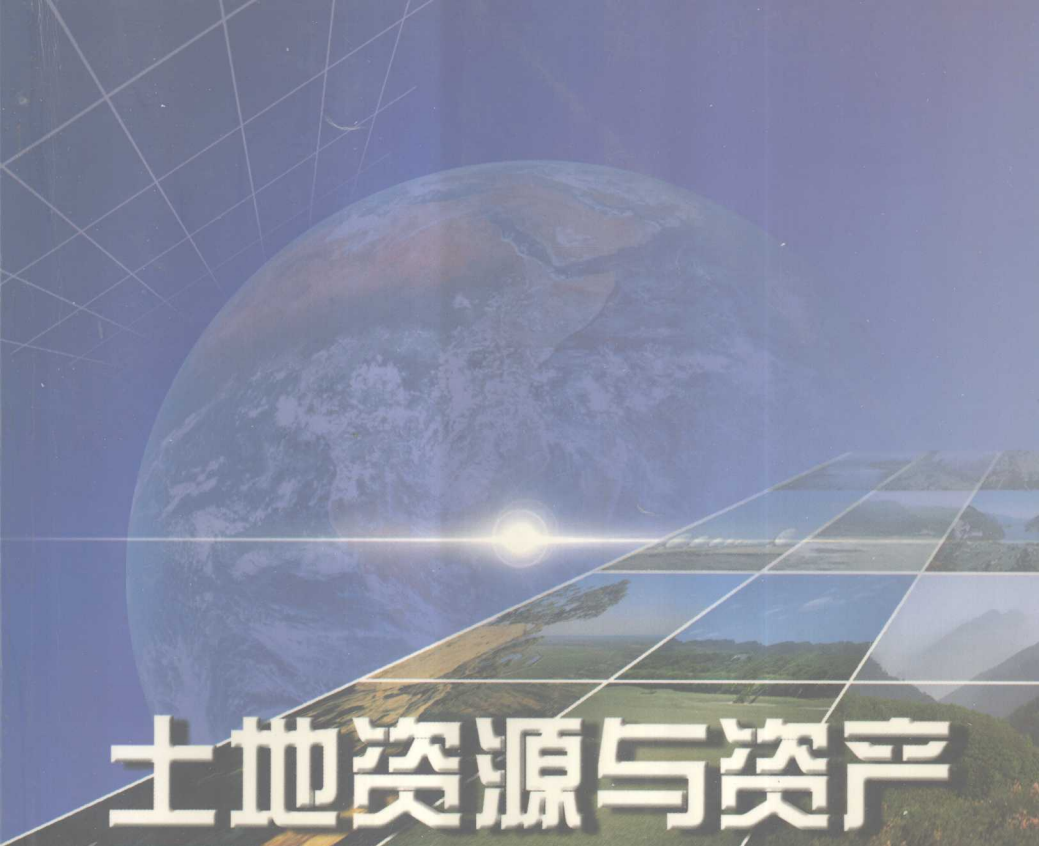




土地资源与资产

TU DI ZI YUAN YU ZI CHAN

曾永昌 著

中国大地出版社

土地资源与资产

曾永昌 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资源与资产/曾永昌著. —北京: 中国大地出版社, 2003.10

ISBN 7-80097-590-8

I. 土... II. 曾... III. ①土地资源—资产管理—中国—文集②土地资源—资产管理—中国—文集
IV. F323.211-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 091607 号

责任编辑: 祝方 刘玉英

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: (010) 62172932 (发行部)

传 真: (010) 62183493

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850mm×1168mm $1/32$

印 张: 13.5

字 数: 334 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版

印 次: 2003 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000 册

书 号: ISBN 7-80097-590-8/F·70

定 价: 30.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

前 言

作者这部时间跨度较大的文集出版了，值得庆幸。土地是最重要的生产要素，我们编完这部文集的时候就一直想说点什么，但由于文集涉及面太广，一时很难下笔。左思右想，于是决定择其要介绍作者的主要开创性的学术贡献。

当前土地经济学的研究进展状况，归结起来，从资源层面讲，主要集中在土地资源的供求、土地区位、土地集约经济、土地规模经济与可持续利用方面；从土地资产层面讲，主要集中在土地市场政府调节、招标投标挂牌和土地储备、地价地租、土地金融、土地税收等方面；从土地产权层面讲，主要集中在从法律和经济学角度研究土地产权的种类、功能，以及土地所有制的种类、特征，土地所有权的权能、特点（社会主义土地公有制以及公有土地所有权、使用权）等方面。迄今，基本上没有涉及机制与机制基础、政府与市场的关系以及公有土地产权的外部性。

中国是土地公有制国家，土地产权由国家所有和集体所有组成。改革开放前，中国实行的是计划经济模式的土地使用制度；改革开放后，中国推行土地使用制度改革，确立了土地所有权和使用权分离、地方政府代理、土地使用权有偿使用的市场制度。以上就是现行中国土地制度的基本框架。需要指出的是，中国现行土地制度迄今不仅并未完全实现制度设计预期，而且问题还很多，并且始终在一个怪圈中循环，因而始终还在进行完善。

对中国土地使用制度改革的绩效，作者在《要素市场化：国有土地产权实现的根本途径》一文评估说：“20世纪80年代末进行的土地市场化改革，首先是结束了土地资源无偿无限期无流动的计划经济配置资源制度，创立了土地资源有偿有限期有流动

的市场经济配置资源制度；其次，总体讲，制度效应取得了巨大的土地经济效益，初步形成了城市基础设施投入和产出的良性循环，加快了城市现代化的进程。但是，转型期的市场制度安排仅仅重视了市场化本身的要素设计，并没有考虑公有产权外部性规律的一般作用和转型期政府结构的行为特征，及其对市场化的不同程度的配置损失和巨大交易成本。因此，土地市场政府的审批定价机制酿成了地方经济社会发展的尖锐矛盾。”

作者认为，中国土地市场制度的异化主要表现在：

一、目前我国国有土地市场配置比例不高，透明度低。土地招标、拍卖出让总量低于规定比例，由于协议和不规范操作出让过高，加上随意减免地价、滥施“优惠”政策等因素，导致我国国有土地资产损失近 100 亿元，而据原国家土地管理局局长王先进估计，我国土地资产每年流失可能是几百亿至上千亿（《中国土地》2002 年 7 期）。地产市场的快速发育引发了三方面的经济现象，一是由于现有制度的缺陷，土地在市场化过程中引致大量的冲突和腐败；二是房地产业增长速度远远快于 GDP，可能埋下经济泡沫；三是由于外资介入土地购买的规模大幅度增加，城市政府城市化、工业化的征地行为相当程度上损害了集体土地的产权权益，并威胁到可持续发展。

二、制度实施情况不够好。一是由于各种原因的影响，土地储备制度作为服务公共利益的功能定位问题没有很好解决，造成政府市场寻利，从而扰乱了市场秩序、金融秩序；二是由于土地储备金的来源很大程度上得不到保障，造成土地储备的短期行为明显；三是旧有审批制度与计划经济体制紧密相联，在总的体制环境没有改变前，和新兴土地市场交易机制不时发生冲突，以至影响了资源市场配置效率；四是经营性用地推向市场后，由于土地产权及市场的双向单一等各种原因出现地价节节升高，对其他经济可能产生负面影响；五是中国现行的法律、法规给定了土地

供给双轨制的制度环境，成为各种违法谋利的借口，从而限制了市场机制的基础性作用。

为寻找制度异化的原因，作者考察了土地市场运行机制后认为，政府垄断是土地市场制度异化的主要原因，在《论土地市场的政府垄断》一文中指出：“实现对土地资源的有效控制权，历来成为实现国家发展权的关键。但是国家选择什么途径实现资源有效控制权却值得探讨。国有土地所有权、使用权两权分离；使用权市场经营政府代理，是计划经济转型国家国有土地资源市场化的替代性制度安排。土地市场政府代理制，存在行政和自然双重垄断，尽管有所绩效，但却始终存在政府失灵，国有土地资源仍未走出公地悲剧的宿命。”

作者也考察了土地市场运行的机制基础，他在《论土地市场的机制基础》一文中指出：“中国土地市场是行政权和国有产权合一的政府垄断市场，其机制基础包含：产权结构；政府结构；管理结构；偏好结构；行政权——产权结构。”并认为：“任何经济运行都必须和相应的机制基础耦合，任何经济行为产生都必须和相应的机制基础关联，不同的制度结构产生不同的制度绩效，规范或异化着不同经济人的市场理性。”

作者按照他的“耦合论”，运用新制度经济学产权规则与等级规则冲突的理论分析中国国有土地市场从中央——地方政府结构和市场结构配置耦合情况后，得出这样的结论：“中国土地市场的政府治理结构是矩形的，而市场交易结构是网络型的，由于矩形结构的等级政府管理系统和网络结构的网络交易系统是完全不同的治理结构，因此，政府以行政权和产权结合的形式经营市场的设计本身就存在体制缺陷，缺乏互动基础，不可能不出现严重的外部性问题。”

作者于是运用他的“耦合论”解释土地市场机制与机制基础的关系，认为：“政府垄断经营的模式和1984年10月十二届三

中全会提出的国有企业的所有权和使用权两权分离的国有企业承包经营责任制改革耦合。由于计划经济政府结构的市场垄断机制在单一公有制的条件下还具有经济运行基础，因此形成了制度效应，得以让制度存在。”但是，在“十五大确立建立以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度后，政府垄断土地市场赖以存在的单一所有制机制基础发生重大变化，于是引致国有土地产权激励地方政府机制异化为权力寻租机制。显然，在多元所有制条件下政府结构的垄断机制缺乏经济运行基础。”

应该说，作者的“耦合论”分析法是新的土地市场分析法。由于他把社会主义土地公有制国家土地市场机制变迁的过程，放在中国基本经济制度变迁的框架内分析，从而发现了土地市场许多未曾认识的内生变量和外生变量，因此，引发了作者对下述课题作了重点研究，并出了成果。这些课题有：一、政府与市场的关系，以及行政权和国有土地产权结合并由政府垄断经营市场的利弊；二、土地管理权力的配置模式：中央集权还是地方分权利弊分析；三、国有土地和集体土地的产权关系即各种利弊；四、中国土地市场的交易成本形成机理以及比较成本；五、协议和划拨形式的审批定价制和供给双轨制、产权双轨制的利弊评估；六、公有土地产权的外部性及行政权和公有产权结合的乘数外部效应。

本书力作不少，可惜没有更多的篇幅了，就留给读者自己去阅读吧。

编 者

2003 年 10 月

目 录

资 源 篇

第一章 耕地保护是当今绕不开的重要课题	(3)
一、入世后中国耕地的两难选择	
——兼论耕地供求关系	(3)
二、影响耕地存量增减变化的因素分析	
——发展知识经济是解决我国耕地短缺	
的根本出路	(13)
三、耕地保护艰巨性的再认识	(19)
四、西部耕地平衡观念不能动摇	(27)
五、西部大开发不能搞成西部大开挖	
——2000年北方沙尘暴与西部改善生态环境断想	(30)
第二章 土地利用的根本方向在于开源节流	(34)
一、土地开发整理要有新思路	
——谈四川的土地开发整理	(34)
二、论补充耕地的第二途径	(37)
三、坚持内涵经营土地的发展道路	
——以工业用地粗放利用的现状看四川	
资本转变模式	(42)
四、土地开发整理的经济与生态成本	(48)
五、盘活存量土地的途径、对策与思维方式	(55)
六、优化资源配置 促进农村发展	
——来自四川省峨眉山市普兴乡退耕还林的调查报告	

.....	(60)
七、丘陵地区土地整理大有可为	
——关于井研县土地整理的调查报告	(64)
八、论土地供给可能性边界	(72)
第三章 占补平衡事关经济社会可持续发展	(84)
一、论耕地总量动态平衡理论的意义	(84)
二、深化“地改”实现耕地总量动态平衡	(88)
三、实现耕地总量动态平衡仍然可行	
——兼论西部大开发的耕地增减趋势	(91)
四、再论耕地总量动态平衡的必要和可能	(100)
五、求平衡讲真话	(107)

资 产 篇

第四章 “三农”在呼唤保障集体土地产权权益	(113)
一、集体土地产权市场的地位和机制	(113)
二、集体非农建设土地流转势在必行	(122)
三、集体土地产权市场建设研究	(130)
四、城郊结合部的定位与对策	(155)
五、论小城镇发展的“一盘棋”战略	(162)
六、再论小城镇的发展与政策	(169)
七、集体土地产权市场框架设计	(176)
八、评估农村庄园热	(182)
第五章 国有土地产权的市场化还任重道远	(187)
一、划拨土地资产管理的现状、成因、对策	(187)
二、论土地有形市场	(192)
三、论土地市场的政府垄断	(200)
四、土地市场诚信缺失的原因分析	

——地方政府委托代理人的逆向选择和道德风险 ...	(223)
五、土地市场机制基础	(230)
六、土地系统的垂直管理	(249)
七、国有土地市场理论的新框架	(253)
八、土地资产评估的问题不容忽视	
——兼评珠海电子大厦违法评估导致损失	
千万案例	(268)
九、坚持土地市场的公平与效率	(272)
十、要素市场化：国有土地产权实现的根本方向	(275)
第六章 经营城市及其土地必须服从于现代政府职能	(298)
一、第二次城市化与对策	(298)
二、经营城市的现代理念与制度基础	(311)
三、经营城市及其土地的理论机制	(320)
四、政府经营城市失灵的实证分析	
——“政府工程”国有土地资产流失的途径	
和特征调查	(347)
五、营造土地投资环境的战略选择	
——实现西部新跨越的思考	(351)
六、开拓住宅市场	(355)

未 来 篇

第七章 经济社会宏观下的土地命运思考	(361)
一、国土资源的系统、地位、特征	(361)
二、构建现代国土资源安全观	(377)
三、知识经济与人口、资源、环境	(384)
第八章 土地资源配置的人力资源配置及民营经济环境 ...	(394)
一、人力资源向人力资本转变的理论和策略	(394)

二、西部民营经济发展的思考·····	(407)
参考文献·····	(417)
后 记·····	(421)

资源篇

第一章 耕地保护是当今 绕不开的重要课题

一、入世后中国耕地的两难选择^①

——兼论耕地供求关系

中国加入 WTO，把中国农业结构调整与保持耕地总量平衡问题提上了议事日程。一方面，中国农业产值占 GDP 的比例为 20%，农业就业人口占总人口的 69%，粮食人均 403 余千克，本世纪中叶还将面对 16 亿的人口压力。另一方面，中国的弱质农业又必须抓住“入世”机遇，以市场为导向，以效益为目的改变农产品结构、农业产业结构、农业区域布局结构，给退耕还林以耕地，给农民更多的作物安排自主权，给乡镇企业和小城镇更大的土地重组空间。在这种背景下，中国耕地政策的取向该如何定位？目前各种言论都有，作者也想发表点看法。

（一）入世后，耕地是否必须继续实行总量 动态平衡，不平衡行不行

回答这个问题应从如下方面着手。

第一，分析中国农业的现状。如果中国的人均粮食达到或超过发达国家水平，如果中国的农业不再靠天吃饭，如果中国的人口没有这么多，如果中国的国计民生对土地的依存度降到很低的水平，那现行的耕地总量动态平衡法律原则在入世后很可能会作

^① 本文发表于 2000 年 4 月 17 日《中国国土资源报》。

调整。但现在中国农业的发展，还远远没有摆脱小农经济和简陋落后的生产方式的框框，中国 12.5 亿多人的口粮还仰仗靠天收成的耕地，因此不可能以入世为契机来动摇实施世界上最严格的耕地法律的决心。

农业连续 5 年丰收是事实，但过去 20 多年里所取得的成绩只是在一个低级的框框之内的成绩，也就是说，主要是在数量方面的飞跃。整个农业生产同发达国家相比，无论在科技含量方面，还是在深加工的质量方面都还有一大段距离。因此，当前农业领域的成就实在只是小康水平的成就，中国的农业生产还面临一系列必须努力和急待解决的困难和问题。至于近几年粮食大丰收，粮食多到超出粮库储存能力，以至于发生农民卖粮难的严重问题。表面上看似中国粮食多了，其实中国粮食产量的绝对数字很大，人均却较低。1999 年粮食产量高达 5.08 亿吨，但是，如果按人口平均一下，每人只能分得 403 余千克。这不仅不能同美国 1990 年的人均 800 千克相比，就是同一些发展中国家人均 600 千克相比也是很少的，甚至还没有达到国际公认的人均粮食 500 千克的过关线。在人均粮食水平并不高的情况下，中国出现了粮食过剩危机，这是有原因的。原因在于中国的城市化进程太慢、城市人口太少，中国经济转型期出现的城市人口中有数千万下岗或准下岗人员，当这些人口的收入还没有到达一定水准的时候，社会消费牛肉、猪肉、鸡肉、牛奶、禽蛋的指标就上不去，就不能由食物链上移拉动粮食的消费。于是，就会出现 1999 年的人均肉类 47.28 千克，比美国 1990 年的人均肉类 114 千克低得多，而这时候却产生粮食过剩的怪现象。但这只是暂时现象，当城市化进程加快，当西部大开发推动西部经济，当下个世纪实现中等发达国家水平的时候，食物链的上移必将增加粮食消费，那么 8.7 亿农民和 4 亿多城镇人口的粮食需求，将是一个非常严峻的数字。绝对数字大、平均数字小，这就是今天中国粮食生产

的一大特点，也是一大危险。因为在仍然靠天吃饭的今天，一旦有严重的、大面积的灾害发生，耕地出现问题，粮食产量很容易一下子跌下来，饥荒的发生不是没有可能的。

第二，分析我国的人口变化与粮食需求趋势。究竟中国人口何时达到 16 亿，有人说 2030 年，有人说 2050 年，我取 2050 年。2050 年，当中国面对 16 亿人口的发展压力，如果按现有农业粮食生产力 5 亿吨左右判断，即使耕地不减少，人均粮食也将下降到 300 余千克水平；如果仍将保持人均 400 千克水平，那么要求土地总供给能力至少为 6.4 亿吨；如果要达到国际上公认的粮食过关线人均 500 千克水平，要求土地的总供给能力至少为 8 亿吨；如果要生活得象中等发达国家人民一样，人均粮食水平至少应维持在 600 千克，要求的土地供给粮食能力至少应是 9.6 亿吨；如果要达到美国的人均粮食 800 千克水平，那要求土地的总供给能力应为 12.8 亿吨。显然，当人口达到 16 亿时，不管采用那个粮食消费方案，中国都必须要有耕地支持。

第三，分析人口粮食需求与我国的耕地变化趋势。当中国人口 2050 年处于 16 亿时，以人均 400 千克粮食计算，总需求 6.4 亿吨。中国耕地的供给能力是多少呢？据有关资料，如农作物播种面积保持在 1.935 亿公顷，其中粮食作物播种面积保持在 1.414 亿公顷，单位面积产量保持每公顷 5870 千克，可以提供的粮食是 8.3 亿吨，扣除意外因素影响，实现 6.4 亿吨是可以的（《瞭望》1999 年第 2 期）。但不能实现 8 亿吨、9.6 亿吨、12.8 亿吨这 3 个方案。假定农业技术在 2050 年内仍没有特别大的突破，按现有生产水平计算，要实现 8 亿吨，大约至少要增加耕地播种面积 3535 万公顷；要实现 9.6 亿吨，大约至少要增加耕地播种面积 7070 万公顷；要实现 12.8 亿吨，大约至少要增加耕地播种面积 1.414 亿公顷，即翻一番。这预期增加的耕地从哪来呢？

有人说土地整理可以增加耕地，这话不假。有人说西部大开发如果能改善生态环境，增加耕地也有望，这话也不假。但我认为，耕地的递减压力大于递增动力，现实压力大于预期动力。

其一，在于土地整理受资金投入的影响和规模限制。作者认为，通过开发整理城市、村镇、农地、工矿废弃地来促使耕地存量递增，与社会政治经济文化发展水平、社会政治文化经济承受能力等相关联。应该说，有多少可开发耕地资源是一回事，有多少能力开发为耕地又是一回事。客观地讲，城市、村镇人均占地的递减控制是个长期复杂的历史过程，受多种因素的制约。容积率问题，实际上就是建造高层房屋、高架道路、地下空间的问题，把我国容积率由 0.3 提高到 0.4 的发达国家的水平，尽管某些理论在定性分析上成立，但在定量分析上实际操作难度却很大，未来能不能解决而今眼目下的困惑尚不得而知。开发一平方千米城市土地要 3~5 亿，再建一平方千米的房屋也要 8~10 亿，即按每平方千米 10 亿投入计算，要把可整理的 3.25 亿亩的 40%，即 1.3 亿亩整理为农地，大约投入是 87 万亿元。显然，全国城市需要用钱的地方还很多，要进行这种高水平的土地整理，用 10 年乃至 20 年，或更长的时期都不太可能，特别是中西部地区。即使农村村镇整理造价低些，按每亩 1000 元计，整理耕地 12.9 亿亩，也至少要 1.29 万亿元。从我国农村的经济水平和生产力发展的现状看，在 10 年乃至 20 年，或更长时期内，都难以承受如此巨大的投入。综合城市农村两项，城市和农村 14.2 亿亩的土地开发整理，总投入至少在 88.29 万亿元以上，而现今中央年财政收入才达 1 万亿，已占 GDP 比重的 12.5%，但占土地开发整理总投资仅近 1%；而 1999 年全社会固定资产投资总量为 29876 亿元，仅占土地开发整理总投资的 3.38%，显然是力不从心。

其二，在于尽管西部土地面积占全国的 57%，尚未利用的