中国土地使用制度改革

——理论与实践

主编 王先进
副主编 崔光祖

中国富
社

1

中国土地使用制度改革——理论与实践

主　编　王先进

中国审计出版社出版

（北京市海淀区白石桥甲4号）

北京语言学院出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米　32开　22万字　10.25印张

1991年3月第一版　1991年3月第一次印刷

印数　1—7,500册　　定价　4.90元

ISBN 7—30034—078—7 /F·42

序

土地资源稀缺是我国的基本国情。要使有限的土地资源发挥更大的经济效益，促进我国的经济发展，就必须重视对土地经济问题的理论研究。这次由国家土地管理局、山西省土地管理局、国家体改委分配司、中国社会科学院农村发展研究所等七个单位联合发起并组织的“中国土地使用制度改革理论研讨会”，正是一次研讨土地经济问题、推进我国土地使用制度改革的重要会议。本书收录的22篇文章，是这次会议的获奖作品，它们是从提交会议的130篇文章中，经过由一些专家、学者组成的“初评委”和“高评委”两级评审精选出来的。因而，这些文章也是这次会议的一个重要成果。它们不仅有理论深度，而且实践性强，基本上反映了当前我国土地使用制度改革的主要取向和研究水平，因此将这些文章编辑成册是件很有意义的工作。

由于篇幅有限，我们在交付出版时，将有些文章进行了适当的压缩和改动，但并没有违背文章的原意。按照文章的内容，全书分为三篇。“城市篇”重点讨论了我国当前城市土地有偿使用中的一些理论和实践问题。内容包括城市土地使用制度改革的理论基础、目标模式和实施步骤，城市土地使用费的构成，土地使用费与土地税的区别，国有土地的产权代表

等问题。“农村篇”集中讨论了农村土地使用制度改革的方向问题，并就如何解决农村土地规模化经营问题，提出了许多有益的对策建议。此外，还讨论了农村非农用地、住宅用地制度的改革问题。“综合篇”主要讨论了土地使用制度改革与整个经济体制，乃至财税、金融、价格、企业、农业等体制改革的配套问题。同时还就土地利用战略、城乡经济发展模式、土地评价方法等问题进行了探讨。

当然，本书的成果与土地使用制度改革的发展需要会有一定的距离，有许多理论和实践问题还有待进一步研究。但是我相信，本书的出版对目前我国的土地管理工作会起到重要的指导作用，并会进一步推动我国的土地使用制度改革。抛砖引玉，在本书之后能有更多的同志认真研究，深入思考，勇于实践和探索，为建立适合中国国情的新的土地使用制度而努力，乃是我所期望的。

王先进

1990 年 8 月

目　录

城　市　篇

我国城市土地使用制度改革的理论
思考……李　文　杨继瑞（3）
城市土地使用费的构成与土地价格
问题……吕益民（18）
城市地租论……李肇文（37）
房地产租赁市场及黑市土地出租探讨
……《中国土地使用与管理》课题组
执笔人：张京（53）
我国城镇土地使用权制度的改革……王文珍（70）
增量先行　梯次推进
——实现城市土地资源商品化的若干设想
……杜　辉　胡　健（87）

农　村　篇

中国农村土地制度建设的发展战略模式初探
……张　琦（99）
改革完善土地制度　促进农村经济发展
……魏科超　王秉儒　许济周（115）

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

农村土地制度和经营方式的变革…… 林　叶（128）
主业使用租赁制——我国农地制度创新的方向
…… 王新前　郭晓鸣　熊建勇　李　晖（147）
科学确定农村宅基地价格的
依据…… 王虎林　雷郭堂（162）
土地制度改革与经济发展——我国农村
土地使用制度改革的方向和任务…… 高海燕（171）
农村土地制度改革的中心内容——使用权制度
…… 梁树春（182）
经济发展进程中的农地经营制度变迁…… 王诚德（190）

综　合　篇

我国土地使用制度改革应当注意的几个问题
…… 崔光祖（209）
土地制度的国际比较…… 丁宝山　牛仁亮（219）
论我国土地管理体制改革的财税对策
…… 李　海　徐　徐（230）
中国土地使用制度改革的税收分析…… 解学智（242）
土地评价方法初探…… 郑文平　高自民（254）
土地评价的理论与方法…… 包纪祥（269）
我国现阶段土地价格确定方法研究…… 杨学成（284）
论税收手段对土地的管理与控制
——开征地产税的思考…… 刘定奎（302）
中国土地使用制度改革理论研讨会纪要 ……（307）

城　市　篇

我国城市土地制度改革的理论思考

李　文　杨继瑞

一、城市土地制度创新的必然性与基本思路

长期以来，我国实行的城市土地无偿使用、指令性划拨制度，使城市土地产权陷入零效益甚至负效益的误区。随着社会主义有计划商品经济的经济条件和经济机制的生成，城市土地制度创新被提到议事日程上来。

（一）城市土地是人们在城市从事一切社会经济活动最基本的物质条件。这种物质条件极为显著的特征之一，便是它的非再生性和有限性。因而城市土地是一种特别珍贵、数量有限、不可替代的稀缺性资源。我国是一个人多地少的大国，人地矛盾本来就非常突出。城市人口的膨胀刺激着对城市土地的需求，城市土地的无偿使用更使对城市土地的需求异常地旺盛，从而使城市土地供求之间发生剧烈的碰撞。

城市土地低弹性供给与膨胀性需求之间的矛盾，使得我们必须通过行政的管理制度、法律的强制规范、经济的利益诱导，以内在动力的驱使和外在压力的胁迫来强化城市土地资源的合理利用和有效保护。构建新的城市土地制度，有偿使用和商品化经营城市土地并由此获得土地收益，正是保护和利用城市土地资源的一种利益激励与约束机制。

（二）城市土地的位置是固定的、不可移动的。城市土

地的这一特征，使它总是和特定的自然条件（地势、地形、生态环境等）和经济条件（生产力水平、劳动力数量和质量、距市场远近、交通条件、与土地固定在一起的相关产业等）相联系。由于不同城市和同一城市的不同区位的自然条件和经济条件千差万 而形成的城市土地区位的差异性，使得优区位的城市土地蕴含着更大的生产力，有助于减少交易费用，从而给使用者带来更大的效益。但是，由于我们过去一直实行城市土地无偿使用，造成无论什么产业和社会经济活动都以市中心为空间、盘据繁华地段的不合理现象；好地劣用、多占少用、早占迟用、占而不用等土地浪费现象更不胜枚举。

因此，国家应向一切占有和使用劣等区位以上城市土地的单位和个人征收不等量的级差地租，个别的甚至征收高额的垄断地租。这样，受利益激励和约束的双向驱使，某些生产高区位效益从而有能力支付较高地租的产业和社会经济活动，便会朝优区城市地段聚集；那些占据城市中心区却不生产或少生产高区位效益从而无力支付较高地租的产业和社会经济活动，将被迫退出城市优区地段，让位给生产高区位效益的产业。以收取相应地租为城市产业的区位选择和重新排列组合的导向机制，符合“地尽其利”的用地原则，有助于公平竞争和优化城市土地资源配置，实现城市用地的经济转换，使各类社会经济活动在市地区上“各安其位”，有助于城市空间布局的合理化和城市管理的科学化。

（三）城市土地制度的创新，是完善社会主义市场体系和深化改革的重要环节。完善社会主义市场体系客观上要求建立和健全包括城市地产市场在内的子市场体系，而经济体制改革作为一项系统工程，也离不开包括城市土地制度在内

的各方面的配套与协调运作。

我国城市土地的无偿使用和非商品化的划拨制度，使得作为生产要素但无须进入企业经济流程的城市土地所形成的超额利润反向流入其使用者手中，从而使城市土地的使用者成为事实上的“土地所有者”，萌生了我国城市土地短缺和浪费并存的现象。同时，僵化的土地制度，滋生了变相倒卖土地的现象，使我国事实上存在一个被扭曲、非公开和不合法的地产市场。这种黑色市场既缺乏公平的流转形式，也无正当的流转场所，更无法定的规范和行政的管理，危害极大。此外，无收益甚至补贴性的城市土地使用和划拨制度，使城市土地制度中的土地收益分配及投入制度“缺位”。在城市财力拮据的情况下，城市政府往往处于安排城市生产和生活与安排城市基础设施的两难窘境，从而使城市基础设施建设缺乏资金，造成城市社会功能不全，潜能无法发挥。如果说，过去搞产品经济埋没了这笔城市财富的话，那么，实行有计划的商品经济和深化经济体制改革，正是要把这笔财富发掘出来，使之为城市建设和社会主义现代化建设服务。因此，城市土地制度创新迫在眉捷，势在必行。城市土地制度创新包含三个层次：一是建立城市土地有偿使用制度，二是建立城市土地商品化的流转制度，三是建立城市土地收益分配及投入制度。建立城市土地有偿使用制度是其中的基础环节，是城市土地商品化流转制度建立的前提；建立城市土地有偿使用和商品化流转制度则是建立城市土地收益分配及投入制度的必要条件；城市土地收益分配及投入制度的建立又会反过来完善和强化城市土地有偿使用和商品化流转制度。可见，城市土地制度创新的三个层次是相互制约、相互促进的，构

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

建新的城市土地制度是一项配套工程。

二、土地使用费：城市地产有偿使用制度的基石

作为自然资源的城市土地，尽管具有以非再生性、有限性和固定性为特征的使用价值，但也只能称为物品而不能叫商品。然而，在商品经济条件下，城市土地一旦属于某一所有者，就可能成为被交换的对象，为其所有者带来“商品化”的收益。商品经济规律的“幅射能量”，使不具有商品内容的作为使用价值的土地取得了“商品形式”，或被“商品化”了。

在社会主义初级阶段，公有土地所有制的两类性、城市土地的差异性、城市土地所有权与土地经营权分离的客观性、城市土地需求的竞争性、以及有计划商品经济等一系列经济条件，决定了城市地租存在的客观必然性。区位最差的只存在城市绝对地租，较好的还存不等量的城市级差地租，城市中心或次中心的“黄金”地段，不仅存在城市绝对地租和级差地租，而且还存在一部分城市垄断地租。

需要指出的是，城市地段并非自然物质的土地。因为，现实的城市地段在其地面上下往往附着有过去的人类劳动，如“七通一平”等有关基础设施所投入的土地资本或资金。所以，城市地段实质上是经过人类不断投入劳动所加工过的土地，即城市地产。城市地产是由土地物质和投入土地的资本或资金而形成的固定资产所构成的有机统一体。既然城市地产是土地物质与土地资本或资金的结合体，那么使用城市地产所交付的完全费用就不仅仅是地租，而是包括地租、土地

资本或资金的折旧费以及利息在内的地产使用费。城市地租与地产使用费不能等量齐观：（1）从价值构成看，地租是超过平均利润以上的剩余产品价值；地产使用费则由超过平均利润以上的剩余产品价值，属于产品成本中的折旧费和平均利润以内的利息三部分构成。（2）地产使用费除地租外还包括折旧费和利息，因此在量上必然大于地租。（3）地租一般由土地所有者占有，不会在非所有者间再分割；地产使用费在土地所有者与土地投资者并非同一主体的场合，将会再分割为归土地所有者的地租和归投资者占有的土地资金折旧费、土地资金收益或利息。

在理论上界定地租与地产使用的不同涵义和量的规定性，对于在实践中经济有效地开发、利用和管理城市地产，具有十分重要的意义。如果城市地产使用者只交付地租而不向投资者交付土地资金的折旧和利息，土地资产所有权在价值上就没有实现，从而势必造成投入城市土地的大量资金单向运动，使投资者丧失对城市土地开发的投资兴趣，进而形成城市土地开发改造中的新阻滞。

向城市地产使用者收取地产使用费，必须首先确定合理的收费标准。在实践中，城市地产使用费是通过城市地产等级评估确定相应的单位面积年使用费，并根据地产使用者的用地总面积计收的。这里，城市地产等级评估是确定合理的收费标准的关键环节之一。

城市地产等级评估的主要指标是市地区位。市地区位是城市自然地理位置、经济地理位置和交通运输地理位置在城市空间地域上有机结合的具体表现，它与城市地产经济收益具有极大的关系。不同的市地区位产生不同的生产力，从而

给使用者带来不等量的收益。市地区位优劣是影响城市地租量的极为重要的参数。不仅由于市地区位处于不同的地带，它们的经济效益具有显著的差异；就同一城市同一产业而言，市地区位较优的经济收益也明显高于市地区较劣的；而且即使是城市最繁华地段的不同位置两块相距很近地块上的区位效益也是不同的。因此，城市地产应以市地区位的差异为主要依据进行类级评估，拉开挡次，并相应确定不同类级的单位面积年使用费。在地产市场尚未形成以前，可以通过以下办法率先实施城市地产有偿使用制度：（1）不同城市的总体区位不同，因此各城市的地产使用费标准要有所区别，但应由中央、省（自治区）政府有关部门确定地产上的城市等级以及地产使用费的基准值和浮动幅度，避免悬殊过大，具体的标准由城市政府在此基础上自主拟定。（2）同一城市的地产可以根据地区位的优劣，划分为若干类，每类包含若干等级，收费标准也应有所区别。可考虑先确定最优市地区位（可同时产生绝对地租、级差地租和垄断地租）和最劣市地区地位（只产生绝对地租）相应的地产使用费，然后，再以“优选法”确定其它类级的地产使用费。（3）城市地产的使用者原则上都应向城市地产的出租者支付地产使用费，但国家可根据地产用途、产业性质、使用者的社会经济承受能力①等区别对待，实行最低费、优惠费、普通费和最高费等不同的收取标准。（4）鉴于市地区位受社会经济发展的影响，具有一定的动态性，因此城市地产类级应定期评估，从而定期调整地产使用费的收取标准。同时，地产使用费标准还应保

①指同类地产使用者对支付地产使用费的社会必要承受能力，而不是个别地产使用者的实际承受力。

持一定的弹性区间，使之将来与地产市场的行情波动相适应。(5) 为了鼓励城市地产经营者或使用者投资开发某些待整治地段，如陡坡、洼地、环境污染地段等，城市政府可在地产所有权属于国家的前提下，规定谁开发谁使用，较长年限内免交地产使用费。(6) 涉外用地的地产使用费应根据国际地产市场行情和优惠政策的参数，实行内外有别的收取标准，既要防止高标准使外商望而生畏，又要防止竞相降费使"肥水流入外人田"。

三、多元化的地产市场：城市地产商品化流转制度的运行机制

建立城市地产商品化流转制度，实行城市地产的商品化经营，必须建立和健全合法的、多元化的地产市场体系。

在社会主义有计划的商品经济条件下，除国家依法对农村集体所有的土地实行征购外，进入地产市场流转的，只能是城市地产产权的部分权能，如地产占有权能、地产使用权能、地产使用权能的抵押等等，而不能是地产产权的总体。

(一)地产征购市场。根据城市发展的需要，国家可以依照法律规定对农村集体所有的土地实行征用，但必须支付相应的征地补偿费。征地补偿费实质上是土地的出售"价格"。我们之所以主张建立地产征购市场，是基于以下的考虑：首先，国家征购农村土地是集体所有的土地在产权上的一次性有偿转移，符合土地买卖成立的条件，是一种商品交换关系。其次，国家征地中的强制性措施是建立在基本符合价值规律基础上的，类似于国家以指令性价格收购某种物资。第

三，国家征地中的强制性是与经济行为的平等性相结合的，否则就意味着国家有权对集体所有制的资产进行平调。第四，在集体所有制土地可以在法定范围内实行租赁、承包经营并获得相应收益的条件下，事实上已为其产权的一次性让渡提供了“售价”的参照系。国家征用其土地，如不支付足够费用，即使辅以强制手段也难以顺利实现征地目的。最后，认为征地补偿费不是土地“售价”，因而征地不是购买土地的观点，已与实践发生了剧烈冲突。例如，成都市郊征用一亩土地的实际费用一般为几万元，最高的已超过20万元。这已经不是一般水平的补偿费，而是相当于较高水平的“售价”了。

（二）地产批租市场。为了使城市地产产权在经济上有效实现，国家可授权有关单位将国有地产的部分权能（主要是经营权或使用权）按一定的期限，依据法律规定或约定条件让渡给受让人。进入地产批租市场的地产，一是批量大，二是租期长。

（三）地产开发租赁市场。各类地产开发经营公司对批租来的地产进行各种形态的开发和再加工，以便符合各类企业或个人对地产的使用需要。比如，对批租来的地产进行“七通一平”，以便于建造地面设施，然后，各类地产开发经营公司对开发后的“熟地”在空间或使用期间上化整为零，租给其它地产使用者。

（四）房地产混合市场。各类企业或个人将地上建筑物出售或出租时，连同赁租来的地产就剩余使用年限再出租。

（四）地产使用权抵押市场。地产开发经营公司以及其它地产使用者将未到租赁期的地产使用权作为抵押品，借以取

得贷款、借款或作为其他经济合同的财产担保。

（六）地产使用权互换市场。地产使用者为了取得更符合使用目的和付费承受力的地产，在租赁期内相互交换原使用的地产。当互换地产的类级或赁租不等时，则以补差的形式来返还。

社会主义地产市场与资本主义地产市场具有本质区别。社会主义地产市场具有国家垄断性、产权限制性、宏观调控性和适度竞争性等特征。（1）地产征购市场具有高度的国家垄断性、计划性和产权运动的单向性。只有受国家委托的法定组织才能以买方主体在市场上出现，其征购土地的活动须经国家有关部门批准；土地产权只能由集体向国家单向转移，买方主体与卖方主体不能换位；土地征购价格受国家指令性价格调控。（2）地产批租市场的出租主体由国家授权的法定组织（如国家信托地产公司）独家垄断，承租主体则是各类作为独立经济实体的地产开发经营公司或房地产经营企业。这样，有助于垄断与竞争相结合，促使城市地产业尽快形成独立的经济部门。（3）地产开发租赁市场和房地产混合市场的主体是国有企业为主导的多种经济成分和经营者，地产使用权作为客体，不仅可以纵向流动，而且可以横向调剂余缺。这样，既能反映地产市场的供求状况，又有助于有效地利用土地资源，减少城市地产的闲置和浪费。（4）地产使用权抵押市场和地产使用权互换市场是以地产征购、批租、开发租赁、混合市场为基础派生的辅助性市场。这种辅助性市场可以促进地产的流转，减少地产积无和沉淀，有助于增强地产经营使用者的经济承受力。

实际上，社会主义多元化城市地产市场中的基本形式是

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com