



您的位置：首页 - 文章选登

房地产市场应集中统一管理(曲健、高晓军；2004年9月10日)

文章作者：曲健 高晓军

房地产市场是我国市场经济体系中的重要组成部分，明确房地产市场的主管部门，对进一步规范房地产市场，促进房地产市场健康有序发展具有十分重要的意义。

我国房地产市场管理的现状

1. 中央房地产市场管理现状

《城市房地产管理法》第六条规定：“国务院建设行政主管部门、土地管理部门依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作。县级以上地方人民政府房产管理、土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定。”《国务院关于机构设置的通知》（国发[1998]5号）明确：指导城镇土地使用权有偿转让和开发利用；指导规范房地产市场为建设部的职责。《土地管理法》第五条规定：“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”。从上述规定可知，虽然《城市房地产管理法》和《国务院关于机构设置的通知》明确了建设部为房地产市场的主管部门，但事实上根据《土地管理法》的规定，地产市场的管理是由国土资源部行使，也就是说房地产市场管理是由建设部和国土资源部共同来完成。

2. 地方房地产市场管理现状

省、自治区的房地产市场管理是沿用中央的管理模式，即由建设厅（局）和国土资源厅（局）共同管理。市、县的房地产市场管理有两种模式，即绝大多数市、县的房地产市场是由建设局（房产局）和国土资源局共同管理；少数市、县的房地产市场是由建设局（房产局）和国土资源局合并为一个局来统一管理，实现了房地产市场的统一管理。

房地产市场应集中统一管理

我国目前中央和地方实行的房地产市场由建设（房产）部门和国土部门共同管理的体制，已不适应市场经济发展及房地产自身特点的要求，应将房地产市场管理的职能合二为一，由一个部门集中统一行使，其理由如下：

1. 房地产市场集中统一管理，符合行政机构改革的原则和目的。为了适应我国社会主义市场经济发展的需要，我们要对行政机构进行改革，改革过程中，应根据行政管理的实际需要，对业务相近机构的职能进行合并，同时实行目标归类，同类行政目标要归同一个行政机构来管理，不能“一事两办”或“一事三出”，以实现精简、统一、高效的目的。我国目前房地产市场由建设（房产）和国土部门来共同管理，不但没有实现机构的精简，反而造成了房地产市场管理机构的分离。这种管理模式，显然不符合行政机构改革的原则和目的，不利于房地产市场的健康有序发展。目前在实践中产生的办证难、环节多、时间长，无不与房地产业的分离管理体制有关。

2. 房地产市场集中统一管理，符合房地产自身特点。房产和地产是不可分割物。依法律规定，二者权利主体是一致的，同时转让、出租、抵押。因此在对房地产市场进行管理时，也应遵循房地产的自然属性和法律特性，由一个部门统一管理。这是房产和地产不可分割的自然属性及法律特性的要求。

3. 房地产市场集中统一管理，是实现可持续发展的要求。房地产市场的管理，应以保护耕地、实现可持续发展为出发点和归宿。保护耕地、实现可持续发展，就要根据房地产市场发展的实际，科学合理地供应建设用地，实现集约利用土地。房地产市场统一由一个部门来管理，有利于准确及时地掌握房地产市场供求情况，并做出科学的判断分析，从而减少、避免供地的盲目性，提高供地的科学性，有效控制非农业建设用地的供应量，提高土地利用率，实现可持续发展。

4. 房地产市场集中统一管理，是被实践证明的行之有效的管理模式。北京、上海、重庆、广州、深圳、珠海、汕头、厦门等房地产市场比较活跃的城市都实现了房地产市场的集中统一管理，实践证明这种集中统一管理的模式，对规范促进这些城市房地产市场的健康有序发展起了巨大的保障、推动作用，符合我国房地产市场管理的发展趋势。

实现房地产市场集中统一管理的途径

《城市房地产管理法》第六条第一款已明确了国务院建设行政主管部门、土地管理部门依职权划分，共同管理全国的房地产工作。因此，在《城市房地产管理法》修改之前，中央应维持目前的管理体制。但依据《城市房地产管理法》第六条第二款的规定：“地方人民政府的房产管理和土地管理部门的机构设置及其职权由省、自治区、直辖市人民政府确定”。据此，省、自治区、直辖市人民政府，应依其职权把房地产市场确定为一个部门来统一管理。

房地产市场统一管理的职能是明确为房产管理部门还是明确为土地管理部门来行使，应建立在对房产和地产在房地产中的地位和作用进行综合分析的基础上。笔者认为，虽然房产和地产是密不可分的统一整体，但房产和地产并非“平起平坐”，它们的地位和价值是不同的，地产在房地产中处于主导和基础地位，而房产处于依附、从属地位。

首先，表现在二者的自然状态方面，任何房屋都是建立在土地基础上的，离开土地，房屋便成为空中楼阁。也就是说，没有离开土地的房屋，但却存在没有房屋的土地。

其次，房地产权利的形成，首先是权利人依据合同的约定或法律的规定取得土地使用权，对该土地享有占有、使用、收益的权利，然后在该土地上建造房屋（行使土地使用权），取得房屋的所有权。这个过程告诉我们，土地使用权的取得先于房屋所有权的取得，房屋所有

权是土地使用权派生出来的权利，是土地使用权行使的结果。土地使用权可以离开房屋所有权而独立存在，但房屋所有权却不能离开土地使用权而独立存在。离开土地使用权，房屋所有权便成为无源之水，无本之木。

再次，表现在房地产权利的行使方面。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十条规定：“土地使用权期满，土地使用权及其地上建筑物，其它附着物所有权由国家无偿取得。”第四十一条规定：“土地使用权期满，土地使用者可以申请续期，需要续期的，应当依照本条例第二章的规定重新签订土地出让合同，支付土地使用权出让金，并办理登记。”可见，房屋所有权的行使并不是无限的，须受土地使用权的制约，伴随土地使用权的产生、终止而产生、终止。同时房屋所有权的行使，不仅要受土地使用权的限制，还要受土地所有权的限制，因土地使用权是他物权，是一种不完全、不充分的物权，在行使这种权利时，需受土地所有权的一定制约，即房屋所有权的行使要受土地使用权的限制，土地使用权的行使要受土地所有权的限制。

最后，在房地产中，地是房地产价值的主体，价值是永续的，而房产的价值是有限的。随着时间的推移，地不断增值，而房产不断贬值。

鉴于地是房地产中起主导和决定作用，笔者认为应将房产管理部门的房地产市场管理职能并入土地管理部门来统一行使。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载请经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所