

城市房地产开发 规范化管理

罗龙昌 黄玉华 贺伯锋 著



暨南大学出版社

圖書在版編目(CIP)數據

城市房地产开发规范化管理

廣州：暨南大學出版社，1999.8

ISBN 7-81029-858-2

羅龍昌 黃玉華 賀伯鋒 著

IV. F399.73

中國版本圖書館CIP數據核字(1999)第33063號

暨南大学出版社

元00.16，付安

图书在版编目 (CIP) 数据

城市房地产开发规范化管理/罗龙昌等著.

—广州:暨南大学出版社, 1999. 8

ISBN 7-81029-858-5

I. 城 … II. 罗 … III. 房地产—经济管理—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999) 第 33963 号

暨南大学出版社出版发行 (510632 广州·石牌)

暨南大学印刷厂印刷

新华书店经销

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 5.75

字数: 145 千 印数: 1——1000 册

定价: 16.00 元

前 言

伴随着中国经济改革的深入发展，房地产业作为国民经济的基础性产业和先导性产业也得到了长足的发展，对社会、经济的发展产生了巨大的影响。我国九五计划和 2010 年远景规划中都提出要大力发展房地产业。1996 年 9 月份，国家又明确提出要把其中的住宅业培育成为新的经济增长点和消费热点，以推动国民经济的进一步发展。我国人口众多，原有城市居民居住水平不高，再加上大力推行工业化措施，导致城市化程度日益提高，使我国的房地产业面临着—个重大的发展机遇。但由于我国正处于社会主义的初级阶段，房地产业的发展也处于初步发展时期，房地产业的发展过程中难免会出现这样或那样的问题。如 1992、1993 年便出现了“房地产热”，导致大量良田荒芜，国有土地收益严重流失；现在，商品房空置率和房价都居高不下，出现了大量商品房空置，无人居住，与工薪阶层极需住房而又无力购房，望房兴叹并存的局面。中国的房地产业在经过了兴起、发展、过热、调整、低迷之后，步入了较理性和回升的 1998 年。房地产业的应有地位和特殊作用，将在实践中逐步被人们所认识。因此从微观和宏观的角度总结和研究房地产业的发展规律，并在遵循客观规律的基础上，采取强有力的宏观管理措施，使房地产业与国民经济发展相适应，实现其健康、稳定、持续地发展，就极具理论意义和现实意义。

城市房地产开发业是房地产业中的核心和重要组成部分，它生产房地产使用价值，形成房地产价值。实现城市

房地产开发规范化管理,是实现房地产业健康、稳定和持续发展的前提和条件。

要实现城市房地产开发规范化管理,关键是作为开发者的房地产开发企业和作为土地所有者和房地产管理者的政府的行为规范化。城市房地产开发规范化的标准和规范,就是反映房地产开发和发展规律的国家政策、法规和法律。本论著从房地产开发企业行为规范化管理和城市房地产开发宏观规范化管理,即从微观和宏观层次,并以在全国具有一定代表性的广州市房地产开发政策管理为实例,展开总结和研究。

本课题研究得到林福永博士、左小德博士、姜永宏博士生、袁贤祯硕士、吴吉龙硕士、王德平硕士、杜志光硕士等同志的大力支持和帮助。中山大学萧骥教授、彭昆仁教授和李开云教授,华南理工大学廖明洵教授,暨南大学周治平教授、薛声家教授、杨海涛教授(博士)和陈智贤副教授对本课题成果提出了许多宝贵意见,特表谢意。

作 者

目 录

前言	1
上篇 房地产开发企业行为规范化管理	1
1 基本概念和理论概述	3
1.1 基本概念	3
1.2 理论概述	13
2 房地产开发企业行为考察与分析	21
2.1 房地产开发企业行为考察	22
2.2 房地产开发企业行为成因分析	32
3 房地产开发企业行为规范化管理模式	42
3.1 从房地产开发企业自身的角度出发	42
3.2 从房地产开发企业的外部环境出发	58
3.3 房地产开发企业行为规范化的法制保障体系的建设	68
中篇 房地产开发宏观规范化管理	71
1 房地产开发宏观规范化管理的必要性	74
1.1 房地产开发宏观规范化管理的必要性	74
1.2 房地产开发宏观规范化管理的可行性	79
2 房地产开发宏观规范化管理的理论框架	80
2.1 房地产开发宏观规范化管理的含义	81
2.2 管理的标准	82

2.3 管理的原则	84
2.4 管理的主客体	85
2.5 管理的手段	86
2.6 管理的目标	88
3 房地产开发中的不规范现象及其深层次原因分析	89
3.1 我国城市房地产开发中的不规范现象分析	89
3.2 房地产开发不规范深层次原因简要分析.....	102
4 房地产开发宏观规范化管理的对策.....	105
4.1 政府及其有关职能部门自身的规范	105
4.2 政府对房地产开发的规范化管理	109
下篇 广州为例： 房地产开发政策管理.....	119
1 广州市房地产开发的现状和问题.....	121
1.1 广州市房地产开发的现状	121
1.2 广州市房地产开发的主要问题	129
2 当前广州市房地产开发发展环境分析.....	141
2.1 当前广州市房地产开发发展环境中的动力因素...	141
2.2 当前广州市房地产开发发展环境中的制约因素...	147
3 广州房地产开发的政策调控.....	148
3.1 国际经验借鉴.....	148
3.2 广州市政府对房地产开发的政策管理.....	154
主要参考文献... ..	174

上篇

房地产开发企业行为规范化管理

我国房地产开发业蓬勃发展，房地产开发企业不断涌现，全国已有 3 万多家房地产开发企业，它们为社会创造了巨大的财富并提高了人民的居住水平。但是，与此时也出现了不少问题，最为突出的是房地产开发大起大落，房地产开发企业的行为不够规范，并由此引发了不少社会、经济问题。

为此，有必要对房地产业和房地产开发，首先对房地产开发企业行为进行规范化管理，克服和制止企业的不规范行为，以图实现房地产开发的稳定运行。本章试图从微观层次出发，以企业行为理论为依据，分析房地产开发企业不规范行为及其成因，并进一步探讨对房地产开发企业行为规范化管理的模式。

1 基本概念与理论概述

1.1 基本概念

1.1.1 房地产的概念、特点

1 房地产的概念

房地产有狭义和广义两种解释。狭义的房地产是指房屋、地基以及附属土地。其中的“附属土地”并不是一个地区所有

的建设用地，而是指房屋的院落、楼间空地、道路等房产和地产在空间上紧密结合的部分。这样就把与房产结合得不够紧密的树木、球场、桥梁、河渠、果园等非房屋的载体，即完全独立的地产比较清楚地区分开了。广义的房地产是指国际上通用的不动产（REAL ESTATE），即一个地区的所有土地及地上附属物（包括房屋、道路、桥梁、树木、球场等）^①。广义的房地产概念可以表述为：房地产是指房屋和土地的经济形态，即是一定权属关系下作为财产、资产的房屋和土地。它又可以分为房产和地产。地产是指一定土地所有制关系下作为财产、资产的土地，实物形态上是指明确了所有权的土地，经济形态上是指土地的货币表现。房产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建筑物，实物形态上是指各种明确了产权关系的房屋以及与此相连带的建筑物，经济形态上是指具有价值和使用价值的房地产商品。

相应地，房地产可以有三种理解：（1）单纯的土地，如一块并无附属物的空地；（2）单纯的房屋，如房屋租赁中所指的房屋；（3）土地和房屋相结合，作为一个整体对待。

房产和地产具有密不可分性：从实物形态上看，房产总是与地产连结在一起的，房依地建、地为房载，房地不可分割；从价值关系上看，地价通常隐含在房价之中；从权属关系上看，房屋所有权是否齐备，首先取决于房屋的载体土地的使用权是否齐备，而且房屋使用权的转移一般都伴随着相应土地的使用权的转移。总之，从经济形态上看，房产、地产的经济内容和运动过程具有内在的关联性和整体性。

^① 《中国房地产法研究》，中国法制出版社，1995年第3版。

2 房地产的特点^①

(1) **不可移动性**。又称固定性，即房地产是固定于某一区域而不能自由移动的。这是由土地的自然属性决定的，土地是的地理位置是无法移动的。两栋同样设计的房屋，由于地处位置的不同而差异很大，最显著的差异在于房地产市场价格的不同，甚至可能相差千里。

(2) **长期性**。土地是永久存在的，对土地改善的投资效益是持续的，土地上的各种建筑物结构的寿命也较长，少则几十年，多则上百年，因而相对一般商品而言，它们完全可以被看作是永久性的。

(3) **异质性**。这个特点是由第一个特点所决定的。地理位置的不同，将导致土地的使用价值是有明显差异，即异质性。

(4) **供应有限性**。土地的供应是有限的，土地是不可再生资源，一般认为地球表面的陆地面积是不会增加的（国外及我国的香港地区都曾有过填海造地的成功例子，但这种人工造地，耗资大，且只能在水浅的海边进行，所得土地面积极少，根本改变不了土地供应的有限性）。

(5) **投资规模大**。首先，房地产开发投入量十分巨大。从土地购置（或租入）、土地开发（通常包括动迁安置、“七通一平”）到地上构造建筑物，投资数量十分可观，因此房地产商品的经济规模是远非一般耐用消费品和生产资料所能比拟的。其次，房地产的开发经营涉及行政、法律、设计、施工、金融、管理、经纪（代理）等各个行业和各个部门，可称之为复杂周密的系统工程。

(6) **保值性与增值性**。随着社会经济的发展，人口的增

^① 邓永成：《房地产经营实务》，立信会计出版社，1995年第2版。

加，土地的需求将日益增加。土地是一种稀缺资源，其供给量是有限的。城市基础设施总是不断完善的，土地的价值会不断提高。因而房地产的价格从长期趋势看总是不断上涨的，房地产具有保值和增值特点。

(7) **受外界因素影响大。**房地产与一般商品不一样，其价格不仅取决于本身的投入和用途，还受周围环境因素的极大影响。首先受其周围区域内其他房地产项目的影响。项目配套则可增加需求，提高价格；相反，则减少需求，降低价格。其次，房地产的发展严重依赖市政基础设施的配套和各种社会职能部门的管理和服务。再次，受国家宏观经济形势和宏观经济政策影响特别大。

1.1.2 房地产开发的概念及内容

1 房地产开发的概念

从“开发”的本意上讲，是指以荒地、矿山、森林、水力等自然资源为劳动对象，通过人力加以改造，以达到人类利用为目的的一种生产活动。房地产是房产和地产的总称，其开发就必然是以房屋建设和土地的“七通一平”（即平整土地、通上水、通下水、通电、通路、通煤气、通电信、通热力）为内容，达到为人类居住、使用的目的^①。

房地产开发概念，也有广义和狭义之分。广义的房地产开发，一般是指从规划设计、征地拆迁、土地开发，房屋开发（包括房屋的施工、房屋建安、竣工验收），直到销售并交付使用

^① 罗龙昌：《房地产经营管理》，暨南大学出版社，1995年第1版。

在内的项目开发建设的全过程。狭义的房地产开发，大多是指建设前期的开发工作，即只包括建设的规划设计、征地拆迁、土地的“七通一平”及房屋建设部分。

《中华人民共和国房地产管理法》第二条所称房地产开发“是指在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为”，可理解为狭义的房地产开发概念。

本研究课题涉及广义房地产开发概念，为此，我们给房地产开发定义为：依法取得土地使用权，按照城市规划所规定的土地使用性质和要求进行基础设施和房屋建设，并实现房地产价值的活动。包括土地开发阶段、房屋开发阶段和房屋销售阶段，以房屋的最终交付使用作为房地产开发工作结束的标志。

2 房地产开发的特点

房地产的特点决定了房地产的生产和流通过程与其他商品的生产和流通过程相比，具有如下特点：

(1) **周期长**。房地产开发，从投入到产出要经过规划、勘察、设计、施工、验收等许多阶段，且开发技术复杂，工作量大，往往需要较长的时间，通常短则几年，长则上十年。

(2) **投资大**。房地产是高含金量的商品，决定了其生产过程中需大量原材料和劳动力的投入。

(3) **关联度大、涉及面广**。房地产开发、经营涉及到土地、房管、城建、工商、税务、银行等许多部门，前向、后向关联着建材、钢铁、运输、建筑等产业，影响面较大。

(4) **具有鲜明的时代特征**。每一个房地产项目体现着时代的特点，同时，房地产开发也预示着一个时代的科技发展水平、生产发展水平以及人们的生活水平。

3 房地产开发的分类

(1) 房地产开发根据开发的区域可分为：**新开发和再开**

发。新开发是指把农业用地或其他非城市用地改造成为工商业、居住及其它用途的城市用地。再开发是指对已做过开发的某些区域（如旧城区）进行拆迁改造，改变为新的用途的活动。

（2）房地产开发根据开发方式可分为：**综合开发和单项开发**。综合开发是指项目开发的建设全过程，即从规划设计、征地拆迁、土地开发、各类房屋建造、工程验收直到交付使用，强调配套建设及规模性，以取得经济效益、社会效益、环境效益的统一。单项开发是指单纯的土地开发或单纯房屋开发建设，只是对开发建设工程中的一部分进行开发，而不是全过程的开发。

1.1.3 中国房地产开发及房地产开发企业的发展过程

1 房地产开发的发展历程^①

建国后,我国房地产开发大致经历了五个阶段。

第一个阶段,起步阶段(从建国初期到 1970 年)。这个阶段以国家“统建”为主。特别是从 1963 年 10 月第二次全国城市工作会议之后，大中城市新建和扩建的企事业单位，逐步把住宅、校舍以及其他生活服务和有关市政设施方面的投资，拨交所在城市统建办公室，实行统一建设，统一管理。在此基础上，中共中央于 1978 年 3 月又颁发了《关于加强城市建设工作的意见》，强调今后应当创造条件，有步骤地推行民用建筑“六统一”，即统一规划，统一投资，统一设计，统一施工，统一分配，统一管理。

^① 部分参考：《中国房地产法研究》，中国法制出版社，1995 年第 3 版。

第二个阶段，是转型发展阶段（1979—1984 年）。十一届三中全会之后，我国经济生活转入正常发展轨道，我国房地产业也就随之进入转型发展阶段，开始由“统建”向综合开发转型。1980 年国务院批转《全国城市规划工作会议纪要》，为我国房地产开发提供了政策指导。《纪要》指出：“实行综合开发和征收城镇土地使用费的政策，是用经济办法管理城市经济的一项重要改革。它有利于按照城市规划配套地进行建设，节约用地，充分地发挥投资效果；有利于控制大城市的规模，鼓励建设单位到小城镇去，有利于合理解决城市建设和维护资金的来源。”1980 年全国人大六届二次会议通过的《政府工作报告》中再次肯定了这一转轨中的改革步骤，指出：要着手组建多种形式的工程承包公司和综合开发公司，按照城市总体规划，统一办理土地征用事宜，进行设计和配套建设。

第三个阶段，完善发展阶段（1984—1991 年）。随着经济体制和建筑业体制改革的深入进行，1984 年根据六届人大二次会议的精神，国务院发布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》，具体规定：“建设城市综合开发公司，对城市土地、房屋实行综合开发……。综合开发公司要按照城市总体规划，制定开发区的建设规划。通过招标组织市政、公用、动力、通讯等基础设施和房屋建设及相应配套设施建设。”同年 10 月，国家计划委员会、城乡建设环境保护部印发了《城市建设综合开发公司暂行办法》。此后房地产开发得到极大发展，年开发工作价值量逐年增加，到 1988 年已达 200 多亿元。

第四个阶段，飞速发展阶段（1992 年初邓小平同志南巡讲话—1994 年）。邓小平同志 1992 年初南巡讲话之后，我国国民经济进入一个高速发展阶段，高速发展的火车头就是房地

产开发业，从南方沿海地区开始，房地产开发的热潮向全国蔓延开来。1992年6月颁发的《中共中央国务院关于加快发展第三产业的决定》，把房地产列入“投资少，收益快，效益好，就业容量大，与经济发展和人民生活关系密切的”重点发展产业。房地产开发自此迅猛发展，进入了一个高速发展阶段，达到房地产开发有史以来的顶点。伴随着房地产开发的急剧发展，也出现和暴露了不少严重问题：土地管理失控，全社会资金紧张，基本建设投资失控，能源、原材料等基础产业紧张，建筑市场混乱，等。尽管如此，这一阶段还是为今后房地产业的正常、有序发展提供了经验和教训，至少，是一次对全国人民房地产知识和房地产是商品的意识的普及教育，为今后住房制度改革和住房商品化的顺利推行减少了障碍。

第五个阶段，调整和规范发展阶段（1994年至今）。由于前期大发展阶段发展速度过快，房地产过热，房地产开发业中出现了不少问题；同时整个国民经济过热，导致了过度的通货膨胀。因此国家对整个国民经济，尤其是对房地产投资和开发进行了宏观调控，进入调整时期。1994年7月，全国人大第八届常委会第八次会议通过了我国房地产领域的第一部大法《中华人民共和国城市房地产管理法》，标志着我国房地产管理走上了法制的轨道，为依法管理房地产开发和房地产市场奠定了坚实的法律基础。可以说，我国房地产市场体系已初步形成，市场自我调节能力有所增强，市场规则逐步完善。1996年国家提出把住宅业培育成为新的消费热点和新的经济增长点的政策。1998年国家出台了全国范围内新的房改设想，其核心是取消福利性实物分房制度，实行货币化分房。这些政策和措施的实施，都预示着房地产开发业在我国将有一个更大的发展。但这决不意味着又将产生新一轮的“房地产热”。诚然，