

《城市房地产管理法》 释解

张桂龙 徐景和 主编

中國檢察出版社



《城市房地产管理法》释解

主 编 张桂龙 徐景和
副主编 刘淑强 周 敏

中國檢察出版社

京新登字 109 号

《城市房地产管理法》释解

主编 张桂龙 徐景和

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

蓟县新蕾印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 9 印张 200 千字

1994 年 10 月第一版 1994 年 10 月第一次印刷

印数：1--11000 册

ISBN 7-80086-228-3/D·229

定价：9.50 元

前 言

1994年7月5日，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》。这是我国为了规范和发展房地产市场，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而制定的一部十分重要的法律。《城市房地产管理法》的制定和颁布，不仅标志着我国房地产业的发展走上了法制的轨道，而且也标志着我国社会主义市场经济法律体系的建设取得了又一个重要的成果。

目前，有关部门、单位以及房地产开发经营公司都在积极学习、理解《城市房地产管理法》，为了配合广大干部、群众学习、理解、掌握、贯彻《城市房地产管理法》，我们组织编写了这本《〈城市房地产管理法〉释解》。本书根据《城市房地产管理法》的规定，详细介绍了城市房地产开发用地的范围、取得房地产开发用地的方式和条件、房地产开发的原则、房地产的交易、房地产的中介服务、房地产权属登记管理等内容，为帮助读者学习、理解、掌握《城市房地产管理法》的精神，提供了一本有益的参考书。

参加本书编写的主要是全国人大常委会法制工作委员会的有关同志，也有部分在实际部门工作的同志。由于时间仓促，水平有限，本书难免存在诸多不足之处，欢迎广大读者批评指正。

作 者

1994年7月于北京

目 录

第一章 概 述.....	(1)
一、制定《城市房地产管理法》的必要性和立法 过程、指导思想.....	(1)
(一) 制定《城市房地产管理法》的 必要性和意义.....	(1)
(二) 《城市房地产管理法》的制定过程	(6)
(三) 《城市房地产管理法》的立法指导思想 ...	(9)
二、《城市房地产管理法》的基本原则和主要 内容	(12)
(一) 《城市房地产管理法》的基本原则.....	(12)
(二) 《城市房地产管理法》的主要内容.....	(15)
三、《城市房地产管理法》的适用范围.....	(18)
(一) 关于《城市房地产管理法》的调整范围 ...	(18)
(二) 《城市房地产管理法》在时间上的效力 范围	(23)
四、关于城市房地产的管理体制	(27)
(一) 《城市房地产管理法》制定过程中有关 管理体制的一些情况	(28)
(二) 有关部门在房地产管理方面的职责	(32)
(三) 法律对管理体制进行规定的意义	(33)

第二章 房地产开发用地 (35)

一、土地使用权的出让 (35)

(一) 土地使用权出让的概念 (35)

(二) 土地使用权出让的条件 (36)

(三) 土地使用权出让的方式 (38)

(四) 土地使用权的最高年限 (39)

(五) 土地使用权出让合同 (39)

(六) 土地使用权出让金 (43)

(七) 土地使用权的终止 (47)

二、土地使用权划拨 (47)

(一) 土地使用权划拨的概念和基本特征 (47)

(二) 对土地使用权划拨进行法律规范的
必要性 (51)

(三) 土地使用权划拨的条件 (52)

(四) 土地使用权划拨的程序 (55)

第三章 房地产开发 (58)

一、房地产开发的基本内容 (58)

(一) 房地产开发的概念 (58)

(二) 房地产开发的几项具体的基本原则 (59)

(三) 对取得土地使用权从事房地产开发
的基本要求 (60)

二、房地产开发企业 (61)

(一) 房地产开发企业的概念 (61)

(二) 房地产开发企业的设立 (62)

(三) 采用公司形式的房地产开发企业适用

《公司法》的问题.....	(64)
(四) 房地产开发企业的注册资本和投资总额 的关系	(74)

第四章 房地产交易 (75)

一、房地产交易的含义和一般原则	(75)
(一) 房地产交易的含义	(75)
(二) 房地产交易的一般原则	(76)
(三) 房地产价格评估	(78)
(四) 我国实行房地产成交价格申报制度	(83)
二、房地产的转让	(85)
(一) 房地产转让的概念	(85)
(二) 限制房地产转让的几项条件	(86)
(三) 转让房地产的法定条件	(88)
(四) 房地产转让合同	(90)
(五) 商品房预售的条件	(92)
三、房地产的抵押	(94)
(一) 房地产抵押的含义	(94)
(二) 房地产抵押的成立	(97)
(三) 抵押人与抵押权人的权利义务.....	(100)
(四) 抵押权的实现.....	(102)
四、房屋租赁.....	(104)
(一) 房屋租赁的含义.....	(104)
(二) 房屋租赁关系的建立.....	(105)
(三) 房屋租金的归属.....	(109)
(四) 房屋租赁合同的终止.....	(110)
五、房地产交易的中介服务.....	(113)

(一) 中介服务的概念·····	(113)
(二) 房地产交易中介服务机构的设立·····	(114)
(三) 房地产价格评估人员资格认证制度·····	(118)
第五章 房地产权属登记管理·····	(119)
一、房地产权属登记管理的必要性·····	(119)
二、以出让或者划拨方式取得的土地使用权的 登记程序·····	(120)
(一) 土地使用权人提出申请·····	(120)
(二) 地籍调查及权属审核·····	(121)
(三) 公告·····	(121)
(四) 注册登记·····	(121)
(五) 颁发土地使用权证书·····	(121)
三、新建房屋所有权的登记·····	(122)
(一) 房屋所有人依法提出申请·····	(122)
(二) 登记机关进行审核·····	(123)
(三) 颁发房屋所有权证书·····	(123)
四、房地产权的变更登记·····	(123)
(一) 申请房产变更登记·····	(124)
(二) 申请土地使用权变更登记·····	(124)
五、对于房地产权属登记的特殊规定·····	(125)
六、房地产抵押的登记·····	(126)
(一) 抵押房地产时应当办理的登记·····	(126)
(二) 处分抵押房地产时应当办理的登记·····	(126)
七、房地产权证书·····	(126)

第六章 违反《城市房地产管理法》的法律责任…… (128)

一、法律责任的概念与种类…… (128)

(一) 法律责任的概念…… (128)

(二) 法律责任的种类…… (131)

二、《城市房地产管理法》关于法律责任的

规定…… (137)

(一) 《城市房地产管理法》有关民事责任的

规定…… (137)

(二) 《城市房地产管理法》有关行政责任的

规定…… (138)

(三) 《城市房地产管理法》有关刑事责任的

规定…… (141)

第七章 房地产纠纷的解决…… (145)

一、房地产纠纷概述…… (145)

(一) 房地产纠纷的含义…… (145)

(二) 房地产纠纷的类型…… (146)

(三) 房地产纠纷的处理原则…… (154)

二、房地产纠纷的民事诉讼…… (154)

(一) 房地产纠纷诉讼的一审普通程序…… (155)

(二) 房地产纠纷诉讼的一审简易程序…… (166)

(三) 房地产纠纷诉讼的二审程序…… (167)

(四) 房地产纠纷民事诉讼的审判监督

程序…… (171)

三、房地产纠纷的行政诉讼…… (173)

(一) 人民法院受理房地产行政纠纷诉讼

的范围.....	(173)
(二) 房地产行政纠纷诉讼的一审程序.....	(174)
(三) 房地产纠纷行政诉讼的二审程序.....	(180)
(四) 房地产纠纷行政诉讼的审判监督 程序.....	(183)

附：

中华人民共和国城市房地产管理法.....	(184)
中华人民共和国土地管理法.....	(198)
中华人民共和国城市规划法.....	(210)
中华人民共和国土地管理法实施条例.....	(219)
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.....	(228)
城市私有房屋管理条例.....	(236)
中华人民共和国土地增值税暂行条例.....	(241)
划拨土地使用权管理暂行办法.....	(243)
城市住宅小区竣工综合验收管理办法.....	(249)
建设工程质量管理办法.....	(252)
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法.....	(264)
城市房屋产权产籍管理暂行办法.....	(267)
建设部关于加强商品房屋产权产籍登记管理 的通知.....	(271)
城市房地产市场估价管理暂行办法.....	(272)

第一章 概 述

本章共分四个部分，分别介绍《城市房地产管理法》制定的必要性、立法过程和立法指导思想，《城市房地产管理法》的基本原则和主要内容，《城市房地产管理法》的适用范围，以及城市房地产的管理体制。

一、制定《城市房地产管理法》的必要性和立法过程、指导思想

（一）制定《城市房地产管理法》的必要性和意义

房地产业是指从事房地产业开发、经营、管理和服务的产业，是国民经济发展的基础性、先导性产业。房地产业的发展，不仅体现着一个国家、一个地区经济的发展水平和发展程度，同时也体现了一个国家、一个地区社会生产力的发展水平和发展程度。我国制定《城市房地产管理法》的必要性在于：

1、用法律形式规范、引导、推动和保障房地产业的发展。

自党的十一届三中全会以后，我国的房地产业有所发展；八十年代后期，进行了城镇国有土地使用制度改革和房地产综合开发建设体制改革以来，房地产业迅速崛起；1992年初邓小平同志视察南方发表重要谈话和党的十四大以后，随着改革和建设步伐的加快，房地产业的发展进入了一个新的发展阶段。

我国的房地产业的发展主要表现在以下几个方面：

(1) 房地产行业的发展已经初具规模。据有关方面统计，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。全国各类房地产企业、事业单位近 40000 家，从业人员达 240 多万人。

(2) 城市国有土地开始实行有偿、有期限的使用制度。开征了土地使用税和中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业的场地使用费，并逐步实行土地有偿出让和转让。据有关方面的统计，从 1987 年到 1993 底，全国已经出让的城镇国有土地使用权为 44000 多幅，出让总面积约为 79000 公顷，收取出让金约有 1231 亿元。

(3) 房地产综合开发取得显著成效。在“七五”期间国家实行了“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) 住宅建设有较大的发展。自 1980 年以来，全国城镇每年新增住宅约有 1.2 亿平方米，共新建住宅约 20 多亿平方米。目前全国已经建成的面积在 50000 平方米以上的住宅小区有 4000 多个。城镇居民的人均居住面积也由 1987 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。“七五”期间，全国商品房销售达 1.32 亿平方米，销售收入近 700 亿元；其中属于个人购买商品房的约有 4166 万平方米，回笼货币 150 多亿元。存量房地产的交易也逐年增加。目前，一个包括国有土地使用权出让、转让，房屋买卖、租赁，房地产抵押以及房

地产咨询代理等多种经济活动在内的房地产市场已经在我国形成。

(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经日益显示出来。房地产业的发展,带动了建筑、建材、轻工、化工等几十个相关产业的发展,并为旅游业、商业、金融业、服务业等第三产业的发展提供了一定的条件。通过城镇国有土地的有偿使用和房地产的开发,也增加了财政收入。据有关方面的统计,1987年至1993年底,各级人民政府通过出让城镇国有土地使用权收取的土地使用权出让金约有1231亿元;有些城市的财政收入中土地使用权出让金的比重已达25%左右,少数城市则达到50%甚至80%左右。房地产业的发展,对于推动城市建设,带动基础设施建设,改善投资环境,实现国有土地资源的优化配置,实现城市总体规划,进一步扩大我国的改革开放都起到了重要的促进作用。

因此,正是因为房地产业是经济发展的基础性、先导性产业,可以为城市经济发展提供基本物质基础和前提,可以推动城市居民生活条件的改善,增加国家财政收入,在国民经济和社会发展中具有重要的地位和作用,所以在客观上要求用法律加以规范、引导、推动和保障。

2、通过立法解决房地产发展中的问题,将房地产管理纳入法制的轨道。

房地产业在我国还是一个新兴的产业,所以在其发展过程中难免会出现一些问题,特别是在我国对房地产业的运行规律尚缺乏足够的认识和经验的情况下更是如此。从1992年开始,我国的房地产业在迅猛发展的同时,也出现了一些问题,有的问题甚至还比较严重。主要的有以下几个方面:

(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。一些地方为吸引资金发展本地区的经济，不做可行性研究论证和分析，越权批地，随意划定开发区，层层设立开发区，甚至有的乡、镇也设立开发区等，不惜圈占大片耕地。由于大量越权批地，多头批地，下放土地审批权等，造成房地产开发过程中土地供应总量的失控。据有关方面的统计，全国房地产经营机构自1992年初至1993年7月，共获得土地约12.7万公顷，其中通过行政划拨方式取得的约占35.5%，通过协议出让方式取得的约占49.09%，通过招标出让方式取得的约占0.78%，通过拍卖出让方式取得的约占0.32%，从其他单位转让来的约占13.76%。由于房地产用地的取得方式仍以行政划拨和协议方式为主，土地供应缺乏市场的公平竞争，投机现象比较严重，造成房地产市场和土地管理秩序的混乱。

(2) 宏观调控体系不完善，增大了房地产市场的投机性。由于在房地产市场方面的市场管理和价格管理不够健全，房地产经营机制不够健全，税、费的征收管理不够严格等原因，一些企业或者个人通过各种手段非正常地取得过量、低价土地，炒卖土地的现象比较严重，造成国家土地收益严重流失。据有关方面的统计，由于税收征收管理等措施没有跟上，1992年至1993年7月，全国房地产开发企业拖欠税占应税的16.3%，拖欠土地取得费的40%。由于从事房地产业可以获取暴利，刺激房地产开发经营公司猛增。据有关方面统计，1991年全国共有房地产开发公司6000多家，1992年就猛增到16000多家，一年就增加了10000多家。一些房地产公司没有开发资金，不具备开发能力，只是炒卖土地、炒卖楼花，扰乱了经济秩序。此外，由于房地产业投机性的存在，加剧了投资结构的失调，许多资金流向别墅、度假村、写字楼等高

档商品房的开发上去，普通住宅的开发则相对不足。

(3) 房地产市场发育不健全，市场行为不规范，导致房地产秩序的紊乱。由于我国的房地产业起步较晚，基础较差，法制不够健全，再加上有法不依、执法不严等情况，导致房地产的市场行为不规范，市场交易紊乱，影响了房地产的正常、健康发展。

因此，正是因为当前我国房地产业发展过程中出现了一些问题，而要从根本上解决这些问题，必须通过法律的形式规范房地产市场行为，把房地产的管理纳入法制的轨道。

3、制定《城市房地产管理法》的重要意义。

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。市场经济，从某种程度上讲就是法制经济，房地产业作为我国社会主义市场经济中的一个组成部分，也迫切需要法律来规范。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》明确指出，“当前培育市场体系的重点是，发展金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等”，要“规范和发展房地产市场”。因此，1994年7月5日，第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议审议通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》。《城市房地产管理法》的制定和颁布，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，具有十分重要的意义。同时，《城市房地产管理法》的制定和颁布，也是全国人民代表大会及其常务委员会抓紧经济立法，建立和完善社会主义市场经济法律体系的一个重要举措。

（二）《城市房地产管理法》的制定过程

《城市房地产管理法》从开始起草到最后通过，大体经历了以下几个阶段：

1、建设部起草和上报送审稿的阶段。

1988年，建设部在调查研究的基础上，开始了《房地产法》的起草工作，并在镇江、天津等地召开有20多个大中城市房地产经济、管理专家参加的起草研讨会，会后形成了《房地产法》初稿，以后，又数易其稿。

1992年，建设部加快了《房地产法》起草工作的步伐，成立了起草领导机构和起草小组，形成了《房地产法》的讨论稿。

1993年上半年，建设部通过召开专家论证会、组织调查组赴福建等进行调查、发文征求地方和中央有关部门的意见等方式，听取各方面的意见，并根据各方面提出的意见对初稿进行了多次修改，于1993年8月正式形成《中华人民共和国房地产法（送审稿）》，报请国务院审议。

2、国务院法制局的审查阶段。

根据1987年国务院制定的行政法规的规定，国务院法制局负责审查拟提交全国人民代表大会及其常务委员会的法律草案。因此，在建设部上报《房地产法（送审稿）》后，国务院法制局即开始审查工作，征求了地方和中央有关部门的意见，召开了多次论证会，多次分别听取建设部和国家土地管理局的意见，对送审稿反复研究、修改，形成了《中华人民共和国城市房地产管理法（草案）》，并于1994年3月29日召开的国务院第17次常务会议讨论通过。

3、全国人民代表大会常务委员会的审议阶段。

全国人民代表大会常务委员会从开始审议和最后通过《城市房地产管理法》，大体又经历了以下几阶段：

(1) 国务院提交议案。国务院常务会议讨论通过《城市房地产管理法（草案）》后，李鹏总理于1994年4月9日以国函〔1994〕27号文向全国人民代表大会常务委员会提出了《关于提请审议〈中华人民共和国城市房地产管理法（草案）〉的议案》。

(2) 全国人民代表大会常务委员会听取法律草案的说明和对法律草案进行初审。1994年5月上旬，第八届全国人民代表大会常务委员会第七次会议举行，根据《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》第十五条第一款关于“常务委员会全体会议听取关于议案的说明”的规定，第八届全国人民代表大会常务委员会第七次全体会议听取了建设部副部长叶如棠所作的《关于〈中华人民共和国城市房地产管理法（草案）〉的说明》。根据《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》第十五条第二款关于“常务委员会全体会议听取议案说明后，由分组会议进行审议”的规定，委员们在分组会议上对草案进行了初步的审议。

(3) 全国人民代表大会常务委员会有关部门进行立法调查和法律委员会的审议。第八届全国人大常委会第七次会议闭幕后，全国人大法律委员会和全国人大常委会法制工作委员会即将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门征求意见，并召开座谈会和组织调查组赴安徽、江西、天津、上海、深圳等进行调查征求意见。根据《全国人民代表大会组织法》第三十七条第三款关于“法律委员会统一审议向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的法律草案”和《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》第十六