

中国城市用地 制度创新

杨继瑞 著

ZHONGGUO
CHENGSHI
YONGDI
ZHIDU
CHUANGXIN

SICHUAN DAXUE CHUBANSHE
四川大学出版社

中国城市用地 地制 度 创 新

杨继瑞 著

四川 大 学 出 版 社

1994 年 · 成 都

(川)新登字 014 号

责任编辑:孙 英

封面设计:冯先洁

技术设计:罗庆华

中国城市用地制度创新

杨继瑞 著

四川大学出版社出版发行

(成都市望江路 29 号)

四川省新华书店经销

成都宏明印刷厂印刷

850×1168mm 32 开本 12.3125 印张 2 插页 300 千字

1995 年 2 月第 1 版

1995 年 2 月第 1 次印刷

印数:0001—1500 册

ISBN7-5614-1140-5/F·160

定价:12.00 元

17281/03

序

在杨继瑞同志所著的《中国城市用地制度创新》出版问世的时候，我应邀并且十分乐意为该专著写序。

城市土地使用制度，是指人们在使用城市土地上所形成的利益关系，它涉及到土地所有者与土地使用者之间的关系，涉及到双方的权利、义务以及国家对土地使用的调控与管理。

中国传统的城市土地使用制度，即改革前的城市土地使用制度，概括地说是无偿、无限期、无“流动”（即禁止土地转让）的使用制度。这种城市土地使用制度，可以说是传统的计划经济体制中最集权、最僵化、最无视经济规律的。随着社会主义市场经济体制改革的深化，特别是社会主义市场经济体制的逐步建立，其弊病暴露得越来越明显。因此，进行城市土地使用制度改革，变土地的无偿、无限期、无流动的使用为有偿、有限期、有流动的使用，已成为我国构建社会主义市场经济体制，以及国民经济和社会发展的一个迫切的和十分重要的理论问题与实际问题。

根据建立社会主义市场经济体制的要求，土地资源配置体系、土地价格体系、土地法制体系、土地收益分配体系、土地市场中介服务体系等等，将是未来中国社会主义土地市场体系的基本框架。在建设社会主义土地市场体系中应坚持以下原则：全国土地、城乡地政和土地市场统一管理的原则；资源和资产管理并重的原则；公开、公平和公正竞争的原则；加强政府宏观调控的原则；政

府加强领导、协调，部门密切合作与配套改革的原则和从本地实际出发，因地制宜推进改革的原则。

城市用地制度的创新，以及城市土地资源有效配置的关键，是加快建设社会主义土地市场体系。土地市场体系是整个社会主义市场经济体系的重要组成部分，建立土地市场体系是社会主义市场经济体制的客观要求。我们要在国家宏观调控下，建立一个健全完善、统一开放、规范有序的土地市场，使城市土地使用权的出让、转让逐步实行市场调节，改变城市土地市场中的混乱局面。

为了更好地发挥市场机制对有限性、非再生性和区位固定性的土地资源配置的基础性作用，必须加强和完善国家对地产市场的宏观调控。这不仅是社会主义市场经济体制自身的要求，也是保护有限的土地资源特别是耕地资源的必然选择。随着经济的发展和人口的增加，以及农村城市化的进程，耕地资源还有进一步减少的趋势。对此，我们必须要有足够的土地忧患意识和加强国家对地产市场宏观调控的紧迫感。

第一，国家垄断国有土地使用权的一级市场是构建国家宏观调控下的地产市场机制的基础。

地产市场的一级基础层面出了问题，二三级市场就必然出现秩序的紊乱。因此，加强和完善国家对地产市场宏观调控的主要支撑点应选在土地使用权的一级市场层面上。这样，才能更有效地体现宏观调控中的“高屋建瓴”和“纲举目张”。一方面，在城市土地市场体系中，国有土地使用权的出让标的必须由国家垄断，实行“五统一”，即“统一规划、统一征地、统一开发、统一管理、统一出让”的集中管理，依法严格审批土地、尽量做到不占或少占耕地。所有的建设用地都应该做到土地管理部门一家办理手续，坚决制止违法批地、占地和用地行为。另一方面，要根据土地的

不同用途，实行不同的供地方式和不同的地价政策，区别管理，引入市场机制，促进公平竞争。对非经营性的党政、事业单位、文教、卫生及公共设施、公益事业，应严格控制用地标准和用地数量，不能改变用途，不得进入市场；需进入地产市场的，必须变划拨形式为出让形式，并补交达到同类用地出让水平的出让金。对金融、旅游、商业、服务业、商品房和涉外工程项目用地，应该采取土地使用权有偿、有限期出让的方式供地，价格随行就市，减少协议出让，逐步增加公开招标、招卖的形式出让土地使用权。

第二，强化土地规划管理是构建国家宏观调控下的地产市场机制的关键。

我们应该根据“一要吃饭，二要建设”的原则，处理好农业用地与非农业建设用地之间的关系，城市新区开发与旧城开发之间的关系，地产外延平面开发与内涵立体开发之间的关系，项目开发与土地开发之间的关系，土地开发的必要性与开发资金的可能性之间的关系。土地使用权的出让要以经济和社会发展规划、城镇发展规划为依据，在对开发目标、资金、市场需求进行可行性研究与充分论证的基础上，超前制订土地利用总体规划和年度土地使用权出让计划，与经济和社会发展相适应，相互衔接，适量出让土地使用权，充分发挥土地利用总体规划和年度土地使用权出让计划在地产市场上的宏观调控作用。招商引资的用地优惠政策，在操作上要优惠在明处，不要“吃暗亏”；用地优惠的政策取向与幅度应与引资项目的性质、规模和资金到位率挂钩，不要“赔了夫人又折兵”；在旧城改造与新区开发的过程中，要根据城市规划的实施步骤，集中人、财、物力，开发一段，受益一段，积累资金，滚动开发，不要“到处点火，遍地开发”。

第三，清理隐形地产市场是构建国家宏观调控下的地产市场

机制的契合点。

当前应着重解决好以下几个方面的问题：一是市区沿街党政机关、社会团体、企事业单位间接以划拨土地搞各种形式的周边开发，以各种变相的交换或地产收益分享的方式，进入地产市场。对此，有关部门应该选准突破口，逐一清理，令其补交土地使用权出让金，使其进入地产市场的形式显化。二是一些企业转换经营机制和建立现代企业制度的过程中，特别是在实行股份制、租赁制、企业兼并的过程中，把国有土地使用权以不计价或以低价的隐性形态进入生产要素市场。有关部门应该严格执行国家关于国有土地使用权计价入股，进入企业资产存量的有关规定，强化企业转机、转制过程中的土地资产的监督与硬约束。三是农村特别是城乡结合部的集体土地使用权以各种非农业用地的隐形方式直接进入地产市场，特别是以乡镇企业用地的名义直接进入城镇地产市场。对此，国家有关部门，一方面，要严格执行现行的农村非农产业用地方面的法规；另一方面，要在调查研究的基础上，因势利导，制订农村非农产业的经营性用地市场化的规范与运作机制。

第四，建立健全地价评估制度是构建国家宏观调控下的地产市场机制的保障。

地产市场健康发育的关键是地产价格的合理性。为此，我们必须建立健全科学的地价评估制度。土地使用权的出让、转让、出租，房地产的开发经营、租赁、拍卖、抵押、互换等，均涉及地价的评估。科学合理的地价评估，是加强地产价值形态管理，确保土地收益不被流失，以及深化土地使用制度改革和住房制度改革的重要依据。因此，我们要建立健全包括基准地价、标定地价和出让底价为主的地产价格体系以及相应的地价评估制度；建立自成体系的自主、公正、权威和社会化的地价评估中介机构，以

保护房地产市场各有关当事人的合法权益，增强国家对房地产市场宏观调控的可靠性、科学性和调控力度；尽快培育和造就一支富有实践经验，精通地价理论，熟练运作地产估价技能的地产估价师队伍；充分发挥各级地价评估委员会的指导咨询作用；实行地产市场规范的“四项公布”制度：一是城乡用地规划公布制度，以增强公众的规划意识，使其规划更加科学和完善。二是土地使用权出让和地价公布制度，使公众与投资者了解地产市场信息与行情，通过供求与竞争的市场机制形成合理的地价，以抑制过度的土地投机行为。三是交易管理公布制度，以利公众和投资者了解政府有关部门的宏观调控与管理的职能和权限，规范地产交易行为。四是地产开发者行为规范公布制度，以利于公众和消费者对地产开发者实施社会和舆论的监督。

第五，建立和完善合理的土地收益分配体系是构建国家宏观调控下的地产市场机制的重要环节。

随着社会主义市场经济的发展，地价及其土地收益对国民经济运行的影响将愈显重要，地产收益已逐渐成为一大重要财源。在地价及其土地收益的分配上，如何合理体现土地所有者产权和土地使用者权利在经济上的实现；在土地所有者产权的利益分配上，又如何合理地协调好中央与地方的利益；在地方利益上，地价及其土地收益又怎样在各级地方政府之间合理分配；在同级政府的范围内，又如何界定有关职能部门在地价及其土地收益分配中的责、权、利等等。这些错综复杂的地价及其土地收益分配关系，涉及到调动各级各方面管好用好地产的积极性，涉及到土地资源的合理配置，涉及到国家对地产市场宏观调控“齐抓共管”的合力程度。因此，我们要建立健全以必要的法规制度为保障的，价、税、费合理搭配的土地收益分配体系；结合地方的实际情况，认真贯

彻《土地增值税暂行条例》及其实施细则；使各个利益主体在地价及其土地收益的分配上，各安其位、各有其权、各司其职、各尽其责、各享其利，以充分实现土地资源的合理配置，更好地发挥土地资产的效益。

为了规范和加强国家对包括地产市场在内的房地产业的宏观调控，《中华人民共和国城市房地产管理法》经过第八届全国人大常委会两次会议的审议、修改，于1994年7月5日的第八次会议，通过并颁布，将从1995年1月1日起施行。这是我国房地产业的一部大法。它对加强城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保护房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，具有十分重要的意义。它的颁布和实施，标志着我国房地产业的发展迈入了法制管理的新时期，也为建立社会主义土地市场提供了法制保障。

杨继瑞同志所著的《中国城市用地制度创新》，对中国城市土地使用制度改革实践作出了系统的理论概括和回答。杨继瑞同志是一位年青的教授，也是我的同志和学生——周春教授所指导的博士。他在《中国社会科学》、《经济研究》、《光明日报》等著名经济学报刊上发表过数十篇房地产经济方面的论文。《中国城市用地制度创新》是他在在此基础上，进行精炼、升华和拓展而形成的新成果。

《中国城市用地制度创新》以马克思主义的地租、地价等经济理论为指导，运用马克思主义的立场、观点和方法，探讨了中国城市土地的属性和所有权形式，对我国城市土地使用制度改革的必然性和进程进行了深刻剖析，对我国城市土地使用制度创新的目标模式与基本框架进行了设计，对我国城市土地产权制度创新进行了研究，对城市土地市场创新、城市土地价格定位创新、城

市地产金融创新、城市土地收益分配机制创新、城市土地管理体制创新等进行了深入的分析和透辟的研究。全书贯穿着改革开放的创新精神；努力在中国城市土地使用制度改革的实践中求索，从理论到实践，从原则到具体，努力把理论与实践结合起来，从而使认识得以深化和提高，许多观点颇具新意。书中所提出的中国城市用地制度创新的对策和措施也具有可操作性，这是很值得称赞的。因此，我认为这本专著的出版，对于促进中国城市用地制度改革的研究、探索推进中国城市用地制度的改革和加强城市土地管理，具有现实意义和开拓价值。

当然，中国城市用地制度的改革还在深化中，希望杨继瑞同志进一步加强对中国城市用地制度改革理论与实践的调研、思考与探索，使中国城市用地制度改革的科学理论得到新的发展。

宋 涛

1994年10月5日

目 录

第一章 土地及城市土地概述	(1)
第一节 土地的二重属性及我国土地的所有权形式	(1)
一 土地的概念	(1)
二 土地的二重属性	(2)
三 我国土地的所有权形式	(13)
四 我国城市土地国家所有权的形成	(20)
第二节 城市土地的特殊性和重要性	(22)
一 城市土地的特殊性	(22)
二 城市土地的类型	(24)
三 城市土地的重要性	(27)
第二章 我国城市土地使用制度改革溯源	(30)
第一节 我国城市土地使用制度改革的必然性	(30)
一 我国传统城市土地使用制度的形成	(30)
二 我国传统城市土地使用制度的弊端	(33)
第二节 我国城市土地使用制度改革的指导原则与历史进程	(40)
一 我国城市土地使用制度改革的指导原则	(40)
二 我国城市土地使用制度改革的历史进程	(44)
三 我国城市土地使用制度改革中存在的问题	(49)
第三章 我国城市土地使用制度创新的目标模式与基本框架	(58)

第一节	我国城市土地使用制度创新的基础与目标	
	模式	(58)
一	我国城市土地使用制度创新的基础	(58)
二	我国城市土地使用制度创新的目标模式	(62)
第二节	我国城市土地使用制度创新的基本框架 ...	(62)
一	城市土地产权：主体的明晰化和层次性	(63)
二	利益刺激与约束：促使城市用地“双轨”并“单 轨”	(64)
三	开发模式：城市土地资源的立体综合开发	(64)
四	市场结构：我国城市地产市场的多元化	(65)
五	出让形式：体现市场机制的城市土地使用权的招标 与拍卖	(66)
六	宏观调控：防止农地过度地并入城市土地	(67)
七	发育地产中介：为城市用地宏观调控与市场活动提 供服务	(67)
八	收益格局：理顺城市地产收益分配关系	(69)
九	管理体制：“房”“地”分工不分家	(70)
十	法制建设：保障城市用地宏观调控与市场活动 的运作规则	(70)
第四章	我国城市土地产权制度创新	(72)
第一节	我国城市土地产权制度概述	(72)
一	城市土地·城市地产·城市土地产权	(72)
二	现代城市土地产权理论的基本点	(73)
三	城市土地产权制度的现状与问题	(76)
第二节	我国城市土地产权制度创新框架	(78)
一	城市土地产权制度创新意义	(78)
二	城市土地产权制度创新的基本原则	(80)
三	城市土地产权制度创新的框架设计	(81)
第三节	城市土地所有者产权在经济上的实现形式	(84)
一	城市地租：城市土地所有者产权在经济上的实现	

形式.....	(84)
二 城市绝对地租：产生的深层原因.....	(88)
三 城市绝对地租：产生的复杂条件.....	(95)
第四节 城市土地使用者产权收益	(105)
一 城市土地使用者产权收益：业主收入 I 和部分级差地租 I	(105)
二 界定城市土地使用者的实际收益 (R_s)：促进我国地 产收益分配的健康运作.....	(112)
第五章 我国城市土地开发与利用模式创新	(115)
第一节 城市土地资源配置与城市土地开发利用 模式	(116)
一 城市土地资源配置方式的重要性.....	(116)
二 我国现阶段城市土地开发利用模式的粗放性.....	(118)
第二节 城市土地利用模式的选择	(127)
一 城市土地利用的经济规律.....	(127)
二 城市土地利用的自然规律与用地政策.....	(129)
三 城市规划的层次.....	(131)
四 城市土地利用的几种典型模式.....	(133)
五 我国城市土地利用的两种基本模式.....	(137)
第三节 城市土地开发方式的选择	(139)
一 城市土地开发方式选择的重要意义.....	(139)
二 城市土地开发方式的分类.....	(143)
第四节 城市土地的立体综合开发与利用	(147)
一 城市土地立体综合开发与利用的战略意义.....	(147)
二 城市土地立体综合开发与利用的具体形式.....	(153)
三 城市土地立体综合开发与利用的对策.....	(158)
第五节 开发区的发育与成长	(160)
一 开发区发育与成长的必然性.....	(160)
二 开发区发育成长中的“误区”	(166)
三 开发区健康发育与成长的思路与对策.....	(169)

第六章 城市土地市场创新	(174)
第一节 城市土地市场创新的战略意义与市场结构...	(174)
一 城市土地市场创新的战略意义	(174)
二 城市土地市场的内在结构	(186)
第二节 土地所有权征购市场创新	(188)
一 土地所有权征购的市场性	(188)
二 现阶段土地所有权征购市场中的问题	(190)
三 土地所有权征购市场的创新思路与对策	(192)
第三节 城市土地使用权初级市场创新	(194)
一 城市土地使用权初级市场概述	(194)
二 城市土地使用权的出让	(196)
三 城市土地使用权出让的交易形式选择	(204)
四 城市土地使用权的划拨及其用地“双轨”的并轨	(207)
第四节 城市土地使用权次级市场创新	(211)
一 城市土地使用权次级市场交易的对象与交易形式	(211)
二 城市土地使用权的转让	(211)
三 城市土地使用权的出租	(215)
四 城市土地使用权的折价入股	(221)
五 城市土地使用权的拆迁拨用	(222)
六 城市土地使用权的互易	(223)
七 城市土地使用权的抵押	(224)
第五节 城市土地市场中介创新	(228)
一 城市土地市场中介的涵义	(228)
二 城市土地市场中介存在的必然性	(229)
三 城市土地市场中介的作用	(231)
四 城市土地市场中介的市场管理	(231)
第七章 城市土地价格定位创新	(235)
第一节 城市土地价格的定位参数	(235)
一 城市土地价格的基本特征	(235)
二 城市土地价格上涨机制探析	(237)

三	城市土地价格的种类·····	(254)
四	影响城市土地价格的一般因素分析·····	(259)
五	影响我国城市地价的主要因素分析·····	(274)
第二节	城市地价的功能与地价定位原则·····	(277)
一	城市地价的主要功能·····	(277)
二	城市地价的定位原则·····	(278)
第三节	城市地价定位的主要方法·····	(280)
一	城市地价评估的基准价计算法·····	(280)
二	城市地价评估的收益还原法·····	(284)
三	城市地价评估的成本逼近法·····	(292)
四	城市地价评估的市场比较法·····	(296)
五	城市地价评估的趋势法·····	(301)
六	城市地价评估的购买年法·····	(302)
第四节	建立健全城市地价管理制度·····	(304)
一	加强城市土地使用者产权出让的宏观管理·····	(304)
二	建立基准地价定期公布制度·····	(305)
三	严格土地登记制度和加强地价调控·····	(305)
四	加强地价管理工作的领导·····	(306)
五	建立和完善土地估价人员及估价机构资格的认证制度·····	(306)
六	实行土地价格评议书制度·····	(307)
第八章	城市地产金融创新·····	(308)
第一节	城市地产金融概述·····	(308)
一	城市地产金融的内涵与外延·····	(308)
二	城市地产金融的功能·····	(310)
第二节	城市地产金融资金的特性·····	(314)
一	城市地产融资量巨大·····	(315)
二	城市地产融资的周转期长·····	(315)
三	城市地产金融资金的自然增值性·····	(316)
四	城市地产金融资金的稳定性·····	(316)

五	城市地产金融资金的固定性和地域性·····	(317)
第三节	城市地产金融发展思路与对策·····	(318)
一	城市地产金融发展中的问题·····	(318)
二	城市地产金融发展思路与业务·····	(320)
第九章	城市土地收益分配机制创新·····	(325)
第一节	城市土地收益分配机制的现状与问题·····	(325)
一	城市土地收益分配机制的内涵·····	(325)
二	城市土地收益分配的流向·····	(327)
第二节	城市土地收益分配机制障碍与创新举措·····	(339)
一	现行城市土地收益分配机制中的障碍·····	(339)
二	城市土地收益分配机制创新举措·····	(341)
第十章	城市土地管理体制创新·····	(351)
第一节	我国城市土地管理体制现状与问题·····	(351)
一	我国城市土地管理体制的形成与发展·····	(351)
二	我国城市土地管理体制的主要问题·····	(357)
第二节	我国目前城市土地管理模式的评析·····	(360)
一	城市土地管理体制的模式之一：“北京模式”·····	(361)
二	城市土地管理体制的模式之二：“上海模式”·····	(361)
三	城市土地管理体制的模式之三：“重庆模式”·····	(362)
四	城市土地管理体制的模式之四：“深圳模式”·····	(363)
五	城市土地管理体制的模式之五：“广州模式”·····	(363)
第三节	城市房地产管理体制创新的思路与对策·····	(364)
一	按房产与地产的内在机理来创新城市房地产管理体制·····	(364)
二	以法律权责的界定来创新城市房地产管理体制·····	(367)
三	城市房地产统一管理的实践验证·····	(371)
四	房地产行政管理行为与经营行为的剥离·····	(374)

第一章

土地及城市土地概述

研究和促进我国城市^①土地使用制度的改革，必须率先对土地及城市土地的一些基本问题有清醒的认识和科学的判断，从而才能够使城市用地制度和创新构架具有坚实而稳固的根基。

第一节

土地的二重属性及我国土地的所有权形式

一 土地的概念

土地 (Land)，首先应该理解为一种自然资源，(Natural resource) 即自然界所有的包括处女地在内的，与天然水、野生林、草原、沙漠、山丘、戈壁滩、海洋、湖泊、空气、阳光等物质并存的自然物，是人类生存、繁衍、发展的前提条件和必要条件。

土地可以从广义和狭义两个层次来理解。广义的土地是一垂

① 作者把“城市”作为广义来理解。作为广义的城市，它不仅包括狭义的大、中、小城市，还包括建制镇和非建制的小城镇和集镇。