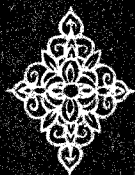


房地产行政管理学



3.3

责任编辑 吴慈生
封面装帧 孙宝堂

房地产行政管理学
桑荣林 吴报瑞主编
上海人民出版社出版,发行
(上海绍兴路 34 号)
上海群众印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印长 8.6 插页 2 字数 147,000
1989 年 8 月第 1 版 1989 年 8 月第 1 次印刷
印数 1—50,000

ISBN7-208-00649-0/F·141

定价 2.65元

前 言

随着我国城市经济体制改革的深入,房地产业日趋活跃。面对这一形势,加强房地产行政管理就显得十分重要。

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。

本书坚持房地产业管理的统一性,视房地产为一个密不可分的行业,避免在管理上把房产、地产割裂开来;同时,避免把房屋的管理仅限于住宅,从而缩小了房地产业管理的范围。

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。

本书分为:房地产行政管理学的研究对象、任务和方法,房地产行政管理的涵义、职能和原则,房地产产权和产籍管理,房地产的使用管理,房地产行业管理,房地产市场管理的涵义和原则,房地产市场管理的内容,房地产税收,房地产管理体制和组织机构等九章。适用于各省、市、县房地产行政管理部门,房地产

经济管理研究部门学习参考;可作为高等院校、房地产职工大专和专业培训的教材。

本书是集体创作,由桑荣林、吴报璋主编。在确定全书统一构想并列出纲目后,组织有关同志编写。参加编写的有桑荣林、吴报璋、汪新野、孙义岭、贺耀祖、陈阳元、唐翌月、王安德等。汪新野负责具体编纂事宜。在编写过程中,还得到陈宏渠、储继明、何克平等同志帮助,在此表示谢忱。

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。限于我们的水平,书中一定会有许多不足之处,希望读者不吝指教。

目 录

第一章 房地产行政管理学的研究对象、任务和方法	1
第一节 房地产行政管理学的研究对象	1
第二节 房地产行政管理学和其他相邻学科的关系	5
第三节 房地产行政管理学的意义和任务	9
第四节 房地产行政管理学研究的原则和方法	15
第二章 房地产行政管理的涵义、职能和原则	19
第一节 房地产行政管理的涵义和目标	19
第二节 房地产法规和房地产行政	24
第三节 房地产行政管理的职能	29
第四节 房地产行政管理的原则和方法	33
第三章 房地产产权和产籍管理	41
第一节 房地产产权	41
第二节 房地产产权管理的意义、范围	46
第三节 房地产产权管理的内容	48
第四节 房地产测量	53
第五节 房地产产籍管理	58
第六节 房地产产权、产籍管理的历史沿革	62
第四章 房地产的使用管理	68
第一节 土地使用管理	68
第二节 房屋内使用管理	79
第五章 房地产行业管理	85
第一节 房地产行业	85

第二节 房地产行业管理	89
第三节 房地产行业管理的内容	95
第四节 房地产行业发展规划	96
第五节 房地产行业协会	100
第六章 房地产市场管理的涵义和原则	104
第一节 房地产市场	104
第二节 房地产市场管理的涵义、性质及意义	111
第三节 房地产市场管理的目标、原则和任务	116
第七章 房地产市场管理的内容	125
第一节 房地产交易市场管理	125
第二节 房地产租赁市场的管理	130
第三节 房地产资金市场管理	138
第四节 涉外房地产市场的管理	141
第八章 房地产税收	149
第一节 房地产税收的基本概念	149
第二节 房地产税收制度	154
第三节 我国的房地产税	159
第九章 房地产管理体制和组织机构	164
第一节 房地产管理体制	164
第二节 房地产行政管理职权的划分	169
第三节 房地产行政组织	176
附录	
中华人民共和国土地管理法	182
全国人大常委会关于修改《中华人民共和国土地管理法》 的决定	192
城市私有房屋管理条例	193
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例	197
中华人民共和国房产税暂行条例	199

第一章 房地产行政管理学的研究对象、任务和方法

第一节 房地产行政管理学的研究对象

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，宗旨在提高房地产行政管理的效能。

房地产行政管理学的研究，必须注意把握学科研究对象的矛盾特殊性，要使房地产行政管理学从行政管理学中独立出来，揭示房地产行政管理学的本质。

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学科，从属于行政管理学的范畴，是一门新兴的学科。具有以下特点：

1. 房地产行政管理学具有政治性。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。国家各级行政部门在执行政策时，也会因地、因事制宜地进行修

正、补充,它反映了社会的意愿。房地产行政管理也脱离不开政治,它作为学科也就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具有政治性的学科。

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,它来源于实际的管理,又指导实际管理工作,具有应用性。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。简言之,房地产行政管理中诸多现实问题,都是学科的研究课题,而课题研究的成果,又将有助于房地产行政管理决策和政策的执行。如果这一学科失去了与现实行政管理的联系,失去了实践性特点,也就失去了存在的意义。

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。但由于我国长期以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,致使房地产业萎缩,房地产行政管理薄弱。因此,缺乏在有计划商品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。

因此,房地产行政管理学目前还处于新生阶段,需要不断地实践、探索,充分展开讨论。随着我国城市房地产业的振兴、发展、搞活,随着我国房地产行政管理水平的提高,房地产行政管理学也必将日趋完善和成熟。

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。这是由以下因素决定的:

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;要遵循一般行政管理的原则,又要探索房地产专业经济行政管理的特色;要反映城市居民的居住意愿,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、技术等的研究。

可见,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,只是到了十九世纪才首先在资本主义国家开始逐步形成一门独立的学科。

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,在一个特定阶段产生的。行政管理学发展的趋势是:研究范围的扩大,研究领域的专门化。普通行政学都以所谓“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,在国家行政管理方面积累了丰富的历史资料。但是在漫长的封建时代,并没有把行政管理当作专门学问来研究。直到二十世纪三十年代,我国才有学者致力于行政管理学的研究,但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和管理的课程,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,行政管理的矛盾日益突出,行政管理学这门学科才又得到了新生。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,从面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他相应学科的新

局面。

第二节 房地产行政管理学和其他相邻学科的关系

房地产行政管理学是一门综合性的学科，它与许多学科有密切的联系，弄清房地产行政管理学和它的相邻学科的关系，有助于在比较中揭示房地产行政管理学的性质，以便更准确地把握房地产行政管理学的研究对象，并促进它的建设。

一、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。它们的不同之处在于：

1. 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。研究房地产行政管理，不能离开对城市经济管理的研究。因为，只有在整个城市经济管理中，才能找到房地产行政管理应有的位置和作用。

2. 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，而城市经济管理学研究的对象，就不限于行政管理，也包括经济管理、企业管理等。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。

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。这对创建房地产行政管理学，无疑是有意义的。

二、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上是一致的，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。当然，行政管理要遵循自己的原则和规律，但不能与经济规律相背。

房地产行政管理学和房地产经济学存在许多区别，主要表现在以下方面：

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。

三、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，同样有血缘关系。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。经营和管理的区别，在于经营是企业使用全部财产，以获取最大利润和经济效益，达到企业振兴和扩大再生产的目的，其核心是经营决策，确定目标。而管理则是根据经营目标采取的方法和手段。两者的联系是，经营要运用管理及发挥管理的职能，才能搞好；而管理要为经营服务。现在，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孕育之中。

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。在社会主义制度下，作为国家的行政管理，要以管理社会主义经济、发展生产力为主要任务，这就从根本上保证了房地产行政管理和房地产经营管理最终目标的一致，两者不是对立的。

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。总的来说，它们又同属管理科学的大范畴。当然，两者还有许多明显区别，房地产行

行政管理学研究的是政府职能部门的事务，房地产经营管理学研究的是企业内部事务，不论是管理的主体还是管理的范围，都不能混淆。

由于长时期来我国城市经济体制存在不少弊端，政企不分，以政代企。这种客观的社会存在，势必反映到学科建设上，造成两门学科之间内容重复、交叉，没能明显地区分开来。这是创建房地产行政管理学需要重视的。

四、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份。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，也是社会学致力研究的问题。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——住宅社会学也应运面生。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的制约和影响，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。

第三节 房地产行政管理学的意义和任务

一、房地产行政管理学的意义

学习和研究房地产行政管理学,对于实现房地产行政管理的法制化、科学化、高效化,对于推进房地产经济的发展,促进城市建设,都有重要意义。

首先,从房地产经济发展的需要来看房地产行政管理学的重要性。房地产经济是一种以土地、房屋为物质外壳的生产关系,又是一种土地开发、经营,房屋经营、服务的经济运行过程。简言之,它既是一种经济关系,又是一种经济过程,属于经济基础范畴;而房地产行政管理则属于上层建筑范畴。上层建筑决定于经济基础,同时又对经济基础起重要的反作用,房地产行政管理就是人们运用上层建筑因素作用于房地产经济领域的普遍的、经常的和直接的实践活动,是支撑房地产经济的重要杠杆。

由于我国城市土地国有化,并拥有数量巨大的公有房屋,因此国家有必要自觉地为了整个社会的利益,按照城市建设、发展的总要求,对房地产经济实行行政管理。

几年来,我国城市经济体制改革的实践,表明了对房地产经济实行行政管理的必要。因为,单靠房地产市场的运行机制,国

家城市的土地资源不可能得到合理配置和使用；城市房屋使用以及居民住宅问题，也不会得到妥善解决；房地产经济中的投机违法等行为，也不可能得到制止。所以，必须由国家对房地产经济实行强有力的干预，决定产业政策，颁布房地产法规，实行有效的行政管理，以保证房地产经济的计划性，保证房地产市场的计划导控，使房地产经济健康地发展。

综上所述，房地产经济的健康发展，房地产经济的进一步搞活，必须以房地产行政管理为外部条件和保证。房地产行政管理学，就是要从上层建筑服务于经济基础的原理出发，根据社会主义房地产经济发展的战略目标和客观规律，去研究如何发挥政府的行政管理职能，如何适应房地产经济体制改革的需要，如何促进房地产行业的振兴等。所以，只有加强房地产行政管理学的学习和研究，才能实现房地产行政管理的法制化、科学化和高效化。

其次，从房地产行政管理的历史经验来看房地产行政管理学的重要性。建国前，我国大中小城市都存在房地产的行政管理。在中小城市，房地产行政管理主要围绕着税收进行，主要是依靠一套对不动产买卖征收契税的行政手续。当时的统治者不可能从城市建设、城市经济发展的总体角度，从人民的根本利益出发，进行必要的合理的行政管理。因此，管理手段单一，管理混乱。

在大城市如上海，由于帝国主义入侵、租界分割，一方面促进了房地产业的形成和发展，另一方面又使我国当时的房地产行政管理带有很大殖民地色彩，成为帝国主义庇护外国房地产商，侵占我国房地产财富的强有力的手段，以及通过房地产经营发财致富的可靠保证。外商在帝国主义强权政治依托下，以道契形式出售道契地，当时的中国政府对房地产的行政管理权，也

随之日趋丧失。

建国后,我国政府在房地产管理方面进行了大量工作,如在接管和没收敌伪产业、土地管理、私房管理、公房管理、公房修缮、住宅建设、征收契税和房地产税等方面,都取得了不可否定的成绩。但是,房地产行政管理还存在严重问题。一是没有制订出正确的房地产政策,导致房地产业日趋萎缩,二是重房轻地,对城市土地实行无偿使用、行政划拨,完全排除了市场机制,致使国家所有的土地,成了部门所有,造成城市土地资源严重浪费;三是房地产行政管理机构变更频繁,缺乏稳定性和科学性,以致难以形成强有力的行政管理机构,无法积累管理经验;四是政、企不分,房地产行政管理机构缺乏政府职能部门的权威性。

由此可见,总结我国房地产行政管理的经验教训,探索如何进一步加强房地产行政管理,是十分必要的。不仅要研究建国后的情况,也要研究建国前的情况。这些都是摆在房地产行政管理学面前的重要课题。

再次,从房地产经济体制改革的需要来看房地产行政管理学的重要性。现在,房地产经济体制正面临一场重大的改革。城市土地的有偿使用,城市房屋的商品化,已成为整个国家的大政方针,势在必行。同时,房地产的搞活、开放,发展外向型、创汇型房地产等,都要求理论的指导,都要进行政策研究和房地产行政管理的研究。只有在认清房地产经济体制改革的目标和趋势的前提下,才有可能建立、健全房地产行政管理体制。

显然,房地产经济体制改革,必然要求房地产行政管理体制作出相应的变革,否则房地产经济体制就难以改革,改了也得不到巩固。

现行房地产行政管理体制、管理方式和方法,都存在不少弊