

土 地 整 理 与 城 镇 地 价

# 土地整理 与城镇地价

刘金平 魏启福 等著

Land Arrangement and  
Price of Town Land



中国矿业大学出版社

24

30

# 土地整理与城镇地价

刘金平 魏启福 著  
刘亚坪 秦继礼

中国矿业大学出版社

## 内容提要

本书注重方法和实用,对土地整理、城镇土地分等定级估价及地价应用这三个方面中的一些问题进行了研究。

本书可供从事土地科学与管理的人员参考使用,同时可作为高等学校土地专业的教学参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

土地整理与城镇地价/刘金平等著. —徐州:中国矿业大学出版社, 2001. 12

ISBN 7-81070-460-5

I. 土... I. 刘... III. ①国土整治—中国②土地资源—资源开发—中国③城镇—地价—评估—中国

IV. ①F323.2②F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第092967号

- 书 名 土地整理与城镇地价  
著 者 刘金平 魏启福 刘亚坪 秦继礼  
责任编辑 孙 浩  
出版发行 中国矿业大学出版社  
(江苏徐州市中国矿业大学内 邮政编码 221008)  
印 刷 中国矿业大学印刷厂印刷  
经 销 新华书店  
开 本 850×1168 1/32 印张 6.75 字数 174 千字  
版次印次 2002年1月第1版 2002年1月第1次印刷  
印 数 1050 册  
定 价 20.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 前 言

我国人多地少,人均耕地面积更少。合理有效地利用土地以满足我国社会经济可持续发展对土地不断增长的需求,是我国土地利用和管理的工作核心。围绕这一工作核心而进行的土地理论、方法和实践的任何尝试、探讨和研究,都是有益的和重要的,且具有迫切性。

本书内容是我们近几年从事土地利用的理论、方法与实践工作的部分总结,将其出版旨在与大家交流。本书共分三篇十三章。第一篇(第一至六章)对土地整理的概念、基本内容、原则、技术途径、措施、基本条件、最佳结构及意义进行了研究和论述,提出了依土地用途分类的土地整理类型体系,以及基于劳动、资金、技术、政策及社会经济发展因素相互影响和作用下的农地整理运行模式,针对农地整理效果的影响因素及其评价进行了研究,提出了农地整理效果三因素(资源、技术、机制),构造了农地整理效果评价的指标体系,分析了经济欠发达地区农业经营及其基本特征,指出了经济欠发达地区农地整理应遵从的基本原则,用系统动力学模型描述了经济欠发达地区农地整理的运行模型;在分析和揭示经济欠发达地区农地整理的现状和困难的基础上,研究和提出了经济欠发达地区农地整理的动力机制和“劳动+产权+用途”的农地整理基本模式。第二篇(第七至八章)介绍了城镇土地分等和定级的概念与土地估价的地价体系、地价表现形式及估价方法,提出和实际采用了适合欠发达地区乡镇建成区土地分等估价的技术方法。第三篇(第九至十三章)简述了地价形成及政府的土地收益、房地产价格的基本构成,认为土地的生态环境价值及其价格是其基本构成要素之一,讨论了基准地价的内涵;为了使政府方便地应用基

准地价成果,建立了基准地价的“1+1”构成模式,并进行了具体测算及量化;给出了不同类型土地出让情况下的政府土地收益的具体计算公式。通过研究和揭示地价立体空间变化规律,提出了楼面基准地价概念,测算了楼面土地收益系数,给出了应用楼面基准地价直接测算评估综合用地地价和分楼层出让地价的方法。另外还对城区土地级别调整和基准地价更新的方法进行了探讨并进行实际应用。

本书第一章、第二章、第三章、第四章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章、第十二章和第十三章,由中国矿业大学刘金平副教授完成;第五章和第六章由刘金平、河南省永城市土地管理局魏启福局长、刘亚坪、秦继礼共同完成。魏启福局长和秦继礼副局长对书稿进行了审订。

本书的完成得益于所有支持和关心我们的单位和个人。尤其是国土资源部王陶处长、中国矿业联合会张德明主任、中国地质大学李万亨教授、江苏省徐州市国土管理局郝敬良副局长和刘明忠科长以及邳州市国土管理局汤继臣局长、吴宝岭副局长和张岳瑞科长等的大力支持。本书部分内容也涉及到作者已完成的课题,同时也感谢课题组的同志们。

感谢中国矿业大学出版社的同志们,特别感谢孙浩编辑,使得本书能够尽早出版。

由于作者水平有限,不足和错误之处在所难免,恳请读者批评指正。

著 者

2001年12月

# 目 录

前言..... (1)

## 第一篇 土地整理

第一章 土地整理概论..... (1)

第一节 土地整理的概念..... (2)

第二节 土地整理的基本内容..... (3)

第三节 土地整理的原则..... (4)

第四节 土地整理的技术途径..... (5)

第五节 土地整理的类型..... (6)

第六节 土地整理的措施..... (7)

第七节 土地整理的意义..... (8)

第二章 土地整理的基本条件模型..... (9)

第三章 土地整理的最佳结构模型..... (9)

第四章 城市土地整理 ..... (10)

第一节 城市土地整理的概念及内容 ..... (11)

第二节 城市土地整理的基本原则 ..... (11)

第三节 城市土地整理的具体方式 ..... (12)

第四节 城市土地整理的主要影响因素 ..... (14)

第五章 农用地整理 ..... (14)

第一节 农地整理概论 ..... (15)

## 目 录

|            |                            |             |
|------------|----------------------------|-------------|
| 第二节        | 欠发达地区农地整理 .....            | (31)        |
| 第三节        | 河南省永城市农地整理的实践 .....        | (40)        |
| <b>第六章</b> | <b>土地复垦投资机制及政策建议 .....</b> | <b>(68)</b> |
| 第一节        | 土地复垦投资 .....               | (69)        |
| 第二节        | 土地复垦投资机制 .....             | (88)        |
| 第三节        | 土地复垦投资机制的相关制度 .....        | (99)        |
| 第四节        | 土地复垦投资的政策法规建议 .....        | (109)       |

## 第二篇 城镇土地分等定级估价

|            |                            |              |
|------------|----------------------------|--------------|
| <b>第七章</b> | <b>城镇土地分等定级估价概述 .....</b>  | <b>(118)</b> |
| <b>第八章</b> | <b>欠发达地区乡镇土地分等估价 .....</b> | <b>(120)</b> |
| 第一节        | 总体技术路线 .....               | (121)        |
| 第二节        | 土地分等技术 .....               | (122)        |
| 第三节        | 土地估价技术 .....               | (135)        |
| 第四节        | 土地分等估价技术特点 .....           | (149)        |

## 第三篇 地价应用研究

|            |                                |              |
|------------|--------------------------------|--------------|
| <b>第九章</b> | <b>地价形成及构成 .....</b>           | <b>(151)</b> |
| 第一节        | 地价形成及政府的土地收益 .....             | (151)        |
| 第二节        | 房地产价格具体构成 .....                | (155)        |
| <b>第十章</b> | <b>基准地价内涵及其“1+1”构成模式 .....</b> | <b>(157)</b> |
| 第一节        | 基准地价内涵 .....                   | (157)        |
| 第二节        | 基准地价“1+1”构成模式 .....            | (159)        |

## 目 录

|                     |                               |              |
|---------------------|-------------------------------|--------------|
| 第三节                 | “1+1”模式及政府土地收益计算·····         | (178)        |
| 第四节                 | 应用说明及建议·····                  | (179)        |
| <b>第十一章</b>         | <b>楼面基准地价及综合用地地价评估·····</b>   | <b>(181)</b> |
| 第一节                 | 楼面基准地价含义·····                 | (181)        |
| 第二节                 | 楼面收益系数·····                   | (182)        |
| 第三节                 | 综合地价估算方法·····                 | (183)        |
| 第四节                 | 基准地价求商住综合用地地价的方法·····         | (185)        |
| 第五节                 | 应用说明及建议·····                  | (186)        |
| <b>第十二章</b>         | <b>城镇城区地价指数编制技术·····</b>      | <b>(188)</b> |
| 第一节                 | 地价指数的含义及分类·····               | (188)        |
| 第二节                 | 地价指数编制的原则·····                | (190)        |
| 第三节                 | 基期的选定·····                    | (191)        |
| 第四节                 | 技术路线·····                     | (191)        |
| 第五节                 | 技术方法与过程·····                  | (192)        |
| 第六节                 | 成果及其分析·····                   | (197)        |
| <b>第十三章</b>         | <b>城区土地级别调整及基准地价更新方法·····</b> | <b>(198)</b> |
| 第一节                 | 土地级别调整方法·····                 | (199)        |
| 第二节                 | 基准地价更新方法·····                 | (203)        |
| <b>主要参考文献</b> ····· |                               | <b>(205)</b> |



# 第一篇

## 土地整理

土地整理是满足我国社会经济发展对土地资源不断增长的需求、提高土地利用的整体效益使得土地可持续利用、确保我国耕地总量动态平衡和质量不断提高,以及促进社会进步改善生态环境和增加经济收入等的有效手段之一。本篇试图探讨、研究和提出适合我国国情的土地整理的理论和方法。

### 第一章 土地整理概论

为了满足社会经济发展对土地可持续利用以及确保耕地总量动态平衡,有效地克服和解决日益严峻和尖锐的生存与发展的矛盾,土地整理是极其重要的措施之一。其重要性在我国新的土地管理法中给予了充分的肯定。近年来,我国土地整理在理论与实践方面都取得了一定的进展和成果,积累了一些经验,但与建立系统、完善的土地整理科学理论体系相比以及与发挥土地整理巨大潜力的客观要求相比差距甚远,仍存在许多需要深入研究和探讨的理论与实践问题。本章对土地整理的概念、基本内容、原则、技术途径、措施及意义进行了研究和论述;对土地整理的类型也进行了论述,并提出了依土地用途分类的土地整理类型体系等。

## 第一节 土地整理的概念

土地整理一词最早出现于德国和瑞士,随后法国、前苏联、加拿大、朝鲜、日本等国家使用了“土地整理”一词,但各国赋予土地整理的内涵是有差别的。如德国、前苏联以及加拿大对土地整理概念的表述就各不相同:

土地整理(德国),指对土地进行重新规划和调整。它的目的在于改进农业和林业的生产条件,改善人民的居住和生活条件,以及进一步进行土地改良和土地开发。

土地整理(前苏联),指为了实施有关土地法律和政府关于组织土地利用和土地保护的决议,创造良好的生态环境和改善自然景观的措施体系。

土地整理(加拿大),指在一定区域内对土地进行调整和治理的概称。其目的是要对土地进行重新调整,以便改进农业和林业的生产条件,改善人民的居住条件,进一步进行改良和土地开发。土地整理还对合理利用土地、控制城市范围的过分扩大、调节生态平衡、进行最佳区域规划等具有一定的意义。

我国有关“土地整理”一词提出的较早,但应用的较少,长期以来被人们所忽视。近些年来“土地整理”一词才被越来越多的学者引用,同时对其概念、内涵等进行了研究。

总结目前的研究成果,我们认为土地整理的概念应是指:根据社会经济发展和环境保护的需要,在一定的土地制度条件下,采取一定的法律政策、经济技术措施和手段,对土地利用方式、土地利用结构和土地利用关系进行重新规划与调整,以提高土地利用效率,实现土地可持续利用目标的一种综合措施。

具体可理解为:

(1) 土地整理应在统一的土地利用规划和土地利用目标前提

下进行；

- (2) 土地整理应与土地制度相一致,受限于一定的土地制度;
- (3) 土地整理不仅仅针对人与土地的关系,而且涉及土地利用中的人与人之间的关系;
- (4) 土地整理应包括相应(或配套)的技术、经济、法律、行政措施;
- (5) 土地整理的最终目的是满足社会经济环境的协调和发展对土地的可持续利用;
- (6) 广义的土地整理应包含未利用土地中的“四荒”开发和废弃(塌陷)土地(水)的复垦和治理。我们所指的土地整理属广义的范畴。

## 第二节 土地整理的基本内容

经过研究和总结,我们认为土地整理工作的基本内容可概述为以下七点:

- (1) 依据土地利用总体规划,制定科学的、合理的和可操作的土地整理规划和计划;
- (2) 进行土地整理建设工程及方案的设计、可行性分析及优化;
- (3) 进行土地整理工作的组织、协调及科学管理;
- (4) 进行土地整理建设工程的施工、监督与验收;
- (5) 重新绘制地籍变更图和修改土地利用现状图等以及调整土地产权关系;
- (6) 对土地整理的效果进行社会经济环境综合评价与总结;
- (7) 制定有利于土地整理的社会经济环境法规和政策等。

### 第三节 土地整理的原则

我国土地整理应遵从的原则有以下内容。

#### 一、社会效益、经济效益与环境效益相统一

- (1) 改善生存生活条件,提高生活质量,促进社会进步;
- (2) 改善自然环境,维持生态平衡;
- (3) 保证国家社会经济持续发展,强调社会经济环境综合效益和整体效益最佳,追求土地可持续利用。

#### 二、土地利用总体规划与土地整理有机结合

- (1) 土地利用总体规划是土地整理的前提和基础;
- (2) 土地整理是土地利用总体规划的继续和深化。

#### 三、整体利益与局部利益相统一

- (1) 不仅要做到内部经济,而且更要做到外部经济。
- (2) 从全局的角度配置资源,避免局部利益驱动的重复建设;
- (3) 局部利益服从全局利益。

#### 四、国家、集体与个人利益相统一

追求国家、集体与个人利益相统一,才能使土地整理具有永恒的生命力,忽视或牺牲任何一方的利益,都会使土地整理难以为继。

#### 五、长期利益与短期利益相结合

- (1) 短期利益与长期利益相一致、相统一;
- (2) 短期利益服从于长期利益。

#### 六、技术经济与法律政策手段协调并举

- (1) 土地整理技术的动态优化和不断创新;
- (2) 更有利的产权制度及经济手段;
- (3) 具有稳定性、针对性、可操作性的配套和健全的政策与法规。

### 七、程序化和规范化

- (1) 制定规范的土地整理程序；
- (2) 统筹安排统一标准、施工；
- (3) 统一协调组织管理。

### 八、“三多”原则

- (1) 多元化主体投资；
- (2) 多形式投入；
- (3) 多层次整理。

## 第四节 土地整理的技术途径

这里将土地整理的技术途径分为外延式、内涵式及混合式三种基本形式。

### 一、外延式

其基本特征是以扩大(或增加)土地面积,提高土地利用率。如开发荒山、废水以及复垦荒弃和塌陷土地等。

外延式整理一般属较为粗放的初级整理,其主要以未利用土地后备资源为整理对象。由于我国对土地的开发利用强度普遍已很高,未利用土地后备资源严重不足,故我国总体上不适宜采用外延式。

### 二、内涵式

其基本特征是以提高土地的收益率(或产出率)来增加土地的经济供给。通过土地利用环境的改善和土地利用结构、布局的调整和优化以及土地利用的产权关系的调整和变更等,减少和消除不利因素的影响,使土地利用的收益率(或产出率)得以提高。如立体生态农业、改良土壤、集约化经营等。

内涵型土地整理是土地整理的较高阶段,是我国土地整理技术的必由之路和既定目标。

### 三、混合式

通过扩大(增加)土地面积提高土地利用效率以及改善土地利用环境,调整、优化土地利用结构和布局,调整土地产权关系等提高土地收益率来达到增加土地经济供给的目的。如对耕地进行水渠路综合整理,这既提高了单产又增加了可耕地面积。

混合式是内涵式与处延式的结合,是我国目前土地整理的主要技术方式。

## 第五节 土地整理的类型

土地整理分类目前仍不成熟。总结现行的分类,依据土地分区利用以及考虑新土地管理法中土地用途管制的要求,本书将土地整理分为如图 1-1 所示类型。

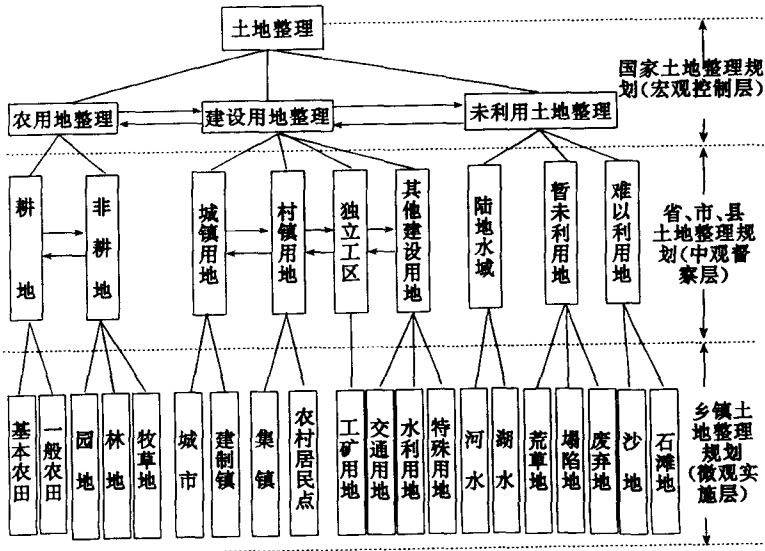


图1-1 土地整理类型划分体系

此分类方法具有的特点是：

(1) 该土地整理分类与我国土地用途管制原则相一致，易于管理和操作；

(2) 将土地整理划分为国家、省(市县)及乡镇三个层次，且明确了不同层次土地整理的范围、基本内容以及隶属关系；

(3) 土地整理类型一般只能在同一个层次上允许改变，且必须受约于高一级层次；

(4) 农用地整理以提高土地利用率和土地产出率以及改善农业生态环境为主要目标，建设用地整理以结构调整提高土地利用率和改善生存生活环境为主要目标，未利用土地整理以复垦整治开发提高土地利用率和恢复改善自然环境为主要目标。

当然也可以依产权关系是否调整，将土地整理分为产权整理以及非产权整理。产权整理是指在土地整理过程中需重新划定、调整产权范围和确定产权性质。非产权整理是指在土地整理中维持原产权界限和性质不变。

实际上，土地整理的类型往往不是单一型的，而是由多种类型复合而成的综合类型。如农用地产权整理。

我国的土地整理目前主要局限于农地整理、乡村建设用地整理和未利用土地整理，属广义的农地整理范畴。

## 第六节 土地整理的措施

土地整理的措施可分为行政措施、经济措施及技术措施。这三个措施相互依存、相互作用，贯穿和融会于土地整理的全过程之中。理想的土地整理措施应是行政措施、经济措施及技术措施的和諧和统一。

### 一、行政措施

(1) 制定土地整理的政策和法规；

(2) 进行土地整理的有效组织和管理。

## 二、经济措施

(1) 有效的资金筹措和运行机制；

(2) 规范和完善的市场体系；

(3) 明晰稳定可靠的产权制度；

(4) 合理和有效的经济利益驱动。

## 三、技术措施

(1) 进行土地整理规划及可行性分析；

(2) 土地整理工程设计、优化及施工建设；

(3) 土地整理技术效果评价；

(4) 先进的技术方法的采用；

(5) 地籍测量及成图；

(6) 数据、信息集成与处理系统等。

## 第七节 土地整理的意义

### 一、满足社会经济发展对土地资源不断增长的需求

土地自然供给是固定的和有限的，而社会经济发展对土地的需求则是不断增长的。土地供给与土地需求之间的矛盾会越来越突出。只有通过土地整理才能增加土地的经济供给，满足社会经济发展对土地资源不断增长的需求。

### 二、提高土地利用的整体效益使得土地可持续利用

土地可持续利用是土地利用所追求的目标，它是建立在土地利用的经济效益、社会效益及环境效益相统一的基础之上的。通过土地整理使得土地利用的经济效益、社会效益及环境效益达到统一，提高了土地利用的整体效益，使得土地可持续利用。

### 三、确保我国耕地总量动态平衡质量不断提高

我国人均耕地 1.6 亩，不及世界平均水平(3.75 亩)的 43%，



但养活着占世界 22% 的人口。耕地质量差以及耕地后备资源严重不足,使得我国人地矛盾更加尖锐突出。只有通过土地整理,搞内部挖潜,才能确保我国耕地总量动态平衡,质量不断提高。

#### 四、促进社会进步,改善生态环境及增加经济收入

通过土地整理消除抑制或阻碍土地利用效益提高的不利因素,提高社会文明程度和文化素质,增强环境意识和美化环境,提高土地的利用率和产出率,达到促进社会进步,改善生态环境以及增加经济收入的目的。

## 第二章 土地整理的基本条件模型

土地整理是指通过对土地利用方式、土地利用结构和土地利用关系的重新规划和调整,以提高土地利用率、实现土地可持续利用目标的一种综合措施。土地整理的基本条件是:

$$V_N - V_0 > T_c$$

其中: $V_N$  是土地整理后的社会经济生态环境综合价值; $V_0$  为土地整理前的社会经济生态环境综合价值; $T_c$  为土地整理所需付出的代价(或整理成本)。不等式表明,只有当土地整理的社会经济生态环境综合价值的净值( $\Delta V = V_N - V_0$ )大于土地整理成本时,土地整理才是有效的和可持续的,否则土地整理难以开展或得不偿失。如何度量土地整理的社会经济生态环境综合价值(或效果)是需要解决的技术难点,我们在后面的章节中采用了效用的方法。

## 第三章 土地整理的最佳结构模型

调整土地利用结构,改变土地利用用途是土地整理的基本内