



全面深化改革中的 土地政策创新研究

王宏新 等◎著

On Innovation of China's Land Policy
Concerning Comprehensively
Deepening the Reform



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



全面深化改革中的 土地政策创新研究

王宏新 等◎著

On Innovation of China's Land Policy
Concerning Comprehensively
Deepening the Reform



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

全面深化改革中的土地政策创新研究 / 王宏新等著

北京: 中国经济出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0205 - 1

I. ①全… II. ①王… III. ①土地政策—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 326160 号

责任编辑 赵静宜

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京柏力行彩印有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 14.75

字数 205 千字

版次 2017 年 3 月第 1 版

印次 2017 年 3 月第 1 次

定价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

教育部人文社会科学研究规划基金项目（14YJA630057）和北京师范大学中央高校基本科研业务费专项基金项目（SKZZY2014106）、北京师范大学青年教师基金项目（SKXJS2014036）

资助出版

| 目 录 |
Contents

绪 论 / 1

第一篇 创新历程回顾

第一章 建党 90 年来中国共产党土地政策伟大创新历程与

基本经验 9

第一节 九十年来党在农村土地产权制度上的探索历程 9

第二节 党的农村土地产权制度探索的伟大历史经验 13

第三节 建党 90 年来党的城市土地制度的演进路径 15

第四节 建党 90 年来中国城市土地政策的伟大历史经验 19

第二篇 城市房价调控与土地供应政策

第二章 土地市场过度竞争及其效应：古诺模型分析 25

第一节 土地市场上的过度竞争 26

第二节	土地市场中开发商过度竞争的效应分析：古诺模型的引入	28
第三节	不同市场状况下土地市场过度竞争的效应	31
第四节	结论与政策建议	36
第三章	城市土地“招拍挂”出让：制度异化与重构	37
第一节	土地“招拍挂”制度的公益性	38
第二节	土地“招拍挂”制度的异化	39
第三节	土地“招拍挂”制度异化的路径分析	42
第四节	土地“招拍挂”制度重构	44
第五节	结论	46
第四章	城市住宅用地供给结构问题与政策优化	47
第一节	城市住宅用地供给机制的特征与发展回顾	48
第二节	城市住宅用地供给机制对房价的影响	52
第三节	结论与政策建议	55

第三篇 土地储备与融资制度

第五章	城市土地“储备失灵”与制度创新	61
第一节	城市土地储备制度的公益本质	62
第二节	我国城市土地“储备失灵”	63
第三节	城市土地“储备失灵”的制度分析	65
第四节	城市土地储备制度创新的政策建议	67
第五节	结论	69
第六章	土地储备信托融资模式探索	71
第一节	问题的提出	71

第二节	土地储备信托资产证券化融资模式设计	73
第三节	土地储备信托投资基金融资模式设计	77
第四节	推进土地储备信托投资基金发展的对策建议	81
第五节	结论	83

第四篇 土地闲置：成因、特征与治理

第七章 不确定性、房地产开发决策与土地闲置：基于实物期权

理论的国外研究综述	87
-----------------	----

第一节	房地产市场的不确定性	88
第二节	不确定性如何影响闲置土地的实物期权价值	90
第三节	土地开发时机选择与土地闲置	92
第四节	土地开发规模选择与土地闲置	93
第五节	结论与启示	95

第八章 实物期权理论视域下的开发商闲置土地行为分析

第一节	引言	97
第二节	文献回顾	99
第三节	实物期权定价基本模型	101
第四节	开发商闲置土地成因因素分析	104
第五节	结论	105

第九章 中国城市闲置土地内在机理、现实根源与治理架构

第一节	闲置土地形成机理	108
第二节	闲置土地产生的现实根源	110
第三节	闲置土地治理框架	113
第四节	结论	117

第五篇 土地资源利用：多元治理与自主治理

第十章 公共资源、公共政策与自主治理——甘肃省抓喜秀龙乡

草场治理案例研究	121
第一节 问题的提出	122
第二节 研究区概况及研究方法	123
第三节 牧民放牧方式、牲畜数量决策与草场载畜状况	125
第四节 自主治理原则的缺失	130
第五节 政策制定中公共参与的必要性	132
第六节 结论	134

第十一章 GAP 模式与国际流域资源开发：对我国西南地区

水资源开发的启示	136
第一节 GAP 项目概述	137
第二节 GAP 建设中所面临的问题及其应对策略	139
第三节 结论与启示	143

第十二章 城市新建住宅质量管理体制创新：多元合作治理

视角	148
第一节 我国城市商品住宅质量政府管理体制发展回顾	149
第二节 现行商品住宅质量政府管理体制反思	151
第三节 基于多元主体的城市住宅质量管理体制重构	154

第六篇 城市更新国际经验

第十三章 发达国家棕地再开发：经验与启示	163
第一节 引言	163
第二节 治理结构	164
第三节 法律框架	166
第四节 资金保障体系	168
第五节 启示	169
第十四章 首尔清溪川复原设计经验及其对我国城市更新的启示	173
第一节 清溪川复原工程兴起背景	174
第二节 清溪川复原工程设计方案	175
第三节 清溪川复原设计对我国城市更新的启示	177
附录 / 179	
参考文献 / 206	
重要术语索引表 / 224	
后记 / 226	

绪 论

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》提出了全面深化改革的总目标，即完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。其中，土地问题与全面深化改革中的经济体制改革、政治体制改革、社会体制改革和生态文明体制改革均有密切关系，如要求“建立城乡统一的建设用地市场”，健全城乡发展一体化体制机制要求“赋予农民更多财产权利”、“从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率”，加快生态文明制度建设要求“健全能源、水、土地节约集约使用制度”等。可以说，土地问题是社会主义市场经济改革以来，尤其是工业化、城市化中长期形成和长期没有得到解决的问题，属于“改革进入攻坚期和深水区”中的“硬骨头”。

本书是作者近年来研究土地资源政策问题中的一次“集成”尝试，旨在将过去一系列局部研究进行整合，通过回顾与总结建党以来党和政府的土地政策创新经验，深入探索当前土地政策创新面临的问题、挑战与对策，使各个局部的土地资源政策形成一个有机整体，由此来实现全面深化改革中的土地政策的总体创新。

本书包括五篇，共十四章。

第一篇为土地政策创新历程回顾，由第一章组成。研究中国的土地政策问题，不能脱离中国特色社会主义的制度与国情背景，更不能脱离中国共产党对土地问题的认识与领导。从中国共产党的创立到土地革命再到抗日战争、解放战争，从新中国成立到十一届三中全会，从改革开放到十七届三中全会，中国共产党从未停止对土地政策理论的探索与改革创新。第

一章对建党90年以来中国共产党土地政策的伟大创新历程与基本经验进行了系统总结。

第二篇为城市房价调控与土地供应政策，由第二章（土地市场过度竞争及其效应：古诺模型分析）、第三章（城市土地“招拍挂”出让：制度异化与重构）和第四章（城市住宅用地供给结构问题与政策优化）三章组成。

长期以来，中国的土地市场中存在着开发商激烈竞价产生高价地块的现象，这实际上是一种要素市场过度竞争的表现。第二章运用古诺模型对中国土地一级市场中的过度竞争现象进行了理论分析。研究表明，在不同开发程度的地段上，开发商在土地市场中的过度竞争行为会对其产品市场即商品房市场产生不同的影响：即在原先开发程度适中的地段，开发商通过过度竞争抬高地价对其利润水平以及商品房供给量影响不大；在原先开发水平较低的地段，开发商抬高地价会导致房价上升，通过商品房交易量上升而提高利润水平；在开发程度较高的地段，先进入的开发商抬高地价会获得该地段的主导地位，获得更高的利润水平，造成商品房的价格提高和供给减少，使效率和福利水平降低。为了充分说明房价与地价关系以及房价与区位的关系，在本章后面还附了两篇未发表过的论文，分别是“房价与地价关系：以影院选址与租金的经济学解释为例”和“房价上涨与城市土地利用：以城市轨道交通线周边住宅价格特征分析为例”。

第三章进一步考察城市土地一级市场的出让制度。实行土地“招拍挂”出让制度的目的在于建立公平、公正、公开的土地出让环境，规范地方政府土地出让行为，优化土地资源配置。然而，制度变迁的累积效应却导致地方政府的成本和收益预期发生变化。具体地说，在既得获利机会面前，土地“招拍挂”逐步偏离了其制度初衷，成为了地方政府追求短期经济利益的工具。要改变这种局面，必须重构土地出让制度，可以考虑采取加大国家财政转移支付力度、丰富和完善土地拍卖机制等措施，从而削弱和消除制度变迁累积效应对地方政府产生的边际影响。

第四章探讨了城市住宅用地供给结构与政策优化问题。近年来我国城

市住宅价格持续上涨，给社会经济和政治稳定造成了一定的负面影响。房地产市场供需矛盾是房价不断上涨的根本原因，但日益攀升的上涨率则是现行城市住宅用地供给机制所造成的。换言之，城市住宅用地供给数量、供给方式、供给结构以及供给的空间布局等结构性问题都已成为推高房价增长率的重要因素。为缓解房价上涨幅度、促进城市住宅市场健康发展，就必须从增加住宅用地供给数量、改善住宅用地出让方式、调整住宅用地供应结构和优化住宅用地空间布局等结构性政策优化方面着力。

第三篇为土地储备与融资制度，由第五章（城市土地“储备失灵”与制度创新）和第六章（土地储备信托融资模式探索）两章组成。

我国实行城市土地储备制度的目的在于推进城市存量土地市场化改革，保障土地资源合理利用，促进城市综合开发与均衡发展。第五章运用制度变迁理论分析发现，一系列制度变迁导致地方土地储备工作逐渐偏离其初衷，成为地方政府追求利益最大化的工具，造成了城市土地“储备失灵”现象产生。只有削弱或者消除制度变迁对地方政府价值选择产生的边际影响，才能使其价值取向回归。因此，可以考虑采取加大中央财政转移支付力度、改革土地出让金缴纳方式、剥离土地储备机构开发经营职能等措施，促进城市土地储备制度创新。

在土地储备制度中，资金难是问题的核心。第六章对我国土地储备信托融资模式进行了探索。在国家禁止信托资金用于土地储备贷款的情况下，相对于股权、债券等融资工具，再造信托融资模式更具备宽松的制度环境。研究认为，资产证券化及投资基金与信托结合是当代金融融资发展的两大方向。可以从土地抵押贷款证券化、土地信托证券化、项目委托式信托投资基金及土地信托式投资基金四个角度进行土地储备信托融资模式的创新。

第四篇为闲置土地，由第七章（不确定性、房地产开发决策与土地闲置：基于实物期权理论的国外研究综述）、第八章（实物期权理论视域下的开发商闲置土地行为分析）和第九章（中国城市闲置土地内在机理、现实根源与治理架构）共三章组成。

自1992年原国家土地管理局提出“土地闲置时间超过两年者，应依法收回土地使用权”以来，闲置土地治理在中国已经走过近15个年头。为提高土地集约节约利用水平，国务院及国土资源部（原国家土地管理局）等相关部门和地方政府几乎每年都会提及或出台闲置土地治理的相关政策，国家治理闲置土地的决心之强、力度之大、时间之长是有目共睹的。然而，据测算，以2015年为例，全国闲置土地面积总量高达104.52万亩，闲置土地治理形势十分严峻。

第七章首先利用文献研究法系统总结国外实物期权理论在闲置土地开发决策中的应用，展望其应用前景，为闲置土地治理研究提供依据。研究发现，不确定性的存在与房地产开发企业闲置土地的行为紧密相关，不确定性越大，闲置土地实物期权价值越高，企业越倾向于闲置土地。以实物期权为理论基础进行的闲置土地开发决策研究重点集中在闲置土地实物期权价值的计算、开发时机的确定、开发密度或开发规模的确定三个方面。

第八章进一步运用实物期权理论分析我国房地产开发商闲置土地行为。将房地产开发商的土地投资决策视为一种实物看涨期权，从而解释了在市场存在不确定时，房地产企业闲置土地背后的动因；并通过延迟投资期权定价模型分析了开发商开发土地最佳时机的决定和影响因素，可为房地产企业做投资决策和政府调控土地市场提供参考意见。

由于现行闲置土地治理体系不完善，部分土地资源遵循一定机理转变为闲置土地，加剧土地市场的混乱无序状态，造成资源和资产的浪费，而且严重阻碍经济社会的可持续发展。第九章通过制度分析方法对我国闲置土地的内在机理与现实根源进行分析，并且得出：土地闲置的政治成本和经济成本小而利润巨大的利差，在政府、企业和历史原因的直接影响下出现了大量闲置土地。基于此，本章提出要从完善法律制度建设，改变土地闲置巨大利差现实入手，构建闲置土地治理框架，并在相关配套建设的支撑下有效解决闲置土地问题。

第四篇为土地资源利用：多元治理与自主治理，由第十章（公共资源、公共政策与自主治理——甘肃省抓喜秀龙乡草场治理案例研究）、第

十一章（GAP模式与国际流域资源开发：对我国西南地区水资源开发的启示）和第十二章（城市新建住宅质量管理体系创新：多元合作治理视角）共三章组成。

为避免公有地悲剧、明晰产权，草场治理中冬季草场被承包到各家各户，夏季操场仍保持公有，然而承包到户的政策效果存在很大争议。部分学者认为牧民的自主治理能力被忽视，根据奥斯特罗姆的自主治理理论，在满足八项原则的前提下，牧民们可以不依靠外部约束有效管理草场。第十章通过对甘肃省天祝县抓喜秀龙乡的案例调查发现，自主治理的几项原则——集体选择、监督、分级制裁和对组织权的最低限度的认可——并未满足，良好的草场治理需要牧民、政府的共同参与。

2010西南旱灾凸显该地区水利建设之积弊，加快当地水资源的开发已刻不容缓。但西南地区水资源开发面临着水源分布不均、环保难度较大、建设资金短缺以及国际水权争端四方面的难题。土耳其两河流域GAP项目成功解决了类似问题。第十一章通过借鉴GAP经验，构建出了西南地区水资源开发模式，并在水利建设、环境保护、工程融资和化解国际水权争端四方面为我国水资源开发与利用提供借鉴。

由于商品住宅建设的产品特质与我国在城市商品住宅建设中形成的体制性原因，各地商品住宅质量问题层出不穷，消费者有关住宅质量问题的投诉也呈上升趋势，对现行商品住宅质量政府管理体制进行反思与重构势在必行。第十二章结合我国商品住宅质量政府管理体制发展沿革，分析现行商品住宅交付前后各相关主体的质量责任与义务及存在的问题，提出了我国城市商品住宅质量政府管理体制重构的创新政策建议。

第五篇为城市更新的国际经验，由第十三章（发达国家棕地再开发经验及对中国的启示）和第十四章（首尔清溪川复原设计经验及其对我国城市更新的启示）两章组成。

发达国家因工业化起步较早、科技发达，凭其多层次的治理结构、完善的律框架与强大的资金保障体系在棕地再开发中走在了世界前列。第十三章通过对发达国家棕地再开发的经验进行总结，提出我国应积极借鉴发达国家

棕地再开发经验，从治理结构、法律架构和资金保障体系三方面入手，努力推动棕地再开发工作的顺利展开，快速实现区域与城市可持续发展。

当前我国正处于城市更新与新型城镇化建设的快速发展期，城市更新建设项目离不开人文内涵的挖掘。第十四章通过对韩国首尔清溪川复原工程交通改造、河道整治、水体和景观设计创新走出的一条特色道路进行系统总结，对我国城市更新方案设计在注意自然契合与和谐、挖掘人文内涵、重视多元参与网络等方面提供了有益启示。

第一篇

创新历程回顾



