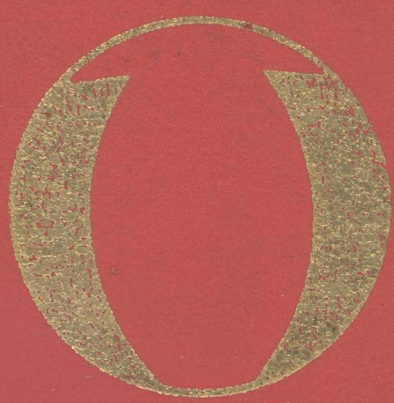


BOOK
OF
CHINESE
ECONOMIC
EVENTS
ON
REFORMING
AND

中国经济改革开放大事典



OPENING

F121
225
V.2

贈閱

BOOK
OF
CHINESE
ECONOMIC
EVENTS
ON
REFORMING
AND

主编 高尚全 王梦奎 禾村

中国 经济改革 开放 大典

OPENING



下卷



C200018782

北京工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国经济改革开放大事典/高尚全等主编. —北京:北京工业大学出版社,1993.10
ISBN 7-5639-0274-0

I. 中…

II. 高…

III. ①经济建设-大事记-中国-1949~1992 ②大事记-经济建设-中国-1949~1992

IV. F12

中国经济改革开放大事典(上、下卷)

主编 高尚全 王梦奎 禾 村

*

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

世界知识印刷厂印刷

*

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

787×1092毫米 16开本 185印张 6774千字

印数:1~4000册

ISBN 7-5639-0274-0/C·15

定价:295.00元

(京)新登字 212号

中国经济改革开放 大事典

主 编 高尚全
王梦奎
禾 村

北京工业大学出版社

1980年恢复国内业务后,基础条件很差,尤其是各级机构在营业办公用房和职工宿舍用房等基本建设上缺口很大。财政部虽然每年核给一定数额的开办费,并适当调高了利润留成比例,解决了一些基层公司基本建设需要,但是同实际需要的数额比较相差还很大,无法满足业务发展的需要。

由于存在以上问题,造成了公司内部缺乏活力,人员和机构建设发展缓慢,不利于我国保险事业的进一步发展。但是,在目前国家财政还很困难的情况下,要让财政以减让利税的办法来解决保险公司的困难也是不现实的。为了促进保险事业的发展,同时考虑到国家财政的实际困难,经中国人民保险公司与财政部协商,财政部以(90)财商字第104号文同意中国人民保险公司从1990年起三年内,在增加财政收入的情况下,试行增长利润与财政分成的办法:以1987年到1989年三年平均利润为基数,按环比计算,当年实际增长利润计提增长分成20%,专项用于营业网点用房和职工宿舍的建设,并免缴能源交通重点建设基金和预算调节基金。

但鉴于该办法必须在中国人民保险公司全系统汇总盈亏后统算,而且每年都可能出现个别公司无增收利润的情况,因此不能按每个分公司的实际增长利润计算分配额,各分公司实际可分配额必须在决算后落实。为此,中国人民保险公司以保发[1990]0193号《关于试行按增收利润20%增提留利作为专项资金的办法的通知》,规定了利润增收分成的具体计算办法:利润增收分成部分,80%分到各分公司、20%留总公司做调剂,80%部分以各分公司利润增长额比重占80%,利润增长率比重占20%进行分配。并特别强调,20%增提留利作为专项基金,必须用于营业网点用房和职工宿舍的建设上,不能用于职工福利和奖金。在此期间,不再另行解决网点建设资金。

上述办法体现了国家得大头的分配原则;一方面可以使财政收入年年有增加,另一方面可以把保险企业自身效益同解决办公用房和宿舍问题挂起钩来,既能使每个职工都关心企业的经济效益,又能增加企业自我发展能力,增强企业发展的后劲。

(陈 钢)

费用包干办法的试行 为了进一步调动保险企业加强财务管理、挖掘潜力、节省开支的积极性,财政部决定于1991年在保险公司部分省、市分公司实行综合费用指标包干办法试点,试点范围为天津、江苏、南京等地分公司。综合费用率实行“指标包干、超支自补、节余分成”的原则,即核定年度综合费用率指标,综合费用超支部分由企业用留利资金补足,节余部分与中央财政实行二八分成,即上交中央财政20%,企业留用80%,企业留用部分属于单项留成资金,按财政部规定应交纳“两金”。节余分成资金的使用,仅限于营业用房建设、改善经营条件,如用于安全设施、电脑更新等,而不能用于职工奖励和职工福利(经财政部批准后,可适当用于建造职工宿舍)。当年结余可转下年度使用。实行综合费用包干的目

的,一是要进一步调动起职工增收节支的积极性,二是解决试点公司的一些实际问题,减轻财政负担。费用包干经过一年的试行,各试点单位纷纷反映,实行费用包干有很多积极意义。(1)有利于调动各级公司厉行节约的积极性。实行费用包干有效地调动了各级公司勤俭办企业、加强费用管理的自觉性和主动性,减少了费用开支的盲目性和随意性。(2)有利于调动各级公司发展业务规模、增加保费收入的积极性。多结余费用的另一条途径就是要大力发展业务规模、增加保费收入。只有多收入保费,才能增加可用的费用额,从而为尽可能多地节约费用打下基础,1991年试点公司的保费收入较上年都有大幅度的增长,其增长率均高于全国平均增长率。(3)能在一定程度上减少甚至杜绝违法乱纪、乱挤乱摊费用的现象。实行费用包干后节余可以留用,就无须弄虚作假,打开了前门,就堵塞了后门。(4)减轻财政负担,为国家增加财政收入。

企业通过自身的增收节支、精打细算,用节余费用解决部分基本建设、业务用车、电脑购置所需要的资金,改变了过去单一向财政伸手的局面,减轻了财政负担。实践证明,实行综合费用率包干政策是基本可行的,目前中国人民保险公司在已有试点的基础上增加了部分试点,进一步深入探索财务管理改革的路子。

(刘文久)

农村保险以县划块单独核算 中国人民保险公司云南省分公司率先在全省范围内对农村保险实行以县划块单独核算的体制改革。1988年以前,由于以下三个原因导致云南省农村保险业务长期徘徊不前,亏损严重:一是农村保险点多,面广,灾害频繁,保险赔付率高,工作难度大,经营成本高;二是1988年11月6日,云南遭受7.2级和7.6级的强烈地震,五个地区的21个县(市)遭到不同程度的损失,因地震灾害而给全省农村赔款800余万元;三是农村业务的经营机制不适应,农村保险业务开展得好坏一个样,保险赔款赔多赔少一个样,基层公司没有压力,地方党政部门没有积极性。这就需要从根本上改革农村保险的经营机制。为此,云南省分公司认真分析了全省农村保险的基本情况,结合党的保险方针政策,决定把整个农村保险业务捆起来单独核算,走“以农养农”的路子。

1988年10月,云南省人民政府以云政发(1988)178号文件,批准了中国人民保险公司云南省分公司把县以下(不含县)整个农村保险业务划出来,作为支援农业的政策性保险办理。按照“取之于农村,用之于农村”的原则,对县以下农村保险免征所得税、营业税;对农村保险业务当年的收支结余,除一部分留作企业基金外,其余70%转为农村专项保险基金,实行自主经营,自担风险,自负盈亏,自我发展,自我约束,以丰补欠,独立核算的经营机制。

云南省分公司自1989年开始实行以县划块单独核算以来,全省县以下农村开办的险种已达50多种,1991

年全省农村保险业务收入 5963 万元,为 1988 年的 3.04 倍,三年共建立和聚积农村专项保险基金 506 万元。三年的实践证明,农村保险实行以县划块单独核算后已充分显示了它对加速农村保险的发展、建立农村经济补偿制度所起的作用。主要表现在:(1)调动了各级政府的积极性,促进和推动了农村保险以及整个保险业务的发展,进一步扩大了保险保障。(2)发挥了保险的经济补偿和安全保障作用,进一步密切了党同人民群众的关系,为稳定农业生产、稳定农村人民生活、稳定社会做出了积极贡献。(3)找到了加快发展农村保险事业的路子,不但减轻了国家财政的负担,而且还增加了中央和地方财政的收入。(4)建立和聚积了一定数量的农村专项保险基金,为逐步建立农村灾害补偿制度,稳定农村保险经营打下了基础。(5)增强了中国人民保险公司经营农村保险业务的压力、动力和活力,实现了社会效益和自身经济效益的统一。

(袁序成)

农村保险“联合共保”的体制改革 中国人民保险公司湖南省分公司积极适应改革开放形势的需要,在总结本省发展农村保险的经验教训,借鉴外省先进经验的基础上,冲破传统观念的束缚,大胆改革农村保险经营模式,坚定地走地方政府与保险公司联合共保的路子,在 1991 年 11 个县、市联合共保试点成功的基础上,1992 年全省已有 53 个县、市、区走上联合共保之路,占全省农村县、市区数的 50%。

联合共保实施方案的主要内容包括:(1)共保的业务范围。除涉外保险业务和长期人身险业务外的其他所有农村业务(不含县城),包括种养两业险、农村家财险、乡镇企财险、拖拉车险、短期人身险等。(2)共保的基本原则及双方的职责。基本原则是,将共保业务划作地方性险种经营,风险共担,利益共享。地方政府的主要职责为,将保险纳入政府工作议事日程、组织发动群众投保、协调好各方面的关系、参与经营决策和重大赔案的查勘与理赔等。保险公司的职责为,具体办理承保、理赔等实务手续,负责财务管理。(3)核算方式与财务管理方法。对共保业务实行单独立帐,独立核算,自负盈亏,结余按“五五”比例分享,亏损按“五五”比例分担。即当年保费收入减去赔款支出、交纳税金和提取业务管理费用后,结余部分各得 50%,然后分别从各自份额中提取 30%的业务发展基金和奖励基金,剩余部分由保险公司专户储存,留作地方风险基金。若遇大灾巨损,风险基金不足赔付发生亏损时,亦各分担 50%。-保险公司承担的部分,由上级公司从保险基金中调剂弥补,地方政府承担的部分,可向保险公司拆借,从来年风险基金政府份额中连本带息偿还。也可不拆借,采取限额赔付方式,积累金赔完为止。(4)基金的运用与增殖。专户存储的地方风险基金,在保证赔款支付的前提下,按照“定向、短期、还本、付息”的原则,部分可进行运用,支持地方经济建设。

经过 1991 年 11 个县(市)的试点,联合共保这一模

式显示了强大的生命力,给农村保险事业注入了活力和生机。这一模式主要具有以下四个优越性:一是充分调动了地方政府抓保险的积极性。由于联合共保的经营模式,调整了利益分配关系,使保险经营成果与政府利益挂上了钩,从而有效地调动了地方政府抓保险的责任感与积极性。二是促进了农村保险业务的大发展。主要表现在农村保险业务收入多年来徘徊不前的局面得到扭转,一些与生产和群众生活息息相关的险种承保面不断拓展,一些难度较大的险种取得了突破。三是巩固和占领了农村保险市场。凡实行联合共保的地方,政府不允许其他部门再来争办农村保险业务,从而有效地遏制了多家滥办保险的现象。四是提高了保险效益,加速了农村灾害风险基金的积累。

(袁序成)

河南农村互助统筹保险试点 农村互助统筹保险是河南省农村保险体制改革的一种探索。由于广大农民一方面需要保险,另一方面对保险费的承受能力有限,再加上不利于农村保险发展环境的影响,致使河南省农村保险业务的发展步履艰难。为了摆脱农村保险长期徘徊不前的局面,加快建立农村经济补偿制度的步伐,1990 年,中国人民保险公司河南省分公司以总公司《中国农村保险》课题研究的成果为理论依据,在新郑县政府的合作下进行了“农村互助统筹保险”的尝试。由于新郑县“农村互助统筹保险”试办当年取得了良好的预期效果,1991 年年初,省保险分公司便向省政府报告了新郑县试办“农村互助统筹保险”的情况,提出了把试点范围扩大到全省 20 个县(市)的设想,受到省政府的充分肯定和高度重视。1991 年 4 月省政府在新郑县召开了现场会,决定将试点范围扩大到 23 个县。到 1991 年底,全省有 19 个县正式建立了机构,18 个县开始办理业务。共筹集农村专项保险基金 2 754.6 万元(其中保险费 1 511.9 万元,保险储金 1 242.7 万元),赔付 864.3 万元,短期保费赔付率为 57.2%。1991 年下半年,河南省保险分公司还起草、制定了《河南省农村互助统筹保险管理办法》,并经省体改委、财政厅、民政厅、省人行、税务局等有关部门反复协商和修订后,由六家联合下发。试办农村互助统筹保险得到了全省各级政府的支持,也受到了广大农民群众的欢迎。

农村互助统筹保险具有以下一些特点:(1)农村互助统筹保险的性质属于合作保险,它不以盈利为目的,基本上是农民之间的互助互济。(2)农村互助统筹保险的机构是以县为单位成立农村统筹保险互助会,互助会设领导委员会,领导委员会的成员由县政府领导、县人民银行、县政府有关职能部门、县人民保险公司和投保企业、农民代表组成。(3)农村统筹保险互助会的业务由政府组织推动,人民保险公司具体办理。收取保费有三种形式:(1)全县统筹,即对农业、种植业保险,按全县实有户数或者实有种植面积,以乡为单位统一签单、收费;(2)对乡镇企业险、养殖业险、个体工商户险以及人身险等项业务,实

行按户(人)筹集;(3)当地政府根据具体情况,为没有支付能力的贫困户缴纳或补贴保险费。(4)农村统筹保险互助会是县政府领导下的独立的群众互助组织。其业务由人民保险公司代办和管理。(5)农村统筹保险互助会的资金管理使用中国人民保险公司现行的会计制度和帐簿报表,由人民保险公司县支公司财务部门按现行会计科目单独建帐、单独上报、独立核算,资金在银行专户储存,并按银行城乡居民储蓄存款的利率计息。

农村互助统筹保险经过两年来的试点工作,已经显示其优越性,受到当地政府和农民群众的欢迎。主要体现在以下几个方面:(1)各级政府的积极支持。农村互助统筹保险改变了地方政府对保险地位、作用的认识,由原来的一般性的号召和下文支持,变成了直接领导和直接组织实施。(2)受到农民群众的欢迎。农村互助统筹保险节余留存在当地保险公司,农民代表参加互助会领导委员会,直接参与了管理,农民由原来的被保险人变为既是被保险人,同时也是保险人,保险成了农民自己的事。(3)较好地解决了农村保险发展中难于解决的问题:①通过以县、乡为单位按种植面积统筹收费,解决了农险收费难、费用高的问题;②通过农民互助互济,资金留存地方,与人民保险公司分保等措施,把政府、农民和保险公司三者之间用经济利益联系起来,克服和减少了不合理的赔

款;③规定互助会长期险种储金可以用于当地经济建设,支持当地经济发展,提高了当地政府抓保险的积极性;④由于互助会的保险业务属于社会保险性质,免征一切税、费,有利于农村专项保险基金的建立,同时也有利于进一步探索政府向农民补贴保费的问题。 (袁序成)

广东、福建两省人民保险公司为地方政府代办保险业务

1981年7月12日《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》指出:“地方企业的国内保险业务,由两省人民保险公司按照保险条款和费率代办。保费收入除赔款、提留赔款准备金和代办费外,全部交省使用,赔款准备金不敷赔偿支出时,由省负责。”1981年7月19日,中共中央、国务院批转了这个会议纪要。按照上述规定,自1982年起,中国人民保险公司广东省分公司和福建省分公司所承保的地方企业的国内财产保险成为代办业务,其收支结余全部上缴省财政,保险公司不承担风险,只收取按保费收入一定比例计算的代办手续费,当这部分业务发生收不抵支时,则由省财政予以弥补。中国人民保险公司在这两个省经营的其他保险业务(中央所属企业的财产保险、涉外保险、人身保险、居民的财产保险等)仍作为自营业务,纳入中国人民保险公司统一核算,其利润按规定向中央财政纳税。 (魏迎宁)

五、保险对外开放

中国在海外机构的设立和发展 1949年10月1日中华人民共和国成立后,原属国民党政府官资金融机构的中国保险股份有限公司、太平保险股份有限公司,在香港、澳门地区和印度尼西亚、新加坡、马来西亚等地区的分支机构,以及在香港注册设立的香港民安保险公司的经理人员及全体职工果断拒绝了台湾国民党当局的要求,积极响应中国共产党和中央人民政府的号召,毅然宣告起义,接受北京总管理处领导,成为中资的保险机构,从此进入了一个新的历史转折点,以崭新的姿态继续努力发展当地的保险业务。

从50年代后期到1978年,中国海外保险机构的职工有200多人,每年净保险费收入2亿多港元。尤其香港地区的中资保险机构,在50年代配合国家对外贸易部门反封锁、反禁运的斗争中发挥了积极的作用。60年代中期,我国海外机构积极响应北京总管理处提出的“银行保险一家”的号召,将保险纳入中资银行的经营范围,使银行和保险的关系紧紧地连在一起。银行利用了保险公司

的技术,保险公司借助了银行的服务网点,使得保险业务发展有了一个飞跃。1979年中国共产党十一届三中全会后,随着对外开放方针政策的贯彻实施,我国的海外保险事业得到了更迅速的发展。

在港澳地区,1980年,由中国人民保险公司、中国保险公司、民安保险公司和太平保险公司香港分公司分别投资,在香港成立了专营再保险业务的中国再保险(香港)有限公司,承接经营世界各地的再保险业务。1981年10月,由中国保险公司香港分公司、澳门分公司和太平保险公司香港分公司、民安保险公司以及中国再保险公司联合投资,在香港成立了主要经营投资、股票和债券等业务的中國保联投资有限公司和新世纪证券(集团)有限公司。1984年成立了中国人寿保险股份有限公司香港分公司,专营当地的人身保险业务。同一时期,为了加强在港澳地区的中资保险机构业务的领导和管理,根据中国人民保险总公司的指示,于1984年成立了中国保险港澳管理处,负责对港澳地区的中资保险机构进行监督检查、

协调和管理。目前,港澳地区的中资保险机构已形成了业务种类和经营管理比较健全的中国保险集团,并逐步向经营多元化、专业化、集团化和国际化的方向发展。

在东南亚地区的中资保险机构,经过数十年的长期坚持与不断扩展,业务都有了很大的发展,已成为在当地具有一定经营规模和影响的保险机构。这期间,我驻新加坡中国保险股份有限公司新加坡分公司、太平洋股份有限公司新加坡分公司一贯本着服务社会、服务公众的宗旨,积极向广大新加坡工商客户和代理提供充分可靠的保险利益保障和各项保险咨询服务,并与他们在长期交往中建立了可靠的相互信赖关系,从而也赢得了良好的声望。

在欧美地区,中国人民保险公司的海外机构也有新的开拓。1986年,中国人民保险公司与美国国际保险集团(AIG)合资,在百慕大注册成立了中美保险公司,并在纽约和香港设立了分公司,增进了中美两国保险界的了解,促进双方的业务合作,并协助中国人民保险公司在美国的海损代理人开展工作。1985年,中国人民保险公司和中国银行投资在英国伦敦注册成立了中国保险(英国)有限公司,主要服务对象是约20多万定居英国的华人和我国政府的派出机构,同时也积极接受英国中、小型企业保险和国际再保险业务。经过几年的艰苦创业,公司业务有了长足的发展。

此外,为了进一步加强与国际同业间的业务交往,中国人民保险公司还先后在英国伦敦、日本东京、美国纽约和德国汉堡设立了保险联络处或代表处,协助总公司及时了解、考察和研究国际保险市场的变化、发展情况与趋势,配合总公司开展有关的保险业务活动。各联络处自成立以来,通过积极宣传中国人民保险公司的业务方针,广泛结交国际保险界的朋友,加强同所在国家保险同业联系和合作,扩大了中国人民保险公司的影响,同时也促进了公司涉外业务的发展。

近几年来,我国海外保险事业在竞争激烈的国际保险市场中,不断增加新的险种,开拓新的服务领域,扩大与外国保险机构的相互代理业务范围,不断改善经营管理,提高经济效益,为国家积累外汇资金,发展国际经济合作,发挥着越来越重要的作用。(陈 钢)

亚非保险与再保险联合会第九届大会的召开 亚非保险与再保险联合会第九届大会于1985年9月17日至20日在北京举行,60多个国家的520多人出席了大会,中国人民保险公司副总经理程万铸当选为第九届联合会主席。中国人民保险公司的代表在大会上作

了“中国近海石油开发保险”的报告。亚非保险与再保险联合会成立于1964年9月,是亚洲和非洲第三世界国家为了发展民族保险与再保险事业共同发起成立的国际组织。我国是该会的创始成员之一,该会现有47个成员国,138个保险公司。1972年9月,该会决定成立非寿险再保险集团,其宗旨是提高会员公司的自留能力,分散巨灾风险,保证经营的稳定性。该集团由33个亚非国家的64个保险公司组成,中国人民保险公司是该集团的成员之一,与该集团交换分保业务。(魏迎宁)

第三世界保险会议第五届大会的召开 1986年6月23日至27日,第五届第三世界保险会议,第三届发展中国家保险监督官会议在北京召开。第三世界保险会议和发展中国家保险监督官会议是第三世界国家的保险界为了逐步摆脱西方国家对发展中国家保险市场的垄断和控制,加强第三世界保险组织在地区间的力量与合作而召开的,目的在于促进各国发展自己的民族保险事业,使第三世界各国的保险事业更好地适应第三世界经济发展的需要。第一届第三世界保险会议由菲律宾保险官阿南尔多夫人和菲律宾亚太保险学会发起,于1977年在菲律宾的马尼拉举行。此后第三世界保险会议曾先后在阿根廷、肯尼亚、摩洛哥举行过三次。中国人民保险公司曾派代表出席了上述四届会议。1984年在摩洛哥的卡萨布兰卡举行的第四届会议上提议第五届大会在中国举行。在1986年6月23日至27日在北京举行的第五届大会上由我国担任会议主席。共有近60个国家的保险界人士出席了会议,会议的中心议题是“在经济危机时期的保险经营”,各国的保险专家和联合国贸发会保险官作了学术性报告,会议期间选举了“发展中国家保险再保险协会”执委会。

在第五届第三世界保险会议召开的同时,于北京举办了第三届发展中国家保险监督官会议。该会议的宗旨是交流发展中国家在保险管理和立法方面的情况和经验,增进这些国家保险官员间的相互往来。在北京举行的第三届发展中国家保险监督官会议上,由负责人作了“关于发展中国家保险监督官协会在联合国贸发会中作为一个特殊的非官方性组织的地位”的报告,并研究了有关年报年鉴的编辑出版情况。第三世界保险会议和发展中国家保险监督官会议为第三世界各国保险界提供了互相接触、增进了解和友谊、商讨共同关心问题的机会。

我国保险界借此机会也开阔了视野,并为发展第三世界各国保险界的友好合作作出了贡献。(刘文久)

房地产业

分主编 石小抗

改革以前的房地产体制 房地产是指土地、建筑物及固着于土地、建筑物上不可分离的部分,如树木、水暖设备等。中国改革以前的房地产体制,没有一个完整的体系,但可以分为土地与房屋两大块。

中国改革以前的土地体制,可以从土地所有制、土地使用制和土地管理体制三个方面来描述。土地所有制方面,在农村,旧中国的封建土地制度极不合理,占农村人口总数不到10%的地主和富农,占有70~80%的土地,而占农村人口总数90%以上的贫农、雇农、中农和其他阶层,只占有20~30%的土地。地主、富农凭借着这种封建的土地占有制和政治上的特权,对广大农民进行剥削和压迫。1949年10月中华人民共和国成立,先后通过开展土地改革、农业合作化、人民公社化等运动,废除了封建土地所有制,逐步建立起了农村土地的社会主义集体所有制。在城市,旧中国城市土地所有权形式复杂多样,有帝国主义国家的资本家、大地产业主所有的土地,有以蒋宋孔陈四大家族为首的官僚资本家所有的土地,有民族资本主义性质的房地产公司和大房地产业主所有的土地,有资本主义工商业、银行业等民族资本家所有的土地,还有国民党政府机关及其各部门所有的土地。新中国成立后对城市土地没有马上宣布国有化,而是针对不同性质的所有权形式,分阶段,分别采取接管、没收、赎买、征用和法律宣布等方式,逐步实现了城市土地社会主义国家所有制。中国以后所进行的土地制度改革,没有改变以上建立起来的城乡土地公有制,1986年公布的《中华人民共和国土地管理法》规定:中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市市区的土地属于全民所有即国家所有;农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留山、自留地,属于集体所有。

土地使用制方面,在解放前,农村在封建土地制度下,土地可以买卖出租,多数封建地主和富农是把土地分割成小块,租佃给无地少地的农民耕种,收取封建地租,只有极少数地主、富农直接雇工经营。解放后进行的土地改革后,封建的土地私有制变为农民土地私有制,政府对分配给农民的土地发给土地所有权证,并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利。但当时农民大多耕种自有的土地,土地的使用权和所有权多半是统一的。自从农业社会主义改造运动开始以后,一般农村土地买卖已日趋减少,当时对农村土地的买卖在法律上虽还未禁止,但在实际工作中已防止农民不必要的出卖和出典土地,规定农村土地买卖、典当或其他转移,均应首先报请乡人民委员会审核,再转报区公所或区人民委员会批准。农业合作化后,农民私有土地转为农业生产合作社集体所有,其中绝大部分由合作社集体种植(或承包给生产队、组经营);只有少量的土地(约占耕地面积的10%左右)作为自留地(山)、宅基地分给社员个人经营使用。1962年9月27日发布的《农村人民公社工作条例修正草案》规定:“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。”从此,农村集体土地不准买卖出租的规定延续下来。耕地集体耕作,宅基地、乡镇企业用地均无偿使用。在城市,土地使用制度改革以前的传统城市土地使用制,概括地说,是对土地实行行政划拨,无偿无限期使用,禁止土地使用者转让的使用制度。所谓行政划拨,是指土地由国家行政机关调拨使用,具体包括两个方面:①企业、单位或个人如果需用土地,不是通过市场购买或租赁获得,也不是像目前城市土地制度改革后从政府土地使用权拍卖、招标中获得,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,向县级以上地方人民政府土地管理部门提出用地申请。经县级以上人民政府审查批准后,由土地管理部门无偿拨给用地。②国家因进行经济、文化、国防建设或者兴办社会公益事业,如果需要使用企业、单位或个人正在使用的土地,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。所谓无偿无限期使用,是指企业、单位或个人从国家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用地者使用时,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这块土地,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,是指禁止土地使用者以买卖、出租、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,由国家重新安排使用。

在土地管理体制方面,改革以前是分散多头管理的体制。50年代初,土地实行公有制后,很多人认为土地权属管理已不重要,土地利用管理交由各经济管理部门负责可以做到合理开发利用,因而1954年撤销了设在内务部的地政局,随即形成了土地多头分散管理的格局。农业部管农地;农垦部管荒地开发;国家建设征地,在不同省份有不同的办法,有的由民政部门办理,有的由农业部门办理,有的由建设部门办理,还有的直接由项目的主管部门自行办理,如林业部、铁道部、交通部等。结果,各自为政,政出多门。

中国改革以前的房屋体制,在农村,全国有80%的人口居住在那里,农民的住房历来是靠自己积累资金彼此相互帮工建造的,并归自己所有,农民自有的房屋绝大多数是自己居住和使用,可以继承,而很少发生买卖出租现象。改革以前的中国城镇住房制度,带有较深的“供给制”的色彩,其主要特征,一是在住宅建设投资方面,由国家包,即由国家出钱建住宅提供给职工、市民居住;不出卖只出租;二是在房租制方面,实行低租金出租办法,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钱用于补贴住房的维修和管理费用;三是在住宅所有制方面单一化,认为城市住房国家所有才符合社会主义原则,个人所有住宅至少应当逐步改变为国有;四是在住宅管理体制方面,政企不分,吃大锅饭。城镇其他类型的房屋,多为随国家建设项目一起建造的,很少买卖和出租。(柴强)

农业土地“联产承包”经营方式的确立与深化 自1978年以来的中国农村经济体制改革,可以分出三条基本线索:一是以土地联产承包经营为中心的农村生产方式的改革;二是以农副产品价格为中心的农村经济的运行与调节机制的改革;三是以乡镇企业为中心的农村工业体制的改革。其中,农村实行联产承包经营,是农村经济体制改革中最具实质性的变化,也是农村土

地使用制度的一次重大变革。这种变革有两个明显的特征:一是确立了两权分离的机制,把土地的所有权和使用权分开,所有权仍归集体,使用权通过合同交给农户,使劳动者和土地紧密结合起来;二是确立了家庭经营的主体地位,实现了公有土地和家庭经营方式的结合,农户除了按合同完成承包的生产任务外,还可以自购生产资料,发展承包以外的自营经济,经营二、三产业,成为独立的商品生产者。正是这一变革,解决了过去集体统一经营中长期存在的某些弊端,使农村经济获得了新的激励机制和内在动力,农业生产持续增长,并推动了整个经济体制的改革。

1978年以前,农村实行的人民公社制度虽然有利于依靠集体的力量抵御自然灾害,进行农田基本建设并防止贫富两极分化,但由于经营形式过于单一,管理过于集中,不可避免地产生了吃“大锅饭”的平均主义,阻碍了生产力的发展。1978年以来的农村改革,是以耕地实行家庭承包经营为突破口,进而改革了这种管理体制。这一变革绝非偶然,而是有着自身的必然性。50年代初,农村在土地改革基础上实行的合作化,使贫苦农民借助互助合作的力量,初步改善了生产条件,促进了生产的发展,提高了农民的生活。但是,农村仍然没有完全摆脱贫困落后状态。穷则思变。1978年秋,安徽省出现了百年不遇的大旱,凤阳、肥西等县一些贫困的村庄,率先自发搞起了联产到劳、包产到户等形式的责任制,在大旱之年夺得了好收成,使多年贫困的农民,解决了吃饭问题。这一事实产生了极大的轰动效应,在安徽、贵州、河南、甘肃等经济落后地区迅速得到响应,其后在几年时间内普及到中间地区直至发达地区。农村联产承包经营方式的确立,也是改革开放为它提供了必要的社会政治条件。1978年改革之前,农村曾多次出现包产到户,但都以搞“单干”走“资本主义道路”而加以制止。1978年以来,随着改革开放的推进,政府肯定了群众的实践经验,明确提出了积极推行包括家庭承包在内的多种形式的联产承包责任制,改革人民公社体制,同时强调尊重农民的意愿和创造精神。在这种情况下,多种形式的联产承包责任制才迅速遍及农村。

由于各地的生产力、管理水平和群众习惯不同,联产承包的具体作法也多种多样。以户为单位采取大包干的办法即家庭承包经营,因其方法简便、利益直接,而受到普遍欢迎,成为联产承包的主要形式,加上集体统一经营,构成当前农业土地制度的基本格局。家庭承包经营的基本内容和作法是,社区合作组织根据当地资源条件,按照国家有关政策法规,把公有的土地等生产资料,通过签订合同,以发包的方式交给农民承包经营,使农户成为一个相对独立的经济实体。据统计,实行家庭承包经营的村社占总数的98.2%。耕地分配方法,一般是按人头平均承包,也有按人劳比例或其他方式分配的。据1984年全国普查,按人头平均承包的村社占70.1%,按人劳比例承包的占21.3%,其余8.1%的村按劳动力承包。承包期

一般为10~15年。林地、果园、草地、草坡、水面、滩涂等非耕地,由于具有生态的整体性、生产周期长、投资大等不同于耕地的特点,在承包制度上同耕地有所区别。除一部分按人平均承包之外,一般多采取招标的办法选择承包者,承包期也比耕地长,一般20~30年,甚至有50年的。在承包期内,承包地可以由子女继承,可以有偿或无偿转交他人经营。合同期满后,原承包户愿意继续承包时,有权优先续订承包合同。

家庭承包及其形成的双层经营体制是农村改革的产物,但作为一项制度变革尚未结束,还需要深化和完善。

(1)经营规模问题。目前中国农户土地经营规模可能是世界上最小的。据农业部1990年对205个县5389个村调查,户均土地经营规模7.6亩,其中5亩以下的占调查农户的54%。土地经营规模狭小的原因同耕地分配方式直接有关。更为重要的原因是资源约束,工业和城市发展不足,以及土地的社会保障功能等。近年来在一些农业劳动力大量转移,农民对土地依赖程度相当减弱的地方,开始改变绝对平均包地的作法,以不同的形式扩大了农户的经营规模。其重要形式之一是实行“两田制”,即“口粮田”按人平均承包(一般是几分地,其产量能满足口粮需要);“责任田”一般按劳力承包,有的则实行招标承包。“两田制”不改变家庭承包、双层经营的格局,又在一定程度上避免了平均承包的弱点。它有利于解决耕地分散、零碎的问题,使一部分耕地相对集中,扩大了农户的经营规模,并兼顾了公平和效率问题。但是由于多种因素的限制,在农村小规模经营将是一个长期过程,不能人为地任意改变。政府的作为主要是通过政策引导,防止土地继续分割,规模更加小型化。

(2)流转机制问题。据调查,农户承包的土地在农户之间流动量很小。按照现行制度,土地的使用权可以通过两种方式流动,一是社区组织统一调整,一是农户之间的自愿转包。但是,集体调整因缺乏适当的经济机制,难以得到农户的认可;农户之间的转包,也因没有建立起规范化的经济补偿制度,而不能有效地推动土地流转。建立有效的土地流转机制,即自我调节的变迁机制,是农地制度建设的一个核心问题。目前,正在进行这方面的探索。实行有偿使用和有偿转让,引进市场机制,建立组织调节和市场调节相结合的制度,可能是一种符合实际的选择。这就要求在家庭承包经营的基础上,进一步使土地产权清晰化,完善具体的制度和法规,包括界定集体所有权和农户使用权的内容、边界、行使程序、实现方式,组织调节和市场调节的实现方式、作用范围以及它们的法律保护等,才能从制度上促进土地有效流动。

(柴强)

农村宅基地有偿使用及其推广 中国实行改革开放政策以后,农村经济有了很大发展,农民在收入增加、生活水平提高之后,出现了兴建住房热,造成宅基地不断扩大,使大量的耕地被侵占。据统计,1985年至1988年的4年间,全国农村建房占用耕地415万亩,占

同期全国各项建设占用耕地数量的三分之一。部分地区,农民更新住房的年限越来越短,面积越来越大,标准越来越高。少数干部以权谋私,违法占地建私房,群众意见很大。不少地方经常发生宅基地纠纷。为了加强对农村宅基地的管理,正确引导农民节约、合理使用土地兴建住宅,严格控制占用耕地,1988年山东省德州地区率先试行了农村宅基地有偿使用,把经济手段引入宅基地管理,取得了明显效果。到1989年底,山东全省共有100多个县、1132个镇实行了宅基地有偿使用,全国共有200多个县的部分乡、村试行了宅基地有偿使用。

山东省宅基地有偿使用办法主要包括四个环节,即:量算面积,明确权属;确定收费形式;测算和制定收费标准;费用的实际收取、保管和使用。就收费形式来说主要有以下几种:(1)平均收费法。这种方法的核心是不考虑其他因素,单纯从宅基地面积上考虑,标准面积内一个收费标准,标准面积外一个收费标准,标准面积外的收费标准略高于标准面积内的收费标准,二者收费之和即为该宅基地应交使用费的总额。这种方法简单、方便,易学、易懂、易掌握,干部群众乐意接受。(2)级差收费法。这种方法是根据地力好坏、位置优劣来分别确定不同的收费标准。其中又分为两种方法:①根据宅基地位置优劣和兼营其他副业收益情况,对集镇要道、临街的宅基地多收使用费,地处偏僻、交通不便的少收费。②根据宅基地所占土地的地力条件,划分不同等级。全部占用耕地的为一级,部分占用耕地的为二级,虽占非耕地但地势较平坦的为三级,占用非耕地且须整治的为四级。按不同的等级确定不同的收费标准。(3)混合收费法。这种方法是将几种收费方法融合到一起来确定宅基地的收费标准。充分发挥各种收费方法的长处,从而保证所确定的收费标准适当而有效。最常见的混合收费法是将标准内的宅基地面积采用同一收费标准,即采用平均收费法,对标准外的宅基地面积,根据超出数量划分不同区间,收费标准由低到高,累进收费。这两种收费办法各自确定的使用费之和,即为该户宅基地应交使用费数额。(4)在试点过程中还出现了另外两种收费办法。①空转回补法。是按全村人均占有宅基地面积确定各户应占宅基地面积,多占的要往外找钱,少占的不但不交钱,而且还可得到一笔钱。②宅田挂钩法。是将宅基地同承包田挂起钩来,共同负担大田提留。

山东和其他地区农村宅基地有偿使用的做法得到了国家土地管理局和国务院的肯定。1990年1月3日国务院批转了国家土地管理局《关于加强农村宅基地管理工作的请示》,该《请示》指出:“为了进一步搞好农村宅基地有偿使用的试点,各地区要做到以下工作:(1)切实加强领导,选择经济基础较好,耕地资源紧张的县、乡、村,有组织、有步骤地进行试点。(2)确定宅基地有偿使用收费标准时,对在规定用地标准以内的,既要体现有偿原则,又要照顾群众的经济承受能力,少用少交费,多用多交

费;超标准用地的,应规定较高的收费标准;对级差收益较高地段,收费标准要适当提高。(3)建立和完善土地使用费管理制度。宅基地使用费要本着“取之于户,收费适度;用之于村,使用得当”的原则,实行村有、乡管、银行立户制度。专款专用,主要用于村内基础设施和公益事业建设,不得挪作他用。”此后,地方各级人民政府普遍认真贯彻,农村宅基地有偿使用试点工作在全国各地迅速开展起来。据不完全统计,目前全国已有28个省(自治区、直辖市)的1200个县(市),6600个乡镇,约13万个行政村试行了宅基地有偿使用。收费标准从每平方米每年收费5分到3角不等。

试点证明,农村宅基地有偿使用对于加强土地管理收到了明显效果。据典型调查,主要表现在:(1)破除了历史形成的宅基地私有观念,节约了土地。通过宅基地有偿使用,广大干部群众明确了宅基地是集体所有,个人只有使用权,树立了土地公有观念。一些想早占宅基地的撤回了申请;超占的也主动退出了多占的宅基地。山东省德州、临沂两地区自试点以后,共有25653户撤回了用地申请,节约土地达8173亩。河北省沧州地区有5689户收回建房申请,7667户退出多占宅基地,共节约土地15014亩。(2)减少了宅基地纠纷,促进了农村安定团结。实行宅基地有偿使用,为宅基地使用设立了一个公认的经济尺度,大家以同等条件使用宅基地,实现了党群、干群之间,群从之间宅基地使用上的平等地位,抑制了干部特权,铲除了“人情地”、“关系宅”的基础,从而改变了过去那种干群之间争斗、邻里之间反目的不正常状况,使多年积怨得到化解。山东省自实行宅基地有偿使用后,共解决宅基地纠纷15万起,使95%以上的矛盾在基层得到了解决。(3)促进了村镇规划的调整落实和生产发展。通过宅基地有偿使用,运用经济调控手段提高了村庄土地利用效率,修订完善了村庄规划,促进了对占而不用、宅院松散、街道不通、标准不一的局面的解决。宅基地有偿使用为村庄建设开辟了资金渠道。河北省沧州地区1990年就利用收取的宅基地使用费215.7万元,为群众修了路,打了井,办了电,购置了急需农机等。全区近5000农户撤回早建房申请,使3000多万元资金有可能投入农业生产建设。

(柴强)

农村乡镇企业用地有偿使用改革的试点

农村集体土地使用制度改革,目前主要是推行乡镇企业用地和农村宅基地有偿使用制度。1987年,江苏南通市最先对乡镇企业用地试行有偿使用,即由地方政府根据土地等级和生产行业,制定不同的收费标准,企业按年缴纳土地使用费。这项改革很快在江苏省推开,目前已扩展到东北、华东各省的100多个县(市)试行。几种主要做法:一是土地使用费由地方政府收取,按比例在集体与政府间分成;二是土地使用费由集体经济组织收取,主要用于村镇建设;三是对“三资”企业(与乡镇企业合资、合作)使用集体土地,在使用年期内实行国有化管理,不改变产

权制度,等等。

(康晓芸)

城市土地有偿使用与土地税费体系的形成

传统的城市土地无偿使用制度,经过几十年的实践,证明存在着许多弊端,主要表现在:(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。(5)不利于整个经济体制改革的顺利进行。中国传统的城市土地使用制度,是整个传统国民经济体制框架的一个组成部分。改革以前,中国是一个政企合一、中央集权的国家,经济生活完全处于政府的控制之下。在这种体制下,政府几乎集中了一切经济活动的决策权,在对企业进行直接控制的基础上,以指令性计划组织生产。为保证计划的实现,实行实物控制,对各种经济资源通过计划调拨进行全面配置,成为传统经济体制的必然选择。土地作为一种重要的生产要素,自然不会被排除在计划调拨体制之外。可以说,整个传统经济体制不改革,传统土地使用制度即使存在上述种种弊端,也不可能进行改革。相反,整个传统经济体制的改革和深化,必然促使土地使用制度的改革和深化。当然,当整个经济体制改革启动之后,土地使用制度的改革及其深化也可以推动其他方面的改革及其深化。

中国改革传统城市土地使用制度是从对城市土地实行有偿使用开始的,起初是征收土地使用费。征收土地使用费,最初是由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。下面是几个实例:(1)1980年7月26日,国务院《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》指出:“中外合营企业用地,不论新征土地,还是利用原有企业的场地,都应计收场地使用费。”“场地使用费,可以作为中国合营者投资的股本。”(2)1982年,深圳市开始施行《深圳经济特区土地管理暂行规定》,开征了城市土地使用费。按地段因素不同,规定的收费标准为每平方米每年1~21元,年收费额约1000万元。(3)1984年1月,辽宁省抚顺市进行了全面开征土地使用费的试点工作,把土地分为四个等级,收费标准规定为每平方米每年0.2~0.6元,年收费额约1300万元。(4)1984年,广州市对部分土地(经济技术开发区、新建项目、涉外项目用地)开征了土地使用费,把城市土地分为七级,收费标准规定为每平方米每年0.5~4元,年收费额约2000万元。

对城市土地实行收取土地使用费后,转变了人们对土地的认识,用地单位把用地多少与自己的经济利益直接挂起钩来,使珍惜每寸土地落到实处。具体表现在:(1)节约大量土地,产生了很大社会效益;(2)促进土地合理利用,提高了经济效益;(3)为城市财政开辟了一个新的财源,弥补了城市建设资金的不足;(4)加强了城市土地

管理。经过试点,证明城市土地有偿使用为大势所趋,但是在全国普遍开展是收取土地使用费还是征收土地使用税,在部门之间、理论界引起了一场“费税”之争。最后,于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,征收土地使用税是“为了合理利用城镇土地,调节土地级差收入,提高土地使用效益,加强土地管理。”该条例还规定,土地使用税施行后,土地使用费改征土地使用税。

目前形成了由土地使用税、场地使用费(对外资和合资企业)、耕地占用税组成的土地课税和收费体系。

(1)土地使用税:土地使用税在城市、县城、建制镇、工矿区范围内征收,其纳税人为该范围内使用土地的单位和个人。土地使用税以纳税人实际占用的土地面积为计税依据,依照规定税额计算征收。土地使用税每平方米年税额如下:大城市5角至10元;中等城市4角至8元;小城市3角至6元;县城、建制镇、工矿区2角至4元。省、自治区、直辖市人民政府,在上述税额幅度内,根据市政建设状况,经济繁荣程度等条件,确定所辖地区的税额幅度。市、县人民政府则根据实际情况,将本地区土地划分为若干等级,在省、自治区、直辖市人民政府确定的税额幅度内,制定相应的适用税额标准。

(2)场地使用费:1988年11月2日,财政部发出了《关于对外商投资企业和外国企业在华机构的用地不征收土地使用税的通知》,规定:“国务院1988年9月27日发布的中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例不适用于外商投资企业和外国企业在华机构的用地。土地使用税暂行条例第十四条中关于各地制定的土地使用费办法同时停止执行的规定,是指各地制定的对内资企业以及单位和个人的用地计收土地使用费的办法,但不影响各地依照国家法律和国务院有关规定制定的对外商投资企业和外国企业在华机构用地计收土地使用费办法的执行。”目前对外商投资企业征收的场地使用费包括场地开发费和土地使用费两部分。场地开发费包括征用土地的补偿费用,原有建筑物的拆迁费用,人员安置费用,以及为外商投资企业直接配套的厂外道路、管线等公共设施应分摊的投资等。土地使用费的具体标准,根据不同用途、不同地段分等定级合理确定。

(3)耕地占用税:占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人,都是耕地占用税的纳税人。耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积计税,按照规定税额一次性征收。设税之初,曾依据各地区人口、耕地面积的大小确定了四个税级,后来,财政部又重新按照省、市、自治区划定了税级:上海市9元/米²;北京市8元/米²;天津市7元/米²;浙江(含宁波)、福建、江苏、广东(含广州)6元/米²;湖北(含武汉)、湖南、辽宁(含沈阳、大连)5元/米²;河北、山东(含青岛)、江西、安徽、河南、四川(含重庆)4.5元/米²;广西、陕西(含西安)、贵州、云南

4元/米²;山西、黑龙江(含哈尔滨)、吉林3.5元/米²;甘肃、宁夏、内蒙古、青海、新疆2.5元/米²。(柴强)

国有土地“两权分离”与土地使用权出让

中国城市土地属国家所有。但国家不可能直接使用土地,只是根据国家和全体人民的整体利益决定土地的利用方向、原则和要求,将土地交给企事业单位和个人使用。这种土地所有权与使用权实际分离的状况,客观要求采用有偿使用的形式,把土地所有者和土地使用者联系起来,又区分开来。同时也是地租形成的前提条件。出让土地使用权正是基于这点而进行的。国有土地“两权分离”,表明了国家只出让土地使用权,作为土地所有者的地位决不变;土地使用者有偿取得的土地使用权是一项独立的财产权利,对土地的占有、使用、收益以及依法转让、出租或抵押等活动都受法律保护。国家作为土地所有者出让土地使用权时与土地使用者之间不再是单纯的行政管理关系,更主要的还是一种经济关系,双方依据合同行使权利和承担义务。

中国城市土地当初所进行的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还不大。1987年下半年,深圳经济特区率先进行土地使用权出让和转让的试点,做法是,国家出让土地规定使用年期,一次收取地价,并且允许受让方转让土地使用权或进行抵押。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。为了使土地使用权有偿出让转让活动法律化和制度化,做到有法可依,自1987年11月起,各地方还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。首先,1987年11月29日,上海市人民政府发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》;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》,等等。形势的发展进一步提出了修改宪法和土地管理法的要求。1988年4月12日七届人大一次会议通过了宪法修正案,删除了宪法第10条第4款中不得出租土地的规定,改为:“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。1988年12月29日,土地管理法也作了相应的修改。1990年5月19日,国务院发布了《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》。该条例共8章54条,对土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确规定。同时要求各省、自治区、直辖市人民政府应当根据该条例的规定和当地的实际情况,选择部分比较成熟的城市先行开展城镇国有土地使用权出让和转让的试点。据不完全统计,到1989年底,城镇国有土地使用权有偿出让达250起,出让土地总面积为1030.03公顷,成交总地价为89858万元人民币。250幅土地按出让方式分,协议出让的212幅,出让面积1005公顷,占出让总面积的97.5%,成交地价共49831万元;招标出让的

22幅,出让面积18.21公顷,占出让总面积的1.8%,成交地价共28176万元;拍卖出让的16幅,面积6.82公顷,占出让总面积的0.7%,成交地价共11851万元。250幅土地中,外资受让80幅,其中香港50幅、台湾14幅、日本5幅、新加坡5幅、菲律宾3幅、美国2幅、泰国1幅。到1992年4月底,国有土地使用权出让已有1500多起,面积约3000多公顷。在天津、大连、上海、海南、厦门、泉州、宁波等地都有成片出让的土地,已与外商签订合同的至少50多起,有的正在谈判之中。

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与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让应当签订出让合同。土地使用权出让的地块、用途、年限和其他条件,由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划和建设管理部门、房产管理部门共同拟定方案。地下的各类自然资源、矿产以及埋藏物、隐藏物和市政公用设施等,不在土地使用权有偿出让范围内。中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人,除法律另有规定者外,均可依照《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》的规定取得土地使用权,进行土地开发、利用、经营。土地使用权可以采取协议、招标、拍卖三种方式出让,其具体程序和步骤由省、自治区、直辖市人民政府规定。协议出让土地使用权,是指政府与选定的土地使用者协商土地使用权出让金和条件,达成协议,签订土地使用权出让合同,是有偿出让土地使用权的一种方式。招标出让土地使用权,是指在指定的期限内,由符合指定条件的单位或个人以书面投标的形式,竞投某块土地的使用权,土地招标小组择优而取。投标内容由招标小组确定,可仅限于出标价,也可既出标价,又提交一个规划设计方案。土地使用权拍卖,是指在指定的时间、公开场合,在政府土地使用权拍卖主持人的主持下,竞投者手举统一编号的牌子竞价,土地使用权由出价最高者获得。土地使用权出让的年限,一般根据不同行业和经营项目的实际需要确定。各类用途土地使用权出让的最高年限如下:(1)居住用地70年;(2)工业用地50年;(3)教育、科技、文化、卫生、体育用地50年;(4)商业、旅游、娱乐用地40年;(5)综合或者其他用地50年。土地使用期满,土地使用者可以申请续期。需要续期的,应当依照有关规定重新签订土地使用权出让合同,支付土地使用权出让金,相当于第二次买地。(柴强)

土地使用权转让与城市土地市场的发育

中国城市土地使用制度改革的另一重大方面,是在将土地使用权出让给土地使用者后,允许土地使用者将土地使用权进行转让、出租、抵押,原行政划拨的土地使用权,在具备一定条件下也可以转让、出租、抵押,从而建立起了城市土地市场。

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。未按土地使用权出

让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的,土地使用权不得转让。土地使用权转让应当签订转让合同。土地使用权转让时,土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利、义务随之转移。土地使用者通过转让方式取得的土地使用权,其使用年限为土地使用权出让合同规定的使用年限减去原土地使用者已使用年限后的剩余年限。土地使用权转让时,其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让。地上建筑物、其他附着物的所有人或者共有人,享有该建筑物、附着物使用范围内的土地使用权。土地使用者转让地上建筑物、其他附着物所有权时,其使用范围内的土地使用权随之转让,但地上建筑物、其他附着物作为动产转让的除外。土地使用权转让价格明显低于市场价格的,市、县人民政府有优先购买权。土地使用权转让的市场价格不合理上涨时,市、县人民政府可以采取必要的措施抑制。

土地使用权出租,是指土地使用者作为出租人,将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用,由承租人向出租人支付租金的行为。未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的,土地使用权不得出租。土地使用权出租,出租人与承租人应当签订租赁合同。租赁合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。土地使用权出租后,出租人必须继续履行土地使用权出让合同。

土地使用权可以抵押。土地使用权抵押时,其地上建筑物、其他附着物随之抵押。地上建筑物、其他附着物抵押时,其使用范围内的土地使用权随之抵押。土地使用权抵押,抵押人与抵押权人应当签订抵押合同。抵押合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。土地使用权和地上建筑物、其他附着物抵押,应当依照规定办理抵押登记。抵押人到期未能履行债务或者在抵押合同期间宣告解散、破产的,抵押权人有权依照国家法律、法规和抵押合同的规定处分抵押财产。处分抵押财产所得,抵押权人有优先受偿权。抵押权因债务清偿或者其他原因而消灭的,应当依照规定办理注销抵押登记。

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的土地使用权。符合下列条件的,经市、县人民政府土地管理部门和房产管理部门批准,其划拨土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权可以转让、出租、抵押:(1)土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人;(2)领有国有土地使用证;(3)具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明;(4)依照有关规定签订土地使用权出让合同,向当地市、县人民政府补交土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金。符合上列条件的划拨土地使用权的转让、出租、抵押的具体做法,参照有关出让土地使用权的转让、出租、抵押的规定办理。对未经批准擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的单位和个人,市、县人民政府土地管理部门应当没收其非法收入,并根据情节处以罚款。(柴强)

房地产市场宏观调控体系的形成与完善

随着房地产市场的建立和发育,中国开始形成了一个新型的房地产市场宏观调控体系。在这个体系中,政府管理房地产市场的主要职能,是实施有效地宏观调控和按市场发展程度建立清晰完备的法制系统,保障产权主体的合法权益,使房地产市场的运作和管理纳入法制的轨道。

房地产市场的宏观调控,必须明确其调控的对象是市场,调控的原则是间接管理。宏观调控的主要方式是:

(1)土地供应计划的调节。无论宏观经济的计划指导,还是市场运行的调控,土地供应计划的作用都十分重要,土地作为重要的生产要素,是宏观计划指导的重要内容,而土地供应计划对基本建设投资调节的能效尤为直接,因为外延扩大再生产一般总伴随着对土地的直接需求,政府供应土地的量 and 质无疑可以直接控制基本建设的规模和结构。从市场运行角度看,供求关系是决定市场状况的根本原因,土地由政府垄断出让,使土地供应计划对房地产市场具有更为直接明显的调节功能。科学的土地供应计划应与总体计划协调,有足够的弹性,能够对市场信号作出灵敏的反应。土地供应计划还应是公开的,因为透明的土地供应信息,是避免盲目竞争的重要条件。土地开发和供应计划由政府依据总体发展需求、土地发展潜力以及城市规划的要求制订,计划的主要内容包括:开发的面积、地点、修建的市政道路及经费、出让土地的面积、地点、上盖建筑物的性质、建筑面积、所需的建筑费用及估算的地价收入,经批准后纳入全市计划,对外公布实施。

(2)城市规划的指导。城市规划是指合理利用城市土地,协调城市物质空间布局,指导城市健康有序地发展,对土地开发、利用起指导作用。原有的城市规划带有传统计划经济的色彩,市场体系发育以后,其科学性、适用性,都面临挑战。如深圳特区已经开始城市规划图则体系的改革,将规划分为发展策略、次区域发展纲领、法定图则、发展大綱图和详细蓝图等五个层次,高层次的规划应能指导土地的开发和供应,低层次的细部规划应能为土地批租提供使用合同的规划要点条款的依据。整个规划应力求超前性、科学性、动态性和适用性。

(3)地价的杠杆。房地产价格是政府调控市场的主要目标,因为房地产价格不但直接影响房地产市场运作,还对整体经济、投资环境产生直接影响。房地产价格主要取决于供求关系,考虑到地价对房地产价格的推动,城市土地又由政府垄断出让,可以用地价对房地产价格进行控制。房价基本上由地价、建筑成本、利息、利润、税金等因素构成。在一定时期内,建筑成本、贷款利息和税金大体固定在一定水平上,利润受到社会平均利润率的制约,也相对固定在一定水平上,想控制房价,必须控制地价。政府除运用土地供应、税收等经济手段(不排除必要的行政干预)外,还通常灵活运用协议、招标、拍卖三种出让方式调控地价。

(4)税收的功能。房地产税收政策是政府调控房地产市场的核心政策之一,正确运用税收杠杆不但可以理顺分配关系,保证政府的地租收益,通过税负差别体现政府的社会政策和产业政策,而且对抑制投机,控制房地产价格,规范房地产市场交易行为有较强的管理效能。同其他投机相比,房地产投机形式更隐蔽,手法更多变,成功的可能性也较大。过份的房地产投机可能造成虚假的市场信号,干扰房地产市场的正常运行,直至影响社会经济的发展。从一定意义上讲,投机又是市场经济的伴生物,过份强硬的打击投机的措施所付出的对市场抑制的代价,可能比投机行为本身的危害还要大,放任自流和试图杜绝是不可取的。抑制投机可以采取规范主要的几种房地产交易方式的程序,加强法制管理的办法,运用税收杠杆也不失为一种良策。深圳特区规定房地产转让时收取土地使用权转让费,实质上是一种土地增值税,以此起到对高房价有较强的限制作用。

(5)租金的管理。租赁市场是房地产市场的一个重要组成部分,租金作为房地产的租赁价格,同样是政府调控房地产市场的主要标志之一。合理的租金水平应与整体经济发展水平相适应,在运行的正常的房地产市场中,租金通常与房地产的买卖价格保持合理的比例。与买卖价格一样,租金也包含土地价格因素。畸高的租金和租金回报率,往往意味着调控手段的无力和级差地租的流失,不利于房地产市场和整体经济的运行。设计与土地使用权转让费相应的税费,均衡房地产销售和租赁两种主要经营方式的担负,管制租金水平,保障政府的土地收益,在一些城市已着手进行。此外,有的城市政府还根据市场需求,在保证房地产总供给的前提下,合理调整租售比例加以调节。

(6)金融杠杆的作用。金融业的支持是房地产业繁荣必不可少的条件,房地产信贷也为金融业提供了广阔的发展天地。许多地方的银行已经开展了对房地产开发和购房的抵押贷款业务,进一步理顺金融业与房地产业的关系,通过信贷规模、利率水平、贷款方式等金融措施调节房地产市场,其作用是显而易见的。(康晓芸)

土地管理机构的改革与管理职能的分工协

调 中国现行的全国土地、城乡地政统一管理体制,是在总结过去近 30 多年城乡分管,无法对土地实行有效管理和监督的经验教训的基础上确立的。1986 年 3 月 21 日,中共中央、国务院发布了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》中指出:为了加强对全国土地的统一管理,决定成立国家土地管理局,作为国务院的直属机构。国家土地管理局负责全国土地、城乡地政的统一管理工作,主要职责是:贯彻执行国家关于土地的法律、法规和政策;主管全国土地的调查、登记和统计工作,组织有关部门编制土地利用总体规划;管理全国的土地征用和划拨工作,负责需要国务院批准的征、拨用地的审查、报批;调查研究,解决土地管理中的重大问题;对各地、各部门

的土地利用情况进行检查、监督,并做好协调工作;会同有关部门解决土地纠纷,查处违法占地案件。在国家统一管理的前提下,各有关部门要认真做好本部门用地的规划、利用、保护和建设。所有土地的权属变更,都必须报土地管理部门审查,统一办理批准手续。县级以上各级人民政府都要根据统一管理土地的原则,建立健全土地管理机构。机构设置,由各省、自治区、直辖市自行确定。乡镇一级,可由县人民政府委派土地管理人员。

1986年8月,国家土地管理局正式成立。国家土地管理局成立后,省以下各级政府的土地统管机构相继建立,形成了国家、省、市、县、乡镇五级土地统一管理网络。截至1989年,在各省、90%的市(地区)、80%以上的县、近20%的乡(镇)建立了土地管理机构,70%的乡(镇)配备了专职或兼职土地管理员,全国已有近十万人的专业土地管理队伍。军队、铁路、农垦、林业系统也成立了相应的机构,具体负责本系统的土地利用工作。经过这样的改革以后,在统一管理的前提下,基本理顺了土地管理部门与土地使用部门的关系,使土地管理超脱于各用地行业和部门,与产业管理分开,从而加强了土地资源管理和国有土地资产管理,有效地控制了农业用地转为非农业建设用地,并将逐步使城市土地级差地租大部分归国家财政所有。

这一体制在实际运行中,有关职能部门之间还有不尽协调之处。因为城市规划、土地管理、房产管理是分立的,因此,划清职责、做好衔接、分工合作十分重要。为此,1990年5月19日国务院批转了国务院机构改革办公室《对建设部、国家测绘局与国家土地管理局有关职能分工的意见》,对建设部、国家测绘局与国家土地管理局有关职能分工问题,提出的意见如下:(1)国家土地管理局主管全国土地的统一管理工作,负责制订土地政策、法规、统一管理土地资源和城乡地籍、地政工作,制订土地资源利用规划、计划和土地后备资源开发规划、计划,统一审核、征用、划拨建设用地,统一查处土地权属纠纷,实施土地监察。土地管理部门不参与土地经营活动。建设部主管城市建设工作,负责城市的规划管理、房政管理与房地产业的行业管理,并根据城市规划实施城市土地开发利用管理。(2)关于城市规划与建设用地管理问题。城市规划和建设用地管理,都要坚持科学、合理、节约用地的原则。在城市规划区内开发利用土地,应当符合城市规划。建设用地先由城市规划部门选址定点,并划出用地范围,再由土地管理部门实地界定用地范围,提出用地审查意见,报政府批准后执行。项目竣工验收时,由规划部门会同土地管理部门对实际用地进行审核,认可后由土地和房屋管理部门核发土地使用证及房屋所有权证。(3)关于城市综合开发与建设用地管理问题。城市综合开发用地,属于行政划拨的,由省、自治区、直辖市人民政府根据国家下达的用地指标审批。对符合城市规划、立项建设的街坊或小区,经一次性审定规划用地范围后,按《中华人民共和国

土地管理法》有关规定分期划拨。属于有偿使用的,由开发单位按国家有关规定,获得土地使用权后进行综合开发。(4)关于土地与房屋的权属管理问题。土地权属管理,由国家土地管理局负责;城市房屋权属管理,由建设部负责。各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本地的实际情况,自行确定管理机构和具体管理办法,但要防止出现在土地与房屋权属管理和地籍、房籍资料上的脱节现象。(5)关于国有土地使用权的出让和转让问题。用地单位取得国有土地使用权,可通过行政划拨和有偿出让两种形式。行政划拨工作,按《中华人民共和国土地管理法》及有关的行政法规和文件规定执行。国有土地使用权的出让,由政府审批。属于本级政府批准权限范围内的,在政府统一组织下,由土地管理部门会同计划、城市规划、城建、房产、物价、财政等部门,提出出让项目的具体方案,报政府批准后由土地管理部门负责落实。需要报上级政府批准的,经上级政府批准后,由当地土地管理部门负责落实。土地使用权的转让,是土地使用者之间的交易行为,一般可由房地产经营管理部门管理,涉及土地、房屋权属转移,按前述第四条的分工和各省、自治区、直辖市的具体规定办理变更登记。(6)关于地籍管理和地籍测绘管理问题。国家土地管理局负责全国地籍管理工作;组织土地调查,进行土地统计,提供土地数据并进行审计,进行土地估价和分等定级,开展土地动态监测,建立地籍档案资料,并向用地单位提供地籍资料。地籍测绘由国家测绘局实行归口管理。国家测绘局、国家土地管理局与有关部门共同制定地籍测绘工作的规划、计划、技术标准和取费标准。国家测绘局按规划组织协调地籍测绘工作,并统一管理地籍测绘作业单位的资格认证和质量监督。土地管理部门和测绘部门均应充分利用现有的测绘力量和成果资料,不另组建新的地籍测绘队伍。国家土地管理局和国家测绘局应根据上述原则商定工作联系的具体细则,并建立定期碰头会商制度。(7)地方政府的建设部门和土地管理部门的机构设置和职能配置,由各省、自治区、直辖市人民政府根据上述规定的原则和本地的实际情况确定,不要求上下对口。(8)建设部、国家测绘局和国家土地管理局均应恪守上述规定,在城市建设和土地管理方面要密切配合,协商解决问题。在具体实施时,遇有与双方有关的问题,需要行文下达的应联合行文,不得将分歧意见下传或向地方政府及其有关部门施加影响,也不得干预地方政府的机构设置和职能配置。(康晓芸)

房地产法规的完善 房地产法规是指所有对房地产关系进行调整的法律规范,包括全国人民代表大会制定的法律,国务院及其所属部委制定的条例、规定、办法和意见,各地的地方性法规。目前,全国人大的有关法律共10余个,国务院及其所属部委的有关行政法规有50~60个,地方性法规共70多个,初步形成了一个房地产法规体系。

早在土地革命、抗日战争、解放战争期间,中国共产

党和人民政权就十分重视土地立法工作,颁布了一系列土地法规,其中最重要的是1946年的《中国土地大法网》。

建国以后,经历了国民经济恢复时期、社会主义改造时期和全面社会主义建设时期,曾根据不同时期的主要任务颁布了一批关于土改、私房社会主义改造、公房管理、房屋建设等方面的法规,形成了一定的基础。

党的十一届三中全会以后,我国经济进入了一个新的历史发展时期,住房开发建设取得了举世瞩目的成就,土地使用制度改革取得了初步进展,房地产业和房地产市场逐步恢复和发展。这对房地产管理提出了新的任务和要求,房地产法规体系的建立和完善被提到了议事日程。这一阶段在完善房地产法规体系方面做了以下工作:

(1)有关土地管理的法规:1980年7月国务院颁布了《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》;国家劳动总局、国家城市建设总局、公安部、工商行政管理总局于1981年5月联合下发了《关于解决发展城镇集体经济和个体经济所需场地问题的通知》;1982年国务院公布了《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》;1986年6月25日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《中华人民共和国土地管理法》,自1987年1月1日起实施;1990年5月25日,国务院发布了《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》。

(2)有关房屋管理的法规:①私房管理法规。开始着重于落实私房政策:1980年国家城市建设总局发布《关于转发北京市、辽宁省落实私房政策两个文件的通知》;国务院批转宗教事务管理局、国家建委等单位《关于落实宗教团体房产政策等问题的报告》。接着便着手建立私房管理的法律制度:1983年12月17日,国务院发布了《城镇私有房屋管理条例》;1983年6月,城乡建设环境保护部颁发《城镇个人建造住宅管理办法》;1984年8月,城乡建设环境保护部颁发《关于外国人私有房屋管理的若干规定》;1987年2月,城乡建设环境保护部颁布《关于进一步加强城市私房管理工作的通知》。②公房管理法规。至今尚未形成一部系统的公房管理法规或条例,只有零散的通知和意见。1980年7月,国家城建总局印发《关于加强城市公房管理工作的意见》;1980年12月,国家城市建设总局发布《关于认真做好住房分配工作的通知》;1987年1月,城乡建设环境保护部发布《关于禁止将房管部门统一经营管理的非住宅用房划拨给使用单位自管的通知》。

(3)关于住宅建设管理的法规:1980年5月,国家建委《关于转发国家城市建设总局关于加强住宅建设工作的意见的通知》;1981年10月,国家城市建设总局《关于转发国家建委对职工住宅设计标准的几项补充规定的通知》;1983年5月,国务院批准城乡建设环境保护部颁布的《城镇个人建造住宅管理办法》;1983年12月,国务院

发布《关于严格控制城镇住宅标准的规定》。

(4)关于房地产权产籍管理的法规:1982年3月,国家城市建设总局颁布了《关于加强城市(镇)房地产权产籍管理工作的通知》,并附《关于城市(镇)房地产权产籍管理暂行规定》;1986年2月,城乡建设环境保护部下发了《关于开展城镇房地产权登记中核发产权证工作的通知》;1987年1月,城乡建设环境保护部下发了《关于颁发〈房屋所有权证〉式样及房屋所有权登记发证工作的通知》;1987年4月,城乡环境保护部下发《城镇房屋所有权登记暂行办法》。

(5)关于住房制度改革的法规:1988年2月25日,国务院颁发《关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》;1991年6月7日,国务院下发《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》;1991年11月23日,国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见的通知》。

(6)有关房地产的其他法规:1979年10月,国家城市建设总局颁发《各级房产管理员工作职责条例》;1980年3月,国务院转发了国家城市建设总局、国务院侨务办公室《关于用侨汇购买和建设住宅的暂行办法》等。

各省、自治区、直辖市和城市政府结合当地的实际情况,制定了一批地方性房地产法规。

目前我国已形成了从中央到地方的一套房地产法规体系,但还需进一步发展完善,以适应房地产业发展和房地产市场建立的需要。目前有关部门正在起草《中华人民共和国房地产法》。

房地产权结构的变化 建国以来,我国的房地产权结构发生了重大变化,为叙述方便,这里区分为土地产权结构变化和房屋产权结构变化。

(1)土地产权结构变化。

建国以来,我们推行了一套土地国有化政策,从1949年到1982年历经33年最终确立了城市土地的一国国有制。

建国初期,人民政府大量接管或没收帝国主义、官僚资本主义、国民党政府及战犯、汉奸、反革命分子所占有的城市土地,强制无偿地使之变为国有土地。形成了社会主义土地公有制与资本主义土地私有制并存的格局,当时允许土地交易,交易的主流是公有制单位大量购置私人房地产。

1956年开始对资本主义工商业的社会主义改造,主要采取赎买的办法把私人土地变为国有土地。赎买的办法主要有两种:①土地清产核资估价后,由国家支付定息;②房地产由国家经租,支付一定的租金。随着社会主义改造的基本完成,城市土地私有制基本解体,但法律上还承认名义上的土地私有制,在经济上也还有所补偿,形成了国家所有制为主、集体所有制为辅与少量私有制并存的土地所有制格局。