



*Urban Land Management
in an Emerging Market Economy*

新兴市场经济下的 城市土地管理

世界银行
对中国经济考察研究丛书

中国财政经济出版社

世界银行对中国经济考察研究丛书

中国：新兴市场经济下的 城市土地管理

世界银行中国蒙古局环境和城市发展处

中国财政经济出版社

(京) 新登字 038 号

世界银行对中国经济考察研究丛书
中国：新兴市场经济下的城市土地管理
世界银行中国蒙古局环境和城市发展处

中国财政经济出版社出版

(北京东城太佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 16 开 15.25 印张 310 000 字

1994 年 2 月第 1 版 1994 年 2 月北京第 1 次印刷

印数：1-1500 定价：15.00 元

ISBN 7-5005-2428-5/F·2302

货 币 等 值

货币单位: 人民币 (RMB), 元。

1 元 = 10 角 = 100 分

1 美元 = 5.46 元

1 元 = 0.19 美元

财 政 年 度

1 月 1 日至 12 月 31 日

度 量 衡

公 制

缩 略 语

CABR	中国建筑研究院	O & M	操作和维修
CASS	中国社会科学院	PC	便携式计算机
CSCEC	中国国家建筑工程公司	PCBC	中国人民建设银行
CSHREDC	中国国家房地产开发公司	REAB	房地产管理局
CAUPD	中国城市规划设计研究院	REDC	房地产开发公司
CBD	中心商业区	SHCLAB	上海县土地管理局
CBTDC	中国建筑技术发展中心	SHMLAB	上海市土地管理局
DPA	准许开发区	SIS	战略信息系统
DSL	北京大栅栏地区	SLA	国家土地管理局
FAR	建地比	SMG	新加坡城市政府
GDP	国内生产总值	SPC	国家计划委员会
GIS	地理信息系统	SREC	上海房地产公司
KLDC	韩国土地开发公司	SUCF	上海城市建设基金
LAB	土地管理局	TMG	天津市政府
LDC	香港土地开发公司	TREDC	天津房地产开发公司
MOA	农业部	TVE	乡镇企业
MOC	建设部	TVIE	乡镇工业企业
MOF	财政部	URA	新加坡城市重建委员会
NBSM	国家测绘局	ZGC	北京中关村地区
NEPA	国家环境保护局		

《世界银行对中国经济考察研究丛书》

出 版 说 明

自 1980 年 5 月我国恢复了在世界银行的合法席位以来，世界银行对我国的经济进行了两次规模较大的考察，随后进行了一系列的部门经济和专题研究。第一次经济考察是在 1980 年年底进行的，考察后写出了关于中国的第一个经济报告：《中国：社会主义经济的发展》；第二次经济考察是在 1984 年春进行的，写出了第二个经济考察报告《中国：长期发展的问题和方案》。这两个考察报告都受到了中国政府和有关部门的重视和好评。在两次大规模的考察后，根据双方协议，先后进行了 13 个和 25 个专题研究。前者已经基本完成，分别写出了考察研究报告；后者正在进行之中。除了第一次和第二次两个经济考察报告已由中国财政经济出版社出版以外，我们打算在 13 个和 25 个专题研究报告中选一部分对有关部门和公众有兴趣的专题继续编辑出版，组成一套“世界银行对中国经济考察研究丛书”，供广大读者参考。

《中国：新兴市场经济下的城市土地管理》是在世界银行 1991 年 7、8 月间组织的预备考察团对中国房地产问题考察基础上起草的。1993 年 5 月由世界银行出版局列入世界银行国别研究丛书正式出版。中文稿由北京外语学院庄明亮、广电部吴晓镛根据 1992 年 11 月定稿本翻译，建设部林志群、国家国土局外事办公室有关同志校订，并由中国财政经济出版社童映华根据 1993 年 5 月正式出版本校译。

作者致谢

本报告是在世界银行 1991 年 7 月到 8 月组织的预备考察团对中国访问的基础上起草的。之后，正式调研组于 1992 年 1 月到 2 月在中国进行了工作。1992 年 8 月和 9 月，考察团又组织了中央和地方的有关专家对报告进行了讨论，并根据收集到的意见对报告进行了修改。报告的最后定稿是 1992 年 11 月完成的。考察团的成员（有的人只参加了一个组）包括项目主管 Andrew Hamer 和 Alain Bertaud、Paul Stott、Nena Manley、David Dowall、Peter Fong、Daniel Lam 和朱幼宣（顾问），还有本地顾问王育琨、任志远、孙重武。本报告由 Meredith · Dearborn 负责出版，他还为本报告的编辑提供了有力的帮助。报告由 Hamer 执笔。

如果没有一百多名中国同行的协助，本报告是无法完成的。他们来自中央各部委以及上海、广州、成都、杭州、福州、深圳等城市。考察团特别感谢建设部副部长周干峙，国家土地管理局局长王先进和副局长邹玉川，财政部朱福林司长，他们为调研组提供了许多资料和宝贵的意见。考察团感谢国土管理局的孙英辉、戚名琛、李焕俊几位先生提供的帮助，感谢国土局的赵龙、何湛和李铃，财政部的徐放鸣和陈智刚为考察团提供了后勤支持和资料，并对其工作提出了宝贵的意见。建设部城市规划司和房地产业管理司邹示萌副局长、顾观成副司长帮助考察团澄清了许多问题，并对考察团的初期结论谈了看法。

考察团特别感谢已故的上海市副市长倪天增，广州市副市长石安海，成都市副市长舒銮逸，杭州市副市长李志雄，福州市副市长林忠兴。以上各市以及深圳市的建委、国土局、财政局的主要负责人都对考察团的工作提供了极大的帮助。这些市的城市规划局、房地产管理局、环境保护局以及住房改革办也都为考察团提供了大量有用的资料。

在香港、新加坡和汉城，当地负责城市土地管理的官员耐心地满足了考察团的各种要求。

另外，考察团还要感谢一些世行工作人员的劳动。他们是 Shahid Yusuf、Paul Cadario、Anthony Ody、Bertrand Renaud、Gregory Ingram、Stephen Mayo、Michael Rutkowski、Natalie Lichtenstein、Songsu Choi、William Pillinger、Catherine Farvarque、Johannes Linn 和 Fitz Ford。由 Ford 先生负责的城市管理项目为本研究项目提供了重要的财政支持，他在联合国驻内罗毕机构的同事 Patrick McAuslen 也向考察团成员提过有益的意见。

与往常一样，考察团特别感谢建设部的林志群教授，他为我们提供了极有价值的意见和资料。考察团还从以前对这个题目的研究中得到了很大收益，特别是社科院和在上海的 CHEROD 咨询事务所所做的这方面的研究。

还有一些人为研究项目做出了协助性贡献，这里也一并对他们表示感谢。王沅对考察团的帮助十分有价值。考察团还特别感谢吴志勇和李锡协助我们将中文和朝鲜文的资料翻译成英文。香港大学的 Anthony Yeh，Chreod 咨询事务所的 Edwin Leman 主任也给了考察团极大的支持。虽然在前面已经提到了朱幼宣研究员作为研究组成员的贡献，他在实地以及总部的功劳值得再次强调。他为研究报告撰写了数个附件，如果没有他的帮助，考察团将不可能得到许多中文的资料以及他本人与地方官员联系才能获得的资料。

目 录

提要 and 重点	(1)
第一章 进行城市土地管理制度改革的必要性	(15)
第一节 形成具有竞争力的城市：城市土地管理的目标	(15)
第二节 城市发展的十年成就	(19)
第三节 城市经济体制改革的挑战	(23)
第四节 城市和近郊的环境挑战	(25)
第五节 工业的再开发问题	(30)
第六节 住宅再开发问题	(34)
第七节 再开发项目概览	(35)
第八节 回顾：在向有计划的市场经济过渡期间政府城市土地 管理改革的理论基础	(38)
第二章 市场经济中的城市土地价格行为：导言	(42)
第一节 土地价格行为经济模型	(42)
第二节 社会主义国家及市场经济国家的土地价格行为： 大城市提供的证据	(47)
第三章 重要的事先办：价格与产权	(50)
第一节 中国有城市土地价格吗？	(50)
第二节 取消城市土地价格和产权：过去的回顾	(50)
第三节 寻求第三条路：评估迄今已实施的价格及产权改革	(57)
第四节 实施城市土地价格的全面改革和产权改革	(71)
第五节 土地收入：会不会证明是城市支出的重要资金来源？	(84)
第六节 价格与产权改革的法律基础	(90)
第四章 彻底改造中国城市：制定规划时要考虑房地产市场	(93)
第一节 导言	(93)
第二节 井然有序的城市：中国的地方城市开发规划	(93)
第三节 中国规划工作对新兴土地市场作出的反应：一项重新评估	(98)
第五章 作为基础设施的信息：在发展具有国际竞争力 的城市中的作用	(116)

第一节 导言	(116)
第二节 土地的管理与登记	(117)
第三节 地理信息系统	(120)
第四节 战略信息系统	(122)
第五节 无视事实的规划：中国城市流动人口实例	(123)
第六章 向前迈进	(124)
附件	(128)
附件一 支持性图解	(128)
附件二 居民区改建项目调查	(144)
附件三 部分城市的居民搬迁政策	(166)
附件四 土地管理的体制结构	(178)
附件五 土地征用的手续和费用	(188)
附件六 城市搬迁的程序和费用	(192)
附件七 一些亚洲城市的改建规章	(198)
附件八 评估居民区改建项目的财务业绩	(210)
附件九 香港和新加坡的战略规划	(219)
附件十 财产权益的登记	(221)
附件十一 绘制地籍图	(222)
附件十二 地理信息系统	(225)

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	(1)
I. THE RATIONALE FOR URBANLAND MANAGEMENT SYSTEMS REFORM	(15)
Creating Competitive Cities: Objectives of Urban Land Management ...	(15)
The Urban Sector's Decade of Achievement	(19)
The Challenge of Restructuring the Urban Economy	(23)
The Urban and Peri-Urban Environmental Challenge	(25)
The Issue of Industrial Redevelopment	(30)
Residential Redevelopment Issues	(34)
An Overview of Redevelopment Projects	(35)
Looking Back: The Government's Rationale for Urban Land Management Reform During the Transition to a Regulated Market Economy	(38)
II. URBAN LAND PRICE BEHAVIOR IN A MARKET ECONOMY: AN INTRODUCTION	(42)
Economic Model of Land Price Behavior	(42)
Land Price Behavior Across Socialist and Market Economies: Evidence from Large Cities	(47)
III. FIRST THINGS FIRST: PRICES AND PROPERTY RIGHTS	(50)
Do Urban Land Prices Exist in China?	(50)
The Abolition of Urban Land Prices and Property Rights: A Retrospective Look	(50)
The Search for a Third Way: Evaluating Price and Property Reforms to Date	(57)
Implementing Comprehensive Reforms in Urban Land Price and Property Rights Reforms	(71)
Land Revenues: Will They Prove Significant in Financing City	

Expenditures?	(84)
The Legal Underpinnings of Price and Property Rights Reforms	(90)
IV. REINVENTING THE CHINESE CITY: PLANNING WITH PROPERTY MARKETS IN MIND	(93)
Introduction	(93)
The Orderly City: Local Urban Development Planning in China	(93)
Chinese Planning Practices in Response to Emerging Land Markets: A Reassessment	(98)
V. INFORMATION AS INFRASTRUCTURE: ITS ROLE IN DEVELOPING AN INTERNATIONALLY COMPETITIVE CITY.....	(116)
Introduction	(116)
Land Administration and Registration	(117)
Geographic Information Systems	(120)
Strategic Information Systems.....	(122)
Planning Without Facts: The Case of the Temporary Population of Urban China	(123)
VI. MOVING FORWARD	(124)
ANNEXES	(128)
Annex 1 Supporting Graphics	(128)
Annex 2 Residential Redevelopment Project Surveys: Issues Raised by Real Estate Developers	(144)
Annex 3 Residential Relocation Policies in Selected Cities	(166)
Annex 4 Institutional Structure of Land Administration	(178)
Annex 5 Procedures and Costs of Land Requisition	(188)
Annex 6 Procedures and Costs of Urban Resettlement	(192)
Annex 7 Redevelopment Regulations in Selected Asian Cities	(198)
Annex 8 Assessing the Financial Performance of Residential Redevelopment Projects	(210)
Annex 9 Strategic Planning in Hong Kong and Singapore	(219)
Annex 10 Registration of Property Interests	(221)
Annex 11 Cadastral Mapping	(222)
Annex 12 Geographic Information Systems (GIS)	(225)

摘要和重点

背景：什么是城市土地改革的动力——中国的方针

80年代期间，占全国国内生产总值一半以上的中国城市每年的经济增长率大大超过10%。另外，在1982年和1990年的两次人口普查期间，城市人口以每年5%的速度增长。到1990年，26%的中国人口，也就是3.01亿人居住在城市中。以绝对数字计算，中国是世界上城市人口最多的国家。城市就业率也以差不多的速度增长。从总体上看，在中国城镇中，城市建成区以每年4—5%的速度扩展。城市中住宅及非住宅的投资规模增长的速度也很惊人，年增长率为存量的6%，占城市国内生产总值的10—15%。

尽管有这样的增长速度，但城市建成区只达到1.3万平方公里，另外还有大约9千平方公里开发中的建制镇城区。与此形成对照的是，中国现有的耕地面积起码有100万平方公里，另外还有14万平方公里的已建成的农村村镇。（1985年统计资料）城市和建制镇的面积仅相当于中国耕地面积的2%。这与其它亚洲国家以及土地广阔的北美及西欧的经验是一致的。

本报告的主题是，虽然我们研究的这类土地面积不大，但城市土地管理的改革对于加快一个有秩序的市场经济的有效拓展是至关重要的。在这种市场经济中，土地将同任何其它商品一样可以在市场上交易，而且许多计划、立法与法制、税收、信息建设等方面的配套措施都已落实。正如第六章中详述的，这是中央及地方目前逐渐统一的认识。但是，自1984年城市全面改革后的六、七年中，中央和地方的当局把这一改革看成是一系列定义不清的变化，缺乏综合的内容或推动土地市场交易发展的最终目的。中国的初始方针是要加强对土地的行政控制，也要从土地的使用中获取一些收益。

例如，由于国家的既定政策是要求城市实现地区性副食品供应自给自足，80年代中期控制城市的面积扩展成了首要任务。控制的追求表现在宏观的空间以及具体的项目层次上。各级政府，特别是中央各主管部门，尽量限制各地城市的总规模扩张，同时，消除对具体城市投资项目的“浪费型”和

“非必要型”的土地分配。控制而不是引进市场机制成为推动城市土地改革的首要力量，从而使这一有限目标很快得到实现。

增加收入的考虑以及要求控制城市土地使用中的浪费的欲望，促使中央及地方政府早在 1982 年就开始对国内的土地使用者收费。但是，这个倡议受到引进市场价格将使国营企业无力承受这一占上风的观念所阻挡。

重新引进外资进一步增强了要求变革的动力。1979 年到 1991 年期间，1.5 万家外资企业共在中国投入了 220 亿美元。这些投资者已习惯于将他们对资产的权利解释清楚，但在中国他们发现大多数情况下的安排不能令人满意。比如，中方伙伴用来参股的土地很难定价，无法用它作为贷款的抵押，同时，使用期限也不合理。特别是 1988 年以后，地方政府开始采取更为实际的态度，意识到如果出让土地的长期使用权，不仅能获得外汇收入，也可以改善当地的投资环境。在这方面，香港和新加坡的经验值得借鉴。但是正如下面章节将谈到的，真正实施的出让转让在规模上无足轻重，而且很少由竞争确定市场价格。

以往经验的回顾

1984 年以来，中国城市在广阔的领域里对土地管理实施了变革，其规模是指令性经济国家的城市难以匹敌的。变革的速度在不同的城市有所不同。东南沿海省份的城市及经济特区的变革速度要高于内地以及北方的沿海城市。但是考察团在准备工作中所到过的城市，都看不到明确的最终目标——即创建一个有地区性、全国性，或者国际性竞争能力的城市；也就是说，这些变革缺少协调性，特别缺少对建立一个受价格信息制约的，并由合适的计划和法规机制引导的土地市场的必要性的认识。回顾起来，只是到了 1992 年下半年，才呈现出改革加速的证据：在若干城市里，土地出让达到空前规模。在实施的改革方案中最有意义的是以下几点（其有效性将在后面讨论）：

- 建立以营利为目的的房地产开发公司，主要经营公有资产，有权开发商品房或房地产，并以包括土地地区位溢价在内的价格出售。
- 鼓励建立经济开发区以吸引外资，虽然这类开发区一般都远离市区。
- 有选择地采用土地出让机制，给予土地使用者某种所有权以换取他们支付的土地使用酬金。
- 收取各种土地使用开发费、税金等。
- 鼓励对城市内环区进行局部的再开发，有时也采用改变土地用途以使

其增值的战略。

- 由于土地隐性及显性价格的不断提高，规划师和开发商都更敏锐地意识到提高土地使用效率的必要性，推动了在项目层次上突破中央规定的定额和标准的限制而实行集约化使用。

- 重新建立土地及建筑物产权产籍登记制度，详细记录有关的面积尺寸、使用情况及使用者权利等。

城市土地管理的目标及整体改革：土地改革的动力应是什么？

就像一座公有制的工厂一样，中国城市的许多土地缺少应有市政配套、住房及非住房设施。这些城市的产值有 2/3 来自工业部门，城市 2/3 的劳动力也服务于工业部门，如果加上仓储面积（许多工业部门把仓库设在交通方便的老城区中心），工业部门占用了中心城市建成区的 30% 的土地。用亚洲其它国家可比城市的指标以及发达国家的城市指标来衡量，上述比例起码应该减少一半。如果老工业城市的中心区将从工业转向商业，市政配套设施的投资中用于提高中心区负荷能力的比重就必须大大增加，例如道路面积就起码应当增加两倍。这些都只有在土地使用合理化的前提下才能够得到实现。

这种变化将使中国城市（特别是那些希望成为具有国际竞争力的城市）转向有重点的发展战略。未来的经济必须更多地依赖信息服务，以生产有竞争性的产品。21 世纪具有国际竞争性的城市需要有庞大的生产服务行业，其就业人数将达到当地劳动力总数的 40%。调整经济结构以向这种以知识为基础的产业倾斜，需要在城市土地管理领域实施一场前所未有的革命。布满工厂及仓库的旧城，仅仅依靠行政命令以每年搬出三四十个老工厂的速度进行搬迁改造，是无法实现现代化的。唯一的做法是为搬迁提供有力的鼓励条件，允许具有很高隐性价值的土地的使用者进行土地交易，以获得收益，并允许原土地使用者进行新的投资，并从所有的交易中取得大部分收益。在有些城市，包括广州和上海，已在原则上接受这个提法。

通向全面城市体制改革战略的道路

要实现这些目标，必须制定出一个多方面的战略，使城市土地使用权能够以商品的形式获得和转让出去。政府必须制定计划：（1）将土地价格改革扩大到行政划拨的土地；（2）建立法律框架，按照国际惯例重新定义所有的资产权利，以及对每个地块有关的所有权利进行相应的登记，并增加管理机

制和法规的透明度，以利于解决资产纠纷；(3) 建立地方性的规划框架，以保证将扩大城市开发的成本控制在支付能力之内，并鼓励对老城区的插建改造及再开发；(4) 建立以土地为基础的收益生成机制，对此项极有价值的国有资产收取回报，同时要求可确认的国家投资的市政设施享受者合理分担建设和维修成本；(5) 提供有力的鼓励和指导政策，保证历史文物保护目标的实现，逐步控制并消除与土地有关的环境破坏行为。

实现这一战略的转变，应从为获得土地而进行的所有新投资开始。在对不同的行业实行区别对待的政策的同时，对所有新的工业、商业、住房以及非营利性的土地投资活动都应实行制约。必须按照预定的时间表逐渐减小传统机制的覆盖面，以让位于新的机制。必须抓住一切机会，在现有的土地使用者中加快改革的进程，有的单位可提前进入新机制，并在客观定义的“支付能力”的基础上，保证两种体制的尽快并轨。

由于改革是相互关联的，市场力量必须由计划和法规引导，因此必须制定统一的战略。因为在市场上交易的不单是土地，而是与之相关的一束权利和义务。这些权利和义务使所有者能控制某一块特定的房地产，包括某建筑的分层利益、土地使用权、矿产权、通行权等。这其中的每一项都有产生收益的可能性。另外，如果能同时宣布总体战略，则可以使改革产生事前的影响，特别是在时间很短的情况下，可以使所有土地使用者不得不尽快在内部消化改革的影响。

鉴于改革的多重性，政府应该考虑建立一个土地管理及房地产业改革领导小组。最后，应成立一个具有综合管理土地及房地产市场功能的新部门，以取代目前功能狭窄的不同机构。

重要的事优先办：价格与产权

由于将农田转用于城市开发将继续是为建造新城区提供土地的主要方式，因此首先要面临的问题就是由谁来征地以及征地的条件是什么。在这方面，国际上的经验提供了多种模式。可以通过土地使用者或开发者与农田所有者一对一的谈判，也可以由公共权力机构以集权的方式统一征地。在所有国家，土地用途从农村向城市的转化都无法逃避以下的恶劣影响：即将实施的城市开发的“公布”效应，以及大规模城市化导致的对市政基础设施的需求，驱使土地价格上升至其农用价值的若干倍。这是因为土地的边际生产力大大提高了。城市边缘地带的农田用途转变并配置市政设施后，地价便提高15到20倍，这是不足为奇的。这种差价并不是由于土地供应缺乏，而是因

为用途转化前后的土地各为不同的产品，它们有各自不同的区位优势、资产权利等等。把大量高价土地投入市场，不顾及这种行为的收益率，而仅仅为了“熨平”价格倾斜，虽然可以缩小价差，但这种做法效率不高，甚至也同那些“欢迎开发商”的市场经济国家的实践不相一致。

在刚性的预算制约占上风的情况下，城郊及城市附近的地价增长将有助于农田保护。城市土地购买者将面临高涨的投资成本，土地价格的提高将能抑制土地需求的增长。但是获取暴利的期望，也会刺激农村居民在与潜在的土地使用者们谈判时不断加码，直到他们能从提高了的土地市场价格中获取很大的份额为止（尽管他们对土地增值没有起什么作用）。这种讨价还价还可能造成供给方的紧俏以及不平等。在目前情况下，这种可能性特别大，因为中国还没有有效的所得税机制来回收农村社区所获得的暴利的部分收入。另外，对城市土地消费者的刚性预算约束只是刚刚开始，因此，在没有国家土地管理局干预的情况下，与农村土地所有者进行一对一的谈判，许多城市投标者将会垮台，而农村居民则能获得巨额资本增益。在向市场经济过渡的过程中，有必要建立某种方式的地方政府监督体制，以防止在过渡过程中，出现带有政治危险的失控的土地投机。

根据修改过的 1982 年宪法，农村集体拥有农村土地，国家拥有全部的城市土地。国家有权向农村集体征用土地，并可在市场上进行土地使用权交易。地方政府应该考虑全面控制郊区土地征用程序，把所有农村土地都征集起来作为向城市转化所需的用地，其中包括促进经济发展项目。但这一措施在征地补偿制度方面必须有很高的透明度，并且能保证平等。补偿费的多少应在征地管理机构建立之前就获准，而不是由征管者自己规定。土地的实际区位及用途都应通过市场机制来决定。国家土地管理局只在其中发挥技术性功能，比如限制征地谈判的时间，降低农民的要价等。（农民总是争取尽量多地获得土地在实现转换后产生的价值）。土地使用者在城市真正开始发展以前可继续使用土地。当城市建设开始时，政府向土地所有者支付征地补偿，数额则根据宣布征地当天所评估的价值，并仅仅按通货膨胀率加以调整。然后，政府可将剩余的土地以拍卖、协议或划拨的方式出让给城市土地使用者，包括土地开发公司。它们可将所得的土地转化成一一块块已经开发出来的用地，转让给小一些的私营、集体或国营开发商。中期目标应是建立起一个有效的所得税和资本增益税征收制度，同时，通过改革，使所有的企业在刚性预算约束的条件下运作，限制并最终取消通过行政手段划拨的机制。

这种战略的实施，必须与物价改革和现有城市土地使用权改革相配套。

闲置的有配套设施的土地应该立即纳入新制度控制之下。新的土地使用者，不管属于哪种所有制，都必须签订出让合约。地块的出让应尽量通过公开登广告鼓励竞争的方式进行，以使市场价格（以及资产评估数据）能自然地形成。应建立健全规章制度，以保证出让的评标和发标的公平性。非营利性事业单位（如医院、研究院、学校、高等院校、图书馆、政府机构等）用地只能通过土地的许可出让方式，经过高层主管部门审查批准。在审查时必须确认，通盘考虑机会成本及效益之后，该地块用于非营利性目的是值得的。审查时还必须考虑选用其它价值较低的地块的可能性。另外，所有享受许可出让政策的土地使用者应该受到最小容积率方面的限制，使开发密度反映出地块所在区土地隐含的影子价格。事业单位如想把土地使用权转让给营利企业，必须交纳资本收益税，或与土地当局分享其它方式的收益。

已开发土地的使用者必将受互为作用的价格变动的影晌。在许多情况下这将迫使他们不能仅仅考虑怎样使今后的投入更为有效，而必须考虑把一个重新定了价的产品再次投入流通。现存已开发土地非住宅使用者应能在转让与出租之间进行选择，租金应足以保证产权转让的隐性价值的收益率具有竞争力。租金水平的确定应取决于以不需证明的方式选择的地址及其交通环境的市场价值数据。在那些地段中，新用户可通过正当的、监控下的竞争性招标程序，获得由搬迁腾出的可重新开发的地块，以保证这些地块市场价值数据点数的增加。拆迁户应允许提留资本增益的大部分，以激励他们搬迁。来自有管理的“黑市”的价格信息也应允许用来指导这一进程。在其它方面，已占用的地块应以不低于相应的郊区已平整的土地价格进行转让或出租，租金与价格的水平也应随市场上已出现的隐性和显性的租金及价格而变动。住宅的土地使用者应参加房租改革，这种改革的目的是要尽快收回投资。实施方法可参照世界银行前不久发表的有关住房制度改革的报告，本报告将在下文作进一步的论述。

出现的问题是：假定解决透明度和公平交易问题的规章制度已经确定，假定怀疑存在腐败现象时，有向中立机构提出申述的可能性，那么怎样处理在向有调控的市场转变过程中不同的政治意见？对于新地块的使用者，支付能力不应是改革的一大障碍，因为他们可以在许多地段中选择，或者根本不参加投标。工业企业的可行性研究应将可能的土地价值包括进去。所有住宅房产和单元房的所有者应通过签订协商的出让合约，对国家做出补偿。如果把土地的价格算进去之后证明某出让地块从事商业活动无利可图，那么，这块地就不应用来经商。另外，既然国家没有紧迫的经济理由一定要控制大多