

城市房地产管理法 讲 话

徐玉麟主编



中国法制出版社

· 城市房地产管理法讲话

徐玉麟 主编

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑: 宋 进

封面设计: 李 晶

1922. 181
2699



A0733915

城市房地产管理法讲话

CHENGSHI FANGDICHAN GUANLIFA JIANGHUA

主编/徐玉麟

经销/新华书店

印刷/河北望都科技印刷厂

开本/787×1092 毫米 32 印张/5.125 字数/105 千

版次/1994 年 12 月北京第 1 版 1994 年 12 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-208-2/D·193

(北京西城文津街 11 号 邮政编码 100017)

定价: 8.10 元

前 言

《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》),已于1994年7月经第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过,由江泽民主席签署,中华人民共和国主席令第29号公布。这是我国房地产行业管理的一件大事,也是我国市场经济法制建设的一件大事。它的公布施行,标志着我国房地产业的管理逐步纳入规范化、法制化的轨道。

为了使大家更好地了解和贯彻执行《城市房地产管理法》,我们编写了这本讲话。讲话共分10讲,由国务院法制局参加这个法律草案审查的同志撰稿,分别对城市房地产管理立法的概况、房地产开发用地供应制度、开发制度、转让制度、抵押制度、房屋租赁制度、房地产中介服务制度、房地产权属登记管理制度、涉外房地产制度和房地产法律责任等,作了简要的介绍。全书力求做到简练、准确、通俗、实用,以便读者掌握立法的基本精神和要义。此外,为了方便读者,书后还附录了《城市房地产管理法》及相关法律、行政法规。

参加本书编著的同志为

第一讲 徐玉麟

第二讲 顾雪挺

第三讲 第四讲 邵风涛

第五讲 第六讲 刘时山

第七讲 第九讲 王宛生

第八讲 第十讲 刘春华

全书最后由徐玉麟同志统改完稿。

由于编著者水平有限,书中难免有不妥或者错讹之处,敬祈读者批评指正。

编著者

1994年8月

目 录

前言	(1)
第一讲 城市房地产管理法立法概况	(1)
一、立法的必要性和可行性	(1)
二、立法的指导思想和原则	(4)
三、立法过程和本法的主要内容	(5)
四、房地产业管理体制、法律名称和适用范围	(6)
第二讲 房地产开发用地供应制度	(12)
一、房地产开发用地供应制度概述	(12)
二、土地使用权出让	(14)
三、土地使用权划拨	(19)
第三讲 房地产开发制度	(23)
一、房地产开发的概念与特点	(23)
二、房地产开发的基本原则和要求	(26)
三、房地产开发企业的性质及设立条件	(30)
第四讲 房地产转让制度	(33)
一、房地产转让的概念及一般规定	(33)
二、房地产转让的条件及要求	(36)
三、商品房预售和“炒楼花”	(40)
第五讲 房地产抵押制度	(45)
一、房地产抵押的概念	(45)
二、房地产抵押权的设定	(46)

三、房地产抵押的办理·····	(49)
四、房地产抵押优先受偿的规定·····	(50)
第六讲 房屋租赁制度·····	(52)
一、房屋租赁的概念·····	(52)
二、房屋租赁合同·····	(53)
三、住宅用房租赁·····	(55)
四、非住宅用房租赁·····	(58)
第七讲 房地产中介服务制度·····	(60)
一、房地产中介服务与中介服务机构·····	(60)
二、房地产中介服务机构的设立·····	(62)
三、房地产价格评估人员资格认证·····	(65)
第八讲 房地产权属登记管理制度·····	(68)
一、房地产权属登记的概念及必要性·····	(68)
二、土地使用权登记·····	(71)
三、房屋所有权登记·····	(73)
四、房地产抵押登记和过户登记·····	(75)
五、房地产权属证书·····	(76)
第九讲 涉外房地产制度·····	(78)
一、外商投资企业用地制度·····	(78)
二、外商投资开发经营房地产制度·····	(83)
三、涉外私房管理制度·····	(87)
第十讲 房地产法律责任·····	(89)
一、房地产法律责任概述·····	(89)
二、房地产法律责任的具体规定·····	(90)

附录：1. 中华人民共和国城市房地产管理法 ·····	(95)
-----------------------------	--------

2. 中华人民共和国土地管理法	(110)
3. 中华人民共和国土地管理法实施条例	(123)
4. 中华人民共和国城市规划法	(133)
5. 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	(142)
6. 外商投资开发经营成片土地暂行管理 办法	(151)

第一讲 城市房地产管理法立法概况

本讲讲四个问题：一是城市房地产管理法立法的必要性和可行性；二是立法的指导思想和原则；三是立法的过程和主要内容；四是房地产的管理体制、法律的名称和适用范围。

一、立法的必要性和可行性

（一）立法的必要性。我国开始着手起草房地产法是在1988年，立法呼声最高的时候是在1992年下半年。对立法的必要性，在起草和审议房地产法草案的过程中，曾经有过很大的争议。

我们都知道，法律作为一种上层建筑，是由经济基础决定的，又反过来为经济基础服务。制定房地产法有没有必要？首先必须研究中国房地产业发展的实际。党的十一届三中全会以后，我国实行城镇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，我国房地产业发展有两个特点：一是我国的房地产业迅速崛起，特别是1992年邓小平同志视察南方重要谈话和党的十四大以来，改革和建设的步伐明显加快，房地产业的发展也随之进入了一个新阶段。二是房地产业的发展过程中，也出现了一些新问题，主要是在新旧体制转变过程中产生的问题。特别是到1992年下半年，问题已经相当严重，主要表现在以下四个方面：第一，大量批租土

地，盲目搞开发区、房地产，造成土地供应总量失控、土地资源严重浪费、基本农田急剧减少，直接影响了农业生产；第二，土地出让和房地产市场管理混乱，非法占用信贷资金炒买炒卖房地产，造成国有土地收益的大量流失。同时，使房地产的价格猛涨，富了极少数炒房地产的人，损害了国家和广大消费者的利益；第三，房地产开发企业过多、过滥，房地产投资结构不合理。一些开发企业为了追求高额利润，集中投资搞宾馆、别墅等高档房屋，不利于城市居民的居住条件改善；第四，房地产权属管理也不够健全。房地产业是经济发展的基础性、先导性产业，是国民经济的重要支柱产业之一。房地产业的发展，不仅为城市经济发展提供了基本物质基础和前提，改善了城市居民生活条件，而且为国家提供了一项重要财源。房地产业在国民经济和社会发展中的重要地位和作用，客观上要求用法律对其加以规范、引导、推动和保障，这也是我国建立社会主义市场经济体制法制建设的重要方面。主张尽快制定城市房地产管理法的同志，正是从房地产业在我国国民经济和社会发展中的重要地位和作用，以及我国房地产发展过程出现的一些新的特殊问题这两个方面，提出和论述了立法的必要性和紧迫性。

当时持不同意见的一些同志则认为，房地产法属于土地法和物权法的范畴，房地产业存在的问题可以通过完善和制定土地法和物权法来解决，没有必要制定房地产法，否则会搞乱立法体系。

我们认为，这些意见不是没有一定道理，立法确实不能不考虑自身的体系和逻辑，但是必须从实际出发。立法体系也在发展，归根到底，还是恩格斯讲的“经济关系反映为法

原则”。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》（以下简称《决定》）明确提出：“要规范房地产市场”。因此，从中国实际出发，制定《城市房地产管理法》，解决中国房地产发展过程中急需解决的特殊问题，对保障房地产业的发展是完全必要的。

（二）立法的可行性。制定房地产法十分必要。那么，立法条件是否具备呢？我们认为具备的，主要表现在三个方面：

第一，八十年代后期，我国开始改革土地使用制度，1990年国务院发布了《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》，除西藏外，全国各省、自治区、直辖市都开展了土地出让工作，促进了土地资源优化配置、合理配置，为城市建设和土地开发积累了大量资金，改善了投资环境，创出了一条推动房地产业迅速发展的新路子。

第二，党中央、国务院十分重视房地产业的发展，1992年6月中央政治局专门研究了房地产市场问题和调控措施。同年8月，国务院在珠海市召开了全国房地产开发经验交流会，会后发布了《关于发展房地产若干问题的通知》、《关于严格控制乱占滥用耕地的紧急通知》、《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》等文件。党的十四届三中全会通过的《决定》，又明确提出了规范和发展房地产市场的任务。

第三，党中央批准的全国人大立法规划和国务院立法计划都已把房地产法列入计划，国务院机构改革已基本完成，有关部、委、局的机构和职责分工已基本明确。因此，立法条件已基本成熟。

二、立法的指导思想和原则

制定《城市房地产管理法》，主要以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的十四届三中全会《决定》精神为指导，坚持了以下四条原则：

（一）依据党的十四届三中全会《决定》，坚持国家垄断城镇土地一级市场，避免土地资源的流失；加强对房地产开发、交易的管理，以建立正常的房地产市场机制。

（二）注重确立房地产管理的基本制度，处理好房地产管理立法与有关法律、行政法规的关系，并充分考虑我国房地产业自身的特点，着力于解决房地产管理改革和发展中的问题。

（三）把法律的科学性和可行性结合起来，总结近几年来房地产业发展中的经验和教训，对于那些成功的经验或者经过努力可以实行的办法，就用法律的形式确定下来；对于那些目前或者今后一个时期难以实行的办法，就暂时不写入法中；对于那些符合改革和发展方向，但一时经验尚不足的问题，就先作一些原则性的规定，为进一步改革留下余地，待条件成熟时再加以充实和完善。

（四）房地产的管理体制基本维护经全国人大批准的国务院这次机构改革中确定的机构设置和职责分工，并为今后进一步改革留下余地。同时，对具体的机构设置不要求上下对口，各地的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。

三、立法过程和本法的主要内容

(一)立法的过程。1988年,建设部在调查研究的基础上,开始着手起草房地产法,并召开了多次有大中城市的房地产经济、管理专家和法学家参加的研讨、论证会。经过实地调查和广泛地征求国务院、全国人大等各有关部门的意见,1993年8月《中华人民共和国房地产法(送审稿)》报请国务院审议。

送审稿上报国务院以后,国务院法制局征求了国家土地管理局、国家计委、国家经贸委、国家体改委等31个中央有关部委和30个省、自治区、直辖市人民政府以及深圳、广州、北海、大连等21个城市人民政府的意见,并先后召开了国务院有关部门、专家和一些地方政府建设、土地、法制部门参加的三次论证会议。在此基础上,国务院法制局多次听取建设部、国家土地管理局的意见,对送审稿反复研究、修改,并经邹家华副总理召集建设部、国家土地管理局、中编委办公室和国务院法制局的主要负责人开会协调,经国务院常务会议讨论通过,由李鹏总理签署议案,提请全国人大常委会审议。

全国人大常委会对提请审议的《中华人民共和国城市房地产管理法(草案)》的议案十分重视,全国人大法律委员会、财经委员会和法制工作委员会做了大量工作,经过第八届全国人大常委会第七次、第八次两次会议审议,于1994年7月5日,经第八次会议通过,并以国家主席第29号令公布施行。

(二)本法的主要内容。《城市房地产管理法》共分7章、72条。下面,提纲挈领地介绍一下主要内容,以帮助大家对

这个法律有一个宏观上的概括了解：

第一章总则。主要讲了立法目的，法律的适用范围，国家实行国有土地有偿、有期限使用制度，扶持发展居民住宅建设，房地产权利人的权利义务和房地产管理体制。

第二章房地产开发用地。主要讲了房地产开发用地采取“出让”和“划拨”两种供应方式。明确国家实行国有土地使用权有偿有期限出让制度；同时保留并严格限制国家土地的“划拨”方式。对土地出让的三种方式，强调采取拍卖、招标方式，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。

第三章房地产开发。主要讲了设立房地产开发企业应当具备的条件及规范开发企业的行为。

第四章房地产交易。主要规范房地产的转让、抵押，房屋租赁及中介服务组织等市场管理法则。

第五章房地产权属管理。明确规定了国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。

第六章法律责任。规定了违反本法，应负的行政处罚、行政处分及构成犯罪应负的刑事责任。民事责任则按《民法通则》等民法执行。

第七章附则。规定了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，并明确规定了本法自1995年1月1日起施行。

四、房地产业管理体制、法律名称和适用范围

(一)城市房地产业的管理体制。城市房地产业的管理体

制是这个法律立法中的一个难点。当时各方面对这个问题争议很大，主要有三种观点：

第一种观点认为，房地产本身具有房、地合一的特点，按照现行体制实行房、地产分管是不顺的，既造成部门扯皮，又不方便群众，应该按照改革精神，在房地产的管理体制上有所前进、有所突破，通过立法推动改革，逐步实现城市房地产统管。但是在由谁统管、如何统管的问题上争论不休，分歧很大。

一些同志认为应当由建设系统统一管理城市房地产。主要理由有三：一是国务院批准的建设部“三定”方案及国务院有关文件，多次明确赋予建设部“负责房地产行业管理”的职能，房地产法不必写土地管理的职权；二是城市房地产业是一个统一的行业，房地产具有不可分的属性，城市规划区内的国有土地及房屋应当由房地产行政主管部门实施统一管理；三是考虑到国有土地使用权出让、划拨，国务院已确定由土地部门管理，为了使国家垄断土地一级市场，也可仍由土地部门统一管理。但国有土地使用权出让、划拨以后，则应像森林、草原用地那样，属于土地资源的开发利用，应当由房地产行政主管部门实施统一管理。

另一些同志则主张房地产管理应当依据国际“房随地走”的惯例，由土地部门管理房地产。主要理由也有三条：一是城乡土地地政统一管理是《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）等法律、法规确定的基本原则，是党中央、国务院总结我国几十年土地管理的经验教训作出的重大决策。如果明确由建设部门统管城市房地产，就从根本

上改变了城乡土地统一管理的体制,不利于土地资源的保护,容易过多占用耕地,影响农业生产的正常进行;二是国务院批准的国家土地管理局“三定”方案,明确规定了土地管理部门主管国有土地使用权的划拨、出让工作,负责土地使用权的转让、出租、抵押等的权属管理和监督检查,不能人为地把负责全国土地、城乡地政统一管理的全过程,局限于只管出让、划拨;三是城乡土地、地政统一管理是改革的方向,考虑到房地产不可分,应当根据“房随地走”的原则,由土地部门统一管理房地产。

第二种意见认为,房地产具有既可分,又不可分的特点,应当明确建设部门主管全国的房产管理工作;土地部门统管全国的土地和城乡地政工作。希望通过立法,明确这两个部门各自的职责,互相配合,促进城市房地产业的发展。

第三种意见认为,由于房地产管理总的来看具有房屋、土地管理双重职能,在现行体制下,对房地产的管理就不可能不涉及建设部门和土地部门两家,且难以规定哪一个部门是房地产的主管部门,只能在不同管理环节上明确各自的职责。而且按照宪法规定,“中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”是国务院的一项职权,尤其是目前正在进行体制改革的情况下,法律对这个问题最好规定得原则一些。因此,从既不改变现行的管理体制,又为今后进一步改革留有余地考虑,建议法律在总则一章中原则规定:“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。”

房地产管理体制问题,还涉及到县级以上地方人民政府房产管理部门和土地管理部门的表述问题。立法中考虑到既

照顾大多数地方还是实行房、地分管的现实，又考虑到少数改革先行一步的城市已经实行建立一个部门统一管理房地产的情况，根据党中央、国务院关于政府机构设置不要求上下对口的精神，在法律中规定“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。”此外，还在房地产权属登记管理一章中，对经省、自治区、直辖市人民政府确定，县级以上地方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，作出了可以制作、颁发统一的房地产权证书的特殊规定。

党中央、全国人大、国务院最后采纳了第三种意见，这样规定，既考虑了我国城市房地产管理体制的现状，又最大限度地为改革留下了余地。我们认为符合当前中国实际情况，比较科学而又切实可行的。

(二)法律的名称和适用范围。对法律的名称和适用范围，立法过程中也曾经有过很大的争议。主要有三种意见：

第一种意见，主张搞房地产法，适用于全国城乡的房地产管理，并主张把国有土地和集体土地均纳入房地产法的调整范围。第二种意见，主张搞“房地产交易法”或者“房地产开发经营法”，重点加强对房地产的开发、交易的管理，法律不涉及房地产开发用地的取得和房地产权属的管理。这样，可以与现行的土地管理法和正在起草的土地法、物权法互相衔接。第三种意见，主张搞城市房地产管理法，认为本法既不可能全面调整城乡房地产所涉及的各种法律关系，也不宜仅限于调整房地产的开发、交易活动。而应当根据我国房地产业发展的实际情况，围绕加强房地产的管理、促进房地产业的健康发展进行设计。