

已购公房上市问答

刘履康 著



中国经济出版社

已购公房上市问答

刘履康 著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

已购公房上市问答/刘履康著. —北京:中国经济出版社,1999.11

ISBN 7-5017-4851-9

I. 已… I. 刘… III. 住宅-销售-经济政策-中国-问答
IV. F299.23-4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 65781 号

责任编辑:王振德

封面设计:褚黎丽

已购公房上市问答

刘履康 著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮编:100037

各地新华书店经销

3209 工厂印刷

850×1168 毫米 1/32 1.75 印张 43 千字

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

印数:0~5000

ISBN 7—5017—4851—9/F·3851

定价:3.90 元

目 录

什么是已购公房	1
什么是经济适用住房	4
房屋所有权证(产权证)	7
土地使用权出让金和土地收益	10
再说土地使用权出让金	12
“公房上市”交易的税赋	16
解决了“部分产权”的问题	21
房改房变成了商品房	23
代理活动有法可依	26
《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》	
逐条解说(内容包括公房上市的基本条件和操作程序)	28
附录	
建设部《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》	36
财政部国土资源部建设部《已购公有住房和经济适用住房上市出售土地出让金和收益分配管理的若干规定》	40
财政部国家税务总局《关于调整房地产市场若干税收政策的通知》	42
建设部关于《加强〈房屋所有权证〉发放管理工作的通知》	44
北京市政府《北京市已购公有住房和经济适用住房上市出售管理办法》	46
后记	51

什么是已购公有住房

建设部颁布的《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》，对“已购公有住房”和“经济适用住房”这两种房屋的上市出售活动做了特定规范。说明这两种房屋，具有不同于一般商品房特殊性。

已购公有住房，包括房改中职工两种购买公房的情况，一是以“标准价”购买；二是以“成本价”购买。

先说以“标准价”购买。在 90 年代初期住房改革开始以前，北京市几乎所有住房都是公产。房管局所辖的住房，称为“直管公房”；企业所辖的住房，称为“自管公房”。1991 年北京市政府房改办公室下达文件，允许职工以“标准价”（实际上就是优惠价格），购买自己承租的住房（自住房）。这一年的标准价是每建筑平方米 390～440 元，产权单位有权在这个幅度中自行定价。根据政策规定，在标准价下计价，还要附加一定比率的“工龄优惠”、“购买现住房优惠”、“购房一次性优惠”、“一次付款优惠”。这样，单价优惠再加各种附加优惠，所以计算出的房屋实际售价很便宜，甚至在实际付款中，出现每建筑平方米价格低于 120 元的情况。因此，市房改文件还规定：“每建筑平方米的售价低于 120 元的，以 120 元计价”。

为了鼓励职工早买房，为了完成房改的最终目标——实现住房商品化，标准价格要逐步转化为成本价格，商品价格。所以住房的标准价，每年由政府房改办公布一次，价位逐年递增，优惠逐年递减。到 1994 年，标准价已升至 710 元～1099 元/建筑平方米，附加优惠中的“购房一次性优惠”、“一次付款优惠”两项取消。1998

年标准价达到 943 元~1363 元/建筑平方米。1999 年,标准价向成本价过渡的任务已经完成,标准价价位取消,以后房改只执行成本价一种价格。

《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43 号(1994 年 7 月 18 日)——以下简称“国务院 43 号文件”),其中规定:“职工以标准价购买的住房,拥有部分产权,即占有权、使用权、有限的收益权和处分权,可以继承。产权比例按售房当年标准价占成本价比重确定。职工以标准价购买的住房,一般住用 5 年后方可依法进入市场,在同等条件下,原售房单位有优先购买、租用权,原售房单位已撤消的,当地人民政府房产管理部门有优先购买、租用权。售、租房收入在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后,单位和个人按各自的产权比例进行分配。”

再说成本价。1994 年,政府在实行标准价售房的同时,又出台了“成本价”。两种价格双轨实行。“国务院 43 号文件”中规定的“成本价”,“包括住房的征地和拆迁补偿费、建安工程费、住宅小区基础设施建设费(小区级非营业性配套公建费是否列入成本由各地自行确定)、管理费、贷款利息和税金等 7 项因素”。而实际上的建设成本投入,还应包括土地使用权出让金、大市政费、四源费。这些没有计算进去但实际发生的成本费用,在建筑成本中占相当的比重。所以房改中的“成本价”,实际上也是一种优惠价格,不是实际的成本价。

1994 年市政府首次公布的成本价为 1165 元/建筑平方米,当年标准价是 710 元~1099 元/建筑平方米。这种成本价高于标准价的情况,以后年年如此。1998 年的成本价是 1450 元/建筑平方米,同年度标准价为 943 元~1363 元/建筑平方米。成本价同标准价一样,呈递增趋势,每年由市政府公布一次。

以成本价购房和以标准价购房,两种购房人所获得的产权地位是不一样的。

“国务院 43 号文件”中明确规定：“职工以成本价购买的住房，产权归个人所有，一般住用 5 年后可以依法进入市场，在补交土地使用权出让金或所含土地收益后和按规定交纳有关税费后，收入归个人所有。”这就是说，职工以成本价购买的住房，拥有完整的产权，而不是部分产权。只是在上市时间上受到一定限制，或者说在所有权中的处分权能和收益权能实现上，受到一定限制。随着《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》的颁布和实施，这种限制已经结束。

什么是经济适用住房

今年四月份,建设部颁布了《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理办法》。前面介绍了什么是已购公有住房,下面介绍什么是经济适用住房。

经济适用住房,是指具有社会保障性质,具有经济性和适用性的商品住房。社会保障性质,是指国家在法律、政策、金融、税收等方面,采取调控手段,保障中低收入家庭购买住房的承受能力。经济适用住房的社会保障性质,是由政府的扶持方针所决定的。

一、《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)中,在“采取扶持政策,加快经济适用住房建设”的标题下写道:“经济适用住房建设用地应在建设用地年度计划统筹安排,并采用行政划拨方式供应”。这一点很重要。因为政府通过行政划拨方式向经济适用住房提供建设用地,就大大降低了建设成本。如果按照通行的以国家出让方式取得土地使用权的,使用人必须要交纳土地使用权出让金,这在建设成本中占相当的比重。“而划拨土地使用权是指土地使用者通过各种方式依法无偿取得土地使用权”(《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十三条)。无偿使用土地,势必对经济适用住房的价格产生重要影响。

二、以上引述的国务院 23 号文件,还要求各地“可以从本地实际出发,制定对经济适用住房扶持政策”。为此北京市作出了经济适用住房行政事业收费减半交纳的规定,作出了销售由政府限价的规定,作出了开发建筑商利润率限制在 3% 的决定。

三、信贷方面,国家按国家贷款资金和城市配套资金 4 : 6 的

比例提供贷款,在金融上提供支持。

国家关于加大经济适用住房建设力度的决策,决不是权宜之计。在一个相当长的历史时期内,中低收入家庭要占社会很大的比重。北京市已公布实施了第一批经济适用住房项目,今后还要公布实施第二批、第三批。政府的扶持政策以及限价限利措施,市场经济的公平竞争原则和优胜劣汰规律,必然促进开发建筑商降低成本、提高工效。在价格不可能上扬的情况下,面临竞争,开发商只能千方百计使自己的个别劳动时间低于社会必要劳动时间,以廉价优质房提供给中低收入家庭。这样,社会上攀升的房价也就自然得到平抑。

有人说,购买经济适用住房“没有产权”,这不符合事实。北京市建委在《关于第一批经济适用住房销售管理办法》中明确规定:“居民个人购买的经济适用住房产权归个人所有”。所以国家允许经济适用住房同已购公有住房一道上市交易。

附:

北京市第一批经济适用住房一览表

序	经济适用住房名称	建设地点	政府限价 (元/平方米)	建设单位
1	回龙观文化居住区工程	昌平区回龙观	2600 元	市房地产开发经营总公司
2	安宁西里小区	海淀区东北旺西二旗	2850 元	市安达房地产开发公司
3	田村路北住宅小区	石景山区田村路北	3230 元	市城市建设工程开发公司
4	玉海园(采石路小区)	海淀区玉渊潭乡	3900 元	市海淀区房地产开发经营总公司
5	西管头经济房居住小区	丰台区西三环南路	3600 元	市东兴联房地产开发有限责任公司

续表

序	经济适用 住房名称	建设地点	政府限价 (元/平方米)	建设单位
6	良乡北潞园 北潞春小区	丰台区良乡 卫星城西	2400 元	市房山区房地产开发 总公司
7	诚苑小区(南 苑西小区)	丰台区南苑 五爱屯	2400 元	市首建建设有限责任 公司
8	垡头小区	朝阳区垡头	3200 元	市住总集团
9	建东苑住宅 小区	朝阳区管庄 西里	3100 元	市建筑材料集团总公 司
10	八王坟地铁 住宅小区	朝阳区高碑 店乡	4000 元	市建设开发集团总公 司
11	青年路住宅 小区	朝阳区十里 堡青年路	3800 元	市大成房地产开发总 公司
12	电子城平房 危改项目	朝阳区酒仙 桥驼房营	3600 元	市城市建设工程开发 公司
13	望京新城 A4 居住区	朝阳区望京 新城	3950 元	市城市建设开发集团 总公司
14	望馨园小区	朝阳区望京 新兴产业	3800 元	市新兴房地产开发总 公司
15	立水桥小区	朝阳区立水 桥	2650 元	市东房顺天通房地产 开发公司

房屋所有权证(产权证)

已购公有住房和经济适用住房上市交易,要持有最基本的证件,就是房屋“产权证”,它的规范名称叫《房屋所有权证》。一个简单的道理:出售房屋,首先它必须是自己所有的房屋,而能够证明这种权属关系的,就是国家颁发给房屋所有人的《房屋所有权证》。在介绍这种权属证件之前,必须先说权属的内容——房屋所有权。

我们常说的房屋“产权”,准确的称谓是房屋所有权。所有权是指国家确认的人们对于财产的占有、使用、收益和处分的权利。它是所有制在法律上的表现。房屋所有权作为一种财产所有权,受国家法律保护。

占有,是指所有人对财产的实际控制和支配;使用,是指对财产的利用;收益,是指利用已获得所有权的财产取得收益。例如,房屋所有人,可以将其房屋出租以取得收益;处分,是指在法律允许的范围内处理其财产的权利。例如,房屋所有人对其所有的房屋,可以出售,可以继承,也可以赠与。以上说的,就是所有权的四个权能:占有权,使用权,收益权,处分权。

从表面上来看,所有权反映的是人与物之间的占有关系。实质上,反映的是人与人之间的关系。某物是甲的,就不是乙的。是企业的就不是个人的。这就是所有权的排他性。没有排他性,就谈不上所有权。我们常说的产权界定、产权清晰,就是要解决所有权权属要明确的问题。

在我国古代,许多思想家精辟地论述了所有权法律制度和权属界定的重要性。管仲说:“律者,所以定分止争也。”他这里说的律,就是有关所有权的法律。“定分止争”,其中的“定分”,是定名

分,定谁所有,用现在话来说,就是确定权属。商鞅形象生动地论述了这个“定分止争”道理。他说:“一兔走,百人逐之,非以兔可分以百也,由名分未定也;夫卖兔者满市,而盗不敢取,由名分已定也。”一只跑着的兔,百人追之,并非这只兔可分为百份,而是每个人都想捕为已有,因为这只兔“名分未定”。而到了兔市,谁也不能随便拿,就连小偷也不敢轻易下手,因为这些兔名分已定,是兔商的。

老百姓懂得这个朴素道理。几年来,我们所接的购房者的咨询电话,一半以上的问题是:“产权证什么时候能办下来?”反映了广大购房职工对权属的关切。

《房屋所有权证》,它作为具有法律效力的证件,对其作用,国家建设部作了如下规定:“凭证管理房产;凭证出售、出租房屋;凭证申请房屋翻、改、扩建;凭证申请办理房屋继承、析产、分割、赠与、交换、调拨等产权转移手续;凭证办理抵押手续;凭证办理拆迁、安置、补偿手续”(建设部《关于加强〈房屋所有权证〉发放管理工作的通知》建房[1993] 571号)。

最近,建设部公布的《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》,就确定了“凭证出售”原则。其中第五条规定:“已取得合法产权证书的已购公有住房和经济适用住房可以上市出售”。其中第六条还规定《房屋所有权证》是办理申请上市手续的必备材料之一。

建设部关于产权证的这些规定,涵盖了房屋所有权人实现其所有权的全部内容。即如前所说的占有权、使用权、收益权、处分权。说《房屋所有权证》是具有法律效力的证件,是因为这个证件所证明的内容是受法律保护的,是在法律下能有效地实施的。无论购置商品房或是参加房改购房,一定要办领《房屋所有权证》。买房而无证,就无从证明这宗买卖交易的合法性,也就无从确认所有人行使所有权四个权能的合法性。

我国的《民法》和《刑法》,都有明文规定保护所有权。《民法》是以对侵犯财产所有权的行为追究民事责任的方法来对国家确认的

所有权进行保护的；《刑法》则是以对侵犯财产所有权所构成的犯罪追究刑事责任(也要追究民事责任)的方法来对国家确认的所有权进行保护的。但无论哪种保护,都以“国家确认的所有权”为对象。而房屋所有权由国家确认的法律依据,就是《房屋所有权证》。

土地使用权出让金和土地收益

《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号(1994年7月18日))中规定:“职工以成本价购买的住房,产权归个人所有,一般住用5年后可以依法进入市场,在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后,收入归个人所有。”

什么是土地使用权出让金?这要从我国的土地所有制度和使用制度说起。

在我国,土地做为一种财富,或者是广义上的财产,和房屋或其它财产不同,法人和自然人(企业和个人)不能对其拥有所有权,只能有使用权。

我国的根本大法——《中华人民共和国宪法》第十条规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其它形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

这就是说,一、土地只能由国家或农村集体所有,企业和个人不能所有。二、土地所有权不能买卖,但土地使用权可以从所有权中分离出来(所有权有四种权能:占有权、使用权、收益权、处分权),“依照法律的规定转让”。

依照什么法律的规定转让?《中华人民共和国城市房地产管理法》(1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)中作了这样的规定:

“第七条土地使用权出让,是指国家将国有土地使用权(以下简称土地使用权)在一定年限内出让给土地使用者,由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”

这就告诉了我们,“土地使用权出让金”,实际上就是土地使用者应支付的一笔土地使用费。

房屋作为土地上的建筑物,和其座落地是不可能分离的。你拥有了该房屋的所有权,也必然同时行使了该房屋占用范围内的土地使用权。当你处分你拥有的房产的时候,房产占用范围内的土地使用权也随之转移。所以,《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十一条规定:“房地产转让、抵押时,房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权同时转让、抵押。”

当职工按成本价购房取得房屋所有权的时候,也同时取得了该房屋占用范围内的土地使用权,就应当履行交纳土地使用费的义务。所以前面引述的国务院 43 号文件规定:“……可以依法进入市场,在补交土地使用权出让金或所含土地收益和按规定交纳有关税费后,收入归个人所有”。

从这个规定来看,“出让金”和“土地收益”,是当事人履行义务的两个选项,择一即可。因为这两项都是对土地使用的补偿性质。今年四月份,建设部公布了《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》。其中第八条规定:“经房地产行政主管部门审核,准予出售的房屋,由买卖当事人向房屋所在地房地产交易管理部门申请办理交易过户手续,如实申报成交价格,并按照规定到有关部门缴纳有关税费和土地收益。”这个规定,是和国务院 43 号文件的规定一致的。很清楚,交纳土地收益,是“收入归个人所有”的前提条件之一。

再说土地使用权出让金

关于土地使用权出让金,在一部法律和一部法规中,都这样提到——《中华人民共和国城市房地产管理法》第七条:“土地使用权出让,是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者,由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第八条:“土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让予土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”

这就清楚地告诉了我们缴纳土地使用权出让金的缘由,是国家以土地所有者的身份将土地使用权出让给土地使用者,是土地的有偿使用。在这里特别要指出的是,受让的土地使用者只有使用权,而没有所有权。根据宪法,在我国,土地做为一种财富,只能由国家或农村集体所有。它和房屋或其它财产不同,法人和自然人(企业和个人)不能对其拥有所有权(产权),只能有使用权。

在土地使用权出让和受让关系中:出让方是国家,受让方是土地使用者。在土地使用权出让合同关系中,他们是两个主体。其中,土地使用者可以是任何一个主体;而国家是特定的主体,不可能是一个别的什么主体。因此,土地使用权出让金的缴纳人,可以是任何一位土地使用者;而收缴人只能是国家,是唯一的缴纳对象。

还有一个土地使用权转让的问题。“土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换和赠与”(《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第十九条)。在第二次转移关系中,转让方是国有土地使用权的受让方,作

为土地使用权出让合同的另一主体,他拥有土地使用权证书,并已经履行了向国家缴纳土地使用权出让金的义务。受转让方和国家没有合同关系,没有直接的权利义务关系。因此不发生向国家缴纳土地使用权出让金的问题。但在转让关系中,转让方将土地使用权转移给受转让方是有偿的(赠与除外),他为了获得土地使用权而发生的支出要在转让收入中得到补偿。但这是受转让方对转让方的问题,而不是受转让方对国家的问题。

房屋作为土地上的建筑物,和其座落地是不可能分离的。你拥有了该房屋的所有权,也必然同时行使了该房屋占用范围内的土地使用权。你一方面是房屋所有人,同时是土地使用者,自然要履行交纳房款和土地使用权出让金的两方面义务。今年四月份,由建设部颁布的《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》第九条规定:“在本办法实施前,尚未领取土地使用权证书的已购公有住房和经济适用住房在 2000 年以前需要上市出售的,房屋产权人可以凭房屋所有权证书先行办理交易过户手续,办理完毕房屋所有权转移登记手续之日起 30 日内由受让人持变更后的房屋所有权证书到房屋所在地的市、县人民政府土地行政主管部门办理土地使用权变更登记手续。”

今年七月份,由财政部、国土资源部和建设部联合下发的《已购公有住房和经济适用住房上市出售土地出让金和收益分配管理的若干规定》第二条规定:已购公有住房和经济适用住房上市出售时,均需由购买人缴纳土地出让金或相当于土地出让金的价款。缴纳标准按不低于所购买的已购公有住房或经济适用住房座落位置的标定地价的 10% 确定”。这里提到的购买人,是指二手房的购买人。因为公有住房和经济适用住房的第一购买人,没有缴纳土地使用权出让金、也没有领取土地使用权证书,权利和义务就由二手房的购买人来承担。自然,售房成本中也就不存在土地使用权出让金一项。

国家计划委员会颁布的《城市国有土地使用权价格管理暂行