



教育部人文社会科学研究规划基金项目 (05JA790036) 最终成果

国家社会科学规划基金项目 (06BJY084) 阶段性成果

转型期

ZHUANXINGQI
ZHONGGUO FANGDICHAN SHICHANG
CHENGZHANG

中国房地产市场成长：

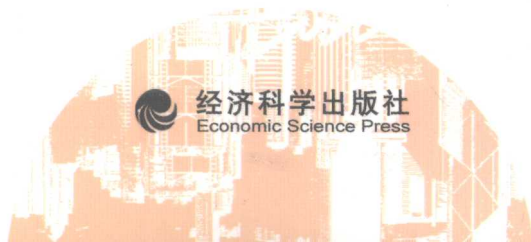
1978~2008

高 波 等著

改革开放30年来，特别是近10年来，中国房地产业高速增长，并迅速成长为国民经济的支柱产业。房地产市场不断发育和完善，是中国经济转型期的一个重要成果。本书以中国经济转型为背景，从中国房地产市场的成长阶段分析切入，探讨房地产业发展对经济增长的贡献，研究房地产市场运行的房地产价格规律及其泡沫现象。



经济科学出版社
Economic Science Press



教育部人文社会科学研究规划基金项目（05JA790036）最终成果

国家社会科学规划基金项目（06BJY084）阶段性成果

转型期中国房地产市场 成长：1978 ~ 2008

高 波 王辉龙 赵奉军 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 张庆杰

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期中国房地产市场成长：1978 ~ 2008 / 高波等著 .
北京：经济科学出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8004 - 7

I. 转… II. 高… III. 房地产 - 市场 - 研究 - 中国 -
1978 ~ 2008 IV. F299. 233. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 029472 号

转型期中国房地产市场

成长：1978 ~ 2008

高 波 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 12. 75 印张 210000 字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8004 - 7 定价：25. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

高波教授长期从事房地产经济学的研究，近几年来他做到了厚积而薄发。在2007年出版了《现代房地产经济学导论》后，最近他又完成了《转型期中国房地产市场成长：1978~2008》一书的撰写。这些成果都具有较高的理论价值和较大的应用价值，确实可喜可贺。在改革开放30年后的今天，对中国房地产市场的形成和发育进行专题研究，具有总结历史经验和探索发展趋势的双重作用，这自然也会引起我们对转型期市场发育问题的关注和反思。

回顾历史，可以发现在不同阶段对于经济转型关注的重点是有差异的。在改革开放初期，理论研究者所争论的问题是计划调节多一点，还是市场调节多一点；到了1992年之后，研究的重心就转向了社会主义市场经济体制建设的内容与秩序，需要回答的问题是我们应该建立什么样的市场经济；在改革开放取得巨大成就的今天，学者们思考的则是关于市场经济体制如何完善和成熟的问题，即要回答市场经济向何处去？因为种种现象表明，市场经济体制建设是一个长期而艰巨的过程。在市场主导资源配置之后，还要在不断解决新问题、迎接新挑战的过程中完善市场经济体制。

在中国的市场化进程中，房地产、教育和医疗对人们的生活影响较为直接且重大，这些领域的市场化过程所引起的争论也相对更多。特别是由于房地产具有生活必需品和投资品的双重性质，对生活、生产活动都有着广泛的影响，其市场化过程更具复杂性。然而，迄今为止中国房地产市场的建设可以说是最为成功的，充分显示了市场在配置资源上的优势。具体反映在房地产业的发展上，在不到10年的时间里，大量资金、技术、人力和土地资源被高效地整合起来，全国每年新增城镇住房面积均在数亿平方米以上，使得我国人均住房面积得以快速提升，住房质量有了较大改善，也推动了城镇化和城市现代化的进程。理论和实践都表明，房地产市

场不仅具有优化资源配置的功能，也是调动和集聚资源的重要机制，还是解决商品评价和收入分配的有效方式。

然而，市场本身由于信息不对称、信息不完全等原因而存在着多种缺陷，这些缺陷的突出反映就是价格的剧烈波动和市场风险的增大。近期因美国次贷危机所引发的全球金融危机就是一个典型事实。这一事实表明，市场配置资源同样会遭遇道德风险，导致社会资源的巨大浪费。特别是在全球化的今天，市场范围随着合约链条的延伸而不断扩大，市场风险所导致的影响也就更为深远。在我国房地产业的发展过程中，同样也出现了房价上涨过快、房贷金融风险增大、土地交易违规等问题。这些问题的出现，一方面是由于市场机制本身的特点，另一方面是由于我国房地产交易制度和房地产金融制度都还处于学习和探索的阶段，不够完善在所难免。但我的观点是，虽然房地产市场运行存在缺陷，具有风险，但绝不能因噎废食，停止房地产市场培育和房地产金融创新的步伐。特别是当前我国房地产金融还很不发达，融资的渠道和手段较为单一，发展的空间还相当大。深入来看，有效防范房地产市场的系统性风险，不能仅从市场内部来寻找出路，还要跳出市场，从法治、伦理和信仰的层面来加以弥补。因为，市场合约本身是不完全的，现代市场经济已经发展成为一个复杂系统来有效保障不完全合约的实施。

法治是现代市场经济的根本基础，是市场良好运行的外在保障。从房地产市场发育的过程来看，法治可以通过三方面的强有力约束来降低市场风险。一是法治约束房地产市场主体的行为，无论是房地产开发商还是商业银行、房地产中介机构，其行为都要受到法律的约束，符合人体健康安全和环境保护、金融市场、金融机构、公司治理结构等有关要求。例如，次贷危机后一个普遍的认识就是一些市场主体应承担更多的责任，必须重新设计房贷及债券投资的制度安排。二是法治维护市场秩序，包括明确界定产权，保护产权，执行合同，维护竞争等。三是法治约束政府的行为，包括限制政府对房地产市场的随意干预、随意收费、随意改变经济政策等。需要指出的是，政府对房地产市场一些领域的管制是很有争议的，如对房价、房租的管制，则应慎重对待，多加试点，广泛征求意见。

法治无法解决所有的市场问题，法治的执行与弥补需要得到伦理的支持。我一直认为，体制转型主要涉及社会主义市场经济制度的建设，其中包括与发展市场经济相关的正式的制度安排与非正式的制度安排。所以，体制转型不能是单方面的，而是全面的。商业伦理就是一种非常重要的非

序

正式制度安排，在降低房地产市场运行风险，减少房地产市场中的交易费用等方面具有显著作用。商业伦理在企业内部主要表现为企业文化和道德观，它反映了企业对股东、客户、供应商、社区及环境等利益相关者的认知状况，直接影响到企业的服务和产品质量。因商业伦理的缺失而导致伤害利益相关者并最终导致企业破产的案例屡见不鲜。这表明，仅仅有法治而无伦理约束仍旧无法杜绝市场风险。从外部来看，商业伦理主要表现为社会公众特别是媒体对于市场运行的道德评判，这同样会对企业及其交易活动形成制约。中国房地产市场发育到今天，以企业社会责任为核心的伦理要求得到越来越多的市场主体和社会公众的认同，伦理与法治共同构筑起防范市场风险的壁垒。

伦理的背后是信仰，它为人们提供了坚持某种观念及规则的内在动力。如果法治和伦理仅被视为谋取利益的手段，而不被人们所信仰，这样的法治和伦理就难以持久。而只有观念和规则为市场主体所真正信仰和遵循，并愿意为其付出代价时，市场交易的利益才会为各方所获得。例如，信任关系的建立在房地产市场发育中至关重要，开发商在购地和融资时需要守信，消费者在按揭贷款时需要守信，开发商在房产的质量上需要守信。这些信任关系延续时间长达数十年，对于交易的顺利达成影响重大。然而，缺乏信用和信任的行为还是存在于房地产市场中，极大地降低了市场交易效率，增加了市场运行风险。解决这些问题，法治和伦理是需要，但只有当讲信用成为全社会的普遍信仰时，才能更有效地发挥法治和伦理的作用。这就意味着，房地产市场的建设和完善是一个漫长的过程，需要实践者和理论研究者继续深入探索。

上述分析表明，市场、法治、伦理和信仰是改善资源配置效率，减少交易费用，降低系统性风险的关键因素，也是防止出现“坏市场经济”的重要基础。现在，我们可以尝试着回答市场经济向何处去的问题。简要地说，市场经济建设的更高目标是实现现代化。我曾经强调指出过，经济转型，无论是体制的转型，还是其他方面的转型都要以实现现代化作为转型的目标，市场化实际上是为实现现代化提供制度保证，脱离现代化的目标，为市场化而市场化，这种经济转型是没有意义的。现代化的内涵是超越市场本身的，它要求实现法律规则、伦理道德和人的全面发展。这就意味着，现代化的进程与市场经济体制成熟、完善的趋势是相一致的。

立足于实现现代化这一转型目标，可以更好地比对和定位我国房地产市场所处的阶段，把握房地产市场发育的主要趋势，明确完善房地产市场

的关键方向。事实上，高波教授等人撰写的这本书，就是从实证研究的角度，总结了改革开放30年来中国房地产市场成长的成就、经验和教训，也深入细致地分析了中国房地产市场的发展状况和趋势，为中国房地产市场研究奠定了一个非常好的基础。

具体来说，这本学术著作在研究对象、研究方法和研究结论上都有许多突出特点，集中解决了以下几个方面的重大理论和现实问题。

一是系统总结了中国房地产市场成长中的重要经验及教训。这本专著详细展示了从1978~2008年30年间中国房地产制度变迁与市场发育的历程，从纷繁复杂的事实中梳理出一条清晰的演进脉络。概括而言，在促进中国房地产市场成长的过程中，产权制度与法治建设发挥了核心作用，例如1988年通过的《宪法》修正案和《中华人民共和国土地管理法》、1998年国务院下发的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》、2002年出台的《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》和2007年通过的《中华人民共和国物权法》如同一级级“台阶”，铺就了房地产市场发育的道路。市场创新是加速房地产市场发育的又一个重要因素，从我国城市土地市场和房地产金融市场的发育来看，在不同时期、不同区域和不同领域的创新，直接影响到房地产市场的成长水平。此外，该著作中也深刻反思了自2003年下半年以来房地产市场宏观调控的经验教训，指出政府在推进房地产市场成长时需要顺应房地产周期规律，关注国际市场联动、兼顾宏观态势变化。

二是客观分析了中国房地产市场发展的主要成就及其关键问题。如何看待房地产业的地位在一定意义上影响着对房地产市场作用的认识，也是判断房地产市场发展成就的重要依据。在这本著作中，应用相关数据和前沿工具全面分析了中国房地产业的支柱产业地位、房地产业发展对关联产业的带动效应、房地产业发展对消费和就业的贡献，肯定了房地产业在拉动经济增长方面的积极作用。该书还针对房地产价格泡沫问题进行了专题研究，对中国一些主要大中城市的房地产价格泡沫进行了检测和比较，发现了客观存在的区域性差异。这一研究成果不仅回应了针对房地产价格泡沫的争论，也较好地解释了各区域房地产市场周期性调整的差异，为采取更有针对性的宏观调控措施提供了政策依据。

三是深入探索了中国房地产市场成长的影响因素和发展趋势。在这本专著中，还系统地研究了住宅市场、工业地产市场、商业地产市场的成长状况、基本特征，并实证分析了影响这些市场成长的主要因素，对未来的

序

发展趋势做出了判断，提出了政策建议。应该说，在现有的研究中还缺乏这样的专门研究，相关数据资料也比较难获得。但这并不表明这些研究的意义不大，恰恰相反，在中国房地产市场成长到现阶段，更有必要根据房地产市场的不同性质和功能进行深化研究。因为，从发展趋势来看，住宅市场、工业地产市场和商业地产市场不仅日益分化，而且各自所具有的波动规律、发展趋势和决策依据也不尽相同。这一领域应当成为中国房地产经济学研究的下一个热点问题。

总之，《转型期中国房地产市场成长：1978~2008》是一本基础扎实的前沿学术成果，为我们剖析了房地产市场的形成、发展和不断完善的全过程，显示了房地产市场发育与经济转型目标之间的差距，也提出了今后深化发展的方向，值得学习和借鉴。我自己也由衷地希望高波教授及其学术团队再接再厉，今后能够从法治、伦理和信仰等层面深化对房地产市场成长问题的研究，多出学术精品。

洪银兴

2009年春节

目 录

第一章 房地产市场成长阶段分析	1
一、经济转型与中国房地产市场发育	1
二、房地产市场的体系和结构	13
三、房地产市场的运行特征	18
四、房地产市场的宏观调控过程与效应	26
五、本书的逻辑结构	35
第二章 房地产业发展与经济增长	38
一、引言和文献综述	38
二、房地产业发展对经济增长的贡献	39
三、房地产开发投资与经济增长的计量检验	47
四、房价的长期趋势与财富效应的检验	52
五、结论	61
第三章 房地产价格泡沫区域差异动态分析	65
一、问题的提出	65
二、关于房地产泡沫检测方法的文献回顾	66
三、理论假说和计量模型	70
四、计量检验	72
五、结论	78
第四章 城市土地市场发育实证分析	82
一、引言与文献回顾	82
二、理论模型	85
三、计量分析	88

四、城市土地市场发育水平的区域特征分析	94
五、结论和建议	96
第五章 房地产金融市场分析	100
一、引言与文献回顾	100
二、房地产企业的融资特征	103
三、个人购房融资状况分析	106
四、货币政策传导机制的有效性：实证检验	110
五、结论	118
第六章 住宅市场羊群行为分析	122
一、问题的提出	122
二、文献回顾	123
三、计量模型	125
四、实证分析	128
五、结论和建议	133
第七章 工业地产市场：成长、特征与效率	137
一、引言与文献回顾	137
二、工业地产市场的特征描述	138
三、工业地产开发效率的实证分析	143
四、结论	148
第八章 商业地产市场：成长、特征与影响因素	151
一、引言和文献回顾	151
二、商业地产的成长历程	152
三、商业地产市场的特征描述	155
四、商业地产开发影响因素的实证分析	165
五、结论	169
附录1 中外房地产经济常用数据	171
附录2 课题阶段性成果一览	190
后记	192

第一章 房地产市场成长阶段分析

一、经济转型与中国房地产市场发育

在中国历史上，土地和房屋的租赁、买卖活动从来没有间断过，但现代意义上的房地产市场是在鸦片战争之后发展起来的。到新中国成立前，一些大城市的房地产市场已颇具规模。1949年以后，中国房地产市场进行了全面的整顿和严格管理，在1956~1978年间，随着对土地和房地产私有制的否定，中国的房地产业和房地产市场基本消失。1978年改革开放以来，中国房地产市场逐步形成并不断成长，不仅房地产业已经成为国民经济重要的支柱产业，也从根本上提高了资源配置的效率，改善了人们的生活水平。

广义地说，中国房地产市场包括城市和农村两个部分，但在现实中，城市房地产市场日趋成熟，城市房地产无论在财产数量上还是对经济发展的影响上都占据主导地位。因此，本书的研究对象限定为城市房地产市场，重点探索1978~2008这30年中国房地产市场的发展经验。

（一）经济转型和财产权制度变迁：房地产市场发育的基础制度条件

1978年以来，中国房地产市场的发育有一个独特的背景，那就是经济社会的深刻转型。转型的实质是从计划经济体制向市场经济体制的全面转变，与此相适应，财产权制度也出现了重大变革，为房地产市场的发育创造了基础制度条件。

在计划经济时代，产品和服务的配置是由负责组织生产和交换活动的计划当局完成的。计划当局命令企业生产什么，向哪一个企业购买原材

料，向哪一个企业销售产品，企业只是一个生产单位，而非市场主体。仅存的市场通常是非法的、在整个经济体系的边缘运作的影子经济中的市场。

在计划经济时期，中国的财产权基本上是归国家和集体所有，个人和家庭的财产权被限制到了最低限度。人们对于财产和消费资料的获得主要是根据不同级别来进行分配。土地、房地产既不可能作为资产为个人或家庭所拥有，也无法进行自由交易，因此，也就没有房地产市场存在的条件。

经济转型就其目标而言，是要改变计划配置资源的方式，引进开放的竞争性市场来纠正计划经济体制的扭曲，逐步建立起市场配置资源的方式，从而提高资源配置的效率。市场机制的形成需要具备一些基本条件：首先是财产权要得到清晰界定；其次是个体具有市场交易的权利；再其次是市场主体受到激励，对市场信号做出灵敏的反应。

中国的经济转型在过去的30年中稳步而卓有成效地向前推进。1978年12月18~22日，中共十一届三中全会在北京举行。这次全会做出了实行改革开放的决策，中国开始了从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心、从僵化半僵化到全面改革、从封闭半封闭到对外开放”的历史性转变。1984年，中共十二届四中全会制定了《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确指出建立公有制基础上的有计划的商品经济，突破了长期以来把商品经济与公有制、计划经济对立起来的传统观念。

1992年初，邓小平先后到武昌、深圳、珠海、上海等地视察，并发表了一系列重要谈话，通称“南方谈话”。讲话针对人们思想中普遍存在的疑虑，重申了深化改革、加速发展的必要性和重要性，是建立社会主义市场经济体制的一次意识形态的革命。1992年10月召开中共第十四次代表大会，把建立社会主义市场经济体制作为社会主义经济体制改革的目标模式，并对社会主义市场经济体制做了全面的阐述。

经济转型的核心内容，是财产权制度由等级分配转变为产权明晰和由市场分配。转型就是要通过将财产权逐步向个人和家庭转移，从而激励人们更好地维护和增加财产。

改革开放30年来，国家对非公有制经济的认识及相关政策的制定经历了一个从探索到完善的过程。1982年，五届全国人大五次会议通过了经过全面修改的《宪法》，确认了个体经济的合法地位，提出个体经济是社会主义公有制经济的补充。1988年，七届全国人大一次会议通过的

《宪法》修正案，增加了国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展的内容。中共十四大决定实行“社会主义市场经济”后，1993年，八届全国人大一次会议通过《宪法》修正案，明确了非公有制经济的地位和作用。1997年，中共十五大将非公有制经济纳入到社会主义初级阶段的基本经济制度框架内，非公有制经济在国民经济中的地位得到了前所未有的重视和肯定。

2004年3月14日，十届全国人大二次会议审议通过了第四次《宪法》修正案，“公民的合法的私有财产不受侵犯”、“国家尊重和保护人权”等内容写入《宪法》。它适应了保护私有财产的客观需要，扩大了私有财产的保护范围，进一步完善了私有财产保护制度。加强对公民的合法的私有财产的保护，有利于坚持和完善基本经济制度，促进非公有制经济发展。

2007年3月16日，《中华人民共和国物权法》由十届全国人大第五次会议通过，自2007年10月1日起施行。《物权法》分5编19章247条，内容非常丰富。它是中国社会主义法律体系中的一部基本法律，关系着坚持和完善国家基本经济制度、完善社会主义市场经济体制、实现和维护最广大人民的根本利益。

（二）城市土地产权制度改革

计划经济体制下，中国政府采取土地征用的办法将集体土地转变为国有土地，再通过行政划拨方式安排给建设用地者无偿无限期使用。因此，城市土地制度具有“三无”特征，即无偿划拨、无限期使用、无流转。在农村，政府先后通过开展土地改革、农业合作化、人民公社化等运动，逐步建立起农村土地的社会主义集体所有制。在现实中，这种土地产权制度安排，以高动员度、高指向度为我国大规模工业化和城市化提供了大量低成本的土地资产，避免了因土地私有和高额交易成本阻碍国家大规模经济建设。

城市土地产权制度是一种产权行政化的制度安排，土地全部由中央政府所有，各级政府分级监管，土地使用权由政府以行政划拨方式分配给土地使用者，土地所有权与土地使用权实行行政性的两权分离，土地使用者通过土地的实际使用而获得产权的排他性（指决定谁在一个特定的方式下使用一种稀缺资源的权利），但不具有可让渡性（指将产权再安排给其

他人的权利)，土地产权残缺程度高。这种划拨土地使用权的土地使用成本比较低，而且划拨土地使用权的残缺性决定了其无限期、不流动的特点，因而划拨土地使用权具有非商品性，土地财产缺乏价格评价和价值表现形式（高波，1996）。

城市土地的无偿使用导致了一系列弊端。例如，国家作为城市土地所有者，却在经济上毫无收益，其所有权未能在经济上实现；土地配置不合理，利用效率低下，多占少用、好地劣用、占而不用等现象普遍；土地无偿使用，使国家难以筹到足够的建设资金投入城市基础设施和公共事业中，城市发展受到限制。

中国土地产权制度改革的总体思路是：坚持社会主义土地公有制原则，实行土地所有权与土地使用权相分离，明晰土地产权关系，建立健全土地市场，充分发挥市场机制配置土地资源的功能。

中国城市土地产权制度的改革，是从企业有偿获得土地使用权和开征城市土地使用费入手的，先在深圳经济特区试点，再从沿海地区到内地逐步推进。1979年7月1日，第五届全国人民代表大会第二次会议，通过了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，针对中外合营企业的用地问题，规定：“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用权未作为中国合营者投资的一部分，合营企业就应向中国政府缴纳使用费。”1982年，深圳市开始实行《深圳经济特区土地管理暂行规定》，按年度向不同等级土地的使用者收取不同标准的土地使用费，这种费用实质是城市地租。它不仅考虑到城市基础设施的投资和维护费用的补偿问题，而且考虑到城市国有土地所有权在经济上的实现问题。1983年，在原国家城乡建设环境保护部和辽宁省人民政府支持下，抚顺市城乡规划局制定了《抚顺征收土地使用费暂行办法》，并于同年3月6日经市人大常委会颁布实行。1984年1月，辽宁省抚顺市进行了全面开征土地使用费的试点工作。深圳和抚顺市向使用者收取土地使用费，迈出了我国城市土地产权制度改革的第一步。1984年，广州市对部分土地（经济技术开发区、新建项目以及涉外项目用地）开征土地使用费。开征城市土地使用费，是对长期以来土地无偿使用制度的根本否定。

1987年下半年，深圳特区在全国率先进行土地使用权出让的试点。1987年9月9日，新中国首幅商品土地在深圳市出售。深圳市政府以协议出让的方式开创了中国城市土地使用权出让的先河。根据协议，政府向经营者出让土地使用权，规定使用年限，一次性收取地价，并且允许受让

方转让土地使用权或进行抵押。1987年11月25日，深圳市政府首次以公开招标的方式出让城市土地使用权。1987年12月1日，深圳市首次进行土地使用权拍卖。之后，城市土地使用权有偿出让的做法首先以地方法规的形式得到确认。在1987年11月29日，上海率先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》，规定了城市土地使用权出让的方式、程序、条件以及土地出让金标准。

城市土地产权制度改革的实践，要求从《宪法》的角度予以保障。1988年4月12日，第七届全国人大一次会议通过了《宪法修正案》，删去了《宪法》原第十条第4款中不能出租土地的规定，改为：“土地的使用权可以依照法律规定转让。”1988年12月29日，根据《宪法修正案》，《中华人民共和国土地管理法》也做了相应修改，规定“国有土地和集体所有土地的使用权可以依法转让”，“国家依法实行国有土地有偿使用制度”，从而为土地产权制度改革的全面展开和深入发展提供了必要的法律依据，实现了一次重大的制度创新。

1990年5月19日，国务院颁布了55号令，即《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》。该《条例》对城市土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止以及划拨土地使用权等问题作了明确规定。土地使用权划拨是指有批准权的人民政府依法批准，在用地者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交其使用或者将土地使用权无偿交给土地使用者使用的行为。土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。依据《条例》，划拨土地使用权不能进入市场，土地使用者必须依法与土地管理部门补办土地出让手续，签订土地出让合同，补交土地出让金，土地使用权才能转让、出租和抵押，采取“先出让、后入市”的方式进入市场。土地使用权出让可以采取协议、招标和拍卖方式。

1992年，中共十四大报告正式确定中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。中共十四届三中全会决定把土地使用制度改革作为整个经济体制改革的重要组成部分，并明确规定了规范和发展土地市场的内容和要求。

为了规避土地协议出让中的问题，2002年5月9日，国土资源部签发11号文件（《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，简称“11号令”），文件叫停了已沿用多年的土地协议出让方式，要求从2002年7月

1日起，所有经营性开发的项目用地都必须通过招标、拍卖或挂牌方式进行公开交易。该文件的颁布，被业界称为新一轮“土地革命”的开始。

2003年国土资源部颁布了《协议出让国有土地使用权规定》，从2003年8月1日起，协议出让土地的方式将受到严格规范，商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，一律不得以协议方式出让；同一幅土地有两个以上意向用地者的，也不得以协议方式出让。新政策改变了过去单纯按照土地用途确定出让方式的规定，这使得土地产权制度更能适应房地产业发展的需要。

2004年3月31日，国土资源部与监察部联合下发71号文件，文件严格要求各地土地协议出让中的历史遗留问题必须在2004年8月31日之前处理完毕，否则国家土地管理部门有权收回土地，纳入国家土地储备体系。8月31日因此被房地产业界称为“大限”。

2006年7月24日，国务院办公厅发布《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》（国办发〔2006〕50号），9个国家土地督察局派驻地方，全国省（区、市）及计划单列市的土地审批利用，将纳入九大土地督察局严格监管之下，加大了土地制度的执行力度。

2006年8月1日，国土资源部制定的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》正式施行，规范对招标拍卖挂牌或协议出让国有土地使用权的范围作了细化，进一步明确六类情形必须纳入招标拍卖挂牌出让国有土地范围：（1）供应商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地以及有竞争要求的工业用地；（2）其他土地供地计划公布后同一宗地有两个或者两个以上意向用地者的；（3）划拨土地使用权改变用途，《国有土地划拨决定书》或法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权，实行招标拍卖挂牌出让的；（4）划拨土地使用权转让，《国有土地划拨决定书》或法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权，实行招标拍卖挂牌出让的；（5）出让土地使用权改变用途，《国有土地出让合同》约定或法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权，实行招标拍卖挂牌出让的；（6）依法应当招标拍卖挂牌出让的其他情形。同时，明确建立国有土地出让的协调决策机构和价格争议裁决机制等（高波等，2007，第10章）。

（三）城市住房制度改革

计划经济体制下，城镇住房制度是一种住房实物福利分配制度。其基

本特征体现在住房的生产（投资建造）、分配、经营、管理等环节，可以概括为：住房投资建设的全面公共性、住房分配的实物福利性、住房经营的非营利性、住房管理的纯行政性。即城镇住房主要由国家投资建设；建好的住房主要是通过职工所在单位，按照工龄、职务、学历等打分排队进行分配；对于分配后的住房，只收取象征性的、近乎无偿使用的低租金。

在这一住房制度下，住房建设投资“有去无回”，不能循环和周转，收取的低租金不够支付住房的日常维修和管理费用，住房建设以及维修和管理成为国家的沉重包袱，职工对住房形成“等、靠、要”的观念，抑制了个人对住房的投入，城镇住房紧张问题日益突出。到1978年，全国城镇人均住房建筑面积仅为6.7平方米。实践证明，这种住房制度既缺乏效率，也不具有公平性。

中国住房制度改革的目标是，根据社会主义市场经济体制的要求，取消住房实物福利分配制度，建立住房分配货币化、配置市场化、管理社会化与公共住房保障相结合的新型住房制度。

随着经济体制改革的深化，中央政府和地方政府先后出台了一系列房地产政策法规，不断推进住房制度改革。1978年9月5日，国务院发布了《关于自筹资金建设住房的通知》，陆续在多个城市进行住房制度改革试点，准许私人拥有自己的住宅。1980年7月19日，建设部印发《关于加强城市公房管理工作的意见》。1983年5月，发布《城镇个人建造住宅管理办法》，赋予城镇个人建造住宅的权利。1983年2月25日，出台了《关于全国城镇落实私房政策问题的报告》，提出落实私房政策的范围和原则。1983年12月7日，国务院发布了新中国第一部保护城市私有房屋所有权、规范私房交易的法规《城市私有房屋管理条例》，同时发布了规范城市建设规划事项的《城市规划条例》（1990年发布《城市规划法》）等行政法规。为落实华侨私房问题，1984年12月24日，发布了《关于加快落实华侨私房政策的意见》。1985年2月16日，颁布了《关于城市私有出租房屋社会主义改造遗留问题的处理意见》。

1988年1月25日，国务院印发了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》的通知，确定了住房制度改革的目标、任务和具体政策，开始全面进行住房制度改革。1988年，在全国范围内实行了“提高租金，逐步达到成本租金”的政策举措，标志着住房制度改革的全面推进。这一政策作为向住房商品化的过渡性目标，旨在通过推进实物租金向货币租金的复位，基本上实现公房的“以租养房”，并通过提租达到