

城市土地管理
與可持續發展

杨重光 著



中国大地出版社

城市土地管理
與可持續發展

王先進

一九九六年

序

“土地是財富之母”，是最重要的生產要素，是人類賴以生存和發展的條件。在人類社會生產力的發展過程中，在社會生產關係的變革中，土地生產力的發展，土地經濟關係的變革始終居有重要的地位。因此，土地成為古今中外經濟學的重要研究對象。我的大學畢業論文就是論述地租理論史問題。

黨的十一屆三中全會以來，我國經濟體制改革取得了舉世矚目的成就，並且向更深的層次和更廣闊的領域推進，再經過15年將建立起比較完善的社會主義市場體系。包括使用制度和管理制度在內的土地制度是社會的一項基本制度，國家經濟體制的改革必然要求土地制度進行相應的改革，同時，土地制度的改革也會推動或影響整個國家的經濟體制改革的進程。

作者是中國社會科學院研究員，1978年以來長期從事城市經濟學的研究。八十年代初，他就關注城市經濟和建設中的一個突出和重要的問題——城市土地問題，並開始進行研究和探索。後來，他參與中國社會科學院財貿經濟所與世界銀行合作的關於《中國城市土地有償使用》，與美國公共管理研究所合作的關於《中國城市土地使用和管理》兩項課題的研究。我擔任項目的首席顧問。這兩項研究前後持續了約五年。在長達五年的時間中，他同課題組其他成員，不僅對國內的許多城市，特別是對走在改革前列的經濟特區和沿海開放城市的土地使用制度改革實踐和土地管理經驗進行了廣泛和深入的調查和研究，而且對美國、日本等經濟發達國家城市的土地使用制度和管理體系進行了認真和細致的考察和分析，並同國外的城市經濟和土地方面的專家作了卓有成效的討論。在此基礎上，作者在盡力完成課題

在豐富的、高水平的研究成果的同時，撰寫出許多報告和文章。國際合作課題研究結束之後，隨着土地使用制度改革的步步深化和土地管理的不斷完善，他繼續對城市土地問題進行堅持不懈的研究，提出對深化改革和完善管理的觀點和意見，發表了大量的理論文章和研究報告。呈現在讀者面前的是作者十多年來所發表的文章和報告的一部分，其中，主要是近3—4年的研究成果。

書中豐富的內容和理論觀點，在一定程度上反映了十多年來我國城市土地使用制度改革的理論探索，改革的主要內容，改革的歷史過程，以及改革中存在的問題。城市土地使用制度的改革和城市土地管理事業的發展不是孤立的，它是整個經濟體制改革和國家經濟管理的一個組成部分。作者着力於從改革的全局，從經濟的全面發展出發，特別是從持續發展的視角論述城市土地的使用和管理問題。例如，作者較多地論述了國家城市化與土地政策；城市發展與耕地保護；制度創新與城市發展之間的關係，明確提出城市建設和發展必須注意耕地保護。希望該書對關心我國土地經濟問題，了解城市土地使用制度改革的過程，成就和前景，土地使用制度與整個經濟體制改革之間的關係的讀者有所幫助。

由於我國是一個人多地少的國家，經濟社會的飛速發展對土地的需求越來越大，人地矛盾日趨尖銳。同時，土地，特別是城市土地的經濟關係非常複雜，土地使用制度改革還在不斷深化。因此，作者對土地，尤其是城市土地問題同樣需要繼續深入的研究。作者是研究經濟學的，需要進一步從更廣的視角，更深的層次研究土地制度改革同整個經濟體制改革的關係，以便更深刻地論述城市土地管理與可持續發展的關係。

劉國光

1996年5月

目 录

使用制度改革与房地产

价值管理、资产核算、记帐划拨

——论城市土地管理的改革·····	(1)
市长与土地·····	(10)
土地政策与住宅政策的配合·····	(18)
房地产概念及房产与地产的关系·····	(25)
评房随地走到房地合一·····	(34)
改革呼唤着中国的房地产业·····	(38)
房地产业的地域性和周期性·····	(47)
城市规划对房地产发展的指导和规范作用·····	(54)
土地证、房产证合一的前提是机构合一·····	(62)
论国有企业中的土地资产问题·····	(67)
树立与市场经济相适应的土地管理思想·····	(85)

耕地保护与城市发展

土地管理与城市发展·····	(99)
论城市化与土地政策·····	(114)
正确评价土地出让对城市发展的作用·····	(122)
论我国经济发达地区的土地特点、制定和 实施相应的土地政策·····	(128)
城市发展要注意保护耕地·····	(137)
农村土地的城市化和市场化 ——从一个角度谈集体土地进入市场·····	(142)
从我国土地所有制的形成看农村土地的转化问题·····	(149)

关于农村土地转化为城镇土地的几个问题·····	(155)
城市房地产管理与耕地保护·····	(165)
谁来保护耕地·····	(169)
地产市场与地价形成	
城市地产市场中的几个关系问题·····	(176)
大陆城市土地市场的培育途径和设想·····	(186)
中国土地市场的价格形成机制·····	(195)
正确理解房地产规范化问题·····	(202)
正确认识和处理土地市场发展和规范的关系·····	(209)
规范房地产企业是规范房地产市场的基础·····	(214)
国家垄断一级市场是规范土地市场的关键·····	(221)
正确认识我国房地产市场·····	(227)
一个市场的两面	
——房地产市场与金融市场·····	(244)
中国城市土地的税费制度·····	(254)
市场经济国家(地区)政府对地产市场的干预和管理·····	(264)
境外城市土地考察与研究	
市场经济国家(地区)之城市土地制度概述·····	(280)
美国城市土地使用与管理制度考察报告·····	(305)
美国城市土地开发·····	(338)
英国土地市场·····	(351)
日本城市土地问题考察报告·····	(379)
新加坡土地利用考察报告·····	(398)
台湾关于土地增值税的争论·····	(424)
台湾的市地重划和区段征收·····	(433)
西方国家不动产及不动产税考察·····	(440)
借鉴经济发达国家的经验,促进我国	
——房地产业的健康发展·····	(450)

使用制度改革与房地产

价值管理、资产核算、记帐划拨 ——论城市土地管理的改革

土地是最重要的三大生产要素之一,是人类生存、活动 and 发展的依托。土地同资本和劳动力一样,参与社会再生产过程的全过程,贯穿过程中的各个环节和各个方面,因此,必须从全社会、从整个国民经济的视角来认识和处理土地,尤其是城市土地,实行土地管理制度的深层次改革。只有这样才能保护土地资源,强化土地管理,充分发挥土地的效用。

一、价值管理

虽然,土地是否赋有一般意义上的价值仍属于一个学术上的争论问题,但是,土地是一种特殊的商品,可以进行交换,并且存在价格,已经成为共识。既然如此,那么土地的价值形态,不仅在社会再生产过程的全过程有所反映。而且在过程的各个环节和各个方面得以充分表现,也就是说,不仅需要实物量指标,而且需要有价值量指标,实行土地的价值化,运用价值来调度土地的使用,强化对土地的管理,从而使我国土地管理步入一个新的历史时期。如果我国的土地管理仅仅停留在实物管理上,只是作一些细微末节的改进,不能转变为价值管理,那么使土地管理不仅与市场经济相悖,而且土地不可能得到最有效的利用。

在计划经济时代,对土地实行无期、无偿和无流动的使用制度和相应的实物管理制度,这一制度的理论前提是土地不是商品,没有价格,不能流通,只是作为资源由政府有关部门编配,并被单位和个人利用。这种制度是与当时的整个经济制度,同国民经济其他领域的管理制度相一致的,所以,尽管土地的利用和管理存在很多问题,出现严重弊病,但总的说与整个国民经济运行之间的矛盾并不突出。然而,随着我国经济体制改革的不断深化,其他生产要素和产品逐步地实行商品化和价值化,社会生产纳入市场经济运行轨道,与此同时,土地使用制度进行了改革,开始实行有偿、有期的使用制度,土地交易日趋活跃,土地经济关系发生了深刻的变化。总之,市场经济的逐步建立使生产要素和劳动产品不断商品化和价值化。在这种情况下,要求土地作为商品投入社会再生产过程,实现自身的价值化,否则将同整个市场经济发生矛盾。所以,同其他的生产要素一样,在社会再生产过程中,土地不仅发生了实物形态的变换,而且发生土地价值形态的变化,例如,经过五通一平的土地,不仅在形态上同原始土地不同,而且其价格亦远远高于原始土地。同时,土地的许多特点亦可以用价值、价格反映出来,如市中心的土地价格远远高于城市边缘地区的土地价格。对土地的资本投入,亦同对其他要素的资本投入一样,需要补偿以及获得利润。因此,必须对土地的价值和价格进行详尽的研究。离开土地的价值和价格就不存在土地经济学。

1. 价值管理是建立新的产权关系的基础。在市场经济社会,财产往往是用价值量来衡量和表达的。财产关系实际土是一种价值关系。土地的各种权利不仅反映在法律上,而且体现在经济上,而经济权利必须通过价值关系得以实现。例如,土地所有权则是通过占有地租来体现,没有地租这种价值量,所有权无从体现。其他的权利亦是如此,所以,各种土地权利实质上是各种

价值量的分配和占有。所谓理顺产权关系归根到底是土地价值的占有、分配和交换关系。

2. 价值管理是摸清土地资产量的手段。从总的方面来说,土地是一个整体,土地的分割都是人为的,因此,一个国家、一个省、一个城市以至一个单位所拥有的土地都是人为分割成的土地整体中的一部分。然而,人为分割成的土地不仅面积大小不等,而且土地品位各异,土地生产力不同。土地作为资产,不仅取决于土地面积大小,而且取决于土地质量和区位。例如,一平方公里的沙漠是不能同一平方公里的良田相比拟的。所以,只有当用价值量来反映所拥有的土地时,土地才具有自然资源和社会资产的双重属性,才能实现对土地的资产管理,缺乏价值表现的土地永远只是一种自然资源。

3. 价值管理是反映土地价值变化,尤其是自然增值的前提。众所周知,随着社会的进步,经济的发展,以及人们投入土地资本的积累,土地价值是在不断变化的,土地是自然增值的。然而,缺少必要的价值表现,也就是说,只有实物量统计,而无价值量统计,那根本无法衡量和反映土地价值的变化和土地的自然增值。试问在计划经济时代,谁能说出我国城乡土地价值的变化。在这种情况下,不可能对土地增值进行合理的社会分配。

4. 价值管理是政府征收土地税费的需要。政府对土地的占有者、使用者、经营者和交易者以及他们的经济活动征收税费是各国的惯例。尽管税收有从价税和从量税之分,而且土地亦可采取从量征税,即按照一定的土地面积征税,但是,许多国家对土地的征税主要采取从价税,即按照土地的价值量征收一定的税额。例如,许多国家通行的不动产税,就是对土地连同房屋财产按其价值征收的一种土地税。对土地征收从价税则以土地的价值管理,即以土地价值的正确的、科学的衡量和表现为前提和条件。

5. 价值管理是促进土地有效利用和合理流动的需要。土地同其他商品不同,土地的价值在很大程度上取决于土地的效用,效用越高,其价值就越高,价值大小反映了土地效用的高低。为了合理有效地利用土地,提高土地的产出率,就要促使土地使用从价值低的使用向价值高的使用转换,因此导致土地的流通和交换,形成相当规模的土地市场。然而,在市场经济社会,任何物品的交易既是物本身或物实体的交易,又是价值的运动,二者是一个过程的两个方面,没有后者的运动,前者的交易就不能完成。土地运动,土地市场亦是如此,不论是所有权的交易,还是使用权的交易,都伴随价值的运动,即发生货币的流通。要发生这种交易就需要土地价值化,用货币来反映它的价值,否则就不能完成其土地交易,不会存在土地市场。所以,国家要有效地管理土地市场,首先需要实行价值管理。

建立土地市场的根本目的是自觉地利用价值规律,即土地价格杠杆,调节土地供求,从而促进土地的合理转移和科学配置,提高土地总的利用率。如果土地仍然停留在实物量的水平上,缺乏必要的价值衡量,那么,土地市场是不能建立和完善的,价值规律无从发挥作用,没有价值何来价值规律呢?

除上述外,在我国目前进行企业股份制试点,开展房地产抵押,以及分家析产、企业合并等经济活动和体制改革都需要赋予土地以价值,实行价值管理。所以,无论从何方面说,在市场经济条件下必须赋予土地以价值,具有价值量指标。

二、资产核算

土地不仅是自然资源,而且是社会资产,必须实行资源管理和资产管理并重的方针,这是对土地的本质特征和社会属性认识的一个飞跃,使认识适应了市场经济的需要。然而,这种认识,

一方面不能局限于少数土地管理人员、土地学研究人员,而必须成为全社会的共识,尤其是被企业经营管理人员,被各级政府的决策人员所接受,并且贯彻在企业的经营管理和政府的有关决策过程之中;另一方面,这种认识不能停留在理论上,而必须付诸于经济运行的全过程及各个环节,形成一个完整的体系。

众所周知,土地是最重要的生产要素之一,是人们生活和活动的基础,任何国家、城市、企业和个人的生存和发展都离不开土地,土地以它独特的方法参与包括生产、流通、分配、消费在内的社会再生产全过程,以及整个社会的经济、社会、文化活动。在市场经济社会。任何的经济活动都需要进行经济核算,让算投入和产出,核算成本和效益。土地既然是一种资产,不是无偿被占有的,而是通过交换而有偿地获得的,因此,对土地的资本投入(这里的资本投入既包括改良土地的投入,又包括获得土地的投入),如同其他资本投入一样(如购买原材料、机器设备和雇佣工人的投入),构成企业的经济生产成本,纳入产品的价格,通过产品的销售而收回,并获得相应的利润。在市场经济国家中,所有的经营生产者都是如此,而且形成相应的核算制度和系统。在我国三资企业和私营企业也都是如此。因此,社会土每一个成员都要为使用土地而付出代价。作为消费者来说,这种代价分为两个方面,一方面直接的代价,例如居民居住住宅需要支付相应的地租,尽管地租经常是包含在房租或房价里的;另一方面生产、流通、服务等企业使用土地而支出的地价或地租,都通过核算,包含在成本和费用之中,通过产品价格和费用标准转嫁于购买者或使用者。这已经是市场经济的一个普遍性规律,这一规律有利于土地的有效和合理利用,调节着土地的供求矛盾,并已经为人们所接受。

然而,在我国由于长期实行计划经济,国营的生产经营者不仅无偿取得土地,而且无偿使用土地,土地既无价值,又无价格,

因此,没有作为资产反映在企业的资产负债表中,在社会再生产过程中的生产、流通和消费环节上缺少土地这一重要生产要素的价值表现。所以,无论从生产经营还是从整个国民经济来说,其核算体系是不完整的、缺损的。在这种情况下,企业的核算内容不可能是科学的、全面的、正确的。换言之,在三大生产要素中,只对两个要素进行核算,对土地这一重要要素全部排斥或部分排斥在核算之外。这样,在国际上,很难同国外同类企业作出科学的比较;在国内,同实行有偿使用土地的企业亦难作出比较,从而导致成本、价格、利润等一系列经济指标的扭曲和失真。

今天,我国私有经济得到蓬勃的发展,特别是三资企业、私营企业、民营企业 and 个体企业迅速成长,其比重大有超过国有企业之势。国有企业和非国有企业实际上存在不同的土地使用制度,同时亦存在不同的核算体系,后者不仅越来越多地通过国家有偿出让形式取得国有土地,而且必然使被使用的土地在价值形态上纳入生产经营过程,在成本、费用、价格、利润中得到反映,并通过价格和收费,回收投入土地的资本。所以,实行土地的有偿使用必然改变各类企业和整个国民经济的核算体系。

在我国,由于城市土地是属于国有的,长期以来又实行无偿划拨和无偿使用,再加上土地缺少价值表现,必然导致,一方面不存在或不可能对土地资本的投入、消耗和回收进行科学的核算,建立一个合理的核算体系;另一方面造成企业对土地的多占滥用、低效利用。这种状况和弊病时至今日还严重存在。然而,昔日,国有企业的土地使用制度和相应的核算体系的缺陷和弊端还不明显和突出,可是,今日由于土地使用制度的改革,三资企业的引入和发展,私营、个体经济的崛起,对外开放度的扩大,缺损的、不规范的核算体系,已经与整个市场经济很不适应和协调,无论是在对外经济贸易联系中,还是进行国际的经济比较、都产生严重的矛盾,而且愈来愈突出,无法进行正常的接轨。

土地自然增值及其分配是人们十分关心的问题，亦是专家们争论的热点。我们认为，从土地的个别所有者和使用者来说，土地的自然增值并非他们的资本和劳力投入并发挥作用的结果。因此，土地的自然增值需要回归社会。可是，从全社会的立场和观点看，土地自然增值乃是全社会资本和劳力投入并发挥作用的综合结果，也就是通常所说的是人口增长、经济发展、社会进步的结果。因此，有理由让全社会来分享土地自然增值的好处，所以，必须建立能反映这种状况的核算体系，并为合理分配土地增值提供客观依据。

目前，必须而且能够进行的主要有两项工作或两项改革：

一是把土地资产核算纳入各类企业，尤其是国有大中型企业和整个国民经济的核算体系之中。建立新的符合市场经济的核算系统，使企业的帐户能够全面地反映所拥有的土地资产，记录土地资产的取得、使用、分配、转让等经济活动内容及其变化，在产品和服务的成本、费用和价格中反映土地价值的运动。同时，在国民经济核算体系中亦作相应的改革。

二是集中人力和时间对城市土地进行全方位的地价评估。设立基准地价或公告地价，依据评估结果核定每一个用地单位（个人），使用土地的价值量指标，不仅作为政府收取土地使用税或土地增值税的依据，而且用于政府对土地使用和转移的监督和管理。经过一定年限（例如五年）进行重新评估或进行价值调整。

三、划拨记帐

在城市土地供应中，基本土可采取两种方式，一是纯粹的市场方式，即通过政府有偿出让方式（拍卖、招标和协议）供应给用地者；另一种是行政划拨方式，即政府将国有土地通过行政手段

划拨给用地者。这两种方式就是通常所说的双轨制,究竟是实行双轨制还是单轨制?乃是一个争论非常激烈的问题。笔者认为,凡是经营性用地,在条件成熟的地区和城市,都应该实行市场方式,即通过拍卖、招标和协议形式,供应给用地者。可是对于城市中的公共设施和公益事业用地(通称为公共用地),不能,亦无法实行市场方式供地,至少在目前阶段如此。

然而,公共用地存在着许多问题,有的问题还十分严重。例如,用地缺少定额和标准,任意超占、多用土地,私自改变土地用途,进行土地地下交易,用土地串换其他财产和物资等。随着城市土地使用制度的深化改革,土地市场的扩大和发育,不仅公共用地自身的问题越来越突出。而且公共用地与营业用地之间的矛盾激化,甚至为土地投机以可乘之机。投机者以公共需要的名义要地,却行营业用地之实,从中进行倒卖,牟取暴利。所以,在地产市场迅速发展,城市由计划经济向市场经济转换过程中,如何加强公共用地的管理,堵塞和防止公共用地中的漏洞和问题,使公共用地与营业用地协调,是一个急待研究和解决的问题。

在我国目前仍需保留对城市公共用地继续实行政划拨的情况下,我们认为,采取划拨记帐(或称有偿记帐划拨)是一个可以选择的方案。

具体做法是,经政府有关部门,如计委、建委、规划局、土地局等的严格审定,确认为公共目的而使用的土地,诸如政府机关、非盈利的事业单位、城市公共设施、公益事业、社会宗教团体等单位使用的土地,政府采取划拨形式供应。但是,在划拨土地的同时,必须:①严格制定土地供应定额,不得多占超用土地;②不得改变土地用途;③根据城市测定的基准地价,由专业地价评估机构计算出公共用地的价值,作为该机构和团体的资产连同其他资产一并入帐,构成总财产的一个组成部分。据此,政府有关部门,如国有资产管理局,可以正确核算和管理其资产。显然,

这对无偿、无价划拨来说是一项重大的改革。这项改革至少可以收到以下好处：

(1) 对划拨土地从无价转变为有价，有利于土地的价值管理和资产核算，正确地反映政府的财政支出总量；

(2) 便于对划拨土地与有偿出让土地之间的衔接与协调，处理好两者之间关系，减少两者之间的摩擦；

(3) 当划拨土地的用途发生改变或使用者将土地转让时，便于收取土地出让金，或土地增值税；

(4) 有利于抑制土地的投机和杜绝利用土地进行违法活动。

此外，长期以来已经划拨的土地，建议进行一次全面的清理和审核，对于确系属于多占超用或闲置不用、利用不当，以及无使用人的土地由政府收回，对于正当使用的土地，进行全面的登记造册，并由地价评估机构作出价值评估，按价逐步地列入使用者的资产帐户，以便于政府对管辖范围内的土地依法征税、监督市场、强化管理。

至目前，全面实行有偿出让方式供应城市用地的城市为数极少，绝大部分地区和城市，不仅对公共用地，而且相当一部分经营用地，仍采取行政划拨方式供应，现在看来这种状况将会延续一个相当长的时期。为此，一方面我们需要加大改革步伐，尤其是土地使用制度的改革力度，尽可能缩短两种体制转换的时间，尽快地将一切经营用地过渡到按市场方式过渡，另一方面必须从现实出发，不能操之过急。可是为了缓和过渡中的矛盾，减少各种弊端，对暂时还必须以行政划拨方式供应的土地，同样必须按市场价格记帐，采取记帐划拨方式。

市长与土地

一、市长的职责与土地的使用

市长是城市政府最高行政领导,代表市政府负责本行政区域的行政事务,主持市政府的工作,依法行使指挥权力。市政府和市长拥有许多职责,但几乎所有职责都同土地有着极其密切的关系。

1. 市长是城市土地所有者的代表。城市首先是一片土地,城市只能在土地上产生和发展,它永远离不开土地,只有有了土地,才能创造出形形色色、丰富多彩的不同类型和不同性质的城市。城市规模,既是城市已被利用的土地规模的表示,又直接取决于可利用的土地数量。土地对城市性质、类型与规模的决定和影响作用是不言而喻的。

鉴于土地的重要性,市长总是千方百计地掌握城市土地。在生产资料私有制国家,像其他的生产要素和产品一样,城市土地也属于私人所有,是私人的财产。即使如此,市长总是设法直接拥有一部分土地。在美国、英国、德国等主要资本主义国家,或者由于历史的承袭,或者通过购买私人土地等途径,城市政府都直接拥有自己的土地。在美国,占国土面积1%的土地为城市政府所有,市长自然是这部分土地的总代表。

在我国,《宪法》规定:“城市的土地属于国家所有”。虽然,直至今日还没有明确,由哪一级政府或何政府部门享有或行使城市土地的国家所有权。但是,有关的法律文件,特别是对城市土地使用和管理的实践,已经比较明确地表明,城市政府是城市行

政区范围内国有土地的实际代表。例如,城市政府及其职能机构,代表国家向土地使用者出让国有土地使用权,或划拨土地使用权,城市政府及其职能机构颁发建筑许可证、土地使用证等。同时,出让土地使用权所得,或土地使用费(税)收入中的绝大部分纳入城市财政。可见,市长在行使城市国有土地所有权方面负有重大的责任。

2. 市长是土地的最高管理者。古今中外,都需要对城市土地进行管理。随着整个社会和城市自身的发展,土地管理的内容越来越复杂,形式越来越多样,任务越来越繁重,而土地管理的职责始终成为城市政府的一个最重的职责。尤其是在资本主义现代化城市中,各类企业的经济活动构成城市经济的基础,而企业的经济活动由各企业主自行组织,无需政府进行统一的组织和安排,至于企业间经济活动的协调则有专门的管理部门进行管理,如各种行业协会等。同时,城市居民都具有相当强的自立能力,他们的就业、教育、保健、消费、住房等经济社会文化活动,通过各种形式的社会经济组织作出安排,不可能依靠政府来逐项解决。但是,任何的企业和居民,为了生存和发展,进行经济文化活动,以及消费和生活,就必须以土地为依托,有了土地才能得到立业之地和安身场所。而这又必须依赖于政府对土地作出规划,合理安排土地使用结构,管理好土地,协调土地方面的各种关系。管理土地成为城市政府的最重要的职责。

在我国,城市政府的职能比资本主义城市政府职能更复杂,包括编制、执行国民经济和社会发展计划,组织经济建设,保障和组织居民生活等职能。但是,所有这一切更加重了城市政府和市长管理土地的职责。

3. 市长是土地使用的最高决策者。对每一个城市来说,城市土地使用分两个层次。第一层次是城市土地的总体利用,主要是城市土地的使用结构和空间结构。诸如,城市土地中工业用