

# 版权所有 翻印必究

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

制度变迁中的城乡土地市场发育研究/刘小玲著 .—广州：中山大学出版社，2005.7

ISBN 7 - 306 - 02569 - 4

I . 制... II . 刘... III . 土地制度—研究—中国 IV . F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2005 ) 第 046031 号

---

责任编辑：李海东

封面设计：大象

责任校对：何凡

责任技编：黄少伟

出版发行：中山大学出版社

编辑部电话 ( 020 ) 84111996 , 84113349

发行部电话 ( 020 ) 84111998 , 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传真：( 020 ) 84036565

印 刷 者：广州市番禺市桥印刷厂

经 销 者：广东新华发行集团

规 格：850mm×1168mm 1/32 10.125 印张 272 千字

版次印次：2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

定 价：20.00 元

---

本书如有印装质量问题影响阅读，请与承印厂联系调换

## 内 容 提 要

本书综合运用了经济学特别是新制度经济学的基本理论和方法，对我国建国以后并经由市场化改革以来城乡土地制度的变迁轨迹及土地市场的发育状况、面临的矛盾、制度障碍及深层次原因等进行了系统分析。研究表明，渐进式的制度变迁和我国经济发展战略的路径选择是导致我国土地市场发育滞缓、城乡土地市场分割的根本成因。作者将对我国渐进式的土地制度改革及绩效进行深入剖析，并运用现代产权理论分析我国城乡土地产权的界定以及中央政府、地方政府和土地使用者之间的博弈过程，地方政府在土地市场化进程中的作用和职能定位，农用地向非农用地转化的刚性约束和转化机制等，提出对农用地实行国家保护政策，对农用地非农化实行国家调控和市场机制相结合的有效的土地非农化机制。在此基础上，建立以土地用途管制、区分公益性和经营性两类不同性质的农地转用、实行农用地与非农建设用地市场相分离、非农建设用地与城市用地市场全面接轨的城乡一体化的土地市场体系，打破城乡分割的二元体制。最终实现城乡土地市场从割裂走向融合，并构建我国城乡一体的土地市场运行体系框架。在此过程中，特别对广东土地制度创新和土地市场的发育进行了实证分析。最后还分析了土地市场化与土地可持续利用之间的关系。

## 序

土地是重要的生产要素，是财富之母、立国之本、民生之本。土地是稀缺的自然资源，又是巨大的社会资产。人们对赖以生存与发展的物质基础——土地的研究却相对不足，尤其是对土地经济、产权制度的研究至今都只能说是少之又少。在这种情况下，我们欣喜地看到刘小玲副研究员的专著《制度变迁中的城乡土地市场发育研究》已经完稿，并交由中山大学出版社出版。

刘小玲同志研究土地经济应该说由来已久。早在 20 世纪 80 年代末，在她的研究生时代就开始关注和研究土地问题，以她良好的经济学基础和对我国宏观经济各个层面制度改革的深刻理解，敏锐地、独立地将自己硕士学位论文选题定为《城市土地使用制度改革与城市经济体制的配套改革》，全方位地分析了土地使用制度改革与财税体制、金融体制、企业经济体制改革的互动关系，取得了论文答辩的优良成绩并受到好评。刘小玲同志毕业后进入广东省社科院宏观经济所（原经济研究所）工作。10 多年来，在各项课题研究任务繁重的情况下，她仍不间断地默默耕耘，研究土地经济问题，并取得新的研究成果，在省级以上学术刊物发表数篇有关土地的论文，如《转轨时期我国土地市场化进程中的主要问题及对策》、《珠三角城市化进程中的土地问题及对策》、《珠三角城市化与可持续发展问题的思考》等。刘小玲同志连续两年参与主持编纂《广东经济发展蓝皮书》（2003 年、2004 年），并承担了专题论文《广东土地制度的创新研究》、《广东土地资源可持续利用研究》的撰写。这显示出她一直坚持站在土地经济研究的前沿。在这些研究长年累积的基础上，她现又系统撰

写出版此新专著，亦可谓“十年磨一剑”，功力在其中。

该书是一部有相当深度的理论著作。其鲜明特色有：

(1) 在研究方法上有所突破。既以马克思主义经济学理论为基础，又引进西方经济学的现代产权理论和新制度经济学的制度变迁理论、博弈理论，并借助有关模型，试图建立有关土地利用效率评价模型，显得较有新意。同时也运用实证方法，对广东土地市场发育进行实证分析。

(2) 在借鉴国内外有关土地经济的现有研究成果的基础上，提出并强调应将我国城乡土地市场作为统一的、不可分割的土地市场体系综合地加以研究；同时将土地市场发育进程放在我国整体经济体制市场化改革的宏观背景中加以分析，而不是孤立地分析土地市场，其论述具有全局性、现实感、立体感。

(3) 运用制度变迁理论，深入分析我国经济转型期土地制度变迁的轨迹，在和国外一些国家土地制度的比较中阐明如何走出一条全新的具有中国特色的土地市场化道路，并力求在制度变迁中节约变革成本。

(4) 以土地利用可持续发展观为指导提出土地利用效率多重价值评价体系，并建立制度变迁效率评价模型。这些分析研究是十分有价值、有见地的，也是本书的创新之处。

此书的出版对我们观察和思考我国土地制度改革的进程，对发展和完善我国社会主义土地市场体系、促进城乡统一的土地市场的形成无疑都甚有裨益，许多观点和意见亦可供决策部门参考，具有应用价值。还有许多问题引起我们的沉思，诸如：我国城市与农村二元的土地所有制结构改革发展方向应何去何从，这是关系土地制度改革根本的大问题；在既定的二元的土地所有制结构下，如何做到国有土地与集体所有土地“同地、同价、同权”；国有土地市场化中政府职能定位；集体所有的“经营性用地”可否越过“征地”，直接进入市场；农民宅基地可否建房出让、出租；等等。这些都是现实经济生活中的实际问题，需要进

一步深入探索。我们期望刘小玲同志再接再厉，在现有研究的基础上，持续不懈地在土地经济研究这一广阔的领域精心耕耘，并不断取得丰硕的成果。

勉为序。

周治平<sup>①</sup>

2005年4月于暨南园

---

<sup>①</sup> 序的作者系暨南大学经济学院资深教授、全国知名土地经济专家。

# 目 录

第一章 导 论.....	( 1 )
第一节 研究背景.....	( 1 )
第二节 制度变迁的一般理论框架.....	( 3 )
第三节 研究意义和目的.....	( 7 )
第四节 研究思路、方法与特点 .....	( 11 )
第二章 土地市场经济理论概述 .....	( 15 )
第一节 土地的内涵、属性及特征 .....	( 15 )
一、土地的内涵及其重要性 .....	( 15 )
二、土地的基本属性 .....	( 18 )
三、土地的主要特征 .....	( 19 )
第二节 土地价值与土地价格的理论进展 .....	( 21 )
一、有关土地价值争论的回顾 .....	( 21 )
二、土地价值理论的最新进展 .....	( 23 )
三、农村土地价值的实现 .....	( 25 )
第三节 土地市场基本理论 .....	( 30 )
一、土地市场的内涵 .....	( 30 )
二、土地市场的特点 .....	( 34 )
三、对土地市场的微观经济学分析 .....	( 35 )
四、土地市场化配置中的“市场失灵”与政府管理 .....	( 37 )

第三章 我国土地产权制度变迁的轨迹、效率评价及目标模式 .....	(41)
第一节 土地产权制度变迁的一般理论与我国现状概述 .....	(42)
第二节 我国城乡土地产权制度变迁的历史回顾 .....	(45)
一、我国农村土地产权制度的几次变迁 .....	(45)
二、城市(国有)土地产权制度的变迁轨迹:实践与问题 .....	(56)
第三节 我国土地制度变迁的效率评价 .....	(62)
一、制度变迁效率的评价标准:同意的一致性 .....	(64)
二、制度变迁效率评价模型在我国土地制度变迁中的应用分析 .....	(65)
三、结论 .....	(69)
第四节 我国土地产权制度变革的基本思路及目标模式 .....	(70)
第四章 我国土地市场的建立与发育 .....	(77)
第一节 土地市场建立的宏观背景和基础 .....	(77)
一、我国市场经济体制建立的宏观背景 .....	(77)
二、土地市场在社会主义市场体系中的地位 and 作用 ...	(80)
三、土地市场建立的基础 .....	(84)
第二节 现阶段我国土地市场的发育程度的基本判断 ...	(86)
第三节 土地市场发育的制度障碍及其原因分析 .....	(100)
一、土地产权障碍对土地市场发育的影响 .....	(101)
二、制度供给滞后对土地市场发育的制约 .....	(103)
三、城乡二元结构对土地统一市场形成的制约 .....	(104)
四、社会保障体系不完善对土地市场发育的影响 .....	(106)
五、政府对土地市场发育的影响(兼论政府机构职能的转变) .....	(107)

第四节 转轨时期我国城市土地市场化面临的主要问题 及对策 .....	( 110 )
一、城市土地双轨制及其引发的问题 .....	( 110 )
二、对策探讨 .....	( 114 )
第五章 土地市场发育中的土地产权界定及博弈分析 .....	( 119 )
第一节 我国土地市场发育中的土地产权界定 .....	( 119 )
一、产权及产权的界定 .....	( 119 )
二、土地产权安排与土地市场流转：一个基本模型 .....	( 121 )
三、基本模型的应用分析 .....	( 127 )
四、结论 .....	( 131 )
第二节 我国土地市场发育的三方博弈分析 .....	( 132 )
一、土地市场发育：从两两博弈到三方博弈 .....	( 132 )
二、模型分析 I：中央政府与地方政府的博弈分析 .....	( 134 )
三、模型分析 II：地方政府与土地占有者的博弈分析 .....	( 138 )
四、结论与问题 .....	( 143 )
第六章 我国土地管理体制演变及地方政府职能的定位 .....	( 145 )
第一节 我国土地管理体制的演变、存在的主要问题 及其改革方向 .....	( 145 )
一、我国土地管理体制演变的历程 .....	( 145 )
二、现行土地管理体制存在的问题 .....	( 147 )
三、我国土地管理体制改革的基本方向 .....	( 151 )

第二节	我国土地市场化制度变迁中地方政府的作用 与定位 .....	( 152 )
一、	制度变迁的方式与问题 .....	( 152 )
二、	制度变迁中地方政府“准市场主体”地位的确定 .....	( 155 )
三、	地方政府行为与挥色土地市场的形成 .....	( 157 )
四、	土地市场发育中地方政府职能的定位分析 .....	( 160 )
第三节	政府职能的转变与非经营性用地的改革方向 .....	( 161 )
一、	土地市场发育中地方政府职能的转变 .....	( 161 )
二、	非经营性用地的改革方向 .....	( 170 )
第七章	建立完善的城乡土地市场 .....	( 176 )
第一节	城乡二元土地市场的形成：背景及影响 .....	( 177 )
一、	建国初期我国经济发展战略的形成及其影响 .....	( 178 )
二、	城乡二元土地市场的形成及其弊端 .....	( 183 )
第二节	土地市场结构及其运行牛式 .....	( 185 )
一、	城乡土地市场结构的形成与特点 .....	( 185 )
二、	土地市场运行模式的选择 .....	( 193 )
第三节	农村土地市场的培育 .....	( 197 )
一、	农用地转化为非农用地的调控机制与途径 .....	( 197 )
二、	农村土地市场的培育对策 .....	( 201 )
第四节	城乡土地市场体系的建立 .....	( 203 )
一、	构建城乡土地制渡变迁的联动机制 .....	( 203 )
二、	培育竞争性的土地市场主体和完善的土地市场体系， 促进城乡统一市场的形成 .....	( 208 )
三、	建立统一的城乡土地市场体系框架 .....	( 210 )

第八章 广东土地制度的创新与土地市场的发育 .....	( 213 )
第一节 广东社会经济的发展对现行土地制度提出了 挑战 .....	( 213 )
一、广东经济发展迫切需要规范农村集体土地流转 制度 .....	( 213 )
二、城市化的加速发展对现行土地制度提出了挑战 .....	( 215 )
三、产业结构调整与现行土地制度和法规有很大冲突 .....	( 216 )
四、“入世”对现行土地制度的挑战 .....	( 217 )
第二节 制度创新是解决目前广东土地使用制度与土地 利用矛盾的关键 .....	( 219 )
一、进一步完善农村集体所有的土地制度，对农村土地 使用制度进行创新 .....	( 219 )
二、耕地制度的改革与创新 .....	( 222 )
三、征地制度的改革 .....	( 225 )
第三节 广东土地市场的发育状况及问题 .....	( 226 )
一、第一阶段，试点探索阶段（1987—1991年） .....	( 226 )
二、第二阶段，发育阶段（1992—1997年） .....	( 231 )
三、第三阶段，逐步成熟阶段（1998年至今） .....	( 237 )
第四节 广东佛山市南海区农村股份合作制改革的背景、 基本做法、成效及存在问题 .....	( 245 )
一、改革背景和基本做法 .....	( 247 )
二、南海农村股份合作制改革存在的主要问题 .....	( 249 )
三、深化改革的路径选择 .....	( 253 )
第九章 土地市场化与土地可持续利用的关系研究 .....	( 256 )
第一节 土地产权制度与土地可持续利用的关系 .....	( 256 )

第二节 城市化、耕地保护与土地可持续利用的理论分析 .....	( 258 )
一、城市化与耕地保护关系的思考 .....	( 258 )
二、工业化、城市化的快速推进与相关制度滞后存在矛盾 .....	( 259 )
三、土地市场化进程中要处理好土地高效利用与生态环境保护的关系 .....	( 260 )
第三节 实现我国土地可持续利用的路径选择 .....	( 261 )
第四节 广东土地资源可持续利用研究 .....	( 267 )
一、对广东土地利用模式的反思 .....	( 268 )
二、广东土地资源利用中存在的主要问题 .....	( 272 )
附 录 .....	( 278 )
参考文献 .....	( 303 )
后 记 .....	( 308 )

# 第一章 导 论

## 第一节 研究背景

土地作为自然资源，是人类生存和生产的基本条件，是社会生产力的根本源泉。对土地问题的研究古已有之。我国春秋时期的著名政治家管仲曾说过：“地者，万物之本源，诸生之根苑也。”近代西方古典经济学派创始人威廉·配弟有一句名言：“土地是财富之母，劳动是财富之父。”革命导师马克思则指出，土地是“一切生产和一切存在的源泉”，是人类“不能出让的生存条件和再生产条件”。

建国以来一直到 1977 年，我国土地经济研究基本停滞。1978 年实行改革开放以后，土地经济研究开始复苏。1987 年党的十三大明确提出“社会主义市场经济体系不仅包括商品市场，也包括生产要素市场”，开始了土地经济研究的繁荣时期。1987 年深圳敲响了国有土地使用权拍卖的第一槌，1988 年全国十届人大通过的《宪法（修正案）》提出“允许土地使用权依法转让”，我国土地经济研究无论是理论还是实践都进入了一个空前活跃的阶段。这一阶段城市土地使用权市场首先发育起来，经济理论界对城市土地经济问题进行了多方面的探讨，对城市土地市场的性质、结构、运行机制，收益分配等进行了广泛的讨论。（本人作为主要参加者之一参与了广东省社会科学“八五”规划课题“城市土地经济运行”的研究和专著的写作，《城市土地经济运行》一书 1990 年由广东高等教育出版社出版，1999 年被评为广东社

科规划优秀成果。)在实践中由于土地市场化仅仅限于部分国有土地使用权的有偿转让和再转让,城市土地配置双轨运行,由此引发寻租和土地利用效率低下、企业竞争条件不公平等现象。城市土地市场的运营,为城市土地的合理利用、城市基础设施的建设和城市面貌的改观提供了保障。城市土地使用权市场的建立和运作给农村土地市场的发育起了很大的示范作用。进入20世纪90年代中期以来,在经济较为发达的东部沿海地区,非农劳动收入越来越成为农民收入的主要来源,农村劳动力向非农产业的转移规模不断扩大,我国农地流转市场在不同地区不同程度地趋向活跃。实践的发展已突破了国家法规的界定,由于现行法规的滞后,土地私下交易引发了许多矛盾和纠纷。在这种背景下,安徽、广东及江苏部分地区先后颁发了试行农村集体建设用地流转的地方性法规,为制定全国性的政策探索了路子。这一阶段,理论界对农村土地市场的客体有不同的认识。一部分人主张改革农村集体所有权,土地所有权也可进入市场;大部分人主张搞活土地使用权和经营权,土地使用权进入市场。2003年3月起实施的《农村土地承包法》,明确提出稳定和完善以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制,赋予农民长期而有保障的土地使用权,第一次把农民的土地使用权界定为物权,通过立法的形式把农民的土地承包经营权稳定下来,为农村土地流转创造了条件。尽管《农村土地承包法》还有许多方面需要突破(其涉及面主要是以“土地的农业用途”为限),但它毕竟是20年来第一次以明确的法律形式确认保护农民的土地使用权、收益权和转让权,为农村土地市场发育提供了法律确定的产权保障。

国内对土地市场经济问题研究的著作,大都把城市土地问题和农村土地问题分开,近年来许多研究农村土地市场的著作绝大部分都局限于农地使用权市场发育,避开了农地非农化过程中实际存在的农村土地所有权的让渡,以承认国家强制性征地为农地非农化的惟一合法途径为前提,因而很难把农村土地市场和城市

土地市场作为土地市场体系中平等的组成部分来考察，研究不能作到系统、深入。本书将在借鉴国内外已有的研究成果的同时，运用经济学的基础理论和现代产权理论，从制度经济学的研究视野，对我国土地市场发育进行全方位的、专题性的研究。

## 第二节 制度变迁的一般理论框架

把制度因素从政治学、政治哲学等领域引入经济学领域作为经济学的研究对象，是新制度经济学对正统经济理论的一场革命。传统经济理论的三大基石是天赋要素、技术和偏好，在新制度经济学视野中，制度则是经济理论的“第四块基石”。制度是一个社会的游戏规则，和为决定人们的相互关系设定的一些制约。制度至关重要，土地、劳动和资本这些要素，有了制度才得以发挥功能。

制度是由正式规则、非正式规则与实施机制三部分构成的。正式规则是指人们有意识创造的一系列政策法规，包括政治规则、经济规则和契约，以及由这一系列规则构成的等级结构。非正式规则是人们在长期交往中无意识形成的，具有持久的生命力，并构成代代相传的文化的一部分。非正式规则与正式规则共同构成了人类行为的制度框架。实施机制即实施制度的环境与条件，制度实施机制的主体一般都是国家，离开了实施机制，任何规则就形同虚设。

制度变迁理论是新制度经济学的一个重要内容，其代表人物是科斯、诺思等。他们强调，技术的革新固然为经济增长注入了活力，但人们如果没有制度创新和制度变迁的冲动，并通过一系列制度（包括产权制度、法律制度等）构建把技术创新的成果巩固下来，那么人类社会长期经济增长和社会发展是不可设想的。制度变迁的原因之一是相对节约交易成本，即降低制度成本，提

高制度效益。因而制度变迁是一个制度的替代、转换过程和交换过程，它可以被理解为一种效益更高的制度（“目标模式”）对另一种制度（“起点模式”）的替代过程，以及新旧制度的交易过程。作为一种“公共物品”，制度同其他物品一样，其替代、转换与交易活动存在种种技术的和社会的约束条件。实际制度需求的约束条件是制度的边际转换成本等于边际收益。与之相对应，实际制度供给的约束条件是边际转换成本等于制度的边际收益。作为制度变迁的结果，必须实现有效的制度均衡，即达到制度的边际替代成本最小。交易费用是新制度经济学最基本的概念。产权制度是制度集合中最基本、最重要的制度。产权是市场交易的前提（科斯，1960），产权问题是市场经济体制建设的核心问题。土地产权权能完善、界定清晰是培育土地市场的重要条件。

制度均衡就是人们对既定制度安排和制度结构的一种满意状态或满足状态，因而无意也无力改变现行制度。制度均衡是一种理想状态，实际上是指制度达到了“帕累托最优”（Pareto efficiency）。制度非均衡是人们对现存制度的一种不满意或不满足，意欲改变而又尚未改变的状态。制度变迁实际上是对制度非均衡的一种反应。在社会经济发展过程中，制度非均衡是一种“常态”，制度非均衡的轨迹也就是制度变迁的轨迹。制度均衡像“帕累托最优”一样只是一种理想状态，即使偶而出现也不可能持续存在。<sup>①</sup> 制度变迁从某种意义上讲是一种生产关系的调整过程。有效的制度能促进经济发展，而不利的制度则阻碍经济发展。我国土地制度的每一次变迁，都是社会生产力的发展迫使与之不适应的生产关系发生改变的过程。

在马克思主义政治经济学那里，制度是人与人之间结成的生产关系的集合，同时也是政治上层建筑的重要组成部分。马克思

<sup>①</sup> 卢现祥著：《西方新制度经济学》，中国发展出版社 2004 年版，第 145、146 页。

主义的制度研究作为规范研究，有其独有的逻辑框架。它是从生产力与生产关系这一基本的矛盾运动中去理解制度的作用，通过深入研究人与人之间关系的制度规定性，探讨了如何通过社会变革改革旧制度、建立新制度以满足自由、平等和解放的要求，从而使人类实现永恒的理想社会。特别是严厉地批判了资本主义制度的不合理性和反动性，论证了新型的社会主义制度代替资本主义制度的历史必然性。马克思主义的制度研究无论是前提条件还是内在逻辑结构方面都不同于西方新制度经济学。

我国正处于经济转型期，即从传统的计划经济向市场经济的转变或过渡，转型的实质是制度变迁或制度创新。我们运用新制度经济学理论和方法研究我国土地市场化制度变迁问题，其制度目标模式不是新的根本制度，而是新的经济体制——市场经济体制。即中国市场化制度变迁的本质内容是定位在市场取向与建立市场经济体制上。市场化制度变迁必须实现两个突破：一是突破传统的计划经济体制，建立市场经济体制；二是突破传统的市场经济体制，建立新型的社会主义市场经济体制。中国市场制度的生成方式是引进式或移植式的，在移植的过程中大胆创新，使市场制度本土化，即建立中国式的社会主义市场经济体制。制度目标模式的选择是动态化、渐进性的，渐进式的制度变迁构成了我国土地市场发育的发展背景。我国土地市场的发育既不能像美日等发达市场经济国家一样，实行私人所有，拥有完善的市场制度，也不可能像俄罗斯和东欧国家那样，随经济体制的转型，推行土地私有化，建立土地市场。我国只能有区别地借鉴国外经验，走出一条全新的具有中国特色的社会主义市场经济道路，这是我国土地市场化的本质特点。

土地制度与土地市场（实际上是土地使用权市场）发育关系紧密而不可分割。在中国目前的土地制度框架下，通过土地市场机制的作用和土地资产的运行，提高土地经济绩效，达到优化土地资源配置的目的，不仅是可行的，而且是必要的。我们已经采

取了相应的制度安排来促进城市土地使用权市场的发育和规范，提高了土地利用效益。农村土地市场的发育由于受法规制度滞后的影响，起步晚，发育水平低，尽管各地根据实际情况实行了一些制度创新，如广东南海土地股份制经营试点，安徽、广东、江苏等地实行了农村集体建设用地使用权流转，但由于我国地域宽广，经济发展水平差异大，广大的农村地区信息不灵，交通不便，一方面存在农村土地分散化经营和低效率使用，另一方面在经济较为发达的地区，特别是城郊结合部还存在大量不规范、无保障的农村土地私下交易，隐形市场很普遍，农民的土地权益得不到保证。

在制度变迁中，存在着报酬递增与自我强化机制。这种机制使得制度变迁一旦走上某条途径，它的既定方向会在以后的发展中得到自我强化，即路径依赖。沿着既定的路径，制度变迁可能进入良性循环轨道，迅速优化，也可能沿着错误的路径走下去而导致劣化，甚至会被“锁定”在某种无效率状态之中。初始的制度选择会强化现存制度的刺激和惯性，因为沿着原有制度变迁的路径和既定方向，总比另辟蹊径来得方便。路径依赖形成的深层次原因是既得利益集团的压力。因而新旧体制转轨的国家需要不断解决“路径依赖”的问题。

新制度经济学家把制度作为经济分析的一个内生变量来对待，指出制度的经济功能是降低交易成本，为经济提供服务，为实现合作创造条件，提供激励机制，减少个人收益与社会收益之间的差异，最终导致经济增长。