

□ 丁 健 印堃华

## 城市房地产开发和房地产市场规范化研究

城市房地产开发和房地产市场的规范化,主要是指一切房地产开发行为、市场活动和对其的管理都严格按照房地产法规、城市规划和市场操作规则规定的准则、标准及程序来进行。具体地说,城市房地产开发和房地产市场规范化具有三层涵义。其一,规范化主要要求房地产经济活动中发生的各种行为必须规范。其二,达到规范化的标志是:严格遵守法规,执行规划;公开公平市场竞争;交易按市场准则和规定程序操作;服务必须兑现承诺;管理调控应有法律依据并具科学性。其三,实现规范化的基础条件包括健全的房地产法规体系,结构合理、管理适度的房地产市场,程序清楚、运作透明的操作规程,以及信息反馈畅通、手段多样有效的监控监管机制。

### 一、实现房地产开发和房地产市场规范化的目标、原则和思路

#### 1. 实现房地产开发和房地产市场规范化的目标

根据深化土地使用制度和住房制度改革的要求以及房地产经济发展的规律,我们认为实现房地产开发和房地产市场规范化的总体目标应该是:以严密健全的房地产法规体系为规范依据,完备健康的市场体系为规范基础,合理有序的运作程序为规范路径,公平竞争和科学管理为规范手段,通过改革和创新不断提高规范化程度,弥补规范缺口,强化约束力度,提高规范效果,以实现投资、开发理性化,交易、服务规范化,管理、调控法制化,市场运行有序化,最大限度地提高房地产开发和房地产市场的运作效率,同时降低交易成本,推动房地产业持续健康发展。

由于房地产开发和房地产市场涉及诸多环节,故根据总体目标,我们按不同层次和环节设立分目标如下:

(1)土地一级市场的规范化目标是有规划指导、实行计划供地、公开供地信息、推行竞争取地、履约使用土地。

(2)开发市场的规范化目标是规定市场准入、实行有偿用地、严格执行规划、鼓励综合开发、按期完成配套、依法进行转让。

(3)交易市场的规范化目标是房源公开、价格公道、交易自由、程序便捷、契约规范、手续健全。

(4)服务市场的规范化目标是凭证执业、服务到位、收费合理、过失赔偿。

(5)房地产金融市场的规范化目标应是工具齐备、渠道畅通、运作灵活、调节有度、保障安

全。

(6) 房地产税费的规范化目标必须是依法征税、合理收费、实行监督、杜绝摊派。

(7) 房地产管理的规范化目标主要指合理分工、明确职能、公开程序、依法管理、实现监督、提高效率。

## 2. 实现房地产开发和房地产市场规范化的原则

房地产开发和房地产市场的规范化是一个从无规则到有规则、从无序到有序、从盲目到理性的过程。为了使这个过程平稳进行,让房地产开发和房地产市场尽快进入规范状态,我们认为必须遵循下列原则:

第一是法律、规章先行的原则。即尽可能地加快有关房地产的立法和制订相应规章的过程,改变法规建设滞后于房地产开发和房地产市场发展的局面,为各种行为走向规范提供法律依据。从目前的情况看,应尽快出台的法规包括《房地产交易法》、《房地产登记法》、《房地产抵押法》、《房地产税法》、《国有和集体土地租赁条例》、《房地产收费管理条例》,等等。

第二是自上而下、自政而企的原则。也就是说房地产经济活动中所发生行为的规范必须自上而下、自政而企进行,只有这样才能从根本上消除“上行下效”的现象,为整个行为的规范化营造一个健康的氛围。因此,政府各部门管理行为的规范是首要的。如果在这方面没有大的改进,那么规范化很可能会流于形式。

第三是标本兼治的原则。在推进规范化的过程中,既要针对目前发生的各种不规范现象采取相应的对策措施,以及时制止其泛滥和消除不良影响,又要挖掘深层次的根源,分析行为动机和法律、制度缺陷,并从法律、制度和管理方法上加以改进和创新,彻底杜绝和根治不规范行为。

第四是严格监督、严厉执法的原则。建立政府、行业和社会相结合的监督体系和机制,可以有效地防范和及时阻止或发现不规范的操作行为,为处置这些行为发生人提供准确的信息和依据。对不规范行为发生人的执法一定要严厉,如取消其执业资格;交易不予承认或不受法律保护;没收交易收入并予以罚款;以渎职罪论处等等。通过严格监督的防范力和严厉执法的威慑力约束拟越轨人员的行为,将不规范行为发生率控制到最低点。

## 3. 实现房地产开发和房地产市场规范化的思路

根据上述提出的目标和原则,我们认为实现房地产开发和房地产市场规范的基本思路应该是:以深化土地使用制度和住房制度改革为前提条件,建立和健全房地产法规,创新和完善房地产管理体制,制订和实施市场竞争规则,公开颁布操作程序,承诺和履行服务规范,依法行政,管理到位,接受监督,执法有力,以规范化促进房地产开发和房地产市场持续健康发展,为国民经济增长作出更大贡献。

针对房地产开发和房地产市场的不同层次和环节,我们提出其规范化的思路应具有如下侧重点:

(1) 土地一级市场必须着重理顺土地产权关系,建立集中统一的供给机构,强化规划约束和土地出让契约条款约束。

(2) 改革开发项目立项方式和规划审批及施工许可方式,建立动拆迁监督机制,明确不同“投资品”的投资主体,以规范投资行为。

(3) 房地产交易要以法规和交易程序建设为依托,加强市场管理,提高交易透明度、合同规范度,简化交易手续。

(4) 房地产中介服务应建立健全评估、中介、咨询行业组织,制订行业规章和职业道德准则,实行过失赔偿,接受社会监督,维护执业公正。

(5) 房地产金融首先要拓展市场空间,增设金融工具,调整抵押和信贷条件;其次必须建立担保机制,简化操作手续,严格内部监管制度。

(6) 房地产税费方面必须修改和完善房地产税法,以法征税,同时明确划分税租费的界限,真正实行正税、明租、少费政策。

(7) 改革房地产管理体制,转变管理职能,明确管理分工,公开管理制度和办事程序,接受各方监督,杜绝寻租现象。

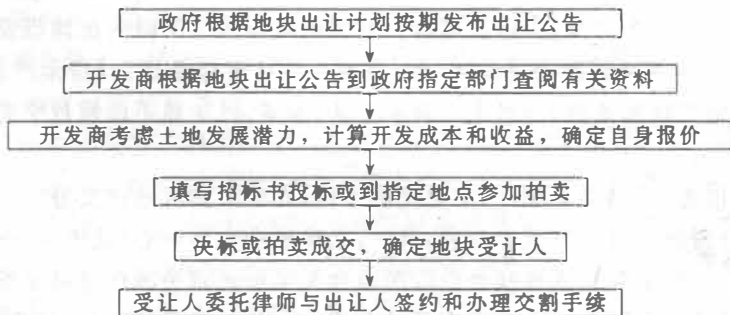
## 二、推进房地产开发和房地产市场规范化的对策措施

### 1. 土地一级市场的规范化对策

(1) 修订现行的《土地管理法》、《房地产管理法》、《城市规划法》,并要尽快出台实施细则,以指导具体操作。修订的要点包括土地产权的划分和归属界定,原划拨土地产权人的认定和同现使用人的关系及其双方的权利义务,原划拨土地以各种形式进入市场的法律规定,集体土地入市规定,土地出让主体的界定及其权利义务,规划与土地出让的关系及对土地利用的制约,等等。另外,在此基础上必须加快制订《城市土地收购、回购和储备法》、《地籍管理法》、《城市开发区管理法》等。

(2) 以规划为龙头,土地供给计划为手段,一级市场统一供给为形式,通过规划控制、总量控制、用途控制严格规范土地的初始供给行为。各城市政府必须编制土地利用规划和土地供给计划,实行以土地定项目的新机制。根据土地利用规划和土地供给计划,城市政府可以委托其下级区县进行具体的操作。

(3) 土地一级市场上经营性地块的供给必须采取竞争方式,即公开招标或拍卖,并且要按照以下规定程序进行(见下运作程序图)。



政府发布地块出让公告可一年两次,上下半年各一次。对较大地块和有特殊开发要求的地块也可以采取约请招标的方式。约请的对象必须具备某一级资质和某一方面突出的业绩。地块出让公告中除标明地块的位置、面积以外,还要列明其用途、容积率、标高等主要技术经济指标。

(4) 建立土地发展基金,为城市建设提供财源。土地一级市场出让地块的收入一律进入土地发展基金,并且作为专款用于土地开发和城市建设。

(5) 对非经营性用地则应采取“虚拟出让”方式,即以协议形式办理出让手续,规定年限和出让金,但出让金交纳一般虚化,或挂帐,或空转,但这笔土地资金必须记录在案。今后一旦“虚

拟出让”地块的用途变为经营性，必须重新签约并按经营性用途缴纳出让金。

## 2. 房地产开发的规范化对策

(1) 房地产开发项目的立项应改变原来先到计委立项，然后向土地管理部门申请用地的做法。我们认为，土地使用者通过竞争获得土地使用权应视为同时取得开发项目的立项许可。因为在土地使用权出让契约中已对项目的性质及有关规划要求和技术经济指标都作了明确规定。

(2) 对房地产开发项目设计方案的审批必须改变目前分散作业的状况，而应该实行会审制，即由规划部门、房地产管理部门、建筑管理部门，以及消防、环保、环卫、园林绿化、卫生等部门会合办公，对项目设计进行会审，并且明确规定审批时限，一并发放规划许可证和建筑施工执照。开发商对上述部门提出的方案修改意见，必须认真分析和加以改进；如有保留意见可申请复议，直到请求仲裁。

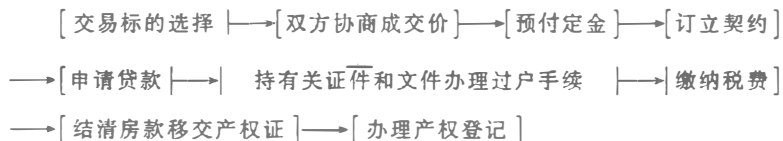
(3) 对开发项目的运拆迁和安置工作，除按目前规定必须到房地产管理部门办理拆迁许可证、在拆迁区发布拆迁公告并同动迁户签订协议以外，关键的是必须对协议执行情况进行监督。应成立由房地产管理部门、开发商代表和动迁户代表组成的监督机构来履行这项职责，以防止动拆迁中的不规范操作。

(4) 对房地产开发中“公共产品”和“准公共产品”的投资主体必须加以明确界定。居住小区中属于“公共产品”的公建配套设施建设应由政府承担，其投资来源包括以土地出让金建立起来的城市土地发展基金、一部分财政支出和政府收取的公建配套费。“准公共产品”的增容投资应由水、电、煤等部门承担，其可从今后向居民收取的水、电、煤等费用中收回投资。对居住小区中商业网点等“私人产品”的投资，可采取谁投资谁拥有产权的做法。这样做，就可以把对不同“产品”的投资行为规范起来。

## 3. 房地产交易的规范化对策

(1) 尽快制订和出台《房地产交易法》，对房地产交易主体的权利义务，可上市交易的客体，交易方式与渠道，交易行为的规范，以及违法行为的制裁等作出明确的法律规定。在此基础上还可以制定、颁布实施细则和配套性法规，如《房地产价格管理条例》、《房地产广告条例》、《期房销售条例》、《房地产转租条例》、《房地产置换办法》等等。以法律手段规范交易、打击欺诈、投机和不正当竞争行为。

(2) 公开房源信息，明确交易程序，简化交易手续，充分发挥房地产交易中心(市场)的主导和示范作用。公开房源信息的方式有三种：其一，在房地产交易中心(或市场)中可以挂牌方式公开房源信息；其二，开发商在其售楼处应以图表和文字形式将房源信息展示给客户；其三，对存量房产的交易可通过查阅房地产登记记录让购房人充分了解房源信息。明确交易程序，就是要将交易程序公布出来，便于开展一条龙服务和加快交易速度。规范的交易程序如下图所示：



(3) 在房地产交易过程中，契约规范是个关键环节。因此我们建议以推行标准契约的方式来使契约规范化。所谓标准契约就是指契约中的主要条款以及契约格式实行标准化，至于具体内容则可根据实际交易的情况填入。这样可以防止“契约陷阱”，避免不必要的民事纠纷，同时

也便于审查监督和信息统计。因此,对于交易当事人和房地产管理部门都是有利的。

(4)对于房地产租赁,因事前申领“房屋租赁许可证”难以在实际生活中推行。所以我们建议以事后登记和对租赁所得收税的方式加以控制。凡房屋租赁后不进行登记或不纳税的,其交易行为不受法律保护,一旦查到应处以高额罚款,或冻结其这部分房产。

#### 4. 房地产中介服务的规范化对策

(1)抓紧制订国家的《房地产估价条例》、《房地产中介服务管理条例》、《物业管理条例》,对中介服务的执业资格、执业规则、操作程序、收费标准,以及对违法行为的处罚作出明确的法律规定,使房地产中介服务的规范化有法可依。

(2)建立行业协会,制订行业章程和职业道德准则,实行行业自律。对有意违反行业章程和职业道德准则的中介服务人员应逐出行业队伍,即采取所谓“谁损坏行业的声誉,就砸谁的饭碗”的做法。这种硬约束措施一定能起到加强自律的作用。

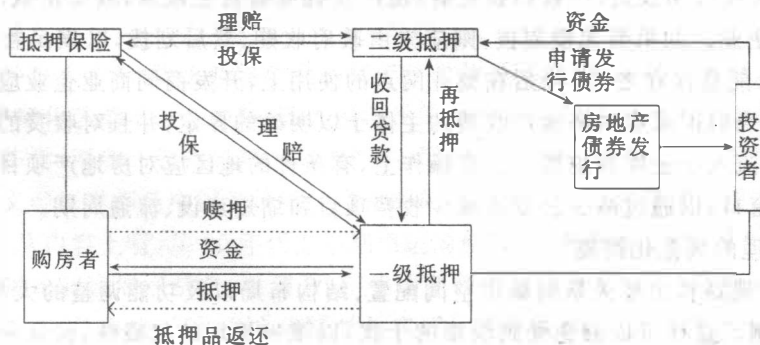
(3)实行因中介服务人员失误造成客户损失必须予以经济赔偿的制度,从而迫使中介服务人员按规范操作和不断提高服务质量。

(4)鼓励律师参与房地产交易服务,同时规定具体的款项、单证和契约的流转程序、上手律师和下手律师的交接时限,以减少流通过程中可能出现的误差及意外。

#### 5. 房地产金融的规范化对策

(1)放宽对房地产的金融限制,对于商品房开发的正常融资要求,应同工业企业生产性融资一样对待,取消行政和政策性限制,由金融机构自己根据项目的优劣来决定贷款与否。

(2)为了提高房地产抵押贷款的安全性、流动性和效益性,应创造条件建立保险机制,并且拓展二级抵押市场。其整个运作流程见下图:



(3)规范公积金的运作管理。首先调整公积金的发放办法,其中包括增加贷款金额,降低首期付款成数,延长贷款期限;其次,可以采取投资基金的管理模式,以招标方式将公积金委托给有竞争力的几家投资公司进行运作,并根据相对业绩比较,实行定期淘汰制,从而达到增值的目的;再次,进一步扩大公积金的适用范围,包括以其增值部分提供公积金贷款贴息,允许公积金存户以公积金支付房租等。

(4)建立以住宅储蓄银行为核心的封闭式住房存贷机制,以提高居民“自住其力”的能力。

#### 6. 房地产税费的规范化措施

(1)强化税收征管。①修改和完善税法,健全税收制度,使征管工作有法可依。另外通过理顺执法体制有效落实执法责任,以加强执法的严密性、权威性。②健全征管机构,加强征管力量,使征管工作横向到边,纵向到底。③创建符合中国国情的房地产评估和纳税申报制度。④

积极研制先进技术手段,创建计算机税务管理中心,提高信息的收集、整理和处理能力,增加透明度,节省物耗,提高效率。⑤规定税收征管机关必须无偿承担宣传税法、接受咨询的义务。⑥建立税收复议和诉讼机制,若税收征管机关败诉必须承担相应的法律责任,并作一定的经济赔偿,从而保护纳税人的合法权益。

(2)理清现有收费项目。除目前国家建设部和各省市规定取消的收费项目以外,对剩余的收费项目应由物价管理部门、房地产管理部门等组织联合清理小组予以清理,并将清理结果予以公布,同时形成政府文件下发到基层,让方方面面都清楚哪些收费是合理的,哪些是不合理的。我们认为,由开发商交纳的各种名义的管理费和保证金应予以取消,对商品房购买者征收的测绘费、交易管理费等也必须适当减轻。由于房屋买卖(包括预售)契约和发票是合法的交易凭证,因此房屋交易和预售无须公证,也就无须再交公证费。至于目前尚在征购的20%贡献房,实质上是向企业的摊派,应从速撤消这一规定。

(3)规范各种收费。从长远看,必须建立有法律效力的规费和特赋制度,以保证收费的规范性。然而近期在各项建设资金渠道尚未理顺的情况下只能采取逐步过渡的政策:①原则上以土地出让金、公建配套费作为市政建设各项费用。公建配套费由各城市根据实际情况制定并报当地政府批准。除统一的公建配套费以外,不准再征收其他有关市政建设的费用。同时必须中止由开发商无偿提供小区内公共建筑及用房的做法。如一时办不到,也必须减少数量,控制标准,报省市政府批准,并要计入开发公司的业绩。②供水、电、气、暖、通讯等“准公共产品”的增扩容投资应由这些部门承担,不能由开发公司无偿投资。如暂时有困难,可在开发公司和这些部门间建立正常的债权债务关系,到这些设施营运后由这些部门以收取的水电等费用偿还开发公司的投资并支付一定的利息。利息率可由双方协商确定,并列入契约。③居住区的商业网点建设可由房地产开发公司投资,产权归投资者,由产权拥有者自主经营,或出租或出售,而不能无偿划拨给商业企业。如果要无偿划拨,则应先由政府收购,然后划拨,以满足社会公共的需要。但这种做法只能是权宜之计。今后在商业网点的使用上,开发商同商业企业应建立正常的市场经济关系。④当前国家应对房地产收费的主体予以明确的界定,并且对收费的使用进行规定,以免这些费用流入小金库或被挪用。在操作上,有条件的地区应对房地产项目的前期和后期审批建立一个窗口,以通过减少公章来减少收费项目和缩短建设、流通周期。

#### 7. 房地产管理的规范化措施

(1)由于城市规划和土地关系到城市空间配置、结构布局以及功能调整的大局,因此建议实行垂直管理体制。这样可以避免受到块块的干扰,以维护规划的权威性,保证一级市场土地供给的有序性和规范性。

(2)通过深化管理体制改革逐步建立由决策机构、咨询机构、执行机构、辅助保障机构和监督机构组成的城市房地产管理体系(见下图);明确各机构的职能,实行政事权、财权同步到位;在各机构之间建立必要的联系通道和协调机制;机构内部必须形成规范化、制度化、秩序化运作;对管理和服务对象应实行承诺制,以便于大众监督,同时可以提高办事效率。

(3)房地产管理机构(组织)的参与人员除官方人士以外可以广泛吸收民间人士,尤其是各方面专家。如决策机构可吸引有代表性的民间人士参加;而咨询机构则主要由非官方人士组成。在各种重大决策和计划公布实施以前应广泛征求公众意见,以形成其实施的社会基础。

(4)在改革管理体制、转变政府职能的过程中,必须实行政企分开,即将目前仍依附于城市房地产管理机构的企业单位彻底剥离出去,让其进入房地产中介服务市场,使(下转第35页)

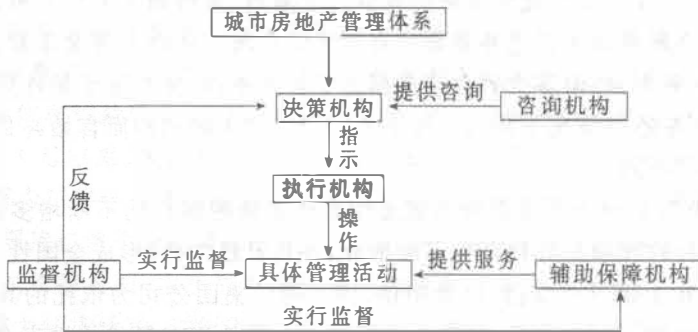
构调整,加快区域产业重组和确保区域产业重组的市场导向。工业企业要扩张,在本地的活动空间是有限的,要走出区域限制,可以通过跨地区的产权结构调整,把资本、技术、管理、品牌等要素向其他地区输出,通过合资投股对其他地区企业进行重组改造,在其他地区形成新的增长点。这种兼并和收购,不仅有利于兼并收购方克服发展空间狭窄、产品远距离运输成本增加、单一辐射点对各地市场信息反映迟钝等弱点,也有利于被兼并收购方利用兼并收购方的资本、技术、管理优势,提高经济效益,并通过乘数效应带动其他工业部门的发展。以前,“三不变”政策(工业企业联合中不得突破三个界限:企业所有制形式不变、企业隶属关系不变、企业财政税收上缴渠道不变)制约了这种跨地区的产权结构调整,现在中央与地方实行分税制,改变了原先“隶属税”的性质,从而为跨地区的企业产权结构调整提供了必要的外部制度条件。这种跨地区的企业产权结构调整有助于打破地方封锁,促使资源向优势企业和优势行业集中,提高区域产业重组的经济效果。

**主要参考文献:**

1. 周振华主编:《中国经济分析 1995 地区发展》,上海人民出版社 1996 年 10 月版。
2. 国家计委国土开发与地区经济研究所:《我国地区经济协调发展研究》,改革出版社 1996 年 1 月版。
3. 翟立功、朱铁臻主编:《中国工业产业的发展》,中国发展出版社 1993 年 6 月版。
4. 江小涓:《经济转轨时期的产业政策——对中国经验的实证分析与前景展望》,上海人民出版社 1996 年 4 月版。
5. 石磊:《中国产业结构成因与转换》,复旦大学出版社 1996 年 12 月版。
6. 殷醒民:《中国工业增长模式的实证研究》,立信会计出版社 1996 年 12 月版。
7. 周振华:《现代经济增长中的结构效应》,上海三联书店、上海人民出版社 1995 年 3 月版。

(作者系上海财经大学《财经研究》编辑部助理研究员,单位邮编为 200433)

(上接第 8 页)其真正成为独立的经营者,从根本上改变“明脱钩暗不脱钩”的局面,同时消除不规范管理的隐患。



(丁健系上海财经大学财经研究所副研究员,印堃华系上海财经大学财经研究所教授,单位邮编为 200433)