

学者书屋系列

中国城乡土地 市场协调发展 的制度研究

陈红霞◎编著



黑龙江省博士后资助项目
「农村建设用地流转的制度安排及配套制度改革问题研究」



哈尔滨工程大学出版社
Harbin Engineering University Press

F321.1/7

2007

黑龙江省博士后资助项目
农村建设用地流转的制度安排及配套制度改革问题研究

学者书屋系列

中国城乡土地市场协调发展的制度研究

陈红霞 编著

哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

城乡土地市场的协调发展对于合理配置土地资源,促进城乡经济的协调发展,最终建立和谐社会都具有重要作用。本书在探讨国内外土地市场建设和发展经验的基础上,全面分析了我国城镇土地市场和农村土地市场的现状,阐述了城乡土地市场协调发展的理论依据,总结了我国的实践经验,构建了城乡土地市场协调发展的目标,最后从市场和政府两个角度提出相应的对策建议。

图书在版编目(CIP)数据

中国城乡土地市场协调发展的制度研究/陈红霞编著.
哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社,2007.8
ISBN 978-7-81073-779-1

I.中… II.陈… III.土地管理:市场管理-研究-中国 IV.F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 121353 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 14.5
字 数 182 千字
版 次 2007 年 8 月第 1 版
印 次 2007 年 8 月第 1 次印刷
定 价 30.00 元

<http://press.hrbeu.edu.cn>

E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前 言

统筹城乡经济社会发展是党的“十六”大深刻总结几十年城乡关系发展的实践经验而提出的一个重大战略决策,是解决“三农”问题、加快全面建设小康社会、增强国民经济持续发展活力的重大创新。城乡土地市场的协调发展是城乡经济社会协调发展的重要内容,是落实科学发展观、建设和谐社会的必然要求。因此,研究如何实现城乡土地市场的协调发展具有重要的现实意义。

本书以“论中国城乡土地市场的协调发展”为题,主要研究如何促进城镇土地市场和农村土地市场的协调发展问题。研究以中国城镇土地市场和农村土地市场的产权状况、管理体制、法律制度以及市场主体行为作为切入点,分析城镇土地市场和农村土地市场中存在的问题以及阻碍城镇土地市场和农村土地市场发展的制度原因和体制原因,阐明了城乡土地市场协调发展的内涵、特征、作用和目标,重点研究了农村建设用地入市问题和征地制度改革问题,并最终提出城乡土地市场协调发展的对策建议。

研究的基本思路是:在分析城镇土地市场和农村土地市场的基础上,对中国城镇土地市场和农村土地市场的发展历史和现状特征,如市场结构、管理体制等进行系统分析,理清我国土地市场的发展脉络,对中国现阶段城镇土地市场和农村土地市场发展状况作出判断和评价;对中国城镇土地市场和农村土地市场主体行为、法律制度、运行状况的考察中,揭示中国城镇土地市场和农村土地市场中存在的主要问题;充分运用产权经济学、资源配置理论、制度经济学和法经济学等理论,论证了我国城乡土地市场协调发展的可行性和必要性;对农村建设用地入市的实践进行评述,阐述了农村建设用地入市的重要作用、管理模式、经验总

结及存在的问题;阐明了城乡土地市场协调发展的内涵、特征、作用和目标,并针对目标提出城乡土地市场协调发展的对策建议;作为配置土地资源的重要手段,政府的宏观调控是必不可少的,通过对政府行为在解决市场失灵问题的分析,提出政府调控城乡土地市场的原则、手段及中央政府与地方政府间的协调。

本书的基本结构如下。

第一章为绪论。主要介绍研究的背景、意义、内容及方法,并介绍了国内外土地市场研究的情况。

第二章为中国土地市场的发展历程及国际比较。主要阐述了我国城镇土地市场和农村土地市场建立和发展的过程,介绍了几个有代表性的国家和地区土地市场的建设情况,指出我国土地市场改革和完善过程中可以吸取的经验教训。

第三章为中国城镇土地市场的现状。主要从城镇土地市场的结构、供求关系、管理体制、法制建设、主体行为和市场运行情况等几个方面考察了城镇土地市场的现状,并分析其中存在的问题和缺陷。

第四章为中国农村土地市场的现状。主要从农村土地市场的结构、制度、供求关系、法制建设、参与者行为等方面考察了农村土地市场的现状及存在的问题。

第五章为城乡土地市场协调发展的理论依据与实践探索。运用制度经济学、资源配置理论、产权理论和法经济学等理论对城乡土地市场协调发展问题进行分析,明确了城乡土地市场协调发展的必要性和可行性。首次提出城乡土地市场协调发展的内涵、特征和作用,论述了在城乡土地市场协调发展的过程中,城镇土地市场与农村土地市场的相互关系。这部分是本书研究的重点和难点,也是本书的创新之处。介绍了国内几个省、市集体建设用地流转情况,并对其实践和管理情况进行评述,作者认为集体建设用地流转对国家、集体、农民个人都十分有利,应加紧相关制度的制定,努力向城乡土地市场协调发展的目标迈进。

第六章为城乡土地市场协调发展的目标与对策探讨。本章为本书研究的主要创新之处。在分析城乡土地市场协调发展的内涵、特征和作用的基础上,提出城乡土地市场协调发展的目标,并提出了发展对策。城乡土地市场的协调发展,离不开其构成部分——农村土地市场和城镇土地市场的良好运行。因此,城乡土地市场的协调发展,必须以完善的城镇土地市场和农村土地市场为依托,以征地制度改革和集体建设用地入市为前提,在完善城镇土地市场和农村土地市场的基础上,实现城乡土地市场的协调统一。

第七章为政府对土地市场的宏观调控。在前文分析的基础上,本章从宏观角度提出政府调控土地市场的原则、手段及中央与地方政府的协调办法等。

由于作者水平有限,加之时间仓促,书中不妥之处在所难免,敬请读者批评指正,以便再版时修订。

作者

2007年8月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 本书的研究背景及意义	1
1.1.1 本书的研究背景	1
1.1.2 本书的研究意义	7
1.2 国内外土地市场研究综述	10
1.2.1 国外土地市场研究综述	10
1.2.2 国内土地市场研究综述	13
1.3 本书的研究对象	19
1.3.1 土地市场的内涵	19
1.3.2 城镇土地市场范围的界定	19
1.3.3 农村集体土地市场范围的界定	20
1.4 本书研究的主要内容、重点及难点	21
1.4.1 本书的主要内容	21
1.4.2 本书研究的重点及难点	23
1.5 本书研究的指导思想和基本方法	23
1.5.1 本书的指导思想	23
1.5.2 本书采用的基本方法	24
第2章 中国土地市场的发展历程及国际比较	27
2.1 城镇土地市场的发展	27
2.1.1 城镇土地市场萌芽阶段	27
2.1.2 城镇土地市场初步发展阶段	29
2.1.3 城镇土地市场深入发展阶段	32
2.2 中国农村土地市场的建立与发展	36

目 录

2.2.1 农村土地使用权市场	37
2.2.2 农村土地所有权市场	46
2.3 其他国家和地区土地市场发展状况	52
2.3.1 日本土地市场发展状况	53
2.3.2 美国土地市场发展状况	58
2.3.3 印度土地市场发展状况	60
2.3.4 台湾地区的土地市场	63
2.4 本章小结	68
第3章 中国城镇土地市场的现状	69
3.1 中国城镇土地市场结构	69
3.2 中国城镇土地市场的供求关系	72
3.2.1 城镇土地一级市场的供求关系	72
3.2.2 城镇土地二级市场的供求关系	75
3.2.3 城镇土地市场存在的问题	75
3.3 中国城镇土地市场管理体制	80
3.3.1 现行的城镇土地市场管理体制	80
3.3.2 中国城镇土地市场管理体制存在的缺陷	84
3.4 中国城镇土地市场法制建设	88
3.4.1 城镇土地市场法律法规建设情况	88
3.4.2 法律法规中存在的缺陷及缺位	92
3.5 中国土地市场主体行为	94
3.5.1 政府行为的考察	94
3.5.2 土地使用者行为	96
3.5.3 土地市场中介服务机构行为	96
3.6 中国城镇土地市场运行	98
3.6.1 城镇土地市场运行的考察	98
3.6.2 中国城镇土地市场运行中存在的问题	99

3.7 本章小结	99
第4章 中国农村土地市场的现状	101
4.1 中国农村土地市场结构	101
4.2 中国农村土地制度概述	103
4.2.1 农村土地制度考察	103
4.2.2 农村土地制度对土地流转的影响	106
4.3 中国农村土地市场供求关系	108
4.3.1 农村土地所有权市场	108
4.3.2 农村土地使用权市场	110
4.4 中国农村土地市场法制建设	111
4.4.1 农村土地市场法律法规建设	111
4.4.2 农村土地市场法律法规的缺陷	112
4.5 中国农村土地市场主体行为的考察	113
4.5.1 国家	113
4.5.2 农村集体	114
4.5.3 农户	115
4.5.4 企业或经济联合体	115
4.5.5 中介组织	115
4.6 本章小结	117
第5章 城乡土地市场协调发展的理论依据与实践探索	118
5.1 城乡土地市场的理论分析	118
5.1.1 产权理论	118
5.1.2 资源配置理论	123
5.1.3 制度变迁理论	126
5.2 城乡土地市场协调发展的内涵与分析	131
5.2.1 城乡土地市场协调发展的内涵	131
5.2.2 城乡土地市场协调发展的特征分析	135

目 录

5.2.3	城乡土地市场协调发展的作用	136
5.2.4	城乡土地市场协调发展过程中的关系分析	138
5.2.5	城乡土地市场协调发展的法经济学分析	138
5.3	农村建设用地入市的管理实践	144
5.3.1	苏州市集体建设用地流转管理实践	145
5.3.2	南京市农村集体建设用地流转改革	149
5.3.3	上海市嘉定区集体建设用地使用权流转做法	151
5.3.4	广东省农村集体建设用地流转改革	152
5.4	农村集体建设用地流转实践评述	153
5.5	本章小结	157
第6章	城乡土地市场协调发展的目标与对策探讨	158
6.1	城乡土地市场协调发展的目标	158
6.2	城乡土地市场协调发展的对策探讨	159
6.2.1	允许农村集体建设用地入市	159
6.2.2	改革征地制度	166
6.2.3	农村农地流转市场的完善	170
6.2.4	提高城镇土地资源的市场化水平	172
6.2.5	规范政府行为	173
6.2.6	规范中介服务机构的行为	175
6.2.7	制定科学的招标采购规则和计划	176
6.2.8	鼓励存量土地入市	177
6.3	本章小结	179
第7章	政府对土地市场的宏观调控	180
7.1	政府干预土地市场的必要性	180
7.1.1	土地市场失灵的基本情形	181
7.1.2	政府宏观调控对土地市场失灵的克服与矫正	184
7.2	政府调控土地市场的原则	186

7.2.1 城乡土地市场协调管理原则	186
7.2.2 效率优先,兼顾公平原则	186
7.2.3 适度管理原则	187
7.2.4 平稳发展原则	187
7.2.5 适法原则	188
7.3 政府调控土地市场的手段	188
7.3.1 法律手段	188
7.3.2 经济手段	191
7.3.3 行政管理和服务手段	196
7.4 中央政府与地方政府的协调	202
7.4.1 中央政府与地方政府土地利益的矛盾冲突	202
7.4.2 中央政府与地方政府土地利益矛盾的原因分析	203
7.4.3 中央政府与地方政府利益的调整	204
7.5 本章小结	205
结论	206
参考文献	213
后记	220

第 1 章 绪 论

党的十六大报告指出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”这意味着统筹城乡关系，促进城乡经济社会平衡发展，已成为我国未来 10~20 年社会主义现代化建设过程中一项极为紧迫而艰巨的任务。城乡协调发展不仅是贯彻落实科学发展观的重要环节，而且是全面建设小康社会的必然要求。加快推进城乡协调发展，事关经济建设和社会发展全局。统筹城乡发展的一个重要内容就是要统筹经济社会发展，缩小城乡间的差距。土地作为基本的生产要素，在国民经济运行、推动社会经济发展等方面具有重要作用。事实表明，一系列剥夺农业和农民、保护工业，限制农民、保护市民的不平等、不公正的二元经济制度结构，都是统筹城乡经济社会发展的障碍，也是城镇土地市场和农村土地市场发展不协调的重要原因。因此，研究城镇土地市场和农村土地市场的协调发展，对于合理配置土地资源，促进土地资源的高效、集约利用，促进城乡经济社会的协调发展并最终建立和谐社会具有重要意义。

1.1 本书的研究背景及意义

1.1.1 本书的研究背景

近 20 年来，随着市场经济的发展和研究的深入，土地稀缺性和土地资产特征备受关注，土地也由无偿使用转变为有偿使用。1992 年党的十四大做出了建立社会主义市场经济体制的重大决定。2002 年党的十六大制定了“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，健全统

一、开放、竞争、有序的现代市场体系”的方针,明确提出了到 2020 年全面建设小康社会的宏伟目标。全面建设小康社会的重点在农村,难点也在农村。农村之所以在小康建设中明显落后,其中最重要的原因是我国在过去相当长时间里没有统筹城乡发展,实施了“城镇偏向”的发展战略,对“农业剩余”或农民的生产成果和农村的生产要素进行过多的强制性剥夺和转移。因此,要实现全面建设小康社会,提高农民的生活水平,必须统筹城乡发展。统筹城乡发展是指统筹城乡的全面发展,包括统筹城乡经济发展和统筹城乡社会发展。统筹城乡经济发展包括统筹城乡经济增长、统筹城乡产业发展、统筹城乡企业发展和统筹城乡要素配置四个层面。而统筹城乡要素配置,主要是要按照自由选择原则,允许城乡劳动力和人口自由流动,形成合理的劳动力配置和人口分布;按照平等交易原则,实现资金、土地、技术等要素在城乡之间的优化配置。可见,建立城乡协调的土地市场对统筹、优化城乡要素配置,推动城乡统筹发展具有重要意义。

目前,我国已初步建立起土地市场体系,市场在配置资源过程中正发挥着越来越重要的作用。尤其在近几年,国家十分重视土地在国民经济建设中的基础性地位,我国土地市场建设取得很大成效。

在城镇中,国有土地使用权在市场配置中的范围和数量正在不断扩大,全面实行了国有土地有偿使用制度。我国城镇国有建设用地大约 315 万公顷,约有 76 万公顷的土地实现有偿使用。有偿使用和市场配置的国有土地面积占城镇国有建设用地总面积的比例由 1992 年的不足 2% 上升到 2002 年的 24%。2002 年全国招标、拍卖、挂牌出让面积达到 1.8 万公顷^[1]。2005 年上半年,全国土地有偿出让面积占土地供应总量的 74.1%。在出让土地中,通过招拍挂出让的面积和价款分别占出让总面积和总价款的 35.6% 和 72.9%。招拍挂出让面积占出让总面积的比例比 2004 年同期提高了 6.6 个百分点。招拍挂出让平均单价为 714.23 元每平方米,比 2004 年同期的 670.15 元每平方米增长了 7 个百分点。

建设用地供应中出让的比例和招拍挂出让占出让总面积的比例,东部地区为 77.3%和 27.1%,中部地区为 73.1%和 44.2%,西部地区为 67.1%和 52%。由此可见,三地区虽存在差别,出让比例的高低顺序是东部、中部、西部,而出让中招拍挂出让比例的高低排列是西部、中部、东部,总的来说全国土地供应市场化的程度已经相当接近^[2]。

城镇土地市场运行制度和组织建设取得了明显进展。土地市场交易信息发布和土地登记资料公开查询制度已基本建立,保障了土地市场的规范运行。按照建设用地集中统一供应的要求,实行了土地收购储备制度,增强了政府调控市场的能力。

农村土地在城镇土地市场的拉动和城镇化、农村人口变迁的浪潮下流动的频率和速度不断加快,数量不断增加。农村土地流转方式有转包、出租、互换、转让和入股等,各地根据不同的经济发展状况和实际情况,对土地流转方式进行创新,出现了土地股份合作制、反租倒包、“两田制”基础上的承包和出租等形式,提高了农村土地资源的有效配置。目前,一些省、市和区正在进行农村建设用地进入土地市场的试点工作,一个充满活力的农村土地市场正在形成。

尽管土地市场的建设取得了较大的成绩,但土地市场在运行的过程中也存在一些问题。随着近几年我国城镇化速度的加快,农用地转为建设用地的数量不断攀升,乱占滥用现象更加严重。国土资源部通报的全国土地利用变更调查结果显示,2003年建设占地规模增大趋势明显,建设占用耕地规模增长较快,尤其是经济发达地区建设占用耕地较多,且违法违规批地现象严重;2003年建设占用耕地 343.7 万亩^①,比 2002 年增长 17%。在全年度建设占用的 343.7 万亩耕地中,属于未批先建的有 66.4 万亩,约占 20%,比上年增加 56%。2004 年我国耕地减少量为 1 422.0 万亩,其中建设占用耕地 217.6 万亩,约占 15.3%。近几年来,土

^① 1 亩 = $\frac{1}{15}$ 公顷 = 666.6 平方米

地市场秩序混乱,一些地方存在盲目设立开发区和各类园区、大量圈占土地等严重问题。截至 2004 年 7 月,全国共清理出各类开发区 6 866 个,规划用地面积 38 600 平方米,比我国城镇国有建设用地还多。2003 年查处土地违法案件 17.8 万件,比 2002 年增长了 50%(如表 1.1)。城镇土地市场秩序的混乱程度可见一斑。农村土地市场虽已初步建立,但总体来说,发展不快、运行不好。表现为:土地流转缺乏专门的机构进行监督管理,非法交易土地行为频繁;土地使用权价格体系仍未建立,价格的确立没有科学的依据为基础;农村集体建设用地隐形市场大量存在,并引发许多问题。据统计,珠三角地区通过流转的方式使用农村集体建设用地实际超过集体建设用地的 50%。隐形市场的存在引发随意占用耕地用于非农建设,低价出让、转让和出租农村集体建设用地,随意改变建设用途,用地权属不清诱发纠纷等诸多问题。

表 1.1 1998 - 2004 年土地违法案件数量及涉及土地面积

(Table 1.1 Quantity of Law-breaking Cases and Land Area from 1998 to 2004)

年份	1998 ¹	1999 ¹	2000 ¹	2001 ²	2002 ²	2003 ²	2004 ²
违法案件/件	214 679	168 309	184 961	125 000	112 100	178 000	85 078
涉及土地面积/公顷	55 574.16	28 731.84	31 667.14	—	28 410	55 900	—

资料来源:1. 国土资源部网站 <http://www.mlr.gov.cn>

2. 2001 ~ 2004 年中国国土资源公报

随着城镇化和工业化进程的加速推进,农村土地流动的速度加快,土地问题将日益显得急迫而重要。一方面,城镇化和工业化对建设用地的需求将进一步加大;另一方面,人口的增长要求我们坚持耕地保护的原则毫不动摇。对于中国这样一个人口大国来说,粮食安全问题是一个关乎国家安全的战略问题。所以,胡锦涛、温家宝等中央领导同志多次

强调要实行最严格的耕地保护制度。我国已经出现过“圈地运动”,但仅对已经发生的混乱情况进行清理整顿并不能从根本上解决问题。若不建立防止“圈地运动”发生的机制,那么,再次出现“圈地运动”就并非不可能。土地市场出现的问题主要是由于目前我国土地市场仍不完善造成的。总的说来,我国土地市场建设和运营中存在以下几方面的问题:一是土地资源的市场化程度不高,地价形成的机制不健全;二是政府对土地市场的宏观调控能力弱,政府行为的不规范、随意批地现象严重;三是市场无有效的监督机制,土地利用规划的法律地位没有得到切实的体现,“寅吃卯粮”的现象普遍存在,尤其是在经济发达地区;四是政府各有关部门之间统一协调不够,存在多头供地;五是对农村土地市场的建立与完善关注程度不够,行政干预过多,市场化程度低,缺乏必要的政策措施,存在法律空位;六是农村土地产权制度仍未健全,使得农村集体土地所有权主体不清,土地所有权无法体现;七是城镇与农村土地市场的脱节造成土地市场混乱。

土地市场中出现问题的原因有管理者行为不规范、法律制度不完善、市场未发育等,但其主要的原因还是由于城乡土地市场中存在的二元结构,城镇土地市场和农村土地市场发展不平衡。按照我国《土地管理法》的规定,农村土地与城镇建设用地之间不能自由转化,城镇的土地使用权市场与农村的土地承包权转让市场和建设用地使用权市场是分割的。两种类型土地之间的转化必须经过政府土地管理部门的审批。

由于城乡分割的“二元土地市场”的存在,导致两类土地转换之间存在巨大的利润空间,从而引发了如下问题。

一是城乡二元土地市场的存在使得滥占土地的现象屡禁不止。2003~2004年各类“开发区”、“园区”的泛滥就是很好的例证。

二是城乡二元土地市场的存在使得征地成为地方政府获取土地利益的有效途径。农村土地属集体所有制性质,不能直接进入土地市场,要改变其用途,首先需要实施国家征收,改变土地的所有权性质。由于

现行《土地管理法》的诸多漏洞,加之土地所有权转换之间的巨大的级差收益,从而使征地成了侵害农民权益的合法工具。据不完全统计,近10年来,我国每年因工业化和城镇化建设净减少耕地375万亩,耕地拥有量已倒退到1949年水平,耕地供求已处于临界状态,目前全国有上千万亩耕地闲置抛荒。在这过程中,农民失去了4万多亿元应得土地权益。目前全国有4000万失地农民陷于“就业无岗位、居住无场所、生活无保障”的困难境地,引起了全国上下的普遍关注^[3]。

三是城乡二元土地市场的存在导致农村土地隐形市场的大量存在。二元管理体制形成了城镇土地与农村集体建设用地之间的巨大差价。为了减少成本支出,有些土地使用者产生了获取农村建设用地使用权的需求。而面对转让土地使用权所能获取的利益,集体经济组织和农民都是非常渴望的,再加上土地征收的补偿过低,使得集体经济组织和农民也有转让土地使用权的愿望。由此产生了农村土地隐形市场。隐形市场的存在不仅扰乱了城镇土地市场的正常秩序,而且导致政府对土地市场干预和调控的低效率,也使耕地保护受到威胁。事实表明,这种剥夺农业和农民的不平等、不公正的二元经济制度结构,既不利于土地资源,尤其是农用地资源的保护,也侵害了农民的利益,成为统筹城乡经济社会发展的最大障碍。

作为一种战略资源,土地不仅是人类生产、生活的物质基础,更是人类存在的基本物质载体,它的配置与利用关系到人类社会的进步,关系到国民经济的运行与发展。因此有必要研究我国的土地市场,找出土地市场中存在的问题,分析在改革不断深化、城镇化进程加快的背景下土地市场所面临的新挑战,从制度层面、管理行为、经济发展、城镇化角度研究造成土地市场混乱的原因,寻求打破二元结构,协调城乡土地市场发展的途径和措施,分析政府在调控土地市场过程中的重要作用。通过土地使用制度改革深化,土地市场法律、法规的制定与完善,政府宏观调控职能的正确发挥,确立中国土地市场新秩序。切实转变土地配置机