

博士论丛

# 有偿使用制度下的土地增值与城市发展 —— 土地产权的视角分析

Betterment and Compensation Under the Land Use Rights System  
—A Perspective of Property Rights

田莉著  
T i a n L i

中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

博士论丛

# 有偿使用制度下的土地 增值与城市发展

——土地产权的视角分析

田莉 著

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

有偿使用制度下的土地增值与城市发展——土地产权的视角分析/田莉著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2008

(博士论丛)

ISBN 978-7-112-09982-5

I. 有… II. 田… III. ①城市发展-研究-广州市  
②城市-地价-研究-广州市 IV. F299.276.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 037194 号

本书是根据作者 2003 年 10 月至 2006 年 11 月于剑桥大学土地经济系攻读博士学位论文的基础上而写成的学术专著。全书内容包括土地增值与补偿: 土地产权的视角分析; 研究方法和数据收集; 土地增值与补偿管理的国际经验; 土地有偿使用制度的建立; 土地有偿使用制度下的土地增值和赔偿管理; 以及案例研究: 广州土地增值和补偿的评估与管理; 土地市场的制度变迁; 以广州市为例。

本书可供广大城市管理者、城市规划师、房地产业人士以及从事城市规划与管理、土地研究等教学与科研的人员学习参考。

\* \* \*

责任编辑: 吴宇江

责任设计: 赵明霞

责任校对: 安东 王金珠

博士论丛

## 有偿使用制度下的土地增值与城市发展 ——土地产权的视角分析

田莉 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京市彩桥印刷有限责任公司印刷

\*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 8 $\frac{3}{4}$  字数: 172 千字

2008 年 6 月第一版 2008 年 6 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 25.00 元

ISBN 978-7-112-09982-5

(16785)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

## 前 言

本书根据作者 2003 年 10 月至 2006 年 11 月于剑桥大学土地经济系攻读博士学位论文的基础上而编写成的。论文的写作得到英国海外研究生奖学金 (ORS, Overseas Research Studentship)、剑桥海外托管基金会 (Cambridge Overseas Trust Scholarship) 的大力支持, 并获得美国林肯土地政策学院的博士论文奖 (PhD Dissertation Fellowship, Lincoln Institute of Land Policies)。作者师从在英国土地经济学界享有盛名的 Derek Nicholls 教授 (前剑桥大学土地经济系系主任、菲兹威廉姆学院院长)。论文中的部分章节已发表于房地产领域的国际一流杂志《Journal of Property Research》和城市规划领域的国际一流杂志《International Journal of Urban and Regional Research》上。

本研究源于对由于缺乏土地增值和贬值管理引起的土地市场不公等现象的观察, 并对 1988 年土地有偿使用制度建立以来政府行为引起的土地增值和贬值进行了分析和评估。本书研究的四个核心问题是:

- (1) 政府行为在多大程度上引起了土地的增值或贬值?
- (2) 政府如何回收土地增值效益或补偿土地贬值? 程度如何?
- (3) 政府的土地增值管理和贬值补偿措施对目前的土地市场有什么样的影响?
- (4) 政府实施土地增值管理和贬值补偿的障碍是什么?

本研究借鉴了新制度经济学的理论框架, 从三个层面: 国家、城市、项目层面对土地的制度变迁进行了分析。在国家层面, 本研究分析了各种各样的土地增值管理和贬值赔偿措施, 并讨论了它们的优缺点。然后, 分析了土地市场中的政府角色, 以及影响土地增值管理的因素, 如信息的不公开、产权界定的模糊性等。在城市层面, 选取广州作为案例研究, 并选择一些因子, 如土地收益在政府财政收入中的比例、对基础设施投资的贡献等, 以评价政府在多大程度上回收了土地增值收益。同时, 研究发现城市层面的土地贬值和补偿评价比较困难, 因此主要以案例的形式采用描述性的评价方法。在项目层面, 主要选取广州市地铁二号线和内环路作为研究案例, 采用多重交易法和特征价格法来评价交通设施建设对房地产价格的影响。对地铁二号线的研究表明, 其建设对房地产价格有正面影响; 而内环路的建设则导致了沿高架路物业价格的下跌。对地铁二号线站点步行距离范围内物业价格的变化研究还表明, 随着距地铁站点距离的增加,

物业的价格下跌。这和相关的理论研究结论是一致的：在人口稠密的地区，大规模公共交通设施的建设对房地产市场有显著的影响。

此外，本研究还以广州为例，从不同方面分析了土地产权的变迁，如土地管理机制的变化、土地市场的正式和非正式制度、房地产市场中非国有部门的壮大等。诸如此类，对强化土地市场的确定性和保护土地产权起到了积极的作用。然而，尽管市场化程度日益提高，土地的产权界定还存在各种各样的问题，如由于地方政府过多的自由裁量权引起的不确定性等。进一步的制度改变，如信息的进一步公开，对地方政府自由裁量权的限制等，有望使土地市场在不久的将来，向更为开放的市场机制转变。

本研究不仅开展了大量的实证分析，而且建立了理论和实证分析之间的联系。当然，实证分析不可避免地取决于具体的环境，但理论框架的分析，如产权和政府在经济发展中的作用等对采用公共土地批租的国家有广泛的借鉴作用。



### 作者简介

田莉，女，1973年10月生，山西长治人。1990年到1997年期间于同济大学城市规划系学习，获学士和硕士学位。1997年至2001年期间先后于广州市城市规划勘测设计研究院、广州市城市规划局和广州市城市规划编制研究中心工作。2001年底赴美国麻省理工学院城市规划与研究系作SPURS研究员，同时攻读研究生课程。2003年10月至2006年11月于英国剑桥大学土地经济系攻读博士学位。2007年9月至今于同济大学城市规划系任副教授。近年来在国内外刊物、国际学术会议上发表中英文论文30余篇，其中4篇获得城市规划领域全国最高级别的论文竞赛优胜奖，同时主持或参与城市规划研究与设计课题近20项，其中2项获得国家级奖励。

# 目 录

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>第一章 导言</b> .....                | 1  |
| 一、研究问题 .....                       | 4  |
| 二、专有名词解释 .....                     | 4  |
| 三、本书的结构 .....                      | 5  |
| <b>第二章 土地增值与补偿：土地产权的视角分析</b> ..... | 7  |
| <b>第一节 土地增值与贬值、外部性和科斯定理</b> .....  | 7  |
| 一、土地增值、贬值和外部性 .....                | 7  |
| 二、交易成本和外部性 .....                   | 8  |
| 三、土地增值管理的交易成本 .....                | 8  |
| <b>第二节 产权作为经济发展与公共政策的工具</b> .....  | 9  |
| 一、产权的经济、社会和政治属性 .....              | 9  |
| 二、法律、交易成本和外部性 .....                | 10 |
| 三、产权模式的多样性 .....                   | 11 |
| 四、中国经济改革的产权之辩 .....                | 12 |
| <b>第三节 政府、个人与产权</b> .....          | 13 |
| 一、土地市场政府干预的理论依据 .....              | 13 |
| 二、政府角色之辩 .....                     | 13 |
| 三、个体和产权 .....                      | 15 |
| 四、经济改革进程中的中国政府 .....               | 16 |
| 小结 .....                           | 17 |
| <b>第三章 研究方法和数据收集</b> .....         | 18 |
| <b>第一节 定性与定量研究方法的结合</b> .....      | 18 |
| 一、定性与定量分析方法 .....                  | 18 |
| 二、评估土地增值与贬值的若干方法论问题 .....          | 19 |
| 三、定性与定量分析方法的结合 .....               | 21 |
| <b>第二节 案例分析法</b> .....             | 22 |
| <b>第三节 比较研究</b> .....              | 23 |
| <b>第四节 资料收集</b> .....              | 23 |
| 小结 .....                           | 25 |
| <b>第四章 土地增值与补偿管理的国际经验</b> .....    | 26 |
| <b>第一节 土地增值和贬值的评估方法</b> .....      | 26 |

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| 一、多重交易法 .....                         | 27        |
| 二、特征价格法 .....                         | 27        |
| 第二节 世界各国的土地增值和补偿管理政策 .....            | 28        |
| 一、增值管理政策 .....                        | 28        |
| 二、补偿政策 .....                          | 35        |
| 第三节 土地增值收益管理和贬值赔偿的复杂性和重要性 .....       | 36        |
| 一、分离由不同因素引起的土地增值的复杂性 .....            | 36        |
| 二、对赔偿的争议 .....                        | 37        |
| 小结 .....                              | 39        |
| <b>第五章 土地有偿使用制度的建立 .....</b>          | <b>40</b> |
| 第一节 我国土地制度的变迁 .....                   | 40        |
| 第二节 1988 年土地有偿使用制度建立的背景 .....         | 41        |
| 一、计划经济体制下的土地使用制度及其影响 .....            | 41        |
| 二、对土地有偿使用制度建立的解释 .....                | 42        |
| 第三节 土地有偿使用制度的框架 .....                 | 42        |
| 一、法律框架 .....                          | 43        |
| 二、行政框架 .....                          | 43        |
| 第四节 土地有偿使用制度的建立和国家经济 .....            | 45        |
| 第五节 1988 年土地有偿使用制度建立以来的城市土地市场变迁 ..... | 46        |
| 一、城市土地市场变迁的四个阶段 .....                 | 46        |
| 二、政策调整及对土地市场的影响 .....                 | 48        |
| 三、土地市场存在的问题 .....                     | 49        |
| 四、土地市场的未来展望 .....                     | 51        |
| 小结 .....                              | 52        |
| <b>第六章 土地有偿使用制度下的土地增值和赔偿管理 .....</b>  | <b>54</b> |
| 第一节 土地增值管理方法 .....                    | 54        |
| 一、土地使用权出让金 .....                      | 54        |
| 二、房地产税费 .....                         | 57        |
| 三、土地储备 .....                          | 59        |
| 四、公共设施配套要求 .....                      | 60        |
| 第二节 赔偿机制 .....                        | 61        |
| 一、土地的征收与征用 .....                      | 62        |
| 二、赔偿标准 .....                          | 62        |
| 三、赔偿机制：问题和争论 .....                    | 63        |
| 第三节 土地市场中的政府角色 .....                  | 66        |
| 一、发展型地方政府 .....                       | 66        |



|   |            |
|---|------------|
| 二、地方规划作为政府干预土地市场的主要工具 .....                             | 67         |
| 三、城市发展的公平与效率之争 .....                                    | 69         |
| <b>第四节 影响土地增值管理的因素 .....</b>                            | <b>70</b>  |
| 一、信息问题 .....  | 70         |
| 二、土地产权的不确定性 .....                                       | 71         |
| 三、土地管制中存在的问题 .....                                      | 72         |
| 小结 .....  | 74         |
| <b>第七章 案例研究：广州土地增值和补偿的评估与管理 .....</b>                   | <b>76</b>  |
| <b>第一节 城市层面的案例研究：广州土地增值和补偿的评估与<br/>    管理 .....</b>     | <b>76</b>  |
| 一、评价标准 .....  | 76         |
| 二、房地产投资和地方经济 .....                                      | 78         |
| 三、土地收益和地方财政收入 .....                                     | 79         |
| 四、土地收益和城市基础设施投资 .....                                   | 80         |
| 五、土地收益和土地供应 .....                                       | 80         |
| 六、赔偿 .....  | 81         |
| <b>第二节 项目层面的案例研究：广州地铁二号线和内环路对土地<br/>    价值的影响 .....</b> | <b>84</b>  |
| 一、研究对象 .....  | 85         |
| 二、数据来源 .....  | 86         |
| 三、地铁二号线和内环路对沿线物业价值的影响评估 .....                           | 87         |
| 四、结论 .....  | 92         |
| 小结 .....  | 92         |
| <b>第八章 土地市场的制度变迁：以广州市为例 .....</b>                       | <b>93</b>  |
| <b>第一节 土地管理体制的变迁 .....</b>                              | <b>93</b>  |
| <b>第二节 土地市场的正式制度 .....</b>                              | <b>95</b>  |
| 一、土地供应政策 .....  | 95         |
| 二、规划控制 .....  | 98         |
| <b>第三节 土地市场的非正式制度 .....</b>                             | <b>101</b> |
| 一、单位的非正式土地产权 .....                                      | 102        |
| 二、城中村的土地产权 .....  | 104        |
| <b>第四节 土地市场制度变迁的若干思考 .....</b>                          | <b>107</b> |
| 一、土地市场中的政府激励 .....                                      | 107        |
| 二、双轨制在土地市场中的角色 .....                                    | 108        |
| 三、房地产市场中非国有部门的壮大 .....                                  | 109        |
| 小结 .....  | 111        |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第九章 结论和建议 .....             | 112 |
| 第一节 总结 .....                | 112 |
| 第二节 政策启示 .....              | 113 |
| 一、政府的角色 .....               | 113 |
| 二、信息基础设施 .....              | 115 |
| 三、土地产权的进一步改革 .....          | 116 |
| 第三节 未来的研究课题 .....           | 116 |
| 一、转型经济的制度安排 .....           | 116 |
| 二、土地增值管理和贬值补偿在其他国家的应用 ..... | 117 |
| 参考文献 .....                  | 119 |

## 第一章 导言

伴随着政治经济体制改革步伐的加快，中国社会、经济和城市发展的速度举世瞩目。在计划经济向市场经济转轨的过程中，土地产权结构的变化是最为敏感的改革措施之一。纵观中国历史，较大规模的政治、经济变革往往伴随着土地产权的重新分配。一个有趣的现象是，每当一个新政权建立时，土地制度即发生变革，并且在政治、经济改革中发挥决定性作用（Li, 1998）。中国古代如此，近代亦无例外。1911年，当腐朽的清政府被孙中山先生领导的辛亥革命推翻时，孙中山先生提出了“平均地权”的思想。站在中山先生左翼的共产党人，继承和发展了中山先生晚期的思想，将他的土地革命的民主主义思想，同社会主义革命的共产主义思想结合起来，抗战时期推行过减租减息运动；解放后，进行了轰轰烈烈的土地改革运动，终于废除了几千年来的封建土地关系，引导全体农民步入了社会主义的康庄大道，为印度支那各国（如越南、老挝、柬埔寨等）的土地改革运动树立了典范。站在中山先生右翼的国民党人，死抱住中山先生早、中期的思想，主张阶级调和，和平土改。他们在大陆曾进行过20多年的土地改革工作，成效甚微，后退居台湾一隅，倾其全力，先实行二五减租，继而实行公地放领，随后扶植自耕农，最后，实行都市土地改革，取得一定成果——解放了农民，解放了土地资本，为资本主义的发展扫清了通路，促进了台湾经济的腾飞并成为东南亚资本主义诸国土改运动的楷模（魏万，2006）。

1988年土地有偿使用制度的建立，为我国土地市场的建立和培育提供了制度基础和保障，并对我国的城市发展产生了深远的影响。海内外对此进行的相关研究可称得上是车载斗量。相关的研究包括中国建立土地市场的意义（Dowall, 1993; World Bank, 1993），房地产市场的发展和问题（Chen, 1993; Walker and Li, 1994; Zhu, 2002, 2005; Li, 1998），土地有偿使用制度的建立对城市发展的影响（Zhu, 1994; Wu and Yeh, 1999）等，然而，对由政府行为（或公共活动）引起的土地增值或贬值问题，海内外却鲜有研究。这或许是由于土地增值管理的复杂性决定的：如何评估土地增值或贬值的幅度，如何界定多少比例的土地增值收益应属政府所有或政

府如何补偿由其行为引起的贬值收益，是相当复杂且具争议性的问题。由于涉及政府与个体在土地利益上的分配，土地有偿使用制度对土地市场的影响意义深远。

城市的生长或扩张往往伴随着城市土地的增值。尤其是在城市化进程的加速阶段，城市土地增值的速度十分惊人，这是经济学家和社会学家在观察近几个世纪城市增长轨迹后得出的普遍结论。在我国，随着土地有偿使用制度的实施，城市土地的价值得到前所未有的体现，充分利用土地价值获取城市建设所需的大量资金，成为我国推进城市化进程的主要途径和手段之一。在这种情况下，如何充分提高土地利用的效益，使土地增值的收益得到合理的分配，使政府可以利用土地增值效益达到推进城市建设和改善公众福利、激发土地使用者的生产积极性和促进经济发展的双重目标，成为我国土地管理和经济发展领域的重要课题。

然而，城市建设带来的不仅是土地增值问题。在一些区域，由于政府行为引起的土地贬值现象并不鲜见。例如，在一些地区，政府在基础设施上的投资导致地价显著升高。而在另外一些地区，政府投资不可避免地会引起土地贬值，如基础设施引起的噪声、空气污染、视觉污染等。如何将这些外部效应内部化是土地产权的重要组成部分，忽视这些问题则会导致土地市场的不公平。

对土地价值理论最早进行研究的经济社会学家包括英国经济学家威廉·佩蒂（William Petty, 1623—1687），大卫·李嘉图（David Ricardo, 1772—1823）和美国社会经济学家亨利·乔治（Henry George, 1839—1897）等。其中乔治关于土地的论断，被认为是影响最为广泛的土地增值管理理论。在1879年出版的不朽名著《进步与贫穷》中，乔治认为，土地的价值之所以增加，是人口的集聚和生产的需求，而非某个人的劳动或投资引起的，因此土地增值的收益应归全社区所有。但由于人口不断增加引起地价不断上扬，人们对土地增值收益的预期也越来越高，轻易不肯出让土地，导致严重的土地囤积问题，地价进一步上涨，生产因此停滞。土地的垄断者集聚了大量的财富，而没有获得土地的人不得不忍受贫穷与饥饿。生产的衰退与贫富差距的日益扩大直接导致了19世纪末期西方世界的工业衰退。虽然对乔治论断的争议颇多，但他关于土地价值的论断影响十分广泛，如澳大利亚、新西兰在土地政策上都被称为乔治主义国家。马克思在批判地继承这些理论的基础上，发展了地租理论。马克思批判了某些资产阶级经济学家认为地租是自然对人类的赐予的观点，他指出：“地租来自社会，而不是来自土壤。”<sup>1</sup>他还对土地所有权进行了分析，指出“地租是土

---

<sup>1</sup> 《马克思恩格斯全集》，第1卷，人民出版社1974年版，第153页。

地所有权在经济上实现其价值的形式”，“土地所有权本身已经产生地租。<sup>1</sup>”马克思认为地租来源于超额利润，是对社会生产关系的反映，因此制度在地租分配中至关重要。

在中国，土地的增值管理或贬值补偿还未引起相应的关注。这样的忽视会导致以下三方面的问题：（1）加剧土地市场的分配不公。佩恩（Payne, 2001）将土地财富在少部分人口手中的集聚归咎于政府在土地增值管理上的失败，而低收入者对低补偿标准的承受能力和中高收入者相比更为脆弱。（2）削弱政府投资建设公共设施的能力。通常情况下公共设施建设的成本十分高昂，建成后往往会引起土地的增值，如果政府无法回收这些外部收益，会加重公共设施投资的负担，影响政府的投资能力。如果土地使用者享受了由政府投资公共设施的增值收益而不必付费，大量的土地增值收益将落入少部分人的腰包，形成“不劳而获”的收益。尤其是近年来随着城市化进程的加速，我国城市土地增值速度很快，而政府财政收入又不足以支付大量建设公共设施的需要，在这种情况下土地的增值管理就显得更为重要。（3）缺乏土地增值管理或贬值补偿会引发房地产市场的不确定性，扭曲房地产市场的价格机制。如果由于政府行为使某些土地使用者享受了土地增值的收益，而其成本却由另外一些团体承担，将影响投资者对房地产市场的信心。如高架路的建设会使周边地块的可达性加强，从而提升物业的价值，同时其产生的噪声、空气、视觉污染等又使沿线物业的价值下跌。与制造业、商业等领域的海外投资相比，海外投资者对中国房地产市场的参与程度要低很多，无形中使得中国丧失了向海外成熟的房地产市场学习的机会。此外，缺乏明确的房地产制度安排也是中国经济融入全球化经济的一个障碍。

与前苏联和东欧国家的激进式改革不同，中国采取了一种独特的渐进式改革道路。产权的改革是渐进的、模糊的。张五常（Cheung, 1982）为中国产权界定的模糊性提供了很有意思的解释：“原因之一是一个没有明确界定的产权从来不会被证明为错误，原因之二是在此或彼体系之间缺乏清晰界限的时候，很容易将成绩归结于此而谬误归咎于彼。此外，模糊的产权给政府预留了充分的余地，可根据形势的变化和自身的意愿改变规则。”因此，中国的模糊产权好似一把双刃剑。一方面，政府以较低的成本在短期内建立了市场体系；另一方面，模糊产权对经济的长期发展是不利的。因为它不能为经济的发展提供足够的、持续的动力。

理解城市土地市场运行的关键，是土地产权的制度安排及土地市场中各方之间的关系。在解释公共活动产生的外部效应时，产权是一个非常

<sup>1</sup> 《马克思恩格斯全集》，第25卷，人民出版社1974年版，第851页。

效的工具。土地产权的安排对公平和效率有显著的影响。如何内部化由外部行为引起的土地增值，是土地产权安排的重要组成部分，但交易成本会显著地影响土地产权的合理安排。很多学者认为，界定明确的产权可以降低交易成本，因而促进经济发展（Demsetz, 1967; Furubotn and Pejovich, 1972; North, 1981; Cheung, 1982; Barzel, 1989; Eggertsson, 1993）。另一方面，模糊的产权界定会增加不确定性，造成腐败，提升投资成本，减少投资的动力（Putterman, 1996; Zhu, 2004）。

综上所述，土地增值管理和贬值补偿对中国的城市发展十分重要，但政府在土地增值管理时必须处理好政府和土地使用者的关系，换言之，一方面政府应从土地增值中受益，但另一方面必须保证政府的干预不影响市场正常运转。正如英国 1972 年的 Cmnd. 5124 报告中提出的那样：“我们不应把这些问题看成是政府与土地业主之间的冲突，而应在两者之间寻找一种平衡：政府在修建公共设施如学校、道路等时无疑具有征地的绝对权力，但同时亦必须充分考虑受影响业主的利益，使公众利益的成本不至于仅仅由个别人或集团来承担。”

### 一、研究问题

为了促进土地市场的公平与长远发展，对土地增值管理和贬值补偿的研究十分必要。本书研究的四个关键问题是：

- (1) 政府行为在多大程度上引起了土地的增值或贬值？
- (2) 政府如何回收土地增值效益或补偿土地贬值？程度如何？
- (3) 政府的土地增值管理和贬值补偿措施对目前的土地市场有什么样的影响？
- (4) 政府实施土地增值管理和贬值补偿的障碍是什么？

### 二、专有名词解释

根据帕尔格雷夫政治经济学辞典（Palgrave's Dictionary of Political Economy），土地增值的定义如下：“土地增值指的是那些由于其他目的的公共投资引起的土地价值的增加，但这些地价的增值并非公共投资的目的。”这个定义的局限性在于，它只考虑了某些特定的公共投资引起的地价变化，但土地增值可能并非只由公共投资引起，其他情况，如土地使用条件的变化，也会引起地价的变化。英国的 1942 乌斯瓦特（Uthwatt）报告则将土地增值定义为“任何由中央或地方政府的决定引起的土地价值的变化，无论这种影响是积极的，如公共投资引起的，还是消极的，如对土地使用的限制。”黑格曼（Hagman, 1978）则认为土地增值是在排除由土地所有者自身决定引起的地价变化因素外，中央或地方政府的决定或行为引起的土地价值的变化。

本书中，土地增值不包含由于人口增加、城市扩张、物价上涨或土地

所有者自身的投资引起的土地价值的变化，因为由这些因素引起的土地增值很难衡量。土地增值主要指由于政府行为，如公共设施投资或土地使用条件变化等引起的土地价值的增加。反之，土地贬值主要指由于政府行为引起的地价下跌。为了表述的方便，有时“土地增值”可能既包括“土地增值”，也包括“土地贬值”，泛指土地价值的变化。

### 三、本书的结构

本书共包括 9 章。主要内容如下：

#### 第一章 导言。

本章主要介绍研究背景、研究范围、研究目标，此外，它提出研究问题，介绍本书的结构。

#### 第二章 土地增值与赔偿：土地产权的视角分析。

本章运用新制度经济学的框架分析土地的增值和赔偿问题，主要集中在以下三方面：

- (1) 外部性、交易成本、土地增值和贬值；
- (2) 产权作为经济发展和公共政策工具；
- (3) 政府理论。

#### 第三章 研究方法和数据收集。

本章介绍研究数据的来源和分析方法，如定量方法和定性方法、案例分析方法等，此外介绍了数据收集的过程和收集过程中存在的问题。

#### 第四章 土地增值与补偿管理的国际经验。

本章介绍国际上通常采用的土地增值与补偿管理方法，分析它们的优缺点。此外，解释了这些方法的复杂性和局限性，如高昂的成本等，以及为什么它们不能在现实中广泛运用。

#### 第五章 土地有偿使用制度的建立。

本章主要介绍 1988 年我国土地改革的制度背景和改革过程。首先简要介绍了中国古代土地制度的变迁，然后分析了近代中国土地产权制度的变迁和计划经济体制下土地使用制度。最后介绍了土地有偿使用制度建立后的立法和行政框架及 1988 年以来土地市场的运行情况。

#### 第六章 有偿使用制度下的土地增值和补偿管理。

本章介绍了我国现行的土地增值和补偿管理措施，如土地出让金、土地税收、土地征收办法和赔偿标准等，并分析了它们的优缺点和对土地市场的影响。此外，探讨了政府在土地增值和补偿管理中的角色，并分析了土地增值和补偿管理的障碍。

#### 第七章 案例研究：广州土地增值和补偿的评估与管理。

本章从两个层次进行了案例分析：

在城市层面上，本研究选择广州作为案例。选择若干主要的评价因子，

如土地出让金收入和房地产税，土地财政收入在政府财政收入和基础设施投资中所占的比例等，来评价土地增值管理的程度。研究还发现在城市层面上开展土地增值的量化分析是非常困难的，因此主要采用定性和定量分析相结合的方式。

在项目层面上，本研究选择广州市地铁二号线和内环路作为案例来评价土地增值或贬值的程度。主要运用了国际上通行的多重交易法和特征价格法来评价交通设施建设对沿线居住物业价值的影响。

#### 第八章 土地市场的制度变迁：以广州市为例。

本章从更广的制度背景来分析现行的土地增值和赔偿管理体系。以广州为例，本章介绍了广州土地产权的变迁，例如土地管理体系的变化、正式与非正式土地产权的变化，最后对转型期土地产权的安排进行了反思。

#### 第九章 结论。

本章是对本研究的总结，并探讨了完善土地增值和赔偿管理的政策启示，如政府角色的改进、信息系统的建立及土地产权的进一步改革等，此外，讨论了未来的相关研究课题。

本书的结构框图如图 1-1 所示。

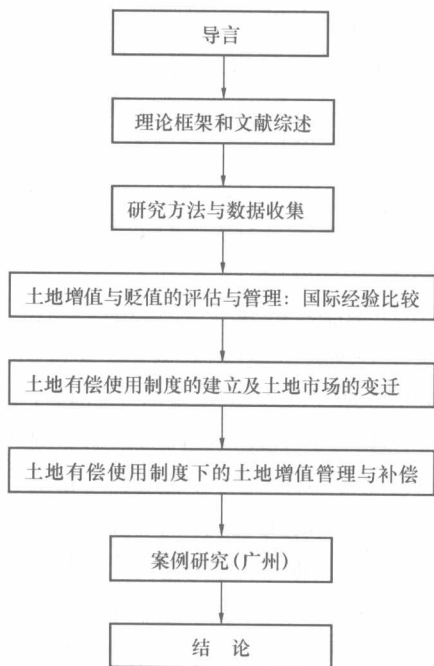


图 1-1 本书的结构框图



## 第二章 土地增值与补偿：土地产权的视角分析

土地产权是指存在于土地之中的排他性的完全权利，是土地所有权、使用权、开发权、租赁权、抵押权等多项权能组成的权利束（汪莉娜，2004）。土地的价值取决于交易中所包含的产权束。例如，位置、面积相同的地块，如果土地使用性质、容积率和配套公共设施要求不同，其市场价值就完全不同。政府行为引起的土地价值变化，是典型的外部性效应的表现，如何内部化这些外部化效应，与土地的产权安排关系密切。

### 第一节 土地增值与贬值、外部性和科斯定理

#### 一、土地增值、贬值和外部性

地价在很大程度上取决于区位优势及相邻地块土地使用的影 响。城市土地使用有较大的外部性效应，这些外部性效应是土地的价格机制难以反映的。土地的增值和贬值是典型的外部性效应。土地的增值是一种正的外部效应，它既不是由土地使用者的投资，也不是由土地使用者的其他决策引起的；反之亦然，土地贬值是一种负的外部效应。在解释外部性问题时，庇古（Pigou，1920）和科斯定理（Coase，1960）最具权威性。

庇古认为外部效应内部化的最有效方法是通过税收。例如，排放废气的工厂污染了环境，但污染的成本却由全社会负担，工厂的成本预算中没有考虑这一部分。结果，“边际社会成本”和“边际私人产品成本”的差异出现了。因此，政府必须对这样的外部效应采取行动，如采用税收或法规的方式，对污染进行征税，以保证社会运行的公平与效率。

但是，庇古定理作了两个隐含的假设，一是政府干预的零成本假设，二是政府行为的意图主要是增进社会福利。然而，现实生活中，政府干预的成本并非为零，其成本可能较为高昂。此外，政府常常有自己的利益，并不仅出于对社会福利的考量。Niskanen（1973）认为政府机构的权力、收入是和机构的规模挂钩的，官僚们因此有将机构规模扩大化的动机。这常常会导致外部效应的“过分更正”和资源分配的低效化。因此，庇古定理将政府行为更正外部效应过分简单化了。