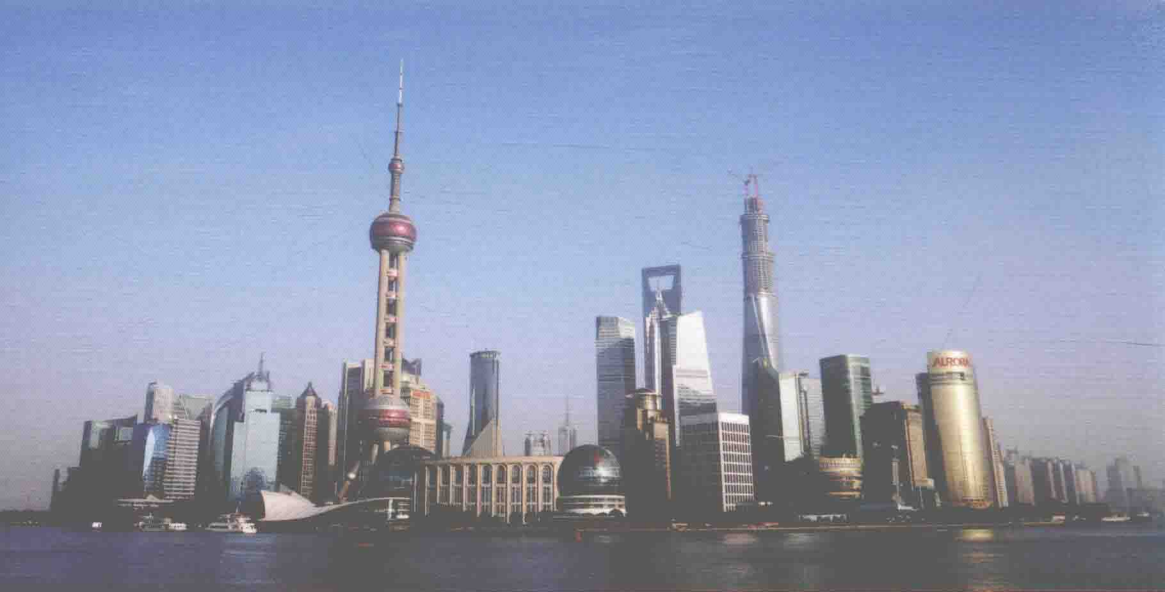




城市化与土地资本 空间配置

中国城市建设用地指标市场交易研究

魏劭琨◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

城市化与土地资本 空间配置

中国城市建设用地指标市场交易研究

魏劭琨◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城市化与土地资本空间配置:中国城市建设用地指标市场交易研究 / 魏劭琨著. -- 北京:社会科学文献出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1960 - 3

I. ①城… II. ①魏… III. ①城市土地 - 土地利用 - 指标 - 市场交易 - 研究 - 中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 306315 号

城市化与土地资本空间配置

——中国城市建设用地指标市场交易研究

著 者 / 魏劭琨

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 孔庆梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 173 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1960 - 3

定 价 / 69.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

中文摘要

中国城市化的快速发展导致城市对土地的需求不断增加。但是,当前我国建设用地存在严重浪费、效率低下、局部短缺等现象,以及土地资源区域之间、城乡之间不能流动,建设用地的计划指标管理等诸多问题,这些现象集中表现为我国土地资源的空间配置不均衡。我国土地资源空间配置不均衡的主要原因在于土地没有实现资本化,没有实现市场的充分流动,同时土地的流动也没有与人口流动结合起来。土地资源空间配置不均衡的现象已经严重影响到我国城市化的进一步发展。本书从我国建设用地空间配置不均衡的现象出发,通过分析我国建设用地空间配置不合理的经济原因和制度原因,为我国解决城市发展中的土地问题提供一定思路。

本书首先对土地资本化和土地在经济、城市发展中的作用进行了回顾和分析,比较系统地总结了城市发展过程中土地变化的作用和动力机制;同时从空间经济学的角度分析了土地资源在城市聚集过程中的动力机制以及作用。传统经济学认为土地在城市发展和聚集中是一种离心力,土地的不可流动性阻碍城市的扩大和生产要素的聚集。但是,本文在“中心—外围”模型的基础上增加了土地要素的流动,从而扩展了城市聚集的动力机制,最终得出结论:土地作为一种资本,应该实现充分流动;通过资本化,土地能够成为城市发展的向心力,推动城乡之间生产者和消费者空间均衡的实现,并通过土地资本的流动起到促进城乡发展和完善城市体系的作用。

改革开放以来,我国城市发展取得了巨大的成就,突出表现为城市



数量的不断增加、城市人口的快速上升和城市土地面积的不断扩展上。但是,随着我国城市化的进一步加速,未来城市发展对于土地的需求将会进一步加大,城市化带来的土地聚集效应逐步加强,因此应该给予城市发展足够的、合理的土地资源,加快城市发展的进程,提升城市聚集效应的发挥。但是目前我国建设用地存在两个问题,一是城乡之间建设用地空间配置不均衡,二是建设用地使用效率低下。而这些问题的根源在于我国现行的建设用地使用制度落后和不合理。改革开放以来,我国逐步建立了土地有偿使用制度,对于城市建设用地采取土地利用规划、城市建设用地管制和耕地占补平衡等政策。但是建设用地指标分配缺乏区域之间流动性的问题加剧了城市间土地资源的不均衡。

为了解决城市发展中的土地问题,我国很多地方政府积极探索,在现行土地政策之内,创造性地实行了多项土地使用制度改革,已经初步形成了有效调剂区域之间、城乡之间土地资源的区域性土地使用制度。其中,具有代表性的是重庆市的“地票”制度。但是,这些实验和改革还有很多缺陷和不足,主要表现为:建设用地流转依旧局限于区域内部,而没有扩大到全国;城乡之间建设用地流转没有考虑到农村劳动力的转移;建设用地流转还缺乏支持和交易平台;建设用地流转还缺少法律、法规的完善,存在很多设计上的问题;等等。

基于以上的研究,在土地资本化、土地发展权交易和“中心—外围”模型等理论基础上,本文提出解决我国建设用地问题的建议:建立全国范围内建设用地指标交易的市场机制,在市场化、资本化、全国化和流动性的原则下,结合人口的城市化,充分实现建设用地指标在城乡之间、区域之间的合理流动。

关键词: 建设用地指标 土地资本化 聚集经济

ABSTRACT

China's rapid urbanization increases the demand of urban land. But the urban construction land's spatial configuration is not unreasonable, mainly as urban construction land's spatial configuration is not balanced between city and rural area, and between regions. This phenomenon results the shortage of urban construction land more serious, and influence the future development of China's urbanization. In this paper, on the base of China's urban construction land shortage, it analyzes the economic reason and institutional reason of urban construction land shortage, and provide the suggestion of solve the land shortage in China's urbanization.

Firstly, this paper analyzes and reviews the land capitalization and the role of land in economy and urban development; more systematically summarizes the role and dynamic mechanism of land use change in the process of urban development; and analyzes the dynamic mechanism of land resources in the urban agglomeration process from the perspective of spatial economics. In traditional economics, the land is the centrifugal force in urban development, the non-mobility of land resource obstructs urban development and aggregation of product factor. But, this paper adds the land resource into the "Center-periphery" model, extends the dynamic mechanism of the urban agglomeration, and finally gets the conclusion: with the capitalization and securitization, the land resource can become the centripetal force of urban development, and can accelerate the urbanization.

Since China's reform and opening up, there is great development in urbanization, outstanding performs as the continuous increase in the number of cities, rapid increase in urban population, and the continuous increase in urban land area. But with the further acceleration of urbanization in China, the land



demand of urban development is more and more; the aggregation effort of land in urbanization is gradually strengthening, so it should provide sufficient land resource for urban development, increase the urbanization and promote the aggregation effort of land. But currently China's urban construction land has two problems: one is the shortage of urban construction land and the urban construction land's spatial configuration is not unreasonable; the other is the use sufficient of urban construction land is low. The reason is that the backward of the urban construction land system. Since the reform and opening up, China has gradually established the system of compensated use of land, and established the land use planning policy, urban construction land use control policy and balance as arable land policy. But there are more problems, such as the backward of urban construction land system, the unreasonable of urban construction land distribution, and the non-mobility of land resource between city and rural area and between regions. These problems aggravate the shortage of China's urban construction land.

In order to solve the shortage of urban construction land, many local governments have the reform in urban construction land system, and have some effect in balance the urban construction land quota between regions and between urban and rural area. Among them, the representative is the compensated use of urban construction land convert quota of Zhejiang Province, and "the land note" of Chongqing City. But these reform still have many defects and deficiencies, the urban construction land flow is still within the region, and not extent to the whole country; the the urban construction land flow between urban and rural area have not considered the transfer of rural labor; the urban construction land market transaction have not the transaction platform; the land law and policy still have problem, and so on.

With the above research, and on the base of Land Capitalization and Transfer of Land Development Rights, this paper gives the suggestion to solve the shortage of urban construction land: build the urban construction land exchange market, to make the construction land quota can be exchange between regions and between urban and rural area.

KEYWORDS: Construction Land Quota; Land Capitalization; Agglomeration Economy.

目 录

CONTENTS

第一章 导论	001
第一节 问题提出	001
第二节 研究框架和研究方法	006
第三节 创新之处和不足	009
第二章 文献综述	011
第一节 概念	011
第二节 文献综述	015
第三章 加入土地流动的空间均衡模型	036
第一节 克鲁格曼的“中心—外围”模型	036
第二节 基于土地要素的“中心—外围”模型构建	040
第四章 中国城市化与建设用地变化	054
第一节 中国城市化现状及未来土地需求	054
第二节 中国城市土地利用分析	074
第三节 小结	087
第五章 中国城市化进程中的建设用地制度	091
第一节 中国城市建设用地制度	091
第二节 中国集体建设用地制度	099



第三节	现行建设用地制度存在的问题	111
第四节	现行建设用地制度的效应分析	115
第六章	建设用地指标交易的探索	118
第一节	城乡建设用地增减挂钩	118
第二节	建设用地指标市场交易	127
第七章	建立建设用地指标交易市场的政策建议	141
第一节	建设用地指标交易市场对我国的意义	142
第二节	建立我国建设用地指标交易的市场体系	145
第三节	土地制度的创新	152
第四节	其他制度改革配套	156
参考文献		160

第一章 导论

第一节 问题提出

一 研究背景

城市化是一个由农业为主的传统乡村社会向以工业和服务业为主的现代城市社会逐步转变的历史过程，具体包括人口职业的转变、产业结构的改变以及土地和地域空间的变化。目前，我国的城市化突出表现为两个方面：一方面，城市化的快速发展导致大量农村劳动力向城市转移，城市人口快速增长；另一方面，承载不断增长的城市人口的区域空间需要不断增长，即城市区域面积要不断增长，这就需要将农业用地转化为城市建设用地。在这两个过程中，都必须以土地作为依托；土地在城市化进程中扮演着非常重要的角色，不论是人口的集聚、产业结构的规模化和调整、基础设施的建设等都需要通过土地资源的合理配置得以实现。因此，构建完善的土地制度，促进土地合理、高效利用，是关系到我国城市化健康、合理发展的关键。

但是，随着中国城市化的快速发展，很多制约城市发展的因素凸现出来。尤其是作为生产要素的土地，更是成为制约我国城市化进一步发展的瓶颈，集中表现为城市建设土地的供给不足、土地使用效率低下、土地资源配置不均等。未来，要加快中国城市化的速度，提高中国城市



化的质量，保证城市化对中国经济再次腾飞、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴起到关键作用，需要对土地问题进行深入研究。如何才能在保护耕地的前提下，既能保障城市化发展所需的建设用地，又能够提高土地使用的效率，还要与我国城市化发展的方针相符合。这样的研究对于未来中国的发展具有重要意义。

我国经济快速发展，各种制度不断健全，经济一体化、市场一体化、产业一体化，同时也带来人口的一体化，在这样的背景下，作为城市化重要推动力的土地也应该实现一体化。实现土地的一体化，一方面，可以实现土地资源本身的整合和使用效率的提高；另一方面，也可以配合其他资源的一体化从而实现整体经济、社会的协调发展。

目前我国土地资源的使用过程中还存在很多问题，影响了我国土地资源的一体化进程。这些问题主要表现为以下几个方面。

第一，土地没有实现资本化。土地是一种重要的资本，通过土地的资本化，可以实现土地的充分流动和自然增值，带来社会财富最大化。改革开放以来，我国对土地产权制度和使用制度进行了改革。农村实行了家庭联产承包责任制，将集体土地的所有权和使用权分离；在城市开始对国有土地实行有偿使用，并实行土地使用的市场流转和转让。这些都是土地资本化的具体形式，是逐渐唤醒“沉睡资本”的必要步骤。正是当时的土地资本化，以及土地资本化产生的红利，才带动了我国 30 多年的经济快速发展。但是，我国的土地改革依然留下了很多问题：城乡二元的土地制度始终没有得到改变；国有土地的使用依然存在较强的计划色彩，比如土地的行政划拨和出让方式中的协议出让；国有土地一级市场的政府垄断；集体土地转变为国有土地的征地制度；集体建设用地不能进入市场；等等。以上诸多问题，已经成为制约我国土地资本化进一步发展的重要障碍，给土地浪费和低效使用留下了空间。

第二，土地没有实现充分流动。土地作为一种重要的资源，只有实现充分流动才能实现土地价值的最大化。虽然土地是一种不可流动资源，在我国土地指标的方式下，通过市场机制，可以实现土地使用

权、经营权、发展权等的流通,从而实现土地使用效率最大化。但是目前,我国土地制度相对落后,制约了土地资源(要素)的流动,限制了土地资源的合理配置。主要表现在两个方面。一方面,城乡二元分割的土地所有制,造成城乡之间建设用地市场的分割,从而导致农村集体建设用地不能直接进入市场,填补城市建设用地的不足,也不能让农村参与到城市化利益的分享中来。另一方面,目前我国法律和国土部门政策限制了城市建设用地指标的跨区域流转,这就人为地割裂了我国区域之间的土地市场。这种地方分割的局面造成城市化水平较高地区建设用地指标严重短缺,而城市化水平较低地区建设用地指标存在富余。建设用地指标在空间上分布不均衡,导致土地资源(资本)使用效率的低下。

第三,土地流动没有与人口流动结合起来。城市化是一个多要素共同集聚的过程,包括人口的聚集、土地的集中、产业结构的改变和地域空间的变化等。其中,人口的集聚和土地的集中又是紧密结合、同步发展的。因此,土地制度的设计一定要保证把土地的城市化与人口的城市化结合起来。当前我国城市化过程中,土地和人口的城市化都保持了较快的增长速度,但是土地的城市化和人口的城市化是脱节的,进城农民无法享受到土地城市化所带来的收益。这具体表现为我国城市化中存在“半城市化”现象:2016年中国城镇化率是57.35%,而户籍城镇化率只有41.2%,这意味着有16.15%,即2.23亿生活在城镇里的人没有城镇户口,无法享受城镇居民待遇,而且这一数字近年来还在不断增长。这就是中国城市化进程中特有的现象,这是人口城市化与土地城市化脱节造成的。这种现象与城市化形成截然相反的局面,严重影响我国城市化的质量。如何解决这一问题,使这部分人真正成为市民,同时又能合理解决这部分人的农村土地问题,对于我国城市化的进程是一个重要的挑战。

以上问题的产生,主要根源在于我国土地制度的不合理,尤其是我国建设用地采用指标计划管理的方式,对土地资源的配置产生影响。

①建设用地指标的计划管理造成土地使用效率的低下。建设用地实行计



划指标管理分配难免会存在不公平、不合理的现象，不能根据各地区土地使用效率的高低来进行分配，就会造成需要发展的地区得不到足够的建设用地指标，而发展较慢的地区获得指标多于实际发展的需要。②建设用地指标的计划管理造成我国城市土地扩张和城市蔓延。建设用地指标制度的出现，是为了限制城市发展的速度，保证城市合理发展。但是在实际操作过程中，却没有产生应有的效果。很多城市为了发展，拼命追求各种建设用地指标，甚至违法占用耕地。不仅降低了土地的使用效率，还给城市经济、文化、交通等带来严重不良影响。③城市建设用地指标制度的存在，造成城市发展的“唯指标论”，造成只有获得指标才可以发展的错误观念。很多城市的建设都与建设用地指标挂钩，因此纷纷“跑步进京”来获取土地指标。

总之，建设用地指标的计划管理体制，不是一种市场行为，目前土地市场不是一种全国性的土地市场，也没有实现城乡之间的充分合理配置，客观上造成了区域之间土地市场的分割和发展失衡。同时，也造成部分地区建设用地短缺，部分地区土地资源浪费，短缺与浪费现象并存。而且还给我国经济、社会带来不良影响，影响了我国城乡之间的协调发展，影响了我国区域之间的协调发展，也影响了我国城市体系的合理构建。因此，研究土地资本空间配置以及我国现行建设用地制度，对解决城市化过程中土地资源配置不均衡的问题具有重要的现实意义。

二 研究意义

针对我国土地制度和建设用地现状，本书建议应该充分实现土地的资本化、市场化、全国化和流动性。土地作为一种资本，应该实现充分流动；只有充分流动的土地资源，才能发挥其资本的最大效用；同时，土地资本的流动能够促进城市的聚集和城乡协调发展。

改革开放以来，我国实行土地的有偿使用制度，对土地使用从无偿、无期限、无流动性转向了有偿、有期限和有流动性，极大促进了土

地使用方式的完善和使用效率的提高,增强了土地对我国经济社会发展的促进作用。可以说,这就是一种土地资本化和市场化的过程,当时的土地资本化,以及土地资本化产生的红利,推动了我国 30 多年的经济快速发展。

未来我国加速经济发展和城市化进程,需要对制约土地资本化的制度障碍进行改革,充分实现土地的资本化、市场化、全国化和流动性。

(1) 土地资本化、市场化、全国化和流动性有利于促进我国土地资源优化配置和土地资本合理流动。经济的发展是土地、资本和劳动力三者相互作用并结合的过程。我国属于发展中国家,劳动力资源丰富且成本较低,劳动力的供给近似于是无限的。这样,我国的经济发展主要是依赖土地资源和资本的结合,其中一个重要的方面就是土地资源通过市场交易实现流动和增值,即土地资产实现资本化。在土地资本化的过程中,土地需要与其他生产要素相结合,而土地资源和其他生产要素(资本)等的结合,就是资源的配置过程。

(2) 土地资本化、市场化、全国化和流动性能够加速我国城市化的进程。目前,我国正处于城市化的加速时期,城市发展需要大量土地资源作为保障,同时城市发展也受到土地资源的限制。实行土地资本化、市场化,可以通过市场机制充分调动全国土地资源,将土地的资本属性充分发挥出来,不仅可以实现土地资源使用效率最大化,也可以通过土地价值的发挥来推动土地资本在城市间的合理流动,推动城市化的发展。

(3) 土地资本化、市场化能够促进我国农村的发展。土地资本化可以实现土地的资产化和财富化,增加农民的收入,也能够增加社会总资本,从而起到刺激经济和相关产业发展的目的。不仅有利于农村的快速发展,还能有效推动整个社会经济发展。

(4) 土地资本化、市场化能够推动我国金融业的发展。土地资本化能够极大增加我国社会总资本的存量,从而推动我国金融业的较快发展。随着农村土地使用权流转政策的放开,土地市场化的落实本身就会产生巨大的金融发展空间。目前我国城市与农村的土地资本非常丰富,



如果再加上土地资本的乘数效应，土地资本所带来的资金数额将会非常庞大，足以支撑我国经济高速发展很长时间。而且中国土地资本化的发展必然能够推动我国金融体制改革和加快发展。

(5) 土地资本化、市场化、全国化和流动性能够解决我国城市化进程中土地与人口协调发展方面的问题。建立全国范围内建设用地指标的交易市场，有助于根据人口的分布情况来有效调节城乡之间、区域之间土地资源的流动，同时还有助于建立起一套合理的补偿机制，实现农村、农民对城市化收益的分享。

因此，在此基础上，为了解决我国城市化和工业化过程中的土地问题，实现城乡、区域协调发展，本书通过从土地经济角度、空间角度的分析来研究我国目前城市化进程中城市建设用地制度存在的问题，希望能够建立一套新的土地市场机制来充分调动土地资源在全国范围内、空间范围内的合理流动，从而实现土地的资本化、市场化、全国化和流动性，同时要建立合理的补偿机制，实现土地流动与人口流动的协调发展。

第二节 研究框架和研究方法

一 研究框架

本书将围绕土地资本化、土地在城市发展中的作用，结合城市化发展的过程，研究当前形势下我国城市化发展对于土地资源（建设用地）的需求及配置机制。

第一，本书指出在城市化快速发展的背景下，我国城市化过程中存在建设用地资源没有实现资本化、没有实现充分流动、没有与人口的流动相结合等问题，这些问题导致我国区域间发展不平衡、城乡间发展不平衡和城市体系发展不合理。本书进一步提出我国未来城市化发展对土地资源提出的新要求：实现土地要素的资本化、市场化、全国化和流动性。

第二，本书从理论角度来总结和概括土地对于经济发展和城市发展

的作用,并具体通过国内外研究文献,来进一步指出土地推动城市发展的角度和动力机制,以及我国建设用地的现状、问题和诸多学者的研究进展;并从理论的角度指出我国建设用地需要实现资本化、市场化、全国化和流动性。

第三,本书从空间经济学的角度构建一个土地推动城市聚集的模型,在“中心—外围”模型中增加生产过程中的土地要素变量,分析土地要素的投入对于其他生产要素在城乡间流动的影响,以及城市发展的动力机制。借此得出结论:土地作为一种资本,应该实现充分流动;通过资本化和证券化,土地能够成为城市发展的向心力,推动城乡之间生产者和消费者空间均衡的实现;土地资本的流动,能够促进城乡发展,完善城市体系。

第四,本书从建设用地使用现状和建设用地制度来研究。目前我国建设用地的问题突出表现为土地资源短缺,现行的土地供应制度已经不能够满足我国城市快速发展的需要;同时,我国还存在建设用地使用效率低下,土地供给结构不合理,城乡二元土地制度导致城乡集体建设用地不能流动,建设用地指标区域之间不能流动等问题。本书将通过大量数据和实际案例来对此进行分析和说明。

第五,本书对我国各地在建设用地交易流转方面的探索和实践进行具体分析,来说明当前我国各级地方政府在推动城市建设用地制度创新上的优点和缺点,并进行比较分析和案例分析。

第六,本书在以上分析的基础上,提出解决我国城市发展中土地资本(建设用地指标)空间配置不均衡问题的政策建议;在土地发展权和土地指标配额管理的基础上提出构建我国城市建设用地指标全国范围流转的交易机制。希望借此能够实现我国土地的资本化、市场化、全国化和流动性,以满足城市化发展对于土地要素和土地资本的需求。

二 研究方法

本书以空间经济学、城市经济学的理论和方法为指导,通过构建土



地要素推动的“中心—外围”模型来研究土地要素对于城市发展的影响机制与作用,进而研究我国城市化进程中土地资本配置(建设用地指标流动)的问题。

本书主要应用理论分析与实证研究相结合的方法,以理论分析为主,以实证分析为辅;定性分析和定量分析相结合,以定量分析为主,定性分析为辅。

1. 理论分析与实证研究相结合

本书对土地经济理论进行了梳理,总结了传统经济学和空间经济学对于土地在资源要素聚集中的作用机制,通过阅读大量文献对土地推动城市发展进行了较为细致的理论分析;同时,通过一定的实证研究,分析了我国城市建设用地使用效率低下和配置不均衡的现象,为本书进行深入研究奠定了基础。

2. 定性分析与定量研究相结合

本书采用定性方法分析城市化进程中城市发展、人口集聚和产业聚集对于土地利用的影响。同时,使用定量分析的方法对我国建设用地发展情况、使用效率情况,以及建设用地短缺、空间分布不均等问题进行综合分析评价。

3. 对比分析方法

在城市化发展过程中,我国各省份对建设用地指标进行了研究,提出了具有各地特色的建设用地制度创新机制。通过分析各省份的创新方法和经验,本书取长补短,充分结合我国的基本国情来构建适合我国的土地使用制度。

4. 制度分析

经济制度对于经济活动中当事人的行为和资源使用具有重要的影响意义。土地制度也不例外。因此,本书从现行的土地法律、法规和政策等方面分析我国城市化过程中建设用地的配置与使用情况。

5. 案例分析

我国部分地区在城市建设用地使用制度上已经进行了有效的改革和尝试,目前已经基本取得较好的成果;2015年以来,我国也开始在 33