

土地开发与保护的平衡： 土地发展权定价与空间转移研究

汪晗 著



TUDI KAIFA YU BAOHU DE PINGHENG

TUDI FAZHANQUAN DINGJIA YU KONGJIAN ZHUANYI YANJIU

人民出版社

TUDI KAIFA YU BAOHU DE PINGHENG

TUDI FAZHANQUAN DINGJIA YU KONGJIAN ZHUANYI YANJIU

土地开发与保护的平衡： 土地发展权定价与空间转移研究

汪 晗 著



人 民 出 版 社

责任编辑:武丛伟

图书在版编目(CIP)数据

土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究/汪晗 著.

-北京:人民出版社,2015.8

ISBN 978-7-01-014923-3

I. ①土… II. ①汪… III. ①土地资源-资源开发-研究-中国

②土地保护-研究-中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121806 号

土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究

TUDI KAIFA YU BAOHU DE PINGHENG

TUDI FAZHANQUAN DINGJIA YU KONGJIAN ZHUANYI YANJIU

汪 晗 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:11.75

字数:180 千字

ISBN 978-7-01-014923-3 定价:32.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

2003年至2012年期间,我有幸在华中农业大学土地管理学院完成了我的土地资源管理专业学士到博士学位的攻读,其间师从张安录教授。在学习与研究中,常探讨的问题是,土地的开发与保护之间天然存在的矛盾是否能够通过制度设计来进行解决,于是开始了本书的选题和构思。

农地与建设用地需求的尖锐矛盾,是我们在城镇化进程中不得不面对的严重问题。一方面,由于人口不断的增加,政府出于粮食安全的考虑必须保持相当数量的农地;另一方面,社会经济的发展使得建设用地的需求也在不断增长。由于现阶段我国政府对于农地保护和开发的调控力度不均,导致农地流失加速,与此相对应的是建设用地外延扩张明显。其主要原因在于:“土地发展权”的缺位使得土地开发的机会成本降低,农地保护的收益减少。在农地流转市场的供需关系中表现为:农地供给曲线下移,而农地需求曲线上移,强势利益集团获取超额利润,促使流转量增加,农地流转补偿偏低,加大了社会成本。鉴于此,系统开展土地发展权相关研究,明晰土地发展权在我国土地权利体系中的地位,科学测算土地发展权价值,具体分析土地发展权的转移情况、转移后的经济收益和开发密度变化具有重要的实践和理论意义。

土地发展权的设置可以协调土地开发与保护的关系。我国现有的土地发展权研究多限于理论层面,尚不足以指导具体的土地发展权转移。本书以多个实证案例为基础尝试回答下列问题:第一,土地发展权的性质和归属如何?第二,土地发展权价值构成和变化如何?第三,如何测算不同区域的

2 土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究

土地发展权价值?第四,土地发展权在我国转移情况如何?哪些指标影响其转移?

为了解决上述问题,全书主要从以下三个部分开展研究:

1. 土地发展权价值体系建立,土地发展权价值测算。

在系统总结国内外土地发展权研究的基础上,采用实物期权法、竞争性土地市场模型、假想市场法,如 CVM(contingent valuation method,条件估价值)等其他替代法,建立土地发展权定价模型,测算土地发展权价值,分析空间变化规律。

2. 土地发展权需求区、供给区确定及供求数量测算。

在不完全信息静态博弈的假设下,建立土地开发量转移模型,分析土地发展权设立后对于土地开发量的影响。随后选取需求区和供给区,具体分析土地开发量在需求区与供给区之间的转移,以及影响开发量转移的因素。

3. 土地发展权项目供求空间转移机制设计。

在土地发展权项目转移数量的平衡外,同时需达到土地发展权转移价值的平衡。在不同类型土地发展权价值定价及土地发展权供求数量测算的基础上,首先对土地发展权转移的价值量进行具体量化;进而根据土地发展权项目的数量与价值转移的情况,分析相应土地发展权转移调控指标。包括:单位土地发展权面积、需求区与供给区基准规划密度的设定、供给区的转移比率与需求区的密度附加的设定,以及这些指标对于土地发展权空间转移数量与价值平衡的影响,从而设置土地发展权项目的合理调控指标。

拙作是在博士论文的基础上修改加工而成,难免有疏漏与不足,恳请各位读者批评指正!

目 录

自 序	1
导 论	1
一、为何研究土地发展权定价与空间转移问题	1
二、本书的研究目标和主要内容	4
三、本书的研究思路与方法	7
第一章 国内外研究进展及评述	12
第一节 土地发展权起源	12
第二节 土地发展权归属及权源	14
第三节 土地发展权的定价	16
第四节 土地发展权转移在国际上的应用	19
第五节 土地发展权转移制度在我国的实践	21
第六节 土地发展权转移的制度设计和基于我国国情的探讨	23
第二章 土地发展权定价的理论基础	27
第一节 土地发展权	27
一、农地发展权	28
二、市地发展权	29
三、可转移发展权	30

2 土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究

四、可购买发展权	30
第二节 理论基础	31
一、级差地租理论	31
二、城市空间结构理论	33
三、选择权价值理论	35
四、实物期权理论	36
第三章 土地发展权定价模型与方法	38
第一节 土地发展权基本定价模型	39
一、土地发展权定价模型研究分析	39
二、土地发展权基本定价模型确立	40
第二节 土地发展权价值评估的问卷调查	42
一、问卷设计	43
二、研究区域概况	46
三、问卷预调查	48
四、偏差处理	50
五、样本容量选取	52
第四章 市地发展权价值估算	53
第一节 市地发展权片状估算	53
一、受访市民的基本特征	54
二、受访市民对土地发展权的认知情况	56
三、受访市民对土地发展权价值限制的认知情况	60
四、受访市民对土地发展权的支付意愿影响因素分析	62
五、受访市民对土地发展权价值估算	68
第二节 市地发展权价值点状估算	70
一、中心城区市地发展权价值的点状估算	70
二、一般城区市地价值的点状估算	80

第五章 农地发展权价值估算	96
第一节 调查抽样基本情况	96
一、受访农民的基本特征	97
二、受访农民对于土地发展权的认知情况	99
三、受访农民对于农地投入成本和产出效益的情况	100
第二节 影响受访农民支付意愿的因素分析	103
一、个体结构差异	103
二、对于农地发展权价值的认知	104
三、农地收入产出因素	105
第三节 假设检验	106
第四节 农地发展权价值的测算	109
一、农地发展权支付意愿分布	109
二、农地发展权支付意愿估算	110
三、农地发展权价值计算	111
 第六章 土地发展权的空间转移	 113
第一节 土地发展权空间转移的理论分析	115
一、完全信息下未设置可转移发展权项目时开发量估算	115
二、不完全信息下未设置可转移发展权项目时开发量估算	117
三、不完全信息下可转移发展权市场实施的影响	118
第二节 土地发展权空间转移的实证分析	119
一、可转移发展权项目实施区域的选定	120
二、可转移发展权项目实施区域的介绍	121
三、可转移发展权项目需求区与供给区的选定	121
四、实证分析——以武汉市洪山区为例	122
 第七章 土地发展权空间转移的机制设计	 128
第一节 土地发展权价值空间转移	129

4 土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究

一、土地发展权项目初始价值转移量	129
二、土地发展权项目价值转移量	135
第二节 土地发展权转移项目的调控	136
一、土地发展权转移项目调控指标	137
二、土地发展权转移项目调控指标确定	138
第三节 土地发展权转移项目机制设计及期望收益	141
 第八章 结论与讨论	144
第一节 研究结论	144
一、土地发展权价值包括选择权价值及用途转换价值	144
二、不同影响因素对土地发展权价值支付意愿的 影响方式和大小各异	145
三、土地发展权评估结果	146
四、土地发展权设置对于土地开发的影响不确定, 受多种因素影响	147
五、合理设计的土地发展权转移机制会引致有效 需求及区域土地总收益的增加	147
第二节 讨 论	148
一、本书不足之处	148
二、进一步研究展望	149
 参考文献	151
附录 I 市地发展权价值评估(预调查)	163
附录 II 中心城区市地发展权价值评估问卷	165
附录 III 一般城区市地发展权价值评估问卷	168
附录 IV 农地发展权价值评估(预调查问卷)	173
附录 V 农地发展权价值评估问卷	176
后 记	179

导 论

一、为何研究土地发展权定价与空间转移问题

人口持续增长与土地资源稀缺性之间的矛盾关系到人类生存和社会的持续发展。保护农地与城市扩张是城市化进程中不可回避的矛盾。人口逐渐增长的压力使得对于建设用地和农地的需求都处于上升趋势,在相当长一段时期内对有限的土地资源而言,无疑是双重的压力。自 1978 年改革开放至 2011 年,我国城市化水平从 17.92% 增加至 47.5%,年均增长为 0.90%,比 1958—1978 年间的 0.13% 年均增长水平高出 6.90 倍。按照现有城市化速率,国家统计局预测:到 2050 年,我国将有 5.51 亿人口转移为城镇人口,按照每个城镇人口占地 100m^2 计算^①,上述新增人口意味着需占地 $5.5 \times 10^4 \text{km}^2$ 。而自 1997 年至 2004 年 8 年间,我国的耕地面积已经净减少了 1.14 亿亩^②。有关学者测算表明,我国城市化水平每提高一个百分点,城市建成区面积将扩大 1020.05km^2 ,耕地将减少 4100.21km^2 (约为城市建成区面积的 4 倍)。1987 年至 2001 年,全国非农建设占用耕地共 22634.47km^2 。根据 2012 年《社会蓝皮书》可知,2012 年我国城市化水平将首超 50%,按照此报告,我国城市化水平将至少增加 2.5 个百分点,即我国将会损失约 10250.51km^2 耕地。在土地平面容量受限的前提下,学者与政府决策者转而寻求土地空间意义上的挖潜,通过合理安排土地开发在空间上的分布,在中心城区充分利用现有基础设施及区位优势,并将原有占用农

① 参见根据建设部计划财务司 2011 年度《城市建设统计年报》中有关资料整理。

② 参见陈锡文:《当前我国的农业、农村和农民问题》,《生产力研究》2007 年第 1 期。

地及其他需要保护地类的开发转移至尚可加强开发密度的区域,以求协调保护与发展的矛盾。土地发展权制度便在此背景下提出且受到广泛的关注。^① 美国等率先实施土地发展权制度国家的经验表明,土地发展权对于保护农地、开敞空间、历史遗迹、水源地及生态脆弱区等区域收效甚著。在美国有 30 多个州采用 TDRs,实施涉及近 142 个项目区^②。

目前我国对于农地保护的制度,从以前单纯固定位置的农地保护,逐渐向允许耕地资源跨区域保护进行演变。国务院于 2008 年 9 月 10 日对于“武汉城市圈”综改方案的批复亦指出,允许在“武汉市城市圈”内进行跨市占补平衡,给予了发展权运行的空间。在我国的“浙江模式”中,浙江省部分地级市在无法保证耕地保有目标时,通过在重庆等地进行投资,由此产生的新增耕地作为浙江省该市的耕地保有量,到 2004 年为止,这一模式转移了 20000hm²的耕地。这说明了农地发展权在中国实施的可能性及有效性。

(一) 理论意义

1. 土地发展权法律和价值体系构建。

我国的土地产权制度框架为大陆法系的《物权法》,物权法中的重要权利组成部分:土地所有权、使用权等都不具备英美物权法的较强排他性,受国家警察权(police power)的约束较多,土地所有权人、使用权人等当事人不能自由创设法定类型之外的土地权利形态。我国特有的土地承包制度由于具有合同的性质在一定程度上体现为债权特征,而土地发展权价值往往是由于规划的变动才得以实现,因此土地发展权同时会受到警察权的影响。同时土地发展权在运用时往往体现为空间权及开发权,也有不少学者认为土地发展权就可以被称为空间权及开发权。因此,从中国独特的土地物权制度出发,我们必须进行本土化的理论重构和制度再创新,理清土地发展权的法学意义和权源权属有着其理论上的意义。

^① 参见申京诗:《建议设立农地发展权和城市土地开发经营权》,《中国土地》2006 年第 2 期。

^② 参见 American Farmland Trust (AFT). *Transfer of Development Rights: Fact Sheet*, Sightline, org, 2007.

近年来,土地发展权受到众多学者的关注和研究,但对其研究多限于农地发展权的定义、定价及运行,市地及其他类型土地发展权受到的瞩目较少。土地发展权并不只存在于农地类型中,市地发展权在市地置换、基准地价制定及市地开发调控中亦起到重要作用。不同区位土地价值的构成不同,其土地发展权价值构成亦不同,按照这一差异将土地地区位划分为中心城区市地、一般城区市地及农地。建立纳入土地发展权的土地价值体系,可以为准确地认识土地发展权价值及其分配提供理论基础。

2. 土地发展权定价方法的完善。

土地发展权定价国内的研究涉足较少,且多停留在理论层面。对土地发展权定价实证部分的初步探讨包括:臧俊梅评估了土地发展权价值,认为土地的发展权价值等于建设用地综合地价减去耕地征购价格,并粗略估算土地发展权价值为 65.40 元/ m^2 ^①。张友安对于土地发展权的内涵、影响因素作了简要分析,并未对土地发展权的价值进行估算^②。周建春以耕地外部性价格扣除耕地的国家粮食安全价格、国家生态安全价格后得到耕地发展权价格,得到我国耕地发展权价格为 17.55 万元/ hm^2 ^③。任耀采用耕地潜在市地价格减去耕地的生产收益价格、社会保障价值、社会稳定价格、耕地生态环境价格及土地开发费用和利润,得到可转移发展权的价值^④。任艳胜采用条件价值评估法对湖北省宜昌、仙桃部分地区的耕地发展权做了评估,得出调查区域内发展权价值约为 82.73 万元/ hm^2 ^⑤。土地发展权的定价,只限于农地发展权价值估算,而忽略了市地同样具有发展权价值。因

① 参见臧俊梅等:《从土地权利变迁谈我国农地发展权的归属》,《国土资源》2006 年第 6 期。

② 参见张友安:《土地发展权的配置与流转研究》,博士学位论文,华中科技大学,2006 年,第 120—125 页。

③ 参见周建春:《中国耕地产权与价值研究——兼论征地补偿》,《中国土地科学》2007 年第 21 期。

④ 参见任耀:《耕地发展权价格评估与交易机制研究》,博士学位论文,湖南师范大学,2010 年,第 66—67 页。

⑤ 参见任艳胜等:《限制发展区农地发展权补偿标准探析——以湖北省宜昌、仙桃部分地区为例》,《资源科学》2010 年第 32 期。

4 土地开发与保护的平衡:土地发展权定价与空间转移研究

此根据我国国情,区分中心城区市地、一般城区市地及农地来进行土地发展权定价,并根据不同类型土地发展权价值含义来确定不同的估价方法,可以丰富土地定价的理论和方法。

3. 土地发展权运行机制的构建。

确立土地发展权制度的根本目的在于利用这一制度进行开发调控,加强农地保护,因此土地发展权的转移、运行才是这一研究落于实处的着力点。本书从土地发展权的转移出发,建立土地发展权转移模型,分析不同信息条件下的决策者对于土地发展权转移的决策差异;最终得出土地发展权的转移量,及土地发展权价值的转移量。在此基础上分析不同土地发展权转移调控指标对于土地发展权转移项目运行的影响,从而得出符合实际的土地发展权转移项目运行机制。

(二) 实践意义

1. 提供农地保护的新思路。

明确土地发展权使得农民及农村集体经济组织更明确其对于土地的权利和义务,从而在农地城市流转时,能从保障农户自身和村集体利益的角度出发,更加理性地进行流转的决策,遏制农地加速流转的趋势。而建立土地发展权项目则能够使得原有国家付费的农地保护项目向土地开发者付费的方向转换,使得付费主体更具有针对性,且土地的增值收益得到合理的分配。

2. 促进土地合理开发和集约利用。

土地发展权的实施使得土地的开发转移不仅限于开发土地面积的转移,而是扩展到单位面积土地上开发密度的转移,也就是将以往开发的平面转移推进为开发的空間转移,将拟开发的农地的开发密度转移至适合的建设区域,提高该区域的开发密度,这可以减少“圈地运动”的发生,且使得现有的建设用地得到更加充分的利用。

二、本书的研究目标和主要内容

(一) 研究目标

土地发展权的主要用途是协调开发与保护的关系,现有的我国土地发

展权研究不足以指导具体的土地发展权转移,因此这一用途就限于理论层面未能实现。本研究的目的即在于研究如何将土地发展权转移应用于我国的农地保护及旧城改造等项目中。

本书首先通过土地发展权法学定义及权源、权属分析,分析土地发展权在我国应表现为何种权利形态,理清土地发展权的权源后,得出土地发展权的合理权利人,从而使得土地发展权的权能及其价值能够更加公平地分配;将土地发展权植入我国法律体系框架后,根据我国国情建立土地发展权价值体系,分析土地发展权随区位的变化情况,并据此将研究区域划分为中心城区市地、一般城区市地及农地。针对不同区域土地发展权价值含义的区别,选取不同的土地发展权定价方法对其进行定价,得出相应土地发展权价值,在此基础上提出适合实际情况的土地发展权运行机制及建议。

具体而言,本研究需要解决的关键问题是:

1. 土地发展权的性质如何? 土地发展权的归属如何? 是属于土地所有权人还是土地使用权人? 抑或是土地承包权人也有权利运用土地发展权?

2. 土地发展权价值构成如何? 不同区域的土地发展权价值构成又有何区别?

3. 不同区域土地发展权价值几何? 运用实物期权的思路 and 支付意愿调查来测算土地发展权的价值,得出合理的土地发展权指导价值。

4. 土地发展权在我国的转移情况如何? 选定武汉市某一区域作为研究区域,依据该地区的社会经济及土地市场现状,将其与土地发展权项目相结合,分析土地发展权的数量及价值转移情况。

5. 土地发展权转移的调控指标对于发展权数量及价值转移情况的影响如何? 在此基础上设置合理的土地发展权转移机制。

(二) 研究内容

本书共分九章,各章主要内容阐述如下:

导论,介绍中国农地城市流转的背景,说明本研究是如何引出的,并明确研究的目的和意义。通过对国内外相关文献的搜索、阅读、整理和分析,了解农地城市流转制度的特点、征地补偿以及征地收益分配等相关研究领域

的成果和进展,从而提出自己的研究思路、研究方法和研究的可能创新点。

第一章介绍了与本书相关的国内外研究进展,并对前人研究成果做出了简要评述。主要对土地发展权的起源、归属、定价、应用及转移制度方面的现有研究进行分析,并加以评述,由此引出本文的进一步研究方向。

第二章是本研究的理论基础部分。在这一部分内容中回顾、展开并讨论相关的理论基础,具体内容包括:土地发展权按不同条件分类的农地发展权、市地发展权、可转移发展权与可购买发展权的相关概念,并分析级差地租理论、城市空间结构理论、选择权价值理论及实物期权理论为本研究后续研究的开展奠定基础。

第三章确定土地发展权的定价方法。确定具体的土地发展权定价方法前,对土地发展权价值进行解析,分析土地发展权价值的构成,建立土地发展权价值模型。根据土地发展权价值构成的差异将土地发展权定价区域划分为中心城区市地、一般城区市地及农地,并提出这3个不同区域间土地发展权价值构成的差异。为验证这一假设,设计土地发展权价值评估问卷,并分为中心城区市地、一般城区市地及农地调查问卷,通过预调查避免问卷的嵌入效果、抗议性偏差及假想偏差。最终选取适当的样本容量及调查区域进行大规模的问卷调查。

第四章是对市地发展权价值的求取,根据第三章设计的土地发展权价值调查问卷结果来进行中心城区市地和一般城区市地发展权支付意愿求取,根据不同的支付意愿得出不同区域的片状市地发展权价值,并利用回归得出市民土地发展权价值支付意愿的影响因素,分别得出中心城区及一般城区的市地发展权价值支付意愿的值,据此求取中心城区与一般城区的土地发展权片状估计价值。考虑到具体运用过程中的要求,亦对中心城区与一般城区市地发展权分别做点状估算。考虑到中心城区与一般城区市地发展权价值含义的不同,利用实物期权方法来求取中心城区的市地发展权价值,实物期权模型与竞争性土地市场模型来求取一般城区的市地发展权价值。并选取武汉市作为实证区域,作相应实证分析。

第五章分析农民调查问卷,对农地发展权支付意愿影响因素作 Logistic 回归分析,得出农地发展权支付意愿的显著及非显著的影响因素,测算其支

付意愿并得出农地发展权的片状价值。

第六章分析土地发展权在需求区与供给区之间的转移,依据博弈论的思想建立不完全信息下的土地开发量转移模型,分析土地发展权设立后对于土地开发量的影响。建立理论模型后,选取武汉市洪山区作为研究区域,在其中选取土地发展权转移项目的需求区与供给区,具体分析土地开发量在需求区域供给区之间的转移,以及影响开发量转移的因素。

第七章在土地发展权需求区与供给区的选取,以及第五、六章中对于不同类型土地发展权价值定价的基础上,首先对土地发展权转移的价值量进行具体量化。土地发展权项目在转移数量的平衡外,同时需达到土地发展权转移价值的平衡。进而根据土地发展权项目的数量与价值转移的情况,分析一系列的 land development rights transfer 调控指标对于土地发展权转移数量与价值平衡的影响,从而设置土地发展权项目的合理调控指标,以建立符合实际的土地发展权转移机制,指导土地发展权在我国的具体应用。

第八章为结论和讨论部分,对本研究所得到的结果做出综合和总结,并对研究中尚需完善的问题及未来研究方向做出阐述和展望。

三、本书的研究思路与方法

(一) 研究思路

本书从开发和保护这一重要的社会矛盾角度出发,提出我国应采用综合开发与保护的 land development rights 思路,将注意力集中于土地发展权这一舶来品在中国的特有体制下的建立与运用。而《论语·子路》有云:“名不正则言不顺,言不顺则事不成。”因此本书通过“定义—求值—转移—调控”的思路来进行土地发展权在我国的运用研究,分为四个部分:

首先从土地发展权的定义入手,得出土地发展权在我国的大陆法体系下的归类探讨,并明确其归属。根据其法律定义,确定经济含义;建立包含土地发展权的土地价值体系,分析土地发展权价值质与量的变动;据此划分土地发展权的研究区域,在不同研究区域根据其价值特征选定不同的土地发展权价值估算方法;测算得出具体的土地发展权价值后,以武汉市洪山区

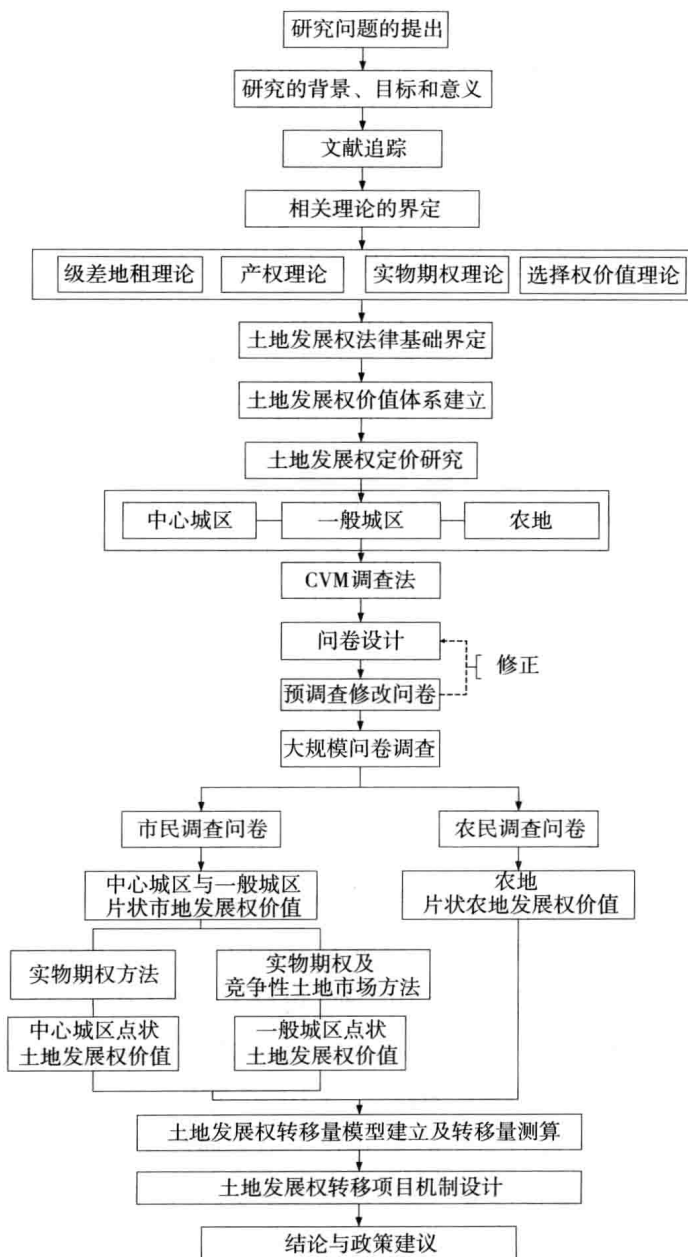


图 0-1 技术路线图

Fig.0-1 Framework of the Dissertation