

博·士·文·库·博·士·文·库·博·士·文·库

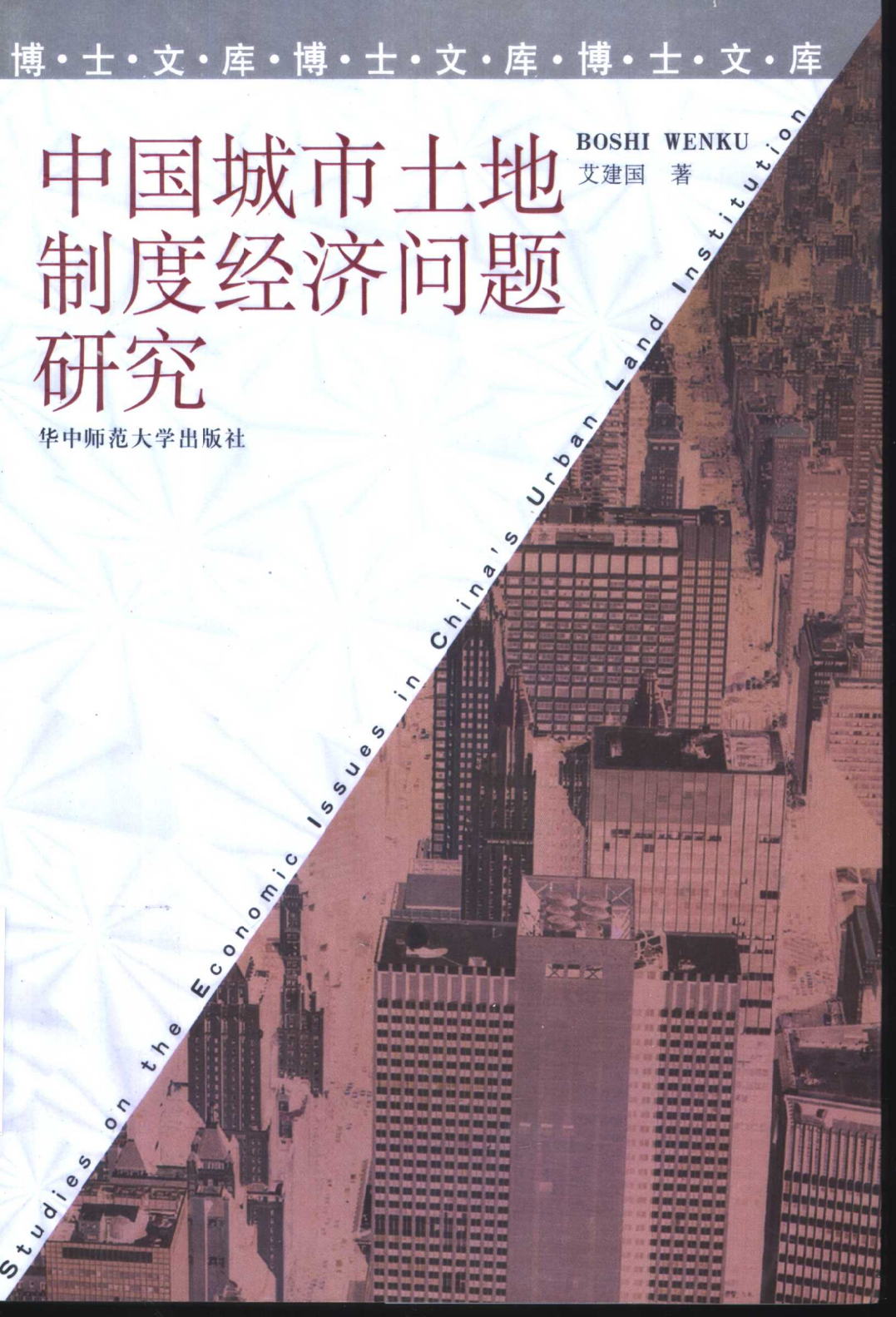
中国城市土地 制度经济问题 研究

华中师范大学出版社

BOSHI WENKU

艾建国 著

Studies on the Economic Issues in China's Urban Land Institution



博·士·文·库·博·士·文·库·博·士·文·库

中国城市土地 制度经济问题 研究

艾建国 著
华中师范大学出版社

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

中国城市土地制度经济问题研究/艾建国 著.

—武汉:华中师范大学出版社,2001.12

ISBN 7-5622-2498-6/F·126

I. 中…

II. 艾…

III. 城市-土地利用-土地制度-研究-中国

IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 082424 号

Studies on the Economic Issues in China's Urban Land Institution

中国城市土地制度经济问题研究

© 艾建国 著

华中师范大学出版社出版发行

(武昌桂子山 邮编:430079)

新华书店湖北发行所经销 武汉理工大学出版社印刷厂印刷

责任编辑:刘曦涛

责任校对:罗少琳

封面设计:新视点

督 印:姜勇华

开本:850×1168 1/32

版次:2001 年 12 月第 1 版

印数:1-1000

印张:8 字数:190 千字

2001 年 12 月第 1 次印刷

定价:12.00 元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

前 言

《中国城市土地制度经济问题研究》是作者在博士学位论文基础上加工完善而成的专著。

我国城市土地使用制度改革虽然取得了较大的成绩，但它涉及到对原有利益格局的打破与重组，是一项大的系统工程，决非一蹴而就。在改革的过程中，会产生很多重要的问题，如城市土地配置的“双轨制”（无偿划拨与有偿使用）的矛盾、产权不清晰、土地收益分配不合理，以及资源配置低效等经济问题，都需要进行深入的研究。

作者运用资源配置原理和新制度经济学理论，对我国城市土地使用制度改革过程作了实证分析，深刻地揭示了改革中出现的问题及其深层次的原因，并着重探讨了城市土地产权缺陷和改革中中央和地方政府，以及用地单位之间利益分配博弈情况，最后提出了城市土地制度改革创新的思路，具体为：

1. 通过实证分析，深刻地揭示出城市土地资源低效率配置的根本原因不是土地无偿使用，而是计划经济体制及其对城市当权者思想的束缚。提出了城市土地资源有效配置的判断标准是合理的土地利用结构和空间布局。指出城市土地制度改革的目标是用市场机制配置土地资源，而以土地有偿使用作为目标，仍未摆脱行政控制，甚至出现盲目划地招商而造成土地浪费，耕地锐减。

2. 通过对现行城市土地产权制度问题及地方与中央、其他利益集团与政府在利益分配方面的博弈分析，重点研究了现行产权制度的缺陷，城市土地制度改革中利益分配的摩擦和改革的阻滞成本，通过构建监督寻租博弈模型，并对其进行理论分析，提出对失职监督者经济处罚是最优策略。

3. 作者系统地探索了我国城市土地制度改革创新的思路。构建了以地权为基础的中国城市土地产权体系、城市土地收益分配制度的框架，等等。

本著作在理论和实践上对深化我国城市土地制度改革创新具有重要的参考价值。

韩炯魁

2001年9月

摘 要

中国城市土地使用制度改革虽已取得了巨大成就，但在改革过程中也出现了一些不可忽视的问题。深入对中国城市土地制度经济问题研究，总结历史经验并进行理论反思，对于建立和完善社会主义市场经济体制，具有十分重要的理论意义和现实意义。

本书的逻辑分析主线是资源配置效率与经济制度。首先从资源配置的有效性出发，探讨市场和政府两种资源配置方式的特征；再通过对产权经济理论和制度变迁理论的考察，分析制度在经济运行中的地位、作用及其变迁规律，由此构成了全书的理论分析基础。然后切入到对中国城市土地制度经济问题的具体研究。

在具体研究中，本书以资源配置原理和新制度经济学为基础，同时运用土地经济理论，建立起土地资源是否有效配置的制度绩效判断尺度；然后从历史的角度，分析城市土地传统配置制度形成以及城市土地使用制度改革过程中的特征、问题及其深层次原因，用经济分析的方法揭示出主要矛盾和问题；再在此基础上，探索城市土地有效配置的制度创新思路。

本书通过对中国城市土地传统配置制度的历史回顾，阐述了传统配置制度产生的历史背景及其原因，并通过实证分析指出，城市土地低成本国有化和排斥价格形态的无价使用，导致

了以高额制度成本为代价的土地资源低效配置，它是计划经济体制所导致的必然结果，这也正是需要改革的真正原因。

然而，本书对中国城市土地使用制度变迁过程的实证分析表明：不少城市的改革实践偏离了以市场机制配置土地资源的改革目标，其原因是以城市土地生财和聚财为目的的改革初始动因，导致了对土地收益的盲目追逐，不仅造成了大规模圈地运动和耕地锐减，而且使城市土地低效配置的状况也未能得到根本改善。这是值得我们深刻反思的。

在进一步分析中，本书重点研究了中国城市土地使用制度改革中利益分配的摩擦和改革的阻滞成本。通过对现行城市土地产权特征与问题，以及地方与中央、其他利益集团与政府两方面博弈的分析，深入揭示现行产权制度缺陷和改革中利益分配的博弈及原因。并通过构建监督寻租模型的理论分析，提出维护城市土地市场秩序的策略选择。

在以上研究的基础上，本书系统探索了中国城市土地制度创新的思路。重点对如何重构城市土地产权体系、完善和健全城市土地租税体系、加强其他制度建设等方面进行了详细分析，提出了理论创新观点，对实施措施也提出了政策性建议。

关键词：城市土地 资源配置 制度绩效 经济博弈 制度创新

ABSTRACT

Although China's reform in urban land use institution has made great achievements, there have emerged many problems that should by no means be neglected. Therefore, to deepen the study of the economic issues with respect to China's urban land institution by summarizing and reflecting upon the past experience is of theoretical and realistic significance for the establishment and perfection of the socialist market economic institution.

The Efficiency of Resources Allocation and Economic Institutions are the main line of the dissertation's logical analysis. To begin with the efficiency of resources allocation, the dissertation probes into the different characteristics between the ways in which the market and the government allocate resources respectively. Then, by studying the property right theories and the institutional change theories, it analyzes the position, function and the laws of the institutional change in the course of economic operation, thus forming the basis for the theoretical analysis of the dissertation. Lastly, the dissertation directs its detailed study to the economic issues in respect of China's urban land institution.

In the detailed study, based on Resource Allocation Principles and New Institutional Economics, and by employing

theories of Land Economics, the dissertation establishes a yardstick for judging the validity of the institutional effect in land resources allocation. Then, it analyzes the formation of the traditional urban land allocation institution and the characteristics, problems and their innermost causes in the process of land use system reform. It also brings to light the major contradictions and problems by means of economic analysis. It is on this basis that the dissertation explores some new train of thought for the institutional innovations in the efficient allocation of urban land.

Through historical review of China's traditional urban land allocation institution, this dissertation expounds the background and causes of its emergence. By case analysis, it points out that the nationalization of urban land at low cost and the gratis use of urban land without respect to price patterns result in the low efficient allocation of land resources at the high institutional cost, which best accounts for the reform.

However, the case analysis of the change process in China's urban land use institution suggests that the reform practice in many cities deviates from the goal of allocating land resources through market mechanism, because their initial motive of making and accumulating a fortune from urban land results in the unchecked seek for the earnings from land. This not only causes the large-scale campaign to enclose land and the sharp reduction of cultivated land, but also sets back the improvement of the low efficient allocation of urban land. This is the very issue we should reflect upon.

In the further analysis, the dissertation stresses the study on the “friction” in interest division and the “drag cost” in the course of China’s urban land use institution reform. By analyzing the present urban land property right institution, the games between the local governments and the central government, and the games between other vested interest groups and the government, this dissertation further brings to light the drawbacks of the present property right institution and the games played in interest division. It also proposes some alternative tactics for the maintenance of a normal order for urban land market by setting up a model for DUP and control.

Based on the above study, this dissertation systematically explores a new train of thought for the innovation in China’s urban land institution. It puts the stress on the minute analysis of the following aspects: how to reconstruct an urban land property right institution; how to perfect and amplify the rental tax system; how to strengthen the construction of other institutions and so on. It puts forward several original theoretical ideas and constructive suggestions for the implementation of the policies as well.

Key Words: *urban land , resources allocation , institutional effect , economic games , institutional innovation*

目 录

摘要	1
ABSTRACT	1
导论	1
一、研究的目的和意义	1
二、国内外研究概况	3
(一) 国外研究概况	3
(二) 国内研究概况	8
三、论文结构与主要理论创新	9
第一章 经济学的重要论题——资源配置	12
一、资源及资源配置的基本概念	12
二、资源配置的基本方式与机制	14
(一) 市场配置	14
(二) 政府配置	16
三、资源配置的有效性	19
(一) 瓦尔拉斯一般均衡与帕累托最优	19
(二) 市场失灵	25
(三) 政府配置的有效性与政府失灵	27
四、新古典经济理论的局限及意义	29
(一) “理性经济人”的虚幻与“有限理性”的挑战	29

(二) 均衡理论的局限及其意义	31
五、小结	34
第二章 引入制度的经济分析——基本理论	
考察	38
一、新制度经济学的基本思想及理论框架	38
(一) 制度的一般含义	39
(二) 交易与交易费用	40
(三) 新制度经济学中人的行为假定及基本框架	44
二、现代产权理论考察	47
(一) 产权范畴概要	47
(二) 外部性问题与资源配置的有效性	51
(三) 科斯定理	53
三、制度变迁理论考察	59
(一) 制度变迁、技术变迁与经济增长	60
(二) 制度变迁的诱因、原则及创新主体	62
(三) 制度变迁的路径、路径依赖及经济绩效	65
四、小结	67
第三章 中国城市土地传统配置制度及其	
绩效分析	73
一、城市土地的特性	74
(一) 城市土地资产价值量高	75
(二) 城市土地经济价值的区位特性	76
(三) 土地的投资辐射效应及社会经济地位可变性	77
二、城市土地资源配置的相关经济理论	78
(一) 西方古典经济学派的地租理论	79
(二) 马克思的地租理论	81

(三) 新古典经济学派的地租理论和城市用地 选址理论	82
三、中国城市土地传统配置制度的历史回顾与 绩效分析	88
(一) 中国城市土地国有产权制度的建立	88
(二) 中国城市土地传统配置制度的形成	92
(三) 中国城市土地传统配置制度的特征	94
(四) 中国城市土地传统配置制度的绩效分析	99
四、小结	106
第四章 中国城市土地使用制度改革的过程与 特征	111
一、中国城市土地使用制度改革的过程	111
(一) 中国城市土地使用制度改革的动因	111
(二) 中国城市土地制度创新的条件及其影响	115
(三) 中国城市土地使用制度改革的阶段	123
二、中国城市土地使用制度改革特征	135
(一) 以城市土地有偿使用为基本特征的改革框架	135
(二) 以政府为创新主体的渐进式制度变迁过程	139
(三) “双轨过渡体制”与制度变迁的路径依赖	142
三、小结	146
第五章 中国城市土地产权制度问题与利益 分配博弈	150
一、中国城市土地产权制度问题	150
(一) 传统体制下的城市土地产权制度问题	150
(二) 改革开放以来的城市土地产权制度问题	153
二、中国城市土地收益分配的经济博弈	162

(一) 地方政府与中央政府对土地收益分配的博弈·····	163
(二) 其他利益集团为追逐土地收益与政府的博弈·····	171
三、小结·····	187
第六章 中国城市土地制度创新的思路·····	189
一、中国城市土地产权制度创新的思路·····	189
(一) 明晰城市土地市场配置和政府配置的边界·····	191
(二) 按效率与公平的原则重构城市土地产权体系·····	193
二、中国城市土地收益分配制度创新的思路·····	202
(一) 强化地租作用, 促进城市土地市场配置·····	202
(二) 健全和完善适应市场经济发展的房地产税制·····	208
(三) 城市土地收益分配制度创新的预期效应·····	211
三、促进城市土地合理利用的其他创新思路·····	214
(一) 健全和完善房地产法律体系·····	214
(二) 建立高效的土地利用和房地产管理制度·····	216
四、小结·····	220
总结·····	223
参考文献·····	227
作者主要论著目录·····	236
致谢·····	238

导 论

一、研究的目的和意义

回顾中国城市土地使用制度改革的历程，取得的成就是辉煌的。它突出表现在：在建立社会主义市场经济体制的过程中，城市建设取得了巨大成就，人民生活得到了很大改善，城市土地市场逐步得到培育和发展，土地利用结构和空间分布得到了相应调整，土地的利用效率正在提高，市场机制对城市土地资源优化配置正发挥越来越重要的作用，城市土地收益已成为国家和地方财政收入的重要组成部分以及城市建设资金的重要来源。

然而我们也应注意到，改革必然涉及对原有利益格局的打破，制度变迁受既得利益牵制所产生的“摩擦力”的阻抗，且因文化传统、意识形态等制约因素的影响，使得制度变迁具有“路径依赖”的性质。中国的经济体制改革是开创性的创举，缺乏历史经验，同时为了避免社会动荡和产生过大的改革成本，决定了中国的经济体制改革是一个渐进的过渡过程。作为整个经济体制改革中的重要环节，中国城市土地使用制度改革与企业、住房、金融、社会保险等各项制度的改革密切相关，并相互影响和制约，因此改革的过渡性也决定了中国城市土地

配置的“双轨制”。另一方面，以城市土地的生财和聚财为目的的改革初始动因，形成了以城市土地有偿使用为基本特征的改革框架，因而不少地方的改革实践偏离了以市场机制配置资源的改革目标，城市土地低效利用的状况也未得到根本改善。除了“市场失灵”的公共用地配置受自身特性的限制外，大量需要通过市场配置的城市土地资源只有极少部分被纳入了市场的轨道。在产权性质界定不清、相关法制不健全、管理落后的条件下，同时由于改革后土地中蕴涵的巨大价值正逐步得到实现，引发了土地寻租和腐败。此外，观念上的失误，使城市土地成了城市和地方政府生财的手段，土地收益的多少成了衡量政府官员政绩的标准和尺度，也成了政府有关部门进行权力和利益相争的目标。对土地收益的盲目追逐形成了大规模圈地运动，一度出现的开发区建设过多过滥，不仅浪费了大量的人力、物力和财力，而且还侵占、破坏了大量宝贵的耕地资源。因此，揭示中国城市土地使用制度改革过程中的经验和教训，并上升到理论上去分析和反思，具有重要的理论意义和现实意义。

中国城市土地使用制度改革要以正确的理论做指导。近二十年城市土地使用制度改革的历程也正是中国的土地理论、尤其是土地经济理论得到深入研究和富有创新的探索的过程，所取得的理论成果也是极为丰富的。然而在运用经济分析的方法对土地使用制度本身及其对土地资源配置的影响等方面的研究尚有待深入。因此，本书的选题拟从理论与实践相结合的角度，试图借鉴西方新制度经济学的有关理论，对中国城市土地使用制度改革进行简要的回顾和力求深刻的理论反思，并在此基础上对今后中国城市土地制度创新提出一些有益的理论探讨和建议，以期在理论上有所突破并具有一定的运用价值。

二、国内外研究概况

(一) 国外研究概况

土地作为极为重要的生产要素和资源，受到了经济学界的普遍重视，被纳入到整个西方经济学的研究范畴中。但是，西方经济学者一般都是以资本主义市场经济作为制度环境来研究经济问题，市场经济体制是他们进行经济研究的外生变量。

在西方主流经济学中，“经济学研究社会如何使用稀缺资源来生产有价值的商品，并把它们在不同的人之间进行分配”（萨缪尔森，中译本 1996）。从亚当·斯密的古典学派，到新古典学派再到新古典综合学派，一直把“生产”与“再生产”作为资源配置方式的核心，而资源配置的基本手段则为市场机制。生产所需稀缺资源——劳动（劳动力）、土地、资本分别对应的是工资、地租、利润（利息），由此决定的生产费用就是商品的价格。于是，“生产费用”或“价格”构成了主流派经济学体系的基本理论内容。按照这个体系的若干经济学基本假定，证明了以价格均衡为基本内容的瓦尔拉斯一般均衡为资源配置的最佳状态，从而说明了以价格机制为主的市场机制可以实现资源的最优配置。

西方经济学对资源配置效率的研究源于福利经济学派。庇古（1932）在其代表作《福利经济学》中，以基数效用论为基础，假定不仅每个人可以对商品的满足程度进行衡量和比较，而且各个不同的人之间也可以进行效用的比较。并以此为基础得出结论：整个社会的经济福利取决于两个基本因素，国民收入的大小和国民收入的分配。从而直接引申出福利经济学关于资源最优配置的理论。另一方面，庇古根据自己提出的“边际