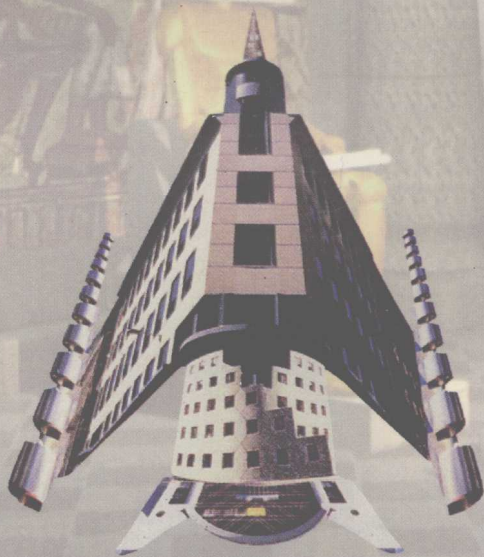


外国房地产制度

袁世亮 陈光国 编著



华中师范大学出版社

外国房地产制度

袁世亮 陈光国 编著

华中师范大学出版社

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

外国房地产制度/袁世亮、陈光国编著
—武汉:华中师范大学出版社,1996.4

ISBN 7-5622-1623-1

I. 外…

II. 袁…

III. 外国房地产—研究

IV. F293.3

外国房地产制度

袁世亮 陈光国 编著

华中师范大学出版社出版发行

(武昌桂子山) 邮编:430070

新华书店湖北发行所经销

责任编辑: 张健纯

封面设计: 蔡跃华

湖北省公安厅印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32

印张:9.125 字数:237千字

版次:1996年4月第1版

1996年4月第1次印刷

ISBN 7-5622-1623-1/F·84

印数:1-2 000

定价12.00元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

前 言

房地产业是当今世界各国经济发展的支柱产业之一,它与各国的经济和社会发展息息相关。特别是科技先进、经济发达的国家,其房地产业的发展走过了一条漫长的路,其中既有成功的经验,也有引以为戒的教训。这些经验和教训都是人类社会经济发展的宝贵财富,对于我国刚刚启航的市场经济来说就尤为珍贵。

“他山之石,可以攻玉。”我们将近十年来国外房地产制度的有关资料,经过系统地收集和整理,撰写了《外国房地产制度》。全书约20万字,分为8个章节,分别从房地产的所有权、规划、金融、财政、立法和交易等方面,较为完整地介绍了世界各国房地产制度的产生、发展和现状,同时也对有关内容作了不同程度的比较与分析。

本书如实系统地介绍了国外房地产的有关制度,具有资料性的特点,有一定的收藏价值;适用于经济管理、金融、财政、保险、房地产等部门的理论工作者和实际工作者,以及经济院校的广大师生;可作为有关经济部门决策的参考资料,也可作为有关房地产课程的配套教材和参考书。

由于我们水平有限,书中疏漏或不当之处在所难免。我们诚恳地希望有关专家和广大读者不吝指正。同时,本书参考和引用了一些报纸、杂志和书籍中的有关资料,在此我们对有关单位和作者表示感谢。

目 录

前 言

第一章 概 述..... (1)

一、外国房地产制度概况 (1)

(一)土地制度的产生 (1)

(二)外国土地制度介绍 (2)

(三)外国房地产制度综述 (6)

二、外国住房制度的特点..... (11)

(一)西方发达国家住房制度特点..... (11)

(二)东欧各国住房制度特点..... (15)

(三)发展中国家住房制度特点..... (17)

三、各国政府的住房政策及其发展变化..... (19)

(一)美 国..... (19)

(二)日 本..... (26)

(三)西欧各国..... (30)

(四)新加坡..... (35)

第二章 房地产所有权制度 (37)

一、外国房地产所有权的划分..... (37)

(一)土地所有权形态..... (37)

(二)土地国有化..... (42)

二、西方主要发达国家房地产所有权的形式和特点..... (43)

(一)德 国..... (43)

(二)英 国..... (44)

(三)美 国..... (45)

三、房地产权私有化及其发展变化..... (48)

(一)西方主要发达国家住宅私有化政策..... (48)

(二)东欧国家住房自有化制度·····	(53)
四、西方国家住宅合作化制度·····	(58)
(一)给予合作社某些税收上的优惠·····	(58)
(二)国家财政支持·····	(59)
(三)制定住宅合作社法·····	(60)
第三章 房地产规划制度·····	(65)
一、住房发展规划·····	(65)
(一)住宅总体规划·····	(65)
(二)外国大城市住宅规划·····	(73)
二、土地规划制度·····	(81)
(一)土地利用状况·····	(81)
(二)土地利用规划·····	(84)
(三)城市土地规划·····	(89)
第四章 房地产金融制度·····	(92)
一、房地产金融机构及其作用·····	(92)
(一)西方国家·····	(94)
(二)东欧国家·····	(103)
(三)发展中国家·····	(104)
(四)多国及国际性金融机构·····	(108)
二、国外房地产金融业务及工具·····	(112)
(一)房地产金融与金融环境·····	(113)
(二)房地产储蓄·····	(115)
(三)房地产证券·····	(120)
(四)房地产贷款·····	(126)
(五)贷款利息和贷款偿还·····	(139)
三、房地产金融市场·····	(140)
(一)初级市场·····	(140)
(二)二级抵押市场·····	(146)

第五章 房地产财政制度	(151)
一、房地产税制	(151)
(一) 土地税制	(151)
(二) 不动产税制	(153)
(三) 财产税制	(155)
(四) 所得税制	(159)
二、住房补贴制度	(167)
(一) 对低收入者实行的补贴	(167)
(二) 对建房、购房和租房的补贴	(173)
第六章 房地产法律制度	(182)
一、房地产所有权立法	(182)
(一) 近代西方国家房地产所有权立法的新特点	(182)
(二) 房地产所有权	(187)
(三) 地上权	(189)
二、房地产抵押立法	(193)
(一) 西方国家房地产抵押立法概述	(193)
(二) 抵押权的让与和抵押次序的让与	(197)
(三) 抵押权的消失	(198)
(四) 特殊抵押权	(199)
(五) 美国房地产抵押立法	(202)
(六) 其他主要西方国家的抵押立法	(208)
三、房地产拍卖立法	(211)
(一) 拍卖的程序	(212)
(二) 拍卖的效力	(213)
(三) 美国房地产抵押拍卖方式	(215)
四、房地产交易立法	(217)
(一) 房地产互易立法	(217)
(二) 房地产租赁立法	(218)

(三) 房地产买卖立法	(222)
第七章 房地产交易制度	(225)
一、土地交易	(225)
(一) 美国的土地所有权有偿转让和买卖	(225)
(二) 日本土地有偿转让与买卖的管理	(229)
(三) 英国土地买卖	(230)
(四) 瑞典的土地买卖	(231)
(五) 新加坡的土地有偿使用制度	(231)
(六) 东欧各国的土地交易制度	(233)
二、住宅房产买卖	(235)
(一) 专业人员和机构	(235)
(二) 住宅出售	(237)
(三) 房地产买卖制度的实施特点	(240)
三、住宅租赁	(243)
(一) 西方国家住宅租赁	(244)
(二) 东欧国家住宅租赁	(250)
(三) 房租政策	(254)
第八章 外国房地产制度的借鉴	(261)
一、房地产制度实施的经验	(261)
(一) 发达的资本主义国家解决住房问题的经验	(261)
(二) 发展中国家解决房地产问题的经验	(265)
二、对 策	(268)
(一) 改革现行的住房政策	(268)
(二) 发展住房金融	(269)
(三) 加强土地管理	(269)
三、借 鉴	(269)
(一) 加快城市土地使用制度改革、完善城市地产市场 体系	(270)

(二)改革城市规划工作,强化城市规划的法律效力	(271)
(三)建立健全房地产业的法律体系	(272)
(四)建立房地产业发展的金融体系	(273)
(五)建立多层次、多元化的房地产开发体制.....	(275)
(六)发展多层次的住房消费市场	(277)
(七)深化房地产制度改革,建立统一、协调的房地产 管理体制	(279)
主要参考文献.....	(280)

第一章 概 述

一、外国房地产制度概况

（一）土地制度的产生

在人类社会生产中，有土地的占有和利用，就会有与各社会生产方式相适应的土地制度存在。土地制度作为人类社会的一种财产制度，是人类社会发展到一定阶段的产物，它随着私有制、阶级和国家的产生而产生，也随着社会生产的发展和社会生产方式的不断变化而变化，同时，也会随着私有制、阶级和国家的消亡而消亡。

在没有私有财产、没有阶级和国家的原始社会时期，由于生产力水平低下，地广人稀，不存在土地财产的分配问题，占用土地是无限制的，人们完全可以自由利用土地，人们之间的关系不存在财产的支配关系，因而不存在明文的土地制度。但是，由于原始社会财产公有，土地归氏族公社或全体社会所具有，实质上土地制度是存在的。当时，土地还只是公共占有，无所有权的区别，不存在分配问题。只有社会发展到产生私有制、阶级和国家的时候，作为与私有财产相联系的财产权才出现。统治阶级为了维护土地的私有，开始产生了土地制度。为了维护社会安定，历代统治阶级都制定了有关法律来规范人们的生活和经济行为。自罗马法诞生以来，地上物属于土地的法理一直影响着西方国家土地制度的建立和发展，而地上权制度的建立则是鼓励对土地の利用，使得地产与房产合一，逐步发展成为今天许多国家的不动产

制度。

土地所有权和地上权制度产生以后，随着社会的发展，社会生产力的提高，土地制度不断演变，由简单逐步完善，并愈来愈严密。由于社会生产方式的发展变化以及土地本身的特性所决定，土地制度要受到多方制约和限制，土地制度在规定上日趋复杂和严密也是十分明显的，它要比一般财物制度严格得多。例如：土地所有者拥有土地的数量有时要受到国家的限制，利用土地建房或建物要得到政府的许可，就是建筑的高度或式样也要符合有关规定，不得妨碍相互居住或阻塞交通。再则，土地的让与、公卖、赠送与继承均受到法律规定的限制，国家因社会公共利益的需要可对土地征收和原土地所有权的撤销。在土地有偿实现的情况下，政府还可限制地价、地租，以利于贫困者能够得到土地或租到土地，以解决土地问题、社会问题等等。

土地制度包括土地政策、土地法规和土地管理措施。土地政策实质上是统治阶级意志在土地管理上的反映，它是确立和巩固社会中占统治地位的生产方式相适应的土地占有，以及调整土地关系或经济关系的依据。土地法规是土地政策的具体实施和保证。土地管理就是为土地开发利用服务，即利用垦殖、开采、工程建设等手段，使那些尚未被很好利用的土地资源在国民经济发展中发挥其应有的作用，或者是采用新的手段，使资源利用程度大大提高，为已经利用的资源开辟新的用途。

（二）外国土地制度介绍

国外土地制度依其性质大致可分为三种类型：一类是美国、日本等国家的土地私有制度，允许土地自由买卖、转让；第二类是英国及英联邦的国家或地区，土地所有权属国家，使用权可以出卖一定年限，出卖最长可达999年，也有150年、99年、75年等，到期可以续买续卖；第三类是东欧各国的土地国家所有制。

在西方国家,由于土地制度不同,对其管理也有差别。以美国为代表的土地制度及其管理称之为社会参与型,其特点是土地规划的制定、土地重划和买卖都要在社会有关方面公众和团体的参与下,以“公众听证会”或其它类似形式,对土地管理给予支持、监督和协调。美国所有土地都实行有偿使用,美国法律规定土地可以买卖和出租,联邦政府为了国家和社会公益事业兴建铁路、公路及其它设施,需要占用州属公有土地或私人土地,也要通过交换或购买。通讯、输电、输油等管线要通过公有土地的地表或地下,都必须向土地管理局通行权处申请批准,并支付租金。美国联邦公有土地的收入包括地下矿产、水资源的出卖、出租等,是仅次于税收收入的联邦政府第二大财政来源。美国土地有三种所有形式,即私人土地、联邦土地和州政府土地,其中私人土地占美国国土面积的58%,主要分布在东部和中部地区,联邦政府土地为32%,主要分布在西部地区,而州政府土地仅占10%。

日本则是企业法人参与型。日本现行的土地制度是以私有制为主体,即法律上承认个人和股份有限公司等法人可以占有土地的制度。日本的土地私有制与现代西方国家的土地私有制一样,并不意味着全部土地都为私人所有。在日本,除个人或股份有限公司等法人占有土地外,中央政府或地方政府机关及公共团体也占有土地,其占有土地的比例,前者分别为57%和8%,后者为35%。国家政府及公共团体占有的土地多不能用于房地产业,因此,在可以利用的土地中,私有土地的比例就更高了。尽管占有比例不同,但就“土地占有”的法律关系而论,各所有制的主体在法律上处于平等的地位,土地允许买卖、出租、抵押、继承、赠与等。而英国土地所有制很特殊,就英国法学理论而言,英国土地都属英王所有,但实际上全英有90%左右为私人所有,其私有土地比重远远高于其它西方国家,是典型的土地私有国家。在英国,判断是否拥有土地,主要是看是否拥有自由处置土地的权利,

即“自由的土地保有”，所拥有的土地可以世代相传，也可以随意出卖。英国法律规定，没有地产权也就没有房产权，不存在与地产相割裂而单独出卖的房产。在新加坡，80%的土地归国家所有，经过国家自行开发和委托开发后，把土地使用权有偿转让给企业或个人，同时，另有20%的土地仍为私人所有，其目的在于保留私人土地市场的波动价格，并将其作为国有土地有偿使用的价格参照系，以保证国家利益。对土地的使用方式，除对公共福利事业和政府机关用地采取划拨分配外，也有招标、竞投、出租和买卖等方式。土地的使用或重划必须有完善的规划纳入政府城市规划的轨道，并应得到政府土地管理机构的认可。土地开发由专门的、政府认可的土地开发公司或土地合作社承担，这样，其土地利用的计划性比美国更强些。

英国、新加坡的土地采取拍卖的办法，其特点是政府规划、指定用途的土地公开招标，一般土地公开拍卖，以官契方式批租使用，租期由15年到99年不等，租期一到，政府收回，土地及地上不动产重新估价拍卖。无论是哪一类土地制度，尽管在具体操作上有一定差异，但就土地政策来看，基本上是一致的。首先是在国土开发和管理上要确保公共福利用地，促进经济、社会、文化的土地综合利用，创造健康文明的生活环境，谋求国土的均衡发展。其次是尽力提高单位面积土地，特别是城市土地的利用效益。由于土地开发和利用主要是通过私人企业进行的，所以，土地的国家管理与私人的开发利用在实际过程中出现很多矛盾。具体看来，主要有两个矛盾：第一是土地开发利用不平衡发展，出现现代“城市病”。第二次世界大战之后，在西方发达国家和地区，工、商服务业向城市大规模集中，引起发达地区城市土地连片开发和重点开发。连片的土地开发导致巨大的城市化地带形成，而重点开发则形成高层建筑和新兴产业工程，这种连片和重点密集的土地开发是在私人投资下进行的，强烈的逐利动机在土地相对

狭小、人口密集的城市引起了土地开发利用的不平衡发展,形成环境污染和城市服务功能下降、地价疯涨和对资本流动吸引力的下降。第二是土地的政府控制与私人投资开发的矛盾日益突出。在西方国家的土地开发利用中,交通运输、基础设施和服务业占有突出的地位,并以其为先导,在运输网络基础上形成发达的商品市场和房地产市场。私人投资任意开发使政府的公共服务愈加困难,私人的投机在土地狭小、人口密集的情况下使得地价直线上升、增值猛烈,迫使政府不得不考虑照顾低收入者的住房用地,以保持社会稳定。一些发达国家对建筑过密区、城市中心地带等地区的土地采取严格控制开发和利用,以防止投机,但效果并不十分理想,许多西方发达国家的土地集中管理的制度在相当程度上又被土地经营上的分散化和私人化所抵消,土地合理开发利用的阻力相当大。由此看来,西方国家的土地制度存在三方面的缺陷:首先是土地市场的繁荣直接导致土地价格的高涨,而地价高涨反过来又成为刺激房地产业畸形发展和工业产品竞争力下降,这是削弱经济实力的重要原因,在这个问题上比较突出的是日本。其次是土地权益的转移,在很大程度上是由土地市场行情决定的,市场供求的波动直接导致土地使用和开发上的混乱,使得土地的合理规划难于实施。最后是地价高涨的背景下所形成阻碍资产流动的壁垒,不利于产业结构优化和工业竞争力的提高。由于土地权益转移的支付通常是一次性的,这样,土地价格高涨所形成的高费用必然会阻碍小企业资本向高利润产业流动,促进经济垄断,形成资产运行的壁垒,从而不利于产业结构的调整,也不利于工业内部的竞争。

东欧各国土地制度的主要特点是强调国家对土地的所有,重视对土地的统一规划。但在具体实施上则有所区别。前苏联对土地实行分散管理的办法,权利主要在具体有关部门,农业部对各部门的土地管理进行监督。罗马尼亚、匈牙利等国则由专门机构

来统一管理和规划。南斯拉夫由各类社会政治共同体与有关政府机构合作制定办法,同时设立地区性的城建监察机构。东欧各国仍然存在少量的私有土地,当然也就有私有土地的有关制度,但有一个总的原则,私有土地交易不得损害国家和集体经济利益,有些东欧国家规定,土地出售时,合作社有优先购买权,私有土地必须承担税负。

(三) 外国房地产制度综述

房地产业是一个国家国民经济发展的支柱产业,它是集房地产开发、经营、租赁、信托及房屋维修、装饰为一体的综合性产业,住房又是人类生存的四大要求之一,所以,房地产的开发和管理,建立一系列房地产制度,规范人们在组织房地产业运行过程中的各种行为,是世界各国都关心的重要问题。房地产制度的建立和发展,基本上是从第二次世界大战以后才开始的。由于各国政府的高度重视,从有关政策、法律和资金等方面给予支持和引导,使得世界各国均在不同程度上建立起各自的房地产制度体系。

为了协调国民经济的发展,保护土地资源和历史文物、纪念名胜,各国政府首先是强化房地产立法制度,不断完善各种有关的房地产法规。例如,在房地产方面的法规,比较著名的有加拿大的《全国建筑规范》,这个法规公布于40年代,经过加拿大政府的多次修改,目前已发展成为各省制定条例和法律的重要依据,是一部加拿大权威性的建筑法典。还有美国1946年公布的《新城法》和日本1955年制定的《日本住宅公团法》也都是比较有名的法规。仅就房地产开发所制定的法规,日本政府截止1980年总共有40多个。这些法令法规按其不同性质大体可分为两类,一类是为政府机构的组建、住房建设计划和政策提供多方面的立法依据,包括有《住宅金融公库法》、《公共住宅法》、《住房建设计划法》、

《日本住宅公团法》、《宅地开发公团法》等等；另一类是为房地产开发规定具体的要求和标准，有《住宅紧急措施令》、《地租、房租统制令》、《宅地与建筑物交易法》、《建筑基准法》、《新住宅市街开发法》等等。当然，法规如此繁多，难免会有相互矛盾的地方，有时会给具体实施带来一些困难。

从本世纪60年代开始，世界各国均意识到保护生态环境的紧迫性，各国的各级政府也通过了不少的环境保护法规，其中许多法规都涉及到土地资源的利用和规划，各国政府为了使土地资源得到保护，都相应制定了有关制度。这些制度包含两层内容：一层是有关房地产发展战略的长期计划，例如，澳大利亚于1987年制定的“住房长远发展计划”，印度1951年到1990年制定的7个五年计划，提出不同时期住房建设的目标和有关土地利用的政策。新加坡在不同发展阶段根据所面临的住房问题提出的三个目标，一是大规模兴建低标准住房，二是提供设备齐全的居住环境，三是实现“居者有其屋”，并为此制定了五个建房计划。房地产规划制度的第二层内容是实行城市规划发展的调控，保证房地产开发符合城市发展的方向。例如，新加坡于1960年正式通过《城市规划条例》，形成了由概念图（指导未来发展的长期土地使用和交通综合图）、总体规划图（使用分区法令管制城市发展法规图）、发展指导图（指导开发的小区详图）和其它规划图（为辅导上述规划图而制作的不同要求和目的的规划图）四大部分组成的城市规划体系。除了中央政府的规划制度以外，一些国家的地方政府也作了相应的规划，以确保中央规划制度的具体实施。如美国地方政府在城市发展规划中具体实施的三种制度：第一种是分区规划。对目标地区绘图分为居民区、商业区、工业区或三区为一，分区规划包括地图和正文文本，在文本中详细说明各区所准许的特定用途及使用密度，并附带规定了停车场、建筑物高度、建筑物收缩规定以及其他事项。分区规划制度的实施较为复杂，在不同的地

点有不同的处理方式，如在华盛顿市郊，房地产开发商就修改分区规划同政府部门磋商，提出修改要求，如政府同意修改，开发商必须提供必要的物质条件。第二种是细分条例。此条例连同分区规划制度一起用来贯彻市政当局的土地利用规划，它对有待开发的土地的细分规定了最低限度的标准。第三种是建筑法规。此项制度是为了维护公众健康与安全而设，旨在防止建筑结构上的缺陷和防火，并规定在开发过程中必须进行工程检验，以保证工程建造符合最低限度的安全质量标准。

目前，世界大多数国家均为商品经济制度，剔除政治因素，在对房地产的管理手段上，各国都是一样的，没有什么质的区别。只要是执行商品经济制度的国家，财政和金融都是宏观管理的重要工具。无论是东方国家还是西方国家，房地产财政制度和金融制度对于促进房地产开发和利用，加强政府对房地产业的调控都发挥着巨大的作用。房地产财政制度主要包括有税收制度和补贴制度。房地产税收制度主要针对房地产的购买者或建造者，房地产补贴制度主要针对租房者或住房者。税收制度主要是根据不同时期各国的具体政策目标及房地产开发类型实行差别的税收政策。例如，德国为促进住房自有计划，曾规定凡购建住房者，在8年内每月可减免250马克的所得税。在美国，对住房合作社建房征税的税率仅相当于应纳税的15%，税收的减免实质是对房地产投资的“暗贴”，而财政补贴制度体现了对房地产利用，是保证居者有其屋的一种“明贴”。住房补贴长期实施带来的问题也是严重的，一是政府开支越来越大，浪费严重，因为房屋补贴造成人为压低房租，同时不正常地刺激了过份要求，导致私房出租萎缩，房屋市场受挫，不公平现象日趋严重。为此，许多国家进行了公房补贴制度的改革，如英国80年代初提出的房租改革，只给予困难者补贴，建立新的公房制度，将补贴制度逐步过渡到新的运行机制，开始公房收益制度等。房地产金融制度是与财政制度相配套的国