

房地产经济与管理丛书

房地产行政管理

主编 冯莫莫 赵 新

中国建材工业出版社

房地产行政管理

主编 冯 冀 冀 赵 新

UD275/35

(京)新登字 177 号

房地产行政管理

冯冀冀等 编著

中国建材工业出版社出版

(北京市海淀区西钓鱼台甲 57 号 邮编 100036)

新华书店科技发行所发行 各地新华书店经售

北京房山区龙华印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 7 字数 165 千字

1993 年 6 月第一版第一次印刷

印数 1—6000 册

ISBN 7-80090-144-0 /Z·60 定价:6.80 元

《房地产经济与管理》丛书

顾问 黄 达

主编 龚维丽

编委(以姓氏笔划为序)

方 甲

王 志 儒

冯 冀 冀

刘 凤 英

刘 宗 福

邵 以 智

郎 荣 桀

和 宏 明

俞 小 平

龚 维 丽

黎 谷

序

房地产问题是近几年来社会经济生活中的一个热门话题。房地产开发与经营,既为投资者和企业家所看重,也为众多的普通家庭所关注。随着改革、开放的深入发展,在我国迅速发展的社会主义商品经济中,和证券投资一样,正在出现一股强劲的房地产投资、房地产开发的热潮。许多企业已经跻身进来,更多的企业和个人正在跃跃欲试。都想一试身手,做一翻显赫的事业。而港台和外商对房地产的踊跃投资,更起了推波助澜的作用,使之汹涌澎湃,令人眼花缭乱。但是,对许多人来说,房地产毕竟是一个比较陌生的领域,毕竟还是个必然王国。要参与和投入,就要了解和掌握它的运动规律,掌握许多操作技巧,以便使自己在纷繁的经济现象中保持冷静的头脑和决策的勇气。编写这套系列教材的目的,就是为了满足人们对这方面知识的渴求,帮助有志于此者逐步走向自由王国。同时,也为在高等教育中开拓房地产经济专业方向,培养社会急需的专业人才提供必要的条件。

这套丛书(系列教材)着重于在理论和实践的结合上突出它自己的特点。它吸取了已有的成果,也反映了作者研究的心得。作者以严肃认真的态度面对读者和社会,以期在建立我国社会主义市场经济体制中,为发展和完善房地产市场做一点贡献。但主观愿望不能代替宏观效果。由于编写时间紧迫和作者水平的局限,难免存在粗糙和疏漏之处,希望广大读者不吝指正,以便以后补正。

这套系列教材共包括六本书:①房地产经济学,②房地产市场学,③房地产开发与经营,④房地产估价学,⑤房地产金融,⑥房地产行政管理。这六本书包括了房地产经济与管理活动的基本方面。

既构成一个整体,又各自独立,自成体系。

编写这套教材的作者,多是中国人民大学投资经济系的教学科研人员,也邀请了实际工作部门一些有经验的专家和专业人员参加。

目前,这套教材正由中央人民广播电台广播,并被采用为中国人民大学函授学院广播函授班的教材。

这套教材在编写过程中得到中国人民大学投资经济系和函授学院全力支持,得到建设银行总行房地产信贷部通力合作,得到许多实际部门的支持;本书的出版得到了中国建材工业出版社的大力协作,谨在此表示诚挚的谢意。

龚维丽

1992.11.12 于北京

前 言

《房地产行政管理》是《房地产经济与管理》丛书的六本之一。由于我国改革开放后商品经济发展迅速,房地产业作为一个基础性和支柱性产业在社会经济发展中发挥着愈来愈重要的作用。然而,伴随着“房屋商品化”、“城镇土地有偿使用制度”、“房地产综合开发”和“城镇住房制度改革”等房地产政策和改革方案的出台,我国旧的房地产行政管理体制、管理思想、管理方法和手段等,已经远远不能胜任当今的房地产行政管理的任务和要求。在新的形势下,怎样才能使房地产行政管理充分体现出政府对房地产业的协调、指导、监督、服务等综合管理的职能,发挥出宏观调控的作用,这正是在政府转换职能中面临的重要问题。本书编者试图就这些问题展开广泛的研究和必要的阐述。以提供有兴趣者学习参考。

本书通过对房地产行政管理的体制、管理原则;房地产行政管理的基础工作——产权产籍管理、使用修缮管理;房地产市场及价格管理等内容的介绍,体现出政府职能对整个房地产经济的干预,必须运用法律手段——配套立法,将调控纳入法制、规范的轨道;运用经济手段——税收、信贷等经济杠杆的调节作用,自发调节;运用行政手段——加强综合管理,建立健全宏观调控功能,最终实现政府调控市场、市场引导企业,形成一个“既垂直又交叉的网络化”调控体系。

由于水平所限,书中缺点及疏漏之处在所难免,我们诚挚希望广大读者及同仁提出宝贵意见。

参加本书编写工作的有冯冀冀(第一、二、三、五、六、七、八、九章),赵新(第四、十、十一章)。全书由冯冀冀统稿,最后由龚维丽教授审定。

编 者

1993年4月21日

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 房地产行政管理概念及性质	(1)
第二节 房地产行政管理的意义和内容	(6)
第三节 房地产行政管理的方法和手段	(11)
第四节 房地产行政管理体制与机构设置	(14)
第二章 地产行政管理	(21)
第一节 城市土地的管理	(21)
第二节 城市土地国有化及土地有偿使用原则	(27)
第三节 土地的经营与使用管理	(31)
第三章 房产行政管理	(38)
第一节 国有房产的管理	(38)
第二节 单位自有房产的管理	(46)
第三节 私有房产的管理	(49)
第四节 城市异产毗连房产管理	(56)
第四章 房地产开发与建设管理	(58)
第一节 房地产开发建设管理的有关内容	(58)
第二节 开发规划管理	(62)
第三节 房地产开发项目管理	(67)
第四节 住宅建设资金管理	(83)
第五章 房地产产权产籍管理	(87)

第一节	产权管理的原则和意义	(88)
第二节	产权确认及产权登记	(93)
第三节	房地产产籍管理	(98)
第四节	房地产测绘	(102)
第六章	房地产的使用管理	(106)
第一节	房地产使用管理及其管理原则	(106)
第二节	房屋分配管理	(108)
第三节	房屋交换管理	(111)
第四节	房屋调整管理	(115)
第五节	住宅小区综合管理	(118)
第七章	房地产修缮管理	(126)
第一节	房屋修缮管理及其意义	(126)
第二节	房屋修缮管理的方针和原则	(128)
第三节	房屋修缮管理的内容和任务	(130)
第四节	房屋质量管理	(137)
第八章	房地产市场管理	(140)
第一节	房地产市场	(140)
第二节	房地产市场管理	(146)
第三节	房地产市场交易秩序的管理	(151)
第四节	房地产买卖与租赁管理	(154)
第九章	房地产市场价格管理	(163)
第一节	房地产价格管理的意义和原则	(163)
第二节	房地产价格及土地价格的构成	(167)

第三节	房地产价格管理的内容和管理方法·····	(169)
第四节	房地产税收管理的特征及意义·····	(174)
第五节	房地产税收管理的内容·····	(177)
第十章	房地产纠纷的处理·····	(182)
第一节	房地产纠纷·····	(182)
第二节	房地产纠纷的调处·····	(185)
第三节	房地产纠纷的仲裁·····	(188)
第四节	房地产民事诉讼·····	(195)
第五节	房地产行政诉讼·····	(197)
第十一章	房地产行业管理·····	(200)
第一节	房地产行业管理的涵义及作用·····	(200)
第二节	房地产行业管理的内容·····	(202)
第三节	房地产行业协会·····	(209)

第一章 总 论

党的十一届三中全会以来,我国社会主义商品经济得到长足的发展,房地产业发展亦很迅速,已逐步成为国民经济的重要产业。目前,我国房地产业初步形成以房地产开发、经营、管理、服务为主,集多种经济活动为一体的综合性行业。随着国民经济和第三产业的发展,房地产业将在我国国民经济中占有越来越重要的地位。然而,在较长的时间里,我们的房地产行政管理,没有面向全社会、面向全行业,而是经营着直管产的“小天地”,管理着直管产的“小圈子”。一方面,政府在房地产业中的微观管理和直接管理过多;而另一方面,政府又未能从宏观上将房地产业管住、管好。为了适应社会主义市场经济和房地产经济发展的客观要求,强化政府行政管理职能,是使房地产业各方面经济活动纳入国家法制的轨道,从无序变为有序的基本保障。

第一节 房地产行政管理的概念及性质

一、行政及行政管理的涵义

“行”的含义是推行和管理;“政”的含义则是公共事务,或国家事务。“行政”可简单地表述为对国家社会公共事务的推行与管理。生产和生活是人类生存的基本活动方式,通过社会方式所进行的生产和生活是人类生存的必需和唯一途径。而管理是人类所特有的一种活动,社会越是从低级向高级发展,管理的深度和广度越是加深和扩大,并越是显得地位的重要。在现代社会中,几乎随时随地都会遇到各种各样的管理活动。可以说,哪里有人类活动,哪里

就有管理。

行政管理是多种管理活动中的一种。它是伴随着人类社会发展到国家和政府的产生而出现的。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。在阶级社会中,国家作为统治阶级的工具,最重要的职能之一就是按照统治阶级的意志组织生产和生活的秩序。而有序地完成这种职能就是行政管理。国家行政管理就是依法行使行政职权,它体现在对管理国家事务的职责和权力上。因此,行政是国家职权的一种;行政管理是国家最重要的职能之一。国家行政管理与一般管理的根本不同在于:它是以国家的名义,通过法律的形式实施,并以国家的强制力为保证。

我国社会主义行政管理的反映形式是以行政机关和政府的面貌出现的。具体表现为各级人民政府,以及所属的行政机关,为了贯彻党和国家的路线、方针、政策和决议,依据国家宪法、法律和法令,推行或执行政务、政令、行政措施、行政法规,组织和管理国家内所有的行政活动。我国的行政管理有两个主要特征:第一,行政管理是就整个国家整体而言的一种国家管理活动,它不同于一般意义的管理,如社会组织对其内部事务的管理活动。第二,行政管理与国家的立法、司法等管理不同,它是以对国家事务进行直接的组织、指挥为主要特征的,它在约束人们的行为和调整社会关系方面起着特殊的强制性作用。其最终目的是实现国家和全体人民的意志,为建设繁荣、富强、文明的社会主义国家而服务。

二、房地产行政管理的概念及特征

房地产行政管理是指国家和地方人民政府行政主管机关,依照国家的有关法律、法规和政策,对房地产各方面活动所实施的全面的、系统的管理行为。这种管理是国家行政机关为发展房地产经济,维护房地产经济秩序,保护国家、集体和个人有关房地产的正

当合法权益,所必须采取的政府行政职能。其管理行为的实质,是国家行政权力在房地产经济领域的运用和实现。

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机关,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。房地产行政管理的客体,是城市内的全部房屋和土地,还包括所有从事房地产业开发、经营、维修等经济活动的企业和个人。房地产行政管理的依据是国家宪法、法律以及房地产的有关法规和政策,依法行政是房地产行政管理的基本要求。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、协调和控制等一系列管理活动。每一活动都是房地产行政管理过程中不可缺少的环节,每一环节的有效实施并与其它环节的有机联结,构成房地产行政管理的运行机制。

房地产行政管理作为国家行政管理的一个重要组成部分,属于专业行政管理。它既不同于一般的产业经济管理,也不同于纯粹的立法、司法等行政管理。房地产行政管理的特征是由房地产业的特殊性决定的,具体地可以从以下几个方面理解。

1. 管理地位重要。在城市的各项管理中,房地产行政管理属于基础性的管理。因为,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内容,是社会、经济发展的基础,也是整个城市乃至整个国家现代化水平的标志。国家、政府对房地产经济的管理,直接关系到城市规划的目标和方向;关系到城市中各工商企业、文教卫生事业及各项服务设施的发展;关系到广大居民的安居乐业。因此,实施有效的房地产行政管理,可促进社会经济及其它各项事业的发展,保证人民群众生活的安定。

2. 管理范围宽、广。房地产行政管理属于政府职能。所以,一切应该由政府管理的房地产经济政策及经济活动,均应纳入房地

产行政管理的范畴。房地产经济活动既涉及社会生产领域,又涉及人民生活领域,房地产行政管理的外延十分广阔。从房地产业的客体、主体以及有关行业来说,凡是在一个城镇范围内的所有房屋和土地,房地产的所有者和使用者,以及从事房地产开发、经营、维修、装饰、销售、租赁、信息、中介、评估、信托、代办、代管、代修等经营服务活动的单位或个人,均属于房地产行政管理的范围。

3. 社会影响面大。城市房地产既是生产资料,也是生活资料。它涉及到城市内的各行各业,也涉及到城市内的每一户居民。由于房地产经济活动的方方面面十分复杂,而且均关系到各方面当事人的重大财产权益。因此,需要行政主管部门针对经济活动的实际,依据国家法律制定具体的规章和政策,并通过行政活动保证法律和规章的贯彻和执行。由此使国家、集体和个人的正当合法权益都得到保障。另外,要解决城市经济发展对房地产的需求和居民住房困难问题。最终也要取决于有效的行政管理。在我国社会主义市场经济机制还不完善的今天,在城市房地产供不应求的情况下,国家和政府对房地产业的发展绝不能放任自流,必须强化行政管理职能。对城市土地与住宅的开发建设、资金筹措、经营销售、分配使用等等,均需实施行政管理,以加快解决城市人民的住房困难问题,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必然带有较强的地方属性。每一城市都有自身特定的历史条件和地理环境,且每一城市的经济发展状况、水平也存有差异。因此,各城市的综合开发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。各地方政府必须从本地的实际情况出发,因地制宜地制定房地产开发建设规划,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。

三、房地产行政管理的性质

房地产行政管理的性质,是由国家政权和生产资料所有制的性质决定的。生产资料公有制是我国社会主义的经济基础,这就决定了我国房地产行政管理必须按照社会主义基本经济规律的要求,保证城市房地产经济的持续、稳定发展,满足人民群众不断增长的物质和文化生活需求。这也就是我国城市房地产行政管理性质的根本所在。

房地产行政管理是国家行政管理的一部分,是国家管理房地产行政事务的活动。其性质是政府经济管理职能。因为行政管理是运用国家机器,对国家事务行使政治权力,因此,房地产行政管理又是依赖和从属于国家政权的,属于上层建筑的范畴。它具有较强的政治性、政策性、群众性和强制性。

1. 政治性。行政管理既然是国家和政府的职能,是为维护政权的稳定而实施的管理活动,它必然带有政治性和目的性。我国是社会主义国家,政府的一切行为必须符合社会主义的要求,反映人民的愿望,代表人民的利益。当前,我国正处在社会主义初级阶段,商品经济不够发达,社会主义市场机制也不够完善。这就要求充分发挥房地产行政管理的宏观调控职能,在坚持党的以经济建设为中心的前提下,大力发展社会主义的房地产经济,培育和完善社会主义的房地产市场,加速实现房地产总需求与总供给的基本平衡,促进整个国民经济持续、稳定、协调地发展。

2. 政策性。房地产行政管理的一项重要任务就是要贯彻和落实党和国家的各项方针、政策。房地产各项管理工作的落实也必须有相应的政策、法规做保障。房地产行政管理的各项法律、法规和规章,都是国家和政府各项方针、政策的具体体现。房地产行政管理的全部活动,都带有很强的政策性,都属于政策管理活动。党和国家的方针、政策是房地产行政管理工作的生命线。认真地、正确地、全面地贯彻执行党和国家的方针、政策,才能做好房地产行政

管理工作。

3. 群众性。房地产业是国民经济中的一个基础产业,它与社会经济中的各行各业都有着直接的关联,与城市居民的生产、生活更是息息相关。房地产行政管理以房屋和土地及其所有者、经营者、使用者为管理对象。因此,房地产的政策、法规以及各项行政管理活动,都会直接涉及到有关单位、个人的切身利益。所以说,房地产行政管理具有广泛的群众性。

4. 强制性。行政管理的特点之一就是依法行政、依法管理,而法律本身就是国家强制力和任何人都必须遵守的行为准则,它也是一种具有强制性的管理手段。房地产行政管理的依据是房地产法规,国家宪法及国务院主管部门制定的规章均适用于全国的房地产行政管理。房地产经济活动方方面面十分复杂,且均关系到各当事人的重大财产权益。因此,需要房地产行政管理机构运用有关的法律和法规来规范和约束各项房地产经济行为,并通过行政活动保障法律和规章的贯彻、执行。

第二节 房地产行政管理的意义和内容

一、房地产行政管理的意义

房地产业是国民经济的一个支柱产业,是城市经济发展的先行行业,同时也是国民经济发展和变化的晴雨表。随着改革开放的深入,随着我国经济和第三产业的迅速发展,房地产业在我国国民经济中的重要地位和作用将日益突出。因此,加强房地产行政管理的意义也就更加重要。

1. 房地产行政管理是国家行政管理不可缺少的一个重要组成部分。