

南京农业大学土地资源管理博士论丛

城市土地市场 运行与政策控管研究

RESEARCH ON URBAN LAND MARKET OPERATION AND
POLICY CONTROL AND MANAGEMENT

○ 李 涛 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理
博士论丛

城市土地市场运行与 政策控管研究

李 涛 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地市场运行与政策控管研究 / 李涛著. —北京:
中国大地出版社, 2006. 10
(南京农业大学土地资源管理博士论丛)
ISBN 7 - 80097 - 812 - 5

I. 城... II. 李... III. 城市—土地管理—研究—
中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157543 号

责任编辑: 卢晓熙

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 114.875

字 数: 2984 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 套

书 号: ISBN 7 - 80097 - 812 - 5/F · 141

定 价: 220.00 元 (全 11 册)

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编 委 会

主 任：李 元

副主任：王万茂 曲福田 欧名豪

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20~30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会

批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近10篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的,一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2006年5月

序

土地是人类社会赖以生存与发展的自然资源之一，其特有的稀缺性又决定了土地也是一种重要的资产，城市土地的资产特性表现得尤为明显。随着我国城市化进程的推进，城市土地作为资产的特性越来越被人们所重视，我国的城市土地为国家所有，在国有资产总值中占有相当高的比重，城市土地成为城市发展的命脉。但是无论从市场自身还是从政策管理角度来看，城市土地市场的建设明显滞后，阻碍了城市的发展与综合竞争力的提升。因此，系统地分析与总结城市土地市场运行状况和各阶段政策绩效，探讨土地市场运行规律及制度变迁的根源，以期更好地为城市建设服务，已成为一项重大而紧迫的课题。

城市土地是稀缺的资源，因此需要研究社会如何在土地所能提供的各种直接或间接的产品和劳务中进行选择，从而使社会从中所获取的效用最大。作者认为，资源配置的核心问题是价格机制，市场经济中价格的决定主要是由市场需求和供给决定的，在市场机制引导下的城市土地市场运行同样符合这一规律。但是，我国城市土地市场在运行过程中存在许多问题，如土地市场化程度偏低，土地供给与需求结构失衡，土地价格信号不灵，各层次市场间价格差异明显等等。本书针对这些问题，重点从城市土地市场的供需状况、价格体系和市场结构几方面分析总结城市土地市场运行的现状特征及主要问题，并尝试建立了城市土地市场运行效率的评价体系，多角度地对城市土地市场的现状进行评价。

完全竞争的市场环境作为一种理想状态，与现实经济社会存

在着一定的差距，对于与一般商品市场相比更低效、更复杂的城市土地市场来说，这种差距尤为明显。当市场的价格机制无法发挥正常作用时，需要采用相适应的经济政策进行纠正，使社会经济活动尽可能接近理想状态，从而使资源配置更趋合理。我国目前的城市土地市场存在着诸多问题，除了土地市场自身的特性产生的影响外，政府对市场的管理或干预在很大程度上影响了城市土地市场的发展。因此本书又从城市土地市场相关政策，包括城市土地的产权制度、市场管理模式、土地收益分配及保障体系等角度，总结和分析了政策制度和执行中的缺陷与不足，并对自1987年以来的主要政策进行了绩效评价。

值得一提的是，作者在上述分析的基础上，进一步指出了我国的城市土地市场在运行过程中既存在市场失灵，又存在政策失灵的现有矛盾，并强调了城市土地市场的管理目标在本质上是要缓解双方的矛盾，以实现最优的帕累托改进。而改进的主要途径在于：政府对市场调控的范围限制在市场机制难以完成的领域，对市场可以自动实现的资源配置不再进行干预，而是致力于市场化进程的推进和市场环境的完善，政策调控重点主要是保障土地市场机制的充分实现和纠正因市场失灵产生的低效与不公，换言之，城市土地市场管理的根本目标是实现土地资源配置的效率与公平。

李涛博士在攻读博士学位期间和日常的教学研究中，一直对土地问题特别是土地市场研究有着浓厚的兴趣，为此，她曾广泛参与城市土地市场的调查研究，特别是多次作为骨干参加了江苏省各级各类城市（镇）的土地分等定级、土地价格评定等工作，这为本书的写作打下了坚实的基础，从理论上和实践上加深了对城市土地市场的认识。因此，呈现在读者面前的《城市土地市场运行与政策控管研究》体现了作者立足历史与现状、着眼未来、注重实践与理论之有力结合的研究精神，这是值得提倡的。作者在其博士论文的基础上完善充实并写就此书，作为她的指导老师，

我欣然接受邀请为其作序，我认为，本书主要有三大特点：

(1) 在提出土地市场要实现效率与公平两大目标的基础上，较完善地从城市土地市场运行及市场相关政策分析两方面入手，通过对城市土地市场与政策的效率与绩效评价以及城市土地市场运行过程中的市场与政策双重失灵的根本原因的探讨，提出了重建城市土地市场管理的组织体系以及对中央政府与地方政府的职能进行重新定位的设想，具有一定的理论意义与应用价值。

(2) 较全面地对中国城市土地市场自改革开放以来，尤其是 1987 年以来的发展过程与现状进行实证研究，重点对城市土地市场的供给、需求、价格、不同层次市场的差异进行了大量的数据整理与分析，并作出相应的归纳与总结，指出了城市土地市场运行中存在的根本问题，同时有针对性地建立了城市土地市场运行效率的评价体系。

(3) 以博弈论为重要理论研究手段，指出城市土地市场中中央政府与地方政府、政府与征购市场供给者、一级市场需求者间在收益、产权等方面的多重博弈格局是制度变迁与创新的主要原因，随之进一步论证了实行中央集权管理模式的必要性与可行性。并从土地收益与政策运行成本对比分析的角度，借鉴西方经济学的基本生产函数理论，以 1987 ~ 2002 年间的相关数据为基础，构建了土地市场政策运行效果评价的数学模型，总结了该阶段我国各项城市土地市场政策演变对土地绩效的影响。

作为她的导师，我为本书的出版感到由衷的高兴，并乐意向学术界介绍这本书，以期得到同行们对该书的研究思路、观点和成果的关注。也希望作者以此书为新的起点，不断探索，开展更深入的研究，获得更为丰硕的成果。

南京农业大学教授

博士生导师

叶依广

2005 年 12 月 1 日

目 录

引 言	(1)
文献综述	(6)
第一节 国内城市土地市场研究综述	(6)
第二节 国外城市土地市场研究综述	(15)
第一章 土地市场基础理论概述	(19)
第一节 市场有效性的分析 ——资源优化配置理论	(19)
第二节 地租地价理论	(26)
第三节 其他相关基础理论	(30)

上篇 城市土地市场运行分析

第二章 城市土地市场的供求平衡	(41)
第一节 土地供给	(41)
第二节 土地需求	(54)
第三节 土地供给与土地需求的均衡	(66)
第三章 城市土地价格	(75)

2 城市土地市场运行与政策控管研究

第一节	中国城市土地价格体系	(75)
第二节	城市土地价格的时间、空间和用途差异	(80)
第三节	影响城市土地价格的主要因素	(91)
第四节	土地价格与市场供求	(97)
第四章	城市土地市场结构	(105)
第一节	城市土地市场的结构框架	(105)
第二节	城市土地市场结构的模型分析	(108)
第三节	各级土地市场价格差异的实证分析	(114)
第五章	城市土地市场运行效率的评价	(120)
第一节	城市土地市场运行效率评价体系的构建	(120)
第二节	城市土地市场运行效率评价的实证研究	(128)

中篇 城市土地市场相关政策分析

第六章	城市土地产权制度	(139)
第一节	城市土地产权制度的历史与现状	(139)
第二节	现行城市土地产权制度存在的主要问题	(149)
第三节	城市土地产权制度均衡的动因分析	(156)
第七章	城市土地市场的管理模式	(163)
第一节	城市土地市场管理模式的演变	(163)
第二节	城市土地市场管理模式的难点剖析	(175)
第八章	城市土地收益分配体制	(191)
第一节	城市土地收益分配的现状	(191)
第二节	城市土地收益分配的多重博弈分析	(202)
第九章	城市土地市场的保障体系	(213)
第一节	城市土地市场的金融保障体系	(213)
第二节	城市土地市场的法律保障体系	(221)
第三节	城市土地市场的税收保障体系	(226)
第四节	城市土地市场的中介服务保障体系	(233)

第十章 城市土地市场主要政策的绩效评价	(241)
第一节 土地市场政策体系及其对土地绩效的影响 ...	(241)
第二节 城市土地市场政策运行效果的模型检验	(246)

下篇 城市土地市场运行与政策控管的耦合

第十一章 城市土地市场的双重失灵及目标纠偏	(255)
第一节 城市土地市场运行失灵的分析	(255)
第二节 城市土地市场政策失灵的分析	(263)
第三节 城市土地市场管理的目标纠偏	(269)
第十二章 城市土地产权管理模式与政府职能定位	(274)
第一节 城市土地产权管理模式的选择	(274)
第二节 中央政府与地方政府主要部门的职能定位 ...	(282)
第十三章 中央政府对城市土地市场的宏观调控	(289)
第一节 中央政府制度供给的制约因素分析	(289)
第二节 城市土地市场的制度供给设计	(296)
第十四章 地方政府对城市土地市场的经营管理	(310)
第一节 地方政府的行为制约因素分析	(310)
第二节 城市土地市场环境的营造	(317)
第三节 城市土地资产运营及管理	(324)
第四节 城市土地市场运行的保障机制	(333)
参考文献	(342)

引 言

一、研究目的和意义

随着我国城市化进程的推进，土地，尤其是城市土地作为资产的特性越来越被人们所重视，据测算，全国的国有企业资产共约 33 万亿元，其中土地资产就占 25 万亿元，城市土地成为城市发展的命脉。但是城市土地市场的发展却明显滞后，阻碍了城市的发展与综合竞争力的提升。

从土地市场自身运行的现状来看，问题很多，比较突出的有：①市场化程度低，以江苏省为例，城镇土地资产达 4550 亿元，已盘活的占 450 亿元，不到 10%^①；②土地供给方式呈现多轨制，需求结构不合理，市场供需矛盾明显；③土地市场价格信号失灵，价格体系较为混乱；④有形市场的建设不完善，信息渠道受阻，交易成本过高；⑤隐形市场的存在，严重影响了市场的公平竞争性。

从政府干预和管理的层面上分析，同样存在很多问题：①国有土地的所有权代表不明确，中央政府和地方政府的土地利用上

① 杨任远：《城市化与土地经营》[J]．江苏经济，2001，12。

存在着目标偏离；②政府干预过多，阻碍了土地市场的正常运作，市场效率低下；③土地收益分配体制不健全，存在分配不公问题；④政府片面追求“以地生财”、“以城建城”，却没有对资金进行有效的管理与使用上的监控；⑤土地市场的运作缺少有力的保障制度，如法律、金融以及社会中介服务等；⑥忽视了土地作为资产的同时，也是人类不可替代的自然资源，不仅需要开发利用，更需要保护。

从市场运行与政策调控的关系上看，两者关系密切，相互影响，城市土地市场运行中出现的许多问题有两大原因：一是政策缺陷造成的，一是市场机制自身的不足；而政策层面出现问题的主要原因也分两大类：一是过度干预从而替代了原应由市场完成的职能，二是制度设计与执行过程中出现的种种偏离与不足。无论哪方面的问题，归根结底均需要通过制度创新来弥补缺陷，纠正不足，重新界定市场与政策的作用领域，因此，本研究提出城市土地市场运行及政策制定的最终目标——城市土地资源配置的效率与公平，仅靠市场机制或政府干预是难以实现的，经济、社会、生态三大效益的统一必须有效地解决土地市场及政策体系两方面问题，并将两者有机地结合起来进行研究。其中将重点研究以下问题：①通过对城市土地市场的供求状况、价格体系及市场结构的实证分析，寻找土地市场失灵的主要原因及内在机理；②通过对土地产权结构、市场运作模式、收益分配及保障机制的分析，寻找制度变迁的诱因及政策失灵的症结所在，对土地市场政策进行绩效评价；③在上述分析的基础上，提出城市土地市场目标与组织结构创新，中央政府与地方政府职能的重新定位，并分别从土地市场的宏观调控与经营管理两个层面进行制度安排。

二、研究对象的界定

（一）城市土地范围的界定

关于城市土地的范围，有多种说法，较具代表性的有三种：

①1998年修订通过的《中华人民共和国土地管理法》中规定的“城市市区的土地属于国家所有”，不包括城市郊区的土地；②1989年公布的《中华人民共和国城市规划法》规定：“城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”同时规定：“城市规划区是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。”③1994年通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》中的城市土地则是指“中华人民共和国城市规划区国有土地”。根据上述法律的规定，结合本次研究的主要目的，对城市土地范围界定如下：书中所指“城市土地”是国家所有的、城市市区内、包括陆地、水域及各相关要素所构成的自然——经济综合体。具体而言，主要有以下几方面含义：①只包括城市国有土地，既不包括城市集体土地，也不包括农村国有土地；②主要指国家按行政建制设市的市区土地，一般不包括县城及其他建制镇的土地；③既包括有偿使用的城市土地，也包括无偿使用的城市土地；④主要包括大陆地区31个省（市、区）的城市土地，不包括港澳台等地的城市土地。

（二）城市土地市场的基本特征

通常意义上的市场是指商品交换的领域和场所，而土地市场是指土地产权流动中所发生的土地供求双方关系以及整个产权交易领域，土地市场一般具有以下主要特征：①低效性。地产需要很大的购买力，购买的决策考虑的不仅是价格，更重要的是融资状况，地产作为耐久产品，缺乏流通性，市场进出较慢，而购买者和出售者可能并非信息灵通者，市场前景难以预测；②供求关系的特殊性。由于土地的稀缺性，总体上地产的自然供给完全没有弹性，其经济供给在短期内弹性亦较小，因此地产价格往往取决于市场需求；③区域性。由于土地本身的不可移动性，使得地产不具有同质性，不同市场供需圈的地产难以互相替代。

而中国的城市土地市场除了具有上述共性特征外，又因其以公有制为基础而具有鲜明的个性特征：①垄断竞争性。城市土地

4 城市土地市场运行与政策控管研究

市场是自由竞争与垄断并存，其中土地一级市场由国家垄断，二、三级市场则放开，可以公平竞争。②准市场性。土地所有权属于国家所有，进入市场流转的只能是有限年期的土地使用权，它虽然具有许多商品属性，但它仍不具备一般商品的全部属性。③计划性。国家不仅以土地所有者的身份参加活动，还以管理者的身份对市场进行计划与控制，通过各项政策与规划干预和监督地价的形成，以达到调控市场的目的。④复杂性。这种复杂性表现在多方面，包括市场交易主体、交易方式、收益分配、信息渠道、政府干预、保障机制等各方面，都呈现出极其复杂的特性。

三、研究的总体思路框架

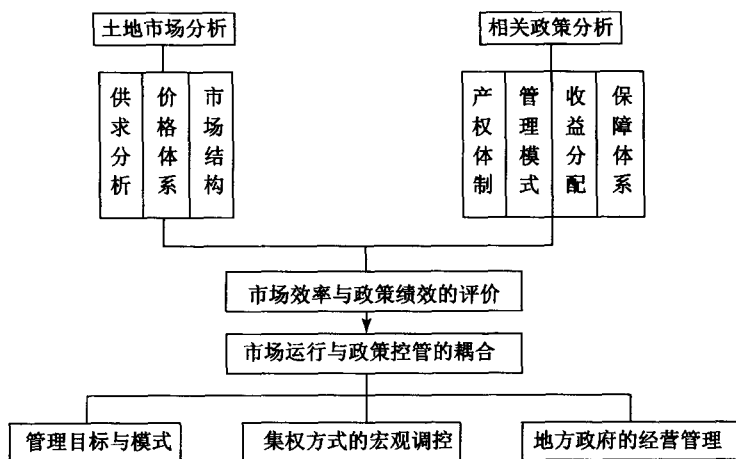


图1 总体思路框架

本研究拟从城市土地市场运行及相关政策两方面的分析入手，在对近年来中国城市土地市场运行进行实证研究的基础上，以东部某城市为例进行了市场效率评价体系建立的探讨。并从总结城市土地市场运行过程中存在的问题入手，通过进一步的相关

政策分析与评价，探讨土地市场出现双重失灵的根源。通过上述分析，研究进一步提出土地市场要以实现效率与公平，达到经济、社会、生态三大效益统一的最终目标，针对城市土地市场运行及政策实施过程中出现的问题进行纠正，试图建立城市土地市场产权管理的创新模式，并分别就中央政府与地方政府的职能定位进行重点研究，提出中央政府作为土地所有者进行集权方式的宏观调控，地方政府作为土地管理者进行有效的经营管理活动的土地市场管理思路。具体可见图 1。