

高等职业技术教育教材

物业管理法规与 案例分析

刘燕萍 主编



1.1

机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



物业管理专业高职教育教材

编辑委员会（第2版）

主任委员 陈宝瑜

副主任委员 （按姓氏笔画为序）

于 雷 侯在惠

程志胜

委 员 （按姓氏笔画为序）

卜宪华 王 敏

李国艳 赵宗英

第 2 版 序

物业管理，与千千万万百姓人家的生活和工作息息相关，也是一个国家文明建设程度的体现。在我国，物业管理还是一个新兴行业，它在蓬勃发展。行业的发展需要人才，人才的培养靠教育。要办好一个专业，教材的重要性是不言而喻的。

1998 年由北京城市学院（原北京海淀走读大学）发起，与辽宁青年管理干部学院、大连管理干部学院、佳木斯大学等组成了物业管理专业高等职业教育教学协作组，首要的协作任务就是编写了全国第一套高职物业管理专业系列教材，它包括《物业管理企业会计》、《建筑识图与构造》、《物业管理》、《房地产开发与经营》、《房屋管理与维修》、《社区环境建设与管理》、《物业设备与设施》和《物业管理信息系统》。经过几年的教学实践和物业管理行业的迅速发展，我们迫切地感到需对第 1 版教材进行修订。第 2 版教材除了原有的八本教材外，还增加了《物业管理法规与案例分析》和《物业管理实务》两本书，这两本书将在 2004 年年底出版。

在修订过程中，我们强调体现高等职业教育的特点，结合行业最新发展状况，突出职业特色。但是，由于时间仓促，也限于我们的水平，疏漏甚至错误在所难免，殷切希望能得到专家和广大读者的指正，以便修改和完善。

这套系列教材既是针对物业管理专业学生的使用而编写，也可供其他相近专业学生和有关专业人员参考。

教材的修订和再版，得到物业管理行业的专家和机械工业出版社的大力支持，在此深表谢意。

物业管理专业高职教育教材编委会

2004 年 2 月

前 言

物业管理是随着我国房地产业的开发和经营而发展起来的，是适应市场经济的一种先进的管理模式。物业管理的发展要求物业管理从业人员不仅应当具备诸如房屋建筑、机电设备、环境、给排水、财务等方面的管理知识，而且还必须具备相应的法律知识。这样，既可以促进和保证物业管理运作的规范化，又可以防范物业管理中的风险和纠纷。对于物业管理企业而言，加速物业管理企业规范化和规模化进程，是物业管理企业求生存发展的必经之路。

从物业管理的从业人员所应具备的基本法律知识这一总体要求出发，我们编写了《物业管理法规与案例分析》这本教材，围绕相关法律制度、物业管理概述、业主及业主大会、物业管理、物业的使用与维护等问题，突出实用性，并结合实际案例，系统介绍了物业管理法规等方面的知识，以满足从事物业管理人员的需要。该书既可作为高等职业技术学院和普通大专院校物业管理的教材，还可以作为房地产业从业人员的工作参考书。

本书由刘燕萍任主编，宋丽丽、李玲任副主编。其中的第一、二、四章及其所涉及的相关案例由李玲编写，谢罡编写第五、六、九章及其所涉及的案例，第三、七、八章及其所涉及的案例由宋丽丽编写。第十章由刘燕萍编写。刘燕萍、郑颖负责全书的修改、审定和统稿。

由于本书为初编教材，编者水平有限，难免有错误之处，恳请读者批评指正。

编 者
2004 年 12 月

目 录

第2版序 前言

上篇 物业管理法规

第一章 相关基础知识	1
第一节 土地管理法律法规	1
第二节 城市房地产管理法律法规	3
第三节 城市规划的基本内容	6
思考题	14
第二章 物业管理概述	15
第一节 物业管理的基本概念	15
第二节 物业管理的产生与发展	17
第三节 物业管理的基本原则	19
第四节 物业管理的基本内容	22
思考题	25
第三章 物业管理法律制度及相关法律制度	26
第一节 物业管理法律制度概述	26
第二节 物业管理法律关系	29
第三节 物业权属登记的法律制度	32
第四节 物业交易法律制度	37
第五节 物业相邻关系的法律制度	41
思考题	46
第四章 业主及业主大会	47
第一节 业主和业主的权利义务	47
第二节 业主大会	48
第三节 业主委员会	50
第四节 相关法律责任	54
思考题	55
第五章 物业管理企业	56
第一节 物业管理企业的设立条件和组织机构	56
第二节 物业管理企业的资质和人员资格管理制度	61
第三节 物业管理企业的权利、义务和责任	65
第四节 物业管理企业的法律地位	67
思考题	71
第六章 前期物业管理	72

第一节 前期物业服务合同与业主临时公约	72
第二节 物业管理招标投标制度	87
第三节 物业的接管验收	95
思考题	101
第七章 物业管理服务	102
第一节 物业服务合同	102
第二节 物业管理服务收费	105
第三节 物业的安全防范管理	109
思考题	112
第八章 物业的使用与维护	113
第一节 物业使用的一般规定	113
第二节 物业的修缮管理	115
第三节 物业专项维修基金	119
第四节 物业的装饰装修管理	121
思考题	125
第九章 各类物业管理的相关规定	126
第一节 城市私有房屋管理	126
第二节 城市新建住宅小区管理	128
第三节 城市异产毗连房屋的管理	134
第四节 其他管理规定	135
思考题	141
第十章 香港与部分国家的物业管理制度	142
第一节 香港的物业管理制度	142
第二节 部分国家的物业管理制度	148
思考题	160

下篇 典型案例分析

案例 1 物业公司是否有权对业主进行罚款?	161
案例 2 业主摔伤索赔案	161
案例 3 装修引发的纠纷案	162
案例 4 顶棚渗水维修案	163
案例 5 水管崩裂抢修案	165
案例 6 屋顶安装发射天线案	166
案例 7 物业公司单方增加物业管理费是否有效?	166
案例 8 业主房屋被查封, 如何追回拖欠管理费?	167
案例 9 房屋质量及小区规划存在问题, 业主能否拒交物业服务费?	167
案例 10 借房引发物业收费纠纷案	168
案例 11 发生刑事案件, 物业管理公司是否应当承担责任 (一)?	169
案例 12 发生刑事案件, 物业管理公司是否应当承担责任 (二)?	172
案例 13 业主车辆被盗, 应当由谁赔偿?	173
案例 14 楼顶漏雨, 应当由谁负责修缮?	174

案例 15 装修不当造成邻居损失, 是否应当赔偿?	175
案例 16 不能正常供暖, 应当由谁负责修理?	175
案例 17 小区物业管理混乱, 业主应该怎么办?	176
案例 18 承租人转租, 出租人应该怎么办?	176
案例 19 出租人能否提前解除合同?	177
案例 20 物业管理承包合同纠纷案	178
附录	179
附录 A 物业管理条例	179
附录 B 物业管理企业资质管理办法	186
附录 C 全国物业管理从业人员岗位证书管理办法	190
附录 D 物业管理企业财务管理规定	191
附录 E 物业服务收费管理办法	194
附录 F 物业服务收费明码标价规定	197
附录 G 住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法	198
附录 H 城市异产毗连房屋管理规定	200
附录 I 住宅室内装饰装修管理办法	202
附录 J 北京市高级人民法院关于审理物业管理纠纷案件的意见(试行)	207

上篇 物业管理法规

第一章 相关基础知识

第一节 土地管理法律法规

一、基本概念

(一) 土地的概念

土地是地球陆地表面由地貌、土壤、岩石、水文、气候和植被等要素组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的种种活动结果。

土地是地球表面具有固定位置的空间客体，是自然的产物，有其自己的特性。土地的特性包括自然特性和经济特性。土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性，包括土地面积的有限性、土地位置的固定性、土地质量的差异性和土地永续利用的相对性等。土地的经济特性是指人们在利用土地的过程中，在生产力和生产关系方面表现的特性，包括土地经济供给的稀缺性、土地用途的多样性、土地用途变更的困难性、土地增值性、土地报酬递减的可能性等。此外，土地还具有重要的社会属性。人类在利用土地的过程中，总是要反映出一定的社会中人與人之间的某种生产关系，包括占有、支配、使用和收益的关系。土地的这种社会属性，既反映了进行土地分配和再分配的客观必然性，也是进行土地产权管理、调整土地关系的基本出发点。

(二) 土地管理的概念

土地管理是国家的基本职能之一，是国家综合运用行政、经济、法律、技术等手段，为维护土地所有制，调整土地关系，合理组织土地利用而进行的计划、组织、指挥、协调、控制等综合性活动。土地管理的目标是不断提高土地利用的生态效益、经济效益和社会效益，以满足社会日益增长的需求。

二、土地管理的内容与原则

(一) 土地管理的主要内容

土地管理的主要内容包括四个方面：

(1) 地籍管理 包括地籍调查，土地登记，土地统计，土地分等定级估价，地籍档案管理等。

(2) 权属管理 包括土地权属的确立与变更，土地权属的监督管理等。

(3) 土地利用管理 包括土地利用计划管理，土地利用规划管理，土地开发整治、保护管理，土地利用监测管理等。

(4) 地产经营管理 包括土地使用权的出让、转让、出租、抵押，土地使用费（税）的

征收和地价评估、地产市场的管理。

（二）土地管理的原则

土地管理原则是指土地管理部门及其工作人员从事土地管理活动所必须遵循的基本行为准则、标准。我国土地管理是建立在社会主义土地公有制基础上的，是以充分、合理利用土地，切实保护耕地为总目标，其基本原则包括整体原则、责任原则、法制原则、协调原则、利益原则、效率原则和民主化原则。

三、土地管理的法律法规

现行的《土地管理法》是由第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于1998年8月29日修订通过，自1999年1月1日起施行。该法共分八章，即总则、土地的所有权和使用权、土地利用总体规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任、附则。《土地管理法实施条例》由1998年12月24日国务院第12次常务会议通过，自1999年1月1日起施行。《基本农田保护条例》由1998年12月24日国务院第12次常务会议通过，自1999年1月1日起施行。

《土地管理法》的主要内容如下。

（一）土地的所有权和使用权

我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使，国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征收或征用，国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为30年。农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

（二）土地利用总体规划

土地利用总体规划的规划期限一般为15年。各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少；县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途；乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。公告内容应当包括规划目标、规划期限、规划范围、地块用途、批准机关和批准日期。

（三）耕地保护

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦

或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少。耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地，并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的 80% 以上。基本农田保护区以乡（镇）为单位进行划区定界，由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼，禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种。承包经营耕地的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。开发未利用的土地，适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地；开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业或者渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以给开发单位或者个人长期使用，使用期限最长不得超过 50 年。

征收基本农田、基本农田以外的耕地超过 35 公顷的以及其他土地超过 70 公顷的，由国务院批准。征收以上规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费归农村集体经济组织所有，地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。

（四）建设用地

城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。新增建设用地的土地有偿使用费，30% 上缴中央财政，70% 留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。临时使用土地期限一般不超过 2 年。农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外；农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋等。

第二节 城市房地产管理法律法规

一、房地产的定义

房地产是指土地、建筑物及固着在土地、建筑物上不可分离的定着物以及附带的各种权益。可看出房地产包括土地和建筑物两大部分，有三种存在形态：单纯的土地、单纯的建筑物和土地与建筑物合成一体的“房地”，它可以区分为物质实体和权益两个方面。

房地产是人类生产、生活的必需品，不仅是最基本的生产要素，也是最基本的生活资料。在商品社会中，它还是一种商品，是人们最重要的财产形式。房地产的特性主要包括位

置固定性、长期使用性、易受政策限制性、相互影响性和保值增值性等几个方面。

二、房地产的分类

房地产按照用途不同可以分为以下几种：

（一）住宅

即供人居住生活的建筑物，是最重要的生活资料，一般占城市房屋总量的半数左右。

（二）生产用房

指物质生产部门作为基本生产要素使用的房屋，包括工业、交通运输业和建筑业等生产活动中所使用的厂房、仓库、实验室、办公室和生活服务用房等。

（三）营业用房

指商店、银行、邮电、旅馆、饭店以及其他经营性服务等第三产业所使用的房屋。

（四）行政用房

指党、政、军机关，工、青、妇团体，民主党派等的办公用房及其辅助用房。

（五）其他专业用房

指文化、教育、科技、卫生、体育用房，外国驻华机构用房，宗教用房等等。

三、房地产管理的法律法规

目前适用的城市房地产管理法律是《城市房地产管理法》，由第八届全国人大常委会第八次会议通过，自1995年1月1日起施行。为了规范房地产开发经营行为，根据《城市房地产管理法》的有关规定，国务院1998年7月20日发布施行了《城市房地产开发经营管理条例》，加强对城市房地产开发经营活动的监督管理。

《城市房地产管理法》主要包括总则、房地产开发用地、房地产开发、房地产交易、房地产权属登记、法律责任等几方面内容。

（一）房地产开发用地管理

我国实行土地的社会主义公有制，全部土地都为社会主义公有。土地的社会主义公有制分为全民所有制和劳动群众集体所有制两种。其中城市市区的土地全部属于国家所有，农村和城市郊区的土地有的属于国家所有，有的属于农民集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对集体所有的土地实行征收，集体土地不经征收不得出让。

1. 土地使用权出让

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。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。

土地使用权出让最高年限由国务院规定。其中居住用地为70年；工业用地为50年；教育、科技、文化卫生、体育用地为50年；商业、旅游、娱乐用地为40年；综合和其他用地为50年。

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。土地使用者必须按照出让合同约定，支付土地使用权出让金；未按照出让合同约定支付土地使用权出让金的，土地管理部门有权解除合同，并可以请求违

约赔偿。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；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。土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的用途的，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。

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。土地使用权因土地灭失而终止。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，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依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。

2. 土地使用权划拨

土地使用权划拨，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，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

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。

- (1) 国家机关用地和军事用地。
- (2) 城市基础设施用地和公益事业用地。
- (3) 国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地。
- (4) 法律、行政法规规定的其他用地。

(二) 房地产开发管理

房地产开发必须严格执行城市规划，按照经济效益、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。

以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的，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。超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的，可以征收相当于土地使用权出让金 20% 以下的土地闲置费；满 2 年未动工开发的，可以无偿收回土地使用权。但是，因不可抗力或者政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。

房地产开发项目的设计、施工，必须符合国家的有关标准和规范。房地产开发项目竣工，经验收合格后，方可交付使用。

房地产开发企业是以营利为目的从事房地产开发和经营的企业。设立房地产开发企业，应当具备下列条件：

- (1) 有自己的名称和组织机构。
- (2) 有固定的经营场所。
- (3) 有符合国务院规定的注册资本。
- (4) 有足够的专业技术人员。
- (5) 法律、行政法规规定的其他条件。

设立房地产开发企业，应当向工商行政管理部门申请设立登记。工商行政管理部门对符合规定条件的，应当予以登记，发给营业执照；对不符合规定条件的，不予登记。

（三）房地产交易管理

房地产交易管理是指政府设立的房地产交易管理部门及其他相关部门以行政的、法律的、经济的手段，对房地产交易活动行使指导、监督等管理职能。《城市房地产管理法》明确规定，房地产交易包括房地产转让、房地产抵押和房屋租赁三种形式。

关于房地产交易的法律制度将在本书的第三章第四节详细讲述。

（四）房地产权属登记

关于房地产权属登记的法律制度将在本书第三章第三节详细讲述。

第三节 城市规划的基本内容

一、城市规划概述

（一）城市的涵义、性质和规模

1. 城市的涵义

《城市规划法》中明确规定：“城市是指国家按照行政建制设立的直辖市、市、镇。这里所指的镇，是指按行政建制设立的镇，不包括使用镇这一名词命名的乡村和集镇。”

城市的基本特征是人口多、物质设施及人类文明高度集中，单位面积的土地效益高。同时，城市也是一个复杂的不断发展变化的有机的社会实体。

2. 城市性质

城市性质是指城市在国家经济和社会发展中所处的地位与所起的作用，是城市主要职能的反映。我国城市按性质分类大致有以下几种：

- （1）中心城市 包括全国性中心城市和地方性中心城市。
- （2）工业城市 包括多种工业城市和单一工业城市。
- （3）交通港口城市 包括铁路枢纽城市、海港城市和内河港埠城市。
- （4）特殊职能城市 包括革命历史城市、风景旅游城市和边境口岸城市。

3. 城市规模

城市规模指的是城市人口规模和用地规模，但因用地规模常随人口规模而变，所以城市规模通常以城市人口规模来表示。一般说来，特大城市是指市区和近郊区非农业人口规模在100万人以上的城市，大城市是指市区和近郊区非农业人口规模在50万~100万人之间的城市，中等城市是指人口规模在20万~50万人之间的城市，小城市是指人口规模在20万人以下的城市。

（二）城市规划的作用与任务

1. 城市规划的作用

（1）作为国家宏观调控的手段，城市规划能保障必要的城市基础设施和基本的城市服务设施；能在“市场失灵”的情况下规范土地和房地产市场；能保障土地在社会总体利益下进行分配、使用和开发；能以政府干预的方式保证土地使用符合社区公共利益。

（2）作为政策形成和实施的工具，城市规划能实现国家的发展政策；能为中央和地方政府提供有关发展控制的规则；能协调各类开发建设，同时考虑到各类产权人的利益和城市规

划对其利益的影响；能告知社会公众规划政策，争取实现全社会对国家政策和规划策略的认同，以达到各利益团体在城市建设和发展中的协同一致。

(3) 作为城市未来的空间架构，城市规划以城市土地使用的配置和安排为核心，建立起城市未来发展的空间架构，同时限定了城市中各项未来建设的空间区位和建设强度，在具体的建设过程中担当了监督者和执行者的作用，使各类建设活动都成为实现既定目标的实施环节。

2. 城市规划的任务

概括说来，城市规划的任务主要包括以下五个方面：

- (1) 从城市的整体和长远利益出发，合理和有序地配置城市空间资源。
- (2) 通过空间资源配置，提高城市的运作效率，促进经济和社会发展。
- (3) 确保城市经济和社会发展与生态环境相协调，增强城市发展的可持续性。
- (4) 建立各种引导机制和控制规则，确保各种建设活动与城市发展目标相一致。
- (5) 通过信息提供和控制规则，促进城市房地产市场有序和健康发展。

(三) 城市规划体系

城市规划体系包括规划法规体系、规划行政体系和规划运作体系（规划编制和规划控制）三个基本方面。

1. 规划法规体系

城市规划的法规体系包括基本法及其配套法和相关法。我国还分为国家和地方两个层面规划法规体系。

根据立法体制，规划法由国家或地方的立法机构制定。配套法规由规划法授权相应的政府规划主管部门制定，并报国家立法机构备案。相关法包括《土地管理法》、《环境保护法》、《房地产管理法》、《文物保护法》、《公路法》、《建筑法》、《标准化法》、《消防法》等。

2. 规划行政体系

我国城市规划的编制和审批实行分级体制。各级城市人民政府负责编制城市规划。县级人民政府所在地的城市规划由县级人民政府负责编制。编制城市规划一般分为总体规划和详细规划两个阶段。详细规划又分为控制性详细规划和修建性详细规划。直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省和自治区人民政府所在地城市、城市人口在 100 万人以上的城市以及国务院指定的其他城市的总体规划，由省和自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划和县级人民政府所在地镇的城市规划，报省、自治区和直辖市人民政府审批；其中市管辖的县级人民政府所在地镇的总体规划，报市人民政府审批。分区规划和详细规划一般由市人民政府城市规划行政主管部门审批。编制分区规划的城市详细规划，除重要的详细规划由市人民政府审批外，由市人民政府行政主管部门审批。

3. 规划运作体系

(1) 规划编制 编制城市规划分为战略性发展规划和实施控制性规划。在我国，城市总体规划是战略性发展规划，要制定城市的中长期战略目标，以及土地利用、交通管理、环境保护和基础设施等方面的发展准则和空间策略，为城市各分区和各系统的实施控制性规划提供指导框架，但不足以成为建设实施控制的直接依据。详细规划是对一定时期内城市局部地区的土地利用、空间环境和各项建设用地所作的具体安排，作为建设实施控制的直接依据，因而是实施控制性规划。控制性详细规划是以城市总体规划或分区规划为依据，确定建设地

区的土地使用性质和使用强度的控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求。修建性详细规划是以城市总体规划、分区规划或控制性详细规划为依据,用以指导各项建筑和工程设施的设计和施工的规划设计。

(2) 规划控制 城市规划控制可以分为通则式和判例式。我国的城市规划控制基本属于判例式,即任何开发建设项目都必须专门申请规划许可,规划审批人员在审理个案时享有一定的自由裁量权。规划审批的主要依据是控制性详细规划,同时还考虑其他相关因素。在缺乏控制性详细规划的情况下,以规划部门的管理规定作为依据。

(四) 城市规划管理系统

1. 城市规划管理系统的含义

城市规划管理是组织编制和审批城市规划,并依法对城市土地的使用和各项建设的安排实施控制、引导和监督的行政管理活动,它可以分为四个系统:决策系统,即城市规划的组织编制和审批管理,主要负责制定城市规划;执行系统,即对城市规划实施管理;反馈系统,即城市规划实施的监督检查管理;保障系统,即城市规划管理系统的运行条件,如组织、人员、体制、机制、法制等。

2. 城市规划实施管理的工作程序

(1) 建设项目选址意见书的核发 《城市规划法》规定,城市规划区内的建设工程的选址和布局必须符合城市总体规划。设计任务书报请批准时,必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。

(2) 规划设计条件的拟定 《城市规划法》规定,城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理。为此,城市规划行政主管部门应该对城市规划区内的各项用地和建设提出限制性和指导性的规划设计条件,作为规划设计应遵循的准则。

(3) 建设用地规划许可证的核发 建设项目选址经法定程序批准后,需向城市规划主管部门正式办理申请用地手续,城市规划主管部门根据建设项目对用地的具体要求和城市规划的有关规定,提出规划设计条件,对用地的数量和具体范围予以确认,并核发建设用地规划许可证。建设用地规划许可证是向土地管理部门申请土地使用权必备的法律凭证。

(4) 建筑工程设计方案的审查与规划评析 对设计单位提出规划设计条件并按照规划设计条件要求审查设计方案,是保障规划实施的重要步骤。

(5) 建设工程规划许可证的核发 《城市规划法》规定,在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施,必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请,由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求,核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后,方可申请办理开工手续。建设工程规划许可证是城市规划主管部门实施城市规划、按照城市规划要求管理各项建设活动的重要法律凭证。

(6) 建设工程的规划验收 根据城市规划行政主管部门提出的规划设计条件及经批准的建设项目相关的施工图,逐项进行验收,验收合格者发给建设项目竣工规划验收合格证,验收不合格者需视情节轻重,提出处理意见。

(7) 建设用地性质变更的核定 城市规划是城市建设用地管理的基本依据,城市规划一经批准,任何单位和个人均无权随意改变。确需对局部地块使用性质进行调整的,必须经城市规划行政主管部门核定并报请市人民政府批准。

(8) 违法用地的界定与查处 违法用地指未取得建设用地规划许可证而占用土地和不按建设用地规划许可证的规定占用土地。按照《城市规划法》的规定,在城市规划区内,未取得建设用地规划许可证而取得建设用地批准文件占用土地的,批准文件无效,占用的土地由县级以上人民政府责令退回。

(9) 违法建设的界定和查处 有下列情形之一的为违法建设:

- 1) 在未取得建设用地规划许可证和未经批准的临时用地上进行的建设。
- 2) 未取得建设工程规划许可证的建设工程。
- 3) 未经批准的临时建设工程。
- 4) 违反建设工程规划许可证的规定或擅自变更批准的规划设计图纸的建设工程。
- 5) 违反批准文件规定的临时建设工程。
- 6) 超过规定期限拒不拆除的临时建设工程。
- 7) 城市规划行政主管部门不按照法律规定批准建设的项目。

二、城市总体规划

(一) 城市总体规划的主要任务和内容

1. 城市总体规划的主要任务

根据城市规划纲要综合研究和确定城市性质、规模、容量和空间发展形态,统筹安排城市各项建设用地,合理配置城市各项基础设施,并保证城市每个阶段的发展目标、发展途径、发展程序的优化和布局的科学性,使城市得到健康合理的发展。

2. 城市总体规划的内容

(1) 设市城市应当编制市域城镇体系规划,县(自治县、旗)人民政府所在地的镇应当编制县域城镇体系规划。其内容包括:分析区域发展条件和制约因素,提出区域城镇发展战略;确定资源开发、产业配置和保护生态环境、历史文化遗产的综合目标;预测区域城镇化水平,调整现有城镇体系的规模结构、职能分工和空间布局,确定重点发展的城镇;确定区域交通、通讯、能源、供水、排水、防洪等设施的布局;提出实施规划的措施和有关技术经济政策的建议。

(2) 确定城市性质和发展方向,划定城市规划区范围。

(3) 提出规划期内城市人口及用地发展规模,确定城市建设与发展用地的空间布局、功能分区以及市中心、区中心位置。

(4) 确定城市对外交通系统的布局以及车站、铁路枢纽、港口、机场等主要交通设施的规模、位置,确定城市主次干道系统的走向、断面、主要交叉口形式,确定主要广场、停车场的位置、容量。

(5) 综合协调并确定城市供水、排水、防洪、供电、通讯、燃气、供热、消防、环卫等设施的发展目标和总体布局。

(6) 确定城市河湖水系的治理目标和总体布局,分配沿海、沿江岸线。

(7) 确定城市园林绿地系统的发展目标及总体布局。

(8) 确定城市环境保护目标,提出防治污染措施。

(9) 根据城市防灾要求,提出人防建设、抗震防灾规划目标和总体布局。

(10) 确定需要保护的风景名胜、文物古迹、传统街区,划定保护和控制范围,提出保护措施,历史文化名城要编制专门的保护规划。

(11) 确定旧区改建、用地调整的原则、方法和步骤,提出改善旧城区生产、生活环境的要求和措施。

(12) 综合协调市区与近郊村庄、集镇的各项建设,统筹安排近郊区村庄、集镇的居住用地、公共服务设施、乡镇企业、基础设施和菜地、园地、牧草区、副食品基地,划定需要保留和控制的绿色空间。

(13) 进行综合技术经济论证,提出规划实施步骤、措施和方法的建议。

(14) 编制近期建设规划,确定近期建设目标、内容和实施部署。

城市总体规划的期限一般为20年,近期建设规划期限一般为5年。建制镇总体规划的期限可以为10~20年,近期建设规划可以为3~5年。

3. 城市总体规划的成果

包括规划文件和主要图纸及附件三部分。规划文件包括文本和附件,规划说明及基础资料收入附件,规划文本是对规划的各项目标和内容提出规定性要求的文件,规划说明是对规划文本的具体解释。

(二) 城市分区规划

城市分区规划是城市总体规划的补充和深化,是总体规划和详细规划之间的过渡规划。

编制城市分区规划的主要任务是:在城市总体规划的基础上,对城市土地利用、人口分布和公共设施、城市基础设施的配置做出进一步的安排,以便与详细规划更好地衔接,可以使总体规划得到必要的深化,有利于指导详细规划和管理工作的进行。

城市分区规划包括下列内容:

(1) 确定分区内土地使用性质、居住人口分布、建筑用地的容量控制指标。

(2) 确定市、区、居住区级公共设施的分布及其用地范围。

(3) 确定城市主、次干道的红线位置、断面、控制点坐标和标高,以及主要交叉口、广场、停车场的位置和控制范围。

(4) 确定绿化系统、河湖水面、供电高压线走廊、对外交通设施、风景名胜的用地界线和文物古迹、传统街区的保护范围,提出空间形态的保护要求。

(5) 确定工程干管的位置、走向、管径、服务范围以及主要工程设施的位置和用地范围,主干线的分布及标准。

(6) 确定生活居住小区、新区开发与旧区改建的地点、位置和用地范围,并提出城市建筑布局的基本要求。

三、城市详细规划

城市详细规划包括控制性详细规划和修建性详细规划两大部分。

(一) 控制性详细规划

控制性详细规划是以城市总体规划、分区规划为依据,以落实总体规划、分区规划意图为目的,以土地使用控制为重点,详细规定建设用地性质、使用强度和空间环境,规定各类用地适建情况,强化规划设计与管理结合、规划设计与开发衔接,将总体规划的宏观控制要求转化为微观控制的转折性规划编制层次。

1. 控制性详细规划的主要任务

以城市总体规划或分区规划为依据,详细规定建设用地的各项控制性指标和其他规划管理要求,强化城市规划的控制功能,并指导修建性详细规划的编制。