

土地制度 与住房政策

China: Land Institutions and Housing Policy

主 编 谢伏瞻 Gregory K. Ingram
执行主编 隆国强 丁成日



中国大地出版社

土地制度与住房政策

China: Land Institutions and Housing Policy

主 编 谢伏瞻 Gregory K. Ingram
执行主编 隆国强 丁成日

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地制度与住房政策/谢伏瞻等主编. —北京: 中国大地出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 80246 - 049 - 2

I. 土… II. 谢… III. ①土地制度—研究—中国②住宅—方针政策—研究—中国 IV. F321. 1 D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 190260 号

责任编辑: 叶 丹

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 19.25

字 数: 300 千字

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 049 - 2/F · 259

定 价: 36.00 元

版权所有 · 侵权必究

课题组顾问

Gregory K. Ingram（美国林肯土地政策研究院院长）

课题负责人

谢伏瞻（国家统计局局长，国务院发展研究中心原副主任）

课题协调人

中方课题协调人：隆国强（国务院发展研究中心副局长）

美方课题协调人：丁成日（美国林肯土地政策研究院院长助理，
中国部主任）

专家组成员

隆国强（国务院发展研究中心副局长，研究员）

林家彬（国务院发展研究中心副局长，研究员）

倪红日（中国发展出版社副社长，研究员）

王晓明（国务院发展研究中心副处长，副研究员）

龚辉文（国家税务总局税收科学研究所研究员）

尹卫红（北京联合大学文理学院燕京房地产研究所所长，
副教授）

江浩端（国务院发展研究中心信息中心）

王凌云（泰康资产管理有限公司）

刘毅（北京师范大学房地产研究中心）

目 录

上 篇 研究报告

第一章 中国土地制度的特征及其对住宅市场的影响	(3)
一、中国土地管理法律制度概述	(3)
二、中国土地制度的历史沿革及当前特征	(5)
三、土地使用收益分配的利益关系分析	(9)
四、现行土地制度对住宅市场的影响	(13)
第二章 中国住房制度的回顾与展望	(18)
一、中国住房制度改革的演变进程	(18)
二、当前住房领域存在的问题	(22)
三、现行住房领域出现问题的原因	(26)
四、住房政策的改革方向	(30)
第三章 住宅政策的理论基础	(34)
一、住宅商品的特性	(34)
二、住宅市场的特性	(40)
三、住宅政策体系	(44)
第四章 东亚 4 国 (地区) 住房管理制度和政策的发展及对中国的启示	
——以日本、韩国、中国香港和新加坡为例	(47)
一、东亚 4 国 (地区) 住房政策发展过程	(48)
二、东亚 4 国 (地区) 住房制度和政策发展的主要经验	(52)
三、东亚 4 国 (地区) 住房制度对中国的启示	(58)



第五章 西欧国家的住房政策及对中国的启示	(62)
一、西欧主要国家的住房状况	(62)
二、西欧主要国家的住房政策	(66)
三、西欧国家住房政策对中国的启示	(80)
第六章 发达市场经济国家的住房制度和政府政策	
——以美国和英国为例	(83)
一、发达市场经济国家住房制度和政府住房政策的 基本特点	(83)
二、发达市场经济国家住房制度和政府政策的 历史演变	(90)
三、发达市场经济国家政府住房政策的具体做法	(93)
四、发达市场经济国家政府住房政策的效应分析及需要 关注的问题	(96)
五、对中国住房制度和政策的启示	(99)

下 篇 专家评述

土地制度与住房政策探讨	(103)
不同国家、不同时期会有不同的土地制度和住房政策	(106)
完善土地和住房供应体系	(108)
对于中国土地制度的几点看法和建议	(110)
土地制度的二元结构和土地价格问题	(115)
关于农村集体土地问题的讨论	(117)
中国住房政策演进与未来改革方向	(121)
完善中国的住房政策	(128)
对中国住房政策的几点建议	(135)
对中国住房政策的讨论	(142)

附图目录

图 2-1	全国住宅平均销售价格变化情况	(23)
图 2-2	住宅销售价格与一般商品零售价格关系图	(23)
图 5-1	英国住房构成变化图	(73)
图 6-1	美国住房市场中介机构图	(84)
图 6-2	美国住房金融市场结构图	(85)
图 6-3	美国住房金融体系结构图	(86)
图 6-4	美国住房抵押二级市场结构图	(86)
图 6-5	美国住房金融机构监管图	(89)

附表目录

表 2-1	近年中国经济适用房新开工面积情况	(25)
表 4-1	公房存量及公屋居住人口的比例	(49)
表 4-2	关于住房自由化、面积标准的指标比较	(50)
表 4-3	住房价格水平及公屋租售比例的指标比较	(52)
表 5-1	原欧盟 15 国平均住房使用面积、人均使用面积和 房间数情况	(63)
表 5-2	住房的不同使用类别构成	(64)
表 5-3	荷兰近年住房物价指数变动情况	(67)
表 5-4	原欧盟 15 国的住房政策目标	(69)
表 5-5	原欧盟 15 国住房政策的制定与实施部门	(71)
表 5-6	原欧盟 15 国社会住房状况 (2003)	(74)
表 5-7	原欧盟 15 国政府住房补贴情况 (2003)	(76)
表 5-8	政府住房补贴占财政支出和 GDP 的比重 (2003)	(77)
表 5-9	原欧盟 15 国政府住房贷款与政府信贷担保情况 (2003)	(78)
表 5-10	住房抵押、住房税收 (2005) 与住房补贴 (2004)	(79)
表 6-1	美国住房政策相关法律一览表	(88)
表 6-2	住房自住与租用的国际比较	(94)



China: Land Institutions and Housing Policy

Chapter 1	Characteristics of China's land system and its influence on the housing property market	(147)
Chapter 2	China's Housing System; Review and Prospect	(174)
Chapter 3	Theoretical Basis of Housing Policies	(204)
Chapter 4	Development of Housing Management Systems and Policies in 4 East Asian Countries (Regions) and Enlightenment to China	(222)
Chapter 5	Housing Policies in Western European Countries and Their Enlightenment upon China	(245)
Chapter 6	Housing Systems and Government Policies in Countries with Developed Market Economy	(276)

Figures Contents

Figure 2 - 1	Variations of the average selling prices of housing properties in China	(182)
Figure 2 - 2	Relations between selling prices of housing properties and retail prices of ordinary commodities	(183)
Figure 5 - 1	Variations in terms of housing mix in the Britain	(262)
Figure 6 - 1	Housing intermediaries in the US	(277)
Figure 6 - 2	Structural frame of the US housing financial market	(278)
Figure 6 - 3	Structural condition of 4 major types of participating financial organs	(279)
Figure 6 - 4	Structural frame of housing mortgage loan secondary market	(280)

Figure 6 - 5	Outline of supervising housing financial institutions in the US	(284)
--------------	--	-------

Tables Contents

Table 2 - 1	Total building area of newly built-up economical houses in China in each of the recent few years	(187)
Table 4 - 1	Proportions of apartment inventory and residents	(225)
Table 4 - 2	Comparison between targets of the housing liberalization and the area standard	(226)
Table 4 - 3	Target comparison between the housing price level and the apartment renting and selling	(230)
Table 5 - 1	Average housing areas in use, per capita housing areas in use and numbers of rooms per household in 15 countries of the former European Union	(246)
Table 5 - 2	Mix of housing properties by usage	(248)
Table 5 - 3	Variations of the housing price index in Holland	(253)
Table 5 - 4	Objectives of housing policies of 15 countries of the former EU	(256)
Table 5 - 5	Departments formulating and implementing housing policies in 15 countries of the former EU	(258)
Table 5 - 6	Social housing conditions in 15 countries of the former EU (2003)	(263)
Table 5 - 7	Governmental housing subsidies of the 15 countries of the former EU (2003)	(265)
Table 5 - 8	Percentages taken up by governmental housing subsidies in financial expenditure and GDP (2003)	(267)
Table 5 - 9	Governmental housing loans and governmental credit guarantee in the 15 countries of the former EU (2003)	(268)



Table 5 – 10	Housing mortgage, housing taxation (2005) and housing subsidies (2004)	(270)
Table 6 – 1	Schedule of laws in relation to the US housing policy	(282)
Table 6 – 2	Comparison between owner occupation and lease of housing among countries	(291)

上篇 研究报告

第一章

中国土地制度的特征及其 对住宅市场的影响

随着经济的发展和城市化进程的加快，城市居民的住宅问题日益成为民众关心的焦点，也成为党和政府对民生问题关注的热点之一。而城市住宅问题受到来自土地制度的多方面影响。本章将从理解中国土地制度的特征入手，分析现行土地制度下各利益相关者之间的博弈关系，进而分析中国现行土地制度对住宅市场的影响。

一、中国土地管理法律制度概述

狭义的土地法，是指《中华人民共和国土地管理法》，这是中国土地管理的基本法。广义的土地法，则包括宪法与相关部门法中有关土地管理方面的规定，是一个相互关联的法律体系。本章中采取的是广义的概念。具体而言，包含以下几方面的内容：

（一）土地产权的归属

宪法规定了中国目前土地只有国有和集体所有两种所有形式。城市的土地属于国家所有，土地的所有权由国务院代表国家行使；农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；农户使用和经营的宅基地和承包地、承包山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对集体土地实行征收或者征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。特别是农村，集体和农民不得私自改变土地的用途，不得买卖或以其他形式转让土地。

（二）土地用途的管制

国家对土地资源进行高度集中和严格的管制。一是国家规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地，严格控制土地的用途的改变。城市编制城市用地规划，改变用地性质需要由土地管理部门批准；农村耕地，除了兴办乡镇企业、农民宅基地、农村道路等建设用地外，改变用途首先要经过国家征收变成国有土地后方可。二是高度集中土地资源的分配和管理权力。如《中华人民共和国土地管理法》第45条规定，征收下列土地的，由国务院批准：①基本农田；②基本农田以外的耕地超过35公顷的；③其他土地超过70公顷的。此3条规定以外的土地，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。

（三）土地资源的保护

第一，严格执行土地利用规划制度。土地利用规划的类型基本上划分为两类：土地利用总体规划和土地利用专项规划（包括基本农田保护区规划、土地开发复垦规划、城镇建设用地规划）。土地利用总体规划是对土地的开发、利用、治理、保护从空间和时间上作出的总体战略安排。在市场经济条件下，土地利用规划是政府对土地利用进行干预和管理的最为重要的手段。

第二，对耕地进行特殊保护。该制度包括耕地转为非耕地批准制度、耕地占用审批制度、基本农田保护制度，其法律依据主要是《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》等。通过基本农田的划定，保护优质高产农田，对农业用地（尤其是基本农田）向非农建设用地转化进行严格的控制，确立了“总量控制”、“占多少，垦多少”等原则。

第三，实行土地开发复垦。《中华人民共和国土地管理法》第42条规定，因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或复垦不符合要求的，应交纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。该制度是确保宜垦荒地及工矿废弃地等农地后备资源优先用于农业用地，以增加耕地总量，控制其向非农建设用地转化。



二、中国土地制度的沿革及当前特征

(一) 农村土地制度的沿革

中华人民共和国成立后农村土地制度 50 多年的演变过程可归纳为 3 次重大变迁。

(1) 新中国成立初期，以 1950 年 6 月颁布实施的《中华人民共和国土地改革法》为标志，中国废除了民国时期的封建地主土地所有制，建立了农民土地私有制。在这一时期，农民不仅获得了土地，而且对拥有的土地“有权自由经营、买卖和出租”，但这一时期十分短暂。

(2) 从 1953 年开始，中国开始了对农业的社会主义改造。从建立互助组开始，经过初级农业合作社和高级农业合作社的过渡阶段，到 1958 年的人民公社化运动，中国的农村土地制度完成了从农民个人私有到农村集体所有的转变。其中，互助组和初级社阶段的土地制度是农民私有、集体统一经营使用，高级社和人民公社的土地制度是集体所有，统一经营使用。这种转变使得农民对于土地的产权弱化，并使得土地所有权虚置，土地在运动当中逐步归集体所有，个体农民与土地不再存在法律上的产权关系，所以在这个时期，“有权自由经营、买卖和出租”的流转方式已经不可能实施。

(3) 1978 年以后，以局部地区农民自发探索、国家予以承认和推广的形式，土地的家庭联产承包在全国农村逐步扩大和普及。其结果，形成了以土地集体所有、家庭联产承包经营为主要内容的新的农村土地制度。这种变革实现了农村土地所有权与使用权的分离，农民实现了对土地产权中除所有权之外的经营、使用、收益权在“包干”之下的实际占有。

2005 年 7 月，广东省人民政府发布了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法（草案）》，明确农村集体建设用地使用权可于 2005 年 10 月 1 日起上市流转。该“管理办法”意味着在广东省范围内，对中国的农村集体用地管理制度、特别是农村集体建设用地流转制度的创新突破。

(二) 城市土地制度的沿革

根据城市土地规划和建设的程度，城市区域的范围可分为城市市区、



城市规划区、城市行政管辖区三个层次。城市市区即城市建成区范围，指已经进行城市配套建设、具备城市功能、基本联片的区域。严格意义上的城市土地指的是这一范围。城市规划区是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。城市行政管辖区范围最广，其范围内的土地，除包含市区土地和规划范围内的土地外，还包括城市郊区或郊县范围内的土地。

从中华人民共和国成立到改革开放以前，城市土地行政划拨供应制度成为城市土地制度的核心。它是指由用地单位提出用地申请，经县级以上人民政府依法批准，在用地单位缴纳土地补偿费、劳动力安置费等费用之后，将该幅土地无偿供应其使用的制度。以划拨方式取得的土地，除法律、法规另有规定外，没有使用期限，既不用缴纳租金，也不用承担税赋，但取得的土地使用权禁止流通。

中共十一届三中全会以后，随着经济体制改革的不断深化，城市土地行政划拨供应制度的弊端日益暴露，行政无偿划拨用地制度日渐明显的负面作用，使得人们逐渐认识到土地制度改革的必要性。而改革的方向，自然是针对划拨土地使用权的无偿、无限期和无流动性的特点，向着有偿、有限期、有流动性的使用权改革方向进行。

1979年，国家颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，其中规定：“中国合资者的投资可包括为合资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，合营企业应向中国政府缴纳土地使用费。”1980年，国务院颁布了《中外合营企业建设用地暂行规定》，规定：“中外合资企业用地，不论新征用土地还是利用原有企业的场地，应计收场地使用费。”场地使用费一般包括土地使用费和场地开发费两部分，前者一般按年计收，后者可一次性计收。这标志着我国土地市场供应的开始。此后，为了将这一做法推广到其他类型的建设用地，1983年，国家决定在抚顺市首先进行土地使用费征收试点。随后，深圳、大连、重庆、西安、柳州等十几个城市都开征了城市土地使用费，并制定了具体实施办法。

以市场方式出让土地使用权的正式出现是在1987年下半年，当时深圳市率先试行了这一办法，使土地供应改变以往只能依靠行政划拨的做法，引入市场机制，从而正式拉开了城市国有土地供应制度改革的序幕。同年



11月，国家批准了上海、深圳分别出台了《上海市土地使用权有偿转让办法》、《深圳经济特区土地管理条例》。这些地方法规的制定和实施，标志着中国的土地使用制度改革在理论和实践上都取得了重大的进展。

城市国有土地供应制度的改革得到了全国人大常委会和国务院的支持和重视。1988年4月，全国人大常委会修改了宪法的有关条款，规定土地使用权可以依法转让。同年12月，《中华人民共和国土地管理法》得到修改，明确规定国家将依法实行城市土地的市场供应机制。1990年，国务院发布了《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》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，为城市土地供应制度改革的进一步深入提供了法律依据。随后，城市土地市场供应制度的推行逐渐扩展到全国各个城市，成为政府工作的重要内容。

（三）中国土地制度的当前特征

从总体上看，中国当前的土地制度具有以下的一些特征。

1. 城乡二元的土地公有制结构

中国实行的是土地公有制，但城市土地与农村土地的产权主体不同。城市土地为国家所有，农村土地为农民集体所有。国家拥有高度集中分配土地资源的权力，国家规定和管制城乡土地的用途，建设用地绝大部分只能用国有土地，集体不可购买国有土地，国家可以强制征收集体土地。

2. 农民集体的土地产权是不完全产权

在现行的法律框架下，农民集体所拥有的农村土地产权是不完全的。集体经济组织只有土地占有权、使用权、收益权，而没有完全的处分权，农村集体土地只能通过国家的征收才能改变所有权主体和所有权性质。

3. 土地市场由城市政府垄断经营

城市政府垄断经营土地市场有两层含义：一是供应的只能是城市土地，而非一切土地；二是土地供应方只能是所有权主体或其代理人，其他任何部门、单位、个人不得实施土地供应行为。城市土地根据来源渠道不同，可以分为“存量”和“增量”两部分。“增量”，即当年新开发转为城市用地的数量，来源于对农村集体土地的征收；“存量”，即现有城市各类用地的数量。