

房地产制度

房地产开发经营指南丛书



庄 穆 张德忠 姜万荣 著

北京经济学院出版社

房地产制度

庄 穆 张德忠 姜万荣 著

北京经济学院出版社

1993·北京

(京)新登字 211 号

房地产制度

Fangdichan Zhidu

庄 穆 等著

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

河北省迁安印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 240 千字

1993 年 2 月第 1 版 1993 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

印数:0 001—7 000

ISBN7—5638—0350—5/F·201

定价:5.80 元

《房地产开发经营指南丛书》
编辑委员会

(按姓氏笔画为序)

顾问	王又庄	潘其源				
策划	刘红					
主编	庄穆	柴强				
编委	刘红	刘洪玉	庄穆	国中河		
	郑修建	柴强	薛捷			

内 容 提 要

法律制度是人们行为的指南,人们意欲了解、从事房地产的开发经营,首先必须全面掌握国家的有关规定。

本书以房地产开发经营的整体过程为线索,全面介绍、论述了我国土地制度及土地使用权出让转让、房地产开发企业管理、房地产开发及经营、城市房屋拆迁、房地产流通市场等的有关规定。为便于人们更深刻、全面地掌握这些法律制度,并将其运用于实际的工作中,本书对一些法律制度的立法背景、立法原则、立法依据及立法理论根据作了深入浅出的分析介绍。

本书是一切房地产投资者、房产使用者和产权所有者以及一切意欲取得房产产权者,房地产立法、司法工作人员,房地产法学研究人员的重要参考书。

序

房地产,是一种稀缺的资源、重要的生产要素和人们生活的必需品,随着经济发展、社会进步、人口增加,对其需求日益增长。在市场经济中,房地产又是人们最重视、最珍惜、最具体的财产形式。它是一种商品,成为人们置产置业的良好投资对象。由房地产的开发、估价、代理、信息服务、管理、装修等而形成的产业,是国民经济中的一个重要产业。

房地产业在我国是一个既古老而又年轻的产业。说其古老,是早在三千多年前的青铜器铭文中,就已出现了交换和买卖田地的记载。一百多年前,在上海滩头,近代房地产业又开始得到迅速发展。说其年轻,是所有这些以旧制度为基础的旧房地产业,都随着中华人民共和国的建立而迅速消失了。本应代之以新兴的社会主义新型房地产业,却由于理论和认识的禁锢,迟迟未能降生。直至80年代,在改革开放路线指引下,推行房屋商品化政策、改革住房制度和土地使用制度以后,房地产业才开始兴起。

现代房地产业在我国的兴起,虽然是最近几年的事,但其来势之猛,极有生命力,正为世人所瞩目,特别是自1992年初以来出现的遍及全国的房地产热。据不完全统计,目前全国已有近4 000家房地产开发公司,5 000家房地产经营公司,1 500多家房地产交易所,总从业人员达300多万人,并且还在不断增加之中。各类房地产咨询、评估、代理、管理等中介机构也相继产生。

我们相信,在改革开放大潮中崛起的中国房地产业,将在我国市场经济的发展中越来越显示出其重要性,必将成为我国国民经济中的重要支柱产业之一。但也不能不承认,房地产是一种特殊商品,房地产业是一个特殊的产业,开发经营房地产需要具备有关房地产的广博的知识和丰富的经验。而我国目前的房地产市场尚处在起步阶段,人们的房地产投资行为还带有较大的盲目性,房地产

开发经营人才十分缺少。

当此之际,为规范我国的房地产市场,避免房地产投资的盲目性,同时为一切房地产投资者、经营者或潜在的房地产投资者、经营者,以及一切关心我国房地产业发展的海内外有识之士,充分认识我国的房地产制度与政策,掌握有关房地产估价、抵押贷款、开发和经营等方面的知识与诀窍,了解世界其他国家和地区的房地产制度与政策,北京经济学院出版社与中国国土资源开发利用促进会地产策划估价中心,决定编辑出版一套有较高水平、理论与实践相结合,具有系统性和指导意义的《房地产开发经营指南丛书》,尽我们之所能,为我国房地产业的健康发展作出应有的贡献。

现呈现在读者面前的这套《房地产开发经营指南丛书》,包括《房地产制度》、《房地产估价》、《房地产金融》、《房地产开发》、《房地产经营》、《各国(地区)土地制度与政策》,共六部,由建设部房地产业司、建设部政策研究中心、中国人民建设银行房地产信贷部、清华大学房地产研究所、中国国土资源开发利用促进会地产策划估价中心等单位的领导和专家、学者编写。我们希望,这套丛书能对读者有所帮助,能对我国房地产业逐步走向成熟起到积极的推动作用。



《房地产开发经营指南丛书》

编辑委员会

1993年1月

目 录

第一章 房地产制度概述	(1)
一、基本概念	(1)
二、我国房地产法律制度的历史沿革	(2)
第二章 房地产产权产籍管理制度	(7)
一、产权产籍管理概述	(7)
二、产权登记	(8)
三、房地产产籍管理.....	(17)
第三章 住宅建设与综合开发法律制度	(19)
一、住宅建设法律制度.....	(19)
二、综合开发法律制度.....	(30)
第四章 房地产市场管理	(40)
一、房地产市场管理概述.....	(40)
二、建立房地产交易所.....	(45)
三、房地产交易活动管理.....	(47)
四、房地产市场估价.....	(52)
五、商品住宅价格管理.....	(57)
第五章 城市房屋拆迁管理制度	(60)
一、城市房屋拆迁管理法规概述.....	(60)
二、拆迁补偿.....	(67)
三、拆迁安置.....	(74)
第六章 土地制度改革概述	(78)
一、十一届三中全会以来(1979年)的土地立法 及土地所有权和土地使用权.....	(78)

二、地产制度的改革及其发展·····	(88)
第七章 城镇国有土地使用权有偿出让 ·····	(98)
一、城镇国有土地使用权有偿出让的含义·····	(98)
二、出让方式·····	(101)
三、出让合同·····	(111)
四、土地出让的经营与管理机构·····	(117)
五、受让土地建设开发程序·····	(121)
第八章 国有土地使用权的转让、出租、抵押和划拨 ·····	(124)
一、土地使用权转让的含义·····	(124)
二、土地使用权的出租·····	(142)
三、土地使用权的抵押·····	(149)
四、土地使用权的终止·····	(166)
五、国有土地使用权的划拨·····	(173)
第九章 集体土地所有权及使用权 ·····	(189)
一、集体土地所有权及使用权在新条件下的发展·····	(189)
二、农村宅基地使用权及宅基地有偿使用的实践·····	(192)
三、集体土地的征用·····	(195)
四、耕地占用税·····	(198)
第十章 外商用地法律规定 ·····	(203)
一、外商投资企业用地法律规定概述·····	(203)
二、外商投资企业建设用地法律规定的主要内容·····	(205)
三、外商投资开发房地产规定·····	(209)
附录 1 国务院关于发展房地产业若干问题的通知 ·····	(213)
附录 2 中华人民共和国土地管理法 ·····	(218)
附录 3 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 ·····	(230)
附录 4 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法 ·····	(238)
附录 5 建设部国家工商行政管理局关于房地产开发 企业管理的通知 ·····	(242)

附录 6	国家物价局 建设部 财政部 中国人民建设银行关于印发《商品住宅价格管理暂行办法》的通知	(245)
附件 1	深圳经济特区土地使用合同书	(250)
附件 2	上海市虹桥经济技术开发区第 26 号地块之土地使用权有偿出让合同	(261)
附件 3	江苏省昆山市国有土地使用权有偿出让合同书	(272)
附件 4	上海市虹桥经济技术开发区第 26 号地块之建设项目方案设计、施工图设计及申请建筑执照的手续	(279)
后记		(281)

第一章 房地产制度概述

一、基本概念

房地产是房屋财产和土地财产的总称。在物质形态上房产总是与地产联结为一体,房依地建,地为房载,房地不可分离;在经济形态上,房地产的经济内容和运动过程也具有内在整体性和不可分割性。也就是说房地产是房屋建筑与房屋建筑所占用土地有机组成的整体。但在管理上,我国目前实行的是权属分离的模式,即房屋所有权和土地使用权在权属管理上分离。随着经济的不断发展和人们认识的逐步提高,这种人为地将物质形态上不可分割的两种物质在物权管理上分离开来进行管理的模式,必将逐步被房地产权属一体化的管理模式所代替。

房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的产业。根据 1987 年 11 月原城乡建设环境保护部《关于发展城市房地产业的报告》的规定,房地产业包括:土地的开发,房屋的建设、维修、管理,土地使用权的出让、转让,房屋所有权的买卖、租赁,房地产的抵押,以及由此而形成的房地产市场。房地产业在我国属于第三产业。

房地产制度是指由房地产政策、法律所规定的,用于调整和指导人们从事房地产开发、经营、管理和服务的行为规范准则。如为了加强城市和私有房屋的管理,1983 年 12 月国务院发布了《城市私有房屋管理条例》,以利于城市私有房屋的管理。

二、我国房地产法律制度的历史沿革

新中国成立后,我国的房地产发展大体经历了三个阶段。

第一个阶段。这一阶段按时间顺序又可划分为三个区段。第一区段是指从1949年—1955年。这一阶段政策、法律主要有:1949年发布的《公房公产统一管理的决定》,1950年发布的《中华人民共和国土地改革法》,1950年政务院发布的《关于填发土地房产所有证的指示》等。这些政策和法律建立了一系列关于房地产管理的制度。这些制度的主要内容包括:接收旧政府房地产档案资料、确认房地产产权归属、代管无主房屋、没收敌伪产、打击房地产投机和各种非法活动,以及建立新政权的房地产管理机构等。第二区段是指从1956年—1965年。这一区段的政策、法规主要有:1956年中共中央批转中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》,1963年4月国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局《关于对华侨出租房屋进行社会主义改造问题的报告》,1964年1月国务院批转国家房产管理局《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》等。1964年10月国务院批转华侨事务委员会、国家房产管理局《关于对港澳同胞出租房屋进行社会主义改造问题的报告》等。从这些政策和法规中可以看出,这一区段的房地产制度主要是以对出租的私有房屋进行社会主义改造为内容,通过对出租的私有房屋进行社会主义改造,付给房主租金、赎买房主产权,使城市房屋逐步发展成为公有制为主体;通过对私营企业所占用的土地由国家以赎买形式收归国有,使城市土地发展成为以公有制为主体。这样从根本上确立了城市房地产的社会主义公有制。第三区段是指1966年—1978年,也就是十年动乱时期。这一时期,由于整个国家的法制建设遭到极大破坏,城市房地产管理工作也破坏很大,不仅没有建立新的房地产管理制度,原有的房地产管理制度也遭到了不同程度的破坏。

综上所述,我们可以看出,这一阶段房地产管理工作取得了一定的成绩,建立了一套行之有效的管理机构和一系列的管理制度。但是,由于产品经济模式的制约,这一阶段的房地产管理工作仍局限在房地产行政管理与直管公房维修养护方面。住房实行福利性低租金制,无从实现住房资金的良性循环;土地无偿使用,地产的经济价值得不到承认;国家投入大量资金建设的房产,成为国家的包袱。这些都是不遵循价值规律所带来的弊端。由于没有启动商品经济的杠杆,不遵循价值规律,扼杀了生产要素的市场作用,结果使房地产业严重萎缩,使房地产这一巨大财富并未发挥其应有的作用。

第二阶段。党的十一届三中全会以后,经济体制改革的春风给房地产业注入了勃勃生机,沉寂了三十余年的房地产业开始复苏,进入了改革和迅速发展的时期。住宅紧缺得到了缓解,房地产综合开发初见成效,房地产经营机制逐步建立,房地产行政管理得到加强,房地产法规正在建设和完善。主要表现在以下几个方面:

1. 住宅建设在投资方面逐步改变了由国家包下来的状况,改由国家、地方、企业、个人共同投资解决城镇居民住宅紧张状况。如1983年5月由国务院批准,原城乡建设环境保护部发布的《城镇个人建造住宅管理办法》明确规定了可以采用自建公助等办法建造个人住宅。

2. 房地产综合开发已经开始起步。1984年10月国家计委、原城乡建设环境保护部发布的《城市建设综合开发公司暂行办法》中规定了各城市可以成立综合开发公司。1987年5月《国务院关于城市建设工作的通知》中明确提出:“城市建设应当实行统一规划、合理布局、综合开发、配套建设。”这些规定为城市综合开发制度的建立打下了良好的基础。

3. 房地产行政管理工作不断加强,1985年开始了第一次全国房屋普查。并在房屋普查的基础上,1987年4月原城乡建设环境保护部发布了《城镇房屋所有权登记暂行办法》,建立了城镇房屋

所有权登记制度。

4. 住房制度改革开始试点。为了从根本上解决城镇居民住房紧张的问题,从1982年起就开始在职工中试行由租改为卖。这是住房制度改革的雏形。1982年4月国务院原则同意了原国家建委、原国家城市建设总局《关于城市出售住宅试点工作座谈会情况的报告》,并选定在部分城市先行试点。通过试点总结了经验,为全面推开住房制度改革创造了条件。

第三阶段。这一阶段是我国房地产业振兴和全面发展的阶段。1988年修改的《中华人民共和国宪法》中明确规定,城市的土地属于国家所有,土地使用权可以依照法律规定转让。1990年5月国务院发布的《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》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》,为城镇土地使用权的出让和转让提供了法律依据。城镇国有土地使用权的出让和转让又为房地产市场的发育和完善起到了推动作用。1988年开始在全国分期分批推行住房制度改革,使得房屋商品化有了极大的市场,特别是现有公有旧住房可以出售,为房地产业的发展走上良性循环提供了有利的条件。房地产综合开发经过几年的发展,已经显示出了其强大的生命力。在这一阶段,土地有偿使用政策、房屋商品化、住房制度改革和房地产综合开发已经发展成为整个房地产业的四大支柱。1992年初邓小平同志的南巡讲话又为房地产业的发展注入了新的活力。目前,房地产业已经成为继企业股份制及证券市场之后的又一大热点。由于房地产业的迅猛发展,迫切要求建立相应的法律制度。这一阶段的法律制度主要表现在:

1. 住宅建设得到了较大的发展,城镇居民住房水平有了较大的提高。随着改革的深入,城镇住宅建设投资由国家包下来的状况已基本解决。1992年2月14日国务院住房制度改革领导小组、建设部、国务院税务局发布的《城镇住宅合作社管理暂行办法》,从法律上肯定了由国家、地方、企业、个人共同投资解决城镇居民住房问题的住宅投资体制,并取得了显著成效。在解决城镇居民住房问

题方面,一方面采取多渠道、多途径加快住宅建设的步伐,另一方面政府下大决心解决居住困难户的住房问题。1990年9月11日建设部、全国总工会印发的《解决城镇居住特别困难户住房问题的若干意见》,从法律上规定了居住特别困难户的标准、解困房的房源,以及建设用于解决居住困难户的住房的各种优惠措施。

2. 土地有偿使用制度改革。1988年修改的《中华人民共和国宪法》中第一次明确了城镇土地所有权归国家所有,城镇土地使用权可以依法有偿转让,使我国一贯实行的土地无偿划拨制度得到了彻底变革。《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》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》的发布,为土地使用权进入房地产市场提供了法律依据。从1987年11月26日深圳市人民政府首次公开以招标的方式出让土地使用权开始,在短短的几年时间里,从沿海开放城市向边境城市发展,并大有在全国各地蔓延之势。目前,用土地使用权出让的收益来进行城市建设,已经成为绝大多数城市所采用的方式,并越来越得到人们的共识。但是,由于土地的二级市场尚不完善,规章制度尚不健全,在土地使用权的转让过程中,还存在着许多不尽如人意的地方。最近建设部正在抓紧草拟《城市土地经营管理条例》等一系列规范地产市场的法律和制度。

3. 住房制度改革在全国范围内全面推开。1988年2月国务院印发了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》,并在烟台、蚌埠、唐山三个城市进行试点,通过几年从“空转”到“实转”的实践,取得一些经验,并逐步在全国城镇范围内加以推广。1991年11月国务院办公厅发布的《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》中,明确规定了住房制度改革的目标及实施步骤,并要求直辖市、省会城市、沿海城市和有条件的城镇,在1992年底以前率先进行全面配套的住房制度改革;其余城市凡有条件的,力争在1992年底以前起步。这些政策规定,为全面推开住房制度改革创造了有利条件,并起到了积极的推动作用。

4. 房地产市场开始完善。房地产交易在我国从解放前就开始存在。新中国成立以后,由于我国实行的是高度集权的计划经济体制,到1987年以前,房地产交易基本是局限在私房的买卖、租赁;公有房屋虽然也存在着租赁,但这种租赁,并不是以价值规律为基础的交易活动。这些私房的买卖和租赁也都是在行政管理部门的干预下进行的,并没有像真正的商品一样进入市场流通。1988年才开始用商品经济的观点,管理房地产交易活动,并相应地建立了房地产交易所。1988年7月建设部发布了《关于建立和健全房地产交易所的通知》,1988年8月建设部、国家物价局、国家工商行政管理局联合发布了《关于加强房地产交易市场管理的通知》。这些规定的发布,对于建立、健全房地产市场,加强房地产市场管理起到了积极的作用。1992年7月建设部发布了《城市房地产市场估价管理暂行办法》,同期国家物价局、建设部、财政部、中国人民建设银行联合发布了《商品住宅价格管理暂行办法》。这两个办法的发布,使房地产市场逐步完善,使房地产交易法律化、制度化。

5. 城市建设综合开发走上了正轨,并得到了迅猛的发展。综合开发作为城市建设的主导方式已越来越为人们所共识,并在建设系统的第一部法律——《中华人民共和国城市规划法》中得到了确认。1987年8月原城乡建设环境保护部、国家工商行政管理局发布了《关于加强城市建设综合开发公司资质管理的通知》,1989年9月建设部又颁布了《城市综合开发公司资质等级标准的通知》。这两个文件的发布,从资质上规定了综合开发公司的条件,划分了综合开发公司的等级,并规定了每一级开发公司的经营范围。1989年12月建设部发布的《全国房地产开发企业升级实施办法(试行)》,规定了开发企业考核标准、升级的程序等。这些制度的建立,对于加快房地产开发的发展,规范房地产开发企业的行为起到了积极的作用。

第二章 房地产产权产籍管理制度

一、产权产籍管理概述

房地产产权产籍管理是房地产行政管理的重要内容之一,是房地产管理工作的基础。产权产籍管理的主要内容包括:所有权的确认和登记、产籍管理和房地产产权档案管理。

房地产产权产籍管理在我国有着悠久的历史。早在东晋时期的民事法律规范中,就开始对房地产的买卖契约实行官府鉴证,并收取契税。1930年国民党政府制定的土地法中明确规定了对房屋和土地进行登记,办理转移、变更手续,核发所有权证等房地产产权产籍管理的内容。新中国成立后,党和政府十分重视房地产产权产籍管理工作,在接收旧政权房地产产权产籍资料的同时,对原有的产权产籍档案资料进行了清理和补充,建立了比较完善的产权产籍档案。这些档案的建立,为城市建设、管理、征收房地产税以及50年代中期对私人出租房屋进行社会主义改造等提供了重要依据。50年代后期,特别是文化大革命中,产权产籍管理工作一度受到了影响,致使出现了许多产权不清、产籍不明的房屋。党的十一届三中全会以后,随着经济体制改革和对外开放,产权产籍工作越来越显示出其重要性。为了适应振兴房地产业的需要,1985年,原城乡建设环境保护部和国家统计局组织开展了第一次全国城镇房屋普查。1987年,原城乡建设环境保护部又在房屋普查的基础上,开展了全国城镇房屋所有权总登记,统一了全国房屋所有权证式样,使我国房地产产权产籍管理工作进入了一个新的历史时期,从而