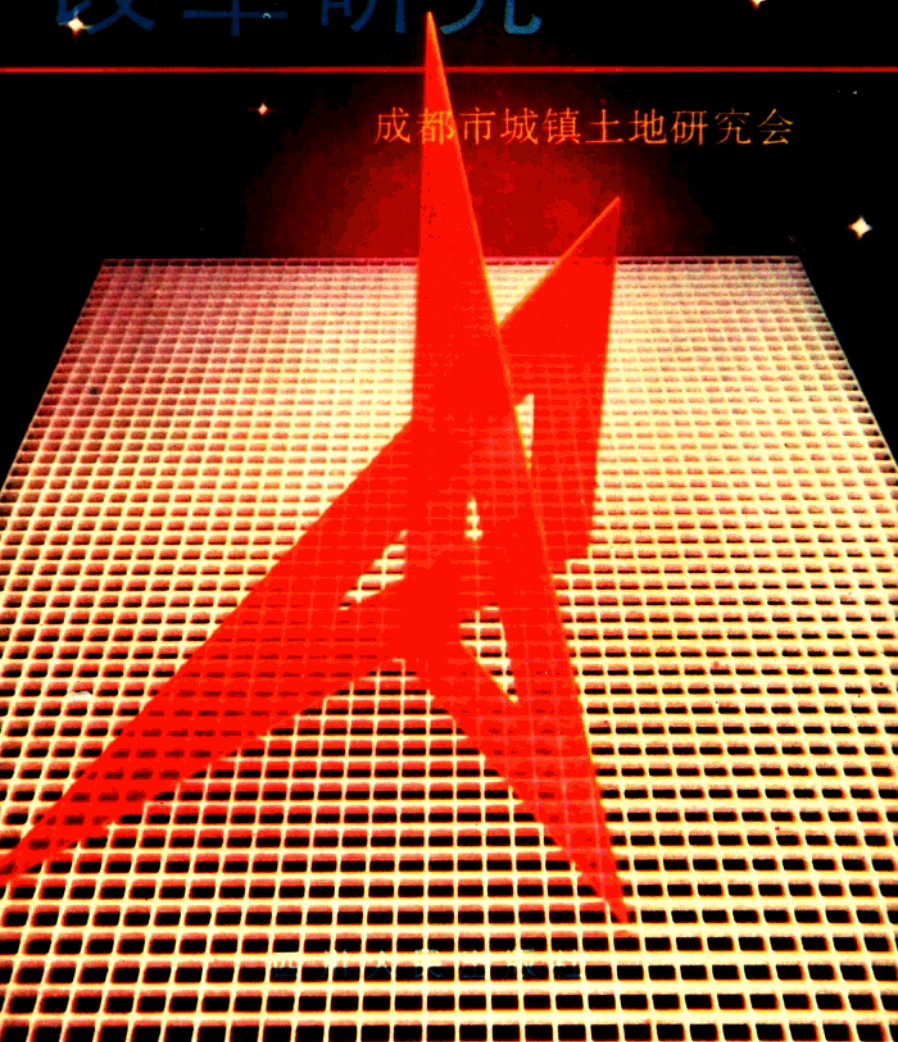


城市土地制度 改革研究

成都市城镇土地研究会



序

十一届三中全会以来，随着社会主义商品经济的不断发展，以土地的计划调拨和无偿使用为重要特征的传统城市土地制度，遇到日益严重的挑战，改革这种按照产品经济模式设计的城市土地制度已经成为社会主义商品经济发展的客观要求。顺应这个要求，广大理论工作者和实际工作者投入了城市土地制度改革问题的研究，形成了一系列科研成果。在众多的科研成果中，成都城镇土地研究会组织编写的《城市土地制度改革研究》（以下简称《研究》）一书脱颖而出，成为系统研究我国城市土地制度改革问题的一本专著。

《研究》一书由八章正文和一篇附录组成。第一章纲要地界定了本书的研究对象，阐明了城市土地制度改革的客观必然性，提出了城市土地制度改革的基本思路，为城市土地制度改革目标模式及新旧模式的转换勾画了一个基本轮廓。以后各章，对城市土地制度改革中的各个专题逐一进行了研究。其中，在第二——七章中，分别就城市土地产权关系、城市土地有偿使用、城市地产市场和土地价格、城市地产的商品化经营、城市土地的收益及其分配与使用、城市土地规划等问题进行了专门的探讨；第八章则根据前面各章的分析，就城市土地管理体制改革的方面的问题作

了专门的研究。全书各章不乏独到、新颖之处，既可独立成篇，又是一个安排得体、相互贯通的整体。正文之后的附录也并非可有可无，它既是本书写作过程中的一部分背景材料，也可供我们深入研究城市土地制度改革问题时参考。

《研究》一书给人总的感觉是“全”和“新”。

所谓“全”，在这里包括两个方面的含义：一是指与以往关于城市土地制度改革问题的研究相比较，本书的研究较为全面；二是与城市土地制度本身所包含的内容相比，本书研究中涉及的问题较为全面。

所谓“新”，是指本书奉献给读者的不少新见解。比如，关于城市土地制度的内涵的观点；关于传统城市土地制度的特征的观点；关于城市土地制度改革目标模式的观点；关于城市土地制度改革的实施步骤和作法的观点；关于城市绝对地租问题的观点；关于三级地产市场和城市土地价格问题的观点；关于城市地产企业化经营问题的观点等等，这里不一一列举。

应当指出，本书的上述特点同时也是本书的优点。毫无疑问，它的出版，不仅有益于城市土地制度改革研究的深化，而且对实际工作者来说，也颇具参考价值。

当然，本书不足之处也在所难免，比如，对某些问题的论证还欠有力，有些提法，前后亦不尽一致。这些有待本书的作者深入研究、不断进取。

尽管如此，《研究》仍不失为一本有一定学术价值和社会价值的好书。

最后，我还要说一句，成都城镇土地研究会的同志们在城市土地制度改革的研究中坚持理论联系实际，理论工作者和实际工作者相结合，为推动城市土地制度改革做出了自己的贡献。希望

今后有更多的专家学者和实际工作者面向改革、开放的实际，相互学习，取长补短，取得更多、更好的研究成果。

四川大学经济管理学院院长、经济系教授

石柱成

1990.8

目 录

第一章 总论：商品经济的发展与城市土地制度的改革 ···	(1)
第一节 土地、城市土地和城市土地制度·····	(1)
一、土地与土地生产力·····	(1)
二、城市土地的形成及其经济特征·····	(8)
三、城市土地制度的内涵·····	(15)
第二节 改革我国传统城市土地制度的客观必然性·····	(25)
一、世界城市土地制度的分类与我国传统城市土地制 度的基本特征·····	(25)
二、社会主义商品经济的发展与传统城市土地制度面 临的挑战·····	(32)
第三节 城市土地制度改革的基本思路·····	(36)
一、改革的目标模式·····	(36)
二、实现目标模式应当完成的主要任务·····	(46)
三、实现目标模式的步骤和作法·····	(58)
第二章 城市土地产权关系 ·····	(65)

第一节 城市土地产权关系的实值	(65)
一、城市土地产权关系的内涵	(65)
二、城市土地产权关系的特征	(71)
三、明确城市土地产权关系的意义	(73)
第二节 我国城市土地产权关系的现状	(76)
一、我国传统城市土地产权关系的特征	(76)
二、我国城市土地产权关系中存在的主要问题	(79)
第三节 理顺城市土地产权关系	(82)
一、理顺城市土地产权关系的目标和任务	(82)
二、理顺城市土地产权关系的几点设想	(89)
第三章 城市土地有偿使用	(91)
第一节 有偿使用城市土地的客观依据	(91)
一、无偿使用城市土地是社会主义传统土地制度的主要特征之一	(91)
二、有偿使用城市土地是发展社会主义商品经济的客观要求	(93)
三、马克思主义关于社会主义条件下的地租理论及其现实意义	(100)
第二节 城市地租的构成	(103)
一、社会主义条件下的城市绝对地租	(104)
二、社会主义条件下的城市级差地租	(112)
三、社会主义条件下的城市垄断地租	(118)
第三节 城市地租的定量分析	(119)
一、城市绝对地租量的确定	(119)
二、城市级差地租量的测算	(124)
三、城市土地级差收益的计算	(126)

第四节 城市土地租赁制的实施·····	(131)
一、土地租赁是深化城市经济体制改革的重要内容···	(131)
二、城市土地租金的定量依据·····	(132)
三、分类实施、逐步推行城市土地租赁制·····	(132)
第四章 城市地产市场和土地价格·····	(134)
第一节 城市地产市场一般·····	(134)
一、地产市场的内涵·····	(134)
二、地产市场的主体和客体·····	(135)
三、地产市场的分类·····	(138)
四、地产市场的一般特征·····	(141)
第二节 建立城市地产市场的客观必然性·····	(142)
一、组建城市地产市场是社会主义有计划商品经济发 展的客观要求·····	(142)
二、组建我国城市地产市场的有利条件·····	(146)
第三节 城市地产市场的目标模式及其实施步骤·····	(148)
一、设计地产市场模式必须坚持的原则·····	(148)
二、城市地产市场目标模式的基本框架·····	(150)
三、征地活动的商品交换性质和市场行为特征·····	(154)
四、三级地产市场的经营内容和特征·····	(158)
五、组建与开放城市地产市场的条件和步骤·····	(161)
第四节 城市土地价格·····	(167)
一、土地价格是社会主义经济中一个客观存在的经济 范畴·····	(167)
二、城市土地价格的形式、构成及测算·····	(170)
三、城市土地价格的相互关系及地价体系·····	(180)
第五章 城市地产的商品化经营·····	(183)

第一节 城市地产商品化经营的客观必然性·····	(183)
一、城市地产经营的内涵·····	(183)
二、城市地产商品化经营的理论依据·····	(187)
三、城市土地商品化经营是社会主义商品经济发展的 客观要求·····	(191)
第二节 当前地产经营中存在的问题及其对策·····	(195)
一、当前地产经营中存在的问题·····	(195)
二、解决问题的基本对策·····	(200)
第六章 城市土地的收益及其分配与使用 ·····	(211)
第一节 城市土地收益·····	(212)
一、城市土地收益的形成·····	(212)
二、城市土地收益的表现形式·····	(217)
三、增加城市土地收益的途径及意义·····	(219)
第二节 城市土地收益的分配·····	(222)
一、城市土地收益分配的原则·····	(223)
二、城市土地收益分配的现状·····	(224)
三、合理分配城市土地收益的几点看法·····	(227)
第三节 城市土地收益的使用·····	(232)
一、合理使用城市土地收益的原则和意义·····	(233)
二、城市土地收益的使用·····	(235)
第七章 城市土地规划 ·····	(240)
第一节 制订城市土地规划的原则、程序和意义·····	(240)
一、从城市土地的内涵谈起·····	(240)
二、制定城市土地规划的原则·····	(244)
三、土地规划的程序·····	(246)
四、城市土地规划的重要意义·····	(248)

第二节 我国城市土地规划的现状与问题·····	(250)
一、我国城市土地规划的沿革·····	(250)
二、对我国城市土地规划现状的基本判断·····	(255)
第三节 完善城市土地规划的基本对策·····	(262)
一、理顺土地产权关系, 维护和强化土地支配权·····	(262)
二、重视土地规划的法制建设, 提高土地规划的法律 效应·····	(263)
三、改革规划管理体制·····	(264)
四、协调土地规划与各方面的关系·····	(266)
第八章 城市土地管理 ·····	(268)
第一节 城市土地管理的主要内容·····	(268)
一、城市土地管理的性质、原则和任务·····	(268)
二、城市土地管理的分类·····	(272)
第二节 我国传统城市土地管理体制面临的挑战及其 对策·····	(282)
一、商品经济的发展与传统城市土地管理体制面临的 挑战·····	(282)
二、城市土地管理体制改革的任务·····	(284)
附 录	
一、我国近几年来有关城市土地问题的重要政策和法 规·····	(288)
二、十一届三中全会以来国内一些城市土地制度改革 的情况与经验·····	(333)
三、香港的土地经营与管理·····	(341)
四、国外城市地产业经营与管理掠影·····	(350)
后 记 ·····	(365)

第一章 总论：商品经济的发展 与城市土地制度的改革

传统城市土地制度是传统城市经济体制的重要组成部分，改革按产品经济模式设计的传统城市土地制度是社会主义有计划商品经济发展的客观要求。本章的主要任务就是从探讨土地、城市土地和城市土地制度的内涵入手，在明确本书研究对象的基础上，通过对传统城市土地制度的剖析，阐明城市土地制度改革客观必然性，进而从理论和实践的结合上提出城市土地制度改革的基本思路，为城市土地制度改革目标模式的设计及新旧模式的转换勾画一个基本的轮廓。

第一节 土地、城市土地和城市土地制度

一、土地与土地生产力

土地本身是一种自然物质，人们对它的认识是随着社会生产力的发展（包括科学技术的进步）而逐步深化的。从自然地理和

经济地理相结合的角度考察，现代科学技术研究的成果和人们对于土地的利用程度表明，它既是一个垂直剖面概念，又是一个平面区域概念。从垂直剖面的角度考察，我们所看到的土地，绝不仅仅是指地球陆地表面的土壤层，而是一个由土壤、岩石、地貌、生物、水文、气候等因素构成的自然综合体，其垂直跨度的大小，由于人们对它认识或利用程度的不同，而各说不一。其中，有一种最极端的看法认为，广义的土地是一个应当包括以地球表面为基点，上至大气层，下至地心的广阔领域，狭义的土地则仅仅是指地球表面构成陆地部分的土壤层。在日常生活中，土地虽然也隐含着垂直剖面结构之意，但更多的是作为平面区域概念来看待。从平面区域的角度考察，狭义的土地就是指能够比较稳定地裸露于水面的地球表层部分，即通常所说的陆地，而广义的土地则不仅仅是指能够比较稳定地裸露于水面的地球表层部分，而且应当包括内陆水面乃至沿海滩涂在内，因为正如马克思所说，土地在经济上也应当包括水在内^①。另外，还有一种看法，认为广义土地不仅应当包括陆地和内陆水面，而且应当包括海洋在内，因为，海洋在人们的现代经济生活中已经具有越来越重要的价值。如果从理论与实践相结合的角度考察，我们就应当从全方位的角度来观察土地，使它成为在土地管理工作中能够实际加以运用的概念。如果这一认识能够成立，那么，所谓土地，就应当是指地球表面的全部陆地和内陆水面范围内的具有一定垂直跨度的自然综合体。

从经济学的角度考察，土地是与生产力相联系的。按照马克思主义经济学的观点，物质财富（使用价值）的生产是人类社会

①《马克思全集》第23卷，第222页。

经济活动的基础，生产力是生产的物质内容，生产关系则是生产的社会形式。就生产力本身而言，劳动力虽然是一个非常重要的因素，但是，劳动力的使用（即劳动）“并不是它所生产的使用价值即物质财富的唯一源泉。”“正像威廉·配第所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”^①“一方面，土地为了再生产或采掘的目的而被利用；另一方面，空间是一切生产和一切人类活动所需要的要素。”^②因此，从经济学的角度来看，土地实际上是一种能够同时为经济活动提供劳动对象（或劳动资料）和活动空间的物质要素，是生产力的重要组成部分，是一种极其重要的生产资料，是人类社会经济活动中最宝贵的自然资源。

土地生产力潜在于土地之中。在土地被开发利用之前，这种生产力是以自然力的形式而存在的。土地一旦被开发利用，就会注入一定量的人类劳动，土地的生产力就成为一种兼容自然生产力和社会生产力的综合生产力，潜在的生产力就会转化成为人类社会经济活动服务的现实生产力。

作为自然生产力的土地，具有三个最基本的特征，这就是它的有限性、差异性和固定性。

土地的有限性主要是指土地资源数量的有限性。从社会生产力的角度考察，土地的有限性虽然在一定程度上只具有相对的意义，但是，如果从自然生产力的角度来看，土地的有限性则是绝对的。据统计，地球的表面面积为5.1亿平方公里，其中，陆地面积（包括内陆水面）约1.5亿平方公里，只占地球表面面积的29.2%^③；在陆地面积中，可耕地和永久性作物用地为1476万平

①《马克思全集》第23卷，第57页。

②《马克思全集》第25卷，第872页。

③《世界自然地理手册》，知识出版社1984年版，第19页。

方公里，仅占陆地面积的9.89%^①。在我国，可耕地和永久性作物用地不到101万平方公里，1986年人均可耕地（含永久性作物用地）仅为0.09公顷（约为1.35市亩），只有同期世界人均可耕地（含永久性作物用地）0.3公顷（约为4.5市亩）的30%^②。因此，无论就世界范围而言，还是就我国的具体情况而论，土地都是一种极为稀缺的资源。珍惜和充分利用土地，是全人类的义务。

土地的差异性不仅表现为立体结构的差异性，而且表现为平面地理位置的差异性。立体结构的差异性主要表现为土壤层深度及结构和质量的差异性、土地深层结构的差异性、气候等生态环境的差异性。这种差异性主要是通过自然的力量长期形成的，人们的努力虽然也可以使这种差异性有所改变，但毕竟是有了一定限度的。平面地理位置的差异性主要是指土地距离城市、经济活动中心、交通线等等的远近。这种差异性往往与地区经济发展的不平衡有很大的关系，形成的原因也是多方面的，其中，既有一系列社会方面的原因，也有许多自然因素的影响。我们这里所说的土地位置的差异性，主要就是指由于自然因素的影响而形成的差异性。由于土地差异性的存在，在土地中自然也会存在一种潜在的级差生产力。比如，由于土壤层深度及结构和质量的不同，以及气候等生态环境的变异的存在，对农业生产就有很大的影响，它不仅会影响到农业内部的产业结构和品种结构，而且会直接影响到农业生产的产量。又比如，由于土地深层结构的不同，矿产资源的情况和开采的条件也就不同。再比如，由于土地位置差异的存在，不仅人们从事生产的环境条件会有很大的差别，而且对

①《世界城市土地管理》，科学技术文献出版社，1988年版，第16页。

②同上第16—17页。

人们所从事的职业也会产生很大的影响。一句话，由于土地差异性的存在，以使用级差土地为条件的级差劳动生产率的存在也就是不可避免的。因此，因地制宜，充分利用土地的差异性，变潜在的级差生产力为现实的级差生产力，是人们在开发利用土地过程中应当特别注意研究的问题之一。我国土地资源开发利用的情况表明，我们在利用土地差异性造福人类方面虽然取得了很大的成绩，但是，无论从土地资源本身的差异性来看，还是与世界许多经济发达的国家相比，都还有很大的差距，在土地资源开发利用中加强生产力布局问题的研究，仍然是一个十分重要的课题。

土地的固定性是相对于劳动力和劳动工具等生产力要素的可移动性而言的。所谓土地的固定性，就是指每一块土地都有固定的地理位置，不能随人们的意志而搬迁。土地的固定性是形成土地位置差异性的自然基础之一。土地的地理位置是否优越，虽然可以随着社会生产力的发展和生产力的区域配置而相对改变，但是它与自然存在的处于较优越位置的土地相比，就需要投入更多的人力、物力和财力。所以，由于土地的固定性而间接形成的土地级差生产力，会直接影响到劳动产品成本的高低，在土地开发过程中，如何充分利用土地的这一特点，同样是一个值得认真研究的问题。十一届三中全会以来的改革开放虽然为我们在这方面创造了良好的政策环境，但是，要真正充分利用和发挥由于土地位置的固定性而间接形成的土地生产潜力，还需要我们从多方面作艰苦努力。

另外，还应当看到，以自然生产力形式存在的土地资源不仅是有限的，而且在现有生产力条件下也是难以取代的。这样一种状况，就是人们通常所说的作为自然资源的土地的不可替代性。

在社会经济生活中，有些自然资源虽然和土地一样是极其稀缺的，甚至在相当漫长的历史时期内都是不可再生的，但它却是可以替代的。比如，天然金刚石就非常稀缺，极其有限，但是，人们可以利用科学技术的力量，制造出硬度大大超过天然金刚石的人造金刚石来。又如，越来越多的人工合成材料也正在取代稀缺有限、价格昂贵、以自然原料直接制造的产品，并在人们的社会经济生活中发挥着越来越重要的作用。但是，无论科学技术怎样发展，土地在社会经济生活中的重要作用都是难以替代的。从这个意义上说，人们同样应当十分注意保护和更加有效地利用有限的土地资源。

作为自然生产力形式存在的土地虽然有上述特点，并且在形式上也表现为对社会生产力发展的一种限制，但是，它一经开发利用，其使用价值的广泛性、独特性和承续性又以极大的优势呈现在人们面前。

土地作为最基本的物质生产条件和人类的生存条件，具有广泛而独特的使用价值。首先，在许多场合，土地可以作为劳动对象而存在。马克思在分析劳动过程的要素时曾经指出：“所有那些通过劳动只是同土地脱离直接联系的东西，都是天然存在的劳动对象。例如从鱼的生活要素即水中，分离出来的即捕获的鱼，在原始森林中砍伐的树木，从地下矿藏中开采的矿石”^①，就属于这样一种情况。其次，在许多场合，土地又可以充当劳动资料。

“劳动资料是劳动者置于自己和劳动对象之间，用来把自己的活动传导到劳动对象上去的物或物的综合体”。一般说来，“劳动者直接掌握的东西，不是劳动对象，而是劳动资料。”从一定意

①《马克思全集》第23卷，第203页。

义上说,“土地本身(就)是劳动资料”。^①比如在种植业和养殖业中,当动、植物从土壤中吸取水份和养料,并且只有依托土地才能生长时,土地只是劳动者从事生产活动的一个条件和手段,这时,土地就是作为劳动资料而存在的。又比如在建筑业中,建筑物只能建立在土地之上,这时,土地就在很大程度上作为一种重要的劳动资料而存在。再有,从许多产品的生产过程来看,土地在这个环节上可以充作劳动对象,而在另外的环节上则又充作劳动资料。比如在现代种植业中,随着社会分工的发展,对于专门以翻耕土地为职业的劳动者来说,土地就是劳动者从事耕作的劳动对象,而对于只从事农作物种植的劳动者来说,土地又是一种劳动资料。又如在建筑业中,有的人专门负责平整土地,有的则专门负责地面以上的建筑设施的修建,对前者,土地只是一种劳动对象,而对后者,土地则属于一种劳动资料。另外,与其他生产资料比较,土地还以其存在的空间形式,提供一种独特的使用价值,充当一种极其特殊的劳动资料。比如,在人类社会经济活动中,土地不仅可以直接成为某种生产活动的具体的劳动对象或劳动资料,而且可以直接为劳动者从事社会经济活动提供立足之地和活动场所。迄今为止的人类社会经济活动表明,除了新兴的宇航器具之外,土地的这种特殊功能任何其他生产资料都不能最终取代的。正因为如此,马克思曾经说过:“广义地说,除了那些把劳动的作用传达到劳动对象、因而以这种或那种方式充当活动的传导体的物以外,劳动过程的进行所需要的一切物质条件都算作劳动过程的资料。它们不直接加入劳动过程,但是没有它们,劳动过程就不能进行。土地本身又是这类一般的劳动资

①《马克思全集》第23卷,第203页。

料，因为它给劳动者提供立足之地，给他的过程提供活动场所。”^①

土地一经开发利用，不仅其使用价值广泛、独特，而且经久耐用，具有永续性。一般说来，生产资料一旦进入消费（包括生产消费和生活消费），其使用价值即告实现，原有的使用价值要么消失，要么逐渐缩小。土地的使用价值则不然，只要保护和利用得当，其使用价值就会经久不衰，反复使用。比如，耕地就可以长期使用，建筑基地也可以长期使用，并且二者之间，还可以根据需要互换其用途，耕地可以改作建筑基地，建筑基地也可以退耕还田。不仅如此，只要保护和使用时得当，土地原有的使用价值不仅可以继续保持，而且还可以逐步提高。比如，耕作业中土壤的改良，建筑业中建筑基地周围环境的改善，建筑物楼层的增加，建筑物用途的合理选择和科学使用等等，就可以达到这样一种效果。这种情况表明，所谓土地收益递减，并不是任何产业在任何条件下都具有的必然趋势。

二、城市土地的形成及其经济特征

城市土地是人类社会所拥有的土地资源的一部分，没有土地，自然不会有城市，但是，如果没有城市，当然也就无城市土地可言。因此，城市土地的形成过程实际上就是城市的形成过程，或者说土地的城市化过程。

在人类社会的早期，人们的经济活动是从单纯的采集、狩猎、捕捞等原始的农业劳动开始的。在那时，土地作为最原始的“食品仓”，直接为人们提供动植物食品，并为获取这些食品提

^①《马克思全集》第23卷，第205页。