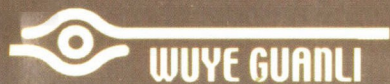



全国中等职业技术学校物业管理与维修专业教材

房地产概论



WUYE GUANLI

 中国劳动社会保障出版社

全国中等职业技术学校物业管理与维修专业教材

房 地 产 概 论

劳动和社会保障部教材办公室组织编写

中国劳动社会保障出版社

版权所有 翻印必究

内 容 简 介

本书是根据劳动和社会保障部培训就业司颁发的《房地产概论教学大纲》编写的中等职业技术学校物业管理与维修专业教材。全书共分八章，即房地产概述、房地产开发用地的取得方式、房地产综合开发、房地产市场、房地产中介服务、房地产金融、房地产产权产籍管理、物业管理。其中第八章“物业管理”为选讲内容，中等职业技术学校如开设物业管理概论课程，该章可不讲授。

本书可作为技工学校、职业高中、中等专业学校教材，也可作为职业培训教材，或供社会其他人士使用、参考。

图书在版编目(CIP)数据

房地产概论/赵明编. —北京：中国劳动社会保障出版社，2001
全国中等职业技术学校物业管理与维修专业教材
ISBN 7-5045-2994-X

- I. 房…
- II. 赵…
- III. 房地产 - 专业学校 - 教材
- IV. F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 22808 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

出 版 人：唐云岐

*

中国铁道出版社印刷厂印刷 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 9.25 印张 161 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数：5000 册

定价：13.00 元

读者服务部电话：64929211

发行部电话：64911190

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

前 言

近年来，随着城市的不断发展，一种以社会化、专业化、市场化为主要运作特征的新型房产管理模式——物业管理，正悄然走进人们的生活。社会上已涌现出一批专业化的物业管理与维修企业和专职物业管理与维修人员。为满足中等职业技术学校物业管理与维修专业的教学需要，我们根据劳动和社会保障部培训就业司颁发的物业管理与维修专业教学计划和教学大纲，组织有关专家和实践经验丰富的专业人士编写了这套物业管理与维修专业系列教材：《物业管理概论》《房地产概论》《物业环境管理》《物业社区保安管理》《房屋修缮工程技术》《给排水设备管理与维修》《暖通空调设备管理与维修》《物业电工》《公共关系实务》。这套教材有以下几个特点。

1. 职业性和复合性。根据社会实际需求，并参照物业管理国家职业标准（中级）规定的工作内容、技能要求和知识水平，全套教材以物业管理员的基本知识和技能为核心，在一专的基础上包括相关的维修内容，以增强学生的就业能力和对就业岗位变化的适应能力。

2. 系统性和实用性。按照教材体系进行编排，既考虑到教材之间的分工，又在内容上相互配合，减少重复和脱节。针对物业管理与维修工作的实际情况，以实用为原则，内容由浅入深、循序渐进，便于教学，适合在实践中运用和操作。

3. 科学性和先进性。精心选择教材内容，做到概念准确、数据可靠、层次分明、表达清楚。介绍了国内、国外物业管理和维修的一些新模式、新方法、新技术。为了使用方便，有的书后还附有现行的法律、法规以及部分成功企业的做法。

北京建筑工程学院、北京林业大学、北京人民警察学院、中国人民大学、建设部城市建设研究院、天津市房管局、天津市房管局物业管理技术学校、山东省水利高级技工学校、济南市房地产技工学校、南通市高级技工学校的专家、教授和高级

讲师参加了教材的编写和审稿工作，在此一并表示衷心的感谢。

本书由赵明主编，沈灏、刘慧、韩新成参加编写，毕宝德教授审稿。

由于目前各种事物都处于变革之中，教材内容难免存在某些问题，请使用单位和有关专家指正。

劳动和社会保障部教材办公室

2001年4月

目 录

| | |
|------------------------|--------|
| 第一章 房地产概述 | (1) |
| § 1—1 房地产及其特性 | (1) |
| § 1—2 房地产业在国民经济中的地位和作用 | (4) |
| 思考题 | (8) |
| 第二章 房地产开发用地的取得方式 | (9) |
| § 2—1 概述 | (9) |
| § 2—2 土地征用 | (12) |
| § 2—3 房地产开发用地的取得方式 | (16) |
| 思考题 | (24) |
| 第三章 房地产综合开发 | (26) |
| § 3—1 房地产综合开发概述 | (26) |
| § 3—2 房地产综合开发中的规划设计 | (29) |
| § 3—3 房地产综合开发中的拆迁安置 | (33) |
| § 3—4 房地产综合开发中的建设过程 | (37) |
| 思考题 | (44) |
| 第四章 房地产市场 | (45) |
| § 4—1 房地产市场概述 | (45) |
| § 4—2 房地产转让 | (47) |
| § 4—3 房地产抵押 | (50) |
| § 4—4 房屋租赁 | (53) |
| § 4—5 房地产市场管理 | (56) |
| 思考题 | (59) |
| 第五章 房地产中介服务 | (60) |
| § 5—1 房地产中介服务概述 | (60) |
| § 5—2 房地产咨询 | (62) |
| § 5—3 房地产评估 | (65) |
| § 5—4 房地产经纪 | (70) |
| § 5—5 房地产中介服务收费 | (74) |

| | |
|---------------------------|----------------|
| 思考题····· | (77) |
| 第六章 房地产金融 ····· | (78) |
| § 6—1 房地产金融概述····· | (78) |
| § 6—2 房地产开发融资····· | (80) |
| § 6—3 住房消费贷款与房地产保险····· | (85) |
| 思考题····· | (94) |
| 第七章 房地产权产籍管理 ····· | (95) |
| § 7—1 房地产权产籍管理概述····· | (95) |
| § 7—2 房地产权管理····· | (98) |
| § 7—3 房地产产籍管理····· | (104) |
| 思考题····· | (108) |
| 第八章 物业管理 ····· | (109) |
| § 8—1 物业管理概述····· | (109) |
| § 8—2 物业管理公司和业主委员会····· | (116) |
| 思考题····· | (122) |
| 附录 ····· | (123) |
| 中华人民共和国城市房地产管理法····· | (123) |
| 中华人民共和国土地管理法（节选）····· | (133) |
| 城市房屋权属登记管理办法（节选）····· | (138) |

第一章

房地产概述

§1—1 房地产及其特性

一、房地产

1. 房产

房产是指在一定所有制关系下作为财产的房屋。房产首先反映的是一种财产关系。这种财产关系根据归属不同，经法律确认后 would 形成不同的房屋所有权形式，如全民所有制房产 集体所有制房产 私有房产等。房屋所有权是指其权利人依法对其财产享有占有、使用、收益和处分的权利。

房产按其用途区分，可分为住宅和非住宅两大类。住宅是指供个人或家庭生活居住的房屋，包括普通住宅、公寓、别墅等。非住宅是指住宅以外的房屋，包括工业用房、商业用房、行政办公用房和其他专业用房。

2. 地产

要了解地产的概念，首先要理解土地的概念和含义。从自然形态看，土地作为一种自然资源，是人类生存发展必不可少的物质载体。土地有广义和狭义之分。广义的土地是指由地貌、植被、土壤、岩石、水文、水域、地下地质矿藏和地上空间等所组成的体系；狭义的土地是指除水域之外的陆地。本书中所指的土地主要是指城市规划区内的国有土地。按用途不同，城市国有土地可分为住宅用地、工业用地、商业用地、公用事业用地、交通运输用地、文教卫生用地和其他用地。

地产与土地不同。地产是指在一定所有制关系下作为财产的土地。同房产一样，不同的所有制关系下会形成不同类型的土地所有权形式，如全民所有土地和集体所有土地。土地所有权是指土地所有人依法对其所有的土地享有占有、使用、收益和处分的权利。

3. 房地产

房地产是指房产和地产的总称，即在一定所有制关系下作为财产的房屋和土地。首先，从自然形态方面说，它包括土地及建造在土地之上

的建筑物、构筑物和其他附属物；其次，从所有制方面说，它是指房地产产权关系，即房地产权利人依法对其所有的房地产享有占有、使用、收益和处分的权利。

房地产由于其位置的不可移动性，通常又称为不动产。按照古罗马法的解释，不动产是指不能移动或移动后会破坏其功能或损失其价值的财产。房地产具备这一特性。

房地产通常又被称为物业。当然，二者还是有一定区别的。首先，房地产既可指某项具体的房屋和土地，又泛指一个国家、地区或城市全部的房产和地产；物业一般指某项具体的房地产，即单元性房地产，也就是说，房地产既可指个体，又可指整体；物业通常用于个体。其次，从管理的角度讲，物业是指已建成并投入使用的房地产。在建工程和已建成但并未投入使用的房屋是房地产，但一般不能称之为物业。

二、房地产的特性

从房地产的自然属性和经济属性等方面看，它主要有以下特性。

1. 房地产位置的固定性或不可移动性

房地产最重要的特征是其位置的固定性或不可移动性。房地产位置的固定性是指房屋一旦建成，总要固定在一定的地域内。其他物品，如工业品可通过各种运输工具运往全国乃至世界各地；古币、黄金、古玩等财产，其持有人可以很容易地将它拿到有此类物品的市场进行交易。但房地产做不到这一点。尽管现代科学技术已能做到可在短距离内移动房屋，但总的看来，建筑物不管其外形、结构、用途、装修有何差别，一旦依地建成，都必须固定在某一地方，不可随意改变其位置。

房地产的位置有自然地理位置和社会经济位置之分。房地产的自然地理位置是固定不变的，但其社会经济位置是可以改变的。随着社会经济的不断发展和社会资源配置的变化，房地产社会经济位置的优劣会不断变化，从而使同一房地产在不同时期的价格会有所变化。正因为房地产自然位置的固定性，使房地产的开发、经营等活动必须因地制宜，从而使房地产表现出明显的地域特点和个性特征；同时因房地产社会经济位置的可变性，又要求房地产开发商必须具有战略家的头脑和眼光。

2. 房地产的单一性或不一致性

房地产的单一性或不一致性是指每宗房地产都有其各自的个性特征，市场上不可能有两宗完全相同的房地产。土地由于受区位和周围环境的影响会各有差异，每栋建筑物也有位置、结构、建筑材料、装修、建筑风格等方面的差异。即使同一栋建筑物的相同户型，也会有楼层、

面积、朝向、结构等方面的差异。另外，房地产的开发过程也存在着很大差别，不存在完全相同的房地产开发过程。所以说，不可能存在两宗完全相同的房地产。

3. 房地产开发建设周期长、投资大、回收期长

一般说来，工业品的生产周期比较短，而房地产的开发周期要比工业品的生产周期长得多。一栋上千平方米的建筑物仅建筑安装方面的施工生产就需半年以上的时间，如加上此前的土地征用等一系列前期工作和有关的配套设施建设，大约需要一年半左右的时间。

房地产不仅开发周期长，而且投资数额大，资金回收期长。1 m² 土地的价格少则几百元，多则数千元甚至上万元。不论是开发投资还是置业投资，所需用的资金少则几百万元，多则数千万元甚至数亿元人民币。因房地产开发周期和使用期较长，房地产投资的回收期也较长。一般的开发项目，即使以出售方式回收投资，也需要 2~3 年时间，如果以租赁方式回收资金，则需要几十年的时间。

正因为房地产开发建设周期长、投资大、资金回收期长，致使房地产的投资风险和投资压力较大，从而投资的回报率也相对较高。

4. 房地产的耐久性或长期使用性

除非发生人类不可抗拒的毁灭性自然灾害，土地可以长久使用下去，具有耐久性。房屋一旦建成，其使用寿命可达数十年甚至上百年。因此，房地产的使用期限要比其他物品的使用期限长得多。由于房地产的耐久性，房地产投资者往往可以获取长期信贷。

5. 政策限制性

任何国家对房地产的使用、支配都有某些限制。房地产受政府法令、政策的影响主要有以下三个方面：一是政府出于公共利益的需要，利用国家行政权力限制某些房地产的使用。如城市规划对土地用途、建筑覆盖率、建筑容积率、建筑高度和绿地率等方面的规定，限制了房地产开发商的投资开发行为。二是行政征用权。政府为满足社会公共利益的需要，可以对任何房地产实施强制性征用或收买。三是课税权。国家可利用税收政策，鼓励或限制房地产业或其某一具体投资方向的发展。由于房地产位置的固定性和长期使用性，使房地产不但易受政府当前法令和政策的影响，而且也逃避不了未来房地产使用期限内政府法令和政策的影响，从而使房地产投资具有更大的风险。因此，客观上也要求政府制定长期稳定的房地产政策和法规，以更好地促进房地产业的发展。

6. 保值性和增值性

随着社会经济的发展和人们消费水平的不断提高，社会对房地产的需求会日益增加，但由于土地资源的有限性，房地产的供求矛盾日益突出，房地产价格呈现不断上涨的趋势，从而使房地产成为保值和增值的最好手段。应该指出的是，房地产价格的上涨是一种趋势，并不一定总是持续上涨，也不排除某一地区或某类房地产价格短期内的下跌，特别是以出让方式获取的土地价格，是有限期的土地使用权价格，随着土地使用权年限的日益减少，房地产价格将出现下降的趋势。

7. 相互影响性

房地产价格的高低，除与房地产本身的状况有直接关系外，还受其周围环境状况的影响。例如，居住区内公共服务设施的兴建，将促进住宅的销售，从而导致住宅价格的上涨。又如，在一幢住宅楼旁边兴建一座工厂或一座垃圾场，则会导致住宅楼价格的下跌。另外，道路的修建，基础设施的改善，购物中心的建立，对其周围的房地产价格也会产生很大影响。

§1—2 房地产业在国民经济中的地位和作用

一、房地产业及其业务范围

1. 房地产业及其产业归属

房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。根据产业划分标准，房地产业属于第三产业。

2. 房地产业的业务范围

(1) 国有土地使用权的出让 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，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。国有土地使用权出让又称土地的一级市场，由国家垄断，任何单位和个人不得出让国有土地使用权。国有土地使用权出让是我国土地使用制度改革的产物。

(2) 房地产的开发或再开发 包括征用土地、拆迁安置、委托规划设计、组织开发建设及对旧城区土地的再开发。担负这一职能的是各类土地开发公司或房地产综合开发公司。应该指出的是，建筑业与房地产开发业有很大区别。建筑业是从事建筑工程的勘察、施工、设备安装、维修等活动的物质生产部门，即具体负责房地产开发建设的生产部门；房地产开发业主要是从事房地产投资开发建设及其竣工后的经营、管理与服务。

(3) 房地产经营与管理 主要包括：房地产所有权人转让、出租、

抵押其合法房地产的行为；与上述经营活动相伴产生的房地产权属管理活动。前者属房地产二、三级市场的范畴，后者属房地产管理部门的行政管理职能。

(4) 房地产中介服务 包括房地产咨询、房地产经纪、房地产评估等服务活动。房地产中介服务是伴随着房地产市场的形成与发展而兴起的；同时，它又会促进房地产业的不断发展。

(5) 物业管理 是指物业管理企业受物业所有人的委托，依据物业管理委托合同，对已投入使用的各类房屋及其附属配套设施、设施 and 场地进行综合性统一管理，并对物业所有人和使用人提供卫生清扫、安全保卫、公共绿化、消防、车辆管理等多种综合性的有偿服务。物业管理类似于产品的售后服务，其目的是延长物业的使用寿命并使其保值和增值，为物业产权人和使用人创造一个安全、美观、舒适、和谐的生活环境。

(6) 房地产市场管理 是运用经济、法律、行政的手段，调控房地产市场的运作行为，使其健康有序地发展。

二、房地产业在国民经济中的地位和作用

房地产业是国民经济的重要组成部分。房地产在人类社会经济生活中历来就占据重要地位，并且随着生产力的进步和社会的发展，其地位日益突出。在现代社会中，房地产不只具有作为人们生产、生活等活动场所的作用，或者说不只是作为社会生产与生活的基本载体，而且正逐步成为社会经济大系统的有机组成部分，直接影响着社会消费、就业，以及金融、商业和服务业等其他多种相关产业的发展。

从事房地产开发、经营、管理、服务的企业单位群体，在工业化、城市化进程中兴起和发展，并逐步形成为独立完整的产业部门；反过来，它又推动了工业化及城市化的进程。在许多发达国家和地区，房地产业已成为经济繁荣的重要支撑点，在国民经济中占据重要的地位。我国改革开放以来，房地产业迅速崛起和发展，同样表现出它在国民经济中的重要作用。正确认识房地产业在国民经济中的地位和作用，对房地产的理论发展和实践都具有重要意义。

1. 房地产业是国民经济重要的基础性产业

(1) 房地产业为国民经济的发展提供基本的物质保证。社会生产和各项经济活动都离不开房地产。房地产业为工业、商业以及其他行业提供各类用房，作为各行各业从事各种活动的场所。长期以来，我国的房地产业为社会积累了巨大的财富，为国民经济的发展提供了强有力的物质基础。

(2) 房地产业为劳动者提供居住生活条件,是劳动力再生产和素质提高必不可少的前提。为劳动者提供良好的居住生活条件,保证劳动力再生产的顺利进行和劳动力素质的不断提高,是社会经济发展的必然要求和有力保证。住宅既是生存消费资料,又是发展和享受性消费资料。因此,不断改善人们的居住环境条件,是人类社会发展的必然要求。通过多种渠道筹集资金,大力发展房地产业,加速住宅建设,不断改善居住条件和生活环境,既可体现社会主义制度的优越性,又可为劳动力的再生产和劳动者素质的提高,提供良好的物质保证。

(3) 房地产业可为国家提供巨大的财政收入。在一些发达的国家和地区,房地产业带来的财政收入一般可占政府财政收入的 10% ~ 40%,成为经济繁荣的重要支撑点。随着住房商品化和各项重大政策的贯彻实施,房地产业也日益成为我国财政收入的重要来源。比如,近几年深圳市房地产业收入占财政收入的比重已达 14% ~ 18%。另外,一些房地产经营企业还通过“一业为主、多种经营”,为国家积累了资金。随着我国国民经济和房地产业的进一步发展,房地产业将为国家提供更多的财政收入,成为国民经济发展的主要财源。

2. 房地产业是推动国民经济发展的主要动力性产业

房地产业是一种城市形态的产业。房地产业的兴起与发展离不开城市地域。它是在人群聚居的城市地区中,随着工业化、城市化的发展而发展并形成的独立产业。同时,随着社会经济的不断发展,房地产业又进一步推动和促进城市经济的发展,进而成为推动国民经济发展的动力。

(1) 房地产业的发展可以促进建筑、建材及其他相关产业的发展。房地产业的发展对于其他产业部门的发展有很强的拉动作用,除能直接促进第三产业各部门的发展之外,还能直接拉动第二产业中建筑业、建材业及冶金、机械、仪表、电子、化工等 50 多个相关产业的发展。1997 年,建筑业完成产值 4 810.6 亿元,1998 年完成产值 5 262 亿元,这与房地产业的发展是分不开的。房地产业的发展还拓宽了建材工业的市场。据估计,建筑产品造价中有 70% 是建筑材料转移的价值。房地产业的发展除直接拉动建筑业、建材业的发展外,还拉动了机械、电子、家具及旅游、园林、交通运输、商业、服务业等部门的发展。1999 年,我国国民生产总值比 1998 年增长 8.1%,其中 1.5% ~ 2% 是房地产业拉动形成的。房地产业日益成为国民经济新的增长点。

此外,建筑业和建材业都是劳动密集型产业。房地产业的发展,还能增加更多的就业岗位,有利于城乡富余劳动力的就业。

(2) 房地产业的发展能够促进金融业的发展。房地产业与金融业关系密切。房地产投资数量大,是金融业的最大客户。同时,与其他投资相比,住房投资的回报率高,是最具吸引力的投资领域。银行由单纯开展房地产信贷业务,发展到经营房地产有价证券或直接经营房地产业务。如香港上市股票的60%以上与房地产有关,银行及财团发放的贷款中,住房贷款占30%。此外,随着我国住房商品化的进一步发展,个人住房消费贷款的数额也在日益增多。以上说明,房地产业的发展离不开金融业的支持,同时又极大地带动了金融业的发展。

3. 房地产业是推动国民经济发展的重要导向性产业

(1) 房地产业的发展与改革,能引导消费,促进消费结构的合理化。消费结构是指人们在生活中消费的生活资料和服务的种类及其比例关系。家庭消费结构是指在家庭生活中,衣、食、住、用、行与其他劳务性消费支出占家庭收入的比例。

从各国经济发展的实践看,随着社会生产力的发展和家庭收入水平的不断提高,衣、食类消费支出占家庭收入的比重不断下降,而住房支出占家庭收入的比重不断上升。在人民生活达到小康水平的国家中,住房消费比重约占家庭收入的15%;在人民生活达到富裕水平的国家中,住房消费比重约占家庭收入的22%~25%。长期以来,我国住房消费占家庭收入的比重不足2%,这是不正常的。随着房地产业的发展 and 住房商品化进程的不断加快,必然会形成有利于家庭住房投资的环境,提高家庭住房支出的比重,逐步做到城市居民消费结构的合理化。1999年全国大部分城市公租房租金占家庭收入的比重已超过了8%。

(2) 房地产业的发展具有较强的投资导向作用,能够促进产业结构的合理化。从各主要资本主义国家的历史看,当经济发展到一定水平时,第三产业的发展速度会普遍高于第一、第二产业。这是生产力提高和社会进步的必然结果,是现代经济的一个重要特征。在我国,由于长期以来第三产业发展缓慢,导致产业结构的比例失调。房地产业的发展对于扭转这种局面会有很大的作用。发展房地产业,将有力地促进与住宅建设相关产业的发展,促进城市基础设施特别是公用事业的发展,促进城市金融业、商业、服务业乃至整个第三产业的发展,使产业结构趋于合理化。

综上所述,房地产业既是国民经济的重要组成部分,又对国民经济的发展起着基础的、拉动的、导向的作用。其地位举足轻重,并将逐步成为国民经济发展的支柱性产业。

小 结

本章主要讲述了房地产的概念、特性，房地产业的业务范围及其在国民经济中的地位和作用。通过本章学习，学生要重点掌握和理解以下内容。

1. 房产 地产和房地产的实质是一种财产关系。这种财产关系经法律确认后，即形成所有权的法律关系。财产所有权是指所有人依法对其所有的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。

2. 房地产有区别于其他商品的特性。房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。它属于第三产业，在国民经济中起着基础的、拉动的和导向的作用，将逐步成为国民经济的支柱性产业。

思 考 题

1. 什么是房产 地产？它们与房屋、土地的区别是什么？
2. 什么是房地产？其特性是什么？
3. 什么是房地产业？其业务范围是什么？
4. 房地产业在国民经济中的地位和作用是什么？

第二章

房地产开发用地的取得方式

§2—1 概 述

一、我国现阶段的土地制度

1998年，我国颁布的《土地管理法》规定，我国现阶段实行土地的社会主义公有制、国有土地有偿使用制度和土地用途管制制度等土地制度。其主要内容有以下几方面。

1. 土地的社会主义公有制

土地是人类赖以生存和发展的基础，是国家最基本、最宝贵、最重要的自然资源。同时，它也是最基本的生产资料，是我国社会主义公有制财产的重要组成部分。《土地管理法》规定，我国实行土地的社会主义公有制，即土地的全民所有制和劳动群众集体所有制。土地公有制是我国土地制度的基础和核心，是社会主义制度的基本特征。

土地的全民所有制，是指土地归国家所有的制度。土地所有制在法律上的表现形式是土地所有权，国有土地所有权是指国家依法对国有土地享有占有、使用、收益和处分的权利。国有土地的范围包括城市市区土地、农村和城市郊区依法收归国有的土地，以及国家未确定给集体所有的土地。

土地的劳动群众集体所有制，是指土地归农村劳动群众集体所有，也就是归农民集体所有的制度。集体土地所有权是指农民集体对其所有的土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利，是土地集体所有制在法律上的表现，集体土地所有权只能由对该土地享有所有权的集体经济组织行使。农村集体所有土地的范围，包括农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的外，都属于集体所有；农民的宅基地、自留地和自留山，也属于集体所有。

2. 国务院代表国家行使国有土地所有权的制度

土地归国家所有，即由国家行使所有权。在我国，政府分为五级，因此具体由哪一级政府代表国家行使土地所有权，就成为一个实践问题。既不能由每个公民代表国家行使所有权，也不能由各级地方政府代表国家

行使所有权，只能由中央政府——国务院代表国家行使国家的土地所有权。这一规定是在 1998 年修改的《土地管理法》中新增加的。其目的是为了消除近几年来地方政府代替国家行使土地所有权带来的土地资产管理失控现象，保障国家对国有土地资产的权益。

规定国务院是国有土地所有权的代表，其意义在于：首先，各级地方政府无权擅自处置国有土地，只能根据国务院的授权来管理和处置国有土地；其次，国有土地收益归中央人民政府，国务院可决定国有土地收益的使用办法。

3. 国有土地有偿使用制度

新中国成立后，在计划经济体制下，国有土地是由有关行政机关无偿、无限期地划拨给企事业单位使用的。这种土地划拨制度，在相当一段时期内对稳定社会经济发挥过很好的作用，但也存在着诸多弊端。如土地资源浪费严重，国有土地收益大量流失等。因此，在建立社会主义市场经济体制的过程中，国家对国有土地使用制度进行了改革。

1994 年颁布的《城市房地产管理法》规定了国家依法实行国有土地有偿、有限期使用的制度。“有偿”是指土地使用者使用国有土地应向国家缴纳土地使用权出让金；“有限期”，就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使用，在土地使用期满后，除土地使用者依法续买土地使用权外，国家将收回土地使用权。

国家依法实行国有土地有偿使用制度，可以合理地利用土地，减少浪费，实现最佳的土地利用效益，保证国家作为土地所有者的权益的实现，保证依照土地用途对土地进行有效的管理。

4. 土地用途管制制度

土地用途管制制度，是指国家为保证土地资源的合理利用，促进经济、社会和环境的协调发展，通过编制土地利用总体规划，划分土地用途分区和确定土地使用的限制条件，以及土地所有者、使用者严格按照国家规定的用途使用土地的制度。这是世界上土地管理制度比较完善的国家和地区普遍采用的一种制度，已在合理利用土地资源和保护耕地等方面取得了成效。土地用途管制制度是我国 1998 年修订的《土地管理法》中新增加的内容，是土地管理方式和管理制度的重大改革。国家实行土地用途管制的目的，是强制性地严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，实现对耕地的特殊保护。

土地用途管制制度主要包括：土地按用途科学、合理地分类，土地登记明确土地使用权性质；编制土地利用总体规划，划分土地利用区和确定使用的限制条件；对用途改变实行审批，建立违反土地用途管制的