

房地产产权产籍

之二

管理人员培训教材

建设部住宅与房地产业司 编

中国物价出版社

《房地产产权产籍管理人员培训教材》之二

房地产权属登记

建设部住宅与房地产业司 编

主 编：金绍达

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

房地产权属登记之二/建设部住宅与房地产业司编. —北京:中国物价出版社, 2000. 11

房地产产权产籍管理人员培训教材

ISBN 7-80155-167-2

I. 房… II. 建… III. 房地产-产权-注册-技术培训-教材 IV. F293.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 77512 号

出版发行/中国物价出版社

经销/新华书店

印刷/河北省〇五印刷厂

开本/850×1168 毫米 大 32 开 印张/51.625 字数/1266 千字

版本/2000 年 11 月第 1 版 印次/2000 年 11 月第 1 次印刷

印数/8000 册

书号/ISBN 7-80155-167-2/F·131

每套(5 册)定价/130 元

房地产产权产籍管理人员 培训教材编委会

主 任：沈建忠

委 员：(按姓氏笔划为序)

包 宇 李五星 李和气 张小宏

汪智学 陈树民 金绍达 赵鑫明

唐国芳

导 论

房地产产权管理是一项政策性强、涉及面广、专业性高的行政管理。作为一名房地产产权管理的工作人员，懂得产权管理的基本知识是最起码的要求，尤其是在当前房地产业飞速发展和知识不断更新的时候，更加需要不断地学习与实践，扩大知识面，提高自身业务素质。这是一项具有长期战略意义的工作，大家切莫轻视它。

《中华人民共和国城市房地产管理法》实施以来，我国房地产产权管理进入了新的发展阶段，建立房地产权属保障制度，巩固房屋权属登记发证成果，完善并加强产权产籍管理工作，不断提高公众的产权意识和房地产权属证书的法律地位，仍然是摆在房地产产权管理人员面前的重大任务。要切实保证这项任务的顺利实现，首先要提高产权管理人员自身的业务素质，包括学习和掌握产权管理知识，这是一项十分重要而迫切的任务，具体表现在：

1. 全国第一次城镇房屋登记发证完成以后，房地产产权管理面临新的形势，房屋产权多元化格局已经形成，权属形式从过去单纯的国有、集体所有、私有三类演变为八类，增加了联营、股份制、港澳台投资、涉外、其他所有的类型，特别是随着经济体制改革、城镇住房制度改革的不深入，出现了同房异产、异产多权等房屋权属的多种形式，而且明晰产权的要求也越来越高，这给产权管理带来了内涵异常丰富的新课题，需要产权管理人员去努力学习、探索 and 解决。

2. 当前急需造就一支整体素质较高的产权管理队伍，才能有效地担负起自身的职责。目前，我国房地产产权管理人员，基

本上都是70年代以后参加工作的。随着产权管理队伍的新老交替,在业务素质上呈现出两种倾向,一种是部分工作人员经过全国第一次城镇房屋普查和全国第一次城镇房屋登记发证,具有丰富的实践经验,但理论水平不够高,难以在深层次的理论研究上有所建树;另一种是一批新职工,虽然具有较高的文化水平和较快的新事物接受能力,但是缺乏实践经验,即使是从房地产管理专业毕业的大学生,也难免有理论与实践脱离之虞,或者不善于将所学理论付之于实践。因此,无论是何种对象,都有一个再学习的任务,要从产权管理的基础知识学起,老老实实在地学,才能有效地担负起自身职责,为今后的发展提高打下坚实的基础。

3. 产权管理规范化、法制化、现代化要求房地产产权管理人员尽快进入学习的“角色”。随着房地产业的不断发展,产权管理与社会经济各个领域的关系日益密切,对规范化、法制化、现代化的要求也越来越高,其原因在于:(1)社会公众产权意识不断提高,要求通过登记领证来保护自己的合法权益;(2)随着国家行政管理的法律、法规的逐步完善,行政复议、行政诉讼日益增多,要求强化产权管理人员的法制意识,严格行政程序;(3)资产重组、股份合作等经济活动,以及商品房、房改售房及上市,直接带动房屋权属的登记和转移变更登记,既要求提高工作质量,又要求提高工作效率;(4)产权管理的自身发展,要求不断理顺管理体制,提高职工整体素质和增添现代化管理设备设施。从上述的任何一个原因看,都强烈要求产权管理人员加强业务学习,否则将落后于形势发展的需要,造成难以预料的损失。

4. 要重视产权管理的理论研究,不断探求新的发展规律,在整个房地产理论研究中,与房地产开发、金融、物业管理等理论研究相比较,房地产产权管理的理论研究相对薄弱。究其原因,在于缺乏一支来源于基层、富有实践经验又有相当理论知识的研究队伍,不少管理人员只能囿于自身的实践,没有能力把它升华为理论,或者懂一些理论,也不能用来指导自己的工作,即使写

出来的理论性文章，水平也不够高，当然也就无法深层次地探求产权管理的内在发展规律了，可以用“半饥饿”状态形容当前产权管理的理论研究。要切实改变这种状态，首先是要有目的地在全国产权管理队伍中开展业务学习活动，把它作为一项管理目标来抓，落实计划，落实人员和经费，连续抓三五年，必定能达到预期的目标。

本培训教材是为全国房地产权产籍管理人员编写的，是一本基础性的教材。本教材共分六章，其中第三章“权属登记和权属登记制度”是本教材的核心，其余五章都是为这章设置的。第一章“房地产权管理及其管理机构”，介绍了产权管理的机构、法制队伍建设方面的基本内容，目的在于给各地房地产权管理机构设置、队伍建设提供一个比较统一的参考意见。第二章“产权管理中常用的民法原理”，介绍了在产权管理中涉及最多的民事行为，如房产的继承、赠与等，以及必须遵循的民法原则、条件，它是为产权管理所服务的，是应当掌握的。第四章“房地产权统计”，介绍了产权统计的一些基本概念及统计报表的主要内容，是产权管理人员所需要了解的知识。第五章“行政处罚、行政复议和行政诉讼”，是为了适应当前产权管理中逐渐增多的行政处罚、行政复议和行政诉讼现象而设置的，要求基本了解和掌握。第六章简要地介绍了在产权管理中应用计算机技术的常识。从上面各章的设置来看，各章之间有内在的联系，既各自独立，又相互关联，既有理论，又有实践，可适应不同层次产权产籍管理人员学习。

目 录

导 论

第一章 房地产产权管理及其管理机构	(1)
第一节 房地产产权管理的重要作用	(1)
第二节 产权产籍管理机构的设置	(6)
第三节 产权产籍管理的法制建设	(11)
第四节 产权产籍管理队伍的建设	(15)
第二章 产权管理中常用的民法原理	(19)
第一节 民法的基本原则	(19)
第二节 民事法律关系	(21)
第三节 民事法律行为的有效条件	(29)
第四节 合同和继承	(40)
第三章 权属登记和权属登记制度	(58)
第一节 我国的权属登记制度	(58)
第二节 登记的地域范围和种类	(60)
第三节 登记的程序	(63)
第四节 几种特殊情况下的权属登记	(73)
第五节 权属证书的注销和补发	(76)
第六节 验证	(78)
第七节 房产权属登记中常见问题及处理	(82)
第四章 房地产产权统计	(87)
第一节 统计的几个基本概念	(87)
第二节 房地产产权统计报表	(90)
第五章 行政处罚、行政复议和行政诉讼	(100)
第一节 行政处罚	(100)
第二节 行政复议	(110)
第三节 行政诉讼	(128)

第六章 产权管理计算机系统的建立和使用.....	(139)
第一节 为什么要建立产权管理计算机系统.....	(139)
第二节 产权管理计算机系统的建立.....	(141)
第三节 计算机系统的管理和维护.....	(145)
后 记	(148)

第一章 房地产产权管理及其管理机构

房地产产权管理是房地产行政管理的基础和核心。作为实施房地产产权管理的工作人员来说，首要任务就是弄清什么是房地产产权管理（包括产籍管理），以及在实施房地产产权管理过程中，管理的目的、依据、原则、范围、对象、形式和方法，从而有效地担负起自身的职责，以达到贯彻实行国家的房地产管理政策、法律和法规，维护房地产市场秩序和保障房地产权利人的合法权益的根本目的。

房地产产权管理机构的设置，直接关系到房地产产权产籍管理的权威性、有效性和工作效率，是房地产行政管理中必须切实解决好的一个重要问题。《城市房地产管理法》颁布后，对设置房地产产权管理机构有了法律依据，但是仍需要作进一步的探索，才能不断理顺管理体制，以适应房地产产业健康发展的需要。

房地产产权管理的法制建设和职工队伍建设也是两个至关重要的问题。它们和机构设置一样，直接影响到房地产产权产籍管理的自身发展。

第一节 房地产产权管理的重要作用

房屋和土地，以其自然形态和性质而言，是存在于我们生存空间中的具有某种用途的物质。当它们进入人类生产、生活活动

之后，特别是私有制产生之后，便产生了社会的属性，具体来说包括两个方面，一是商品属性，它们具有一定的价值和使用价值，可作为商品进入市场流通；二是由商品属性所要求而产生的财产权属性，即作为财产必须归属于某个自然人、法人或其他组织。因此，我们把这些具有社会属性的房屋及其占用的土地，称之为房地产。为保障实现房地产的社会属性（特别是财产权属性），依照国家制定的政策、法律、法规等规定，对房地产的产生、流通、使用及其灭失所进行的管理，称之为房地产管理。

在房地产管理中，房屋、土地和房地产是有一定区别的。

房屋是供人类使用的居住、生产、经营、文化、教育等各种用途的建筑物，它体现出房屋的用途、面积、结构、层次、朝向、坐落等自然属性。

房产是指在一定所有制关系下的作为财产的房屋。人们在房屋的生产、经营、管理过程中，形成了这样那样的社会关系。这种具有一定的经济内容的社会关系，就是房产关系。它直接体现在房产买卖、赠与、交换、继承、分析、抵押、典当、租赁、赔偿以及拆除等一系列社会活动中，导致人们为此面变化相互之间的关系。

土地就其自然属性而言，是自然物。它分为两种，一种是未投资开发的土地；另一种是投资开发的土地，凝聚着人的物化劳动和活劳动，便具有了价值和使用价值，并可进入市场流通，这就和房产的产生过程一样，具有了社会属性。因此，地产是具有社会属性的土地。

由此可见，房屋、土地和房地产的根本区别在于前者具有自然属性，而后者具有社会属性。

房地产是人类进入文明社会后的生产和生活的基本承载体，属于不动产。作为财产之一的房地产，其产权归属的管理，不同于一般财产的管理，有赖于法律的保护，由此产生了房地产产权

管理制度。

所谓房地产产权管理，就我国而言，是指国家通过县级以上地方人民政府设置的房地产管理机关及产权管理职能机构，依据国家法律和政策，通过审核确认所辖区域范围内的房地产产权归属关系，实施保障房地产权利人合法权益的行政行为。从广义上讲，它还包括对确认房地产权属关系所必须依据的房地产档案、资料而进行的综合性管理，即产籍管理。

党的十一届三中全会以来，随着社会经济改革的不断深入，房地产业得到了前所未有的发展。然而目前我国房地产业尚处起始阶段，还存在许多属于社会主义初级阶段所特有的矛盾和问题。为了维护房地产业自身发展的正常秩序，保障房地产资源的优化配置，克服市场调节的盲目性、自发性和局限性，必须建立和完善房地产法律制度，加强国家对房地产业的行政管理，特别是房地产产权管理。这是房地产业在整个国民经济中的特殊地位、作用所决定的。

房地产产权管理是实施房地产行政管理职能的重要组成部分。由于房屋权属关系复杂，产权转移、变更经常发生，如果没有严格的产权产籍管理，房屋的私自买卖、乱拆乱建、价格失控、偷漏税费以及其他不法行为就会产生，致使房产纠纷不断和房地产市场混乱。通过产权产籍管理，就可以全面、准确、及时地掌握不同性质的房屋产权的占有、分布及其来源等可靠资料，掌握房屋的建筑年代、结构、层次、用途等基本情况，这对国家制定房地产发展战略和计划，制定统一的房地产管理政策、法律、法规，培育和发展房地产市场，促进社会安定团结和社会经济的发展，无疑具有十分重要的作用。

一、房地产产权管理是维护房地产权利人合法权益的重要保证

房地产产权具有占有、使用、收益和处分四个权利。这些权

利，既有排他性，又有相邻性，在其行使过程中，可能会相互影响或受到侵犯，亟需运用法律加以规范，以适当调整各种社会关系，合理调配各种利益，建立正常的社会秩序。为此，《宪法》和《城市房地产管理法》等法律、法规作出了明确的规定，必须“保障房地产权利人的合法权益”，房地产产权管理正是为实现这个目的而建立的行政管理。它通过房产登记发证，给房屋所有权关系的真实性、合法性予以法律的承认，是依法确认和保护房地产权利人合法权益的必要手段，对于维护宪法的尊严、社会秩序的正常、促进社会经济的发展起着巨大的作用。

随着社会经济的发展，房地产产权呈多元化的趋势，各种权属互相交错，特别是房屋的大量新建，房产转移变更及他项权利的设定日益频繁，城市改造中房屋不断被拆除，从而产生了众多的房地产纠纷。如果在处理中稍有不慎，就会侵犯房地产权利人的利益。因此，只有加强房地产产权管理，才能为处理房地产纠纷提供可靠的依据，从而保护房地产产权人的合法权益，促进社会的安定团结。

二、房地产产权管理是国家行政管理的重要组成部分

房地产产权管理的最基本的任务是依法确认房地产的产权归属，并保护房地产权利人的合法权益。这种管理涉及所有的房地产权利人，即深入到国民经济和社会生活的各个领域，关系到拥有或使用房地产的所有法人、自然人和其他组织。这种管理是否科学、先进和有效，将对房地产权利人的生产、生活的有关活动产生重大影响。因此，产权管理必须根据国家制定的方针、政策、法律、法规进行管理，完全属于国家行政管理的范畴，直接体现为人民政府的行政管理职能，或为国家行政管理的重要组成部分。

三、房地产产权管理是房地产行政管理的基础

在实施房地产行政管理的过程中，涉及的面很广，管理的环

节很多, 各种行为较为复杂。但是无论何种行为或活动, 均直接或间接地涉及到房地产产权的归属上, 例如土地的开发利用, 房屋的建造, 房地产权利人的变更, 调整公民之间、法人之间、公民与法人之间以及公民、法人与国家之间的房地产关系等, 无不与产权归属密切相联。作为不动产的房屋与土地, 其转移不能发生实际上的客体位移, 只能是权利主体之间的变动, 即权属关系的变动。这些变动, 必须遵循国家宪法和法律规定的程序和方法, 由国家设立的房地产行政管理部门来组织实施。这种管理就是房地产行政管理, 而这种管理必须以房地产产权管理为基础, 否则就无法实施。

四、加强房地产产权管理有利于促进和发展房地产业

自改革开放以来, 房地产业已成为国民经济的支柱性、先导性和基础性的产业, 它的发展将带动五十多个产业的发展。作为房地产行政管理基础的产权管理, 也与房地产业的发展息息相关, 它的发展有利于促进和发展房地产业。首先, 房地产业的发展需要产权管理提供可靠的保障。房地产开发是房地产业发展中相当活跃的部分。开发前, 涉及开发土地上原有房屋的拆迁、评估、作价补偿; 开发后, 要对拆迁房屋办理注销登记、新建房屋办理初始登记, 这一切都需要产权管理提供可靠的保障。其次, 房地产业的发展需要产权管理依法建立正常的秩序。随着市场经济的发展, 房屋买卖、国有土地使用权的转让、房屋租赁、交换、抵押日趋频繁, 资产重组、企业改制也会引起众多的房地产转让。由于目前我国城市房屋存在以公有制为主体的多种经济成分, 城市土地虽属国有, 但使用权则分属不同所有制的单位或个人, 因此, 房地产权属转移时, 必须维持产权管理的正常秩序, 才能防止可能发生的产权纠纷和矛盾, 从而促进房地产业健康发展。其三, 房地产业的发展需要提供完善的产籍资料和各项房地产数据。房地产作为巨大的物质财富, 越来越多地参与社会经济

活动并影响城市建设。在经济活动中，特别是企业经济活动中，房地产作为固定资产，参与企业的分立、兼并、破产、以房入股、合资、合营、合作、抵押等各类活动；在城市建设中，旧城改造、征土拆迁等无不涉及房地产。这些活动带来了房地产权利主体和客体的大量变化，也只有依靠准确的、完整的产权产籍资料，提供各类数据才能得以顺利进行。

第二节 产权产籍管理机构设置的设置

国家制定的政策、法律、法规，以及为之实施而产生的行政管理，需要以相应的良好的管理体制和管理机构为组织保证，这样才能畅通顺利运作。这对房地产产权产籍管理而言，也不例外。从80年代起大家开始重视房地产产权产籍管理机构体制问题。经过多年的努力，从总体上讲，全国大多数市、县已建立了专职的产权产籍管理机构，但也有一些地方管理机构不健全、设置不规范、职能不完善或政企不分，甚至个别地方没有产权管理机构，这对加强房地产产权产籍管理是一个障碍，将影响产权管理自身的发展。

房地产产权产籍管理是房地产行政管理的核心。这个管理能否充分、有效、科学地发挥好政府赋予的职能，与管理机构的设置有极大的关系。管理机构的设置，不仅影响政府职能的发挥和工作效率的提高，而且影响本地区产权产籍管理规范化、法制化、现代化的实现；不仅影响本地区房地产业的健康发展，而且影响本地区社会经济和城市建设的发展。因此，必须重视房地产产权产籍管理机构的设置。

设置房地产产权产籍管理机构的指导思想是：按照《城市房地产管理法》的规定，经省、自治区、直辖市人民政府确定，由县级以上地方人民政府房地产管理部门设置产权管理机构，要求

职能完善、管理有序，逐步统一模式，确保产权管理畅顺运作。

一、设置房地产产权产籍管理机构的原则

(一) 精简高效的原则。产权产籍管理属于国家行政管理的一部分，它的管理机构和人员，要防止臃肿庞大和人浮于事，务必精简高效。按照《城市房地产管理法》的规定，除特大城市外，市、县只能设置一个产权产籍管理机构，这样不仅符合精简的原则，而且可以防止政出多门的弊端。同时，产权产籍管理机构内部科室的设置，也要遵循精简的原则，职能要划清，职权相对集中，不能重复设置，以防止推委扯皮现象的发生。产权产籍管理人员要控制人数，定编定岗，并且要注意不断提高职工的文化科技素质，运用现代化手段管理，以进一步提高工作效率。

(二) 依法授权的原则。产权产籍管理机构代表政府行使相应的管理职权。这个职权来源于国家的强制力，主要是通过法律授予，不仅表现为产权管理机构可以对房地产权利人的权利义务行使监督检查权，而且可以对管理相对人的违法行为予以处罚，例如《城市房地产管理法》明确规定县级以上地方人民政府房产管理部门具有核发房屋所有权证书和对违法行为实施行政处罚的权力。同时，在法律的规范下，县级以上地方人民代表大会或人民政府可制定相应的地方规范性文件，依法设置机构并依法授权，使设置的产权产籍管理机构享有充分的权威性，并能有效地行使职权。

(三) 属地管理的原则。房地产产权管理实行属地管理的原则，一个市、县只能由一个房地产行政管理部门实施产权管理，中央和省、自治区、直辖市、地区行署建设行政管理部门不具体进行产权管理。因此，产权管理机构的设置，在一个市、县内只能设置一个，实行一级管理，绝不能多级管理。由于地域范围广、房地产数量多，实行一级管理有困难的大城市，可委托区级机构负责受理本辖区内的房屋权属登记的申请，由市级机构实施

全面的产权管理。非房地产管理机构不能行使政府产权管理的职能。市县同城的，也应遵循属地管理的原则，县不能设置越权管理的产权管理机构。

(四) 不可分割的原则。《城市房屋权属登记管理办法》规定：“房屋权属登记分为：1. 总登记；2. 初始登记；3. 转移登记；4. 变更登记；5. 他项权利登记；6. 注销登记。”根据这个规定，上述六种登记应当由一个产权管理机构统一办理，不能人为地将产权管理机构划分为负责房产登记和负责房产转移登记的两个机构，而应把它们统一起来，成立一个产权管理机构为宜。

二、市、县产权产籍管理机构的设置

《城市房地产管理法》第六条规定：“县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。”这规定具体实施为：法律授权省级人民政府确定市、县房地产管理机构的设置，包括确定房地产管理机构的形式、规格和职权；市、县人民政府确定产权管理机构的设置。这为深化房地产管理体制改革的，进一步理顺管理体制赋予了主动权和决策权。

体制是指有关组织机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系和制度的总称。机构是指管理某一方面行政事务，并相对独立行使某种职能的机关、团体等工作单位及其内部组织。体制的存在决定机构的设置内容与形式。目前，我国除少数地区实行“房地合一”的管理体制外，大部分地区实行“房地分管”的管理体制，即房地产分别由房产管理部门和土地管理部门管理，这对产权管理机构的设置有很大影响。因此，只能从这个实际出发，设置相应的房屋产权管理机构。

为建立健全产权管理体制和组织机构，必须从以下两个方面着手：

(一) 从中央、省、自治区、直辖市到市、县都要设立产权