城市经济

贵阳市房地产市场态势分析和对策措施研究（专辑）



2

1995

CHENGSHI JINGJI



城市经济

（双月刊）
1995年第2期　　4月25日出版

主　　办

贵阳市经济体制改革委员会
贵阳市人民政府经济研究室

主　编：雷家驹
副主编：雷定邦

编辑出版：《城市经济》编辑部
地　　址：贵州省贵阳市市府路14号（贵阳市人民政府大院）
电　　话：5825300　5825413
电　　传：5825136
邮　　编：550002
印　　刷：贵阳市教育印刷厂
期刊登记证：黔02—K010号

目　录

第一章　房地产概念及房产与地产的关系 …… 1
一、房地产的概念 …… 1
二、房产与地产的关系及特征 …… 1
第二章　房地产市场的状况 …… 3
一、地产市场的现状与变革 …… 3
(一)我国城镇土地使用制度改革的实践与效应 …… 4
(二)外地一些城市土地使用制度改革的主要经验 …… 5
(三)贵阳市土地使用制度改革及土地市场的形成 …… 8
二、贵阳市房地产业及其市场发展的沿革与状况分析 …… 10
(一)全国房地产开发的形势与市场简况 …… 10
(二)贵阳市房地产业发展的历史回顾 …… 11
(三)改革开放以来快速发展的贵阳市房地产业 …… 13
(四)贵阳市房地产业及其市场发展的有利条件与存在的主要问题 …… 25
第三章　用数学模型对我市房地产市场态势进行分析与预测 … 29
一、关于模型及模型的说明 …… 29
二、模型的分析与评价 …… 32
三、预测 …… 34
四、优化模型 …… 35
第四章　贵阳市房地产市场发展的对策与措施 …… 36
一、指导思想和发展思路 …… 36
二、深化我市土地使用制度改革，进一步完善土地市场，促进我市房地产业的健康发展 …… 37
三、深化我市城镇住房制度的改革，这是建立、培育和加快发展房地产市场的根本前提与重要基础 …… 39
四、加强对我市房地产开发、经营的宏观管理，强化房地产市场的组织建设、政策法规建设和体制创新，大力促进我市房地产市场的成熟与完善 …… 40

附录：国家物价局等四部门印发《商品住宅价格管理暂行办法》…… 44
建设部印发《城市房地产市场评估管理暂行办法》…… 46
城市房地产交易价格管理暂行办法 …… 48
中华人民共和国城市房地产管理法 …… 51
城市商品房预售管理办法 …… 57
中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则 …… 59
城市房地产开发管理暂行办法 …… 62
贵州省房地产开发经营暂行办法 …… 66
贵州省实施《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》办法 …… 69

贵阳市房地产市场态势分析和对策措施研究

第一章　房地产的概念及房产与地产的关系

一、房地产的概念

什么是房地产？在西方经济学中，房地产一般称为不动产（real estate），它相对于动产而言。不动产指性质上不能移动其位置之物，或非经破坏变更则不能移动其位置之物。在房地产业发达的美国和日本等资本主义国家，房地产指土地及其上部的永久性建筑物、基础设施和与土地所有权有关的任何权利或利益，在法律上称这些土地及定着物为不动产。

在我国，尚缺少对房地产的完整的、严密的、权威性的定义，但有类似的一些定义："房地产经济学是房产经济学与地产经济学的总称"；"房地产业是从事房地产开发和经营的行业"；"房地产市场是进行房地产交易的场所"；"房地产的狭义概念仅指土地，土地上的永久性建筑物和由它们衍生的各种物权"等。显然，房地产是个复杂的、综合的概念，它具有多重含义，富有深刻内容。第一，房地产是地产与房产的有机结合，房地产既包括地产又包括房产，是两者的有机结合，经常融为一体。第二，房地产是实体与权利的有机结合。房地产既包含房产地产可见的、有形的实体，又包含寓于房地产实体中的各种经济关系，以及形成的各种权利。例如：占有、使用、出售、馈赠、出租、抵押、重分、授予、利益、处置等权利。第三，房地产是财富与经营的有机结合。房地产无疑是可观的、巨大的财富，无论对国家、城市和个人均如此。它不仅是一种特有的财产，而且是一种资本。房地产概念本身包含经营活动，房地产市场的概念包含开发（生产），包含着房地产实物、权利和价值运动。

无疑，房地产属于商品经济的范畴，它随着商品经济的发展而逐步形成，随着市场经济的建立而日趋成熟，单纯的土地占有与房屋使用并不能构成房地产。从历史上考察，土地与房屋的存在比房地产的历史久远得多。只有当土地和房屋及其权利作为商品被分割、占有、使用、买卖、馈赠时，土地和房屋才构成房地产，从而产生房地产的概念，并真正形成房地产业、房地产市场等派生概念。因此，房地产是商品经济的产物，房地产的概念、涵义、内容和特点是随着商品经济的发展而变化和丰富的。只有充分理解现代市场经济才能真正理解现代房地产业。

二、房产与地产的关系与特征

房地产是地产与房产的结合和统一，两者关系相互依存不可分割。地产是房产的依托和基础，房产是地产的目标和用途。其关系表现如下：1. 在物质形态上房产总是与地产结成一体而不可分离。任何建筑物必须以土地为依托，离开土地建筑物不复存在。非农业

需要全本请访问 www.ertongbook.com

土地的使用往往依赖于房产而实现和体现。从此意义上说，地产也不能脱离房产。2. 从实物形成过程看，土地的开发与房屋的建筑总是一个完整的连续过程。地产的形成，或土地的开发与房产的形成，或建筑物的建设都是房地产形成过程中不可缺少的两个组成部分，是一个统一过程的两个侧面。如只有土地开发或“三通一平”，而没有后续的建设物的建设，那土地开发是无目标和无意义的，土地开发也是不完整的。反之，无土地开发，建筑物的构造便无法进行。因此将两者截然断开房地产就不能形成。3. 在价值形态上，房产与地产构成一体化。在商品经济发达国家，总是把房产与地产的价值进行统一核算和统计，很少把房产和地产分别计算。实际上房产价格已包含地产价格，反之亦一样。离开地价纯粹的房价是不存在的。所以，对房产的拥有实际上包含对地产的拥有，这拥有指对房地产实物及各种权种中若干种权利的拥有，不是指所有。我们通常所说拥有多少房产时，毫无疑问是指房产及地产的总价值。4. 在经营上，房地产形成统一的经营过程。在商品经济社会里，无论是房产还是地产都不是孤立存在和相互脱离的单体，而是相互联系，彼此交换，由众多的房地产主体（所有者、经营者、使用者等）和无数个房地产单元组织成为房地产业，并出现大量的房地产经营活动，而且房产与地产总是结合在一起的，尽管结合的形式不同。有的地产交易并没有发生现实的房产交易，但土地交易必然诱发或导致继之而来的房产交易。例如房产的买卖，既完成了房产的交易，又包括了地产的交易，这是同一过程的两个方面，一般是同时完成的。正因为如此，理应把房地产作为整体来认识、对待和处理，从政府角度看，必须加强对房地产的整体领导和统一管理。如采取组织机构上的合一管理，房产证与地产证的合一等。

房地产的核心是土地。房地产作为一个统一体，其中地产起着主导作用，具体理由是：1. 从国内外的专家学者对房地产的定义来看，都把土地权放到主要的、核心的、基础的地位，而把房产置于相对次要的、依附的地位。这是对现实的大量的房地产经济活动的高度概括和科学抽象。2. 从物质形态看，虽然在极大多数情况下，房产与地产融为一体，不可分割，但就两者的相互关系看，土地具有更大的独立性，它可独立存在，形成独立的、永久的物体。然而房屋不能没有依托，没有土地，否则房屋就不存在。总之，土地可脱离房屋而存在、运动和变化，而房屋不能离开土地而生存、运动和变化。从这一意义上讲，世上存在着尚未形成房产的地产，但没有脱离开地产的房产，不存在独立意义的房产，日常生活中说的房产也就是指房地产。3. 从房地产业的兴起和房地产市场的发育来看，房地产业是从事房地产开发和经营的行业，其主要业务内容有：土地开发、经营、使用权转让；房屋的建造、出售、出租、维修、装饰以及金融信托、信息咨询、资产评估、劳动服务等项经济活动。土地的获得、占有不仅是房地产业的基础和前提，也是房地产开发经营活动的开端，没有土地的开发就没有房地产的经济活动，就没有房地产的经营活动，也就没有后续的房屋建设、出售等整个房地产业。同时，房地产的规模和发展速度也取决于地产的开发，随着城市化水平的提高，科技的进步，土地可以建设体量更大、价值和资金密集度更高的房产。然而在一定的土地范围内，建筑密度和容积率的提高总是有限的。从根本上讲，土地的开发规模决定了房地产业的总规模。现在中国正向市场经济转变，全方位的改革开放和经济发展使房地产业的发展成为必然趋势，中外房地产商纷纷花巨资购买土地使用权，其目的就是寻求房地产业开发的机遇，从中获取可观利润。当房地产市场发育处于低级阶段时，土地的重要性未能充分显示。市场发育的成熟度越高，越发显示出土地的重要性和突出位置。4. 从房地产价值形成的过程来看，一般先形成地价，而后产生房屋成本，最后形成房地产总价格。在其价格构成中，商

品经济越是发展，城市现代化程度越高，地价所占的比重就越高。在现代经济发达国家的城市中，新建建筑物总价格中，地价往往占50%以上，象日本东京这样的国际性城市，地价所占比重已经高达70%至80%以上。可见，对房地产的投资，主要是购买土地，房地产交易主要是土地买卖。在房地产业中形成一种奇怪现象，地上建筑物的成本愈大，价格愈高，其地价所占比重愈大。表面看，地价是随地上建筑物的价格而上涨，事实上正相反。受区位、供求关系等因素所决定的地价愈高，迫使房地产商进行更大的资本投入，建筑更昂贵的建筑物，其建筑成本自然提高，否则不能回收其投入土地的巨资。可以说，地价上涨是建筑成本加大、房地产价格提高的根本原因。5.经济发达国家的经验表明，政府，尤其是城市政府，越来越注重土地的管理。政府通过制订合理可行正确的土地政策、法律以及行政、规划及经济的一系列管理措施，干预、引导和影响整个房地产业的发展，贯彻和实现相应的住房政策。香港、新加坡等国家和地区所实施的对无收入、低收入居民住房的财政补贴、优惠供应和租赁政策，无一不是通过土地收入和地价优惠来实现的，这实质上是一项重要的土地政策。房地产政策的原则基础是土地制度。

在传统的产品经济、计划经济条件下，土地是公有程度最高、计划性最强的资源，这同商品经济、市场经济格格不入。土地及其权利统统被排斥在商品和市场之外。当改革呼唤商品经济时，房产先于土地而被提出商品化的口号，并逐步投入市场。而此后的一个相当时期内，土地的商品属性，土地市场仍属于一个禁区，土地使用制度的改革也相对滞后于其他改革。这就直接影响了房地产业及其市场的发展。随着改革的不断深化，在坚持城市土地国有的条件下，赋予城市土地商品属性，土地的使用权等权利可作为商品买卖，投入市场，通过市场机制来配置土地资源，这样在房地产中土地的价值地位提高了。土地的取得不仅取决于投资者自身的财力，而且取决于市场上土地的供求，以及其他投资者的竞争，土地的重要地位才得以真正认识。

我国实行的是社会主义市场经济，但市场经济具有一般的、普通的特征。社会主义市场经济下的房地产市场亦不能违背一般的、共同的市场运行规律。如何建立以土地基础的房地产市场的运作和管理模式，这是本课题重要的任务

第二章　房地产市场的状况

房地产市场包括地产市场和房产市场，它是社会主义市场体系的一个重要组成部分。党的十一届三中全会以后，尤其是近几年来，改革开放的不断扩大和市场经济的深入发展，逐步形成了房地产业和房地产市场的迅猛发展势头。我市的房地产业就是在全国这样一个良好的大气候下，取得了明显的发展。但对位于我省黔中经济区和享受沿海开放城市政策的内陆省会城市来讲，房地产发展热度不够，房地产市场发育落后，房地产市场体制不顺，宏观调控力度不足，房地产市场运行规则和配套服务体系不完备等问题突出存在。为了探索我市房地产市场"放有度、管有法、活有序"的发展路子，促进我市房地产市场体系的完善，促进城市投资环境的改善，促进城市土地资源的优化配置，促进居民消费结构的优化调整，进而促进产业结构调整，我们必须从全国的大环境大气候出发，对我市房地产市场进行初步的调查研究，找出矛盾、问题、症结，寻求我市房地产业及房地产市场健康发展的路子，这是十分必要和重要的。

一、地产市场的现状与变革

城市土地是国家的重要资源，也是一种特殊的资本。土地作为城市的重要资本，是城市建设的经济基础和物质载体，是不可再生的短缺资源，属于商品经济的范畴。土地使用

制度是一个国家政治经济制度的一个重要方面。土地使用制度的改革，不仅是社会主义市场经济发展的需要，也是扩大改革开放促进城市建设发展和大幅度增加地方财政收入的重要路子。

长期以来，由于推行旧的计划体制下的行政划拨土地的方式，土地使用具有无偿性、长期性和不流动性，土地管理、开发、使用无章可循，造成土地资源的巨大浪费。这种体制必然导致土地使用单位多要地、争好地和乱占地，土地的宽打窄用、早占晚用、优地劣用现象严重。特别是一些产品落后、效益低下、污染严重的企业占据了城市中的"黄金地段"，一些非盈利单位凭着行政手段挤进繁华的商业区，这就严重影响了城市土地功能和土地级差效益的发挥，从而导致土地资源的严重损失和浪费，产业布局不合理，城市建设不堪重负。加之土地隐形市场的客观存在，导致国有资产的大量流失和转移。

当前，我国土地资源形势严峻，我国人均土地面积只有12亩，不到世界人均的1/3；人均耕地1.2亩，为世界人均的1/4。全国已有1/3的省、市人均耕地不足1亩。广东、福建、浙江人均耕地在0.6亩以下。全国人均耕地面积仍在继续减少。仅1993年全国耕地减少量就相当于一个青海省的耕地面积。同时，土地沙漠化面积不断扩大，水土流失面积有增无减，土地质量不断下降，土地资源破坏严重。目前受工业"三废"污染和农药污染的土地近3亿亩。加上土地后备资源不足，构成了土地资源的潜在危机，直接影响到我国经济社会的发展和安定，对城市土地的使用产生了巨大的压力，并迫使我们从土地使用体制上和市场发育上进行更大的改革。

我国城市经济发展的实践表明：城市收入越多，负债越多，政府包袱越重，这正形成一种恶性循环。随着城市对外开放的扩大和国民经济的发展，城市政府高负债建设城市的基础设施，大量投资又不能得到回报，土地应有的经济效益、社会效益和环境效益得不到发挥。同时许多房产公司以政府名义征地搞房地产生意，房地产收入都进了单位和个人的腰包，政府则一无所获。从微观来看，由于土地分配和使用的不合理，形成企业间不平等竞争，无偿、低偿、无限期使用土地，使企业不合理享有土地级差效益，利润不实，压力不大，直接影响了宏观经济效益，造成土地总量短缺，配置劣化，资源浪费。国家收入则大量流失，同时也加剧了城市企业布局和产业配置的不合理。显然，土地使用制度改革不仅具有客观必然性，而且具有紧迫性。

(一)我国城镇土地使用制度改革的实践与效应

从80年代开始，我国开始试行土地使用制度的改革。1980年，深圳借鉴香港经验在全国率先进行土地使用制度改革的探索，开征土地使用费，规定土地使用年限，建立土地市场，全面实行土地使用权有偿出让与转让制度。1987年9月17日，深圳首次拍卖土地，收取地租。同年，国家颁布土地管理法，1988年国家又颁布土地使用税条例，我国土地使用开始进入有偿使用的轨道。然而这样的改革仍具有很大的局限性：一是理论不成熟；二是当时仅只是从城市建设资金短缺角度来考虑这项改革；三是收取的土地使用税并未完全反映地租的水平，在行政划拨土地的基础上，价格和价值背离，而且不能流动。1988年之后，理论进一步深化，土地使用权的商品化倾向，土地、房地产进入市场已不可避免。土地使用权开始流通，不仅具有价格，而且可进行市场交易，使之转变为有偿、有限期和可流动。当时突出的问题是：市场机制不完善，市场行为不规范，法制不健全，宏观调控不配套及管理体制不顺等。因此要在指导思想上认识到：确立在社会主义市场经济和公有制条件下建立土地使用权市场的客观必然性，利用市场机制促进土地合理配置与优化组合的重要性，最终使土地资产效益得以充分发挥，从而促进整个城市建设和经济的发展。土地使用制度改革带来的土地效应是：

增加城市收入，加快了旧城改造步伐，改善了城市环境，提高了社会效益和经济效益。仅土地有偿转让一项，上海1992年收入高达18亿美元；浙江省达20余亿元。1992年底，全国已有偿出让国有土地使用权3千多幅，面积超过1.3亿公顷，通过土地出让增加财政收入500多亿元。青岛、杭州市政府所在地拍卖，影响甚大，提高了土地资源的配置水平，为城市建设筹集了更多的资金。由于充分发挥了土地资源的生财效应，为国民经济建设与发展注入了新的活力。如按全国城镇土地400元/M^2计算，我国地价收入可达15万亿元，而国家固定资产仅2.2万亿元。显然土地生财聚财的潜力是很大的。

社会主义的市场经济体制，要求土地使用制度改革进一步深化，摒弃过去产品经济下土地使用体制的弊端，将土地作为商品和生产要素进入市场，参予国民经济大循环，成为政府财政收入的新来源。实际上，土地使用制度改革搞得好的地方，来自土地的收益一般为财政收入的25%左右。深圳、珠海市的土地收益占财政收入比重已达到40%。浙江义乌市1991年批租2.6万M^2，收出让金6500多万元，相当于该市1990年收取城市维护费总额的24倍，超过该市42年城镇维护费的总和。地产业正在成为城市的支柱产业之一，或称“第二财政”和“无烟产业部门”。

(二)外地一些城市土地使用制度改革的主要经验

1.深圳市。深圳市土地市场可分为三级：

一级市场。由深圳国土局代表国家以土地所有者身份，将土地使用权有偿有期出让给房地产开发公司和其他企事业单位，并与用地者签订土地使用合同。一级市场由政府垄断，政府根据社会经济发展计划和城市规划，制订土地供应计划，以及每块土地使用的权利和义务，既体现宏观计划指导，又引入竞争机制，使土地分配到最善经营的用地者手中。深圳土地一级市场有以下几种类型：(1)以协议方式出让土地使用权的市场。由用地者向政府提出用地申请，经批准后再同国土局协商成交。该市场特点是无竞争性、限制性和不完全的商品性。这类市场虽有地价，但并非通过价格竞争出让土地使用权，出让对象是国家机关、部队、文教卫生、科研、公共设施、福利商品房用地及高科技项目和一些工业项目用地，属不发达的土地市场。对这类地转让必须有限制条件。(2)以招标方式出让土地使用权的市场。招标内容包括既出标价又出规划设计方案，这类市场引进了竞争机制，但程度低于拍卖市场。(3)以拍卖方式出让土地使用权的市场。由政府公开主持拍卖，出价最高者获土地使用权，竞争性很强。据深圳对土地出让的三种主要方式(协议、招标、拍卖)的土地价格计算，价格比一般为1∶2∶3。

二级市场。房地产开发公司按土地使用合同条款的要求，建房后将房地产出售或租赁的经营活动，也含房地产预售、抵押及纯土地使用权的经营。

三级市场。由二级市场取得的房地产及其他单位、个人拥有的房地产的转让、租赁、抵押等项交易。三类市场相互依存、促进。一级市场是基础并由政府垄断，同时又与二、三级市场充分自由竞争，这不仅是深圳，也是我国地产市场结构的模式。

深圳土地市场的管理特点是：政府管理房地产市场的主要手段是完全垄断经营土地的一级市场，间接调控二、三级市场。制订完备的法制体系，使房地产市场运作、管理纳入法制轨道。具体说有以下内容和经验：①实施房地产市场的宏观调控职能，包括土地供应计划的调节，直接影响基建投资调节功能(政府供应土地的量与质决定基建规模和结构)。政府对房地产市场的调节内容有：开发面积、地点；出让地面积、地点；建筑物性质、地价及收入等。政府征用农村集体土地是政府行政行为，非市场交易，征地费不是市场价格。市政府应加强有计划的土地征用，以保有足够的土地储备。深圳土地开发有两种方式：一是政府出资，企业承包，开发好土地交政府；二

是企业出资，政府给企业留部分土地抵开发费用，余下的交还给政府。超过2年未使用土地的政府按规定收回。②城市规划指导。改革传统计划型的规划体制，形成一个多层次、超前性、动态性和适用性的规划体系。③掌握好产权登记这一管理枢纽。产权登记系微观管理枢纽和房地产市场活动核心，诸多宏观政策、房地产法规等均在产权登记中实施。对房地产产权市场交易的登记制度应是房地产合一的登记制度，这是由房地产的市场特征决定的。深圳的房地产产权登记处，统一办理土地、房屋的产权登记手续。这种"房地一起清，两证合一发"，代征税费的办法，有助于管理。

深圳很重视房地产估价，政府有关部门定期发布房地产交易信息，建筑成本指数，价格预测等，引导市场，并为政府确定土地征用、出让、转让的价格提供决策依据。同时，对房地产交易程序规范化，以抑制投机和违法交易。对原存量土地（原行政划拨土地）采取引入竞争机制，积极转轨和平滑过渡的办法。对行政划拨的土地使用费分类规定：由协议和拍卖等方式取得使用权的土地，采用固定较低的收费标准；仍由用地者使用的行政划拨地则采用较高标准，并逐步向市价靠拢。

2. **珠海市**。该市土地使用制度改革以"五统一"为突破口，取得显著成绩。1987年前该市土地管理和开发无章可循，各用地单位直接向农村征地，土地仍属低偿或无偿划拨，无期限使用。之后随国家"土地管理法"的实施，珠海市建立"五统一"的土地管理体制，颁发了《珠海市城市土地管理暂行办法》和《珠海市城市建设综合开发管理规定》等文件，这样就大大强化了国家土地所有权的地位，增加了对用地者的约束力，形成了"投入——回收——再投入"的良性循环，走出了一条"开源与节流"相结合的路子。

统一征用土地是"五统一"核心，实行规划控制用地是统一征用的基础。珠海1988年对特区内121平方公里土地实施控制，由市国土局代表市政府与经济特区的各村委会签订10多万亩的城市规划控制用地合同，1992年开始对重点开发建设地区实行规划控制用地。这样除了各区、县、镇、村按规定统一预留生产生活用地外，其余土地都由市政府控制，变成市政府直接控制的资产，任何单位和个人不得擅自买卖和占用。

为了实现"五统一"，首先要统一思想认识，同时抓好落实。具体是清理整顿非农建设用地，严格查处违法用地，清理整顿房产开发公司，加强土地执法监察，加强国土管理业务基础建设，完成土地资源详查和土地申报登记发证工作，地籍管理逐步规范化，并不断完善有关的配套政策（先后制订61个土地管理的具体规定和办法）。珠海市努力探索土地管理和使用制度改革的路子，成效显著，基本上制止了乱占乱建现象，土地管理走上了依法、统一、全面、科学管理的轨道。同时，政府加强了对土地的宏观调控，掌握了控制基建规模和落实产业政策的手段，及房地产市场管理的行政和经济手段。政府预购和收购土地，没收长期闲置地，保证城市调节土地市场的作用，促进了土地后备资源的开发，并使土地开发、城市市政基础设施建设的投入得到了回收，逐步实现了市政基础建设"投入——回收——再投入"的良性循环，走出了一条以地养地的路子，城市建设后劲增强，投资环境改善。1989年起珠海市财政对市政基础设施不再投资。1988年至1991年，市政府以行政有偿划拨和有偿出让土地共2214万M^2，共回收土地使用费和市政设施配套费9亿元（其中1991年达5亿元）。上述收入全部专项用于市政基础设施建设、城市土地开发等的投资。

3. **福州市、厦门市**。两市参照香港土地批租的做法和深圳成功的经验，土地使用制度改革也取得显著成效。之前，福州市每年机动财力仅5千多万元，"六五"期间，该市城建欠帐达6亿多元。如果没有土地批租，城市基础设施改善寸步难行。福州市通过土地批租4

年时间累计为政府创收6亿多元(含实物地租)。福州是全国第一个卖出土地应有价值的城市。1988年福州拍卖3090M²土地获458万元,即1480元/M²。其土地使用制度改革由点到面,由城市向农村,由宗地出让到成片土地开发,由国有土地有偿出让到集体非农土地有偿使用,不断深化发展。据1992年前的不完全统计,整个福建省有偿出让国有土地254幅,面积235.8公顷,获出让金24亿元,平均每亩地价68万元,是原来行政划拨土地价格的几十至上百倍。同时,福州还把土地批租机制引进工厂搬迁和生产布局调整上,把几十家工厂搬出了市中心区,还使政府获得一笔土地收益,企业也促进了技改。

1988年厦门分三次拍卖一幅20多亩的土地,首次成交价82万元/亩;第二次成交价164万元/亩;第三次为241万元/亩,时隔一年地价涨3倍。1992年9月,该市又出让7幅土地,总面积34亩,获出让金1.46亿元,最高地价为8611元/M²。近几年,厦门每年土地收益占全市财政收入的10—15%。1992年福建省批准的55片开发项目,如摆满项目可吸收外资70多亿美元。这两个城市的经验是:一是各级党委、政府的高度重视和领导是土使用制度改革顺利推行的关键;二是广泛调研,制定方案,点面结合,稳步推进,先用区位优越的土地试行土地批租;三是通过招标形式(公开拍卖竞争性强的土地)把竞争机制引入土地有偿使用中,形成土地有偿使用的新格局。同时加强土地"五统一"管理和划拨土地使用权的管理,整顿土地隐形市场,逐步实现规范化和法制化。然而,两市在土地使用制度改革方面也存在一些亟待解决的问题。通过招标、拍卖出让土地使用权的比重还不够高,土地使用上仍有不平等竞争情况存在,全社会土地有偿使用意识不够强,一些人一度利用土地行政划拨和有偿使用双轨之间的巨额价差,非法牟取暴利,影响国家土地收益并造成不平等竞争。同时,土地使用权一级市场不够规范,二、三级市场发育不全,土地价格管理也不尽完善,前几年不少批租地价偏低,地价确定不规范,宏观管理、法制建设和对成片开发土地的管理有待加强。为此提出完善土地市场的几点举措:加强领导,统放结合(政府垄断一级市场、放开搞活二、三级市场);随行就市(按土地不同用途实行不同的供地方式和地价);完善机制(市场机制和宏观管理机制)。

4.**上海市**。几年来,上海市土地管理工作取得了长足进展,结束了多年来土地长期分散和多头管理的混乱局面,实现了由初创阶段向深化改革和全面建设阶段的转变,各项工作朝着规范化、制度化方向深入发展。1991年上海土地使用制度改革积极而稳妥地起步。政府的目标是要建立一个健全、完善的房地产市场。上海市政府为加快浦东新区的开放和开发,对4家开发公司成片出让了9.52平方公里的土地使用权,并完成了浦东工业用地批租和浦东综合楼用地批租,为建立浦东土地市场提供了依据。1991年8月,上海市政府成功地进行了古北新区24号地块土地使用权有偿出让国际招标,在7家投标者中有2家是上海的房地产企业,最后由香港和深圳的2家公司中标。这表明上海的土地使用制度改革起点较高,起步也快。1992年以后,上海市在围绕房地产管理体制和房地产市场建设方面做了大量工作,按政策性和经营性的房地产开发与交易制订不同的政策与法规。凡是从事经营性的房地产开发与交易,将一律纳入土地有偿出让的轨道,按土地批租和有偿出让的政策及规定执行,可以按有关规定转让、抵押、出租、出售。在土地有偿使用上实行境内、境外有别,优势产业与劣势产业有别,政策性与经营性有别。通过政府直接和间接调控,通过土地价格和有关税费的调整,既增加了地方政府的财政收入,又促进土地的合理利用和优化配置;既发展和培育了上海市的土地市场,又促进了本地经济结构和产业结构的调整;既体现了立法、执法和依法管理的严肃性,又表现了深化土地使用

需要全本请访问 www.ertongbook.com

制度改革、适应市场经济体制发展的相应灵活性。上海市在短短几年时间内，基本上建立了以市场机制配置土地资源的土地使用制度；下大力狠抓了地方法规和法制建设，并加大执法力度和监管力度；使土地管理工作从单纯的资源管理走上了资源和资产管理并重的轨道，充实了土地管理的内容，完善了土地管理工作体系，房地产市场基本步入依法管理的轨道。

5.**义乌市**。这是一个拥有62万人口和1102平方公里的县级市。该市从1991年开始，制订了一系列土地使用制度改革的政策，突出解决4个问题：一是坚持政府垄断土地使用权的出让，并负责统一征地、统一开发、统一管理。对城镇建设用地实行有力的控管，任何单位和个人不得私下与农民协议征地。二是房地产交易与土地使用权转让相衔接，转让划拨的土地使用权或低地价取得的土地使用权，原用地者必须补办出让手续，按市政府公布的年度基准地价补交出让金。同时有偿取得的土地使用权在转让增值时，用地者要交纳增值费。划拨的土地使用权出租也要按不同用地性质和不等的土地级差，由出租人交纳土地使用权租金。三是商业、居住用地一律有偿出让，并以招标、竞投方式为主。非营利性用地可优惠地价，但不得转让出租。四是严格、科学、动态地管理地价，市政府每年调整公布一次基准地价。

同时，义乌市积极完善土地市场，出让国有土地使用权的方式全部采用公开拍卖形式。而且广泛开展农村非农建设用地有偿使用工作。并在全面清理整顿城区土地市场的同时，建立了统一的地产市场，将大量的行政划拨土地实行并轨，统一纳入有偿使用的轨道。对外商出让土地使用权既讲优惠政策，又严格把关，做到合理定价，又讲求效益。亏本的生意原则上不做，进一步培养了中国特色的土地市场。该市土地使用制度改革的实践取得很大成功。截止到1992年10月底，全市已出让国有土地使用权面积46.16万M^2，收取的土地收益超过该市解放来收取的城市维护费的总和，相当于全市1990年全年收取的城市建设维护费的60倍，从根本上解决了城市建设和城市改造资金不足的矛盾。该市工人路拆建工程，占地面积4万M^2，预算总投资9千万元，其中拆迁补偿和新老区基础设施配套费4千万元，该工程拖了六、七年，资金困难，政府无能为力，然而通过土地有偿使用，不仅全部投资自行解决，节余资金还新建一所中学和一座公园。土地使用制度的改革成效是非常明显的。

（三）贵阳市土地使用制度改革及土地市场的形成

贵阳市土地使用制度改革在全国大气候的影响下，在市委、市政府和市人大的支持和监督下，取得了明显进展，具体说来经历了以下二个阶段。

1992年以前为宣传起步阶段。这一阶段主要抓土地使用制度改革政策法规的宣传教育和改革的各项基础工作。为确保该项改革能沿法制化的轨道健康发展，我市以全民国土观念教育和推进地改为主要内容，宣传、司法、土地等部门共同开展了对《中华人民共和国土地管理法》、《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》、《外商投资成片开发经营土地暂行管理办法》、《贵州省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等土地使用制度改革的法规、政策宣传。同时组织干部到成都、重庆、上海、福建、深圳、珠海等地学习土地使用制度改革的经验，特别是土地批租、土地管理实行“五统一”的经验，提高了宣传的针对性和效果。并逐步实现了“五个转变”：一是从土地谁使用谁占有向土地公有和必须维护土地公有制观念的转变；二是从土地作为淡薄的资源向宝贵资源和重要资产的观念转变；三是从丰富的土地资源向人多地少和土地紧缺的市情观念转变；四是从分散的土地管理体制向一支笔审批和集中统管的体制转变；五是土地管理工作从单纯的资源管理向资源与资产管理并重

转变。通过一段时间的城镇国有土地使用税、费征收的实践，试行《贵阳市城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》，全面完成了全市城镇土地分等定级工作，建立了贵阳市级别基准地价体系和宗地价格评估办法，这些基础工作和改革措施加快了我市土地使用制度改革的实践进程。

1992年至今为全面推进阶段。这阶段我市土地使用制度改革以全面清理土地隐形市场为突破口，抓住贵阳被列为内陆开放城市这一契机，结合本市实际，实行“低地价、快起步、抓市场、多调节”的原则，培育和启动地产市场，而且改革力度不断加大。仅1993年和1994年两年，经市政府审批核准，共出让国有土地使用权173宗，划拨土地使用权补办出让手续58宗，总面积为105.3公顷。经市土地局收取的土地出让金共9467万元。同时拉开了我市土地使用权出让从协议型向招标、拍卖型转化的序幕，在实践上取得了很好的经济社会效果。

上述改革的效应是十分明显的。具体是：1.促进了我市土地资源的合理利用和优化配置，加速了土地市场机制的建立。实行土地有偿使用制度，全市各类建设用地发生了很大变化。供地方式由单一的行政划拨土地使用权向双轨制转变；土地使用由“粗放型”向“效益型”转变；土地使用结构由“板结型”向“重组优化型”转变；土地使用由僵化的旧体制向新的市场机制转变。同时，市委、市政府按级差地租理论，作出了城市“退二进三”的战略决策，引导企业提高土地利用效率，促进了产业结构的调整和优化。2.为贵阳市的旧城改造筹集了资金，改善了贵阳的投资环境。收取的土地出让金由市政府统一安排，用作城市基础设施建设。如建设了花果园立交桥、客车站立交桥等一批全市性的重点项目。3.加速了我市现代企业制度改革的进程，促进了平等竞争和机制转换。一批企业利用所占的黄金地段发展第三产业效益大增；一些亏损企业和危困企业利用行政划拨土地的优势，通过土地部门补办出让手续后，把土地使用权作为招商引资和寻求合作伙伴的条件，依法进行联营、联建和股份制、股份合作制改造，不仅盘活了国有土地存量资产，而且加速了企业的“转机建制”，救活了一批企业。4.遏制了耕地锐减的势头。实施土地使用制度改革后，全市非农业建设用地均控制在国家下达的控制指标内，同时土地开发量逐年上升，使我市土地基本保持了“收支”平衡，控制了耕地锐减的势头。5.进一步确立了国有土地资产评估认证制度，对盘活国有资产发挥了积极的作用。近两年来，全市共对207宗土地进行估价，评估面积296.7万M^2，评估价总额4.13亿元。仅1994年8月份开展国有大中型企业清产核资工作以来，就有200多家企业的1000多宗土地申请地价评估。其他拥有存量土地的企业，需进行股份制改造的企业和新批准建设用地的单位都主动申请对自己使用的土地进行地价评估。这对于有效、客观地反映国有资产存量，全面盘活国有土地资产，促进土地市场的发展起到了重要的作用。

贵阳市在土地市场的培育和发展方面主要做了以下工作：

一是学习国家颁布的一系列有关的法令、法规，并学习外地，尤其是沿海地区的先进经验，积极深入地进行土地使用制度改革和土地有偿、有限期、可流动并作为生产要素进入市场的宣传，还组织各有关部门召开了全市土地使用制度改革的理论或专题研讨会，这对推进全市土地使用制度改革和土地市场的形成起到了积极的作用。

二是做好土地使用制度改革的各项基础工作。具体是：根据《全国城镇土地定级规程》，结合贵阳实际，划定了贵阳不同区域不同地段的土地级别。此项工作获全国土地系统城镇土地定级一等奖，其成果被成都、蚌埠、镇江、天津、西安等城市学习、移植，并广泛运用于土地制度改革工作。我市土地部门经广泛调查和认真测算，发布了我市1992年年度基准地价和宗地评估办法。基准地价的

制定，对我市土地一、二级市场的竞相压价和竞相抬价起到了平抑的作用。同时还开展了全市土地资源详查和地籍调查，摸清了我市土地家底。

三是为我市土地市场的形成建立了相应的服务机构和中介机构，如成立了“贵阳市土地开发服务中心”、“贵阳市土地评估事务所”、“土地登记处”等。

四是在清理整顿土地隐形市场的同时，我市的国有土地出让工作开始迈出了改革的步子。贵阳市经过几年的准备，1993年大步迈出土地改革的步子，已正式同6家用地单位签订了土地出让合同。其中，外资企业2家。香港永新开发有限公司所获出让地块于都市路和瑞金中路，面积5245M²收取熟地出让金900万元；泰龙房地产开发有限公司所获出让地于威清路，面积4660M²，收取土地出让金120.2万元；合资企业永贵房地产开发公司所获出让地为黔灵东路与和平路交叉口，面积10405M²，出让金为300万元；贵阳泛地产有限公司获取中华中路一块地，面积1300M²，土地出让金为130万元。内资企业贵州茅台矿泉有限公司，贵阳工商实业公司获市西路、浣沙路交叉口一块地，面积4612M²，缴纳出让金55万元。这批国有土地的出让时间为50年至60年不等，出让土地的面积为35782M²，出让金额为1627万元。这是一个困难的起步，但改革取得明显成效，我市土地使用制度改革了过去由行政划拨、无偿无限期使用的传统做法，开始实行有偿出让和转让。1994年6月贵阳市首次成功地完成了三林路“94—52”号4500M²地块50年使用权的拍卖，50家房地产开发公司参加竞买，底价为88元/M²，经过40轮激烈“交锋”，贵阳市东方房地产开发有限公司以380万元成交。贵阳市土地市场的运行迈出了可喜的一步，房地产市场正在向成熟的方向发展。

五是建立和健全了地方性的土地法规体系，强化了土地执法监察。土地法律、法规和政策是我市土地市场发育和发展的重要保障。为了逐步形成土地市场建设的法制体系，我市结合实际，及时制订了《贵阳市土地管理办法》、《贵阳市城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》、《贵阳市人民代表大会常务委员会关于推进土地使用制度改革的决议》等法规和规章，使全市土地使用制度改革有法可依、有章可循。同时，土地部门在依法行政、搞好服务的同时，以土地管理法律、法规为依据，强化土地执法监督工作，严格查处各类违法土地案件和违法的土地经济行为，为我市土地市场发展起保驾护航的作用。

二、贵阳市房地产业及其市场发展的沿革与状况分析

（一）全国房地产开发的形势与市场简况

近几年，房地产开发作为国民经济的一个高盈利新兴产业，投资增势强劲。1992年商品房建设投资比上年增长93.5%，1993年又比上年增长124.9%。由于缺少规范管理，房地产开发形成了一哄而上和热、乱、分散的局面。1993年下半年，国家对过热的房地产开发加强了宏观调控，采取了一系列降温治乱的有效措施，取得了一定成效，对扼制1994年可能出现过热的房地产投资起到了积极作用。

首先，国家对过热的房地产开发和不规范的交易行为实行清理整顿。结合金融秩序的整顿，采取了抽回不正当贷款，加强土地管理，完善交易市场，建立、健全各项法律、法规等一系列措施，使过猛的投资热得到遏制。其次是改变了过去几年施工面积增长大幅度快于竣工面积增长、投资增长大于销售增长的状况，使投资效益好转。再次是隐形市场和隐形交易有所扼制，房地产开发和交易行为趋于规范合理，减少了投机行为和国家收益的流失。

根据国家统计局的数字，1994年1至6月，全国累计完成商品房投资394.8亿元，比

上年同期增长43.9%，增幅比上年同期回落99.6个百分点，商品房屋新开工面积4048万M²，下降13%，较上年同期回落149个百分点。一季度商品房投资增幅为73.7%，二季度降为43.9%，投资总体上呈现出降温的趋势。1至6月商品房施工19137.8万M²，比上年同期增长35%，竣工面积1520万M²，增长60.3%。1至6月，商品房销售额125.5亿元，比上年同期增长50.3%，高于投资增幅6.4个百分点。销售增长快于投资增长，房屋大量积压的现状有所缓解，商品房价格也有所回落。

同时，根据全国房地产市场的供求变化和消费特点，普通住宅商品房开发量不断增大。商品房构成不断合理，各地政府为解决和改善城市居民住宅困难采取若干重大举措，鼓励开发经济适用住房，推广实施"安居工程"。如上海住宅房和花园别墅用地比例由原来的3：7倒挂为7：3。因为商品房开发商看到受倾斜政策支持的民用住宅开发有利可图，潜力大，市场广阔。

虽然我国房地产投资开发的盲目性有所减弱，但投资力度仍然强劲，而且资金到位率差。据有关部门对天津、上海、山东等9省、市的调查，在这些地区现有房地产开发公司中，只有1/3取得了资质证书，注册资金到位率仅为43%，自有资金到位率只有60%。所以1995年房地产业发展主要的瓶颈是资金供应，必须利用新的金融手段，开辟新的融资渠道。

(二)贵阳市房地产业发展的历史回顾

房地产业在第三产业中属于传统产业，房地产市场在新中国诞生前就存在。解放后，经过50年代对私有房地产的社会主义改造和土地国有化，房地产市场随之消失。此后一直实行的是低工资、低房租的福利住房分配制度，城市土地实行无偿、无限期使用的行政划拨制度。在传统的计划体制下，土地、房屋都不是商品，因而不能进入市场进行交换、抵押、拍卖、租赁、出让、转让，自身的价值无法实现。房地产业的开发主要是依靠国家投资。

据统计，1950年至1978年，贵阳市全民基建投资总额为22.78亿元，其中非生产性投资5.32亿元，占投资总额的23.60%，住宅投资2.26亿元，仅占投资总额的10%，见表1。

表1　　1950—1978年全民基建与住宅投资情况　　单位：万元

项目 / 时间	合计	按用途分			住宅投资占非生产性投资(%)
		生产性建设	非生产性建设	其中：住宅	
恢复时期(50—52)	1638	543	1095	169.3	15.46
"一五"时期(53—57)	12960	6528	6432	1694	26.34
"二五"时期(58—62)	79645	65480	14165	5195	36.67
调整时期(63—65)	24865	17775	7090	3388	47.79
"三五"时期(66—70)	39403	31984	7419	3537	47.67
"四五"时期(71—75)	43911	33636	10275	4985	48.51
"五五"时期(76—80)	86240	61048	25192	13787	54.91
其中：1978年	7536	4696	2840	1735	61.09
50——78年合计	227876	174666	53210	22644.3	42.56

备　注：非生产性投资占总投资比重为23.35%；2. 住宅投资占总投资额的10%。

在这段期间，我市累计竣工各类房屋971.39万M²，平均每年竣工33.49万M²。其中住宅累计竣工331.81万M²，占总竣工房屋总面积的34.16%，平均每年竣工11.44万M²，1978年人均居住面积2.4M²；厂房竣工232.83万M²，占总竣工房屋面积的23.97%，平均每年竣工8.03万M²；仓库用房竣工109.16万M²，占11.24%，平均每年竣工3.76万M²；办公房竣工51.37万M²，占5.3%，平均每年竣工1.77万M²；教育用房竣工79.24万M²，占5.3%，平均每年竣工2.73万M²；文体用房竣工3.11万M²，占0.32%，平均每年增加0.1万M²；医疗用房竣工17.68万M²，占1.8%，平均每年竣工0.61万M²；科研用房竣工0.67万M²，占0.07%；其他用房竣工145.52万M²，占14.93%，平均每年竣工5.01万M²，见表2。这时期的投资来源主要是财政拨款。投资结构体现了先生产后生活的指导思想。按1950年至1978年28年累计，生产性投资比重达76.65%，而同期非生产性投资所占比重为23.35%，住宅所占投资仅为总投资的10%。致使非生产性项目投资，特别是住宅投资欠帐很多。

在房屋使用权的分配方面，基本上实行的是行政划拨和无偿长期占用的制度。住房分配实行的是低租金福利制，即住宅修建好后，由单位无偿地分配给职工居住，职工每年只是象征性上交一点微薄的租金，住房实质成了国家给职工的一种福利品，这些房屋的产权归国家或单位所有。个人只能使用，房屋不能作为商品依照价值规律进行交换、出租、抵押，房地产市场基本不存在。由于房租过低，其金额远不足所需维修费用，造成部份房屋常年失修，棚房、危房随处可见，居民的居住条件极差。而且由于投资渠道单一，国家财力又有限，因此居民的住房严重不足，无房、缺房户、拥挤户日益增多，成了严重的社会问题。

表2—1　　1950——1978年全民基建房屋竣工面积构成与变化情况　　单位：万平方米

时期 / 项目	恢复时期 (50—52)	“一五”时期 (53—57)	“二五”时期 (58—62)	调整时期 (63—65)	“三五”时期 (60—70)
合计	11.93	123.92	281.35	84.92	162.43
厂房	0.58	15.40	93.31	10.56	39.3
仓库	1.39	8.99	31.95	8.25	20.3
办公室	1.14	13.94	12	3.08	6.51
住宅	4.21	41.53	85.14	42.53	56.7
教育用房	1.11	18.62	11.58	10.64	12.29
文体用房	0.14	0.90	0.18	0.52	
医疗用房	0.76	7.38	0.94	1.45	1.56
科研用房					
其他	3.45	17.16	46.25	7.85	25.27

表 2—2　　1950——1978 年全民基建房屋竣工面积构成与变化情况　　单位：万平方米

项目 \ 时期	恢复时期（50—52）	“四五”时期（71—75）	“五五”时期（76—80）	合计	比重（%）
合计	11.93	196.74	110.1	971.89	100
厂房	0.58	48.1	25.6	232.85	24.00
仓库	1.39	24.4	13.9	109.18	11.24
办公室	1.14	9	5.7	51.37	5.28
住宅	4.21	66.6	35.1	331.81	34.16
教育用房	1.11	17	8	79.24	8.15
文体用房	0.14	0.99	0.38	3.11	0.32
医疗用房	0.76	3.05	2	17.14	1.76
科研用房			0.67	0.67	0.07
其他	3.45	28.05	18.75	146.78	15.11

（三）改革开放以来快速发展的贵阳房地产业

党的十一届三中全会以后，随着改革开放的深化，人们的观念发生了深刻的变化。房地产业被纳入了商品经济的范畴，房地产逐步被视为商品进入了市场，促进了房地产业与房地产市场的形成与发展，使房地产业迅速成了经济生活中的热点产业。和前 30 年相比，贵阳市房地产开发的速度明显加快，详见表 3。1994 年，贵阳市城乡固定资产投资完成 32.44 亿元，比上年增长 33.68%。全年房地产开发建设投资达 5.02 亿元。在全社会投资中，用于住宅投资额为 7.35 亿元，增长 44.95%，投资比重为 22.67%。由此可见，我市房地产业的投资势头是强劲的。

表 3　　1979 年——1993 年固定资产投资构成与住宅投资情况　　单位：万元

项目 \ 年份	投资总额	按用途分		
		生产性	非生产性	其中：住宅
1979	20793	14424	6369	2832
1980	39993	27904	12089	7279
1981	64120	52190	11930	7693
1982	41069	25163	15906	10217
1983	40119	22160	17959	11140
1984	52565	28885	23680	11676
1985	85340	50179	35161	17473
1986	95213	55842	39371	20598
1987	104452	66154	38298	19864
1988	120417	77769	42648	25096
1989	107041	73925	33116	16990
1990	110150	80825	29325	14161
1991	120246	87025	33221	14039
1992	200116	133886	66230	32938
1993	242644	108506	134138	51048
合计（亿元）	144.43	90.48	53.94	26.30

备　注：非生产性投资占投资总额的 37.35%，住宅占非生产性投资的 48.75%，占总投资额的 18.21%。

需要全本请访问 www.ertongbook.com