

哲学社会科学  
国家重点研究课题丛书

# 土地制度研究

《土地制度研究》课题组



鄂新登字(08)号

土地制度研究

《土地制度研究》课题组

•

武汉出版社出版发行

(武汉市江岸区北京路20号 邮政编码430014)

湖北省新华书店经销

湖北省汉川县书刊发行印刷厂印刷

•

850×1168毫米 32开 10.625印张 字数250千字

1993年11月第1版 1993年11月第1次印刷

印数1—1200册 定价：8.80元

ISBN7—5430—1125—5/F·136

## 前 言

土地是人类生存和发展所必需的资源，在社会经济活动中占有十分重要的地位。而在当代，由于人口增长、经济发展和生活水平提高，人们对资源的使用及其造成的环境破坏，都达到了前所未有的程度，因而人类的生存空间更显得狭小了。“珍惜每一寸土地”已成为世界各国经济管理的普遍原则。

为了充分利用土地，经济学从产生开始，就把它当作生产的三大要素之一加以研究。有了专门以土地为研究对象的土地经济学后，城市土地经济学、农村土地经济学、土地管理学、土地规划学和房地产经济学等进一步的分支学科也日益发展起来。土地科学的繁荣使各国政府、公民、以及土地所有者受益非浅。当代世界各国对土地的利用效率已大为提高，与古代社会不可同日而语。但是，无论在国内还是在国外，土地利用中的问题仍然很多。各国都不同程度地存在着城市的拥挤、耕地减少、环境污染、土地浪费和土地投机等现象。这就要求我们不局限于传统的习说和传统的思维方式，而从更多的角度去思考问题。

一般来说，经济学是研究经济规律的科学。具体讲，每一种经济学说所研究的都是特定历史条件下和特定社会制度下的经济规律，把一定的制度当作既有的前提。土地经济学也是如此，它研究特定制度下的土地经济规律。本书不同于一般的土地经济学，它研究的是土地制度问题。土地制度的研究方法与一般的经济学研究方法不同，它不是把特定的制度当作既有的前提，而是要对不同制度进行考察和比较，根据现实经济生活的客观要求，从中选择最能促进土地利用效率不断提高的制度形式。

不能把土地制度仅仅看作是土地所有制。所有制是人们对物

质资料的占有形式。这个概念虽然有广义和狭义之分，但人们较多地把它理解为占有的状况即归谁所有的问题。而土地制度除了包括土地的所有制以外，还包括土地使用、土地流转、土地金融，以及与之相联系的土地开发、土地经营、土地管理等方面的制度，其中有些是很难用占有形式来概括的。譬如，我们就很难把土地使用权出让中的拍卖、招标、协议等制度的区别说成是土地所有制形式的区别。

本书的目的，是在借鉴世界各国和近代中国的土地制度的同时，寻找适合当代中国生产力发展内在要求的土地制度。质言之，即探索适应并能促进社会主义市场经济的土地制度。

实践证明，传统计划经济的土地制度已经不适合当代中国经济和社会发展的需要。新的土地制度必须与社会主义市场经济相适应。对我们来说，完成这个任务决非易事。这是因为，首先，旧的土地制度在中国实行三十多年，我们的观念都不同程度的带有这种制度的影响。尽管其中有些制度所形成的弊端已为人所共知，但有些制度形式却仍为人们所习以为常。其次，社会主义市场经济的土地制度究竟应该怎样？由于迄今为止，世界上还没有社会主义市场经济的成功经验可资借鉴，因而只能从我们的国情出发从头探讨。第三，土地是自然物而不是劳动产品。在现代社会，土地经济关系要比其他生产资料所涉及的经济关系复杂得多。第四，制度的变革本身也是个十分复杂的过程，由于原有的文化、习俗和心态等多种因素的影响，即使是理论上较为完善的制度，在实行中也会变形。在进行制度设计时，这也是必须考虑的。所以，要找到一种适合于中国社会主义市场经济发展需要的最佳土地制度，是比较困难的。本书只是作为一种初步探讨。但愿它能为改革大潮增添一点微薄的力量。

湖北省社会科学院《土地制度研究》课题组

1993年2月

# 目 录

## 第一章 城市土地的社会主义国家所有制

- 第一节 城市土地的经济特征和城市土地国家所有制  
有制的意义…………… ( 1 )
- 一、城市土地的经济特征…………… ( 2 )
- 二、建立城市土地国家所有制的意义…………… ( 4 )
- 三、关于其他所有制形式的讨论…………… ( 6 )
- 第二节 城市土地国家所有制的实践及其改革  
方向…………… ( 8 )
- 一、中国城市土地国家所有制的建立…………… ( 8 )
- 二、成就与问题…………… ( 10 )
- 三、问题出在哪里…………… ( 13 )
- 四、城市土地国家所有制的改革方向…………… ( 15 )

## 第二章 城市土地使用制度

- 第一节 关于城市土地有偿使用的必要性的再认识  
识…………… ( 18 )
- 一、城市土地有偿使用的理论依据到底是什么…………… ( 18 )
- 二、有偿使用的效果究竟如何…………… ( 21 )
- 三、城市土地有偿使用不能增加财政收入吗…………… ( 24 )
- 第二节 非经营性用地的使用制度…………… ( 26 )
- 一、确定非经营性土地使用制度要从国情出发…………… ( 26 )
- 二、对非经营性用地要具体分析…………… ( 27 )
- 三、相对非经营性用地和居民住宅等非公共事

业用地的使用制度·····	( 29 )
四、公共事业用地的使用制度·····	( 31 )
第三节 城市土地有偿使用的形式·····	( 33 )
一、长期有偿使用和短期有偿使用·····	( 33 )
二、一次性收费和逐年收费·····	( 35 )
三、有偿使用形式的选择·····	( 36 )
四、不同有偿使用形式的协调问题·····	( 38 )
第四节 城市土地使用费·····	( 40 )
一、城市土地使用费的性质和构成·····	( 40 )
二、城市土地使用费的计算方法·····	( 44 )
三、关于企业承受能力问题·····	( 46 )
<b>第三章 城市土地使用权流转制度</b> ·····	
第一节 城市土地使用权流转的市场化·····	( 48 )
一、城市土地使用权流转市场化的含义·····	( 48 )
二、城市土地使用权流转市场化在社会主义经 济发展中的作用·····	( 50 )
三、城市土地使用权流转中计划与市场的结合·····	( 53 )
第二节 城市土地一级市场：国家垄断下的用地 者竞争·····	( 55 )
一、国家垄断是我国城市土地一级市场的重要 特征·····	( 53 )
二、国家垄断条件下的用地者竞争·····	( 57 )
三、一级市场的两种形式·····	( 58 )
四、土地使用权出让中竞争形式的选择·····	( 59 )
五、土地出租中的竞争问题·····	( 60 )
第三节 城市土地使用权二级市场：有控制的横 向转让·····	( 61 )
一、二级土地使用权市场存在的必然性·····	( 62 )

二、二级市场的内在矛盾和土地投机·····	( 63 )
三、国家对城市土地使用权二级市场的管理·····	( 66 )
四、二级市场隐形交易的公开化·····	( 68 )
<b>第四节 城市土地价格</b> ·····	( 63 )
一、地价的本质·····	( 70 )
二、土地使用权价格与土地所有权价格的区别·····	( 71 )
三、土地使用权出让价格和土地使用权转让 价格·····	( 72 )
四、土地价格的评估方法·····	( 74 )

#### **第四章 农地制度的症结**

<b>第一节 农地制度的原则考察</b> ·····	( 79 )
一、产出增长原则·····	( 80 )
二、利益驱动原则·····	( 81 )
三、优化组合原则·····	( 82 )
四、公平原则·····	( 83 )
<b>第二节 困惑：原则中的矛盾</b> ·····	( 84 )
一、原则内部的矛盾·····	( 84 )
二、各原则之间的矛盾·····	( 87 )
<b>第三节 农地制度的现状及问题</b> ·····	( 89 )
一、我国农地利用的现状·····	( 89 )
二、联产承包制的做法及其意义·····	( 91 )
三、现行农地制度的主要弊端·····	( 93 )

#### **第五章 完善农地集体所有制是现阶段的唯一选择**

<b>第一节 十年来农地制度研究的争论</b> ·····	( 96 )
一、农地制度研究的三个阶段·····	( 97 )
二、关于农地制度建设的两大不同观点·····	( 99 )

第二节 变革派所依据的反例与抽象推理	( 100 )
一、土地国有化的观点、依据与问题	( 100 )
二、土地私有制的观点、依据与问题	( 102 )
三、变革派的抽象推理	( 104 )
第三节 完善派所依据的实验实例	( 106 )
一、完善派的基本主张	( 106 )
二、完善派所依据的实验实例	( 107 )
第四节 实行土地集体多层制	( 113 )
一、土地集体多层制的含义	( 113 )
二、土地集体多层制的内容	( 116 )
三、对经济杠杆的利用	( 123 )

## 第六章 实行土地的适度规模经营

第一节 土地适度规模经营的客观必然性	( 122 )
一、农业规模、农业规模经济与土地规模经营	( 122 )
二、实行土地规模经营的客观要求	( 125 )
第二节 土地规模经营的条件与标准	( 128 )
一、土地规模经营的现状	( 128 )
二、土地规模经营的条件	( 130 )
三、土地适度规模经营的标准	( 132 )
第三节 逐步实行土地的适度规模经营	( 135 )
一、在家庭经营基础上实行土地的适度规模经营	( 135 )
二、实行土地适度规模经营的形式	( 137 )
三、土地适度规模经营的原则	( 139 )
四、土地规模经营的趋势判断	( 141 )



## 第七章 土地制度与农村商品经济发展的内在联系

- 第一节 农村商品经济的特点与发展条件 ( 143 )
  - 一、农村商品经济的特点 ( 143 )
  - 二、农村商品经济发展的一般条件 ( 145 )
  - 三、农村商品经济发展对土地使用的要求 ( 148 )
- 第二节 不同历史时期土地制度与农村商品经济的关系 ( 152 )
  - 一、建国前土地制度与农村商品经济 ( 152 )
  - 二、建国初农民土地所有制与农村商品经济 ( 155 )
  - 三、合作化与“人民公社”时期土地制度与农村商品经济 ( 156 )
  - 四、联产承包制与农村商品经济的发展 ( 158 )
- 第三节 建立有利于农村商品经济发展的农地流转制度 ( 160 )
  - 一、土地流转：有利于商品经济发展的农地制度建设的主要内容 ( 160 )
  - 二、现阶段实现土地合理流转的有效途径与形式 ( 162 )
  - 三、实现土地合理流转的配套措施 ( 165 )

## 第八章 土地金融

- 第一节 土地金融概说 ( 167 )
  - 一、土地金融的概念 ( 167 )
  - 二、土地金融的特征 ( 168 )
  - 三、土地金融的产生及发展 ( 170 )
  - 四、地产业与金融业之间的关系 ( 171 )
  - 五、土地金融的分类 ( 173 )
  - 六、土地金融业务 ( 174 )

第二节 中国的土地金融及其发展的设想	( 175 )
一、中国土地金融简介	( 175 )
二、关于发展我国土地金融的几点认识	( 177 )
三、土地金融的职能与作用	( 179 )
四、开展我国土地金融基本业务的设想	( 180 )
第三节 发达国家土地金融的发展概况	( 182 )
一、美国的土地金融简况	( 182 )
二、日本的土地金融简况	( 183 )
三、联邦德国的土地金融简况	( 184 )

## 第九章 发达资本主义国家的土地制度

第一节 土地所有权的历史演变	( 186 )
一、土地所有权的两种类型	( 186 )
二、农业资本主义发展的典型道路	( 192 )
三、农业资本主义发展的不同实践	( 195 )
第二节 土地使用权的集中和土地租赁	( 207 )
一、土地使用权的兼并	( 207 )
二、兼并下的土地租赁	( 216 )
三、国家防止地力衰退的措施	( 219 )
四、城市土地和其他非农土地的租赁	( 221 )
第三节 地租和土地税	( 223 )
一、资本主义地租的性质、来源与形式	( 223 )
二、资本主义国家的土地国有化运动	( 227 )
三、发达资本主义国家的土地税	( 233 )

## 第十章 发展中国家的土地制度

第一节 土地所有权的改革	( 240 )
一、改革的原因和不彻底性	( 240 )

二、亚洲国家的土地所有权改革·····	( 243 )
三、非洲国家的土地所有权改革·····	( 249 )
四、拉美国家的土地所有权改革·····	( 253 )
五、土地所有权改革的历史作用·····	( 253 )
六、城市土地所有权根本未触及·····	( 253 )
第二节 几种土地所有权的消长·····	( 257 )
一、氏族部落土地所有权的瓦解·····	( 257 )
二、封建地主土地所有权今不如昔·····	( 259 )
三、农户集体土地所有权的发展·····	( 262 )
四、国家资本主义土地所有权的发展·····	( 265 )
五、私人资本主义土地所有权的发展·····	( 267 )
六、城市资本主义土地所有权的扩大·····	( 271 )
第三节 地租和土地税·····	( 271 )
一、发展中国家的封建地租·····	( 272 )
二、发展中国家的资本主义地租·····	( 276 )
三、发展中国家的土地税·····	( 280 )

## 第十一章 中国近代土地制度

第一节 中国近代半殖民地半封建社会的农村土地制度·····	( 281 )
一、中国近代土地所有制结构·····	( 281 )
二、中国近代土地关系的变化·····	( 285 )
三、中国近代农业中的地租剥削及其对近代化的阻碍·····	( 290 )
四、中国近代农村土地价格的涨跌及其特点·····	( 294 )
五、中国近代农业中资本主义经济的兴衰·····	( 298 )
六、国民政府的垦荒、租佃政策·····	( 305 )
第二节 中国近代新民主主义土地制度的建立·····	( 309 )
一、抗日战争前革命根据地的土地革命·····	( 309 )

二、抗日战争时期的减租减息·····	( 314 )
三、解放战争时期的土地改革·····	( 318 )
四、新中国成立后，全国土地改革的胜利 完成·····	( 321 )

# 第一章 城市土地的社会主义 国家所有制

当代中国的经济改革，形成了一股不可抗拒的历史潮流。城市土地制度也必然经受改革大潮的洗礼。中国城市土地制度的核心是社会主义国家所有制。它是我国城市土地参与整个经济运行的基本前提。在改革的大潮面前，怎样正确认识和评价城市土地的国家所有制？怎样根据现代化的需要来改革这种制度？这些问题，自然要成为我们研究的起点。

## 第一节 城市土地的经济特征和城市 土地国家所有制的意义

当人们用改革的目光重新审视一切现存事物的时候，所得结论往往大相径庭。我国理论界近年对城市土地国家所有制的反思也难免如此。虽然较流行的文献从未对这种制度表示怀疑，但也曾有一些学者对此给予大胆的否定。他们认为，土地国有化在经济、政治和社会等方面都“乏善可陈”，主张“抛弃土地国有化陈规，”“将土地制度改革和其他所有制改革并网接轨，实行财产共有制。”<sup>①</sup>这虽然是一种较少见的观点，但它毕竟反映了一种思想倾向。在这种观点面前我们必须重新思考：城市土地国家所有制的意义究竟何在？

---

<sup>①</sup> 见《房地产经济》1989年第4期第10页。

## 一、城市土地的经济特征

所谓城市土地的经济特征，应是指由土地本身性质决定并在经济运行中必然表现出来的那些特点。这种特点无疑是我们确定土地所有制关系的重要依据。城市土地的经济特征，需从三个方面来考察：一是土地这种要素与城市经济活动中其他生产要素的区别；二是城市土地与农村土地的区别；三是现阶段城市土地与其他历史发展阶段城市土地的区别。

从第一个方面来看，城市土地的经济特征主要表现为：(1)较强稀缺性。经济越发展，人口、企业和经济部门越多，城市土地的稀缺性也就越突出。(2)固定性。土地的位置是不能移动的。(3)耐久性。土地是可以永续利用的要素。(4)差异性。土地的自然条件对人们经济活动成果的影响，具有特别明显的差异。(5)替代双重性。就整体来说，土地是不可替代的，是任何生产经营活动所不可缺少的空间基础。但就局部来说，在一定范围内，土地与其他生产要素又是可以替代的，每个企业都可以或多或少地用其他生产要素替代土地，或用土地替代其他要素。这些特点也可以看作是土地这种生产要素的普遍特征，很多文献都已有过较详细的考察。<sup>①</sup>

从第二个方面来看，城市土地经济特征首先表现为位置的确定性。马克思早就说过，对于城市级差地租来说，“位置在这里级差地租具有决定性的影响。”<sup>②</sup>同一城市的不同地段，由于所处的位置不同，其单位面积的价格可以有数十倍甚至成百倍的差别。

其次，城市土地还带有较强的社会性。第一、城市土地所承载的是社会化程度较高的生产。近代世界城乡关系的特点是城市

<sup>①</sup> 参见高映珍等《城市土地管理学》武汉大学出版社1987年版，第2—10页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第25卷，370页。

领导农村。城市生产的社会化程度一直走在农村的前面。在我国，解放前近代工业完全集中在城市特别是大中城市，而农村进行的则普遍是落后的传统农业；解放后，特别是近十年来，农村工业有了飞速发展，但农村生产的一般社会化程度仍明显地低于城市总体水平。每个城市都是附近地区的工业、商业、交通、金融、科技、信息等中心。第二、城市土地不同地段的利用状况有较强的社会联系与社会影响。在农村，不同地块的利用状况在生态等方面也有一定的相互影响，但这种影响远不如城市土地那样严格和强烈。在城市，生产要素的密集程度相当高；相邻地块的利用状况是构成每块土地位置条件的重要因素。一块工业用地要求有一定的住宅、商店、文化、娱乐、供水、供电等等设施的用地与之相配合。每块土地的开发状况和使用方向，既为其他地块的开发和利用提供了重要条件，又向其他地块的开发利用提供了严格的要求和压力。第三、城市土地经济意义的增大主要是社会进步的结果。农村土地某一地块经济意义的增大，在较大的程度上取决于该地块的劳动投入量。因为这种劳动投入是提高土壤肥力的必要条件，而肥力是决定土地经济意义的首要因素。城市土地某一地段经济意义的增大，主要不是取决于该地块的劳动投入量而是取决相邻地块的开发利用情况，以及交通、邮电、通信、水电等基础设施的建设情况。这些都是社会进步的表现。随着社会进步的加快，一块城市土地中即使没有投入任何劳动，其经济意义也可能得到显著增强。

从第三个方面来看，我国现阶段的城市土地是一种特定物质利益关系的载体。现阶段的劳动者既不是象以往时代的劳动者那样完全为私人的利益而劳动，也不是象未来时代的劳动者那样完全抛弃了彼此间的利益界限和利益目标，把劳动当作生活本身的需要。他们是联合起来的劳动者。但是同时，经济的发展水平又使他们必然地表现为具有一定利益界限的劳动者。因此，他们一

方面有着全国性的整体利益,另一方面又有着个人、企业或集体的局部利益。在社会生产活动中,他们把土地当作在谋取全国性整体利益的同时谋取其个人和局部利益的重要手段。这就形成了城市土地的重要经济特征。

城市土地从以上三个方面所表现出来的经济特征都是客观存在的,不以人的意志为转移的,要促进社会主义经济的发展,城市土地的所有制关系就必须与其上述的经济特征相适应。

## 二、建立城市土地国家所有制的意义

由于上述经济特征是不以人的意志为转移的,因而在当前,只有建立城市土地的社会主义国家所有制,才能适应城市经济乃至整个社会主义经济发展的要求。

首先,只有实行社会主义国家所有制,才能搞好城市土地的社会化利用与管理,搞好城市经济乃至整个社会主义经济中的资源配置。资源的合理配置是现代经济发展的重要条件。在城市发展中,必须制定和实施详细周密的城市规划,确定功能分区,产业布局,建设基础设施,开发改造原有城区并适当拓展新城区。由于城市土地是十分稀缺和十分珍贵的,每块城市土地的开发利用状况又有着很强的社会联系与影响,因而对土地的社会化的统一管理就显得特别重要。由国家掌握城市土地的所有权,是对土地进行社会化利用和统一管理的必要保障。完全的所有权包括支配、使用、处分和收益等权利。在现阶段劳动者之间有着明显利益界限情况下,在他们仍把土地这种重要资源当作谋取自身利益的手段的时候,所有权分散必然在较大程度上导致城市土地支配权等分散化。只有使土地所有权集中起来掌握在国家手里,才能使城市土地的社会化利用和统一管理得到强化,使广大劳动者在土地利用中的共同利益实现到最大限度。当然,国家通过其他经济手段的调节和超经济的强制措施,也可以部分地实现城市土



地的社会化利用和统一管理。有些资本主义国家就是这样做的。但是比较起来，掌握所有权和不掌握所有权，在城市土地管理中表现出来的效果必然有很大的区别。目前我国在旧城改造的拆迁工作中常常遇到一些钉子户的纠缠。这是因为，城市土地的国家所有在一些人心目中还很淡漠。如果这些人掌握了所占土地的所有权，那么问题的更大难度就可想而知了。

其次，只有建立城市土地的国家所有制，才能确保全民所有制经济在整个国民经济中的主导地位，实现国家对整个国民经济的有效管理与控制。由于城市生产的社会化程度较高，因而我们在城市必须建立起一定比重的社会主义国家所有制即全民所有制经济，并通过这种经济成分去影响和带动其他经济成分的发展。要有效地发挥国家所有制即社会主义全民所有制经济的主导作用，国家就必须掌握主要生产资料的所有权。土地的稀缺性决定了它的重要性。“空间是一切生产和一切人类活动所需要的要素。”<sup>①</sup>土地的所有权及其所包含的支配权和处分权等，足以限制人们对其他生产资料所有权的活动范围和作用程度。如果不掌握城市土地的所有权，那就会使国家对其他生产资料的所有权在很大的程度上失去意义，并从而使社会主义经济的主要基础发生动摇。

最后，只有建立城市土地的社会主义国家所有制，才能保证由社会占有社会进步所造成的土地收益，使企业处在竞争的同一起跑线上，使按劳分配真正成为劳动者个人分配的主要原则。既然城市土地经济意义的增大主要是社会进步的结果，那么任何个人和团体对城市土地的所有权都是悖理的。因为这种所有权必然导致个人或团体对社会进步成果的截取。马克思曾指出：资本主义城市地租的显著特点之一就是“所有者的明显的被动性，他的

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第25卷，872页。