

第6章 土地市场原理



- **【内容提要】** 在市场经济条件下，土地资源的市场配置是合理利用土地的基本途径。认识和了解土地市场是分析土地利用经济问题的关键。
- 本章主要介绍土地市场的内涵、基本特点及运行模式，中国土地市场的建立、发展及市场管理等问题。
- **【重点】** 土地市场的特点和运行模式，中国土地市场的现况等。
- **【难点】** 土地市场的运行机制，中国土地市场的建立和完善。



第6章 土地市场概论

- 第一节 土地市场原理
- 第二节 中国土地市场体系
- 第三节 中国土地市场管理

第一节 土地市场原理

- 一、土地市场的内涵与特点
- 二、土地市场的功能与运行条件 ✦
- 三、土地市场运行模式与运行机制 ✦



一、土地市场的内涵与特点



(一) 土地市场的内涵

1、土地市场：是指土地这种特殊商品交易的场所或接触点，是土地交易过程中发生的经济关系的总和。

土地市场交易的是**土地的各种权利**

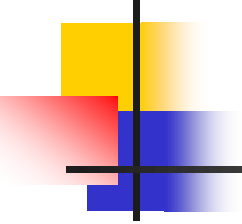
2、土地市场的构成：

①市场的主体：土地的供给者、购买者和其他参与者（如出租人、承租人、抵押人、贷款人、政府管理部门、银行、经纪人、公证人等）

②市场的客体：是各种内涵不同的土地权利（所有权、使用权、抵押权、租赁权等）

3、类型（依**交易权利类型**、交易方式、**土地区位**、**用地类别**划分）

所有权市场、使用权市场、专卖市场、租赁市场、城镇土地市场、农村土地市场、工业用地市场、住宅用地市场等

- 
- 1、国外对不动产市场特点的认识
 - ①雷利·巴洛维教授
 - ②美国不动产学术界对不动产市场特性的分析



(二) 土地市场的特点

一
雷利·巴洛维教授

- I 只是针对待售财产总供给量的一部分而言
- II 产品位置的固定性
- III 产品的非标准化和异质性
- IV 影响不动产交易的特别法律条例
- V 对当地供求状况的依赖性
- VI 绝大多数交易是高额交易
- VII 习惯采用信贷方式补充有限的自有财产
- VIII 普通买者非经常的市场参与
- IX 广泛的经纪人服务

2.美国不动产学术界：不动产市场不像其他商品市场那么有效率

| | 一般商品市场 | 土地市场 |
|---|----------------------------|--|
| 1 | 交易的是同质产品，易替代 | 每宗土地是唯一的，位置固定 |
| 2 | 参与者多，自由竞争充分，较难形成垄断 | 竞争不充分，只有少数购买者和出售者 |
| 3 | 价格相当一致且稳定，商品价格是买卖双方决策的主要依据 | 价值较高，融资类型、抵押贷款额、利率、定金支付条件、还款期限等都影响投资决策 |
| 4 | 自我规范、公平竞争、限制少 | 政府的法律法规限制很多 |
| 5 | 竞争易形成均衡 | 供给对市场需求调整较慢，难以均衡 |
| 6 | 买卖双方对市场和商品有较充分的了解 | 多数人不经常参与，对市场标的物不了解 |
| 7 | 进出和适应市场较易 | 进出和适应市场较难 |
| 8 | 商品易被消费 | 供给相对无弹性 |



2、土地市场的一般特点

- ① **地域性**：位置固定，各地相互影响小，难形成统一市场；但各地土地市场受全球经济影响和国家宏观经济政策发生变化趋势大体相同
- ② **竞争不充分性**：同时进入市场的交易对象和主体少，信息获取难，竞争不充分。
- ③ **供给滞后**：价值大、位置固定、周期长，供给滞后
- ④ **供给弹性较小**：自然供给无弹性；经济供给弹性小。价格总体上升
- ⑤ **低效率性**：是地域性市场，参与者少，投资受多因素影响，不同地块替代性差，交易效率低
- ⑥ **政府管制较严**：调控土地投机、非理性涨价等 日本交易申报制度、香港政府批租土地数量调控





二、土地市场的功能与运行条件

（一）土地市场的功能

- **1、优化配置土地资源：**（最基本最主要的功能）市场竞争和政府调控
- **2、促进土地节约集约利用：**成本利润等指标约束下，坚持效益最大原则，提高利用程度，实现节约集约
- **3、保护土地权利人的利益：**在市场公平公正竞争原则下，交易由权利人自愿实施，权利价值得到充分体现



（二）土地市场运行的基本条件

- ①**市场经济环境**：良好，市场有效运行，价格等市场机制有效发挥作用；健全法律法规、财政税收体系、公平竞争环境、平等市场主体
- ②**土地产权明晰**：是市场健康运行的最基本条件。客体是土地所有权及其各种派生权利。产权不明、归属不清，交易无法正常进行
- ③**发达的金融市场**：土地市场的繁荣离不开金融业的支持
- ④**优质的中介服务**：土地市场是不完全市场，市场主体处于不对等位置。需要价格评估、政策咨询、交易经纪等中介服务（互联网、大数据的发展 中介业态冲击 万众估价 智能比价）

三、土地市场运行模式与运行机制

（一）土地市场的运行模式

1、发达国家土地市场两种运行模式

- 以土地私有制为基础的完全市场模式（美国、日本、法国）：私有、自由买卖，价格由供求关系和市场竞争程度决定
- 以土地国家所有制为基础的市场竞争模式（英国、英联邦）：新加坡土地所有权归属政府，使用权“批租”，政府拥有最终业权和支配权，并通过市场调节土地利用

- 2. 两种模式的**共同特点**：
 - a. 土地市场的基础是资本主义市场经济
 - b. 有形市场和无形市场相结合
 - c. 土地市场价格由供需决定
 - d. 土地市场的进出是自由的。
 - e. 政府都对土地市场进行干预
(包括对公共用地实行征用制度、对土地进行收购、储备和出售；制定土地利用计划和规划；实行土地交易登记制度、申报制度；制定相应的法规。)
 - f. 市场运行效率同样有效。都是资本主义市场经济，市场配置资源作用同样发挥作用。
- 有形市场：指商品交易的场所，商品明码标价，买卖双方固定的场所交易。
- 无形市场：是指没有固定的交易场所，通过广告、网络、中间商（如房产经纪人）及其他交易形式，实现商品的交换。
- 早期的土地市场是一种无形市场，后来交易量增加，有形市场成为主体形式。
- 如东京有很多房地产交易所，目前中国房产中介多，具体交易过户还需要政府房产大厅

3.不同之处

■ a. 土地所有制不同

以美、日为代表的完全市场模式，其土地所有制度主体是土地私有制。英国全部土地在法律上属于英王所有（国家所有）。

■ b. 市场客体不同

前者包括土地所有权及其派生的各种权利，后者土地所有权属于国家，不进入市场，市场上交换的是所有权以外的一切其他权利。

■ c. 市场竞争程度不同

前者政府干预少，更具市场完整性和充分竞争性。后者政府通过土地批租控制市场初级供给，竞争程度受到限制。



（二）土地市场的运行机制

- 土地市场是依靠以价格形成机制为核心的市场机制的作用来运行的，土地价格是由土地的供给与需求共同决定的；土地的供求机制和价格形成机制是土地市场运行机制的核心；土地市场的正常运行离不开政府的科学调控。
- 土地的供给机制
- 土地的需求机制
- 供求决定价格，价格也会影响供求。



1. 土地的供给机制

- **(1) 土地供给：**在某一特定时间内，在某一土地市场，某类用途土地在某一价格下可供出售或出租的数量。这是一种有效供给。
- 土地的**自然供给无弹性**，不随市场价格变动。
- 土地的**经济供给有弹性**，随着市场价格变化。如建设用地价格上涨，农地转为建设用地，经济供给增加。



土地的供给机制

土地经济供给量的影响因素

- 土地自然供给量
- 土地利用计划和规划
- 土地开发成本及机会成本
- 土地价格
- 税收等政府政策
- 建筑技术水平等。

①一般情况下，某种用途的土地市场价格越高，其供给量越大；市场价格越低，其供给量越小。

“在土地市场实际运行中，供给的关键在于时间”。

②土地的经济供给一般跟不上需求的变化，表现为滞后性。短期无弹性或弹性小，长期有弹性。

因为土地开发投入资金大，开发期较长，且土地用途在短期内很难改变。

2. 土地的需求机制



- **土地需求**：在某一特定时间内，在某一土地市场，某类用途土地在某一价格下被**购买或租出的数量**。
- ①土地是一种生产要素，其需求是一种**引致需求**。消费者对土地产品的需求最终引致投资者对土地的需求。土地需求是有弹性的。
- ②土地价格越高，对土地的需求越小，土地价越低，对土地的需求就越大。

土地需求量的影响因素

- 土地价格
- 国民经济发展水平和速度
- 消费者或投资者的货币收入和融资能力
- 土地投机
- 人口因素和家庭因素
- 消费者或投资者偏好
- 对未来的预期等。



土地价格和地租由土地供需共同决定

- 供给增加，需求不变，价格下降
- 供给减少，需求不变，价格上升
- 需求增加，供给不变，价格上升
- 需求减少，供给不变，价格下降
- 土地价格和地租是由土地的供给与需求二者相互作用在某一价格上相等，这时，既没有过剩，也没有短缺，出现了市场均衡，这时的价格就称为**均衡价格**。





第二节 中国土地市场体系

- 一、中国建立土地市场的必要性
- 二、中国土地市场体系的建立与发展
- 三、中国土地市场体系的特点
- 四、中国土地市场体系的构成
- 五、城镇国有土地使用权市场建设
- 六、农村集体土地使用权市场
- 七、城乡统一的土地市场建设

一、中国建立土地市场的必要性

1. 土地市场是合理配置土地资源的有效途径

行政 划拨

国家行政机关以行政手段把土地资源分配给土地使用者，使用者可以无限期无偿使用禁止转让。

特点：无偿、无限期、无流动，禁止转让

市场 配置

以土地价值为基础，以土地市场为依托，对土地实行有偿有限期使用，并允许土地使用权转让。

特点：有偿、有限期，使用权可转让

统 一 的 市 场

消费品市场

劳动力市场

生产资料市场

技术市场

资本市场

房地产市场

2. 土地市场是社会主义统一市场的有机组成部分

3. 是加强土地管理、保障土地权益的基本前提

保护土地资源，保障经济发展和维护土地权益是土地管理的核心。只有建立**完整统一的城乡土地市场**，充分发挥市场配置作用，才能真正实现土地管理的国家目标。



第二节 中国土地市场体系

二、中国土地市场体系的建立与发展

- ①20世纪初期的民国时期就已开始
- ②解放初期至改革开放前土地市场不存在
- ③改革开放后开始逐步建立和发展

20世纪50年代以后，中国逐步建立了社会主义计划经济体制。城市土地属于国家所有，实行行政划拨、无偿无限期使用制度。农村土地主要属于农村集体所有，实行集体统一使用制度。这种资源配置方式造成了土地资源的极大浪费。

20世纪70年代末农村家庭承包经营制度改革以来，社会主义市场经济体制逐步建立，土地资源逐步实现由行政划拨向市场配置转变。





1. 试验与探索阶段（1978-1986）

- 1978年中国农村实行家庭联产承包责任制，土地所有权和使用权分离。城市也开始土地使用制度改革。
- 1986年国务院成立了国家土地管理局。
- 1986年，深圳市在全国率先实行土地使用权有偿、有期限出让、转让工作。



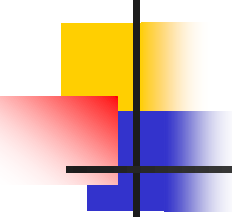
2. 全面建立与发展阶段（1987-1992）

- 1987年，深圳市分别以协议、招标、拍卖方式出让三宗土地，开创了市场配置土地资源的先河，突破了国有土地使用权不允许转让的法律禁区。所有经营性用地都实行出让方式供应，预示着深圳土地市场正式启动。
- 同年11月，国务院批准国家土地管理局等部门的报告，确定在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州等城市开始土地使用制度改革试点。
- 1988年，《宪法》、《土地管理法》修订，标志我国土地有偿使用制度开始建立（1988年深圳市就不再行政划拨土地使用权）
- ❖ 1990年，国务院颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资成片开发经营土地暂行管理办法》。
- ❖ 为中国土地市场的建立与发展提供了法律依据。

3.调整与规范阶段（1992-）



- 1992年1月17日，邓小平乘专列离开北京，前往武昌、深圳、珠海、上海等地视察，开始了历时35天、改变中国、影响世界的“南方之行”，发表了著名的“南方谈话”。在“南方谈话”精神的指导下，通过党的十四大，中国的改革开放和现代化建设才进入了一个加速发展的新阶段。
- 1992年10月，党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标。

- 
- ❖ 1993年7月，国务院开始整顿房地产市场，实行宏观调控，紧缩银根，开征土地增值税；原国家土地管理局发出了《关于加强宏观调控管好地产市场的通知》，全国城市土地市场进入了调整发展时期。
 - ❖ 1999年《城市房地产管理法》颁布后，城市土地市场发展进入转折时期，在结构、功能、运行机制和 market 管理方面不断完善，城市土地市场和框架体系基本形成。
 - ❖ 1999年1月27日，国土资源部下发了《关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知》，严格限制行政划拨集散地和协议出让土地范围，并限定了协议出让土地使用权的最低价格。

- 2000年1月6日，下发了《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》，加快建立有形市场，完善市场功能。
- 2001年，全国所有经营性用地都实行招标、挂牌、拍卖方式出让。
- 2003年7月，国务院办公厅先后发出《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》、《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》
- 2005年3月17日，央行调整房贷利率，二次加息。3月26日，国务院向各个省市自治区印发了《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》
- 2006年5月17日，“国六条”（即《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》）出台。

(二) 中国土地市场体系建立与发展的历程

| 年份 | 出让 | | | 转让 | | | 出租* | | | 补办出让地块 | | |
|------|---------|------------|----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|-------|---------|-------|------|
| | 地块 | 面积 | 金额 | 地块 | 面积 | 金额 | 地块 | 面积 | 金额 | 地块 | 面积 | 金额 |
| 1992 | 2 800 | 21 890 | 525 | 30 000 | 1 760 | 7.6 | 49 000 | | 0.7 | 132 000 | 1 270 | 2.6 |
| 1993 | 42 076 | 57 338 | 405 | 42 773 | 9 037 | 23.2 | 87 712 | 1 041 | 1.7 | 52 096 | 5 588 | 26.9 |
| 1994 | 97 405 | 49 432 | 359 | 48 208 | 6 740 | 36.4 | 144 085 | 1 390 | 1.8 | 75 974 | 5 172 | 23.2 |
| 1995 | 105 473 | 43 092 | 333 | 79 683 | 7 330 | 98.4 | 177 745 | 7 290 | 3.4 | | | |
| 1996 | 103 921 | 34 048 | 290 | 69 742 | 5 920 | 57.6 | 178 953 | 24 299 | 3.7 | 59 488 | 5 339 | 21.9 |
| 1998 | 105 339 | 20 285 | 118.25 | 149 428 | 1 076 769 | 1 342.75 | 199 816 | 63 347 | 5.64 | | | |
| 2002 | 242 763 | 124 229.84 | 2 416.79 | 865 624 | 66 757.74 | 2 380.48 | 258 711 | 34 827.93 | 34.15 | | | |

* 在 1998 年、2002 年的出租土地的地块、面积、金额中含一级土地市场的出租部分。

资料来源：根据 1993—1997 年《中国土地年鉴》和 1999 年、2003 年《中国国土资源年鉴》整理。

表 1 1999—2006 年新增建设用地投放情况

单位: hm²

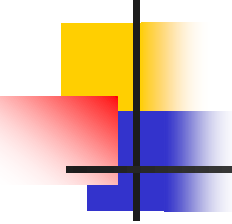
Tab.1 Incremental construction land from 1999 to 2006

unit: hm²

| 年份 | 出让 | 划拨 | 租赁 | 其他方式 | 合计 |
|------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 1999 | 45390.68 | 54163.44 | 28842.87 | 4920.98 | 133317.97 |
| 2000 | 48633.22 | 80568.59 | 105438.16 | 7118.82 | 241758.79 |
| 2001 | 90394.12 | 73979.54 | 10128.26 | 4176.35 | 178678.27 |
| 2002 | 124229.84 | 88052.10 | 17555.82 | 5599.14 | 235436.90 |
| 2003 | 193603.96 | 65258.16 | 10551.61 | 17022.93 | 286436.66 |
| 2004 | 181510.36 | 62053.99 | 8772.53 | 5582.83 | 257919.71 |
| 2005 | 165586.08 | 64623.39 | 8044.13 | 6015.87 | 244269.47 |
| 2006 | 146065.49 | 54160.62 | 2420.40 | 1608.13 | 204254.64 |
| 合计 | 995413.75 | 542859.83 | 191753.78 | 52045.05 | 1782072.41 |

数据来源: 国土资源部《国土资源综合统计年报》(1999—2005); 《2006 年全国及部分重点城市土地市场动态监测分析报告》。

- 在 1999-2002 年 4 年间, 新增建设用地总计 789191.93 公顷; 在 2003-2006 年 4 年间, 新增建设用地总计 992880.48 公顷。其中, 1999 年投放的新增建设用地有 133317.97 公顷, 到 2003 年达到 286436.66 公顷, 到 2006 年下降到 204254.64 公顷。
- 在 1999-2002 年间, 新增建设用地供应量快速增长, 2003 年是转折点, 2004 年 2005 年 2006 年新增建设用地实际投放量逐年下降, 表明 2003 年以来土地政策参与宏观经济调控收紧土地供应“闸门”、严格控制新增建设用地的政策取得显著成效。

- 
-
- 2009年12月14日温家宝总理主持召开国务院常务会议上，就促进房地产市场健康发展提出增加供给、抑制投机、加强监管、推进保障房建设等四大举措。
 - 2010年4月17日 国务院为了坚决遏制部分城市房价过快上涨，发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》简称“新国十条”



中国土地市场发展阶段

- 1978~1991年的理论突破与起步阶段
- 1991~1995年非理性炒作与调整阶段
- 1995~2003年相对稳定的协调发展阶段
- 2003~2007年，调控与总体反思阶段
- 2007年~，房地产行业全面调整的阶段

三、中国土地市场体系的特点

1. 是政府驱动型市场

政府对进入市场的主体、客体有严格的限定。

2. 以社会主义土地公有制为基础

土地所有权不进入市场，只有一定年期的土地使用权可进入市场

3. 中国城镇国有土地使用权市场是垄断竞争型市场

土地出让市场，也就是一级土地市场，土地的供给者只有国家；转让市场即二级土地市场则完全放开，土地供求双方可根据市场行情自由转让、出租和抵押土地使用权。

4. 尚未建立起城乡统一的土地市场 ※

只是城镇国有土地使用权市场和农村集体土地承包经营权流转市场有法律依据。农村集体建设用地隐形市场普遍出现。迫切需要建立统一市场

2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。



四、中国土地市场的构成

- 土地市场体系按地域划分，分为城市国有土地使用权市场和农村集体土地使用权市场；
- 城镇国有土地使用权市场按流转的层级划分，分为出让市场、转让市场、租赁市场和抵押市场等
- 农村土地市场，按市场流转的客体（土地利用方向）划分，分为农地承包经营权流转市场、集体建设用地使用权市场和土地产权股份制市场等。



五、城镇国有土地使用权市场建设

- （一）城镇国有土地使用权市场建设
- 从起步探索到全面推开和逐步规范：
 - 1. 建立起了较完整的法律体系
 - 宪法、土地管理法、物权法、城市房地产管理法等
 - 2. 市场配置土地资源程度和土地利用效率明显提高
 - 1997-2008，出让7000万亩，收出让金5.2万亿元；单位GDP消耗新增建设用地面积下降
 - 3. 加快了社会主义市场经济体系的建设
 - 出让收益促进了城镇建设，土地金融促进了工业、房地产行业发展，土地市场化配置配合了宏观经济政策和产业政策，为转结构调方式提供了经济杠杆

五、城镇国有土地使用权市场



1、土地使用权出让市场

①涵义

国家将一定年限的国有土地使用权让予土地使用者，土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

②市场主体、客体、出让方式

主体：出让方是市、县人民政府（受国务院委托）；受让方是中国境内外的公司、企业、其他组织和个人

客体：国有土地使用权

出让方式：协议、招标、拍卖、挂牌；工商旅游娱乐和商品住宅必须招拍挂（《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》）

③特点

垄断性市场（土地的供给者：国家）国家对一级土地市场的供给实行垄断，规定出让年限，确定出让方式（2008年招拍挂达90%）



- 1987年至1999年，深圳市利用拍卖和招标两种方式一共卖出了80多宗地，出让面积基本上都在1万平方米左右。而每年协议出让面积是100多万平方米，两者相差甚远。1995年、1996年还一度终止了土地拍卖。1997年连一次招标或拍卖都没有举行。1998年深圳市土地出让金达108个亿元，但这一年仅有的两次招标和两次拍卖，一共只有3.3亿元。市土地行政主管部门有关负责人承认，1999年之前，90%的土地实行的都是非市场价格的协议出让。
- 协议出让意味着很强的人为操纵的可能性。有专家估计，20世纪80年代末以来，土地出让、转让所造成的国有资产流失最保守的估算每年也在100亿元以上。



城镇国有土地使用权市场

■ 2、土地使用权转让市场

■ ①土地使用权转让

- 国有土地使用者将土地使用权再转移的行为，包括出售、交换和赠与。

■ ②市场的主体、客体

- **主体：**转让方是拥有中国境内土地使用权的土地使用权人，受让方是中国境内外的公司、企业、其他组织和个人
- **客体：**国有土地使用权

■ ③市场的特点

- 竞争性市场，有多个供给者和需求者
- 转让方式和价格由市场决定



④土地使用权转让与土地使用权出让的区别与联系

- **区别：** 出让是土地使用权与土地所有权相分离，其出让方必定是土地所有者——国家(或其代表)；
- 转让是在土地使用者之间的横向流动，其转让方是土地使用者，不是国家。
- 出让都是有偿的，转让可以是有偿的，可以是无偿的。
- **联系：** 土地使用权的转让人是原土地使用权出让关系中的受让人，转让的土地使用权是由国有土地使用权出让合同设立的。



3. 土地使用权租赁市场

①土地使用权租赁

- 是指土地所有者或土地使用者作为出租人将土地使用权出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

②发展

- **1999年以前**，仅指以出让方式取得土地的土地使用权人再次出租土地的行为。
- **1999年**国土资源部颁发的《规范国有土地租赁若干意见》规定：“承租人在规定支付土地租金并完成开发建设后，经土地行政主管部门同意或根据租赁合同约定，可将承租土地使用权转租、转让或抵押”。

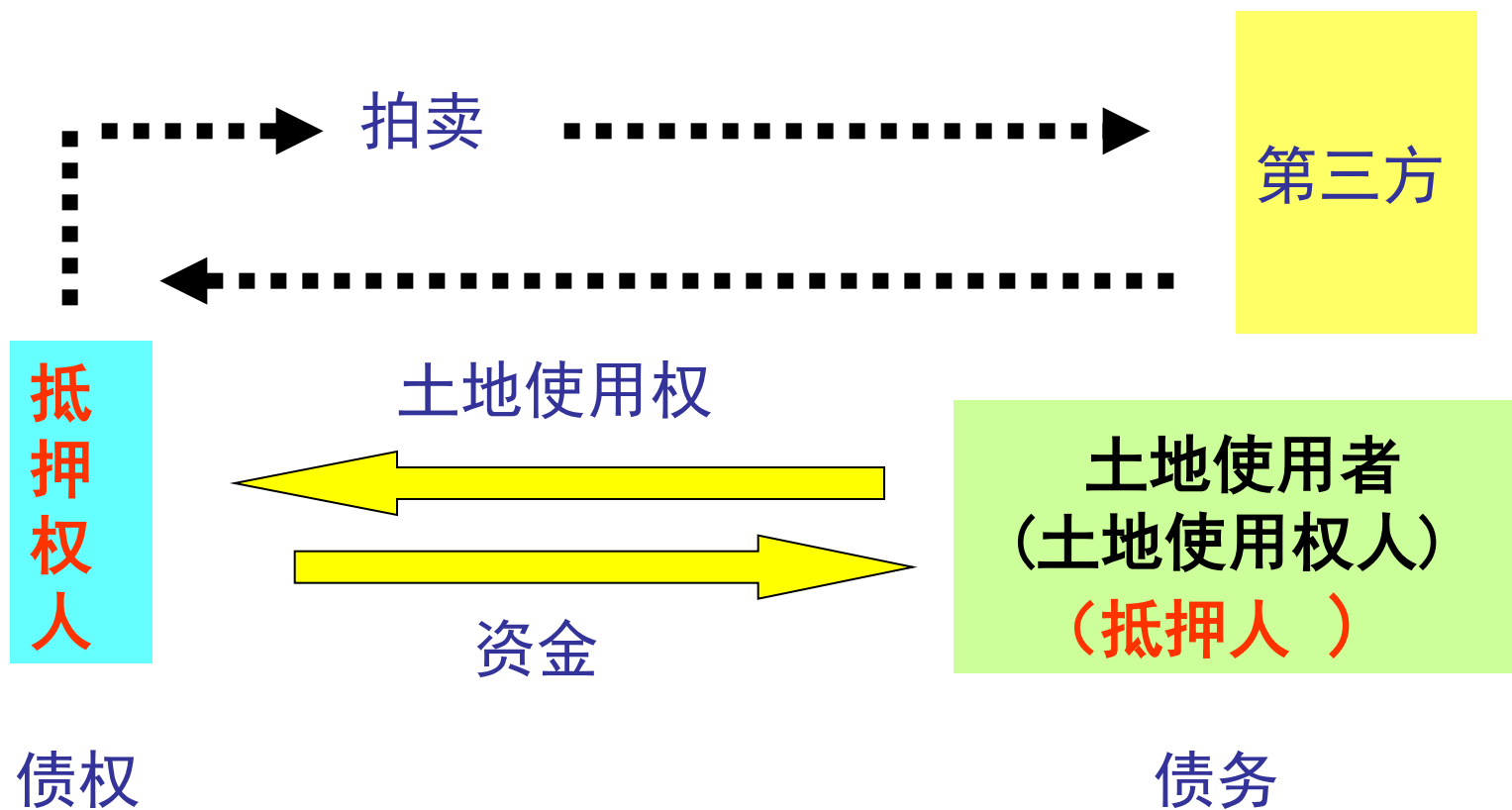
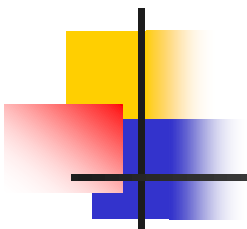
③特点

- 一级市场上，政府出租很少。年租制一直未能普遍推行。



4、土地使用权抵押市场

- ①土地使用权抵押
- 是指土地使用权人（抵押人）以其合法的土地使用权以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。
- ②市场的构成
- 主体：土地抵押权人（资金拥有者或银行）和抵押人（土地使用者）
- 客体：以出让方式取得的土地使用权和以租赁方式取得的承租土地使用权
- ③特点
- 土地抵押是土地开发商取得资金的主要融资途径。是银行最认可的抵押担保物



六、农村集体土地使用权市场



(一) 农用地承包经营权流转市场

- 《农村土地承包法》2003年3月1日实施，为农村农村集体所有农用地使用权提供了法律依据。但相关的制度、程序和管理还不完善，仍处于探索阶段。
- 在全国**3.8亿亩**耕地进入流转的大势下，为引导农村土地（指承包耕地）经营权有序流转、发展农业适度规模经营，2014年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于引导农村土地**经营权**有序**流转**发展农业**适度**规模经营的意见》。指出要用**5**年左右时间基本完成土地承包经营权**确权**登记颁证工作，重点支持发展粮食规模化生产。对“加强土地流转用途管制”、“加强对工商企业租赁农户承包地的监管和风险防范”、重点扶持适度规模经营等环节均做出了明确规定。

(二) 农村集体建设用地使用权市场

- 《物权法》要求建立城乡统一的土地市场。
- 《土地管理法》规定：“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者用于非农业建设”，除非是“符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移”。不能全部进入市场流转，市场尚未正式开放。“小产权房”——非法流转
- 流转试点——与新农村建设、城乡建设用地增减挂钩结合

(三) 农村集体“四荒地”使用权市场

- 四荒地：荒山、荒沟、荒丘、荒滩。可通过招标、拍卖、公开协商等方式承包



七、城乡统一的建设用地市场建设※

- **提出**：党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）提出建立城乡统一的建设用地市场，明确了深化农村土地制度改革的方向、重点和要求，
- **作用**：对于全面建立土地有偿使用制度、构建现代市场体系、发挥市场在资源配置中的决定性作用；对于缓解城乡建设用地供需矛盾、优化城乡建设用地格局、提高城乡建设用地利用水平、促进政府职能和发展方式转变；对于切实维护农民土地权益、促进城乡统筹发展、保持社会和谐稳定，都将产生广泛而深远的影响。



七、城乡统一的建设用地市场建设

- 建立城乡统一的建设用地市场
- 概括起来主要有三个方面。
 - 一、扩大权能是基础
 - 二、征地改革是关键
 - 三、城乡统一是方向



一、扩大权能是基础

- 《决定》进一步扩大了土地的权能，不仅允许土地承包经营权抵押、担保，而且赋予了农村集体经营性建设用地与国有建设用地平等的地位和相同的权能。
- 《决定》提出：“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地**同等入市、同权同价**”，“完善土地租赁、转让、抵押二级市场。”这为建立城乡统一的建设用地市场提供了制度保障。

（一）完善农村集体经营性建设 用地权能是治本之策

- 现代市场经济是统一开放、公平竞争的经济，要求各类要素平等交易，农村集体经营性建设用地作为重要的生产要素也不例外。长期以来，农村集体土地所有权与国有土地所有权地位不对等、集体建设用地产权不明晰、权能不完整、实现方式单一等问题已经成为统筹城乡发展的制度性障碍。法律规定，农村集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设，农村集体建设用地不能单独设立抵押。除农村集体和村民用于兴办乡镇企业、村民建设住宅和乡（镇）村公共设施 and 公益事业外，其他任何建设不能直接使用集体土地，都要通过征收程序将集体土地变为国有建设用地。法律限制过多，导致农村集体建设用地财产权利实现渠道受阻，制约了农村集体的建设用地市场建设，农民土地权益受到损害。多年来特别是党的十七届三中全会以来，一些地方积极开展集体建设用地和宅基地改革探索，取得了重要进展，广东、安徽、湖北等省先后出台了全省性的规范集体建设用地流转的规定，为完善农村集体建设用地权能奠定了实践基础。



（二）坚持同等入市、同权同价

- **同等入市**意味着农村集体经营性建设用地可以与国有建设用地**以平等的地位进入市场**，可以在更多的市场主体间、在更宽的范围内、在更广的用途中进行市场交易，为**完善农村集体经营性建设用地权能**指明了方向；
- **同权同价**意味着农村集体经营性建设用地享有与国有建设用地相同的权能，在一级市场中可以出让、租赁、入股，在二级市场中可以租赁、转让、抵押等，为完善农村集体经营性建设用地权能提供具体明确的政策依据。这必将为深化农村土地制度改革注入强大动力，进而开启农村土地制度改革的破冰之旅。



（三）严格用途管制和用地规划管理

- 《决定》强调，农村集体经营性建设用地入市要以严格用途管制、符合用地规划为**前提**。
- 建设用地具有较强的不可逆性，实现土地资源的优化配置，既要发挥看不见的手的作用，也要发挥看得见的手的作用。要坚持**两手抓**，两手都要硬。
- 实行用途管制是世界大多数国家的通行做法，这是确保土地利用经济效益、社会效益、生态效益相统一的根本途径，是统筹经济发展与耕地保护的重要举措。无论是国有建设用地还是农村集体经营性建设用地都要遵守用途管制和用地规划。



二、征地改革是关键

- **征地制度**既是国有建设用地市场建设的基本制度，也关系到农村集体经营性建设用地市场发展的空间，更关系到农民的切身利益。
- 为切实解决征地中存在的突出问题，在总结征地制度改革经验的基础上，《决定》指出了深化征地制度改革的方向和重点任务，就是**缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制；建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。**



（一）解决征地问题的根本出路 在于深化改革

- 多年来，土地征收制度在保障我国工业化、城镇化对建设用地的需求方面作出了历史性贡献。但在实践中，**现行征地制度的暴露**出一系列突出问题。随着征地规模和被征地农民数量的逐年增加，引发的社会矛盾也逐年增多，导致涉及征地的信访居高不下，群体性事件时有发生，社会风险加剧。
- 这既与现行法律法规执行不到位有关，也与征地范围过宽、征地补偿标准偏低、安置方式单一、社会保障不足、有效的纠纷调处和裁决机制缺乏有关。征地引发的问题，**核心是利益，根子在制度，出路在改革**。按照党的十七届三中全会深化征地制度改革的要求，各省（区、市）制订公布并实行征地的统一年产值标准和区片综合地价，较大幅度提高被征地农民的补偿标准并建立定期调整机制；一些地方积极开展征地制度改革试点，探索缩小征地范围和留地安置等让被征地农民分享增值收益的多种方式，为改革征地制度奠定了基础。

（二）缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制

- **缩小征地范围**，就是按照《宪法》，将征地界定在**公共利益**范围内，逐步减少强制征地数量，从源头上减少征地纠纷的产生，同时也为建立农村集体经营性建设用地市场留出充足空间。
- **规范征地程序**，就是通过改革完善征地审批、实施、补偿、安置、争议调处裁决等程序，强化被征地农民的知情权、参与权、收益权、申诉权、监督权，进一步规范和约束政府的征地行为，防止地方政府滥用征地权。
- **完善**对被征地农民合理、规范、多元**保障机制**，就是从就业、住房、社会保障等多个方面采取综合措施维护被征地农民权益，使被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障，确保社会和谐稳定。



（三）建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益

- 这体现了提高被征地农民在土地增值收益中所占比例的要求，意味着被征地农民集体和个人除了得到土地合理补偿外，还能通过一定方式分享一定比例的增值收益，并且所获得的增值收益要向个人倾斜。
- 这不仅是重大的理论创新，也是维护被征地农民利益的强有力举措，必将进一步深化征地制度改革，为切实解决征地突出矛盾、促进社会和谐稳定奠定制度基础。同时，建立土地增值收益分配机制，要求我们将深化征地制度改革与建立农村集体经营性建设用地市场统筹考虑，同步研究、系统设计、协调推进，平衡好相关各方的利益关系，确保改革平稳推进。



三、城乡统一是方向

- 改革开放以来，我国**城镇国有建设用地市场**建设从**无到有、从小到大、从无序到规范**，取得了明显成效，但**农村集体建设用地市场发展不平衡、不规范**的问题十分突出，城乡建设用地市场呈现明显的二元特点。
- 建立城乡统一的建设用地市场需要深入研究、系统设计，区分轻重缓急，分步实施、配套推进，不断把改革引向深入。**基本要求**是统筹城镇建设用地与农村集体建设用地和宅基地，统筹增量建设用地与存量建设用地，实行**统一**规划，遵循**统一**规则，建设**统一**平台，强化**统一**管理，形成**统一**、开放、竞争、有序的建设用地市场**体系**。



（一）规范农村集体经营性建设 用地流转

- 随着社会主义市场经济的发展，农村集体建设用地和宅基地有了较大增值空间，**自发隐形无序流转十分普遍**，城乡结合部尤为突出。由于这种流转不符合法律规定，缺少有效监管措施和办法，存在巨大法律风险，一旦发生纠纷，集体建设用地和宅基地所有者、使用者的权益都难以得到有效保护。
- 要借鉴国有建设用地管理的经验，加快建立农村集体经营性建设用地流转制度，并**将农村集体经营性建设用地交易纳入**已有国有建设用地市场等**交易平台**，促进公开公平公正和规范交易。大力培育和发展城乡统一建设用地市场信息、交易代理、市场咨询、地价评估、土地登记代理、纠纷仲裁等服务机构。



（二）切实维护农民宅基地用益物权

- 《决定》提出：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。”
- 当前农村宅基地问题十分突出，一是农村宅基地取得困难，违法点多面广，治理难度大；二是退出机制不健全，既造成宅基地闲置，也影响农民财产权益的实现，在一定程度上阻碍了农民顺利进城落户。这既有管理不到位的因素，也有制度和政策不适应的问题。
- 维护农民宅基地用益物权，推动农民增加财产性收入，必须改革完善宅基地制度，在确保农民住有所居前提下，赋予农民宅基地更完整的权能，并积极创造条件，将其逐步纳入城乡统一的建设用地市场。



（三）进一步扩大市场配置国有土地的范围

- 《决定》指出，“减少非公益性用地划拨”，“完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。就是要让市场在国有建设用地配置中发挥更大作用。
- 虽然国有土地有偿使用推行多年，但重点是在新增建设用地，大量存量建设用地属于划拨用地，划拨用地比例依然偏高，存量划拨用地的盘活还存在政策障碍，二级市场的作用尚未充分发挥。同时，在新增建设用地中经营性基础设施用地等尚未纳入有偿使用范畴。从未来发展趋势看，新增建设用地增长将受到严格制约，存量建设用地的盘活将成为建设用地供给主要来源。
- 因此，在进一步扩大国有建设用地市场配置新增建设用地范围的同时，必须大力发展和规范完善租赁、转让、抵押二级市场，鼓励支持盘活存量建设用地，为建设资源节约型社会、促进经济结构调整和发展方式转变作出积极贡献。



（四）建立建设用地合理比价调节机制

- 《决定》要求：“建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。”
- 价格是实现土地资源优化配置的重要手段。多年来，居住用地价格过高、工业用地价格过低，导致资源利用效率降低、产业结构失衡，影响民生事业和经济持续健康发展。
- 各级政府要高度重视，切实**加强土地供需调节**，加快构建居住用地和工业用地**合理比价调节机制**，促进地价合理回归和土地市场健康发展。



（五）系统安排建立城乡统一建设用地市场的配套措施

- 建立城乡统一建设用地市场涉及重大利益格局调整，事关全局、意义重大、政策性强，是一项极为复杂的系统工程。
- 必须切实加强领导，坚持培育扶持和严格管控相结合，从**法制建设、用途管制、确权登记、市场管控、共同责任**等方面整体设计、配套推进。



第三节 中国土地市场管理

- 市场管理就是政府对市场的规范与调控。
- **土地市场管理：**
- 是政府运用经济、法律和行政手段，影响土地的供给与需求，在宏观上对土地市场进行调控与管理，以促进土地市场正常运行，更有效地配置土地资源。

(一) 土地市场管理的原则

- 1. 市场调节为主、政府干预为辅的原则：** 遵循价值规律和供求规律，发挥市场配置的基础性作用；政府宏观调控，规范市场运行，完善市场环境。
- 2. 符合中国国情的原则：** 两种形式土地公有制，以使用权交易为主，考虑全民利益和社会公平；特殊保护耕地、用途管制。
- 3. 以实现土地资源最佳配置、提高土地综合利用效率为最高目标：** 通过市场调节，优化利用结构，保证各业用地需求



二、土地市场管理的手段

（一）法律手段

- 国家以立法和司法的形式对土地市场进行规范。

1. 《宪法》

- “土地使用权可以依照法律的规定转让”。
- 土地市场建立与发展的根本法律依据

2. 《物权法》

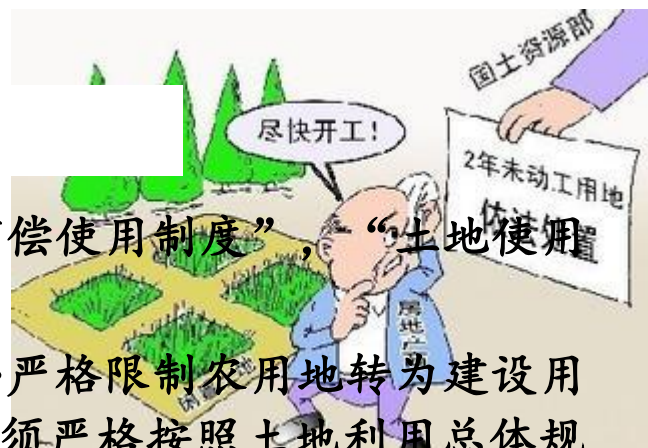
- 奠定了土地市场发展的坚实基础
- 规定并界定了土地的各种权利，及权利的取得、保有、转让和灭失；规定了土地产权只有经过登记才受到法律保护；规定了土地承包经营权、建设用地使用权等基本权利的市场流转制度。

第三节 中国土地市场管理

(3) 《土地管理法》

法律手段

- (1) **对市场客体的规定**：“国家依法实行国有土地的有偿使用制度”，“**土地使用权**可以依法转让。”
- (2) **土地用途管制制度**：“实行土地用途管制制度……严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量……使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。”
- (3) **土地登记制度**。“依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续，“依法登记的土地所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”。
- (4) **耕地补偿制度**。“非农业建设经批准占用耕地的，按照‘占多少，垦多少’的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地。”
- (5) **严禁闲置土地**。“一年以上未动工建设的，应当缴纳闲置费；连续二年未使用的无偿收回用地单位的土地使用权”。
- (6) 规定**一级土地市场**土地使用权转移方式，严格限制行政划拨用地范围。一级市场以出让方式转移土地使用权。
- (7) 规定**新增建设用地有偿收入分配办法**。1999年1月1日始，“新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府”。
- (8) **政府拥有土地收回权**。政府为了公共利益需要，或为实施城市规划进行旧城区改建等原因，政府“可以收回国有土地使用权”。
- (9) **对农村土地市场的规定**。“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。





二、土地市场管理的手段

4. 《城市房地产管理法》

- 规定了土地使用权出让、转让的方式及使用限制，规定了房地产价格评估制度和房地产成交价格申报制度，规定了基准地价、标定地价的公示制度等。

5. 《农村土地承包法》

- “国家实行农村土地承包经营制度”；“承包土地不得买卖”；“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。”

6. 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》

- 规定了国有土地使用权出让、转让、出租和抵押的条件、年限、方式和程序。

(二) 经济手段



1. 税收措施：增减税种、升降税率

- (1)城镇土地使用税：1988年开征，税额过低，减免规定过宽，收效甚微。
- (2)土地增值税：1994年1月开征，实行30%-60%的超额累进税率。
- (3) 营业税、契税等交易税，土地闲置费

2. 财政手段

- 通过积极或紧缩的财政政策，控制政府对土地市场的资金投入，调控土地供需

3. 金融措施

- 通过调整银行存贷款利率和市场投放货币量来调控市场。
- (1)刺激发展：降利率，增加市场货币投放
- (2)抑制市场：提利率，减少市场货币投放



(三) 行政手段



- **1. 制定土地利用规划和利用计划**
- 政府通过总体规划、年度计划、城镇规划等，进行空间控制、用途管制、数量控制，从宏观上调控
- **2. 提出土地利用导向**
- 依据产业发展目标及产业政策制定产业发展目录和土地供应目录，对土地利用方向进行宏观调控。1999《限制供地项目目录》、《禁止供地项目目录》，限制78个、禁止131个

- **3. 建立交易许可制度和交易预报制度**
- 2000年国土部《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》，第一次明确提出。（1）原划拨或改变使用条件的土地交易，由土管部门审核、县级以上政府批准后方可入市；（2）出让土地首次交易，报土管部门核准，达到转让条件方可入市；（3）农村集体建设用地，要经原集体同意，报土管部门批准，方可入市。
- **4. 建立土地储备制度**
- 在政府领导下建立土地储备中心，根据市场行情和土地利用规划，适时收购储备土地，调节供需。对象主要是按土地利用规划要改变用途的土地、企业改制的存量土地、依法收回的违法土地、闲置土地和无主土地等。
- **5. 建立产权、交易等信息公开查询制度**
- 让市场主体及参与者了解市场信息，促进市场健康发展。

“新国十条” ※



- 2010年4月17日 国务院为了坚决遏制部分城市房价过快上涨，发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》简称“新国十条”。



10年9月29日，国家七部委发布房地产调控新政

- 1、各地要加大大市宏观调控的力度。立即研究制定贯彻落实“国十条”文件的实施细则。房价过高、上涨过快、供应紧张的城市，要在一定时间内限定居民家庭购房套数。严格实行问责制。

- 2、完善差别化的住房信贷政策。

各商业银行暂停发放第三套及以上住房贷款；对非本地居民暂停发放购房贷款。对贷款购买商品住房，首付款比例调整到30%及以上；对贷款购买第二套住房的家庭，严格执行首付比例不低于50%、贷款利率不低于基准利率1.1倍的规定。各商业银行要加强对消费性贷款管理，禁止用于购买住房。

“国五条”仍然是今年4月份“国十条”的延续，但是，与“国十条”相比，“国五条”更为严厉。

- **3、调整住房交易环节的契税和个人所得税优惠政策。**加快推进房产税改革试点工作，并逐步扩大到全国。
- **4、切实增加住房有效供给。**房价上涨过快的城市，要增加居住用地的供应总量。认真落实支持公共租赁住房建设的税收优惠政策。鼓励金融机构支持保障性安居工程建设，抓紧制定支持公共租赁住房建设的中长期贷款政策。
- **5、加大住房交易市场检查力度，依法查处经纪机构炒买炒卖、哄抬房价等行为。**
对房地产开发企业土地闲置、改变土地用途和性质、拖延开竣工、捂盘惜售等违法违规行为，要暂停其发行股票、公司债券和新购置土地。

新国五条，是指在2013年2月20日国务院常务会议确定的五项加强房地产市场调控的政策措施。

外来大鳄唱主角 滨江宅地引爆土地市场**2013**

<http://me.cztv.com/video-737751.html>

2013年杭州土地市场大盘点

<http://me.cztv.com/video-1180979.html>

- 
-
- 中国土地市场网

<http://www.landchina.com/>

- 搜狐：直击**2015**北京土地市场

<http://house.focus.cn/zhuanti15/2015bjtudishengkuang/>



思考题

- 1、土地市场的特点？
- 2、土地市场具有那些功能？
- 3、建立土地市场的必要条件是什么？
- 4、土地市场的运行模式和运行机制？
- 5、中国建立土地市场的客观必要性是什么？
- 6、中国土地市场体系的特点是什么？
- 7、中国城市土地市场有哪些？
- 8、什么是土地使用权出让、转让、租赁、抵押？
- 9、土地市场管理的原则是什么？
- 10、土地市场管理的基本手段有哪些？