

第一章 北京房地产业发展的回顾

改革开放以来，北京的经济发展和城市建设取得了巨大的成就，尤其是党的十四大以来，随着经济体制由计划经济向社会主义市场经济的转轨和土地使用制度的改革，1992—1993 年间同全国一样，北京出现了一股前所未有的城市建设和房地产开发热潮。这股热潮，一方面给北京的城市发展带来了很大的机遇；另一方面，也使北京的城市规划、土地管理、房地产开发管理等工作面临极大的挑战。本章在经过大量调查研究和资料分析的基础上，对北京城市土地使用和房地产开发的发展、现状及存在问题进行了分析，总结历史经验，探索发展规律，以使北京房地产业健康发展，适应新的形势要求。

一、北京房地产业的发展过程及特点

房地产业的兴衰与土地使用制度密切相关。和全国一样，北京的房地产业发展是改革开放的产物。在计划经济时期，由于宪法规定土地为国家所有，不能进行交易；建设需要的土地采用行政划拨使用，一般没有期限，因此不可能形成房地产市场。只是在 80 年代以后，房地产业才开始形成市场，并迅猛的发展。从全国来看，房地产业的改革起步和发展有几个关键性的阶段。

（一）市场形成阶段

1980—1984 年：1980 年开始对三资企业征收土地使用费是土地使用制度改革的开端。1984 年六届全国人大会议的《政府工作报告》中正式提出要征收土地使用费；城市土地有偿使用，土地使用权和所有权分离，所有权归国家，各单位和个人有土地使用权；

住宅商品化等。1984 年发布的国家标准《国民经济行业分类和代码》，房地产业已占有一席之地。

1987 年，中共中央在“十三大”报告中，首次提出社会主义市场经济的概念，明确了房地产为生产要素，要发展房地产市场，作为社会主义市场体系的一部分。房地产企业和公司纷纷出现

1988 年，七届全国人大一次会议“宪法修正案”把原来宪法第十条第四款作了修正，承认了国有土地使用权可以依法律规定转让，为房地产业发展提供了法律上的依据和保障。

（二 迅猛发展并‘过热’阶段

1988—1991 年：各种有关房地产业发展的法规、条例相继出台，各地房地产经济活动达到空前活跃的程度。1988 年 9 月 27 日 国务院颁布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。《条例》规定自该年 11 月 1 日起，开始对城市、县城、建制镇、工矿区按不同等级征收土地使用费。1990 年 5 月 国务院以第 55 号令的形式颁布了《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》其主要内容有：1. 明确了国家按所有权和使用权分离原则出让转让国有土地；2. 土地使用权可以租给使用者，在一定期限内，使用者可以用作经济活动；3. 对土地的出让年限作了规定；4. 明确了土地租让活动以协议、招标、拍卖三种形式进行。继国务院第 55 号令之后 国务院又以第 56 号令形式颁布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，指出在土地主权由中国所有的前提下，允许外资开发成片土地，有限期使用。

1992 年以后 房地产业进入高速发展时期。从全国来看，主要表现在以下几个方面：

1. 房地产开发量高速增长。1992 年完成开发投资 506 亿元（人民币）比上年增长了 117% 开发土地面积 2.33 万公顷 比上年增长 175% 在建商品房屋 1.9 亿平方米，比上年增长 57%；竣工面积 7145 万平方米 比上年增长 36% 实际利用外资 7.1 亿美元 比上年增长 228%。1993 年完成开发投资 1138 亿元（人民币），

比 1992 年增长 124.9%。1994 年完成 1608 亿元(人民币),比 1993 年增长 41.3%。虽然与 93 年相比增幅下降了 73.6% 但增幅仍然偏高。房地产投资额大量增加。

2. 房地产交易活跃,商品化程度有较大提高。1992 年房屋销售量 4300 万平方米,比 1991 年增长 34%,个人购房比例占 36.2% (沿海地区更高,如深圳、广州个人购房占 80% 以上)回笼个人资金 148 亿元。存量房屋成交量 4200 万平方米,比上年增长 63% 交易额度为 185.4 亿元(人民币) 1992 年全国出让国有土地 3000 幅 面积 220 平方公里 分别是 1991 年以前出让总量的 3 倍和 11 倍,可见每宗出让的土地面积已越来越大。

3. 各地纷纷设立各种名目的“开发区”。全国已达 8700 多个(包括一些已撂荒土地 但没完成手续的开发区)设定开发区面积约 1.5 万平方公里,相当于我国 600 多个设市城市现有建成区的面积。虽然这些土地没有完全办理征地批租手续,但已经过各级政府同意确定要搞开发的。设立开发区成为大面积批租土地的主要方式,由于一定程度上的失控,不少“开发区”已失去了原来的意义。从事房地产的企业大量增加: 1991 年全国房地产开发企业为 3700 家 而 1992 年即达 12400 余家 比 1991 年增加 225%;1993 年上半年达 28600 余家 比 1992 年又增加一倍以上。

针对全国房地产业开发热潮,1992 年 8 月 国务院副总理邹家华在珠海全国房地产开发经验交流会上讲话指出,要以规划为龙头,在城市规划指导下进行房地产开发,加强房地产开发的宏观管理和政策指导,有计划有步骤地推行房地产制度的改革。同年 11 月 国务院发出《关于发展房地产业若干问题的通知》。《通知》要求:

1. 进一步深化土地使用制度改革,逐步扩大城镇国有土地有偿有限期使用范围。商业、金融、旅游、服务业、商品房屋和涉外工程建设用地,要逐步采用土地使用权有偿有限期出让的办法。

2. 出让土地使用权要与建设项目相结合,不要盲目成片出让使用权,出让土地使用权的审批权限不得层层下放。集体所有土

地，须先行征用转为国有土地后才能出让。

3. 以规划为前提 统一规划、统一征用、统一开发、统一管理、统一出让。所有出让土地，包括地块数、用地面积都要纳入规划和计划 做到有计划出让。

4. 要根据土地的不同区位、使用性质、容积率、级差收益和供求状况等因素，由政府组织的评估机构合理确定基准地价，使之同本地区的经济发展以及宏观调控的要求相适应，土地使用权出让价格，要以基准地价为依据，并体现国家产业政策。

5. 要加强开发区的审批和土地出让管理。

6. 土地出让合同必须明确规定土地使用权出让年限、土地用途、投资开发期限、在规定期限内的开发程度、土地出让金额和支付方式等。

7. 深化城镇居民住房制度改革，完善房地产的投资管理，提高房地产开发企业素质等。

1992 年 11 月建设部发布第 22 号令《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》，规定了各级城市规划行政主管部门负责城市国有土地使用权出让、转让的规划管理工作；城市国有土地使用权出让的投放量应当与城市土地资源、经济社会发展和市场需求相适应；出让城市国有土地使用权之前应当制定控制性详细规划，出让的地块，必须具有城市规划行政主管部门提出的规划设计条件及附图，为城市国有土地使用权的出让、转让提出了具体的规划管理办法。

（三）调整及平稳发展阶段

从 1993 年下半年起，政府对固定资产投资及国民经济中的过热现象实施宏观调控，严格控制金融信贷和房地产开发规模，对房地产开发中出现的不正常现象有所纠正 使房地产“热”开始降温。房地产投资增长速度减缓，投资结构得到改善，房地产市场行为逐步规范。

1994 年 7 月全国人大常委会通过了《中华人民共和国房地产

管理法》。城市房地产管理法的出台，结束了我国房地产业无法可依的历史。该法对房地产开发用地、房地产开放、房地产交易、房地产权属登记管理等房地产业的几个主要方面做了法律规定，为加强对房地产的管理、维护房地产市场秩序、保障房地产权利人的合法权益、促进房地产的健康发展提供了法律保障。由国务院颁布，从 1995 年 3 月起实施的《城市房地产开发管理暂行办法》对房地产开发项目、经营、开发企业等做了明确规定，对加强城市房地产开发的管理，具有积极的作用。

1995 年国务院向全国发出《关于严格控制高档房地产开发项目的通知》。通知指出我国房地产业尚处于起步阶段，房地产开发建设宏观管理还很薄弱，政策法规不够健全，在其发展过程中出现了一些亟待解决的问题。一是房地产建设规模仍然偏大；二是房地产投资结构不合理，高级写字楼、花园别墅、度假村、高级公寓等超过市场实际需求。《通知》要求：1. 要严格控制高档房地产开发项目的审批；2. 高档房地产开发项目要按照基本建设程序和规定的批准权限审批；3. 严格高档房地产开发项目的资金管理。国家预算内投资不得用于高档房地产开发项目；4. 加强房地产项目建设用地管理；5. 规范土地出让收入的征收和使用管理；6. 加强对外商投资房地产开发建设管理；7. 各类房地产开发建设项目所需进口物资，一律照章征收各种税收；8. 计划、城建、规划、土地管理、审计等有关部门和人民银行、国有商业银行等金融机构，都要各司其职，各负其责，对高档房地产开发项目实行严格的监督管理。这是使我国房地产业走上健康发展轨道的又一个极为重要的文件。我国房地产开发和市场处于稳步调整阶段。

（四）特点

同全国相比，北京的土地使用制度改革和房地产开发有以下几个特点：

1. 和一些沿海城市相比，北京推行土地使用制度改革起步较晚。从征收国有土地使用费、税来看，深圳 1982 年颁布了《深圳特

区土地使用暂行规定》正式开征土地使用费 其标准为 1~21 元/平方米不等。北京是继 1988 年 9 月 27 日国务院颁布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》之后 于 1988 年 12 月 31 日颁布了《北京市实施 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例 办法》，开征土地使用税的。从国有土地使用权出让转让方面来看，1987 年下半年深圳首次将土地使用权引入市场，出让了三幅土地 共获出让金 2300 万元。同年 上海、海口、厦门、天津、广州等地分别制定了土地使用权有偿转让条例和办法，并于 1988 年开始进行土地的出让和转让。北京则是 1992 年 5 月 27 日以市政府第 11 号令形式颁布了《北京市实施 城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 办法》；《办法》中明确了土地出让工作的各职能主管部门、土地出让方式和程序以及合同方式等 对土地的转让、出租、抵押、划拨等也作了相应的规定。1992 年 9 月 11 日 市政府又以第 13 号令形式颁布了《北京市征收外商投资企业土地使用费规定》。同年 11 月 18 日 市政府以第 18 号令形式颁布了《外商投资开发经营房地产的若干规定》 对外资的经营范围、权利义务等方面作了一些限定。在颁布上述各项法规的同时，北京进行了相应的土地使用制度的改革。

从 1992 年开始，北京市土地有偿使用领导小组组织力量进行北京市基准地价的研究工作，并于 1993 年 5 月 由市政府发布了《北京市出让国有土地使用权基准地价的通知》。《通知》把全市土地分成四类十个等级，并制定了不同等级和类别土地的基准地价，使土地的出让和转让工作有了基本的价格依据。

需要指出，在政府正式出台各类有关土地使用权出让、转让的条例和规定之前，本市已存在土地和房屋交易的隐形市场。如农村的土地、房屋出租，城市商店中的柜台租赁等，在一定程度上反映了市场经济规律的作用。

2. 近几年，北京的房地产业同样经历了从“开发热”到调整平稳发展的阶段，但开发规模和房地产价格起伏相对较小。从土地批租情况看，1992 年以后，北京加快了房地产开发的步伐，开始进行

国有土地使用权的出让和转让。至 1993 年上半年,全市累计出让、转让土地 187 件,总土地面积 689 公顷,并制定了西二环金融街、王府井、西单、崇文门、隆福寺、宣武门外、广安门大街、朝阳门外等较大的商贸开发地区的规划项目。

从招商情况来看,1993 年北京房地产开发规模更大。市政府组织有关部门积极进行大规模招商活动,赴港、赴新加坡每次都有数百个项目。至 1993 年上半年对外商已出让地块 62 幅,面积约 210 公顷,分别是 1992 年的 5 倍、3.4 倍;获得土地批租收益 6 亿多元人民币、250 万美元,其中上缴市财政近 3 亿元,比 1992 年全年增长近 10 倍,所批地块以工业、商住为主。

从开发区和各种工业小区的建设来看,自 1988 年 5 月国务院正式批准全国第一个新技术开发区——北京市新技术产业开发试验区以来,北京市陆续建立了一批开发区和工业小区。经过市政府批准的开发区和工业小区,由 1991 年底以前的 7 个发展到 1993 年的 30 个,其中北京新技术产业开发试验区和北京经济技术开发区为国家级开发区。30 个开发区及工业小区规划总面积约 214 平方公里,其中在原有城镇基础上进行功能改造的与新开发用地各占一半,近期规划面积约 37 平方公里。截止到 1994 年,已出让土地约 12 平方公里。

北京各开发区及工业小区名称及规模见表 1-1。

从固定资产投资额来看,1991 年北京全市固定资产投资 144.3 亿元,1992 年比 1991 年增长 39%,1993 年又比 1992 年增长 58%,1994 年在 1993 年基础上再增 60% 达到 508 亿元。其中商品房开发投资增幅更高,1992 年比 1991 年增长 41%,1993 年比 1992 年增长 73%,1994 年又比 1993 年增长 71%。说明北京房地产业的发展具有较强的动力和惯性,但同时也反映北京房地产开发规模偏大,同样存在一定程度的‘过热’现象。宏观调控的影响,预计将在 1995 年较为明显地反映出来。

表 1-1 北京各开发区及工业小区表 (至 1994 年)

编号	名 称	规划总用地 (km ²)	地 点
1	北京新技术产业开发试验区	100.0*	海淀
2	北京经济技术开发区	15.0	大兴亦庄
3	上地信息产业基地	1.8	海淀上地村
4	北京市西三旗高新建材城	5.3	海淀西三旗
5	北京新技术产业开发试验区丰台园区	5.0	丰台
6	北京新技术产业开发试验区昌平园区	2.3	昌平
7	八大处高科技园区	0.8	石景山
8	海淀温泉经济建设区	5.9	海淀温泉
9	电子城	7.4	朝阳酒仙桥
10	凤翔科技建设区	1.0	怀柔杨宋庄
11	雁栖工业区	6.5	怀柔
12	农业经济建设区	2.1	怀柔
13	中国乡镇企业城	2.0	怀柔
14	通信工业城	2.0	怀柔庙城
15	密云工业区	1.9	密云
16	滨河工业区	2.5	平谷
17	兴谷工业区	5.0	平谷
18	通县工业区	2.5	通县张家湾
19	永乐工业区	4.6	通县柴厂屯
20	次渠工业区	2.0	通县次渠
21	顺义林河工业区	5.1	顺义
22	天竺空港工业区	3.0	顺义天竺
23	吉祥工业区	4.6	顺义后沙峪
24	大兴工业区	1.5	大兴
25	念坛工业区	2.3	大兴
26	良乡工业区	2.0	房山良乡
27	石龙工业区	8.9	门头沟
28	昌平工业区	3.0	昌平坨头
29	南菜园工业区	3.0	延庆
30	八达岭经济建设区	4.9	延庆

* 北京新技术产业开发试验区 100km² 为享受国家级开发区优惠政策的范围。

二、北京房地产业发展对社会经济发展的作用

（一）房地产业的发展满足了经济社会发展的基本需求

近十来年，北京市每年新建各类房屋面积都在 1000 万平方米以上。其中一半以上为住宅，直接改善了居民的居住条件。还有商店、写字楼等商品房，满足了首都城市发展中的各种社会需求。

（二）房地产市场是社会主义市场体系的一个有机组成部分

由于土地和房屋作为最基本和最重要的生产要素之一，进入市场参与流通，一方面使得这些重要的生产要素得以更合理地配置和利用，充分发挥其固有价值的作用；另一方面也促进了市场发育，完善了市场体系。

（三）房地产业的发展可以带动相关产业的发展

房地产业与建筑业、建材业、旅游业、商业、服务业、金融业等许多行业有关，房地产业的发展必然带动一大批相关行业的发展，为社会提供更多的就业机会。同时，房地产业的发展还可以为城市基础设施建设积累资金，促使城市基础设施的不断完善，形成良好的生活、工作和投资环境，促进城市建设和发展的良性循环

（四）房地产业的发展促进了城市总体规划的实施

北京房地产业的迅猛发展，使北京总体规划中某些长期想做、但又难以实现的问题得以开始实施：

1. 利用房地产业作为调整城市土地利用结构和产业结构的手段。土地有偿使用以后，市场机制作用于土地利用方面，利用土地的级差收益，使得按“优地优用”原则调整城市土地利用结构成为可能。因此北京最早由一轻系统提出了“退二进三”、“退二进四”的口号，意指在市中心地区原有第二产业用地改为第三产业，把工

厂从二环路附近退到四环路以外地区。这种做法，促使中心区得到再开发，调整其规划布局和用地性质，提高了土地使用效率，完善了城市中心区的功能。工业企业迁向市郊，通过土地级差因素，取得进行技术改造和发展的资金。

北京火柴厂作为一轻系统第一家搬迁企业，“飞”至通县次渠工业小区“落户”投资约 1000 万元，兴建占地 34 亩的新火柴厂，永外沙子口的原厂址合资兴办写字楼、公寓、商业于一体的综合物业。位于东四路口西南的“三友商场”是羊毛衫厂腾出临街厂房办的三产，去年这个占地仅 1000 平方米的商场与占地 1 万平方米的羊毛衫厂创下了同等利润，使该厂决定全厂搬迁，在原址投资 500 万元新建一个 7000 平方米的综合商场。纺织总公司目前在三环路以内企业共有 40 户，占地 80 公顷，其中相当一部分在街道两侧，现已“退二进三”的有十户企业。此外，该总公司在红庙——十里堡、光华路一带共有八户大企业，占地 180 公顷，各厂决定利用有利地段进行房地产开发。位于东大桥的兰菊电器公司，拿出 95% 的厂区，合资兴建一个拥有 124 间客房、占地 1.5 公顷的三星级饭店及一个占地 800 平方米的快餐店，工业生产完全转到卢沟桥厂区。

当然，在“优二兴三”中必须以城市规划为依据，注意避免造成土地功能混杂和新的不合理布局。

2. 利用房地产业进行危旧房和旧城改造。北京危旧房和旧城改造的任务十分艰巨。一方面，市区尤其是旧城区有大量的危旧房屋需要改造，大量的住房困难户的问题需要解决。据统计，北京约有危旧房 900 多万平方米需要改造。这些房屋不但质量差，而且一般居住十分拥挤，拆迁改造需要投入大量资金；另一方面，由于在计划经济体制下，“重生产、轻生活”以及土地无偿和无限期使用，造成旧城内生活服务设施不足，污染扰民工厂难以搬迁，给城市现代化发展带来很大困难。房地产业的发展，给旧城改造注入了新的活力。通过市场对房地产的优化配置作用和政府的有效干预，近年来，大批危旧房屋得到改造，居民的居住条件有所提高，旧城的土

地利用结构已得到局部调整，更加趋于合理。

3. 房地产业作为城市基础设施建设的融资渠道之一。城市的基础设施建设需要大量的资金投入，一些专家认为根据北京多年的情况，城市基础设施的投资要占整个固定资产投资 35—40%，才能基本适应需要。北京近年来每年完成固定资产投资均在 200—300 亿元左右（1994 年达 500 亿元），必须加快推进土地使用制度改革和搞好房地产开发，为城市基础设施建设取得稳定的资金来源。目前北京已采取城市基础设施建设与物业开发相结合的办法，招商引资，进行基础设施建设。京通高速公路建设即是采取这种办法融资的。在地铁建设、其他高速公路建设等方面也做了一些尝试。

4. 利用房地产开发实现绿化隔离地区的绿化。北京绿化隔离带被蚕食的情况严重。土地有偿使用后，北京提出了“以绿引资、引资开发、开发建绿、以绿养绿”的新思路，允许在规划绿化隔离带内划出部分土地作为开发建设用地，鼓励投资者成片植树造林或建设一些体育、娱乐和公园设施等与绿地无矛盾的建设项目，以确保大部分绿化用地实现“真绿”。目前这一设想已在海淀区四季青乡曙光地区等进行试点。

5. 促进远郊区县开发区和工业小区建设，有利城市建设重点向远郊区作战略转移。北京近几年兴办的开发区和工业小区，绝大多数在远郊区县。远郊各开发区的建设为实现北京总体规划提出的城市建设重点的两个战略转移，即“城市建设重点逐步从市区向广大远郊地区转移，市区内建设从外延扩展向调整改造转移”提供了很好的机会。发展远郊地区，一方面会使郊区域镇的自我发展能力和社会吸引力大大增强；另一方面，市区内的城市功能也将会得到部分调整和疏解，改变目前全市城市人口有 80% 以上分布在只占全市面积 6% 的市区范围内的情况，促进首都城市合理布局的实现。但是，目前有些远郊工业小区也存在规模过大、选址不当、布局不合理情况。为此，需要加强对工业小区开发建设的引导和进行必要的整顿。

三、北京房地产业发展的启示

北京的房地产业与全国一样，还是处于初级阶段，市场还很不完善和成熟，立法和执法尚不健全。经过 1992—1993 年的“房地产热”以及随后的“降温”调整，有许多方面值得深思和总结。

（一）北京的房地产业有着巨大的市场，房地产业应是北京第三产业中重点发展的行业之一

北京是一个特大城市，全市有 1000 多万人口，其中城市人口 600 多万。因此，仅从居民住房及商业服务、文化娱乐等基本生活设施需求来看，有着巨大的市场。随着住宅商品化和住房制度改革的实施，住房中的绝大部分将逐步成为商品，将根本改变过去由国家或单位全部“包下来”的体制，包括以解决住房困难户为目的的国家“安居工程”也要从无偿分配转变到有偿解困的机制。如果每人每年平均提高居住面积 0.5 平方米（折合成住宅建筑面积约 1 平方米）则每年就需住宅建设 600 多万平方米。再加上必须的商业服务、文化娱乐等配套设施，至少需要七八百万平方米。这是一个巨大的房地产市场。

北京是我国的首都，是全国的政治、文化中心，也是领导全国进行经济建设和管理全国经济发展的中心，是我国对外交往的中心。北京驻有 100 多个驻华使馆，而且还在不断增加，是国内各省市和大企业驻京办事处、联络处的集中地，也是国内外商社、金融机构办事处的集中地，同时又有庞大的流动人口（1994 年 11 月 30 日调查北京市流动人口为 329.5 万人），因此，写字楼、公寓、商业、旅馆，包括别墅等市场相对于国内其他一般省市要旺盛得多。北京发展房地产业是有其市场需求基础的。

（二）房地产的开发要有一个合适的规模

1992—1993 年全国房地产过热的一个重要标志是房地产规

模失控 即没有掌握合适的“度”。与任何事物一样 超过合理的标准就会走向反面。规模失控主要表现在三个方面：

1. 土地批租规模过大，设立开发区、工业区太多太滥。全国 1994 年以前批出 8700 个开发区 占地 1.5 万平方公里。北京市由中央批准的国家级开发区仅 2 个（其中北京经济技术开发区是 1995 年才批准的）市政府批准的工业区 28 个 规划新征地 100 多平方公里。除此之外，由区县府同意设立的各乡镇工业小区达 188 个，用地至少 100 余平方公里。此外尚未统计由各乡、队自行设立的工业小区以及各种“别墅区”、“度假村”、“旅游区”等大量占地项目。

2. 投资规模过大。1992—1994 年的房地产的投资规模大大超过正常增幅。全国房地产开发投资 1992 年比 1991 年增长 117%，1993 年又比 1992 年增长 124%。北京房地产开发投资增幅虽低于全国 但每年递增也达 70% 左右 增幅同样过高。特别是 1993 年底，银行和各类金融机构通过不正常方式投入大量房地产开发资金 成为房地产“过热”的支撑点。

3. 计划立项过多。由于审批不严 对于“自筹资金”的中外投资者的建设项目，采取过分宽容的态度，以为只要国家不出钱都可以批 造成房地产立项过多。计划开了口 造成规划、土地、资金等一系列失控。至 1995 年 6 月底，北京共有各类房地产开发公司 879 个。其中 综合开发公司 57 个 内资项目公司 302 个 中外合资、合作项目公司 520 个。

（三）房地产开发要有一个合理的结构

根据我国目前的国情，房地产业发展的重点，应放在解决广大居民的住房上。前几年，我国房地产开发中存在的另一个重要问题是开发结构失调。房地产开发中过份热衷于高档房地产项目的开发 如高档写字楼、高级公寓、高级旅馆、别墅、度假村等。至 1995 年 6 月底，北京已立项的中外合资、合作的高档房地产项目达 400 余个 建筑面积约 2900 万平方米。其中别墅项目 93 个 600 多万

平方米写字楼项目 74 个,约 750 万平方米;综合楼项目 128 个,约 860 万平方米;公寓项目 110 个,约 670 万平方米。这类项目一般投资大,利润也高。从每个开发项目看,似乎可以有较好的经济效益和高额的回报率。但是,从总体看,高档房地产项目不应成为我国目前房地产业中的主体,这是由我国的国情决定的。过多的高档房地产项目的开发,既脱离国情、脱离群众,实际上也是脱离市场,影响经济效益。我国人口众多,原有居住水平甚低,要使广大居民普遍达到“小康”居住水平,尚有大量工作要做。至于达到更舒适的居住条件,相距甚远。因此,在这样一个时期内,我国房地产开发的重点必然是普通居民住宅。当然,高档房地产项目也不是完全不需要。尤其在北京,对高档写字楼等有其特殊的需求量。但必须严格把关,从计划、规划、土地、金融等各方面加以严格审查,把房地产投资引导到居民住房、危旧房改造中来。

(四) 要建立健全有关房地产的法规和规范房地产市场行为

从近几年北京房地产发展实践中可以看出,房地产市场有待不断完善。比如,在地价方面,虽然 1993 年 5 月发布了北京市基准地价表,但基准地价与宗地地价差距甚远,不能直接运用到宗地交易中去。基准地价本身也有需要不断修改、完善的问题。有些地段存在比较明显的不合理。由于土地出让转让工作刚刚开始,房地产市场尚未成熟,能够给交易双方作为参考比较的类似地块的交易价就更少,所以交易双方只好“摸石头过河”。有些交易,出让方不能提供地块的使用性质、容积率、高度限制以及准确的地块面积等条件,使受让方无法进行效益测算,决策困难。此外,土地出让、转让的透明度差,既造成竞争的不平等,也使土地收益偏低。在已出让的土地中,均是采用协议出让的。这种方式缺少公开竞争,容易造成政府收益的流失。产生这种情况的原因,主要在于没有对出让土地总量予以全面规划和计划,协议出让成了土地出让的重要方式,也使招标、拍卖出让方式难以成功。

因此,要使房地产业健康地发展,必须健全法制和规范市场行

为。首先，要完善房地产价格体系、房地产价格评估方法及房地产配套法规和房地产中介机构。客观合理的房地产价格体系和价格评估方法，是进行房地产经营活动的必要依据。所以，制定从基准地价到宗地地价的价格体系，以及不同因素作用引起价格变动的价格修正方法是非常重要的。同时还要完善房地产及其有关方面的配套法规，使房地产开发有法可依。此外还要做好房地产的咨询服务，为投资者准备充足的必要的有关资料，为其创造良好的投资环境。在土地供给方式上，应逐步实行出让土地年度总量控制，广泛推行招标、拍卖出让方式，增加政府的土地收益。

(五) 只有以城市规划为“龙头”才能使房地产项目开发进入有序轨道

房地产开发实质上是在社会主义市场经济条件下，进行固定资产投资、实施基本建设的一种重要经济活动，是城市建设的一部分。因而房地产开发必须在城市总体规划的指导下，以规划为“龙头”，才能保证整个城市建设和房地产开发健康有序地发展。脱离城市规划指导的房地产开发，必然会破坏城市的整体规划，损害城市的长远利益，有时往往也给开发商本身带来重大经济损失。

房地产开发遇到的首要问题就是选址定点、研究开发地段的现状情况 诸如基础设施状况 与周围关系等。而且 在用地布局和使用功能上要与城市总体规划相符，服从城市总体布局的要求。同时，还要做好控制性详细规划工作，提出土地使用性质、建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等规划设计条件，使每个房地产开发项目在城市规划的指导下进行。近年来，在一些房地产开发项目中，有些项目事先未与规划部门联系，即先与外商签订合同，屡屡造成违背城市规划要求的项目出现。如有的项目位于非建设区内，侵占绿化隔离带；有的与规划用地性质不符，造成对城市功能布局的不协调；有的超过规划高度和容积率，造成对古都风貌的损害等等。所有这些，都会给今后城市的发展留下遗憾。此外，有些房地产开发项目只顾自身利益，对城市统一规划考虑很少，分散建设现象十

分严重，城市基础设施难以合理配套，这一点在远郊区表现尤为突出。

因此 房地产开发必须以城市规划为“龙头”根据城市规划安排开发地点、规模、性质、开发强度 统筹城市基础设施配套建设，才能使房地产开发步入有序的轨道。

第二章 北京房地产供需与开发规模

土地是城市开发必不可少的物质基础。北京作为新中国的首都，随着国家经济建设的展开，北京的发展更是日新月异。在城市功能上，除了传统的全国政治中心、文化中心、交通中心、经济管理中心外，又发展成为全国旅游中心、信息中心和国际交往中心，高新技术产业基地。上述因素使城市的人口规模和用地规模迅速扩大，1994年市区建成区面积已达467平方公里。与1949年相比，总人口规模增长了4.2倍，市区城市人口增加2.5倍，建成区面积增加3.3倍。城市规模的不断膨胀带来了住房紧张、交通拥挤、环境污染严重、生活环境质量下降等一系列问题，城市范围不断扩张，人地矛盾十分突出。尤以市中心区最为明显。1989年中心地区城市建设用地234平方公里，城区人口密度27620人/平方公里，近郊区2850人/平方公里，而远郊区人口密度仅311人/平方公里。

为了控制中心地区发展规模，避免无限制扩大用地，早在50年代，北京的总体规划就确定了“分散集团式”的布局。但各种建设集中在中心区的势头不减。近几年，每年建筑竣工量仍然有80%集中在市区，市区建设量的80%又集中在中心地区。1992—1994年随着房地产业的迅速发展，对建设用地的需求出现了又一次高峰。平均每年国家建设征用土地量全市38平方公里，市区10.8平方公里。面对房地产业的发展，如何预测建设用地和各类物业需求量及开发规模，是城市规划部门、土地管理部门、计划部门等有关部门都迫切需要解决的问题，也是本篇重点探讨的问题。