

上海市房地产管理学校 王锡鑫 主编 陆有兴 副主编

王锡鑫 陆有兴 姚子敏 徐美娜 江孙翔 编

房地产法规

· 中专房地产经济与管理 物业管理专业教学丛书



中国建筑工业出版社

105/102
中专房地产经济与管理 物业管理专业教学丛书

房地产法规

王锡鑫 主 编

陆有兴 副主编

上海市房地产管理学校

王锡鑫

姚子敏 徐美娜

陆有兴

江孙翔

编

上海东方房地产学院

桑荣林

主审

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产法规/王锡鑫主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 1997

(中专房地产经济与管理、物业管理专业教学丛书)

ISBN 7-112-03168-0

I. 房… II. 王… III. 房地产-法规-基本知识-中国-专业学校-教材 IV. D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 05390 号

中专房地产经济与管理 物业管理专业教学丛书

房 地 产 法 规

王锡鑫 主 编

陆有兴 副主编

上海市房地产管理学校 王锡鑫 陆有兴 编
姚子敏 徐美娜 江孙翔

上海东方房地产学院 桑荣林 主审

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京云浩印制厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 11¼ 字数: 273 千字

1997 年 7 月第一版 1999 年 12 月第六次印刷

印数: 18, 501-24, 500 册 定价: 15.00 元

ISBN 7-112-03168-0

F·248 (8308)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书以建国以来，特别是改革开放以来有关房地产的各项重要政策法规为依据，对房地产法概论、房地产开发用地、城市房屋拆迁、房地产交易与中介服务、房地产权属管理、物业管理、房地产继承和赠与、房地产税收以及房地产纠纷的处理与法律服务等法律问题进行了较为系统的介绍。

本书对房地产法的基本概念阐述清楚、准确，内容贴近中专层次房地产专业的学习要求，是一本可供教学需要，也可供有志于房地产法规研究的同志参阅的书籍。

出版说明

为适应全国建设类中等专业学校房地产经济与管理专业和物业管理专业的教学需要,由建设部中等专业学校房地产管理专业指导委员会组织编写、评审、推荐出版了“中专房地产经济与管理、物业管理专业教学丛书”一套,即《物业管理》、《房地产金融》、《城市土地管理》、《房地产综合开发》、《房地产投资项目分析》、《房地产市场营销》、《房地产经纪人与管理》、《房地产经济学》、《房地产法规》、《城市房地产行政管理》共10册。

该套教学丛书的编写采用了国家颁发的现行法规和有关文件、规定,内容符合《中等专业学校房地产经济与管理专业教育标准》、《中等专业学校物业管理专业教育标准》和《普通中等专业学校房地产经济与管理专业培养方案》及《普通中等专业学校物业管理专业培养方案》的要求,理论联系实际,取材适当,反映了当前房地产管理和物业管理的先进水平。

该套教学丛书本着深化中专教育教学改革的要求,注重能力的培养,具有可读性和可操作性等特点。适用于普通中等专业学校房地产经济与管理专业和物业管理专业的教学,也能满足职工中专、电视函授中专、职业高中、中专自学考试、专业证书和岗位培训等各类中专层次相应专业的使用要求。

该套教学丛书在编写和审定过程中,得到了天津市房地产管理学校、广州市土地房产管理学校、江苏省城镇建设学校、上海市房地产管理学校和四川省建筑工程学校等单位及有关专家的大力支持和帮助,并经高级讲师张怡朋、温小明、高级经济师刘正德、高级讲师吴延广、袁建新等人的认真审阅及提出了具体的修改意见和建议,在此一并表示感谢。请各校师生和广大读者在使用过程中提出宝贵意见,以便今后进一步修改。

建设部人事教育劳动司

1997年6月18日

前 言

《房地产法规》一书，是为了适应房地产业的发展 and 教学需要，根据中专房地产管理和物业管理专业教学要求编写的，并经建设部中等专业学校房地产管理专业教学指导委员会评审推荐。

本书根据法学基础理论，对房地产法规的基本原则、基本内容进行了详细论述，以使读者对房地产法律制度有较全面的、系统的了解和掌握。

本书可作为设有房地产管理专业的全日制中专、职工中专和房地产管理干部培训的教材，也可供有志于研究房地产法规的同志阅读和参考。

本书由上海市房地产管理学校教师编写。主编王锡鑫、副主编陆有兴；参编人员：姚子敏、徐美娜、江孙翔。本书各章编写人员分别为：第一章、第二章和第五章的第四、五节：陆有兴。第三章、第五章的第一、二、三节：江孙翔。第四章、第六章：王锡鑫。第七章、第九章：徐美娜。第八章、第十章：姚子敏。

本书由王锡鑫统稿定稿，陆有兴进行文字整理。

本书请上海市房产经济学会会长、上海东方房地产学院院长桑荣林研究员主审。在编写过程中还得到了建设部中等专业学校房地产管理专业教学指导委员会、上海市房地产管理学校领导以及吴延广高级讲师的热情关怀和大力支持，在此一并表示衷心感谢。

由于编者学识水平有限，本书缺点、错误在所难免，期待读者给予批评指正。

目 录

第一章 房地产法概论	1
第一节 房地产法概述	1
第二节 房地产法的基本原则	2
第三节 房地产法的任务和作用	4
第四节 我国房地产立法概况	5
思考题	8
第二章 房地产开发用地管理	9
第一节 土地所有权和使用权制度	9
第二节 土地使用权出让	12
第三节 土地使用权的划拨	20
思考题	24
第三章 房地产开发	25
第一节 房地产开发概述与 基本要求	25
第二节 房地产开发企业的 管理规定	30
第三节 房地产开发项目的 投资管理规定	34
第四节 房地产开发项目的 规划、设计管理规定	39
第五节 房地产开发项目的开工与 竣工验收管理规定	43
思考题	48
第四章 城市房屋拆迁管理	49
第一节 城市房屋拆迁管理概述	49
第二节 拆迁补偿的法律规定	53
第三节 拆迁安置的法律规定	56
第四节 拆迁纠纷的处理	58
思考题	59
第五章 房地产交易与中介服务	60
第一节 房地产交易及管理 制度概述	60
第二节 房地产转让的有关规定	64
第三节 房屋租赁的有关规定	69
第四节 房地产抵押	75
第五节 房地产中介服务	80

思考题	83
第六章 房地产权属管理	84
第一节 房地产权	84
第二节 房地产权属登记管理	89
第三节 房地产产籍管理	93
思考题	94
第七章 物业管理	95
第一节 物业管理法概述	95
第二节 物业管理机构	96
第三节 物业管理的法律规定	101
思考题	105
第八章 房地产继承, 赠与	106
第一节 房地产继承概述	106
第二节 房地产法定继承	108
第三节 房地产遗嘱继承	110
第四节 有关房地产继承的 其他问题	112
第五节 房地产赠与	113
思考题	115
第九章 房地产税收	116
第一节 房地产税收概述	116
第二节 房地产税收法律制度	119
思考题	130
第十章 房地产纠纷的处理 与法律服务	131
第一节 房地产纠纷概述	131
第二节 土地纠纷的行政调处	132
第三节 房地产纠纷的仲裁	134
第四节 房地产纠纷的行政复议	139
第五节 房地产纠纷的诉讼	140
第六节 房地产公证	146
第七节 律师	147
思考题	148
附录 1 中华人民共和国 城市房地产管理法	149

附录 2	中华人民共和国	
	国土地管理法	157
附录 3	中华人民共和国	
	城市规划法	164

附录 4	中国房地产法规	
	规章选编表	169
参考文献		171

第一章 房地产法概论

第一节 房地产法概述

一、房地产法的概念和调整对象

(一) 房地产法的概念

房地产法是指调整房地产权、开发、经营、使用、交易、服务、管理及其他与房地产相关的各种社会关系的法律规范的总称。

(二) 房地产法调整对象

调整对象是指法律所要解决的某种社会关系。从房地产管理法概念中看，其调整对象是房地产关系，即国家、集体、法人、公民及其他社会组织在围绕房地产的各项活动过程中所形成的房地产关系。主要包括：

- (1) 土地利用规划和房屋建设规划关系；
- (2) 土地出让关系，土地征用关系；
- (3) 房屋拆迁关系；
- (4) 房地产转让、租赁、抵押、交换、继承、赠与关系；
- (5) 房地产权属确认、登记关系；
- (6) 房屋维修与物业管理关系；
- (7) 公有住房售买和租赁关系；
- (8) 涉外房地产关系等等。

二、房地产法律关系的主体

房地产法律关系的主体是指在房地产关系中享有权利和承担义务的参加者或当事人。其主体是广泛的，国家机关、企事业单位、社会团体、公民个人以及外商企业，只要在法律许可范围内，都可以依照相应的法律程序成为房地产关系的主体。国家和集体作为土地的所有者，对土地使用权的分配，房地产的开发、使用、经营等活动享有管理权。法人、公民及其他社会组织在房地产的各项活动中，除接受国家管理外，享有充分的自主权。

三、房地产法律关系的客体

房地产法律关系的客体，都有与主体的权利义务相适应的具体内容，因此也表现出多样性的特点，主要是房产、土地以及围绕着它们所实施的行为。

对于房产来说，其所有权和使用权法律关系的客体则是指被人们使用，固定在土地上的建筑物及构筑物，如国家房产、集体所有房产、私人房产、不同所有制间的共有房产、涉

外房产以及其他房产，包括宗教房产、会馆房产以及国家代管的房产等等。

对于土地来说，就土地所形成的所有权和使用权法律关系，其客体就是土地。就我国来说，就是指国有土地和集体所有土地。

房地产法所调整的行为主要有：开发行为，包括立项、审批、招标、施工等行为；交易行为，主要有买卖、抵押、典当等行为；服务行为，主要有房地产经纪、房屋维修等行为；管理行为，主要有房地产产权产籍登记、房地产市场价格管理、房地产税收管理等行为。

四、房地产法的特征

房地产法同其他法律相比主要有以下几个特征：

1. 我国房地产法调整的对象是不动产所引起的各种社会关系，任何组织和个人都会与房地产发生各种联系，所以房地产法律关系的主体具有广泛性。

2. 房地产是不动产，它的转移并非实际物体发生位移，而是权利的主体发生变动。房地产交易实际上是权利的交易，所以房地产法具有权属基础性。

3. 房地产对国民经济非常重要，并关系到社会的发展和稳定，国家对这一领域的行政干预十分显著，所以房地产法具有国家干预性。

4. 房地产业的发展必须适应经济活动的发展变化，适应社会主义市场经济体制的要求，所以房地产法具有现实性。

5. 房地产业在近些年的迅速发展，其在国民经济中的地位和作用越来越显著，相应的涉及房地产的经济关系也越来越繁杂，并从其他的经济关系中突现了出来，国家在这一方面也相应的制定了一系列的法规，这样就使房地产法成了一个独立的法律部门，存在于我国的法律体系之中，所以房地产法具有相对的独立性。

第二节 房地产法的基本原则

房地产法的基本原则是指房地产立法、执法、司法、守法的全过程中必须遵循的基本准则和指导思想，同时，它又能概括反映房地产法不同于其他法律部门的主要特点。

一、维护房地产权利人合法权益的原则

《城市房地产管理法》第5条规定：“房地产权利人应当遵守法律和行政法规，依法纳税。房地产权利人的合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

房地产权利人是指依法享有房地产权利的法人和自然人。具体包括：房屋所有人，即依法对房屋享有占有、使用、收益和处分的人。如国有房产，属于社会主义全民所有，国家机关、国有企业和事业单位，在国家授权范围内，对国有房产行使占有、使用、收益、处分的权利。城市房屋管理机关在国家授权范围内代表国家行使占有、使用、收益和处分的权利。集体房产，集体组织依法享有其所有房产的占有使用和处分的权利。私人房产，是属于公民个人所有的房产，产权人依法享有占有、使用、收益和处分的权利。土地使用者，即依法获得国有土地使用权的单位和個人。在城市，土地属于国家所有，由国家具有占有、使用、收益和处分属于全民所有的土地的权利；在农村，土地属于集体所有，集体经济组

织具有依法占有、使用、收益和处分属于集体所有的土地的权利。

《城市房地产管理法》通过对土地使用权的出让、收回、审批、使用期限、转让、交易、抵押条件的限制，租赁房屋的备案，预售商品房的条件限制以及房地产权属登记等来维护房地产权利人的合法权益，并受法律保护，任何单位和个人都不得侵犯。这一条原则，也是房地产权利人的一项重要权利。

二、房地产所有权与使用权分离的原则

在以往的计划经济体制下，房地产的所有权与使用权是不分离的，而在商品经济中，财产的使用者往往不是商品的所有者，为了适应这一经济形势的需要，土地房屋及国有企业等属于国家集体所有的财产，普遍实施了两权分离的原则。特别要指出的是房地产所有权与使用权分离的理论，对于土地的合理开发、利用与经营，都具有重要意义。1988年，我国宪法作出了土地使用权可以依照法律的规定转让的修正。《土地管理法》也作出了国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让的规定，如国有土地可以依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用，国有土地和集体所有的土地可以依法确定给个人使用。这一法律规定对促进房地产业的迅速发展是极其有利的。

三、经济效益原则

所有的经济活动，其最终目的就是要产生经济效益，在房地产业的经济活动中，就是在有限的房屋和土地面积上，依法获得更大的经济效益。房地产业的经济效益原则具体表现在：

一是土地的迅速开发和有效使用。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》中规定：“国家按照所有权与使用权分离原则，实行城镇国有土地使用权出让、转让制度……”。实行土地使用权出让和转让，就能促使土地的迅速开发，有效合理利用土地，也能使土地使用者获得最大的经济效益。

二是要充分发挥房屋的使用功能。在社会主义市场经济中，现行公房的实物福利分配制度将逐步转变为货币分配制度，由住户通过商品交换取得住房的使用权或所有权，以实现提高租金、促进售房、回收资金和住房资金投入产业的良性循环。这样对解决住房短缺、生产用房条件差等情况都是十分有利的，也能有效防止占房占地不用的现象。我国住房制度的改革，为加速房地产业的发展，提高经济效益，提供了良好的社会环境。

四、遵守法律的原则

遵守法律的原则是指房地产业在开发、利用、经营、管理的过程中必须遵守国家法律、政策的规定，不仅要求行为人合法，也要求行为内容合法，行为形式也要合法。如《城市私有房屋管理条例》第3条规定：“国家依法保护公民城市私有房屋的所有权。任何单位和个人都不得侵占、毁坏城市私有房屋。城市私有房屋所有人必须在国家规定的范围内行使所有权，不得利用房屋危害公共利益、损害他人合法权益。”《条例》第9条中还规定：“任何单位和个人都不得私买私卖城市私有房屋。严禁以城市私有房屋进行投机倒把活动。”

国有土地使用权的划拨、出让、转让、出租及抵押等，必须符合我国法律、法规的规定，如我国《土地管理法》第2条中规定：“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形

式非法转让土地。”但是“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”

在房地产市场经济、交易等行为中，1988年建设部、国家物价局、国家工商局《关于加强房地产交易市场管理的通知》第2条中规定：“从事房地产经营的单位，必须按照国家有关规定，由所在地县级以上房地产主管机关按审批权限进行资质审查，经工商行政管理机关核发营业执照后，方可开业经营。对在房地产经营、市场交易中从事倒买倒卖、非法牟利、私下交易、隐价瞒租、偷漏税费、擅自扩大收费范围和收费标准、以附加条件索取额外收入等非法活动的单位和个人，由房地产部门、物价部门、工商行政管理机关分别依法查处，情节严重的交司法机关处理。”

可见，在房地产的各项活动中，合法的法律行为是受国家法律保护的。

第三节 房地产法的任务和作用

房地产法的任务和作用主要是要确立调整房地产经济关系的法律规范，使房地产的各项经济活动都能在国家的法律、政策和规划之下，符合国家的意志。

一、调整房地产经济关系

房地产在其开发经营及各种相关的活动过程中所形成的经济关系，必须通过房地产法规范。这种规范除了体现在对从事房地产经济活动的主体，如单位和个人明确其资格，赋予其权利能力；确定其活动范围，赋予其行为能力，并给予其保护措施，使其能正常从事房地产经济活动之外，还体现在确定其存在的方式，使它们的联营、租赁等活动合法有效；确定其实现经济利益的方式，使它们在买卖、抵押、交换等活动中，保证其经济利益的实际存在，以及明确要求经济义务人必须履行义务，以保证权利人经济利益的实际获得。

二、维护房地产市场秩序

《城市房地产管理法》第1条中，将“维护房地产市场秩序”作为房地产立法的目的加以确立。随着房地产业的迅速发展，建设用地总量失控、房地产开发投资结构不合理、房地产交易不规范、交易价格混乱等现象也随之出现。为健全房地产市场机制，解决上述种种弊端，必须健全房地产法制，维护房地产市场秩序。

首先要确定市场范围。房地产市场的范围是土地使用权、房屋所有权的交易等。在房地产市场体系中，则有房地产开发市场、房地产买卖市场、房地产出租市场等。其次要确定房地产市场行为规则。我国房地产法在房地产开发、经营等市场活动中明确规定了拍卖、招标、协议三种行为为房地产市场的主导行为，房地产法要对这三种行为的具体实施方式作详细的规定。而对于房地产的转让、抵押、出租及商品房的买卖等市场交易行为，房地产法也要从条件、程序等各方面作出规定。同时，房地产法对房地产开发企业及其条件、房地产中介服务机构及其条件、房地产价格等问题也都作了明确规定，以使国家能从各个方面对于房地产市场行为给予管理。

三、对房地产经济活动进行监督管理

对房地产经济活动进行监督管理，首先是对从事房地产开发、经营等活动的企、事业

单位的资格进行监督管理。其次是对房屋的买卖和租赁等活动进行监督管理。再次是对房地产管理机关的直管公房、单位自管房和私人房产及相应的土地使用权进行监督管理。而对于管理者的违法行为也要予以必要的惩罚和处理。总之，利用房地产法来监督管理房地产经济活动是国家有效管理房地产的极其重要的手段。

四、促进房地产业的发展

房地产业是构成国家财富的重要组成部分，也是国家财政的重要来源。它既是社会生产的基本要素，也是社会生活的基本要素，房地产法确定了房地产业的总体发展方向，促进了房地产业的发展，对国家的经济生活具有稳定和长远的影响。

在具体的房地产开发和经济活动中，房地产法能够不断调整房地产业的具体进度。因为房地产业的发展受到各种因素的制约，这就要求房地产业在完成国家总体目标和阶段性任务过程中，根据这些因素不断调整进度和规模，房地产法正是体现了这一点，这也是法律促进经济发展的作用在房地产经济中的具体表现。

第四节 我国房地产立法概况

建国以来，我国的房地产立法可以划分为两大阶段。第一阶段是1949年至1978年，第二阶段是1979年至今。

一、 第 一 阶 段

这一阶段可以大致分为三个历史时期。

（一）建国初期

这一时期时间可以限定在1949年建国至1954年宪法的公布。这一时期的房地产政策的核心是消灭封建、官僚资本在房地产方面的剥削制度，没收敌伪产，如《中华人民共和国惩治反革命条例》规定：“犯本条例之罪者，将剥夺其政治权利，并得没收其财产的全部或一部。”没收全部财产的范围“包括本人实际所有的一切土地、房屋……及其他动产与不动产的全部。”另有《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》等法规均有这方面的内容。二是保护公有的和公民个人合法的房地产。如1954年的《中华人民共和国宪法》、1950年的《中华人民共和国土地改革法》、《公房公产统一管理的规定》以及《城市郊区土地改革条例》等均有这方面的规定。三是建立新政权的房地产管理制度和机构等，如1952年内务部公布的《关于加强城市公有房地产管理的意见》。《意见》根据公有房地产在使用上的不同性质，在其管理上作了适当分工，其中还规定对公有房屋强调一律由房地产管理机关进行登记，发给使用证。再有政务院发布的《关于填发土地房产所有证的指示》、《国家建设征用土地办法》和《城市房地产税暂行条例》等法规，也属于这类性质。

（二）社会主义改造时期

建国初期我国城市中私房的比例相当高，其中大部分为城市房地产商出租经营的。对于城市房屋私有制的改造，1955年中共中央书记处第二办公室制定了《关于目前城市私有房屋基本情况及进行社会主义改造的意见》。《意见》的基本精神是由国家用赎买的方式将私有房产改造为全民所有房产。其改造形式是：

1. 国家统租。即私有房屋由国家统一租赁、统一分配使用和维修,根据不同对象,向房主支付合理利润。

2. 公私合营。即对原有的私营房产公民和某些占有房产较多的房产占有者,组织统一的公私合营房产公司。

3. 私营工商业者占有的房屋,随本行业的公私合营进行社会主义改造。

4. 只有少量房屋出租的小房产主,必须遵守国家关于房屋租金及修缮等规定。

5. 私人占有的空地、街基等地产,通过适当的办法,一律收归国有。《意见》是实施私房改造的一个极为重要的政策性文件,对后来的私房改造工作奠定了重要的政策依据。在私房改造过程中,对华侨出租房屋、港澳同胞出租房屋、宗教、寺庙出租房屋以及会馆房屋等特殊房屋还规定:华侨、港澳同胞在解放前购置的出租房屋,按国内出租房屋改造起点适当放宽进行改造,华侨、港澳同胞在解放后用外汇购买的出租房屋,一律不进行改造;宗教、寺庙的出租房屋可以由国家包租或经租,并付给租金,但不改变其产权性质;而会馆房产收归国有。1964年国务院批转的《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》,《报告》中指出了私房改造的具体形式,并规定:除少数大城市对私营房产公司和一些大房主实行公私合营以外,绝大多数是实行国家经租。这个《报告》在当时对充分利用城市已有的房屋为社会主义建设事业服务起了积极作用。另有1964年国家房产管理局发表的《关于加强全民所有制房产管理工作的报告》,其中指出了全民所有制房产管理工作中存在的问题,并提出了具体的解决办法。这几个文件连同1964年国务院批转的华侨事务委员会、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的基本方针和范围》等文件,都比较及时地调整了当时城市房屋的占有和使用等关系。

在农村,经过合作化运动,消灭了土地的私有制。1962年中共中央公布了《农村人民公社工作条例修正草案》,宣布了农村土地归集体所有,并对如何管理集体所有土地作了明确的规定。

(三)“十年动乱”时期

从1966年开始到1976年止,在这一阶段的前两年,全国和房改造工作仍在进行,但后来由于“文化大革命”的冲击,整个国家的法制建设遭到极大破坏,城市的房地产管理工作也处于瘫痪状态,许多公房被破坏、强占,私人出租房屋被强行收归国有。

二、 第 二 阶 段

这一阶段可以大致分为两个时期。

(一) 经济复苏时期

这个时期时间可以大致限定在1978年至1988年。党的十一届三中全会以来,在国家法制进一步加强和完善及房地产业、纳入社会主义市场经济轨道情况下,房地产业的立法开始受到重视。在这期间制定的房地产方面的法规、规章比较多,主要有1978年国家计委、国家建委、财政部、国家物资总局发布的《关于自筹资金建设职工住房的通知》。《通知》明确指示:除国家补助投资加快住宅建设外,地方和企业都必须有计划地增建职工住房。并要求各省、市、自治区和各城市每年必须在自筹资金中安排一部分资金建设职工住房。1980年国家建设总局印发的《关于加强城市公房管理工作的意见》的通知。其中对建立健全房产管理机构、坚持统一管理的方针、贯彻“以租养房”的原则、加强房屋维修保养,以及

合理分配住房等问题都有明确指示。1983年5月，国务院批转了原城乡建设环境保护部关于《城镇个人建造住宅管理办法》，对城镇个人建造住宅的形式、条件、原则、批准手续、建筑面积、产权等问题作了规定。同年12月国务院又发布了《城市私有房屋管理条例》，其中第3条规定：“国家依法保护公民城市私有房屋的所有权。任何单位或个人都不得侵占、毁坏私有房屋。”同时又规定：“城市私有房屋所有人必须在国家规定的范围内行使所有权，不得利用房屋危害公共利益、损害他人合法权益。”同时，对房屋拆迁、登记机关、所有权登记、房屋买卖、租赁、代管等作出了具体规定。其他有关房地产方面的法规、规章还有《城市规划条例》、《房产税暂行条例》、《城市维护建设税暂行条例》、《国务院关于加强城市建设工作的通知》、《城市建设综合开发公司暂行办法》、《关于城市出售住宅试点工作座谈会情况的报告》以及《城镇房屋所有权登记暂行办法》等。其中1987年4月原城乡建设环境保护部印发的《城镇房屋所有权登记暂行办法》的通知中，要求用2~3年时间在全国城镇开展房屋所有权登记，核发所有权证的工作，切实加强城镇房屋的产权产籍管理。

通过实施上述法规、规章和规范性文件，我国在扩大住宅建设的投资、房地产综合开发、住宅制度改革试点、城市土地规划管理等方面，都取得了明显的进展。这一时期中，特别需指出的是1982年12月第五届全国人大第五次会议通过并颁布的《中华人民共和国宪法》明确规定了我国土地制度的各项基本原则。宪法规定：城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。随着我国国有土地使用制度改革的进展，1986年制定的《中华人民共和国民法通则》和同年6月第六届全国人大常委会第16次会议通过的《中华人民共和国土地管理法》，都对涉及到土地的所有权、使用权、建设用地、乡村建设用地等房地产关系作了重要的规定。

（二）经济快速发展时期

这个时期，以1988年《宪法》的修订为开端。这一年通过的《宪法》修正案明确规定：“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。随之对《土地管理法》的有关条款也进行了修改，规定：“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”又规定：“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”“国家依法实行国有土地有偿使用制度。”这是允许土地有偿、有期限使用的法律制度的重大调整。同年国务院还发布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，对于交纳城镇土地使用税的对象、计算依据、计算标准、适用范围，以及免缴土地使用税的范围等作了明确规定。《关于国家建设用地审批工作的暂行规定》，使国家加强了建设用地的管理，并严格审批制度，合理利用土地。为了贯彻实施《中华人民共和国土地管理法》，依法追究违法者的法律责任，使土地违法案件处理工作规范化，1989年国家土地管理局发布了《土地违法案件处理暂行办法》。1990年国家土地管理局发布了《出让国有土地使用权审批管理暂行规定》，加强了国家对出让国有土地使用权的审批管理。为了改革城镇国有土地使用制度，合理开发、利用、经营土地、加强土地管理，同年5月国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行规定》，对土地使用权的出让、转让、出租、抵押、划拨、土地使用权的终止等作了明确规定。为了吸引外商投资从事开发经营成片土地，加强公用设施建设，改善投资环境，引进外商投资先进技术和产品出口企业，发展外向型经济，这一年国务院还颁布了《外商

投资开发经营成片土地暂行管理办法》。城镇国有土地使用权的出让和转让又为房地产市场的发育和完善起到了推动作用，从此以后，全国的土地有偿使用、住宅商品化、住宅制度改革和房地产综合开发有了突破性进展。特别是在1992年邓小平同志南巡讲话和党中央提出发展社会主义市场经济新体制后，我国出现了空前的“房地产热”。由于房地产业的迅猛发展，迫切需要建立与市场经济新体制相应的法律制度。1994年7月，全国人大常委会制定了《中华人民共和国城市房地产管理法》，这对加强城市房地产管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，保护国有房地产，促进房地产业健康发展都有重要影响。同时这部法律，对房地产开发用地的供应和房地产市场的管理也作出了重要规定，对处于经济大发展中的房地产业能起到规范、引导、推动和保障作用。

思 考 题

1. 房地产法的概念是什么？房地产法调整的对象主要包括哪些关系？
2. 举例说明房地产法律关系的主体具有广泛性。
3. 怎样理解房地产所有权与使用权分离的原则，对于土地的合理开发、利用与经营具有重要意义？
4. 房地产法的任务和作用主要有哪几点？
5. 简述经济大发展时期，国家颁布的有关房地产方面的重要法规。

第二章 房地产开发用地管理

第一节 土地所有权和使用权制度

一、土地所有权

(一) 土地所有权的概念

土地所有权是指土地所有人在法律规定的范围内占用、使用和处分其土地，并从土地上获得合法收益的权利，它是土地所有制在法律上的表现。根据《土地管理法》第2条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和集体所有制”，根据第6条规定：“城市市区土地属于全民所有，即国家所有。农村和城市郊区土地除国家所有的以外，属于集体所有，宅基地、自留地、自留山属于集体所有”。因此，在我国不存在土地个人所有制形式。土地所有受国家法律保护，任何组织和个人不得侵犯。

(二) 土地所有权的权能

土地所有权的权能包括土地占有权、土地使用权、土地收益权和土地处分权四项权能。

1. 土地占有权

土地占有权是指依法对土地进行实际支配、控制的权利。它是行使土地所有权和使用权的基础。我国土地所有权的主体只有国家和集体，但国家和集体作为土地所有权的主体，未必亲自去经营和使用，这样就导致了土地所有权和占有权的分离。因此，土地所有权人并不一定就是土地占有人。

2. 土地使用权

土地使用权就是土地所有者根据土地分类对土地加以利用的权利。土地使用与土地占有存在着密切联系，没有占有就无法使用。土地使用权作为一项独立的权能已同占有、收益权一起从所有权分离出来。但这里讲的土地使用权是专指土地所有者在法律规定的范围内，依自己的意志使用土地。在我国，一般只有集体所有者才能直接行使这项权利，国有土地所有者一般把这项权利转让给非所有人使用。

3. 土地收益权

土地收益权是指依法收取土地所产生的自然孳息或法定孳息的权利。土地收益权和土地使用权密切相关，土地收益就是土地使用的结果。

4. 土地处分权

土地处分权就是依法对土地进行处置的权利，即在法律允许的范围内决定土地的最终归属。

以上这四种权能，构成了土地所有权的完整结构。国有土地所有权的唯一主体是中华人民共和国，其他任何机关、企业事业单位或者个人都不能成为国有土地所有权的主体，他