



《上海市房地产登记条例》 释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

3

上海人民出版社

《上海市房地产登记条例》

释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《上海市房地产登记条例》释义/上海市人大常委会法制工作委员会编.

—上海: 上海人民出版社, 2003

ISBN 7-208-04753-7

I. 上... II. 上... III. 房地产业—行政管理—条例—注释—中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 063670 号

责任编辑 曹培雷

封面装帧 甘晓培

《上海市房地产登记条例》释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海出版印刷有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.5 插页 4 字数 196,000

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-12,000

ISBN 7-208-04753-7/D·821

定价 17.00 元

编委会主任

漆世贵

编委会委员

谢天放 沈国明 钱富兴 孙 潮
黄 钰 蔡育天 马永安

主 编

黄 钰

(上海市人大常委会法制工作委员会 副主任)

顾长浩

(上海市人民政府法制办公室 副主任)

撰稿人(以姓氏笔画为序)

马贝艺 江 丹 宋 箐 吴勤民 沈建明

陆 燕 张 彬 顾长浩

序

二十多年来,我国的法制建设取得了举世公认的成就。“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国方略,被庄严地载入了宪法,与社会主义市场经济相适应的法律体系日臻健全。法治观念日益深入人心,人们越来越注意按法律规则办事。从总体上看,各级政府依法行政的意识增强了许多,而包括普通公民在内的管理相对人也更懂得依照法律行使和维护自己的权利。可以说,我国已逐步走上了法治的道路。

虽然已经取得了很大成绩,但是,我们的法治尚处在初始阶段,还存在很多问题,尤其是执法。与立法的飞速进步相比,法律执行和遵守的情况同制度设计时的基本要求间有不小的距离。我们不时可以听到关于“有法不依、执法不严”的抱怨。导致这种结果的原因很多,如中国传统文化不重视法律、市场经济体制还不完善、人们的法律意识不强,等等。应当看到,法律内容不被人们正确理解也是一个重要的原因。因此,对法律作出准确的解释十分必要。所谓解

者,析事物之含义,释者即说明。法律解释的意义在于将比较原则的法律条文,依照立法精神及宗旨,对它的字面和内容的确切含义,加以准确说明。我国历史上曾有对法律进行释义的做法。如从“秦简”中发现的“法律答问”是对适用刑律的解释。最具影响的当数《唐律疏议》。该书是唐王朝集合全国律学人才编写的一部解释律义的书。编写此书的目的之一是统一律文的解释,以保证律学的统一适用。经此书解说,难读的法律条文变得通晓明白,而且使律书条理化,成为一个有机的整体,大大提高了它的理论性。

随着上海地方立法进程的推进,越来越多的地方性法规陆续出台。在地方性法规的实施中,也常遇到对条文该如何理解和解释的问题。通过编写法规释义,让人们理解和准确把握法规,是适应社会需要的大好事。可以说,是地方性法规在当今社会和经济发展中的重要作用,使得对它的解释、宣传被提上议事日程。以各种渠道和形式让地方性法规走向社会,是作为地方国家权力机关工作人员的职责。基于这种认识,上海市人大常委会法制工作委员会拟选择一些社会广泛关注的上海地方性法规编写释义。参与撰写的人员都是直接参与立法的工作人员,他们知晓法规条文的来龙去脉,能够比较准确地阐明法规条文的确切含义。这些都是他们的优势。但是,释义毕竟还

要求撰写人对法律精神有深刻的理解,也就是说,并不是凡从事立法工作的人都能理解法律真谛的。正如前辈伟人指出的,只有理解了的东西,才能更深刻地感觉它。限于撰写人对法律精神的理解和认识,这些释义也许对法规的把握会有偏差。从主观上,我们力戒偏差,并力求将偏差降到最低限度,以使释义能真正起到解疑释惑的作用。要说明的是,本“释义”非立法解释,而仅是学理解释。如它能对读者理解上海地方性法规起些许作用,我们将得到莫大的安慰。

沈国明

2003年5月29日

前 言

《上海市房地产登记条例》经过修订,已经上海市第十一届人大常委会第四十四次会议通过,自 2003 年 5 月 1 日起实施。房地产登记是公示房地产权属及其变动情况,保障房地产交易安全,维护房地产权利人合法权益的一项基础性法律制度,制定和完善房地产登记的法律规范,对房地产业的健康、有序发展有十分重要的作用。目前,世界上一些民事法律制度比较健全的国家已普遍建立了房地产登记制度,并已形成系统、完善的法律规范。我国虽然尚未制定专门的、系统的房地产登记法律规范,但是在土地管理法、城市房地产管理法、担保法等法律中,已明确对土地使用权、房屋所有权、房地产抵押权等房地产权利实行登记制度。

为了适应上海房地产体制改革和房地产业发展的需要,从 1985 年起本市逐步开展起房地产的登记工作。1995 年 11 月 30 日,市十届人大常委会第二十三次会议通过了《上海市房地产登记条例》,有力地推进了本市的房地产登记工作。近年来,随着本市房地产业的持续、快速发展,在房地产市场日趋活跃的同时,房地产交易法律关系

日益复杂,原有的房地产登记制度与现实情况不相适应的矛盾日益明显。因此,及时对《上海市房地产登记条例》进行修订、完善,以适应本市房地产业健康、有序发展的需要,显得尤为迫切。

在总结《上海市房地产登记条例》实施经验和借鉴国外相关立法经验的基础上,这次对条例所作的修改幅度较大,在房地产登记的管理体制,房地产登记的程序,房地产登记的种类等方面都进行了比较全面的修改、补充和完善。为了配合对修订后的《上海市房地产登记条例》的宣传、学习和正确贯彻实施,我们参与这部法规修订过程中研究、起草和修改的同志撰写了这本释义。全书各章节分别由陆燕、江丹、张彬、顾长浩、马贝艺、吴勤民、沈建明、宋箫同志撰写,全书完稿后,由顾长浩、黄钰审改定稿。

在写作过程中,我们力求准确阐述立法的原意、各条款所含的内容、实践中的做法和实施过程中应当注意的问题,尽量使这本释义做到观点正确、内容解释权威以及应用时的实用。对本书的疏漏、错误之处,敬请读者批评指正。

编者

2003年5月21日

目 录

序	沈国明	1
前言		1
第一部分 释义		1
第一章 总则		1
第二章 一般规定		21
第三章 土地使用权和房屋所有权登记		61
第四章 房地产他项权利登记		111
第五章 预告登记		122
第六章 法律责任		143
第七章 附则		153
第二部 附录		159
上海市房地产登记条例		159
关于《上海市房地产登记条例(修订草案)》的 说明	蔡育天	175
上海市人大城市建设环境保护委员会关于《上海市 房地产登记条例(修订草案)》审议意见的报告	陆福宽	183

上海市人大法制委员会关于《上海市房地产登记 条例(修订草案)》审议结果的报告	孙 潮	187
上海市人大法制委员会关于《上海市房地产登记 条例(修订草案)》(修改稿)修改情况的报告	孙 潮	195
中华人民共和国土地管理法(摘要)		198
中华人民共和国土地管理法实施条例(摘要)		199
中华人民共和国城市房地产管理法(摘要)		201
中华人民共和国担保法(摘要)		204
土地登记规则		205
城市房屋权属登记管理办法		219
上海市房地产抵押办法(摘要)		227
上海市房地产登记条例实施若干规定		231
上海市房地产登记技术规定(试行)		238

第一部分

释 义

第一章 总 则

第一条 为了规范本市房地产登记行为,保障房地产交易安全,维护房地产权利人的合法权益,根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》和其他有关法律、行政法规,结合本市实际情况,制定本条例。

[释义] 本条是关于本条例立法目的和立法依据的规定。

房地产登记制度是保障房地产交易安全、维护房地产权利人合法权益的一项基础性法律制度。它是通过国家设立的专门登记机构对房地产有关权利及变动状况进行记载、公示,为交易活动提供信息,以实现维护房地产市场秩序、维护房地产权利人合法权益的功能。因此,制定和完善房地产登记法律规范,对房地产业健康、有序地发展具有重要作用。

我国房地产登记制度是在改革开放过程中恢复和发展起来的。1985年,原城乡建设部和国家统计局组织进行了第一次全国城镇房屋普查,在此基础上,原城乡建设部于1986年2月5日发出了《关于开展城镇房产产权登记、

核发产权证工作的通知》，要求从 1987 年开始在全国范围内开展城镇房屋所有权登记发证工作，即城镇房屋总登记工作。为了规范房屋所有权总登记工作，1987 年 4 月 21 日，原城乡建设部颁布了《城镇房屋所有权登记暂行办法》，1990 年 12 月 31 日建设部发布了《城市房屋产权产籍管理暂行办法》。1995 年 1 月 1 日施行的《城市房地产管理法》第五章“房地产权属登记管理”以法律的形式，确立了国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。在土地登记制度方面，1986 年 6 月 25 日六届全国人大常委会第十六次会议通过的《土地管理法》，标志着我国土地管理事业进入了有法可依的历史阶段，该法明确建立土地登记发证制度，以维护土地的社会主义公有制，保障土地使用者和土地所有者的合法权益。1989 年 11 月 18 日国家土地管理局发布了《土地登记规则》。1995 年 10 月 1 日起施行的《担保法》又对不动产抵押及其登记作了具体规定。

上海的房地产登记制度是为了适应上海房地产体制改革和房地产业发展的需要，在实践中恢复和发展起来的。1985 年上海参与了原城乡建设部组织的城镇房屋普查工作。1986 年 9 月 15 日，市政府批转了市土地管理局《关于开展上海市国有土地使用权的普查、申报登记、发证工作的请示》，开始了上海市土地总登记工作。1987 年 10 月 5 日，市政府批转了市房管局《关于开展城镇房屋产权登记、核发产权证工作的报告》，在上海开始了城镇房屋所有权总登记工作。在上述两次总登记基础上形成了上海

土地使用权登记、房屋所有权登记分别由两个部门负责的房地产登记管理体制。随着房地产体制改革的深化,尤其是土地使用权出让制度的突破,土地使用权登记、房屋所有权登记分割的体制弊端日益暴露,房地登记体制、房地管理体制合一的呼声日益强烈。1995年11月30日,上海市人大常委会审议通过了《上海市房地产登记条例》(以下简称原《条例》,自1996年3月1日起施行),在全国各省市中率先明确将原来各自独立的房屋登记机构与土地登记机构合为一体,率先明确将《土地使用权证》与《房屋所有权证》两证合一,率先明确建立房地合一的上海房地产登记体制。据统计,自原《条例》实施起至2001年底,上海共发放《房地产权证书》200多万份、办理房地产抵押登记73万多份、办理商品房预售合同登记备案47万多份。近几年来,随着本市房地产业的持续、快速发展,房地产市场日趋活跃,房地产交易形式不断翻新,房地产交易法律关系日益复杂,房地产登记法律纠纷不断上升,原有的房地产登记制度的不适应问题日益明显。表现为:一是在本市内、外销商品房并轨,房地产双轨并行法律规范逐步统一的新形势下,原有市和区、县登记机构分级、分工办理外销和内销商品房登记事务的模式割裂登记信息完整性的弊端日益明显;二是房地产交易行为多样性导致的房地产权利关系的复杂化,使在房地产登记经验不足基础上建立起来的登记制度的缺陷开始暴露,比如,偏重于房地产项目融资灵活的房地产交易制度及其登记制度,不能适应当前

商品房预售、预购商品房抵押、房屋建设工程抵押等行为产生的复杂权利关系的规范需要,致使按登记先后时序形成的权利顺位关系与按实体权利性质应有的权利序位关系产生了普遍而剧烈的冲突,由此产生的法律纠纷不断;三是在我国加入世贸组织的新形势下,随着境外、国外组织和个人在上海进行房地产投资、房地产消费的不断增多,登记规范与国际接轨呼声的日渐强烈,原《条例》在登记种类、登记程序等方面的不足日益显现;四是原《条例》中对登记机构的审核职责和要求不够具体,登记机构审核过错责任与当事人过错责任的界定不够明确,在实务操作中争议不断,影响了房地产登记制度功能的有效发挥。

为了更好地发挥房地产登记制度的作用,适应本市房地产业健康、有序发展的需要,经过两年的调研修改,上海市人民政府于2002年7月20日向市人大常委会提出了《上海市房地产登记条例(修订草案)》,请予审议。2002年10月31日,上海市人大常委会通过了《上海市房地产登记条例(修订草案)》(以下简称《登记条例》),自2003年5月1日起施行。在总结原《条例》实施五年来经验的基础上,本条从三个方面明确了《登记条例》的立法目的。

一是进一步规范本市房地产登记行为。房地产登记作为现代房地产交易活动不可缺少的组成部分,是由当事人提出房地产权利登记申请,经登记机构审核确认,并予公示的行为。房地产登记是一个通过对房地产权利的设立、变更、转移、消灭等情况的确认发证,在登记册记载,并

向社会公众公示,以明确房地产权利归属,建立房地产权利秩序的法律制度。其功能是使复杂多样的房地产权利关系有一个清晰的法律表达形式,以实现其保障交易安全、维护当事人权益的功能。房地产登记的申请、受理、审核、记载、发证、公示的程序及形式,申请人的权利行使和义务履行,登记机构的职责履行与职权行使,都将对房地产登记当事人以及其他利益关系人产生重大影响。因此,必须通过立法将房地产登记行为纳入法制化的轨道,依法调整,使房地产登记有规则、合规范地进行。这是房地产登记制度实现维护房地产权利人合法权益,保障房地产市场有序运行功能的前提条件。

二是保障房地产交易安全。房地产交易是以权利为标的的交易活动,为了使房地产权利变动正常进行,避免房地产交易中不必要的权利纠纷,防止交易中的欺诈行为,必须使交易双方充分了解房地产的物理状况、权利状况的各种信息。房地产登记就是通过确认房地产的各类权利关系,公示房地产的物理状况、权利及其变动状况,为当事人提供有效信息来保障房地产交易安全的。这是维护房地产权利人利益、维护房地产交易秩序的重要基础条件。

三是维护房地产权利人的合法权益。房地产既可成为重要的生产要素,也可成为重要的生活资料。在经济条件下,房地产无疑是人们日常生活和生产中最重要的财产形式,是人们购产置业的投资对象。只有房地产登记