



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

石晓平

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

我国土地出让制度改革 及收益共享机制研究

RESEARCH ON CHINA'S LAND
TRANSFER SYSTEM REFORM AND
REVENUE SHARING MECHANISM

石晓平


等著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目 

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

我国土地出让制度改革 及收益共享机制研究

RESEARCH ON CHINA'S LAND
TRANSFER SYSTEM REFORM AND
REVENUE SHARING MECHANISM

石晓平

著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国土地出让制度改革及收益共享机制研究/石晓平等著.

—北京:经济科学出版社,2019.4

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“十三五”

国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-5218-0467-6

I. ①我… II. ①石… III. ①土地转让-研究-中国
②土地经营-收入分配-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 073686 号

责任编辑:何宁

责任校对:隗立娜 杨晓莹

责任印制:李鹏

我国土地出让制度改革及收益共享机制研究

石晓平等著

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

电子邮件:esp@esp.com.cn

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址:http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16开 25.5印张 490000字

2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

ISBN 978-7-5218-0467-6 定价:89.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线:010-88191661)

QQ:2242791300 营销中心电话:010-88191537

电子邮箱:dbts@esp.com.cn)

经川济世

继往开来

贺教育部

重大攻关项目

成果丰硕

李延村



丙午年八月

课题组主要成员

首席专家 石晓平

项目组成员 刘向南 李永乐 诸培新 唐焱

姜海 冯淑怡 谭荣 龙开胜

编审委员会成员

主任 吕 萍

委员 李洪波 柳 敏 陈迈利 刘来喜

樊曙华 孙怡虹 孙丽丽

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会科学发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出要建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化、时代化、大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯队衔

接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献！

教育部社会科学司

摘 要

我国的经济体制改革发端于土地要素市场的改革，城乡土地市场化改革的不断深入在经济社会发展中扮演了至关重要的角色；由于制度环境的变化和制度设计的缺陷，土地市场也成为目前经济社会矛盾最为集中的方面之一。土地出让作为城乡建设用地入市交易的关键环节，土地出让的制度设计，特别是出让过程中的收益分配对土地资源的配置效率和出让过程中的社会公平有着直接的影响，如何通过土地出让制度改革，建立出让收益合理共享机制，合理发挥政府和市场的作用，促进土地资源配置中的效率优化和公平改善，已经成为深化改革的迫切要求。

本书按照“研究背景—问题剖析和制度分析—经验比较—解决途径”的研究主线展开。研究首先系统总结了现行土地出让制度及收益分配机制存在的主要问题，即保护资源与保障发展的矛盾日益突出、工业用地扩张迅速且用地效率不高、以经营土地为依托的地方发展模式导致了财政和金融风险的累积、征地过程中土地增值收益分配引发利益冲突和社会风险、土地出让的政府财政收益支出结构“重硬轻软”五大方面，进而从制度变迁的内在机制和利益主体间的竞争博弈关系两方面对问题的实质及其制度根源进行了深入的理论剖析。

研究认为我国土地出让制度变迁的内在逻辑是一个土地资源配置市场化程度不断加强的过程，并在奠定市场经济体制、提高资源配置效率、保障基础设施建设等方面发挥了重要功能，但由于土地产权制度、土地征收制度等基本制度的局限，土地市场的发育不足成为土地出让中存在一系列问题的根本原因，土地出让过程中冲突的核心是不

同主体间收益分配关系的变化，改革的重点在于现行制度安排中城乡土地市场发育明显滞后的领域，改革的长期方向仍然以效率为基本导向，改革的关键是利益格局的重构。

在现行制度安排下，地方政府间的“左右”竞争、中央和地方政府间的“上下”竞争、不同届政府间的“前后”竞争进一步放大了制度缺陷，扭曲了土地出让和收益分配机制；城乡分割的土地市场尽管存在促进乡村经济发展、弥补各级地方政府财政收入的正效应，但其对农民土地权益的侵蚀和潜在的效率损失等负效应则要求建立城乡统一的建设用地市场，市场融合应以增加正效应、减少负效应为原则；农村土地出让需着眼于不同区域农民获得感的差异，在不同区域试行差别化的农村土地出让方式。

通过对上述问题进行经济解释和制度分析，研究将改革的重点方向归结到通过完善税制结构和财政分配体制优化分税制改革，从产权、规划等方面培育农村集体建设用地出让市场，建立动态、多层次的收益共享机制，完善土地出让方式和出让过程管理等方面。在此基础上，研究从宏观和微观层次探讨了土地增值收益的形成机理和影响因素，结合对既有土地收益共享理论的比较和评价，研究构建了土地供求双方以市场谈判形成土地收益初次分配格局，政府税费征收形成土地收益二次分配格局，政府建立生态补偿基金、代际补偿基金与土地发展基金实现代际代内共享的土地收益共享的实现路径。

在通过上述理论研究把握改革总体方向和重点领域的基础上，研究首先围绕我国出让土地的不同来源，从增量建设用地和存量建设用地两个角度出发，选取不同地区出现的改革典型案例或模式进行了经验比较和总结。其次针对增量建设用地，研究从外部利润产生、交易费用降低和利益博弈均衡三个方面解释了留地安置、农用地直接入市、农地使用权合作使用、农地股份合作等模式创新的动力机制和路径，以留地安置模式为例从权利公平、机会均等、规则公平和结果公平四个维度构建收益共享的评价指标体系进行实证评价。最后从提升农民土地征收补偿谈判能力、推广留地安置模式、完善土地税制、加大公共财政支农力度几方面提出了增量建设用地出让和收益共享的改革思路。

研究根据权属差异将存量建设用地划分为国有和集体两类，梳理

总结了存量建设用地供给方式及收益分配的现状和特征；基于宏观统计资料和微观调查数据，剖析了城市棚户区改造土地增值收益的形成及分配机制，构建 21 项间接绩效指标比较了 4 种工业用地退出模式的效率、公平和适应性，分析了广东“三旧”改造和成渝地区“地票”交易的形成机制，采用案例分析的方法总结比较了广东“三旧”改造和成渝地区“地票”交易实践中的不同模式及其收益分配，并利用计量分析方法系统评价了广东“三旧”改造和成渝地区“地票”交易资源节约和经济促进两个方面的绩效。基于此，研究分别从规划引导、市场完善、收益共享、政府与市场关系协调等方面对国有和集体存量建设用地供给及收益分配提出了改革思路。

基于中国大陆地区改革经验的比较和总结，研究进一步选择公共土地利用与收益管理制度体系相对完善的德国、美国和中国台湾地区，将土地收益共享的内涵拓展为土地的市场和非市场收益共享、土地直接和间接利益相关者的收益共享，以及土地代际之间的收益共享，尝试从制度设计、治理结构选择等多个维度重点剖析存量土地再开发、土地税收和土地生态补偿三项制度，总结其在增量和存量土地利用以及土地收益的初次分配、再分配和代际间分配方面的经验，并提出了创新我国大陆地区公共土地利用与土地收益管理的政策启示。

在理论分析和经验比较的基础上，研究最后从资源特性、法律制度和交易合约三个层次构建了土地出让制度效率与公平价值权衡的整体框架，从土地出让收益最大化和出让收益全民共享两个方面明确界定了出让效率和分配公平的目标与边界；提出了以合约自由的市场交易提高建设用地配置效率，实现土地出让收益最大化，以及通过土地出让的政府管制，增进收益分配公平程度，最终实现土地出让收益全民共享的改革思路以及具体建议，并从土地产权、土地征收、土地财税体系、建设用地开发利用方式和技术保障措施等方面，提出这一改革在基本制度和配套措施方面的保障方案。




Abstract

China's economic system reform began in the reform of the land factor market. The continuous deepening of urban and rural land market reform played a vital role in economic and social development. However, due to changes in the institutional environment and flaws of institutional design, the land market has also become one of the most concentrated aspects of economic and social contradictions. Land transfer is a key link in the urban-rural construction land market transaction. The system design of land transfer, especially the distribution of revenue during the transfer process has a direct impact on the allocation efficiency of land resources after transfer and social equity in the process of transfer. How to reform the land transfer system, establish a reasonable revenue sharing mechanism, rationally exert the role of the government and the market, and promote efficiency optimization and fair improvement in the allocation of land resources have become urgent requirements for deepening reform.

This book is based on the research line of "Research Background - Problem Analysis and Institutional Analysis - Empirical Comparison - Resolution Approach". Firstly, the research systematically summarizes the main problems existing in the current land transfer system and revenue distribution mechanism, that is, the contradiction between protecting resources and ensuring development is increasingly prominent, the industrial land is expanding rapidly and the land use efficiency is not high, and the development model based on the management of land leads to the accumulation of fiscal and financial risks, the distribution of land value-added revenue during the process of land acquisition triggers the conflicts of interest and social risks, and the expenditure structure of government fiscal revenues of land transfer is "valuing hardware and despising software", and then from the internal mechanism of institutional change and competitive game relationship between stakeholders, the study have carried out in-depth theoretical analysis of the essence of the problem and its institutional roots.

The research believes that the internal logic of the change of land transfer system in China is a process of increasing the marketization of land resource allocation, and plays an important role in laying the market economic system, improving the efficiency of resource allocation, and ensuring the construction of infrastructure. But due to the limitations of the land property rights system and the land expropriation system, the lack of development of the land market has become the root cause of a series of problems in land transfer. The core of the conflict in the process of land transfer is the change of the revenue distribution relationship among different subjects. The focus of the reform is the field where the development of the urban and rural land market is obviously lagging behind in the current institutional arrangements. The long-term direction of reform is still based on efficiency, and the reconstruction of the interest pattern is the key to reform.

Under the current institutional arrangements, the “left and right” competition among local governments, the “up and down” competition between central and local governments, and the “before and after” competition between different sessions’ governments have further magnified institutional defects and distorted the land transfer and revenue distribution mechanism; although the land market divided by urban and rural areas has a positive effect of promoting rural economic development and making up for the fiscal income of local governments at all levels, its negative effects on the erosion of farmers’ land rights and potential efficiency losses require the establishment of a unified urban and rural construction land market. The integration should be based on the principle of increasing positive effects and reducing negative effects; rural land transfer needs to focus on the differences in farmers’ perceptions in different regions, and try different ways of rural land transfer in different regions.

On the basis of economic interpretation and institutional analysis of the problem, the research focuses on the key direction of the reform to optimize the tax-sharing system reform through the improvement of the tax system structure and the fiscal distribution system, the cultivation of the rural collective construction land transfer market from the aspects of property rights and planning, the establishment of a dynamic and multi-level revenue sharing mechanism, and the improvement of land transfer mode and management process. On this basis, the research explores the formation mechanism and influencing factors of land value-added revenue from the macro and micro levels, and combines the comparison and evaluation of the existing land revenue sharing theory. The land supply and demand sides construct the initial distribution pattern of land revenue on market negotiation. The government tax and fee collection forms the second distribution

pattern of land revenue, and the government establishes an ecological compensation fund, intergenerational compensation fund and land development fund to realize the sharing path of land revenue within the intergeneration and intrageneration.

On the basis of grasping the general direction and key areas of reform through the above theoretical research, this research studies the different sources of land transfer in China, and compares and summaries by selecting typical cases or models of reforms in different regions from the perspectives of incremental construction land and stock construction land. For the incremental construction land, the research explains the dynamic mechanism and path of innovation mode such as land resettlement, agricultural land direct access to the market, cooperation of agricultural land use rights and farmland shareholding cooperation from three aspects: external profit generation, transaction cost reduction and interest game equilibrium. And the research takes the land resettlement model as an example, constructing the evaluation index system of revenue sharing from the four dimensions: right fairness, equal opportunity, rule fairness and result fairness. And finally we propose the reform ideas of incremental construction land transfer and revenue sharing from improving farmers' ability to negotiate for land acquisition compensation, promoting land resettlement model, perfecting the land tax system and increasing public finance support.

According to the difference of ownership, the research divides the construction land into two categories: state-owned and collective land. The research summarizes the current situation and characteristics of the supply mode and revenue distribution of the stock construction land. Based on the macro-statistical data and micro-survey data, it analyzes the formation and distribution mechanism of added value of urban shantytown renovation, and builds 21 indirect performance indicators to compare the efficiency, fairness and adaptability of the four industrial land withdrawal models. The research also analyses the formation mechanism of the "three old" transformation in Guangdong and the "land ticket" transaction in Chengdu - Chongqing area. And through case analysis method, it summarizes and compares the different models and revenue distribution between "three old" transformation and the "land ticket" transaction practice. And by the quantitative analysis method, it systematically evaluates the achievements in resource conservation and economic promotion of two models. Based on this, the research proposes reform ideas for the supply of state-owned and collective stocks and the distribution of revenue from the aspects of planning guidance, market improvement, revenue sharing, and coordination of government and market relations.

On the basis of comparative summary of the reform experience in Mainland China, the research further selects some counties and regions which public land use and revenue management system is relatively perfect such as Germany, the United States and Taiwan in China. And it expands the connotation of land revenue sharing into land market and non-market revenue sharing, direct and indirect stakeholders revenue sharing and the sharing of benefits between land intergenerational generations. It tries to analyze the three systems of stock land redevelopment, land taxation and land ecological compensation from the perspectives of system design and governance structure selection. It summarizes its experience in incremental and stock land use, initial distribution, redistribution and intergenerational distribution of land revenues, and proposes policy implications for innovative public land use and land revenue management in Mainland China.

On the basis of theoretical analysis and empirical comparison, the research finally constructs the overall framework of the efficiency and fair value trade-off of the land transfer system from the three levels: resource characteristics, legal system and trading contract. From the maximization of land transfer revenue and sharing by the public, the research clearly defines the goals and boundaries of the transfer efficiency and the fairness of distribution; proposes some reform ideas and specific suggestions about improving the allocation efficiency of the construction land and maximizing the land transfer revenue by the market freedom contract, and improving the fairness of revenue distribution through government regulation of land transfer. And it also proposes some supporting measures under the basic system from the aspects of land property rights, land acquisition, land taxation system, construction land use and technical support measures.

目 录

Contents

第一章▶ 绪论	1
第一节 研究背景和研究意义	2
第二节 研究进展及其评述	6
第三节 研究框架与研究设计	15
第二章▶ 土地出让制度及收益分配政策的演进历程与阶段特征	21
第一节 土地出让制度的变迁及阶段特征	21
第二节 土地出让收益分配制度的形成和演变	44
第三节 现行土地出让制度及收益分配政策的风险及改革思考	60
第三章▶ 城乡土地出让与利益主体博弈关系研究	66
第一节 城乡土地出让与利益主体博弈分析框架	66
第二节 城市土地出让与政府间竞争性博弈	68
第三节 城乡土地出让与政府农民间收益分析	80
第四节 农村土地出让与农民间关系	92
第四章▶ 土地出让制度改革与收益共享机制理论研究	97
第一节 土地出让制度改革与土地收益共享的联系	97
第二节 土地增值收益的形成机理及影响因素分析	111
第三节 土地增值收益共享的主要理论与观点	118
第四节 土地出让增值收益共享原则、依据、共享主体与共享路径	125