

城市土地资产 经营与管理

◎ 刘卫东 罗吕榕 彭俊 / 著

9.232
0

 科学出版社
www.sciencep.com

城市土地资产经营与管理

刘卫东 罗吕榕 彭俊 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是浙江大学东南土地管理学院科学基金资助出版的系列研究专著之一。它系统地论述了我国城市土地资产经营和管理的必要性和可行性,对城市土地资产经营的目标、城市土地资产增值途径、城市土地资产经营的基本方式和策略等一系列问题进行了研究。针对我国城市土地资产经营过程中土地利用总体规划的实施、土地征用、土地收购储备、土地价格策划、土地价格异化、地价管理、城市土地资产经营评估、城市土地资产经营的改革与发展等现实问题进行了探讨。

本书适宜于土地管理、房地产经营、城市规划、城市经济等专业的科研和教学人员阅读,也可供政府相关管理部门的干部和决策人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地资产经营与管理/刘卫东,罗吕榕,彭俊著. —北京:科学出版社, 2004

ISBN 7-03-013710-8

I. 城… II. ①刘… ②罗… ③彭… III. 城市-土地管理-中国
IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 059678 号

责任编辑:朱海燕 李久进/责任校对:赵桂芬

责任印制:钱玉芬/封面设计:王 浩

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码 100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2004年7月第一版 开本: 787×1092 1/16

2004年7月第一次印刷 印张: 8 3/4

印数 1—2 000 字数: 200 000

定价: 26.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

目 录

第 1 章 综论城市土地资产的经营与管理	1
1.1 城市土地资产经营的必要性	1
1.2 城市土地资产经营的可行性	3
1.3 城市土地资产经营的目标	5
1.4 城市土地资产经营的原则	7
1.5 城市土地资产增值的途径	12
1.6 我国城市土地资产经营的基本方式	14
1.7 我国城市土地资产经营面临的挑战和存在的主要问题	18
主要参考文献	21
第 2 章 土地利用总体规划实施与管理制度创新	22
2.1 规划决策机制创新	22
2.2 规划公示制度创新	26
2.3 弹性规划管理创新	28
2.4 规划经济补偿创新	31
主要参考文献	33
第 3 章 中国工业和住宅用地的管理政策	35
3.1 我国工业和住宅用地开发的历史回顾	35
3.2 我国工业和住宅建设用地管理政策的特征	36
3.3 我国工业用地和住宅用地管理政策的落实	41
主要参考文献	44
第 4 章 中国土地征用及其管理改革	45
4.1 我国征用土地的特点	45
4.2 加入 WTO 对我国征用土地及征地管理的影响	47
4.3 WTO 成员的征地管理经验的借鉴	49
4.4 对我国征用土地及征地管理的现实状况的反思	56
4.5 加入 WTO 后的中国土地征用管理	63
主要参考文献	67
第 5 章 城市土地收购储备制度的建立与完善	68
5.1 建立城市土地收购储备制度的背景分析	68
5.2 目前城市土地收购储备制度实施的模式及评价	70
5.3 完善城市土地收购储备制度运行模式的对策	73
主要参考文献	76

第 6 章 城市土地经营的价格策划	77
6.1 城市土地价格策划的基本内容.....	77
6.2 城市土地定价的基本方法.....	83
6.3 城市土地价格的异化.....	86
主要参考文献	91
第 7 章 加入 WTO 后的中国地价管理	92
7.1 我国土地价格及地价管理的特点.....	92
7.2 加入 WTO 对我国土地价格及地价管理的影响	96
7.3 WTO 成员的地价管理的经验	100
7.4 对我国地价和地价评估问题的反思	106
7.5 加入 WTO 后的中国地价管理	114
主要参考文献.....	120
第 8 章 城市土地资产经营的改革与发展.....	121
8.1 对城市土地资产经营的再认识	121
8.2 城市土地资产经营评估	125
8.3 城市土地资产经营的改革与发展	131
主要参考文献.....	135

第1章 综论城市土地资产的经营与管理

城市土地,顾名思义,是指城市建设和规划范围内的土地,包括了城市建成区和城市规划控制区。城市土地是城市发展的空间,是城市发展最基本的资源和最重要的资产。城市土地与农村用地比较,不只是其区位条件优越,交通通达性好,而且资金、劳动力和土地等生产要素配合协调,单位土地面积的经济投入大,产出率高。城市土地是较农村用地更宝贵、更稀缺的资源,其地价水平一般可以达农村用地的十几倍,甚至几十倍,上百倍。

城市土地资产经营是将城市土地作为生产要素投入,通过城市土地利用规划、土地使用权属合理转移、科学地进行城市土地开发、利用、整治和保护的过程。城市土地资产经营不仅是城市土地资源得到更加合理配置的过程,也是土地资产价值得到提高,或者使土地利用综合效益最大化的过程。简单地说,城市土地资产经营过程,是一个实现土地资源合理利用,土地资产保值和增值的过程。

1.1 城市土地资产经营的必要性

中国是一个社会主义国家。按照《中华人民共和国土地管理法》规定:“城市市区的土地属于国家所有”。除兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地,乡(镇)村公共设施和公益事业经依法批准使用农民集体所有的土地外,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。这意味着:中国城市土地为国家所有;中国城市的更新,是在国有土地上进行城市旧城改造;中国城市扩张,需要将原来属于农村集体所有的土地征为国有土地后,才能够进行城市建设。

中国城市土地为国家所有,是社会主义公有制的体现,具有许多的优越性。它可以很好地维护社会公众利益,防止土地资产的分配不均和导致社会财富向少数人急剧集中,通过土地资源与其他生产要素(如劳动力、资本、技术)的合理组合,可以避免城市土地闲置和土地资源浪费。城市土地为国家所有,土地所有者权益在经济上实现,不仅可以增加城市公共财政收入,扩大城市建设资金来源,而且也有利于按照城市社会经济发展的要求,统一进行土地利用规划和土地资源配置。实践证明,在我国城市土地国家所有情况下,我国城市更新的效率和速度远高于一些土地私有制的国家,为许多发达资本主义国家和地区的城市管理者所羡慕。

但是,城市土地为国家所有,如果不重视土地资产经营和管理,土地所有者的主体地位容易虚化,土地资产的低价出让和转让,土地过量批租,会导致国有资产的流失。土地的过量批租,不仅会造成土地资源闲置和浪费,也会给未来城市的建设和发展带来危害。如果有好的项目,土地早已出让,政府要么高价回购土地,要么没有合适的土地供应。土地过量批租,在短期可能给城市带来巨大的资金收入,却是以牺牲未来的土地经济收益为代价的,必然会导致城市建设资金的长期短缺。

对城市土地实行资产管理,按照市场规律进行资产经营,是中国城市土地使用制度改革

革深入发展的必然选择。

1.1.1 以市场机制配置土地资源,促进城市土地的合理利用

城市土地资产经营,以土地资产的价值增值为导向。城市土地利用的供给,首先是满足土地利用经济效益好,能够承担得起较高的土地使用费或者土地租金的土地使用者的需要。通过土地市场招标、拍卖、挂牌的自由竞争,土地资源向土地开发能力强的使用者集中,向土地利用效益好的产业倾斜,有利于城市生产力布局的调整和产业经济结构的优化,形成城市土地合理利用和集约利用的格局。

1.1.2 土地资产价值得到显化,土地所有者权益能够实现

城市土地资产经营,土地的使用价值和价值得到充分尊重,土地无偿、无限期、无流动的情况不复存在,使用土地必须向土地所有者缴纳地租。地租作为土地所有者权益在经济上的实现,不仅给土地所有者提供了经济收入;更加重要的是提高了土地所有者对土地出让或者转让的管理的责任,使之对土地利用的条件和利用效果更加重视。只有土地充分利用,土地使用者才能够取得期望的经济收益,土地所有者的权益能够得到保证。

1.1.3 价格因素发挥主导作用,有利于形成公平的竞争环境

城市土地资产经营,可以培养土地使用者的土地成本意识。城市土地利用需求决定于土地使用者对土地市场交易价格的承受能力。土地供应在同等条件下,愿意出价高的将获得土地使用权,避免了其他非经济因素对土地市场交易的干扰,使所有的土地使用者处在同一规则下进行竞争,具有相对的公平和合理性。即使有的土地使用者凭借其雄厚的经济实力,优地劣用,那么他也是以牺牲自己的经济利益为代价,从长远看,必然难以为继。

1.1.4 重视土地资产的支配和使用,具有明显的放大效应

城市土地资产经营,可以充分发挥土地作为不动产的信用和融资功能。能够通过抵押、租赁、合资、兼并、控股等形式,以最少的资产调动和支配更多的社会资产,从而大大增加了企业扩张能力。企业规模的扩大,有利于规模经济效益的实现。当企业规模达到一定水平后,企业内部通过专业分工,以专业化促进劳动生产率和科技进步贡献率不断提高,巩固企业的市场竞争优势,扩大市场占有的份额。

1.1.5 注重资产的流动性,形成生产要素优化组合

城市土地资产经营,和其他的资产经营一样,只有流动才能增值,资产闲置是最大的损失。城市土地资产经营,盘活城市存量土地。它一方面通过土地开发,形成更加好的用

地条件,从土地出让价格的提高过程中来增加土地资产的价值;另一方面通过土地要素和其他生产要素的合理组合,使资产不断流动到报酬率高的产业或产品生产上,通过流动获得资产增值的契机。城市土地资产的合理流转,是一个生产因素优化组合的过程,也是一个土地利用功能和利用效益提高的过程。

1.1.6 强调风险意识,符合土地资源可持续利用战略

城市土地资产经营,是一种开放式经营,其外部环境具有相当大的不确定性。城市土地资产经营的赢利来源主要是土地资产的卖出价格大于资产的初始价值,资产的买入价格小于资产的终止价值,即资产卖出价格高于资产买入价格。

城市土地开发利用不合理,土地质量退化,破坏土地资产的内在价值,土地利用需求不能得到满足,必然会导致土地资产的价格下降。相反,城市土地开发,重视土地保护,土地利用条件和土地质量不断提高,土地资产的内在价值高,在土地市场交易中,优质高价,也就能保证土地资产增值。

城市土地利用要注意因地制宜,扬长避短,使土地利用开发适应城市竞争环境和城市发展需要,减少外部环境对城市土地利用的干扰和不良土地利用行为造成的土地质量与土地利用效益下降,趋利避害,化减城市土地资产经营风险。

1.2 城市土地资产经营的可行性

随着中国城市土地使用制度改革的深入,城市土地资产经营具备了许多有利条件。

1.2.1 加强城市土地资产管理,得到了党中央和国务院的重视

土地是财富之母。土地资源管理和资产管理并重,是中国城市土地使用制度改革的主旨,也是中国土地管理早已明确的方针。城市土地资产经营,只有使土地资产管理和资源管理相结合,才能加强土地的宏观调控,发挥市场配置资源的基础性作用,防止城市蔓延和耕地流失,保证土地资源安全和土地资产增值。正如中共中央领导同志所指出的:大量土地收益流失和被占挪用,不仅严重影响土地保护和合理利用,而且滋生腐败。2001年4月30日国务院发布的15号文件,即《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》,反映出党中央和我国政府对国有土地资产流失问题的关注和对加强土地资产管理工作的重视。国务院发布的15号文件,作为全面加强国有土地资产管理的纲领性文件,为进一步深化土地使用制度改革,完善土地市场机制,发挥市场配置土地资源的基础性作用指明了方向,是城市土地资产经营的重要依据。

1.2.2 城市土地开发实行用途管制,城市规划和地籍管理更加规范

城市土地资产经营以明确界定城市土地产权,按照城市规划的要求进行土地利用和开发为前提。我国城市土地管理近年来取得了巨大的进步,许多城市已经全面完成了城

市建成区土地的地籍图测绘工作、土地使用登记和发证工作。1999年1月1日正式实施的新的《中华人民共和国土地管理法》,与以往的土地管理法有一个重要的不同,就是它提出必须建立新型的用地管理制度——土地用途管制制度。它强调国家为了保证土地资源的合理利用,促进经济、社会 and 环境的协调发展,通过编制土地利用规划,划定土地用途区,确定土地使用限制条件,并要求土地使用者严格按照国家确定的用途利用土地。我国城市土地开发实行用途管制,使得城市土地利用规划和城市土地产权产籍管理逐步科学化与规范化,为开展城市土地资产经营奠定了良好的基础。

1.2.3 城市化进程加快发展,城市土地资产经营大有可为

我国城市化滞后于工业化,不利于中国的现代化建设和社会经济发展,已经获得广泛的共识,加快城市化发展成为了“十五”计划期间(2001~2005年)的重要发展战略。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,“十五”期间城镇新增就业和转移农业劳动力各达到4000万人,按照目前中国城镇从业人员和市镇人口1:1.85的比例,预计2005年中国的市镇总人口最少将达到5.3亿人,全国城市化水平将达到40%左右。以目前的城市人均建设用地的标准计算,“十五”期间中国需要新增加城市建设用地面积7800 km²,城市建设用地年均增加1560 km²,远高于1986~1999年城市建成区年平均扩大874.1 km²的速度。城市用地面积的扩大,为城市土地资产经营提供了丰富的资源基础,城市土地资产经营具有巨大的经济潜力。

1.2.4 城市更新、发展和城市经济体制改革,需要城市土地资产经营提供经济支撑

我国城市建设和发展,目前正处在一个重要的转折时期。从经济上看,城市作为国有企业的集中分布区域,国有企业需要通过管理体制改革的产业布局调整,来改变债务负担重、生产效率低、经济效益差的问题,企业改制和减员增效带来的债务偿付和人员安置压力很大。从城市建设看,老城区人口分布密集,土地利用混杂,生产布局不合理,基础设施老化和落后,也需要通过城市更新改造,增加城市建设投资来实现。城市化的发展使城市人口增加,新的城市基础设施建设更需要有大量的资金投入。有专家估计,我国城市化水平每提高1个百分点,城市建设投入大约需要12600亿元。城市建设和发展问题的解决,城市土地是城市最大的资本,是城市建设资金的重要来源,经营城市的重点在于经营土地。

1.2.5 政府垄断土地一级市场,能够控制建设用地供应总量

我国城市土地为国家所有,政府按照统一城乡土地管理的原则,容易实行对城市土地一级市场的垄断。我国土地管理法规定,城市新增加建设用地必须通过土地征用,将农村集体土地转变为国有土地,才能够进行使用。土地征用制度的确立,保证了国家对新增加城市土地的垄断。据统计,目前我国有1002个市、县建立了土地收购储备制度,几乎所有的城市都建立了城镇土地储备制度和机构。土地收购储备则使政府垄断了城市存量土地

的供应。

政府对土地一级市场的垄断,使得城市土地供应总量能够控制,可以运用土地管理政策,实现对土地市场的合理调控,防止房地产过热或者过冷给国民经济发展带来不利影响。政府对土地供应总量的控制,既可以通过供给引导需求,来实现政府确定的城市社会经济发展目标,也可以通过用地规划和用地计划来增强土地市场的透明度,从而有效地化减土地资产经营的风险。

1.2.6 城市土地交易和房地产市场不断发育和完善,城市土地资产经营支持体系逐步形成

随着我国城市土地使用制度改革的深入,国家和各级政府对土地市场规范运行的制度不断建立和健全,土地市场建设取得了显著的进步。据最新资料,全中国已有 1020 个县、市完成了基准地价更新,1142 个县、市建立了信息发布制度,1087 个县、市建立了土地有形市场,1435 个县、市开展了土地使用权招标投标。2001 年全国开展招标投标的省份超过了 90%,40% 以上的城市存量土地实现了有偿供应。我国许多城市房地产市场的销售形势喜人,北京、上海等大城市商品房销售面积都超过了竣工面积。房地产市场健康发展,也拉动了土地交易和房地产中介服务机构的建设,土地利用规划、城市规划、城市设计、城市土地和房产价格评估、城市土地招商引资和房地产市场营销、投资策划、物业管理等方面的专业队伍也在迅速壮大。城市土地交易和房地产市场不断发育和完善,促进了城市土地交易和房地产市场支持体系的形成,为城市土地资产经营提供了有力的保障。

1.3 城市土地资产经营的目标

城市土地资产经营的目标,简单地讲,是通过对城市土地资源的合理开发、利用、保护和改造,保证土地资产的保值和增值。城市土地资源是城市发展的基础,是属于全民所有的国有资产。但是,城市土地的开发和经营,则需要政府、企业、个人共同参与。城市土地资产经营,必须保证城市土地利用能够实现社会效益、经济效益和生态效益相互协调。城市土地资产经营利益的分配,也需要兼顾国家、集体和个人的利益。城市土地资产经营的主体不同,其目标存在着一定的差异。

1.3.1 政府作为社会主体对城市土地资产进行经营的目标

城市土地作为国有资产,属于国家所有,由地方政府负责管理。城市土地利用的性质不同,政府供给土地的形式是不一样的。城市经营性用地,政府主要以有偿使用的出让方式供应,而城市公共设施建设用地、社会福利和公益事业用地必须以无偿使用的划拨土地予以保证。随着城市社会经济的发展,城市经济建设需要的经营用地会增加。随着城市人民生活水平的提高,城市发展需要的公共用地也越来越多。按照法律规定,城市土地一级市场是由政府垄断的。城市土地的配置,可以肯定,在任何时候都必然存在着无偿划拨和有偿出让两种形式。从政府的目标分析,城市土地资产的经营是为人民谋幸福的,应当

促进城市居民福利的最大化,实现社会经济发展过程中效率、公平和环境的统一。

在我国,城市所有的土地虽然为国家所有,但是,当政府将土地使用权出让或者划拨给使用者以后,如果没有特殊情况,政府不能任意收回土地使用权。也就是说,政府对确定了土地使用者的城市土地是不能直接进行经营的。对这部分土地,主要是通过产业政策、税收政策和城市规划来加以引导,促进其合理利用,进而使土地资产增值。政府可以经营的城市土地,实际上只有新征农地转变来的增量土地,按照有关法律规定从土地使用者手中收回、收购的土地和原来为国家所有的未利用土地。政府进行土地资产经营的城市土地在很多情况下不是大自然赐予的。征用农村集体土地和从原来的城市土地使用者手中收购土地,需要支付必要的土地补偿费。即使是收回土地,有时也不得不对原来的土地使用者给予安置。政府出让土地,是政府经营土地资产、取得土地收益的主要形式。而政府划拨土地给土地使用者使用,则是政府为实现其公共政策目标而必须付出的代价。政府出让土地的收入,最少应当能够满足补偿城市土地取得费用,包括能够支付无偿划拨的城市公共用地、公益性用地的取得费用。

城市土地作为国有资产进行经营,它是社会资本中最为积极主动的政府目标实现者。政府经营城市土地,要促进城市土地资产的增值,提高城市土地的质量,实现单位面积土地价格的上升。但是,城市不是有了土地就可以发展起来的,城市工商企业是城市发展的主体。如果土地成本太高,企业的投资报酬率就会降低,市场竞争力减弱,不仅企业的经济效益差,而且国家的税收收入也会减少。城市土地资产经营,不能影响城市经济的发展,要能够不断扩大城市税基,增加政府的财政收入。城市土地价格不是越高越好,城市土地资产经营主要是通过对土地市场供需平衡的调控,优化城市土地利用结构,提高城市土地利用的效益。

1.3.2 企业作为投资主体对城市土地资产进行经营的目标

企业依法取得城市土地后,也是城市土地经营的主体。企业作为经济主体,对城市土地进行投资,其目的主要是获得营利性的固定资产,即把土地作为生产或者服务的经营场所,通过生产或者服务来获得利润;或者进行房地产开发,通过房地产的产品经营,实现土地资产的价值增长,获得投资报酬。

在我国,过去许多城市公共事业部门都是作为政府部门的附属部门,人浮于事、效率低、投资效果差的问题十分突出。为了提高这些城市公共服务和管理部门的服务质量和社会效益,目前很多城市也通过经济管理体制改革,使这些部门也能够独立进行经济核算。政府根据各个城市公共服务和管理部门的工作性质和运行成本,给予适当的优惠政策和财政补贴,使这些部门也能够通过提高经营和管理水平,增加本单位的福利和收入。这就要求城市土地管理部门对这些部门所取得的划拨经营用地的使用管理予以高度重视,严格界定划拨用地的使用范围和用地面积定额。对这类部门或者企业利用划拨用地进行经营性使用的,要进行土地收益测算,或者将其土地收益用来抵消财政补贴,或者通过补办出让手续使其成为合法的营业用地。

在我国,企业可以进行成片土地开发,通过基础设施建设,形成建设用地后进行转让,土地开发者可以获得土地增值的收益。但是,我国土地管理法是禁止土地投机的,如果不

进行土地开发投资,或者土地开发投资很少,进行转让是一种违法行为,将会受到法律的制裁。

1.3.3 个人作为消费主体对城市土地资产进行经营的目标

个人对城市土地进行投资,主要是购买住宅,以满足自己的居住需要。在一些私营经济比较发达的地区,有许多居民购买土地来开办企业,对土地资产的经营和管理,与上述企业的行为基本一致。

应当指出,城市居民个人购买住宅,不仅是一种消费行为,也是一种投资行为。城市居民购买住宅即使是为了自己居住的,他们也希望所拥有的土地资产是能够增值的。因为,城市居民购买住房很多是不可能一步到位的,其今后可能发生多次的房屋置换或者购买住宅。每个城市居民,随着自己收入的提高,原来的住房可能不适应自己居住的要求,将会卖掉旧房子,购买新的、更加大的住房。在这种城市住宅的过滤过程中,如果土地资产增值,就意味着个人后来购买住宅的费用减少,原来购买住宅的投资报酬增加。

1.4 城市土地资产经营的原则

城市土地利用具有综合性和系统性,每一块土地的利用都具有明显的外溢效应。这也决定了城市土地经营的目标实际上要受到若干约束条件的限制。城市土地资产经营,应当注意贯彻下列6个原则。

1.4.1 充分发挥城市土地区位优势

世界上城市发展的历史证明,城市之所以能够形成,地理区位是重要的决定因素。每一个城市的发展,要么是其自然环境条件优越,位于大江大河的交汇处,位于山地、丘陵与平原的交接处,位于均质区域行政区划版图的几何中心,具有良好的通达性;要么是自然资源,特别是矿产资源和风景旅游资源丰富。或者是位于边关要塞,是对外联系的必经之路……。正是这些地理区位的巨大吸引力,它吸引了人口和经济的空间集聚,形成了城市,成为了区域的政治、经济和文化中心。可以说,城市土地资源是最优的土地资源,其较一般的土地更加稀缺。

城市土地资产经营,在一定程度上是发现城市建设和发展的最佳区位。城市土地价格的形成决定于“区位,区位,还是区位”,城市土地开发属于房地产开发,其成功的关键也可以概括为“区位,质量和时机”。城市土地资产经营,要充分认识其土地利用的区位属性,因势利导,营造区位优势,增加城市投资环境的吸引力,扩大城市社会经济系统的开放性,使城市的集聚经济效益和规模经济效益充分发挥,使城市的级差地租收益充分显化,优地优用,能够取得最佳的经济效益。

1.4.2 统一规划,综合开发

城市是一个动态的发展系统,城市土地开发具有不可逆性,城市规划应当注意超前性

和长远性。城市是一个区域的经济中心,城市的规模决定于它对周围地区的经济辐射和空间集聚能力。城市的经济辐射和空间集聚能力越强,受到其影响的经济腹地越广阔,城市的规模就越大;其对城市土地开的需求越强烈,土地稀缺性越突出,土地资产的价值也越高。城市土地利用为了充分发挥城市土地的地理区位优势,减少不能够兼容的土地用途之间的相互干扰,在城市内部形成了明显的功能分区。城市功能分区是城市土地特性满足其土地需要的最佳选择。

但是,任何城市功能区,它也不可能只有一种土地用途,土地利用功能区的过分单一化,往往会破坏城市空间的有机联系,忽视人们的多种需要,造成城市交通拥挤和生产、生活的不便。城市土地利用具有明显的外溢特点,它可以从周围环境的改善中获益,也可以对周围环境施加影响。在城市土地开发过程中,既要注意克服不同土地用途的相互排斥性,也要努力提高其城市土地利用的互补性,通过混合土地利用来使土地资产增值。

城市土地资产经营,需要按照“统一规划,合理布局,综合开发,配套建设”的原则来进行城市土地的开发。

1.4.3 以人为本,维护社会公平

城市土地资产经营,应当努力把城市建设成为一个以人为本、适宜于人们工作和居住的城市。城市不应当只成为一个国家富裕人口的生活场所,也应该能够为一般的国家公民,包括穷人创造一个更加大的发展空间,使他们能够为改善自己的生活条件贡献自己的聪明才智。

在我国,过去城市土地是属于营业性用地,还是公益性、福利性用地,可以简单地通过土地利用类型区分出来。一般说来,城市商业用地、城市工业用地和城市住宅用地是城市主要的营业性用地,其土地利用的直接经济效益就能够超过其城市土地开发投资,在正常情况下容易推行企业化经营,是可以实现独立核算,自负盈亏的。而城市的基础设施建设用地、公用设施建设用地、绿化用地等,其土地利用具有明显的外部经济效益,很难进行企业化管理,其土地利用主要是非营利性的,是属于公益性、福利性用地。

城市土地资产经营,是社会主义市场经济发展的产物。在社会主义市场经济条件下,公有制虽然占据主导地位,但是,多种所有制是并存和相互补充的。城市土地用途相同,并不意味着其经营的目的是一致的。因为,投资主体不同,其经营目的是不一样的。同样是办教育,政府出资建立的公立学校,是为了提高公民的文化素质,中、小学大多是为普及9年制义务教育服务的,福利性和公益性是主要的。政府部门办学不仅不赚钱,而且需要用财政收入来进行补贴。而目前许多私立学校,其虽然有利于扩大社会办学的规模,对提高全民的文化素质有积极的贡献,但是其学费往往是同类型的学校收费的几倍,甚至几十倍,上百倍,其是把教育作为一种产业投资,其投资的报酬率往往也不低于社会投资的平均报酬率。所以,私立学校的土地用途虽然也属于教育用地,却是具有营业性质的。如果私立学校的土地是无偿取得的,就会产生和公立学校不公平的竞争,是不合理的。

我国城市土地面积的扩张,是由征用农村土地转变而来,农民为城市发展做出贡献,应当能够享受到城市化带来的好处,而不是城市化利益的牺牲者。城市建设和发展,需要人口的集聚,需要大量的新移民为其做出贡献,城市土地开发也应当考虑给予他们适当的

资源,让所有的城市居民都能够买得起满足最低生活需要的住房。城市的发展过程,也是一个不断更新的过程,对城市进行旧城改造,特别是人口集中、房屋破旧、建筑密度大的城市中心地段的改造,也应当看到这类区域的形成有其历史原因。对这类区域进行城市更新,不只是一个土地再开发的问题,也包括对城市低收入人群进行福利的照顾,特别是住房安置,政府应当承担低收入人群住房最低保障的供给义务。

1.4.4 形成建设投资的良性循环

城市土地是商品,应当以有偿、有流动、有限期使用的方式进行资产经营和管理,这是我国土地使用制度改革的基本认识。目前城市土地资产经营,成为了许多城市政府筹措城市建设资金的重要手段。

城市土地归国家所有,地方政府作为国家机构的重要组成部分,凭借土地所有权来获得土地收益是合理的。但是,城市土地和自然土地不同,它总是包含着为了改造土地性能的投资,即土地资本。也就是说,即使是政府进行城市土地开发,也需要投入一定的资金。城市土地资产经营,从投资的循环过程分析,它和一般的投资一样,也可以划分为购置阶段、生产阶段和销售阶段,资本分别表现为货币资本、开发资本和商品资本,执行购买功能、开发功能和销售功能。

城市土地资产购置的投资,是城市土地资产经营的起点,由于其所需资金数量巨大,资金的供给往往决定着城市土地资产经营能不能继续进行。为了克服这种购买资金的不足,在我国很多的开发区建设过程中,政府为了鼓励城市土地开发,促进城市社会经济的快速发展,采取了许多有意义的改革探索。例如,上海在浦东开发过程中,政府作为土地所有者,以土地“空转”的形式,向国有开发公司有偿投入成片出让土地的使用权,土地出让金(地价)作为国有开发公司的负债,等土地开发完成并成功转让后偿还。国有开发公司以这种“空转”的形式取得了有价值的土地资本后,就可以通过以地合资、以地集股、以地抵押的形式,实现土地资本与金融资本、社会资本相结合,以吸引的资金来投入土地的开发,完成城市基础设施建设或者进行城市拆迁改造,通过土地开发提高土地资产的价值,通过转让增值后的城市土地,获得投资收益,支付从政府手中取得土地的成本,获得土地开发投资的报酬。这样,使城市土地开发资金循环形成“以土地吸附资金→以资金提升土地资产价值→以土地开发促进城市经济发展,更大规模吸附资金→城市土地和城市建进一步发展的滚动开发机制。

我国城市土地资产经营,要认真研究城市土地开发投资和城市建设投资过程中的资金循环过程。要认真探索城市土地资产增值的途径和效果。城市土地资产投资,由于土地资源配置涉及城市社会经济发展的方方面面,其资金的循环属于社会总投资运行的范畴,较一般项目的单个投资要复杂得多。单个投资的运行是一个孤立的过程,投资的起点是投入货币,货币资金成为单个投资运行的第一推动力。而土地资产经营,其投资的运行总是多个单个投资运行的总和,资金投入与资金回收是互为前提、互为条件的。它作为社会总投资的运行不仅要求它的各种职能形式在时间上继起,而且要求并列地分布在空间的各阶段。如果没有空间上的并存性,社会总投资就会在循环的不同阶段出现相继交替的中断,就会出现投资规模在不同时期大起大落,导致社会经济发展的不稳定。而如果没

有各种投资职能形式在时间上的继起性,就会破坏空间上的并存性,导致投资运行中断,循环也不能顺利进行,就会出现社会经济的停滞甚至倒退。城市土地资产经营不仅要考虑土地资产价值的保值和增值,也要考虑到城市土地开发对整个国民经济的拉动作用。城市土地开发要符合城市土地利用的需要,保证土地市场供需基本平衡。如果城市土地开发不符合城市社会经济发展的需要,土地的价值就不可能实现,也会破坏整个国民经济的健康发展。

我国城市土地资产经营,要注意总结国外大城市中心区衰落和我国过去城市土地无偿使用、城市住房福利分配、城市建设资金不能形成良性循环、制约了我国城市建设和城市经济健康发展的教训,根据社会总投资运行的规律,处理好城市存量土地和新增建设用地的关系,快速增长和稳定协调发展关系,保证土地资产经营能够按照社会总投资循环的客观要求来合理安排和分配投资,使城市土地利用结构不断优化,城市土地资源的配置更加合理,创造出城市土地开发资金良性循环的条件,实现城市土地资产最大限度的增值,促进城市社会经济和整个国民经济快速发展。

1.4.5 注意耕地保护

城市土地资产经营,实质上是对城市土地进行利用和开发的过程。城市土地作为重要的建设用地,其空间的扩张必须遵守《中华人民共和国土地管理法》,以保护耕地为前提。

中国人均耕地只有 0.1hm^2 ,相当于世界人均耕地面积的 45%。由于耕地是中国土地的精华,耕地后备资源不足,中国土地管理的有关法律规定,中国工业和住宅等非农开发需要的建设用地的供给,必须以保护耕地为前提条件。在建设用地供应中,能够少占耕地的,绝对不多占;能占非农用地的,绝对不占农用地;能占非基本农田的,不占基本农田;能占劣质耕地的,绝对不占优质耕地。国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经过批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。省级人民政府是国家实行占用耕地补偿制度的具体组织者和责任人。省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划,监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地,并进行验收。

为了有效地保护耕地,1999年1月1日施行的《中华人民共和国土地管理法》和以往的土地管理法比较,取消了市(自治州)、县(市)对征用土地的审批权,也取消了省级人民政府批准征用基本农田的权力。规定征用基本农田、基本农田以外的耕地超过 35hm^2 的和其他土地超过 70hm^2 的,需要由国务院批准。征用上述以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。征用农用地,要先行办理耕地补充手续,并同时办理农用地转用审批。建设项目可行性研究论证时,土地行政主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准,对建设用地有关事项进行审查,并提出意见。建设项目单位应当根据土地行政主管部门的意见对建设项目的各项设计及整体方案进行研究。

特别应当指出,土地利用年度计划也是国家实行建设用地的宏观控制措施,土地利用年度计划控制了每年可以新增建设用地总量。按照土地利用年度计划供应建设用地,不仅可以科学合理地安排耕地开发计划和资金安排,而且可以防止建设用地增长过快,造成土地闲置和冲击土地市场,避免土地资源浪费和国有土地资产的流失。

1.4.6 维护生态平衡

城市土地资产经营,主要是依靠经营性土地的出让获得投资收益。但是,经营性投资用地价格的形成受到其周围区域生态环境质量的影响。随着人民生活水平的提高,更加重视健康的价值,这方面的影响显现得更加突出。因此,环境也是生产力。

城市土地环境质量好,首先是投资环境吸引力产生的来源。爱美之心,人皆有之。一个风景如画的城市环境也可以让人流连忘返,会让投资者在此投资。其次,土地环境质量好,意味着环境污染少,有利于人的健康,人力资源投资会产生节约。好的环境有利于提高某些工业产品(如电子产品、医药产品和食品等)的质量,可以取得好的经济效益。第三,好的环境本身是重要的旅游景观资源,对于旅游业的发展有巨大的推动作用。此外,好的环境,也可以在整体上提高房地产的价值,促进土地资产的升值。例如,在同样条件下,公园、水域旁边的商品住宅往往较一般地方的住宅能够卖出更好的价钱,主要是住宅基地周围良好的视觉环境扩大了其住宅的实际效用。

城市土地资产经营,从改善城市生态环境质量入手提高土地资产的价值,也是相对简单易行的办法。就我国现有的城市而言,有些城市已经发展到了一定阶段,工业体系已成规模,吸纳了大量劳动力和经济建设资金,产业结构短期内难以改变;工业体系内部各行业相互关联,单独改造一个或几个行业或企业,其作用微乎其微。若要改造整个工业体系,等于重建城市的经济结构和布局,工程浩大,花费巨大,而对原有资源的投入是一个浪费。在全国相似的城市经济结构下,任何一个城市的工业如果没有绝对优势,即使改造资金投入,成效也不明显。如果从生态系统进入,以城市建设为突破口,则需要的城市建设投资较少;并且城市风貌的改观立竿见影,视觉效果明显,由点到线,由线到面,具有规模效益。我国过去城市建设强调“先生产,后生活”,变“消费城市”为“生产城市”,在普遍忽略城市环境建设的情况下,开展城市环境建设,采取差别化战略,也可以获得竞争优势。

近年来,我国城市规划和城市建设受到中国对外开放和经济全球化等因素的影响,一些大城市和特大城市纷纷提出了建成国际化大都市的目标,一些中小城市也逐步树立了“不求最大,但求最好”的城市建设理念。为了提高城市综合竞争力,城市规划开始强调设计、管理和营销的结合;城市建设中积极改善城市投资环境,增强人居环境的适居性。许多城市通过开发区、工业园区等城市新区的建设和对老城区的大规模旧城改造,工厂搬迁和棚户简屋拆迁,对城市中心区的过密人口有效地进行了疏散,城市人口密度有了一定的下降。我国城市人均建设用地面积,1981年小城市(<20万人)为95.31m²,中等城市(20万~50万人)为84.81m²,大城市(50万~100万人)为69.86m²,特大城市(>100万人)59.83m²。到1995年,这些城市各自的人均建设用地面积分别扩大到了143m²、108m²、88m²和75m²(刘卫东 1997)。随着城市人均建设用地面积的扩大,城市基础配套设施和生活服务设施水平有了明显改善。1999年,中国城市人均居住面积达到9.78m²,城市

人均拥有铺装道路面积 8.8 m^2 , 人均公共绿地 6.54 m^2 , 分别较 1986 年的 6.0 m^2 、 5.0 m^2 和 3.4 m^2 , 提高了 63%, 76% 和 92%。特别是获得中国建设部授予国家园林城市称号的北京、合肥、杭州、深圳、马鞍山、威海、中山、大连、南京、厦门、南宁等 12 个城市, 其平均绿化覆盖率都达到了 45% 以上, 人均公共绿地 10.6 m^2 (金双华 1999)。城市土地开发注意培育环境经济, 取得了良好的经济效益。例如, 1992~1999 年, 大连市用于污染治理、房地产开发、商贸设施、邮电通信、港口交通、供电、供水、供气、供热等环境基础设施的累计总投资为 1543.8 亿元, 按投入产出模型测算, 拉动相关产业实现总产值 4770.3 亿元, 占同期国内生产总值的 63%, 综合投资回报率为 216.5%。

1.5 城市土地资产增值的途径

城市土地资产的价值是由土地的质量和利用效益决定的。它在市场交易中直接表现土地的价格。根据地租和地价理论, 土地价格是土地收益, 即地租的资本化。地租是在一定的劳动条件下土地本身能产生的纯收益。由于土地产权存在着垄断性, 谁拥有土地, 谁就垄断了土地的经营权, 也就垄断了土地的纯收益, 获得土地的地租。随着土地权利的转移, 这种收益流的归宿也发生转移。购买土地的权利, 实际上是购买一定时期的土地收益, 土地收益现值的总和就表现为土地价格。它具体包括由土地所有权垄断而产生的绝对地租以及由土地的生产条件好坏而产生的级差地租。

按照地租地价理论, 城市土地价格的基本计算公式为

$$P = \frac{a_1}{1+r_1} + \frac{a_2}{(1+r_1)(1+r_2)} + \cdots + \frac{a_i}{(1+r_1)(1+r_2)\cdots(1+r_i)} + \cdots + \frac{a_n}{(1+r_1)(1+r_2)\cdots(1+r_n)}$$

式中, $i = 1, 2, 3, \cdots, n$; a_i 为土地利用第 i 年的纯收益; r_i 为土地利用第 i 年的收益还原率; P 为土地价格。

当 $a_1 = a_2 = \cdots = a_i = \cdots = a_n = a$; $r_1 = r_2 = \cdots = r_i = \cdots = r_n = r$ 时, 则在有限年期为

$$P = \frac{a}{r} \left[1 - \frac{1}{(1+r)^n} \right]$$

无限年期为

$$P = \frac{a}{r}$$

按照地租地价理论, 土地资产价格的增值实际上是土地纯收益增加的过程; 或者土地收益时期延长的过程, 土地资本还原率降低的过程。

按照地价形成的因素分析, 城市土地资产价格增值的途径可以归纳为以下 6 种。

1.5.1 土地集约利用增值

城市土地集约利用是城市土地资产增值的重要途径。如果城市土地集约利用水平提高, 单位土地面积经济产出增加, 土地使用者能够承担较高的租金, 地价也就升高。城市土地资产集约增值的过程, 最常见的方式是提高房地产开发上的建筑容积率, 增加产业经