

# 中国土地 使用制度 改革 10年

TEN — YEAR  
REFORM OF  
LAND USE SYS  
TEM IN CHINA

杨重光、吴次芳著



中国大地出版社

# 中国土地使用制度改革十年

*Ten-year Reform of Land Use System in China*

顾问 王先进

杨重光 吴次芳 著

中国大地出版社

1996年·北京

**图书在版编目(CIP)数据**

中国土地使用制度改革十年/杨重光, 吴次芳著. - 北京: 中国大地出版社, 1996. 8  
ISBN 7-80097-107-4

I. 中… II. ①杨… ②吴… III. 土地使用权-土地制度-改革-研究-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 15888 号

**中国土地使用制度改革十年**

杨重光 吴次芳 著

责任编辑 王慧军

中国大地出版社出版发行

(100081 北京市海淀区大柳树路 21 号)

北京东方彩色制版、丝网印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1996 年 7 月第 1 版 1996 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 14.5

字数: 350 千字 印数: 0-3500 册

ISBN7-80097-107-4/C·26

---

定价: 22.00 元

大地版图书印、装错误可随时退换



本书顾问王先进教授近影



王先进教授与作者杨重光、吴次芳合影。



作者 杨重光、吴次芳、于伟、叶艳妹、汪晖、张蔚文、钱文荣 在东南土地管理学院校园(杭州)。

## 前 言

1986年,《中华人民共和国土地管理法》经全国人大常委会通过颁布,担负城乡土地统一管理职能和组织实施土地使用制度改革的国家土地管理局正式成立。自此,不仅使中国的土地管理发生了历史性转折,进入一个新的时期,而且拉开了中国土地使用制度改革帷幕。时间过去了十年。十年,在历史的长河中只是短短的一瞬间,然而960万平方公里的神州大地却发生了具有划时代意义的巨大变化。她将以不可磨灭的功绩载入伟大中华民族的史册。这十年,中国人民的团结奋斗,经济的快速发展,社会的显著进步是以往任何十年所无法比拟的。

1978年中国政府实行改革开放和发展经济的正确方针。在邓小平建设有中国特色的社会主义理论的指导下,经过十多年不断的理论探索和广大人民的伟大实践,经济体制改革取得了举世瞩目的成就,中国从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中已经迈出了决定性的一步。在这历史性的转轨时期,土地作为立国的根本,重要的生产要素,巨大的社会财富,其使用制度改革势在必行。

1979年安徽省凤阳县小岗生产队突破计划经济严重束缚生产力发展的农业经营制度,勇敢地实行包产到户,拉开了中国经济体制改革的序幕,实质上奏响了土地使用制度改革的序曲。1986年8月1日,国家土地管理局成立并立即对中国土地使用制度改革进行大量研究、酝酿和准备,终于在1987年9月9日,在中国经济特区深圳市首次以国际上通用的协议方式,将5000多平方米的国有土地使用权有偿出让给用地者,紧接着又以招标、拍卖形式出让两块国有土地的使用权,从而开创了中国土地使用制度改革的先河,使改革进入一个新的时期。这标识着中国经济体制改革一个重要的里程碑。第一块土地有偿出让引起巨大的社会反响,促使土

地使用制度改革迅速在全国推进和不断深化。

土地管理是国家重要的经济领域,中国的土地使用制度改革是整个经济体制改革的重要组成部分,它与其他经济领域的体制改革是相互配合和共同促进的。十年的土地使用制度改革成就突出地表现在以下几方面:

1. 改变了长期以来计划经济制度下对土地配置实行的行政划拨制度及其无偿、无限期的使用制度,开始按照商品经济的原则和价值规律的要求,实行包括出让、出租和转让在内的多种形式的有偿、有限期的使用制度。

2. 恢复了市场经济条件下土地所应有的商品属性和流通特点,使土地遵循市场经济规律投入国民经济正常运行和社会再生产过程,初步建立了具有不同流通渠道和交易方式的土地市场体系。同时,使土地市场体系成为国家整个市场体系,特别是生产要素市场体系中的一个子系统,开始发挥对国家土地资源的基础性作用,既保证国家的社会主义建设,又节约了土地资源。

3. 基本上形成了能同市场经济国家接轨的土地运行机制和管理体制,适应了对外开放、引进资金和技术的需要。

4. 配合农村经营制度改革,完善联产承包责任制,促进了乡镇企业的发展。

5. 加强了对耕地的保护,保证了国家现代化建设对用地的需要,促进了经济社会的快速的和可持续的发展。

纵观十年的历程,中国土地使用制度改革经历了不同的阶段和时期。在建立社会主义市场经济体制的过程中,培育和完善土地市场,全面提高土地使用效率,发挥市场机制对土地资源的基础性作用是改革的总目标。在总目标的指引下,每一时期的改革重点、具体目标和实施任务得以确立。

土地使用制度改革要以正确的理论作指导。十年土地使用制度改革过程是土地理论,特别是土地经济理论的深入研究、勇于探

索和不断前进的过程。改革的成就正是科学理论和社会实践相结合的结晶。

回顾过去,成绩辉煌,道路曲折;展望未来,前景光明,任重道远。为了既能保证中国 12 亿人民的吃饭,又能支持国家的现代化建设,使国家得以可持续发展,我们必须建立先进的、科学的和统一的土地使用制度,优化土地利用结构,提高土地配置效率。我们的改革虽然取得了巨大的成绩,已经踏上改革的关键征程,但是离改革所要达到的目标还很远,艰难曲折的路程还在后头,许多错综复杂的土地问题还需要在理论上进行深入的研究,在实践上加以认真的解决。从目前到 2010 年的时期是土地使用制度改革的重要时期,是改革能否取得最后胜利的紧要关头。我们相信,中国土地使用制度改革能一如既往地实现最终的目标。

我们写作此书的目的不是简单地编写十年的改革历史,也不是对十年改革进行工作总结,这不是我们的任务,我们也不胜任此项任务。我们只是从理论与实践相结合的角度,对十年土地使用制度改革进行梗概的回顾并力求作出客观的评价,并对今后土地使用制度改革提出我们一些不成熟的意见。

作 者

1996 年 7 月 北京



## PREFACE

《Land Administrative Law of the People's Republic of China》 was promulgated by the Standing Committee of the National People's Congress of P. R. China in 1986. Soon afterwards State Land Administration of P. R. China was also founded which is an governmental organization charging with the whole administration both of urban and rural land, meanwhile including enforcement land use system reform. From then on, Chinese land administration not only has taken a historic turning entering into a new age, but also has opened the prologue of Chinese land use system reform. Ten years have gone. Ten-year time is only an instant in the long river of history, but large changes which have epoch-making significance happened in Chinese 9,600,000 square-kilometer land. It will cause its fame to glow in the pages of Chinese history. In these ten years, The unity and struggle of Chinese people, the high-speed economic development and the marked improvement of the whole society, are incomparable with those in the past.

From 1978, China began to carry out the reform and the opening policy and develop economy according to the right governmental guiding. Under the leading of Deng Xiao Ping's Building Chinese Characters Socialist, through more than ten years seeking and practising, economic system perform has gained the great achievements which attract worldwide attention. China has taken out the decisive step in the course of turning from planing economic system to market economic system. In this historic changing stage, As the base of country, the very important factor of production and the huge social

assets, land use system reform must be carrying out now.

In 1979, Xiaogang Producing Team in Fengyang county, Anhui Province, broke down the old agricultural system which hinder the development of the productive forces grievously. They carried out the system of fixing of farm output quotas for each household, opening the prologue of economic system reform in China. State Land Administration is founded on 1st. August, 1986, and then state Land Administration did plenty work of consideration and preparation on state — land use system reform. At last on 9th, Sept. 1987, according to the international general practice which is in the form of agreement, the right of using 5,000 square meters land was granted in Chinese special economic zone, Shen Zhen. Soon after that, the right of using two pieces of State — land were granted separately by way of competitive bidding and auction. These actions created a new situation of Chinese land use system reform, the reform began entering into a new epoch, it marked a milestone in Chinese economic system reform history. The first state — land which was granted with payment evoked large social repercussions, it irritates land use system reform spreading in the whole country and deepening uninterruptedly.

Land administration is an very important field of economy, land use system reform is a vast part of the whole Chinese economic reform, it is proceeding simultaneously with economic reforms in other fields by mutual coordination and helping each other forward. Ten years land reform's achievements are as the following:

(1) Canceled administrative allocation system and unlimited using without payment under long — time planning economic system. Now according to the Base of Commodity Economy and the Law of

Value, new use system such as grant, rent limited in time and with payment are carrying out.

(2) Land's due property of commodity and characteristics of circulation under the condition of market economy are recovered. So state—land has complied with the law of market economy, moving in orbit of national economic operation and social reproduce process. Land market system which has various fields of circulation and multi—exchange forms has been founded initially. At the same time, Land market system has been a subsystem of production factors market system, it began to play the main role of distribution state—land resource, so the system can ensure the national socialist construction as well as save the resources of land.

(3) Mechanism of land administration and operation has been unified with national market economic system, been fitted in with the needs of opening policy and absorbing foreign fund and technology.

(4) It helps rural economic reform be taken forward the contracted responsibility system with remuneration linked to output, the development of town enterprises also speeds up.

(5) The protection of rural cultivated land is strengthened, the reform has pledged to the needs of construction land use and irritated the continuous high—speedy development of economy.

Chinese land use system reform has been through some different stages during the ten years. In the course of constructing socialist market economic system, the general purpose of reform is all—around building up and improving land market, promoting efficiency of land use and under market mechanism making the main role in land distribution. So the focus of reform, concrete target and the

task of implement can be established under the leading of general purpose.

Land use system reform needs the right theory guide. Ten-year land use system reform is the process that land theory, especially land economic theory is deeply researched and advanced. The accomplishment of reform is just the crystallization of combining scientific theory with social practice.

Reviewing the past, there were so many brilliant achievements and windings; Looking forward to the future, there will be good prospects. The burden is heavy and the road is long. In order to be sure of the whole Chinese people's food and support the nation's modern construction, we ought to build advanced scientific and unified land use system, optimize the structure of land use, improve the land assignment efficiency. Only in this way, our country could develop continuously. Our reform has gained great achievements and got to the crucial moment on reforming way, but the road is still very long, some complication will come out in the future, many complex land problems will need considering deeply and solving seriously through practice, So from now to 2010 these period is the vital stage of land use system reform, it has a bearing on whether we can win the victory of reform. We believe that we can bring about the reform of land use system in the end.

Our purpose of writing this book, is not just writing the ten-year reform history, and either making a summary of ten years' work; it is not our job, and we are not competent at this job. We just try to review these ten years' reform and work out an objective comment by combining theory with practice, and show our opinions that point to land use system reform in the days to come.

# 目 录

## 第一章 土地使用制度改革背景分析

<b>第一节 国家的改革开放与经济社会发展</b> .....	1
一、农村经济发展的历史性转折 .....	1
二、工业及各项经济得到恢复和发展 .....	4
三、中国的对外开放政策 .....	6
四、中国的经济体制改革及成就 .....	8
<b>第二节 中国经济发展和经济体制改革对中国土地使用制度的挑战</b> .....	13
一、历史上的土地制度 .....	13
二、计划经济土地使用制度的基本特征 .....	18
三、国家经济体制改革中,土地使用制度的矛盾和问题 .....	22

## 第二章 土地使用制度改革的理论探索和准备

<b>第一节 关于土地的社会属性</b> .....	26
一、土地有没有价值 .....	26
二、土地是不是商品 .....	29
<b>第二节 关于地租问题</b> .....	30
一、马克思主义的地租理论 .....	30
二、社会主义地租 .....	33
<b>第三节 地产与房产的关系</b> .....	38
一、争论的历史根源 .....	38
二、房地产的核心是土地 .....	40
<b>第四节 土地的所有权与使用权</b> .....	43

一、土地所有权.....	44
二、土地使用权.....	46
三、土地占有权 .....	48
第五节 关于土地是资产 .....	49

### 第三章 城市土地的有偿使用

第一节 有偿使用的背景和起步 .....	52
一、背景.....	52
二、起步.....	53
三、对城市土地收费形式和标准的研究和试点.....	55
四、城市土地的税费之争 .....	59
第二节 城镇土地使用税条例的颁布和实施 .....	61
一、《中华人民共和国城镇土地使用税条例》的制定 和公布 .....	61
二、《条例》的执行及问题.....	63
第三节 农村宅基地的有偿使用 .....	65
一、农村宅基地的归属和使用.....	65
二、合理规划和使用宅基地是一贯方针.....	66
三、农村宅基地有偿使用的试验.....	68
四、农村宅基地有偿使用的推开.....	70
五、农村宅基地有偿使用的效果和意义.....	72

### 第四章 改革框架

第一节 国家经济体制改革的深化 .....	76
一、党和国家的改革决议与经济体制改革的推进.....	76
二、国家土地管理局的建立及其意义.....	78
第二节 土地使用制度改革的总体设计 .....	80
一、改革目的：合理配置土地资源 .....	80

二、改革目标：建立社会主义市场经济体制 .....	83
三、改革原则：坚持土地的社会主义公有制 .....	84
四、改革依据：分离土地所有权和使用权，明确 产权关系 .....	86
五、改革步骤：从农村到城市，从沿海地区尤其是 经济特区首先推开，然后逐步发展 .....	89
<b>第三节 农村土地制度改革的深化 .....</b>	<b>91</b>
一、稳定和完善农地承包制 .....	92
二、实行农地合理调整制 .....	92
三、逐步建立土地流转机制 .....	93
四、实行农地增减值补偿机制 .....	94
五、加强社会化服务体系建设 .....	94
<b>第四节 改革双轨制问题的讨论 .....</b>	<b>95</b>
一、关于有偿出让与行政划拨“双轨”差异的实质 .....	96
二、关于城市土地使用制度改革的方向和步骤 .....	97
 <b>第五章 城镇国有土地使用权的有偿出让</b>	
<b>第一节 城镇国有土地使用权出让的试行 .....</b>	<b>102</b>
一、从土地的有偿使用到有偿出让 .....	102
二、深圳的试点 .....	106
三、国有土地有偿出让提出的理论问题 .....	111
<b>第二节 城镇国有土地使用权出让范围的扩大 .....</b>	<b>113</b>
一、国务院批准国家土地管理局的报告 .....	113
二、国有土地使用权有偿出让的法律、法规及实施 .....	114
三、把国有土地有偿出让推向全国 .....	118
<b>第三节 国家城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例     的发布及国有土地有偿出让热潮 .....</b>	<b>121</b>
一、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让	

和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地 暂行管理办法》 .....	121
二、1992—1993 年上半年国有土地使用权出让热潮 ...	124
三、土地出让中的有关财政等政策问题 .....	128
四、土地出让中的问题 .....	132

## 第六章 国有土地使用权出让价格

第一节 关于地价理论及其应用的讨论 .....	137
一、地价理论概述 .....	137
二、地价的形成要素 .....	141
三、中国土地价格的特点 .....	146
四、地价的形成机制 .....	148
第二节 土地出让价格 .....	149
一、出让价格形式 .....	149
二、出让价格走势 .....	154
三、出让价格中的问题 .....	158
第三节 出让价格与基准地价 .....	159
一、基准价格的涵义及其使用 .....	159
二、基准地价的现状和趋势 .....	161

## 第七章 建立和培育土地市场体系

第一节 土地市场体系在国家市场体系中的地位 and 作用 .....	162
一、土地市场是重要的生产要素市场 .....	162
二、土地市场与整个要素市场的关系 .....	165
三、土地市场与经济发展 .....	166
第二节 土地市场要素和土地市场模式 .....	169
一、土地市场要素 .....	169
二、土地市场模式 .....	177



<b>第三节 土地市场体系的建立过程</b>	179
一、土地市场的自发兴起——隐性市场	179
二、房地产业发展与土地市场	183
三、政府造就的土地一级市场	185
四、农村非农建设用地进入市场	186
<b>第四节 土地市场的规范</b>	191
一、土地市场的法制建设	191
二、土地市场的调控和规范	192

## 第八章 中国土地使用制度改革的特点

<b>第一节 土地使用制度改革与国家整体改革相互协调和促进</b>	196
一、建立市场经济体系对土地使用制度的要求	196
二、土地使用制度改革对建立市场经济的推动和作用	199
<b>第二节 改革与发展相结合</b>	202
一、促进了农业的发展	202
二、加速房地产业的发展	204
<b>第三节 改革与管理相结合</b>	206
一、改进土地管理	207
二、促进国民经济各部门的管理	210
<b>第四节 改革从中国国情出发</b>	213
一、借鉴国外和港台地区的经验	214
二、从国情出发	216
<b>第五节 改革的梯度推进</b>	217
一、充分考虑地区特点	218
二、逐步推进的战略	219
<b>第六节 坚持社会主义制度</b>	222
一、坚持和巩固土地公有制	223