

房地产发展新模式下的法律完善与转型

楼建波

二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）要求“加快建立租购并举的住房制度，加快构建房地产发展新模式”。

住建部倪虹部长在国新办8月23日的新闻发布会上，将构建房地产发展新模式概括为理念、体系、制度和要素配置等四个方面。《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》则提出加快构建房地产发展新模式需要进一步深化四个重点领域改革，包括优化和完善住房供应体系、转变运营方式、完善调控政策和强化房屋安全监管，并从三个方面深入论述了构建房地产发展新模式的必要性：一是房地产供需关系的变化；二是“高负债、高杠杆、高周转”的房地产经营模式的风险隐患；三是房地产对宏观经济的贡献方式从增量拉动为主转向存量带动为主的变化，服务业特征凸显。

我国现行房地产业和房地产市场的主要法律基础是“一法三条例”。其中，《城市房地产管理法》为调整房地产开发、交易的综合性立法；《城市房地产开发经营管理条例》调整房地产开发经营活动，《物业管理条例》调整物业管理活动，《住房公积金管理条例》则适用于我国境内住房公积金的缴存、提取、使用、管理和监督。从“老模式”向“新模式”的转化，必然涉及法律的制定和对现行法律的修改。

双轨制住房供应体系呼唤住房保障立法

相较于房地产市场相对健全的法律法规，我国在住房保障方面的立法比较薄弱。住房保障目前主要由党和国家的政策、部委的行政规章和规范性文件，以及地方立法和规范性文件调整，立法层级不够高，而且随着住房保障制度的不断发展，住房保障形式的递进更替，许多规定已经过时，无法适应新需求。《国务院2024年度立法工作计划》将《城镇住房保障条例》列为预备制定的行政法规，正是为了补上住房保障立法的短板。

《决定》提出“加大保障性住房建设和供给，满足工薪群体刚性住房需求。支持城乡居民多样化改善性住房需求”。从构建房地产发展新模式的要求出发，立法应该对住房规划或住房保障专项规划的编制做出规定，因为“以政府为主满足刚性住房需求，以市场为主满足多样化改善性住房需求”，离不开科学的规划编制和实施。此外，《城镇住房保障条例》还应当明确各级政府的住房保障职责，规定同级政府各部门间的具体分工，并且反映住房保障领域的最新发展，为公廉并轨后的公共租赁住房制度、解决大城市新市民和青年人住房困难问题的保障性租赁住房制度、重

- 相较于房地产市场相对健全的法律法规，我国在住房保障方面的立法比较薄弱。《国务院2024年度立法工作计划》将《城镇住房保障条例》列为预备制定的行政法规，正是为了补上住房保障立法的短板。
- 为构建租购并举的住房体系，国家鼓励住房租赁企业的发展，但目前也缺乏法律或行政法规的规范。除列入立法工作计划的《住房租赁条例》外，至少还应从房地产开发、交易和使用三个方面进一步完善相关法律法规。
- 住建部正会同有关部门，研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险制度，并安排在全国22个城市开展试点。为了让制度尽早全面落地，我国亟需一部房屋安全管理方面的综合性立法。

点解决工薪阶层和人才住房困难问题的配售型保障性住房制度，以及对自行租赁其他住房的承租或者承租保障性住房的保障对象的租赁补贴制度提供法律支撑。

房地产开发、交易和使用的法律完善

我国房地产业和房地产市场从无到有，人均住房面积大幅提高，“一法三条例”及配套的规章和地方立法功不可没。从调整对象看，现有的三个条例中，《城市房地产开发经营管理条例》规范房地产的开发和交易，但它调整的是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。换言之，我国没有调整存量房交易（包括租赁和买卖）的行政法规。为构建租购并举的住房体系，国家鼓励住房租赁企业的发展，但目前也缺乏法律或行政法规的规范。《国务院2024年度立法工作计划》已将《住房租赁条例》列为拟制定的行政法规。相信条例的出台，能弥补调整租赁关系的高位级立法的空白。

除《住房租赁条例》外，至少还应该从房地产开发、交易和使用三个方面进一步完善相关法律法规。

在房地产开发方面，为有效防控风险，多地正积极尝试以住房发展规划和年度住房发展计划为抓手，促进“人、房、地、钱”要素联动。在条件成熟时，应通过立法或修法加强此类规划和计划的刚性，促进住房、土地和金融资源的联动，根据住房需求科学配置土地与金融资源，实现以人定房、以房定地、以房定钱，保持房地产市场供需平衡、结构合理。

在房屋交易方面，针对商品房交易，多地推行的强化预售资金监管、增加现房销售比重的改革已初见成效，应适时将这些成熟经验上升为法律条文。此外，随着房地产市场从增量开发转向存量市场运营，存量房交易的法律供给亦需同步加强。目前国家层面主要适用《民法典》中买卖合同的有关规定调整存量房交易，已在实践中发展多年的存量房交易资金监管、合同网签备案等交易安全保障措施，以及近两年推行的存量房“带押过户”等创新做法，均可在条件成熟时通过立法加以固化。

在房屋使用方面，物业管理关系到房屋品质和居住环境，并成为基层社会治理的重要组成部分。当前，《物业管理条例》的修订工作正在进行，旨在清理与《民法典》不符的条款，健全党建引领下的物业管理协调机制，提升服务管理水平。修订过程中，应重点解决物业管理与基层社会治理融合、业主自治机制、前期物业管理中各方责任和义务、物业服务费标准和追缴机制等重点难点问题。此外，电动汽车充电桩安装纠纷、地方信托制物业试点等新情况、新问题，也需在《物业管理条例》修订中给予充分关切。

“中老年”房屋安全风险增加亟需立法强化监管

在国新办2023年以全国自然灾害综合风险普查工作情况为主题的新闻发布会上，国家减灾委员会秘书长、国务院第一次全国自然灾害综合风险普查领导小组办公室副主任郑国光披露，由住建系统承担的房屋建筑和市政设施普查，涉及全国6.6亿栋城乡房屋建筑。其中城镇住宅与非住宅房屋共计4700多万栋，许多房屋寿命已陆续进入“中老年”阶段，随时间变化而累积的质量安全风险不断增加。

从法律供给看，现行关于房屋安全的规定集中于《建筑法》。该法对项目施工与建设过程中的房屋安全管理有较为明确的规定，但不调整存量房屋的安全管理。对存量房屋的安全管理主要以《城市危险房屋管理规定》为依据，但该“规定”偏重房屋鉴定，对常态化管理维护重视不足，对危房管理与其他法律制度之间的衔接也缺少明确规定。

为加强房屋安全监管，国务院办公厅印发《关于全国自建房安全专项整治工作方案的通知》（国办发〔2022〕10号），要求“完善房屋质量安全强制性标准，研究建立房屋定期体检、房屋养老金和房屋质量保险等制度”。住建部正会同有关部门，研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险制度，并安排在全国22个城市开展试点。房屋体检、房屋养老金、房屋保险三项制度已被域外许多国家和地区的实践证明有效——通过房屋定期体检发现房屋存在的问题及时消除隐患；房屋养老金主要用于支付房屋体检、房屋保险以及房屋的正常维修；房屋安全保险制

度则发挥保险托底作用。

为了让制度尽早全面落地，我国亟需一部房屋安全管理方面的综合性立法。考虑到城乡融合发展的总体趋势，未来的立法应全面覆盖城乡，并明确房屋所有人和使用人是房屋安全管理的第一责任人。从国际经验来看，许多国家和地区都由政府建立公共基金，在必要时对房屋体检、维护和保险提供资助，并为应急处置提供资金支持。这一点，在构建我国房屋养老金制度时，可以参考借鉴。

总结房地产宏观调控经验适时出台相关法律

《决定》要求“充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权，因城施策，允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准”。

就概念而言，房地产宏观调控是对房地产业和房地产市场供需关系的调控，它有别于宏观经济学意义上的宏观调控。后者主要由中央政府主导，对一定范围内经济总体运行进行引导和调节，以促进国民经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全地发展。房地产宏观调控则更注重地方政府的作用，强调因地制宜、因城施策。

《宪法》第15条规定“国家加强经济立法，完善宏观调控”。我国房地产宏观调控贯穿改革开放以来房地产业和房地产市场发展的始终，在预防和化解风险，促进房地产市场平稳健康发展方面起到了积极的作用。鉴于其重要性和长期性，有必要适时出台相关法律，为各级政府进行房地产宏观调控提供依据和指导。

房地产宏观调控的目标在于防范化解房地产风险，促进房地产市场平稳健康发展。立法应明确中央和地方政府在房地产调控中的职责，规定同级政府各部门间的具体分工，确保调控权限与调控目标、主体、事项等相匹配；房地产调控政策的颁布应遵循相关法定程序，保障调控的民主性、科学性、权威性和有效性，注意防范舆情危机；调控政策应当符合上位法规定，遵守比例原则，避免消减市场主体包括购房人已依法获得的权益，避免干扰房地产市场的正常交易秩序。

加快构建房地产发展新模式，势在必行。《决定》要求“破立并举、先立后破”和“在法治轨道上深化改革”。通过立法和修法为房地产发展新模式的构建提供法律保障，是法治的应有之义。当前，“房子是用来住的、不是用来炒的”这一定位已经深入人心，租购并举的双轨制住房供应体系正逐步形成，居民的住房需求已经总体上从“有没有”向“好不好”转变，对提升居住品质的愿望更为强烈，存量房在房地产市场中的比重逐步提高。这些变化都为房地产法的研究和立法提供了空间，也提出了新的任务和挑战。

（作者系北京大学法学院教授、博导、房地产法研究中心主任）

