



商 学 论 丛

谭术魁 著

中国城市 土地市场化 经营研究



中国经济出版社

www.economyph.com

湖北大学商学院商学论丛

中国城市土地市场化经营研究

谭术魁 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市土地市场经营研究/谭术魁著, —北京: 中国经济出版社,
2001.12

ISBN 7-5017-5336-9

I. 中… II. 谭… III. 城市—土地管理: 经营管理—研究—中国
IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 062586 号

责任编辑: 苏耀彬

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

电子信箱: fbshs@263.net

联系电话: 010-6835-4197

传真电话: 010-6835-9421

平面设计: 侯 明

联系电话: 010-6831-9283

中国城市土地市场化经营研究

谭术魁 著

*

中国经济出版社出版发行

(<http://www.economyph.com>)

(北京市百万庄北街3号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

*

开本: A5 7.625 印张 200 千字

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

ISBN 7-5017-5336-9/F·4295

定价: 18 元

14180162

前 言

《商学论丛》是湖北大学商学院为提高学术水平和展示学术成果而精心选编的一套学术著作，主要选自商学院教师的优秀博士论文和通过鉴定的省部级以上研究项目的最终成果，内容涉及经济学、管理学两大学科的前沿领域，主要集中在世界经济、西方经济学、管理科学与工程、工商管理、旅游管理以及土地资源管理等多个领域。

湖北大学商学院是一所年轻而充满朝气与活力的学院，近几年来，中青教师成长快，科研发展势头好、后劲足。为加快落实“科研兴院”的治院方略，造就一批响当当的学科带头人和学术研究骨干，特组织选编了这套学术论丛。

该套论丛力求体现以下主要特点：

第一，前瞻性。该论丛的作者在选题和写作中，广泛搜集和了解国内外最新研究成果，及时掌握所研究领域的最新动态和发展趋势，充分把握所研究领域的前沿问题，从而使自己研究的课题起点高、内容深。这样，研究成果的水平自然上了一个新高度。

第二，广泛性。该论丛的选题和内容分布面较广，涉及到经济学和管理学两大学科的多个领域，有研究国企改革的，有研究WTO的，有研究国际政治关系的，有研究农村经济发展的，有研究金融投资的，有研究管理工程的，有研究旅游管理的，等等。

第三，创新性。创新是一个民族的灵魂，也是学术研究

的灵魂。收入该论丛的每部著作，虽然字数不多，但都有自己的一定见解，都在理论与实践方面进行了创新研究，尽管有的观点还不太成熟，却能给人以一定的启示。

当然，该论丛也会存在这样或那样的问题和不足，恳请专家学者及读者不吝赐教。

《商学论丛》的出版得到了中国经济出版社的大力支持，在此表示诚挚谢意！

论丛编委会

2001. 8

摘要

土地所有者开展土地经营、优化土地资产配置、增加土地产出收益顺理成章。然而在我国,城市土地利用结构存在缺陷、集约利用程度低、闲置严重,土地市场秩序混乱、土地收益流失严重,拥有 668 个城市、建成区面积 21347.2km^2 土地资产的国家获取的土地收益甚微并且缺乏保障。研究认为,维护城市土地所有者权益、追逐土地所有者经济利益最大化的力量不足,国家在城市土地经营、流转中的产权、行政职能混淆是其根本原因,并且根据现代产权制度规范分离城市土地所有权和经营权已成共识,要求组建国有土地公司、根据市场经济规则经营城市土地的呼声日益高涨(笔者亦曾发文主张)。然而,对于国有土地公司的组建程序、融资手段以及市场化经营条件下城市土地资产的改良、增收,国家土地所有者收益和国家税收的保障,政府退出经营领域后的职能发挥等前瞻性课题,尚无研究成果问世。本书对此作系统研究,在坚持城市土地国家所有不动摇的基础上,构建一种既符合现代产权制度、又满足现代企业制度要求、并吸取现代营销学思想,既能最大程度地实现有关各方的经济利益、又能充分发挥政府职能的土地经营思路。作者相信本书不仅具有重要的理论价值,更具有深远的现实意义。

本书由六章组成,涉及城市土地市场化经营的先决条件,城市土地的高效经营、增收,城市土地市场化经营条件下土地所有权收益和国家税收的保障,以及城市土地市场化经营中的政府职能问题四大部分。具体来说:

第一章探讨城市土地市场化经营的先决条件。根据现代产权理论的要求,规范分离城市土地的所有权和经营权;根据现代企业制度的要求,组建法人化的专事土地开发、经营的国有土地公司,并探讨了

国有土地公司的内部治理、权利、义务；根据现代融资理论，提出了国有土地公司适应市场要求的融资手段。

第二章探讨城市土地市场化经营条件下的资产改良。在全面、深入分析我国城市土地资产现状的基础上，提出城市土地的资产改良思路，并推出了实施资产改良的具体方案。

第三章探讨市场化经营条件下的土地收益。在公正评判我国城市土地资产收益现状的基础上，推出市场化经营条件下符合国际惯例的土地收益方式，深入分析了影响土地收益的自然、政治、经济和市场因素；探讨了增加土地收益的措施，并从营销学的角度对我国城市土地的交易渠道（Place）和促销（Promotion）作了开创性的研究。

第四章探讨市场化经营条件下城市土地所有者收益的保障。在客观分析城市土地收益占有现状的基础上，提出国有土地公司经营收益的分派依据及方案，并对城市地租的享有、类型、计量及变化作了富有新意的探索。

第五章探讨城市土地市场化经营条件下的政府税收。在深入分析城市土地税收现状的基础上，构架满足市场化经营要求和符合国际惯例的土地税收体系，并对其实施途径、收缴及分享作了富有说服力的探讨。

第六章探讨城市土地市场化经营条件下的政府职能。在考察西方国家政府履行土地经营监管职能的基础上，以全新的视角审视我国城市土地经营中的政府职能，并在城市土地市场化经营条件下的政府监管体系、内容及其实施方面推出了可供操作的方案。推行城市土地市场化经营需要政府扶持，本章还在政府扶持方面作了细致的、有创意的尝试。

A Research on the Market-featured Management of Urban Lands in China

ABSTRACT

Rational allocation and high production efficiency of Urban lands have direct impact on the sustainable development of the national economy and social stability. It has both important value in theory and profound significance in practice if we can construct a land management and administration model, which not only accords with the Modern Property Right Theory but also complies with the Modern Corporation System and also absorbs the thought of Modern Marketing, and not only fully realizes economic benefits of every related body but also brings governmental function into full play on condition that national property right of Urban Lands is uttermostly safeguarded.

The book consists of six chapters, involving such problems as the major premise for the market-featured management of Urban Lands, high efficiency managing and revenue increasing of National Land Corporations, safeguarding of land ownership profits and the state tax on condition of market-featured management of Urban Lands, and governmental functions in the market-featured managing of Urban Lands. Further specific contents are as follows.

Chapter 1 explores the major premise for the market-featured management of Urban Lands. According to the demand of Modern Property Right Theory, it separates managing rights from the ownership of Urban Lands; according to the Modern Corporation System, it establishes National Land Corporations engaging in land development and management

and inquires into inner administrating structure, right and obligation of the corporations; according to the Modern Financing Theory, it puts forward financing means of National Land Corporations.

Chapter 2 explores the amelioration of assets of National Land Corporations. Basing on all-round and thorough analyses of the current situation of urban land assets in China, it puts forward a frame of asset amelioration of National Land Corporations and raises exact scheme of carrying it out.

Chapter 3 inquires into land revenues of National Land Corporations. Basing on objective judgements of the current revenue situation of urban land assets in China, it puts forward patterns of obtaining land profits which accord with the international convention of market economy, deeply analyses the natural, political and economic factors and the market which influence land profits of National Land Corporations, explores the measures of increasing profits for National Land Corporations, and makes a pioneer study of the Business Place and Promotion of Urban Lands in China.

Chapter 4 studies the revenue share for the urban land owner on condition of market-featured management. On the basis of the objective analyses of the current possession situation of urban land profits, it puts forward principles and exact share schemes of land profits obtained by National Land Corporations and makes an innovative exploration of the share type, calculation and variation of Urban Land Rent.

Chapter 5 inquires into governmental taxes on condition of market-featured management of Urban Lands. On the basis of a thorough analysis of the current situation of urban land taxation, it constructs land taxation system meeting the demand of market-featured management and according with international practices, and makes a thorough inquiry of carrying out, taking over and sharing of land taxes.

Chapter 6 inquires into the governmental functions under the mar-

ket-featured management of Urban Lands. On the basis of investigating the governmental supervision of land management in Western Countries, it appraises the governmental function of urban land management in China from an entirely new point and puts forward practicable schemes of governmental supervision system, content and implementation under the market-featured management of Urban Lands. Finally, it still makes careful and creative ideas on governmental supports because supports from the Government have special necessity for carrying out the market-featured management of Urban Lands.

绪 论

一、研究意义和目的

(一) 研究意义

土地所有者开展土地经营、优化土地资产配置、增加土地产出收益顺理成章。然而在我国，城市土地利用结构存在缺陷、集约利用程度低、闲置严重，土地市场秩序混乱、土地收益流失严重，拥有 668 个城市、建成区面积 21347.2km² 土地资产的国家获取的土地收益甚微并且缺乏保障。研究认为，维护城市土地所有者权益、追逐土地所有者经济利益最大化的力量不足，国家在城市土地经营、流转中的产权、行政职能混淆是其根本原因，并且根据现代产权制度规范分离城市土地所有权和经营权已成共识，要求组建国有土地公司、根据市场经济规则经营城市土地的呼声日益高涨（笔者亦曾发文主张）。然而，对于国有土地公司的组建程序、融资手段以及市场化经营条件下城市土地资产的改良、增收，国家土地所有者收益和国家税收的保障，政府退出经营领域后的职能发挥等前瞻性课题，尚无研究成果问世。本书对此作系统研究，在坚持城市土地国家所有不动摇的基础上，构建一种既符合现代产权制度、又满足现代企业制度要求、并吸取现代营销学思想，既能保障有关各方的经济利益实现、又能充分发挥政府职能的土地经营思路。

本书在城市土地所有权与经营权的规范分离，土地公司法人财产权的建立以及各个土地公司面向市场筹集资金，运用现代营销学思想自主经营土地方面有重大突破；本书还将对作为土地所有者和社会管

理者的国家的利益作规范划分,对土地经营中的政府职能及其充分发挥作有深度的探讨。作者相信,本书不仅具有重要的理论价值,更具有深远的实践指导意义。

(二) 研究目的

在借鉴国际国内研究成果的基础上,本书着力解决以下问题:

1. 城市土地市场化经营的基础建设。根据现代产权制度的要求,规范分离城市土地所有权和经营权;提出满足现代企业制度要求的国有土地公司的组建方案;设计国有土地公司面向市场筹集资金的多种形式。

2. 国有土地公司的高效经营问题。城市土地成为各个国有土地公司的法人财产,各国有土地公司拥有国有土地(含追加土地投资)的法人财产权,具有充分的经营土地的权利。土地公司应在充分调查研究市场的基础上,展开土地营销,推出适宜的营销组合,追逐经济效益最大化。依法律规定,国有土地所有权不能参与交易,这就明确土地公司只能经营土地使用权,只能在使用权的规范流转、高效运作方面下功夫,只能采取尽可能多的形式出租土地。国有土地的合法使用者也可以经营土地,土地供给并非通常所说的缺乏弹性,高度竞争性的土地供求机制是能够促成土地高效利用,增加土地经营总收益的。

3. 国有土地公司经营收益的分派问题。各个国有土地公司应该向资产所有权人分派经营收益,具体就是向中央政府分派地租(含绝对地租和宏观、微观级差地租),向中央政府、城市政府或其他法人、个人分派土地改良投资补偿及利息。

4. 城市土地市场化经营中的赋税问题。国家政权机关必须获取税收,各个国有土地公司及其他土地经营者应该依法纳税。

5. 土地市场化经营中的政府职能。推行城市土地市场化经营、国有土地公司拥有土地法人财产权以后,政府有关部门应该履行监管职能,保证土地经营的高效、有序,应该履行扶持职能、保障社会公平。

二、国际国内研究动态

(一) 国外研究动态

在国外,经济学家、生态学家、地理学家、城市规划学家等均对城市土地利用及经营表示了极大的关注,发表了大量作品,其中很多成果已达到相当深度,Ely, R T (1940) 的《土地经济学原理》、Ratcliff, R U (1949) 的《城市土地经济学》、Fisher, E M 和 Fisher, R M (1954) 的《城市不动产》等早期作品对本国及外国的城市土地经营产生过重要影响。

有关城市土地经营的各个专题,大量学者表现出浓厚的兴趣。具体来讲,Barlowe, R (1986)、Alonso, W (1964)、Williams, R H 和 Wood, B (1994)、Harvey, J (1987)、Archer, R W (1992)、Kaitilia, S (1987)、Alan, G (1990)、Chin—Lim, G (1987)、Vernon (1986), H J 等对城市土地市场的功能、市场运行机制、土地利用模式、城市规模与土地利用效益、地价变动规律和土地供给模式等进行理论和实证研究。Saft, S M、Gill, C L (1987)、Goldberg, M 和 Chinley, D (1984)、Kaitilia, S (1987)、David, E D (1988)、Karl, L G 和 Richard, L S (1987)、Walead, A A (1987)、Richard, H W 和 Wood, B (1994) 对土地市场的均衡条件、模式、竞争状况、土地流转机制、消费者行为、市场绩效、市场政策以及不动产中间商行为模型、制度、交易费用作了理论和实证研究,Stephen, P J、Gliber, A (1990) 对不动产供给特别是第三世界城市土地供应系统的变革成本与收益作了深入研究。

Omar, M 和 Razzaz (1991、1993)、Plotkin, S (1987) 对城市土地产权与公共用地供给、住宅投资开发、土地配置效益的关系进行了研究;Baross, P 和 Nora Mesa (1986) 运用经济学、产权经济学和行为学的理论和方法,对哥伦比亚 Medillin 市住宅用地供给模式与市场绩效的关系进行了实证研究。Westin 和 Margaret, K A M (1994) 对美国城市中心区住宅用地供需与住宅价格变化的关系进行

了分析, George, P 和 Patricia, H (1987) 对城市中心区土地配置机制进行了研究, Hushak, L J (1975)、Daniel, D M (1989) 对城市边缘区土地需求规律、土地利用模型进行了研究, Walead A A (1987) 则认为城市边缘区的土地供需和中心区的土地供需是相互联系的, 并揭示了两者的关系, David, E D (1988) 在此基础上构建了定量评估城市土地供需状况的指标体系及具体评估思路。

Fellman, J D (1955) 对城市用地规模外延扩展机制进行了研究, Bryant, C R、Russwurn, L H 和 Mclellan, A G (1982)、Bruechner, J K (1990)、Rose 和 Lowis, A (1989) 对城市用地规模控制的一般原则、途径进行了理论上的探讨, Gengaje, R K (1992) 通过对印度 Maharashtra 城郊农地非农化的实证研究、Ferguson, C A 和 Kham, M A (1992) 通过对美国夏威夷城郊农地非农化的实证研究分别提出了发展中国家和发达国家控制城市用地规模外延扩张的管理模式和具体的对策建议。

Jarchow, S D、Goldberg, M 和 Chinloy, P (1984)、Aaron, H J (1975)、Bentick, B L (1972、1974、1979、1980)、Chamley, G 和 Wright, B D (1982)、野口悠纪雄 (1972、1987、1997)、Skouras, A (1978)、Yukio Noguchi (1982) 对土地、不动产税收及其影响、经济效果、性质、转移、改革问题作了深入细致的研究。

Goldberg, M 和 Chinloy, P (1984)、Bruechner, J K (1990)、Smith, H C、Ferguson, J T 和 Jay, H (1990) 对城市不动产价值评估、开放城市的土地价值及商用、居住用、农用土地的租金问题作了深入研究; Neutz, M (1970)、小宫隆太郎和村上泰亮 (1972)、小宫隆太郎 (1977)、野口悠纪雄 (1997) 对土地价格及影响、土地价格对策作了理论和实证研究。

Jarchow, S P、Pavel, C A、Henderson, J 和 Scoft Jonathanp、Barter, S、Brueggeman, W B 和 Stone, L D (1979)、Goldberg, M 和 Chinloy, P (1984)、野口悠纪雄 (1997) 对不动产金融、信贷、土地开发资金筹集、土地信托、抵押贷款、不动产证券化等作了有益研究, 野口悠纪雄 (1997) 还提出发行“地价指数债券”的构想。

Bentick, B L (1972、1974)、Skouras, A (1974)、Seldin Maury (1981)、Goldberg, M 和 Chinloy, P (1984)、Omar, M R (1993) 对土地投资、投机及非正规居民区投资作了理论、实证研究。

Anderson, H D (1984)、Paul, N B 和 Jeffrey, L K (1985)、Platkin, S (1987)、Barlowe, R (1978)、野口悠纪雄 (1997) 对土地问题及政府干预的长期、短期对策、交易规制政策及政策的社会、经济效果作了深入研究。

(二) 国内研究动态

在国内,社会主义土地公有制的建立使不少人误认为土地经济问题已全部解决,直至 1978 年十一届三中全会以后,土地经济科学才重新受到重视。对于城市土地经营这个问题,直接展开研究的作品不多,但客观上能供其借鉴的作品并不少。

要实现城市土地的市场化经营,城市土地归谁所有、由谁经营的问题,也就是城市土地的所有权、经营权问题不能回避(虽然被回避了多年)。对于这个问题,理论界展开过热烈的讨论,但分歧仍然很大,基本存在政府所有、职能部门所有、法人所有三种主张。“政府所有论”者中间有的坚持中央政府是全国城镇国有土地的法定所有者(戴旭宏,1993),但应建立一个统一的全国城市土地管理机构作为中央政府的法定代表行使土地所有权(托尼, G S 和郝寿义,1993),也有人主张将不同空间的土地资产分别归属中央、省、市乃至县、镇政府占有相应的股份(高波,1993),还有赞成由城市政府代表国家行使土地所有权(《中国城市土地使用与管理》课题组,1992);“职能部门所有论”者,多数主张国家土地管理部门作为土地所有者的法定代表(吕益民,1990;张瑜和苏小梅,1993;国务院研究室,1992;吕益民和王进才,1992;袁绪亚,1995),也有人主张国有资产管理局行使国有土地所有者职能(赵传葆,1993),还有人主张成立国有土地资产管理局、国家地政部、国家土地资源管理委员会,市政部门或城建部门不能也不应该成为国有土地的产权代表(黄土地,1990);“法人所有论”中间有的主张国有地产公司是国有土地所有权的法定代表组织,隶属于城市政府,接受政府的指令(杨继瑞,

1990), 有的主张如果政企分开, 就应成立国营的土地公司, 代表并受控于土地管理局(高映轸, 1987), 有的专家则提出, 要按照土地产权市场化的要求, 改革城市土地产权制度, 建立城市土地法人所有制, 中央政府设立土地资产总公司, 对各级政府的地产公司通过参股控股的方式进行经营、管理, 土地所有权可以在各土地资产公司之间让渡(高波, 1996)。蒙毅等(2001)则主张, 应在现行的土地所有权与土地使用权两权分离的基础上, 推行城市土地国家所有权、城市规划区内成片土地开发投资经营权与宗地使用权三权分离模式; 城市政府作为国有土地所有权的代表, 按《公司法》的规定组建城市土地开发股份有限公司, 争取上市发行股票或土地整治债券, 公开募集社会资金, 以开发前的地价标准显化城市规划区内的土地实物资本, 鼓励投资城市开发; 按照城市规划确定的用途搞好土地整治, 推行熟地长约年租制和有严格限制的出让制、作价入股制, 尽力缓解宗地使用者的投资压力, 加快开发进程; 建立新型的包括城市规划区内成片土地开发的经营——投资关系、宗地租赁(出让)——使用关系、城市土地开发公司与土地行政主管部门间的经营——监管关系的城市土地开发与管理运行机制。

城市地产经营、开发离不开金融支持, 地产市场的建立势必引发金融体制的改革, 应建立专门为土地开发与建设筹集和供应资金的金融机构, 即土地银行。土地银行可以发行土地债券或土地股票, 筹集土地开发资金, 可以举办土地使用权的抵押贷款业务(黄土地, 1990)。也有学者认为成立专门的房地产银行是必然的趋势(赵传葆, 1993), 并构建了房地产银行的运作模式(曹学忠, 1994)。

实施土地经营的最起码要求是使用土地得付费(先不管多少), 必须有偿使用土地, 进而建立起土地投入——产出良性循环机制。那么土地收费的依据是什么呢?“大构成论”者认为, 城市土地有偿使用的客观依据就是地租和土地投资补偿(含利息)两大项(易之, 1985); “小构成论”者认为, 城市土地有偿使用的理论依据就是地租(含绝对地租和级差地租), 而不包括土地投资补偿及其利息(徐亚平, 1985)。“级差论”者认为, 城市土地有偿使用的理论依据是级差

收益或级差地租（林佩瑛和吴家俊，1985）；“绝对论”者坚持城市土地有偿使用的理论依据是绝对地租（丛明，1985）。

土地使用费到底应由哪些要素构成，是否包括全部地租，以及除地租外，是否还包括土地开发投资补偿及利息？一种观点是，城市土地使用费就是级差地租（高映轶，1987），在土地使用费中征收绝对地租并没有实际的经济意义和社会意义（吕益民，1990），征用土地补偿费也不应计入土地使用费（高映轶，1987）。另一些学者则认为，土地使用费应包括地租、土地资本或资金的折旧及利息（李文和杨继瑞，1990），地产使用费 $(R) = R_I$ （绝对地租）+ R_{IIN} （级差地租）+ D （土地投资补偿）+ I （利息额）（张方，1984），当然在实践中要把土地资本费用与固定资产投资区别开来，注意避免重复征收（吕益民，1990）。

与此同时，土地使用费的来源问题自然也应得以解决，企业用地更是如此。有学者主张，土地使用费中的地租部分应计入社会总利润，土地投资及利息应计入企业生产成本（吕益民，1990）；也有人认为级差地租、投资补偿应加入产品成本，绝对地租和投资利息由利润补偿（张方，1984）；第三种观点坚持土地使用费应全部计入企业生产成本（黄土地，1990），或坚持土地价格进成本可能是比较理想的负担分享方案（王育琨，1992）；还有学者认为，用于缴土地费的借款属于固定资产借款，土地费不摊入成本（这与土地税不同，土地税应作为待摊税金计入成本）（唐允斌，1985），否则在理论上就要犯原则错误，在实践上也会带来危害（张纯音和孔敏，1984）。

使用土地者须支付土地成本，但采取什么形式呢？是费还是税或其它形式？一些学者认为，实行土地有偿使用，对工商企业等单位普遍征收土地使用税，在社会主义现阶段是完全必要的（林佩瑛和吴家俊，1985）；另一些学者则主张征收土地使用费，他们引用马克思的话“土地税按规定只应该由土地所有者负担，而不是由土地承租人或佃户承担”，既然我国城市土地属国家所有，让使用土地的人交税不仅理论上站不住脚，而且实践上也是行不通的（周汉林，1986）。如有必要收税，也不是对土地使用者的土地收益征税，而是对土地所有