

屠 帆 / 著

政府行为 和城市土地资源配置研究

ZHENG FUXING WEI
HE CHENG SHI TU DI ZI YUAN PEI ZHI YAN JIU



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学研究规划基金 (编号: 13YJA630083) 资助
浙江省自然科学基金委 (编号: LY13G030029)

政府行为和城市土地 资源配置研究

屠 帆/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府行为和城市土地资源配资研究/屠帆著.

—北京: 经济科学出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2767 - 6

I. ①政… II. ①屠… III. ①政府行为 - 影响 - 城市
土地 - 土地资源 - 资源配置 - 中国 IV. ①F299. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 297989 号



丹

政府行为和城市土地资源配资研究

屠 帆/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esp_bj@163.com

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

880 × 1230 32 开 9 印张 250000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2767 - 6 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前言

土地是最根本的生产要素之一，土地问题是社会经济生活中的根本性问题之一，所以对于土地问题的研究直接关系到社会经济的深层问题。从对土地利用问题的研究演变和实践发展看，从土地使用制度改革、征地制度改革、土地用途管制制度改革到宏观调控，对于土地利用问题的研究始终伴随着中国改革开放的进程，在争论中突破，在突破中发展，在发展中完善。

城市土地资源如何配置是土地经济学和土地管理学研究的核心问题。中国目前处于城市化发展的快速阶段，加上由于中国庞大的人口基数所必须面对的粮食问题和耕地保护问题，使得中国的城市土地资源配置问题的战略性、重要性都十分突出。城市土地作为各类建设的主要载体，在面对转变经济增长方式、坚持科学发展观、实现可持续发展的要求面前首先需要破解资源的配置方式。

围绕着城市土地资源配置的研究，学者们从不同的研究角度献计献策，归纳起来，主要有以下几

个方面：一是从中国社会发展所处的特定历史阶段入手分析城市化快速发展过程中的城市土地资源配置；二是从中国的行政管理体制和分权结构角度分析地方政府的博弈行为；三是从完善行政管理手段，发挥市场机制作用的角度分析有效的管理方式和手段。

本书从政府行为角度出发研究城市土地资源有效配置问题。中国政府既是地方的管理者，也是地方经济的推动者和参与者，随着放权让利和“分灶吃饭”财政体制的实施，拥有较大资源配置权的地方政府同时成为追求经济利益最大化的政治组织。政府在资源配置中的特殊地位使得在城市土地资源配置中首先要研究的是政府的行为特征、行为动力和行为约束问题。在国内外对于城市土地资源配置和政府行为研究的文献基础上，对中国城市土地资源配置制度变迁进行考察和分析，针对不同层面政府主体对城市土地资源配置的影响，分析在城市土地资源配置中的主要决定因素和有效影响途径，从政府竞争、政府失效、政府创新角度探讨了政府行为对宗地价格影响进而对政府目标的影响程度、土地闲置大量存在中的政府行政和市场调节因素失效原因，土地用途管制中的政府创新及影响，提出实现城市土地资源集约配置的构想，以期为中国城市土地资源集约配置实践和改革提供政策依据。

本书由导论和七章主体内容构成。第1章，导论。阐述了研究的背景、意义，研究的基本概念和基本假设，研究框架和研究方法，以及可能的创新点和不足；第2章，综述了城市土地资源配置和政府行为研究的国外和国内的研究进展；第3章，从制度变迁理论的角度，回顾和总结了城市土地资源配置过程中的制度变迁，根据城市土地制度涉及的四个方面，即土地用途管

制制度、土地产权制度、土地征用制度和土地利用制度分别进行了制度层面变化的分析；第4章，以地方政府为研究对象，分析了在城市土地资源配置中的宏观、中观和微观行为主体对于城市土地的主导目标和调控手段。按照对于城市土地资源配置的影响层面，宏观层面为中央政府、中观层面为省级政府、微观层面为地方政府；第5章，以土地价格为研究对象，以政府竞争为切入点，分析了当前存在的土地低价竞争的表现和规律，将工业用地低价竞争作为土地价格竞争的典型代表。为了进一步分析在政府竞争中具体宗地价格的影响因素以及这种竞争在多大程度上影响了地区的招商引资行为，分两个角度进行了具体的实证研究。第一个角度是政府竞争对宗地价格的影响；第二个角度是政府竞争中土地优惠和税收优惠对招商引资的影响程度；第6章，以土地税收为研究对象，分析了政府设置土地税收的历史演变及其与国外土地税收制度的比较。对税收制度对土地资源配置影响的三种路径进行了分析，指出现阶段大量的闲置土地的存在是低价取得土地以及缺少有效惩处手段的结果，土地税收作为市场调节手段，应在调整土地资源配置方面发挥积极的作用。从完善现有税制对土地闲置现象调整的角度，提出完善土地增值税和增加土地闲置税是两条必要的途径；第7章，分析了在分区管制中的政府创新行为，回顾了土地分区管制国内外出现的两种主要的管理手段，一是土地用途管制；二是土地发展权，对如何运用土地发展权的操作，完善中国土地分区管理制度提出了四条建议；第8章，基于前面各章对于城市土地资源配置中政府行为在土地价格、土地税收、总量调控三方面的阐述，完整地提出了实现城市土地资源集约配置的政府行为目标。

本书同国内已有的研究比较,具有以下的特点:第一,从研究角度和研究思路上,将政府行为和城市土地资源配置研究相结合,使得对城市土地资源配置研究中要解决的问题针对性更加突出。在城市土地资源配置中,配置的结构和配置的产出是配置效率的主要体现,配置结构体现在土地利用率,配置的产出体现在土地价格,因而将配置结构和配置产出进行整合研究才能完整地体现出城市土地配置绩效,现有的研究多是集中在某一个方面,缺少对城市土地配置的完整和系统的考察;第二,从研究层面上,虽然在城市土地资源配置中的参与主体是多方面的,除了政府主体,还有企业主体、个人行为,但政府双重主体的地位有必要使提高城市土地配置绩效的切入点进一步缩小至如何提高和改善政府在配置城市土地资源中的重要作用,已有的文献在研究城市土地资源配置中也有涉及政府行为,但都是单一的研究某一层级的政府行为,其实政府行为是一个多层次主体的集合,中央政府、省级政府和地方政府参与管理的目的和导向性均有很大的差异,在研究城市土地资源配置绩效中分析各层次政府主体的行为模式和影响具有很重要的意义;第三,从研究内容上,本书围绕土地价格、土地税收及土地用途管制中的政府竞争、政府失效及政府创新进行了政府行为对城市土地资源配置影响的研究,将城市土地资源配置中的用地结构问题和用地产出问题纳入一个整体的框架中,而以往的研究多是注重于某一单一的因素。

本书的主要结论和创新点如下:

一、通过制度经济学分析的视角归纳了中国城市土地集约配置的演变和演变的路径。既有的研究对城市土地使用制度的发展演变已有较多的阐述,但本书从制度经济学制度变迁和诱

致性演变的角度重新进行了归因分析。

二、从政府层级层面通过宏观、中观和微观三个层面分析了政府各层面在土地资源配置中的影响作用，指出中观层面政府主体和微观层面政府主体是城市土地资源配置中的主导因素。说明在城市土地资源配置中，应充分注重中观和微观层面不同地区政府主体行为的差异性，在宏观政府调控中更多重视如何通过政策引导和调控发挥中观和微观层面政府主体的主导作用和积极作用。以往的研究多侧重从地方政府主体的角度进行分析，而本书将地方政府作为城市土地资源配置的“利益人”，从三个不同层级的政府主体进行分析，能更客观和深入地了解政策的传导机制和异动情况。

三、从政府行为角度分析了政府竞争导致的低地价问题。探讨中国现行的政府考核体制和财政集分权体制对地方政府行为的影响，指出由于地方政府作为利益人的选择，导致了地方之间的竞争，在这种竞争过程中，土地要素中土地价格如何受到影响，以及土地价格的变异行为如何影响各地招商引资。

四、从优惠政策的分类和归因中具体分析各类因素对政府工作实绩的影响。以往的文献中多侧重于从单一因素的角度，如税收优惠、土地价格优惠的角度分别分析相应因素对政府招商引资的影响，但并未将各些因素影响根据实际情况作为统一的政策关联体来进行系统分析。本书首次将税收优惠和土地优惠统一进行分析，模拟分析过程更符合现实情况，其结果有助于检视各类政策对城市土地资源配置的直接影响、间接影响和联动影响。

五、从实证分析角度研究政府低地价策略对招商引资的实际影响程度。以往的研究虽然也都在影响因素中提到土地地价

影响,但较少运用实际数据进行模型分析,本书采用了大量充分的数据和地块资源,数据总量为819个地块,地块涉及浙江省内共64个城市(包括县级市和地级市所在地),以实证分析结果对低地价策略的调整提出建议。

六、从制度优化的角度分析了在土地产权被严格界定的前提下如何优化发挥市场机制引导土地利用行为的问题。由于对土地使用者所享有的土地使用权权益内核界定和处分过程中的模糊部分导致了在土地资源配置上的低效。在二级市场土地利用低效的情况下,本书提出应进一步通过市场手段特别是税收手段完善制度设计。

七、从制度创新的角度分析了土地宏观调控机制的背景下基于各地不同经济发展水平的实际,如何在执行中央政府情况下又能依各地情况不同而不至于产生“一刀切”的情况,以浙江省基本农田易地代保的案例进行理论分析、操作效果,并与美国案例对比,对土地实施机制上的制度创新进行了理论的探索。

目 录

第1章 导论 / 1

- 1.1 选题的背景和意义 / 1
- 1.2 研究对象和研究范围 / 5
- 1.3 研究的基本概念和基本假设 / 9
- 1.4 篇章结构、研究框架和研究方法 / 14
- 1.5 本书的可能创新和不足 / 18

第2章 研究综述 / 21

- 2.1 城市土地资源配置研究 / 21
- 2.2 政府行为研究 / 40
- 2.3 对文献的简单评价 / 51

第3章 中国城市土地资源配置的制度变迁 / 53

- 3.1 制度变迁的一般理论 / 53
- 3.2 城市土地资源配置中的制度变迁 / 56
- 3.3 城市土地资源配置制度变迁中的特征 / 71
- 3.4 本章小结 / 80

第4章 不同层面政府主体对城市土地资源配置影响的实证研究 / 81

- 4.1 被调查地区的基本情况 / 82
- 4.2 不同层面政府主体对城市资源配置影响的理论分析 / 85
- 4.3 各层面主体对城市土地资源配置影响的实证分析 / 93
- 4.4 基本结论和政策含义 / 108
- 4.5 本章小结 / 111

第5章 土地价格中的政府行为和城市土地资源配置 / 113

- 5.1 政府竞争理论述评 / 116
- 5.2 地方政府竞争中土地价格竞争 / 122
- 5.3 政府竞争对宗地价格影响的实证研究 / 132
- 5.4 政府竞争、土地价格对外商直接投资影响的实证研究 / 145
- 5.5 政策启示 / 156
- 5.6 本章小结 / 157

第6章 土地税收中的政府行为与城市土地资源配置 / 159

- 6.1 我国土地税收制度与国外土地税收制度的比较 / 160
- 6.2 税收调整土地开发利用行为的缺失 / 162
- 6.3 税收对土地资源配置的影响路径 / 166
- 6.4 对现行土地税制的分析和完善 / 176
- 6.5 本章小结 / 191

第7章 分区管制中的政府行为和城市土地资源配置 / 192

- 7.1 静态管理：土地用途管制 / 193
- 7.2 动态管理：土地发展权 / 196
- 7.3 案例比较：浙江省案例和美国案例 / 208
- 7.4 完善中国土地分区管制制度的构想 / 221
- 7.5 本章小结 / 224

第8章 实现城市土地集约配置目标的制度完善和机制创新 / 225

- 8.1 消除地方政府间博弈竞争的根源 / 226
- 8.2 完善土地政策和其他政策相配合的传导机制 / 230
- 8.3 通过土地管理的多种手段构建行政管制和市场调节相配合的管理体系 / 235
- 8.4 小结 / 249

参考文献 / 251

第 1 章

导 论

1.1 选题的背景和意义

1.1.1 研究的背景

2001 年诺贝尔经济学奖获得者之一, 经济学家斯蒂格利茨 (2000) 认为, 21 世纪对于中国有三大挑战, 居于首位的是中国的城市化。中国城市化进程起步于 20 世纪 50 年代, 至 2003 年年底, 中国城市化水平已达 40.5%, 市镇人口 5.2 亿人, 设市城市共 660 个, 远远超速于同等时间跨度内欧美国家的城市化发展进程。中国从 1993 年的 28% 的城市化水平提高至 2003 年的 40.5% 的城市化水平, 只用了相当于英国的一半时间, 法国和美国将近 1/3 的时间。城市化的迅速发展, 源自于中国改革开放之后第二、第三

产业的发展、市场机制的建立和制度的创新。

虽然中国的城市化已步入快速发展期,但由于我国人口基数大,自然资源人均量低,同时生产力水平和生产效率仍较低,产业结构不合理,长期存在的二元经济结构等因素,城市化进程中仍面临着一系列的问题。城市土地利用问题是其中十分突出和有待解决的现实问题之一。

城市发展必须占用土地,我国城市化快速发展基于的土地资源基础和背景是极为稀缺的耕地资源。联合国制定的人均耕地警戒线是 0.8 亩,而我国 2000 多个县中,就有 666 个县低于警戒线水平。基于中国世界第一人口大国的现实,中国的耕地问题和粮食安全在国际上备受关注,莱斯特·布朗(1994)根据中国耕地减少、生产率下降、膳食结构改善、环境资源破坏等情况,提出了“21 世纪谁来养活中国?”的问题,激起了强烈的反响。据调查,1986 ~ 2002 年,中国每年都有约 16.84 万公顷的耕地转变为非农利用,人均耕地资源仅 0.11 公顷,占世界人均耕地水平的 1/3 (国土资源部保护耕地问题调研组,1997)。

耕地减少主要是由于三方面的因素:农业产业结构调整、非农建设占用、灾害损毁(张军岩等,2005)。根据国土资源部编制的《全国土地利用规划总体纲要》数据,在 1986 ~ 1995 年减少的耕地面积中,农业产业结构调整、非农建设占用和灾毁损毁对耕地减少的贡献率分别约为 60%、30%、10%,在非农建设占用耕地中,城镇建设用地对耕地锐减的贡献率约为 10%,因此,城市化与农地非农化、耕地减少的关系中虽然不是唯一的影响因子,但确实有直接关系。另根据原国家土地管理局组织专家利用卫星资料对北京等 31 个特大城市占地规模的分析,1995 年中国城市用地增长弹性系数为 1.36,超过合理的比例 1.12,而 31 个特大城市用地增长弹性系数已达 2.29,城市用地增长明显高于人口增长,同时,也远远超过

其他国家的用地增长弹性系数^①。另据国土资源部在24个省区市的初步调查,各类开发区规划面积达3.6万平方公里,超过了现有城镇建设用地总量;这说明我国城市确实存在用地过度扩张,土地低效利用的现象^②。在城市规划中,一些地方片面理解城市化,提出不切实际的城市发展战略,互相攀比,竞相提出建国际大都市和特大城市的口号;一些城市高标准建设城市新区和基础设施,热衷于形象工程。这些都加剧了人地矛盾,加速了农用地和耕地向建设用地的转化。除了城市扩张对农用地面积和耕地面积减少的影响,城市土地利用中存在着土地利用结构不合理、城市土地布局不合理、人均用地水平偏高、部分土地经济效益产出偏低等现象,城市土地利用潜力没有得到完全发挥,城市土地存在投资过热、土地供应量过大等不合理现象,影响土地的集约使用。

由于中国土地制度改革的突破和日臻完善,国内学者对于城市土地利用问题的研究多集中在城市土地的价格机制和利用问题上,近些年来,由于城市快速扩张,如何加强城市土地批后监管、杜绝城市土地闲置也成为研究重点。城市土地利用有其自身的特点,除了企业的因素,政府在城市土地利用中的导向、自身利益的考虑、相关政策的作用等都会对城市土地利用产生相关影响,因此,本书从政府行为角度而非企业角度来研究城市土地集约配置问题。

1.1.2 研究的意义

城市土地利用有别于其他土地利用方式,具有高度集约性和不

① 道格拉斯(1994)的研究表明,美国的用地增长弹性系数是1.58,印度是1.62,南美是1.25。

② 与中国在资源禀赋和人口高密度情况相似的日本,在其高度工业化和城市化的主要阶段1920~1970年中,城市化率提高54.13%,同期耕地面积仅减少了3.9%,甚至在城市化快速发展时期还出现了两个耕地面积增长的阶段(1930~1940年,1950~1960年)(张军岩等,2005)。

可逆转性的特点,据分析,全世界建成区面积仅占世界陆地面积的2%~4%,却集中了世界上半以上的人口和近80%的建筑,但是,根据城市形成的机理和历史进程分析,城市土地占据的都是地理位置较好的区位,并且一旦占用,由于建筑物的特性和城市扩张趋势的影响,土地利用方式是不可逆转和动态扩张的。正是缘于城市土地的这些特性,引起了越来越多政府、学者对研究城市土地利用的重视,城市土地利用不仅仅是土地经济学、城市经济学、经济地理学的研究内容之一,而已发展成独立的城市土地经济学科。21世纪是中国城市化加速发展的时机,有效合理配置城市土地,对优化现有土地利用结构,保护生态环境,实现城市可持续发展具有重要的理论和现实意义。研究中国城市土地利用问题,是研究中国城市化进程不可避免的问题,涉及城市土地的产权演变、制度变迁和发展趋势,正成为各个相关学科共同关注的问题。研究城市土地资源配置的重要意义在于:

1. 解决如何提高城市土地集约节约水平的重要途径

以土地谋发展在当今中国已经走到了尽头,中国的国情决定必须集约用地,建设土地节约型的社会,谋求长期稳定的发展,惠及子孙后代。2004年10月,在全国深化改革严格土地管理工作电视电话会议上,温家宝同志指出:“目前我国土地利用效率较低,浪费现象十分严重,节约用地的潜力很大,解决土地供求矛盾,要着重在提高现有土地利用上下工夫,把节约用地放在首位。”我们要努力应对现实,摸索节约用地、促进社会发展的新路子。土地资源有限,是制约经济发展的“瓶颈”之一,但寸土必尽其用,要注重投资强度,提升土地集约利用效率,拓展发展空间。

2. 进一步研究和完善宏观调控政策和途径的需要

本轮经济运行的特点是综合运用多种政策手段进行宏观调控,土地政策作为一种行政手段也开始进入宏观调控。土地政策要起到

宏观调控的作用,就要求不仅土地政策能解决土地市场、土地利用中的现有问题,还需要土地政策能对未来的发展起到引导的作用,有一种超前的意识。例如,通过土地政策引导土地在不同产业之间的配置,促进产业结构的升级;通过土地政策来配合地区的整体发展战略等。另外,目前关于土地政策和其他宏观调控手段共同发挥作用的机制研究成果还较少,使得土地政策如何与其他调控手段相配合对国民经济进行相机调控还很不成熟。在我国城市化加速的背景下,城市扩张作为用地的主体部分,如何通过土地宏观调控手段来解决经济发展中的问题和城市土地利用问题,有必要进一步加以研究和完善。

3. 有效保护耕地资源的必要条件

耕地是农业最主要的生产资料。由于我国人多地少,耕地资源尤为宝贵和重要,对国家粮食安全具有基础作用,对亿万农民的生计具有保障作用,对农村乃至全社会具有稳定作用。正因为如此,党中央、国务院将保护耕地定为基本国策。当前,我国正处在社会主义现代化建设新的历史时期,特别是十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的发展目标,如何处理好保护耕地和经济发展的关系的确是需要认真思考、妥善处理的问题。城市土地的集约配置从另一个角度说就是有效保护耕地,节约城市占地面积。

1.2 研究对象和研究范围

土地的利用从空间尺度和利用内容来分析,有不同的内涵。从空间尺度上,可以分为城市土地利用和农村土地利用,从内涵来分析,包括土地规划、土地征用、土地市场、土地登记和土地监察。本书主要研究的内容是对城市土地的利用,具体内容包括土地规划和计划、土地市场行为,其中市场行为包括土地出让和土地税收。