

新编法律知识实用手册

——房地产、土地管理

编著 杨炳芝 马 军

中国法制出版社

前 言

党的十一届三中全会以来,我国的房地产业迅速发展。土地使用权出让、开发、转让、商品房销售、租赁、抵押及房地产咨询代理等多种形式的经济活动已经表明:在市场经济条件下,我国的房地产市场已经初步形成。但是,我国的房地产市场机制仍然不够完善,市场管理薄弱,交易行为不规范,法律、法规制度也不完备。而《城市房地产管理法》的颁布和实施,为加强城市房地产管理,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提供了法律保障。为了广泛宣传,普及城市房地产法律法规基本知识,学习、正确运用房地产法律法规,我们编写了《新编法律知识实用手册——房地产、土地管理》一书。

本书详细地介绍了城市规划区范围内国有土地的出让、划拨、开发、转让、抵押、租赁、商品房的买卖及权属登记等实践中的具体问题。通俗易懂,理论联系实际,具有较强的实用性。本书是企业事业单位、机关、团体、厂矿等中层领导干部和法律工作干部及从事房地产业工作的干部的一部实用参考书。

由于水平所限,疏漏、不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者

1995年2月

责任编辑:祝立明

封面设计:索智昌

新编法律知识实用手册

——房地产、土地管理

XINBIAN FALU ZHISHI SHIYONG SHOUCE

——FANGDI CHAN、TUDI GUANLI

编著/杨炳芝 马 军

经销/新华书店

印刷/开封县人民印刷厂

开本/787×1092毫米 印张/9.25 字数/200千

版次/1995年9月北京第1版 1995年9月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-249-X/D·232

(北京文津街11号 邮政编码:100017) 定价:10.00元

目 录

第一章 城市房地产管理法概述	1
第一节 城市房地产管理法的概念与调整对象.....	1
第二节 《城市房地产管理法》的主要内容和适用范围.....	2
第三节 城市房地产管理法的基本制度和原则.....	5
第四节 城市房地产法律关系主体.....	9
第五节 《城市房地产管理法》与相邻法律的关系	10
第六节 房地产管理体制	12
第二章 房地产开发用地	16
第一节 房地产开发用地概述	16
第二节 国有土地所有权和使用权	24
第三节 土地使用权出让	39
第四节 土地使用权的划拨	78
第五节 外商投资企业用地	93
第三章 房地产开发	110
第一节 房地产开发概述.....	110
第二节 房地产的综合开发.....	120
第三节 外商投资开发经营成片土地.....	181
第四节 房地产开发企业.....	191
第四章 房地产交易	201
第一节 房地产交易概述.....	201
第二节 房地产转让.....	210

第三节	房地产抵押·····	220
第四节	房屋租赁·····	232
第五节	中介服务机构·····	255
第五章	房地产权属登记管理·····	261
第一节	房地产权属登记概述·····	261
第二节	国有土地使用权和房屋所有权登记·····	266
第三节	房地产的变更登记和抵押登记·····	275
第六章	法律责任·····	281
第一节	法律责任概述·····	281
第二节	违反城市房地产管理法·····	283

第一章 城市房地产管理法概述

第一节 城市房地产管理法的概念 与调整对象

一、城市房地产管理法概念

所谓城市房地产管理法是调整城市房地产关系的法律规范的总称。具体说，是调整城市规划区国有土地范围内国家与社会组织之间，社会组织之间，国家、社会组织与公民之间，公民相互之间，以及国家、社会组织、公民个人与外国、外地区的公司、企业、其他经济组织和公民个人之间在房地产开发、房地产交易、房地产管理过程中所形成的房地产关系的法律规范的总称。

城市规划区国有土地范围包括：城市和城市规划区两部分。所谓城市，是指国家按照行政建制设立的直辖市、市和镇；所谓城市规划区是指城市市区、近郊区及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。所谓城市规划是指为了实现一定时期内城市经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。

房地产是房产和地产的统称，是一个密不可分的统一体。地产是房产的基础，房产是地产的用途，土地是第一位的，均属于不动产。

所谓房地产，是指在城市规划区国有土地范围内的土地

及其地上永久性建筑物和构筑物的开发、交易和管理活动。

所谓房地产开发，是指在依照《城市房地产管理法》取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。

所谓房地产交易，是指在当事人之间依法进行的房地产转让、房地产抵押和房地产租赁活动。

所谓房地产管理，是指国家房地产管理部门依据房地产管理法规对房地产开发、房地产交易、权属登记等全过程进行的调控活动。

二、房地产法调整对象

所谓调整对象，是指法律所要解决的某种社会关系。从房地产管理法的概念中，我们可以看出，其调整对象是房地产关系，即国家与社会组织之间，社会组织相互之间，国家、社会组织与公民个人之间，公民个人相互之间，以及国家、社会组织、公民个人与外商之间在房地产开发、交易、管理过程中所形成的房地产关系。主要包括：

- （一）土地出让关系，土地征用关系；
- （二）房地产规划设计、建筑施工、房屋拆迁等关系；
- （三）房地产转让、抵押、租赁关系；
- （四）房地产租转关系；
- （五）房地产权属确认、登记等关系；
- （六）涉外房地产诸关系等等。

第二节 《城市房地产管理法》的主要内容和适用范围

一、《城市房地产管理法》的主要内容

1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会

第八次会议通过的，1995年1月1日起施行的《中华人民共和国城市房地产管理法》，共7章73条。

第一章 总则。主要规定了本法的立法宗旨、适用范围、基本制度和基本原则，以及房地产的管理体制等。

第二章 房地产开发用地。主要规定了土地使用权的出让与划拨。土地使用权出让包括：概念、原则、审批、出让方式、期限、形式、合同、收回和续期等；土地使用权的划拨包括：概念、使用期限和划拨范围等。

第三章 房地产开发。主要规定了房地产开发的原则、设立房地产开发企业的条件及企业的设立登记、备案和管理等。

第四章 房地产交易。主要规定了房地产的转让、抵押、租赁、中介服务机构等。房地产转让包括：范围、条件、审批、形式、使用年限、合同及商品房的预售及再行转让等；房地产抵押包括：设立范围、原则、办理手续、抵押形式及新增房屋的受偿等；房屋租赁包括：概念、合同的订立、登记备案等。房地产中介服务机构包括：概念、种类、设立条件和程序，以及房地产评估人员的资格认证等。

第五章 房地产权属登记管理。主要规定了房地产权属申请登记的范围、发证、变更登记和抵押登记等。

第六章 法律责任。主要规定了违反本法应该承担的三种责任，即：经济责任、行政责任、刑事责任。

第七章 附则。主要规定了在城市规划区外的国有土地范围内依法从事房地产开发、交易和管理时应参照本法执行，同时规定了本法正式开始施行的时间。

二、《城市房地产管理法》的适用范围

《城市房地产管理法》的适用范围包括有地域上的范围、人的适用范围和时间上的适用范围。

（一）地域上的适用范围

本法地域上的适用范围，是指本法在什么范围内具有法律效力。

《城市房地产管理法》第2条第1款规定：“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，应当遵守本法。”本条款明确规定了本法在地域上的适用范围。在地域上的适用范围仅指城市规划区的范围。在城市规划区内，不仅包括国有土地，还包括城市规划区内的经依法征用转为国有土地后的集体所有的土地。

（二）对人的适用范围

本法对人的适用范围是指对哪些人发生效力。“人”包括自然人和法人。

根据本法第2条和调整对象的规定，本法对人的适用范围应包括有特殊主体国家、事业单位、企业单位、公民个人和外商投资者。

（三）在时间上的适用范围

本法在时间上的适用范围，是指本法在什么时间开始生效，其溯及力如何。

根据本法第72条的规定，本法采用了规定1995年1月1日起施行的形式。也就是说，自1995年1月1日起我国的《城市房地产管理法》开始发生法律效力，在此之前制定的有关行政法规等，如果与本法不一致时，应当执行本法的规定。本法对溯及力问题没有作出规定，也就是说，在1995年1月1日前发生的任何属于本法调整范围内的法律事实、法律事件和法律行为，均按当时的有关规定进行处理。

第三节 城市房地产管理法的基本制度和原则

一、房地产管理法的基本制度

现代市场经济条件下，我国城市房地产管理法施行下列基本制度：

（一）土地使用制度

1. 国有土地有偿、有期限的使用制度

《城市房地产管理法》第3条规定，我国实行有偿、有期限的使用制度。这一制度的主要内容是指将原来由城市政府无偿划拨给企、事业单位使用的城市土地改为土地使用权出让、转让的制度，即国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的有偿、有期限的使用制度，其中包括城市规划区内经依法征用转为国有的集体所有的土地，亦可有偿出让。

土地使用制度的改革，是市场经济发展的需要，它有利于合理配置土地资源和提高土地使用效益，有利于从根本上解决城市基础设施建设的良性循环和经济的发展。

2. 国有土地使用权的划拨制度

国有土地使用权的划拨，是指经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给土地使用者使用的一种制度。

国有土地使用权划拨是我国计划经济条件下土地配置和利用的一种方式。即使在市场经济条件下，划拨国有土地使用权的情况也不可能完全取消，国家建设用地也不可能全部

采取土地使用权出让的方式。但是，国家将会逐步减少划拨国有土地使用权的供应数量。因此，《城市房地产管理法》将划拨国有土地使用权作为国有土地有偿、有期限使用制度的一种例外和补充。也就是说，今后，除法律规定范围内的特殊用地还可以继续采用以划拨方式供应外，其余建设用地的供应将一律采取有偿、有期限的出让土地使用权的方式。

（二）城市房地产权属登记制度

《城市房地产管理法》第 59 条规定：“国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度”。

房地产权属登记，是指依照法律规定由房地产管理机构对土地使用权和房屋所有权依法进行登记，由登记机关向权利人发给表明其拥有土地使用权或房屋所有权证书的一种制度。

权属登记制度包括土地使用权的取得、房地产转让、房地产抵押的登记与发证。这种以登记方式来确定房地产的产权关系，公示产权的流转与权利的设定、变更的制度对于保证房地产交易的安全，维护房地产权利人的合法权益，对维护社会经济秩序，适应房地产市场的运行机制具有重要意义。

（三）城市房地产价格评估和申报制度

《房地产管理法》第 33 条第 1 款规定：“国家实行房地产价格评估制度”。第 3 款还规定：“国家实行房地产成交价格申报制度”。

房地产价格评估是指房地产价格评估员根据评估原则、标准、质量、环境、市场供求情况、程序和方法等对特定的房地产的价格、价值进行合理评估的一项制度。实行房地产价格评估可以为土地使用权的出让和房地产的转让提供基础价格，有利于房地产抵押业的发展和国家税收的增加，也有利于规范房地产交易市场的正常秩序。

房地产成交价格申报，是指房地产权利人在转让房地产时，必须将买卖价格向县级以上地方人民政府规定的部门如实申报成交价的一项制度。这种制度要求房地产权利人在转让房地产时不得瞒报或者作不实的申报，必须如实向国家申报。实行这种制度有利于加强国家对房地产价格的宏观调控和管理，有利于国家了解和掌握房地产市场行情，有利于国家加强税收管理和房地产业的健康发展。

（四）房地产交易制度

房地产交易制度是当事人之间进行房地产转让、抵押和租赁的经济活动。

在我国，长时期以来实行土地的社会主义公有制，并且不允许买卖，因此，房地产交易的数量也不大。党的十一届三中全会后，我国实行对外开放，对内搞活的改革政策，房地产市场流通日趋活跃，城市公有房屋、私有房屋的交易大量增加，交易数量不断扩大。为了适应市场经济的发展，建立符合市场经济体制的房地产市场交易制度，把房地产业纳入社会主义市场经济轨道，发挥城市房地产业的支柱作用，国家必须确立城市房地产的交易制度。

事实证明，城市房地产交易制度的确立和发展不仅有利于逐步改善城市居民的居住条件，而且还为城市经济建设开辟财源，为对外开放发挥了一定的作用。

二、《城市房地产管理法》的基本原则

《城市房地产管理法》的基本原则，是指处理房地产关系的基本准则。主要有：

（一）国家扶持发展居民住宅建设的原则

我国《城市房地产管理法》第四条规定：“国家根据社会、经济发展水平，扶持发展居民住宅建设，逐步改善居民的居

住条件”。这是本法的基本原则之一。

在我国，居民住宅是一个重大的社会问题，党和政府历来关心城市居民的住房问题和住宅建设。改革开放以来不仅颁布了一系列关于加快居民住宅建设的行政法规和规章，而且还积极采取了许多有效的措施扶持发展居民住宅建设，如税收优惠、住宅建设用地供应优惠、贷款优惠等。

这项基本原则的实施，对于改善居民住宅条件，促进城市经济发展，维护社会安定都具有重要意义。

（二）维护房地产权利人合法权益的原则

《城市房地产管理法》第5条规定：“房地产权利人应当遵守法律和行政法规，依法纳税。房地产权利人的合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”这是本法的又一条基本原则。

房地产权利人是指依法享有房地产权利的法人和自然人。具体包括：房屋所有人，即：依法对房屋享有占有、使用、收益和处分的人（包括国家、集体和个人）；房屋承租人，即：在租赁合同中享有使用权并交付租金的单位和个人；土地使用者，即依法获得国有土地使用权的单位和个人；商品房预购人，即预先购买但尚未竣工的商品房的单位或个人；房地产抵押人，即：依法将属于自己所有的房地产向抵押权人提供债务担保的人。

《城市房地产管理法》通过对土地使用权的出让、收回、审批、使用期限、转让、交易、抵押条件的限制，租赁房屋的备案，预售商品房的条件限制以及房地产权属登记等来维护房地产权利人的合法权益，并受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。这既是一条原则，也是房地产权利人的一项重要权利。同时，房地产权利人也必须履行依法纳税的义务。

《城市房地产管理法》的这一原则规定，对于维护房地产市场秩序和社会的稳定，对于促进房地产业的健康发展等具有重要意义。

第四节 城市房地产法律关系主体

一、房地产法律关系主体的概念

房地产法律关系主体，是指在房地产关系中享有权利和承担义务的参加者或当事人，换句话说，也就是什么人才有资格参加房地产的转让、交易、租赁等各项经济活动。

二、房地产法律关系主体的种类

（一）国家。国家在特殊情况下，在房地产法律关系中也可以成为特殊的民事主体。在房地产关系中，国家既是国有房产的所有者，又是国有土地的所有者，中华人民共和国是国家土地所有权唯一的和统一的权利主体。但是，国家对国有房产和国有土地并不直接行使占有、使用、收益和处分的权利，而是将国有房产一方面按照统一领导、分级管理的原则，授权国家机关、国有企业、事业单位管理；另一方面又授权政府房产管理部门，在其授权范围内代表国家行使占有、使用、收益和处分的权利。对于国有土地，国家依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位和个人使用，并以授权单位的名义直接参加民事活动。

（二）法人。法人是指具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人种类具体包括：

1. 企业法人。指以营利为目的的经济组织。如全民所有制企业、集体所有制企业、私营企业、联营企业以及依法取得中国法人资格的中外合资经营、合作经营和独资经营的企

业等。

2. 机关法人。指根据国家授权从事领导和行政管理，以及以国家预算拨款为独立活动经费的中央和地方各级党的机关和国家机关。

3. 事业法人。指从事社会各项事业、拥有独立经费或财产，进行独立活动，依法成立的各类社会组织。如新闻、出版、学校、卫生、体育等单位。

4. 社团法人。指拥有独立财产或经费，依法成立的各类群众团体，如工会、妇联等。

(三) 非法人组织。指不具有法人资格的合伙组织，如总厂的分厂，总公司的分公司，专业银行的分支机构等。

(四) 公民。指具有一国国籍，并根据该国法律享有权利和承担义务的人。在我国房地产关系中的公民个人，包括：

1. 中国公民。即具有中华人民共和国国籍的人；
2. 居住在我国的外国侨民和无国籍人；
3. 不居住在我国境内的外国公民和外地区（港、澳、台）同胞。

第五节 《城市房地产管理法》与相邻法律的关系

一、《城市房地产管理法》与宪法的关系

宪法是我国的根本大法，具有最高的法律效力。房地产的立法必须依照宪法规定的基本原则来制定。房地产法的具体内容不得与宪法的有关规定相抵触，否则，房地产法将不发生法律效力。宪法是制定房地产法的立法基础。

宪法是城市房地产管理法的重要法律渊源之一。宪法中的某些法律规范，同时也是房地产业的法律规范。如我国宪

法第十条第4款规定，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”等。我国《城市房地产管理法》第三条规定：“国家依法实行国有土地有偿、有期限使用制度”。因此，《城市房地产管理法》的具体规定，就是宪法中有关法律规范的具体化和条文化。

二、《城市房地产管理法》与《民法通则》的关系

《民法通则》是我国基本法律之一。《通则》确定了我国公民（包括在我国领域内的外国人）、外地区（港、澳、台）公民（法律另有规定的除外）或者法人在进行民事活动时必须共同遵循的基本准则。如平等主体之间的民事法律行为和代理、民事权利和民事责任等具体规定。上述准则是以法律形式来反映我国现存经济关系的。因此，这些准则也是《城市房地产管理法》必须遵循的准则。否则，该法或有关法律条文将失去效力。

三、《城市房地产管理法》与《土地管理法》的关系

房地产是房产与地产的有机结合，是一个密不可分的统一体。地产是房产的基础，房产是地产的用途。在物质形态上，房产总是与地产联结为一体的。在实物形成过程中，土地的开发与房屋的建筑总是并行发生的一个连续过程。由此可见，房产与地产是同一的整体。正因为如此，《城市房地产管理法》第31条规定：“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”。《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》第23条规定：“土地使用权转让时，其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让。”

四、《城市房地产管理法》与《城市规划法》的关系

《城市规划法》是我国在城市规划、城市建设和城市管理