
增减挂钩交易指标价格评估方法研究

——以义乌市“集地券”为例

顾明哲

(浙江财经大学, 浙江 杭州 310008)

[摘要] 农村低效建设用地与城镇建设用地增减挂钩, 能够增加城镇建设用地面积, 缓解城镇建设用地紧张的局面。同时, 将农村低效建设用地复垦为耕地是农村宅基地制度改革的重要内容, 是规范宅基地有偿退出的重要环节, 是依据土地利用总体规划, 达到城乡用地布局更合理的目标。目前学界研究的重点是交易指标的交易运行制度和如何保护交易中农民的利益, 对如何确定交易价格研究较少, 通过成本测算法、比较测算法和机会收益分析法, 以义乌市集地券为例, 测算指标交易价格。

[关键词] 增减挂钩; 交易指标; 价格评估

[中图分类号]F301.3

[文献标识码]A

1 城乡建设用地增减挂钩的理论基础

1.1 发展权理论

发展权理论不仅包括了增减挂钩要满足可持续发展的需要, 而且交易价格体系中表现为农民也有享受土地增值收益的权利。随着我国城市化的快速发展, 越来越多的农地或是被征收进入城市规划区, 或是由于城市规划等原因转化为建设用地, 转化后形成的建设用地地价明显提升, 由此带来的额外收益称为土地发展增益。在我国, 农村土地被征收后, 转化为城市建设用地的同时完成国有化, 带来的土地发展增益归国家所有, 其不合理之处就在于未能明确保障失地农民分享土地发展增益。因此, 在2011年国务院播发《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》中规定, 土地增值收益须及时返还农村。从发展的本质上来讲, 增减挂钩交易指标交易是土地发展权的转移, 将不同区位的土地作用进行变化, 在这个过程中会涉及多方利益, 包括政府、交易区民众、开发商等。在交易的过程中, 要全面的考虑利益相关者, 在保护任何一方利益不受侵害的前提下达到利益最大化。

1.2 级差地租理论

级差地租理论也为挂钩政策的运行提供了理论依据。级差地租是由经营较优土地而获得的归土地所有者占有的那一部分超额利润。土地自然条件的差异与对土地经营权的垄断相结合形成级差地租。级差地租依照形成条件的不同可分为级差地租 I 和

[收稿日期]2016-09-27

[作者简介] 顾明哲 (1991—), 男, 浙江杭州人, 硕士研究生, 研究方向: 土地估价。

级差地租Ⅱ。级差地租Ⅰ是由于土地肥沃程度和地理位置的差异而产生的，级差地租Ⅱ是由于在同一地块上连续投资引致的较高的劳动生产率而形成的。

在挂钩中，关键工作之一就是建立挂钩需求区域与挂钩供给区域之间的对应关系。其中，挂钩供给区域重点挖掘农村建设用地整理潜力，提供城镇建设用地指标，挂钩需求区域重点进行城镇建设。在义乌“集地券”管理实践中，应把级差地租较低地方的农村建设用地优先整理复垦为耕地，而把级差地租较高的地方优先安排为建新区。

1.3 绝对地租理论

目前，我国土地所有权为两种所有制并存，我国法律规定，城市市区的土地归属国家所有，除法律规定属于国家所有的以外，都归农民集体所有。可得出结论，城乡建设用地土地所有权为国家，农村集体土地归村集体所有。虽然村集体仍是个模糊的主体，所有权缺位，但村里的原住民仍然拥有土地的所有权。在绝对地租理论中，租种任何土地都必须缴纳地租，这个地租就是产品的价值超过社会生产价格以上的那部分超额利润，凭借对土地的所有权，无论土地是优是劣，总要取得一定的地租。我国二元制的土地所有权决定了拥有农村土地权利的村集体和村民可以要求实现他们的经济要求，即不仅可以获得级差地租，也有权利获得决定地租。这关系到集体建设用地所有者产权在经济法权上能否充分实现，关系到农村集体建设用地能否真正实现有偿使用和按市场配置。

在增减交易中要考虑到绝对地租的另一个原因是集体建设用地使用权和所有权相分离。近年来，我国开始推行农村集体建设用地“有偿使用，自发流转”，并取得了良好的成果和经验，减少了农村集体土地的浪费和无序利用，提高了农村土地利用效率，节约社会资源，对社会产生了较多的正外部性。同时，也为农村集体建设用地使用权市场化流转提供了有力依据。

1.4 生态保护补偿理论

生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手段，调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的环境经济政策。挂钩政策是指依据土地利用总体规划，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低的目标，既满足当代人需求又不危害后代人需求。

生态补偿理论是协调土地供给与需求之间的重要理论基础，在挂钩工作中，必须要始终遵循生态补偿的理念，才能在现实环境允许限度之内利用土地，在经济发展的同时保证生态安全、社会稳定。

2 挂钩指标的价格评估思路与方法

合理确定“集地券”价格是“集地券”管理工作中的重要环节，合理价格的确定有利于保护农民利益、有利于耕地质量建设与保护、有利于区域经济社会的发展、有利于交易方接受。有利于保护农民利益：“集地券”的产生过程要尊重农民的意愿，充分考虑农民的不同需求，合适的价格能够吸引农民主动参与实施农村土地整治，将土地增值收益及时返还村集体。有利于耕地质量建设与保护：合适的“集地券”价格不仅能激发农民主动参与到土地整治中，也能给农村建设用地复垦耕地提供充足的资金，将不同等级的耕地设置不同的基准价，推动高质量耕地的建设也是“集地券”管理中的重要工作。有利于区域经济社会的发展：低价出让“集地券”指标，易造成公共资源的浪费，损害社会公众利益，也不符合地图集约利用的理念，不利于区域经济的健康发展。综上所述，“集地券”价格的评估综合考虑本地区经济社会发展状况，新增建设用地有偿使用费，土地整治项目实施成本等因素，主要采用的方法有成本法、比较法和机会收益分析法。

2.1 成本法

成本法是房地产估价的常用方法，常用于正常程序取得的土地评估，要求各个环节的成本都有详细的记录，然后将各项成本累积后计取一定的工程利润，得出工程的成本。因此，以土地整理项目为例，最低交易价格= 建设成本+ 安置成本+ 交易成本+ 管理费用+ 资本化利息。其中建设成本= 实际建设成本×（1+ 开垦工程利润率）。

2.2 市场比较法

此方法挑选市场上用途相同，条件相似的挂钩指标价格案例，与待评估的交易指标的各项条件进行比较，将影响因素指标量化，从而得出交易指标的价格。在增减挂钩中，分为工业用地指标和商住用地指标，由于政府对两类指标采取不同的定价策略：工业用地定价较低有利于吸引资金，商住用地定价较高来增加财政收入。确定土地用途后，设立比较的指标，主要包括区域经济发展水平，距离市中心的距离，出让地块均价等。这种评估方法可信度较高，适用于交易市场成熟且透明的地区。

2.3 机会收益测算法

此方法也是房地产价格评估的常用方法，公式为房地产价值= 房地产纯收益÷ 收益还原利率。应用在增减挂钩的土地整理项目中时，根据待评估指标地块的收益，通过永续年金的方式反算其价值，耕种地块价值= 年均每亩产值/ 年利率，土地整理溢价= 拍卖价- 耕种地块价值。

3 义乌市待评估“集地券”资源分布

义乌市2016 年复垦项目共有四个，复垦总面积为5.5041hm²，均为农村宅基地复垦，项目预计总投资250 万元，通过土地复垦，预测新增耕地面积为5.4039hm²，其中新增水田4.3404hm²，耕地质量等级可达到8 等；新增旱地1.0635hm²，耕地质量等级可达到9 等（见表1）。

表1 义乌市“集地券”项目概况

位置分布 (项目 名称)	地势情况	复垦面积 (hm ²)	总投资(万元)	新增耕地面积 (hm ²)	耕地类型	质量等级
A	较平坦	0.0818	38.81	0.7559	旱地	9
B	平原为主，地势低平	3.1068	95.24	3.1068	水田	8
C	丘陵为主，地势低平	1.1028	74.38	1.0485	水田(0.7409),旱地(0.3076)	水田(8),旱地(9)
D	丘陵盆地，地势低平	0.4927	41.57	0.4927	水田	8

4 成本法测算“集地券”价格

成本法认为生产成本与价格之间有着密切的联系，理论依据是生产费用价值论和替代原理。以该项目为例，最低交易价格= 建设成本+ 安置成本。其中建设成本= 实际建设成本* 开垦工程利润率。测算出耕地实际建设成本后，按照6% 的利润率测算最终建设成本。（建设工程领域国家规定利润率为5% 至7%）。具体数据与计算结果如表2 所示。

表 2 义乌市“集地券”项目实际成本

位置分布 (项目名称)	总投资 (万元)	新增耕地面积 (hm ²)	新增耕地实际建设成本 (元/m ²)	最终建设成本, 利润率 6% (元)	拆迁安置补偿 (元/m ²)	合计 (元)
A	38.81	0.7559	51.34	54.42	995.58	1050
B	95.24	3.1068	30.66	32.49	905.51	938
C	74.38	1.0485	70.94	75.20	870.80	946
D	41.57	0.4927	84.37	89.43	882.57	972

5 比较法测算“集地券”价格

此方法也成为市场法，理论依据是均衡价值论和价格形成的替代原理。再以该项目为例，“集地券”的价值等价于市场上能带来同等效益的挂钩指标的价值，估价对象的未知价格可以通过类似的已知成交价格来求取。此处以嘉兴秀洲区为比较对象。2015年12月26日，秀洲区首例增减挂钩节余指标交易成功，秀洲区30hm²指标全部由秀洲工业园区中标，其中洪合镇的16.67hm²成交价为900万元/hm²、新塍镇的13.33hm²成交价为1350万元/hm²，合计成交金额3.3亿元。挂钩指标基准定价为900万元/hm²。

秀洲区案例均为工业用地，因此通过比较2015年度义乌市工业用地平均成交价和秀洲区工业用地平均成交价的比例，估算义乌市“集地券”挂钩工业用地的价格。表3为秀洲区2015年工业用地成交价统计表。表4为义乌市2015年部分地区工业用地成交价格统计表。

表 3 秀洲区 2015 年工业用地成交价

编号	公共号	地块号	单价 (元/m ²)
1	嘉土秀洲 [2015] 第 16 号	2015 嘉秀洲 -036 号	525
2	嘉土秀洲 [2015] 第 14 号	2015 嘉秀洲 -029 号	525
3	嘉土秀洲 [2015] 第 14 号	2015 嘉秀洲 -030 号	525
4	嘉土秀洲 [2015] 第 10 号	2015 嘉秀洲 -022 号	525
5	嘉土秀洲 [2015] 第 11 号	2015 嘉秀洲 -024 号	525
6	嘉土秀洲 [2015] 第 7 号	2015 嘉秀洲 -015, 016, 017 号	525
7	嘉土秀洲 [2015] 第 6 号	2015 嘉秀洲 -012 号	655
8	嘉土秀洲 [2015] 第 6 号	2015 嘉秀洲 -013 号	525
9	嘉土秀洲 [2015] 第 5 号	2015 嘉秀洲 -011 号	525
10	嘉土秀洲 [2015] 第 4 号	2015 嘉秀洲 -008 号	545
11	嘉土秀洲 [2015] 第 2 号	2015 嘉秀洲 -005 号	605
12	嘉土秀洲 [2015] 第 2 号	2015 嘉秀洲 -006 号	605
13	嘉土秀洲 [2015] 第 1 号	2015 嘉秀洲 -003 号	525
平均单价 (去除最高价编号 7 和最低价编号 1 后取平均值)			541.36

(资料来源自嘉兴市公共资源交易中心)

表 4 义乌 2015 年工业用地成交价

编号	地块号	土地面积 (m ²)	成交价格 (万元)	每平方米单价 (元 /m ²)
1	义乌市卫星自来水有限公司新水厂建设工程地块	10738.41	493.9669	460.0000372
2	义乌国际陆港物流园 1-11 出让地块	55382.37	2658.3538	480.00
3	义亭镇 2014-002 地块	2367.4	124.2885	525.00
4	义亭镇 2015-002 地块	1966.25	103.2282	525.00
5	义乌经济技术开发区 A-03 地块	37488.23	2080.5968	555.00
6	义乌经济技术开发区 G-03 地块	39084.83	2169.2081	555.00
7	义乌工业园区 EQ-06-12-C-1 地块	20000.83	1050.0436	525.00
8	义乌工业园区 EQ-06-12-D1 地块	7337.44	385.2156	525.00
9	义乌工业园区 EQ-06-12-D2 地块	7337.57	385.2224	525.00
10	廿三里街道工业功能区 B1-1 地块	5545.87	291.1582	525.00
平均单价 (去除最高价编号 5 和最低价编号 1 后取平均值)				523.13

(资料来源自义乌市国土资源局)

在资料收集中发现, 绝大多数土地成交为工业用地, 因此工业用地与“集地券”挂钩的可能性最大。经过测算, 2015 年义乌工业成交地价与秀洲区工业成交地价的比值为 1.016, 可估算指标价格= 秀洲区挂钩指标价× 比值系数=60×1.016=60.96 万元/667m²。

6 机会收益分析法测算“集地券”价格

此方法的理论依据是效用价值论和预期原理, 将复垦为耕地的土地资产化, 将每年获得的收益通过永续年金的方式折算为当前实体资产的现值。在“集地券”管理中, 机会收益价格= 复垦后作为建设用地价格-复垦后作为耕地价格。2013 年义乌播种作物 30686.7hm², 实现产值 18.85 亿元, 每年产值=188500/30686.7=6.14 万元/hm²。假设年利率为 5%, 使用永续年金的计算方式, 则复垦为耕地的价格=6.14/0.05=122.8 万元/hm²。若复垦为建设用地价格=523.13×10000=523.13 万元/hm²。则机会收益价格=523.13-122.8=400.3 万元/hm²。

7 义乌市“集地券”价格的最终确定

以上三种方法有各自的优势, 用三种方法得出价格乘以权重, 可以较为合理的得出“集地券”价格。

成本测算法能列出价格的各个组成部分, 有利于买方了解价格, 促进交易形成, 适用于交易实例不多的市场。但是价格的形成大部分取决于它的效用, 并非仅仅是它所花费的成本, 成本法也不能让村集体得到土地价值的升值带来的收益。可取系数为 20%。

比较法则能够借鉴条件大体相似的成功地区的案例, 有一定的科学性, 更容易理解。随着今后挂钩指标交易次数越多, 此方法就越有效。可取系数为 70%。

机会收益法通过测算机会成本得出价格, 但是由于政府大都使用低价出售工业用地的策略, 得出的机会收益价格较低, 因此所占比例也最小。系数为 10%。

因此, “集地券”价格= 成本法×0.2+ 比较法×0.7+ 机会收益法×0.1。义乌市“集地券”具体地块最终定价详见表 5。

表5 义乌市“集地券”最终定价

位置分布 (项目 名称)	成本法 20% (元/m ²)	市场比较 法 70% (元/m ²)	机会收益分 析法 10% (元/m ²)	合计 (元/m ²)
A	1050	914.41	400.3	890.12
B	938	914.41	400.3	867.72
C	946	914.41	400.3	869.32
D	972	914.41	400.3	874.52

8 成果应用与保障措施

8.1 列入相关管理办法，作为交易指导价

设置完善的交易制度保障体系，挂钩指标的交易一定要做到合法，规范，必须通过公共资源交易中心进行招标和拍卖等公开竞争方式交易，将评估后的“集地券”价格作为交易指导价，发挥评估价格的指导作用。同时确保交易规范及宅基地改造的资金安全，做到专款专用。

8.2 经常调查反馈，做好适时更新

按照科学计算、逐步实施的原则，确定合理的“集地券”价格，不仅能促进城乡用地的布局和结构调整、优化用地结构，也能保障村集体和被征地农民的权益，调动村民积极性，促进交易行为的发生。可根据社会发展变化，用地方式转变等情况，每2到3年更新一次基准价格。

[参考文献]

- [1] 林国斌，等. 城乡建设用地增减挂钩的理论分析及影响因素研究[J]. 生态经济，2012（10）：24-27.
- [2] 张泽梅. 成都地票交易价格分析[J]. 经济与管理研究，2012（07）：84-89.
- [3] 邱继勤，邱道持. 重庆农村土地交易所地票定价机制探讨[J]. 中国土地科学，2011（10）：77-81.
- [4] 马鑫浩. 土地估计的几种基本方法研究[J]. 现代农村科技，2015（08）：11.
- [5] 高帮胜，李扣芹，高邦怀，等. 常用的几种土地估价方法的应用比较[J]. 科技资讯，2008（16）：68.