

城市房地产管理法 理论与实务讲座

最高人民法院城市房地产管理法培训班 编

法律出版社

城市房地产管理法理论与实务

讲 座

最高人民法院城市房地产管理法培训班 编

法 律 出 版 社

前 言

为了准确地理解有关涉外著作权法规及国际公约、《中华人民共和国城市房地产管理法》和《中华人民共和国劳动法》，正确地审理涉外著作权、房地产和劳动争议案件，最高人民法院于1994年下半年举办了三个培训班。10月20日至24日举办了涉外著作权司法保护培训班，10月31日至11月9日先后举办了房地产法和劳动法培训班。培训期间，我们邀请参加立法工作的负责同志和著名专家、教授，以及有关行政主管部门和审判实践部门的负责同志，理论结合实际，对有关涉外著作权法规、房地产法和劳动法作了比较系统的讲授。同时，对国家赔偿法、公司法、消费者权益保护法和反不正当竞争法作了概括的讲授。

应培训班学员的要求，根据讲稿和录音，我们整理、编辑了《城市房地产管理法理论与实务讲座》、《民事审判若干问题的理论与实务讲座》和《劳动法基本理论与实务讲座》系列丛书。

现在出版的《城市房地产管理法理论与实务讲座》一书，对房地产法的基本理论、房地产用地、开发、交易、管理、法律责任和房地产开发经营案件的处理等问题，作了比较系统的阐述，并附录了有关法规、案例、问题解答。这对各地举办房地产法培训班，对广大民事审判人员、全国法院干部业余法律大学学员，对房地产行政执法工作人员和有关教学研究人员，学习和研究房地产法具有重要的参考价值。

在本书出版之际，我们对有关负责同志和专家、教授，在百忙中

亲临培训班讲课和对编辑本书所给予的大力支持,表示衷心的感谢。

由于时间仓促,水平有限,编辑工作中的不足之处,敬请广大读者批评指正。

最高人民法院房地产法培训班

一九九五年一月

目 录

在全国法院系统房地产法和劳动法培训班开学典礼上的

讲话..... 最高人民法院副院长 马 原(1)

第一讲 城市房地产管理法的几个主要问题

..... 全国人大常委会法制工作委员会主任 顾昂然(4)

一、房地产开发用地 (5)

二、规范房地产市场 (7)

三、防止国有土地收益流失 (9)

四、房地产抵押 (10)

第二讲 房地产开发用地问题

..... 国家土地管理局土地管理司副司长 王世元(13)

一、土地使用权出让 (13)

二、土地使用权划拨问题 (28)

第三讲 关于房地产的管理体制与开发等法律问题

..... 全国人大常委会法制工
作委员会经济法室处长 黄建初(33)

一、房地产的概念 (33)

二、城市房地产的管理体制问题 (39)

三、关于房地产开发 (48)

四、我国房地产开发的发展过程 (54)

五、房地产开发的法律规范 (59)

六、关于房地产开发企业以及有关问题 (68)

第四讲 有关房地产交易问题

..... 建设部房地产业司副司长 沈建忠(76)

一、房地产交易概述 (76)

二、房地产转让 (80)

第五讲 房地产管理及法律责任

..... 建设部房地产业司副处长 蔡子琛(87)

一、房地产权属管理制度 (87)

二、关于房地产权属管理的几个问题 (97)

第六讲 人民法院审理房地产开发经营纠纷案件一些问题的

探讨 广东省高级人民法院民事审判庭庭长 杨贤才(107)

一、广东省房地产市场和房地产立法的一些情况 (107)

二、广东省房地产开发经营纠纷案件的主要特点 (108)

三、审理房地产开发经营纠纷案件的几点体会 (110)

第七讲 关于审理房地产开发经营案件的几个问题

..... 最高人民法院民事审判庭庭长 梁书文(117)

一、房地产开发经营案件的概况 (117)

二、审理房地产开发经营案件的原则 (120)

三、国有土地使用权出让案件的处理 (123)

四、国有土地使用权转让案件的处理 (126)

五、商品房预售案件的处理 (129)

六、预售商品房转让案件的处理 (134)

在全国法院系统房地产法和劳动法培训班结束时的讲话

..... 最高人民法院民事审判庭庭长 梁书文(136)

附录 1:

中华人民共和国城市房地产管理法..... (141)

城市房产交易价格管理暂行办法..... (153)

国家土地管理局国家体改委制定《股份有限公司
士土地使用权管理暂行规定》..... (158)

附录 2:

城市房地产管理法问题解答..... (161)

附录 3: 案例

1. 湖南省总工会诉长沙市卫生防疫站房地产转让合同纠纷案..... (170)
2. 深圳蛇口安达实业股份有限公司与南京房产管理局产权监理处房地产合作开发合同纠纷案..... (173)
3. 海南琼山钟诚房地产开发公司、海南钟华房地产开发有限公司与海南赛特实业总公司、海南赛特租赁有限公司商品房买卖纠纷案..... (177)
4. 秦皇岛市山海关区人民政府与秦皇岛东华经济实业开发公司投资联营纠纷案..... (181)
5. 湖南省电气工业总公司与长沙起动机厂、长沙市房产经营公司房屋、联营纠纷案 (184)
6. 沈阳市交电总公司与辽宁省五金交电化工总公司房屋腾让纠纷案..... (190)
7. 云南省红十字医院诉昆明市卫生学校腾房纠纷案..... (194)
8. 湖南省进出口总公司农副产品公司诉湖南省金环进出口总公司房屋产权纠纷管辖异议案..... (196)
9. 珠海经济特区大通集团有限公司、中山市信通房地产开发公司与茂名市鸿大经济发展公司、珠海市香洲科林工贸总公司土地联营纠纷管辖异议案..... (199)
10. 海南省琼山县桂林洋振家村、高山村、道立村诉国营桂林洋农场土地、林木赔偿纠纷案..... (202)
11. 沈阳市房屋土地综合开发公司诉沈阳拖拉机制造厂拖欠购房款纠纷案 (204)

后记..... (206)

在全国法院系统房地产法和劳动法培训班开学典礼上的讲话

最高人民法院副院长 马 原

同志们：

全国法院系统城市房地产管理法和劳动法培训班今天开学了。我代表最高人民法院对来参加学习的同志们表示热烈的欢迎和亲切的问候！

城市房地产管理法和劳动法已于1994年7月5日经第八届全国人大常委会第八次会议讨论通过。这两部法律是我国社会主义法律体系中重要的基本法，在国家的经济、政治和社会生活中具有重要的地位，也是人民法院审理房地产案件和劳动争议案件的主要法律依据。城市房地产管理法的颁布标志着我国城市房地产业步入了一个健康的发展阶段，国家对房地产业的管理走上了规范化、法制化的轨道。正确贯彻、实施城市房地产管理法，依法审理房地产案件，对于维护房地产市场的秩序，保护房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，都具有重要意义。随着我国经济的发展，城市房地产业日趋繁荣，房地产市场日益活跃，新类型的房地产案件大量涌现，给人民法院的房地产案件审判工作提出了新的问题。城市房地产法的颁布，为城市房地产案件的正确审判提供了重要的法律武器。

劳动法的颁布，使用用人单位与劳动者之间的劳动关系纳入了法制化的轨道。为劳动者保护自己的合法权益，履行自己应尽的义务提供了法律保障；为用人单位规范自身行为，按照法律规定履行职责提

供了依据。近几年来,劳动争议案件逐年增多,这类案件往往涉及职工和企业的切身利益,直接影响到社会的稳定。正确贯彻、实施劳动法,依法审理劳动争议案件,对于保护劳动者的合法权益,依法调整劳动关系,促进社会主义劳动市场健康发展,对于维护社会稳定,促进经济发展,保障改革开放的顺利进行,都起着十分重要的作用。因此,学习、掌握这两部法律是做好房地产案件和劳动争议案件审判工作,完成审判任务的基础和保证。

1995年1月1日,城市房地产管理法和劳动法就要正式施行,学习、掌握这两部法律的基本理论,理解立法精神,是广大民事审判人员面临的一项重要任务。最高人民法院举办这次培训班就是为全国法院系统的学习创造一个条件。为了办好培训班,我们请到了立法部门的领导、有关部门的负责同志以及专家、教授为我们讲课,参加学习的同志们也有学好这两部法的愿望和信心。我相信,经过我们的共同努力,这次培训班一定能取得圆满成功。下面我提几点希望:

第一,充分认识学好这两部法律的重要性,掌握这两部法律的基本理论,正确理解立法精神。房地产案件和劳动争议案件是与社会主义市场经济联系密切的案件,审理好这两类案件对社会主义市场经济体制的建立和完善能发挥积极的作用。学习好这两部法律,是我们搞好这两项审判工作的前提。只有正确理解法律,才能正确适用法律。希望同志们进一步提高对学好这两部法律重要性的认识,争取在有限的学习期间,通过教师讲授和自学,正确理解和掌握城市房地产法和劳动法的立法指导思想、基本原理和法律条文的具体涵义,完整、准确地理解法律的规定,提高我们的执法水平,提高审理房地产案件和劳动争议案件的能力。

第二,坚持理论联系实际的学习,学以致用。房地产案件和劳动争议案件的审判工作中,都遇到了一些新情况和新问题。希望同志们在学习过程中,要注意结合审判工作中的情况和问题,通过教师授课、讲解,加深对有关问题的理解,加强对有关问题的研究。在课后,同志们也可以相互交流,相互探讨,总结经验,解决实践中遇到的一

些问题,这样才能达到我们学习的目的。

第三,注意身体,劳逸结合。北京已进入深秋季节,天气比较凉了,希望大家尤其是南方来的同志们注意天气变化,不要感冒受凉。这次学习班时间较长,安排也较紧,大家要劳逸结合,注意休息。当然,同志们会按照培训班的工作安排,认真学习,注意听讲,很好地完成学习任务。

这次培训班得到了国防大学和有关法院的大力支持,在这里我代表最高法院和全体学员向国防大学和有关法院表示衷心感谢!由于参加学习的人员较多,如有安排不周之处,希望同志们谅解。最后,祝愿同志们,学习进步,圆满结业。

第一讲 城市房地产管理法 的几个主要问题

全国人大常委会法制工作委员会主任 顾昂然

1994年7月第八届全国人大常委会第八次会议通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》是适应社会主义市场经济需要的一部重要法律。我把全国人大常委会制定审议这部法律的一些主要问题和情况做个介绍,供同志们学习参考。

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,为城市经济发展提供基本物质基础和前提,有利于改善城市居民生活条件,可以带动建筑、建材、轻工、化工等50多个相关产业和促进旅游、商业、金融、服务等第三产业的发展,也为国家开辟一条重要财源。近几年来,我国房地产业发展很快,在国家的经济发展中起到了很重要的作用。在发展中,也出现了一些急待解决的问题,主要是三个问题:一是土地批租热、建开发区热,1991年全国有开发区1200个,到1992年8月,猛增到1900多个,造成建设用地供应总量失控,国家土地资源流失,1993年我国减少耕地900万亩;二是房地产开发投资结构不合理,1992年1—7月开发商品房中,住宅占72%,别墅、度假村超过需求。房地产开发企业过多、过滥;三是房地产市场机制不健全,交易不规范,价格混乱,炒地皮、炒房产现象严重,国有土地收益大量流失。据国家土地管理局统计,每年国有土地收益的流失大约达100亿元。

党的十四届三中全会“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,要“规范和发展房地产市场”。为了加强对城市房地产的管理,规范和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,制定了城市房地产管理法。这部法律的适用范围是,在中华人民共和国城市规划区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,应当遵守房地产管理法。至于在农村集体所有的土地和集体所有的土地上的房屋,这个法不调整。

我介绍四个问题,一是房地产开发用地;二是规范房地产市场行为;三是防止国有土地收益流失;四是房地产抵押。

一、房地产开发用地

要开发房地产,首先要取得供开发房地产的国有土地使用权。房地产开发用地供应,是进行房地产开发、交易的源头。要促进房地产业的健康发展,首先应当规范房地产开发用地的管理,也就是所谓土地一级市场。前面提到目前存在的一个重要问题,是土地供应总量失控,国有土地资源流失。只有管好源头,才能合理地开发和节约用地,防止土地资源流失。城市房地产管理法对这个问题专门做了规定,主要有四点:

第一,坚持国家垄断土地一级市场。房地产开发用地,必须是国有土地,城市规划区内的集体所有的土地,只有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,供房地产开发使用。国家垄断土地一级市场,可以防止土地资源的流失。如果允许集体所有的土地可以直接用于房地产开发,那么必然会造成大量耕地减少。我国地少人多,必须十分珍惜和合理使用土地资源,切实保护耕地,严格控制农业用地转为非农业用地。

第二,规模控制,依法审批,并要符合城市建设规划。每年国家出让多少土地使用权用于房地产开发,要有总量控制。经全国人大常委会审议,在城市房地产管理法中增加规定了,县级以上地方人民政府出让土地使用权用于房地产开发的,必须根据省级以上人民政府下

达的控制指标,拟订年度出让土地使用权总面积方案,按照国务院规定,报国务院或者省级人民政府批准。出让国有土地使用权开发房地产,应当符合建设规划,法律规定,出让的每幅地块、用途、年限和其他条件,由市、县人民政府土地管理部门,会同城市规划、建设、房产管理部门共同拟定方案,按照国务院规定,报经有批准权的人民政府批准后,由市、县人民政府土地管理部门实施。

第三,实行国有土地使用权有偿、有期限出让制度。在过去,我国建设用地长期是由国家划拨、无偿使用的。1987年以来,城市国有土地开始实行有偿、有期限使用制度。但是,目前国家划拨的土地,仍占很大比重。1992年初至1993年7月,全国房地产开发经营机构取得土地使用权的国有土地中,有35.49%是行政划拨的。

城市房地产管理法根据国有土地使用权有偿、有期限出让的原则,把土地使用权出让作为基本的方式,国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者,由土地使用者向国家支付土地出让金。

行政划拨的方式还要不要?有的认为,行政划拨用地是计划经济体制的产物,不符合社会主义市场经济的要求,主张取消划拨方式。有的认为还要保留。经过研究认为,从实际情况出发,完全取消划拨方式也不行。对某些特殊用地,如国家机关本身的用地、军事用地、公益事业用地等,需要采取划拨的方式。所以,城市房地产管理法确定,以出让为基本方式,同时保留了划拨方式作为补充,但严格限制划拨的范围。只有下列建设用地的土地使用权,确属必须的,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。

第四,强调采取拍卖、招标的方式出让土地使用权。1990年,国务院制定了城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例,规定出让的方式为协议、拍卖、招标三种,对推动土地使用权有偿转让起了积极作用,但目前多数是采取协议方式,用招标和拍卖方式的很少,1992

年到 1993 年 7 月,采取招标方式出让土地使用权的,占 7.8%,采取拍卖方式出让土地使用权的,只占 3.2%。用协议方式转让土地使用权,缺乏公开竞争,地价随意性很大,造成国有土地收益流失严重,而有些人则从中获得暴利。有些地方为了吸引外资,采取协议方式,地价非常低,结果国家受损失。城市房地产管理法比国务院制定的城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例的规定前进了一步,强调要采取招标、拍卖方式。法律规定,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。为了防止低价出让,特别规定,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格。

二、规范房地产市场

房地产市场管理混乱,是房地产业发展中的一个突出问题。为了解决这个问题,城市房地产管理法在几个重要环节上,有针对性地做了规定,主要有四点:

第一,按期开发。现在,有些房地产经营机构取得土地使用权后,不按期开发,造成土地大量闲置。针对这种情况,城市房地产管理法规定,以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的,必须按照土地使用权出让合同约定的土地用途、动工开发期限,开发土地。如果超过出让合同约定的动工开发日期满 1 年未动工开发的,可以征收相当于土地使用权出让金 20% 以下的土地闲置费;如果满 2 年未动工开发的,可以无偿收回土地使用权;但是,因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。

第二,禁止炒地皮。现在有些人取得国有土地使用权后,自己并不开发,而转手倒卖,炒地皮,从中谋利,结果土地价格越炒越高,增加开发成本,损害社会公众利益。城市房地产管理法明确规定禁止炒地皮。怎么规定的呢?以出让方式取得土地使用权的,应当按照合同

约定进行投资开发,属于房屋建设工程的,完成开发投资总额的25%以上,属于成片开发土地的,形成工业用地或者其他建设用地条件,才能转让房地产。

第三,商品房预售问题。房地产开发公司预售商品房,有利于吸收扩大开发资金。为了保护购买者的利益,城市房地产管理法规定,商品房预售应当符合一定条件,其中包括,按照提供预售的商品房计算,投入开发建设的资金达到工程建设总投资的25%以上,并已经确定施工进度和竣工交付日期。同时还规定,商品房预售所得款项,必须用于有关的工程建设。

至于预购商品房后,对未竣工交付使用的预售商品房能否再行转让,即炒楼花的问题,有不同的意见。有的同志认为,炒楼花会导致房价上涨,影响房屋使用人的利益,主张禁止;也有人认为,商品房预购人将购买的未竣工的预售商品房再行转让,有利于搞活房地产市场,主张应当允许。经过研究认为,商品房预购人将购买的未竣工的预售商品房再行转让,有各种不同情况,有的是为了谋利而炒楼花,也有的是个人购买后因需现金而转让,原因不同,应当区别不同情况处理,有些情况不允许转让,某些情况可以允许转让。因此规定,商品房预售的,商品房预购人将购买的未竣工的预售商品房再行转让的问题,由国务院规定。

第四,房地产开发企业设立问题。设立房地产开发企业,是采取登记制,还是审批制,有两种意见。一种意见认为,我国目前房地产市场发育还不太成熟,现有房地产开发企业过多、过滥,主张实行资质审查,即在工商登记之前,要经过有关主管部门审查。另一种意见认为,这样不符合社会主义市场经济发展的要求,主张实行登记制。经过研究认为,从改革方向考虑,并和公司法的有关规定相衔接,除对特殊的某类企业,如金融企业、外资经营企业的设立需要审批外,一般企业的设立,应采取登记制。为防止房地产开发企业设立过滥,关键是要具体规定设立的条件,明确规定设立房地产开发企业需要什么条件,这样在登记时就容易管理。因此,城市房地产管理法确定采

取登记制,同时对设立房地产企业应当具备的条件做了具体规定。

三、防止国有土地收益流失

房地产开发用地属国家所有,出让国有土地使用权所得出让金应归国家。现在存在的问题是,国有土地收益大量流失,而被一些单位或个人拿去。为保护国家对国有土地的收益,除前面已提到的,对行政划拨土地要严格依法限制范围,强调要采取拍卖、招标方式出让国有土地,采取协议方式出让的,土地出让金不得低于国家规定的最低价格等外,城市房地产管理法还做了以下规定:

第一,国家实行房地产价格评估制度。房地产价格评估,应当遵循公正、公平、公开的原则,按照国家规定的技术标准和评估程序,以基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格为基础,参照当地的市场价格进行评估。基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布,具体办法由国务院规定。同时,国家实行房地产成交价格申报制度。为了便于政府对房地产价格的监督,城市房地产管理法规定,房地产权利人转让房地产,应当向县级以上地方人民政府规定的部门如实申报成交价,不得瞒报或者作不实的申报。

第二,土地使用出让金上缴财政。国家是国有土地所有者,出让金当然应当归国家,由国家用于城市基础设施建设和土地开发,而不能归某个单位,更不能归个人。所以法律规定,土地使用权出让金应当全部上缴财政,列入预算,用于城市基础设施建设和土地开发,土地使用权出让金上缴和使用的具体办法由国务院规定。

第三,以划拨方式取得土地使用权的,由于没有交使用权出让金,如果要转让房地产,应当按照国务院规定,报有批准权的人民政府审批。准予转让的,应当由受让方办理土地使用权出让手续,并依照国家有关规定缴纳土地使用权出让金;有批准权的人民政府按照国务院规定,决定可以不办理土地使用权出让手续的,转让方应当按照国务院规定,将转让房地产所获收益中的土地收益,上缴国家或者作其他处理。这里所说的其他处理,是指转为国有股份,或者用于安

置破产企业的职工等,这些都要按国务院规定办。

第四,不同地点的房屋出租,同样房屋的租金不同,有的高,有的低。为什么会形成这种差价?其中有土地价格的因素。有的房屋,原来租金低,由于市政建设的发展改善了房屋所处的环境,租金上升,也是包括了土地价格因素。租金中有一部分是土地收益,应当归国家,因国家是土地所有者。因此,城市房地产管理法规定,以营利为目的,房屋所有权人将以划拨方式取得使用权的国有土地上建成的房屋出租的,应当将租金中所含土地收益上缴国家,具体办法由国务院规定。

四、房地产抵押

抵押是一种重要的担保方式。民法通则规定的担保,有保证、抵押、定金和留置,抵押包括抵押和质押,不同之处在于抵押不转移占有,质押转移占有。抵押对保证合同的履行,保护债权人的合法权益,维护经济秩序,有着重要意义。由于抵押担保对债权人来讲比较安全可靠,同时由于财产抵押与质押不同,并不转移占有,不影响抵押人对抵押物的使用,因此近年来,采取抵押担保的越来越多,尤其是银行贷款,多数采取抵押贷款的方式。城市房地产管理法对房地产抵押,做了原则规定。

第一,作为抵押物的房地产必须是合法的。抵押担保的一个关键问题是,作为抵押物必须是抵押人有权处分的、能够变卖的财产。如果不是这样,就达不到担保的目的。所以房地产管理法规定,房地产抵押,应当凭土地使用权证书、房屋所有权证书办理。有下列情形之一的房地产,不得抵押:(一)未依法登记领取权属证书的;(二)被依法查封或者以其他方式限制房地产权利的;(三)被依法收回土地使用权的;(四)共有房地产,未经其他共有人书面同意的;(五)权属有争议的;(六)法律、行政法规规定禁止转让的其他情形。

第二,房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权要同时抵押。房产和地产是密不可分的,地产是房产的依托和基础,房产是