

中国物业管理从业人员岗位培训指定教材之四

房地产基本制度与政策

建设部房地产业司 编

主 编 刘洪玉 季如进

中国物价出版社

中国物业管理从业人员岗位培训指定教材之四

房地产基本制度与政策

建设部房地产业司 编

主 编 刘洪玉 季如进

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国物业管理从业人员岗位培训指定教材/建设部房地产业司编.
北京:中国物价出版社,1996.12

ISBN 7-80070-658-3

I. 中… I. 建… III. 房地产—物业管理—技术培训—教材 N.F293.3

中国版本图书馆(CIP)数据核字(97)第 00962 号

中国物业管理从业人员岗位培训指定教材之四

房地产基本制度与政策

建设部房地产业司 编

*

中国物价出版社出版发行

新华书店 经销

河北省〇五印刷厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开 8 印张 200 千字

1996 年 12 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—4000 册 全套定价(7 册):200 元

《房地产基本制度与政策》编委会

名誉主任	李振东	周干峙		
主任	谢家瑾			
副主任	沈建忠	郑吉荣	刘宝英	王德楼
	柴强	刘洪玉	董黎明	邬翊光
	毕宝德	洪亚敏	陈之泉	薛洪江
	张重光	刘佳胜		
委员	陆克华	宋亚晨	赵春山	季如进
	郎振亮	史贤英	龚卓琪	李玉玺
	刘锦红	李加林	金怡国	桂国杰
	张国栋	王寿松	卢炳哲	张明华
	郭俊英	姜万荣	廖俊平	张协奎
	艾建国	高向军	孙仁先	陈玮
	徐林宝	杜鸣	郑修建	鲍晓云
	刘兴民	唐国芳	徐俊达	冯俊
	梁小青	张景伊		

参加本书编写的人员

陆克华	龚卓琪	郭俊英	陈 玮
季如进	姜万荣	唐国芳	任卫东
王聪霞	杜 鸣	郑修建	邱 琪
杨文侃	柴 强		

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 房地产业的概述.....	(1)
第二节 我国房地产业的改革与发展.....	(3)
第三节 房地产法制建设	(15)
第二章 房地产开发用地管理制度与政策	(18)
第一节 农地征用制度与政策	(19)
第二节 国有土地使用权出让	(27)
第三节 国有土地使用权划拨	(32)
第三章 城市房屋拆迁管理制度与政策	(36)
第一节 城市房屋拆迁法规与管理体制	(36)
第二节 城市房屋拆迁工作程序	(39)
第三节 城市房屋拆迁补偿	(41)
第四节 城市房屋拆迁安置	(43)
第五节 特殊情况的拆迁补偿、安置.....	(45)
第六节 城市房屋拆迁纠纷的处理	(47)
第四章 城市规划管理制度与政策.....	(50)
第一节 城市规划管理概述	(50)
第二节 城市规划的编制审批管理	(57)
第三节 城市规划的实施管理	(62)
第五章 房地产开发建设管理制度与政策	(72)
第一节 房地产开发与开发企业的管理	(72)
第二节 建筑设计与设计企业的管理	(76)
第三节 建设施工招标与建设监理的管理	(81)

第四节	建筑施工与施工企业的管理	(92)
第六章	房地产交易管理制度与政策	(101)
第一节	房地产交易管理概述	(101)
第二节	房地产转让	(104)
第三节	房地产抵押管理	(112)
第四节	房屋租赁管理	(121)
第七章	房地产产权产籍管理制度与政策	(133)
第一节	房地产产权产籍管理概述	(133)
第二节	房地产权属登记发证制度	(137)
第三节	房地产权属登记管理	(139)
第四节	房地产产籍管理	(145)
第八章	房地产中介服务管理制度与政策	(149)
第一节	房地产中介服务的行业管理	(149)
第二节	房地产估价师执业资格制度	(153)
第三节	房地产中介服务收费标准	(157)
第九章	物业管理制度与政策	(162)
第一节	概述	(162)
第二节	物业管理体制	(164)
第三节	住宅小区的物业管理	(168)
第四节	房屋修缮管理	(174)
第十章	房地产金融制度与政策	(179)
第一节	房地产金融概要	(179)
第二节	房地产信贷资金来源	(181)
第三节	房地产信贷资金运用	(186)
第四节	房地产信贷业务核算	(192)
第十一章	房地产会计制度与政策	(196)
第一节	房地产会计	(196)
第二节	房地产开发企业的会计核算	(198)

第三节	房地产开发经营支出和开发产品成本的核算	(202)
第四节	房地产开发经济效益的核算	(206)
第五节	房地产开发企业的会计报表	(210)
第六节	房地产开发企业的经济活动分析	(211)
第十二章	房地产税收制度与政策	(213)
第一节	税收概述	(213)
第二节	房产税	(216)
第三节	城镇土地使用税	(218)
第四节	耕地占用税	(221)
第五节	土地增值税	(225)
第六节	契税	(231)
第七节	相关税收	(233)

第一章 绪论

第一节 房地产业概述

一、房地产业的基本概念

房地产业是从事土地和房屋开发经营的行业。具体地说,它包括以下一些内容:国有土地使用权的出让;房地产的开发和再开发,其中包括征用土地、拆迁安置、委托规划设计、组织开发建设,以及对旧城区土地的再开发;房地产经营,包括土地使用权的转让、出租、抵押和房屋的买卖、租赁、抵押等经济活动;房地产中介服务,包括房地产咨询、估价和经纪代理;物业管理,主要包括房屋及公共设施、设备的保养、维修,并为使用者提供安全、卫生以及优美的环境;房地产市场的调控和管理,即建立房地产市场、资金市场、技术市场、劳务市场、信息市场,制订合理的房地产价格,建立和健全房地产法规,以实现国家对房地市场的宏观调控。

由于对房地产业含义认识的不同,因此,在产业分类的划分方法上也是不同的。联合国根据它所制订的《经济活动国际标准产业分类》,把全部经济行业分为十类,房地产业和经营服务业为第八类。我国根据国家计划委员会、国家经济委员会、国家统计局、国家标准局联合颁发的《国民经济行业分类和代码》中,将经济行业分为十三个门类,房地产业为第七类。如果从我国主产业分类法来看,房地产业属第三产业。虽然对房地产业分类中的排列次序是不同的,但是,不管那一种分类方法,都承认房地产业是独立的产业。

二、房地产业的地位和作用

房地产是国民经济发展的一个基本的生产要素,任何行业的

发展都离不开房地产业。反过来说,任何行业都拥有一定的房地产,都是房地产业经济活动的参与者。因此说,房地产业是发展国民经济和改善人民生活的基础产业。它的重要作用,可以归纳如下:一是可以为国民经济的发展提供重要的物质条件;二是可以改善人们的居住和生活条件;三是可以改善投资环境,加快改革开放的步伐;四是通过综合开发,避免分散建设的弊端,有利于城市规划的实施;五是可以为城市建设开辟重要的资金渠道;六是可以带动相关产业,如建筑、建材、化工、轻工、电器等工业的发展;七是有助于产业结构的合理调整;八是有助于深化住房制度的改革,调整消费结构;九是有助于吸引外资,加速我国的经济建设;十是可以扩大就业面。以上这些重要作用,目前已初步显示出来,随着国民经济和房地产业的进一步发展,房地产业在国民经济中必将产生更广泛、更重要的作用。

三、房地产业的历史沿革

房地产业在我国是一个古老而又新生的产业,大体上可分为五个时期。

1949年以前。据文字记载,3000年前就出现了田地的交换和买卖。长达2000年的封建历史时期,有了一定规模的土地和房屋的租赁、买卖等经济活动。19世纪中叶起,沿海一带上海、广州等城市近代房地产业产生并得到了迅速发展。所有这些都是以土地和房产的私有制为基础的。

1949年—1955年。解放初期,稳定城市房地产秩序,是开展经济建设、稳定人民生活的重要组成部分。为此,党和国家首先接收旧政府房地产档案、确认产权归属、代管无主房屋、没收敌伪房地产、打击房地产投机和各种非法活动。其次,在全国各地先后建立了房地产管理机构,制定了有关政策规定,开展了大规模的房地产清查登记,以最高的效率建立了新政府的房地产管理秩序。第三,

国家在极其紧张的财政经费中,拨出专款改造旧社会遗留的棚户区 and 贫民窟,建造新住宅,改善最贫穷的居民的居住生活条件。这一切,对于稳定民心恢复经济起到了重要作用。

1956年—1965年。随着工商业社会主义改造,全国城镇陆续开始以“国家经租”的形式对出租私有房屋进行了社会主义改造,付给房主租金,赎买了房主产权,改造私房一亿平方米。私有企业占用的土地,国家也以赎买方式收归国有。这一切,使城市房屋和土地的所有制构成发生了根本变化,确立了公有制在社会主义城市房地产中的主体地位。

1966年—1978年。十年动乱时期,对城市房地产管理工作破坏极大。机构几起几落,产权管理陷入混乱,违章占地几经泛滥,变相买卖土地时有发生,住宅建设停滞不前,欠账越来越多,致使住房问题成为严重的社会问题。

1978年以后。党的十一届三中全会以来,随着社会经济体制改革的全面展开,在城市进行了城镇住房制度的改革、城镇土地使用制度的改革和房地产生产体制的改革,新时期社会主义的房地产业便萌生了。1987年10月中国共产党的第十三次代表大会的报告中正式提出:“社会主义的市场体系,不仅包括消费品和生产资料等商品市场,而且应当包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场。”在我国社会主义经济发展史上第一次提出了建立房地产市场,确立了房地产业的地位,宣告了我国社会主义房地产业的诞生。

第二节我国房地产业的改革与发展

一、房地产业的重大改革

我国房地产业的发展主要得益于下述三项重大的制度和体制的改革,即城镇住房制度改革、城镇土地使用制度改革和房地产生

产方式的改革。

(一)城镇住房制度改革

住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分。中国传统城市住房制度是一种以国家统包、无偿分配、低租金、无限期使用为特点的实物福利性住房制度。这种住房制度存在着一系列严重弊端和难以克服的矛盾,其根本问题在于不能有效地满足城市居民的住房需求,不适应社会主义商品经济的客观要求,实行低租金出租的办法,房租低得连住房的维修费也补偿不了,不仅年年国家投入住宅建设的大量资金分文收不回,年年还要再拿出一大笔资金用于补贴住房的维修和管理费用。因此,必须对传统住房制度进行全面彻底的改革,实现机制转换,创立具有中国特色的新型住房制度,实现住房商品化和社会化。

中国城市住房制度改革大致经历了三个阶段。

第一阶段 1979 年至 1990 年,为房改探索 and 试点阶段。

1978 年邓小平同志提出了关于房改的问题。1980 年 4 月,他更明确地提出了我国住房制度改革的总体构想,指出要走住房商品化的道路。同年 6 月,中共中央、国务院批转了《全国基本建设工作会议汇报提纲》,正式宣布将实行住宅商品化的政策。

1979 年开始实行向居民全价售房的试点,中央拨款给西安、柳州、梧州、南宁四市,建房向居民出售。1980 年试点扩大到 50 个城市,1981 年又扩展到 23 个省、直辖市、自治区的 60 多个城市及部分县镇。

1982 年开始实行补贴出售试点,即政府、单位、个人各负担房价三分之一。1982 年先在郑州、常州、四平及沙市四市进行试点。1984 年国务院批准北京、上海、天津三大直辖市扩大试点。截止 1985 年底,全国共有 160 个城市和 300 个县镇实行了补贴售房,共出售住房 1093 万平方米。

自 1986 年以后,住房制度改革取得了重大突破,掀起了第一

轮房改热潮。1986年2月,成立了“国务院住房制度改革领导小组”,下设办公室,负责领导和协调全国的房改工作。这一时期的主要特点是针对传统住房制度的核心——低租金制,提出了以大幅度提租补贴为基本环节的改革的思路。在总结试点工作经验的基础上,1988年1月国务院召开了“第一次全国住房制度改革工作会议”,同年2月国务院批准印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》。这是国务院颁发的全面指导城市住房制度改革的重要文件。充分肯定了试点城市的做法与经验,确定了房改的目标、步骤和主要政策,对全国房改的工作进行了部署,标志着住房制度改革进入了整体方案设计和全面试点阶段。

第二阶段从1991年至1994年,为全面推进和配套改革阶段。

1991年中国的住房制度改革取得了重大突破和实质性进展,结束了一段时期以来的徘徊局面,进入了全面推进和综合配套改革的新阶段。1992年2月,国务院正式批复了上海市的改革方案。5月1日《上海市住房制度改革实施方案》正式出台实施。上海实行了“五位一体”的房改实施方案,具体包括推行公积金、提租发补贴、配房买债券、买房给优惠、建立房委会五项措施。上海借鉴新加坡的成功经验,率先在中国建立了公积金制度,开辟了新的稳定的住宅资金筹集渠道。上海方案的实施对全国的房改产生了巨大的影响和推动作用,引起了所谓“上海效应”。

1991年6月,国务院颁发了《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》,其中明确规定了房改的根本目的,重申了房改的有关政策,提出了部分产权理论,要求实行新房新制度,强调了国家统一政策的严肃性。

1991年11月,国务院办公厅下发了《关于全面进行城镇住房制度改革的意见》,这是中国住房制度改革的一个纲领性文件,明确了住房制度改革的指导思想和根本目的,制定了房改的总体目

标和分阶段目标,提出了房改的四项基本原则,规定了房改的十二大政策,要求在1992年至1993年内在全国范围内全面推进住房制度改革。这标志着我国的房改已从探索和试点阶段,进入了全面推进和综合配套改革的新阶段。

第三个阶段从1994年开始,为深化改革和全面实施阶段。

1994年7月13日国务院下发了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》,《决定》是在认真总结10多年房改实践经验的基础上制定的,是指导今后一段时期房改工作的主要政策文件。《决定》确定房改的根本目的是:建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化;加快住房建设,改善居住条件,满足城镇居民不断增长的住房需求。房改的基本内容可以概括为“三改四建”。“三改”即改变计划经济体制下的福利性的旧体制,包括:改变住房建设投资由国家、单位统包的体制为国家、单位、个人三者合理负担的体制;改变各单位建房、分房和维修、管理住房的体制为社会化、专业化运行的体制;改变住房实物福利分配的方式为以按劳分配为主的货币工资分配方式。“四建”即建立与社会主义市场经济体制相适应的新的住房制度,包括:建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系;建立住房公积金制度;发展住房金融和住房保险,建立政策性和商业性并存的住房信贷体系;建立规范化的房地产交易市场和房屋维修、管理市场,从而逐步实现住房资金投入产出的良性循环、促进房地产业和相关产业的发展。《决定》要求全面推行住房公积金制度,积极推进租金改革,稳步出售共有住房,加快经济适用住房的开发建设,做好原有政策与《决定》的衔接工作等,标志着我国的房改工作已进入深化改革和全面实施阶段。

(二)城镇土地使用制度改革

1. 传统城市土地使用制度及其弊端

中国传统城市土地使用制度,概括地说,是对土地实行行政划拨,无偿无期限使用,禁止土地使用者转让土地的制度。所谓行政划拨,是指土地由政府有关主管部门调拨使用,具体包括两个方面:①土地使用者如果需要土地,不是通过市场购买或租赁获得,而是按照一定的建设用地程序,首先申请建设项目,待有关部门批准后,再持有关批准文件向土地管理部门提出用地申请,经审查批准后,由土地管理部门无偿拨给。②国家因经济、文化、国防建设或者兴办社会公共事业,如果需要使用土地使用者正在使用的土地,不是通过购买或租赁方式取得,而是运用行政手段无偿调用。

所谓无限无偿期使用,是指从国家那里得到用地时不支付地价,在使用土地过程中也不缴纳地租或土地使用费。同时国家在将土地划拨给这些使用者时,也没有规定具体明确的土地使用期限。除非遇到国家新的建设需用该块土地,否则土地使用者可以无限期地占用下去。

所谓禁止土地使用者转让土地,是指禁止土地使用者以买卖、出租、抵押、赠与、交换等方式将土地转给其他单位或个人使用。如果土地使用者不再需要使用该块土地,必须将土地无偿交给国家有关部门,由国家重新安排使用。

中国传统城市土地使用制度通过几十年的实践,表明存在着许多弊端,这些弊端主要表现在如下几个方面:①不利于土地的有效利用和合理配置。②不利于正确地评价企业的生产效益和体现按劳分配原则,同时造成土地使用者的利益不均等。③不利于城市经济的发展和城市建设资金的良性循环。④不利于廉政建设,也是产生官僚主义的温床。

2. 城市土地使用制度改革的进程

中国传统城市土地使用制度,是整个传统经济体制的一个组成部分。整个传统经济体制不改革,传统城市土地使用制度即使存在前述种种弊端,也不会进行改革。在 70 年代末期中国开始经济

体制改革和对外开放之后,传统城市土地使用制度已不再适应经济体制改革和对外开放的需要。改革这种土地使用制度,释放出土地的巨大活力,以促进国民经济健康发展被提上日程。

中国传统城市土地使用制度的改革有一个发展过程。这个发展过程,突出表现在如下五个方面:①征收土地使用费;②开展土地使用权有偿出让和转让;③制定地方性土地使用权有偿出让、转让法规;④修改宪法和土地管理法;⑤制定全国性土地使用权出让和转让条例。

(1)征收土地使用费:征收土地使用费,起初是因为对外开放举办中外合营企业提出的。1982年深圳特区开始按城市土地的不同等级向其使用者收取不同标准的使用费,抚顺、广州等城市从1984年起也先后推行。

1988年9月27日,国务院发布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》,规定自1988年11月1日起施行。该条例指出,征收土地使用税施行后,土地使用费改征土地使用税。

(2)开展土地使用权有偿出让和转让:征收土地使用费的改革,还没有为土地使用者转让土地使用权开绿灯,对传统土地使用制度触动不大。1987年下半年,深圳特区率先进行土地使用权有偿出让和转让的试点,做法是国家出让土地使用权及允许进行土地使用权抵押,1988年福州、海口、广州、厦门、上海、天津等城市也相继进行了这方面的试点。1990年进行土地使用制度的试点城市有10个,1991年增加到27个,1992年除西藏外,全国各省、自治区、直辖市已全面开展试点。据不完全统计,到1993年底,全国共出让国有土地使用权4.4万幅,总面积7.9万公顷,收取出让金1231亿元人民币。有些城市土地出让收入已占财政收入25%以上,少数城市甚至高达50%以上。广东省1992年土地收益达94亿元,相当于当年财政收入的45%。

(3)制定地方性土地使用权有偿出让转让法规:为了使土地使

用权有偿出让、转让活动法律化,做到有法可依,自1987年11月起,各地先后制定和颁发了地方性的土地使用权有偿出让和转让的有关条例或规定。1987年11月29日,上海市人民政府首先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》。此后,1987年12月29日广东省人大常委会正式通过了《深圳特区土地管理条例》。1988年2月13日海南建省筹备组发布了《海南土地管理办法》。1988年2月14日海口市人民政府发布了《海口市土地使用权有偿出让和转让的规定》。1988年6月14日厦门市公布了《厦门市国有土地使用权有偿出让、转让办法》。另外,1988年3月9日广州市人民政府发布了《广州经济技术开发区土地使用权有偿出让和转让办法》。天津市也制定了《天津经济技术开发区土地使用权有偿出让转让管理规定》。

(4)修改宪法和土地管理法:1984年10月,标志着中国改革发展重要里程碑的《中共中央关于经济体制改革的决定》认为土地不是商品,并以此为区别社会主义商品经济与资本主义商品经济的标志之一。1986年6月公布的《中华人民共和国土地管理法》也特别规定了土地不得出租或以其他方式非法转让。但到了1987年,情况有了重大变化,土地使用制度改革的有关内容开始反映在党中央和国家的重要文件中。到1988年4月和12月,宪法和土地管理法分别作了修改。

1987年10月25日,中国共产党第十三次全国代表大会《沿着有中国特色的社会主义道路前进》的报告指出:“社会主义的市场体系,不仅包括消费品和生产资料等商品市场,而且应当包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场;单一的商品市场不可能很好发挥市场机制的作用。”

1988年4月11日,出席七届全国人大一次会议代表在讨论宪法修改草案时认为:“将土地的使用权修改规定为可以依照法律的规定转让,符合我国国情。”12日即通过宪法修正案,删去了宪