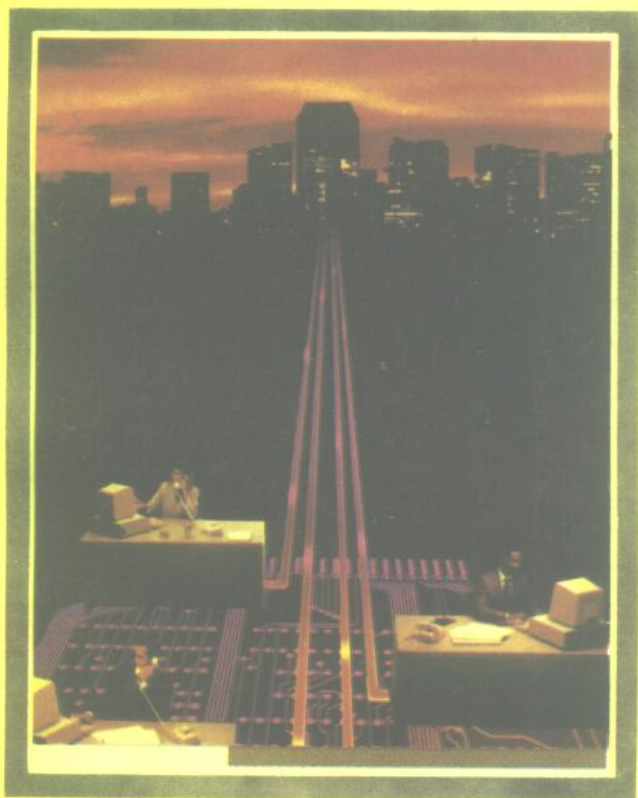


中国地产丛书

中国经济发展与地产市场



袁征 主编

改革出版社

GDDT/12

• 中国地产丛书之三 •



中国经济发展与地产市场

——中国广东首届地产暨开发区活动周论文集

主 编：袁 征

副主编：蒋亚平 谢朝恩 黄开文

编 务：余世许 朱良骏



(京)新登字 053 号

图书在版编目(CIP)数据

中国经济发展与地产市场/袁征主编.-北京:改革出版社,1994.6

ISBN 7-80072-603-7

I. 中… II. 袁… III. 房地产-经济发展-研究 中国 IV
.F293.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 06592

改革出版社出版发行

社址:北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码:100011

三河市宇华彩印厂印刷

新华书店经销

1994 年 6 月第 1 版 1994 年 6 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 200 千字

印数:5000 册

定价:9.80 元

培育規範房地產市場
促進經濟健康發展

為中國廣東房地產發展開拓新領域

九九四年 王允進



加快建設有中國特色的

土地市場體系

為中國廣東首屆地產

暨開發區活動周題

鄧玉川

五十年五月

• 中国地产丛书 •

顾 问:王先进 邹玉川
马克伟 刘文甲
李长江

策 划:中国地产促进会

主 编:蒋亚平

副主编:余世存

目 录

对当前土地市场管理工作的几点思考.....	王先进 (1)
中国经济发展与土地市场.....	邹玉川 (6)
中国地产市场与土地市场.....	周大力 (12)
中国土地市场:现状、问题和趋势.....	孙英辉 (19)
当前宏观经济问题的五点理论分析.....	樊 纲 (30)
房地产业“过热”的科学分析.....	郭翊光 (46)
1992—1994:中国房地产市场与宏观经济	孙德宏 (51)
浅议我国房地产发展战略.....	胡 炜 (57)
房地产人气:旺盛到淡静的嬗变	陈太阳 (63)
对深化土地使用制度改革中几个问题的思考.....	黄小虎 (68)
深化土地使用制度改革的思路.....	戚名琛 (77)
论我国城镇国有土地产权制度的构建与完善.....	周 诚 (96)
深化地权设置 培育地产市场.....	孔泾源 (107)
地产业与广东经济.....	袁 征 (110)
天津市地产市场发展综述.....	缪仲泉 (116)
建立土地市场管理辅助机制的思路.....	谭企坤 (122)
城市地产市场中的问题及对策.....	高 群 (130)
土地利用效益与城市发展方针.....	孟晓苏 (137)
建立土地市场经济的土地立法规划.....	潘明才 (144)
加快建立房地产市场经济体制.....	黄开文 (154)
加强“五统一”配套机制建设的思路.....	卢 体 (165)

土地投机问题论纲·····	余世存(182)
明租正税少费是市场经济发展的需要·····	刘维新(185)
土地增值税与大陆房地产市场·····	蒋亚平(193)
关于加强地价管理问题的思考·····	鹿心社(201)
构建地价管理体系的实践与探索·····	叶文鉴(205)
论农村土地转化为城市土地的市场形态·····	杨重光(213)
集体非农业建设用地进入市场的实践和认识·····	马保庆(219)
中国房地产业吸引外资面临的新形势·····	曾北川(226)
试论宗地价格的评估·····	柴 强(230)
北京房地产咨询评估业的发展与现状·····	李如进(234)

对当前土地市场管理工作的几点思考

前国家土地管理局局长 王先进

当前的土地管理工作总的形势是好的,但出现了很多值得注意和亟待解决的问题。少数地方,问题相当严重。要采取有效措施,防止土地使用制度改革走入歧途。应该说,在土地使用制度改革、培育地产市场方面的基本法律、法规,只要严格按照《土地管理法》、《出让和转让暂行条例》和我们部门制订的规章办,是不会出现大的问题的。当前立法很重要,但执法尤其重要。1992年以来出现的问题,不是因为无法可依,而是有法不依造成的。

当前,突出的问题是:

一、有许多地方土地市场行为不规范。大量土地资源被乱占,超过用地计划。有些国际、国内大地产商包括一些跨国公司趁机大量囤积土地,有个境外大地产公司,已占有约50平方公里土地,购买土地后,长期不开发。这有地产商的原因,也有政府的原因。政府把土地出让了,但征地、拆迁、基础设施都没有完成,地产商无法开发土地,这就为地产商囤积土地提供了合法的条件。

二、出让土地结构不合理。有些地方大量出让土地给房地产开发企业,工业却没有发展。昆山市出让的土地大都是搞工业的,只有5%搞房地产业,经济超速发展;另一个省的一个市,出让的土地大都是搞房地产业,而工业却没有发展,一时的泡沫兴旺,现在落下来了。香港人士批评我们说有的市政府是为了要钱而卖地,不是为发展经济而卖地,这很中肯。二、三产业不发展,房地产业也发

展不起来，投机者赚了钱，卷铺盖走了，剩下由政府收拾。

三、压低土地价格。有些同志不懂得土地是巨额资产。从经济上讲，我们出让土地的目的之一，是使城市基础设施建设投资能转入良性循环的轨道。现在城市基础设施建设，小城镇1平方公里约1.5亿多元，大城市要5亿多元。5亿元是什么概念？每平方米就是500多元。而城市能出让的土地不到50%，一般是30%—40%。如果以1/3计算，每平方米土地投入要达到1500元，当然这笔资金不是一下子投入的。有的地方，地先卖了，每平方公里出让收入1亿元，全部用于基础设施建设，每平方公里还缺4亿元。这4亿元要在以后逐年投入，现在个别地方低价大量出让土地，几十年后无地出让了，但基础设施总得上，怎么办？前人要为后人打基础，前任市长要为后任市长创造条件。

还有“炒地”、“炒楼花”问题。我认为我们不能允许“炒地”，“卖楼花”可以，但不许“炒楼花”；“炒楼”可以，地是绝对不允许“炒”的。广东一是贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地的基本国策，二是防止土地资产流失，应该收归政府的收归政府。按照这两条原则来衡量，有的地方没有做到，这不能不说这个地方土地使用制度改革已经走上歧途。

针对当前产生的问题，我们应采取一些措施：

第一，建设用地供应计划一定要控制在全国土地利用总体规划范围之内。我国土地利用总体规划已经国务院批准，要求本世纪内每年土地净减少控制在350万亩以下，而现在年年突破。下个世纪到2040年以前，每年净减少耕地控制在150万亩以下，人均1亩耕地，要吃得饱，吃得好，达到发达国家水平，得生产1200斤粮食。粮食产量要上，农业技术得有质的突破。如果这个目标达不到，中国人不可能吃得好。全世界稻米剩余只有1200万吨，而我国一减产就是3000万吨，到哪里买粮食？！有粮食也没有那么多外汇，运输也解决不了。所以，建设用地计划一定要卡紧。

第二,在制定土地利用总体规划时,要把城镇布局发展规划作为土地利用总体规划的重要内容。今后城镇该怎么发展,现在得有规划,不能盲目发展。保护耕地得有两个圈,一是农田保护圈,二是城镇建设发展圈,有这两个圈,才能保护好耕地。还要搞好村庄规划,山东莱芜市经过调查规划,全市有150个村庄要搬到山坡上去,这是极有远见的。特别是沿海地区,要这样做。土地、规划、城建部门都要齐心协力做好这件事。一是土地供应量,二是区域规划,都搞好了,农田才能保护好。

第三,土地出让行为要规范,主要是规范政府行为。出让土地首先要考虑到经济发展的需要,工业、商业、写字楼、住宅用地各多少,都要有计划。现在有些地主是敞开大门,任地产商随便挑,说要哪里,就给哪里,这样做,弊端太多。出让首先得要有规划,出让数量、用地结构、用地区位定好才能出让。总之,要做好土地出让的前期工作。还要明确投资开发的期限。有的项目如酒楼等,开发期限也就两三年,再大面积的最多不能超过5年。出让大片的土地可视情况而定。再就是出让金必须依法限期付清。有的人说不行,我认为,没有钱就不要买地。现在说“暴发户”,许多是炒地炒发的,我认为,现在影响社会主义公有制的最大问题来自分配领域,人们不满也在分配领域,许多社会弊端也来自分配。马克思讲:生产决定分配。但在一定条件下,分配也决定生产。为什么现在恶性案件猛增,原因很多,其中有一条是分配不公引起的心理失衡。都是穷哥们,怎么几天不见,你暴发了,一掷千金?所以我就抢你的,弄不好就杀你。我建议大家做点社会调查。改革引起了社会心态、社会阶层的变化,什么阶层有什么心态。土地出让金一定要按期缴纳。开发应按期进行,不按期完成,要缴纳“闲置费”。如开发期是两年,可以缓期半年,缓期不行的,收回土地。

第四,土地转让条件要有明确的限制。我们规定,出让的土地要转让必须完成除地价以外的建筑总投资的25%,也可以按照建

筑实物工程量计算,卖楼花要有严格限制条件:一是建筑图要经过批准;二是基础打好了,达到±0;三是卖楼花钱要存入银行,监督使用;四是“入伙”的时间有明确规定;五是建筑物有质量问题要负责维修,达到设计水平。严格限制的目的,一是防止投机,二是保护消费者的正当利益。现在有人一拿到批文就卖楼花,

第五,建立现代化企业的土地产权制度。首先要明确城镇地产是国家的,处理地产时要由产权代表机关——土地管理部门办理。要成立股份制企业,第一,企业使用的土地要办理出让手续,补出让金,土地才能变为股份制的财产,一次交不起,可以分期交。只有交足出让金,土地才有转让的权利。第二,如果有的土地使用者交出让金交不起,可以交年地租,但不允许其土地转让。第三,土地可以折成资本入股,但有一个关系要处理好,就是要办理出让手续。因为土地折价入股,等于国家把土地使用权出让给股份制企业,至于谁持股,按规定由国有资产局委托法人持股。但有些地方国有资产局还不健全,政府要求土地局持股,也可以,但土地局必须有专门机构负责持股。这样就比较清楚了。关键是土地入股是将土地折成资本后入股,土地照样由股份制企业使用,土地管理局按出让土地管理。

第六,健全土地估价制度,各级土地管理部门要抓紧成立土地估价机构,当前主要是成立官方的,政府控制的,当然也可以收点费。针对一些地方低价出让土地的现状,凡是出让土地首先要经过估价委员会(或估价小组)的估价,然后提交政府,政府按照估价结果定出让价,不要由市长定或土地局直接定价。如果市长认为所估价格太高,可再责成其重新估价,然后再报市长最后定价。有这样一种制约制度是有益处的。

目前有个不正常的情况,就是,一方面出让土地的价格压得很低,另一方面转让的房价地价都很高,这与国民经济的发展水平不相称。价高的原因,一是由于政府的干预,无限制地将不合理费用

增加到房价中；二是由于房地产商的炒买炒卖，囤积居奇，待价而沽。我们可以研究一下，国际上房地产价格与国民经济发展水平的关系，经济发展到什么水平时，相应的房地产价格水平，这样可以有一个比较。房地产价格过高，对经济发展不利。我们虽然出台了土地增值税，但房价过高时，转让收入大部分还是为炒家所得。其次是增加了社会成本。有些地方经济并不发达，但宾馆、酒店装修了又装修，高档了又高档，吃一顿饭，所吃的东西只占总价格的20%，80%吃的是房租、地价、装修费，造成超前消费。其三是延缓了我国住宅问题的解决。我国城市人民生活最大的问题是住房问题，我调查过，一个老老实实的工人至今仍住着解放初期分的房子，南方有的住户家里还有“马桶”，而现在房价这么高，这些问题怎么解决？北京房价每平方米高达5—6千元。职工、居民的住房怎么能很快解决呢？房价过高并不一定好。我不是说要马上人为压低地价房价，而是要研究房价地价特别高是什么原因，然后采取措施，使资产既不流失，也解决这个问题。

最后一个问题就是，土地部门对如何管理土地市场，保护耕地的的问题要下大力气研究。一方面对上述有争论的问题要研究，另一方面要有具体措施和对策。有的问题争议很大，比如集体土地进入市场就争论很大，有些地方认为“转权让利”、“统一出让”是可行的，既然可以，就要赶紧实践，扩大范围，全国都行之有效时，上面争议就解决了。只停留在个别实验，拿不出相当数量成功的经验，往往说服不了理论家、专家，影响国务院决策。我的意思是，一方面要抓紧立法，一方面要抓紧推进改革。宅基地问题，我到浙江绍兴县去看，农村集镇的宅基地，统统采取出让的办法，居住用地，价格低；商住用地，价格高，群众很拥护。还有一个相关的问题是，农民宅基地可不可以买卖，在这次制定的《土地法》中要解决。

中国经济发展与土地市场

国家土地管理局局长 邹玉川

中国土地市场的形成与发展,是70年代末期在全国范围内开展的经济体制改革和对外开放的结果。在中国经济由计划体制向市场机制过渡过程中,沿用40多年之久的行政划拨用地制度的弊端日益明显,已不再适应经济体制改革和对外开放的需要。改革这种土地使用制度,释放出“土地”的巨大活力,以促进国民经济健康发展已成当务之急。这直接导致了1987年开始进行的土地使用制度改革,核心是:实行土地使用权有偿出让、转让制度,用市场机制合理利用和优化配置土地资源,发挥土地资产的巨大潜力。

中国土地市场的建立,对国民经济健康发展 and 社会主义市场经济体系的完善,是至关重要和必不可少的。众所周知,土地是一项不可替代的生产要素,是一切组织和个人生产、生活和经营活动的前提条件,对国民经济各个行业、各类产业的发展起着重要的基础保障作用。土地资源能否在空间上及人与人之间达到合理利用和优化配置,对于国民经济能否顺利、健康发展作用极大。而促进土地资源合理利用和优化配置,关键性的措施是建立一个高效、灵活的土地市场运行机制。从这一意义上说,传统计划经济下采用的行政划拨用地制度由于过分强调了行政手段和人的因素,忽视了土地自身价值和规律的作用,不可避免地造成了土地资源配置长期处于不合理和不公平状态。与此相对应的是,土地市场的建立,引入了市场调节和竞争机制,市场经济规律和价值规律在土地配

置中发挥了重要的主导作用,从而使土地的利用和配置方向趋于合理,用地环境得到改善,促进了国民经济健康、顺利发展。

目前,中国正着手发育、完善社会主义市场经济体制,这是保障国民经济快速、健康发展的根本性措施。其基本特征是:在维护社会主义公有制的前提下,力求与国际惯例接轨,发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。中国土地市场的形成,正是适应了这一经济体制改革的需要,并构成了社会主义市场经济体系中不可缺少的组成部分。首先,它是建立在中国独特的土地公有制基础上,国家拥有土地的最终所有权,并以有偿出让土地使用权的方式使土地所有权在经济上得以实现,维护了土地的社会主义公有制并使之落到实处。其次,出让后的土地使用权可以按照国际惯例在市场中再行转让、出租、抵押,维护了土地使用者的合法权益,保证了市场机制的高效、灵活性。这一市场机制的形成,顺利地完成了土地配置由计划体制向市场机制的过渡,并维护了社会主义土地公有制,避免了由此可能引起的社会波动。

正是由于中国土地市场的形成与发展,适应了经济体制改革的发展方向,促进了国民经济发展,并与中国具体实际相结合,因此,中国土地市场从形成至现在,虽然只有短短七年的时间,但发育十分迅速。目前,全国范围内,地区性的土地市场已基本形成,并正朝着规范化方向健康发展。从目前形势看,土地市场对国民经济发展起到了重要的促进和调控作用,具体体现在以下5个方面:

1、可以发挥土地对国民经济发展的调控作用。在中国建立社会主义市场经济体制过程中,利用宏观调控手段,保证国民经济发展中各类产业结构、产品供求关系趋于合理,是一项重要的内容。这其中,价格、金融、计划等杠杆的运用是必不可少的。而土地的运用,也是一项直接的、重要的手段。正如前面所讲的,中国土地市场一个突出的特征是国家通过土地出让的方式行使土地所有权,在价格、年限、用途等各个方面做出规定,并按照计划和规划执行。这

就可以保证在土地出让过程中,国家以土地所有者和管理者兼具的身份执行国家经济宏观调控产业政策。对国家鼓励发展的产业,采取多供地、低地价或减免地价政策,对不鼓励或限制发展的产业,采取高地价或不供地政策,从而保证国民经济结构趋向合理。由于用途、年限等土地使用的限制贯穿于市场运行的始终,因此,这种土地的宏观调控作用可以有效地得以发挥。

2、有效地促进了对农用地的保护。加强对农用地的保护,对于中国经济的发展和社会的稳定是至关重要的。中国有11亿多的人口,解决其“吃饭”问题是一项长期而艰巨的任务。粮食稳定了,才能达到社会的稳定,才能促进经济的健康发展。中国人均耕地仅及世界水平的1/4,在农业生产力水平不可能得到突破性提高的情况下,维护粮食生产的稳定,关键措施是保持农用的稳定。虽然土地市场的形成,目前还只限于城市土地的合理配置,但其间接的作用已扩展到促进对农用地的保护方面。土地市场的作用,在城市用地内部形成了节约利用土地的机制。在土地资源十分有限的情况下,城市紧凑化发展,就必然会腾出更多的城市用地进行项目安排,就会相应地减少对农用地的占用,防止城市无节制的外延、扩大。因此,市场机制促进了城市内部用地的节约与挖潜,也相应地减少了城市外部对农用地的需求,从而保护了农用地资源。

3、促进了城市现代化建设。一个城市发展的现代化水平,是衡量一个地区经济发展水平的重要标志。土地市场的形成与作用,引发了中国城市发展的下列变化:首先,市场机制的作用有效地提高了人们节约、合理利用土地的自觉性。由于土地价值在市场中得以充分体现,促使人们在城市土地资源十分有限的情况下,充分挖掘潜力,使城市建设朝紧凑化方向发展,符合了现代化城市的发展方向。其次,由于国家在市场机制运行环境下,通过土地有偿出让积累了大笔资金用于城市建设,改善了城市道路、供水、供电、供热等基础设施条件,加快了市政建设步伐。与此同时,城市投资环境的

改善,吸引了大批国内外资金进行城市建设和房地产开发,使城市建设出现了日新月异的局面。第三,市场机制的作用,有效地促进了城市土地利用结构趋向合理,城市规划得以顺利实施。由于不同城市地段引起的土地级差效益不同,并在市场机制下充分显示出来,在城市用地安排上,可充分考虑用地类别与经济效益挂钩,并做到地尽其利,保证用地结构合理。同时,市场机制的作用,又为城市旧城改造提供了一个意想不到的动力。由于历史的原因,中国许多城市中心聚积了一些经济效益低下、污染严重的老企业。同时,大量简易、破旧的居民住宅改造因资金缺乏迟迟不能进行。随着城市土地级差收益逐步被人们所认识,利用城市级差地租,进行老企业搬迁和居民住宅改造得到顺利进行,促进了城市功能趋于合理,改善了居民居住环境。目前,这一作法在许多大中城市如福州、上海、广州、杭州等地实行,效果明显。

4、带动了房地产业的快速发展。房地产业是国民经济产业结构中一个重要的基础产业。从实际意义上说,房地产业得以发展的基本动因是经济发展的牵动。而土地市场的形成与发育,则是促进房地产业发展的一个必要条件。中国土地市场的建立,为房地产投资者创造了一个公平竞争的投资环境,而市场机制的逐步完善,又在一定程度上降低了房地产投资者的风险。从实践效果看,中国土地市场发育完善随之而来的是房地产投资快速增长,房地产业迅速兴起。这不仅保证了中国经济快速增长中对厂房、住宅、写字楼及宾馆公寓的大量需求,同时也增加了财政税收,安排了大量就业机会,促进了经济发展的良性的循环。

5、为老企业更新改造提供了动力。在国内,由于历史的原因,部分企业,包括一些国营大中型企业长期处于亏损或经营不善的状态。搞活这部分企业,促使其转换经营机制迫在眉睫。从实际操作上看,由于缺少足够的启动资金,当产业结构调整、产品改造机会来临时,企业自身已无能为力,常常丧失机会。任其破产,又会引