

北京市社会科学理论著作出版基金资助

首都经济贸易大学出版基金资助

土地资产管理论

TUDI ZICHAN GUNLILUN

王德起 ◎ 著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



北京市社会科学理论著作出版基金资助



首都经济贸易大学出版基金资助

土地资产管理理论

TUDI ZICHAN GUNLILUN

王德起 © 著



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

土地资产管理理论/王德起著. —北京:首都经济贸易大学出版社,
2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5638 - 1653 - 8

I. ①土… II. ①王… III. ①土地管理—研究 IV. ①F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 229719 号

土地资产管理理论
王德起 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社
地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)
电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)
网 址 <http://www.sjmcb.com>
E - mail publish@cueb.edu.cn
经 销 全国新华书店
照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部
印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司
开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数 450 千字
印 张 17.375
版 次 2009 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 1653 - 8/F · 1005
定 价 35.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换
版权所有 侵权必究

序

土地是一切财富的源泉,其本身也是一项十分重要的资产。早在 1998 年,我国有关权威部门就对城市国有土地资产价值进行过初步核算,其数额高达 25 万亿元人民币,四倍于其他国有资产;有些学者对农用地资产也进行了估算,其价值达 15 万亿元人民币之巨。特别是近几年来,随着城市化速度加快,城市经济迅速发展,城市土地的资源属性愈加凸显;伴随着国内一些大城市房价的节节攀升,各地“地王”价格纪录不断刷新,引起了全社会的极大关注,也使得各级政府对土地资产管理问题更加重视。

回顾改革开放以来我国土地管理的历史,最初,我们主要是将土地视作一项农业资源,相应的管理机构也相应设立于农业管理部门。原国家土地管理局成立之后,前期的主要工作如土地调查、土地评价、土地总体利用规划等也是将土地作为资源来进行管理的。1988 年深圳市开始率先收取城镇土地有偿使用费,并在同年首次进行土地拍卖,真正揭开了土地资产属性的面纱。目前,全国各地土地有形市场已广泛形成,政府土地资产管理机构(如土地资产或市场管理办公室、土地储备中心等)普遍建立,我国土地资源性质和土地资产属性并重(甚至可以说是更加重视土地资产管理)的格局已经逐渐呈现。

作为一名在土地科技教育战线上耕耘的笔者,本人开始也是着力于研究土地的资源属性。20 世纪 80 年代末笔者出版的拙作《土地资源管理学》、《土地利用规划学》等主要是将土地视作自然资源进行论述,但对把土地作为资产进行管理的有关问题始终萦绕于脑际。恰在此时,我的博士生王德起向我提出拟从资产管理

角度探索土地管理有关问题并以其作为博士论文的想法,我欣然同意并提出了我的一些观点。其最终形成的博士论文构建了关于土地资产管理的理论体系,提出了很多创新性观点,并对土地资产管理在操作层面上进行了设计,同时给出了相应的对策建议,论文受到了评审专家及答辩委员会的高度评价。

从其完成论文答辩至今已经过去十余年,论文中提出的诸如土地垂直化管理、全面进行土地资产评估及核算等创新性设计,都已经在我国土地资产管理实践中得到体现。经过长期的研究和思考,在其博士论文的基础上,又增添了新的研究成果,形成了《土地资产管理论》,使本研究内容更加丰实饱满,创新性也更加突出,并获得了北京市社会科学出版基金资助,足以说明其突出的学术价值。

仔细审阅本著作书稿,感到有以下几个特色:

1. 内容全面系统。该专著从土地资产的基本概念、特征、理论构建,到土地资产管理的实务的阐述,再到土地管理的监管及调控等职能的实证研究,无不透露出其精细之处,形成了该书的基本内涵及理论,显示出了其全面系统而重点突出的特点。

2. 理念观点新颖。在全面系统研究的基础上,该专著着重创新,书中有大量的创新理念及新颖观点,提出了逐级递进的土地资源、财产进而资产的地产观念,将传统经典理论与现代先进理论有机整合,构建起我国土地资产管理的理论体系,理清了土地资产管理体制、制度及机制的逻辑关系,深入分析了城市土地的增值机制,提出了土地资产审计的观点。这些都体现出作者对土地资产管理创新所做出的努力,而所有这些创新无疑都将为我国土地资产管理理论研究做出了显著贡献,体现出了较高的学术价值。

3. 方案设计合理。本书研究中涉及较多的实例操作及实践探索,例如城镇土地分等与价格平衡、土地市场动态分析与监测,它们都是作者在大量的研究实践中萃取出来的,每一个案例的成功

完成,都显示着作者较强的实践能力。这些案例的研究方案设计科学合理,可以为开展同类工作提供有益的借鉴,具有突出的实践价值。

当然,我国正处于城市化快速推进以及各项改革不断深化的阶段,土地资产管理也会面临许多新的问题和挑战,需要更多的学者承担起土地资产管理创新的责任,密切关注并深入研究土地资产管理问题,争取创作出更多、更优秀的相关研究成果,为我国土地管理事业做出贡献。

王万茂

2009年2月于南京

前 言

土地是一种不可再生的资源,是区域经济社会发展的基本载体及最根本的要素,同时土地又是一项重要的财产及资产——不动产;特别是城市土地,兼具了基本经济要素和不动产的双重功能。深入系统地研究土地资产运行的规律及理论,探寻土地资产管理问题的解决途径,对于保障土地权益主体的利益、提高土地资产运行效率、构建和谐社会、促进经济社会健康协调及可持续发展,均具有十分重要的意义。

本书遵循一个严谨的逻辑框架。首先,明确研究对象边界,按照土地从资源到财产进而资产的递进规律,科学界定其内涵和外延,全面揭示土地这一资源性资产的特性,整合构建了土地价值与现代城市土地效用、土地地租与现代城市土地价格、土地区位与现代城市土地利用、土地市场与现代土地产权、政府规制与现代组织运行管理等经典与现代对偶关联的土地资产理论体系。其次,立足于公平与效率提出了土地资产管理目标,即土地保护与可持续利用以及使其促进社会经济持续发展,实现资源分配与价值分配的均衡,并结合我国基本国情及经济社会发展战略,提出了实现土地资产管理目标的原则。再次,着重于土地资产管理的实务,对土地资产管理的手段、方法、约束条件、关键环节、制度与体制等进行了研究,认为政府与市场的适度耦合是土地资产管理的基本手段,应当选择科学方法进行价值厘定及核算,并同时土地供求进行动态监测。最后,以山东省土地市场动态监测与支持系统建设为例,实证研究了土地资产管理监管与调控情况,展示了土地资产管理手段及方法的具体运用。

土地资产管理是一项操作性很强的综合性活动。土地资产管理的基本前提是土地资产或土地经济要素的配置,其基本手段不外乎市场与政府;但是,单独利用其中任何一种手段,都难以保证土地资产配置效率与公平的均衡,惟有土地资产配置中市场机制与政府调控的适度耦合,才能达成这种均衡,实现土地资产运行及管理目标。土地资产管理的基础是其质与量的核定,因此,利用信息工程与价值工程的方法,科学地对区域土地资产的价值量进行厘定与核算,并对土地资产运行进行动态监测,才能保证土地价格信号的真实,从而保障土地资产配置及运行的公平与效率。但作为固定不动的资源性资产,土地资产价值的显现取决于人们土地利用方式的主观性选择,土地利用规划决定了土地利用结构及相应的利用强度,进而决定了城市的产业结构、经济结构以及土地要素与其他要素的配置密度,故而土地资产的优化配置便成了调整城市经济结构的重要手段。土地资产管理的重要内容与关键环节是其产权与产籍管理,我们应当科学地开展土地产权界定与登记,并加强日常地籍管理,保证土地产权制度的良好运行。土地资产收益分配制度创新是保证土地产权制度运行的动力源,而土地资产管理体制的改革与创新则是土地产权制度运行的环境支撑。

本书的主要贡献有以下几点:一是全面归纳了土地资产的特性,构建了系统的土地资产管理理论体系,依据土地资产的不同特征属性,结合现代运行环境特征,衔接整合了集古典与当代于一体的土地资产管理理论体系;二是建立了逻辑性较强的内容体系,即以土地资产基本特性及基础理论研究为铺垫,提出了土地资产管理目标,并以此为导引,全面研究土地资产配置、运行及管理的手段、方法、约束条件、体制制度及机制等,突出了研究内容的全面性和系统性。

本研究的主要创新体现在以下几点:一是提出了集资源、财产以及资产累积性一体化的土地概念,并将其作为整个研究的逻辑

起点;二是构建了土地资产的价值体系及实现机制,揭示了土地增值的机制;三是创立了土地资产审计的内涵,设计了目标并制定了原则及程序。然而,该研究成果远非完善,还存在很多问题,如土地增值收益分配问题等还未做深入探讨,需要在未来加以深化和完善。

作 者
2009 年 12 月

目 录

前言.....	1
1 绪论	1
1.1 土地诠释:从资源到财产与资产.....	2
1.2 研究思路及逻辑框架.....	20
1.3 分析方法与工具.....	21
1.4 内容体系及框架安排.....	28
2 土地资产管理依据:理论与规范	29
2.1 土地价值理论与现代城市土地效用理论.....	29
2.2 地租理论和现代城市土地价格理论.....	41
2.3 土地区位理论与现代城市土地利用理论.....	59
2.4 市场经济理论与现代土地产权理论.....	67
2.5 规制理论与现代管理理论.....	87
3 土地资产管理目标:公平与效率.....	104
3.1 组合与分配:资源分配——价值分配.....	104
3.2 终极关怀:土地保护与社会经济持续发展.....	125
3.3 实现土地资产管理目标的原则	144
4 土地资产管理手段:市场与政府.....	147
4.1 土地资产管理的市场组织	147
4.2 土地资产管理的政府组织	167
4.3 市场机制与政府调控的适度耦合	188

4.4	我国土地资产市场配置及利用调控机制运行的绩效评价	211
5	土地资产管理方法:信息工程与价值工程	215
5.1	地产信息工程	215
5.2	土地资产价值核定	225
5.3	地价平衡与地产核算——来自山东省的实证研究	255
5.4	土地资产运行动态监测系统	280
6	土地资产管理约束:结构与重组	283
6.1	土地利用规划的作用及机制	284
6.2	土地重划——体现双重目标的举措	291
6.3	硬化地产规划约束的建议	305
6.4	政府组织的经济手段	316
7	土地资产管理关键:产权与产籍	321
7.1	土地产权界定与登记	321
7.2	我国地产产籍管理	331
7.3	现代企业制度与国有土地资产管理	334
8	土地资产管理制度:权益与分配	344
8.1	资产权益与制度创新	344
8.2	我国土地产权制度创新的基本框架	362
8.3	土地资产收益分配制度创新——支撑土地产权制度运行的动力源	377
8.4	土地资产资本化运营	404
9	土地资产管理体制:改革与创新	409
9.1	各国土地资产管理体制综述	409

9.2	土地资产管理:体制、机制与效率	416
9.3	我国土地资产管理体制创新	427
10	土地资产管理实证:监管与调控——以山东省	
	土地市场动态监测与支持系统建设为例	441
10.1	项目研究的依据、目标和思路	442
10.2	项目研究的分析方法与工具	445
10.3	非均衡市场分析法及指标体系研究	445
10.4	土地供应情况动态分析	448
10.5	土地市场与宏观经济运行动态分析	453
10.6	土地价格变化趋势动态分析	466
10.7	山东省土地市场出让价格动态监测现势指数系统	481
10.8	房地产(住宅)市场动态分析	494
10.9	山东省房地产市场非均衡问题研究	504
10.10	山东省土地市场数据管理体系	509
10.11	山东省城镇建设用地系数系统	516
10.12	山东省城镇土地价格测算表	520
10.13	山东省土地市场价格现势指数	521
10.14	房地产市场预警系统应用建议	524
	参考文献	529
	附录	534
	后记	541

绪 论

土地贵比黄金,多少人以地生财,变成了巨贾豪门;土地如同财富宝库,蓄集了自人类产生以来几乎所有的社会财富;土地更是人类的生命之源——据统计,迄今地球已累计养育了 800 亿人。土地之于人类忽而表现为“物”,忽而表现为某种社会经济关系。“当我们断定它是物的时候,它竟然会表现为一种社会关系,可当我们断定它是社会关系的时候,它又表现为物来捉弄我们”。^① 反观人之于土地,则各有所欲、各有所求,但都可笼而统之地归纳于土地利用,即土地质量和人为干预所决定的土地功能。^② 土地功能的发挥通常表现为人类有目的的活动,即表现为某种土地利用类型,而以土地利用为核心所发生的人与人之间的关系,使得土地成了生产关系的载体,具体表现为以土地为对象的财产权利关系,进而为以土地为经济资源或要素的各种经济关系。因此,本研究所指的土地是以利用为前提的社会经济运行当中的土地,即土地资产,或简称地产。

① 胡文政. 地产供求与中国经济的发展. 西安:陕西人民出版社,1995.

② 王万茂. 土地利用规划学. 北京:中国大地出版社,1996.

1.1 土地诠释：从资源到财产与资产

1.1.1 土地资源——土地关系的质体

资源(Resources)通常被解释为“财源,即资财或财富之源”。按照《辞海》的定义:“资源就是资产的来源,一般指天然的财源”。^① 联合国环境规划署(UNEP)对资源的解释是:“所谓资源,特别是自然资源,是指在一定时间、地点的条件下,能够产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件”。这一解释强调资源的自然特性,并且将其与环境联系在一起,将资源视为环境的一个组成部分,并将其可利用性及可以产生经济价值作为前提条件。此类解释也常见于西方经济学的有关文献,如阿兰·兰德尔(Alan Randall)的名著《资源经济学》给资源下的定义为:“资源是由人发现的有用途和有价值的物质”。^②

土地作为自然界环境的一个主要构成部分,由于对其不同的研究目的和方法,对其认识也不尽相同。总的来说,在一定时期、一定地点所具有的资源概念,指的是根据该时期人民大众消费偏好及科学技术水平下,那些存在于该地点可以作为宏观经济活动的投入或潜在投入因素的总和。资源是宏观经济主体所面临的外部条件,是宏观经济活动开始之前由外部环境所事先给定的。

土地是最重要的资源,但对于什么是土地(资源),从不同的侧面可以有不同的理解。

从地学角度来说,广义的土地“被看成是地球——星体的表面,包括海洋、大陆、内陆水面、高山和南北极冰川”;狭义的土地是指“地球外壳的陆地部分,由泥土与砂石堆成的固定场所,至于水面(或称水地),如海洋、江河、湖泊、池沼等,和地上空气层以及

① 辞海,中册,第3286页.上海:上海辞书出版社,1979.

② Alan Randall. Resource Economics. John Wiley and Sons. 1981.

附着于地面与地中的各种物质和能力,均不列入土地范畴之内”。^①

从土地的农业利用角度来说:“土地即土壤,是能够生长作物或植物之地”。^② 此类观点可溯源于我国东汉时期许慎所著《说文解字》,其中有“土者,吐也,即吐万物之意”;“壤者,壤也,即松柔无块而宜于耕之土”。显然在当时的生产力水平之下,土地指能够产生经济价值的农业生产资源;现在仍有一些人认为,土地资源就是农业生产用地。这显然是对土地资源失之偏狭的理解。

从政治角度来讲:“土地即封疆、领土、国土,……在一国的国界范围内,凡陆地、海洋、天空,皆为该国的国土……这是政治意义的土地”。^③ 国土实际上是比土地更为广泛的概念,按照我国著名经济学家于光远先生的定义:“所谓国土系归某一个国家管辖的地球土地上的某一部分空间,即受一国主权管辖的区域,广义包括一国的陆地、河流、湖泊、领海和它们的下层、上空,还包括大陆架等”。^④

从经济学角度来看:经济学中的土地被作为一个要素,它和劳动力、资本、技术等要素一起构成一个生产过程。英国著名经济学家马歇尔(Marshall)认为:“土地的含义指的是大自然无偿地资助人们的地上、风中、空中、光和热等物质和力量”。土地经济学奠基人、美国经济学家伊利(Richard T. Ely)也认为:“经济学家所用的土地是指自然资源或自然的力量,不是单指地球的表面,并且包括地面以上和地面以下的一切物质。”马克思则指出:“经济学上所说的土地是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象。……

① 王万茂. 土地资源管理学,第2页. 北京:高等教育出版社,2006.

② 周诚. 土地经济学原理,第1页. 北京:商务印书馆,2005.

③ 周诚. 土地经济学原理,第1页. 北京:商务印书馆,2005.

④ 王万茂. 土地资源管理学. 合肥:安徽科学技术出版社,1989.

土地经济学上包括着水……。”^①“土地是一切生产和一切存在的源泉。”^②土地和劳动力是形成财富的两个原始要素,是一切财富的源泉。

从生态学角度来看:整个地球表层是一个生态圈,这个圈层“上限可达近万米的高空,下限可达地表下近 100 米的地层中”。^③我国著名科学家钱学森则提出:“土地是地球表层,其上至大气对流层顶层(极地上空约 8 公里,赤道上空约 17 公里,平均 10 公里),下至岩石圈的上部(陆地上约 5~6 公里,海洋下平均深 4 公里)。”^④“地球表面即土地生态系统是一个特殊的系统,……在区域水平上,整个地球表面可以分为陆地和海洋。……从垂直结构角度看,土地是地球的表层,从空中环境到地下物质层并包括动植物群体,以及过去和现在与土地相联系的人类活动。”然而,“从新石器时代开始,人类就开始将土地自然生态系统带来了人的干预,从此人和土地就组成了一个不可分割的统一体”。严格地讲,当今纯粹的土地自然生态系统在地球上已不复存在,土地自然生态系统在其功能发挥过程中已与土地经济系统耦合成土地生态经济系统。因此,“在利用水平上,……形成耕地生态系统、林地生态系统、市场生态系统等”。^⑤

从管理学角度来说:土地资源是自然资源的必要组成部分,土地是物质实体,整个土地是根据其自然历史特性被分割成各种用地的。以摸清我国土地资源家底为目的的全国统一的《土地利用现状调查技术规程》,将我国全部土地资源按照利用现状

① 马克思.资本论.北京:人民出版社,1974.

② 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集,第 2 卷,第 663 页.北京:人民出版社,1979.

③ 周诚.土地经济学,第 2 页.北京:农业出版社,1989.

④ 转引自:王万茂,潘文珠.土地资源管理学.北京:高等教育出版社,2006.

⑤ 王万茂.土地资源管理学,第 2 页.北京:高等教育出版社,2006.

分为耕地等 8 个一级类和 46 个二级类;国土资源部 2001 年 8 月批准试行的《全国土地分类》将土地分为农用地、建设用地、未利用地三大类,进而又分成耕地等 15 个二级类、灌溉水田等 74 个三级类;《中华人民共和国行业标准——城市用地分类和代号》(GBJ137),将城市用地分为居住用地、公共设施用地、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿地、特殊用地、水域和其他用地十个大类,46 个中类,73 个小类。

从系统综合角度而言:“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历史综合体”(夏明文,2000)。土地概念就目前来讲,不能超出地球的范围,而且只能是地球表面的一定区域。土地是在自然因素、经济因素、社会因素等综合作用下形成,并随着时间因素作动态变化的历史客体。土地概念(L)是自然因素(n)、经济因素(e)、社会因素(s)、时间因素(t)的函数: $L = F(n, e, s, t)$ (郑新奇,2004)。

综上所述,可以给土地资源下一个定义:所谓土地资源系指某一计划期内可以利用的地球表面陆地部分(含陆地、内陆水域和深海)及其以上和以下的一定幅度的空间(包括大气层和地壳,以计划期内人类的利用能力为限)中的自然物,包括空气、水、土壤、生物、沙砾、岩石、矿物以及人类活动的某些成果所组成的自然—历史综合体。

土地资源作为自然物质,其特性主要有:

第一,原始性和有限性。地球形成于 46 亿年以前,而人类历史仅有 300 多万年,因此土地是自然赋予的,而不是人类创造的,它是万物生存和繁衍进化的物质基础,“是一切生产的要素和源