试论城市规划变更后的土地价格评估 ——以首钢工业区改造规划为例

卢妍

(北京市规划委员会石景山分局)

【摘要】 土地是支撑人类生存与发展的重要资源，也是人们生活与生产的重要资产，本文以城市土地价格为立足点，以城市规划与土地的关系为研究范围，重点讨论城市规划变更对土地价格的影响，尤其是规划性质、规模、强度变更的角度，理论和实证两方面探讨规划条件对本地块土地价格影响。以资建立规划条件与地块价值影响的直观关系，方便政府决策者和土地价格估价实务人员参考。

【关键词】 土地价格；规划变更；首钢

土地是支撑人类生存与发展的重要资源，也是人们生活与生产的重要资产，即使不能简单地称土地为商品，土地资源的配置纳入市场的调控范围是必然的。按照经济理论，供给与需求构成了市场。一方面，城市土地供给是指城市土地提供给人们可资利用的各类生产和生活用地的数量，城市土地供给可分为自然供给和经济供给。土地的自然供给是指自然所实际供给的各类型土地的数量，它是一种无弹性的供给，即用一点少一点。土地的经济供给是指土地具有多种用途，各种用途具有相互竞争或相互置换的可能，从而可以通过一定途径使土地从一种用途转变为另一种用途，并提高土地的经济效益，土地的经济供给是以土地供给总量不变为前提的，是动态和有弹性的供给。另一方面，城市土地的需求是随着人们的生活水平、劳动力水平提高而与日俱增的，尤其是城市土地的资产性质突出，这种需求的高增长与供给水平的相对稳定性之落差，构成了人们更加精明地利用土地的动力。正如没有完全一致的土地一样，每块土地因为区位、规划条件不同而独一无二，区位条件因为土地的不可移动性而相对稳定，但由于城市规划条件的变化，周围环境的改变，也可以引起区位条件的变更，反映在市场关系中，就是土地价格的变化。不仅是城市的经济个体开发商，政府也开始考虑，这块土地对我价值几何，多少钱时可以转让等需要明确土地价值的问题，随之孕育而生的是土地价格评估的科学方法，及从事土地价格评估的专业人员和经济实体，本文选取的研究角度就是，以城市土地价格为立足点，以城市规划与土地的关系为研究范围，重点讨论城市规划变更对土地价格的影响，尤其是以规划性质、规模、强度的变更，理论和实证两方面探讨规划条件对本地块土地价格影响。

一、对土地价格评估客体的再认识

(一) 土地价格评估的内涵

城市土地价格的理性评估就是估价人员依据土地估价的原则、理论和方法,在充分掌握土地市场交易资料的基础上,根据土地的经济和自然属性,按地产的质量、等级及其在现实经济活动中的一般收益状况,充分考虑社会经济发展、土地利用方式、土地预期收益和土地利用政策等因素对土地收益的影响,综合评定出某块土地或多块土地在某一权利状态下及某一时点的价格的过程。土地价格评估必须依据土地估价的原理和方法。

土地价格评估必须依据充足的土地市场资料,土地价格的形成最终取决于土地交易双方。也就是说,土地价格形成于市场,不充分掌握土地市场的交易情况,不了解土地的供求情况,不把握土地市场的过去、现在和未来的发展趋势,也就不能评估出公正客观合理的地产价格。土地价格评估必须考虑政府土地政策的影响,尤其是政府的城市规划对地价可产生巨大影响,同一块土地,规划可使之一夜之间身价百倍,也可以使之无人问津。如果不考虑政府的政策,地价评估结果很难称得上合理、合法。

(二) 土地价格的影响因素

好的土地价格是供需双方愿意接受的价格,是依市场情况决定,受多种因素影响的。影响土地价格的因素,可按照因素与土地的关系及影响范围分为一般因素、区域因素和个别因素。一般因素是指影响土地价格的一般、普遍、共同的因素:这些因素对土地价格总体水平产生影响,是决定各个地块土地价格的基础,通常是从宏观上对地区整体的地价水平产生全局性影响,在这些因素影响下,产生了地区与地区之间,乃至国家与国家之间地价水平的差异。而同一地区内不同区域、不同地块的地价差异,还要受到区域因素和个别因素的影响。区域因素是指土地所在地区的自然条件与社会、经济条件:这些条件相互结合所产生的地区特性,对地区内的土地价格水平有决定性的影响,主要包含的内容有地区的繁华程度、交通条件、基础和公用设施条件、环境质量、城市规划限制等,其中,因为城市规划的变化,或多或少会引起其他条件的变化。个别因素是指宗地本身的条件和特征,因而又称宗地因素:区域因素对地价的影响程度与城镇内不同的功能分区性质和功能用地性质直接相关,如住宅区特别注重环境优美,商业区特别注重营业环境和收益状况,工业区则特别注重交通运输和水、电等条件。个别因素是决定同一均质地域内地块差异性的重要因素,是同一区域内地价差异的重要原因。对于一个待开发土地,宗地的个别条件,尤其是未来的规划条件,诸如用地性质、用地规模和用地强度等限制或影响了土地的开发潜力。

土地价格影响因素分类表

表 1

土地价格影响因素	一般因素	行政因素	土地制度
			住房制度
			城市规划
			地价政策

续表

土地价格影响因素	一般因素	行政因素	税收政策
			交通管制
			行政隶属变更
		人口因素	人口密度
			人口素质
			家庭人口构成
		社会因素	政治安定状况
			社会治安状况
			房地产投机
			城市化进程
		国际因素	国际政治因素
			国际经济状况
		经济因素	经济发展状况
			储蓄和投资水平
			财政收支与金融状况
	居民收入和消费水平		
	物价变动		
	利率水平		
	区域因素	繁华程度	
		交通条件	
		基础和公用设施条件	
		环境质量	
		城市规划限制	
	个别因素	面积	
		宽度	
		深度	
		形状	
坡度			
宗地基础设施			
宗地临街状况			
城市规划限制			

二、对城市规划的再认识

城市规划是为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局 and 进行各项建设的综合部署和全面安排。城市规划是保证城市空间资源有效配置和土地合理利用的前提和基础，是实现城市经济和社会发展目标的重要手段。城市规划，是国家对城市建设进行宏观调控的手段，有力的将公共利益融入城市建设；是政策形成和实施的工具，通过政策引导和信息传输，克服未来不确定性，提高决策的质量，保障城市总体建设目标的一致性；城市规划形成了城市

未来的空间架构,通过配置土地资源,制约城市未来空间演变。城市规划体系是一个巨系统,但要落实,就要依靠有详尽的详细规划和专题规划,针对性的解决地区的用地问题,将城市建设设想落实到土地上。

我国的土地价格尤其是大城市土地价格受城市规划影响也是必然的。从1995年北京市城市总体规划到2004年的北京市城市总体规划,其间都涉及到了很多指标上的修正和调整,规划变更直接改变了未来城市土地的利用,必然影响未来土地的经济特征——价格。正像前面讲土地价格是受多重因素影响的,为了便于研究,在这里先设定相关条件,以保证研究结果的准确性、合理性:第一,各个层面的城市规划可以被有效的验证是正确的科学的;第二,城市土地价格虽然不完全由城市规划条件决定,但认为其他影响土地价格的因素未发生变化;第三,城市规划内容含盖面广,指标繁杂,但目前本文将城市规划提炼为性质、规模和强度。

1. 规划用地性质变化对城市土地价格的影响

城市规划性质是指新规划的城市用地作为何种功能,一般分为商业区、住宅区、工业区和综合用地区。城市规划对新规划区域界定的不同土地资源用途对土地资源价格影响最为明显。一般情况下,规划商业区土地价格大于住宅区土地价格,住宅区土地价格大于工业区土地价格,综合用地区土地价格介于商业区的和住宅区的之间。城市规划性质对土地价格的影响主要机理是土地资源不同用途所产生土地收益存在差异,由此引起的土地资本化率还原成土地资源的价格就相对较高。毋庸置疑,城市规划性质导致土地资源价格变化的驱动力最为明显。当然如何确定城市规划区的城市用地性质,应全面衡量城市土地资源的区位条件,土地质量和土地利用现状等相关要素。

2. 规划用地规模变化对城市土地价格的影响

一般情况下,城市规划规模是指因城市用地规模扩大而突破原有的城市用地区域产生新的城市用地范围,它主要是界定在一定的城市规划期内,城市土地资源利用的极限。在城市规划范围内新增的城市土地资源,一般多为农用土地和零星的建设用地,这些土地资源与原城市土地资源相比较,其利用率和利用价值都较低,一旦这些新增的城市土地资源被纳入城市规划范围,虽然在规划短期内土地资源价格上升不明显,但随着城市规划逐步实施,这些新增的土地资源的供需关系将逐步改变,并朝着需求大于供给的方向改变,从而使这些城市土地资源价格出现渐升的趋势。城市规划范围影响城市土地资源价格的机理主要是在规划范围内的土地资源将出现土地用途改变,并将投入更多的人力和社会劳动产品对其进行更新、改造,以达到城市用地条件而实现的土地资源增值。因此,城市规划范围将反映城市规划条件对城市土地资源价格的影响。

3. 规划用地强度变化对城市土地价格的影响

土地的利用强度可以有多种规范指标,如容积率,建筑限高,建筑覆盖率,建筑密度等。本文以其中最具有代表性的一个——容积率,城市规划容积率是指在城市规划区域内,不同功能的城市用地区建筑物面积与所占土地面积的比例。规划容积率影响土地资源价格的主要机理是在影响土地价格其他因素既定的条件下,土地收益高低取决于容积率的大小,容积率越高,单位土地面积所产生的收益越多,容积率越低,单位土地面积所产生的收益越少,从而使土地价格随着规划容积率不同而差异明显。规划容积率对土地资源价

格影响较为明显,在不同的容积率标准下,土地资源评估的价格是不一样的,并且存在较大的差异。因此,土地资源价格是指在一定容积率下的价格。

三、以首钢工业用地规划变更为例说明价格变化趋势

(一) 规划背景

国务院 2005 年初批复的《北京城市总体规划(2004 年—2020 年)》对北京的环境提出了更高的要求,对城市的发展提出了新的思路。首钢的搬迁不仅能扩大首都的大气环境容量,而且能扩大城市规划发展的容量。

国家发改委对首钢搬迁方案的批复称,“争取 2008 年首钢北京石景山区涉钢系统完成搬迁,确保 2010 年底北京石景山区只保留首钢总部和研发体系以及不造成环境污染的销售、物流、三产等业务;同时在曹妃甸建设一个具有国际先进水平的钢铁联合企业。”根据北京市政府相关文件要求,首钢将于 2007 年底压产 400 万吨,于 2010 年在北京市区全部停产,完成搬迁。首钢现状用地面积约 7 平方公里,停产后土地的利用成为影响城市格局和发展形态的重要因素。

优越的区位条件为首钢总公司或明或暗的创造了大量经济收入,无论是对地方,还是对政府财政的支撑作用是显而易见的,但是,我们可以看到这样的生产是以牺牲环境、占用土地和限制发展空间为代价的。而对城市和企业的发展,搬迁改造、腾退土地是必然的选择,适时地对原厂区土地利用进行研究是必然而且是及时的。

(二) 首钢用地调整规划的总体框架

上一版规划,即 1995 年版的石景山区控制性详细规划中,鉴于首钢工业用地的限制,少有详细阐述,仅是规划了“0721-1 号地的用地性质是工业,容积率为 1.0,建筑密度为 40%,建筑高度为 30 米,局部 45 米”。新规划——《首钢工业区改造规划》,将首钢原工业用地当作研究的主要对象,对将来的土地利用进行了详细的安排与布局。

在《北京城市总体规划(2004—2020 年)》确立的“两轴两带多中心”城市空间结构中,首钢工业区处于西部发展带和东西轴——长安街延长线的结点位置,区位优势明显,在城市和区域转型发展中具有战略意义,其产业发展可以形成面向区域的带动力和影响力。《首钢工业区改造规划》延续了这一思路。

(三) 首钢主厂区规划

规划范围(8.56 平方公里)内除首钢主厂区用地外,还有燕山水泥厂用地,位于主厂区以南、莲石路以北,生产区及住宅区共约 35 公顷;北京锅炉厂用地,位于主厂区东侧,生产区占地约 29 公顷;以及古城农工商集体土地、绿地、水域、道路用地等。(如表 2、表 3)。

(四) “后首钢”土地估价思路与方法

首钢工业区的土地所有权归国家所有,土地使用权取得类型主要为划拨方式,无限期

首钢主厂区 (7.07 平方公里) 范围现状用地平衡表

表 2

用地分类	用地面积 (公顷)	占总用地 的百分比	用地分类	用地面积 (公顷)	占总用地 的百分比
行政办公	11.86	1.7%	文物	0.61	0.1%
商业金融	2.91	0.4%	村镇建设	17.70	2.5%
教育科研	2.18	0.3%	铁路	2.89	0.4%
文化娱乐	1.39	0.2%	道路用地	25.30	3.6%
主线生产用地	180.80	25.6%	绿化用地	60.44	8.5%
非主线生产用地	119.04	16.8%	水域	26.25	3.7%
配套生产的运输用地	83.4	11.7%	农田	1.65	0.2%
配套生产的市政用地	86.81	12.3%	园地	1.34	0.2%
配套生产的仓储用地	74.16	10.5%	弃置地	2.37	0.3%
居住	6.33	0.9%	总计	707.05	100.00%

规划范围用地平衡表

表 3

用地性质名称	用地面积 (公顷)	占总用地	建筑面积 (万平方米)
行政办公用地	31.83	3.72	111.40
文化会展用地	83.41	9.74	129.98
旅游休闲用地	89.23	10.42	26.77
总部及科研用地	73.41	8.58	255.87
水域	15.07	1.76	0
居住兼容公建用地	61.71	7.21	127.52
公建混合用地	104.59	12.22	248.99
绿地	178.17	20.81	0
广场用地	3.09	0.36	0
铁路用地	10.12	1.18	0
市政公用设施用地	6.84	0.80	2.21
道路占地	198.59	23.20	0
区域总用地	856.06	100.00	902.76

使用。用途主要为工业用地，用地面积 642.66 公顷，容积率为 1.0，建筑密度为 40%，建筑高度为 30 米，局部 45 米。在首钢整体搬迁后，土地性质按照规划，为金融商业、综合用地和保留用地为主。土地的使用类型可以为出让、租赁、作价出资（入股）、授权经营和保留划拨五种方式。根据今后土地利用和用地调整前后土地权利性质的差别，土地评估的价格内涵、估价原则、估价方法亦存在区别。对此，评估中的评估思路和原则需要明确；对于用地调整前为划拨土地的，因为划拨土地的特点、价格内涵等有关问题存在模糊认识，需要依个别条件进行明确。

1. 土地价格评估的关键是价格内涵界定

首钢工业用地现状仍为划拨用地，土地作为国家的财产和划拨供首钢无偿使用。划拨土地使用权是指土地使用者通过无偿无限期的方式依法取得的国有土地使用权，其主要特点是：相对于出让土地使用权，划拨土地价格是一种不完全市场价格；处分受到限制，即

不能随意转让、出租和抵押；用途多数为工业且面积往往较大、资产总额较高；取得成本构成与出让土地的差别在于有没有缴纳土地出让金。使用划拨土地的多为国有企事业单位和公益事业用地，首钢的工业区改造规划已经获得批准，按照使用土地要有偿有限期，依法在公开市场上取得居住用途的国有土地使用权的最高年期为70年，综合用途的国有土地使用权的最高年期为50年，商业、旅游、娱乐用途的国有土地使用权的最高年期为40年。国有土地使用权出让体现国有土地资产价值，在价格内涵上应从使用权类型、开发程度、使用年限、土地用途等方面进行界定。

(1) 价格类型。根据评估目的即采用处置方式，设定为出让土地价格、作价出资或入股土地价格、国有土地租赁价格、授权经营和划拨土地价格五类。不同的处置方式决定了评估前应当进行土地处置方式预核准，只是经预核准确定了处置方式后，才能确定评估价格类型。城市土地是国家最大的资产，也是经济个体发展的必要的立足条件，首钢工业用地调整要本着遵循市场经济规律的原则，公平合理的利用好土地，其前提就是明确土地使用权的价格，做好资产管理，做到土地管理者对国有资产价值心中有数。

(2) 土地用途。由于首钢用地调整后，土地用途发生了变化，土地价格在新的规划用途下具有升值的潜力，土地评估重在预测土地未来的收益性，应以新的规划用途结合相应的市场资料进行测算。

(3) 土地使用年期。出让土地、作价出资或入股土地一般按照法定最高出让年限设定；国有土地租赁的年期有短期和长期之分，租赁的最长期限存在不同的规定：国土资源部《规范国有土地租赁若干意见》中规定长期租赁的最长期限，不得超过同类用途土地法定出让最高年期；我国《合同法》规定租赁期限不得超过20年，鉴于评估的最终目的是确定年租金标准，故评估时可参考法定最高出让年期设定（但当签订土地使用权租赁合同时，还应根据上位法优于下位法的原则，设定土地租赁期限最长不得超过20年），在评估出了一定年期土地使用权价格后，测算出土地租金，对于划拨土地同样可参考法定最高出让年期设定土地使用年期。土地价格与预期收益相关，收益与收益年限成正比，合理确定土地使用年期，有利于准确评估土地使用权价格。

(4) 开发程度。土地开发程度的设定应在与其他国有资产相衔接的基础上设定，避免重复评估和漏估。土地价格评估的核心就是要评估具有现实意义的市场价格。

2. 不同评估目的与评估方法的匹配

首钢用地调整对应的地块，是北京城市空间发展不可多得的区位条件优良的城市市区土地，要科学、谨慎的引入社会效益大，对区域经济有明显的推动作用的产业项目，在这之前我们要积极按照规划条件，对土地利用进行前期研究。土地使用权的出让取得方式有拍卖、招标和挂牌等，国家可以以土地使用权作价出资或者入股，对于短期使用的，可以考虑国有土地使用权的租赁，首钢地块按照规划，用地性质为商业、金融以及住宅的，土地的取得方式为拍卖、招标和挂牌中的一种，用地性质为公益事业的，可以保留划拨用地。不同的估价目的对应不同的估价方法。

(1) 出让土地使用权价格的评估按照《城镇土地估价规程》规定和本文中第一部分的原理和方法进行评估即可。根据土地用途以及收集的资料综合分析后，选择成本逼近法、市场比较法、基准地价修正法、剩余法、收益还原法等方法中的两种或两种以上常规土地

估价方法，评估出出让土地使用权价格。

(2) 划拨土地使用权评估的基本思路，主要是在《城镇土地估价规程》规定的基本原理和方法的基础上，考虑划拨土地使用权的无限年期、有限收益等基本特点，在几种不同的基本评估方法中，不考虑年期修正，并扣除土地出让金或划拨土地年租制土地租金标准，从而测算出划拨土地使用权价格。

1) 出让金扣除法。根据《城镇土地估价规程》的规定，在同等条件下，划拨土地使用权价格=出让土地使用权价格-土地出让金，出让金扣除法是基于以上依据，首先选择成本逼近法、市场比较法、基准地价修正法、剩余法、收益还原法等方法中的两种或两种以上常规土地估价方法，评估出出让土地使用权价格，再扣除土地出让金，就得到划拨土地使用权价格。至于扣除土地出让金的标准需按照当地政府规定了标准执行。

2) 成本逼近法。根据《城镇土地估价规程》的规定，采用成本逼近法评估土地使用权价格为土地的成本价格和土地增值收益之和。根据国土资源部发[2001]44号文件《关于改革土地估价结果确认和土地资产处置审批办法的通知》，“为支持和促进企业改革，企业改制时，可根据划拨土地的平均取得和开发成本，评定划拨土地使用权价格。”因此，在测算过程中不需要考虑土地的增值收益可，也不需要考虑年期修正。但土地成本应以待估宗地所在区域划拨土地平均取得成本为依据来评估宗地的划拨土地使用权价格。此时的基本公式：划拨土地使用权价格=土地取得费用+土地开发费用+税费+投资利息+投资利润=土地成本。

3) 剩余法与基准地价修正法。此两种方法实际上是出让金扣除法的具体应用，即运用剩余法、基准地价修正法计算得出出让土地使用权价格，然后再扣除土地出让金就得到划拨土地使用权价格。要注意的事项是：当运用基准地价修正法时，不考虑年期修正。

(3) 作价出资（入股）或授权经营土地使用权评估

作价出资（入股）是国家以一定年期的国有土地使用权作价，作为出资或折为股份投入改组或改制后的新设企业，该土地使用权由新设企业持有，其权能可依照出让土地依法进行转让、出租、抵押。授权经营是指政府为体一定时期国家产业政策的需要，将取得国家授权投资机构资格的企业集团（简称授权单位）改制所涉及的划拨土地使用权，在一定年期内授权其经营，企业集团可将其取得的授权经营土地使用权在其系统全资企业、控股企业和参股企业进行作价出资（入股）或出租的土地资产配置政策。采取这种方式获得的土地其处置权受到限制，即土地使用权只能在企业内部流转，而不能对外面企业进行交易。因此，其具有出让土地的各种权利内涵，亦可按照成本逼近法、市场比较法、基准地价修正法、剩余法、收益还原法等方法进行评估。

(4) 国有租赁土地使用权评估

国有土地租赁是指土地使用者与土地管理部门签订一定年期的土地租赁合同，并支付租金的行为。国有租赁土地使用权是指国家将国有土地出租给使用者使用而设定的。根据国家有关规定，国有租赁土地使用权可以转租、抵押和转让。在工业用地调整后，利用国有土地租赁的方式取得一定时期的土地使用权，减小了缴纳土地出让金的，而且期限相对较短比较灵活，可以作为工业区用地调整后土地利用初期的土地使用权取得方式。若按规定调整后经土地管理部门批准以租赁方式使用土地的，该宗地的评估价格类型为国有租赁

土地使用权价格，在数值上等于承租土地使用权合同租金与市场租金的差值在租期内的资本化。估价方法可采用市场比较法和收益还原法。

1) 市场比较法：选择相邻地区的类似国有租赁土地使用权可比案例，经情况修正、日期修正、区域因素修正、个别因素修正后得出其价格。在情况修正时应该特别注意与政府签订的合同内容、特别规定、经过时间和剩余期限等对其价格的影响。

2) 收益还原法：国有租赁土地使用权价格是承租土地使用权合同租金与市场租金差值在租期内的资本化。公式表示为：

$$V = (a'/r)[1 - 1/(1+r)^n]$$

式中 V ——国有租赁土地使用权价格；

a' ——国有租赁土地使用权的纯收益，即盈余租金，为市场租金与合同租金的差额；

r ——国有租赁土地使用权还原利率；

n ——收益年期。

在实际操作中，由于国有租赁土地使用权是市场租金与合同租金差额的资本化，受市场变化影响较大，收益不确定性高，投资风险比出让土地使用权大，其还原利率一般比出让土地使用权高，经验数值为高出1个百分点；收益年限应为合同年期内的剩余年期。

四、对首钢搬迁中土地运营模式的建议

通过前面的分析，我们看到，首钢用地调整后，城市土地资产价值得到充分体现，可以说，规划赋予了土地价值，但我们认为，规划提升土地价值，并不是将所有低效益使用的土地都规划成高产出的使用方式就是好的。城市发展是多样性的，每种利用方式都有其存在的道理，用地调整，不是想调就调，要有机遇，要顺应社会的发展，要有合适的替代产业能吸纳产业转移后的剩余劳动力，形成新的城市经济增长点，保持城市的健康活力。

(一) 科学合理确定补地价

补地价是指国有土地使用者因改变用途等而向国家补交的地价或土地使用权出让金、土地收益。需要补地价的情形主要有如下3类：①土地使用者改变用途、容积率、建筑高度等城市规划限制条件；②土地使用者延长土地使用年限（包括出让土地使用权期满后续期）；③土地使用者转让、出租、抵押划拨土地使用权的房地产（要求补办土地使用权出让手续，补交土地使用权出让金）。

对于改变土地用途、容积率、建筑高度等城市规划限制条件的，补地价的数额理论上等于改变后的地价与改变前地价之差，即：补地价 = 改变后的地价 - 改变前的地价。其中，对于单纯提高容积率或改变用途并提高容积率的补地价来说，如果将提高后的容积率称为现容积率，提高前的容积率为原容积率，则补地价的数额为：补地价（单价） = 现楼面地价 × 现容积率 - 原楼面地价 × 原容积率，补地价（总价） = 补地价（单价） × 土地总面积。如果楼面地价不随容积率的改变而改变，即：补地价（单价） = 原楼面地价 × （现容积率 - 原容积率）。

由于用地性质调整和用地强度的提高，土地的利用效益必将提高，根据土地使用或转

让的性质、类型、区位、自然、经济、社会条件,土地用途类型、收益状况、土地配置效率等各方面的因素采用不同的评估方法,客观公正的评估出的补地价的标准,是首钢工业用地调整期的首要任务,以确保防止国有资产的流失。

(二) 引入空转土地使用权评估

空转土地出现在 20 世纪 90 年代,为了盘活工商企业国有房地产,推动现代企业制度的建立而实施的一项政策,上海市有关政策规定:空转土地是指由房地局与企业集团签订土地使用权出让合同。由市财政局按照核定的土地使用权出让金额通过支票背书的方式进行空转。然后,由国有资产管理部门根据企业集团的实际情况和需要,分阶段将土地资产作为国有资产注入企业集团的总资产。按照上海市的有关规定,空转土地办理出让土地的房地产权证(但土地取得方式为空转,无使用年期)。空转土地可以按照规划用地性质进入二级市场进行转让,但转让前需按照市场价格评估并经房地局确认,保证使土地的国家所有权在经济上得到体现。因此说,空转土地是借鉴为后首钢时代加快土地按照规划用途再利用的有效方式,空转土地可视为出让土地,但不完全等同于出让土地,它具有更加灵活的运作方式,加快了土地利用进程,但首要做好的是准确恰当地考虑土地的区位条件、规划、用途、社会、经济、特别是政策优势等方面的因素,综合评估空转土地使用权价格。

按照空转的原理,空转土地使用权价值评估思路为出让土地使用权价值扣除需补缴的土地出让金。需补缴的土地出让金为按现行市价应缴的出让金抵扣与财政签订协议的空转出让金的差额,若空运转的出让金已大于现行市价应缴的出让金,则不需再补缴。公式表示为:空转土地使用权价格=出让土地使用权价格-(土地出让金-与财政部门签订协议的空转出让金),当土地出让金数额小于等于与财政部门签订协议的空转出让金数额时,空转土地使用权价格=出让土地使用权价格。

首钢工业用地的开发,可以按照“点、线、面”循环进行的城市土地有序开发思路,先集中力量重点开发改造规划中的先期启动项目、地理位置好的优等地段及重点功能地区,使之成为区域形态开发和功能开发的重心。政府作为土地所有者以土地出让金“空转”、土地实转的形式作为向重点小开发公司的资本投入,以此利用政策优势,使资金集聚,基础设施开发集聚,招商集中,快速提升重点开发地区的土地经济价值,形成产业积聚效应进而形成以点到线再到面的全面开发,提升土地的整体资产价值。

参考文献:

- [1] 周诚. 土地经济学原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 2003. 344-354
- [2] GB/T 18508—2001, 城镇土地估价规程 [S]
- [3] 李如海. 土地资产管理实践与探索 [M]. 北京: 中国大地出版社, 2004. 348-350
- [4] 鞠鹏燕. 首钢工业用地改造发展策略 [J]. 北京规划建设, 2007, 2: 15-20