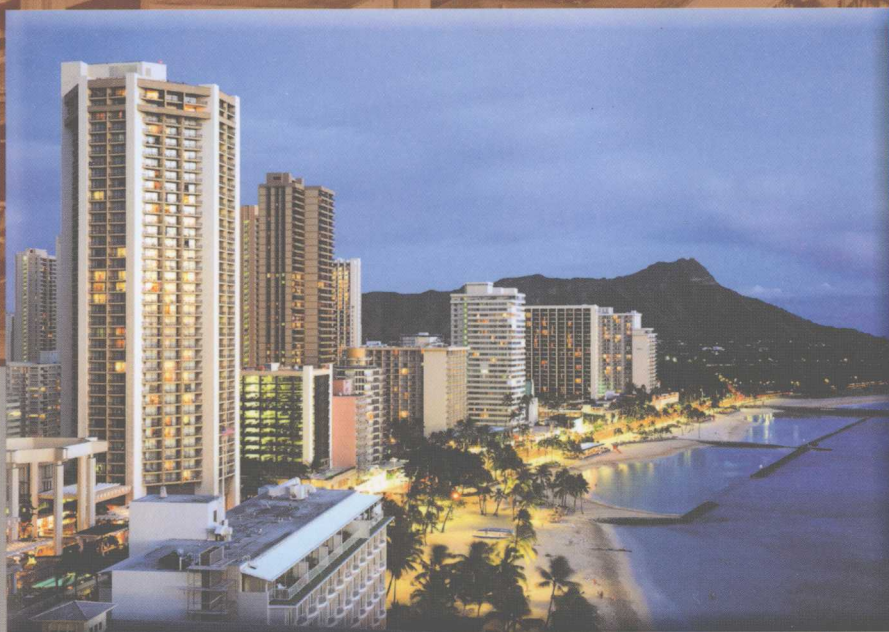


● 城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书 ●

城市土地市场: 发展与预警

周寅康 濮励杰 黄贤金 等著



CHENGSHITUDISHICHANG:
FAZHANYUYUJING



科学出版社

www.sciencep.com

城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书

城市土地市场：发展与预警

周寅康 濮励杰 黄贤金 等著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在对 20 世纪 80 年代以来我国城市土地市场发展历程分析及其市场机制诠释的基础上,对我国城市土地市场制度与政策、城市土地供应绩效、城市土地需求与用地扩张机制、房价与地价关系、城市土地市场预警与调控、城市土地储备制度与策略等进行了系统研究,并就土地市场可持续发展提出了意见和建议。

本书可为公共管理学、地理学、土地科学、城市科学及房地产管理等相关学科的研究人员提供参考,也可由政府相关部门的管理与决策、教学和科研机构的学术交流、社会的公共教育与宣传等提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地市场:发展与预警 / 周寅康等著. —北京:科学出版社,2008

(城市化与城市科学平台——城市土地与住房制度研究丛书)

ISBN 978-7-03-023040-9

I. 城… II. 周… III. 城市—土地利用—研究—中国
IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146596 号

责任编辑:许 健 韩 芳 / 责任校对:刘珊珊
责任印制:刘 学 / 封面设计:一 明

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

上海长阳印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

※

2008 年 10 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2008 年 10 月第一次印刷 印张:18 3/4

印数:1—2 300 字数:432 000

定价:52.00 元

总 序

由于我国人多地少,粮食安全问题以及土地生态安全保护的压力大,加之一段时期土地资源被过多不当占用,土地资源业已成为影响我国城市化发展乃至经济社会发展的重要因素,城市土地利用及其相关经济问题研究也因此成为我国土地利用、城市规划、区域发展等相关学科乃至社会关注的重点,当然也是今后需要进一步关注的重点。

因此,为了实现区域土地资源持续利用与健康城市化发展的协调一致,就需要揭示城镇化进程中城市土地利用变化的规律,并探讨如何通过构建城市土地市场机制、科学调控城市土地供应、优化城市土地利用布局,不断提高城市土地资源优化配置效率,有效推进城市区域经济社会又好又快发展。

在国家“985”工程二期“城市化与城市科学”平台的资助下,南京大学融合多学科的优势,结合当前城市土地利用与经济问题这一研究热点,较为系统地开展了相关研究,从不同角度分析了当前我国所面临的的城市土地利用与经济问题,并形成了以下四本著作:《城市土地利用变化及其响应:模型构建与实证研究》、《城市土地供应与房地产市场运行研究》、《城市土地市场:发展与预警》、《城市土地市场运行与区域经济增长》。

《城市土地利用变化及其响应:模型构建与实证研究》侧重于通过对城市土地利用变化研究进展与前景的描述,结合长江三角洲地区城市土地利用变化的实证研究,在不同空间尺度上分析了不同类型层次城市土地利用变化的规律及其响应,尤其是结合当前资源节约型城市土地利用方式构建的需求,以苏州市为例,开展了城市土地利用变化物质代谢响应规律的研究,具有鲜明的特色,并且还结合当前开展弹性土地利用总体规划研究的需求,将柔性决策模型引入土地利用总体规划,从而为更科学地

开展城市土地利用与布局提供了方法支撑。

《城市土地供应与房地产市场运行研究》通过对我国 20 世纪 80 年代以来土地供应制度、城市住房制度演变及其基本特征的研究,揭示了典型区域土地供应与房地产之间的内在关系;并对面向健康城市化的城市住房保障制度进行了初步研究,尤其是结合当前和谐社会建设的要求,阐述了保障性住房建设制度及其用地保障机制。

《城市土地市场：发展与预警》通过对 20 世纪 80 年代以来城市化过程中中国城市土地市场发育、演化及其基本特征的分析,发达国家(地区)土地市场的比较与借鉴,中国城市土地市场要素与机制的分析,揭示了中国城市土地市场运行的地域特征、模式及其机制,并对典型城市土地储备制度及其绩效进行了评价,为中国城市土地市场的持续协调发展提供了借鉴和参考。

《城市土地市场运行与区域经济增长》分析了城市土地市场运行与经济增长的相互作用机制;并在借鉴国外城市土地市场建设经验的基础上提出了中国土地市场建设的框架,尤其是结合当前城市土地运行的若干问题进行了实证性分析与研究,如分析了城市土地出让制度的运行绩效,以及城市土地储备市场运行的供求态势等,为通过城市土地市场调控,实现经济又好又快发展提供了决策参考。

本系列著作研究内容涉及土地利用、房地产市场、土地经济以及区域发展等领域,虽然内容广泛,但由于是作者多年研究成果的结晶,研究工作也很深入,既有较为系统的理论阐述,也有结合实践的具体分析,在理论方法及实践应用上均具有重要的意义。

在此,我也希望作者不断拓展和深化城市土地利用及其相关经济问题的研究领域,从而更好地服务于我国土地利用与管理理论与实践发展的需要,推进我国土地科学学科的建设与发展;作为南京大学的兼职教授,我也希望通过这样的研究,进一步凝练队伍,形成多学科合作且特色鲜明的南京大学土地科学学科。



2007 年 12 月于南京

目 录

总 序

第一章 中国城市土地市场：发展与历程	1
1.1 城市土地市场的基本概念及其特征	1
1.2 我国城市土地市场发展历程	6
第二章 市场理论：机制与范式	17
2.1 市场的概念	17
2.2 市场机制	19
2.3 市场机制——进一步的考察	24
2.4 市场机制的失灵	27
2.5 市场类型	34
2.6 土地市场的特殊性	36
第三章 发达国家(地区)土地市场：比较与借鉴	40
3.1 国外土地市场	40
3.2 香港特别行政区土地市场	52
第四章 我国城市土地市场：制度与政策	61
4.1 我国土地产权制度	61
4.2 土地征收制度	67

4.3 土地督察制度	78
第五章 城市土地供应：绩效与政策评价	83
5.1 城市土地供应机制	83
5.2 城市土地供应基本特征	85
5.3 典型城市土地供应分析——以南京市为例	89
5.4 城市土地供应绩效评价——以南京市为例	96
5.5 城市土地供应政策评价——以深圳市为例	105
第六章 城市土地需求——兼论房价与地价关系	118
6.1 城市土地需求	118
6.2 城市房地产投资与 GDP 关系——以南京市为例	126
6.3 城市用地扩张驱动机制分析——以江苏省城市为例	131
6.4 城市住宅用地需求预测——以上海市为例	134
6.5 房价与地价的关系	141
第七章 城市房地产市场预警：理论与方法	154
7.1 房地产市场预警的现实背景	154
7.2 房地产投资预警理论	157
7.3 房地产投资预警方法	162
第八章 案例研究——南京市房地产投资预警与动力模拟	173
8.1 南京市房地产投资预警	173
8.2 南京市房地产系统动力学模拟	191
第九章 我国城市土地市场调控：手段与模式	209
9.1 土地市场调控手段	209
9.2 国外(地区)土地市场调控模式	216
9.3 我国城市土地市场调控模式	227
第十章 城市土地储备制度	229
10.1 城市土地储备制度产生背景	229
10.2 城市土地储备制度运作机制	234

10.3 典型城市土地储备制度比较	241
第十一章 案例研究——深圳市龙岗区土地储备策略	247
11.1 龙岗区近年建设用地态势	247
11.2 龙岗区建设用地需求分析	252
11.3 龙岗区土地储备潜力分析	257
11.4 龙岗区近中区土地储备策略	267
第十二章 我国城市土地市场可持续发展	269
12.1 可持续发展理念的提出与土地市场	269
12.2 我国城市土地市场可持续发展的思考	272
12.3 促进我国城市土地市场可持续发展的对策	281
参考文献	288
后 记	291

第一章

中国城市土地市场：发展与历程

作为自然资源,土地是人类生存、生活和生产不可或缺的基本要素。“土者,万物所资生也。”(《尚书大传》)“地者,万物之本源,诸生之根苑也。”(《管子》)马克思认为,土地是未经人的协助而自然存在的一切劳动对象。土地既是社会生产力的源泉,也是社会生产力的构成。城市的形成与发展以土地为环境基础,土地是城市发展和城市化进程的物质载体,同时也是城市经济运行中的最重要的资产和资本。城市土地资产的运行与效益的发挥有赖于城市土地市场的发育。

1.1 城市土地市场的基本概念及其特征

1.1.1 城市土地市场的基本概念

城市土地市场的概念来源于市场这一概念的本身,而市场这一概念的认识与理解是经济学中的基础,其机理将于第二章分析。这里仅对城市土地市场的一般认识进行梳理。

不同学者对城市土地市场的认识并不相同。伊利认为,“对于都市土地,按照人口的密度分类比较有用”(伊利,1982)。周诚认为,城镇土地资产和城镇房屋资产是城镇不动产的主要组成部分,而城镇不动产市场就是城镇不动产交易活动的总和(周诚,1996)。陈征认为,城市土地市场即是城市地产市场,“……是指城市土地这种特殊商品在流通过程中发生的多种经济关系的总和,体现着供求双方为确定土地价格而进行的一切活动”(陈征,1936)。《中国大百科全书》把市场按商品的经济用途划分不同类型的市场,其中房地产市场是从事房产、土地的出售、租赁、拍卖、抵押等交易活动的场所或领域。结合我国土地产权制度设置以及城市土地使用权这一特定研究对象,可将城市土地市场定义为:城市土地产权这种特殊商品在流通过程中发生的各种经济关系的总和。它体现了供求双方协作竞争、相互博弈并达到动态均衡形成价格的一类经济活动,包括国家(实质代表者是城市政府)根据城市规划等对城市国有土地使用权的竞争性有偿出让、出租以及经竞争博弈获得土地使用权的土地使用者对土地使用权的开发利用和再转让的各种经济关系的总和。

从来源分析,城市土地市场之土地有存量土地和增量土地之分。我国实行土地公有制,包括国家所有土地和农村集体所有土地;实行土地所有权与使用权的有效分离。首

先,国家因公共利益需要将集体所有土地通过一定的法律程序将其征收为国有土地,成为城市建设用地的增量土地;而原城市国有土地(存量土地)则主要通过收购、收回等方式重新进入市场。这两种方式可统一称为土地征购市场。其次是土地的一级市场,即土地所有者(国家)或其实质上的代表(城市政府)以出让、租赁、作价入股、划拨或授权经营等多种形式,将土地征购后的土地所有权与土地使用权分离,并将其以一定年期的土地使用权进一步转移给土地使用者;而土地使用者可以将其合法取得的使用权以转让、出租、抵押、置换等方式将其权利全部或部分地转移,形成土地的二级、三级市场(图1-1)。

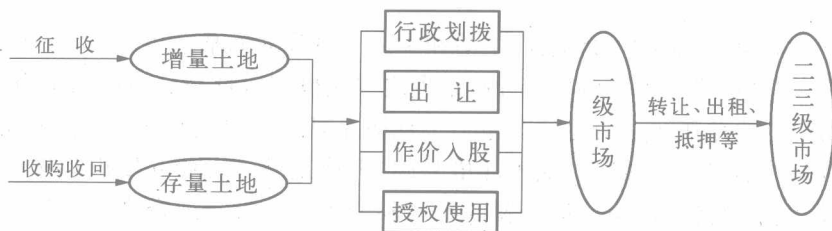


图1-1 我国城市土地来源与市场结构示意图

(1) 土地征购市场

土地征购市场是我国城市土地市场的源头。这一市场中增量土地发生了土地所有权的转移。国家为了公共利益的需要,强制性但有偿地征收集体所有土地。这是目前及今后相当长一段时间内我国土地所有权转移的唯一形式,但这是一个不可逆的转移形式,即只能由农村集体所有土地经征收转移而成为国有土地,而不是逆向的。存量土地发生了土地使用权的转移,即原有的城市国有土地按国家规定重新被城市政府收回或收购。收购或收回一般有两类情况,一类是为公共利益或城市规划需要、调整土地利用的,一般采用收购方式即对原土地使用权人给予适当的补偿;另一类是对使用期满、用地者撤销迁移、违法使用或闲置期过长等土地依法收回,一般不予补偿。

(2) 土地一级市场

土地一级市场发生的土地权利转移主要表现为土地所有权中分离出土地使用权,而仅对后者进行有偿或无偿转移。也就是说,在土地一级市场中,只有土地使用权的转移。其转移的方式主要有四类:出让(租赁)、作价入股、授权经营、划拨。四类方式的市场化程度依次递减,用地方式从有偿到无偿。土地一级市场中,国家是唯一合法的权利主体,国务院是法律上的土地所有权的代表者,城市政府是实质上的土地所有权的代表者,形成卖方垄断的市场格局。从三类市场结构来看,一级市场是源头,是整个市场形成与发展的前提,对二级市场将会产生基础性的影响。一级市场的垄断性也是政府将土地参与宏观经济调控的重要前提。

(3) 土地二级市场

土地二级市场是国有土地使用权的再配置过程,其表现形式多种多样,如将土地使用权完全转移或将土地使用权进一步分离出抵押权、租赁权等,也可随地上建筑物权利的改变而变动等。与征购市场、一级市场相比,土地二级市场中供需主体多样化,市场化程度提高,政府垄断力量相对弱化(尽管仍受国家和地方政府各项规制所限制)。此外,土地二

级市场中,中介成为不可或缺的市场主体之一。它不但为供需双方起到重要的信息交换、市场服务等作用,而且为政府与交易主体间架起一座沟通的桥梁,中介力量的强弱、素质的高低及其公正程度将对市场产生重要的影响。如土地资产价值的评估,无论是转让、交易、抵押,或是税负等评估,其质量的高低、程度的公正客观,均对市场之正常发育产生重要的影响。土地使用权在二级市场的转移可能是多次的,亦可称为三级市场,其性质与二级市场相似。因此,二级、三级土地市场是土地市场的活力,表示了土地市场的活跃与完善。

1.1.2 我国城市土地市场的基本特征

土地市场作为市场体系的有机组成部分,具有市场的一般规定性,如供需机制、价格机制等。同时,土地还是一种特殊形态的商品,具有区别一般商品市场的显著特征。从我国现阶段城市土地市场来看,主要体现在以下六个方面。

1. 交易客体的特殊性

城市土地市场的客体是城市土地。这是一类特殊的商品,其实质是城市土地所具有的权利,即对土地占有、使用、收益、处分并排除他人干扰的权利,而不仅仅是土地实体。我国城市土地属于国家所有,实行土地所有权与使用权相分离的原则,进入流通领域的只能是土地的使用权。因此,其对土地的占有、使用、收益、处分与所有权在程度上存在一定的差异,受到一定的约束。例如,占有时间的限制,商业用地最高出让年限为40年、住宅用地最高出让年限为70年等;使用必须是积极的,土地有偿出让后,一年内未经开发的,需征收土地闲置费,两年内未经开发的,要无偿收回其土地使用权使用等。因此,我国土地市场实质上是土地使用权市场。

2. 交易权利的主导性

城市土地市场上的交易是城市土地产权的流转或其再界定,这种土地产权的流转或再界定产生重要的法律关系。因此,其流转或再界定必须在登记确权的前提下才有效,并得到法律的承认和保护。由于城市土地产权的流转或再界定涉及许多方面,因此,城市土地产权交易一般要经过严密且可能是复杂的法律程序,耗费时间较长,并须支付必要的中介费用、税金等。《中华人民共和国物权法》第六条规定,“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,应当依照法律规定登记”;第十条规定,“国家对不动产实行统一登记制度”。从法律上规定了土地这一商品交易的产权登记,以保证土地这一最重要的不动产的权利的实现。

3. 一级市场的垄断性

由于城市土地实行所有权与使用权相分离原则,土地所有权不进入市场,进入市场的只能是一定期限的土地使用权,即土地使用权的出让或出租。因此,土地一级市场中,其土地供给者只能是所有者国家,即国家对土地一级市场的供给实行垄断。城市政府是实质上的供给者。城市每年供应土地的数量、位置和用途等,由城市政府根据土地利用总体规划、土地利用年度计划、城市规划等事先制定。这也是城市实行土地储备制度的法律基础。

4. 供求关系的特殊性

由于城市土地市场中交易客体的特殊性,使得土地市场供求既受一般商品供求规律的制约,又具有与一般商品不同的特殊性。

土地的供给在一定范围内遵循一般商品的供求规律,即价格上升将导致土地的供给量的增加,价格下降将导致土地供给量的减少。但是,由于土地自然供给的刚性,土地经济供给的弹性也相当有限,因此,土地的供给的总量是有限的,土地具有自然的增值趋势,尤其是当土地供应超过理论上的阈值后,不管价格如何变化,土地的自然供给也将无法增加。如我国目前必须保护耕地,要确保我国长期的 18 亿亩(1 亩 $\approx$ 666.7 m²)耕地的红线,其建设用地的数量将受到严格的限制,城市土地利用必须走节约集约利用之路,而土地的未来价值将因土地增量供应的限制而存在明显的增值预期。此外,受土地投机心理的驱使,当土地价格快速上升时,供给者预期将来还会上升更多。

不仅土地的供给具有特殊性,土地的需求也具有特殊性,主要表现在由于土地购买者的投资及投机心理以及土地有限性决定的土地价格的增值性趋势,使得购买者一般具有土地价格未来增值的预期。因此,土地价格上升,需求反而增多;价格下降,需求减少。此外,土地供求关系的特殊性还表现在供给对需求的引导和制约。

5. 金融机构的血液作用

金融业在城市土地市场中发挥的重要作用。土地交易中资金数额巨大,少则几十万元或上百万元,多则上亿元,甚至几十亿元,因此无论是土地的直接使用者还是经营者都必须依靠金融业的参与并进行资金融通才能完成交易和开发。由于土地的保值增值性以及理论上较小的风险性,金融业一般也愿意开展土地抵押贷款业务。因此,金融业在土地市场中实质上发挥了供血作用。事实上,国内外的多数金融机构都参与土地的投资和信贷业务活动。另一方面,金融机构大量的无序的融通资金,有可能扰乱必要的土地开发秩序,导致包括开发商在内的对土地与房地产的囤积行为与投机行为,扰乱正常的土地与房地产市场,虚高房价,产生房地产泡沫,存在潜在的金融风险。

6. 中介机构的润滑作用

中介机构的润滑作用主要表现为:①从土地投资开发经营者来看,由于土地投资大,回收期长,影响因素多,风险也相对较大,开发商非常需要专门的中介服务机构为其投资决策提供咨询服务;②从市场主体的角度看,由于土地及房屋的耐用性和占用资金的巨额性,在一般情况下重置的可能性较小,也少有人经常参与土地买卖,对土地市场交易客体的个别特性以及市场交易信息等并不熟悉,因此,土地需求者对土地市场普遍比较陌生,不像其他商品可以在反复的购买中获得充分的商品知识,客观上要求中介服务机构充当交易顾问,为市场主体提供满足各种现实与潜在需求的专业服务;③从土地市场交易的角度看,土地作为重要的生产要素,导致其交易过程不同于一般商品,买卖双方都需要由专业的中介机构为其提供价格评估、咨询、公证以及法律等服务,以避免引起不必要的纠纷,甚至上当受骗,蒙受利益损失;④从市场体系和结构来看,土地市场具有区域性、垄断竞争性,土地市场信息不对称、不充分、不完整、不透明、不及时,因此,无论开发商进行投资决策、制定营销计划,还是使用者制定购买计划,都需要市场中介机构为其提供价格评估和价格信息等服务。

1.1.3 我国城市土地市场的主要功能

市场对经济社会发展具有重要的作用和功能。城市土地市场的功能主要是指城市土地市场机制对经济社会所产生的作用,市场机制则是市场供需双方相互协作竞争达到均衡形成价格的动态过程,犹如一只结构复杂而走时准确的精良钟表(“钟表机制”,传统的“看不见的手”)。我国城市土地市场的功能主要表现为以下六个方面。

1. 传导土地供求信息,反映土地市场状况

土地市场通过土地市场机制的作用,传导土地的供求信息,反映土地市场供求状况。所谓土地市场机制,是指对竞争性市场中土地的供给、需求与价格之间的相互关系通过市场这一“看不见的手”来自行调节,达到平衡。在竞争性市场上,土地供给随价格上涨而增加,随价格下跌而减少;土地需求随价格下跌而增加,随价格上涨而减少。在我国各类土地市场中,土地一级市场是国家垄断的市场,二级市场是国家调控下的以市场调节为主的市场,三级市场是市场调节的开放市场,其价格由市场供需状况等决定。在土地市场条件下,通过价格机制的作用,土地市场可以产生和传导土地的供求信息。一方面,在有限土地供给的条件下,土地市场可以按照各类土地的紧迫性和重要程度来确定土地使用方向、组合方式及数量结构,提高土地的集约度;另一方面,土地市场还可以刺激土地经济供给的增长,开发后备土地资源,调节土地用途等,使土地需求得到最大程度的满足。

2. 优化配置土地资源,显化土地资产

土地资源的配置方式因配置手段不同而分为行政划拨方式和市场化方式。行政划拨方式是由政府运用行政手段把土地资源分配到各土地使用者手中,实现土地资源与其他生产生活资料的结合。我国几十年的实践证明,这种单一的行政划拨方式极易造成土地资源的巨大浪费,土地产出效率与效益低下。我国市场经济体系的建立过程中,土地市场是其中的重要组成部分,即改革过去单一行政划拨的土地供给方式,逐步实现大部分土地资源的市场化配置。市场化方式是通过市场机制的作用把土地资源分配到各土地使用者手中,实现土地资源与其他生产生活资料的有效结合。这种方式被广泛应用于市场经济国家或地区,如美国、德国、英国、日本以及我国台湾地区等。由于多样化多目标的人类生产和生活活动对土地资源的需求千差万别,通过单一的行政划拨手段难以真正实现土地资源及其与其他要素的有效配置,只有通过市场机制的作用,运用市场机制才可能实现土地资源及其与其他要素的有效配置。

3. 调整产业结构,优化生产力布局

经济的健康发展,需要合理的产业结构和生产力布局。市场机制通过市场这一复杂系统中供求双方间的协作竞争博弈达到动态均衡,实现一个国家或地区的产业结构和生产力布局的有效调整,以实现优化的综合效益。地租、地价是土地市场中最重要的经济杠杆,是引导土地资源在不同产业中配置的重要信号。例如,一个城市工业用地供给过多,而商业服务业用地供给过少,则工业用地价格就会下降,商业服务业用地价格就会上升,理性的供给者就会减少其工业用地供给而增加商业服务业用地的供给以获取更大的利益。这种市场的调节通过对土地在工业与商业服务业之间的合理分配而实现产业结构的

合理调整。

4. 健全市场体系, 实现生产要素的有效组合

市场并不是一个单一的概念, 在现实中则是一组市场, 形成一个完整的市场体系, 包括消费品市场、生产资料市场等, 也包括金融市场、土地市场、房产市场、劳务市场、技术市场等。市场机制只有在一个完整的市场体系中才能充分发挥作用。土地是人类的基本生产要素, 只有实现其市场配置, 才能健全市场体系, 完整发挥市场机制的作用, 促进经济社会的理性发展。

5. 合理分配经济利益, 调动各方积极性

土地收益的分配, 不仅涉及土地所有者和经营者的经济利益, 也涉及国家、单位(企业)和个人等各方主体的利益。可见, 这是一个十分复杂而敏感的问题。在社会主义市场经济体制下, 如果仍按过去计划经济的手段来分配相关的经济利益, 将很难协调好各方的利益关系, 甚至会加剧各利益主体之间的矛盾。发展土地市场的一个重要作用就是要运用市场手段来分配土地收益, 即通过土地市场形成的地租、地价、利率和国家税收的标准, 在土地所有者、经营者、使用者之间, 在国家、单位(企业)和个人之间分配土地收益, 调动各方积极性。因此, 通过土地市场调控地租、地价和利率水平和税收标准, 就可以实现正确调节各方土地收益分配关系, 促进土地合理有效地利用。

此外, 政府可通过对土地市场, 实现宏观经济的调控和政策引导, 保证国民经济的健康有序发展。

1.2 我国城市土地市场发展历程

我国土地市场历史悠久, 土地是中国古代社会最重要的生产要素。范文澜指出, 了解土地问题是“研究中国三千年历史的钥匙”。分析研究中国古代土地市场发育的萌芽、形成与发展是当今及未来的土地市场发展提供借鉴与启迪, 即所谓的“知古鉴今”。

夏、商、周时代是我国古代社会奴隶制产生、发展以及向封建领主制转变的重大历史时期。当时土地制度的主要形式当属由农村公社制衍变而来的井田制。其基本特征是“把数量相等, 条件相若的土地划交农户耕种, 定期实行重新分配或调整, 不能买卖”(樊志民, 2006)。夏、商、周时期普遍实行井田制度, 土地私有权尚未形成, 国家禁止土地买卖。

春秋战国时期铁器、牛耕的出现与推广提高了社会生产力水平, 促进了社会经济的迅速发展, 实质上为土地占有形式的变革、土地买卖现象的产生创造了基本的前提, 成为土地市场萌芽的主要内在动力。随着社会生产力的进一步发展和个体劳动能力的不断增强, 土地私有逐渐成为一种普遍现象, 为土地最终通过市场交易开创了基本前提。至西汉前期, 土地市场开始萌芽。

由于受到封建政府各种制度性因素的制约, 汉至唐中期土地买卖的数量和规模虽有所扩大, 但仍然十分有限, 土地市场处于一种缓慢向前发展的状态。晋代的占田制和北魏以至隋唐的均田制都长期地在全国范围内干预土地分配和土地买卖。至唐代中叶, 均田

制遭到破坏以后,国家对土地买卖不再有任何限制,于是土地买卖成为社会公认的正常形式,打开了土地买卖的闸门。中国封建社会比较完全、比较自由的土地私有制至此才开始确立,土地也从此才成为比较完全的商品,土地买卖遂成为人们占有土地的主要途径,土地市场的范围与规模也因此而激剧扩大。

明清时期,随着社会经济的发展,地权市场范围进一步扩大,并存在地权与资本相互转化的迹象。明代以来,定额租制得以长足发展,至清代前期,已在全国范围内占据主导地位,地主的土地所有权与经营权逐渐分离,土地经营权呈市场化发展趋势。正因如此,形成了大规模的土地交易,土地市场化趋势日益加快。

晚清时期,土地买卖、租赁、典当活动就相当繁荣。到了民国时期,土地市场已经有了相当程度的发展。1949年以前,中国农村的土地归私人所有,城市土地除政府机关及其部门所占用的土地外,基本上也属私有。土地作为不动产,可以买卖、抵押、继承和出租,土地所有权的转移完全是以市场机制为基础的。这是私有制条件下的市场繁荣时期。

新中国成立以后,国家通过接管、没收、赎买、征用等多种方式逐步将城市土地收归国有,至1956年停息和1966年停租后基本实现了城市土地的国有制,并于1982年通过《中华人民共和国宪法》(《宪法》)修正案明确规定城市土地为国家所有。这个过程中,城市土地的使用经历了从部分有偿——无偿——有偿的巨大转变,城市土地市场也随之不断调整与改变。从演变过程看,可以将土地市场分为无市场化阶段和市场化阶段两个基本阶段。

无市场化阶段是指1979年即实行改革开放以前,城市土地逐渐地被收归国有,由国家以行政手段配置,取消了土地市场。

市场化阶段是自1979年开始萌芽,在经历了近三十年的变迁后发展成一个初具规模的城市土地市场。十一届三中全会之后,我国城市土地使用制度随经济体制改革而变革,土地市场逐步萌芽和恢复,初步形成了新型的市场管理模式。这一过程中有几次重大的制度变迁成为影响土地市场建设的重要里程碑:1979年五届人大二次会议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业法》,明确提出了场地使用权可作为中方投资或由合营企业向政府缴纳使用费,开始了土地有偿使用的探索;1987年首次以出让方式出售的土地在深圳交易成功,标志着城市土地有偿使用制度揭开了序幕;1988年的《宪法》修正案明确,“土地使用权可以依照法律的规定转让”,以法律的形式取消了土地使用权转让的禁令,奠定了我国城市国有土地所有权与使用权相分离的基本原则,其后的《中华人民共和国土地管理法》(《土地管理处理法》)修正案也作了相应的规定,为我国土地市场的发育奠定了根本的法律基础;1990年国务院第55号令《中华人民共和国城市国有土地使用权出让转让条例》的颁布,构筑了我国城市土地使用权有偿使用的法律框架,而1994年颁布的《中华人民共和国城市房地产管理法》(《城市房地产管理法》),进一步完善了土地有偿使用的法律框架。随着我国经济体制改革的不断深入,国有大型企业改革遇到了前所未有的困难,城市土地市场化的推进步履维艰,同时城市化进程的加快使得农村土地尤其是耕地资源大量流失。1997年中共中央国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中共中央11号文)明确了保护我国耕地资源的重要性和紧迫性,至1998年《土地管理法》的再次修订,打破了原有的土地管理模式,强调土地的用途管理,力求解决上述问题,从而进

一步推动城市土地市场的发展。根据这四次关键性的重大政策调整,可将我国土地市场化阶段划分为四个阶段。

1.2.1 无市场化阶段(1949~1978)

中华人民共和国成立后,1950年正式颁布的《中华人民共和国土地改革法》(《土地改革法》)在中国大陆确立了土地国有与农民私有并存的土地制度,废除封建土地私有制,实行“耕者有其田”。它规定废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制。同年冬起,没收地主的土地,分给无地或少地的农民耕种,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路,并规定了没收、征收和分配土地的原则和办法。《土地改革法》将过去征收富农多余土地、财产的政策,改变为保存富农经济的政策,以便更好地孤立地主,保护中农和小土地出租者,稳定民族资产阶级,以利于早日恢复和发展生产。这一制度主要针对农村土地(包括城市郊区土地),当时的城市国有土地主要接管和没收了外国、官僚、国民党及反革命等所属的土地,到1953年春,全国除新疆、西藏等少数民族地区以及台湾省外,基本上完成了土地改革任务,结束了我国两千多年的封建土地所有制。

此外,国家还通过征用等方式扩大了城市国有土地的范围。1953年的《国家建设征用土地办法》规定了国有用地单位可以采取有偿征用方式获得土地,“凡征用之土地,产权属于国家,用地单位不需要时,应交还国家,不得转让”,并随后又在有关文件中规定“国营企业经市人民政府批准占用的土地,不必再向政府缴纳租金”,“国家机关、企业、学校、团体及公私合营企业使用国有土地时,由当地政府无偿拨给使用”。

1956年以前,城市土地尚未实行全面国有,仍然存在私有土地的买卖、出租、入股、典当等市场交易行为,这些土地是在随后的工商业和私房的社会主义改造过程中逐步实现国有的。1956年开始,分别采用国家支付定息与定租的方法将其收归国有,并于1966年终止付息、付租,至此绝大部分城市土地实现了国有化。

这一阶段的城市土地市场主要有以下特点:

1) 土地逐步收为国有,并禁止土地产权在市场上流通。建国初期,一部分未收为国有的城市土地仍在一定范围内进行流通,并缴纳相应税费(如契税),而国家在征收土地与社会主义改造过程仍要支付不同形式的地价或地租,这段时期土地市场管理的重点实质上是逐步向行政计划管理的转变。

2) 高度垄断的行政计划管理。在实现无市场化之后,市场机制不再起任何作用,国家配置土地资源的主要手段就是行政指令和行政计划,而这些指令和计划不是追求资源配置效率,而是从国家政治、经济、社会发展的目标或是近期城市建设的需要来决策,而对土地的管理则退化为执行指令和计划,土地利用效率低下。

3) 无偿、无期限、无流动的运行机制。取消了土地市场,城市国有土地也就失去了价格实现的平台,用地者无需任何代价就可以获得长期的但不能流动的土地使用权。作为重要生产要素的土地所能带来的收益得不到显化,国家的土地所有权演变为行政划拨权,其他的各项权能都失去了现实意义。

4) 奠定了城市与农村分割管理的基础。1949年的《中国人民解放军布告》中指出：“城市的土地房屋，不能和农村土地问题一样处理”，这决定了新中国成立以后，一直实行的是城市与农村土地分割管理的制度，两者间的通道狭窄并由政府高度垄断。可以看到，前三个特征在城市土地市场建设过程中已逐渐消失。

1.2.2 市场探索阶段(1979~1986)

随着时代的发展，这种无偿、无限期、无流动的城市土地使用模式存在土地利用效率低下，浪费严重，缺乏有效的流动机制，也存在土地隐性流转，土地收益流失等问题，已不能适应国家经济发展和城市建设的需要。1979年五届人大二次会议通过的《中华人民共和国中外合资经营企业法》，明确提出了场地使用权可作为中方投资或由合营企业向政府缴纳使用费，开始了土地有偿使用的探索。

1982~1984年，深圳特区、抚顺和广州等地也纷纷展开了开征城市土地使用费的工作，这种土地使用费实质上是地租的一种形式；而另一方面，1982年通过的《宪法》仍然规定，“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”，1983年国务院还专门发出《关于制止买卖、租赁土地的通知》，1986年公布的《土地管理法》中也重申了该条规定。在这一阶段，真正的土地市场并不存在。理论与现实的冲突，在理论界引发了“土地是否存在价值”、“如何看待土地之价值”以及现实的“是否应该缴纳地租”的讨论，土地有偿使用处于一种名不正、言不顺的尴尬境地。除了向合资企业收取场地使用费，其他土地有偿使用的实践均是地方政府的自我摸索、大胆尝试的结果，对土地市场的管理只是围绕着收费做出具体规定。

虽然这种征收土地使用费的制度实施范围小，但对旧的土地使用制度已产生了根本性的冲击。由系统论原理可知，复杂系统具有对初始条件极为敏感的特点，初始条件的微小变化往往导致日后系统演化的巨大差异。场地使用费的收取为日后土地市场的建立与发展奠定了基础。事实上，短短时间内就取得了初步的成效。以抚顺市为例，1984年，全市通过收费退回土地 $25 \times 10^4 \text{ m}^2$ ，获得资金 800 万元，其中 70% 用于城市建设维护和土地开发，并从下半年开始调整了中央、省市所属 17 个企业的用地，既有效地节约和合理配置了土地，又为城市建设开辟了新的财源。

这一阶段，我国城市土地市场具有以下基本特征：

1) 有偿使用的范围较窄，除了向合资企业收取场地使用费，其他的有偿使用均在探索中，土地使用费并不能反映实质的土地供求关系，且在一个城市内部，国有土地有偿使用的覆盖面也很小。

2) 城市土地一级市场在探索阶段，城市土地二级市场尚未出现。任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地使用权。

3) 从土地无偿划拨到有偿使用是一个重大突破，但收取土地使用费这种有偿使用方式难于达到提高土地使用效率的目的。由于土地分配主要沿用行政划拨，加上土地使用费太低，用地者缺乏经济压力，多占、乱占、浪费土地资源的现象仍然较严重；另一方面，土地是企业重要的生产要素之一，应该同其他生产要素一样能够自由流动、调剂余缺，才能