

浙江省哲学社会科学重大课题丛书

CHENGSHI FAZHAN
ZHONG DE TUDI ZHIDU
YANJIU

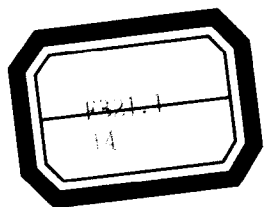
城市发展中的土地 制度研究

浙江省哲学社会科学规划办公室◎编

中国社会科学出版社

浙江省哲学社会科学重大课题丛书

浙江省哲学社会科学规划办公室编



城市发展中的 土地制度研究

黄祖辉 汪晖 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展中的土地制度研究/黄祖辉、汪晖著. —北京: 中国社会科学出版社, 2002.11
(浙江省哲学社会科学重大课题丛书)
ISBN 7-5004-3720-X

I. 城… II. ①黄… ②汪… III. 城市化—土地制度—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 094724 号

责任编辑 曲弘梅
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720
电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.casspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2002 年 11 月第 1 版 印 次 2002 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×980 毫米 1/16

印 张 15.25 插 页 2

字 数 227 千字 印 数 1—1500 册

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总 序

江泽民同志今年4月28日在中国人民大学考察工作时的讲话中，希望我国广大哲学社会科学工作者“深入改革开放和现代化建设的实践，努力对全局性、战略性、前瞻性的重大课题作出科学的理论回答，尤其要注重对人民群众创造的新鲜经验进行科学总结和理论概括，不断深化对当代中国经济社会发展规律的认识，为党和政府的决策服务，为改革开放和现代化建设服务”。这是“三个代表”重要思想在哲学社会科学领域的具体化，是繁荣发展哲学社会科学事业的重要指导思想。

近年来，浙江省广大哲学社会科学工作者更加自觉地坚持以深入研究重大现实问题为主攻方向，进行社会调查和课题研究，积极主动地为经济和社会发展全局服务，为党和政府中心工作服务，取得了明显的社会效果。其中，省哲学社会科学规划“九五”、“十五”课题和省社联重点课题，每年都有70%研究现实问题，有效地发挥了哲学社会科学研究的导向作用。

浙江省哲学社会科学研究工作坚持创新，与时俱进。2000年10月，我省哲学社会科学领导小组第一次组织了重大研究课题面向全国公开招标。这次招标，坚持以研究重大现实问题为主攻方向，课题都是我省实施国民经济和社会发展“十五”计划过程中需要解决的重大问题，在有关部门领导和专家的反复讨论的基础上提出课题，分送省委、省政府领导审定，最后由省委书记张德江同志确定了研究重点。

公开招标得到了省内外社会科学工作者的广泛关注和热情参与。在129位申报课题的负责人和首席专家中，具有正高级职称的专家占了80%以上，主持过国家及省部级课题研究的也占了80%以上。各课题组都由高等院校、科研部门的专业人员与实际

工作部门的同志联合组成，有不少课题是多学科共同攻关。中标者中有不少来自外省的专家，体现了公平竞争，体现了哲学社会科学研究“不求所在，但求所用”的人才使用组织原则，体现了社科学研究机制的创新。立项的10个课题就是从这些优秀的申报方案中筛选出来的。

各中标单位将立项的重大课题作为本单位重点科研项目，加强对课题研究工作的领导、协调，及时帮助解决课题研究中出现的问题，并在人力、物力、财力和时间等方面给予课题组必要的支持，保证了课题研究正常进行。课题承担者按照招标单位要求，做了大量的调查研究，在此基础上进行了理论概括，提出了解决问题的思路和具有可操作性的对策和建议，并且根据招标单位和评审专家的意见作了认真的修改和补充，形成了这批成果。

毛泽东同志说过：“如果有了正确的理论，只是把它空谈一阵，束之高阁，并不实行，那么，这种理论再好也是没有意义的。”促进哲学社会科学研究成果的应用，是哲学社会科学研究不可或缺的重要环节，也是当前哲学社会科学工作中亟待加强的一个方面。研究现实问题的理论成果更是这样。这批招标课题的成果，一部分已经被有关部门采纳，有些已经被吸收进省委、省政府的有关文件和政策法规，但还有一部分尚未得到充分利用。因此，省哲学社会科学领导小组决定将这批成果汇总出版，以扩大它们的社会影响，取得更大的社会效益。希望各有关部门和单位重视并充分利用这批研究成果，为建设经济强省、教育强省、科技强省和文化大省服务，为建设数字浙江、信用浙江、绿色浙江服务。各新闻媒体也要重视和加强对哲学社会科学研究成果的宣传，更好地为解放思想和统一思想服务，促进哲学社会科学知识的普及，推动研究成果的转化，使哲学社会科学研究更好地为全面推进社会主义现代化建设服务。

陈敏尔

2002年10月16日

专家评审意见

本课题的研究对于浙江省乃至整个国家的土地制度改革具有重要的理论和现实意义。研究工作在全面、系统地回顾浙江省城市化历程并对目前城市发展水平进行评价的基础上，得出快速的工业化并没有有效促进城市化进程的重要结论。本项研究在研究方法上除采用了先进的数据和图形分析等科学手段外，一个重要的创新之处就是将农地、农村非农用地及市地三者结合起来研究，将土地所有权、土地市场管理及城市发展规划和城镇体系结合起来研究。研究的涉及面广、层次深，提出的制度性矛盾和问题覆盖面宽，在此基础上提出的关于土地制度改革的建议具有很强的针对性和政策意义。研究已经提出，土地收益分配制度实际上影响土地制度安排方方面面的根本性因素，因此，应当在农地、非农（农村）用地及征地制度方面紧紧围绕如何保障农民基本权益进行更为突出重点的研究，这对于促进城乡协调发展，逐步消除二元结构、形成城乡一体化的就业、住房及社会保障体制具有重大意义。这是我在现有的土地制度研究成果中所见到的最系统、最全面、最有创新性的一项研究成果。

评鉴单位：国务院发展研究中心

评鉴者：陈锡文

2002年9月29日

专家评审意见

在迅速进行的工业化过程中城市化相对滞后，是中国经济结构转变中的一个非典型化特征。从土地制度的视角对沿海发达并且市场化程度较高的地区——浙江省城市化水平进行考察，具有重要理论价值和政策意义。报告对全省城市发展水平进行评价，得出浙江省快速工业化并没有导致较高的城市发展水平的结论，结论既有共性又具有浙江省特点。

报告采取了规范分析与实证分析、静态分析与动态分析，以及全面调查与个案研究相结合的研究方法，使用了先进的计算机技术，具有研究手段上的先进性。报告通过土地成本对企业选址的推进模型解释了要素难以向城镇集聚的原因；论证城市发展中的“计划失灵”现象成因；分析了城郊土地黑市的形成以及土地利用效率的低下；分析了农地租期、正规合约与农地价值之间的关系。并在以上分析的基础上，提出了系统的土地制度改革方案 and 对策。

本课题的研究过程和报告写作规范，结论科学、客观，结构严谨，完成了预期的研究目标。我认为这是一项优秀的研究成果，值得理论界和政策部门给予高度重视。

评鉴单位：中国社会科学院人口与劳动经济研究所

评鉴者：蔡 昉
2002 年 10 月 8 日

专家评审意见

在课题的名称下，研究所针对的主要是浙江的案例，从所提供的研究报告来看，该研究是基于详细的文献综述和大量调查而完成的。从研究所使用的方法来看，研究者对经济学的理论及技术均有相当的基础，有了这样的基础和分析工具，该研究所做的分析及结论值得政策决策机构重视。这样的项目研究是我们社会科学研究所提倡的，也是政府机构希望参考的研究报告，是相当有参考价值的报告。

我尤其欣赏本研究对于城市用地管理体制与寻租之关系的深入剖析，欣赏本研究对农地制度的现行安排的实证分析，这些研究有助于推动我们对中国土地制度改革实质的认识水平，有助于寻找解决土地所有权结构变迁及城市化进程速度的根本方式。

评鉴单位：复旦大学 韩国庆元大学

评鉴者：张军
2002年9月27日

专家评审意见

本课题抓住城市化中非常重要的资源——土地的制度安排对城市化进程及其三农问题的影响进行立项研究是非常及时和必要的，这对正在加速推进城市化的浙江来说具有特别重要的现实意义和理论意义。课题研究从城市化与三农问题存在密切相关性的立论和多方位的研究视角出发，确立了新颖完整的研究框架，并从城市化中最复杂的制度安排——土地使用制度入手对相关的土地规划、土地收益、土地管理、土地产权、农地制度等进行系统和综合的分析，这种设计使得课题取得了众多的系列性的研究成果。

课题组在研究方法上也进行了刻意的创新，把规范分析与实证分析、静态分析与动态分析、全面调查与个案研究有机地结合起来，并引入先进的计算机计算技术，使课题研究结论具有很高的科学性和可信度。研究报告最后提出的以促进我省城市化健康发展为目标的土地制度改革方案和对策建议，具有非常强的针对性，能为正在进行的改革提供理论支持和可供选择的方案。

课题成果最大的创新点在于把研究框架思路创新与研究方法的创新结合起来，是研究获得多项成果，具有多方面的借鉴指导意义，从而使这一课题研究达到全国同类研究的领先水平。

鉴定人

浙江省农办



2002年10月10日

摘 要

在过去的二十多年中,中国改革开放政策导致了快速的工业化,但是城市发展却相对滞后,即使在经济较发达的浙江省等沿海地区也是如此。针对这一现象,学术界从不同的学科角度提出了解释。但是还没有从土地制度的视角对此加以系统地研究。本报告通过细致的文献综述和大量的调查,以浙江省为例,围绕着城市发展中的土地制度问题展开了以下的工作:

第二章综述了城市发展与土地制度的理论溯源与研究进展。首先回顾了城市发展理论,包括比较利益、生产专业化和规模经济引起的城市发展,生产与需求引起的城市化理论,以及刘易斯的两部门理论。其次综述了社会学界、经济学界对土地制度、中国城市发展问题的研究进展。

第三章给出了本报告的研究背景,回顾了浙江省城市发展的历程,阐述城市发展现状,总结了城市发展路径,并对目前城市发展水平进行评价,本报告的结论是快速的工业化并没有导致较高的城市发展水平。

第四章首先分析了传统城市土地使用制度在城市用地效率、功能布局以及环境品质方面对城市发展的影响。接着分析了城市土地使用制度改革对城市发展在土地市场、资本集聚方面的促进作用,指出了现行城市土地使用制度由于在供地方式市场化改革、存量土地使用制度改革等方面相对滞后,城市土地配置效率低下、城市环境品质较差以及布局混乱的局面还没有得到彻底改变。通过建立土地成本推进模型解释了现行集体非农建设用地使用制度与城市化滞后之间的关系,该模型同时可以说明,集体非农建设用地使用制度改革将对企业选址决策进而城市化的影响。这一章还讨论了在企业改制中土地使用制度改革的公平与效率

问题。

第五章通过引入厂商行为理论模型,分析了土地收益分配制度变迁对土地成交量、土地的价格以及城市更新的影响,并讨论了土地税费转嫁问题及其对城市经济的影响,总结了不同用途的城市土地的供给弹性及其对成本变动的反应。通过引入税费对土地开发时机的影响模型,建立了土地收益分配制度与城市土地开发的时机、城市更新速度以及土地配置效率、土地黑市之间的逻辑关系。

第六章通过两个具体的规划案例证明了现行土地规划制度存在的“计划失灵”现象。通过对具体规划过程的分析,探求经济不确定性及市场功能不健全、行政干预、部门协调是“计划失灵”现象的成因。

第七章首先分析了土地管理体制不顺引发的土地权属管理、土地市场管理、“两个规划”协调等问题对城市发展的阻碍,论证了寻租与土地管理体制不顺之间的关系,指出我国财政体制中预算外资金占财政收支重要组成部分的特点为寻租提供了可能。本报告认为改革具有的“非帕雷托改变”性质是土地管理体制不顺问题长期得不到解决的原因,而示范效应、强制改革可能是渐进加以解决的途径。

第八章首先指出了经济体制改革暴露了形成于计划经济时代并沿用至今的土地征用制度,部分导致了城郊土地黑市的形成以及土地利用效率的低下。其次,通过对现行法律体系和征地补偿方法的分析指出制度的弊端主要在于征地权滥用和征地补偿不合理,分析了征地补偿机理和征地活动对土地利用的外部负效应导致的损失。与此同时,本章进一步分析表明征地补偿不合理导致的农民抗争以及长时间讨价还价增加了延迟成本和交易费用,降低了征地效率。另外,以低补偿费用取得土地,可能会降低土地利用效率。

第九章首先指出现行农地制度的安排提供不了农村剩余劳动力彻底放弃土地、迁居城镇的激励结构。然后分析了农地租期、正规合约与农地价值之间的关系,结论表明长期的规范的农地租赁则会提高租入者的支付意愿和出租者的要价,土地租金要远高于短期租赁、缺乏正规合约的情况。在此基础上,本章提出如果

培育一个农地长期租赁市场，将会提供通过长期出租农地筹集进城资金的激励结构，这有助于农业劳动力的转移和城市的发展。

第九章是结束语，首先对全文加以总结，提炼了全文主要结论，然后根据在前面几章对城市化进程中土地制度的分析基础上，提出了相应的政策建议。最后对未来的后续研究进行了简短的展望。

关键词：城市化 土地制度 土地使用制度 土地规划制度
土地收益分配制度 土地管理体制 土地征用制度 农地制度

Abstract

In the past 20 years, China's reform has accelerated industrialization. But when compared with the rate of industrialization, even in some provinces along the coast such as Zhejiang where economies are more advanced than other provinces, it has not achieved a corresponding rate of urbanization rate. Although some researches tried to explain this phenomenon from different viewpoints, there is no effective explanation from the perspective of land system. Based on the existing literatures and investigations, and using the case of Zhejiang province, this paper discusses the issue of land system in the urbanization as the followings:

In chapter 2, the theoretic sources and research progress of urban development and land tenure are discussed. Firstly, this chapter reviews the literature on urban development, including the theories of urban development derived from comparative advantage, specialization of production, and economy of scale; urbanization theories derived from production and demand, and Lewis' s Two - Sectors - Model. After that, this chapter discusses the research progress on Chinese urban development and land tenure issues. Finally, research progress of land tenure and urban development in china are summarized.

In chapter 3, the research background of this paper is presented. Firstly, in the case of Zhejiang province, the process of urban development is reviewed, and the current status of urban development is described. Secondly the path and level of urban development is discussed. Finally, based on the analysis, this chapter presents that the high rate of industrialization has not resulted in a corresponding rate of urbanization.

In chapter 4, the author analyzes the impact of urban land use effi-

ciency; functional zoning and environment quality affected by the traditional urban land use system on urban development. Although the reform of urban land use system has resulted in the land market which accelerated urbanization, the low distribution efficiency of urban land, urban environment quality and spatial location have not been improved due to the lag of reform on land supply system and use system of the current reserves of urban land. In order to understand the logistic relationship between the collective land use system and the lag of urbanization, this chapter presents a land - cost - push model which can also explain how the reform of collective land use system changes individual rural enterprise location decision to accelerate urbanization. The efficiency and equity of land use system reform in the process of State - owned Enterprise Reform are also discussed.

In chapter 5, the author analyzes the impact of land benefits distribution system on land transaction, land price and urban renewal. Then the paper discusses the shifting and incidence of land taxes and fees, and also its impact on urban economy. The supply elasticity of urban land of some usage and its reaction to cost change are also discussed. This chapter presents a model to understand the impact of land taxes and fees on the optimal timing of land development, and the results of theoretical and empirical studies on the logical relationship among land benefits distribution system, optimal timing of land development, urban renewal, land distribution efficiency and land black - market.

In chapter 6, the author proves the existence of plan failure in the current land planning system by using two land planning cases. Through the detailed analysis on the planning process, the author can come to some conclusion that the reasons for the plan failure phenomena are uncertainty of economy, market failure, administrative intervention, and lack of coordination among some government agencies.

In chapter 7, the author begins with the analysis on how the conflicts caused by current land administration system in administration of land utilization certificates, land market, and "Two - Planning" (coordination between land utilization planning and city planning) hinder the urban development. Then this chapter studies on the logical relationship between

rent - seeking and land administration system. The conclusion is very clear: the characteristic of extra - budgetary revenue in China's fiscal system provides the possibility of rent - seeking which led to the conflicts among the government agencies concerned. The author believed that the nature of Non - Pareto - Change in the reform process is the reason why the problem of current land administration system hasn't been solved in the long term. The possible solutions for this problem are the demonstrative effect and forcible reform.

In chapter 8, the author argues that China's Economic Reform disclosed the fact that land expropriation system which was built and developed in the times of planned economy partly led to the formation of land black - market in the suburban area and the low efficiency of land utilization. Based on the analysis on the current legal system and the compensation mechanism of land expropriation, the author demonstrates that the major defects of the current system are abuse of eminent domain and unreasonable compensation for land expropriation. In current system, the loss of the external negative effect caused by land expropriation is ignored. In fact, the investigation proves that the farmers' protest caused by the unreasonable compensation for land expropriation and ceaseless bargain increase the postpone cost and the transaction cost, therefore, reducing the efficiency of land expropriation. In addition, low compensation to obtain the land reduced the efficiency of land use.

In chapter 9, the author argues that the current rural land tenure cannot provide the incentive structure of making agricultural surplus labor to give up their land and to migrate to urban areas. Based on the analysis of the relationship among land lease, formal contract and agricultural land value, the author argues that a long - term formal contract of agricultural land leasing will increase the payment will of renter and charge of lender, so the land rent will be higher than that of short - term lease or informal contract. The author believes that if a long - term lease market of agricultural land can be established, it will provide agricultural surplus labor the proper incentive structure to rent out their land in long term and to migrate to urban areas.

In chapter 10, all the contents and the major conclusions are summarized. Based on the previous analysis of land system in the process of urbanization, some feasible suggestions are proposed. Finally, this paper is ended by the short prospect for the continuous study on this topic.

Key Words: Urbanization Land System Land Use System Land Planning System Land Benefits Distribution System Land Administration System Land Expropriation System Agricultural Land Tenure

目 录

摘 要	(1)
Abstract	(4)
1 导 论	(1)
1.1 选题依据与背景	(1)
1.2 研究框架和研究方法	(2)
1.3 创新之处	(4)
2 城市发展与土地制度的理论溯源和研究进展	(6)
2.1 城市发展理论	(6)
2.2 国内学术界的新近努力	(16)
2.3 土地制度理论进展	(22)
2.4 本章小结	(25)
3 浙江省城市发展背景	(26)
3.1 浙江省城市化进程的现状与回顾	(26)
3.2 浙江省城市发展水平的总体评价	(36)
3.3 正在转变中的城市化模式：未来十年浙江省城 市化展望	(42)
3.4 土地问题与城市化	(44)
3.5 本章小结	(48)
4 城市化进程中的土地使用制度	(49)
4.1 城市土地使用制度发展历程	(49)
4.2 改革前后城市土地使用制度对浙江省城市 发展的影响	(53)
4.3 现行土地使用制度的弊端	(57)
4.4 本章小结	(71)
5 城市化进程中的土地收益分配制度	(72)