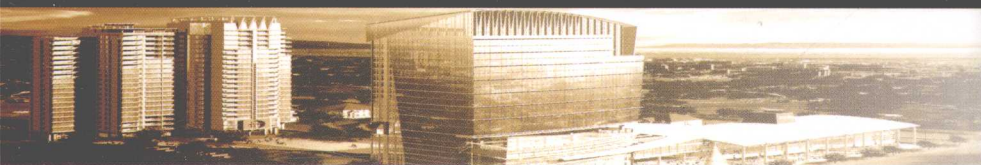




高职高专“十一五”规划教材

房地产政策 与法规

孙晓丽 乔晓辉 主编



FANGDICHAN
ZHENGCE YU FAGUI



化学工业出版社



高职高专“十一五”规划教材

房地产政策 与法规

孙晓丽 乔晓辉 主编

FANGDICHAN
ZHENGCE YU FAGUI



化学工业出版社

· 北京 ·

本教材共 13 章, 全书以土地和房屋的物权、债权、不动产权利救济为基本框架构建章节体系, 包括土地的所有权、使用权、出让权, 房屋所有权、继承权、合同债权, 土地和房屋的行政管理权, 房地产纠纷处理四个大的方面。

本书内容全面, 条理清晰, 结构合理, 详略得当, 在每一章后都附有与实际贴近的案例及其分析, 有利于激发学生的学习兴趣。

本书可作为高职高专房地产专业、工程造价专业的教材, 也可作为工程管理类其他专业的教材, 还可供从事房地产开发和经营以及房地产管理的人员学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

房地产政策与法规/孙晓丽, 乔晓辉主编. —北京:
化学工业出版社, 2009.8
高职高专“十一五”规划教材
ISBN 978-7-122-06046-4

I. 房… II. ①孙…②乔… III. ①房地产业-经济政策-中国-高等学校: 技术学院-教材②房地产业-法规-中国-高等学校: 技术学院-教材 IV. F299.2-012 D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 105885 号

责任编辑: 李彦玲
责任校对: 宋 玮

文字编辑: 李姿娇
装帧设计: 张 辉

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 大厂聚鑫印刷有限责任公司

787mm×1092mm 1/16 印张 16 字数 406 千字 2009 年 9 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 28.50 元

版权所有 违者必究

前 言

我国房地产开发的过程就是土地和建筑材料及技术相结合而形成房屋商品从而进行交易的过程。从权利形态上来看,土地和房屋都属于物权法上的物,都具有物权的性质;房地产交易过程是合同债权的实现过程,通过实现合同债权来达到物权安全流转的目的。然而,土地物权和房屋物权属于不动产物权,其权利的享有和行使受到国家权力的严格限制。

本教材全面运用民法学、行政法学、诉讼法学的相关理论来建构基本框架。编写特点如下:

1. 以土地和房屋的物权、债权、不动产权利救济为基本框架构建章节体系,包括土地的所有权、使用权、出让权,房屋所有权、继承权、合同债权,土地和房屋的行政管理权,房地产纠纷处理四个大的方面。编写力争条理清晰,结构合理。

2. 重视法律的相关规定,选取的案例贴近实际。本教材针对高职高专学生的特点,既有一定的理论深度,又重视法律的相关规定,同时精心选取贴近实际的案例,使学生在对法律理论有所了解的基础上掌握与房地产专业有关的法律知识,激发学生的兴趣。

3. 章节内容适中,详略得当,适于教学。若章节内容过多,教学过程无异于蜻蜓点水;若过于简略,则学生无法对本门课程有清晰的把握。与最近几年出版的同类教材相比,本教材字数适中,能够满足教师从事教学工作的需要。

本书内容全面,具有较好的理论性和实用性,可作为高职高专房地产专业、工程造价专业的教材,也可以作为工程管理类其他专业的教材,还可供从事房地产开发和经营以及房地产管理的人员学习和参考。

本教材的编写分工如下:石家庄法商职业学院建筑系孙晓丽编写第一章、第六章、第九章;洛阳理工学院工程管理系乔晓辉编写第二章、第五章、第八章;石家庄法商职业学院王彦荣编写第三章、第十一章;石家庄法商职业学院李晶编写第四章;石家庄法商职业学院王永先编写第七章;石家庄法商职业学院宿茹编写第十章;石家庄法商职业学院贾小盼编写第十二章、第十三章。本书由孙晓丽、乔晓辉担任主编,贾小盼、李晶担任副主编。孙晓丽负责全书的统稿工作。

本教材在编写过程中,编者查阅和参考了建设法规方面的文献资料和有关专家的相关著述,在此表示深深的谢意。

由于编者水平有限,尽管已经付出了很大努力,但不妥之处仍在所难免,敬请各位读者批评指正,我们将在以后的修订工作中不断完善。

编 者
2009年5月

目 录

第一章 房地产政策与法规概论	1
第一节 房地产与房地产法	1
一、房地产的概念及特点	1
二、房地产法的概念、特征和调整对象	2
第二节 新中国房地产法律制度的立法 状况	3
第三节 房地产法的基本原则及实施	5
一、房地产法的基本原则	5
二、房地产法的实施	6
第四节 我国房地产法体系	6
一、我国房地产法体系的组成	6
二、我国房地产法与相关法律的关系	7
复习思考题	9
实训题	9
第二章 房地产法律关系	10
第一节 房地产法律关系的概念和类型	10
一、房地产法律关系的概念	10
二、房地产法律关系的一般性特点	10
三、房地产法律关系的特殊分类	12
第二节 房地产法律关系的构成要素	15
一、房地产法律关系的主体	16
二、房地产法律关系的客体	18
三、房地产法律关系的内容	19
第三节 房地产法律关系的确认和保护	20
一、房地产法律关系确认和保护的法律 规范	20
二、房地产法律关系的法律事实	21
三、房地产法律关系确认和保护 程序	22
复习思考题	23
案例分析	23
实训题	25
第三章 土地所有权	27
第一节 土地制度概述	27
一、土地制度的概念	27
二、我国土地制度沿革	27
三、土地所有制	30
第二节 土地所有权	30
一、土地所有权的内涵	30
二、我国的土地所有权	31
第三节 土地他项权利	32
一、土地他项权利及其特征	32
二、土地他项权利的类型	33
复习思考题	34
案例分析	34
第四章 城市规划和建设政策与法规	35
第一节 概述	35
一、城市规划概述	35
二、城市规划法概述	38
三、城市规划的编制	40
四、城市规划的审批	42
五、建设项目选址管理	43
六、建设用地规划管理	44
七、建设工程规划管理	46
八、城市规划的实施监督检查体系	47
第二节 住宅建设法律制度	48
一、城镇住宅建设管理制度	48
二、住房制度改革	49
第三节 综合开发法律制度	50
第四节 建筑工程管理法律制度	51
第五节 违章建筑管理	53
复习思考题	54
案例分析	54
实训题	56

第五章 土地征用与房屋拆迁管理政策与法规	57
第一节 概述	57
一、房地产物权的概念和特点	57
二、土地征用与房屋拆迁的概念	58
三、土地征用和房屋拆迁法律关系分析	58
四、土地征用和房屋拆迁所适用的法律规范	60
第二节 土地征用程序及审批权限	60
一、土地征用程序	60
二、土地征用审批权限	61
第三节 土地征用的补偿	62
一、土地征用补偿的概念	62
二、土地征用补偿的范围和标准	63
三、土地征用补偿的程序	64
第四节 城市房屋拆迁	64
一、城市房屋拆迁法律关系的主体	64
二、城市房屋拆迁管理	65
三、城市房屋拆迁行政许可	65
四、房屋拆迁当事人的权利和义务	66
五、强制拆迁	67
第五节 城市房屋拆迁的方式和程序	68
一、城市房屋拆迁的方式	68
二、城市房屋拆迁的程序	69
第六节 城市房屋拆迁的补偿和安置	70
一、城市房屋拆迁安置补偿的对象和范围	70
二、城市房屋拆迁估价	70
三、拆迁补偿安置协议	71
复习思考题	72
案例分析	72
实训题	73
第六章 土地使用权	75
第一节 概述	75
一、土地使用权的概念	75
二、土地使用权的特征	75
三、土地使用权的类型	76
四、土地使用权的取得和变更	76
第二节 土地使用权划拨	78
一、土地使用权划拨的概念和特征	78
二、土地使用权划拨的条件	79
三、土地使用权划拨的程序	79
四、划拨土地使用权的行使	80
第三节 土地使用权出让	81
一、土地使用权出让的概念和特征	81
二、国有土地使用权出让的原则	81
三、国有土地使用权出让的方式和期限	82
四、土地使用权出让合同当事人的权利和义务	83
第四节 土地使用权转让	84
一、土地使用权转让的概念	84
二、国有土地使用权转让的特征	84
三、国有土地使用权转让的程序	84
第五节 土地使用权出租	86
一、土地使用权出租的概念和特征	86
二、城市土地使用权出租的条件	86
三、城市土地使用权出租的程序	86
四、城市土地使用权租赁合同	87
第六节 土地使用权抵押	89
一、土地使用权抵押的概念和特点	89
二、土地使用权抵押登记	89
第七节 土地使用权终止	91
一、土地使用权终止的概念	91
二、土地使用权收回	91
三、土地使用权终止	92
复习思考题	92
案例分析	93
实训题	94
第七章 房地产开发管理政策与法规	95
第一节 房地产开发概述	95
一、房地产开发的概念和特征	95
二、房地产开发的基本原则	97
三、房地产开发的基本要求	98
第二节 房地产开发企业管理	98
一、房地产开发企业的概念和种类	98
二、房地产开发企业的设立	99
三、房地产开发企业的设立程序	100
四、房地产开发企业资质等级	101
五、房地产开发企业资质管理	102
第三节 房地产开发项目管理	103
一、房地产开发项目土地使用权的取得	103
二、房地产开发项目资本金制度	104

三、房地产开发项目的规划管理	105	一、经济适用房的开发建设	113
四、房地产开发项目的勘察设计管理	106	二、廉租房的开发建设	115
五、房地产开发项目的施工许可制度	108	三、限价房的开发建设	119
六、房地产开发项目的竣工验收制度	109	复习思考题	121
七、房地产开发项目质量责任制度	111	案例分析	122
八、房地产开发项目手册制度	112	实训题	123
第四节 政策性住房的开发建设	113		
第八章 房地产交易与中介服务管理政策与法规	124		
第一节 房地产交易管理概述	124	五、房地产抵押贷款及其与一般贷款 的区别	133
一、房地产交易管理的概念	124	第四节 房屋租赁管理	134
二、房地产交易所适用的法律法规	124	一、房屋租赁条件和范围	134
三、房地产交易法律关系成立的基本 条件	125	二、房屋租赁合同	134
四、房地产交易管理法律关系	125	三、房屋租赁的转租	136
第二节 房地产转让管理	127	第五节 房地产中介服务管理	136
一、法律对房地产转让的限制性规定	127	一、房地产中介服务的概念	136
二、房地产转让程序	128	二、房地产中介服务法律关系	137
三、房地产转让许可备案制度和转让 合同	128	三、房地产中介组织和房地产中介从业 人员	137
四、房地产建筑面积争议的处理	129	四、房地产中介服务行为规范	139
第三节 房地产抵押管理	130	五、房地产中介合同	140
一、房地产抵押的概念	130	复习思考题	143
二、房地产抵押的范围和方式	130	案例分析	143
三、房地产抵押物的管理	132	实训题	146
四、房地产抵押权的实现	132		
第九章 房地产市场管理政策与法规	147		
第一节 概述	147	一、土地税	155
第二节 房地产买卖合同管理	147	二、房产税	157
一、房地产买卖合同的概念和法律 特征	147	三、房地产“费”	159
二、房地产买卖合同文本的主要内容	148	第五节 住房公积金管理	160
第三节 房地产市场价格管理	150	一、住房公积金的概念、性质和特点	160
一、房地产价格的概念和特征	150	二、住房公积金的管理原则及用途	161
二、我国房地产价格的法律、法规及 有关政策	151	三、住房公积金的缴纳	162
三、我国房地产价格管理方面存在的 问题	154	四、住房公积金的使用管理	163
第四节 房地产流转中的税费	155	复习思考题	163
		案例分析	163
		实训题	164
第十章 房地产权属管理政策与法规	165		
第一节 房地产产权	165	第二节 房地产权属登记管理	169
一、房地产产权的概念	165	一、房地产权属登记的概念	169
二、房地产产权的设置	165	二、房地产权属登记的功能	169

三、土地登记	170	一、房地产产籍管理的概念和意义	177
四、房屋权属登记	174	二、房地产产籍的基本内容	178
五、统一的房地产权属登记和房地产 证书	177	三、房地产产籍调查、测绘与建档	178
第三节 房地产产籍管理	177	复习思考题	178
		案例分析	179
第十一章 房地产继承与赠与政策与法规	180		
第一节 房地产继承	180	扶养协议	185
一、房地产继承的概念和特点	180	一、房地产遗嘱继承	185
二、房地产继承的基本原则	181	二、房地产遗赠	186
三、房地产继承权的开始、放弃和 丧失	182	三、遗赠扶养协议	186
四、房地产继承的方式	182	四、遗嘱	187
五、涉外房地产的继承	182	第四节 房地产赠与	189
第二节 房地产法定继承	183	一、房地产赠与	189
一、房地产法定继承的概念及特点	183	二、房地产赠与合同	189
二、法定继承人的范围	183	三、房地产赠与手续的办理程序	189
三、法定继承的顺序	183	四、房地产赠与的撤销	190
四、房地产法定继承的条件	184	复习思考题	191
五、法定继承的分类	184	案例分析	191
第三节 房地产遗嘱继承、遗赠和遗赠		实训题	192
第十二章 物业管理政策与法规	193		
第一节 物业管理概述	193	四、物业管理企业在治安、环保、物业 装饰装修和使用等方面的义务	207
一、物业与物业管理的概念	193	五、物业使用人的权利和义务	208
二、物业管理的性质及特点	193	第五节 接管验收与装修管理	208
三、物业管理的基本内容	194	一、物业管理接管验收	208
四、物业管理的目的	195	二、物业接管验收的作用和原则	208
五、物业管理的产生与发展趋势	195	三、竣工验收与接管验收的区别	208
六、我国物业管理面临的机遇和挑战	196	四、接管验收时应交的资料	209
七、新的《物业管理条例》修改内容	197	五、具体验收标准及处理方法	209
八、《物权法》对物业归属权的规定	198	六、接管验收程序	211
第二节 业主、业主大会与业主委员会	198	七、物业装修管理的有关规定	212
一、业主	198	第六节 物业的使用与维护	216
二、业主大会	200	一、物业管理区域内公共建筑和公用 设施用途的改变	216
三、业主委员会	203	二、物业管理区域内道路、场地的占用 与挖掘	216
第三节 前期物业管理	203	三、专项维修资金	216
一、前期物业管理的概念	203	四、物业共用部位、共用设施设备的 利用经营	216
二、前期物业管理招标投标	204	五、物业的维护	216
三、承接验收	206	六、违反物业的适用与维护规定的法律 责任	217
四、建设单位的义务	206		
第四节 物业管理服务	207		
一、物业服务合同	207		
二、物业管理企业的履约责任	207		
三、专项服务业务的委托	207		

第七节 物业服务收费	217	的构成	218
一、物业服务收费的概念	217	六、物业服务费用或者物业服务资金	
二、物业服务收费的原则	217	的缴纳	218
三、物业服务收费的定价形式	217	复习思考题	218
四、物业服务的计费方式	217	案例分析	219
五、物业服务成本或者物业服务支出		实训题	221
第十三章 房地产纠纷处理	223		
第一节 房地产纠纷概述	223	一、仲裁的概念	229
一、房地产纠纷的概念	223	二、仲裁的特点	229
二、房地产纠纷的特征	223	三、仲裁的基本原则	230
三、房地产纠纷的类型	223	四、仲裁的适用范围	230
四、房地产纠纷的处理途径	224	五、仲裁协议	231
第二节 土地纠纷的行政调处	224	六、仲裁程序	232
一、土地纠纷的实质	224	第五节 房地产纠纷的诉讼	236
二、土地纠纷行政调处的概念	224	一、房地产纠纷行政诉讼	236
三、土地纠纷行政调处的原则	225	二、房地产纠纷民事诉讼	239
四、土地纠纷行政调处的程序	225	第六节 房地产法律服务	243
五、承办人和主管领导回避的条件	226	一、律师概述	243
第三节 房地产纠纷的行政复议	227	二、房地产公证	243
一、行政复议的概念	227	复习思考题	244
二、行政复议的范围	227	案例分析	245
三、行政复议的程序	227	实训题	247
第四节 房地产纠纷的仲裁	229		
参考文献	248		

第一章 房地产政策与法规概论

【学习目标】

1. 了解房地产的概念、特点以及房地产政策与法规的发展概况；
2. 掌握房地产法的概念、特征及房地产政策与法规和其他相关法规的关系；
3. 重点掌握房地产政策与法规的调整对象以及房地产法的基本原则。

【技能要求】

1. 具有对各类房地产的属性进行分析的能力；
2. 能够准确地把各类房地产问题进行归类，并能运用相关法律解决问题。

第一节 房地产与房地产法

一、房地产的概念及特点

1. 房地产的概念

房地产是房产和地产的合称，又称不动产。房地产是一种不能移动或移动后会引起性质、形状改变的财产。

房产是指在法律上有明确权属关系的房屋财产。土地作为一种特殊的生产资料，在社会生活中起着重要的作用，是其他任何生产资料所不能取代的。

房地产可以有三种存在形态，即土地、建筑物、房地合一。

2. 房地产的特点

房产和地产在物质形态上紧密联系，在权属关系上密不可分，在经济运行过程中往往也是以整体姿态出现，所以应该把房产和地产看成是有机的整体，通常称房产和地产为房地产也是这个道理。房地产与其他财产相比，具有以下明显的特点：

(1) 位置的固定性和不可移动性 因为移动就会丧失或改变经济价值，所以房地产属于“不动产”。

(2) 使用的长期性 土地具有永久性，房屋的使用期限也较其他财产长。

(3) 独一无二性 房地产是特定物，有其特定的性质，因为即使设计风格、外观规格、用料完全相同的建筑物，也会因为处于不同的地理位置和具有不同的周边环境而不同，所以是独一无二的。

(4) 保值性和增值性 土地资源有限，并且随着经济的增长，人们必然对房地产有无限的需求，这些决定了房地产在整体上会随着社会发展保值和增值。

(5) 投资大量性。

除此之外，房地产还有很多特点，如数量有限性、用途多样性、相互影响性、



易受限制性等。

二、房地产法的概念、特征和调整对象

1. 房地产法的概念

房地产法是由国家制定或认可的,调整房地产经济关系的法律规范的总称。对于房地产经济关系有广义和狭义两种理解。狭义的房地产法仅指1994年7月5日在全国人大八届八次会议上通过、1995年1月1日起实施的《中华人民共和国城市房地产管理法》。而广义的房地产法是指调整房地产关系的各种法律规范的总称,包括《城市房地产管理法》和与其相配套的一系列行政法规、地方法规及相关法规中有关房地产问题的法律规定。

本书介绍的是广义的房地产法,它所调整的社会关系的范围,主要包括房地产权属关系、房地产开发建设关系、房地产流转关系、房地产管理关系以及物业管理关系等。房地产法所规范的主要是房地产开发企业的设立行为、房地产开发行为、房地产经营行为,以及政府对房地产的开发经营活动所实施的管理行为。调整房地产关系的法律法规也已形成相对独立的体系。

2. 房地产法的特征

房地产法律制度之所以能够成为一个相对独立的法律体系,是与其自身的特点密不可分的。房地产法除了具备一般法律共有的属性(如规范性、强制性等)外,它还具有其本身的特点。

(1) 专业性 房地产法指调整涉及房地产的社会关系,从房地产权属的产生和确立到房地产权属的流转,从房地产权利的规制到房地产权利的保护,只要涉及房地产的内容,房地产法就能予以调整。

(2) 综合性 房地产法具有专业性,但同时又具有综合性、广泛性。房地产法的专业性是就房地产法调整的经济领域的特定行业而言的,就房地产法调整的内容、调整的对象、调整的手段以及所设计的法律部门而言,房地产法又具有综合性的特点:房地产法所调整的内容不但涉及房地产业的各个方面,而且调整涉及的主体多种多样,如房地产管理机关、房地产交易所、房地产咨询服务公司、房地产评估事务所以及其他法人和公民等;房地产法调整的手段既涉及经济手段,又涉及行政手段,甚至涉及刑事手段;房地产法调整的社会关系,既可以由经济法调整,也可以由民法、行政法调整。

(3) 统分性 房地产法是集房产法与地产法于一体的部门法。房产和地产不可分离的特点,决定了因房屋产生的社会关系与土地发生的社会关系密不可分,相互交融。因此有必要由统一的法律部门对房地产进行调整,而不是分化为两个部门。但是,房产与地产不是绝对的从属关系,从法律权属上两者是相对分离的。在我国,长期存在着一种片面的认识,以为房地产只有统一性、不可分离性,将两者比喻为“皮和毛的关系”,出现了“房随地动”及“地随房走”的观念。实际上,无论是在我国内地,还是在实行土地使用权制度的其他国家和地区,土地使用权已经作为一项独立的财产权存在着,在房地产法律制度中,土地所有权、土地使用权和房屋所有权是相互并列的,并无从属意义。由房产和地产法律上的权属关系决定,房产法与地产法也不可能完全融于一体,应存在着较为独立的房产法和地产法,如我国的《土地管理法》即是对地产进行专门规定的法律。



(4) 非阶级性 就整体而言,法律具有阶级性,但也有一些法律因服务于统治阶级执行公共事务的职能而不具有阶级性。房地产业具有较强的专业性和技术性,房地产法律制度规范是社会法律规范,与阶级本质并无实质联系。

3. 房地产法的调整对象

房地产法的调整对象是指房地产法所调整的特定领域的房地产社会关系是以房地产权、开发、经营、交易、服务和管理以及与房地产相关的社会关系为其调整对象的。因此,其调整对象的范围非常广泛,归纳起来主要有:

(1) 土地、房屋财产关系 土地的所有权和使用权,是房地产业务活动的基础,所以,房地产法需要调整土地、房屋财产关系。

(2) 土地利用和管理关系 房屋的所有权和使用权,都属于财产。土地利用总体规划,对耕地的特殊保护,土地开发利用,土地用途管制,建设用地审批,集体土地的征用,国有土地使用权的出让、转让、出租和抵押等,有些属于市场行为,有些属于政府行为,有些属于市场行为与政府行为的结合。

(3) 城市房地产开发经营关系 房地产开发经营,是指房地产开发企业在城市规划区内国有土地上进行基础设施建设、房屋建设,并转让房地产开发项目或者销售、出租商品房的行为。既包括开发,又包括交易。

(4) 城市房地产管理关系 城市的整体规划,对公有房屋和私有房屋的管理、监督行为,也需要房地产法加以调整。

(5) 城市物业管理关系 物业管理服务公司与物业所有人(即业主)、使用人之间,就房屋建筑及其配套设施和居住小区内线化、卫生、交通、治安、环境容貌等管理项目进行维修、修缮与整治,发生一系列社会经济关系,也可归属于广义的房地产法的调整之列。

第二节 新中国房地产法律制度的立法状况

新中国成立后,在中国共产党的领导下,中国的房地产法律制度的发展大体经历了四个阶段。

1. 第一阶段——从新中国成立初期到 1978 年

在这一阶段,房地产管理工作取得了一定的成绩,成立了管理机构,制定了一系列的管理制度,根据当时的需要,颁布了一些法律法规。主要有:《公房公产统一管理的决定》(1949 年)、《中华人民共和国土地改革法》(1950 年)、《城市房地产税暂行条例》(1951 年)、《国家建设征用土地办法》(1956 年)、《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》(1956 年)、《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造问题的报告》(1963 年)、《关于加强全民所有制房产管理工作的报告》(1964 年)等。

2. 第二阶段——从 1979 年到 1988 年《宪法》修改之前

十一届三中全会以后,经历了几十载沉寂的中国房地产业开始了复苏,进入了社会主义经济建设和法制建设的新时期。为了适应改革开放的需要,房地产法制建设也加快了步伐,在十几年中颁布了大量的有关法律、法规和其他规范性文件。主要有:《国家建设征用土地条例》(1982 年)、《村镇建房用地管理条例》(1982 年)、《关于城市出售住宅试点工作座谈会情况的报告》(1982 年)、《城市房屋所有权登记暂行办法》(1982 年)、《城镇个人建造住宅管理办法》(1983 年)、《城市规划条例》



(1984年)、《城市建设综合开发公司暂行办法》(1984年)、《村镇建设管理暂行规定》(1986年)、《中华人民共和国土地管理法》(1986年)、《房产税暂行条例》(1986年)、《城市维护建设税暂行条例》(1987年)、《关于加强城市建设综合开发公司资质管理工作的通知》(1987年)等。

3. 第三阶段——1988年《宪法》修改之后至1994年

这一阶段是房地产的发展时期。1988年全国人大通过宪法修正案,土地的使用权可以依照法律规定转让,土地有偿、有期限使用制度得以建立,同年全国人大通过修改《中华人民共和国土地管理法》;此外还相继出台了一些其他的法律和法规。如《中华人民共和国城市规划法》(1989年)、《城市危险房屋管理规定》(1989年)、《城市毗邻房屋管理规定》(1989年)、《城市房屋产权产籍管理暂行办法》(1990年)、《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》(1990年)、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》(1990年)、《城市房屋拆迁单位管理规定》(1990年)、《建设部关于修改〈城市商品房预售管理办法〉》(1991年)、《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》(1991年)、《城市房屋修缮管理规定》(1991年)、《商品住宅价格管理暂行办法》(1992年)、《关于处理原去台人员房产问题的实施细则》(1992年)、《公有住宅售后维修养护管理暂行办法》(1992年)、《工程建设国家标准管理办法》(1992年)、《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993年)、《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》(1993年)、《城市新建住宅小区管理办法》(1994年)、《城市商品房预售管理办法》(1994年)等。这一时期的房地产立法在数量和质量上是前一时期无法比拟的。

4. 第四阶段——1995年至今

中国房地产法律制度进入了一个新的发展阶段。其中,1995年1月1日起实行的《中华人民共和国城市房地产管理法》是我国房地产管理法制建设的里程碑,意义重大。另外,2002年8月第九届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国农村土地承包法》,更加规范了农村土地的管理。这期间,我国也陆续颁布了一系列政策法规和规章,如《城市房屋租赁管理办法》(1995年)、《城市房地产转让管理规定》(1995年)、《房地产中介服务管理规定》(1996年)、《城市房地产抵押管理办法》(1997年)、《房地产估价师注册管理办法》(1997年)、《房地产广告发布暂行规定》(1997年)、《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理办法》(1999年)、《房屋建筑工程质量保修办法》(2000年)、《房产测绘管理办法》(2000年)、《商品房销售管理办法》(2001年)、《城市房地产权属档案管理办法》(2001年)、《城市房屋拆迁管理条例》(2001年)、《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》(2002年)、《住宅室内装饰装修管理办法》(2002年)、《协议出让国有土地使用权规定》(2003年)、《物业管理条例》(2003年)、《城市商品房预售管理办法的决定》(2004年)、《建设部关于修改〈城市危险房屋管理规定〉的决定》(2004年)、《物业管理企业资质管理办法》(2004年)、《城市规划编制办法》(2005年)、《民用建筑节能管理规定》(2005年)、《房地产估价机构管理办法》(2005年)、《中华人民共和国物权法》(2007年)等。

这些法律法规的颁布实施,从根本上使我国房地产的管理由行政管理模式转变为法治模式。目前我国房地产业主要以法律调整为主,以行政管理为辅。然而,仅从立法的角度而言,房地产法律还存在着许多矛盾,具体表现在法律与行政部门规



章、地方法规与国务院部门法规的统一协调问题。尽管目前房地产的法律、法规文件数量众多,但由于颁布机关不同,法律授权行政机关的解释不同,造成在使用上存在着很多分歧,这也是今后我国房地产法律应进一步完善的地方。

第三节 房地产法的基本原则及实施

一、房地产法的基本原则

1. 土地公有原则

社会主义经济是建立在公有制基础上的,公有制经济占主导地位,多种所有制经济共同发展。土地不仅是资源,而且是资产。我国坚持走社会主义道路,基本原则之一就是实行土地的社会主义公有制。我国境内的土地,除由法律规定属于国家所有的,属于劳动群众集体所有。国家可以依法征用集体土地,一经征用即转化为全民所有。我国内地已不存在土地私有制。

2. 土地有偿使用原则

国家依法实行国有土地有偿使用制度。有偿使用,包括有期限使用。

农村集体经济组织经过批准,可以采用土地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同举办企业。

农民集体土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。

3. 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的原则

保护土地,保护耕地,就是保护我们的生命线。十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地已成为我国的基本国策之一。各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。要坚持实行土地用途管制制度。

对耕地实行特殊保护,包括基本农田保护制度、占用耕地补偿制度。

4. 房地产综合开发原则

房地产开发经营应当按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则,实行全面规划、合理布局、综合开发、配套建设。在实践中,三大效益之间可能存在矛盾,不大平衡。也就是说,有些时候处于两难之中。因此,房地产综合开发的任务是努力谋求“三位一体”、互相促进,注意防止顾此失彼。

5. 城镇住房商品化原则

国家根据社会、经济发展水平,扶持发展居民住宅建设,逐步改善居民的居住条件。

逐步推行城镇居民住房商品化,不断满足人民群众日益增长的住房需求。

6. 宏观调控与市场调节相结合的原则

鉴于房地产在国民经济中的重要性、房地产市场交易的高利润和高风险性,对房地产活动既不能管得太死,又不能放任自流,特别要警惕“泡沫经济”成分。因此,科学的管理方法是以宏观调控为指导,适当放开,由市场去调节。当前,要针对房地产业发展中存在的问题,进一步加强市场引导和调控。2006年5月17日,国务院提出了促进房地产健康发展的“国六条”。



“国六条”的具体内容为：

(1) 实行调整住房供应结构。重点发展中低价位、中小套型普通商品住房、经济适用住房和廉租住房。各地都要制定和实施住房建设规划，对新建住房结构提出具体比例要求。

(2) 进一步发挥税收、信贷、土地政策的调节作用。严格执行住房开发、销售有关政策，完善住房转让环节税收政策，有区别地适度调整信贷政策，引导和调节住房需求。科学确定房地产开发土地供应规模，加强土地使用监管，制止囤积土地行为。

(3) 合理控制城市房屋拆迁规模和进度，减缓被动性住房需求过快增长。

(4) 进一步整顿和规范房地产市场秩序。加强房地产开发建设全过程监管，制止擅自变更项目、违规交易、囤积房源和哄抬房价行为。

(5) 加快城镇廉租住房制度建设，规范发展经济适用住房，积极发展住房二级市场和租赁市场，有步骤地解决低收入家庭的住房困难。

(6) 完善房地产统计和信息披露制度，增强房地产市场信息透明度，全面、及时、准确地发布市场供求信息，坚持正确的舆论导向。

二、房地产法的实施

房地产法的实施即房地产法的执行。它包括房地产业的执法和守法两个方面：一方面，要求房地产主管部门和工作人员能正确地运用房地产政策法律、法规；另一方面，要求房地产行政主管部门、工作人员、公民、法人、社会团体及其他组织严格遵守房地产法律政策，并对违法者实施制裁。

第四节 我国房地产法体系

一、我国房地产法体系的组成

目前，我国房地产的法律法规体系建设已经取得了显著成绩，该体系的框架由法律、行政法规、部门规章、规范性文件和技术法规等构成。

1. 宪法

《中华人民共和国宪法》（简称《宪法》）是我国的根本大法，具有最高的法律效力，也是房地产立法和司法必须遵循的基本依据。我国《宪法》的第10条规定：“城市的土地属于国家所有。”“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。”或个人不得侵占、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。“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”另外，宪法中还规定：“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用。”“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产所有权。”“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。”

2. 法律

我国的法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定和颁布的规范性文件，法律的效力仅次于宪法。我国房地产和房地产行业涉及的社会面广、资金量大、产权关系复杂，特别需要法律法规的规范，以建立正常的房地产市场秩序。我国有关房地产活动设计的法律较多，主要有《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共



和国城市规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国测绘法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国招标投标法》、《民事诉讼法》、《民法通则》、《继承法》等。

3. 行政法规和规章政策

我国房地产的行政法规和规章是国家行政机关依法制定和发布的规范性文件。由于在我国房地产是一项新兴产业，在立法上也属于起步阶段。目前主要有《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《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》、《房地产转让管理规定》、《划拨土地使用权管理暂行办法》、《城市房地产开发管理暂行办法》、《城市房地产开发预售管理办法》、《城市房地产交易价格管理暂行办法》、《城市房地产转让管理规定》等。

4. 地方法规和政策

地方法规是指国务院、省、自治区、直辖市、省会城市规定的较大的市人民代表大会及其常务委员会指定的规范性文件。如《广东省土地管理规定实施办法》、《深圳经济特区土地管理条例》、《北京市房地产转让办法》、《上海市房地产抵押规定》等。地方法规仅在本行政辖区内有效。

5. 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形式颁布的，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》、《城市商品房预售管理办法》、《城市房地产权属档案管理办法》、《已购公有住房和经济适用房上市出售管理暂行办法》、《城市廉租住房管理办法》等。

6. 技术法规

技术法规包括《城市房地产市场评估管理暂行办法》、《关于加强与银行贷款业务相关的房地产抵押和评估管理工作的通知》、《房地产估价规范》、《房产测量规范》、《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》、《房地产评估师执业资格制度暂行规定》等多项规范性文件和技术法规。

二、我国房地产法与相关法律的关系

1. 房地产法与城市规划法的关系

城乡规划是城乡建设的“龙头”，是房地产业发展的前提。《城市房地产管理法》规定：“房地产开发必须严格执行城市规划”。《城市房地产开发经营管理条例》更具体地规定为：“确定房地产开发项目，应当符合土地利用总体规划、年度建设用地计划和城市规划、房地产开发年度计划的要求；按照国家有关规定需要经计划主管部门批准的，还应当报计划主管部门批准，并纳入年度固定资产投资计划。”可见，进行房地产开发建设，必须同时按照《城市规划法》和《城市房地产管理法》的要求进行。城市应当按照现代化的要求进行规划。凡是违反城市规划的房地产建设，一定要纠正过来。城市规划法调整的是城市主管部门、审批机关和执行点位置减灾规划、制定和实施过程中所发生的各种管理关系。它与房地产法的联系之处就在于：房地产法中有关房地产开发建设条款所规定的综合开发管理权要受到城市规划法的制约，而房地产法调整的管理关系则主要是房地产产权产籍的管理关系、公房私房管理关系、房地产市场管理关系、房地产开发经营关系、房地产修缮管理关系、房



地产企业管理关系等。除了调整的管理关系不同外，它们的立法目的、调整对象范围、主要内容也都不相同。因此，从特定意义上说，城市规划法的部分规范也可列为广义房地产法的重要组成部分。

2. 房地产法与住宅法的关系

房地产法与住宅法有着密切的联系。广义地考察，房地产法调整房地产开发、经营和管理中发生的经济关系，并不存在一部包罗万象的房地产法。我国已经制定了《城市规划法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《建筑法》，但还缺少《住宅法》。住宅法调整城市住宅关系，主要解决城市居民的住宅权问题，同时也要规定政府、社会和公民个人对此负有什么义务和责任。此外，还应包括现代物业管理的有关事项。这些内容，传统的房地产法都是代替不了的。《城市房地产法》本身并不能解决将长期实行的福利分房政策改变为货币化、商品化的住房政策的问题，而这恰恰正是住宅法的任务。

3. 房地产法与建筑法的关系

为了加强对建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业健康发展，国家制定了《建筑法》。建筑法的立法目的是为了加强各项工程建设管理，以便提高工程建设的综合投资效益。建筑法是调整人们在工业与民用建筑、城市基础设施、村镇建设、水电、矿山、铁路、公路、港口、机场等各类工程项目的改建、扩建中产生的各种社会关系的法律法规。建筑法调整的管理关系是工程建设中所产生的各种社会关系，而房地产法调整的是房地产开发、建设及流通使用全过程中所产生的各种社会关系。房地产法与建筑法关系很密切，房地产开发管理权力和房屋拆迁、旧房改造等权力都要受到工程建设施工管理权力的制约。《城市房地产管理法》规定：“房地产开发项目的设计、施工，必须符合国家的有关标准和规范。”“房地产开发项目竣工，经验收合格后，方可交付使用。”由此可见，进行房地产的开发建设，必须要按照《建筑法》和《城市房地产管理法》的要求进行。建筑工程的质量和安全，事关重大，正如人们常说的“百年大计，质量第一”。现在，某些建筑物（大型的、中型的、小型的都有）工程质量低劣，甚至给人民群众的生命财产造成重大损失，对此必须依法追究有关单位和人员的法律责任。政府、政府建设行政主管部门必须切实负起责任，加强对建筑质量的监督管理，杜绝事故隐患。

因此，从特定意义上说，建筑法也可列为广义房地产法的重要组成部分。

4. 房地产法与土地管理法的关系

土地法是调整土地关系的法律法规的总称。它在调整规范土地关系时，把土地视为一种资源，也视为一种财产。房依地建，地为房载，房产和地产是密不可分的整体。因此房地产法与土地管理法有诸多交叉的地方。但二者又有明显的差别，比如，土地管理法属于自然资源法的一部分，偏重于资源管理，而房地产管理法是对房地产的管理，偏重于行业管理；再如，土地法是针对所有土地而言的，而房地产法仅涉及与房屋在空间上结合为一体的土地。

5. 房地产法与市政管理法的关系

市政管理法的立法目的是为了加强市政管理，提高市政设施管理水平和服务质量，保护城市环境，保证以城市为中心的经济、文化、科学、教育的全面发展。市政管理法是调整人们在城市道路、桥梁、隧道、水资源、供水、排水、供气、供热、供电、防洪防汛以及市容环境卫生等方面的建设和管理中产生的各种关系的法律规