

國立台灣大學國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute Of National Development

National Taiwan University

Master Thesis

指導教授：陳明通博士



大陸房地產制度發展之研究

The Development Of Real Estate System in China

研究生：林詠嵐 撰

中華民國 97 年 6 月

June, 2008

## 摘要

本論文研究的大陸房地產制度，包括了土地制度、法律制度、住房制度、調控政策等面向，蒐集相關研究報告及文獻加以彙整歸納，包括房地產制度的定義、沿革、運作模式及發展趨勢等，並根據大陸官方發佈的統計數據與施政報告，輔以業界相關研究或見解，瞭解大陸房地產調控及發展之趨勢，分析其相關問題與對策。

首先由大陸的經濟改革出發，以改革開放後所採行的社會主義市場經濟為理論基礎，經由土地制度、房地產業、房地產管理制度、相關法令、稅費制度等各項制度的探討，分析大陸房地產相關制度的運作歷程與變革原因，並就大陸剛通過實施不久的物權法對於房地產制度可能產生的規範效果及影響加以討論。

在住房制度的部份，探討大陸由社會主義公有制下的福利分房轉為貨幣分房並推行住房商品化的政策改革過程，及其對大陸房市發展的影響。繼而探討因應大陸房地產蓬勃發展引發的房價炒作、市場秩序混亂及外來資金問題，大陸官方歷來所提出的調控政策（如國八條、國六條）的內容及實施成效。

總體而言，大陸在房地產相關制度改革的推進尚稱能對應市場經濟體制發展的要求，並根據社會發展的不同階段給予適時的政策調整。然而人民住房消費能力與房價嚴重背離，大城市普遍房價上漲過快，房市泡沫化隱憂仍在。大陸政府在歷經調控目標衝突導致的調控成效不彰後，目前調控的重心正逐步由房市價格控制轉向解決人民住房需求的目標移動。近期政策目標係確切落實既有調控措施中提出的「著力調整住房供應結構，重點發展普通商品房和經濟適用房，建立健全廉租房制度和住房租賃制度」，具體調控手段則是土地政策、貨幣政策、財政政策、市場監管機制的交相運用。

在大陸房地產市場發展方面，由於支撐房地產價格的幾項重要因素並沒有改變，國際熱錢依然有進入境內牟利的衝動，大陸國內經濟繼續保持增長的趨勢仍在，城市化帶來的自住型住房需求持續旺盛，可供投資的資產種類仍少，加以地價大幅攀升，原材料和環保投入的增加，使得房價近期內仍在高處運行。大陸當局應當增強調控政策的持續性，尤應加強住房保障體系的建設，防止再次出現房價報復性上漲與房市泡沫化。

關鍵詞：

大陸房地產、土地使用權、住房制度、房市泡沫化、宏觀調控。



# 大陸房地產制度發展之研究

## 目 錄

摘要 i

目錄 iii

圖目錄 vi

表目錄 vii

第一章 緒論 001

    第一節 研究動機與研究目的 001

    第二節 文獻回顧與探討 004

    第三節 研究設計 019

    第四節 論文結構與章節安排說明 023



第二章 大陸土地制度的發展 024

    第一節 大陸的經濟改革開放 024

    第二節 大陸的土地制度 030

## 第三章 大陸房地產相關制度的改革與發展 044

第一節 大陸的房地產業 044

第二節 大陸的房地產管理制度 051

第三節 相關法令及稅費制度 062

## 第四章 大陸住房政策的演變 069

第一節 住房政策下的房屋類型概述 069

第二節 大陸住房制度的發展沿革 073

第三節 住房政策改革對房地產市場發展的影響 086

## 第五章 大陸房地產的管理調控 091

第一節 影響大陸房地產市場發展的重要因素 091

第二節 大陸房地產的宏觀調控政策概述 094

第三節 宏觀調控的成效 110

第四節 宏觀調控下的大陸房地產發展趨勢 116

## 第六章 結論與建議 120

第一節 結論 120

第二節 未來研究建議 123

## 參考書目 124

附錄 127

附件一 127

附件二 131

附件三 133

附件四 136

附件五 140

附件六 145

附件七 149

附件八 152

附件九 154

附件十 160

附件十一 165



## 圖目錄

圖 1 研究架構 021

圖 2 大陸土地管理部門之架構 061



## 表 目 錄

表 1 土地使用權年限表 041

表 2 大陸住宅比較表 071

表 3 大陸 v.s 台灣住宅用語對照表 072

表 4 大陸商品房屋平均銷售價格表 103

表 5 大陸房地產開發投資增幅表 111



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

大陸自 1970 年代末期進行一連串改革開放，其中房地產制度的改革無疑是影響民眾基本生活極為深重、且對於大陸整體經濟起了十分重大引領作用的改革之一。對人民而言，住房問題是關係其基本生活的大事項，在總體經濟方面，房地產業則係在經濟成長過程中扮演了火車頭的角色，房地產的榮景將同時帶動百業發展，吸引海外投資進駐，身為目前亞洲最受矚目的經濟體，大陸的房地產制度演變及未來發展，恰可引為大陸如何在社會主義公有制之思想基礎上，因應市場之需求，進而操作商品經濟一環的房地產市場，作為大陸實施社會主義商品經濟、發展具中國特色之社會主義是否獲得成功的例證。

所謂房地產，係房屋財產及土地財產之總稱，故房地產制度之改革，基本上係以土地制度、住房政策及房屋商品化為探討之重點。大陸的土地制度源自社會主義，採取土地公有制，憲法明定土地所有權屬全民所有或集體所有，不得為交易買賣之客體<sup>1</sup>；但隨著資本主義概念的進入，為了配合交易需求，乃創造出土地使用權之概念，亦即將土地之權利劃分為歸屬於國家之所有權及可歸屬於私人之使用權，土地使用權期間如無特別規定，可以不限次數續約。故某種程度而言，永久之土地使用權與資本主義社會所採之土地所有權，實質意義上並無太大區別<sup>2</sup>。

在住房政策方面，大陸以往實行計畫經濟，採取「福利住房」政策，由政府統一

<sup>1</sup> 中華人民共和國憲法第 10 條：「城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有。」

<sup>2</sup> 大陸所謂的土地使用權，依台灣物權法對所有權的定義，其實便包括在土地所有權人對其土地的使用收益權能內，土地所有權人可自由處分其用益權。故就用益權角度觀之，擁有土地使用權，實際上便等同擁有該土地的主要權利部份。

興建住房，作為無償配給予民眾之福利措施（民眾只需負擔極低之維修費用），可想而知，此種由政府獨力扛起境內以億計人民住房需求的政策，長期實施下必然造成財政沈重之負擔，由國有企業負責施工建造的住宅品質亦多缺失，住宅亦不具經濟生產效益，惡性循環之下，大陸當局不可避免地必須進行住房政策改革，終於在 1998 年宣布取消福利住房，大陸至此進入由民眾自行購買房屋的「貨幣分房」時期。

另為促進經濟發展，配合住房政策改革，大陸當局並提倡住宅商品化之機能，於 1984 年頒佈『城市建設綜合開發公司暫行辦法』，將本屬行政性質的城建開發公司定位為具企業化經營性質之法人，住房市場投資主體的本質變化，促進了住房商品化的進程。加以鼓勵私人建房購房、配合土地使用權及房屋所有權制度，期將房地產作為具貨幣化價值、可在市場自由流通之商品，按一般市場經濟的供需因素進行價格的波動與調整，進一步利於房地產業的正常發展。

大陸迄今經歷幾波房地產熱潮起落，房地產業快速發展所伴隨而來的種種問題，亦為大陸經濟高度發展下必須面對的結果。為了因應房地產業的發展所需，大陸政府亦陸續推出相應的調控措施及產權、稅收等法制變革。由於居住問題係影響人民基本生活極鉅也是極切身的問題，故本研究期望從大陸的產權制度、住房政策變革為出發點，透過相關政策法令之形成背景與實施成效之探討，進而對於大陸房地產相關制度及發展趨勢獲致一定程度之瞭解。

## 貳、研究目的

隨著大陸經濟改革持續深化，持續的改革吸引外來資金投入大陸的房地產業，包括台灣的房地產業者亦紛紛大舉前進搶佔商機；且台灣前往大陸就業的人口與時俱增，在大陸投資置產的問題重要性亦不容忽視。房地產的制度及發展，除了涉及大陸由傳統的社會主義計畫經濟朝擷取了部分資本主義概念的社會主義市場經濟方向轉型過程中必然產生的衝突，包括土地政策、稅費制度、產權理

論等均有十分重大的調整與變革，並涉及了金融投資、兩岸交流等政治及經濟面因素，個人認為，除了既有相關文獻的整理，房地產業者、房仲業者等實務界的意見，亦是探討大陸房地產問題時不可或缺的重要資料。個人期待藉由本論文之撰寫過程，能彙整學界及實務界的看法，對大陸房地產制度的基礎架構與發展歷程進行一個初步的、整體性的研究，尤其是在影響民眾基本生活甚深的的住房政策和調控措施的層面，並藉由相關資料的蒐集，進一步瞭解與分析大陸房地產可能的發展趨勢。



## 第二節 文獻回顧與探討

### 壹、相關概念的檢討

為避免大陸的房地產相關概念的定義及用語與台灣慣用者混淆，以下就常見之相關概念予以闡明，並與台灣既有的相應用語加以對照：

#### 一、土地

狹義的土地，僅指地球陸地表層，是地理環境中互相聯繫的各自然地理成分所組成，包括人類活動影響在內的自然地域綜合體，廣義則包括水域。從土地管理角度，可以認為土地是一個土地是地球表面上由土壤、岩石、氣候、水文、地貌、植被等組成的自然綜合體，是人類過去和現在活動的結果。

土地資源是指已經被人類所利用和可預見的未來能被人類利用的土地，亦是國土資源的重要組成部分；土地資源既包括自然範疇，即土地的自然屬性，也包括經濟範疇，即土地的社會屬性，是人類的生產要素之一。從土地管理角度出發，土地資源和土地的概念是相同的，差異僅在於稱謂不同。一般情況下，兩者可以通用（張志明、徐土堯編，2004：133）。

#### 二、土地公有制

大陸的土地制度採行「社會主義土地公有制」，土地為全民所有（或稱國有）及集體所有，不容許人民私有。中共憲法第10條規定：「城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有。」是以大陸土地之「公有」包括全民所有及集體所有，社會主義土地公有制係在推翻和改造土地私有制的理論基礎上建立起來的。

#### 三、土地所有權

土地所有權係所有權人依法對歸其所有的土地所享有的具有支配性和絕對性的權利。一般而言，土地所有權屬於財產所有權的範疇，然依大陸法令規定，土地所有權屬於國家或農民集體所有（胡鴻高主編，2000：233），相對於一般財產所有權而言有其特殊性，主要表現在：

（一）主體的特定性。

(二) 交易的禁止性。

(三) 權屬的穩定性。

(四) 權能的分離性。

土地所有權內容包括對土地的佔有、使用、收益和處分四項權能，同時對土地所有者及其代表行使權利有三項重要的限制：

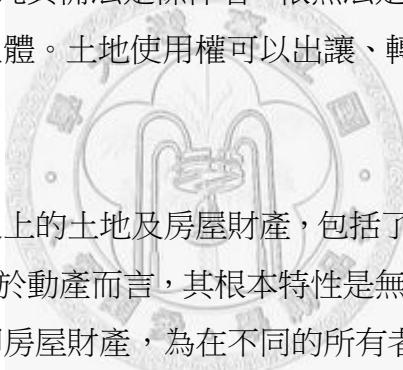
(一) 土地所有者及其代表行使權利不得違反法律、行政法規規定的義務。

(二) 土地所有者及其代表不得違反其與土地使用者簽訂的土地使用權出讓合同或者土地承包合同中約定的義務。

(三) 土地所有權禁止交易。

#### 四、土地使用權

土地使用權係指使用者依法利用土地並取得收益的權利。國家機關、企事業單位、農民集體和公民等，凡具備法定條件者，依照法定程序都可以取得土地使用權，成為土地使用權的主體。土地使用權可以出讓、轉讓、買賣、出租、抵押。



#### 五、房地產

房地產是指建立在土地之上的土地及房屋財產，包括了房產與地產，一般稱之為不動產 (realestate)，相對於動產而言，其根本特性是無法移動位置或者移動位置在經濟上不可行。房產即房屋財產，為在不同的所有者與使用者之間可進行轉讓、出租、抵押或為所有者自用或用作其他用途的房屋。地產即土地財產，係由所有者經營者和使用者進行土地開發經營和建設、並可帶來相應經濟效益的建設用地。房地產作為房屋建築，與其所佔用之土地在物質型態上是密不可分的整體，即房依地建，地為房載（胡鴻高主編，2000：343）。

依大陸法律規定，土地所有權歸國家所有，地產只能轉讓使用權，不能出售所有權，因此「房地產」是房屋所有權與土地使用權的統一。從房屋建築開始，直至房地產的買賣、租賃、抵押等各種活動，房產與地產密不可分，因此在論述上較少將房產與地產分開考慮，而統稱為房地產。

#### 六、土地三級市場

土地一級市場，係指國家將土地使用權有償、有限期出讓給建設用地單位或土地

經營單位的市場，亦即國家通過其指定的政府部門將城鎮國有土地或將農村集體土地徵用為國有土地後出讓給使用者，乃由國家壟斷的市場。

土地二級市場，指土地使用者或土地經營單位將土地使用權有償轉讓他方的市場。

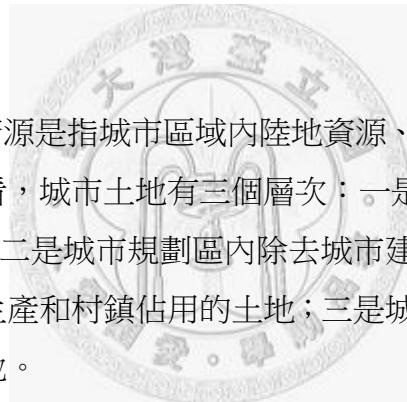
土地三級市場，是購買土地使用權的單位和個人，再次將土地使用權轉賣或轉租的市場，也就是土地使用權再次進入流通領域進行交易而形成的市場。

## 七、土地管理機構

指受國家委託專門管理土地的部門。主要包括城市規劃部門、城市建設管理部門、城市房地產管理部門和土地管理部門等。

## 八、城市土地

從廣義而言，城市土地資源是指城市區域內陸地資源、水資源以及地上、地下的空間的總稱，從區域上看，城市土地有三個層次：一是城市市區(建成區)的土地資源，即城市建設用地；二是城市規劃區內除去城市建成區的外延擴建的區域，目前大步分仍為農副業生產和村鎮佔用的土地；三是城市行政區的土地，包括城市規劃區和農村郊區土地。



狹義而言，城市土地係指城市市區(建成區)的土地，即城市建設用的土地。

## 九、郊區土地

指以國家行政區域劃分設立的城市市區以外的土地。郊區土地除法律規定屬國家所有之外，為集體所有。

## 十、地租

土地所有者憑藉土地所有權而取得的收入，是土地所有權在經濟上的實現。

## 十一、絕對地租

為地租形式的一種，土地所有者憑藉土地所有權的壟斷所取得的收入。此種收入

與土地質量位置無關，只要使用土地，就必須向所有者繳納地租，故稱為絕對地租。與之相對的則稱為級差地租，亦即按土地等級差異而收取不同的地租。<sup>3</sup>

## 十二、土地開發企業

專門經營城市土地開發業務的企業，主要經營新城區的土地開發和舊城區的土地再開發，進行基礎設施工程建設，或者進行房地產綜合開發。

## 十三、土地使用證

即土地使用權證書，為政府發給土地使用者的憑證，具有法律效力，其記載內容包括使用人姓名（法人或自然人）、座落、面積、範圍、用途、等級、土地平面圖等。地上建物面積、權屬亦加以記載。

## 貳、相關理論的檢討

大陸當局於 1978 年十一屆三中全會決議<sup>4</sup>，修正毛澤東時期的階級鬥爭思想，轉而強調「四個現代化」<sup>5</sup>，此係中共建國以來歷史上具有深遠意義的轉折，為改革奠定基礎（胡鴻高主編，2000：10），1987 年十三大進一步明確以繼續推



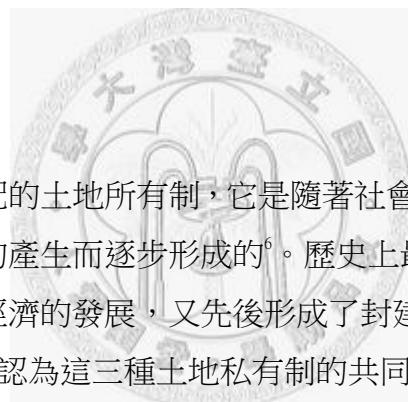
<sup>3</sup>社會主義經濟中有無絕對地租，是大陸學界爭論十分激烈的問題，目前多數學者在對大陸土地所有制取得一致看法的基礎上，認為絕對地租在大陸現階段不僅存在，而且廣泛存在，但亦有學者指出「…在社會主義條件下，社會關係發生了巨大變化，土地私有制已被廢除，土地歸國家所有，絕對地租作為資本主義的特定歷史範疇也必然退出歷史舞台，出現反映新的社會關係的經濟範疇，這就是絕對土地收益，它和絕對地租有其歷史的聯繫和相似性，但又是兩個截然不同的概念……社會主義下的絕對土地收益無論其質的規定性和量的大小都不同於資本主義下的絕對地租，在表現型態上即為賦稅……例如以農業稅的形態，交給土地所有者—國家。」（丁述軍，1998：13—16。）

<sup>4</sup>即中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議。中國共產黨的最高領導職位原為「黨中央委員會主席」，但後來廢除此職位，現時則為「總書記」，最高權力機關為「全國人民代表大會」，各代表任期為 5 年，但實際上它祇是通過黨領導人作出的報告的例行公事的機構而已。「黨代表大會」選出當屆的共約 300 多人「中央委員會」，它在兩屆的「黨代表大會」期間執行工作，約在每年開會一次，稱為「中央委員會全體會議」，簡稱「中全會」。該「中全會」會選出「政治局」委員和候補委員，其中再選出「政治局常務委員會委員」，擁有「政治局常委」職銜的便是「國家的最高領導人」。「黨中央總書記」、「黨軍委主席」和「國家主席」、「總理」等人都身兼「政治局常委」一職，全國重大事情都須「政治局常委」開會討論拍板決定，所以「政治局常委會」是中國最高權力的核心。

<sup>5</sup>社會主義的四個現代化：工業現代化、農業現代化、國防現代化、科學技術現代化。此政策目標最早見於 1964 年 12 月 21 日，中國總理周恩來在第三屆全國人大第一次會議上所作的《政府工作報告》中，第一次正式提出中國要在本世紀末全面實現工業、農業、國防和科學技術的現代化。

進經濟建設為重心，提出「社會主義初級階段論」，以之作為建設具有「中國特色的社會主義」改革政策之合理化論據。大陸當局吸取資本主義的優點作為發展社會主義之輔助，相較於蘇聯的瓦解結局，大陸在經濟改革上確實獲得了成果，並創造出原不存在於馬克思主義的商品經濟市場。1988年4月12日，中共憲法第11條修訂為：「國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展，私營經濟是社會主義公有制的補充，國家保護私營經濟的合法權益和利益，對私營經濟實行引導監督和管理。」上開條文明文突破社會主義公有制的限制；第10條第4款並增訂：「土地的使用權可以依照法律規定轉讓」，以土地使用權實質意義地代替土地所有權，打破以往不准買賣出租土地的規定。上述各種理論和法令的變革均為使大陸房地產市場更形開放活絡的基礎，下列即就較具重要性的相關理論析述之：

## 一、產權理論



### (一) 土地私有制

即土地歸個人佔有和支配的土地所有制，它是隨著社會生產力的發展，原始公社制度的瓦解和私有制度的產生而逐步形成的<sup>6</sup>。歷史上最早出現的形式是奴隸主土地所有制，隨著商品經濟的發展，又先後形成了封建地主土地所有制<sup>7</sup>和資本主義土地所有制。馬克思認為這三種土地私有制的共同特點是農業勞動者和土地佔有者相分離，勞動者無地，有地者不勞動，土地所有者和勞動者處於對立地位，兩者之間是剝削與被剝削的關係。此外，雖然也存在著處於從屬地位的個體農民的私有土地，但往往成為大土地所有者兼併的對象，故主張否定土地私有制，從而發展出社會主義土地公有制，使勞動者與土地佔有者重歸一體。

### (二) 社會主義土地公有制

<sup>6</sup>中國的土地私有制最早可追溯至春秋時代，秦孝公用商鞅變法，開阡陌，廢井田，私有土地合法化，私人正式取得政府認可的土地所有權。秦統一天下後，商鞅之法通行全國，不久秦滅漢興，制度卻循而未改，土地私有制度至此完全確立。

<sup>7</sup>在封建社會中，形成的自然經濟是以土地為基礎，農業與手工業結合，以家庭為生產單位，具有自我封閉性、獨立性，以滿足自身需要為主的經濟結構。這種經濟結構中的關鍵生產資料掌握大部分都掌握在地主（或封建領主）手中，故而能夠形成「地主（封建領主）剝削農民」的階級關係。在封建社會，地主階級統治其他階級的根本即為封建土地所有制。地主階級通過掌握土地這一生產資料，對使用土地的農民通過榨取地租、放高利貸等手段剝削其他階級。同時封建土地所有制的形式也不盡相同，有通過契約租賃、繳納地租、雇用佃戶等方式實現，但其本質依然是一種剝削與被剝削的關係，不會改變封建社會作為一個階級社會的本質。

大陸實行土地的社會主義公有制，所有土地為國家所有或集體所有，一般城市土地原則上屬國家所有，農村耕地主要屬集體所有。國有土地所有權由國務院代表國家行使；集體所有土地屬於村農民集體所有，由村集體經濟組織或者村民委員會經營。

如上述，土地所有權既歸國家所有，用地者只有使用權，使用權則可在使用者之間轉移，故土地價格既為土地所有者的交換價值，亦為土地使用者在轉移使用權時的補償價值。

馬克思指出：「地租是土地所有權在經濟上藉以實現其價值的形式。」是以城市土地的有償使用，為作為土地所有者的國家向作為土地使用者的單位、企業和個人收取地租，地租的形式包括絕對地租和級差地租，地租不可能離開土地所有權而獨自存在，必須以土地所有權的存在為前提，而欲使土地使用者在市場經營中獲取收益，產生地租，則必須將土地所有權與使用權分離，使土地使用權在市場經濟上得到實現。恩格斯則主張：否定土地私有制並不代表消滅地租，而是要把地租的價值轉交給社會，作為國家公產（劉雅惠，1995：25）。

事實上，即使在資本主義的國家，也少有採用單一土地制度的情形，絕大多數均為混合制，部份土地由國家持有，部份由人民私有；區別在於資本主義國家的公有土地仍可由國家機關自行買賣或為其他處分，交易對象亦不限於國家機關，且包括私人在內。

### （三）地房管理論

大陸將土地所有權與使用權分離，並賦予不同的法律定位與法律效果，固有其社會主義思想的理論背景，台灣雖採行土地私有制，所有權與使用權原則上合一，看似與大陸之制度大異其趣，惟房地產界實務近來有提倡「地房管理論」者<sup>8</sup>，主張未來房地產交易重點應逐漸著重於土地使用權，在實務運作上竟與大陸以使用權為交易中心的作法不謀而合。蓋土地因具有許多其他投資標的所缺乏的特

<sup>8</sup>參馮先勉〈投資房地產必勝的無敵三理論〉一文，網址：<http://www.myhousing.com.tw/BuildQuery/MapSearch.aspx>。

性，如稀有性（甚至唯一性）、不折舊性（不但不折舊，反而隨著時間增加而常常增值）、法律的絕對保障性（除非所有權人本身同意，否則任何人都不容易奪取所有權）、與價值性（大部分人都接受「土地是具有價值的資產」此一共識），故土地即使閒置，亦會自行增值，並具有變現抵押借貸等金融流通功能，亦是極受子女歡迎的遺產，對於如此特殊的上佳資產，長久以來形成人民嚮往擁有土地（或房屋）之心理。

惟因土地財產具有上開相當多的利益，使人們普遍對它產生過多情感上的幻想及樂觀性，導致逐漸失去理性判斷的能力，故而產生傳統上「有土斯有財」（持有土地乃絕對有利）之迷思。其實土地的價值在於「利用」，而非「持有」，當對持有產生迷思，其價值將會減少。具體而言，例如土地閒置，而容積（可以蓋房屋的面積）因實施容積率而減少；如土地不與鄰地共同開發興建房屋，當鄰房建成後，該地價值可能因此大幅降低或喪失；又如土地容積雖高，但因沒有面臨寬的道路而必須和鄰地合作，但因條件未能達成合致，而使得土地價值大跌。上述實務的例子在在說明，如果忽略了「利用」而總抱持著「持有」的想法，不但不易獲利，反而會造成土地價值的減少。

故近來房地產實務界提倡的地房管理論，強調應將投資重點由土地「所有權」轉放在「使用權」上，僅出售使用權，不但成本低，投資報酬率卻更高，只出售「使用權」，不及於「所有權」的作法，取得大量的利益。而地主當房屋興建後，只能收取少量的租金，但卻要交付每年增加的持有成本（例如地價稅），其獲利性是極不相當的。<sup>9</sup>

至於當房屋興建完成後，具有使用權的屋主是否可以賺取最大的利益？答案亦為否定，因為當房屋興建完成後，屋主的地位又和原先地主的角色類似，除非屋主能夠自己經營獲利，否則最大利益將歸於有能力經營管理的經營者。以往是「有土斯有財」，以後是「有能斯有財」，傳統思維認為擁有土地（或房屋）的所有權可以獲得最大利益，已屬應予修正的看法。

---

<sup>9</sup>以台灣為例，如信義計畫區內的「台北花園」、台北火車站附近的「京站」、君悅飯店、SOGO百貨、晶華飯店、薇閣休閒旅館等知名建物，均係沒有土地所有權、只有使用權的個案，而經營者的收入，遠高於地主的收入。由此可知，當房屋興建後，地主的「所有權」優勢即不復存在。

就房地產投資的角度而言，所有權的集中是必須要走的方向，尤其是在國家徵稅的動作日益嚴格之際，產權集中是可以大量節省稅賦與保持財產私密性的重要方法，不論是土地增值稅、地價稅、所得稅、贈與稅甚至遺產稅，都可以大幅減少。一種可以大幅減少成本，又可增加價值的方案，是無可抵擋的潮流，故而以土地（或房屋）使用權取代所有權的交易方式，在可預見的未來，極可能會成為市場主流。

#### （四）具有中國特色的社會主義

「具有中國特色的社會主義」主要是為了區別蘇聯僵化的社會主義模式和毛澤東時代的社會主義而提出的一個名詞，亦可稱之為鄧小平理論。

一般的共產主義是主張財產公有的，自從改革開放以後，引進了資本主義體制中的財產私有觀念，這樣的改變主要反映在經濟層面上。有將這項舉措與列寧的新經濟政策比較，也有認為中國特色的社會主義本質上就是資本主義，理由是中國社會目前的經濟生活的各個方面都符合資本主義的特點。但是另一些專家指出，按照馬克思的理論，社會主義制度本身不過是從私有經濟朝向理論上的公有經濟過度的階段，因此社會主義制度更多的是一種社會組織形態，而非經濟形態，所以中國共產黨理論界認為計劃經濟和絕對公有制制度並不是社會主義的特點，而僅僅是其理論上的下一階段——共產主義的特點。

馬克思所謂的社會主義與共產主義理論，是建立在生產力極大發展的前提下，提出背景也是在西歐等生產力發達的地方。毛澤東強調在無產階級專政下繼續革命，但國家越革命越亂，越革命越窮，實行社會主義的成果顯然不彰，面臨必須重新修正與反思的考驗。於是，鄧小平總結正反兩方面經驗，提出了建設有中國特色社會主義理論，實際上承認私有制和市場經濟。（稍早被稱作「社會主義商品經濟」或者「有計劃的商品經濟」，後被「市場經濟」取代，鄧小平時期終於修正為現在的「中國特色社會主義」。）

在中共憲法序言中已明文指出：「……我國將長期處於社會主義初級階段。國家的根本任務是，沿著中國特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設。中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和“三個代表”重要思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路，堅持改革開放，不斷完善社會主義的各項製度，發展社會主義市場經濟，發展社會主義民主，健全社會主義法制，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，推動物質文明、政治文明和精神文明協調發展，把我國建設成為富強、民主、文明的社會主義國家。」質言之，「中國特色社會主義」此一理論的基礎是中國的現實國情—中國現在處於並將長期處於社會主義初級階段；亦即中國在生產力水準低下、人均資源不足、人民生活水準低落的條件下建設社會主義必然會經歷特定階段。鄧小平強調：「社會主義階段最根本任務就是發展社會生產力」，中國共產黨長期以來的革命，是為了讓人民吃飽穿暖，實現國家民主富強，因此這一理論的目的，是尋求以下問題的解答：「何謂是社會主義？如何建設社會主義？」

何謂社會主義？社會主義就是：解放生產力，發展生產力，消滅剝削，消滅兩極分化，最終達到共同富裕。

如何建設社會主義？主要之道係「社會主義市場經濟」和「先富帶動後富戰略」：

1. 市場經濟，就是市場在資源配置中發揮基礎作用的經濟，也即拋棄計劃經濟。市場經濟制度，就是在經濟中重視市場的基礎性作用。但市場經濟不等於資本主義經濟，體現在所有制上，則為國家在社會主義初級階段，堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度。公有制一定是主導經濟的力量，控制國民經濟命脈。
- 2.先富帶動後富戰略，即是三步走戰略：第一步實現國民生產總值比 1980 年翻一番，解決人民的溫飽問題，這一戰略目標已經基本實現。第二步為至 20 世紀末使國民生產總值再增長一倍，人民生活達到小康水平，這一戰略目標也已實現。第三步，到本世紀中葉，人均國民生產總值達到中等發達國家水平，人民生活比較富裕，基本實現現代化。三步走不只是總值的增長，還有地域的發展：首先沿

海富裕，再帶動內地發展。中共的西部大開發，振興東北等，都是在這一思路下進行的。

這一理論的實踐也就是「一個中心，兩個基本點」；一個中心指以「經濟建設」為中心；兩個基本點係指「堅持四項基本原則」和「堅持改革開放」。

以經濟建設為中心和堅持改革開放，就是應貫徹「解放生產力，發展生產力」的要求。不論社會主義還是資本主義，只要是好的，都可以借鑒。

堅持四項基本原則，即為：第一，必須堅持社會主義道路；第二，必須堅持人民民主專政；第三，必須堅持共產黨的領導；第四，必須堅持馬列主義、毛澤東思想。這是建設有中國特色的社會主義的根本前提。

由於中國共產黨對中國特色的社會主義並沒有一套完整而詳盡的定義或論述，故大陸學界常有各種解讀。從 2007 年初開始，一種將其視作民主社會主義<sup>10</sup>的觀點開始盛行，各大媒體將中國與實行民主社會主義的瑞典進行比較。針對這種觀點，當時任職中共中央總書記的胡錦濤於同年 6 月 25 日在中央黨校省部級幹部進修班發表講話，明確指出中國特色的社會主義：「既不是走民主社會主義道路，更不是走資本主義道路」，否定了將中國特色的社會主義看作民主社會主義的觀點，然而仍未提出一套官方認定的完整解釋。

在大陸學者方面，經濟學家高尚全明確地把中國特色的社會主義的基本特徵歸納為五個面向<sup>11</sup>：「所謂中國特色的社會主義，是在中國共產黨的領導下根據中國的國情實行的社會主義。它既不同於傳統的社會主義，也不同於資本主義。」他把中國特色的社會主義的基本特徵，概括為五個方面：以民為本，市場經濟，共同富裕，中華文化，和民主政治。

<sup>10</sup> 民主社會主義係指民主主義與社會主義的結合。社會主義只有在那些高度民主傳統的國家裏，才能順利的成長，如英國、挪威、丹麥、瑞典、荷蘭、比利時、瑞士、澳洲、紐西蘭、以色列等國，都有輝煌的成就。就連美國，雖然不喜歡社會主義這個名詞，但卻有其事實，如羅斯福總統的新政(New deal)，著重於經濟的改革，以迄於詹遜總統的大社會理想(The Great Society)，著重於社會的改革，也是在實行民主社會主義。以上各民主國家，推行民主社會主義的內容，雖未必完全一致，但以現有國家為機構，經由民主政治的途徑，透過議會立法的程序，實行各種經濟、社會改革，採和平漸進的方式，使利益歸諸社會，這些原則和方法，則屬各國一致。

<sup>11</sup> 參高尚全，2003/3/1 財經時報專訪，網址：<http://finance.sina.com.cn/t/20030301/1436315850.shtml>

## 1.以民為本—是中國特色社會主義的出發點和落腳點

「以民為本」，就是以人民為本位，既不同於「以官為本」，又不同於「以人為本」。要深懷愛民之心，恪守為民之責，善謀富民之策，多辦利民之事，更好地為廣大人民群眾服務。所以，以人民為本位，一切權力屬於人民，是中國特色社會主義的出發點和落腳點。

## 2.市場經濟—是中國特色社會主義的經濟運行基礎

傳統的蘇聯模式的社會主義，把計劃經濟作為社會主義的基本特徵，即通過計劃、行政手段來配置資源，否定商品生產和市場的作用。中國特色的社會主義，就是要搞社會主義市場經濟，建立社會主義市場經濟體制，就是要優化資源的配置，發揮市場經濟的基礎作用。

## 3.共同富裕—是中國特色社會主義的根本目的

社會主義就是要逐步實現共同富裕。實現共同富裕是社會主義的本質要求，是廣大人民的普遍願望。共同富裕，第一有個先富後富的問題，不可能大家同步富裕；第二即使大家共同富了，還應是有差別的，不是平均主義，不然社會經濟的發展就沒有動力了。貧窮不是社會主義，平均主義也不是社會主義。實現共同富裕，要解決資本主義制度下生產的社會化和私人佔有的矛盾，實行生產社會化和勞動者共同佔有生產資料相結合。

## 4.中華文化—是中國特色社會主義的內在要求

一個民族，一個國家都有它自己的文化。中華民族有優秀的文化，應當繼承發揚，同時要創新先進的文化，並吸收國外優秀的文化。

## 5.民主政治—是中國特色社會主義的重要保障

發展社會主義民主政治，是建設中國特色社會主義的重要保障。社會主義民主的本質是人民當家作主。依法治國的主體是廣大人民，國家的一切權力屬於人民，來源於人民，因此必須受人民的監督，必須轉變法治理念，從以法治民、以權治民轉向依法治官、以法治權。

另一大陸學者蘇紹智贊同高尚全的上揭論述有其合理性<sup>12</sup>；蘇聯模式實際上是阻礙生產力的發展，也不能實現社會的公平和正義，很多學者早已指出，它算不了什麼社會主義，而改稱它為「國家資本主義」、「政治官僚的獨裁」等。如今它更已因失效導致蘇東諸共產黨政權的垮台而宣告死亡。鄧小平提出有中國特色的社會主義，就是要區別蘇聯的社會主義模式。高尚全所提出的五大特徵確實是蘇聯模式所沒有的，雖然「以民為本」這一點還值得推敲，因為以民為本的根據是儒家的「民為邦本」，就是統治者要為民作事，國家才能安寧，是民本主義思想，即人民是客體，與民主主義的人民是主體是不同的，至於中華文化如何與社會主義結合也尚待討論。如果要與蘇聯模式的社會主義相區別，市場經濟、共同富裕與民主政治則可以作為中國特色的社會主義的基本特徵。

然而中國當前的社會性質，究竟是不是社會主義？海內外很多學者對中國大陸的政治、經濟、社會的狀況進行了分析和描述，今天的中國社會裡，執行統治任務的黨政官僚集團的政治精英壟斷了公共權力，並與新出現的經濟精英、知識精英結成同盟，大眾則分化為普通大眾和社會底層，出現了世界上最顯著的失業、城鄉差別和地區差別、兩極分化，世界上最嚴重的腐敗和經濟損失，世界上最大範圍的生態環境破壞。因而「現在的中國社會已經變成與其他資本主義國家相似的準等級社會」，如今中共的組織目標不是消滅資本主義，而僅僅是「執政」或「統治」（王紹光、胡鞍鋼、丁元竹，2002：26—33）。

倘若按照鄧小平所論的社會主義的本質，解放和發展生產力，削減剝削，消除兩極分化，不會產生新的資產階級，最後達到共同富裕，沒有民主就沒有社會主義，那今天的中國名義上雖是社會主義，實際上已經蛻變為資本主義。中國特色的社會主義，其最大特點就是名義上的社會主義，實際上的資本主義。但它又和資本主義發達國家不同；它們的資本主義是市場經濟與民主政治相結合，而中國的資本主義是市場經濟與一黨專政的集權政治相結合。這種中國特色的資本主義被形容為各種嚴重問題的根源，也是不少明智之士不斷要求政治改革，變專制集權為民主政治，以便消除或緩解危機的原因。

<sup>12</sup> 參蘇紹智，2003年3月11日自由亞洲電台專題講稿：  
<http://www.epochtimes.com/gb/3/3/11/n285093.htm>

質言之，所謂「有中國特色的社會主義」，是一種改革開放以後的說法，指中國大陸在鄧小平的改革開放以後，在共產主義的基礎上，引入資本主義的部份概念，使中國在發展經濟之餘，仍然能夠保有共產主義社會結構的特色。<sup>13</sup>

普遍認為，中國特色的社會主義現階段有如下特點：

1. 社會組織形式上是中國共產黨對於國家的絕對控制，具體手段是通過其控制的人民代表大會和政治協商會議使其主張立法化，通過和行政官員平級的黨的官員絕對控制各級行政機構，絕對控制軍隊等武裝力量。
2. 以國家的手段控制國內的要害經濟部門和大量的企業，通過「國有資產」的概念以股份或者非股份形式實際控制國民經濟的相當重要部分。
3. 允許私人資產和私有經濟的存在，理論上私有經濟主體和國家控制的國有經濟主體按照普遍接受的市場經濟形式共同存在，特定情況下兩種所有制的經濟主體可以相互轉化。

「具有中國特色的社會主義」在探討大陸房地產制度發展的過程中佔有相當程度的重要性，蓋房地產制度中諸如土地所有權與使用權分離、由公有制的福利分房轉向私有化的貨幣分房政策、在社會主義市場經濟路線操作下所建立的房地產業經濟活動等，均是將此項主義從理念落實到現實層面的適例，故對具有中國特色的社會主義具備一定的理解之後，將更易於理解大陸當局推動房地產相關制度改革與發展時，其政策背後的基本思維。

## 參、國內外相關研究

### 一、在學術論文方面：

國內多數論文係以大陸的政治經濟制度改革為主軸，說明大陸如何由社會主義市

---

<sup>13</sup> 鄧小平的理論雖強調建構市場經濟體制的重要性，但並未完全揚棄或否認社會主義，而是以社會主義公有制為前提，發展多種所有制經濟，主張大量探索有利於生產力發展的公有制實現方式。

場經濟路線發展房地產市場及改造住房政策，並論述中共當局為了整頓房地產市場所提出的各項宏觀調控措施，例如中正大學政治學研究所洪泰陽所著之「中共改革開放後的政治經濟策略之研究—以大陸房地產制度為例分析」、逢甲大學土地管理研究所劉雅惠所著之「大陸房地產制度改革與市場發展之研究」等，亦有以整體大陸房地產制度與市場發展趨勢為基礎，選擇特定類型之房地產作為分析評估投資價值之論著，例如中央大學企管碩士班沈盈良所著之「中國大陸房地產投資評估決策之研究—以上海地區服務式公寓為例」等。相關論文就大陸房地產制度建立背景、改革歷程、發展情況等均有相當豐富之論述。

## 二、出版著作方面：

側重投資置產的房地產實務策略與法令運作，以實地在大陸的觀察經驗，綜觀兩岸的房地產業實際比較，並輔以兩岸政府及民間的調查數據，分析前往大陸買投資房地產的可行性和優先選擇，並介紹各種大陸房地產相關法規、稅收制度、投資爭議與陷阱等，例如金立強所著之「透視大陸房地產」，以大陸經濟成長榮景為出發點，評估大陸房地產市場正值合適投資時期，並介紹大陸現行房地產制度如土地使用權期限、土地所有權證制度、建築面積計算，台灣投資者購買大陸房地產時所應齊備之資料、所需費用及簽訂買賣租賃合同時應注意之事項等（金立強，2001）。林家慶所著之「大陸買房 EASY GO」詳細介紹大陸房屋類型如公有房、私有房、住房制度、與台灣住房類型之比較等（林家慶，2001）；李永然律師所著之「投資大陸不動產贏的策略」則側重投資大陸房地產之相關法令規定與買賣爭議問題之對策等（李永然，1990）。

## 三、期刊著作方面：

學者著重點呈現較為分散的狀態，大致可分為土地制度、住房政策、政府調控措施、房市發展的潛力與房市泡沫化的危機預測等幾個面向，約略整理如下：

### （一）土地制度與住房政策

例如大陸學者陳星於「中國大陸住房市場發展中的政策導向」一文中，探討中國大陸自十九末期迄今的住房市場發展及住房政策之成敗與變革、大陸當局如何由福利分房制轉向貨幣分房制，並論及土地使用制度及住房政策改革後引發的房地產熱及其後續效應、大陸當局的因應措施等；新加坡學者顧昕於「大陸住房改革

新政策與房地產業的發展」一文論述大陸當局為因應九七亞洲金融風暴而推出福利分房政策，探討「國家安居工程」政策之得失，並論及房市泡沫化之隱憂。

## （二）調控措施

台灣學者張義權於「大陸房地產市場現況與展望」一文中詳列大陸當局的各項宏觀條控措施，如國八條、國六條的理論背景與調控結果，並探究影響大陸房地產市場的各項重要因素；孫明德於「中國房市飆長成因與展望」一文探討大量農村人口湧入城市造成的房市商機與房價攀升，大陸當局面臨經濟發展帶來的房地產需求、又要控管房地產價格上漲的過程，避免財富過度集中於少數人手中的兩難問題，外資服務業進入中國後可能引起的不動產發展及爭議等。

## （三）房地產市場發展趨勢評估

大陸學者盛承懋、餘曉紅合著之「大陸房地產業的發展與省思」一文探討大陸房地產隨經濟改革持續深化、入世後市場廣開，致使房地產供需與價格持續上揚，無形中卻潛藏低收入戶購屋率減少、房屋空置率增加、房價高漲等問題，故需注意房市過熱導致的泡沫化危機與整體經濟結構的不穩定。台灣學者廖本勝則在「零七年房地產投資審慎樂觀」一文中討論兩岸未來倘若三通，對台灣及大陸房地產之發展均是正面利多，兩岸資金及商務流通有助於提昇商務住宅及商用不動產之需求量，值得注意。

綜觀而論，既有之文獻資料在論述土地制度、住房政策、法規制定等理論面及制度面敘述頗為詳盡完整，但涉及房地產調控成效與房地產市場發展趨勢展望等實務面，則見解各殊，且較為零散，欠缺整體性的論述。本論文期望整理及研究眾多學者見解之後，能描繪出一套較為精簡而完整的大陸房地產制度的發展輪廓。

## 第三節 研究設計

### 壹、概念界定與房產類型

#### 一、概念界定

由於大陸相關用語或定義與台灣不盡相同，為避免解釋之困難與理解之落差，本論文在談及相關用語時倘遇有歧異情形，將在附註部分盡量列出台灣方面之相關用語及定義，以區別異同，但論述時仍以大陸的概念定義為原則。又本論文所使用的某些用語倘有涉及國家定位部份，因不在本論文研究之列，故所有用語僅為寫作方便，與任何黨派政治立場無涉。

#### (一) 平方米

台灣不動產丈量單位為「坪」，大陸則為「平方米」；本論文提及房地面積時，均以平方米為計量單位。 $1\text{ 平方米} = 1\text{ 平方公尺} = 0.3025\text{ 坪}$ ， $1\text{ 坪} = 3.30579\text{ 平方米}$ 。



#### (二) 房地產

本論文使用「房地產」一詞指涉包含房屋與土地財產及房地產業等，在討論房地產市場、價格、景氣、投資問題時，亦可能使用「房市」一詞。另若無特別區分說明，本論文中「房地產」與「房市」意義互通，但以使用房地產一詞為原則。

#### 二、房產類型

本論文所使用之類型，主要在房產類型比較方面，例如將大陸房屋區分為外銷房和內銷房、一般商品房和經濟適用房、現房和期房等類別，至詳細內容將於第三章討論住房政策時加以論述。

## 貳、分析架構與研究假設

### 一、分析架構

本篇論文之分析架構，係以大陸之土地制度、政經制度、法律制度為基礎，經由制度的探討，分析大陸房地產相關制度的採行結果與變革原因，及制度如何影響大陸當局歷來推行之房地產政策（如住房政策及宏觀調控政策），最後討論相關政策所造成的影响及效果，亦即政策的推行最後如何復對制度產生影響之交互作用過程，冀能歸納出大陸房地產制度發展之脈絡以及推測未來趨勢（參圖1.1）。

#### （一）基本制度面

包括社會主義與資本主義、土地公有制與土地私有制，並研究大陸所採行之基本制度對於其整體房地產制度發展產生的影響。



#### （二）法律面

研究大陸房地產相關之法令規定及其變動過程。

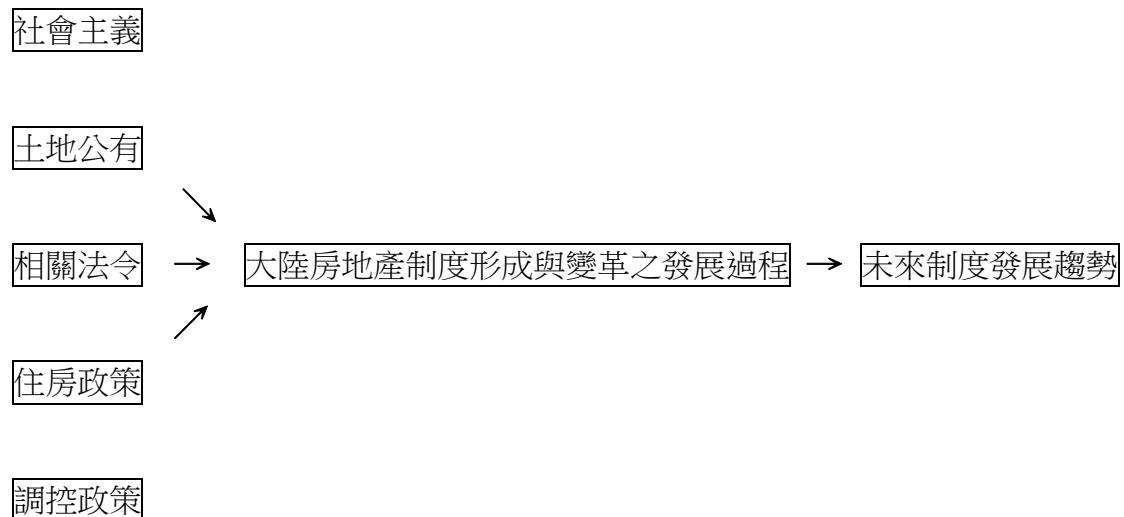
#### （三）政策面

討論大陸當局歷來所推出之住房政策、調控政策之目的及效果。

#### （四）房地產制度發展之全貌與未來趨勢評估

藉由基本制度、相關法令、當局政策共同構築起大陸房地產整體制度的面貌，並以此確立後的制度推測未來大陸房地產制度的發展趨勢。

## 【圖1.1】研究架構



## 二、研究假設

- (一) 大陸房地產制度的改革，係依循社會主義市場經濟路線。
- (二) 大陸當局之政策目的，係在理想解決人民住房問題與調控房市穩健合理發展，但實際調控成果並不如預期。
- (三) 隨著持續的經濟開放及投資需求，大陸房地產在未來仍具有高度發展性。

## 參、資料來源與分析方法

### 一、資料來源

以蒐集台灣、大陸、新加坡及香港等華人區域相關學術論文、期刊著作、產業報導、政府或民間機關資料庫及房地產業者網站資料為主。因考量本論文題目具有地域性及個人時間、能力等因素，本論文原則上以中文資料為參考來源，不引用非中文之外語著作。

## 二、分析方法

### (一) 整理歸納

蒐集相關研究報告及文獻，加以彙整歸納，包括房地產制度的定義、沿革、運作模式及發展趨勢等。

### (二) 文獻分析

根據大陸官方發佈的統計數據與施政報告，輔以業界相關研究或見解，瞭解大陸房地產調控及發展之現況，並分析其相關問題與對策。



## 肆、研究範圍與研究限制

### 一、研究範圍

本論文以大陸全國地區為研究領域，以土地制度、住房政策、調控政策、相關法制為主要研究對象，涉及時間則自改革開放後至 2008 年上半年度為止。

### 二、研究限制

本論文因個人所學領域所限，對於涉及大陸房地產投資實務部份不予探討。

## 第四節 論文結構與章節安排說明

### 第一章：緒論

本論文之研究目的、方法、範圍及章節概要。

### 第二章：大陸土地制度的發展

本章由大陸的經濟改革出發，發展「具中國特色的社會主義政策」路線的歷程作一概述，以說明大陸房地產制度改革的背景，進而探討大陸土地制度的相關變革。因內容篇幅較長，故獨立為一章。

### 第三章：大陸房地產相關制度的改革與發展

本章承繼前章的經濟改革背景，探討大陸房地產業、房地產管理制度、相關法令、稅費制度等。



### 第四章：大陸住房政策的演變

本章探討大陸由社會主義公有制下的福利分房轉為貨幣分房制並推行住房商品化的政策改革過程，及其對大陸房市發展的影響。

### 第五章：大陸房地產的管理調控

因應大陸房地產蓬勃發展引發的房價炒作、市場秩序混亂及外來資金問題，大陸官方歷來所提出的調控政策（如國八條、國六條）的內容及實施成效。

### 第六章：結論

總結大陸房地產制度的發展狀況，並對未來大陸房地產制度的發展前瞻，作一初步的彙整及研究建議。

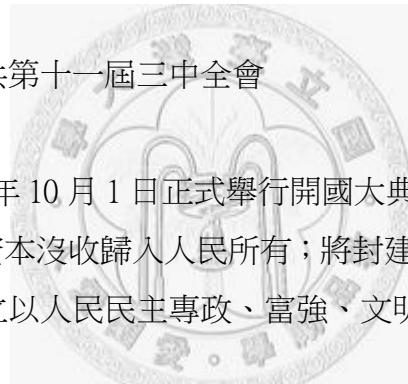
## 第二章 大陸土地制度的發展

所謂房地產，即指房產與地產；本章由大陸的經濟改革出發，發展「具中國特色的社會主義政策」路線的歷程作一概述，以說明大陸土地制度改革的背景，至大陸的房地產業、房地產管理制度、相關法令、稅費制度、住房制度與管理調控政策等，因篇幅規劃，另闢第三、四、五章專章討論。

### 第一節 大陸的經濟改革開放

#### 壹、大陸的經濟政策調整過程

##### 一、改革的起點——中共第十一屆三中全會



中華人民共和國於 1949 年 10 月 1 日正式舉行開國大典，宣告取消帝國主義在中國的一切特權，將官僚資本沒收歸入人民所有；將封建、半封建的土地制度改為農民的土地所有制；建立以人民民主專政、富強、文明的社會主義新中國。<sup>14</sup>

由上開立國宣言可知，社會主義制度實乃中華人民共和國所採之根本社會制度<sup>15</sup>，「中華人民共和國憲法」進一步確認及保障了社會主義制度在中國的最高性及原則性。中國社會主義經濟制度的基礎則是以公有制為主體，在改革開放的過程中發展為配合多種所有制經濟共同發展。

根植於社會主義經濟制度上的中國法律，亦與國體政體相適應，由中國共產黨領導的人民民主專政、多黨合作、政治協商會議（簡稱政協）與人民代表大會共同構築成中國法律制度的政治基礎；中國的經濟制度、法律制度、政治制度的連繫、統一及互動，則在馬列主義、毛澤東思想與鄧小平理論的指導下進行。

<sup>14</sup> 出自「中國人民政治協商會議共同綱領」，效力等同當時的臨時憲法。

<sup>15</sup> 社會制度係指由國家根本大法確認的國家生活與社會生活整體之基本制度，包括了經濟、政治、法律文化各種面向之制度總合。

如前章所提及，中共於 1978 年 12 月召開的十一屆三中全會決議，係中共建國以來歷史上具有深遠意義的轉折，在該次會議中決定停止「以階級鬥爭為綱」的口號，轉而將黨和國家的工作重心移到社會主義現代化建設與改革開放上來，一方面強調加強民主制度化、法律化，使其具備穩定性連續性和權威性，另一方面強調經濟民主，主張計劃性地大膽下放中央權力，賦予廠礦企業和生產隊自主權，使其能發揮主動創造的精神，並應大力精簡各級經濟行政機構、堅決依經濟規律辦事、認真解決黨政企不分、以黨代政、以政代企的現象。此外提出一連串政策和經濟措施，如提高糧食統購價格和降低農用工業品的價格。

簡言之，該次全會在堅持社會主義的前提下，為必要的經濟體制改革和相對應的政治體制走出具決定性意義的第一步。在該次全會之後，中共將重心工作移到社會主義現代化建設，並於 1979 年 4 月召開的中央工作會議，制定以 3 年時間對國民經濟實行「調整改革整頓提高」的方針。

在調整國民經濟過程中，有兩方面重大的開放政策：

1. 中共中央和國務院於 1979 年 7 月，因廣東、福建兩省具備地近港澳、華僑眾多等有利條件，故決定對兩省之對外經濟活動實行特殊政策和優惠措施；
2. 決定在廣東省深圳、珠海、汕頭三市和福建省的廈門市試辦出口特區，1980 年 5 月，將深圳、珠海、汕頭和廈門這四個出口特區改稱為經濟特區<sup>16</sup>。當年 8 月，第五屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議批准《廣東省經濟特區條例》。中共在經濟特區實行特殊的經濟政策和經濟管理體制，建設上以吸收利用外資為主，經濟所有制實行以社會主義公有制為主導的多元化結構；在國家宏觀經濟指導調控下，經濟活動以市場調節為主；對外商投資予以優惠和方便；特區擁有較大的經濟管理許可權。四個經濟特區在 1985 年以前主要進行以創建投資環境為重點的基礎設施建設，1986 年起，則致力於發展以工業為主、工貿結合、農牧漁和旅遊業並舉的外向型經濟。第七屆全國人民代表大會第一次會議於 1988 年 4 月通過決議，將海南島劃為海南經濟特

<sup>16</sup>中國大陸實行改革開放之初，在缺少對外經濟交往經驗、國內法律體系不健全的形勢下，設立經濟特區為國內的進一步改革和開放、擴大對外經濟交流起到了極為重要的作用。設立經濟特區是改革開放之初鄧小平的改革開放思想的重要內容之一，經濟特區作為對外交流的視窗，在一定時期內通過中央政府給予的政策優勢和區位優勢二者合力，經濟以超出一般地區很多的速度成長，其人均經濟實力接近或超過中等已開發國家(地區)的水平。

區，俾實行更加靈活開放的經濟政策。

中共調整國民經濟、實行改革開放效果甚佳，舉例而言，1982年全國農民平均每人的純收入達270元，較1978年增加一倍；城市職工家庭每人平均每年可用於生活費的收入為500元，比1978年增長38.3%，城鄉儲蓄餘額則達到675億元，比1978年增長2.2倍（胡鴻高主編，2000：12）。

1982年9月中共在北京召開十二大，提出黨的新的歷史時期總任務為團結全國各族人民、逐一實現國防、科技、農業、工業的現代化，並以繼續推進經濟建設為開創新局面的首要任務，十三大更一步肯定以經濟建設為中心，堅持改革開放路線，在十五大則發展了公有制實現形式多樣化的理論<sup>17</sup>，突破以往將社會主義等同於公有制之侷限。



## 二、由計畫經濟到市場經濟——發展具中國特色的社會主義

大陸經濟的改革開放路線，以一句話簡單概括之，就是實行由計劃經濟向市場經濟轉軌的過程。

中共雖有鑑於傳統蘇聯體制權力過度集中、因之損害地方政府生產單位和勞動者個人的積極性的弊病<sup>18</sup>，故於1958至1976年間致力在保持計劃經濟的前提下，實行行政性分權的改革，卻造成「一放就亂、一抓就死」<sup>19</sup>的惡性循環，加以爆

<sup>17</sup> 隨著以建立社會主義市場經濟體制為目標的經濟體制改革的深入和對所有制實現形式認識的深化，1997年中共十五大提出：公有制實現形式可以而且應當多樣化，一切反映社會化生產規律的經營方式和組織形式都可以大膽利用。十五大報告還同時對股份制這一現代企業的資本組織形式，給予了明確肯定，作出了重大的理論突破，表明了所有制和所有制實現形式是兩個不同的概念，股份制可以是所有制的實現形式，其本身不姓『社』也不姓『資』。在這樣的精神指導下，公有制的實現形式開始尋找更多的新路子。

<sup>18</sup> 毛澤東，1956年中央書記處會議講話《論十大關係》。

<sup>19</sup> 一放就亂通常體現在以下兩個方面：一是中高層人員利用手中的權力為自己或其管轄的小團體謀利，有可能犧牲公眾利益來換取小團體的利益；二是決策分散，欠缺統一的規劃策略，即使單位有一個總體策略，也乏人執行，或認真盡力去完成。

一抓就死通常體現在以下幾個方面：一是中高層人員沒有積極性，沒有主觀能動性，如果上面的政策與本人或小團體的利益有衝突，則會陽奉陰違，導致上有政策，下有對策。另外一個情況是

發文化大革命的災難，幾將全國經濟拖垮至瀕臨崩潰的困境。

至十一屆三中全會為經濟改革揭開序幕，1984年10月，十二屆三中全會通過「中共中央關於經濟體制改革的決定」，分析了中國當前的經濟和政治形勢，總結了中國社會主義建設正反兩方面的經驗，特別是城鄉經濟體制改革的經驗，一致認為：必須按照把馬克思主義基本原理同中國實際結合起來，建設有中國特色的社會主義的總要求，進一步貫徹執行對內搞活經濟、對外實行開放的方針，加快以城市為重點的整個經濟體制改革的步伐，以利於更好地開創社會主義現代化建設的新局面。改革重心在於發展社會主義商品經濟，即社會主義社會在生產資料公有制的基礎上實行計劃經濟，可以避免資本主義社會生產的無政府狀態和週期性危機，使生產符合不斷滿足人民日益增長的物質文化生活需要的目的，社會主義的計畫體制，應該是統一性同靈活性相結合的體制。尤其是考慮到當時中國幅員廣大、人口眾多交通不便、資訊不靈、經濟文化發展極不平衡的狀況在短期內還難以完全改變，商品經濟尚不發達，必須大力發展商品生產和商品交換的實際情況，建立這樣的計畫體制的需要就更加迫切。如果脫離現實的國情，企圖把種種社會經濟活動統統納入計畫，並且單純依靠行政命令加以實施，忽視經濟槓桿和市場調節的重要作用，不可避免地會造成在計畫的指導思想上主觀和客觀相分離，導致計畫與實際嚴重脫節。執政者必須實事求是地認識到，在很長的歷史時期內，中國的國民經濟計劃就總體來說只能是通過計畫的綜合平衡和經濟手段的調節，做到大的方面管住管好、小的方面放開放活，保證重大比例關係比較適當，國民經濟大體按比例地協調發展。

改革計畫體制，首先應突破把計劃經濟同商品經濟對立起來的傳統觀念，明確認識社會主義計劃經濟必須自覺依據和運用價值規律，是在公有制基礎上的有計劃的商品經濟。商品經濟的充分發展，是社會經濟發展的不可逾越的階段，是實現濟現代化的必要條件。只有充分發展商品經濟，才能促使各個企業提高效率，靈活經營，靈敏地適應複雜多變的社會需求，而這是單純依靠行政手段和指令性計劃所不能做到的。同時，即使是社會主義的商品經濟，它的廣泛發展也會產生某種盲目性，必須有計劃的指導、調節和行政的管理，這在社會主義條件下是能夠

---

決策過程的問題，各單位欠缺溝通，並未達成共識；或由主管單位獨自決策，風險增加，可能把握不住市場的動向和脈搏，一旦做出錯誤決策，便可能帶來致命性的打擊，而其他單位都處在觀望的位置。

做到的。因此，實行計劃經濟同運用價值規律、發展商品經濟，不是互相排斥的，而是統一的，把它們對立起來是錯誤的。在商品經濟和價值規律問題上，社會主義經濟同資本主義經濟的區別不在於商品經濟是否存在和價值規律是否發揮作用，而在於所有制不同，在於剝削階級是否存在，在於勞動人民是否當家做主，在於為什麼樣的生產目的服務，在於能否在全社會的規模上自覺地運用價值規律，還在於商品關係的範圍不同。在中國社會主義條件下，勞動力不是商品，土地、礦山、銀行、鐵路等等一切國有的企業和資源也都不是商品。

十二大認中國社會主義經濟發展方向為公有制為基礎的計劃商品經濟，十三大提出中共的任務應在發展具中國特色的社會主義，十四大則正式宣佈：「中國經濟改革的目標是建立社會主義市場經濟體制」，至此，長達十數年的計畫與市場的爭執宣告結束，建立社會主義市場經濟的目標得到確立。



## 貳、經濟改革開放對房地產制度的影響

但凡一套房地產制度的形成與發展，必與該國所採行的基本社會制度息息相關，大陸的房地產制度亦然。在共產主義的理念架構下，大陸的住房與土地制度均在土地國有的前提下成型，自 1979 年進行改革開放以來，房地產的制度亦並未違背社會主義土地國有的基本理念；惟隨著經濟活動規模日益擴大，大陸的土地及住房政策亦勢必面臨一連串變革，例如因城市發展而引發各單位土地管轄的摩擦爭議，以及國有企業為員工建設住房的政策與實際施行時產生的落差與困境，造成嗣後土地管理法對土地利用更為詳盡地規定，以及福利分房制度的退場等（洪泰陽，1997：7）。

進一步而言，在改革開放下發展的具有中國特色的社會主義，其重要突破之一即為允許私人資產和私有經濟的存在，適度引進資本主義的概念作為發展社會主義之輔助。故中共將憲法第 11 條修訂為：「國家允許私營經濟在法律規定的範圍內存在和發展，私營經濟是社會主義公有制的補充，國家保護私營經濟的合法權益和利益，對私營經濟實行引導監督和管理。」相當程度地緩和了社會主義公有制

的限制；並明文准許土地使用權得依法轉讓，以土地使用權實質意義地代替土地所有權，打破以往不准買賣出租土地的規定，為大陸房地產制度的發展奠定法理基礎，使大陸由原本的福利分房走向貨幣分房，而在社會主義市場經濟路線操作下所帶動的房地產業經濟活動，更促進大陸房地產市場與資本主義世界投資潮流的接軌。



## 第二節 大陸的土地制度

### 壹、大陸的土地所有制度

#### 一、概述

土地制度是一種經濟社會的基本經濟制度，廣義而言，係指在一定社會歷史條件下的土地經濟運行中的各種經濟規則和經濟關係的總和，包括了土地所有制度、土地使用制度、土地管理制度等幾個面向。

土地所有制，是指一定社會歷史條件下人們擁有土地的經濟形式，它通常需要通過國家法律的確認並藉以受到保護，可謂土地制度的核心和基礎。一般而言，土地所有制作為社會生產關係的基本組成部分，是由社會生產方式所決定的，而社會生產方式又是由社會生產力的發展水準決定的；因此，由歷史經驗歸納起來，土地所有制的發展，最終是由社會生產力的發展狀況所決定。當然在不同時期，土地所有制的具體形式亦會受到社會制度、政治經濟體制、歷史傳統與習俗、技術發展水準等多方面因素的影響，而有不同的發展狀況。

現今世界各國採行的土地所有制的形式各式各樣，即使是社會制度相同的國家，土地所有制的具體形式也可能有所差別，經過學者柴強比較、綜合，主要的土地所有制形式達到十四種之多<sup>20</sup>。因土地所有制形式的多樣性，使得土地所有制並非僅單純地劃分為私有制和公有制兩種，而係在一個國家或一個經濟社會中，往往同時存在幾種土地所有權形式。例如大陸採行農村土地的集體所有制與城市土地國家所有制，就是兩種公有程度不同的所有制形式。

對於土地公有制與私有制的優劣，是一個頗有爭議的問題。傳統的社會主義觀點

<sup>20</sup>該學者提出主要的土地所有制形式可分為：全民與國家所有、國家與中央政府所有、國家與各級政府所有、各級政府分別所有、國王與國家所有、土地上級所有權歸國家所有、合作組織集體所有、公共事業部門或團體所有、部落（或氏族、村社、宗族）所有、數人合有、數人共有、股份公司式所有、區分所有建築物持分所有土地、個人所有等（柴強，1993：頁1—10）。

主張土地公有是社會公義平等的象徵，惟欠易缺利用上的效率，土地私有制則與之相反，具備利用效率，但違反社會公平。實則土地公有或私有並非截然對立不能並存的選項，土地公有制可以因政府的政策妥當而達到利用的效率、土地私有制亦可以因適當得管制措施達成利益共享（劉雅惠，1995：89）。故政府管理是否妥善、利用是否得當，是不論採行何種土地制度均要面臨的問題，也是影響一國之土地運用成效的真正重要因素所在。

土地所有制雖然多樣化，然為求敘述及理解方便，概分為下列三種：

（一）土地私有制

私人可享有永久性的土地所有權，可自由處分其土地，採行此制的國家有美國、法國、日本、台灣等。惟土地私有制並非代表該國土地均為人民私有，國家亦擁有一定數量之土地，只是比例上較私人土地為低。

（二）土地國有制

土地所有權僅國家得享有，法令禁止任何團體、組織及私人擁有土地所有權，代表國家如英國、香港、新加坡等。



（三）土地公有制

土地公有與土地國有的不同點，在於前者法令允許的土地所有者除了國家還包括特定團體，共同點在於均禁止私人所有，中國大陸採之。

## 二、土地類別與歸屬

大陸的土地依其憲法第 10 條之規定，主要分為全民所有的國有土地和集體所有的土地兩種；無論何種土地，均排除私人對土地的所有權。又依據「中華人民共和國土地管理法第 8 條」和「中華人民共和國土地管理法實施條例第 2 條」的相關規定，下列土地屬於全民所有即國家所有：

（一）城市市區的土地；

（二）農村和城市郊區中已經依法沒收、徵收、徵購為國有的土地；

- (三) 國家依法徵用的土地；
- (四) 依法不屬於集體所有的林地、草地、荒地、灘塗及其他土地；
- (五) 農村集體經濟組織全部成員轉為城鎮居民的，原屬於其成員集體所有的土地；
- (六) 因國家組織移民、自然災害等原因，農民成建制地集體遷移後不再使用的原屬於遷移農民集體所有的土地。

農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有以外，屬於集體所有。由於城市土地為國有土地之最大宗，以下專就城市土地與集體所有土地分述之：

#### (一) 城市土地

係指城市區域內之陸地、水域及其地上地下的空間，其範圍會隨城市建制範圍的變動與城市建設的發展而不停變化。一般而言，大陸城市土地的範圍層次有三；一是城市市區（包括建成區及半建成區），二是城市規劃區及與城市近郊十分接近的相連規劃區，三是城市行政區包含郊區及其屬縣。城市土地所有制具有三個基本特徵：

- 1.城市土地所有權主體的唯一性。根據憲法以及有關法律的規定，國家是城市土地所有權的唯一主體。
- 2.城市土地所有權行使的統一性。根據憲法及有關法律的規定，城市土地所有權只能由國家（中央政府）統一行使，非經國家授權，任何單位或個人都無權行使城市土地使用權。在城市土地所有權行使的統一性的前提下，按照有關法規，中央政府可以授權各級地方政府在一定範圍和程度上行使城市土地所有權。
- 3.城市土地所有權與使用權的可分性。根據憲法和其他有關法規的規定，國家作為城市土地所有權的唯一主體以及城市土地所有權行使的統一主體，並不等於國家直接佔有和支配所有的城市土地。國家在享有城市土地最終所有權的前提下，可以將城市土地所有權的權能中的某幾項派生而形成的城市土地使用權交給具體的用地者行使。這種可分的形式，並不意味著國家放棄城市土地的所有權，而是國家行使城市土地所有權的一種有效形式。

另一方面，城市土地較諸農村土地，約有下述幾方面特性：

#### 1.複雜性

城市土地既直接歸屬國家所有，國家便能直接干預及控制城市土地的開發利用。在對外開放的過程中所形成之中外土地經濟關係，亦多數發生於城市區域內，故城市土地的經濟關係自較為複雜。

#### 2.用途變更的困難性

城市土地的主要用途在於利用其承載功能建造建築物，發展城市經濟。城市土地面積能吸納大量投資，投資一旦以建築物的型態附著於土地之上，該地之用途也因之確定下來，從而使一定面積之土地具有特定的使用價值，並與投資規模成正比，故此當土地投資量越大，改變土地使用用途的困難程度就越大。相對之下，農村土地的用途改變就比較容易。



#### 3.利用的多樣性

城市經濟是複雜龐大的綜合體，專業分工高度發達，使城市土地的利用具備了多樣性。

#### 4.較強的配套性

要有效率地利用城市土地，需要一連串的配套設施，例如交通設施、郵電設施、市政工程設施等，故城市土地單位面積的資產價值含量大，土地利用集約程度也高。

## （二）集體所有土地

農村和郊區的土地，除法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有，宅基地<sup>21</sup>、自留地、自留山亦屬集體所有。所謂「法律規定屬於國家所有」，係指土地改革時被徵收、沒收而依法被確定為國家所有的土地部份，以及國家建設（如鐵公路

<sup>21</sup>宅基地係指農村的農戶或個人用作住宅基地而佔有、利用本集體所有的土地，包括已建房屋或決定用於建造房屋的土地、建過房屋但已無上蓋物，不能居住的土地以及準備建房用的規劃地等類型。

建設）之留用地和依法被國家徵用的土地。至於憲法立法目的雖希望將農村土地劃歸農村經濟組織集體所有，然實際運作下，農村土地仍為地方政府所把持。

### 三、土地權屬的變更

大陸的土地所有權已依法明定為國家或集體所有<sup>22</sup>，故不得以買賣或其他形式非法轉讓發生所有權的變更，至其他財產權客體如房屋，則可以買賣方式將所有權移轉到他人手上。不過「大陸土地屬於限制流通物，不得移轉所有權」雖係大原則，然在特殊情形下仍可能發生土地所有權變更移轉，例如國家通過徵用建設用地的手段，將集體所有土地徵收為國有，只要依循一定的徵收程序，即可改變土地所有權的歸屬。

除了上述以徵用將集體所有土地變更為國有（此為主要情形），偶爾亦會發生國有土地變更為集體所有土地的情形，例如為了調整不合理的土地權屬地界或排除使用上的缺陷（如地界彎曲、土地零散），而通過地界的截彎取直、土地交換等方式產生變更。



### 貳、土地的使用制度

土地使用制度是對土地使用的程序、條件和形式的規定，是土地制度的重要組成部分。在土地制度中，土地所有制決定著土地使用制。在每一個社會歷史形態中，都存在著與土地所有制相適應的土地使用制及其具體形式。土地使用制不僅是土地所有制的反映和體現，同時也是實現和鞏固土地所有制的一種形式和手段。

---

<sup>22</sup> 土地所有權和使用權由縣級以上人民政府依據法律確認。大陸《土地管理法》第 11 條規定：「農民集體所有的土地，由縣級人民政府登記造冊，核發證書，確認所有權。農民集體所有的土地依法用於非農業建設的，由縣級人民政府登記造冊，核發證書，確認建設用地使用權。單位和個人依法使用的國有土地，由縣級以上人民政府登記造冊，核發證書，確認使用權；其中，中央國家機關使用的國有土地的具體登記發證機關，由國務院確定。」

任何一個社會，只要存在土地所有權，土地使用就必須遵循一定的規則。在土地所有權與土地使用權分離的情況下，土地所有者和使用者都要按照一定的規範（程序、條件和形式）來確定雙方的權利和義務。在通常情況下，土地所有者和土地使用者之間的這種經濟行為要受到國家政權的干預、調節和必要的限制，不僅資本主義國家如此，社會主義國家更係如此。

作為對土地所有制的實現和鞏固，土地使用制有其相對獨立性，且因土地使用制度直接規定土地的使用規則、方法和機制，所以更具重要意義。

大陸的城市土地國家所有制，理論上具有一定的理想性：一方面，它有利於體現社會分配公平的原則。隨著人類社會的發展，土地資源的不可再生性、稀缺性，相對於社會需求的廣泛性之間的矛盾越來越突出。在這種情況下，土地私有表現出越來越多的弊端，極有可能造成分配的嚴重不公和土地供應的僵化。相比之下，土地國有制顯得更為合理；另一方面，在土地利用方面，它也可以有效避免土地整體利用與土地私人所有之間的矛盾和衝突，使得土地的利用更能符合社會經濟發展的需要、更能體現公眾的意志，從而有利於促進土地資源的合理配置。

但由現實面觀之，所有權制度的優越性並不等於一定會體現為現實的優越性。城市土地國家所有權本質上是一種公共財產權，土地資產是一種國有資產，與其他國有資產一樣，也必然面臨「所有權主體」如何體現以及如何提高資產運作效率的難題。而解決問題的關鍵，對於城市土地而言，就在於城市土地使用制度的完善與否。如果城市土地使用制度存在缺陷，不能適應社會主義市場經濟的發展需要，就必然會影響、抑制城市土地所有制優越性的充分發揮。

## 一、城市土地使用制度的概述與改革

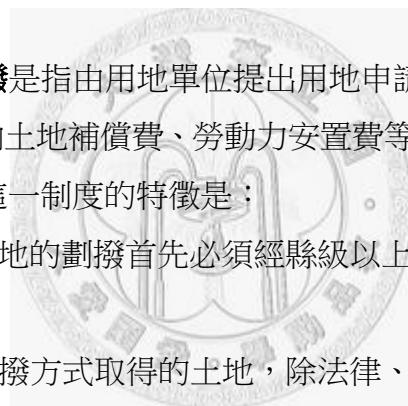
大陸城市土地使用制度改革的性質，屬於社會主義土地制度的自我完善與發展的過程。城市土地使用制度改革的目的，並非要改變城市土地的國有性質，而是要結合社會主義市場經濟發展的需要，消除傳統城市土地使用制度的種種弊端，建立起一套既有利於鞏固和維護城市土地國有制、又有利於社會經濟發展的新型的城市土地使用制度。

## (一) 改革以前的城市土地使用制度

中共剛成立時，國家對城市土地曾實行有償使用，無論是全民所有制用地單位，還是集體所有制用地單位，都必須向國家繳納租金。但於 1954 年以後，大陸建立了高度集中統一的計畫管理模式，國有企業在財政體制上實行了統收統支，土地有償使用制也相應地被取消。國營企業、國家機關、團體、學校、軍隊使用的國有土地不再徵收租金。因為，收取使用費或租金，並非真正增加國家收入，而是不必要地提高企業的生產成本和擴大國家預算，並將增加不少事務手續。從此全民所有制單位用地一律採取無償劃撥的方式，儘管集體用地單位和個人用地仍收取使用費，但因數額較低，基本上也是無償的。直至改革開放以前，大陸城市土地的使用基本上沿用這種單一的無償劃撥方式。

城市土地的無償行政劃撥是指由用地單位提出用地申請，經縣級以上人民政府依法批准，在用地單位繳納土地補償費、勞動力安置費等費用之後，將該幅土地無償交付其使用的行為。這一制度的特徵是：

1. 劃撥手段的行政性：土地的劃撥首先必須經縣級以上人民政府批准，再由同級土地管理部門負責實施。
2. 使用的無限期性：以劃撥方式取得的土地，除法律、法規另有規定外，沒有使用期限。
3. 土地使用的無償性：使用劃撥土地的單位既不用繳納租金，亦不承擔稅賦。
4. 土地使用權的無流動性：土地經劃撥使用後，土地的所有權與使用權發生分離，但土地使用權禁止買賣和流轉，換言之，即禁止土地使用權的交易行為。



從程序而言，城市土地劃撥流程包括下列程序：

1. 申請。用地單位持經批准的設計任務書或初步設計、年度基建計畫等有關文件，向擬劃撥土地所在的縣級以上人民政府土地管理部門提出建設用地申請。
2. 審核。由縣級以上人民政府土地管理部門在收到用地申請之後，對建設用地進行審核，劃定用地範圍，組織商定用地補償、勞動力安置或者拆遷安置方案。
3. 批准。由縣級以上人民政府土地管理部門按規定許可權報縣級以上人民政府批准。經批准後，由縣級以上人民政府發給用地批准書。

4.劃撥。由用地所在的縣級以上人民政府土地管理部門根據批准用地檔所確定的用地面積和範圍，到實地劃撥用地。

5.登記。專案完工後，由縣級以上人民政府土地管理部門核查實際用地，經認可後辦理土地登記手續，核發國有土地使用證。

由上述內容觀之，城市土地劃撥的無償主要體現在土地所有權收益方面，但並非完全沒有成本，即土地使用者雖不必向土地所有者——國家支付土地使用代價，但必須支付有關的成本費用（主要包括補償費、安置費、拆遷費等）。所有權收益本質上是地租，與用地成本不同，兩者不可混淆。

顯然，城市土地劃撥使用制度的基本概念為：國有企事業單位的收支都是由國家統一管理的，是國家財政收支的一部分，在這種情況下，即使向其徵收土地使用租金，也並非真正增加國家收入，反而增加不必要的環節和手續。這種概念顯然帶有當時濃重的計畫色彩。

從理論而言，土地的無償劃撥使用，使得土地收益得不到顯化。土地收益儘管客觀存在，但它被包含在企業的總收益中，並沒有相對獨立的表現形式。在計劃經濟條件下，國有企事業單位被視為國家整個「大生產企業」中的一個部分或組成單位，沒有獨立的經濟利益，其全部收支均由國家統一支配。土地的所有者是國家，企業對土地的開發利用投資也被列入國家的投資計畫，屬於國家投資計畫的一部分，投資者也是國家，自然土地收益的享有者只能是國家。加上企業資產本身屬於國有資產，企業的總收益屬於國家，從產權方面看，並沒有其他的產權主體，所以土地收益也就被包含在企業的總收益中，統歸國家所有。

然而，實踐證明，這種土地無償使用制度對於土地資源配置實為不利，從形成劃撥使用的初衷來看，抹殺國家與企業之間、企業與企業之間的利益差異，本身就是不現實的，終將導致土地無償使用制度的被檢討與變革。

## （二）城市土地有償使用制度的建立

十一屆三中全會以後，隨著經濟體制改革的不斷深化，城市土地行政劃撥使用制度的弊端日益暴露：

1. 國家所有權虛化。由於城市土地的無限期使用，用地者成為真正的「土地所有者」，本該歸國家所有的所有權收益，被用地者無償佔有。
2. 土地資源配置效率低下。土地的無償、無限期、無流動性使用，使得城市土地資源短缺和浪費現象並存，嚴重影響了土地資源的配置效率，城市土地利用呈粗放擴張形態。
3. 高估企業經營效益。土地使用的無償性，使得儘管土地的使用效益是客觀存在的，但土地使用權並不被計入成本，大大降低了生產經營的帳面成本，從而誇大了企業的經營效益，同時也造成企業間的不公平。
4. 抑制了市場價值規律作用的發揮。用地的無償性和無流動性，使得土地資源的稀缺性無法通過市場價值規律的作用表現出來，從而無法達到「地盡其力」的資源配置目的，並造成市場體系和價格體系的不完整，嚴重制約了市場經濟體制的建立與完善。
5. 孳生土地交易黑市。儘管法律規定通過行政劃撥取得的土地禁止任何形式的轉讓，但由於供需的嚴重失衡，事實上總存在一個被扭曲、非公開的土地交易市場。
6. 嚴重影響城市建設投入產出的良性循環。政府在城市土地劃撥和使用中無收益，造成城市建設投入資金回收困難，從而無法形成城市建設投入產出的良性循環。在財政拮据的情況下，這也是造成政府在很長一段時間內忽視或壓縮城市基礎設施建設的重要原因。

而由房地產發展的觀點來看，用地單位除了負擔依法合理利用及保護的責任外，並不對國家負擔其它經濟上的對價，對於使用新徵用的土地或其他單位的土地，僅需給予原單位一定的補償，亦不向國家負擔使用土地的經濟上責任，這種無償使用的體制往往造成土地的巨大浪費，嚴重影響房地產業的發展，阻礙房地產市場的形成和國家對土地利用的有效調節，故而成為大陸當局改革開放以來著手整頓與檢討的要項。

行政無償劃撥用地制度日漸明顯的負面作用，使得大陸當局逐漸意識到土地制度改革的必要性。改革的方向，則是針對劃撥土地使用權的無償、無限期和無流動的特點，向著有償、有限期、有流動性的使用權改革方向進行。

最早的有償用地是隨著引進外資而出現，國務院在 1979 年頒佈了「中外合資經營企業法」，其中規定：「中國合營者的投資可包括為合營企業經營期間提供的場地使用權。如果場地使用權未作為中國合營者投資的一部分，合營企業應向中國政府繳納使用費。」1980 年又頒佈了「中外合營企業建設用地暫行規定」，規定「中外合營企業用地，不論新徵用土地，還是利用原有企業的場地，應計收場地使用費。」場地使用費一般包括土地使用費和場地開發費兩部分，前者一般按年計收，後者可一次性計收。儘管從場地使用費的費用水準來看，還不足以體現全部的所有權權益，但畢竟標誌著城市土地有償使用的開始。

有償出讓土地使用權形式的正式出現是在 1987 年下半年，深圳市率先試行了這一辦法，使土地供應改變了以往只能依靠行政劃撥的做法，引入市場機制，從而正式拉開了城市國有土地使用制度改革的序幕。同年 11 月，大陸當局又批准了上海、天津、廣州和海南試行土地使用權的有償出讓和轉讓。上海、深圳隨之分別提出「上海市土地使用權有償轉讓辦法」、「深圳經濟特區土地管理條例」，這些地方法規的制定和實施，代表大陸的土地使用制度改革在理論和實踐上都取得了重大的進展，影響意義頗為深遠。

城市國有土地使用制度的改革得到了全國人大常委會和國務院的重視與支持。1988 年 4 月，全國人大常委會修改了憲法的有關條款，規定土地使用權可以依法轉讓。同年 12 月，「土地管理法」得到修改，明確規定國家將依法試行城市土地的有償使用制度。1990 年，國務院發佈了「城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」和「外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法」，為城市土地使用制度改革的進一步深入進行提供了法律依據。隨後的幾年裏，城市土地有償使用制度的推行逐漸擴展到全國各個城市，成為政府工作的重要內容。

## 二、集體土地使用制度的改革

集體土地使用制度改革於 1988 年開始進行，同年 3 月，山東省在德州地區首先試行農村宅基地有償使用辦法，河北、湖北、江蘇、上海等省市相繼試行。1990 年 1 月，國務院批轉國家土地管理局關於加強農村宅基地管理工作的請示的通知，將這項工作在全國推開。到 1991 年底，全大陸已有 28 個省、市、區、一萬多個鄉鎮實行了宅基地有償使用。此外，江蘇南通市還從 1987 年起率先試行鄉鎮企業用地有償使用，至 1992 年 4 月，全大陸已有 140 多個縣（市）相繼試行。

## 參、土地交易市場

### 一、土地三級市場



就土地的市場而言，可分為「土地的一級市場」、「土地的二級市場」、「土地的三級市場」。一級市場係指國家將土地使用權有償、有限期出讓給建設用地單位或土地經營單位的市場，亦即國家通過其指定的政府部門將城鎮國有土地或將農村集體土地徵用為國有土地後出讓給使用者，乃由國家壟斷的市場。二級市場係指土地使用者或土地經營單位將土地使用權有償轉讓給他方的市場。三級市場，係指購買土地使用權的單位和個人，再次將土地使用權轉賣或轉租的市場，也就是土地使用權再次進入流通領域進行交易而形成的市場。（土地使用權年限參表 2.1）

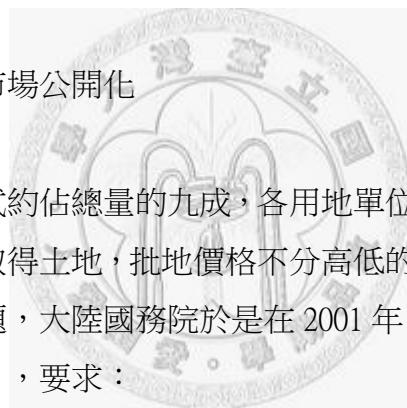
【表 2.1】土地使用權年限表

用地類別	居住用地	工業用地	商業、旅遊、娛樂用地
最高年限	70 年	50 年	40 年

(資料來源：大陸土地管理法)

由於大陸並無個人土地所有權，土地則集中在許多省長、縣長等地方政府單位手上，土地一級市場是由政府獨家壟斷，只有權力者才有批地權，當建設公司需求建設用地時，必須請求政府「出讓」土地使用權。根據土地管理法之規定，土地出讓使用權的方式共可分為三種：協議、拍賣及招標。其中最常使用的是「協議」，所謂協議，也就是雙方自行協商，決定土地使用權出讓的價格，當中自然包含許多的利益回扣回饋<sup>23</sup>。

## 二、一級市場價格邁向市場公開化



以往協議取得土地的方式約佔總量的九成，各用地單位只要一紙批文，也可以用劃撥的方式無償或有償取得土地，批地價格不分高低的批出去之後，造成了所謂「國有資產流失」的問題，大陸國務院於是在 2001 年 5 月發佈了「關於加強國有土地資產管理的通知」，要求：

1. 商業性和其他土地供應計劃公布後，同一地塊有兩個以上意向用地者，必須由市、縣政府以招標、拍賣公開進行。
2. 要嚴格限制協議用地範圍。確實不能採用招標、拍賣方式的，方可採用協議方式。採用協議方式供地的，必須做到在地價評估基礎上，集體審核確定協議價格，協議結果向社會公開。

<sup>23</sup> 「所謂批地靠關係，往往台商的關係比不上在地的建商，因為在地建商有的股東是房產局或是建設系統直接退下來的，可能只花五千萬即可購得，別人即使肯花一億卻不得其門而入。市中心精華地段拿不到地，外資建商只好淪落到郊區，再不然就是參與外銷地塊的拍賣競標。由於內外銷地塊的計算是兩套價目表，外銷地塊基準較高，若再加上以拍賣競拍取得土地出讓金，成本必然不低，根據不完全統計，相鄰地塊的外銷房土地成本是內銷房的 3-7 倍，土地成本高價取得，房價當然也就居高不下。」（林佳慶，《大陸房地產的 123 級市場（上）》，參大上海房地產網站：<http://www.cnyes.com/shhouse/index.htm>）

隨著法規制度的明文規範，協議方式取得土地的難度將愈來愈高。尤其沿海的城市如深圳、上海、廣州等地，只採用公開拍賣的方式出讓建設用地。這對於外資建商而言，可謂遲來的正義，採用公開拍賣制之後，各投資者立足點平等，有助於房地產市場的正向發展。

### 三、土地的二級市場現況

二級市場實際上即為炒作房地產的市場，許多國有建設公司憑藉關係在一級市場向政府批得土地使用權之後，並不進行開發，而是將土地使用權再轉賣給其他中小型的建設公司或外資建商，這種情形尤以首都北京及內地最為嚴重。北京為眾多中央黨政軍機關及國企單位聚集之地，多年來北京市可供開發土地基本已落入各權力單位手中。事實上北京七成以上的房地產公司並不實際開發，而是從事轉賣土地開發權。



### 四、土地儲備

充足的土地儲備是房地產企業能否持續發展的重要條件，房地產上市公司的土地儲備尤為重要<sup>24</sup>，然大陸的「城市房地產管理法」第 25 條規定：超過出租合同約定的動工開發日期滿一年未動工開發者，國家徵收相當於土地使用權出讓金 20 %以下的土地閒置費；滿二年未動工開發者，國家將無償收回土地使用權。故在大陸，土地使用權收回與土地儲備制度兩者是相互矛盾的。

由社會主義的觀點，土地尚未投入改良成本就可賺取差價利潤，不勞而獲，是一種剝削人民的行為，但面對著愈演愈烈的圈地風潮，目前大陸當局在土地管理上正面臨著兩難抉擇：一方面期望扶持本土旗艦型上市房地產公司迎接 WTO 的競爭，另一方面又要抑制土地炒作的歪風，蓋住房改革計劃才推行不過幾年，逐漸

<sup>24</sup>深圳萬科等房地產上市公司的新一輪圈地運動，就是仿照香港長江實業、及台灣的國泰建設等大型房地產公司，在發展初期就陸續儲蓄大量土地，但是在圈地的同時，手中必定有留有大批閒置土地。（林佳慶，《大陸房地產的 123 級市場（上）》，參大上海房地產網站：<http://www.cnyes.com/shhouse/index.htm>）

讓人民接受自行購屋的觀念，然而若房價過度上揚，勢必削減人民購屋的意願，從而造成人民購屋需求無法滿足引發的民怨，成為執政隱憂之一。



## 第三章 大陸房地產相關制度的改革與發展

### 第一節 大陸的房地產業

#### 壹、大陸的房地產業定義

所謂房地產業，係指從事房地產開發、經營、管理、服務的行業，包括土地的開發；房屋的建設、維修、管理；土地使用權的有償劃撥、轉讓；房屋所有權的買賣、租賃；房地產抵押貸款以及由此形成的房地產市場，亦係前述十一屆三中全會以來大陸房地產業改革發展實踐活動的總結。



#### 貳、房產的定義與分類

房產即指房屋的所有權，依法所得享有的權利，包括佔有、使用、收益、處分及管理等權利。

##### 一、以所有權屬為劃分

大陸建設部印發的《房屋權屬證書的填寫說明書》以所有權屬為劃分，將房屋產別分為八類：國有房產，集體所有房產，私有房產，聯營企業房產，股份制企業房產，港、澳台投資房產，涉外房產，其他房產（王書林、萬鴻義，1993：82—84）：

###### (一) 國有房產

所有權屬國家所有權的房產。包括由政府接管、國家經租、收購、新建以及由國家單位用撥用款或自籌資金建設或購買的房產，又可分為直管產<sup>25</sup>、自管產<sup>26</sup>、軍產<sup>27</sup>三種。

## （二）集體所有房產

指城市集體所有制單位所有的房產。即集體所有制單位的房產。

## （三）私有房產

指私人所有的房產，包括中國公民、港澳臺胞、海外僑胞、在華外國僑民、外國人的房產，以及中國公民投資的私營企業的房產。

## （四）聯營企業房產

指不同所有制性質的單位之間共同組成新的法人型經濟實體的房產。

## （五）股份制企業房產

指股份制企業的房產。



## （六）港、澳台投資房產

指港、澳、臺地區投資者的合資、合作或獨資在大陸舉辦的企業的房產。

## （七）涉外房產

指中外合資經營企業、中外合作經營和外資企業、外國政府、社會團體、國防性機構的房產。

## （八）其他房產

凡不屬於以上各類產別的房屋，都歸這一類：包括因所有權不明，由政府房地產管理部門、全民所有制單位、軍隊代表管理的房屋以及宗教、寺廟等房屋。

<sup>25</sup>指由政府接管、國家經租、收購、新建、擴建的房產（房屋所有權已正式劃撥給單位的除外），大多數由政府房地產管理部門直接管理、出租、維修，少部分免租撥借給單位使用，又稱為直營公房。

<sup>26</sup>指國家劃撥給全民所有制單位所有以及全民所有制單位自籌資金購建的房產。

<sup>27</sup>指中國人民解放軍部隊所有的房產，包括由國家劃撥的房產、利用軍費開支或軍隊自籌資金購建的房產。

## 二、以交易標的類別來劃分

倘以房地產市場慣用之交易標的類別來區分，則可分為下列數種：

### (一) 住宅

為房地產投資和交易最主要的項目。以往受大陸人口眾多及傳統福利分房體制之影響，城市住宅長期處於短缺狀態，在改革開放之後，住宅市場則呈現蓬勃發展，目前大陸的住宅基本上有國家低價供應的住宅和商品住宅兩種，但政府供應的住宅建設慢、品質不齊，難以滿足城鎮居民的需求，故市場上以商品住宅較為搶手，價格漲幅亦高。

### (二) 工業廠房

大陸的工業廠房以往係各單位自建自用，現今則向市場化過渡，在外向型經濟特別發達的沿海地區如廣東、福建等地，外資企業對於符合國際規格的標準廠房需求大增，工業廠房的市場化比例高達 60%。



### (三) 商業樓宇

商業樓宇在金融業、旅遊業、服務業十分發達的上海、廣州、深圳等商業城市有十分重要的地位，需求量僅略低於住宅，投資報酬率則相當高。然因近年來大量建設，目前已出現供應過剩的情形，故大陸當局近來力求控制商業樓宇的發展速度，以免供需失衡。

### (四) 綜合樓宇

商業、辦公室與住宅混合的樓宇。

### (五) 別墅

大陸別墅興建始於 1980 年代初期，以廣東、海南、深圳等地較多，在市場上數量尚非主流，購買族群則以港台人士及外國人居多。

### (六) 酒店賓館

隨旅遊業、商業及對外經濟的發展，酒店賓館大量出現，增加速度甚快，故目前亦屬大陸官方著手控制發展速度的項目。

## 參、大陸房地產業的發展規模

從 1978 到 1990 年，大陸城鎮住房建設投資已達到 2600 億元人民幣，已建成使用的住房面積達到 13 億平方米，全國城鎮房地產投資超過 6000 億人民幣，國土開發面積達 2.5 萬平方公里，房屋總面積達 66 億平方米，已形成的房地產總值達 38200 億人民幣（劉雅惠，1995：64）。房地產流通表現也十分活躍，在「國民經濟和社會發展第七個五年計劃」<sup>28</sup>期間，每年銷售商品住房面積有 1.32 億平方米、銷售收入達 686.5 億元人民幣，商店、辦公室等房屋交易面積達 5833 萬平方米，交易額有 124.6 億元人民幣。

在 1990 年，大陸官方透過徵收土地使用稅、房產稅、契稅、房地產開發經營企業所得稅、營業稅、出售商品房及公房、出讓土地使用權等方式，所得收入高達 130 多億人民幣。

目前大陸房地產市場已具通常規模，房地產交易所家數過千，業務範圍也不斷擴大，如政策諮詢、市場管理、房產交易、房屋交換、信託代辦等，房地產開發企業至 2005 年更已高達 56290 家<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> 中華人民共和國國民經濟和社會發展的第七個五年計劃時期（1986—1990，簡稱七五計劃），是全面改革經濟體制的關鍵時期，也是在物質技術和人才方面為 90 年代經濟的更好發展準備條件的重要時期。統籌規劃和認真做好這五年的工作，對於實現中國共產黨第十二次全國代表大會提出的到本世紀末的目標：建設有中國特色的社會主義，具有極為重要的意義。「七五」計劃的制定，目的在於全面估量大陸經濟和社會發展的現狀，力求把計劃建立在實事求是、積極可靠的基礎上。

<sup>29</sup> 中華人民共和國國家統計局網站：[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)

## 肆、大陸房地產業發展沿革

### 一、沉寂期（1949—1978）

中共立國之初，採行社會主義公有制，消除私有制，土地歸於國有，僅能由國家劃撥使用不得買賣；房屋亦不得作為商品交易，故市場上以房屋為商品之經濟活動並不存在。實行共產主義的結果，導致大陸的房地產業日漸萎縮甚至不復存在，主因在於：土地國有化及非商品化，使土地無法有效利用、價值流失，且對於住宅問題，採取低廉租金與福利分房制度，使大陸房地產業無法獨立發展，終至歸於沉寂。

### 二、復甦期（1979—1984）

十一屆三中全會在 1978 年底召開，實行經濟改革，其中包括土地使用制度和住宅體制改革。國有土地改革始於 1980 年代，早期無收益的城市土地無償劃撥制度令城市的基礎建設資金嚴重缺乏，中央與地方財政負擔沈重，故轉向土地有償使用，以改善財政收入。深圳經濟特區率先由無償變為有償使用土地，按不同等級向使用者收取不同標準的土地使用費，廣州、撫順等其他城市也陸續施行。

另一方面，城鎮的住房改革重心，在於住房出售試點。由於中共立國以來城鎮住房制度原則上係以低租金的福利分配為主，人民可說是近乎無償地享有住房，長期以來自然使政府財政不勝負荷，故大陸官方亦開始著手調整其住房政策。

在這個時期，土地使用制度和住房制度的改革，使得大陸房地產業開始復甦發展。

### 三、過渡期（1985—1988）

大陸各城市採取住房制度改革的作法不盡相同，約有以下數種方式：

- 1.提高租金，促使人民在權衡投資報酬率下，改而買房或建房。
- 2.以優惠價格出售舊公有房，通過售房建立住房資金，進而促進住宅再投資。
- 3.推行新房新制度，租售並舉，新建住房以出售個人為主，分為以優惠價或標準價出售給普通職工、以市場價出售給高收入者。另外亦可以新租金標準出租，租金需至少能滿足「以租養房」的要求。

上述作法的共通點，在於從福利型住宅體制向住宅市場化、社會化過渡；使住宅由隸屬於各國有企業、事業單位向社會統籌過渡。依商品經濟原則出售出租房屋的結果，使大陸房地產業重新成為一個獨立行業，得以在市場上逐漸正常發展。

中共國務院在 1988 年召開全國首次房改工作會議，提出「關於全國城鎮分期分批推行住房制度改革實施方案」，將全國房改規劃成兩個步驟：首先是公房按折舊費、維修費、管理費、投資利息、房產稅等五個因素的成本來計算租金，抑制不合理的住房要求，促進個人買房，初步實現住房商品化。其次，在逐步增加工資和住房中成本租金提高到商品租金的基礎上，實現住房商品化，推動住房社會化、專業化和企業化經營，亦即住房制度改革進入了全面試點階段。

#### 四、基本法制完備期（1989—1992）

1988 年中共憲法修正案將原本第十條第四款「任何組織或個人不得侵佔、買賣、出租或者以其他形式非法轉讓土地」的規定修改為「任何組織或個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地，土地的使用權可以依照法律規定轉讓。」中共國務院在 1989 年發佈「關於出讓國有土地使用權批准權限的通知」，規定各地方政府行使出讓土地使用權的權限，繼而在 1990 年發佈「城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」與「外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法」。1989 年通過「中華人民共和國城市規劃法」，1990 年通過「中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」，1992 年公佈「中華人民共和國土地管理法實施條例及批地權限」，1993 年國家土地管理局發佈「劃撥土地使用權管理暫行辦法」。

經過連串憲法與法令的修訂，大陸土地使用制度得以創新，並建立起土地使用權有償轉讓制度。至此大陸房地產的基礎法令依據大致建立完成，但進一步的相關立法仍有待補強。

#### 五、蓬勃發展期（1993 迄今）

大陸房地產在 1990 年外資紛紛湧入、價格大幅上揚，開始蓬勃發展的活躍期。但另一方面因市場機制仍未完善，管理運作困難，過度開發，亦衍生許多弊病。政府展開各項調控措施，並於 1993 年底召開第三次全國房改會議。提出房改的

目標應是建立與社會主義市場經濟體制相適應的新的城鎮住房制度，實現住房商品化，滿足不斷增長的居民住房需求。然而房地產價格不斷上漲，住房保障相關配套措施卻有所欠缺、房地產市場缺乏有效的監管，致使人民住房消費能力與市場房價嚴重脫節，似是大陸政府與台灣政府目前均已面臨的相同困境。



## 第二節 大陸的房地產管理制度

### 壹、房地產的管理

大陸對於房地產的管理措施，包括行政上的房地產產權、產籍管理；經濟上的交易過程、價格管理；以及經營企業的管理等數個面向。

#### 一、行政管理

房地產行政管理主要係指行政管理機關依法對房地產相關產權、產籍、房地產市場等進行的管理。大陸各級人民政府均有設立房地產管理機關：省、自治區的建設廳或建設委員會設有房地產管理處；直轄市設有房地產管理局；城市中的區、街和建制鎮設有房地產管理所。



房地產行政管理機關經由國務院授權，特色在於行政強制性和非營利性。強制性係指房地產的關係者均必須接受行政部門的管理。非營利性係指管理部門係以行政機關的地位行使公權力，並非立於房地產經營者、所有者或使用者的地位而進行管理。

#### (一) 房地產產權管理

##### 1.房屋權屬登記制度

房屋權屬登記，是指房地產行政主管部門代表政府對房屋所有權以及由上述權利產生的抵押權、典權等房屋他項權利進行登記，並依法確認房屋產權歸屬關係的行為。<sup>30</sup>

以房屋所有權為例，房屋所有權人應向主管部門為申請所有權登記並取得所有權證，始得依法佔有、使用、收益及處分其房屋所有權。房屋所有權登記包括設定登記、移轉登記、變更登記、更名登記、註銷登記五種。（申請登記範例參附件一【紹興市單位房屋所有權登記申請表】）

<sup>30</sup>大陸《城市房屋權屬登記管理辦法》第3條。

至申請登記程序如下（洪泰陽，1997：101）：

（1）登記收件

申請人填寫申請表，向房屋管理單位提交，並備妥相關文件，例如新建、創建、擴建的房屋，應提交房屋所在地規劃管理部門批准的建設許可證和建築圖紙，如為購買房屋，應附具原房屋所有權證、買賣契約和契證，如為受贈房屋，應附具原房屋所有權證、贈與契約書和契證。

申請人應在申請書中陳述合法產權來源與房屋現況，請求官方對於其房產給予法律上的認可與保護。另在填具牆界表時，應表明房屋院落四周牆體、使用土地歸屬的自我認定，及有利害關係的鄰戶對其認定之承認和證明。

有爭議者，在房屋買賣中，所謂申請人，應僅指購買人、由其單獨申請登記，抑或以買賣雙方為申請人、應共同申請？亦即房屋權屬轉移登記是否應由買賣雙方當事人共同向房屋登記機關提出申請？實務上目前有兩種意見，一種意見是，應由買賣雙方共同提出申請，理由是：依《城市房屋權屬登記管理辦法》第十一條第一款規定：房屋權屬登記由權利人（申請人）申請。這裏的權利人、申請人在房屋買賣轉移登記中應分別為賣方和買方。第十七條規定：因房屋買賣、交換、贈與、繼承、劃撥、轉讓、分割、合併、裁決等原因致使其權屬發生轉移，當事人應當自事實發生之日起三十日內申請轉移登記。這裏的當事人在房屋買賣中應指買賣雙方當事人。因此，因房屋買賣引起的房屋轉移登記，應由買賣雙方當事人共同向房屋登記機關提出申請。

另一種意見是，由買方單獨提出申請即可。理由是：1.從法律規定分析：從該辦法上、下文規定來看，即從該辦法第三條對權利人、申請人概念的規定、第十一條、第十七條的法律本意來看，該三條規定是相輔相成的，其本意並未規定應由權利人、申請人共同提出申請。因此，房屋買賣合同簽訂後，買受人即應當是實際上的房屋權利人，其提供的房屋買賣合同已足以讓房屋登記機關對其申請產生一種信賴。而出賣方在房屋的轉移登記中，僅是協助權利人進行房屋權屬轉移登記的義務人，其已不具備房屋轉移登記申請人的資格。並且，綜觀該辦法，僅在十一條明確規定了「共有的房屋，由共有人共同申請」。2.從行政程序而言，行政機關行政行為的程序應當是法定的，現行法律特別是上開辦法中，並無明確規

定因房屋買賣致使權屬發生轉移，應由買賣雙方當事人共同向房地產行政主管部門申請權屬轉移登記。

目前實務上以後者意見居多，故僅由買方申請登記即可。

### （2）產權審查

分為初審、複審和和審批三階段。初審進行實地勘查，查清房屋現況、確認房屋的牆界與建設用地規劃證的用地範圍與界線是否相等，並審查過申請人提交的相關文件後，進入複審階段。

複審主要在處理初審通過確認的產權公告後，可能產生的各種狀況。倘有人出面異議，則應退還給初審單位繼續調查。

最後階段為審批，由登記機關的領導或部門負責人進行。通過審查的申請人在繳交勘察丈測費用、權證工本費用後，即可取得房屋所有權證。



### （二）房屋產籍管理

產籍係指記載產權狀況和相關歷史的產權檔案、地籍圖紙、帳冊、表卡等資料，產籍管理即為政府部門對產籍資料之管理。城市房屋的產籍由縣級以上地方人民政府房地產行政管理部門統一管理，並負責健全房產檔案與房產測繪管理制度<sup>31</sup>。由於產籍資料牽涉房屋所有人的產權關係、房屋面積、房屋狀況、宅基地使用情形，乃確定房地產產權的基礎資料，故相關紀錄除要求完善真實，還必須隨時更新，以切實反應相關的產權轉變情況和房產現況。

### （三）土地產權登記制度

亦即確認土地所有權及使用權之歸屬，土地所有人及使用人向管理機關提出申請，經審核後發給土地所有權證及土地使用證並登記造冊的制度。

---

<sup>31</sup>參照附件二：《中華人民共和國城市房屋產權產籍管理暫行辦法》。

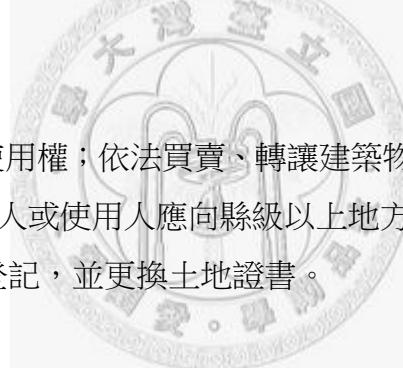
因大陸採行土地公有制，故其土地所有權登記只限集體所有土地之登記。依「中華人民共和國土地管理法」第九條之規定，集體所有土地應由縣級以上地方人民政府登記造冊、核發證書確認所有權。

至土地使用權登記，依上開土地管理法規定，僅需在使用國有土地時進行登記，個人使用集體所有土地及城鎮居民使用國有宅基地則不必登記。

故大陸的土地產權登記可分為下列數種：

### 1.初始登記

集體所有土地，由縣級以上地方人民政府登記造冊，核發集體土地所有權證。國有土地使用權，由使用國有土地的單位或者使用國有土地的個人向縣級以上地方人民政府土地管理部門提出登記申請，核發國有土地使用權證。



### 2.變更登記

依法改變土地所有權、使用權；依法買賣、轉讓建築物、附著物等而使得土地使用權轉移時，土地所有權人或使用人應向縣級以上地方人民政府土地管理部門申請所有權、使用權變更登記，並更換土地證書。

### 3.註銷登記

有下列情形時，應為土地使用權註銷登記：

- a.用地單位已撤銷或遷移；
- b.未經原批准機關同意，連續二年未使用；
- c.未依批准之用途使用；
- d.公路、鐵路、機場、礦場等經核准報廢；
- e.國家出讓之土地使用權期滿，使用者不申請續期。

## （四）地籍管理制度

地籍係指房地產行政管理部門對土地位置、種類、數量、質量、權屬及使用情形等進行登記的冊籍，故地籍管理乃指土地調查、土地登記、土地統計、土地分級

等定級工作，與對上開工作中形成的眾多數據、文字和圖件等地籍資料的整理、歸檔、應用與更新等工作。

## 二、經濟管理

經濟上的管理，主要在於交易過程與交易價格的管理，茲分述如下：

### (一) 交易過程管理

由於改革、開放的不斷深入，國內外投資者對大陸房地產的需求迅速增加，特別是隨著住房制度改革步伐的加快、房屋商品化政策的推行，土地有償使用的初步實踐，以及在企業深化改革中承包、租賃、兼併、拍賣等經營形式的推行，使大陸房地產市場開始出現興旺的前景。房地產市場的形成和發展，意味著大陸的房地產逐步進入計劃商品經濟的流通領域。但大陸官方認為房地產市場的宏觀調控和微觀調控尚不健全，少數單位和個人乘機進行非法活動，如不加強控管，勢必影響房地產業的健康發展，為了貫徹十三大所提出的要加快建立和培育包括房地產市場在內的生產要素市場體系的精神、發揮市場機制的作用、維護交易市場秩序、保護合法的房地產經營交易活動等目的，官方乃陸續提出如「關於整頓市場秩序加強物價管理的通知」<sup>32</sup>、「加強房地產交易市場管理的通知」<sup>33</sup>、「建設部關於貫徹國務院〔1990〕31號文件精神加強城市規劃、房政和房地產業行業管理的通知」<sup>34</sup>等法規，對加強房地產交易市場管理作出如下指示：

各城市要抓緊組織建立房地產交易所，配備必要的管理人員和專業人員，開展各項工作，包括：

- 1.為房地產交易提供洽談協定、交流資訊、展示行情等各種服務；
- 2.開展房地產價值、價格評估；

---

<sup>32</sup> 國務院關於整頓市場秩序加強物價管理的通知，1987/8/19。

<sup>33</sup> 建設部、國家物價局、國家工商行政管理局關於加強房地產交易市場管理的通知，1988/8/8

<sup>34</sup> 建設部關於貫徹國務院〔1990〕31號文件精神加強城市規劃、房政和房地產業行業管理的通知，1990/06/13

3. 提供有關房地產的法律、政策諮詢，接受有關房地產交易和經營管理委託代理業務；
4. 對房地產經營交易進行指導和監督，調控市場價格，查處違法行為；
5. 辦理房地產交易登記、監證及權屬轉移手續。

由上開規定可知，城鎮房地產交易，包括各種所有制房屋的買賣、租賃、轉讓、抵押，城市土地使用權的轉讓以及其他在房地產流通過程中的各種經營活動，均屬房地產交易活動管理的範圍，其交易活動應通過房地產交易所進行<sup>35</sup>，進行房地產交易的單位和個人，必須持有關證件到當地房地產管理機關辦理登記、監證、評估、立契過戶手續，按規定交納稅費，同時接受工商行政管理機關的監督管理。有關房地產交易市場的管理部門，可在交易所內設立集中的辦事機構，以方便交易，加強監督和管理。

此外，有限產權的房屋在取得完全產權以前，不得進入房地產交易市場。單位和個人租用的房地產，不得私自轉租轉讓。承租人如需利用承租的房地產與第三方進行合資經營、聯營或提供給第三方使用，應事先徵得出租人的同意，重新簽訂租賃契約或協定。



## （二）價格管理

價格管理，係以國家為主體對經濟活動中的價格進行協調和控制的一種活動，是整個國民經濟管理的重要組成部分。中共立國初期實行高度集中的計畫經濟體制，價格管理主要為穩定物價總水平、完成國家計畫、實現國民收入再分配服務；1979年以來在改革經濟體制的過程中，價格管理則為逐步建立與社會主義市場經濟相結合的經濟運行機制相適應的價格形成機制和價格運行機制服務，目的在使價格體系趨於合理，以促進國民經濟持續穩定協調發展。

---

<sup>35</sup>此項「辦理房地產交易登記、監證及權屬轉移手續」之規定，使得城市房地產交易包括房屋買賣、租賃、轉讓、抵押、土地使用權轉讓與其他各種相關經營活動，均應在房地產交易所進行，此係對交易活動最直接的管理措施。

大陸官方原則上對於房地產市場價格採取積極介入態度，以防止不合理地哄抬房價，故房地產的價格管理方面，依據前述各項法規，約有下列數種方式：

- 1.物價部門和房地產部門，應區別不同情況，合理確定地產價格，逐步使價格構成合理化、規範化。
- 2.企事業單位之間、私人之間的房屋交易價格由交易雙方根據評估價格，協商議定。必要時，地方人民政府可規定最高限價。
- 3.為保證房地產交易市場價格的基本穩定，維護交易雙方的合法經濟利益，在最高限價內，對成交價格超過評估價格的部分，地方人民政府可制定具體的收費辦法予以調節。該項費用納入當地人民政府的城市建設維護資金管理。
- 4.地方人民政府需在調查、測算、論證的基礎上，合理劃分土地等級和確定地價，規定住宅區內各類配套專案的標準和規模，逐步把攤入房地產價格的不合理部分分離出去。
- 5.對部分通過市場租賃的工商用房，可以實行商品房租或協議房租。
- 6.房地產出租、出售價格、收費標準和評估價格的規定，以及適用範圍的確定，應報經當地物價部門核准。



至於如何計價，各地政府規定不一，通常新建房屋係以本身建築造價和徵地拆遷補償費為標準；舊屋按房屋現值、品質和環境因素來計價；租金則以房屋價值為基準，並參考用途、地段等加以調整。土地使用權轉讓費用一般依據使用權出讓費、受讓至轉讓期間的投資、土地級差以及各項附加費來決定；土地租金則依土地用途與土地級差來確定。

為了加強商品住宅價格管理，維護房地產市場秩序，促進住房制度改革，提高房地產開發企業經營管理水準和商品住宅品質，加快房地產業發展，中共建設部於1992年根據「中華人民共和國價格管理條例」的規定，進一步頒發「商品住宅價格管理暫行辦法」<sup>36</sup>，其中規定：

- 1.物價部對商品化住宅價格實行分級管理；價格分級管理許可權，除國家物價局另有規定者外，由省、自治區、直轄市人民政府確定；
- 2.制定商品住宅價格，必須按照價格管理許可權和規定的程式辦理；

<sup>36</sup> 參附件三《商品住宅價格管理暫行辦法》。

- 3.商品住宅開發經營單位應在前期工程結束時，按商品住宅的預算成本、利潤、利息、稅金等申報價格，報物價部門會同房地產行政管理部門和建設銀行審核，由物價部門批准。
- 4.任何單位不得在已批准的商品住宅價格構成因素以外擅自追加住宅社區的配套工程項目而提高商品住宅價格。工程後期確因發生不可預見的建設費用，需要調整價格時，應按前款程式重新報批。
- 5.商品住宅經營單位必須按照經批准的價格銷售商品住宅。根據市場變化情況，可以適當下浮。
- 6.除國家法律、行政法規和國務院另有規定者外，嚴禁向商品住宅攤派、收費。

由上開辦法可知，不依規定計價、越權定價、擅自提價或向商品住宅攤派收費均屬違法行為。**商品住宅經營單位需依經過批准的價格進行銷售，並可依市場變動狀況作出適度調整**。對於外國人、僑胞、港澳台灣出售商品住宅的價格管理，則由省級人民政府規定。

相較於資本主義強調由「看不見的手」即市場機能來自由發展市場，大陸的房地產市場價格管理則係基於社會主義市場經濟，由政府宏觀調控的價格管理措施來規範市場，對不同商品房進行不同的定價措施。簡言之，即對購買能力較高者行市場調節價、對購買能力低者行國家定價，以利其執行國家住房政策。

### 三、經營管理

#### (一) 房地產開發企業的管理

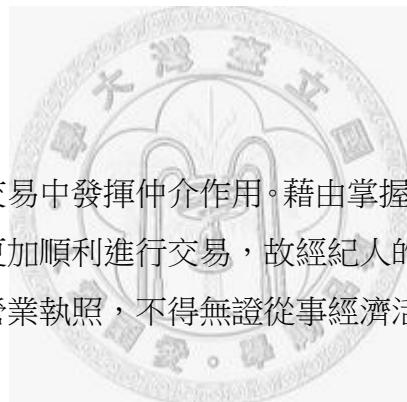
大陸的土地管理部門並不參與土地經營活動，而係由各城市綜合開發公司進行，故大陸官方對房地產開發公司審查嚴格，凡是從事城鎮土地開發、商品房與基礎建設的開發公司，需先經建設主管部門資質審查，觀其有無健全的管理機構、固定辦公地點、良好的財務制度、明確的管理規章、與其經濟責任相當的自有資金

和技術人員。審查合格，始可至當地工商行政管理機關登記註冊；審查不合格者，不得繼續營業，由工商行政管理機關撤銷其執照。

房地產開發公司一般應負責執行之事項之如下<sup>37</sup>：

- 1.房地產開發企業的財務制度；價格管理；
- 2.房地產主管機關對商品房銷售的相關規定、辦理商品房交易的審批手續及產權登記；
- 3.商品房銷售後，應設立物業管理公司負責售後維修管理，或委託當地物業管理公司進行；
- 4.一年內未從事房地產開發業務的企業，取消其開發資格並註銷其登記，經批准從事開發之企業一年內未開展經營活動者，亦取消其開發經營資格。

## （二）經紀人的管理



房地產經紀人被允許在交易中發揮中介作用。藉由掌握大量交易訊息的經紀人從中促成，可使買賣雙方更加順利進行交易，故經紀人的積極功能漸受重視及肯定。經紀人須依法取得營業執照，不得無證從事經濟活動。

# 貳、管理機構

## 一、管理部門之架構<sup>38</sup>

中共國務院下設有建設部，並於 1986 年成立國家土地管理局，負責統一管理全國土地與地政事務；另要求縣級以上人民政府依統一管理土地之原則設置土地管理機構，鄉、鎮則由縣委派管理人員負責。

<sup>37</sup>建設部關於加強房地產開發管理提高商品房質量的通知，1996/1/13

<sup>38</sup>國務院對建設部、國家測繪局與國家土地管理局職能分工意見的通知，1990/5/19

## (一) 建設部

主理城市建設工作、城市規劃管理、房政管理與房地產業的行業管理，且依據城市規劃實施城市土地開發利用管理，城市房屋權屬管理亦由其負責。旗下組織包括十五個司：1.辦公廳 2.綜合財務司 3.政策法規司 4.科學技術司 5.標準定額司 6.建築市場管理司 7.建設監理司 8.城鄉規劃司 9.城市建設司 10.住宅與房地產業司<sup>39</sup> 11.住房保障與公積金監督管理司（住房制度改革辦公室）<sup>40</sup> 12.村鎮建設辦公室 13.外事司 14.人事教育司 15.機關黨委。

## (二) 國家土地管理局

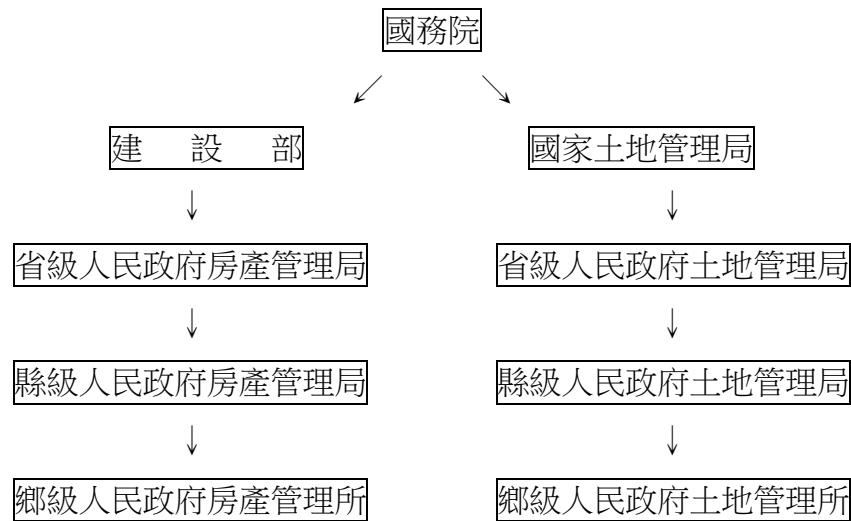
簡稱國土局，主管全國土地統一管理；制定土地政策與相關法規；管理土地資源與城鄉地籍；地政工作、土地資源利用規劃、計劃；土地後備資源開發規劃、計劃；統一審核、徵用、劃撥建設用地；統一查處土地糾紛；實施土地監察；國有土地使用權之出讓由土地管理部門會同計劃、城市規劃、城建、房產、物價、財政等部門，提出出讓項目的具體方案，報請批准後由土地管理部門負責落實。

茲將相關單位架構示意如圖 3.1：

<sup>39</sup>負責指導規範房地產市場；指導城鎮土地使用權有償轉讓和開發利用工作；提出住宅建設與房地產業的中長期規劃和科技發展戰略、產業政策和規章；擬定住宅建設、房屋拆遷、房地產開發、房地產交易、權屬管理、房地產中介、物業管理的規章制度並監督執行；指導全國住宅建設和住房供應政策的實施；擬定房地產開發企業、物業管理企業、社會中介服務機構的資質標準；提出房地產估價、物業管理師等專業技術人員執業資格標準。

<sup>40</sup>負責貫徹國家關於推進城鎮住房制度改革的方針、政策和措施並組織實施；指導城鎮住房制度改革工作；擬定住房保障的政策法規並監督執行，指導經濟適用住房制度和廉租住房制度建設；擬定住房公積金決策和管理機構的管理規則；擬定住房公積金的歸集、管理、使用和監督制度，建立健全住房公積金監督網絡，建立並管理住房公積金信息系統，負責對住房公積金和保障性資金管理和使用情況的監督管理；建立並管理住房公積金監督舉報系統，受理投訴舉報，查處住房公積金管理的重大違紀案件。

【圖 3.1】大陸土地管理部門之架構



(來源：作者自行整理)

## 二、單位間的協調溝通



城市規劃區內開發利用土地，應由城市歸劃部門選址、確認用地範圍，再由土地管理部門實地界定用地範圍、提出審查意見後，始得報請執行。

地方政府的建設部門和土地管理部門之機構設置和職能配置，由各人民政府依權責劃分原則和實際狀況制定。倘遇有雙方爭執或與雙方有關之問題，應溝通後聯合行文，單獨單位不得擅將分歧之意見下達，或向有關部門施加影響。

## 第三節 相關法令及稅費制度

### 壹、房地產的相關法令

#### 一、具立法權責之部門

大陸的基本法律由全國人民代表大會及其常委會制定，各級地方人民代表大會與各級行政機關則根據全國人民代表大會及其常委會制定的法律，進一步就具體性、措施性、細節性的部份制定行政法規和地方性法規。舉例而言，城市規劃法由全國人大常委會（中央立法機關）制定；城市規劃法實施條例由國務院建設部（中央行政機關）制定；城市規劃法實施辦法則由省級人大常委會（地方立法機關）制定。



#### 二、重要的相關法令

大陸較具重要性的房地產相關法令，約有下列數種：

##### （一）綜合類

- 1.憲法修正案：由全國人大制定，明定「土地使用權可以出讓、轉讓」，允許私營經濟存在和發展。
- 2.城市規劃法：由全國人大常委會制定，就新市區開發和舊城改造、房地產開發等事項加以規範<sup>41</sup>。

##### （二）投資開發類

- 1.城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例：由國務院制定，規範土地使用權轉讓、出讓、出租、抵押、繼承、土地開發、利用、經營等事項。<sup>42</sup>

<sup>41</sup>參附件四《中華人民共和國城市規劃法》。

<sup>42</sup>參附件五《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》。

2.外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法：由國務院制定，規範三資企業<sup>43</sup>、港澳臺公司、個人或其他組織從事土地開發投資之事項。

### (三) 市場管理類

- 1.城市私有房屋管理條例<sup>44</sup>：由城鄉環境保護部（今建設部<sup>45</sup>）制定，規範城市私有房屋之所有權登記、買賣、租賃、代管等事項。
- 2.關於加強商品住宅建設管理的通知：由國家計畫委員會、建設部制定，鼓勵私人購買商品房，促進商品住宅建設之健全。
- 3.商品住宅價格管理暫行辦法<sup>46</sup>：由國家物價局、建設部制定，就商品住宅之價格進行管理。
- 4.城市商品房預售管理辦法<sup>47</sup>：由建設部制定，為加強商品房預售管理，維護商品房交易雙方的合法權益所為的規範。
- 5.商品房銷售管理辦法<sup>48</sup>：由建設部制定，規範商品房銷售行為，保障商品房交易雙方當事人的合法權益所為的規範。



### (四) 行政管理類

- 1.土地管理法：由全國人大常委會制定，實施國有土地有償使用制度。

---

<sup>43</sup> 所謂「三資企業」係指合資企業、獨資企業、與合作經營三種類型的企業，三資企業具有獨立的法人資格，因此可以取得土地使用權，也可對企業財產設定抵押、出租、轉讓等行為，另外可以申辦取得商標專利權。

1.獨資企業：由外商單獨在大陸所做的個別投資，並擁有全部的股權。獨資企業需取得法人資格，具有獨立經營、單獨出資、單獨納稅等特色。  
2.中外合作經營：是中國對外開放，利用外資的一種重要形式，中國的中外合作經營企業一般是由外商提供全部資金及設備、技術、原料等，由中方提供工業、資源、廠房、勞動力等。由雙方商定合同，雙方享有同等的權利，共同經營管理。目前這種方式在海上石油和礦產資源的開發中應用較多。  
3.合資企業：由大陸的相關單位與外資共同出資所成立的公司，雙方按照公司的章程，推選一位董事長，此種經營方式，稱為「合資企業」。合資企業的董事會成員主要來自三個方面：行政主管部門、外資母公司和大陸企業。大部分的中方合資企業主是國營企業；在合資企業中往往採用「一廠兩制」的方法生產，也就是畫出一種產品、生產線，與外商合資經營。大陸方面行政主管部門既是合資企業的上級，又是投資企業的主管領導，使得大陸一方往往能獲得較多的利益。

<sup>44</sup> 參附件六《城市私有房屋管理條例》。

<sup>45</sup> 城鄉建設環境保護部是中共國務院曾設置的一個部門。1979年3月12日，國務院發出通知，中共中央批准成立國家城市建設總局，直屬國務院，由國家基本建設委員會代管。1982年5月4日，由國家城市建設總局、國家建築工程總局、國家測繪總局和國家基本建設委員會的部分機構，與國務院環境保護領導小組辦公室合併，成立城鄉建設環境保護部；1988年城鄉建設環境保護部撤銷，改為現今的建設部。另環境保護部門分出成立國家環境保護總局，直屬國務院。

<sup>46</sup> 參附件七《商品住宅價格管理暫行辦法》。

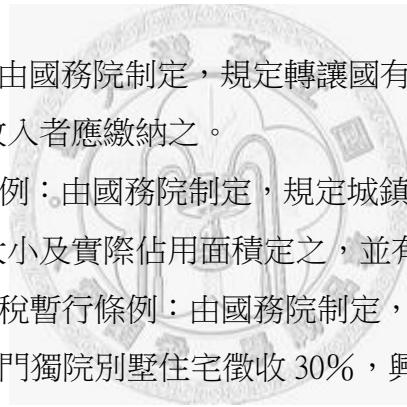
<sup>47</sup> 參附件八《城市商品房預售管理辦法》。

<sup>48</sup> 參附件九《商品房銷售管理辦法》。

- 2.城市房地產管理法<sup>49</sup>：由全國人大常委會制定，規範取得城市國有土地內之房地產開發用地土地使用權、從事房地開發交易、實施房地產管理、中介服務機構的成立要件等事項。
3. 城市房地產市場估價管理暫行辦法：由建設部制定，規定房地產應經專業考試合格之估價人員查估，未經估價程序，不得辦理交易立契及產權移轉變更手續。
- 4.城市房屋產權產籍管理暫行辦法：由建設部制定，規範城市房屋產權之得喪變更及他項權利之設定登記。

#### （五）稅費類

- 1.契稅暫行條例：由政務院制定，規定買賣、出典、贈與土地房屋時應繳納之。
- 2.房產稅暫行條例：由國務院制定，規範房屋持有稅，並規定其徵收範圍、減免及徵稅管理。
- 3.土地增值稅暫行條例：由國務院制定，規定轉讓國有土地使用權、地上建築物及附著物並取得增值收入者應繳納之。
- 4.城鎮土地使用稅暫行條例：由國務院制定，規定城鎮範圍內使用土地者應繳納之，稅額由所在城市大小及實際佔用面積定之，並有減免規定。
- 5.固定資產投資方向調節稅暫行條例：由國務院制定，規定個人住宅免稅，一般民用住宅徵收 5%，獨門獨院別墅住宅徵收 30%，興建公共設施免稅。



### 三、具里程碑意義的重要立法—物權法

2007 年 10 月 1 日，大陸物權法正式實施，對於土地使用、房地產宏觀調控與房地產市場的長期發展等方面均產生十分重大的影響，堪稱近年房地產相關法律中最具里程碑意義的立法之一，茲將其與房地產較相關的重要規定析述如下：

（一）物權法第十二章明確規定工業、商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用地以及同一土地有兩個以上意向用地者的，應當採取招標、拍賣等公開競價的方

---

<sup>49</sup>參附件十《城市房地產管理法》。

式出讓，且應遵循公開、公平、公正的「三公」原則，有利於土地市場體系的完善及健康發展。

(二)登記機構發生錯誤造成當事人損害，應承擔賠償責任。物權法第十條明確對不動產實行統一登記，儘量節省當事人的時間，減輕當事人的負擔。同時第二十一條規定：因登記錯誤，給他人造成損害的，登記機構應當承擔賠償責任；登記機構賠償後，可以向造成登記錯誤的人追償。為此，國土資源部門作為土地、礦產的登記機關，應該加大審查範圍，提高審查品質，確保登記的效率。

(三)拆遷、徵地應當給予足額補償，不得拖欠徵收補償費等費用。近年隨著城市化進程日益加速，私權利與公權利出現摩擦與碰撞。被拆遷人常處於相對弱勢，而物權法的出臺則加強了對被拆遷人的保護，第四十二條明確規定：「徵收單位、個人的房屋及其他不動產，應當依法給予拆遷補償，維護被徵收人的合法權益；徵收個人住宅的，還應當保障被徵收人的居住條件。」此一條款加強保障了被拆遷人利益，同條並規定：「任何單位和個人不得貪污、挪用、私分、截留、拖欠徵收補償費等費用。」違反規定的，要依法承擔法律責任。這些規定有利於解決土地開發過程中的糾紛問題，保護原駐地企業、居民、農民的權益，促進城鄉協調發展，構建和諧社會。然而，其負面影響則係可能相對提高拆遷成本，增加拆遷難度，並間接拉升了房價。

(四)住宅用地滿70年後自動續期。物權法第一百四十九條規定：「住宅建設用地使用權期間屆滿的，自動續期。」土地使用權續期沒有條件限制，在任何情況下均得續期，惟到期後如何續期、如何辦理、是否收費、如何收費等問題並無規定，故這部份尚待在物權法實施細則中對其進行規定。

(五)耕地特殊保護規定更加細化。物權法第四十三條規定：「國家對耕地實行特殊保護，嚴格限制農用地轉為建設用地，控制建設用地總量。不得違反法律規定的許可權和程式徵收集體所有的土地。」第一百二十八條規定：「未經依法批准，不得將承包地用於非農建設。」

## 四、小結

大陸的法律並不限於正式立法機關始有權制定，其他國家機關所擬定之重大問題決議、通知、命令、指示、規範等法令規章，即使未經立法程序，只要不與上級機關制定之基本法律相牴觸，亦具有合法效力。尤其房地產業係大陸起步較晚且複雜龐大的產業，牽涉政治、經濟、社會、外資等種種具不確定性與變動性的因素，故常由下級單位先以各種暫行辦法、通知等規定試行試點，經過實踐驗證成效後，始由中央的全國人大或常委會制定高位階法律。惟此種多層級立法的體制雖有各機關得因時因地制宜而做出規範的靈活性與實用性，然易出現隨政策改變和市場發展而浮動更迭的不確定性，人治色彩流於濃厚；加以大陸未如我國一般有「中央法規標準法」的制定，故其法令名稱常不一致，層次不明確，易生混淆、重複與蕪雜之弊。



## 貳、稅費制度

大陸稅法內容頗為複雜，且變動甚巨，目前與房地產較相關者為以下數種：

### 一、房產稅

依房產稅暫行條例課徵，是以房產為徵稅對象，依據房產價格或房產租金收入向房產所有人或經營人徵收的一種稅。課徵範圍為城市、縣城、建制鎮和工礦區，不包括農村。外商投資企業及外國企業，暫不繳納房產稅。稅率依照房產原值一次減除 10% 至 30% 後的餘值計算，通常稅率為 12%。

### 二、土地增值稅

依土地增值稅暫行條例課徵，是對轉讓國有土地使用權，地上建築物及其附著物並取得收入的單位和個人，就其轉讓房地產所得的增值額徵收的一種稅。

### 三、契稅

依契稅暫行條例課徵，對象是境內轉移土地、房屋權屬承受的單位和個人。稅率為3%至6%的幅度。共有房屋分析時免繳納、交換房屋其價值對等者免繳納、國營企業、機關、學校、部隊、黨派等所為之買賣、贈與、出典行為等亦免繳納。

### 四、城鎮土地使用稅

依城鎮土地使用稅暫行條例課徵，課稅範圍是對城市、縣城、建制鎮和工礦區的國家所有和集體所有的土地，納稅義務人是擁有土地使權的單位或個人。外商投資企業及外國企業不適用。

### 五、城市維護建設稅

依城市維護建設稅暫行條例課徵，是國家對繳納增值稅、消費稅、營業稅等三稅為計稅基礎再課徵的稅，專款專用於城市的公用事業和公共設施的維護建設。

### 六、耕地占用稅

依耕地占用稅暫行條例課徵，其納稅人為占用耕地建房或從事非農業建設的單位和個人。外商投資企業及外國企業不適用。

### 七、物業稅

所謂物業稅，又稱財產稅或地產稅，主要針對土地、房屋等不動產，要求其所有者或承租人每年都繳付一定稅款，稅額隨房產的升值而提高。大陸目前雖尚未開徵此稅種，但已在著手研議以之作為穩定房價的手段之一，並收解決房和地分別徵稅所帶來的稅制不統一等問題之效。其基本架構為：將現行房產稅、城市房地產稅、土地增值稅以及土地出讓金等收費合併，轉化為房產保有階段統一收取的物業稅。換言之，亦係將現階段購買房產時需繳交的稅，延後至到購買後按年繳交。

### 八、各項收費

房地產開發或交易過程中的各種手續衍生而出之相關費用，例如房產交易手續費、地產代理服務費、預售許可證服務費、房屋面積界定費、房價審查服務費、堤圍防護費等，各地區收費不一，往往是某個部門發出通知即可實施。

大陸房價近年持續高漲，政府收取的稅費過多，造成房地產開發成本過高被認為是主要原因之一<sup>50</sup>。大陸政府在房地產開發過程中徵收的費用包括：土地出讓金、配套費、藍圖審查費、防雷檢驗費、防震檢測費、綠化費、牆改費、施工放線費、規劃設計費、人防費、文物勘探費、施工合同鑒證費、預算審核費、工程造價諮詢審核費、質量監督費、土壤氡氣檢測費、室內空氣檢測費、政府價格調整基金、勞務諮詢費、職工培訓費、安全施工措施費、散裝水泥推廣費、預售許可證服務費、房屋面積界定費、房價審查服務費、管線綜合竣工圖設計費、電力委託費等，多達五十餘項，涉及二十五個部門，這些成本約佔房價的百分之十五至二十。開發商於是將這些繁雜收費算入房價，轉嫁到購買者身上。除了收費以外，各級政府向房地產開發商所徵收之營業稅、印花稅、城建稅、教育費附加、契稅、土地增值稅、所得稅、土地使用稅、房產稅等十多項稅負，這些稅負成本約佔房價的百分之十五。

前述名目繁多的各種稅費，約佔地方財政收入的三成至五成，成為中國大陸各地方政府財政收入的重要來源，故有學者認為，地方政府以房地產開發拉動地方經濟增長和增加財政收入的利益衝動，是造成住房價格居高不下的一個重要原因；這些稅費倘是基於公平分配、規範市場行為、引導土地合理利用的需要，自然應該收取，但若徵稅目的是以極低價格從農民手中拿地，然後高價出讓給開發商，靠房地產稅費提高地方財政收入，終將造成房價居高不下、人民無力負擔、違反社會公義與公眾福祉的後果<sup>51</sup>。

<sup>50</sup> 「在北京參加政協十一屆一次會議的王超斌等十名委員連名提案，題為『關於減少政府收費環節遏制住房價格上漲的建議』，呼籲中共政府調降房地產開發的各項稅費。」中央日報，2008/3/9。

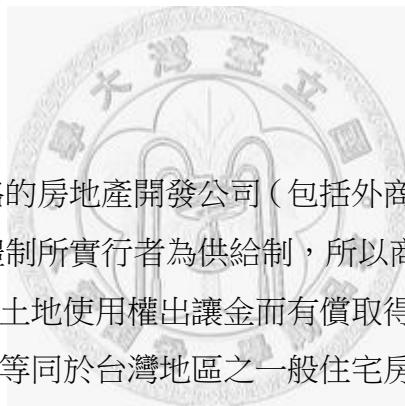
<sup>51</sup> 參北京清華大學人文社科學院教授蔡繼明《關於減少政府收費環節遏制住房價格上漲的建議》的提案理由。

## 第四章 大陸住房政策的演變

### 第一節 住政策下的房屋類型概述

本章主旨旨在探討大陸由社會主義公有制下的福利分房轉為貨幣分房制並推行住房商品化的政策改革過程，及其對大陸房市發展的影響；為求概念釐清及往後章節陳述方便，茲先就談論住政策時將涉及的房屋基本類型及定義介紹如下（林家慶，2001）：

#### 壹、依產權來源區分



##### 一、一般商品房

商品房是指具有經營資格的房地產開發公司（包括外商投資企業）開發經營的住宅。由於大陸以往住房體制所實行者為供給制，所以商品房是 80 年代以後才出現。建屋之土地為已繳交土地使用權出讓金而有償取得之土地，故商品房可在一般市場上自由買賣流通，等同於台灣地區之一般住宅房屋。依銷售對象可分為內銷及外銷房，土地使用權期限最高為七十年。

##### 二、經濟適用房

由政府興建，土地為行政劃撥無償取得，故售價低廉，購買人需經主管單位審核為中低收入或危樓拆遷戶<sup>52</sup>。購買人無土地使用權，僅供自住不得轉租，相當於台灣的國宅。

##### 三、公有房

<sup>52</sup>中共建設部於 2004 年 5 月下發的《經濟適用住房管理辦法》（參附件十一）中，明確規定「本辦法所稱經濟適用住房，是指政府提供政策優惠，限定建設標準、供應物件和銷售價格，具有保障性質的政策性商品住房。」是以經濟適用房既是政策性住房，又是商品房，然其建設者為國家、亦不同於一般商品房之買賣租售並無特別限制，故本論文仍將經濟適用房與一般商品房列為對比之房屋類型。

傳統國營企業同時負責建造房屋供其職工居住，職工累計達一定年資即可獲配，惟房屋產權仍屬國家所有。大陸進行住房改革之後，取消免費提供房屋的政策，職工如欲繼續居住，則需自行給付費用購買，且購買後需三至五年後始得出售，此種房屋即稱為公有房，多為屋齡老舊、設施欠缺、售價低廉的低品質房屋。

## 貳、依銷售對象區分

### 一、內銷商品房

由房地產開發公司興建，出售對象主要為大陸本國人民及企業單位，需受到政府價格管理，房屋品質較高，房款以人民幣計付。

### 二、外銷商品房

由房地產開發公司興建<sup>53</sup>，出售對象主要為三資企業、外籍人士，價格由市場需求自行調節，房屋品質為高標，房款以外幣計付。<sup>54</sup>



### 三、僑匯房

出售對象限於港澳臺胞、歸僑、僑眷和海外華人，房款以外匯支付，在商品房出現之前，僑匯房具有介於內銷房和外銷房之間的性質，屬於特殊時期的產物，後來隨著內外銷商品房的出現，僑匯房完成了它的歷史使命，自 1994 年起大陸官方政府不再批准僑匯房建造，故僑匯房已成大陸中國房地產史上的一個歷史名詞。

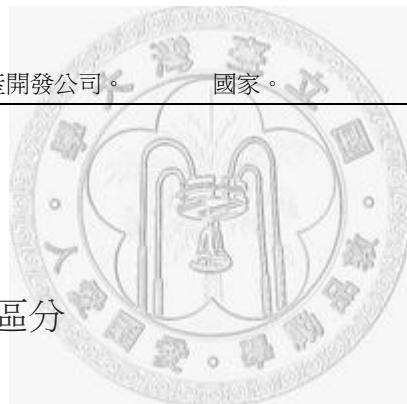
<sup>53</sup>最早投入大陸外銷房市場的先驅為香港投資客；上海首座落成的高層商務辦公樓一位於延安東路外灘的聯誼大廈，即為中港合資。

<sup>54</sup>台商依現行兩岸政策不得在大陸從事房地產的開發投資，而在大陸方面則無此限制。至於台商購買大陸房產方面，以往大陸的房地產政策是，外商及台港商個人只能購買大陸的外銷房或僑匯房，因此，台商在大陸購買外銷房或僑匯房本無問題；惟依「台灣同胞投資保護法」規定台商得投資購買大陸房產，是否意味台商已可購買大陸的商品房？因大陸已取消外商只能購買外銷房的限制，此與「台灣同胞投資保護法」相互呼應，似可解釋為台商亦可購買大陸商品房，而不再限制只能購買外銷房及僑匯房。由大陸此項住房政策的變更，對有意投資大陸房地產的台商而言，似宜及早因應。

【表 4.1】大陸住宅比較表

房屋名稱	商品房	經濟適用房	公有房
價格	內銷房為國家指導價，外銷房為市場價。	因無須支付土地使用權，出讓金故價格低廉，為國家指導價。	國家指導價。
出售對象	內銷房：本國人民、法人、企業單位。 外銷房：三資企業、外籍人士。	中低收入或危樓拆遷戶。	國營企業員工。
土地使用權年限	最高 70 年，期滿可續約。	無土地使用權。	未規定。
房屋使用權	可自用亦可轉讓、出租。僅供自用。		員工如欲轉讓他人，需持有三至五年。
興建者	房地產開發公司。	國家。	國家。

(資料來源：作者自行整理)



## 參、依建造完成與否區分

### 一、現房

指銷售時已經建造完工的房屋，為大陸房地產市場傳統的交易型態。

### 二、期房

即所謂預售屋，港人稱作賣「樓花」，約於 90 年代出現於大陸商品房市場。大陸對於預售屋之交易規定較為嚴格，即使尚未建造完工，仍需至房地產交易中心辦理該預售屋之產權登記，轉讓時亦須登記，否則轉讓無效，故具有物權保障的效力，相較之下，台灣的預售屋買賣僅具債權契約效力，保障顯較為不足。

另大陸將市區大樓稱為「高層」或「多層」，將無任何裝修（包括地磚、衛浴、廚房設備等）的空房稱為「毛胚房」，附有裝潢者則稱為「全修房」。

【表 4.2】大陸 v.s 台灣住宅用語對照表

台灣	大陸
一般住宅	商品房
國宅、軍眷住宅	經濟適用房
公有宿舍	公有房
透天厝、別墅	平房、低層房、別墅、花園式住宅
公寓（無電梯）	多層房屋（無電梯）
大樓（有電梯）	小高層（9-14 層，有電梯）
大樓	高層（15-23 層）
大樓	超高層（24 層以上）

(資料來源：林家慶，2001)



## 第二節 大陸住房制度的發展沿革

除了基礎的土地制度，一國所採行的住房制度（或稱之為住宅政策<sup>55</sup>），亦是影響該國房地產制度發展的重要因素之一。住宅政策可分為市場經濟類型與福利政策類型，前者為一般資本主義國家所採，基本上為市場決定機制，但政府亦會適時提供低收入戶補貼、貸款優惠或低價國宅。後者為大陸以往所採行，由政府負責提供人民住房，但目前已朝向市場機制調整，避免造成國家過重負擔並促進房地產市場發展。本節乃針對大陸的歷來住房制度之發展與改革政策做出介紹。

### 壹、在公有制建立前的住房市場（1949 年前）



在十九世紀末期，大陸住房市場已然形成，隨著資本主義萌芽、外國資本入侵、商品經營活動拓展，以房地產開發、買賣、租賃、典當為主的房地產企業開始出現。自 1888 年上海成立英商業廣房地產公司至 1949 年，在工業化程度較高的城市裡，私營的房產公司、房產經銷處與房地產金融業都有了一定的發展。上海私營房產公司達到 49 家，天津有 20 家，漢口房產經銷處有 57 家；私人銀行對房地產商和居民的貸款額不斷擴大，上海廣業公司的放出的抵押貸款在 1934 年達到 600 萬元（陳星，1999：149）。在這段時期，大陸的房地產市場初具雛形，惟市場受買辦、官僚、大型房產商及列強掌控。

### 貳、福利住房制度建立與住房市場的委縮（1949—1978 年）

<sup>55</sup>以台灣為例，行政院於 94 年 5 月 24 日核定整體住宅政策，整體住宅政策目標昭示：「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。」（參行政院營建署 2007/11/21 發佈之《整體住宅政策實施方案》。）

## 一、中共建政初期

在 1949 年初，大陸房屋總面積約為 4.41 億平方米，多半為破舊之平房。隨著新政府的成立與工業生產的恢復，城市住房需求增加，為整頓市場，大陸政府的基本政策為保護舊有房屋、鼓勵新建房屋並限制投機。於 1950 年國務院公布的「契稅暫行條例」第八條即規定：「各機關與人民相互間有土地房屋之買賣、典當、贈與成交行為者，均應完納契稅。」可見住房情況與房市交易活動當時即受政府部門重視。由於市場需求量激增，不免出現房荒與投機行為，故大陸政府在城市設立房產交易所以整頓市場。在 1950—1954 年，武漢市房地產交易成交約 3629 筆，1955 年上海、南京等城市的私房佔有率達到 60—70%，在北京、武漢達到 50—60%，在青島、瀋陽、哈爾濱達到 30—40%，可見這段時期私房買賣交易活動頗為活躍，政府因私房佔有量大，採取承認和保護措施。

## 二、福利住房改造期



惟大陸受社會主義思想影響，認為私有房產收受租金係資本主義性質的剝削，私有房產應向房屋公有制過渡。在這種政策目標下，於 1956 年開始，大陸政府進行反對資本主義工商業的社會主義改造，通過經租、公私合營等策略逐步將境內房產收歸國有。1966 年爆發文化大革命，私房所有人紛紛被迫交出其自住房，文革期間，全國城鎮被沒收的私人住房和出租房達 3242 萬平方米。從 1966 年 9 月起，國家經租的房屋取消租息，轉為國有財產。公開的私房買賣、出租被取消，私房數量逐漸減少，取而代之的是以行政計畫生產和分配的福利住房體系，至 1978 年，公有住房比例已達到全部城鎮住房的 74.8%（空竹，1996：18—20）。

所謂福利住房，亦即以社會主義傳統的計畫經濟為基礎，由國有企業作為國家的代表，對企業員工的食衣住行負起責任，故而員工的居住處所自亦由企業負責建造、分配與維修。房屋的興建與配給即為國家給予人民的福利措施，如同造橋鋪路般，為一種基本的公共建設。企業根據員工參加工作時間長短、職務高低，論資排輩分房。員工一旦入住公房後，只需支付很少的租金（或稱為房屋維修費），這種分房制度長期被當作了社會主義制度的優越性表徵之一。

企業每年呈報購屋需求，再由國家撥款負責興建，然實際負責建屋者亦為國有企業，缺乏商業誘因與良性競爭，故延遲完工、施工品質不佳為常見問題。

福利分房制度的基本政策目標為「同一管理、統一分配、以租養房」，由國家負擔此一低租金、高補貼、無償分配的福利住房制度。理論上租金結構中含有折舊、修繕、管理、房租和一定利潤，然而因租金過於低廉，以租養房的政策目標難以達成<sup>56</sup>；在統一管理分配的層面，也遇到未能公平合理分配的困難；而對政府最嚴峻的挑戰，則是長期以來投入在建設公有住宅且難以回本造成的財政重擔。

綜上所述，福利分房制度並未為改善人民住房條件發揮到良好的效益，在這個階段，私有房產市場和房地產買賣活動已然中止，公有房的租金不再反應住宅價格，故商品化的住宅市場此時並不存在，亦可說是被人為地壓抑了。此種政策違反住宅商品再生產的經濟規律，使得住宅生產效率低下、國家投入的大量資金無法正常循環、住房品質低落、分配不公與國家財政惡化，故福利分房制度終於面臨必須重新被檢討及改革的局面。



## 參、住房制度的初步改革（1978—1990年）

1980年鄧小平首次較為系統地提出了住房私有化、調整房租、分期付款購房等帶有市場經濟色彩的觀點，這一思想基本涵蓋了迄今為止的中國住房制度改革的絕大部分內容<sup>57</sup>。1980年6月，中共國務院在批轉「全國基本建設工作會議匯報

<sup>56</sup> 租金標準自1955年逐年下降，導致住房管理機構無法以租養房，資金短缺，難以維持。以北京市直管公房為例，1955年房租標準為2.905元/平方米，1981年降為1.187元/平方米。（參中華人民共和國國家統計局網站：[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)）

<sup>57</sup> 1978年9月，中央召開的城市住宅建設會議傳達了鄧小平的一次重要談話：「解決住房問題能不能路子寬些，譬如允許私人建房或者私建公助，分期付款。把個人手中的錢動員出來，國家解決材料。建築業是可以為國家增加收入、增加積累的一個重要產業部門。在長期規劃中，必須把建築業放在重要位置」。1980年4月2日，鄧小平就住宅問題再次發表重要講話，他指出：「城鎮居民個人可以購買房屋，也可以自己蓋。不但新房可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，10年、15年付清。住宅出售後，房租恐怕要調整。要聯繫房價調整房租，使人們考慮到買房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低，人們就不買房子了。繁華的市中

提綱」中提出：「准許私人建房、私人買房，准許私人擁有自己的住房」，正式允許實行住房商品化政策，自此揭開了中國城鎮住房制度改革的序幕。在此前後，部分城市開始進行以出售公房為主要內容的單項改革探索。

## 一、試點售房

此階段房改政策的重點是試售住房，具體又可以分為全價售房與補貼售房兩種：

### (一) 全價售房

1979年，大陸政府分別撥款給廣西壯族自治區的柳州、梧州、南寧以及陝西省的西安四市，要求由市政府統一建設住房，並以土建成本價向城鎮居民出售（即全價售房）。1980年起，各省、市、自治區相繼選點試行，進行售房試點，同年底，國家城市建設總局、中華全國總工會組織召開**城鎮職工、居民建造住房和國家向私人出售住房經驗交流會**，提出消除「左」的錯誤影響，積極扶助、支持和組織職工、居民建造住房，並建議規定合理的住房出售價格和一次性付款的優惠條件。該會議認為，從當時的實際情況出發，住房售價應當只包括住房本身的建築造價（土建和室內設備），而徵地、拆遷、配套、市政設施等建設費用應由各級政府統籌解決。1981年4月，國務院辦公廳將交流會情況的報告轉發全國，要求各地根據當地情況，研究執行。通知下發後，全價售房擴展到全國60多個城市及部分縣鎮，出售的住房也從開始時的單一新建住房擴展到舊有住房。新建公房的出售價格每平方米建築面積一般為120—150元，一套普通兩居室住房的總售價大致相當於家庭年收入的4—5倍。同時，各地制定了相應的付款政策，可以一次付清，亦可以分期付清，付款年限從2—15年不等，付款的年利率也不盡相同。

---

心和偏僻地方的房子，交通方便地區和不方便地區的房子，城區和郊區的房子，租金應該有所不同。將來房租提高了，對低工資的職工要給予補貼。這些政策要聯繫起來考慮。建房還可以鼓勵公私合營或民建公助，也可以私人自己想辦法」。鄧小平的講話雖然沒有使用「住房商品化」的用語，但卻涵蓋了住房制度改革和往後大陸住房政策的基本思路。從此，住房制度改革在各地逐步展開。

惟因當時的職工收入不高、房租仍低，民眾的買房意願欠缺提昇誘因，致全價售房的戰績不甚理想，到 1981 年底全國試點城鎮售出的住房只有 3000 餘套。故全價售房因成效不彰而宣告退場，代之以補貼售房。

## （二）補貼售房

1982 年，國務院批准以鄭州、沙市、常州、四平等四城市為試點，試行新建住房補貼出售。個人購房只需支付三分之一的房價款，其餘三分之二由地方政府及職工所在單位分擔補貼，故簡稱「三三制」。在 1984 年批准的「關於擴大城市公有住宅補貼出售試點的報告」，其中規定小區住房的售價應包括：住房本身建築造價；住房小區內的給水、排水、道路、供暖、供氣、配電的建設費用；徵地或拆遷補償費（只包括舊房折價和拆 1 平方米補還 1 平方米的造價）。其他公共設施費用不得攤入。分散建設的住房售價，除住房本身建築造價外，也應合理計算後兩項費用。除新建住房外，還提出對原有住房也要根據具體情況，能折價出售的就按質論價出售，售價同樣由住房所有單位補助三分之二，個人只付售價的三分之一。雖然售價略高於全價售房的價格水平，但由於地方政府和單位補貼了三分之二，大幅減輕了職工家庭的購房負擔，一般家庭大約用兩年的收入即可購買一套普通新建住房，因此推行起來相對順利，到 1985 年底，已有 27 個省、直轄市和自治區在 160 個城市和 300 個縣鎮進行試點，共計出售住房 1092.8 萬平方米。

但是補貼售房遭受到一些企業與地方政府的強烈反對。由於三分之二購房款需由企業和地方政府補貼（地方政府提供的補貼多數轉由企業承擔），從而造成購房職工越多，企業需承擔補貼量越大的狀況，不能實現住房資金的自我循環。同時由於補貼售房未觸及低租金制，多數居民仍不願自己花錢購房。最後與全價售房一樣，由於居民購房意願不高，導致補貼售房制度在 1985 年亦黯然退場。

## 二、提租補貼

由於全價與補貼售房政策在實踐中受挫，大陸官方遂轉而研究改革公房租金的可能性。實則調整公房租金的提議與試點售房的進行幾乎是在同時，但由於其牽涉面更廣，對社會的震動更大，需要克服的阻力更多，故直到補貼售房被否定後，才於 80 年代中期正式推出。

1979 年，原國家城建總局組成專案小組了解全國公房租金情況，並於次年召開租金改革研討會。會議提出，為實現以租養房，公有住房的租金標準應當根據折舊費、維修費和管理費三項因素確定，基於城鎮職工收入較低的現實，在提高租金的同時應給予職工適當的住房補貼，由此形成了「提租補貼」的改革思維；1984 年成立的住房租金改革小組正式提出了提租補貼的改革方案。

1986 年大陸政府以煙台、常州、蚌埠、唐山等城市作為首批住房改革試點城市。次年 8 月煙台市以「提租發券、空轉起步」為特徵的房改方案，經國務院批准開始試行；10 月，蚌埠市的「籌資提租，一步到位」的房改方案也獲准試行。在總結各試點城市房改經驗的基礎上，1988 年初，國務院召開第一次全國住房制度改革工作會議，並於 2 月印發「關於在全國城鎮分期分批推行住房制度改革實施方案」，宣布將房改正式納入中央和地方的改革計劃，分期分批加以推行。第一步改革旨在通過全面提高租金，做到以租養房，促進購房，從而實現住房資金的良性循環，並抑制不合理的住房需求。第二步改革則是理順分配關係（補貼理人工資、計入企業成本），提高職工的經濟負擔能力，進一步實行住房的商品化、社會化和專業化。這是中國推出的第一個房改總體方案，一般稱之為「提租補貼方案」。

提租補貼方案的主要政策構架可劃分為：

- 1.根據住房的折舊費、維修費、管理費、投資利息和房產稅五項因素，合理調整公房租金。
- 2.根據調租幅度，發放一定數量的住房券，用於抵交新增租金。
- 3.住房券按個人工資的一定比例發放，堅持多住房多交租和少住房可得益的分配原則，改變以往等級制的分配方式。
- 4.建立城鎮、企事業單位和個人的三級住房基金，以形成穩定的住房資金來源。
- 5.積極組織出售公有住房，同時進行財政、金融和信貸方面的配套改革。

由於實施提租補貼改革，要求理順分配關係，必然涉及到對有關各方利益的調整，包括不同職工之間的利益關係調整，不同單位之間的利益關係調整、職工、單位與政府之間的利益關係調整等，從而使持續近 30 年的福利住房制度第一次

受到實質性的衝擊。此項改革，在煙台、蚌埠、唐山以及稍後進行的深圳、成都等地都取得了較好的成績，不僅保證了現有房屋的維修養護和折舊費用，而且較為有效地抑制了不合理的住房需求。在煙台、唐山等地都出現了主動退還多佔用住房的情況，這在傳統的住房制度下幾乎是不可能發生的，價格機制初次顯示了在住房分配中的調節作用。同時，提租縮小了原先極不合理的租價比，促進了公有房屋子的售賣，從租、售兩方面拓展了住房建設的資金渠道。

然而房改剛剛開始，中國就發生了嚴重的通貨膨脹。1988年初全國零售物價便呈現出螺旋式加速上升的趨勢，城市居民消費價格指數同比上漲 20.7%，其中與居民生活關係密切的蔬菜、肉禽、蛋和水產品等漲幅都達 30%以上。嚴重的通貨膨脹引起經濟恐慌，在大陸國內出現搶購商品和擠兌存款的風潮。大陸政府乃考慮到如果繼續實施提租補貼方案，在成本推進效應的作用下，有可能導致進一步的通貨膨脹，加速國民經濟趨於惡化，且由於提租方案觸及了部分當權者的利益，因而遭到一些執行者的抵制和反對，於是原計劃用 3 至 5 年完成的提租補貼方案，未及全面推廣，便又宣告夭折。



## 肆、住房改革的持續深化（1991—1998年）

### 一、以售代租

1991年6月國務院發布「關於繼續積極穩妥地進行住房制度改革的通知」，在繼續提出合理的調整現有公房租金、出售公有住房的同時，強調實行新房新政策，以使新建住房不再進入舊的住房體制，有利於今後住房制度改革的順利進行。這一時期的政策取向開始轉變，希望通過新房新政策的方式，避開既有住房提租的阻力，通過實行增量房改，使住房新制度在量上逐漸累計，最終實現質變。該通知強調，要通過房改緩解居民住房困難，改善住房條件，引導住房消費，逐步實現住房商品化，發展房地產業，並根據黨十三屆七中全會精神，提出把進一步改善居民的居住狀況，作為實現中國現代化建設的第二步戰略目標，使人民生活達到小康水平的重要內容之一。

同年 10 月，全國第二次住房制度改革工作會議召開。國務院房改領導小組的工作報告認為，治理整頓，中國經濟穩步發展，社會秩序安定，人民生活和收入水平明顯提高，具有一定的物質承受基礎，加這幾年房改已積累了一些經驗，全國房改的大氣候已經形成。10 月 17 日，國務院批轉國務院住房制度改革領導小組提出「關於全面推進城鎮住房制度改革的意見」，至此房改又進入了一個新的發展階段。該意見提出了城鎮住房制度改革的總目標和分階段目標，在總目標中首先肯定城鎮住房制度改革是經濟體制改革的重要組成部分，除重申「關於繼續積極穩妥地進行住房制度改革的通知」中的主要精神外，還提出按照社會主義有計劃商品經濟的要求，從改革公房低租金著手，將現行公房的實物福利分配制度逐步轉變為貨幣工資分配制度。在分階段目標中，「八五」計劃<sup>58</sup>期間以改變低租金、無償分配為基本點，公房租金計租標準力爭達到實現簡單再生產的三項因素（維修費、管理費、折舊費）水平；到 2000 年，公房租金標準要努力達到包含五項因素（維修費、管理費、折舊費、投資利息和房地稅）的成本租金水平。長期目標是住房租金達到包含八項因素（在五項因素基礎上加土地使用費、保險費和利潤）的商品租金水平，完善住房商品機制的轉換，實現住房商品化、社會化。

與此同時，各地方政府的房改方案也陸續公佈實施。1991 年 1 月，北京市房改擴大試點實施方案出台，該方案的基本思想是「售房起步，帶動提租，售房給予優惠，小步提租不給補貼」。同年 2 月，上海市住房制度改革方案出台，其基本內容是「提租補貼、優惠售房和交納住房公積金」。然而多數地區在制定房改方案時，重點吸納了房改優惠售房的做法，使之迅速在全國推開。在實施過程中，一些大城市的運作比較順利，部分中小城市則相對較差，致使優惠比例越來越大，低價售房之風再次蔓延。1992 年 6 月，國務院房改工作會議再次提出制止低價售房。

經過這幾個階段以來的改革，城鎮居民住房條件有了不少提高，城鎮非農業人口人均居住面積已由 1978 年的 3.6 平方米提高到 1992 年的 7.1 平方米；人均生活費收入已由 1978 年的 316 元上升到 1992 年的 1826.07 元，但在同一時期，居民住房支出卻連年徘徊在低水平上，其中住房租金支出在生活費總支出的比例不但沒

<sup>58</sup>亦即 1991—1995 年之中國第八個五年計劃時期。1990 年 12 月中共第十三屆中央委員會第七次會議審議並通過了「中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃和八五計劃的建議」，提出了今後十年中國國民經濟和社會發展的基本任務和方針政策。

有增加，反而由 1978 年的 1.92% 下降到 1992 年的 0.78%，遠低於國際上一般國家的水平（約 20%-25%），也低於農民家庭平均住房消費支出水平，僅為後者的 10%。同時，1992 年居民生活費支出增加額主要傾向於日常用品類和雜項商品消費，其中住房消費甚低，惟一般而言，隨著生活水準的提昇，住房費用的支出會相對增加、食物消耗相對減少，故上開情況顯示城鎮居民的住房消費結構並不合理（劉雅惠，1995：104）。

## 二、全面推行

黨的十四屆三中全會通過的「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」中明確提出：要加快城鎮住房制度改革，控制住房用地價格，促進住房商品化和住房建設的發展，此係這一階段房改的目標。

1993 年 11 月 30 日第三次全國房改工作會議召開，國務院住房制度改革領導小組在大會工作報告中明確提出了房改的基本思路，即：以出售公有住房為側重點，售、租、建並舉，政策配套，形成市場，加速住房業的發展，加快住房商品化、社會化，早日建立適應社會主義市場經濟要求的城鎮住房新制度。第三次房改工作會議推動了住房制度改革，一批城市加大了房改力度，加快了房改步伐；例如天津的大港、塘沽、漢沽區把公房租工由原來的 0.3 元/平方米分別調整到 2.44 元/平方米、1 元/平方米和 1 元/平方米，廣西柳州市把公房租金由原來的 0.45 元/平方米調整到 0.90 元/平方米，山東濟南、江蘇省宜興等市也積極推進租金改革，絕大多數城市已按三次房改工作會議的要求制定了調租規劃。北京、天津、上海、南京、武漢等城市積極進行經濟適用住房的開發建設工作，把房改歸集的資金及時組織到經濟適用住房的開發中去。各地還進一步探索和完善住房公積金的管理辦法，保證住房公積金的專款用和住房公積金制度的積極推進。

1994 年 7 月發布實施「國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定」，標誌房改進入了一個新的階段。該決定對進行城鎮住房制度改革的根本目的、基本內容以及近期的改革重點等作了原則規定：強調建立與社會主義市場經濟體制相適應的新的城鎮住房制度，實現住房商品化與社會化。在政策取向上，則強調全面推行

住房公積金制度，建立經濟適用住房與商品房兩種住房供應體系，提出了機制轉換和資金籌集相結合的改革戰略。改革的基本內容如下：一是改革住房的建設、供給、分配和管理體制，即把住房建設由國家、單位統包的體制改為由國家、單位、個人三者合理負擔的體制；把各單位建設、分配、維修、管理住房的體制改變為社會化、專業化運行的體制；把住房實物福利分配的方式改變為以按勞分配為主的貨幣工資分配方式；建立以中低收入家庭為對象的、具有社會保障性質的經濟適用住房供應體系和以高收入家庭為對象的商品房供應體系。二是建立住房公積金制度。三是發展住房金融與住房保險，建立政策性和商業性並存的住房信貸體系。四是建立規範化的房地產交易市場和發展社會化的房屋維修、管理市場，逐步實現住房資金投入產出的良性循環，促進房地產業和相關產業的發展。

改革的近期任務則如下：一是全面推行住房公積金制度。二是積極推進租金改革，要在職工家庭合理支出範圍內加大租金改革力度；實行新房新租；到 2000 年，住房租金原則上應達到佔雙職工家庭平均工資的 15%。三是穩步出售公有住房。對不同收入家庭按不同價格售房，向中低收入職工家庭出售公有住房實行成本價，對於確有困難的市（縣），可以實行標準價作為過渡。四是加快建立經濟適用住房的開發建設，大力發展房地產交易市場和社會化的房屋維修、管理市場。總之，大陸當局希望通過這一系列的改革，爭取到本世紀末初步建立起新的城鎮住房制度，使城鎮居民住房達到小康水平。

在「國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定」出台後，售房資金的管理權又成為各方矚目的焦點。關於資金的管理權，從 90 年代初財政部門與房改部門即各執一詞，財政部門認為公房是國有資產，售房資金應按預算外資金管理方法，由財政部門統一管理；房改部門認為公房是全體職工住房消費資金的積累，尤其改革以來新建的公房大部分源於企業留利，故應由產權單位掌管，用於住房建設和房改。由於「國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定」中規定國有住房的出售收入按一定的比例上交同級財政，使產權單位缺乏售房積極性，導致在一年多的時間內公房出售基本處於停頓狀態。1995 年 12 月在上海召開的全國房改工作經驗交流會明確指出，售房款是住房建設和住房制度改革的專項資金，以後企業和事業單位不再按比例上交，全部留歸產權單位。資金分配政策明確後，調動了產權單位進行房改的積極性，從而促進了公房出售工作的進展。

「國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定」出台後，各地方政府根據該決定的精神，紛紛制訂出本地區的房改實施方案，在建立住房公積金、提高公房租金、出售公房等方面都取得較大的進展。到 1998 年 6 月底，全國歸集住房公積金總額已達 980 億元，在增加住房建設資金來源、發展政策性住房金融方面起到重要作用，成為住房分配貨幣化的主要形式之一。1997 年底，35 個大中城市的公房租金平均為每平方米 1.29 元，在原有基礎上有了較大的提高，深圳等城市已率先達到成本租金水平。公房出售在 1996 年以後也有了相當迅速的進展，到 1998 年中，全國城鎮自有住房佔全部住房的比例已超過 50%，部分省市已超過 60%。安居工程的進展也相當迅速，1997 年底的建設規模為 7159 萬平方米，1998 年上半年分兩批下達的計劃建設規模為 10694 萬平方米，合計起來已經超出安居工程的最初計劃總量。

### 三、安居工程的啟動



與「國務院關於深化城鎮住房制度改革的決定」密切相關的安居工程醞釀於 1993 年，主要是為了解決國有大中型企業職工和大中城市居民的住房困難，是在總結各地經濟適用住房建設經驗的基礎之上提出的，其主導思路是配合住房制度改革，建立具有社會保障性質的經濟適用住房供應體系。1995 年 2 月 6 日，國務院辦公廳發出「轉發國務院住房制度改革領導小組國家安居工程實施方案的通知」，安居工程正式開始運行。

所謂安居工程，係以政府貸款投資的方式解決中低收入居民的住房問題，推出「以中低收入為對象、具社會保障性質的經濟適用房」，目的在求以經濟適用房的推出對快速上揚的房價起到抑制作用。制度雖立意良好，然在實施過程中出現一重大缺陷：由於經濟適用房並未真正落實以中低收入者為購房對象，反而在未認真區別購房者收入標準的情形下，使不少中高收入者受益，故目前經濟適用房的售價往往超出中低收入者的消費能力，非但無法起到保障經濟弱勢的作用，反使住房分配不公的情形更加擴大（陳星，1999：159）。

## 二、貨幣分房制度的來臨（1998 年迄今）

1998 年 6 月中共國務院召開「中國城鎮住房制度改革與住宅建設工作會議」，正式提出以「住房福利貨幣化」為房改主軸，同年 7 月 3 日國務院發出「關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知」，確定了深化城鎮住房制度改革工作的目標：停止住房實物分配，逐步實行住房分配貨幣化；建立和完善以經濟適用住房為主的多層次城鎮住房供應體系，發展住房金融，培育和規範住房交易市場。從而標誌著一個新的改革階段的開始。

住房分配貨幣化又可簡稱為貨幣分房，是指在分配形式上，由住房的實物分配改變為貨幣分配，在分配對象上，由以家庭為對象分配住房，改變為以職工為對象分配貨幣。職工在實施單位工作滿兩年以上，購買住房時可向省市房改辦公室申請提取本人名下的住房補貼本息餘額，款額不足的，可申請住房公積金貸款。

大陸當局此一革命性的新政策，目的在藉由取消原本的福利分房制度，以剷除住房商品化和市場化的最大障礙。如前所述，由於在福利分房制度下人民只需支付低廉租金，通常還不到一般家庭消費開支的 2%，而城市居民七成以上在國有部門任職，故多數居民寧願等待獲得單位福利分房，也不願自行付費購買較昂貴的商品房，造成大陸推動住房改革多年，仍無法真正落實住房商品化的目標，故由理論上而言，取消福利分房制度，毋寧是釜底抽薪的辦法（顧昕，1998：54）。

此項新政策一舉改變行之有年的舊規則，引發居民的心理懷疑和社會不安也是可以想像的，各地紛紛出現「突擊分房」、「突擊買房」的浪潮，並引起房市的虛熱景象，為了避免社會不安，大陸當局乃不得不順應民意，在新政策的執行時間和執行方式上保持一定彈性，允許各地方各部門依實際情況自訂終止實務住房分配的時間表，但最後期限仍應在 1998 年底完成。

就現實面而言，人民的恐慌並非沒有道理，蓋新政策實施後，經濟適用房的價格往往是一般家庭年收入的 30—45 倍左右（顧昕，1998：55），過高的房價導致人民望屋興歎，也是引發民怨的嚴重問題。



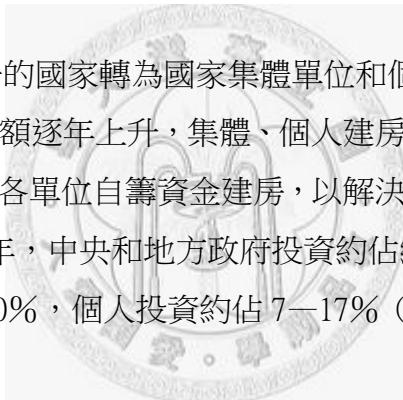
## 第三節 住房政策改革對房地產市場發展的影響

### 壹、住房市場結構產生變化

自 1980 年中共國務院在批轉「全國基本建設工作會議匯報提綱」中提出住房商品化政策，鼓勵私人建房買房以來，促使城市經濟體制產生重大變化，促進住宅建設的發展，也為住房市場的建立打下根基，許多城市紛紛設立城市建設綜合開發公司和房地產開發經營公司，房地產市場及住房市場開始發育和初步形成。住房市場結構在此階段亦產生了根本性的變化：

#### 一、投資主體的多元化

住宅建設投資主體由單一的國家轉為國家集體單位和個人共同投資的多元結構，國家住宅建設投資總額逐年上升，集體、個人建房投資佔投資總額的比例亦逐年上升。中央政府鼓勵各單位自籌資金建房，以解決住房投資和需求之間存在的巨大落差，到了 1993 年，中央和地方政府投資約佔總投資額的 23%，企事業單位建房投資約佔 60—70%，個人投資約佔 7—17%（陳星，1999：155）。



#### 二、住宅朝向商品化經營轉變

中共國務院在 1984 年頒發「城市建設綜合開發公司暫行辦法」，確認開發公司乃具有法人資格的企業單位，實行自主經營、獨立核算、自負盈虧、對國家承擔經濟責任，故而城建開發公司開始由行政事業轉向完全企業化，使住房市場投資主體產生本質上的變化；許多城市開始建設商品房後按市場價格（建築成本加上一定利潤）出售，商品化的住宅市場首先在沿海及經濟特區發展起來。到 1984 年的「關於擴大城市公有住宅補貼出售試點的報告」提出補貼售房政策，根據個人收入能力與政府補貼做出調整，個人購買住宅免徵地產稅和契稅，換言之，政府當時已體認到房價與一般人民收入的差距，而設法提出補貼政策鼓勵人民買房，以加快住房商品化的進展。

在此階段，商品住房的生產目的、資金投入和交易方式，已與傳統的公建住房的生產分配形式有了本質上的差異，商品房的發展使住房市場在新的市場經濟路線下得以重建和發展，舊有的福利住房體系受到衝擊。然而此階段的建房購房政策，主要目的還是在緩解國內住房緊缺與財政沉荷的問題所為的各種嘗試，尚未全面性地從事統籌住房市場發展與新體系的建立。

## 貳、房地產過熱引發的問題

中共實行住房改革政策，引導民眾向銀行貸款購買房屋；外商大量投資房地產市場；各地幹部參與炒作，透過權錢交易謀取暴利，均係造成房地產熱的重要原因。

綜觀大陸在 80 年代推動的住房制度改革，雖然朝住房商品化、推動住房市場發展的意圖明顯，然而因福利住房制度猶存與一般人民購屋能力尚低，整體而言，難謂有令人滿意的突破性進展，因普通住宅市場需求不足，故大陸的房地產業乃將投資重點放在價格較高昂的別墅、商品房和辦公大樓上，並吸引大批淘金者湧入。然對於高物價物業的需求往往大起大落，價格飛漲時，人們對其繼續成長抱有極大期待，而出現盲目投資的現象。在 1992 年間大陸產生的房地產熱，即為房地產開發商數量急遽上升，營業利潤大幅成長，商品房銷售面積增加；這波房地產熱一方面刺激住房市場的發展，一方面卻造成市場價格與普通民眾的實際承購能力背離，導致產生大量空置商品房難以消化。

大陸政府取消福利分房制度改採貨幣分房制度後，此項政策直接改變市場上的買方結構，人民必須在政府的補貼下自行購屋，故一般民眾是否能負擔起購屋支出，往往成為批評執政者施政績效與民怨積聚的爆發點。在 2003 年，大陸當時的國務院總理朱鎔基便曾提出警告，表示部份房地產價格過高、房屋空置率增高，擔憂 90 年代初期的房地產過熱導致泡沫化的現象重現，官方應密切留意

控制高檔房地產開發規模，避免盲目開發帶來的風險，並要求銀行嚴格控制房地產貸款、避免增加不良貸款比率，造成金融體系的危機<sup>59</sup>。中共官方陸續推出若干政策試圖遏制過熱的房地產市場，特別是嚴控豪宅審批數量，加強監管土地使用，鼓勵多建經濟適用房等。

大陸房地產開發近年來十分火熱，住房每年的竣工面積及銷售面積增幅都在 20 %以上，2001 年全大陸的商品房竣工面積更高達兩億兩千五百萬平方公尺，相當於前五年完工面積的總和。同時大陸房地產價格不斷上漲，其中 2001 年大陸各地的漲幅加權平均約達 50%（林克，2002：76）。

然而相對於市場榮景，大陸房地產炒作風熾烈，價格狂飆，已成政府與民間嚴重關切的問題。近年來各地競相興建豪宅雖是因應市場需求，卻也造成社會心理失衡，滋長幹部貪污腐敗之風<sup>60</sup>；高檔次的豪宅空置率亦逐漸上升，目前大陸城市中豪宅空置率已接近 50%，但中低收入者越來越買不起自用住宅，一般市民因為買不到自用住宅開始心生不滿，上海市有八成以上市民認為目前房價偏高，與他們的收入不成比例<sup>61</sup>。

大陸房地產熱潛藏不少危機，蓋火熱的房地產市場不斷拉大貧富差距，造成民怨四起，而貧困地區頻頻出現豪宅，顯示官員貪污腐敗之風盛行，引起當地群眾的不滿，社會問題嚴重。加上大陸銀行貸款呆帳率已超過百分之 10%，一旦房地產泡沫破裂，大陸金融風險將一發不可收拾，如何因應箇中風險，成為大陸當局面臨的難題。

---

<sup>60</sup>大陸各地隨著豪宅風潮起舞，一些貧困地區爭相蓋起豪華的政府辦公大樓，並為當地領導幹部蓋豪華住宅，引發群眾不滿。中國大陸重點貧困縣內蒙古準噶爾旗，當地政府所在地薛家灣鎮中心特別為旗領導幹部興建九棟豪華別墅式住宅，住戶有旗委副書記、副旗長、旗政法委書記、旗紀檢委書記、旗委常委宣傳部長、旗人大、旗政協的領導等共十八戶人家。江西省樂安縣縣城裡幾處連片的豪宅，住的都是縣鄉級幹部，但樂安縣在大陸屬貧困縣，全縣三十六萬五千人口中，還有八萬五千貧困人口沒有解決溫飽，另有一萬三千多人返貧，全縣五十六個村公路不通，二十八個村沒有電。

<sup>61</sup>中國房地產熱形成社會危機，2003/1/29 不動產 e 族新聞報導網址：  
<http://egroup.idv.tw/ewnews/9201/new04012911.htm>

## 參、小結

總結大陸官方歷年來的住房制度改革，恰可與其所奉行的思想路線變化做出對應。最早大陸遵行社會主義的共產思想，認為社會之資產材料既屬國家與全民共有，為人民提供住房自亦屬國家應負的責任。而改革開放之後，在社會主義市場經濟的路線下，住房制度相對地面臨必須做出變動與調整，以求符合與現實的推動商品經濟、促進經濟發展的政策訴求，故官方的住房改革即朝向住房商品化、促使住房市場正向發展的目標邁進。

綜觀大陸的住房改革架構，原則上鼓勵集體與個人和國家合作建房或集資建房，引導住房資金的良性循環；在發展有計劃的商品經濟前提下，藉由調整租金、提供補貼、出售公房、建設經濟適用房、鼓勵建造商品房等政策，並輔以稅費優惠、控管住房金融（如開展個人建房、購房貸款業務）、加強對房地產市場管理等調控措施，且區分個地區現實狀況而分期分批推行，冀求達到實現住房商品化、紓解住房困難、改善住房條件、推動住房建設、引導房地產業、建築業、建材工業及其他相關產業的繁榮發展等改革目標。由此改革歷程可以看出：

一、住房政策對房地產市場的發展具有決定性的作用，它引領市場的發展方向、速度和市場體系的形成；調整市場中各經濟主體的利益關係；並透過對有限資源的規劃管理、合理化資源分配，以求達成追求社會公平、保障人民幸福和促進經濟繁榮發展的重大政策目標。

二、正因住房政策影響國計民生深遠，其制定與變革均應長遠規劃，具備前瞻性。但大陸的住房改革在實踐過程上往往流於解決當前之急，欠缺對整體市場產生影響的各種因素做出具有前瞻性的精確評估，導致各種改革方案推出時，倘引起社會較大反應，才又發佈各項補救措施，例如在制定優惠出售公房政策時，因欠缺整體規劃，導致最後未能達成目標而告失敗；宣佈由福利分房改為貨幣分房時，也未同時考量控管各單位行為的配套措施，導致政策宣佈後立刻引起單位購房熱潮，導致房價不正常地快速上揚（陳星，1999：155）。

三、土地投機活動阻礙房地產市場正常發展，是住房改革過程中十分嚴重的問題。住房制度不可避免牽涉了土地制度，大陸土地名義上屬國家所有，實際權利則掌控在各地方政府手上，有了人為操作空間，導致投機風氣盛行，舉例而言，地方政府依據各項建設項目有償批出土地，但土地批讓制度不夠透明完備，使得各方利益團體得以藉由政商人脈關係，以空頭項目申請批得土地後轉手賣予其他開發商（大陸稱之為「倒項目」）（顧昕，1998：57），猖獗的土地投機活動得到的項目費就佔了住宅成本的20—30%，阻礙房價正常發展甚鉅。然而對於各種由地方政府參與其中的趨利性活動，中共中央迄今仍無有效遏止的措施。

四、大陸官方的改革目標是希望讓人民自行承購住房，並對中低收入戶提供具社會保障性質的經濟適用房，但實踐結果，多數職工的收入仍不足以負擔購房所需的費用，且中低收入戶的比例高，補貼優惠政策惠及面過大，對國家財政亦會造成沈重負荷。



總結而論，隨著經濟改革的持續發展，大陸仍需更加有效地監督政府運作、打擊投機活動、防止市場過度炒作，才能使人民的住房問題獲得更完善的解決。而大陸政府在房地產調控上的努力過程及相關成果，本論文將在下一章做出探討。

## 第五章 大陸房地產的管理調控

隨著大陸房地產市場蓬勃發展，幾個普遍性的重大難題逐漸浮現，如主要城市房價上漲過快、住房供應結構不合理、房地產市場秩序混亂等，大陸當局因而陸續提出幾階段的調控措施。本章第一節將先探討影響影響大陸房地場市場發展的幾個重要因素，復討論大陸當局所為的一系列的調控措施及其效果、爭議。

### 第一節 影響大陸房地產市場發展的重要因素

#### 壹、住房制度的改革，促進市場需求

如前章所述，在 1998 年之前大陸採行福利分房制度，國家負有替人民供應住房的義務，然由於人口眾多，財政上亦無法負荷達超過 12 億人口的居住成本，故大陸於 1998 年取消福利分房制度，改行貨幣分房制度，國家企業不再負責提供人民住房，人民必須自行購屋，至於以往配給的住房亦要求單位職工以分期付款方式購買，故住房政策改變，使得人民的購屋需求提昇，進而導致房地產市場需求大增。

#### 貳、投資管道過少，導致資金大量轉向房市

大陸人民隨著改革開放經濟發展而逐漸累積財富之後，自然形成對投資管道的需求，然而銀行利率下降不利人民儲蓄，加上大陸股市疲弱不振，令投資人獲利困難，故在儲蓄及股市報酬率均不理想的情況下，許多民眾及投資客轉而投入房地產。

#### 參、外資熱錢湧入，刺激房地產市場

近年美元匯價大幅走低，大陸累積鉅額貿易順差，人民幣不斷升值，大量熱錢湧入中國大陸。熱錢的特色是快進快出且數量龐大，講求高流通、低風險、獲利迅速；倘以此為考量，原本債券、股票等投資工具應係較佳選擇，流通性較低的房地產並非首選，然而因大陸股市不振，房地產價格卻快速上升，故吸引不少外來投資者投進房地產市場。熱錢大量流入的結果，刺激市場的投資熱，益加哄抬房價上揚。

#### 肆、居民消費能力提昇、舊屋拆遷及農村人口向都市移動，在在導致住房需求面大量提昇

除了前述住房的投資性需求，大陸的自住性需求亦在提昇。自住性需求可分為三種：第一種是「主動型需求」，係居民為改善提昇住房條件而主動購屋或租屋的需求；第二種是「被動型需求」，指因都市更新和強制拆遷導致居民不得不購買住房或租房的需求；第三種是「自動型需求」，係指農民進城謀生後自然而主動買房定居的需求。近年大陸經濟迅速發展，人民收入提昇，住房消費能力較從前提高，不乏為了擁有更加寬敞舒適的居住環境而購置新屋的居民；其次各地方政府為了刺激經濟成長及吸引投資，大力著手推動基礎建設，帶動陳舊住宅的大規模拆遷，搬遷戶多屬中低收入者，故舊房拆遷改造亦促進中低檔住宅的需求量；另外，在 21 世紀前 30 年預計會有 5 億人口由農村進入都市，代表 30 年間約有 1 億 3 千萬個家庭需在都市購屋定居，加上原有的都市人口，每年至少將產生上千萬個住宅需求需求面（張義權，2006/6：17）。

#### 伍、房地產開發商刻意炒作

部份房地產開發商為追求利潤，憑關係取得廉價土地後囤積抬價或高價轉手，以形成土地供應欠缺的氛圍，或培養媒體由其定期編寫吹捧新聞，灌輸大眾房價追漲不追跌的搶購心理，或製造成交假象、虛擬客戶及無房可賣的假象，藉以哄抬房價。由於大陸房地產市場長期處於資訊不透明的狀態，亦欠缺具客觀公信力的

信息機構，買賣雙方訊息的不對等，使得不肖業者取得極大的炒作空間，促使房價居高不下。

在上開重要因素交互作用之下，大陸的房地產市場面臨了幾個嚴重問題：

- 一、房地產價格飆漲，與多數人民實際購買能力背離，易引發民怨及社會問題。
- 二、開發結構不合理，有些地方中高檔房屋居多、普通住房數量偏低，尤其市中  
心房價不降反升。
- 三、房地產投資過度，地方上開發、銷售、信貸互相結合，房地產結合銀行貸款  
炒作市場，並常有摶盤惜售<sup>62</sup>，獲取暴利。
- 四、房價上漲與投機性購房相互推動，帶動生產原料價格上漲，帶來房市泡沫化  
的危機，為經濟長期的穩定埋下隱憂。



上述問題中，最與民眾生活息息相關並引起專家學者、政府部門高度重視的，非高房價莫屬。持平而論，房價上漲乃經濟成長的自然現象，但漲幅過大，將帶來人民購屋困難、中低收入家庭被排除進入購房市場、增加城市商務成本、削弱城市競爭力的負面影響；投機風氣盛行，將衝擊實質的經濟產出活動；另房地產開發與民眾購屋多需仰賴信貸支撐，故金融風險會隨著房地產市場熱度升高而增  
加，尤以中國金融機構的壞帳問題原本即屬嚴重，倘若房地產泡沫化成真，金融問題極可能重創中國經濟<sup>63</sup>

為了因應房地產熱引發的問題，中共乃自 2003 年開始，展開一波波的宏觀調控行動。

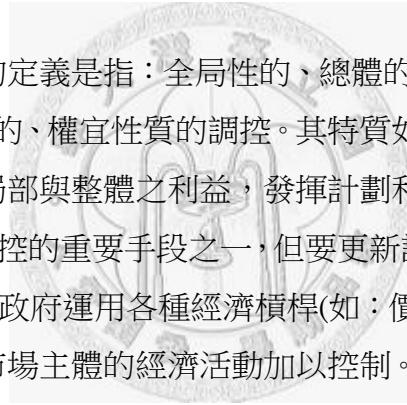
<sup>62</sup>「摶盤惜售」從字面理解是「摶住樓盤，捨不得把房子拿出來銷售」，其目的和「囤房摶盤」同，均係為了哄抬房產價格。近年來「摶盤惜售」字眼在大陸媒體對房地產開發商的報導中一直盛行不衰，各大媒體屢將之歸為房價上漲的主要原因之一。「摶盤惜售」影響之大，使得國六條實施細則將摶盤惜售與囤積房源、惡意炒作、哄抬房價等行為並列，並表示加大整治查處力度，情節惡劣、性質嚴重的，依法依規給予經濟處罰。

<sup>63</sup>參〈中國房市過熱的成因、問題與政府對策〉，《一銀產經資訊第 482 期》，第 11 頁。

## 第二節 大陸房地產的宏觀調控政策概述

### 壹、調控發展歷程

所謂宏觀調控，係指國家或政府運用一定經濟政策，對宏觀經濟的總供給和總需求進行調節，以達成其政策目標的行為。經濟學的區分在台灣通常可分為總體經濟學和個體經濟學，在大陸則翻譯成「宏觀經濟學」和「微觀經濟學」，故「宏觀調控」一詞是大陸的專用語，也就是用政府的力量來控制經濟的總體面因素，以求達到國家經濟計畫之目標。經濟最主要的就是供需問題，在自由市場經濟下，都是透過市場機制來自然調整，而宏觀調控則是透過人為的操控來達到政治或經濟目的。



而大陸官方對宏觀調控的定義是指：全局性的、總體的調控，是站在戰略高度的調控，不是局部的、地區的、權宜性質的調控。其特質如下（劉一平，2006：20）：

- 一、結合當前與長遠、局部與整體之利益，發揮計劃和市場兩種手段的長處。
- 二、國家計劃仍是宏觀調控的重要手段之一，但要更新計劃觀念，改進計劃方法。
- 三、在經濟的手段方面，政府運用各種經濟槓桿(如：價格、利率、匯率、稅率)，透過市場機制間接地對市場主體的經濟活動加以控制。在法律手段方面，政府運用各種有關的法律法規和國家有關的政策規定，透過法律力量對市場主體的經濟活動進行調控。在行政手段方面，政府運用行政機構的權力，通過強制性指令，直接對企業或個人的經濟活動進行控調，達到極權下的效率。

質言之，宏觀調控的主要目的在於調整失衡的經濟體和抑制景氣過熱，至於實施的手段通常是以貨幣政策、匯率政策、土地政策、租稅政策居多。

為避免房地產過熱，使房市步上正常穩定的發展軌道，大陸當局歷來關於房地產的調控措施，約可整理如下（卓輝華，2006：20—28）：

#### 一、溫和管理期

2003年6月，中國人民銀行頒布「中國人民銀行關於進一步加強房地產信貸業務管理的通知」，要求中國人民銀行各分行、營業管理部、各國有獨資商業銀行及股份制商業銀行配合，進一步落實房地產信貸政策，防範金融風險，促進房地產金融健康發展，加強房地產信貸業務管理。同年8月，國務院發佈「國務院關於促進房地產市場持續健康發展的通知」，加強改善住房供求結構性矛盾突出、房地產價格和投資增長過快等問題。

2004年4月國務院發佈「嚴格控制固定資產投資規模的通知」，要求對房地產業資本金比例提高至35%以上，同年9月中國銀行業監督管理委員會（銀監會）發佈「商業銀行房地產貸款風險管理指引」，從銀行信貸上提高門檻，嚴防房地產過熱。

## 二、第一次房地產宏觀調控

中共國務院於2005年3月26日頒布「關於切實穩定住房價格的通知」，亦即所謂的「舊國八條」，以穩定控制房價為主要目標，由此正式展開第一次房地產的宏觀調控。



## 三、加速調控，提出明確具體措施

2005年3月實施購入未滿一年即出售的物業需繳差額營業稅、規定一年內不得轉貸款、要求控制高檔房建設貸款。

2005年4月30日國務院頒布「關於做好穩定住房價格工作的意見」，亦即所謂的「新國八條」<sup>64</sup>。

## 四、調控細緻化，講求具體落實

2005年7月宣佈暫不再出臺新政策，而以落實原有政策為主；積極鼓勵職工自購住房。

<sup>64</sup>責成單位為建設部、財政部、國土資源部、人民銀行稅務總局、銀監會等部會。

## 五、第二次房地產宏觀調控

2006年5月17日國務院召開常務會議，會議中提出進一步採取有針對性的六項措施，以促進房地產市場健康發展，即所謂的「國六條」，第二次的全國性房地產宏觀調控展開。

同年5月，建設部等九部委針對落實國六條，聯合制定房地產調控十五項意見「關於調整住房供應結構穩定住房價格意見的通知」，稱為「九部委十五條」。

同年國稅總局亦致力於調控房地產稅費政策；銀監會要求大幅增加高檔住宅及商用不動產的首次付款比例，並降低貸款額度；國土資源部則嚴格限制用地供給。

## 貳、新、舊國八條之內容

由上述調控歷程可知，大陸當局開始關注房地產市場價格飆昇及炒作歪風等問題，於是針對房地產展開調控，國務院於2005年3月26日頒布「關於切實穩定住房價格的通知」，亦即「舊國八條」，要求各級政府注意穩定房價，同年4月國務院轉發建設部等七部委「關於做好穩定住房價格工作的意見」，針對舊國八條提出具體詳細的落實方法，故又稱之為「新國八條」，茲將其內容分述如下：

### 一、（舊國八條）關於切實穩定住房價格的通知

#### （一）高度重視穩定住房價格工作

房地產業是我國國民經濟的重要支柱產業。住房價格一直是社會普遍關注的問題，住房價格上漲過快直接影響城鎮居民家庭住房條件的改善，影響金融安全和社會穩定，甚至影響整個國民經濟的健康運行。目前，住房價格上漲過快雖然是局部性和結構性問題，但如不及時加以控制或處理不當，有可能演變為全局性問題。因此，各地區、各部門要充分認識房地產業的重要性和住房價格上漲過快的危害性，高度重視，加強領導，把做好穩定住房價格工作作為加強和改善宏觀調控的一項重要內容，採取有效措施，抑制住房價格過快上漲。

## （二）切實負起穩定住房價格的責任

保持住房價格特別是普通商品住房和經濟適用住房價格的相對穩定，是維護廣大人民群眾切身利益的一項重要工作，是政府駕馭市場經濟能力的具體體現。地方各級人民政府一定要從實踐「三個代表」重要思想和落實科學發展觀的高度，把穩定住房價格提到政府工作的重要議事日程，切實負起穩定住房價格的責任。省級人民政府對本地區穩定住房價格工作負總責，同時要落實市、縣人民政府的責任。為強化地方各級人民政府的責任，對住房價格漲幅超過當地居民消費價格指數一定幅度的地區，有關部門可採取暫停審批該地區其他建設專案用地、暫停提高公用事業價格和收費標準等措施；對住房價格上漲過快，控制措施不力，造成當地房地產市場大起大落，影響經濟穩定運行和社會發展的地區，要追究有關責任人的責任。

## （三）大力調整和改善住房供應結構

各地區要因地制宜，抓住重點，加大住房供應結構調整的力度，在控制非住宅和高價位商品住宅建設的基礎上，著力增加普通商品住房和經濟適用住房和廉租房供給，提高其在市場供應中的比例。要有計劃地增加普通商品住房和經濟適用住房建設規模，並對外公佈；全面落實廉租住房制度，保障城鎮低收入家庭住房需求。要及時調整房地產開發用地的供應結構，增加普通商品住房和經濟適用住房土地供應，並督促抓緊建設。同時，抓緊清理閒置土地，促進存量土地的合理利用，提高土地實際供應總量和利用效率。對已經批准但長期閒置的住宅建設用地，要嚴格按有關規定收回土地使用權或採取其他措施進行處置。

## （四）嚴格控制被動性住房需求

各地要按照《國務院辦公廳關於控制城鎮房屋拆遷規模嚴格拆遷管理的通知》（國辦發〔2004〕46號）的要求，從經濟社會發展的實際需要出發，嚴格依照土地利用總體規劃和城市總體規劃，加強拆遷計畫管理，合理確定年度拆遷規模。要堅決制止城鎮建設和房屋拆遷中存在的急功近利、盲目攀比和大拆大建行為，避免拆遷帶來的被動性住房需求過快增長，進一步減輕市場壓力。2005年城鎮房屋拆遷總量要控制在去年水準之內。

## （五）正確引導居民合理消費預期

要綜合採取土地、財稅、金融等相關政策措施，利用輿論工具和法律手段，正確引導居民住房消費，控制不合理需求。要在繼續支持城鎮居民改善住房條件的基礎上，整頓房地產市場秩序，加大控制投資性購房需求的力度，嚴肅查處違規銷售、惡意哄抬住房價格等非法行為，有效遏制投機炒作。要加大宣傳力度，適時披露土地供應、住房供求及價格漲落等相關資訊，正確引導居民合理消費和心理預期。同時，要規範引導措施，避免挫傷市場信心，引起房地產市場大的波動。

### （六）全面監測房地產市場運行

要建立健全房地產資訊系統和預警預報體系，加強對房地產市場的監測，全面準確地掌握房地產市場狀況和運行態勢。要立足當前，著眼長遠，加強對房地產市場有關問題的研究，儘快對房地產市場特別是住房價格情況進行一次全面的分析，繼續完善調控住房價格的有關政策措施。同時，要制訂相關應急預案，及時處置和防範房地產市場運行中可能出現的各種問題。

### （七）積極貫徹調控住房供求的各項政策措施

為加強對房地產市場的調控，穩定住房價格，國務院有關部門已經出臺了土地、金融、財稅等一系列政策措施，還將根據情況適時出臺有關政策。各地區要認真貫徹落實國家調控住房供求的各項政策，儘快制訂具體落實方案並組織實施。同時，要注意總結好的經驗和做法，研究制訂符合本地區實際情況的調節措施，採取經濟和法律等多種手段，有針對性地從供求兩方面進行雙向調控，切實把過高的住房價格降下來。

### （八）認真組織對穩定住房價格工作的督促檢查

為督促各地貫徹落實國家宏觀調控政策，切實做好穩定住房價格工作，國務院有關部門將以適當方式，對各地住房價格及各項政策措施貫徹落實情況進行檢查和指導。對部分住房價格上漲過快的地區或城市還要進行重點督查。要建立通報制度，對調控措施不落實、住房價格過快上漲的地區予以通報批評。各地區也要加強對各市、縣工作的指導協調，進一步加大監督檢查力度，確保各項政策措施落到實處。各地區和有關部門要認真組織督查工作，加強協調和配合，對檢查中發現的問題和各地反映的重大情況及時向國務院報告。

## 二、（新國八條）關於做好穩定住房價格工作的意見

### （一）強化規劃調控，改善住房供應結構

各地要根據本地房地產市場需求情況，儘快明確今明兩年普通商品住房和經濟適用住房建設規模、專案佈局以及進度安排。住房價格上漲過快、中低價位普通商品住房和經濟適用住房供應不足的地方，住房建設要以中低價位普通商品住房和經濟適用住房項目為主，並明確開工、竣工面積和占住房建設總量的比例，儘快向社會公佈，接受社會監督，穩定市場預期。省級人民政府要加強對各市（區）、縣執行情況的監督檢查。

各地城市規劃行政主管部門要在符合城市總體規劃的前提下，根據當地政府確定的中低價位普通商品住房和經濟適用住房的建設需求，加快工作進度，優先審查規劃專案，在專案選址上予以保證。同時，要嚴格控制低密度、高檔住房的建設。對中低價位普通商品住房建設專案，在供應土地前，由城市規劃主管部門依據控制性詳細規劃出具建築高度、容積率、綠地等規劃設計條件，房地產主管部門會同有關部門提出住房銷售價位、套型面積等控制性要求，並作為土地出讓的前置條件，以保證中低價位、中小套型住房的有效供應。各地要加強房地產開發專案的規劃許可監管，對2年內未開工的住房專案，要再次進行規劃審查，對不符合規劃許可的專案要堅決予以撤銷。

### （二）加大土地供應調控力度，嚴格土地管理

各地區要在嚴格執行土地利用總體規劃和土地利用計畫的前提下，根據房地產市場變化情況，適時調整土地供應結構、供應方式及供應時間。對居住用地和住房價格上漲過快的地方，適當提高居住用地在土地供應中的比例，著重增加中低價位普通商品住房和經濟適用住房建設用地供應量。要繼續停止別墅類用地供應，嚴格控制高檔住房用地供應。要進一步完善土地收購儲備制度，積極引入市場機制，進行土地開發整理，降低土地開發成本，提高普通商品住房用地的供應能力。

要嚴格土地轉讓管理，對不符合法律規定條件的房地產開發專案用地，嚴禁轉讓，依法制止「炒買炒賣」土地行為。加大對閒置土地的清理力度，切實制止囤

積土地行為，嚴格執行法律規定，對超過出讓合同約定的動工開發日期滿 1 年未動工開發的，徵收土地閒置費；滿 2 年未動工開發的，無償收回土地使用權。要規範土地出讓公告和合同的內容，加強房地產開發用地供後監管，對違反土地出讓合同約定或有關規定的，依法追究違約違規責任。

### （三）調整住房轉讓環節營業稅政策，嚴格稅收徵管

要充分運用稅收等經濟手段調節房地產市場，加大對投機性和投資性購房等房地產交易行為的調控力度。自 2005 年 6 月 1 日起，對個人購買住房不足 2 年轉手交易的，銷售時按其取得的售房收入全額徵收營業稅；個人購買普通住房超過 2 年（含 2 年）轉手交易的，銷售時免徵營業稅；對個人購買非普通住房超過 2 年（含 2 年）轉手交易的，銷售時按其售房收入減去購買房屋的價款後的差額徵收營業稅。各地要嚴格界定現行有關住房稅收優惠政策的適用範圍，加強稅收徵收管理。對不符合享受優惠政策標準的住房，一律不得給予稅收優惠。房地產等管理部門要積極配合稅務部門加強相關稅收的徵管，具體辦法由稅務總局會同建設部等部門研究制定。

### （四）加強房地產信貸管理，防範金融風險

人民銀行及其分支機構要加大「視窗指導」力度，督促商業銀行採取有效措施，加強對房地產開發貸款和個人住房抵押貸款的信貸管理，調整和改善房地產貸款結構。銀監會及其派出機構要嚴格督促各商業銀行進一步落實《商業銀行授信工作盡職指引》，切實加強貸前調查、貸時審查和貸後檢查的盡職工作，建立各類信貸業務的盡職和問責制度。要加大對商業銀行房地產貸款的檢查力度，切實糾正違規發放貸款行為。對市場結構不合理、投機炒作現象突出，房地產貸款風險較大的地區，要加強風險提示，督促商業銀行調整貸款結構和客戶結構，嚴格控制不合理的房地產貸款需求，防範貸款風險。

### （五）明確享受優惠政策普通住房標準，合理引導住房建設與消費

為了合理引導住房建設與消費，大力發展省地型住房，在規劃審批、土地供應以及信貸、稅收等方面，對中小套型、中低價位普通住房給予優惠政策支持。享受優惠政策的住房原則上應同時滿足以下條件：住宅社區建築容積率在 1.0 以上、

單套建築面積在 120 平方米以下、實際成交價格低於同級別土地上住房平均交易價格 1.2 倍以下。各省、自治區、直轄市要根據實際情況，制定本地區享受優惠政策普通住房的具體標準。允許單套建築面積和價格標準適當浮動，但向上浮動的比例不得超過上述標準的 20%。各直轄市和省會城市的具體標準要報建設部、財政部、稅務總局備案後，在 2005 年 5 月 31 日前公佈。

#### （六）加強經濟適用住房建設，完善廉租住房制度

各地要按《經濟適用住房管理辦法》和當地政府的規定，落實經濟適用住房專案招投標的制度，加強經濟適用住房建設，嚴格實行政府指導價，控制套型面積和銷售物件，切實降低開發建設成本，建設單位利潤要控制在 3% 以內。有關具體要求在《國有土地劃撥決定書》中予以明確，並向社會公示。鼓勵發展並規範住房出租業，多管道增加住房供給，提高住房保障能力。

各省、自治區、直轄市要督促市（區）、縣抓緊開展城鎮最低收入家庭住房困難情況的調查，全面掌握本地區廉租住房需求情況，並建立保障物件檔案。要根據廉租住房需求，切實落實以財政預算安排為主、多管道籌措廉租住房資金，著力擴大廉租住房制度覆蓋面，加快解決最低收入家庭基本住房需要。城鎮廉租住房制度建設情況要納入省級人民政府對市（區）、縣人民政府工作的目標責任制管理，省、自治區、直轄市相關部門要加強監督檢查。

#### （七）切實整頓和規範市場秩序，嚴肅查處違法違規銷售行為

根據《中華人民共和國城市房地產管理法》有關規定，國務院決定，禁止商品房預購人將購買的未竣工的預售商品房再行轉讓。在預售商品房竣工交付、預購人取得房屋所有權證之前，房地產主管部門不得為其辦理轉讓等手續；房屋所有權申請人與登記備案的預售合同載明的預購人不一致的，房屋權屬登記機關不得為其辦理房屋權屬登記手續。實行實名制購房，推行商品房預銷售合同網上即時備案，防範私下交易行為。

要嚴格房地產開發企業和仲介機構的市場准入，依法嚴肅查處違法違規銷售行為。對虛構買賣合同，囤積房源；發佈不實價格和銷售進度資訊，惡意哄抬房價，誘騙消費者爭購；以及不履行開工時間、竣工時間、銷售價格（位）和套型面積

控制性專案建設要求的，當地房地產主管部門要將以上行為記入房地產企業信用檔案，公開予以曝光。對一些情節嚴重、性質惡劣的，建設部會同有關部門要及時依法從嚴處罰，並向社會公佈。

### （八）加強市場監測，完善市場訊息披露制度

各地要加快建立健全房地產市場訊息系統，加強對房地產特別是商品住房市場運行情況的動態監測。加強對同地段、同品質房屋銷售價格和租賃價格變動情況的分析，準確判斷房價變動趨勢。要建立和完善土地市場動態監測制度，加強對建設用地供應、土地價格變動情況的監測分析，科學預測商品住房對土地的需求。各有關部門要加強資訊溝通與整合，適時披露土地供應、商品住房市場供求，以及土地和住房價格變動等資訊。要加強輿論引導，增強政策透明度，穩定市場心理預期，促進市場理性發展。



### 參、國六條之內容

新、舊國八條的調控政策出臺以來，經過一年多的實施，在不少指標性的大城市如北京、天津、廣州等房價卻持續上漲，平均漲幅高達 10%以上，顯見最主要的穩定房價目標仍未達成（參表 5.1）。國務院總理溫家寶乃於 2006 年 5 月 17 日召開國務院常務會議，研究促進房地產業健康發展措施。會議認為：中央去年實施加強房地產市場調控的決策和部署以來，房地產投資增長和房價上漲過快的勢頭初步得到抑制。但房地產領域的一些問題尚未根本解決，主要是少數大城市房價上漲過快，住房供應結構不合理矛盾突出，房地產市場秩序比較混亂。會議根據當前存在的問題，提出進一步採取有針對性的六項措施，同時著重「增加供給」和「抑制需求」，強調「發展中低價位、中小套型普通商品房、經濟適用房和廉租住房」、「合理控制城市房屋拆遷規模和進度」，以求有效抑制過熱的市場，該六項措施是為「國六條」。

【表 5.1】按用途分商品房屋平均銷售價格表（單位：元/平方米）

年 份	商品房平 均銷售價 格	住 宅	別 墓 、 高 檔 公 寓	經 濟 適 用 房 屋	辦 公 樓	商 業 營 業 用 房	其 他
1997	1997	1790	5382	1097	4677	3090	2129
1998	2063	1854	4596	1035	5552	3170	1837
1999	2053	1857	4503	1093	5265	3333	1804
2000	2112	1948	4288	1202	4751	3260	1864
2001	2170	2017	4348	1240	4588	3274	2033
2002	2250	2092	4154	1283	4336	3489	1919
2003	2359	2197	4145	1380	4196	3675	2241
2004	2778	2608	5576	1482	5744	3884	2235
2005	3168	2937	5834	1655	6923	5022	2829
2006	3367	3119	6585	1729	8053	5247	3131

（資料來源：中華人民共和國國家統計局網站 [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)）



### 一、國六條之內容：

（一）切實調整住房供應結構。重點發展中低價位、中小套型普通商品住房、經濟適用住房和廉租住房。各地都要制定和實施住房建設規劃，對新建住房結構提出具體比例要求。

（二）進一步發揮稅收、信貸、土地政策的調節作用。嚴格執行住房開發、銷售有關政策，完善住房轉讓環節稅收政策，有區別地適度調整信貸政策，引導和調節住房需求。科學確定房地產開發土地供應規模，加強土地使用監管，制止囤積土地行為。

（三）合理控制城市房屋拆遷規模和進度，減緩被動性住房需求過快增長。

(四)進一步整頓和規範房地產市場秩序。加強房地產開發建設全過程監管，制止擅自變更項目、違規交易、囤積房源和哄抬房價行為。

(五)加快城鎮廉租住房制度建設，規範發展經濟適用住房，積極發展住房二級市場和租賃市場，有步驟地解決低收入家庭的住房困難。

(六)完善房地產統計和信息披露制度，增強房地產市場信息透明度，全面、及時、準確地發佈市場供求信息，堅持正確的輿論導向。

## 二、九部委十五條

2006年5月29日，中共國務院為進一步加強房屋市場引導和調控，建設部、發展改革委、監察部、財政部、國土資源部、人民銀行、稅務總局、統計局、銀監會聯合制定的「關於調整住房供應結構穩定住房價格的意見」，通知規定各地區、特別是城市人民政府要切實負起責任，把調整住房供應結構、控制住房價格過快上漲納入經濟社會發展工作的目標責任制，促進房地產業健康發展。國務院有關部門要組成聯合檢查組，對各地2005年以來落實中央關於房地產市場調控政策的情況進行一次集中檢查，對宏觀調控政策落實不到位、房價漲幅沒有得到有效控制、結構性矛盾突出、拆遷問題較多的城市，要予以通報批評，並限期整改。

此項意見共計十五條，係針對國六條所為進一步細節之規定，故又稱為「九部委十五條」，其內容如下：

### (一)切實調整住房供應結構

1.制定和實施住房建設規劃。

要重點發展滿足當地居民自住需求的中低價位、中小套型普通商品住房。各級城市（包括縣城，下同）人民政府要編制住房建設規劃，明確「十一五」期間，特別是今明兩年普通商品住房、經濟適用住房和廉租住房的建設目標，並納入當地「十一五」發展規劃和近期建設規劃。各級城市住房建設規劃要在2006年9月底前向社會公佈。直轄市、計畫單列市、省會城市人民政府要將住房建設規劃報

建設部備案；其他城市住房建設規劃報省級建設主管部門備案。各級建設（規劃）主管部門要會同監察機關加強規劃效能監察，督促各地予以落實。

## 2.明確新建住房結構比例。

十一五時期，要重點發展普通商品住房。自 2006 年 6 月 1 日起，凡新審批、新開工的商品住房建設，套型建築面積 90 平方米以下住房（含經濟適用住房）面積所占比重，必須達到開發建設總面積的 70% 以上。直轄市、計畫單列市、省會城市因特殊情況需要調整上述比例的，必須報建設部批准。過去已審批但未取得施工許可證的專案凡不符合上述要求的，應根據要求進行套型調整。

## （二）進一步發揮稅收、信貸、土地政策的調節作用

### 3.調整住房轉讓環節營業稅。

為進一步抑制投機和投資性購房需求，從 2006 年 6 月 1 日起，對購買住房不足 5 年轉手交易的，銷售時按其取得的售房收入全額徵收營業稅；個人購買普通住房超過 5 年（含 5 年）轉手交易的，銷售時免徵營業稅；個人購買非普通住房超過 5 年（含 5 年）轉手交易的，銷售時按其售房收入減去購買房屋的價款後的差額徵收營業稅。稅務部門要嚴格稅收徵管，防止漏徵和隨意減免。

### 4.嚴格房地產開發信貸條件。

為抑制房地產開發企業利用銀行貸款囤積土地和房源，對項目資本金比例達不到 35% 等貸款條件的房地產企業，商業銀行不得發放貸款。對閒置土地和空置商品房較多的開發企業，商業銀行要按照審慎經營原則，從嚴控制展期貸款或任何形式的滾動授信。對空置 3 年以上的商品房，商業銀行不得接受其作為貸款的抵押物。

### 5.有區別地適度調整住房消費信貸政策。

為抑制房價過快上漲，從 2006 年 6 月 1 日起，個人住房按揭貸款首付款比例不得低於 30%。考慮到中低收入群眾的住房需求，對購買自住住房且套型建築面積 90 平方米以下的仍執行首付款比例 20% 的規定。

### 6.保證中低價位、中小套型普通商品住房土地供應。

各級城市人民政府要編制年度用地計畫，科學確定房地產開發土地供應規模。要優先保證中低價位、中小套型普通商品住房（含經濟適用住房）和廉租住房的土地供應，其年度供應量不得低於居住用地供應總量的70%；土地的供應應在限套型、限房價的基礎上，採取競地價、競房價的辦法，以招標方式確定開發建設單位。繼續停止別墅類房地產開發專案土地供應，嚴格限制低密度、大套型住房土地供應。 7.加大對閒置土地的處置力度。土地、規劃等有關部門要加強對房地產開發用地的監管。對超出合同約定動工開發日期滿1年未動工開發的，依法從高徵收土地閒置費，並責令限期開工、竣工；滿2年未動工開發的，無償收回土地使用權。對雖按照合同約定日期動工建設，但開發建設面積不足1／3或已投資額不足1／4，且未經批准中止開發建設連續滿1年的，按閒置土地處置。

### （三）合理控制城市房屋拆遷規模和進度

8.嚴格控制被動性住房需求。

各地要按照《國務院辦公廳關於控制城鎮房屋拆遷規模嚴格拆遷管理的通知》的要求，加強拆遷計畫管理，合理控制城市房屋拆遷規模和進度，減緩被動性住房需求的過快增長。2006年各地房屋拆遷規模原則上控制在2005年的水準以內。要量力而行，嚴禁大拆大建，在沒有落實拆遷安置房源和補償政策不到位的情況下，不得實施拆遷，不得損害群眾合法利益。

### （四）進一步整頓和規範房地產市場秩序

9.加強房地產開發建設全過程監管。

對已經規劃許可仍未開工的專案，要重新進行規劃審查。對不符合規劃控制性要求，尤其是套型結構超過規定的專案，不得核發規劃許可證、施工許可證和商品房預售許可證。對擅自改變設計、變更專案、超出規定建設的住房要依法予以處理直至沒收。

10.切實整治房地產交易環節違法違規行為。

房地產、工商行政主管部門要依法查處合同欺詐等違法違規交易行為，對不符合條件擅自預售商品房的，責令停止並依法予以處罰；對捂盤惜售、囤積房源，惡意炒作、哄抬房價的房地產企業，要加大整治查處力度，情節惡劣、性質嚴重的，依法依規給予經濟處罰，直至吊銷營業執照，並追究有關負責人的責任。

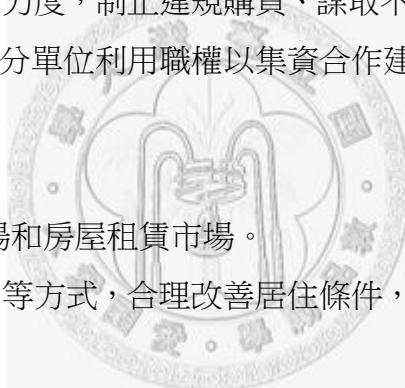
## （五）有步驟地解決低收入家庭的住房困難

11.加快城鎮廉租住房制度建設。

廉租住房<sup>65</sup>是解決低收入家庭住房困難的主要管道，要穩步擴大廉租住房制度覆蓋面。尚未建立廉租住房制度的城市，必須在2006年年底前建立，並合理確定和公佈今明兩年廉租住房建設規模。要落實廉租住房資金籌措管道，城市人民政府要將土地出讓淨收益的一定比例用於廉租住房建設，各級財政也要加大支援力度。2006年年底前，各地都要安排一定規模的廉租住房開工建設。

12.規範發展經濟適用住房。

各地要繼續抓好經濟適用住房建設，進一步完善經濟適用住房制度，解決建設和銷售中存在的問題，真正解決低收入家庭的住房需要。嚴格執行經濟適用住房管理的各項政策，加大監管力度，制止違規購買、謀取不正當利益的行為。嚴格規範集資合作建房，制止部分單位利用職權以集資合作建房名義，變相進行住房實物福利分配的違規行為。



13.積極發展住房二級市場和房屋租賃市場。

引導居民通過換購、租賃等方式，合理改善居住條件，多管道增加中低價位、中小套型住房供應。

## （六）完善房地產統計和資訊披露制度

14.建立健全房地產市場訊息系統和資訊發佈制度。

城市人民政府要抓緊開展住房狀況調查，全面掌握當地住房總量、結構、居住條件、消費特徵等資訊，建立健全房地產市場訊息系統和資訊發佈制度，增強房地產市場訊息透明度。要完善市場監測分析工作機制，統計和房地產主管部門要定期公佈市場供求和房價情況，全面、及時、準確地發佈市場供求資訊。

15.堅持正確的輿論導向。

---

<sup>65</sup>指政府以租金補貼或實物配租的方式，向符合城鎮居民最低收入且住房困難的家庭提供的社會保障性質的住房。廉租房的分配形式以租金補貼為主，實物配租和租金減免為輔。

要加強對房地產市場調控政策的宣傳，客觀、公正報導房地產市場情況，引導廣大群眾樹立正確的住房消費觀念。對提供虛假資訊、惡意炒作、誤導消費預期的行為，要嚴肅處理。

## 肆、小結

### (一) 「國六條」較「國八條」更具體

「國八條」頒布後，房價反而報復性上漲，導致不少學者及輿論認為此波調控沒有達到當初的預期效果，房屋銷售價格的增長速度和幅度並未因調控的實施而降低，大陸當局必然要針對持續上漲的房價出臺相應的補救性政策，而與國八條相較其後推出的「國六條」針對性更強政策方向更為明確務實，更加關注執行效果。

### (二) 「國六條」較「國八條」更重視調整住房結構

「國八條」最重要的目標在於調控過高的房價，而「國六條」則減少了對於房價的針對性，更大程度地關注到了對於住房結構的調節，可謂從原來的單純直接調控房價，深入到透過調節居民住房結構的需求、比例進而達到調節房價的目的，並把不同需求的住房要求加以了區分對待。例如在第一條中就明確地提出對房地產結構的調節要求，對新建住房結構提出具體比例要求，並在第 5 條中具體提出要加快廉租房制度建設。

### (三) 「國六條」實施後，房市的數據將較具公信力

房市如同股市，是用數字說話的行業。國家政府部門和各個相關機構公佈的一系列數據成為房地產市場發展最直接的表現。但有關部門公佈的關於同一調查項目所得出的數據，往往存在著或多或少的差異，「國六條」於是在第六條中明確提出了「全面、及時、準確」地發佈市場供求資訊；因為公開、準確的數據不僅能

為購房者做出相對理性的購買指導，亦可以幫助開發商進行投資開發方面的合理判斷，保持一個理性的供需市場。「國六條」第六條對地產資訊的規定有利於解決房地產市場的資訊不對稱問題，改善一般民眾的弱勢地位，引導房地產市場的健康、理性、可持續發展。

總結而言，「國六條」相對於「國八條」，內容涉及土地供給、住房保障、稅收管理和信貸調控多個面向，無論是在整體框架上或實施細節上，都有了進一步的拓展。



### 第三節 宏觀調控的成效

從大陸當局一連串出臺的調控政策觀之，其主要政策目標在於解決房地產投資過快、商品房價格過度上漲、住宅供應結構不合理與市場交易秩序的紊亂；手段上兼採行政和經濟調控，冀求整體房地產市場的穩健發展。惟這些調控措施是否真正達成大陸當局所預期的目標，則使大陸政界、學術界和實務界意見分歧，迭有爭議。

#### 壹、調控效果的爭論

究竟連串宏觀調控政策成效如何，目前概可分為下列三種看法（李戰軍，2007：66—67）：



一、肯定，但仍可改善：調控政策已收到積極成效，惟尚不穩定，各地表現亦不均衡，宜繼續思考進一步的調控措施以鞏固成果。持此意見者主要係國家宏觀管理部門和建設部。

二、肯定：宏觀政策已取得明顯成果，無須繼續推出其他更嚴厲的調控措施。持此意見者主要存於金融部門、地方政府、房地產開發商、中高收入階層與住房不動產擁有者。

三、否定：調控政策實際上並未起到積極作用，成果極微，甚至是失敗的，應繼續施以長期化、常態化調控。持此意見者主要係國土資源部、部份經濟理論界學者及中低收入階層。

由上述三種意見初步分析可看出基於不同立場的團體或個人，因各欲維護利益，而產生完全不同的看法，難免有偏頗之虞，故本論文認為由實際統計數據來觀察，或可得出較為客觀的結論：

## 一、房地產開發投資增長平穩

從避免過度投資的方面來看，調控政策發揮了一定的緩和效果（參表 5.2），全國房地產開發投資增幅由 2003 年的 30.3%逐步回落到 2004 年的 28.1%、2005 年的 20.9%、2006 年的 22.1%。近期房地產開發投資增幅有所上升，主要是普通商品住房供應增加較為明顯。2007 年 1 月至 8 月份，房地產開發投資同比增長 29%。其中住宅投資同比增長 30.9%，佔房地產投資的比例為 71.2%，較上年同期提高 1 個百分點。總體而言，投資額度和成長率都持續回落並趨於穩定。

【表 5.2】大陸房地產開發投資增幅表

指標	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
全國房地產開發投資增幅	30.3%	28.1%	20.9%	22.1%	29%

（資料來源：中華人民共和國國家統計局網站 [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)）



## 二、住房供應結構調整獲得初步成效

根據中共建設部對全國 36 個直轄市、計劃單列市、省會(首府)城市的初步統計，在 2006 至 2007 年度新開工的商品住房項目中，套型建築面積 90 平方米以下的住房佔總住房面積的比重達到 55.8%。在全國 40 個重點城市批准預售商品住房中，套型建築面積 90 平方米以下的住房面積所佔比重由 2006 年上半年的 19.2% 提高到 2007 年 1 月至 8 月的 24.7%，套數所佔比重由 32.1%提高到 39.1%，故調整住房供應結構的目標亦取得了一定成果<sup>66</sup>。

<sup>66</sup> 參孫玉波，2007 年 10 月 11 日，〈統計數據表明我國房地產市場調控取得初步成效〉，中國青年報報導網址：

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/house/2007-10/11/content\\_6861622.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/house/2007-10/11/content_6861622.htm)

### 三、住房保障制度持續推進

截至 2007 年 6 月底，全國 656 個城市中，已有 586 個建立了廉租住房制度。2007 年計劃安排廉租住房資金達到 79.4 億元，超過 2006 年之前廉租住房資金總額。截至 2006 年底，全國經濟適用住房竣工面積累計超過 13 億平方米，解決了約 1650 萬戶中低收入家庭的住房問題。截至 2007 年 6 月底，全國城鎮參加住房公積金制度的職工累計超過 1 億人，歸集公積金累計超過 14000 億元，職工購建住房和退休等支取了近 5500 億元，發放個人住房貸款累計達 7300 多億元。全國有 4200 萬名職工改善了居住條件；可謂逐步建立了以廉租住房、經濟適用住房和住房公積金制度為主要內容的政策框架，住房保障制度逐步健全，低收入家庭的住房條件得到一定改善<sup>67</sup>。



### 四、建立房地產市場秩序監管機制

透過實行有區別的住房交易營業稅政策、禁止期房轉讓、商品房預(銷)售合同即時網上連線備案、實名制購房等措施，藉以遏制住房短期投機行為；各地建立了房地產市場資訊系統和資訊披露制度，增強了市場透明度，加強了社會監督。同時展開房地產市場秩序專項整治，嚴肅查處房地產開發、交易、仲介服務和物業管理中的違法違規行為。

### 五、住房價格漲幅仍呈上升趨勢

如第 103 頁表四即可看出，即使大陸當局實施連串調控措施，大陸的各項不動產無分商品房、經濟適用房或商辦大樓，價格仍呈現一路上揚，當局進行調控的最重要目標—「控制房價」，顯然並未達成。此項遺憾影響之大，甚至遮蓋了調控措施在其他層面取得的成效，成為諸多論者直言大陸的宏觀調控係成效不彰甚或失敗的主要原因。

<sup>67</sup>同前註。

## 貳、限制宏觀調控成效的癥結——調控目標衝突

### 一、調控目標衝突導致政策效果不彰

由大陸當局所實施的調控措施以觀，對房地產的調控目標最主要有三項，依其重要性排序分別是：一、保持房地產投資的平穩增長（性質上屬於經濟增長目標，蓋房地產投資是固定資產投資的重要組成部分）；二、抑制房價上漲過快；三、保障居民基本住房需求（性質上為民生目標）。

惟這三重目標本身其實是衝突的；當住房投資快速增長時，政府為了控制總需求過度擴張，採取緊縮銀根、控制土地等政策，固然控制住了總需求，但同時也減少了住房的供給，使房地產市場供求失衡，進而導致住房價格上漲，居民的購房能力下降。大陸當局對房地產市場的調控始終在這三個相互衝突的目標之間徘徊，尤其是在前兩個目標和第三個目標之間搖擺不定。

1998 年國務院大力推行住房制度改革，其目的最主要是培育新經濟增長點，通過房地產業的發展來拉動經濟增長，以應對 1997 年亞洲金融危機帶來影響，而不在於解決絕大多數老百姓的安居問題（顧昕，1998：54），各級政府對此項政策的執行心態亦有偏差，過度注重追求經濟效益，而忽略了政府在住房方面的社會保障職能。其後的調控重心在抑制投資過熱，保持社會總需求的平穩增長。由於投資需求繼續膨脹，房地產市場調控的重點著重於控制供給方面，大陸當局在 2004 年出台了緊縮土地供應和收緊開發貸款兩項政策，其結果當年土地供應量負增長 11%，商品住宅竣工面積僅增長 2.1%，加劇了住宅供不應求的情況，拉動全國房價向上飆漲 15.2%。

顯而易見地，上述調控措施幾乎都是增長導向，調控目標主要是保持房地產投資的平穩增長，而民生取向以及政府在百姓安居中所應承擔的保障職責基本上卻未獲得體現。在 2005 年，全國尤其是上海等地的房價快速上漲，引發了居民的嚴重不滿，故而房地產市場調控目標又轉向控制房價過快上漲的問題上。大陸當局

出台的「國八條」、「國六條」將控制房價提高到政治高度，建立政府負責制，但調控結果與控制房價的目標背道而馳，不僅全國房價總體繼續上漲，北京等地的房價在 2006 年第一季度甚至大幅飆升。

由上述歷程可看出，從經濟增長到控制房價，房地產市場調控目標確實是朝著關注民生的方向前進，但調控結果和目標背道而馳，關鍵即在於各級政府擔心房地產價格的下降將會影響到經濟增長，在實際調控中陷入了兩難處境：一方面「怕漲」，另一方面「怕跌」，亦即大陸當局仍然在「保持經濟增長」和「保障居民基本住房需求（房價合理成長）」這兩個目標之間徘徊，難以做出輕重取捨。而經濟發展和房價合理成長之間的分寸拿捏並非易事，執政者既希望藉房地產業發揮帶動經濟發展的作用，又不願讓過度上漲的房價造成民怨，反而陷入顧此失彼的困境（卓輝華，2006：28）。

## 二、調控目標應做出調整



為了避免上述調控目標衝突造成的調控效果不彰，理想的作法，應係在經濟增長、控制房價等房地產市場調控目標之間進行調整。居住問題本是攸關民眾切身福利的重大民生問題，在以民為本的施政前提下，宜以保障居民基本住房需求為調控房地產市場的基本出發點，同時兼顧經濟增長。保障居民基本住房需求，不僅要建立多元化的住房供應體系，保障低收入居民的住房需求，同時要通過財政、貨幣政策抑制房地產市場泡沫，保障中高等收入居民的基本住房需求和合理的投資需求。

換言之，應將「保障居民基本住房需求」由次要目標調整為首要目標，糾正地方政府在理念和行為上的偏差，將當政者的心態從為利益集團「造市」轉變成為民眾「造房」。「以保障居民基本住房需求為核心，同時兼顧經濟增長」的房地產市場調控目標本身是可能有效統一的，蓋龐大的居民住房需求，本身就能促進投資的增長，任何鼓勵和維持居民基本住房需求合理增長的措施，同時都會促進經濟的合理增長。

在實際作法上，政策面是確切落實既有調控措施中提出的「著力調整住房供應結構，重點發展普通商品房和經濟適用房，建立健全廉租房制度和住房租賃制度」，具體調控手段則是土地政策、貨幣政策、財政政策、市場監管機制的交相運用。

由大陸國務院於 2007 年 8 月出臺的「國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見」中，將廉租住房作為住房保障制度的重點並列為重大施政目標即可看出，大陸今後的房地產宏觀調控路線，已然相當程度地對調控目標作出調整，體認了住房保障的重要性與制度建立的必要性。



## 第四節 宏觀調控下的大陸房地產發展趨勢

### 壹、宏觀調控的趨勢

大陸當局的房地產宏觀調控進行迄今，可觀察出其脈絡及未來發展方針如下：針對房地產市場面臨的問題，其政策目標重點是：增加有效供給，調整住房供應結構，抑制投資投機需求、解決低收入家庭住房問題等。主要調控措施包括以下幾個方面：

#### 一、增大土地供應量，加快供地速度

2007年1—5月，全國住宅用地的供應量同比增長35.5%，普通商品房的土地供應總量同比增加76.3%，經濟適用房的土地供應總量同比增加166%<sup>68</sup>，顯見大陸當局增大了房地產開發的土地供應量，加快了供地速度。



#### 二、抑制開發企業囤積土地行為，增加市場房屋的有效供給

土地出讓規模過大易產生弊端，一是開發週期過長導致變相囤積土地，使出讓土地無法按期形成有效的市場供應；二是規模過大的房地產開發項目易形成區域供應的壟斷格局，推高房價。為防止大規模出讓土地導致的土地囤積和價格壟斷，促進開發企業之間的競爭，縮短建設週期，使出讓土地按期形成有效的市場供應，國土資源部於2007年針對開發企業囤積土地的行為採取了幾項措施：

- (一) 縮減土地一次性出讓規模：要合理確定建設用地使用權出讓的土地規模，對土地一次性出讓的規模進行控制。
- (二) 對開發時限提出明確要求：單宗土地的開發建設時限原則上不得超過3年。

<sup>68</sup>中華人民共和國國家統計局網站 [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)。

- (三) 不能分期取得建設用地使用權證：建設用地使用權證書必須在完全付清土地款的情況下才能獲得，不得按土地出讓金繳納比例分期取得。
- (四) 改預徵土地增值稅為清算土地增值稅：從 2007 年 2 月起，將預徵土地增值稅改為清算土地增值稅。此前，土地增值稅徵收多採用預徵收制。由於土地增值稅是地方稅種，各地徵收標準不一，一般預徵額多為房屋銷售價格的 0.5%—3%。相對來說，這一稅收額度遠遠低於清算應繳的額度。而在房地產開發項目結束後進行土地增值稅清算，能夠對開發企業因土地增值獲取的高額收益進行稅收調節，抑制開發企業囤積土地的行為。

### 三、實行有差別的住房抵押貸款政策，保護自住需求，抑制投資投機需求

中國人民銀行和銀監會於 2007 年 9 月發佈了「關於加強商業性房地產信貸管理的通知」，規定對已利用貸款購買住房、又申請購買第二套（含）以上住房的貸款首付款比例不得低於 40%；對購買首套自住房且套型建築面積在 90 平方米以下，以及超過 90 平方米的，首付比例仍分別維持不得低於 20% 和 30%。這項規定嚴格區分了住房的消費與住房的投資，對於第一套自住購房的貸款仍是採取保護及鼓勵的政策，未調整首付成數，仍然採取優惠利率，至於第二套房的首付成數則提高至 4 成，以求有效地抑制投資投機需求。

### 四、加快完善以廉租住房為重點的住房保障制度

在房價快速上漲，低收入家庭住房問題日益突出的情況下，大陸政府高度重視住房保障制度的完善，將其列為政府公共服務的重要職責。國務院於 2007 年 8 月出臺了「國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見」<sup>69</sup>，明確將廉租住房作為住房保障制度的重點，並確保多渠道保障資金的到位和建設用地供應的優先配置。

<sup>69</sup> 參國發〔2007〕24 號文件：《國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》。

## 貳、大陸未來的房地產走勢

### 一、房地產市場將持續發展

經濟持續快速增長是支撐大陸房地產市場的最基本、最主要的因素，截至 2008 年初為止，此項因素並無變化。其次，城市化進程加快將拉動購房需求。大陸目前城市化水準每年以大致一個百分點的速度增長，城市新增人口將產生大量的住房需求，加上住房貸款的支援，支撐大陸房地產市場持續發展的幾大因素將長期存在，故隨著經濟的持續成長及住房需求，大陸房地產在未來仍具有高度發展性。

### 二、土地供應緊張狀況得到緩解，但制約供給的因素依然存在

大陸當局對於增加土地出讓面積、加快供地速度、對開發企業囤積土地的行為進行抑制、加大閒置土地的清理力度、大幅增加保障性用房的供應量等一系列調控措施將繼續執行，供應緊張的狀況將得到一定程度的緩解，惟土地供應量的大幅增加仍存在較強的制約，蓋根據「十一五」規劃綱要，到 2010 年末全中國耕地面積必須確保不低於 18 億畝，確保 18 億畝耕地面積是不可逾越的底線，故大陸當局對土地出讓數量進行嚴格控制的政策將是長期性的。二是徵地拆遷難度將加大，增加土地供應的難度。物權法實施後，客觀上徵地拆遷的難度將加大，拆遷週期會延長，無疑會增加土地供應的難度<sup>70</sup>。三是開發企業儲備充裕的土地是公司生存發展的需要，短期難以得到改變。房地產開發企業，特別是房地產上市公司，土地儲備的多寡是衡量其投資價值的關鍵指標，因此其儲備土地存在著內在驅動，從而將抑制出讓土地如期形成市場供應。

### 三、宏觀調控將更注重政策的落實，加強政策的執行力成為關鍵

<sup>70</sup>大陸物權法第四十二條規定：「徵收單位、個人的房屋及其他不動產，應當依法給予拆遷補償，維護被徵收人的合法權益；徵收個人住宅的，還應當保障被徵收人的居住條件。」

目前調控政策的目標是解決房地產市場運行中的突出矛盾，政策指向與措施是有針對性的，關鍵在於調控政策能否得到切實的執行。「國務院關於調整住房供應結構穩定住房價格意見的通知」將調整住房供應結構、控制住房價格過快上漲納入地方政府工作的目標責任制；「國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見」對城市政府解決低收入家庭住房問題進行目標責任制管理，納入對城市政府的政績考核之中，在在表明大陸中央政府對政策落實度的重視，是故，加強政策的執行力將成為下一步調控的關鍵環節。

#### 四、低收入家庭的住房問題成為重點施政目標

隨著住房供應結構調整、加大對低收入家庭住房保障力度的政策目標的確立以及具體政策措施的出臺，顯見中共政府對解決住房問題的重視；倘若政策執行得當，低收入家庭的住房困難問題可望逐步得到緩解。



## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

住房堪稱人民最基本的生活需求之一，亦係影響國計民生的重大經濟問題和社會問題。回顧大陸的房地產制度發展歷程，於立國之初因奉行共產黨公有制，國家土地屬於國家和集體共有，在住房制度上亦實行「統一管理，統一分配，以租養房」的公有住房實物分配制度，各級政府和單位按照國家的基本建設投資計劃進行住房建設，為人民提供住居成為國家的責任，亦造成長期以來財政上的不堪負荷。

自中共於 1979 年進行改革開放之後，由傳統的共產主義路線朝向「具有中國特色的社會主義」調整修正，適度引進了資本主義的概念作為發展社會主義之輔助，允許私人資產和私有經濟的存在，簡言之，亦即開展了由計劃經濟向市場經濟轉軌的過程。在一波波改革浪潮下，大陸的土地及住房制度亦面臨了一連串變革。

在土地制度方面，並未違背社會主義土地國有的基本理念，惟隨著經濟活動規模日益擴大，中共憲法明文將土地使用權與所有權分離、准許土地使用權得依法轉讓，緩和了社會主義公有制的限制。惟早期大陸的土地使用制度，基於土地國有，係採行政無償劃撥方式，用地單位除了負擔依法合理利用及保護的責任外，並不對國家負擔其它經濟上的對價，這種無償使用的體制往往造成土地的巨大浪費，嚴重影響房地產業的發展，阻礙房地產市場的形成和國家對土地利用的有效調節，故而成為大陸當局改革開放以來著手整頓與檢討的要項。改革的方向，則是針對劃撥土地使用權的無償、無限期和無流動的特點，向著有償、有限期、有流動性的使用權改革方向進行。有償出讓土地使用權形式的正式出現在 1987 年下半年，由深圳市率先試行，同年 11 月，大陸當局又批准了上海、天津、廣州和海南試行土地使用權的有償出讓和轉讓。1988 年 12 月，「土地管理法」明確規定國家將依法試行城市土地的有償使用制度。1990 年，國務院發佈了「城鎮國

有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」和「外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法」，為城市土地使用制度改革的進一步深入進行提供了法律依據。隨後的幾年裏，城市土地有償使用制度的推行逐漸擴展到全國各個城市，獲得了整體性的確立。

2004 年 3 月，第十屆全國人大二次會議通過憲法修正案，規定「國家實行社會主義市場經濟」，「公民的合法私有財產不受侵犯」、「國家尊重和保障人權」、「國家保護私有經濟、私營經濟等非公有制經濟合法的權利和利益」等內容也首次入憲，這是中國第四次修憲，影響亦甚重大，可視之為社會主義市場經濟路線的正式確認。而 2007 年通過實施的大陸物權法，更被稱之為「市場經濟憲章」；物權法是規範財產關係的民事基本法，調整因物的歸屬和利用而產生的民事關係。這部法律維護社會主義市場經濟秩序，遵循市場經濟要求，平等保護一切市場主體，規定「國家、集體、私人的物權和其他權利人的物權受法律保護」，可謂中國推行依法治國的重大進展。

1980 年鄧小平提出了住房私有化、調整房租、分期付款購房等帶有市場經濟色彩的觀點，1980 年國務院在批轉「全國基本建設工作會議匯報提綱」中提出：「准許私人建房、私人買房，准許私人擁有自己的住房」，正式允許實行住房商品化政策，由此開啟了大陸住房制度改革之路。1994 年國務院下發「關於深化城鎮住房制度改革的決定」，昭示房改的根本目的為：建立與社會主義市場經濟體制相適應的新的城鎮住房制度，實現住房商品化、社會化；加快住房建設，改善居住條件，滿足城鎮居民不斷增長的住房需求。1998 年發佈「國務院關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知」決定 1998 年下半年開始停止住房實物分配，逐步實行住房分配貨幣化，此項通知可謂宣告了福利分房制度的終結和住房商品化制度的開始。

從上開的改革歷程可得知，大陸的房地產制度改革，是沿著社會主義市場經濟路線的推行而隨之發展的。以住宅為主的房地產市場不斷發展，對於提昇經濟成長和提高人民生活水準發揮了重要作用，房地產業亦成為國民經濟的支柱產業，然而由於房價快速上漲，同時亦引發了市場過熱、人民購屋困難、金融風險增高、房地產泡沫化等一連串社會問題，大陸政府因而開始加強宏觀調控。

2005 年的「國八條」主要的目的是遏止短期內過度上揚的房價，透過調整利率等方式試圖讓房價向下修正，然而實施結果，房價增長速度和幅度並未因調控而降低，蓋調控目標本身衝突是一大主因：大陸當局期望的調控目標包含促進房地產市場成長與解決人民住房問題，然而這些目標在現實中存有矛盾，導致調控的成果不盡理想，故大陸當局其後推出的「國六條」乃從原來的單純直接調控房價，深入到透過調節居民住房結構的需求、比例進而達到調節房價的目的。可謂大陸政府對房地產的宏觀調控，其重心由調節房價轉變為建立完善的住房保障制度。

整體而言，大陸住房制度改革的推進尚稱能對應市場經濟體制發展的要求，並根據社會發展的不同階段給予適時的政策調整。然而在提出住房商品化改革，希望能逐步實現多數家庭購買或承租普通商品住房的同時，由於未有效區分住房政策和房地產政策，基本住房保障相關配套措施缺失、房地產市場缺乏有效的監管，導致人民住房消費能力與房價嚴重脫節，大城市普遍房價上漲過快，形成人民住房問題。目前大陸政府調控的重心正逐步向「解決人民住房需求」的目標移動，雖然目前調控效果尚不十分明顯，但政策的真正成效需要一定時間的觀察，未來大陸政府調控措施的發展方向與政策效果，仍值得研究者期待和關切。

在近期大陸房地產市場發展方面，由於目前支撐房地產價格的幾項重要因素並沒有改變，國際熱錢依然有進入境內牟利的衝動，大陸國內經濟繼續保持增長的趨勢仍在，城市化帶來的自住型住房需求持續旺盛，可供投資的資產種類仍少（主要仍是股票和房地產），加以 2007 年地價大幅攀升，原材料和環保投入的增加，使得房價短期內依舊居高，難以大幅下修。大陸當局應當增強調控政策的持續性，除了金融、稅收外，尤應注重住房保障體系的建設，防止再次出現房價報復性上漲與房市泡沫化。在避免投資過熱方面，政府應設法引導增加投資管道，將流動性資金引向其他領域，以降低滯留於房地產市場的資金量。

## 第二節 未來研究建議

房地產制度的改革和發展，是一項隨著經濟環境、政治局勢和社會體制不停演化的過程，本論文撰寫迄今，雖就相關的土地制度、法令規範、住房政策與宏觀調控等方面進行了觀察與評論，然對於未來的趨勢變化，僅能基於目前所有的資料及理論做出預測，尤其是物權法的實施情形、住房保障制度的建立成果、未來調控政策和房地產市場之間的相互影響變化等課題，個人相當期待日後有興趣的研究者能加以接續，進行更深入的研究、剖析與驗證。

另本論文撰寫之初，個人曾有意將大陸房地產投資的議題納入研究範圍，惟嗣後考量時間與篇幅所限，忍痛割捨。實則大陸的置產陷阱、買賣爭議與投資建議等，均是牽涉實務與理論面相結合的議題，實用性與趣味性均高，亦不失為有意研究大陸房地產相關領域者可以深入探討的題目。



## 參考書目

### 一、論文：

洪泰陽，1997，《中共改革開放後的政治經濟策略之研究—以大陸房地產制度為例分析》，中正大學政治學研究所。

劉雅惠，1995，《大陸房地產制度改革與市場發展之研究》，逢甲大學土地管理研究所。

林崇旭，1998，《中國大陸實施住房改革對房地產市場衝擊分析研究—以北京市為例》，中興大學都市計劃研究所。

林麗枝，2006，《中國大陸房地產產權法律制度之研究》，中國文化大學/法律學研究所。

劉一平，2006，《二次宏觀調控對外商投資之影響與因應之道》，逢甲大學經營管理碩士在職專班。

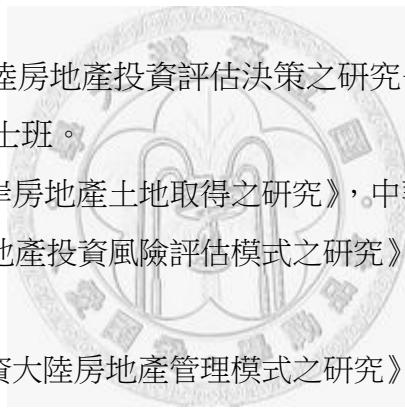
沈盈良，2004，《中國大陸房地產投資評估決策之研究—以上海地區服務式公寓為例》，中央大學企管碩士班。

鄭苗英，2002，《海峽兩岸房地產土地取得之研究》，中華大學營建管理研究所。

褚林儒，2003，《大陸房地產投資風險評估模式之研究》，中華大學土木工程學系碩士班。

應宗文，1995，《臺商投資大陸房地產管理模式之研究》，中山大學大陸研究所。

李一詩，1996，《中國大陸房地產市場管理制度之探討》，東華大學大陸研究所。



### 二、出版著作：

胡鴻高主編，2000，〈中華人民共和國法律制度〉，香港：三聯書店。

林毅夫、蔡昉、李周，2000，〈中國經濟改革與發展〉，台北：聯經出版社。

王文杰，〈中國大陸法制之變遷〉，台北：元照出版公司。

金立強，2001，〈透視大陸房地產〉，台北：愛迪生出版。

林家慶，2001，〈大陸買房 EASY GO〉，台北：商智文化。

李永然，1990，〈投資大陸不動產贏的策略〉，台北：永然文化。

鄺然，2001，〈把家搬到上海去〉，台北：生活情報文化事業股份有限公司。

王書林、萬鴻義，1993，〈房地產經濟實務〉，天津，天津大學出版社。

### 三、期刊：

- 張義權，2006/6，〈大陸房地產市場現況與展望〉，《展望與探索第 4 卷第 6 期》，台北，頁 13—20。
- 張義權，2006/10，〈大陸房地產開發與經營策略之探討〉，《建築經理第 22 期》，台北，頁 27—30。
- 卓輝華，2006/12，〈中國房地產宏觀調控政策發展分析〉，《土地問題研究季刊第 5 卷第 4 期》，台北，頁 20—28。
- 李戰軍，2007/1，〈中國房地產市場現狀與走勢〉，《台灣經濟研究月刊第 30 卷第 1 期》，台北，頁 65—75。
- 孫明德，2007/1，〈中國房市飆長成因與展望〉，《台灣經濟研究月刊第 30 卷第 1 期》，台北，頁 71—75。
- 陳星，1999/9，〈中國大陸住房市場發展中的政策導向〉，《亞洲研究 32 期》，香港，頁 148—167。
- 顧昕，1998，〈大陸住房改革新政策與房地產業的發展〉，《經濟前瞻》，台北，頁 54—58。
- 空竹，1996/10，〈中國城鎮住房制度改革理論政策與實踐的發展〉，《北京房地產第 12 期》，北京，頁 18—20。
- 張志明、徐士堯編，2004/12，〈中國大陸房地產估價初探系列一：中國大陸房地產基本名詞介紹〉，《中國房地產研究第 2 期》，台北，頁 133—159。
- 盛承懋、餘曉紅，1993，〈大陸房地產業的發展與省思〉，《營建管理季刊 54 期》，台北，頁 20—24。
- 苟昌煥、劉俊杰、張乃文，2003/1，〈大陸房地產發展概況與潛藏問題之分析：以上海為例〉，《現代營建 24:1=277》，台北，頁 73—80。
- 林克，2002/12，〈大陸房地產泡沫化危機浮現—朱鎔基已開始未雨綢繆〉，《商業周刊第 786 期》，台北，頁 76—77。
- 李永然，2001/10，〈前進大陸因應其律法之道—臺商對大陸房地產開發糾紛解析與預防〉，《建築師 27:10=322》，台北，頁 72—75。
- 郭鴻彬，2001/10，〈大陸房地產開發模式與贏的策略〉，《建築經理第 13 期》，台北，頁 16—17。
- 呂拉昌，1999/9，〈中國大陸房地產市場存在的問題及對策〉，《亞洲研究第 32

期》，香港，頁 168—176。

刊欣，2002/7，〈大陸房市革命尚未成功〉，《商業周刊第 765 期》，台北，頁 124—125。

莊金鋒，1999/9，〈中國大陸住房制度改革的法律思考〉，《亞洲研究第 32 期》，香港，頁 177—196。

宓小雄，1999/9，〈城鎮住房制度改革中的公平問題〉，《亞洲研究第 32 期》，香港，頁 95—113。

許派一，2005/8，〈繼網路泡沫化後最大的經濟危機 房市泡沫化將重創全球經濟？〉，《現代保險金融理財雜誌第 200 期》，台北，頁 54—56。

〈中國房市過熱的成因、問題與政府對策〉，《一銀產經資訊第 482 期》，台北，頁 7—14。

王紹光、胡鞍鋼、丁元竹，2002，〈經濟繁榮背後的社會不穩定〉，《戰略與管理 2002 年 6 月號》，北京，頁 26—33。

柴強，1993，〈各國（地區）土地制度與政策〉，北京經濟學院出版社，北京，頁 1—10。



#### 四、網站：

行政院大陸委員會 <http://www.mac.gov.tw/>

全球房地產資訊網 <http://house.chinatimes.com/index.aspx>

住展房屋網 <http://www.myhousing.com.tw/BuildQuery/MapSearch.aspx>

大上海房地產 <http://www.cnyses.com/shhouse/index.htm>

山西房產門戶網 <http://www.housoo.com/>

福房網 <http://bbs.ffw.com.cn/>

兩岸經貿律師服務網 <http://www.cnlawyer.org.tw/default.asp>

中國投資諮詢網 <http://www.ocn.com.cn/>

大陸台商經貿網 <http://www.chinabiz.org.tw/>

新浪網 <http://news.sina.com/>

中華人民共和國中央政府網 <http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/index.htm>

中華人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn>

## 【附件一】

### 紹興市單位房屋所有權登記 申請表

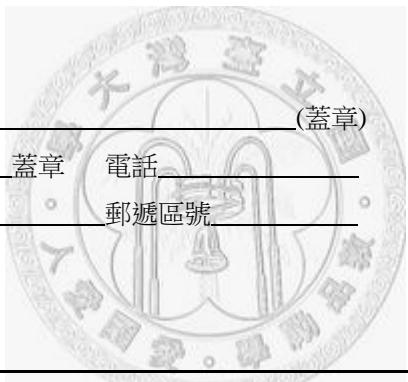
收件號碼( )

登記種類:\_\_\_\_\_登記

(初始、轉移、購買商品房、變更、  
註銷、更正、補總登記、遺失補證)

茲遵章申請房屋所有權登記如下,如有不實,申請單位願  
負法律責任

申請單位蓋章 年 月 日



收件人 年 月 日

### 紹興市房地產管理處制

單位全稱	性質						
單位性質	法定代表人 (蓋章)						
單位行業	隸屬關係						
街道	居委會	路(社區)	號				
坐落	舊地址( )	地號					
所在	建築面積						
申	幢號	房號	結構	總層數	建成年份	房屋用途	備注
				層數	(m <sup>2</sup> )		

請  
房  
屋  
狀  
況

他 項 權 利 設 頂 情 況	房屋使用情況		自用: 權利人 種類	出租: 權利範圍 房號	合計建築面積		設定 建築面積 價值	設定 日期	注銷 日期
	權利 項 項 利 設 頂 情 況	期限			(m <sup>2</sup> )	(元)			

房產來源      1、新建 2、購商品房 3、集體聯建 4、拆遷 5、劃撥 6、買賣  
                  7、其他

(請打“√”)



繳  
驗  
憑  
證

房 屋 四 至 牆 界	四至	產權人指界	鄰戶(產權人)認定	核對意見
		(蓋章)	(蓋章)	(蓋章)
東牆				
南牆				
西牆				
北牆				



#### 房屋登記、填表說明

1、房屋登記接待時間為每週二、四上午。登記時請隨帶產權憑證原證（請自備影本）、房屋建築平面圖等。

2、新建房屋、需提交：(1) 立項文件；(2) 規劃定點圖或徵地手續；(3) 建築許可證；(4)

竣工平面圖。

3、本表格請認真填寫。一律用鋼筆或者毛筆填寫。

4、產別：指直管產、自管產、軍產、集體所有房產、聯營企業房產、股份制房產、涉外房產、港澳臺胞房產、部分產權、其他產。

5、單位性質：指黨政機關、部隊、學校、全民事業、集體事業、全民企業、集體企業、外資企業、中外和資企業、中外合作企業、其他。

6、單位行業：指農、林、牧、漁、水利業；工業；地質普查和資源探業；建築業；交通，運輸、郵電、通訊業；商業、飲食、物資、供銷和倉儲業；房地產管理、公共事業，居民服務和諮詢服務業；衛生、體育和社會福利事業；文化、教育、藝術和廣播電視業；科學研究和綜合技術服務事業；金融、保險業；國家機關、黨政機關和社會團體；宗教；其他等十四類。

7、房屋結構：指混合、磚木、鋼混、鋼、鋼及鋼混、其他結構。

8、總層書不含底層自行車庫及層高低於 2.2 木的其他用房。

9、房屋狀況備註內：①非成套房選填：樓屋、平屋、披屋、平臺等及其尖數；②房屋閣樓情況；③其他情況；

10、房屋用途：指住宅、商住、營業、倉庫、郵電交通、商業、服務業、文化娛樂、教育、醫療、科研、體育、辦公、市政設施，房管設施、其他用途等。

11、他項權利設定情況分：“抵押”、“典當”等種類。如未設定他項權利、此欄則不必填寫。

12、房屋四至牆界產權人指界分：自牆、功牆、借牆；領戶（產權人）認定：“無異議”並蓋章。

\*不詳之處向經辦人詢問後再填寫。請保持表格整潔，謝謝合作。



## 【附件二】

### 城市房屋產權產籍管理暫行辦法

1990年12月31日建設部發布

#### 第一章 總則

第一條 為加強城市房屋的產權和產籍管理，保護房屋產權人的合法權益，制訂本辦法。

第二條 本辦法所稱城市，是指國家按行政建制設立的直轄市、市、鎮。

本辦法所稱城市房屋產權，是指城市房屋的所有權。 本辦法所稱城市房屋產籍，是指城市房屋的產權檔案、地籍圖紙以及賬冊、表卡等其反映產權現狀和歷史情況的資料。

第三條 城市房屋的產權與該房屋佔用土地的使用權實行權利人一致的原則，除法律、法規另有規定的外，不得分離。

第四條 國務院建設行政主管部門負責全國城市房屋產權產籍的管理工作。 縣級以上地方人民政府房地產行政主管部門負責本行政區域城市房屋產權產籍的管理工作。

第五條 城市人民政府房地產主管部門應當依照國家和地方有關房地產管理的法規和政策，做好城市房屋產權登記、產權轉移鑑證、房產測繪和房地產檔案資料的管理工作。

#### 第二章 城市房屋產權管理

第六條 城市房屋產權的取得、轉移、變更和他項權利的設定，均須符合有關法律、法規、規章和政策的規定。

房屋產權轉移時，該房屋佔用土地的使用權應當同時轉移。

第七條 共有房屋的產權，除確實難以分割的外允許分割；土地使用權不能分割的，應當維持土地的共同使用權。

第八條 城市房產設定抵押等他項權利時，應當包括房屋所佔用土地使用權。

第九條 城市房屋有下列情況之一的，除依法繼承或者人民法院判決的外，禁止產權轉移或設定他項權利：

(一)在城市改造規劃實施範圍內的；

(二)在國家建設徵用土地範圍內的；

(三)其他依法禁止轉移、變更的。 本條前款除第三項外，禁止期限不得超過一年。

第十條 城市房屋產權的取得、轉移、變更和他項權利的設定，均應當依照《城鎮房屋所有權登記暫行辦法》的規定，向房屋所在地的市、縣、人民政府房地產行政主管部門申請登記經審查確認產權後，發給房屋產權證。

房屋產權證是房屋產權的合法憑證，任何單位和個人都不得塗改或者偽造。

第十一條 縣級以上人民政府房地產行政主管部門可以根據需要，組織本行政區域內城市房屋產權總登記或者驗證。 凡被列入房屋產權總登記或者驗證範圍內的，均須按照規定辦理核准登記和驗證手續。

第十二條 對於逾期無人申請產權登記，或者申請人不能提供取得產權的合法證明文件的房屋，由縣級以上地方人民政府房地產行政主管部門依照有關法律、法規的規定進行處理。

#### 第三章 城市房屋產籍管理

第十三條 城市房屋產籍應當由縣級以上地方人民政府房地產行政主管部門統一管理，並建立健全房產檔案和房產測繪的管理制度。

第十四條 城市房屋的測量，應當符合房屋管理和測量規範的要求，準確反映房屋的自然狀況，並繪製符合規範和圖表，為審查確認產權提供可靠依據。

第十五條 城市房屋的產籍，應當依照房地丘(地)號建立。 房地丘(地)號的編定，按照房地產測量規範執行。

第十六條 城市房屋產權檔案，應當以產權人為宗立卷。宗內文件的排列，可以按照產權的變化時間為序。

城市房屋產權檔案必須長期保存。如果發生丟失或者損毀時，應當及時採取補救措施。

第十七條 對於城市房屋產籍，應當根據房屋產權的轉移、變更等及時加以調整和補充。

#### 第四章 罰則

第十八條 凡未按照本辦法申請並辦理房屋產權登記的，其房屋產權的取得、轉移、變更和其他項權利的設定，均為無效。

第十九條 對於違反本辦法第九條、第十條、第十一條規定的，縣級以上地方人民政府房地產行政主管部門可以根據情節，給予行政處罰。具體處罰辦法，由省、自治區、直轄市人民政府制定。

第二十條 當事人對行政處罰決定不服的，可以依照《中華人民共和國行政訴訟法》的有關規定，申請行政復議或者向人民法院起訴。逾期不申請複議或者不向人民法院起訴，又不履行處罰決定的，由作出處罰決定的行政機關申請人民法院強制執行。

#### 第五章 附則

第二十一條 因房屋產權引起的糾紛，可以由當事人共同協商解決，也可以申請房地產仲裁機構仲裁或者訴請人民法院裁決。

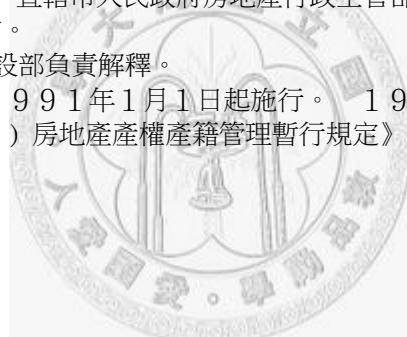
第二十二條 涉外房屋的產權產籍管理，除法律、法規另有規定的外，適用於本辦法。

未設鎮建制的工礦區，依照本辦法執行。

第二十三條 省、自治區、直轄市人民政府房地產行政主管部門可以根據本辦法制訂實施細則，報同級人民政府批准發布。

第二十四 條本辦法由建設部負責解釋。

第二十五條 本辦法自1991年1月1日起施行。1982年3月27日原國家城建總局發布的《關於城市（鎮）房地產產權產籍管理暫行規定》同時廢止。



## 【附件三】

### 建設部商品住宅價格管理暫行辦法

#### 第一章 總 則

第一條 為了加強商品住宅價格管理，維護房地產市場秩序，促進住房制度改革，提高房地產開發企業經營管理水準和商品住宅品質，加快房地產業發展，根據《中華人民共和國價格管理條例》制定本暫行辦法。

第二條 本暫行辦法所稱的商品住宅是指具有經營資格的房地產開發公司（包括外商投資企業）開發經營的住宅。

第三條 商品住宅經營單位和商品住宅行政管理部門均應遵守本暫行辦法。

#### 第二章 商品住宅價格的制定

第四條 商品住宅價格應以合理成本為基礎，有適當利潤，結合供求狀況和國家政策要求制定，並根據樓層朝向和所處地段等因素，實行差別價格。

第五條 商品住宅價格由下列項目構成：

##### （一）成本

1、徵地費及拆遷安置補償費：按國家有關規定執行；

2、勘察設計及前期工程費：依據批准的設計概算計算；

3、住宅建築、安裝工程費：依據施工圖預算計算；

4、住宅社區基礎設施建設費和住宅社區級非營業性配套公共建築的建設費：依據批准的詳細規劃和施工圖預算計算：住宅社區的基礎的主設施和配套建設項目按照國家和省、自治區、直轄市人民政府頒發的城市規劃定額指標執行；

5、管理費：以本款1到4項之和為基數的 $1\% \sim 3\%$ 計算；

6、貸款利息：計入成本的貸款的利息，根據當地建設銀行提供的本地區商品住宅建設佔用貸款的平均週期、平均比例、平均利率和開發專案具體情況確定。

##### （二）利潤

以本暫行辦法第五條成本1至4項之和為基數核定。利潤率暫由省、自治區、直轄市人民政府確定。

##### （三）稅金

按國家稅法規定繳納。

(四) 地段差價，其徵收辦法暫由省、自治區、直轄市人民政府根據國家有關規定制定。地段差價收入存入建設銀行。

第六條 下列費用不計入商品住宅價格：

- 1、非住宅社區級的公共建築的建設費用；
- 2、住宅社區內的營業性用房和設施的建設費用。

根據樓層、朝向確定的商品住宅差價，其代數和應趨近於零。

### 第三章 住宅價格管理

第八條 物價部對商品化住宅價格實行分級管理。價格分級管理許可權，除國家物價局另有規定者外，由省、自治區、直轄市人民政府確定。

制定商品住宅價格，必須按照價格管理許可權和規定的程式辦理。

第九條 商品住宅開發經營單位應在前期工程結束時，按商品住宅的預算成本、利潤、利息、稅金等申報價格，報物價部門會同房地產行政管理部門和建設銀行審核，由物價部門批准。

任何單位不得在已批准的商品住宅價格構成因素以外擅自追加住宅社區的配套工程項目而提高商品住宅價格。工程後期確因發生不可預見的建設費用，需要調整價格時，應按前款程式重新報批。

商品住宅經營單位必須按照經批准的價格銷售商品住宅。根據市場變化情況，可以適當下浮。

第十條 除國家法律、行政法規和國務院另有規定者外，嚴禁向商品住宅攤派、收費。

第十一條 商品住宅開發經營企業要遵守國家物價法規和政策，嚴格執行批准的商品住宅價格和中國人民建設銀行頒發的《國營城市綜合開發企業成本管理暫行辦法》。

### 第四章 罰 則

第十二條 下列行為屬於違反本暫行辦法的行為：

- (一) 不執行規定的計價原則、計價範圍和計價辦法的；
- (二) 越權定價和擅自提價的；
- (三) 不按規定如實申報商品住宅定價成本的；
- (四) 擬自向商品住宅攤派、收費的；
- (五) 違反規定的成本項目和開支範圍，隨意攤提成本費用的；
- (六) 其他違反本暫行辦法行為。

第十三條 對有前條行為之一的，除第（五）項和其他違反財政、審計法規的行為，由財政、審計部門依照有關規定予以處罰外，由物價部門依照《中華人民共和國價格管理條例》及有關規章予以處罰。

## 第五章 附 則

第十四條 對外國人、僑胞和港、澳、台同胞出售商品住宅的價格管理，由省、自治區、直轄市人民政府規定。

第十五條 各省、自治區、直轄市物價部門可會同建設、財政、建行等有關部門根據本暫行辦法制定實施細則。報國家物價局、建設部和財政部，建行總行備案。

第十六條 本暫行辦法由國家物價局負責解釋，

第十六條 本暫行辦法自一九九二年八月十日起執行。



## 【附件四】

### 中華人民共和國城市規劃法

(1989年12月26日第七屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議通過)

#### 第一章 總則

第一條 為了確定城市的規模和發展方向，實現城市的經濟和社會發展目標，合理地制定城市規劃和進行城市建設，適應社會主義現代化建設的需要，制定本法。

第二條 制定和實施城市規劃，在城市規劃區內進行建設，必須遵守本法。

第三條 本法所稱城市，是指國家按行政建制設立的直轄市、市、鎮。

本法所稱城市規劃區，是指城市市區、近郊區以及城市行政區域內因城市建設和發展需要實行規劃控制的區域。城市規劃區的具體範圍，由城市人民政府在編制的城市總體規劃中規定。

第四條 國家實行嚴格控制大城市規模、合理髮展中等城市和小城市的方針，促進生產力和人口的合理佈局。

大城市是指市區和近郊區非農業人口五十萬以上的城市。

中等城市是指市區和近郊區非農業人口二十萬以上，不滿五十萬的城市。人民政府所在地鎮的城市規劃，由縣級人民政府負責組織編制。

小城市是指市區和近郊區非農業人口不滿二十萬的城市。

第五條 城市規劃必須符合我國國情，正確處理近期建設和遠景發展的關係。

在城市規劃區內進行建設，必須堅持適用、經濟的原則，貫徹勤儉建國的方針。

第六條 城市規劃的編制應當依據國民經濟和社會發展規劃以及當地的自然環境、資源條件、歷史情況，現狀特點，統籌兼顧，綜合部署。

城市規劃確定的城市基礎設施建設項目，應當按照國家基本建設程序的規定納入國民經濟和社會發展計劃，按計劃分步實施。

第七條 城市總體規劃應當和國土規劃、區域規劃、江河流域規劃、土地利用總體規劃相協調。

第八條 國家鼓勵城市規劃科學技術研究，推廣先進技術，提高城市規劃科學技術水平。

第九條 國務院城市規劃行政管理部門主管全國的城市規劃工作。

縣級以上地方人民政府城市規劃行政主管部門主管本行政區域內的城市規劃工作。

第十條 任何單位和個人都有遵守城市規劃的義務，並有權對違反城市規劃的行為進行檢舉和控告。

#### 第二章 城市規劃的制定

第十一條 國務院城市規劃行政主管部門和省、自治

區、直轄市人民政府應當分別組織編制全國和省、自治區、直轄市的城鎮體系規劃，用以指導城市規劃的編制。

第十二條 城市人民政府負責組織編制城市規劃。縣級人民政府所在地鎮的城市規劃，由縣級人民政府負責組織編制。

第十三 條編制城市規劃必須從實際出發、科學預測城市遠景發展的需要；應當使城市的發展規模、各項建設標準、定額指標、開發程序同國家和地方的經濟技術發展水平相適應。

第十四條 編制城市規劃應當注意保護和改善城市生態環境，防止污染和其他公害，加強城市綠化建設和市容環境衛生建設，保護歷史文化遺產、城市傳統風貌、地方特色和自然景觀。

編制民族自治地方的城市規劃，應當注意保持民族傳統和地方特色。

第十五條 編制城市規劃應當貫徹有利生產、方便生活、促進流通、繁榮經濟、促進科學技術文化教育事業的原則。

編制城市規劃應當符合城市防火、防爆、抗震、防洪、防泥石流和治安、交通管理、人民防空建設等要求；在可能發生強烈地震和嚴重洪水災害的地區，必須在規劃中採取相應的抗震、防洪措施。

第十六條 編制城市規劃應當貫徹合理用地、節約用地的原則。

第十七條 編制城市規劃應當具備勘察、測量及其他必要的基礎資料。

第十八條 編制城市規劃一般分總體規劃和詳細規劃兩個階段進行。大城市、中等城市為了進一步控制和確定不同地段的土地用途、範圍和容量，協調各項基礎設施和公共設施的建設，在總體規劃基礎上，可以編制分區規劃。

第十九條 城市總體規劃應當包括：城市的性質、發展目標和發展規模，城市主要建設標準和定額指標，城市建設用地佈局、功能分區和各項建設的總體部署，城市綜合交通體系和河湖、綠地系統，各項專業規劃，近期建設規劃。

設市城市和縣級人民政府所在地鎮的總體規劃，應當包括市或者縣的行政區域的城鎮體系規劃。

第二十條 城市詳細規劃應當在城市總體規劃或者分區規劃的基礎上，對城市近期建設區域內各項建設作出具體規劃。

城市詳細規劃應當包括：規劃地段各項建設的具體用地範圍，建築密度和高度等控制指標，總平面佈置、工程管線綜合規劃和豎向規劃。

第二十一 條城市規劃實行分級審批。

直轄市的城市總體規劃，由直轄市人民政府報國務院審批。

省和自治區人民政府所在地城市、城市人口在一百萬以上的城市及國務院指定的其他城市的總體規劃，由省、自治區人民政府審查同意後，報國務院審批。

本條第二款和第三款規定以外的設市城市和縣級人民政府所在地鎮的總體規劃，報省、自治區、直轄市人民政府審批，其中市管轄的縣級人民政府所在地鎮的總體規劃，報市人民政府審批。

前款規定以外的其建制鎮的總體規劃，報縣級人民政府審批。

城市人民政府和縣級人民政府在向上級人民政府報請審批城市總體規劃前，須經同級人民代表大會或者其常務委員會審查同意。城市分區規劃由城市人民政府審批。

城市詳細規劃由城市人民政府審批；編制分區規劃的城市的詳細規劃，除重要的詳細規劃由城市人民政府審批外，由城市人民政府城市規劃行政主管部門審批。

第二十二 條城市人民政府可以根據城市經濟和社會發展需要，對城市總體規劃進行局部調整，報同級人民代表大會常務委員會和原批准機關備案；但涉及城市性質、規模、發展方向和總體佈局重大變更的，須經同級人民代表大會或者其常務委員會審查同意後報原批准機關審批。

### 第三章城市新區開發和舊區改建

第二十三條 城市新區開發和舊區改建必須堅持統一規劃、合理佈局、因地制宜、綜合開發、配套建設的原則。各項建設工程的選址、定點，不得妨礙城市的發展，危害城市的安全，污染和破壞城市環境，影響城市各項功能的協調。

第二十四條 新建鐵路編組站、鐵路貨運幹線、過境公路、機場和重要軍事設施等應當避開市區。

港口建設應當兼顧城市岸線的合理分配和利用，保障城市生活岸線用地。

第二十五條 城市新區開發應當具備水資源、能源、交通、防災等建設條件，並應當避開地下礦藏、地下文物古蹟。

第二十六條 城市新區開發應當合理利用城市現有設施。

第二十七條 城市舊區改建應當遵循加強維護、合理利用、調整佈局、逐步改善的原則，統一規劃，分期實施，並逐步改善居住和交通運輸條件，加強基礎設施和公共設施建設，提高城市的綜合功能。

### 第四章城市規劃的實施

第二十八條 城市規劃經批難後，城市人民政府應當公佈。

第二十九條 城市規劃區內的土地利用和各項建設必須符合城市規劃，服從規劃管理。

第三十條 城市規劃區內的建設工程的選址和佈局必須符合城市規劃。設計任務書報請批准時，必須附有城市規劃行政主管部門的選址意見書。

第三十一條 在城市規劃區內進行建設需要申請用地的，必須持國家批准建設項目的有關文件，向城市規劃行政主管部門申請定點，由城市規劃行政主管部門核定其用地位置和界限，提供規劃設計條件，核發建設用地規劃許可證。建設單位或者個人在取得建設用地規劃許可證後，方可向縣級以上地方人民政府土地管理部門申請用地，經縣級以上人民政府審查批准後，由土地管理部門劃撥土地。

第三十二條 在城市規劃區內新建、擴建和改建建築物、構築物、道路、管線和其他工程設施，必須持有關批准文件向城市規劃行政主管部門提出申請，由城市規劃行政主管部門根據城市規劃提出的規劃設計要求，核發建設工程規劃許可證件。建設單位或者個人在取得建設工程規劃許可證件和其他有關批准文件後，方可申請辦理開工手續。

第三十三條 在城市規劃區內進行臨時建設，必須在批准的使用期限內拆除。臨時建設和臨時用地的具體規劃管理辦法由省、自治區、直轄市人民政府制定。

第三十四條 任何單位和個人必須服從城市人民政府根據城市規劃作出的調整用地決定。

第三十五條 任何單位和個人不得佔用道路、廣場、綠地、高壓供電走廊和壓佔地下管線進行建設。

第三十六條 在城市規劃區內進行挖取砂石、土方等動，須經有關主管部門批准，不得破壞城市環境，影響城市活規劃的實施。

第三十七條 城市規劃行政主管部門有權對城市規劃區內的建設工程是否符合規劃要求進行檢查。被檢查者應當如實提供情況和必要的資料，檢查者有責任為被檢查者保守技術秘密和業務秘密。

第三十八條 城市規劃行政主管部門可以參加城市規劃區內重要建設工程的竣工驗收。城市規劃區內的建設工程，建設單位應當在竣工驗收後六個月內向城市規劃行政主管部門報送有關竣工資料。

## 第五章 法律責任

第三十九條 在城市規劃區內，未取得建設用地規劃許可證而取得建設用地批准文件、佔用土地的，批推文件無效，佔用的土地由縣級以上人民政府責令退回。

第四十條 在城市規劃區內，未取得建設工程規劃許可證件或者違反建設工程規劃許可證件的規定進行建設，嚴重影響城市規劃的，由縣級以上地方人民政府城市規劃行政主管部門責令停止建設，限期拆除或者沒收違法建築物、構築物或者其他設施；影響城市規劃，尚可採取改正措施的，由縣級以上地方人民政府城市規劃行政主管部門責令限期改正，並處罰款。

第四十一條 對未取得建設工程規劃許可證件或者違反建設工程規劃許可證件的規定進行建設的單位的有關責任人員，可以由其所在單位或者上級主管機關給予行政處分。

第四十二條 當事人對行政處罰決定不服的，可以在接到處罰通知之日起十五日內，向作出處罰決定的機關的上一級機關申請複議；對複議決定不服的，可以在接到複議決定之日起十五日內，直接向人民法院起訴。當事人也可以在接到處罰通知之日起十五日內，直接向人民法院起訴。當事人逾期不申請複議、也不向人民法院起訴、又不履行處罰決定的，由作出處罰決定的機關申請人民法院強制執行。

第四十三條 城市規劃行政主管部門工作人員中玩忽職守、濫用職權、徇私舞弊的，由其所在單位或者上級主管機關給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

## 第六章 附則

第四十四條 未設鎮建制的工礦區的居民點，參照本法執行。

第四十五條 國務院城市規劃行政主管部門根據本法制定實施條例，報國務院批准後施行。

省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會可以根據本法制定實施辦法。

第四十六條 本法自 1990 年 4 月 1 日起施行。國務院發布的《城市規劃條例》同時廢止。

## 【附件五】

### 城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例

中華人民共和國國務院令第 55 號(1990)

#### 目錄

第一章總則

第二章土地使用權出讓

第三章土地使用權轉讓

第四章土地使用權出租

第五章土地使用權抵押

第六章土地使用權終止

第七章劃撥土地使用權

第八章附則



**第一條**為了改革城鎮國有土地使用制度，合理開發、利用、經營土地、加強土地管理，促進城市建設和經濟發展，制定本條例。

**第二條**國家按照所有權與使用權分離的原則，實行城鎮國有土地使用權出讓、轉讓制度，但地下資源、埋藏物和市政公用設施除外。前款所稱城鎮國有土地是指市、縣城、建制鎮、工礦區範圍內屬於全民所有的土地(以下簡稱土地)。

**第三條**中華人民共和國境內的公司、企業、其他組織和個人，除法律另有規定者外，均可依照本條例的規定取得土地使用權，進行土地開發、利用、經營。

**第四條**依照本條例的規定取得土地使用權的土地使用者，其使用權在使用年限內可以轉讓、出租、抵押或者用於其他經濟活動，合法權益受國家法律保護。

**第五條**土地使用者開發、利用、經營土地的活動，應當遵守國家法律、法規的規定，並不得損害社會公共利益。

**第六條**縣級以上人民政府土地管理部門依法對土地使用權的出讓、轉讓、出租、抵押、終止進行監督檢查。第七條土地使用權出讓、轉讓、出租、抵押、終止及有關的地上建築物、其他附著物的登記，由政府土地管理部門、房產管理部門依照法律和國務院的有關規定辦理。登記文件可以公開查閱。

## 第二章土地使用權出讓

**第八條**土地使用權出讓是指國家以土地所有者的身份將土地使用權在一定年限內讓與土地使用者，並由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行為。土地使用權出讓應當簽訂出讓合同。

**第九條**土地使用權的出讓，由市、縣人民政府負責，有計劃、有步驟地進行。

**第十條**土地使用權出讓的地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃和建設管理部門、房產管理部門共同擬定方案，按照國務院規定的批准權限報經批准後，由土地管理部門實施。

**第十一條**土地使用權出讓合同應當按照平等、自願、有償的原則，由市、縣人民政府土地管理部門(以下簡稱出讓方)與土地使用者簽訂。

**第十二條**土地使用權出讓最高年限按下列用途確定：(一)居住用地七十年；(二)工業用地五十年；(三)教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；(四)商業、旅遊、娛樂用地四十年；(五)綜合或者其他用地五十年。

**第十三條**土地使用權出讓可以採取下列方式：(一)協議；(二)招標；(三)拍賣。依照前款規定方式出讓土地使用權的具體程序和步驟，由省、自治區、直轄市人民政府規定。

**第十四條**土地使用者應當在簽訂土地使用權出讓合同後六十日內，支付全部土地使用權出讓金。逾期未全部支付的，出讓方有權解除合同，並可請求違約賠償。

**第十五條**出讓方應當按照合同規定，提供出讓的土地使用權。未按合同規定提供土地使用權的，土地使用者有權解除合同，並可請求違約賠償。

**第十六條**土地使用者在支付全部土地使用權出讓金後，應當依照規定辦理登記，領取土地使用證，取得土地使用權。

**第十七條**土地使用者應當按照土地使用權出讓合同的規定和城市規劃的要求，開發、利用、經營土地。未按合同規定的期限和條件開發、利用土地的，市、縣人民政府土地管理部門應當予以糾正，並根據情節可以給予警告、罰款直至無償收回土地使用權的處罰。

**第十八條**土地使用者需要改變土地使用權出讓合同規定的土地用途的，應當徵得出讓方同意並經土地管理部門和城市規劃部門批准，依照本章的有關規定重新簽訂土地使用權出讓合同，調整土地使用權出讓金，並辦理登記。

## 第三章土地使用權轉讓

**第十九條**土地使用權轉讓是指土地使用者將土地使用權再轉移的行為，包括出售、交換和贈與。未按土地使用權出讓合同規定的期限和條件投資開發、利用土地的，土地使用權不得轉讓。

**第二十條**土地使用權轉讓應當簽訂轉讓合同。

**第二十一條**土地使用權轉讓時，土地使用權出讓合同和登記文件中所載明的權利、義務隨之轉移。

**第二十二條**土地使用者通過轉讓方式取得的土地使用權，其使用年限為土地使用權出讓合同規定的使用年限減去原土地使用者已使用年限後的剩餘年限。

**第二十三條**土地使用權轉讓時，其地上建築物、其他附著物所有權隨之轉讓。

**第二十四條**地上建築物、其他附著物的所有人或者共有人，享有該建築物、附著物使用範圍內的土地使用權。 土地使用者轉讓地上建築物、其他附著物所有權時，其使用範圍內的土地使用權隨之轉讓，但地上建築物、其他附著物作為動產轉讓的除外。

**第二十五條**土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權轉讓，應當依照規定辦理過戶登記。 土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權分割轉讓的，應當經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，並依照規定辦理過戶登記。

**第二十六條**土地使用權轉讓價格明顯低於市場價格的，市、縣人民政府有優先購買權。 土地使用權轉讓的市場價格不合理上漲時，市、縣人民政府可以採取必要的措施。

**第二十七條**土地使用權轉讓後，需要改變土地使用權出讓合同規定的土地用途的，依照本條例第十八條的規定辦理。

#### 第四章 土地使用權出租

**第二十八條**土地使用權出租是指土地使用者作為出租人將土地使用權隨同地上建築物、其他附著物租賃給承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行為。 未按土地使用權出讓合同規定的期限和條件投資開發、利用土地的，土地使用權不得出租。

**第二十九條**土地使用權出租，出租人與承租人應當簽訂租賃合同。 租賃合同不得違背國家法律、法規和土地使用權出讓合同的規定。

**第三十條**土地使用權出租後，出租人必須繼續履行土地使用權出讓合同。

**第三十一條**土地使用權和地上建築物、其他附著物出租，出租人應當依照規定辦理登記。

#### 第五章 土地使用權抵押

**第三十二條**土地使用權可以抵押。

**第三十三條**土地使用權抵押時，其地上建築物、其他附著物隨之抵押。地上建築物、其他附著物抵押時，其使用範圍內的土地使用權隨之抵押。

**第三十四條**土地使用權抵押，抵押人與抵押權人應當簽訂抵押合同。抵押合同不得違背國家法律、法規和土地使用權出讓合同的規定。

**第三十五條**土地使用權和地上建築物、其他附著物抵押，應當依照規定辦理抵押登記。

**第三十六條**抵押人到期未能履行債務或者在抵押合同期間宣告解散、破產的，抵押權人有權依照國家法律、法規和抵押合同的規定處分抵押財產。因處分抵押財產而取得土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權的，應當依照規定辦理過戶登記。

**第三十七條**處分抵押財產所得，抵押權人有優先受償權。

**第三十八條**抵押權因債務清償或者其他原因而消滅的，應當依照規定辦理註銷抵押登記。

## 第六章 土地使用權終止

**第三十九條**土地使用權因土地使用權出讓合同規定的使用年限屆滿、提前收回及土地滅失等原因而終止。

**第四十條**土地使用權期滿，土地使用權及其地上建築物、其他附著物有權由國家無償取得。土地使用者應當交還土地使用證，並依照規定辦理註銷登記。

**第四十一條**土地使用權期滿，土地使用者可以申請續期。需要續期的，應當依照本條例第二章的規定重新簽訂合同，支付土地使用權出讓金，並辦理登記。

**第四十二條**國家對土地使用者依法取得的土地使用權不提前收回。在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，國家可以依照法律程序提前收回，並根據土地使用者已使用的年限和開發、利用土地的實際情況給予相應的補償。

## 第七章 劃撥土地使用權

**第四十三條**劃撥土地使用權是指土地使用者通過各種方式依法無償取得的土地使用權。前款土地使用者應當依照《中華人民共和國城鎮土地使用稅暫行條例》的規定繳納土地使用稅。

**第四十四條**劃撥土地使用權，除本條例第四十五條規定的情況外，不得轉讓、出租、抵押。

**第四十五條**符合下列條件的，經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，其劃撥土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權可以轉讓、出租、抵押：

(一)土地使用者為公司、企業、其他經濟組織和個人；

(二)領有國有土地使用證；

(三)具有地上建築物、其他附著物合法的產權證明；  
(四)依照本條例第二章的規定簽訂土地使用權出讓合同，向當地市、縣人民政府補交土地使用權出讓金或者以轉讓、出租、抵押所獲收益抵交土地使用權出讓金。 轉讓、出租、抵押前款劃撥土地使用權的，分別依照本條例第三章、第四章和第五章的規定辦理。

**第四十六條**對未經批准擅自轉讓、出租、抵押劃撥土地使用權的單位和個人，市、縣人民政府土地管理部門應當沒收其非法收入，並根據情節處以罰款。

**第四十七條**無償取得劃撥土地使用權的土地使用者，因遷移、解散、撤銷、破產或者其他原因而停止使用土地的，市、縣人民政府應當無償收回其劃撥土地使用權，並可依照本條例的規定予以出讓。 對劃撥土地使用權，市、縣人民政府根據城市建設發展需要和城市規劃的要求，可以無償收回，並可依照本條例的規定予以出讓。 無償收回劃撥土地使用權時，對其地上建築物、其他附著物，市、縣人民政府應當根據實際情況給予適當補償。

## 第八章附則

**第四十八條**依照本條例的規定取得土地使用權的個人，其土地使用權可以繼承。

**第四十九條**土地使用者應當依照國家稅收法規的規定納稅。

**第五十條**依照本條例收取的土地使用權出讓金列入財政預算，作為專項基金管理，主要用於城市建設和土地開發。 具體使用管理辦法，由財政部另行制定。

**第五十一條**各省、自治區、直轄市人民政府應當根據本條例的規定和當地的實際情況選擇部分條件比較成熟的城鎮先行試點。

**第五十二條**外商投資從事開發經營成片土地的，其土地使用權的管理依照國務院的有關規定執行。

**第五十三條**本條例由國家土地管理局負責解釋；實施辦法由省、自治區、直轄市人民政府制定。

**第五十四條**本條例自發布之日起施行。

## 【附件六】

### 城市私有房屋管理條例

#### 目錄

第一章總則

第二章所有權登記

第三章買賣

第四章租賃

第五章代管

第六章附則

#### 第一章總則

**第一條**為了加強對城市私有房屋的管理，保護房屋所有人和使用人的合法權益，發揮私有房屋的作用，以適應社會主義現代化建設和人民生活的需要，特制定本條例。

**第二條**本條例適用於直轄市、市、鎮和未設鎮建制的縣城、工礦區內的一切私有房屋。

前款私有房屋是指個人所有、數人共有的自用或出租的住宅和非住宅用房。

**第三條**國家依法保護公民城市私有房屋的所有權。任何單位或個人都不得侵占、毀壞城市私有房屋。

城市私有房屋所有人必須在國家規定的範圍內行使所有權，不得利用房屋危害公共利益、損害他人合法權益。

**第四條**城市私有房屋因國家建設需要徵用拆遷時，建設單位應當給予房屋所有人合理的補償，並按房屋所在地人民政府的規定對使用人予以妥善安置。

被徵用拆遷房屋的所有人或使用人應當服從國家建設的需要，按期搬遷，不得藉故拖延。

**第五條**城市私有房屋由房屋所在地人民政府房地產管理機關（以下簡稱房管機關）依照本條例管理。

#### 第二章所有權登記

**第六條**城市私有房屋的所有人，須到房屋所在地房管機關辦理所有權登記手續，經審查核實後，領取房屋所有權證；房屋所有權轉移或房屋現狀變更時，須到房屋所在地房管機關辦理所有權轉移或房屋現狀變更登記手續。

數人共有的城市私有房屋，房屋所有人應當領取共同共有或按份共有的房屋所有權證。

**第七條**辦理城市私有房屋所有權登記或轉移、變更登記手續時，須按下列要求提交證件：

- (一) 新建、翻建和擴建的房屋，須提交房屋所在地規劃管理部門批准的建設許可證和建築圖紙；
- (二) 購買的房屋，須提交原房屋所有權證、買賣合同和契證；
- (三) 受贈的房屋，須提交原房屋所有權證、贈與書和契證；
- (四) 交換的房屋，須提交雙方的房屋所有權證、雙方簽訂的協議書和契證；
- (五) 繼承的房屋，須提交原房屋所有權證、遺產繼承證件和契證；
- (六) 分家析產、分割的房屋，須提交原房屋所有權證、分家析產單或分割單和契證；
- (七) 獲准拆除的房屋，須提交原房屋所有權證和批准拆除證件。

證件不全或房屋所有權不清楚的，暫緩登記，待條件成熟後辦理。

**第八條**嚴禁塗改、偽造城市私有房屋所有權證。

遺失城市私有房屋所有權證，應當及時向房屋所在地房管機關報告，申請補發。



**第三章買賣**

**第九條**買賣城市私有房屋，賣方須持房屋所有權證和身份證明，買方須持購買房屋證明信和身份證明，到房屋所在地房管機關辦理手續。

任何單位或個人都不得私買私賣城市私有房屋。 嚴禁以城市私有房屋進行投機倒把活動。

**第十條**房屋所有人出賣共有房屋，須提交共有人同意的證明書。 在同等條件下，共有人有優先購買權。

**第十一條**房屋所有人出賣租出房屋，須提前三個月通知承租人。 在同等條件下，承租人有優先購買權。

**第十二條**買賣城市私有房屋，雙方應當本著按質論價的原則，參照房屋所在地人民政府規定的私房評價標準議定價格，經房屋所在地房管機關同意後才能成交。

**第十三條**機關、團體、部隊、企業事業單位不得購買或變相購買城市私有房屋。 如因特殊需要必須購買，須經縣以上人民政府批准。

**第十四條**凡享受國家或企業事業單位補貼，廉價購買或建造的城市私有房屋，需要出賣時，只准賣給原補貼單位或房管機關。

## 第四章租賃

**第十五條**租賃城市私有房屋，須由出租人和承租人簽訂租賃合同，明確雙方的權利和義務，並報房屋所在地房管機關備案。

**第十六條**房屋租金，由租賃雙方按照房屋所在地人民政府規定的私有房屋租金標準，協商議定；沒有規定標準的，由租賃雙方根據公平合理的原則，參照房屋所在地租金的實際水平協商議定，不得任意抬高。

出租人除收取租金外，不得收取押租或其他額外費用。承租人應當按照合同規定交租，不得拒交或拖欠。

**第十七條**承租人需要與第三者互換住房時，應當事先徵得出租人同意；出租人應當支持承租人的合理要求。換房後，原租賃合同即行終止，新承租人與出租人應當另行簽訂租賃合同。

**第十八條**出租人、承租人共同使用的房屋及其設備，使用人應當本著互諒互讓、照顧公共利益的原則，共同合理使用和維護。

**第十九條**修繕出租房屋是出租人的責任。出租人對房屋及其設備，應當及時、認真地檢查、修繕，保障住房安全。

房屋出租人對出租房屋確實無力修繕的，可以和承租人合修。承租人付出的修繕費用可以折抵租金或由出租人分期償還。

**第二十條**租賃合同終止時，承租人應當將房屋退還出租人。如承租人到期確實無法找到房屋，出租人應當酌情延長租賃期限。

**第二十一條**承租人有下列行為之一的，出租人有權解除租賃合同：

- (一) 承租人擅自將承租的房屋轉租、轉讓或轉借的；
- (二) 承租人利用承租的房屋進行非法活動，損害公共利益的；
- (三) 承租人累計六個月不交租金的。

**第二十二條**機關、團體、部隊、企業事業單位不得租用或變相租用城市私有房屋。如因特殊需要必須租用，須經縣以上人民政府批准。

## 第五章代管

**第二十三條**城市私有房屋所有人因不在房屋所在地或其他原因不能管理其房屋時，可出具委託書委託代理人代為管理。代理人須按照代理權限行使代理權並履行應盡的義務。

**第二十四條**所有人下落不明又無合法代理人或所有權不清楚的城市私有房屋，由房屋所在地房管機關代管。

前款代管房屋因天災或其他不可抗力遭受損失的，房管機關不負賠償責任。

**第二十五條**城市私有房屋所有人申請發還由房管機關代管的房屋，必須證件齊備、無所有權糾紛，經審查核實後，才能發還。

## 第六章附則

**第二十六條**各省、自治區、直轄市人民政府可根據本條例，結合本地區具體情況，制定實施細則。

**第二十七條**本條例由城鄉建設環境保護部負責解釋。

**第二十八條**本條例自發布之日起施行。



## 【附件七】

### 商品住宅價格管理暫行辦法

#### 第一章總則

第一條為了加強商品住宅 價格 管理，維護房地產市場秩序，促進住房制度改革，提高房地產開發企業經營管理水平和商品住宅質量，加快房地產業發展，根據《中華人民共和國價格管理條例》制定本暫行辦法。

第二條本暫行辦法所稱的商品住宅是指具有經營資格的房地產開發公司（包括外商投資企業）開發經營的住宅。

第三條商品住宅經營單位和商品住宅行政管理部門均應遵守本暫行辦法。

#### 第二章商品住宅價格的制定

第四條商品住宅價格應以合理成本為基礎，有適當利潤，結合供求狀況和國家政策要求制定，並根據樓層、朝向和所處地段等因素，實行差別價格。

第五條商品住宅價格由下列項目構成：

##### （一）成本

- 1.徵地費及拆遷安置補償費：按國家有關規定執行；
- 2.勘察設計及前期工程費：依據批准的設計概算計算；
- 3.住宅建築、安裝工程費：依據施工圖預算計算；
- 4.住宅小區基礎設施建設費和住宅小區級非營業性配套公共建築的建設費：依據批准的詳細規劃和施工圖預算計算；住宅小區的基礎設施和配套建設項目按照國家和省、自治區、直轄市人民政府頒發的城市規劃定額指標執行；
- 5.管理費：以本款1到4項之和為基數的1~3%計算；
- 6.貸款利息：計入成本的貸款的利息，根據當地建設銀行提供的本地區商品住宅建設佔用貸款的平均週期、平均比例、平均利率和開發項目具體情況確定。

##### （二）利潤

以本暫行辦法第五條成本1至4項之和為基數核定。利潤率暫由省、自治區、直轄市人民政府確定。

##### （三）稅金

按國家稅法規定繳納。

（四）地段差價，其徵收辦法暫由省、自治區、直轄市人民政府根據國家有關規定制定。地段差價收入存入建設銀行。

第六條下列費用不計入商品住宅價格：

- 1.非住宅小區級的公共建築的建設費用；
- 2.住宅小區內的營業性用房和設施的建設費用。

第七條根據樓層、朝向確定的商品住宅差價，其代數和應趨近於零。

### 第三章商品住宅價格管理

第八條物價部門對商品住宅價格實行分級管理。價格分級管理權限，除國家物價局另有規定者外，由省、自治區、直轄市人民政府確定。

制定商品住宅價格，必須按照價格管理權限和規定的程序辦理。

第九條商品住宅開發經營單位應在前期工程結束時，按商品住宅的預算成本、利潤、利息、稅金等申報價格，報物價部門會同房地產行政管理部門和建設銀行審核，由物價部門批准。

任何單位不得在已批准的商品住宅價格構成因素以外擅自追加住宅小區的配套工程項目而提高商品住宅價格。工程後期確因發生不可預見的建設費用，需要調整價格時，應按前款程序重新報批。

商品住宅經營單位必須按照經批准的價格銷售商品住宅。根據市場變化情況，可以適當下浮。

第十條除國家法律、行政法規和國務院另有規定者外，嚴禁向商品住宅攤派、收費。

第十一條商品住宅開發經營企業要遵守國家物價法規和政策，嚴格執行批准的商品住宅價格和中國人民建設銀行頒發的《國營城市綜合開發企業成本管理暫行辦法》。

### 第四章罰則

第十二條下列行為屬於違反本暫行辦法的行為：

- (一) 不執行規定的計價原則、計價範圍和計價辦法的；
- (二) 越權定價和擅自提價的；
- (三) 不按規定如實申報商品住宅定價成本的；
- (四) 擬自向商品住宅攤派、收費的；
- (五) 違反規定的成本項目和開支範圍，隨意攤低成本費用的；
- (六) 其它違反本暫行辦法的行為。

第十三條對有前條行為之一的，除第（五）項和其它違反財政、審計法規的行為，由財政、審計部門依照有關規定予以處罰外，由物價部門依照《中華人民共和國價格管理條例》及有關規章予以處罰。

### 第五章附則

第十四條對外國人、僑胞和港、澳、台同胞出售商品住宅的價格管理，由省、自治區、直轄市人

民政府規定。

第十五條各省、自治區、直轄市物價部門可會同建設、財政、建行等有關部門根據本暫行辦法制定實施細則，報國家物價局、建設部和財政部、建行總行備案。

第十六條本暫行辦法由國家物價局負責解釋。

第十七條本暫行辦法自一九九二年八月十日起施行。



## 【附件八】

### 城市商品房預售管理辦法

(1994年11月15日建設部令第40號發佈)

第一條 為加強商品房預售管理，維護商品房交易雙方的合法權益，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》、《城市房地產開發經營管理條例》，制定本辦法。

第二條 本辦法所稱商品房預售是指房地產開發企業(以下簡稱開發企業)將正在建設中的房屋預先出售給承購人，由承購人支付定金或房價款的行為。

第三條 本辦法適用於城市商品房預售的管理。

第四條 國務院建設行政主管部門歸口管理全國城市商品房預售管理；  
省、自治區建設行政主管部門歸口管理本行政區域內城市商品房預售管理；  
市、縣人民政府建設行政主管部門或房地產行政主管部門(以下簡稱房地產管理部門)負責本行政區域內城市商品房預售管理。

第五條 商品房預售應當符合下列條件：

(一) 已交付全部土地使用權出讓金，取得土地使用權證書；  
(二) 持有建設工程規劃許可證和施工許可證；  
(三) 按提供預售的商品房計算，投入開發建設的資金達到工程建設總投資的25%以上，並已經確定施工進度和竣工交付日期。

第六條 商品房預售實行許可制度。開發企業進行商品房預售，應當向房地產管理部門申請預售許可，取得《商品房預售許可證》。

未取得《商品房預售許可證》的，不得進行商品房預售。

第七條 開發企業申請預售許可，應當提交下列證件(影本)及資料：

(一) 商品房預售許可申請表；  
(二) 開發企業的《營業執照》和資質證書；  
(三) 土地使用權證、建設工程規劃許可證、施工許可證；  
(四) 投入開發建設的資金占工程建設總投資的比例符合規定條件的證明；  
(五) 工程施工合同及關於施工進度的說明；  
(六) 商品房預售方案。預售方案應當說明預售商品房的位置、面積、竣工交付日期等內容，並應當附預售商品房分層平面圖。

第八條 商品房預售許可依下列程式辦理：

(一) 受理。開發企業按本辦法第七條的規定提交有關材料，材料齊全的，房地產管理部門應當當場出具受理通知書；材料不齊的，應當當場或者5日內一次性書面告知需要補充的材料。  
(二) 審核。房地產管理部門對開發企業提供的有關材料是否符合法定條件進行審核。

開發企業對所提交材料實質內容的真實性負責。

(三) 許可。經審查，開發企業的申請符合法定條件的，房地產管理部門應當在受理之日起 10 日內，依法作出准予預售的行政許可書面決定，發送開發企業，並自作出決定之日起 10 日內向開發企業頒發、送達《商品房預售許可證》。

經審查，開發企業的申請不符合法定條件的，房地產管理部門應當在受理之日起 10 日內，依法作出不予許可的書面決定。書面決定應當說明理由，告知開發企業享有依法申請行政復議或者提起行政訴訟的權利，並送達開發企業。

商品房預售許可決定書、不予商品房預售許可決定書應當加蓋房地產管理部門的行政許可專用印章，《商品房預售許可證》應當加蓋房地產管理部門的印章。

(四) 公示。房地產管理部門作出的准予商品房預售許可的決定，應當予以公開，公眾有權查閱。

第九條 開發企業進行商品房預售，應當向承購人出示《商品房預售許可證》。售樓廣告和說明書應當載明《商品房預售許可證》的批准文號。

第十條 商品房預售，開發企業應當與承購人簽訂商品房預售合同。開發企業應當自簽約之日起 30 日內，向房地產管理部門和市、縣人民政府土地管理部門辦理商品房預售合同登記備案手續。

房地產管理部門應當積極應用網路資訊技術，逐步推行商品房預售合同網上登記備案。

商品房預售合同登記備案手續可以委託代理人辦理。委託代理人辦理的，應當有書面委託書。

第十一條 開發企業預售商品房所得款項應當用於有關的工程建設。

商品房預售款監管的具體辦法，由房地產管理部門制定。

第十二條 預售的商品房交付使用之日起 90 日內，承購人應當依法到房地產管理部門和市、縣人民政府土地管理部門辦理權屬登記手續。開發企業應當予以協助，並提供必要的證明檔。

由於開發企業的原因，承購人未能在房屋交付使用之日起 90 日內取得房屋權屬證書的，除開發企業和承購人有特殊約定外，開發企業應當承擔違約責任。

第十三條 開發企業未取得《商品房預售許可證》預售商品房的，依照《城市房地產開發經營管理條例》第三十九條的規定處罰。

第十四條 開發企業不按規定使用商品房預售款項的，由房地產管理部門責令限期糾正，並可處以違法所得 3 倍以下但不超過 3 萬元的罰款。

第十五條 開發企業隱瞞有關情況、提供虛假材料，或者採用欺騙、賄賂等不正當手段取得商品房預售許可的，由房地產管理部門責令停止預售，撤銷商品房預售許可，並處 3 萬元罰款。

第十六條 省、自治區建設行政主管部門、直轄市建設行政主管部門或房地產行政管理部門可以根據本辦法治定實施細則。

第十七條 本辦法由國務院建設行政主管部門負責解釋。

第十八條 本辦法自 1995 年 1 月 1 日起施行。

## 【附件九】

### 商品房銷售管理辦法

#### 總 則

第一條 為了規範商品房銷售行為，保障商品房交易雙方當事人的合法權益，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》、《城市房地產開發經營管理條例》，制定本辦法。

第二條 商品房銷售及商品房銷售管理應當遵守本辦法。

第三條 商品房銷售包括商品房現售和商品房預售。

本辦法所稱商品房現售，是指房地產開發企業將竣工驗收合格的商品房出售給買受人，並由買受人支付房價款的行為。

本辦法所稱商品房預售，是指房地產開發企業將正在建設中的商品房預先出售給買受人，並由買受人支付定金或者房價款的行為。

第四條 房地產開發企業可以自行銷售商品房，也可以委託房地產仲介服務機構銷售商品房。

第五條 國務院建設行政主管部門負責全國商品房的銷售管理工作。

省、自治區人民政府建設行政主管部門負責本行政區域內商品房的銷售管理工作。

直轄市、市、縣人民政府建設行政主管部門、房地產行政主管部門（以下統稱房地產開發主管部門）按照職責分工，負責本行政區域內商品房的銷售管理工作。

第六條 商品房預售實行預售許可制度。

商品房預售條件及商品房預售許可証明的辦理程式，按照《城市房地產開發經營管理條例》和《城市商品房預售管理辦法》的有關規定執行。

第七條 商品房現售，應當符合以下條件：

（一）現售商品房的房地產開發企業應當具有企業法人營業執照和房地產開發企業資質証書；

（二）取得土地使用權証書或者使用土地的批准檔；

（三）持有建設工程規劃許可証和施工許可証；

（四）已通過竣工驗收；

（五）拆遷安置已經落實；

（六）供水、供電、供熱、燃氣、通訊等配套基礎設施具備交付使用條件，其他配套基礎設施和公共設施具備交付使用條件或者已確定施工進度和交付日期；

（七）物業管理方案已經落實。

第八條 房地產開發企業應當在商品房現售前將房地產開發項目手冊及符合商品房現售條件的有關證明檔報送房地產開發主管部門備案。

第九條 房地產開發企業銷售設有抵押權的商品房，其抵押權的處理按照《中華人民共和國擔保法》、《城市房地產抵押管理辦法》的有關規定執行。

第十條 房地產開發企業不得在未解除商品房買賣合同前，將作為合同標的物的商品房再行銷售給他人。

第十一條 房地產開發企業不得採取返本銷售或者變相返本銷售的方式銷售商品房。

房地產開發企業不得採取售後包租或者變相售後包租的方式銷售未竣工商品房。

第十二條 商品住宅按套銷售，不得分割拆零銷售。

第十三條 商品房銷售時，房地產開發企業選聘了物業管理企業的，買受人應當在訂立商品房買賣合同時與房地產開發企業選聘的物業管理企業訂立有關物業管理的協議。

第十四條 房地產開發企業、房地產仲介服務機構發布商品房銷售宣傳廣告，應當執行《中華人民共和國廣告法》、《房地產廣告發布暫行規定》等有關規定，廣告內容必須真實、合法、科學、準確。

第十五條 房地產開發企業、房地產仲介服務機構發布的商品房銷售廣告和宣傳資料所明示的事項，當事人應當在商品房買賣合同中約定。

第十六條 商品房銷售時，房地產開發企業和買受人應當訂立書面商品房買賣合同。

商品房買賣合同應當明確以下主要內容：

- (一) 當事人名稱或者姓名和住所；
- (二) 商品房基本狀況；
- (三) 商品房的銷售方式；
- (四) 商品房價款的確定方式及總價款、付款方式、付款時間；
- (五) 交付使用條件及日期；
- (六) 裝飾、設備標準承諾；
- (七) 供水、供電、供熱、燃氣、通訊、道路、綠化等配套基礎設施和公共設施的交付承諾和有關權益、責任；

(八) 公共配套建築的產權歸屬；

(九) 面積差異的處理方式；

(十) 辦理產權登記有關事宜；

(十一) 解決爭議的方法；

(十二) 違約責任；

(十三) 雙方約定的其他事項。

第十七條 商品房銷售價格由當事人協商議定，國家另有規定的除外。

第十八條 商品房銷售可以按套（單元）計價，也可以按套內建築面積或者建

建築面積計價。

商品房建築面積由套內建築面積和分攤的共有建築面積組成，套內建築面積部分為獨立產權，分攤的共有建築面積部分為共有產權，買受人按照法律、法規的規定對其享有權利，承擔責任。

按套（單元）計價或者按套內建築面積計價的，商品房買賣合同中應當注明建築面積和分攤的共有建築面積。

第十九條 按套（單元）計價的現售房屋，當事人對現售房屋實地勘察後可以在合同中直接約定總價款。

按套（單元）計價的預售房屋，房地產開發企業應當在合同中附所售房屋的平面圖。平面圖應當標明詳細尺寸，並約定誤差範圍。房屋交付時，套型與設計圖紙一致，相關尺寸也在約定的誤差範圍內，維持總價款不變；套型與設計圖紙不一致或者相關尺寸超出約定的誤差範圍，合同中未約定處理方式的，買受人可以退房或者與房地產開發企業重新約定總價款。買受人退房的，由房地產開發企業承擔違約責任。

第二十條 按套內建築面積或者建築面積計價的，當事人應當在合同中載明合同約定面積與產權登記面積發生誤差的處理方式。

合同未作約定的，按以下原則處理：

(一) 面積誤差比絕對值在 3%以內（含 3%）的，據實結算房價款；  
(二) 面積誤差比絕對值超出 3%時，買受人有權退房。買受人退房的，房地產開發企業應當在買受人提出退房之日起 30 日內將買受人已付房價款退還給買受人，同時支付已付房價款利息。買受人不退房的，產權登記面積大於合同約定面積時，面積誤差比在 3%以內（含 3%）部分的房價款由買受人補足；超出 3%部分的房價款由房地產開發企業承擔，產權歸買受人。產權登記面積小於合同約定面積時，面積誤差比絕對值在 3%以內（含 3%）部分的房價款由房地產開發企業返還買受人；絕對值超出 3%部分的房價款由房地產開發企業雙倍返還買受人。

$$\text{面積誤差比} = \frac{\text{產權登記面積} - \text{合同約定面積}}{\text{合同約定面積}} \times 100\%$$

因本辦法第二十四條規定的規劃設計變更造成面積差異，當事人不解除合同的，應當簽署補充協議。

第二十一條 按建築面積計價的，當事人應當在合同中約定套內建築面積和分攤的共有建築面積，並約定建築面積不變而套內建築面積發生誤差以及建築面積與套內建築面積均發生誤差時的處理方式。

第二十二條 不符合商品房銷售條件的，房地產開發企業不得銷售商品房，不得向買受人收取任何預訂款性質費用。

符合商品房銷售條件的，房地產開發企業在訂立商品房買賣合同之前向買受人收取預訂款性質費用的，訂立商品房買賣合同時，所收費用應當抵作房價款；當事

人未能訂立商品房買賣合同的，房地產開發企業應當向買受人返還所收費用；當事人之間另有約定的，從其約定。

第二十三條 房地產開發企業應當在訂立商品房買賣合同之前向買受人明示《商品房銷售管理辦法》和《商品房買賣合同示範文本》；預售商品房的，還必須明示《城市商品房預售管理辦法》。

第二十四條 房地產開發企業應當按照批准的規劃、設計建設商品房。商品房銷售後，房地產開發企業不得擅自變更規劃、設計。

經規劃部門批准的規劃變更、設計單位同意的設計變更導致商品房的結構型式、戶型、空間尺寸、朝向變化，以及出現合同當事人約定的其他影響商品房質量或者使用功能情形的，房地產開發企業應當在變更確立之日起 10 日內，書面通知買受人。

買受人有權在通知到達之日起 15 日內做出是否退房的書面答復。買受人在通知到達之日起 15 日內未作書面答復的，視同接受規劃、設計變更以及由此引起的房價款的變更。房地產開發企業未在規定時限內通知買受人的，買受人有權退房；買受人退房的，由房地產開發企業承擔違約責任。

第二十五條 房地產開發企業委託仲介服務機構銷售商品房的，受託機構應當是依法設立並取得工商營業執照的房地產仲介服務機構。

房地產開發企業應當與受託房地產仲介服務機構訂立書面委託合同，委託合同應當載明委託期限、委託權限以及委託人和被委託人的權利、義務。

第二十六條 受託房地產仲介服務機構銷售商品房時，應當向買受人出示商品房的有關證明文件和商品房銷售委託書。

第二十七條 受託房地產仲介服務機構銷售商品房時，應當如實向買受人介紹所代理銷售商品房的有關情況。

受託房地產仲介服務機構不得代理銷售不符合銷售條件的商品房。

第二十八條 受託房地產仲介服務機構在代理銷售商品房時不得收取傭金以外的其他費用。

第二十九條 商品房銷售人員應當經過專業培訓，方可從事商品房銷售業務。

第三十條 房地產開發企業應當按照合同約定，將符合交付使用條件的商品房按期交付給買受人。未能按期交付的，房地產開發企業應當承擔違約責任。

因不可抗力或者當事人在合同中約定的其他原因，需延期交付的，房地產開發企業應當及時告知買受人。

第三十一條 房地產開發企業銷售商品房時設置樣板房的，應當說明實際交付的商品房質量、設備及裝修與樣板房是否一致，未作說明的，實際交付的商品房應當與樣板房一致。

第三十二條 銷售商品住宅時，房地產開發企業應當根據《商品住宅實行質量保証書和住宅使用說明書制度的規定》（以下簡稱《規定》），向買受人提供《住宅質量保証書》、《住宅使用說明書》。

第三十三條 房地產開發企業應當對所售商品房承擔質量保修責任。當事人應

當在合同中就保修範圍、保修期限、保修責任等內容做出約定。保修期從交付之日起計算。

商品住宅的保修期限不得低於建設工程承包單位向建設單位出具的質量保修書約定保修期的存續期；存續期少於《規定》中確定的最低保修期限的，保修期不得低於《規定》中確定的最低保修期限。

非住宅商品房的保修期限不得低於建設工程承包單位向建設單位出具的質量保修書約定保修期的存續期。

在保修期限內發生的屬於保修範圍的質量問題，房地產開發企業應當履行保修義務，並對造成的損失承擔賠償責任。因不可抗力或者使用不當造成的損壞，房地產開發企業不承擔責任。

**第三十四條** 房地產開發企業應當在商品房交付使用前按項目委託具有房產測繪資格的單位實施測繪，測繪成果報房地產行政主管部門審核後用於房屋權屬登記。

房地產開發企業應當在商品房交付使用之日起 60 日內，將需要由其提供的辦理房屋權屬登記的資料報送房屋所在地房地產行政主管部門。

房地產開發企業應當協助商品房買受人辦理土地使用權變更和房屋所有權登記手續。

**第三十五條** 商品房交付使用後，買受人認為主體結構質量不合格的，可以依照有關規定委託工程質量檢測機構重新核驗。經核驗，確屬主體結構質量不合格的，買受人有權退房；給買受人造成損失的，房地產開發企業應當依法承擔賠償責任。

**第三十六條** 未取得營業執照，擅自銷售商品房的，由縣級以上人民政府工商行政管理部門依照《城市房地產開發經營管理條例》的規定處罰。

**第三十七條** 未取得房地產開發企業資質証書，擅自銷售商品房的，責令停止銷售活動，處 5 萬元以上 10 萬元以下的罰款。

**第三十八條** 違反法律、法規規定，擅自預售商品房的，責令停止違法行為，沒收違法所得；收取預付款的，可以並處已收取的預付款 1% 以下的罰款。

**第三十九條** 在未解除商品房買賣合同前，將作為合同標的物的商品房再行銷售給他人的，處以警告，責令限期改正，並處 2 萬元以上 3 萬元以下罰款；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

**第四十條** 房地產開發企業將未組織竣工驗收、驗收不合格或者對不合格按合格驗收的商品房擅自交付使用的，按照《建設工程質量管理條例》的規定處罰。

**第四十一條** 房地產開發企業未按規定將測繪成果或者需要由其提供的辦理房屋權屬登記的資料報送房地產行政主管部門的，處以警告，責令限期改正，並可處以 2 萬元以上 3 萬元以下罰款。

**第四十二條** 房地產開發企業在銷售商品房中有下列行為之一的，處以警告，責令限期改正，並可處以 1 萬元以上 3 萬元以下罰款。

- (一) 未按照規定的現售條件現售商品房的；
- (二) 未按照規定在商品房現售前將房地產開發項目手冊及符合商品房現售條件的有關證明檔報送房地產開發主管部門備案的；

- (三)返本銷售或者變相返本銷售商品房的；
- (四)採取售後包租或者變相售後包租方式銷售未竣工商品房的；
- (五)分割拆零銷售商品住宅的；
- (六)不符合商品房銷售條件，向買受人收取預訂款性質費用的；
- (七)未按照規定向買受人明示《商品房銷售管理辦法》、《商品房買賣合同示範文本》、《城市商品房預售管理辦法》的；
- (八)委託沒有資格的機構代理銷售商品房的。

第四十三條 房地產仲介服務機構代理銷售不符合銷售條件的商品房的，處以警告，責令停止銷售，並可處以2萬元以上3萬元以下罰款。

第四十四條 國家機關工作人員在商品房銷售管理工作中玩忽職守、濫用職權、徇私舞弊，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第四十五條 本辦法所稱返本銷售，是指房地產開發企業以定期向買受人返還購房款的方式銷售商品房的行為。

本辦法所稱售後包租，是指房地產開發企業以在一定期限內承租或者代為出租買受人所購該企業商品房的方式銷售商品房的行為。

本辦法所稱分割拆零銷售，是指房地產開發企業以將成套的商品住宅分割為數部分分別出售給買受人的方式銷售商品住宅的行為。

本辦法所稱產權登記面積，是指房地產行政主管部門確認登記的房屋面積。

第四十六條 省、自治區、直轄市人民政府建設行政主管部門可以根據本辦法制定實施細則。

第四十七條 本辦法由國務院建設行政主管部門負責解釋。

第四十八條 本辦法自2001年6月1日起施行。

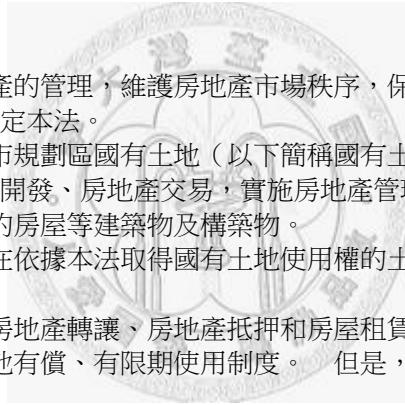


## 【附件十】

### 中華人民共和國城市房地產管理法

(1994年7月5日第八屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議通過)

<u>第一章 總則</u>
<u>第二章 房地產開發用地</u>
<u>第一節 土地使用權出讓</u>
<u>第二節 土地使用權劃撥</u>
<u>第三章 房地產開發</u>
<u>第四章 房地產交易</u>
<u>第一節 一般規定</u>
<u>第二節 房地產轉讓</u>
<u>第三節 房地產抵押</u>
<u>第四節 房屋租賃</u>
<u>第五節 中介服務機構</u>
<u>第五章 房地產權屬登記管理</u>
<u>第六章 法律責任</u>
<u>第七章 附則</u>



#### 第一章 總則

第一條為了加強對城市房地產的管理，維護房地產市場秩序，保障房地產權利人的合法權益，促進房地產業的健康發展，制定本法。

第二條在中華人民共和國城市規劃區國有土地（以下簡稱國有土地）範圍內取得房地產開發用地的土地使用權，從事房地產開發、房地產交易，實施房地產管理，應當遵守本法。

本法所稱房屋，是指土地上的房屋等建築物及構築物。

本法所稱房地產開發，是指在依據本法取得國有土地使用權的土地上進行基礎設施、房屋建設的行為。

本法所稱房地產交易，包括房地產轉讓、房地產抵押和房屋租賃。

第三條國家依法實行國有土地有償、有限期使用制度。但是，國家在本法規定的範圍內劃撥國有土地使用權的除外。

第四條國家根據社會、經濟發展水平，扶持發展居民住宅建設，逐步改善居民的居住條件。

第五條房地產權利人應當遵守法律和行政法規，依法納稅。房地產權利人的合法權益受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。

第六條國務院建設行政主管部門、土地管理部門依照國務院規定的職權劃分，各司其職，密切配合，管理全國房地產工作。

縣級以上地方人民政府房產管理、土地管理部門的機構設置及其職權由省、自治區、直轄市人民政府確定。

#### 第二章 房地產開發用地

##### 第一節 土地使用權出讓

第七條土地使用權出讓，是指國家將國有土地使用權（以下簡稱土地使用權）在一定年限內出讓給土地使用者，由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行為。

第八條城市規劃區內的集體所有的土地，經依法徵用轉為國有土地後，該幅國有土地的使用權方可有償出讓。

第九條土地使用權出讓，必須符合土地利用總體規劃、城市規劃和年度建設用地計劃。

第十條縣級以上地方人民政府出讓土地使用權用於房地產開發的，鬚根據省級以上人民政府下達的控制指標擬訂年度出讓土地使用權總面積方案，按照國務院規定，報國務院或者省級人民政府批准。

第十一條土地使用權出讓，由市、縣人民政府有計劃、有步驟地進行。出讓的每幅地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃、建設、房產管理部門共同

擬定方案，按照國務院規定，報經有批准權的人民政府批准後，由市、縣人民政府土地管理部門實施。

直轄市的縣人民政府及其有關部門行使前款規定的權限，由直轄市人民政府規定。

**第十二條**土地使用權出讓，可以採取拍賣、招標或者雙方協議的方式。

商業、旅遊、娛樂和豪華住宅用地，有條件的，必須採取拍賣、招標方式；沒有條件，不能採取拍賣、招標方式的，可以採取雙方協議的方式。

採取雙方協議方式出讓土地使用權的出讓金不得低於按國家規定所確定的最低價。

**第十三條**土地使用權出讓最高年限由國務院規定。

**第十四條**土地使用權出讓，應當簽訂書面出讓合同。

土地使用權出讓合同由市、縣人民政府土地管理部門與土地使用者簽訂。

**第十五條**土地使用者必須按照出讓合同約定，支付土地使用權出讓金；未按照出讓合同約定支付土地使用權出讓金的，土地管理部門有權解除合同，並可以請求違約賠償。

**第十六條**土地使用者按照出讓合同約定支付土地使用權出讓金的，市、縣人民政府土地管理部門必須按照出讓合同約定，提供出讓的土地；未按照出讓合同約定提供出讓的土地的，土地使用者有權解除合同，由土地管理部門返還土地使用權出讓金，土地使用者並可以請求違約賠償。

**第十七條**土地使用者需要改變土地使用權出讓合同約定的土地用途的，必須取得出讓方和市、縣人民政府城市規劃行政主管部門的同意，簽訂土地使用權出讓合同變更協議或者重新簽訂土地使用權出讓合同，相應調整土地使用權出讓金。

**第十八條**土地使用權出讓金應當全部上繳財政，列入預算，用於城市基礎設施建設和土地開發。土地使用權出讓金上繳和使用的具體辦法由國務院規定。

**第十九條**國家對土地使用者依法取得的土地使用權，在出讓合同約定的使用年限屆滿前不收回；在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，並根據土地使用者使用土地的實際年限和開發土地的實際情況給予相應的補償。

**第二十條**土地使用權因土地滅失而終止。

**第二十一條**土地使用權出讓合同約定的使用年限屆滿，土地使用者需要繼續使用土地的，應當至遲於屆滿前一年申請續期，除根據社會公共利益需要收回該幅土地的，應當予以批准。經批准准予續期的，應當重新簽訂土地使用權出讓合同，依照規定支付土地使用權出讓金。

土地使用權出讓合同約定的使用年限屆滿，土地使用者未申請續期或者雖申請續期但依照前款規定未獲批准的，土地使用權由國家無償收回。

## 第二節 土地使用權劃撥

**第二十二條**土地使用權劃撥，是指縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後將該幅土地交付其使用，或者將土地使用權無償交付給土地使用者使用的行為。

依照本法規定以劃撥方式取得土地使用權的，除法律、行政法規另有規定外，沒有使用期限的限制。

**第二十三條**下列建設用地的土地使用權，確屬必需的，可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥：

- (一) 國家機關用地和軍事用地；
- (二) 城市基礎設施用地和公益事業用地；
- (三) 國家重點扶持的能源、交通、水利等項目用地；
- (四) 法律、行政法規規定的其他用地。

## 第三章 房地產開發

**第二十四條**房地產開發必須嚴格執行城市規劃，按照經濟效益、社會效益、環境效益相統一的原則，實行全面規劃、合理佈局、綜合開發、配套建設。

**第二十五條**以出讓方式取得土地使用權進行房地產開發的，必須按照土地使用權出讓合同約定的土地用途、動工開發期限開發土地。超過出讓合同約定的動工開發日期滿一年未動工開發的，可以徵收相當於土地使用權出讓金百分之二十以下的土地閒置費；滿二年未動工開發的，可以無償收回土地使用權；但是，因不可抗力或者政府、政府有關部門的行為或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。

**第二十六條**房地產開發項目的設計、施工，必須符合國家的有關標準和規範。

房地產開發項目竣工，經驗收合格後，方可交付使用。

**第二十七條**依法取得的土地使用權，可以依照本法和有關法律、行政法規的規定，作價入股，合資、合作開發經營房地產。

**第二十八條**國家採取稅收等方面的優惠措施鼓勵和扶持房地產開發企業開發建設居民住宅。

**第二十九條**房地產開發企業是以營利為目的，從事房地產開發和經營的企業。 設立房地產開發企業，應當具備下列條件：

- (一) 有自己的名稱和組織機構；
- (二) 有固定的經營場所；
- (三) 有符合國務院規定的註冊資本；
- (四) 有足夠的專業技術人員；
- (五) 法律、行政法規規定的其他條件。

設立房地產開發企業，應當向工商行政管理部門申請設立登記。 工商行政管理部門對符合本法規定條件的，應當予以登記，發給營業執照；對不符合本法規定條件的，不予登記。

設立有限責任公司、股份有限公司，從事房地產開發經營的，還應當執行公司法的有關規定。

房地產開發企業在領取營業執照後的一個月內，應當到登記機關所在地的縣級以上地方人民政府規定的部門備案。

**第三十條**房地產開發企業的註冊資本與投資總額的比例應當符合國家有關規定。

房地產開發企業分期開發房地產的，分期投資額應當與項目規模相適應，並按照土地使用權出讓合同的約定，按期投入資金，用於項目建設。

## 第四章 房地產交易

### 第一節 一般規定

**第三十一條**房地產轉讓、抵押時，房屋的所有權和該房屋佔用範圍內的土地使用權同時轉讓、抵押。

**第三十二條**基準地價、標定地價和各類房屋的重置價格應當定期確定並公佈。 具體辦法由國務院規定。

**第三十三條**國家實行房地產價格評估制度。

房地產價格評估，應當遵循公正、公平、公開的原則，按照國家規定的技術標準和評估程序，以基準地價、標定地價和各類房屋的重置價格為基礎，參照當地的市場價格進行評估。

**第三十四條**國家實行房地產成交價格申報制度。

房地產權利人轉讓房地產，應當向縣級以上地方人民政府規定的部門如實申報成交價，不得瞞報或者作不實的申報。

**第三十五條**房地產轉讓、抵押，當事人應當依照本法第五章的規定辦理權屬登記。

### 第二節 房地產轉讓

**第三十六條**房地產轉讓，是指房地產權利人通過買賣、贈與或者其他合法方式將其房地產轉移給他人的行為。

**第三十七條**下列房地產，不得轉讓：

- (一) 以出讓方式取得土地使用權的，不符合本法第三十八條規定的條件的；
- (二) 司法機關和行政機關依法裁定、決定查封或者以其他形式限制房地產權利的；
- (三) 依法收回土地使用權的；
- (四) 共有房地產，未經其他共有人書面同意的；
- (五) 權屬有爭議的；
- (六) 未依法登記領取權屬證書的；
- (七) 法律、行政法規規定禁止轉讓的其他情形。

**第三十八條**以出讓方式取得土地使用權的，轉讓房地產時，應當符合下列條件：

- (一) 按照出讓合同約定已經支付全部土地使用權出讓金，並取得土地使用權證書；

(二) 按照出讓合同約定進行投資開發，屬於房屋建設工程的，完成開發投資總額的百分之二十五以上，屬於成片開發土地的，形成工業用地或者其他建設用地條件。

轉讓房地產時房屋已經建成的，還應當持有房屋所有權證書。

**第三十九條**以劃撥方式取得土地使用權的，轉讓房地產時，應當按照國務院規定，報有批准權的人民政府審批。 有批准權的人民政府准予轉讓的，應當由受讓方辦理土地使用權出讓手續，並依照國家有關規定繳納土地使用權出讓金。

以劃撥方式取得土地使用權的，轉讓房地產報批時，有批准權的人民政府按照國務院規定決定可以不辦理土地使用權出讓手續的，轉讓方應當按照國務院規定將轉讓房地產所獲收益中的土地收益上繳國家或者作其他處理。

**第四十條**房地產轉讓，應當簽訂書面轉讓合同，合同中應當載明土地使用權取得的方式。

**第四十一條**房地產轉讓時，土地使用權出讓合同載明的權利、義務隨之轉移。

**第四十二條**以出讓方式取得土地使用權的，轉讓房地產後，其土地使用權的使用年限為原土地使用權出讓合同約定的使用年限減去原土地使用者已經使用年限後的剩餘年限。

**第四十三條**以出讓方式取得土地使用權的，轉讓房地產後，受讓人改變原土地使用權出讓合同約定的土地用途的，必須取得原出讓方和市、縣人民政府城市規劃行政主管部門的同意，簽訂土地使用權出讓合同變更協議或者重新簽訂土地使用權出讓合同，相應調整土地使用權出讓金。

**第四十四條**商品房預售，應當符合下列條件：

(一) 已交付全部土地使用權出讓金，取得土地使用權證書；

(二) 持有建設工程規劃許可證；

(三) 按提供預售的商品房計算，投入開發建設的資金達到工程建設總投資的百分之二十五以上，並已經確定施工進度和竣工交付日期；

(四) 向縣級以上人民政府房產管理部門辦理預售登記，取得商品房預售許可證明。

商品房預售人應當按照國家有關規定將預售合同報縣級以上人民政府房產管理部門和土地管理部門登記備案。

商品房預售所得款項，必須用於有關的工程建設。

**第四十五條**商品房預售的，商品房預購人將購買的未竣工的預售商品房再行轉讓的問題，由國務院規定。

### 第三節 房地產抵押

**第四十六條**房地產抵押，是指抵押人以其合法的房地產以不轉移佔有的方式向抵押權人提供債務履行擔保的行為。債務人不履行債務時，抵押權人有權依法以抵押的房地產拍賣所得的價款優先受償。

**第四十七條**依法取得的房屋所有權連同該房屋佔用範圍內的土地使用權，可以設定抵押權。

以出讓方式取得的土地使用權，可以設定抵押權。

**第四十八條**房地產抵押，應當憑土地使用權證書、房屋所有權證書辦理。

**第四十九條**房地產抵押，抵押人和抵押權人應當簽訂書面抵押合同。

**第五十條**設定房地產抵押權的土地使用權是以劃撥方式取得的，依法拍賣該房地產後，應當從拍賣所得的價款中繳納相當於應繳納的土地使用權出讓金的款額後，抵押權人方可優先受償。

**第五十一條**房地產抵押合同簽訂後，土地上新增的房屋不屬於抵押財產。需要拍賣該抵押的房地產時，可以依法將土地上新增的房屋與抵押財產一同拍賣，但對拍賣新增房屋所得，抵押權人無權優先受償。

### 第四節 房屋租賃

**第五十二條**房屋租賃，是指房屋所有權人作為出租人將其房屋出租給承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行為。

**第五十三條**房屋租賃，出租人和承租人應當簽訂書面租賃合同，約定租賃期限、租賃用途、租賃價格、修繕責任等條款，以及雙方的其他權利和義務，並向房產管理部門登記備案。

**第五十四條**住宅用房的租賃，應當執行國家和房屋所在城市人民政府規定的租賃政策。租用房屋從事生產、經營活動的，由租賃雙方協商議定租金和其他租賃條款。

**第五十五條**以營利為目的，房屋所有權人將以劃撥方式取得使用權的國有土地上建成的房屋出租的，應當將租金中所含土地收益上繳國家。具體辦法由國務院規定。

### 第五節 中介服務機構

**第五十六條**房地產中介服務機構包括房地產諮詢機構、房地產價格評估機構、房地產經紀機構等。

**第五十七條**房地產中介服務機構應當具備下列條件：

(一) 有自己的名稱和組織機構；

(二) 有固定的服務場所；

(三) 有必要的財產和經費；

(四) 有足夠數量的專業人員；

(五) 法律、行政法規規定的其他條件。

設立房地產中介服務機構，應當向工商行政管理部門申請設立登記，領取營業執照後，方可開

業。

**第五十八條**國家實行房地產價格評估人員資格認證制度。

## **第五章 房地產權屬登記管理**

**第五十九條**國家實行土地使用權和房屋所有權登記發證制度。

**第六十條**以出讓或者劃撥方式取得土地使用權，應當向縣級以上地方人民政府土地管理部門申請登記，經縣級以上地方人民政府土地管理部門核實，由同級人民政府頒發土地使用權證書。

在依法取得的房地產開發用地上建成房屋的，應當憑土地使用權證書向縣級以上地方人民政府房產管理部門申請登記，由縣級以上地方人民政府房產管理部門核實並頒發房屋所有權證書。

房地產轉讓或者變更時，應當向縣級以上地方人民政府房產管理部門申請房產變更登記，並憑變更後的房屋所有權證書向同級人民政府土地管理部門申請土地使用權變更登記，經同級人民政府土地管理部門核實，由同級人民政府更換或者更改土地使用權證書。

法律另有規定的，依照有關法律的規定辦理。

**第六十一條**房地產抵押時，應當向縣級以上地方人民政府規定的部門辦理抵押登記。

因處分抵押房地產而取得土地使用權和房屋所有權的，應當依照本章規定辦理過戶登記。

**第六十二條**經省、自治區、直轄市人民政府確定，縣級以上地方人民政府由一個部門統一負責房產管理和土地管理工作的，可以制作、頒發統一的房地產權證書，依照本法第六十條的規定，將房屋的所有權和該房屋佔用範圍內的土地使用權的確認和變更，分別載入房地產權證書。

## **第六章 法律責任**

**第六十三條**違反本法第十條、第十一條的規定，擅自批准出讓或者擅自出讓土地使用權用於房地產開發的，由上級機關或者所在單位給予有關責任人員行政處分。

**第六十四條**違反本法第二十九條的規定，未取得營業執照擅自從事房地產開發業務的，由縣級以上人民政府工商行政管理部門責令停止房地產開發業務活動，沒收違法所得，可以並處罰款。

**第六十五條**違反本法第三十八條第一款的規定轉讓土地使用權的，由縣級以上人民政府土地管理部門沒收違法所得，可以並處罰款。

**第六十六條**違反本法第三十九條第一款的規定轉讓房地產的，由縣級以上人民政府土地管理部門責令繳納土地使用權出讓金，沒收違法所得，可以並處罰款。

**第六十七條**違反本法第四十四條第一款的規定預售商品房的，由縣級以上人民政府房產管理部門責令停止預售活動，沒收違法所得，可以並處罰款。

**第六十八條**違反本法第五十七條的規定，未取得營業執照擅自從事房地產中介服務業務的，由縣級以上人民政府工商行政管理部門責令停止房地產中介服務業務活動，沒收違法所得，可以並處罰款。

**第六十九條**沒有法律、法規的依據，向房地產開發企業收費的，上級機關應當責令退回所收取的錢款；情節嚴重的，由上級機關或者所在單位給予直接責任人員行政處分。

**第七十條**房產管理部門、土地管理部門工作人員玩忽職守、濫用職權，構成犯罪的，依法追究刑事責任；不構成犯罪的，給予行政處分。

房產管理部門、土地管理部門工作人員利用職務上的便利，索取他人財物，或者非法收受他人財物為他人謀取利益，構成犯罪的，依照懲治貪污罪賄賂罪的補充規定追究刑事責任；不構成犯罪的，給予行政處分。

## **第七章 附則**

**第七十一條**在城市規劃區外的國有土地範圍內取得房地產開發用地的土地使用權，從事房地產開發、交易活動以及實施房地產管理，參照本法。

**第七十二條**本法自1995年1月1日起施行。

## 【附件十一】

### 經濟適用住房管理辦法

(2004年4月13日)

#### 第一章 總則

第一條 為規範經濟適用住房建設、交易和管理行為，保護當事人合法權益，制定本辦法。

第二條 本辦法所稱經濟適用住房，是指政府提供政策優惠，限定建設標準、供應物件和銷售價格，具有保障性質的政策性商品住房。

第三條 從事經濟適用住房建設、交易，實施經濟適用住房管理，應當遵守本辦法。

第四條 發展經濟適用住房應當堅持“在國家宏觀政策指導下，各地區因地制宜、分別決策”的原則，由市、縣人民政府根據當地經濟社會發展水準、居民住房狀況和收入水準等因素，合理確定經濟適用住房的政策目標、建設標準、供應範圍和供應物件等，並負責組織實施。

第五條 購買經濟適用住房實行申請、審批和公示制度。

第六條 國務院建設行政主管部門負責全國經濟適用住房指導工作。

省、自治區建設行政主管部門負責本行政區域範圍內經濟適用住房指導、監督工作。

市、縣人民政府建設或房地產行政主管部門(以下簡稱“經濟適用住房主管部門”)負責本行政區域內經濟適用住房的實施和管理工作。

縣級以上人民政府計畫(發展和改革)、國土資源、規劃、價格行政主管部門和金融機構根據職責分工，負責經濟適用住房有關工作。

第七條 市、縣人民政府應當在做好市場需求分析和預測的基礎上，編制本地區經濟適用住房發展規劃。

市、縣人民政府經濟適用住房主管部門應當會同計畫、規劃、國土資源行政主管部門根據土地利用總體規劃、城市總體規劃和經濟適用住房發展規劃，做好項目儲備，為逐年滾動開發創造條件。

第八條 市、縣人民政府計畫主管部門應當會同建設、規劃、國土資源行政主管部門依據經濟適用住房發展規劃和專案儲備情況，編制經濟適用住房年度建設投資計畫和用地計畫。經濟適用住房建設用地應當納入當地年度土地供應計畫。

中央和國家機關、直屬企事業單位及軍隊的經濟適用住房建設，實行屬地化管理。其利用自用土地建設經濟適用住房，經所屬主管部門批准後，納入當地經濟適用住房建設投資計畫，統一管理。

#### 第二章 優惠政策

第九條 經濟適用住房建設用地，要按照土地利用總體規劃和城市總體規劃要求，合理佈局，實行行政劃撥方式供應。嚴禁以經濟適用住房名義取得劃撥土地後，改變土地用途，變相搞商品房開發。

第十條 經濟適用住房建設和經營中的行政事業性收費，減半徵收；經濟適用住房項目社區外基礎設施建設費用，由政府負擔。

第十一條 購買經濟適用住房的個人向商業銀行申請貸款，除符合《個人住房貸款管理辦法》規定外，還應當提供准予購買經濟適用住房的證明。個人住房貸款利率執行中國人民銀行公佈的貸款利率，不得上浮。

經濟適用住房建設單位可以在建專案作抵押向商業銀行申請住房開發貸款。

第十二條 用於個人購房貸款的住房公積金，可優先向購買經濟適用住房的個人發放。

### 第三章 開發建設

第十三條 經濟適用住房開發建設應當按照政府組織協調、企業市場運作的原則，實行專案法人招標，參與招標的房地產開發企業必須具有相應資質、資本金、良好的開發業績和社會信譽。

第十四條 經濟適用住房要嚴格控制在中小套型，中套住房面積控制在 80 平方米左右，小套住房面積控制在 60 平方米左右。市、縣人民政府可根據本地區居民的收入和居住水準等因素，合理確定經濟適用住房的戶型面積和各種戶型的比例，並嚴格進行管理。

第十五條 經濟適用住房的規劃設計應當堅持標準適度、功能齊全、經濟適用、便利節能的原則，並結合全面建設小康社會的目標，優選規劃設計方案；經濟適用住房建設必須嚴格執行國家有關技術規範和標準，積極推廣應用先進、成熟、適用的新技術、新工藝、新材料、新設備，提高建設水準。

第十六條 經濟適用住房建設單位對其開發建設的經濟適用住房工程品質負最終責任。

建設單位應當向買受人出具《住宅品質保證書》和《使用說明書》，並承擔保修責任。

### 第四章 價格的確定和公示

第十七條 確定經濟適用住房的價格應當以保本微利為原則，其銷售基準價格和浮動幅度應當按照《經濟適用房價格管理辦法》(計價格[2002]2503 號)的規定確定；其租金標準由有定價權的價格主管部門會同經濟適用住房主管部門在綜合考慮建設、管理成本和不高於 3% 利潤的基礎上確定。

經濟適用住房價格確定後應當向社會公示。

第十八條 經濟適用住房銷售應當實行明碼標價，銷售價格不得超過公示的基準價格和浮動幅度，不得在標價之外收取任何未予標明的費用。價格主管部門將依法進行監督管理。

第十九條 經濟適用住房實行收費卡制度，各有關部門收取費用時，必須填寫價格主管部門核發的交費登記卡。任何單位不得以押金、保證金等名義，變相向經濟適用住房建設單位收取費用。

### 第五章 交易和售後管理

第二十條 符合下列條件的家庭可以申請購買或承租一套經濟適用住房：

(一)有當地城鎮戶口(含符合當地安置條件的軍隊人員)或市、縣人民政府確定的供應對象；

(二)無房或現住房面積低於市、縣人民政府規定標準的住房困難家庭；

(三)家庭收入符合市、縣人民政府劃定的收入線標準；

(四)市、縣人民政府規定的其他條件。

第二十一條 市、縣人民政府應當根據當地商品住房價格、居民家庭可支配收入、居住水準和家庭人口結構等因素，規定享受購買或承租經濟適用住房的條件及面積標準，並向社會公佈。

第二十二條 申請人應當持家庭戶口本、所在單位或街道辦事處出具的收入證明和住房證明以及市、縣人民政府規定的其他證明材料，向市、縣人民政府經濟適用住房主管部門提出申請。

第二十三條 市、縣人民政府經濟適用住房主管部門應當在規定時間內完成核查。符合條件的，應當公示。公示後有投訴的，由經濟適用住房主管部門會同有關部門調查、核實；對無投訴或經調查、核實投訴不實的，在經濟適用住房申請表上簽署核查意見，並注明可以購買的優惠面積或房價總額標準。

第二十四條 符合條件的家庭，可以持核准檔選購一套與核准面積相對應的經濟適用住房。購買面積原則上不得超過核准面積。購買面積在核准面積以內的，按核准的價格購買；購買面積超過核准面積的部分，不得享受政府優惠，由購房人補交差價。超面積部分差價款的處理辦法，由市、縣人民政府制定並公佈。

第二十五條 居民個人購買經濟適用住房後，應當按照規定辦理權屬登記。房屋、土地登記部門在辦理權屬登記時，應當分別注明經濟適用住房、劃撥土地。

第二十六條 經濟適用住房在取得房屋所有權證和土地使用證一定年限後，方可按市場價上市出售；出售時，應當按照屆時同地段普通商品住房與經濟適用住房差價的一定比例向政府交納收益。具體年限和比例由市、縣人民政府確定。

個人購買的經濟適用住房在未向政府補繳收益前不得用於出租經營。

第二十七條 國家鼓勵房地產開發企業建設用於出租的經濟適用住房，以政府核定的價格向符合條件的家庭出租。

第二十八條 經濟適用住房購買人以市場價出售經濟適用住房後，不得再購買經濟適用住房；如需換購，必須以屆時經濟適用住房價格出售給取得經濟適用住房資格的家庭後，方可再次申請。

## 第六章 集資建房和合作建房

第二十九條 集資、合作建房是經濟適用住房的組成部分，其建設標準、優惠政策、上市條件、供應物件的審核等均按照經濟適用住房的有關規定，嚴格執行。

集資、合作建房應當納入當地經濟適用住房建設計畫和用地計畫管理。

第三十條 住房困難戶較多的工礦區和困難企業，經市、縣人民政府批准，可以在符合土地利用總體規劃、城市規劃和單位發展計畫的前提下，利用單位自用土地進行集資、合作建房。參加集資、合作建房的物件，必須限定在本單位無房戶和符合市、縣人民政府規定的住房困難家庭。

第三十一條 向職工或社員收取的集資、合作建房款項實行專款管理、專項使用，並接受當地財政和經濟適用住房主管部門的監督。

第三十二條 凡已經享受房改政策購房、購買了經濟適用住房或參加了集資、合作建房的人員，不得再次參加集資、合作建房。嚴禁任何單位借集資、合作建房名義，變相搞實物分配或商品房開發。

第三十三條 集資、合作建房單位只允許收取規定的管理費用，不得有利潤。

第三十四條 市、縣人民政府可以根據當地經濟發展水準、住房狀況、居民收入、房價等情況，確定是否發展集資、合作建房以及建設規模。

## 第七章 監督管理

第三十五條 各有關部門應當加強對經濟適用住房建設、交易中違法違紀行為的查處：對未經批准、擅自改變經濟適用住房或集資、合作建房用地用途的，由土地行政主管部門按有關規定處罰。擅自提高經濟適用住房或集資、合作建房銷售價格，以及不執行政府價格主管部門制定的經濟適用住房租金標準等價格違法行為，由價格主管部門依法進行處罰。擅自向未取得資格的家庭出售、出租經濟適用住房和組織未取得資格的家庭集資、合作建房的，由經濟適用住房主管部門責令建設單位限期收回；不能收回的，由建設單位補繳同地段經濟適用住房和集資、合作建房與商品房價格差，並對建設單位的不良行為進行處罰。

第三十六條 對弄虛作假、隱瞞家庭收入和住房條件，騙購經濟適用住房和集資、合作建房的個人，由經濟適用住房主管部門追回已購住房和由購買人按市場價補足購房款，並可提請所在單位對申請人進行行政處分；對出具虛假證明的單位，由經濟適用住房主管部門提請有關部門追究單位主要領導的責任。

## 第八章 附則

第三十七條 省、自治區、直轄市人民政府經濟適用住房主管部門會同計畫(發展和改革)、國土資源、價格、金融行政主管部門根據本辦法，可以制定實施細則。

第三十八條 本辦法由建設部會同國家發展改革委、國土資源部、中國人民銀行負責解釋。

第三十九條 本辦法自通知發佈之日起施行。此前已經購買和簽訂買賣合同或協議的經濟適用住房，仍按原有規定執行。

