

土地·市场·经营

——城市土地管理体制改革的研究

天津市城市科学研究所 编著

天津科学技术出版社

土地開發必須研究地

區差異與方向目標

毛昌五

一九九二年 六月

土地是重要資產，只有
用管理資產的辦法，才
能管好用好城市土地

王克進

一九九〇年
首月

加強城市規劃，實施綜合
開發，推進城市土地管理
體制改革，逐步實現城
市開發建設的良性循
環。

儲傳亨

一九九二年六月十六日

适应商品经济
发展提高城市
开发建设水平

周子峰

壬申仲夏

序 言

土地是一切经济活动和社会活动最基本的物质条件。充分、合理地利用土地,对于促进经济、社会、文化科技等各项事业的发展,具有重要的作用。

土地,首先表现为一种不可替代的自然资源,经过人类长期的开发和再开发,成为一笔巨大的经济财富。党的十一届三中全会之后,在以经济建设为中心所进行的改革、开放过程中,土地(作为不可再生资源和经济财富)的经济价值,逐步为人们所认识,开展土地经济问题的理论探索和改革实践,也受到各地各级领导的重视。

天津,是我国三大直辖市之一,是北方的经济中心。天津城市经济体制改革和对外开放,在坚持土地国家所有制的前提下,对如何合理、充分地利用城市土地也提出了新的要求。近年来天津市理论界和实际工作部门先后对有偿使用城市土地;扩大城市建设的资金来源;促进基础设施改造,根据商品经济发展的需要划分城市土地等级;提高土地经济效益;确定经济技术开发区的土地出让价格和出让年限以及加强土地市场管理,改善天津的外商投资环境等问题进行了探讨。1987年以后,天津同海南、上海、广州、深圳等省市一同被国家列为进行城市土地使用权有偿转让改革的试点城市,随着改革开放的不断深化和推进,有必要对天津城市土地经济问题从整体上进行研究探索。

为此,天津市城乡建设委员会自1988年底起,通过天津市城市科学研究会确立了《天津城市土地管理体制及土地利用规划》(以下简称本课题)的软科学课题。组织天津城市土地管理局、城市规划设计管理局、房地产管理局、市社会科学院、天津师范大学地理系、市计委经济研究所、南开大学经济学院等十多个部门和科研单位的几十名实际工作者和理论工作者,联合进行了系统的研究。

本课题的研究目的是:在国内外城市土地经济研究的现有基础上,以理论与实际结合为出发点,以天津市为对象进行全面解剖,探讨城市土地管理体制改革的理论与方法。对天津城市土地利用规划,土地经济管理和土地市场开放的历史、现状进行全面评价和比较研究,进而系统地提出天津城市土地利用规划宏观控制原则,土地经济管理体制改革的实行城市土地使用权有偿转让、开放土地市场的具体方案,为天津市领导和有关部门有效、合理地进行城市土地的规划、开发、管理提供理论和实施的参考依据。

在三年多的时间里,课题组的全体研究人员深入实际,深入基层,通过广泛地收集资料和系统地调查研究,比较全面地把握了国内外经济理论界、规划界在城市土地经济和规划理论及实践方面的第一手资料,不断深化对研究主题的认识。在充分占有资料的基础上,结合天津城市土地经济管理和土地利用规划实施的现状,分出若干专题进行深入研究。在研究过程中,着眼于现实问题的解决,结合当前城市土地管理出现的问题,以及主管部门提出的要求,反复进行探索,寻求答案。在综合各专题研究成果的基础上,通过多次提炼、论证和总结,较为圆满地完成了本课题的研究任务。成果经过评议,认为有普遍的理论价值和实践意义。为此,整理成书供领导及从事土地经济研究和管理工作的同行参考,并与其他城市同类研究成果进行交流,为逐步完善我国的城市土地管理体制和土地利用规划共同作出努力。

刘玉麟

编 委 会 名 单

编委会主任：	刘玉麟	
副主任：	王作银	付政德
编委会委员：	王明浩	卢 卫
	王宝铭	王明珠
	郝寿义	

参加这部专著各部分研究和撰稿的同志有：

第一篇 总论 卢 卫

第二篇 城市土地规划与管理

王作锑 王宝铭 张宝光 房瑞云
曲纬萍 张俊芳 李 瑾 高 红
陈家刚 赵继曾 张玉荣

第三篇 城市土地有偿使用

王明璋 王维基 陈德龙 张庆彪
杨亦桥 陈小捷 马红健

第四篇 城市土地市场

卢 卫 郝寿义 王忠文 易训华
余俊国 毕于榜 张彩艳

目 录

第一篇 总 论	(1)
---------------	-----

第二篇 城市土地规划与管理	(26)
---------------------	------

第一章 城市用地的分异机制与地域范围	(26)
--------------------------	------

一、城市土地分异的一般机制	(26)
---------------------	------

二、天津城市地域发展的区域背景	(30)
-----------------------	------

三、天津城市地域研究的空间尺度	(36)
-----------------------	------

第二章 城市地域结构与布局形态	(40)
-----------------------	------

一、中心市区地域结构的宏观分析	(40)
-----------------------	------

二、中心市区土地利用状况的剖析和评价	(48)
--------------------------	------

三、市域内其他城镇的地域结构	(52)
----------------------	------

四、城市布局形态的演变	(57)
-------------------	------

第三章 城市人口分布与用地构成	(62)
-----------------------	------

一、天津市区人口分布概况	(62)
--------------------	------

二、天津市区人口重心及其变化	(71)
----------------------	------

三、天津市区用地结构与人口分布关系	(73)
-------------------------	------

四、天津市区人地关系的调整	(77)
---------------------	------

第四章 城市繁华地段的区位演变	(81)
-----------------------	------

一、繁华地段的系统结构	(81)
-------------------	------

二、繁华地段的吸引区地域结构	(89)
----------------------	------

三、繁华地段区位的功能分析	(96)
---------------------	------

四、繁华地段的改造与扩展	(102)
--------------------	-------

第五章 城市商业用地的区位特征和经济评价	(109)
----------------------------	-------

一、天津城市商业区位的变迁	(109)
---------------------	-------

二、天津零售商业用地结构和分布特征	(112)
三、天津商业用地的分异和经济特征	(120)
四、天津商业用地的调整改造	(125)
第六章 城市工业用地的区位特征和经济评价	(127)
一、天津城市工业地域分布特点	(127)
二、天津工业用地的区位效益	(129)
三、天津工业用地的行业效益	(142)
四、天津工业地域分布的调整	(148)
第七章 城市土地利用与交通组织	(153)
一、天津城市道路交通概况	(153)
二、城市用地构成对交通发展的影响	(157)
三、城市土地利用与交通体系的适应程度	(165)
四、城市交通发展预测和交通用地规划	(169)
第八章 城郊土地利用特点和经济评价	(175)
一、天津城郊土地利用特点和演变趋势	(175)
二、外环线内农业用地现状与评价	(179)
三、城郊土地利用的动态调控	(183)
第九章 城市土地综合评价实例(南开区)	(188)
一、南开区土地利用特点	(188)
二、南开区土地的综合评价	(192)
三、南开区土地利用方向	(206)
第十章 城市土地利用的科学规划和管理	(215)
一、遵循城市土域分异规律搞好城市用地规 划	(215)
二、建立多种手段相结合的土地管理体制， 促进城市土地开发	(223)
三、健全规划组织提高土地规划管理水平	(228)
 第三篇 城市土地有偿使用	 (232)

第十一章 城市土地利用和管理概况	(232)
一、行政区划和土地分布	(232)
二、城市土地利用的历史沿革与现状	(242)
第十二章 实现城市土地有偿使用的理论	
据和现实意义	(251)
一、城市土地无偿使用的弊端	(251)
二、城市土地有偿使用的理论依据	(256)
三、实现城市土地有偿使用的现实意义	(259)
第十三章 城市土地有偿使用的经济关系	(269)
一、明确城市土地经济关系的必要性	(269)
二、城市土地的经济特性	(269)
三、城市土地所有权与使用权	(273)
四、城市土地使用费与使用税	(278)
第十四章 实现城市土地有偿使用的条件	(283)
一、可供利用的土地资源和开发潜力	(283)
二、土地需求的变化趋势	(287)
三、城市土地的级差基础	(290)
四、地方财政的承受能力	(295)
五、企业的承受能力	(296)
六、居民和家庭的承受能力	(299)
第十五章 城市土地定级估价的原则和方法	(301)
一、城市土地定级及估价的理论依据	(301)
二、城市土地定级与土地估价的关系	(303)
三、影响城市土地级别和价格的因素	(304)
四、城市土地定级	(306)
五、城市土地估价的原则和方法	(312)
六、天津市市区土地定级因素的选择及量化	(316)

第四篇 城市土地市场..... (325)

第十六章 建国前天津城市土地市场的发展..... (325)

- 一、城市土地的扩展 (325)
- 二、城市土地的所有制 (329)
- 三、城市土地市场的经营主体 (330)
- 四、城市土地的交易形式 (338)
- 五、城市土地投机 (340)
- 六、城市土地价格与地租 (342)
- 七、城市土地金融 (347)
- 八、政府对城市土地的管理 (348)
- 九、旧天津城市土地市场的特点 (352)

第十七章 建国后天津城市土地市场的发展..... (356)

- 一、城市土地制度 (356)
- 二、城市土地市场的演变 (358)
- 三、城市土地的交易方式 (361)
- 四、城市地价、地租和地产税..... (363)
- 五、城市土地的征用划拨 (367)
- 六、建国后天津城市土地市场的特点 (368)

第十八章 国外城市土地市场评价..... (370)

- 一、国外城市土地市场经营的类型 (370)
- 二、国外城市土地市场的结构和运行机制 (373)
- 三、国外政府对城市土地市场的干预和管理 (382)

第十九章 新时期我国在城市土地市场评价..... (394)

- 一、新时期我国城市土地市场的恢复与发展 (394)
 - 二、我国城市土地市场的基本类型和特征 (402)
 - 三、我国城市土地市场的结构 (406)
 - 四、城市土地市场的价格体系 (409)
 - 五、城市政府对土地市场的管理 (418)
-

第二十章 国内外城市土地市场比较及其启示 ·····	(425)
一、国内城市土地市场比较 ·····	(425)
二、国外城市土地市场比较 ·····	(431)
三、国内外城市土地市场比较及其启示 ·····	(435)
第二十一章 天津开放城市土地市场的必要性 ·····	(446)
一、开放城市土地市场的理论基础 ·····	(446)
二、天津开放城市土地市场的现实必要性 ·····	(454)
第二十二章 天津开放城市土地市场的条件 ·····	(462)
一、影响城市土地市场的因素 ·····	(462)
二、城市土地市场的一般特点 ·····	(464)
三、城市土地市场开放所需要的条件 ·····	(468)
四、开放土地市场目前所具备的条件和存在的问 题·····	(482)
第二十三章 天津开放城市土地市场的总体构 想 ·····	(498)
一、开放城市土地市场的基本目标和原则 ·····	(498)
二、开放城市土地市场的基本涵义和内容 ·····	(500)
三、天津开发城市土地市场的启动模式和指导 原则·····	(504)
四、天津开放城市土地市场的基本程序 ·····	(507)
五、天津城市土地市场初步开放的促进措施 ·····	(513)
编后记 ·····	(524)
本书顾问、编委及主要编写人员简介 ·····	(525)
主要参考文献 ·····	(528)

第一篇 总 论

一、土地管理机制研究的迫切性

对城市土地管理和规划问题的研究在我国起步较晚,但在国外特别是一些商品经济发达的西方国家却有较长的研究历史和较完善的理论体系。就全球范围来看,城市土地的经营管理体制按照社会制度基本上可分为两种类型:一种是以土地私有制为基础,主要由市场进行调节的城市土地经营管理体制,如英、美、德、日、加等国;一是以土地公有制为基础,由国家进行计划调控的城市土地经营管理体制,如中国及1990年前的苏联和大部分东欧国家。随着世界经济的变革与发展,按照生产方式划分城市土地经营类型的标准开始打破,一些西方国家和较发达的发展中国家及地区,其城市土地经济的运行,愈来愈强调国家的管理作用,其中瑞典、新加坡、南朝鲜及香港都明确提出要大力推行城市土地公有化的政策,与此同时,包括我国在内的一些社会主义国家亦开始尝试在土地公有制的基础上引入市场机制,使土地经济的运行更灵活,更紧密地与城市社会经济发展相结合。这种土地经营管理体制上的“异化”,引起了土地经济学界的高度关注和思考。产生这种转变现象的内在机制是什么?城市土地国有制能否与市场机制成功地结合?在这种结合的基础上,如何根据土地经济运行的要求实施土地利用规划?这一系列的问题不仅对我国的城镇土地经济研究是个新课题,就世界范围的城镇土地经济研究而言,也属于应当填补的空白。

从各国对城市土地经济问题研究的现状来看,有这样一些特点需要把握。其一,研究的侧重点不同。在土地的私有制为基础的西方国家,由于理论体系较为完备,其研究主要放在如何利用市场机制来

调节城市土地利用,同时加强国家对土地市场的干预和引导方面,而以土地公有制为基础的社会主义国家则强调国家如何能更广泛地采用经济手段,实现城市土地的计划调控与市场机制相结合。其二,研究的手段不同。西方国家土地经济研究,强调多学科交叉,城市土地利用规划吸收了经济学、社会学、法学、地理学、生态学等多学科的研究成果,广泛地采用数理分析和系统建模的分析方法,进行定量、定性、定点的综合分析。而包括我国在内的多数社会主义国家,还基本是从传统的城市土地利用规划出发,侧重于土地自然、技术方面的主导作用,对社会、经济等非线性变量的研究关注不够,行政指令、定性分析、图上作业仍是主要的研究手段。其三,研究的目的不同。土地私有制造成土地经营主体的多元化,使西方的土地经济研究不仅体现在宏观领域,更侧重于微观问题,许多为企业服务的研究机构,必然把力量投入微观的个案分析方面,宏观分析则从立法的目的出发,强调建立规范的土地税收、土地金融、地政管理、土地投资和开发等制度和调控策略。而我国及一些前苏东国家的土地宏观管理制度尚不健全,理论落后于实践,土地微观问题的研究则涉及更少。

当然,与前苏联和东欧一些国家相比,我国的在实行改革开放后,对传统的城市土地管理体制的弊端已有更为深刻的认识,近十年来不断地积极探索和实践,已初步形成了符合我们国情的理论体系。城市土地作为一种资源,一种物化了劳动价值的生产资料,一笔最重要的国有资产的观点已被人们普遍接受。在我国的社会主义市场经济条件下,土地作为一种不可替代的生产要素,决不可被排斥在社会经济的运行之外,随着城市经济体制改革的不断深化和对外开放的不断扩大,我国的城市土地使用者将成为相对独立的商品生产和商品经营者,土地经营的机制也将拥有其独立的表现形式。改革和开放的这种客观要求体现在城市国有土地利用上,要求土地使用权和所有权相分离,传统体制下土地无偿无期使用的弊端将被有偿有期让渡城市土地使用权的新观念所取代,为使新观念新制度的推行成为现实,国家有关部门从80年代后期起,在理论宣传、立法、组织协调

等方面为重塑城市土地国家所有制,开放土地市场,全面改革城市土地经营管理体制进行了一系列准备工作。在完善的理论体系、组织管理网络和法律环境逐步建立健全的基础上,各个城市特别是沿海开放城市的土地经营管理体制改革的实践方兴未艾,蓬勃发展。

率先进行城市土地经营管理体制改革的地区和城市当属处于开放前沿的东南沿海地区。早在 80 年代之初,濒临港澳的深圳、珠海及广州等城市就积极探索与外方进行土地的政策和方法随着开放的不断深化,在沿海开放城市的经济技术开发区和经济特区,土地有偿使用制度的推行范围在不断扩大,从最初征收场地使用费到征收土地使用费和使用税;从土地折资折股合营到逐步建立土地出让市场;出让规模从个别零星地段到大面积的包片开发;出让形式则也从最初的垫付土地开发费、出让“熟地”的“筑巢引鸟”,变为以项目带动土地开发,引进外资包片开发的“引鸟筑巢”、“以鸟引鸟”。

然而,任何新生事物的巩固成长都有一个历史过程,我国城市土地经营管理虽然在理论探索和改革实践方面有了长足的发展,但也随之产生一些新问题,必然要与其脱胎而生的旧体制产生新的磨擦,产生这些问题和磨擦的原因十分复杂。

问题之一是我们对社会主义城市土地经济运行的理论探索尚不够深入。尽管理论界对产品经济旧体制给城市土地经济运行造成的种种不合理约束有着较为一致的认识,但在社会主义市场经济现阶段如何构造社会主义城市土地经济运行理论体系却有不尽相同的阐述。例如在对“土地没有价值”的讨论中,就存在种种不同的理解:如天然土地有价值,人工开发土地没有价值;天然和人工开发土地都有价值;天然和人工开发土地都没有价值但有价格;土地仅具有使用价值,但土地没有价值,而为稀缺其效用才有价值等。这些认识的立论似乎多是出自马克思的地租理论或劳动价值理论,亦有的出自西方土地经济学说。再如土地经济问题研究中,一些概念的运用也较为混乱,如对规范的土地价格、土地价值、土地资本的解释常独辟蹊径。更有从本位主义出发,引经据典地争论土地税费的归属。土地经济理论