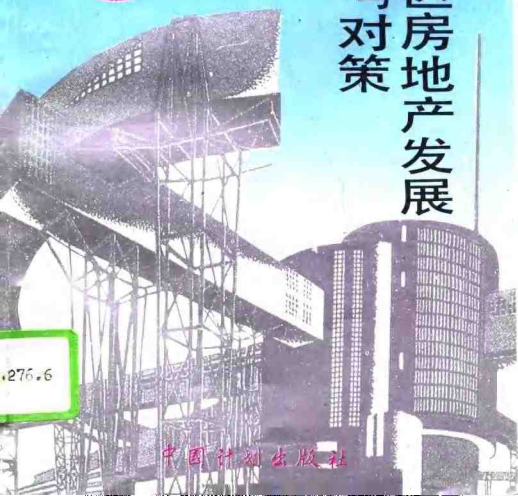


海南经济特区房地产发展 问题与对策

王向和 吴双丰 主编



276.6

中国计划出版社

(京)新登字 078 号

图书在版编目 (CIP) 数据

海南房地产发展问题与对策/王向和主编.

-北京:中国计划出版社,1994.7

ISBN 7-80058-361-9

I. 海… II. 王… III. 房地产-发展-研究-海南 IV.F2

93.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 06987 号

海南经济特区房地产发展问题与对策

王向和 吴双丰 主编

☆

中国计划出版社出版

(北京市西城月坛北小街 2 号)

中国计划出版社出版发行

河北省乐亭县印刷厂印刷

☆

850×1168 毫米 1/32 9 印张 220 千字

1995 年 1 月第 1 版 1995 年 1 月第一次印刷

印数: 1—10000 册

ISBN7-80058-361-9/F·222

定价: 18.60 元

海南经济特区房地产发展问题与对策

编辑委员会

顾问：林书桂 海南省人民政府法制局副局长
陈小平 中国科学院地理所房地产研究中心总
干事、博士

主 编：王向和 吴双丰

副主编：徐 平

编 委：(排名不分先后)

李举财	马炳瑜	符 林	沈立人	王明志
罗时祥	陈力夺	符永光	马春发	王庆旺
王 明	杜俊仪	黄兴文	何远集	黄 白
彭朗辉	王 哲	乐 思	李志雄	彭正平
黎 放	汪思忠	梁 旭	周四军	汤 坚
吴 坚	浩 刚	黄国标	赵 甯	夏 亚
林明辉	崔树功	刘 炎	林永武	艾定增
王家雄	王向和	吴双丰	徐 平	

序 言

建省之后来海南的人，大致可称做第三代闽海人。在这批人中，笔者算较早的上岛者。还清楚地记得上岛的那一天：1988年1月19日，一个阳光明媚的日子，与我离开的那个北方边城的风雪交加的天气正形成鲜明的对比。从上岛的那天起，与我还不太发达的故乡相比，海南也给我留下了鲜明的对比。只不过与前者天气的对比正好相反：这里太落后了！

不要说当年为防备停水停电而预备的储水缸、蜡烛与搅得人心烦意乱的家家户户的自备的小发电机；不要说快将破烂狭窄的街道涨破的大街小巷里无孔不入而今消声匿迹的蹦蹦车；也不要说昔日永万、金盘、海南岛的红土、乱石与败草；单回想一下现在的全贸区过去的渔塘、鸭场、荒草地就能告诉我们很多很多。

在从秀英到市区的这段路上，我们亲眼目睹了开发建设者们填平了水田，赶走了鸭子，架起了电线，埋设了管道，修筑了道桥……而后，便是雨后春笋般的高楼大厦的拔地而起：先是国贸、九都、王府大厦，后是港澳、龙珠、南洋大厦……以及现在的国际大酒店、建行大厦、信托大厦、世贸中心、“三帝”大厦……整个海南岛就是一个沸腾的大工地，几乎每天都有新的大厦开工，也几乎每天都有新的大厦落成。海南一年一个样，一个月一个样，甚至一天一个样，海南的太阳每天都是新的。海南开发建设突飞猛进、日新月异！海南大开发大建设的成就有目共睹！做为海南的开发建设付出了辛勤汗水的闽海人，做为亲眼看着海南长大起来的新一代闽海人，为此感到骄傲自豪！感到欢欣鼓舞！

然而，与此同时，没有也不应该被昨日的辉煌冲昏了头脑。在

任何一个进行大开发大建设的地区所不可避免地发生的矛盾与问题，海南也概莫能外的发生了。为了在这曾被喻为没有被大规模开发，也没有被严重污染的中国少有世界也不多见的海南岛这一张白纸上画出更新、更美的图画，海南的开发建设者们在为海南的美好蓝图而谋划的同时，也在为海南开发建设过程中暴露出来的问题而思考，这本论集就是谋划与思考的结晶。但愿她的问世对海南的大开发大建设会有所裨益。能达此愿足矣，表达了我们
对海南开发建设的一片心意。

编 者

一九九四年五月·椰城

目 录

序 言

海南房地产业存在的问题及解决方法的思考	(1)
海南房地产业发展若干重大问题的探讨	(11)
海口房地产市场体系建设的总体构想	(23)
征地难, 难在哪里?	
海口土地市场的调查思考	(37)
地产市场走向何处?	
——在“再造海口”中规范地产市场的思考	(42)
土地有偿使用的基本理论和在海南的两种战略选择	(49)
怎样进行土地合作开发	(53)
海南房地产业的现状及发展对策	(59)
关于海南房地产发展的几个问题	(63)
海南特区房地产业发展问题刍议	(67)
海南房地产发展的障碍: 极端薄弱的产业体系	(70)
海南房地产业一些问题值得重视	
——关于海南房地产业发展情况调查	(74)
建立房地产市场体系、推动特区经济发展	(80)
海南房地产市场体系的现状、发展与调控	(85)
海南房地产开发热中的冷思考	(93)
房地产骤热之后的思索	(97)
海南房地产业的忧虑	(100)

关于海口房地产市场的反思·····	(104)
海口城市规划监督管理的问题、原因及对策·····	(107)
海南省房地产登记发证问题与建议·····	(120)
对海南房地产若干问题的思考·····	(128)
对海南房地产业规范化发展的几点思考·····	(131)
坑质超值、堆蹶名流	
——房地产生产经营的质量观·····	(137)
海口房地产交易服务市场浅析·····	(143)
高度风险的房地产业需要中介行业的成熟发展·····	(147)
房地产业开发要注重市场经营·····	(154)
让物业管理健康发展·····	(159)
加快建立高度专业化社会化大规模的物业服务实体·····	(161)
海南房地产根本出路：大众化和外销	
论海南房地产业营销竞争·····	(164)
海南第二次土地革命	
——三亚首次土地公开拍卖述评·····	(170)
对发展海南特区房地产业的一些认识·····	(173)
浅谈房地产业的经营观念和对策·····	(175)
海南房地产形势分析及对策·····	(178)
强化龙头和依托	
——论海南房地产业长治久安的百年大计·····	(179)
论海南房地产交易市场的重构·····	(181)
海口市房地产销售初探·····	(183)
浅析房改对海南住房建设的影响·····	(187)
海口房地产出租市场分析·····	(191)
海口房屋出租透视·····	(196)

租房难，难在哪里？·····	(198)
建行是房改的强大金融支柱·····	(199)
试论建设银行在海南房地产市场发育中的作用·····	(203)
资金与市场多元化	
——海南房地产业长兴不衰的当务之急·····	(210)
按揭信贷与住房政策	
——房地产业持久繁荣的有力杠杆·····	(215)
建立住宅金融市场，提高住宅购买力·····	(216)
住房商品化的金融配套改革·····	(219)
浅谈解决房地产开发资金的基本途径·····	(220)
望尽快解决房地产吸储中的问题·····	(222)
按揭：海南房地产走出困境的理性选择·····	(223)
——新职工呼唤按揭购房·····	(226)
浅谈按揭贷款度的掌握·····	(227)
按揭贷款的具体操作问题·····	(232)
论商品房按揭贷款的法律问题·····	(233)
海南特区成片开发的现状、问题与出路·····	(238)
对海南特区成片开发若干重大问题的看法·····	(243)
开发区你往哪里去？	
——开发区建设误区种种·····	(250)
成片开发的法律问题·····	(253)
海口金融贸易区：超常规发展模式与问题·····	(258)
应加强外商投资企业使用我省海域的管理·····	(261)
我省应加强海岸带立法·····	(267)
后 记·····	(273)

海南房地产业存在的问题及解决方法 方法的思考

海南自建省办大特区以来，就实行了土地所有权与使用权分离、有期有偿使用土地的管理体制，并逐步放开了房地产市场。这对于最优配置城市土地，节约用地，促进城市开发建设步伐，创造良好投资环境，提高土地使用效能，带动大特区超常规的开发建设起了十分重要的作用。然而，由于法制不健全，市场机制不完善，措施不配套，新旧体制更替中又产生一些不可避免的错误，导致房地产开发经营管理中出现了一些混乱，严重阻碍了房地产市场的健康发育。本文拟就掌握的情况从市场的角度对存在的问题作一粗浅的分析并提出一些思考意见，愿赐教于各位有心读者，以便起个抛砖引玉的作用。

目前，作为大特区的海南房地产市场，在经营管理和运行机制上都有不少值得注意的问题，这主要有以下几个方面。

1. 土地一级市场发育不全，土地出让形式单一

海南 1990 年初就规定国有土地使用权有偿出让采取下列方式：①协议出让；②公开招标；③公开拍卖。实际上，三年来土地出让全是采取单一的协议出让方式，而协议出让土地同改革前行政划拨土地并无本质上的区别。另一方面，出让的土地基本上采用出让“生地”的形式，而由政府负责筹集资金，对未开发的“生地”进行“三通一平”，使之变成用于厂房及住宅建设的“熟地”，再出让给土地使用者的形式还未开展，使得土地开发的超额利润仅仅被开发企业获得。

2. 宏观调控手段不完善，用地计划难以实施

首先表现在几大开发区，由于开发土地面积大，政府管理手

段跟不上，缺乏强有力的政策、法规调控，使得这些开发区成了“独立小王国”。每年开发、供应多少土地，均由开发区自己掌握，国土局编制的土地供应计划很难执行。更有甚者，有的开发区用地不接近期、远期规划进行，而是遍地开花。这样，就大大削弱了土地供应计划作为市场主要调节的杠杆作用。其次，一次性地把大片土地交给一家公司开发，由于城市土地的短缺性，人为地造成土地垄断，随着经济的发展，土地需求量增大，结果便造成地价在短期内迅速大幅度上升。

3. 土地二级市场不规范，转让、租赁、抵押无章可循，非法经营比较普遍

首先，土地转让没有按海南土地管理规定进行，转让土地时，土地使用者不到有关部门办理土地使用权变更登记手续并交纳土地增值费。其次，有些开发区不按政府出让土地合同办事（如要求转让的土地必须是投入了建设投资总额的25%以上的土地或进行了“几通一平”的成片土地），即对未进行开发投资的土地就直接转让。第三，由于管理跟不上，许多企业单位为了牟取暴利，将政府过去无偿划拨的土地，在没有办理任何手续的情况下，私自进行转让或变相转让（如合资合作建房）。另外，对于一些长期占而未用的土地没有按土地法及时收回，其它各种违法违规占地现象也普遍存在。所有这些，使得土地转让市场十分混乱。

4. 房地产开发经营一哄而上

首先表现在房地产开发公司盲目发展，鱼龙混杂，许多开发企业或则不具备开发能力，滥竽充数；或则挂羊头卖狗肉，违法变相炒卖地皮或楼房。其次，一些不是进行房地产开发的企、事业单位，以自建或合作等形式为幌子，靠人情、靠关系，甚至以贿赂方式违法经营房地产。结果造成与其买厂房、住宅与办公楼，不如要地自己建；与其花大力气去搞实业，不如去炒地皮经营房地产的现象。于是乎，不管是否需要，不管有无资金，有无开发

能力，也不管市场如何，从中央各部到各省市及国外的大小公司都前来海南经营房地产开发。

5. 房地产分开管理，使统一的房地产市场管理十分混乱，政府职能很难发挥

首先，房地产管理机构设置上房地两家分开。尽管省建设厅与国土局两家合一，而实际上，房地产管理是分开的。省建设厅房产处统管全省房产，国土局总管全省土地，河水不犯井水，各自为政。而各市、县的房地产管理机关，因机构设置上是分开的，国土局、房产局、建设局三分天下，由于房地关系难理顺，导致彼此扯皮，责任相互推诿的现象层出不穷。更甚的是国务院下发了一个 31 号文件，规定国土局不参与土地经营，只管土地出让，土地转让一般可由房产部门管理。而我省制订的土地法，明文规定土地部门统管土地经营。这样海南房地产法规同中央文件产生冲突。如果房地产管理部门奉行北京“圣旨”，而国土管理部门遵循“建省之本”，房地产能否管理好？很难得出满意答案。

其次，房、地截然分开，给房地产市场管理带来了许多难题。例如在房地产交易中，一宗物业（房屋与土地）的转让，需要房产与国土管理两个部门一同插手才能完成，办两次变更登记，两次丈量，两次公证、两次估价……本来一宗连为一体的物业可由一道程序实现而现行体制要二道，使问题复杂化，做重复性工作，办事效率可想而知。更有甚者，当物业转让增值时，房、地两部门就物业增值归属问题更是争得不可开交。

再次，房、地分开管理，严重妨碍了房地产产权产籍登记制度的建立及产权产籍管理。大家知道，房地产作为一种特殊商品，由于其自然属性，只有在一个有法律权威的产权产籍登记注册制度下，才有可能保证房地产所有者的权益。这一点在国外及香港是十分重视的。深圳特区后来居上，借鉴香港作法，成立专门的房地产产权登记处，房地两证合一，统一登记发证管理。我省房

屋登记发证问题，几年努力，但发证率不高，其原因是什么呢？我想，房地产登记发证工作开展较迟固然是其中一个原因，但主要还在于房地两家管理部门不协调的缘故。

6. 房地产市场发育程度低，房地产开发经营和配套服务等方面的社会化分工和协作有待形成

就目前海南房地产开发企业的情况来看，一般都必须进行“市场调查→征地或转让地→规划设计→编制预算→工程招标→监督组织施工→竣工验收→开展销售→办理房产证→售后服务”等工作，而小小开发公司，少则十来个人，多则也不过几十来人，因市场发育程度低，缺少诸如房地产发展咨询，房地产承销代理，以及物业管理等服务机构，使得开发公司既是发展商或投资商，又是房地产代理商，同时还充当售后服务的管理部门。

针对海南房地产业存在的问题，结合社会化大生产的要求，我认为海南的房地产业应尽快地向改革开放的纵深挺进，建立起具有现代化意义的市场规范体系。其中心内容主要是：以规划为龙头，以土地为中心，房地一体化；市场管理同行业管理相结合，宏观调控和微观管理相结合；重组房地产管理机构，优化出一个从决策、咨询、执行，到监督、保障及服务的高效运作系统。

（一）以土地为基础，规划为龙头，结合计划、城建、金融、工商行政管理部门的配套改革，使土地出让市场规范化

几年来出让的土地，几乎全是采取协议方式，招标、拍卖方式出让土地一直未能出台，何故？参照兄弟特区经验，本人认为，主要原因在于有关部门未进行相应的配套改革，土地部门单枪匹马，孤掌难鸣。因此，为了使海南土地出让市场规范化、制度化，增大土地出让的透明度，就需要对有关部门进行配套改革。

1. 计划基建部门的配套改革

海南现行的基本建设程序，基本上还是沿袭过去的旧章法，全都采用“先立项后给地”的作法，即首先向计划部门申请立项，然

后经审批并纳入年度基本建设投资计划总盘子，最后，建设单位才凭立项批件向规划、国土部门申请用地。而采取招标、拍卖方式出让土地使用权的作法，过去的投资建设程序就不相适应，谁在招标、拍卖的竞争中获胜，谁就是用地者，而谁获取土地是个未知数，因而无法做到用地者“先立项”，由此而出现的情况是“先给地后立项”的程序。

计划基建方面的配套改革，首先是改变目前土地开发和供应的“无政府”状况。由国土部门根据社会经济发展的“八五”计划与十年规划，基建投资计划以及城建主管部门编制的年度基建计划，编制中长期与年度的土地开发供应计划，再由计划部门进行审查和综合平衡，并纳入计划体系，上报政府批准施行。

其次是由于土地供应计划与基建计划事先进行了协调，当采用招标、拍卖方式出让土地时，就可把许可出让地的各种条件，如地块用途、兴建的项目、使用年限等内容写在招标、拍卖文件中，并公之于众。建设单位按规定要求出价竞投，获地者持与政府签订的《土地使用合同书》到计划部门补办立项手续。

最后是计划部门主要地从宏观上控制基建投资总额与投资结构，并且有一定弹性以适应土地市场的变化需要。

2. 城市规划部门的配套改革

城市规划部门的配套改革，就是要求规划在前，根据城市社会经济发展计划、用地计划，在城市总体规划、分区规划的基础上作好详细规划与专业规划。

在城市规划起龙头作用的情况下，我们首先就可以按照规划与市场供求情况进一步确定具体地块的出让。接着便能加深规划深度，尽可能使详细规划达到城市设计的要求，为土地使用权出让提供更加准确的经济技术数据。最后就可以由规划部门牵头，综合协调建设单位同交通、管线、环保、消防、绿化、人防等方面的关系。

3. 金融部门、工商行政管理部门的配套改革

由于房地产投资开发的资金数量大，如果仅仅依靠开发公司自有流动资金进行投资开发，这是根本行不通的。为此，房地产开发必须借助金融业。而世界上的房地产开发公司，大都靠银行贷款进行开发经营。如经济发达的香港，银行贷款总额中，房地产开发贷款占 31% 左右。另一方面，由于房地产贷款数量多，周期长，风险大，故国际上通行惯例是实行房地产抵押贷款。海南建省三年来，金融部门对房地产开发起了重要作用，但因房地产抵押法等法规一直未出台，管理也跟不上，这都要求金融部门的改革进一步配套完善，使房地产抵押贷款制度化、规范化。

至于工商行政管理部门的配套改革，主要涉及到以招标、拍卖方式获取土地使用权者进行土地开发经营的问题，或者说，什么样的法人才能有资格参与招标、拍卖竞投活动。这可分为以下几种情况：第一种，在海南登记注册具有法人地位并已取得房地产开发经营资格的企业；第二种，在海南登记注册的具有法人资格的企业，不论其是否向工商行政等主管部门申请并获得房地产开发经营资格，都可以竞投；第三种情况的条件更宽，即境内外的企业、个人都可前来竞投。对于第一种情形不存在什么问题，但对于第二、三种情形，就海南来说，就涉及到城建（房地产开发资质审查）、工商（房地产开发经营营业执照）等管理部门。

（二）以土地为基础，房地一体化，结合房改，引进投资移民等，全面繁荣房地产市场

海南房、地分开管理的作法，已不能适应当前的实际情况。这种分割房地产统一市场，分散的、不完备的房地产登记注册制度，严重地阻碍了大特区房地产业的正常发展。另外，尽管三年来房地产开发量比较大，但因房改进展缓慢，以及在引进投资移民、涉外房地产的优惠政策方面无大的动作，造成商品房积压较严重。因此，进行房地产统一管理，建立完善的市场体制，开拓搞活市场

是当务之急。

1. 建立以土地为基础、房地产统一管理体制

如何建立以土地为基础、房地产统一管理的体制呢？主要有以下二方面内容：

一方面，政府直接调控土地一级市场，间接调节房地产二级市场。首先，根据社会经济发展要求，政府运用对国有土地的垄断权，制订一个切实可行的、具有一定弹性的土地征用、开发、供应计划，并按计划结合市场需求情况出让土地，就是说政府垄断一级市场。当房地产市场中商品房供不应求，商品房价格出现上涨时，政府就多出让一些土地，平抑地价、房价；当房地产价格出现下跌趋势时，则紧缩供给，防止地价、房价滑落。与此同时政府还可以土地出让方式的不同来间接调控二级市场。当市场出现供不应求热头时，采取公开拍卖或招标这种竞争方式有偿出让工业、商业等用地，通过市场机制配置土地资源，使土地落入最能发挥其经济效益的使用者手上。通过对土地供应总量及土地出让方式的直接管理，进而达到宏观调控房地产统一市场的作用，这是土地管理的核心。

另一方面，房地一体化，两证合一体，建立一个具有法律性的、完善的、公开的房地产产权产籍登记注册制度，以保障房地产交易的正常运作。这就是说必须借助政府权力对不动产进行审定并登记注册来保护业主的合法权益。房与地连为一体，房屋作为土地的附着物，实行以土地为本，地政，房政一体化统一管理十分必要，否则，势必造成房籍、地籍管理混乱，房地产市场难以正常运作的局面。

2. 加快房改步伐，在涉外房地产及引进投资移民方面给予优惠
政策，尽快搞活、繁荣房地产市场

首先，低租金福利制的住房制度严重阻碍了大特区房地产市场的正常发育。海南同全国一样，几十年来实行的是低租金福利

型住房体制，尽管建省三年来投放了大量资金，但因住宅建设的投入产出关系未理顺，形成恶性循环。因此，加快我省住房体制改革，使住房尽快商品化，是十分迫切的。

其次，在涉外房地产方面制订优惠政策，引进境内外投资移民，尽快全面繁荣房地产市场。三年来，房地产的最大买主基本上是境内外各类企业，而个人购房率处于10%左右水平。我国开放十多年来，有购房能力的阶层已出现，为此，海南应借助深圳、珠海及惠州的一些作法，制订出优惠政策。如购房能解决户口，引进一批投资移民。海南是著名侨乡，旅外华侨、华人、琼籍港澳台同胞达200多万入，而侨眷、归侨有近100万人。如果实行对购置商品住宅的华侨、港澳台同胞在购买日用品方面给予减免税并解决其境内亲眷的城镇户口等优惠政策，那么对房地产市场的全面繁荣将十分有利。

（三）建立一个高效的房地产市场运作系统

正如前述，海南房、地分开的管理体制，使得初步建立的房地产市场停滞不前，市场发育停留在较低的水平。这种现状，越来越不适应大特区市场体系的形成及国际市场的对接，因此，重组房地产市场管理机构，建立一个组织严密、职责分明、灵活高效、协调配套的，从房地产决策、咨询、执行、保障，到社会监督、服务的运作系统，使大特区房地产市场管理法制化、规范化及社会化，是我们面临的一个重要课题。

1. 决策系统

决策系统是房地产市场运作系统中最重要的子系统，其主要职能是制订、审定、批准与房地产有关的规划、计划、政策及法规等。该子系统主要包括规划委员会、开发建设委员会、居屋委员会等形式的机构。

规划委员会，主要对全省（市、县）的土地规划、城市（开发区）的规划进行决策，它是省、市、县各级行政管辖区内的土

地与城市规划的决策机构，负责编制、修订和审定土地、城市规划并监督规划的实施。

开发建设委员会，它是省、市、县国土开发及城市（开发区）建设系统的决策机构，其主要职责是：研究制订省、市、县的国土开发与城市发展策略及改革方案；审议年度城建计划、土地开发与供应计划；审定土地开发、城市建设及房地产业的规章立法工作；协调国土、建设系统的内外关系。其人员为政府和各有关部门的负责人。

居屋委员会，或称为房屋委员会，它是有关住房问题的决策、监督、咨询机构，负责统筹居屋事宜，其主要职能有：研究及制订住房建设发展的方针、策略和计划；审议公屋建设年度预算和筹措资金；研究住宅管理办法，制订商品住宅及微利商品房发展计划与政策；研究及制订公屋租金、售价标准；监督房屋政策的执行等。

2. 执行系统

执行系统是指规划、城建、国土及房管等部门代表政府管理房地产业，执行有关规划、计划、政策、法规的权力执行机关。本人认为，我省房地产业的执行系统，应该从大特区“小政府、大社会”前提出发，根据规划、建设相统一特点，优化组合。

——组建房地产权产籍管理机构，建立以土地为根本的房地产权产籍管理制度。相应地，下面市、县的国土、房产两家登记发证合二为一，单独成立房地产权登记机构，为开拓、搞活大特区房地产市场打下基础。我们应借鉴国外、香港及深圳的作法，尽快建立不动产登记注册制度，否则，后果不堪设想。

——成立房地产综合开发机构，主管房地产综合开发，包括土地开发、出让，房地产综合开发公司管理等内容。

——成立居屋开发管理机构，其主要职责是进行公屋建设、分配、经营及公房租赁的管理。