

房地產改革·經營·管理叢書

# 房地產 制度改革探索

深圳市政府經濟研究中心 編  
深圳市政府經濟研究中心 編  
深圳市政府經濟研究中心 編

304

新大洲出版社

责任编辑 宋成印

装帧设计 陈士修

书 名 房地产制度改革探索  
编(著)者 深圳市政府建设局 深圳市政府国土局  
深圳国际房地产咨询股份有限公司  
出版者 海天出版社(中国·深圳)  
发 行 者 海天出版社  
印 刷 者 海天印刷公司  
版 次 1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷  
开 本 850 mm×1168 mm 1/32  
字 数 200000  
印 张 9  
印 数 10000册  
I S B N 7—80542—156—O / F · 29  
定 价 6.90 元

房地产改革·经营·管理丛书编委会

名誉主任:李传芳

主任:王 钊

副主任:刘佳胜 杨作魁 王规心

委员:廖永鉴 桂强芳 文光明

主 编:桂强芳

## 出版说明

为推动我国房地产业的发展,适应我国从事房地产研究、经营管理部门广大干部、职工学习房地产经营管理有关法规知识的需要,我们编辑出版了这套“房地产改革·经营·管理丛书”。该丛书先出版《中国房地产法规与政策汇编》、《房地产制度改革探索》、《香港房地产》三种,尔后将陆续出版若干种。

# 目 录

致国家土地管理局局长王先进的一封信	
(代序) .....	宋 健 ( 1 )
在全国“城市土地管理体制理论研讨会”讲话 .....	李 灏 ( 3 )
土地管理体制必须改革 .....	王先进 ( 6 )
改革城市土地管理体制加快特区经济建设 .....	李传芳 ( 8 )
深圳特区房地产市场的建立和发展 .....	王 炬 ( 15 )
论特区房地产市场管理 .....	刘佳胜 ( 30 )
加快土地制度改革进程的若干思考 .....	桂强芳 ( 38 )
商品经济与土地流动 .....	戚珺琛 ( 46 )
论土地国有化与地租的归属问题 .....	张薰华 ( 53 )
论开放房地产市场 .....	梁文森 ( 56 )
论我国土地使用权 .....	张 瑜 ( 66 )
转让土地有利中国经济发展 .....	张五常 ( 72 )
有偿使用是加强土地管理的必要措施 .....	陈德荫 ( 78 )
中国土地市场开放与城市规划 .....	黄秉华 ( 84 )
谈深圳土地管理条例与上海土地转让办法 .....	黎则舜 ( 90 )
论房地产经营管理中的法律问题 .....	文光明 ( 94 )
论土地使用权有偿转让法律制度 .....	王家福 黄明川 ( 101 )
土地招标投标中应注意的几个问题 .....	郁万钧 ( 119 )
房地产业的资金、成本、利润 .....	廖永鉴 ( 127 )
如何在房地产竞争中取胜 .....	文 聪 ( 134 )
特区商品房价格构成及发展趋势 .....	许 权 ( 137 )

深圳经济特区土地国有化的思考·····	张伟宜 (146)
深圳特区土地管理的基本原则与方法·····	曹立平 (158)
对农村土地制度建设的几点思考·····	王西玉 (162)
谈住房制度改革·····	李鸿昌 (167)
住房制度改革是解决城市居住问题的根本出路 ·····	许绍基 (177)
关于城市土地经济学的探讨·····	丛明 (188)
附录:香港城市建设管理的启迪 ·····	深圳市政府赴港考察团 (198)
香港公屋政策·····	深圳市政府赴港考察小组 (208)
香港的房地产市场及业权制度·····	梁振英 (215)
香港的土地资源管理制度·····	刘绍钧 (239)
香港房地产市场机制运转概述·····	简福贻 (252)
台湾土地行政简介·····	郑绍林 (268)
新加坡城市开发的成功奥秘·····	王战 (274)

## 致国家土地管理局局长 王先进的一封信(代序)

宋 健

国家土地管理局王先进同志：

衷心感谢您 8 月 4 日送来的《香港土地制度考查报告》。我读了后，产生强烈的共鸣。

一、土地公有制和社会主义商品经济之间能否建立一个合乎逻辑的法律联系？这是一个带有长远战略意义的问题。考察报告中对此已有答案。我觉得，这对中国商品经济的发展具有重大的、长远的战略意义。

二、在建立社会主义商品经济新秩序的任务下，急待对这个问题有明确的立法和政府法规。现在，无论在概念、管理、制度和实施中都是“大锅饭”。这种情况不改变(迅速改变!)对中华民族，对人民的长远利益有损无益。望国家土地管理局能承担起这一重任！

三、多年来，我们的土地政策缺乏长远观点的立法。1978 年前，一切公有，不许经营(?)，一潭死水。1978 年后又转向另一个极端：所有的土地都划给农户使用，连那些农牧民根本用不上的山、川、林、滩也一划无遗。各级政府失去了宏观调节能力，政府丧失了发展经济的最重要的手段！一种对自然经济(分田到户)的过分崇拜的概念复燃。例如，国家(省、市、县)自然保护区的产权(请去看看齐齐哈尔扎龙自然保护区)也丧失殆尽。农民可以任意侵占，损害全社会的利益。我已请国家环保局的同志们尽快制定国家(省、市)自然保护区的产权条例，以为后代保存权利和利益。自然保护区必须为我们的后代保留开发、旅游、消遣的权力，不能为个别人

所侵占。

美国人上世纪是用公有地产发展教育事业的，每州划出若干地皮给大学(州立大学)，成为教育事业发展的根基。

我们至今仍有大批土地，日益被个人侵犯、或名为公有，无人去管理。特别是沿海滩涂、开放城市，概念不清，不能充分利用土地资源，形成开发基金。紫阳同志多次讲过，至今无政策性立法。

我希望土地管理局的同志们，能以我国发展总战略为出发点，尽快制定土地管理法规，越细越好。首先要为国家、人民把那些尚未“分配”的土地列为国有(出租权、批租权)，这在青海、西藏、新疆、沿海地区、三江平原等等，尚有相当大的面积，立即由地方(县、省、市)管起来。这符合四化的利益，符合全国人民的利益！

以上随想，仅供国土局同志们参考。国家兴旺，匹夫有责，何况国土局！



# 在全国“城市土地管理 体制改革理论研讨会”讲话

李 灏

今天，国家土地管理局和深圳市政府以中国土地学会和深圳特区经济研究中心的名义，联合召开“城市土地管理体制理论研讨会”，在座的有来自中央、国家机关、京津沪穗、武汉、重庆等市和有关大学，科研机构以及其它经济特区经济理论界和实际工作部门的代表、国家土地管理局局长、中国土地学会理事长王先进同志也来参加这次讨论，对我市改革工作是个很大的支持、促进。我代表深圳市委、市政府向远道而来的各位代表表示热烈欢迎，并预祝研讨会开得圆满，成功。

我市今年提出的“土地管理体制改革”是经济体制改革中的一项重大改革。全国各地都很注意这项改革，在港澳地区也引起强烈反应。坚持土地使用权与所有权相分离，实现土地有偿使用，按照商品经济规律组织土地经营的这项改革，对实现土地的优化利用，发挥土地利用的经济效益和社会效益，体现国家作为土地所有者的利益，使土地资源创造更多财富。以及推动经济体制改革有着重要的现实意义。

城市土地管理体制改革牵涉面广，政策性强，涉及到一系列理论和实际问题。比如，土地有偿使用的理论依据，土地使用权与所有权分离的特征、怎样看待土地商品属性、如何确定土地价格和地租、土地级差的收益归属问题等。还有特区这几年开发、建设、发展了，土地房产也就增值了，增值部分用什么拿回来，如何建立地产市场，如何制订土地政策及加强管理，城市土地和城市经济关系问

题,城市土地的开发与经营问题,如何建立与商品经济相适应的市场机制和管理体制等等,这些理论和实际问题都迫切需要我们从事理论与实践上深入研究探讨。

深圳特区 1980 年创建后。在土地管理体制方面进行了初步改革,把过去行政划拨,无偿使用,改为采取“行政分片开发,分散经营征收土地使用费”的办法,这在促进特区城市的迅速形成和特区经济的发展方面,在为特区创造一个较好的投资环境方面,都收到了比较明显的效果。同时,这对改变土地无价的传统观念,对“无偿”,“无期”使用土地的旧体制也是一个突破。但其中也暴露了不少问题。突出的问题是我们开发,建设越快,市财政负担就越重,越困难。原因是什么呢?原因是现行的土地分配还不是建立在商品经济的基础上,不是靠价值规律来调节土地的需求。靠行政调配,就不能有效提高土地资源效益。特区几年来累计在土地开发方面投资了 13 个多亿,但土地使用费的收入不到四千万,资金投入与产出极不平衡,这就是很大的一个矛盾。开发、建设越快,地方财政的负担就越重,这是不合理的,直接影响对土地的开发和城市基础设施的完善、更新、改造。国家作为土地的所有者,在经济上并没有完全体现。

去年,市政府成立了由李传芳副市长为组长,由 19 个单位领导组成的市房地产改革领导小组,并由副秘书长王炬同志具体负责成立土地管理体制改革办公室,为改革土地管理体制进行了大量调查研究,在总结深圳几年土地管理改革的实践和借鉴香港的土地开发管理的一些成功作法的基础上,于今年初提出了深圳特区土地管理体制改革的构想。

六月份,我们围绕改革方案的修改,请了香港及国内 40 多位专家学者前来参加“深圳特区土地管理体制改革方案评议会”。在反复征求意见,完善改革方案的同时,抓紧试点工作,上月已正式推出两幅土地,一幅五千多平方米,为定向议标(即标定对象,与买方议价),另外一幅为公开招标,面积有四万多平方米,发展用途为

商品住宅。本月内还将推出一幅八千平方米的土地，用于竞投，我们想通过几种不同类型的试点来摸索经验。

中央对土地管理体制的改革十分重视。紫阳同志多次说到这个问题。8月28日接见我时，又作了指示。中央体委和国土局也一直关心支持这个改革。这次王局长亲自主持会议。全国理论界也很关心。据了解，上海、天津、广州和其它兄弟城市，也正在积极准备进行土地有偿使用的试点。今天，在座的专家学者又在一起共同切磋探讨，这对深圳的工作是个很大的推动，这对探索一条适合中国国情的土地管理新路子是很有帮助的。希望大家对我们的一些做法提出批评，建议，使我们少走弯路，把改革搞好。对此，我特向代表们表示感谢！

最后，预祝研讨会取得圆满成功！并祝与会代表身体健康。

# 土地管理体制必须改革

王先进

长期以来,我国实行的是无偿、无限期使用土地的制度,造成了一系列的弊端,使得珍惜和合理利用每一寸土地的国策很难贯彻落实,土地浪费现象严重。要解决这个问题,必须进行改革,实行土地使用权的有偿出让和有偿转让。土地是生产资料,也应是商品,理应有偿使用。土地有偿使用和有偿转让,是建国以来土地使用制度的重大改革,它必将推动其他各项改革的进一步深化。

土地使用制度的改革将采用两种办法,或者叫作双轨制。一种是大范围内推行土地有偿使用即土地使用权有偿出让,政府将国有土地的使用权有偿、限期地出让给用地者,用地者交纳使用费;另一种是在若干城市同时实行土地有偿使用和有偿转让,允许向政府购得土地使用权的用地者将土地有偿转让给其他用地者。国家土地管理局已准备在深圳、上海、天津、广州四市进行试点。以后还可扩大范围,凡有条件的都可以实行。不仅城市的土地有偿使用,农村的土地、城乡结合部的土地也要研究办法,实行有偿使用。

通过土地有偿转让建立起土地开发基金,经过几年积累,今后城市能够做到不要国家投资进行基础设施建设,以地养地,良性循环。征用农村土地,现已开征占用耕地税,估计一年可收 30—40 亿元,专用于开荒造田和改造低产田,每年可开发 300 万亩土地,弥补非农建设所占用的耕地。进一步讲,可以达到增加财政收入的目的。实行土地有偿使用、有偿转让,最终是为了合理节约使用土地,促进生产力的发展,不是为转让而转让。

为了保证土地有偿使用、有偿转让的健康发展,宏观上要注意

几个问题：一是加强地籍管理；二是城市规划要深化和加快；三是要有详细的完整的尽可能周到的法规；四是有代表政府管理经营土地的土地管理机构；五是各有关部门的工作程序需要相应改变。一些同志认为试点时法规不一定太细，先搞了再说，这是不行的。土地使用权一出让就是几十年，不允许我们工作粗糙。

实行土地有偿使用和有偿转让，涉及到一系列问题，需要各方面共同研究，为这项改革提供科学依据。迫切需要研究的问题有：

地价问题。土地的级差收益怎么计算？城市土地怎样评价、分等？地价的高低怎样才算适度？理论界当解放思想，以马克思主义为指导，结合中国实际，创造一个适合中国现实的地价理论。

土地增值问题。土地增值既有经营者投入的因素，又有社会投入的因素，还有物价上涨等因素，十分复杂，如何解释清晰？由社会投入的增值部分要收归政府，又要适当留一部分给土地转让者，这个比例怎么确定？

土地流动问题。货币资本是流动越快越好，土地流动是否也是这样？土地不流动，不利于生产力发展，土地流动太快，是否也会有不利影响？如何适当限制，正确引导？目前实行有偿使用，交的土地使用费一般比较低，这部分土地恐怕还不能允许转让。

城乡结合部农民的土地问题。劳动创造价值，按劳分配是马克思主义的基本原理，但城乡结合部的一部分农民凭借其土地所有权得到了不应该得到的东西，这种现象越来越多。应采取什么对策，需要及时研究。

# 改革城市土地管理体制 加快特区经济建设

李传芳

## 一、城市土地管理体制改革的重大意义、影响深远

深圳经济特区创建之初,首先面临的问题是城市基础设施的开发,迫切需要大量的建设资金,在国家只给政策,不给投资的情况下,我们一方面制订引进外资的各种优惠措施;一方面在土地上想办法,改革传统的无代价、无期限的用地制,确立了收取土地使用费、以土地作价与外商合资合作经营或让外商独资经营为基本特征的有偿有期的用地制。开创国内有偿用地的先例,推动了特区经济建设的发展和城市的迅速形成。随着特区商品经济的发展,这种靠行政手段调配土地资源、限制土地流动、排斥市场机制作用的管理制度,已显得不适应。如何深化改革、寻求新的突破口,重新提到市政府的议事日程。

1985年下半年,市政府就深圳发展中面临的新问题,组织了一次大型的调研活动,基建系统抽掉了几十人就建设、规划、土地管理等方面的问题进行调查,提出包括深化用地制度改革在内的一系列改革设想。1987年市政府决定把土地管理体制改革的列为全市改革的重点,并加强了领导。经过近两年的研究探索,我们设计了把土地使用权与土地所有权分开,按照国际惯例经营土地,实行土地使用权有偿转让,开放城市地产市场、建立规范化、法制化、科学化的土地管理程序,以实现土地配置效益、经济效益、社会效益和环境效益最优化这样一个改革模式,并在实践中加以验证。结果

表明,以土地使用权商品化为核心的城市土地管理体制对经济建设和经济改革产生了积极作用。

### **1. 促进市场体系的形成和完善**

高度发达的商品经济伴随的是高度发育的市场体系,商品经济的发达程度是以市场体系的发育程度为标志的。深圳特区建立后,为了大力发展外向型经济,加速市场体系的形成,相继在计划、基建、劳动工资等十几个方面进行改革,初步形成生产资料市场、劳务市场、资金市场、信息市场、外汇调节市场,促进了特区经济的发展。但是由于没有土地市场,生产力的发展受到阻碍,作为重要生产要素的土地不能进入流通领域,势必影响市场作用的发挥,土地市场是市场体系的重要组成部分,缺乏土地市场参与的市场功能是不完善的。

在现实的经济生活中,一方面是没有公开的土地市场,一方面又是各种土地黑市交易频繁出现。这深刻反映了建立公开、合法和有秩序的土地市场的必要性和紧迫性。深圳开放地产市场正是顺应历史的潮流,适应商品经济发展的需要。

### **2. 推动基建管理体制,减化了手续,提高了办事效率**

深圳基本建设的高速度是社会公认的,三天一层楼的建设速度,为深圳赢得了美称,这是深圳改革基本建设管理体制:“设计搞评选、工程搞招标、施工搞承包、建筑材料由市场供应”的结果。但建设前期用地申请手续依然比较繁琐,化费时间较长。

土地使用制度改革后,不仅改变了审批程序,而且大大减化了手续。过去建设单位首先向计划部门申请建设项目立项批准后,再到规划部门申请用地。而现在采用土地使用权招标和拍卖,形成了先给地后立项的局面。因为谁在竞争中取胜,获得土地使用权,事前是个未知数,叫谁来立项?我们在确定土地的供应与用途时,是根据特区社会经济发展计划和年度基建投资计划及城市总体规划来安排的,并要求有关管理部门在政府发出招标、拍卖公告之前,在与协议对象洽谈之前,提出对该地块的具体要求,如规划、设计、

交通、消防、环保、市政等方面的要求，并写入《土地使用合同书》草本，一旦成交，用地者凭与政府签订的《土地使用合同书》到计划部门补办立项手续，无须再跑众多部门，用地者只要严格遵循《土地使用合同书》的各项规定，审批就能顺利通过。1987年试点我们是这样做的，减化了审批手续，提高了办事效率，1988年进入全面改革，当然要坚持下去，并进一步完善，形成规范化的程序。

我们把上述先给地、后立项的新程序概括为“以土地使用权有偿转让为中心”，规划及相关方面的工作要紧紧配合，原来基建前期的工作可以省掉，该超前的超前，在政府将以某种方式出让土地之前，都要作出具体规定。

### 3. 开辟城市建设资金来源，有利于城市基础设施投入产出的良性循环

完善的城市基础设施是一个现代化城市的重要标志，也是吸引外商投资的重要条件。为创造一个良好的投资环境，市政府不惜代价致力于基础设施的投资。截止到1987年底，共投资13亿元之多，使特区的基础设施及城市功能日益完善。

原来我们设想通过收土地使用费来补偿基础设施的巨额投资，结果由于土地使用费的制订缺乏科学依据，收费畸低，所收的费用难以补偿投资，使政府陷入举债投资基础设施的困境，特区土地开发越是拓展，政府背的包袱也就越重。

在特区奠基阶段，我们曾有意识地让土地收益沉淀在资金短缺的开发企业，以增加其活力，加快特区城市的形成。随着特区经济发展战略阶段的变化，这种局面也随之要改变。必须理顺政府与企业土地收益上的分配关系，由于占有土地而带来的超额利润应归政府所有，只有这样才能保证城市基础设施投入产出的良性循环。推行土地使用权商品化，坚持“以地养地”原则，是一个根本性的措施。1987年试点出让五幅地金额达3500万元，相当于当年特区收取土地使用费总和的两倍半。预计今后每年从土地上得到的收益，将超过1亿元，基础设施投资不足的问题将得到解决。



#### 4. 引入竞争机制,为企业创造公平竞争条件

土地使用权公开拍卖、招标是一种货真价实的竞争,是一种看得见,摸得到的激烈竞争形式,有利于克服行政划拨中的种种弊端,使企业间用地机会趋于均等,保证土地的使用落入最善于经营管理者手中。

推行全面有偿用地制,还有利于正确评价和衡量企业的经营管理水平,剔除土地级差所带来的超额利润,企业的经营业绩就一目了然。

#### 5. 有利于吸引外资,进一步对外开放

采用公开拍卖、招标出让土地使用权增大了对外开放度,这种形式是国际上的通用做法,外商乐于接受。海外评论这是真正具有社会主义特色的改革。土地使用权商品化一方面为我们提供了有形资产,一方面为外商提供更多的投资机会,并保证土地价格公平合理。在市场中形成的价格,比人为规定价格更容易让外商理解。从1987年改革开始,外商到深圳的投资意愿有所增强,不少外商表示希望获得土地经营权兴办企业,形势喜人。

#### 6. 有利于运用价值规律调节土地供求关系,医治基建规模膨胀顽疾

土地的供求受价值规律的支配。过去不收或者只收取少量的土地使用费,致使用地者缺乏自我约束的动力,企业没有自觉节约土地的义务。占地多多益善,大地小用,优地劣用,多占少用,不讲效益,严重浪费土地资源的现象十分普遍。缺乏经济制约的土地需求,还造成基建规模膨胀久治不愈的后果。实行土地使用权商品化,能够较好地解决上述问题。通过地租、地价等经济杠杆,可以调整那些闲置或利用不充分的土地,使之投入商品经济的运转中。谁想多占地,谁就得付高昂代价,促使用地者讲求土地利用效率,精打细算,因时因地制宜。政府还可以运用对土地分配与再分配的权力,有计划地供应土地,确定土地使用行为,合理调整投资结构,引导企业的投向,端正企业的投资行为。