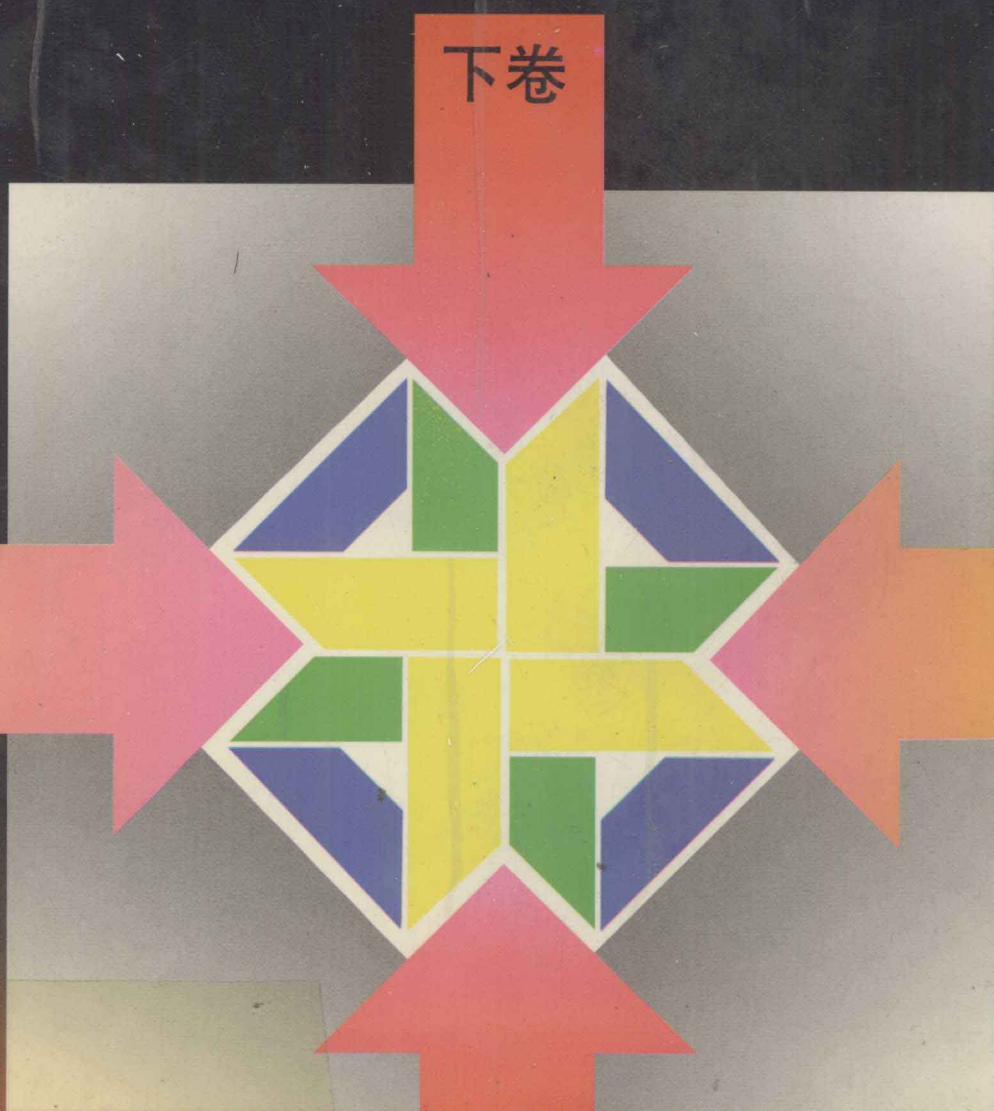


國際慣例書庫

*THE BOOK
TREASURE HOUSE OF
INTERNATIONAL
PRACTICES*

下卷



海 南 出 版 社

房地产开发经营管理 国际惯例

编著 秦海荣（主编）

（中国土地勘测规划院土地经济所所长，经济师）

孙 林（副主编） 孙庆海 赵永清

王晋斌 王小映 刘 刚

第一章 房地产法律及行政管理

我们首先从国家或政府的角度,客观介绍房地产宏观管理方面的一些做法。宏观管理涉及的范围很广,本章着重于对有关房地产法律、政策、规划、产权产籍管理、交易管理、管理机构设置等几个方面进行阐述,既介绍各国或地区一般的通用做法,也有选择地介绍个别国家或地区的一些有特色的东西。

第一节 房地产开发经营的法制管理

一、各国房地产法

房地产由于涉及到土地、房屋及其开发、经营、交易、管理等多方面的内容,所以法规体系也很复杂。各国或地区几乎没有一套独立的房地产方面的法律。有关房地产方面的法律条文散见在各类不同的法律之中。由于社会制度不同,土地制度不同,房地产的历史发展过程不同,各国或地区有关房地产的法律种类和规定都很不一样。

1. 德国房地产法

德国调整房地产管理关系的法律规范,开始出现在1964年的《土地及林田保护及集体使用土地的安全规定》,主要是对集体使用土地加强管理。之后在《德意志民主共和国民法典》中有了明显的体现,例如该法第96条国家对住房设施的控制。但主要的是1985年10月发布的《关于住房控制的规定》和同时发布的《关于住房控制规定的实施条例》。关于《住房控制的规定》主要用于整顿国家对住房的控制工作。包括对住房管理,住宅的维护、修缮与翻新以及获得住房或充分利用住房为目的改建和扩建方面的规定。例如规定“部长会议保证在开展住宅政策方面的工作中的统一指导、协调和监督”;“区议会应以一个五年计划期间内的法规为基础,制定出住房控制

和住房管理的任务”;“市议会和乡议会应决定计划年度的住房分配计划并交国会进行批准”等。这个规定是一个比较明显的房地产法规。

2. 新加坡房地产法

新加坡的房地产管理侧重于土地的管理。例如《土地权属法》前言中对“土地”的定义是这样的:“指地球任何宗地的表面和其地下埋藏物,以及诸如地表上空的空气这类所有人必须使用或享有的物质综合体。包括一切地产和土地权益、地面生长物及地上建筑物”。新加坡制定的与房地产有关的法规主要有:“《界标法》、《特别物产法》、《产业转让法》、《土地征用法》、《土地契约登记法》、《土地税征收法》、《规划法》、《地价租赁金法》、《国有土地法》、《建屋局法》等。

3. 台湾房地产法

台湾有关房地产方面的法律也主要集中在土地法当中。《土地法》及《土地法施行法》是台湾最基本的有关土地方面的法律。除此之外,有关土地登记方面的法规有《土地登记规则》和《土地登记专业代理管理办法》。规则中明确了应登记的土地权利种类;未进行所有权登记的土地,不得为他项权利登记,竣工地上的建筑物也不得为所有权登记;登记程序分“总登记”、“建筑物所有权第一次登记”、“所有权变更登记”、“他项权利登记”、“其他登记”、“涂销登记”等。关于房地产估价的法规主要有《地价调查估计规划》、《不动产评价委员会组织规程》、《不动产评价实施办法》、《土地建筑改良物估价规则》、《标准地价评议委员会组织规程》。关于房地产税收的法规主要有《土地税法》、《土地税法施行细则》、《土地税减免规则》、《工程受益费征收条例》、《工程受益费征收条例实施细则》、《房屋税条例》。关于公有土地管理的法规主要有《公有土地划分原则》、《公有畸零地处理原则》。台湾有关房地产的法规还有1969年6月公布的《国有财产处理办法》以及1974年7月公布的《国民住宅条例》。前者主要规定国有房地产出售

的管理,如规定国有房地产出售价格要由国产局估价委员会估定。后者虽名为住宅条例,但很多条款都是调整房地产管理关系的。例如第3条规定:“国民住宅之出租、出售办法由主管机关定之”;第8条规定:“国民住宅之兴建、应设置基金,其办法由行政院定之”;第13条规定:“未经国民住宅出售机关同意而出租住宅,国民住宅出售机关得收回住宅,并得移送法院裁定后强制执行。”

日本和香港有关房地产的法律比较完备。下面将对日本和香港与房地产开发经营直接相关的法规进行较为详细的介绍。

二、日本有关房地产开发经营的法律及法制管理

1. 建筑方面的法律管制

日本有关建筑方面的法律主要有:《建筑基准法》、《建筑师法》、《建筑业法》、《城市规划法》中的“建筑许可”。

《建筑基准法》制定于1950年,1984年进行修订。该法共分七章102条,对建筑设计、申请许可、工程监理、建筑检查、建筑物的各种指标、特殊地区的建筑规定等以及违反该法的具体罚则进行了详细表述。

第五章第2款规定:非经过相应建筑师设计的建筑物以及非经过相应建筑师作为工程监理者的建筑物不得进行施工。

第六章第1款中有规定:业主在准备建造建筑物或准备进行建筑物的大规模修缮及大规模改造时,在工程开工前,必须提出确认申请书并得到建筑主事确认;未经确认的建筑物(使用面积合计不超过10平方米的,不在此限),不能进行建筑、大规模修缮或大规模改造的工程施工。

关于建筑物的检查,第7条第1款规定:“(1)根据第6条第1项的规定,在工程竣工时业主在工程竣工四天内,必须向建筑主事提交书面报告。(2)建筑主事根据前项规定,受理申报时,建筑主事或其委任的该市町村或都道府县的官员,自受理申报日起七天之内,必须检查申报的建筑物及其用地是否符合第6条第6项的法律及根据其制定的命令及条例的规定。(3)建筑主事或其委任的该市町村或都道府县的官员,根据前项规定,在检查之后,确认该建

筑物及其用地符合第6条第1项的法律及根据其制定的命令及条例的规定时,必须向该建筑物的业主交付检查合格证。(4)第1项规定的申报书及前项规定的检查合格证的式样,由建设省令制定。”

第7条第3款规定:“建筑物的业主,未收到第7条的检查合格证,不得使用或允许他人使用该新建的建筑物或与避难设施等有关的建筑物或建筑物的某部分。”但特殊情况,另有规定。

对有违法建筑物的措施,第9条规定:“特定的行政厅对违反本法律和据此制定的命令或条例规定的建筑和建筑用地,可命令该建筑物的业主、该建筑物有关工程的承包人(包括承包工程的分包人)或现场管理者或该建设物或建筑用地的所有者、管理者或占有者停止该工程的施工,或令其在一定期限内,采取对建筑物除去、迁移、改建、扩建、修缮、改造、禁止作用、停止使用及其他纠正违法的类似必要措施。”特定行政厅也根据政令的规定,从市町村或都道府县的官员中任命建筑监视员来行使该项权利。对违法建筑物设计者、工程监理者或工程承包者和取得了该建筑物的住宅地建筑物交易业者,建设大臣和都道府知事必须毫不迟疑地对他们采取取消执照或许可证、停止业务及其他必要的处分措施。

日本很重视建筑物的申报和统计工作,如第15条规定:“(1)业主在建造建筑物或拆除建筑物时,准备请工程施工者拆除建筑物前,必须向都道府知事申报。但是,该建筑物和该有关工程的部分,其面积合计在10平方米以内的不在此限。(2)市町村和特别区长,对该市町村区域内的建筑物因火灾、震灾、水灾、风灾及其他灾害而毁灭或损坏的,必须报告都道府知事。但是,该毁灭或损坏的建筑物,其损失部分的面积在10平方米以内的,不在此限。(3)都道府知事必须按照前二项的规定,根据申报或报告,做成建筑统计资料报送建筑大臣。(4)根据前三项的规定做成的申报、报告以及建筑统计及报送的手续,按建设省令的规定执行。”

第51条对供批发市场等用途的特殊建筑物的建设规定:“供批发市场、火葬场和牲畜场、污物处理场、垃圾焚烧场以及其他用途的处理设施用的建筑物,未在城市规划中决定其用地位置的,不得新建或扩建。但是,特别行政厅经城市规划地方审议会审议,确认其用地位置对城市规划无妨碍而予许可的场合或在政令规定的规模范围内新建或扩建的场合,不在此限。”

对建筑面积和建筑用地面积的比例,第52条第1项规定:“建筑物的建筑面积(同一用地内有两个建筑面的场合,为其建筑面积的合计,以下本节中均同),对建筑用地面积的比例,按照下列各点划分,应在各点规定数值上选取一值。该建筑前面的道路(前面的道路有二条以上时,为其宽度最大的道路)的宽度未满12米的场合,对第一种居住专用地区、第二种居住专用地区或居住地区和特定行政厅经城市规划审议会审议后的区域中的建筑物,必须是其前面道路的宽度数值(米)乘以4/10,对其他建筑物则是乘6/10所得数值以下值。

“(1)第一种居住专用地区内的建筑物:各地区的城市规划从5/10、6/10、8/10、10/10、15/10、20/10中选定的数值。

(2)第二种居住专用地区内的建筑物:各地城市规划从10/10、15/10、20/10、30/10中选定的数值。

(3)居住地区、近邻商业地区、准工业区、工业区和工业专用地区内的建筑物:各地区的城市规划从10/10、30/10、40/10中选定的数值。

(4)商业地区内的建筑物:各地区的城市规划从40/10、50/10、60/10、70/10、80/10、90/10、100/10中选定的数值。

(5)没有指定用途的区域内的建筑物:40/10。”

对一些特殊情况,第4项规定:“下列是建筑物中,特定行政厅确定交通上、安全上、防火上及卫生上妨碍予以许可的建筑物,其建筑面积对用地面积的比例,虽有第1及第7项的规定,在其批准范围内,可以超过这类规划的限制。(1)同一用地内的建筑物的机械室及其他这类部分的使用面积的合计对建筑面积的比例显著大时,其用地内的建筑物。(2)其用地周围有宽广的公园、广场、道路、其他空地的建筑物。”

对建筑物占地面积对建筑用地面积的比例第53条第1规定:“建筑物占地面积对建筑用地面积的比例,按以下划分,不得超过规定的数值。(1)第一种居住专用地区、第二种居住专用地区和工业专用地区的建筑物:各地区的城市规划从3/10、4/10、5/10、6/10中选定的数值。(2)居住地区、准工业区和工业地区的建筑物:6/10。(3)近邻商业地区和商业地区内的建筑物8/10。(4)未指定用途地区区域内的建筑物:7/10。”

该法律第七章中详尽地规定了违反该法各有关条款所采取的处罚。如:违反特别行政厅或建筑监视

机关的命令者,处以1年以下的徒刑或20万日元以下的罚金。违反其他有关条款的,分别根据条款的不同处以10万日元以下或3万日元以下的罚金不等。

《建筑师法》制定于1950年,1984年进行了修订。

该法把建筑师分为三类:一级建筑师、二级建筑师和木结构建筑师。一级建筑师是指取得了建设大臣颁发的证书,并用一级建筑师名义从事设计、工程监理等业务的人,该级建筑师证书的取得,必须通过建设大臣组织的一级建筑师考试。二级建筑师是指取得了都道府县知事颁发的证书,并用二级建筑师名义从事设计、工程监理等业务的人。木结构建筑师证书也由都道府县知事颁发。

该法第3条详细地规定了各级建筑师所能承担的设计和工程监理的范围。第3条第1款规定:(一)下列各点中所列建筑物,在新建的情况下,必须由一级建筑师设计或工程监理。(1)学校、医院、剧场、电影院、展览馆、公共会堂、集会场所、百货商店等建筑物,总面积超过500平方米者。(2)钢筋混凝土结构、钢结构、砖石结构、混凝土砌块结构、素混凝土结构的建筑物或某一部分的建筑面积超过300平方米、高度超过13米或单位高度超过9米者。(3)建筑面积超过1000平方米、层数在两层以上的建筑物。(二)在扩建、改建以及对建筑物进行大规模修缮和大规模改造时,可以将扩建、改建、修缮或改造部分视同新建,并前项的规定适用。”第2款规定:“(一)前款第一项所列建筑物以外的建筑物中,以下所列建筑物于新建时,必须由一级建筑师或二级建筑师承担其设计或工程监理。(1)前款第1项所列结构的建筑物或建筑物某部分,建筑面积超过300平方米者,或层数在三层以上者的建筑物。(3)前款第2项的规定准用于前项规定的情况。(4)都道府县知事根据土地的实际状况,认为有必要时,可以不受第1项规定的限制,用条例的形式,对不同地区或不同用途的建筑物,另外确定前项各点规定的建筑面积(木结构建筑物除外)。第3款规定:(1)前款第1项第2点所列建筑物以外的木结构建筑物。总面积超过300平方米,且该建筑物属于新建时,必须由一级建筑师、二级建筑师或木结构建筑师承担其设计或工程监理。(2)第3条第1款第2项及前款第3项的规定,准用于前项规定的场合。在此情况下,要把同款第3项中的‘同项各点规定的建设面积’改为‘下一条第1项规定的建筑面积’。”

建筑师必须通过设立建筑师事务所才能从事该项工作。第23条第1款规定：“(1)一级建筑师、二级建筑师或木结构建筑师，应他人之请求，有偿进行设计工程监理、建筑工程合同方面的业务以及建筑工程的指导监督。建筑物方面的调查、鉴定或根据有关的建筑法令、条例从事代理业务(木结构建筑师仅限于本结构建筑物有关的业务，以下称“设计等”)，并以此为职业时，要分别设立一级建筑师事务所、二级建筑师事务所或木结构建筑师事务所。此类建筑师事务所必须依照本法规定进行登记、对使用一级建筑师、二级建筑师或木结构建筑师、应他人之请求以有偿从事设计等为职业者，亦需进行登记。(2)前项的登记有效期为5年。”

《建筑业法》先于《建筑基准法》和《建筑师法》前一年制定，即1949年公布，并于1983年进行了修改。该法中的建筑业是指总包、分包及其他名义承揽建设工程，并完成建设工程业务的经营业。制定该法的目的在于“提高建设业经营者的素质，谋求建设工程承包的合理化，在确保建设工程的顺利施工、保护发包者利益的同时，促进建设业务健康的发展，增进社会公共福利。”

该法规定：“希望经营建设业者，准备在两个以上的都道府县区域内设立营业所并开展业务的，须经过建设大臣的许可；只在一个都道府县区域内设立营业所并开展业务的，须经管辖营业所所在地的都道府县知事的许可。”该法还规定了两个不同建设业的许可，一种是“特定的建设业的许可”，另一种是“一般建设业的许可”。前者是指“希望从事建设业经营者，承担经营业务，直接从承运者那儿承包工程，将该工程的部分或全部进行分包，其全包价款超过政令规定的金额”的建设业许可；后者则是指不属于特定建设业的建设业许可。

一般建设业的许可申请书必须包括：(1)商业或名称；(2)营业所的名称及所在地；(3)是法人时，其资本额及负责人姓名；(4)是个人时，其姓名，有支配人时，其姓名；(5)希望得到许可的建设业种类；(6)同时进行其他营业时，其营业种类。许可申请还必须附加如工程经历书、前三年工程施工金额、使用人数等方面的文本。

为保证建设业者的利益，第9条第3款规定：“甲方不能利用自己在交易上的有利地位，以低于对其发包工程进行施工通常所需的费用，作为承包价款订立承包合同。”第4款规定：“甲方在承包合同订

立后，不能利用自己在交易上的有利地位，强迫承包者购入用于其发包工程的材料、机械器具或指定这些材料机器器具的购买地点，损害承包者的利益。”第5款规定：“与建设业者订立了承包合同的发包者在违反了前2款规定时，如若确属必要，给予该建设业者许可的建设大臣或都道府县知事可以对该发包者进行必要的劝告。”

除非预先得到甲方书面承诺，该法规定，建设业者不得以任何方法将其承包的建设工程一并转包给他人；其他建设业者不得一并承包来自建设业者的、由该建设业者承包的建设工程。

2. 房地产开发的法制管理

日本的《城市规划法》有规定，在城市规划区域内进行开发行为者，一般必须按照建设省令的规定，预先取得都道府县知事的许可。有关开发设计方面的图纸必须由具备建设省令规定的资格者(建设师)完成。申请开发许可者还必须先征得与开发行为有关的公共设施管理者的同意，并与因该开发行为或与该开发行为有关的工程而成为所设置的公共设施的管理者及其他由政令规定者进行协商。在规划区内进行房地产的开发，其设计的用途必须与城市规划的用途等相一致，否则不予许可；此外，都道府县知事还必须对开发者开发行为所必需的财力、信用、能力等进行审查，而且，开发行为如果对其他权利者造成妨碍的，需具备权利者的同意才可。

预定施行者(房地产开发者)必须按照建设省令的有关规定，就预定开发区域内土地或与建于其上的建设物(土地房屋)的有偿转让问题发布公告。在公告发布之日的第二日起10天以后，准备有偿转让预定区域内的土地房屋者，必须用书面形式，将该土地房屋等、预定转让价格、转让对象及其他由建设省令规定的事项，报告预定行为者。当预定行为者接到报告后30天以内，已经向报告提出者发出可以购买该土地房屋等的通知时，可以视为该土地房屋等的买卖已经按双方同意的预定价格的价款成交，转让者在此期间内不得再转让该土地房屋等。

日本的《住宅金融公库法》对其本国住宅开发建设发挥了很大作用。建立住宅公库的目的在于对公众建设及购买住宅，其所需必要的资金向银行及其他一般金融机构融通困难时，给予融通；以及对金融机构向住宅建设等提供的贷款进行保险。此外，住宅金融公库还对有相当部分为住宅建筑物的土地，为使其合理利用及防止灾害，当其进行开发所需必要

的资金向银行及其他一般金融机关融通困难时,给予融通。

为能建筑充足的住宅,以对生活贫困的低额收入者,提供低廉租金的住宅出租,日本于1951年制定了《公营住宅法》,并在1983年进行了修定。

日本为改善住宅状况而制定的法律还有《住宅、城市整备公团法》及《地方住宅供给公社法》。

三、香港房地产开发经营的法制管理

和很多其他国家比较,香港对房地产开发经营的管制方法很特别。基本上,管制香港土地发展的措施有四类:(1)官地租契内条款的规定;(2)城市建设发展计划的法例;(3)屋宇建设工程的管制法例;(4)其他杂类法例。下面分别就这四类措施作一个简单的介绍。

1. 官地租契内的条款

香港政府在批出土地时,一定在合约内规定有关土地可作何种用途。一般来说,合约会将有关土地的用途列为住宅、工业或商业用途。当然,若是经过特别安排卖出土地,合约会将土地的用途严格规定,例如兴建教堂、学校或其他公共建设。后期卖出的土地的合约通常还有规定新业主必须履行发展土地的责任。例如在指定期间内在土地上兴建价值多少的上盖建筑物,在上盖建筑物内预留多少空间作公共或公用设施,在地皮指定一角兴建指定康乐设施或是建设规划须配合邻近地皮的建设规划。另外,在新批出土地或续批时,政府可以在官地租契或批地条款上规定地皮上的建筑物须符合某些同一规定。如:政府在批出某一条街道的街角的一块地时,规定新业主必须建造一楼高一百英尺的建筑物,以后批出该条街道其他土地的时候也是加上这样的规定,经过相当日子,整条街道的建筑物就会具有某些共同性,街头街尾前后呼应。

2. 城市建设设计的规定法例

香港主要的建设计划法规是《香港规划标准与准则》,根据该准则和发展策略,政府制定各《次区域发展纲领》,属于参考文件。《次区域发展纲领》之下,就是《法定分区计划大纲图》,又可称为《法定图则》。这些图则显示有关地区所拟议的一般土地使用模式和主要道路系统,其中包括划作住宅、商业、工业、政府、团体、社区用途或其他指定用途。《法

定图则》的初稿称为《法定草图》,一经城市设计委员会认为可以发表时,会公开展列两个月,并通过政府宪报和一些报章通告市民参阅。凡受草图影响的人,可于草图展列期间,向城市设计委员会提出书面反对,说明反对的性质和理由,及说明如草图修改后是否撤销反对,当事人与城市设计委员会协商不果,则须呈交港督会同行政局裁决。政府通过谈判或依据《收回官地条例》可收回土地,但也必须给予合理的赔偿。《法定图则》的再次一级是《发展大纲图》,这是政府内部图则,该图则更详尽地列明区内土地用途及道路框架。在最低层次,是《详细蓝图》。这是以最大比例绘制的政府内部图则,也是当局在平整土地及拨出公、私营发展土地的工作图则。内容包括有关地区的详细城市设计建议,包括道路及土地平整水平,现存及新楼宇的限制等各方面的资料,作为土地售卖与实施土地平整计划及铺筑道路的依据。

3. 建筑工程管制法例

根据《建筑物条例》第十四章,除非事先取得建筑物条例执行处依章批准,任何人不得展开或是继续任何建设工程或是道路工程。建设许可申请必须由指定建筑师用指定表格提出。如果符合有关规定,建筑物条例执行处会用提定表格发出许可证准允展开工程。依据《建筑物条例》,若建筑物条例执行处在收到申请之后60日内不表示拒绝批准展开工程,则可当作已获得批准展开工程。

依据《建筑物条例》订立的《建筑物(设计)规例》对城市建设影响最大。规例附表载有建筑物高度、上盖面积、地积比率及用途之比率。

4. 其他管制条例

在香港法律规章中,有许多规章直接或间接影响土地的用途。其中较为重要的有以下几种。(1)《集体运输(收回土地及有关规例)条例》。此条例规定有授权有关当局为兴建地下铁路征收土地的条文。(2)《填海工程条例》。此条例是为填海取地及有关工程而设。(3)《香港机场(管理障碍物)条例》。这个条例管制启德机场附近和香港领空飞行航道所影响的地面范围内的建筑物高度和可能影响飞行指标的陆上照明灯光。(4)《郊野公园条例》。此条例授权政府对郊外部分地区的发展加以管制。(5)《土地发展公司条例》。

地政工务司可用书面划定某些地区为市区重建区,并由土地发展公司为这些地区制定重建计划。重

建计划若得到城市规划委员会的接纳,即归入整体城市规划的《法定图则》。为执行重建计划,土地发展公司可以租入、购买或以其他方式取得重建区内任何一块土地,并可经总督会同行政局批准援引《官地收回条例》强行收购土地,但必须付出合理代价给予业主。

第二节 政府城市规划与 房地产开发管理

一、城市规划管理

1. 综述

世界上绝大多数国家都对国土进行系统地利用规划。这种规划包括国家土地利用总体规划及在其基础上制定的详细规划。前者主要是规划原则和利用方向,后者是对国土每一部分使用事宜的详细规定。各国都有自己的规划体制,如日本的土地利用规划分为三种:土地利用基本规划、城市规划、国土利用规划。西德分三个层次:联邦规划、各州规划和各市镇规划。美国则由各州制定土地利用规划,各州内的郡、市镇等地方政府制定具体的管理条例并组织实施。这些规划体制各有特点,但功能是共同的,即都明确地规定了土地使用事宜,如一地块的用途、发展功能、建筑密度、容积率、建筑高度、外观及形态、环保、开发时间等。

各国的土地制度不一样,实施规划的权限和方式也就不同。如:英国、美国、加拿大土地发展的基本形式是私人投资和市场调节。规划的权限是以各种方法去“调节”发展的形式、部署和阶段。一方面向投资者提供有利的发展条件,另一方面改善居住、工作和休憩环境,增加地方政府的税收和协调公共设施和服务项目的建设。规划可分两部分:(1)土地发展的政策和规划方案,重点是土地的合理利用、分布和环境的改善、保护。内容是发展的质、量、强度、部署等。(2)实施的手段。一般来说可分为四类:发展管理程序和法制;公共设施、工程设施和服务设施的部署(包括政府买卖土地);各种形式的经济协助(如直接补助开发商、承建商、材料商,提供低价土地,发展保险、保证、保障、保偿等事业);各种形

式的税收规定(例如地税、购物税、发展税、空置税、买卖税及征收各种费用等)。

2. 美国

美国联邦政府对城市的发展规划主要通过以下三种方式体现:(1)环境保护。在全国范围内,制定了国家环境政策法,建立了美国环境保护局。制定了关于空气、水和噪音的基本法修正案。这些修正案中包括有关土地利用的具体内容。(2)城市更新。城市更新方案最初是为改善贫民区的条件而制定的。它规定由联邦政府提供必要的巨额资金,以使地方政府能购买贫民区的房地产(在必要时实施征用权)拆除贫民区的建筑;以低于市场的价格将贫民区的土地出卖给土地发展商。(3)提供低收入住宅。美国住宅和城市发展署通过使用低于市场利率、贷款和提供直接的租金补贴,这些直接的方法刺激低收入住宅的供给。

由于美国允许地方政府拥有立法权,大多数城市规划和土地利用的强制管理是由地方政府进行的。其主要手段有以下几种:

(1)分区规划。分区规划既包括制定出分区的地图,也包括制定出分区的文本。先将所属地区分成若干居住小区、商业小区、工业小区和居住、商业、工业结构在一起的综合区并绘制成图。然后用正式文本对每一类小区内房地产的特定使用性质和密度等进行详细的描述。分区规划一经确定,就具有法律性质。

(2)土地分块出售管理。土地分块出售管理和土地分区规划结合在一起发生作用,以实现地方土地利用的总体目标。地方政府有关土地分块出售的条例规定了把土地分块出售进行开发的最低标准。在大多数地区,如果土地分块出售不符合确定的标准,就不能在地方政府的所有权档案中登记。作为土地分块出售管理的必然结果,使地方政府最终承担起经营和维护道路、污水管和公用事业的责任。

(3)建筑规划。颁布建筑规划是维护公众健康和安全的—种方法。建筑规划要求在房地产开发过程中进行检验,以确保最低的安全标准能在工程建筑中体现出来。

(4)增长规划。在美国,人们越来越感到资源有限的时刻已经到来。据此,各级政府正在充实其发展规划。地方政府的与总体规划相一致的增长政策是通过分区规划条例和许可证制实现的。也就是说,房地产开发商开发房地产除了必须符合分区规划条例

外,还必须获得特定的许可证。

(5) 提供公共物品。除直接的管理外,政府特别是地方政府还明显地通过提供公共物品影响土地使用的决策。在美国,各级政府都介入交通运输和基础设施的经营。为提供这些公共物品,各级政府经常使用强制征用权。强制征用权允许政府为了公共利益,可以以公平的价格获得私人房地产。

(6) 税收影响。税收不仅是政府获得收入的一种工具,而且也是政府进行土地规划的手段。政府通过征高税和低税来限制或鼓励房地产开发商对城市的某种地块或建造某种建筑物进行引导,也能达到规划城市的目的。

3. 德国

德国的城市规划工作开展得比较早,以后逐步完善和普及。城市规划是有关规划系列中的一个主要组成部分,城市规划又分为土地利用规划和建筑规划。土地利用规划的任务是,合理确定规划区内土地的用途,明确建设的重点和总体布局,制定了10年、15年或20年的发展蓝图,这是一种纲领性、控制性的规划。为使建设者有适当的伸缩余地。在实施过程中,可以根据新的情况作出必要的、局部的调整。建筑规划的任务是,根据土地利用规划规定的土地用途和总体布局,具体确定城市内部各区间建筑分布,包括建筑物的位置、形状、色彩等等。这是一种限定性的执行规划,是土地利用规划的具体实施,一经上级政府批准,就必须严格执行。除上述两种综合性规划外,还有各项专项规划,如工业、交通等建设规划、风景及自然保护区规划等,作为补充,互相协调配合。这样,由整体到局部,由原则到具体,由规划到实施,形成了一套城市建设的规划。制定每一项具体规划时,除听取专家意见外,还十分注意征询公众的意见。

为了保证城镇按规划进行建设和管理,德国有很多有关法规,如:《规划法》、《建筑法》、《城市建设促进法》等。在整个联邦内,地区自治性很强,州、市、县各级地方政府都有立法权。州的法规和规则以联邦法律和国土规划为准则。这样一方面体现了地方的自治性,同时又避免了各自为政、各搞一套的现象。德国60年代起推行的地区和城市发展规划,力图使城镇建设能同经济、社会发展的客观要求相接近。因此每个城镇都制定综合性、远近结合的布局设想。以科隆为例,它在1975年制定的、目前仍在推行的发展规划,包括以下一些要点:(1) 城镇布局要

求城镇网更加均匀,包括中心城镇、基层小城镇,类似卫星拱月,每层次城镇设施各按客观要求予以完善;(2) 控制人口并使之向边缘移动。科隆决定将人口向西北地区移动,住房、交通、文化设施相应配上;(3) 创造投资环境,吸引投资;(4) 规划市场分布,单有综合性超级城市已经不够,要进一步考虑建立就近交易的新型市场,即附近农场主携带产品上市,直接交易,保证新鲜;(5) 规划老年人住宅设施,配制相对集中的商店、文化、医疗设施区,既照顾老年人特殊需要,又不使其产生孤独感;(6) 外籍工人住宅规划,使在生活上、习惯上得到方便,又不致同外界隔绝;(7) 绿化和休憩区规划。

在城市规划中,城市基础设施是主要组成部分,德国各城市历届政府都很重视这一工作。德国的城市基础设施分成两类。一类是生产性或称技术性基础设施,如道路、桥梁、给水、排水、供热、煤气、环境卫生等;另一类是生活性或称福利性基础设施,如幼儿园、托儿所、学校、医院、养老院等。在城市的规划和实际工作中,环境保护受到高度重视,联邦政府制定了不少关于环境保护的法律和规划,联邦到州、市都建立了环保机构,对大气污染、水污、垃圾污染和噪声等采取积极的防治和处理措施。绿化在城市建设中也受到十分重视,把这看成是关系到保护环境,改善生态平衡,保证居民生活质量的重大问题之一。

4. 日本

日本由于人多地少,很注意土地利用规划工作,特别是对城市规划抓得较好。日本于1968年制定《城市规划法》。城市规划的内容有:(1) 指定的城市规划区(到1986年3月,日本共有1918个市镇村被指定为城市规划区);(2) 划分市区化及市区调整区;(3) 决定功能区,用途地区等;(4) 确定有关开发许可等措施,划分市区化及市区调整区主要是为了克服无秩序地发展市区、建成良好的城市而设立的。按照这一制度,把城市规划区划分为市区化区和市区化调整区,以有利于有步骤地发展城市。所谓市区化区是指城市规划区内的建成区和在10年内要优先发展的地区。在这一区域内,除积极推进土地整理事业、开发事业和基础设施建设外,也允许私人或民间开发(只要满足一定标准);所谓市区化调整区是指城市规划区内,除市区社区以外的区域。在这一地区,除有一些特殊情况,原则上限制进行开发活动。所谓功能区是按城市土地使用的性质,所确定的

专门地区,如住宅地、工业地、商业地等。功能区的作用主要是通过对建筑行为的限制引导来实现城市规划内容。日本城市功能区具体分为以下几种类型:

(1) 第一种住宅专用区;(2) 第二种住宅专用区;(3) 居住区;(4) 近邻商业区;(5) 准工业区;(6) 商业区;(7) 工业区;(8) 工业专用区。各功能区对建筑物的用途、容积率、建筑密度、形态等都有一定的限制。

二、房地产开发管理

在所有的房地产开发项目中,国家参与最多的是住宅的开发。因为解决住宅问题是“为了经济、社会、政治和安全的理由”(李光耀语)。许多国家和地区的政府都从立法、组织管理、经济措施等方面直接采取强有力的行政干预,使住宅建设得以顺利进行,并使中、低收入者能比较容易地解决自己的住宅问题。

1. 欧洲国家的住宅政策

西欧住宅及其政策有以下几个特点:(1) 有住宅、办公室、商店及工厂等建筑物的市区和没有建筑物而只有农地及森林的非市区,两者截然分开;(2) 在有建筑物的地区,按照土地用途的规划,分别建成住宅区、商业区与工厂区等,做到城市有规划;(3) 在市区内的土地利用必须符合城市分区规划,而且,还必须得到自治团体的开发许可;(4) 住宅根据城市规划建筑在公园和草地中间,住宅区整齐划一,房屋鳞次栉比;(5) 各所住宅都必须达到现代的生活水平,即拥有符合现代生活水准的中央空调、温水器及卫生间等设备;(6) 国民能享受到相当的住宅补助。

在德国,市、镇和村制定地区的土地利用规划,建造建筑物则必须符合地区详细规划,确立了“没有规划,不准开发”的原则。英国也是如此,不符合规划的开发项目不能得到批准。法国有建筑认可制度。这项认可制度的内容是,要担保遵守城市建设指导规划和土地占有规划。前者规定了地区建设的基本方向,后者规定了土地个别利用规划。

从住宅方面看,在英国,对建筑物应有物理性能作了规定,对建筑物应具备的性能及标准也有规定。倘若住宅不适合居住,可以责令修缮、关闭或拆除。而且,还设有补助金制度,用于补助以改善住宅环境为目的的地区建设和修缮老房危房。另外,根据公共

卫生的观点,设有住宅监察员制度,其任务是检查住宅是否已达到居住水平。德国也制定了旨在消除不合格住宅的住宅监视法和旨在提高住宅水平的有关法律。

法国所采取的方法是,国家对住宅的政策是积极介入而不直接提供住宅。通过在建筑物费用方面提供帮助,促进自发的住宅建设。70年代后半期以后,住宅政策的重点,从对建筑援助转向对人援助。这集中体现在住宅补贴制度上。其内容是,对于超过按照收入和抚养人数所规定的标准负担的房费和债务额的,提供补助。

在可以代表西欧国家的英国、法国、德国和意大利的住宅政策中,其共同特征是,国家承担保障国民有良好住宅的基本义务,它们一直是出于这个观点而进行住宅建设的。

在德国,住宅政策成为“社会主义市场经济体系”的核心,这种经济体制是为了把市场的自由原则和社会平衡原则结合在一起。尽管是以国家提供大规模财政援助为前提,然而,不是以国家直接提供住宅,而是通过市场的竞争向个人、企业及住宅工会等提供住宅。战后,政府为解决严重的房荒,在1950年实施第一个住宅建设法案。其重点为:(1) 由政府控制,国家和私人共同投资,建造公益性的大众住宅。承建住宅的,可以是个人,也可以是工厂企业或其他法人,承建者负担造价的20%,其余80%由各政府投资或提供贷款。建成的住宅以出租为主,住房凭低收入证书租用。房租相当于一般住宅的1/3左右,其余由政府补贴。后来其中的一部分采取分期付款的方式以低于市场的价格出售给个人。(2) 由政府提供部分资助,为中等收入者建成减税优待住宅,以低价出租或出售给个人居住。(3) 高薪收入者可以自由投资建造自己的住宅,还可以向政府申请贷款。随着经济条件的明显改善,从1956年第二个住房法案实施开始,联邦政府调整了直接资助公益性住宅政策,试图通过调整税收和信贷优惠,鼓励个人拥有住宅,从而减少政府投资,最终达到依靠政府、民间和个人三方面的力量加速解决住宅问题的目的。为此政府加强了对住房自有化的支持,制定了新的资助自有住房的计划,其要点是:(1) 对收入较低的购、建房家庭,政府提供优惠的长期低息贷款或补贴;(2) 对购、建自用住房者,税后还本付息有困难的低收入家庭,政府另给债务补助费。

在意大利,政府公共工程和住房部所设置的民

间建筑委员会,由中央政府各有关部门及国内各大区和省的代表组成,负责制定民用建筑计划、向各大区分配用于建筑计划的资金并监督计划实施等。上述各部门的代表还组成意大利全国住宅自治协会,它既是政府机构的一部分,又是一种自治的公共公司,负责协调全国各地协会的公共住宅的建设、管理和经营活动。作为全国住房自治协会的各地方协会,其主要职责是作为住房建设的总甲方,对低收入者建造低租金的住房。其资金主要来自国家民间建筑委员会下拨的公共住宅基金,同时也使用房地产信贷银行的长期低息贷款或其他银行的短期贷款。他们所建成的公共住宅,主要向低收入家庭出租。租金水平按住户的经济收入而区别对待,全也采用分期归还抵押贷款的方法向住户或其他购买者出售部分公共住宅。国家对住宅问题干预主要有三种形式:(1)通过对建筑地皮的有关规定和对房租的控制来协调租赁与建筑市场;(2)通过人民住宅独立核算公司来规划公共建筑和公助民办建筑业;(3)给予税收和住房贷款优惠以及直接资助支持私营建筑商建造民众住宅。

另外,在各个城市中还有为数众多的住房合作社,这是解决下层居民住宅的一支重要力量。各个住宅合作社都是自愿组织的、独立的集体互助组织,由全国建房合作社联合会负责协调。各个基层的合作社按其住房所有权可划分为两类:一类是根据个人投入股金的多少,分得自有的住房;另一类则是房产归合作社集体所有,社员按住房折旧费标准交纳房租。住房合作社的建房资金的80%来自社员股金和租金收入,20%由国家房地产提供长期低息贷款,年利息3.5%,贷款期限20年。

2. 美国的住宅政策

美国联邦政府的住房政策主要在以下几个方面起作用:(1)制定全国住房发展目标,并监督目标的实施。(2)负责解决全国普遍存在的住房问题,对不属于全国性的问题,只有在特别需要的情况下,联邦政府才出面解决。(3)制定能够鼓励地方政府或州政府为本地居民提供较多住房的政策。(4)帮助地方专门机构,如银行、保险公司、退休金机构等,为解决住房方面的融资提供资金。

在过去几十年中,联邦政府为了社会的稳定和刺激经济的发展,利用经济手段和行政手段对住房发展给予支持和帮助,具体措施是:(1)广泛利用发达的金融机制,运用抵押贷款的方式促进住房建设

和居民购买自有住房。一般可以给买房的居民提供相当于房价的20~80%的住房信贷,很多工人依靠这种信贷获得住房。(2)给买房者以优惠,包括降低贷款利息和对用于还本付息的个人收入免征所得税。(3)对低收入家庭提供福利付款、住房津贴或允许租住政府建造的低租金公共住房,或由政府补贴造价40%左右,鼓励私人建房局建造低租金的多户式公寓楼房,出租给老人、残疾人和低收入者。

在美国,大约有350万个家庭的收入不足以支付质量较好的住房租金,对这样的家庭,美国联邦政府主要采取以下三种补助形式:(1)提供一定数量的公房,联邦政府提供资金,由地方政府建设管理。如果一个家庭的收入只占美国家庭平均收入的37%,就可以住在这样的住房里。据统计,这种公房的需求大大超过供给,供求比例为1:46。现在美国政府每年用于维修和新建这种公房的预算是23亿美元。(2)家庭收入占美国中等家庭平均收入的45~50%的家庭,可以享受住房券补贴。享受住房券补贴的家庭必须拿出自己收入的25%来支付房租,不足部分用住房券来抵,持有住房券的家庭可以租住私房。联邦政府每年用于住房的补贴约为27亿美元。(3)州政府发行一些在税收上比较优惠的抵押债券,用这笔收入补助需要享受住房补贴的家庭。总的来说,美国住房补贴总趋势是越来越多的资金转给地方政府,由地方政府设计、制定住房补贴政策,以便更有效地解决住房问题。而且在住房补贴政策中,可以建造低价住宅为主,主要是采取政策支持的方法,通过金融和优惠税费的方法,扶助、支持个人购买住房。如给需要住房的个人提供优惠贷款;住宅所有者支付贷款的利息和交纳自有房屋的不动产税均可从个人收入中扣除,免征个人收入所得税等。

3. 日本的住宅政策

日本设立管理和提供住宅的常设机构有:建设省住宅局,住宅都市整備公团(即住房和城市开发公司)及住房金融公库(即住房信贷公司)等。在解决住宅方面,日本一方面通过多方筹集资金,建设公共住宅,另一方面鼓励和推进私人建设住宅。其中通过国家资金建造的公共住宅有公营住宅、公团住宅、金融公库住宅和地方住宅供给公社住宅。

(1)公营住宅。国家补助工程造价的1/2;对以低收入者为对象的公营住宅,国家补助工程造价的2/3。地方公共团体接受国家的补助建造住宅,然后以低租金,出租给低收入的居民和职工。公营住宅的

建筑标准,则由建设大臣确定,迁入公营住宅的人,是受条件限制的,年家庭总收入在500万日元以下的四口家庭者,有同居家族者、住房困难者才有权照顾。有时达到一定年龄以上,或身患残疾的单身者,也可入居公营住宅。公营住宅的租金额为偿还费、修缮费、管理费、保险费及地租之和。其平均日租金约相当于日收入的17~18%。如东京大川端新村的公营住宅,一套二居室的住宅,月租金为3~7万日元。

(2) 住宅·都市整備公团住宅。与“公营住宅”相比,住宅·都市整備公团是以比较高层次家庭收入的居民为对象,利用国家的财政投资贷款以及来自民间的借款,供应出租住宅和出售住宅。公团借款与回收资金间的利息差,由国家财政补给。这样公团就有可能以较低的价格向居民提供优良的住宅。公团住宅房租一般为2~25万日元/套·月;出售价格为2000~9000万日元/套。东京市某住宅区出售的公团住宅(即商品住宅),一套80平方米的四居室,出售给原拆迁户为4000万日元,出售给社会上的外来人员则为8000万日元。至今住宅公团已有36年的历史,已出售58万套住宅,现拥有并管理着70万套住宅,平均房租3.5万日元。公团住宅很受日本人的青睐。

(3) 住宅金融公库贷款住宅。该公库是银行等金融机构为促进住宅建设、融通长期低息的住宅资金而设立的,是专门为政府从事住宅投资、低息贷款活动的国家金融机构。其贷款资金稳定,对提供宅基地及促进土地的合理利用、宅基地整治、建成区再开发等,均提供资金。其贷款对象是购买或建造住宅的中低收入者。同时,对于高龄者,有身残同居者,以及节能的高层住宅等均给予优惠。

(4) 地方住宅供给公社住宅。与“公营住宅”相同,各地的住宅供给公社也是以各都道府县及市的居民和本地职工为对象,利用住宅金融公库和来自民间借款等,主要供应出售住宅,为劳动者提供居住环境良好的住宅及宅地。由于公司是不以营利为目的特殊法人,所以开支受到地方公共团体的限制。在地方公共团体的监督下,有计划地提供住宅,按照法律规定,在各都道府县及人口在50万以上的政令指定都市里,均可设立住宅供应公司。

日本的私有房屋占有率比较高,约有60%的现有住宅为个人住宅。为推进私房建设,政府采取了住宅金融公库贷款建房以及制定税制等项政策、措施,具体有以下几个方面:

(1) 鼓励增加住房数量的税制。无论建房是为了自住或出租均予以鼓励,其目的仍在于鼓励增加住房数量。如降低注册和执照税,新建出租住房特别减价;降低固定资产获得税以及降低市政财政税。

(2) 鼓励私人获得住房。如获得住房扣除所得税;住房贷款扣除所得税;捐款税金的住宅基金捐款折减制等。

(3) 更好地利用现有住房而制定的税制。如对现有住房减少注册和执照税;住房获得扣除及减少不动产获得税以及捐款税里的住房基金捐款折减制等。

4. 新加坡的住宅政策

新加坡政府经过20多年的努力,较好地解决了住房问题,是得力于他们的住房政策。该国在成立自治政府的次年就设置了住房发展局,其任务是发展住房解决房荒,推进城市重建计划。其主要措施是:(1)根据地少人多的国情,公共住房建筑向高层、高密度发展;(2)住房的设计、施工、标准和造价都注意适合不同住房的收入水平,限制住房的过度消费;(3)通过严密的规划做到布局结构合格;(4)政府在公共住房建设中起决定性作用,并在用地上给予保证,在资金上予以支持;(5)对本国的建筑商采取保护政策;(6)住房由政府住房发展局统管,提供售后服务和社区生活服务。

新加坡住房发展局既是政府机构,又是房地产经营企业,对解决住房问题起着主导作用。它解决住房问题的核心,在于鼓励居民购置自己的住房,实现“居者有其屋”,把住房供给从国家低价出租改为国家建房,由住户分期付款推行住房自有计划。一方面把原属国家所有的住房逐步转让给个人,另一方面对不同经济收入的家庭,实行不同的住房供应政策。对高收入者国家不包供住宅,实行完全的住房商品化。由其自行向专门设立的建房及市区发展公司按市价购买商品住房;对于中低收入者,则实行住房准商品化模式,由政府投资建造社会住宅,然后再按优惠条件卖给中、低收入家庭。由于经济发展起点较低,住房问题严重,所以国家对住房问题承担较大责任。政府根据居民在不同时间的购买力水平,建造不同标准的社会住宅,采取低息贷款和分期付款的方式,向中、低收入者供应住房。社会住房以出售为主,只有少数收入在政府规定标准以下的贫困家庭,才能申请租用社会住宅。

新加坡国家兴建和个人购买社会住宅的主要资

金来源都是中央公积金(开始称为中央救济金),这是一项社会公益性的强制储蓄。为了推进这一中央储蓄金制度,政府成立了中央公积金局负责管理此项基金。中央救济金是为退休职工积累的退休金,是一种社会保障性质的强制储蓄,以后才扩大使用范围。它也可用于政府建设住房和居民买房,并于1959年相应演变为中央公积金制度。中央公积金覆盖全体雇员及其雇主,凡在新加坡有薪金收入(包括各种津贴)者,都必须与其雇主按同等比例将其薪金的一部分交给中央公积金局,雇员可以用来买房(但不能用于付房租),到本人达到55岁退休或本人因故失去劳动能力时,可以依靠公积金生活。本人去世时,其全部存款金可以由其指定的受益人领取。1955年开始执行公积金制度时,雇员和雇主各提存工资的5%,以后其提存比例随着经济的发展和实际需要而有所变化。1984年曾达到各交25%,现在是雇员交本人工资的22%,雇主则交所雇职工工资的18%。

公积金由中央公积金局统一管理,付给存款人6.5%的年息,其使用范围已扩大到可以供雇员买房、治病、养老和交子女学费。中央公积金局集中起来的公积金上缴财政统筹运用,一部分用来建房和进行投资,另一部分则由买房的个人用来支付首期房款并向其提供以分期付款形式还本付息的住房贷款。

住房发展局回收资金的渠道主要是房价和房租,以及通过售后服务和社会生活服务收取的维修保养费、存款利息和代理收费等。另外,还在新住宅区预留适当土地作为商业、轻工业和摊贩中心用地,利用出租土地增加的收入来补贴社会住宅建设;同时,还专门成立建房及市区发展公司,建造高级住宅以高价向高收入者出售,以所得盈利转为社会住宅建设基金。

5. 香港和台湾的住宅政策

香港的住宅政策采取政府投资和私人投资两种形式。领导住宅建设的是香港房屋委员会及其具体办事机构房屋署。其住房政策的重点放在资助中、低收入阶层获得的住房,通过政府资助与市场机制加速住房自有化。

40年代末,50年代初,香港人口剧增至200万人以上,而住房只有17万间,有1/4的人口住棚屋,住房问题极为严重。港英当局最初采取租屋为主的住房政策,由政府投资建房,再以低租金出租给中、

低收入家庭,但收效甚微。70年代中期以后,对中、低收入阶层实行“居者有其屋”计划,推行居民购买自用、卖房回收的资金再建房出售的住房政策,取得显著效果。目前香港住房情况大致分为五个层次:(1)政府官员所住的“港府宿舍”。其标准较高,按职务高低也有差别。基本上以出租为主,所有政府官员都享受住房津贴;(2)公共屋村的“居屋”。它根据“居者有其屋”计划由政府投资建成的标准和造价都较低的住房;(3)“廉租屋”和房屋协会楼宇。前者是以低租金专供棚户、灾民和搬迁户租用的政府所有的公共房屋,后者是以社会力量来解决贫苦居民居住问题的住房,其房租按边际成本计算,通常只有市面租金的一半至1/3;(4)“私人楼宇”。这是第二次世界大战以前保留下来的私人住房,或战后私营房地产发展商投资建设的用来出租或出售的住宅楼宇。政府对于后者在土地供应和住房出售价格方面基本上采取“自由放任”政策,其标准较高,有的高级楼宇十分豪华,无论出租还是出售其价格都十分昂贵;(5)非永久性住房,包括临时居所和水上居所。据1986年3月底止的统计资料,住在“港府宿舍”的人口占全港人口的1.19%,住在“公共屋村”的“居屋”和“廉租屋”的人口占全港人口的44.48%,住私人楼宇和私人房屋的人口占全港人口的47.04%,住临时居所的人口占全港人口的6.63%,住水上居所的人口占全港人口的0.66%。但不少“居室”和“廉租屋”的每人居住面积只有2.5~3.5平方米,临时住所和水上住所也都很简陋。

香港房屋委员会在经济上自负盈亏。由于“廉租屋”收不抵支,对“居屋”也要有所补贴,其资金不足部分主要从以下两条渠道予以弥补:(1)以地补价。香港所有土地均属港英当局所有,它实行高价“批地”政策。私营企业从官方“批地”(批租期分为75年、99年、150年和999年四种)中获得土地契约使用权后进行发展经营。长期以来这种“批地”收入是香港政府财政收入的35.6%(但近几年连续下跌,1987~1988年财政年度只占7.54%)。政府从巨额的土地收入中,拿出一部分来以财政拨款的形式支持住房的发展。同时,还通过政府设立发展贷款基金,年利率5%,期限40年。(2)以“商住”补“房住”。即对公共屋村中的高级住房和经营用房通过高房价或高房租获取盈利用来弥补低租、低价的公共房屋的亏损。

台湾过去的住宅政策目标一直是“住者有其

屋”，强调的是住宅所有权的拥有。事实上，在寸土寸金及游资充裕、贫富差距日益扩大的今天，强调拥有所有权似乎难以落实。因此提出现在的“住者适其屋”，即住宅政策的目标不再强调自有的关系，而将政策的重点移至调和居住者与住宅的关系，并强调重视住宅的质量和价格是否合理。一个“适”字包括住宅空间的合适、住宅位置合适、居住环境及价格的合适等。因此政策所要达到的理想是协助中、低收入者住在适当的居住环境，并透过合理的市场运行机制，使其买到或租到合适的住宅。

“住者适其屋”这一总目标，又可分为两大次目标：（1）从经济方面建立合理的住宅市场运作体系；（2）从社会方面协调无能力拥有自有住宅者，得以住在适当的居住环境里；（3）从实质方面确保住宅的环境优美。

第三节 房地产的产权产籍管理

一、不动产权利设置

各国有关不动产（主要是土地）权利设置大多以罗马法为蓝本或受其启示而设置的。罗马法对不动产权利的设置主要有：土地所有权、地役权、永佃权、地上权、典当权、抵押权。地物权中，地役权、永佃权和地上权属于用益物权，典当权和抵押权属于担保物权。各国在参考罗马法的基础上，根据本国的实际情况和需要，在不动产上设立一系列各自不同的权利。首先是设立的权利名称不统一，其次是内容和含义不一致，第三是权利的多少不相等。在台湾，依据民法物权编的规定，设立不动产所有权外，尚有典权、抵押权，地上权、永佃权及地役权五种权利。又依其民法债编的规定，在不动产上尚可设立租赁权。荷兰在地上设定的权利有地役权、用益权、永佃权、地上权和抵押权。南朝鲜在土地上设定的权利包括所有权在内有七种：所有权、占有权、地上权、地役权、留置权、抵押权和租赁权。日本《民法典》承认占有权、地上权、永佃权、地役权、留置权、先取持权、质权和抵押权。在印度尼西亚，1960年《土地基本法》载有新的土地权规定。新的实体权利包括：所有权、长期租用权、建筑物租用权或永租权。此外，

有一些具有更多个人性质的权利，如租赁和使用权。这些权利同实体权利不同，是不能登记的，债权人也不能据此对债务人的财产行使追索权。

1. 所有权

《德国民法典》规定所有权的权限：“以不违法律和第三人的权利为限，物的所有人得随意处分其物，并排除他人的任何干涉。”“土地所有人的权利扩及于地面上的空间和地面下的地层，但所有人不得禁止他人排除任何与所有人利害关系的高空和地层中所为的干涉。”《日本民法典》对所有权的土地所有权的规定是这样的：“所有人于法令限制的范围，有自由使用、处分及收益所有物的权利”，“土地所有权于法令限制的范围，得于土地的上下”。台湾《民法》对所有权的的规定基本上同日本的规定一样。其他各国对不动产所有权的的规定都大同小异，承认所有权在法律限定的范围内是一种最完全、最绝对的权利。

2. 地上权

地上权是指以支付租金为代价的他人土地上建筑房屋或附有定着物的权利。如日本《民法典》第265条规定：“地上权人，因于他人土地上有工作物或竹木，有使用该土地的权利”；《德国民法典》第1012条规定：“土地得以此种方式设定其他权利，使因设定权利享有利益的人，享有在土地的地上或地下设置工作物的可转让的或可继承的权利（地上权）。”台湾《民法》第832条规定：“称地上权者，谓以在他人土地上有建筑物，或其他工作物、或竹木为目的而使用其土地之权。”地上权的权利范围较广，地上权人对其建筑物可以有占有、使用、收益和部分处分权能，可以出租典当或设定地役权。

3. 地役权

地役权是指为自己土地的便利在他人土地上所设定的权利，即他人的土地得为自己的利用本身土地提供方便。这种土地内容在《日本民法》第280条是这样规定的：“地役权人，依设定行为所定的目的，有以他人的土地供自己土地便宜之利用权利。”《德国民法典》、台湾《民法》等均有关于地役权的定义和内容。担负和提供便利的土地称供役地，利用和享受便利的土地称需役地。

4. 永佃权

永佃权是指按年向土地所有人交付租金而长期或永久地使用、收益其不动产的权利，一般指其在土

地上耕作的权利。永佃权又称为永租权或永借权。其权限和地上权的权限有相似之处。但一般而言,永佃权具有永久性,地上权一般不具有这种特点。如台湾《民法》规定:“称永佃权者,谓支付佃租永久在他人土地上为耕作或牧畜之权”,《日本民法典》也有类似的规定。

5. 抵押权

抵押权又叫契约质权,即债权人对于债务人或第三人提供的担保物(不动产等)享有物权,但不转移该物的占有,在债务人偿付迟延时,债权人得变卖抵押物以抵偿。德国、法国、日本、台湾等的民法均有设定抵押权的条款。除所有权外,地上权、永佃权也设抵押权。

6. 典当权

典当权又叫信托质权,是罗马法最古老的物权担保制度。即当事人一方依照市民法的方式将其物的所有权移转给债权人,债权人在同一方式中附带约定的债务清偿时返还原物。典当权由于其本身存在的局限性,使得把不动产作为典当权的标的物时,显得不太适宜。所以许多国家已取消了典当权,但仍有部分国家和地区保留有类似于典当权的不动产权利设置,如台湾的典权、法国的不动产质、日本的不动产质。在实际内容上,这三个国家和地区又各有不同。台湾《民法》中规定:“称典权者,谓支付典价,占有他人之不动产,而为使用及收益之权”。承典人除占有典产,供自己使用外,在典权存续期间,还可将典物转典,或出租给他人,或将典权让与他人,并可以典权为抵押权的标的物。典期届满经过二年后,出典人不以原典价赎回典物的,承典人就取得典物所有权。典权的性质具有用益物权和担保物权的性质。日本和法国的不动产质具有典当权的债权性质(台湾的典权则与债权无直接联系)。但两者有一些差异。《日本民法》规定:“不动产质权人,可以依质权标的不动产的用法,予以使用及收益”,但“不动产质权人,不得请求其债权的利息”。《法国民法典》(又称《拿破仑民法典》)规定,不动产质权“债权人依此契约,仅取得收取不动产果实的权利,债权如应付利息时,此项果实应先抵利息,然后抵偿原本”,但“债权人不得因约定期限已到而未清偿即取得不动产的所有权”。

7. 土地发展权

土地发展权是近现代才创设的一个很有意义的

土地权利,它是指土地变更为不同性质使用的权利,如由农地变更为城市建设用地、住宅地变更为商业用地等。当今世界对土地的发展权有两种不同的处理方式。一种认为土地发展权首先自动地归属于土地所有权人(如美国)。在这种情况下,如政府要保护农业土地不变更为城市土地,可事先向土地所有权人购买土地发展权,从而土地发展权掌握于政府手中。另一种认为土地发展权一开始就属于政府或国家,如果土地所有者要改变土地用途或增加土地使用集约度,必须先向政府购买土地发展权(如英国曾有此项政策)。法国也有类似发展权的设置,规定超过一定容积率(建筑面积与占地面积之比)的建筑物建筑权归政府所有(1982年规定的限制标准为:巴黎1:1.5~3,其他城镇为1:1~2;在这一范围内不受限制)。超过限度的建筑物,必须向地方政府支付代价,以获取建筑权。

二、土地私有权的限制

国外对土地私有权的限制和管理归纳起来大致有四个方面。(1)对土地拥有的限制,包括土地所有权和土地使用权的取得与征收,拥有的土地数量、种类和位置等。(2)对土地使用的限制,包括土地用途、建筑高度、容积率、覆盖率和建筑风格、布局与密度等,还包括禁止空闲土地。(3)对土地的租赁、转让或交易的限制,包括租赁期限、土地买卖的价格和对土地投机的限制等。(4)其他土地管理的政策和措施,如对某些行业提供廉价的土地,严禁土地细分等。

1. 对土地拥有的限制

大多数国家准许外国人取得土地权,其中部分国家对外国人取得土地权的条件与国民相同,如英国、卢森堡、阿根廷;部分国家要求以互惠为条件,如日本、韩国;还有一些国家对外国人购买土地的种类、用途和面积加以限制,如泰国、菲律宾等,也有一些国家不允许外国人取得土地权,如阿富汗、沙特阿拉伯。美国对于外国人土地权的立法,由各州自行规定,多数州准许外国人购买土地,少部分州不允许外国人购买土地。

台湾地区对一些不宜私有的土地采取禁止私人拥有的政策,如对公共交通道路、瀑布地禁止私有。台湾的《土地法》还对私人拥有土地面积的最高额作

了规定,如《土地法施行法》第7条规定:“限制土地面积最高额之标准,应分别宅地、农地、兴办事业等用地、宅地以10亩为限,农地以其纯收益足供一家10口之生活为限,兴办事业用地视其事业规定规模之大小定其限制。”

几乎所有的国家政府都有权对私人的土地实行征用,这是对私人地产权最严厉的一种限制。

2. 对土地使用的限制

(1) 土地用途、建筑高度、容积率与建筑密度等的限制。大多数国家和地区都是通过城市规划、建筑条例和机场法等来实行此种限制。在美国,土地使用分区是一种城市法令,其中除因修正和申诉而允许例外用途外,对每个市区的土地都规定具体的用途。法国在土地分区中规定,工业设施或仓库组团附近不宜有居住区,在工业区除了那些为了保证工业设施的正常运转而必须居住在那里的人的住房之外,禁止建设其他住房。台湾《都市计画法》规定:都市计画根据具体情况将土地划分为住宅、商业、工业及其他使用区或特定专用区。对各区土地和建筑物的使用作了不同的限制。香港机场法规定在机场周围一定范围内,楼宇高度不超过60米;法国规定在机场周围的规定范围内,有限制土地所有者修建房屋的权利。

(2) 土地重划(或称土地调整、土地整理)对土地使用进行了限制。如在德国,根据规定,从公布土地整理决议至实施规定期间,只有在土地整理局同意下才能改变土地整理区域内的土地的利用方式,才能设立、建造、根本改变或清除建筑物、沟渠、围墙、斜坡等类似设施。

(3) 空闲土地的限制。日本通过建议或劝告土地所有者对空闲土地进行积极灵活的使用,达到限制空闲土地的目的。台湾则通过征收高额空地税的方法,以使所有者对空闲土地进行积极的使用。

三、房地产登记制度

房地产登记是指土地及地上建筑物的所有权与他项权的登记,一般称为土地登记,也有称不动产登记的。但其实际意义基本上是一样的。纵观世界主要国家和地区,尚未发现将土地与房地产分为两套系统进行登记、各搞一套的现象,并且这种登记以土地为本。登记的部门往往因国家的不同而不同,有的由

房地产管理部门负责,有的由土地管理部门负责,还有的由其他部门负责。

综合世界各国和各地区房地产登记情况,一个完整的房地产登记,包括以下内容:土地总登记、土地经常登记、他项权登记、设定登记、转移登记、变更登记、消灭登记、涂销登记、嘱托登记、预告登记、异议登记、暂时登记等。其中,他项权登记是指土地所有权以外的土地权利登记,如地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权及耕作权等的登记;设定登记是指如抵押权、典权的设定需要登记;移转登记是指如土地买卖、赠与、继承等的登记;变更登记是指土地权利内容变更登记,如土地分合、增减、地目变更等的登记;消灭登记,是说房屋如果毁损或塌倒了,标的物消灭,便需办理消灭登记;涂销登记,如原以房地产抵押贷款50万,同时办理抵押权设定登记,现将借款还清,则须将原设立的抵押权的登记涂销,即为涂销登记;嘱托登记,指土地登记的权利人或义务人,有一方是政府机关,即可委托土地登记机关办理登记,即是嘱托登记;预告登记,指如甲将土地出租给乙建房屋,约定30年后乙将房屋连同土地无偿地还给甲,此为未来发生移转情形,预先办理登记;异议登记与暂时登记,都是因为由于房地产登记引起异议,有人提起诉讼的情况下,进行的特殊登记形式。

1. 日本的不动产登记制度

日本的不动产登记制度是以法律的形式要求人们必须遵守的一个制度。这个制度的核心是《不动产登记法》。日本以该法为首,加上相应的政令与省令,至今已经形成一套完整的不动产登记制度。不动产登记在属于法务省的不动产登记所进行,登记所是由单独的登记官所构成的独立的政府机构,各登记所根据其规模设有一至数人的登记官。登记官由地方法务局或支局长任命,分别具有独立的职务权限。不动产登记的具体权利包括所有权、地上权、永久租赁权、地役权、优先特权、不动产债权、抵押权、租借权、采石权等九种权利。登记就是对以上这些不动产的权利的设立、保留、转移、变更、处分及失效等,到登记所进行登记。日本《不动产登记法》第35条规定了申请登记所需要的文件,包括申请书、证明登记原因的文件,登记义务者的权利证、许可证、承诺书以及代理权限证书。根据不动产登记法第14条规定,登记簿分为土地登记簿与建筑物登记簿二种,登记所里还设有针对多层建筑物的登记簿,这种多层

建筑物一般是指出租或出卖中的高层公寓。这种登记簿首先对建筑物的全体进行各项登记,然后还要对专用部分(即各个单元)进行各项登记。

根据不动产法第21条规定,任何人只要交纳一定的手续费,都可以查阅与自己有利害关系的不动产登记簿。

2. 英国和香港的房地产登记制度

英国的政府土地登记局是统一管理英国城乡土地权属的机构,统一从事土地所有权的审查、确认、登记、发证以及办理过户换证业务。在英国,某些地方自有自用地产可以不登记,但凡土地买卖必须登记。土地所有权证书载明土地所有者及其土地的面积等等自然情况,具有法律效力。为尊重英格兰人不愿公开私人拥有和利用土地情况的意愿,登记所对登记保密不向外透露,在内部也不按登记的人口统计其先后登记土地的总量。但是登记局保存归档的土地所有权证书副本等资料,免费供应欲买地或租地者所委托的律师查阅,从而使其便捷地核实有关地块所有权的确凿现状。

英国土地登记局及其活动,有以下特点:

(1) 有法可依、循法管理。英国早已制定《土地登记法》、《地产管理法》、《财产法》。法律规定,无论私地公地的买卖都必须到登记处过户、登记、换证,否则不受法律保护。土地租赁期在21年以上的,也必须登记,由承租方登记租用权。如果办理登记出现差错致使土地所有者合法权益蒙受损失,登记局要赔偿。

(2) 垂直领导、一统到底。各处不属地方政府编制,不受地方政府领导,由登记局直接领导与指挥。

(3) 房随地走、一并登记。登记局不另行发放单独的房地产权证书,而是在土地权属证书及所附地籍图中,用文字与图形载明建筑物的情况。

(4) 该严则严,该宽则宽。对于实质性问题,比如必须有明确的产权人,绝不含糊。为此视公有地产如同私有地产,其产权人也必须落实到具体人头;至于地产交易在什么场所进行这类非实质性问题,登记局不问不管。

(5) 不吃“皇粮”,自给有余。登记局通过收取登记费足以负担人头费和各项费用。

香港的土地登记由专设的田土注册处负责,它隶属于注册总署。该处的主要任务是对一切有关土地的契约进行登记,即将其主要内容摘要登录入卡。同时,也为住宅、店铺、工商业楼宇等编制登记卡,

记录每项物业按政府契约批出后的业权及其变化的详情。该处还就政府有关买卖土地事宜,为政府拟定物业转让契据及提供有关法律上的咨询;负责政府契约的签发、续期、更改和注销等事宜;为房屋委员会拟定居者有其屋的计划中楼宇的转让契据,等等。田土注册处的记录卡,可供市民付费查阅。凡未经注册的契约(已缴付市面最高租值的真正租约而租期不超过3年者除外),对后来以有价条件承购或受抵押的人而言,将属无效。

香港的田地注册处,自然与英国的土地登记局有血缘关系。但两者又有很大差异。香港田地注册处,只办理登记不发证,这是不如英国之处。香港不仅登记土地租用权,对租用者即业主所选择的土地用途包括土地分割使用的不同用途,也以城市规划及土地批租契约的许可用途为依据,进行审查、登记。而英国的土地登记只是为了审定土地永业权、租用权,对土地的利用状况不管。

3. 台湾的土地登记制度

在台湾,凡登记区域内的一切公私有土地及其建筑物,均应依法在规定期间(现行法为一个月)内向地方政府机构强制申请登记,逾期除加罚登记费外,得视为无主土地,由政府公告予以代管。代管期限届满,仍无人过问时,即被登记为国有土地。土地登记权利为土地所有权及六种他项权利,即地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权及耕作权。土地登记机关为地政机关。台湾《土地登记规则》第4条规定:“土地登记,由土地或建筑物所在之市县地政机关办理之。但该市县地政机关在辖区内另设或分设登记机关者,由该土地或建筑物所在地之登记机关办理之。”

台湾土地登记制度有以下特点:

(1) 登记采取生效要件主义。土地利用的得失变更,以登记为必要条件,即土地权利凡因法律行为的变动,非经登记,不生效力;法律行为以外事实的变动,非经登记不得处分。

(2) 登记采取实质审查主义。登记机关对于申请登记案件,有实质审查的权限。

(3) 登记具有绝对的公信力。凡已登记的权利,具有绝对效力;一经登记的权力,不可予以推翻。即已登记的权利,发现错误或遗漏,除非对他人权利无损,经书面申请上级机关查明准予更正外,亦不能推翻。

(4) 登记簿的编制,采取物的编成主义。登记簿