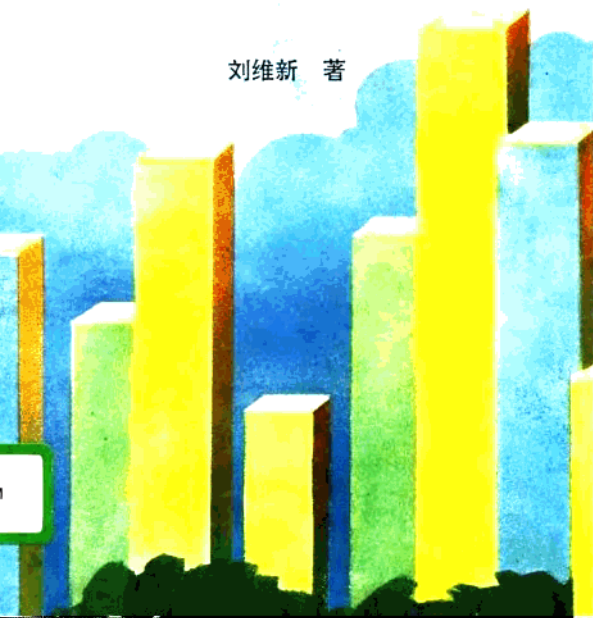


中国大地出版社

城市发展 土地利用与房地产

刘维新 著





上图：作者在珠海考察

中图：作者在作学术报告

下图：作者在美国华盛顿





上图：作者在报刊上发表的学术论文



下图：作者出版的学术著作

中国城市土地管理体制研究

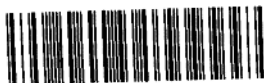
刘作新

中国城市土地管理体制随着经济管理体制的演变，而多次变更。研究土地管理体制的改革，必须研究各个时期土地所有制及其经济运行机制的变迁，所引起的土地管理体制的变革。也只有这样才能研究、探索土地管理体制的变迁规律，提出和建立适合中国国情的土地管理模式。

一、中国土地管理体制的历史沿革

1.1 奴隶社会与封建社会的土地管理。

① 中国奴隶社会的土地管理，是以奴隶主阶级国家所有制为基础的。奴隶制无始无终井田制^①。‘五十而贡，一夫授田50亩，以5亩之人缴公。殷代七十而助，收田制为九丘，每丘70亩，中界公田，其余8丘5亩授一家，公田由8家共耕，其入缴公，周代百



3 0084 1762 2

97
F299.21
18

作者简介

刘维新,男,1936年出生于河北省武强县。现任中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员,国家土地管理局科学技术委员会常务委员,北京农业大学土地资源系客座教授。中国城市经济学会理事兼常务副秘书长,中国投资学会城市建设研究会副理事长,中国房协建设金融专业委员会副主任委员。1980年以前从事科研管理工作多年,1981年开始从事城市经济、土地经济与房地产研究。曾参加中国社科院与世界银行合作的《中国城市土地有偿使用》课题及与美国公共管理研究所合作的《中国土地利用与管理》课题的研究,并承担过国家、部委、社科基金及中国社会科学院的一些重点研究课题。先后出版专著8部,其中主编两部:《中国土地租税费体系研究》,1994年,中国大地出版社出版;《中国昆山的崛起与可持续发展》,1995年12月,科学出版社出版;任副主编3部:《世纪之交的城市建设》,1991年,科学出版社出版;《广州的城市发展与建设》,1994年,中国社会科学出版社出版;《拉萨史》,1994年,中国社科出版社出版;合著3部:《社会主义城市经济学》,1986年,中国财经出版社出版;《中国房地产经济研究》,1991年,河南人民出版社出版;《房地产估价指南》,1993年,中国大地出版社出版。还编辑出版《城市土地有偿使用、经营与管理》、《城市土地价格与土地市场》、《城市发展战略》等书籍5本。

作者在学术研究上,以马列主义、毛泽东思想为基础,从实际出发,以现实经济中存在的问题为着眼点,尤其注重实地调查研究,十多年来,先后到国内的几十个城市作过专题系统调查研究;在同国外合作研究期间,还先后去过美国、英国、荷兰、加拿大、日本等一些国家的城市进行了调查。可以说,作者是以研究现实经济为主的,其著作和论文也多以理论与实际相结合,以进行案例分析研究为特征,可称为应用经济学研究,大多数研究成果紧扣现实经济生活中的实际。

北京图书馆
藏書

C 409599

从 1981—1995 年,发表学术论文、调查报告、研究报告、文章百余篇。其中,不少论文、著作荣获全国优秀成果奖、部委科技进步二等奖和优秀论文奖。

编者的话

该论文选,是中国社会科学院刘维新研究员多年从事城市发展、土地利用、房地产经济研究的精品,不仅具有一定的理论价值,也具有实践意义。为了让读者系统了解作者的研究思路、成果的价值以及对实际工作的推动和指导作用,我们选编了这部论文集。在选编时采取了依据论文发表的年份顺序进行选编的,并保留了原发表刊物的编者按语、转发通知等文字。读者可以随年限的延伸,看出作者对某一问题(领域)研究的逐步深入过程,还可以从中看出作者当时提出的一些理论观点,经过实践验证后的社会效应。读者不仅可以看出其研究的深度、观点的正确程度,还可以了解这些论文对实际工作的推动与指导作用。

本论文选是从作者已发表的一百多篇论文中精选出来的。其中的不少篇曾在国内外产生过广泛影响,有的观点被国家有关文件吸收,有的被国家土地管理局以文件或简报形式转发全国,不仅引起有关领导的关注,而且使实际工作者也很受启迪,尤其对土地管理工作起到了一定的推动作用。作者关于城市发展、耕地保护及其房地产与经济的关系方面的文章中的许多观点曾被不少报刊转载或摘登。作者许多独到的见解,曾引起争论和广泛的社会关注。

我所以要编选和出版刘维新研究员的论文集,不仅仅是他的论文具有理论价值与对现实的指导作用,更为重要的是,他以实际经济生活为基础,并从实践中提炼上升为理论的研究方法,以及高度责任感和以民为本,处处以中华民族长远利益着想的思想境界,可为年青学者提供参考和借鉴。刘维新研究员胸怀大志,40多岁才步入学术

研究领域,经过 16 年的艰苦卓绝的奋斗和努力,取得了丰硕成果,这与他为人耿直、正派,乐于助人的性格是分不开的。特别是他那种敢于坚持正义,维护真理的精神,令人敬佩。

刘维新研究员是我的老师,这部文集是我帮助刘老师汇编的。对我来说,这也是一次很好的学习机会。我相信,此书的出版对关心中国城市发展和城市土地利用以及房地产问题的读者会有很多启示的。

由于时间仓促和编者水平所限,本论文选难免存在一些不足之处,欢迎读者批评、指正。

编者:白益进

1996 年 4 月 8 日

目 录

· 城市发展部分 ·

城市性质与经济发展的关系	(9)
城市经济管理的特征	(19)
城市经济学在中国的兴起与发展	(27)
论中国城市化发展趋势、模式与特点	(31)
中国城市化模式的选择及其特征	(35)
提高管理水平是城市改革的重要内容	(40)
城市相关学科的交叉、渗透与区别	(47)
城乡融合是社会发展的必然趋势	(54)
城市政府经济管理职能的转换	(62)
对城市改造的大胆探索	(73)
天津市旧城改造的特色及其理论意义	(84)
论正确处理城市发展的原则与发展中的几个关系 ...	(94)
我国 90 年代城市发展趋势与对策	(101)
综合开发是实现城市现代化的有效途径	(110)
城市经济理论研究的回溯与前瞻	(114)

广州旧城改造的方式特色与问题	(123)
北京城市发展战略选择的几点思考	(131)

· 城乡土地利用与管理部分 ·

中国土地管理体制研究	(135)
从土地管理中的种种问题看强化土地管理 的必要性	(160)
我国城市土地及其使用结构	(168)
中国土地政策的历史沿革与发展趋势	(178)
我国乱占滥用土地现象禁而不停的原因及其对策	(187)
城市土地市场建立与发育的标志	(190)
广州土地管理的现状与问题	(195)
论城乡土地的统一管理	(202)
试论建立适合我国国情的土地管理工作机制	(212)
土地开发中的几个问题	(220)
城市土地出让与地产管理	(223)
试论城市土地资产的特点与管理	(228)
土地经济学与土地资产	(235)
土地租税费的关系问题与建议	(247)
土地租税费的内涵及其相互关系	(259)
试论土地租税费体系的建立与完善	(266)

建立科学的土地租税费体系	(271)
土地投机与投资的区别	(276)
论耕地保护与城市发展的关系	(278)
略谈土地管理与法制建设	(289)
关于土地产权制度的几点思考	(294)
“九五”期间我国土地市场趋势分析	(302)
北京市的耕地保护与城市发展	(308)
对保权收租的几点思考	(315)

· 房地产经济部分 ·

中国房地产业的形成与发展	(320)
论房地产与城市经济发展	(326)
中国房地产业的发展、问题与对策	(335)
论“炒卖”房地产的危害与对策	(350)
理顺产权关系发展房地产业	(359)
论房地产与经济的关系	(372)
论房地产、金融与经济的关系	(381)
我国房地产税制的思考	(391)
昆山土地出让与房地产特色	(405)
中国昆山的崛起与可持续发展	(411)
《中国昆山的崛起与可持续发展》的研究与写作	(427)

城市发展部分

城市性质与经济发展的关系

城市性质,是指城市的主要职能,即城市的个性、特点、作用和发展方向,也可称之为“城市的个性”。从经济学角度分析,城市经济的共性是聚集性、高效性和开放性。城市个性是城市经济共性存在基础。因此,确定城市性质,不仅直接关系到国民经济的协调发展,而且在我国城市化过程中具有深远意义。根据国民经济发展的要求,地区发展条件与特点,尽快确定城市性质,从而使全国各区域的城市发展既有各自特色,又有合理的分工,使城市在全国范围内有个比较合理的空间布局,以组成大、中、小相结合的城市网络,形成以中心城市为依托的城镇体系,并发挥城市在经济发展中的网络作用,是经济发展的客观要求。

一、城市性质的形成及其演变过程

在前资本主义时代,“城市连同属于它的土地,是一个经济整体”(《马克思恩格斯全集》第46卷上卷,第481页)。城市是“以土地财产和农业为基础的城市”,是“城市和乡村无差别的统一”(《马克思恩格斯全集》第46卷上卷,第480页)。这种情况,在我国古代尤为典型,因为自给自足的自然经济和封建土地所有权支配一切,城市在经济上很难有什么鲜明的个性。差异的形成是由于地理环境、种族、人口等自然状况的区别,以及统治阶级出于政治、军事方面的考虑而采取的政策措施。后来随着商业和手工业的发展,某些具有相宜的自然

地理环境和周围区域经济条件的城市才逐渐形成自身独特的经济部门,执行了为社会进行生产某类商品的职能、流通职能或对外交流的职能,从而才具有了自己明确的性质。例如,瓷都景德镇,粮食贸易中心的“四大米市”,海港城市泉州,丝织业中心苏州等等。

在中世纪晚期的西方(主要是西欧),由于城市自治权的取得,在城市高度集中了工商业行业,形成了和乡村自然经济对立的商业和手工业经济。这时“城市彼此发生了联系,新的劳动工具从一个城市运往另一个城市,生产和商业间的分工随即引起了各城市间在生产上的新的分工,在每一个城市都有自己的特殊的工业部门占据着优势。最初的地域局限性开始逐渐消失”(《马克思恩格斯全集》第3卷,第60页)。因而城市内部的分工、协作,以及城市之间分工、协作的规模和深度都大为发展,从而促进了城市性质的多样化和鲜明化。资本主义经济的发展,进一步促进了分工和专业化,形成了高度商品化的专业城市。这样的城市不是一个完全独立的经济整体,而是更加依赖于同其他城市和地区进行商品和劳务的交换。在价值法则的支配下,专业化城市对经济的促进作用,不仅表现在资本主义生产的限度内对自然资源的合理利用,产品成本的降低,而且更加发挥了经济协作的优越性,进而提高了社会劳动生产率。

自然地理位置、环境、资源等条件是城市定位的初始条件,它们之间的差异是影响地域劳动分工,因而也是影响城市性质形成和发展变化的自然基础,也是对城市性质最具经常性、稳定性的影响因素(除了巨大的自然灾变,例如大地震等而外),这是显而易见的。因为一个内陆城市无论如何也不会具有海上交通枢纽的性质,一个远离煤矿、油矿的城市也不会具有能源生产基地的性质。由于自然地理条件的变动幅度相对于社会、经济和技术等条件的变动幅度要小得多,所以对城市性质的影响具有很大的稳定性。城市性质的发展变化是在历史继承基础之上的,一旦城市在某一自然地理环境中定位,那么它此后的发展方向就始终要受着该地自然条件积极的或消极的影

响。

周围地域空间经济发展和需要的性质是城市性质和发展的又一重要影响因素。地处畜牧业地区和以京津唐为中心的农业、商业、工业及发达地区交界要冲的张家口，之所以有“皮都”美称，就是由于畜牧业地区以畜产品为主的经济性质，使该城可获得丰富的皮革原料；同时这种地域经济性质又必然产生以皮革换取日用工业品的需要。而京津地区经济的性质则具备满足这种需要的条件，这就逐渐形成张家口市的皮革加工和皮革贸易中心的城市性质。

由此可见，一定的自然地理位置、环境和资源的性质与一定的地域空间经济发展与需要的性质有机结合的结果，便形成了一个城市内部经济潜力的性质。这种结合只有在价值法则的“催化剂”的作用下才能实现，才能变为具有鲜明色彩的城市个性。

如同人类经济生活中早期的分工是自然分工一样，城市间的分工最初也仅仅与自然条件相联系，这是城市形成机制中的初始因素、原生因素，这和人类早期生产力低下，人们在选择自己生活、生产和其他经济活动的地点和方式的时候，不能不极大地受到自然地理条件的制约。但无论如何，这种制约作用的强度毕竟是随着科学技术的飞速发展而递减，因为后者在左右城市性质及其发展方向的诸因素中乃是最为活跃的。它的发展和工业的进步已在越来越大的范围内弥补着自然条件的不足，在越来越高的程度上打破着某些自然条件的限制。随着交通运输业的发展，随着产品的轻型化、小型化和新的合成材料的出现和广泛利用，以及信息化时代的到来，城市性质及其发展方向将更加接近于人们的规划意志，甚至人类现已达到可以设计一座海上人造城或太空人造城的地步。科学进步和工业发展以及自然条件的缓慢变迁，将使城市性质所依存的某些条件发生改变，被新的条件所取代，这样，由原有条件所决定的城市职能就会减弱甚至不复存在，而转化为新的职能，这就是城市性质的变异性。城市性质的相对稳定性和绝对的变异性总是按一定的时序而存在，因此，谈到

城市性质首先应该把客观上已形成的现有性质和主观规划中的性质加以区别,并对现状性质和合理与否作出科学评价,这就是深入认识城市性质问题对于社会主义现代化建设事业的实践意义。

二、确定城市性质的意义与经济发展的关系

我们是社会主义国家,过去实行的是计划经济,城市也是有计划进行建设的。改革开放以后,我国经济逐步向有计划的商品经济过渡。我国是一个世界大国,幅员辽阔,人口众多。建国以来,我国的城市有了很大的发展,由解放初期的 128 个,发展到 1983 年的 289 个,增加了将近一倍半;还有 2000 多个县城,10000 多个建制镇和若干新兴的工矿新镇;我国城镇人口约占总人口的 1/5。据 1983 年 230 多个城市的统计,工业总产值占全国的 74%,工业利润和税金占全国的 81%,工业企业职工人数占全国的 70%,高等院校在校人数占全国的 93%。城市不但是发展工业、商业、科学、技术、文教卫生事业的一个重要基地,也是社会物质财富和社会精神财富的生产基础,为全国的繁荣富强提供了有利条件,因此,城市规划、建设、管理的好坏,会直接影响到整个国民经济、社会的发展。但是,这些城市在地理位置、自然环境、资源条件、经济、技术基础以及历史、文化、风俗等各方面的情况又千差万别。因此,科学地确定每个城市的性质,明确其发展方向,充分发挥这些城市在国民经济中各自的作用,不仅是国民经济发展战略的客观要求,也是我国在实现城市化过程中必须解决的问题。

然而,在我国城市经济发展史上,由于历史的原因,或是由于人为的失误,造成了现有城市性质的诸多不合理现象,给经济的发展和经济效益的提高,以及城市在全国空间的合理布局带来不少问题。解放前,我国处于半封建半殖民地状态,沿海诸城市的经济大都是为了外国资本掠夺方便和为外国资本服务而发展起来的。由于外国资本和官僚资本的统治,政治势力的束缚,造成了东南沿海城市的

畸形的发展,同时使内地城市个性的发展受到严重压抑。仅以上海为例,1840—1894年,工业产值占全国同类产值的43.5%,1895—1913年,由于东北、华北、江苏等地的工业发展,上海的相对地位有所下降,但其工业产值仍占全国的17.84%。然而上海及其附近地区的矿产资源十分贫乏,既无煤,又无铁,有色金属更缺,即使是轻工业原料,如棉纺织业所需棉花和毛纺织业所需的羊毛大部分也依靠进口。而上海的产品则运销全国广大地区,既远离资源和能源产地,又远离产品市场。因此,上海的加工工业基地这个性质不能说是合理的。与此形成鲜明对照的是内地尤其是西北地区的城市尽管在资源条件和周围地区空间需要的性质上的潜在优势不亚于上海,但却由于自然经济的束缚并没有形成鲜明的个性。

全国解放以后,我们不仅很快地恢复了经济,并且开始了高速度的经济建设,同时开始学习和研究城市的规划、建设和管理。“一五”期间,城市的发展和建设是比较健康的,不仅对旧城市的畸形发展进行了初步改造,并且在内地逐步地建立了一批新的工业城市,根据新建城市的地理环境和特点,进行了科学的规划和合理的布局,工交基本建设和城市基础设施建设,与国民经济实力基本适应,比例也比较协调,经济效果也较好。但是,后来由于“左”的思想的滋长,急于求成,增长了盲目性,忽略了科学性。特别是在“由消费城市变生产城市”的口号影响下,不尊重城市的本身个性、特点,而盲目发展了一些与本城市性质不符的工业,造成了城市性质的混乱,使有些城市人口急剧增加,导致城市基础设施与经济发展、人口增长的失调,使国民经济受到损失,同时带来一系列城市问题。

由于经济管理体制上的部门分割、地区分割,加之受自然经济观的影响,都搞“大而全”、“小而全”,这不仅限制了商品经济的发展,而且也限制了城市间专业化分工和协作,制约了城市优势条件的发挥。而对于不具备发展某些客观条件的城市,却大力发展与本城市体制不符的工业,从而造成生产部门之间的不必要重复,致使人力、财力、