

预售许可审批权下放是不是对房地产调控的变相放松？专家认为——

# 商品房预售制，该取消了

今后，县一级的房地产管理部门也有权审批商品房预售证了。

10月10日，国务院发布关于第六批取消和调整行政审批项目的决定，在调整的143项行政审批项目中，商品房预售许可审批位列其中。

按照此次的调整，商品房预售许可的审批权被下放，由原来的“县级以上地方人民政府房地产管理部门”下放至“设区的市级、县级人民政府房地产管理部门”。

尽管该调整并未言及审批标准变换，但已经有一些开发商暗自高兴，认为能够更方便地取得商品房预售证。

“这个调整基本上是更多赋权地方政府，让行政效率更高。”中国消费者协会副会长、人民大学商法研究所所长刘俊海告诉记者，但从消费者的角度来看，还不如直接取消商品房预售制。

## 权力下放意味着什么

尽管只是143项行政审批项目调整中的一项，但商品房预售审批调整却引发了最多关注。

有网友担心，这样的调整“是为开发商更多圈地、更快圈钱开路”。

还有人疑惑，这样做是不是对房地产调控的变相放松？

我国的商品房预售制确立于1994年，1995年1月1日起执行。这项制度被称为我国房地产市场制度的基础。

对很多开发商来说，原有的审批权限设置让他们增加了办证的时间和成本。

如今，执行了17年的商品房预售许可审批权限被下放至县级政府的房地产管理部门，意图是什么？

在伟业我爱我家集团副总裁胡景晖看来，这样调整的目的是加快商品房预售审批速度，加快商品房供应速度，从而在限贷限购等一系列限制需求的前提下，加大供应力度，平抑房价。

“下放审批权，也会让审批部门更好地调节市场，调节房价和供需关系，避免在整体房价上搞统计数字游戏，弱化调控效果。”胡景晖说，近一段时间，政府土地出让环节有了变化，要考虑开发商拿地后的开工和预售周期。结合这些变化来看，政府房地产调控的思路正在从限制需求逐步转向力促供应。

这就意味着，今后开发商取得预售许可证可能更容易。

不过，在中原地产市场研究部总监张大伟看来，这样的影响非常有限。

“权限下放后，开发商办理预售证应该会容易一些，但作用非常有限。”张大伟说，现在预售证不好办的都是一线城市，或者成交火热的城市。出于调控的目的，政府往往限制了预售证的办理。一线大城市预售证难办，但二三线城市并不难办，甚至有些地方没有预售证都敢卖房。

在他看来，下放审批权限的最大好处是，地方政府可以更好、更直接、有效地监管区域内楼盘项目的预售状况，也可以更直观地监控楼市的波动情况。

“客观地说，县级城市也有商品房市场，剥夺县级城市的审批权是不对的。”中国社会科学院经济所研究员汪利娜认为，上一级政府对



下一级的城市的市场状况可能并不太了解，此次调整是对地方事权的回归。

但汪利娜也表示，目前中央与地方之间的利益博弈很激烈，很难说这样的调整会带来怎样的结果。

汪利娜告诉记者，近几年三线城市的房地产投资增长很快，已经出现供大于求的局面。

“地方政府都想靠土地生财，一、二线城市已经靠房地产开发赚了大钱，这几年三线城市也想复制这样的成功，但消费者对房地产的投资却很少会考虑三线及以下的城市。”汪利娜说，在三线及以下城市，政府推动的投资已经上去了，但消费却没有上来，情况很不好。拥有了商品房预售许可审批权限，县级城市也很难通过这一点来刺激市场。

有专家表示，行政许可权本身就有寻租空间，各级政府、各个部门都想握在手中，商品房预售许可审批权更是如此。县一级政府获得这项权力，就意味着从此多了一个寻租空间。

## 商品房预售条件过于宽松

从目前的调整来看，尽管审批权限下放了，但审批标准却没有看到放松的迹象。从这个意义上说，商品房预售许可审批权限的下放会带来怎样的直接效应，还很难做出判断。

但是，这正是部分专家担心的地方。

中国房地产学会副会长、北京大学房地产研究所所长陈国强告诉记者，审批权限下放会让办事效率更高，但怕就怕审批权限下放后审批标准也随之模糊了。如果审批标准放松了，将会带来巨大的风险。

从我国行政审批权上收与下放的经验看，当一项行政审批权限

上收的时候往往意味着标准的从严，反之则往往意味着标准的放松。

从目前执行的商品房预售标准来看，并不复杂。按照《中华人民共和国城市房地产管理法》，取得预售许可证只需要满足三个条件：交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；持有建设工程规划许可证；按提供预售的商品房计算，投入开发建设的资金达到工程建设总投资的25%以上，并已经确定施工进度和竣工交付日期。

这三个条件具备了之后，就可以到县级以上人民政府房产管理部门办理预售登记，取得商品房预售许可证明。

不过，即使是这样并不严格的条件，在我国有些地方，执行得也并不如意。

这其中，开发商自有资金比例就是一个弹性极大的条件。

一位房地产产业内部人士告诉记者，尽管《中华人民共和国城市房地产管理法》规定了25%的自有资金（即通常所说的最低资本金）比例，但不少开发商在跟政府部门搞好了关系之后，这个底线就能被打破。

几年前，也曾有学者调查研究称，我国房地产开发商的自有资金比例根本就达不到25%的标准。

自有资金比例越低，意味着开发商就越能用更多的钱撬动更多的房地产开发贷款，从而建设更多的楼盘。但这样一来，房地产建设的风险大大增加。在我国房地产市场上，由此造成的项目烂尾、开发商卷款逃跑的事件屡见不鲜。

在金融危机时，政府部门还主动降低了开发商的最低资本金比例。

2009年5月，国务院曾将固定资产投资项目资本金比例进行调整，结果，普通商品住房项目投资的最低资本金比例被调低至20%。而

地发展了，开发商的资金实力今非昔比，现在完全可以取消预售制了。从行业的发展来说，能否现房销售是这个行业程度的一个重要标志，对整个行业都有好处。

就在此次商品房预售许可审批权限下调之后，SOHO中国董事长潘石屹在微博上表示：哪个国家还有这么奇怪的商品房预售许可？应该取消。按照《房屋买卖合同》去办，出现纠纷找法院。现在政府要审批，出现问题，自然要找政府，政府要承担责任。政府有能力承担这么大的市场责任吗？

多年来，有关商品房预售制是否该存在的争论一直没有停止过。

2005年，人民银行发布《2004中国房地产金融报告》，就曾公开建议“取消现行房屋预售制度，改期房销售为现房销售”，理由是“很多市场风险和交易问题都源于商品房新房的预售制度”。

2006年3月，33位全国人大代表提交议案建议取消商品房预售制度。

2007年，国土资源部土地利用管理司司长曾在一个座谈会上表示，现在的房地产市场上出现的种种问题，特别是乱炒房地产，都跟预售有关，应该完全取消商品房预售。

但是，多年来，这项被称为我国房地产制度的基石一直岿然不动。

“如果现阶段一下子取消商品房预售制度，政府担心会导致房价上涨，这也正是多年来政府不敢取消这项制度的重要原因。”汪利娜说。

中国消费者协会副会长、中国人大常委会副委员长刘俊海多年来一直呼吁废止商品房预售制。他告诉记者，如果现阶段政府还能下定决心废止这项制度，那就需要在制度设计上进行有利于保护消费者的改进。

“相对于审批权限下放，我更期待预售资金监管的进一步严格。”刘俊海说，如果能对商品房预售资金加强监管，让预售资金在第三方监管账户上，不会被开发商随意动用，也能让消费者踏实很多。让消费者与开发商利益共享是行政许可的底线。

按照我国现有法律，房地产开发企业的注册资本最低为1000万元人民币。刘俊海了解了大量案件后发现，基本上房地产开发企业的注册资本就是法律规定的下限，只有1000万元。

“现在项目开发都是几个亿甚至十几个亿，这点注册资本怎么能保证安全？”刘俊海说，现在正是调控与反调控的胶着期，开发商要是卷款跑了，消费者找谁去？

在刘俊海看来，目前房地产市场道德失信的状况很严重，需要通过制度设计进行防范。

“可以在发放预售许可证前，向开发商索要担保函，并要求开发商上交保证金，交房必须与承诺的一致，如果不一致，必须接受惩罚。”刘俊海说，同时应该让房地产开发企业的控股股东承担连带责任。

（摘自《中国青年报》）