



附：房地产法自学考试大纲

房地产法

[2006年版]

组编/全国高等教育自学考试指导委员会
编/程信和 刘国臻



北京大学出版社



房 地 产



全国高等教育自学考试指定教材
法律专业(本科段)

房地产法

(附：房地产法自学考试大纲)

(2006 年版)

全国高等教育自学考试指导委员会 组编
程信和 刘国臻 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

房地产法/程信和, 刘国臻编. —北京: 北京大学出版社, 2006. 1
ISBN 7-301-04202-7

I. 房… II. ①程… ②刘… III. 房地产业-经济管理-法规-中国 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 18248 号

书 名: 房地产法 附: 房地产法自学考试大纲

著作责任者: 程信和 刘国臻 编

责任编辑: 李燕芬

标准书号: ISBN 7-301-04202-7/D·0427

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京鑫鑫印务有限公司

880 毫米×1230 毫米 32 开本 11 印张 313 千字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 14.00 元

本书如有质量问题, 请与教材供应部门联系。

版权所有, 翻版必究

组编前言

21 世纪是一个变幻莫测的世纪,是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展,知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战,随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇,寻求发展,迎接挑战,适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试,其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学,为每一个自学者铺就成才之路,组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问,这种教材应当适合自学,应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息,有利于学习者增强创新意识、培养实践能力,形成自学能力,也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书,我们虽然沿用了“教材”这个概念,但它与那种仅供教师讲、学生听,教师不讲,学生不懂,以“教”为中心的教科书相比,已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解,以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念,不断探索适合自己的学习方法,充分利用自己已有的知识基础和实际工作经验,最大限度地发挥自己的潜能达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

2005 年 1 月

目 录

第一章 房地产法概述	(1)
第一节 房地产、房地产市场和房地产业	(1)
第二节 房地产关系的法律调整	(7)
第三节 房地产法的概念、体系和基本原则	(17)
第四节 房地产法律关系	(23)
第五节 房地产法与规划法、建筑法、住宅法的关系	(27)
第六节 房地产管理体制	(30)
第二章 土地管理法律制度	(37)
第一节 土地管理法概述	(37)
第二节 土地的所有权和使用权	(41)
第三节 农村土地承包经营权	(47)
第四节 土地用途管制制度	(54)
第五节 耕地保护制度	(58)
第六节 建设用地制度	(64)
第三章 城市房地产权属及其管理法律制度	(73)
第一节 城市房地产权属关系概述	(73)
第二节 建筑物区分所有权	(81)
第三节 住房部分产权	(87)
第四节 城市房地产权属登记	(92)
第五节 城市房屋管理	(102)
第四章 城市房地产开发法律制度	(107)
第一节 城市房地产开发概述	(107)
第二节 房地产开发用地	(111)
第三节 房地产开发企业	(121)
第四节 房地产中介服务	(128)

第五章 城市房屋拆迁法律制度	(134)
第一节 城市房屋拆迁概述.....	(134)
第二节 拆迁管理.....	(140)
第三节 拆迁补偿与安置.....	(144)
第六章 城市房地产交易法律制度	(148)
第一节 城市房地产交易概述.....	(148)
第二节 房地产转让.....	(150)
第三节 商品房买卖.....	(157)
第四节 房地产抵押.....	(162)
第五节 房屋租赁.....	(171)
第七章 城镇住房制度的改革与立法	(178)
第一节 城镇住房制度改革概述.....	(178)
第二节 城镇住房制度的政策和立法.....	(184)
第三节 公房售后产权.....	(191)
第四节 已购公有住房和经济适用住房上市出售.....	(194)
第八章 物业管理法律问题	(198)
第一节 物业管理概述.....	(198)
第二节 物业管理主体——业主.....	(202)
第三节 前期物业管理.....	(206)
第四节 物业管理服务企业.....	(210)
第五节 物业管理服务合同.....	(213)
第九章 住房金融法律问题	(215)
第一节 住房信贷.....	(215)
第二节 住房公积金.....	(222)
第十章 房地产税收法律制度	(229)
第一节 房地产税收概述.....	(229)
第二节 几种具体的房地产税.....	(233)
第十一章 涉外房地产法律制度	(242)
第一节 涉外房地产关系法律调整的特殊性.....	(242)
第二节 涉外地产制度.....	(245)
第三节 涉外房产制度.....	(250)

第十二章 房地产纠纷的法律解决	(258)
第一节 房地产纠纷的法律解决概述.....	(258)
第二节 几种具体的房地产纠纷的法律解决.....	(264)
第十三章 违反房地产法的责任	(275)
第一节 房地产关系中的法律责任概述.....	(275)
第二节 几种具体情况下的法律责任.....	(281)
参考文献	(291)
后 记	(292)

房地产法自学考试大纲

出版前言	(295)
I . 课程性质与设置目的	(298)
II . 课程内容与考核目标	(298)
第一章 房地产法概述.....	(302)
第二章 土地管理法律制度.....	(306)
第三章 城市房地产权属及其管理法律制度.....	(309)
第四章 城市房地产开发法律制度.....	(312)
第五章 城市房屋拆迁法律制度.....	(314)
第六章 城市房地产交易法律制度.....	(317)
第七章 城镇住房制度的改革与立法.....	(320)
第八章 物业管理法律问题.....	(323)
第九章 住房金融法律问题.....	(325)
第十章 房地产税收法律制度.....	(327)
第十一章 涉外房地产法律制度.....	(329)
第十二章 房地产纠纷的法律解决.....	(331)
第十三章 违反房地产法的责任.....	(333)
III . 有关说明与实施要求	(338)
IV . 附录 题型举例	(338)
后记	(340)

第一章 房地产法概述

学习目标: 房地产法的基础理论,是学习房地产法必须掌握的基本内容。本章涉及房地产法的基本概念和基本原理,是其他各章节的基础。通过本章的学习,要了解房地产、房地产市场和房地产业的基本知识;掌握对房地产关系实行法律调整的必要性;掌握房地产法的概念、体系和基本原则;认识房地产法与相关法律的关系;熟悉我国房地产管理体制。

第一节 房地产、房地产市场和房地产业

一、房地产的法律含义

(一) 现实生活中的房地产

房地产是土地、房屋财产的总称。在我国,按照土地资源状况和土地利用总体规划,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。而房屋是指土地上的居民住房、工商业用房、办公用房(写字楼)等建筑物及构筑物,如铁路、桥梁等。

房产与地产有时可分,有时不可分。从物质形态上看,当土地作为耕地或者空地时,它只是地产;当在土地上建房时,地产与房产则连为一体,称为房地产。就全国整个土地而言,农村土地上没有建筑物的占大多数,土地上有建筑物的占极少数;城市的情况则恰恰相反,土地上有建筑物的占大多数,土地上没有建筑物的占少数。所以,“房地产”一词有广义、狭义两种用法,有时指土地或房屋,有时指土地和房屋。正是由于房产与地产的有机结合,才会产生《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》)这种调整整体意义上的城市房地产关系的法律。

(二) 法律意义上的房地产

1. 物权与房地产权

为了深刻理解房地产的法律含义,必须应用法律、法学上关于物、物权的概念和原理。物是指依法能够成为民事、经济法律关系的客体,并能够为人们所实际控制和支配的一切物质的和非物质的资料(或称财产),包括实物、现金、土地使用权和其他财产权利。物权是指权利人能够在某特定物之上直接行使支配力并享受一定利益的权利。物权可分为自物权(即财产所有权)和他物权(用益物权、担保物权)。财产所有权包含四项权能:占有、使用、收益、处分。建立在所有权基础上、由所有权派生出来的用益物权具体又分为使用权、经营权、承包经营权等,担保物权具体又分为抵押权、质权、留置权。上述法律概念和原理,都可用来表述和处理房地产关系。

在我国现阶段,实行土地的社会主义公有制,即全民所有制(又称国家所有制)和劳动群众集体所有制。相应地,土地所有权也就分为国家土地所有权和农民集体土地所有权两种。国家为了社会公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征收,此时集体土地就转为国有土地。除了这种土地所有权的转变外,国有土地和集体土地的使用权可以依法转让;国有土地和集体土地可以依法确定给单位或者个人使用。虽然土地的所有权与使用权可以分离,但“买卖土地”的说法在中国内地是不准确的:作为商品交换的仅仅是土地使用权,土地所有权是不得买卖的;只有在那些存在土地私人所有制的国家和地区才能称“买卖土地”。

房屋方面,我国存在三种所有权:国家所有权,集体所有权,个人所有权。房屋可以作为商品发生所有权的有偿转移,称为“买卖房屋”。此时,房产权实即房地产权,包括房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权,它们是作为统一的商品而进入交换领域的。房屋作为商品也可以只发生使用权的转移,如出租、出借。

在土地与房屋连为一体而发生使用权转移的场合下,它们之间的关系如何?土地使用权转让、抵押、出租时,“房随地走”;房产转让、抵押时,“地随房走”。此即房、地一并转移的原则。

2. 不动产

法律上、法学上对物还有一种分类:不动产与动产。通常认为,不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物;动产是指不动产以外的物。土地属于不动产,但在我国,土地所有权不得转让、不得抵押,作为转让、抵押的标的物仅限于土地使用权。作为不动产,在取得(所有、占有)、使用、处分等行为中,有更为严格的法律要求。

综合起来说,房地产作为一项财产,在法律上反映为房地产权。其中,当土地单独作为地产时,指的是土地所有权、土地使用权;当房屋单独作为房产或者出租时,指的是房屋所有权、房屋使用权;当土地与房屋连为一体时,指的是房屋所有权和其占用范围内的土地所有权,或房屋所有权和其占用范围内的土地使用权。

二、房地产市场及其发展

(一) 房地产市场的概念和特征

我国现时所称房地产市场,是指国有土地使用权出让、转让、出租、抵押和城市房地产转让、房地产抵押、房屋租赁等交易活动的总称。

1992年春,邓小平同志“南巡谈话”之后,我国正式确定建立社会主义市场经济体制,并于1993年3月修改《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)予以确认。实行市场经济,要求建立完善的市场体系。土地和房屋这两种生产要素,已逐步成为市场经济的重要组成部分。房地产市场与商品市场(日用消费品、生产资料市场)、资本市场、劳务市场、技术市场、企业产权转让市场等一起,将形成全国统一的、完整的、开放的市场体系。

房地产市场具有一般市场的共性,如要求贯彻平等、自愿、公平、诚实信用的原则;但作为一类特殊商品交换,它又具有自己的若干特性。表现在:

1. 综合功能

房地产是房产与地产的总称,既可以用作生活资料,又可以用作生产要素,因而形成综合功能市场。

2. 多级市场

房地产交易,既可包括土地使用权的出让(一级市场)以及出让后的转让、抵押、租赁(二级市场);还可包括土地使用权出让(一级市场)后的房地产开发经营(二级市场)以及投入使用的房地产的买卖、抵押和房屋的租赁(三级市场)等,由此形成多层次的市场。

3. 法定形式

房地产属于不动产,通过登记发证确认其所有权和使用权,因此,房地产交易活动属于严格的要式法律行为。凡土地使用权和房屋所有权的转移,都必须依照法律规定到当地房地产行政管理部门办理登记手续。

4. 国家干预

土地是极其宝贵的资源,人多地少的矛盾在我国日趋尖锐。国家对房地产市场实行部分限制是从实际出发的。主要表现为:土地用途管制,控制城市豪华建筑项目;集体土地使用权不能直接出让;农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;城镇居民对按标准价(优惠价)购买的公房只享有“部分产权”;等等。

(二) 房地产市场的发展

1949年10月1日新中国成立后,广大农村实行土地改革,废除封建的土地所有制,实现农民的土地所有制。“耕者有其田”的愿望变为现实,这是新民主主义革命的辉煌成果。几年以后,通过逐步实行农业集体化,农民的私有土地转化为集体所有。此后,农村没有了私有土地,因而买卖土地的市场即自行消失。

20世纪50年代中期,即1956年前后,对城市中属于资本主义性质的私有房屋进行社会主义改造,逐步改变其所有制。但无论在城市还是在农村,国家都依法保护公民的合法的私有房屋,当时某些不适当的做法到后来逐步得到纠正。城乡房屋买卖、租赁等交易仍在进行,但多年来并没有形成有规模的房地产交易市场,土地有偿使用甚至成为“禁区”。计划经济体制、教条主义观念束缚了房地产市场的发展。

“忽如一夜春风来,千树万树梨花开。”1978年12月中共十一届

三中全会重新确立了党的马克思主义的思想路线和政治路线,将全党全国工作的重心转移到社会主义现代化建设上来,对内推进改革,对外实行开放。正是在这种新的社会历史条件下,房地产市场在我国大地上逐步兴起并蓬勃发展:如土地使用权的出让、转让,土地的开发,商品房的兴建、买卖(含预售)等。从沿海到内地,从城市到乡村,许多地方都出现了人们称之为“房地产热”、“开发热”的情景。

由于我国房地产市场还处于初始阶段,故在其运行过程中产生了一些矛盾和问题。比如,因盲目建设而出现某些失控的现象。针对这些问题,国家陆续作出了许多决策,以逐步纠正房地产市场存在的问题。

房地产市场的兴起,是整个社会主义市场经济发展的必然要求。不能因为出了一些问题就把改革的步伐放慢。当今的世界,不改革、不开放势必落后。正确的方向是,按照中央关于建立和完善社会主义市场经济体制决定的要求,“规范和发展房地产市场”。

三、房地产业在国民经济中的地位和作用

(一) 房地产业的概念

狭义的房地产业是指专门从事房地产开发经营的行业。它的业务主要有两大类:

一类是从事城市房地产开发和交易的。所谓房地产开发,是指在依法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设;所谓房地产交易,包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁。

另一类是从事开发经营成片土地的,简称成片开发。它是指在依法取得国有土地使用权后,依照规划对土地进行综合性的开发建设,形成工业用地和其他建设用地条件,然后转让土地使用权或者转让、出租地面建筑物。

广义的房地产业应该包含从事城乡土地、房屋的开发、利用、经营、服务、管理、保护的各种业务活动。

房地产业在国际上被列为经济活动中的独立的一大类型。我国对房地产业也已作了定位:“房地产在我国是一个新兴产业,是第三产业的重要组成部分,随着城镇国有土地有偿使用和房屋商品化的

推进,将成为国民经济发展的支柱产业之一。”^① 我们要站在房地产业作为一种“支柱产业”、包括土地作为一种“要素市场”这样的高度,来认识和把握房地产业的发展问题。

(二) 房地产业的地位和作用

在国民经济中,房地产业的支柱地位和作用主要体现在它的基础性和先导性上。

1. 基础性

土地的开发和利用为人类提供着生存、发展的基础性物质条件。西方古典政治经济学家威廉·配第曾指出:“土地是财富之母,劳动是财富之父。”这句名言至今仍没有过时。其实,农民最懂得土地的重要。1927-1936年,在中国共产党领导下的根据地,实行彻底改革土地制度的办法,实现孙中山先生提出的“耕者有其田”的主张,故第二次国内革命战争又称为土地革命战争。而我们在建国之后的一段很长时期内,却忽略了土地应有的价值。现在,到了按照科学发展观重新认识土地的价值、真正实行科学用地和依法管地的时候了。土地的开发利用及其管理是至关重要的工作,是大有可为的事业。

唯物主义认为,满足衣、食、住、行等项需要是人们从事生产活动和社会活动的起点。房地产业的发展直接服务于解决“居者有其屋”的基本要求,保障社会成员的生存权、发展权,逐步提高生活质量。安居乐业,自古已然,于今尤是。

2. 先导性

包括建筑业在内的广义房地产业的发展,为农业、工业、商业、运输业等国民经济基本行业的繁荣发展提供着先导性物质条件。

房地产业的发展为扩大对外开放、吸收利用外资创造着良好的经济环境。如果基础设施不行,就很难引进外资。

特别要指出的是,在我国现阶段,大力发展普通居民住宅建设,将成为国民经济的一个新的增长点。对此,必须树立高度的社会责任感,采取积极的行动措施。

总之,国家的繁荣、社会的稳定、人民的幸福,都离不开房地产业

^① 国务院 1992 年 11 月 4 日《关于发展房地产业若干问题的通知》。

的持续、快速、协调、健康的发展。

第二节 房地产关系的法律调整

一、房地产关系

(一) 房地产关系的概念

房地产关系是指人们取得、开发、利用、经营和管理土地、房屋而形成的社会关系。房地产关系本质上属于经济关系,因为它具有直接的物质利益内容。

房地产关系又是一类特殊的经济关系,其一是土地资源的稀缺,其二是土地、房屋的不可位移,其三是对不动产的法定要求,这些因素决定了房地产活动不完全等同于一般商品生产和商品交换,它具有更为特殊的开发经营和管理规则。

房地产关系,按其法律特征,可分解为民事(商品)性质的经济关系和行政管理性质的经济关系。

民事(商品)性质的房地产关系,指的是平等主体之间基于土地、房屋而发生的所有、使用、转让、抵押、租赁等经济关系。

行政管理性质的房地产关系,指的是不平等主体之间基于土地、房屋的征收或征用、拆迁、土地用途管制、建设立项审批、房地产税征收以及行政调处有关纠纷等经济关系。

(二) 两种不同性质的房地产关系

上述两种不同性质的房地产关系,有时各自单独存在,有时又交织在一起而构成综合性经济关系。无论采用行政处理,抑或采用司法处理,首先都需要对房地产关系进行分类。这里,拟援引几个规范性文件加以说明。

其一,九届全国人大常委会 1999 年 4 月 29 日通过的《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)第 6 条规定:“有下列情形之一的,公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议:……(四)对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服

的”。第30条第2款规定：“根据国务院或者省、自治区、直辖市人民政府对行政区划的勘定、调整或者征用土地的决定，省、自治区、直辖市人民政府确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的行政复议决定为最终裁决。”依照上述规定，因对行政机关就土地、矿产、森林的权利归属处理不服而引起的争议应列为行政管理性质的关系。

其二，最高人民法院1992年11月25日发出的《关于房地产案件受理问题的通知》。该《通知》提出三点意见：第一，凡公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因房地产方面的权益发生争执而提起的民事诉讼，由讼争的房地产所在地人民法院的民事审判庭依法受理。第二，公民、法人和其他组织对人民政府或者其主管部门就有关土地的所有权或者使用权归属的处理决定不服，或对人民政府或者其主管部门就房地产问题作出的行政处罚决定不服，依法向人民法院提起的行政诉讼，由房地产所在地人民法院的行政审判庭依法受理。第三，凡不符合民事诉讼法、行政诉讼法有关起诉条件的属于历史遗留的落实政策性质的房地产纠纷，因行政指令而调整划拨、机构撤并分合等引起的房地产纠纷，因单位内部建房、分房而引起的占房、腾房等房地产纠纷，均不属于人民法院主管工作的范围，当事人为此而提起的诉讼，人民法院应依法不予受理或驳回起诉，可告知其找有关部门申请解决。按照以上意见，当事人之间的房地产权益属于民事性质的关系；行政相对人与行政管理机关之间就房地产管理事项引起的关系属于行政性质的关系；至于历史遗留问题、体制变动问题、单位内部问题，因其情况过于复杂，不属于人民法院受案范围，可由各有关部门、单位自行处理，但分析起来，还是可能分别属于民事权益关系或者行政管理关系的。

其三，最高人民法院1996年7月24日在其《关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件的批复》中提出：第一，公民、法人或者其他组织对人民法院或者城市房屋主管行政机关依职权作出的有关房屋拆迁、补偿、安置等问题的裁决不服，依法向人民法院提起诉讼的，人民法院应当作为行政案件受理。第二，拆迁人与被拆迁人因房屋补偿、安置等问题发生争议，或者双方当事人达成协议后，一方或者双方当

事人反悔,未经行政机关裁决,仅就房屋补偿、安置等问题,依法向人民法院提起诉讼的,人民法院应当作为民事案件受理。以上意见,也是把平等主体之间的民事(商品)性质的关系与不平等主体之间的行政管理性质的关系明确地区分开来。

其四,国务院 2001 年 6 月 6 日修订公布的《城市房屋拆迁管理条例》第 15 条规定:“拆迁补偿安置协议订立后,被拆迁人或者房屋承租人在搬迁期限内拒绝搬迁的,拆迁人可以依法向仲裁委员会申请仲裁,也可以依法向人民法院起诉。”第 16 条规定:“拆迁人与被拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成补偿安置协议的,经当事人申请,由房屋拆迁管理部门裁决。房屋拆迁管理部门是被拆迁人的,由同级人民政府裁决。”“当事人对裁决不服的,可以自裁决书送达之日起 3 个月内向人民法院起诉。”以上第 15 条指的是平等主体之间的民事(商品)性质的关系,第 16 条指的则是不平等主体之间的行政管理性质的关系。

将两类不同性质的房地产关系加以区分,对房地产立法工作,对行政管理、法律适用、处理纠纷方式的选择等实际的行政、司法工作,都有着直接的影响。

二、对房地产关系实行法律调整的必要性

(一) 规范房地产市场秩序的需要

社会主义市场经济应当成为法制型经济,即以法律为规范,以合同为中介。房地产关系复杂而又重要,客观上要求相应的法律予以调整。房地产权与房地产法,是密不可分的。此时,“法”确认“权”,“权”体现“法”。

在规范和发展房地产市场的过程中,我们逐步积累了丰富的经验,其中有许多已上升为国家的法律规范,制定为法律、法规;但是,也出现过一些问题,产生了一些纠纷,有待于通过深化改革的实践和健全房地产的法制,求得进一步的妥善解决。

发生过的和(或)存在的主要问题有:

其一,某些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地的问题时有发生,造成耕地面积锐减,土地资产流失。据统计,1998 年全国发生土地