

主编：房维廉

中华人民共和国城市

房地产管理法新释

人民法院出版社



# 中华人民共和国城市 房地产管理法新释

主 编 房维廉

人民法院出版社

责任编辑/胡玉莹

技术编辑/肖虎

封面设计/温培英

## 中华人民共和国城市房地产管理法新释

主编 房维廉

---

出版发行/最高人民法院出版社

社址/北京市东交民巷27号(最高人民法院机关大院内)

电话/65134290 65299981 65136849 邮编/100745

开户银行/中国工商银行北京王府井分理处

开户名称/人民法院出版社 帐号/046061-68

(通过本社邮购另加15%邮费)

---

经销/各地新华书店和其他书店 印刷/保定市印刷厂

开本/850×1168毫米 大32开 印张/12.875 字数/319千字

版本/1998年7月第1版 印次/1998年7月第1次印刷

印数/0001-3000 定价/19.40元

书号/ISBN 7-80056-679-X/D·751

---

版权所有 侵权必究

《中华人民共和国城市  
房地产管理法新释》  
编委会

顾问：乌福肇(全国人大法律委员会  
委员,原法工委副主任)

主编：房维廉(全国人大常委会法工委  
经济法室主任)

副主编：潘明才(国家土地管理局政策  
法规司司长)

撰稿人：(以姓氏笔划为序)

王超英 王宛生 刘左军 宋芳  
杨永明 张运动 张桂龙 房维廉  
贾静 唐世力 黄建初 潘明才

# 前 言

◇

《中华人民共和国城市房地产管理法》已于1994年7月5日八届全国人大常委会第八次会议审议通过，自1995年1月1日起施行。这部法律是我国社会主义市场经济法律体系中的重要法律，对于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，促进房地产业的健康发展，具有重要意义。

为了配合城市房地产管理法的宣传、贯彻，便于有关单位和人员系统学习、准确掌握这部法律各项规定的精神实质，编写了这本释义。参加本书编写的人员是全国人大常委法工委、国家土地管理局、国务院法制局参加立法工作的同志。

由于时间仓促，书中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

作 者

1994年8月

## 再版前言

◇

《中华人民共和国城市房地产管理法释义》出版已三年有余。三年多来，随着我国社会主义市场经济的发展，国家又出台了一系列房地产管理的法规和规章，管理机构也进行了改革。为了适应经济发展的需要，吸收最新的立法成果，对《释义》作了修改，增加了一些新的内容。修改本仍由房维廉主编，王超英、张桂龙同志参与了修改工作。

作者

1998年5月

◇

---

---

## 城市房地产管理法立法过程中 若干有争议的问题（代序）

《中华人民共和国城市房地产管理法》已于1994年7月5日第八届全国人大常委会第八次会议通过，自1995年1月1日起施行。《城市房地产管理法》是我国社会主义市场经济法律体系中的重要法律，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，促进房地产业的健康发展，具有重要意义。

制定《城市房地产管理法》的过程，大体可分为五个阶段：建设部草拟《房地产法（草案）》；国务院讨论通过《城市房地产管理法（草案）》；全国人大常委会对《城市房地产管理法（草案）》进行初步审议；全国人大有关专门委员会审议，法律委员会提出草案修改稿；全国人大常委会审议通过《城市房地产管理法》。前两个阶段是起草过程，即《城市房地产管理法（草案）》形成的过程；后三个阶段是审议修改的过程，即《城市房地产法》的确定过程。

在城市房地产管理法的起草和审议过程中，各方面对一些不同意见，这是立法中的正常现象，有利于集思广益。国务院有关部门、全国人大常委会有关部门以及全国人大有关专门委员会受国务院和全国人大常委会的委托对若干有争议的问题，广泛征求意见，反复研究论证，多次进行协调，使这些问题得到了

较好的解决。《城市房地产管理法》就这些问题作出了符合实际的、有利于改革的规定。

## 一、关于房地产管理体制问题

如何规定房地产管理体制，是房地产立法中争议最大、争议时间最长的问题。争论可分为三个阶段：

(一) 起草过程中的争议。房地产本身具有房地合一的特点，按照现行体制实行房、地分管是不顺的，应当逐步实行房地产统管。这是各方面共同认识。但是，如何统管认识很不一致。

有的部门认为，建设部门应当是房地产行政主管部门，主张在法中明确规定，国务院房地产行政主管部门主管全国的房地产管理工作。其中土地使用权出让、划拨仍由土地管理部门负责，但土地出让、划拨以后的开发、利用、交易等，应由房地产行政主管部门管理。理由是：(1) 国务院已明确赋予建设部“负责房地产行业管理”的职能；(2) 房地产业是统一的行业，从房地不可分的属性看，城市规划区内的国有土地及房屋应由房地产行政主管部门实施统一管理。

有的部门不同意规定建设部是房地产行政主管部门，主张应根据房随地走的原则，由土地管理部门统一管理房地产工作。在当前体制尚未理顺的情况下，可以按国务院确定的职责范围，进行分管。理由是：(1) 按照国务院规定，土地管理部门负责国有土地使用权的出让、转让、抵押的全过程，不能人为地将统一管理的地政工作分成两段；(2) 建设部负责房地产的行业管理，含义不清，这样可能要进一步加剧部门之间的扯皮。

国务院法制局及国务院有关领导同志多次协调认为，在现行体制下，难以规定哪一家是房地产的主管部门，只能在不同的环节上，明确各自的职责。按照《宪法》规定，这种职责的划分，属



于国务院职权。因此，从既不改变现行体制，又为进一步改革留有余地，建议规定：“国务院建设行政主管部门、土地管理部门依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作。”（草案第七条）国务院常务会议同意上述意见，作为草案报请全国人大常委会审议。

（二）八届全国人大常委会第七次会议对《城市房地产管理法（草案）》进行初步审议时，委员们和各地方、部门、专家对这一条规定意见仍不一致。

一种意见认为，房地产本身具有房、地不可分的特点，实行房地分管，容易造成部门扯皮，又不方便群众，建议本法在房地产管理体制上有所突破，实现房地产由一个部门统管。可以考虑，房地产的一级市场，即土地使用权的出让，由土地管理部门负责；房地产的二、三级市场，即房地产的开发、交易、转让，由建设部门负责。

另一种意见认为，草案第七条规定涉及到政府机构职权的划分，已由国务院反复研究确定，建议不再作修改。

全国人大法律委员会研究了各方面的意见后认为，国务院的机构改革方案于1993年八届全国人大第一次会议原则批准后，已由国务院确定。按照国务院现行机构设置，对房地产管理不可能不涉及到建设部门和土地部门两家。同时，草案已考虑到了改革先行一步的少数城市的经验，明确规定，“经省、自治区、直辖市人民政府确定，市、县人民政府由一个部门统一负责房产管理和土地管理工作的，可以制作、颁发统一的房地产权证书。”（草案第十条）为改革留了余地，因此，在“全国人大法律委员会关于《中华人民共和国城市房地产管理法（草案）》审议结果的报告”（以下简称《审议结果报告》）中，建议维持草案的规定。同时建议增加规定“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。”作为这一条的第二款。

(三) 八届全国人大常委会第八次会议审议《城市房地产法(草案修改稿)》时,有些委员再次提出,建议本法规定房地产由一个部门统管,希望对这个问题有所突破。

全国人大法律委员会在研究了一些委员的上述意见后认为,这个意见是值得重视的,但目前解决全国的房地产管理体制问题,似尚不成熟。在“关于城市房地产管理法(草案修改稿)修改意见的汇报”中提出,管理体制应当有利于保护土地资源,防止耕地流失,同时,有规划有步骤地进行房地产的开发和建设。国务院经过研究在草案中提出了政府机构和职权划分的意见。法律委员会建议维护草案第一款,同时增加第二款规定,便于省级人民政府按照当地实际情况妥善地解决县级以上地方人民政府房地产管理机构及其职权问题。随着本法的实施,城市房地产管理体制将会有新的突破。八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的上述意见。

## 二、关于是否规定“房地产权利主体一致的原则”的问题

草案规定:“国家实行城市国有土地使用权和土地上的房屋等建筑物及其附着物(以下简称房屋)所有权的主体一致,即房地产权利主体一致的原则。”(第三条)对是否规定“房地产权利主体一致的原则”各方面认识不一致。

一种意见认为,本法不宜规定“房地产权利主体一致的原则”。理由是:(1)在一些特定情况下,房屋以动产转让处置时,其土地使用权并不随之转让。在这种情况下,不宜要求房地产权利主体一致。(2)城市国有土地使用权情况复杂,许多房屋的用地都是过去通过行政划拨方式取得的,现在也不能由使用者处分,权

利主体一致原则值得研究。(3) 国有土地使用权只能是一种特殊商品，而地上的房屋则是一种完全的商品，二者有本质区别。因此，二者难以统一。(4) 现代物权关系主体趋于细化，房地产的用途也日益多样化，强制要求主体一致，可能不利于市场经济的发展。

另一种意见认为，本法应当规定“房地产权利主体一致的原则”，这一原则体现了房、地不可分的特征，有利于加强房地产的管理。

法律委员会研究了各方面的意见后认为，这一原则涉及民法物权，各国民法也未见规定，可以制定物权法时研究。本法中可以规定房地产转让、抵押时，房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权同时转让、抵押。因此，在《审议结果报告》中，法律委员会建议删去这一条。八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的修改意见。

### 三、关于集体所有的土地能否出让的问题

草案规定，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。(第九条)

根据这一规定，集体所有的土地不能开发经营房地产。

在审议草案的过程中，各方面对这个问题仍有两种意见。

一种意见认为，集体所有的土地，应当允许由所有权人出让，当然应当有所限制，如基本农田保护区的土地不得出让。理由是：1988年4月七届全国人大第一次会议通过的宪法修正案规定，土地的使用权可以依照法律规定转让；1988年12月七届全国人大常委会第五次会议通过的关于修改土地管理法的决定，明确规定集体所有的土地的使用权可以依法转让。集体所有的土地的所有权，包含对土地的使用权、收益权、处分权，理应可以由所有权

人出让。如果所有权人无权出让，只有征用后才能出让进入房地产市场，是不合理的，也是与宪法和土地管理法的规定不一致的。

另一种意见认为，本法应当明确规定集体所有的土地不能用于房地产开发。否则，将不利于保护耕地、保护农业生产。

全国人大法律委员会研究了各方面的意见后认为，在这个问题上，必须认真贯彻党的十四届三中全会的精神，“我国地少人多，必须十分珍惜和合理使用土地资源，加强土地管理，切实保护耕地，严格控制农业用地转为非农业用地。国家垄断城镇土地一级市场”。同时本法应与宪法和土地管理法相衔接，建议将草案第九条修改为“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。”八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的上述修改意见。

#### 四、关于本法是否规定土地使用权的划拨方式

土地使用权划，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付土地使用者使用的行为。以划拨方式取得土地使用权的，除法律、行政法规另有规定外，没有使用期限的限制。

对本法是否规定土地使用权的划拨方式，有两种意见：

一种意见主张，取消土地使用权的划拨方式，一律采用有偿出让方式。理由是：(1)行政划拨方式是计划经济体制的产物，不符合发展社会主义市场经济的要求。(2)划拨方式是无偿或低偿的，与出让之间差价悬殊，实行划拨干扰房地产市场的公平竞争。(3)一些单位有偿转让用划拨方式取得的土地使用权，造成土地收益流失，级差收益深入单位和个人手中。(4)划拨方式取得土地使用权的，不重视土地使用效益，造成土地的闲置浪费。

另一种意见主张，划拨方式和出让方式并存。理由是：（1）划拨方式实际上取消不了，各级行政机关、事业单位及国家重点建设用地，客观上需要采用划拨方式。（2）通过划拨方式取得的土地使用权与通过出让方式取得的土地使用权性质有所区别，前者取得的不是物权，因而不能转让、抵押；后者取得是财产权，可以转让、抵押。（3）随着房地产制度的改革，条件成熟时，国家划拨的土地使用权可以有步骤地收回，改用出让方式，最终实现土地使用权的商品经营目标。

起草过程中，对上述两种意见，反复研究，在草案中保留了划拨方式，即：“国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度，严格控制无偿、无限期使用国有土地的范围。”（第四条）同时，严格限制了划拨的范围，即：下列建设用地的土地使用权，确属必需的，可以由县级以上人民政府依法批准划拨：（一）国家机关用地和军事用地；（二）城市基础设施用地和公益事业用地；（三）国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地；（四）法律、行政法规规定的其他用地。（第二十三条）

在全国人大常委会审议期间，又进一步征求了意见，各方面仍是两种看法。法律委员会研究了这些意见后认为，在当前房地产市场发育不够成熟的情况下，划拨方式仍是取得土地使用权的重要方式。但是，应对划拨的范围加以限制。因此，同意草案的规定，在内容上不作修改。八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的意见。

## 五、关于土地使用权的出让方式问题

土地使用权出让，是指国家将国有土地的使用权在一定期限内出让给使用者，由土地使用者向国家交付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让的方式有三种：招标、拍卖和协议。

在起草过程中，对如何规定土地使用权的出让方式，有两种意见：

一种意见认为，土地使用权出让，应全部采取招标、拍卖方式，取消协议方式。理由是：协议方式的随意性大，容易由此助长不正之风。

另一种意见认为，取消协议方式不符合实际情况，协议方式目前仍是出让的主要方式。主张规定，土地使用权的出让，分别采取招标、拍卖和协议方式。

在反复研究了上述意见之后，草案规定，“土地使用权出让，分别采取拍卖、招标方式；在特定情况下，除由国务院批准外，按照国家规定的批准权限，经有批准权的人民政府的上一级人民政府批准，也可以采取协议方式。”“商业、旅游、娱乐和别墅用地，应当采取拍卖、招标方式。”（第十二条）

在全国人大常委会审议期间，有些委员以及一些地方、部门和专家认为，草案的规定仍然不够符合实际情况。北京曾试行招标方式出让土地使用权，但没有成功，只好放弃招标方式。目前土地使用权的出让全部实行协议方式。天津开发区的土地目前均是以协议方式出让。上海批租的土地绝大多数也是采取协议方式。另外，实行招标方式需要先垫付一笔启动资金，用于出让的前期准备工作，实际上又缺乏资金。因而没有条件实行招标、拍卖的，应当允许实行协议方式。对因此可能产生的问题可以通过地价管理来控制。

八届全国人大常委会第八次会议同时考虑各方面的意见后，将草案的规定修改为：“土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。”“商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式。”“采取双方协议方式出让

土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。”（第十二条）

全国人大法律委员会在《审议结果报告》中对这一条修改意见作了解释：当前以拍卖、招标方式出让土地使用权的，数量很少（据统计全国还不足1%），绝大多数采取协议方式；不少地方因不具备招标、拍卖方式出让土地使用权条件，还未采用过。草案规定只有在特定情况下经批准才可以采取协议方式；商业、旅游、娱乐和别墅用地都应当采取招标、拍卖方式，难以行得通。对用协议方式出让土地使用权的，应当加强对协议的地价管理。

## 六、关于私有房屋用地是否规定视同划拨方式取得的问题

草案规定：“本法施行前城市国有土地上的私有房屋用地，其土地使用权视同划拨方式取得；但是依法通过出让方式取得土地使用权的除外。”（第二十三条第二款）

在草案审议期间，有些委员以及一些地方、部门对草案的上述规定提出了不同意见。建议对这个问题作进一步研究。理由是：（1）根据草案第四十三条规定，以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当经批准，并补缴土地使用权出让金。而城市私有房屋用地的情况比较复杂，有外国人的私房，华侨、外籍华人和其他海外人士的私房，以及国民党官员留下的代管房产，其中有些人是在解放前花了钱置了房又置了地，房契、地契都可以查到。现在一律规定视为划拨，过于简单，会引起不少问题。（2）按照草案的规定，华侨几代人的私有房屋用地的使用权将视为划拨方式取得，甚至由政府无偿收回，可能要伤害华侨的感情。应当同宪法、归侨侨眷保护法中所规定的保护华侨、侨眷私有房屋的合法权益相衔接。（3）规定私有房屋转让时，一律补交出让金，难以行得通。目前有些城市实际的作法是，出售私有房屋都不补交

出让金。

法律委员会研究了多方面的意见后认为，城市私有房屋问题比较复杂，有各种不同情况，有华侨及其他海外人士解放前购置的房产，也有城市居民几代相传的私有房屋，规定一律视为划拨方式取得，并在转让时补交出让金，会带来一些问题，需要进一步研究。因此，在《审议结果报告》中建议，本法对此可以不作规定，删去草案中的这一条规定。如果需要，可先由国务院制定行政法规，区别不同情况加以处理。八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的上述修改意见。

### 七、关于土地使用权的使用期限问题

草案规定：土地使用权出让最高年限按照下列用途确定：（一）普通标准住宅用地 70 年；（二）工业用地 50 年；（三）教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年；（四）商业、旅游、娱乐和别墅用地 40 年；（五）综合用地或者其他用地 50 年。（第十三条）

在全国人大常委会审议草案期间，有些委员以及一些地方、部门、专家对草案的这一条规定提出了点意见：

1. 土地使用权出让最高年限规定偏短，可考虑适当延长。
2. 各类用途的土地使用权最高年限的规定，需要进一步研究，尽量做到合理。

全国人大法律委员会研究了各方面意见后认为，土地使用权出让最高年限本法可以不作规定。因此，在《审议结果报告》中，建议将这一条修改为：“土地使用权出让最高年限由国务院规定。”八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的上述修改意见。



## 八、关于出让方式取得的土地使用权期满后该土地上的地上物如何处理的问题

草案第二十一条第一款规定，“土地使用权出让合同约定的使用届满，土地使用权由国家无偿收回”。但是，土地上的建筑物如何处理，草案未作规定。各方面普遍要求，对这个问题作出规定。如何规定，有两种意见：

一种意见认为，应当规定，地上建筑物同土地使用权一起由国家无偿收回。理由是：（1）《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》已规定，“土地使用权期满，土地使用权及地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得”（第四十条）；（2）许多地方签订的土地使用权出让合同，都已约定了“土地使用权到期后，土地连同地上附着物无偿收回”的条款；（3）一些国家的法律也作了类似的规定。

另一种意见认为，规定地上物无偿收回不妥。应当规定给予一定的补偿，或者在合同中可以约定给予适当补偿，或者按到期的建筑物残值给予补偿，并由后来的土地使用者承担这项费用。

法律委员会研究了各方面的意见后认为，这个问题比较复杂，涉及到物权问题，应在物权法中规定，本法可以不作规定。但是，本法应当明确规定，土地使用者在使用期限届满需要继续使用土地的，除特殊情况外，应予以批准。因此，建议将草案第二十一条第一款修改为：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。”八届全国人大常委会第八次会议同意法律委员会的上述修改意见。