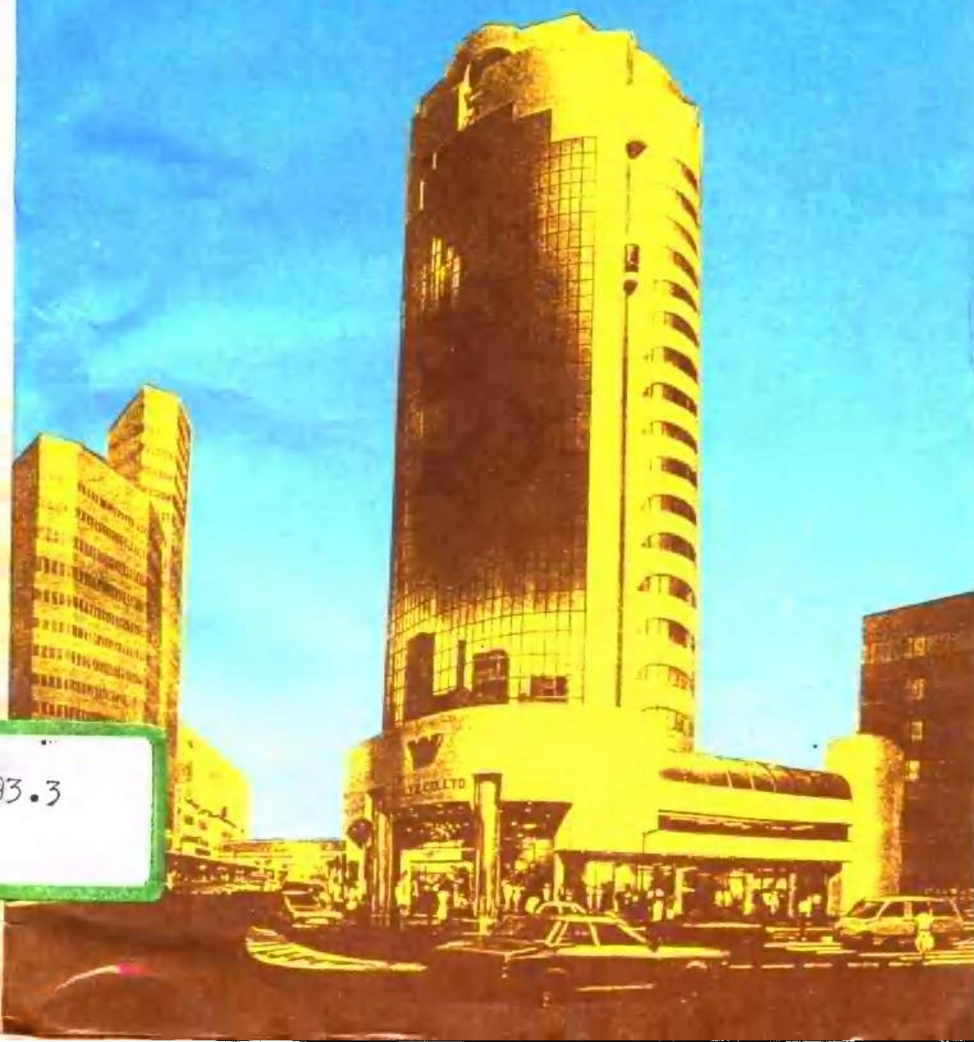


《房地产开发与管理》系列教材丛书

房地产行政管理

张福昌 孙厚才 编著



(辽)新登字 16 号

图书在版编目(CIP)数据

房地产行政管理/张福昌,孙厚才编著. —大连:大连理工大学出版社,1994.6

ISBN 7-5611-0909-1

I. 房… I. ①张… ②孙… II. 房地产-行政管理 IV. F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 06424 号

房 地 产 行 政 管 理

Fangdichan Xingzheng Guanli

张福昌 孙厚才编著

* * *

大连理工大学出版社出版发行

(邮政编码 116024)

东北财经大学印刷厂印刷

* * *

开本:787×1092 1/32 印张:6.625 字数:142千字

1994年7月第1版 1994年7月第1次印刷

印数 0001—5000册

* * *

责任编辑:唐连政 责任校对:远 征

封面设计:姜严军

* * *

ISBN 7-5611-0909-1

F·175

定价:7.20元

《房地产开发与管理》系列 教材丛书编委会

顾问:金正直 孙云卿 杨大勇 周传松 周信嘉

主任委员: 陈 铿 孙景武

副主任委员: 谭静文 张庙康 宰金珉 张福昌
范翰章(常务) 聂琦波(常务)

编委:(以姓氏笔画为序)

于志杰	马 竞	王 清	白 文	刘宝安
刘占生	刘亚臣	石海均	孙景武	许洪栋
邢俊干	岳昌年	陈 铿	金玉仑	茅祖裕
欧震修	韩思涛	张庙康	张志茹	张福昌
郁中明	赵兴仁	赵允功	范翰章	费月珍
聂琦波	高庆华	宰金珉	郭 英	鲁德成
谭静文	戴志法			

序

党的十一届三中全会以来,我国的房地产业沐浴着改革开放的东风,青春焕发,迅速崛起为国民经济的支柱产业。

房地产业是第三产业的重要组成部分,是集房地产开发,经营管理和维修服务为一体的综合性产业,也是国民经济的基础性、先导性产业。房地产业的发展,对国民经济和社会发展有着极大的促进作用。在社会主义市场经济条件下,房地产业除能实现自身的使用价值外,还可以发挥其特有的高附加值的产业优势。对于社会主义市场经济体制的培育和完善,对于启动市场、调整消费、回笼货币、推动国民经济发展有着十分重要的意义。所以,党的十四次代表大会和十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,都充分肯定了房地产业的重要性,并把“规范和发展房地产市场”作为当前培育市场体系的重点内容之一。

房地产业迅猛发展,带来一个突出矛盾就是房地产经营与管理人才匮乏,它在很大程度上制约着房地产业的健康发展。因此,为房地产培养、输送一大批优秀的经营管理人才,已经成为建设系统高等院校的一项急迫的重要任务。为适应我国房地产专业人才培养的需要,我们沈阳建筑工程学院和南京建筑工程学院,作为全国首批开设房地产专业的两所高等院校,按照国家建设部1993年9月苏州《房地产专业讨论会议》的要求,合作编写了《房地产专业系列教材》,这套教材共

有十本,即《房地产经济学》、《房地产综合开发》、《房地产投资分析》、《房地产估价》、《房地产经营管理》、《房地产市场学》、《房地产行政管理》、《房地产金融》、《房地产法学》、《涉外房地产》。比较系统和完整地反映了房地产学科体系。

房地产系列教材的编写,是以马克思主义和建设有中国特色社会主义理论为指导思想,以邓小平同志的三个面向为总体设计原则,在总结我国社会主义房地产业经验,并借鉴国外先进的房地产开发、经营管理思想方法的基础上,力求探索出有中国特色的房地产业的基本理论和基本方法,以逐步形成适合我国房地产业实际的教学、科研与实践的科学体系。本套教材编写中采用了我国目前房地产专业最新法规政策和最新标准规范,注意定性与定量相结合,理论与实践相结合,力求有较强的针对性和实用性。

本套教材编写过程中,得到了辽宁省建设厅、江苏省建委及两省有关部门、许多专家的大力支持和热诚帮助。对此,我代表编委会表示衷心地谢意。

房地产业在我国尚属新兴产业,实践经验需要有一个积累过程。对其规律的认识也需要有一个不断深化的过程,加之时间仓促,尽管我们做了很大努力,但该系列教材中仍然会有许多不尽人意之处,我们诚恳地请各方专家和广大读者提出宝贵意见。

陈 鋈

前 言

随着我国城市经济体制改革的深入发展,房地产业日趋活跃。改革和加强房地产行政管理是发展社会主义市场经济的客观需要。

房地产行政管理是政府职能,它是由国家行政机关依据有关的法律和法规,对房地产实行全面管理的一种组织活动。长期以来,房地产业存在政企不分、以企代政的现象,政府的行政管理作用显得薄弱。为此,有必要对房地产行政管理进行系统的研究。

本书遵循理论与实践相结合的原则,从行政职能与经济活动的区分出发,对房地产行政管理的性质、任务、范围、方法等作了阐述,力求正确地阐明房地产行政管理的基本原理和基本任务。注意内容的科学性和系统性。目的在于强化行政管理,建立正常的管理秩序,并使各项管理工作有法可依、有章可循,以适应城市发展、房地产制度改革的要求。

本书由张福昌、孙厚才编著。参加编写的人员有徐运涛、栾世红、李闰岩、郭宗逵、聂琦波。

房地产行政管理学在我国还是一门新学科,许多问题还有待实践和探索。限于水平,书中一定有许多不足之处,望读者指教。

编者

1994年6月

目 录

前 言

第一章 绪 论..... (1)

第一节 房地产行政管理学的性质、特点及研究对象····· (1)

第二节 房地产行政管理的概念和基本要求····· (8)

第三节 房地产行政管理的对象和内容 ····· (13)

第四节 房地产行政管理的原则,手段和方法····· (15)

第二章 房地产产权和产籍管理 (22)

第一节 房地产产权的基本概念 (22)

第二节 房地产产权管理的意义 (26)

第三节 房地产产权管理的内容 (31)

第四节 房地产产籍管理 (47)

第五节 房地产测绘 (51)

第三章 房地产的使用管理 (68)

第一节 土地使用管理 (68)

第二节 房屋使用管理 (77)

第三节 房屋修缮管理 (80)

第四章 房地产开发建设管理 (84)

第一节 房地产开发建设管理的涵义和要求 (84)

第二节 房地产开发公司资质管理及升级评审 ... (87)

第三节 房地产开发项目建设的程序管理 (91)

第五章 房地产行业管理	(103)
第一节 房地产行业.....	(103)
第二节 房地产行业管理.....	(107)
第三节 房地产行业协会.....	(113)
第六章 房地产管理体制和组织机构	(116)
第一节 房地产管理体制.....	(116)
第二节 房地产行政管理职权的划分.....	(121)
第三节 房地产行政组织.....	(128)
第七章 房地产行政诉讼与仲裁	(134)
第一节 房地产行政诉讼.....	(134)
第二节 房地产纠纷仲裁.....	(149)
第八章 住宅小区管理	(154)
第一节 住宅小区管理概述.....	(154)
第二节 住宅小区管理体制.....	(159)
第三节 住宅小区管理的内容和规范.....	(165)
第九章 住房制度的改革	(170)
第一节 房屋的商品化.....	(170)
第二节 住房制度改革的必要性和重要性.....	(184)
第三节 住房制度改革的目标和内容.....	(188)

第一章 绪 论

第一节 房地产行政管理学的性质、特点及研究对象

一、房地产行政管理学的研究对象

房地产行政管理学是行政管理学的一个分支学科,是一门研究房地产行政管理活动规律的科学。房地产行政管理学的研究对象,主要是房地产的产业管理,行业管理和市场管理等问题。它研究如何行使政府的职能和权力,对房地产经济领域进行管理,维持房地产经济活动的正常秩序,保障房地产经济的发展。它是一门专业行政管理学科,其宗旨在于提高房地产行政管理的效能。

二、房地产行政管理学的性质和特点

房地产行政管理学是一门应用性的新兴学科,具有以下特点:

1. 房地产行政管理学是一门政策性很强的学科

行政活动的过程,不是一种被动的执行活动,而是积极参与和影响国家的政治决策的主动性活动,反映出上层建筑的性质。由于房地产涉及到城市的开发和建设,涉及到工商等企业的生产、经营场所以及人民的居住条件,因此所体现的政策性更突出。所以,房地产行政管理学是一门政策性很强的学

科。

2. 房地产行政管理学是一门应用性学科

房地产行政管理学是房地产行政管理现实活动的总结和概括。从学科的性质、内容、体系到所研究的问题,都是房地产行政实践活动中所提出的。如房地产行政管理机构该如何设置?房地产市场该怎样管理?如何实行房地产的行业管理?诸如此类的现实问题,都是学科的研究对象。而研究的成果,又将有助于房地产行政管理决策和政策的执行。

3. 房地产行政管理学还处于形成阶段,带有明显的探索性,它是一门发展中的、不成熟的学科

一门学科成熟和完善的程度,取决于实践的深度。房地产行政管理学的成熟与完善,也同样取决于房地产管理水平。尽管房地产行政管理的历史与城市发展的历史紧密相联,自从有了房地产业及其行业活动,就发生了政府对房地产的行政管理。但由于我国长期来没有重视房地产行政管理及对房地产行政管理的研究,致使这门学科在我国发展较为缓慢。又由于建国后相当长时间内我国住房采取低房租、分配制的福利办法,城市土地无偿使用,行政划拨,致使房地产业萎缩,房地产行政管理薄弱。因此,缺乏在社会主义市场经济的前提下进行房地产行政管理的实践,管理工作中的许多矛盾尚未在实践中充分显露出来,理论也就无法进行研究和概括。这是我国房地产行政管理学落后的重要原因。

4. 房地产行政管理学是一门多种学科交叉而成的新兴学科,具有综合性的特点

首先,房地产行政管理涉及到政府职能部门对房地产全行业的管理,因此,管理的范围要突破系统和区域的界限。要

以房地产经济规律为客观依据,实现对房地产企业的指导、服务和监督;既要遵循一般行政管理的原则,又要探索房地产业行政管理的特殊性,要反映城市居民的居注意愿,把握居民的居住心理,等等。因此,研究房地产行政管理的规律,不能不涉及到行政学、房地产经济学、房地产经营学、住宅社会学等。这就决定了房地产行政管理学的综合性。

其次,由于房地产行政管理学的研究内容较为广泛,包括国家对房地产经济的行政管理目标、规划、决策、监督、信息等活动过程的研究;对房地产产业管理、行业管理、市场管理以及组织机构设置的研究;对国内和国外房地产行政管理的研究;对行政管理中所运用的手段、技术等等的研究。房地产行政管理的范围和房地产行政管理学研究内容的广泛性,决定了房地产行政管理学的综合性。

三、房地产行政管理学的形成和发展

由于房地产行政管理学是行政管理学的分支,要研究它的形成和发展,有必要先了解一下行政管理学产生和发展的简况。自从国家出现就有了行政管理,行政管理随着国家制度而变化、发展。但是在早期,行政管理还没有形成专门的学问。到了 19 世纪,首先在资本主义国家里才逐步形成了一门独立的学科。

作为行政管理学分支的房地产行政管理学,是随着行政管理学的不断发展,在一个特定的阶段产生的。行政管理学发展的趋势是研究范围的扩大和研究领域的专门化。普通行政学都从所谓“普通行政”、“一般行政”来研究组织、人事、财务等行政管理内容,近年来则把研究的视角从一般转向个别,从普通转为特殊,出现了工程建设、交通运输、农田水利、文教卫

生、医药卫生等各种专业的行政管理学科。房地产行政管理学也正是这样一门专业行政管理学。行政管理专门化的趋势,标志着学科研究的深化,它是同生产社会化和专业化程度日益提高相适应的。

我国具有悠久的行政管理历史,国家行政管理方面积累了丰富的历史资料。但是在漫长的封建社会,并没有把行政管理当作专门学问来研究。直到 20 世纪 30 年代,我国才有学者致力于行政管理学的研究,由于当时客观条件的限制,行政管理学的研究难有长足的发展。建国初期,我国曾在大学和干部学校开设过行政组织 and 管理的课程,也进行了一些研究,但不久就中断了。

党的十一届三中全会以来,随着城市经济体制改革的不断深入,行政管理学这门学科才又获得了新生。城市经济体制的改革,同样也把房地产业的振兴、发展提上了议事日程。房地产经济在整个城市经济中的地位不断提高,从而对房地产行政管理提出了新的要求,现实的需要促进了学科的形成。正是在这种形势下,一些城市相继开展对房地产行政管理的研究,形成了房地产管理部门、教育部门和理论研究部门相结合,共同探索房地产行政管理学和其它相应学科的新局面。

四、房地产行政管理学与其它相邻学科的关系

1. 房地产行政管理学和城市经济管理学

房地产行政管理学和城市经济管理学有密切的联系。城市经济管理学是一门综合运用社会科学和自然科学的原理和方法,研究国家对城市经济活动的合理组织及其规律性的科学。两门学科所研究的管理主体都是国家,研究的对象都是经济活动组织及其规律性,学科形成的方式都具有综合性,而且

两者都是应用学科。可见,两者有许多一致或相似之处。它们不同之处在于:

(1)两者的管理性质不同。房地产行政管理学研究的对象只限于行政管理,而城市经济管理学的研究对象,就不仅限于行政管理,还包括用经济手段进行管理,它的外延要比房地产行政管理广;而房地产行政管理学研究的内容,较之城市经济管理学研究的内容,更专一、更深入。

(2)两者的管理范围不同。房地产行政管理仅限于对城市房地产的行政管理,而城市经济管理的范围,包括城市所有的部门经济,其中也包括房地产经济。

(3)两者的综合性程度也不同。由于城市经济管理学的范围、内容都比房地产行政管理学广泛,因此在形成中所综合运用的知识,也相应更为丰富、广博。

把握两者之间的联系和区别,既可以从城市经济管理学中得到借鉴,又可保持房地产行政管理学的特色。这对发展房地产行政管理学无疑是有意义的。

2. 房地产行政管理学和房地产经济学

房地产行政管理学和房地产经济学有更为密切的联系。可以说房地产行政管理学、房地产经济学、房地产经营管理学,都是房地产经济管理学科体系的组成要素。它们相互作用,互为补充,共同服务于房地产经济的现实活动。

房地产经济学是一门以房地产经济中的生产关系、房地产经济运行为其研究对象的学科。目的在于揭示房地产经济的规律,从而指导房地产经济的实践,提高房地产的经济效益。在我国社会主义条件下,两门学科的研究目的根本是一致的,而且房地产行政管理学是以房地产经济学为其研究的重

要根据。因为,房地产行政管理学必须以房地产经济规律为客观依据。只有这样行政管理才是有效的。它们的区别主要表现在以下几个方面:

(1)学科的性质不同。房地产行政管理学是行政管理学的分支,而房地产经济学是经济学的分支。

(2)学科研究的对象不同。房地产行政管理学以研究房地产行政管理活动的规律为对象,而房地产经济学却以探寻房地产生产关系以及房地产经济运行的规律为对象。

(3)学科的理论抽象程度不同。房地产行政管理学和管理实践联系比较直接,研究内容具体而切实,抽象程度较低;房地产经济学虽然以研究房地产经济特殊规律为对象,抽象程度低于政治经济学,但却高于房地产行政管理学。

3. 房地产行政管理学和房地产经营管理学

房地产行政管理学与房地产经营管理学,也有很密切的关系。

房地产经营管理学所研究的是,作为法人地位的房地产企业,根据国家的计划指导和房地产市场的要求,进行决策、确定目标,采取措施,实现目标的经营管理过程。随着城市经济体制改革,房地产业正在崛起,房地产企业和房地产企业集团纷纷产生,对房地产企业经营管理的研究,也日益受到重视,房地产经营管理学也在形成、发展中。

房地产行政管理学和房地产经营管理学的关系,取决于房地产行政管理和房地产经营管理的关系。经营管理是企业的行为,属于经济基础范畴;行政管理是政府职能部门的行为,属于上层建筑范畴。因此,房地产行政管理应为房地产经营管理服务,并以房地产经营管理为自己行政管理的对象。

从学科的联系看,房地产行政管理学和房地产经营管理学虽然分属行政管理学和企业管理学两个不同学科,但两者在管理过程等方面有相似之处,如组织、领导、计划、决策、人事、协调等。因此,两者可以互为借鉴、互为移植。总的说来,它们又同属管理科学的大范畴。当然,两者还有许多明显的区别,房地产行政管理学研究的是政府职能部门的事物,房地产经营管理学研究的是企业内部事物,不论是管理的主体还是管理的范围,都不能混淆。

4. 房地产行政管理学和社会学

社会学是一门以全部社会生活为研究对象的学科。它研究社会的结构、社会过程以及影响社会发展的各种社会因素,以提出提高社会效率和改造社会的最优方案。它的理论部分主要研究具体社会的结构及其变化原因;它的应用部分,主要研究社会组织和社会管理。显然,房地产行政管理学与社会学,无论在研究对象、研究目的、研究范围等方面,都有明显的区别。它们分属于两个独立学科,但两者之间仍有不少相通之处。

首先,行政管理连同房地产行政管理,都是社会管理的组成部分。尤其是房地产行政管理,直接关系到城市土地的使用结构、城市房屋的布局,影响城市企业的选址和居民居住的行为。城市房地产的服务性功能,更使它与千家万户相联系,从而大大增强了房地产行政管理的社会性。许多房地产行政管理的问题,也是社会学研究的问题。如城市住宅问题、住宅制度改革问题等,就是这样。这种学科间的交叉,使一门新的学科——住宅社会学也应运而生。它的诞生,也是房地产行政管理学与社会学关系密切的有力例证。

其次,房地产行政管理由于受到社会环境种种因素制约和影响,房地产行政管理学不能孤立地只从政府职能部门本身的结构功能来研究如何提高行政效率,如中心城市的人口疏散问题、征地动迁问题等,都在很大程度上取决于居民的社会心理承受力等社会因素。

最后,房地产行政管理学充分应用社会学的知识和研究方法,如社会调查方法、定量分析方法和测量方法,来丰富自己的内容,提高学科的成熟程度和研究水平。相应地,社会学也要借助房地产行政管理学,研究用地、住房等方面的社会学问题。

第二节 房地产行政管理的概念和基本要求

一、房地产行政管理的概念

房地产行政管理是国家或国家行政机关依据一定的法律和法规,对房地产实行全面管理的一种组织活动。其实质是国家行政权力在房地产经济领域的运用和实现,其目的是通过行政管理效能的提高,建立城市房地产管理的正常秩序,以促进房地产经济的发展,实现房地产财富的合理配置和有效使用。

对于房地产行政管理的概念,可从以下几方面理解:

(1)房地产行政管理的主体,是各级人民政府的房地产行政主管部门,它代表国家和地方政府对城市房地产业实施统一的行政管理。

(2)房地产行政管理的客体,是城市范围内的全部房屋和土地,以及所有从事房地产开发、经营、维修等经济活动的单

位和个人。

(3)房地产行政管理的依据,是国家宪法、法律及房地产法规和规章。依法管理,是房地产行政管理的基本要求。

(4)房地产行政管理的过程,包括对房地产行业和房地产经济所进行的决策、规划、组织、协调、监督、服务等一系列组织活动。每一项组织活动,都是整个管理过程中不可缺少的环节。各个环节的相互联系,构成全部房地产行政管理的有效循环。

(5)房地产行政管理的任务,一是要实现房地产业全方位的行业管理,把房地产业的各项经济活动全部纳入房地产行政管理的范围;二是通过制定法规和监督检查等手段,使房地产所有人、使用人和从事房地产经济活动的单位和个人,均依照房地产法规规范自己的行为,严格按政策规定办事;三是要建立房地产流通的正常秩序,保障房地产所有权及经济活动参与者的合法权益;四是要促进房地产开发建设与合理使用,保证房地产的有效供应,实现房地产的合理配置,提高房地产的经济效益与社会效益;五是要实现住房制度改革、房屋商品化和城镇土地有偿使用,为国家增加收入,减少开支,积累建设资金。

二、房地产管理的特点

房地产行政管理有它的特殊性,具体表现如下:

1. 基础性

在城市管理中,房地产行政管理属于基础性的管理,任何城市的形成和发展都离不开土地的开发和房屋的建设。房地产开发建设是城市开发建设的核心,是经济发展的基础。对城市房地产经济管理得如何,关系到城市工商企业、教育、科研