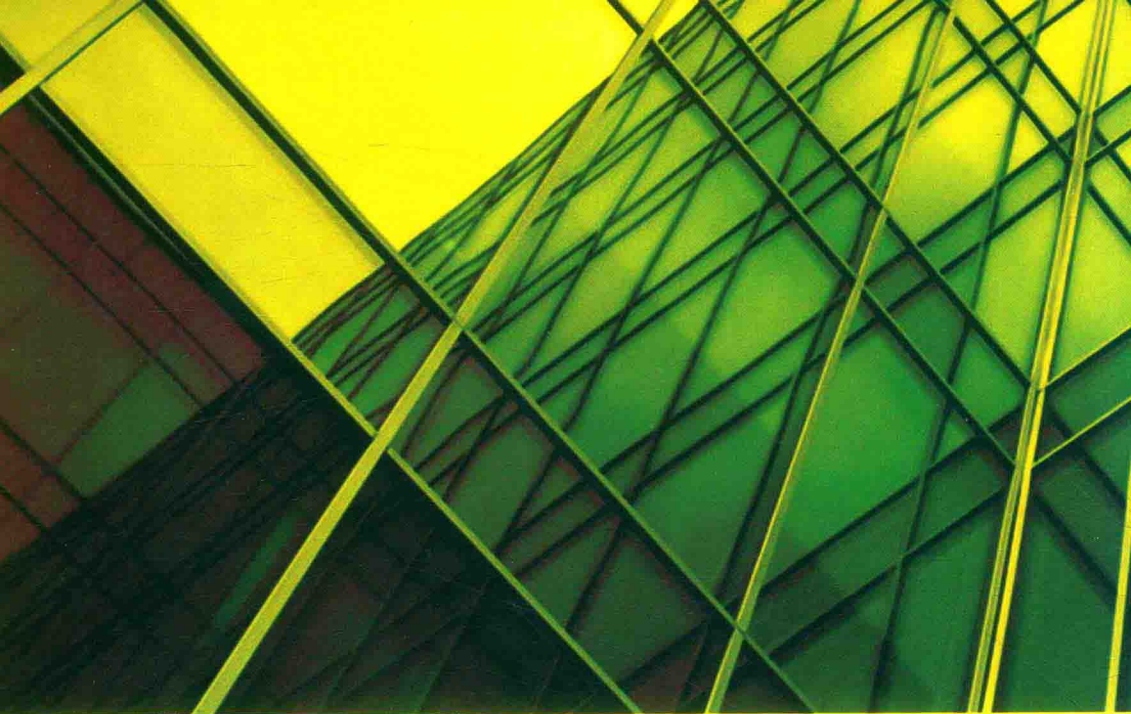




大 国 安 居

——我国土地与房地产市场调控政策

王建武 著



东北林业大学出版社
Northeast Forestry University Press



大 国 安 居

——我国土地与房地产市场调控政策

DAGUO ANJU

——WOGUO TUDI YU FANGDICHAN SHICHANG TIAOKONG ZHENGCE

王建武 著

东北林业大学出版社
Northeast Forestry University Press

· 哈尔滨 ·

版权专有 侵权必究

举报电话：0451-82113295

图书在版编目 (CIP) 数据

大国安居：我国土地与房地产市场调控政策 / 王建武著. —哈尔滨：
东北林业大学出版社，2016. 12

ISBN 978-7-5674-0987-3

I. ①大… II. ①王… III. ①土地市场—研究—中国
②房地产市场—研究—中国 IV. ①F321.1 ②F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 015612 号

责任编辑：赵 侠 任兴华

封面设计：宗彦辉

出版发行：东北林业大学出版社

(哈尔滨市香坊区哈平六道街 6 号 邮编：150040)

印 装：三河市天润建兴印务有限公司

开 本：710 mm × 1 000 mm 1/16

印 张：12.5

字 数：170 千字

版 次：2017 年 9 月第 1 版

印 次：2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价：58.80 元

目 录

第一章 我国土地市场概述	1
第一节 我国土地市场建设的历史和现状	1
第二节 当前土地市场建设中存在的问题	6
第三节 完善我国土地市场发育走向分析	8
第二章 我国建设用地供需平衡研究	10
第一节 引言	10
第二节 文献综述	11
第三节 我国人均合理建设用地规模测算	16
第四节 建设用地供应规模测算	23
第五节 我国建设用地供需总量平衡政策建议	25
第三章 我国土地和房地产市场政策环境分析	31
第一节 要全面推进农村集体土地确权颁证工作,开展农村 土地承包经营权登记试点	32

第二节	加强耕地保护,维护农民权益,完善农村集体土地	
	征收补偿制度	40
第三节	坚持搞好房地产市场调控不动摇,遏制房价过快	
	上涨势头	43
第四章	我国房地产用地剖析	50
第一节	历史回顾与总结	50
第二节	改革完善城镇住房用地政策的基本原则和政策目标	58
第三节	建立我国房地产用地的具体手段	61
第四节	我国房地产用地未来走势分析	65
第五章	当前房地产市场判断	69
第一节	我国房地产市场现状	69
第二节	当前和未来一段时期我国房地产市场面临的主要问题	71
第六章	货币宽松政策对房地产市场的影响	73
第一节	我国广义货币(M2)发行量现状	74
第二节	土地资本化已成为吸收超发货币(M2)的主要渠道	76
第三节	货币宽松政策下房地产市场走势	77
第七章	我国城市房地产发育——城市综合容积率研究	80
第一节	研究意义	80

第二节 国内外研究综述	81
第三节 实证研究	85
 第八章 新型城镇化背景下房地产市场分析	98
第一节 新型城镇化的必然性和主要特点	98
第二节 新型城镇化对土地管理及调控政策的挑战	100
第三节 新型城镇化背景下房地产市场的创新和选择	103
 第九章 国内外保障住房市场比较分析	106
第一节 相关国家住房体系现状	107
第二节 相关国家住房供应和保障特征	116
第三节 我国保障房市场分析	119
 第十章 中国房地产市场需要主动做空机制来对冲风险	122
第一节 我国住宅商品房市场存在过热现象	123
第二节 做空中国住宅商品房,防范更大房地产泡沫	124
第三节 建立中国住房市场做空机制的具体措施	125
 第十一章 以“五大发展理念”引领国土工作,推进供给侧结构改革	127
第一节 供给侧改革内涵	127
第二节 以“创新发展”为推动力,着力培育供给新兴产业	130

第三节	以“协调发展”为突破口,有效构建多维度发展供给体系	132
第四节	以“绿色发展”为新领域,实现可持续的资源供给	133
第五节	以“开放发展”为新格局,提升参与经济全球化的供给能力	135
第六节	以“共享发展”为新导向,着力提升公共服务供给水平	137
第十二章	有关国家和地区土地租赁到期后的处理办法	141
第一节	英国	141
第二节	中国香港	144
第三节	芬兰	146
第四节	瑞典	147
第五节	国外土地到期续期总结	148
第十三章	其他国家和地区房地产税收情况	151
第一节	房地产税是地方政府税收和财政收入主要的稳定收入来源	151
第二节	市场经济国家房地产税以保有环节税收为主	152
第三节	税率的设定	153
第四节	税基	154
第五节	不动产登记机构	156

第六节 房地产税收制度的实施	158
第十四章 相关国家和地区公示地价情况及应用	160
第一节 公示地价是地价管理和不动产课税的核心基础	160
第二节 国外和周边地区公示地价及在征税中的应用	161
第十五章 完善我国房地产市场金融政策	165
第一节 我国房地产税收政策	165
第二节 金融配套支持政策	174
参考文献	188

第一章

我国土地市场概述

第一节 我国土地市场建设的历史和现状

20 世纪 80 年代初，以深圳为代表的特区开始了土地有偿使用的实践，我国土地市场的形成起源于此。

一、土地一级市场

（一）初步建设阶段（1988～1992 年）

在深圳试点土地有偿使用之前，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）对城市土地的使用和流转一直严格限制。因此，要全面实现城市土地有偿使用，必须修改《宪法》。1988 年 4 月，全国人民代表大会对《宪法》进行了修改，删除了土地不得出租的内容，将第

十条第四款修改为：“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”这是国家首次在法律中承认土地使用权的商品属性，同年，全国人民代表大会常务委员会根据《宪法》修正案对《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）也进行了第一次修改，提出国有土地和集体所有的土地使用权可以依法转让，并规定国家依法实行国有土地有偿使用制度。自此，原本无偿、无限期、无流动的土地使用制度被有偿、有限期、有流动的新型土地使用制度所替代，国有土地使用权与所有权相分离，土地可以作为商品在土地市场中交易。1990年5月国务院发布了《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》（以下简称《暂行条例》），明确规定土地使用权出让可以采用协议、招标和拍卖三种方式。《宪法》《土地管理法》的修改和《暂行条例》的颁布实施，在法律法规层面恢复了中国国有土地资产商品属性的同时，也标志着土地管理开始步入了商品化的轨道。

（二）制度夯实阶段（1992～2001年）

随着1994年中央决定全面建立社会主义市场经济体制，土地市场也进入了基本制度建设阶段。1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布，首次从法律层面明确了划拨和出让供地的范围，除国家机关和军事用地，城市基础设施用地和公益事业用地，国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地可以采用划拨方式供应外，其他国有土地必须以出让等有偿方式供应，并具体明确了国有土地使用权出让，地价评估、公布和土地市场交易制度。1998年修订的《土地管理法》进一步明确强调：土地使用权可以依法转让，国家依法实行国有土地有偿使用制度，建设单位使用国有土地应当以出让等有偿方式取得。2000年年初，国土资源部颁布了《关于建立土地有形市场促进土

地使用权规范交易的通知》(国土资发〔2000〕11号),通知要求各级国土资源管理部门积极培育和规范土地交易有形市场建设。这一阶段主要为土地市场的形成和发展提供了充分、具体的法律依据,但在实际交易操作中,大量的建设用地仍然实行划拨供地。因此,土地市场处于初步阶段。2001年4月,国务院发出《关于加强土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号),有针对性地从严控制建设用地供应总量、严格实行国有土地有偿使用制度、大力推行招标拍卖、加强土地使用权转让管理、加强地价管理和规范土地审批的行政行为六个方面,提出了具体的要求,更为重要的是,该文件第一次明确具体地提出了国有土地招标拍卖的范围和界限,对经营性用地协议出让亮起了“红灯”,是国有土地实行市场配置的指导性政策,也是经营性土地由非市场配置向市场配置转变的“分水岭”。

(三) 快速建设阶段(2001~2009年)

近十年里,土地市场建设快速发展,相关法律法规和部门规章制度不断健全完善,主要内容包括国务院先后下发的《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》和《国务院关于促进节约集约用地的通知》等一系列重要文件;国土资源部也先后下发了《划拨用地目录》《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》《协议出让国有土地使用权规定》《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》《协议出让国有土地使用权规范》《全国工业用地出让最低价标准》和《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》等一系列规章政策进行配套。这些法规政策严格控制划拨供地范围、规范协议出让行为,有力地推进了土地市场化进程。值得关注的是,2003~2004年,国务院部署开展了全国性的土地市场秩序

治理整顿，其间尤以“8·31大限”最为引人关注，被舆论认为是中国“地产界的土地革命”。至此，经营性用地“招”“拍”“挂”出让制度开始快速推广落实。

（四）房地产市场调控阶段（2009～2012年）

亚洲金融危机以后，为了抑制可能出现的经济“过热”问题，保证国民经济平稳、健康和较快发展，党中央、国务院出台了一系列宏观调控政策，并赋予国土资源管理部门参与宏观调控的重要职能，采取“严管土地、看紧信贷”的宏观调控政策，把“地根”上升为与“银根”并列的调控手段，先后下发了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）等一系列重要文件，使土地政策登上参与宏观调控的历史舞台。2005年之后，为抑制房价过快上涨，发挥土地政策稳定房价的作用，包括土地政策开始积极参与房地产市场调控。2010～2011年，国务院先后下发了《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国办发〔2010〕4号）、《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（国发〔2010〕10号）、《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》（国办发〔2011〕1号），其间，国家发展和改革委员会、国土资源部、财政部、住房和城乡建设部等国务院相关部委出台一系列房地产领域的调控措施，限购、限价、限贷等行政性、指令性调控措施纷纷出台，受其影响，土地一级市场的供应量、供应方式、供应价格、供应结构，以及开发利用政策都有所调整，以住宅用地为主的房地产用地供应及供后开发利用管理等方面的政策开始逐渐规范和细化。

二、土地二级市场

土地二级市场，主要是土地使用权的转让、出租、抵押等交易市场，它是一级市场的延续，既反映一级市场的需求状况，又反映房地产市场的供求状况。二级市场中土地使用权在土地经营者或使用者之间横向流动，实现市场经济下生产要素的优化配置。在实际工作中遇到的具体情况，就是出让土地再转让、再流转。

土地市场建立以来，一级市场得到迅速发展，而二级市场仍处于相对迟缓和滞后的状态。随着经济发展方式的转变，土地二级市场的土地需求日益强烈，交易日益活跃。城市土地二级市场是构成土地市场体系的重要组成部分，也是判断土地市场发育程度的重要标志。而在现有土地市场政策体系中，相关法律法规较少涉及，按照 2007 年修正后的《中华人民共和国城市房地产管理法》，出让土地转让的条件限定为“取得国有建设用地使用权证”，“按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件”。在相关部门配套管理政策中，多沿用以上表述。

现阶段土地二级市场的主要特征表现为以下几个方面。

（一）市场交易主体多元化

土地一级市场只能由政府垄断经营权，而土地二级市场交易主体是多种经济成分的经营者，既可以是各类房地产开发公司，也可以是各类经济组织或个人。

（二）交易形式多样

土地使用权取得的途径有不同类型，如划拨出让、租赁和作价出资（入股）等。土地使用权再转移的形式可以多样化，如转让、交

换、出租、抵押、股权收购等，随着土地产权的细分，土地使用权还可以派生出多种形式的地权交易。

（三）价格波动性较大

与土地一级市场相比较，土地二级市场的开发性和竞争性要强得多。其价格也由市场形成，容易受供求关系等因素的影响，出现较大的波动性。特别是在市场机制不健全的条件下，容易出现价格失衡、私下交易、土地投机等现象。

第二节 当前土地市场建设中存在的问题

随着近年来土地市场建设的快速推进，国有土地使用权市场配置范围不断扩大，市场配置土地资源的基础性作用得以初步发挥，但现有土地市场管理制度和法律框架与经济社会快速发展还存在不相适应的地方，具体表现为以下几个方面。

一、土地一级市场高度垄断扭曲价格形成机制

现阶段，在土地一级交易市场，法律法规严格限定客体的选择范围。所有入市土地必须为国有建设用地，集体土地转为可流转建设用地时必须经征用收归国有，然后再通过既定市场方式将之配置给土地使用者，进入土地一级市场；而农村土地市场仅限于农用地的流转（承包、转包），农村与城市土地市场被分割，进而造成国家对土地一级市场的垄断现象。由于原土地所有者和使用者不能参与土地市场的交易，不能

参与分配土地在城市市场所产生的增值收益，所获土地补偿也低于农用地在城市被作为建设用地后的土地价值；地方政府通过土地征用获得大量预算外收入，形成“土地财政”，助长了地方政府对土地转让收入及土地相关融资的过度依赖，也导致土地储备制度功能异化；土地价格双轨制的价格差造成土地市场的“价格双轨制”，扭曲了市场对价格形成的作用，也容易间接造成城市“摊大饼”式粗放扩张，加大农用地流失率。

二、土地二级市场法律法规建设步伐迟缓

土地二级市场法律法规建设步伐迟缓，主要表现在两个方面。一是交易制度不配套。城市土地二级市场由于具有交易主体多元性和交易方式多样性的特点，使得对交易制度的需求更甚于城市土地一级市场。现阶段，对于土地出让及形成相关产权关系保护方面的法律法规较为健全，对于存量建设用地流转政策则相对缺位。二是土地收益制度不合理。土地二级市场主要的收益形式有土地转让、出租与入股等，收益主体主要为土地使用者，收益形式因土地二级市场流转方式的不同而存在差异，与交易方式密切相关。经过几轮财税制度改革，新《土地管理法》实施后，地方政府成为存量土地所有权的受益者，主要通过税收、收费等形式间接参与收益分配。但当前，土地二级市场交易收益分配结构不合理，导致其经济调控功能难以发挥。就土地税收而言，在土地流转环节中，总体赋税水平相当于收入的22%左右，相对偏重；在保有环节中，税种则较少。流转环节过高的成本，使经营者在土地流转中获利甚少，大量存量土地很难进入市场，相反还刺激了土地隐形市场交易，造成国有土地资产的大量流失，如存量划拨土地直接入市出租、出租或转让国有土地使用权、以各种实物的形式收到地租或土地转让费等，不符合土地要素合理流转和优化配置的要求。

此外，土地市场交易形成的产权关系保护法律制度建设方面也存在缺陷，如由于土地登记法律制度不统一，分散多头登记不仅影响政府在公平土地市场中的公信力，还易造成土地权属纠纷，我国每年土地权属纠纷量都在5万件左右。

第三节 完善我国土地市场发育走向分析

一、逐步试行集体建设用地有偿使用制度，统一城乡建设用地市场

在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外，对于历史上形成的符合建设用地规划的存量集体建设用地，建议在土地使用者向村组集体、县市政府缴纳一定比例的土地增值收益后，比照国有建设用地使用权出让的方式、年期、价格等进入市场交易，建立与国有土地转让市场、出租市场和抵押市场融为一体的集体建设用地转让市场、出租市场和抵押市场。在完善税制的同时，还应尝试对农民集体建设用地进行其他经营性开发。在《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）规定的集体建设用地使用权下，进一步将集体建设用地使用权细分为集体划拨建设用地使用权、集体出让建设用地使用权和集体出租建设用地使用权，允许和规范集体建设用地入市流转，农民集体所有土地转化用途时应该同城市土地“同地、同价、同权”，构建与国有土地产权外在形式相一致、内在权益相同、完整的土地产权制度，建立城乡统一的土地市场，还原完全土地市场下的价格形成机制。

二、建立健全存量建设用地市场法律规制，盘活土地二级市场

要发挥土地二级市场对一级市场的补充支撑作用，有效平衡一级土地市场用地需求。一是完善制度。可考虑制定出台《土地使用权交易管理办法》，明确土地二级市场的交易规则、交易方式和交易程序，尤其要尽快完善现有的存量划拨土地使用权管理制度，明确各类土地使用权的产权主体、权利义务、收益分配、买卖交易条件。二是推进城市存量土地的二次开发。总结近几年广东等地“三旧”改造的经验，调整部分地方由政府收回重新“招”“拍”“挂”的单一方式，可以在考虑国有土地资产不流失的前提下，将土地增值与原土地使用者的收益挂钩。研究适当放宽存量土地调整用途使用开发的政策限制。三是完善收益分配体系。在明晰产权的前提下，科学界定各种权利的收益边界，确保土地收益分配中性和负担公平。当前，最主要的是完善税制，提高存量土地的流动性。在适当提高土地保有环节税负的基础上，在土地流转环节，归并土地税种，减轻税负，鼓励流转，改变现行税制仍然具有的“限制流转交易”的不合理性。

三、加快推进土地权利的立法，健全土地市场权利保护体系

随着经济发展脚步的加快，维护土地市场正常运行的土地权利内容也日渐丰富，我国城市土地产权制度的基本框架已经形成，但在具体权能的设定和相关土地权利的保护方面还不完善，实践中由于土地产权制度不健全而导致的土地纠纷时有发生。因此，要建立与社会主义市场经济体制相适应的城市土地使用制度，应该着力加强土地产权制度建设，实现土地产权的细分，为城市土地的高效利用和土地产权的合理流动奠定制度基础。如在房地产交易中，应通过公共权力将房权与地权分立，并从中分离土地收益，保障国家利益和社会公平。