

高等政法院校规划教材

20

房地产法

(修订本)

司法部法学教材编辑部编审

黄河●编著

中国政法大学出版社

D922.181
2



高等政法院校规划教材

房 地 产 法

(修订本)

司法部法学教材编辑部编审

黄 河 编著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产法/黄河编著. -北京:中国政法大学出版社, 1998

ISBN 7-5620-1586-4

I. 房… II. 黄… III. 房地产-法规-概论-中国 IV. D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 17483 号

责任编辑 宋 军

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 北京市通堡印刷厂

开本 850×1168 1/32 印张 7.75 字数 192 千字

1999 年 1 月修订第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1586-4/D·1544

印数: 0001—5000 册 定价: 9.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088 电话: 62229563 62229408

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

作者简介

黄河 西北政法学院经济法系副主任，副教授。中国法学会民法学经济学研究会常务理事，陕西省法学会经济法专业委员会主任。主要著作：《中国土地法论》（独著）、《中国企业法论》（合著）、《新编经济法教程》（主编）、《房地产经济合同理论与实务》（主编）。

西北政法学院经济法系编

1998年11月

说 明

为了适应我国社会主义现代化建设和实施依法治国方略对法律人才的需要，全面提高法律人才的素质，我们根据司法学校新制定的教学方案，对原来教材分别作了审定和重新修订。

这批教材的突出特点是应用性强。着眼于培养应用型的法律人才，注重培养学生的实际工作能力，以中国现行法律为主，结合司法实践中的问题，本着理论联系实际的原则，力求系统、准确地介绍法学各门学科的基本理论、基本知识，适合于司法学校的教学特点。

《房地产法》是该系列之一，由黄河同志编著。本书可供法律院校本科教学使用，也可供电大、函授及大专教学参考。本教材不足之处，欢迎读者批评指正。

责任编辑：宋 军

司法部法学教材编辑部

1998年11月

目 录

第一章 房地产法概述	(1)
第一节 房地产及房地产法的概念	(1)
第二节 我国房地产法律制度的历史发展	(5)
第三节 房地产法的地位	(10)
第四节 房地产法的体系	(12)
第二章 房地产法律关系	(18)
第一节 房地产法律关系概述	(18)
第二节 房地产法律关系的构成	(20)
第三节 房地产法律事实	(22)
第三章 土地征用法律制度	(25)
第一节 土地征用法概述	(25)
第二节 土地征用程序	(29)
第三节 土地征用审批权限	(33)
第四节 土地征用补偿及安置标准	(37)
第四章 土地使用权出让	(44)
第一节 土地使用权出让概述	(44)
第二节 土地使用权出让的程序和方式	(48)
第三节 土地使用权出让合同	(55)
第五章 房地产开发	(67)
第一节 房地产开发概述	(67)
第二节 房地产开发企业	(72)
第三节 政府对房地产开发的宏观管理	(76)

第六章 房地产转让	(93)
第一节 房地产转让概述	(93)
第二节 房地产转让合同	(100)
第三节 房地产转让中的有关法律问题思考	(108)
第七章 房屋租赁	(116)
第一节 房屋租赁概述	(116)
第二节 房屋租赁合同	(119)
第八章 房地产抵押	(125)
第一节 房地产抵押概述	(125)
第二节 房地产抵押的范围	(130)
第三节 房地产抵押的设定和抵押权的效力	(135)
第四节 房地产抵押权的实现	(146)
第九章 物业管理法	(150)
第一节 物业管理法概述	(150)
第二节 我国香港地区物业管理简介	(154)
第三节 我国物业管理立法的取向	(166)
第十章 房地产权属登记	(176)
第一节 房地产权属登记概述	(176)
第二节 土地登记	(181)
第三节 房屋产权登记	(188)
第十一章 房地产市场管理制度	(198)
第一节 房地产市场管理概述	(198)
第二节 房地产市场的计划调控	(200)
第三节 房地产价格管理	(208)
第四节 房地产税收管理	(214)

第一章 房地产法概述

第一节 房地产及房地产法的概念

一、房地产

“房地产”一词有广义和狭义两种解释。广义的房地产是指土地以及地上建筑物和其他定着物。它和“不动产”属同一语。狭义的房地产是指土地与建筑物在空间上的统一体。它是土地与建筑物的有机结合。若土地是完全独立的，没有与建筑物结合，则不能称之为房地产。

土地是人类社会赖以存在的物质条件，是一切生产和生存的源泉，这是自人类社会产生以后，人们就达成的共识。但何谓土地？各国（地区）法律规定不同，有些国家或地区的法律对“土地”一词是以地表伸展包括的范围加以确定的。如我国台湾的《土地法》第1条和第2条明确规定：“本法所称土地，谓水陆及天然富源。”依其使用不同，分为建筑用地、直接生产用地、交通水利用地和其他土地。朝鲜民主主义人民共和国《土地法》第7条规定，该法所包括土地有：农业土地、居民区土地、山林土地、工业土地、水域土地和特殊土地。匈牙利《土地法》第7条规定，该法律——除森林以外——对全国的所有土地及其上面的建筑物和其他建筑设施有效；“土地其用途可以分为：（a）耕地；（b）建筑用地；（c）特殊用地；（d）不宜利用土地。”前苏联的《土地法》也有类似规定。有些国家的土地法则以地表的上下空

间扩展的范围对土地加以界定。如印度尼西亚《土地基本法令》第 10 条规定,土地包括领陆、领水或领空。其中“领陆的含义,除地表面外,还包括地层内部和领水的底土;领空指领陆和领水之上的空间”。^①《法国民法典》第 552 条规定,土地包括地表及地上、地下的空间。“所有人得在地面上进行其认为适当的种植及建筑”;“所有人得在地下进行其认为适当的建筑及采掘,并可获取采掘的产品”。^②《日本民法典》第 207 条规定,土地包括地表及地表之上下于法令限制的空间。^③我国法律对“土地”一词的外延和内涵未作明确规定。我认为,土地应包括地球表面及地表之下和之上延伸的一定空间。因为土地所有权人或使用人取得土地的目的,不仅是为了土地的本身(地表),更重要的是为了利用土地从事其他活动。如从事种植活动就需要一定的空间,包括地表之上植物的生长空间和地表之下植物根系的生长空间。从事地产开发活动,建筑物自身也要有一定的高度(包括通风采光高度)。因此,对土地一词应从主体角度来把握其含义。

建筑物是指土地上人工建筑而成的房屋和构筑物。房屋是指在土地上建设的供人们居住、生产或进行其他活动的建筑物。构筑物是反映除房屋以外的建筑物,人们不直接在内进行生产或活动的场所,如道路、桥梁、水井等。

房地产是由土地与建筑物两个因素所构成的统一体。在这个统一体中,土地占据主要的核心地位,而建筑物则处于次要的、依附地位。关于土地与建筑物两者之间的关系问题,西方国家的法律有明确的规定。如《德国民法典》第 94 条规定:“土地的主要组成部分,为定着于土地的物,特别是建筑物……。”英国物权法规定,建筑物从属于土地,建筑物不能独立地成为不动产。

① 王先进主编,《土地法全书》,吉林教育出版社,外国土地法篇。

② 《法国民法典》,马育民译,北京大学出版社 1982 年版,第 120 页。

③ 《日本民法典》,曹为、王书江译,法律出版社 1986 年版,第 42 页。

可见，土地是建筑物的依托和基础，建筑物离开土地就不能存在，二者密不可分。

没有与建筑物结合的土地及其关系，主要由土地法调整，所以本教材是从狭义上使用“房地产”一词的。

二、房地产业

房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的产业，是具有生产、经营和服务职能的独立行业。1987年11月20日原城乡建设环境保护部在《关于发展城市房地产业的报告》中将房地产业表述为：房地产业包括土地开发，房屋的建筑、维修、管理，土地使用权的有偿划拨、转让，房屋所有权的买卖、租赁，房地产的抵押贷款，以及由此而形成的房地产市场。现在来看，原城乡建设环境保护部对房地产业的表述虽然不够严密、精确，但基本上明确了房地产业的范围，即从事土地开发，房屋建筑、维修、管理，房地产的转让、租赁，房地产中介服务等均属房地产业。在此需要弄清楚房地产业与建筑业的关系。建筑业是房屋和其他构筑物的建造、改造和设备安装工作的物质生产部门，属于第二产业。而房地产业包括了物质生产、流通和服务三个部门，属于第三产业。联合国《国家标准行业分类》中把经济行为分为十类。建筑业列为第五类，把房地产业和经营服务业列为第八类。我国1985年制订的《国民经济行业分类和代码》，把我国国民经济行业划分为13个门类，建筑业列为第四类，房地产业为第七类。所以，我认为房地产业与建筑业虽然有交叉之处（房屋建造），但不能因此否定它们各自应有的质的规定性，房地产业是一个独立的行业。

房地产业作为国民经济中一个独立的产业，其运行过程由三个环节组成：（1）生产环节，生产环节是指房地产开发者通过对土地投入劳动和资本进行的土地开发活动。（2）流通环节。流通环节是指作为商品的房地产进入市场，进行交易活动，实现其使

用价值和价值的过程，包括房地产买卖、租赁和抵押三种流通方式。(3) 消费环节。消费环节是指房地产这种商品具有固定性、长久性和增值的特征，因此在长期的消费过程中，就涉及到维修服务和各种管理，如物业管理、产权产籍管理等。总之房地产业的劳动产品作为商品，都要经过生产、流通、消费三个环节。这三个环节周而复始的循环过程，就是房地产业的生产和再生产过程。

三、房地产法的概念及调整对象

房地产法是调整房地产开发、交易及管理过程中发生的社会关系的法律规范的总称。它是国家管理房地产市场、保护房地产权利人的合法权益、促进房地产业发展的工具。

从上述房地产法的概念中可以看出，房地产法调整的社会关系包括房地产开发关系、房地产交易关系、物业管理关系及房地产管理关系。

(一) 房地产开发关系

房地产开发是指在依法取得土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建筑的行为。房地产开发关系就是因房地产开发而产生的房地产开发人与土地所有权人之间及其他法人或经济组织之间所发生的经济关系。例如，土地征用关系、土地使用权出让关系以及土地使用权作价入股、合资开发经营房地产过程中所产生的关系。

(二) 房地产交易关系

房地产交易是指房地产权利人转让、租赁房地产的行为。房地产交易关系是指房地产权利人与其他平等主体之间在房地产转让、租赁过程中发生的经济关系。例如，房地产买卖关系、房地产（或房屋）租赁关系等。

(三) 物业管理关系

物业管理是指物业管理公司受物业所有人（或称之为业主）

的委托，对物业进行修缮、养护、经营并为使用人提供多方面服务的行为。物业管理关系是指物业管理公司与业主之间在物业管理过程中形成的社会关系。

（四）房地产管理关系

房地产管理是指人民政府及其房地产管理部门依据国家法律赋予的职权对房地产市场实施的管理、监督、检查的行为。房地产管理关系就是人民政府及房地产管理部门与法人、公民或其他社会组织在房地产管理过程中发生的社会关系。如房地产开发建设中的审批关系、房地产产权产籍管理关系。

通过上述四个方面的分析可以看出，房地产法所调整的社会关系包括两个方面：一方面它调整国家对房地产开发、交易及产权产籍的管理关系；另一方面它调整房地产开发经营公司、物业公司、房地产购买者等平等主体之间在房地产的开发、交易中所发生的经济关系，将这两个方面的内容概括起来，可以把房地产法的概念表述为：房地产法是调整房地产管理关系和房地产开发、交易关系的法律规范的总称。

第二节 我国房地产法律制度的历史发展

房地产作为重要的生产和生活资料，历来受到统治阶级的重视。在我国商周时期，就有“普天之下，莫非王土”，“田里不鬻”等关于土地所有权和土地买卖方面的法律规定。从秦汉开始直到明清，在历代封建王朝的法律中分别用《田律》或《田令》等专门篇章对房地产的所有权、使用权及房地产管理机构作出具体的规定。除此而外，各朝代还实行了一系列的土地制度。如夏、商、西周的“井田制”，春秋时期的“初税亩”，汉代的“屯田制”，北魏的“均田制”，唐代的“租庸调”，明代的“一条鞭”，清朝的“摊丁入亩”，以及各朝代实行的“官田制”等等。

这些法律规定散见于我国“诸法合一”的法律体系之中，其内容偏重于房地产属权的法律调整。它们与本书研究的房地产法调整对象的范围是有很大差异的。为了更好地研究我国房地产法的现状，探讨房地产法的发展趋势，有必要对新中国成立后的房地产立法作回顾。

新中国成立后，我国的房地产立法大体上经历了两个阶段，即改革开放以前的房地产立法和改革开放后的房地产立法，前一个阶段，偏重于房地产权属方面的立法，后一阶段加强了房地产开发、交易、管理及中介服务方面的立法。

一、改革开放以前的中国房地产立法

这一阶段的房地产立法可以分为以下几个时期。

（一）建立新型的房地产权属关系时期

这一时期大体上从1950年到1956年，主要的法规有1948年《中共中央关于城市公有房产问题的决定》、《中华人民共和国惩治反革命条例》、1950年的《中华人民共和国土地改革法》、《土地改革中对华侨土地财产的处理办法》、《城市郊区土地改革条例》、《内务部土地政策司对目前城市房产问题的意见》、1955年的《农业合作化示范章程》等。立法的内容主要是废除旧的半封建、半殖民地的房地产关系；没收大地主、大资本家剥削的房地产；分配土地及房产给无地和无房者；逐渐理顺城市房屋租赁关系。立法的重点是建立新型的社会主义土地所有权关系。

首先，确立土地国家所有和公民个人所有权，1950年实施的《中华人民共和国土地改革法》，在全国开始了彻底“废除地主阶级封建剥削的所有制，实行农民的土地所有制”和土地国有制的土地改革。

其次，从农民私有制向集体所有制过渡。土地改革虽然实现了“耕地者有其田”的土地制度，解放了农村的生产力，激发了农民的生产热情，但这种农民私有制不利于机械化、化学化等先

进技术的采用，影响了我国农业发展速度。在土地改革以后，党中央及时引导农民走上了合作化的道路。1955年11月9日，全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《农业合作化示范章程》（草案）。《章程》规定：“社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用”，“允许社员有小块自留地”，“合作社按照土地的数量和质量从每年的收入中付给社员以适当的报酬”等等。从这些规定中我们可以看出，在这个时期，土地虽然为私有，但已由集体经营，土地所有者——农民，只能按入社土地的多少和质量的优劣参加分红，土地已开始由私有制向集体所有制过渡。

再次，建立农民集体土地所有制。1956年6月30日，第一次全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》，对我国农村土地由农民私有转变为生产队集体所有作了明确规定，《章程》第13条规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”并规定社员的土地转为集体所有之后，取消土地报酬。参加社会劳动成果分配唯一的标准是社员的劳动数量和质量，从而确定了我国农村土地集体所有和集体经营的制度。此外，在这个时期，我国还规定，除国家征用土地外，不再允许土地买卖和租赁。

（二）私房改造和稳定集体土地所有权时期

这一时期从1956年至1976年6月，主要的法规有1956年中共中央批发的《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》、1958年《国家建设征用土地办法》、1962年的中共中央《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》、1964年国务院批发的《关于加强全民所有制房产管理工作的报告》和《私有出租房屋社会主义改造问题的报告》。立法的主要内容是对城市私有房屋进行社会主义改造和稳定集体土地所有制。

1. 私房社会主义改造方面的立法。1956年1月18日中共中

央批转的中央书记处第二办公室《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》（以下简称《意见》）的实施，标志着我国私房社会主义改造的开始。该《意见》指出，对城市私人房屋，通过国家经租（为主）、公私合营（为辅）等方式，逐步地改变它们的所有制；《意见》还规定了对私房改造的形式、合理调整私房租金和改造、充实房管机构等问题。1958年3月12日第二商业部《关于城市私房改造问题的报告》，对私房改造的起点、改造的形式、定息和定租、人员安排等问题，提出了参考意见。1964年1月13日国务院批转了国家房产管理局《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》，该报告在指出私房改造中存在问题的同时，还进一步明确了下列问题：（1）国家经租房的性质。经租是“对城市房屋占有者用类似赎买的办法，即在一定时期内给固定的租金，来逐步改变他们的所有制”。出租房屋数量达到改造起点的，即将其出租房屋全部由国家统一经营，房主只能领取固定租金，不能收回已由国家经租的房屋。（2）私房改造的起点。大城市改造起点在100—200平方米或稍多一点，一般可不再变动；个别地方改造起点300平方米的，可以经省、自治区、直辖市委员会批准，适当降低改造起点、继续改造；小城市（包括镇）改造起点低于50平方米的，应按省、自治区、直辖市的统一规定，提高改造起点，退还不应由国家经租的房屋。（3）允许私人出租小量房屋。对于改造起点以下的小量私有房屋，允许出租或买卖。

2. 稳定农村集体土地所有制方面的立法。农村高级农业合作社成立后，由于“左”的思潮的影响，我国在农村实行了人民公社，把高级农业合作社的土地生产资料都“公社化”了。为了纠正这一错误，1962年2月13日中共中央发布了《关于改变农村人民公社基本核算单位的指示》，该指示明确指出，前一个时期，搞“一大二公”是错误的，农村仍然回到以生产队为基本核

算单位；“四固定”的土地，如果是合理的或大体上是合理的，可以基本不动，个别调整，有些地方的土地，由于各种原因，几年来变动得大，各队之间过于悬殊，群众要求调整的，应当进行调整，但不要打乱重分。土地的所有权归谁，可以斟酌情况决定，在有利于改良土壤、培养地力，保持水土和增加建设等条件下，土地的所有权可以归生产队，也可以仍归生产大队，固定给生产队长期使用。中国共产党第八届中央委员会第七次会议通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（简称《六十条》）对农村土地的权属问题作了进一步明确规定：“生产队范围内的土地，不经县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位或个人都不得占用。”从而使我国农村的土地所有权关系得到了稳定。集体所有和集体经营的土地制度模式被正式确定了下来。经济体制改革以后，我国实行了集体所有与农户分散经营的土地使用制度模式。

二、改革开放以后的中国房地产立法

这一阶段的房地产立法可以分为以下几个时期。

（一）建立和健全城市私房管理法律制度时期

这一时期从1978年到1988年，主要的法规有1983年的《城镇个人建造住宅管理办法》、《城市私有房屋管理条例》、1984年的《关于外国人私有房屋管理的若干规定》、1986年的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）和1987年的《城镇房屋所有权登记暂行办法》。立法的目的是为了解决“文革”时期忽视私房权属管理，纠正和制止非法侵占、接管、没收私房的行为。立法的主要内容是规范城镇私有房屋的产权管理及建造、买卖和租赁行为，立法的重点是加强私有房屋的权属管理，保护房屋所有人和使用人的合法权益。

（二）建立和完善房地产业管理和交易法律制度时期

这一时期从1988年开始，主要的立法有1988年建设部发布

的《关于建立和健全房地产交易市场管理的通知》，1990年国务院颁布的《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》（以下简称《出让和转让条例》），1992年建设部发布的《城市房地产市场估价管理暂行办法》，《商品住宅价格管理暂行办法》、1994年的《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《房地产法》）等。立法的主要内容有：（1）实行土地使用权有偿使用制度；（2）建立房地产价格评估制度和成交价格的申报制度；（3）完善房地产市场管理制度；（4）健全中介服务机构的资质认证制度。立法的重点是适应市场经济发展的需要，建立和健全房地产交易法律制度。

第三节 房地产法的地位

一、房地产法的性质

房地产法是调整房地产开发、交易、中介服务及管理过程中发生的经济关系的法律规范。对其法律属性，理论界有不同的认识。有人认为，房地产法应属经济法，理由是：在房地产开发、交易、中介服务及管理过程中所发生的经济关系，除了平等主体之间发生的房地产交易关系外，更重要的还有国家对房地产市场的宏观调控关系，如计划、价格、税收等调控关系。有人认为房地产法应属行政法，理由是：（1）房地产法所调整的各种关系，可以概括为两大类：一类是房地产行政管理关系，另一类是房地产交易关系。虽然房地产交易关系发生在平等主体之间，但交易过程中始终含有国家的管理因素，如交易价格由国家定价或向政府有关部门申报；（2）我国对房地产开发、交易过程中发生的各种关系，统一由《中华人民共和国城市房地产管理法》调整。还有人认为，房地产法应属民法，理由是：房地产法所调整的房地产开发、交易、中介服务和管理过程中所发生的各种经济关系，