

ZHONGGUO CHENGSHI TUDI SHICHANG
JIEGOU YANJIU

中国城市土地市场 结构研究

李健建 / 著



经济科学出版社

中国城市土地市场 结构研究

STUDIES ON CHINA'S URBAN LAND
MARKET STRUCTURE

李健建 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

中国城市土地市场结构研究

李建建 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印刷

河北三河德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.375 印张 200000 字

2004 年 12 月第一版 2004 年 12 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-4600-0/F·3872 定价：15.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内 容 提 要

从20世纪80年代开始,我国城市土地制度经历了一场历史性变革,以土地有偿使用为起点,以土地资源配置市场化为目标的城市土地使用制度改革蓬勃发展,城市土地市场应运而生。然而,我国城市土地市场发育尚未成熟,土地市场结构存在缺陷,土地市场交易秩序混乱,土地集约利用和市场配置程度低,国有土地资产收益流失严重。由此可见,健全城市土地市场体系,完善市场结构和运行机制,维护土地所有者与使用者的合法权益,拓展土地资产的多种经营方式,提高土地利用效率,实现土地资源的优化配置,仍然是摆在我们面前的重要课题。本书以马克思的土地经济理论为指导,分析了城市土地市场的形成及其结构体系,在坚持城市土地国家所有的前提下,提出构建一种既符合现代产权制度、又能满足城市经济社会发展要求,既能最大程度地实现有关各方的经济利益、又能充分发挥政府职能的城市土地市场体系的思路。本书运用定性分析与定量分析、规范分析与实证分析相结合的方法,系统地探讨了城市土地市场的内部结构关系,对完善土地市场结构和土地市场管理提出具有前瞻意义的政策建议。

【关键词】 城市土地 土地产权 市场结构

ABSTRACT

Since the early 1980's, China's urban land system has experienced a historic reform. Beginning with the use of land with payment, aiming at the marketing of land resource allocation, the urban land use system reform is performing zealously and thus urban land market came into being. However, the development of China's urban land market is incomplete, land market structure existing disfigurement, land market exchange disordered, the level of intensive exploitation of land and market allocation still low, and a large amount of state-owned land benefits losing. Therefore, the vital issues facing us at present are to perfect the urban land market system, to perfect land structure and function mechanism, to maintain the legal rights and interests of owners and users of the land, to expand various management ways of land resource, to enhance the use efficiency of land, to optimize the allocation of land resource. With the guidance of land economics of Marxism, the thesis analyzes the formation and structure system of urban land market. Adhering to the precondition of the state ownership of urban land, the thesis brings forward the thought to construct a urban land market system of conforming to modern property right system, meeting the demand of the development of urban economic society, maximizing benefits of various aspects, perfecting of the function of government. Applying to the qualitative analysis and quantitative analysis, and combining the normative

中国城市土地市场结构研究

analysis with positive analysis, the thesis systemically probes into the inherent structure relationship of urban land market, and brings forward the foresighted policy suggestion on perfecting the land market structure and land market management.

Key words: *urban land land property right market structure*

目 录

第一章 绪论	1
第一节 城市土地市场结构研究的背景	1
第二节 城市土地市场结构研究的意义和目的	4
第三节 研究思路、方法与创新	8
第二章 城市土地市场配置的理论基础	11
第一节 城市土地及其特征	11
第二节 城市土地的构成	16
第三节 城市土地产权	24
第四节 城市地租与地价	28
第三章 城市土地市场的形成与特征	42
第一节 中国城市土地使用制度改革	42
第二节 城市土地市场的特征	49
第四章 城市土地市场结构	54
第一节 城市土地市场结构的形成与特点	54
第二节 城市土地市场结构体系	56

第五章 农地征购市场	61
第一节 中国征地制度的历史沿革与现状分析	61
第二节 征地制度改革与征购市场的构建	74
第三节 农地征购市场的运作	83
第六章 城市土地初级市场（一）	94
第一节 城市土地初级市场形成的基础	94
第二节 城市土地初级市场的运行模式	100
第三节 城市土地初级市场的运行分析	106
第七章 城市土地初级市场（二）	121
第一节 城市土地初级市场的出让方式	121
第二节 城市土地初级市场交易方式的多样化	134
第三节 政府对城市土地初级市场的管理	143
第八章 城市土地次级市场	155
第一节 城市土地次级市场与初级市场的关系	155
第二节 城市土地次级市场的分类	161
第三节 城市土地次级市场的交易方式	168
第四节 城市土地次级市场交易的规范化	173
附表：	
2001年土地供应及收益（按省、市分列）	180
附录：	
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和 转让暂行条例	182
国土资源部关于进一步推行招标拍卖出让国有 土地使用权的通知	189

中华人民共和国国土资源部令——闲置土地处置办法·····	192
关于建立土地有形市场促进土地使用权规范 交易的通知·····	196
国务院关于加强国有土地资产管理的通知·····	200
中华人民共和国国土资源部令——招标投标 挂牌出让国有土地使用权规定·····	205
关于印发《进一步治理整顿土地市场秩序工作方案》 的通知·····	211
进一步治理整顿土地市场秩序工作方案·····	211
中华人民共和国国土资源部令——协议出让 国有土地使用权规定·····	217
主要参考文献·····	221
后记·····	225

第一章 绪 论

第一节 城市土地市场结构研究的背景

土地作为自然资源，是人类生活和生产的基本条件，它既是社会生产力的源泉，也是社会生产力的构成，因而人们历来都重视对土地与生产力关系的研究。我国春秋时期的管仲曾说过，“地者万物之本源，诸生之根苑也。”北魏贾思勰则指出：“顺天时，量地利，则用力少而成功多。任情返道，劳而无获。”在近代西方经济学中，“土地是财富之母”是古典学派创始人配第的名言。马克思则指出，土地是“一切生产和一切存在的源泉，”^①是人类“不能出让的生存条件和再生产条件。”^②

在市场经济条件下，土地成为商品，是使用价值与价值的统一体。土地的利用或配置必须通过市场而进行，即把土地作为价值物，通过市场交易转让到不同的土地使用者手中。土地的使用必须支付经济代价，土地的配置和价值运行并轨，从而使土地具有聚财、增值的功能，土地表现出明显的资产特征，是自然资源与资产的统一。在我国，土地资产是国有资产的主要组成部分。全国国有资产总额 33 万亿元，其中土地资产 25 万亿元，占 76%。因此，研究土地经济问题，既要重视土地资源的保护和优化配置，又要注

① 《马克思恩格斯全集》第 12 卷，人民出版社 1962 年版，第 757 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社 1974 年版，第 916 页。

重土地资产的价值运行。从这二者的关系来看，前者是最终目的，后者是实现目的的手段，即通过土地资产的运行和土地市场机制的作用，达到土地资源保护和优化配置的目的。为此，必须建立一个规范、高效的土地市场。

城市的形成与发展是以土地为环境基础，离开土地城市就难以存在。现代城市是一个以人为主体的，以空间环境利用为特点，以聚集综合效益为目的，集约人口、经济、科学文化的空间地域大系统，它的形成与发展是与土地城市化同步进行的。城市经济、社会的发展过程与城市土地的开发利用过程密切相关，城市土地是城市经济运行中的重要资产，因而城市土地资源的合理利用和城市地产的高效运作，便成为研究城市经济、社会发展的重要课题。随着城市经济生活的日益复杂，人地关系也日趋紧张，对城市土地经济问题的深入研究也就更具有现实性。“经营城市”就是人们在经营城市土地基础上提出的新理念。土地资产是城市政府可以经营的主要的资产之一。

我国土地使用制度改革的目标取向是土地资源配置的市场化。城市土地市场在我国经历了一个否定之否定的发展过程。新中国成立初期，城市土地在全面实行国有化之前，存在着私有土地使用制和国有土地使用制两种所有制形式。1950年4月3日政务院公布的《契税法暂行条例》第8条指出：“各机关与人民相互间有土地房屋之买卖、典当、赠与或交换行为者，均应缴纳契税。”直到1956年，城市私有土地基本上可以买卖、出租、入股、典当、赠与或交换等。1956年1月18日中共中央书记处《关于目前城市私有房产基本情况及社会主义改造的意见》中规定：“一切私人占有的城市空地、街基地等地产，经过适当办法，一律收归国家。”^①从而实现了城市土地的全面国有化。至于城市国有土地的使用，则“由

^① 转引自毕宝德：《中国地产市场研究》，中国人民大学出版社1994年版，第27页。

当地政府无偿拨给使用，均不必再缴租金”。^① 1982年制定的《宪法》第10条则明确规定：“任何组织和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”这就形成了计划经济体制下的无偿、限期、无流动的土地使用制度。这种排斥市场机制的土地配置方式导致城市土地使用不合理，土地的利用效率低下，浪费现象严重，不能形成城市建设资金的良性循环，阻碍城市基础建设的发展。随着我国改革开放进程的发展，原有的城市土地使用制度已难以适应形势发展的需要，客观上要求改变土地使用制度，即由无偿使用改为有偿使用，由土地使用权不允许流动改为允许流动。在总结经济特区和沿海开放城市试点经验的基础上，1988年全国人大通过了宪法修正案，规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”。1990年国务院颁发《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，对土地使用权的出让、转让、出租、抵押、终止等问题都作了明确的规定。至此，城市土地有偿使用和土地流转制度在法律上得以确认，在实践中逐步实行。特别是党的十四大确立了社会主义市场经济体制的目标模式，要逐步建立和发展社会主义市场经济，就必须大力培育和发展市场体系，着重发展包括土地市场在内的生产要素市场。党的十五大报告再次强调“要加快国民经济市场化进程。继续发展各类市场，着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场，完善生产要素价格形成机制。改革流通体制，健全市场规则，加强市场管理，清除市场障碍，打破地区封锁、部门垄断，尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系、进一步发挥市场对资源配置的基础性作用。”^②

城市土地市场作为社会主义市场经济体系的一个子系统，其发育程度与运行状况直接关系到整个市场体系的构筑和完善。城市土地市

^① 转引自毕宝德：《中国房地产市场研究》，中国人民大学出版社1994年版，第27页。

^② 转引自《学习中共十五大文件讲解》，中共中央党校出版社1997年版，第22页。

场本身也是一个由若干子系统组成的系统，其本身的构造，既存在着横向结构系统，又存在着纵向结构系统。因而，在培育和发展我国城市土地市场的过程中，必须从理论上深入地系统地研究城市土地市场的结构，结合城市经济发展的客观规律，揭示和说明城市土地市场内部结构组成状况及其相互关系，对城市土地市场内部结构细化与组织构成，进行静态研究和动态分析，为深化土地使用制度改革奠定必要的土地市场理论基础，促进城市土地市场的健康、高效运行。

第二节 城市土地市场结构研究的意义和目的

一、研究的意义

随着我国土地使用制度改革的深化和土地市场的发育，理论界围绕城市土地市场的运行问题进行了多角度的探讨，对土地产权理论、土地市场运行机制、土地市场利益分享、土地管理制度及土地保护等问题作了较深入的研究，在众多领域取得突破性研究成果。但对城市土地市场结构的研究方面，还缺少系统的研究成果。笔者认为，深入研究城市土地市场结构关系，无论是对社会主义市场经济体系的完善，还是对城市土地市场体系的构建，都具有重要的理论和现实意义。

第一，深入研究城市土地市场结构是完善社会主义市场经济体系的需要。

我国要建立社会主义市场经济体制，必须培育和发展市场体系，以充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。市场是按照商品和生产要素自由流动和转换需要而产生和发展的，按照商品经济客观要求和内在联系建立的市场应是一个完整统一的市场。市场

体系的建立和完善是商品经济不断由低向高发展的结果，而各类市场的形成和发展，也是伴随着商品经济各个发展阶段的需要应运而生。在整个市场体系中，土地市场是源头市场，因为一般生产资料或者是土地产品，或者是土地产品的加工产品；消费资料或者直接来自土地产品或依托于土地而产生，迄今为止，人类社会的商品和生产要素都直接或间接来自土地，社会生产和流通也依托于土地。因此，建立和完善市场体系，必须高度重视土地市场的培育和完善，城市市场经济的建立和发展，必须以城市土地市场的发展为基础。在传统的计划经济体制下，城市土地不是商品，地租和地价不复存在，城市土地无偿使用，并且不允许流转，导致城市土地利用效率的低下，阻碍了城市基础设施建设乃至城市经济的发展。随着社会主义市场经济体制的建立和发展，各种城市经济和社会活动逐步趋于市场化，客观上需要建立一个多层次结构的城市土地市场，与其他商品市场和要素市场相配套，形成一个适应市场经济发展要求的相互联系、相互依存的市场体系。

第二，深入研究城市土地市场结构是培育和发展我国城市土地市场的需要。

我国的城市土地市场是土地使用制度改革的产物。实践证明，城市土地市场的发育成长，激发了城市土地的经济活力，为城市经济体制改革和企业改革提供了重要的支持。然而，我国城市土地市场的发育尚处于初级阶段，市场交易规则的不完善，市场主体的行为不规范，各子市场之间的组合和配置不够合理，市场机制的作用受阻，市场价格运行出现偏误，都不同程度地存在着。这些问题的出现，都与城市土地市场结构的不完整有着密切的关系。城市土地市场结构建立在土地商品流通基础上，它直接反映城市土地产权流过程的客观规律和内在要求，其结构组成也与土地流过程中存在的各种经济关系及各种经济活动密切相关。因此，必须深入研究城市土地流过程中的各种经济关系，按照土地流客观规律的要求，来构筑不同层次的城市土地权属流市场，形成完善的城市土

地市场结构体系，才能进一步规范城市土地流转行为，合理组织城市土地权属的流动、重组与使用，从而优化城市土地利用结构，提高土地资源配置效率。

第三，深入研究城市土地市场结构是理顺城市土地价格的需要。

城市土地实现商品化、资产化要通过土地市场价格来实现，城市土地价格的形成和完善的过程也就是城市土地商品化、资产化的过程，与城市土地多层次的市场结构相适应，城市土地价格也是一个多元化的价格体系。目前，我国城市土地市场结构还很不完善，因而城市土地价格也很混乱，其间隐含了许多理论和实际利益方面的矛盾。例如，由于人们对我国是否存在土地所有权市场的看法不一，因而对土地所有权价格是否存在及其如何界定也有很大分歧。政府对农村集体土地的征用，是否属于市场行为？征地市场是否属于城市土地市场体系？这都是研究城市土地市场结构必须回答的问题。再比如，城市土地使用权批租价格和转让价格的形成机制、构成要素都与不同层次的土地使用权市场密切相关。目前在城市土地使用权价格构成和管理的混乱，也是城市土地市场体系不健全的反映。研究城市土地市场结构，阐明各级土地市场的内部经济关系以及相互之间的关系，有助于理顺和解决土地价格问题。

第四，深入研究城市土地市场结构是政府对城市土地管理的需要。

为了保证城市土地的合理和充分有效利用，最大限度地满足社会发展对城市土地的需求，国家政权必须以社会代表的身份对城市土地进行宏观管理。政府对城市土地的管理包括对土地权属的管理和对土地利用的管理。在城市土地商品化、资产化的条件下，政府对城市土地的管理必须立足于城市土地市场，从本国城市土地市场的实际出发，制定城市土地管理政策和法规。这就必须研究城市土地市场结构，根据不同层次的土地市场制定城市土地权属管理、土地利用管理、地价和税费管理措施。

二、研究目的

本书的研究目的，是在马克思主义土地经济理论指导下，借鉴国内外学术界对土地市场研究成果，从我国城市土地市场发育的现状出发，探索完善我国城市土地市场体系的思路与对策，着力解决下述问题：

1. 城市土地市场体系的构成问题。对于城市土地市场体系的构成问题，理论界存在认识分歧，争论的焦点在于城市土地市场是否应当包括集体与国家之间的土地所有权交易关系。本书认为，城市土地市场既包括土地所有权交易市场，也包括土地使用权交易市场，二者是一个相互联系的有机统一体。

2. 农地征购市场的构建与运作问题。根据现代产权制度的要求，明确界定集体土地所有权主体；提出构建农地征购市场的框架和征储结合、征供分离的市场运行机制；按照现代市场经济的要求，形成合理的农地征购价格，保障失地农民的经济利益。

3. 城市土地初级市场的完善问题。城市土地市场的发展必须依赖其内部结构的完善，城市土地初级市场是城市土地使用权流转的初始环节，其运作是否规范，直接关系到国有土地资产的运营效率。政府应当在控制用地总量、理顺市场秩序的前提下，以土地使用权招标、拍卖方式为基础，积极拓展新的有偿使用方式，实现国有土地资产的高效运营和土地资源的合理配置。

4. 城市土地次级市场运作的规范化问题。当前我国土地使用权的转让比较活跃，但规范不足。规范土地次级市场的交易行为，才能保证土地次级市场的稳定与安全运行。政府应当在理顺土地产权关系的前提下，严格区分出让土地使用权的流转和划拨土地使用权的流转，加强对土地隐形交易的治理，规范土地使用权的再流转行为。

第三节 研究思路、方法与创新

一、研究思路

本书共分八章，研究内容涉及城市土地市场配置的理论基础（第二章）、城市土地市场的形成与特征（第三章）、城市土地市场结构体系（第四章）、农地征购市场的构建与运行机制（第五章）、城市土地使用权初级市场的运行模式与运行机制（第六、七章）及城市土地使用权次级市场的运行（第八章）等几个部分。具体研究思路是：

第一章为本书的绪论。主要从城市土地的资源 and 资产双重属性及其在国民经济中的重要地位出发，阐明研究城市土地市场结构的背景、意义、目的以及本书的研究思路、研究方法和研究创新。

第二章阐述城市土地资源实行市场配置的理论基础。依据马克思的土地构成理论，探讨了城市土地及其构成，提示城市土地资本的特点与运动规律；依据现代产权理论，探讨了我国城市土地产权的特点与结构；依据马克思的地租理论，探讨了城市地租的特点与形式，以及城市地价的实质与分类。从而为下面各章的分析奠定必要的理论基础。

第三章探讨城市土地市场的形成与特征。通过回顾我国城市土地使用制度改革进程，阐明对土地使用制度改革目标的认识和城市土地市场的形成基础；通过对城市土地市场内涵的剖析，揭示城市土地市场的总体特征。

第四章探讨城市土地市场结构体系。在分析城市土地产权流通特点的基础上，阐明城市土地市场是一个多层次的、开放的市场体系，揭示出城市土地市场结构的基本特点；在阐明土地市场结构与市场机