下，上海等地的房地产业也出现了“危机”。

但无论如何，在贫穷落后的旧中国，二、三十年代，是其房地产业最为兴盛的“黄金时代”。这一时期作为标志的是在上海、天津、武汉、广州、沈阳、哈尔滨等大中城市陆续建起了许多8、9层楼的高层建筑。特别是上海，出现28座10层以上的高层建筑，最高的达到24层。这时，国内的民族资本家和国外的华侨资本家也纷纷投资经营房地产业，推动了旧中国房地产资本主义经营的迅速发展。

(3)从1937年抗日战争爆发到全国解放前夕，是旧中国房地产业资本主义经营缓慢发展和走向衰落的时期。

三十年代中期，由于日本对华侵略，影响了国外资本家在华投资的前途，迫使他们减少对房地产业的投入，民族资本家也无心经营房地产，一直到1949年，中国的房地产业处于低潮。

2. 计划经济下的房地产业

全国解放后，我国人民政府按不同土地所有者性质，分阶段、有步骤地实现了房地产公有化。一是强行接管没收了“官地”、租界地、官僚资本家土地和战争罪犯的土地；二是通过赎买和改造的方式，将资本主义工商业和私营房地产业主的土地收归国有。这样就取缔了地产商和地产投机交易，接着又禁止纯地产的买卖和租赁；三是随着社会主义建设的需要，国家采取赎买、回收和征用的方式将城乡结合处的集体所有土地变为国有土地；四是用法律的形式将城市土地收归为国有，1982年，我国《宪法》正式明确规定：“城市的土地属于国家所有”。

在计划经济体制下，人们对房屋的商品属性并没有充分认识或者不予认识。相当长的一段时期内，工矿企业和事业单位及其房屋都是全民的，国家把建好的公有房屋无偿分配给各机关、企事业单位及居民使用，其目的不是为了获利，而是为了满足社会生产和人民生活的需要。这样就使人们误认为：社会主义公有房屋已不再是商品；把公有住房分配给职工住用是作为职工福利，只能象征性收取一点租金；对非居住用房，如机关、学校、企业的办公和生产用房，也应该进行无偿调拨和分配，或者是只收取少量租金。在长期的实践中，人们对房屋的低租分配、无偿调拨所造成的严重后果，开始有所认识，曾几度想改变这种做法，但是由于未能从根本上认识房屋的商品属性问题，房屋低租分配制度所带来的弊病始终没有得到解决。直到党的十一届三中全会以后，“房屋是商品”这一客观事实才逐渐被人们所认识。

同房产一样，城市国有土地的管理体制是高度集中的，土地由国家统一调配，计划安排使用，任何单位和个人使用土地必须经严格程序，层层上报审批。在这种计划经济下，

城市土地的取得基本上采取了无偿划拨的方式,使用也是无偿无限期的,而且土地使用权的合理流动和转移被看成是非法的,不存在土地经营。无偿无限期地使用土地,一方面造成城市土地浪费,另一方面出现土地供给不足的现象,形成不了节约用地的机制,使土地利用率低,并难以合理地调整土地使用结构,国家丧失了土地收入。

这一时期,房管部门主要承担了城市公管房的分配、管理、收租、修缮和养护等保障性的工作,谈不上房地产经营问题。由于实行城市国有土地行政划拨、无偿使用,住宅由国家包下来建设、低租金分配,使房地产这一重要的生产要素,没有作为商品进入市场流通,这笔财富成了“死钱”,房地产业相对萎缩。

二、房地产业发展的现状

八十年代初起,随着我国经济体制改革的逐步深入和商品经济的发展,以房地产开发、经营、管理、服务为主要内容的房地产业迅速崛起,得到了较快的发展。现在,房地产作为不动产,其价值已得到社会的普遍承认,并已进入了商品的生产、流通、消费领域,成为影响企业生产经营和个人消费的重要因素。

目前,我国房地产业包括生产、流通、消费三个框架和运行机制已基本建立。主要取得了如下几方面的进展:

1. 房地产业赖以形成和发展的基本政策、法规已基本确立,并得到积极实施

近年来,结合我国改革发展实际,广泛借鉴了国外和港澳地区的法规建设经验,已着手制定了一系列的房地产法规、政策,如:《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》、《中华人民共和国土地管理法》、《关于加强房地产交易市场管理的通知》、《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《中华人民共和国城市房地产管理法》等等。我国房地产法规、政策的建立健全,有力地促进了房地产业迅速地从产品经济模式向社会主义市场经济模式转变,并得以不断完善和发展。

2. 城市国有土地的供给正在变行政划拨、无偿使用为两权分离、有偿出让和使用制度

城市土地有偿使用政策就是指用经济的办法出让和转让土地使用权、有限期有偿使用。其实际操作表现为国家收取土地使用权出让金、开征土地使用税和使用费,并在房地产交易中开征国有土地收益金。它不仅能为国家带来一定的财政收入,更重要的是,它是国家管理土地的经济杠杆和房地产经营的重要方式,是房地产业的重要政策支柱之一。据不完全统计,从1987年到1991年4月底,全国已出让城镇国有土地使用权1500多幅,出让面积3500公顷。

3. 住宅商品化和住房制度的改革是房地产业发展的强大推动力

住宅,是为了进行交换而生产的劳动产品,是商品,是个人消费品。现在人们思想上都已承认并接受了这个概念,对其商品属性有着较深刻的认识:住宅要按照商品经济规律进行生产和经营,因此要严格核算成本,并取得盈利;住宅的分配应通过市场以货币形式进行;住宅的售价和租价是由住宅自身的价值所决定,同时受市场供求状况的调节。

十多年来,我国的住房制度改革主要进行了以下三方面的工作:

一是允许城镇居民购买房屋或自己建房。从1981年到1990年10年间,我国住宅建

设投资总额达 2632 亿元,是建国后前 31 年住宅投资总额的 4.6 倍,其中国家用于住宅建设的基建投资共 1657 亿元,占总投资的 63%,个人投资 308 亿元,占 12%(见表 1—1)。由此可见,住宅投资在基本建设投资中是占主导地位的。但仔细分析看,“六五”时期,住宅基建投资为 728 亿元,占住宅总投资的 72%,占基本建设总投资比例平均为 21%,其中 1982 年高达 25.4%,创建国以来最高水平;而到“七五”时期,住宅基建投资 928 亿元,占住宅总投资的 57%,比“六五”时期降低 15 个百分点,占基建总投资的比例由 1986 年的 16.1% 降到 1990 年的 10%,可以看出,住宅投资占基建总投资比例逐年下降。而个人投资比重却增长迅速,1981 年个人投资占住宅总投资的比重仅 5.2%,”六五”时期平均为 6.5%,到“七五”时期,上升到平均为 15%,可见个人购建房的积极性正在逐步地发挥出来。

表 1—1

1981~1990 年城镇住宅建设投资完成情况

单位:亿元

	合 计	住宅基本 建设投资	更新改造 资 金	集体所有 制投资	个人建房 (城镇非农 业人口)	住宅基建 投资占基建投 资总额%
合 计	2631.5	1656.77	506.1	160.51	308.12	
“六五”时期	1007.57	728.34	158.7	55.3	65.2	21
其中:1981 年	145.09	111.19	20.4	6	7.5	25.1
1982 年	187.65	141.05	28.3	9.2	8.6	25.4
1983 年	188	125.1	41.9	11	10	21.1
1984 年	195.9	135.8	34.3	12.2	13.6	18.3
1985 年	290.9	215.2	33.3	16.9	25.5	20
“七五”时期	1623.96	928.43	347.4	105.21	242.92	12.9
其中:1986 年	291.09	189.4	53.45	18.84	29.4	16.1
1987 年	219.8	181.24	75.08	21.28	422.2	13.4
1988 年	398.16	198.07	93.96	26.23	66.9	12.8
1989 年	330.97	189.39	64.09	21.05	56.34	12.2
1990 年	297.04	170.33	60.82	17.81	48.08	10

注:“更新改造”投资中含“其他投资”。

二是向城镇居民出售公有新、旧住宅。1979 年到 1981 年,一些城市率先进行了全价出售公有住房的试验;1982 年到 1985 年,考虑到低工资、低租金的因素,改为补贴 2/3 出售;1986 年以后,开始试行按住房本身工程造价出售。出售时,可以一次付清房款,也可以分期偿付。

三是调整公房租金。几年来,各地试行的办法有:新房新租,一般为现行租金的 3~4 倍;超标加租,在住房规定标准以内的交低房租,超标部分按新的租金办法交租;混合房租,动迁户原有的住房面积交低租,新增加的面积按新的租金标准交租;提租后给补贴,暗贴改明贴;少量提租,不给补贴或多提少补;办青年公寓,按成本计收房租;实行租房保证金制度等等。

住宅占城镇房屋一半左右,是房地产业的主流,它发展了,必然会有力地推动整个房地产业的发展。住宅商品化和住房制度改革,扩大了住宅建设的资金来源,可以实现建设资金投入产出的良性循环。

4. 房地产综合开发已成为房地产生生产的主要方式

“七五”期间实行统一规划、合理布局、综合开发、配套建设,共完成房地产开发工作量 1027 亿元,平均每年递增 26%;每年商品房施工面积 1 亿平方米左右;1991 年,房地产开发企业完成开发工作量 336 亿元,开发土地面积 8500 公顷,施工房屋面积 4.25 亿平方米。整个“八五”期间,仅山东省省城济南市住宅投资近 50 亿元,比“七五”增加 3 倍,共竣工住宅 795 万平方米,比“七五”增加近 1 倍。到 1992 年底,全国各类房地产开发公司达 12500 家,年完成住宅 1.5 亿平方米。据不完全统计,全国已建成 5 万平方米以上的住宅小区约有 4000 多个。

5. 房地产市场流通日趋活跃

“七五”期间,全国商品房销售达 1.32 亿平方米,销售收入近 700 亿元。其中个人购买的商品房达 4166 万平方米,回笼货币 150 多亿元。存量房地产交易 5833 万平方米,交易总额 124.6 亿元;其中 1990 年,房地产交易已接近 30 万宗,成交金额 70 多亿元。一个包括土地使用权的出让、转让、房屋买卖、租赁、房地产抵押以及房地产咨询、代理、中介服务等各种经济活动在内的房地产市场体系正在逐步形成。

6. 房地产权、产籍管理制度基本建立

已在全国范围内建立健全了房地产权管理机构,并已基本完成了城镇房屋所有权登记和核发产权证的工作,建立了比较齐全的产权产籍资料。到 1990 年底,已完成了 1772.11 万户,房屋建筑面积 46.5 亿平方米的房产权登记工作;通过审查确定,已核发产权证 1473.11 万户,房屋建筑面积 40 亿平方米。目前产权产籍管理已经转向日常的变更管理工作,并正在大力推广运用电子计算机进行现代化方式的产权产籍管理。

7. 房地产经营方式向多样化发展

据不完全统计,全国相当多的城市及一些县,先后在原直管公房的房管所、站的基础上,组建成立了以直管公房为主要经营对象的管理、经营多种服务的事业单位、企业化管

理的经营型实体,冲破了建国以来几十年一贯用行政手段管房、收租、养房和管理的模式,初步实现了“两权分离”、“政企分设”,面向行业、面向市场,向房地产经营领域深层次发展,开展了房地产经营、管理、修缮以及社区服务。另外,物业管理、房屋中介、房地产信息咨询及委托代管事业也已逐步兴起。

三、房地产业的发展目标

80年代是我国房地产业的初兴阶段,90年代我国的房地产业将进入基本成熟阶段。根据党的十四大的精神和加快改革开放、加快经济发展的新形势,我国房地产业改革和发展将进入第二个高潮。到本世纪末,要建立适应社会主义市场经济的充满生机和活力的房地产业,形成一个促进流通、保护竞争、符合商品经济规律的市场机制,政策配套,能够进行有效的宏观调控机制,自我积累、自我发展、贡献政府、造福人民的产业发展机制,开创“放有度、管有法、活有序”的房地产业新局面,为国家提供越来越多的房地产财富和财政积累,真正成为国民经济的支柱产业。

2000年时将分别达到以下的目标:

(1)房地产业的增加值每年将以18%的速度增长,到2000年前,房地产开发生产的总值能够达到与建筑业相近或相同的水平,即占国民生产总值的比重从目前的2.7%增加到3%~5%左右;

(2)国家从房地产经营中获得的税收(不含土地出让金、土地收益金)将达到平均每年近400亿元,成为国家财政收入的重要组成部分;

(3)全国房地产业从业人员将从现在的240万人增加到800万人;

(4)房地产投入中社会资金(个人购房和市场融资)的比重将达到80%,其中,个人对住宅的投资从目前的17%,提高到50%。也就是说,到2000年时,房地产投入中,80%的资金靠吸收社会和个人资金解决;

(5)房地产开发的年土地供应量(包括增量土地的开发和存量土地的再开发)将达到2.5万公顷。其中前几年土地供应中来自新征土地和城区土地大约各占一半,后几年的土地供应,主要来自于对旧城区的改造开发;

(6)土地供应量中实行国有土地使用权有偿出让的比重从目前的不到1%提高到10%;开展土地有偿出让工作的城市比例,沿海地区达到90%以上,中部地区要达到80%,西部地区要达到60%;

(7)经济特区、开发区的土地供应要实现以出让方式为主,城市内的“三资”企业、商业、旅游、金融和市场价商品房屋建设用地,要基本实行出让方式;商品房屋占城镇各类房屋建设总面积的50%以上;

(8)“九五”期间,我国将建成住宅12亿平方米,年均2.4亿平方米,城市人均居住面积达到9平方米(折合人均使用面积为14平方米),住宅成套率将达70%以上,住宅功能及质量将进一步提高,若按1990年价格(住宅单方造价300元/平方米)计算,共需住宅建设投资4200亿元,其中集体所有制单位、个人投资比例将逐年有所提高;

(9)实行社会化、专业化物业管理和修缮的房屋要达到占社会房屋总量的 50% 以上。

四、房地产业发展的主要原则和政策措施

1. 房地产业发展的主要原则

国家有关部门在制定发展我国房地产业政策措施时坚持的基本原则是：

(1)房、地不可分割，在行政管理和经济运行中都必须把房产和地产结合起来，实行统一政策、统一制度、统一管理；

(2)通过市场机制，促进国有土地资源合理配置，达到节约用地、合理用地，充分发挥土地的使用效益；

(3)促进流通，加强管理，市场要开放，管理要严格。在理顺房地产价格和收益调控机制的基础上，鼓励市场竞争；

(4)房地产收益要合理分配，国家对国有土地的所有权在经济上要实现，保障房屋所有者和土地使用者的合法利益，保护房地产经营者的合法利润；

2. 房地产业发展的主要政策措施

根据基本原则的内容而确定的具体政策要点为：

(1)政府要垄断土地的供给，加强土地供给中的规划和计划工作。土地供给要以城市规划为依据，城镇土地的出让、转让和使用，都必须符合城市规划的要求。城市规划应能指导土地的供给和开发，详细规划的编制深度应能为出让和开发土地提供依据。

土地的供给，宏观上应该有量的控制，本着节约用地、合理用地的原则，根据社会经济发展总体规划、城市规划和土地需求而制订供地计划，包括地块数、用地面积等等，保持土地供需总量的基本平衡。

(2)逐步扩大土地有偿有限期使用的范围。土地有偿出让应先从“三资”企业、高利润企业的用地开始，先从城市的黄金地段开始，在试点的基础上逐步扩大。对党政军机关、全额预算事业单位办公用房的建设用地和社会公益事业、城市基础设施建设用地继续采用划拨方式供应，其他建设用地逐步实行有偿有限期使用。土地出让要以招标、拍卖的方式为主，充分利用市场竞争机制，创造平等竞争的环境。为了避免因土地有偿使用操之过急、收费过高而造成房地产交易市场的萎缩，应采取若干过渡措施，例如在房地产交易中先采取全面开征国有土地收益金，来逐步向土地有偿出让、转让的方向转移。

(3)努力扩大房地产的生产规模，增加有效供给。对第三产业用房、住宅等缺口较大的房地产项目，要积极鼓励和引导社会、个人参与经营性投资。进一步推动集资建房、合作建房，对于结合解困、解危、旧房改造的集资、合作建房，在用地、规划、信贷、税收等方面给予扶持。要充分发挥房地产综合开发这一社会大生产方式的优越性，采取各种措施提高房地产生产中综合开发的比重。

我国建设行政主管部门规定，今后凡在城市规划区内进行新区建设或旧城改造，都要逐步纳入综合开发的轨道。商品住宅建设规划应逐步扩大为商品房屋建设计划。年度固定资产投资计划中综合开发、商品房建设所占比例要逐年有所提高，从计划上保证综合开