

中国土地市场运行与改革 2013

中国土地矿产法律事务中心 编著
中地指数 CLI 研究中心



中国财政经济出版社

中国土地市场运行与改革

—— 2013 ——

中国土地矿产法律事务中心
中地指数 CLI 研究中心

编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地市场运行与改革 2013 / 中国土地矿产法律事务中心, 中地指数
CLI 研究中心编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5695 - 5

I. ①中… II. ①中… ②中… III. ①土地市场 - 市场运行 - 研究 - 中国
②土地市场 - 市场改革 - 研究 - 中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 229617 号

责任编辑: 杨 静

责任校对: 胡永立

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 29 印张 447 000 字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 68.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5695 - 5/F · 4600

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818



编委会名单

主 编：叶明权 杨重光

副主编：卢 静 张 杰

编 委：杨重光 叶明权 卢 静 张 杰 王 忠

王建武 张昊迪 张尚斌 周金瑾 戈晚晴

杨跃龙 赵红娟 洪世健 严金海

前言

PREFACE

土地市场是重要的要素市场，是中国特色的市场经济体系的重要组成部分。在改革开放实践的推动下，土地所有权与使用权相分离，土地有偿使用制度不断发展，土地市场开始形成并不断发展。特别是1998年国土资源部成立以来，土地市场交易、管理、调控和监管的政策体系趋于成熟，为住房商品化和社会化创造了条件，为城市建设筹集了大量建设资金，不仅提高了土地资源的配置效率以及与资本、劳动力的匹配度，土地抵押还成为金融市场的重要交易工具，对促进我国社会主义市场经济体系的建立，保障改革开放以来经济社会持续快速发展，作出了重大贡献。

随着市场经济的深入发展，土地市场仍存在一些亟待解决的问题，影响了市场机制的正常运行，如：部分领域市场力量薄弱，市场配置资源的作用发挥还不充分；一些地方行政不当干预仍然存在，影响了公开、公平、公正的市场环境的形成；监管手段缺失，市场诚信建设相对滞后；土地逆向调控机制尚未建立，土地政策参与宏观调控的效应还不够显现；节约集约用地的体制机制还不完善，土地利用效率较为低下等。上述问题的产生和存在，既有土地市场管理体制和运行机制不尽完善的原因，也有土地市场发展与经济社会发展需求不相适应的因素。

当前，我国经济发展正进入一个新常态，经济发展增长速度



由原来的高速增长转变为中高速增长，经济发展稳中有进。经济发展进入换挡期，出现了不同于以往的各种特征，不仅表现为增速放缓，更表现为增长动力转换、经济结构的再平衡，面临着复杂的系统转型。党的十八届三中全会提出，未来经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是党对市场经济规律在认识上又一次具有里程碑意义的新的飞跃，将对未来土地市场发展变革产生深远的影响。这一方面要求我们要敏锐感知新情况，准确捕捉市场不同发展阶段下的苗头性、倾向性问题，加大改革攻坚力度，善于谋划解决新问题，不断释放制度供给的活力和动力，积极推动土地市场的规范发展；另一方面，要善于发掘改革创新的源头活水，通过调查研究、试点先行和总结提升，把握制度变迁的客观规律和市场演化发展的方向，加强对影响土地市场发展的全局性、根本性问题的研究，完善顶层设计，设定改革推进的时间表和任务书，一以贯之予以推进，更大程度地发挥土地市场在经济社会发展中的重要作用。

2003年国土资源部开始建立土地市场动态监测制度，开启了对土地市场的监测监管工作，也让我们见证了土地市场不断走向成熟的发展历程。十余年来，我们积累了土地市场运行的大量数据，定期开展了土地市场的形势分析和专题调研，试点先行推进土地市场监管体系的建立，开展了包括中地指数（CLI）在内的数十项土地市场的专题研究，可以说，在土地市场的改革发展中，我们一直在路上。

“积薄而为厚，聚少而为多”。为了分享市场监测的结果和理论研究的成果，为土地市场的改革和发展尽我们的微薄之力，我们推出了《中国土地市场运行与改革 2013》。本书从回顾我国土地市场的产生和发展历史出发，系统归纳了近年来我国土地一级市场运行的特征和趋势，并对 2013 年土地市场运行情况进行了

详细评述，同时，本书还从市场供应管理、开发利用治理、土地市场调控、国际比较借鉴及土地利用专题调研几个角度系统研究分析了土地供需平衡、房地产市场调控、土地二级市场管理等近年来土地市场运行和土地利用管理中的热点和难点问题，可以说，本书既在理论层面对我国土地市场运行的独特性进行了解读和剖析，又在实务层面对市场运行和调控的操作提出了意见和建议，力求提出的观点和判断具有科学性和创新性，相关建议和意见兼顾指导性和操作性，是当前土地市场的理论发展和实践探索有机结合的产物，已经并将继续支撑土地市场的改革和发展。

理论发展永无止境，实践探索永不止步。新情况、新问题和矛盾必将层出不穷，土地市场的发展和演变也将表现得更为多样和复杂，唯有持之以恒、不断探索、勇于创新。我们将以本书的出版为契机，继续保持旺盛的工作热情、严谨的研究作风，在我国土地市场改革发展的征程中继续前行。

作者

2014年8月

目 录

CONTENTS

第 一 部 分

发展中的中国土地市场

第一章 中国土地市场的产生 3

- 第一节 土地市场产生的背景和理论准备 3
- 第二节 城市土地从无偿使用到有偿使用 5
- 第三节 改革孕育了土地市场 8

第二章 中国土地市场的发展 11

- 第一节 中国土地市场前期发展（1987—2003 年） 11
- 第二节 中国土地市场规范发展（2004 年至今） 13

第三章 中国土地市场的问题及趋势 25

- 第一节 中国土地市场的主要特点 25
- 第二节 中国土地市场存在的问题 27
- 第三节 中国土地市场发展趋势 29



目 录

第二部分 2013 年土地市场运行

第四章 市场态势 35

第一节	市场运行概况	35
第二节	市场运行特征	44
第三节	市场运行评价	46
第四节	市场走势研判	52

第五章 政策评价 54

第一节	市场管理制度建设	54
第二节	2013 年土地市场政策概述	57

第六章 改革热点 62

第一节	强化节约集约用地	62
第二节	发挥市场在土地资源配置中的决定性作用	64
第三节	加快推进建立城乡统一的建设用地市场	66
第四节	建立健全土地市场监管体系	68

第三部分 土地市场专题研究

第七章 市场供应管理专题 73

第一节	建设用地供需平衡分析	73
第二节	住房用地供需态势 (2013—2020 年)	88
第三节	土地供应与固定资产投资关系分析	104
第四节	土地二级市场建设与管理	129



第八章 土地开发利用专题

149

- | | | |
|-----|--------------------|-----|
| 第一节 | 建设用地批后监管情况分析 | 149 |
| 第二节 | 土地利用动态巡查制度实践 | 158 |
| 第三节 | 土地市场诚信体系建设 | 169 |
| 第四节 | 城市公共交通用地综合开发模式探索 | 175 |
| 第五节 | 城市综合体用地开发利用研究 | 184 |
| 第六节 | 养老地产用地政策研究 | 197 |
| 第七节 | 城镇化进程中宅基地产权及流转管理探析 | 206 |

第九章 土地市场调控专题

221

- | | | |
|-----|----------------------|-----|
| 第一节 | 房地产市场土地调控政策导向 | 221 |
| 第二节 | 土地供应总量控制和调控政策研究 | 231 |
| 第三节 | 基于单位 GDP 地耗的节约集约用地评价 | 253 |
| 第四节 | 2013 年大型房企购地态势分析 | 258 |

第十章 比较与借鉴

265

- | | | |
|-----|-----------------------|-----|
| 第一节 | 发达国家城镇化进程中建设用地变化规律与启示 | 265 |
| 第二节 | 相关国家和地区住房体系和保障制度 | 271 |
| 第三节 | 国外土地租赁到期处理政策借鉴 | 281 |
| 第四节 | 英国共有产权房屋发展演变及对我国的启示 | 287 |

第四部分

土地利用专题调研

第十一章 安徽省国土资源供需总量平衡调研报告

295

- | | |
|-----------|-----|
| 一、主要做法 | 295 |
| 二、取得的主要成效 | 296 |
| 三、存在的问题 | 297 |

四、几点建议 298

第十二章 贵州省产业转移中的土地利用问题调研报告 300

- 一、产业发展中土地利用的特点 300
- 二、推进产业集聚、承接产业转移的主要做法 301
- 三、面临的形势和存在问题 302
- 四、有关意见和建议 304

第十三章 河南、安徽棚户区改造情况调研报告 306

- 一、基本情况 306
- 二、主要做法和特点 306
- 三、面临的问题与困难 308
- 四、意见和建议 309

第十四章 深圳市经营性基础设施用地有偿使用调研报告 312

- 一、深圳市国有经营性基础设施和社会事业有偿使用的总体进展情况和主要做法 312
- 二、深圳市推进国有经营性基础设施和社会事业用地有偿使用的积极意义 315
- 三、深圳市国有经营性基础设施和社会事业用地有偿使用存在的问题 316
- 四、完善国有经营性基础设施和社会事业用地有偿使用的政策思路 317

第十五章 上海市总部经济用地及集体建设用地流转调研报告 318

- 一、上海市研发总部类用地政策探索和实施情况 318
- 二、上海市集体建设用地流转概况 320

第十六章 深圳市土地使用权分层设立与管理调研报告 324

- 一、基本情况 324

二、存在的问题	329
三、完善土地空间权管理的建议	330

第五部分

土地市场热点评述

第十七章 城镇化 335

一、魏后凯：若城镇化无规划，可能出现“鬼城”和贫民窟	335
二、彭文生：城镇化需控制房地产泡沫	336
三、巴曙松：低成本的土地城镇化不可持续	336
四、曹凤岐：城镇化不会推高房价	338
五、杨立生：产业地产助力新型城镇化，以人为本是核心	339
六、徐洪才：城镇化是保持经济持续健康发展的强大动力	339

第十八章 土地制度改革 341

一、巴曙松：市场化是土地制度改革主线	341
二、叶檀：土改是新一轮改革的要点之一	342
三、黄小虎：土地改革关键在于盘活存量	342
四、陈锡文：土地产权是“新土改”的一个次要问题	343
五、杨禹：土地流转应先保障农民权益	344
六、张莱楠：“土地财政”问题应标本兼治	344

第十九章 地产市场调控和管理 346

一、政策制定	346
二、市场管理	349
三、房产税	355



四、不动产登记	358
五、市场调控	361

附 录

附录一	土地市场分析报告	369
附录二	土地市场核心数据	401
附录三	土地管理政策文件（2013 年）	406
附录四	中国土地市场网介绍	440
附录五	中地指数 CLI 研究中心介绍	441
参考文献		443

第一部分



发展中的中国土地市场

土地是重要的生产要素，土地市场是市场体系的重要分支。中国土地市场伴随中国社会主义市场经济体系而建立、发展和完善，它不仅有着完整的产生和发展过程，体现一定的形成和发展规律，而且反映了具有中国特色社会主义的特点。因此，我们在编辑和出版《中国土地市场运行与改革 2013》时，就需要对中国土地市场的产生、形成、发展过程进行简要回顾，对土地市场的特点进行评价和归纳，特别是对土地市场与其他要素市场的区别进行总结，以便更好地理解 2013 年的土地市场。

第一輯



（此处文字模糊，疑似为书名或章节标题）

（此处为正文内容，文字模糊，疑似为一段叙述或论述）

第一章

CHAPTER 1

中国土地市场的产生

第一章
中国土地市场的产生

第一节

土地市场产生的背景和理论准备

中国的改革开放在 1978 年揭开了序幕，以土地为对象的农村改革迅速推开，继而以城市为重点的经济体制改革全面展开。1984 年 10 月，中共中央十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》，阐明了加快以城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性，明确提出要发展社会主义商品经济，建立合理的价格体系，充分重视经济杠杆的作用……

城乡各个经济领域的改革都涉及土地问题，甚至以土地为核心。可是，由于众所周知的原因，计划经济时期对土地，特别是城市土地，缺乏全面系统的研究，对完善土地制度，改革土地使用制度和管理制度缺乏理论支持。因此，新的改革开放需要对土地问题，特别是城市土地进行理论与实践相结合的研究。由于改革实践的需要，从中央到各省市，特别是北京、上海等城市的研究机构、大专院校、相关部门，经济、农业、地理、规划等学科领域的专家学者开始对土地问题，尤其是对城市土地问题，掀起了研究的热潮，奏响了土地使用制度改革的前奏曲。研究主要围绕以下问题展开：

一、土地价值及运动

土地有没有价值，不仅关系到土地是不是商品，能不能形成市场，而且涉及马克思主义的劳动价值学说，于是在学术界展开了激烈的争论。争论的结果，众多学者认为，土地作为自然资源是没有价值的，而作为资产是存在价值的。“土地价值的二元性，是作为经济资财的土地构成的二元性（即由土地资源和土地资产构成）所决定的”。对这种二元性的论述源于马克思关于“把土地物质和土地资本区别开来”的思想。既然土地具有价值，那么在进行物质运动的同时，必然发生价值运动，存在特殊的运动形式，出现价值转移、增值及分配，需要价值交换和市场体系等。为土地的有偿使用和土地市场提供了科学依据。

二、土地的社会属性

理论焦点集中在土地是不是商品？比较一致的意见是，土地虽然不同于一般的生活资料和生产资料，但是，经过开发的土地，特别是城市土地，已经不是原始形态的自然资源，它已经凝结着人类的物化劳动和活化劳动，已经赋予价值，具有商品属性，并以商品形态参与社会再生产过程，并实现其流通。尽管当时《中华人民共和国宪法》规定城市土地属于国家所有，任何个人和组织不得买卖和交换。有专家认为，这是指所有权，而土地使用权同样可以转让和出让。

三、马克思主义地租理论

这是研究较深，讨论广泛的问题。专家普遍认为，地租体现一定社会生产方式的生产和人地关系，是土地经济的核心问题，是建立社会主义土地使用制度的理论基础。因此，深入、全面、系统地研究马克思主义地租理论，包括地租的社会本质，地租与所有权的关系，地租的形成和类型，如绝对地租、级差地租Ⅰ、级差地租Ⅱ，地租与地价关系，地租价值化及计算等。通过对马克思主义地租理论的研究，解决了社会主义地租存在的必然性、合理性，分析社会主义地租的性质和特点，从而为土地使用制度改革，特别是对城市土地实行有偿使用和土地使用权的出让转让，建立土地使用权市场，国家获得土地收益，建立合理的土地税费体系等改革提