

谭峻 ◎ 著

“教育部人文社会科学研究项目（08JA820035）研究成果”

JIANZHUWU QUFEN SUOYOUQUAN
YU BUDONGCHAN DENGJI ZHIDU YANJIU

建筑物区分所有权 与不动产登记制度研究



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

教育部人文社会科学研究项目(08JA820035)研究成果
中国人民大学科研基金项目(11XNI011)专题研究与资助

建筑物区分所有权与不动产 登记制度研究

谭峻 著

 **知识产权出版社**
全国百佳图书出版单位

内容提要

本书以建筑物区分所有权关系入手,分析阐述了区分所有权内部结构关系,包括专有部分所有权、共有部分持分权、基地的空间利用权以及作为住宅小区成员权的共同管理权。在此基础上探讨了基于住宅小区为基本架构的房屋与土地(不动产)登记制度,并对登记簿进行了新的设计。

责任编辑:王辉

图书在版编目(CIP)数据

建筑物区分所有权与不动产登记制度研究/谭峻著. —北京:知识产权出版社,2012.5
ISBN 978-7-5130-1305-5

I. ①建… II. ①谭… III. ①建筑物—所有权—登记—制度—研究—中国
IV. ①D923.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 086292 号

建筑物区分所有权与不动产登记制度研究

谭峻 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传 真:010-82000893

责任编辑:010-82000860-8129

责编邮箱:wanghui@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

印 张:19.25

版 次:2012年9月第1版

印 次:2012年9月第1次印刷

字 数:320千字

定 价:58.00元

ISBN 978-7-5130-1305-5/D·1484(4182)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

20 世纪上半叶,世界形势起伏动荡,两次世界大战摧残了大半个地球、摧毁了众多文明。战争中流离失所的人们,战后奔向城镇寻找生活来源,人口的大量集聚,城镇住房捉襟见肘。地狭人稠推进了建筑技术革命,公寓大厦拔地而起,新的文明促进城镇化发展,这个时期建筑物区分所有在资本主义国家取得了新进展。

两次世界大战对人类物质文明是巨大摧残,人民生命财产损失巨大,特别是建筑物或构筑物破坏严重,参战各国产生了严重的住房危机。各国汲取以往发展经验,采取工业化和城镇化同步方式促进本国经济的发展。为解决城镇居民的住房问题,各国政府将目标投向高层或多层建筑物,建筑技术革命和新建筑材料诞生使人们梦想中的高楼大厦得以建造。在这种背景下,各国开始研究和制定区分所有权特别法,或扩充原民法典关于区分所有权制度的规定。1924 年比利时首先对建筑物区分所有权住宅的法律规定加以修正,随后欧洲各国纷纷效仿,影响远远超过欧陆本土,而最有成效的是法国、德国及瑞士。

新中国成立后,工业化、城镇化得到快速发展,在很长一段时期里工业化速度更快。中国在 20 世纪 70 年代初工业化水平达到 40%,而同期城镇化率不到 20%。城镇及单位住房大都建成楼房,但很长时期实行的是公有化、福利型的住宅供给制度,由国家或单位建房、城镇居民或单位职工低租金使用,老百姓还没有房屋所有的概念。改革开放后,城镇住房逐步

市场化、商品化,建筑物区分所有是大多数城镇居民必须面对的问题。20世纪90年代初,陈苏先生和王贞韶先生关于区分所有权理论问题的论述,使中国内地民法学界对此问题的研究向前迈出了一大步。中国内地较系统研究这个问题是陈华彬先生,并有《现代建筑物区分所有权制度研究》专著出版。梁慧星、孙宪忠、王利明等学者在相关论著中也对此有过阐述。中国台湾地区对建筑物区分所有研究的学者不在少数,早在1957年著名法学家史尚宽先生出版了《物权法论》,论及建筑物区分所有人之相邻关系;台湾东海大学温丰文教授在1992年出版的专著《建筑物区分所有权之研究》更具有代表性。

随着中国内地住房制度改革全面铺开,住宅小区问题的研究也渐渐增多,但大都以产权归属居多,从土地使用横向和纵向考察,一是基地使用权问题;二是空间利用问题。对于住宅公建配套设施产权问题,涉及停车场、会所等,有学者认为可将小区配套设施分为行使房屋所有权必备设施和非必备设施,前者由全体业主共有共用,后者由开发商或其他投资者取得所有权,可以通过自营或出租、出售等方式收回成本。也有学者认为按照“谁投资,谁收益”原则,开发商拥有车库的初始产权,并保证业主买房时对车库的优先配售权,业主购买后可取得其产权。同时有学者从经济学角度分析地下停车库的产权归属,认为地下停车库与房屋的产权合一时有利于居民小区居住功能及效用发挥。关于会所产权归属,一部分学者认为如果会所按物业管理用房和公建配套用房设计和施工,产权应归全体业主共有;反之,则开发商或投资者可以保留;如有证据表明会所成本已分摊,产权理所当然应归全体业主。还有专家认为,为降低房价以及会所的维修养护费用,除了高档大社区外,普通新建住宅小区没有必要修建会所,而应该将重点放在为大众服务的超市、健身、休闲等建设方面。

中国内地在以宪法对公民个人合法财产予以保护的前提下,先后出台了一系列不动产产权归属和物业管理方面的法律、法规。《物权法》已于2007年3月颁布,在该法“业主的建筑物区分所有权”一节中,较详细规定了建筑物区分所有权,这是中国内地建筑物区分所有权制度的最全面和最具

体的规定,对保障区分所有权人的利益,充分发挥物的作用,完善物权立法和民法体系都具有重大意义。

研究住宅小区区分所有权问题,要以民法物权理论和不动产登记理论为理论基础,从保护区分产权人权益的角度,研究住宅小区专有专用与共有专用的产权归属问题、专有共用与共有共用的收益分配问题,为出台《建筑物区分所有权法》和完善物业服务制度献计献策;研究基于不动产登记制度的区分产权保障体系,为出台《不动产登记条例》奠定基础(图1为研究思路框架)。

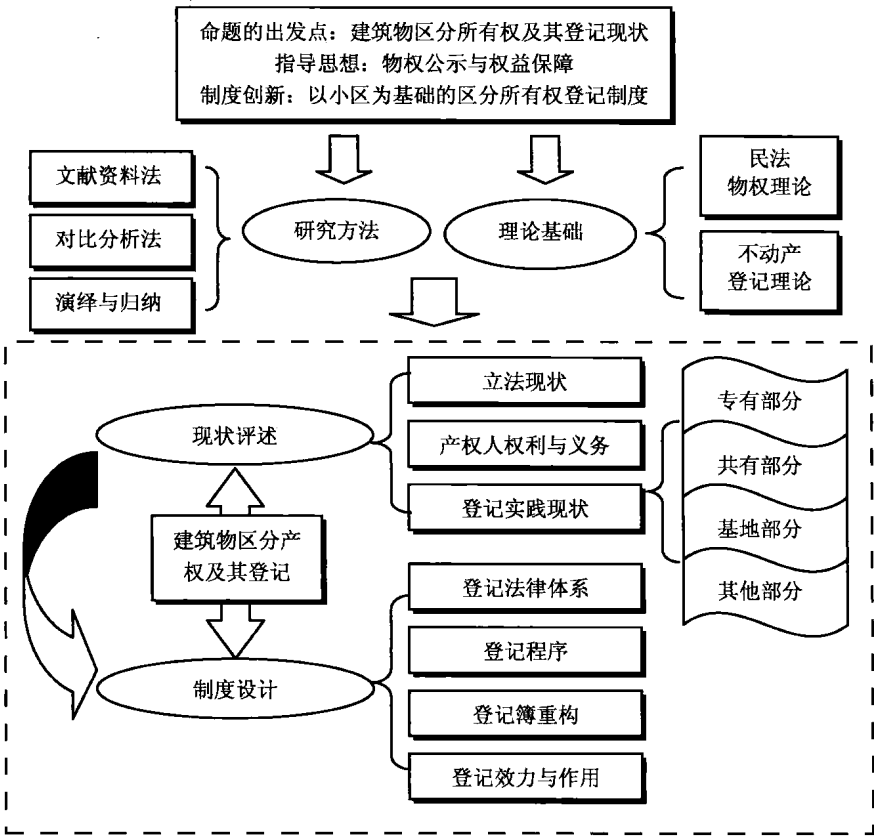


图1 研究思路框架

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 我国房地产产权产籍管理发展脉络	1
第二节 产权与产权登记	11
第三节 欧洲主要国家建筑物区分产权立法概述	15
第四节 小 结	45
第二章 建筑物区分所有权概论	49
第一节 区分所有建筑物结构关系	49
第二节 区分所有权客体	52
第三节 小 结	57
第三章 建筑物区分所有的核心：专有与共有	59
第一节 专有部分	60
第二节 共有部分	66
第三节 共有部分设定专用使用权	71
第四节 小 结	76
第四章 建筑基地与建筑空间	78
第一节 区分所有建筑物与基地关系	80
第二节 区分所有建筑物之空间权利	84
第三节 我国国有土地使用权制度	89



第四节 小 结	95
第五章 区分所有建筑的社会化管理	96
第一节 管理方式与内容	96
第二节 管理组织	100
第三节 管理规约	108
第四节 大厦电梯使用费问题探讨	134
第五节 数字社区	138
第六节 小 结	145
第六章 日本和我国台湾地区建筑物区分所有立法	147
第一节 日本建筑物区分所有权法	147
第二节 台湾地区公寓大厦管理条例	177
第七章 不动产登记制度概论	194
第一节 本登记	199
第二节 预备登记	217
第三节 信托登记	221
第四节 限制性登记	225
第五节 继承登记	229
第六节 小 结	240
第八章 建筑物区分所有权登记制度探讨	247
第一节 建物区分所有权与登记制度现状评述	249
第二节 台湾地区建筑物区分所有权登记	267
第三节 建筑物区分所有权登记制度设计	274
第四节 小 结	292
参考文献	297

第一章 绪 论

第一节 我国房地产产权产籍管理发展脉络

房地产与人类生活息息相关,房地产制度直接影响社会发展。房屋是土地的附着物,综观各国的房地产制度史,核心是土地制度史。我国土地制度的历史演变大致经历了:①夏代以前的共有制时期,这个时期人少地多,生活简单,人民茹毛饮血,逐水草而居,土地属全体人民共有;②夏代至春秋的公有制时期,这个时期国家已具雏形,人民生时分田耕作,死后还田于官;③战国至西晋的私有制萌芽期,前后有 800 余年,私人可以自由买卖土地,出现穷人无立锥之地、富人田地千顷的景象;④南北朝至隋唐的公有制恢复期,历经 260 余年,全国各地实施均田制;⑤唐朝至明清的私有制时期,前后 1200 余年,这个时期均田制遭到破坏,土地私有制盛行;⑥中华民国以来不同社会制度下的公私混同时期,中华民国土地大部分属于私人所有,这个制度一直延续到台湾地区;1949 年后,内地经历了土地私有到公有的转变历程;香港和澳门都经历过殖民统治,土地制度有其自身的特殊性。^①

一、户籍为主,产籍为辅

中国夏、商、周时期农业生产已有一定规模,国家组织已形成。据《孟子·滕文公》所述:“夏后时五十而贡,殷人七十而助,周人百亩而彻,其实皆什一也。”这是井田制的描述,也是中国有关房地产税制的最早记录。西周时期实施土地分封制度,封邑之主为王子,受封者为诸侯。诸侯受封土地后,均坐享其利,将土地

① 谭峻,林增杰:《地籍管理》(第五版),中国人民大学出版社 2011 版,PP8-16。



租给农民耕作,《韦氏·解卷》中有记载:“公食贡,大夫食邑,士食田,庶人食力,工商食官……”在西周后期,天子势力逐渐减弱,诸侯势力逐渐强大,土地可以在严格限制的条件下进行转让,土地交易时要制作契约文书并将一份存于地方官府,以土地交易为内容的契据登记制度在周朝后期已具雏形。

春秋战国时期,允许人民自由买卖土地,土地兼并情形随处可见,土地集中到富人手中。汉朝以后虽有限田举措,但阻力太大而未实施。秦始皇统一天下后,土地兼并仍然盛行,地主“田连阡陌(等线体田界)”、人民“贫无立锥之地”,社会贫富差距十分悬殊;由于土地交易频繁,产籍混乱,政府不得不采取舍地而税人的办法;公元前 216 年政府下令“黔首自实田”,人民自报田亩数、出产量及家庭人丁,由乡官审查核实,然后评定各户应纳税额,并载入专门的纳税登记簿册作为征税依据。

汉代商业发达,从商致富者多将资本流入农村从事土地投机,大儒董仲舒向汉武帝提出了“限民名田……薄赋敛,省徭役,以宽民力”的建议,严格限制豪强多占田地,防止大地主继续产生,使土地分配平衡。《文献通考》记载:“帝以天下垦田多不以实自占,又户口年纪互相增减,乃下诏州郡检核”,这是中国历史上较大规模的全国性土地清丈。

三国时期连年战乱,百姓流亡,田园荒芜,已无土地分配问题,即使以人口最多的曹魏而言,凡是自愿为农者,到处都有土地可耕种,三国都大力推行屯田制。当时无论是民屯或军屯,耕牛由政府供给的,收获物的十分之六缴公,自备耕牛者,则公私各半。曹魏实行按亩征粟的田租和按户征绢的户调。

晋武帝灭吴统一天下后创行“占田”制度,据《晋书·食货志》记载:百姓占田,“男子一人占田七十亩,女子三十亩。丁男课田五十亩,丁女二十亩,次丁男半之,女则不课。男女年十六以上至六十为正丁。十五以下至十三,六十一以上至六十五为次丁”。官吏占田,以官品高卑贵贱占田,从第一品占五十顷,至第九品占十顷,每品之间递减五顷。

北魏时期改行授田还田的“均田制”,将施行了七百余年的土地私有制度废除。均田制的实施,除了受儒家思想支配及地理环境影响外,完善的土地立法也是主要原因之一。当时实施的均田法将土地分为露田、桑田、麻田、宅田四大类,再根据土地利用性质的差异采取不同处理办法。唐初继续实施均田制,并在公元 625 年正式颁布《均田令》,将授田分为“口分田”与

“永业田”，其内容与之前朝代的均田制度差异不大。唐代产籍制度已经有了较大的发展，建立了既保障政府税收、又保障土地交易的契据登记制度，有关土地租赁、典当与质押等财产利益的登记也初见端倪。

自汉朝到唐朝中叶的九百年中，政府重视的是编制户籍，人口、土地、赋税统统记录在一个簿册内，以户籍为主，产籍只是作为附带项目登录于户籍中，因此，户籍兼有产籍和税册的作用。

二、产籍与户籍地位平等

唐高祖武德初年开始实施“租庸调税法”，仍以丁为主，有丁便分给土地，有丁有地必有户籍，将人、地、户三者分别课税，达到税赋公平合理。该法的实施促使农民努力耕作，不生产也需缴纳税赋，由此人民丰衣足食，社会稳定。

晚唐杨炎改革税制，全都以占有土地的多少为标准来征收，虽然没有了户税和人头税的名目，其实这两项征收已经并入了土地税中。该税制相沿至宋朝，一直没有从中减去户税和人头税，然而却在此之外重又开征新的人头税（俗称“丁身钱米”），实是重复征收。黄宗羲之《明夷待访录》中有如此记载：“唐初立租庸调之法，有田则有租，有户则有调，有身则有庸。租出谷，庸出绢，调出缙纁布麻，……杨炎变为两税，人无丁中，以贫富为差。虽租庸调之名浑然不见，其实并庸调而入于租也。相沿至宋，未尝减庸调于租内，而复敛丁身钱米。后世安之，谓两税，租也，丁身，庸调也，岂知其为重出之赋乎？使庸调之名不去，何至是耶！故杨炎之利于一时者少，而害于后世者大矣。”

宋代十分重视产籍。公元 961 年宋太祖建隆下令全国“度田”清丈土地；公元 992 年宋太宗淳化又进行“遣使按诸州民田”之举。可以说，宋代的产籍管理史是一部政府清查田产与地主、官僚反清查的斗争史。宋代所推行的方田法、经界法、推排法等措施影响深远。方田法与经界法主要是对土地面积的清理，推排法是依照原有的产籍图册，逐一校对，使之与现实相符，是一种产籍图册校正办法。这个时期鱼鳞图册雏形初见。

明太祖统一天下后首先着手立户帖、查地亩，作为治国的依据。公元 1368 年派人前往浙西进行土地清丈，核实田亩，在总结宋代产籍管理方法基础上，全面建立鱼鳞图册制度，并于公元 1387 年开始在全国推行，通过十年时间完成了全国范围的土地产籍整理工作，编绘了举世著名的鱼鳞图册。



这次整理土地产籍,不仅清丈田亩,而且还进行了人口普查,将其结果编成黄册。黄册为课税服务,鱼鳞图册为土地产权交易服务,产籍(鱼鳞图册)已与户籍(黄册)取得了平等的地位。

三、产籍地位高于户籍

鱼鳞图册是我国产籍管理发展的重要里程碑。但是鱼鳞图册的变更比较烦琐,需逐块丈量、绘制,费工费时。另外,由于人口的自然增减与迁移,黄册也需十年一大造,至明代中后期册籍已紊乱不堪。公元1578年明代宰相张居正下令在全国范围内清丈土地,这次清丈是历代土地清丈中成效最显著的一次。清丈工作由布政司及府、州、县官负责,根据丈量结果,制成新的鱼鳞图册,一式四份,户部、布政司、州府、县各执一份。这次全国性的土地清丈不到四年时间就完成了。在土地清丈基础上,公元1581年,全面推行一条鞭法,是以田亩为课税对象的租税制度的开端,以县为单位,将全部税役额按一定比例摊派到全县的人丁和田亩上,除田赋征收稻米外,其他各项赋税和徭役一律合并征银。

清代的产籍管理基本都采用明代的办法和万历年间的产籍资料。清代在测绘技术上有所发展,引进西方先进测绘技术,公元1686年康熙下令开展全国范围内的测图工作,历时10余年,测绘并编制成《皇舆全览图》,图的比例尺大约为1:140万。测绘技术的应用为产籍管理提供了技术基础。光绪年间,两广总督张之洞在两广地区推行颁发土地部照的政策,即对土地进行全面登记,发给权利凭证,作为征税的依据。清末变法后,中国开始引进西方法律模式和现代登记制度。《大清民律草案·物权》中采用德国立法例,对产权登记给予高度重视,并进行了系统规定,但遗憾的是该法并没有得到施行。一般认为,近现代中国登记制度正式建立于中华民国时期颁布的《不动产登记条例》,后在南京国民政府制定的《民法典·物权篇》中得到进一步确立。

四、近代不同社会制度下的产权产籍制度

中华民国成立之初,土地产籍、田赋异常混乱,土地分配、社会负担极为不均。北京政府于1913年秋在内务部设立了全国土地调查筹备处,筹办土地调查和经界整理工作,1915年3月改名为全国经界局。该局成立后,一方面派人

到日本、东南亚各国以及国内的广东、浙江、江苏、安徽、云南、东三省等处考察,收集有关土地调查、测丈、登记的资料;另一方面制定《经界条例》、《变更地籍章程》、《簿书整理规则》、《土地清册》等有关经界整理办法和规则。1916年3月,经界局在河北试办经界整理,由于地方政府及民众抗拒,试办工作断断续续。同年7月11日,袁世凯下令停止清丈,全国经界局也随即裁撤。

1922年北京政府颁布《不动产登记条例》,这是我国史上第一部土地登记法规。该条例规定:不动产登记的对象为土地及建筑物;登记的权利分为所有权、地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权、债权、租赁权八种;登记的机关为各省地方司法机关。《不动产登记条例》采行的登记制度是契据登记制,其条文多半来自日本的《不动产登记法》。1922年8月,北京政府司法部通令该条例分三期施行,以京师和各省地方审判厅第一审区域为施行区域,并颁布《不动产登记条例施行细则》,然而各地遵令者寥寥无几,加上土地测量没有全面铺开,所登记之土地面积,任凭地主填报,缺乏准确性,不申请登记也无法查究。

1923年孙中山在广州就任大元帅后,为推行“平均地权”政策,设置了土地局,并聘请德国人作为他的土地政策顾问。1927年国民党在南京成立民国政府,从1928年开始酝酿制定《土地法》,1930年6月获得立法院通过。《土地法》对土地登记等作了详尽的规定:①土地登记指土地及其定着物之权利登记;②地籍测量由主管地政机关执行,未经地籍测量之土地,不得进行所有权登记;③在已办地籍测量的市县,应即举办土地总登记,无人申请登记所有权的土地收归国有;④土地权利如有变更,应在一个月内申请变更登记;⑤地政机关建立登记簿及登记地图,登记簿以一宗地为单位登记,登记地图分登记总图、分区图及分段图;⑥所有权经登记后,发给权利人所有权状。1942年,国民政府在行政院下设地政署,负责推行国民政府的土地政策,主要工作就是地籍整理,并培养了一批地政专业人才,他们影响了我国地政事业半个多世纪。

这一时期,中国共产党领导的解放区一直比较重视农民的土地问题,把平均地权和耕者有其田工作摆在了重要位置。1921年7月中共“一大”通过的党纲中提出了土地问题;1927年中共“五大”通过了《土地问题决议案》;1928年中华苏维埃政府颁布了《井冈山土地法》;1929年又出台了《兴国土地法》;1931年中央人民委员会第41次常委会通过了《土地登记法》,决定对农民占有的土地颁发土地证,确定土地所有权;1931年11月27日,中央土



地人民委员会(土地部)在瑞金成立,专门设立了“调查登记局”;1947年7月,中共中央制定了《中国土地法大纲》;1949年11月7日,中央人民政府内务部正式成立地政司,把土地清丈、登记、土地证发放作为重要职能。

五、新中国房地产管理制度的形成和发展

(一)农村土地产权制度演变

1950年6月中央人民政府颁布了《土地改革法》。土地改革的基本目的是废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。根据《土地改革法》的规定,除规定属于国家所有的土地以外,将没收的地主的土地、部分公地以及其他土地,按人口分给农民,实行农民个人土地所有制。随后全国各地广泛开展了土地清丈、划界、定桩等产权产籍整理工作,并由县级人民政府向农民发放土地所有证或房地产所有证,与此同时,全国还开展了土地清查和评定土地等级工作。

1950年11月政务院通过《城市郊区土地改革条例》。该条例规定:城市郊区所有没收和征收得来的农业土地,一律归国家所有,由市人民政府管理,连同国家在郊区所有的其他可分的农业土地,交由乡农民协会并依《土地改革法》有关规定,统一地、公平合理地分配给无地少地农民耕种。使用城市郊区国有土地从事耕种者,须依法向国家缴纳农业税,一律不再交地租。经营人也不能以国有土地出租、出卖或荒废。原经营人如不需要该土地时,必须交还国家。由此可见,国有土地属于全民所有,再交地租已经不合时宜,交农业税在法理上没有问题;另外,这也开创了国有农地由农民承包经营的先例。

该条例还规定,国家因建设须收回农民耕种的国有土地时,应给予农民适当安置和公平合理的补偿。征用城市郊区私人所有的农业土地时,国家须以适当代价,或以相等的国有土地调换。对分得国有土地的农民发给国有土地使用证,对私有农业土地者发给土地所有证。

土地改革后的农村经济在经过较短暂的经济恢复后,便面临了双重困境:一是来自农村内部的两极分化;二是来自农村外部的工业化挑战。1951年9月中共中央通过了“关于农业生产互助合作决议(草案)”,指出:根据中国的经济条件,农民个体经济在一个相当长的时期内,还将大量存在;对于

凡已实行土地改革的地区,必须保护农民已取得的土地所有权;按照自愿和互利原则,发展农民劳动互助的积极性,因此,当前发展农村互助合作运动,是建立在个体经济基础上(农民私有财产基础上)的集体劳动,要根据生产发展的需要与可能的条件,实行稳步前进的方针。根据该决议精神,在自愿互利、典型示范和国家帮助的原则下,农业合作化大致要经过3个阶段,即农业生产互助组、初级的农业生产合作社(实质是农业生产资料入股的初级阶段)和高级的农业生产合作社(入股的高级阶段)。

中央政府是希望通过合作社运动,引导农民走社会主义道路,保证国家工业化建设和对资本主义工商业的顺利改造。农业合作社促进了农业生产的进一步发展,在低水平上保证了城乡人民对农产品的基本需求。由于推进速度过快,尤其是普遍采用高级农业生产合作社的组织形式,忽视了中国农村生产力落后和发展极不平衡的特点,很多地方脱离了农村的经济发展水平、农民的文化和思想觉悟程度,农民的心理和集体的管理水平都没有跟上,不但没有充分显示出集体所有制的优越性,反而极大地抑制了群众的主动性和积极性。1958年全国基本实行人民公社化,地权问题,即土地的分配问题已不再是当时亟须解决的问题,而如何合理利用,充分发挥土地的生产力,即土地的利用问题被提到相对重要的地位。

1978年11月24日,安徽凤阳小岗村18户农民冒着风险,按下了18个手印,搞起了“大包干”,正式揭开了农村地权制度改革的序幕,在农村实行了土地家庭联产承包制。1982年1月《全国农村工作会议纪要》正式为包产到户正名。在中国农村,土地实行社区性的集体所有制,土地归集体公有,作为集体成员的农民有权承包集体农地,并以家庭作为农业生产经营的基本单位,农民享有农业生产经营的决策权、产品处置权和收益权。这种地权制度的内容安排由于适应了当时农业产业特征,并有利于小农家庭经济体制传统优势的发挥,其经济效益是极其显著的。地权制度改革重新唤起广大农民的生产积极性,农业生产效率也大大提高。

(二)城市土地产权制度的形成与发展

新中国成立初期的1949~1952年,城市政府相继没收了国民政府、官僚资本家、大地主和战争罪犯等的地产,将其转为国有,奠定了社会主义城市土地国有化的基础。城市地权除了取消了永佃权和永租权外,仍然沿袭了



国民政府的构架。土地所有权分为国有、乡村公有、私有三部分,土地他物权分为抵押权、地役权、地上权等。

1953~1966年,通过对农业、手工业、资本主义工商业的三大改造和对出租私有房屋的社会主义改造,逐步使城市土地实现基本国有化。“三大改造”和“私房改造”不仅使城市国有土地从数量上大大超过城市私有土地,而且使人们的土地财产观念发生了历史性的转变。土地国家所有权迅速上升为主要物权,这是一个具有重大意义却又没有任何明确界定的产权,虽然名义上属于国家,但没有固定、明确的产权代表,权利的行使实际掌握在各有关行政管理部门手中。

从1966年开始,到1982年《宪法》第10条正式宣布的城市的土地属于国家所有,城市土地国有化经历了实施完成和法律固定两个阶段。这一时期,由于受“一大二公”思想的支配,城市土地的经济行为几乎消失殆尽。此时的地权内容中只剩下土地所有权和使用权,而且权能边界变得十分模糊。少量的地役权在民法中以相邻关系进行规范。土地经济属性、土地问题的严重性被掩盖,社会经济的发展严重受到资源配置的制约。

改革开放后,作为国有土地所有者代表的政府,深刻地认识到不能从室息的土地经济中获得经济效益,而且也看到了萎缩的土地经济给社会带来的严重影响,从而逐步解除了对土地流动的禁锢。在市场机制作用下,土地使用者也迫切需要更多的权利以促进土地的流动,从而获得相关的经济效益。1988年在七届人大通过的《宪法》修正案中确定了在维护社会主义公有制和“两权”分离的条件下,实行依法转让的制度。

1990年5月19日国务院以第55号令发布《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》,不仅系统规定了土地使用权出让、转让、出租、抵押及终止的有关问题,而且对划拨土地使用权发生转让、出租、抵押行为也作了严格规定,较好地处理了新旧两种不同的土地使用制度的衔接和过渡问题。至此,土地的完整经济属性首次以法律形式表现出来,法律上作了土地有偿使用的规定。

1994年7月八届全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》,该法加大了土地有偿使用力度,声明除在规定范围内的划拨国有土地外“实行国有土地有偿、有期限使用制度”。严格限定了划拨土地的范

围,明确项目用地的供地方式,并扩大了土地出让的范围和土地出让中拍卖与招标方式的范围。该法的实施,对加强城市房地产管理,规范房地产市场秩序,保障国家和房地产权利人的合法权益,深化土地使用制度和住房制度改革都起到了重大作用。

在房地产产权产籍管理方面,解放初期,根据接管和没收官僚、买办、军阀、地主的不动产(含土地和房屋)的客观需要,国家着手于清理旧政府房地产档案,并逐步开展房产产权清理、缴销旧产证,再实施总登记、统一核发产权证,在此基础上初步建立房产产籍资料和档案的管理制度。到了20世纪50年代中期,国家采用公私合营和国家经租等方式,对私有出租房屋进行了社会主义改造。随后,由于“左”的思潮影响,国家的法制和制度都受到冲击,房屋产权受到严重的侵犯,私房任意被侵占,违章建筑物到处可见,产权纠纷积案众多,以致造成产权混乱不清,产籍不明和机构不健全的状况。

改革开放后,国家从经济建设和社会主义市场经济发展的需要,大大加强了房地产的产权、产籍和产业的管理制度。恢复和健全了房地产管理机构,强化了政府对房地产产权产籍的管理。1982年国家建设部公布了《关于城市(镇)房地产产权产籍管理暂行规定》;1984年开展了第一次全国城镇房屋普查工作,1987年又公布了《城镇房屋所有权登记暂行办法》,旨在房屋普查的基础上,开展全国城镇房屋所有权总登记工作,统一全国房屋所有权证式样和填写内容。

国家为了建立和规范现代房地产产权产籍管理工作制度,1990年12月建设部颁布了《城市房屋产权产籍管理暂行办法》,该办法对城市房屋的产籍界定为城市房屋的产权档案、地籍图纸以及账册、表卡等其他反映产权状况和历史情况的资料。该办法明确了城市房屋产权产籍管理的主管部门是国务院建设行政主管部门及县级以上地方政府房产行政主管部门。该办法还对城市房屋产权管理、产籍管理工作内容和政策作了规范性的规定。

为加强全国城乡土地管理,推进土地使用制度的改革,原国家土地管理局于1989年11月18日颁布了《土地登记规则》,用于规范土地权属登记行为。为加强全国城镇房屋权属管理,维护房地产市场秩序,保障房屋权利人的合法权益,原建设部根据《城市房地产管理法》的规定,于1998年1月1日制定颁布了《城市房屋权属登记管理办法》,它规范了城市规划区国有土