

ZHONGGUOCHENGSHI
TUDISHOUGOUCHUBEIZHIDU
LILUNYUSHIJIAN

中国城市土地收购储备制度 理论与实践

欧阳安蛟 主编
欧阳安蛟 夏积亮 陈立定 陈烟土 著

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国城市土地收购储备 制度:理论与实践

欧阳安蛟 主编
欧阳安蛟 夏积亮 著
陈立定 陈烟土

经济管理出版社

责任编辑：苏全义
版式设计：蒋 方
责任校对：晓 泉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市土地收购储备制度：理论与实践/欧阳安蛟，
夏积亮，陈立定，陈烟土著．—北京：经济管理出版社，
2002

ISBN 7-80162-319-3

I. 中... II. ①欧...②夏...③陈...④陈...

III. 城市—土地管理—土地制度—研究—中国

IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 089766 号

**中国城市土地收购储备
制度：理论与实践**

欧阳安蛟 主编

欧阳安蛟 夏积亮 陈立定 陈烟土 著

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京交通印务实业公司

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 191 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—2500 册

ISBN 7-80162-319-3/F·305

定价：17.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

前 言

1987年开始的中国城市土地使用制度改革，变无偿无限期的城市土地的使用为有偿有限期使用制度，通过建立和培育土地市场，引入市场机制，使市场在国家宏观调控下对土地资源配置发挥基础性作用。实践证明，中国土地使用制度的市场化改革是成功的，并已取得了巨大的成就。改革不仅使土地的价值真正得以实现，国有土地的所有权在经济上得到实现；而且在市场机制的引导下，土地资源的配置也日益趋于合理、优化。然而，在改革不断深化的过程中，由于受传统体制的惯性作用及改革尚处于初步阶段，不仅诸如土地闲置或浪费等历史遗留问题难以得到有效解决，而且由于土地管理各项制度及政策工具的不完善，使得体制转轨过程中又引发了诸多新的问题，如多头供应使土地市场失控，闲置和存量土地量大而且盘活难，国有土地资产流失造成政府应得土地收益减少等。这些问题都需要通过土地使用制度改革的进一步深化来加以解决。党的“十四大”确立了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，标志着中国经济体制市场化改革从“摸着石头过河”的探索性的破坏旧体制阶段，进入了以制度创新为特征的理性推进阶段。城市土地使用制度改革也进入以制度创新、理念创新为重点的构筑新体制框架阶段。建立城市土地收购储备制度，正是有关城市政府及土地管理行政部门为深化土地使用制度改革，解决土地管理过程中的重点、难点问题而主动进行制度创新的产物。

1996年，上海建立了中国第一家土地收购储备机构——上

海市土地发展中心，尔后杭州、南通等城市相继建立了城市土地收购储备机构，并出台了有关城市土地收购储备的地方性法规。实践证明，建立城市土地收购储备制度，是城市政府培育和规范土地市场，促进存量土地进入市场，盘活企业存量土地资产，优化土地资源配置，理顺政府与企业之间土地收益分配，有效解决土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题等的一项行之有效的制度，是政府加强垄断城市土地供应的新的政策工具，并业已成为推进中国土地管理制度改革和土地使用制度改革的新的突破点。其重要性不亚于1987年开始的土地使用制度改革，被称之为中国土地使用制度的“第二次革命”。它的发展与成熟必将成为中国土地管理史上的一个新的里程碑。国土资源部也已把城市土地收购储备制度建设作为一项重要工作，正在大力组织推进。

但作为一项创新制度，当前城市土地收购储备制度的理论研究和实践尚处于起步阶段，无论在理论上还是实践方面都缺乏深入系统的研究，导致各地城市土地收购储备制度的运作模式、运作效果不一，实施过程存在着法规不配套、机制不健全等问题，从而影响了城市土地收购储备制度的运作、发展和规范。杭州城市土地收购储备制度的建设是全国较为成功的典范，国土资源部以此作为蓝本，在全国范围内推动城市土地收购储备制度的建设。尽管杭州市土地收购储备制度建立取得了一定的成就，但同样存在着理论研究严重滞后于实践的问题，在缺乏理论探讨和方法指导下，杭州土地收购储备实践中也遇到一些比较棘手、难以理顺的问题。这些问题相当程度上制约了城市土地收购储备制度的实施及其社会经济目标的实现，客观上亟待深入的理论探讨研究，分析产生深层次原因，研究在现行条件下可行的解决途径及进一步规范和完善的方面，通过理论指导与实践探索相结合来完善城市土地收购储备制度。

为此，在浙江省科技厅与杭州市国土资源管理局和杭州市土

地储备中心的资助下，我们于 1998 年正式启动了“中国城市土地收购储备制度建立：理论与实践研究”课题研究。课题研究本着从实践中来，到实践中去的科学研究精神，注重理论与实践探索的紧密结合，经过课题组全体成员近两年时间的辛勤工作和不断努力，已顺利完成该课题的研究。本书正是在该课题研究的主要成果基础上，经系统总结后撰写而成。其特点首先是较为系统、涉及范围较广，几乎论及了城市土地收购储备制度建立理论方法和实践运作模式的所有主要方面；其次是理论与实践紧密结合，对实践具有重要的指导意义。全书共分 12 章，第一章分析城市土地收购储备制度建立的政策体制环境及其运作实践中存在的主要问题；第二、三章主要从中国社会主义市场经济体制改革目标模式的理论高度出发，通过理性总结国际先进经验和明确中国土地使用制度改革的目标模式，提出建立城市土地收购储备制度理论框架的基本要求；第四、五章主要从优化中国城市土地供应机制的角度，明确以强化政府对土地市场调控、实现国有土地资产保值增值为建立城市土地收购储备制度的主要目标，提出了政府主导型的城市土地收购储备制度基本运作模式的重要性、现实意义及基本框架；第六、七、八、九、十章分别研究城市土地收购储备制度运作实施过程中面临的具体问题，主要包括土地收购性质定位、土地收购价格内涵界定与评估、资金筹措、风险防范及城市土地收购储备制度与旧城改造拆迁管理制度的比较研究；第十一、十二章主要分析杭州市的实践研究成果，总结了在理论指导下建立的杭州市土地收购储备制度运作特点、效果及经验。

本书的逻辑体系是按从总体到专题、从理论到实践来安排的。课题研究中首先面临的一个全局性问题就是关于城市土地收购储备制度建立研究课题的研究性质问题，也就是说所研究的对象即城市土地收购储备制度本身是一种什么样的制度，是在什么

样的政策体制环境条件下产生的制度。通过对城市土地收购储备制度建立背景的综合分析和课题组的深入讨论，我们的理解是将城市土地收购储备制度定位为中国土地使用制度改革过程中的一项创新制度。而创新制度实质上就是与中国社会主义市场经济改革的目标方向是一致的制度，是与中国土地管理制度改革和土地使用制度改革的目标模式相适应的制度。中国城市土地使用制度改革的目标模式，就是要建立与社会主义市场经济体制目标模式相适应的城市土地有偿使用制度，使市场在国家宏观调控下对土地资源配置起到基础性作用，充分发挥市场机制对土地资源的配置作用，提高土地资源的效率，实现土地利益的合理分配。因此，借鉴市场经济发达国家或地区的先进经验和社会主义市场经济体制改革目标模式对制度创新的基本要求，就顺理成章地成为城市土地收购储备制度运作模式构建的基本逻辑起点，也是建立城市土地收购储备制度的理论研究和实践探索的核心，其始终贯穿于城市土地收购储备制度的运行机制、运作模式、土地收购性质定位、土地收购价格内涵等的理论研究之中。

本书是在浙江大学城市与区域发展研究所所长欧阳安蛟主持下完成的《中国城市土地收购储备制度建立：理论与实践研究》主要成果的基础上集成的。各章作者分别是：第一章，中国城市土地收购储备制度建立的背景分析，欧阳安蛟、夏积亮、陈立定、陈烟土；第二章，国际经验对中国城市土地收购储备制度建立和完善的启示，欧阳安蛟、陈烟土；第三章，社会主义市场经济体制改革目标模式对城市土地收购储备制度建立的基本要求，欧阳安蛟、陈立定；第四章，城市土地供应机制及模式优化，陈立定、欧阳安蛟；第五章，城市土地收购储备制度运作基本模式，陈立定、夏积亮；第六章，土地收购性质定位，欧阳安蛟；第七章，土地收购价格内涵界定及评估方法，欧阳安蛟；第八章，房地产证券化运用于土地收购储备的可行性和运作模式，欧

阳安蛟、张龙；第九章，城市土地收购储备制度运行风险与对策，欧阳安蛟；第十章，城市土地收购储备制度与旧城改造拆迁管理制度比较，欧阳安蛟、夏积亮、陈立定；第十一章，杭州市土地收购储备制度建立及运作特点，夏积亮、欧阳安蛟；第十二章，杭州市土地收购储备制度实施效果及存在问题评价，夏积亮、欧阳安蛟。全书由欧阳安蛟负责总体策划和定稿。

在课题研究和本书撰写过程中，作者得到有关领导、教授等的帮助。此外，也在课题研究及本书写作过程中做了有益的工作，在此一并致以感谢。在课题研究和本书编辑出版过程中，经济管理出版社等单位给予了很大的支持和帮助，在此表示衷心的感谢。

由于中国城市土地收购储备制度建立的理论研究和实践探索尚处于起步阶段，许多问题还需要在理论和实践中不断探索研究，因作者自身能力和水平所限，书中难免存在缺点和不足之处，敬请广大读者和专家学者批评指正。我们希望以本书的出版作为一个新的起点，继续努力，不断深入研究和探索城市土地收购储备过程中出现的新问题和新课题，以促进城市土地收购储备制度的完善与发展。

欧阳安蛟

2001年9月1日于西子湖畔

目 录

第一章 中国城市土地收购储备制度建立的背景分析 ·····	(1)
第一节 城市土地收购储备制度建立是深化土地 使用制度改革的必然结果·····	(1)
第二节 城市土地收购储备制度建立实践效果与 问题分析 ·····	(15)
第二章 国际经验对中国城市土地收购储备制度建立 与完善的启示 ·····	(26)
第一节 海外土地征购制度建立的背景与运作 模式 ·····	(26)
第二节 海外土地征购制度建立与实施的法律 保障 ·····	(31)
第三节 国际经验对中国建立与实施土地收购 储备制度的启示 ·····	(32)
第三章 社会主义市场经济体制改革目标模式对城市 土地收购储备制度建立的基本要求 ·····	(38)
第一节 中国社会主义市场经济体制改革目标 模式与基本框架 ·····	(38)
第二节 中国城市土地使用制度改革目标模式 与基本框架 ·····	(41)
第三节 社会主义市场经济体制改革目标模式 对城市土地收购储备制度建立的基本要求 ·····	(50)

第四章 城市土地供应机制及模式优化	(56)
第一节 城市土地供给与供应机制概述	(56)
第二节 中国现行城市土地供应机制模式特点及 存在问题	(64)
第三节 城市土地供应机制优化的基本理论	(78)
第四节 城市土地收购储备制度与城市土地供应 机制优化	(87)
第五章 城市土地收购储备制度运作基本模式	(91)
第一节 不同城市土地收购储备运作模式特点及 效果	(91)
第二节 建立政府主导型城市土地收购储备制度 运作模式的必要性	(94)
第三节 建立政府主导型城市土地收购储备运作 模式的关键	(99)
第六章 土地收购性质定位	(105)
第一节 不同土地收购性质定位对实施城市土地 收购储备制度影响的比较分析	(105)
第二节 土地收购性质定位	(109)
第七章 土地收购价格内涵界定及评估方法	(114)
第一节 土地价格类型及相互关系	(114)
第二节 土地估价方法分类	(123)
第三节 中国城镇地价评估方法体系建立及发展	(138)
第四节 土地收购价格内涵界定	(152)
第五节 土地收购价格评估原则与方法	(159)
第八章 房地产证券化运用于土地收购储备的可行性 与运作模式	(171)
第一节 房地产证券化概述	(171)

第二节 房地产证券化运用于城市土地收购储备的 必要性及可行性	(177)
第三节 房地产证券化运用于城市土地收购储备的 基本运作模式设想	(181)
第九章 城市土地收购储备制度运行风险与对策	(188)
第一节 风险种类和分析方法	(188)
第二节 土地收购储备风险控制对策	(195)
第十章 城市土地收购储备制度与旧城改造拆迁管理 制度比较	(200)
第一节 政策环境与社会经济目标比较	(201)
第二节 运作模式与运作机制比较	(205)
第三节 政府行为特征与性质比较	(207)
第四节 补偿性质与补偿依据比较	(209)
第十一章 杭州市土地收购储备制度建立及运作特点	(213)
第一节 杭州市土地收购储备制度建立的背景	(214)
第二节 杭州市土地收购储备制度建立的基本 观点	(216)
第三节 杭州市土地收购储备制度运作特点及政策 保障	(217)
第十二章 杭州市土地收购储备制度实施效果及存在 问题评价	(222)
第一节 城市土地收购储备制度实施的效果	(222)
第二节 城市土地收购储备制度的实施对城市土地 管理的影响	(224)
第三节 当前城市土地收购储备制度实施过程中的 主要问题	(227)
第四节 大力推进杭州市土地收购储备制度建设的 建议	(232)

第一章 中国城市土地收购储备制度 建立的背景分析

1996年，上海建立了中国第一家城市土地收购储备机构，随后杭州、南通等城市相继建立了城市土地收购储备机构，并出台了有关城市土地收购储备的地方性法规。通过土地统一收购和垄断土地一级市场供应政策等，将城市存量土地纳入土地储备体系。城市土地收购储备制度建立是城市政府为培育和规范土地市场，促进存量土地进入市场，盘活企业存量土地资产，优化土地资源配置，理顺政府与企业之间土地收益分配，有效解决土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题等而主动进行制度创新的产物，是政府加强垄断城市土地供应的新的政策工具，并业已成为推进中国土地管理制度改革和城镇土地使用制度改革的新的突破点。城市土地收购储备制度的出现不是偶然的，是中国经济体制改革，土地管理制度改革和土地使用制度改革深化的必然结果，具有深刻的历史和现实背景。

第一节 城市土地收购储备制度建立是深化 土地使用制度改革的必然结果

一、旧的城市土地使用制度特点与弊端

在高度集中的计划经济体制框架下，中国长期实行的城市土地使用制度是一种以高度集中的指令性计划调拨，无偿、无限期、无流动使用为特征的制度，即城市土地“三无”制度。这种

城市土地使用制度，可以说是传统计划经济体制中最集权、最僵化、最无视经济规律的制度。其显著的特点有：①彻底否定土地的商品属性，完全退出流通领域，因而也无需价值和价格。②土地无偿使用，用地者无需为用地付出代价。③土地使用者长期占有国有土地，没有时间限制。④土地资源分配以行政方式实现，而不经市场，没有公开、公平的竞争。⑤土地使用者不能自己把土地处置给其他使用者，用地者之间不能直接自行解决土地流动。

这种传统的城市土地使用制度是与高度集中的产品经济体制相适应的。对于当时迅速建立起社会主义公有制的基础，促进城市经济建设，特别是城市公共基础设施和配套设施建设起到了一定的经济作用。但是，随着城市经济建设的进一步需要和社会主义商品经济的发展，特别是中国社会主义市场经济体制的逐步建立，传统的城市土地使用制度暴露的弊端越来越明显，并阻碍经济体制改革的进一步深入。传统城市土地使用制度的最大弊端是：土地这一作为“财富之母”的最基本的生产要素，其价值未能得到发掘，致使国家对城市土地的所有权在经济上不能得以实现，不能同资金、劳动力和技术等要素有效地配置并产生巨大的综合效益；它不仅刺激了土地的需求，同时又恶化了土地的供给，使得城市土地的开发维持能力与土地的利用效率极其低下。这种城市土地使用制度也使得城市土地的使用和管理方式长期处于粗放状态，从而严重制约了城市社会经济的持续发展。

（一）使城市土地国家所有权在经济上不能得以体现

中国城市土地的所有权虽然在法律上规定属于国家所有，但是在一个相当长的时期内甚至直到现在的某些方面，由于无偿使用城市土地，使这种所有权关系在经济上无法体现。国家作为土地所有者在经济上毫无收益，因而经济意义上的所有权并没有体现。相反，对城市土地没有所有权的企业、单位或个人，却可以

凭借对城市土地的实际占用而获取经济利益。因此，从某种意义上讲，城市土地的无偿使用，实质上是在经济上否定了城市土地的国家所有权，而使土地使用权质变为事实上的土地所有权，或准土地所有权。谁占有或使用了城市土地，谁就成了城市土地事实上的主人。城市土地的无限期使用则捆住了国家再处置的手脚。城市土地一旦被单位征、拨用，国家就很难再调拨。如有些单位闲置大量土地，国家建设需要调用一些，却需满足其十分苛刻的条件。城市土地的国家所有权在城市土地无限期使用的条件下，已名存实亡，实际上成为占用者所有权。

（二）使得城市土地资源严重浪费

传统的土地无期无偿统配制度，①刺激了企业多占地、占好地。因为企业占地是无偿的，无经济上的压力，多占地不仅不必负担任何成本，而且还能增强其垄断地位，能带来相应的收入或节约费用支出，自然土地占得越多越好。②政府通过行政手段分配土地资源，尽管主观上想尽量节约用地，但由于缺乏用地的技术标准和价值尺度，客观上难以做到“节约用地”。③由于企业只能“生”，不能“死”，使得一些早已没有生命力的企业仍然占据原来的土地，使这些土地不能真正发挥作用，无形中又扩大社会对企业用地的需求。④不允许城市土地使用权转让，没有合法的城市土地市场，从而没有一个促进城市土地资源流动和调整城市土地用途的有效机制，造成城市土地资源分配不合理、使用效益低下。所以，在各个城市中普遍存在大量占而不用、征而不用、多占少用土地的现象，土地资源浪费严重，闲置土地比重高。例如，广州市 1982 年闲置空地占到市地的 19%，市中心越秀区 1978~1980 年内有 103 个单位的 75823 平方米的土地长期占而不用；又如抚顺市 1984 年试收土地使用费后，一些单位退出的多占、闲置土地就达 10.5 万平方米。闲置土地的状况与中国人均耕地只有 1.5 亩的国情极不相适应。

（三）城市土地的低效率利用

一方面，由于土地数量的浪费，降低了平均单位面积土地的产出率，使得城市土地利用效率低下；由于使用是无偿的，土地使用者也就不会让城市土地自由流动，更不会把城市中的“黄金地段”让渡给能产生高经济效益的用地者。另一方面，计划者在配置土地资源时，由于没有合理配置资源的经济制度和来自市场的有关资源配置信息，无法对大量建设用地的需求作出切合实际的调拨计划，更难根据用地者对土地位置、数量的技术经济要求，在用地空间结构方面合理配置，从而使得城市土地资源普遍配置不合理、土地利用结构效益极其低下。例如，一般城市中心地段最适宜兴办第三产业，但当前大部分城市普遍存在城市中心地段被大量第二产业或行政机关、事业单位占用的现象。

（四）无法保障城市建设资金

城市建设要投入很多资金，除房屋本身的建筑费用外，还需要许多配套设施和基础设施需要投资。房屋本身的建筑费用可通过住房商品化收回，而其他配套设施和基础设施的建设则有两种收回方式：①水、电等投资可以通过这些设施的经营收回。②交通等设施的投资则难以通过经营完全收回，需要通过土地批租、收取地租的方式来补偿，但因土地无偿使用，大量的城市建设资金无法收回，使得城市建设资金短缺，城市建设欠账越来越多，从而制约城市社会、经济的持续发展，如城市交通越来越拥挤，城市环境不断恶化，旧城改造难以进行等。

（五）助长了社会“分配不公”的不良倾向

社会主义企业都是相对独立的商品生产者和经营者，有着自己独立的经济利益。在社会主义市场经济体制下，企业的利益大小，是由企业经营状况决定的；企业劳动者的个人经济利益，又是和企业的利益密切联系在一起。但是，由于企业占有城市土地的优劣和数量不同，对企业的经营成果有着重要的影响。在其他

条件和主观努力相同时，那些多占地、占好地的企业，其商品的个别价值必低于该商品的社会价值。在城市土地无偿使用的条件下，这些企业就获得了一种超额利润。这种超额利润并不是企业经营好或投入社会劳动多的结果，而是本该收归国有的城市土地收益的转化形式。这既不利于企业严格经济核算，又不利于企业在平等条件下开展竞争，更不利于企业改善经营管理，提高产品质量，降低产品成本；同时，也造成了企业劳动者经济利益的不公平，助长了社会“分配不公”的不良倾向。

综上所述，中国传统的“三无”土地使用制度，一方面使得批准城市用地的权力高度集中；另一方面，一旦批准用地单位占用城市土地后，又难以调控城市土地的利用。这样，就形成了一种城市土地使用和管理的高度集权与高度自由放任同时并存、高度短缺与高度浪费同时并存的二元矛盾现象。

二、中国城市土地使用制度改革的阶段性特点及其改革目标

20世纪70年代末期以来，中国开始全面的市场化取向的经济体制改革和对外开放，社会经济各个领域逐步开始了一系列的改革，适应于社会主义市场经济体制的新的城市经济制度逐步确立。新的城市经济制度不仅要求克服旧的城市经济格局下土地使用制度暴露出的种种弊端，而且对土地使用制度改革提出了更高的要求，即要求土地同其他生产要素一样，通过公平竞争而获得，要求价值（地租）规律通过市场机制对配置土地资源和土地资源供求方面发挥积极作用。而传统以行政分配方式的旧城市土地使用制度不仅完全排斥公平竞争，而且不承认地租规律的作用，因而不适应改革开放的需要，客观上要求通过改革，变城市土地无偿使用制度为有偿使用制度。

1987年9月，深圳市率先试行将5231.8平方米的住宅用地使用权以200元/平方米，总价106.4万元出让给深圳工贸中心，揭开了中国城市土地使用制度改革的序幕，使中国城市土地使用

制度发生了历史性的变化。中国城市土地使用制度的改革大体经历了以下几个阶段和特点：

(一) 1987~1991 年为城市土地有偿使用制度的试行阶段

这一时期城市土地使用制度改革从理论探索阶段进入了实践探索阶段，各地尤其是沿海开放城市相继在国有土地所有权和使用权分离的基础上对有偿有限期出让城市国有土地使用权进行了有益的尝试。其基本特点是冲破了计划经济条件下形成的城市国有土地无偿无限期无流动使用的旧的城市土地使用制度的束缚，引进市场机制，让用地者通过竞争并支付实足的地价款才能获得土地使用权，土地市场逐步得到萌发形成，通过土地市场优化配置资源的优越性日益显现。但是，有偿有限期使用土地的规模较小，方式也较单一。

(二) 1992~1993 年是城市土地有偿使用制度全面推行阶段

这一时期的主要标志是：①以出让方式进入土地市场的国有土地数量激增。据国家统计局统计，至 1992 年底全国城市共出让地块 4000 多幅，计 2.5 万公顷；1993 年又出让 41000 多幅，计 5.3 万公顷。②有偿使用的形式日趋多样化，除新增建设用地有偿出让外，还出现以补地价的形式改变原行政划拨性质，促进存量土地的合理流动，及土地使用权抵押、作价入股等形式。③土地的流通范围更加广泛，除纵向流动外横向流动进一步加强。但是，由于各地过度追求土地收益，甚至不惜牺牲今后的利益，以各种名义盲目出让土地和兴建开发区，造成一段时期内有偿使用土地的供给规模失控，在有效需求不足的情况下，加上土地管理方式上存在的缺陷使得宏观调控缺位，造成相当一部分已供土地闲置，大量资金在土地上沉淀，给国民经济的持续稳定发展造成不利影响。