

建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本

住宅与房地产业 法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

五五普法

知识产权出版社



建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本

住宅与房地产业 法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

知识产权出版社

内容提要

本书共分 10 章,全面系统地介绍了建设用地、住宅建设、房地产开发与经营管理、房地产权属及登记、房地产交易管理、住房保障、房屋拆迁、物业管理、房地产税收、房地产金融的法律法规及政策。本书深入浅出地介绍了这些法律法规和政策的出台背景、基本概念及重点内容。书后还附有住宅与房地产方面最新的法律、行政法规和部门规章,便于读者全面地理解和掌握国家关于住宅与房地产的制度与政策。

本书是建设系统法律知识培训的指定教材,是建设系统执法人员必备的工具书,也是相关权利人和法律工作者了解住宅与房地产方面法律知识的权威资料。

责任编辑:汤腊冬 彭小华

责任出版:杨宝林

封面设计:SUN 工作室

图书在版编目(CIP)数据

住宅与房地产业法规知识读本/建设部政策法规司,国务院法制办
农业资源环保法制司编. —北京:知识产权出版社,2007.4

建设系统“五五”普法指定教材

ISBN 978 - 7 - 80198 - 699 - 3

I. 住… II. ①建…②国… III. 房地产业 - 法规 - 中国 - 教材
IV. D922.181

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 036770 号

建设系统“五五”普法指定教材

建设法规知识读本

住宅与房地产业法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010 - 82000893 82000860 转 8101

责编电话:010 - 82000860 转 8108

印 刷:北京富生印刷厂

开 本:880mm × 1230mm 1/32

版 次:2007 年 4 月第 1 版

字 数:485 千字

ISBN 978 - 7 - 80198 - 699 - 3/D · 408

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010 - 82000893

责编邮箱:tangladong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:15.125

印 次:2007 年 4 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

为深入贯彻中共中央、国务院转发的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》、十届全国人大常委会通过的《关于加强法制宣传教育的决议》和建设部制定的《关于在建设系统开展法制宣传教育的第五个五年规划》，进一步满足建设系统广大干部职工对法律知识的现实需求；进一步提高各级建设主管部门领导干部依法决策和管理经济、社会事务的能力；进一步增强公务员队伍的社会主义法治理念，提高依法行政的能力和水平；进一步增强企业经营管理人员诚信守法观念和社会责任意识；进一步提高公民特别是建设领域农民工的法律意识和法律素质，根据建设系统“五五”普法规划的要求，我们重新组织有关同志编写了这套建设系统“五五”普法指定教材。

教材共分四册，分别为《行政处罚与行政救济法规知识读本》、《城乡规划与建设法规知识读本》、《工程建设与建筑业法规知识读本》、《住宅与房地产业法规知识读本》。这套教材在“四五”普法教材的基础上，增加了2002年以来新颁布的法律、行政法规和部门规章的内容，删除了已废止的相关法规的内容，并根据《中华人民共和国行政许可法》和国务院行政审批制度改革的要求，调整完善了有关行政许可的法规知识，并附有最新颁布的建设法规和部分相关法律法规，内容丰富，具有较强的实用性、权威性，不仅是建设系统“五五”普法培训的指定教材，也是建设系统行政执法人员必备的工具书。

由于时间仓促，教材编写过程中难免有不当之处，敬请批评指正。

建 设 部 政 策 法 规 司

国务院法制办农业资源环保法制司

二〇〇七年三月

目 录

第一章 住宅与房地产法概述.....	1
第一节 基本概念	1
第二节 住宅与房地产业的制度改革	3
第三节 住宅与房地产法制建设与法律框架.....	10
第二章 建设用地制度与政策	13
第一节 中国现行土地制度概述.....	13
第二节 集体土地征收、征用制度与政策.....	15
第三节 征收集体土地的工作程序.....	24
第四节 国有土地使用权出让.....	26
第五节 国有土地使用权划拨.....	30
第三章 住宅建设与房地产开发经营管理	33
第一节 住宅建设概述.....	33
第二节 住宅产业化.....	35
第三节 房地产开发企业的管理.....	38
第四节 房地产开发项目管理.....	41
第五节 房地产经营管理.....	46
第四章 房地产权属及登记制度	57
第一节 房地产权产籍概述.....	57
第二节 房地产权属登记发证制度.....	60
第三节 房地产权属登记管理.....	63
第四节 房地产产籍管理.....	77
第五节 房地产测绘.....	85
第五章 房地产交易管理制度与政策	93
第一节 房地产交易管理概述.....	93
第二节 房地产转让管理.....	96

第三节 商品房销售管理	102
第四节 房屋租赁管理	109
第五节 房地产抵押管理	115
第六节 房地产中介服务	124
第六章 住房保障制度	143
第一节 城镇廉租住房制度	143
第二节 经济适用住房制度	146
第三节 住房公积金制度	150
第七章 城市房屋拆迁制度	158
第一节 城市房屋拆迁管理法规简介	158
第二节 城市房屋拆迁概述	162
第三节 城市房屋拆迁管理	163
第四节 拆迁补偿与安置	166
第五节 特殊情况的拆迁补偿、安置	168
第六节 城市房屋拆迁估价	170
第七节 城市房屋拆迁纠纷的处理	174
第八节 城市房屋拆迁行政裁决	176
第八章 物业管理制度与政策	180
第一节 物业管理概述	180
第二节 《物业管理条例》	186
第三节 物业管理实施与运作要点	191
第四节 物业服务收费	206
第九章 房地产税收制度与政策	216
第一节 税收制度概述	216
第二节 房产税	219
第三节 城镇土地使用税	221
第四节 耕地占用税	223
第五节 土地增值税	226
第六节 契税	230
第七节 相关税收	232

第八节 有关房地产税收的优惠政策	239
第十章 房地产金融制度	242
第一节 我国房地产金融制度概述	242
第二节 房地产开发贷款	251
第三节 个人住房贷款	262

附录

法 律

中华人民共和国城市房地产管理法

(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, 1994 年 7 月 5 日中华人民共和国主席令第 29 号公布)	277
---	-----

行政法规

城镇个人建造住宅管理办法

(1983 年 5 月 25 日国务院批准, 1983 年 6 月 4 日城乡建设环境保护部发布)	286
---	-----

城市私有房屋管理条例

(1983 年 12 月 7 日国务院发布)	288
------------------------------	-----

中华人民共和国房产税暂行条例

(1986 年 9 月 15 日国务院发布)	291
------------------------------	-----

中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例

(1988 年 9 月 27 日国务院令第 17 号发布)	292
-------------------------------------	-----

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

(1990 年 5 月 19 日国务院令第 55 号发布)	294
-------------------------------------	-----

外商投资开发经营成片土地暂行管理办法

(1990 年 5 月 19 日国务院令第 56 号发布)	299
-------------------------------------	-----

中华人民共和国土地增值税暂行条例

(1993 年 12 月 13 日国务院令第 138 号发布)	302
---------------------------------------	-----

城市房地产开发经营管理条例

(1998 年 7 月 20 日国务院令第 248 号发布)	303
--------------------------------------	-----

城市房屋拆迁管理条例

(2001 年 6 月 6 日国务院第 40 次常务会议通过, 2001 年 6 月 13 日国务院令第 305 号发布)	309
---	-----

住房公积金管理条例

(1999年4月3日国务院令第262号发布,根据2002年3月24日《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》修订) 315

物业管理条例

(2003年6月8日国务院第379号令发布) 322

部门规章

城市房屋拆迁单位管理规定

(1991年7月8日建设部令第12号发布) 331

公有住宅售后维修养护管理暂行办法

(1992年6月15日建设部令第19号发布) 333

城市新建住宅小区管理办法

(1994年3月23日建设部令第33号发布) 335

城市房屋租赁管理办法

(1995年5月9日建设部令第42号发布) 338

已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法

(1999年4月22日建设部令第69号发布) 343

房地产开发企业资质管理规定

(2000年3月29日建设部令第77号发布) 346

房产测绘管理办法

(2000年12月28日建设部、国家测绘局令第83号发布) 351

商品房销售管理办法

(2001年4月4日建设部令第88号发布) 354

城市异产毗连房屋管理规定

(1989年11月21日建设部令第5号发布,根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市异产毗连房屋管理规定〉的决定》修正,2001年8月15日建设部令第94号重新发布) 361

城市房地产转让管理规定

(1995年8月7日建设部令第45号发布,根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市房地产转让管理规定〉的决定》修正,2001年8月15日建设部令第96号重新发布) 364

城市房地产中介服务管理规定

- (1996年1月8日建设部令第50号发布,根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市房地产中介服务管理规定〉的决定》修正,2001年8月15日建设部令第97号重新发布) 367

城市房地产抵押管理办法

- (1997年5月9日建设部令第56号发布,根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市房地产抵押管理办法〉的决定》修正,2001年8月15日建设部令第98号重新发布) 371

城市房屋权属登记管理办法

- (1997年10月27日建设部令第57号发布,根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市房屋权属登记管理办法〉的决定》修正,2001年8月15日建设部令第99号重新发布) 378

城市房地产权属档案管理办法

- (2001年8月29日建设部令第101号发布) 384

建设部关于修改《城市地下空间开发利用管理规定》的决定

- (2001年11月20日建设部令第108号发布) 388

城市地下空间开发利用管理规定

- (1997年10月27日建设部令第58号发布,根据2001年11月20日《建设部关于修〈城市地下空间开发利用管理规定〉的决定》修正) 390

住宅室内装饰装修管理办法

- (2002年3月5日建设部令第110号发布) 394

城镇最低收入家庭廉租住房管理办法

- (2003年12月31日建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局令第120号发布) 400

物业管理企业资质管理办法

- (2004年3月17日建设部令第125号发布) 404

建设部关于废止《城市房屋修缮管理规定》等部令的决定

- (2004年7月2日建设部令第127号发布) 408

城市危险房屋管理规定

- (1989年11月21日建设部令第4号发布,根据2004年7月20日《建

设部关于修改〈城市危险房屋管理规定〉的决定》修正, 2004 年 7 月 20 日建设部令第 129 号重新发布)	409
城市房屋白蚁防治管理规定	
(1999 年 10 月 15 日建设部令第 72 号发布, 根据 2004 年 7 月 20 日《建设部关于修改〈城市房屋白蚁防治管理规定〉的决定》修正, 2004 年 7 月 20 日建设部令第 130 号重新发布)	412
建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定	
(2004 年 10 月 15 日建设部令第 135 号发布)	414
房地产估价机构管理办法	
(2005 年 10 月 12 日建设部令第 142 号发布)	424
注册房地产估价师管理办法	
(2006 年 3 月 7 日建设部令第 151 号发布)	434
规范性文件	
前期物业管理招标投标管理暂行办法	
(建住房 [2003] 130 号, 2003 年 6 月 26 日公布)	442
业主大会规程	
(建住房 [2003] 131 号, 2003 年 6 月 26 日公布)	449
城市房屋拆迁估价指导意见	
(建住房 [2003] 234 号, 2003 年 12 月 1 日发布)	453
城市房屋拆迁行政裁决工作规程	
(建住房 [2003] 252 号, 2003 年 12 月 30 日发布)	457
经济适用住房管理办法	
(建住房 [2004] 77 号, 2004 年 5 月 13 日建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部、中国人民银行联合印发)	461
城镇廉租住房租金管理办法	
(发改价格 [2005] 405 号, 2005 年 3 月 14 日国家发展改革委、建设部联合印发)	466

司法解释

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

法律若干问题的解释

(2003 年 3 月 24 日最高人民法院审判委员会第 1267 次会议通过, 自 2003 年 6 月 1 日起施行)	467
--	-----

第一章 住宅与房地产法概述

第一节 基本概念

房地产是房屋财产与土地财产的总称。在物质形态上，房产与地产总是联结为一体的，房依地建、地为房载。在经济形态上，房地产的经济内容和运动过程也具有内在的整体性和不可分割性，合称“房地产”。

房地产业是指从事房地产开发经营、房地产交易、房地产中介服务和物业管理等活动的总称。房地产业在国民经济分类中属于第三产业。

住宅与房地产业主要包括：住宅建设、房地产开发经营、房地产交易、房地产中介服务、房屋拆迁和物业管理。其中，房地产交易包括房地产转让、房屋租赁、房地产抵押、房地产典当等；房地产中介服务包括房地产咨询、房地产价格评估和房地产经纪等。

(1) 住宅建设，是指建设单位或者个人通过房地产开发、集资建房、合作建房和有组织的个人建房等方式建造住宅的活动。

(2) 房地产开发经营，是指房地产开发企业在城市规划区内依法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设，并转让房地产开发项目或者销售、出租商品房的行为。既包括商品房の開発、销售，房地产项目转让，也包括土地（生地、毛地）变为建设熟地之后转让等。

(3) 房地产转让，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。

(4) 房地产抵押，是指抵押人用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。

(5) 房屋租赁，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。

(6) 房地产咨询，是指为房地产经济活动的当事人提供法律法规、政策、信息、技术等方面服务的活动。包括接受当事人委托进行房地产市场的调查研究、房地产开发项目可行性研究、房地产开发项目策划等。

(7) 房地产价格评估，又称房地产估价或房地产评估，是指以房地产为对象，由专业估价人员，根据估价目的，遵循估价原则，按照估价程序，选用适宜的估价方法，并在综合分析影响房地产价格因素的基础上，对房地产在估价时点的客观合理价格或者价值进行估算和判定的活动。

(8) 房地产经纪，是指为委托人提供房地产信息和居间代理业务的经营活动。包括接受房地产开发商的委托，销售其开发的新商品房，代理旧房的买卖、租赁等。

(9) 城市房屋拆迁，是指根据城市规划的要求，取得房屋拆迁许可证的单位，对城市规划区内国有土地上的房屋及构筑物进行拆除，并依法对被拆迁人进行补偿、安置的活动。

(10) 物业管理，是指物业管理企业接受业主委托，依据合同约定，对物业进行专业化维修、养护、管理，对相关区域内的环境、公共秩序等进行管理，并提供相关服务的活动。

(11) 住宅产业，有狭义和广义之分，狭义住宅产业系指从事住宅设计、建造及其构件、配件的生产和销售及其经营活动的总称。广义住宅产业，应从住宅商品的形成过程向前延伸，包括项目的策划、规划设计、住宅部品的研发生产与流通供应、施工建造，向后延伸包括住宅交易、物业管理、住宅金融等。

(12) 经济适用住房，是指政府提供政策优惠，限定建设标准、供应对象和销售价格，是有社会保障性质的政策性商品住房。

(13) 住房公积金制度，是国家强制性的、职工自我积累的、互助的住房储蓄制度，是我国城镇住房制度改革的一项重要组成部分。住房公积金是国家机关、国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业及其他城镇企业、事业单位及其在职职工缴存的长期住

房储金。住房公积金由职工及其单位分别按照职工工资收入的一定比例缴纳，计入职工个人住房公积金账户，属职工个人所有，用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房。

(14) 廉租住房制度，是针对住房困难的城镇低收入家庭实施的一种住房保障制度，是社会救助制度的组成部分。通过实物配租、租金减免及租赁补贴等方式，改善低收入家庭居住条件。

第二节 住宅与房地产业的制度改革

中国住宅与房地产业的发展主要得益于下列三项重大制度和体制的改革，即城镇住房制度改革、城市土地使用制度改革和房地产生产方式改革。

一、城镇住房制度改革

住房制度对住房发展具有重要影响。我国传统住房制度，是一种国家或单位所有、实物形式分配、低租金使用的制度，其在特定的历史条件下曾起到了积极的作用。但传统的住房制度不适应建立社会主义市场经济体制的要求，限制了住宅与房地产业的发展，无法从根本上解决城镇居民的住房问题。

党的十一届三中全会前的 29 年间，由于住宅建设赶不上城镇人口增长，城镇人均居住面积从解放初期的 4.5 平方米下降到 1978 年的 3.6 平方米，城镇缺房户 869 万户，占当时城镇总户数的 47.5%。为解决城镇住房严重短缺问题，我国从 20 世纪 80 年代初开始，进行城镇住房制度改革。

20 多年来，我国城镇住房制度改革始终坚持以解决城镇普通居民的住房问题为根本目的，以建立适应社会主义市场经济体制要求、符合我国国情的城镇住房新体制为目标，城镇住房制度改革不断深化，城镇住宅建设快速发展，住房消费成为新的消费热点，住宅与房地产业成为国民经济的重要支柱产业，居民居住条件得到较大改善。

(一) 城镇住房制度改革的发展阶段

住房制度改革是我国经济体制改革的重要组成部分。随着社会主

义市场经济体制的建立健全，住房制度改革与城镇国有土地使用制度、财税金融制度等多项改革相互促进，共同推动了房地产市场的形成、发展，逐步改善了居民住房条件。住房制度改革大体经历了三个阶段：

第一阶段，从 20 世纪 80 年代到 90 年代中期，以邓小平同志 1980 年关于住房问题的谈话为指导，住房制度改革起步，试点出售公房，提租补贴，多渠道筹集资金、多种方式建房，基本扭转了居民住房极端困难的局面。

第二阶段，从 20 世纪 90 年代中期到 21 世纪初，以 1998 年国务院 23 号文件为重要标志，按照建立社会主义市场经济体制的要求，逐步推动住房商品化、社会化，实现了福利分房到通过市场解决住房的转变，房地产市场基本形成。

第三阶段，2003 年国务院 18 号文件发布以来，以科学发展观为统领，加强房地产市场宏观调控，着力调整住房供应结构，抑制住房价格过快增长，重视困难群众的住房保障，整顿和规范市场秩序，促进以住宅为主的房地产市场不断发展。

（二）城镇住房制度改革的主要任务

1994 年印发的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43 号）和 1998 年印发的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23 号），规定了我国城镇住房改革的指导思想、基本原则和主要任务。

城镇住房改革的指导思想是：稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促进住宅与房地产业成为国民经济新的增长点，不断满足城镇居民日益增长的住房需求。

城镇住房改革的基本原则是：坚持在国家统一政策目标指导下，地方分别决策，因地制宜，量力而行；坚持国家、单位和个人合理负担；坚持“新房新制度、老房老办法”，平稳过渡，综合配套。

城镇住房改革的主要任务是：

1. 建立住房货币化分配体系

相对于以实物分配为主要内容的住房旧体制,住房货币化分配是城镇住房新体制的基本特征。在一定程度上说,住房货币分配还决定了居民住房支付能力,影响着—个地区的住房消费水平和住房需求特点。建立住房货币化分配制度,要求调整财政、单位的住房支出结构,形成稳定、规范的住房补贴资金来源渠道,落实住房补贴资金;形成规范的住房补贴资金筹集、拨付、账户管理和补贴支取制度;继续完善和推广住房公积金制度。同时,要在基本解决老职工一次性补贴问题的基础上,结合工资制度改革和整个分配制度改革的进程,不断完善对新职工的住房货币化分配方案,逐步建立与职工工资制度相适应的住房货币化分配制度。

2. 建立以经济适用住房为主的多层次住房供应体系

多层次的住房供应体系,是由住房支付能力的多样化决定的。住房供应既受市场需求的深刻影响,也在一定程度上影响着住房需求的发展,合理的住房供应体系是住宅与房地产业健康发展的基础。要建立以经济适用住房为主的多层次住房供应体系,根据不同地区居民住房支付能力的特点和住房需求结构,形成商品住房、经济适用住房和廉租住房的合理供应比例,建立制度化的住房供应政策、税费政策和管理方式。经济适用住房要明确供应对象和购买标准;廉租住房要建立稳定的资金和住房来源,形成完善的申请、审批、迁出制度及最低收入居民的房租补贴申请、审批、拨付制度;商品住房成本构成要逐步合理化,住宅综合品质要适应居民的居住需要。

3. 建立运作规范、功能完善的市场流通体系

健全的市场制度、完善的市场功能既是城镇住房新体制发挥作用的基础,也是住房市场化取向的改革是否成功的主要标志,因此市场流通体系建设是建立新体制的重要内容。既要进一步完善和规范增量住房交易市场,更要注重发展存量住房交易市场,扩大存量交易规模;既要进一步规范住房买卖市场,也要发展住房租赁市场,提供住房抵押、典当、赠与等市场交易手段;既要注重市场交易管理体系的建设与改革,更要注重交易服务业务、服务品种的发展,形成存量住房交易与增量住房交易、住房买卖和住房租赁协调发展,抵押、典

当、赠与等住房价值实现方式同时并存的住房市场体系，满足不同住房交易需要，形成方便、周到、守信的流通服务体系，保证市场功能正常发挥。

4. 建立政策性和商业性并存的住房金融体系

住房金融体系是市场化住房制度的重要组成部分，住房金融政策是政府调控住房市场的重要手段之一，也是政府住房政策目标得以顺利实现的重要措施。要形成较为成熟的住房资金筹集渠道和多元化的住房金融工具，提供适应不同年龄、不同收入群体借款人需要的多元化的贷款品种系列；要通过不断推进住房金融的制度创新，建立起兼顾贷款风险和借款人负担的住房贷款担保和保险制度。要根据各地实际情况，不断完善住房公积金制度，并从贷款贴息、政府担保等方面探索建立政策性住房金融，形成商业性和政策性住房金融并存的、适合我国国情的住房金融体系。

5. 建立适应多元化产权主体格局的物业管理体系

推广和规范物业管理，是住房产权主体多元化的必然结果，也是提高居民居住水平的客观要求。要注重产权人利益的保障，普遍推广业主委员会制度；要加快房管机构转制步伐，原来附属于各单位的行政化的住房管理，要转变为社会化、专业化、市场化的物业管理；要推广物业管理招标投标制度，形成规范的物业管理市场；要根据居民的经济负担能力、物业管理服务内容及物业管理的合理成本，形成合理的服务价格体系。

6. 建立政府对住房市场的调控管理体系

调节住房资源的分配，纠正市场机制的偏差，使住房供应结构与需求结构基本平衡，促进房地产市场的健康发展，是政府管理住房的重要职责。要建立起适应社会主义市场经济体制要求的市场监管体系和宏观调控体系；要从原来的依靠行政化手段的直接管理，转变为主要依靠财税、金融、法律、发展规划、土地供应及产业政策等手段的间接管理；要从原来的对住房计划和建设本身的管理转向对住房市场的管理和对住房质量的监督；要更多地运用科技手段，加强对市场信息的分析、预测，建立科学决策机制，提高市场调控能力和调控