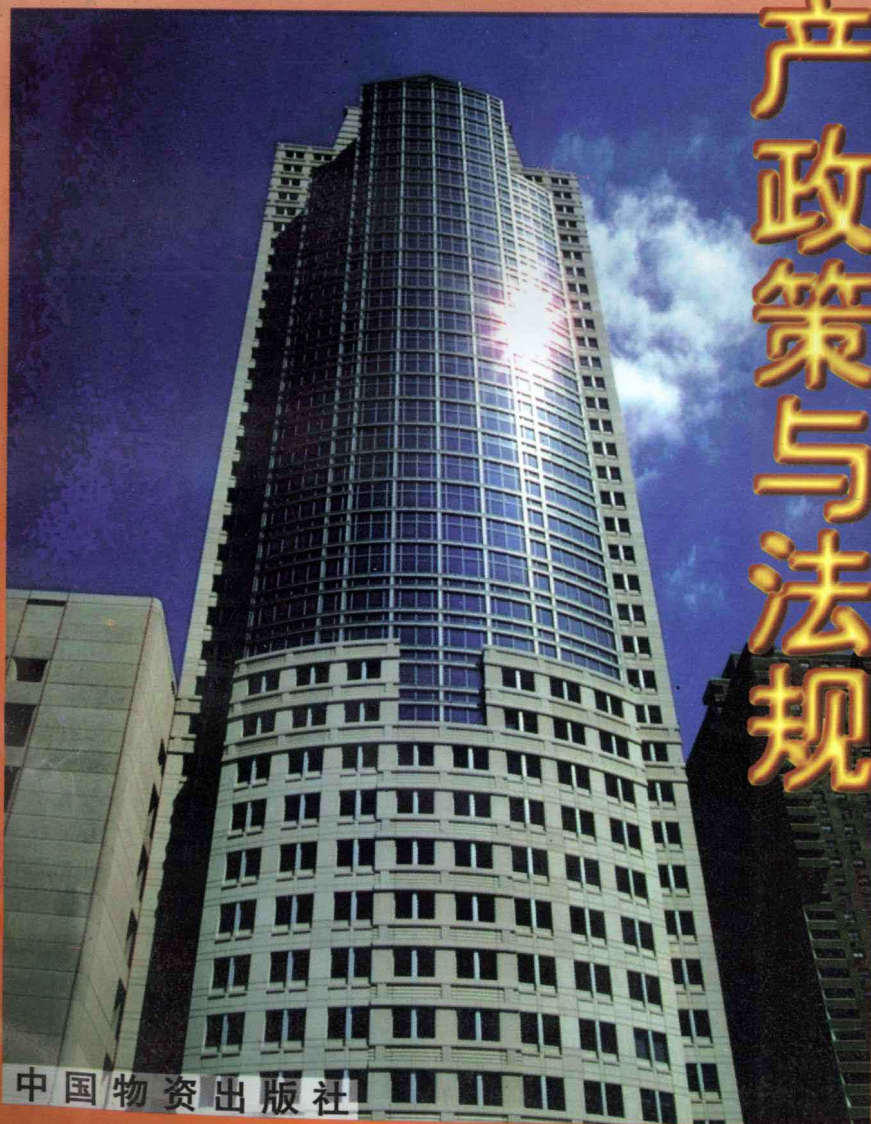




孙辛勤 李胜利 主编

房地产政策与法规



中国物资出版社

房地产政策与法规

孙辛勤 编著
李胜利

中国物资出版社

图书在版编目(CIP)数据

房地产政策与法规/李胜利、孙辛勤主编. —北京:中国物资出版社,1998.1

ISBN 7-5047-1323-6

I. 房… II. ①李… ②孙… III. ①房地产业-经济政策-中国②房地产业-法规-中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 22769 号

责任编辑:印 丽

特约编辑:沙 金

装帧设计:木 贞

责任校对:魏华飞

中国物资出版社出版发行

(北京市西城区月坛北街 25 号 邮编:100834)

全国新华书店经销

北京科发文化交流有限公司激光照排

北京市燕山联营印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 印张:14.5 字数:377 千字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月第 1 次印刷

印数:00001—10000 册

ISBN 7-5047-1323-6/F·0482

定价:17.80 元

房地产开发经营与管理专业 教材编委会名单

顾问	沈太基		
	蒋玉珉		
主编	杨翠友		
副主编	姜利军	王光辉	
编委	(按姓氏笔划为序)		
	王建刚	王光辉	李胜利
	孙辛勤	刘 宇	陈 勇
	陈忠卫	杨翠友	周加来
	姜利军	娄 梅	茹华杰
	唐 敏	袁俊山	黄 宪
	蒋 宁		

序

经过近二十年的改革探索,我国房地产业乘改革开放之风,异军突起,迅速成为国民经济的重要组成部分。随着市场化的国有企业改制、产业结构调整等方面经济体制改革的进一步深入展开,人们逐渐认识到:房地产作为一种稀缺的生产要素和生活必需品,其资源的配置方式和配置效率越来越成为经济能否持续、快速、健康地发展的重要因素,在这种背景下,国家决策部门终于明确了房地产业在国民经济体系中的地位并且把它作为新一轮的经济增长点加以培植。可以预见:随着经济体制和资源配置方式的根本性改革,随着社会主义市场经济体制的逐步发展与完善,随着人民生活水平和生活层次的提高,在一个拥有 12 亿多人口的巨大的消费市场推动下,世纪之交的我国房地产业一定会走上健康发展之路。

房地产业是一个特殊的行业,它既有国民经济一般行业的共性,又有其自身的发展规律。房地产业又是一个古老而又年轻的行业,作为一个新兴行业,它在我国的全面兴起只是近几年的事。考察近年来房地产业发展的实践过程可以发现:我国房地产业虽然其产值占 GNP 的比重大幅度提高,城镇居民人均居住面积增加了两倍多,从业人员队伍也在急剧壮大,但我们也走了不少弯路,既发生过总体投资的恶性膨胀,又产生过过度的投机炒作,结果导致土地资源严重浪费,国有资产大量流失,房价与其他商品价格比例严重失调。产生这种现象的原因除了国民经济体制等因素的约束外,重要的是我们缺少内行的房地产专门人才,缺乏对该行业规律的研究和对操作技巧的把握,因而对这一新兴行业的经营管理带有一定的盲目性。同时这种现象也给我们一种启示:房地产业的产生发展是有规律可循的,房地产业发展的实践必须以正确的理论为指导,特别是在目前正值经

济体制与经济增长方式双重转变的前提下,加强房地产业的基础理论研究,加强从业人员的培训,是今后房地产业健康发展的关键所在。

值此产业腾飞之际,为使现在的或潜在的房地产投资者、经营者、消费者,特别是大中专院校在校学生、房地产从业人员和关心房地产发展的有识之士,充分认识我国房地产政策与制度,掌握有关房地产金融、房地产价格评估、房地产开发投资、房地产市场营销以及物业管理等方面的知识,由安徽财贸学院组织校内外专家学者及实业界人士,在多年教学科研、实践经验的基础上,编辑出版了这套反映当前房地产理论水平、实用新型的“房地产开发经营与管理专业教材”。本套教材包括《房地产市场经济学》、《房地产政策与法规》、《房地产开发经营管理学》、《房地产估价理论与实务》、《房地产金融理论与实务》、《房地产市场营销学》、《物业管理学》、《房地产开发企业会计》共八部。本套教材的特点既反映在系统全面的内容编排体系上,又反映在新颖务实的资料安排方式和通俗易懂的行文表达上。我们真诚地希望本套丛书的出版能够对读者有所裨益,能够对房地产从业人员素质的提高有所贡献。

《房地产开发经营与管理专业教材》编委会

一九九八年元月

前 言

我国房地产业以及房地产法在近几年内发展较快。房地产业(连同建筑业一起)作为国民经济的支柱性产业,其性质和作用已经初步显现,并得到国家有关部门的确认;随着房地产业的迅速发展,房地产法亦随之迅速发展,无论是理论研究还是立法实践均取得了相当大的进展,这一切均为本书的写作提供了较好的外部条件。但是,由于整个房地产法学尚处于起步阶段,体系尚未稳定,一些资料也比较难以搜集,故我们虽进行了一定的理论研究及司法实践,仍感到写作难度较大,只能尽我们所能去完善本书。

本书由安徽财贸学院法学系李胜利同志和安徽财贸学院企业管理系房地产专业教研室孙辛勤同志共同编著。由李胜利负责编写第一章至第七章和第十一、十二、十六章,孙辛勤负责编写第八章至第十章以及第十三章至十五章,并由李胜利对全书进行了总纂和校对。

本书在编写过程中参考了大量的书刊文献资料,并得到一些朋友的热情帮助,在此一并表示感谢。

由于存在作者自身以及外部条件等主客观方面的不足,尽管我们已经尽到最大努力,书中仍难免存在很多不足之处,敬请广大读者不吝批评指正。

作 者

1998 年 1 月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 房地产与房地产业.....	(1)
第二节 房地产法	(13)
复习思考题	(19)
第二章 土地制度概论	(20)
第一节 世界各国(地区)土地制度概况	(20)
第二节 我国土地制度的历史演变	(35)
第三节 新中国的土地制度	(40)
复习思考题	(47)
第三章 集体土地法律制度	(48)
第一节 概述	(48)
第二节 乡(镇)村建设用地	(57)
第三节 集体土地的征用制度	(65)
复习思考题	(75)
第四章 国有土地一级市场法律规定	(76)
第一节 概述	(76)
第二节 国有土地使用权出让的具体法律规定	(78)
第三节 土地使用权出让合同	(91)
复习思考题	(97)
第五章 国有土地二级市场法律规定	(98)
第一节 概述	(98)
第二节 国有土地使用权的转让	(99)
第三节 土地使用权的出租、抵押和继承	(104)
复习思考题.....	(113)

第六章 国有土地使用权划拨法律制度	(114)
第一节 概述	(114)
第二节 划拨土地使用权的具体法律规定	(118)
复习思考题	(123)
第七章 外商用地法律制度	(124)
第一节 外商投资企业建设用地的法律规定	(124)
第二节 外商投资开发经营成片土地的法律规定	(129)
复习思考题	(138)
第八章 城市规划法律制度	(139)
第一节 概述	(139)
第二节 城市规划的制定	(144)
第三节 城市规划的实施	(148)
第四节 地区开发建设的规划管理	(154)
复习思考题	(157)
第九章 城市房屋拆迁法律规定	(158)
第一节 概述	(158)
第二节 拆迁补偿的法律规定	(166)
第三节 拆迁安置的法律规定	(172)
复习思考题	(176)
第十章 房地产建筑设计施工管理规定	(177)
第一节 概述	(177)
第二节 建筑设计管理的法律规定	(182)
第三节 建筑工程的招标、投标与承包合同	(193)
第四节 建筑施工企业与建筑施工管理	(197)
第五节 建设监理制度	(207)
复习思考题	(218)
第十一章 房地产市场管理法律规定	(220)
第一节 概述	(220)

第二节	房地产市场主体管理的法律规定	(222)
第三节	商品房价格管理的法律规定	(233)
第四节	房地产中介服务管理规定	(239)
复习思考题		(243)
第十二章	房地产交易法律规定	(244)
第一节	概述	(244)
第二节	房地产转让	(247)
第三节	房地产抵押、租赁与继承	(253)
复习思考题		(274)
第十三章	房地产估价法律制度	(275)
第一节	概述	(275)
第二节	房地产估价师的认证及管理	(280)
第三节	房地产市场估价管理	(288)
复习思考题		(292)
第十四章	有关房地产税费的法律规定	(293)
第一节	概述	(293)
第二节	房地产税收(一)——土地增值税、耕地占用税、 城镇土地使用税	(298)
第三节	房地产税收(二)——房产税、固定资产投资方 向调节税	(309)
第四节	房地产税收(三)——印花税、契税、城市维护建 设税	(313)
第五节	房地产行政事业性收费	(318)
复习思考题		(322)
第十五章	房地产产权产籍管理法律制度	(323)
第一节	概述	(323)
第二节	房地产产权登记	(330)
第三节	房地产产权的审查与确认	(339)

第四节	房地产产籍管理·····	(346)
复习思考题·····		(353)
第十六章	城市房屋管理法律规定·····	(354)
第一节	城市公有房屋管理法律规定·····	(354)
第二节	城市私有房屋管理法律规定·····	(365)
第三节	城市异产毗连房屋管理法律规定·····	(371)
第四节	城市危险房屋管理法律规定·····	(373)
第五节	城市房屋修缮管理法律规定·····	(376)
第六节	城市新建住宅小区管理法律规定·····	(382)
复习思考题·····		(389)
附 录·····		(390)
附录一	中华人民共和国土地管理法·····	(390)
附录二	中华人民共和国城市规划法·····	(401)
附录三	中华人民共和国城市房地产管理法·····	(407)
附录四	城市私有房屋管理条例·····	(419)
附录五	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·····	(423)
附录六	外商投资开发经营成片土地暂行管理办法·····	(430)
附录七	中华人民共和国土地管理法实施条例·····	(434)
附录八	城市房屋拆迁管理条例·····	(441)
附录九	中华人民共和国契税暂行条例·····	(448)

第一章 概 论

第一节 房地产与房地产业

一、房地产

房地产一词有两个方面的含义：一是指房屋等建筑物与它们占用范围内的土地所共同组成的整体，这是就房地产的实物形态而言；二是指房屋财产和土地财产的总称，这是就房地产的价值形态而言。但无论从哪个方面讲，都可以首先将房地产中的“房”和“地”分开表述。

（一）房屋与房产

房屋是指土地上的房屋等建筑物及构筑物，是人类生活、生产以及从事其他活动所不可缺少的。在人类社会发展到一定阶段时，我们的祖先们就开始了房屋建筑活动，并以此为依托提高生活水平，从事大量的各种各样的生产、生活活动。在现代社会，没有房屋是不可想象的，即使是房屋，特别是住宅房屋的供给不足，也会引发许多严重的社会问题。房产是房屋的经济形态，当房屋被作为一种财产来看时，它就被称为“房产”。房产这一概念同样是人类社会发展到一定历史阶段时出现的，是伴随着私有制而产生的。人类社会第一次出现了国家与法，房屋的所有权制度也就随之产生了。房屋与房产这两个概念，从实质上说，就象一个硬币的两面，指的是同一样东西。

对于房屋(房产)，依据不同的标准，可以将其分成不同的种类。

按照房屋所有权的不同，可以将其分成公有房屋和私有房屋两

大类。公有房屋可细分为国家所有的房屋和集体所有的房屋两类；如果按照我国公房管理体制对公房进行分类，又可分为直管公房和自管公房。直管公房是指由国家和地方各级人民政府房地产管理部门直接经营管理的公有房屋。自管公房是指由各机关、团体、企事业单位自行经营管理的公有房屋；私有房屋即私人所有的房屋，如我国公民个人所有的房产，数人共有的房产，以及外国公民和企业等在我国拥有的房产等。

按照房屋用途的不同，可将其分成两大类：住宅用房和非住宅用房。住宅用房是指公民个人用于家庭或生活居住的房屋；非住宅用房则是指住宅用房以外的其他用途的房屋，包括国家机关和公用设施用房、工业生产用房、营业用房以及其他专业用房等。

按照房屋建筑结构的不同，可将其分成钢结构房屋、钢和钢筋混凝土结构房屋、钢筋混凝土结构房屋、混合结构房屋、砖木结构房屋和其他结构房屋等六类。其中，钢结构房屋是指房屋承重的主要结构是用钢材建造的；钢和钢筋混凝土结构房屋是指房屋承重的主要结构是用钢、钢筋混凝土建造的；钢筋混凝土结构房屋是指房屋承重的主要结构是钢筋混凝土建造的；混合结构房屋是指房屋承重的主要结构是用钢筋混凝土和砖木建造的；砖木结构房屋是指房屋承重的主要结构是用砖、木建造的；其他结构房屋是指不属于上述结构的所有其他房屋，如竹结构房屋、窑洞等。

按照房屋开发性质的不同，可将其分为商品房和非商品房。商品房是指房地产开发公司进行综合开发，建成后用于出售或出租的住宅楼、写字楼、工业厂房以及其他用途的房屋；非商品房就是除商品房以外的其他房屋，是指产权人自建或者委托施工单位建设或者参加统建，由自己使用的住宅楼或者其他用途的房屋。

按照房屋是否建成为标准，可以将其分成建成房屋、在建房屋和待建房屋。建成房屋也就是现房，是指已经竣工，可以交付使用的房屋；在建房屋是指已经开工建造，但尚未建成，不能交付使用的房屋；

待建房屋是指尚待开工,仅仅停留在图纸上的房屋。其中在建房屋和待建房屋又往往被称为期房或者“楼花”。

(二)土地与地产

在理论上,对土地有两种不同的理解:狭义的土地仅指地球的陆区表层;广义的土地除此之外,还应包括水域,不仅包括地面和水面,而且包括地下和水下。但从房地产的角度来说,土地是指地球陆区表层,包括陆区水域和海洋中的岛屿在内的总体。土地是人类社会最宝贵的自然资源,是人类赖以生存和发展的、不可缺少的物质条件,在现代人类社会,特别是我国这种人多地少的状况之下,如何更好地保护、利用土地资源,处理好吃饭与建设的关系,是整个人类社会所共同面临的一个问题,对作为世界第一人口大国的我国来说更有着特殊的意义。

同房屋与房产之间关系一样,地产是土地的经济形态,是凝结着人类劳动的社会资产。当土地作为一项财产被对待时,它就变成了“地产”。地产这一概念也是随着所有权制度的产生而出现的。

对于土地(地产)根据不同的标准,可以作出不同的分类。

在我国按照土地所有权的不同,可以将土地分为国有土地和集体所有土地。国有土地就是其所有权属于国家的土地;集体土地是指其所有权分属于不同的农民集体所有的土地。土地国有和土地集所有共同构成了我国土地制度的基础。在我国解放前以及世界上其他国家,还大量存在着私有土地,即所有权属于个人、法人或几人共有的土地。

按照开发利用程度的不同,可以将土地分为生地和熟地。生地是指尚未进行开发的土地,如荒地;熟地是指已经开发完毕,可供进行建设各种房屋的土地。

按照土地所处区位的不同,可以将土地分为农村土地和城市土地。农村土地是指城市范围之外的,用于耕作、建设的土地;城市土地在我国是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇的规划区内的土

地,往往也包括那些未设镇建制的工矿区的土地。根据《城市用地分类与规划建设用地标准》的规定,城市用地分成以下九类:居住用地、公共设施用地(包括商业用地)、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿地和特殊用地。

(三)房地产、不动产与物业

如前所述,房地产是指房屋和土地有机组成的整体,是房屋财产和土地财产的总称。房地产这一概念在我国法律中使用较多,早在1950年政务院公布的《契税暂行条例》中就出现过,1994年7月5日我国还通过了一部有关房地产的单行法律——《中华人民共和国城市房地产管理法》。在国外法律中,一般都用“不动产”这一概念来概括房地产,房地产本身并不是一个法律概念。在我国1986年公布的《民法通则》就采用了“不动产”这一概念。但是房地产与不动产之间存在着差别。不动产是指在空间上具有固定位置,移动就会影响其经济价值的物,一般是指土地以及地上定着物。土地、房屋等房地产固然是不动产,林木也是不动产。可以说不动产的外延较房地产的外延要大一些。

至于物业这一概念,在香港、澳门等地使用相当广泛。改革开放之初,深圳等地大量借鉴香港等在经济上的经验,引入了很多新的思想和概念,房地产领域也不例外。因此,物业一词从香港传入深圳等沿海地区,又从沿海地区逐渐向全国传播开来。物业是指一个单元(位)的房地产,如一幢写字楼、一座工业厂房等。对此,香港李宗镔先生在《香港房地产法》一书中解释道:“物业是单元性地产。一住宅单位是一物业,一工厂楼宇是一物业,一农庄也是一物业。故物业可大可小,大物业可分割成小物业。”目前我国有关立法中亦出现了“物业”一词,如1996年2月9日国家计委、建设部印发的《城市住宅小区物业管理服务收费暂行方法》。

(四) 房地产的特点

1. 房地产是房产和地产的有机结合

首先, 房地产既包括房产, 又包括地产, 二者往往是融为一体的。房产和地产具有不可分割的特点, 地产是房产的依托和基础, 房产则决定了地产的目标和用途, 二者从实物形态上看就是联系在一起的, 正所谓“皮之不存, 毛将焉附”。其次, 从房地产的形成过程来看, 土地的开发与房屋的建设是一个相继发生的完整过程。如果不进行土地的开发形成地产, 则房屋便无从建起, 也形不成房产; 如果只有土地开发, 而不在地产的基础上建设形成房产, 则土地开发本身就失去了意义, 地产的价值也就无从体现。再次, 从价值形态上来看, 房地产也是一个整体。在房地产买卖中, 买卖双方并不是先谈地产价值多少、房产价值多少, 然后再合并计算。这种做法在现实中并不存在。最后, 从房地产经营的角度来看, 房产和地产也是统一的。如在房屋买卖中, 房屋的所有权转移了, 而房屋占用范围内土地的相关权利也随之转移, 房价之中已经包含有地价了。正因为房产和地产之间具有以上密不可分的关系, 法律才将房产和地产作为一个整体加以规范, 称作“房地产”。

2. 房地产是实体物质与财产权利的结合

开发后的土地以及在土地上建造的房屋是可以看得见、摸得着的, 具有相当大的价值, 所有者对这些实物依法享有占有、使用、收益和处分的权利。同时, 由于房地产的价值量大、使用期限长, 为了更好地利用这一财产, 法律允许在其上设置诸如使用权、租赁权、抵押权等多项他物权。房地产是实际财产与财产权利有机结合的认识, 在我国具有相当重大的现实意义。因为在我国, 城市土地属国家所有, 土地禁止买卖, 土地所有权是不能进入房地产市场流转的。正是由于在土地上可以设置多项他物权, 如使用权, 而且土地使用权可以依法买卖, 这才使得我国的房地产业得以产生、发展, 房地产这一财产方能进入市场。但与此同时, 房地产的内涵也因此受到限制, 一般权利人

对其房地产只能享有房屋的所有权以及房屋占用范围内的土地使用权。

3. 在房地产中,地是主要的,起主导作用的,即以地为主,房产为辅

尽管房地产是个有机整体,这并不是说二者地位相同,它们之间仍有主次之分。首先,从房地产的物质形态来看,土地是独立存在的,而且往往具有永久性,即使一时没有建房,只要投入一定量的劳动,仍可称为地,仍是一项财产。但房屋则不同,它不可能脱离土地而单独存在,世界上不存在无土地的房屋,因此也就不会有单独意义上的房产;其次,从房地产业的角度来看,开发用地的获得和占有不仅是房地产业存在的基础和前提,也是房地产开发经营活动的开端。在我国,正是由于宪法和法律中规定国有土地有偿使用制度,这才使得我国的房地产业得以发展,房地产市场得以培育并活跃起来;再次,从房地产价值构成上看,房地产自身的价值包括地价和房价两个部分,随着时间的推移,房屋不断损耗直到灭失,其价值自然也不断减少以至最后毫无价值,而土地却具有永久性,可以永续利用,其价值是永存的,而且往往还有增值的可能性。在发达国家或地区,繁华地段建造的商业大楼中,地价普遍占 50% 以上,有时甚至高达 80% 以上;最后,从发达国家或地区的法律中也可看出房地产中土地的主导地位,如德国民法典规定,建筑物是土地本身属性的构成部分;英国有关法律中规定,不动产是土地及附属的人工构造物及其附带的各项权利,地上建筑物从属于土地,建筑物不能独立地成为不动产。这些国家的法律之所以有如此近似的规定,就是因为这是市场经济中的一条普遍规律,它真实地反映了房地产中房与地的关系。

二、房地产业

房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。房地产业是以第三产业为主的产业部门,在我国《国民经济行业分类和代