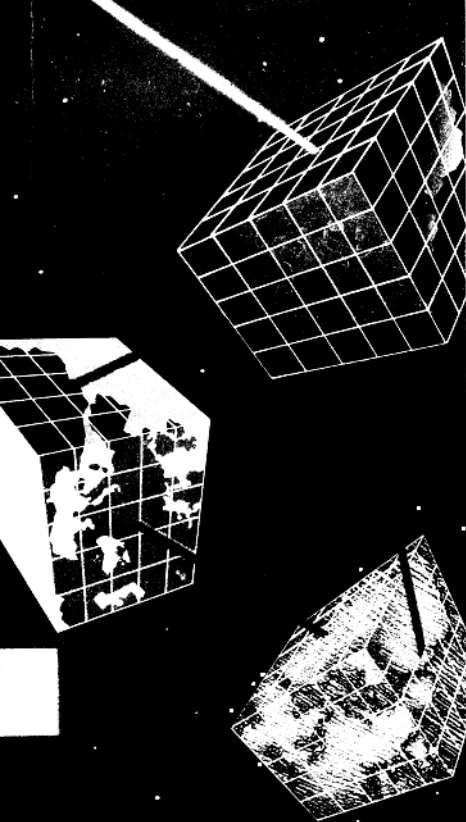


地價理論與土地估價方法



《地政研究丛书》

主 编： 杭仲明 林增杰 夏万年 胡静球

编 委： 杭仲明 孙喜财 周宝林 林增杰

夏万年 胡静球 李树昌 胡承泉

管向群 李双林 吴祖慈 李安民

编 辑： 杨志良 陆光洋 朱修定

珍惜和合理利用每一寸土地，
为保证社会需求和国民经济
持续稳定、协调发展作出
贡献。

王紫炳

一九九四年十月

序

诸吉炳

“土地问题在我国是一个极其重要的问题。”这个问题，已开始逐步被人接受，也逐步被实际部门所重视。但是，在总体上我们对土地稀缺性的认识，尚未达到应有的高度。我国的实际情况是：幅员辽阔，但人均占有量少，土地广博，但耕地资源不足。因此，要在占世界七分之一的耕地上，负载起占世界四分之一的人口，始终是个严峻的问题。而且，我国还是发展中的国家，一方面，随着人口的增长，需要有限的耕地不断增加食物的供给，另一方面，随着经济的发展，耕地面积不断减少。如何处理好“一要吃饭、二要建设”的争地矛盾，已成为理论界和实际部门研究、探索的共同的热门课题。

这次由南京市土地管理局承担编辑的文集，汇集了许多土地研究专家，就地价理论、土地制度改革、土地经济关系等方面的研究成果，它丰富了土地经济的理论，对实践也起到了很好的指导作用。希望这本文集的出版，成为一个良好的开端。为了适应我国改革开放形势和加强土地管理的需要，我们要以马克思主义的地租理论为指导，以完善社会主义土地公有制为前提，继续加强对土地问题的研究，期待有更多的探讨我国土地问题的文集问世，为土地管理的实践，提供更多更好的理论依据。

目 录

序.....	诸吉煜
土地使用制度的改革和土地的定级、估价.....	马克伟 (1)
地价理论与土地估价方法.....	刘书楷 (7)
略论区别土地资源价格和土地资产价格	
——研究城市土地价格问题的一个侧面.....	周 诚 (27)
略论地价、房价两价分离	
——从南京市土地价格评估谈起.....	戚名琛 (36)
论立体地价.....	柴 强 (46)
对我国现阶段地租地价的探讨.....	张家庆 (57)
对土地分等定级若干理论问题的探讨.....	林增杰 (71)
区位理论在我国城镇土地分等定级中的应用与研究	
.....	胡存智 (86)
级差土地与土地级差收益	
——试论城市土地区位的分级测算方法	洪亚敏 (107)
论影响地价的因素	柴 强 (135)
土地用途转换中土地价格变动趋势	贺锡萍 (170)

对我国地价政策之管见	周 诚 (178)
研究“必要地价” 探索复苏方法	
——南京地价评估思路浅说	夏万年 (182)
城市土地使用制度改革理论分析	杨重光 (199)
论我国城市土地使用制度的改革	刘书楷 (213)
开展土地经济评价, 为土地有偿使用提供依据	
.....	董黎明 (226)
农村土地制度改革的实践与思考	费仕良 (240)
《人与自然》国际学术讨论会综述	
——兼说亟待开展土地资源利用和保护的多学科研究	王万茂 (250)
试论土地金融	周志祥 (254)
试论《城市规划法》的发展方针	沈宁愚 (265)
后记	杭仲明 (269)

土地使用制度的改革和 土地的定级、估价

马克伟

土地制度是社会生产关系的重要组成部分，一般指土地所有制和土地使用制，土地所有制是土地制度的核心，而土地使用制则是由它派生出来的。在原始社会土地属氏族或原始村社的成员所公有，也由其成员共同使用；奴隶社会的土地归奴隶主所有或者名义上归代表奴隶主阶级的国家所有，而实际上则分归各奴隶主占有，由奴隶主使用奴隶经营（使用）庄园土地或分给奴隶耕种，然后向奴隶主交纳农产品；在封建社会土地一般归封建地主所有，除少数地主雇工经营土地外，一般都将土地出租给无地或少地的农民耕种，并收取地租；资本主义社会地主资本家拥有土地，通常是出租给农业资本家或其他土地经营者，自己则是收地租。私有制社会，国家管理土地主要是管理土地的所有权，进行注册登记、保护土地私有制下的土地所有权，并按土地的数量、质量征收土地税。

按照宪法和其他法律规定，我国的土地所有制是社会主义公有制，分为国家所有（即全民所有）和劳动群众集体所有（即农民集体所有）。集体所有中，主要是村农民集体所有（含已分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的），少数属于乡（镇）农民集体所有（即原来属于公社所有的）。土地的社会主义公有制是我国社会主义的重要基础，因此，维护土地的社会主义公有制，对坚持

社会主义道路有着极其重要的意义。在我国，无论是国有土地的所有者或者是集体土地的所有者都不直接使用(经营)土地。按照法律，国有土地可确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用，国有土地和集体土地可确定给个人使用。所以，在我国土地的所有权和使用权是分离的。因此，加强对土地使用权的管理，不断完善和改革土地使用制度，同样有着非常重要的、更为现实的意义。

当前，我国土地使用制度改革的主要内容就是改无偿、无限期使用土地的制度为有偿、有限期使用土地的制度。为了改革土地使用制度，1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议专门通过决议，对《宪法》第十条第四款的“任何组织或者个人不得侵占、出租、买卖或者以其他形式非法转让土地”规定，作了修改、补充，删去了“出租”，补充了“土地的使用权可以依照法律的规定转让。”接着在同年12月29日第七届全国人大常委会第五次会议，相应的对《土地管理法》的第二条进行了修改，并增加了“国有土地和集体土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定。”和“国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法，由国务院另行规定。”据此国务院于1990年5月19日以第55号令，发布了《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》，同年1月国务院还以(1990)国发4号文批转了《国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作的请示》，批准了对农村宅基地无偿使用制度进行改革的试点。这些都是我国土地使用制度改革的重要法律依据。

旧的无偿、无限期使用土地的制度的弊端就是土地使用者吃了社会主义土地公有制的“大锅饭”，造成我国极为有限、非常宝贵的土地资源的浪费和国有资产的流失，严重妨碍了社会主义现代化的建设。改革土地使用制度的目的，首先用经济手段强化土地管理。在运用行政、法律、经济综合措施加强土地管理过程

中，要强化经济措施，促使土地使用者从自身的经济利益出发来增强珍惜和节约用地的自我约束机制，达到自觉贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策之目的。第二，维护社会主义公有制。在无偿、无限期使用土地的制度下，土地所有权在经济上没有得到体现，土地使用者对土地所有者不尽义务而长期占有公有土地，不仅拥有土地使用权，而且享受了土地收益权和支配权，所以实际上几乎侵占了全部土地所有权，这就严重侵害了我国社会主义的土地公有制。因此改革土地使用制度的一个重要目的，就是要维护社会主义土地公有制，恢复国家或集体经济组织作为土地所有者依法拥有的土地所有权，特别在经济上应该得到体现。第三，把流失的土地资产收归国有，增加财政收入。我国国家所有的土地属于全民所有，土地的收益理应归国家所有，即全体人民共有，但在无偿使用土地的制度下，许多企业、单位、甚至个人把这些收益据为己有，造成大量国有资产的流失。据估算仅深圳市从1979—1987年间，无偿划拨土地52平方公里一项，就流失资产80亿元。马克思在《资本论》中指出：在急速发展的城市内，……建筑投机的真正对象是地租而不是房屋。在我国，许多地方把农用土地转为非农建设用地的自然增值和土地的级差收益流入土地开发或房地产公司，使这些企业获得了大量的超额利润。地处繁华街道和优越地段的企业，特别是商业和旅游服务业，截流了大量土地级差收益，有的单位或个人则采取出租、出卖房子的方式获取了大量的级差收益和地价款。通过土地使用制度改革，加强土地管理，逐步把流失的国有土地资产大部收归国家所有，这将有助国家财政收入的改善。第四，促使企业在平等基础上改善经营、公平竞争。通过改革土地使用制度将级差收益和自然增值的全部或大部收归国家所有之后，企业就不能靠土地投机和土地级差收益获取利润，迫使所有企业都要靠自己的劳动和改善经济管理获得合法利润，这样对企业的发展和

整个社会主义经济建设都有益的。

土地有偿使用的形式可以是多样的。目前取得国有土地使用权的方式主要有：有偿出让和行政划拨两种。所谓有偿出让就是国家将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。以出让方式取得土地使用权的土地使用者，按照合同规定和城市规划要求开发利用经营土地。在合同规定的年限内，这种土地使用权可以转让、出租、抵押。土地使用者交纳的“出让金”是土地“有偿”使用的主要形式，此外法律还规定土地使用者要依法纳税，包括土地使用税和土地增值税等。通过行政划拨取得土地使用权的土地使用者，在划拨土地或者征用集体土地时对原有土地使用者，或者集体土地所有者都给了一定补偿，但国家作为土地所有权的拥有者，经济权益尚未得到充分体现，使用者只有缴土地使用税的义务。对土地使用税是否是土地有偿使用的形式，目前在学术上尚有不同看法。但有一点是可以肯定的，即土地使用税率偏低，地区和行业用地之间税率差额也偏小，尚不足以达到土地有偿使用之目的。需要每年另行收取土地使用费才能体现土地的有偿使用，或依法补办土地有偿出让手续，缴纳土地使用权出让金。

改革土地使用制度，实行土地的有偿使用或者用经济手段管理土地都有一个取费标准问题，就必须对各种类型的土地根据其自然和社会经济条件进行定级和估价。对土地进行正确的定级、估价已成为当前改革土地使用制度中亟待解决的一个关键问题。目前，既要防止不适当地提高地价，更要纠正出让土地时，盲目的自行压价，使国家蒙受重大经济和政治损失。党中央和国务院的领导同志对此也非常关心，多次指示国家土地管理局要研究制订地价政策，解决土地估价问题。地价问题也引起了全国人大和政协代表以及国际有关方面的关注。因此，对土地进行正确的定级估价，不仅是一个重要的土地经济问题，也变成了一个重要的

政治问题。

由于土地是自然产物，是宝贵的、有限的自然资源，它凝结着历史上人类长期劳动的结晶，难以用简单的投入产出公式来计算它的价值。在私有制社会，土地可以自由买卖，有客观存在的市场地价情况下，还要有一批有经验的、长期从事土地估价的专家，才能据此评定标准地价。在我国社会主义公有制条件下，土地不得买卖，实际上尚不存在市场价的情况下，对土地进行估价就更要困难得多。近年来，有些省、市的土地管理部门、高等院校和科研部门的专家、教授结合试点做了许多非常有意义、卓有成效的工作。1988年全国首先在福州、抚顺、宜昌、昆明等城市进行了城镇土地定级试点，初步摸索了经验，试行并进一步修改了《城镇土地定级规程(试行)》。实践证明，《规程》规定的原则和方法是可行的，其成果已广泛用于土地管理和土地税收，取得了较为满意的结果。在取得城镇土地定级的方法和经验的基础上，1989年全国又在南京、宁波、大连三市进行城市土地估价的试点，福建省还同北京大学和中国人民大学合作，在南平、石狮两个市进行了土地定级估价试点。其方法主要采用级差收益法、剩余法和历史地价修正法等。

沿海城市在土地出让中由于缺乏经验和统筹安排，出现竞相压低地价的倾向，导致有的地方出现有偿出让有“亏损”的问题。有的城市在进行土地估价时，有些地段竟算出了“负值”。这些虽然都是不正常的、不应出现的现象，但这也揭示我们不仅需要研究土地估价方法，而且确实需要联系实际研究土地的价格构成和基础(或最低)地价的问题。我国目前出让的国有土地的来源，主要是两个，一是征用的农业土地转为城市建设用地；二是收回的国有土地。无论是征用或收回国有土地，都有一个对原来的土地所有者或使用者的依法进行补偿的问题。这种征用或收回土地的补偿费应该是地价的构成部分；由农用地或其它土地变成城市建设和

其它建设用地的土地增值，因用地的区位、规定用途和设施条件等的优越而产生的土地级差收益；以上都是计算地价的必要构成部分。此外，若基础设施的投资需要摊入地价的，也要列入（若仿照国外的一些做法把水、电、通讯等等设施投资成本，通过计入日常用水、用电、用通讯设施的费用中收取，当然也可以不计入地价）。因此，土地出让金至少应包括上述构成。如果土地出让金仅等于征地或拨地的补偿费用和有关的基础设施投资（包括合法利润）就不是有偿，这同行政划拨是一样的，所以必须考虑土地的增值和级差收益（相当于出让年限内的级差地租），出让金只有考虑（或包含）了土地增值和级差收益之后，才能使土地所有权在经济上得以体现。在出让金中，征用、划拨土地的费用以及基础设施的投资应全部留在地方，土地增值和级差收益部分应由中央和地方财政共同分成。如不交中央财政，则同样体现不了国有土地所有权应属于全国人民这一特点，而是把国有土地当作地方所有，这同样也是对国有土地所有权的一种“侵犯”。当然，给地方留有一定比例，用于地方经济建设也是完全必要的。

当前还有一个要研究确定的问题，就是对地价的管理问题。土地的出让价目前多由各地自行确定，这也是造成各地的地价混乱、擅自压价和定价不合理的重要原因；为此，需要尽快制订科学确定地价的方法和加强对地价审批管理的办法。对土地出让、成交价格的监督管理和土地增值税的确定、收取也应研究和尽快制订办法。

只有在土地使用制度改革过程中及时研究并解决好土地的定级估价问题，才能保证土地使用制度改革健康地深入发展下去。

地价理论与土地估价方法

刘 书 楷

本文运用马克思主义地租、地价原理，对我国社会主义地价及其可行的估价方法进行考察和探索。由于在资本主义条件下，地租和地价均系商品经济范畴，地价范畴又是从属于地租范畴的，所以马克思总是结合地租理论从地租引出地价。土地在资本主义商品经济机制中是一种商品，地价是一种商品价格。而在我国社会主义公有制下，土地本身不是商品，但要求土地有偿使用和土地使用权的商品化与合理流动，以促进社会主义有计划商品经济发展。土地生产是一切产业赖以存在和发展的基础，土地的合理利用与分配在我国社会主义有计划商品经济机制中实具有基础地位和决定性作用。而如何确立对土地的价值观念及对土地资源进行科学估价与计量，则是关系到我国现行土地制度改革与建设和合理分配与利用土地的一个亟待研究的关键性问题。

这里先着重对马克思主义关于土地价值与价格的基本观点及地价的经济意义与作用问题加以阐明和分析，然后对制约地价的系列因素及可供采用和借鉴的土地估价方法进行较为系统的分析论述。

一、马克思主义地价原理

(一) 马克思对土地价值与价格的基本理论观点

人们熟知，马克思在分析商品、价值和劳动等经济范畴中，

创立了科学的劳动价值学说，认为价值和价格是商品经济范畴。此说是马克思主义经济学说的一个理论基石，也是马克思对土地价值与价格分析的基本观点。

马克思指出：“一切劳动……作为相同的或抽象的人类劳动，它形成商品价值。”^①而作为价值，“一切商品都只是一定量的凝固的劳动时间。”^②同时又指出：“一个物可以是使用价值而不是价值。在这个物并不是由于劳动而对人类有用的情况下就是这样。例如，空气、处女地、天然草地、野生林等等。”^③

这就是说价值由劳动创造，凡是本身没有包含任何物化劳动的自然物和自然力都一概没价值。当然，土地作为自然存在和自然赋予的一种自然资源，如未经人类改造利用，不是劳动的产品，无疑它是没有价值的。对此观点，甚至西方经济学家也多有类似看法。例如，美国土地经济学家伊利和韦尔万(Ely and Wehwein)在其合著《土地经济学》中就说：当土地作为“大自然的赠品”时，土地确实没有生产费用，它不是生产要素，甚至不能成为消费财货。^④

但是，马克思对土地价值的考察并没有止于此。他还对已利用的农业用地和建筑用地等的土地投资作了深入考察，从而对已开发利用的土地价值加以确认，并提出了土地资本的概念。如在论述农业用地的地租时指出：“资本能够固定在土地上，即投入土地，其中有的是比较短期的。如化学性质的改良、施肥等等。有的是比较长期的，如修排水渠、建设灌溉工程、平整土地，建造经营建筑物等等。我在别的地方，曾把这样投入土地的资本，称为土地资本。”（按马克思注脚，曾在《哲学的贫困》一书中首次提

①②《马克思恩格斯全集》第23卷，第60页、第53页，人民出版社1972年版。

③同上书，第54页。

④R. T. Ely and Wehwein, Land Economics, P144—145.

出“土地资本”把它定义为：“对已经变成生产资料的土地进行新的投资，也就是在不增加土地的物质即土地面积的情况下增加土地资本”。从而把土地物质和土地资本区别开来。）①

马克思接着指出：“在农业的通常的生产过程中，……这种投资，和一般单纯的耕作一样——只要这种耕作在某种程度上合理地进行，……会改良土地，增加土地产量，并使土地由单纯的物质变为土地资本。一块已耕土地，和一块具有同样自然性质的未耕土地相比，有较大的价值”。②这就是说，经过改良的土地，由于投入土地的资本而具有了价值。因为人们改良土地，对土地进行投资，也就是对土地投入了劳动（含物化劳动和活劳动），它使土地由单纯的自然物质变成土地资本和生产资料。土地资本与作为土地实体的土地自然物质相结合，不仅改良了土地，使其由自然状态变为生产资料具有了新的使用价值。增加土地产量和生产力，而且由于人们投入的资本（劳动）凝结在土地之中，形成了土地价值，这就使土地（已利用的）不仅是自然物，而且是资本物。即已利用土地既是土地自然物，又是土地资本物。从而具有着自然与社会双重属性。马克思的这一观点同其把土地的肥力区分为自然肥力和人工肥力、经济肥力的学说是一致的。

马克思不仅对农业用地进行了上述分析，而且在论述建筑用地的地租和矿山地租及其价格问题中，也都提出了土地资本这一范畴。他明确指出：“（这种固定资本或者合并在地中，或者扎根在地中，建立在土地上，如所有工业建筑物、铁路、货、工厂建筑物、船、坞等等），都必然提高建筑地段的地租。”③

马克思运用科学的劳动价值学说，在分析土地价值中把土地区分为土地物质和土地资本两个范畴，前者指作为自然状态的未

①《马克思恩格斯全集》第25卷，第698页。

②同上书，第609页。

③同上书，第872页。

利用土地，因其本身没有任何物化劳动，所以没有价值，后者是指已利用或改良的土地。因其本身凝结了资本、劳动，所以具有价值。但这里不容忽视土地物质与土地资本的本质区别。马克思所说的土地物质是指土地自然物和自然力，是指土地面积，它具有经久的永恒性，不依土地资本的投入而变化，而土地资本是一种固定资本，它与投入土地的劳动量有直接关系，易于损耗，并有一定的时效。由于土地资本与土地实体（土地物质）“有不可分离的偶性”，因而在签订新的土地租约时，往往形成的租地农场主支付给土地所有者的一部分地租，从而地租不断上涨，地价不断增大。^①所以，要全面地了解马克思关于土地价值的论述，需要准确地把握土地物质和土地资本的含义及其特性和区别。

以上讨论，主要集中在土地价值问题上，这方面学术界争议较多，与价值密切关系的是价格，土地价格问题是更为现实的问题。

马克思对土地价格的考察是结合地租并以此为基础展开的，可以认为超额利润转化为地租，地租转化为地价。这对我们的启示是研究地价应寓于地租研究之中，这样思路就开阔了。当然马克思的基本理论和观点，主导的还是劳动价值论。

马克思对价格的定义是：“价格本身不过是价值的货币表现罢了。”^②所谓价值的货币表现，亦即价值通过货币向价格的转化。价格是商品经济的范畴，它通过市场形成，称为市场价格。市场价格只是表现平均的生产条件下为供给市场以一定数量的一定产品所必需的平均社会劳动量。”^③

在论及价格与价值的关系时，马克思说：“市场价格是依据该种商品的总额来计算的。在这个范围内，商品的市场价格是和它的

①《马克思恩格斯全集》第25卷，第698—699页。

②③《马克思恩格斯选集》第二卷，第176—177页。

价值相符的。另一方面，市场价格有时高于价值或自然价格和有时低于价值或自然价格的这种变动，是以供给和需求的变动为转移。市场价格背离价值的情形经常都可以看见”。^①这是说，价格总是与价值一致的，如有背离是由于市场供求关系的变化所致，后者是经常出现的。依据有价值才有价格、价值才能转化为价格的这一理论观点，显然作为自然物质的土地（即未利用土地），既无价值，自然也就没有价格可言，甚至不成其为商品了。但是，马克思在坚持劳动价值论的同时，并没做出这样简单的推论，而是从另一方面指出，“价格形式不仅可能引起价值量和价格之间即价值量和它的货币表现之间的量的不一致，而且能够包藏一个质的矛盾，以致货币虽然只是商品的价值形式，但价格可以完全不是价值的表现。有些东西本身并不是商品，例如良心、名誉等等，但是也可以被它们的所有者出卖以换取金钱，并通过它们的价格，取得商品形式。因此，没有价值的东西在形式上可以具有价格。在这里，价格表现是虚幻的，就象数学中的某些数量一样，另一方面，虚幻的价格形式一如未开垦的土地的价格，这种土地没有价值，因为没有人类劳动物化在里面”。^②马克思这里提出了“虚幻（虚假、虚拟）价格”的概念。虚幻价格是相对于价值价格而言的，即不包含劳动的非价值价格。马克思在考察地租和地价中，把土地的这种非价值价格命名为“资本化的地租”。

马克思指出：“瀑布和土地一样，和一切自然力一样，没有价值，因为它本身中没有任何物化劳动，因而也没有价格，……在没有价值的地方，也就没有什么东西可以用货币来表现。这种价格不外是资本化的地租”。^③显然，所说的瀑布和土地没有价格，

①《马克思恩格斯选集》第二卷，第177页

②《马克思恩格斯全集》第23卷，第120—121页。

③《马克思恩格斯全集》第25卷，第729—730页。