

中等专业学校试用教材

房地产行政管理

孟广中 编



中国建筑工业出版社

99-23

(京)新登字 035 号

本书是中等专业学校房地产经济与管理专业的专业课教材。

房地产行政管理是国家的重要职能之一，是国家政府房地产行政机关运用行政手段、经济手段和法律手段，贯彻党的方针政策、法律法规，对房地产经济事务进行的宏观管理。研究房地产行政管理的目的，在于实现行政管理职能的转变，面向全社会，面向全行业，提高行政效率，实现房地产管理的现代化、科学化和法制化的目标，以促进房地产经济的发展，振兴房地产行业，加速国民经济建设的步伐。

本书主要介绍了房地产行政管理的概念，房地产的产权产籍管理、房产管理和土地管理政策法规、房地产开发建设、市场管理、行业管理和行政管理体制等内容，在编写中注意了各章节之间的内在联系，使之形成一个有机的整体。

本书还可作为专业培训班教学用书，以及有关人员的参考书。

中等专业学校试用教材

房地产行政管理

孟广中 编

*

中国建筑工业出版社 出版（北京西郊百万庄）

新华书店总店科技发行所发行

中国建筑工业出版社印刷厂印刷（北京阜外南礼士路）

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：8¼ 字数：201 千字

1992 年 6 月第一版 1992 年 6 月第一次印刷

印数：1—4,600 册 定价：2.05 元

ISBN7-112-00969-3/G·129
(6052)

前 言

《房地产行政管理》一书，是根据建设部颁发的中等专业学校房地产经济与管理专业教学计划和房地产行政管理课程教学大纲编写的，并经建设部中等专业学校房地产专业教学指导委员会评审。

本书共分十章，主要内容有：房地产行政管理概述、房地产产权产籍管理、房产管理、地产管理、房地产开发管理、市场管理、行业管理、管理体制和经济体制改革等内容。

本书的编写坚持结合中国的房地产行政管理，力求作到针对性强，实事求是，理论联系实际，学以致用。

本书由天津市房地产管理局职工教育教研室的孟广中同志编写，由上海市房地产管理局桑荣林局长主审、吴报璋同志参加评审。本书在编写过程中承蒙有关领导和同志提出宝贵的修改意见；另外，国内外有关的专家、学者的研究成果也对本书的编写提供了有益的帮助，对此一并致以深切的谢意。

房地产行政管理作为一门科学，在我国尚处在初创阶段，许多理论问题和实践问题还有待于深入探索和研究，本书编写时间仓卒，加以水平所限，缺点错误在所难免，诚恳希望读者和专家提出批评指正，以便修改补充。

编 者

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 城市房地产行政管理学	(1)
第二节 城市房地产行政管理的概念	(4)
第三节 城市房地产行政管理的内容	(12)
第二章 产权产籍管理	(15)
第一节 产权管理	(15)
第二节 房地产登记	(19)
第三节 产籍管理	(22)
第三章 公产房屋的管理	(27)
第一节 国有房产的管理	(27)
第二节 单位自有房产的性质和作用	(29)
第三节 国有房产的管理方针和原则	(30)
第四节 国有房产管理的内容和方法	(32)
第四章 私有房产管理	(35)
第一节 城市私有房产管理概述	(35)
第二节 城市私有房产管理的方针政策	(36)
第三节 城市私有房产管理的内容和方法	(37)
第四节 城市异产毗连房屋的管理	(39)
第五章 房地产开发建设管理	(40)
第一节 房地产开发管理	(40)
第二节 住宅建设管理	(42)
第六章 地产管理	(47)
第一节 城市地产的概念与特征	(47)
第二节 土地在城市建设中的地位和作用	(49)
第三节 城市土地国有化	(50)
第四节 城市土地管理	(52)
第五节 城市土地管理规律及应用	(59)
第七章 市场管理	(62)
第一节 城市房地产市场概述	(62)
第二节 房地产流通的特点和形式	(66)
第三节 房地产市场管理	(71)
第四节 合同管理	(76)
第五节 价格管理	(82)
第八章 行业管理	(87)
第一节 城市房地产行业的性质、地位和作用	(87)
第二节 房地产行业管理的内容	(89)

第三节 行业管理的形式	(94)
第九章 管理体制	(97)
第一节 管理体制确立的意义和依据	(97)
第二节 房地产行政组织	(99)
第十章 房地产经济体制改革	(106)
第一节 城市房地产经济体制的特点及近年来改革的概况	(106)
第二节 实现房地产管理的现代化, 培养房地产经济专业人才	(110)
附录	(114)
附录一 城市房屋产权产籍管理暂行办法	(114)
附录二 城市私有房屋管理条例	(116)
附录三 中华人民共和国土地管理法	(118)
附录四 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	(124)
附录五 中华人民共和国房产税暂行条例	(125)
附录六 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例	(126)

第一章 绪 论

房地产行政管理是国家对房地产经济事务的管理，是国家权力的实施，它对房地产经济起着宏观调控的作用。加强对房地产行政管理的研究，对于搞活房地产经济，促进房地产业的发展，加速国民经济建设，对于胜利完成我国国民经济和社会发展规划和第八个五年计划有关房地产经济发展的目标，具有重要意义。

第一节 城市房地产行政管理学

房地产行政管理学是研究房地产行政管理规律的科学。房地产行政管理与房地产行政管理学，二者的关系表现为实践和理论的关系。在认识的过程中，二者密切联系，互相作用，指导房地产行政管理实现科学化和高效化，适应并促进房地产经济的发展。因而，在学习房地产行政管理之前，需要对房地产行政管理学有一个初步的认识。

一、城市房地产行政管理学概述

我国城市房地产行政管理学是一门实用性很强的新兴学科，它是在党的十一届三中全会以后，为了适应我国经济体制改革和现代化建设的需要而建立的，并且随着当代科学、技术的进步，正在逐渐充实和完善。

（一）城市房地产行政管理学的涵义

城市房地产行政管理学是研究国家管理城市房地产经济矛盾运动规律的科学。它是在马克思主义的指导下，遵循辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，理论联系实际，坚持实事求是的精神，从实用出发，探索房地产行政管理规律的一门科学。

（二）城市房地产行政管理学的学科性质

城市房地产行政管理学属社会科学范畴，是行政学（也称行政管理学）的分支科学。

行政管理是国家的管理，是一种公务。马克思说：“行政是国家的组织活动”（《马克思、恩格斯全集》第一卷第479页）。它是指国家行政部门为了贯彻执行方针、政策，对全国范围内的社会、政治、经济、文化等各个方面的事务进行有效地决策、组织、领导、指挥、协调、控制，并通过全体人员的共同努力，以完成国家任务，实现国家的目标的管理活动。行政管理是关系到国计民生的大事，只有运用科学的管理方法，不断提高行政管理水平，才能完成社会主义现代化建设的任务。

社会主义城市房地产行政管理是国家全部事务活动中不可缺少的一部分，是国家的权力在房地产经济领域的实施，房地产行政管理的成效，在一定程度上影响和推动着整个国家的经济建设和社会的发展。

城市房地产行政管理学属于专业的行政学科。它所涉及的，除了行政管理一般的共同研究对象，如行政原理、行政组织、人事行政、财务行政等内容以外，有其自己领域内研究的特殊对象，即房地产行政原理，以及正确运用这些原理来解决房地产经济生活中有关

的实际问题。

作为专业性质的房地产行政管理学具有政策性、实用性和综合性的特点。所谓政策性是指房地产行政管理的主要任务是贯彻执行党和政府的方针政策和房地产法规,积极参与、影响房地产行政决策,指导房地产经济有序、健康地发展。所谓实用性就是指房地产行政理论的研究要密切结合实际,用以指导实践,理顺房地产行政管理关系,解决现实存在的诸多问题。所谓综合性是指房地产行政管理学与许多学科有密切的联系,涉及到城市规划、房地产测量、房屋建筑等自然科学;也涉及到政治学、经济学、社会学、法学等社会科学,它的内容是非常广泛的,因而,是一门综合性的边缘学科。

(三) 城市房地产行政管理学与相邻学科的关系

城市房地产行政管理学与许多学科密切相关,诸如它与行政学和房地产经济学的关系非常密切,因为它既要考虑行政管理的特点,又要遵循房地产经济的客观规律。因而研究城市房地产行政管理学,首先要对行政学和房地产经济学的概念有一个基本的了解。

房地产行政管理学与房地产企业管理学,二者之间的关系尤为密切,它们研究的对象和内容,很多是属于同一类型的问题,但是研究的角度不同,二者管理的性质不同,管理的范围不同,管理的方法和手段也不尽相同,因而存在明显的区别。它们的区别在于,房地产行政管理是政府的职能,它是对全社会、对房地产全行业的宏观管理,即国家为实现预定的目标,通过上层建筑,在全国范围内,采用行政方法实施的管理;房地产企业管理是企业的职能,属于微观经济管理,即经济实体,为实现经济效益、社会效益和环境效益,采用经济手段为主实施的管理。正确划分二者的界限,对于改革城市经济体制存在的弊端,实行政企分开,健全房地产行政建制,不仅具有理论意义而且具有重大的实践意义。

目前,房地产行政管理学正处在创建和形成阶段,各方面不够成熟,需要不断地实践和探索,随着我国经济体制改革的进程,房地产法制建设的完备,这门科学必将不断发展和完善。

二、城市房地产行政管理学研究的对象和范围

城市房地产行政管理学研究的对象主要是城市房产和地产的社会经济关系。包括调整房地产的开发建设、流通、消费关系及贯彻执行管理政策等。同时,研究的对象不仅是物,也必然涉及到有关的权利人(包括所有人、经营人和使用人)。因为人的一切活动关系在社会经济发展中起主导作用,没有人的活动,社会经济的发展是不可想象的。

值得提出的是,对于社会主义房地产经济关系的研究,必须把房产和地产结合在一起考虑,不能孤立地进行。因为城市土地不同于用作耕耘的农村土地,它主要超载受力的作用,绝大部分是建筑地段,所以在城市中,房产和地产的关系密不可分。在物质形态上房地相连,房依地建,地为房载,结合成为一个整体。在经济关系上互相影响,互相包容,房以地贵,地因房兴,房价地价互相转化。在流通过程中,(在我国)地随房走,同步进行,严格地说,单纯的房产市场并不存在。在法律关系上,因为房地产共同固定在一个地域之内,不能实现空间位移,统称为不动产。它们的社会经济关系的具体表现,譬如同样建筑结构的房屋,由于坐落地点不同而价格相差悬殊,实际是级差地租的体现;又如一般的土地,由于房屋的集约建筑而地价飞涨,实际是房产开发的结果。再如流通问题,随着房屋所有权的转移,必然导致土地使用权的让渡。以上事例还有很多。由于房产和地产关系的同一性,决定了房地产行政管理的统一性。由此可见,对房产和地产的研究必须密切结合

在一起综合分析，否则就无法了解其内在的联系和客观规律性。

关于城市房地产行政管理学研究的范围，所包括的内容比较广泛。它既有战略性的、长远的、综合性的问题，也包括社会发展、经济发展、城市发展的关系。既要研究在当前四个现代化建设中，加强行政管理，提高经济效益、社会效益和环境效益的问题，更要研究它们之间的内在联系和规律性。要总结历史经验，结合我国情况与国外行政管理的先进经验和现代化的科学技术，建立具有中国特色的社会主义城市房地产行政管理体系，用以指导实践，提高管理水平。

三、城市房地产行政管理学研究的任务

城市房地产行政管理学研究的中心任务是提高行政效率，通过探索揭示房地产行政管理矛盾运动的客观规律，也就是管理过程中各种现象的内在、本质的必然联系。例如研究房地产经济属性、所有制结构、社会主义经济管理规律、计划经济和市场调节相结合规律、价值规律等在房地产行政管理工作中的体现，从而为制定政策提供理论依据。

房地产行政属于上层建筑，上层建筑是由经济基础决定的，但又对经济基础起着积极的反作用。在我国的社会主义社会中，党和政府对房地产行政管理的一切活动和路线、方针、政策的制定，必须与社会主义经济基础相适应，才能促进生产力的发展，否则就要阻碍生产力的发展。因而，在进行房地产行政管理的研究时，必须运用生产关系适应生产力，上层建筑和经济基础以及政治和经济的辩证关系，揭示我国社会主义初级阶段，房地产行政管理活动的客观规律和内在联系，指导实践，促进房地产经济的发展。

综上所述，房地产行政管理学研究的任务是：

1. 探索城市房地产行政管理的客观规律，加强房地产社会管理，为制定和贯彻执行有关的方针、政策、法令、规定，提供理论依据。
2. 总结城市房地产行政管理正反两方面的实践经验，剖析当前房地产经济体制存在的弊端，研讨房地产经济体制改革的措施，进行住房制度改革，实行住房商品化，实现城市土地有偿使用和集约合理使用等，以适应对外开放，对内搞活经济的需要。
3. 研究房地产再生产各个领域的经济活动规律、结合我国社会主义初级阶段，实行有计划的商品经济的现实，加强房地产开发管理，开拓房地产市场，保障供需大体平衡，加速实现房产资金的良性循环，不断改善人民居住生活。
4. 改革房地产行政管理体制，要加强宏观控制、实行政企分开，实现管理体制的高效化、管理方法的科学化、管理手段的现代化、管理人员的专业化，培养一批房地产经济专业人才，以提高城市房地产行政管理的效率，更好地为社会主义建设，为人民居住生活服务。

城市房地产行政管理有比较渊远的历史，由于房地产经济运动的规律及所体现的经济关系，在不同性质的社会里，以及在同一社会的不同阶段上，其实质是不相同的。本书探讨的重点放在我国社会主义现阶段的城市房地产行政管理方面，同时，对于行政管理、房地产经济、房地产企业管理、房地产史等一般原理和问题的论述，因另有专著，为避免重复，本书不再阐述。

第二节 城市房地产行政管理概念

一、城市房地产行政管理的涵义

城市房地产行政管理是国家对房地产经济事务的管理，是国家权力在房地产经济领域的实现。即国家通过政府房地产行政机关，运用政府的职权，依据方针、政策、法律、法令，对城市房地产经济事务、房地产全行业，进行决策、组织、指挥、协调、控制等的管理活动。其特点是在民主集中制的基础上，以上级的权力和下级的服从为前提，运用国家赋予的职权，指挥和服务于全社会、进行经济活动，并且具有强制性。

二、城市房地产行政管理的目标

城市房地产行政管理研究的中心课题是通过房地产管理体制和经济体制改革，提高行政效率，实现房地产管理的现代化、科学化和法制化的目标，强化对房地产的社会管理，搞活房地产经济，促进房地产业的发展，加速国民经济建设的步伐。

实现房地产行政管理的现代化，就是随着城市建设的发展和科学技术的不断进步，房地产行政管理应逐步实现思想、体制、方法、手段的变革，迅速赶上并达到当代先进水平，以适应经济建设的需要。

实现房地产行政管理的科学化，就是改善行政组织，采用当代的科学管理办法，建立和完善决策部门、执行部门、监督部门和信息咨询部门，组成坚强的行政机构，实现科学管理，以保证决策目标的实现。

实现房地产行政管理的法制化，就是房地产行政管理要体现人民的意志和整体利益，建章立制，严格依法办事，不允许任何人随心所欲，违反法律。从而有效地保护人民利益，打击敌人，惩罚犯罪，才能维护政府的权威，保障社会主义建设的顺利进行。

三、城市房地产行政管理的依据

城市房地产行政管理的依据是房地产法律规范。

我国社会主义房地产法律是在生产资料公有制的基础上建立起来的。房地产法律是调整房地产的开发建设、流通和消费等经济关系的法律规范，是实现房地产行政管理职能的重要手段，是对房地产经济进行宏观调控的行动准则和微观管理的法律依据。房地产法律确定房地产行政机构的法律地位，确定房地产企业的组织原则，确定房地产管理的体制、程序、制度和方法。同时，房地产法律的建立要以房地产管理作为基础和根据，只有在充分认识和掌握房地产经济活动规律之后，才能正确制定房地产法律规范。因而彼此互相依赖，互相制约。二者都是国家政权强制力的体现，从而保证了我国房地产经济的社会主义方向。

房地产行政是房地产政策的贯彻执行。房地产政策和房地产法律既有联系也有区别：房地产政策是根据房地产经济的发展和管理的需要制定的行为准则和方针大计，不需要经过严格的立法程序，并可根据形势的发展及时修改补充；而法规的确立则需要严格的立法程序。政策比较原则；法规比较具体。政策的贯彻主要依靠宣传教育；法规的贯彻主要靠强制力实施。

我国房地产法律体系和建设的进程是一个逐渐完善的过程。

我国房地产法律体系，包括以下部分：

1. 宪法有关房地产的规定。如：国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法

财产的所有权。”以及“城市土地属于国家所有”等。

2. 部门法。如行政法、民法、经济法、民事诉讼法和行政诉讼法等有关房地产的产权和在再生产过程中的管理等规定。

3. 房地产法规。一般由国务院及主管部委颁布。如国务院 1983 年颁布的《城市私有房屋管理条例》等。

4. 地方性法规。由地方政府颁布，如《上海市土地使用权有偿转让办法》、《深圳经济特区土地管理条例》等。

5. 各城市房地产主管部门制订的规定、办法等。如呼和浩特市城建局、工商局、物价局、税务局《关于加强房地产市场管理的通告》等。

建国以来，我国制定了一系列的房地产行政法规，对于维护革命秩序，保护人民利益，推动社会主义建设，促进国民经济的恢复和发展，巩固人民民主专政，都起到了巨大作用。但是与此同时，忽视法制建设的现象仍然存在，房地产行政管理法规还很不完善，在法规执行和监督方面还有漏洞。特别是在文化革命期间，由于“左”的思想影响，房地产行政法规遭到肆意践踏和严重破坏。粉碎“四人帮”，党的十一届三中全会以后，提出加强社会主义民主与法制的建设，恢复了民主立法制度，大力开展了行政立法工作，制定了许多重要法规，如《中华人民共和国土地管理法》、《中国人民解放军房地产管理条例》等。正在起草的有《住宅法》、《房地产业法》等。

房地产行政管理具有很强的政策性、科学性和技术性。房地产立法工作是一个十分复杂的过程，因而必须加强法律科学的研究，结合我国国情和房地产管理的实际，搞好行政立法工作，以实现房地产管理法律的系统化、完整化和科学化。

四、城市房地产行政管理的运行过程

城市房地产行政管理的运行过程是对全社会房地产经济和房地产全行业所进行的决策、规划、组织、领导、协调、控制等一系列的组织活动，各个环节之间互相联系，组成一个有机的整体，实现房地产行政管理最佳结合和有效循环。

由此可见，房地产行政管理在房地产经济领域中起主导作用，是政府对城市管理的重要组成部分，关系着房地产经济的全局，影响着国民经济的建设和社会的发展。任何否认或低估房地产行政管理的地位和作用的，都是错误的。

五、城市房地产行政管理的作用

建国以来，在我国，中央和地方政府设立了房地产行政机关，作为政府的职能部门，负责房地产行政管理工作，对于调整国家机关、企、事业单位、社会团体和公民之间的关系，确立正常的房地产管理秩序，改进服务质量，提高经济效益，起到了积极的作用。

在当前，我国社会主义建设新的历史条件下，国家管理在整个社会管理中居于重要的支配地位，房地产行政管理是国家机器的职能之一，是人民运用上层建筑因素作用于经济基础和社会生活最普遍、最经常和最直接的实践活动，它是保持整个房地产经济和社会活动的一个重要的杠杆，它是控制和支配社会房地产经济活动的管理中心。它的作用具体表现为以下几点：

1. 房地产行政管理是动员各个方面完成房地产管理统一任务的重要手段。

有科学的依据，符合人民利益和实际需要的命令、指示、规定，使人们有目标、有规范、统一认识、统一行动，能够调动各方面的积极性，保证任务的完成。

2. 房地产行政管理能够有力地贯彻党和国家的路线、方针、政策，对重大问题采取国家直接控制，并通过实现指令性计划，保证房地产业发展的社会主义方向，坚持社会主义道路。

3. 强有力的房地产行政管理，担负着指导、控制、协调各部门、各地区、各企业之间的经济活动，调节房地产经济发展水平，扶持落后部门和薄弱环节，完成房地产经济管理活动的繁重任务，从而实现方针政策的贯彻执行。

4. 发挥行政干预的调节作用。由于人们对于客观经济规律的认识和运用需要一个过程，在经济建设指导思想和实际工作中可能出现失误和一些问题，因而克服各种错误和阻力，有必要采取行政手段进行干预、将会收到更大的效果。如不许单位购买私房就是典型的例子。

行政管理对于房地产经济管理来说是永远需要的，因为社会主义经济是在生产社会化和生产资料公有制的基础上的有计划的商品经济，国家代表全体人民掌管着公有房地产，具有领导和组织社会经济的特殊职能，为了有计划地组织和领导房地产经济的发展，政府房地产行政机关，制定下达带指令性计划的任务，颁发一些带有强制性的命令和法令，以保证管理的实现，这是社会主义经济管理的需要。

总之，房地产行政管理是社会主义国家执行其组织、领导社会主义房地产经济的职能，对于保证房地产经济的集中统一管理是非常重要的。

当然行政管理方法的运用，也要针对具体情况和对象，它不适用于直接管理企业。由于行政机构和行政方法本身的一些特点，决定了行政管理的对象和范围应有一定限度。在房地产管理中，不适当地扩大行政管理应用的范围，甚至单纯依靠行政方法管理经济，就会给社会和房地产经济事业造成危害。

六、城市房地产行政管理的基本原则

我国城市房地产行政管理是按照工人阶级和人民群众的利益和意志以及行政活动的客观规律进行管理活动的，因而必须遵循一系列的管理原则。

城市房地产行政管理必须在坚持四项基本原则的基础上，根据行政活动的特点，确立具体的指导原则，有效地组织管理活动。

（一）民主集中制的原则

我国宪法规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。房地产行政机关的管理活动自然也要遵循这条原则。社会主义国家行政机关组织与活动中的民主集中制包括民主与集中两个方面，即在民主基础上的集中，在集中指导下的民主，民主与集中相结合的制度。

房地产行政管理工作中的民主集中制原则主要要求是：

1. 表现在行政机关和权力机关的关系上，权力机关组织领导、监督行政机关；行政机关是国家权力机关的执行机关。

2. 表现在中央和地方房地产行政机关，上级机关和下级机关的关系上，下级要服从上级，地方要服从中央；上级机关的决议、指示对下级机关具有约束力，下级机关必须遵守。同时，中央和上级行政机关也要尊重下级机关的意见和要求，充分发挥地方行政机关的积极性，把全国统一的计划和各种各样的地方条件结合起来，在中央的统一领导下，给地方适当的权力，根据本地区的实际情况，独立自主地搞好本地区的房地产行政管理工作。

3. 地方房地产行政管理机构实行双重领导制，它们既受中央和上级房地产行政机关的领导，又要受当地地方政府的领导。

4. 房地产行政机关内部实行集体领导和首长个人负责相结合的制度。对于有关政策和原则性的问题以及其他重大问题要进行集体讨论，共同研究，然后作出决议。但在执行决议时必须服从首长的命令和指挥，行政机关的首长对其所负担的任务全部负责。

5. 所有房地产行政机关的工作人员都必须遵守法律、法令和行政法规，服从房地产行政机关的组织与领导。房地产行政机关也必须保障公民的各种民主权利得以实现。

民主集中制的原则既体现了我国房地产行政管理工作中少数服从多数，反对个人专断独行；又体现了统一领导，反对各自为政。既要反对官僚主义、命令主义；又要反对无政府主义，极端民主化的倾向，把高度的民主和高度的集中统一起来。

（二）群众参加管理的原则

群众参加房地产管理，是社会主义国家行政管理区别于资本主义国家行政管理的根本标志，也是社会主义国家行政管理的基本原则。房地产行政管理涉及每个人的生产、生活，是一项群众性很强的工作，更需要吸收群众参加。

群众参加行政管理，是社会主义国家的根本要求。人民群众参加房地产行政管理，是保证社会主义国家房地产行政管理高效化的重要条件，人民群众的智慧和创造力是无穷无尽的，只有人民群众参加管理，才能更好地完成各项工作，反之，行政机关脱离群众或得不到群众的支持，必将一事无成。群众参加管理是房地产行政机关克服官僚主义，不断改进工作，提高工作效率，发挥创造力的源泉。

（三）社会主义法制原则

法制原则是社会主义房地产行政管理的一项重要原则。社会主义国家行政管理是按照工人阶级和人民群众的意志来进行的，但是这种意志是通过法律来表现确定的。房地产行政管理只有按照法律办事，才能保证最好地贯彻人民的意志，体现人民的利益。

社会主义国家房地产行政管理的法制原则，就是要做到：有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

有法可依，就是要使房地产行政管理法规完善化，建立行政管理活动中据以遵循的、比较完备的、切合实际的法律和制度，执行行政法规和监督其实施的各项制度。

有法必依，就是要依法行政，一切国家房地产行政机关和行政人员都必须依法办事。行政管理就是执行法律的活动，要求行政机关必须执法、合法，任何机关工作人员都不能享有法律规定以外的特权，也不能随意免除法律规定的义务。

执法必严，就是严肃地、严格地执行法律，要求在法律面前人人平等，坚决打击一切违法活动以及徇私舞弊、贪赃枉法的行为。

违法必究，就是对违法者必须追究法律责任，不允许法律的统一与尊严受到破坏。故此，必须加强法制监督，同一切违犯法律的行为进行斗争。对于利用房地产进行非法谋利，破坏公共财物等行为，对于严重失职、违犯法律的行政人员，必须依法制裁。

上述四个方面，中心是依法办事。必须肃清长期存在的法律虚无主义的流毒，加强法制观念。一方面不断完善社会主义法律制度，加强房地产行政立法；另一方面，房地产行政管理机关及其工作人员在工作中必须严格执行法律，切实依法办事。

（四）政企职责分开的原则

政企职责分开，是正确发挥政府机构管理经济的职能和切实保证企业生产经营自主权的一条重要原则。

领导和组织经济建设，是社会主义国家的一项基本职能。建国以来，我国政府机构起着重大的作用。但是在长时间内，由于把社会主义国家管理经济，等同于各级政府机构直接掌管企业的生产经营，形成政企不分，使企业实际上成了行政机构的附属物，以致严重地妨碍了企业积极性的发挥。如很多城市的房地产管理局，直接掌握房产经营公司和修建公司，使企业的一切经济活动都必须听命于行政机关，分散了机关的精力，束缚了企业的手脚，陷在直管公房的小圈子里，无暇顾及全社会和全行业的宏观管理，严重地影响了政府职能的发挥。

同时，政企不分是造成吃大锅饭的根源。由于低租金不能养房，房管部门靠财政补贴，吃国家的大锅饭；系统内部实行统收统支，职工吃企业的大锅饭，不能调动企业和职工的积极性。

由于政企不分，不搞企业经营，不计成本，不搞核算，低租金造成政策性亏损掩盖了经营不善造成的亏损，甚至出现浪费越大，产值越高，完成任务“越好”的怪现象。

政企不分还造成条块分割，互相扯皮。房地产管理部门机构多变，几上几下，关系一直不能理顺，调度不灵，难于形成统一的指挥系统。因此，必须坚持政企职责分开，简政放权，才能搞活房地产业。

（五）实行计划经济与市场调节相结合的原则

计划经济是根据社会主义基本经济规律、国民经济有计划按比例发展规律等客观经济规律的要求，制订出发展国民经济计划、规定中、长期发展规划、制订年度计划，使社会生产各部门之间，保持协调的比例关系，以实现社会主义生产和社会需要之间的平衡。但是社会主义计划体制应该是统一性同灵活性相结合的体制，否则就不可避免地造成主客观相脱离，计划和实际脱节的现象。

市场调节，就是社会主义国家，通过市场机制，利用价值规律对产品的生产和流通起调节作用。但是，单纯的市场调节，会出现生产的盲目性和波动性。只有把计划经济和市场调节有机地结合起来，才能既避免社会生产的无政府状态，又能避免因权力过份集中和体制僵化而造成的计划和实际严重脱节的现象，从而建立起具有中国特色的社会主义经济体制，对于加速实现社会主义现代化建设，具有战略意义。我国计划经济与市场调节相结合的机制，是建立在生产资料公有制的基础之上的。房地产行政管理要求人们对生产和生产所必须的房屋进行有计划的建造，并通过市场进行流通和消费。所以，管理工作不但要考虑市场导向，还必须带有自觉性、计划性和系统性。

有计划地进行管理是社会主义行政机关组织与活动的一条重要原则，是社会主义客观规律的要求同人们对客观规律的认识与运用的统一，是社会主义优越性的表现。

（六）遵循经济规律的原则

经济规律是不以人们意志为转移的客观规律。人们能够发现、研究它，但不能创造它。前一时，有人忘掉了这条基本原则，以社会意志、政府意志、长官意志行事，认为经济规律可因政治需要而改变。他们习惯于说了算，随心所欲，包揽一切，大轰大嗡，使经济工作遭到严重破坏，因而受到客观规律的惩罚。

总结建国以来经济管理工作经验教训，我们确定了改革单纯依靠行政手段管理经

济的方法，把经济手段和行政手段结合起来，遵循经济规律，运用经济杠杆管理经济。

经济办法的内容，广义地说，包括经济政策、经济立法、经济计划、经济体制、经济核算和经济责任制等；狭义地说，是指国家用以影响和调节社会生产、流通、消费的总体和某些方面的经济杠杆，如：价格、工资、利息、税收等。

运用经济办法管理经济绝不是否定行政管理，因为社会主义经济是以公有制为基础的，房地产行政机关必须代表国家管理经济，管理企业，但是这种管理应该是间接的、宏观控制。没有指令性计划，关系到国计民生的生产和生活资料——房地产的供应就没有保证；没有法律制度，经济工作，企业的经营就没有规范；没有强大的政治思想工作，就没有方向和动力，因而房地产行政管理的作用是非常重要的。

用行政办法和经济办法，都是为了实现某种既定的目标而采取的程序、措施和手段。二者之间的关系不是互相排斥、互相对立的，而是相辅相成，互相结合的。他们之间最大的区别在于用行政办法，一般不以经济利益大小为转移；而经济办法则是诱导，使之朝着最大的经济效益的方向发展，显然要以诱导性干预为主，就应该按照社会生产过程中的内在联系，遵循经济规律，按着自觉自愿的原则行事，使人们从物质的利益去关心自己的经营效益和劳动贡献，正确处理各部分劳动者之间的经济利益关系，从而促进生产的发展。

房地产行政管理除必须遵循以上管理原则外，还应结合行业特点，贯彻诸如：城市土地国有的原则；国有土地实行有偿使用的原则；在行政管理中国家拥有双重身份的原则等，内容以后还要详细讲述。

七、城市房地产行政管理的职能和手段

（一）城市房地产行政管理的职能

城市房地产行政管理的职能是指房地产行政管理本身所具有的功能和作用，以及房地产行政机关为实现其管理任务而进行的职务活动。

原有的房地产行政管理职能是在高度集权的体制下形成的，即主要依靠指令性计划推行政务，行政管理的范围狭小，管理的行为微观化。仅限于直管公房的小圈子，而且管得过滥过死，影响了企业和职工积极性的发挥。二是房地产所有权和经营权一体化，实行政企不分，条块分割，影响了主管部门的社会管理、行业管理职能的行使。加以多年来，房地产行政管理机构变动频繁，有的以政代企，有的以企代政，有的甚至裁并撤销，缺乏科学性和稳定性，很难成为强有力的行政机构，影响政府的威信和房地产行政管理的形象。

为了理顺房地产行政管理关系，必须抓住职能转变这个关键，由直接管理变为间接管理，调整行政职能，实行政策指导、行政立法、统筹规划、组织协调、服务监督。

1. 政策指导。政府的首要职能就是方针政策的制定和贯彻执行。房地产行政机关要在调查研究的基础上，从实际出发，制定房地产管理的各项方针政策，并在执行的过程中进行指导和协调。

2. 行政立法。就是政府行政机关，在国家授予权限的范围内，根据宪法、有关法律的基本原则，以及党和政府的方针政策，制定房地产行政法规。全国性的房地产法规一般由国务院及主管部委制定。地方性法规由地方政府颁布。城市房地产主管部门有权制定有关房地产管理的实施细则、规定和决定等。行政立法是使房地产政策的具体化、条文化，因而规定要明确具体，具有透明度、稳定性和普遍的约束作用。

房地产行政法规是房地产行政管理的依据，房地产行政是房地产法规的执行，因而受

房地产法规的制约，只能在法定的范围内进行活动。

3. 统筹规划。就是根据社会主义建设方针和发展战略，制定有科学依据的长期、中期和短期的房地产发展规划和计划，在综合平衡的基础上，统筹安排各地区、各种类型的房地产企业的发展目标，采取相应的经济、技术和组织措施，积极努力实现目标。

4. 组织协调。按照社会主义房地产经济有计划按比例发展的要求，对工作中不断出现的矛盾和失衡现象，通过行政手段、经济杠杆以及依靠国家的政策和掌握的物质力量，及时进行协调，使之健康有序地发展。

5. 服务监督。服务和监督是房地产行政管理不可缺少的重要职能之一，是正确贯彻房地产政策、法规的保证措施，过去往往被人们忽视。

作为房地产行政的管理机关，不能高高在上，必须面向基层，为基层服务。如贯彻有关方针政策、交流经验、提供信息、以及进行人员培训和咨询服务等。检查和监督是自上而下的强制性的管理职能，加强检查监督可以了解方针政策贯彻执行的情况，及时发现问题，制止违法现象的发生。

房地产行政管理工作是大量的、复杂的和艰巨的，以上各项职能是密切联系的，形成一个有机的整体，从中央到地方，实行统一领导和分级管理，在国民经济建设中发挥巨大的作用。

（二）城市房地产行政管理的调节手段

政府房地产行政机关对房地产经济事务和社会活动的管理，通常采用行政手段、经济手段和法律手段进行调节。

1. 行政手段。政府房地产行政机关在职权范围内发布命令、指示和采取其他行政措施，组织、指挥和调节房地产经济活动。它是以上级拥有的权力和下属的服从为前提，对房地产经济进行管理的一种手段。它具有三个特征：

第一，是权威性：行政手段的施行，主要取决于行政机关的权力，即管理机关的权力越高，施政效力涉及的范围越广。

第二，是强制性：上级对下级发布的命令、指令、指示和决定等，下级必须服从并遵照执行。

第三，是垂直性：行政手段主要通过纵向关系，即垂直领导和被领导的关系传递信息。一般说来横向关系和横向信息，对于各级管理者是没有约束力的。

由于以上特征，决定行政管理能够发挥它的特殊优势，便于达到集中统一的目的。对于一些全局性的问题以及特殊的、紧迫的问题，可以运用行政手段，迅速而有效地贯彻下去。

2. 经济手段。就是政府房地产行政机关，遵循宏观经济规律，运用价值规律和物质利益的原则去影响、调节和控制有关房地产经济行为的一种管理手段。这种手段主要是利用经济杠杆进行调节和管理。在社会管理中通常用的经济杠杆主要有以下几种：

第一，是价格：在我国当前有计划的商品经济的社会里，价格是计量和评价劳动的社会尺度。价格合理是社会经济生活正常运转的必要条件；价格不合理，则会导致社会经济生活的混乱。我国现行房地产价格体制极不合理，因而造成了人们居住生活中供需矛盾突出的混乱现象，所以房地产价格管理是经济管理手段的中心环节。

第二，是工资：在我国社会主义制度下，工资是实现按劳分配原则的劳动报酬形式。工

资包括标准工资、奖金、津贴等成份。工资直接涉及到单位和职工个人的物质利益。正确地运用工资杠杆可以调动单位和职工的积极性，克服吃“大锅饭”的弊端。

第三，是税收：“税收是国家取得经济收入的一种法律手段，是政府机器的经济基础”（《马克思、恩格斯选集》第三卷第22页）。社会主义国家房地产税收不仅取之于民，用之于民，而且是国家管理房地产经济的一种重要的调节手段。国家可以利用弹性税收政策鼓励开发建设，限制和打击浪费和投机行为。

第四，是利息：只要商品和货币关系存在，则必然存在利息。在我国社会主义制度下，利息不再反映剥削和被剥削的关系。相反通过银行融通资金以及对利息收取和支付，可以起到监督作用，促进房地产企业加强经济核算，加速资金周转，鼓励人们把零散的资金存入银行，为房地产开发建设服务。金融机构也可以通过贷款，鼓励职工建房、购房，并为房地产企业解决急需的资金问题。

在运用经济手段时，必须遵循以下原则：即必须兼顾国家、集体和个人三方面的利益，把宏观经济效益和微观经济效益有机地结合起来。必须使经济手段符合客观经济规律的要求，特别要符合价值规律和按劳分配原则的要求，不能形成滥发奖金和滥发补贴的现象。另外，还必须坚持有奖有罚的原则。在社会主义条件下，固然应当以奖励为主，但不能形成只奖不罚，否则就不能充分发挥奖励的积极作用。

3. 法律手段。政府房地产行政机关按照国家赋予的权力，根据宪法、法律等有关规定以及制定房地产法规，来管理房地产经济活动的一种手段。运用法律手段进行管理是国家行政管理的规律和特点之一。

法律手段的特征，具有较大的稳定性和反复适用性，它适用于管理某些不断重复出现的社会现象。因此，我们要完备行政立法来规范和统一行政管理，以保证政策的连续性和稳定性。法律手段的另一特征是具有普遍的约束力，它要求一切从事房地产经济活动的单位和个人，都必须用法律规范自己的行动，如果违法就要承担法律责任。

运用法律手段必须加强行政管理领域的法制建设，加强立法工作，做到依法行政。行政管理是国家实施的管理，是代表全国人民整体利益的管理，不允许任何人违背。对于只顾个人或小集团的私利，不愿遵守法规规范的错误做法是不能允许的。

1989年4月，我国《行政诉讼法》的公布，并于1990年10月1日起施行，实现了我国行政程序的合理化，加强了对行政行为的监督。涉及公民、法人或其他组织，认为国家机关或机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益时，可以依照行政诉讼法向人民法院起诉，由人民法院审理，并作出裁判。使因行政措施给公民、法人或其他组织造成的损害能够得到补偿，以保证“依法行政”原则的真正贯彻执行。因而要求工作人员增强执法、守法观念，向一切违法的行为作斗争。

房地产行政管理是国家经济生活中一件带有全局性、战略性的大事。在调整和理顺房地产行政管理关系方面，行政手段、经济手段和法律手段三者的作用不同，行政手段和法律手段都是直接制约被调整对象的意志和行为的；而经济手段则具有间接性，以经济利益、物质力量进行诱导，以调动被调节对象的积极性和主动性。可见每一种手段都有其自己的特点和长处，同时，也各有其局限性，因而在具体运用时，应协调各种手段，取长补短，相辅相成，综合运用，才能发挥更大的作用。

另外，在房地产行政管理中还要经常运用宣传教育手段，以提高被调整对象的思想水

平，端正其进行房地产经济活动的动机和行为，从全局出发，从整体利益出发，坚持社会主义方向和道路，这也是房地产行政管理不可缺少的手段之一。

党的十二届三中全会，认真总结了我国社会主义时期经济工作的经验和教训，明确指出，今后各级政府部门从宏观上管理经济，确定整个经济发展的战略目标和重点，决定重要的方针政策，运用经济、法律等手段，保持国民经济的发展比例与综合平衡。据此，房地产行政管理的职能，在指导思想上要做到三个转变：一是从直接日常行政事务转变到抓规划指导和宏观控制；二是从单纯的依靠行政手段转变到结合运用经济手段，法律手段等，发挥经济调节、经济监督、经济信息的作用；三是从过多的行政干预转变到协调服务上来。实现这三个转变，使房地产经济组织保持充分的活力，从而使整个经济得到协调地发展。

第三节 城市房地产行政管理的内容

城市房地产行政管理的内容，包括对房产、地产以及关系人（所有人、使用人和经营人）的管理；也包括对房地产经济运行过程——生产、流通和消费各个环节的宏观管理。贯彻执行房地产管理的政策、法令和规定，管好、修好、用好城市房地产，组织房产开发建设，繁荣房地产市场，搞活房地产经济，促进房地产行业的发展，为社会主义建设，为人民居住生活服务。城市房地产行政管理的内容，大体可以归纳为八个方面：

一、产权产籍管理

房地产产权产籍管理工作，是根据我国宪法和法律所确认的所有权制度，对房地产进行权属管理和产籍资料管理。它是房地产行政管理的重要内容和基础性的工作。所谓产权管理，就是通过审查产权、确认产权、保护产权和监督产权的合法行使的一种行政行为；所谓产籍管理就是通过房地产测绘、调查和产权登记，建立、健全产籍资料，提供查阅、统计和咨询服务。因此，搞好产权产籍管理工作，对于贯彻实施宪法，保护产权人的合法权益，加强房地产管理，培育和发展房地产市场，适应住房制度改革，以及为城市规划建设提供依据，都具有十分重要的意义。

二、房产管理

房产行政管理是政府房地产行政机关对各类所有制房产——国有房产、集体所有制房产和私有房产实施不同的管理，通过有关方针政策、法律法规的贯彻执行。指导有关单位和公民加强产业管理、使用管理、修缮管理，做到充分合理使用，延长房屋寿命，保证使用安全。

三、房地产开发建设管理

房地产开发建设管理是属于房地产的规划和生产环节的管理，是一项新的工作。为了搞好新区开发和旧区改造，要积极组织房地产的综合开发建设，实行先售后分，加强分配管理，并搞好小区的综合服务。

关于住宅的开发建设管理是当前最敏感的问题之一。为了做好这项工作，要开展居住现状调查，根据国民经济十年规划和五年计划，编制住宅建设规划和计划，开辟资金来源，改革投资体制，发挥国家、地方、企业和个人的四个积极性，争取在固定资产投资中实行住宅建设计划单列、建立住宅发展基金，调整住宅建设投资结构，提高个人建房、合作建房的比重，控制住宅建筑标准，制止住宅建设中的混乱状态，降低住宅造价，提高投资的