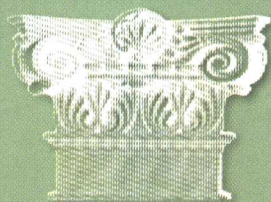


Beijing Shifan Daxue Zhuhai Fenxiao Xueshu Wenku

北京师范大学珠海分校学术文库

编辑委员会主任 杨国昌



不动产热点问题 研究评述

■ 名誉主编：马克伟
杨 慎
邬翊光

■ 主 编：蒋立红
副 主 编：黄兴文
金贻国



北京师范大学出版社

北京师范大学珠海分校学术文库
编辑委员会主任 杨国昌



不动产热点问题 研究评述

名誉主编：马克伟

杨 慎

邬翊光

主 编：蒋立红

副 主 编：黄兴文

金贻国



北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

不动产热点问题研究评述/蒋立红等编著.

—北京:北京师范大学出版社, 2006.12

(北京师范大学珠海分校学术文库)

ISBN 7-303-08341-3

I. 不… II. 蒋… III. 不动产—经济管理—文集

IV. F293.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 146369 号

北京师范大学珠海分校学术文库

不动产热点问题研究评述

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

出 版 人: 赖德胜

印 刷: 北京新丰印刷厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 155 mm×235 mm

印 张: 19.25

字 数: 284 千字

版 次: 2006 年 12 月第 1 版

印 次: 2006 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1~2000 册

定 价: 38.00 元

版权所有 侵权必究

本书编辑部: wkb@bnup.com.cn

编辑部电话: 010-58802695 58802753

市场营销部电话: 010-58808015

本书如有印装问题, 请向购买书店调换; 欢迎广大朋友赐稿!

责任编辑: 马洪立 苗建强 美术编辑: 李 强

责任校对: 李 菡 责任印制: 董本刚

北京师范大学珠海分校学术文库
编辑委员会

主 任：杨国昌

副主任：吴忠魁

委 员：（按拼音顺序排列）

陈光伟	陈学会	陈训声	范崇玲
郭齐家	吕 昌	李春秋	刘家贵
刘锡庆	马德安	马文章	麦莉娟
潘蜀健	彭望琿	陶文好	王纯杰
王光学	吴忠魁	颜亨梅	杨寿堪
杨国昌	袁学海	张明远	

总 序

北京师范大学珠海分校是经教育部批准，由北京师范大学和珠海市人民政府合作举办的全日制普通高等学校。分校依托其本部，充分利用北京师范大学百年名校的资源优势，汲取国内外著名大学的优质教育资源，坚持教育创新，与时俱进，抓住新世纪前二十年的发展战略机遇期，实现跨越式前进，办出特色和水平，为北京师范大学建设综合性、有特色、研究型、世界知名大学的奋斗目标做出应有的贡献。

北京师范大学珠海分校从2001年12月16日建校至今，经历了不平凡的五年，目前在校生人数已超过15000人，有一个得天独厚的自然环境，硬件建设达到了较高水平，数字化校园已初具规模，师资队伍不断壮大，目前设有13个院系，涉及文、理、工、经、管、法和教育七大学科门类，共有29个专业，一所以教学为主的普通高等学校正在茁壮成长。

创新是现代大学的基本职能，是强校之本，要把努力培养高素质的创新型人才放在第一位。因此，

在办学理念上，要特别强调创新是学校发展的灵魂和核心竞争力，大学的使命就是把学校办成“创新人才的摇篮”，成为“知识创新的策源地”。当然，不同层次的大学，比如像我们这样的“教学型”普通高等学校，在创新职能的目标定位上应有所不同，但是这一总的发展方向是一致的。

科学研究是创新的源泉，如果忽视了科学研究，动摇了创新的“基石”，创新就会变成“无米之炊”。只有通过扎实的研究工作增强自主创新能力，通过学科、师资和创新基地的建设，以科学的、严格的、规范的科研管理方能推动创新能力的持续发展。“十一五”时期，北京师范大学珠海分校提出“二次创业”的战略目标，也就是由规模扩张向内涵发展转变，而搞好科学研究则是实现这一目标的重要条件。

《北京师范大学珠海分校学术文库》是分校教学和科研的载体。它为全校师生——特别是中青年教师提供了一个发表学术研究成果的园地，内容包括个人学术著作、项目研究成果、集体撰写的论文集等，平均每年出版两本，坚持下去，它将作为一个窗口向同行和社会各界展示我校的学术水平。

《北京师范大学珠海分校学术文库》将努力贯彻“双百”方针，坚持正确的舆论导向，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，以珠海分校现有的学科专业为主要研究领域，突出地方特色的人文、地理、经济和信息技术等理论和实证研究，力求推出精品、办出特色。我相信，它的出版将有助于推动学科建设，提高学术和教学水平，促进校内外的学术交流，为实现分校的办学目标做出贡献。

杨国昌

2006年11月于珠海

序 言

改革开放二十多年来，社会经济发展取得了举世瞩目的成就，土地使用制度和住房制度改革为这些成就的取得发挥了重要作用。随着城市化、现代化浪潮的迅速推进，新旧体制转轨，城乡社会经济结构快速转型，土地、住房、城市发展与城市建设等的重要地位和作用更将日益突出。

在回首总结取得卓著成就和展望未来美好前景的同时，关注和研究当前土地的管理、保护和收益分配，住房制度、房价的高位运行和快速上涨，城市发展引发的交通拥挤、环境污染和城乡差距扩大等问题也是非常重要和有益的。这些都是政府与民众关注的焦点问题，也是建设和谐社会和经济社会可持续发展的战略问题。

土地、住房和城市发展领域的问题涉及面广、影响因素复杂，加强这些领域的理论、政策和实证研究，为相关部门提供有价值的对策建议，是政府、学术界、实业界共同的责任，也只有集合多方的智慧和力量，才能更加务实有效地发现和解决问题。

本文集汇集了 25 位活跃在教学研究一线的学者、大型房地产企业的高管、有关行业协会领导和高级公务员的精彩之作。研究内容涵盖了房地产、土地以及城市发展等三大领域，涉及土地法制建设、土地产权制度、土地政策分析、房地产业的宏观战略、房地产行业发展趋势、房地产金融、房地产企业发展战略、人居环境和城乡一体化等诸多方面。本书的独特之处在于，它采集了国内土地、房地产、城市发展领域的名家思想、观点，基本上能体现国内同类研究的前沿水平。

土地、住房和城市化问题需要研究解决的课题甚多，希望文集的出版能对这些问题的解决有所裨益，希望有更多的研究者不懈探索，取得更多的成果。

马克伟

2006 年 11 月于北京

目 录

土地管理篇

- 征地制度改革的若干问题 马克伟 /3
- 基于公共行政学的土地管理系统评价 程 烨 /23
- 建立土地的现代产权制度 赵 晓 /30
- 关于中国社保基金参与城市土地一级开发的初步研究 梁运斌 /40
- 我国土地管理的制度性缺陷分析 黄兴文 /48
- 浅论中国内地农村土地承包经营权登记制度 黄 伟 /60
- 改革现行土地征用制度的思考 陆 凡 /70
- 香港的土地供应系统概要 李宁衍 /82

房地产经营与管理篇

- 用科学发展观指导住房建设 杨 慎 /95
- 用政策与创新解决好人民的住房问题 宋春华 /103
- 时机和区位选择是房地产投资决策的关键 邬翊光 /117
- 房地产企业要强化经济伦理观念 陈之泉 /126
- 中国房地产业的发展与创新 孟晓苏 /132
- 新政下的房地产市场发展需要理性与稳定 顾云昌 /153
- 制度创新与房地产业健康发展 潘蜀健 /164
- 东西部房地产业交流与西部开发——以广州、重庆两地为例 金贻国 /177

金融政策对未来房地产市场的影响 易宪容 /190

对房地产宏观调控政策的反思 董 藩 /204

对当前房地产业若干热点问题的再思考 蒋立红 /222

二线城市孕育房地产业第二个繁荣时代 易小迪 /235

拓展生存空间 加强品牌建设是开发企业的必然选择 范小冲
/241

宏观调控与房地产金融的发展 殷 红 /247

城市发展篇

城市建设必须强化生态环境意识 顾文选 /259

城市化与绿色人居环境营造 开 彦 /270

城乡一体化空间发展战略研究 戎 安 /276

后记 /296

土地管理篇

征地制度改革的若干问题

马克伟

摘要：本文借鉴对国外征地制度的研究成果，论述了征地的一般原则；对我国的征地制度做了系统的梳理，指出了我国征地制度及其在实施过程中存在的问题；并对深化征地制度改革提出了意见和建议。

近年来，随着经济社会的快速发展和市场经济建设的不断深入，特别是城市化、工业化的发展，建设用地大量占用农民集体土地，我国征地制度的改革受到社会各界的广泛关注，新一轮征地改革的议题已正式提上日程。

征地制度是根据社会经济发展的要求，国家依照法律规定和公共利益的需要，以国家的名义采用强制手段改变土地所有权的行政行为和法律制度。征地也是各国政府将农村土地转为城市土地和工业用地、交通用地，尤其在城市化、工业化发展过程中普遍使用的依法行政行为。

公认的征地的理论基础是土地的公共利益高于土地的私人利益。普遍认为征地是国家行使公权力变更土地所有权的行为，是政府依法行使的一种行政特权。所以征地并不以被征地权利人的同意为前提，具有强制性。征地在法学上，美国称为是“最高土地权之行使”，在法国称作是“行政主体强制取得财产的行为”，德国说是“所有权之剥夺”，新加坡强调“是法律赋予政府的专有行为，任何个人或团体都无权行使这种

专有行为”，日本则称“为特定公共事业之用，而强制性取得私人特定财产权的活动或制度”。我国民国时期的《宪法》（现在仅在台湾地区适用）则称“土地征收为政府依公权力之动作……基于国家对土地之最高主权，依据法定程序，对特定私有土地，给予公平补偿，强制取得之处分行为”。

为了实施征地，各国都根据各自的传统、社会经济和土地制度、人口与土地状况、经济发展阶段的不同而形成了具有自己特点的征地制度。一般在宪法中对征地都有基本的原则规定。如法国早在 1789 年颁布的《人权宣言》中就规定“私有财产是神圣不可侵犯的权利。除非由于合法认定的公共需要的明显要求，并且事先公平补偿的条件下，任何人的财产不能被剥夺”。美国联邦宪法也规定：“无正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；无合理补偿，不得征用私有财产供公共使用”。所以，美国、法国都规定依照法律设定的条件，即使“神圣不可侵犯的”“私人财产”也是可以实施征用或者剥夺的。马来西亚宪法也规定：“政府可以依法对私人土地进行征用，但要给予合理的补偿”。我国宪法的规定是“国家为了公共利益的需要，可以依照法律的规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，也都直接授权政府（国家）可以依法征用土地。

一、征地的一般原则

各国法律在授予政府征地特权的同时，一般都设定有征地的前提条件或者“征地原则”，总的就是征地要符合依法征地原则，也就是说征地要依照法律规定的因为公共利益需要的征地目的；事先给被征地人造成的损失予以合理补偿；征地要严格按照法定程序办理征地手续，概括就是所谓“征地三原则”，即“公共利益原则”、“合理补偿原则”和“法定程序原则”。

各国宪法中一般都对征地原则进行了一般规定，但对征地原则提法和各项原则的定义表述都大同小异，没有统一的标准模式。如表 1-1

所示。

表 1-1 主要国家宪法规定的征地原则

序号	国 别	宪法规定的征地原则
1	荷 兰	若因公益所需而征用财产，须依照法律规定，并事先保证给予充分补偿
2	德 国	公用征收，仅限于公共福利及有法律根据时，始得行之。公用征收，除联邦法律有特别规定外，应予相当补偿
3	法 国	私有财产是神圣不可侵犯的权利，除非由于合法认定的公共需要的明显要求，并且在事先公平补偿的条件下，任何人的财产不能被剥夺
4	美 国	无正当法律程序依据，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；无合理补偿，不得征用私有财产供公共使用
5	巴 西	国家为了公共利益征用财产，必须由国家进行公平赔偿
6	韩 国	因公共事业的需要，对产权进行征用或限制时，应依据法律对其损失给予补偿
7	马来西亚	政府可以依法对私人土地进行征用，但要给予合理的补偿
8	日 本	私有财产在正当补偿下征收为公用
9	菲律宾	对被征用的财产，进行公平的赔偿
10	英 国	内阁在紧急状态下，可以征用车辆、土地和建筑物

上述 10 国宪法全面写有公共利益、合理补偿和法律规定三原则的只有荷兰；德国实际只规定了二项半，联邦法律有规定的可以不给补偿；规定两项的国家有美国、马来西亚、法国、韩国、巴西 5 国；仅规定一项的有日本、菲律宾；英国则没有规定征地原则。虽然各国宪法对征地原则的表述不尽一致，但实际操作征地时，一般都是要遵循“征地三原则”的基本要求的。

1.1 公共利益原则

各国法律一般都有国家为了公共利益的需要，可以依法征用私人土地的规定，要求被征地人以公共利益为重，服从国家征地。但是，征地理由必须正当，符合“公共利益”原则，不得滥用征地特权损害被征地人利益而使他人获利。

各国法律对“公共利益”的表述有称“公共利益”、“社会利益”、“公共需要”、“公益所需”、“公共福利”等，尽管称谓不同，都是为了

确保征地理由的正当性,防止征地权力被滥用。根据“公共利益”原则具体界定的征地范围也是多种多样的,归纳起来大致有以下几种:

1.1.1 采用概括方式作原则规定

荷兰和瑞典分别规定“一切被认为是用于公共利益的事业”和“实现地区性土地利用规划所进行的事业”可以进行征地。

英国规定“为土地的开发和再开发及改良所进行的公益事业”都可以征地。

美国定义公共利益,首先排除政府利用权力损害某人利益使另一人获利,特别强调公共利益并不限定政府征用的财产只能用于公用或给一般公众使用。政府征用的财产可以立即转给多数私人使用,同样可以构成公共使用。

1.1.2 采用列举方法作具体规定

巴西规定如能实现如下两个目的方可征用土地:①“公益事业”有一个适度的清单确定,包括国防、公共卫生、市政工程和专利成果的建设;②“社会利益”,允许为有益于达到地方的社会功能,包括为地产的分配的目的而征地。

韩国规定8项“公益事业”的征地范围,包括国防军事、国家基础设施建设……重要产业、住宅等8类公益事业,以及其他法律规定的事业为公共事业。

马来西亚规定:①任何公用目的;②任何个人或机构提出的州政府认为有利于马来西亚、该地区经济发展或公众利益的目的;③为采矿、住房、农业、商业、工业或娱乐目的。

日本通过铁道、交通、河道、教育等法规,根据需要及时增加“公益事业”征地范围,此类专门法规目前已多达35种,随着时间的推移,公益事业的范围还会逐渐扩大。

印度规定8大公共事业征地范围,其中包括:为建立村庄或扩建村庄提供土地;为规划发展或改善村庄提供土地;为城镇或农村发展规划提供土地;为州政府拥有或控制的公司提供土地等。

1.1.3 概括与列举结合的方式进行表述

如新加坡规定：政府因发展公益事业的需要，或实施国家经济政策，或为国家国防安全的需要使用的土地都属公益用地范围，包括道路、军事设施、国家机关用地、学校、医院、住宅、商业或工业加工区等用地，不采用收买形式，都采用征用。

法国把凡符合一般性社会利益的事业、住宅用地建设、协议开发区内的建设等都列为公共利益需要征地的范围。

意大利规定的征地理由是：具有艺术、历史或考古价值的项目；分解大型庄园，建设公益工程或议会大厦。规定所谓“公益工程”包含修建公路、学校、公园和运动场。大多数农业用地是在市政府通过城市发展计划，将农业土地划拨为城市用地时征用的。这种划拨被认为是符合公共利益的。

综上所述，各国虽然都承认征地要遵循“公共利益原则”，但是对这一原则表述和征地范围的界定，都没有统一的说法，也未见有“经营性用地”不可征地的明文规定。所以，那种认为征地只能限于“公益事业”用地，凡经营性用地都不得征地的立论依据不足，也不符合世界绝大多数国家的普遍做法，更不符合中国国情和法律的一贯规定。

1.2 合理补偿原则

征地必须事先给被征地人可能造成的损失予以合理、公平的补偿，是各国宪法规定最为普遍的重要原则。有相当多的国家宪法规定特别强调，因征地给被征地人可能造成的损失应事前给予补偿，称谓有合理补偿、公平补偿、给予补偿、正当补偿、相当补偿；少数国家则称为公平赔偿。

各国的征地补偿制度对补偿内容和补偿标准都有明确规定，有共性，也有差异。

1.2.1 征地补偿的范围

各国征地之补偿一般分为直接损失补偿和间接损失补偿。如表 1-2 所示。