

●赵 传 萍

## 论我国城市房地产开发模式的转换

十几年来，随着改革实践和改革理论的不断深化，我国的房地产业经济理论取得了重大突破，土地有偿使用、房屋商品化及发展房地产业这三大理论支柱诱发城市房地产开发体制也发生了深刻的变化。在打破传统的高度集中的行政组织式的开发模式方面，理论和实际工作部门的专家、学者已进行了有益的探索。但是，从总体上看，城市房地产开发领域过去沉积的困难还没有完全解决，新的问题又在困扰着我们，因而需要进一步深化改革。本文试就我国城市房地产开发体制改革的现状作一剖析，并据此提出构建具有中国特色的城市房地产开发模式的设想及建议。

随着社会主义商品经济理论的确立，在充分认识传统城市房地产开发模式内在缺陷的基础上，适应土地使用制度和住房制度的改革，我国对原有城市房地产开发体制进行了多方面的改革。现阶段我国的城市房地产开发有以下一些特点：

1. 城市房地产开发业发展迅速。八十年代以来，全国各省、市、自治区、专区、县均相继成立了房地产开发公司，至今，我国城镇房地产开发企业已由八十年代初期的10余家发展到3700多家，经营性公司4700多家，房地产交易所1500多家。“七五”期间，全国房地产开发公司共完成房地产开发工作量1027亿元，平均年递增39.3%，年销售商品住宅面积1.32亿平方米，销售收入686.5亿元。

2. 开发投资来源呈多元化格局。随着住房建设投资体制的改革，贯彻国家统建与企业自建相结合的方针，开发投资转为充分发挥国家、地方、企业、个人四个方面的积极性，在城市房地产开发实践中形成了多种不同的投资渠道或筹资方式。

3. 部分房地产开发用地实行有偿使用。建国以来，适应高度集中的指令性经济，行政划拨是取得房地产开发用地的唯一方式。由于行政划拨基本上是一种排斥地租、地价等经济杠杆的土地配置方式，这就不可避免地出现了好地劣用、多占少用、早占迟用、占而不用、国有土地所有权得不到经济上的体现等弊端。改革开放以来，随着社会主义商品经济的发展，在参照国际经验的基础上，部分城市对土地使用制度进行了改革。除征收土地税费外，沿海对外开放城市还试行了以协议、招标、拍卖等形式有偿、有限期地出让国有土地使用权。

4. 外商投资房地产开发呈辐射态势。外商投资房地产开发一般是指国家将土地使用权有偿有限期地出让给外商，由外商组织资金进行土地开发和屋宇建设，并按国家惯例转让或出租的过程。至今，迅猛发展的外商房地产开发投资呈如下趋势：①开发规模日渐增大，并向区域开发发展。②开发布局由沿海向内地推进。③开发功能不断拓宽。初期的外商投资房地产开发项目是单纯的工业用地开发，现已逐步向工业、农业、高科技、旅游等多元化

方向发展。

当前，我国的城市房地产开发体制具有典型的转型期特征。旧的城市房地产开发模式已被打破，新的模式有待建立，旧体制的惯性作用决定了新旧体制“双轨摩擦”难以避免。从目前看，我国城市房地产开发主要存在以下问题：

1. 房地产开发用地供给的“双轨制”导致开发企业之间的不公平竞争和国有土地收益的大量流失。由于我国土地使用制度改革尚处于起步阶段，土地市场明显地带有初期发展的特征，城市房地产开发用地仍面临土地使用权有偿出让与行政划拨双轨并存的局面。由于这两种供地方式体现了两种不同的运行机制，在取得土地的代价和土地权能的内容等方面都有较大的差异，从而不可避免地导致如下矛盾：①房地产开发企业之间的不公平竞争。以行政划拨方式取得土地的开发企业需支付的主要是征地补偿费和生地开发费；以合作建房方式取得基地的代价是50—60%的房产权；以出让方式取得土地使用权则需一次性支付土地使用权出让金。②造成土地权属关系的混乱。按土地使用权出让方式取得的用地，可以从事房地产开发，依法进行转让、出租、抵押、交换、继承等，而行政划拨用地按规定则不得转让、出租、抵押等。但目前，大量的行政划拨用地已通过隐性的形式进入房地产开发领域。③导致国有土地收益的大量流失。失控的土地隐性市场实际上使本应归国家所有的土地收益装入了个别单位和个人的腰包。

2. 房地产开发资金来源渠道未能理顺，造成开发企业开发成本的混乱和房价的大幅度攀升。在我国许多城市的房地产开发中，或出于财政困难，或出于作贡献的思想，将本属政府职能的大市政配套费用以及行政、文教卫生用房费用全部转嫁给开发企业承担，加上其它各种摊派费用，要占建房造价的40—50%。由此导致了多种负面效应：①造成开发公司开发成本的混乱。②促使商品房价格“翻番”上升。③形成新旧住户之间的不公平状况。

3. 管理体制不顺，政企不分，政出多门，妨碍城市房地产开发的有效运行。现有的房地产开发公司主要分两类：一是原“统建办”转化而来的，是一种较明显的政企合一形式；二是政府各部门、各单位组建的开发公司。这两类公司只是行政隶属关系不同，或政企不分的层次不同而已。政企不分引起的弊端很多：开发公司动力不足，活力不强；部门所属，条条管理，使行业归口管理有名无实；行政干预较多，政府部门可对开发公司的资金或实物进行平调，造成开发公司和政府之间不正常的经济关系。

4. 法规制度不健全，不合理，不稳定。据不完全统计，八十年代以来，国家颁发的房地产开发有关的条例、办法约有30多个，如《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》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、有关部委颁发的《城市建设综合开发公司暂行办法》等等。此外，一些地方也制定了有关房地产开发的规章和办法。这些政策法规，对加强城市房地产开发的宏观管理，起到了积极的指导作用。但是，从总体上看，城市房地产开发法制建设一直处于滞后状态。

5. 房地产开发企业自身素质有待提高，基础管理亟须加强。目前多数房地产开发公司成立时间不长，经营管理人员大部分是从其它行业转过来的。这些人对房地产开发的特点缺乏了解，加上有关培训工作没能及时跟上，不少公司的基础管理工作相当薄弱。

## 二

我国城市房地产开发模式转型的目的在于：在坚持土地公有制的前提下，按照社会主义

市场经济的要求，转换开发运行机制，实现投资主体多元化，开发营运高效化，政府管理的规范化。通过城市房地产开发业的发展，推动城市土地资源的优化配置和有效利用，促进城市功能布局和产业结构的合理调整，改善城市基础设施和居住条件，创造就业机会和提供城市财政收入，从而实现城市房地产开发的综合效益。

根据上述指导思想，我国城市房地产开发模式的设计应遵循以下原则：

1. 坚持社会主义土地公有制的原则。两种公有制并存是社会主义初级阶段土地制度的重要特征，也是构建城市房地产开发模式应坚持的基本前提。就国有土地而言，能够让渡的只是土地产权，而不是土地所有权，并且土地所有权必须在经济上得到体现。在国家征用农村土地时，也应尊重农村集体组织的利益，给予适当的补偿，保障其合法权益不受侵犯。

2. 体现社会主义市场经济特征的原则。在城市房地产开发模式的设计上，不仅要摆脱产品经济思想的影响，而且要超越模式转换期的局限，立足于社会主义市场经济的大背景中，根据市场经济发展的内在规律和要求，选择建立与社会主义市场经济体制相协调的房地产开发模式。

3. 政府的社会管理职能与土地所有者职能分立的原则。政府的社会管理职能和土地所有者职能在产生依据、行使范围、职能目标及管理方式等方面都有根本差异。社会管理职能来自于政权，土地所有者职能来自土地公有制；社会管理职能覆盖两种公有制的土地，而代表土地所有者职能仅限于国有土地；社会管理追求社会的安定和有序，所有者职能目标则是实现国有土地收益的最大化，社会管理者主要利用政策法规、计划、规划等手段从外部调控房地产开发经营活动，而所有者则通过财产经济关系从内部影响房地产开发行为。政府两种职能合一有较多的缺陷：一是造成资金界限不清，相互挤占。大多数情况下是政府用地收益来弥补经常性的预算开支，难以保证“以地养地、滚动开发”；二是双重目标的相互冲击。政府部门依据其土地所有者地位可对开发企业搞“一平、二调”，要求其承担种种社会责任，形成政府和企业之间不规范的经济关系。

4. 国有土地所有者代表与产权主体相互分离的原则。所有权与产权是两个根本不同的概念。土地所有权是与土地归属关系相联系的概念。而“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。”<sup>①</sup>它“不是指人与物之间的关系，而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。”<sup>②</sup>

构造专门的国有土地产权是解决土地公有制与市场经济矛盾的必然要求。在有两个或两个以上的主体时，所有权就无法准确地反映各主体的权利和义务，这也是长期以来造成我国国有土地所有权“虚化”的重要原因。由国有土地管理部门代行国有土地所有权是解决土地归属关系问题的必然选择，但是，这并没能解决按市场经济原则管理和经营国有土地的问题。由于国有土地管理部门不是一个经济实体，单纯的行政手段难以形成对市场信号作出反应的激励机制，势必导致国有土地经营的低效率，造成国有土地收益的大量流失。而作为中介组织的国有土地产权主体，由于职业竞争，经济收益与经营实绩挂钩以及法律约束所形成的激励和约束机制，将促使其恪守职责，积极工作，从而能最大限度地提高国有土地经营效益。

5. 有助于提高城市房地产开发投资效益的原则。转换城市房地产开发模式的一个重要目的就在于通过市场机制的调节作用，优化资金、劳动、土地三要素的组合，实现开发营运的高效化。

根据以上原则，我国城市房地产开发目标模式的基本内容是：

### (一) 管理体制的重构：建立权责分明的城市房地产开发管理体系。

1. 组建集中高效的房地产开发行业管理机构。为解决各管理部门职能的交叉和摩擦，应在社会管理职能与所有权职能分立的基础上，将规划、土地、建设、房政、测绘等部门的职能归并由一个统一的职能机构进行管理，该机构可称“规划发展局”，直属市政府领导。它的主要职责是：负责国家（署、地）有关房地产发展战略、规划和计划的组织实施，研究拟定本市房地产发展战略和计划；在国家有关政策法规的指导下，制定房地产管理规章和政策；负责全市城市建设总体规划、分区规划和详细规划的编制或审批；配合有关部门调节房地产开发活动，保证房地产开发符合国家计划和政策目标；组织、协调、服务和监督等。

2. 国有土地管理部门。鉴于国有土地管理体制改革是国有资产管理体制改革在土地领域的延伸，可由国有资产管理局行使国有土地所有者职能。其主要职责是：统一管理国有土地资源，并根据社会经济发展预测会同有关部门制订土地供应和开发计划；研究制定有关政策法规；考察国有地产经营机构的业绩，作出考核评价，决定奖惩及必要的调整；等等。

3. 建立国有土地产权主体——国有土地经营公司。它是以土地为对象从事投资经营活动，独立核算、自主经营的经济实体。其经营行为受双重作用所制衡：内部是国有土地管理部门作为土地所有者所施加的影响，外部是市场机制的诱导。为此，我们认为比较可行的组织结构是实行董事会领导下的总经理负责制。国有土地经营公司的主要职责是征地、发包、出让、回收和以土地向企业参股、控股，但它在国有土地经营过程中只是以投资者身份出现，不直接从事土地开发。其基本任务是以土地吸引资金、将土地变成资金、用土地积聚资金供城市建设之用，并通过契约关系对房地产开发公司的开发行为进行监控。

### (二) 房地产开发企业制度的创新：确立企业独立法人地位，规范政府与企业的关系。

管理体制的重构既为城市房地产开发的有效管理奠定了宏观基础，也为房地产开发企业摆脱政府的种种行政干预和附属地位创造了条件。房地产开发公司成为按市场经济原则从事具体房地产开发经营活动的、独立自主、自负盈亏的经济实体。其与政府的关系主要集中在接受国家的宏观调控管理，原来的经济关系转化为开发企业与国有土地经营公司的经济实体之间的平等的产权让渡关系。

### (三) 运行机制的转换：垄断土地供给；竞投土地发包；竞价出让转让。

1. 国有土地经营公司根据土地开发和供应计划决定国有土地出让的数量，各种类型地块的比例等。

2. 国有土地开发的发包。国有土地经营公司通过公开招标方式将生地发包给地产开发公司，由地产开发公司具体从事土地的开发活动。开发好的地块由国有土地经营公司验收，并支付承包金，或经评估划给开发公司一定年限的地块产权作为补偿。

3. 国有土地产权的出让。应当肯定，城市土地权属制度改革沿着所有权与使用权分离的思路展开是正确的。但是，仅仅界分“所有”与“使用”两种权利来说明国家与用地者之间的关系是不够的。这里事实上是国有土地产权的让渡关系。国有土地经营公司出让国有土地产权的方式有五种：公开拍卖；招标；定向协议；无偿划拨；临时出租。对经营性房地产开发，适用竞争性很强的拍卖、招标方式出让土地产权；对公益性用地和非盈利建房组织用地，采取定向协议方式出让土地，只收取象征性地价；对机关、学校等事业单位用地和公共住房建设用地则实行无偿划拨。土地产权出让可按年收取土地使用费，也可进行土地批租。

4. 房地产的转让或出租。在政府宏观调控管理下，在契约条款允许的范围内，房地产

开发公司可根据市场经济原则自由地从事房地产开发经营活动。

城市房地产开发体制的改革取决于整个经济体制改革的进程，这决定了我国城市房地产开发模式的转换是一个长期的、渐进的过程。但是，这并不是说我们可以安于现状，无所作为。基于以上关于我国城市房地产开发基本模式的构想，当前应有积极的、切实有效的动作。

1. 深化城市土地使用制度改革。通过土地市场的建立和完善合理配置土地资源，为房地产开发企业创造良好的、公平的竞争环境。为此，一方面要逐步建立一个土地供应和回收机制，另一方面要调整税费标准，使双轨地价最终并轨。同时，要抓紧清理和整顿土地隐性市场，使其纳入规范化、法制化的轨道。

2. 加快提租步伐，理顺租售比价，促进房屋商品化。租售比价合理是形成房地产市场的先决条件。从目前看，现行房改方案仍然普遍存在提租幅度偏小及租金与房价脱节的弊端。我们认为，城市住房制度改革应继续贯彻在国家统一政策指导下，因地制宜，多种模式，多种途径的方针。但同时，应对目前房屋开发中种类繁多的收费的经济性质、必要性及构成情况进行认真的调查和研究，逐项加以清理，以降低建房造价，促进房屋商品化。

3. 建立房地产金融信贷体系。金融业的参与是房地产开发得以顺利进行的必要条件。当前，首先要抓紧筹集和积聚房地产金融资金，一方面会同财政部门搞好原有住房资金的转化，另一方面要广辟房地产金融资金来源。关于房地产金融机构的设置，目前争议较大，其矛盾的焦点，一是信贷资金结构的重新调整；二是银行之间利益的再分配。我们认为，鉴于房地产业的地方性，资金筹集、营运皆立足于地方，尤其是房地产金融业务量将会越来越大，成立专门的房地产银行是必然的趋势。但其它银行的房地产信贷部也宜长期并存、共同发展。此外，应同步发展二级抵押市场，以增强金融机构抵押贷款的流动性，扩大房地产抵押资金的来源。

4. 完善各类中介服务机构，为城市房地产开发提供适宜的配套服务。这包括房地产估价所、房地产交易所、房地产咨询公司、产权公司、公证公司、房地产仲裁庭、经纪行、会计师事务所等等。

5. 强化行业管理，健全经济核算，提高队伍素质。目前，应根据房地产开发企业的具体特点，制定统一的有关基础管理的各项规章制度，并会同行业协会对经理等人员进行系统培训，切实提高管理人员的专业素质。

6. 健全有关政策法规，并保证其科学性、权威性和稳定性。政策法规的科学性在于：制订过程中要进行广泛的调查研究，并进行科学论证；各项政策法规应相互协调；对现行规定中不合适的内容予以修正。权威性在于政策法规一经颁布，任何人都必须遵照执行。稳定性是指政策法规不可朝令夕改，新老政策的规定要前后衔接，并对转换过程中的问题提出具体解决办法。

①A·A·阿尔钦：《产权：一个经典注释》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店1991年12月第1版，第166页。

②E·G·菲吕博腾、S·配杰威齐：《产权与经济理论，近期文献的一个综述》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店出版，第204页。