

地产经营与管理

(京) 新登字187号

地产经营与管理

作 者: 高向军 周 岩 **出版发行:** 中国大百科全书出版社

吴孟怡 胡 炜 (北京阜成门北大街17号 100037)

责任编辑: 滕振微 **印 刷:** 北京景山学校印刷厂

技术设计: 徐子楠 **经 销:** 新华书店总店北京发行所

版 次: 1993年1月第1版 **印次:** 1993年1月第1次印刷印张: 10.875

开 本: 787×1092 1/32 **字数:** 237千 **印数:** 1—20000

ISBN7—5000—5102—6/F·4 **定价:** 5.20元

前 言

中共十一届三中全会以来，我国经济体制改革取得了举世瞩目的成就。作为经济体制改革重要组成部分的土地使用制度改革，虽然起步较晚，但在改革开放大潮的推动下进展迅速。

在计划经济体制下，我国城镇国有土地长期实行无偿、无限期使用的行政划拨制度。随着改革开放的进一步深化，这种行政划拨制度的弊端日渐显现，最为突出的有以下4点。

① 土地资源浪费严重，土地利用率低。不论工厂、企业还是机关、部队，基本建设都是占好地（交通方便、位置优越、地面平整等）、多占地（即使是耕地，也毫不痛惜）。因此，早征地、多征地、征而不用现象比比皆是。据国家土地管理局对部分城市用地情况调查推算，我国城市土地空闲的约占15%。以1990年城市建成区面积1.28万平方公里计算，空闲地多达0.19万平方公里。若每平方公里土地开发费以2亿元计，全国闲置的城市土地就相当于闲置3800亿元资金。我国人多地少，耕地尤其紧张，如果城镇土地使用继续实行行政划拨，则人多地少的矛盾将更加尖锐。

② 土地公有制徒有其名，土地资产大量流失。宪法规定城镇土地属国家所有，但实际上，企业单位划拨到的土地，即使闲置着，国家却调拨不动，调剂不了；撤销、外迁单位

的土地国家收不回来。近年来，相当数量的用地单位将划拨土地使用权进行“隐形”交易，获取非法收益。据国务院研究室调查和测算，全国每年划拨土地使用权私自转让、出租、抵押所获取的土地收益超过 200 亿元。若以国家现有税费制度可把土地收益的 $1/3 \sim 1/2$ 收回，仍有上百亿元的城镇国有土地资产流失到单位和个人手中。

③ 城市基础设施资金短缺，城镇土地统一管理和规划难以实现。土地无偿使用的结果是，城市基础设施投资有去无回，政府投资开发越多，财政包袱越重。在单一靠行政划拨土地满足不了用地者对土地的需求时，土地的“隐形”交易应运而生。一方面交易者要逃避法定义务，另一方面又出现政出多门、多头管理和用地者管地的现象。从而影响城市统管和规划的实施及房地产业的健康发展。

④ 诱发土地投机，扰乱社会经济秩序，有碍于社会主义市场经济体制的确立和完善。近年来，随着经济体制改革，许多生产资料作为商品进入流通领域。作为社会生产最基本的三大要素之一的土地也应尽快纳入市场经济的轨道，才能有利于调剂土地余缺，促进土地资源优化配置，消除分配不公和抑止不正之风。只有有了发育的地产市场，才能有完善的社会主义市场经济体制。

我国城镇国有土地使用制度改革在 80 年代初就开始酝酿。1982 年，深圳特区开始按土地的不同等级向土地使用者收取不同标准的土地使用费。1984 年，抚顺、广州等地也先后实行收费制度。这种有偿使用土地的做法因不涉及市场机制的运转，对旧的土地使用制度触动不大。1987 年下半年，深圳特区率先试行土地使用权有偿出让，揭开了国有土地使

用制度改革的序幕。

深圳特区首创改变土地供应单一行政划拨手段，引入市场机制的做法在国内外引起了强烈反响。紧接着，福州、海口、广州、厦门、上海等地也开始试点。1988年4月，七届人大第一次会议修改了宪法有关条款，规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”。随后《土地管理法》也作了相应的修改。土地使用制度改革有了法律依据。1990年5月，国务院又以第55号令、第56号令发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，大大推动了土地使用制度改革的进程。

在邓小平同志今年初南巡讲话精神鼓舞下，全国掀起了新的改革开放和经济建设热潮。在这股巨浪的推动下，土地使用制度改革也由点到面，由沿海到内地以至边境迅速推开，改革步伐大大加快。今年上半年，国有土地批租等于前4年总和的2倍。改革工作搞得好的城镇，土地收益已成为当地财政的重要来源。

随着城镇土地使用制度改革的深化发展，地产市场出现迅猛发展的势头。各地纷纷设立开发区，大量出让土地，以地招商；地产开发公司迅速增加；外资大量涌入地产开发。地产投资经营成为当前沿海、沿边、沿江及内地开放城市经济发展的“热点”，地产市场十分活跃。城市地产投资经营已引起社会各界人士越来越多的关注。

继股票热之后，地产投资经营热已经到来。如何进行地产投资经营？地产市场与其他商品市场有何异同？如何依法对地产市场进行有效的管理？……这些既是关心我国改革开放后地产市场发展情况，有志或已经涉足地产投资经营的公

司、个人希望了解的，也是全国20多万土地管理工作者为做好本职工作迫切需要熟悉并掌握的。基于此，我们应中国大百科全书出版社中国国情丛书编辑部的约请，编写了本书，以期对地产经营与管理者及其他读者有所裨益。

本书结合近年来中国土地使用制度改革的实践，并借鉴国外地产经营和管理的经验，对地产经营的概念、内容，有关法律、法规、规章，投资经营决策，经营运作程序，地价评估，地产市场管理等方面作了较为系统的阐述。

全书共八章，分别由四位作者编写：第一章地产与地产经营（吴孟怡），第二章地产市场分析（高向军、胡炜），第三章地产经营的法律制度（周岩），第四章地产投资的经营决策（高向军），第五章地产经营投资的运作程序（高向军），第六章城市土地估价方法与实务（高向军），第七章土地税收（周岩），第八章地产市场管理（胡炜）。为方便读者，我们将国家有关土地的法律、法规、规章和部分城市国有土地使用权批租地价作为附录列于书后。

土地管理事业是一项新兴事业，土地使用制度改革在我国具体试行也只有短短的四五年时间，对有关地产投资经营管理等重大问题研究时间不长，许多理论性、规律性问题还有待进一步探索和实践。限于作者能力、水平，加之编写仓促，疏漏、不当之处，欢迎广大读者批评指正！

本书的总体勾画和编辑、出版等得到了中国大百科全书出版社中国国情丛书编辑部的大力支持和协助，在此表示衷心的感谢。

作者

1992年9月

目 录

前 言	(1)
第一章 地产与地产经营	(1)
第一节 地产经营概述	(2)
第二节 地产经营的地位与作用	(11)
第三节 地产经营的历史与现状	(21)
第二章 地产市场分析	(30)
第一节 地产市场的内涵	(30)
第二节 地产市场的结构模式	(32)
第三节 地产市场的特点	(39)
第四节 地产市场的功能	(43)
第五节 地产市场形成的条件	(46)
第三章 地产经营的法律制度	(49)
第一节 土地使用权出让	(49)
第二节 土地使用权转让	(57)
第三节 土地使用权出租	(70)
第四节 土地使用权抵押	(74)
第五节 国有土地划拨制度	(81)

第四章 地产投资的经营决策	(87)
第一节 经营决策的内涵.....	(87)
第二节 科学决策的基本准则.....	(93)
第三节 经营决策的程序.....	(99)
第四节 开发项目的可行性研究.....	(104)
第五章 地产经营投资的运作程序	(112)
第一节 地产市场的运行程序.....	(112)
第二节 地产开发项目的投资程序.....	(119)
第六章 城市土地估价方法与实务	(128)
第一节 土地价格评估的地位和作用.....	(129)
第二节 土地价格分析.....	(135)
第三节 土地价格评估的基本原则.....	(148)
第四节 土地价格评估的几种主要方法.....	(158)
第五节 地价评估实例选编.....	(174)
实例一 工业用地的估价.....	(174)
实例二 附有建筑物的土地估价.....	(178)
实例三 空地估价.....	(185)
实例四 大厦用基地估价.....	(191)
实例五 出租房屋及其基地估价.....	(196)
第七章 土地税收	(203)
第一节 耕地占用税.....	(203)
第二节 城镇土地使用税.....	(209)

第三节	营业税	(214)
第四节	印花税	(216)
第八章	地产市场管理	(218)
第一节	地产市场管理的重要性	(218)
第二节	地产市场管理	(222)
第三节	完善地产市场管理法规	(232)
第四节	地产市场管理的机构设置	(236)
第五节	部分国家与地区地产市场管理简介	(239)
附录一	中华人民共和国土地管理法	(246)
附录二	中华人民共和国土地管理法实施条例	(259)
附录三	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	(269)
附录四	外商投资开发经营成片土地暂行 管理办法	(278)
附录五	中华人民共和国城镇土地使用税 暂行条例	(283)
附录六	中华人民共和国耕地占用税暂行条例	(286)
附录七	国务院关于出让国有土地使用权批准权限 的通知	(289)
附录八	国务院关于加强国有土地使用权有偿出让 收入管理的通知	(291)
附录九	关于土地登记收费及其管理办法	(292)
附录十	土地登记规则	(296)
附录十一	国家土地管理局关于对贯彻《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》若干问题的答复……(305)
- 附录十二** 国家土地管理局关于如何理解分割转让形式的答复……(307)
- 附录十三** 国家土地管理局关于对浙土复[1990]8号请示的答复……(309)
- 附录十四** 国家土地管理局关于对土地使用权设定抵押权登记机关的请示的复函……(310)
- 附录十五** 国家土地管理局关于对贯彻《中华人民共和国土地管理法实施条例》几个问题的答复……(311)
- 附录十六** 财政部关于营业税增设“土地使用权转让及出售建筑物”和“经济权益转让”税目的通知……(313)
- 附录十七** 国家税务局关于土地使用税若干具体问题的解释和暂行规定……(314)
- 附录十八** 国家税务局关于“土地使用权转让及出售建筑物”和“经济权益转让”税目若干征税问题的通知……(319)
- 附录十九** 部分城市国有土地使用权批租地价……(322)

第一章 地产与地产经营

“劳动是财富之父，土地是财富之母”，这是英国古典经济学家威廉·配第的一句名言，很受马克思的赞赏。和阳光、空气一样，土地是人类生存和发展须臾不可或缺的基本要素之一。土地为一切生物提供空间和立足点，土地的产物是一切生命存在的基础——“土地乃万物之本”。

土地具有自然和社会经济双重属性。土地是一种稀缺的自然资源，这是由其具有的一系列自然属性（如不可再生性、面积的有限性、位置的固定性、利用的永续性等）决定的。而随着人类社会的发展，人们对土地的开发、利用的内容和方式的丰富多样，土地又成为一种财富的源泉，具有社会经济属性，成为一种重要的社会资产。在封建时代，拥有土地的多少，甚至成了一个人财富与地位的象征。在商品经济日益发达的今天，土地作为一种重要的商品，其社会经济属性（社会资产）具备了前所未有的重要性。

在我国，随着社会主义市场经济的发展，土地的双重属性中的社会资产性就显得越来越突出。尤其是城市土地（经济特区和沿海开放城市最为突出）的价值和使用价值的不断提高，又为我国地产业的复苏和发展开辟了广阔的前景。

由于各国土地制度不同，各国有关地产的权属关系和经营范围也各不一样。我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。宪法规定：“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。”因此，本书所要研究探讨的地产经营与管理，均指土地使用权方面的经营与管理。

第一节 地产经营概述

一、 地产经营的概念与特点

地产通常是指经过开发并能给所有者、经营者和使用者带来相应经济效益的土地。这种特定的土地已经凝结了人类大量的物化劳动和活劳动，含有一定的土地资本，具有价值和使用价值。尚处于原始状态，未经开发和利用的土地，由于本身具有的效用、稀缺性及社会的有效需求，仍然具有价值，并通过价格取得商品的形式，成为商品化的土地；而任何已开发的土地，都是土地本身与土地资本的综合体。因此，现实的完整的地产是商品化了的土地与土地资本商品之和。

人类社会的发展，特别是商品经济的发展，使城市迅速成为人们经济活动的中心。城市土地的开发与利用，城市地产经营活动在城市经济中的地位日趋重要。地产业成为城市经济的基础和先导产业。因此，本书主要阐述城市的地产经营（即城镇国有土地使用权经营）。当然，在我国农村，随着乡镇企业的发展和农村城市化的进程，农村土地的用途和职能也在发生变化，我们也已经面临农村土地进行合理规划、利用以及有效管理的任务。

一般地说，地产经营是指把土地使用权作为一种特殊商品进入市场流动，按一定的法规、程序进行出让、转让、出租、抵押等，以取得收益的经济活动。

出让是指国家以土地所有者身份，将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，由土地使用者一次性向国家支付土地使用权出让金，并与土地管理部门签订土地使用权出让合同。出让必须由政府垄断，具体出让方式可根据社会经济发展计划及出让地块所处的位置、用途和市场对土地的需求量等不同情况，采取协议出让、招标出让或公开拍卖三种方式。通常也把土地使用权出让活动称为地产交易的一级市场。

转让是指土地使用者将土地使用权再转移，包括出售、交换和赠与。土地使用权转让时，应签订转让合同。土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利、义务随之转移。土地使用权转让时，其地上建筑物和其他附着物所有权随之转让。转让应当依照规定办理过户登记。

出租是指土地使用者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金。出租时，出租人与承租人应当签订租赁合同。租赁合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。出租应按规定办理登记。土地使用权出租后，出租人必须继续履行土地使用权出让合同。

抵押是指土地使用者（抵押人）将其土地使用权向资金持有人（抵押权人，如银行）抵押以取得贷款，待抵押人偿还该贷款的本金及利息后，其土地使用权才回归抵押人。土地使用权抵押时，其地上建筑物、其他附着物随之抵押；地上建筑物、其他附着物抵押时，其使用范围内的土地使用权

随之抵押。抵押时，抵押人与抵押权人应当签订抵押合同，抵押合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。抵押应当按规定办理抵押登记。抵押人到期未能履行债务或者在抵押合同期间宣告解散、破产的，抵押权人有权依照国家法律、法规和抵押合同的规定处分抵押财产。因处分抵押财产而取得土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权的，应当按照规定办理过户登记。

一般把土地使用权转让、出租、抵押等活动称为地产交易的二级市场、三级市场。国务院 1990 年 5 月颁发的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定：凡依法通过出让方式取得的土地使用权，在使用期限内可以转让、出租、抵押、赠与或继承；未按土地使用权出让合同规定进行投资开发、利用土地的，土地使用权不得转让、出租、抵押，也就是说不得进入土地二、三级市场。而通过划拨取得的土地使用权，必须按法定程序办理手续，并按规定补交出让金，或以转让、出租、抵押所获收益抵交出让金后，才允许转让、出租、抵押。

地产经营与一般商品经营相比，有其共性的一面，如买卖双方权利上平等；交换按照等价原则自愿进行；商品价格要受市场供求关系的影响等。它还具备以下 4 个特点。

① 一般商品的买卖，在转移商品的价值和使用权的同时，也转移了商品的所有权。而地产经营中交换的只是土地的使用权，土地所有权始终为国家掌握。

② 一般商品的交换范围不受限制，可以在任何单位和个人之间进行。而地产经营则不同，一级市场的交换者只限于国家或者代表国家的城市土地管理部门和用地者（单位和

个人)之间,一级市场是国家高度垄断的市场。

③ 一般市场出售的商品用途是不加限制的,其使用方式由使用者决定。而城市土地的使用方式要严格按照合同规定,不得擅自变更。

④ 从长远看,地产是不断升值的,是可以长久利用的。因此,地产经营较之一般商品经营更受投资经营者的关注。

在我国,由于长期实行计划经济体制,排斥、否认土地的商品属性,对城市土地实行无偿、无限期、无流动的使用制度,因此,地产经营和地产业也就无从谈起。改革开放以来,首先是在经济特区和沿海开放城市,随着土地使用制度的改革,地产经营和地产业开始发展起来。

二、 地产开发与经营

在地产经营中,对地产有一种基本的区分,即生地和熟地之分。所谓生地,即未经开发的原始的土地;所谓熟地,指经过开发已经附加了价值的土地。在现代地产经营活动中,生地交易已越来越少。在一级市场中,一般都先进行地产开发,然后再进行出让,以获取土地资产的最大效益。

那么,什么叫地产开发呢?

地产开发就是对土地投入一定数量的资金和劳动,通过有计划地垦殖、改造、整治及其他配套建设,使之成为具有特定用途,可满足特定需要的资产,以获取经济收益。通常所说的“七通一平”(平整土地、通上水、通下水、通电力、通道路、通煤气、通电信、通热力等)和其他的公用设施建设都属于地产开发。地产开发不仅是城市建设的需要,而且

也是地产经营者获取更大收益的需要，国家也可以从地产开发中得到较大的收益。

地产开发之所以能为经营者带来更大的收益，主要有以下两个原因：①土地开发的结果是提高了土地的使用价值。土地是一种非再生的自然资源，在一个既定的地区内进行土地开发，并不能增加这个地区内的土地面积，但只要对这个一定面积的土地投入劳动和资金，就有可能提高这块土地的使用价值。例如，同一面积的建筑用地的建筑面积的多少就可以作为判断土地效用大小的尺度。②土地开发提高了土地利用的社会经济效益。土地是一定社会经济关系的载体，是一种重要的社会资产。它可为其占有者和使用者提供一定效益。当对土地投入一定的资金和劳动，即进行开发以后，土地的效益就增加，土地利用的社会经济效益也就随着提高。

土地开发，按其内容不同，可划分为内涵开发、外延开发、功能开发和综合开发。内涵开发旨在提高土地容积率，即提高土地利用率，加强土地的集约利用，如对旧城的改造；外延开发旨在通过征用，开发城市近郊或远郊农地，满足城市用地规模扩大的需要，如新区开发；功能开发即调整城市用地结构，提高土地利用效益；综合开发是内涵、外延、功能三种开发的有机结合，其目的在于对土地进行统一规划，在合理、节约使用土地的前提下，既保证城市各项建设事业的发展对土地的需求，又促进城市用地结构的优化和用地效益的提高。

地产开发与经营，是两个既有联系又有区别的概念。前已述及，在当前的地产经营中，一般都是把经过开发的熟地

投入地产市场，以获取最大的经济收益。因此，从一定意义上可以说，地产开发是地产经营的前提。当然，在土地一级市场上，也有把未经开发的生地直接出让给使用者或经营者的情况。地产经营和开发的区别主要有以下4个方面。

① 地产经营主要是指土地的出让、转让、出租、抵押等经济活动；而地产开发，主要是指人们把土地作为劳动对象，将原始的土地或不适合人们需要的土地改造成为符合人们特定需要的土地。

② 地产经营实际上是一定社会经济形态下的土地关系；而地产的开发，并不反映社会经济关系的本质特征，只是单纯的劳动过程，虽然开发者也以获得经济收益为目的，但收益的获得最终只能在地产经营中实现。

③ 地产经营中一级市场由国家垄断，二、三级市场可以放开；而地产的开发，则可以实行多家开发。尽管珠海市对城市土地管理实行“五统一”（统一规划、统一征地、统一开发、统一管理、统一出让）的经验正在逐步推广，但国家把开发权下放给单位或地产商，使其在执行城市统一规划的前提下进行地产开发，也不是不允许的。

④ 地产经营必须根据国家法律、法规许可的范围内进行，土地管理部门主要依据法律对其进行管理；而地产开发则主要遵守城市规划。

三、 地产与房产的关系

我们通常所说的房地产，实际上既包括了房产，又包括了地产。同理，房地产经济也包括房产经济与地产经济。两