



高等职业教育“十二五”规划教材
—— 房地产类专业系列规划教材

房地产法规

FANGDICHAN FAGUI

◎ 邵志华 主编
◎ 陈林杰 主审

- ▶ 案例、资料翔实
- ▶ 计算例题、习题丰富
- ▶ 与新政策、法规、规范同步
- ▶ 与执业注册考试内容紧密结合



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



免费提供
教学资源包



高等职业教育“十二五”规划教材
——房地产类专业系列规划教材

房 地 产 法 规

主 编 邵志华

副主编 何军建 王旭东 黄庆阳

参 编 李 娟 韩俊丽 饶映雪

主 审 陈林杰



机 械 工 业 出 版 社

本书是按照国家与相关主管部门颁发的与房地产相关的法律、行政法规和部门规章等编写的,除第1章作为总体介绍外,后面各章是按照房地产生命周期的先后顺序,即生产、流通、使用等领域涉及的法律制度所作的具体介绍。本书编写思路清晰,案例丰富,用语通俗易懂。主要内容包括:房地产法规概述,建设用地制度与政策,国有土地上房屋征收与补偿制度与政策,房地产开发经营管理制度与政策,规划设计及工程建设管理制度与政策,房地产交易制度与政策,房地产权属登记制度与政策,房地产中介服务管理制度与政策,物业管理制度与政策,房地产税收制度与政策和住房公积金制度与政策。

本书可作为高职高专房地产经营与估价和物业管理等有关专业的教材,也可作为房地产估价人员、房地产经纪人员和物业管理人员的自学和参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

房地产法规/邵志华主编. —北京:机械工业出版社,2013.8
高等职业教育“十二五”规划教材. 房地产类专业系列规划教材
ISBN 978-7-111-42993-7

I. ①房… II. ①邵… III. ①房地产法—中国—高等职业教育—教材
IV. ①D922.181

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第158377号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)
策划编辑:李坤 马宏 责任编辑:李坤 吴靖
责任校对:张媛 封面设计:张静 责任印制:乔宇
北京机工印刷厂印刷(三河市南杨庄国丰装订厂装订)
2013年9月第1版第1次印刷
184mm×230mm·18.75印张·457千字
标准书号:ISBN 978-7-111-42993-7
定价:39.80元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心:(010)88361066 教材网:<http://www.cmpedu.com>

销售一部:(010)68326294 机工官网:<http://www.cmpbook.com>

销售二部:(010)88379649 机工微博:<http://weibo.com/cmp1952>

读者购书热线:(010)88379203 封面无防伪标均为盗版

前言

Foreword

房地产业关联度高,带动力强,是国民经济中具有基础性和先导性的产业,涉及社会生活的方方面面,该行业的良性发展不仅能促进国民经济持续快速健康发展,而且对我国要达到十八大报告中提出的“到 2020 年实现城乡居民人均收入比 2010 年翻一番”的奋斗目标也具有重要意义。自 1999 年以来,中国房地产业发展进入快车道,与房地产相关的产业也进入快速发展期。实体行业的迅速发展对与房地产相关的法律制度的完善提出了更高的要求,因为后者的迟滞会制约房地产经济的发展。经过二十多年的房地产法律制度的建设,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》和《中华人民共和国土地管理法》等房地产法律为龙头,房地产行政法规为主干,房地产部门规章、房地产地方性法规、房地产地方性规章为枝干的房地产法律及法规体系。实践证明,房地产法律及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。

本书作为高等职业学校房地产经营管理专业和物业管理专业的专业核心课程教材,从完善该专业学生知识结构和理论联系实际的角度出发,力求较全面地介绍现行的房地产方面的主要法律与法规。本书采取的是“由总到分”的结构。第 1 章总体介绍房地产业、房地产制度和房地产法律体系等基本知识。第 2~11 章是具体法律制度的介绍,按照房地产业各环节的逻辑顺序来划分章节,内容包括建设用地管理、国有土地上房屋征收、房地产开发经营、规划设计及工程建设、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相关法律法规。编写思路很清晰。

本书的编写特色有三个:一是房地产法律制度的时效性较强,本书以国家或部门最新颁布的法律法规为准,确保内容的及时更新;二是采用较多与内容配套的案例,通过案例分析,使学生能将所学知识更好地消化吸收,也有助于增强学生的学习兴趣;三是本书思考题和知识目标的确定融入国家注册房地产估价师的要求,因相关专业学生走上社会后会选择参加相应的行业执业资格的考试,通过本书的学习,让学生在 学校学习阶段,以更高的估价师所需的执业能力来要求自己,为职业能力的养成打下坚实的基础。

本书由湖北城市建设职业技术学院邵志华主编,南京工业职业技术学院陈林



杰主审。第1章、第3章由湖北城市建设职业技术学院邵志华编写;第2章由湖北城市建设职业技术学院李娟编写;第4章、第5章由安徽水利水电职业技术学院何军建编写;第6章、第7章由浙江经济职业技术学院王旭东编写;第8章由湖北城市建设职业技术学院饶映雪编写;第9章、第10章由河南商业高等专科学校韩俊丽编写;第11章由湖北城市建设职业技术学院黄庆阳编写。另外,在本书的编写过程中,得到了湖北江南房地产资产评估有限公司的房地产估价师于文晶和肖志东的帮助,提出了很多宝贵的意见,在此一并表示衷心的感谢。

鉴于编者的时间和知识的有限,书中疏漏之处在所难免,请各位予以批评指正。

编 者

目 录

Contents

前言	
第1章 房地产法规概述	1
1.1 房地产业概述	1
1.2 房地产制度概述	5
1.3 房地产法律体系	14
案例分析	18
小结	22
思考题	23
第2章 建设用地制度与政策	25
2.1 集体土地征收	25
2.2 建设用地使用权出让	32
2.3 建设用地使用权划拨	39
2.4 闲置土地的管理	42
案例分析	45
小结	49
思考题	49
第3章 国有土地上房屋征收与补偿制度及政策	52
3.1 国有土地上房屋征收与补偿概述	53
3.2 国有土地上房屋征收与补偿	58
3.3 国有土地上房屋征收与补偿纠纷的处理	67
案例分析	70
小结	73
思考题	73
第4章 房地产开发经营管理制度与政策	75
4.1 房地产开发企业管理	75
4.2 房地产开发项目管理	81
4.3 房地产项目经营管理	88
案例分析	92
小结	93
思考题	93
第5章 规划设计及工程建设管理制度与政策	96



5.1 城乡规划管理制度与政策	96
5.2 建设工程勘察设计	103
5.3 工程建设招标投标与建设监理	107
5.4 建设工程施工与质量管理	111
案例分析	117
小结	118
思考题	118
第6章 房地产交易制度与政策	121
6.1 房地产交易概述	122
6.2 房地产转让	125
6.3 商品房销售	131
6.4 房屋租赁	138
6.5 房地产抵押	144
案例分析	157
小结	161
思考题	162
第7章 房地产权属登记制度与政策	165
7.1 房地产权属登记概述	166
7.2 房地产登记制度	170
7.3 房屋权属登记信息查询	180
7.4 房地产权属档案管理	183
案例分析	188
小结	189
思考题	190
第8章 房地产中介服务管理制度与政策	192
8.1 房地产中介服务行业管理概述	193
8.2 房地产估价机构管理	200
8.3 房地产估价师执业资格制度	203
8.4 房地产经纪人职业资格制度	208
8.5 房地产中介服务行业信用档案	212
8.6 房地产中介服务行业自律	216
案例分析	220
小结	220
思考题	221
第9章 物业管理法律制度与政策	224



9.1 物业管理概述	224
9.2 物业管理实施与运作要点	231
9.3 物业服务收费	238
案例分析	250
小结	252
思考题	252
第10章 房地产税收制度与政策	256
10.1 税收制度概述	256
10.2 房地产税收	259
10.3 房地产相关税收	267
10.4 有关房地产税收的优惠政策	273
案例分析	275
小结	276
思考题	277
第11章 住房公积金制度与政策	279
11.1 住房公积金概述	279
11.2 住房公积金的归集、提取和使用	281
11.3 住房公积金利率、税收及会计核算	284
案例分析	286
小结	287
思考题	287
参考文献	289

第 1 章

房地产法规概述



学习目标

通过对本章的学习,掌握房地产业的概念和房地产业的细分;了解城镇土地使用制度改革和城镇住房制度改革,熟悉我国现行的城镇土地使用制度和城镇住房制度的基本框架,掌握我国土地所有制度及土地管理的基本制度;熟悉房地产法的概念及其调整对象,了解房地产法律体系的概念,掌握我国房地产法律体系的构成。



重、难点

房地产业的细分;我国现行的城镇土地使用制度和城镇住房制度的基本框架;我国土地所有制度及土地管理的基本制度;我国房地产法律体系的构成。



章节导读

20 世纪 90 年代后期至 21 世纪初是房地产行业的黄金发展期,房地产业已成为我国经济发展中的支柱产业之一,也铸就出一批像万科、碧桂园和恒大等大型公司。虽然由于持续攀升的房价,房地产行业为人们所诟病,但房地产行业在一定时期内仍然将会是我国国民经济体系中的重要行业,未来仍然会在我国经济建设发展中起到重要的作用。这就意味着作为上层建筑的房地产法律制度也随着房地产业的发展变得越来越重要了,不仅要服务于实体房地产业的发展需要,又要为最大限度地促进房地产业对国民经济的重大作用提供基本的制度保障。

1.1 房地产业概述

1.1.1 房地产及房地产业的基本概念

房地产既是经济学上的概念,也是法学上的概念。我国现行法规对涉及房地产关系的诸



多问题作了规定,但并没有界定房地产的含义,法学界对房地产的理解也不一致,不过,主要有以下几种观点:一种观点认为,房地产是房产和地产的总称,与不动产具有相同的含义;另一种观点认为,房地产是指土地以及土地上的房屋等建筑物及构筑物;也有观点认为,房地产是土地财产和土地上的房屋财产的总称。

综合以上观点,正确认识房地产的含义,应从两个方面把握:一是房地产是客观存在的物质形态;二是房地产也是一项法律上的重要财产。房地产从物质形态上讲包括两大部分,即房屋部分和土地部分。以房屋作物质载体的财产称为房产,包括房屋所有权、房地产抵押权和其他权利;以土地作物质载体的财产称为地产,地产可以是土地所有权、也可以是土地使用权以及租赁土地使用权和土地抵押权等。

房地产由土地和房屋两大基本要素构成。在我国并不是只有土地和房屋同时存在时才称为房地产,当只有土地,其上并未建房屋时,如农用地、荒地和城市空地等也属于房地产。

房地产业是从事房地产投资、开发、经营、服务和管理行业,包括房地产开发经营、房地产中介服务、物业管理和其他房地产活动。在国民经济产业分类中,房地产业属于第三产业,是为生产和生活服务的部门。

房地产业与建筑业既有区别又有联系。它们之间的主要区别是:建筑业是物质生产部门,属于第二产业;房地产业兼有(开发)、经营、服务和管理等多种性质,属于第三产业。这两个产业又有非常密切的关系,因为他们的业务对象都是房地产。在房地产开发活动中,房地产业和建筑业往往是甲方和乙方的合作关系,房地产业是房地产开发建设的甲方,建筑业是乙方;房地产业是策划者、组织者和发包单位;建筑业是承包单位,按照承包合同的要求完成基础设施建设、场地平整等土地开发和房屋建设的生产任务。

【知识提示】 我国现代房地产业是从20世纪70年代末~80年代初,在改革开放的背景下,随着城镇住房制度改革和城镇国有土地使用制度改革的启动与深入推进,迅速发展壮大起来的。20世纪50年代末~70年代这段时期,随着废除房地产私有制,禁止房地产买卖和租赁等活动,房地产市场基本上消失了,这个时期几乎没有房地产业,只有建筑业。

1.1.2 房地产业的细分

在房地产生产、经营和服务等过程中,需要多学科的知识 and 多行业的参与,例如测绘、勘察设计、城市规划、建筑、法律和市场营销等。但目前普遍认为,房地产业的经济活动主要包括房地产开发经营、房地产中介服务、物业管理和其他房地产活动。其中,房地产中介服务和物业管理合称房地产服务业;房地产中介服务又分为房地产咨询、房地产估价和房地产经纪。因此,房地产业可分为房地产开发经营业和房地产服务业,房地产服务业又可分为房地产中介服务业和物业管理业,房地产中介服务业又可进一步细分为房地产咨询业、房地产估价业和房地产经纪业。

房地产开发经营业主要是取得待开发房地产特别是土地后,再进行基础设施建设、场地



平整等土地开发或者房屋建设,最后转让开发完成后的土地、房地产开发项目或者销售、出租建成后的房屋。房地产开发经营业具有单件性、投资大、周期长、风险高、回报率高、产业关联度高和带动力强等特点。在这个行业中,房地产开发商主要是组织者和决策者,要关注房地产市场的发展变化,把资金、相关专业服务人员和机构、建筑承包商等结合起来完成房地产开发经营活动。目前,我国房地产业中房地产开发经营业占主体地位。

房地产咨询业主要是为有关房地产活动的当事人提供法律法规、政策、信息和技术等方面的顾问服务,现实中的具体业务有接受当事人的委托进行房地产市场调查研究、房地产投资项目可行性和房地产开发项目策划等。目前,房地产咨询业务主要由房地产估价师和房地产估价机构或者房地产经纪人和房地产经纪机构承担。

房地产估价业主要是分析、测算和判断房地产的价值并提出相关专业意见,为土地使用权出让、转让和房地产买卖、抵押、征收征用补偿、损害赔偿、课税等提供价值参考依据。房地产估价活动主要由房地产估价师来完成。从事房地产估价活动需要扎实的估价专业知识、丰富的估价实践经验和良好的职业道德。房地产估价业是知识密集型行业。

房地产经纪业主要是帮助房地产出售者和出租人寻找到房地产的购买者与承租人,或者帮助房地产的购买者和承租人寻找到其欲购买与承租的房地产,是房地产市场运行的润滑剂。房地产经纪活动由房地产经纪人来完成,房地产经纪机构主要是为房地产经纪人员提供平台和品牌。从事房地产经纪活动需要一定的专业知识、经验和较好的信誉。房地产经纪业是知识密集和劳动密集的行业。随着我国房地产市场逐步由新建商品房买卖为主转变为存量房买卖和租赁为主,房地产业将逐步由房地产开发经营为主转变为房地产经纪等房地产服务为主。在成熟的房地产市场中,房地产经纪业是房地产业的主体。

物业管理业主要是对已建成并经竣工验收投入使用的各类房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护与管理,维护物业管理区域内的环境卫生和相关秩序,并提供相关服务。从事物业管理活动需要树立服务意识,正确处理好与业主的关系。物业管理不同岗位要求的人员知识水平差异较大,其中的高层次专业人员是物业管理师。物业管理业是劳动密集和知识密集的行业。

1.1.3 房地产业的作用

房地产业关联度高,带动力强,是经济发展的基础性和先导性产业,是我国新的发展阶段的一个重要产业。房地产业与国民经济有着密切的联系,两者相互依存、相互促进。一方面,房地产业的发展受到国民经济的制约,国民经济的发展水平决定房地产业的发展水平;另一方面,房地产业的发展又能促进国民经济的发展,使国民经济持续快速健康发展。房地产业有以下重要作用:

- 1) 可以为国民经济的发展提供重要的物质条件。房地产是国民经济发展的基本生产要素,任何行业的发展都离不开房地产。
- 2) 房地产业关联度高,带动力强,可以带动建筑、建材、化工、轻工和电器等相关产



业的发展,促进国民经济持续快速健康增长。

3) 可以改善人民的住房条件和生活环境。

4) 可以加快旧城改造和城市基础设施建设,改变落后的城市面貌。通过综合开发,避免分散建设的弊端,有利于城市规划的实施。

5) 有利于优化产业结构,改善投资硬环境,吸引外资,加快改革开放的步伐。

6) 可以扩大就业,特别是房地产经纪行业和物业管理行业,需要的从业人员较多。

7) 可以增加政府财政收入。

随着国民经济和房地产业的进一步发展,房地产业在国民经济中将发挥更广泛、更重要的作用。

【知识提示】 关于房地产业在国民经济中的“地位定性”问题,始于2003年国务院下发的17号文件,文件中给予了房地产业“国民经济支柱产业”的“地位定性”。时年夏天,央行刚刚下发121号文件,对房地产业的开发贷款、自有资本金和按揭贷款等进行收紧控制,房地产业在那一年首次被推至调控的边缘,但随后17号文件“支柱产业”的定性,让当时的中国房地产界松了一口气。自那时起,房地产界就十分看重这一“名分”问题,因为这一“名分”直接关系到政策调控的尺度与政府对房地产业发展的总体方向控制。现在我国经济发展处于十二五规划的关键时期,房地产业又一次处于“严格调控期”,在国家文件层面是否保留房地产业在国民经济中的“支柱地位”的名分,发改委和住建部都不愿意主动提出来,去还是留,各部门都采取回避的态度。但是,短时期内,房地产业上下产业链条较长、带动能力较强的作用,是不会改变的。

1.1.4 房地产业的历史沿革

房地产业在中国是一个既古老又年轻的行业,其发展大体上可以分为下列五个时期:

1) 1949年以前。据有关文字记载,中国在3000多年前就出现了田地的交换和买卖。长达2000多年的封建历史时期有了一定规模的土地和房屋的租赁、买卖等经济活动。19世纪中叶起,沿海一带的上海、广州等城市的近代房地产业产生并得到了迅速发展。但所有这些都是以土地和房产的私有制为基础的。

2) 1949~1955年。解放初期,稳定城市房地产秩序,是开展经济建设、稳定人民生活的重要组成部分。为此,首先接收了旧政府的房地产档案、确认产权归属、代管无主房屋、没收敌伪房地产,打击房地产投机和各种非法活动;其次,在全国各地先后建立了房地产管理机构,制定了有关政策规定,开展了大规模的房地产清查登记,以极高的效率建立了新政府的房地产管理秩序;第三,国家在极其紧张的财政经费中,拨出专款改造旧社会遗留下来的棚户区和贫民窟,建造新住宅,改善贫穷居民的居住生活条件。这一切,对于稳定民心 and 恢复经济起到了重要作用。

3) 1956~1965年。随着对资本主义工商业的社会主义改造,全国城镇陆续开始以国家



经租和公私合营的形式对出租私有房屋进行了社会主义改造, 付给房主定租和股息, 赎买了房主产权, 改造私房一亿多平方米。私有企业占有的土地, 国家也以赎买的方式收归国有。通过这些行为, 使城市房屋和土地的所有制构成发生了根本性的变化, 确立了社会主义公有制在城市房地产中的主体地位。

4) 1966~1978年。“十年动乱”时期, 城市房地产管理工作受到极大的破坏。房地产管理机构几起几落, 产权管理陷入混乱。违章占地几经泛滥, 变相买卖土地时有发生, 住宅建设停滞不前, 欠账越来越多, 致使住房问题成为一个严重的社会问题。

5) 1978年以后。随着经济体制改革的全面展开, 在城市进行了城镇住房制度改革、城镇土地使用制度改革和房地产生产方式改革, 新时期社会主义的房地产业便萌生了, 1987年10月25日, 中国共产党第十三次全国代表大会《沿着有中国特色的社会主义道路前进》的报告正式提出: “社会主义的市场体系, 不仅包括消费品和生产资料等商品市场, 而且应当包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场; 单一的商品市场不可能很好地发挥市场机制的作用。”在中国社会主义经济发展史上第一次提出了建立房地产市场, 确立了房地产业的地位, 宣告了中国社会主义房地产业的诞生。2003年8月12日, 国务院印发了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号), 要求充分认识房地产市场持续健康发展的重要意义, 指出房地产业关联度高, 带动力强, 已经成为国民经济的支柱产业, 实现房地产市场健康发展, 对于全面建设小康社会, 加快推进社会主义现代化具有十分重要的意义。

1.2 房地产制度概述

由于房地产通俗地说是指房屋和土地或者房产和地产, 所以我国的房地产制度主要包括土地制度和住房制度两个方面, 其他的围绕房地产生产、流通和消费等各方面的制度都是在遵循这两个方面制度的前提下而具体化的。下面分别介绍土地制度和住房制度。

1.2.1 土地制度

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)和《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)及其实施条例规定了我国现行土地所有制的性质、形式和不同形式的土地所有制的适用范围, 以及土地的使用与管理制度。

全面理解和正确认识我国现行土地制度, 需要把握以下内容:

1. 土地所有制

《土地管理法》第二条规定: “中华人民共和国实行土地的社会主义公有制, 即全民所有制和劳动群众集体所有制。”

(1) 国有土地



全民所有制的土地被称为国家所有土地，简称国有土地，其所有权由国务院代表国家行使。《土地管理法》第二条规定：“全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。”

城市市区的土地属于国家所有。《宪法》和《物权法》都明确规定，城市的土地属于国家所有。《土地管理法》第八条更明确规定：“城市市区的土地属于国家所有。”1998年12月27日国务院颁布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第256号，以下简称《土地管理法实施条例》）第二条明确了国有土地的范围，其规定如下：①城市市区的土地；②农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有土地；③国家依法征收的土地；④依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；⑤农村集体经济组织全部转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；⑥因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

《宪法》第十条规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”在现阶段，按照国家有关规定，取得建设用地的使用权的途径主要有四种：①通过行政划拨方式取得；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。依法取得建设用地使用权后，建设用地使用权人享有土地占有、使用、和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。但不得改变土地用途，如需要改变的，应当依法经有关行政主管部门批准。建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设立的建设用地使用权，不得损害已设立的用益物权。建设用地使用权转让、互换、出资、赠与或者抵押的，当事人应当采取书面形式订立相应的合同。使用期限由当事人约定，但不得超过建设用地使用权的剩余期限。建设用地使用权转让、互换、出资或者赠与的，附着于该土地上的建筑物、构筑物及其附属设施一并处分。同样，建筑物、构筑物及附属设施转让、互换、出资、赠与或者抵押的，该建筑物、构筑物及其附属设施占用范围内的建设用地使用权一并处分。

（2）集体土地

劳动群众集体所有制的土地采取的是农民集体所有制的形式，该种所有制的土地被称为农民集体所有土地，简称集体土地。农民集体的范围有下列三种：①村农民集体；②村内两个以上农村集体经济组织的农民集体；③乡（镇）农民集体。《土地管理法》第十条规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体组织经营、管理。”

农村和城市郊区的土地一般属于农民集体所有，即除法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有。《宪法》第十条规定：“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；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”第九条规定：



“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

【知识提示】 依照我国法律规定，我国土地所有权主体的变动呈现单向性的特点，即只能是集体所有土地变为国家所有，且只能通过集体土地征收这一途径，集体所有土地才能变为国家所有。

2. 土地管理的基本制度

(1) 国家实行土地登记制度

根据《土地管理法》和《土地登记规则》的规定，土地登记是国家依法对国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地他项权利的登记。土地登记由县级以上人民政府对所管辖的土地进行登记造册，确认有关土地权利。属于国有土地的，核发《国有土地使用证》，确认国有土地使用权。其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定；属于农民集体所有土地的，核发《集体土地所有证》，确认集体土地所有权；使用集体土地的，核发《集体土地使用证》，确认集体土地使用权；属于土地他项权利的，核发土地他项权利证明书，确认土地他项权。土地他项权利是指土地使用权和土地所有权以外的土地权利，包括抵押权、承租权以及法律、行政法规规定需要登记的其他土地权利。依法登记的土地所有权、使用权和他项权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

土地登记以县级行政区为单位组织进行，具体工作由县级以上人民政府土地管理部门负责。土地登记以宗地为基本单元，拥有或者使用两宗以上土地的土地使用者或土地所有者，应当分宗申请登记，两个以上土地使用者共同使用一宗土地的，应当分别申请登记。跨县级行政区使用土地的，应当分别向土地所在地县级以上地方人民政府土地管理部门申请登记。

(2) 国家实行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。

《土地管理法》第二条规定：“国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。”《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》第八条也明确规定：“土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”

(3) 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。土地用途管制的核心是不能随意改变农用地的用途。农用地转用须经有批准权的人民政府核准。控制建设用地总量，严格限制农用地转为建设用地。

(4) 国家实行耕地保护制度

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。《物权法》规定，国家



对耕地实行特殊保护,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,严格限制农用地转为建设用地。耕地主要是指种植农作物的土地,包括新开垦荒地、轮歇地和草田轮作地;以种植农作物为主间有零星果树、桑树或其他树木的土地;耕种三年以上的滩地和滩涂等。

【知识提示】 当前,我国《土地管理法》《土地管理法实施条例》及《基本农田保护条例》等法律法规关于耕地保护的具体制度包括:①耕地总量动态平衡制度;②耕地占补平衡制度;③耕地保护目标责任制度;④基本农田保护制度;⑤耕地占用税制度。

3. 城镇土地使用制度改革

在计划经济时期,我国的城镇土地使用制度,是对土地实行行政划拨、无偿无限期使用和禁止土地使用者转让土地的制度。所谓行政划拨,是指土地由政府有关主管部门调拨使用,具体包括两个方面:①土地使用者如果需要土地,不是通过购买或租赁的方式获得,而是按照一定的建设用地程序,由政府有关主管部门无偿拨给;②国家因经济、文化、国防建设或者举办社会公共事业,如果需要使用原土地使用者正在使用的土地,也不是通过购买或租赁的方式取得,而是运用行政手段无偿调用。

所谓无偿无限期使用,是指从国家那里得到土地时不支付地价,在使用土地的过程中也不缴纳地租或土地使用费。同时国家在将土地划拨给这些使用者时,也没有规定具体明确的土地使用年限。除非遇到国家新的建设需要使用该块土地,否则土地使用者可以无限期地占用下去。

所谓禁止土地使用者转让土地,是指禁止土地使用者以买卖、出租、抵押、赠与或交换等方式将土地转让给其他单位或个人使用。如果土地使用者不再需要使用该块土地,必须将土地无偿交给国家有关部门,由其重新安排使用。

上述我国城市土地使用制度通过几十年的实践,证明存在许多弊端,主要表现在如下方面:①不利于土地的合理利用;②不利于正确评价企业的绩效;③有违按劳分配原则;④不利于城市建设;⑤产生不正之风。

我国改革前的城市土地使用制度是整个传统经济体制的一个重要组成部分,整个传统经济体制不改革,传统城市土地使用制度即使存在上述种种弊端,也不能顺利进行改革。在20世纪70年代末期中国开始经济体制改革和对外开放之后,传统城市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,因此,改革这种土地使用制度势在必行。

我国城镇土地使用制度改革有一个发展过程。这个发展过程突出表现在以下五个方面:①征收土地使用费;②开展土地使用权有偿出让和转让;③制定地方性土地使用权有偿出让、转让法规;④修改《宪法》和《土地管理法》;⑤制定全国性的土地使用权出让和转让条例。

(1) 征收土地使用费

征收土地使用费起初是因为对外开放举办中外合资企业提出的。1982年深圳特区开始



按照城市土地的不同等级向其使用者收取不同标准的使用费，抚顺和广州等城市从1984年起也先后推行。

1988年9月，国务院发布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，规定自1988年11月1日起施行。该条例指出，征收土地使用税后，土地使用费改征土地使用税。

(2) 开展土地使用权有偿出让和转让

征收土地使用费的改革还没有为土地使用者转让土地使用权开绿灯，对传统土地使用制度触动不大。1987年下半年，深圳特区率先进行土地使用权有偿出让和转让的试点。做法是国家出让土地使用权并允许进行土地使用权抵押。1988年福州、海口、广州、厦门、上海和天津等城市也相继进行了这方面的试点。

(3) 制定地方性土地使用权有偿出让、转让法规

为了使土地使用权有偿出让和转让活动法制化，做到有法可依，自1987年11月起，各地先后制定和颁发了地方性的土地使用权有偿出让和转让的有关办法或规定。1987年11月29日，上海市人民政府首先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》。此后，1987年12月29日，广东省人大常委会正式通过了《深圳特区土地管理条例》。1988年2月14日，海口市人民政府发布了《海口市土地使用权有偿出让和转让的规定》。1988年3月9日，广州市人民政府发布了《广州经济技术开发区土地使用权有偿出让和转让办法》。1988年6月14日，厦门市公布了《厦门市国有土地使用权有偿出让、转让办法》。天津市也制定了《天津市技术开发区土地使用权有偿出让转让管理规定》。

(4) 修改《宪法》和《土地管理法》

1984年10月，标志着中国改革发展重要里程碑的《中共中央关于经济体制改革的决定》认为土地不是商品，并以此为区分社会主义商品经济和资本主义商品经济的标志之一。1986年6月公布的《土地管理法》也特别规定了土地不得出租或以其他方式非法转让。但到了1987年，情况有了重大变化，土地使用制度改革的有关内容开始反映在党中央和国家的重要文件中。到1988年4月和12月，《宪法》和《土地管理法》分别作了修改。

1988年4月12日，第七届全国人大常委会第一次会议通过了宪法修正案，删去了《宪法》第十条第四款中“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”。这就为土地使用权制度改革的全面推开和深入发展扫清了法律障碍。1988年12月29日，《土地管理法》也作了相应的修改。

2004年3月14日，第十届全国人大常委会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，将《宪法》第十条第三款修改为：“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收或者征用并给予补偿”。根据宪法修正案，2004年8月28日，第十届全国人大常委会第十一次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》，区分了“征收”和“征用”的定义。

(5) 制定全国性土地使用权出让和转让条例

1990年5月19日，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