

中国土地使用制度改革的研究

中国土地学会1992年学术年会论文集

中国土地学会主编

责任编辑：邵捷传 梁 津

中国土地使用制度改革的研究

——中国土地学会1992年学术年会论文集

中国土地学会主编

一九九二年十一月

前 言

党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，从而使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。土地是资源，也是资产，在社会主义市场经济体制下，土地必然进入市场。地产市场是社会主义市场经济体系中极为重要的组成部分。如何适应社会主义市场运行机制，进一步改革土地使用制度，培育地和完善产市场体系，优化土地资源配置，是我们当前需要解决的重要问题。

为进一步交流土地使用制度改革理论研究中的各种观点和在改革实践中的丰富经验，中国土地学会常务理事会决定把土地使用制度改革的理论与实践作为1992年学术年会的主题，向会员征集论文。在各分会，各省、市、自治区土地学会的协助下，共征集论文近200篇。论文内容涉及广泛，包括土地使用制度改革综论、沿海开放城市发展房地产业经验、内地中小城市培育地产市场途径、土地产权理论研究和土地价格问题等，此外，还有一部分论文是对配合土地使用制度改革的土地规划、地籍管理、土地立法等方面的研究。为了使大家的研究成果广为传播，推进土地使用制度改革，我们从征集的论文中选出90篇，汇编成集，定名为《中国土地使用制度改革的研究》。

本文集的评审、编辑工作是由学术工作委员会组织进行的。参加文集评审、编辑的人员有：王家桢、张小华、戚名琛、张月蓉、陈寿山、邵捷传、谢观正、陈振彪、李鞠、梁津、钱锋等同志。邵捷传和梁津为责任编辑。本文集的刊印得到广东省土地学会的大力帮助，特此致射。

由于编辑人员水平有限，时间仓促，难免有不妥之处，请作者和读者指正。

中国土地学会学术工作委员会

1992年11月16日

目 录

- 关于土地制度改革的几个问题..... 马克伟 (1)
- ✓ 中国城市土地使用制度及其改革反思..... 张敬东 (6)
- ✓ 上海土地批租实践的启示 蒋如高 (13)
- 社会主义市场经济土地配置模式的探讨 高 群 卢建辉 (18)
- 城市土地使用制度改革在国民经济全面改革中的重要地位 毕宝德 (22)
- 城市土地使用“双轨制”的变化趋势及其改革对策 李百冠 (25)
- 关于土地使用制度改革策略选择的思考 蒋子凡 (29)
- 国有土地的市场化与出让运作机制 任福民 (32)
- 改划拨制为出让制 张青森 (36)
- 对土地使用权出让合同有关问题的探讨 李尚杰 (41)
- ① “五统一”是征地制度改革的方向 唐承荫 余纪云 (46)
- ✓ 外向型房地产开发模式的探讨 曾宝凡 (49)
- 外向型房地产业发展现状及政策研究 熊建文 (55)
- 引进市场机制发展房地产业 储继明 杨国诚 田汉雄 (58)
- 浦东新区加快房地产业发展之我见 刘天同 (62)
- 土地批租与城市建设 倪希轲 (65)
- 城市更新与土地有偿使用 叶耀先 (68)
- 论旧城区房地产重建 林仁荣 (72)
- 土地转让与增值分享 王育琨 (75)
- 城市土地收益的合理分配问题 周治平 (80)
- 对土地税制中两个重要问题的探讨 王万茂 黄贤金 (83)
- 关于地租地价调控手段的运用..... 俞汉卿 陈荣堂 朱忠樑 (87)
- 土地使用费用的来源和出路分析 李振荣 (90)
- ✓ 企业兼并中的土地问题 陈金武 (91)

| | | |
|------------------------------|---------|-------|
| 在转换企业经营机制中的土地管理对策 | 潘世炳 | (97) |
| 全方位推进吉林省土地使用制度改革 | 曾祥熙 | (101) |
| 依法推进城镇土地使用制度改革 | 周志湘 | (104) |
| 青海省土地使用制度改革的思路 | 董永弘 张文侠 | (106) |
| 延吉市国有土地有偿使用的实践与探索 | 金成银 | (109) |
| 阜新市城镇国有土地全面实行有偿使用情况浅析 | 魏 铃 | (113) |
| 关于城市居住用地使用制度的讨论 | 路小仓 侯新亚 | (116) |
| 黑龙江垦区开展土地使用制度改革的探讨 | 于万臣 王 飞 | (119) |
| 土地使用制度改革中的地质矿产工作 | 郑克棣 | (122) |
| 土地资源工作如何为当前土地资产管理服务 | 林 培 谢经荣 | (123) |
| 完善土地税收体系 | 谢经荣 | (125) |
| | | |
| 城市地产市场中的几个关系问题 | 杨重光 | (129) |
| 城市土地市场若干调控手段分析 | 左凤祥 | (134) |
| √ 浅议房地产开发和土地市场发育 | 苏 斌 朱效英 | (137) |
| 关于建立社会主义土地市场的几点认识 | 白国雄 | (140) |
| 建立和培育瓷都土地市场体系 | 许复查 | (141) |
| √ 灰色土地市场的理论探析 | 高 波 | (143) |
| 内陆城市培育土地市场的途径 | 詹硕仁 | (149) |
| √ 清理整顿土地市场的障碍及对策 | 刘 伟 林文贻 | (151) |
| √ 吸引外商投资土地成片开发的探索 | 陈锡惠 吴新文 | (154) |
| 关于开发区建设用地几个政策问题的探讨 | 解晓宏 | (157) |
| 关于经济开发区用地问题的思考 | 李占奎 | (160) |
| | | |
| 从土地产权看我国城镇土地使用制度的改度 | 周 诚 | (162) |
| 理顺土地产权关系 深化土地使用制度改革 | 张月蓉 | (166) |
| 关于我国土地产权制度建设 | 车江洪 | (169) |
| 理顺产权关系 发展房地产业 | 刘维新 | (172) |
| √ 完善土地产权制度对房地产业发展之影响探讨 | 穆广荣 陆效平 | (177) |
| 改革开放前土地产权状况的研究及意义 | 戚名琛 胡文政 | (180) |

| | |
|------------------------------------|---------------|
| 我国地价、地租计算方法问题的探讨····· | 余 昱 (185) |
| 关于在地产开发中应重视项目用地可行性评价的思考····· | 陈寿山 周维纾 (188) |
| 城市不动产综合开发经济效益评价的研究····· | 陆红生 田枫林 (191) |
| 关于新疆两个开发区地价问题之我见····· | 刘希栋 (197) |
| √ 从昆明市土地级差收益看城镇土地使用税····· | 陈昌琼 (199) |
| 城镇土地的级差地租与定级估价····· | 包纪祥 杨玉璞 (202) |
| 城市商业用地区位“量”的测算及其作用····· | 杨钢桥 (206) |
| 建立地价体系, 培育地产市场····· | 刘占增 (210) |
| 地价图编制探讨····· | 刘旭东 (213) |
| 在家庭承包经营基础上深化农地制度改革····· | 王西玉 (216) |
| 论农业用地制度与规模经营的关系····· | 陈德荫 (221) |
| √ 科学利用和建设草地的根本战略····· | 李毓堂 (225) |
| √ 农村土地使用制度改革浅议····· | 刘福恕 (229) |
| 土地使用制度的再转换与农村经济体制改革的深化····· | 胡建平 (231) |
| 农村土地使用制度改革与土地规划····· | 愚 吉 宗 仁 (234) |
| 农村宅基地有偿使用中几个问题的探讨····· | 万国富 (238) |
| 农村宅基地改革势在必行····· | 艾进潮 (241) |
| 土地使用制度改革与土地利用总体规划····· | 钱 铭 (245) |
| 论土地利用总体规划的实施····· | 尤文郁 (248) |
| √ 适应土地使用制度改革新形势, 改进土地利用规划编制工作····· | 陈若凝 (252) |
| 有关编制上海市土地利用总体规划的几点意见····· | 章名海 (255) |
| 城市规划在城市地产成长机制中的作用····· | 高尚德 (257) |
| 谈大城市的城市土地利用总体规划····· | 孙荣弟 (261) |
| 城市土地利用总体规划编制有关问题的思考····· | 杨康宁 (266) |
| 县级土地利用规划研究····· | 韩桐魁 周宏伟 (268) |
| 加强土地供应计划的宏观控制····· | 杨明清 (270) |
| 集约化利用土地及其实现的途径····· | 顾志明 (271) |
| 小城镇建设用地面临的问题与对策····· | 金志桥 (273) |

| | |
|----------------------------------|--------------------|
| 土地变更登记在土地使用制度改革中作用的探讨..... | 徐 杰 (275) |
| 关于经营场地工商登记与土地变更登记的法律关系问题..... | 曾昌元 (279) |
| 浙江村庄特点及其地籍调查对策..... | 杨士玉 (283) |
| 绍兴市农村土地利用经济效益的调查与分析..... | 绍兴市土地开发利用规划站 (286) |
| 关于乡镇企业用地的思考..... | 殷炳建 (289) |
| 农村建房热及其用地管理的调查与思考..... | 张跃进 汤大力 (292) |
| “七五”期间青海省耕地变化情况浅析..... | 檀 萍 王学江 (296) |
| 关于铁路两侧用地的保护和管理..... | 赵水阳 章 健 郭伟江 (299) |
| 从加美国际城市看大城市中心区的土地利用和房地产发展特点..... | 桑国璋 (302) |
| 我国土地立法的现状与展望..... | 黄 河 (305) |

关于土地制度改革的几个问题

马克伟

(国家土地管理局)

生产力和生产关系的矛盾，是一切社会形态的基本矛盾，也是社会主义社会的基本矛盾，正是这一对社会基本矛盾的运动发展，推动着社会主义社会的发展。而生产力和生产关系矛盾的运动，是要按照生产关系一定要适合生产力状况的规律发展。正如小平同志最近指出，“社会主义基本制度确立以后，还要从根本上改革束缚生产力发展的经济体制，建立起充满生机和活力的社会主义经济体制，促进生产力的发展，这是改革，所以改革也是解放生产。”这是我们进行一切改革的重要根据。

众所周知，人类一切生活和生产活动都离不开土地。所以马克思说“土地是人类不能出让的生存和再生产条件。”土地与社会和国民经济各部门的关系非常密切，尽管它在各部门的作用不尽相同，但它是共同的不可缺少的生产要素和活动基地。所以土地制度作为社会的一个基本制度，它的改革和发展必然会涉及社会和国民经济各个部门，同样，社会和国民经济各部门的改革也会相应要求土地制度进行必要的改革。

近10年来，通过改革土地管理制度和使用制度，进一步完善社会主义土地公有制，整个土地制度改革已经迈开了步子，取得了一定成效，但是各项改革工作还只是刚刚起步，且地区之间的发展很不平衡，都有待进一步深化。改革之中还有很多问题需要探索研究。下面就当前深化改革中的几个主要问题作些讨论。

一、土地制度改革的目标

土地是生产要素，而土地制度改革则既包括经济基础的改革，如土地所有制度和使用制度改革，又包括上层建筑的改革，如土地管理制度的改革等等。但这些改革的基本目标都是一样的，就是要从根本上改革一切不适应甚至束缚生产力发展的传统土地制度，建立起适应社会主义市场经济运行的充满生机和活力的社会主义新型土地制度。在土地制度中最核心、最根本的是土地所有制度，土地使用权是从所有权中派生、分离出来的，所以土地使用和土地管理制度是从属于土地所有制度，为维护、发展、完善土地所有制度服务的。在当前土地制度改革中，我们没有象原苏联和东欧国家那样从根本上否定社会主义土地公有制、恢复土地私有制，主要是因为我国的社会主义土地公有制，是千百万革命先烈经过长期斗争，用鲜血换来的革命成果，是坚持社会主义道路、立国之本的重要基础，动摇不得。更为重要的原因是，社会主义土地公有制是基本适应社会主义市场经济的发展的，因为这种经济是要求社会化生产，并向社会化大生产方向发展的，它客观上要求土地这个生产资料的公有制。当然，我们现有的土地公有制亦有不适应、甚至束缚生产力发展的机制。例如，原来农村集体土地的所有权和使用经营权不分离，形成经营规模过大，超越现在农村生产力和经营管理水平，造成“吃大锅”，而影响生产者的积极性并束缚了生产力的发展。通过农村农用地使用制度改革，在坚持土地等主要生产资料的集体所有制的基础上，将其联产承包到户，实行土地所有权和使用权的分离，虽然调动了农民自主经营

积极性，解放了生产力，但是亦有很多地方的集体经济过于薄弱，尚没有足够的经济实力来为农户生产提供社会化服务，组织和支农利用科学技术和先进装备设施来促进生产的持续发展。所以，在农村进一步深化土地制度改革中，要结合双层经营体制的建设，继续坚持和完善家庭联产承包经营的同时，重点考虑充分运用集体所有土地为农村集体经济生财聚财，为发展乡镇企业和促进社会化服务提供资金，不断壮大和发展集体经济，使之有实力和能力来组织和支农的生产经营，起到农户和集体“两个经营层次相互依存、相互补充、相互促进”的作用，共同发展农村的生产力。随着经济体制的改革，社会主义商品经济的发展和企业要转换经营机制，企业将成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品生产者和经营者，土地制度必须加快进行配套的改革，改革的重点仍放在将土地所有权和使用权分离、实行土地的有偿使用上，任务主要是将土地的级差收益和增殖统一收归国家所有。这样不仅可以克服原来土地无偿使用情况下，使用土地的单位和个人缺乏自我约束机制，而导致不珍惜、节约利用土地和国有土地资产流失的弊端，而有利于促进不同地区、不同地段、不同行业的企业单位，在相对等同的条件下，公平竞争，依靠自己改善经营管理来增加收益，以适应市场经济的需要。

二、采用租赁制，全面实行土地的可有偿使用

公有土地要实行有偿使用，这一点全国上下包括理论界的意见是一致的，但实现的形式又是多种多样的，叫法各异。如农民因使用土地而交付金钱的名称有：集体提留、承包费、租金、宅基地使用费、土地使用费等等，城镇国有土地也有土地出让金、土地使用费、地租、环境差率、土地使用税等等名称。究其实质，仍然是马克思说的“土地所有者垄断土地——不管这土地是用于农业、用于建筑、用于铁路还是其他某种生产目的——就有可能以地租名义取得剩余价值中的一部分。”（《马克思恩格斯选集》第2卷，第186页）当然，在社会主义条件下“剩余劳动的一部分将会列入必要劳动，即形成社会准备基金和社会积累基金。”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第578页）鉴于我国原来法律规定土地不得出租，为回避出租和地租，所以采取了各种“名目”收地租。其实，马克思和恩格斯在《共产党宣言》中早就提出无产阶级夺取政权后，变革全部生产方式的手段之一，是“剥夺地产，把地租用于国家支出”，恩格斯在《论住宅问题》中更明确指出“消灭土地私有制并不要求消灭地租，而是要求把地租——虽然是改变过的形式——转交给社会。所以由劳动人民实际占有一切劳动工具，无论如何都不排除承租和出租的保存”。为适应改革开放，《宪法》和《土地管理法》在1988年的修改中已将土地不得出租的规定删除。所以，现在可以名正言顺地提出在社会主义市场经济条件下，改革土地使用制度就是要实行“租赁制”，明确土地所有权和使用权要分离的土地产权法律关系，实行公有土地，有偿使用，明确承租人要向土地所有者交纳地租的土地经济关系。这不仅符合马克思主义的经典论述，也完全符合发展社会主义生产力和市场经济的需要。出租可以是长期的，即一次出让土地使用权，最高年期按用途分别不超过40年、50年、70年，并一次交齐地租，这种方式对经济特区、沿海经济发达地区，特别对外资企业还是比较适用的。但目前看来要全部土地采用这一种方式出租土地，不是没有困难。因为，要一次交齐40年、50年、甚至70年的租金，不仅对国内多数用地单位和个人有困难，而且对部分外资企业也有一定困

难。要坚持交够出让年期地租，又会影响吸引外资。因此，各地为吸引外资竞相压低地价的情况比较普遍，有的甚至低于成本价即征地、拆迁费用和基础设施应摊款，这些费用在无偿划拨使用时也是由用地者承担的，结果造成有偿反要政府倒赔钱的新的地租倒流的怪现象。在国内，要企业一次付几十年的地租，一般的企业确实拿不出来，企业承包经营者不是终身制，更无继承权，一任只有三、五年，3任也仅有10来年，绝大多数是不会有兴趣为其不知名的数代后任交地租的。有的即使交也多是靠国家基建投资，同企业的经济利益挂不上钩，就达不到土地使用制度改革之目的。因此，全面实行土地有偿使用要因地制宜，实事求是地采取多种方式推行租赁制，真正达到有偿使用之目的。能一次交齐交够出让年期的地租（地价）的，可以仿效香港的做法每年只是象征性地交一点地租，以表示国家对土地仍拥有所有权。如果没有能力交够最高年期的全部租金，就应让其交付年租金，并用倒算法租给他使用的年限，或者如原规定每年已缴的地租偏低，可以再规定还应补交地租的数量，以防止土地投机者钻空子，即如前所说，一些地方把出让年期定为最高年限，而地价压得很低，甚至低于成本价的情况再度发生。对于很多国内承租者来说，如果无力一次缴纳多年地租的，出租者应当也可采取允许其分年交纳年地租的办法。总之，在土地使用制度改革上，确实有一个坚持实事求是，防止形式主义的问题，如果只追求土地出让的形式，不实事求是地看是否达到有偿使用之目的，就有可能导向盲目追求土地出让数量、比例，从而影响甚至危及已有良好开端的土地使用制度之改革。对于机关、团体和靠国家财政开支的事业单位及其工作人员的住宅用地，如何搞租赁制，实行有偿使用的问题，也要尽快提到议事日程，研究妥善办法，以适应形势需要。总的方向看也要实行租赁制，但在国家开支和工资水平没有增加到包括地租在内的時候，可以考虑采取申请暂缓或减免等优惠办法。当然，这样做从目前看可能亦有点“形式”，经济实惠不大，但对明确产权关系，增强公有制意识，对现在和长远的土地资源合理配置、利用，都是非常必要的。

三、关于土地利用计划和土地市场调节问题

在社会主义市场经济条件下，土地作为生产要素，总的说亦应受国家宏调和市场机制运行规律的支配。鉴于土地是稀缺资源，具有面积有限、位置固定、不能再生，但可永续利用等特点，它不能像劳动产品那样，完全根据市场供求情况来调节产品的产生，它主要根据社会和经济发展的全局和长远需要，通过综合规划，有计划地在社会和国民经济各部门合理配置资源；就是在建立起土地私有制和实行自由商品经济的国家，对土地的利用亦加强了计划管理，对改变用途和地块分割都采取限制措施。我国实行社会主义土地公有制，土地所有权不得买卖，因此，不存在土地所有权的交易市场。有的学者认为国家对农村集体土地的征用，有土地所有权的变更和一定的经济补偿关系，这也就是土地所有权交易。其实不然，因为国家根据建设事业的需要，依法对集体土地实行征用，是运用国家行政权力，主要根据国家需要而不是考虑对方意愿，依法行使的强制性措施，并不是买卖双方一方需要卖，另一方需要买的平等自由交易；土地补偿费也不等于土地价值，土地补偿、劳动力安置补助等费用主要以解决农民因损失土地而要在生活、劳动力上重新安置的补助，主要解决农民失去土地后的生产、生活困难为目的。这同地价的性质和估价方法是

不一样的；而且先选址定点，再确定补偿标准，不存在市场竞争机制的作用。如果一定要称之为“市场”的话，也是价值规律三要素基本不起作用的“市场”，因而不能称之为真正的市场。在我国根据土地基本国情和国策，为了使有限的资源得到充分合理的利用和配置，以确保各方面发展对土地的需要，并取得最好的社会、经济和生态效益，严格土地利用的管理，制订和执行各级土地利用总体规划和中、长期计划是极为重要的，对每年非农建设占用耕地的数量、实行指令性计划不得突破是非常必要的，因此为取得土地使用权一般要通过申请审批。在农村承包农用地则要根据各户人口劳力等因素，由村民大会讨论分配，农民需要宅基地，除经村民大会批准外，还要经政府审批，且不得超过限额。所谓土地市场一般就是指承租人向土地所有者（国家或集体）缴纳地租即买得承租期内的土地使用权的关系，若采用投标和公开拍卖时，就会引进竞争机制，但这种竞争只是承租人之间为购买使用权在地价（出让金额）上的竞争，卖方市场是垄断的，不存在买卖双方的相互竞争。同时承租人取得使用权后，要按照协议规定用途、容积率和其他限制条件使用，但在承租期内，可以出让、转让、抵押土地使用权，在严格执行承租合同的情况下，一般有权自由选择受让人，并要依照有关法律办理土地权属变更登记，缴纳税费。所谓通过土地流动，实现土地的合理利用和资源的优化配置，亦仅限于，过去通过行政划拨取得的土地，因多种原因，有多余时，可允许依法补办出让手续后，将多余土地进行转让，转让土地的用途，应按照规划用途，用地者无权自己规定或变更用途，任意改变则同样要办理批准手续。当然政府也可以采取行政手段，把多余土地拨出来或将原来的用地单位迁往它处另行安排，也可以采用经济手段，迫使土地利用不合理的使用者，交出多余土地或迁往它处，达到土地优化配置之目的。所以，社会主义土地市场是一个特殊的市场，同一般商品市场情况不完全相同。这在现代资本主义社会亦是同一般商品市场具有不同的特点。

四、土地收益的分配问题

地租既然是土地所有权的体现，理应归土地所有者，但在实际上如何正确确定地租，把土地所有者的收益和土地使用者在土地上合理经营的收益区分开来，并不是一件易事，要做到这一点首要的是要有科学估价地租和地价的方法，把土地收益和正常的开发经营收益分开。关于土地资本即“投入土地的资本”，如土地平整，道路，修上、下水道，电缆，暖气，煤气，通讯设施等，广义上说盖房子也可以列入。但是，除土地平整和城市街道等一般要摊入土地，通过土地税或地租收回来，其他则可通过计入水、电、暖气、煤气、电话通讯费收回全部开发和运行成本及合法利润；如一定要摊入土地和地租也是可以的，但会造成不合理负担，因为用电、用水以及暖气、煤气和电话通讯的用量，不一定同土地面积成正比。当然这些设施的建设，人口的增加和经济的发展又会促进土地的增殖和地租的升高，这些理应归国家所有。分配中的另一个问题是要处理好中央财政和地方财政的关系。从理论上说国有土地属国家所有即全民所有，地租理应归国家中央财政，但是现在出让金中多数包含征地、拆迁费用，有的还包括基础设施投资，这种“成本”投入，一般是由地方解决的。合理的做法应将这些“成本”扣除，然后再适当给地方留成，其余都交中央财政。实际上，在以地方为主的土地管理制度下，是由县、市政府管理土地并组织出让的情况下，中央和地方又很难弄清这笔帐。因此，比较简单的办法是中央按各城市的区位、性

质、经济发展情况，划定城市土地的等级，核定地租标准并乘以建城区实际占地面积。据此规定各城市每年要向中央财政缴纳的租金。具体如何向土地使用者收取，则可由各地根据国家的原则规定，结合各自实际，制订具体办法，组织实施。交够中央的，其他都留地方，这个方法比较现实，中央和地方都可以得到真正的实惠。

中国城市土地使用制度及其改革反思

张敬东

(中国社会科学院财贸经济研究所)

10余年来支配着中国城市土地使用制度改革的基本判断是：城市国有土地被使用者无偿使用。人们认为这是中国城市土地使用制度的一个基本特征，并认为这是中国城市土地利用效率不高、用地结构不合理、国有土地收益大量流失的根本原因。基于这种认识形成了一条以“变无偿无限期使用为有偿有限期使用土地”为主线的改革思路。

然而，经过5年多研究^①，笔者逐渐发现，上述判断并不确切。尽管国家的确一直在用征地划拨的行政手段分配土地，但土地使用者却没有无偿获得并使用土地，土地使用者仅仅是通过国家征地划拨的强制手段低价从原用地者手里取得土地，而且，即使这种低偿使用土地，在旧的经济体制中也不能成为土地利用效率低、用地结构不合理、土地收益流失的根本原因。所以，需要重新认识中国城市土地使用制度的特征和缺陷，根据经济体制改革的大方向重新调整现行的城市土地使用制度改革思路。

一、无偿用地并不是改革前中国城市国有土地使用制度的基本特征

1.1 1956年生产资料所有制的社会主义改造基本完成之后，社会主义经济制度基本上建立起来，在农村建立了农村土地集体所有制，在城市实际上建立了土地国家所有制（尽管直到1984年《宪法》才确认这一事实），此后，新中国的土地制度进入正常运行阶段。相应地，城市土地使用制度也随着1958年6月1日国务院公布的《国家建设征用土地办法》而基本确立。此后直至1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布以前，中国城市土地使用、分配一直按照1958年《国家建设征用土地办法》的各种规定进行。这个《办法》奠定了中国城市土地使用制度的基础，可以视为解释和判断1958年—1986年中国城市土地使用制度正常运行状态及其基本特征的法律依据。1956年以后，城镇中新用地者如需使用土地，都必须按照《国家建设征用土地办法》（以下简称《办法》），向国家（当地城市政府）提出用地申请，并由国家审核批准。经过批准的用地者一概视为国家建设用地（尽管有些集体经济组织和个人的用地实际上并不是国家建设用地，但也须照此办理），然后以国家建设用地的名义征用原土地所有者（农村集体）或原使用者（城市用地单位和个人）的土地，再由国家将征来的土地划拨给新用地者使用。

无论是征用农村集体所有的土地还是征用城镇单位或居民使用着的土地，按照《办法》的规定，都要给予被征地者补偿。对于征用农村集体土地，这笔补偿费官方术语称为“征地补偿安置费”（下简称征地费），对于城镇原土地使用者的这笔补偿费称为“拆迁安置

^①笔者1978年—1988年参加中国社会科学院财贸经济研究所与世界银行合作课题《中国城市土地有偿使用》研究。1989年—1991年参加该所与美国纽约公共管理研究所合作课题《中国城市土地利用与管理》研究工作，并且是该课题总报告三个执笔人之一。本文是在这两项集体研究工作的基础上写成，其中肯定溶汇了集体智慧，但不当之处文责自负。

费”（下简称拆迁费）。总之，被征用土地者无论其放弃土地所有权还是使用权都是要得到补偿的。这同时也就意味着，新用地者必须为取得土地使用权而向被征地者支付补偿费。在征用农民土地时，征地费由新用者交给国家，再由国家支付给农民。征用城镇土地时，拆迁费由新用地者支付给原用地者。无论怎样，新用地者为取得土地使用权，都要以征地费或补偿费的名义付出代价。

1.2 需要指出，新用地者按照国家规定的征地补偿标准，以征地费或拆迁费名义支付的取得土地的代价，可能不完全反映土地的实际价值，但至少在新土地使用者眼里它们是取得土地使用权的代价。

几乎可以肯定，征地费和拆迁费是低于土地的实际价值的。因为：第一，对于征用农地的补偿，是按照3年平均产值的最高不超过20倍来计算的，在1979年以前农产品价格低于实际价值，从而依此法计算出来的土地补偿费必然低于土地原用途的实际价值。近年来农产品价格接近其实际价值，但同其他产品和服务的比价仍不合理，因而征地费仍不能反映土地利用的机会成本或者被征用土地的最佳用途的价值。第二，虽然很难计算拆迁费中包含了多少对于土地的补偿，但可以肯定它至多只是对原土地用途或原利用强度所带来的利益损失的补偿，而不是土地更优用途或利用强度的价值。

1.3 综上所述，1956年以后即在农村的土改和城市的生产资料所有制改造基本完成之后，中国城镇国有土地使用制度的基本特征并不是无偿使用，城镇新土地使用者为取得土地使用权必须以征地费或拆迁费的名义支付获得土地的代价（价格）。由于任何新土地使用者经国家批准后都可以借助国家建设用地的名义征用原土地所有者和使用者的土地，这往往使得所付出的代价低于土地的实际价值。因此可以认为，新土地使用者借助国家征地划拨制度以较低的价格取得了土地使用权，或者也可以说，低偿、低价使用国有土地是中国城镇国有土地使用制度的一个基本特征。

1.4 应当承认，1954年至1985年，国家作为土地所有者和行政管理者在划拨公有土地时的确没有向土地使用者收地租或土地使用费，因此可以认为国家确实是无偿划拨土地使用权。但是，并不能由此而推论土地使用者无偿使用土地，更不能因此就进一步推论，因为国家无偿划拨土地就必然造成土地浪费等等。国家在划拨土地使用权时是否向使用者收费，与土地使用者获得土地时是否花钱，这在中国土地分配过程中，实际上是两回事；土地使用者用地花钱或不花钱，与土地利用效果好坏，在中国特定的体制之中又是两码事。

1.5 在高度集中计划和统收统支的中国经济体制当中，土地使用者既没有土地使用权的支配权——不能决定土地利用方式，也没有足够的利用土地牟利的经济动机。

国家与企业之间实行统收统支，任何单位的用地申请经国家批准后都视为国家建设用地，用地单位征用土地所付出的征地费或拆迁费，一般都作为建设工程前期费用，由财政预算划拨给建设单位（新用地者），再由建设单位支付给被征地单位。一般来说，征地费高则财政预算拨款就更多，反之就要少。因此，征地费——取得土地的经济代价实际上并不构成对土地使用者用地行为的经济约束，相反却形成对国家财政预算支出的约束。正因为如此，国家才用规定征地费补偿标准的手段来压低地价（征地费），还制定征地费包干使用办法，鼓励征地单位节约使用国家划拨的征地费。同时，按照当时的产品订价方法，征地费高产品的价格也高，征地费可以转嫁给产品价格，由产品的消费者承受，也不构成

对土地使用者的实际经济约束。再者，在统收统支的制度中土地利用产生的收益都以利润和税收的形式上缴国家，从而利用较好的土地或较便宜的土地所产生的较高的收益包括土地级差收益，绝大部分并没有被用地者获得，从而土地使用者也缺乏追求土地收益的足够动力。在这种情况下，显然不能指望土地使用者对于土地使用费的高低，表现出类似于市场经济条件下才出现的土地利用行为。也就是说，国家收不收地租或土地使用费，取得土地的实际代价高与低都不足以影响土地使用者的行为，左右其土地利用方式。因此，在这种体制背景下，土地有偿或无偿、地价高与低都不是造成中国土地利用效率低、结构不合理的根本原因。

1.6 在旧的经济体制中，真正可以左右土地利用行为和方式、决定土地资源配置的因素，是国民经济计划、城市规划和统收统支制度。当时大量发生的用地单位多用地、用好地、占而不用现象，并不是土地无偿或低偿使用造成的，而是由以下两方面原因造成的。一方面，企业和单位占用土地不花自己钱，同时企业提高土地利用效益得到的钱也大部分不归企业，这样一来成千上万的土地使用者谁还愿意节约用地，谁还愿意提高土地利用效益？另一方面，土地利用的具体决策高度集中于国家，负责审批每个具体用地项目的计划部门和城市规划部门又不可能真正了解每一个具体用地项目用多少地为合理。尽管他们极想制定合理的用地计划，合理地分配土地，但苦于没那么大的精力和能力，苦于没有供参照的可以反映各种用地供求关系的地租、地价信息，因而往往“有计划地”批准企业和单位使用过多的土地或在不适当的地方使用土地。由于在计划体制中城市每块土地都是“有计划地”划拨出去的，若干年后当市内土地都被“有计划地”划拨完毕，除非某单位用地严重违反城市规划或某些建筑严重年久失修，在计划者眼里很难发现有多余的土地可供重新分配，因而就只好不断地征用农村土地以满足新的用地需求。正象人们已经看到的那样，尽管城市内许多用地者实际拥上有多余的或利用不充分的土地，可是城市仍在摊饼或扩张，造成耕地锐减。这一切不能不认为是高度集中的计划经济的结果，不能不认为是千百万个土地使用者没有土地利用的自主权，又没有从提高土地利用效益当中获得相应收益的刺激的结果。

二、适应中国经济体制改革的大方向，调整城市土地使用制度改革思路

公正地讲，1978年以前中国城市土地利用效率不高、结构不合理、土地收益分配效果不明显的根本原因，与其说是土地使用制度本身造成的，倒不如说是当时整个高度集中计划、统收统支的经济体制的结果。如果整个经济体制不改革，很难改变作为其组成部分的土地使用制度。

2.1 中国经济体制改革的方向是建立社会主义市场经济。这样的经济体制要求使企业成为自主经营、自负盈亏的市场主体；企业则运用国家授与的经营权和资产根据市场供求关系自主地组合生产要素；生产要素的组合方式和流动方向要同市场的供求关系——价格进行调整，亦即由市场机制实现资源和资产的合理配置；国家即政府则通过经济杠杆和手段，根据全社会的整体利益——社会福利最大化的原则对社会经济实施宏观调控。

2.2 令人担忧的是，现行城市土地使用制度改革的基本思路，其逻辑前提和着眼点与中国经济体制改革的总体方向及其所要求的土地使用制度改革目标并不适应。

现行的中国城市土地使用制度改革包括三项基本内容：(1) 城市国有土地变无偿无限期使用为有偿有限期使用；(2) 允许土地使用权转让；(3) 建立土地市场。

这种改革思路的逻辑前提是：中国城市土地原本被使用者无偿使用、国家对于土地的所有权在经济上没有实现；其推论是国家如不向土地使用者收地租或使用费就会使土地使用者取得土地使用权的机会不平等，还会使国有土地所有权收益流失。因此，必须先实行国有土地有偿出让、由国家收到地租，同时建立国家与用地者之间的土地租赁市场（有人称为一级市场），然后才可以允许土地使用权转让并形成土地使用权转让市场（所谓二级、三级市场）。

2.3 这样的改革思路及其逻辑有失偏颇。

(1) 城市土地使用者实际上并没有无偿地使用土地。虽然，他们取得土地使用权时的确没向国家交地租，但他们却按国家的征地费标准向原土地所有者（农民）或土地使用者支付了取得土地必须付出的代价。以这样的代价获得土地，对原土地占有者来说可能是一种不公平，因为他们没按市价而是按国家规定的征地补偿标准支付地价。但对于每个新用户来说，他们取得土地的机会和须付出的代价是由国家统一规定的，也不失为一种公平的土地分配方式。

(2) 国家没有以有偿出让的方式分配土地使用权，并不等于国家没有在经济上实现土地所有权。应当承认，政府采取行政手段划拨国有土地使用权也是实现土地所有权的一种方式。它的缺陷在于片面地由国家内定的公平原则而不是按照平等竞争、机会均等的原则分配土地。

(3) 国家未采取有偿方式出让土地使用权，并不必然造成国家土地所有权收益大量流失和土地收益分配不公。实际上，国家作为土地所有者，在划拨土地使用权时虽没有收取地租，但它却作为全社会管理者以所得税（改革后）的名义获得了相当一部分土地收益。这种土地收益分享和分配方式虽然不如直接对土地收益课税更直接、更有效，但也可以保证公有土地收益不至大量流失。在土地公有制采取国家所有制的条件下，国家应以公有土地所有者和公共利益的管理者的双重身份，而不仅仅是单纯的所有者的身份介入土地利用和土地收益分配的管理，国家可以采取课征土地税或者征收地租两种方式分配土地收益。不应认为只有收地租才能防止国有土地收益流失和实现公平分配。更不必要非以国家收地租作为允许土地使用权转让和建立土地市场的前提。

2.4 因此，将政府有偿出让土地当作土地市场本身和土地市场建立的前提，不符合市场形成和正常运行的内在逻辑和一般规律，也不切合中国的实际。

首先，一般来说，市场的形成和运转需要三个条件：(1) 每个参加交易人具有独立的利益并有权支配自己用来交易的资源或物品，参与者对其财产的权益是明确的。(2) 交易价格由交易各方根据供求关系平等地竞争而形成。(3) 交易者的产权、进行交易的平等权力以及交易契约得到社会力量——法律的保护。通常，具备了这三个条件市场就可以产生并正常运行了。就中国而言，城市土地实际上已几乎全部被各单位和个人依法使用着，只要国家规定土地使用权可以自主转让，转让价格由交易双方商定，转让契约到政府部门登记、注册并得到法律保护，土地市场（土地使用权市场）也就可以形成和运转了。无论政府有偿出让或者无偿出让土地使用权，都不影响土地使用权转让市场的形成和运行。也就是说政府有偿出让土地并不构成土地市场形成的逻辑前提。目前，尽管1988年《中华人