

中华人民共和国 城市房地产管理法 解读与适用

邵兴全 傅勇 施春风◎主编

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
CHENG SHI FANG DI CHAN GUAN LI FA
JIE DU YU SHI YONG

条文主旨 · 立法背景 · 条文解读 · 相关规定

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国
城市房地产管理法解读与适用

主编 邵兴全 傅 勇 施春风

图书在版编目（CIP）数据

中华人民共和国城市房地产管理法解读与适用/邵兴全，傅勇，施春风主编.—北京：中国法制出版社，2020.5

ISBN 978-7-5216-0937-0

I.①中... II.①邵...②傅...③施... III.①房地产法-法律解释-中国②房地产法-法律适用-中国 IV.①D922.385

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第037197号

策划编辑：谢雯 责任编辑：谢雯 赵律玮 封面设计：
李宁

中华人民共和国城市房地产管理法解读与适用

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CHENGSHI FANGDICHAN
GUANLI FA JIEDU YU SHIYONG

主编/邵兴全，傅勇，施春风

经销/新华书店

印刷/

开本/880毫米×1230毫米 32开
千

印张/14 字数/236

版次/2020年5月第1版
次印刷

2020年5月第1

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-0937-0

定价：56.00元

北京西单横二条2号

邮政编码100031
66031119

传真：010-

网址：**http: //www.zgfzs.com**
66010493

编辑部电话：**010-**

市场营销部电话：**010-66033393**
010-66033288

邮购部电话：

（如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926）

编委会

统稿人

邵兴全 傅勇 施春风

撰稿人分工

第1~7、25~31条 邵兴全

第8~24条 邹学庚 陈樱娥

第32~36、57~59条 裴任

第37~46条 张严

第47~56条 陈俊

第60~73条 赵怡琳

- [第一章 总则](#)
- [第二章 房地产开发用地](#)
 - [第一节 土地使用权出让](#)
 - [第二节 土地使用权划拨](#)
- [第三章 房地产开发](#)
- [第四章 房地产交易](#)
 - [第一节 一般规定](#)
 - [第二节 房地产转让](#)
 - [第三节 房地产抵押](#)
 - [第四节 房屋租赁](#)
 - [第五节 中介服务机构](#)
- [第五章 房地产权属登记管理](#)
- [第六章 法律责任](#)
- [第七章 附则](#)
- [附录一：](#)
 - [中华人民共和国土地管理法](#)
 - [目录](#)
 - [第一章 总则](#)
 - [第二章 土地的所有权和使用权](#)
 - [第三章 土地利用总体规划](#)
 - [第四章 耕地保护](#)
 - [第五章 建设用地](#)
 - [第六章 监督检查](#)
 - [第七章 法律责任](#)
 - [第八章 附则](#)
 - [中华人民共和国城市房地产管理法](#)

- [目录](#)
- [第一章 总则](#)
- [第二章 房地产开发用地](#)
- [第三章 房地产开发](#)
- [第四章 房地产交易](#)
- [第五章 房地产权属登记管理](#)
- [第六章 法律责任](#)
- [第七章 附则](#)
- [附录二：](#)
 - [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](#)
 - [第一章 总则](#)
 - [第二章 土地使用权出让](#)
 - [第三章 土地使用权转让](#)
 - [第四章 土地使用权出租](#)
 - [第五章 土地使用权抵押](#)
 - [第六章 土地使用权终止](#)
 - [第七章 划拨土地使用权](#)
 - [第八章 附则](#)
 - [国有土地上房屋征收与补偿条例](#)
 - [第一章 总则](#)
 - [第二章 征收决定](#)
 - [第三章 补偿](#)
 - [第四章 法律责任](#)
 - [第五章 附则](#)
 - [最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释](#)
 - [一、土地使用权出让合同纠纷](#)

- [二、土地使用权转让合同纠纷](#)
- [三、合作开发房地产合同纠纷](#)
- [四、其他](#)
- [最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释](#)
- [最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释](#)
- [最高人民法院关于能否将国有土地使用权折价抵偿给抵押权人问题的批复](#)
- [最高人民法院办公厅关于商品房预售款项目可否用于偿还公司股东个人债务有关问题意见的函](#)

第一章 总则

本章共七条，规定了以下七个方面的内容：（1）本法的立法目的（第一条）；（2）本法的调整对象和适用范围（第二条）；（3）国有土地使用制度（第三条）；（4）房地产开发的重要原则（第四条）；（5）房地产权利人的权利和义务（第五条）；（6）征收国有土地上单位和个人房屋（第六条）；（7）房地产管理体制（第七条）。

第一条 为了加强对城市房地产的管理，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，制定本法。

条文主旨

本条是关于本法立法目的的规定。

立法背景

党的十一届三中全会以来，我国城市房地产业取得了巨大的发展，已经成为推动我国城镇化进程的支柱性产业。房地产业的发展，不仅可以为城市发展提供基本物质基础和前提，而且有利于改善城市居民生活条件。同时，房地产业对国民经济发展具有重要的拉动作用，成为经济发展中新的增长点，对于拉动钢铁、建材、家电、家居用品等产业发展具有举足轻重的作用，对于稳定金融秩序和促进投融资发展也至关重要。改革开放以来，特别是我国进行城镇国有土地有偿使用制度改革和城镇居民住房制度改革以来，城市房地产业发展迅速，但同时也出现了一些问题，按照原建设部副部长叶如棠在八届全国人大常委会第七次会

议上所作的“关于《中华人民共和国城市房地产管理法（草案）》的说明”，这些问题包括“土地批租热、建开发区热，造成建设用地供应总量失控，国家土地资源流失；房地产开发投资结构不合理，房地产开发企业过多、过滥；房地产市场机制不健全，交易不规范，交易价格混乱，炒地皮、炒房产现象严重，造成国有土地收益流失”等。为了解决这些问题，需要把城市房地产管理纳入法制的轨道，通过法律的规范、引导、推动和保障作用，切实加强对城市房地产的管理，以促进房地产业的健康发展。

条文解读

一、房地产立法的第一项目的是加强对城市房地产的管理

房地产业是指从事房地产开发经营、管理和服务的产业，它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。我国从1988年起，开始实行城市国有土地有偿、有限期的使用制度。城市房地产这一生产要素的价值，不仅仅表现在其自身具有巨大的价值量，更重要的是，房地产要素的优化组合和合理配置，有利于国民经济产业结构的调整，从而促进整个社会经济的发展。因此，制定城市房地产管理法的首要目的就是加强对城市房地产的管理，一方面要保障国家的土地收益不流失，另一方面还要把房地产生产要素纳入社会主义市场经济的轨道，建立起符合市场经济规律的房地产产权制度、房地产市场运行制度和房地产管理制度，充分发挥城市房地产作为支柱产业的巨大作用。

二、房地产立法的第二项目的是维护房地产市场秩序

房地产市场，包括土地使用权出让、房地产开发、房地产转让、房屋买卖与租赁、房地产抵押、房地产中介服务等多类经济活动。从总的

情况看，我国房地产市场仍处于发育阶段，市场功能还不健全，市场机制还不完善，交易行为还不规范，市场管理还很薄弱。比如，在房地产交易市场，存在抬价炒卖房地产等情形，造成税收与国有土地收益流失以及消费者利益受损等问题；在房地产开发领域，存在房地产开发企业过多、过滥等情形，一些不具备房地产开发条件的主体涉足房地产开发业务，造成土地闲置以及“烂尾楼”、房屋质量不合格等问题。为解决这些问题，本法在以下几个重要环节对房地产市场行为进行规范：

一是国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度，即国家以国有土地所有者身份将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使用权出让金，同时对划拨使用国有土地的范围作了严格的限制，即只有国家机关用地、军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地等，才可以依法批准划拨使用。二是国家垄断城镇国有土地使用权出让的一级市场，城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，以避免土地资源的流失。三是土地使用权出让必须符合土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划。土地使用权的出让方式一般可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。对商业、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，但土地使用权出让金不得低于按照国家规定所确定的最低价。四是房地产开发必须严格执行城市规划，按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则，实行全面规划、合理布局、综合开发、配套建设。五是房地产开发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。违反出让合同约定，造成土地闲置的，将依法作出处理，收取土地闲置费直至无偿收回土地使用权。六是为制止炒地皮现象，规定以出让方式取得土地使用权的，只有达到法定投资开发进度的，才能转让。七是明确规定了设立房地产开发

企业应当具备的条件。此外，还对房地产价格评估制度、房地产成交价格申报制度以及房地产交易的中介服务机构等问题作了规定。这些规定都将对维护房地产市场秩序起到重要的作用。

三、房地产立法的第三项目的是保障房地产权利人的合法权益

城市房地产不仅是一种重要的生产要素，也是城市居民生活的必需品。房地产是不动产，在货币供应充足、投资渠道有限的情况下，房地产具有明显的保值增值功能。城市的规模不可能无限扩大，城市的土地供应也是有限的，所以房地产是人们最重视、最珍惜的一种财产形式，是人们购产置业的重要投资对象。房地产权利属于民事权利，这里讲的房地产权利包括房地产物权（国有土地使用权、房屋所有权），房地产他项物权（房地产抵押权）和房地产债权（房屋租赁权）等，房地产权利人包括国家（作为特殊民事主体）、企事业单位、公民个人和外商投资者。本法为完善房地产法律制度，更好地保障房地产权利人的合法权益，作了以下一些重要规定：

一是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。二是国家对土地使用者依法取得的土地使用权，在出让合同约定的使用年限届满前不收回；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。三是土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，可以提出续期的申请，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的外，将予以批准。经依法重新签订土地使用权出让合同，支付土地使用权续期出让金后，土地使用权及土地上的房屋等建筑物的原有权属不变。四是依法取得的土地使用权，可以依照本法和有关法律、行政法规的规定，作价入股，合资、合作开发经营房地

产。五是明确规定房地产转让、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。转让共有房地产，必须经其他共有人的书面同意。权属有争议的房地产不得转让。房地产转让应当签订书面转让合同。六是明确规定依法取得的房屋所有权连同该房屋占用范围内的土地使用权和以出让方式取得的土地使用权，可以设定抵押权。七是规定房屋租赁由出租人和承租人签订书面租赁合同，约定租赁期限、租赁用途、租赁价格、修缮责任以及双方的其他权利和义务，并向房产管理部门登记备案。八是为了更好地保障商品房预购人的合法权益，规定了商品房预售应当具备的条件，即已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；持有建设工程规划许可证；按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；向县级以上人民政府房产管理部门办理预售登记，取得商品房预售许可证。九是规定国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。房地产转让、抵押，当事人都应当依照本法的规定办理权属登记，未依法登记领取权属证书的房地产不得转让、抵押。依法登记领取了房地产权属证书的房地产权利人的合法权益受法律保护。这些规定与民法总则、物权法等法律的规定相配合，使我国法律对房地产权利人合法权益的保障进一步完善和充实。

四、房地产立法的第四项目的是促进房地产业的健康发展

房地产业是从事房地产开发、经营、管理和服务的行业，它包括房地产开发生产、流通、消费过程的各项经营与管理业务。随着我国经济的不断发展，房地产业已经成为一个独立的行业，对于促进国民经济发展和增加财政收入发挥了重要作用。房地产业又是产业链很长的产业，带动了建筑、建材、轻工、化工等50多个相关产业的发展，并促进了旅游业、商业、金融业、服务业等第三产业的发展。房地产业的发展，增

加了财政收入，推动了城市基础设施建设，为我国提高城镇化程度、城乡融合的实现提供了基础和前提条件。2018年中国房地产累计投资120263.51亿元，其中高档公寓、别墅4419亿元，办公楼14177亿元，建筑工程67318亿元，房地产设备器具购置1524.58亿元，房地产新增固定资产投资37017亿元。房地产土地购置面积累计29141万平方米，土地成交额16102亿元。商品房销售额149972.71亿元，其中现房销售22198.91亿元，期房销售127773.8亿元。改革开放四十多年来，各地城市面貌发生了翻天覆地的变化，这与我国房地产业的发展有着直接的关系。房地产业的发展，为城市居民生活的改善创造了条件。住房问题是一个社会问题，我国政府历来对人民的住房问题非常重视。据估计，从1978年至2017年，中国城镇住宅存量从不到14亿平方米增至267亿平方米，城镇人均住房建筑面积从8.1平方米增至32.8平方米，城镇住房套均面积从约45平方米增至89平方米，城镇住房套数从约3100万套增至3.03亿套。中国城镇居民约70%居住在自有住房，约20%租房，其他10%为借住、住单位宿舍等。此外，房地产业的发展，促进了对外开放。一方面，房地产业是一个对外商很有吸引力的投资领域；另一方面，要扩大对外开放、引进外资搞工业和高科技项目，很重要的就是要改善投资环境，房地产业可以为之提供必要的生产经营和生活居住场所。

实践证明，房地产业的发展，不仅可以为城市经济发展提供基本物质基础和前提，而且有利于逐步改善城市居民的居住条件。加速城市建设和经济的发展，有利于为国家开辟一条重要财源，有利于进一步扩大对外开放。总之，房地产业是当今世界上一项具有较高效益的产业，许多比较发达的国家和地区，都把它当作重要的经济支柱，由政府出面，大力扶持，优先发展。在我国，房地产业已经成为我国经济发展的重要支柱产业，为促进其健康发展，客观上要求用法律加以规范、引导、推动和保障。

第二条 在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）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。

本法所称房屋，是指土地上的房屋等建筑物及构筑物。

本法所称房地产开发，是指在依据本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。

本法所称房地产交易，包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁。

条文主旨

本条是关于本法适用范围和调整对象的规定。

立法背景

任何一部法律都有特定的调整对象和适用范围。所谓适用范围，也称法律的效力范围，是指法律在什么地域、在什么时间以及对什么人发生效力。本法也不例外。首先，需要明确其适用范围；其次，为正确理解相关概念的含义、避免分歧，对本法的一些关键术语也需要明确界定。

条文解读

一、关于本法的适用范围

本条第一款规定：“在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）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。”据此，对本法

的适用范围，可以从以下几个方面进行理解：

1.关于“城市规划区”。这里所称的城市规划区，与城乡规划法中所称的城市规划区是相同的。根据《中华人民共和国城乡规划法》的规定，规划区是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。因此，“城市规划区”包括两个部分的区域：一是城市的建成区，如城市的市区；二是城市总体规划中划定的区域。

2.关于“国有土地”。所谓国有土地，是指所有权属于国家即全民所有的土地。我国实行土地的社会主义公有制，即土地分别属于全民所有和劳动群众集体所有。全民所有的土地，即国有土地，包括以下三个方面：

（1）城市市区的土地。我国宪法第十条第一款规定：“城市的土地属于国家所有。”土地管理法第九条第一款进一步明确规定：“城市市区的土地属于国家所有。”因此，城市市区的土地，属于国有土地。

（2）法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地。我国宪法第十条第二款和土地管理法第九条第二款中都规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。这表明，在农村和城市郊区的土地中，有一部分是“由法律规定属于国家所有的”，即国有土地。

（3）国家依法征收的土地。我国宪法第十条第三款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予

补偿。”土地管理法第二条第四款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”物权法第四十二条第一款中也规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地……”根据上述规定，集体所有的土地，经国家征收以后，所有权属于国家，即转为国有土地。

如前所述，国有土地是由三个方面的土地组成的，但从所在区域来讲，国有土地又可以分为两类：一是位于城市规划区范围内的国有土地；二是位于城市规划区范围之外的国有土地。根据本条第一款的规定，本法适用于城市规划区内的国有土地范围内取得房地产开发用地的土地使用权所进行的房地产开发等活动，至于城市规划区以外的国有土地范围内取得房地产开发用地的土地使用权所进行的房地产开发等活动应当如何规范，本法第七十二条规定：“在城市规划区外的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、交易活动以及实施房地产管理，参照本法执行。”

3.关于城市规划区内的“集体土地”。如前所述，“城市规划区”包括两个部分的区域：一是城市的建成区，如城市的市区；二是城市总体规划中划定的区域。城市建成区的土地，如城市市区的土地，属于国家所有。而在城市总体规划中划定区域内的土地，则不一定属于国家所有，有的属于农村集体所有。也就是说，在城市规划区范围内，存在集体所有的土地，这样就产生了在城市规划区内的集体土地从事房地产开发、房地产交易以及房地产管理等活动是否适用本法的问题。按照本条第一款中关于“城市规划区国有土地”的规定，本法只适用于在城市规划区国有土地上从事房地产开发、房地产交易以及房地产管理等活动，所以城市规划区内的集体土地，不适用本法。本法第九条规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用

用权方可有偿出让，但法律另有规定的除外。”即除土地管理法关于集体经营性建设用地入市等的规定外，在城市规划区内的集体土地，不能直接进行房地产开发、房地产交易活动，而必须经过依法征收转为国有土地以后，再通过国有土地使用权出让，方可进行房地产开发、房地产交易等活动。

4.关于“房地产”。房地产是本法中的一个重要概念。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。在我国，至今还没有对房地产进行完整、严密的定义。但是从本法的具体内容可以看出，房地产是一个复杂、综合的概念，至少具有以下三层含义：

(1) 房地产是地与房产的有机结合，房地产既包括地又包括房产，是两者的有机结合，经常融为一体。地与房产存在密不可分的关系，地是房产的依托和基础，房产是地的目标和用途。正因为房产与地具有同一性，本法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各种权利，如占有、使用、出售、出租、抵押等权利。因此，本法中所讲的城市房地产，可以说是城市规划区范围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) 房地产作为一个统一体，其中地是主要的，起着主导作用，是房地产的核心。从房产和地的物质形态看，土地可以独立存在，形成独立的物体，而且是永久的。可是房屋不能独立存在，不能没有依托，没有土地房屋就不能存在。因此，存在着尚未形成房产的地

产，但没有脱离地产的房产，不存在独立意义上的房产。从房地产的价值构成看，房地产价值分为地价和房价（房屋建造成本及适当的利润）两部分。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，因此地价是房地产价值的主体。

5.实施房地产管理，应遵守本法。制定城市房地产管理法的主要目的，是解决房地产业发展中存在的房地产开发和交易行为不规范的问题。本法虽然对反映房地产归属的静态物权关系作了一些规定，如出让土地使用权、房地产抵押权等，但本法着重规定的是对城市房地产的管理，具体包括：第一，房地产开发用地的管理，如土地使用权出让的批准权限、组织实施、进行程序等，以及土地使用权划拨的范围。第二，房地产开发企业的管理，如设立房地产开发企业的法定条件及设立登记和备案。第三，房地产交易价格的管理，如基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格的定期确定及公布，房地产价格评估制度和房地产成交价格申报制度。第四，商品房预售的管理，如商品房预售的法定条件及商品房预售的许可和登记备案。第五，房屋租赁的管理，如房屋租赁合同的登记备案。第六，房地产中介服务机构的管理，如设立房地产中介服务机构的法定条件及设立登记，房地产价格评估人员资格认证制度。第七，房地产权属登记管理，如国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。

二、关于房屋、房地产开发以及房地产交易的含义

1.关于“房屋”的含义。本条第二款规定：“本法所称房屋，是指土地上的房屋等建筑物及构筑物。”按照这一规定，房屋包括建筑物与构筑物两类。

所谓建筑物，是指人们为了满足社会生产、生活的需要，利用一定

的物质技术条件，按照一定的规则建造的人工物体。最典型的建筑物，就是指房屋，即具有基础、墙、顶、门、窗，能够遮风避雨，供人们在其中居住、工作、学习、娱乐、储藏物品或者进行其他活动的人工物体。所谓构筑物，是指不具备、不包含或者不提供人们在其中直接进行生产或者生活功能的人工物体，如烟囱、围墙、水塔、水池、桥梁、堤坝、隧道等。

2.关于“房地产开发”的含义。本条第三款规定：“本法所称房地产开发，是指在依据本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。”根据这一规定，“房地产开发”须同时具备以下两个条件：一是“在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行”的行为。即在城市规划的范围内，以出让的方式取得国有土地使用权，并在该幅国有土地上进行相关建设的行为。二是进行“基础设施、房屋建设”的行为。所谓基础设施，是指包括道路、自来水、污水排放、天然气、电力、通信、地铁、轨道交通等在内的设施。基础设施在城市建设中具有基础性、先导性的作用。基础设施建设具有挖填土方量大、施工层次分明、地下隐蔽工程多、配套性要求高等特点。本款规定的“房屋建设”，是指本条第二款规定的“房屋等建筑物及构筑物”的建设。

3.关于“房地产交易”的含义。本条第四款规定：“本法所称房地产交易，包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁。”根据这一规定，房地产交易包括房地产转让、房地产抵押以及房屋租赁三种行为。

(1)“房地产转让”。所谓房地产转让，按照本法第三十七条的规定，是指房地产权利人通过买卖、赠与或者其他合法方式将其房地产转移给他人的行为。房地产转让，应当签订书面转让合同，合同中应当载明土地使用权取得的方式；房地产转让时，土地使用权出让合同载明的权利、义务随之转移。房地产转让时，应当向县级以上地方人民政府房

产管理部门申请房产变更登记，并凭变更后的房屋所有权证书向同级人民政府土地管理部门申请土地使用权变更登记，经同级人民政府土地管理部门核实，由同级人民政府更换或者更改土地使用权证书。此外，我国宪法和土地管理法都规定，任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地；土地的使用权可以依照法律的规定转让。因此，房地产转让中涉及的地产转让，实际上是土地使用权的依法转让，而不是土地的买卖或者赠与。

（2）“房地产抵押”。所谓房地产抵押，按照本法第四十七条的规定，是指抵押人以其合法的房地产以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。债务人不履行债务时，抵押权人有权依法以抵押的房地产拍卖所得的价款优先受偿。依法取得的房屋所有权连同该房屋占用范围内的土地使用权，可以设定抵押权；以出让方式取得的土地使用权，可以设定抵押权。房地产抵押，抵押人和抵押权人应当签订书面抵押合同，并应当凭土地使用权证书、房屋所有权证书，向县级以上地方人民政府规定的部门办理抵押登记。因处分抵押房地产而取得土地使用权和房屋所有权的，应当依法办理过户登记。

（3）“房屋租赁”。所谓房屋租赁，按照本法第五十三条的规定，是指房屋所有权人作为出租人将其房屋出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。房屋租赁，出租人和承租人应当签订书面租赁合同，约定租赁期限、租赁用途、租赁价格、修缮责任以及双方的其他权利和义务，并向房产管理部门登记备案。住宅用房的租赁，应当执行国家和房屋所在城市人民政府规定的租赁政策。租用房屋从事生产、经营活动的，由租赁双方协商议定租金和其他租赁条款。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，应当按照国务院规定将租金中所含土地收益上缴国家。

相关规定

《中华人民共和国宪法》第10条；《中华人民共和国物权法》第47条；《中华人民共和国土地管理法》第2、9、10条；《中华人民共和国城乡规划法》第2、3条。

第三条 国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

条文主旨

本条是关于国有土地使用制度的规定。

立法背景

土地制度是指人们在一定的社会条件下，因开发和利用土地而产生的对土地的所有以及占有、使用、收益和处分诸方面关系的总称。土地制度包括土地所有制和土地使用制度两方面的内容。土地所有制是人们在一定的社会制度下拥有土地的形式，是国家土地制度的核心。在土地所有制上，根据1982年宪法和1988年4月七届全国人大一次会议通过的“宪法修正案”，我国实行社会主义土地公有制，即采取土地国家（全民）所有制和集体所有制。城市的土地都属于国家所有；农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的，属于集体所有。土地使用制度是指在一定的土地所有制条件下产生的土地使用关系，是土地所有制的实现方式。新中国成立初期，我国城市国有土地使用权基本上是靠国家以行政手段划拨，即由城市政府将城市土地无偿划拨给企、事业单位使用。在这种土地使用制度下，决定土地配置和利用方式的是国民经济计划、城市规划和统收统支的体制，它与计划经济的运行机制是相适应的。改革开放以来，我国商品经济有了很大的发展，这种无视经济

效益、违背价值规律的土地使用制度，导致土地资源配置效益差，利用效率低下，土地收益大量流失。国有土地使用制度改革开始于1982年，首先在深圳、广州、抚顺等城市试点。1988年4月，七届全国人大一次会议将宪法第十条第四款“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”的规定修改为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”同年12月，土地管理法也作了相应修改。

条文解读

一、关于国有土地有偿、有限期使用制度

国有土地有偿、有限期使用制度是指将原来国家划拨土地使用权改为土地使用权出让。所谓土地使用权出让，是指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使用权出让金。具体包括以下法律规定：

1.土地使用权出让，必须符合土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划。

2.土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤地进行，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。

3.土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。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。

式。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。

4.土地使用权出让最高年限由国务院规定。按照国务院制定颁布的《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》（国务院令第55号）的规定，土地使用权出让的最高年限是：居住用地七十年；工业用地五十年；教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年；商业、旅游、娱乐用地四十年；综合或者其他用地五十年。

5.土地使用权出让，应当签订书面出让合同。土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。

6.土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。

7.国家对土地使用者依法取得的土地使用权，在出让合同约定的使用年限届满前不收回；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

8.土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的外，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。

9.土地使用权出让金全部上缴财政，列入预算，用于城市基础设施建设和土地开发。

10.以出让方式取得土地使用权的，完成法定投资开发额度后，可以转让该房地产。以出让方式取得的土地使用权，可以设定抵押权。

11.以出让方式取得土地使用权的，转让房地产后，其土地使用权的使用年限为原土地使用权出让合同约定的使用年限减去原土地使用者已经使用年限后的剩余年限。

二、关于划拨国有土地使用权

划拨国有土地使用权是指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。对于建设用地，新中国成立后，我国长期采用这种划拨国有土地使用权的方式。随着国有土地使用制度改革不断深化，出让国有土地使用权已占据主要地位，因此本法明确将国有土地有偿、有限期使用规定为国有土地的基本使用制度。但是，从我国的实际情况出发，划拨国有土地使用权还不可能完全取消，国家建设用地还不能都采取土地使用权出让的方式。因此，本法将划拨国有土地使用权作为国有土地有偿、有限期使用制度的一种例外和补充作了规定，特别是在法律中规定了划拨国有土地使用权的范围。以后，除了本法规定范围内的特殊用地还可以继续采用划拨方式供应之外，其余建设用地供应一律采取有偿、有限期的土地使用权出让方式。

三、关于划拨国有土地使用权的范围

根据本法规定，下列建设用地的土地使用权，确属必需的，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。在本法规定的范围内以划拨方式取得国有土地使用权的，除法律、行政法规另有规定外，没有使用期限的限制，土地使用者可以长期使用。但是，以划拨方式取得土地使用权的，如果需要转让房地产，应当按照国务院规定，报有批准权的人民政府审批。有批准权的人民政府准予转让的，要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。在转让房地产报批时，如果有批准权的人民政府按照国务院规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。房屋所有权人以营利为目的，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，也必须将租金中所含的土地收益上缴国家。

相关规定

《中华人民共和国土地管理法》第2条；《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》（国务院令第55号）第2、12、13、44、45、47条。

第四条 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。

条文主旨

本条是关于国家扶持发展居民住宅建设的规定。

立法背景

居民住宅问题是城市重大的社会问题。保障城市居民的住宅权利，

逐步改善居民的居住条件，对于促进城市经济发展，维护社会安定，具有不可估量的作用。在我国，党和政府一直十分关心城市居民的住房问题，先后从经济适用房建设、税收优惠、住房贷款等方面给予居民购房极大的扶持与优惠。制定城市房地产管理法，为进一步制定优惠措施、鼓励和扶持房地产开发企业建设居民住宅提供了法律依据。

条文解读

根据本条的规定，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。具体来讲，国家扶持发展居民住宅建设，改善居民居住条件，主要采取以下几个方面的政策措施：

1.税收优惠措施。就是国家通过采取税收优惠等政策措施，鼓励和支持房地产开发企业开发建设居民住宅。对此，本法第二十九条也作了明确的规定，即“国家采取税收等方面的优惠措施鼓励和扶持房地产开发企业开发建设居民住宅”。同时，通过采取减免交易税等措施，鼓励和支持城镇居民购买商品住房等改善居住条件。

2.金融支持措施。就是通过采取抵押贷款、发债融资、上市融资、信贷等政策措施，鼓励和支持房地产开发企业开发建设居民住宅。同时，通过房屋抵押贷款等措施，鼓励和支持城镇居民购买商品住房等改善居住条件。

3.用地等扶持措施。2007年8月7日《国务院关于解决城市中低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）中明确提出，落实解决城市低收入家庭住房困难的经济政策和建房用地，“一是廉租住房和经济适用住房建设、棚户区改造、旧住宅区整治一律免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。二是廉租住房和经济适

用住房建设用地实行行政划拨方式供应。三是对廉租住房和经济适用住房建设用地，各地要切实保证供应。要根据住房建设规划，在土地供应计划中予以优先安排，并在申报年度用地指标时单独列出。四是社会各界向政府捐赠廉租住房房源的，执行公益性捐赠税收扣除的有关政策。五是社会机构投资廉租住房或经济适用住房建设、棚户区改造、旧住宅区整治的，可同时给予相关的政策支持”。2007年12月1日，建设部等七部委联合出台《经济适用住房管理办法》（建住房〔2007〕258号），该办法明确指出“经济适用住房制度是解决城市低收入家庭住房困难政策体系的组成部分”。“经济适用住房，是指政府提供政策优惠，限定套型面积和销售价格，按照合理标准建设，面向城市低收入住房困难家庭供应，具有保障性质的政策性住房。”同年，又出台《廉租住房保障办法》（建设部令第162号），对廉租住房保障方式、保障资金及房屋来源、申请与核准等作了全面的规定。2016年5月，国务院出台《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号），提出到2020年基本形成供应主体多元、经营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁市场体系，至此，我国的住房制度进入从“实物分房”到“商品化”再到“租售并举”的新阶段。

相关规定

《国务院关于解决城市中低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）；《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号）；《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号）；《经济适用住房管理办法》（建住房〔2007〕258号）；《廉租住房保障办法》（建设部令第162号）。

第五条 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。

条文主旨

本条是关于房地产权利人权利和义务的规定。

立法背景

所谓房地产权利人，是指对房地产享有依法占有、使用、收益和处分权利的主体。房地产权利是一种比较特殊的权利。一方面，该权利与普通民事权利一样，包含占有、使用、收益和处分的权利；另一方面，房屋等建筑物是建造在土地之上的，而城市土地属于国家所有，房屋与土地又不可分离。所以，房地产具有与其他普通财产不同的权利属性。国家保护房地产权利人的合法权益和房地产权利人必须守法，是维护房地产市场秩序，建立完善的房地产市场体系的重要条件。在房地产市场中，房地产权利人的合法权益能否得到有效保护，直接影响到房地产开发、房地产交易等活动能否正常、有序、健康进行。同时，房地产权利人能否遵守法律和行政法规，不但影响国家对房地产活动的监督管理，而且也影响房地产市场的规范、有序运行。因此，有必要对房地产权利人的权利保护与义务承担作出相应的规定。

条文解读

一、关于房地产权利人遵守法律和行政法规

其一，这里的“法律”，是指全国人大及其常委会制定的规范性文件。房地产权利人应当遵守的法律除了本法以外，主要包括《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等法律。其二，这里的“行政法规”是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法

和法律，按照立法法规定的程序制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。房地产权利人应当遵守的行政法规主要包括《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》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《国有土地上房屋征收与补偿条例》《不动产登记暂行条例》等。房地产权利人在进行房地产开发、房地产经营、房地产交易及房地产权属登记的过程中，要遵守上述法律和行政法规的规定，否则法律对其权利不予以保护，国家对违法者还将给予法律制裁。

二、关于房地产权利人应当依法纳税

依法纳税，是公民的一项基本义务。我国宪法第五十六条明确规定：“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。”本条所规定的房地产权利人应当依法纳税，是指依法缴纳土地使用税、房产税以及土地增值税等税种。目前，我国法律、行政法规要求房地产权利人履行的纳税义务，主要包括：（1）在城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的单位和个人，为城镇土地使用税的纳税人，应当缴纳土地使用税。（2）房地产权利人领取房屋所有权证书、土地使用权证书，应当缴纳印花税。（3）转让国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人，为土地增值税的纳税义务人，应当缴纳土地增值税。（4）个人租赁住房、转让房地产的，应当缴纳个人所得税。（5）在城市、县城、建制镇和工矿区范围内，房产所有人应当缴纳房产税。（6）在转移土地、房屋权属时，受让的单位和个人为契税的纳税人，应当缴纳契税。

三、关于房地产权利人的权利保护

根据本条的规定，“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”。房地产权利人作为市场主体和权利主体，其民事权利受法律保护。我国民法总则第三条明确规定：“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯。”本法作为专门规范城市房地产开发、交易以及管理等活动的法律，对房地产权利人享有的权利，作了一系列的规定。例如，按照本法第十七条的规定，土地使用者按照出让合同约定支付土地使用权出让金的，市、县人民政府土地管理部门必须按照出让合同约定，提供出让的土地；如果市、县人民政府土地管理部门未按照出让合同约定提供出让的土地的，“土地使用者有权解除合同，由土地管理部门返还土地使用权出让金，土地使用者并可以请求违约赔偿”。又如，第四十七条中规定，在房地产抵押的情况下，“债务人不履行债务时，抵押权人有权依法以抵押的房地产拍卖所得的价款优先受偿”等。对于房地产权利人的合法权益，任何组织或者个人不得侵犯。否则，房地产权利人可以按照侵权责任法的规定，让侵权人承担相应的侵权责任。承担侵权责任的方式主要有停止侵害、排除妨害、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失等。以上承担侵权责任的方式，可以单独适用，也可以合并适用。此外，房地产权利人还受到物权法的保护，保护方式包括物权请求权以及占有请求权等。

相关规定

《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》（国务院令第709号）；《中华人民共和国土地增值税暂行条例》（国务院令第588号）；《中华人民共和国房产税暂行条例》（国务院令第588号）；《中华人民共和国契税暂行条例》（国务院令第709号）；《中华人民共和国印花税法暂行条例》（国务院令第588号）；《财政部 国家税务总局关于房产税城镇土地使用税有关政策的通知》（财税〔2006〕186

号)。

第六条 为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。

条文主旨

本条是关于征收国有土地上单位和个人房屋的规定。

立法背景

本条是2007年8月30日十届全国人大常委会第二十九次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》增加的规定。

“征收”与“征用”，是两个不同的法律概念。但在很长的一段时期内，我国的法律一直使用“征用”的概念。例如，1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法，其第十条第三款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。”又如，1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的土地管理法中，也使用“征用”的概念，该法第二条第三款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”2004年宪法修改时，为了完善土地征用制度和对私有财产的保护，对“征收”与“征用”作了区分。2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第二十条规定：“宪法第十条第三款‘国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。’修改为：‘国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。’”

为了加强城市房屋拆迁管理，保障城市建设顺利进行，保护拆迁当事人的合法权益。1991年3月22日，国务院公布《城市房屋拆迁管理条例》（国务院令第78号），对在城市规划区内国有土地上因城市建设需要拆迁房屋及其附属物作了规定。此后，国务院对《城市房屋拆迁管理条例》进行了修订，并于2001年6月13日公布了新的《城市房屋拆迁管理条例》（国务院令第305号）。2007年3月16日，第十届全国人民代表大会第五次会议通过了物权法，该法第四十二条第一款明确规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”按照这一规定，为了公共利益的需要，征收城镇国有土地上单位、个人的房屋应当由“法律”规定，即全国人大及其常委会制定的“法律”，才可以对征收国有土地上单位、个人的房屋作出规定。而国务院制定的《城市房屋拆迁管理条例》与物权法的规定不一致，自物权法2007年10月1日起施行时，就须停止执行，这将使城市房屋拆迁处于无法可依的状态。为了解决这一问题，经过认真研究，依据《中华人民共和国立法法》第九条的规定，在有关征收法律出台前，通过修改《中华人民共和国城市房地产管理法》，授权国务院就征收国有土地上单位、个人房屋与拆迁补偿先制定行政法规。为此，国务院向全国人大常委会提出了《中华人民共和国城市房地产管理法修正案（草案）》。

2007年8月24日，时任建设部部长汪光焘同志受国务院委托，在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上作了《关于〈中华人民共和国城市房地产管理法修正案（草案）〉的说明》，建议在城市房地产管理法第一章总则中增加一条，作为第六条：“为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”2007年8月25日上午，第十届全

国人民代表大会常务委员会第二十九次会议对城市房地产管理法修正案（草案）进行了分组审议，审议中常委会组成人员普遍认为，依照即将施行的物权法的规定，征收单位和个人的房屋等财产的权限和程序，应由法律规定。在有关法律出台前，通过修改城市房地产管理法，授权国务院就征收城市国有土地上单位和个人的房屋制定具体办法，有利于规范征收行为，保护被征收人的合法权益，保障城市建设依法有序进行；国务院提请审议的修正案草案是可行的，赞成提请常委会表决通过。全国人大法律委员会于8月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见，对修正案草案进行了审议，并向全国人大常委会提交了“关于《中华人民共和国城市房地产管理法修正案（草案）》审议结果的报告”。全国人大法律委员会认为，国务院提请审议的修正案草案是可行的，符合物权法和立法法的有关规定。同时，全国人大法律委员会根据修正案草案提出了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定（草案）》，建议常委会会议审议通过。此外，有的常委会委员还对城市房地产管理法提出了一些其他修改意见和建议，全国人大法律委员会经过研究后认为：考虑到这次修改，主要是为解决物权法施行后，城市建设中急需解决的房屋征收拆迁的法律依据问题；对有的常委会委员提出的其他修改意见，建议有关部门认真研究，抓紧对城市房地产管理法作进一步修改，按照立法程序适时提请全国人大常委会审议。

2007年8月30日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》，对《中华人民共和国城市房地产管理法》作如下修改：“在第一章‘总则’中增加一条，作为第六条：‘为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障

被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”2011年1月21日，国务院公布了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）。

条文解读

一、关于征收国有土地上单位和个人房屋应当遵循的原则

根据本条的规定，对国有土地上单位和个人房屋实施征收，应当遵循以下三个原则：

1.公共利益需要的原则。即只有出于公共利益的需要，方可对国有土地上单位和个人的房屋实施征收，这既是征收这一行为的前提条件，也是征收国有土地上单位和个人房屋必须遵循的一个原则。所谓公共利益，通常是指全体社会成员的共同利益或者社会的整体利益，《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）第八条明确规定：“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：

（一）国防和外交的需要；（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；（四）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；（五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。”

2.依照法定权限和程序的原则。物权法第四十二条第一款规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土

地和单位、个人的房屋及其他不动产。”公共利益的实现，通常需要以减损私人利益作为成本，或者要以限制或者剥夺某些公民权利作为代价。征收是国家从被征收人手中直接取得财产所有权，导致财产所有权归属的改变。因此，为了防止征收行为的滥用，平衡公共利益需要与保护私有财产权之间的关系，征收必须严格依照法律规定的权限和程序进行，以切实保护私有财产权不受无端侵害。《国有土地上房屋征收与补偿条例》对此作了详细规定。

3.依法给予补偿的原则。为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收单位、个人的房屋及其他不动产；征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。因征收而产生的补偿，涉及四个方面的问题：一是补偿的性质。补偿不同于民事赔偿。补偿是对被征收人所遭受的财产损失的弥补；民事赔偿是因侵害他人民事权利而依法承担的民事责任。征收是依照法定权限和程序进行的合法行为，因而不存在民事责任问题。二是补偿的方式。征收的对象为土地及房屋等不动产，补偿的方式包括金钱补偿、相应的财产补偿以及其他形式的补偿。三是补偿的标准。从国外的规定来看，补偿的标准有“合理补偿”“适当补偿”“充分补偿”“有效补偿”“相应补偿”等。按照国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）的规定，给予“公平补偿”。四是补偿的时间。因征收而产生的补偿，应当及时进行，补偿延误将给被征收人造成损失。至于补偿的具体时间究竟是“事前补”“事中补”还是“事后补”，需要根据不同情况确定。按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）的规定，实施房屋征收应当“先补偿、后搬迁”。

二、关于征收国有土地上单位和个人房屋的具体要求

根据本条的规定，为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）的规定，为了公共利益的需要，征收国有土地上单位和个人的房屋，应当重点关注以下问题：

（一）征收程序有哪些规定

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）规定征收补偿方案应征求公众意见；因旧城区改建需要征收房屋，多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的，应当组织听证会并修改方案；政府作出房屋征收决定前，应当进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定；被征收房屋的调查结果和分户补偿情况应当公布；被征收人对征收决定和补偿决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼；审计机关应当加强审计。

（二）征收补偿有哪些标准

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）第三章“补偿”的规定，作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：（1）被征收房屋价值的补偿；（2）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；（3）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。市、县级人民政府应当制定补助和奖励办法，对被征收人给予补助和奖励。对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定；对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估，

对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

（三）建设单位是否可以参与拆迁活动

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）改变了以前由建设单位拆迁的做法，规定政府是征收补偿主体，由房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿工作。房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位承担房屋征收与补偿的具体工作，但房屋征收实施单位不得以营利为目的。房屋征收部门对房屋征收实施单位实施房屋征收与补偿的行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。禁止建设单位参与搬迁活动，任何单位和个人都不得采取暴力、威胁或者中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁。

相关规定

《中华人民共和国物权法》第42条：《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）。

第七条 国务院建设行政主管部门、土地管理部门依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作。

县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。

条文主旨

本条是关于房地产管理体制的规定。

立法背景

如何规定房地产管理体制，是房地产立法中争议最大、争议时间最长的问题。房地产本身具有房地合一的特点，按照现行体制实行房、地分管是不顺的，应当逐步实行房地产统管。这是各方的共同认识。但是如何统管，认识很不一致。经过多次研究与协调，结合我国实际，在现行体制下，难以规定哪一部门是房地产的主管部门，只能在不同的环节，明确各自的职责。同时，为了给改革留下空间，探索房地产统一管理的模式，本法规定“县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定”。

条文解读

一、关于全国房地产工作的管理

本条第一款规定，国务院建设行政主管部门、土地管理部门依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作。按照这一规定，全国房地产工作的管理，涉及国务院两个部门。所谓“国务院建设行政主管部门”，是指国务院负责管理建设工作的行政主管部门，即住房和城乡建设部。按照国务院批准的住房和城乡建设部“三定方案”的规定，住房和城乡建设部承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任和规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的责任。所谓“国务院土地管理部门”，是指国务院负责管理土地工作的行政主管部门，即自然资源部。根据国务院批准的自然资源部“三定方案”的规定，自然资源部承担的主要职责包括：履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责；负责自然资源统一确权登记工作；负责建立空间规划体系并监督实施等。这两个部门应当依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，共同做好管理全国房地产的工作。

二、关于地方房地产工作的管理

本条第二款规定，县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。其中，县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门，是指地方各级住房和城乡建设局、自然资源和规划局。我国的地方各级房产管理、土地管理部门的设置及其职责不尽相同，如有些地方分别设立了房产管理部门和土地管理部门并分别负责本地区的房产管理工作和土地管理工作；有的地方则设立一个统一的房地产管理机构，由其统一负责本地区的房产管理和土地管理工作等。因此，为了适应不同的实际情况，同时也为以后的改革留有余地，本条规定地方房地产工作的管理，由省、自治区、直辖市人民政府确定的县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门负责。也就是说，地方房地产工作的管理部门及其职权，本条授权省级人民政府确定。省级人民政府既可以确定县级以上地方人民政府的一个部门负责房产管理、土地管理的工作，也可以确定县级以上地方人民政府的两个部门分别负责房产管理、土地管理的工作，并对其职权划分作出明确规定。省级人民政府确定的县级以上地方人民政府负责房产管理、土地管理工作的部门，也就是管理本地方房地产工作的职能部门，应当切实履行职责，负责本法在本行政区域内的执行和监督检查，认真做好本辖区房地产管理工作。

三、关于不动产登记整合

本法第六十条规定：“国家实行土地使用权和房屋所有权登记发证制度。”土地使用权的登记发证，属于土地管理工作范畴；房屋所有权登记发证，属于房产管理工作范畴。按照2007年制定的物权法第十条第二款中的规定，“国家对不动产实行统一登记制度”。所谓“不动产登记”，是指不动产登记机构依法将不动产权利归属和其他法定事项记载

于不动产登记簿的行为。按照物权法第十条第二款中的规定，不动产“统一登记的范围、登记机构和登记办法，由法律、行政法规规定”。2014年11月24日国务院发布的《不动产登记暂行条例》（国务院令第656号，2019年经国务院令第710号修正）第六条规定，国务院国土资源主管部门负责指导、监督全国不动产登记工作。县级以上地方人民政府应当确定一个部门为本行政区域的不动产登记机构，负责不动产登记工作，并接受上级人民政府不动产登记主管部门的指导、监督。

相关规定

《不动产登记暂行条例》（国务院令第656号，2019年经国务院令第710号修正）；《国家土地管理局关于贯彻〈城市房地产管理法〉若干问题的批复》（国土批〔1995〕13号）。

第二章 房地产开发用地

第一节 土地使用权出让

本节共十五条，规定了以下八个方面的内容：一是土地使用权出让的定义（第八条）；二是土地使用权出让应遵守的基本规则（第九条、第十条、第十一条）；三是土地使用权的出让程序（第十二条）；四是土地使用权的出让方式（第十三条）；五是土地使用权出让的最高年限（第十四条）；六是土地使用权出让合同（第十五条、第十六条、第十七条、第十八条）；七是土地使用权出让金（第十九条）；八是土地使用权的提前收回、终止和续期（第二十条、第二十一条、第二十二条）。

第八条 土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）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使用权出让金的行为。

条文主旨

本条是关于土地使用权出让定义的规定。

立法背景

本条从土地使用权出让双方基本权利义务的角度对土地使用权出让的内涵进行定义，旨在明确土地使用权出让中国家和土地使用者基本的