

T 主编 左洪亮
THEORY AND PRACTICE OF
CITY LAND MANAGEMENT
**城市土地管理的
理论与实践**

城市土地管理的理论与实践

主 编 左洪亮

副主编 宋义春 朱光明

吉林科学技术出版社

城市土地管理的理论与实践

左洪亮 主编

责任编辑:张宝基

封面设计:樊孟维

出版	吉林科学技术出版社	787 × 1092 毫米开本	360 字 14.5 印张
发行		2002 年 9 月第 1 版	2002 年 9 月第 1 次印刷
印刷:	长春市华艺印刷厂印刷	ISBN 7 - 1977 - 2/X · 19	定价:26.00 元

地址:长春市人民大街 124 号 邮编:130021 电话:5635177 传真:5635185
电子信箱:JLKJCBS@public.cc.jl.cn

主 编	左洪亮		
副 主 编	宋义春	朱光明	
编写人员	(按姓氏笔画)		
	左洪亮	刘东一	刘惠梅
	朱光明	宋义春	张晓燕

前 言

城市土地是一笔宝贵的资产，城市土地是土地管理的一个重要领域，城市土地管理和利用正成为社会焦点问题。本书改变了以往单纯从平面利用来分析土地问题的方法，以城市土地作为研究对象，重点围绕资产、价值、产权关系这些立体的、隐含的经济关系进行阐述剖析，涉及到国企改革、住房制度改革、金融制度改革、房地产开发、土地利用中的违法犯罪以及加入 WTO 后的土地管理等若干经济问题。

本书的作者长期从事微观经济学、价格学、土地经济学理论研究，有着较丰富的房地产管理经验，他们本着严谨治学的态度，认真总结经验教训，不断更新思想，钻研土地管理的核心问题。在创作过程中，得到了国土资源部和高等院校的专家、学者的指点，使有些理论已有所突破。这本书的创作不仅凝结着作者的心血，也融汇着同事、家人的理解和支持。在此，一并表示衷心的感谢！

本书的主要特点一是经济学思想的充分运用，二是管理思想的革新与创新，三是总结长期实践经验，四是列举生动丰富的实例。本书可作为土地管理、房地产管理、城市规划的教学、专业理论研究和实践工作者以及金融管理、评估中介组织的参阅资料。不足之处，热诚期望各届同仁和读者批评、指正。

目 录

第一章 土地市场的发育及有形市场的构建	1
第一节 土地市场的范畴与特点	1
第二节 土地市场的构成及运行模式	5
第三节 土地市场发育中存在的问题	7
第四节 积极培育土地市场健全土地市场体系	11
第二章 房地产业中的土地经济问题	45
第一节 房地产业的经济特点和用地特点	45
第二节 房地产业的土地取得和利用中存在的问题	49
第三节 房地产业的经济风险及风险防范	55
第四节 根据房地产用地需求科学配置土地资产	66
第三章 运用分类定级方法更新基准地价成果	83
第一节 原有基准地价在制定和运用中存在的问题	83
第二节 基准地价更新与革新	85
第三节 基准地价修正系数体系的说明	103
第四章 土地估价的方法对比及实例剖析	119
第一节 不同估价方法的比较	119
第二节 不同类型的评估案例剖析	122
第三节 估价实务例题解析	173
第五章 健全土地登记制度服务于社会经济发展	182
第一节 服务于国企改革中的产权建设	182
第二节 房地产业和住房制度改革中的登记管理	186
第三节 规范抵押登记降低金融风险	191
第四节 土地证书年检中的问题	195
第五节 土地登记公开查询制度的完善	201

第六章 城市化中的建设用地管理	206
第一节 建设用地的特点及城市建设用地 管理的基本原则	206
第二节 “九五”期间建设用地管理的特点 及经验教训	210
第三节 “十五”期间建设用地管理的基本思路	221
第七章 土地利用规划与城市规划的衔接及 适时修编的理论思考	251
第一节 土地利用规划的理论纲要	251
第二节 土地利用规划与城市规划的对照 及相互关系分析	253
第三节 在规划实践中的两规衔接	256
第四节 对土地利用规划修编中应注意的 几个问题的讨论	276
第八章 当前土地违法犯罪的特点及心理分析	287
第一节 当前土地违法犯罪的类型特点及案情分析	287
第二节 违法犯罪的心理分析	311
第九章 改进土地管理统计提高统计分析水平	319
第一节 土地管理统计的内容特点及发展历程	319
第二节 新老土地分类体系的比较及 重要指标的把握	323
第三节 变更调查统计的基本原理及汇总时 需要注意的问题	331
第四节 建立改制企业土地资产动态统计	336
第五节 如何撰写分析报告提高土地管理 统计的水平	350
第十章 现代科学技术在土地管理中的应用	365
第一节 土地测绘中涉及的几个基本概念	365
第二节 RS 在土地管理中的应用及存在的问题	367

第三节	GPS 在土地管理中的应用及误差控制	372
第四节	GIS 技术在土地管理信息系统 建设中的应用	379
第十一章	调研报告实例分析	390
第一节	城市存量土地利用潜力的调研报告	390
第二节	国有企业土地产权建设基本情况 的调查报告	403
第十二章	东北内陆地区加入世贸组织中的土地管理	411
第一节	城市经济应对 WTO 中的土地管理	411
第二节	农村经济应对 WTO 中的土地管理	420
第十三章	把“三个代表”的思想运用到新时期的 土地管理工作当中去	425
第一节	在经济建设和农业生产领域的土地管理中 充分体现代表先进生产力的指导思想	425
第二节	在提高对土地的认识和加强精神文明建设 中践行代表先进文化的宗旨	432
第三节	在处理好国家集体个人三者利益的土地管理 活动中最大限度地体现人民群众的利益	437
第十四章	城市土地管理的经济理论基础	442
第一节	土地经济学理论	442
第二节	区域经济学理论	452
第三节	土地生态学理论	458
第四节	物权法思想和理论	467

第一章 土地市场的发育 及有形市场的构建

土地市场是土地经济问题的集中反映，也是土地管理的核心内容。这个认识经历了一个漫长的过程，它随着人们对土地使用权商品属性的认识和土地市场的发育而逐渐得到认同。由于土地是一种特殊商品，所以研究土地市场问题不但包含一般商品市场的流通与交换的层面，还包含政府作为所有权人对土地的资产控制和经营的特殊层面，尽管这使得土地市场不是充分意义的竞争性市场，但并不影响其充分体现价值规律、供求规律和竞争规律的要求。在研究方法上，由于土地市场与房地产市场有着相当大的关联性和近似性，所以在分析研究土地市场问题时更多地采用与房地产市场相对照和借鉴的研究方法。

第一节 土地市场的范畴与特点

（一）土地市场的涵义与范畴

土地市场也称地产市场，是土地及其地上建筑物、其他附着物作为商品进行交换的总和，其实质反映的是土地产权确定和流转中人与人之间的土地经济关系和土地法律关系。它与一般商品（或要素）市场一样是土地交易活动和场所的总和，包括土地买卖、出租、出让、转让、抵押等交易活动，由于土地要达到一定的开发程度才可以进行流转，所以纯粹意义上的土地转让、出租等是极少的。这使得土地市场与房地产市场有一定的交叉部分。在我国，土地市场一般被限定为国有土地使用权单独或连同其地上建筑物、其他附着物以价值形态流通及流通过程的集合。这样

就涉及到土地市场的范畴问题。实际上，土地市场不仅包含国有土地，而且含部分集体土地，也就是说土地市场包括市地市场和农地市场两个部分。生产性农用地的承包、转包是土地市场的原始状态和初级层面，农地中的“四荒”的拍卖、承包以及转包、转让、抵押等使农地以合理合法的身份直接进入市场。而集体土地中的部分建设用地则需要通过联营、入股、抵押、企业改制等形式间接进入市场。可见，分析土地市场不能简单地以权属性质角度划分，而应更多地考虑土地市场的地理分布，因为地理分布在很大程度上决定了土地市场的核心问题即土地的经济价值，但土地市场的繁华度并不是随地价的变化而衰减，相反在城乡结合的土地市场还会表现为一种异常活跃的状态。

土地市场的具体结构可以通过与房地产市场对比来说明：（土地市场一、二、三级与房地产市场一、二、三级）。

（二）土地市场的主要特点

土地市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分，除其有一般要素市场的特点外，还具有以下经济特点：

1. 土地市场是不完全的市场。

与房地产市场的完全市场不同，土地市场属不完全的市场（即市场调节的不完全性）。主要表现在土地价格非完全由市场供求所决定，价格主要根据需求决定，根据消费者对房地产的需求程度和支付能力定价，使部分土地不能体现价格，土地所有权不能买卖，土地转让和出租是有条件的。而某些公益性房地产一般不是按照可获取平均利润的生产价格或市场评价定价，土地非弹性供给（地产的自然供给无弹性，经济供给弹性很小）。土地使用权出让市场是完全垄断市场，完全由卖方——政府所控制（政府垄断国有土地，不包括农村集体土地），土地使用权转让市场是不完全竞争市场。主要是国家对二级市场的行政干预而产生对流转的限制，土地成交的个别性和土地的位置固定性等使土地的竞争范围受到限制，不会形成统一的社会化竞争市场，这也决定

了土地市场只能是区域性市场，土地价格的可比性小，客观上削弱了价值规律、供求规律的市场调节能力。有人把土地市场视作垄断竞争的市场，这混淆了土地市场不同层次的本质特点。但长期来讲土地市场是卖方市场。

土地市场与房地产市场的结构比较

市场类型	交易内容		交易形式	市场特点
I 级	土地	国家将一定年期的土地使用权出售或出租给投资经营者，集体土地使用权的纵向转移。	出 让、租 赁、承 包、联 营 入 股	①准市场性，国家批租是政府行为，不是商业行为。②政府垄断性；③有限竞争性；④政策导向性。
	房地产	房地产 I 级市场与土地 I 级市场相同		
II 级	土地	房地产开发公司与用地单位之间、土地使用者与土地他项权益者间交易。	政府拆迁收回、以地换房、出租、抵押、联营、转让、企业兼并、出售、出租	①经济法律关系复杂，不仅涉及用地者之间，而且涉及用地者与所有者之间的经济法律关系；②交易的结果是土地使用权的横向流动，有利于克服土地批租市场上土地使用权纵向流动的局限性；③一种有管理的竞争型市场；④二级市场具有经营的性质，反映的是以开发经营价值为基础的企业价格，体现了扩大供给条件下的市场行为。
	房地产	开发企业与房地产使用者间的交易，交易内容为开发后的土地连同地面建筑物。		
III 级	土地	土地使用权在用地单位和个人间横向让渡。	与土地 II 级市场相同	①三级市场具有消费性质，充分反映土地占有的既得利益的调整；②交易主体复杂；③交易分散，批量较少；④竞争充分；⑤有投资倾向；⑥商品房、经济适用房、公房有不同的政策要求。
	房地产	存量房地产交易市场，消费者间交易市场，房地产重新调整和配置的市场。	买 卖、互 换、赠 与、继 承、出 租、典 当	

2. 土地市场中交易的不是所有权而是使用权。

与其他商品和要素交易的本质不同的是，土地市场交易的不是有形的实物即商品自身，而由于地产的不可移动性则只能是地产的产权。在我国，这种产权指的是土地使用权而非土地所有权（集体土地征为国有虽然让渡的是所有权，但暂不视为买卖，不作为所有权交易）。市场中每次交换的只是土地权利，不同的权利有不同的价格。每一次交换行为都是权利的重新界定。这种使

用权不同于一般的使用权，经出让后的土地使用权包含了一定时期的处置、收益、使用的权利，是一种较为完整的产权。与一般商品不同的是土地产权须在法律的确认和保护下才具有效力并得到承认和实施，地产交易要经过较为复杂的法律程度。

3. 土地使用权利的非自由支配。

土地市场中产权的取得和流转都受到一定的限制，土地使用权有期限性（国有土地最高的为居住用地 70 年，最低的为临时用地 2 年，特殊情况可能被政府收回，农地最高的为“四荒” 50 年）和用途限制（按照土地利用规划、城市规划的用途和使用强度限制）。由于期限和用途不同，使得同样是一块土地，产权人取得土地的成本和占有土地的资产量不同。另外，土地使用权转让还要受土地实际开发程度、受让人的经济成份、地上附着物同时转移、土地税费的完税情况等诸多限制。这种限制会随着土地使用权的价值量化（以股份、债券形式存在）而减少。

4. 土地市场的投机性和风险性。

在土地市场中流转的土地具有两种功能，一是实际开发利用，一是投机保值。特别是地产具有不断增值的特性，会加剧交易中的投机性成份。地产增值一般是由于两个原因引起的。一是供给的有限性和需求的无限性引起的地产短缺；二是社会对土地不断地追加投资开发，土地条件和环境改善的辐射和扩散作用，增加了城市土地的级差地租。投机者就是利用地价不断上涨的趋势而买卖土地博取高额利润甚至暴利。投机性表现在，土地购买者不是为了使用土地，不进行真实投入；投机者往往以不正当的途径获得土地，很少支付全额地价款；土地投机多是短期行为，频繁抛售，长期战略持有的很少。另一方面，土地市场具有风险性，主要表现在为适应市场而要消除或增加现有土地上的不动产或改变现有土地的性质，这都有一定的时滞，会造成土地市场投资的风险性。

5. 土地市场对金融市场的依赖性强。

地产交易额大，必须有金融机构的参与进行资金融通，才能完成交易。土地金融已成为金融业的重要形式，它主要是以土地作为信用保证（抵押）而实现的。除抵押、典当外，股份、债券等形式的土地金融将成为新的有效的补充形式，这些土地金融品种有利于将固定在土地的资金重新活化起来，进入流通领域，以扩充社会资金的来源。土地金融一般分为市地金融和农地金融，农地金融在我国还没有明确的表现形式。市地金融主要与房地产金融有着密切的联系。目前，地产融资业务，也从一般意义上的资金市场中游离出来，成为与黄金、证券市场相平行的不动产融资市场。

6. 土地市场的宏观调控性。

这是由我国土地社会主义公有制和社会主义市场经济发展的要求所决定的，主要表现在除政府对一级市场的国有土地高度垄断外，还要加强土地利用规划管理和建设用地计划管理，严格控制土地供应总量。土地市场中存量建设用地和增量建设用地都必须纳入土地供应计划。在计划执行中必须严格执行，确需调整的，必须按规定的权限和程序报批。这种宏观调控性在土地 I、II、III 级市场的比重和强度是递减的，反映出根据土地市场循环的特点侧重从源头控制。

土地市场的宏观调控性是根据土地有别于普通商品的稀缺性战略资源、资产量大、风险性大和恶性竞争以及耕地特殊保护的市场特点建立的平稳保障机制的作用体现。

第二节 土地市场的构成及运行模式

（一）土地市场的构成要素

土地市场的要素就是为了实现土地市场的功能作用而应具备的交换条件，主要包括：

1. 市场主体。参与地产交易的当事人，包括地产供给主体

(国家和土地经营使用者、农村集体经济组织), 地产需求主体(地产使用消费者、地产经营者, 用地主体同样必须是有支付能力的需求者, 否则会造成供给主体的经济损失, 或者转让产权的在途状态造成经济纠纷)。地产经营主体如各类房地产开发企业, 其不是地产的最终使用者和最初供给者), 地产中介组织(地产经纪、评估、抵押、担保、代理、暂时的交易主体), 管理者(土地、房产、物价、工商、税务等管理部门)。

2. 市场客体。即地产交易的对象——土地产权。由于我国尚不存在所有权交易, 所以土地产权交易中主要是土地使用权和土地他项权利。此时的产权是从所有权中分离出来、发展起来、独立出来的一种权利, 而且包含着由狭义所有权转化而来的他项权利束。产权是包括所有权在内的多项权利的集合体, 它具有明显的排他性。从空间构成看, 不包括地下各类资源以及文物、市政设施等埋藏物。

3. 市场规则。即土地市场交换时各种内在约定和外部规定, 市场规则包括经济规则(价格机制、竞争机制、利益风险机制的运行)、政策规则(强制性的规定和指导性规定)和法律规则(土地法、房地产法、城市规划法、民法、经济合同法等)。市场规则的核心内容是如何调控土地市场的运行, 建立市场调控体系, 即从外部干预和控制市场运行的各种要素及相互关系, 这一体系的作用是实现资源优化配置, 合理分配收益, 抑制土地投机, 保持市场稳定。主要手段有垄断一级市场、土地税收和地产金融。这是我们分析研究土地市场问题的重点内容。

4. 市场信号。即反映土地市场各种信息的各种形式的价格。目前的地价形式主要有土地所有权价格(地租的资本化)、土地使用权价格(按现值计算的一定年期的地租总和)、租赁价格(定期支付的地租)、抵押价格、课税价格、交易价格(市场价格)、评估价格等。地价是最灵敏反映土地市场供求关系的“晴雨表”, 是土地管理的一个基础信息, 地价管理是土地市场建设

的核心。这种管理不仅依据各种市场价格信号，这种个别价格，更重要的是在此基础上建立体现供求和管理意图的基准地价价格体系，它是一种原始价格信号的深加工。

5. 市场的组织方式。促成土地市场中交易对象的顺利成交的市场组织形式。有“有形”的房地产交易场所和“无形”的场外市场两种组织形式，“有形”的房地产交易场所的功能在于把众多房地产供给、需求、中介各方集中到一起，有利于沟通信息、了解行情，促进成交，提高市场效率，便于管理，而“无形”的场外市场，在现实生活中长期存在，交易量较大，且分散。

（二）土地市场的运行模式

土地市场模式的选择是一个动态的改革过程，其根本方向是按社会主义市场经济和土地使用制度改革的要求，充分发挥市场机制在引导土地供给、需求和利用中的主导作用。但是，土地市场模式的选择是渐进的，要立足我们现有的经济状况和土地市场运行状态，还会受制于国企改革、住房制度改革、地方经济发展的影响，因此只能是几种模式的有机组合，是多个子市场按不同比重组合而成的市场系统。当前的土地市场运行模式应该是在政府高度垄断一级土地市场的前提下，加大市场竞争的比重，充分显化土地价值，加强土地资本运营，适度进行宏观调控。建立一个以出让为主，租赁为辅，适当保留划拨的垄断竞争型土地市场。这里需要注意几点：一是加大竞争，要通过招标、拍卖等市场经济手段促进公平竞争。二是加强资产运营，即政府把土地资产作为资本来经营运作，获取级差收益。三是适当的宏观调控。加强管理不是削弱市场机制的作用，而是弥补市场机制的缺陷，对市场机制作用大产生的一些消极后果进行分解消化。

第三节 土地市场发育中存在的问题

我国的土地市场发育经历了几个不同时期，关键的分界点是

1988年全国人大通过《宪法》修正案，明确了土地使用权可以依照法律规定转让，使土地市场公开化。1990年国务院颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、1994年《城市房地产管理法》标志着土地市场的成熟发育。任何一种市场都存在着场内交易和场外交易（也称隐形市场或黑市），土地市场也因为场内交易的管理严格、交易成本较大，而使场外交易大量存在。由此看来，无论是当前的有形市场还是无形市场都存在着很多问题，需要彻底解决。

（一）土地隐形市场中存在的问题

从经济管理的角度讲，隐形市场的消极作用大于积极作用，这表现在：

1. 隐形市场直接侵害的是土地的公有制（即全民所有制和劳动群众集体所有制），造成国有土地资产严重流失。在土地市场中，国有土地所有权人和集体土地所有权人的不明析，处于缺位或未人格化的状态，土地使用者间回避或超越所有权人而任意处分土地财产，这样实现的土地收益则完全成为个体利益。其结局是侵吞公共利益，成为许多不法之徒原始资本积累的手段。

2. 隐形市场加剧了社会分配不公，干扰了地产市场的正常秩序。隐形市场的土地交易没有公平竞争，具有很大的随机性和偶然性，成交价格很难真实、客观反映土地价值，存在着价格畸高或畸低的扭曲现象，这样给公开的土地市场造成严重冲击，会使土地寻租者设法回避有形市场的管理和制约。在隐形市场上，结局都是收益明显，这使得通过资本所得收入属于普通劳动和资本的收入，破坏了按劳分配的原则，加剧了土地投机的心理。

3. 隐形市场破坏了城市土地的规划布局，造成土地资源的严重浪费。从分布和频率看，隐形市场多发生于城乡结合部，这一地域正是城市规划和土地用途管制控制的区域，而且从土地用途价值的角度，这个地域的工业用地地价很高（一般属二级用地），土地资产量很大，土地交易者往往是根据局部利益需要任

意改变土地的利用方向和用途，很少达到节约用地和按土地利用强度用地的要求。这种低强度的土地利用破坏了土地的优化配置，造成严重浪费。

4. 隐形市场造成土地权属紊乱，交易安全性差，权属纠纷增多。在隐形市场中交易的土地，土地权属不完整，往往凭借民间的信誉和信用，经济权利义务不分明，交易的安全性极差。有时因为违约、毁约、欺诈、负债、丢失等原因，造成权属纠纷争议的情况，一些有限制性的土地使用权，特别是集体土地使用权的非法入市，使用者不能得到法律保障，造成经济损失和遗留矛盾。

5. 隐形市场的部分积极作用。隐形市场的功能是有限的，但在公开合法的城市土地市场尚未十分发达的条件下，其发挥了一定辅助补充作用。由于隐形市场是一种自发形成的初级土地市场，特别是在十一届三中全会以前的一段时期的隐形市场对促进流通起到一定作用，满足了土地要实现自己商品价值的要求。后期发展的隐形市场也对提高土地利用率，调整城市产业结构，加快新兴产业和第三产业的发展起到一定的积极作用，隐形市场为建立公平高效的有形市场提供了反面样本。

（二）当前土地市场中存在的问题

1. 竞争不充分，土地价值未充分释放。

土地的一级市场中缺乏充分的竞争。政府土地供应的市场化程度低，影响了市场机制对地价形成作用的发挥。目前，全国城镇国有土地中出让面积占不到1%，宗数仅占15%，而在有偿使用中运用招标拍卖的市场公开竞争的方式更是微乎其微。这样形成了土地价格的双轨制，而且土地福利性因素偏大，反而加剧了不平等竞争，这种供地形式离市场经济的要求相差很远。由于缺乏竞争，土地价值并未完全实现，只停留在政府纯收益或级差地租Ⅰ的层面，划拨补交地价无法收回政府对土地和社会的投资，更没有体现土地价值的预期发现。