

GEO-SPATIAL INFORMATION SCIENCE

● 高等学校测绘工程系列教材

不动产测量与管理

Real Estate Surveying and Management

蓝悦明 康雄华 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校测绘工程系列教材

不动产测量与管理

Real Estate Surveying and Management

蓝悦明 康雄华 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

不动产测量与管理/蓝悦明,康雄华编著. —武汉:武汉大学出版社,
2008.5

高等学校测绘工程系列教材

ISBN 978-7-307-06205-4

I. 不… II. ①蓝… ②康… III. ①不动产—测量—高等学校—教材
②不动产—经济管理—高等学校—教材 IV. F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 055943 号

责任编辑:任翔 责任校对:黄添生 版式设计:詹锦玲

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北省通山县九宫印务有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:13.5 字数:321 千字

版次:2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-06205-4/F·1145 定价:22.00 元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

不动产测量是不动产管理的基础。在不动产管理中，自始至终都需要测量作为其保障手段，这两者是相互依存、相互发展的关系。

20 年来，不动产测量与管理的教学实践使我们深刻地体会到：测绘专业的学生在掌握了不动产管理的基本原理和内容之后，既可以很好地完成不动产测量工作，又可以从事不动产管理的相关工作。这不仅拓宽了学生的就业方向，而且对不动产管理也有较大帮助，这一点已由那些工作在全国各地土地管理局和房产管理局的测绘专业的毕业生所证实。

从 20 世纪 80 年代中期开始，全国陆续有高等院校开设不动产管理和地籍测量、房产测量专业或课程。作为不动产管理的基础和内容，不动产测量理论和方法的教学研究也受到广泛的重视，取得了大量的、系统的成果。随着我国经济的高速发展，不动产管理显得越来越重要，对从事不动产管理工作的人员素质也提出了更高的要求。本书主要是针对那些将来可能从事不动产管理的学生进行一些基础的理论知识和基本的操作方法的介绍，以便今后在遇到相关的问题时能尽快地熟悉和适应工作。

目前，关于不动产测量与管理的教材基本上都是分为两本，即测量和管理的教材是分开的。我们希望能将这两者有机地结合起来，使测绘工程专业的学生或是不动产管理学生的知识能够互补，达到一专多能，更好地为不动产管理工作服务。

本书第 1 章至第 3 章及第 5 章第 2 节的部分内容由蓝悦明编写，第 4 章至第 6 章由康雄华编写，全书最后由蓝悦明统一修改定稿。

本书的编写得到了武汉大学教务部的大力支持，并提供了教材建设专项基金。武汉大学出版社也给予了大力支持，特别是任翔编辑的积极工作，使我们在较短的时间内就完成了本书的出版，保证了教学的需要，在此一并表示感谢。

由于本书的编写时间仓促，可能会有一些不足之处，我们恳切地希望广大读者对本书提出宝贵的意见，以便今后进一步修改。

作 者

2008 年 2 月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 不动产的定义	1
1.2 不动产管理的内容及作用	2
1.2.1 土地管理的基本内容	3
1.2.2 房产管理的基本内容	4
1.3 不动产测量与管理的关系	6
1.3.1 不动产测量的重要性	6
1.3.2 不动产测量的作用	7
1.4 我国不动产管理的体制	8
1.4.1 土地管理部门	8
1.4.2 房产管理部门	11
第2章 地籍测量	12
2.1 概述	12
2.1.1 地籍测量的定义	12
2.1.2 地籍测量的特点	12
2.1.3 地籍测量的发展概况	13
2.1.4 现代技术在地籍测量中的应用	15
2.2 地籍控制测量	17
2.2.1 地籍控制测量的原则和精度要求	18
2.2.2 地籍测量坐标系	23
2.2.3 地籍控制测量方法	28
2.3 地籍图的测绘方法	40
2.3.1 地籍图的定义	40
2.3.2 地籍图的内容	40
2.3.3 地籍图的数学要素	42
2.3.4 地籍图与地形图的区别	44
2.3.5 地籍图的测绘	44
2.3.6 宗地图的测绘	47
2.4 地籍界址点的测量	48
2.4.1 界址点坐标的测量方法	49
2.4.2 界址点坐标精度分析	51

2.4.3 界址点的恢复	53
第3章 房产测量	54
3.1 房产控制测量	54
3.1.1 一般规定	55
3.1.2 实施步骤	56
3.1.3 成果的检验和整理	58
3.2 房产图的测绘	61
3.2.1 房产分幅图	62
3.2.2 房产分丘图	63
3.2.3 房产分户图	63
3.2.4 房产要素测量	67
3.3 地籍测量与房产测量的关系	68
3.3.1 房产图、地籍图与地形图的比较	68
3.3.2 房产图、地籍图与地形图的共性	70
3.4 面积的计算	70
3.4.1 土地面积的计算	70
3.4.2 房产面积的计算	73
3.5 面积测量的精度	76
3.5.1 不动产测量的精度指标	76
3.5.2 不动产面积测量的精度	77
3.5.3 面积测量精度分析	80
3.5.4 面积测量精度的问题讨论	82
第4章 不动产产权产籍管理	85
4.1 不动产产权产籍管理概述	85
4.1.1 产权与产籍的概念	85
4.1.2 不动产产权与产籍	86
4.1.3 不动产产权与产籍管理	88
4.2 土地产权产籍管理	89
4.2.1 土地产权制度	89
4.2.2 土地征收制度	91
4.2.3 土地权属纠纷	92
4.2.4 土地调查	93
4.2.5 土地登记	105
4.2.6 土地统计	108
4.2.7 地籍档案管理	110
4.2.8 地籍管理信息系统	111
4.3 房屋产权产籍管理	115

4.3.1	房屋产权制度	115
4.3.2	房屋产籍调查	117
4.3.3	房屋产权登记	121
4.3.4	房屋立档建籍	124
4.3.5	房屋变更归档与统算	126
4.3.6	房地产权产籍管理信息系统	129
第5章	不动产开发利用管理	132
5.1	不动产开发利用管理概述	132
5.1.1	不动产利用的概念	132
5.1.2	不动产利用的内容	132
5.2	土地开发利用管理	133
5.2.1	土地资源分类与评价	133
5.2.2	土地利用规划	138
5.2.3	土地利用计划	140
5.2.4	土地用途管制	142
5.2.5	土地开发整理	144
5.2.6	土地利用动态监测	149
5.3	房地产开发利用管理	152
5.3.1	房地产开发利用管理概述	152
5.3.2	房地产开发机构资质管理	152
5.3.3	房地产开发建设计划管理	155
5.3.4	质量、资金和成本管理	159
5.3.5	住宅小区物业管理	160
5.3.6	房屋修缮管理	162
5.3.7	房屋拆迁管理	164
第6章	不动产交易市场管理	167
6.1	不动产交易市场管理概述	167
6.1.1	不动产交易市场的特点	167
6.1.2	不动产交易市场的功能	167
6.1.3	不动产交易市场管理的内容	168
6.2	土地交易市场管理	168
6.2.1	土地价格管理	168
6.2.2	土地税费管理	174
6.2.3	土地金融管理	178
6.2.4	征地制度改革	181
6.2.5	土地收购储备	183
6.3	房地产交易市场管理	186

6.3.1 房地产价格管理	186
6.3.2 房地产税收管理	192
6.3.3 房地产金融管理	197
6.3.4 经济适用房与廉租房	201
参考文献	206

第1章 绪 论

1.1 不动产的定义

不动产、动产是用物理形态划分的。动产主要指可以移动且移动后不改变性质、性状的财产。动产可分为实物形态的有形动产和不具有实物形态的财产。动产的种类很多，如黄金珠宝、钞票、机器设备、商标、各种生活日用品等都属于动产。

不动产是指土地、房屋、建筑物以及附着于或蕴含于其上的其他物。土地、房屋、建筑物、生成林木、矿藏资源等均可以作为独立的不动产；附着于或蕴含于土地的自然资源在分离前视为不动产；分离后，视为动产；土地使用权、土地承包经营权等土地权利为不动产。需要说明的是，植物的果实尚未采摘、收割之前，树木尚未砍伐之前，都是地上的定着物，属于不动产，一旦采摘、收割、砍伐下来，脱离了土地，则属于动产。

不动产的特点是与土地不能分离或者不可移动的，一旦与土地分离或者移动，将改变其性质或者大大降低其价值。例如，建筑物一旦移动或离开土地，就不成其为建筑物，其价值将大大降低。而动产则可以随意移动，其价值不受影响。

动产与不动产划分的历史可以上溯到罗马法时代。罗马法的动产与不动产是以能否移动和移动后是否改变其性质和损害其价值进行分类的。

国际上，现代民法体系关于不动产的概念界定有两种，一种是指不能被移动或移动后会毁损其经济价值的物，如土地、建筑物。此种体例为《德国民法典》、《日本民法典》、我国旧民法和《意大利民法典》所采用，也成为大陆法系国家民法典之外英美法系财产法规定的概念。另一种是指其性质、用途、权利客体以及法律规定不能移动的财产，如房产、地产。此体例以法国民法典为代表。这两种分类标准的根本区别在于：前者认为，不动产归根到底是物，是不可动之物；而后者认为，不动产归根到底是权利，是不可动之物上的支配权利。

德国民法典先规定不动产，不动产之外即为动产。与德国不同，瑞士民法典采用了给动产下定义的方式区分动产与不动产。《瑞士民法典》第713条规定：“性质上可移动的物以及法律上可支配的不属于土地的自然力，为动产所有权的标的。”其不动产基本限于土地、矿山及其土地定着物，其分类依然凸显出以物可否移动的物理标准为主的特点。

对不动产范围界定的标准有两种。第一种是自然标准，即根据其不能移动或移动有损于其价值，如土地、建筑物。第二种是添附标准，所谓添附是指由自然或人为原因使一物附着于另一物结合而成为不可分物或难以分割物。注意，难以分割物并非绝对不能分离，而是说分离会影响其社会效用，经济上不合算。

除了通行的自然标准和添附标准之外，有些国家还规定了其他相关的标准。如法国民

法典还规定了另外三个标准，一是为确保不动产合理正常使用的物，如农具、耕畜；二是产生于不动产之上的一些用益物权，如地上权、地役权；三是依法律特别规定，如法律规定的股票为不动产。

我国的《民法通则》没有动产与不动产的概念，但在民法理论和近几年的立法中，接受了这一分类。《担保法》第92条规定：不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。”

《中国物权法总则》（建议稿）中对不动产的定义、范围也作了表述：依自然性质或者法律的规定，不可移动的物为不动产，包括土地、土地定着物、与土地尚未脱离的土地生成物、因自然或者人力添附于土地并且不能分离的其他物。

不动产依自然性质不可移动，理所应当。依法律的规定不可移动，主要指移动（即与土地或者其他基本不动产分离）不经济，因而依法律规定不许其移动，从而保护物的使用价值的情形。不动产的范围包括土地和土地定着物，主要指建筑物。土地的生成物包括各种矿藏、植物（树木、草地）等，在与土地分离之前，依民法学家的通说，当然属于不动产。

不动产和动产的划分是物的最基本也是最重要的划分。这种划分对民事权利尤其对物权制度具有决定性的意义。不动产物权和动产物权的政治意义、经济意义有显著的不同。在法律上，不动产和动产的意义也有显著的不同。尤其是在物权法上，因不动产物权和动产物权的变动遵循着不同的公示原则（不动产物权的变动遵守登记原则，动产物权的变动遵守占有交付原则），有不同的物权体系设置（不动产物权种类齐备，用益物权基本上均为不动产物权，而动产物权基本上只有所有权和质权。担保物权体系中，不动产和动产的权利制度也有重大区分），所以这两种物权之间的区分对物权立法始终发挥决定作用。

从以上的讨论可以看出，不动产概念的内容十分广泛。有文献将不动产定义为房地产，或定义“不动产 $\approx$ 房地产”，这是不严格的。可以定义“房地产=房产+地产”，但地产不是泛指的土地，而只是在不动产登记簿业已登记的地表部分。此外，“物业”一词在国内逐渐流行，这主要是港、澳、粤地区对房地产或不动产的方言称谓所致，不过物业一般只用于个体，是单元房地产。如可以说一项房地产或一项不动产，但对于整体，则只能说不动产业或房地产业，不能说物业。

不动产、房地产、房产、地产、物业、土地这些定义和概念在使用上存在着一定的差异，需要加以注意。由于篇幅所限，加之房地产在不动产中占据了主要内容，在本教材中主要以地产和房产为例来讨论不动产测量和管理的内容。

1.2 不动产管理的内容及作用

随着生产力的发展，人们对物产产生了管理。不动产作为财产的一部分当然也被列入人们的管理之列。在不同的历史时期、不同的社会制度，其不动产管理的内容不尽相同，但基本的任务相似，主要是三项：一是维护其所有制，保护不动产所有者和使用者的合法权益；二是将其充分合理地利用；三是贯彻、执行不动产的相关法律法规。

1. 维护其所有制

在任何社会制度下，国家实行相关的不动产制度的目的都在于维护其所有制，这是其

阶级性所决定的。自阶级社会开始，统治阶级为了维护对不动产的所有权，制定了一系列的法规，并设立了执法机构。在资本主义社会，不动产基本上是私有化的，不动产管理的目的是维护不动产所有者的所有权以及不动产交易的自由，巩固资本主义不动产所有制；在社会主义社会，实行的是公有制，对于不动产中的土地，为维护社会主义土地公有制的目的，禁止土地的非法出让、转让、出租和抵押等活动，以保护社会主义土地公有制不受侵犯。但对于不动产中的房产，可以按国家的相关法律规定，实行私人所有，并保护其合法权益。

2. 合理利用

不动产中，土地是人类生存的基本条件，也是最珍贵的生产资料。由于它数量上的有限性和不可替代性，所以合理利用是不动产管理的最重要的任务。为了合理利用土地，必须进行土地的分配和再分配，进行土地规划，合理开发，必须采取行政、经济和法律等综合措施。

3. 贯彻、执行相关法律法规

法律是统治阶级意志的表现，是经国家认定、以国家强制力保证实施的行为规范的总称。不动产法规是国家以维护统治阶级对不动产占有关系的法律，反映了在一定社会生产方式中，统治阶级对不动产的占有、使用、收益和处分等的意志。目前，世界上发达的资本主义国家都非常重视不动产的立法，也有健全而完善的不动产法律，从而使得不动产管理有法可依。我国从 1978 年以来也在不断地健全不动产法规，以适应经济发展的需要。

• 1.2.1 土地管理的基本内容

1. 权属管理

土地权属是指土地的所有权和他物权的归属。它是指土地所有者对其拥有的土地所享有的占有、使用、收益、处分的权利和土地使用者对其使用的土地所享有的利用、取得收益的权利。其中，他物权又包括使用权、租赁权、抵押权、转让权、地役权等。土地管理是从地权管理开始的，因为土地管理的最初目的是为了统治者收税，只有管住地权才可能收到地税。同样，也只有管住地权才能管住土地的利用，因为地权管理在保护土地所有者、使用者合法的权利时，还规定了相应的限制条件和义务。土地管理的各项内容都要用地权管理来保障其顺利实施，因此，土地管理的核心就是权属管理。

2. 地籍管理

从字典上讲，地籍是作为征收田赋根据的簿册，这也是地籍最古老、最基本的含义。这个簿册上记录了土地所有者（或使用者）土地的位置、界址、数量、质量、权属、用途和动态变化等信息。从土地管理的专业上讲，地籍是指由国家监管的以土地权属为核心、以地块为基础的土地及其附着物的权属、位置、数量、质量和利用现状等土地基本信息的集合，用图、数、表等形式表示。地籍管理的中心任务是摸清土地的数量，确定土地权属，内容包括地籍调查、土地统计、土地评价、土地登记、土地档案管理等，因此，地籍管理是土地管理的基础。

3. 土地利用管理

土地利用管理包括土地规划、开发利用、土地整理、保护和利用监测的管理。

土地管理的这三大内容是相互联系的一个整体，而且土地管理的具体内容随着时间的

变化、管理体制的不同、社会制度的不同、土地资源特点的不同在不断地变化着。

1.2.2 房产管理的基本内容

1. 产权产籍管理

产权管理是城市行政管理的重要组成部分，是政府主管机关为保障产权人合法权益而对房产产权的取得、灭失及合法变动行为的确认以及为此目的而实施的管理。

产权管理主要有三个方面的内容，即确认产权、产权登记、禁止产权转移和代管。

确认产权是保护产权的前提，也是产权管理工作的核心，只有严格地审查确认，才能做到产权清和产籍明。审查确认产权工作是衡量产权管理工作好坏的重要标志。

产权登记是实施产权管理的主要手段，目的是为了审查确认产权并发证。没有完善的产权登记制度，产权管理工作就无法落实。正是有了产权登记，才带动了产权管理其他工作的顺利开展。

禁止产权转移和代管是保护产权、实施产权管理职能的主要措施。

2. 开发利用管理

我国房地产开发是在党的十一届三中全会以后，随着经济体制改革和社会主义市场经济的发展，在土地有偿使用制度、住房制度、城市建设综合开发三项重大改革基础上发展起来的。到 20 世纪 90 年代末期，房地产开发年完成投资占全社会固定资产年完成投资的比例已经超过 20%，开发建设的商品住宅占城镇住宅供应量的近一半。

房地产开发经营的发展不仅带动了土地使用制度改革的深入，而且加速了房屋建设和旧城改造的速度，同时也促进了学校、商业服务网点、邮电通讯、文化医疗等配套设施的发展，改变了城市面貌，繁荣了城市经济，带动了社会经济的发展。但是，由于投资体制、管理体制以及一些管理制度不健全、措施不得力等原因，在房地产开发经营中还存在一些不容忽视的问题。一是集体土地上的房地产开发，尤其是城乡结合部集体土地上的房地产开发极为严重，扰乱了房地产开发的秩序；二是房地产开发企业设立不规范，管理混乱，“皮包公司”、“炒项目”现象仍然存在；三是房地产开发中土地使用权出让与项目建设脱节、与城市基础设施配套建设脱节、与拆迁安置脱节现象严重，造成了不同程度的土地闲置，引发了不少拆迁纠纷；四是房地产开发项目管理薄弱，企业行为和开发进度等难以监督掌握；五是房地产开发项目转让不规范，变相私下转让，影响被拆迁人、商品房预购人权益的现象时有发生；六是商品房预售、现售中行为不规范，预购人和购买人权益受到侵害的现象时有发生；七是房地产开发中商品房质量问题仍然十分突出，抑制了广大居民购房的积极性，危及到居民的生活和财产安全。

这些问题的存在不仅影响了住宅产业的发展，也对住宅消费的形成产生了不良的影响。为了加强对房地产开发经营行为的监督，保障和促进房地产业的顺利健康发展，国家及有关部门陆续发布了一系列有关法律、法规、规定和管理办法。主要包括 1994 年全国人大常委会通过发布的《城市房地产管理法》、1998 年 7 月国务院第 248 号令发布的《城市房地产开发经营管理条例》（以下简称《开发经营条例》）、2000 年 3 月建设部以第 77 号令发布的《房地产开发企业资质管理规定》。此外，《城市规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《土地管理法》、《建设工程质量管理条例》等法律、行政法规及建设部发布的一系列配套法规等，也对房地产开发建设环节的相关活动进行了详细规定。特别是《开

发经营条例》对房地产开发经营的指导原则、管理机构、开发企业的设立、开发项目的审批与建设程序、开发项目的经营管理、房地产经营活动及管理等都做了明确的规定，并规定了几项基本制度。主要有项目资本金制度、两书（即质量保证书和使用说明书）制度、预售许可制度、项目手册制度、质量责任制度、竣工综合验收制度。

3. 交易市场管理

（1）房地产交易的概念

房地产交易管理是房地产市场管理的重要内容，早在 1988 年建设部、国家物价局、国家工商行政管理局发布的《关于加强房地产交易市场管理的通知》中就有明确规定：“城镇房地产交易，包括各种所有制房屋的买卖、租赁、转让、抵押，城市土地使用权的转让以及其他在房地产流通过程中的各种经营活动，均属房地产交易活动管理的范围，其交易活动应通过交易所进行。”《城市房地产管理法》对此进行了更为明确的概括，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。

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法律的、行政的、经济的手段对房地产交易活动行使指导、监督等管理职能。

（2）房地产交易中的基本制度

《城市房地产管理法》规定了五项基本制度，即国有土地有偿有限期使用制度、房地产价格申报制度、房地产价格评估制度、房地产价格评估人员资格认证制度和房地产权属登记发证制度。下面主要介绍房地产价格申报制度和房地产价格评估制度。

①房地产价格申报制度

房地产交易价格不仅关系着当事人之间的财产权益，而且也关系着国家的税费收益。因此，加强房地产交易价格管理，对于保护当事人合法权益和保障国家的税费收益，促进房地产市场健康有序的发展，有着极其重要的作用。

《城市房地产管理法》规定：国家依法实行房地产成交价格申报制度。房地产权利人转让房地产，应当向县级以上地方人民政府规定的部门如实申报成交价，不得瞒报或作不实的申报。1995 年 8 月，建设部令第 45 号发布的《城市房地产转让管理规定》中也规定：当事人应当在转让合同签订后 30 日内持房地产权属证书、当事人的合法证明、转让合同等有关文件向房地产所在地的房地产管理部门提出申请，并申报成交价格；房地产管理部门核实申报的成交价格，并根据需要对转让的房地产进行现场查勘和评估；房地产转让应当以申报的成交价格作为缴纳税费的依据。成交价格明显低于正常市场价格的，以评估价格作为缴纳税费的依据。这些规定为房地产价格申报制度提供了法律依据，也说明了房地产价格申报是房地产交易受法律保护的必要条件之一。

房地产权利人转让房地产、房地产抵押权人依法拍卖房地产，应当向房屋所在地县级以上地方人民政府房地产行政主管部门如实申报成交价格，由国家成交价格实施登记审验后，才予办理产权转移手续，取得确定的法律效力。这一规定改变了原来计划经济体制下价格由国家确定或审批的管理模式，变为由交易双方自愿成交定价，实行价格申报制度。房地产管理部门在接到价格申报后，如发现成交价格明显低于市场价的，应当及时通知交易双方，按不低于房地产行政主管部门确认的评估价格缴纳有关部门税费后，方为其办理房地产交易手续，核发权属证书。这里要说明一下，房地产行政主管部门发现交易双方的成交价格明显低于市场正常价格时，并不是要求交易双方当事人更改成交价格，只是

通知交易双方应当按什么价格交纳有关税费。只要交易双方按照不低于正常市场价格交纳了税费，无论其合同价格为多少，都不影响办理房地产交易和权属登记的有关手续。如果双方对房地产行政主管部门确认的评估价格有异议，可以在接到补交税费通知后 15 日内向房地产管理部门申请复核，要求重新评估。重新评估一般应由交易双方和房地产管理部门共同认定的房地产评估机构进行评估。如果评估的结果证明交易双方申报的成交价格明显低于正常市场价格，重新评估的费用将由交易双方支付；如果交易双方申报的成交价格与市场价格基本相符，重新评估的费用将由房地产管理部门支付。交易双方对重新评估的价格仍有异议，可以按照法律程序向人民法院提起诉讼。这样规定一方面比原来的价格审批制度更符合市场经济规律和国际惯例，另一方面也能有效地防止交易双方瞒报成交价格，保证国家的税费不至于流失。通过对房地产成交价格申报的管理，既能使房地产价格不至于出现不正常的大起大落，又能防止交易双方为偷漏税费对交易价格作不实的申报。

② 房地产价格评估制度

《城市房地产管理法》规定：“国家实行房地产价格评估制度。房地产价格评估，应当遵循公正、公平、公开的原则，按照国家规定的技术标准和评估程序，以基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格为基础，参照当地的市场价格进行评估。”“基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布。具体办法由国务院规定。”

(3) 房地产交易的管理机构及其职责

房地产交易的管理机构主要是指由国家设立的从事房地产交易管理的职能部门及其授权的机构。包括国务院建设行政主管部门即建设部、省级建设行政主管部门即各省、自治区建设厅和直辖市房地产管理局、各市、县房地产管理部门以及房地产管理部门授权的房地产交易所（房地产市场产权管理处、房地产交易中心等）。

房地产交易管理机构的主要任务是：

- ①对房地产经营进行指导和监督，查处违法行为，维护当事人的合法权益；
- ②办理房地产交易登记、签证及权属转移手续；
- ③协助财政、税务部门征收与房地产交易有关的税款；
- ④为房地产交易提供洽谈协议、交流信息、展示行情等各种服务；
- ⑤建立定期信息发布制度，为政府宏观决策和正确引导市场发展服务。

1.3 不动产测量与管理的关系

1.3.1 不动产测量的重要性

不动产权属是指不动产的所有权和他物权的归属。它是指不动产所有者对其拥有的不动产所享有的占有、使用、收益、处分的权利和不动产使用者对其使用的不动产所享有的利用、取得收益的权利。其中，他物权又包括使用权、租赁权、抵押权、转让权、地役权等。不动产管理的最初目的是为了统治者收税，只有管住权属才可能收到税。同样，也只有管住地权才能管住土地的利用，因为地权管理在保护土地所有者、使用者合法的权利时，还规定了相应的限制条件和义务。不动产管理的各项内容都要用权属管理来保障其顺利实施，因此，不动产管理的核心就是权属管理，而不动产测量正是权

属管理的依据和基础。可以说，如果没有不动产测量，没有测量所提供的界址点和图，权属管理就无从下手。

1.3.2 不动产测量的作用

不动产测绘是常规的测绘技术与不动产管理业务相结合的专业测绘。而不动产测量所获得与永久性标志相联系的不动产权属界址、面积、产别等都具有法律效力，从而载入不动产权属证书，所以不动产测量所得的基础图是发放不动产权属证书和财政税收的重要依据，拥有权属（法律上）、财政（税收上）和城镇规划三大基本功能。它的主要作用可以归纳为如下几个方面。

1. 管理方面

为了使城市不动产管理和住宅建设都能稳步纳入社会主义现代化建设的轨道，城镇不动产管理部门和规划建设部门都必须全面了解和掌握不动产的权属、位置、数量和现状等基本情况。只有这样，才能进行妥善的管理和合理的规划建设，更好地调配使用房屋和土地，有计划安排旧城区住宅的修建改造以及新发展区的规划建设。另外，不动产测量的成果亦是开展城镇房地产管理理论研究的重要基础资料。

2. 经济管理

不动产测量提供了大量准确的图纸资料，为正确掌握城镇房屋和土地的利用现状以及变化、清理公私各占有的不动产数量和面积，建立产权产籍和产业管理的图形档案，统计各类不动产的数量和比重等提供了可靠的数据，亦为开展不动产经济理论研究提供了重要数据。不动产测量还为城镇财政、税收等部门研究确定土地分类等级、制定税费标准提供了基础依据，确保各项税费的及时征收。

3. 法律方面

不动产图所表示的每宗（丘）所有的不动产的权属范围是经过逐宗（丘）清理产权，并经过各户申请登记，经主管部门逐户审核确认的。不动产图作为核发房屋所有权证书的附图，是具有法律效力的图纸。它是加强不动产管理、核定产权、颁发权属证书、保障不动产所有者的合法权益、加强社会主义法律管理的重要依据。

我国早在清朝末年就在一些地方建立了测绘部门，该部门的宗旨是测量面积及地形、地物，以适应地方自治及土地清丈的需要。而在中华人民共和国成立后的 1954 年所进行的不动产测量以及依托房产图建立的房产档案图卡为现在旧城改造中的房屋拆迁提供了极具价值的原始凭据，并为相当多的房屋权属纠纷提供了强有力的法律保障。而当代的不动产测量为城市的 GIS 建设提供了支撑，因而，测绘技术及基础测绘工作是地理信息化的基础，地理信息化是测绘发展的高级阶段。

通过以上不动产测量作用的简述，不难发现，不动产测量无论是对城市地理信息系统的建立，还是对整个区域的不动产管理来讲，都是一项重要的基础工作。同时，我国实行的不动产登记制度是一种法律登记制度，是一种以国家强制力为后盾、积极主动的行政措施，保持不动产测量的连续性也就成了不动产管理的迫切需要，而对不动产测绘的现势性也就有了更高的要求。

1.4 我国不动产管理的体制

不动产管理体制是指政府不动产管理部门的机构设置、职权划分和运行等体系和制度的总和。不动产行政管理机关是政府对不动产实施管理的职能部门，也是对不动产管理的机构设置、职权划分是否合理的检验。建立起适应社会主义市场经济发展客观要求的不动产管理体制，是对不动产进行有效的宏观管理和调控的基本保证。

我国对房地产实行房屋和土地分部门管理的体制，全国各地陆续开展了国有土地的登记及发证工作，这就导致了房产和土地两个部门在管理职能上交叉。经过 10 多年的演变，全国各地对房地产转让形成了两种格局：一种是由两个部门登记、收两次费、发两个证（即房屋所有权证和土地使用权证）的制度；一种是维持不变，由一个部门登记、“两证合一”的制度。

1.4.1 土地管理部门

1998 年 3 月 10 日，九届人大一次会议第三次全体会议表决通过关于国务院机构改革方案的决定。根据这个决定，由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部，机构设置见图 1-1。保留国家海洋局和国家测绘局作为国土资源部的部管国家局。



图 1-1 国土资源部机构设置

2003 年底，我国决定实行省以下土地垂直管理体制，这意味着省级以下土地管理部门的官员将主要由上级土地管理部门管理。事实上，上收管理权力、强化部门权威的土地管理体制变革很早就发生了。早在 20 世纪 80 年代中期，面临改革开放后的第一次圈地浪潮，我国自上而下成立了专门的土地管理机构，开始实行城乡土地统一管理。进入 90 年代，面对第二次圈地浪潮，建设用地的主要审批权开始上收到中央和省级政府来行使，实行集中化的分级管理。这一次改革则实现了土地管理机构人事权力的上收，在省以下实行垂直管理。土地管理体制发生的几次变革深刻反映了作为发展中的人口大国和土地资源紧缺国家，我国在土地资源利用和管理上面临的一系列深层次矛盾和冲突。以下分几个方面的问题作简单的讨论。

(1) 保护耕地与建设用地的问题

我国是一个人口多、地少的发展中的人口大国。一方面，我国人口基数大，人均耕地少，可开发利用的宜农后备土地资源极其有限。而人口增长速度虽已大幅度减缓，但是人口总量还在增长。按照一般预测，未来三四十年内，我国都将面临人口持续增长带来的压力。面对持续增长的人口，粮食安全问题将是我国经济社会发展中不能掉以轻心的一个基本的全局性、战略性问题。因此，在今后相当长的时期里，保护耕地、保障国家粮食安全必然成为我国土地管理的一项重要任务。

另一方面，我国是一个发展中的国家，正处于工业化和城镇化快速发展时期，我国经济社会的全面发展、“三农”问题的最终解决都依赖于工业化和城镇化的快速推进。最终实现全国几亿农民的小康目标，需要通过向非农产业和城镇转移农民来富裕农民。按照一般预测，如果2020年我国人口总量控制在14亿左右，总体城镇化水平达到55%左右，届时将有近8亿人口居住在城镇。也就是说，在今后近20年中，我国城镇人口将会净增约3亿人，平均每年增加1000万人以上。虽然通过撤县设市、撤乡建镇、撤村建居，一部分农村人口会就地城镇化，但是，大部分农村人口还是要通过由农村向城镇的易地转移来进城。大量人口向城镇转移集中，将直接带动城镇住宅用地和各类公共基础设施用地需求的增加。正是我国的基本国情和所处的发展阶段决定了在今后相当长的时间里，我国将面临保护耕地与建设用地之间的尖锐矛盾，这是世界上许多国家现在没有和曾经没有过的。

这一内在矛盾要求必须建立世界上最严格的土地管理和耕地保护制度，全面统筹保护耕地与建设用地之间的关系，在宏观上保持重大用地关系协调，在微观上保持农地利用、保护和农地转用过程中的利益均衡。而事实上，过去每一次土地管理体制变革都是在保护耕地与建设用地这一基本矛盾失衡、激化后中央政府作出的反应。

(2) 中央政府与地方政府的问题

统筹协调保护耕地与建设用地之间的矛盾，需要积极发挥政府的作用，而不能单纯依靠市场手段来调节。但是，由于所处管理位置上的差异等各种原因，中央政府和地方政府有着不同的态度。中央政府更多关注的是带有全局性、战略性的宏观目标，如耕地保有量、国家粮食安全、农民利益保护和社会稳定等；而地方政府则更看重本地区局部的、短期的发展目标，如工业发展、城镇建设、土地资产性收益等。在处理保护耕地和建设用地的关系问题上，中央政府和地方政府的优先目标不可能完全一致，分级管理体制也很难保障地方政府自觉地按照国家有关法律法规和土地利用总体规划的要求管理土地。

在分级管理体制下，地方政府为了追求本地区的率先发展和“以地生财”及其“政绩”，以各种形式变相规避上级政府的规划管制、计划控制和审批管理，违法违规批地，圈占并低价向市场供应土地，大量土地被乱占滥用和闲置浪费，造成土地市场秩序混乱。特别是在征地中，以低价征收农民的土地，造成许多农民失地、失业、失去生活保障。实行省以下土地垂直管理，目的是要强化中央和省级政府的宏观调控能力，保障国家土地资源利用的全局性、战略性目标能够得到落实。

(3) 公共管理者与土地所有者

地方政府之所以在土地问题上不能优先从全局利益和长远利益出发，其中一个不可忽视的重要原因是：在现行土地制度下，地方政府在承担土地资源公共管理职能的同时，也