

市场经济法律释义丛书

中华人民共和国
城市房地产管理法通释

顾问 李瀛 主编 王敏 钟真真



D922.151

/

市场经济法律释义丛书

中华人民共和国 城市房地产管理法通释

顾问 李灏

主编 王敏 钟真真

1995年·北京

(京)新登字 063 号

内 容 简 介

房地产业是经济发展的基础性、先导性产业，是国民经济的支柱产业之一。随着我国房地产业的迅猛发展，出现了一些亟待解决的问题。《城市房地产管理法》的制定，对加强城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益具有重要意义。《城市房地产管理法通释》对该法进行了详细的解释，便于各界人士了解掌握国家关于房地产业的规定，更好地进行房地产开发经营活动。

中华人民共和国 城市房地产管理法通释

顾问 李灏

主编 王敏 钟真真

*

中国铁道出版社出版发行

(北京市东单三条 14 号)

责任编辑 罗桂英 封面设计

各地新华书店经售

北京市朝阳区北苑印刷厂印

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 9 185 字数 200 千

1995 年 1 月第 1 版 第 1 次印刷

印数：1—4000 册

ISBN 7-113-01873-4/D·34 定价：7.00 元

《市场经济法律释义丛书》编委会

顾 问
主 编
编 委

李 灏
王 敏
王 敏
张文青
黄丽春
张富贵

钟真真
朱 砚
钟真真
聂元松
张青山

毛起雄
诸政红
唐月凤
刘润华

出版说明

党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，有关社会主义市场经济法律体系的建设问题，也相应提到了议事日程。市场经济法律对于规范市场主体，调整市场经济秩序，约束国家行政宏观调控权力，转变政府职能，建立现代企业制度和保障社会稳定，有着十分重要的意义。八届全国人大及其常委会决定在今后五年时间内，集中力量制定出国家现阶段迫切需要的一系列有关经济方面的法律，其中包括公司法、证券法、劳动法、房地产法、广告法、消费者权益保护法、银行法、外汇法、破产法等。为配合广大干部群众学习和运用这些有关市场经济法律知识，中国铁道出版社约请了全国人大常委会机关参与这些法律起草和讨论的部分专家学者编写了《市场经济法律释义丛书》，这套丛书由全国人大常委会委员、全国人大财经委员会副主任委员李灏同志担任顾问，指导编写。本丛书具有简明易懂和实用性、操作性较强的特点，对新制定的这些市场经济法律进行详细的介绍和准确的解释。为方便大家学习，在丛书每个分册附上法律全文。这套丛书也是各界人士和举办各级法律培训班的较好教材和参考书。

中国铁道出版社

前 言

第八届全国人大常委会第八次会议通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》，这是社会主义市场经济法律体系中的一部重要的法律。

房地产业是经济发展的基础性、先导性产业，是国民经济的支柱产业之一。房地产业的发展，不仅可以为城市经济发展提供基本物质基础和前提，而且有利于改善城市居民生活条件，为国家开辟一条重要财源。近年来，我国房地产业迅速崛起。随着房地产业的迅猛发展，也出现了一些亟待解决的问题，主要是：土地批租热、建开发区热，造成建设用地供应总量失控，国家土地资源流失；房地产开发结构不合理，房地产开发企业过多、过滥；房地产市场机制不健全，交易不规范，交易价格混乱，炒地皮、炒房产现象严重，造成国有土地收益流失。要从根本上解决这些问题，必须把房地产管理纳入法制的轨道。《中华人民共和国城市房地产管理法》的制定，对于加强城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保护房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，具有重要的意义。

为了配合这部新通过的重要法律的宣传普及工作，使各界人士了解掌握国家关于房地产业的法律规定，便于更好地进行房地产开发经营活动，全国人大常委会机关的几位同志

编写了《中华人民共和国城市房地产管理法通释》一书。本书的作者是：诸政红、张富贵、张兰、钟真真、俞光远、姚敏扬、毛起雄，全书由钟真真统稿。

编 者

一九九四年八月一日

目 录

第一章 总 则.....	1
第一节 什么是房地产法.....	1
第二节 管理房地产的基本原则	10
第三节 房地产权利人的权利与义务	17
第四节 房地产的管理部门	21
第二章 房地产开发用地	26
第一节 土地使用权出让	26
第二节 土地使用权划拨	52
第三章 房地产开发	75
第一节 什么是房地产开发	75
第二节 房地产开发的要求或原则	77
第三节 房地产开发的筹资和融资	98
第四节 国家鼓励和扶持开发建设居民住宅.....	101
第五节 房地产开发企业.....	105
第四章 房地产交易.....	110
第一节 一般规定.....	110
第二节 房地产转让.....	136
第三节 房地产抵押.....	157
第四节 房屋租赁.....	186
第五节 中介服务机构.....	206
第五章 房地产权属登记管理.....	216
第一节 房地产权属登记发证制度.....	216

第二节	房地产抵押登记·····	231
第三节	房地产权属证书的制作和颁发·····	236
第六章	法律责任·····	241
第一节	法律责任概述·····	241
第二节	各国在城市房地产管理方面的法律责任的 规定·····	243
第三节	《城市房地产管理法》的法律责任·····	245
第七章	附 则·····	265
附 件	《中华人民共和国城市房地产管理法》·····	268

▼

第一章 总 则

第一节 什么是房地产法

一、中国房地产市场的产生和发育

房地产，顾名思义即是房屋财产和土地财产的合称，指的是国家、集体及个人所拥有的房屋和土地的总和。房地产市场是指进行房地产商品交易活动的场所。从字面上理解，房地产市场包含了房产市场和地产市场两部分内容，但是二者实际是不能够截然分开的。因为现实中的房产和地产多表现为有机的整体，所谓“房因地存，地随房走”，二者在物理属性方面密不可分。而且，在现代世界各国城市房地产市场中，具体的交易行为通常表现为：土地交易包括地上和地下建筑物的买卖或租赁，房屋交易则是房价包含地价，房产和地产的交易表现为同一行为。这一切决定了房产市场和地产市场的有机统一。根据我国现行法律的有关条款，我国土地实行社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制，城市土地属于全民所有即国家所有。农村和城市郊区的土地除法律规定属于国家外，属于集体所有。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。国有土地的使用权可依照法律的规定转让，农村土地只有被国家征用、变更所有权为国有后，才能依法转让。这便对我国房地产市场作了一定限定。严格讲，中国房地产市场是城市的房屋所有权市场和土地使用权市场。

（一）中国房地产市场的历史沿革

在中国，现代意义的房地产市场可以追溯到解放前的一些沿海城市，时间基本上是在 30 年代和 40 年代。如上海市在 30 年代房地产市场的发展就已初具规模，1931 年房地产交易额达 1.83 亿元，1936 年房地产经营单位已有 300 多家。中国房地产市场的这一历史起点有其客观必然性，这是因为半殖民地半封建社会并没有完全扼杀资本主义生产关系的存在和发展，再加上外国资本帝国主义的经济侵入，使得房地产交易活动频繁，尤以城市为甚，房地产市场因此存在和发展。但这一时期的房地产市场存在着本质的局限性，表现在：

1. 房地产市场具有依附性。因外国资本在其中占的比重很大，而且外国政治势力也参与其中，所以房地产市场要随着外国资本投资波动及运用的变化而经常发生较大的起落动荡。
2. 房地产市场具有发展的不平衡性与局部性。因外国资本主义的入侵是从沿海地区开始的，加之 19 世纪末期城市工商业的发展和现代城市的出现，使得沿海部分城市的房地产市场有了一定程度的发展，但大多数内地城市仅有房地产零星的买卖与出租业务，还没有形成现代意义的市场。
3. 房地产市场具有投机性。首先外国资本家和中国的建筑投机商，仅仅是把房地产商品化经营视为赚钱的一种手段，而不是作为发展经济的一种制度。其次当时政治动荡、通货膨胀、地价飞涨，大部分单位都无心真正从事房地产开发、经营、管理服务的实际活动，而是想作为中间商、掮客、二房东乘机渔利。
4. 房地产市场具有无序性和垄断性。因当时的房地产大多为外国侵华势力、官僚买办和少数建筑投资商所垄断，同时由于政治的不稳定，房地产市场的管理难以真正实现，市场秩序混乱。

新中国成立后，从1949年到1978年，房地产市场的发展出现了根本性的变化，经历了改造、限定、取消几个过程。首先是建国初期国家对房地产市场逐步实行了接管、没收与整顿。接管了帝国主义在华房地产，没收了官僚资本的房地产，制定有关政策，限制高租金，打击了掮客并对私有房屋采取了保护措施，从根本上整顿了房地产市场秩序。其次，是从1958年起开展对城镇私有出租房屋的社会主义改造工作。这种改造采取的是“国家经租”的形式，即国家付给私人房主租金，赎买房主产权，同时私人企业所占用的土地也由国家以赎买方式收归国有。使大部分私人出租房地产，变成了公有制的房地产，房地产的买卖、租赁受到了严格的限制，房地产形成了一种国家集中统一开发生产、经营分配和管理的制度。第三阶段是文化大革命开始，公开的私房买卖、出租基本被取消，代之以房地产的行政计划生产分配模式。从指导思想上彻底否定了房地产的商品属性，禁止了土地的买卖、租赁业务，土地使用一律由行政部门审批，实行无偿或低租计划分配制度。各企事业单位、国家机关所需房产采取政府行政调拨，计划分配，无偿或低租使用制度；个人用房也采取由房地产管理部门或单位统一分配，统一维修管理，无偿或低租使用制度。这样一来房地产经济活动形成了一种“投资找国家、分配按计划、使用无代价、维修管理统一化”的产品经济模式。

1978年党的十一届三中全会以后，思想和理论的突破、改革开放的需求，促发了沉寂30多年的中国房地产业的复苏，房地产市场得以再生。1988年的《宪法》修正案明确规定“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，土地使用权可以依照法律的规定转让”，这就为房

地产市场的发育提供了基础条件，也为土地使用权的有偿出让和转让提供了法律依据，许多省、市和自治区都开展了土地使用权有偿出让；经济体制改革使房地产开发经营企业开始走上了自主经营的道路。房地产开发经营企业的生产、买卖和交易等经营活动，为房地产市场的发展奠定了物质基础；社会主义市场经济的宏伟战略使房地产市场成为社会主义市场经济体系的重要组成部分。国家对房地产市场的宏观调控正不断加强，颁发了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《城市私有房屋管理条例》等一系列法律和法规，特别是《中华人民共和国城市房地产管理法》的颁布，更系统、全面地规范了房地产市场的经营和管理活动。凡此种种，都促进了中国房地产市场的发育和完善，使之逐渐步入规范化、制度化和法律化的运行轨道。同时也带动了中国房地产业的繁荣，使之初步成为一个包括房地产开发、经营、管理、服务等各种经济活动的高附加值的综合性产业。

（二）房地产市场的特征

中国房地产市场既有房地产市场作为相对独立的社会市场系统的共性特征，同时又有自己的特征。

共性特征表现为：1. 房地产市场的区域性明显。房地产产品具有固定不可移动性，存在于经济发展水平不尽相同的各个地区，而且在各地区所处的具体位置和环境也优劣不一，使得房地产市场的供求、价格和竞争等状况都有较大差异。2. 房地产市场交换对象的双重属性。房地产作为不动产，一般对其权属的占有都以某种权属证书的形式表现，所以其流通通常首先是各种权属证书的交换，然后才是房地产实体本身占用关系的转移。这二方面在房地产交换中必须全部实现，所

以房地产市场具有双重属性。3. 房地产市场交易的程序性。房地产交易由于其实物交换与权属证书交换的双重性，而权属证书一般要经一定的机构和手续确认，所以其市场交易需按规定的程序进行，才能成为合法有效的交换。4. 房地合一性。房地产的两个方面——房产与地产，通常是相互联结不可分割的，房产市场和地产市场也是相互包容，很难截然分开。房地产的交易一般是二者作为一个整体的买卖行为，而不可能将其割裂——只要房产不要地产或只要地产不要房产，因而具有房地合一性。

个性特征表现为：1. 中国房地产市场不是完全竞争的市场。我国实行社会主义市场经济体制，房地产市场属于国家宏观调控下的社会主义市场经济体系的重要组成部分，房地产市场在国家经济干预和行政控制内运行。2. 国家垄断地产市场的经营。根据我国法律规定，城市土地属于国家所有。地产市场上的土地所有权归国家所有，市场客体仅是土地的使用权。而且土地使用权的使用性质又在国家城市规划和计划限定的范围内，不得任意更改。国家掌握土地的所有权对地产市场实行垄断经营。3. 中国房地产是“多位一体”的综合性市场。具体表现为房地产的出让、转让、租赁和交易等各种形式都具备，房地产的开发与售卖交叉进行等等。

二、制定《城市房地产管理法》的必要性

房地产业是经济发展的基础性、先导性产业，是国民经济的支柱产业之一。近年来，我国房地产业迅速发展，取得了很大成绩。主要表现在：

1. 房地产行业的发展已初具规模。到1992年底，我国517个城市占用国有土地1.4万平方公里。全国城镇各类房

屋近 70 亿平方米，其中公有房屋近 50 亿平方米。全国各类房地产企、事业单位近 4 万个，从业人员达 240 多万人。

2. 城市国有土地开始实行有偿、有限期使用制度。开征了土地使用税和“三资”企业场地使用费，并逐步实行土地有偿出让和转让。

3. 房地产综合开发取得显著成效。“七五”期间实行“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的方针，共完成开发工作量 1027 亿元，平均每年递增 26%；每年商品房施工面积 1 亿平方米。

4. 住宅建设有较大发展。1980 年以来，城镇每年新建住宅 1.2 亿平方米，共新建住宅 20 多亿平方米。城镇人均居住面积由 1978 年的 3.6 平方米，提高到现在的 7.4 平方米。工业、商业、旅游等用房也有较大幅度的增长。

5. 房地产市场流通日趋活跃。一个包括土地使用权出让、转让，房屋买卖、租赁，房地产抵押及房地产咨询代理等多类经济活动在内的房地产市场已经形成。

6. 房地产业对于促进国民经济发展和增加财政收入的作用已日益显示出来。房地产业的发展，带动了建筑、建材、轻工、化工等 50 多个相关产业的发展，并促进了旅游业、商业、金融业、服务业等第三产业的发展。通过土地有偿使用和房地产开发，增加了财政收入，推动了城市建设，带动了基础设施建设，对改善投资环境，实现土地资源的优化配置，实施城市总体规划，进一步扩大我国的改革开放都起到了重要的促进作用。

但是，由于房地产业在我国还是一个新兴的产业，对其运行规律还缺乏足够的认识，对房地产市场的管理也缺乏经验，所以 1992 年以来，房地产业在快速发展的同时，也出现

了一些不容忽视的问题，主要表现在：

1. 房地产开发用地的供应制度不完善，在土地供应总量、供应方式等方面缺乏必要的约束和监督。由于大量越权批地，多头批地，下放土地审批权，造成土地供应总量失控。而且在我国城镇国有土地出让方式中招标和拍卖的比重很低，总量上仍以行政划拨和协议出让为主，土地供应缺乏市场竞争、缺乏公开性，不按规划出让土地，地价的随意性大，使房地产投机行为有机可乘。

2. 宏观调控体系不完善，增大了房地产市场的投机性。房地产市场管理和价格管理不健全，房地产经营的收益机制不完善，税、费的征管也不严格。一些房地产开发企业通过行政划拨等手段无偿或者半价取得土地，盖上房屋后高价出售，利润很高，而这其中很大一部分本应是国家收取但实际没有收上来的地价款；一些企业或个人通过各种手段非正常取得过量、低价土地，客观上为炒卖地皮提供了条件，土地投机者可以玩“空手道”获取暴利，造成国家土地收益严重流失并诱发资金不合理流动，刺激开发公司猛增，加剧投资结构失调。

3. 土地管理、城市规划工作受到很大干扰。一些地方不严格按照国家的法律、法规审批土地，不办理建设用地手续，出让土地面积过大。不按城市规划审批土地，有的未经统一规划，即先予出让，造成城市建设总体规划的不合理。盲目设立开发区，而且开发区在出让土地中普遍存在着高价买低价卖的价格倒挂现象。使得海内外客商争相购地，一些客商在获得土地后待价而沽，牟取暴利。

4. 房地产市场发育不健全，市场行为不规范，交易价格混乱，导致房地产秩序紊乱。房地产业起步晚，基础差，发

展快，法制不健全，有法不依，执法不严情况也相当突出，中介服务、物业管理发展迟缓，房地产交易混乱。

我国房地产业发展中，尤其是房地产市场发育中出现的种种问题，其根本的原因是有关房地产业发展的法律不健全。房地产业的发展缺乏必要的法律规范。现行的有关房地产方面的法规比较零碎，涉及的面较窄，层次不够高，权威性差，这就亟需一部规范房地产的基本法律，因此，制定房地产法已成为各方面的共同要求。1994年7月5日由第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》，正是适应房地产业发展的要求而颁布，它的制定有着客观的必然性。该法在总则第一条就明确了立法的宗旨，即“为了加强对城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，制定本法。”从条文本身可表明，制定本法的直接目的是“为了加强对城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益”，其根本目的是“促进房地产业的健康发展。”

三、房地产法的概念

房地产法的概念有广义、狭义之分。广义的房地产法泛指《中华人民共和国城市房地产管理法》和其他有关调整房地产市场的法律、法规及其配套法规。其中包括规范土地法律关系的《中华人民共和国土地管理法》，为适应城镇国有土地使用制度的改革需要而由国务院颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行规定》以及国家土地管理局为贯彻实施该条例而制定的《划拨土地使用权管理暂行办法》，为加强城镇私有房屋的管理，保护私有房屋所有人合