

理解与运作 城市房地产管理法

杨爱斌

刘茂林 曹新民 编著

社会主义市场经济法律丛书

华南理工大学出版社

城市房地产管理法理解与运作

杨爱斌 刘茂林 曹新民 编著

华南理工大学出版社

• 广州 •

图书在版编目 CIP 数据

城市房地产管理法理解与运作/杨爱斌等编著. —广州:华南理工大学出版社, 1995. 10

(社会主义市场经济法律丛书/沈乐平, 何旭军主编)

ISBN 7-5623-0829-2

I. 城…

II. 杨…

III. 房地产业-房屋管理权-民法-中国-基本知识

IV. D923.24

华南理工大学出版社出版发行

(广州五山·邮码 510641)

科普电脑部排版

华南理工大学印刷厂印装 各地新华书店经销

1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 4.5 字数: 100 千

印数: 1—5 000

定价: 4.20 元

社会主义市场经济

法律丛书

羅天圖

前 言

《中华人民共和国城市房地产管理法》的颁布，标志着我国对房地产业的法律调整开始走上正轨，房地产业在我国是一个新兴的产业，然而却是国民经济发展的基础性、先导性支柱产业。由于我国各地区经济发展不平衡，又缺乏管理经验，房地产业一直缺乏统一的法规调整，各地曾搞了一些地方性法规，但很不规范。房地产业曾一度出现比较混乱的局面，给国家造成巨大经济损失，因此将房地产业纳入统一的法制轨道势在必行了。

本书着重对房地产管理法所涉及的各项基本法律问题和操作程序尽可能作通俗易懂、简明扼要的阐述。由于房地产法涉及多方面的法律问题，涉及的法律手续较多，国家配套的诸多法规尚未出台，如开发区用地管理办法；协议出让国有土地使用权出让金底价确定办法；基准地价和标定地价确定和公布办法；房地产开发用地年度出让使用权总面积方案拟定与报批管理办法和划拨土地使用权转让办法；土地使用权转让成交价格申报办法；地价评估人员资格认证办法；地价评估标准及程序办法等规范性文件正在制订中，不久即将出台。因此，本书内容之疏漏在所难免，请读者谅解。

作 者

1995年1月5日

社会主义市场经济法律丛书

顾问：(按姓氏笔划排序)

邱长云 陈乔之 张增强 黄炎田

主编：沈乐平 何旭军

编委：(按姓氏笔划排序)

任群 齐伟 汪艳生 沈乐平
何旭军 邹立刚 杨爱斌

责任编辑：黄敏 曾建华

封面设计：吴俊卿

编者的话

著名学者钱学森曾经指出：市场经济就是法制经济。为了适应社会主义市场经济的需要，我国立法机关近期颁布了一系列规范市场经济秩序的法律、法规。这些法律、法规对社会主义市场经济体制的建立和完善，对进一步深入改革和开放，以及与国际惯例接轨都有着十分重要的意义。

为了配合学习、宣传社会主义市场经济的有关立法，广东广信国际咨询公司组织了暨南大学东南亚研究所、中山大学法律系、中南政法学院、广东行政学院等有关大专院校、科研机构的专家、学者编写了《社会主义市场经济法律丛书》。

这套丛书得以出版面世，应该感谢广东国际信托投资公司有关领导的大力支持和华南理工大学出版社的密切协作，尤其是应该感谢原广东省人大主任罗天为该丛书提词。

但愿这套丛书能为读者学习和认识社会主义市场经济法制提供帮助，以实现全体作者和编委的初衷。

目 录

一、城市房地产管理法概述	
1. 《中华人民共和国城市房地产管理法》的 立法背景	1
2. 《房地产管理法》的调整范围	2
3. 《房地产管理法》中所说的“土地”的含义	3
4. 房地产的含义	4
5. 房地产市场的含义	5
6. 房地产市场的种类	5
7. 房地产市场的功能及作用	7
8. 国有土地的使用原则	8
9. 房地产权利人怎样依法纳税	9
二、房地产开发用地	12
10. 土地使用权的概念	12
11. 土地使用权出让的法律规定	13
12. 土地使用权出让的方式	13
13. 土地使用权出让合同的形式	15
14. 土地使用权出让的法律性质	16
15. 土地使用权出让合同双方当事人的权利和 义务	17
16. 土地使用权出让合同的变更	19

17. 土地使用权出让合同终止的原因	19
18. 土地使用权出让合同终止的法律后果	21
19. 土地使用权出让金的确定方式	23
20. 土地使用权划拨的含义	24
21. 城市基础设施用地和公益事业用地包括哪些 ...	25
22. 划拨土地使用权与出让土地使用权的差异	26
23. 在整个土地使用权的出让和转让中, 国家的 控制措施	27
三、房地产开发	29
24. 房地产开发的含义	29
25. 房地产开发的原则	29
26. 城市规划	29
27. 城市规划的实施	31
28. 房地产的综合开发的特点及过程	33
29. 城市基础设施的内容及特点	35
30. 以出让方式取得的土地使用权进行房地产 开发的规定	36
31. 依法取得的土地使用权能作价入股, 合资、 合作开发经营房地产	38
32. 房地产开发企业	39
33. 房地产开发有限责任公司	40
34. 房地产开发有限责任公司章程应当载明的 事项	42
35. 房地产开发有限责任公司股东会的职权	42
36. 房地产开发有限责任公司董事会的职权	43
37. 房地产开发有限责任公司经理的职权	44

38. 房地产开发有限责任公司监事会的职权	45
39. 房地产开发有限责任公司董事、监事、经理 的限制条件	45
40. 房地产开发股份有限公司的设立	46
41. 房地产开发股份有限公司章程应载明的事项 ...	47
42. 房地产开发股份有限公司的股东大会及其 职权	48
四、房地产交易	50
43. 房地产交易	50
44. 房地产成交价格申报制度	51
45. 房地产转让	53
46. 房地产权的共有	54
47. 土地使用权转让的含义	56
48. 以出让方式取得的土地使用权转让房地产 的条件	57
49. 房屋所有权证书	58
50. 以划拨方式取得的土地使用权进行房地产 转让的规定	58
51. 土地使用权转让的程序	59
52. 转让土地使用权应注意的问题	60
53. 转让土地使用权应缴纳的税费	62
54. 商品房预售应符合的条件	63
55. 抵押的含义及抵押权的特征	63
56. 抵押权关系当事人的权利和义务	65
57. 抵押权具有的效力	66
58. 房地产抵押及特征	67

59. 房屋抵押	68
60. 以土地使用权设定抵押权	69
61. 以土地使用权设定抵押权的手续和登记	70
62. 房地产抵押中抵押权的实现	71
63. 设定房地产抵押应当注意的问题	72
64. 优先受偿权	73
65. 房屋所有权	74
66. 房屋所有权的各项权能	75
67. 房屋租赁合同	77
68. 私有房屋租赁合同	78
69. 签订房屋租赁合同应当遵循的原则	79
70. 房屋租赁合同中出租人的权利和义务	81
71. 房屋租赁合同中承租人的权利和义务	82
72. 房屋租金包括的内容	84
73. 房屋租赁合同的终止	85
74. 国有房屋租赁合同	87
75. 房地产中介服务机构	88
76. 房地产中介服务机构应当具备的条件	89
77. 房地产价格评估	90
78. 房地产价格的含义	92
79. 房地产咨询机构	94
80. 房地产经纪机构	94
五、房地产权属登记管理	96
81. 房地产权属登记管理	96
82. 实行房地产权属登记管理的意义	97
83. 土地使用权登记	98

84. 房屋所有权登记	99
85. 房产变更登记	100
86. 土地使用权变更登记	100
87. 房地产抵押登记	102
六、法律责任	104
88. 违反房地产管理法的法律责任	104
89. 擅自批准出让或擅自出让土地使用权及其 法律责任	106
90. 擅自从事房地产开发业务及其法律责任	108
91. 违法转让以出让方式取得的土地使用权及其 法律责任	109
92. 非法转让以划拨方式取得的土地使用权及其 法律责任	110
93. 非法预售商品房及其法律责任	111
94. 擅自从事房地产中介服务及其法律责任	112
95. 违法向房地产开发企业收费及其法律责任	114
96. 房产管理部门、土地管理部门工作人员的 玩忽职守罪及其法律责任	114
97. 房产管理部门、土地管理部门工作人员的 受贿罪及其法律责任	116
附录：《中华人民共和国城市房地产管理法》	119

一、城市房地产管理法概述

1. 《中华人民共和国城市房地产管理法》的立法背景

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的财源。房地产业在国民经济和社会发展中的重要地位和作用，客观上要求用法律加以规范、引导、推动和保障。

党的十一届三中全会以来，特别是我国进行城市国有土地有偿使用制度改革和房地产综合开发建设体制改革以来，我国房地产业迅速崛起。1992年邓小平同志视察南方发表重要谈话和党的十四大以来，改革和开放的步伐加快了，房地产业的发展随之进入一个新的阶段。同时，随着房地产业的迅速发展，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；房地产开发投资结构不合理，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，就必须把房地产管理纳入法制轨道。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“规范和发展房

地产市场”。因此，为了加强城市房地产的管理，维护城市房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，适应建立社会主义市场经济体制的需要，而制定了这部《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《房地产管理法》）。这部法于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，同日由江泽民发布《中华人民共和国主席令》第29号予以公布，于1995年1月1日起施行。

2. 《房地产管理法》的调整范围

《房地产管理法》第二条规定：“在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、房地产交易，实施房地产管理，应当遵守本法。”由此规定可知，《房地产管理法》所调整的范围主要有以下几个方面：

（1）本法适用于“在中华人民共和国城市规划区国有土地范围内”所进行的房地产开发、房地产交易和房地产管理等方面的行为。第七十一条还规定“在城市规划区外的国有土地范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、交易活动以及实施房地产管理，参照本法执行。”

（2）本法可适用于在国有土地范围内所进行的“房地产开发、房地产交易”。这里所说的“房地产开发”，是指在根据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。这里所说的“房地产交易”，是指包括房地产转让、房地产抵押和房地产租赁在内的市场行为。

（3）本法还适用于在国有土地范围内“实施房地产管

理”的行为。也就是说，对于在中华人民共和国城市规划区国有土地范围内所进行的房地产开发、房地产交易及其他有关房地产活动的管理必须依据本法的规定。

注意，这里所称的“城市”，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。这里所称的“城市规划区”，是指城市市区、近郊区及城市行政区内因城市建设和发展需要强行规划控制的区域。另外，这里所称的“房地产开发用地”，必须是国有土地。集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可出让。这样规定，是为了贯彻切实保护耕地的基本国策，明确集体所有的土地不能开发经营房地产。

3. 《房地产管理法》中所说的“土地”的含义

一般来说，土地是指地球表面的这一部分。它是我们人类赖以生存和栖息的地方，是一种有限的非再生资源。土地具有这样几个特性：

(1) 固定性。这是指土地不能搬动，因此，在民法上，土地被称为不动产；(2) 有限性。也就是说，在现有科学技术条件下，土地的面积是不能增加的，也不能用其他的生产资料来代替；(3) 耐用性。这是指在土地不因大自然的力量使其消失的情况下，可被永久的利用，不会因为使用而丧失其存在或者导致其面积的减少；(4) 差异性。它是指土地的质量和位置的优劣具有天然的不同性。

但是，本法所称的“土地”，就是指的国有土地，即属于国家所有的土地。我国土地，除法律规定属于农村劳动群众集体组织所有的以外都属于国家所有。根据我国《宪法》、

《民法通则》和《土地管理法》的有关规定，我国国有土地包括：城市土地、水流、森林、法律规定属集体所有之外的山岭、草原、荒地、滩涂、征用农村集体经济组织的土地、国家机关、部队、学校、名胜古迹、自然保护区等特殊土地（区集体所有的土地除外），而不包括集体所有的土地。集体所有的土地，只有在依法征用转为国有土地后，才可以成为本法所称的土地。

4. 房地产的含义

房地产是房产和地产两者的合称，具体来说，是房屋和土地在经济方面的商品体现。房屋与土地这两个概念反映物质的属性和形态，即房屋是一种物质形态体现，土地是另一种物质形态体现；而房产和地产则体现商品形式的价格。因此，在生活资料方面，房产和地产属于财产范畴；在生产资料方面，房产与地产属于资产范畴。由于物质形态的房屋与土地紧密相连，房屋只有依土地而建，土地是房屋的基础，因此，在经济形态上，房产与地产的经济内容和运动过程也具有内在的整体性，故将房产和地产两个概念合称为“房地产”。

在现实生活中，人们通常所说的房地产是指建筑物和构筑物及其依托该建筑物和构筑物的地块所组成的有机整体。习惯上，人们也没有把房地产与房屋和土地作严格的区别，房屋和土地，在民法上，都被称为不动产，也就是说，房屋和土地都是不可移动的财产，或者一经移动其经济价值和使用价值就会丧失，因此，房产和地产都是不动产。

5. 房地产市场的含义

《房地产管理法》第一条规定了制定本法的宗旨之一是“维护房地产市场秩序”。那么，什么是房地产市场呢？

市场这个概念可以从广义和狭义两个方面来理解：狭义的市场，是指商品买卖的场所；而广义的市场，则是指一定时间、地点、条件下商品交换关系的总和。相应地，房地产市场也便可以从广义和狭义两个方面来理解了。狭义的房地产市场，即是作为房地产商品交换集散地的房地产交易场所，如各城市在市级和各区、县挂牌的房地产交易市场（或称房地产交易所）。具体来说，就是进行房地产交换的场所；而广义的房地产市场，则是指房地产交换关系即房地产交换全过程之总和。具体来说是指以交易为轴心的对房地产价格、管理、经营等活动进行引导和调控的全部机制，体现着以房地产为物质媒体的社会经济关系。

在我国，房地产市场的经营主体以全民所有制和集体所有制企业为主，以私人建设和流通的房屋为辅，而城市土地市场的主体只能是国家。我国建立社会主义房地产市场的目的是为社会主义建设事业服务的，是为满足人民日益增长的房屋需求，为实现房屋商品化和房屋建设投资的良性循环创造条件。

我国房地产市场具有两个方面的特征：第一，房地产商品的物质特征；第二，房地产商品的经济特征。

6. 房地产市场的种类

房地产市场可以按不同的标准进行如下划分：