

南京农业大学土地资源管理博士论丛



中国 地价问题研究

STUDY ON PROBLEM OF LAND PRICE IN CHINA

○ 王海宏 著

中国大地出版社



南京农业大学土地资源管理
博士论丛

中国地价问题研究

王海宏 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地价问题研究 / 王海宏著. —北京: 中国大地出版社, 2006. 10

(南京农业大学土地资源管理博士论丛)

ISBN 7-80097-812-5

I. 中... II. 王... III. 地价—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 157551 号

责任编辑: 卢晓熙

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 114.875

字 数: 2984 千

版 次: 2006 年 11 月第 1 版

印 次: 2006 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 套

书 号: ISBN 7-80097-812-5/F·141

定 价: 220.00 元 (全 11 册)

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《南京农业大学土地资源管理博士论丛》

编 委 会

主 任：李 元

副主任：王万茂 曲福田 欧名豪

委 员：（以姓氏笔画为序）

王万茂 叶依广 孙佑海 刘友兆

刘书楷 曲福田 李 元 沈守愚

陈利根 吴 群 欧名豪

主 编：曲福田

总 序

南京农业大学在土地资源管理学科的研究及研究生教育上具有悠久的历史，其前身中央大学与金陵大学有关院系关于土地问题的系统研究起步于 20 世纪 20 ~ 30 年代，从而开创了我国现代土地经济和土地利用教育与研究之先河。著名学者唐启宇、张德粹、刘诗超教授以及刘书楷等先生先后在中央大学执教土地经济学。从 1925 年起，金陵大学农业经济系就设有土地经济学学科组，开设土地经济学、中国田制史及土地问题、土地分类等课程，时任系主任，来自美国康乃尔大学的卜凯（Jones Lossing Buck）教授于 1937 年出版了《中国土地利用》一书，影响深远。1930 年前后，两所大学相继招收土地经济和土地利用方向的研究生。之后，我国从事土地问题研究的著名学者，都来自这两所大学或曾在这里工作过。

1952 年院系调整，中央大学（后改为南京大学）与金陵大学的农学院连同浙江大学农学院部分系科合并成立南京农学院（1984 年改为南京农业大学），中大及金大有关土地问题研究的系科也随之并入。20 世纪 60 年代初，留苏归国的王万茂、王印才、张妙玲先生等来到南京农学院农业经济学系从事土地规划与管理的教学与研究工作，开拓了土地利用问题的教育与研究领域，现代意义上的土地资源管理学科体系日趋成熟。1981、1987 年相继招收农业资源经济与土地利用管理方向的硕士、博士研究生。1992 年学校与江苏省国土管理局联合成立全国第一所土地管理学院，首任院长为费仕良教授。1993 年国务院学位委员会

批准在该院建立我国第一个“农业资源经济与土地利用管理”(1997年专业目录调整为“土地资源管理”)博士学科点,开始培养土地资源管理学科的博士研究生。1999年,该学科被评为部级重点学科;同年,设立“公共管理”博士后流动站。2001年该学科又被评为江苏省高等学校重点学科,至今已为国家培养了20余位博士,大多数成为有关院校科研单位该学科的学术带头人,也有的走上了土地管理事业的领导岗位。

伴随着我国研究生教育及土地资源管理事业的发展,南京农业大学土地资源管理学科研究生培养已初具规模,主要研究方向包括土地经济与资源经济、不动产评估理论与方法、土地利用规划、地籍管理、土地法学与土地行政、土地利用与区域发展以及土地信息管理等领域。现在每年都有近10篇博士论文问世。我们组成了以我院博士生导师、国土资源部副部长李元教授为主任的“论丛”编委会,从中推选出部分优秀论文以“博士论丛”的形式编辑出版,其目的,一是愿作“春泥”,为我国土地资源管理的研究生教育和学科发展添砖加瓦;二是介绍该学科的最新成果,为繁荣我国土地资源管理理论研究和实现土地资源管理事业科学决策服务。另外,如果通过这套“论丛”的出版能加强与各院校、科研单位及有关管理部门在土地资源管理教学与研究方面的交流与合作,也是我们所期望的。

我国的土地资源管理事业及学科正处于快速发展阶段,许多理论问题有待于进一步研究,请专家学者对“论丛”的出版给予匡正。

曲福田

2006年5月

序

从人类发展历史看，地价是土地所有的产物。人类社会初期，原始至游牧时代，地广人稀，人们逐水草而居，以采集和渔猎为生，尚未感到土地的重要，更无土地占有的观念，地租和地价无由产生。直到游牧时代后期，开始土地的争夺，土地则由共有演变为公有，再成为私有，出现了土地的交换和买卖，地价由此产生。

自1949年新中国建立以来，地租和地价问题经历了一个隐性演变过程。解放初期，曾向使用国有土地的企业、单位收取过少量的租金或土地使用费，当时上海规定公地租金为0.01~0.10元/平方米，广州为0.01~0.30元/平方米。后中央有关政策规定，不必采取征收土地使用费或租金的办法，自此在中国大陆实施了以无偿、无限期、无流动为特征的土地使用制度。直到1978年党的十一届三中全会改变了长期以来所执行的闭关锁国政策，代之以对外开放政策之日，地价问题再次被提到了议事日程。土地使用制度改革是中国经济体制改革的有机组成部分，其改革的目标在于实现有偿、有限期、有流动使用土地。无论是土地所有权要求在经济上得以体现，还是土地产权制度的建立，都要求明确土地资产量，地价的评估与管理应运而生。于1993年6月原国家土地管理局颁布了《城镇土地估价规程（试行）》，提出建立以基准地价和标定地价为核心的地价体系及相应的技术途径和技术方法，自此，城镇土地估价工作在中国大陆范围内迅速开展起来。

值此王海宏博士《中国地价问题研究》一书出版之际，作为他的导师应邀欣然为之作序。再次阅读全部之后，我认为其论述的新见解，大体可以分为如下几方面：

(1) 在对我国土地问题和土地管理现状科学分析的基础上，提出中国地价问题的实质是土地问题的缩影，并认为由于土地具有资源和资产双重特性，从资源角度看，要求加强对土地可持续利用方面的管理，尤其是要实现耕地总量（数量和质量）的动态平衡；从资产角度看，则更强调土地价格的显化和有偿高效用地。作者的这种看法，精辟地道出了我国土地问题的关键。

(2) 认为离开土地产权讨论地价是毫无意义的，地价总是和一定的土地权能相联系并对应着具体的土地状态；离开市场讨论地价也是没有价值的，地价属于市场的范畴，离开了市场，地价就无从谈起。基于以上认识，作者认为地价是土地产权的各项权能价格之和，它是土地所有权或土地使用权所决定的土地各项权能的取得、保有或卖出的价格。作者的这些看法，可视为土地产权价格的代表性观点。

(3) 作者在文章中对《城镇土地估价规程（试行）》中关于基准地价的定义、对级差收益法在基准地价评估中的应用和成本逼近法在宗地地价评估中的应用进行具有充分论据和说服力的评述，指出基准地价定义含糊不清、级差收益测算法中由于其中非技术因素的影响导致没有多少实用价值，如同数字游戏一般、成本逼近法没有科学理论基础，混淆了土地所有权价格与土地使用权价格之区别而无实用价值，并建议在评估实践中摒弃这些方法，这些看法是很有见地的和大胆的。

(4) 作者认为地价管理政策应包括地价公示管理政策、地价评估管理政策、地价确认管理政策、从价计税管理政策、地价登记管理政策和地价分配管理政策，在众多地价管理政策中发挥着重要的基础作用的是地价登记管理。在市场经济条件下，地价既对经济产生影响，同时地价本身也受到各种经济因素的制约，

地价是变化的经济变量，对动态地价最基本的管理方法就是实行地价追踪登记管理。作者对地价管理的认识和主张至今仍具有重要的理论价值和实践意义。

综上所述，王海宏博士的《中国地价问题研究》论著是在原来同名的博士学位论文的基础上修改充实后形成的，是我指导地价理论及其评估领域中众多博士学位论文的开山之篇，把它介绍给学术界和评估业界，以期引起对该书中关于中国地价研究的思路 and 观点的关注，并共同努力进一步深化其研究，是为序。

中国土地学会副理事长
南京农业大学教授、博士生导师 王万茂
2005 年 10 月 8 日于南京

目 录

第一章 导 言	(1)
第一节 研究背景	(2)
第二节 研究目的	(10)
第三节 研究内容和方法说明	(13)
第二章 地租（地价）理论评析	(15)
第一节 资产阶级经济学家的地租（地价）理论	(15)
第二节 马克思的地租（地价）理论	(31)
第三节 地租（地价）理论的比较和综合	(35)
第三章 我国地价的内涵及其体系建设	(40)
第一节 经典地价及其意义	(40)
第二节 我国地价的内涵及其体系建设	(42)
第四章 我国土地估价方法评析——级差收益法在基准地价 评估中的应用	(76)
第一节 级差收益法的基本原理及测算模型	(78)
第二节 级差收益法评估基准地价实例	(83)
第三节 基准地价的确定	(97)
第五章 我国土地估价方法评析——成本逼近法在宗地价格	

2 中国地价问题研究

评估中的应用	(101)
第一节 成本逼近法的理论分析与公式推导	(101)
第二节 成本逼近法计算公式中构成因素的取值分析	(105)
第三节 成本逼近法的滥用	
——旧城改造中出让地价的确定及其影响 ...	(107)
第四节 对成本逼近法的评价	(118)
第六章 关于农地价格评估的思考	(121)
第一节 农用地价格评估的目的和基本思路	(121)
第二节 收益还原法	
——农地价格评估的主要方法	(125)
第七章 地价指数的编制方法	(128)
第一节 地价指数编制的目的和要求	(128)
第二节 我国地价指数编制方法研究	
——以南京市出让地价指数编制为例	(130)
第八章 地价管理政策研究	(139)
第一节 地价公示管理政策	(140)
第二节 地价评估管理政策	(143)
第三节 地价确认管理政策	(150)
第四节 地价登记管理政策	(153)
第五节 涉地税收管理政策	(155)
第六节 地价分配政策	(158)
第七节 目前企业改制中的地价政策	(161)
参考文献	(169)

确立中国地价问题研究作为自己的博士学位论文主要的是基于如下几点的考虑：首先是土地问题对于人类的重要性，尤其是对于有 12 亿人口的中国人的重要性。人多地少是中国的基本国情，如何以有限的土地来支撑我国经济的发展，并走向 21 世纪，对于中国人来说，是一个客观而严峻的事实。其次，在中国新一届政府的施政纲要中，谋求并确立以住宅建设作为中国新的经济增长点，需要对于土地问题，特别是对作为地产市场“晴雨表”的地价给予高度的关注。如何科学地界定地价的内涵、客观地显化土地的价格，并通过地价管理政策的推行来充分发挥地价的杠杆调控作用等方面的问题已经到了非澄清不可的地步。再次，作为一名在职的求学者，一名在政府基层土地管理部门供职的一线人士，对于我国土地问题始终给予充分的关注，尤其是对于我国目前的地价问题有着切身的体验，但更多的是困惑。在进入南京农业大学进一步学习时，我有幸获得我尊敬的、德高望重的导师王万茂教授的悉心指导，使我斗胆提笔就我国的地价问题谈谈自己浅薄的认识。由于受到时间、条件的限制，更多的是受到自己学识方面的限制，即便是对“题小面狭”的地价问题，我亦深

感力不从心，尤其当我对正统的并且是影响我国地价评估业发展的有些官定评估方法和管理政策提出质疑时，这种感觉更为深刻。然而，“即便是错误的认识，也要将其写出来当作靶子以供同仁评判，以利于土地管理事业发展”的信念一直在支撑我，使我在汗颜时也能坚挺过来。

第一节 研究背景

一、我国的土地问题及其管理现状

就人类整体而言，土地是人类的摇篮，土地孕育了文明，哺育着人类。如果没有土地，人类将无立足之地。“土地是财富之母”是“政治经济学之父”这是威廉·配第（William Petty, 1623~1687）的千古流传的名言。的确，对于人类来说，土地是命根子，从原始部落间为争夺领地而展开的野蛮杀戮，到近代文明社会中主权国家之间的领土争夺，无不折射出世人的“寸土寸金”的普遍心态。据有关资料[●]，地球表面总面积为5.1亿平方公里，其中海洋面积为3.62亿平方公里，陆地面积为1.48亿平方公里，可为人类支配使用的只有1.34亿平方公里，至今已被人类耕种的土地面积为0.1457亿平方公里。并且由于人口的骤增，水土流失等原因已使世界性土地资源稀缺的问题日趋严重。地球正以超负荷状态旋转着。为此，国际社会已广泛开展土地资源远景预测研究，在“和平与发展”的国际政治格局下，寻求资源的可持续性利用与发展已成为当今世界的主旋律。土地对于人类来说已成为一个问题，对于拥有12亿人口的中国来说，更是需要研究的课题。

● 王万茂．土地资源管理学．合肥：安徽科技出版社，1989：13.

（一）我国的土地问题

对我国而言，现实的土地问题表现在：总体上，人多地少的矛盾日益突出，并且土地利用结构极不合理；对农地而言，人均耕地不足的情况尤为突出。据有关资料，近 10 年来，我国耕地锐减上亿亩，全国已有 666 个县（区）人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩警戒线，其中有 463 个低于 0.5 亩。^①就市地而言，普遍的问题是用地效率不高，并且效益低下。据调查，全国 455 个城市平均的容积率约为 0.313^②，南京市 1995 年建成区建筑容积率仅为 0.31。土地对国民经济的持续、快速、健康发展起到双重作用，如果合理地配置并进行有效地利用，将会起到促进作用，反之则会严重地制约经济发展。对于工业而言，国有企业的改革中无不涉及土地问题。部分国有企业目前的困境已发展到“谋地”的地步——我国企业改革试点城市中国有企业的破产涉及的原有划拨土地已被量化价格并用于安置破产企业的职工，而不是发展生产力；乡镇工业企业尤其是联营企业发展中的潮起潮落，不但占用了许多耕地，毁了许多良田，而且还荒芜了许多土地；对部分城市现有工业企业用地情况的调查和效益测算表明，工业企业的布局及其用地结构极不合理，亟待改进（参见本书中关于南京市 1990 年工业用地级差收益测算及其分析情况）；因此，对于工业用地而言，急需通过企业的改革，明晰产权关系，结合工业结构的调整，进行用地置换，以提高工业用地的产出效益。对于农业而言，我国确保耕地总量（数量与质量）的动态平衡已成为当务之急。然而由于目前我国关于农村集体所有土地的产权制度极不完善，农用土地的价格处于隐性阶段，加之利益驱动以及农民自身重农惜农意识淡薄等原因，农用

① 李元：生存与发展。北京：中国大地出版社，1997

② 南京市土地管理局编著：南京市土地资源。南京：江苏人民出版社，1996：

土地的锐减之势尚存。这对于农业发展而言，是个极其严峻的问题。对于城市房地产而言，我国房地产业从 20 世纪 90 年代初曾蓬勃兴起，出现过少有的“房地产热”，1993 年由于国家宏观调控采取了适度调整经济的政策，房地产业一度跌入低谷，许多城市的“半拉子”工程已直观地说明了这一事实，而无需更多的实际数字（事实上，实际数字比我们看到的要更为严重，南方某一大市至 1997 年底已建成的商品房积压数量达 130 万平方米，其中住宅房达 80 万平方米），目前由于国务院通过媒体对外宣布，我国将努力寻求以住宅建设作为新的经济增长点，并通过出台新的房改政策即取消福利分房实行货币分房制度来刺激商品住宅需求，才使得房地产市场出现复苏迹象。我们相信通过采取一系列的举措，房地产市场将会启动，然而我们亦应注意到，自 20 世纪 90 年代我国国有土地实行有偿使用制度以来，许多城市在体会到土地出让（批租）的甜头后，认为这是短期敛大财的捷径，于是土地无计划地、大量地批租入市，使市场上的土地供大于求（在一些城市，土地还通过以地补路、以地补桥、以地补水等渠道大量入市）。因此，从某种意义上，对城市地产市场而言，目前政府拥有多大程度的调控能力值得思考。换言之，如何消化已入市的土地已成为启动房地产业的关键问题。

总之，对中国而言，土地既是现实的问题，也是战略性问题。美国经济研究所的莱斯特·布朗先生在其《21 世纪谁来养活中国》一书中对中国粮食问题的极度悲观的预测固然依据不足，耸人听闻，但我国必须高度地正视土地问题。事实上针对西方人士的种种猜测和臆想，中国政府曾就粮食问题发表白皮书，全方位多层次地说明了中国依靠自身的力量和资源，通过加强管理、强化立法等手段，完全能够“自己养活自己”，并对全人类作出应有的贡献。随后于 1997 年 4 月 15 日发出了《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发[1997] 11 号），确立了与社会主义市场经济相适应的适合我国

国情的土地管理和耕地保护的基本方针。这说明了我国政府已从战略的高度重视土地及其可持续利用的问题。

(二) 我国的土地管理现状

我国的土地管理现状可以从三个方面来说明目前存在的问题。从土地管理体制上来说,大致的体制演变过程为:解放后到1986年8月1日国家土地管理局正式挂牌前属于分管体制,主要的部门有农业部、林业部等部门;国家土地管理局1986年8月1日挂牌至1998年4月国土资源部的成立,属于土地统管体制。然而即便在原国家土地管理局成立后,由《中华人民共和国土地管理法》确立的城乡土地统管的规定并未得到彻底地贯彻,从中央到地方,土地管理机构的分立、合并的争论从未停止过,并且各个地方的做法亦很不一样。存在的主要的问题是,统管的职能并没有实现,这从目前土地管理现状已可得到反映;不同级政府土地管理机构设置上的差别,造成了政令不畅,尤其是条条式和块块式管理模式选择上对土地管理政策的推行有着极大的差别;不同部门管理职能界定上的交叉(特别是建设与土地管理部门的职能交叉)弱化了国务院1986年决定成立国家土地管理局的土地统管职能,并且机构规格上的差别也一度使得土地管理部门没有多少实质性的发言权。从土地收益分配机制上来看,我国有关土地的租、费、税、金之间的界定和区分从未有过统一的、全面的、权威的解释或规定。涉地设立的各种税费名目繁多,且费(税)出多门,因而在分配上也存在着许多争论,首先是上下级政府财政之争,再则是同一级政府的不同部门之争。例如,对于土地出让金,从内涵到不同级财政为分享其收益而进行的争论(这在本书稍后的地方将会进一步讨论)。总之,土地收益的分配机制不但缺乏应有的效率和功能,而且在某种程度上弱化了土地管理的职能。从土地管理法制上来看,则有长足的发展。1986年《中华人民共和国土地管理法》以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》等从中央到地方法律法规的颁

布，确立了“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策，《中华人民共和国土地管理法》系列法规的逐步完善侧重于“土地审批立法”与“土地的登记发证”。1990年国务院发布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等从中央到地方的系列法规、规定的出台，确立了城镇国有土地实行有偿使用的基本制度，侧重于城镇国有土地的土地有偿用地管理；1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》及其系列法律、法规的施行，对于城市国有土地的供地方式（出让与划拨）作了规范，侧重于房地产开发用地的管理。1997年《中华人民共和国刑法》修正后针对土地保护问题而设立的非法批地罪、非法转让罪和破坏土地资源罪则从国家刑法的高度加强了对涉地犯罪的打击力度，可以说这是我国土地法制化管理上的一大进步。然而，我国在土地法制建设上还存在着两个方面的突出问题，一是重市地轻农地，主要表现在农村集体所有土地的产权代表不明确，并且目前我国缺乏用于指导和规范集体土地产权流转的法律、法规；二是对于国有土地而言，有偿出让与无偿划拨双轨并存的供地方式界限不清，增大了执法难度。

因此，要从根本上解决中国的土地问题，就必须从上述三个方面予以改革和完善。由于土地具有资源和资产双重特性，从资源角度看，要求加强对土地的可持续利用方面的管理，尤其是要实现耕地总量（数量和质量两方面）的动态平衡；从资产角度看，则更强调土地价格的显化和有偿高效用地。从整体上而言，加强土地管理的根本途径有两个方面，一是加强土地权属的登记管理，二是加强土地市场的地价管理。从现实的情况来看，中国的地价问题实质上是土地问题的缩影。它直接涉及到上述问题的各个方面。

二、我国的地价及其管理现状

（一）我国的地价问题

新中国成立后一直到1990年5月19日国务院发布《中华人