

建设法规知识读本之三

● 建设部体改法规司 编

房地产业法规 知识读本

法律出版社

建设法规知识读本之三

房地产业法规知识读本

主编 陈为邦 副主编 朱中一 年福礼

法律出版社

(京)新登字 080 号

建设法规知识读本之三

房地产业法规知识读本

建设部体改法规司 编

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

中国人民解放军第二〇二厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 9.75 印张 202,000 字

1994 年 6 月第一版 1994 年 6 月第一次印刷

印数 00,001—17,000

ISBN 7-5036-1513-3/D·1216

定价 5.70 元

序

大力普及建设法规知识

建设部副部长 谭庆琏

中共中央、国务院在关于批转《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》的通知中指出：“法制宣传教育要以宪法为核心，以专业法为重点。”

宪法是我国的根本大法。它规定了我国政治、经济和社会的基本制度和任务，规定了公民的基本权利和义务，规定了国家机构的组织、职权及活动原则。普及宪法知识，对于维护宪法尊严、保障宪法的实施、巩固社会主义制度、提高广大公民社会主义法制意识和民主意识，都具有重大意义。

第一个五年普法工作的重点，在于普及一般的法律，即全社会共同遵守的法律，如刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法、婚姻法等，其目的在于使全体公民增强法制观念，知法，守法，养成依法办事的习惯。第二个五年普法工作是在第一个五年普法工作的基础上开展的，它要巩固第一个五年普法工作的成果，又要有新的内容，深入发展。

第二个五年普法工作要求“各行各业的干部要熟悉本行业、本单位负责执行以及同自己工作密切相关的法律知识”。

“广大群众要基本了解同自己的生产和生活密切相关的法律知识”，其目的在于“进一步提高干部群众的社会主义法制意识和民主意识，促进各项事业的依法管理，为治理整顿和深化改革创造良好的法制环境，保证国家政治、经济和社会的稳定发展。”学习重点从一般法律到专业法，普法目的从知法守法到依法治国、依法管理、依法履行公民权利和义务，这一转变，既是法制宣传教育深化的标志，也是社会主义经济建设和法制建设提出的要求。

专业法是与各行各业密切相关的法律，其范围十分广泛。建设系统的专业法就是建设法规，也就是调整城市建设、乡村建设、工程建设、建筑业、房地产业、市政公用事业等各项建设活动和建设行政管理活动中各种社会关系的法律规范。《建设系统法制宣传教育第二个五年规划》要求按照建设系统各行业工作的需要，有计划、有重点、分层次、分行业地学习同工作和生产相关的法律、法规、规章，并列出了专业法推荐目录。其中《中华人民共和国城市规划法》、《城市房屋拆迁管理条例》、《城市私有房屋管理条例》、《风景名胜区管理条例》、《城市节约用水管理规定》等法规是我们这两年要大力宣传普及的。随着新的建设法规的颁布施行，我们也要及时地宣传普及。

大力普及建设法规知识，要把法制宣传教育和建设立法、建设行政执法有机结合起来，加快建设系统的法制建设。要针对性地、严肃认真地开展执法情况的调查，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究等现象，把学法的成果切实落在依法办事上，努力提高建设系统行政执法水平和依法行政水平。

提高领导干部依法决策、依法管理的自觉性和能力，是第二个五年普法工作的具体要求。大力普及建设法规，领导干部，特别是处以上领导干部要带头学。全国人大常委会关于深入开展法制宣传教育的决议中指出，要把依法行政和依法管理各项事业切实列入各级领导的议事日程。领导干部肩负着依法治国的重任，在不同的岗位上掌握着一个方面、一个单位的工作，在决定重大问题或审批重要文件时，必须有法律依据。各级领导干部在学习和掌握建设法规方面，一定要起模范带头作用，并以此带动广大干部和职工的学习。

大力普及建设法规知识，还要面向社会，利用多种形式向作为建设行政管理对象的组织和公民广泛宣传，提高社会公民和组织遵守建设法规的自觉性。

大力普及建设法规知识，要培养典型，培养一批依法进行城乡建设、工程建设和依法管理建筑业、房地产业和市政公用事业的典型，以点带面，推动整个建设系统的法制宣传教育。

普及法律知识，除法律文件本身外，还需要普法教材。关于宪法和有关法律知识的普法教材，中央宣传部和司法部已经组织编写了《中华人民共和国宪法讲话》和《社会主义法制建设若干问题讲话》两本书。关于建设系统专业法规，以往缺乏完整系统的教材，这次为适应建设系统法制宣传教育的需求，部体改法规司组织编写了《建设法规知识读本》。此书对建设法规的概念、建设立法和建设行政执法的有关基础知识作了介绍，对城市规划、工程勘察设计、建筑施工管理、建设监理、工程建设标准化、城市建设、城市房地产业、村镇建设等方面的具体法律制度作了较系统的阐述，并对有关

重要条款作了解释。

此书成书仓促，粗疏之处在所难免。但毕竟有了一本比较完整的教材，既可供普法宣传教育的急需，又可促进建设法规的理论研究。为了推动建设法制工作的深入发展，各地也应紧密结合各地实际，组织建设系统广大干部职工，以该书为教材努力学好建设法规知识。

目 录

第一章 建设法规概述	(1)
第一节 建设法规的概念和调整对象	(1)
第二节 建设法规的法律地位和基本原则	(5)
第三节 建设法规体系	(10)
第二章 房地产法概述	(22)
第一节 房地产的概念	(22)
第二节 我国房地产法律制度的历史沿革	(23)
第三节 房地产法律体系	(29)
第三章 建设用地管理法规	(34)
第一节 概述	(34)
第二节 土地使用权出让法律制度	(39)
第三节 土地使用权转让法律制度	(50)
第四节 土地使用权终止法律制度	(57)
第四章 住宅建设与综合开发法规	(62)
第一节 住宅建设法律制度	(62)
第二节 综合开发法律制度	(82)
第五章 房地产市场管理法规	(102)
第一节 概述	(102)
第二节 房地产市场评估法律制度	(107)
第三节 房地产交易法律制度	(112)
第四节 房地产经纪人法律制度	(130)

第六章 房屋拆迁管理法规	(135)
第一节 概述	(135)
第二节 拆迁补偿	(147)
第三节 拆迁安置	(155)
第四节 法律责任	(159)
第七章 房屋产权产籍和修缮管理法规	(163)
第一节 概述	(163)
第二节 产权产籍管理法律制度	(172)
第三节 房屋修缮管理法律制度	(184)
第四节 新建住宅小区管理法律制度	(191)
附录 1: 城市规划法	(197)
第一节 城市规划法概述	(197)
第二节 城市规划的制定	(203)
第三节 新区开发和旧区改建	(212)
第四节 城市规划的实施	(216)
第五节 法律责任	(230)
附录 2:	
法律	
中华人民共和国城市规划法	(233)
法规	
城镇个人建造住宅管理办法	(240)
城市私有房屋管理条例	(242)
中华人民共和国城乡建设环境保护部关于外国人私有房屋	
管理的若干规定	(246)
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	
.....	(248)
城市房屋拆迁管理条例	(255)
城镇房屋所有权登记暂行办法	(262)

城市危险房屋管理规定	(265)
城市异产毗连房屋管理规定	(269)
城市房屋产权产籍管理暂行办法	(272)
城市房屋拆迁单位管理规定	(275)
城市房屋修缮管理规定	(278)
房地产开发企业资质管理规定	(285)
城市新建住宅小区管理办法	(290)
城市公有房屋管理规定	(294)

第一章 建设法规概述

第一节 建设法规的概念 和调整对象

建设法规是我国法规体系的重要组成部分。它是规范建设活动和相应的行政管理活动的法律体系。

一、建设法规的概念

建设法规是指国家权力机关或其授权的行政机关制定的，旨在调整国家及其有关机构、企业事业单位、社会团体、公民之间在建设活动中或建设行政管理活动中，发生的各种社会关系的法律、法规的统称。

建设行政管理，是指国务院建设行政主管部门，即建设部依据国务院批准的“三定”方案所规定的管理职能，以及由其他法律、法规所授予的行政管理职能，对建设活动的组织、指挥、协调、监督和检查等活动。其主要内容是：

（一）研究制订工程建设、城市建设、村镇建设、建筑业、房地产业、市政公用事业的方针、政策、法规以及相关的发展战略、产业政策、改革方案和中长期规划并指导实施。

（二）组织制订工程建设实施阶段的国家标准、全国统一定额和部管行业的标准定额，并与国家技术监督局联合发布国家标准；组织制订建设项目可行性研究经济评价方法、经

济参数、建设标准、投资估算指标、建设工期定额、建设用地指标和工程造价管理制度，与国家计委等部门联合审定发布。

(三) 制定工程建设设计、施工招标投标法规；指导与监督有关设计、施工的招标投标活动；综合管理工程监理工作；指导和规范建筑市场；负责工程勘察设计、建筑安装的行业管理；监督检查工程质量及施工安全。

(四) 指导和管理全国城市规划、城市勘察和市政工程测量工作；负责国务院交办的城市总体规划审查报批，会同国家文物局对历史文化名城进行审查报批，参与制定国土规划和区域规划；管理城市建设档案工作。

(五) 指导全国城市供水、燃气热力、公共客运交通、市政设施、园林、绿化、市容和环境卫生工作；主管全国风景名胜保护区工作；综合管理城市计划用水、节约用水和城市规划区地下水的开发利用和保护工作；指导城市环境综合整治、城建监察和城市防洪排涝工作。

(六) 负责房地产业行业管理；指导城镇土地使用权有偿转让、房地产开发经营、房屋商品化工作，规范房地产市场；指导和推进城镇住宅建设；参与指导住房制度改革。

(七) 指导全国集镇和村庄的规划、建设工作，推进村镇建设的发展。

(八) 制订行业科技发展规划、计划和技术经济政策，组织重大科技项目攻关和科技成果转化、推广，指导与管理重大技术引进工作。

(九) 制订行业人才培养规划，指导职工队伍的培训和继续教育；受国家教委委托综合管理全国院校建筑、城建类专

业的教育标准、培养规格；管理部属高校工作。

(十) 综合管理全国城镇建设及工业与民用建筑的抗震设防和附建式人防工程建设工作。

(十一) 管理建设行业的对外经济技术合作和外事工作，指导企业开拓国外建筑市场和房地产市场，开展对外工程承包、房地产和劳务合作业务。

(十二) 指导直属企事业单位的人事、劳资工作；指导行业的劳动工资、社会保险、劳动标准及专业技术职称工作。

(十三) 承办国务院交办的其他事项。

在建设活动和建设行政管理活动中，在国家及其有关机构、企业事业单位、社会团体和公民个人之间，必然发生各种各样的社会关系，其中有行政的、经济的、民事的等关系。调整这些关系的法律规范就是建设法律规范。凡以建设法律规范为主要内容的法律、法规、规章均可称为建设法规。

我国现已颁布建设方面的法律 1 件，行政法规 10 多件，还出台了一批部门规章。大致分为以下方面：城市规划法规、工程勘察设计管理法规、建筑法规、建设法规、工程标准化与定额管理法规、城市市政公用事业环境卫生、园林绿化和风景名胜区管理法规、城市住宅和房地产管理法规、村镇建设管理法规等。

二、建设法规的调整对象

任何法律都以一定的社会关系为其调整对象。建设法规作为我国法律体系的组成部分亦不例外。根据我国的实际情况，建设法规主要调整以下三种社会关系：

(一) 建设活动中的行政管理关系

建设活动是社会经济发展中的重大活动，同国民经济与

社会发展息息相关，同人民群众工作环境和生活的改善息息相关。因此，国家要实行比较严格的管理。国家及其建设行政主管部门对建设活动的立项、计划、筹集资金、设计、施工、验收都要实行管理、监督。在这种管理、监督活动中，国家及其建设行政主管部门同建设单位、设计单位、施工单位之间要发生相应的管理与被管理关系。这种关系的处理必须由有关的建设法规来承担，而不能带有人为的随机性。因此，必须纳入法律调整的范围，成为建设法规的调整对象。

建设活动中的行政管理关系具体包括：国家及其建设行政主管部门对全国各地区、各部门基本建设的勘察设计、建筑施工进行综合管理和监督中发生的关系，以及会同国家计委组织制定各行业建设项目的标准定额中发生的管理关系；国家及其建设行政主管部门规划和指导全国城市建设和村镇建设中发生的管理和监督关系；国家建设主管部门归口管理全国建筑业、房地产业、市政公用事业中发生的管理关系；国家建设主管部门管理开拓国外建筑市场，发展对外工程承包活动中发生的管理关系。

（二）建设活动中的经济关系

在各项建设活动中，建设单位同勘察设计单位、建筑施工单位之间要发生一定经济关系。这种经济关系通常经过招标、投标程序，最终以经济合同方式加以确立。经济合同是指法人之间为了实现一定的经济目的，明确相互权利义务关系的协议。建设活动中的经济合同主要包括勘察设计合同和建筑安装合同。这种建设合同关系大多具有较强的计划性，为了调整建设单位同勘察设计和建筑安装施工单位之间的关系，国家及其建设行政主管部门必须制定有关招标、投标的

法规、建设工程承包合同法规。

建设单位同勘察设计、建筑安装施工单位之间的关系，与建设活动中的管理关系不同。双方当事人之间，除了依据国家计划建立的经济关系外，还应具有平等自愿、等价有偿的特征，并应通过协商达成一致。

（三）建设活动中的民事关系

在各项建设活动中有时因土地征用而导致发生拆迁安置关系。在房地产交易中的买卖关系，房屋租赁关系，以及房屋产权人之间的相邻关系。这种关系应该贯彻平等自愿、等价有偿的原则。但在土地征用和拆迁活动中，有关单位和公民个人，必须服从国家建设的需要。

另外，在建设活动中有时也发生一些损害、侵权赔偿关系，这些关系亦属民事关系。

对建设活动中发生的各种民事关系，应按照《中华人民共和国民事诉讼法通则》和建设法规中的民事法律规范予以调整。所以上述民事关系也是建设法规的调整对象。

第二节 建设法规的法律 地位和基本原则

一、建设法规的法律地位

社会主义国家的法，是作为一个整体而存在的，构成这个整体的是各个不同的法的部门，各个法的部门又分成更小的分支，各个法的部门和分支由不同层次的法律、法规所组成。这些法的部门和分支部门与不同层次的法律、法规，组成一个以宪法为统帅，以部门法为主体，相互区别和联系，内

容和谐一致，形式完整统一的法律规范的有机整体，这就是我国的社会主义法律体系。建设法规在这一体系中处于何种地位呢？

（一）建设法规的法律性质

建设法规的法律性质，即它所属的法律部门。一个法的部门，就是调整某一类社会关系的那些法律规范的总和。划分法律部门的主要标准，是该法律所直接调整的对象的社会关系的性质。同时，还要辅以调整方法，这主要因为部门法之间有重叠现象。例如，刑法调整的范围涉及社会关系的各个主要方面，之所以成为一个独立的部门，是因为它以刑事制裁作为手段来实现法律调整社会关系的任务。因而调整手段也是划分法律部门的一个标准。

根据以上两个标准来分析建设法规，其法律性质是十分清楚的。建设法规属于综合性法律部门。其主要部分为行政法。建设法规调整的最基本最主要的是建设行政管理关系，其特征完全符合行政法律关系的特征；其内容是建设行政管理的内容；其调整方式是行政监督、检查，行政命令、行政处罚等行政手段。因此，建设法规就其主要的法律规范的性质来说，属于行政法的范围，是行政法部门的分支部门，具体可称作建设行政法律部门。

当然，把建设法规作为行政法部门的分支，称作建设行政法律部门只具有相对的意义，与其他部门法，如经济法、民法并不是截然分开的。建设法规也调整部分经济关系和民事关系，部分建设法规也具有经济法或民事法律规范的性质。因为，一则它们不占有主要地位；二则对这两种法律关系调整的方式也包括行政手段，所以，从整体上讲，建设法规是属

于行政法范围的。

(二) 建设法规与其他法律部门的关系

要确定建设法规在社会主义法网中的位置，还必须弄清建设法规与其他法律部门的关系，弄清它们之间的联系与区别。

1. 与宪法的关系。宪法是国家的根本大法，它的调整对象是我国最基本的社会关系，并且宪法还规定其他部门法的基本指导原则，从而为其他部门法提供法律基础。宪法所确认的法律规范属于就全局性、根本性问题作出的一般规范，对所有具体法律规范起统帅作用。但宪法的原则性规定，必须通过具体法律规范使之具体化，才能付诸实施。建设法规是属于具体法律规范，它既以宪法的有关规定为依据，又将国家对建设活动的组织管理方面的原则规定具体化，它是宪法的实施法的组成部分。

2. 与刑法的关系。刑法规定什么是犯罪，对罪犯适用什么刑罚，以及采取其他什么措施。刑法调整和保护的社会关系非常广泛，几乎涉及社会关系的各个方面。凡行为人出于故意或过失，损害国家和社会利益，造成严重后果构成犯罪的，都需由刑法来调整。刑法也是其他各部门法律规范得以实现的保障。它规定的制裁是所有法中最严厉的。建设行政法规所调整的社会关系也包括在刑法调整范围之内，所区别的是调整手段不同。刑法用刑罚来调整，建设法规用行政和经济手段来调整。但建设行政法规以刑法为自己的坚强有力的后盾，在许多建设法规文件中都规定违反建设法规情节和后果严重构成犯罪的，由司法机关依据刑法追究刑事责任。在刑法中也有部分条款，直接规定对关于建设活动或建设行政