

土地商品化：20世纪90年代末以来 中国的土地新政与土地开发

Land Commodification: New Land Development and Politics
in China since the Late 1990s

徐江 叶嘉安 吴缚龙 文
王希嘉 译

土地商品化：
20世纪90年代末以来中国的
土地新政与土地开发

【摘要】 本文对于20世纪90年代末以来，中国土地市场的发展进行了研究。通过透视土地市场的发展分析了城市空间商品化的新实践，并提出土地市场的构成正在变得越来越复杂，且土地买卖已无处不在。在这种情况下，政府为了强化、规范土地市场，调整了其土地管理职能。本文探究了政府在土地商品化过程中的角色演变，以及土地市场发育和政府职能调整背后的政治因素。笔者认为，如果将市场理解为一个新兴机构，那么政府其实一直在背后扶持这个初现的市场。土地管制正在成为一种国家参与城市空间商品化过程的新手段。

【关键词】 土地市场 空间商品化 土地交易

Abstract: This article examines the development of the land market in China since the late 1990s. It analyses new practices in which urban space is commodified through ad hoc market development, and argues that the structure of the land market is indeed becoming more complicated and that land sales are pervasive and rampant. Under such circumstances, the state has rearticulated its function in land governance in order to apply a more consolidated regulatory power. The politics behind

the development of the land market and the rearticulation of the state are explored with reference to the changing role of the state in land commodification. It is argued that, if we understand the market as an emerging institution, the development of the market has been supported by the state. Regulatory land control is becoming a new way for the state to be involved in space commodification.

Key Words: land market, land commodification, land transaction

1 引言

市场经济改革以及全球化浪潮使得中国经历了一场翻天覆地的巨变。城市已成为改革的先锋、国家经济发展的引擎，同时它们也变成了利益追逐者争相抢夺的焦点。许多有关土地征收与拆迁的案例引起了国内外舆论的注意，并引发了一场关于中国土地商品化的激烈讨论。中国人民代表大会在2004年3月通过对《宪法》的修改，表示要保护公民的合法私有财产并改善土地征用制度。^[1] 中国人民代表大会还在2007年3月通过了新的《中华人民共和国物权法》（简称《物权法》），使公民拥有了保护私有财产的权力。有了这项立法之后，地方政府或者房地产开发商对于居民的房屋、个人财产进行鲁莽拆迁的行为应该更加谨慎。修改《宪法》以及颁发新的《物权法》仅仅只是中央对于法制建设以及改善、缓解城市中弱势群体的紧张状态所作努力的一部分。从某种程度上说，重新强调中央政府在土地商品化过程中的法制管理是针对新生管理

鸣谢：作者感谢香港研究资助局优配研究金（GRF）（CUHK752407）、香港李嘉诚基金和香港大学当代中国策略研究项目的资助。

作者：徐江，香港中文大学地理与资源管理学系副教授

叶嘉安，香港大学城市规划与设计系讲座教授

吴缚龙，英国卡迪夫大学城市与区域规划学院讲座教授

译者：王希嘉，辛辛那提大学城市规划系在读研究生

释译审校：徐江

问题的新趋势。为了解决紧张的冲突局面，并有效管理当代中国城市土地发展中的不同利益群体，政府出台了越来越多的土地新政。

中国城市已成为地产利益追逐者的角逐场。土地开发牵涉到很多不同的群体，诸如政府官员、企业家、投机商人、城市居民和外来移民等，他们之间存在各种各样的利益冲突。土地开发也与本地经济发展和跨国资本流动有关。尽管有很多研究证明了土地利益的产生机制以及这些利益之间是如何组成“发展联盟”的，但是却几乎没有人关注过土地开发中出现的新案例以及新颁布的土地政策。Yeh和Wu（1996年）研究了20世纪90年代中期以前中国城市的土地开发过程。^[2]但是自从90年代末以来，中国的土地政策较以前有了很大的变动。近些年的研究大多集中在商品化的土地使用权^[3]和土地利用细节问题，如土地农转非^[4]、土地开发带动的城市扩张^[5]，以及市场机制在中国的适应性^[6]等问题。由于土地政策变化太快，土地开发过程越来越复杂，增加了对其分类的难度。因此，相对而言，对于90年代末以来土地开发的研究比较少。

为了更好地了解中国土地开发进程与城市发展的关系，笔者需要进一步深入研究土地开发的新实践。本文仔细研究了城市空间商品化进程的特征，并评估了20世纪90年代末以来一些新实践与空间变化中涉及的利益机制。特别是笔者总结了中央政府是如何采取严格的土地政策，利用市场工具重新强调其在城市土地管理上的作用的。这样的目的是为了从理论和实际两个角度回答以下问题：新的城市土地开发与20世纪90年代中期以前的土地开发^[2]有何本质区别？新政策实施后，新的市场参与者是如何出现的，旧的参与者是如何被限制的？在被重新定义的背景中，他们的任务是什么？他们是如何对现阶段的市场发展做出贡献的？在市场机制与政府监管相互配合下出台了哪些新的土地政策？

笔者通过研究土地开发中的争议性理论问题，比如土地商品化的重要性以及政府在权力下放后不断推进的市场化进程中所扮演的角色等，来给出上面问题的答案。

2 透析中国土地市场：实际问题与理论辨析

2000年以前，中国城市土地政策已经被广泛研究。^[2,4,7-9]对于土地市场的形成，大家有了一个共识，即它是建立在一些特有的物权基础上的。城市的土地归国家所有，农村的土地归集体所有，然而在公共利益的名

义下，集体土地很容易被转化为国有土地。1988年以前，当城市土地改革刚刚起步的时候，国家通过资源控制垄断了土地供应。全国的土地基本都由国家实行政划拨，仅在少数城市（如广州、深圳、佛山、天津和上海）允许试验性地开放外资企业购买土地使用权。^[2,10-11]直到1988年七届一中全会召开时，才承认了土地使用权转让的合法性。《宪法》第四章第十款加入了“土地使用权可以依照法律转让，任何组织或个人不得侵占、买卖或转让其他非法土地”的条款。^[12]虽然这并没有结束国家无偿供应土地的局面，但是它却为城市土地市场的形成奠定了基础。1988年国务院出台了《关于城镇土地使用税的临时管理条例》并修订了《土地管理法》；1990年又通过了《关于承认、允许城镇国有土地使用权转移的临时管理条例》。

这些法律条文对于城市发展的意义远大于其作为一纸土地市场合法化的公文本身的意义，主要是因为它们是改革后城市环境变化机制的重要部分。土地市场的形成导致了建成环境的商品化，并为资金积累提供了新场所。国家的改革有两种趋势——去国有化（Denationalization）和去政府化（Destatization）。去国有化是指原来中央一级权利下放到地方，地方政府因而获得了土地开发的自主权。去政府化是指市场参与者加入到原来由国家控制的土地开发过程中。

许多研究都强调，这些政策的具体变化记录了土地市场问题的若干方面，包括土地商品化发展过程中引起的问题以及这些问题潜在的理论观点。这些观点能帮助我们大体了解土地市场以及其对城市空间的影响。考虑到改革的步伐，土地市场从一开始就是采用双轨制。^[2,13-14]这也证明了在市场供给与国家分配同时存在的情况下，多样化的供给方式使得土地市场的发展呈现出一种极度分散的状态。学者们一般将这种情况称之为土地使用方式的“双轨制”，并认为是这种二元体制导致了在土地空间构成中不当行为的发生。^[2,12]20世纪90年代末，为了扫除市场形成障碍，更快地发展市场机制，国家重新彻底地明确了政策导向：1998年修订了《土地管理法》；颁布于2001年的《土地分配办法》明确表示废除对商业项目行政划拨土地；2002年3月国土资源部签发了第11号令（《招标、拍卖、挂牌出让国有土地使用权的规定》），要求所有在2002年7月1日以后开始的盈利性用地（包括商用、旅游、娱乐以及商品房用地）都必须在公众监督下通过招标、拍卖或是挂牌的方式获得合法的土地使用权。2004年3月国土资源部又签发了第71号令，规定在2004年8月31日以后全国所有城市停止协议出让商业发展用地。2004年11月

国务院又发布了关于深化改革加强土地管理的通告。这被视为是史上最为严格的土地政策。尽管这些新政策具有很大意义，但是目前的研究还没有涉及这些政策具体对土地市场发展的影响。

诚然，现在就断言这些新政策结束了“双轨制”，促进了健全的市场体制形成未免有些过于天真了。在目前的政治环境下，中央土地政策实施起来是有一定难度的。例如国土资源部第11号令，尽管官方已经开始生效，但是到了地方政府具体实施起来经常被忽视。2002年6月，也就是第11号令即将生效的前一个月，北京市政府颁布了自己的第33号通告，该通告允许包括小城镇、城市绿化带、旧城改造、高科技园区开发以及城市标志性重点工程四个领域的用地在接下来的4年内仍可以通过协议出让方式获得土地使用权。^[15]在第11号令生效以后，北京允许通过协议出让交易的土地总量达到了1万hm²，几乎是过去10年内通过协议达成的交易量的总和；而同一时期通过拍卖以及投标的土地交易仅有5宗。^[16]绝大部分通过协议出让交易的土地都被投机商人以及大型开发商所瓜分，比如北京市城乡建设委员会旗下的国有企业——天鸿集团，属于北京市政府的大型企业集团——北京首创置业。^[17]自2002年以来，中央政府一直在要求地方颁布更多文件来重申第11号令。国家并不打算对地方政府的土地开发方式做出让步，并希望通过行政手段制定相关的法律规范引进市场分配机制。因此本文需要对中央与地方政府在城市土地市场中的角色重新定义。土地政策调整也反映出了国家希望用市场机制来调节土地市场的基本意图。

从物权的可交易性来看，中国向来将土地使用权与土地所有权区分开考虑，只有土地使用权是允许私有、交易的。这意味着地产市场交易的只是土地使用权的租约而已。本文所提及的土地使用权是指在一定年限内的有偿使用而非无偿的和无限期的。从国内外的一些报道来看，土地所有权和使用权的分离造成了物权概念的歧义，有关土地使用的各类问题也皆源于此。在开放市场中，物权的歧义使得许多土地资产被低估。此外，由于国家才是土地的合法拥有者，所以地方政府不愿意通过拍卖、招标的方式将土地使用权出让。而且，地方政府只拥有经济权利，因此部分土地交易收益还得上交给中央。^[18]一些学者认为，通过明确物权的方式能够解决因为地产市场不够完善所产生的一些问题。一旦物权得到明确，地方政府将更为慎重的对待土地以发挥土地最大的价值而不是简单的低价出售土地换取资金。由此可以看出物权是一个重要的环节，但也许并非不是解决问题的答案。Haila（2007年）认为没有

任何实证案例能够表明在完善的市场中明确的物权可以发挥很好的效果，而物权的提倡者往往因为盲目相信市场机制而忽视法律调控的作用。^[6]这种过分强调市场机制的论点不太切合中国的实际情况，因为中国土地商品化是与国家的相关政策法规紧密联系在一起。我们认为，城市建成环境并非只是政府法律调控下的结果。但是更加规范有效的法律法规能够让国家更好的运用市场机制。

从土地供应的角度来看，国家是唯一的土地使用权提供者。很多学者给这种模式归纳了三个特点：①法律不允许集体或者农民利用农村土地与开发商交易；②划拨土地使用权者不得在未经允许的情况下转让土地使用权；③只有出让土地才能正式进入土地市场。^[2,12]不过这些限制对于早期的土地交易和一些难以管理的土地交易而言基本没用，黑市交易还是广泛存在。尽管黑市上交易的土地无法获得承认，但是近期出台的一些政策却在某些特殊情况下放宽了政策限制。比如广东省就实施了弹性的临时政策允许集体将农村土地卖给城市开发商，单位可以将划拨的土地进行处置。虽然这些临时政策只对于特定的情况有效，但还是从根本上改变了国家供应土地的统治地位。这也使得土地发展过程出现了在两种体制下更为复杂的“多元化”的土地交易。

回顾改革开放以来的城市发展，不难发现土地收入，尤其是土地出让收入，长期以来一直是地方财政收入的重要来源。^[19]Ho和Lin（2003年）最新的研究表明，在许多城市，土地收入占其财政总收入的30%~70%。^[8]土地收入一般被用来改善城市基础设施，这些基础设施反过来又为城市投资提供了新的资本积累的场所。这就是所谓的“以地养地”政策。^[12]从理论上讲，地方财政主要依靠卖地收入的情况可以当作是区域的自生力量，能提高效率，促进土地市场的竞争性，然而事实却并非如此。虽然国家一直三令五申要求所有土地交易都必须通过拍卖、投标或挂牌等方式公开进行，但是大多数城市的土地交易仍然为协议方式获得。很多学者都在关注这类暗箱操作现象以及由其造成的后果，比如土地资源分配不当，土地的滥用、囤积、寻租，以及操作过程中出现的腐败现象。^[2,4,12,18,20-22]

笔者认为必须从新的角度来分析为什么地方政府更倾向于暗箱操作而不是通过正常公开的方式进行土地交易。现有的解释大多是基于模棱两可的物权含义^[18]或者政府官员们基于不同目的的政治考虑。还有一些人认为中国的房地产业是“权力经济”的最好体现，因为政治当权者经常与开发商勾结在一起共同寻求个人利益^[23]，例如很多地方的高官自己或是其亲属就是某些地产项目的股东，所以这

个观点也得到了很多人的认可。也有一部分学者认为暗箱操作可以让地方政府通过控制土地价格来吸引开发商。^[24]一旦地方政府成功吸引到投资者，他们可以利用投资商的资金创造一个自动的资金收益循环。^[25]地方政府还可以通过实物抵偿的方式减少上缴国库的土地收入，利用市场转移自身责任^①，使投资风险外部化^②，克服经济发展的障碍（如缺乏资金）。

从这个角度分析，协议出让可以看作是起步发展阶段的一种积极方式，一种能够带动经济密集发展的方式。^③这种效果是与过渡时期的经济发展密不可分的。它兼有路径依赖和大胆创新两种倾向。协议出让作为连通二者的一种方法，要求市场资源投资（如开发商提供资金）最小化，即使这会使得交易更加不透明。因为取得土地是说服商业伙伴投资的最好方法，开发商可以用地来换取开发资金。无论对于开发商还是政府而言，土地资产都是吸引投资的最佳平台。

另一个相关问题就是房地产业的市场机制发育程度。人们经常将行政划拨、协议出让以及黑市为何仍占土地交易大头的原因为资源分配中缺乏市场机制调节。^[8,12,21]在讨论市场机制是否适用于中国的时候，Haila（2007年）认为需要清楚地定义“市场”的概念。^[6]她的观点也引起了更多人关注中国是否拥有一个有效运作的土地市场。其实根本没有必要讨论房地产市场是否完善，不妨认为它是一个比原来更为复杂的体系。基于这个理解，笔者认为通过土地买卖，资源（如土地）的分配已不是单一的国家划拨。自此，除开少量有限的为军用和非营利事业提供的土地以外，中国的土地供应不再有“无偿土地分配”方式。虽然土地市场的交易仍然以初级形式为主，但这并不意味着土地市场没有市场交易。就好比一个农民在市场里没有交纳摊位费，也没有用现金交易，而是用打来的鱼来换蔬菜，这仍然属于市场交易行为。这种想法提供了一种不同的思考方式。与其将市场看作是一个不完善的、商品化程度还需改进的市场，不如尝试去了解土地市场复杂的构成情况。大多数的土地使用者，无论是国家、单位还是农民都成为了房地产市场的参与者；行政划拨土地、农村土地都在通过市场、准市场甚至土地黑市慢慢地被商品化。因此问题的根本不在于市场

化的程度如何，而在于对规范市场活动缺乏行之有效的管理。新出台的政策将集体与开发商之间的农用土地交易，以及长期存在的土地交易基本形式纳入了合法范围，这也从侧面证明了笔者的观点。

无论是谁，看到中国城市的发展速度之快、变化之大都会惊叹不已。事实上，房地产业已成为中国经济的支柱产业。但是无情的土地掠夺和被迫的拆迁导致了社会的不满，引发了许多失去土地的农民或强制搬迁的居民与拆迁人员之间的暴力冲突。^④国人见证了多起因非法掠夺引起的冲突，一时间社会局势变得紧张。温家宝总理就曾做出警告：“关于土地问题，我们不能允许自己犯下历史性错误”。^[27]从空间上讲，大量的房地产开发导致许多土地永久性地变为城市建成环境。土地开发往往伴随着大量的土地侵占^[28]，旧城区改造等重大工程^[29]，城市扩张以及城市多中心结构转变^[3,30]等多种现象。从人文方面讲，大量的集中建设给建筑师和城市设计师提供了新的竞争课题，即如何通过城市形象、“文化同一”来吸引投资客。从环境方面讲，大量的土地开发增加了市场的无序性，例如资源的过度开发（土地或是环境）等，多数情况下破坏了城市。综合以上提到的几个方面，与改革前的情况相比，城市发展越来越向区域规模发展，土地开发正经历一个由正规开发以及非正规土地买卖共同作用下的、持续的、复杂的发展过程。城市空间构成确实有这样一种权力分散和下放的趋势。

在关于权利分散和下放的辩论过程中，国内外的自由主义经济学家主张“国家管理全面退出”。但是恰恰相反，国家并没有削弱自己的角色。同样的，市场发展需要国家政策的支持，复杂的市场结构需要更好的政策。^[25]

总而言之，现在关于中国土地市场的理解一般会预先想到：^①土地市场中市场机制的作用比较有限，且现阶段的市场不完善；^②国家垄断了土地供应；^③改革开放后，权力下放导致地方政府利用土地资源来完成资本积累。这种理解认为：非正常土地买卖以及较分散的国家职能自然而然的形成了如今有缺陷的资源分配体系，现在也许还不足以证明那些涉及土地政策管理的新实践是否已经对土地开发和整合过程发挥了积极作用。基于这些观点，本文认为，20世纪90年代末以来，“非常规

① 例如为开发商提供低价的土地换取其对于城市基础设施建设的投资。

② 例如为大开发商提供低价土地，让其通过国内或国际的贷款来完成投资项目。细节可以参照 Xu 和 Yeh（2005年）的文章。

③ 对北京、广州、宁波的城市规划工作者进行访谈的结果。

④ 根据北京市高级人民法院提供的数据，1992年以前总共受理物权相关的案件为几百起。1999年一年就有8103起，2000年超过了10000起，2001年更是超过了15000起。然而法院的裁定很少有利于一般民众。2003年8月以前，国家信访办接到了11641份关于拆迁安置争论的请愿书，比前一年增加了50%；5360份控诉，比前一年增加47%。^[26]

的”战略实施新方式使得土地市场经历了一场彻底的变化，市场构成变得更为复杂。但是，同样重要的是，国家通过一系列的强化政策重新加强了它在土地开发市场的监管力度。通过研究土地买卖的新方式以及土地发展的新实践，笔者打算了解这种变化的市场环境是如何迫使土地政策做出改革的。因此有必要从新的角度来理解当代中国城市土地市场的发展。

3 “欠发达的土地市场”还是“市场导向的土地开发的新观点”？

应该如何来认识中国土地市场的性质呢？已有的研究认为现在的市场开发相当不完善，但是市场行为（包括市场、准市场和非正规的土地交易）中涉及的土地总量却非常惊人。土地作为一项重要的资源，正在不同的交易中被分配出去。其中非市场化行政划拨是很有限的。由于地方政府通过土地储备等多种方式加大了空间商品化的力度，投资土地成为了新概念，例如，购买并存在大面积的还没有被商业开发的空地。表1是1995~2004年土地供给与土地交易的官方数据^①，它显示出了三个明显的特征和趋势。第一，2004年以前行政划拨是非常重要的分配方式。仅2004年一年，就有62054hm²的行政划拨土地，占行政划拨和初级土地市场总土地供给量的24.1%；第二，协议出让占了整个土地交易总额的71.1%（2004年数据），是土地出租的最主要的方式；第三，黑市交易仍然泛滥，包括非法交易和非法土地授权。Ho和Lin（2003年）认为中国土地市场仍处于非常初级的发展阶段。^[8]由于国家土地征收是将农民手中的集体土地出让的唯一方式，初级市场的双轨交易方式推动了非法土地交易，同时也为腐败提供了温床。Yeh（2005年）指出了中国土地使用体系的两面性：虽然有土地有偿使用的出让，但大部分土地仍然是通过行政划拨来分配的。考虑到在土地供给中国家垄断已经减弱或变得更为复杂（见下文详细阐述），土地交易中出现的非法行为并不是缺少市场行为的表现，国家征收也不应该是农业用地转化的唯一方式。^[12]

而且，如果换一个角度来研究表1，我们可以得出土地开发的新观点。土地市场的复杂结构需要与土地开发的整体动态结合起来分析。在2003年，交易和流通中的土地总面积为1496170hm²（行政划拨、初级市场、二级市

场与有记录的黑市交易的总和）。划拨土地涵盖了65258hm²，仅占总量的4%。协议出让占到9%的份额。现在的问题是：如果土地拍卖能为政府带来更多的利益，那为什么政府不大力推行？如果将土地视为可以启动更多开发和经营的实有财产，也许更容易理解协议出让为何如此的泛滥。

在像协议出让这样的准市场行为中，直接的货币利益也许比市场化经营要少，但是较低的现金利益换回了间接的利益和补偿。另外，由于城市开发的资金门槛较低，吸引了更多的开发项目进入。因此，即使政府在协议中不能以最高价格成交，也能得到相关的税收和其他间接利益，比如更多的工作岗位以及GDP的增长（参考下一部分关于杭州的一个反例）。但是，这仅仅是由过渡体制造成的特有差异，并不可能总是带来更大的效益。它有两个问题：计划得益的不确定性以及开发的风险性。首先，间接利益不但受到“协议”的限制，还会被腐败侵蚀，因此有可能不会被兑现。即便开发商承诺修建学校、体育、休闲设施或是绿化设施，但是因为受到房地产市场的波动，实际中这些建设也许会远远落后于其承诺的工期。目前还缺乏有效的办法来迫使开发商履行承诺。因此，间接利益也许到头来根本无法兑现。其次，通过以较低的价格出让国有土地，地方政府可以有效地借经营地方投资之机，用自己的资产从国有银行换回资金。换言之，政府通过“市场参与者”的身份将风险转嫁给了国有银行。通过协议出让国有土地一定程度上意味着政府对项目的担保，不过这是一个误导性的信号。由于整体市场过热的限制，政府也许难以实现对项目开发的保障，尽管政府确实保障了一些项目的运行，比如广州国际信托投资公司的项目。^[31]

不过上面提到的这些限制并不能否认协议出让是一种本质上区别于行政划拨的土地交易方式。如果市场交易的这种特殊形式是地方政府在经济过渡时期下有意造成的，那么就需要追溯到市场建立之初政府对于市场发展的态度。对于国家而言，土地商品化是一种扩大资金积累范围的政治战略。地方政府可以将协议出让作为一种市场工具来转嫁城市开发责任，降低投资风险，从而克服资金障碍。比如，《中华人民共和国预算法》不允许地方政府直接从当地或是海外金融机构募集资金，所以地方只能借投资之手或者其他投资人从金融机构那里通过以货易货的方式换取资金。^[31]这些也能从二级市场数据得到佐证。自从

① 表中所列数据来自国土管理局1996~1997年的统计年报以及国土资源部1997年以后的统计年报。非法土地交易数字只来源于上述官方统计。其真实交易量应该超过了这个数字，不过具体数据无从查证。

表 1
中国土地交易一览表：行政分配、初级市场、二级市场以及土地黑市交易 (hm²)

转让类型	1995年	1996年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
1. 行政划拨	87608	70266	235194	54163	80569	73980	88052	65258	62054
占总土地交易量的百分比	38.50	17.20	16.68	8.32	5.61	2.98	14.06	4.36	n. a.
2. 初级市场	43092	34048	62058	79155	161190	104698	147385	221179	195866
2.1 土地出让	43092	34048	62058	43391	48633	90394	124230	193604	181510
协议								139434	129083
公开招标								6507	4338
拍卖								10168	9773
挂牌								37495	38316
2.2 土地租赁				28843	105438	10128	17556	10552	8773
2.3 其他方式				4921	7119	4176	5599	17023	5583
占总土地交易量的百分比	18.94	8.34	4.40	12.16	11.23	4.21	23.53	14.78	n. a.
3. 二级市场	48671	274341	1076769	499085	1171371	2290000	372851	1180897	3569481
3.1 使用权转让	7330	5920	129308	34213	50386	139304	66758	69634	66843
3.2 出租	7290	24299	63347	23086	27407	10261	17272	9055	79876
3.3 贷款	34051	244121	884114	441786	1093578	2140435	288822	1102208	3422762
占总土地交易量的百分比	21.39	67.19	76.37	76.67	81.60	92.12	59.52	78.93	95.89%
4. 土地非法交易	48180	29623	35938	18554	22313	17085	18100	28836	n. a.
4.1 非法占有	25120	18640	22728	8645	12792	12187	14520	24347	53926
4.2 非法授权	12118	778	926	300	2263	556	97	320	n. a.
4.3 非法转让与出售	3248	2774	4615	2524	2592	1859	1396	1824	n. a.
4.4 其他	7694	7431	7669	7085	4666	2482	2088	2345	n. a.
占总土地交易量的百分比	21.17	7.26	2.55	2.85	1.55	0.69	2.89	1.93	n. a.

(数据来源:中国国土资源(1996~1997年);国土资源部(1999~2005年))^[57]

2000年以后,初级市场的土地流通量猛增,银行抵押贷款也出现了较大增长,因为土地使用者需要将土地产权抵押以获得贷款。^[4]在2004年,向银行抵押的土地面积为3422762hm²,占土地流通总量的89%。Lin和Ho(2005年)的研究也证实了土地换资金的行为在货币资本短缺的省份更为常见。^[4]

表1同样也显示出了活跃而广泛的非法土地交易。从1995~2003年,非法土地交易共涉及土地218629hm²,相当于同一时期土地转让总面积的34.1%。如果考虑那些没有记录的非法土地使用权交易,这个数字还将更大。非法土地使用活动包括四大类:未授权占有的土地、违法授权的土地、非法出让或转让的土地以及其他。未授权占有的土地指的是在未经相关政府部门授权的情况下非法使用的土地。此类违法者大部分都是国家机关或者不同级别(比如县、镇、村级)的集体机构,国有企业或事业单位。在2003年,共有24347hm²的土地被非法占有,其中27.3%的违法者是国家机关或集体机构,49.4%是企业或事业单位。^[32]大部分非法占有的土地在黑市^[4],甚至是在合法市场上被交易出去。天津空港物流加工区就是一个例子,它是天津市政府在2002年提议的一个重点工业园区项目。天津市政府同年成立了天津空港物流加工区管理委员会,处理涉及此工业园区的所有发展事宜。在未经中央政府合法授权的情况下擅自变更了农村土地用途,非法侵占农村土地1300hm²,并与开发商签订了土地租赁合同。政府开办的工业园大面积侵占农业土地的类似例子还有很多。

违法授权的土地是指政府以不正当形式批准使用的土地,一般没有合法的正式授权或者超过了法定的土地开发面积限制。在2003年,有319.36hm²的土地属于违法授权土地,其中56.9%是由县级部门批准的。^[32]违法授权的土地大部分都在黑市(如流花湖公园案)^[33]或农村土地黑市甚至是在正规市场完成交易。^①

非法交易或买卖是指黑市上没有合法手续的土地交易。仅2003年,就有1824hm²的土地交易属于非法交易,其中50.1%的违法者是国有企业以及政府机关,15.9%的违法者是个人,15.5%是集体,12.2%是县级政府。^[32]很明显,属于国有企业和机关的行政划拨土地是黑市中较活跃的交易主体。“其他”非法活动则是指非法土

地利用,比如低价转让土地和改变耕地性质的行为。黑市和合法市场中都能找到此类非法交易活动。^②

“准市场”和“原始”交易形式的存在并不是因为缺乏土地买卖。相反,我们不应该将非正式和黑市交易排除在外,而仅局限于发展合法市场。土地市场的构成是复杂的。市场中的土地分配事实上已由国家分配转为土地市场控制的供应体系。准市场中协议出让的土地以及原始的未经管理转换了用途的土地已从“免费资源”变为“商品资源”,即使它还是被归类为非法租赁的土地。认识到大量的土地都有商品利益是很重要的,因为它就是使土地交易瞬间得到推广并一发不可收拾的根本原因。当谈及市场中土地交易的性质时,不应当只将其限定为单纯的地块交易,它还包含了商品化空间的整体子产品。如果认识不到这一点,我们将对许多正在中国城市发生的混乱的土地利用状况以及对城市风景无情的改造做出错误的判断。

这种认识还暗示了不同的解决问题的方法。^[6]与将市场看作是不发达或者欠发达的观点相比,要求增加市场化进程^[4]或“明确”物权^[18],我们需要明白的是政府正在逐渐成为一个市场参与者,城市和农村的土地商品化过程是一个没有适当管理的过程(比如缺乏法律条文来管理市级土地储备)。管理的缺失造成了消极外部性的出现,而它本应该是可以通过监管避免的。因此,问题的解决方案不是土地所有权商品化和发展权,而是加强对利益相关方制衡的管理。了解了这一点后,笔者开始对20世纪90年代末以来土地开发的新实践进行研究。

4 土地开发的新实践

本部分内容讨论的主要是关于土地开发的新实践,来支持前文所提到的论点,即土地市场组成结构的复杂性以及土地交易的广泛性,尽管它们以一种多样化或准市场的形式出现。Lin和Ho(2005年)绘制了一张关于中国的新土地系统的结构图。^[4]因为当时他们主要的侧重点在农村土地上,因此没有涉及最新的城市土地市场变化,包括因地方政府为了城市发展交易农村土地和分配土地的新政策而增加的土地储备量。对最新的土地政策进行全面分析能够对区分城市土地发展中的新实践有帮助(图1)。

① 例如,为了避开中央对于农村土地用途转换以及农村土地征用的管理,以及为了减少给中央上缴土地收益,一些地方政府采用了将集体或农民的土地非法“租赁”的办法来替代土地征用。租掉的土地又直接进入了市场交易。2006年7月16日,国土资源部下发通知,敦促停止这类违法授权。

② 比如“土地零价格吸引海外投资”就是一个常见的实例。

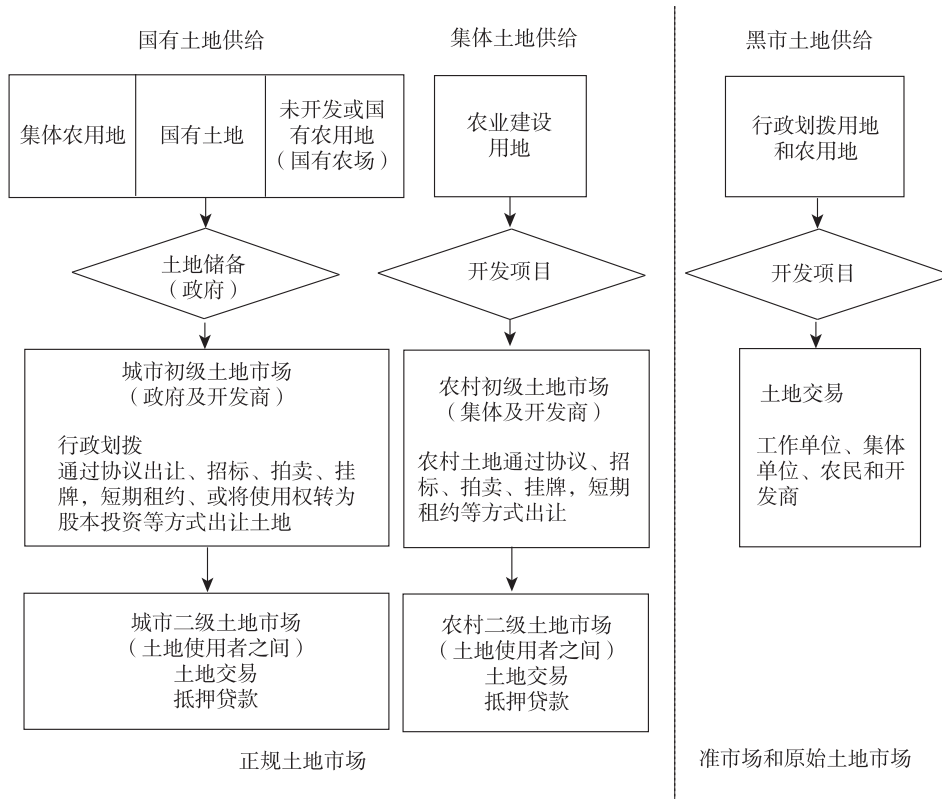


图1 中国20世纪90年代后期土地开发的新措施

4.1 城市土地储备作为国家土地供应的一种方式

上文提到过，在以前，地方政府受限于没有太多直接干涉土地开发的权利，导致许多土地被单位和开发商瓜分，政府的土地储备很有限。但自从20世纪90年代末以来，城市土地储备方式得到了迅速的发展。第一个城市土地储备部门于1996年在上海成立，随后中国的大部分城市都设立了土地储备体系。储备的土地主要是通过购买、征用农村用地或国有土地、置换土地以及租期到期后收回土地获得的。它使得政府能够大面积开发用地，配置道路、水、电及通讯设施等基础设施后，再将地块分割成许多小地皮出让。现在土地储备已是城镇地方政府用来保持对未来城市土地发展的控制以及在如何进行土地开发问题上发挥国家政策效用的最常用方式。一些城市还将土地储备作为城市开发基金来使用。^[34]但是土地储备还是引来了不少争议。

首先，人们关心的是这种新实践使得市场中不同角色之间的相互关系复杂到了一个什么样的程度。土地储备有三种不同的方式。像上海这样的大城市一般采取的是市场导向的方式，即土地储备部门需要和当前的土地使用者协商好交易价格或是利润分配方案。如果当前的土地使用者

不同意政府提出的方案，政府不会强制征用。而且行政划拨土地的使用者可以在获得政府许可之后将他们的土地卖出。这与形成鲜明对比的是，杭州采取的就是强制性的方式。政府可以强行购买土地并拥有定价权，且不存在讨价还价的余地。只有政府才有出让土地的权利，行政划拨土地的使用者没有转让权。这种强制性的方式大大提高了政府对于土地开发的监管权利，增加了政府的地租收入。不过与此同时，由于进入市场的开发商在建设商品房、写字楼等项目时出现的“土地不足”现象，使得房价迅速提升。^[35]现在由于高房价、高地价，杭州在引进工业投资的时候明显吸引力不足。^[36]相比于上海和杭州两种极端，武汉采用的是一种折中的方式。在土地交易中对待当前土地使用者政策比较有弹性，虽然有时候还是会采取强制性措施。因为国家没有关于土地储备的明文规定，这就自然会引起许多争议，尤其是关于它的合法性问题。^[36]

其次，人们关心的就是农村土地的征用问题。2004年人大常委会正式承认了“土地征收”，政府通过征用得来的土地得到了合法的土地使用权。同年人大常委会修订了1998年颁布的《中华人民共和国土地管理法》。“土地征用”概念在以前的土地管理法中指的是政府同时收回土地

的所有权以及使用权。但是《宪法》给出了两种不同征收的定义：①土地征收是指收回土地的所有权和使用权；②土地征用只是回收土地使用权，所有权不变。这次对于土地管理法的修订也使得其与宪法条款一致了。

农村土地的征用包含两个重要程序：①将集体土地转为国有土地；②将农业用地变更为非农用地。现在这两个程序都很好地按照1998年颁布的土地管理法实行。市级政府对于农村土地的征用必须严格按照配额以及预先核准的年度土地供应计划执行。只有中央政府或者省级政府才有权批准这类用地计划。2004年国务院又对国土资源部门进行制度改革，要求市、区、县国土部门核心干部必须由上一级国土部门指派。而在1998年以前，市、区、县国土部门在土地征用问题上可以随意决定。从这里可以看出国家开始重新考虑将土地管理权力向中央集中。经济权利的下放并不等同于国家对于土地开发的权利在削弱。

地方政府在土地管理上不再起到关键作用，但是并不意味着土地储备的作用也被削弱了。市级政府可以直接与卖家，比如集体、农民或土地使用者（如单位或租户）进行协商。因为《宪法》赋予了国家以公共利益的名义收回土地的权利，而这类征收又经常采取的是强制征用的手段，所以“卖家”处于弱势地位。一般情况下政府会付给当前土地使用者一大笔补偿金。政府征收一亩耕地的补偿金额根据当地的发达程度，从不足300元至5000元不等，像北京就是5000元每亩。^[37]由于政府发放补偿金的标准远远低于市场价格，这就造成了当前土地使用者的不满。因此土地征用工程是一个相当复杂且耗时的工程（可参考Yan等人在2004年发表的关于广州大学城用地征用的案例）。^[38]特别是在征用租赁土地的时候更加麻烦，因为征用行为违反了城市土地租赁合同。市政府经常陷入长时间的法律诉讼官司中。Xu和Yeh（2005年）就介绍了发生在广州的一个案例。^[31]一处自然环境与古代遗迹都保护较好的属于村民的合法土地被市政府强制破坏征用为广州大学城用地以后，村民们将市政府告上了法庭。

4.2 行政划拨土地：“土地市场的缺陷”还是“管理的无能”

行政划拨土地的依然存在一直被误解为是“土地市场的缺陷”所致。^[4]Haila（2007年）^[6]提出在大多数西方资本主义城市中，也有一些土地是由行政划拨提供的，比如学校、图书馆、体育场馆和街道。没有证据表明市场调控就一定比行政划拨要好。中国的行政划拨土地政策也与西方的差不多，其划拨的土地只能用于非盈利项目，比如城市基础设施建设、公共设施以及经济适用房。为了尽量减

少这项实践的歧义，国家明文规定了哪些项目可以拿到行政划拨土地（2001年）。^[32]不过一些没有纳入国家规定的项目还是拿到了分配的土地。Zhang（2005年）^[13]指出，全国有84%的大学城建设用地属于行政划拨土地，但是其中的大部分被用来进行商业项目开发而不是用于教育设施建设。相比之下，用于经济适用房的土地分配越来越难以保证，尽管这是行政划拨土地的优先项目。有156万户的城市家庭仍生活在狭小的居住环境里，经济适用房的建设与实际需求形成了巨大的差额。^[39]这是由于经济适用房项目的利润空间较低，开发商一般不愿意涉及造成的。而地方政府也不愿意为解决经济适用房问题分配土地，宁愿以高价卖给商业开发商。有研究表明由于经济适用房项目用地供给不足，官民之间的紧张状态进一步恶化。^[40]关于这个问题的根源，Zhang（2005年）^[13]认为不应该再去争论是否因为“不明确的物权”造成了土地分配的混乱，而应将注意力直接放在地方政府如何围绕中央政策以社会责任为目标尽力实现土地资源市场化。

4.3 初级市场中的土地交易：新模式与更富弹性的政策

Yeh和Wu在他们1996年的报道中将土地出让分为三类，即协议、投标以及拍卖。近些年来城市的新情况使得土地出让更加复杂了。虽然地方政府仍可以随意将城市土地出让，但是却会受到越来越强硬的抵制拆迁行动。新《物权法》加强了对私有土地的保护，并首次包含了个人财产。这让政府任意清空土地用于出让的行为变得更为艰难。以前常用的将农业土地用于租赁的转让方法也随着20世纪90年代末以来出台的新政策受到了严格管制。现在，关于农村土地的转换问题必须交由省级或者中央有关部门做决定，市级政府对于这类交易没有处置权。同时，中央要求地方财政将土地农转非收益的30%上缴到中央财政。虽然地方财政仍可以留下70%，不过这些经费也只能用于土地开垦。而在以前，地方政府可以任意支配所有的由土地农转非带来的收入。只有当一个项目仅占用现有建筑用地时，市政部门才可以保留全部的租金收入。

20世纪90年代末以来，除前文提及的三种土地出让方式，又多了三种。第一种是2002年出台的“挂牌”方式。挂牌是指市政府将授权土地使用权的条件公开，然后从投标人那里接受报价并将价格相应地实施更新的过程。竞标成功者一般是在公示期（一般为10个工作日）结束时报价最高的一方。因为给政府操作土地交易留下了一定的灵活性，挂牌方式被认为是土地交易中更富弹性的操作平台。^[25]第二种方式将国有的土地使用权当作是市政投资股

份。这种土地交易一般适用于那些分配给指定国内外上市企业的行政划拨土地。地方政府直接通过划拨土地的使用权参与股份。企业则通过政府直接授予、租赁或者抵押等方式获得土地使用权。对于由市政府授权的合格的国有股份实体利用国有资产投资，其股权属于国家。这样看来，地方政府更像是“股东”。

国有土地租赁是第三种新的土地交易方式，首次出现于国土管理局1998年颁布的《关于改制企业的分配土地使用权的临时条例》。1998年的《土地管理法实施条例》进一步承认了有偿转让土地使用权的合法性。作为传统土地出让方式的补充，国有土地租赁是指当前土地使用者作为承租户与县级以上政府签订土地租赁合同，包含固定的承租年限以及每年的租金。这和普通的土地出让有点不同。首先，国有土地租赁主要适用于以前的行政划拨土地中土地使用权已经转让了的，或是原有土地用途或土地拥有主体已经变更了的土地。租赁土地不能用于商品房开发项目，而且用于其他项目的国有租赁土地使用权的租约也可以通过协议（适用于工业项目）、招标以及拍卖（适用于商业项目）的方式交易。其次，租约期限不能超过通过其他方式交易得到土地的同类型项目。^①再次，承租者不允许在二级土地市场转让土地使用权。国有土地租赁可以看成是一种将无偿使用土地转换为有偿使用的折中方式。^②

4.4 二级市场的土地交易：不同开发商之间的新关系

20世纪90年代末以来，中国经济的一个重要特征就是固定资产投资的“非正常”快速增长。在不同行业中，这种增长速度非常不平衡。由于政府投资基础设施、房地产，相关产业，如水泥、钢铁以及铝业逐渐成为龙头产业。2003年房地产占固定资产投资总增幅的比例上升了大约25%。^[25]因此，新课题是如何使中国经济“软着陆”。加强货币政策管理以及克制土地供给是必然手段，不过这也需要重新定义土地交易中不同开发商之间的新关系。地价的高成本会使得小开发商难以为继，而大开发商，尤其那些有政府背景的大开发商的市场份额会逐渐增加。在地产业，中信投资公司通过它旗下的银行和有信誉的公司表现出了雄厚的财力。^[41]这让它可以在北京、天津、海南以及四川购买大量土地用于开发或者将他们分散为小规模土地卖给其他投资者。^[41]像一些国内外知名上市

公司也拥有差不多的能够从金融市场融资的能力来购买土地，尽管需要银行贷款。开发商们可以通过手中已有的土地使用权向银行做抵押，获取贷款解决资金短缺的问题。这就使抵押贷款成为二级市场中最受喜欢的土地交易方式（参见第五部分）。

4.5 土地开发中新的特殊方式

一种重要的特殊方式就是让非法交易合法化。20世纪90年代末以来，土地黑市的发展已经具有了一定的规模。交易的土地主要包括城市和农村土地（见图1中的“黑市土地供应”）。尽管不像土地租赁那样属于合法交易，不过其在黑市中的土地流通还是比较普遍的。城市中那些划拨土地的实际使用者（比如国有企业或者私人房产拥有者）可以通过协议的方式将土地出租。黑市中流通的分配土地形式有两种。第一种就是直接将建筑物（如商铺等）出租给其他人。第二种方式是合资形式，由原使用者提供行政划拨所得的土地，投资方提供房屋建设费。对于农村土地，集体或农民可以将其土地使用权转让给工厂或者以合资形式投资。不久前的一篇报道显示，湖州、荆江、顺德三地^③，80%的城市建设用地曾经都是农村土地。^[42]在中小城市，这种利用农村集体土地搞城市开发的现象是比较普遍的。即便是在大城市，也有一定比例的城市建成区占用的是集体土地。比如杭州，70%的城市边缘地区土地被农民用于个人住房开发项目。^[42]就黑市中土地流通量而言，不能不承认它在最初土地市场流通中的作用以及在“空间商品化”中扮演的角色。

面对土地交易市场表现出的活力，国家开始采取一种特殊方法，希望从土地使用者个人开始自下而上地发挥主动性。不同于20世纪90年代的政府当局，现在国家正积极主动地改革对市场的监督管理机制。首先就是让集体与开发商之间的非法土地交易合法化（见图1中的“集体土地供应”），2005年广东成为了最早的示范点。在广东省颁发的《关于用于项目建设的集体土地使用权转让行政管理措施》中，政府允许集体将农村土地转让给开发商用于任何项目建设（除商品房项目外）。像城市一样，农村土地也可以由集体或者开发商进行土地转让、租赁、交易和抵押。这对于广东的土地管理与市场结构有着重要意义。其一，国家不再是唯一的土地供应商，集体（或农民）有

① 工业项目为50年；教育、科技、文化、公共卫生以及体育设施项目为50年；商业、旅游以及娱乐项目为30年；其余项目也是50年。国有租赁土地不能用于开发商品房项目，通过其余方式转让的土地若用于住房项目（包括商品房），期限为70年。

② 想了解有关土地租赁的详细信息，可以参考 http://news.xinhuanet.com/house/2003-09/15/content_1081539.htm。

③ 它们分别是浙江、福建、广东三省中发展较快的县级工业城市。

权可以在不转换土地性质（由农业用地转为城市用地）的情况下转让农村土地；其二，农村土地的买卖必然致使地方政府的土地收入需要重新分配，土地政策也更加复杂化——地方政府在征用农村土地的时候会面对更强的抵制。最后，通过“黑市”交易的土地不再被认为是“非法土地”。在此措施颁布以前进行的黑市土地交易，如果其所有参与方不通过行政程序追溯获得合法的交易证明，那么交易中的土地仍然会被视为“非法土地”。

另外一种特殊方式就是不通过土地征用的手段将集体土地转变为国有土地的实践。在土地行政行为实施细则中明确指出，当村民变为城市居民以后，他们的集体所有土地将自动转化为国有土地。2004年，深圳应用这个条款将宝安、龙岗两个区村民的农村户口转变为城市户口，两个区235km²的集体土地直接变为国有土地。^[43]这个方法避免了土地征用程序，也摆脱了从上自下的来自国家的严格审查和从下自上的来自村民的抵抗。村民们（现在的城市居民）会按照当地政府设定的标准获得一定的补偿金，不过这个补偿金标准比国家征用的补偿标准还低。而且村民们至少一半的补偿金得拿出来购买城市养老保险和医疗保险，剩余部分也将被用于社区设施的开发。如果土地是用来建设工业园区，那么村民不光得不到一分钱的补偿，还必须与政府签订土地租赁合同并每年向政府支付土地使用税。除开深圳，还有许多城市也用了这种方式。在2005年，全国大约有7万份关于用此种方法将农业用地转为城市用地的提案。^①

5 国家主导的土地政策

5.1 权力下放与分散的交易方式

20世纪90年代末以来，国家一直希望杜绝行政划拨土地以及协议出让方式得到的土地进入商业项目市场，以建成一个更加透明的公平的土地市场。一般人会错误的将这样的国家政策解读为双轨制体系的结束，而笔者认为这并不会导致双轨制体系的瓦解。因为行政划拨仍然存在，只是其应用领域缩小了。一定程度上而言，这些政策反而使得局面更加复杂。首先，地方政府利用土地储备可以扮演更加活跃的角色，比如购买、投资、持有土地。其次，就初级市场中可交易的土地而言，因为开始允许集体所有土

地直接进行交易，集体所有土地与国有土地现在是并存的。再次，因为集体可以直接与开发商交易农村土地使用权，土地供应的多元化局面开始出现。最后，土地转让市场还是双轨制，协议出让土地可以用于工业项目，而其余的商业项目用地仍然需要公开投标。土地市场价格有行政划拨价格、土地协议价格、拍卖价格、征用价格以及黑市价格，这种地价的“多元化”使得情况变得更为复杂。同时，企业也增加了土地交易的复杂性。国内企业需要支付土地使用税，而外企不仅不需要缴纳土地使用税，而且在多数情况下还可以免费得到土地使用权。而且对于国有企业而言，在其进行企业收购、兼并或重组行为时，还可以在一段时间内保留分配土地的使用权，而其他企业并没有这项权利。

这些观察都表明包含多种交易的双轨体制是一个复杂且分散的土地发展体制。与那些主张用“结束二元论”，“简化土地交易”来建立完善的土地市场的学者的想法恰恰相反，土地开发正在变得越来越复杂。与其认为这种复杂是“国家社会主义的历史遗留问题”，不如先了解不断被市场发展重新定义的土地开发的作用。事实上，这也反映出了那些为了解决应付不断改变的全球环境而经历着持续改革的城市的特点。^[44]从这个意义上说，笔者没有将土地市场的分散和结构的复杂看成是国家随机客观性选择的结果。然而，分散才是土地市场最突出的特征，因此政策改革需要遵循一定的逻辑原理。例如，一直允许协议出让土地用于工业项目可以看作是国家为了保持其工业产品能在国际市场中保持竞争力的一种战略。^②这一结论进一步支持了前文的观点。与其指责、建议淘汰二元论和多样的交易方式，不如通过监管来解决负外部性问题。或者换个方式讲，空间开发之所以难以控制并不是因为土地开发的复杂性，而是政策无力的结果^③。

5.2 国家重新开始土地调控

鉴于多样的土地交易方式带来的复杂性，中央重新加强了政策监管力度。已有大量关于中国监管方式的文献研究这种“权力上收”现象。多数文献认为，特殊的经济权力下放机制与动机，使得地方政府的角色越来越像一个企业公司；^[45-49]而且由于以前的中央机关正在经历“去分级化”改革，城市发展过程中形成了以地域为基础的区域化

① 资料来源于2006年10月15日对深圳市综合发展研究所某研究员的采访。

② 国内的工业企业一直饱受着激烈的竞争压力，其来源于更低劳动成本的国家（如印度）、主要海外市场的保护主义以及由世界商品交易市场（如纽约商品交易市场）而不是由真正的市场需求来控制的原材料、能源（如铁矿石、石油）价格的提升。

③ 即使是在资本主义地区，如香港，大部分的学校以及政府、研究所、社区等土地都只需要支付象征性的租金，几乎就是免费分配的，也没有造成土地使用的混乱。

社会经济体制。^[50] 这些文献从另一个侧面揭示了改革开放后中国城市的现实状况——由于国家职能、权利加速向基层政府部门分散，导致了社会主义体制下传统国家地位的系统改变。这种弱化的国家职能使得地方政府重新整合了当地经济活动（不论其从属关系）的属地权利，加速了区域化的发展进程。^[50] 从这个意义上讲，不同于改革前，城市发展与其所在地域、地区的联系变得更紧密。以上论述往往让人将中国当代的城市变迁简单地解读为经济权力下放过程的主要结果。

这种解读的重要缺陷就是它只注意了城市管理变化情况的一个方面，即国家权利的分散，而忽略了中央政府正在通过国家管理制度，在一些关键点上重新加强集权管理的趋势。^[51-52] Cartier（2005年）在她对改革开放以后中国的等级关系的研究中提到了中央有再次主张国家监管的趋势。^[53] 本文讨论了土地使用权监管权利的转移，为其提供了更详细的例证支持，即更加集权的国家政策抵消了经济权力分散进程的影响。

20世纪90年代末以来的土地开发表现出了一种强烈的经济权力分散以及发展分散的趋势。政府、集体和农民可以越来越灵活地参与土地买卖，比如土地短期租赁，将土地使用权当作股本进行投资，农村土地买卖，通过将村民变为城市居民回收集体土地等。2005年以前，只有国有土地出让才是合法的土地交易，而发展到现在，国家划拨土地交易以及农村土地的交易也逐渐开始合法化。地方政府的市场行为参与者的角色也在逐渐加强。过去十年中土地市场的发展壮大确实相当的引人注目。即使这种势头被整合浪潮所遮挡，其发展力量也相当强大。不过，市场越分散，中央越会出台更强大的政策。现在只有省级以上政府部门才有权审批土地征用以及农村用地性质的变更项目。这使得1986年才从相应的高一级部门拿到土地审批权的市区一级政府在1998年又被取消了这项权利。市级土地储备的出现同样也是为了将非法土地交易（如单位交易行政划拨土地）纳入法制管理。考虑到土地市场的分散与复杂性，逐渐集中的国家权利表明政府需要加强管理以扩大其管理能力。

这样看来，重新集权化的政策可能会被理解成中央为了在经济分权管理进程中重新表明自己的重要作用而做出的政治努力。其实这种集权势头不应该被理解为“独裁政治的遗传”或是“原始形式的遗存”。从某种意义上，我们可以将其看作是市场发展到一定时候的必然产物，这同以前的政府集权的内涵是完全不一样的。尽管在土地管理这些事情上还是由国家统治，但中国政府已由资源分配者转为市场管理者，并希望最终成为一个能够操控市场的类

似于企业家的市场参与者。

基于这种认识，笔者相信经济权力下放并不意味着放松管理，而且政府的重新介入应该被理解为是一种积极的行为而非从一个系统转为另一个系统的线性过渡。

5.3 国家主导的土地政策

在政府能够继续发挥作用的背景下，政府有意地将土地开发引导并发展成了现在这种特有的形式，并运用土地商品化手段扩大资本积累的范围。事实上，政府的深入参与是“新兴市场”发展的必然。土地开发与大型社会工程项目相类似。土地征用、居民重新安置以及银行贷款时的信用担保都需要地方政府的出面。不过地方政府趋向于取代市场，垄断那些对于其他市场参与者来说不容易得到的政治、社会资源。一些土地开发的新实践、新政策，或多或少都需要政府作为直接的市场参与者或是间接的服务商介入。这里有一个例子，上海市政府曾要求大型国有企业，如上海金山石化、上海有线电视以及宝钢集团，在中央要求对于房地产项目收紧贷款申请时借钱给开发商。这样，这些开发商可以克服资金短缺的危机，仍然将房价维持在较高的价位。^[54] 其实原因很简单，上海市的地方财政因为大规模的城市建设负债累累，如果房价出现下降，那必然导致土地收入随之下降。^[54] 很显然，政府不仅仅运用了市场工具（如融资）来解决困难，还成为了市场化政治经济学中活跃的、甚至是没有对手的“市场参与者”。

运用宣传和竞价战略来提升竞争力（如广州^[55,31]，Xu and Yeh, 2003；2005；上海^[56]）同样也是中央和地方政府的常规战略。将共同认识上升到实际发展战略需要体制结构娴熟的操作。除大型城市项目以外，建立竞争力的行动需要国家机器内管理能力的重新分配而不是在社会层面建立的协商。这一部分是因为公民社会的软弱，还有一部分是因为坚持国家权力对于经济的调控。在改革开放的背景下，只有中央政府有能力发动一场全面的监管调整。

6 结论

本文对20世纪90年代末以来中国城市土地开发的一些新实践进行了研究。通过结合过去的经验，本文给出了国家以及非国家土地开发进程的复杂结构。有人认为土地市场是高度分散的，但是演化出来的市场交易的特有形式确实是地方政府刻意造成的。如果将市场看作是经济转型背景下的新兴机制，那么它肯定难以实现自我完善，需要外部，尤其是由国家来担任的哺育与管理。更深入的延续

这个观点，本文得出了一些关于目前的土地开发、国家权利的重新明确以及空间商品化过程中国家角色的理论解释。

现在实施的土地开发的一些新实践以及逐渐加强的国家监管职能使得土地市场结构必须做出重大的转变。在中国，土地交易已经无处不在，而且完全取代了旧的资源分配体制（国家计划经济）。不过土地市场也由此变得更加复杂。这个市场体系的土地“交易”是城市空间商品化的深刻的自我矛盾，是初级的，有时还是难以控制的。虽然土地出让大部分情况下仍然以政府主导的协议出让为主，不过最新的政策为了推动建成一个以市场导向为主的体制，限制行政划拨和协议出让的土地进入商业项目市场，并允许更多的参与者进入市场。结构，土地开发的制度结构从根本上发生了改变，也由此，在改革过程中出现了高度分散且多元化的土地交易。本文研究表明，国家采取了特定的土地管理方法，承认个人土地使用者（比如黑市中属于单位、集体、农民的分配土地和农村土地）自下而上地发展主动权。尽管国家尝试垄断土地出让，但只要通过将村民划为城市居民转换的农村土地时不涉及土地使用性质的更改，现存的土地储备体系获得的转换土地仍然可以用于开发。这就形成了协商交易与拍卖交易的二元体系，以及行政划拨土地开发与正规土地市场开发的二元体系。然而，不管土地开发是通过正规市场还是非正规市场，土地商品化的趋势已经不可阻挡。从老城区改造到备受瞩目的大型项目，城市开发的市场化已经逐渐成为城市战略的重要部分。

考虑到国家管理的延续性以及多变的市场动态，国家的调控不是简单地围绕着一级城市来调整。由于今天的城市仍然是管理的重要节点，国家也在调整自身结构以更集中、有效地控制各级权利。中央一级的国家机构尝试重新对地方经济运作进行法制管理，并引入新的相互联系的等级形式来控制空间发展（比如中央、省级政府、市级政府之间的管理权分配）。因此，国家仍然还是经济管理中的重要角色。本文观察表明，地方政府作为一个活跃的市场参与者，经常直接制定一些条件（比如要求国有企业在房地产开发项目中提供资金等），以加强土地商品化。

市场与政府的互动形成了新的空间秩序——一个同时拥有城市中心重建和多中心结构蔓延的城市空间。^[25]新的土地开发进程表明有两种主要的城市空间开发方式：未经政府规划的自发的土地变更（比如通过非正规市场交易的土地）以及国家引导的革新和扩张（比如通过土地储备体系、正规市场和准市场形式交易的土地）。前者一般指的是非法的土地交易或者未经规划许可的土地用途变更，而

后者经常将地方政府与开发商糅合成开发城市空间的重要伙伴（比如大型的重建项目、科技园区、大学城以及其他形式的开发区）。自发的土地转变曾经被认为是造成20世纪90年代中国城市开发空间混乱的主要原因。^[2]但是笔者认为现在国家规划比无意识发展对于城市空间形态以及社会空间的影响更大。尽管一些开发确实提升了城市形象，但同时也付出了高昂的代价，导致许多原本富有生机的社区（比如北京的四合院）被破坏，以及城市财政困难。这些在国家主导的政策背景下发生的空间变化还需要进一步研究。

新的土地政策让国家重塑管理土地市场的职能。对于国家，土地开发仅仅是一种通过虚有资金——土地使用权来扩大资金积累范围的体制调整。大型地产项目只是区域发展战略具体化的手段。土地集约化利用被认为是国家引导的空间结构改革开展的途径。

通过以上的观察，本文得出了以下结论。一方面，20世纪90年代末以来，通过不同的土地交易形式，包括准市场交易以及非正规交易，土地商品化越来越彻底。土地行政划拨的结束以及多种土地交易形式的出现意味着中国的资源分配已由国家分配变为市场调节。国家采用了一些特有的方式允许不同形式的土地空间分配更灵活运作。这被认为是“新自由主义”战略，通过地方组织的自主行动建立自下而上的反馈机构来参与土地开发。另一方面，也是同样重要的，国家制定了重新整合的“再管制”战略以加强对城市空间的管理。在这种情况下，地方政府、省级政府、中央的角色被重新定义为调控者和市场参与者。正是这种在经济转型背景下的国家主导的土地政策需要进一步去认真的解读。

参考文献

- [1] Xinhua Net. Amendment to Constitution to clarify property right. Xinhua Net, 2004 [2006-9-11]. <http://news3.xinhuanet.com/english/2004-01/05/>.
- [2] Yeh, A. G. O. and F. Wu. The new land development process and urban development in Chinese cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996 (20): 330-53.
- [3] Ding, C. Urban spatial development in the land policy reform era: evidence from Beijing. *Urban studies*, 2004, 41 (10): 1889-907.
- [4] Lin, G. C. S. and S. P. S. Ho. The state, land system, and land development processes in contemporary China. *Annals of the Association of American Geographers*, 2005, 95 (2): 411-36.
- [5] Lin, G. C. S. Reproducing spaces of Chinese urbanisation: new city-based and land-centred urban transformation. *Urban Studies*, 2007, 44 (9): 1827-55.
- [6] Haila, A. The market as the new emperor. *International Journal of Ur-*

- ban and Regional Research, 2007, 31 (1): 3—20.
- [7] Dowall, D. E. Establishing urban land markets in the People's Republic of China. *Journal of American Planning Association*, 1993 (59): 182—92.
- [8] Ho, S. P. S. and G. C. S. Lin. Emerging land markets in rural and urban China: policies and practices. *The China Quarterly*, 2003 (105): 681—707.
- [9] Zhu, J. M. A transitional institution for the emerging land market in urban China. *Urban Studies*, 2005, 42 (8): 1369—90.
- [10] Walker, A. Land, property and construction in the People's Republic of China. Hong Kong: University of Hong Kong Press, 1991.
- [11] Yeh, A. G. O. Physical planning//K. Y. Wong and D. K. Y. Chu (eds.). *Modernization in China: the case of the Shenzhen special economic zone*. Hong Kong: Oxford University Press, 1985.
- [12] Yeh, A. G. O. Dual land market and internal spatial structure of Chinese cities//L. J. C. Ma and F. Wu (eds.). *Restructuring the Chinese cities: changing society, economy and space*. Abingdon: Routledge, 2005.
- [13] Zhang, Y. Perspective view on land use of university towns. [2006—3—23]. <http://www.zjol.com.cn/gb/>.
- [14] Xie, Q. S., A. R. G. Parsa and B. Redding. The emergence of the urban land market in China: evolution, structure, constraints and perspectives. *Urban Studies*, 2002, 39 (8): 1375—98.
- [15] Gong, Y. Cong 11 hao wenjian dao 71 hao faling: jiekai ba yue san-shi ri de miansha (From Circular no. 11 circular to Decree no. 71 Decree: sorting the vein of 31 August). *Finance Times*, 2004—7—20 [2005—12—16]. <http://news.soufun.com/2004—07—20/301045.htm>.
- [16] Jia, H. P. Public land transactions spur revolution, offer transparency. *China Daily*, 2004—8—4 [2005—12—16]. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004—08/04/content_357651.htm.
- [17] Tang, X. Hungry for land. *Beijing Review*, 2004 [2005—3—10]. [http://www.bjreview.com.cn/200439/Business-200439\(A\).htm](http://www.bjreview.com.cn/200439/Business-200439(A).htm).
- [18] Zhu, J. M. Urban development under ambiguous property rights: a case of China's transition economy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2002, 26 (1): 41—57.
- [19] Li, L. H. *Urban land reform in China*. Basing-stoke: Macmillan, 1999.
- [20] Wong, K. K. and X. B. Zhao. The influence of bureaucratic behavior on land apportionment in China: the informal process. *Environment and Planning C* 1999 (17): 113—26.
- [21] Xu, J. The role of land use planning in the land development process in China: the case of Guangzhou. *Third World Planning Review*, 2001, 23 (3): 229—48.
- [22] Hsing, Y. T. Global capital and local land in China's urban real estate development//F. Wu (ed.). *Globalization and the Chinese city*. Abingdon: Routledge, 2005.
- [23] Bi, X. M. Miandui quanli de ganga: dudi weifa wenti de pingshu (Awkwardness when facing power: evaluation of illegal land uses). *China and Overseas Real Estate Herald*, 1999 (17): 25—6.
- [24] Wu, F. The 'game' of landed—property production and capital circulation in China's transitional economy, with reference to Shanghai. *Environment and Planning A* 1999 (31): 1757—71.
- [25] Wu, F., J. Xu and A. G. O. Yeh. *Urban development in post-reform China: state, market and space*. Abingdon and New York: Routledge, 2007.
- [26] Miao, Y. Crooks line their pockets, 2003 [2004—8—23]. <http://www.atimes.com>.
- [27] Xinhua Net. Dangqian nongye he nongcun gongcheng suo miandui de wenti (Current problems we face in the agricultural sector and rural works). *Xinhua Net*, 2005 [2006—9—11]. <http://www.china.org.cn/chinese/news/>.
- [28] Yeh, A. G. O. and X. Li. Economic development and agricultural land loss in the Pearl River Delta, China. *Habitat International*, 1999, 23 (3): 373—90.
- [29] Gaubatz, P. China's urban transformation: patterns and processes of morphological change in Beijing, Shanghai and Guangzhou. *Urban Studies*, 1999, 36 (9): 1495—521.
- [30] Wu, F. and A. G. O. Yeh. Changing spatial distribution and determinants of land development in China's transition to a market economy: the case of Guangzhou. *Urban Studies*, 1997 (34): 1851—79.
- [31] Xu, J. and A. G. O. Yeh. City repositioning and competitiveness building in regional development: new development strategies of Guangzhou, China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005 (29): 283—308.
- [32] China Ministry of Land and Resources. *Almanac of China's Land and Resources*. Beijing: China Land Press, 1999—2005.
- [33] Ng, M. K. and J. Xu. Development control in post-reform China: the case of Liuhua Lake Park. *Cities*, 2000, 17 (6): 409—18.
- [34] China Land Survey and Planning Research Centre. *Difang zhengfu tudi liyong xingwei fenxi (Analysis on land use activities of local governments)*. *China Land*, 2006 (7): 8—10.
- [35] Feng, Q. F. Three different modes of land banking in China and their comparison. *Development Research* 2006 (12): 47—9.
- [36] Cui, L. Q. Tudi chubei zhudi de hefaxing zhiyi, lilun (Addressing queries on the land banking system). *Theory*, 2006 (6): 105—6.
- [37] China Daily. Measures to protect farmers' land rights. *China Daily*, 2003—11—20 [2004—8—24]. <http://www.chinadaily.com.cn/english>.
- [38] Yan, X. P., L. H. Wei and R. P. Zhou. *Kuaisu chengshihua diqu chengxiang guanxi xietiao yanjiu: yi Guangzhou chengzhongcun gaizao weili (Urban—rural coordination research in rapidly urbanized*

- region: a case study of urban villages in Guangzhou) . City Planning Review, 2004, 28 (3): 30 -8.
- [39] People's Daily. China continues to supply affordable housing for urban poor, 2003 -4 -1 [2005 -11 -16] . http: //english. people. com. cn.
- [40] Wang, Y. Urban poverty, housing and social change in China. Abingdon: Routledge, 2004.
- [41] Zeng, W. Mainland property: going up quickly with slim chance of going down. Hong Kong Economic Journal, 2007 -10 -3, 18.
- [42] Zhou, J. C. Probing into collective land entering the black market. [2006 -2 -28] . http: //www. chinainfo. gov. cn/data/200207/1_20020705_38466. html.
- [43] Shenzhen Municipal Government. Baoan he Longgan chengshihua guocheng de tudi guanli (Land regulations for Bao'an and Longgan during urbanization) . Shenzhen government document, 2004, No. 102.
- [44] Wu, F. and L. J. C. Ma. The Chinese city in transition: towards theorizing China's urban restructuring//L. J. C. Ma and F. Wu (eds.) . Restructuring the Chinese city: changing society, economy and space. Abingdon: Routledge, 2005.
- [45] Oi, J. C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism. World Politics, 1992 (45): 99 -126.
- [46] Oi, J. C. The role of the local state in China's transitional economy. The China Quarterly, 1995 (144): 1132 -49.
- [47] Walder, A. G. Local governments as industrial firms: an organizational analysis of China's transitional economy. American Journal of Sociology 1995 (101): 263 -301.
- [48] Wong, C. P. W. , C. Heady and W. T. Woo. Fiscal management and economic reform in the People's Republic of China. Hong Kong: Oxford University Press, 1995.
- [49] Duckett, J. The entrepreneurial state in China: real estate and commerce departments in reform era Tianjin. London: Routledge, 1998.
- [50] Wu, F. China's changing urban governance in the transition towards a more market -oriented economy. Urban Studies, 2002, 39 (7): 1071 -93.
- [51] Xu, J. Governing city -regions in China: theoretical issues and perspectives for regional strategic planning. Town Planning Review, 2008, 79 (2/3): 157 -85.
- [52] Xu, J. and A. G. O. Yeh. Decoding urban land governance: state reconstruction in contemporary Chinese cities. Urban Studies, 2009, 46 (3): 559 -81.
- [53] Cartier, C. City -space: scale relations and China's spatial administrative hierarchy. //L. J. C. Ma and F. Wu (eds.) . Restructuring society, economy and space. London and New York: Routledge, 2005.
- [54] Yi, H. Mainland property: too expensive not oversupplied. Hong Kong Economic Journal, 2006 -3 -20, A37.
- [55] Xu, J. and A. G. O. Yeh. City profile: Guangzhou. Cities, 2003, 20 (5): 361 -74.
- [56] Wu, F. Place promotion in Shanghai, PRC. Cities , 2000, 17 (5): 349 -61.
- [57] China State Land Administration Bureau. Zhongguo tudi nianjian (China land yearbook) . Beijing: People's Press, 1996 -1997.
- [58] Holz, C. Have China scholars all been bought? Far Eastern Economic Review, 2007, 170 (3): 36 -40.
- [59] MLR (Ministry of Land and Resources) . Huabo tudi mulu (Directory of allocated land) . Government document of the People's Republic China, 2001.
- [60] Zhang, X. Q. Urban land reform in China. Land Use Policy, 1997, 14 (3): 187 -99.
- 本文原载于: International Journal of Urban and Regional Research, Volume 33. 4, 890 -913。