

ZHONGGUO TUDI KANCE GUIHUAYUAN
DIZHENG YANJIU ZHONGXIN KAIFANGKETI

中国土地勘测规划院 地政研究中心开放课题

❧ 研究项目选编 ❧

YANJIU XIANGMU XUANBIAN

◆ 主 编 周建春

◆ 副主编 唐 健



中国大地出版社

**中国土地勘测规划院地政
研究中心开放课题
研究项目选编**

**中国大地出版社
· 北 京 ·**

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地勘测规划院地政研究中心开放课题研究项目
选编/周建春主编. —北京: 中国大地出版社, 2007. 12
ISBN 978 - 7 - 80246 - 041 - 6

I. 中… II. 周… III. ①土地制度—科研项目—汇编—
中国②土地政策—科研项目—汇编—中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 180653 号

责任编辑: 赵 芳

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 - 82329120 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 29.5

字 数: 500 千字

版 次: 2007 年 12 月第 1 版

印 次: 2007 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 041 - 6/F · 253

定 价: 68.00 元

版权所有 · 侵权必究

中国土地勘测规划院地政研究中心 开放课题研究项目选编

主 编：周建春

副 主 编：唐 健

参编人员：（按姓氏笔画排序）

王柏源	卢艳霞	江激宇	张志宏
李珍贵	严金明	陈志刚	姚 丽
贾 康	秦 虹	黄贤金	章 波
魏西云			



序

中国土地勘测规划院地政研究中心是国土资源部软科学研究的基地，主要围绕国土资源部中心工作，开展土地资源的战略研究、土地经济的基础理论研究和土地管理的政策法规研究，在耕地保护制度与政策、土地市场运行与管理、土地管理法律体系、土地资源可持续利用、土地资源利用与管理战略等5个方面开展研究，为国土资源管理提供全方位的政策支持与决策支撑。同时，充分利用现有研究资源，积极拓展项目资金渠道，提高土地软科学研究水平与能力，努力打造具有国际性、开放性的多学科交叉土地科学研究平台。从2005年开始，为了推动软科学研究与发展，提高国土资源领域的研究能力与水平，确立了开放性研究机制，并根据研究方向和科技研究前沿，制定了2005—2006年国土资源部土地软科学发展开放研究项目指南，邀请部分外单位的专家与本中心研究人员一起，就土地管理中的热点、难点及前瞻性问题开展了研究，取得了一批重要成果。2003年国家“十五”科技攻关项目《小城镇土地制度与政策研究》，2004年国家社科基金重点项目《我国耕地保护制度与政策研究》，2005年国家软科学基金项目《新型工业化路径下土地节约利用模式研究》等成果标志着地政研究中心进入了国家级研究机构的行列。同时，这些重大研究成果还得到了及时的转化和应用，不仅为国家土地资源管理提供了决策参考，而且还受到了社会各界的关注和认可。一批成果获得国土资源部科技进步二等奖，如《21世纪初土地资源可持续

利用研究》、《耕地保护理论与政策研究》、《小城镇土地制度与政策研究》、《土地基本术语》等。

改革开放以来,随着我国工业化和城市化进程的加快,资源、环境与发展之间的矛盾越来越突出,土地作为城市经济社会发展中最主要、最活跃的要素,对之合理利用、优化配置已是贯彻落实科学发展观之必须。由财政部财政科学研究所贾康研究员主持,地政研究中心唐健、魏西云主要参加完成的《我国现行财政体制对土地利用的影响》,从我国土地利用现状的基本情况入手,通过对城市化进程中的地方政府(财政)土地利用行为的分析,深入探讨了我国政府行为和现行财政体制对土地利用的影响,提出了完善现行财税体制的相关建议。由南京大学城市与资源学系黄贤金教授主持,地政研究中心姚丽、章波、王柏源主要参加的《土地出让基金制度研究》,从理论上阐述了土地制度对于经济发展的影响机制,结合我国土地出让制度形成与发展的实践,建立起数学模型,定量分析了1980—2004年不同时期的土地出让制度运行对于我国经济增长的贡献。由南京大学城市与资源学系陈志刚副教授主持,地政研究中心张志宏、王柏源主要参加的《土地金融与土地市场研究》,在详细论述理论前提与分析框架的基础上,对土地金融与土地市场的现状进行了考察和实证分析,总结了发达国家或地区土地金融的发展经验及启示,提出了完善我国土地金融的思路与发展模式。由中国人民大学土地管理系严金明教授主持,地政研究中心姚丽、卢艳霞主要参加的《工业用地供应机制研究》,通过对北京市郊区、县的工业用地状况的调查和对工业用地供应机制的研究,从理论上探讨了工业用地供应方式等问题,成果颇具创新性。由安徽农业大学江激宇副教授主持,地政研究中心李珍贵、章波主要参加的《区域经济快速增长过程中产业集聚与土地集约利用研究》,从产业区域空间集聚(即产业的集群式发



展)现象分析入手,在实证研究基础上,探讨了产业集聚对区域土地集约利用的内在作用机制,提出了不同区域、不同产业土地利用政策调整思路。由财政部财政科学研究所贾康研究员主持,地政研究中心唐健、李珍贵主要参加的《土地一级市场收入分配体系规范化研究》,从理顺土地一级市场收入分配关系入手,探讨了如何通过建立合理的相关经济利益分配机制以促进土地与国有土地的可持续开发利用,内容涵盖了土地征收、土地储备、土地出让和土地税费关系等4个方面。由建设部政策研究中心秦虹研究员主持,地政研究中心卢燕霞、张志宏、魏西云主要参加的《我国土地市场与房地产市场关系研究》,分别对土地出让方式改革与土地年租制、城市土地集约利用程度评价与推进对策、集体建设用地流转及与房地产市场的关系进行了深入研究,提出了理想土地市场的建设目标和发展模式,以及完善和创新土地一级开发模式,打通土地市场与房地产市场“瓶颈”的政策建议。

本书是地政研究中心的开放性项目研究成果,内容多,涉及面广,特别是在土地制度和政策研究方面有许多新观点,可供各级政府决策参考和科研人员研究参考。全书内容是地政研究中心研究人员和众多专家学者共同努力的成果,是集体智慧的结晶,由于篇幅所限,没能将所有参与人员一一列出,在此对所有参加研究的人员一并表示感谢。因编纂时间紧迫,书中的缺点和问题在所难免,恳请读者批评指正。

随着工业化、信息化、城市化、市场化和全球化进程的不断加快,人口、资源、环境、生态等问题将日益突出,各种问题和矛盾交织在一起,其复杂程度将进一步加大,研究和解决这些问题的综合性要求越来越高。其中,无法回避的土地问题在多年来已成为全社会关注的热点问题之后,将成为热点中的热点之一;土地政策研究已成为研究中的难点之后,将成为难点中的难点之

一。热点避不开，难点躲不掉，这对我们来说既是挑战，更是机遇。直面热点、破解难点是我们政策研究工作者的天然使命。地政研究中心作为国土资源部的软科学研究基地，作为我院的土地经济理论与政策法规研究的综合平台，还将继续组织国内外知名专家学者，以党的十七大精神为指导，以科学发展观为统领，知难而上，奋力进取，共同研究，深入探讨，为促进我国土地经济科学的发展，进一步完善我国土地资源管理政策体系，作出更大的贡献。



二〇〇七年十一月八日

目 录

我国现行财政体制对土地利用的影响

1 我国土地利用的基本情况	(1)
1.1 耕地利用现状	(2)
1.2 城镇土地利用现状	(2)
1.3 开发区用地现状	(3)
2 现行财政体制对土地利用影响分析	(4)
2.1 基层政府财政困难导致地方政府土地管理行为扭曲	(4)
2.2 不合理的土地税费体系助长粗放式土地利用	(10)
2.3 现行行政体制下地方政府的“政绩工程”进一步 扭曲了土地利用	(12)
3 城市化进程中的地方政府（财政）土地利用行为分析	(13)
3.1 土地利用的流程	(14)
3.2 土地有偿使用的二元政策：土地收益与财政收入的 长短互补	(16)
3.3 城市扩张进程中的土地使用权出让与城市基础设施 建设	(18)
3.4 农民利益保障：政府垄断与农地直接入市	(20)
3.5 大宗土地使用权出让的地方政府行为分析	(23)
4 案例分析	(25)
4.1 案例一：太原市土地利用情况	(25)
4.2 案例二：忻州市土地利用情况	(32)
4.3 主要结论	(37)

- 5 完善土地利用财政体制与政策的建议 (39)
- 5.1 结合政府职能转换, 进一步深化改革政府间财政关系, 从制度上逐步消除地方政府对“土地财政”的过度依赖 (39)
- 5.2 强化土地融资管理, 合理化地方政府土地融资行为 (41)
- 5.3 改革和完善土地税费制度, 将征收重点逐步转向“占有性收益” (43)
- 5.4 建立健全分级国有资产管理体制与资本预算, 将土地资产及收益管理纳入公共财政的规范形式 (44)

土地出让基金制度研究

- 1 我国土地使用权出让制度的形成与发展 (46)
- 1.1 土地使用权出让制度的产生 (46)
- 1.2 土地使用权出让制度的发展 (47)
- 1.3 土地使用权出让制度的运行特征: 阶段性比较 (51)
- 2 我国土地使用权出让制度的运行绩效: 效率与公平的评价 (54)
- 2.1 土地使用权出让制度的效率评价 (55)
- 2.2 土地使用权出让制度改革的公平性评价 (66)
- 3 土地出让基金制度的建立: 必要性与可行性分析 (68)
- 3.1 土地出让制度面临的现实问题: 资金的诱惑与管理 (68)
- 3.2 土地出让制度改革的理性判断: 基金设立的时机 (70)
- 3.3 土地出让的收益分析: 基金设立的基础 (74)
- 4 国内外土地基金制度运行实践及其启示 (81)
- 4.1 国外及我国港澳地区的土地基金运行概况 (81)
- 4.2 我国内地土地基金实践与进一步完善的需要 (87)
- 4.3 国内外土地基金制度的实践启示 (89)
- 5 建立土地出让基金制度的初步设想 (91)
- 5.1 土地出让基金制度构建的基本原则 (91)
- 5.2 土地出让基金的性质与功能 (92)

5.3	土地出让基金的资金来源	(92)
5.4	土地出让基金的构成要素	(92)
5.5	土地出让基金的组织运行	(93)
6	建立土地出让基金制度的风险分析	(94)
6.1	财政风险	(94)
6.2	市场风险	(94)
6.3	经济波动风险	(95)
6.4	基金管理风险	(95)
6.5	其他风险	(95)
7	建立土地出让基金制度的政策建议	(95)
7.1	合理确定土地出让基金的收支	(96)
7.2	规范土地出让基金的投资领域	(96)
7.3	完善土地出让基金的监管体系	(96)
7.4	做好相关配套制度的建设	(98)

土地金融与土地市场研究

1	引论：理论前提与分析框架	(100)
1.1	问题的提出：研究意义与目的	(100)
1.2	理论基础：认识土地金融与土地市场	(101)
1.3	理论框架与分析思路	(107)
2	土地金融与土地市场的现状考察	(111)
2.1	我国土地市场的发展历程与现状	(111)
2.2	当前我国土地金融的运行情况	(116)
3	土地金融对土地市场影响的实证分析	(120)
3.1	土地金融与土地交易	(121)
3.2	土地金融与土地需求	(123)
3.3	土地金融与土地供给	(126)
3.4	土地金融与土地价格	(129)

4	发达国家或地区土地金融的发展经验及启示	(134)
4.1	早期的土地金融：德国的土地抵押合作社	(134)
4.2	土地抵押贷款	(135)
4.3	土地基金	(136)
4.4	土地银行	(138)
4.5	土地资产证券化	(140)
4.6	对我国土地金融发展的启示	(142)
5	我国土地金融的完善思路与发展模式	(144)
5.1	完善传统业务：抵押贷款	(144)
5.2	设立专业银行：土地银行	(146)
5.3	发展新型基金：土地基金	(147)
5.4	创新金融模式：土地证券化	(149)
	附录：专题研究与政策咨询报告	(154)

工业用地供应机制研究

1	导论	(174)
1.1	研究的背景、意义和目标	(174)
1.2	工业用地供应机制研究进展综述	(176)
1.3	研究内容和方法	(179)
1.4	课题的创新及不足	(180)
2	工业用地供应机制研究：问题与建议	(181)
2.1	工业用地供应方式与调控机制研究	(181)
2.2	农地工业化土地增值收益分配与调控机制研究——以 北京市为例	(184)
2.3	工业用地集约利用与调控机制研究——以北京市 为例	(188)
2.4	工业用地一级开发模式及实施机制研究——以北京市 为例	(191)

3	工业用地供应方式与调控机制研究	(196)
3.1	工业用地供应方式历史及现状分析	(196)
3.2	工业用地供应方式模式创新研究	(200)
3.3	工业用地供应方式调控机制改革的建议	(206)
4	农地工业化土地增值收益分配与调控机制研究——以北京市 为例	(208)
4.1	北京市农地工业化征地补偿现状分析	(208)
4.2	农地工业化土地增值收益分配调控机制的构建	(213)
5	工业用地集约利用与调控机制研究——以北京市为例	(225)
5.1	北京市工业用地集约利用现状分析	(225)
5.2	北京市工业用地集约利用调控机制的构建	(232)
6	工业用地一级开发模式及实施机制研究——以北京市为例	(245)
6.1	北京市工业用地一级开发现状分析	(245)
6.2	北京市工业用地一级开发模式创新研究	(252)
6.3	北京市工业用地一级开发实施机制创新研究	(258)

区域经济快速增长过程中产业集聚与 土地集约利用研究

1	导论	(263)
1.1	研究背景与选题意义	(263)
1.2	研究范围与任务的界定	(265)
1.3	研究方法	(266)
2	产业集聚与区域经济增长的研究综述	(267)
2.1	马歇尔的产业区理论	(267)
2.2	胡佛的产业集聚最佳规模理论与区域经济增长 自我强化模型	(268)
2.3	极化理论关于产业集聚与区域经济增长关系的研究	(269)
2.4	新经济地理学关于产业集聚与区域经济增长的研究	(270)

2.5	国内学者关于产业集聚与区域经济增长、区域经济发展的研究	(274)
3	基于产业集聚的区域经济增长分析框架	(276)
3.1	本研究的前提性理论假定	(276)
3.2	产业集聚促进区域经济增长的一般机理	(277)
4	产业集聚、产业结构变动与区域经济增长	(289)
4.1	产业结构变动与区域经济增长	(289)
4.2	产业集聚对产业结构变动、区域经济增长的影响：理论与实证分析	(296)
4.3	本章结论	(316)
5	产业集聚、土地集约利用与区域经济增长	(317)
5.1	土地利用与土地集约利用	(318)
5.2	产业集聚、区域土地集约利用与区域经济增长	(323)
5.3	本章结论	(329)
6	产业集聚促进区域土地集约利用的实证分析	(331)
6.1	东部地区的产业集聚与区域土地集约利用：昆山市的个案研究	(331)
6.2	中部地区产业集聚与区域土地集约利用：芜湖市的个案分析	(340)
6.3	个案研究的结论与启示	(356)
7	主要结论与政策建议	(357)
7.1	主要结论	(357)
7.2	政策建议	(359)

土地一级市场收入分配体系规范化研究

1	总论	(362)
1.1	课题成果的基本内容	(362)
1.2	基于课题成果而作的简要归纳和必要说明	(363)

1.3 未尽之研究	(366)
2 我国农地征收流转的现状与改革建议	(366)
2.1 我国农村土地征收的现状和问题	(366)
2.2 追根溯源	(370)
2.3 有关政策建议	(373)
3 土地储备与开发过程中的土地收入分配分析	(376)
3.1 土地储备、开发与土地收入分配的关系辨析	(376)
3.2 目前我国土地储备和土地开发过程中存在的问题及其 对土地收入分配的影响	(378)
3.3 改进政府土地储备和一级市场土地开发的一些 政策建议	(384)
4 合理化土地出让金价值管理, 理顺土地出让金分配体系	(387)
4.1 土地出让金价值管理体系概述	(387)
4.2 对新土地出让金价值管理体系的分析	(392)
4.3 新土地出让金政策下价值管理的难点及建议	(398)
4.4 苏南调研案例分析	(399)
5 土地一级市场税费政策体系存在的问题与建议	(402)
5.1 土地取得环节涉及的税费	(402)
5.2 土地保有环节涉及的税费	(404)
5.3 土地转让环节涉及的税费	(405)
5.4 存在的问题与建议	(407)

我国土地市场与房地产市场关系研究

1 完善和创新土地一级开发模式, 打通土地市场与房地产市场 “瓶颈”的政策建议	(410)
1.1 土地一级开发的内涵和模式	(410)
1.2 现有土地一级开发存在的主要问题	(411)
1.3 完善和创新土地一级开发模式应澄清的基本认识	(413)

1.4	土地一级开发市场运作模式和思路	(413)
1.5	配套措施和建议	(415)
2	土地使用权出让方式改革与土地年租制研究	(417)
2.1	现行土地使用权出让制度存在的主要问题	(417)
2.2	年租制是解决当前土地出让制度弊端的有效方式	(420)
2.3	进一步完善土地使用权出让方式的若干建议	(426)
3	城市土地集约利用程度评价与推进对策研究	(429)
3.1	城市土地集约利用的概念和内涵	(429)
3.2	与农村相比,城市能够更有效集约利用土地	(430)
3.3	城市土地集约利用的重点在中西部地区和中小城市	(431)
3.4	开发区用地集约利用是提高城市土地集约利用程度 的关键和切入点	(434)
3.5	继续提高城市土地利用集约度的措施和建议	(435)
4	集体建设用地流转及与房地产市场关系研究	(440)
4.1	当前集体建设用地流转的探索和实践	(440)
4.2	集体建设用地流转的利弊分析	(441)
4.3	集体建设用地流转对房地产市场的影响	(445)
4.4	关于集体建设用地流转制度改革建议	(446)
5	理想土地市场的目标及模式研究	(447)
5.1	我国土地市场运行模式现状	(447)
5.2	理想土地市场模式的初步构想	(449)
5.3	推动建立城乡统一土地市场体系的政策建议	(451)
6	进一步课题研究的建议	(455)
6.1	推进建立城乡统一土地市场体系的配套政策研究	(455)
6.2	集体土地房屋拆迁法律和政策研究	(456)
6.3	进一步完善土地“招拍挂”制度,细化相关政策研究	(456)

我国现行财政体制对土地利用的影响^①

土地是人类生存的基本条件之一，也是人类赖以生存发展的最重要的一种经济资源。我国是社会主义国家，土地实行公有制，全部土地都属于国家所有或集体所有。国有土地包括城市的土地和农村区域除法律规定属于集体所有之外的一切土地。改革开放以来，随着我国工业化和城市化进程的加快，资源、环境与发展的矛盾越来越突出，土地作为工业经济和城市经济中最主要、最活跃的要素，越来越受到各级城市政府的关注和重视。充分利用好土地、优化配置土地资源不仅能够筹集必要的基本建设资金，改善城乡环境和促进经济发展，而且能够有效地节约土地，协调城乡用地，解决我国经济发展中的人多地少、土地资源紧缺的矛盾。为此，应该充分发挥政府与市场对土地资源配置中的作用。

1 我国土地利用的基本情况

我国虽拥有 960 万平方千米的陆地国土面积，但可用土地资源甚少，以仅占世界 9% 的耕地，养活了占世界 22% 的人口。从可持续发展的趋势看，随着我国人口的增长和耕地锐减，人地矛盾日益激化，增加了对环境保护、能源供应、粮食生产和资源开发利用的压力，土地问题已经愈来愈成为制约我国国民经济和社会发展的的重要因素。据统计，“六五”期间全国平均每年净减少 737 万亩耕地，“八五”期间平均每年净减少 440 万亩耕地。从 1996—2004 年因生态退耕、农业结构调整、建设占用和灾毁等，全国耕地从 19.51 亿亩减少到 18.37 亿亩。8 年间，耕地净减少了 1 亿多亩。截至 2004 年 10 月 31 日，我国人均耕地只有 1.41 亩，不到世界平均水平的 40%。我国人均耕地少、优质耕地少、耕地污染严重，耕地后备资源严重不足。加之，在城市化的过程中，一些地方大量乱占滥用耕地，

① 本项目由财政部财政科学研究所贾康主持完成。