

中国城市土地利用机制研究

赵贺 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市土地利用机制研究/ 赵贺著 .—北京: 经济管理出版社, 2004

ISBN 7 - 80162 - 966 - 3

. 中 赵 城市—土地利用—研究—
中国 . F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 063543 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京晨旭印刷厂

经销: 新华书店

策划编辑: 谭 伟

技术编辑: 晓 成

责任编辑: 张 马

责任校对: 赤 平

787mm × 1092mm/ 16

13.25 印张

198 千字

2004 年 9 月第 1 版

2004 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 29.00 元

书号: ISBN 7 - 80162 - 966 - 3/ F · 882

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

前 言

城市土地利用是城市经济与社会活动在地面上的投影，它集中体现了城市经济发展的活力，对城市竞争力有着重要的影响，因此城市土地利用优化是城市发展中的关键问题。在城市土地利用中，市场机制和政府机制是相互配合、相互补充的两种机制。在不同的经济体制中，市场机制和政府机制配合的方式与程度有很大的不同。在西方发达市场经济国家中，市场机制对城市土地资源的配置起基础性作用，政府则作为社会管理者弥补市场机制的缺陷。在计划经济体制下，城市土地利用机制是单一计划机制，实行城市土地使用的无偿划拨制度，这种土地资源分配方式存在很多弊端。

改革开放以来，我国原有的城市土地使用制度和土地利用机制越来越不适应城市经济发展的要求，政府通过土地所有权和使用权的市场化分离将市场机制引入到城市土地利用中，使城市土地利用效率和结构与计划经济时期相比有了很大的提高和进一步的合理化，然而在实践中依然存在很多问题。这些问题是：从现象上看，城市土地并没有适应城市功能的提升而得到高效利用，仍存在低度利用和未利用的现象；城市建设区不断扩张侵占农地，威胁我国的粮食和生态安全，吃饭、生态和建设之间的矛盾更加突出；一方面，由寻租导致的城市土地收益流失现象依然很严重。从本质上看，改革开放以来，随着城市土地使用制度的改革、土地产权的调整、住房商品化的改革以及城市土地市场的建立和发展，我国城市土地市场主体具有了追求效用最大化的市场特征；另一方面，目前我国土地产权安排仍存在主体不明确，权益模糊的缺陷，市场机制仍不完善，政府机制僵化、滞后，所以我国城市土地利用机制并没有很好地实现土地利用优化的目标。

显然，我国的城市土地利用机制带有明显的转轨经济的特征，因此对目前的城市土地利用机制进行全面而深入的研究是进一步改革城市土地产权制度、完善城市土地利用机制所迫切需要的。但目前在国内还没有学者将城市经济学、产权经济学结合起来研究城市土地利用机制。

本书通过细致的文献综述和大量的资料分析，围绕着转轨时期的我国城市土地利用机制开展了相关研究工作，主要研究内容如下：

第一章导论，引出本书研究的宗旨。

第二章回顾并评价了国内外对城市土地利用的理论研究。首先，综述了国外城市土地研究的理论溯源与研究进展，内容涉及古典地租理论、古典区位论、新古典经济学的土地经济理论、土地经济学与城市土地经济学的有关理论、城市经济学的相关研究；其次，回顾了国内学者对城市土地利用机制的研究，包括对城市土地产权制度改革的研究、对城市土地市场机制运行的研究以及对政府、对城市土地市场干预失灵的研究。

第三章探讨市场经济中城市土地市场机制的运行。首先，分析了一般土地市场运行机制；其次，分析了城市土地市场运行机制基础——聚集经济和地租；然后将城市土地市场机制分别放在静态城市经济模型和动态城市经济模型中进行研究，在此基础上，探讨了城市土地开发和再开发的时机与条件。

第四章分析政府干预城市土地市场的原因、目的和手段，并以英国、美国、中国香港为例，具体分析了市场经济国家和地区政府对城市土地市场机制的干预，在本章的最后，简要地分析了政府干预对城市土地市场机制的影响。

第五章分析目前我国城市土地产权制度安排。首先，简要地回顾了我国土地产权制度的改革和土地市场的发展，指出两者的产生与发展是相互促进的过程；其次，从经济学和法律的角度分析了城市土地国家所有和集体所有以及土地使用权的权利内容与限制；最后，点明目前我国城市土地产权安排的特征。

第六章对目前我国城市土地产权制度安排下的土地市场机制进行了全面而深入的分析。首先，分析了目前我国城市土地市场主体的构成、目标函数、行为方式以及它们之间的博弈关系；其次，从总体上分析了我国城市土地市场机制运行；再次，进一步分析了我国城市土地开发过程，研究发现过低的土地征用价格

导致了农地资源配置效率低下、扭曲了传统的单中心城市土地利用结构、对农民不公平、威胁了国家的生态安全和粮食安全的后果；最后，分析了我国城市土地再开发过程，重点讨论了旧城改造中居民拆迁以及原先划拨土地的使用者——企事业单位的房地产开发。研究发现居民拆迁中房屋和土地权属的不一致，导致了政府和居民对拆迁补偿存在很大的争议，造成很多社会问题，而且补偿方式与数量也影响城市土地再开发的成本，扭曲了地方政府的出让行为；原划拨用地的使用者直接进行的房地产开发，打破了政府对城市土地一级市场的垄断，造成商业用地的土地供给过剩，并使城市土地利用结构中商业用地过于分散。

第七章分析我国政府干预的体制和干预措施的形成、内容和存在的问题，并分析了产生这些问题的深层次原因。这些原因有：城市土地市场功能不完善，规划手段滞后、不科学，中央政府与地方政府的管理目标、职责之间存在冲突，土地管理部门之间的摩擦、缺乏公众参与和监督。

第八章就前面的结论给出进一步完善我国城市土地利用机制的政策建议。

第一章

导 论

第一节 问题提出、研究意义及研究目标

一、问题提出

城市一直是世界各国经济发展的中心和创新的源泉，由城市发展带动的城市化已经成为世界经济发展的主要特征。在我国，城市发展速度和城市化进程也在加快。中国城市数量从 1991 年的 479 个增加到 2001 年底的 664 个（武力，2003），目前城市人口 4 亿，占总人口的 30%，在本世纪中估计中国的城市化率将从目前的 36% 提高到 2015 年的 40% 左右，这将使我国的城市总人口达到 6.7 亿。而且据有关研究指出，目前中国城市化率每提高 1 个百分点，对消费品和城市基础设施建设的需求拉动，按照保守的估计，可以带动 GDP 增长 1.5 个百分点（武力，2003）。由此可见，城市化和城市发展对我国经济的贡献会越来越大。

虽然城市发展和城市化进程的加快给经济发展和人民生活水平的提高带来的贡献是巨大的，但城市发展也带来明显的负效应，如：城市规模不断膨胀，农用

世界银行：《中国：空气、土地和水》，2001 年版，第 18 页。

地不断减少，这使粮食安全和生态环境受到威胁；城市内部人口拥挤，交通堵塞，绿地减少，空气污染严重。这些负效应不仅使城市生活质量下降，而且在一定程度上阻碍了城市经济发展。如何避免与解决这些城市问题，首先要了解城市发展特征与发展进程，而要了解城市发展特征和进程，从城市土地利用出发或许是很好的选择，因为土地是一切城市活动的载体。换句话说，城市土地利用是各种城市经济活动在地面上的投影，城市土地利用变化集中体现了城市的演变和发展。反过来讲，城市土地利用也影响了城市竞争力和城市的未来发展，因此“了解城市土地价值及其利用，便接近了城市问题的核心。”可见，城市土地利用优化是促进城市发展，解决城市问题的关键。

城市土地利用本身是一项巨大而复杂的系统，这里面既有宏观问题，也有微观问题；既有经济效益问题，也有社会效益和环境效益问题。处理好这些问题，也就实现了城市土地利用优化。一般来说，城市土地利用优化的目标有三个：一是城市土地资源优化配置；二是城市土地利用结构合理，能满足人们多种社会、经济需要；三是城市土地资源的可持续利用。要实现这些目标，就必须正确处理土地利用过程中的众多矛盾，处理这些矛盾需要借助一定的经济机制。现有经济机制大致可以分成两类：一种是市场机制，另一种是政府机制。在城市土地利用中，市场机制和政府机制是两种相互补充、相互配合的资源配置机制。但在不同的经济体制下，市场机制和政府机制配合的方式与程度不同。

（一）发达市场经济国家与地区的城市土地利用机制

在西方市场经济国家和地区中，市场机制对土地资源的配置起基础性作用，主要体现在以下四个方面：（1）通过地租地价的引导可以使城市土地资源优化配置到收益最高的用途上。由于同一城市土地具有多种用途，不同用途的产出不同，经过市场竞争，只有能付出最高地租的土地使用者才能获得土地；（2）土地使用者追求利润最大化的动机决定了城市土地的最佳利用。土地利用者会在建筑技术允许下竭力提高土地利用的强度、密度和综合度，以获得最佳资本、劳动力和土地

[加] 歌德伯戈、钦洛伊合著：《城市土地经济学》，中国人民大学出版社，1990年版，第16页。

组合；(3) 由市场力量形成的聚集效应，是经济活动聚集在一起的向心力，而城市地租和地价是破坏这种集聚或限制集聚规模的“离心力”，两种力量作用结果决定了城市土地利用结构；(4) 地租和地价还是市场供求均衡的指示器，一方面市场需求和供应的变动集中反映在地租和地价上；另一方面，价格的变化引起市场需求的变动，调节市场供应的时机与数量。因此，在理想状态的土地市场里，市场机制的作用可以使城市土地利用达到最高最佳利用，形成合理的城市土地利用结构。

而西方市场经济国家的政府则作为社会管理者弥补城市土地市场机制缺陷。城市土地的自然、社会和法律属性决定了城市土地市场机制存在明显的缺陷，如城市土地总量有限使供给相对缺乏弹性；位置固定性使城市土地市场是区域性垄断市场；地块个别性使土地交易中的信息非常重要；用途多样性使城市土地利用中的外部性广泛存在；土地的直接财富性和自然增值性使土地投机泛滥。因此，为了使城市土地利用符合社会公共利益的需要，克服城市土地市场机制的缺陷，在市场经济国家里普遍存在着对城市土地利用行为的政府干预。在土地利用方面，政府干预主要是直接对城市土地利用行为进行管制，主要有以下几种手段：一是经济手段，政府利用土地税收或补贴来调节土地收益分配和鼓励、保护某种土地利用如农用地；二是法律手段，通过土地产权制度直接对土地保有、使用、转让等权利进行限制，通过具体的法规对土地交易行为进行登记和管理，通过土地利用规划和城市增长管理对城市土地利用和城市土地扩张直接管制；三是行政手段，为公共利益需要政府可以征用私人土地，等等。政府管制的作用具体表现在：(1) 支持土地市场机制发挥作用，对土地垄断和投机行为进行限制；(2) 改

据著名土地经济学家巴罗 (Barlowe) 的定义：土地的最高最佳利用是指当土地被用于这样的目的，该目的用途，相对于其他目的用途，有最高的比较优势或最少的比较劣势。这个概念要求考虑到土地利用能力和对它所具有的各种用途的相对需求。

政府干预有两种方式，一种是政府控制 (control) 或调节 (adjust)，即政府通过调整它所掌握的某些经济变量 (如财政支出、货币供给等)，在宏观层面上影响市场经济中各种变量的取值，以影响私人经济部门的运动过程。一种是政府管制 (government regulation)，指政府在微观层次对私人经济部门的活动进行的某种限制或规定，从管制的性质来看，管制可以分为经济的 (如反垄断、对某些部门的价格管制，如房租管制) 和社会的 (如环境保护)，从管制的手段来看，有些是确定标准 (如规定建筑密度和容积率，排污不得超过某一限度)，有些是运用经济刺激杠杆 (如直接或间接的补贴)。

善土地利用行为的负外部性；(3) 对有正外部性的土地利用方式如农用地等提供保护和激励；(4) 有时直接提供公共品的生产。

目前，主要市场经济国家和地区的城市土地市场机制的运行模式可分为三种：(1) 以土地私有制为基础的完全市场模式，以美国、日本、法国等国家为代表；(2) 以土地国有制为基础的市场竞争模式，如英国和英联邦国家和地区；(3) 以土地国有制为基础政府垄断模式，如新加坡和中国香港，在这种模式中政府垄断城市土地一级市场，决定土地供应量，城市土地的二级市场可以自由交易。这三种模式基本上都以市场机制为主，不同之处在于政府干预的程度不同。

(二) 转轨时期的我国城市土地利用机制

我国的社会主义性质决定了城乡土地的公有制，即农村土地由农民集体所有，城市土地归国家所有。在城市土地国有制下，国有土地的所有权由国务院代表国家行使，各级政府分级管理。

在计划经济体制下，我国城市土地利用的机制是单一计划模式，实行城市土地使用的无偿划拨制度。在这种模式下，我国城市土地利用分配主要是通过计划和行政审批来进行的。国家机关、企事业单位等土地使用者如果需要使用土地，则按照一定的建设用地程序，首先申请建设项目，待有关部门批准后，再持批准文件向县级以上地方人民政府土地管理部门申请后拨给用地。划拨土地不需要支付地价，在使用过程中也不需缴纳地租，土地还可以无期限使用，除非国家因进行经济、文化、国防建设或者兴办社会公共事业需要而调用。同时，国家禁止土地使用者以买卖、出租、赠与、交换等方式直接转让给其他单位或个人使用。在这种土地使用制度下，土地使用者缺乏相应的约束机制，造成城市土地利用效率极低，土地浪费严重，而且政府在分配土地资源时偏重于工业用地，城市土地利用结构单一，基础设施落后，不能满足人们的多样化的需要，城市发展也很缓慢。

改革开放后，原有的城市土地使用制度和土地利用机制越来越不适应日益加快的城市经济发展的要求。改革城市土地利用的单一计划机制，在土地利用机制中引入市场机制势在必行。政府借鉴香港地区、新加坡的土地市场模式，在保持

城市土地国有的前提下，允许国有土地使用权通过拍卖、招标、协议等方式进行出让和转让。但政府对进入土地市场的主体、客体都有严格的规定，具体是城市政府代表国家垄断土地一级市场，对增量土地供应按市场方式进行出让，出让后的土地使用权可以在市场上自由转让，形成城市土地使用权的二级市场；而以前划拨的土地在补交出让金以后也可以转让。通过引入市场机制，我国城市土地实现了有偿使用和市场化配置，不仅大大提高了城市土地资源的配置效率，而且显化了土地资产价值，为城市建设积累了巨额资金，为城市土地利用结构的合理化和社会目标的实现提供了必要的财力支持，促进了中国城市化和城市现代化。

我国城市土地方面的改革同其他经济领域一样，实行的也是渐进式的、双轨制改革。这使我国的城市土地市场具有以下特征：（1）城市土地所有权是公有的，土地所有权和使用权分离，土地使用权可以在市场上直接交换；（2）在土地资源配置中，行政手段和市场手段同时并存；（3）政府在城市土地市场中兼有多重身份，即城市土地所有者代表、土地管理者和土地经营者。所以，我国城市土地市场机制的运行模式，不用说与英美等发达市场国家的模式有很大的差别，就是与香港地区和新加坡模式也有很大的不同，尽管我们的土地市场机制的运行模式是学习香港地区和新加坡的模式。因此，在目前我国的城市土地管理体制和现有土地产权安排下，我国的城市土地利用机制的运行呈现出不同于市场经济国家和地区的特点。

二、研究意义

在现行城市土地利用机制下，我国城市土地利用效率和结构与计划经济时期相比已经有了很大的提高和合理化，但是在实践中依然存在很多问题。从现象上来看，城市内部的土地并没有适应城市功能的提升得到高效利用，城市土地仍存在未利用和低度利用现象；城市建设区不断扩张侵占农地，威胁我国的粮食和生态安全，使吃饭、生态和建设之间的矛盾更加突出；不仅如此，由寻租导致的城市土地收益的流失现象依然很严重。从本质上看，一方面，改革开放以来伴随着城市土地使用制度的改革和土地产权结构的调整、住房商品化的改革、城市土地

市场的建立和发展，我国城市土地利用行为具有了市场经济的特征；另一方面，目前我国土地产权结构仍存在缺陷，市场机制不完善，政府机制僵化、滞后，我国城市土地利用机制并没有实现土地利用优化的目标。因此，对目前的城市土地利用机制进行全面而深入的研究，是进一步改革城市土地产权制度与完善城市土地利用机制所迫切需要的。

在国外城市经济学和土地经济学中，有大量文献从各个角度研究城市土地利用的市场机制以及政府干预，但这都是以发达市场经济为基础，并且这些国家经济文化背景也不同于我国，虽可借鉴但不能照搬，必须从我国的国情出发。而在我国土地经济的研究领域中，对此研究不多且不全面。

以往的研究的不足主要表现在：

（一）在理论上

以前的学者或是主要是利用马克思的地租理论对土地国有化和土地产权制度进行研究以及我国城市土地的级差地租、绝对地租的内容进行研究，侧重于城市土地收益的分配，或是借鉴发达市场经济国家的土地市场理论，分析城市土地市场经济运行，对我国城市土地的市场化经营提出建议，或是从法经济学和产权经济学的角度，对我国城市土地财产制度的绩效进行全面评价。而对目前我国城市土地利用市场机制和政府机制运行基础、机制运行中各利益主体之间的相互关系缺乏全面深入的研究。

（二）在研究方法上

多注重于静态研究，忽视动态研究；重视定性分析，缺乏实证分析等。

因此采用新的方法对我国城市土地利用机制进行全面深入的研究乃是理论和实践中迫切需要解决的问题。

三、研究目标

在以上分析的基础上，我为本书设定了三个研究目标：

第一，论述市场经济中城市土地市场机制的运行，选取有代表性的国家和地区，美、英和香港地区，对市场经济国家里的政府干预的手段进行分析总结。这是对我国城市土地利用机制进行分析的理论基础和参照系。

第二，结合我国现行城市土地产权制度，对城市土地市场的相关经济主体的权利以及权利限制进行分析，这是我国城市土地市场机制运行的基础。在此基础上对城市土地市场主体的目标函数及其行为进行剖析，结合城市土地市场机制运行的基本原理，进一步分析目前我国城市土地市场机制的运行。然后对我国城市土地管理体制和措施进行全面分析，并发掘其问题的根源。

第三，最后提出改革现有城市土地制度和具体政策的对策和建议，以提高城市土地利用效率和优化土地利用结构，实现城市土地利用的综合目标。

第二节 关键概念界定、研究方法及框架

一、关键概念界定

在开始研究工作之前，有必要对关键概念进行界定以明确其在本书中的内涵，使研究工作建立在概念清楚的基础上。

(一) 土地与城市土地

对土地的概念，在不同的时代、不同的经济发展水平、不同的人文地理环境中，不同领域和不同立场的研究者有着不同的理解，很难找到一致的土地概念。本书中的土地概念是：“土地是位于地球表面一定范围之内各种物质与相关空间；它是在自然因子、生态因子、经济因子综合作用下形成的，又是在一定产权

制度影响下，随社会生产力发展而作动态变化的自然经济历史综合体。”城市土地是受人类活动影响最大，投入劳动最多，对自然改造最剧烈的地方。所以，虽然自然因素和生态因素对城市土地影响较农地为小，城市土地的核心功能是作为人类高密度经济活动的载体，但城市土地中的环境和生态因素同样重要，这是因为随着人口增加、城市化水平日益提高的今天，越来越多的属于天赐资源（例如，水、洁净的空气和幽雅的环境）具有稀缺资源的特性，因此也是城市土地经济研究的重要方面。

由于土地是天赐的自然资源，土地具有不同于一般商品的特性。土地的基本特性包括自然特性、经济特性和法律特性。土地的自然特性是土地自然属性的反映，是土地所固有的，与人类对土地的利用与否没有必然的联系；土地的经济特性和法律特性是人类在对土地利用过程中产生的，与土地自然属性有着密切的关系。

显然，土地自然特性有四个，位置固定性、面积有限性、质量差别性、功能永久性。土地的经济属性是以自然属性为基础的，与其他商品相比较而言，有以下几个方面的特性：（1）土地报酬的递减性。在技术水平不变时，土地的产出先是随投入的增加而增加，超过某一点随投入的增加而减少，这可以说是商品生产的普遍规律；（2）土地供给上的稀缺性。土地位置的固定性、土地面积的有限性、质量的差别性和土地报酬递减规律，使土地供应对应于需求在总量和结构上都是稀缺的；（3）土地利用适应物价变动的缓慢性。这是由利用土地进行生产的性质决定的，对农业用地，由于农作物生长受自然条件限制周期较长，农地利用不容易较快适应农产品价格变化；对于城市用地，建设的投资一般是巨大的，且房屋建筑物的使用寿命也较长，土地用途转换也相对困难；（4）土地利用后果的社会性。由于土地是自然生态系统的基础因子，土地是连接成片的，又不能移动分割，因此每块土地和每个区域土地利用的后果，不仅影响本区域内的自然生态环境和经济效益，而且必然影响到邻近地区甚至整个国家和社会的生态环境和经济效益，产生巨大的社会后果；（5）土地的资产属性。由于土地功能的持久性和

夏明文著：《土地与经济发展——理论分析与中国实证》，复旦大学出版社，2000年版，第98页。

土地的稀缺性，土地具有保值增值的作用，土地也被作为财产来持有。

土地的法律属性是以土地的经济属性为基础的。土地的法律属性是：我们所说的作为商品和资产的土地，实际上是伴随土地的一束权利，土地的交易是权利的交流而不是实物的交换。所以，土地产权结构安排不仅决定了土地收益的分配，而且也直接决定了一切利用土地的行为和后果。所以，为了处理与土地以及依附于其上的建筑物有关的利用、分配、所有等方面的问题，在各国都形成了独立的土地法律制度。

城市土地是土地的一部分，具有土地的全部属性，只不过与农地相比，城市土地位置是非常重要的，因为位置直接关系到城市土地利用及其经济价值与社会价值，并且我们在谈到城市土地的位置特征时，其含义远比地块的坐标位置要丰富得多，它包括影响特定位置上的经济活动的经济、社会、空间关系的整个网络。

以上是从理论上对土地和城市土地下定义以及讨论土地和城市土地的属性。实践中，城市土地有特定的范围，在我国城市土地一般分为三个层次：（1）城市市区，即建成区土地；（2）规划区，包括城市近郊区农地和村镇占用的土地；（3）行政区划内的土地，包括城市和市管县的广大农村。按照我国的统计口径，将第一层、第二层次内的土地列入城市市区土地面积，将第三层次的土地列为全市土地面积。本书研究的城市土地是第一层、第二层次，即城市市区。

（二）土地利用和城市土地利用

土地利用（land utilization）与土地使用（land use），这两个概念具有密切联系，有必要先弄清其异同。朱国宏（1996）指出，在一般情况下，这两个术语被当做同义语看待，但有时也被加以区分。其区别在于，土地使用侧重于事实论述，不含有价值判断和评估意味，是劳动力、资本投入后发挥土地功能的一种手段。而土地利用则含有价值判断和评估意味，是带有经济目的利用土地资源的一种手段（朱国宏，1996）。当然这种划分并不是绝对的，两个概念能在一定程度

郭鸿懋、江曼琦等著：《城市空间经济学》，经济科学出版社，2002年版，第194页。

混用。本书就把这两个概念作为同义语来使用。

对土地利用的概念，同样有很多说法。根据本书的研究内容，我认为土地经济学家周诚的观点比较恰当。周诚认为：土地利用是把作为物质资料的土地分别投入生产和生活及其他用途，从微观和宏观上满足人们的不同需要而涉及的各个方面及全部过程（周诚，1996）。就生产力而言，土地利用的内容包括四个方面：（1）土地利用在空间上的合理布局，形成土地利用的空间经济和效益；（2）土地面积在各项用地之间的合理配置，形成土地利用的结构经济；（3）土地利用的适当集中，形成土地利用中的规模经济；（4）在一定面积土地上投入的密度而形成土地利用中的集约经济。这是从生产力的组织来看土地利用所包含的主要内容。就其调节的生产关系而言，土地如何利用必然会涉及人们在生产、交换、分配、消费诸环节中的生产关系及其调节；还涉及中央到地方各级政府之间的纵横交错的关系，以及政府与企业、居民之间的关系。

从土地利用的不同对象来看，土地利用分为最基本的二类：一是利用土地的自然条件以获取土地产品；二是利用土地的空间位置和环境，以获得生产和居住的场地。对土地面积的需求则是由对土地的前两者需求而引起。前者主要是农业、矿业对土地的利用，后者主要是指城市内工商业以及居民对土地的利用。而工商业和城市居民对土地面积的需求不像农业一样必须占有相当面积的土地，对于城市土地利用来说，位置、交通是最重要的，而且随着城市发展，环境和生态的因素与城市土地利用的关系也越来越密切。

就土地利用本身，土地利用包含了一系列的环节，主要有土地勘测、土地规划、土地开发、土地使用、土地保护、土地整理，即涵盖土地直接利用的前期活动和土地开发、使用之后的后续活动。

从以上论述可以知道，土地利用有以下特点：（1）土地利用是一个动态的不断调整的过程；（2）土地利用中涉及复杂的经济关系，受制度等因素的影响；（3）土地利用与生态和环境相互影响。总之，土地利用是复杂的经济过程，有其内在规律。

最后，土地利用的目标可概述如下：充分利用有限的土地资源，最大限度地提高经济效益和生态效益，兼顾眼前利益和长远利益，发挥土地的社会、经济

功能。

基于以上分析，本书所研究的城市土地利用是在一定的经济制度下，在生态和环境的约束下，借助于一定的经济机制，把土地资源有效地分配给使用者，以实现城市土地利用的经济、生态环境和社会目标。

（三）城市土地利用机制

上面指出，城市土地利用目标需要借助于一定的机制来实现。所谓机制，是机械学上的名词，指机器的构造和工作原理。生物学和医学在研究一种生物的功能（如光和作用或肌肉收缩）时，常借之指其内在工作方式，包括有关生物结构组成部分的相互关系，以及它们之间发生的各种过程的物理、化学性质和相互联系。阐明一种生物功能的机制，意味着对它的认识已从现象的描述进行到本质的说明。经济机制一般是指经济主体构成及其在经济运行中的相互关系，主要包括制度或规则、资源配置方式、决策权限划分及组织行为。一般来说，所谓城市土地利用机制是指激励和约束城市土地利用的各种经济力量的总称，这些经济力量集中表现为两种机制，即市场机制和政府干预。在市场经济体制中，土地利用的市场机制在城市土地利用中发挥基础性作用，而政府干预是在市场经济内部对市场进行干预以弥补市场的缺陷。

二、研究方法

本书采用了以下研究方法：

（一）静态分析和动态分析相结合

本书大量采用了静态分析和动态分析相结合的方法，比如在研究城市土地市场机制运行中，采用静态分析方法，引入城市经济静态模型，来分析城市土地市场均衡、利用结构和利用密度的形成；接着采用动态分析方法，引入城市经济动

辞书编委会：《辞海》，上海辞书出版社，1999年版。

态模型，研究了城市土地开发以及再开发的时机与条件。

（二）产权经济学的方法论

产权经济学将分析的出发点放在个体成员的基础上，假定个人在现有的组织结构中所确立的约束条件下追求自己的利益，并使效用最大化，因此在进行具体的产权分析时，是建立一个能反映所研究的经济体系的具体制度特征的优化模型。在这种分析中，要先定义：（1）决策者的目标函数，它确定决策者对决策变量的偏好；（2）由具体制度安排决定的约束条件，它是决策者实际面对的选择集（奖励和惩罚），然后分析经济主体之间的关系以及经济绩效。本书在研究我国城市土地市场机制时，就采用了这种方法，首先从个体出发，具体分析我国城市土地市场主体的目标函数以及由产权安排决定行为约束，然后进一步讨论我国城市土地市场机制运行状况。

（三）比较的分析方法

比较分析方法也是本书采用的主要方法之一，本书先对发达市场经济国家和地区的城市土地市场机制运行以及政府干预进行了深入研究，然后在此基础上对我国目前产权结构安排下的城市土地市场机制运行以及政府干预进行了对比研究。

三、研究框架

为了达到上述研究目标，本书采取的研究框架是：

第一章，导论。

第二章，国内外有关城市土地利用机制的理论研究综述。

第三章，市场经济体制下城市土地市场机制是如何运行的。

第四章，研究西方市场经济国家和地区政府对城市土地利用的干预，选取有代表性的国家和地区——美国、英国、香港地区进行具体论述。

第五章，对目前我国的土地产权制度安排的内容进行详细的分析。