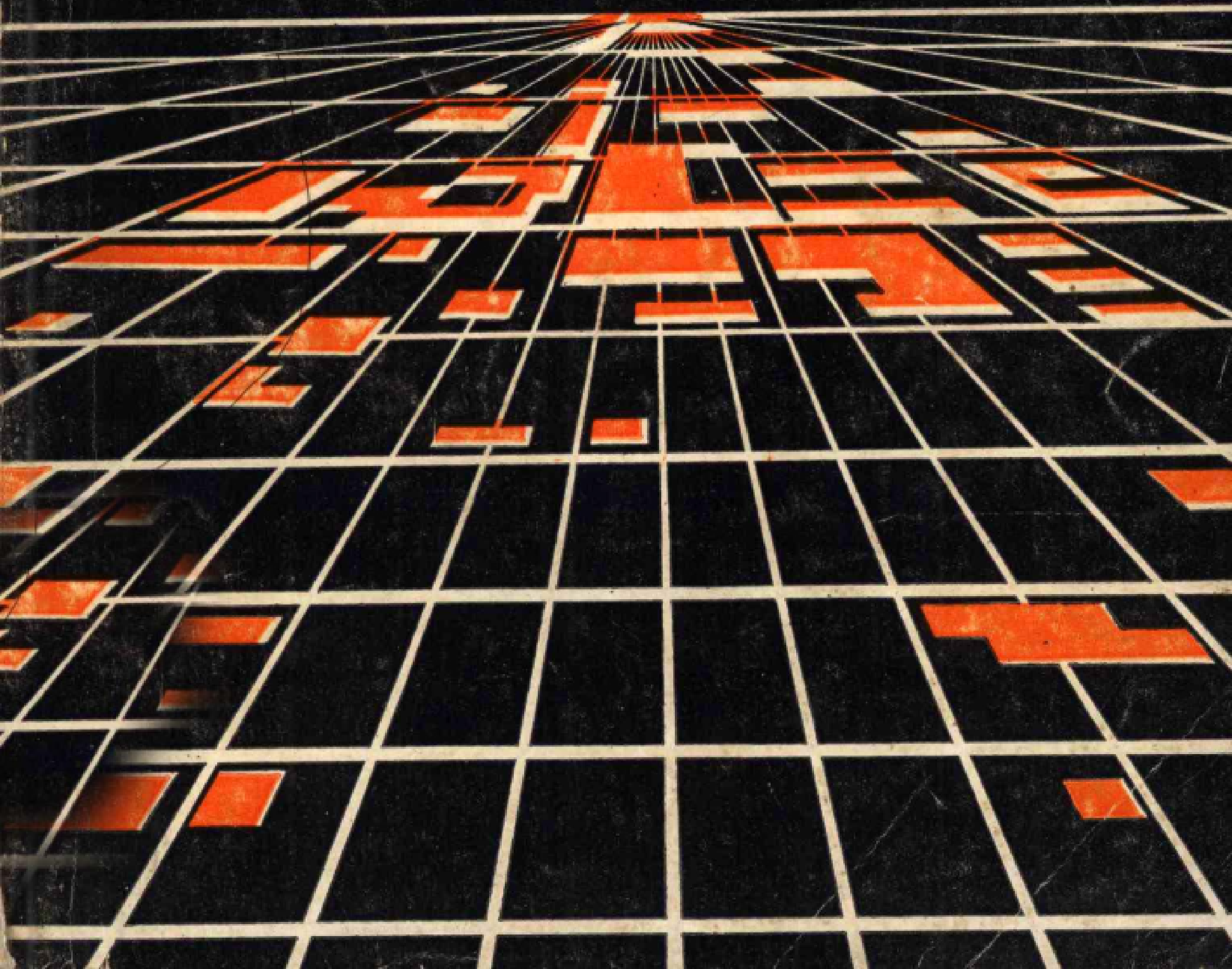


城市土地有偿使用问题 资料汇编



城市土地有偿使用问题

资 料 汇 编

中国建筑学会建筑经济学术委员会编

一九八八年七月于北京

前 言

随着我国国民经济体制的改革、开放、搞活，和市场商品经济的活跃，城市土地使用问题，日益引起人们的重视。特别是人们对过去城市土地无偿使用，对城市土地利用和城市经济发展所带来的消极影响，使人们感到对这个问题有认真研究改革的必要。

从各种探讨议论中，可以看出，目前多数同志认为：城市土地应当有偿使用，土地使用权和所有权可以分开，可以适度建立房地产市场。但对一些根本性的问题，如土地有无价值、是否商品、地租构成范围、地价组成及其确定、使用者之间能否有偿让渡等各方面的认识仍然存在分歧，直接影响城市土地的分配、经营和使用。迫切需要各方面进一步深入研究，提高理论认识，促进实践开拓前进。

为了满足有关城市土地管理、开发、经营、科研和教学人员工作和研究的需要，我们收集了有关这方面的论文、规定、测算资料、建议方案以及世界部分国家和地区的土地使用、转让、地租、地价、管理等材料编成《城市土地有偿使用问题资料汇编》，供大家检索参阅。

本书的选材较新、范围较广，包括各种主要观点的论证，主要试点城市和经济技术开发区的暂行规定、试行办法及有关城市土地级差收益的测算方案，并附录了现代资本主义的地租、地价理论。希望读者能通过参阅、比较、研究，从中得到收获和启迪。

本书有些材料，未经公开发表，仅供内部参考。

本书由中国建筑学会建筑经济学术委员会组织编辑。由中国建筑技术发展中心建筑经济研究所张蓓真、孙仁先、纪虹同志具

体选编。《建筑经济》杂志副主编姚壁如同志为责任编辑。由于城市土地有偿使用问题在我国还是个新问题，理论研究和实际工作都还刚刚开始，限于水平，在选材、归纳等方面会有许多不妥之处，欢迎读者批评指正。

本书在选材、编辑过程中，得到了国家土地管理局和建设部房地产业司的大力支持和协助，谨此表示诚挚的谢意。

编 者

一九八八年七月

目 录

一 问 题 探 讨

关于社会主义地租的若干问题·····	于光远 (2)
土地市场争论的焦点是什么·····	刘国光 (5)
学习《资本论》的地租理论 对我国城市用地制 度改革的思考·····	周干峙 (7)
略论现阶段我国经济中心的土地 价格问题·····	周城 毕德宝 (19)
城市土地有偿使用和有偿转让问题·····	王先进 (27)
城市土地有偿使用势在必行·····	戚名琛 (31)
无偿使用土地严重影响城市经济 和建设的发展·····	叶跃先 (35)
推行城市土地有偿使用的建议·····	叶跃先 (38)
论我国城市地产市场和价格·····	周治平 (40)
论深圳经济特区的地价及其决定因素 ·····	刘佳胜 曹立平 (49)
关于我国城市土地管理体制改革的 研究报告·····	中国城乡建设经济研究所城市土地 管理体制 改革研究组 (61)
城市地产经营问题学术观点概述·····	从明 (76)
城市土地管理体制改革的理论研讨会综述·····	桂强芬 (83)
地租理论的历史与现状 (摘录)·····	宋平 (89)

二 有 关 规 定

上海市土地使用权有偿转让办法·····	(117)
深圳经济特区土地管理条例·····	(127)
深圳经济特区土地使用权公开拍 卖须知·····	(133)
深圳经济特区土地招标投标试行办法·····	(136)
深圳经济特区土地使用合同书·····	(140)
海口市土地使用权有偿出让和转 让的规定·····	(141)
广州市征收城镇土地使用费试行 办法·····	(146)
广州市征收中外合营企业土地使 用费暂行办法·····	(149)
广州经济技术开发区土地管理试 行办法·····	(152)
广州市商品房及有偿转让开发土 地的价格管理暂行办法·····	(157)
天津经济技术开发区土地管理 规定·····	(160)
天津经济技术开发区场地使用费 收费标准及收费办法暂行规定·····	(162)
厦门经济特区土地使用管理办法·····	(166)
大连经济特区土地使用管理办法·····	(169)
宁波市中外合资经营企业土地使用 管理实施办法·····	(174)
北京市征收中外合营企业土地 使用费暂行规定·····	(178)

重庆市征收城镇土地使用费暂行 办法.....	(181)
重庆市征收城镇土地使用费暂 行办法实施细则.....	(185)

三 测 算 方 案

关于城市级差收益测算和收费方案设计北京市城市土地有偿使用课题调研组	(191)
土地使用费的构成与级差收益 测算.....刘荣原 孙仁先	(216)
关于城市土地级差收益的测算 和土地使用费标准的制订上海市城市土地有偿使用课题调研组	(225)

四 房 地 产 市 场

我国经济发展和体制改革迫切 要求房地产业有一个大的发展.....马 洪	(247)
用十三大的精神指导房地产业的 发展.....林志群	(257)
有步骤地建立城镇房地产市场.....易 之	(274)
重庆市房地产市场的现状、评价 及构造.....重庆市房地局调研室	(283)
城市土地经营管理及房地产市场 概况.....建设部房地产业管理局	(298)
房地产市场学术研讨会观点综述.....高柳根	(306)
建设部关于发展城市房地产业给国务院的报告.....	(311)
全国及部分城市房地产基本情况一览表.....	(318)

五 台湾及国外情况

土地市场价值·····	(台湾) 陈满雄 (320)
台北市地方总预算年收入来源 别预算比较表·····	(324)
台北市1968年土地市价统计·····	(325)
世界部分国家和地区房地产业情况综述 ·····	建设部政策法规局 (327)
世界各国城市财政来源及征收 土地使用费问题·····	世界银行顾问 罗伊·保尔 (338)
关于赴匈牙利考察城市土地管理 情况报告·····	建设部考察团 (343)
香港的土地制度及其它·····	梁振英 (351)
新加坡城市开发的成功奥秘·····	王 战 (376)
新加坡的土地管理·····	(378)
日本的土地制度·····	中国城乡建设经济研究所 城市土地研究组译编 (382)
日本的地价对策·····	广东省建设委员会译 (393)
日本1987年公示地价情况·····	(401)

一、问题探讨

关于社会主义地租的若干问题

于光远

有关社会主义制度下土地所有和土地使用的经济理论问题，在政治经济学社会主义部分中占据一个重要的地位。对这个问题我还没有来得及做仔细的研究，今天所讲的是很不成熟的。

（1）社会主义地租是否成立？马克思在《资本论》、《剩余价值理论》与恩格斯通信和其他著作中曾多次表述过在资本主义后的新社会中地租不再存在的思想。社会主义国家的马克思主义理论工作者长期以来曾据此否认社会主义地租的存在。但社会主义国家几十年来的实践又表明社会主义地租是存在的。那么马克思是否就错了？并非如此。须知马克思不是空想社会主义者，恩格斯当然最了解马克思，他说：“马克思现在是，而且将来仍然是始终如一的革命家，并且在科学著作中没有象他那样毫不掩盖自己的这些观点。可是关于社会变革后将怎样，它只是最一般地谈到。”恩格斯在“最”这个字的下面特别加上了着重记号。马克思、恩格斯著作中讲的未来社会，是“最”一般的，即我在第一次讲座讲的“共产主义B”。不要说马克思对社会主义社会具体地设想如何如何，这样也就是把马克思理解成一个不彻底的科学社会主义者，使他带有空想社会主义者的色彩了。关于社会主义这个历史阶段（尤其是社会主义初级阶段）究竟有没有地租的问题，要运用马克思主义经典作家的方法由我们来根据具体的情况作具体的研究。

（2）地租之所以存在的根据，一般来说就是对土地的占有，并凭借这种占有去取得经济收益（即使“占有”转化为“所

有”）。我主张分“纯粹的”即“真正的”地租和“复合的”地租。前者是对天然土地的占有外还占有了合并到土地中去的劳动。地租在社会主义制度下仍然存在的根据就在于仍然存在这种占有和所有。社会主义地租的存在，同社会主义制度下还存在土地公有制的两种形式、存在商品经济和按劳分配是分不开的。在社会主义社会中各当事者之间发生着社会主义性质的地租关系。在我国今天这种关系的具体的、大致的情况，是大家所熟知的。社会主义级差地租的存在很明显。对社会主义制度下有无绝对地租问题，现在我的想法是，不能简单地顺着马克思讨论资本主义地租的思路去求解答。看来，在价格只由购买者的购买需要和支付能力决定，而与一般的生产价格或产品价值所决定的价格独立无关的情况下（这样的价格就是垄断价格），最劣等的土地可以收取地租，应该是没有问题的。社会主义制度下似乎存在这样的垄断价格。因此也会有最劣等土地上的地租。至于这样的地租叫不叫“绝对地租”还可以考虑。

（3）天然的土地是没有价值的，经过劳动加工或有劳动产物附属于其上的土地，是有价值的。这两条，人们早就这么讲。现在我想提出的问题是按照马克思关于价值的定义，如果两物的使用价值相同，不论其个别价值如何，它们的社会价值是相等的。某物的价值是生产该物的社会平均必要劳动量。根据这个定义，天然的土地与经过劳动加工的土地会一起参加到“土地价值”的平均中来，从而使得“土地价值”具有普遍的意义。地租是一个价值量。地租价值量的来源是根据劳动价值论来研究地租时要解决的一个主要问题，而且要求定量。马克思在研究资本主义地租时解决了这个问题，证明它是由剩余利润转化（以及有时是从平均利润、平均工资中扣除）而来。对社会主义地租问题也要用这样的观点作出说明。

（4）为了更具体地研究社会主义地租，我对土地的定义作

了一番思考，并且为此制了一张表。（编者按：见本刊第6页）。这个表的左栏是定义本身，右栏是对定义中每一句作的说明，原表比较复杂，现在把它简化后附在这个“提要”后面。我还按照使用，把土地分做农田土地、矿山土地、建筑土地等等，并且按照生态系统把土地分作农村土地、城市土地等等。各类土地地租的价值由何转化而来和地租量如何确定的规律性基本相同，也有不同之处。对这一部分中的问题，我的研究更为初步。

（5）虽然我们不用土地买卖而用“土地所有权的转移”等，但事实上在公有制两种形式之间存在一种类似土地买卖的关系。在这时候土地价格是地租的购买这个道理，对于社会主义地租也是适用的，在这方面我没有什么自己的想法，因此没有专门讲什么。

（6）社会主义地租是有重要的意义。就国有土地来说，地租是国家对土地进行管理的一个经济杠杆，也是国家集中财政收入的一个渠道。对集体所有的土地来说，地租既是对农民利益的保护，也是对集体自身内部管理所必要。对作为经济杠杆的地租的研究，直到现在还很不够。有关政策也不完备。近年来这方面的工作在进步中，但仍是极需加强的一个方面。理论的研究，如果做得好的话可有助于这方面的工作。可能城市土地和国家与集体间在地租问题上的关系，是当前土地问题研究的一个重点。

（原载《经济研究参考资料》1987年第151期）

土地市场争论的焦点是什么

刘国光

关于土地市场问题。我们国家规定，土地归国家所有，是不能买卖的。而事实上土地买卖一直存在。由于城市土地无偿使用，不仅降低了城市土地资源的使用效率，而且使国家失去了一笔重要的财政收入。城市土地的级差地租成为某些工商企业利润的组成部分，造成不同地段企业之间非经营性收入的过大差距。有些单位和居民通过闲置土地的转让，取得大量不合理收入。土地浪费现象十分严重。理论界一些同志提出，无偿使用国有土地等于国家放弃了土地所有权，同时也不利于城市土地的有效利用。不少同志认为解决城市土地问题的出路是国有土地的商品化经营。包括对城市土地征收土地占用费、土地的使用权可以转让，转让收入除一部分按所得税归国家所有外，其余可以归使用权的出让者所有。这样就可以促使使用权的互相转让，提高土地使用的效益。但是，对于土地商品化和土地商品化经营的提法，是有不同意见的。争论的焦点在于：土地是不是商品，土地是不是劳动产品，有没有价值。一种意见肯定土地是商品，是投入了人类劳动的劳动产品，因而有价值。持这种意见的同志都理所当然地赞成土地商品化经营的提法。另一种意见则认为，要把作为自然存在的土地本身与人类对土地的开发改造即土地投资区别开来，土地本身并不是劳动产品，没有价值，因而也不是商品。持这种意见的同志，又有两种不同的观点，一种认为土地自身尽管不是商品，但可以利用商品经济规律按照商品原则，采用商品的形式进行经营。另一种观点认为，不是商品的东西说不

上商品化，但是这种观点也承认土地应当是经营的对象，国家可以出租土地或对土地进行开发性经营，不过这不能称之为土地商品化经营，因为对出租的土地收取的地租并不是土地价值的补偿（土地本身没有价值），不是等价交换，而是单独凭土地所有权取得的收入。至于经营开发土地，虽然征收的地租或土地使用税费中包含着开发费用的补偿，但这不是土地本身价值的补偿，而是回收投入土地的资本和获得相应的合理利润，所以这不是土地本身的商品化，而是投入土地的资本的商品化。这些争论中有一些复杂的理论概念上的问题，这里不去多讲了。但是看来不管持哪种意见和观点，在城市土地是否有偿使用，是否经营对象和应否按商品经济价值规律经营这些问题上，各方面基本上都是肯定的。

（摘自一九八六年十月十日《在全国社会主义市场体系讨论会上的书面发言》）

学习《资本论》的地租理论

对我国城市用地制度改革思考

周干峙

马克思的《资本论》具有严密的科学体系，它启迪我们观察社会现象必须透过表象看到本质，通过物的关系看到人的关系，必须联系历史的发展，微观和宏观相结合，把理论与实际统一起来，《资本论》全篇就是从资本主义最基本的生产细胞的个别活动到社会经济的总的运行，揭示了资本主义的生产关系的本质和规律，从中可以体会到理论分析的整体性和历史性十分重要。所以，运用《资本论》作为理论武器研究社会主义经济问题，不能停留在对马克思的个别词句的简单套用，而应从社会主义社会的总的前提，联系国家的历史特点和实际存在问题，按马克思主义的精神实质去认识问题和解决问题。对于我国社会主义有计划商品经济中城市（包括建制镇，下同）土地问题的讨论研究，也同样应当如此。我们应当学习马克思把土地问题放到整个社会关系（生产关系和分配关系）之中，作为一种历史范畴和独特的历史形式来考察研究。

当前，在有关城市用地制度改革的研讨中，主要的有以下六个问题：

1. 社会主义社会的土地的属性，已有人的劳动凝聚的土地有没有价值。
2. 城市土地有无商品的性质。土地所有权和使用权分离以后，使用权能否作为商品，能否实行商品化。
3. 要不要建立城市地产业、开放土地市场，要一个什么样的

土地市场。

4.城市地产市场的机制和作用，地产和房产两个市场的关系。

5.城市土地有偿使用包括的内容；地租在经济上实现的形式、计量和归属问题。

6.城市土地的开发、经营、管理和立法规定等问题。

以上前三个问题侧重于理论方面，后三个问题主要是实际工作问题。理论问题中，根本的是争论已久的土地有无价值的问题，对已有物化劳动的土地有无价值的不同认识，引伸出不同的经济结论和不同的对策。最后一个问题是行政性和技术性的问题，本文暂且不表。

(一)

关于土地有没有价值，是不是商品，马克思的劳动价值论讲的很清楚，只有人类的劳动才创造价值，任何价值只是意味着劳动价值，未经加工、改造的原始状态的土地和空气、河水一样，不能说具有价值，更谈不上成为商品。但是凝聚了人的劳动（活劳动和物化劳动）的耕地和城市用地，经过（长期的、大量的）劳动加工，变得适合于人们生产生活。具有（新的）使用价值，还有没有价值呢？马克思曾多次指出土地具有价值的观点是错误的，认为要区别土地价值和土地资本的价值两个概念，（《资本论》三卷698、699页）。但是，资本论中对已开发利用的土地特别是城市土地是否具有价值，看来还没有来得及完全讲清楚。社会主义城市土地的这个理论问题就更要结合实际情况来探讨。

我国城市土地有二个基本情况必须考虑，一是已有宪法规定城市土地属国家所有，任何组织或个人不得侵占、买卖、出租或以其他形式非法转让。二是城市用地十分紧缺，我国国土面积总共960万平方公里，其中耕地约100平方公里，将来可开发耕地不

会多于现有耕地，占国土面积只能在10%多一点；城市用地目前约1.5万平方公里，将来有可能翻一番，占国土面积也仅1.5%至3%。所以，我国耕地、城市用地和人口的比例，和历史上及国外一些地广人稀的国家相比有很大不同；人均耕地比古代中国只几千万人口时要少好几倍，人均城市用地比美苏等国少几十倍。

多年以来在我国经济建设中，由全民所有制单位代表国家征用农民集体所有的土地，一次补偿，永久使用；而且征地单位对国家投入的开发投资和长期使用来讲是无偿的；因此，造成不少弊病，主要是：1.单位吃国家土地的“大锅饭”，往往挑肥拣瘦，多征少用，浪费土地资源；2.国家所有权在经济上没有实现，实际利益转移到使用单位，有很大的随意性；3.土地权属关系混乱，高价让渡和非法买卖土地，破坏按规划合理利用土地；4.用地条件和生产成本不挂钩，造成企业之间不平等竞争；5.占地无地区差别，不利于控制大城市规模；6.不能正确衡量国民收入（国民总收入是工资加利润加上地租），不便于国际比较；7.不便于和外资合作和城市的对外开放。归结起来就是造成社会资源的使用以及生产和分配的不合理。造成这些问题的原因主要是我国在建国初期经济工作照搬苏联的模式（苏联地多，对城市用地的限制比我国少得多）以及理论上忽视土地的经济性质。

事实上，近几年来，城市土地由于供求关系发展，已经形成了一定的土地价格和租金的概念。所以理论上无论是承认城市土地具有价值和一定的商品性、承认使用权可在规定条件下让渡或者不承认城市土地的商品性质，只把凝聚的劳动看作土地资本，把使用权让渡不认为是买卖土地而只是买卖土地资金。这二种观点都可以肯定在有计划商品经济条件下，实行完全的有偿使用土地，并通过商品货币关系和一定的经济形式合理使用土地是必要的和可行的。

土地有偿使用，按价值规律合理利用，虽然不能直接增加国