

房地产 行政管理概论

李 信 何绍一 杨燕敏 主编

中国建筑工业出版社

(京) 新登字035号

本书全面系统地介绍了房地产行政管理知识, 主要包括房地产行政管理的性质、目标和意义, 房地产产权产籍管理, 房地产测绘知识, 房屋使用管理, 土地使用管理, 房屋修缮管理, 房地产市场管理, 房地产买卖管理, 房地产租赁管理, 房地产价格管理, 房地产税费管理, 房地产纠纷调处与仲裁, 房地产行业管理以及住房制度改革等。

本书可供房地产行政管理人员工作、学习参考使用, 也可作为房地产业培训专业干部的教材。

* * *

责任编辑 胡永旭

技术设计 马江燕

房地产行政管理概论

李 信 何绍一 杨燕敏 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京密云华都印刷厂印刷

*

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 14 字数: 373千字

1992年9月第一版 1992年9月第一次印刷

印数: 1—10,050册 定价: 9.00元

ISBN 7—112—01782—3/TU·1358

(6814)

《房地产行政管理概论》编委会

主 编：李 信 何绍一 杨燕敏
编 委：王家林 王继安 王育生 王孚成 许 伟
 陈宏元 苗乐如 胡志勇 高千里
编写人员：何绍一 王家林 陈宏元 张魁海 王继安
 张伟斌 杨燕敏 金光义 纪汉章 苗乐和
 高千里 王育生 张 跃 王孚成 胡志勇
 张景伊 安玉霞 朱 岩 许 伟 王光华
工作人员：张 跃

前 言

党的十一届三中全会以来，随着改革开放步子的加大、经济建设事业的发展，尤其是近几年来住房制度改革、房屋商品化的推进，城镇土地有偿使用的逐步实行，城市房地产经济由产品经济模式开始向商品经济模式转换。房地产业的发展促进着消费结构的合理调整，带动着相关产业的发展。随着社会主义商品经济的发展，房地产这个经济发展的先导性行业，在国民经济发展中的地位日益显露出它的重要性。它必需适应社会各界，人民群众对其提出的更多更高更急的需求，以促进社会主义经济的进一步发展。当前摆在我们房地产工作者面前的形势可说是：形势大好，困难不少。说困难不少，客观上，主要是房地供需的矛盾；主观上，主要是认识落后于实际，对行政管理与经营管理概念不清、主次混淆。行动上，顾此失彼，抓了局部，忽略全局。这就不能不制约乃至阻碍了房地产业的发展。为实现国民经济和社会发展十年规划，迅速发展城市经济建设，使房地产业逐步发展成为国民经济的支柱产业，加强房地产行政管理已成为当前一项刻不容缓的重要任务。据此，我们汇集了几十年来房地产行政管理工作的经验，以及对广大房地产行政管理人员实践活动的理论概括，编写了《房地产行政管理概论》一书，借以为各级干部研究房地产行政管理的理论，掌握房地产行政管理的客观规律，建立科学化、规范化的工作秩序，切实加强房地产行政管理，提供一部参考书籍。

本书坚持三个基本观点：一是房地连结一体密不可分的观点；二是理论和实践相结合的观点；三是学习与应用相统一的观点。

房地产行政管理是一门新兴的科学，许多问题尚在探索研

究，限于我们的水平，疏漏和不妥之处在所难免，敬希专家学者和同行批评指正。

李 信

1992.3

目 录

第一篇 绪 论

第一章 房地产行政管理的概念、涵义和特点	(1)
第一节 房地产行政管理概念	(1)
第二节 房地产行政管理的涵义	(2)
第三节 房地产行政管理的特点	(3)
第二章 房地产行政管理的形成和发展	(5)
第一节 房地产行政管理学的产生	(5)
第二节 房地产行政管理的形成	(5)
第三节 房地产行政管理的发展	(7)
第三章 房地产行政管理的性质、目标和意义	(10)
第一节 房地产行政管理的性质	(10)
第二节 房地产行政管理目标	(11)
第三节 房地产行政管理的意义	(14)
第四章 房地产行政管理的对象、内容及与房地产经营管 理的区别	(17)
第一节 房地产行政管理的对象	(17)
第二节 房地产行政管理的内容	(17)
第三节 房地产行政管理与房地产经营管理的区别	(19)
第五章 房地产行政管理的原则、手段和方法	(21)
第一节 房地产行政管理的原则	(21)
第二节 房地产行政管理的手段	(25)
第三节 房地产行政管理的方法	(28)
第六章 房地产法规的制定与实施	(31)
第一节 房地产法规体系的建设	(31)
第二节 制定房地产法规的指导思想和工作程序	(34)
第三节 房地产法规与房地产行政管理的关系	(35)

第四节	房地产行政行为与行政法律关系	(37)
第五节	严肃执法与追究法律责任	(40)
第七章	房地产行政管理体制与机构设置	(43)
第一节	房地产行政管理体制的建立	(43)
第二节	房地产行政管理机构设置	(44)

第二篇 房地产产权产籍管理

第八章	房地产产权管理	(47)
第一节	房地产产权的基本概念	(47)
第二节	房地产产权管理的重要意义	(55)
第三节	产权管理的内容和基本原则	(57)
第四节	审查确认产权	(59)
第五节	房地产产权登记	(62)
第六节	禁止产权转移和代管	(68)
第九章	房地产产籍管理	(71)
第一节	产籍管理的基本概念	(71)
第二节	产籍管理的作用	(72)
第三节	产籍管理的内容	(73)
第四节	产籍管理的原则和要求	(76)
第五节	产籍管理的现代化	(77)
第十章	房地产测绘	(80)
第一节	房地产测绘的概念	(80)
第二节	房地产测绘的任务和作用	(81)
第三节	房地产测绘的质量要求	(83)
第四节	房地产图	(85)
第五节	房地产图的分幅和编号	(91)
第六节	识读房地产图	(94)
第七节	商品住宅建筑面积的计算法	(96)
第十一章	落实私房政策	(98)
第一节	落实私房政策的概念	(98)
第二节	落实私房政策的任务	(98)
第三节	落实私房政策的依据和指导思想	(99)

第四节	落实私房政策的原则和具体办法	(100)
第五节	落实私房政策的重要意义	(104)
第十二章	处理历史遗留的房地产权属问题	(105)
第一节	对代管房产遗留问题的处理	(105)
第二节	对国家经租房产遗留问题的处理	(110)
第三节	对私人献产遗留问题的处理	(113)
第四节	对法院改判房产的处理	(114)
第五节	对宗教房产遗留问题的处理	(115)
第六节	对其他房产遗留问题的处理	(116)

第三篇 房地产使用管理

第十三章	房屋使用管理	(121)
第一节	房屋使用管理的概念、原则与意义	(121)
第二节	房屋使用管理的内容	(123)
第三节	房屋的使用性质与使用标准	(129)
第十四章	土地使用管理	(132)
第一节	土地使用管理概述	(132)
第二节	土地征用管理	(134)
第三节	拆迁用地管理	(137)
第四节	土地使用权出让、转让、出租、抵押、划拨的管理	(141)
第十五章	房屋修缮管理	(146)
第一节	房屋修缮管理概述	(146)
第二节	房屋修缮管理的方针、政策和要求	(151)
第三节	房屋修缮管理的内容	(154)
第四节	房屋质量管理	(162)
第五节	城市危险房屋管理	(165)
第六节	城市房屋抗震管理	(173)
第十六章	房屋供暖管理	(183)
第一节	房屋供暖概述	(183)
第二节	房屋供暖管理的意义和原则	(185)
第三节	房屋供暖管理的对象和内容	(188)
第四节	房屋供暖制度改革与发展趋势	(190)

第十七章	住宅小区管理	(193)
第一节	住宅小区的概念与小区管理的意义	(193)
第二节	住宅小区管理的体制	(195)
第三节	住宅小区管理的任务	(197)
第四节	住宅小区管理的经费	(200)

第四篇 住房制度改革

第十八章	住房制度改革	(201)
第一节	住房在社会经济发展中的地位	(201)
第二节	住房制度改革的必然性	(206)
第三节	住房制度改革的目标和内容	(209)
第四节	住房制度改革的基本原则和具体政策	(220)

第五篇 房地产市场管理

第十九章	房地产市场与市场管理	(231)
第一节	房地产市场与市场管理的基本概念	(231)
第二节	我国房地产市场现状及存在的问题	(238)
第三节	房地产市场管理的原则和任务	(241)
第四节	房地产市场管理的内容	(243)
第二十章	房地产买卖管理	(247)
第一节	房地产买卖与买卖管理的基本涵义	(247)
第二节	房地产买卖管理的对象和原则	(251)
第三节	房地产买卖管理的要点	(253)
第四节	房地产买卖管理的内容和程序	(260)
第二十一章	房地产租赁管理	(266)
第一节	房地产租赁与房地产租赁管理	(266)
第二节	房屋租赁管理的基本原则	(267)
第三节	房屋租赁管理的内容	(268)
第四节	房屋租赁管理的方法	(271)
第五节	房屋租赁契约	(274)
第二十二章	房地产价格管理	(281)

第一节	房地产价格的涵义与特点	(281)
第二节	房产价格政策	(283)
第三节	房产价格管理	(287)
第四节	房产价格评估	(304)
第五节	土地价格的概念、构成与评估方法	(309)
第六节	房屋价格与土地价格的关系	(316)
第二十三章	房地产税费管理	(318)
第一节	房地产税收管理	(318)
第二节	房地产行政事业性收费管理	(336)

第六篇 房地产行政诉讼与仲裁

第二十四章	房地产行政诉讼	(341)
第一节	行政诉讼法的概念和基本原则	(341)
第二节	行政案件的审理依据和参照依据	(346)
第三节	房地产行政案件的形成特点、受案范围和情况分析	(351)
第四节	房地产行政案件的被告确定及行政复议	(360)
第五节	房地产案件的分类和处理形式	(365)
第二十五章	房地产纠纷调处	(372)
第一节	房地产纠纷的涵义	(372)
第二节	房地产纠纷的种类和起因	(373)
第三节	房地产纠纷调处的性质、作用和依据	(374)
第四节	房地产纠纷调处的方法和程序	(376)
第二十六章	房地产纠纷仲裁	(380)
第一节	房地产仲裁概述	(380)
第二节	房地产仲裁的基本原则	(384)
第三节	房地产仲裁机关和仲裁组织	(389)
第四节	房地产仲裁的范围、管辖与诉讼人	(393)
第五节	房地产仲裁的几项制度	(399)
第六节	房地产仲裁的程序	(407)

第七篇 房地产行业管理

第二十七章	房地产行业管理	(417)
第一节	房地产行业	(417)

第二节	房地产行业管理	(421)
第三节	房地产业协会	(432)

第一篇 绪 论

第一章 房地产行政管理的概念、涵义和特点

第一节 房地产行政管理的概念

一、关于行政的概念

什么是行政？行政是指国家依法组织和管理国家事务的职权。生产和生活是人类生存的必需，通过社会方式进行生产和生活是人类生存的基本方式和唯一途径。在阶级社会中，国家作为统治阶级意志的工具，按照统治阶级意志组织生产和生活秩序是国家主要职能之一，完成这种职能就是行政。这里讲的行政是国家行政，不是其它的行政。国家行政是管理国家事务的职责和权力。国家权力可以分为立法权、行政权、司法权和军事权。行政是国家职权的一种。行政职权必须依法行使。

二、关于行政管理的概念

什么是行政管理？行政管理是多种管理中的一种。在众多的管理中，最重要的是国家行政管理。行政管理是对国家事务的有组织的管理活动。其目的是实现统治阶级的意志。行政管理是随着国家的出现而产生的，它是国家最重要的职能之一。国家行政管理与一般管理的不同在于：它以国家的名义，通过法律的形式实施，并以国家强制力为保证。行政管理有两个主要特征，第一，

行政管理是一种国家管理活动，而不是一般社会组织对其内部事务的管理。第二，行政管理与国家的立法、审判等活动不同，它以对国家事务进行直接的组织和指挥为主要特征。社会主义国家的行政管理，是依照宪法、法律和法规的规定，由国家行政机关通过对国家事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设繁荣、富强、民主、文明的新国家。

三、关于房地产行政管理的概念

什么是房地产行政管理？房地产行政管理是国家和地方人民政府行政主管部门依据有关的法律和法规，对城市（含县城、建制镇、工矿区，下同）房地产业包括房屋和土地及其所有者、经营者、使用者实施全面管理的一种有组织的管理活动。这种管理活动的实质，是国家行政权力在房地产经济领域的运用和实现。

第二节 房地产行政管理的涵义

房地产行政管理的涵义，可以从以下几个方面来理解：

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. 房地产行政管理的机制是对房地产经济所进行的计划、组织、指导、协调、控制等一系列组织活动。每一项组织活动都是行政管理过程不可缺少的环节，每个环节的相互联结和有效实施，构成房地产行政管理的运行机制。

第三节 房地产行政管理的特点

国家行政管理，既有一般性的行政管理，又有专业性的行政管理。一般性的行政管理，是对各地区普遍存在的国家事务（如社会治安、公共卫生、道路交通等）的管理活动。专业性的行政管理，是对各个不同行业、不同内容的国家事务（如工业、农业、商业、服务业、房地产业等）的管理活动。各种不同行业的行政管理，一方面有其共同的规律和特点，即不同行业行政管理的共性。另一方面又有其不同的规律和特点，即不同行业行政管理的特殊性。房地产行政管理的特点表现在以下几个方面：

1. 管理地位重要。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、教育科研及各项服务事业的发展，关系到城市居民能否安居乐业，因此，房地产行政管理在城市管理中占有举足轻重的地位。忽视或者不能有效的实施房地产行政管理，都会影响城市经济的发展与城市人民生活的稳定。

2. 管理范围较宽。其它行业的专业行政管理，如市政工程、邮电通讯等，其管理范围相对来说比较集中，而房地产行政管理的范围则较为分散，它既要管理房地产开发、经营行业，又要管理房地产维修、装饰行业，还要管理私房业主和房地产市场。而在这三类管理中，又面对许多小的行业，如房地产信息咨询行业、中介行业、评估行业、委托代管、代修代办行业及房地产交易、租赁市场等等。每一个小的行业，都具有各自的特点而相互独立。因此，房地产行政管理与其它专业行政管理相比，管理范围要宽得多。

3. 社会影响面大。城市房地产既是生产资料，又是生活资料，它涉及到城市各行各业，涉及到每一户居民。解决城市经济

发展对房地产的需求和居民住房问题，不仅取决于房地产开发建设的步伐，而且取决于有效的行政管理，在社会主义初级阶段，在房地产供不应求的情况下，人民政府对城市房地产绝不能放任自流，必须强化行政管理。对城市土地与住宅的开发建设、资金筹集、经营销售、分配使用等等，都要实施行政管理，以加快解决城市人民的住房问题，逐步满足社会各行各业对房地产的需求。

4. 地区属性较强。因为房地产是不动产，所以房地产行政管理有较强的地区属性。不同的城市有不同的历史条件和地理环境，每个城市的性质、规模及经济情况也有很大差别。因此，各个城市的综合建设与经济发展对房地产业提出的总量要求和结构要求也会有所不同。地方政府应该从本地的实际需要出发，因地制宜地制定房地产业的开发建设计划，并制定相应的地方性法规，加强对城市房地产经济的行政管理。

第二章 房地产行政管理的 形成和发展

第一节 房地产行政管理学的产生

房地产行政管理是国家行政管理的一部分，属于专业行政管理。房地产行政管理学是在国家行政管理学形成和发展的基础上产生的。

国家行政管理学，是研究一般行政管理发展规律的科学。房地产行政管理学，是研究房地产专业行政管理发展规律的科学，它是国家行政管理学的一个分支学科，是一门专业行政管理学。

国家行政管理学与房地产专业行政管理学都是对行政管理实践活动的理论概括。研究国家一般行政管理发展规律的科学，构成行政管理学的总论。研究房地产专业行政管理发展规律的科学，构成行政管理学的分论。行政管理学的总论，是在总结各专业部门行政管理经验的基础上发展起来的。行政管理学的分论的研究，又依赖于总论研究的深入和发展。随着国家行政管理学研究范围的逐步扩大，研究的领域正在向专业化发展。作为行政管理学分支学科的房地产行政管理学，正是在这种特定的历史条件下产生的。行政管理专业化的趋势，标志着行政管理学研究的深化和发展，它是同生产专业化和科学技术现代化程度日益提高相适应的。

第二节 房地产行政管理的形成

我国的房地产行政管理起源于封建社会，直到新中国成立后

才逐步形成,它经历了一个从无到有、从低到高的历史发展过程。

一、封建社会的房地产行政管理

我国是世界著名的文明古国,历史悠久,有丰富的行政管理经验,早在封建社会,就形成了一套封建的行政管理体系和行政管理思想。根据史书记载和许多学者考证,历史上论述管理论得最早的是中国。从房地产的角度看,从汉代开始,中国就出现了萌芽状态的房地产行政管理,到了明清朝代,又有一定程度的发展,当时的管理内容比较简单,仅限于对房地产产权的占有、买卖和建房数量进行干预。管理方法是制定章法,规定标准。如汉朝规定,私房买卖成交后,都要立下“宅卷”,并向官府登记,否则即为非法。唐朝规定,一般富有者建设住房不得超过三间,不许用彩色装饰屋顶门窗,“于令有违者丈三百”。明朝和清朝,则给房地产所有权人发正式契纸,对买卖房地产者,发给买卖房地产证契。封建王朝对房地产进行管理的目的是敛征捐税,维护封建王朝的反动统治。

二、国民党时期的房地产行政管理

在国民党统治时期的旧中国,国民党政府在北京、上海等城市设置了土地局或地政局,对城市房地产的行政管理又有所发展。国民党政府规定:城市私人房地产必须办理登记,领取所有权状,缴纳房产税。过一段时间,还要办理呈验注册手续,领取验契执照,重新缴纳税金。买卖房地产者,要办理立契手续,缴纳契税,发给买契或卖契本契。租用公有房地产者发给承租者公产租照。新建房屋者,要申报批准,发给建筑执照。国民党政府对城市房地产实行行政管理的目的,仍然是征收房地产税和契税,维护其反动统治。

三、新中国成立后的房地产行政管理

中华人民共和国成立后,中国共产党和人民政府十分重视房