



# 房地产法研究



金 俭 著



科学出版社

[www.sciencep.com](http://www.sciencep.com)

# 房 地 产 法 研 究

金 俭 著

科 学 出 版 社

北 京

## 内 容 简 介

本书是一部关于房地产法律的论著。全书共分 16 章, 分别为: 房地产法与房地产法律体系; 不动产构成要素与不动产权利体系; 不动产物权的取得与登记; 土地使用权制度改革; 土地使用权出让与划拨; 土地使用权转让、抵押与租赁; 农村土地征用; 城市房屋拆迁; 房地产买卖; 商品房预售; 房地产抵押; 房屋租赁; 住宅权与住宅所有权; 物业管理服务; 落实城市房地产政策; 房地产纠纷的仲裁与诉讼。本书根据房地产法律理论, 结合房地产实例, 对我国房地产法律进行了全面的论述与评析。

本书可供各高等院校法律专业、经济法专业、房地产专业师生及房地产从业人员作教材或参考资料。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

房地产法研究/金俭著. —北京: 科学出版社, 2004

ISBN 7-03-013514-8

I. 房… II. 金… III. 房地产业-法规-案例-分析-中国-教材  
IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 050348 号

策划编辑: 卢秀娟 徐 蕊/文案编辑: 邱 璐 王剑虹/责任校对: 包志虹

责任印制: 安春生/封面设计: 陈 敬

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2004 年 5 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2004 年 5 月第一次印刷 印张: 26 1/2

印数: 1—2 500 字数: 501 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈路通〉)

## 序 言

伴随着快速发展的城市化，城市的用地规模不断扩张，城市的道路不断延伸，城市的建筑日益增多，城市的功能日益增加。这一过程实际上也是城市房地产业的发展过程。没有房地产业的支撑，城市化的目标不可能实现。房地产业的不断发展，房地产的法律纠纷也随之增多。作为调整房地产纠纷的房地产法律由此产生，从无到有，从不完善逐步走向完善。可喜的是，十届全国人大会议就现行宪法修改提出了增加公民私有财产权保护的规定。公民私有财产权第一次被写进我国的宪法，充分体现了社会主义的本质要求和我们党和国家对公民私有财产权的重视。对公民私有财产的重要组成部分——不动产，以及与不动产相关的法律问题研究也就具有了重要的现实意义。

在构建我国法律科学理论的大厦中，房地产法或不动产法一直是法学理论界与司法部门关注的热点，也是着力研究与热烈讨论的主题。作者长期致力于房地产法律理论研究与实践工作，在此领域积累了一定的研究心得与实践经验。从20世纪90年代中期出版第一部《房地产法的理论与实务》专著，到今天撰写《房地产法研究》新作，前后时隔10年。在此10年里，作为学者，作者与所有的国人一起目睹了房地产业的潮起潮落；作为房地产法学专家，参与了制定地方性房地产法律法规，经历了房地产法律建设步履艰难的发展过程；作为律师，作者亲身感受了房地产诉讼当事人的种种喜怒哀乐，深感我国房地产法律的种种不足与无奈，也更激发了作者在此领域作进一步研究并希望能够有所作为。在美国加州大学伯克利法学院访问研究的一年半期间里，面对国外完善的房地产法律制度与先进的法律理念，便萌发了再撰写一部新的有关房地产法律专著的念头，将国外的房地产法律经验介绍给国人，同时将本人的研究心得也奉献于世人，希望能对我国房地产法制的完善尽一份微薄的力量。

《房地产法研究》作为一部以房地产理论研究为主，融理论研究成果与实际案例相结合的学术著作，以科学理性的态度对我国房地产法律问题做了全面而具特色地阐述。全书共分16章。第一章房地产法与房地产法律体系；第二章不动产构成要素与不动产权利体系；第三章不动产物权的取得与登记；第四章土地使用权制度改革；第五章土地使用权出让与划拨；第六章土地使用权转让、抵押与租赁；第七章农村土地征用；第八章城市房屋拆迁；第九章房地产买卖；第十章商品房预售；第十一章房地产抵押；第十二章房屋租赁；第十三章住宅权与住宅所有权法；第十四章物业管理服务；第十五章落实城市房地产政策；第十六章房

地产纠纷的仲裁与诉讼。在构建本书框架时，作者始终抓住并围绕房地产业发展——土地的取得、房地产开发建设、房地产买卖、租赁与房地产物业使用管理这一过程为主线，对公民不动产财产的取得与不动产权利行使过程中的各种法律问题展开全面分析研究。以房地产纵向发展为主线，配合以从横向方面对不动产热点法律问题展开深入的研究，从而形成一个纵横交错的逻辑严密的房地产理论研究框架体系，为全书构建完整的体系典定了基础。

同时，也使本书具有了以下几个特点：

1. 比较研究是本书采用的一个重要研究方法。作者在比较了世界各主要国家，如美、英、法、德、日等国房地产立法状况后，分析与总结了我国房地产立法的现状及存在的问题；在对西方主要国家法律关于不动产及构成要素作出界定后，对我国不动产构成要素及界定进行了分析与评析；在对国外不动产物权取得制度总结与评述后，反思我国不动产物权登记效力与作用；在对世界主要国家土地征用制度的正当程序与公共目的的分析后，指出我国土地征用制度存在的问题及原因，并寻求法律对策；在对国外住宅所有权法律研究的基础上，对我国住宅所有权的范围与内容进行全部的分析，并对住宅的专有权、共有权及相互关系以及住宅物业管理提出了作者自己的见解。这种比较研究的方法对加深了解国外先进的不动产法律制度以及我国不动产法律的状况，加强我国的房地产法律研究无疑具有重要的作用。

2. 突出房地产法律热点问题。作者并不是一般性地阐述房地产法，而是在阐述不动产理论的同时，重点探讨房地产领域中出现的新问题及理论界与实务界争论的焦点法律问题。如出让合同约定的土地使用年限届满后，地上建筑物所有权的处理问题；行政划拨土地使用权转让或投资与他人合作开发或联建法律问题；农村集体所有土地使用权转让的有效条件问题；农村土地征用的补偿与安置问题；城市房屋拆迁正当性问题；房地产双重买卖问题；房地产优先购买权问题；预售商品房的按揭问题；不可抗力与预售商品房合同履行问题；情势变更在商品房预售中运用问题；商品房包销合同法律问题；建设工程款优先受偿权问题；租赁房屋装修物、增添物的法律属性与归属问题；住宅权与住宅所有权问题；住宅所有权人间的相邻关系、共有关系、团体关系问题；物业管理问题；物管用房、楼顶、地下车库所有权归属问题；邻里噪声、爱畜等物业管理的社会问题等。诸多问题的讨论凝聚着作者十多年的研究成果。

3. 将不动产学术研究理论与实例分析有机结合，使深奥的法律理论与形象生动的实例全面对接，形成了理论与实践高度统一的学术风格。本书在对房地产理论问题展开学术争鸣的同时，灵活地运用司法实例近百个，较准确地解释了深奥的法律理论，使本书在坚持学术性的同时，具有通俗易懂的特色。

4. 土地问题是本书关注的重点，围绕着土地使用权制度的改革以及土地使

用权的转让、买卖中发生的各种法律问题，一直伴随着我国经济改革的全过程，因此，书中用较大的篇幅全面地地理性地比较了发达国家的土地制度，并结合我国的国情，论证了当前土地制度的合理性以及存在的问题，尤其是对农村集体土地使用制度改革存在的一系列法律问题进行了较为透彻的剖析，并提出了完善农村集体土地使用制度方面的相关法律观点。

5. 房屋买卖、预售、抵押等是房地产法的重点，也是公民不动产财产权行使与获得保障的重要内容，因而也是本书关注的重要部分。书中用大量的篇幅分析了房地产交易过程中许多理论问题，并结合大量的实例加以分析研究，并就此展开学术争鸣。这是本书的一大特色。

6. 本书关注城市化过程中住宅的商品化与社会低收入阶层无力购买与自我解决住房之间的矛盾，提出在我国应确立住宅权与住宅确保的权利理念以及明确国家、政府在此过程中应尽的义务。

应当说，本书是一本内容比较全面，具有一定新思维、新创见的作品，也是一部可以作教材使用的学术专著。希望本书的出版为我国房地产法的理论建设增添一块有分量的基石。

时值南京大学住宅政策与不动产法研究中心成立之际，作为中心主任，谨以此书作为献给中心的贺礼。祝愿中心不断壮大，硕果累累。

金 俭

2004年3月13日

# 目 录

## 序言

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>第一章 房地产法与房地产法律体系</b> .....    | 1  |
| 一、房地产、不动产与房地产法的概念 .....          | 1  |
| 二、房地产法的调整对象 .....                | 2  |
| 三、国外房地产立法概况 .....                | 3  |
| 四、我国房地产立法概况 .....                | 5  |
| 五、房地产法律体系 .....                  | 7  |
| <b>第二章 不动产构成要素与不动产权利体系</b> ..... | 17 |
| 一、不动产的定义与特征 .....                | 17 |
| 二、不动产的构成要素 .....                 | 18 |
| 三、不动产权利体系 .....                  | 24 |
| <b>第三章 不动产物权的取得与登记</b> .....     | 32 |
| 一、不动产物权的取得 .....                 | 32 |
| 二、不动产登记及登记的法律效力与作用 .....         | 36 |
| 三、我国不动产登记的种类及登记提交的文件 .....       | 39 |
| 四、涉外不动产登记及涉外证明程序 .....           | 41 |
| 五、不动产权属登记争议处理的原则 .....           | 44 |
| 六、不动产权属登记纠纷的处理 .....             | 47 |
| <b>第四章 土地使用制度改革</b> .....        | 53 |
| 一、国有土地使用制度改革的必要性 .....           | 53 |
| 二、国有土地使用制度改革的进程与立法 .....         | 55 |
| 三、国有土地使用制度改革的基本原则 .....          | 57 |
| 四、农村集体土地使用制度改革的法律思考 .....        | 60 |
| <b>第五章 土地使用权出让与划拨</b> .....      | 68 |
| 一、土地使用权出让的概念 .....               | 68 |
| 二、土地使用权出让的形式及程序 .....            | 69 |
| 三、土地使用权出让合同的有效条件 .....           | 75 |
| 四、土地使用权出让合同的种类 .....             | 76 |
| 五、土地使用权出让合同订立的程序 .....           | 78 |
| 六、土地使用权出让合同的主要内容 .....           | 80 |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| 七、土地使用权出让合同当事人的权利与义务 .....                  | 84  |
| 八、出让合同约定的土地使用年限届满后, 地上建筑物<br>所有权的处理问题 ..... | 87  |
| 九、土地使用权出让的管理 .....                          | 88  |
| 十、土地使用权划拨的含义及特点 .....                       | 91  |
| 十一、划拨土地使用权的范围 .....                         | 92  |
| 十二、划拨土地使用权的收回及收回后的出让 .....                  | 93  |
| <b>第六章 土地使用权转让、抵押与租赁</b> .....              | 95  |
| 一、土地使用权转让的概念及定位 .....                       | 95  |
| 二、土地使用权转让合同之法律属性与履行 .....                   | 95  |
| 三、以出让方式取得的土地使用权转让的有效条件 .....                | 97  |
| 四、行政划拨土地使用权转让或投资与他人合作开发或联建的有效条件<br>.....    | 98  |
| 五、农村集体所有土地使用权转让的有效条件.....                   | 102 |
| 六、土地使用权的抵押.....                             | 104 |
| 七、国有土地租赁与国有土地使用权的租赁.....                    | 105 |
| 八、土地违法犯罪.....                               | 109 |
| <b>第七章 农村土地征用</b> .....                     | 112 |
| 一、国外土地征用与法律程序 .....                         | 112 |
| 二、我国土地征用存在的问题及原因分析 .....                    | 114 |
| 三、土地征用的概念与法律特征 .....                        | 116 |
| 四、土地征用遵循的原则 .....                           | 119 |
| 五、征用土地的程序 .....                             | 120 |
| 六、征用土地的补偿与安置 .....                          | 122 |
| 七、土地征用补偿费的性质 .....                          | 124 |
| <b>第八章 城市房屋拆迁</b> .....                     | 130 |
| 一、城市房屋拆迁与法律特征 .....                         | 130 |
| 二、城市房屋拆迁的法律性质 .....                         | 131 |
| 三、房屋拆迁管理机构及主要职责 .....                       | 134 |
| 四、拆迁当事人 .....                               | 135 |
| 五、房屋拆迁的法定程序 .....                           | 139 |
| 六、房屋拆迁补偿安置协议 .....                          | 145 |
| 七、拆迁协议的履行与强制拆迁 .....                        | 147 |
| 八、拆迁补偿 .....                                | 148 |
| 九、拆迁安置 .....                                | 154 |

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| <b>第九章 房地产买卖</b> .....                     | 161 |
| 一、房地产买卖的概念.....                            | 161 |
| 二、房地产买卖的有效条件.....                          | 162 |
| 三、房地产买卖的范围.....                            | 165 |
| 四、要约与承诺——房地产买卖合同的签订.....                   | 171 |
| 五、签订房地产买卖合同的担保——购房定金的法律性质与处理.....          | 173 |
| 六、房地产买卖合同的主要内容.....                        | 176 |
| 七、房地产买卖双方当事人的权利与义务.....                    | 178 |
| 八、房地产买卖合同的履行与违约处理.....                     | 180 |
| 九、房地产意外毁损灭失责任的承担.....                      | 194 |
| 十、房地产买卖合同的解除情形.....                        | 194 |
| 十一、无效合同或合同被解除后的处理原则.....                   | 196 |
| 十二、学术争鸣(1)——论不动产物权登记与不动产交易合同效力之<br>关系..... | 197 |
| 十三、学术争鸣(2)——论房地产优先购买权.....                 | 202 |
| 十四、学术争鸣(3)——试论不动产双重买卖与撤销权之行使.....          | 210 |
| <b>第十章 商品房预售</b> .....                     | 218 |
| 一、商品房预售的概念与特征.....                         | 218 |
| 二、商品房预售的条件.....                            | 219 |
| 三、预售商品房的程序及预售合同备案登记程序.....                 | 223 |
| 四、预售商品房合同的主要内容.....                        | 225 |
| 五、商品房预售合同当事人的权利与义务.....                    | 227 |
| 六、预售商品房的转让.....                            | 228 |
| 七、预售商品房的按揭.....                            | 231 |
| 八、不可抗力与预售商品房合同的履行.....                     | 236 |
| 九、学术争鸣(1)——情势变更在商品房预售中运用.....              | 240 |
| 十、学术争鸣(2)——商品房包销合同法律问题.....                | 243 |
| <b>第十一章 房地产抵押</b> .....                    | 259 |
| 一、房地产抵押的概念与法律特征.....                       | 259 |
| 二、房地产抵押权的设立.....                           | 261 |
| 三、房地产抵押合同的内容.....                          | 264 |
| 四、房地产抵押合同之禁用条款——流抵押.....                   | 265 |
| 五、房地产抵押期限.....                             | 266 |
| 六、房地产抵押的范围.....                            | 269 |
| 七、房地产抵押当事人的权利与义务.....                      | 272 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 八、房地产抵押权的实现·····             | 276 |
| 九、在建工程的抵押·····               | 277 |
| 十、房地产抵押登记机关及程序·····          | 278 |
| 十一、学术争鸣——论建设工程款优先受偿权·····    | 280 |
| <b>第十二章 房屋租赁</b> ·····       | 289 |
| 一、房屋租赁的概念及特征·····            | 289 |
| 二、房屋租赁合同成立与种类·····           | 290 |
| 三、房屋租赁的范围·····               | 291 |
| 四、房屋租赁合同的主要条款·····           | 292 |
| 五、租金的构成及计算·····              | 293 |
| 六、房屋租赁双方当事人的权利与义务·····       | 295 |
| 七、房屋租赁关系终止的条件·····           | 297 |
| 八、租赁房屋装修物、增添物的法律属性与归属·····   | 298 |
| 九、关于房屋租赁中的土地使用问题·····        | 303 |
| 十、房屋转租法律问题·····              | 304 |
| <b>第十三章 住宅权与住宅所有权</b> ·····  | 311 |
| 一、国外住宅政策与住宅立法·····           | 311 |
| 二、国外住房政策与立法对我国的启示·····       | 317 |
| 三、我国住宅立法状况·····              | 319 |
| 四、住宅权·····                   | 321 |
| 五、住宅所有权·····                 | 332 |
| 六、住宅专有权与住宅所有权人间的相邻关系·····    | 343 |
| 七、住宅共有权与住宅所有权人间的共有关系·····    | 347 |
| 八、住宅所有权人间的团体关系·····          | 354 |
| <b>第十四章 物业管理服务</b> ·····     | 356 |
| 一、业主团体与责权·····               | 356 |
| 二、业主公约·····                  | 367 |
| 三、物业管理公司与责权·····             | 367 |
| 四、小区公用部分与配套公共设施所有权归属与管理····· | 372 |
| 五、邻里噪声、爱畜等社会问题·····          | 378 |
| 六、物业管理责任·····                | 386 |
| <b>第十五章 落实城市房地产政策</b> ·····  | 388 |
| 一、土改遗留房产纠纷处理政策·····          | 388 |
| 二、私房改造遗留房产纠纷处理政策·····        | 391 |
| 三、“文革”期间挤占没收的私人房产落实政策·····   | 393 |

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 四、解放初期代管房产的处理政策·····          | 394 |
| <b>第十六章 房地产纠纷的仲裁与诉讼</b> ····· | 396 |
| 一、房地产仲裁的概念及意义·····            | 396 |
| 二、房地产仲裁机构及仲裁员·····            | 396 |
| 三、房地产仲裁的基本原则·····             | 397 |
| 四、房地产仲裁的受理范围·····             | 399 |
| 五、房地产仲裁的程序·····               | 399 |
| 六、房地产仲裁裁决的撤销·····             | 401 |
| 七、房地产仲裁裁决的执行·····             | 401 |
| 八、房地产纠纷的概念与种类·····            | 401 |
| 九、几类房地产纠纷案件处理应注意的事项·····      | 403 |
| 十、房地产诉讼的管辖·····               | 404 |
| 十一、房地产诉讼程序·····               | 405 |
| <b>参考文献</b> ·····             | 407 |
| <b>后记</b> ·····               | 409 |

# 第一章 房地产法与房地产法律体系

房地产业作为国民经济的“龙头”产业，具有牵引经济发展的作用。因而，规范房地产业的发展，建立完善的房地产法律体系，就成为国家立法的重要内容。

## 一、房地产、不动产与房地产法的概念

房地产 (real estate)，原为经济学上的概念。各国民法之物权法或财产法上一般通用为不动产概念。尽管有学者认为房地产与不动产并非同义，认为房地产有广义、狭义两种。广义上的房地产，包括一切作为不动产的土地、房屋及固着于土地、房屋上不可分离的部分，广义上的房地产与不动产具有同一性<sup>①</sup>。但狭义上的房地产仅指城市中具有商品房意义的房地产。事实上，不论是广义上的还是狭义上的房地产，从财产的含义上讲均为不动产。房地产与不动产具有同样的属性，只是房地产概念已为我国大众普遍接受，因而，对房地产概念完全可以做与不动产同义的解释<sup>②</sup>。首先，房地产即不动产是一种财产，它可能是自然财富如土地，也可能是人力创造的财富如建筑物或构筑物等。其次，这种财产的位置是不能移动的。土地作为房地产的基础总是固定于地球的某一位置，一旦移动，就会引起该财产的性质、形态、价值的改变。最后，房地产或不动产在法律上是指房地产所有权或不动产权。房地产既包含可见的有体实体——房屋与土地，又包含寓于房地产实体中的各种权利，如占有、使用、收益、出售、馈赠、抵押、交换等处分的权利。

房地产市场或称不动产市场作为我国市场体系的一个重要组成部分，其健康有序地发展，离不开相应法律的规范与调整。房地产法就是调整房地产所有权人之间、房地产所有权人与非所有权人（包括房地产开发者、使用人、修建人、管理人等）之间在房地产开发经营、房地产交易（包括房地产转让、房地产抵押和房地产租赁）、房地产权属、房地产管理等过程中发生的各种关系的法律规范之总称。房地产法有广义与狭义之分。广义的房地产法是指对房地产关系进行调整

---

① 王伯庭著：《房地产疑难问题法律解析》，吉林人民出版社，2002年，第6页。

② 本书房地产与不动产做同义解释。

的所有的法律、法规、条例等的总称。它包括宪法、民法、经济法中有关调整房地产的条款以及土地管理法、城市规划法、城市房地产管理法等普通法的规定以及房地产行政法规、部门规章,如《城市私有房屋管理条例》、《城市房屋产权产籍管理办法》等。狭义的房地产法是指国家立法机关,即全国人民代表大会制定的对城市房地产关系做统一调整的基本法律《中华人民共和国城市房地产管理法》。房地产法是调整房地产关系的法律规范,它通过对房地产关系的调整,把与房地产关系中相关的人们行为限制在符合国家和社会所需要的秩序范围内。

## 二、房地产法的调整对象

房地产法调整的对象是房地产所有权人之间、房地产所有权人与非所有权人之间、非所有权人之间在房地产开发经营、房地产交易、房地产权属、房地产管理中产生的各种关系。具体为:

### (一) 房地产所有权人之间的关系

国家作为国有土地及国有房屋所有者有权对国有土地和国有房屋行使占有、使用、收益和处分的权利,可以出让或转让国有土地使用权。集体所有者有权对集体所有的土地及房屋行使所有权,公民个人对其所有的房屋也同样可以行使占有、使用、收益和处分的权利。当房地产所有权人转让房地产所有权时就形成了房地产流转与交易的关系。

### (二) 房地产所有权人与使用权人之间的关系

当房地产所有权人转让土地使用权或房屋出租时,在所有权人与使用权人之间就形成了一定的社会关系。

### (三) 房地产使用权人之间的关系

当房地产使用权人再行转让房地产使用权时,在使用权人之间就形成了一定的权利与义务关系。

### (四) 所有权人或使用权人与修建人之间的关系

房地产所有权人或使用权人为改善住房条件进行必要的维修,与房地产维修人之间必然形成一定的社会关系。

### (五) 所有权人或使用权人与房地产管理人之间的关系

房地产所有人在房地产权属登记及房地产市场管理中与房地产管理人发生

的各种关系。

在房地产关系中,房地产产权是核心,因为不论是房地产的开发经营,还是房地产交易,包括土地使用权出让、转让、出租、抵押,房屋的买卖、租赁、抵押、典当、交换、赠与、继承等以及房地产管理,都是以房地产产权为基础的,因此,房地产法的首要任务是确认房地产产权。由于土地所有权与使用权可以分离,因此,确认房地产产权,不仅要确认房地产所有权还需要确认使用权和其他物权。只有这样,才能为调整其他房地产关系奠定基础提供必要的前提。

### 三、国外房地产立法概况

世界各国对房地产立法都很重视。20 世纪前,资本主义各国调整房地产关系的法律规范主要是民法典。20 世纪以来,特别是第二次世界大战(以下简称二战)后,随着房地产业的发展,原有的民法已经不能适应客观变化的要求,在这种情况下,各国都加强了对房地产的管理,用经济方法来调整房地产关系,并颁布了一系列带有国家干预性质的、单行的房地产法规,逐步形成了一整套较为完整的房地产法律体系。

#### (一) 日本的房地产法规

日本在二战及战后,陆续制定了大量房地产法规。主要有《都市规划法》、《土地征用法》、《建筑标准法》、《国土法》、《公营住宅法》、《住宅金融公库法》、《日本住宅公团法》、《住宅区改造法》、《宅基地规划法》、《宅基地与建筑物交易法》、《地价公示法》、《住宅建设计划法》等几十项法律,同时,还成立了房地产业管理机构,如建设省,其下设各种局负责房地产各方面的具体事务,如建设省下设住宅局专门负责全国住宅建设与住宅管理。这对保证日本房地产开发建设的持续发展以及解决住宅问题,起到了巨大的促进作用。

#### (二) 英国的房地产法规

英国素以不成文法而闻名于世,但是,英国在房地产立法方面却一反常态,颁布了大量的成文法律,主要有《新城镇法》、《土地获得法》、《土地登记法》、《城乡规划条例》、《住宅法》、《土地补偿法》、《建筑限制法》、《建房补贴法》、《房屋租赁法》等房地产或与房地产有关的法规,较好地解决了房地产用地、开发、居住等问题。

#### (三) 德国的房地产法规

二战后,为发展本国的房地产业,德国先后颁布了《住宅建筑法》、《城市建

设促进法》、《征集土地法》、《土地征收补偿条例》、《土地及林田保护及集体使用土地的安全规定》、《住房责任法》、《住宅公益法》、《联邦房租法》、《住房现代化促进法》、《住宅所有权及长期居住权法》等对土地所有权、土地规划、房地产买卖租赁等做了特别规定,弥补了德国民法典调整范围的不足。同时还成立了区域规划、建筑和城市建设部以及住宅管理局作为房地产业的管理机构。

#### (四) 美国的房地产法规

美国在二战后也颁布了许多房地产法规,如《美国 1976 联邦土地政策和管理法》、《美国统一管理法》、《美国统一商法典》、《公平住宅法》等,并成立了房屋与城市发展部、住宅局等。

#### (五) 加拿大、瑞典、阿根廷、澳大利亚、新西兰等国的房地产法规

这些国家在二战后,也都加强了国家对房地产经济活动的组织和管理,颁布了不少房地产单行法规和相关法规,如《加拿大国家住宅法》、《加拿大抵押和住房公司法》、《瑞典开发合作法》、《阿根廷房屋租赁法》、《澳大利亚首都区(单元住宅所有权)条例》、《新西兰 1955 住宅法》等法,并成立了各自的房地产管理机构。

#### (六) 罗马尼亚的房地产法规

罗马尼亚对房地产法律关系的调整除了适用民法典外,还制定了许多房地产法规,如《土地法》、《领土和城市规划法》、《关于发展住房建设和出售住房的法律》、《住房管理以及调整房东和住户的法律》等。这些法律、法规对土地、城乡地区的规划发展,以及住房发展建设都做了具体明确的规定。

#### (七) 匈牙利的房地产法规

匈牙利是改革房地产管理制度、开发房地产市场较早的国家。它对房地产关系调整的法律主要有《民法典》、《不动产抵押法》、《经济法规》中有关房地产的条文以及《关于进一步扩大土地所有权和土地使用权的 1967 年第四号令》等。

由此可见,世界各国政府对房地产业的立法是相当重视的。对房地产关系的调整,除国家的一些基本法如宪法、民法典、经济法中有关于调整房地产的条款外,还颁布了大量单行房地产法规。此外,税法对房地产的调整也是很直接的。通过法律的形式确保房地产开发和住房建设以及土地的合理使用是这些国家的共同特点。它们的成功经验很值得我们借鉴。

## 四、我国房地产立法概况

新中国成立后,党和政府十分重视和关心房地产立法工作。40多年来,我国的房地产立法及有关政策的制定大致经历了两大阶段。

### (一) 第一阶段:1949~1979年的房地产立法

建国后,根据当时新民主主义革命的政治、经济纲领,国家对属于地主、官僚资本家、反革命、战犯、汉奸及国民党政府的房地产分别采取了接管、没收、征收、征用的政策。为此,中央人民政府颁布了一系列法律、政策。主要有:1949年的《公房公产统一管理的规定》、1950年的《中华人民共和国土地改革法》、1950年的《关于填发土地房产所有证的指示》、1951年政务院公布的《城市房地产税暂行条例》和《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》、1953年政务院公布的《国家建设征用土地办法》、1956年中共中央批发《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》等。1958年开始,我国开展了对城镇私有出租房屋的社会主义改造工作,对私房改造通过付给房主租金、赎买房主产权的方式,使城市房屋逐步发展成公有制为主体,同时,通过对私营企业所占用的土地由国家赎买收归国有的形式,使城市土地成为以公有制为主体,从而从根本上确立了城市房地产的社会主义公有制。这时期房地产政策主要有:1963年4月国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造的报告》;1964年1月国务院批转国家房产管理局《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》、1964年10月国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局《关于对港澳同胞出租房屋进行社会主义改造问题的报告》等。“文化大革命”期间,由于极“左”思潮的影响,整个国家的法制建设遭到极大破坏,城市房地产管理也处于极度混乱之中,许多城市私房被非法接管、没收、公房被强占、破坏。在相当长的一段时间内,房地产立法陷于停顿状态,不仅没有建立新的房地产管理制度,原有的管理制度也遭到很大的破坏,严重阻碍了我国房地产市场的形成与发展。

### (二) 第二阶段:复苏阶段——党的十一届三中全会以后的房地产立法

党的十一届三中全会以后,我国进入了改革开放的新时期,改革的春风给房地产业注入了勃勃生机。随着私房政策的落实、住房制度的改革,经历了几十载沉寂的房地产业开始了复苏,房地产“热”起来了,城市住宅与非住宅建设加速发展,房地产买卖、租赁、交换等活动也日趋频繁,房地产经营机制逐步建立,房地产综合开发初见成效。为适应房地产经济形势发展的需要,使房地产业在生

产、流通和消费等各个环节有法可依，国家加强了对房地产领域的法制建设。主要表现在：

1. 制定了大量的房地产法规、条例、政策。从十一届三中全会以来，主要有：1982年国务院颁布《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》；1983年国务院颁布《城市私有房屋管理条例》、《建筑税征收暂行办法》、国务院批转城乡建设环境保护部公布《城镇个人建造住宅管理办法》；1984年国务院公布《城市规划条例》；国务院批准城乡建设环境保护部公布《关于外国人私有房屋管理的若干规定》；1985年城乡建设环境保护部公布《村镇建设管理暂行规定》；1986年人大常委会通过《中华人民共和国土地管理法》、国务院发布《中华人民共和国房产税暂行条例》、《城市维护建设税暂行条例》；1987年城乡建设环境保护部、国家工商行政管理局联合发布了《关于加强城市建设综合开发公司资质管理工作的通知》；1988年全国人大常委会修改通过《中华人民共和国土地管理法》；1989年全国人大常委会通过《中华人民共和国城市规划法》；建设部发布《城市危险房屋管理规定》、《城市异产毗连房屋管理规定》；1990年建设部发布《城市房屋产权产籍管理暂行办法》、国务院发布《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》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》；1992年国家物价局、建设部、财政部、中国人民银行印发《商品住宅价格管理暂行办法》的通知；1994年7月建设部发布《城市新建住宅小区管理办法》；同年7月5日，第八届全国人大第八次会议通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》。由此可见，几乎每年都制定和颁布了重要的房地产法律、法规和政策。这一时期的房地产立法在数量和质量上是前一时期无法比拟的。除此之外，还有正在草拟讨论中的房地产法规，如《中华人民共和国住宅法》、《房地产交易市场管理办法》等。

2. 房地产立法地位提高了。过去我们对于房地产管理习惯于用政策和行政命令的手段，现在这一手段已被法律、法规所取代。已颁布的法律、法规在调整房地产产权、房地产开发、建设经营等市场活动中所产生的各种法律关系方面已起了重要的作用，特别是1994年7月5日《中华人民共和国城市房地产管理法》的通过，使我国终于有了一部对城市房地产关系做统一调整的法律效力层次较高的基本法，使房地产法成为我国法律体系不可缺少的重要组成部分，该法的通过，将使我国的房地产法制跨上一个新的台阶。

3. 房地产法调整的对象和范围不断扩大。房地产法调整对象从开始时的房地产产权、私房买卖、租赁扩展到现在不仅包括原有的调整范围，而且还包括了房地产开发、建设、房地产交易、抵押以及房地产使用、消费等新的领域。