

城市

◆ 于仰南 李淑芹

房地产管理法



吉林大学出版社

城市房地产管理法

于仰南 李淑芹

吉林大学出版社

城市房地产管理法

于仰南 李淑芹

责任编辑、责任校对:丛立新

封面设计:漱尘

吉林大学出版社出版

吉林大学出版社发行

(长春市东中华路 37 号)

农安印刷制版厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

1996 年 12 月第 1 版

印张:14.375

1996 年 12 月第 1 次印刷

字数:358 千字

印数:1-5 000 册

ISBN 7-5601-1960-3/D·321

定价:19.00 元

前 言

房地产业是国民经济的基础产业和先导产业,是我国经济发展的支柱产业之一。近些年来,我国房地产业蓬勃发展,尤其是邓小平同志南巡讲话发表和党的十四届三中全会通过《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》之后,我国出现了空前规模的“房地产热”。房地产业成就显著,但也存在着如下亟待解决的问题:一是大量批租土地,盲目搞开发区,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;二是土地出让和房地产交易市场管理混乱,非法占用信贷资金炒买炒卖房地产,使房地产价格猛涨,极少数人受益,广大消费者受害,国有土地收益大量流失;三是房地产开发企业过多、过滥,房地产投资结构不合理,别墅、宾馆等高档房屋投资多,改善民用住房投资少;四是房地产权属管理不健全,管理体制不顺,有关法律、法规之间不协调甚至存在冲突等。实践表明,房地产业作为我国的新兴产业,正处于改革和发展阶段,客观上迫切需要用法律加以规范、引导、推动和保障。因此,国家加强了房地产管理的立法,1994年7月颁布了《中华人民共和国城市房地产管理法》并于1995年1月1日起施行。在此前后,不少学者在房地产法方面著书立说,但从一门法律学科的角度探讨房地产法在理论上还是一个空白。早在1993年春,我们就开始了对城市房地产管理法的理论探讨,但因工作繁忙,进展缓慢。1995年秋,经吉林省教委批准,吉林师范学院

创立了城市建设管理法学专业,促使我们对作为这一专业重要学科之一的城市房地产管理法学的研究进程加快,《城市房地产管理法》一书终于定稿。

为中国房地产业的发展尽胳膊之力,为综合性的法律学科——城市房地产管理法学科体系的建立抛砖引玉是我们孜孜以求的夙愿。尽管我们丝毫不敢懈怠,但因精力和水平有限,书中疏漏和不当在所难免,冀望专家、学者和读者匡正。

此书在写作过程中,吸收了不少同行的研究成果;吉林师范学院的一些领导和吉林大学出版社的领导、编辑对此书的出版也给予了大力的支持和帮助,在此一并深表谢意。

作 者

1996年8月识于松花江畔

上 编

城市房地产管理法学 总 论

目 录

上编 城市房地产管理法总论

第一章 城市房地产和房地产业概述·····	(1)
第一节 城市房地产的概念、特征和构成·····	(1)
第二节 房地产业的性质、地位和作用·····	(11)
第三节 中国房地产业的兴起和发展·····	(21)
第二章 《城市房地产管理法》的产生·····	(30)
第一节 房地产法的产生和发展·····	(30)
第二节 《城市房地产管理法》产生的历史必然性·····	(45)
第三节 《城市房地产管理法》的立法目的·····	(48)
第三章 城市房地产管理法的调整对象、适用 范围和学科体系·····	(53)
第一节 城市房地产管理法的概念和调整对象·····	(53)
第二节 城市房地产管理法的适用范围·····	(56)
第三节 城市房地产管理法的学科体系·····	(62)
第四章 城市房地产管理法的本质、地位和作用·····	(65)
第一节 城市房地产理法的本质和特征·····	(65)
第二节 城市房地产管理法的地位·····	(71)
第三节 城市房地产管理法的作用·····	(73)

第五章 城市房地产管理法的基本制度和原则	(76)
第一节 国有土地有偿、有限期使用制度	(76)
第二节 国有土地使用权划拨制度	(82)
第三节 国家扶持发展居民住宅建设原则	(84)
第四节 保护房地产权利人合法利益原则	(87)
第六章 城市房地产管理法律关系	(89)
第一节 社会主义法律关系	(89)
第二节 城市房地产管理法律关系的构成	(93)
第三节 房地产管理主体和经营主体	(102)
第七章 城市房地产管理法的制定与实施	(109)
第一节 城市房地产管理法的渊源	(109)
第二节 城市房地产管理法的制定	(112)
第三节 城市房地产管理法的实施	(114)
第八章 房地产纠纷的仲裁与诉讼	(120)
第一节 房地产纠纷概述	(120)
第二节 房地产纠纷的调处	(122)
第三节 房地产纠纷的仲裁	(125)
第四节 房地产民事诉讼	(131)
第五节 房地产行政诉讼	(134)

下编 城市房地产管理法学分论

第九章 房地产开发用地管理	(139)
第一节 土地的所有权和使用权	(139)
第二节 房地产开发用地概述	(146)
第三节 土地使用权出让	(163)
第四节 土地使用权划拨	(197)
第十章 房地产开发管理	(209)
第一节 房地产开发概述	(209)

第二节	房地产开发的方针、原则和要求	(220)
第三节	房地产开发企业的设立与管理	(235)
第十一章	房屋拆迁管理	(247)
第一节	房屋拆迁管理概述	(247)
第二节	房屋拆迁管理的一般规定	(251)
第三节	房屋拆迁补偿	(257)
第四节	房屋拆迁安置	(262)
第十二章	房地产交易管理	(266)
第一节	房地产交易概述	(266)
第二节	房地产转让管理	(274)
第三节	房地产抵押管理	(287)
第四节	房地产租赁管理	(300)
第十三章	房地产市场管理	(319)
第一节	房地产市场管理概述	(319)
第二节	房地产价格管理	(322)
第三节	房地产税收管理	(333)
第四节	房地产中介服务管理	(344)
第十四章	房地产权属登记管理	(352)
第一节	房地产权属登记管理概述	(352)
第二节	土地使用权和房屋所有权登记	(358)
第三节	房地产所有权变更登记和抵押登记	(365)
第十五章	涉外房地产管理	(368)
第一节	涉外房地产管理概述	(368)
第二节	外商投资企业用地管理	(371)
第三节	外商投资开发经营成片土地管理	(376)
第四节	涉外房产管理	(380)
第五节	涉外房地产的政策取向	(384)
第十六章	房地产法律责任	(388)
第一节	房地产法律责任概述	(388)

第二节 房地产行政责任·····	(391)
第三节 房地产民事责任和刑事责任·····	(395)
附录: ·····	(398)
1. 中华人民共和国城市房地产管理法·····	(398)
2. 中华人民共和国土地管理法·····	(411)
3. 中华人民共和国土地管理法实施条例·····	(423)
4. 中华人民共和国城市规划法·····	(432)
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·····	(440)
6. 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法·····	(448)

第一章

城市房地产和房地产业概述

第一节 城市房地产的概念、特征和构成

一、城市房地产的概念

(一) 房产

房产是指在法律上有明确权属关系的房屋商品,是可以通过开发建设等社会经济活动而产生以至形成使用价值和价值的商品,是能够在不同的所有者和使用者之间进行流通,通过使用价值的交换使价值得以实现的不动产。

房产和房屋是既有联系又有区别的两个不同概念。房屋是指有墙、顶、门、窗,供人居住或有其它欺用处的建筑物,它是具体事物的名称。房屋一般分为住宅和非住宅两种。住宅是指人们的生活用房;非住宅用房则包括厂房、仓库等生产用房,商店、银行、旅馆等营业用房,党、政、军机关办公用房和文化、教学、科技、体育、卫生等专业用房。而房产则是一个法权概念,它不仅是指房屋,而且还有产权、财产、资产等经济权属的含义。

房产可以从实物形态和经济形态两方面来理解。在实物形态上,房产是指各种明确了权属关系的房屋以及和它相连带的构筑物 and 建筑物。房屋是人们生产和生活的场所,要发挥其在社会生产和生活中的服务功能,还必须具备水塔、围墙、烟囱、化粪池等设施,才能使其使用价值充分、有效地发挥出来。因此,房产所包括的物质对象,不仅仅是指房屋,而且是一个以房屋为主体的包括与之相连带的构筑物和建筑物的综合体。从经济形态来看,房屋及其相连带的构筑物、建筑物是建筑工人的劳动产品,它不仅具有满足人们生产和生活需要的使用价值,而且还凝结着一般人类劳动,是活劳动和物化劳动的消耗,具有价值。在商品经济条件下,它表现为一定的货币价值,是不同产权所有者重要的资产、财产或不动产。因此,房产即房屋产权,是指在一定的产权关系下作为财产、资产的房屋等建筑物及构筑物。^①房屋产权有狭义和广义两种理解,前者为房产所有人按国家法律的规定对房屋所享有的权利;后者为房产所有人对财产的占有、使用、收益和处分并排除他人干涉的权能。

(二) 地产

地产也可以从物质形态和经济形态两方面来理解。

从物质形态上看,地产就是指土地。在不同的学科、不同的领域,“土地”具有不同的含义。从广义上讲,土地是指包括土地、森林、水、矿藏及阳光和空气的一切自然资源;从狭义上讲,土地是作为地球表面的陆地上的土地资源,即在气候、水文条件下,由地貌、土壤、植被等因素组成的自然综合体^②。在我国土地立法上,“土地”一词大多取其狭义,而《中华人民共和国城市房地产管理法》中所指的房地产开发用地,含义更为狭窄。因为

^① 《房地产经营技巧》第6—7页,张打文、郭洪新主编,中国经济出版社1993年4月第1版。

^② 《中国房地产法研究》第15页,崔建远等著,中国法制出版社1995年3月第1版。

我国目前对土地实行国家垄断经营政策,使用权得以有偿转让的土地并非一切土地,只能是国有土地,而国有土地又只有一部分能成为房地产开发用地(沼泽、高山等国有土地因其自然状况而不能成为房地产经营活动的对象;铁路用地、军事用地以及森林、草原等,基于国际和生态平衡方面的要求也不可能成为房地产开发用地)。城市土地,是指全国城市区域内的全部土地,既包括土地本身,又包括地上附着物以及地下各项基础设施。地上附着物包括道路、水库等。地下基础设施包括供水、供热、供气、照明设施及排污管道等各种线路。城市土地既包括住宅或非住宅附着物的土地及附属地段,也包括已开发和待开发的可作为建筑地段使用的土地。

地产的经济形态是土地的货币表现,是指在一定的土地所有制下作为财产的土地。城市地产是在城市区域范围内,在法律上有明确权属关系,并且能够给所有者(国家)和经营者、使用者带来经济效益的城市建设用地。《中华人民共和国宪法》第十条规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地,也属于集体所有。”只有那些可以给人们带来经济收益的建设用地才能称为地产。拥有地产,是说对土地享有某种支配的权利,这种支配的含义并不都是相同的,它有所有权、使用权等区分。享有土地所有权的人和拥有土地使用权的人,对土地行使支配权的权能是不同的。土地所有人国家可以将土地使用权划拨或出让给土地使用者,而土地使用者对其拥有的土地使用权只能依法转让。

(三)城市房地产

在国外法律中,房地产一般称为不动产。它是相对于动产而言的,最根本的特点是其位置不能移动。在美国,房地产指土地及土地之上的永久性建筑物、基础设施和水、矿等自然资源,还包括与土地所有权有关的权利或利益,法律上称为不动产。

在日本,不动产是指土地与其定着物。我国由于民法物权的规定还不完善,至今还没有对房地产的完整、严密的定义。《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》)也没有给房地产直接下定义,只在第二条中规定“本法所称的房屋,是指土地上的房屋等建筑物及构筑物”,但从该法的具体内容可以看出房地产是个综合、复杂的概念,至少具有以下三层含义^①:

1. 房地产是房产与地产的有机结合,经常融为一体。房产与地产存在着密不可分的关系,地产是房产的依托和基础,房产是地产的目标和用途。在物质形态上,房产总是与地产联结为一体而不可分离,离开土地,建筑物只能是“空中楼阁”,其关系类似于皮毛,皮之不存,毛将焉附。从房地产的实物形成过程看,土地的开发与房屋的建筑总是一个并行或相继发生的一个完整的连续过程,没有土地开发,房屋的建筑就无法进行;反之,如果只有土地开发而没有后续的房屋建筑,土地开发就没有意义了。在价值形态上,房产和地产也往往形成为一个整体。在经营上,房地产是一个统一的经营过程,如买卖房屋,既是房产的交易,也是地产的交易,房产的价格中包含着其占用范围内的土地的价格。正因为房产与地产具有同一性,城市房地产管理法才将房地产作为一个整体来加以规范。

2. 房地产是实体财产与财产权利的有机结合。房地产无疑是一种具有很大价值的财产,它既包含了房地产可见的、有形的实体,又包含了寓于房地产实体中的各种经济关系及由此而形成的占有、使用、出租、抵押、出售等各种财产权利。这一点在我国具有很重要的现实意义。因为在我国,根据宪法和法律的规定,城市土地是属于国家所有的,对众多的房地产权利主体来说,他们拥有的只能是国有土地的使用权而不是所有权。因此,

^① 《《中华人民共和国城市房地产管理法》实用讲话》第7页,房维廉主编,中国商业出版社1994年9月出版。

当我们说一个企业或一个居民拥有多少房地产时,毫无疑问是指他们拥有的房屋所有权和该房屋占用范围内的国有土地使用权。因此,《城市房地产管理法》中的房地产,是城市规划区内的国有土地使用权和该土地上的房屋等建筑物的所有权的一种统称。

3. 在房地产中,地产是核心,起主导作用。外国法律均把房产放在次要的、依附的地位,而把土地放在主要的、核心的、基础的地位上。如英国物权法规定:“地上建筑物从属于土地”,德国民法典规定:“建物は土地本质性构成部分”。从房产和地产的物质形态看,没有土地就没有房屋,房屋不能独立存在,而土地可以独立存在,形成独立的物体,且具永久性。因此,存在着尚未形成房屋的地产,但却不存在脱离地产的房产,没有独立意义上的房产。同时,土地的获得、占有,不仅是房地产业的基础和前提,也是房地产开发经营活动的开端。市场经济越发展,越能显示土地的价值和突出地位。城市现代化程度越高,地价在房地产价格中的比重就越高。由于土地的永久性和房屋会不断损耗,随着时间的推移,地价永续而房价有限,地价不断增值,房价相对贬值,地价是房地产价值的主体。因此在《城市房地产管理法》中涉及土地管理的条款很多。

综上所述,房地产有广义和狭义之分。广义的房地产,是指国际上通用的不动产,即一个地区的所有土地及地上附属物,包括房屋、道路、桥梁、树木、球场等;狭义的房地产,则指房屋(及相连带的构筑、建筑物)、地基及附属的土地,附属土地不是指一个地区所有的建筑用地,而是指房屋的院落、楼间空地、道路等房产和地产在空间上紧密结合的部分。这样就把与房产结合得不够紧密的树木、球场、桥梁、河渠、果园等非房屋的承载体,即完全独立的地产比较清楚地区分开了。^① 它同时也是广义房地

^① 《中国房地产法研究》第4页,崔建远等著,中国法制出版社1995年3月第1版。

产与狭义房地产的界限。我们学习和研究城市房地产管理法,应从广义上理解和把握房地产概念。

二、城市房地产的特征

(一) 房地产的商品属性

房地产的商品属性要从一般商品属性和特殊商品属性两个方面来理解。

1. 房地产的一般商品属性

凡是商品,都具有价值和使用价值内在两因素。商品的两因素,是由生产商品的劳动二重性——抽象劳动和具体劳动决定的。具体劳动创造商品的使用价值,抽象劳动形成商品的价值。使用价值是指商品能满足人们某种需要的属性,价值则是指凝结在商品上的无差别的一般人类劳动,生产商品的社会必要劳动时间决定商品的价值量。人们为了商品使用价值的目的,以价值量为基础进行等价交换,这就是商品交换的基本规律——价值规律。商品的内在两因素和生产商品的劳动二重性,是一切商品的共同属性,房地产作为商品,也具有这些属性。

就房产来说,它是由建筑工程技术人员和施工管理人员以及建筑工人的具体劳动创造的,它具有可以供人居住或做工厂、商店以及办公室等的使用价值,同时工程技术人员、施工管理人员和建筑工人的劳动作为无差别的人类一般劳动,形成了房产的价值。所以,房产作为商品就具有一般商品属性,亦即商品共性,房产的生产和流通同样受价值规律调节。

土地是天然存在的资源,不是劳动产品,因而没有价值。但经人的劳动开发之后,土地平整了,有了道路、水管和地下电缆等等,就成了具有价值和使用价值的地产。投入土地的具体劳动和抽象劳动决定了作为商品的地产的内在两因素。地产的形成和流通,同样要受商品经济的基本规律——价值规律的支配。

2. 房地产的特殊商品属性

房地产除具有一般商品属性外,还具有自己的特殊属性。城市房地产的特殊商品属性表现为以下几个方面:

第一,房地产的所有权与使用权是分离的。茶具、沙发等一般商品,在出售前和出售后,其所有权和使用权在法律上总是统一的,而城市房地产却不然,无论它出售与不出售,在城市房地产中构成地产的土地的所有权和使用权总是分离的。在我国社会主义市场经济条件下,土地的所有权始终是国家或集体的,当城市房地产出租或出售时,它出租或出售的只能是土地的使用权,而土地上的房屋则可以转让所有权。所以,土地的所有权与房地产的所有权、使用权总是不一致的。这是我国城市房地产商品的特殊属性之一。

第二,国家征收土地使用费和地租。城市土地归国家所有,为了使土地所有权在经济上得到实现,国家就必须以地租或土地价格的形式来分割房地产的价值,以保证城市土地的有偿使用。这是我国城市房地产商品不同与其它商品的又一特征。

第三,房地产的价格总量大于房地产的价值总量。商品的价格是商品价值的货币表现,它总是围绕价值上下波动,价值总量与价格总量最终趋于一致。而在我国,作为商品的都市土地,其所有权是属于国家的,国家为了在经济上实现土地所有权又必须向土地使用者征收土地使用费,而后土地使用者才能对土地进行投资开发,使其成为地产。因而,地产的价格由两个因素构成:对土地投资形成的劳动价值转化的价格;国家对土地的垄断,向土地使用者征收的土地使用费所形成的土地价格(这部分价格没有劳动作为基础,不是价值的货币表现)。可见,地产的价值既包含了劳动价值,也包括了土地使用费。地产的价格不是纯粹的地产价值的转化形式或货币表现,地产的价格要大于地产的价值。地产的价值与价格不一致,城市房地产的价值就不可能与价格一致。在城市土地国有化的条件下,房地产价格