

546
建设系统四五普法指定教材
建设法规知识读本

0722.181
541b

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



A1032059

知识产权出版社

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, 2002.8

(建设法规知识读本)

建设系统四五普法指定教材

ISBN 7-80011-722-7

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 (2002) 第 048833 号

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

住宅与房地产业法规知识读本

责任编辑: 王润贵 陆彩云 责任校对: 韩秀天

装帧设计: 段维东 责任出版: 杨宝林

文字编辑: 文卫华

建设部政策法规司 编

国务院法制办农业资源环保法制司

知识产权出版社出版、发行

(北京海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编 100088)

<http://www.cnipr.com>

(010)62026893 (010)82086765 转 8252 (010)62381114

知识产权出版社电子制印中心印刷

新华书店经销

2002 年 8 月第一版 2002 年 11 月第二次印刷

850mm × 1168mm 1/32 印张: 11.625 字数: 325 千字

印数: 10 001 ~ 15 000 册

ISBN 7-80011-722-7/D·086-1003

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

顾 问：刘志峰 曹康泰

主 编：冯 俊

副 主 编：曹金彪 王振江

编写人员：(以姓氏笔画为序)

王英姿	王荣梅	王瑞春	左 力
江小群	邢 军	朱 华	刘 昕
刘 霞	杨佳燕	杨 奎	张恩逸
李晓龙	李 锦	李 蓬	李怀柱
国中河	段广平	姜万荣	徐 元
倪吉信	程国顺	潘 伟	

前 言

党的十五大提出：“依法治国，建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略。”九届全国人大二次会议于1999年3月15日通过的宪法修正案规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”实施依法治国方略，一个重要的任务就是要深入开展法制宣传教育。搞好法制教育，增强全体公民的法律意识和法制观念，是社会主义法制建设的基础工程，也是加强社会主义精神文明建设的重要内容。为了认真贯彻落实党中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》和九届全国人大常委会第二十一次会议《关于进一步开展法制宣传教育的决议》，建设部制定了《关于在建设系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》。按照“四五”普法规划的要求，建设系统全体干部职工都要认真学习邓小平民主法制理论，江泽民同志关于依法治国、建设社会主义法治国家和加强民主法制建设等重要论述，学习宪法和国家的基本法律，学习与本职工作相关的《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》等专业法律法规，学习与整顿规范市场秩序相关的法律知识和与加入WTO相关的法律知识，努力做到学法、知法、用法、护法，全面提高建设系统干部职工特别是各级领导干部的法律素质，实现

由注重依靠行政手段管理向注重依靠法律手段管理的转变。

按照建设系统“四五”普法规划的要求，为满足“四五”普法期间建设系统广大干部群众学法用法的需要，我们组织有关专家学者和有工作实践经验的同志编写了这套建设系统“四五”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》。这套教材深入浅出地介绍了建设系统各项法律法规的起草背景、基本概念及重点内容，层次清晰，内容丰富，并附有最新的建设法律、行政法规、部门规章及部分相关法律法规，具有较强的实用性、权威性，不仅是建设系统法律知识培训的指定教材，也是建设系统执法人员必备的工具书。

由于编写时间紧促，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

建设部政策法规司
国务院法制办农业资源环保法制司
2002年7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	(2)
第三节 住宅与房地产法制建设与法律框架	(7)
第二章 建设用地制度与政策	(10)
第一节 中国现行土地制度概述	(10)
第二节 农地征用制度与政策	(13)
第三节 征用土地的工作程序	(19)
第四节 国有土地使用权出让	(21)
第五节 国有土地使用权划拨	(26)
第三章 住宅建设与房地产开发经营管理	(29)
第一节 住宅建设概述	(29)
第二节 经济适用住房	(30)
第三节 住宅产业化	(33)
第四节 房地产开发企业的管理	(34)
第五节 房地产开发项目管理	(37)
第六节 房地产经营管理	(42)
第四章 房地产权属及登记制度	(54)
第一节 房地产产权产籍概述	(54)
第二节 房地产权属登记发证制度	(58)
第三节 房地产权属登记管理	(60)
第四节 房地产产籍管理	(71)
第五节 房地产测绘	(79)

第五章 房地产交易管理制度与政策	(88)
第一节 房地产交易管理概述	(88)
第二节 房地产转让	(91)
第三节 商品房预售	(97)
第四节 房屋租赁管理	(99)
第五节 房地产抵押管理	(107)
第六节 房地产中介服务	(113)
第六章 城市房屋拆迁制度	(124)
第一节 城市房屋拆迁管理法规简介	(124)
第二节 城市房屋拆迁概述	(128)
第三节 城市房屋拆迁管理	(130)
第四节 拆迁补偿与安置	(133)
第五节 特殊情况的拆迁补偿、安置	(135)
第六节 城市房屋拆迁纠纷的处理	(137)
第七章 物业管理法律制度	(139)
第一节 物业管理概述	(139)
第二节 物业管理实施与运作要点	(151)
第三节 物业管理经费来源及其构成	(164)
第八章 房地产税收制度	(170)
第一节 房地产税费概述	(170)
第二节 房地产税	(171)
第三节 房地产费	(187)
第九章 房地产金融制度	(190)
第一节 住房公积金制度	(190)
第二节 个人住房贷款	(199)
第三节 房地产开发融资制度	(208)
第四节 法律责任	(217)

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) (221)

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) (231)

城市私有房屋管理条例

(1983 年 12 月 7 日国务院发布) (233)

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) (236)

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) (238)

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) (240)

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) (246)

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) (249)

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) (251)

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) (257)

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)	(263)
部门规章	
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)	(271)
城市房屋修缮管理规定	
(1991 年 7 月 8 日建设部令 第 11 号发布)	(275)
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)	(280)
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)	(283)
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)	(285)
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)	(288)
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)	(293)
城镇廉租住房管理办法	
(1999 年 4 月 22 日建设部令 第 70 号发布)	(297)
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)	(299)
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)	(302)
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)	(307)
商品房销售管理办法	
(2001 年 4 月 4 日建设部令 第 88 号发布)	(311)

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) (319)

城市商品房预售管理办法

(1994年11月15日建设部令第40号发布 根据2001年8月15日《建设部关于修改〈城市商品房预售管理办法〉的决定》修正 2001年8月15日建设部令第95号重新发布) (321)

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) (323)

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) (327)

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) (332)

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) (340)

房地产估价师注册管理办法

(1998年8月20日建设部令第64号发布 根据2001年
8月15日《建设部关于修改〈房地产估价师注册管理
办法〉的决定》修正 2001年8月15日建设部令第

100号重新发布) (346)

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) (352)

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。包括商品房开发、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. 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。

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

城镇住房制度改革是经济体制改革的重要组成部分。中国传统的城镇住房制度是一种以国家统包、无偿分配、低租金、无限期使用为特点的福利性实物分配住房制度。这种住房制度存在着一系列

弊端和矛盾，其根本问题在于不能有效地满足城镇居民的住房需求，不适应社会主义市场经济体制的客观要求，不能实现住宅建设投入产出的良性循环。福利制度不仅使得国家投入住宅建设的大量资金收不回来，还要再拿出一大笔资金用于补贴住房的维修和管理费用，因此，对这种传统的城镇住房制度必须进行全面彻底的改革，实现机制转换，创立具有中国特色的新型住房制度。

1980年4月，邓小平同志就城镇住房体制的框架思路作了重要讲话：“关于住宅问题，要考虑城镇建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房可以出售，老房子也可以出售。可以一次性付款、也可以分期付款，10年、15年付清。住宅出售后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子，交通方便地区和不方便地区的房子，城区和郊区的房子，租金应该有所不同。将来房租提高了，对低租金的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助，也可以私人自己想办法。”小平同志的这一讲话，绘制出了我国住房新体制的基本蓝图，拉开了住房制度改革的序幕。之后，国务院于1988年、1991年、1994年先后三次发布了关于推进全国城镇住房制度改革方案和决定。

1998年，国务院以23号文件发布了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住宅建设的通知》，明确了城镇住房制度改革的指导思想、目标和基本原则，其主要内容包括：

1. 停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化。从1998年下半年开始，停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；职工购房资金来源主要有：职工工资，住房公积金，个人住房贷款，以及有的地方由财政、单位原有住房建设资金转化的住房补贴等。停止住房实物分配后，房价收入比（即本地区一套建筑面积为60平方米的经济适用住房的平均价格与双职工家庭年平均工资之比）在

4倍以上，且财政、单位原有住房建设资金可转化为住房补贴的地区，可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工实行住房补贴。

2. 建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系。对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用住房；其他高收入的家庭购买、租赁市场价商品住房。

3. 调整住房投资结构，重点发展经济适用住房（安居工程），加快解决城镇住房困难居民的住房问题。新建的经济适用住房销售价格实行政府指导价，按保本微利原则确定。其中经济适用住房的成本包括征地和拆迁补偿费、勘察设计和前期工程费、建安工程费、住宅小区基础设施建设费（含小区非营业性配套公建费）、管理费、贷款利息和税金等7项因素，利润控制在3%以下。要采取有效措施，取消各种不合理收费，特别是降低征地和拆迁补偿费，切实降低经济适用住房建设成本，使经济适用住房价格与中低收入家庭的承受能力相适应，促进居民购买住房。廉租住房可以从腾退的旧公有住房中调剂解决，也可以由政府或单位出资兴建。廉租住房的租金实行政府定价。

4. 继续推进现有公有住房改革，培育和规范住房交易市场。租金改革要考虑职工的承受能力，与提高职工工资相结合。租金提高后，对家庭确有困难的离退休职工、民政部门确定的社会救济对象和非在职的优抚对象等，各地可根据实际情况制定减、免政策。从1998年下半年起，出售现有公有住房，原则上实行成本价，并与经济适用住房房价相衔接。要保留足够的公有住房供最低收入家庭廉价租赁。校园内不能分割及封闭管理的住房不能出售，教师公寓等周转用房不得出售。

5. 采取扶持政策，加快经济适用住房建设。经济适用住房建设用地应在建设用地年度计划中统筹安排，并采取行政划拨方式供应土地。要制定对经济适用住房建设的扶持政策。要控制经济适用住房设计和建设标准，大力降低征地拆迁费用，理顺城市建设配套

资金来源，控制开发建设利润。停止征收商业网点建设费，不再无偿划拨经营性公建设施。经济适用住房的开发建设应实行招标投标制度，用竞争方式确定开发建设单位。在符合城市总体规划和坚持节约用地的前提下，可以继续发展集资建房和合作建房，多渠道加快经济适用住房建设。经济适用住房建设要注重节约能源，节约原材料。应加快住宅产业现代化的步伐，大力推广性能好、价格合理的新材料和住宅部件，逐步建立标准化、集约化、系列化的住宅部件、配件生产供应方式。

6. 发展住房金融。要建立健全职工住房公积金制度，职工个人和单位住房公积金的缴交率应不低于5%，有条件的地区可适当提高。住房公积金的管理要继续按照“房委会决策，中心运作，银行专户，财政监督”的原则，主要用于职工个人购买、建造、大修理自住住房贷款。所有商业银行在所有城镇均可发放个人住房贷款。取消对个人住房贷款的规模限制，适当放宽个人住房贷款的贷款期限。要完善住房产权抵押登记制度，发展住房贷款保险，防范贷款风险，保证贷款安全。要积极发展住房公积金贷款与商业银行贷款相结合的组合住房贷款业务。住房资金管理机构和商业银行要简化手续，提高服务效率。

7. 加强住房物业管理。加快改革现行的住房维修、管理体制，建立业主自治与物业管理企业专业管理相结合的社会化、专业化、市场化的物业管理体制。加强住房售后的维修管理，建立住房共用部位、设备和小区公共设施专项维修资金，并健全业主对专项维修资金管理和使用的监督制度。物业管理企业要加强内部管理，努力提高服务质量，向用户提供质价相符的服务，不得只收费不服务或多收费少服务，切实减轻住户负担。物业管理要引入竞争机制，促进管理水平的提高。有关主管部门要加强对物业管理企业的监管。

二、城市土地使用制度改革

中国传统的城市土地使用制度，是对土地实行行政划拨、无偿无限期使用、禁止土地使用者转让土地的制度。该项制度存在着诸

多弊端，一是不利于土地的有效利用和合理配置；二是不利于正确评价企业的生产效益和体现按劳分配原则，同时造成土地使用者之间的利益不均；三是不利于城市经济的发展和城市建设资金的良性循环；四是不利于廉政建设，也是产生官僚主义及寻租行为的温床。

中国传统城市土地使用制度的改革有一个发展过程。这个发展过程突出表现在如下五个方面：(1) 征收土地使用费；(2) 开展土地使用权有偿出让和转让；(3) 制定地方性土地使用权有偿出让、转让法规；(4) 修改宪法和土地管理法；(5) 制定全国性的土地使用权出让和转让条例。

中国城市土地使用制度经过改革探索，找到了一种既能维护土地公有制，又有利于市场经济运行的全新制度。这种新的土地使用制度，是在不改变城市土地国有的条件下，采取拍卖、招标、协议等方式将土地使用权有偿、有限期地出让给土地使用者；土地使用者的土地使用权在使用年限内可以转让、出租、抵押或者用于其他经济活动，其合法权益受国家法律保护；需要继续使用的，经批准，期限可以延长，同时按照当时市场情况补交地价。

三、房地产生产方式改革

计划经济条件下，城市建设中产生的一个基本矛盾就是国家投资、分散建设，使城市规划难以实现。房地产开发的过程较长，涉及面广，从城市总体规划开始，中间经过许多环节，包括：确定建设项目、选址定点、勘察设计、征地拆迁、备料、施工、交付使用以及运营管理和维修养护等。涉及到规划、计划、勘察、设计、施工、市政、消防、公安、城建等单位 and 部门。因此，其开发建设特别需要综合考虑、相互协调、配套发展。随着经济体制改革和城市经济的快速发展，出现了城市建设和房地产生产方式的改革即房地产综合开发。综合开发就是把上述各个环节组织、衔接起来，使城市规划与开发建设紧密结合为一个有机的整体，以保证城市建设的健康、协调发展。