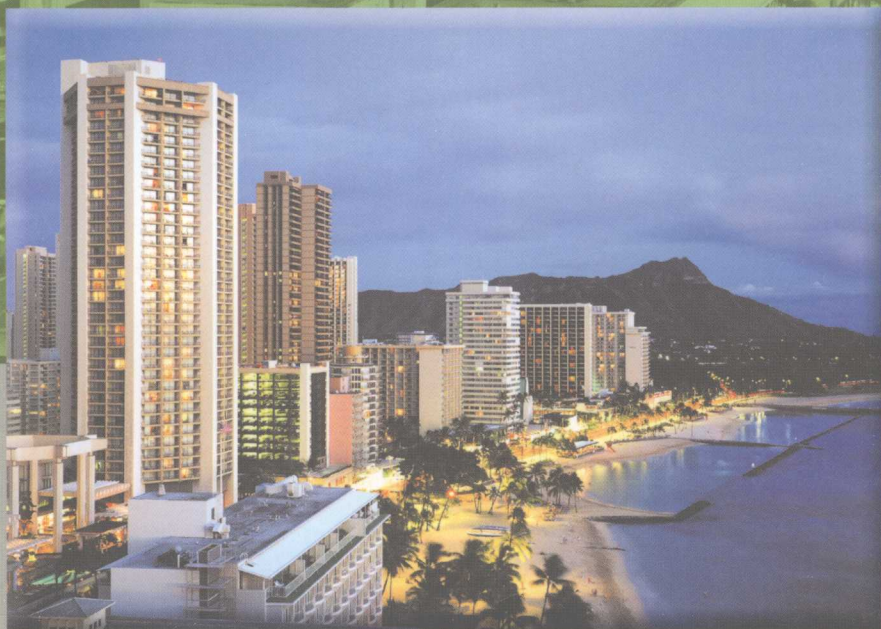


● 城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书 ●

城市土地供应与 房地产市场运行研究

濮励杰 黄贤金 周寅康 等著



CHENGSHITUDIGONGYINGYU
FANGDICHANSHICHANGYUNXINGYANJIU



科学出版社

www.sciencep.com

F299.23
9

城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书

城市土地供应与房地产市场运行研究

濮励杰 黄贤金 周寅康 等著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在对 20 世纪 80 年代以来我国城市土地供应制度、住房制度的形成、演变以及基本特征分析的基础上,对城市土地供应制度绩效、城市土地供应与房地产市场预警等进行了研究;初步揭示了经济发达地区典型区域(城市)土地供应与房地产市场之间的内在关系;并从土地管理角度对土地宏观调控和基于城市住房保障的民生用地提出了意见和建议。

本书可为公共管理学、地理学、土地科学、城市科学等相关学科的研究人员提供参考;也可由政府相关部门的管理与决策、教学和科研机构的学术交流、社会的公共教育与宣传等提供科学依据。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地供应与房地产市场运行研究 / 濮励杰等著.
北京: 科学出版社, 2008
(城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书)
ISBN 978-7-03-021422-5

I. 城… II. 濮… III. ① 城市—土地管理—研究—中国
② 城市—房地产—市场—研究—中国 IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 036737 号

责任编辑: 许 健 朱 强 / 责任校对: 刘珊珊
责任印制: 刘 学 / 封面设计: 一 明

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

南京展望文化发展有限公司排版

上海长阳印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 4 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2008 年 4 月第一次印刷 印张: 16 1/2

印数: 1—2 200 字数: 376 000

定价: 47.00 元

总 序

由于我国人多地少,粮食安全问题以及土地生态安全保护的压力大,加之一段时期土地资源被过多不当占用,土地资源业已成为影响我国城市化发展乃至经济社会发展的重要因素,城市土地利用及其相关经济问题研究也因此成为我国土地利用、城市规划、区域发展等相关学科乃至社会关注的重点,当然也是今后需要进一步关注的重点。

因此,为了实现区域土地资源持续利用与健康城市化发展的协调一致,就需要揭示城镇化进程中城市土地利用变化的规律,并探讨如何通过构建城市土地市场机制、科学调控城市土地供应、优化城市土地利用布局,不断提高城市土地资源优化配置效率,有效推进城市区域经济社会又好又快发展。

在国家“985”工程二期“城市化与城市科学”平台的资助下,南京大学融合多学科的优势,结合当前城市土地利用与经济问题这一研究热点,较为系统地开展了相关研究,从不同角度分析了当前我国所面临的城镇土地利用与经济问题,并形成了以下四本著作:《城市土地利用变化:模型设计与实证研究》、《城市土地供应与房地产市场运行研究》、《城市土地市场:发展与预警》、《城市土地市场运行与区域经济增长》。

《城市土地利用变化:模型设计与实证研究》侧重于通过对城市土地利用变化研究进展与前景的描述,结合长江三角洲地区城市土地利用变化的实证研究,在不同空间尺度上分析了不同类型层次城市土地利用变化的规律及其响应,尤其是结合当前资源节约型城市土地利用方式构建的需求,以苏州市为例,开展了城市土地利用变化物质代谢响应规律的研究,具有鲜明的特色,并且还结合当前开展弹性土地利用总体规划研究的需求,将柔性决策模型引入土地利用总体规划,从而为更科学地开展城市土地利用与布局提供了方法支撑。

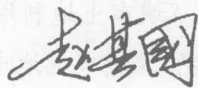
《城市土地供应与房地产市场运行研究》通过对我国 20 世纪 80 年代以来土地供应制度、城市住房制度演变及其基本特征的研究,揭示了典型区域土地供应与房地产之间的内在关系;并对面向健康城市化的城市住房保障制度进行了初步研究,尤其是结合当前和谐社会建设的要求,阐述了保障性住房建设制度及其用地保障机制。

《城市土地市场:发展与预警》通过对 20 世纪 80 年代以来城市化过程中中国城市土地市场发育、演化及其基本特征的分析,发达国家(地区)土地市场的比较与借鉴,中国城市土地市场要素与机制的分析,揭示了中国城市土地市场运行的地域特征、模式及其机制,并对典型城市土地储备制度及其绩效进行了评价,为中国城市土地市场的持续协调发展提供了借鉴和参考。

《城市土地市场运行与区域经济增长》分析了城市土地市场运行与经济增长的相互作用机制;并在借鉴国外城市土地市场建设经验的基础上提出了中国土地市场建设的框架,尤其是结合当前城市土地运行的若干问题进行了实证性分析与研究,如分析了城市土地出让制度的运行绩效,以及城市土地储备市场运行的供求态势等,为通过城市土地市场调控,实现经济又好又快发展提供了决策参考。

本系列著作研究内容涉及土地利用、房地产市场、土地经济以及区域发展等领域,虽然内容广泛,但由于是作者多年研究成果的结晶,研究工作也很深入,既有较为系统的理论阐述,也有结合实践的具体分析,在理论方法及实践应用上均具有重要的意义。

在此,我也希望作者不断拓展和深化城市土地利用及其相关经济问题的研究领域,从而更好地服务于我国土地利用与管理理论与实践发展的需要,推进我国土地科学学科的建设与发展;作为南京大学的兼职教授,我也希望通过这样的研究,进一步凝练队伍,形成多学科合作且特色鲜明的南京大学土地科学学科。



2007 年 12 月于南京

目 录

总 序

第一章 我国城市土地供给制度及其形成与发展	1
1.1 城市土地供给制度：内涵与特征	1
1.2 城市土地供给制度：形成与变革	9
1.3 城市土地供应机制：状态与趋势	12
第二章 城市土地供应制度运行绩效分析	17
2.1 城市土地供应绩效评价指标体系构建	17
2.2 城市土地供应绩效评价模型	23
2.3 实证分析：以南京市为例	25
第三章 城市土地供应：预警与监控	34
3.1 城市土地供应预警	34
3.2 城市土地供应政策监控	55
3.3 城市土地供应政策目标纠偏	66
第四章 房地产市场形成与发展	68
4.1 城镇居民住房制度改革的背景	68
4.2 城镇住房制度改革的进程	69
4.3 城镇住房制度改革的特点	71

4.4 我国房地产业发展简述	73
第五章 城市房地产市场的初步研究	75
5.1 房地产市场研究的理论基础	77
5.2 区域房地产市场分析——以南京市雨花台区为例	85
5.3 住宅市场运行机制分析	94
5.4 住宅市场良性发展的建议	101
第六章 区域房地产市场预警分析	103
6.1 房地产预警系统及其方法的研究	106
6.2 房地产预警系统指标体系的建立	113
6.3 房地产预警警限的确定	117
6.4 警兆指标权重的确定	119
6.5 房地产警情分析	120
6.6 案例研究：南京市房地产预警系统建立及运行	123
第七章 城市土地供应与房地产市场关系研究	142
7.1 房地产业发展中土地供应机制的形成与发展	142
7.2 发达地区土地供应机制的基本特征	145
7.3 房地产市场对土地供应的响应及存在问题	147
7.4 土地供应机制改革的政策建议	150
第八章 案例研究一：上海市房地产开发与土地供应	156
8.1 土地供应变革历程	156
8.2 房地产开发的土地供应机制和特点	158
8.3 城市土地供应的房地产市场响应	161
8.4 城市住宅地价与房价互动响应	164
8.5 基于房地产开发有序运行的土地需求——供应模型	169
8.6 城市房地产开发中土地利用的问题与对策	177
第九章 案例研究二：南京市土地供应对房地产开发的影响	181
9.1 城市土地市场分析	181
9.2 城市房地产市场分析	186

9.3 城市土地供应与房地产关系研究	192
9.4 土地合理供应量决策模型	196
9.5 对城市土地市场发展的政策建议	201
第十章 案例研究三：苏州市土地市场和房地产市场关系	202
10.1 城市房地产市场概述	202
10.2 城市房地产发展分析	203
10.3 城市土地市场分析	206
10.4 土地供应与房地产市场发展相关性分析	210
10.5 政策建议和进一步研究	211
第十一章 土地供应与房地产市场调控	213
11.1 房地产市场调控	213
11.2 近期房地产市场调控的主要政策	220
11.3 土地供应调控房地产市场分析	232
第十二章 共有产权住房与民生用地供应	237
12.1 共有产权住房及实践模式研究	237
12.2 民生用地及其供应分析	244
12.3 民生用地供应政策及其创新	247
参考文献	252
后 记	254

第一章

我国城市土地供给制度及其形成与发展

1.1 城市土地供给制度：内涵与特征

1.1.1 城市土地供给制度的内涵分析

在制度经济学中,关于“制度”一词有着较多的定义,甚至在不同定义之间还存在着一定的矛盾。不同时代与学派的社会科学家们赋予这个词语以如此之多可供选择的含义,以至于除了将其笼统地与行为规则联系在一起外,难以给出一个普适的定义来。所以在大部分的制度经济学书中,制度被定义为由人制定的规则(institution)(柯武刚、史漫飞,2000)——即各种带有惩罚措施、能对人们的行为产生规范影响的规则(North, Douglass C, 1990),但是仅仅用规则就想把所有的制度定义全部统一化,显然有失偏颇,有一些制度不仅仅包括规则,还包括构成制度的各种因素,那么就应该用英语中另一个词 system(系统)来对制度进行解释,system 所适用的制度定义,应该是对资源的系统安排,其目的在于实现一个共同目标或目标集。从本文所研究的“城市土地供给制度”来看,如果仅用规则来定义,则会使研究对象缺乏系统性,而不能更好地对其制度的演变过程及其绩效评价进行分析研究,因此我们更倾向于第二种解释,即认为制度应该是一个系统。

基于此,我们认为,城市土地供给制度是指特定的土地所有权制度下,构成城市土地供给制度的各个项目相互依存或相互影响的综合体。例如城市土地供给的政策和法规、城市土地供给的方式和手段、城市土地供给市场、城市土地供给计划、城市土地供给渠道、城市土地供给模式和流程等要素的综合体。城市土地供给制度是一个国家进行城市土地供求管理的制度。从狭义上讲,城市土地供给制度仅仅是指城市土地在市场的供给活动中所形成的规则;而从广义上讲,城市土地供给制度还包括诸如供给主体、供给客体等。在城市土地供给制度的构成中,政策和法规由国家或政府制定,而其余的通常是在长期的供给活动中形成,已被大家接受和认可,也慢慢地构成制度的要素,有时还会以政策和法规的形式确立下来,如城市土地供给的方式和手段。城市土地供给活动可以看成由三个要素组成:一是供给的主体,即供给土地的个人、单位、政府或企业等;二是供给的客体,即是土地供给的对象或标的物,也即赋予了产权意义的宗地;三是供给的规则。供给的主体主要受到所有权的制约,土地所有权制度直接决定供给土地的主体;从供给的客体来看,主要有生地、熟地等,有独立的土地,也有与建筑物结合在一起的房地产,其中的客体又可细分为所有权、使用权、地上权、耕作权、发展权、租业权等等;供给的规则主要包括制度层面的

内容,如各个国家和地区所制定的和土地供给相关的一系列政策法规性文件,以及供给的方式和手段、供给计划等等。图 1-1 为影响或构成城市土地供给制度的要素示意图。

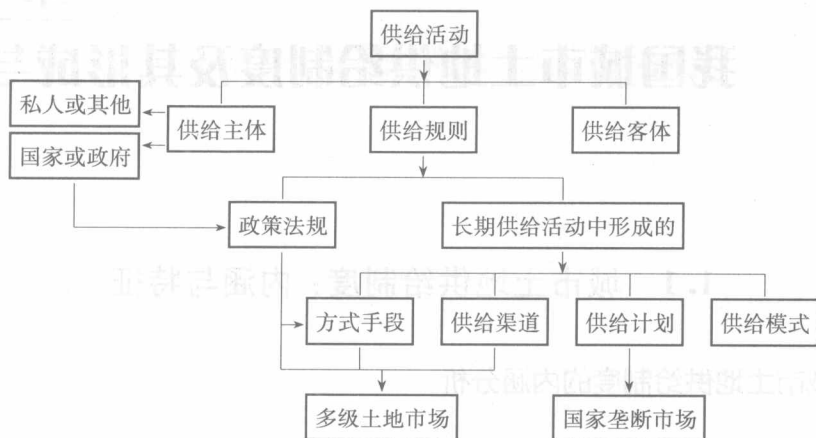


图 1-1 影响或构成城市土地供给制度的要素示意图

土地供给制度并不是最充分的土地交易制度,就是私有产权的土地供给也受到一定程度的限制。如在日本、韩国,政府为了控制某些地区的地价水平及土地利用方向,制定了土地交易许可制度。其次,它还受着土地所有权等因素的制约。例如,我国城市土地属于全民所有,因此城市土地供给只限于有限期的使用权供给,而在美国,土地所有权也可以成为土地供给的客体。土地供给制度也不是单纯的土地流转制度,土地流转制度侧重于研究土地权利的流动和土地功能的流动,如土地所有权、土地使用权的流动,而土地供给制度则侧重于土地的优化配置和有效供给;其次,土地流转制度除了研究城市国有土地的流转问题之外,还主要研究农用地的内部流转、农用地向非农建设用地流转、农民集体向非农建设用地流转等问题,而土地供给制度目前主要研究的是城市国有土地的供给问题,所以本书研究的土地供给制度都是与城市联系在一起的。另外,城市土地供给制度和城市土地储备制度之间也不能画等号,我们认为城市土地储备制度是一种制度的创新,而城市土地供给制度是在土地供给活动的发展和变化中,人们根据经济发展和市场需求以及土地的实际情况慢慢地形成和演化发展的,城市土地储备制度的建立,也是城市土地供给制度的改革创新,因为城市土地储备制度的建立优化了城市土地供给模式,所以城市土地储备制度可以说是城市土地供给制度的重要内容之一。

1.1.2 我国城市土地供给制度构成要素的演变过程

我国城市土地供给制度,是特指国家作为城市土地的唯一供给主体,为适应城市发展和规划的要求,本着城市土地可持续利用的原则,结合城市土地资源的实际情况,以划拨、协议、招标、拍卖、挂牌等方式,有计划、有目的地供给土地的规则。

1.1.2.1 供地主体、供地客体及供给市场的形成与发展

产权关系不同的土地所有制形式具有不同的土地产权主体以及对土地拥有不同的权

能,从而决定着土地配置的不同机制与形式。

在高度集中的计划经济体制框架下,我国长期实行的城市土地供给制度是一种以高度集中的指令性计划调拨的制度,其供给主体只有国家,供给客体只有所有权,而没有使用权,所以也没有合法的土地供给市场,这时候隐形土地市场也几乎没有。

20 世纪 80 年代至 20 世纪 90 年代初期是我国城市土地供给制度第一次较大改革时期,这个时候的土地市场比较复杂,隐形市场大量存在,合法的土地市场大致如中国社科院和美国纽约公共政策研究所共同编著的《中国城市土地使用与管理(总报告)》(1992)一书中的划分方法,该书将我国这一时期的城市土地市场分为四种类型:土地征用市场、土地使用权出让市场、土地使用权转让市场和城区集体土地交易市场。通过这种分类方法可以比较详细地了解城市土地在不同市场供给的主体和客体。见表 1-1。

表 1-1 不同市场类型下的供地主体和供地客体分析

市场类型	供地主体	供地客体	供给方式
土地征用市场	农民集体经济组织	所有权、使用权	被征收或是被强制收回
土地使用权出让市场	国家或地方政府	使用权、租用权	划拨、协议、招标、拍卖、挂牌等
土地使用权转让市场	土地使用者(如房地产开发商或是 补交土地出让金给土地使用者等)	使用权、租用权	有偿转让、租赁、作价入股等
城区集体土地交易市场	农民集体经济组织	所有权、使用权	有偿转让、出租、联营或入股等

资料来源:通过整理中国社科院和美国纽约公共政策研究所共同编著的《中国城市土地使用与管理(总报告)》

农村土地征用是土地所有权从农民集体所有向国家所有(全民所有)转移的方式,这是获取增量城市土地的主要来源,也是我国唯一合法的土地所有权供给方式。在农村,土地名义上属于集体所有,但由于大部分地区原有的集体经济组织在实行承包制后已经名存实亡,集体土地代表者不明确。由于所有权主体模糊,必然造成土地的无主状况及他人对所有者产权的侵犯,导致集体土地和行政划拨土地使用权非法进入转让市场,形成巨大的隐形市场。集体经济组织通过转让房地产、出租房地产或以土地使用权联营入股等方式将农用地用于非农建设用途,使得这样的集体土地交易带有明显的灰色市场特征,因为按照现行法律,农民集体土地所有权和使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设。因此,在这种土地供给制度下,为各级政府以各种理由低价征用集体土地、高价用于出让提供了便利,同时又直接导致了这些年来我国农地转用率居高不下,耕地资源大量锐减的情况。对此面临的问题是如何协调效率改进与过高成本的制度供给之间的关系,需要更加理性的思考,明智的办法是通过一种制度的创新使之走向公开化而不是简单地取缔。

20 世纪中后期,我国城市土地供给制度进行了第二次大的改革,一种始建于国外的创新制度——城市土地收购储备制度在我国土地市场掀动了第二次改革的浪潮。1996 年,上海首先在我国建立了第一家城市土地收购储备机构,随后杭州、南通等城市相继建立了城市土地收购储备机构,并出台了有关城市土地收购储备的地方性法规。这项制度的建立,改变了长期以来城市土地的多头供应现象,城市土地的全民所有性决

定了我国城市土地的供给必须由政府代表国家控制土地一级市场的供给权,实行城市土地的规划供给、年度计划供给以及供给的集中统一管理。所以,20世纪90年代中后期至现在,就土地一级市场而言,城市土地的供给主体只有国家或代表国家的地方各级政府,而供给客体只有土地使用权,真正形成了“一个池子蓄水,一个龙头放水”的格局,基本形成了公正、公平、公开的土地有形市场。据统计,截止2001年10月,全国有1002个县、市建立了土地收购储备制度,1604个县、市建立了土地审批重大事项集体决策制度,1435个县、市开展了土地使用权招标拍卖活动(就以省份来说,开展这项活动的超过90%),1020个县、市建立了建设用地信息发布制度,1216个县、市建立了协议出让最低价标准,1515个县、市建立了土地登记信息可查询制度,1087个县、市建立了土地有形市场(刘田,2001)。

1.1.2.2 供地方式和手段的发展变化

我国城市土地供给方式和手段自建国以来大致经历了由无偿划拨到划拨及协议出让再到划拨、协议出让、招拍挂并行这样的一个演变过程。迄今,虽然划拨、协议出让、招拍挂这几种方式同时并存,但划拨和协议出让都有严格的条件限制,而经营性土地必须以招标拍卖挂牌方式出让。表1-2说明了我国城市土地供应在不同时期所实行的不同的方式和手段。

从表1-2中可以看出,每一种供给方式和手段都是在一定历史背景下所形成的,每一种供给方式在当时也都有其存在的合理性,如无偿划拨这种方式在当时我国计划经济时期,对于当时迅速建立起社会主义公有制,促进城市的经济建设,特别是城市公共设施和基础配套建设起到了一定的经济推动作用。而协议出让则是在由计划向市场转型时期的一种折中处理,至于招标、拍卖、挂牌这三种方式已基本与市场接轨,这也是我国城市土地供给制度由计划向市场过渡的标志。

表1-2 不同时期供地方式和手段的变化

供地方式和手段	具体内容	实行时期	效果分析	
			优点	缺点
无偿划拨	由用地单位及主管部门向计划部门提交用地申请,计划部门依据国民经济计划所确定的投资规模、各种建设项目的优先次序以及在计划年度中可以筹集到的资金来供给土地的方式	1949年至1986年,全面实行时期;1986年至今,只有土地管理法规定的一些用地才可以无偿划拨	由国家统一计划供给,在全社会范围内可以统筹安排,比较容易控制土地供给,地方目标与国家目标基本一致	无偿无限期无流动使用土地,没有土地收益,无法保障城市建设资金;土地资源浪费严重,土地利用率低;无法控制土地隐形市场的交易
协议出让	由土地所有者的产权代表与提出申请的用地方,在没有第三方参与竞争的条件下,通过双方协商,要求用地方必须按照出让合同限定的条件来使用土地,来达到出让国有土地使用权的目的	1986年至2002年,普遍实行阶段;2002年至今,只有非经营性用地才可以用协议出让的方式	政府比较容易控制地价,灵活性较大,对一些特殊性质的项目用地和公益项目用地较为适用	缺乏竞争机制,市场透明度不高,主观随意性大

(续 表)

供地方式和手段	具体内容	实行时期	效果分析	
			优点	缺点
招 标	由土地所有者的产权代表发布招标公告,邀请特定或者不特定的公民、法人和其他组织参加国有土地使用权投标,评标委员会综合考虑投标人各项条件,根据投标结果确定土地使用者的行为	1986年至2002年,部分地区实行阶段;2002年至今,普遍实行阶段	一定程度的公开、公平、公正,投标人需要具备一定的条件才可参加投标,价格不是唯一因素,有利于土地的合理使用	不是完全的市场行为,是背对背地竞争,透明度不高,标底一旦泄露,会成为权钱交易的对象
拍 卖	由土地所有者的产权代表按照指定的时间和地点,组织符合条件的、有意受让土地使用权的人到场,就土地出让价格公开叫价竞投,并将国有土地使用权出让给出价最高者的一种出让方式	1987年至2002年,部分沿海地区实行阶段;2002年至今,普遍实行阶段	公开、公平、公正,市场行为占主导地位,价高者得之,有利于盘活国有土地资产,土地收益最大	拍卖时各买家互相追价会导致竞价的非理性行为,使得地价被不合理地炒高
挂 牌	由出让发布挂牌公告,按照公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布,接受竞买人的报价申请更新挂牌,根据挂牌期限截止时的结果确定土地使用者的行为	2002年至今,普遍实行阶段	公开、公平、公正,具有招标采购不具备的优势:一是挂牌时间长,且允许多次报价,有利于投资者理性决策和竞争;二是操作简便,便于开展;三是在一定程度上可以防止地价被不合理地炒高,有利于土地有形市场的形成和运作	

1.1.2.3 供地政策的发展变化

在城市土地使用制度未改革之前,我国城市土地供给活动是比较简单的,供给主体只有国家,供给客体只有使用权,供给方式只有无偿划拨,也没有太多的土地纠纷案件,对城市土地配置和使用起影响作用的是计划部门、城市规划部门和土地管理部门。这个时期也有一些零星的土地政策出台,如1953年11月,中央人民政府公布的《关于国家建设征用土地办法》及1958年1月国务院修订公布的《国家建设征用土地办法》,其中规定了国家建设征用土地的程序及被征用土地的补偿安置办法。一直到1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》实施后,土地供给活动才有了法律上的保障和依据。表1-3列出了不同时期与土地供给相关的一些政策。

表 1-3 不同时期相关的供给政策分析

法规或条例	施行时间	内 容	对土地供给制度的影响
《中华人民共和国土地管理法》	1986年通过,1988年及1998年第二次修订,1999年1月1日起施行	实行土地用途管制制度,编制土地利用总体规划,编制土地利用年度计划	控制建设用地供给总量,按照规划确定土地用途,土地供给要有一定的计划性
		城市市区的土地属于国家所有	限制了供地主体只能是国家
		实行占用耕地补偿制度,耕地总量动态平衡制度*	从注重增量土地供给到挖掘存量土地潜力的转变

(续 表)

法规或条例	施行时间	内 容	对土地供给制度的影响
《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》	1990年5月19日起施行	规定了土地使用权出让的最高年限和土地使用权出让的方式	对土地供给有了时间和收益上的要求;确定了土地供给的方式;严格限定了土地使用权划拨的范围
《中华人民共和国房地产管理法》	1995年1月1日起施行	实行国有土地有偿有限期使用制度 实行土地使用权出让制度	
《招标投标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》	2002年7月1日	商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标投标拍卖挂牌方式出让	是土地供给方式的重大改革,大大增加了土地收益

* 国务院 11 号文件[1997]再次强调我国必须采取世界上最严格的措施管理土地和保护耕地,实行耕地总量动态平衡制度

1. 1. 2. 4 供地模式的发展变化

1. 计划经济时代的供地模式

在传统的土地供给制度下,供给是一种高度的政府行为。其土地供给的模式如下:用地单位及主管部门如需用地,须向计划部门提交一份投资申请和用地申请。计划部门在考虑这些申请时,主要依据国民经济计划所确定的投资规模、各种建设项目的优先次序以及在计划年度中可以筹集到的投资资金来作决定。在供给过程中,计划部门起着至关重要的作用。但计划部门在制定国民经济计划的过程中基本未考虑事先制定一个土地供求计划,它们优先考虑的是为了实现某种经济增长率所需要的投资计划,土地的供给与分配是在分配投资计划过程中完成的。这种计划只是一种着眼于建设需要的土地供给计划,而不是立足于土地供求平衡的综合计划。

从图 1-2 中可以看出,传统的土地供给是一种需求引导下的供给。即国家机关、部队、学校、国有企业等如果需要使用土地,首先须申请建设项目,经县级以上人民政府审查批准后,最后由土地管理部门拨给用地。改革以前,我国城市土地的需求和供给一样,都是一种高度的政府行为。这种需求不能将土地稀缺的严峻现实引入土地的供给决策中,决定了供给的盲目性。

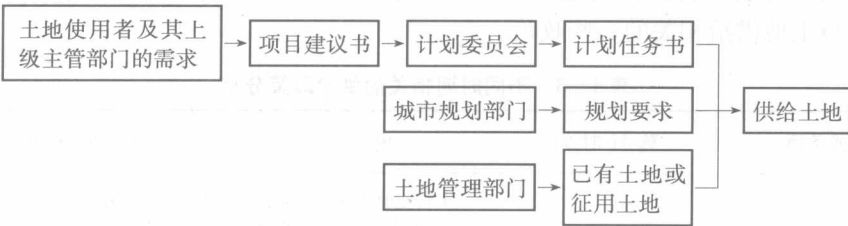


图 1-2 我国城市土地传统供地模式示意图

2. 现行的城市土地供给模式

针对计划经济时代土地供给模式的不足,近年来,我国不断进行改进和优化,尤其是

通过建立城市土地收购储备制度以来,大部分地区形成了“一个池子蓄水,一个龙头放水”的格局,土地收回(购)、储备和供给机构按照一定的模式运行,实现土地的有效供给,见图 1-3。在这个模式中,土地收回(购)、储备和供给机构根据土地储备计划依法征用、收回(购)或造地等方法建立城市土地储备库,并对土地储备库内的土地进行开发、整理和经营,并根据土地市场需求和土地供给计划依法供给土地。

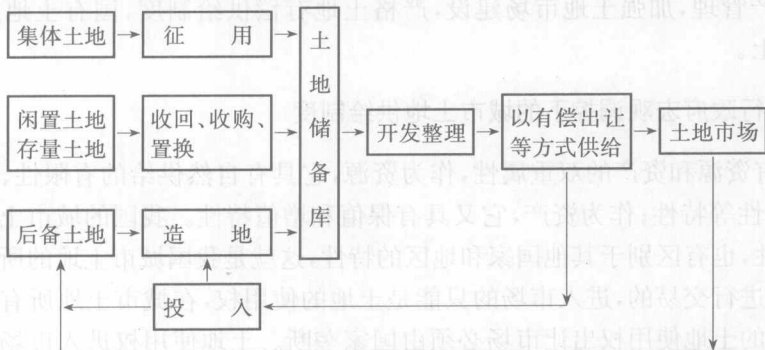


图 1-3 优化的城市土地供给的供给模式

1.1.3 现行城市土地供给制度的制度特征

我国现行的城市土地供给制度既体现社会主义土地公有制和全民所有制的性质,又初步形成与社会主义市场经济体制改革相适应的目标模式与基本框架,既要符合我国国情,又要在充分了解各国城市土地供给制度的历史、内涵、组织管理方式、具体运作方式、运作程序、相关政策法规及技术要求等方面的成功经验和做法予以借鉴,既遵循中国现行法律法规,又能使中国城市土地供给制度能适当地与国际接轨。我国现行的城市土地供给制度形成主要受经济发展、人口增长、城市规划、土地市场、技术因素及相关政策因素的影响,具有如下一些制度特征:

1.1.3.1 实行国家垄断一级市场的城市土地供给制度

我国城市土地所有权的唯一主体是国家,国家垄断了城市土地供给的一级市场,土地二级市场和三级市场就是土地使用者之间转让土地使用权的市场,并形成相应的土地供给管理制度。长期以来,相当一部分城市之所以土地供应总量失控、市场混乱,其中一个重要原因就是土地分散多头供给。国务院 15 号文件下达后,各地纷纷收回失落的土地供应权,使多家出让土地的局面起了变化。我国实行的是国家垄断一级市场的城市土地供给制度,只有实行垄断,政府才可以实施土地利用总体规划,以土地供给来引导用地需求,确定土地投向;也只有实行垄断,政府才可以控制土地供给总量,形成土地公开竞争的局面。这也是我国有别于其他西方资本主义国家城市土地供给制度的基本特征。

1.1.3.2 实行城市土地有偿供给制度

我国的城市土地有偿供给制度近年来出现了改革的新势头,主要围绕着新增土地

和转让原来行政划拨土地进入批租制轨道,将原有行政划拨土地不实现流转以及交纳土地使用税这两个方面展开。在土地供给上,把无偿无限制的土地变为有偿有限期的土地使用,通过建立和培育土地市场,引入市场机制,使市场在国家宏观调控下对土地资源配置发挥基础性作用。实行城市土地有偿供给制度的直接效果就是国家通过出让土地取得土地收益,土地既是宝贵财产,就不能像阳光、空气那样可以无偿使用。只有加强土地资产管理,加强土地市场建设,严格土地有偿供给制度,国有土地资产流失的漏洞才能堵上。

1.1.3.3 实行政府宏观调控下的城市土地供给制度

土地具有资源和资产的双重属性,作为资源,它具有自然供给的有限性、质量的差异性、整体生态性等特性;作为资产,它又具有保值和增值特性。我国的城市土地具有资源和资产的共性,也有区别于其他国家和地区的特性,这就是我国城市土地的所有权归国家所有,是不能进行交易的,进入市场的只能是土地的使用权,在城市土地所有权国有化的前提下,形成的土地使用权出让市场必须由国家垄断。土地使用权进入市场的数量应与土地供应计划紧密相连,并以此形成国民经济宏观调控的一种重要手段。实行政府宏观调控下的城市土地供给制度,政府可以以市场配置为基础对城市土地进行宏观调控和资本运作,最大限度地减少盲目供地和无计划供地。

1.1.3.4 实行计划与市场并行的城市土地供给制度

我国城市土地供给制度经历了由计划经济向市场经济转轨的过程,然而在这个过程中政府意识到完全的计划或是完全的市场在很长的一段时间内是不适合中国当前的国情的,所以现在实行的是计划与市场并行的城市土地供给制度。所谓“计划与市场并行”体现在两个方面:一方面指的是土地供给的范围实行计划与市场并行,具体来说,我国现在虽然大部分城市土地采取有偿出让的方式,但仍然有划拨的土地,如城市基础设施用地和公益事业用地、国家机关用地和军事用地以及国家重点扶持的能源交通水利用地等,因为如果完全采取市场配置,一些收益较小的城市土地将会被配置到其他部门,而影响城市的总体发展。因此,我国在土地供给的范围上实行的是计划与经济并行。另一方面是指土地供给配置实行计划与市场并行,如土地供给的数量、土地供给的用地类型不能完全由市场需求来决定,而要由国家有计划地引导。具有明显的中国特色。

1.1.3.5 实行“收购—储备—出让”模式的城市土地供给制度

我国新一轮城市土地供给制度的改革,是以城市土地收购储备制度的建立为标志,目前已经在全国大部分城市范围内初步形成了政府主导下的统一收购、统一储备、统一出让和统一管理的城市土地供给市场,使政府能够根据市场变化有计划地供给土地,严格控制土地供给总量和供给结构配置,调节市场供求关系,提高市场机制配置土地资源的效率,促进土地开发由粗放经营逐步转变为集约经营。我国城市土地收购储备制度的建立,有效地遏止了土地的非法炒卖和隐形交易,防止国有土地资产的流失。这一特征是城市土地供给制度有别于改革前最为显著的特征。

1.1.3.6 实行用途管制的城市土地供给制度

新的《土地管理法》以土地用途管制为核心,从机制、法制、体制上牵动了土地供给制度的全面改革,在构筑一个不断完善的土地制度体系中,实现土地科学有序利用,使耕地保护置于社会经济发展、环境保护统一的有机体内。实行用途管制的城市土地供给制度,严格限制了使用土地的单位和个人必须按照土地利用总体规划确定的用途来使用土地,使得土地的供给受到一定限制。

1.2 城市土地供给制度:形成与变革

在从计划经济走向市场经济的转变过程中,我国的城市土地供给制度也经历了一个形成和发展的过程,城市土地供给制度体现了与时俱进的特点。

1.2.1 计划经济时代城市土地供给制度

建国初期,我国成功地进行了社会主义土地改革,废除了土地私有制,建立了社会主义土地公有制,逐步形成了和计划经济体制相匹配的传统的城市土地供给制度——无偿、无期限、无流动城市土地的供给制度,国家对城市土地实行了一元化的管理。城市土地在这种供给制度下,相应的供给模式也比较简单。由用地单位申请立项,计划管理部门根据立项申请和城市建设的需要决定是否批地,再由土地管理部门行政划拨土地(见图1-2)。

这个时期城市土地供给制度的主要特点有:

1) 城市土地供应高度集中,土地供给的主体只有代表全民利益的国家,任何用地的审批权都牢牢地控制在国家手中,代表国家行使这种权利的不是土地管理部门,而是计划管理部门。

2) 没有合法的土地供应市场,土地使用者不能自行将土地处置给其他使用者,用地者之间不能自行解决土地流动。

3) 供地方式长期单一,只有行政划拨一种模式,土地使用者依法无偿取得划拨的土地使用权。

4) 供应土地主要通过征用集体土地的渠道来满足,即国家首先根据需要将农村集体所有土地,通过征用成为城市国有土地或其他形式的国有土地,再无偿划拨给国有企业、事业单位和行政单位等使用。

5) 没有土地收益,国家供给土地都是无偿的。

6) 土地供给没有期限,城市土地一旦划拨给用地单位,国家就很难再收回调拨给其他需要用地单位。

7) 土地供应没有科学计划和长远规划,基本上是以需求定供给。

这种城市土地供给制度,在解放初期,中国人口还不是太多,人地矛盾还不是很尖锐时,并没有暴露出太多问题。但是一个国家、一定地区的土地资源是有限的,随着社会经