

中国土地的有偿使用经营与管理

ZHONGGUOTUDIDEYOUCHANGSHIYONG. 中国城市经济学会 编
JINGYINGYUGUANLI 东北财经大学图书馆



中国土地的有偿使用经营与管理

中国土地有偿使用经营与管理 / 王德定 著
北京：中国土地出版社，1995
ISBN 7-80042-111-1



中国土地的有偿使用 经营与管理

中国城市经济学会 编
东北财经大学图书馆

东北财经大学出版社

中国土地的有偿使用经营与管理

中国城市经济学会 编
东北财经大学图书馆

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)
大连黑石礁印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 13 3/4 字数: 297 000
1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

责任编辑: 隋 义 责任校对: 谭焕忠
高晓明

印数: 1—7 000

ISBN 7-81005-172-5/F·127

定价: 3.50元

前 言

中国城市经济学会与东北财经大学图书馆计划共同编辑一些系统的专题资料，供城市经济方面的诸学科的研究人员和实际工作者参考。以推动城市改革的深入，促进城市经济的繁荣和发展。

今年3月已出版《城市住宅体制改革》资料。为了总结经验，提高编辑水平，使我们编辑的系统资料更加符合实际工作的需要，我们在编辑《中国土地的有偿使用、经营与管理》一书时，改变了以往的编辑方法。这次是在总结近几年土地经济研究成果的基础上，使土地经济研究的成果，更加概括和系统化。奉献给读者的这本书，具有一定完整的思想体系，并突出了资料性、实用性、系统性和完整性特点。编者的企图，不仅能为理论研究工作提供系统的资料，而且还为实际工作者提供思路、方法和解决实际问题的措施。因此，该书具有较强的实用性，对科研工作者、实际工作者、领导干部，以及大专院校的师生均有参考价值。

本书由刘维新、卢忠武、周小和同志编纂，由刘维新同志提出思想框架，并担任主编。本书的资料有50%左右摘自内部研究报告和内部资料，未公开发表过，这次出版是第一次同广大读者见面。该书在编辑、出版过程中，得到了东北

财经大学图书馆的领导及有关同志的大力支持，在此一并表示感谢。

由于时间的仓促和我们的水平有限，难免有一些不足和错误之处，欢迎读者批评指正。

编 者

1988.6.30

目 录

前 言

第一章 中国土地概况及土地制度的历史沿革	(1)
第一节 中国土地使用情况及其问题.....	(1)
第二节 中国城市土地使用结构的现状和问题	(9)
第三节 中国土地制度与管理体制的历史沿革	(24)
第二章 土地制度与管理体制的改革是商品经济发 展的客观需要	(32)
第一节 城市土地无偿使用是理论与实际的脱 节.....	(32)
第二节 城市土地管理体制的问题和无偿使用 的弊病.....	(35)
第三节 城市土地使用制度和管理体制的改革	(38)
第四节 抚顺市收取土地使用费的试点情况...	(49)
第三章 城市土地有偿使用的前期准备	(56)
第一节 理论准备.....	(56)
第二节 组织准备.....	(58)
第三节 资料准备.....	(59)
第四节 立法准备.....	(60)
第五节 世界各国土地使用制度的模式与我国	

一些城市的测算方法·····	(62)
第四章 城市土地收费方案的制定与实施·····	(69)
第一节 制定收取土地使用费方案·····	(69)
第二节 土地收费方案的实施·····	(77)
第五章 城市土地使用制度的配套改革·····	(84)
第一节 财政税收体制的配套改革·····	(84)
第二节 金融体制的配套改革·····	(87)
第三节 价格体制的配套改革·····	(91)
第四节 土地有偿使用与住宅制度的改革·····	(93)
第六章 城市土地的地位、作用与管理·····	(96)
第一节 城市土地的地位、作用、特性与分类·····	(96)
第二节 城市土地管理的目标与内容·····	(99)
第三节 城市土地管理的形式·····	(107)
第四节 加强城市土地管理应采取的措施·····	(110)
第七章 城市土地使用权的转让及特区经济·····	(118)
第一节 关于地租与土地使用权转让、抵押·····	(118)
第二节 土地使用权有偿转让的价格构成·····	(121)
第三节 城市土地有偿出让的原则与管理·····	(125)
第四节 特区土地经济的若干问题·····	(133)
第八章 城市土地的开发与管理·····	(143)
第一节 城市土地开发的内容·····	(143)
第二节 城市新区外延开发·····	(149)
第三节 城市旧区内涵开发·····	(164)
第四节 城市土地综合成片开发·····	(173)
第五节 城市土地的系统开发与开发费用·····	(181)
第九章 城市土地的经营·····	(192)

第一节	城市土地经营的概念·····	(192)
第二节	城市土地经营的性质、对象与经营者的职责·····	(196)
第三节	城市土地经营的方式和投资方式·····	(202)
第四节	城市土地管理的基本形式·····	(205)
第五节	城市土地经营模式·····	(210)
第十章	建立与完善城市土地市场·····	(227)
第一节	建立土地市场的意义与必要性·····	(227)
第二节	地产经营的依据与价格的形成·····	(238)
第三节	城市土地价格的构成与确定·····	(245)
第四节	承认和完善地产市场·····	(254)
第五节	城市土地市场的种类与模式的选择·····	(258)
第六节	城市土地市场的内涵、机制与特征·····	(271)
第七节	开辟土地市场的条件与抑制土地投机的对策·····	(280)
第十一章	土地立法程序与原则·····	(285)
第一节	土地立法体制与立法程序·····	(285)
第二节	土地法的基本原则·····	(292)
附 件:	·····	(298)
一、	中华人民共和国土地管理法 (含评论员文章) ·····	(298)
二、	中国城市土地有偿使用讨论情况述评·····	(313)
三、	土地使用权应有偿出让和转让·····	(340)
四、	上海市征收土地使用费方案简介·····	(343)
五、	上海市土地使用权有偿转让办法·····	(357)
六、	关于《武汉市市区土地分级方案 (送审	

稿)》的说明.....	(369)
七、深圳经济特区土地管理条例.....	(373)
八、香港土地批租制度简介.....	(380)
九、香港的土地制度.....	(387)
十、日本的土地制度.....	(398)
十一、加拿大的土地制度.....	(410)
十二、澳大利亚和日本土地制度建设的经验.....	(412)
十三、协议、招标、拍卖三种形式简介.....	(416)
十四、土地问题问答.....	(421)

第一章 中国土地概况及土地制度的历史沿革

第一节 中国土地使用情况及其问题

我国的国土面积为960万平方公里。在国土面积中各类土地所占比重是：平原约115万平方公里，占国土总面积的12%；丘陵约95万平方公里，占国土总面积的9.9%；山地约320万平方公里，占总面积的33.3%；高原约250万平方公里，占总面积的26.0%；盆地约180万平方公里，占总面积的15.8%。

我国耕地面积有多少？目前全国各地区正在普查，航查数字和公布的数字也很不一致。根据国家统计局公布的数字，1947年我国耕地面积为12.74亿亩，1949年为14.68亿亩。解放以后，党和人民政府在非常重视充分利用现有耕地的同时，号召和组织人民大力开垦荒地，先后在新疆、云南、黑龙江等地区开垦荒地，建设国营农场，使我国耕地面积连年增长。至1952年我国耕地面积达16.1亿亩。当时全国人口为5.4亿，平均每人占有耕地2.98亩。1952年以后，虽然耕地

面积的增长速度减慢，但还保持着递增的局面，到1957年我国耕地面积达到16.77亿亩，从1947年至1957年的10年中，除去城乡建设各项用地，我国耕地面积净增长4.03亿亩。1957年是我国历史上耕地面积最多的一年。

我国耕地的地域分布，大致北起大兴安岭，西经黄河河套、鄂尔多斯高原西部、宁夏盐池同心地区，一直延伸到景泰、永登和湟水谷地，南沿青藏高原南缘至中缅边境线东南。可见，我国耕地多集中在人口稠密。经济较为发达的东、中部地带，这些地区气候温暖，湿度大，年降水量在400—1200毫米之间，而灌溉条件较好。长江、黄河两大河流中下游地区的耕地面积，约占全国耕地面积的64%，而这些地区恰恰是城市集中地区，1986年底，我国有设市城市353个。河北、河南、山东、江苏、浙江、湖北、四川等12个省现有城市204个，城市市区人口7607.02万，占我国城市总数的57.8%。占城市市区总人口的32.6%。西北、西南各省区的耕地面积仅占全国耕地面积的26%，而西北地区几乎集中了全国沙漠、戈壁、石山、高寒荒漠、咸水湖泊和冰川积雪。这些地区干旱少雨，耕地资源少，人口稀薄。西北五省区（陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）国土面积占全国的32%，而人口占全面人口的6.9%。由此可见，我国的城市、人口都集中在可耕作的平原地区。

我国耕地除少数平原外，有2/3分布在丘陵山地上，丘陵山地生产条件差，降水量低，据水电部统计，我国耕地有51%无灌溉设施，“靠天收”。我国土地的这种现状，无疑加剧了人地之间的矛盾。因此“十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地”已确定为我们国家的基本国策。但是，至今我

国耕地面积迅速递减的局面，还没有根本扭转。自从1957年以后，我国开荒垦殖增加的耕地已经不能抵销建设用地的扩大，并开始迅速递减。1957年至1977年的20年间，我国耕地面积减少1.77亿亩，同期我国人口却以每年1400万的速度增加，1977年至1985的8年我国耕地面积共减少5000多万亩。虽然在此期间，我国人口增长速度得到一定控制，因为基数太大，每年平均仍增加1300多万。“七五”期间，人口增长率又有上升趋势，1987年人口增长2000多万。耕地面积的迅速递减和人口的迅速递增，使得人地之间的矛盾更加突出，因此，迫切需要强化土地的管理和提高土地的利用率。我国耕地面积增减情况，见表1。

中国耕地面积、人口增减情况表

表 1

年 份 耕 地 人 口	1947	1949	1952	1957	1977	1980	1985
耕地总面积 (亿亩)	12.74	14.68	16.1	16.77	15.0	14.9	14.54
全国总人口 (亿人)	约4.7	5.4	5.7	6.4	9.5	9.8	10.5

资料来源：根据报刊数字编制。

从上表情况可以看出，自1957年至1985年的28年间，我国耕地面积净减2.23亿亩。第六个五年计划期间，即1980年至1985年的5年间，耕地减少近4000万亩，平均每年减少700多万亩，而1985年比1984年全国减少耕地1511万亩。其中山东、山西、内蒙、四川、广东、新疆6个省（区），减少最多，共减少775万亩，占年总减少数的一半左右。这是历

史上耕地减少最多的一年。从1957年至1985年我国人口增长4亿多，人均耕地面积从1949年的2.7亩，减少到1985年的1.38亩。目前我国有1/3的省份，人均耕地不足一亩。这种局面如果不尽快得到控制和扭转，将会带来严重后果。因此，一方面要必须加强土地的管理，控制耕地面积的递减；另一方面，要严格控制人口的增长。这是我国不可忽视的两个战略决策问题。

从国土面积上讲，我国国土面积仅次于苏联和加拿大，略大于美国，但我国可耕地面积不仅小于苏联、加拿大，而且也小于美国、印度和巴西等国家，见表2。人均耕地面积仅为世界人均耕地面积的31.8%，人口的增长率仅次于墨西哥、巴西、印度、印尼，而高于美国、苏联、日本等国家，见表3。我国总人口占世界总人口1/5。我国在业人口中农业占相当大比重，工业比重低于其它国家，见表4。

造成我国耕地面积迅速减少，人均耕地面积急剧下降的原因是多方面的，也十分复杂。主要是：

1. 城市、工矿用地的扩大。全国解放以来，城市扩大用地迅速，绝大部分城市建成区都是成倍增长。例如，武汉市解放初期建成区面积为34.7平方公里，到1986年已扩大到180.1平方公里，净增145.4平方公里，是解放初期的5.2倍。广州市1949年市区面积为32.6平方公里，到1980年已扩大为157.1平方公里，增长4.8倍。西安市1986年建成区面积为解放初期的6倍，沙市市区为解放初期的4.4倍。上海解放30多年来，郊区被占用的耕地达110多万亩，相当于上海、宝山、川沙三县耕地面积的总和。北京自1951年以来，每年占用郊区耕地约10万亩，30多年占用耕地300多万亩。原来：

世界主要国家土地利用情况表

表 2

(单位: 亿公顷)

国家名称	总面积	陆地面积	可耕地	农作物地	牧场	林地	其他
美国	9.363	9.126	1.906	1.887	2.375	2.844	2.000
日本	0.372	0.371	0.048	0.043	0.005	0.250	0.066
苏联	22.402	22.272	2.319	2.271	3.737	9.200	7.015
法国	0.547	0.545	0.186	0.172	0.128	0.145	0.084
英国	0.244	0.241	0.070	0.069	0.114	0.021	0.035
印度	2.974	...	1.691	1.625	...	...	...
中国	9.600	2.305	0.092	0.984	2.260	2.160	4.949
埃及	1.001	0.995	0.028	0.027	0.0	0.0	0.966
巴西	8.511	8.456	0.619	0.535	1.590	5.750	0.491
加拿大	9.976	9.221	0.443	0.442	0.238	3.261	5.277
南斯拉夫	0.255	0.255	0.073	0.071	0.064	0.093	0.019
瑞典	0.499	0.411	0.029	0.029	0.007	0.264	0.110
澳大利亚	7.686	7.618	0.444	0.442	4.519	1.070	1.585
联邦德国	0.248	0.244	0.077	0.072	0.047	0.073	0.048

资料来源: FAO统计年报1981年。

表 3

我国国土面积和人口与国外比较

国 别	土地面积 (万平方公里)	1980年年 中 人 口 (万人)	1971—1980 年平均每 年人口增 长 速 度 (%)	1980年 人口密 度 (人 / 平方 公里)
世 界 总 计	13583 ^①	441,500	2.0	33
中 国	960	98,255 ^②	1.8	102
美 国	936.3	22,766	1.0	24
日 本	37.2	11,678	1.2	314
德意志联邦共和国	24.8	6,156	0.1	248
英 国	24.4	5,595	0.1	229
法 国	54.7	5,371	0.6	98
加 拿 大	997.6	2,394	1.2	2.4
澳 大 利 亚	768.7	1,462	1.6	1.9
苏 联	2240.2	26,554	0.9	12
德意志民主共和国	10.8	1,674	0.2	155
捷 克 斯 洛 伐 克	12.8	1,531	0.7	120
波 兰	31.3	3,558	0.9	114
匈 牙 利	9.3	1,071	0.4	115
南 斯 拉 夫	25.6	2,234	0.9	87
罗 马 尼 亚	23.8	2,220	0.9	93
印 度 ^③	295.2	65,720	2.1	222
尼 哥 拉	190.4	14,803	2.2	78
印 西 巴	197.3	7,191	3.6	36
巴 西	851.2	12,303	2.9	14

注：①全世界陆地总面积14950万平方公里。除尚无定居人口的南极洲外，有定居的人口各洲面积为13,583万平方公里。

②中国是1980年底人口数。

③印度不包括印度控制下的查谟、克什米尔等地数字。

④国外资料来源：土地面积摘自联合国粮农组织《统计年鉴》，人口数摘自联合国《统计月报》1982年3月。

我国在业人数与国外比较

表 4

单位: 万人

国 别	1980年在业人口总数	在业人口占全人口%	在业人口总数中			
			农业部门在业人数	占在业人口总数%	工业部门在业人数	占在业人口总数%
中 国	41896	42.6	30211	72.1	5600	13.4
美 国	9727.1	42.7	347.0	3.6	2391.0	24.6
日 本	5536.0	47.4	557.0	10.1	1408.0	25.4
德意志联邦共和国	2526.5	41.0	151.8	6.0	941.8	37.3
英 国	2439.7	43.6	63.7	2.6	762.1	31.2
法 国	2119.0	39.5	187.0	8.8	577.0	27.2
加 拿 大	1065.5	44.5	58.1	5.5	242.0	22.7
澳 大 利 亚	624.7	42.7	40.7	6.5	144.6	23.1
苏 联	12564.8	47.3	2525.8	20.1	3689.1	29.4
德意志民主共和国	776.1	46.4	33.7	4.3	349.9	45.1
捷克斯洛伐克	734.0	47.9	104.7	14.3	278.0	37.9
波 兰 ^①	1710.9	48.1	460.9	26.9	539.5	31.5
匈 牙 利	506.2	47.3	111.7	22.1	216.4	42.7
罗 马 尼 亚 ^①	1032.0	46.5	320.8	31.1	358.2	34.7

注: ①波兰、罗马尼亚是1976年数字。

国外资料来源: 联合国《劳动统计年鉴》1981年。