



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



世纪房地产

系列教材

房地产管理法

(第二版)

◎ 李延荣 编著

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



世纪房地产
系列教材

房地产管理法

(第二版)

◎ 李延荣 编著



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产管理法 (第二版) / 李延荣编著.
北京: 中国人民大学出版社, 2007
(21 世纪房地产系列教材)
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
ISBN 978-7-300-08214-1

I. 房…
II. 李…
III. 房地产-法规-中国-高等学校-教材
IV. D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 096572 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪房地产系列教材
房地产管理法 (第二版)
李延荣 编著

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京七色印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2002 年 6 月第 1 版 2007 年 9 月第 2 版
印 张	16.75	印 次	2007 年 9 月第 1 次印刷
印 数	301 000	定 价	25.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪房地产系列教材

编委会名单

主 编 叶剑平 谢经荣

副主编 吕 萍 谭 峻 丰 雷 曲卫东

编 委 (按姓氏笔画排序)

丰 雷 叶剑平 曲卫东 吕 萍 乔志敏

严 星 严金明 李延荣 张正峰 张占录

张秀智 张跃松 陆克华 林增杰 孟繁瑜

俞明轩 殷 红 谢经荣 谭 峻

“21 世纪房地产系列教材”自 2001 年陆续出版以来多次印刷，得到了兄弟院校同行的支持和广大读者的厚爱，被许多大专院校作为房地产相关专业的教材采用，为我国房地产理论的推广起到了一定的积极作用，也得到许多读者的认可。在这期间，房地产市场、政策、企业经营、消费者消费模式、政府管理目标、政策法规等均发生了巨大变化，以下几个统计数据可以说明房地产业发展变化的情况：与 2001 年相比，2005 年房地产企业从近 3 万家增加到近 6 万家，房屋建筑面积从 79 411.7 万平方米增加到 166 053.26 万平方米，商品房销售面积也从 22 411.9 万平方米增加到 55 486.2 万平方米，房地产投资额占 GDP 的比重从 5.87% 增加到 8.65%（支柱产业的标准是 5% 以上）。除了统计数据的巨大变化，政府对房地产市场的管理也经历了从培育市场、促进市场发展对到市场调控，以保证房地产市场特别是住宅市场稳定为目标的转变。同时民众对房地产产品的认识也不断深入，房地产产品从百姓的生活必需消费品向具有投资消费双重属性的商品过渡，百姓投资置业观念越来越理性。企业对房地产市场的把握对企业在竞争中能否获胜至关重要，企业从卖方市场—买方市场—卖方市场的不断转换，特别是新的土地出让（招拍挂）政策的实施，金融政策的出台，企业间的合作、兼并、重组等已不是新闻，房地产企业经营管理方式也随之变化。随着我国物权法的颁布，房地产销售方式、物业管理内容、业主的维权意识、城

市拆迁、土地的征用程序等都发生了变化,出现了房地产金融从放宽鼓励其发展到完善金融制度等的变化。在这期间,我国房地产业也从初期阶段进入了完善和规范发展时期,房地产理论与实践取得了长足进步,不论是价格评估,还是房地产金融、房地产政策制度、企业经营管理、房地产营销、物业管理、房地产投资等的研究都不断深入。相比我国房地产的实践发展,本丛书第一版的有些内容已经不适应发展的需要,在中国人民大学出版社的再三敦促下,系列教材第二版的编写工作终于于2006年底启动。在保留原有风格不变的前提下,本次编写吸收了部分读者的意见,更新和增加了与当前发展相适应的内容,删除了陈旧的内容。同时尽量协调好各书之间的内容,避免出现各书间大量的重复描述。我们要求作者编写时力求做到理论阐述深入浅出,为更好地掌握理解,加入一些实践内容,实践描述尽量做到言简意赅,与理论相互呼应。同时,在编写中,我们还吸收了一些国内外最新研究成果。除了原来《房地产估价》、《房地产市场营销》、《房地产开发与经营》、《房地产产权产籍管理》、《房地产经济学》、《房地产金融》、《房地产投资分析》、《房地产管理法》等八部教材外,本次出版还增加了《房地产政策分析》、《房地产服务市场》、《房地产市场分析》、《房地产经纪理论与实务》、《房地产项目管理》等五部教材,以使其更全面完善。其中《房地产估价》等四部教材被评为“十一五”国家级规划教材。

“21世纪房地产系列教材”是中国人民大学土地管理系教师在长期教学、研究基础上吸收兄弟单位相关学者的成果编写而成的。希望本系列教材的出版,能为当今房地产市场热带去理性的分析工具,为培养房地产相关专业的学生作出贡献。同时,本系列教材也可以作为从事、热爱、关心房地产业的读者学习时的参考工具。

中国人民大学于1985年设立土地管理专业,1988年成立土地管理系,1992年开始招收房地产经营管理专业的本科生,是全国最早从事土地管理以及房地产教学、科研的大学之一。中国人民大学现设有土地资源管理(含房地产经营与管理)、工程管理两个本科专业,土地资源管理、房地产经济学两个硕士专业,城市建设和房地产开发、土地行政管理两个MPA专业方向及土地资源管理(含房地产经营与管理)博士点,能够提供从本科生到博士生完善的教学和培养服务。本科教育一直是土地管理系教学的重点,我们也很重视教材和著作的编写、引进,如出版“21世纪土地管理系列教材”、“房地产经典译丛”、“房地产前沿丛书”等。

感谢中国人民大学出版社刘晶女士、曹沁颖女士的耐心催促与辛勤编辑,感

谢所有作者在承担大量日常教学任务的同时，参与本系列教材的编写，更感谢本学科的所有前辈，是他们的研究为我们奠定了向前探索的基础。由于我们国家处在社会经济转型过程中，发展与变化是我们时代的特征，教材中必定有许多有待完善的地方，望广大读者不吝赐教。

叶剑平

2007年8月6日于中国人民大学求是楼

第二版前言

《房地产管理法》自 2002 年出版以来，以其实用性和通俗性受到广大读者的欢迎。随着我国房地产业的迅速发展，国家为适应实践发展的需要，在房地产管理方面又陆续发布了一些新的法律、法规和部门规章，房地产管理的实践也发生了很大的变化，为了确保本书的新颖性和实用性，更好地适应广大读者学习和了解房地产管理法的需要，我们应中国人民大学出版社的要求，于 2007 年 4 月对本书作了全面修订。全书由李延荣修改，并重写了第一章、第六章和第九章的部分内容。衷心感谢葛恒美、李亢、汝婷婷在本书第一版中所做的贡献。感谢杨俊端为本书的思考题所做的工作。修改后的《房地产管理法》在保持原来体系的基础上，融入了 2002 年以来房地产管理方面重要的法律、法规和部门规章的有关内容，反映了我国房地产管理方面新的情况和变化。希望修订后的教材能更好地满足广大读者的需求，但受时间条件所限，遗漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

编著者

2007 年 4 月

21



房地产系列教材

第一版前言

房地产业是我国改革开放以来,随着社会主义经济建设的迅速发展和经济体制改革不断深入而发展起来的一个新兴产业。房地产业的兴起,为其相关产业带来了勃勃生机,极大地促进了相关产业的发展,尤其是在城市建设、旧城区改造以及改善城市居住条件 and 环境等方面取得了令人瞩目的成就。房地产业的发展也促进了有关方面的法制建设,为了引导房地产业的发展方向,规范房地产开发经营行为,建立良好的市场秩序,促进房地产业与国民经济协调发展,国家根据房地产业发展及宏观调控的需要制定了一系列的法律法规,使我国的房地产管理法律制度逐步健全和完善,并成为我国经济法律制度中重要的、具有特色的一部分。

房地产管理法是调整房地产开发、经营和管理关系的法律规范的总称,是国家实施宏观调控政策的具体体现,是房地产开发、经营和管理活动应遵循的重要法律规则,是房地产业健康、有序发展的保障。同时,也是广大房地产消费者维护自己合法权益的法律依据。了解、熟悉和掌握我国房地产管理法的基本内容,明确各种房地产关系中的权利和义务,无论对房地产开发者、经营者还是消费者来讲,都是至关重要的。

目前,我国有关房地产管理方面的法律规范,多为行政法规和部门规章,系

统掌握难度较大，尤其是对于非专业人士来讲，从总体上熟悉房地产管理法律制度实属不易。

为了适应社会主义市场经济条件下房地产管理学科发展、建设及完善的要求，满足各界人士学习房地产管理法的需要，我们编著了《房地产管理法》一书。本书根据应用学科的特点，以房地产开发经营活动为主线，以现行有关法律法规为依据，结合我国房地产业发展和管理的管理的实践，较全面地阐述了我国房地产管理法律制度的基本内容和一些重要的法律规则。为了适应众多公房购买者进行房地产交易的需要，书中还介绍了国家关于住房制度改革中已购公房上市问题的最新规定。总之，本书就其内容而言具有广泛的适用性。

在我国，房地产管理法是一个新兴的学科，其有关方面的教学与研究尚处于起步阶段，尤其是对房地产管理法的基本理论方面的研究，尚存在广阔的发展空间，它将随着我国房地产及其管理立法实践的发展而不断充实和完善，然而使其真正成熟还需学界的不懈努力。

在写作中，我们力求理论联系实际，突出全面性、实用性和知识性相统一的特点，但受篇幅和水平所限，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

本书具体分工如下：第一章和第十一章由葛恒美撰稿，第二、三、四、五、七、八、十章由李延荣撰稿，第六章由李亢撰稿，第九章由汝婷婷撰稿，最后由李延荣统稿。

编著者

2002年2月

目 录

第一章 房地产管理法概述.....	1
第一节 房地产及其相关概念.....	1
第二节 房地产管理法.....	9
第三节 我国房地产管理立法的发展	14
第四节 房地产管理法的存在形式	16
关键术语	23
复习思考题	23
第二章 土地使用权法律制度	24
第一节 土地使用权概述	24
第二节 划拨土地使用权	30
第三节 出让土地使用权	33
第四节 集体建设用地使用权	41
关键术语	47
复习思考题	47

第三章 土地征用与房屋拆迁管理法律制度	48
第一节 土地征用法律制度	49
第二节 房屋拆迁法律制度	57
第三节 拆迁纠纷的行政裁决	65
关键术语	68
复习思考题	68
第四章 房地产开发管理法律制度	69
第一节 房地产开发概述	69
第二节 房地产开发企业管理法律制度	75
第三节 房地产开发建设管理法律制度	79
第四节 房地产开发建设用地管理	84
第五节 房地产工程建设项目实施管理	90
第六节 工程质量管理	93
关键术语	100
复习思考题	100
第五章 房地产交易法律制度	102
第一节 房地产交易管理概述	103
第二节 房地产转让管理法律制度	107
第三节 商品房预售	112
第四节 房屋租赁管理法律制度	117
第五节 房地产抵押	128
关键术语	134
复习思考题	134
第六章 房地产价格管理法律制度	135
第一节 房地产价格的特征和分类	135
第二节 土地价格管理的有关规定	141
第三节 房地产交易价格管理	145
第四节 房地产估价管理	151
关键术语	160
复习思考题	160

第七章 房地产权属管理法律制度	161
第一节 房地产权属登记法律制度概述.....	161
第二节 土地权属登记制度.....	167
第三节 城市房屋权属登记管理制度.....	175
关键术语.....	183
复习思考题.....	184
第八章 房地产税费法律制度	185
第一节 房地产税概述.....	185
第二节 土地税法律制度.....	189
第三节 房产税法律制度.....	195
第四节 房地产“费”.....	202
关键术语.....	205
复习思考题.....	205
第九章 房地产中介服务管理法律制度	207
第一节 房地产中介服务概述.....	207
第二节 房地产经纪活动管理法律制度.....	210
第三节 房地产价格评估管理法律制度.....	213
第四节 目前房地产中介服务管理中存在的问题.....	219
关键术语.....	222
复习思考题.....	222
第十章 物业管理法律制度	223
第一节 物业管理概述.....	223
第二节 物业管理法律关系.....	229
第三节 物业管理的主要类型.....	238
第四节 物业管理收费制度.....	242
关键术语.....	250
复习思考题.....	250
主要参考书目	251
主要参考法规	251

房地产管理法概述

房地产管理法既是国家法律的重要组成部分，也是国家经济管理制度的重要内容。本章主要以概述的形式对房地产及其相关概念，房地产管理法的性质、特征、存在形式、调整对象、立法原则、有关立法工作的发展以及其与相关部门法的关系，进行了较为全面的阐述，以期使读者对房地产管理法有一个基本的认识。

第一节 房地产及其相关概念

房地产是任何生产、生活都必需的物质条件，也是社会物质财富的重要组成部分。房地产主要由土地和建筑物两大部分构成，在物质形态上两者是密不可分的结合体，房依地建，地为房载，两者具有不可分割性。但在法律上，建筑物与土地作为财产权的客体，可以分别属于不同的权利主体，超出狭义的“房地产”的范围，“房”与“地”作为财产的不同存在形式，可以是两个不同的概念，有不同的用途、不同的价格和不同的分类。

一、房产

房产是房屋财产的简称。虽然任何房产都要定着在一定的土地之上并与其结合为一体而存在，但在房、地分别由不同的行政主管部门管理的体制下，长期以来，无论在法律上还是在人们的意识中，房产就是一个独立存在的概念，并且可以按不同的标准进行分类。

1. 按房产的用途来划分，可将其分为：(1) 住宅，即供人们居住的建筑物，约占城市房屋总量的 50% 左右。(2) 生产用房，即物质生产部门作为基本生产要素的房屋，主要是各生产行业使用的厂房、仓库、办公用房和生产服务用房等。(3) 营业用房，即商店、银行、邮电、旅馆、饭店及其他服务性经营使用的房屋。(4) 行政机关用房，即党政军、共青团及民主党派的办公用房。(5) 事业单位用房，即文教科卫体及宗教用房，外国驻华机构用房等。

在上述五类房产中，“住宅”具有特别的意义。住宅房屋与非住宅房屋在立法和管理上有着重要的区别。

2. 按房产的地理位置来划分，可将其分为城市房产和农村居民住宅。城市房产又分为：商品房，即由开发商建造的按市场价格出售的房屋；房改房，即在住房制度改革过程中单位向本单位职工出售的住房；经济适用房，即专为中低收入家庭设计建造并以政府指导价出售的住房；廉租住房，即政府为解决社会低收入家庭的住房困难而向符合法定条件者提供的社会保障性质的住房。相比之下，农村居民住宅比较单一，没有城市房产那么复杂多样。

3. 按房产的所有权性质来划分，又可将房产分为以下几类：

(1) 国家房产。

国家房产也称为全民所有的房产，它是我国城镇房产的重要组成部分，约占城镇房屋的 70%。在实践中，这部分房产是由被授权的单位或组织来经营管理的。国家房产又分为两种：直管公房和自管公房，前者是由房地产管理部门直接管理的那部分国家房产，由房产管理部门直接管理、出租、维修和养护。后者是全民所有制单位自行管理的房屋，它是全民所有制公有房屋的一部分（国家投资），其主要是新中国成立后由各单位自行建造的，也有少部分是从旧政府接管或者在社会主义改造中由工商业资本家投入企业的。目前，这两部分公房经过城镇住房制度改革绝大部分已变为公民个人的私有房屋财产。

(2) 集体所有的房产。

集体所有的房产，即由集体组织享有所有权的房产，如集体性质的企事业单位自建或购买的房产。集体所有的房产的所有权主体是集体组织。集体组织的成员不具有独立产权人的法律地位，不能对集体房产进行任何处分行为。对集体房

产行使处分权，必须经集体组织讨论决定，以集体的名义进行法律行为。对集体房产的使用管理和经营均由集体组织独立进行。

集体房产中需要说明的是合作住宅问题。合作住宅是指住宅消费者为了自我消费需要，自动组织起来，筹资建设并管理的住宅。合作建房的组织机构名称各异、形式多样，但其性质是集体组织的性质。

(3) 私有房产。

私有房产是指由公民个人享有所有权的房产。私有房产是我国农村普遍存在的一种所有制形式，在城镇房屋中所占的比例不大，仅占15%左右，而且大部分是住宅。但近些年来，随着商品经济的发展和住房制度改革的不深入，城镇私有房屋的比例在不断上升。如经济条件好了，不少人申请自己建房，取得房产，也有不少经济实力较强的人购买商品房或经济适用房等取得房屋财产。

(4) 共有房产。

共有是财产所有权的一种常见形式。共有房产产生的原因比较复杂，如房产继承、合伙经营、企业合资经营等，都普遍存在共有房产的情况。改革开放以来，我国共有房产的比例迅速增加，情况也越来越复杂，房产共有中出现了大量不同所有制之间共有的情况：1) 合资购房或建房，即在全民、集体、个人之间发生的，由特定主体结合而成的，共同投资建房或共同购买房屋的行为。这类房产的特点是，投资主体、建设项目、地点、房屋使用性质以及投资主体相互之间的权利义务关系都是特定的或约定的。2) 有限产权住宅（部分产权），即指国家补贴出售的公有住宅。其主要表现为单位出售的公房。职工的所在单位为实施房改政策，将单位所有、以租赁的形式给本单位职工使用的房产，以补贴的形式或低于成本价的价格出售给现承租人，并由其取得房屋所有权。但这种房屋所有人享有的权利与一般私有房屋所有权人享有的权利不完全相同，其处分权受到一定的限制或者应按有关规定行使。

(5) 涉外房产。

将涉外房产单独归为一类不是从所有权形式的角度进行分类的，而是因为这类房产权的主体具有涉外性，在经营管理和处分房产方面，有些特殊的规定和要求。涉外房产主要有以下几种：1) 外国人的私有住宅和公寓（接受我国房管机关的管理）。2) 外国政府房产（免交房产税、契税等）。3) 外国企业机构房产。4) 中外合资企业和中外合作企业房产（由我国有关法规调整）。涉外房产的买卖、租赁、交换、赠与和继承等，凡涉及房屋所有权、使用权转移的事项，须经我国国家房管机关审查和同意。

(6) 其他房产。

其他房产是指以上五类房产以外的房产。主要包括宗教房产、宗族房产、会馆房产以及国家代管房产。这些房产的来源主要是集资、募捐、赞助、事业遗留等。房产的管理者在对这种房产行使处分时应遵守习俗，遵守国家有关规定，并不得损害事业利益。这些房产均受国家法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

国家根据房产的不同类型，采用不同的管理原则和不同的管理方式。不同的房产在进入市场流转时，也有不同的要求。

二、地产

地产是土地财产的简称。财产意义上的土地是指经过人民政府依法确认并登记的，权属关系明确的具体的土地。关于土地财产权，在多数国家是指土地的所有权，但对于财产权的理解，大陆法系的法律与普通法系的法律有着很大的区别。比如说，大陆法系的法律以所有权为基础来分析财产和财产权，但是在英美法律中几乎找不到一个完整的所有权的概念。^① 我国的土地财产权应理解为土地所有权，在实行土地使用制度改革后，以出让方式取得的土地使用权已具有财产的属性。作为财产权客体的土地同样也可以作多种分类：

1. 按土地的所有制性质来划分，可将其分为国有土地和集体土地。国有土地即属于全民所有的由国家享有土地所有权的土地，主要是指城市市区的土地。集体土地是指属于农民集体所有的依法由村集体经济组织或村民委员会经营管理的土地，主要是指由法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区的土地及自留地、自留山和宅基地等。

2. 按土地用途划分，可将其分为建设用地（又分为国家建设用地和集体建设用地）、农业用地和未利用土地。建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事用地等。农业用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。未利用土地是指建设用地和农业用地以外的土地。对不同用途的土地国家有不同的管理目标和管理原则。

3. 按土地地域划分，又可将其分为城市土地、城市郊区土地和农村土地。

土地的所有制性质不同、用途不同、地域不同，国家对其进行管理的原则、程序和要求也有很大差异。比如，国有建设用地的使用自 20 世纪 80 年代末 90 年代初就实行有偿使用，并建立了国有土地使用权出让、转让制度；而对于集体

^① 参见李亚虹主编：《美国财产法》，1 页，北京，法律出版社，1999。