

全国建设行业中等职业教育推荐教材

# 房地产 基本制度与政策

(物业管理专业适用)

主编 韩现国



中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

全国建设行业中等职业教育推荐教材

# 房地产基本制度与政策

(物业管理专业适用)

主编 韩现国

副主编 彭玉蓉 蔡 峰

主审 薛红霞

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

房地产基本制度与政策/韩现国主编. —北京:中国建筑工程出版社,2004

全国建设行业中等职业教育推荐教材. 物业管理专业适用

ISBN 7-112-06995-5

I. 房… II. 韩… III. ①房地产业—经济制度—中国  
—专业学校—教材②房地产业—经济政策—中国  
—专业学校—教材 IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 115193 号

本书系统而全面地讲述了我国房地产业现行的基本制度与政策,内容包括我国基本的土地制度、建设用地管理、房屋拆迁、房地产开发经营、房地产交易、房地产权属登记、房地产中介、物业管理、房地产税收和房地产金融等方面的法律法规。本书内容通俗易懂,每部分内容均有相应的例题,并附有复习题。

本书既可作为中等职业学校物业管理专业和房地产经济管理专业的教材,也可供房地产管理人员参考使用。

责任编辑:张 晶

责任设计:刘向阳

责任校对:李志瑛 张 虹

全国建设行业中等职业教育推荐教材

房地产基本制度与政策

(物业管理专业适用)

主 编 韩现国

副主编 彭玉蓉 蔡 峰

主 审 薛红霞

中国建筑工业出版社出版(北京西郊百万庄)

新华书店总店科技发行所发行

北京云浩印刷有限责任公司印刷

\*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:15 字数:364千字

2005年2月第一版 2006年9月第二次印刷

印数:3001—4500册 定价:21.00元

ISBN 7-112-06995-5

F·589(12949)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

## 教材编审委员会名单（按姓氏笔画为序）

王立霞 甘太仕 叶庶骏 刘 胜 刘 力 刘景辉  
汤 斌 苏铁岳 吴 泽 吴 刚 何汉强 邵怀宇  
张怡朋 张 鸣 张翠菊 邹 蓉 范文昭 周建华  
袁建新 游建宁 黄晨光 温小明 彭后生

## 出版说明

物业管理业在我国被誉为“朝阳行业”，方兴未艾，发展迅猛。行业中的管理概念、管理方法、管理规范、管理条例、管理技术随着社会经济的发展不断更新。另一方面，近年来我国中等职业教育的教育环境正在发生深刻的变化。客观上要求有符合目前行业发展变化情况、应用性强、有鲜明职业教育特色的专业教材与之相适应。

受建设部委托，第三、第四届建筑与房地产经济专业指导委员会在深入调研的基础上，对中职学校物业管理专业教育标准和培养方案进行了整体改革，系统提出了中职教育物业管理专业的课程体系，进行了课程大纲的审定，组织编写了本系列教材。

本系列教材以目前我国经济较发达地区的物业管理模式为基础，以目前物业管理业的最新条例、最新规范、最新技术为依据，以努力贴近行业实际，突出教学内容的应用性、实践性和针对性为原则进行编写。本系列教材既可作为中职学校物业管理专业的教材，也可供物业管理基层管理人员自学使用。

建设部中等职业学校  
建筑与房地产经济管理专业指导委员会  
2004年7月

# 前 言

房地产业是带有基础性和先导性的支柱产业之一，其涉及国民经济和社会生活的方方面面。目前我国已逐步确立了以《中华人民共和国城市房地产管理法》为龙头的房地产法律、法规体系，使得房地产业的管理有法可依。实践证明，房地产法律、法规体系的建立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利益，促进房地产业的健康发展起到了十分重要的作用。

本书作为中等职业学校物业管理专业的主干课程教材，从完善该专业学生知识结构的角度出发，力求较全面地介绍我国现行的房地产方面的主要法律、法规。本书主要按照房地产业各环节之间的逻辑顺序来划分章节，力求全面反映我国现行房地产业各方面的基本制度与政策，内容包括我国基本的土地制度、建设用地管理、房屋拆迁、房地产开发经营、房地产交易、房地产权属登记、房地产中介、物业管理、房地产税收和房地产金融等方面的相关法律法规。为了使本书通俗易懂，我们对一些较难理解的内容着墨较多，并以案例或例题的形式进行阐释。为方便读者对照阅读，我们在附录中编录了本书内容涉及的主要的房地产法律、法规。

本书由韩现国主编，具体分工为：第二章、第三章、第九章和第十章由韩现国负责编写；第一章、第四章和第七章由彭玉蓉负责编写；第五章、第六章和第八章由蔡峰负责编写。

广州市土地房产管理学校的有关领导对本书的编写极为重视，并给予了大力支持，广东省土地估价师协会副秘书长、房地产估价师薛红霞和天津市房地产管理学校副校长、高级讲师张怡朋分别拨冗审阅了本书，并提出了很多宝贵意见，在此一并表示衷心的感谢。

鉴于我们对有关法律、法规的理解不一定十分准确、透彻，加之时间有限，疏漏之处在所难免，请各位予以批评指正。

# 目 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>第一章 房地产业</b> .....           | 1  |
| 第一节 房地产业概述 .....                | 1  |
| 第二节 我国的房地产法律法规体系 .....          | 4  |
| 复习题 .....                       | 5  |
| <b>第二章 建设用地制度与政策</b> .....      | 6  |
| 第一节 我国的土地制度 .....               | 6  |
| 第二节 集体土地征用制度与政策 .....           | 7  |
| 第三节 国有土地使用权出让 .....             | 11 |
| 第四节 国有土地使用权划拨 .....             | 12 |
| 第五节 闲置土地的处理 .....               | 14 |
| 复习题 .....                       | 16 |
| <b>第三章 城市房屋拆迁管理制度与政策</b> .....  | 17 |
| 第一节 城市房屋拆迁管理 .....              | 17 |
| 第二节 拆迁补偿与安置 .....               | 19 |
| 第三节 拆迁纠纷的处理 .....               | 20 |
| 复习题 .....                       | 24 |
| <b>第四章 房地产开发经营管理制度与政策</b> ..... | 25 |
| 第一节 房地产开发企业管理 .....             | 25 |
| 第二节 房地产开发管理 .....               | 27 |
| 复习题 .....                       | 33 |
| <b>第五章 房地产交易管理制度与政策</b> .....   | 34 |
| 第一节 房地产交易及管理制度概述 .....          | 34 |
| 第二节 房地产转让 .....                 | 37 |
| 第三节 商品房预售 .....                 | 42 |
| 第四节 房屋租赁 .....                  | 50 |
| 第五节 房地产抵押管理规定 .....             | 57 |
| 复习题 .....                       | 62 |
| <b>第六章 房地产权属登记制度</b> .....      | 64 |
| 第一节 房地产权属登记管理 .....             | 64 |
| 第二节 房地产权属档案管理 .....             | 67 |
| 第三节 房地产测绘 .....                 | 71 |
| 复习题 .....                       | 74 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第七章 房地产中介服务管理制度与政策</b>  | 75  |
| 第一节 房地产中介服务的行业管理           | 75  |
| 第二节 房地产估价师执业资格制度           | 80  |
| 第三节 房地产经纪人职业资格制度           | 84  |
| 第四节 房地产中介服务行业自律            | 87  |
| 复习题                        | 89  |
| <b>第八章 物业管理制度与政策</b>       | 90  |
| 第一节 物业管理概述                 | 90  |
| 第二节 物业管理法律关系的主体            | 93  |
| 第三节 业主公约和物业管理委托合同          | 98  |
| 第四节 物业管理收费及其依据             | 104 |
| 复习题                        | 110 |
| <b>第九章 房地产税收制度与政策</b>      | 111 |
| 第一节 房产税                    | 111 |
| 第二节 城镇土地使用税                | 112 |
| 第三节 耕地占用税                  | 114 |
| 第四节 契税                     | 115 |
| 第五节 土地增值税                  | 117 |
| 第六节 其他相关税收                 | 120 |
| 复习题                        | 126 |
| <b>第十章 房地产金融制度与政策</b>      | 128 |
| 第一节 房地产开发融资制度与政策           | 128 |
| 第二节 个人住房商业性贷款              | 132 |
| 第三节 住房公积金制度与政策             | 135 |
| 第四节 个人住房公积金贷款              | 139 |
| 复习题                        | 141 |
| <b>附录一 中华人民共和国城市房地产管理法</b> | 142 |
| <b>附录二 中华人民共和国土地管理法</b>    | 149 |
| <b>附录三 中华人民共和国城市规划法</b>    | 160 |
| <b>附录四 城市房屋拆迁管理条例</b>      | 164 |
| <b>附录五 城市房屋拆迁估价指导意见</b>    | 168 |
| <b>附录六 城市房屋拆迁行政裁决工作规程</b>  | 171 |
| <b>附录七 城市房地产开发经营管理条例</b>   | 174 |
| <b>附录八 房地产开发企业资质管理规定</b>   | 179 |
| <b>附录九 城市房地产转让管理规定</b>     | 183 |
| <b>附录十 城市商品房预售管理办法</b>     | 186 |
| <b>附录十一 城市房屋租赁管理办法</b>     | 188 |
| <b>附录十二 城市房地产抵押管理办法</b>    | 192 |
| <b>附录十三 经济适用住房管理办法</b>     | 198 |

|      |                      |     |
|------|----------------------|-----|
| 附录十四 | 城市房屋权属登记管理办法 .....   | 202 |
| 附录十五 | 物业管理条例 .....         | 207 |
| 附录十六 | 物业服务收费管理办法 .....     | 215 |
| 附录十七 | 住房公积金管理条例 .....      | 218 |
| 附录十八 | 中国建设银行个人住房贷款办法 ..... | 224 |
| 参考文献 | .....                | 231 |

# 第一章 房地产业

## 第一节 房地产业概述

### 一、房地产业的基本概念

房地产业是指从事房地产开发建设、租售经营以及与此紧密相关的中介服务，如融资、评估、置换、装饰、维修、物业管理等经济活动的行业。房地产业属于服务部门，其性质为第三产业。房地产业包括房地产开发投资业、物业管理业服务业和房地产中介服务业，房地产中介服务业又包括房地产咨询、房地产价格评估、房地产经纪。

房地产开发是指在依法取得的国有土地上进行基础设施及房屋建设的行为，是一项高投资、高风险，盈利水平较高但又难以确定的行业。从事这类业务的主要是房地产开发公司。

物业管理是指专业化的物业管理企业，受业主委托，按照国家法律、法规，依据合同，对已竣工验收投入使用的各类房屋及其附属配套设施，运用现代管理科学和先进的维修技术，以经营方式进行管理，为客户提供高效、优质、经济的全方位服务，使物业发挥最大的使用效益和经济效益。物业管理是一种经营型、企业化的管理，通过质价相符的有偿服务和一业为主、多种经营来实现独立核算、自负盈亏。

房地产咨询是指为房地产活动的当事人提供法律、法规、政策、信息、技术等方面服务的经营活动，它包括为客户提供交易的规则及手续，为客户提供有关研究报告及投资交易建议书等信息资料服务。

房地产价格评估是指由专业技术人员对房地产进行测算，评定其经济价值和价格的经营活动，它是房地产交易必备的一个前提条件。目前，中国的房地产估价制度、房地产估价人员执业资格认证制度等已经确立，房地产估价队伍也已初具规模。

房地产经纪是指为委托人提供房地产信息和居间代理业务的经营活动。主要业务是接受房地产开发商的委托，销售其开发的新商品房或代理旧房的买卖、租赁等业务。

### 二、房地产业在国民经济中的地位和作用

房地产业是发展国民经济和改善人民生活的基础产业之一，任何行业的发展都离不开房地产业。房地产业的性质以及与其他部门之间的关系决定了它在国民经济中的地位和作用。

#### （一）房地产业的基础性和先导性

房地产是一种重要的生活生产资料，为各行业的发展提供地基和场所，也为人们提供栖身之地，因此房地产业在国民经济中具有基础性。同时，进行国民经济建设首先必须要有房地产开发和经营提供的生产和生活的空间，也就是说，房地产的发展要先于国民经济的发展，房地产业的健康发展，对整个国民经济的发展起着先导和推动作用。

#### （二）房地产业的关联性和带动性

房地产业的快速发展，直接带动了建筑、装潢、建材等相关行业的发展，壮大了与其

相关联的第三产业规模,还将进一步促进社会经济全面均衡快速的发展。我国每年钢材的25%、水泥的70%、木材的40%、玻璃的70%和塑料制品的25%都用于房地产开发建设中。因此,房地产业的发展能促进这些产业的发展,其比例达到1:1.7,即每100元的房地产销售能带动相关产业170元的销售。另外,房地产业的发展也能促使一些新行业的产生,如物业管理、房地产评估、房地产中介等。

### (三) 房地产业的支柱性

房地产业尤其是人居住宅是人类生存与发展最基本的生活资料之一,是衡量一个国家经济和生活水平的重要标志。在我国房地产业被赋予拉动内需的重任,国务院(2003)18号《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中明确了房地产业在国民经济行业中的支柱产业地位。

1. 房地产业的发展可以促进改革的深入进行。房地产业的发展,要求土地使用权按照市场方式运行,要求城市住宅商品化,由此导致了我国城市住房制度的改革和城市土地使用制度的改革。

2. 房地产业的发展引起了社会经济关系变化。房地产业的发展,促进了建筑业和建材业的发展,促进了房地产开发建设市场、房地产交易与金融市场以及房地产维修与服务市场的建立与发展,使市场结构更加完善。随着住房制度改革的进行,职工住房消费基金逐步纳入个人消费基金中,引起国民收入分配结构变化和居民消费结构的变化,在住宅商品化的条件下,住宅消费在消费基金中所占的比例逐渐提高。

3. 房地产业的发展已成为国家,特别是城市开辟财政收入的重要来源,为城市建设开辟重要的积累资金的渠道。城市土地的开发与再开发,城市各种公共建筑物以及基础设施建设的投入,原则上能通过利润、税金、地租等收回,有些还能取得一定的利润再投入到城市基础设施建设中去,进一步改善投资环境和居民生活环境。

4. 房地产业对国民经济发展贡献率大,是国民财富的主要构成部分。1998年以来,我国房地产业保持了迅猛的发展势头,对国民经济的拉动效应越来越大,2002年我国GDP增长8%,其中房地产业对GDP贡献率为1.9%~2.5%。

### (四) 房地产业是城市可持续发展的基础

城市房地产的发展和开发布局状况,关系到城市人口、资源、环境、经济和社会的综合发展,是城市可持续发展的基础和条件。

## 三、我国房地产制度改革

我国房地产制度改革主要包括三个方面的重大改革,即城镇住房制度改革、城市土地使用制度改革和房地产生产方式改革。

### (一) 城镇住房体制改革

我国传统的城镇住房制度是一种以国家统包、无偿分配、低租金、无期限使用为特点的实物福利性住房制度。这种制度不能有效满足城镇居民的住房需求,实行低租金出租的办法,房租连住房的维修费都补偿不了,这样,不仅国家投入住宅建设的大量资金无法收回,还要再拿出一大笔资金用于补贴住房的维修与管理。这种住房制度越来越不适应商品经济的要求。因此,国家决定对这种传统的城镇住房制度进行全面的改革,创立具有中国特色的新型住房制度,实现住房商品化、社会化。

1978年邓小平同志提出了关于房改的问题。1980年4月,他更明确地提出了住房制

度改革的总体构想，提出要走住房商品化的道路。同年6月，中共中央、国务院正式宣布实行住宅商品化的政策。

1979年开始实行向居民全价售房的试点，1982年开始实行补贴出售试点，即政府、单位、个人各负担房价的1/3，先在郑州、常州、四平及沙市进行试点。1986年2月，国务院住房制度改革领导小组针对低租金制提出了以大幅度提租补贴为基本环节的改革思路。1988年2月，国务院批准了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》，确定了房改的目标、步骤和主要政策，标志着住房制度改革进入了整体设计和全面试点阶段。

1991年11月，国务院办公厅下发了《关于全面进行城镇住房制度改革的意见》，这是中国住房制度改革的一个纲领性文件，制定了房改的总体目标和分阶段目标，提出了房改四项基本原则，要求在1992~1993年内在全国范围内全面推进住房制度改革。1992年5月1日《上海市住房制度改革实施方案》正式出台实施，上海实行了“五位一体”的房改实施方案，包括推行公积金、提租发补贴、配房买债券、买房给优惠、建立房委会共五项措施，上海的实施对全国的房改产生了巨大的影响和推动作用。

1994年7月18日国务院下发了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，将房改内容概括为“三改四建”。“三改”即改变住房建设投资由国家、单位统包的体制为国家、单位、个人三者合理负担的体制；改变各单位建房、分房和维修、管理住房的体制为社会化、专业化运行的体制；改变住房实物福利分配的方式为以按劳分配为主的货币工资分配方式；“四建”即建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和房屋维修、管理市场。该决定要求全面推行住房公积金制度，积极推进租金改革，稳步出售公有住房，加快经济适用房的开发建设。标志着我国的房改工作已进入深化改革和全面实施阶段。

1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》发布，宣布从1998年下半年开始，全国城镇停止住房实物分配，实行住房货币化。新的深化城镇住房制度改革的基本内容是：①停止实物分房，实行住房分配货币化；②建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系；③继续推进现有公有住房改革，培育和规范住房交易市场；④采取扶持政策加快经济适用房建设；⑤发展住房金融；⑥加强住房物业管理。

## （二）城市土地使用制度改革

中国传统的土地使用制度，是对土地实行行政划拨、无偿无限期使用、禁止土地使用者转让土地的制度。土地由政府有关部门调拨使用，土地使用者如果需要土地，按照一定的建设用地程序，由政府有关主管部门运用行政手段无偿调用、无偿拨给。土地使用者从国家那里得到土地时不需要支付地价，在使用土地过程中也不需缴纳地租或土地使用费，国家也没有规定具体明确的土地使用期限。土地使用者不得以买卖、出租、抵押、赠与、交换等方式将土地转让给其他单位或个人使用。

这种土地使用制度不利于土地的有效利用和合理配置，不利于城市经济的发展和建设资金的良性循环，也不利于正确评价企业的生产效益，造成土地使用者的利益不均，同时也容易造成土地管理领域的腐败。这种传统的土地使用制度已不再适应经济体制改革和对外开放的需要，于是，改革这种土地使用制度以促进国民经济的健康发展逐渐被重视。

中国传统的城市土地使用制度改革有一个发展的过程，突出的表现在五个方面：

第一，征收土地使用费。1982年深圳开始按城市土地的不同等级向其使用者征收不同标准的使用费，1984年起抚顺、广州等地也先后推行。

第二，开展土地使用权有偿出让和转让。1987年下半年，深圳率先进行土地使用权有偿出让和转让，其做法是国家出让土地使用权及允许进行土地使用权抵押。福州、海口、广州、厦门等地也相继进行了这方面的试点工作。

第三，制定地方性土地使用权有偿出让、转让法规。1987年11月，上海发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》，此后，深圳、海口、厦门、广州、天津等城市也相继颁发了土地使用权有偿出让的相关规定。

第四，修改宪法和土地管理法。1987年党的十三大报告中指出房地产市场为社会主义的市场体系的组成部门，1988年4月12日通过宪法修正案，将不得出租土地的规定改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。这为土地使用制度改革全面深入的展开扫清了道路。

第五，制定全国性的土地使用权出让和转让条例。1990年5月19日，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》，对土地出租、抵押、终止及划拨土地使用权问题作了明确规定。1994年7月通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》明确规定“国家依法实行国有土地有偿、有限期的使用制度”，并对土地使用权转让作了进一步的补充和完善，

目前我国已形成了新型的土地使用制度，即在不改变土地国有的条件下，采取拍卖、招标、协议等方式将土地使用权有偿、有限期地出让给土地使用者；土地使用者的土地使用权在使用年限内可以转让、出租、抵押或者用于其他的经济活动，其合法权益受国家法律保护。与此同时，对于一些基础性公益性的建设项目，仍然采用划拨的方式提供土地。

### （三）房地产生产方式改革

随着经济体制改革和城市经济的快速发展，出现了城市建设和房地产开发方式的改革即房地产综合开发，有力地改变了过去国家投资、分散建设、城市规划难以实现的局面。

房地产综合开发就是把从建设项目的确定、选址定点、勘察设计、征地拆迁到备料、施工、交付使用及维修管理等环节组织衔接，使规划与开发建设结合为一个整体，其特点是“综合”、“配套”，即对地下设施进行综合建设，对住宅、工商业用房、文教卫福利设施、园林绿化、道路交通及期货公用设施进行配套建设。从1980年开始，综合开发的思想连同征收土地使用费，作为一项重要的改革措施，逐步在全国展开。

## 第二节 我国的房地产法律法规体系

为了建立正常的房地产市场秩序，规范房地产行为，维护房地产权利人的合法权益，我国已逐步制定并完善了房地产方面的法律法规，形成了由法律、行政法规、部门规章、规范性文件和技术规范等构成的房地产法律法规体系。

### 一、法律

房地产法律主要有三部，即《中华人民共和国城市房地产管理法》（1994年颁布，1995年1月1日起实施。以下简称《房地产法》）、《中华人民共和国土地管理法》（1998

年修订，1999年1月1日起实施，以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国城市规划法》（1989年颁布，1990年4月1日起实施。以下简称《城市规划法》）。《房地产法》、《土地管理法》和《规划法》这三部法律既有分工，又相辅相成。《房地产法》对房地产管理的原则、房地产开发用地、房地产交易、房地产权属登记管理等进行了规定，是我国房地产管理方面的基本法、龙头法，它的颁布标志着我国房地产业迈入了法制管理的新时期，为依法管理房地产市场奠定了坚实的法律基础；《土地管理法》主要是解决土地资源的保护、利用和配置，规范城市建设用地的征用等问题；《规划法》规定了城市性质、发展目标和发展规模，重点是规范城市建设用地布局、功能分区和各项建设的具体布署，控制和确定不同地段的土地用途、范围和容量，协调各项基础设施和公共设施的建设。

## 二、行政法规

房地产行政法规是以国务院令颁布的，主要有：《城市房地产开发经营管理条例》、《城市房屋拆迁管理条例》、《土地管理法实施条例》、《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》、《城市私有房屋管理条例》、《住房公积金管理条例》等。

## 三、部门规章

房地产部门规章是以国务院房地产行政主管部门的部长令颁布的，主要有：《城市房地产开发管理暂行办法》、《房地产开发企业资质管理办法》、《城市房屋拆迁单位管理规定》、《城市商品房预售管理办法》、《商品房销售管理办法》、《城市房地产转让管理规定》、《城市房屋租赁管理办法》、《城市房地产抵押管理办法》、《城市房地产中介服务管理规定》、《房地产估价师注册管理办法》、《房产测绘管理办法》、《城市房屋产权产籍管理暂行办法》、《城市房屋权属登记管理办法》、《城市房地产权属档案管理办法》、《城市新建住宅小区管理办法》、《城市房屋修缮管理规定》、《城市危险房屋管理规定》、《城市异产毗连房屋管理规定》、《建筑装饰装修管理规定》、《城市公有房屋管理规定》、《公有住宅售后维修养护管理暂行办法》、《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》、《城市出租住房管理办法》等。

## 四、规范性文件和技术规范

除上述法律、法规、规章外，还有《房地产估价师执业资格制度暂行规定》、《房地产估价师执业资格考试实施办法》、《城市房地产市场评估管理暂行办法》、《关于加强银行贷款业务相关的房地产抵押和评估管理工作的通知》、《房地产经纪人员职业资格制度暂行规定》、《房地产经纪人执业资格考试实施办法》、《关于房地产中介服务收费的通知》等多项规范性文件，以及国家标准《房地产估价规范》、《房产测量规范》等项技术法规。

我国房地产法律法规体系的建立和完善，必将有力地促进房地产业的健康发展。

## 复 习 题

1. 房地产业包括哪些细分行业，其相应的主要内容分别是什么？
2. 试述房地产业在国民经济中的地位。
3. 我国房地产制度改革包括哪三个方面，其具体内容是什么？
4. 我国房地产法律、法规体系包括哪几个层次，各层次有哪些主要的法律、法规？

## 第二章 建设用地制度与政策

如何在切实保护耕地的同时，保证建设用地的需要，是建设用地管理需要解决的主要矛盾。本章依据《中华人民共和国土地管理法》等法律、法规，主要阐述了我国的土地使用制度、集体土地征用、土地使用权出让与划拨等方面的制度与政策。

### 第一节 我国的土地制度

#### 一、我国的土地所有制

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。全民所有制的土地被称为国家所有土地，简称国有土地。劳动群众集体所有制的土地被称为农民集体所有土地，简称集体土地。

#### 二、国有土地和集体土地的范围

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》的有关规定，城市市区的土地全部属于国家所有；农村和城市郊区的土地有的属于国家所有，有的属于农民集体所有；除法律规定属于国家所有的以外，其余属于农民集体所有。

建制镇既不属于《宪法》和《土地管理法》所说的城市范畴，也不属于其所说的农村和城市郊区的范畴。建制镇土地所有权问题，可以根据实际情况分别处理。

#### 三、我国的土地使用制度

##### 1. 我国实行所有权与使用权相分离的土地有偿有限期使用制度

除了国家核准的划拨土地以外，凡新增土地和原使用的土地改变用途或使用条件、进行市场交易等，均实行有偿有限期使用。

##### 2. 取得土地使用权的途径

当前在我国取得土地使用权的途径主要有：①通过行政划拨方式(含征用集体土地)取得；②通过国家出让方式取得；③通过房地产转让方式取得(如买卖、赠与或者其他合法方式)；④通过土地或房地产租赁方式取得。

#### 四、我国的土地管理制度

##### 1. 我国实行土地登记制度

县级以上人民政府对所管辖的土地进行登记造册，属于集体土地的，核发《集体土地所有权证》；使用国有土地的，核发《国有土地使用权证》；使用集体土地的，核发《集体土地使用权证》。

##### 2. 国家实行土地用途管制制度

根据土地利用总体规划，将土地用途分为农用地、建设用地和未利用土地。土地用途的变更须经有批准权的人民政府核准。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总

量，对耕地实行特殊保护。

### 3. 国家实行保护耕地的制度

国家对耕地实行保护政策，严格控制耕地转为非耕地。

## 第二节 集体土地征用制度与政策

### 一、征用集体土地的含义

征用集体土地是指国家因进行经济、文化、国防建设以及兴办社会公共事业的需要，强制性地属于集体所有的土地收归国有，并对集体组织进行补偿的行为。

### 二、征用集体土地的特点

征用集体土地有三个明显的特点：

一是具有一定的强制性，征地是国家的特有行为，被征地单位必须服从国家的需要，不能也不许可提出任何异议；

二是要妥善安置被征地单位人员的生产和生活，用地单位向被征地单位给予经济补偿；

三是被征用后的土地所有权发生转移，即集体所有的土地变为国家所有的土地。

### 三、征用集体土地应遵守的原则

在征用土地时，土地管理部门和用地单位必须严格遵守下列原则：

- (1) 珍惜耕地，合理利用土地的原则；
- (2) 保证国家建设用地的原则；
- (3) 妥善安置被征地单位和农民的原则；
- (4) 有偿使用土地的原则；
- (5) 依法征地的原则。

### 四、征用集体土地的批准权限

(1) 征用土地实行两级审批制度，即国务院和省级人民政府；

(2) 征用农地的，应先办理农用地转用手续，同时办理征地审批手续；

(3) 基本农田，基本农田以外的耕地超过 35hm<sup>2</sup> 的，其他土地超过 70hm<sup>2</sup> 的，由国务院审批；

(4) 其他用地和已经批准农用地转用范围内的具体项目，由省级政府审批并报国务院备案。

### 五、征用集体土地的有关规定

#### (一) 建设单位申请征地不得化整为零

一个建设项目需要征用的土地，应当根据总体设计一次申请批准，不得化整为零。分期建设的项目，应当分期征地，不得先征待用。铁路、公路和输油、输水等管线建设需要征用的土地，可以分段申请批准，办理征地手续。

#### (二) 对被征地单位和农民进行安置、补偿和补助

征用土地，由用地单位支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。

#### (三) 临时用地必须办理报批手续

工程项目施工需要临时占用土地的，由建设单位向批准工程项目用地的机关提出临时

用地的数量和期限的申请，经批准后，同土地所有权单位签订临时用地协议后方可用地。临时使用土地的期限，最多不得超过两年，并不得改变批准的用途，不得从事生产性、营业性或其他经营性的活动，不得修建永久性建筑。临时用地期满后，应将场地清理并按用地协议支付一些费用，土地管理部门同时注销其临时土地使用权。临时用地超越批准的时间，可再提出申请，不退地又不申请的，按违章用地处理。

#### （四）征用土地时必须进行征地公告

被征用土地所在的市、县人民政府，在收到征用土地方案后，10日内应以书面或其他形式进行公告。

##### 1. 征用土地公告应包括内容

- （1）征用批准机关、文号、时间和用途。
- （2）被征用土地的所有权人、位置、地类和面积。
- （3）征地补偿标准和农业人口安置途径。
- （4）办理征地补偿的期限、地点。

##### 2. 征地补偿安置方案公告应包括内容

（1）被征用土地的位置、地类，面积、地上附着物和青苗的种类、数量，需要安置农业人口的数量。

- （2）土地补偿费的标准、数量、支付对象和方式。
- （3）安置补助费的标准、数量、支付对象的方式。
- （4）地上附着物和青苗的补偿标准和支付方式。
- （5）农业人员具体安置途径。
- （6）其他有关征地补偿安置的措施。

##### 3. 无征地公告情况

未进行征地、补偿、安置公告的，被征地单位和个人，有权拒绝办理征地相关手续。

#### （五）合理使用征地补偿费

建设用地单位支付的各种劳动力的就业补助和应发的各种补偿及其他费用，应按有关规定管理和使用。耕地占用税用于土地开发和农业发展；菜田基金、土地复垦费、土地荒芜费、防洪费用于菜田开发建设和土地的调整 and 治理；征地管理费用于土地管理部门的各项业务开支。各级人民政府和土地管理部门，严格监督征地费用的管理和使用，任何单位和个人均不得占用或挪作他用。

#### （六）特殊征地按特殊政策办理

（1）大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿费标准和安置费用，由国务院另行规定。

- （2）征用林地、园林等按林业管理部门的规定办理。
- （3）征用土地发现文物、古迹、古树等应报主管部门处理后方可征地。
- （4）迁移烈士墓、华侨墓按主管部门规定办理。
- （5）用地范围内的国防设施，经协商后方可征用。

#### 六、征用集体土地补偿的范围和标准

根据《土地管理法》的规定，征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。