

# WTO 规则与我国房地产业的制度建设\*

曾文革, 王保信, 宋宗宇

(重庆大学 法学院, 重庆 400045)

**摘要:**经济全球化作为21世纪一股不可阻挡的潮流,正对各国经济发展产生广泛而深刻的影响。加入世贸组织,标志着中国房地产业的对外开放进入全新阶段。入世给中国房地产业带来发展机遇和严峻挑战。面对这一形势,我们不仅要加快我国的房地产业的发展,更重要的是完善相关制度建设,为房地产业的长期持续发展奠定制度基础。本文在介绍和评述WTO房地产规则的基础上,论述了加入WTO对中国房地产业的影响,并提出制度上应对入世的措施。

**关键词:**WTO规则;房地产业;影响;制度建设

**中图分类号:**D922.34

**文献标识码:**A

## WTO Rules and the System Construction of Real Estate Industry in China

ZENG Wen-ge, WANG Bao-xin, SONG Zong-yu

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** The globalization of economy as the inevitable trend in 21st century has an extensive and profound influence on the economy of every country in the world. The entry of China into WTO symbolized a brand new stage for the open policy in China's real estate industry. It has brought great opportunities and rigorous challenges to China's real estate industry. Facing this situation, we should not only speed up the development of the real estate, but also improve the related system construction, which becomes the base of the long-term persistent development of the real estate. On the base of introducing the WTO rules on real estate, this paper discusses its influence on China's real estate industry, then, the countermeasures to this situation are given.

**Keywords:** WTO rules; real estate; influence; system construction

### 1 WTO 房地产规则与我国入世的承诺

WTO的房地产规则存在于世界贸易组织乌拉圭回合协议服务贸易规则中。服务贸易规则的基本原则包括最惠国待遇原则、透明度原则、发展中国家更多参与原则、市场准入原则、国民待遇原则、逐步自由化原则。服务贸易方式包括:跨境服务、境外消费、商业存在、自然人流动。

#### 1.1 WTO 服务贸易规则中涉及房地产业的内容

1) 商业服务。其主要内容包括专业服务、房地产服务和其他商业服务等几方面的内容。①专业服务主要是指建筑服务、工程服务、综合工程服务、城市规划与风景建筑服务等。②房地产服务主要是指产权所有或租赁服务、基于收费或合同的房地产服务、以交费和合同为基础的服务等。③

\* 收稿日期:2003-05-22

作者简介:曾文革(1966-),男,重庆人,副教授,硕士,主要从事经济法学、环境法学的教学与研究。

其他商业服务主要是指管理咨询服务、与咨询人员有关的服务、建筑物清理服务等。

2) 建筑及相关的工程服务。主要包括:建筑物的一般建筑工程、民用工程的一般建筑工程、安装与装配工作、建筑物的完善与装饰工作、其他工作。

3) 环境服务。主要包括:污水处理服务、废物处理服务、卫生及相关服务、其他服务。

## 1.2 我国入世在房地产业领域的主要承诺

### 1) 自有或租赁房地产服务方面

跨境交付、境外消费两项没有限制;除高档房地产项目包括高档宾馆、高档公寓、高档写字楼、高尔夫球场等不允许外商独资外,其他项目没有限制。

### 2) 收费和合同基础上的房地产服务方面

跨境交付、境外消费两项没有限制;允许在房地产中介服务领域(包括房地产估价、物业管理、房地产经纪等中介服务)成立合资、合作企业;

3) 建筑设计服务、工程服务、集中工程服务和城市规划服务(不包括城市总体规划服务)方面。项目方案设计的跨境交付没有限制,除方案设计外,其他服务必须通过与中方专业机构合作的方式提供;

### 4) 中国加入 WTO 五年内,允许设立外商独资企业。

上述承诺是充分考虑当前与未来几年房地产市场发展的实际情况而做出的明智之举。我国的房地产服务行业还处于初级发展阶段,相关法律法规及配套措施尚不完善,统一的行业标准尚未形成,无论是整个行业还是单一的企业都无法与拥有雄厚资金实力和丰富经营经验的国际性房地产企业相抗衡。因此,允许外资以合资的形式进入我国的房地产服务行业,不但为国内的房地产企业赢得宝贵的准备时间,还可以在合资的过程中学习和掌握国外先进的管理经验和先进技术。同时,承诺在入世 5 年内允许外商设立独资企业,既保留了国家的宏观调控权,使我国房地产业处于较为平稳的发展轨道,又表明了我国作为世贸组织的成员主动承担相应义务的积极姿态。

## 2 加入 WTO 对中国房地产的影响

### 2.1 加入 WTO 给中国房地产业带来的机遇

#### 2.1.1 有利于扩大房地产市场需求,缓解目前我国商品房严重空置的局面

目前,由于国内有效需求不足、地区经济发展不平衡等因素的影响,我国商品房出现大量空置、积压的情况。最新统计表明,截止 2002 年 7 月,我国商品房空置总量在 12 000 万  $m^2$  以上,估计全国空置率在 26% 左右。如果按照 100  $m^2$ /套计算,社会上空置的住房尚有 120 万套。加入世贸组织后,由于我国对汽车工业、对外贸易、文化及律师会计师等专业领域的放宽,将给众多的境外公司提供商业机会,并吸引外商加强在中国的投资和贸易。投资须有办公地点,也要有人的居住条件,这无疑会刺激房地产业尤其是商品房、写字楼、商场、宾馆的消费需求,扩大商业用房的销售和租赁。

#### 2.1.2 有助于我国房地产业整体水平的提高

随着我国的人世,关税大幅下调,将使房地产业在引进新技术、新材料、新设备,以至新理念和新的运作方式等方面带来很多便利,大大提高房地产的科技集成度,并会有更多的外资进入房地产领域,从而加速房地产业的技术进步,增强房地产的有效供给。入世还将大幅度提升房地产中介行业服务水平,并推动房地产金融从业人员素质和行业水平的提高。

#### 2.1.3 入世有利于我国房地产市场的健全与完善

加入 WTO,参与制定和引进国际房地产市场的一整套游戏规则,保护和促进公平竞争,必将极大地提高我国房地产市场法律的透明度,降低房地产投资的非经营性(政策性)风险,加剧房地产市场的优胜劣汰,促进房地产市场的规范化、专业化、集约化及其运作上的良性循环,为房地产业的产业化、市场化和国际化提供契机。

## 2.2 加入 WTO 给中国房地产发展建设带来的挑战

### 2.2.1 加大国内房地产企业的竞争压力

国际经济状况变动对我国房地产业的影响越来越明显。目前全国共有 25 700 多家房地产企业,平均每家净资产不足 3 000 万元。在这些开发企业中,具有一级资质的只占总数的 1.44%,具有二级资质的仅占 12.9%,85.7%的企业都是三级甚至是根本没有资质的企业。加入 WTO 之后,我们面对的竞争对手是长期在市场经济条件下经营运作的具有强大实力的外国房地产企业,如果我们仍然延续现有做法,大部分房地产企业将破产或者被兼并。

### 2.2.2 增加了我国当前土地资产处置政策的压力

入世后,房地产业、高科技产业及相关新产业对土地需求量增加。以前城镇非农产业的建设用地供给主要通过集体农用地的征用,即通过增量来解决,但在粮食安全和耕地保护的硬约束下,如果仍在现行政策指导下进行,尽管对农用地转用及征用等管制很严,但仍可能会走利用增量土地的道路,而难以解决存量土地的集约利用问题。同时,一些地方政府为吸引外资、发展地方经济,违反土地规划的基本要求,大量出让土地,导致在局部地区出现房地产开发商大量圈地的现象。增量土地在各地的竞相出让不但有诱发房地产“泡沫”的危险,而且直接冲击了国家的土地利用政策,不利于高效、健康的土地市场的形成。

### 2.2.3 我国房地产立法不能适应 WTO 规则的要求

改革开放以来,我国进行了一系列房地产立法,但与 WTO 规则相比仍存在一定的差距,不能适应入世的要求。其不完善之处主要表现为:

1) 立法内容的管理色彩浓重,行政权力与民事权利不分。迄今为止,我国的房地产立法几乎都是从行政规范和监督的角度制定的。从 1983 年的《城市私有房屋管理条例》到 1986 年的《土地管理法》,从 1994 年的《城市房地产管理法》到 2001 年的《城市房屋拆迁管理条例》,各种类型、各种层次的立法均突出行政管理色彩。这一方面使国家在房地产管理上的权力过于膨胀,导致行政干预过多、房地产权利人的利益得不到充分保护,另一方面,又与 WTO 实现服务贸易自由化、增加透明度的要求相悖。

2) 立法层次偏低、立法部门过多。在立法层次上,由全国人大制定的基本法较少,行政法规数量有限,更多的是部门规章。这在实践中极易混淆房地产法律法规与房地产政策之间的界线,削弱了房地产法律法规的权威性和稳定性,甚至在本该立法的领域和基本问题上仅以政策取而代之。在立法部门上,凡是与土地和房屋的建设、交易等有关的部委,均从本部门角度或利益出发制定各种各样的行政规章、规定,而每一个规章、规定又只解决某一个具体问题,因而出现多部门、多角度的重复立法、交叉立法,导致很多规范难以统一,增加了入世后的制度成本,不利于我国房地产业的有序、健康发展。

3) 房地产领域中一部分重要的法律法规缺位。一是作为房地产法核心的《土地管理法》和《城市房地产管理法》仍不完善。前者偏重于农村土地和建设用地的管理,对城市土地管理则鲜有涉及;后者多处出现“具体办法由国务院规定”的授权性规范,但“由国务院规定”的相关配套措施却迟迟未见出台,导致各地方政府因无法可依而各行其是,实际操作时随意性极大。二是与房地产密切相关的《物权法》缺位。三是与普通民众住宅问题息息相关的立法少之又少,尤其是《住宅法》迄今尚未出台。四是关于生态环境保护和资源可持续发展的立法内容相对匮乏。这不但影响整个社会的协调发展,而且有悖于 WTO 关于可持续发展的原则,制约了我国房地产业的进一步发展。

## 3 建立和完善符合 WTO 规则的中国房地产业制度

### 3.1 按照 WTO 规则要求完善我国房地产法规体系

对现有国内房地产法规进行全面清理,实行“撤、改、立”。具体而言,应从以下几方面着手:对

基本不符合 WTO 规则要求的法律法规按法律程序予以撤销;对部分不符合 WTO 规则的法律条文进行修改补充,如《城市房地产管理法》应增加商品房交易和物业管理的内容,减少一些弹性较大的条款,提高其可操作性;制定、出台目前尚属空白的高层次法律,如调整物的归属与利用关系的《物权法》、调整住房改善与发展的《住宅法》等;以房地产基本法为核心,结合 WTO 的要求,逐步推出具有较强可操作性的法规如《房地产交易管理条例》,使整个法律法规体系趋于完善,使国外房地产企业进入中国后有法可依,有章可循。

### 3.2 制定我国房地产产业政策,完备房地产市场准入制度

政府部门应在认真研究和分析 WTO 规则中与房地产业相关部分以及我国入世承诺的基础上,按照 WTO 规则的规定和要求,制定符合 WTO 规则的房地产业政策,保证我国房地产业的有序开放和持续健康发展。同时,建立我国的房地产业市场准入机制。中国以发展中国家身份加入 WTO,体现了国际竞争中的对等规则,即市场准入不是无条件、不加限制的准入。我国应当在相应的市场准入制度下对国外房地产企业逐步开放市场。此外,我国还要利用 WTO 的有利规则实施自我保护和发展的,如利用技术标准、资质管理等提高市场准入的“门槛”等。

### 3.3 建立和完善现代企业制度、推动我国房地产企业的重组和优化

国内房地产企业特别是国有企业必须尽快建立和完善现代企业制度,优化自身的法人治理结构,成为真正面向市场、自主经营、独立运作、高效率的房地产市场主体,为引进外资和今后发展做好充分准备。推进房地产企业资产重组,组建大型企业集团,增强企业竞争力。加入 WTO 后,外资不可能直接组建大规模房地产开发企业参加市场竞争,它们很可能通过收购国内房地产企业的股权,或与国内实力较强的企业合办房地产企业等途径介入我国房地产业。国内房地产企业要与国外的房地产企业进行市场竞争必须进行重组和优化,与国外企业或者国内企业强强联合,才能在房地产市场求得生存和发展。

### 3.4 全面规范和完善房地产市场体系

1) 在建立规范的土地市场方面应做好以下工作:建立健全土地有偿使用的法律法规,探索符合国际惯例的土地市场管理模式;加速土地使用制度改革,全面建立土地有偿使用制度。运用级差地租批租土地,通过评估确定合理的出让价格。除法律和国家政策明确规定的划拨用地外,所有城镇建设用地一律推行有偿出让。旧城区改造也要实行有偿转让。尽量减少以协议方式出让土地,扩大土地出让中招标、拍卖的范围,积极推行土地租赁制,将原行政划拨的存量土地逐步纳入有偿使用轨道,建立基准地价和各类用地标定地价定期公示制度,增加土地市场的透明度,实现城市土地使用权交易规范化;全面清理土地隐形市场,清查借联建、共建之名行规避缴纳土地出让金之实的违法违规行,消除房地产市场的不公平竞争,防止土地收益流失,逐步使土地出让转让收益成为城市基础设施建设的重要资金来源;增加规划储备,严格规划审批,保证规划实施,建立科学权威的规划体系,提高规划建筑设计和管理水平。

2) 在规范和完善房地产金融市场方面应做好以下工作:制定相应的政策,规范竞争行为,逐步放开房地产金融市场。加入 WTO 后,国外金融机构、外资企业、外籍人士的进入,将使国内房地产金融市场主体复杂化、交易工具多元化。因此,我国房地产金融管理机构应制定法律、法规,规范房地产金融竞争市场,使市场主体行为有章可循;建立房地产政策性金融机构。目前,我国房地产金融二级市场尚未建立,商业银行房地产抵押贷款的流动性风险较大。因此应借鉴国外经验,结合自身实践,建立房地产政策性金融机构,可考虑在人民银行下设政策性房地产金融机构(类似住房公积金管理中心),负责有关房地产金融方面一些具体规范的制定,为中低收入阶层提供贷款担保,负责住房公积金的总体管理,待条件成熟时,开放房地产金融二级市场;调整房地产贷款结构,完善住房消费信贷机制。可以在拓展住房消费信贷品种、实施还款方式和利率创新的同时,逐步推出等本

(下转第 107 页)

达到提高专业技术人员素质的目的。在我国,随着市场化进程的深入,应该成立民间的建造师学会,承担制定行业规划、标准、技术政策和行业管理等职能。

### 参考文献:

- [1] 申月红.我国将建立建造师执业资格制度——建设部建筑管理司副司长王早生访谈录[J].建筑经济,2003,(5):10-12.
- [2] 建设部赴英国、西班牙、法国建造师执业资格制度考察团.2002年建设部赴英国、西班牙、法国关于建造师执业资格制度的考察报告[J].建筑经济,2003,(4):13-16.
- [3] 金德均.关于建造师执业资格制度[J].工程项目管理研究,2003,(5):6-9.
- [4] 建设部建市[2003]86号.关于建筑企业项目经理资格管理制度向建造师执业资格制度过渡的有关问题的通知[S].
- [5] 李世蓉.英国建设监理的发展及其对我们的启示[J].建筑经济,2001,(1):11-17.

---

(上接第96页)

等息还款方式、递增还款方式、全过程固定利率或分段固定利率还款方式,形成适应不同年龄、不同收入群体需要的贷款系列品种;推行住房抵押贷款证券化。将银行等金融机构发放的抵押贷款债权集中起来作为担保,依此发行证券,并通过二级抵押贷款市场转卖给投资者;建立以住房抵押贷款保险为主的房地产保险体系。除现有少量的房屋财产保险、房地产责任保险、房地产人身保险外,尤其要发展住房抵押贷款保险和房产质量保险。

3) 在培育和发展房地产中介服务市场和物业管理市场方面应当做好以下工作:大力发展中介服务市场,组建大型中介企业。要实行产销分离,发展大型房地产销售企业和咨询、评估、经纪等中介机构,占领国内中介服务市场;组建“连锁式”中介服务企业,开展网络经营;规范中介服务,提高服务质量。科学设置企业的资质分类、分级和专业技术人员的执业资格注册体系,实施考核、专家评审和政府核准相结合的资质管理体制;更新技术,加快发展信息业。建立房地产信息网络系统,发展网上查询、网上交易和电子商务,简化手续,便捷交易。

### 参考文献:

- [1] 刘海燕.房地产泡沫之争[N].中国经营报,2002-9-30(5).
- [2] WTO将为中国房地产界带来什么[EB/OL].www.drcnet.com.cn,2001-12-25.
- [3] 郜建人.加入WTO后我国建筑业的思考[J].重庆建筑大学学报,2002,24(3):69-73.