

中国城市土地制度改革回顾与展望

李恩平

(中国社会科学院城市发展与环境研究中心, 北京 100732)

[摘要] 改革开放三十年是我国城市快速发展的三十年,也是城市土地制度不断优化和调整的三十年。文章回顾了三十年来城市土地制度改革的历程,分析了城市土地使用制度从有偿使用的试点探索到招拍挂市场化土地出让模式的推广和完善过程,透视了城市土地宏观调控从行政手段到经济手段的转换路径,研究了土地制度改革过程中土地收益分配关系的演进逻辑,同时也检讨了现有城市土地制度存在的问题并对未来城市土地制度改革的方向进行了展望。

[关键词] 城市经济; 土地经济; 制度改革

[中图分类号] F301.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-736X(2010)05-0073-03

A Review of the Reform of Urban Land System in China

Li Enping

(Institute of Urban Development & Environment, CASS, Beijing 100732)

Abstract: In the past thirty years, urban land system in China has been constantly adjusted and optimized. This paper analyzes the generalization and reformation course of land-use system from free-use to charge-use of land in market-oriental mode, and focuses the transformation track of urban land macro-regulation from administrative measures to economic measures, and then analyzes the evolvement of distribution relationship of land benefits during the course of land system reformation. Finally, it explores the problems in present urban land system and then give the overview of the reformation direction of the urban land system in future.

Key words: urban economy; land economy; reform of land system

改革开放三十年是我国城市快速发展的三十年,也是城市土地制度不断优化和调整的三十年。对城市土地制度改革历程的回顾和分析将有助于理解我国城市土地制度改革的逻辑,也有助于理解土地制度与城市发展的相互关系,更有助于对未来城市发展的预期和土地制度改革方向的展望。

一、我国城市土地使用制度改革

改革开放以前的计划经济时期,我国城市土地使用长期实施无偿划拨方式。无偿、无期限、无流动性是这一土地制度的基本特征。随着以市场化为导向的经济体制改革和对外开放,城市土

地使用制度也开始了以市场化为导向的改革,其历程大致可以分为以下几个阶段。

(一) 城市土地有偿使用酝酿试点阶段

城市土地有偿使用的最早探索来自对中外合营企业场地使用的规定。1980年7月,国务院《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》提出:“中外合营企业用地,不论新征土地,还是利用原有企业场地,都应计收场地使用费。”

随着体制改革的起步,土地有偿使用收费制度在一些改革前沿地区开始探索。1982年深圳特区正式开征城市土地使用费,1984年辽宁抚顺市把土地分为四个等级进行全面开征土地使用费的试

点工作,同年广州市对部分土地开征土地使用费。

随后,土地有偿出让和转让试点工作也逐步展开。深圳特区率先进行了土地有偿出让和转让的试点。1987年9月,深圳市以协议方式将一块住宅用地以总价108.24万元出让给中航进出口公司深圳工贸中心,这次出让协议揭开了我国城市土地使用制度实质性改革的序幕,开启了我国城市土地使用制度改革的先河。1988年,福州、海口、广州、厦门、上海、天津等城市也相继进行了这方面的试点。

(二) 城市土地有偿使用制度立法和推广阶段

在改革试点基础上,各地也先后开

[作者简介] 李恩平(1974-),男,江西波阳人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心副研究员,经济学博士,研究方向:城市经济、房地产经济。

展了土地有偿使用和转让的法制化探索。1987年11月,上海市率先颁布了《上海市土地使用权有偿转让办法》,规定了城市土地使用权出让的方式、程序和条件及土地出让金的标准。同年12月广东省通过了《深圳特区土地管理条例》,对特区土地有偿出让作出规定,随后厦门和天津也公布了类似的办法或规定。

地方性法规探索呼唤全国性法规出台。1988年,全国人大通过宪法修正案,删除《宪法》中不得出租土地的规定,改为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”,这为土地使用制度改革全面展开和深入发展扫清了障碍,并促使了几项重要的法律法规的制定和颁发。在土地使用税费方面,1988年,国务院颁布《城市土地使用税暂行条例》,正式在全国范围内征收土地使用税;1993年,国务院颁布《土地增值税暂行条例》,对转让土地收益征收增值税。在土地使用权获得程序方面,1990年,国务院颁布《城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押、种植及划拨等作出明确规定。1994年,通过《城市房地产管理法》,对土地使用权出让和转让作了法律规定。至此,城市土地使用制度的改革进一步走上法制化轨道。

(三) 城市土地有偿使用制度的完善阶段

由于早期的土地出让方式随意性较大,土地出让程序不规范,为土地投机提供了条件,导致各地盲目圈地和开发,扰乱了土地市场的正常发展,这促使土地有偿使用制度不断完善。

首先,土地有偿使用程序不断完善。2001年国务院下发的《关于加强国有土地资产管理的通知》明确指出,商业性房地产开发和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上用地意向者的,须依法以招标、拍卖方式提供。自此,经营性国有土地招标采购供地作为一种市场配置方式被正式确立。2006年8月,国务院下发《关于加强土地调控有关问题的通知》统一制订并公布各地工业用地出让最低价标准,工业用地必

须采用招标拍卖挂牌方式出让,其出让价格不得低于公布的最低价标准。2007年《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》也被重新修订。至此,几乎全部城市建设用地出让均确立招标拍卖挂牌出让方式,国有土地有偿出让程序得以完善。

其次,土地使用税费征收也得到不断调整。为了适应各地发展的需要,体现经济发展对土地要素的稀缺需求,2006年12月,国务院修改《城市土地使用税暂行条例》,较大幅度提高了城市土地使用税,并且对土地使用税征收层级作了重新划分。2007年12月,国务院修订《耕地占用税暂行条例》,耕地占用税税额标准上浮4倍左右,同时外资企业也被纳入耕地占用税纳税范围。

二、城市土地调控政策演变

城市土地有偿使用后,随着城市化进程的快速推进和经济的快速增长,土地增值效应明显,这导致了以转售后保值增值为目的的投机性土地需求膨胀,哄抬地价,扰乱正常土地市场,进而造成土地利用效率下降、经济过热,影响经济可持续发展。为了遏制投机性土地需求,国家自1990年开始对土地供给实施一系列土地宏观调控政策,从调控政策演变特点看,大致分为两个阶段。

(一) 以加强土地使用管理为目标的调控

土地有偿使用制度全面推广后,由于制度不完善,1993年前后不少地区就开始出现“土地开发热”、“开发区热”,这导致了国家以加强土地使用管理为目标的第一轮土地调控。

首先,对土地开发、转让、交易的增值收益进行了规范。国务院于1993年颁布《土地增值税暂行条例》,财政部于1995年颁布《土地增值税暂行条例实施细则》,对土地增值收益和开发收益征收四级超率累进税率的土地增值税。

其次,实施了以行政干预为手段的供给调控。国家土地管理局于1995年

发布《关于全面清理非农业建设闲置土地的通知》,对1992年以来闲置用地进行清理;国务院于1997年发布《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》,要求严格用地审批,严格控制城市和农村建设用地规模。

(二) 以平稳宏观经济为目标的土地调控

自2002年以来,我国又迎来了新一轮经济增长和土地需求增长的高潮,针对土地交易投机的再次抬升,出于对经济过热的担心,国家确立以平稳宏观经济为目的的土地调控目标。本轮调控有几方面政策特点演变值得关注。

1. 土地调控对象由开发区用地转为全部土地市场,调控首先从开发区用地领域开始。2003年7月,国务院办公厅先后发出《关于暂停审批各类开发区加强建设用地管理的通知》,提出“一律暂停审批新设立和扩建各类开发区”。同年11月国务院发出《关于加大工作力度进一步治理整顿市场秩序的紧急通知》,加大治理整顿力度,调控由开发区建设用地向整个土地市场延伸。2004年3月,国土资源部和监察部联合发文,要求全面推行招拍挂出让制度,并在该年8月31日前对历史遗留问题进行处理(即影响深远的“8.31大限”)。同年4月国务院办公厅发出《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》,实施“三个暂停”,实质上暂停了半年农地转用审批。

2. 房地产开发用地调控由早期的土地资产管理转向供应量和供应结构。2001年国务院发布《关于加强国有土地资产管理的通知》,2003年国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,以国有土地资产增值为目的,国家确立了对房地产开发用地(相对于工业用地)采取从紧的政策模式,这使得房地产开发用地和用地需求相对于快速的就业城市化出现供不应求,导致2003年下半年以后全国性的房价过快增长和增长预期。面对过快的房价增长,国家房地产用地调控于2005年被迫转型。2005—2006年国务院办公厅先后转

发《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》、《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》两个文件，要求各地“适时调整土地供应结构、供应方式及供应时间”、“要优先保证中低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的土地供应”。

3. 土地调控手段由行政手段为主转为经济手段和法律手段为主。2006年上半年以前的几份建设用地相关的文件都是从土地和建设主管部门入手对土地供应进行调控，土地调控手段也主要是要求各级主管部门对土地审批和清理进行控制。由于巨大地方利益的存在，中央政府的调控目标在地方政府执行过程中被打折扣，为了更有效地实施宏观调控目标，2006年下半年国家宏观土地调控逐步转换为经济手段和法律手段调控为主。该年8月国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》，修订《城市土地使用税条例》和《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》，全部土地纳入招拍挂出让程序，建设用地有偿使用费标准也大幅度提高，建立工业用地出让最低价标准统一公布制度，税费等经济调控手段的重要性突出。

三、城市土地收益分配关系调整

城市土地使用制度改革是土地市场各参与主体的利益博弈，也是土地收益分配关系的调整。

（一）中央与地方土地收益分配关系调整

出让制确立伊始，中央政府就确定了其与地方在土地有偿使用收益按比例分成的办法，1989年财政部《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行办法》规定，城市政府留下出让金的68%，将32%上缴中央政府。但地方出于利益考虑在土地出让过程中采取多种措施规避出让收益上缴。如以“实物地租”取代补偿土地出让金和采取有偿“划拨”方式导致土地有偿出让制推行停滞不前；或者以扩大各种地方收费（如配套费、开发费、管理费等）压低出让金水平，使中央政府无从所获或所

获甚少。这导致1992年财政部对土地出让收益分配比例的调整，即“土地出让金总额的5%上缴中央财政”，基本上平息了地方政府对土地有偿出让征管制度的抵制，地方政府成为城市土地出让收益分成的主体，中央和地方之间利益分配暂时达成均衡。

随着土地出让收益分成向地方倾斜，土地出让收益也逐渐成为城市地方政府的主要财政收入来源，这大大改变了地方政府在土地出让过程中的行为模式，逐渐由土地有偿出让抵制者转变为土地有偿出让推动者。为追求更高的出让收益，一些城市地方政府出现短期化行为，导致城市新增建设用地出让失控，再次打破了中央与地方利益平衡，导致了中央与地方收益分配关系不得不再次调整。1998年新修订《土地管理法》55条规定，新增建设用地的土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%留给有关地方人民政府，专项用于耕地开发。

1998年《土地管理法》的土地有偿使用收益分成比例再次分割城市地方政府的土地收益，这使“以租代征”、“以费代金”现象再次在各城市土地出让过程中滋生，特别是在工业用地出让过程中，零地价、低价地现象屡见不鲜，这迫使中央对土地收益分配关系再次调整。2006年《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》，全部土地纳入招拍挂出让程序，建立工业用地出让最低价标准统一公布制度；同年12月国务院办公厅发出《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》对土地有偿出让收益作出严格的收支管理规定，土地出让收支实行彻底的“收支两条线”，在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况。

（二）国家征地过程中政府、企业与失地农民收益分配关系调整

城市土地有偿使用制度实施之初，国家就对新增城市建设用地征用过程中的失地农民利益给予了关注。1986年《土地管理法》规定：“征用耕地的补偿费，为该耕地被征用前三年平均年总产值的三至六倍。”、“安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均每亩年总产值的二至三倍”。1998年修订的《土地管理

法》对补偿安置补助费标准均作出了较大幅度提高，土地补偿费由前三年平均产值的三至六倍提高到六至十倍，安置补助费由前三年平均产值的二至三倍提高到四至六倍。

由于征地过程中不断出现损害失地农民利益的现象，激起失地农民强烈的反抗，特别是2003年以后失地农民上访事件剧增，引起了中央相关部门高度重视。2004年国务院发布《关于深化改革严格土地管理的决定》要求：完善征地补偿办法，妥善安置被征地农民，健全征地程序，加强对征地实施过程监管。2006年8月，国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》，被征地农民的社会保障纳入征地补偿安置费用。同年12月，国务院办公厅发布《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》进一步规定，建立对被征地农民发放土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费的公示制度，改革对被征地农民征地补偿费的发放方式。

四、启示与展望

回顾过去，三十年城市土地制度改革带给我们诸多思索和启示。

1. 城市土地制度改革与中国其他经济领域体制改革一样，实践了一条渐进式改革的路径，土地制度的每一次重大改革均是在前期试点和探索基础上不断完善的，每一次经济形势调整必然推动一次较大规模的土地制度演进。因此，随着我国社会主义市场经济新形势、新问题的涌现，城市土地制度改革还将继续推进。

2. 城市土地制度中的利益分配关系是制度改革的核心。几乎每一次土地制度的重大调整均是对土地相关利益分配严重倾斜的纠偏，还原城市土地制度各层次的委托代理关系、确立激励约束相容的利益分配关系是城市土地制度改革成功的关键。

3. 土地是城市工商业生产的最重要生产要素之一，也因此成为国家宏观经济调控的重要参数，但从土地调控的

[下转第91页]

由判断矩阵可求得最大特征值和特征向量,特征向量就代表了该层次各因素对上一层某因素影响大小的权重。计算方法可用和法、方根法、幂法。当精度要求不高时,和法、方根法可以满足实际应用要求;当精度要求较高时可用幂法。具体计算步骤如下。(1)首先求得判断矩阵最大特征值 λ_{\max} 和特征向量 $V=[V_1, V_2, \dots, V_n]^T$ (n 为评价指标个数,此处等于13),对向量 V 作归一化处理 $V'=[V'_1, V'_2, \dots, V'_n]^T$,即为所求特征向量,也就是所求权重。(2)然后进行一致性检验,评价判断矩阵的可靠性。一致性指标 $CI=(\lambda_{\max}-n)/(n-1)$ 。当 $CI=0$ 时,判断矩阵具有完全一致性。 $\lambda_{\max}-n$ 越大,则判断矩阵的一致性就越差。为了检验判断矩阵是否具有满意的一致性,需要将 CI 与平均随机性指标 RI 比较,算出 CR 。即 $CR=CI/RI$ 。如果 $CR \leq 0.1$,则矩阵通过一致性检验,否则就应请专家重新调整判断矩阵的评分。

通过对所得权重进行分析,就可以得到最适合成为战略网络节点的候选企业。如果权重最高的候选企业仍不能满足网络需求,可以考虑是否当前候选企业整体质量不高或者战略网络对于候选企业要求过高,可在增加候选企业数量或者调整评价指标后,重新进行评价。

六、结论

对于战略网络节点进入的研究,是保证战略网络发展、进化不可缺少的环节。在进行战略网络节点选择的整个过程中,我们需要注意三个方面。

第一,增加网络节点并不是战略网络获得所需资源的唯一方式,要谨慎决定以何种方式获取资源。

第二,战略网络节点选择要求被选企业满足整个网络的需求,所以在考虑兼容性时,要把企业与整个网络的兼容性作为重点。

第三,战略网络的组建以网络中企业的共同愿景为基础,除了候选企业当前具备资源外,还要考量候选企业的参与意愿以及未来的发展潜力。

[参考文献]

- [1]李焕荣,林健.企业战略网络管理模式[M].北京:经济管理出版社,2007.
- [2]阮平南,刘冬卉.组织演化视角的战略网络特征[J].决策与信息,2008,(3):54-56.
- [3]王秋芳.基于层次分析法和模糊神经网络的战略联盟伙伴选择[J].科技管理研究,2006,(9):104-106.
- [4]袁磊.战略联盟合作伙伴的选择分析[J].中国软科学,2001,(9):53-57.

[5]Angeles, R. and Nath, R..An Empirical Study of EDI Trading Partner Selection Criteria in Customer-supplier Relationships[J].Information & Management,2000,(37):241-255.

[6]Hatfield, L. and Pearce, J. A..Goal Achievement and Satisfaction of Joint Venture Partners[J].Journal of Business Venturing,1994,(9):423-440.

[7]J.C.Jarillo.On. Strategic Networks [J].Strategic Management Journal,1988,(9):31-41.

[8]Kanter R. M..Collaborative Advantage: The Art of Alliances[J].Harvard Business Review,1994:97-108.

[9]Michael D. Hutt, Edwin R. Stafford, Beth A. Walker & Peter H. Reingen. Defining the Social Network of a Strategic Alliances[J].MIT Sloan Management Review,2000, winter:51-62.

[10]Stafford, E. R..Using Co-operative Strategies to Make Alliances Work[J].Long Range Planning,1994,27(3):64-74.

[11]Sierra M. & Cauley de la.Managing Global Alliances: Key Steps for Successful Collaboration[J].Addison-Wesley,1995,(32):11-22.

[责任编辑:梁小楠]

[上接第75页]

实践看,行政手段存在多方面的市场扭曲效应,经济手段和法律手段将成为土地调控的最重要形式。

展望未来,现有的城市土地制度还有不少问题需要进一步改革和完善。

1. 尽管城市土地制度改革近三十年,但城乡之间土地使用市场转换仍然被农地转化行政审批手段人为分割,农村建设用地不能有效流动,城市建设用地供给也与市场严重脱节,既造成了土地使用市场的低效率,也为农地转化审批供给提供了“黑市交易”的腐败温床。如何利用市场化导向的经济手段规范农地转化、衔接城乡土地市场将是我国土地市场制度改革能否有效突破的关键。

2. 我国地域辽阔、人口众多,跨

区域城市化是城市化的主要表现形式,必然形成城乡建设用地供需结构的区际差异,城市化迁入地区城市建设用地将快速增长,而城市化迁出地区在一定时期以后农村建设用地将逐步退出,建立一套既保证迁入地区用地需求又保证迁出地区农地整理的区际协调机制,是我国健康城市化的必然选择。

3. 土地供需不仅具有空间上的结构差异,更存在时间上的结构差异,这使得土地宏观调控和储备成为必要。然而,我国现有的土地储备制度均由各城市地方政府主导,出于GDP政绩和财政收入追求,土地储备被城市地方政府看作是其城市土地资产垄断经营的重要目标。市场供不应求时,储备土地、抬高地价;供过于求时,又希望减少储备

损失、增加供地,加剧土地市场波动,扰乱土地市场秩序。因此,建立起以宏观调控而不是获利为目的中央政府主导的城市土地储备制度,将是未来城市土地宏观调控的必然选择。

[参考文献]

- [1]丛屹.中国城市土地使用制度的改革与创新[M].北京:清华大学出版社,2007.
- [2]靳共元,陈建设.中国城市土地使用制度探索[M].北京:中国财政经济出版社,2004.
- [3]李恩平.我国房地产政策回顾与绩效考核[A].牛凤瑞等,中国房地产发展报告[C].北京:社科文献出版社,2007,35-54.

[责任编辑:王政武]