

科学研究项目(10YJC790146)资助

江苏省教育厅哲学社会科学研究项目(2010SJD790013)资助

江苏高校优势学科建设工程资助项目

南京审计学院经济学科出版资助

中国土地市场:运行机制、 宏观调控和绩效评价

ZHONGGUO TUDI SHICHANG:YUNXINGJIZHI

HONGGUAN TIAOKONG HE JIXIAO PINGJIA

◎ 李 涛 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学研究项目（10YJC 790146）资助

江苏省教育厅哲学社会科学研究项目（2010SJD790013）资助

江苏高校优势学科建设工程资助项目

南京审计学院经济学科出版资助

中国土地市场：运行机制、 宏观调控和绩效评价

李 涛 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地市场：运行机制、宏观调控和绩效评价/李涛著.
—北京：经济科学出版社，2012.2
ISBN 978-7-5141-1520-8

I. ①中… II. ①李… III. ①土地管理-研究-中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 013436 号

责任编辑：王冬玲
责任校对：王肖楠 郑淑艳
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

中国土地市场：运行机制、宏观调控和绩效评价

李 涛 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编部电话：88191217 发行部电话：88191540
网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

710×1000 16 开 16.75 印张 270000 字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-1520-8 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第一章 引言	1
第一节 研究目的和意义	1
第二节 研究对象的界定	2
第三节 研究的总体思路和框架	3
第二章 文献综述	5
第一节 国内土地市场研究综述	5
第二节 国外土地市场研究综述	14
第三章 土地市场基础理论概述	18
第一节 市场有效性的分析——资源优化配置理论	18
第二节 地租地价理论	22
第三节 其他相关基础理论	25
第四章 土地市场运行机制之一：供求关系	31
第一节 土地供给	31
第二节 土地需求	43
第三节 土地供给与土地需求的均衡	53
第五章 土地市场运行机制之二：土地价格	60
第一节 中国土地价格体系	60
第二节 土地价格的时间、空间和用途差异	63
第三节 影响土地价格的主要因素	72
第四节 土地价格与市场供求	76
第六章 土地市场运行机制之三：垄断与竞争	84
第一节 土地市场的结构框架	84

第二节	不同土地市场的垄断与竞争模型	86
第三节	不完全竞争条件下的土地市场交易成本	90
第七章	土地市场管理的制度变迁	99
第一节	土地市场管理制度的演变过程	99
第二节	土地市场管理制度变迁的难点	108
第八章	城市土地产权制度	121
第一节	城市土地产权制度的历史与现状	121
第二节	现行城市土地产权制度存在的主要问题	128
第三节	城市土地产权制度均衡的动因分析	133
第九章	土地市场收益分配体制	138
第一节	土地市场收益分配的现状	138
第二节	土地收益分配的多重博弈分析	149
第十章	土地市场的保障体系	157
第一节	土地市场的金融保障体系	157
第二节	土地市场的法律保障体系	162
第三节	土地市场的税收保障体系	166
第四节	土地市场的中介服务保障体系	170
第十一章	土地市场运行效率的评价	175
第一节	土地市场运行效率评价体系的构建	175
第二节	土地市场运行效率评价的实证研究	180
第十二章	土地市场宏观调控政策的绩效评价	186
第一节	土地市场政策体系及其对土地绩效的影响	186
第二节	土地市场宏观调控政策效果的模型检验	189
第十三章	土地市场的双重失灵及目标纠偏	195
第一节	土地市场运行失灵的经济学分析	195
第二节	土地市场政策失灵的经济学分析	200
第三节	土地市场宏观调控的目标	204

第十四章 土地市场的分权管理模式与职能定位	208
第一节 土地市场分权管理模式的非博弈均衡分析.....	208
第二节 中央政府和地方政府主要部门的职能定位.....	216
第十五章 土地市场的制度创新与优化	221
第一节 中央政府对土地市场的宏观调控.....	221
第二节 地方政府对土地市场的经营管理.....	233
主要参考文献.....	254

第一章 引言

第一节 研究目的和意义

自 1987 年深圳首次以协议、招标、拍卖方式相继出让了三块国有土地使用权以来,中国土地市场建设已有二十多年,对经济社会的进步起到了重要作用,随着我国城市化进程的推进,土地,尤其是城市土地作为资产的特性越来越被人们所重视。据统计,1994~2008 年间,全国土地一级市场收益累计达 55 432.04 亿元,年均 3 695.47 亿元,其中仅土地出让收益一项累计高达 54 730.98 亿元,占总收益的 98.7%。近年来,土地市场收益更是有突飞猛进的增长,2009 年土地出让收益为 15 910.20 亿元,为此前 15 年收益总和的 28.7%^①。据 2010 年财政部《中央和地方预算执行情况报告》公布的数据显示,此项收益在 2010 年已高达 29 109.94 亿元,占当年地方政府本级财政收入的 71.68%。土地市场的发展已经越来越深入地影响到我国国民经济发展的各个方面,但是,土地市场在迅速的发展中显现出许多的问题和矛盾,阻碍了土地市场的健康发展,进一步影响了城市化与工业化的发展与变革。

从土地市场的运行机制来看,比较突出的问题有:(1)土地征用市场和一级市场的垄断,却以市场化的土地拍卖(含挂牌)为主要出让形式,形成卖方高度垄断与买方高度竞争的格局;(2)土地供给方式呈现多轨制,需求结构不合理,市场供需矛盾明显;(3)土地市场价格信号失灵,价格体系较为混乱;(4)有形市场的建设不完善,信息渠道受阻,交易成本过高;(5)隐形市场的存在,严重影响了市场的公平竞争性。

从土地市场宏观调控层面上分析,同样存在很多问题:(1)国有土地的所有权代表不明确,中央政府和地方政府的土地利用上存在着目标偏离;(2)现有的财政分权体制下土地收益分配体系不健全,一方面存在分配不公问题;另一方面缺少对资金的有效管理与使用;(3)地方政府片面追求“以地生财”、“以城建城”,助长了房地产市场泡沫的形成,进一步引致了金融、财政等方面的危机;(4)政

^① 资料来源:1995~1997 年《中国土地年鉴》、1999~2004 年《中国国土资源年鉴》、2005~2010 年《中国国土资源统计年鉴》。

府干预过多，阻碍了土地市场的正常运作，市场效率低下；（5）土地市场的运作缺少有力的保障制度，如法律、金融以及社会中介服务等；（6）忽视了土地作为资产的同时，也是人类不可替代的自然资源，不仅需要开发利用，更需要保护。

从土地市场运行与政策调控的关系上看，两者关系密切，相互影响，土地市场运行中出现的许多问题有两大原因：一是政策缺陷造成的，二是市场机制自身的不足；而政策层面出现问题的主要原因也分两大类：一是过度干预从而替代了原应由市场完成的职能，二是制度设计与执行过程中出现的种种偏离与不足。无论哪方面的问题，归根结底均需要通过制度创新来弥补缺陷，纠正不足，重新界定市场与政策的作用领域。本研究拟通过对土地市场运行效率和政策绩效的评价，提出土地市场运行及政策制定的最终目标——城市土地资源配置的效率与公平，仅靠市场机制或政府干预是难以实现的，经济、社会、生态三大效益的统一必须有效地解决土地市场及政策体系两方面问题，并将两者有机地结合起来进行研究。其中，将重点研究以下问题：（1）通过对土地市场运行的三大机制——竞争机制、价格杠杆和供求关系的实证分析，寻找土地市场失灵的主要原因及内在机理；（2）通过对现有宏观调控政策制度演变过程的梳理，重点对土地产权体制、收益分配体系及制度保障机制进行分析，寻找制度变迁的诱因及政策失灵的症结；（3）通过对土地市场运行效率与政策绩效的评价，分析土地市场的双重失灵问题，重新界定土地市场建设的目标；（4）在上述分析的基础上，提出土地市场在分权管理模式上的创新设计，并对中央政府与地方政府职能进行重新定位，提出具体的制度设计与安排。

第二节 研究对象的界定

（一）土地市场的定义

通常意义上的市场是指商品交换的领域和场所，而土地市场是指土地产权流动中所发生的土地供求双方关系以及整个产权交易领域。我国实行土地公有制，即全民所有制（主要指城市土地）和集体所有制（主要指农村土地），由于国有（全民所有）土地所有权不可转让，农村集体土地使用权仅限于内部流转，且仍处于试点和探索阶段，与城市土地市场相差极大，因此本书所指土地市场主要包括国有土地使用权流转和农村集体土地所有权转用（农用地转为建设用地）。

关于国有土地的范围，有多种说法，较具代表性的有三种：（1）1998年修订通过的《土地管理法》中规定的：“城市市区的土地属国家所有。”不包括城市郊区的土地；（2）1989年公布的《城市规划法》提出：“城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”“城市规划区是指城市市区、近郊区以及城市行政区域

内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。”(3) 1994 年讨论通过的《城市房地产管理法》中的城市土地则是指“中华人民共和国城市规划区国有土地”。根据上述定义,结合本次研究的主要目的,对国有土地范围界定如下:书中所指“国有土地”是国家所有的、城市市区内、包括陆地、水域及各相关要素所构成的自然—经济综合体。具体而言,主要有以下几方面含义:(1)只包括城市国有土地,既不包括城市集体土地,也不包括农村国有土地;(2)既包括有偿使用的城市土地,也包括无偿使用的城市土地;(3)主要包括大陆地区 31 个省、市、区的城市土地,不包括港、澳、台等地的城市土地。

(二) 土地市场的基本特征

与通常意义的商品或劳务市场相比,土地有其特有的资源资产属性,土地市场一般具有以下主要特征:①低效性。地产需要很大的购买力,购买决策考虑的不仅是价格,更重要的是融资状况,地产作为耐久产品,缺乏流通性,市场进出较慢,而购买者和出售者可能并非信息灵通者,市场前景难以预测;②供求关系的特殊性。由于土地的稀缺性,总体上地产的自然供给完全没有弹性,其经济供给在短期内弹性亦较小,因此地产价格往往取决于市场需求;③区域性。由于土地本身的不可移动性,使得地产不具有同质性,不同市场供需圈的地产难以互相替代。

而中国的城市土地市场除了具有上述共性特征外,又因其以公有制为基础而具有鲜明的个性特征:①垄断竞争性。城市土地市场是自由竞争与垄断并存,其中,土地一级市场由国家垄断,二、三级市场则放开,可以公平竞争;②准市场性。土地所有权属于国家所有,进入市场流转的只能是有限年期的土地使用权,它虽然具有许多商品属性,但它仍不具备一般商品的全部属性;③计划性。国家不仅以土地所有者的身份参加活动,还以管理者的身份对市场进行计划与控制,通过各项政策与规划干预和监督地价的形成,以达到调控市场的目的。④复杂性。这种复杂性表现在多方面,包括市场交易主体、交易方式、收益分配、信息渠道、政府干预、保障机制等方面,都呈现出极其复杂的特性。

第三节 研究的总体思路和框架

本研究拟从土地市场运行机制及宏观调控政策两方面的分析入手,对近年来中国土地市场的主要运行机制——竞争机制、价格杠杆和供求关系进行实证研究,总结城市土地市场运行过程中存在的问题,同时梳理土地市场管理的制度变迁过程,分析以土地产权为基础、收益分配为核心、保障体系为配套的宏观调控政策体系。在此基础上,通过建立土地市场效率评价体系以及政策绩效评价,探讨土地市场出现双重失灵的根源,提出土地市场要以实现效率与公平,达到经

济、社会、生态三大效益统一的最终目标。针对土地市场运行及政策实施过程中出现的问题进行目标纠偏，选择土地市场分权管理的创新模式，分别就中央政府与地方政府的职能定位进行重点研究，提出土地市场管理的创新与优化路径。具体可参见图 1-1。

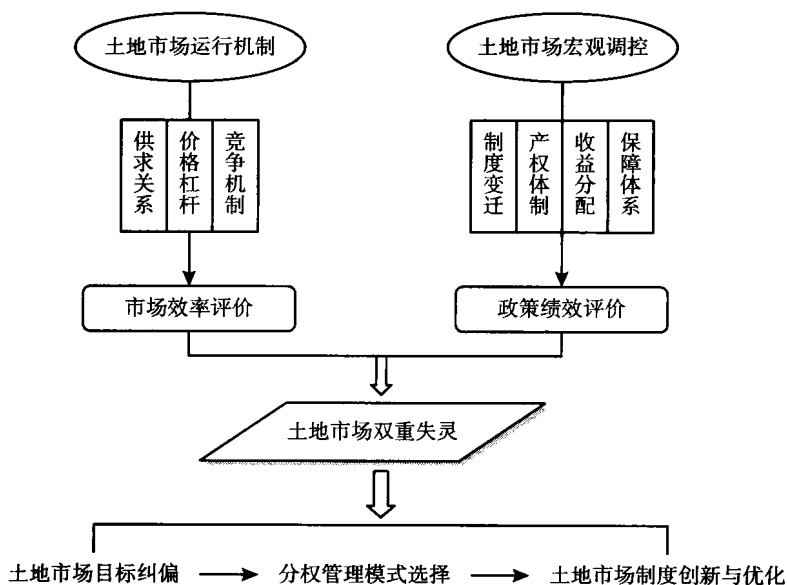


图 1-1 研究总体框架

第二章 文献综述

土地市场与一个国家在一定时期政治、经济、社会等各方面的发展有着千丝万缕的联系，这些因素在不同国家之间差别很大，因此，各个国家在土地市场运行中出现的问题不尽相同，采用的相关政策也迥然不同，研究的方法与手段也各有特色。通过国内外相关研究的总结与对比，对构建具有中国特色的城市土地市场，提高理论研究水平，改善实践工作，均有重要作用。

第一节 国内土地市场研究综述

一、关于土地市场运行机制的研究

国内关于土地市场运行的研究，主要是伴随着我国土地使用制度改革的逐步深入而进行的。新中国成立以来，除了成立初期的社会主义改造阶段部分土地是有偿使用外，在经历了1978年以前的城市土地“无市场”状态和学术研究的空白期之后人们开始意识到城市土地市场的重要性，一批学术专著和大量的学术文献开始涌现，其中，关于土地市场运行的研究分成以下两类：

(1) 土地市场运行的理论基础研究。国内学术界在20世纪80年代初曾开展过关于“土地是否有价”、“收取地租是否意味着剥削”等社会主义条件下的地租、地价问题的大讨论，并最终统一了观点：“土地有价”。1981年，在经济学家于光远倡导下成立的中国国土经济研究会，组织出版了《国土经济研究》^①；1982年经翻译出版的伊利的《土地经济学原理》^②；1986年由北京土地经济理论研究会编写的《土地经济学初编》^③等。这些早期的论著有两大特点：一是以马克思理论为基础，借鉴国外的土地经济学研究，结合社会主义条件重点进行地租、地价的研究；二是以综合性的土地经济学研究为基础，缺少相对较独立的有关土地市场理论的探讨。随着改革开放进程的推进以及研究机构和学术梯队的建立，学术研究取得了较大的进展，在社会主义市场条件下城市土地市场的相关基础理论基本形成。较具代

① 中国国土经济研究会：《国土经济研究》，中国展望出版社1982年版。

② 伊利：《土地经济学原理》，商务印书馆1982年版。

③ 周诚：《土地经济学初编》，北京土地经济研究会1986年。

表性的著作有周诚的《城镇不动产市场经济问题》^①、张薰华的《土地与市场》^②、毕宝德的《中国地产市场研究》^③等，主要是以我国的市场发展情况为基础，从不同侧面探讨土地市场的结构、模式以及地价、地权等核心问题。如在土地价值问题上，从土地无价值论转向土地价值二元论的研究；对地租理论的研究则更好地将马克思理论与西方经济学的地租理论进行了结合，并且进一步深入探讨其在中国的表现形式与量化问题；将土地市场的研究置于土地产权制度、土地管理体制的研究基础之上，开始讨论彼此间的相互作用关系等。一些学者还进一步讨论了市场机制作用下土地资源合理配置的理论问题，如王万茂在《市场经济条件下土地资源配置的目标、原则和评价标准》一文中，阐述了土地资源配置的概念、目标和原则，并对我国土地资源配置的模式和状态以及利弊得失作了系统分析^④。

20 世纪末到 21 世纪初，随着中国土地市场的迅速发展以及中国市场经济理论研究的深入，越来越多的学者开始尝试用西方经济学的理论对中国的土地市场进行研究，如袁绪亚在《土地市场运行理论研究》一文中，以市场供给、需求理论为基础，对土地市场、土地资源市场配置效率以及地产业地位进行了大量的理论分析，并提出了相应的政策构想^⑤。王家庭、张换兆构建了城市土地有效需求和有效供给的分析模型，探讨如何建设城乡统一的土地市场，实现土地供求的有效均衡^⑥。马凯、钱忠好通过对中国集体建设用地直接入市的进入阻止博弈分析，找出集体非农建设用地的长期动态均衡，研究结果表明：为最大限度地避免社会福利损失，确保城乡非农建设用地竞争市场的实现，必须打破政府土地征用垄断坚冰，允许集体非农建设用地入市，实现政府和农民的非农建设用地供给力量的平衡^⑦。王青从土地市场的内在结构和运行特征的角度展开研究，基于现代经济增长理论，系统探究了土地市场运行是如何通过影响要素投入和配置作用于经济增长的^⑧。刘江涛、张波、段磊等以“规制”理论为基础，分析了在中国一些大城市存在土地规制强化与供给过剩并存问题，指出在信息不对称条件下，规制强化与过剩供给将同时产生作用，土地价格有可能偏离正常水平^⑨。马欣、陈江龙、吕赛男通过蛛网模型和制度经济学分析方法，认为中国土地市场制度变迁的重心从收益、产

① 周诚：《城镇不动产市场经济问题》，南京出版社 1993 年版。

② 张薰华：《土地与市场》，上海远东出版社 1996 年版。

③ 毕宝德：《中国地产市场研究》，中国人民大学出版社 1994 年版。

④ 王万茂：《市场经济条件下土地资源配置的目标、原则和评价标准》，载于《自然资源》1996 年第 1 期。

⑤ 袁绪亚：《土地市场运行理论研究》，复旦大学出版社 1999 年版。

⑥ 王家庭、张换兆：《工业化、城市化条件下我国土地供求均衡分析》，载于《财经问题研究》2008 年第 9 期。

⑦ 马凯、钱忠好：《中国农村集体非农建设用地市场长期动态均衡分析》，载于《中国土地科学》2009 年第 3 期。

⑧ 王青：《土地市场运行对经济增长影响研究》，南京农业大学博士论文，2007 年。

⑨ 刘江涛、张波、段磊：《土地利用规制强化与供给过剩并存的解析及修正》，载于《经济体制改革》2009 年第 3 期。

权制度向价格、公共平台和秩序制度转换,未来制度完善的主要方向是土地市场交易秩序的完善、公共平台的架构以及将产权基础、交易规则等既有的制度应用到农村土地市场中^①。

(2) 土地市场运行的实证研究。随着土地市场化改革的深化,除了基础理论的研究,关于土地市场的实证研究也日渐增加。如谭术魁在《中国城市土地市场化经营研究》一文中,在实证方面,分析了市场运行中的交易量、价格及资本运作现状,提出了与现代产权制度、企业制度相吻合,并融入营销学思想的城市土地经营构想^②。杨庆媛在《中国城镇土地市场发展问题研究》一文中,从总结中国城镇土地市场发展历史与现状特征入手,通过一些基础数据的分析探讨了土地市场发展中的问题、影响及其原因^③。黄晓宇、蒋妍、丰雷等通过对1999~2004年中国29个省市的数据,基于Panel模型的因果检验模型,分析需求拉动的经济增长对土地市场的影响以及土地供应量加大对经济增长的影响,揭示了土地市场与宏观经济之间的关系^④。廖永林、雷爱先、唐健等在改革开放30周年之际,以翔实的土地市场数据,对中国土地市场改革的历程、现行的框架和体系进行了全面的总结,对土地市场的发展方向进行了展望^⑤。李涛、叶依广通过对集体土地所有权双层结构市场流转交易成本的实证估算,证实了国家垄断制度在控制农用地转用量上产生了一定的作用,但侵占了要素供给者的利益,指出在巨大的利益驱动下,国家垄断者的地位受到挑战,不断增加的交易成本使社会为此付出昂贵的代价^⑥。近年来,实证研究的重点开始集中在土地市场价格上,如柯善咨、何鸣根据单中心城市模型和中国城市土地市场建立了城市地价检验模型,并对中国地级及以上城市地价进行了截面分析,指出城市人口和收入是地价的重要决定因素,郊区土地价值和城市交通条件也影响城市地价,分析结果还显示地价上涨最大的推动力是旺盛的需求^⑦。刘洪彬、王秋兵构建了城市住宅用地市场的土地特征价格模型,并对2007~2009年南京市公开出让的156块住宅用地的出让价格进行实证研究,探讨城市住宅用地出让价格的影响因素及其影响机制^⑧。

上述关于土地市场运行机制的研究总体上有几个特点和不足:一是实证研究相

① 马欣、陈江龙、吕赛男:《中国土地市场制度变迁及演化方向》,载于《中国土地科学》2009年第12期。

② 谭术魁:《中国城市土地市场化经营研究》,中国经济出版社2001年版。

③ 杨庆媛:《中国城镇土地市场发展问题研究》,西南师范大学博士论文,2002年。

④ 黄晓宇、蒋妍、丰雷:《市场经济与宏观经济关系的理论分析与实证》,载于《中国土地科学》,2006年第4期。

⑤ 廖永林、雷爱先、唐健:《中国土地市场改革:回顾与展望》,载于《中国土地》,2008年第12期。

⑥ 李涛、叶依广:《农村集体土地所有权流转的交易成本分析》,载于《中国农村经济》2004年第12期。

⑦ 柯善咨、何鸣:《市场和政府共同作用下的城市地价——中国城市的实证研究》,载于《当代经济科学》2008年第2期。

⑧ 刘洪彬、王秋兵:《基于特征价格模型的城市住宅用地出让价格影响因素研究》,载于《经济地理》2011年第6期。

对理论研究而言,开始大量尝试采用计量经济学的研究方法,但主要集中在土地价格及其影响因素上,分散研究的多,系统研究的少;二是关于土地市场的分析集中于土地一级市场的较多,其中又以对土地出让市场的分析最多,近年来也有一些针对公开出让市场的研究;三是实证分析大多与政策实践的研究结合在一起,主要是为政策制定提供一些依据,实证分析往往缺少有力的理论支撑。总而言之,现阶段的土地市场研究在深度与广度上有了很大的进展,但是,全面地对土地市场运行机制进行时间和空间上的总结与对比,进行深层次的内部关系的计量分析不多,此外,从不同的市场发展阶段中国家各项政策对市场的影响及其缺陷的角度进行研究,以探讨市场机制与政策机制间的相互关系,并为制度创新提供理论与实证依据的尚不多见。

二、关于土地市场相关宏观调控政策的研究综述

从土地市场宏观调控政策层面看,相关的研究与实践结合得更为紧密,大体上有两类:一是宏观的土地市场政策的研究,从上至下进行全盘讨论,研究制度供给与设计方案;二是中观或微观的区域性政策研究,以某个区域或城市为实例进行研究,分析政策施行的效果,提出更切实的政策建议。具体而言,这些研究主要有以下特点:

(1) 土地市场收益的分配是研究的焦点。国有土地开始实行市场化改革以来,最为显著也是最直接的变化,就是国有土地开始获得越来越多的收益,因此,收益的分配问题成为从始至终人们讨论的重点。这些收益既包括市场收益,也包括政府税收及各类土地费,谢建春、陆红生等提出,我国土地市场收益分配可以通过构建以地上权为基础的城市土地产权体系、明租、正税、少费和调整税收结构、组建土地基金等制度创新,理顺土地收益分配关系^①,这一论点为相当多数的学者所赞同。此外,收益分配的研究大多集中在两个方面:一是政府与农村集体经济组织间的收益分配。常进雄认为,城市化过程中的征地应该是一个互利双赢的行为,对失地农民的补偿应该根据城市的经济发展水平合理确定^②。邓宏乾(2007)的研究指出,政府在征地中所获收益比重过大,农村集体经济组织被排斥在土地市场的增值收益之外^③;马贤磊、曲福田(2006)通过进一步的理论与实证研究,认为政府垄断导致了征地价格的扭曲^④。研究者还进行了大量的实证探索,如廖洪乐(2007)调查了浙江某市农地征用中的增值收益分配,发现政府所得是农民集体的数倍甚至数十倍^⑤;王小映、贺明玉、高永(2006)以苏、皖、川等地为例,测算了征地补

① 谢建春、陆红生:《论城市土地收益分配制度创新》,载于《现代城市研究》2001年第5期。

② 常进雄:《土地能否换回失地农民的保障》,载于《中国农村经济》2004年第5期。

③ 邓宏乾:《公共财政视角下的土地收益分配改革》,载于《江海学刊》2007年第3期。

④ 马贤磊、曲福田:《经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配》,载于《中国土地科学》2006年第5期。

⑤ 廖洪乐:《农村集体土地征用中的增值收益分配——以浙江省RA市为例》,载于《农业经济问题》2007年第11期。

偿、初次和二次土地增值收益,提出了改革土地税费体系和建立土地收益基金的设想^①;孙云奋、齐春宇(2009)以山东某市为试点,探讨了土地梯次配置与土地增值收益梯次分配的新思路^②。二是中央和地方政府的收益分配。关于政府之间的土地收益分配大体上有两种观点:一种如蒋省三、刘守英、李青等(2007, 2009)认为的土地市场的收益应由地方政府所有^③,国家在此基础上提出要将土地出让收入纳入地方预算管理,打破地方政府的财政依赖路径^④,刘小玲(2005)通过三方博弈分析,认为地方政府在土地市场化进程中起到承上启下的作用,创造满足地方政府效用的目标函数十分重要^⑤。另一种观点则认为可由中央和地方共享,如李明月、胡竹枝(2005)提出中央政府可适当参与土地收益的分配,并与土地等级调整同步进行定额分享制^⑥,目前的研究以赞同第一种观点的居多。

(2) 由规范土地市场行为的研究转向规范政府行为的研究。由于我国城市土地市场发展较晚,经验不足,因此,在早期的市场化进程中出现许多不规范行为,针对土地市场秩序混乱,国有资产流失严重等问题,不少研究者提出了各种规范土地市场的方案。如张跃庆等提出城市土地市场发育成熟的主要标志,并与中国的现状作对比,分析土地市场建设和发展的方向^⑦;高波提出城市土地产权关系的模糊性是市场行为不规范的根本原因,因此,要把理顺产权关系作为突破口^⑧;李元则提出土地市场的规范主要靠中央政府集中统一管理为主,实行严格的自上而下的政策约束机制,加强对地方政府的控制^⑨。随着土地市场的发展,政府越来越多地参与到市场运行中来,随之产生的矛盾也日益增长,近年来对宏观调控政策的研究开始注意对政府行为的研究。如盖凯程、李俊丽认为在现行土地产权制度空间下,地方政府成为中国城市土地市场化成功与否的内生性构成要素,具备了对土地要素进行符合自身效用函数配置的能力,软约束的制度环境使其行为选择的理性异化为行为结果的非理性^⑩。刘红重点分析了地方政府的土地征购、出让定价、实物地租转嫁以及协议出让等行为,指出中央—地方的财政竞争以及地区之间的平行竞争是其深层次的制度根源,而中国土地制度的产权缺陷决定地方政府对土地市场的“事

① 王小映、贺明玉、高永:《我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析》,载于《管理世界》2006年第5期。

② 孙云奋、齐春宇:《区域性土地制度改革新思路:土地的梯次配置和土地增值收益梯次分配》,载于《农业经济问题》2009年第4期。

③ 蒋省三、刘守英:《土地制度改革与国民经济增长》,载于《管理世界》2007年第9期。

④ 匡家在:《地方政府行为的制度分析:基于土地出让收益分配制度变迁的研究》,载于《中央财经大学学报》2009年第4期。

⑤ 刘小玲:《我国土地市场化过程中的三方博弈分析》,载于《财贸经济》2005年第11期。

⑥ 李明月、胡竹枝:《分权体制下的中央政府土地收益分享安排》,载于《财经论丛》2005年第2期。

⑦ 张跃庆、张树德:《城市土地经济学》,经济日报社1995年版。

⑧ 高波:《构建适应产权市场化的城市土地产权制度》,载于《经济研究》1996年第8期。

⑨ 李元:《繁荣土地科学,为完善中国土地市场建设作出新贡献》,载于《中国土地科学》2003年第4期。

⑩ 盖凯程、李俊丽:《中国城市土地市场化进程中的地方政府行为研究》,载于《财贸经济》2009年第6期。

实垄断”为其提供了现实基础^①。郑思齐、师展认为在我国当前的分税制财政体制下，地方政府面临着财政和政绩的双重压力，受“土地财政”理念主导的地方政府通过一些方式抬高土地出让价格，以缓解财政压力，但却可能推动居住用地价格和住宅价格的上涨，同时又通过低价出让工业用地进行招商引资^②。张莉、王贤彬、徐现祥等则认为地方政府官员不仅面临财政激励而且还面临政治激励，在一个政治集权经济分权的经济体中，地方政府官员出让土地的“土地财政”和“土地引资”动机同时存在，地方政府官员热衷于出让土地是源于“土地引资”，而非“土地财政”^③。

(3) 与房地产市场的研究相结合。土地是房地产开发的基础条件，土地市场的相关政策与房地产市场密不可分，因此，在相当多的房地产市场研究中，均涉及土地市场政策的研究。如陈宗胜、吴浙、谢全思等在对中国的市场化进程进行全面研究的过程中，专门讨论了房地产市场的市场化程度评价，其中就包括了部分土地市场化的评价^④；谢经荣、吕萍、乔志敏等在对房地产市场的权利关系分析中，重点探讨了土地产权关系及其对市场的影响^⑤。近年来，随着房地产市场的几起几落，土地宏观调控政策对房地产市场的作用开始受到重视，相关的研究也开始增加，如张红利、刘晓君认为在2004年以来的房地产调控中，土地市场调控未发挥应有关键性作用的原因，在于当前土地制度和土地市场存在诸多问题，没有将土地市场规制作为房地产调控的重要工具，并提出建立包括土地供应政策、土地金融政策、土地税收政策和土地价格政策等土地市场规制体系。很多关于土地价格的分析也与房地产市场的价格联系起来，如张娟锋、刘洪玉建立了中国城市住宅市场与土地市场的联立方程模型，收集中国35个大中城市的105个样本数据，利用OLS和2SLS两种方法估计了城市住宅价格与土地价格方程^⑥。张屹山、赵杨采用了Gonzalo和Granger永久—瞬时模型、Hasbrouck信息共享模型来测度房屋销售市场、土地市场和房屋租赁市场这三个市场各自对“隐含有效房价”的贡献度，并得到三个市场间的价格引领关系^⑦。总体而言，关于房地产市场的研究虽然不少，但是其中关于土地市场的部分较为零散，缺乏系统性，而土地市场政策与房地产市场间的关系也缺乏深层次的系统研究。

(4) 近年来开始关注城乡土地市场一体化的研究。在中国城市化、工业化的进程中，城市用地扩张与农村耕地的减少成为难以调和的矛盾，失地农民的保障成

① 刘红：《地方政府土地市场行为的经济学分析》，载于《改革与战略》2009年第1期。

② 郑思齐、师展：《“土地财政”下的土地和住宅市场：对地方政府行为的分析》，载于《广东社会科学》2011年第2期。

③ 张莉、王贤彬、徐现祥：《财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为》，载于《中国工业经济》2011年第4期。

④ 陈宗胜、吴浙、谢全思：《中国经济体制市场化进程研究》，上海人民出版社1999年版。

⑤ 谢经荣、吕萍、乔志敏：《房地产经济学》，中国人民大学出版社2002年版。

⑥ 张娟锋、刘洪玉：《住宅价格与土地价格的城市差异及其决定因素》，载于《统计研究》2010年第3期。

⑦ 张屹山、赵杨：《中国房屋销售价格、土地价格和租赁价格的关系研究》，载于《吉林大学社会科学学报》2010年第1期。

为国人关注的焦点,农地与市地的巨额差价引起了严重的社会不公。在此背景下,许多学者提出了建设城乡一体化的土地市场,如田光明、曲福田认为制度变迁的初始阶段中央政府为“第一行动集团”推动制度变迁,成为制度的供给者,第二阶段地方政府发现潜在收益并转换角色变为“第一行动集团”,第三阶段农民等非政府利益集团成为行动集团推动变迁,指出城乡一体化的土地市场制度变迁在初始阶段须由中央政府推动,并在政策法规的修订完善、改革征地制度、创新公共财税体系、制定城乡一体土地市场管理办法和规则等方面进行制度创新^①。钱忠好、马凯指出与政府垄断土地市场相比,我国城乡非农建设用地市场分割制度是当事人基于特定环境的最优选择,但是与城乡土地市场整合状态相比,城乡非农建设用地市场分割制度又潜伏着效率的损失,城乡非农建设用地市场制度由分割走向整合能提高社会总福利水平,并最终实现城乡非农建设用地市场由分割向整合的变迁^②。王克强、赵露、刘红梅等尝试构建了城乡一体化的土地市场运行结构,分析了城乡土地市场一体化的运行机制特征和利益保障制度^③。许恒周、郭忠兴、肖屹还基于供需原理,从土地市场演进的角度分析了农村集体建设用地进入市场后对国家垄断的土地一级市场的影响,在为农地的入市提供理论依据和政策参考^④。也有一些学者持较为谨慎的态度,如马凯、梁流涛、杨渝红认为,各地集体非农建设用地的大量流转以及地方管理办法的相继出台昭示着城乡非农建设用地市场的迅速演化,指出不同地区、不同性质的集体非农建设用地具有不同程度的流转均衡,在不同的时期,影响因素的变化也将造成集体非农建设用地市场演化的不同状态,“一刀切”的做法可能会造成地区市场混乱或者给流转后的集体经济造成负担^⑤。

三、土地市场与宏观调控政策的绩效评价研究

土地市场正式开始形成,可以从1987年深圳相继以协议、招标、拍卖方式出让了三块国有土地使用权开始算起,至今不过二十多年的时间,随着土地市场化改革进程,相关的理论研究也逐步深入,对土地市场及宏观调控政策也开始了绩效评价的研究。由于土地市场发展初期,研究的重点集中于土地市场本身和相关政策的讨论中,且土地市场的自身发展尚未形成较完整的可供研究的时间序列数据,因此,对土地市场及宏观调控政策较为系统的评价研究与其他土地市场的相关研究相比起步较晚,以近几年的研究为主。

① 田光明、曲福田:《中国城乡一体土地市场制度变迁路径研究》,载于《中国土地科学》2010年第2期。

② 钱忠好、马凯:《我国城乡非农建设用地市场:垄断、分割与整合》,载于《管理世界》2007年第6期。

③ 王克强、赵露、刘红梅:《城乡一体化的土地市场运行特征及利益保障制度》,载于《中国土地科学》2010年第12期。

④ 许恒周、郭忠兴、肖屹:《农地入市与土地一级市场均衡:一个理论模型》,载于《农业经济问题》2008年第12期。

⑤ 马凯、梁流涛、杨渝红:《我国城乡非农建设用地市场之演化规律研究》,载于《中国人口、资源与环境》2009年第3期。