



国土资源管理研究丛书(一)

不动产管理制度研究

● 吕萍 著



中国大地出版社

国土资源管理研究丛书(一)

不动产管理制度研究

吕萍 著

F299.233
1.1.1

中国大地出版社

· 北京 ·

内 容 提 要

本书从不动产权体系,土地利用和住房管理以及不动产管理制度等方面,结合国外发达国家的经验,从整体上,全方位研究了我国不动产制度的构建及运作。本书可供从事不动产管理、研究等相关人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

不动产管理制度研究/吕萍著. -北京:中国大地出版社,2003.1

(国土资源管理研究丛书;1)

ISBN 7-80097-523-1

I. 不... II. 吕... III. 不动产-经济管理-研究-中国 IV. F299.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 003281 号

责任编辑:叶丹 卢晓熙

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62172932(发行部) 010—62173164(编辑部)

传 真:010—62183493(发行部)

印 刷:北京纪元彩艺印刷厂

开 本:880mm × 1230mm 1/32

印 张:99.5

字 数:2800 千字

版 次:2003 年 1 月第 1 版

印 次:2003 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1—1000

书 号:ISBN 7-80097-523-1/K·97

定 价:240.00 元(全 12 册)

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

出版者的话

国土资源是人类生存和社会可持续发展的物质基础，是国家安全和社会稳定的战略保障。为加强国土资源管理的系统研究，加大科研成果的交流和转化力度，更好地为国土资源管理工作服务，我们组织出版了《国土资源管理研究丛书》（以下简称《丛书》）。

土地是万物之源，土地是财富之母。在一切自然资源中，土地是最基本的资源，是人类生存发展的必要条件。土地问题是政治问题，是国家存在的根基；土地问题是经济问题，人类生产、生活的一切物质要素均源于土地，经济活动的空间依附于土地；土地问题也是环境问题，环境质量的好与坏，其结果最终都要落在土地这个载体上。鉴于此，《丛书》的第一辑出版了以土地管理研究为主要内容的11本专著，1本译著。其中有探索新形势下土地管理对策及办法的《WTO与中国土地管理》、《与入世接轨》；有介绍国外动态的《国外地籍管理发展趋势》；有研究农村土地市场和经济建设的《农村土地市场运行机制研究》、《农村生态经济建设研究》；有研究不动产业管理和城市动态信息采集技术的《不动产管理制度研究》、《房地产经纪业规范化管理研究》、《城镇居民住房消费研究》、《数字城市空间管制动态信息采集研究》；有回顾与总结新中国土地管理事业发展史的《新中国的土地管理研究》；还有研究土地管理实践中存在的具体问题及其解决办法的《土地管理实践探索》、《矿区土地破坏与复垦整治研究》等。

国土资源管理工作责任重大，国土资源管理系统研究方兴未艾。以服务国土资源管理工作为己任的出版者，就是要为作者搭起一个交流成果、阐释观点的平台，为读者及时提供可资借鉴的新成果、新经验。惟愿专家、读者们都来关心、支持和参与《丛书》的出版工作，共同为繁荣国土资源事业，推进国土资源管理工作而努力。

2002年10月

前 言

市场经济条件下，有效发挥市场机制和政府经济职能的作用，使其相辅相成、相互作用，是研究社会主义市场经济理论的重要内容。在从传统计划经济体制向市场经济体制转轨时期，市场机制的引入、所有制结构的变化，使以土地为核心的不动产管理也更加复杂化。界定不动产产权关系、建立产权流动机制、实现企业土地资产的流动与重组、调整城市用地结构、集体土地流转和严格保护耕地等新问题不断出现，以往所形成的经验和有限的理论和方法已难以适应实践发展的要求，研究和探索新时期不动产管理制度已成为理论和实践发展迫切的需求。

与西方市场经济不同之处，是社会主义市场经济起源于政府高度垄断的集中计划经济模式。不论是社会主义公有制条件下的土地制度、住房制度，还是计划经济时期习惯于用计划和指令性政策管理的不动产管理机构 and 模式，都面临着如何适应社会主义市场经济的要求，如何进行改革和调整的新问题。

市场与政府是始终伴随市场经济发展和运行的一个主题，不同的理论观点、不同国家的实践，对这一问题都有不同的解释和尝试。通过对其他国家和地区政府经济职能和不动产管理制度的回顾和研究，以及对我国不动产管理现状和存在问题的探讨，探索建立与社会主义市场经济相适应的不动产管理制度框架，揭示各个制度构成部分的基本特征和运行规律，以及研究各个构成部分的相关关系是研究不动产管理制度的主要内容，也是本书的初衷。

本书试图从以下 4 个层面对该问题进行讨论。

第一，研究不动产管理制度建立的产权制度基础。结合对国外不动产产权制度的研究，深入剖析我国不动产产权及其管理制度中存在的问题，提出完善我国不动产产权管理制度的基本构想，对不动产产权体系的设置、产权的界定及产权流动机制和管理制度的建立等提出积极的、有见解的设想。

第二，研究土地利用和住房管理制度的基本构成。针对土地利用这一特殊领域，提出管理制度的框架为：以土地可持续利用为目标，以计划、规划以及法律、政策、行政措施为手段，其中规划及其实施方式（用途管制和土地整理）是重要内容。对于住房管理制度的构架主要包括：住房建

设计与供给制度、住房融资制度以及住房制度改革等。

第三，研究探讨不动产管理制度的主要内容。在理论与实际分析的基础上，对比分析国内与国外、历史与现时不动产管理法律及政策的运行实践，系统归纳出我国不动产管理的法律体系和政策框架，并就不动产政策的实施与评价等重要问题，结合实际进行论证分析。同时，对比分析各国不动产管理机构的职能设置，针对我国不动产管理现状，提出不动产管理机构设置构思，并强调要建立有效的政府行政规则。

第四，研究不动产管理中的热点和难点问题。主要包括对国内外相关问题的研究。

通过以上研究，本书试图实现从整体上、全方位研究不动产管理制度的构建及其运作，为建立和完善我国的不动产管理制度提供积极的思考和建议。

全书由总论、各论和专题研究3个部分构成，各部分是在作者博士论文以及近年来研究成果的基础上完成的。不动产管理制度的研究是建立在经济和管理理论的研究基础上，既受到国家经济和政治体制影响，也受到国家社会、人文环境等综合和复杂的命题的影响。不动产管理制度也是一个需要不断探讨和研究的问题。愿本书的观点和思想，能为不动产管理这一巨大的工程起到探路和铺垫的作用。

作者

2002年8月

目 录

前 言

总 论

第一章 不动产管理制度问题的提出 ·····	1
第一节 不动产管理制度有关概念的界定 ·····	1
一、不动产管理制度的概念·····	1
二、不动产管理制度的构成·····	4
第二节 研究不动产管理制度的理论基础 ·····	8
一、西方国家关于政府干预经济的理论·····	8
二、传统社会主义国家的政府经济职能理论·····	11
三、关于政府经济职能改革的理论·····	12
四、社会主义市场经济体制下政府的经济职能·····	12
第三节 研究不动产管理制度的现实意义 ·····	14
一、不动产管理的特殊性·····	14
二、现行不动产管理制度的检讨·····	16
三、完善不动产管理制度的意义·····	18
第四节 构建不动产管理制度 ·····	19
一、建立不动产管理制度的目的·····	19
二、设置不动产管理制度的原则·····	21
三、构建不动产管理制度的基本思想·····	22
第二章 不动产产权及其管理制度 ·····	24
第一节 产权理论的有关问题 ·····	24
一、产权定义·····	24
二、产权界定·····	26
三、产权制度及其演化·····	30

四、讨论产权理论的现实意义	32
第二节 国外不动产产权制度	33
一、英国不动产产权制度	33
二、国外不动产产权制度及其特点	37
第三节 我国不动产产权及其管理制度	42
一、我国传统产权结构与产权变革	42
二、我国不动产产权管理制度及若干问题的讨论	45
三、建立完善的不动产产权制度	48
第四节 土地(不动产)登记制度	52
一、国外土地登记制度	52
二、我国土地登记制度	55

各 论

第三章 住房管理制度	59
第一节 住房建设与供给制度	59
一、国外的住宅建设与供给制度	59
二、国内住宅建设与供给制度	66
三、住房供给与保障体系的建立与完善	70
第二节 住宅融资制度	73
一、国外的住宅融资制度	73
二、国内的住房融资制度	79
第三节 住宅管理制度的改革与完善	82
一、各国公有住房的私有化	82
二、我国住房管理制度改革	86
第四章 土地利用管理制度	90
第一节 土地可持续利用——土地利用管理制度建立的本目的	90
一、可持续发展及其政策	90
二、土地可持续利用的战略意义	92
三、实现土地的可持续利用	93

第二节 土地利用规划——土地利用管理制度的主要内容	95
一、各国土地利用管理制度的特点与分析	95
二、经验与借鉴	101
三、我国土地利用规划管理制度检讨	102
第三节 土地用途管制——土地利用管理制度的重要内容	103
一、土地利用分区管制	104
二、土地开发许可制度	106
三、农地保护制度	107
四、我国土地用途管制的检讨	111
第四节 土地整理制度——土地利用管理制度的重要内容	112
一、土地重划(市地重划)	112
二、城市改建(更新)	114
三、农地整理	119
四、我国土地整理制度的检讨	122
第五节 建立和完善我国的土地利用管理制度	124
一、建立制度的原则	124
二、土地利用管理制度框架	125
三、制度的保障	129
第五章 不动产管理法律法规与政策框架	131
第一节 法律与政策调控的特征与作用	131
一、法律调控的基本特征	131
二、政策调控的基本特征	133
三、法律与政策调控的影响和作用	133
四、法律与政策的结合	139
第二节 各国、各地区不动产管理主要法律与政策及其运作	140
一、主要法律法规	140
二、主要政策	145
三、启示与借鉴	153

第三节 我国不动产管理法律与政策	155
一、不动产管理法律	155
二、不动产管理政策	158
第六章 不动产管理的行政体制	168
第一节 行政调控的基本特征与作用	168
一、行政调控的特征	168
二、行政调控的作用	169
三、行政调控的内容与力度	170
四、行政调控的工具	171
第二节 不动产的行政调控	172
一、不动产行政调控的内容	172
二、不动产行政调控的方式	174
三、不动产管理机构设置	177
第三节 我国不动产管理的行政体制	182
一、不动产管理行政模式的确定	182
二、不动产管理行政运作规则的建立	187

专题研究

第七章 我国不动产管理实践探索	190
第一节 不动产价格与管理	190
一、地价管制制度	190
二、建立完善的地价体系	194
第二节 房改房入市探索	196
一、房改房入市的特殊性分析	196
二、房改房入市的现行税收政策分析	198
三、房改房入市的税收理论分析与政策设计	203
四、房改房入市的土地收益问题研究	206
第三节 我国城镇居民住房消费问题探索	213
一、城镇居民住房消费的历史回顾与现状分析	213
二、影响城镇居民住房消费的主要因素	215
三、住房消费趋势的分析与对策建议	219

第四节 住房消费收入比的计算与分析	223
一、住房收入比的计算方法	224
二、选择住房消费收入比计算方法的原则	225
三、实际分析住房消费收入比应注意的问题	227
第五节 我国台湾的土地及其管理	229
一、台湾“国有”土地权利的主要处置方式	230
二、台湾“国有”土地管理的主要特点	232
三、思考与启示	234
第八章 国外不动产管理	236
第一节 英国不动产管理	236
一、英国不动产管理机构简介	236
二、英国土地开发许可制度	238
三、英国政府对内城更新改造采取的主要措施	240
四、英国的土地登记制度	245
五、英国皇家测量师协会	247
六、英国可持续的住宅自有	248
七、英国的不动产税收及应税价格评估	255
第二节 以色列不动产管理	259
一、以色列土地的私有化	259
二、以色列农地保护及其理念的变化	264
三、以色列的住房政策	272
四、以色列公有住房出售政策	276
第三节 国外老人住宅面观	284
主要参考文献	286

总 论

第一章 不动产管理制度问题的提出

第一节 不动产管理制度有关概念的界定

一、不动产管理制度的概念

(一) 不动产

不动产是财产的重要组成部分，是有形的实在的不可移动物，主要指土地及定着于土地上的不可移动的财产，这里的地上财产以房屋为主。

对不动产的这一解释，目前已基本得到学术界的认可，无需过多深究。然而，为了更准确地理解和运用不动产的概念，有必要就以下几点加以讨论。

1. 不动产与动产

在财产中不动产与动产是相对应的，即分别为不可移动的财产和可移动的财产。虽然这里“移动”的字义明确，但关于“移动”界线的界定上尚有一些差异。在英国的法律中^①，不动产与广义的土地等同，是指包括地面、地下和土地上空的一切财产。这里地面上的财产，除主要指房屋外，还包括定着其上的物，如生长着的植物等任何有意置于地表或埋在地下，认为应永远定着于土地上的东西。有的国家法律规定不动产中包括农作物，有的则不包括。有的

① [英] 詹姆斯 G D 法律原理，北京：中国金融出版社，1990

对于农作物还区别对待。在美国法律中关于植物为动产与不动产的划分标准为^①：按年计算并以人力生产的各类植物为动产，包括水果、苗圃花卉、短时期内将伐树木及已转卖土地上的已收割或已成熟的农作物。而常年生并立于土壤中的天然植物为不动产，包括乔木和灌木、已转卖土地上的生长的树木和无保留条件转卖土地上生长期中的农作物。所以，对不动产和动产的区别，要依据国家、地方法律的规定而确定。在我国，目前还没有法律对不动产有明确的界定。

2. 不动产与房地产

目前两个概念在实际中都有运用，且容易混淆，两者有共同之处，也有一些不同点，主要表现在以下几个方面：

(1) 两者的着眼点不同。不动产是指“土地”及其上定着物，以土地为基本，并涉及与土地溶为一体的、难以分割的地上物（建筑物等），其着眼点在土地。而房地产则明显偏重于房，以下几点理由可以说明这个问题。其一，从这一概念形成的政治与经济背景来看，房地产主要流行于大陆，且与行政管理体制相关，即建设部房地产业司、房地产管理局等皆对应房地产，而土地管理系统对应土地，所以房地产自然而然地容易被理解为以房为主。其二，从目前对房地产概念的理解和认识来分析，认为房地产是指“房屋建筑和建筑地块有机组成的整体”或是“房屋建筑和其建筑地块所组成的有机整体”的界定是比较流行、比较权威的。从中不难得出，所谓房地产是以“房”带“地”、因“房”而有“地”（房屋基地、附属土地等）。因此也明显表现出重房的观念。

(2) 含义（外延）不同。比较而言，不动产（外延）要较房地产宽阔，甚至在有的国家不动产就等同于广义的土地，而广义的土地是指土地及地表、地下和土地上的不可移动的财产，这里土地上至一定合理的高度（上空），地面、地下的财产则指任意有意置于地表或埋在地下，认为应当永远定着于土地的东西。这样不动产的

① [美] Martin J Miles. *The West—Poeke Real Estate Advisor*, PRENTICE—HALL inc. 1989.

含义就非常广，而作为“房屋建筑和其建筑地块所组成的有机整体”只能是不动产的一个组成部分。

本书中使用不动产的概念主要有三点理由：第一，回避现实中对房地产、土地概念的含混认识和由此产生的种种矛盾；第二，将研究范围限于城市不动产，以城市土地为主要对象，涉及部分房产问题；第三，致力于研究和建立房、地统一的不动产管理制度。

（二）不动产管理制度

1. 关于制度的有关论述

一般来讲，制度是“要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规则”，是“一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系”（辞海，1989）。从经济学角度来讲，不同的经济学流派，甚至同一流派的不同经济学家对制度的解释并不完全一致。

代表旧制度经济学的康芒斯对制度的定义是：制度是集体行动控制个人的一系列行为准则或标准。或者说：制度就是在社会一定范围内（也许是全社会范围内）每个人必须遵守的行为准则或规范^①。以加尔布雷斯为代表的新制度经济学对“制度”的分析是变幻莫测的。在这些经济学家看来，只要不是经济性的、数量关系的因素，就是制度因素，所有制、分配关系、公司关系、法律、教育制度、意识形态等统统包括在内，而且没有分类，对这些因素的任何一个或几个的分析就是制度分析，并没有统一、严格的分析对象和方法。

现代产权经济学对制度的分析集中于产权制度或所有权制。科斯主要从产权交易规则或产权结构和经济组织形式的角度论述“制度”，因而其制度就是指一系列关于产权安排、调整的规则。舒尔茨提出“将制度定为一种行为规则，这些规则涉及到社会、政治及经济行为”。认为凡是制约人们行为的政治、经济、法律、社会规则都属于“制度”范围。因此，现代产权经济学家虽然对制度解释的角度或表达有差异，但基本一致的看法是，认为制度是一系列规

^① 董少安，产权经济学导论，济南：山东人民出版社，1995. 6，原载：康芒斯，制度经济学

则，它界定人们的选择空间和相互间的关系，制约人们的行为。

马克思主义经济学也将“制度”视为一系列的总括多方面的规则。但马克思认为制度有经济基础及上层建筑之分，并从不同的角度分别分析不同制度，试图揭示其相互间的内在辩证关系；同时马克思认为所有制是制度的核心，其他一切制度都由此决定并在此基础上展开，因此与其他制度经济学派有着重要的差别。

综上所述，尽管不同经济学派从不同角度对制度各有解释，但共同的观点是一致的，即制度是一定社会范围内统一的、对单个社会成员的各种行为起约束作用的一系列规则。且制度可以从不同的角度被分为政治制度、经济制度、文化制度，也可以分为经济基础（经济结构或经济制度）和上层建筑（政治、法律、文化等方面的制度）。特定社会的各种制度相互影响、相互依存构成一个有机整体，规范和约束社会、经济主体的行为。

2. 不动产管理制度

基于对制度的理解，不动产管理制度可以定义为：在特定社会范围内，以管理不动产为目的的，对围绕不动产所发生的各种行为起约束作用的一系列规则。

这些规则是不动产制度的重要组成部分，它们可以是正式的，如法律、法规、组织章程等；也可以是非正式的，如道德规范、习俗等，其中前者是本书讨论的主要内容。

不动产管理制度的建立，以社会的经济结构或经济制度为基础，受到国家政治、法律、文化等制度的影响，并构成政治、经济、法律制度的组成部分。

二、不动产管理制度的构成

社会制度是各种社会关系的制度化或规则化。在社会关系制度化这一过程中，机构（从家庭、公司、工会、同业协会、直到国家本身）应负责制定和执行各种规则，各种性质的规则相互影响、相互依存，构成一个有机整体，共同发挥促进社会经济发展的作用。不动产管理制度也应由这一系列基本要素构成：组织机构、各种法律、法规和政策规则等。

(一) 不动产管理机构

不动产管理机构是不动产管理制度中的硬件。不动产管理机构的建立及其职责的规定,不仅要充分体现政府的公共性、普遍性、强制性、非盈利性的基本特征,同时还要适应不动产管理的特殊要求。不动产管理机构的主要功能应包括以下方面:

1. 制订科学的土地规划和土地利用计划

土地规划是政府调节土地资源的重要手段,也是政府有效实施宏观调控及土地管理的依据;对于用地者、投资者来说,土地规划则是进行区位选择、进行投资可行性分析的重要依据。

制定土地规划并通过一系列强制性手段与诱导性措施来促使其实现,可以达到控制土地用途、调节土地使用结构和布局平衡,并避免和克服市场机制配置土地要素的局限和弊端,最终实现优化配置土地资源的目的。同时,依据土地规划,也可以有效进行土地数量控制、集约程度、结构模式、和环境保护等方面的管理。所以,世界各国政府都将制定和有效实施规划当作管理不动产的主要内容。

土地利用计划要反映国民经济发展的战略要求,以及土地规划和市场的要求。要有严格的长期、中期土地利用计划,以保证土地的可持续利用;也要有灵活的年度计划,以用于调节不动产市场,避免不公平、盲目的市场竞争,保证土地供需总量的动态平衡。

2. 进行不动产基础管理

进行不动产基础性管理,一方面要通过完成大量基础性工作,为不动产市场提供必需的各种信息,如不动产产权、产籍信息、土地的质量和数量、房屋的质量和数量、土地基准地价等,以保证各方面对不动产信息的需要。另一方面是通过制定不动产基本规则,为不动产市场提供必要的运行规范,如市场交易规则、不动产使用规则和租赁规则、物业管理规则等,以保证不动产经济活动的正常运行。

3. 制定不动产调节政策

不动产调节政策是各种行政的、经济的、技术的调控手段的具体体现,又是国家法律形成的基础,根据不动产经济运行要求制定

有效的调控政策是不动产管理机构的重要任务。调控不动产的主要政策有产业政策、价格政策、税收和金融政策等。

（二）不动产管理法律

不动产管理法律是以法律、法规形式出现的约束不动产经济运行的正式规则。法律在调控经济活动中具有天然平等性、超经济强制、相对独立性、社会性和实践性等基本特征，在市场经济中不论是市场中的适度竞争、法人地位及市场经济的基本制度，还是政府计划调节内涵、政府行为等都要给予法律界定，以使其具备法律效力，并成为社会经济活动的准则。

不动产管理的法律体系包括国家法律、行政法规、部门规章、地方法规及地方政府规章等几个层次。

1. 国家法律

国家法律一方面是指以国家宪法、民法等为代表的，对不动产专门立法具有指导性作用的基本性、纲领性的法律。这些与不动产有关的法律规定体现了国家的意志，是制定部门法规及地方法规的基本依据。另一方面是指关于不动产开发与利用、不动产经营与管理、不动产市场等方面的专门性法规，一般有财产法、住房法、土地法等。

2. 行政法规

是以宪法、有关基本法和单行法为依据，并与其相配套的行政法规，主要包括各种行政管理条例和办法。

3. 部门规章

是根据法律、行政法规制定的规章，包括各种管理办法和规章制度。不动产部门法律是界定不动产产权、产权关系及进行不动产产权管理的基本法律依据，是规范不动产市场交易活动，调控不动产经济活动的法律手段的重要组成部分。

4. 地方性法规

不动产地方法规是各级地方权力机构根据本地区的特殊需要，依据国家法律、行政法规等的基本精神制定的配套的专门性地方法规。地方性法规具有一定的超前性和灵活性，一些地方需要的但国家没有规定的，可以在地方法规中试行；另外，地方政府可以在有