

房地产法

(第三版)

REAL ESTATE LAW

符启林 著



法律出版社

21 世纪法学规划教材

房地产法

Real Estate Law

| 第三版 |

符启林 著



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

房地产法/符启林著. —3版. —北京:法律出版社,
2004.8

21世纪法学规划教材

ISBN 7-5036-5050-8

I.房… II.符… III.房地产业—法规—中国—
高等学校—教材 IV.D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 080192 号

法律出版社·中国

责任编辑/谭柏平

装帧设计/于佳

出版/法律出版社

编辑/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787×960毫米 1/16

印张/24.5 字数/427千

版本/2004年8月第1版

印次/2004年8月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律教育出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/jiaoyu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939658

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-5050-8/D·4768

定价:29.00元

作者简介

符启林,男,1954年7月出生于海南省临高县,先后就读于华南师范大学、北京大学、中国政法大学,获学士、硕士、博士等学位,为我国经济法学专业第一届博士研究生。现为中国政法大学教授,经济法学专业博士研究生导师,经济法研究中心副主任,中国法学会经济法学研究会副会长,中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员,兼职律师。1997年在香港李宇祥律师事务所工作,1998—1999年度在加拿大约克大学法学院做访问学者,2001—2003年在美国哥伦比亚大学法学院、纽约城市大学做访问学者。主要研究领域为:房地产法、证券法。

主要学术著作:《房地产法》(专著)、《城市房地产开发用地法律制度研究》(专著)、《商品房预售法律制度研究》(主编)、《房地产法理论与实务丛书》(丛书主编,共4册)、《中国证券交易法律制度研究》(主编)、《金融法理论与实务》(丛书主编,共6册)、《中国证券市场十年经典案例析评》(主编)、《证券法学》(主编)等。

出版说明

二十多年前,当中国改革开放开始勃兴,法律和法律教育开始再度崛起之时,法律出版社便以精诚态度和极大力度服务于中国的法律教育。针对不同阶段的读者,本社陆续推出多种系列的法学教材,迄今已达数百种。高等学校教材、教学参考书为其中主要部分。而历年来逐步推出的“八五”、“九五”及正在推出的“十五”国家级规划教材,更为重点。长期以来,“法律版”的众多教材,颇受学林瞩目。在此,我们深深感谢读者和作者对我们的信任。

进入 21 世纪以来,中国法律教育在取得长足发展的同时,也积极酝酿和展开改革举措,培养高素质的现代法律人才成为法律教育的重要目标。为此,本社应时而动,力求从教材的品种上、内容上、形式上实现更大突破,为新一代法律人学取专业知识提供更好读本。

就高等学校教材而言,我们立足两种进路:全面革新既有教材,或推出全新教材。革新既有教材,意在选取已出版教材尤其是“八五”、“九五”规划教材中的精品,从内容到形式全面更新、修订,重新整合,使这些长盛不衰的法律教育财富,以崭新面目,继续服务于新读者。推出全新教材,则或为推出“十五”规划教材,或约请优秀作者撰写新作,精阐原理,结合实践,关注前沿,努力创造出新世纪的新经典。优秀作者,或为老一辈与盛年名家,或为新生代才俊。或革新,或全新,这些教材在 21 世纪呈现崭新风采,并同享规划教材之盛,因之统为一名:“21 世纪法学规划教材”。

我们深信,中国的法律教育事业将在改革和发展中不断壮大;我们承诺,本套“21 世纪法学规划教材”,以及本社所有法律教育图书都将在发展中不断更新和超越。本着竭诚为法律和法律教育服务的发展服务,竭诚为读者服务之宗旨,我们愿更加敬业,与广大读者和作者一起,共同创造法治事业及法律教育事业的美好未来。

法律出版社
2004 年 1 月

第三版修订说明

房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。随着社会的发展,房地产业已经成为国民经济的一个重要部门,在联合国 1986 年修订的《全部经济活动产业分类》的国际标准中被列入十大经济活动的第八类;在我国现行的行业分类中被列为第七类。这说明,无论在国际上还是在国内,房地产业都作为一个重要的独立的产业部门而存在。尤其在我国现阶段,房地产业作为一个朝阳产业已成为国民经济发展的支柱之一,房地产市场也随着我国房地产管理体制的改革而逐渐深入和完善。当然,房地产市场的和谐运转和健康秩序的维持都离不开健全的房地产法制建设。特别是在我国目前人民生活水平逐渐走向小康,住房制度开始实行全面商品化的阶段,健全和完善的房地产法制更是不可或缺。

房地产法是一门综合性的法律部门,它包括民法、经济法、行政法等法律规范,理论博大而精深,体系庞大而复杂,涉及土地利用和城市建设规划、房地产用地开发、房屋建设、房地产金融、房地产交易、房地产抵押、房地产评估、房地产中介、房地产税费、物业管理等法律制度。在写作过程中,笔者对房地产法的内容进行了体系化,力求全面总结和体现房地产法学的最新理论,反映房地产法立法和司法实践的最新成果。

本次修订,在本书整体框架基本未动的情况下进行了一次全面修订,其中重点修订了以下几个方面的内容:

1. 根据我国近年来房地产业发展的实践和出现的新问题,重写了第一章第二节“我国房地产业发展概况及存在的问题”。鉴于房地产法与物权法的密切关系,在第三节增加了“房地产法与物权法的关系”的内容。

2. 根据我国商品房转让制度的最新发展,在第五章第二节增加了“已购公房和经济适用房转让的法律制度”。

3. 根据 2003 年 6 月 1 日起施行的《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》,在第五章增加了该司法解释的内容。

2 房地产法

4. 根据 2003 年 9 月 1 日起施行的《物业管理条例》的规定,对第七章“物业管理法律制度”进行了全面修订。

本书出版以来历经两次修订,得到了广大读者和法律出版社的大力支持和厚爱,笔者在此表示衷心的感谢。同时,希望广大读者和学者同仁继续对本书提出批评改进意见。

符启林
2004 年 7 月 29 日

目 录

第一章 房地产法概述	(1)
第一节 房地产及房地产业	(1)
第二节 我国房地产业发展概况及存在问题	(5)
第三节 房地产法的概念及其调整对象	(14)
第四节 房地产法律关系	(16)
第五节 房地产法的特征、原则和作用	(20)
第六节 我国房地产法的立法概况、法律规范和法律体系	(28)
第七节 我国《城市房地产管理法》的特点、问题与展望	(32)
第二章 房地产权属制度	(42)
第一节 房地产权利与权属	(42)
第二节 土地权属制度	(50)
第三节 房屋权属制度	(74)
第四节 房地产相邻关系	(82)
第五节 房地产权属登记制度	(85)
第三章 房地产开发用地	(97)
第一节 我国国有土地使用制度改革状况	(97)
第二节 国有土地使用权出让法律制度	(102)
第三节 国有土地使用权划拨法律制度	(119)
第四节 国有土地使用权转让法律制度	(131)
第五节 国有土地租赁法律制度	(137)
第六节 集体土地征用法律制度	(143)
第七节 城市房屋拆迁	(156)
第四章 房地产开发法律制度	(165)
第一节 房地产开发概述	(165)
第二节 房地产开发企业	(173)
第三节 建设工程项目的招标和投标	(182)

第四节 房地产开发的规划管理	(188)
第五节 建筑工程的施工管理与监理	(193)
第五章 房地产交易法律制度	(203)
第一节 房地产交易概述	(203)
第二节 房地产转让	(211)
第三节 商品房预售	(220)
第四节 房地产按揭	(230)
第五节 房地产抵押	(236)
第六节 房屋租赁	(248)
第七节 房地产评估制度	(260)
第八节 房地产中介服务机构	(266)
第六章 涉外房地产法律制度	(268)
第一节 涉外房地产概述	(268)
第二节 外商投资企业用地的法律规定	(274)
第三节 涉外房地产开发经营的法律规定	(283)
第四节 外商投资开发经营成片土地	(290)
第七章 物业管理法律制度	(297)
第一节 物业管理概述	(297)
第二节 物业管理法律关系	(304)
第三节 物业管理业务	(311)
第四节 物业管理合同规约	(320)
第五节 物业的使用与维护及物业管理服务收费	(330)
第六节 法律责任	(335)
第七节 香港物业管理立法及经验借鉴	(340)
第八节 我国物业管理中存在的主要问题及对策探讨	(344)
第八章 房地产税费制度	(351)
第一节 房地产税费概述	(351)
第二节 房地产税	(352)
第三节 房地产费	(370)
第四节 房地产税费制度评价	(373)

第一章 房地产法概述

第一节 房地产及房地产业

一、房地产及房地产业的概念

房地产是指房产和地产的总称,是房产和地产的结合体。在法律术语上,房地产一般又称不动产,因为土地和房屋属于不可移动或一经移动就要丧失其极大价值的物体。不动产有狭义和广义之分。狭义的不动产系指土地和土地上永久性建筑物及其衍生的权利;广义的不动产除上述内容外,还包括诸如水坝、港口、码头、地下工程、矿藏和森林等自然资源。我们所要研究的是狭义的房地产,即土地和土地上永久性建筑物及其衍生的权利,而且主要研究的是城市的房地产,因为依据现行法律规定,农村的房地产尚不列入《城市房地产管理法》的调整范围。我们所指的地产主要是指土地及其上下一定的空间,包括地下的各种基础设施、地面道路等;房产是指建筑在土地上的各种房屋,包括住宅、厂房、仓库和商业、服务、文化、教育、卫生、体育以及办公用房等。

房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。随着社会的发展,房地产业已经成为国民经济的一个重要部门,属于第三产业。联合国在1986年修订的《全部经济活动产业分类》的国际标准中,把经济活动分为十大类,房地产业属于第八类;我国现行的行业分类中,将房地产业列为第七类。这说明,无论在国际上还是在国内,房地产业都作为一个重要的独立的产业部门而存在。房地产业虽然与建筑业有着千丝万缕的联系,但房地产业绝不等同于建筑业。建筑业是直接从事房屋生产和其他建筑物的建造、改造、装修、安装等的一个物质生产部门,属于第二产业,而房地产业则是从事房地产的投资开发、经营、管理和服务,主要在流通领域活动的产业部门,属于第三产业。在现代社会,房地产业和建筑业具有兼容性,即不排除许多建筑商兼营房地产业,而房地产商又兼营建筑业,但两者还是有本质的区别。

房地产运行的全过程包括三个环节:(1)生产环节。主要指通过对所获得

的土地投入人类劳动,进行房屋和城市基础设施建设,获得房地产产品的过程。(2)流通环节。主要是指房地产产品在市场上流通,其价值得到实现的过程。流通的方式包括买卖、租赁、交换、抵押等。(3)消费环节。房地产产品通过市场交易实现其价值后,即转移到消费者手中,消费者在使用房地产时,要接受政府的各种管理行为和接受物业管理等等。与此相适应,房地产业活动的领域主要包括:(1)土地的开发和再开发;(2)房屋及其附属物或其他基础设施的开发;(3)房地产经营,包括土地使用权的有偿出让、转让,房地产的买卖、租赁、交换、抵押等;(4)房地产的融资租赁,包括金融信贷、保险、基金投资等;(5)房地产中介服务;(6)物业管理;(7)房地产行业管理等等。

二、房地产的特性

房地产商品与其他商品比较起来,有如下十分明显的特性:

1. 区位固定性,或叫不可移动性。这是房地产与其他商品的重大区别之处。由于土地是不能移动的,因此,建筑在土地之上的房屋及其附属设施也不能移动。房地产所有人无法改变土地的区位及建筑物的坐落位置以适应市场的变化。在房地产交易中,流转的不是房屋和土地,而是房地产的有关权利,有关“证书”,因此,房地产市场一般不存在全国性的市场,而主要是地方性市场。房地产区位的固定性决定了房地产所在场所的不可复制性和排他的垄断性,同时,也决定了房地产商在投资房地产时,空间位置的选择十分重要。

2. 异质性。由于土地是不可移动的,所以房地产所在场所是不能复制的,加上建筑材料、建筑类型、房屋新旧程度、邻里环境等因素的不同,每宗房地产都具有各自不同的特点,因此,从这个意义上说,世界上就没有两宗相同的房地产。房地产的这种非标准化特性,是导致房地产市场不完全性的一个重要方面。此外,异质性意味着买方和卖方容易在市场上脱节,彼此互相缺乏信息,这个市场极需要经纪人和估价人来提供市场信息。

3. 稀缺性。由于土地是不可再生资源,即使是土地资源极其丰富的国家,在一定时间和一定地点上有特定用途的土地仍然是稀少的。房地产的稀缺性导致房地产价格的昂贵性,比如拿北京来说,王府井一带繁华地段的商品房价格,一平方米均在一万元人民币以上,买一套商品房,均需一二百万元。

4. 耐久性。土地作为物质性资产和合法权益的标的,是永远不会消灭的,在资本的参与下,其权益将可以被无限地交易下去。另外,建筑于土地之上的建筑物一般也不轻易损坏,相比于其他商品,其寿命要长得多,人们通常在建筑物自然灭失后重建的情况很少,而是为了有新的用途和有可能提供更高价值的情况下,进行拆迁改造。正因为房地产的这个特性,法律才规定房地

产的所有权和使用权可以分离,在一项房地产上设定不同的权利。

5. 保值性或增值性。房地产投资项目资金大、成本高、期限长、风险多,但从长远的角度讲,房地产一般均具有保值、增值的作用。因为随着社会生产力的发展,人口的不断增加,生活水平的不断提高,产业的兴旺,人们对房地产的需求总是与日俱增,而由于土地的不可再生性,其面积基本恒定,特别是位于良好位置上的土地资源永远是稀缺的。因此,房地产的价格总会不断上升。房地产的保值、增值性,引发了房地产的投资性,大至发展商,小至公民个人,都乐于投资房地产,在经济发展的初期尤以为盛。

三、房地产业在国民经济中的地位和作用

房地产业是国民经济的重要产业部门,其发展和进步,对推动我国的工业化、市场化、城市化、生态环境优化等方面,都有着十分重要的地位和作用。

1. 房地产业是国民经济发展的基础产业。说其基础,是因为各行各业都离不开它。一要穿衣,二要吃饭,三要居住,任何一个社会都离不开这些物质条件。房地产是人们进行社会生产和其他经济活动以及科学、文化、教育、卫生等活动的基础载体和空间条件。土地不仅是农业生产的场地、地基,是农业劳动的对象和最重要的生产资料,而且在非农产业中仍然是不可缺少的生产要素和物质基础。一切非农产业部门活动都需要使用房屋,而房屋总是建立在一定区位的土地上面,除使用房屋及其地区外,还要使用与其活动相关的场地或交通过地。开工厂,得有厂房和仓库;开商店,得有店铺或货栈;办学校,得有校园和宿舍;办公经营,得有公寓或其他房产。因此,没有房屋,没有土地,没有一定的空间条件,生产无法进行,商业无法进行,第三产业也无法进行。另外,住房是人类社会最重要、最基本的生活资料,也是劳动力生产和再生产的最基本条件之一,吃穿用等消费活动都离不开房地产,劳动力再生产所需要的教育、文化、福利等用房也需要房地产业提供。可见,房地产既是社会生产的基本要素,又是社会生活的基本要素。从这个意义上讲,房地产业是国民经济的基础性产业。

2. 房地产业是国民经济的先导产业。房地产的开发和经营过程,需要大量的资金和物资,联系的产业十分广泛,因此,它的发展,能够带动和促进相关产业的发展,起着导向作用。据一些工业发达国家统计,房地产业的产值每增加“1”,就能促进相关产业的产值增加“1.5—2”。房地产业的先导作用主要体现在如下几方面:第一,能促进建筑业的繁荣。房地产业与建筑业是联系最密切的产业。这两个产业之间的关系,已达到了一存俱存,一荣俱荣的地步。房地产业的发展,必然带动建筑业的繁荣。第二,房地产业能带动建材工业、建

筑设备工业、建筑机械工业以及冶金、化工、木材、仪表等行业的发展。据统计,房地产开发建设中所需要的建筑材料共计 23 大类、1500 多个品种,涉及建材、冶金等 50 多个生产部门的产品。我国房屋建筑成本的 70% 为材料消耗,每年耗用钢材总耗量的 25%,木材的 40%,水泥的 70%,玻璃的 70%,预制品的 25%,运输量的 8%。第三,房地产业能促进金融业的发展。房地产业是资金需求量最大的产业,银行的最大客户。同时,房地产的保值、增值性,决定了房地产投资领域的回报率高,是个有吸引力的投资行业,各行各业的资金都投向房地产业。与房地产业的发展相适应,不动产抵押、不动产信托、不动产按揭、不动产保险等业务也与日俱增。可以说,没有金融业的支持,也就没有现代的房地产业。第四,房地产业的发展,能带动第三产业的繁荣和发展。房地产业的发展,能促进家用电器、家具等民用工业的发展;房地产业的发展,能促进旅游、园林、运输业、商业和其他服务业的发展;房地产业的发展,能带动会计、律师、经纪人等行业的发展。

3. 房地产业是国民经济的支柱产业。房地产业是国民财富的重要组成部分,是一国财富的基础。据联合国统计,从 1976 年以来,用于建造房屋的投资占国民生产总值的比重一般为 6%—12% (新加坡高达 12%—26%), 所形成的固定资产占同期形成的固定资产总值的 50% 以上,其中用于住宅建设的投资一般占国民生产总值的 3%—8%, 占固定资产形成总值的 20%—30%。从积累财富方面看,英国的房地产价值占该国总财富的 73.2%; 美国房地产的价值约占其整个国家财产总值的 3/4。在我国,房地产在整个国民财富中的比例尚未确定,但有资料表明,房地产业的发展,确实给国家创造了大量的财富。据统计,我国目前城市土地面积为 25000 平方公里,若以每平方米 150 元的价值计算,全国城市土地总价值高达 37500 亿元。这个数字,尚未包括房产价值的数字。因此,这是一笔十分可观的财产。近几年,我国的房地产业发展十分迅速,也说明房地产业正在成为国民经济的支柱产业。

4. 房地产业的发展将有利于促进人民生活质量和消费水平的提高。民以食为天,家以居为先。住房是人类最基本的生活需要,而房地产业的发展,正可以满足这一需求。我国这方面一向欠账较多,导致城市居民居住拥挤,交通不便,社会分配不公,老百姓抱怨较大,消费结构日益不合理。我国居民的住宅消费水平,建国前占到全部消费比重的 4%—10%,建国初期仍为 3%—5%,以后逐渐降至只占家庭收入的 1.5%—3%,少得可怜,而发达国家如美、法、意大利、澳大利亚等国,住房支出占家庭收入高达 25%—30% (包括租金、水电、煤气、清洁和管理费用)。我国要达到这个居住水平,或者达到我国确定的到 21 世纪末

使职工住房支出占工资收入的15%左右,尚需做出不懈的努力。

5. 房地产业的发展将有利于改善投资环境,扩大对外开放。“对内搞活、对外开放”是我国的一项基本国策。这十几年的对外开放成绩是有目共睹的。房地产业的发展,要求对外开放要提高到一个新的层次。发展房地产业,可以改善外商投资环境,吸引更多的外商到我国来投资,促进我国与世界经济的协调与循环。改善我国的投资环境,包括改善软环境和硬环境两个方面。房地产业的发展,主要是在改善硬环境方面下工夫,比如完善我国的基础设施建设,迅速发展邮电、通讯、交通、运输行业等等。

6. 房地产业在一定意义上说也是保护和优化生态环境的重要环保产业。房地产业的发展,改变着生态环境。城市是一个生态环境系统,房地产业的发展,应与城市生态环境系统的发展相协调、相适应。城市土地利用的目标之一就是保护和优化城市的生态环境,提高生态效率。房地产商品又是一种常效商品,一旦建成,可以使用几十年、上百年,不能轻易改变。因此,房地产业在发展过程中,应从其规模、布局、结构和水平上考虑其与城市生态环境发展相协调的程度,从而提高人们的环保意识,提高生活质量。

第二节 我国房地产业发展概况及存在问题

一、我国房地产业发展概况

1992年以来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,我国进一步深化了城镇住房制度改革,极大地推动了房地产业的迅猛发展。这些年房地产方面发生的变化,主要表现在如下几方面:一是在住房制度上,已从国家包、福利制,向调动一切积极因素解决居住问题、推行住宅商品化的方向转变;二是在管理体制上,从政企不分的行政管理型向政企分开、逐步实行企业化经营的方向转变;三是在住宅所有制结构上,从单一的全民所有制向全民、集体、个人以及社会经济组织等多种所有制并存的方向转变;四是在经济体制上,从完全依靠国家积累进行房屋的再生产,向自力更生、依靠本行业的积累进行房屋再生产的方向转变;五是在土地经营上,从原先国有土地不允许出租、转让、无偿使用,向允许出租、转让、有偿使用的方向转变;六是在规范方法上,城市房地产业由行政管理规范为主,向宏观经济调控政策、行政管理和法律调整相结合,且逐渐以法律调整为主的方向转变。但其发展所走过的路是曲折中的

前进之路。期间又可明显地分为以下四个过程,其中从1992年至1998年,可以说是改革开放后中国房地产业的调整和房地产市场形成时期,之后中国房地产业则进入健康有序的发展时期。

(一)1992年—1993年6月:“房地产热”

我国的房地产业,在建国后的几十年间,就没有摆脱过把它当作福利型产品的桎梏,只是到了改革开放以后,才慢慢给该行业注入了商品经济的因素。1992年初邓小平同志的南巡把中国的经济推向了一个新阶段,房地产作为龙头产业,在其中也扮演了十分重要的角色。1992年至1993年的房地产热潮,确实给国人带来了耳目一新的感觉。

1992年,全国各地呈现建设高潮,房地产业急剧升温,房地产开发公司从年初的三千余家,一年猛增至一万二千四百余家。政府也对房地产业给予了足够的重视,1992年6月,建国以来首次全国房地产工作会议在北京召开;同年9月全国房地产开发经验交流会议在珠海召开;10月又召开了地产工作会议。这一系列会议推动了我国房地产业的高速发展。房地产业的高额回报利润,促使了众多的部门、企事业单位甚至个人投入房地产开发市场。1992年全国房地产开发投资732亿元,比1991年增长117%,占全社会完成固定资产投资的比重由1991年的6.34%提高到9.64%;施工商品房总面积为1.9亿平方米,比1991年增长了57.7%,新开工商品房面积1.1亿平方米,比1991年增长40.4%;外商投资开始向房地产倾斜,1992年房地产开发中利用外资7.1亿美元,占全国实际利用外资的3.78%〔1〕。外商投资房地产业,使房地产开发热潮更趋旺盛。1993年上半年“房地产热”继续升温,房地产业继续保持高速增长的势头,房地产开发公司又新增六千余家,总数超过二万家。当时,房地产热主要热在南方、热在沿海,全国50%左右的房地产开发公司为广东、海南、福建、上海、江苏五省市所拥有;北方和内陆某些城市的房地产业在东南沿海的带动下,于1993年初也急速升温。

新中国历史上出现的第一次房地产热潮,给国民经济注入了活力,唤醒了国人的房地产意识,也为今后的改革开放奠定了物质基础。但是不可否认,房地产开发在新中国毕竟是个新事物,新事物在发展过程中难免泥沙俱下,鱼龙混杂,主要的原因一是我国的体制尚不健全,我国的经济尚处于转型时期,即从计划经济向市场经济过渡,许多领域存在着“双轨制”,给一些人搞投机经营、不正当竞争、黑市交易和以权谋私提供了可乘之机;二是我国的法制尚不

〔1〕 包亚钧,汪洪涛:《房地产经济论》,同济大学出版社1998年版,第49~50页。

健全,尤其是房地产法制尚不健全,“房地产热”的时候,《城市房地产管理法》尚未出台,等到该法出台,我国的房地产已开始降温,房地产在运行、操作的时候,缺少法律规范,导致许多问题不可处理。

(二)1993年6月—1995年:国家对房地产业进行治理整顿和宏观调控

针对房地产业的畸形和过热发展问题,1993年6月24日,中央发布了6号文件。文件明确规定,由建设部牵头,组织土地、工商、税务等部门对各类房地产开发经营机构进行一次全面检查。检查重点内容包括:(1)对注册资金虚假、没有开发能力的公司,吊销营业执照;(2)银行和土地管理部门不得开办房地产公司,已经开办的要限期脱钩;(3)坚决制止炒房地产牟取暴利的行为;(4)凡购地后一年内投入的开发资金不足购地款25%的,要收回土地;(5)未完成开发投资总额(不包括购地款)20%以上的,不得转让。经过这些措施的调控,房地产开发投资增长速度减慢。1993年下半年与上年同期相比,房地产开发投资增长率下降了14.9%;但从全年来看,全国房地产开发投资总额仍然较大,比1992年增长164.9%。

经过1993年下半年“降温”之后,1994年房地产高投资猛增长势头得到了遏制,但投资规模继续扩大,比1993年增长41.3%。特别要说明的是,1994年7月5日《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布实施,使中国房地产业从此走上有序可依的轨道。

1995年房地产投资继续保持增长势头,但全国各省份之间的差异较大。中部地区房地产开发投资的幅度高于沿海地区,投资向内地转移的速度有所增加,上海、广东、海南和辽宁等地的房地产投资增长幅度均低于全国平均水平,湖南、河南等地的增长幅度则达80%以上,除个别省份出现投资萎缩外,中部地区大部分省份的增长幅度远远高于全国平均水平。西部地区总体上比较落后,但也有个别省份发展势头十分迅猛,如陕西和新疆,增长速度均超过80%,云、贵、川房地产投资的增长速度也高于全国平均水平。

因此,从1995年房地产投资的区域调整可以看出,国家宏观调控已见成效,并且开发的重点逐渐从“开发区热”、“高档化热”转向为城镇居民服务的普通住宅建设。但由于受1992、1993年“房地产热”的巨大惯性影响,使得1994—1995年房地产开发的增长速度虽然明显回落,但开发建设的投资规模仍然偏大。这样,在1995年就出现“商品房空置”即难于消化的问题。原因主要是两方面:一是炒房地产的行为没有了;二是房价高使得普通老百姓可望而不可即。

(三)1996年—1998年:市场难于消化、寻求救市对策

1996年以后,中国房地产业一直面临两大难题:一是需要消化吸纳1992

年以来房地产业高速发展之后大量积压的空置商品房;二是要解决市场有效需求不足的问题。商品房空置增多,销售困难,不仅开发商日子难过,银行、地方政府亦忧心忡忡。银行担心的是贷款收不回,本利无收。对地方政府来说,没有哪一个地方政府不希望本城市、本地区的房地产市场活跃,因为房地产已成为地方财政和城市建设的重要财源;而房地产的不景气除占压土地、占压资金外,还影响到对投资的吸引力和地方政府的形象、政绩。政府通过实行“蓝印户口政策”、降低地价、取消不合理收费项目、提供旧房按揭等政策,解决房地产市场销售疲软的问题。

(四)1998年—现在:房地产市场在健康有序地发展

1998年国务院发出《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,停止了实行近50年的职工住房实物分配制度,随后,绝大多数省、市出台了住房分配货币化的实施方案,开始实施住房分配货币化。这样,停止住房实物分配以后,城镇职工解决住房问题就只能到市场上去购买。通过改革调整了居民的消费结构、扩大了住房消费,形成住宅建设投资的良性循环,促进了住宅建设,这也标志着改革开放后中国房地产市场的真正形成。

我国房地产业从20世纪80年代初开始起步,经过90年代初期的泡沫到中期的低迷,直到1998年开始进入一个新的里程碑:适应社会主义市场经济的城镇住房新体制初步建立,城镇住宅建设保持持续发展,并从注重量的建设逐步转向质的提高,城镇住宅严重短缺问题已基本得到解决,广大城乡居民的住房条件得到很大改善。1998年以来,居民购买商品房价积极踊跃,购房比例逐年增加。据2000年建设部对北京、上海、天津、重庆等全国28个大中城市住房市场调查显示,个人买房比例,上海为97.5%,天津为96.8%,长春为93%。而且,2001年以来全国大部分城市个人购买住房比例则达到99%以上。个人买房比例增加主要是房改的结果,这说明随着城镇住房制度改革的深入和改住房实物分配为货币分配以后,集团购买逐步退出市场,个人住房消费已成为房地产市场的主体。加之放开二手房市场,房地产一、二、三级等各级市场联动发展效应已经愈发明显,整个房市逐渐好转,房地产市场在健康有序地发展。

1998—2001年,我国商品房年均完成投资、竣工面积、销售面积分别增长20.6%、19.35%和22.5%,实现了同步增长。商品房销售价格年增长速度分别为3.27%、-0.48%、2.88%和2.76%,低于1997年之前的增幅,也低于同期城镇居民可支配收入和GDP增幅。房地产开发中,商品住宅占商品房的比例逐年上升,从1997年的78%升至2001年的84%,市场结构有了积极调整。