

006512

廣州房地產志

广州市房地产管理局修志办公室编



广州房地产志

广州市房地产管理局
修志办公室编

广东科技出版社

内 容 简 介

本志详今略古地叙述了1909~1988年广州房地产的历史与现状,着重记叙了中华人民共和国成立后,广州房地产业的变革发展过程。

本志共七章,内有概述和大事记等,并配有彩图和各种插图,图文并茂,可供房地产工作者参考。

广 州 房 地 产 志 GUANGZHOU FANGDICHANZHI

广州市房地产管理局

修志办公室编

责任编辑 林 庄

广东科技出版社出版发行

广东新华印刷厂印刷

787×1092毫米 16开本 11.25印张 2插页 230,000字

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数 1—2050册

ISBN 7-5359-0705-9/K·25

《广州房地产志》编纂委员会

主 任：黄开文

副 主 任：林耀祥 赵家燕 许绍基

编 委：苏忻荣 林芬忠 刘铁洵 梁乃强 梁学潜 梁锦麟 潘允
佳 湛国楠 张绍庵

顾 问：黎沃能 苏宝义 吴炳堂 曹仁贤

主 编：黄开文

副 主 编：林耀祥

主 笔：林锦良

编写人员：林耀祥 林锦良 黄幼之 许红峰

摄 影：周雅玲 黎文江 许绍基

序

《广州房地产志》较系统地记述了1909~1988年广州在不同的社会制度下各个历史阶段房地产业的变革发展过程。它从广州城市的形成、规模扩展，房地产的开发建设，人民群众的居住状况，房地产市场的变化和对房地产的管理及制度等，作了较详尽的叙述，同时反映了广州市房地产业的基本面貌及其历史发展的规律，内容翔实丰富，对广州市房地产业的研究和决策有重要的参考价值。《广州房地产志》的问世，是广州市房地产管理事业中的一件大事。我们衷心感谢参与撰写和积极协助提供资料的单位和同志，以及关心帮助我们的广州市地方志编纂委员会办公室的领导及同志们。

城市房地产业在国民经济中有着重要的地位，它从一个侧面反映了各个历史时期的社会政治经济面貌。中华人民共和国建国前后，两种不同社会制度下城市房地产业发展历史，反映了不同经济关系和性质的房地产业。解放以后，我市房地产经济起了本质的变化，逐步建立了以公有制为主的社会主义房地产经济。党和政府历来十分关心解决城市居民的居住问题。随着城市经济建设的发展，房地产业也不断地发展，特别是中国共产党十一届三中全会以来，实行改革开放政策，搞活了房地产，实行土地使用制度和住房制度的改革，使房地产业发生了深刻的变化，揭开了广州市房地产业新的一页。随着治理经济环境、整顿经济秩序和全面深化改革，广州的房地产业在社会主义初级阶段理论指引下，对进一步发展房地产业有了新的认识，并在实践中不断开拓新的路子。

广州是我国南方沿海开放城市，又是广东省及华南地区的政治、经济、文化中心，地位极为重要。同时，广州毗邻港澳，旅外侨胞众多，港澳同胞与华侨对发展广州房地产业有着悠久的历史。我们应当充分认识和利用这个优势，更好地发挥广州作为综合改革试验区的作用，采取多种形式，通过各种渠道，创造更有利的条件，促进房地产业的发展。

“前事不忘，后事之师”，从《广州房地产志》的记述中，我们可以从正反两个方面吸取许多有益的经验教训，特别是要吸取改革开放以来房地产业迅猛发展的丰富经验，不断改进和加强房地产管理工作。我们要认真贯彻落实中国共产党十三届四中、五中全会^{六中}全会精神，正确认识和运用房地产业发展的规律，使房地产业在社会主义现代化建设中发挥其重要的作用。

愿《广州房地产志》的出版，有助于进一步提高对房地产业的认识，探索新路子，创造新经验，发展有中国特色的社会主义房地产业，把我市的房地产业推向一个新的阶段。

陈启熊

凡 例

一、本志记叙的内容时间断限：上限由1909年起，下限到1988年止。个别章节段落上溯至秦汉时期，下延至1990年。

二、按照新编地方志“详今略古”的原则，着重记述中华人民共和国成立后，广州市房地产业的历史和现状及其变化、发展过程。突出时代特色和本专业特点。

三、本方志体例编排，主体部分共分七章，各章根据需要设节与目。另有序言、凡例、概述、大事记、附录、后记。在结构安排上，采取横排纵写，以横为主，纵横结合的方法进行编写，辅以图表和照片，力求做到历史性和科学性的统一。

四、“大事记”采用编年体记述，以时系事。部分结合采用记事本末体编写。

五、统计资料中度量衡单位除个别单位外，一律采用国家法定的计量单位。

六、建国初期（即1949年10月1日至1955年3月1日）使用的人民币，行文中未经换算的，注明为旧币，其比值为现行流通人民币的1/10 000。

七、对建国后出席过广州市、广东省、全国的先进代表大会，并被授予“劳动模范”称号的人物，其事迹载入附录的“先进人物”内。

八、本志所称“解放前”和“解放后”是指1949年10月14日广州解放前后。

目 录

概 述.....	(1)
第一章 机构设置.....	(7)
第一节 解放前的地政机构.....	(7)
第二节 解放后市房地产管理机构.....	(10)
第三节 区属房地产机构.....	(15)
第二章 房地产权属管理.....	(18)
第一节 房地产占有.....	(18)
一、解放前的房地产.....	(18)
二、解放后的房屋占有.....	(21)
第二节 产权清理.....	(22)
一、接管公产.....	(22)
二、处理公逆产.....	(23)
三、代管不明业主产业.....	(23)
四、处理外人房地产.....	(24)
五、代管接管其他产业.....	(25)
第三节 房地产登记.....	(25)
第四节 出租私房改造.....	(27)
一、私房改造前的房屋.....	(27)
二、私房改造的政策原则.....	(27)
第五节 产权产籍管理.....	(29)
一、产权管理.....	(29)
二、产籍资料管理.....	(30)
第六节 房地产仲裁.....	(31)
第三章 房产管理.....	(34)
第一节 公房管理.....	(34)
一、公房经营.....	(34)
二、公房租金.....	(39)
三、公房调配.....	(42)
四、公房修缮.....	(42)
第二节 私房管理.....	(47)
一、私房租赁.....	(47)

二、私房租金.....	(49)
三、私房修缮.....	(50)
第三节 房屋普查.....	(52)
一、管业概况.....	(52)
二、房屋用途.....	(52)
三、房屋结构和质量.....	(52)
四、房屋密度与层数.....	(53)
五、居住状况.....	(53)
第四节 房屋交易.....	(56)
一、解放前的房地产买卖.....	(56)
二、解放后的房屋交易.....	(56)
第五节 住房调换.....	(61)
第六节 住房制度改革.....	(62)
第四章 土地管理.....	(66)
第一节 经界沿革.....	(66)
第二节 地政管理.....	(69)
一、管理体制.....	(69)
二、土地国有化.....	(70)
第三节 地籍管理.....	(72)
一、地籍测量.....	(72)
二、灾区重划.....	(74)
三、地籍图管理.....	(74)
第四节 征地拆迁.....	(75)
一、土地征用.....	(75)
二、补偿办法.....	(77)
第五节 土地普查.....	(79)
第六节 土地有偿使用.....	(81)
第五章 房地产开发经营.....	(84)
第一节 住宅建设.....	(84)
一、解放前的房屋建筑概况.....	(84)
二、解放后的住宅建设.....	(86)
第二节 房地产综合开发经营.....	(93)
一、经营机构.....	(93)
二、开发建设住宅区.....	(97)
三、住宅商品化.....	(99)
四、住宅区管理.....	(101)
第三节 利用外资开发房地产.....	(103)

第六章 落实房屋政策	(105)
第一节 清退挤占私房和“双代”房	(105)
第二节 处理私房遗留问题	(107)
第三节 处理代管产	(109)
第四节 清理土改侨房	(110)
第五节 处理宗教房产	(111)
第七章 科技文化教育	(114)
第一节 文化教育	(114)
第二节 技术培训	(115)
一、初级技术培训	(115)
二、中级技术培训	(116)
三、专业人员培训	(116)
四、市房建中专学校	(117)
第三节 科技事业	(118)
一、科技队伍	(118)
二、继续工程教育	(119)
三、科技成果	(120)
第四节 防治白蚁	(123)
一、蚁害与防治	(123)
二、防治技术培训	(124)
三、科研与技术	(124)
第五节 学术活动	(125)
大事记	(127)
附 录	(153)
一、领导人名录	(153)
二、先进人物	(154)
三、广州住宅建筑的形式与风格	(156)
四、城图、市区图	(160)
五、房地产契证照片	(160)
后 记	(170)

概 述

广州市是有2000多年历史的文化古城。公元前214年，秦始皇统一岭南，设南海、象郡、桂林三郡，南海郡治所在番禺（即今广州）。南海郡尉任嚣在此修筑城垣，后人称为任嚣城。其城规模较小，位置大致在今仓边路、越华路、北京路、中山四路所包的范围。公元前209年，赵佗割据岭南，自立为南越武帝，并在番禺建立国都，把任嚣城扩展为周长10里的越城，这城又称赵佗城。汉武帝平南越时，越城在战火中被焚毁。三国时，吴交州刺史步骖在古越城西半部重建番禺城后，迁州治于此。公元226年，孙权分交州的合浦以北为广州，广州之名遂自此始。

唐代，广州成了世界著名大港，但城区范围没有扩展，房屋多是竹寮茅舍，市民居住条件简陋，唐朝名臣宋广平、杜祐、李复、杨于陵在广州任职期间，多次劝导居民烧砖制瓦，改建房屋，使城区面貌逐渐得到改观。五代时，清海军节度使刘岩于公元917年在广州建都称帝，史称南汉。他大兴宫殿建筑，把城垣向南扩展到今文明路一带，并改广州为兴王府。

宋代时，随着对外贸易和经济的发展，广州城区不断扩大。宋300多年间，广州的城垣扩建和修缮有10余次。宋代修筑的中、东、西三城并列相连，城区面积比以前扩大了三四倍。明代又两次扩建，把宋三城合为一城，并向东北扩展，即现在东起越秀路，南到文明路、大南路、大德路，西到人民路、盘福路，北跨越秀山的范围。和原日小北门相接，城周长21里，后人称为老城。明嘉靖四十二年（1563年），在老城以南加筑外城，南界在今一德路至万福路，称为新城。

清道光二十年（1840年）第一次鸦片战争后，广州开放为通商口岸，外国人相继在广州买地建房，创办教会学校和医院，经营房地产和工商业。第二次鸦片战争后，英法两国于咸丰十一年（1861年）利用不平等条约强占沙面为租界，其总面积为227760平方米（其中英占4/5，法占1/5），租期为99年，每年租金为512460文铜钱。另外英国还在沙面设工部局管理租界，并将租界土地划分成82区，拍卖给外国商民。同时伦敦工部局派驻中国的代表以英国女皇名义发契证（即皇契），而且在契上注明，不准将建筑物出租或转让给任何中国人。同时，法国又利用《中法天津条约》迫使清政府订立石室土地契约，强占一德路原清末两广总督行署所在地（面积为28440平方米），兴建圣心大教堂和传教士住所。同治元年（1862年），法又在附近东南两面扩展土地，再租11793平方米，连前租项合计40233平方米，每年租金为90449文铜钱。继而又违约侵占土地，私建铺屋300多间出租图利。

中华民国成立后，广州社会环境相对安定，工商业发展较快。民国7年（1918年），广州市政公所成立后，开始拆除城墙，拓展马路，这时的房地产业有了较大的发展。特别

是20世纪30年代陈济棠主粤期间，重视发展地方经济，对华侨实行优惠政策，吸引了不少海外华侨来广州投资房地产业。据统计，华侨在广州对房地产业的投资占各行业投资的74.41%，推动了房地产业的发展，此时的房地产买卖较为活跃。

民国26年（1937年），广州市共有房屋126 040幢，人口120万。抗日战争期间，被毁坏的房屋占战前房屋总数38.98%。民国35至36年（1946~1947年），人口已恢复到战前水平，但被毁坏的房屋大部分未加修复，而新建的房屋又极少，所以房屋与人口的比例不相适应，住房紧张，租金昂贵。一些国民政府的官员和地皮商人利用重划“三大灾区”（西堤、黄沙、海珠桥北岸）之机，垄断了土地买卖，使地价暴涨。西堤灾区的土地每平方米地价540~720元港币，最高时达1 080元。民国38年（1949年）至广州解放前夕，大量国民政府的官员南迁广州，人口急剧增至220万，物价暴涨，货币贬值，房荒突出，一般租值增加2倍以上。

解放前广州的房地产业特点是带有半封建、半殖民地色彩的资本主义性质，而其中、小资产阶级占有为主。私房占全市房屋总数的70%左右。除有相当一部分私房属于封建的共有权关系（如祖产、公尝产、善堂、会馆等）外，还有一种铺底权存在，这种铺底权在清末民初广州的商业开始繁荣时已经出现，至民国7年（1918年）以后，铺底权因拆城改马路而迅速增加。在房屋租赁方面，除一般定期租赁外，还有铺底顶手、包租、转租、分租、共租等形式；在房屋紧张时期，房主经常找借口，加租迫迁，滥索“批头”、“鞋金”（即介绍费），租赁纠纷时有发生。

解放前，贫富居住条件十分悬殊。国民政府官员和富商，拥有洋楼住宅，仅陈济棠就占有大量土地和住宅。而一般的劳动人民居住条件甚差，有12万多劳动群众住在约2万多间破烂木屋和窝棚里；有6万多水上居民祖祖辈辈居住在珠江河畔的“浮家泛宅”中，过着“世世水为乡，年年艇作家，沉浮波浪里，生活海天涯”的生活。

1949年10月14日广州解放，21日广州市军事管制委员会成立后，派军代表接管了国民政府的地政局。据1949年末统计，全市的土地面积为248.6平方公里，市区房屋建筑面积为1 231.19万平方米，其中：公产314.82万平方米，占全市房屋面积25.57%；私有产890.24万平方米，占全市房屋面积72.31%；外人产26.12万平方米，占2.12%。全市住宅建筑面积共780.42万平方米，市区人口115.6万，人均居住面积为4.5平方米。

广州解放以后，党和政府非常重视人民群众的居住问题。在国家财政收入有限的情况下，采取了各种措施和办法，改善市民的居住条件。在3年国民经济恢复时期（1950~1952年），广州市房地产工作重点是宣传贯彻党和政府的房地产方针政策，对国民政府市地政局管理的产业及公逆产进行接管和清理，并在全市开展房地产总登记，办理土地的征用、征购，评定房地产标准价格，加强对公房和私房的管理，制定房地产管理法规，明确宣布保护私有房地产所有权，整顿房地产交易市场，处理租赁及产权纠纷，安定人心，促进私有房地产业的经营积极性。1952年初，成立了市房地产信托公司，经营公有房地产和托管私房，配备专业管理人员及维修队伍，建立依靠群众民主管房的新制度，并广泛发动群众（包括私房业主、租房住户和用房单位）。在广州市政府提出的“自建公助，修建家园”的号召下，对广州解放前留下的大量失修的危破旧房进行抢修。与此同时，端正私有出租房的租赁关系，明确私房业主收租要修房，住户住房要依约交租，并

动员住户及使用单位垫租修房。仅用两年多时间，就抢修危破房屋近3万幢，改善了市民的居住条件。

第一个五年计划期间，按照国家建设的布局，有计划地量力而为进行住宅建设。先后在旧城区边缘和工业区周围兴建住宅区和新村，规模较大的有华侨新村、孖鱼岗的建设新村，在西村的两个工人新村，以后又陆续建成万松园、冼家庄等新村。这些新建的住宅，除华侨新村外，以砖混结构和简易平房为主，重点解决产业工人居住困难问题。

1958年，为贯彻党在过渡时期的总路线，按照国家对资本主义工商业进行社会主义改造的政策和原则，对城市私有出租房屋进行社会主义改造。实行赎买的政策，采取国家经租的形式，由房管部门统一管理，统一修缮，统一调拨使用。当时全市共改造出租私房7793户，建筑面积250万平方米。以后又对漏改部分的出租私房陆续进行了补改。

在国民经济困难时期和调整阶段（1960~1966年），住宅建设发展比较缓慢，平均每年增加不到10万平方米，加上市区人口发展很快，居住水平明显下降，1960年人均居住面积只有2.76平方米，为广州解放以来最低的一年。这个时期，党和政府在经济困难情况下，仍想方设法改善人民群众居住条件。当时集中力量办了三件大事：一是改建木屋。1965年初，市人民委员会提出了“自建公助”的方针和实行“三自三帮”（“三自”是自己筹钱，自己施工，自己按使用要求设计；“三帮”是职工单位帮助借款、找材料，国家帮助供应调拨水泥、木材，区、街帮助技术指导和材料运输、供应。）的原则，先后采取加层、维修、淘汰、重建等办法，把木屋改建成砖瓦房或混合结构楼房。至1966年底，共改建木屋11018间，以后又陆续改建1万多间，面积共57万多平方米，建筑面积净增10.5万平方米。二是安置水上居民到陆地定居。从1962年起，在周恩来总理的直接关怀下，中央拨出专款1200万元，先后在滨江东、芳村、南园、大沙头、荔湾涌、如意坊、素社等15个地段，兴建水上居民住宅，建筑面积共23.75万平方米。到1971年底，已安排11319户、4.71万水上居民上岸定居。三是改造祠堂书院。全市原来用作住宅的部分祠堂书院，面积有7.72万平方米，居民1.93万人。这些住户居住拥挤，低矮阴暗，环境甚差，大多数是十几户共用1个厨房。1966年初开始，结合木屋改建和危房修缮，逐步进行了改造，改善了居民的居住条件。

“文化大革命”10年动乱期间（1966~1976年），房地产管理工作受到“左”的错误思潮影响，国家的政策法规和各项规章制度受到干扰破坏，致使私房业主不敢收租，放弃管业，一些单位及街道和个人任意占用私房，甚至新建的公房也被挤占。乱拆乱建严重，有些单位征用拆迁民房也不给补偿安置，私房业主权益被侵犯，大量房屋失修失养，过去建立起来的一套行之有效的管、修、用三结合的管理方法与管房的制度被搞乱，房租收入率下降，租金损失严重，房屋维修不及时，租赁和产权纠纷增加，房管工作处于混乱状态。在这种情况下，广州市革命委员会作出决定，从1969年7月起，出租私房由市房管部门代收租、代修缮（简称“双代”），共代管房屋3.86万幢，面积299万平方米。实行“双代”以后，按民用公房标准计收租金，比原来平均降低48%，因而更不能实现最起码的“以租养房”的要求。据1979年各区房管站初步结算，按政策属于发还产权的，还超支修缮费692万元。在“文化大革命”10年动乱中，新建的住宅面积总共只有230万平方米，住宅质量和装修标准也较差，一切从简。

由于当时进行战备疏散和上山下乡,大量人员到农村落户,市区人口减少,平均住房面积相对增加,从1966年人均居住面积3平方米提高到1976年的3.65平方米。

中共十一届三中全会以后,实行改革开放,同时加强了房地产的立法,引进市场机制,对房地产实行综合开发和配套建设,试行城市土地有偿使用,推行住宅商品化,使房地产业得到了振兴,它有力地促进了建筑业、建材工业和其他有关行业的发展,房地产业本身也开始走上兴旺发展的历史新时期。

在贯彻中央拨乱反正落实房屋政策方面,广州市从1972年开始抓这项工作。1978年12月以后,更把它当作有错必纠、取信于民的一项重要任务。采取先易后难的办法,对各类房屋分别情况进行了处理,全面清退了“文化大革命”中接管的私人出租房(即“双代”房)和被挤占的自住房;妥善处理私有出租房在社会主义改造后遗留的问题;全面清退在土改中被错没收或征收的华侨私房和宗教团体房产。同时,还按政策处理一部分代管房产。通过落实房屋政策,维护了公民私有房屋的合法所有权,调动了私有房屋经营和促进了私人购买房屋的积极性。1979年重新开设房屋交易所,恢复了房屋买卖业务,逐步开放房地产市场。至1988年已成交房屋(不含新建商品房的买卖)5693宗,面积37.5万平方米,成交金额9915万元。其中侨汇购房270多宗,总金额2865万元,为国家创汇3512万元港币。为方便职工生活和工作,于1978年恢复了房屋调换业务。从1981年起,又恢复了“文化大革命”中停止办理的房屋产权继承、转移、变更登记和发证业务。

在加强对房地产的立法管理上,1981年以来陆续制订了《广州市私有房屋租赁管理暂行规定》、《广州市房屋交易暂行规定》、《广州市铺面房屋管理暂行规定》、《广州市国家建设征用土地拆迁房屋实施办法》、《广州市房地产纠纷仲裁施行办法》等20多个房地产管理法规,经市政府批准公布施行。通过法律、行政、经济等手段,逐步加强房地产管理。

在房管体制方面,从1982年5月起,实行统一领导,分级管理。市房地产管理局将房屋管理、维修以及人、财、物权下放到区,明确市局主要任务是贯彻中央、省有关房地产管理工作的方针、政策、指示,制订公私房租金标准和房地产管理规定,指导各区房管局各项业务工作,审查确定全市房地产产权及其合法变动,掌握全市产权档案及房屋交易业务,对城市土地实施地政管理等。区房管局在区政府直接领导下,负责本区房屋(包括公房和私房)管理、维修及人、财、物统一管理。

在住宅建设体制上,由各单位自建和统建相结合的建设体制转向多渠道多形式的建设,采取国家、集体、个人和外引内联等集资方式,调动各方面的积极性,促进房屋建设的发展。东华实业股份有限公司和市穗华房产开发公司在国内率先引进外资,与港商合作兴建东湖新村、挹翠园、员村昌乐园、晓港城等住宅区。市华侨房屋开发公司从1979年恢复侨汇建房业务后,兴建了流花华侨新村、天河侨苑等华侨住宅区。至1988年,市区已发展有84家经营房地产开发的企业。商品住宅已占全市住宅建设竣工面积的45%,而且商品化的范围已从住宅单一品种发展到商业、工业、仓库、办公楼宇等多种经营。房地产企业在市政府的扶持下,经济实力也得到迅速发展。

在土地管理上,开始改变过去无偿、无限期划拨使用的制度,逐步实行有偿、有限期使用。有偿使用土地的办法:一是征收土地使用费的货币形态;二是由开发公司无偿

负责兴建市政和公共配套设施的实物形态,收取使用土地的代价;三是有偿出让和转让经过开发的土地。从1984年7月开始,首先在新建项目、中外合资企业和经济技术开发区实施征收土地使用费。到1988年底止,全市已征收7 032.8万元(不包括经济技术开发区)。另外,各开发公司已无偿为城市建造道路、供水、供电、通讯、学校、幼儿园等一批公用配套设施,使国家对土地的所有权在这方面得到体现,同时也提高了土地开发企业的经济效益。

在房地产经营开发方面,改变过去零星分散、“见缝插针”的做法,实行统一征地和成片、成线综合开发经营,使新区开发严格按规划要求,做到主体建筑与配套设施同步进行,小区建成的配套设施与管理机构同步运转,成为布局合理、服务齐全、生活方便的住宅小区。全市(不含县)已建成和正在开发的建筑面积2万平方米以上的住宅小区有41个,开发土地790万平方米,规划兴建住宅和配套楼宇980万平方米,已竣工面积460万平方米,出售商品房屋340万平方米,其中住宅312万平方米,房屋销售收入达25亿元,加强了房屋建设,促进住宅商品化,取得较好的社会效益和经济效益。1979~1988年,广州市区住宅建设总投资57.05亿元,比29年前增加10.79倍。10年建成住宅面积1 825.66万平方米,平均每年为182.57万平方米,比改革开放前29年建成住宅总面积增加1.72倍。全市人均居住面积已从1978年的3.82平方米提高到1988年的7.29平方米。

在文化教育和科技事业方面,广州解放初期,市房管系统的青壮年职工技术素质差,文盲和半文盲占半数以上。市房管局先后成立扫盲委员会、建筑工程业余技术学校、房建中等专业学校和房建技术学校,组织广大干部职工参加文化技术学习,为省内外培养了一批专业人才。1988年底统计,市房管系统职工中,高中以上文化程度有4 426人,占职工总人数11 051人的40.05%,其中科技人员有1 672人,占职工总人数15.13%。中共十一届三中全会后,给科技事业带来了春天,在住宅设计、白蚁防治、修缮技术等方面都有新的发展。获市级奖励科研项目33项,获国家及省级奖励的项目有20项。1985年以后,先后成立了房地产经济研究会(现改为房地产学会)、房地产业协会、房产住宅科技情报网,这些对加强城市土地有偿使用、地产经营和住房制度改革等有关房地产理论、政策的研究与探讨,都起到了积极的作用。

实行改革开放政策以后,政府十分重视解决人民群众的住房难问题。从1981年开始,市政府采取措施,利用各种渠道,分期分批解决“四种人”(落实政策回城无房户、“文化大革命”期间被挤占私有自住房的住户、在破船和木棚的水上居民、高级知识分子和爱国著名人士)和2平方米以下住房困难户。据初步统计,1981~1988年,市政府先后拨款1亿多元兴建住宅,解决住房困难户16 794户,面积9 491万平方米。其余居住面积2平方米以下的特困户,到1990年基本落实了房源。

在逐步调整非住宅租金、改革住房制度方面,从广州解放至1981年,非住宅租金一般按民用公房租金标准加10~100%计算。1981年10月开始,把工商企业用房从每平方米建筑面积平均月租0.465元提高到1.14元。1987年1月全面调整非住宅租金,工商企业用房租金平均每平方米建筑面积调为2.40元。1988年1月再调整为3.56元,⁶这样可做到“以租养房”。而公有住宅租金因受福利制影响,房租一降再降。到1988年,每平方米使用面积平均月租只有0.17元。私房租金则在1983年8月,才从平均月租每平方米使用面积

0.25元恢复到“文化大革命”前的0.38元。由于住宅租金严重背离价值，以租养不了房，造成住宅建设投资多、产出少，简单再生产不能实现，更不可能扩大再生产。为了改革现行的以低租金、高补贴为主要特征的住房制度，加快住宅商品化的进程，1988年2月，市政府决定成立市住房制度改革领导小组和办公室，在广泛征求群众意见和对总量承受能力测算和试点的基础上，制定了以“卖房起步，分步提租，相应发贴，新分配的住房实行新制度”的改革方案。1989年8月，市政府正式颁布了《广州市住房制度改革实施方案》，从10月1日开始执行。

80年代，中国正处在建设社会主义四个现代化的历史新时期，广州市房地产业也进入了一个蓬勃发展的新阶段，这对于开拓房地产业是十分有利的。为了把广州市房地产业继续推向前进，一方面必须重视总结、借鉴历史的经验，发扬成绩，克服缺点；另一方面要进一步解放思想，坚定不移地执行改革开放的方针，发扬求实精神，以严谨的科学态度，采取多渠道、多形式，充分发挥各种有利条件，把房地产业搞活。同时，还要加强立法工作，运用经济、法律和行政等手段，使房地产管理工作逐步制度化、法律化，不断探索新的路子，振兴广州市的房地产业。

第一章 机构设置

第一节 解放前的地政机构

清朝末期，管理广州的田地、房屋的省级机构是广东等处承宣布政使司，一般只起指导和监督作用。私人所有的土地房屋买卖、征收契税等事项，由广州府所属的番禺、南海两县的县衙负责具体办理。

清朝在广州驻防的“八旗兵”，是亦兵亦民（“出则为兵，入则为民”）的。官家曾按人丁拨出土地（通称“旗地”）给八旗军官兵及其家属自行建盖房屋居住，由驻防广州右司衙门发给“执照”管业。所有旗地旗房免除一切赋税，每年只缴纳少量税金，但不准私相买卖，也不允许一般民人典买旗地旗房。

民国成立后，废除了广州府，房地产买卖、征收契税和办理验发契纸等事项均由广东财政司（后改财政厅）管理。当时规定，凡广州警界内的业户持有前清政府所印发的旧契纸，均须改换民国的新契。民国7年（1918年），广州市政公所成立，所内设总务、工程、经界、登录四科，其中总务科掌管八旗官公产业、拍卖、卫生、会计和人员任免调动等；工程科负责拆卸城墙，开辟马路、市场、桥梁、濠沟、土地征用和土木建筑工程测量等；经界科负责土地调查、评价、测绘总图、分图等；登录科管理注册、查册、印证及广州市不动产税契等事项。民国9年（1920年）6月，撤销登科录，附设登记局，开始办理广州市不动产登记。因登记局经管业务属司法事务范围，故该局就由广州市政公所与广东高等审判厅合办所有不动产登记事项。民国10年（1921年）2月，广东省长公署指令撤销广州市政公所，并将其经办的一切事务及文卷款项收入数目全部移交广州市长分别转饬所辖新设的各局。

民国10年（1921年）2月15日，广州市政厅正式成立，随即接管了市政公所。原工程科改设为工务局，内设取缔课，主管房屋报建、验收、退缩街道等，并订有《建筑取缔章程》，处理违章占地、危房改建、建筑纠纷等事项。同年3月初，广州市市长孙科、广东高等审判厅厅长陈融联名呈请省长陈炯明将市政公所附设的登记局完全拨归司法范围，由广东高等审判厅专办登记事务。同年3月15日，成立广东高等审判厅广州市登记局（后改广州登记局），由广州大元帅府秘书林云陔兼任登记局局长，办理房地产权登记业务。

民国12年（1923年）11月，广州市政厅下设民产保证局，李纪堂任局长，办理广州市一切民有不动产保证事宜。局内设核验、会计两课，全局职员60多人。民国14年（1925年）6月26日，市政厅宣布撤销广州市民产保证局，一切公物及征存款项由广东省财政

厅接收。

民国15年(1926年)8月2日,广州市土地局正式成立,蔡增基为第一任局长,旋将广东高等审判厅广州登记局归并市土地局。从此以后,广州市的房地产一切事宜,统一由市土地局专责办理。土地局内设三课一处,即登记课、地税课、测绘课(1935年6月分别改称第一、二、三课)及秘书处。登记课下设登记股、审查股、掌册股;地税课下设征税股、地价股;测绘课下设测量股、制图股;秘书处下设宣传股、文牍股、会计股。市土地局负责办理全市地政工作,登记民产、征收地税、测量土地等事务,同时对全市实施测量,绘制地籍图。同年11月,成立广州市土地裁判所,负责审理土地纠纷案件。民国16年(1927年)6月,市土地局颁布《局务会议章程》规定,每两周召开1次局务会议,各课汇报两周所办事务或提出改良意见及决议各项章程。民国18年(1929年)1月,裁判所撤销后,改由广州市地方法院审理。民国26年(1937年)6月1日,市土地局改称为市地政局,曾蹇任局长。

民国27年(1938年)10月,日军占领广州后,地政业务一度处于停顿状态。随着汪伪省、市政府的成立,市地政局于民国29年(1940年)5月11日恢复建制,由伪市政府秘书长潘芸阁兼任地政局长。汪伪地政局将国民政府存放在沙面的地籍档案资料提取回来,继续办理产权登记。同年9月1日,汪伪市政府调整机构和人事,宣布撤销市地政局,将其一切事宜归并伪市财政局办理。

同年10月1日,汪伪省政府成立“广东省会地方暂管民业整理委员会”,由伪市长陈耀祖兼任主任委员。民国30年(1941年)1月6日,改派徐英为主任委员。民国34年(1945年)5月16日,汪伪市政府重新调整机构,另成立“广州市土地管理事务所”,石天池任主任,并向市财政局接收原属市地政局管理的一切事务。该所仅仅存在了4个月。同年8月,日本侵略军投降,9月,国民政府恢复广州市地政局建制,接管了汪伪政府的广州市土地管理事务所的各项业务、地籍图册和财产,市地政局由黄仲榆任局长。局内机构编制和层次都比较精简,设3科3室:第一科设测量、制图、掌图3股,主办地籍测量、绘图、计积及整理,保管图籍等工作;第二科设登记、审查、掌册3股,主办产权登记,换发所有权状和管理册籍档案事务;第三科设地用股、地价股,主办土地使用、重划灾区土地和地价调查工作。3室是人事室、会计室和秘书室。抗日战争胜利后,地政复员工作主要是整理地籍图册,补办土地登记,重估评定全市标准地价,重划灾区土地,调解业权纠纷,发还代管民业等。民国35年(1946年),李朴生接任局长。局增设第四科,主办房地产纠纷调解工作,不久又撤销第四科,另设督导室处理该项业务。市地政局于民国37年(1948年)2月成立郊区土地登记处,下设郊区测量队。局共有职员115人,连附属机构及郊区测量队的人数,最多时达300多人。日军入侵广州8年内,市区经敌伪蹂躏,房屋毁坏严重,经界亦多夷灭,原有的地籍图册,亦有不少散失,业权纠纷频繁。为了减少纠纷,民国38年(1949年)2月,市地政局设土地买卖查询处。民国38年(1949年)5月,国民政府总统府南迁广州,在市政府大楼内办公。同年8月,市地政局开始遣散人员,郊区测量队也随之撤销。原市地政局长李朴生于10月8日离职后,由陆桂芳接任市地政局长职务,上任刚1周,中国人民解放军就解放了广州。

解放前地政局组织机构见图1-1~1-2。