

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.03.002

# 地票价格探析：基于耕地价格的思考<sup>\*</sup>

李南洁<sup>1,2</sup>

(1. 重庆工商大学 重庆市发展信息管理工程技术研究中心, 重庆 400067;

2. 西南大学 资源环境学院, 重庆 400715)

**摘要:**地票的价格是地票制度的核心问题之一,但目前由于地票定价理论的不成熟,实践中的地票定价除了力求农民不受损失外,缺乏真正让人信服的理论依据,且随意性比较大,难以说服公众。从地票的形成及交易过程可以看出,地票的价值是客观存在的,并最终通过征收转用过程实现。比较征收转用前后的土地价格,可以看出地票的实质是对征收转用耕地的国家粮食安全保障价值和生态价值的补偿,地票价格是农用地转为建设用地并产生土地增值收益的权益价格,该权益价格不是土地增值收益,而是耕地的国家粮食安全保障价格与生态价格之和。地票价格与土地增值收益此消彼长;不依成本定价,但必须制定最低保护价;呈上涨趋势,但上涨有限。

**关键词:**地票制度;地票价格;耕地价格;耕地征收转用;耕地经济价值;耕地社会价值;耕地生态价值;土地增值收益;权益价格;粮食安全保障

中图分类号:F301.2

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2013)03-0007-05

## 一、引言

2008年12月1日,重庆农村土地交易所挂牌成立,地票是其交易的最主要产品之一。经过四年多的发展,地票在优化城乡建设用地配置、显化农村土地资产价值等方面的功能日益显现,但从目前的地票交易运行情况的来看,地票制度还存在诸多问题,其中地票定价问题是核心问题之一。根据《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发[2008]127),地票的基准交易价格是在综合考虑耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费(以下简称“两费”)等因素的基础上制定的。从2008年到

2012年年底重庆农村土地交易所共进行了25场地票交易。2008年底第1场地票价格均价为8.16万元/亩,是根据当时“两费”的价格来定的;2009年至2012年底的地票价格基本上是综合考虑农民的补偿价格、复垦成本和前几场交易的市场均价等方面的因素来确定的。可以看出,目前的地票定价除了力求农民不受损失外,并没有真正可以让人信服的理论依据。

由于地票交易模式尚处于摸索阶段,有很多值得研究的问题,国内学者也对地票问题进行了大量研究,如地票制度设计、运作模式以及可持续性等,

\* 收稿日期:2013-03-14;修回日期:2013-04-06

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(11XJC630007)

重庆市教委科学技术研究项目(KJ100714)

作者简介:李南洁(1981—),女,河南南阳人;助理研究员,西南大学资源环境学院博士研究生,在重庆工商大学重庆市发展信息管理工程技术研究中心工作,主要从事土地资源学研究;Tel:15808030886, E-mail:605863208@qq.com。

其中“地票”收益分配问题受到高度重视。大多数学者认为,地票收益分配必须充分保障农民的利益,地票定价的前提也必须是力求农民不受损失。但对地票价格的相关研究成果(张泽梅,2012,郝利花,2011;严伟涛,2012)较少,对地票的内涵、价格构成、影响因素以及测算方法等缺乏系统的理论研究。因此,本文试图通过分析地票交易过程揭示地票本质,并从地票价值构成的角度构建地票价格测算体系,以期能为重庆市农村土地交易所的地票交易定价提供理论基础和操作依据。

## 二、地票价格的内涵

### 1. 地票的形成及交易过程

目前,地票的交易过程一般包括4个步骤:第一步,由拟生产地票的农村集体经济组织或农户向区县国土部门提出立项申请,获准后将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业用地等农村集体建设用地进行复垦。第二步,农村土地权利主体向区县国土部门提出复垦耕地质量验收申请,区县国土部门对复垦的耕地进行质量验收。验收合格后,由市土地行政主管部门向土地使用权人发放相应面积的地票。第三步,将复垦农地验收合格置换出来的票据化的农村建设用地指标,在重庆农村土地交易所进行交易。最后,通过竞标购得地票的地票持有者,根据相关规划及其对地票落地对应地块的预期,参与政府组织的“招、拍、挂”竞标:如果竞标成功,地票的价格计入招拍挂价格之中;如果没有中标,则政府从拍卖价中扣除地票价格,本金返给地票拥有者。

简单来说,地票的形成和交易过程是建设用地指标从与宅基地分离到再与城市建设用地相结合的过程。地票的形成和交易涉及一份指标(建设用地指标)、两块土地(远郊A地块和近郊B地块)、四种用途(文臣,2011),地票的形成和交易过程可以用图1表示:

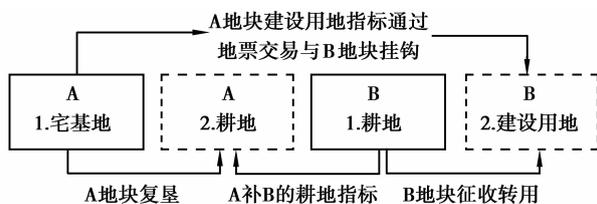


图1 地票的形成和交易过程分析

从地票的交易过程来看,对于B地块来说,地票是城乡建设用地挂钩指标,指标不与具体的地块挂钩,只是通过复垦与A地块分离,通过征收转用与B地块结合。在我国现有的严格土地管理制度下,地票使B地块产生土地增值收益成为可能,地票的价值是客观存在的,并通过B地块的征收转用后实现。因此,探讨地票的价格必须从B地块征收转用前后的价格入手。

### 2. 征收转用前的耕地价格

关于耕地价值的内涵目前比较公认的是:耕地的价值即包括其资源价值和资产价值,具体包括经济价值、社会价值和生态价值(周建春,2005)。其中,经济价值主要表现为农民以土地为生产资料生产农产品的价值;社会价值表现为其作为农业生产载体和劳动对象可以为人们提供就业机会、生活保障以及国家粮食安全保障等功能,即包括农民的社会保障价值<sup>①</sup>和国家粮食安全保障价值;生态环境价值则首先表现为土壤作为生命有机体的价值,其次表现为其具有的美化环境、净化空气、涵养水源、保持水土、提供生物生存空间等功能(曲福田等,2001)。因此,B地块征收转用前的耕地价格用公式表示为:

$$P_B = P_1 + P_2(P_{(1)} + P_{(2)}) + P_3 \quad (1)$$

其中, $P_B$ 为B地块的耕地价格; $P_1$ 为B地块耕地的经济价格; $P_2$ 为B地块耕地的社会价格, $P_{(1)}$ 为B地块耕地的农民社会保障价格, $P_{(2)}$ 为B地块耕地的国家粮食安全保障价格; $P_3$ 为B地块耕地的生态价格;社会价格和生态价格也可称之为耕地的正外部性价格。在耕地的征收转用过程中,经济价格的损失可以通过经济方式补偿给土地所有者和土地使用者(集体和农民),农民的社会保障价格的损失也可以用经济方式补偿给农民或者通过建立完善的农村社会保障体系进行补偿;而国家粮食安全保障价格和生态价格只有通过增加等面积耕地来补偿。

### 3. 征收转用后的建设用地价格

B地块征收转用后由耕地转变为建设用地,其价格构成也发生了根本变化。为了与转用前的耕地价格进行比较,下面采用成本逼近法对建设用地的价格构成进行分析。成本逼近法是建设用地土地

① 当然,随着社会经济的发展和农村的社会保障机制的完善,耕地对于农民的社会保障价值将逐渐弱化甚至消失。

价格评估比较成熟的几种方法之一,适用于新开发的土地评估,其理论依据是生产费用价值论。成本逼近法的基本思路是把对土地所有投资(包括土地取得费用和土地开发费用两大部分)作为“生产成本”(包括税费),根据投资原理,求得“生产成本”所应产生的相应利润和利息,组成土地价格的基础部分;同时加上国家对土地所有权在经济上的实现(土地增值收益)(卢新海等,2010)。因此,征收转用后的B地块的建设用地价格可以表示为:

$$V_B = V_1 + V_2(V_{2(1)} + V_{2(2)}) + V_3 + V_4 + V_5 + V_6 \quad (2)$$

其中, $V_B$ 为B地块的建设用地价格; $V_1$ 为土地取得费(即土地征收补偿费用); $V_2$ 为相关税费, $V_{2(1)}$ 为两费之和, $V_{2(2)}$ 为除两费之外的其他税费; $V_3$ 为土地开发费, $V_4$ 为投资利息, $V_5$ 为投资利润,均指正常合理的开支和利润; $V_6$ 为土地增值收益。

#### 4. 地票价格的内涵

在没有实施地票政策之前,我国城市建设用地价格中的土地取得费即为耕地转用补偿费用,其项目仅包括耕地经济价格(在土地补偿费用中体现)和农民社会保障价格(体现在安置补偿费和社会保障费用中)。至于耕地的国家粮食安全保障价格和生态价格,采用“先占后补”的方式进行补偿,其价值相当于新增建设用地有偿使用费和耕地占用税之和 $V_{2(1)}$ 。

实行地票政策后,B地块的农业经济价格和农民社会保障价格补偿项目和标准不变,但B地块的国家粮食安全保障价格和生态价格通过复垦而在A地块中得以补偿。有的学者认为,通过A地块的复垦可以实现B地块耕地的所有外部性价格补偿,即包括农民的社会保障价格、国家粮食安全保障价格和生态价格。本文不同意此种观点,原因有二:一是在B地块的征收过程中的农民社会保障价格只能补偿给B地块的土地使用者,而不能通过复垦增加A地块的农民社会保障价格来补偿;二是复垦后的A地块不存在农民的社会保障价格,因为A地块耕地是通过复垦宅基地形成的,A地块的使用者本身有自己的耕地,因此,其农民的社会保障价值不通过复垦宅基地来体现。从以上征收转用前后耕地价值和建设用地价值的对比分析可以看出,地票的价格构成应为耕地的国家粮食安全保障价格和生态价格补偿,相当于 $P_{(2)} + P_3$ 。

总之,从地票的形成和交易过程中可以看出,地票的交易实际上是建设用地指标的交易,其指标并不与具体的地块挂钩,只是使得城市近郊征收转用土地得以可能,即通过远郊宅基地的复垦产生建设用地指标,该建设用地指标与远郊地块分离,通过地票交易与近郊地块结合,使得新的地块产生增值收益成为可能。因此,地票的价格是农用地转为建设用地并产生土地增值收益的权益价格,该权益价格不是土地增值收益,而是耕地的国家粮食安全保障价格与生态价格之和。

### 三、地票价格的特点

#### 1. 地票的价格与土地增值收益此消彼长

根据规定,地票在落地竞标时计入招拍挂价格之中,从整体上看,开发商购买的土地使用权的成本除了从购得地票到拍到地块期间的地票利息之外(因为对地价没有太大的影响,这里忽略不计),并没有增加。这也是国家稳定地价,防止开发商将地票价格成本转嫁于消费者身上,避免地票政策失去意义采取的有效措施。因此,实施地票政策后,B地块的建设用地价格可以表示为:

$$V_B = V_1 + V_0 + V_{2(2)} + V_3 + V_4 + V_5 + V_6 \quad (3)$$

其中, $V_0$ 为地票价格,其他同公式(2)。农民的征收补偿费用 $V_1$ 、其它相关税费 $V_{2(2)}$ 、土地开发费 $V_3$ 、投资利息 $V_4$ 和投资利润 $V_5$ 都是刚性费用,因此,如果建设用地价格 $V_B$ 保持不变,地票价格 $V_0$ 越高, $V_6$ 土地增值收益就越低,地票价格与土地增值收益此消彼长。因此,地票的交易过程也可以看作是国家利用土地增值收益向远郊地块购买耕地的国家粮食安全保障价值和生态价值的过程。

#### 2. 地票的价格不依成本定价,但必须制定最低保护价

对供票地而言,地票的成本价格( $V_0$ )应该依次由复垦补偿( $S_1$ )、村集体经济组织补偿( $S_2$ )、复垦成本( $C_1$ )、耕地保护和农村基础设施建设专项资金( $C_2$ )(弥补指标落地政府新增建设用地土地有偿使用费)、交易成本( $C_3$ )等部分构成(郝利花等,2011),即:

$$V_0 = S_1 + S_2 + C_1 + C_2 + C_3 \quad (4)$$

由于农民对其宅基地具有使用权,可以选择自住、空置、复垦为耕地、出让、转让或者出租于农业生产等,因此,只有通过地票交易获得的复垦补偿( $S_1$ )和复垦后的耕地农用经济价值( $P_{A1}$ )之和高于其他

使用方式的最高收益( $P_{A\max}$ )时,农民才会选择地票交易(谭新龙,2010)。因此,地票的价格虽不依成本定价,但为了保护A地块农民合法权益,必须制定最低保护价( $V_{0\min}$ ),即:

$$V_{0\min} = P_{A\max} + S_2 + C_1 + C_2 + C_3 - P_{A1} \quad (5)$$

### 3. 地票价格呈上涨趋势,但上涨有限

由于土地自然供给不变,所以土地的价格主要由需求决定,但地票价格是由需求和供应共同决定。随着社会经济的发展,建设用地需求不断增长(地票本身就是建设用地需求增长的产物),地票需求必然呈现增长的趋势;地票的终极供给是农村废弃宅基地,其面积有限,并随着地票交易和农村建设用地的流转,地票会越来越来少。需求的增长和供给的减少,均会导致地票价格的上涨。因此,地票价格整体会上呈上涨趋势。但是,地票的价格与B地块征收转用过程中的土地增值收益是此消彼长的。当地票的价格上涨到一定程度,即耕地国家粮食安全保障价值和生态价值(粮食安全和生态隐患越来越严重时)超过土地增值收益时,也就是说耕地价值和建设用地价值相当,甚至超过建设用地时,耕地的征收转用失去意义,所谓的地票也就失去了存在的价值。

## 四、地票的价格评估

由以上分析可知,地票的价值构成为耕地国家粮食安全保障价值和生态价值。因此,其价格评估可以借鉴耕地的社会稳定价格和生态价格,再进行加和。

### 1. 耕地的国家粮食安全保障价格评估

关于耕地的国家粮食安全保障价格评估方法,孔祥斌等(2002)在农用地估价方法中提出用耕地开垦费用加上土壤经济肥力形成周期内资金投入及相应的投资收益损失之和作为农用地社会稳定价格的量化值。考虑到实际操作难度,王仕菊等(2008)提出的耕地的国家粮食安全保障价格包括耕地占用税( $O_t$ )、新增建设用地有偿使用费( $P_c$ )、耕地开垦费( $R_c$ )和新菜地开发基金( $V_f$ )等,即:

$$P_{(2)} = O_t + P_c + R_c + V_f$$

### 2. 耕地的生态价格评估

关于耕地的生态价格测算还没有形成完整体系,也还没成熟的定价方法,目前采用比较多的是Costanza(1997)在《自然》上发表的《全球生态系统

服务价值和自然资本》中提出的生态系统服务价值估算原理及方法,但Costanza提出的生态服务价值化评估方法是否适合在中国直接运用还值得商榷。因此,本文借鉴谢高地等(2008)建立的生态系统服务评估单价体系中的农田生态系统单位面积服务价值来测算,并根据不同年份物价指数进行修正,不同地区的耕地生态价值再通过耕地生态系统潜在经济产量进行修正,即:

$$P_3 = \mu F_V \times \frac{b}{B} \times \frac{1}{r}$$

其中, $\mu$ 是修正系数(用物价指数进行修正), $F_V$ 是2007年全国耕地平均生态服务价值, $b$ 是被征收地区耕地生态系统的潜在经济产量, $B$ 是全国一级耕地生态系统单位面积平均潜在经济产量, $r$ 是土地还原利率。

### 3. 地票的价格评估

地票的价格为国家粮食安全保障价值价格与生态价值的加和,即:

$$V_0 = P_{(2)} + P_3$$

## 五、讨论与展望

目前,我国针对地票制度及收益分配讨论的比较多,关于地票价格及其评估的研究相对较少,《重庆农村土地交易所管理暂行办法》针对地票的交易价格也只有一个指导价,没有形成比较完善的地票价格定价体系,地票的交易定价随意性比较大,难以说服公众。本研究基于耕地价格的思考,提出地票的价格构成包括耕地国家粮食安全保障价格和生态价格,并借鉴前人研究的耕地国家粮食安全保障价格评估和生态价格评估方法,通过两者的加和来评估地票的价格。在目前还没有其他更让人信服的评价方法的情况下,可以采用该方法对地票价格进行评估,为重庆市农村土地交易所的地票定价提供理论依据。

但是,由于耕地的国家粮食安全保障价格和生态价格本身的评估目前也没有形成完整合理的体系,本文的研究只是局限于理论层面,在实践中的应用还有待于有关理论的完善与实践的改进。按照本文所提出的方法来评估地票价格,必须进一步明确耕地的完全价值(经济价值、社会价值和生态价值),改变目前耕地的价格评估体系,使耕地价格不仅体现其资源价值,还包括其作为资产的价值,进而使地票价格体系在正确评估耕地价格的基础上得到

进一步的完善。

#### 参考文献:

- 郝利花,杜德权,2011.地票价格形成机制探讨[J].价格理论与实践,25(3):42-43.
- 孔祥斌,张凤荣,等.2002.李霖农用地估价方法探讨[J].河北农业大学学报,25(4):57-61.
- 卢新海,黄善林.2010.土地估价[M].上海:复旦大学出版社:140-141.
- 曲福田,冯淑怡,等.2001.土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J].中国农村经济,36(12):54-60.
- 谭新龙.2010.地票交易中各利益主体博弈的经济学分析[J].改革与战略,20(3):91-93.
- 王仕菊,黄贤金.2008.基于耕地价值的征地补偿标准[J].中

- 国土地科学,30(11):44-50.
- 文臣.2011.地票制度研究——以重庆市地票制度为例[D].重庆:西南政法大学:12-13.
- 谢高地,甄霖,等.2008.一个基于专家知识的生态系统服务价值化方法[J].自然资源学报,40(9):18-21.
- 严伟涛.2012.重庆农村土地“地票交易”价格机制探析[J].农业经济(5):102-103.
- 张泽梅.2012.重庆地票交易价格问题研究[J].社会科学研究(6):30-32.
- 周建春.2005.耕地估价理论与方法研究[M].北京:中国大地出版社:164-166.
- COSTANZA R. 1997. The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital[J]. Nature,38(7):253-260.

## Study on the Price of Securitized Land —Thinking Based on Cultivated Land Price

LI Nan-jie<sup>1,2</sup>

- (1. *Chongqing Engineering Technology Research Center for Information Management in Development, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China;*  
2. *College of Resources and Environments, Southwest University, Chongqing 400715, China*)

**Abstract:** The price of securitized land is one of core issues of securitized land system, however, currently the pricing theory for securitized land is not mature and the pricing for securitized land in practice only tries not to let the peasants lose money but is short of theoretical basis convincing the people really and being haphazard. From the forming and transaction process of the securitized land, we can find that the price of the securitized land is existing objectively and is realized by collecting and transferring. Comparison of the land price before and after collecting and transferring can find that the essence of the securitized land is to compensate ecological value and national grain safety guarantee value for expropriated arable land, that the price of the securitized land is the equity price of land value-added earnings after cultivated land is transferred to construction land and this equity price is not the earnings from land value-added but the sum of national grain safety guarantee price and ecological price. The price of the securitized land and the earnings from land value-added are not priced by the cost but must have the minimum protecting price, showing rising trends but the limited rising.

**Key words:** securitized land system; securitized land price; cultivated land price; arable land expropriation for other use; economic value of arable land; social value of arable land; ecological value of arable land; land value-added earnings; equity price; grain safety guarantee

**CLC number:** F301.2      **Document code:** A      **Article ID:** 1674-8131(2013)03-0007-05

(编辑:南 北;段文娟)