

乐清市土地志

第九章 土地使用制度改革

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年五月

第九章 土地使用制度改革

80年代末，乐清进行土地管理体制和土地使用制度改革试点，倡导土地所有权和土地使用权分离、土地使用权与土地经营权分离，鼓励国有土地由无偿、无限期使用转变为有偿、有限期使用，变土地使用权不能流转（不可转让）为可合理流转（可以转让、出租、抵押等），促进了地产市场的发育。90年代，乐清加大土地使用制度改革力度，扩大土地有偿使用范围，启动房地产开发和地产市场交易，建立基准地价评估体系，加强地价管理，完善土地市场机制，盘活城镇土地资产存量，有效地堵截了国有资产的流失，推进了城市化进程。

第一节 土地有偿使用

根据市府乐政发[1995]125号《关于深化土地使用制度改革的若干意见》，乐清土地有偿使用方式主要有国有土地使用权有偿出让、国有土地使用权有偿使用和重点水利及工程造地项目非农建设用地计划有偿化等三项，土地有偿使用始于1989年5月，90年代由点到面在各乡镇铺开。

国有土地使用权有偿出让

国有土地使用权有偿有限期出让给土地使用者，土地使用者向国家支付土地出让金，称土地使用权有偿出让。集体所有权的土地须经依法征用转为国有土地后，方可出让。

乐清作为国家土地管理局土地管理体制和使用制度改革试点县，1988年11月至1989年4月，在县土地决策咨询委员会的指导下，起草、制订《关于国有土地有偿出让暂行办法》，县府成立国有土地使用权有偿出让领导小组。5月3日，县府以乐政[1989]55号《关于明确有偿出让、转让土地使用权和房屋使用权职责的通知》授权县规划土地管理局负责办理土地使用权

出让和转让事宜。5月25日，规划土地局在乐清剧院首次举行国有土地使用权有偿出让公开投标，将乐成镇云浦南路东首北段临街店面屋基50间有偿出让给投标者，土地使用面积2383平米，土地使用权出让年限90年，土地使用功能限定作为商业或住宅用地。中标者当场签订《乐清县国有土地使用权有偿出让合同》和办理公证后，依法办理手续获得土地使用权。中标者有乐成、柳市、城区、虹桥、清江、大荆等一镇五区和瑞安县的农民、居民计46户，投标价446.16万元，比标底价高85.10万元，平均投标价每平米1872元，最高的一间投标价达每平米2528元。这次国有土地使用权出让是继上海、深圳之后的第三次，属浙江省的首次，为浙江省温州市的土地使用制度改革提供了试点经验。

90年代，乐清县（市）府、规划土地局通过土地有偿使用的实践，制订和实施土地使用权有偿出让的规则和措施。

土地使用权有偿出让的规则 1992年，根据县府提出的“以地生财，为经济建设聚集资金”总方针和“以县城突破，二翼（指柳市、虹桥两区）展开，其他呼应”的国有土地有偿出让的布局，分期分批进行土地有偿招标出让，变土地资源为土地资产，以土地资产积聚建设资金，使土地资源通过土地使用制度改革转变为推动经济建设的直接动力，提升县城和建制镇的城市化水平。规划土地局于该年4月出台了《国有土地使用权出让招标办法和拍卖办法》。1993年10月，县府以乐政[1993]155号文制发《乐清县国有土地使用权出让及有偿使用的暂行规定》。1994年6月，市府以乐政发[1994]158号文制发《乐清市国有土地使用权有偿出让的暂行规定》。1996年8月，市规划土地局制发《乐清市国有土地使用权出让拍卖办法》。

土地使用权出让范围、方式、年限、审批程序 出让范围：乐清市范围内商业、金融业、旅游业、房地产业、外商投资建设项目用地，工业项目用地（全民、市属大集体工业除外），其他具备出让条件的建设用地。出让方式：房地产业、商业、金融、旅游业用地采取招标或拍卖方式，特殊情况采取协议方式；工业用地通过协议方式出让。出让最高年限：居民用地70年，工业用地、综合或其他用地50年，商业、旅游业、娱乐业用地40年。出让审批程序：县级以上人民政府批准，规划土地局按规定程序实施；建设单位需

要受让国有土地使用权的，按《浙江省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》规定程序办理审批手续；建制镇和有关乡开展国有土地有偿出让，须向市规划土地局提出书面申请，由市局选址和进行地价评估并向市府提出可行性报告，经市府批准后，由市局组织实施；报批出让国有土地使用权应提交《国有土地使用权出让呈报表》、出让地块地理位置图、平面布置图和规划用地许可证、征用土地协议书、出让合同（草签）、市府及部门的有关批文；采取协议方式和用于吸收外商投资进行成片土地综合开发经营出让的，应开发为熟地后出让。经市府批准后，由规划土地局与受让者正式签订《国有土地使用权出让合同》，依法办理土地使用权登记手续，核发《国有土地使用证》。

出让金收取标准 招标和拍卖方式出让土地使用权的，按竞标、拍卖高标收费。协议出让的，在基准地价未公布前，净出让金按商业用地每亩15~20万元、金融业房地产业用地每亩10~15万元、已开发的风景区旅游用地每亩5~10万元、待开发的风景区旅游用地每亩3万元以下的标准收取；工业项目用地净出让金按乐成、柳市、虹桥、北白象4个镇每亩2~3万元、黄华等12个建制镇每亩1~2万元、天成等15个乡镇每亩0.5~1.5万元标准收取；外商投资项目收费标准按用地类别参照执行。

出让金收缴与使用 由市规划土地局在办理国有土地使用权出让手续时收取，收取的出让金按国务院和上级有关规定上交和分成。

国有土地使用权出让拍卖管理 有总则、竞买资格评议、拍卖和竞买、附则等五章十八条管理条款。

土地使用权有偿使用

乐清的土地使用权有偿使用主要有农村非农业用地（宅基地）有偿使用（1990年9月~1993年9月）、国有土地使用权有偿使用（1993年10月~1994年6月）、非农建设用地计划有偿化（自1995年1月1日起）等三种形式。

农村非农业用地有偿使用 1990年，乐清被国家土地管理局确定为全国农村宅基地有偿使用试点县，县府制发乐政[1990]142号文开展农村宅基地有偿使用试点工作。9~10月间，县局分别在柳市镇翔金垟、慎海乡新塘村和淡溪乡下埠宅村三个不同类型的地方，开展农村非农业用地有偿使用试点

工作，三个试点村共收取有偿使用费2.04万元，集体收回非农业用地18.492亩。县府制发[1991]38号《关于扩大农村宅基地有偿使用试点工作的通知》，淡溪乡、柳市镇在面上开展非农用地有偿使用，大荆、雁荡、清江三区各选一个村进行试点，全县有44个行政村7758户开展这项工作。

1992年在22个乡镇的非山区村和城镇非建成区村开展非农业用地有偿使用（城北、四都、岭底、雁芙、龙西、福溪、智仁、镇安等乡暂缓）。1993年9月，县府《关于农民负担项目审核处理意见的通知》取消农村宅基地有偿使用费及农村宅基地超占使用费二个收费项目。

国有土地使用权有偿使用 1993年10月，县府制发的乐政[1993]155号文件规定：为解决乡镇企业的生产用地，同时防止乡镇企业改变土地使用功能或以其他形式非法转让土地，对乡镇工业用地实行国有土地使用权有偿使用，暂不实行国有土地使用权有偿出让。有偿使用收费标准，乐成、虹桥、柳市、北白象镇亩收有偿使用费2.5万元，黄华、翁垟、慎江、清江、大荆、南岳、蒲岐、南阳、南塘、芙蓉、磐石、白石镇亩收有偿使用费1~2万元，天成、石帆、仙溪、雁荡、湖雾等乡镇亩收有偿使用费0.5~1.5万元。至1994年6月，根据乐政发[1994]158号文件规定，废止国有土地使用权的有偿使用。

非农用地计划有偿化 为筹措重点水利工程和造地建设资金，1994年12月，市府制发乐政[1994]284号通知，实行对非农业建设用地计划有偿化，用地计划有偿化，包括年度农户用地计划有偿化和提高公建项目造地费标准。收费范围包括除行政事业国家拨款建设单位和基础设施建设用地外的国家建设公建项目用地、乡镇集体建设用地和房地产建设用地等三项。收费标准：根据经济发展水平，人民生活状况，以行政村为单位，划分为四类，一类村每间（面积不超过45平米，下同）农户用地计划有偿费耕地（下同）0.8~1万元，非耕地0.5万元，二类村耕地0.5~0.7万元，三类村耕地0.3万元，四类村免收有偿费；公建项目用地造地费从原每亩0.3万元提高到每亩0.5万元。收费办法：用地单位或个人在批准征（使）用土地交纳规定税费的时候，向市规划土地局交纳非农业建设用地计划有偿费，实行专款专用。

土地有偿使用实绩

土地有偿使用进程 继1989年后，1992年县局在虹桥、芙蓉、蒲岐、慎江等镇开展国有土地有偿出让试点。4月27日，该年第一次土地使用权有偿出让在乐清剧院举行，出让乐成镇云浦南路南段宗地地块面积470平米的土地使用权，出让年限70年，用途为住宅商业用地，投标地价款267.69万元，比原标底提高113%，竞争最激烈的一间地基投标价达每平米6649元。5月，乐清首次拍卖出让乐成镇一宗地地块面积2028平米的土地使用权，投标地价款384.90万元。9月15日，在芙蓉镇海口村举行乐成镇以外的其他建制镇第一次国有土地使用权有偿招标出让，出让地块面积474平米（10间），投标地价款126.32万元，比标底价提高76.32万元，投标价最高的一间地基价款为17.81万元，每平米地价款3405元。1993年，扩大国有土地使用权有偿出让范围，在1992年的基础上，在清江、柳市、磐石、黄华、石帆等10个乡镇开展该项工作。1994年，国有土地使用权有偿出让遍及全市各乡镇，9月24日，柳市第二期国有土地有偿出让投标会，出让柳市环城路（长虹村）地块宗地面积432平米（10间），投标价321.1743万元，平均地价款每平米7390元，其中地款最高的一间地基为45.0888万元，以每平米地价款10132元创乐清最高纪录。1995年，对国家机关、城市基础设施、公益事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地实行划拨使用外，其他项目用地均纳入有偿出让供应轨道。1996~1998年交通、能源、水利设施、国家机关办公用房、公益事业用地等五类建设用地属行政划拨外，其他用地一律纳入有偿使用范围，1998年推进国有土地资源有偿使用的合理配置，发挥市场机制在土地资源配置中的导向性作用。8月25日，拍卖市老剧院、剧团旧址土地使用权出让面积1994.20平米，受让者温州市瓯海城建开发公司以1650万元成交，单位地价款每平米8274元，是乐清有史以来地价拍卖最高的一宗地。

土地有偿使用面积、金额 1992年出让国有土地使用权面积30.99亩，总地价款1754.07万元，其中住宅、商业用地招投标7次，面积7.89亩，地价款1093.97万元；拍卖出让一次，面积3.04亩，地价款384.90万元；协议出让给三资企业、房地产开发公司和单位计7次，面积20.06亩，地价款275.20万元。1993年出让国有土地使用权面积255.7亩，总地价款5821.28万元，其中商住房投标29次，面积25.57亩，地价款2566.40万元；拍卖出让1次，面积

2.09亩，地价款296.30万元；协议出让给个人面积2.35亩，地价款377.50万元；协议出让给企业用地面积225.69亩，地价款2581.08万元。1994年，出让国有土地使用权面积583.3亩，总地价款7013.96万元，收取净出让金4721.20万元，其中居住用地投标22次，面积24.6亩，地价款2766.5万元；房地产项目12个，面积97.8亩，地价款1359.64万元，收取净出让金681.7万元；工业用地项目26个，面积229.5亩，地价款2887.82万元，收取净出让金1447.9万元。1995年土地有偿使用面积804.4亩，为财政创收预算外资金7809.7万元，其中出让国有土地使用权面积408.7亩，122个项目地价款5883.7万元，收取净出让金4976万元，收取海塘修复出让土地款1823元；土地使用权有偿使用面积395.7亩，收取超计划有偿使用费、耕地有偿使用费、土地收益金103万元。1996年土地有偿使用面积1375.5亩，收取出让金10353.66万元，其中土地使用权出让面积401.27亩，项目用地8个，出让金3353.66万元。1997年土地有偿使用面积为636.75亩，收取出让金4928万元，收取个人非农建设计划有偿使用费231万元。1998年土地有偿使用面积322.26亩，收取土地出让金616.35万元。

第二节 地产管理市场化

90年代前，乐清地产交易数量少且处于土地隐形市场的无秩状态。90年代中期，随着国有土地使用权出让步伐的加快，促进了土地市场的发育；施行《城市房地产管理法》和《乐清市土地使用权转让管理办法》后，乐清市加大地产管理力度，逐步培育、形成、完善和建立了具地方特色的土地市场机制，为经济建设集聚了资金，为土地使用制度改革增添了动力。

房地产开发

乐清县计划经济条件下的房地产开发始于1984年8月，90年代，土地市场开发作为社会主义市场经济体系的一个重要组成部分，乐清在建立一级地产市场的基础上，积极培育和发展二、三级地产市场。

80年代，取得土地使用权后的房地产开发经营，由开发企事业开发出售。1984年，根据乐清县委[1982]82号文件《关于贯彻执行温州市人民政府（1982）82号文件的补充规定》精神，第一批商品房于1984年8月~1985年12月动工建造，94套，占地面积10.38亩，座落于乐成镇北门藕池头，由县房建经营公司（今乐清市房地产开发公司）经营。1985年10月~1989年12月，县、乐成镇房地产公司在乐成镇东门、西门、银溪、北门等村进行房地产开发，占地面积合计57.44亩，503套。1986~1987年，县房管处在乐成、柳市、北白象、虹桥、大荆、雁荡等地投资建造出售商品房433套，建筑面积40500平方米，商品房形式有座落在柳市包宅村的单间式29套和座落在虹桥东街52套、雁荡松垟32套、柳市包宅20套、大荆下干20套等跃层式124套。单间式每套售价2.8万元，跃层式每套售价2万元。商品房性质分微利商品房和一般商品房，前者以解决住房困难户为主，后者则投入市场交易。1989年，县城建系统投资134万元，建造翁垟商品房、担水巷商品房、建设东路商品房等。1988年10月~1989年12月，乐清县房地产建设公司在乐成镇建设西路（西门山前）建微利商品房166套，占地面积44.44亩，建筑面积33000平方米，采用套间公寓式和跃层式两种，跃层公寓式每套94平方米，套间公寓式每套55~75平方米，出售价每平米360元左右。1990年，县府提出城镇住房商品化，商品房建设列入全社会固定资产投资之一，城建系统总投资293万元（其中县房地产开发公司82万元、乐成镇房地产开发公司130万元、县农房公司81万元）。开发商品房面积2604平米，竣工面积2604平米，竣工价值1026万元。

90年代，乐清县（市）府制订税收等方面的优惠措施鼓励和扶持房地产开发企业建设居民住宅。1991年县府对作为商住房的商品房统筹规划，全社会对商品房建设的投入资金499万元（其中县房地产开发公司380万元、县农房公司25万元、乐成镇房地产开发公司34万元）商品房施工面积15171平方米，竣工面积1011平米。1992年，全社会对商品房投入资金1667万元（其中乐成镇房地产开发公司182万元、县房管局31万元、城乡建设公司337万元、县房地产开发公司1117万元），全年施工面积38339平米。1993年，县府制发乐政[1993]9号《乐清市城镇住房制度改革实施方案》的通知，要求通过

住房制度改革，实现住房商品化，把住房纳入社会主义市场经济轨道，对商品房建设的力度加大，全社会对商品房的资金投入计6716万元（其中县房地产开发公司3616万元、城乡建设开发公司1900万元、乐成镇房地产开发公司1200万元），全年施工房屋面积123497平方米，竣工房屋面积61727平方米，把房地产业建设项目用地纳入土地使用权有偿出让范围。是年出让居住用地面积24.612亩，收取地价款2766.5万元，房地产开发用地出让面积97.85亩，收取出让金681.7万元。1994年3月，市府制发乐政[1994]69号文件，鼓励干部、职工、城镇居民向房地产开发公司购置商品房或实行集资（合作）统建、联建公寓式住宅。是年，全社会投入房地产资金9445万元，其中国有经济单位投入4566万元，城镇集体的房地产业从原乐成镇一家增加到7家，资金投入达4879万元，全年施工房屋建筑面积224570平方米，竣工房屋面积88716平方米。1995年6月30日，市府乐政[1995]117号批转市计经委《关于进一步加强固定资产宏观调控实施意见的通知》，要求房地产开发规划化、规范化。是年房地产开发公司增加到13家，全社会资金投入11772万元、房屋施工面积242407平方米，竣工房屋面积87195平方米。除全社会资金投入外，三资经营房地产业销售（营业）收入2229万元，主营业务成本1740万元。1996年，全社会房地产业投入9913万元，全年施工面积145080平方米，竣工房屋面积93223平方米。1997年，全社会资金投入16265万元，房屋施工面积256565平方米，竣工面积106761平方米。1998年，城镇集体房地产开发企业发展到15家，全社会资金投入10148万元（其中商品房建设6826万元、土地开发3310万元）；完成土地开发面积21103平方米，正在开发20662平方米，待开发3402平方米；商品房建设施工面积218764平方米（其中国有34374平方米、集体10600平方米、其他经济126205平方米），竣工面积146916平方米（其中国有10111平方米、集体10600平方米、其他经济126205平方米）。

地产市场

中华民国时期，地产交易主要有土地买卖、出租、抵押、典当等形式。民国37年（1948），地产市场交易由地籍管理处具体负责，凡土地买卖双方都要进行登记，办理产权转移手续，核定地价，并要向税务机关缴纳税费。

新中国成立后，50～90年代，政府曾对地产交易的隐形市场进行多次清

理和整顿，减少和防止了国有土地资产的流失。90年代根据土地使用制度改革力度的强化，乐清制订土地市场管理的规章制度，在宏观调控下，开放搞活，对地产市场实行市场调剂。

制订土地市场管理规则 1991年，县府制发乐政[1991]32号《关于土地权属变更登记的若干规定》。1994年5月27日，乐规土[1994]1号，乐税政[1994]1号联合发布《关于加强土地市场管理的通告》，1994年12月，乐清市府制发《乐清市土地使用权转让暂行管理办法》、《乐清市土地使用权抵押若干规定》、《乐清市国有、集体企业转制土地资产管理办法》。1996年2月，市规划土地局会同乐清市五家银行联合颁发《关于国有土地使用权抵押贷款若干规定的通知》。1998年，乐清市土地局出台了《乐清市国有、城镇集体企业改革中土地资产管理实施意见》。

规范土地市场管理 其要点有：本市行政辖区内单位或个人使用的土地，其土地的所有权、使用权发生变更的，都必须申请土地变更（过户）登记。土地权属变更登记由发生变更的双方共同到市土地市场交易所签订有关变更契约或合同，并在一个月内向土地管理部门提出申请，土地变更登记者，在申请登记时，应委托进行地产评估，土地管理部门根据申请资料，经调查核实和地价评估，如确认其变更的土地权属合法、清楚、合理，予以办理变更登记手续。

按照土地所有权与使用权分离的原则，实行城镇国有土地使用权依法有偿出让、转让和有期限使用的制度，市规划土地管理局依法对土地使用权转让实行统一管理监督检查。土地使用权转让管理范围包括以划拨或出让形式取得土地使用权并将土地使用权单独或附同地上建筑物、附着物通过出售、交换、赠与或其他合法方式转移给他人行为，但农业用地、道路用地、非城镇规划区内同村村民之间房屋经批准调剂转让而发生土地使用权变更的，不属转让管理范围。以出让或划拨方式取得土地使用权的，必须符合规定的条件时，才能准许转让。土地使用权转让双方当事人应委托土地市场交易评估机构进行地价评估，签订土地使用权出让合同或协议书，向市规划土地局办理变更登记手续，缴纳税费，换发土地使用证书。凡违反转让管理规定擅自转让土地或变更土地用途的，市土地管理部门应当没收其非法收入，并处以

非法收入50%以下的罚款。土地使用权转让时，因公共利益需要或转让价格明显低于市场价格，市规划土地局有优先购买权；同时市局委托土地评估机构比照同类地域和同项目用途及现行市场转让价格进行评估，以评估价格交纳土地出让金和税费。经批准划拨土地使用权转让时应根据各类用地最高出让年限交纳土地使用权出让金，其出让金按转让成交额或房地产评估额扣除地上建筑的重置剩余部分的下列比例由原转让方（原产权持有方）抵交，工业用地10~20%，住宅或其他用地15~25%，商业、金融、服务业用地20~30%；以出让方式取得土地使用权转让的，应按规定缴交土地增值税。集体所有土地使用权确需转让时，须经村委会同意，办理征用和改变所有权手续，然后按规定办理转让手续。土地使用者需改变土地使用权出让合同规定或批准的土地用途和规划要求的，须事先向签订出让合同的土地管理部门提出申请，经土地管理部门和城市规划部门批准后，按规定重新签订合同，调整土地使用权出让金，办理登记手续。改制的国有集体企业所占用的国有土地使用权或土地收益如产生转让、转移，均按规定进行地价评估，补交出让金并办理过户变更手续。

以出让或转让方式取得国有土地使用权、划拨国有土地使用权、集体非农建设土地使用权的均可依法设立贷款抵押，土地使用权抵押时，其地上建筑物、其他附着物随之抵押。地上建筑物、其他附着物抵押时，其使用范围内的土地使用权随之抵押，抵押人要向抵押权人提供土地使用权证、房屋使用权证，办理土地使用权抵押贷款的基本程序和手续按规定执行。

1997年，在土地交易所的基础上组建土地市场管理科，管理、监督、规范土地市场的地产交易行为，对全市国有土地、集体非农建设用地的土地资产进行管理，对单位、个人涉及土地使用权（含其地面建筑物）转让、抵押、出租、改变用途的项目和单位、个人利用原土地使用权作为入股、联营条件及企业兼并或分等涉及土地使用权转移的项目实施管理。

地产转让 50年代初，土地制度实行国家所有制和农民所有制，当时对土地的买卖虽在法律上没有禁止，但政府在制订各项政策的规定中对土地买卖有一定的限制。50年代中期至70年代中期，土地所有制为全民所有和集体所有至今不变，禁止土地买卖，政府曾组织力量对房地产转让的隐形市场进

行清理和整顿，制订规章制度，制止土地的私自买卖，但非法买卖土地和私自建房现象时有发生。70年代末至80年代中期，随着乐清社会主义市场经济的发育，人民生活水平的提高，集体、股份制、个体企业的组建和扩大，使用土地建房和建设项目的需用量增加，非法买卖土地、擅自建房、炒卖地皮等隐形市场交易大量出现，在地产交易过程中，地产作为房产的附属物，其宅基地土地使用权随之转移。80年代后期至90年代中期，在清理整顿非法买卖的基础上，根据土地使用制度改革，即土地所有权和使用权分离的原则，城镇各级地产开发和地产市场较快形成，建设（建房）与用地矛盾，逐渐缓解。1991年，县规划土地管理局在虹桥、清江、白溪三镇开展土地使用权转让登记及对有关问题的调查工作。1993年协助市财税局征收土地使用权转让营业税，7月1日至年底，办理土地使用权转让手续756宗，收取营业税管理费5万元。1994年，乡镇企业生产用地实行有偿使用的前提下，设立地价评估所、土地交易所作为中介机构承办土地使用权转让各项业务工作，开展土地使用权转让变更登记，使城乡土地使用权统管职能到位，引导原行政划拨的地产纳入有偿使用轨道，加强对隐形市场的管理，规范、完善了土地市场秩序。9月8日，乐清首宗国有的划拨地产依法转让，系乐成镇东城南路171号市供销合作联合社一宗地，经市府批准决定，以地产总额的20%作为土地出让金计38.63万元，并按有关规定收缴土地使用权转让营业税。至年底共办理个人土地使用权转让的变更登记773宗，其中旧房调剂412宗，土地交易额350万元，征收土地营业税192万元，土地变更费14万元，协同各乡镇对重点地段的土地非法交易进行清理检查，补交税费70余万元，收取土地出让金近20万元；对划拨土地使用权的转让实行补办出让手续制度后，补办出让手续共922宗，共补交土地出让金1440万元。1995年，办理房地产交易的土地权属变更登记1846宗，旧房调剂转让255宗，各镇乡个人土地使用权转让306宗，土地面积17357.30平米，收取转让营业税221万元。1996年，办理单位和个人土地变更登记523宗，其中全民、集体国有土地转让11家，土地面积46697平米，地价总额为4985万元，补交土地出让金1246万元；个人253宗，土地面积15529.37平米，旧房调剂259宗。收取土地交易费5000万元左右，土地营业税160.86万元，土地变更费20万元，补办土地出让金119.88万元，

鉴定法院拍卖的房地产15宗，土地总面积17500平米，地价总额1950万元，补交出让金295万元，交易营业税105万元。1997年根据乐清地产市场存在隐形市场等实际情况，划拨土地使用权转让由一次性补交土地出让金改变为采用批租方式补交出让金，将出让年限分段批租、出让金分期支付，短者3年，长者10年、20年等，从而消除用地者怕缴费过重的顾虑，有力地遏制隐形市场的蔓延，促进和规范地产交易市场的健康发展。至年底共办理单位和个人土地权属变更登记761宗，收取转让营业税246万元。1998年办理单位和个人土地变更登记280宗，收取转让营业税119.33万元。

土地使用权抵押 市规划土地局以乐规土[1996]11号文件的土地使用权抵押贷款的规定，改变了以往仅凭房产证抵押贷款的局面，保护了抵押权人、抵押债权人和国家银行的合法权益，其施行有效地杜绝国有土地资产的流失。1996年办理抵押宗地登记31宗，面积8500平米，土地价值3500万元，应补交出让金1300万元（以防抵债拍卖）完成可抵押金额2600万元。1997年办理抵押业务38宗。1998年共受理土地使用权抵押业务118宗，土地总面积238883.77平米，贷款总额8296.17万元，对拉动地产市场经济流动起到积极作用。

第三节 地价管理

民国时期，乐清规定由县地政机关与土地买卖双方核定地价，市地与农用地等均按地价征税。1994年，为做好土地增值税和土地使用权转让营业税的征管，推动土地市场定上法制轨道，规范地产市场，乐清市建立土地评估所，加强地价管理。

城镇地价评估

民国26~32年（1937~1943），乐清曾进行地价调查，按水田、旱地、山地、市地（集镇商业用地、住宅用地）、杂地（坟地、荒地、乡村宅地、荡）分类确定地价。37年（1948），乐清规定“将农地法定地价折合为实物

数额”征收税额。

新中国成立后，乐清建设用地均采取计划划拨和征用方式，至90年代初期均未进行地价评估。1994年，为推动土地使用权有偿使用，扭转土地资产大量流失的局面，发挥地价在地产市场中的调控作用，乐清开展城镇地价评估，至1998年评估地域扩大至各乡村宗地项目。

四大城镇基准地价评估 1994年4月，乐清市规划土地管理局组织技术力量开展乐成、柳市、虹桥、北白象四大中心城镇的基准地价评估，是根据城镇内部土地利用功能、分区特征及土地收益高低状况，按商业、住宅、工业等用地类型，在土地分等的基础上，评定级别基准地价，至1995年1月，该项工作完成。随着社会经济发展及城镇建设加快，城镇内部土地利用现状、微观区位条件及相应的用地效益均发生明显变化，房地租赁、商品房买卖等交易价格提高。1996年，对四大中心城镇基准地价进行修正，与1994年比较平均地价上升指数达15%左右。

商业用地路线价：商业用地效益受微观区位条件影响极大，用地主要呈线状分布，地价表示方式为路线价。调查各商业街道的繁华程度、利用强度、土地收益等指标数据及文体设施作用分值，依据主要判别指标进行排序归类，划定路线价区段。1994年，乐成镇商业用地划为24个路线价区段，柳市镇33个区段，虹桥镇25个区段，北白象镇30个区段。1996年进行修正，乐成镇商业用地路线价区段增加到29个，柳市镇增加到38个，虹桥镇保持25个，北白象镇增至31个。1994、1996年四大中心城镇商业用地路线价见表9—1~9—4。

表9—1

1994、1996年乐成镇商业用地路线价

单位: 元/m²

编号	路线段	平均路线价		编号	路线段	平均路线价	
		1994年	1996年			1994年	1996年
1	人民路	4558	4789*	16	北大街	1189	1260*
2	大众路	1850	1954	17	南大街	5462	5732.6*
3	云浦南路	4196	4411	18	南大街	4689	4926*
4	长乐路	3170	3338	19	环城西路	2392	2523
5	县前路	1958	2068.6*	20	环城西路	1110	1177
6	宁康西路	4340	4561*	21	环城东路	856	909
7	建设东路	3384	3562*	22	城西路	2618	2760
8	建设中路	3347	3523*	23	文虹路	2486	2622*
9	通井街	909	965	24	环城西路	456	486
10	建虹路	3088	3252.4	25	清远路	/	4824*
11	西大街	1358	1438*	26	晨沐路	/	3188*
12	邮电巷	1041	1104	27	双雁路	/	4370*
13	东大街	2630	2773*	28	丹霞巷	/	3422*
14	东大街	1050	1114	29	鸣阳路	/	2583*
15	北大街	1560	1650				

注: 带*者为实际调查资料测算的路线价(下同)。

表9—2

1994、1996年虹桥镇商业用地路线价

单位: 元/m²

编号	路线段	平均路线价		编号	路线段	平均路线价	
		1994年	1996年			1994年	1996年
1	金融路	4586.4	4733.60	14	文星街②	656.4	679.3
2	育红路	4363.8	4504.2	15	虹河东路①	598.6	619.6
3	新丰路①	3642.3	3760.4*	16	新丰路②	1650.3	1705.7*
4	新凯路	3186.1	3490.2*	17	虹南路	485.6	3223.3*
5	幸福西路①	1486.8	2594.6*	18	幸福东路②	515.4	1737.6*
6	新市街①	1368.4	1414.7	19	东洋路	715.4	740.3*
7	文星街①	1276.5	1319.8	20	新丰路③	615.2	636.7
8	幸福东街①	895.4	2154.6*	21	集贤街	386.8	400.6
9	医院—幸福东路	764.9	1824.0	22	幸福西路③	415.3	1414.3*
10	幸福西路②	712.9	1770.3	23	虹河东路②	403.6	417.9
11	西街	918.6	950.2	24	陶东巷	385.3	399.1
12	民意路	686.4	710.3	25	振兴南路	359.8	1762.6
13	新市街②	675.3	698.8				

表9—3

1994、1996年柳市镇商业用地路线价

单位: 元/m²

编号	路线段	平均路线价		编号	路线段	平均路线价	
		1994年	1996年			1994年	1996年
1	大桥路	675.6	822.9	20	长青路	875.1	1069.5
2	育英北路北	1175.3	1441.8	21	兴隆西路	850.4	1038.9
3	育英北路南	2763.4	3427.7	22	新都路	648.5	2150.6
4	东风路	1065.4	1305.4	23	柳黄路	613.4	4701.3
5	横街	1016.3	1244.5	24	文昌路	543.6	660.3
6	后市街	975.6	1193.9	25	新市中街	3765.4	4689.2
7	上园北路	1401.7	1723.5	26	新市东街	3181.6	3953.6
8	新市西街	786.5	959.9	27	教育路	2813.4	3490.5
9	车站路	2718.4	5611.3	28	前市街	3261.4	4054.1
10	育英南路	2413.6	2988.6	29	长兴路	4861.5	4975.3
11	新市西街	1765.6	2177.4	30	兴宁路	4765.3	4915.6
12	柳黄路	1815.4	5500.1	31	长宁路	4605.4	4875.3
13	团结西路	1765.3	2177.0	32	安宁路	4315.6	4596.2
14	上园中路	2986.3	3478.6	33	电器城路	33756.3	4175.3
15	上园南路	1875.6	3247.5	34	柳青路	/	6150.5
16	建设路	1486.4	1829.0	35	大兴路	/	5895.6
17	兴隆东路	1454.3	1789.0	36	延平路	/	5112.3*
18	兆丰西路	896.4	1095.9	37	听莺路	/	3976.4*
19	兆丰东路	918.9	1123.7	38	翔来路	/	3265.6*

表9—4

1994、1996年北白象镇商业用地路线价

单位: 元/m²

编号	路线段	平均路线价		编号	路线段	平均路线价	
		1994年	1996年			1994年	1996年
1	交通北路北段	235.5	263.2	17	利民南路北段	986.4	2203.4*
2	交通北路中段	686.5	782.6	18	利民北路	1842.3	3148.7
3	交通西路	576.4	1750.1*	19	交通北路南段	2756.5	3054.0
4	兴华路	346.2	386.4	20	教育东路西段	3450.6	3819.9
5	交通中路	2981.4	3302.2*	21	教育东路东段	336.3	378.4
6	交通东路西段	3562.1	3942.9*	22	西大街	685.4	763.2
7	交通东路中段	671.5	747.8	23	东兴街	3431.6	3798.9*
8	交通东路东段	201.3	225.1	24	东兴东路西段	671.3	2960.0
9	象塔北路	546.3	608.8	25	东兴东路东段	341.6	1490.2
10	富强西路	578.3	644.3	26	东大街	1985.6	4409.2*
11	富强东路	2262.3	2508.2*	27	东河路	485.6	541.4*
12	繁荣路	1131.3	1257.4	28	南大街北段	581.5	647.9
13	北河西路	1815.3	2014.2	29	南大街南段	198.6	444.7
14	北河东路	4116.3	4211.3*	30	友谊路	2615.4	2898.2
15	人民中路	3162.4	3501.9	31	旭江路	/	2537*
16	人民南路	1716.3	3009.6*				

商业用地级别基准地价评估: 依据商业用地路线价水平高低, 将地价水平接近的路线价区段合并成同一土地级别, 则商业用地级别基准地价由相应的各路线价的平均价表示, 中心镇商业用地级别基准地价及修正结果见表9—5。

表9—5

中心镇商业用地级别基准地价修正结果

单位: 元/m²

城镇名称	调整前商业用地级别基准地价				调整后商业用地级别基准地价			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
乐成镇	4649	3247	2263	1030	4885	3420	2388	1092
柳市镇	4861.4	2763.8	1245.6	585.4	5036.4	3489.8	1529.2	711.8
北白象镇	2936.4	1286.3	574.6	314.5	3455.6	1893.5	793.6	415.6
虹桥镇	4463.6	2360.5	814.6	315.4	4532.4	2563.5	1231.3	471.2