

城市土地收购价格内涵界定与评估思路探讨

杜葵, 黄义忠

(昆明理工大学 建筑工程学院, 云南 昆明 650224)

摘要: 分析了土地收购价格内涵界定的原则, 城市土地收购双方对被收购土地拥有的权利和利益, 城市土地收购储备制度对储备土地的要求, 提出了城市土地收购价格评估的基本思路。

关键词: 城市土地收购储备制度; 土地收购价格; 地价评估

中图分类号: F293.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-855X(2004)04-0153-03

Exploration of Content Definition and Evaluation to Urban - Land and Purchase Price

DU Kui, HUANG Yi-zhong

(Faculty of Architectural Engineering, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650224, China)

Abstract: The principles to define urban - land purchase price, the rights and benefits for the urban - land buyer and seller, the requirement of the urban - land purchase and reserve system to the reserved land are analyzed. Some reflections on the urban - land purchase price evaluation are put forward

Key words: urban - land purchase and reserve system; land purchase price; land evaluation

0 引言

城市土地收购储备制度,是指由政府依照法律规定,运用市场机制,按照土地利用总体规划和城市总体规划,通过收回、收购、置换和征收等方式取得,直接或进行前期开发后储备,并以公开招标、拍卖等方式按需供应土地,控制各类建设用地需求的制度^[2]。1996年,上海建立了中国第一家城市土地收购储备机构,随后杭州、南通等城市相继建立了城市土地收购储备机构,并出台了有关城市土地收购储备的地方性法规。城市土地收购储备制度的建立是城市政府为培育和规范土地市场,促进存量土地进入市场,盘活企业存量土地资产,优化土地资源配置,理顺政府与企业之间土地收益分配,有效解决土地无偿使用制度下产生的诸多历史遗留问题,政府垄断土地一级出让市场而进行的土地供应制度的创新改革,是政府加强垄断城市土地供应的新的政策工具。城市土地收购储备制度与土地招标拍卖挂牌出让制度和协议出让制度的有机结合,已成为目前推进中国城市土地管理制度改革和城镇土地使用制度改革的新的突破口。

在城市土地收购储备制度的各环节中,收购或征用价格的确定是一个非常敏感的问题,因为它涉及到收购方(政府)与被收购方之间的利益分配,也关系到社会的稳定。实施土地收购过程中可能牵涉的价格或费用主要包括土地价格、地上附着物补偿费、职工或住户安置费、企业异地经营建设费以及企业债务等,其中对土地价格的理解又分两种情况:一是土地原用途价格;二是土地规划条件或土地最佳利用条件下的土地发展权价格^[1]。收购价格内涵界定主要是明确土地收购价内涵构成中应包括上述几个部分?由于各城市制定的土地收购储备制度实施办法中均没有明确给予界定,收购双方对于收购价格确定存在巨大分歧。被收购方的要价通常分为两种类型:一是按规划用途开发预期收益的市场价格确定土地收购价格;二是以企业自身需要解决的问题,如职工安置、企业搬迁异地经营及债务处理等所需费用作为确定土地收购价格的依据。原则上希望以较高的价格被收购,尽可能的敲政府一笔。而对于收购方政府或政府授权的执行机

收稿日期:2004-06-01.

第一作者简介:杜葵(1965.4~),男,硕士,教授.主要研究方向:不动产经济. E-mail: dukui65@163.com

构(土地收购储备中心)则更多的是关注收购价格对出让价格的影响和收购储备过程中的资金平衡问题,原则上希望收购价格尽可能偏低,以能较好地控制土地一级市场价格,尽可能体现国有土地收益.收购方对土地收购价格的低期望价与被收购方对土地价格的高期望价,构成了土地收购储备中难于调和的矛盾.怎样才能解决这一矛盾呢?笔者认为应该对城市土地收购价格的内涵作理性的分析,从而科学界定城市土地收购价格的内涵,合理地确定城市土地收购价格.

1 土地收购价格内涵界定

1.1 土地收购价格内涵界定的原则

土地价格的本质就是土地权利的收益价格,土地价格是与土地权利相互联系的,收益主体拥有的土地权利不同,其所能带来的土地收益不同,地价内涵及地价水平也不同^[7].从原则上讲,界定城市土地收购价格的内涵一方面要尊重中国现行法律法规赋予被收购经济主体对其使用的土地拥有的权利和利益,价格内涵与被收购经济主体对其使用的土地拥有的权利和利益保持一致;另一方面要尊重中国现行法律法规赋予国家或政府对被收购土地拥有的权利和利益,收购价格内涵确定应保证国家的利益不受侵犯;另外,还需考虑政府实施土地收购储备制度对所收购储备土地的需要.

1.2 城市土地收购双方对被收购土地拥有的权利和利益

土地收购双方对被收购土地拥有的权利和利益实际上是一个土地产权问题,即土地权利体系的设置问题^[2].市场经济条件下各独立的经济主体对土地利益的追求,只能在法律赋予其权利范围内进行.土地交易的对象是土地产权,因此,土地收购补偿价格的内涵也只能以原土地使用者对被收购土地拥有的权利及利益界定.中国目前虽然土地的产权体系不是很完善和明确,但从现行的法律法规去推导,土地收购双方对被收购土地的权利还是比较明确的.直接影响土地收购内涵构成界定的权利主要包括土地所有权、土地使用权(经营权)、土地处置权和土地发展权^[3].土地所有权宪法明确规定中国实行社会主义公有制,城市范围内为国家所有,任何个人和集体都不拥有城市范围内土地的所有权,显然土地收购内涵构成不应包括土地所有权价格.土地使用权(经营权),是指土地使用者按照土地出让合同或划拨文件的使用条件规定对土地经营并获取土地收益的权利,有关法律法规明确规定这是被收购土地原土地使用的权利.因此,凡涉及土地使用权提前收回的土地收购内涵构成中应包含土地经营权价格.土地处置权,包括最终处置权、出让和划拨权、用地约束调整权、转让权、出租权、抵押权和继承权等.对于拥有划拨土地使用权的原土地使用者完全不具备土地处置权^[5].因此,如果被收购土地是划拨土地使用权,土地收购补偿内涵构成不应包括土地处置权价格.对于拥有出让土地使用权的原土地使用者相应的拥有土地转让权、出租权、抵押权和继承权,这在出让合同中有明确规定.因此,如果被收购土地的原土地使用者拥有出让土地使用权,土地收购补偿内涵构成中应包括与其相应的土地处置权价格.土地发展权,是指在土地规划或最优利用条件下的价格.中国实施土地收购储备制度实践过程中,收购双方对价格分歧最大的就是发展权价格是否包含在土地收购价格内涵构成中,包含与不包含会导致价格确定思路的较大变化,如果包含就要以土地的未来最优利用状态确定价格,如果不包含就应该以土地的现状利用状态确定价格.中国目前设置的土地权利体系没有直接的发展权,但从现行法律法规及土地增值的成因分析,土地发展权应是国家的权利,被收购土地的原使用者无论是出让土地使用权还是划拨土地使用权都不拥有土地的发展权^[6].《中华人民共和国土地管理法》第56条及《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》第18条都明确规定土地使用者应按土地使用权出让合同或按土地使用权划拨批准文件规定的用途、条件要求,开发、利用、经营土地,如果要改变用途或条件需土地、规划等相关部门的同意,出让土地使用权需重新签定出让合同,调整土地使用权出让金.可见,土地使用者只拥有土地原用途的经营或处置权,不拥有土地的发展权.

因此,从土地收购双方对被收购土地拥有的权利和利益的角度分析,土地收购补偿价格的内涵应是与原土地使用者对被收购土地拥有权利和利益相一致的土地经营权或部分处置权价格,价格内涵构成中不包括土地所有权和土地发展权价格.

1.3 城市土地收购储备制度对储备土地的要求

政府建立和实施城市土地收购储备制度基本运作模式是通过统一收购将城市内部不符合规划用途的存量土地和新增经营性用地纳入土地储备体系,通过储备或前期开发、重新规划后,投入一级土地市场,以

实现其规范土地市场, 盘活存量土地、落实城市规划等社会、经济目标^[4]。由此容易看出, 建立城市土地收购储备制度所要储备的土地是单纯意义的土地, 不包括土地上的建筑物, 更不包括土地上生活和工作的住户和职工。

因此, 从政府建立和实施城市土地收购储备制度所要储备土地特点界定土地收购价格的内涵构成应该是单纯意义的土地价格, 不包括地上建筑物补偿费, 职工或住户安置费, 企业异地经营建设费等。

2 城市土地收购价格的评估思路

在分析了被收购土地拥有的权利和政府建立、实施城市土地收购储备制度的目的以后, 就容易得出城市土地收购价格评估的基本思路, 对于这一问题可以从目前我国城市土地收购储备制度中列入土地统一收购储备范围的土地类型来具体分析。下面以北京市《关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度的意见》(以下简称“实施意见”)为例进行分析, 该实施意见规定了10个类型的用地必须统一收购进入土地储备体系。即: 1) 新增建设用地中用于经营性开发的土地; 2) 已列入危旧房改造计划的土地; 3) 因单位搬迁、解散、撤销、破产、兼并或其他原因调整出的原划拨国有土地, 包括原有城市基础设施改造中调整出来的划拨用地; 4) 依法收回的闲置土地; 5) 政府依法收购和整理的国有土地; 6) 土地使用权期限已满、政府依法收回的土地; 7) 以出让方式取得土地使用权后无力继续履行出让合同, 又不具备转让条件的土地; 8) 土地使用者要求政府收回的土地; 9) 市区范围内无合法使用权的国有土地, 10) 其他依据法律、法规可以收回的国有土地。从上述10个必须进入土地储备体系的用地类型分析: 类型1) 为新增建设用地, 一般是指农用地通过统一征用转变为城市建设用地, 征收价格评估的思路应以合理的农用地征用补偿标准为依据; 类型2)、3)、5)、7) 四种用地类型, 是指通过出让或划拨的方式获得土地使用权, 依法提前收回的土地, 征收价格评估要体现其使用权及相应的部分处置权的价格, 可对其全部权利状态下的价格进行修正来确定; 类型4)、6)、8)、9) 四种用地类型, 为依法无偿收回的土地, 不存在价格补偿的问题; 类型10) 要具体分析收回土地拥有的权利状况, 才能根据以上原则确定评估思路。

3 结束语

基于以上分析, 笔者认为, 土地收购补偿价格内涵应是与原土地使用者对被收购土地拥有的权力状况相一致的某一具体权利状态下的价格, 即是对应于土地原用途相应权利状态的价格, 不能以收购的未来预期用途和权利状况来确定收购价格, 价格内涵构成中不应包括土地发展权价格及地上建筑物补偿费、职工或住户安置费, 企业异地经营建设费等费用。征收价格的评估应以此为原则确定评估思路, 以有评估资格的地价评估机构评估结果为依据, 不能采取政府定价的方式。需要补充说明的是, 土地收购补偿价格中不包括地上建筑物补偿费, 职工或住户安置费, 企业异地经营建设费, 不等于政府在实施城市土地收购储备制度过程中就不考虑这些费用的合理补偿, 特别是当收购价格不足以弥补原土地使用收购过程的经济损失时, 政府应当建立一条合适渠道, 给予企业价格以外的补偿, 资金来源可以是被收购土地出让后的剩余收益(主要是土地所有权收益和土地发展权增值收益), 但在程序上应先将收购土地出让后的剩余收益上交财政, 再由财政向被征收对象支付安置补助费, 将安置补助纳入财政支出的范畴。但要明确这种补偿与征收价格无关, 属于财政补贴的范畴。这样从根本上将土地收购价格与收购中的有关安置补偿费区分开, 使得土地收购价格的内涵更加清晰, 有利于科学地确定土地收购价格, 保证城市土地收购储备制度的顺利实施。

参考文献:

- [1] 谭术魁. 中国城市土地市场化研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2001. 132~146.
- [2] 欧阳安蛟. 中国城市土地收购储备制度: 理论与实践[M]. 北京: 经济管理出版社, 2002. 152~158.
- [3] 杨继瑞, 朱仁友. 建立城市土地储备制度的探讨[J]. 管理世界, 2002, (4): 24~28.
- [4] 杜葵, 孙俊玲. 城市土地供应机制及模式化研究[J]. 昆明理工大学学报(理工版), 2003, 27(3): 125~127.
- [5] 周晓艳, 康春, 等. 土地储备制度与土地市场均衡[J]. 中国土地科学, 2003, (6): 23~26.
- [6] 苏东裘. 城镇土地储备制度的思考[J]. 中国土地科学, 2003, (6): 27~30.
- [7] 国土资源部土地估价师资格考试委员会. 土地估价理论与方法[M]. 北京: 地质出版社, 2002. 22~24.