

国家自然科学基金研究项目

中国市场经济法制管理丛书

中国房地产经营 法制管理

丛书编委员会主任: 王 河 刘定华

本 书 主 编: 邹 渊 康玉琛

副主编: 贾邦俊 史小红

蔡立辉

中国经济出版社

国家自然科学基金研究项目

中国市场经济法制管理丛书

中国房地产经营法制管理

丛书编委会主任：王 河 刘定华

本书主编：邹 渊 康玉琛

副主编：贾邦俊 史小红 蔡立辉

中国经济出版社

(京) 新登字 079 号

责任编辑: 肖玉平

封面设计: 白长江

中国房地产经营法制管理

主编 邹渊 康玉琛

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

各地新华书店经销

北京市京东印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 15.375 印张 415 千字

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1~6000

ISBN7-5017-2664-7/F·1859

定价: 15.00 元

编委会名单

丛书编委会主任：王 河 刘定华

本 书 主 编：邹 渊 康玉琛

副主编：贾邦俊 史小红 蔡立辉

撰稿人：(以姓氏笔划为序)

王 河	王远明	王泽沛	王 斌	王 玲
王连峰	王丙东	王左华	王晓斌	毛为民
马志刚	史小红	汪世虎	张临伟	张善燮
张艾清	陈锦红	陈跃东	陈婉玲	陈开茂
邹 渊	金慧华	郑少华	杨 巍	罗 燕
周春梅	胡星宏	赵淑贵	陶凯元	贾邦俊
敖跃成	钱学芬	徐建明	康玉琛	彭 虹
蔡立辉	魏秀玲			

撰稿单位：

暨南大学

吉林大学

南开大学

华侨大学

珠江大学

四川大学

贵州大学

苏州大学

华南师范大学

天津师范大学

中国房地产杂志社

西南政法学院

湖南财经学院

华东政法学院

河南财经学院

天津市房管局

苏州城建学院

贵州民族学院

平顶山市经贸律师事务所

广东对外经济律师事务所

序 言

——创建《中国房地产经营管理法学》

房地产是在中国改革开放大潮中崛起的方兴未艾的新兴产业，房地产业是从事房地产开发建设、经营、管理以及维修、装饰、服务等多种经济活动为一体，具有高附加值的综合性产业，既能为社会创造财富，为国家提供积累，又能促进消费结构的调整，活跃市场经济，带动众多相关产业的发展。随着国有土地使用权出让、转让、房屋买卖、租赁、房地产抵押、信托、拍卖等各种经济活动在内的房地产市场体系初步形成，房地产业在我国市场经济的发展中越来越显示出其重要性，必将成为我国国民经济中的重要支柱产业。

房地产，是一种稀缺的资源，重要的生产要素和人们生活的必需品，是一种巨大的社会物质财富。伴随着商品经济的产生、发展，房地产也开始作为商品进入流通领域，在商品交换领域中，房地产不仅是重要的商品，而且是最有力的抵押担保物，在房地产上，可设立许多与房屋、土地有关的其他物权（包括用益物权和担保物权），特别是在房地产经营管理过程中，必然会产生大量的社会关系，会出现大量的问题需要法律调整。为此，世界各国都将房地产纳入法制范围，并建立起严密的房地产法律制度。

一、创建中国房地产法学的必要性

我国房地产业起步虽晚，但发展速度很快，出现了所谓“房地产热”，主要是“批地热”、“圈地热”、“开发区热”、外销的别墅、高档写字楼和高级公寓热，真正适合于城镇居民购买力的普通住宅并不热。因此，当前我国房地产业发展中存在的突出问题不是过热的问题，不是市场需求潜力不足的问题，而是管理薄弱秩序混乱的问题。这些问题可以归纳为：土地供给计划性不强，越权审批土地严重。批地与项目脱节，项目尚未落实就已批出土地，土地批出量过多、规划过大，不

考虑开发能力；土地供应缺乏市场机制，难以做到公平、公正和公开，人为因素较多，甚至有人手中攥着大把用地意向书，“空手道”与内外商搞所谓合作，居间牟利，结果把本来是有相当实力的一些国营大企业在取得土地方面处处受掣肘，出现了一方面大批土地闲置无力开发；另一方面在有开发能力的企业又苦于无地的奇怪现象，房地产开发与城市规划脱节，造成城市布局紊乱，引起生态平衡的破坏。一些地方对外商投资引导不够，管理不力，对外商投资房地产，没有明确的投资方向引导，资金到位情况缺乏监督，不少外商并没有开发实力和经营能力，却要了很多地，只好晒地皮。

导致这些问题的原因很多，主要原因在于：市场机制不完善，市场行为不规范，竞争不平等。对房地产市场缺乏有效的宏观调控机制，房地产业的管理体制不顺，房地产法律法规不健全。

为了促进我国房地产业在市场化、法制化、规范化的轨道上发展，为适应房地产经济发展和房地产法制建设的需要，当务之急迫切需要创建中国房地产法学。

(1) 创建房地产法学是深化房地产制度改革的迫切需要。加快房地产改革与发展的重点是，积极稳妥地推进住房制度改革，发展住房商品化，深化住房建设投资体制和方式的改革，加快房地产综合开发，实行城镇土地有偿使用和完善房地产市场体系为契机，动员各方面的力量，广泛吸收社会资金，保障城镇房地产投入特别是住宅建设投入的合理规模和增长速度，保障城镇投资环境和生活环境的不断改善。实践证明，要顺利实施房地产的深化改革，离不开房地产法制的保障，房地产改革的方向和改革准则，需要房地产法制规范化，房地产改革的成果，需要房地产法制度化，这样才能保障房地产改革健康发展，而房地产法制离不开房地产法学的科学理论作指导，这就需要创建房地产法学。

(2) 创建房地产法学是依法管理房地产业的需要。市场经济就是法制经济，构造社会主义市场经济体系，就要不断完善和发展房地产市场，要规范人们在房地产市场中的行为规则，就需改变单纯依靠房

地产政策办事，主要依靠房地产法规办事，这就需要加快房地产立法，尽快制定《房地产法》，要加强房地产法规的实施宣传和严肃执行，从而使房地产业的行业管理人员和经营开发管理人员提高自身的法律意识和法律素质，自觉地运用房地产法规进行管理，促使公民自觉地遵守房地产法规，而这些都有赖于加强房地产法学的研究，创建房地产法学。

(3) 创建房地产法学，是经济和法学本身发展的需要。理论来源于实践，实践需要理论来作指导。我国自改革开放以来，社会主义经济建设事业，包括房地产发展很快，市场经济向广度和深度发展。这一方面为房地产理论的发展创造了极为有利的条件，同时，实践也迫切需要新的理论来指导。房地产理论所面临的任务，不仅是要进一步深化原有学科的研究，而且要创造新学科，即向深度和广度发展，丰富和完善自己的内容和结构体系，以适应房地产业蓬勃发展的实践需要。在我国法学理论体系中，房地产法作为部门法学的独立学科还是空白，迫切需要理论工作者和房地产开发经营管理工作者共同努力，创建有中国特色的房地产法学。

二、中国房地产法学的研究对象和范围

中国房地产法学是以我国房地产法律规范和房地产法律制度为主要研究对象的一门社会科学。它主要是研究房地产法规、房地产法律关系和房地产经营开发管理执法体系三个有机的组成部门。房地产法学是法学的一个分支学科，是法学的重要组成部分，在法学领域中占有相当重要的地位。它是以马克思主义法学理论和经济理论为基础，对各种房地产法律的历史和现状及其发展规律进行系统研究的应用基础科学。它既有理论方面的研究，又有应用方面的探讨；既有综合房地产法律的研究，又有房产、地产法规的探索；既有房地产法制定方面的研究，又有房地产法规实施方面的研究等，它具有房地产法学自身的完整体系。

房地产法律的范围和内容广泛、综合，因此，房地产法学的研究范围和内容也相当丰富，基本包括以下几个方面：

(1) 中国房地产法制理论的研究：主要研究房地产法的调整对象和内容体系；房地产法的产生和发展；房地产法的地位和作用；房地产法律关系；房地产法的基本原则；房地产财产所有权与经营管理权；我国的房地产立法；理顺房地产政策和房地产法规的关系；我国住房制度的改革和房地产法制建设。

(2) 房地产开发建设法制管理的研究：主要研究房地产综合开发的内容、任务、程序的法制管理；房地产综合开发机构和开发企业法制管理；房地产建设法制管理；房地产开发建设的规划、设计法制管理；征地拆迁的法制管理；房地产建设工程法制管理。

(3) 土地经营法制管理的研究：主要研究强化土地的法制管理；城乡土地权属法制管理；城乡土地利用和保护法制管理；城乡建设用地法制管理；城市土地经营管理法制；城乡地籍法制管理；土地有偿使用的法制管理。

(4) 房产经营法制管理的研究：主要研究房产经营法制管理；房产经营管理体制、机构及职能的法制管理；房产经营管理法制；房屋产权法制管理；房屋产籍法制管理；房屋产业法制管理；房屋出售法制管理；房屋租赁法制管理；房产计划、财务、统计法制管理；房屋修缮法制管理。

(5) 房地产金融法制管理的研究：主要研究房地产金融的地位、职能管理；房地产金融组织机构管理；房地产金融业务法制管理；房地产金融市场的法制调控；住房基金法制管理。

(6) 房地产市场的法制管理的研究：主要研究中国的房地产市场；房地产市场管理的历史和现状；房地产市场管理的目标、原则、手段法制；房地产经营企业的法制管理；房地产交易市场的法制管理；房屋租赁市场的法制管理；房屋调换市场的法制管理；涉外房地产市场法制管理；强化房地产市场的宏观调控。

(7) 房地产争议的法制调整的研究：主要研究城乡房产政策；房地产仲裁；房地产诉讼；妥善处理房地产权益纠纷。

三、房地产法学是一门新兴的独立的边缘的应用学科

房地产法学是一门独立的基础学科。我国房地产法学的产生，是适应现代市场经济和经济体制改革以及实现国家经济职能的需要而产生、发展的一门新兴法律科学，法学基础理论、经济法学和政治经济学、房地产经济学是房地产法学的理论基础，房地产法学的基本内容、原则、体系，是从这四门学科中派生出来并升华为科学理论的。房地产法学的发展，也必须以法学基础理论、经济法学和政治经济学、房地产经济学的发展作为指导。政治经济学、房地产经济学是社会科学中的基础学科，法学基础理论、经济法学是法律科学的基础学科。以这四门基础学科为理论基础而发展起来的房地产法学，当然也是法律科学中的基础学科。房地产法学具有自己特有的研究对象和研究方法，是直接反映经济基础的重要基础学科。

房地产法学是一门综合性的边缘学科。房地产法学综合了民法学、经济法学、行政法学、刑法学、诉讼法学、土地经营法学、建设法学、市场法学、金融法学、房屋经营法学等与房地产法学有密切关系的各部门法学原理，从而构成了自己的理论体系。房地产法学不仅涉及到法学领域诸多学科的理论，它研究的内容还涉及到许多学科，如政治经济学、城市经济学、城市经济管理、技术经济学、人口学、企业经营学、建设学、规划学、房地产经济学、房地产经济管理学、住宅学、社会学、土地经营管理学、财政学、金融学、市场学、价格学、政策学，它是多种学科相结合的产物，是一门综合性的边缘学科。

房地产法学是一门应用学科。一方面，房地产法学所研究的房地产法律规范和房地产法律制度，是房地产管理部门、房地产开发经营管理机构以及各种经济组织、公民从事房地产经营管理活动、处理房地产关系的行为规则；另一方面，房地产法制理论和房地产法制是进行房地产开发经营管理的重要工具，而且还要紧密结合我国房地产行政机关和审判机关对房地产争议案件的仲裁和审判实践，以及我国司法行政机关对房地产的公证、律师服务活动，具有明显的实践性。对房地产立法、房地产执法都有指导作用。所以说，在法学体系中，房

地产法学是一门运用范围最为广泛的学科之一。

四、运用科学的方法学习房地产法学

学习和研究房地产法学这门科学的最基本方法，是坚持马克思列宁主义的辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论。要把学习和研究建立在丰富可靠材料的基础上，要把在总结我国经济法制建设经验的基础上，建立具有中国特色的房地产法学体系，作为学习和研究的出发点和归宿。

由于房地产法学是一门新兴的綜合的边缘学科，因此，在学习和研究时，要掌握它的特点，摸清其规律性的要求。

(1) 要掌握和运用经济学、法学和科技知识为学习和研究房地产法学创造条件。由于房地产法学是一门綜合性的基础的边缘学科。它既涉及到经济领域，又涉及到科技领域和法制领域；而在经济领域中，它既涉及到生产力，又涉及到生产关系；既涉及到宏观经济和微观经济，又涉及到国民经济管理的几十个部门和企业管理中的各个方面；还涉及到国内经济关系和国外经济关系。而在科学技术领域中，由于科学技术本身就是生产力，因此，随着科学技术的迅速发展，科学技术同经济的关系日益密切，在经济管理中出现了现代化的科学管理，这些都是房地产法学需要探索的新问题。所以，学习和研究房地产法学，不仅要懂得经济和法律理论，而且需要有一定的自然科学和现代科学技术的知识，才能正确领会和把握经济法的理论和实践问题。

(2) 要掌握和运用房地产法学原理，必须懂得房地产政策和房地产法规的关系。由于房地产法规是把行之有效的符合客观经济规律的房地产政策规范化，因此，不懂得房地产政策，是很难学好房地产法学的。所以，必须学习和研究房地产政策与房地产法规的关系；特别是运用房地产法学原理，研究现行的房地产政策，在实践中总结提高，不失时机地把符合客观经济规律的房地产政策规范化、定型化，运用房地产法律保障房地产政策的贯彻执行。

(3) 把握房地产法学的质的规定性，正确处理好它同相近法律部门之间的关系。由于房地产法同民法、经济法、行政法之间的关系十

分密切，而它们又都是并列的独立法律部门，因此，在学习和研究房地产法规时，既要把握它们之间质的区别，又要注意它们之间的联系，这样才能掌握房地产法作为独立法律部门的发生和发展规律。

(4) 要坚持理论联系实际，运用调查研究和综合分析的方法，敢于探索，善于独立思考，不断拓展经济体制改革和房地产法制建设中的新经验、新问题。要在学习中，把全面通读和重点深入结合起来，运用房地产案例来加深对房地产法律的理解。由于房地产法制是结构复杂的大系统，必须采用综合分析的方法来学习和研究房地产法学，这是求得房地产法制协调发展和探讨、繁荣房地产法学的科学手段。

中国房地产法学是一门新兴的学科，我们学习研究它，必须以马克思列宁主义、毛泽东思想为指南，解放思想，独立思考，敢于探索；立观点，创学派，走自己的路，为发展和繁荣具有中国特色的房地产法学而努力奋斗！

为了探索社会主义市场经济体制下的中国房地产法学，宣传、学习、普及房地产法律知识，使国民经济管理机关、房地产管理部门、房地产经营开发管理的组织和公民个人，学会运用房地产法律进行有效的管理，维护自身的合法权益，特组织全国二十所大学和实际部门的专家学者联合编著了《中国房地产经营法制管理》(简称中国房地产法学)。

全书共分七篇 46 章，第一篇，中国房地产法制理论；第二篇，房地产开发建设法制管理；第三篇，土地经营法制管理；第四篇，房地产经营法制管理；第五篇，房地产金融法制管理；第六篇，房地产市场的法制管理；第七篇，房地产争议的法制调整。

全书内容的复盖面很大，几乎对房地产领域中的所有经济、法制理论和实践问题都作了系统的阐述和概括。内容丰富、体例清晰、结构严谨、观点新颖、论述充分、资料翔实、文字精炼，具有新体系、新内容、新观点，是一本有特色的教材型专著。

本书是国家社会科学基金和国家自然科学基金研究项目的成果，

被定为高等学校法学教材。

本书可作为财经、政法、外贸、工科、管理、成人教育院校的教材，也是经济管理机关、政法部门、经济执法部门、房地产经营开发管理部门、工矿企业及公民的良师益友。

参加本书编著的作者有：暨南大学王河（序言、第一、七、八章）、暨南大学王左华（第二章）、苏州城建学院徐建明（第三章部分、四十三章）、河南财经学院史小红（第三章部分）、吉林大学张临伟（第四章）、暨南大学胡星宏（第五、六章）、湖南财经学院王远明（第九章）、湖南财经学院陈锦红、张善燮（第十、十二、十三章）、南开大学陈跃东（第十一、二十六章部分）、湖南财经学院彭虹（第十四章）、华侨大学康玉琛（第十五章）、华侨大学陈婉玲（第十六、二十一章）、华东政法学院金慧华、郑少华（第十七章）、华侨大学蔡立辉（第十八章）、华侨大学魏秀玲（第十九章）、华侨大学敖跃成（第二十章）、中国房地产杂志社杨巍（第二十二、二十三章）、天津房管局赵淑贤（第二十四章）、中国房地产杂志社马志刚（第二十五章）、天津师范大学贾邦俊（第二十六、二十七、二十八、二十九、三十章、第三章部分）、苏州城建学院钱雪芬（第三十一章部分）、四川大学陈开茂（第三十一章部分、三十二章部分、三十九章）、华南师范大学罗燕（第三十二章部分、三十三章）、广东对外经济律师事务所王晓斌（第三十二章部分）、贵州民族学院王泽沛（第三十四章）、贵州民族学院王玲（第三十五章）、贵州民族学院张艾清（第三十六章）、贵州民族学院邹渊（第三十七章、三十二章部分）、西南政法学院汪世虎（第三十八章）、贵州大学周春梅（第四十章）、贵州民族学院毛为民（第四十一章）、苏州大学王斌（第四十二章）、湖南财经学院王连峰、郑州大学沈贵明（第四十四章）、暨南大学陶凯元（第四十五章）、平顶山市经贸律师事务所王丙东（第四十六章）。

全书脱稿后，在广州暨南大学召开审稿会议，参加会议的有：刘定华、康玉琛、王河、蔡立辉、陈婉玲、贾邦俊、王远明、邹渊、王劲松、宁忠廉、史小红、任兰英、李连叶、罗焕荣、罗燕、凌洁如、潘

嘉玮、胡星宏、陶凯元、任宗理、张敬斌。经集体讨论，分别修改，由主编邹渊、康玉琛审改、总纂，编委会主任王河审定。

在组稿、调研、撰写、出版过程中，得到建设部房地产管理司、国家土地管理局、最高人民法院、全国人大常委会法工委、国家工商局、国务院法制局、国家社会科学基金会、国家自然科学基金会、中国社会科学院，特别是中国房地产杂志社、中国经济出版社的热情支持和帮助。在此，一并致以衷心的感谢！

由于水平所限，不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

中国市场经济法制管理丛书编委会

一九九四年六月十日

目 录

第一篇 中国房地产法制理论

第一章 房地产法的调整对象和法律体系

- 一、房地产的界定和特点 (1)
- 二、房地产法的调整对象 (4)
- 三、房地产法的基本内容 (9)
- 四、我国房地产法律体系 (12)

第二章 房地产法制的历史演变

- 一、古代的房地产法规 (17)
- 二、资本主义国家的房地产法制 (18)
- 三、香港、台湾的房地产法制 (21)
- 四、新中国的房地产法制 (22)

第三章 房地产法的基本原则、地位和作用

- 一、房地产法的基本原则 (29)
- 二、房地产法的地位 (31)
- 三、房地产法制的作用 (36)

第四章 房地产法律关系

- 一、房地产法律关系的界定 (40)
- 二、房地产法律关系的构成 (44)
- 三、引起房地产法律关系的事由 (47)

第五章 房地产财产所有权与经营管理权

- 一、房地产财产所有权 (49)
- 二、房地产经营管理权 (52)

第六章 我国房地产立法

- 一、房地产立法的重要性 (57)

二、房地产立法的原则	(58)
三、房地产立法的现状	(59)
四、我国房地产法规体系	(62)

第七章 理顺房地产政策和房地产法规的关系

一、房地产政策的概念和特征	(66)
二、房地产政策和房地产法规的关系	(68)
三、房地产政策和房地产法规都是调整房地产关系的 重要工具	(71)
四、理顺房地产政策和房地产法规的关系是经济体制 改革的关键	(74)

第八章 我国城镇住房制度的改革

一、我国城镇住房制度改革的必要性	(77)
二、城镇住房制度改革的目标和基本原则	(78)
三、城镇住房制度改革的内容、思路 and 方案	(81)
四、有关住房制度改革中的政策问题	(88)

第二篇 房地产开发建设法制管理

第九章 房地产综合开发的内容、特点、程序法制管理

一、房地产综合开发的界定	(91)
二、房地产综合开发的历史与现状	(92)
三、房地产综合开发的地位和作用	(94)
四、房地产综合开发的特点	(96)
五、房地产综合开发的程序和方法	(99)

第十章 房地产综合开发机构和开发企业法制管理

一、房地产综合开发机构、任务、职责	(102)
二、房地产综合开发企业的类型、任务和作用	(102)
三、房地产综合开发企业的法制管理	(106)

第十一章 房地产建设的法制管理

一、城镇住宅建设的管理机构及职能	(110)
------------------------	-------

二、城镇住宅建设的投资体制和建设形式·····	(111)
三、合作建房的法制管理·····	(115)
第十二章 房地产开发建设的规划、设计法制管理	
一、城市规划的内容、方针和作用·····	(118)
二、城市规划的编制和审批程序·····	(120)
三、城市新区开发和旧区改造的规划要求·····	(122)
四、居住区的规划设计法制要求·····	(123)
五、工程勘察设计法制管理·····	(124)
六、违反城市规划法的法律责任·····	(125)
第十三章 征地、拆迁的法制管理	
一、征地、拆迁的意义和原则·····	(127)
二、征地、拆迁的程序和方法·····	(128)
三、土地补偿费和安置补助费的法律规定·····	(130)
四、劳动力安置的法律规定·····	(132)
五、拆迁安置的法律规定·····	(132)
六、违法处理·····	(134)
第十四章 房地产建设工程的法制管理	
一、房地产建设工程的可行性研究·····	(135)
二、房地产建设工程的立项和审批制度·····	(136)
三、房地产建设工程的招标、投标的法制管理·····	(138)
四、房地产工程的质量监理·····	(140)
 第三篇 土地经营法制管理	
第十五章 强化土地的法制管理	
一、土地资源和土地法制管理的意义·····	(142)
二、土地法制管理的内容、任务·····	(143)
三、土地法制管理机构及其职责·····	(144)
四、土地法制管理的原则·····	(145)
五、我国《土地管理法》的基本内容·····	(146)

第十六章 城乡土地权属法制管理

- 一、土地所有权的含义、特点和种类····· (149)
- 二、中国特色的土地使用权制度····· (152)
- 三、城乡土地权属法制管理的任务和内容····· (155)

第十七章 城乡土地利用和保护法制管理

- 一、土地利用总体规划概念、程序和方法····· (163)
- 二、开发利用土地的法律要求····· (164)
- 三、加强城乡用地规划的统一管理····· (166)
- 四、土地复垦的法制管理····· (167)
- 五、土地利用总体规划的法律保护····· (168)

第十八章 城乡建设用地法制管理

- 一、城乡建设用地管理的内容、任务与原则····· (170)
- 二、建设征用土地程序和审批权限····· (171)
- 三、征用土地的补偿与安置标准的规定····· (173)
- 四、外商投资企业建设用地法制管理····· (175)
- 五、村镇建设用地法制管理····· (177)

第十九章 城市土地经营管理法制

- 一、城市土地经营的内容、对象、性质····· (180)
- 二、城市土地经营方式和投资方式····· (183)
- 三、城市土地的经营模式····· (185)
- 四、外商投资开发经营成片土地的法制管理····· (186)

第二十章 城乡地籍管理

- 一、城乡地籍管理的概念和条件····· (192)
- 二、城乡地籍管理的内容和原则····· (193)
- 三、城乡土地登记法制管理····· (195)
- 四、城乡土地统计制度····· (199)

第二十一章 土地有偿使用的法律调控

- 一、土地使用权的出让····· (202)
- 二、土地使用权的转让····· (206)