

ZHONGGUO CHENGSHI TUDI SHIYONG ZHIDU TANSUO

中国城市土地 使用制度探索

靳共元 陈建设 主编



中国财政经济出版社

中国城市 土地使用制度探索

靳共元 陈建设 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市土地使用制度探索/靳共元, 陈建设主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.11

ISBN 7-5005-6887-8

I. 中… II. ①靳…②陈… III. 城市-土地制度-研究-中国
IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 104461 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 23.75 印张 389 000 字

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 46.00 元

ISBN 7-5005-6887-8/F·6020

(图书出现印装问题、本社负责调换)

《中国城市土地使用制度探索》编委会

主 任 孙建中 李枝荣
副主任 郑玉光 相养谋 王亦兵
委 员 张昌年 孟繁华 韩欣彦 陈小浪
崔惠芳 边根堂 李树恩 吴 洪

《中国城市土地使用制度探索》编撰人员

主 编 靳共元 陈建设
副 主 编 丁学智 原玉廷
编写人员 王玉珍 靳共元 丁学智 陈建设
谢学仁 梁 耘 果利卫 张海如
原玉廷 高宏伟 陈小浪

序 言

城市土地是一笔数量相当可观的国有资产。它不仅是城市建设和发展的物质基础，而且是城市经济运行的载体。近年来，随着社会主义市场经济体制的建立和城市化建设步伐的加快，我国城市土地的供求缺口越来越大，城市土地的市场化经营问题越来越突出，传统的城市土地管理体制本身所存在的弊端也日益暴露，诸如，城市土地资源配置问题，城市土地的利用率问题，城市土地“分配不公”问题，城市土地市场化运作的行为规范化问题，以及土地寻租行为和土地审批过程中的腐败现象问题，必须引起我们的高度重视。如何以城市土地国家所有为前提，科学地界定城市土地的产权关系，在保证国有土地资产保值和增值的基础上，实现城市土地资源的科学、合理、有效配置，进一步规范城市土地市场化行为，是摆在我们面前的一个重大课题。由山西财经大学经济学院院长靳共元教授主持的山西省归国留学人员基金项目《中国城市土地使用权制度探索》对此进行了较为全面系统的研究。

本书概括起来有这样几个特点：

首先是历史与现实的有机结合。土地制度不仅是古代社会的重要典章制度，而且是社会主义经济制度的重要组成部分。该书在回顾我国古代社会和近代社会（奴隶社会、封建社会、半封建半殖民地社会）土地制度沿革的基础上，重点研究了建国之后我国城市土地制度建设的经验和教训。尤其是改革开放以来城市土地使用制度的调整和变迁。提出了城市土地制度建设必须以土地产权界定和制

度安排为突破口，以城市土地所有权、使用权和经营权分离为改革思路。这对我们进行城市土地制度改革具有一定的参考价值。

其次是理论与实践相结合。城市土地使用权变革既是一个实践问题，同时也是一个理论问题。该书不仅系统研究了古典政治经济学的地租理论，而且深入剖析了庸俗经济学的地租理论，并在此基础上重点研究了马克思的地租学说。明确指出，我国的城市土地使用权制度改革必须以马克思地租理论为依据，适当借鉴西方经济学的科学成分，初步建立起具有中国特色的社会主义地租理论（绝对地租和级差地租），以此指导我国城市土地改革实践，因而具有一定的理论意义。

第三是城市土地管理与土地经营相结合。作者一方面研究了如城市土地规划、城市土地利用、城市地籍管理、城市土地使用制度建设及法律体系建立等问题；另一方面研究了城市土地的供求关系、交易制度以及城市土地收购、储备和国有土地使用权的招标、拍卖问题；同时结合我国的实际情况，对国内外城市土地市场化经营进行了比较研究，并提出了一系列政策性建议，而这一切对我国城市土地决策部门在进行土地宏观调控与市场化经营时均具有借鉴价值。

值得指出的是：城市土地使用权制度改革与完善是一个长期的理论研究和实践探索过程，虽然该课题组的同志对此进行了较为系统深入地研究，早在几年以前，他们就承担了相关的课题，出版了《农村土地制度建设研究》（大地出版社2000年4月版），但是作为社会主义市场经济体制的重要组成部分——城市土地使用权制度建设问题，还需要众多的理论工作者和政府决策部门加强合作研究。我相信，经过大家的共同努力，一个符合中国国情科学合理的城市土地使用权制度将展现在世人面前。

借此机会，向关注经济体制改革和城市土地制度建设的同仁们

包括本书的作者表示感谢，希望有更多的此类论著不断涌现。仁者见仁，智者见智，百家争鸣，百花齐放。

福建师范大学 陈 征

2003年12月15日

目 录

第一章 城市土地制度的历史回顾·····	(1)
第一节 一点概念性说明·····	(1)
第二节 上古时期·····	(4)
第三节 奴隶社会·····	(7)
第四节 封建社会·····	(10)
第五节 半封建半殖民地社会·····	(14)
第六节 建国之后的城市土地制度·····	(19)
第二章 马克思地租理论和城市土地制度建设·····	(25)
第一节 马克思之前的地租理论·····	(25)
第二节 马克思主义的地租理论·····	(37)
第三节 马克思地租理论对城市土地制度建设的指导意义·····	(47)
第三章 改革开放以来城市土地使用制度建设概况·····	(56)
第一节 改革开放以来城市土地使用制度的变迁·····	(56)
第二节 城市土地使用制度的改革·····	(63)
第三节 城市土地产权制度·····	(74)
第四章 城市土地的供给与需求·····	(83)
第一节 城市土地的供给与需求·····	(83)
第二节 城市土地的供给模式·····	(92)
第三节 城市土地价格·····	(98)

第五章 以市场为导向, 建立城市土地收购储备制度	(107)
第一节 城市土地收购储备制度的建立和发展.....	(107)
第二节 城市土地收购储备制度的意义和影响.....	(113)
第三节 城市土地收购储备制度的规范和完善.....	(117)
 第六章 城市土地交易制度	(130)
第一节 国有土地使用权出让方式及基本原则.....	(130)
第二节 国有土地使用权招标、拍卖的范围和组织管理.....	(140)
第三节 国有土地使用权招标、拍卖程序及组织技巧.....	(147)
 第七章 城市土地利用制度建设	(162)
第一节 城市土地利用概述.....	(162)
第二节 城市土地分区利用.....	(172)
第三节 城市土地计划利用.....	(180)
第四节 土地可持续利用.....	(191)
 第八章 城市土地规划制度	(200)
第一节 土地利用总体规划与城市规划.....	(200)
第二节 城市土地合理开发的理论与实践研究.....	(206)
第三节 城市规划对城市土地合理利用的作用.....	(212)
第四节 城市土地合理使用的管理研究.....	(221)
第五节 高新技术园区规划管理研究.....	(227)
 第九章 城市地籍管理制度	(235)
第一节 城市土地调查与监测.....	(235)
第二节 城市土地确权与登记.....	(243)
第三节 城市土地定级与估价.....	(256)
第四节 城市土地档案与管理信息系统.....	(271)
 第十章 城市土地使用的法律体系建设	(282)
第一节 《宪法》与《土地管理法》的修改和不断完善.....	(282)

第二节	相关法律法规的不断建立和健全·····	(289)
第三节	建立适应社会主义市场经济要求的土地法律体系·····	(298)
第十一章	国外城市土地制度比较研究·····	(301)
第一节	国外现行土地所有制的比较·····	(301)
第二节	国外现行土地使用制的比较·····	(303)
第三节	国外现行土地税制的比较·····	(306)
第四节	国外现行土地国家管理制度的比较·····	(314)
第十二章	城市土地市场化经营中的政府职能比较研究·····	(319)
第一节	西方国家土地市场化经营中心的政府职能简介·····	(319)
第二节	我国土地市场化经营中政府职能尚存在的问题·····	(324)
第三节	城市土地市场化经营中政府监管和政府扶持·····	(330)
第四节	我国城市土地产权制度存在的问题及其建设的基本思 路·····	(338)
第十三章	城市土地的问题思考与政策建议·····	(347)
参考文献	·····	(361)
后 记	·····	(364)

第一章 城市土地制度的历史回顾

对城市土地制度作历史性的回顾，并不是十分容易的。作为相对独立的名词，“城市”、“土地”和“制度”都分别有着不同的产生和发展历程。因此，我们对城市土地制度的分析，力图从它们各自产生的历史入手，找到它们相互交融之点并进行分析。我们的分析和前人对历史的划分一样，是根据不同的社会形态来进行。不同社会形态下的所有制形式不同，由此引发的经济关系不同，具体到城市土地制度上也表现出不同的特征。再者，社会形态的变更又必然引发土地所有关系的变化：从原始社会的土地公有共耕，奴隶社会的土地王有、以私养公，封建社会的土地私有、租佃耕作，半封建半殖民地社会的土地私有、“国中之国”以及“城中之国”的存在，到新民主主义时期的两种土地制度以及建国之后的土地公有、无偿使用等。所以，在下面的分析中，我们将顺沿这样的思路。

第一节 一点概念性说明

“城市土地制度”对于现在的人们来说，并不是一个难以理解的词汇。它可以说是基于城市土地产权基础上的制度分析，可以分为对土地的所有制度和使用制度。但是，要从历史的角度来理解它，却存在着一定的困难。“城市”、“土地”和“制度”作为相对独立的词汇，又有着各自产生和发展的历史。因此，我们将首先对这些不同的概念从历史的角度进行考察，并对之进行剖析，以期能给将要描述的“城市土地制度”一个完整的理解。

“土地”（land），首先应该理解为一种自然资源，即自然界所有的包括处

女地在内的，与天然水、野生林、草原、沙漠、空气、海洋、湖泊以及阳光等物质并存的自然物，是人类生存、繁衍、发展的前提条件和必要条件。作为一种自然资源，土地可以直接给人类提供生产和生活所需的物质和能量，它不仅是一种生产资料，也是一种生活资料。正如马克思所分析的：“土地（在经济学上也包括水）最初以食物，现成的生活资料供给人类，它未经人的协助，就作为人类劳动的一般对象而存在。所有那些通过劳动只是同土地脱离直接联系的东西，都是存在的劳动对象。”^① 对于土地对人类的重要作用，恩格斯曾作了这样的评价：“土地是我们的一切，是我们生存的首要条件。”^② 除此之外，土地作为伴随人类产生和发展的重要自然资源，更多地体现出社会属性，即体现出人类之间生产关系。我们所要分析的城市土地制度就是从生产关系的角度对土地进行分析。

“城市”（city），既有城也有市，是经济社会发展到一定历史阶段的产物。它的产生和发展是一个历史的过程。对于为什么会出现城市，不同的人站在不同的角度给出了不同的解释，如防御说、社会分工说、集市说、地利说等等。但是，作为一种复杂的经济社会综合体，城市的出现不可能是在短期内形成，也不可能因单方面原因而形成。在这里，与马克思和恩格斯的理解：“某一民族的内部分工，首先引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^③ 一样，我们也倾向于从生产力的角度来解释城市的起源，即城市是生产力发展一定阶段的历史产物，城市的发展离不开生产力的发展。城市的产生和发展取决于自然、地理、气候、经济、文化、政治等自然和社会的原因。当然，在不同的历史阶段，由于生产力水平不同，人们对城市的定位也不同，即城市的功能不同。所以，结合不同时期人们对城市功能的不同定位，我们这里的分析也侧重于随着不同时期“城市”内涵的扩展、功能的不同而对城市土地制度进行分析。

进一步地，将“城市”与“土地”结合起来进行分析，我们会发现城市土地具有一些特殊性：首先，城市土地特殊性最重要的体现是区位，也就是位置。对于城市来说，土地的自然属性，即土地上的生产物并无多大的实际意

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1971年版，第202—203页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1971年版，第609页。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1971年版，第24—25页。

义。因为城市土地最重要的作用是提供一个用于交易的场所。所以,体现城市土地价值的就是其位置。其次,作为一个集政治、经济、文化等为一体的综合体,城市的功能是多样的,这必然意味着城市土地的多功能性和复杂性。同时,由于土地的特殊性使土地在一定的时期内是有限的,这决定了城市土地的集约性使用。这些特征都说明城市土地与农村土地在具体的使用上表现出不同的特点。

“制度”(institution)是指人们交换活动和发生联系的行为准则,它是由生活在其中的人们选择和决定的,反过来又规定着人们的行为,决定了人们行为的特殊方式和社会特征。正如新制度经济学家诺斯的看法:制度就是社会游戏的规则,是人们创造的、用以限制人们相互交换行为的框架。人们根据制度的形成和作用将制度分为正式制度和非正式制度。正式制度又称为规则,是指由一定的组织机构公开发布和实施的行 为准则,包括各种组织的章程、协议、纪律、国家的法律、政令、条例等;非正式制度又称为习惯,是指人们在社会生活过程中约定俗成、共同恪守的行为准则,包括习俗、传统、道德伦理、意识形态等。很显然,制度作为人们创造的产物,同时又是限制和制约人们行为的一种框架结构。它并不是从来就有的,而是随着人类社会发展而逐渐形成的一种规则。

在我国的思想史上,对于制度一词早就有所记录。在《商君书》中这样写道:“凡将立国,制度不可不察也,治法不可不慎也,国务不可不谨也,事本不可不抟也。”^①而《礼记》中是这样来说明制度的:“故天子有田以处其子孙,诸侯有国以处其子孙,大夫有采以处其子孙,是谓制度。”^②在《商君书》中所谈到的制度就是指由统治者所订立或设立的规则,是一种正式制度;而在《礼记》中所谈到的制度则是指一种行为准则,属于非正式制度。从上面的论述中,我们可以看出,在我国的思想史上,人们对于制度的理解与西方国家非常接近,也与我们今天的理解非常相似,这从《辞海》里的解释可以看出。在《辞海》中,制度一词的第一含义就是指要求成员共同遵守、按一定程序办事的规程。而制度经济学家凡勃伦在他的《不在所有者和近代企业》(1923)的书中将制度定义为,“一种自然习俗,由于被习惯化和被人广泛地接受,这种

① 转引自巫宝三主编:《中国经济思想史资料选辑》(先秦部分),第322页。

② 转引自巫宝三主编:《中国经济思想史资料选辑》(先秦部分),第548页。

习俗已成为一种公理化和必不可少的东西。它在生理学上的对应物，类似于各种习惯性的上瘾”。

通过上面对“城市土地制度”分解式的理解中不难看出，要对城市土地制度的历史进行分析，单纯地以某一个概念为主线是不完全的。因此，我们这里试图将“城市”、“土地”和“制度”这三个具有不同含义、不同产生原因、不同历史背景的概念放在一起进行考虑。我们的思路是这样的：分别顺沿这三个不同概念出现的先后顺序进行分析，然后将它们在历史上的交汇之处再相互融合并进行分析。这里有一点要说明的是，我们在论述时将赋予这三个概念在历史上的含义，而这些含义可能和我们今天理解的有所不同。比如对于城市，历史上人们的理解和我们今天的理解就有所不同。另外，这里还要说明的是，尽管我们与传统思维一样，也是从社会形态的角度进行了分类，但我们的分析并不局限于以社会形态作为划分的标准，而是以城市土地制度的演变为主线进行分析，以期能从中找出一点规律性的东西作为我们进一步改革和发展的指导。

第二节 上古时期

在上古时期，人类社会的发展是非常缓慢的；但作为一种社会形态，原始社会的发展是随着生产力的发展而缓慢进展的。

很显然，在原始社会里是没有城市的。但是土地作为一种自然资源，却是在任何社会形态都存在。作为一种约定俗成的规则和习惯，在原始社会里也存在现在意义上的非正式土地制度。当然，这里的土地制度概念与我们今天的理解是不一样的：今天的土地制度是一种正式制度，是国家的相关组织制定并颁布的法律条文；而原始社会里的土地制度只是一种人们之间相互约定俗成的习惯或者说行为准则。

一、原始人群的土地状况

“有了人，我们就开始有了历史。”^① 有了人，也就有了人类社会。在中国

^① 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，第374页。

的大地上最早出现的社会形态就是原始社会。“最早的人，大概是成群而居的。”恩格斯在 1875 年时曾这样说道。也就是说，人类最早的社会组织形式就是一种原始群落。

原始群落的生活方式非常简单，他们是以采集土地上的自然生长的植物和猎取野兽为生。因此，当时一个原始群落的人数一般都会维持在二三十人或者三四十人，太少则根本无法与大自然作斗争，只有集体行动才能得以勉强维持和生存；太多则无法统一行动。在当时的情况下，人类之所以要采取群居的方式，是因为“凡人之性，爪牙不足以自守卫，肌肤不足以捍寒暑，筋骨不足以从利避害，勇敢不足以却猛禁悍，然且犹裁万物，制禽兽，服狡虫，寒暑燥湿弗能害，不唯先有其备而以群聚耶”（《吕氏春秋·恃君览》）。

在当时的情况下，生产力非常落后，人们的生活非常艰苦，过着穴居野外、游动迁徙、茹毛饮血的原始生活。这样，人们对于土地以及土地上的生长物和生活物——诸如森林、果实和野兽等并没有一种特殊的占有和拥有观念，只是把它们看成是自然赋予的财富。因而，在原始社会的初期，并没有形成土地制度。不仅如此，人们对于土地排他性拥有的观念都没有。所以，在原始群落时期，人们对于土地只是一种非排他性的观念，但这种观念尚不构成一种习惯或者规则，因此也不是一种制度，只是一种观念而已。

二、氏族公社的土地状况

随着生产力的进一步发展，原始人群逐渐定居下来，人们也逐渐过渡到了氏族公社。如果说定居为部落与部落之间保持联系和发生关系提供了一种可能的话，那么狩猎大动物时需要几个原始人群的通力合作则使这种可能变成了现实。这种现实的结果就出现了族外婚，因为人们逐渐认识到“男女同性，其生不蕃”的道理。族外婚的出现成为氏族公社的起点，正如恩格斯所讲的，“自一切兄弟姐妹间，甚至母方最远的旁系亲属间的性交关系的禁例一经确立，上述的集团便转化为氏族了”。氏族与氏族之间因婚姻关系而又形成部落。一般部落是由两个以上的氏族公社组成的。与此同时，在原始人群长期采集的经验上，出现了原始农业，并逐渐对一些狩猎来而暂时吃不了的动物进行驯化和饲养。

定居的生活方式，使人们逐渐意识到依靠自然界来提供生活资料是非常重要的。而在当时，获取任何生活资料又都离不开土地。因此，人们逐渐改变了

对土地的非排他性观念，转而对土地产生一种排他性拥有和占有的欲望。虽然当时对于人们的需求来说，土地的供给是十分丰裕的，但是开发土地付出的代价和成本却是非常大的。所以，对于整个社会来讲，在氏族部落之间的土地使用和占有上存在着排他性；而在部落内部，土地则完全是一种公有制度。对于一个部落来说，土地是公有财产，但在具体耕作时原始农业更适合于较小的群体。因此，在部落内部，土地的实际占有、支配和使用是在氏族公社手里，而氏族公社又将土地划给更小的单位——类似于今天的家庭——进行具体的耕作。这样，在氏族公社时期，土地在部落之间是私有的；而在部落内部则是一种纵向的、有层次的公有制度（这里的制度虽然并不是以一种成文的形式出现，但作为一种约定俗成的规则大家都会共同遵守）。这种公有制度与当时的生活方式分不开：氏族成员或者家庭成员住在一起，共同耕种自己的土地，共同占有剩余产品。

三、原始社会解体中的土地制度

随着劳动工具的改善，人们在农业领域的生产能力得到了很大的提高，单个家庭的功能越来越突出，以至于在土地上的生产逐渐转化为以个体家庭为单位进行。随着生产力的发展，人们的剩余产品逐渐增多，开始萌发私有观念，氏族公社内部的单个家庭之间出现贫富分化。贫富分化的出现使公社首领利用自己的特殊身份，开始侵占个体家庭的一些利益，使一些家庭开始脱离原来具有血缘关系的氏族公社，与其他没有血缘关系的家庭杂居。于是，产生了最早的、没有血缘关系而按地域关系相结合的自由人的社会联合体——即农村公社。农村公社的产生过程就是原始社会解体、奴隶社会产生的过程。当然，这是一个非常漫长的过程。在这个过程中，各种制度形态并存。

随着人们之间生产关系的改变，土地制度也发生了变化。在原始社会里，氏族公社与个体家庭之间的经济关系建立在土地公有基础之上，对土地的经营和使用采取集体劳动的方式，而对土地上生产物的分配采取平均分配。可以说，这种氏族公社内部的土地公有制与共耕经营相结合的方式就是原始社会土地制度的基本特征。随着生产力的发展和个体家庭行为的突出，原始土地所有权与经营权合为一体的方式逐渐发生改变，土地经营权与所有权发生分离，出现了土地公有私耕的经济关系。也就是说，附着在土地所有权基础上的土地使用权开始从所有权的影子下走出来，并登上历史舞台。在这个过程中，劳动工

具的改善提供了客观条件，而劳动者劳动技能的提高则提供了主观条件。对此，恩格斯分析道：“各个家庭首长之间的财产差别，炸毁了各地仍然保存着的旧的共同制家庭公社；同时也炸毁了在这种公社范围内进行的共同耕作制。耕地起初是暂时地，后来便永久地分配给各个家庭使用，它向完全的私有财产的过渡，是逐渐完成的，是与对偶婚制向一夫一妻制的过渡平行地完成的。个体家庭开始成为社会的经济单位了。”

第三节 奴隶社会

在原始社会里，没有出现城市，因此也就不存在城市的土地制度。原始公社的解体，意味着另一个社会形态——奴隶社会的产生。在奴隶社会，出现了我国历史上最早的城市，从而也就有了相应的城市土地制度。不过，由于城市功能的差异，奴隶社会里并没有针对性的对城市土地的相关制度和政策，它与一般的土地制度相同。

一、城市的出现

我国的奴隶社会大约是从公元前 21 世纪左右开始的，经历了夏、商、西周三个朝代，春秋战国时期是奴隶社会向封建社会的过渡时期。作为世界上最著名的文明古国之一，我国的城市最早出现于夏代。这从考古发掘和古书记载都可以得到验证。前面我们已经谈到，在原始社会的解体阶段，产生了剩余产品，出现了私有制，并形成了最早的阶级和阶级分化。这些都构成了城市产生的经济基础和社会条件。城市是“城”与“市”的集合和统一。在城市产生之初，首先是修筑城池以形成城廓，体现出的是“城”的功能，古时称为“邑”（这里的邑就是前面谈到的农村公社或者村落，也是社会生产的基本组织形式）；而只有中等以上的邑才有市，即“有市之邑”，这就是现代意义上城市的雏形。随着生产技术的改进，剩余产品的增多，为商业的迅速发展提供了重要的物质条件。而商业的发展又会大大的促进城市的兴起和发展，其中商代的殷都就是在当时曾盛极一时的都市。

我国历史上最早的城市出现于夏代，古时人称之为邑。据文献记载，邑很