

# 基于耕地发展权价值视角下的 利益分配机制探讨

——以武汉城市圈为例

罗洋洋, 于婧, 张升元, 陈芳

(湖北大学 资源环境学院, 湖北 武汉 430062)

**摘要:**以武汉城市圈的耕地发展权为研究对象,从耕地发展权价值出发,根据该价值对城市圈内的利益分配机制进行了初步探讨。结果表明,耕地发展权价值较高,是耕地经济生产价值的数倍,在实现区域和谐发展时,提出对损失利益的主体进行补偿和产生的增值利益合理分配。通过建立耕地发展权利益的分配机制来协调国家、农村集体组织和农民的利益,从整个经济、社会和生态环境上实现公平和可持续发展的可持续发展。

**关键词:**耕地;发展权价值;利益分配机制;武汉城市圈

**中图分类号:**F301.21(263)

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-4210(2013)01-109-04

20世纪50年代,英、法、日等国为了保护环境、保护农地、控制城市用地规模过度扩张,相继建立了发展权制度,并取得了良好的社会效益。我国在20世纪90年代也引入发展权概念,从不同角度对土地发展权进行了研究,来缓解土地资源紧张、协调城市发展和生态环境关系的问题,实现全社会的资源环境可持续发展。我国人多地少、技术创新能力薄弱、区域发展严重不平衡,工业化、城市化进程复杂,呈现自身独特发展特点,故不能简单照搬国外的经验。目前国内对土地发展权的研究上主要集中在发展权的归属<sup>[1,2]</sup>、发展权的价值设立<sup>[3-5]</sup>以及征地补偿<sup>[6]</sup>等方面,对土地发展权价值的利益分配研究较少。以武汉城市圈为研究区,通过地级市的土地发展权

价值评估,计算在武汉城市圈内耕地发展权价值,对计算结果进行分析,初步探讨完善征地补偿和实现土地增值收益的合理分配机制的建议,拓展土地发展权制度体系,为制定合理土地资源保护政策和协调城市化进程提供参考依据,有利于实现武汉城市圈的和谐发展。

## 1 区域概况

武汉城市圈位于湖北省中东部,辖9市,是全国资源节约型和环境友好型社会建设综合改革配套实验区(即“两型社会”)。该区占湖北省31.2%的国土面积,承载了全省50%的人口与60%的国民生产总值,土地利用强度达0.85,土地供需矛盾突出。

收稿日期:2012-05-29;改回日期:2012-09-26

作者简介:罗洋洋(1986—),女,硕士研究生,从事土地评价、土地利用规划研究。

通讯作者:于婧(1982—),女,副教授,从事土地评价、土地利用规划研究。E-mail:yijing@hubu.edu.cn

在城市圈内人均耕地仅 0.06 hm<sup>2</sup>, 低于湖北省和全国平均水平(分别为人均 0.08 hm<sup>2</sup> 和 0.09 hm<sup>2</sup>)。目前正面临耕地面积迅速减少, 社区环境质量下降, 新增非农人口安置等问题, 加上外在利益的驱使, 给武汉城市圈的和谐发展带来了新的压力。

## 2 耕地发展权价值

### 2.1 研究对象与数据来源

土地发展权是实现土地资源的优化配置时产生的一种权利, 主要是为防止土地利用过程中随意改变用途保护资源最大效率而设立<sup>[7]</sup>。在武汉城市圈经济发展过程中, 城乡交错带普遍出现耕地用途变为建设用地, 从而失去改变其土地用途取得更大效益机会的损失补偿。假设当前是最佳利用途径, 那么, 耕地发展权价值是从高效利用的市地价值中扣除较为低效的耕地农业价值和建设利用的开发成本来决定。因此, 本文主要以研究区城乡交错带的耕地为研究对象对城乡交错带的耕地发展权价值进行评估并对其利益分配机制进行探讨。

本文数据来源于《中国统计年鉴》(2009—2010), 《中国农村统计年鉴》(2010), 《湖北省统计年鉴》(2007—2010), 《湖北省农村统计年鉴》(2007—2010), 《湖北省地价动态监测报告》(2007, 2009) 以及相关统计数据资料和文献。

### 2.2 价格测算方法

耕地的发展权价值是指依国家土地利用规划将耕地只作为种植粮食这一用途, 从而失去改变其土地用途取得更大效益机会的损失补偿, 是耕地所有权中的耕地发展权的价值体现<sup>[8]</sup>。运用美国对耕地发展权的价格等于耕地转为建设用地后的价格扣除原农业用途的土地价格的余额计算方法, 它等于耕地转为建设用地后的纯收益扣除农业用途土地纯收益的余额<sup>[9,10]</sup>, 计算公式为:

$$R = R_a - R_b \quad (1)$$

式中:  $R$  为单位面积耕地的发展权年纯收益;  $R_a$  单位面积耕地转为建设用地的年纯收益;  $R_b$  单位面积

耕地作为农业用途的年纯收益。再根据还原率计算影子价格作为耕地发展权价格  $P$ 。

### 2.3 价值测算

#### 2.3.1 耕地经济价值核算 $R_b$

根据武汉城市圈的农作物种植结构和统计资料的收集情况, 选取粮食、棉花、油料作物的产量来计算作物的总收益。经测算, 武汉市的粮食作物、油料作物和棉花的耕种面积大约占武汉市播种面积的 65.2%, 从整个城市圈来看, 在市级范围上种植结构和习惯具有相似性, 同时考虑到其他作物的收入和播种面积占少数, 因此, 适当调整到 75% 来计算调整武汉城市圈的耕地年总纯收益。

根据我国耕地的收益特性, 耕地的还原利率可以以一年期存款利率为标准, 在此基础上进行调整。取近 3 年人民币存款利率平均值为 3.25%; 耕地种植的农作物产量易受自然灾害的影响, 其经济收益有一定的风险性, 根据今年市场发展, 将城市圈耕地的风险调整值定为 1.4%, 确定还原率为 4.65%, 在耕地质量价格取正常年份的耕地收益或连续若干年的耕地平均收益作为计算基础, 采用收益还原法来计算武汉城市圈耕地质量价值。

#### 2.3.2 耕地转变为建设用地价格 $P_a$

从全国范围到地价监测的各大城市(主要为省会城市)的平均价格, 高于全国的城乡交错带平均价格, 更高于包括上万个建制镇在内的平均价格, 依据文献<sup>[11]</sup>, 武汉城市圈内的监测地价可看作是在大城市下的城市城乡交错带地价, 因此, 武汉城市圈内的地价水平为城镇中心地价的 1/3。

$$P_a = R' \times 1/3 \quad (2)$$

式中:  $P_a$  为耕地转变为建设用地价格;  $R'$  为动态监测的地价水平。

## 3 结果分析

### 3.1 价值差异

由公式(1~2)及表 1 可知, 武汉城市圈的土地发展权价格, 武汉市最高为 789.83 元/m<sup>2</sup>, 其他 8

个城市均在 100~300 元/m<sup>2</sup> 之间。表 1 也反映出这 9 个城市的耕地发展权价值是高出经济生产价值数倍的,咸宁市高达 10 倍以上,低的孝感市也有 6 倍以上,说明耕地的经济生产价值相对较低,这与近

年来的农民种地积极性降低的现象是相符的。如果能够调整这种比例或是将产生的增值收益进行合理再分配,将对提高农民返乡种地积极性和耕地集约节约利用率有很大帮助。

表 1 武汉城市圈耕地发展权价格测算情况

城市	年总纯收益 $R_b$ /元·hm <sup>-2</sup>	耕地农用价格 $P_b$ /元·m <sup>-2</sup>	市地价格 $R'$ /元·m <sup>-2</sup>	建设用地价格 $P_a$ /元·m <sup>-2</sup>	耕地发展权价格 $P$ /元·m <sup>-2</sup>
武汉	8 450.77	18.17	2 424.00	808.00	789.83
黄石	6 931.94	14.91	466.00	155.33	140.43
鄂州	10 863.52	23.36	732.80	244.27	220.90
孝感	8 892.66	19.12	419.82	139.94	120.82
黄冈	11 961.03	25.72	723.69	241.23	215.51
咸宁	6 086.15	13.09	565.00	188.33	175.24
仙桃	10 880.18	23.40	703.00	234.33	210.94
潜江	7 461.31	16.05	555.00	185.00	168.95
天门	14 714.99	31.65	735.44	245.15	213.50

注:  $P_b$  为通过还原率计算所得的影子价格,耕地发展权价格  $P$  即转变为建设用地的价格  $P_a$  与耕地纯收益价格  $P_b$  之间的价格差。

### 3.2 利益分配机制

武汉城市圈是两型社会的实验区,通过土地发展权价值来调节各利益主体之间的利益分配,将经济与土地资源、生态环境和社会运行过程结合起来,推进经济社会实现可持续发展。现在部分农民意识到耕地农业比较利益的低下及“搭便车”的存在,抑制了农民耕地保护的积极性,进而影响土地的质量,环境的污染,在无形中又降低了社会和生态环境效益。国家、政府和农民集体组织作为土地发展权利的主体,都有追求自身利益最大化的要求,但这不仅仅是追求经济利益,还要使社会和环境生态利益也达到最大化。在城市圈内的各利益主体要充分认识到这三大利益的重要性,并要用长远的眼光来看待问题,使从整个经济、社会和生态环境上实现公平、利益均衡。

武汉城市圈的耕地发展权价值测算结果表明耕地在城市化进程中产生很大收益。合理的利益分配机制是利用增值收益对征地引起的农民和农村集体享有的功能价值损失的补偿,根据当时的经济发展和保障水平来提供保障,将土地增值收益返还给被

征地集体和农民,国家通过征收农地发展税参与收益分配。然而,在耕地转为建设用地后,农民原有的农地功能几乎丧失。耕地除了经济产出价值外,其中失地的农民就业、养老、医疗需要保障;农村集体通过提高征地成本,在一定程度上控制了地方政府和用地单位用地需求;同时,国家通过税率控制农民的卖地热情,以避免因征地补偿过高而使保护耕地资源适得其反的情况。税后土地增值收益按部分归被征地农户所有,部分归农村集体,让整个集体也能从土地增值中受益,实现农地的增值收益能留在农村用于新农村建设,达到统筹城乡发展和实现区域经济社会和谐的目的(图 1)。

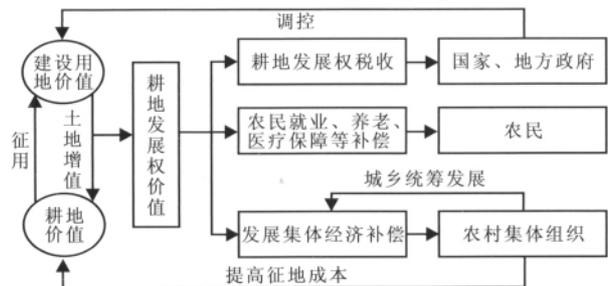


图 1 利益分配机制关系

## 4 结论与讨论

从测算结果可看出,耕地发展权价值是耕地总价值中不容忽视的一部分。研究耕地发展权的最终目的应该是解决因耕地发展权而带来的一系列社会、经济和环境问题,但这些问题的实质都可以归为利益分配不均衡所致,只有协调好利益主体之间的社会、经济、环境三大利益,才能实现区域的和谐健康发展。本研究只是在利益均衡方面进行了初步探讨,对于土地因发展而带来的额外收益在不同的利用主体之间分配与再分配问题以及关于土地发展权在土地交易市场中的运作,如何通过土地发展权价值来有效控制农地流转、协调利益主体之间的利益及构建完善的利益分配机制等方面还需进一步深入。

### 参考文献:

[ 1 ]苏志超. 土地经济学术之开创与发展[M]. 台北: 中国地政研究所印行, 2000.  
 [ 2 ]沈守愚. 论设立农地发展权的理论基础和重要意义[J]. 中国土地科学, 1998, 12(1): 18—23.  
 [ 3 ]臧俊梅, 李景刚, 张效军, 等. 基于农地发展权的征地补偿

机制构建[J]. 中国国土资源经济, 2008, 21(4): 29—31.  
 [ 4 ]任艳胜, 张安录, 邹秀清. 限制发展区农地发展权补偿标准探析——以湖北省宜昌, 仙桃部分地区为例[J]. 资源科学, 2010, 32(4): 743—751.  
 [ 5 ]Plantinga A J, Douglas J M. Agricultural value and value of rights to future land development [ J ]. Land economics, 2001, 77(1): 56—67.  
 [ 6 ]邓炜. 基于农地发展权设置的完善征地补偿机制的思考[J]. 河北农业科学, 2010, 14(12): 94—96.  
 [ 7 ]胡兰玲. 土地发展权论[J]. 河北法学, 2002, 20(2): 143—146.  
 [ 8 ]张效军, 欧名豪, 高艳梅. 耕地保护区域补偿机制之价值标准探讨[J]. 中国人口·资源与环境, 2008, 18(5): 154—160.  
 [ 9 ]Joshua M D, Lori L. Farmland preservation techniques: identifying new options, University of Delaware [ R ]. 2003.  
 [ 10 ]Wolfram G. The sale of development rights and zoning in the preservation of open space: lindahl equilibrium and a case study[J]. Land Economics, 1981, 57(3): 398—413.  
 [ 11 ]周建春. 耕地估价理论与方法研究[D]. 南京: 南京农业大学, 2005.

## Allocation Mechanism of Interests Based on the Value of Farmland Development Rights: A Case Study of Wuhan City Circle

LUO Yang-yang, YU Jing, ZHANG Sheng-yuan, CHEN Fang

(Faculty of Resource and Environment, Hubei University, Wuhan 430062, China)

**Abstract:** This paper discusses the allocation mechanism of interests based on the value of farmland development rights with Wuhan City Circle as a case. An analysis of the results about the value of farmland development rights in Wuhan City Circle shows that the value of farmland development rights is much higher than the economic production value of arable land, and the problems caused by this phenomenon are arising, which is a very important issue that must be solved. So, in the process of regional harmonious development, it is necessary to compensate for the loss of stakeholder interests by the establishment of farmland allocation mechanism to coordinate the interests between the country, rural collective organizations and farmers to achieve fair and sustainable development of society, from the overall economic environment, social environment and ecological environment.

**Key words:** farmland; value of development rights; allocation mechanism of interests; Wuhan City Circle