

监督制度、市场信息与协议地价 ——基于杭州市土地储备制度改革的经验

田传浩 贾生华 任恩伟*

摘要 对杭州市1992—2001年城市土地市场中的367宗土地交易资料的分析表明,监督制度和市场信息是影响协议地价与招标、拍卖标底地价的主要因素。在土地市场发育不完善的1992年,标底地价与该宗地相对应的基准地价不存在差异。监督制度的不健全,导致1995年协议地价低于基准地价。监督制度比较完善、土地市场发育比较成熟的1999—2001年,协议地价、标底地价都显著的高于基准地价。

关键词 土地市场,监督制度,协议地价

城市土地一级市场中包含三种有偿出让方式:协议、招标、拍卖。¹一个可以观察到的现象是,协议出让方式形成的土地价格往往远低于招标地价与拍卖地价。谢经荣、曹康平等人(1994)对全国城市土地一级市场的研究表明,1992年拍卖、招标与协议出让方式对应的地价之比为1:0.61:0.14。²因此,中央政府要求在城市土地一级市场中的经营性用地出让过程中全部推行招标和拍卖等方式。

不过,在大多数日常商品的交易过程中,协议出让是主要方式,招标和拍卖方式反而出现的很少。在一些拍卖网站上,一些日常商品也采用了拍卖制度,不过这些商品的拍卖价格很少会高于买方所在地区的市场价。根据契约约定的不同,买方可能还必须支付除了拍卖价格之外的邮购费用,因此对于一个理性的消费者而言,他愿意支付的最高拍卖价格不会高于当地该商品的市场价格。这里的问题就在于,为什么其他商品的协议成交价格与拍卖价

* 田传浩 浙江大学房地产研究中心,贾生华 伍恩伟 浙江大学管理学院。通讯作者及地址:田传浩 浙江大学房地产研究中心 1512# 310027 电话:(0571)87952854 E-mail:tch_zju@sohu.com。本文的调查得到了杭州市房管局与国土资源局的帮助。在本文写作过程中,邹爱其、温海珍和王福林提供了建设性意见,匿名审稿人也为本文提出了宝贵意见,在此一并致谢。当然,作者文责自负。

¹ 最近在一些城市中还有挂牌出让的方式,但是本文不准备讨论这种出让方式,因为即使考虑也不会影响本文的结论。

² 虽然谢1994的调查中没有剔除用途对土地价格的影响——比如协议出让中有一大部分是工业用地,而招标与拍卖方式出让土地主要以住宅、商业、综合等经营性用地为主。然而即使不考虑用途对土地价格的影响,协议地价仍然低于招标地价与拍卖地价。

格没有很大的差异,而协议地价会远低于招标、拍卖地价呢³?为了解释协议地价偏低的原因,理论界曾经提出以下几种不同的假说。

一、对协议地价偏低的几种解释

大多数学者认为,由于招标和拍卖这两种方式在土地需求者之间引入了竞争机制,土地价格在需求者之间的激烈竞争中形成,从而使土地价值得到了显化。因此“招标价”与“拍卖价”是一种“真实的地价”(蔡兵备,欧阳安蛟,陈立定,2001)⁴王雅莉,苗丽静(1997)认为,协议出让土地之所以“地价奇低”,是因为这种方式的主观随意性大,没有引入市场竞价机制,因此无法反映出土地的真实价值。这种观点似是而非。刘远春(1996)指出,协议出让地价仍然是通过竞争形成的。协议出让虽然只有一个买方在与土地出让者交易,但是还存在很多潜在的土地需求者。如果出让者认为这个买方愿意支付的地价太低,他就会更换交易对象。因此,没有理由认为协议出让方式缺乏市场竞价机制。

黄良文,张金明(1994)和李亢(1994)认为,人为因素和政府干预是导致协议出让土地偏低的主要原因。“协议出让多是‘长官价’,缺乏透明度和公正性,其价格形成大多掺入个人主观的因素,使成交价格不仅背离土地资产的价值,更不反映供求关系,人为造成地价偏低。”但是他们没有进一步指出,“长官价”的确定依据是什么。为什么“长官价”不会等于或者高于招标和拍卖地价,而总是低于招标和拍卖地价呢?一个可行的解释是,“长官价”是寻租导致的结果。笔者认为,这虽然可以解释一小部分协议地价低于招标、拍卖地价的现象,然而并不能解释协议地价总体上偏低的事实。没有实证数据表明,协议地价的确定过程中都存在寻租行为,并且这种寻租行为影响了大部分协议地价的确定。

以上两种对协议地价偏低原因的解释,影响了很多学者。一部分学者发现,协议地价偏低可能是因为地价评估没有反映土地的真实价值,然而在以上两种观点的影响下,他们又作出了互相矛盾的解释。彭德胜(1996)用“长官意识”影响协议地价的观点来解释协议地价偏低,然而在同一篇文章

³ 一部分学者认为,土地与普通商品不同,具有异质性,不同区位的土地价值可能存在很大的差异,因此土地的价值很难通过市场上已有的宗地成交价来进行比较。笔者并不否认土地特征的差异会对土地价值产生很大的影响,然而,土地异质性并不足以使宗地之间无法进行比较。毕竟,市场比较法是土地宗地价格评估的一种重要方法,其成立的基础就在于土地之间具有相似性和替代性,因此可以利用已经成交的宗地与 assessed 的宗地进行比较,根据该宗地的不同特征进行地价修正,最终得到被评估宗地的评估价格。事实上,在房地产二级市场中,协议仍然是主要的交易方式,拍卖方式也很少出现,而房屋与土地一样具有异质性的特点。

⁴ 虽然招标地价与拍卖地价仍然存在差异,不过本文不准备对这两种地价进行区分,将这两种地价都看成市场的“真实地价”。这对本文的结论不产生任何影响,并且有利于讨论的方便。

中,他又指出,协议价格较低的原因是由于缺乏对土地价格的正确评估。“……协议出让,由于缺乏对土地价格的正确评估,大部分土地都是低价出让。”蔡兵备、欧阳安蛟和陈立定(2001)对杭州市出让土地方式的研究中,也认为没有引入有效的市场竞争机制是土地市场价值难以得到充分体现的主要原因,个别官员的寻租行为也导致了一部分协议地价偏低。不过他们发现土地市场交易较活跃的杭州市东河地区,协议地价水平基本接近市场价格水平,在此基础上制订的出让底价也能够反映市场价格水平,因此这个地区1998—2000年的招标拍卖地价与出让底价差距较小。而其余的地区招标、拍卖价则与出让底价有较大的差距。根据这个直观经验,他们在同一篇文章中又指出:“在一个价格信号真实的土地市场中,即使采用协议方式出让土地,只要政府按市场经济原则制定协议地价,其地价水平也能较好地反映土地的市场价值。”

以上的各种观点都可以从现实中找到相关的个案作为论据。然而,由于缺乏以较大样本为基础的定量分析,这些假说都不具有普适性,这也是不同假说之间存在较大差异的根本原因之一。

二、假说与推论

从理论上说,协议地价的主要确定依据是估价机构对宗地的地价评估结果。⁵然而,在某些情况下,估价机构可能要按照政府官员或者企业所有者(企业清产核资时)的要求来进行估价,此时评估机构不再是一个独立的中介机构,其估价结果就可能存在很大的随意性。这也意味着,如果监督制度不完善,寻租行为就会影响到协议价格的确定,导致协议地价偏低。

假说1 当监督制度不完善时,协议地价低于土地真实市场价格。

在1993、1995年的杭州市区土地批租地价测算标准中,市政府要求基准地价“作为土地批租时测算土地出让价格的底价”⁶。土地估价文件中指出,“本标准为同一等级土地的平均指导价,地块的标定地价由市政府参照本标准并结合地块的具体条件测算,根据地块条件不同,可允许在10%幅度内浮动”。假定宗地地块的具体差异属于正态分布,就可以认为,当基准地价是土地评估价格的主要信息来源时,评估价格与基准地价无差异。然而,此时的

⁵ 最终确定的协议地价可能与估价机构的评估结果有所不同,可能更高,也可能更低,本文假设这种差异呈现正态分布,因此从统计意义上看,这种差异可以不予考虑。

⁶ 见杭政发[1993]138号文件和杭政发[1995]146号文件。据有关人士解释,这个制度的实施目的之一是为了“保护干部”。由于当初市场发育不完善,土地出让价格确定依据不足,而且土地估价机构属于政府部门下属的事业单位,并非独立的中介机构,土地评估价格的随意性较大,政府官员的寻租机会较多,更加容易犯错误。有了基准地价作为协议出让的确定依据,既约束了政府官员的行为,也可以堵住外界的议论(或许估价结果是不合理的,但是估价程序是规范的)。

监督制度仍然不完善,这就使得文件条款可能并没有得到有效的执行,因此,更全面的假说是:

假说 2 当基准地价是土地评估价格的主要信息来源时,如果监督制度不完善,评估价格可能等于基准地价,也可能低于基准地价。

当估价机构作为一个独立的中介机构进行土地价格评估时,评估价格的确定依赖于估价机构所掌握的与该宗地有关的土地价值信息。假定评估机构能够无交易费用地利用掌握的地价信息来正确地进行土地价格评估,那么,评估机构掌握的土地价值信息量越充分,土地评估价格就越接近真实的市场价值。这里不妨假设土地招标价与拍卖价是一种真实的市场价格。

如果存在较完善的监督制度,比如将协议价格评估过程和结果处于公众的监督之下,那么即使估价机构不是一个独立的中介机构,价格评估时也会充分地吸收各种地价信息,以保证估价结果尽可能地接近真实价格。然而,如果市场中可以利用的真实地价信息太少,那么评估出来的结果则可能与真实地价有较大差异。市场中的真实地价信息越多,评估出来的地价越接近真实的土地价值。

假说 3 当存在完善的监督制度时,土地评估价格主要由市场中可以利用的地价信息决定。

在土地市场发育初期,市场中的交易信息很少,基准地价⁷是评估机构确定土地价格的主要依据。与协议价格相比,标底地价必须经过公示,因此受到的监督强度更大。而且,标底地价并非最终的成交价格,在标底地价的确定上,参与方没有足够的激励去进行寻租活动,从而标底地价更加能够反映评估机构的真实估价结果。因此可以由假说 3 得到推论 3.1。

推论 3.1 当市场中缺乏土地价格的真实信息时,基准地价是土地评估的价格来源,标底地价与基准地价无差异。

由于基准地价的最终确定需要经过市政府批准,而市政府领导出于各方面的考虑,可能对估价机构评估出的基准地价进行调整,因此最终颁布的基准地价并不一定是估价机构的评估结果,也往往不能反映土地的真实市场价格。⁸ 杭州市 1992 年和 1993 年评估基准地价时,由于土地市场刚刚开始发育,估价所依据的信息主要是土地原有用途和利用效率(利用效率较低、用途也并非最优)来进行评估,所得的基准地价明显偏低。1999 年之后,基准地价

⁷ 基准地价是对城镇各级土地或均质区域及其商业、住宅、工业等土地利用类型评估的土地使用权单位面积平均价格。杭州市土地基准地价评估主要采用收益还原法、假设开发法和市场比较法。

⁸ 由于 1992 年招标拍卖的地价远高于估价机构评估出的基准地价和标底地价,1993 年,杭州市领导认为估价机构评估出的基准地价(基准地价调整)太低,按照基准地价出让不合算,因此最终颁布的基准地价标准要高于最初的评估价格。

评估则更多地采用市场比较法，此时房地产市场比较发达，所得的价格更接近真实土地价格，不过市政府领导考虑到“社会稳定”和“吸引外资”等原因，担心基准地价太高会产生不利影响，因此颁布的基准地价标准（2000 年与 2002 年）要低于最初的评估价格。因此从总体上来看，基准地价要远低于土地的真实价格。⁹ 当土地市场发育比较完善，市场中真实地价信息比较充分时，估价机构就可以充分利用这些信息进行价格评估。

由于土地价格具有区域性的特点，在以市场估价法评估土地价格时，一般只能够以附近已经成交地块的地价作为评估该宗地地价的依据，而其他区域的土地成交价格对该宗地的评估价格影响很小。以杭州市两宗协议土地出让为例：按照 2000 年杭州市区土地等级和基准地价标准，三级地，容积率为 3.5 的住宅用地楼面地价为 1149 元/m²。笔者选取了同样等级、容积率标准的两宗协议出让土地，宗地 A 是 2000 年 1 月 19 日由浙江工美房地产公司受让的西湖区文三路 133 号地 7.95 亩地，容积率 3.5，经推算¹⁰净地价相当于楼面地价 1033.66 元/m²。宗地 B 是 2000 年 11 月 14 日由杭州久盛房地产开发公司受让的下城区莫衙营以南，建国路以东 8.231 亩土地，容积率 3.37，经推算楼面地价 2323 元/m²，两者相差一倍以上。究其原因，是因为 1999 年在宗地 B 附近用拍卖的方式成交了一块土地，当时的中标楼面地价 2378 元/m²，与宗地 B 的楼面地价仅仅相差 55 元/m²。而宗地 A 周边没有招标拍卖地块，土地一级市场交易信息较少。因此可以用招标、拍卖宗地数的多少来判断一个地区土地市场的发育程度。招标、拍卖地块越多，土地市场发育越完善，市场中土地真实价格信息也越充分。此外，由于“真实地价”要远高于基准地价，因此评估地价向真实地价靠近意味着评估价高于基准地价。此时就可以得到推论 3.2 和 3.3。

推论 3.2 当土地市场发育比较完善时，标底地价将显著的高于基准地价。

推论 3.3 当监督制度完善时，如果土地市场发育比较完善，协议地价将显著的高于基准地价。

以上假说和推论可以用杭州市土地储备制度改革前后土地市场发育和监督制度改变的经验来进行验证。

三、杭州市土地市场发育的背景

杭州市 1992 年开始实行城市土地使用制度改革，采用了协议方式进行土

⁹ 利用文中收集的杭州市招标、拍卖宗地数据，笔者采用配对样本 *T* 检验的方法对招标拍卖单位地价与对应的基准地价进行了检验，结果表明招标拍卖地价显著的高于基准地价，两者之差为 3200.24 元/平方米，*T* 检验绝对值为 10.53。

¹⁰ 具体推算方法见第四部分。

地有偿出让,并随后在几宗土地的出让过程中引入了招标和拍卖制度,然而起步阶段的城市土地一级市场发育并不完善。1993年,在全国房地产热的大背景下,杭州市的地价也迅速上涨。1994年开始的银根紧缩政策,又使得房地产市场迅速降温。从1995年到1997年,城市房地产市场逐渐回暖,成交价格逐渐上升。1997年下半年,杭州市在借鉴外地经验的基础上,建立并实行了土地收购储备出让机制,发挥土地收购储备制度对土地“源头”的控制作用,强化政府对土地一级市场的宏观管理。以杭州市储备中心为基地,通过政府土地管理部门一个“口子”向市场供地,强化了政府在土地供应上的主导地位,为实行招标拍卖奠定基础。1999年1月18日,土地储备中心推出第一批土地进入城市土地一级市场,采用招标、拍卖的方式进行出让。

1997年之前,杭州市通过招标和拍卖方式出让土地的情况比较少见,仅有1992年的8宗地;1999年之后这两种方式大量地引入到经营性用地出让中,其中仅2000年就有26宗地通过招标拍卖的方式进行出让。因此可以认为,1997年之前杭州市城市土地一级市场中的“真实地价”信息量很少,对土地价格评估的影响也很小;而1999年之后的城市土地一级市场发育比较完善,地价信息比较充分,市场信息对地价评估的影响开始凸现。

在城市土地储备制度实施之后,仍然有历史遗留问题¹¹按照协议方式进行出让。与1997年之前的协议出让相比,1999年之后的协议土地出让有更加完善的监督制度。所有地块地价的确定都是经过内部会审、集体决策,经市长办公会议讨论决定后公示。只有经公示无疑义的地块,才能作为最终的协议成交地价。此时基准地价虽然仍是评估机构确定土地价格的依据之一¹²,但土地市场的发育已经增加了市场的真实地价信息,因此,2000年和2002年杭州市公布的土地等级和基准地价标准文件中,不再强调基准地价标准是同一等级的平均指导价,此时土地市场价格信息也成为评估机构进行协议出让地价评估的一种信息来源。

因此,可以利用杭州市的土地市场中的成交价格与招标、拍卖的标底地价的变化的情况来对前文的假说及其推论进行检验。如果假说与推论成立,那么在1997年之前,标底地价与该宗地对应的基准地价应该不存在差异或者差异较小;协议地价远低于招标、拍卖地价,与基准地价之间的关系则有待于检验。1999年之后,协议出让地价、标底地价则与该宗地对应的基准地价存在较大的差异。

¹¹ 所谓历史遗留问题,指由于某些原因,比如开发商在招标、拍卖制度推行之前就已经对该宗地进行了前期开发投入,因此在经营性用地出让开始推行招标和拍卖制度时,仍然需要通过协议方式出让的土地。从1999年12月开始到2001年1月10日,由杭州市土地局向社会公布135幅,共11批次的房地产经营性用地。包括分不同等级的住宅、综合及商业用地。

¹² 杭政函[2002]18号文件中指出:“……该基准地价标准适用于市区土地使用权出让、转让、出租、抵押、作价入股以及土地清产核资的宗地价格评估”。

四、样本选取与数据说明

(一) 样本选取方式与数据来源

这里选取了杭州市 1992—2001 年土地市场交易的 367 个交易样本资料作为本次研究的基本数据。其中包含 1999 年 1 月 1 日至 2001 年 10 月 23 日之间城市土地一级市场中按照协议、招标和拍卖方式出让的所有经营性用地宗地样本,以及 1992—1997 年所有的土地招标、拍卖样本,这部分数据来源于政府公示和内部资料。1992—1996 年土地市场交易样本与数据主要来自于相关部门提供的内部资料,在此基础上,通过与一部分宗地交易的当事人进行访谈对已有的资料进行了补充和整理。由于数据收集的困难,我们没有取得 1992—1996 年间通过协议方式交易的所有样本资料,所得的样本约为这期间协议出让总样本的 2/3 左右。尤其遗憾的是,缺乏 1997—1998 年的交易样本资料。不过已有的这部分数据已经可以对本文的假说及其推论进行检验。

表 1 杭州市 1992—2001 年土地出让方式情况

		1992	1993	1994	1995	1996	1999	2000	2001*	合计
协议	宗数	13	59	44	40	21	12	86	36	311
	比例	61.90	100.00	100.00	86.96	100.00	60.00	76.79	72.00	84.74
招标/ 拍卖	宗数	8	0	0	0	0	8	26	14	56
	比例	38.10	0.00	0.00	0.00	0.00	40.00	23.21	28.00	15.26
合计	宗数	21	59	44	40	21	20	112	50	367

注：* 2001 年的招标、拍卖土地情况仅包含 2001 年 10 月 23 日之前的数据,下同。

从表 1 可以清楚地看出,协议出让是杭州市土地出让的主要方式。不过 1999 年之后的土地招标、拍卖宗地数远远多于 1997 年之前。在杭州市土地价格急剧上涨的 2000 和 2001 年,城市土地一级市场中的交易量远远多于 1992—1999 年各年份,这意味着杭州市土地价格的上涨并非由于政府控制土地供应量所导致的。

表 2 和表 3 是调查样本的土地等级与土地用途基本情况。需要指出的是,土地等级在 1992—2001 年之间已经进行了调整,这里的土地等级指土地交易时地块所属的土地等级,在调查样本中,有一宗地属于八级地,这里将其归为七级地。从表中可以看出,一级地至四级地占了土地交易的绝大部分,不过 1999 年之后杭州市已经逐渐将土地开发由城市中心转向市郊,五级地的出让也占了相当大的比例。在经营性用地出让中,住宅用地占了绝大多数。

表2 杭州市1992—2001年经营性用地出让等级

单位:宗

	一级地	二级地	三级地	四级地	五级地	六级地	七级地	合计
1992.1.1—1997.12.31	57	45	37	34	9	3	0	185
1999.1.1—2001.10.23	29	36	37	34	24	6	16*	182
合计	86	81	74	68	33	9	16*	367

注:* 包含一宗八级地。

表3 杭州市1992—2001年经营性用地出让用途

单位:宗

	住宅	商业	综合	其他*	不详**	合计
1992.1.1—1997.12.31	79	22	52	32	0	185
1999.1.1—2001.10.23	84	9	27	56	6	182
合计	163	31	79	88	6	367

注:1.* 其他用途指住宅、商业与综合用地的混合用途。

2.** 这里指加油站,无法将其归为另外几类用途。

(二) 地价内涵与协议地价修正

根据杭州市公布的土地批租地价测算标准,基准地价包含三个部分的内容:A.级差地租;B.市政配套费;C.土地开发成本。由于土地前期开发情况的差异,不同宗地的地价内涵也会有所不同。有的土地属于“净地”出让,土地在出让前已经完成了土地的前期开发,因此包含了土地开发成本。如果土地出让之前都没有进行过前期开发,开发商在取得土地之后还必须进行拆迁、安置、土地平整等工作,因此土地成交价格中不包含土地开发成本这一部分。这种土地出让称为“毛地”出让。从表4中可以看出,协议出让中的净地出让宗地数仅占总宗地数的2.57%，“毛地”出让占了绝大部分。

表4 不同地价内涵的协议出让土地基本情况

	A	A+B	A+B+C	不详	合计
宗数(宗)	13.00	199.00	8.00	91.00	311.00
面积(公顷)	11.77	232.29	7.50	120.29	371.85
成交总价(亿元)	0.62	52.90	1.40	24.55	79.47
单位面积均价(元/平方米)	526.76	2277.33	1869.75	2040.90	2137.15

备注:由于A+B+C中有一块面积2.82万平方米的七级地,出让价为240元/平方米,因此使得该内涵土地的单位面积均价过低。

根据杭州市1995、1997年公布的基准地价标准,土地出让金(级差地租)、市政配套费、土地开发成本分别占土地价格的20%、30%、50%;2000年公布的基准地价标准中,这三部分分别为20%、35%、45%。1992年和1993年的文件中虽然没有明确规定三者的比例,但是也明确了三部分的具体价格。显然,不同地价内涵的土地成交价格无法直接进行比较,因此必须对已有的数据进行修正,使其统一到相同的地价内涵。

第一步是要确定该宗地对应的基准地价。首先考虑容积率的影响，基准地价表中对应的容积率为 2.0 以下、2.0、2.5、3.0……如果宗地容积率小于 2.0 或者正好等于 2.5、3.0 等标准容积率，则直接采用该容积率所对应的基准地价；如果宗地的容积率在某两个容积率标准之间，则通过加权平均的方法取得对应的基准地价，以容积率为 2.7 的某宗地为例，其对应的基准地价及其三部分都可以通过下面的公式得出：

$$J_{2.7} = J_{2.5} + (J_{3.0} - J_{2.5}) \times \frac{2.7 - 2.5}{3.0 - 2.5}$$

其次，考虑宗地用途的影响。用途单一的宗地，其对应的基准地价可以直接参考当年的基准地价表。如果宗地用途是混合性用途，比如是住宅与商业用途，对应的基准地价则取住宅用途和商业用途的平均值。

第二步是对协议成交地价进行修正。对于地价内涵不清楚、容积率不明确以及土地用途不清的宗地，我们进行了剔除。第一步工作已经将宗地对应的基准地价三部分测算出来，如果地价内涵中仅仅包含了 A，就加上对应基准地价中的 B、C 两部分，得到修正后的协议成交地价。同理，如果成交价包含了 A+B，就加上对应基准地价中的 C 部分。净地出让则无需修正。

表 5 不同年份协议出让方式修正地价

	单位	1993	1994	1995	1996	1999	2000	2001*	合计
宗地数	宗	31.00	13.00	24.00	12.00	12.00	83.00	30.00	205.00
出让面积	万 m ²	9.07	3.26	13.55	10.05	18.6	139.71	47.68	241.92
修正后的 总地价	亿元	2.24	0.93	4.54	3.00	5.56	50.19	21.52	87.99
修正后的 单位地价	元/m ²	2465.26	2865.92	3350.57	2985.57	2988.72	3592.63	4514.21	3637.01

表 5 是不同年份的协议地价修正结果，由于 1992 年所有的样本都缺乏地价内涵的资料，因此最后的修正地价中缺乏 1992 年的资料。与表 1 比较可以看出，1999 年之后协议出让的宗地样本基本上都保留下来，而 1992—1996 的样本剔除得比较多，这主要是因为当时对土地交易情况记载不规范所导致的。

在招标和拍卖用地样本中，有一部分缺乏标底地价或者其他必要的信息，因此在本文最后进行分析之前进行了剔除。1992、1999、2000、2001 年这四年的样本数分别为 8、8、26 和 14。

五、检验方法与检验结果

本文利用配对样本 *T* 检验来分析所取得的数据，用宗地的协议修正地价与该宗地对应的基准地价进行比较。

原假设 H_0 协议修正地价与该宗地对应的基准地价无差异。

备择假设 H_1 协议修正地价与该宗地对应的基准地价有差异。

同理,我们也可以用同样的方法对标底地价与该宗地对应的基准地价进行比较。为了比较估价结果与土地市场价格之间的差距,本文还试图采用该方法比较标底地价与招标拍卖地价之间的差异,分析结果见表6。

表6 协议修正地价、标底地价与基准地价配对样本 T 检验

单位:元/平方米

	1992	1993	1994	1995	1996	1999	2000	2001	
协议修正地价 —基准地价			102.99 (1.07)	90.00 (1.00)	-434.15** (3.30)	-71.77 (0.60)	283.37* (2.41)	1181.10** (11.30)	1663.68** (5.69)
标底地价 —基准地价	1810.89 (1.82)						1862.76** (5.23)	1476.87** (4.53)	1386.16** (4.48)

注:**和*分别表示双尾检验结果在1%和5%的水平上显著。

为了分析在比较完善的监督制度下,土地评估价格与土地真实价格之间的差异,表7用配对样本 T 检验比较了标底地价与招标拍卖地价。如果标底地价高于买方愿意支付的最高价,招标、拍卖就会失败,从而就不存在招标拍卖价。这种比较本身就意味着标底地价不可能高于招标、拍卖价。不过从杭州市已有的经验来看,招标失败的情况非常少见。为了弥补上一种检验方法的可能失误,本文还比较了1999—2001年的协议修正地价与招标拍卖地价(表8)。利用单因素方差分析方法比较协议修正单位地价与招标拍卖单位地价, F 检验值为13.14,表明两者确实存在显著的差异。

表7 标底地价与招标拍卖地价配对样本 T 检验

单位:元/平方米

	均值差	T 绝对值	样本数
单位面积标底地价 —招标拍卖单位地价	-1987.30**	4.54	51

注:**和*分别表示双尾检验结果在1%和5%的水平上显著。

表8 1999—2001 协议修正地价与招标拍卖地价比较

单位:宗元/平方米

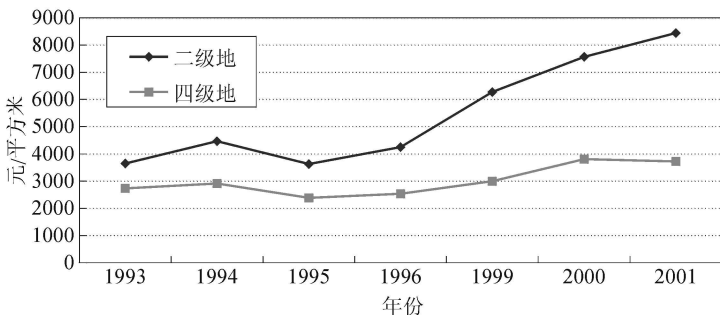
	宗地数	均值	最大值	最小值	标准差
协议修正单位地价	125.00	4748.54	14030.00	240.00	2512.73
招标拍卖单位地价	45.00	6749.65	27684.00	841.00	4550.75

六、对检验结果的讨论

从表6可以看出,1992—1997年之间的协议修正地价与基准地价不存在

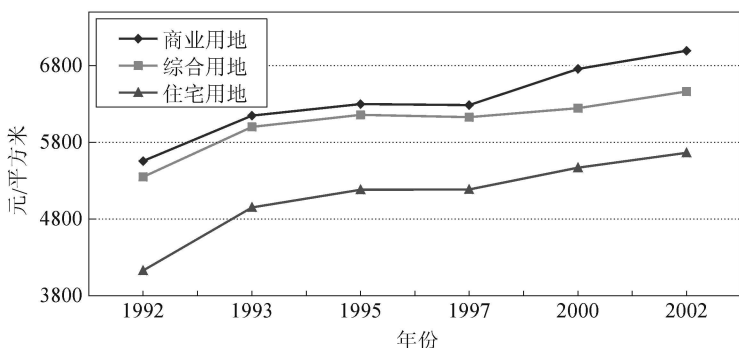
统计意义上的差异，由于基准地价显著地低于市场真实价格，因此这意味着假说 1 得到了验证。1999—2001 年，协议修正地价与基准地价之间的差异非常显著，协议修正地价显著高于基准地价，标底地价与基准地价的关系也同样如此。而 1992 年，标底地价与基准地价不存在统计意义上的显著差异。这很好地验证了本文第二部分提出的假说 3 及其推论 3.1、3.2 和 3.3。

例外的是 1995 年，这一年的协议修正地价显著地低于基准地价。1996 年的协议修正地价也低于基准地价，不过两者之间的关系并不显著。从图 1¹³中可以看出，1995 年杭州城市土地一级市场中的地价大幅度下降，1996 年开始回升，但是仍然没有达到 1994 年的水平。图 2 是容积率为 3.0 的杭州市一级地段基准地价变化情况。从图 2 中可以看出，1995 年调整的基准地价与 1993 年颁布的基准地价水平基本持平，没有发生大的波动。



资料来源：笔者调查数据。

图 1 协议修正地价的变化趋势



资料来源：根据杭政发 [1992] 128 号文件、杭政发 [1993] 37 号文件、杭政发 [1995] 46 号文件、杭政发 [1997] 33 号文件、杭政发 [2000] 12 号、杭政函 [2002] 18 号整理而得。

图 2 杭州市一级土地 3.5 容积率基准地价走势

¹³ 由于样本中仅有二级地与四级地在各个年份都有数据，因此只选取了这两类地的单位面积均价来进行分析，没有考虑土地用途和容积率对地价的影响。

对于1995年协议地价下降,存在两个可能的解释。一个可能的解释是,当时房地产市场处于萎缩状态,房价下降,而基准地价没有能够及时吸收房地产市场萎缩的信息,从而导致了基准地价高于真实的市场价格。在估价机构进行协议出让宗地评估时,不得不吸收房地产市场萎缩的信息,从而导致了协议地价低于基准地价。另一个可能的解释是,由于监督制度的不健全,协议地价的确定过程受到了寻租行为的干扰,从而导致了协议出让地价的偏低。从表9的数据来看,1995年房地产市场的交易面积和交易价格都比1994年有所上涨,因此可以认为,当时该地区的房地产市场并没有萎缩。这意味着假说2得到了验证。¹⁴

表9 杭州市1992—2000年房地产市场交易情况

单位:ha,亿元,千元/平方米

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
交易面积	52.10	54.00	75.30	164.90	177.13	177.52	216.35	269.45	317.88
交易金额	3.76	6.35	7.86	18.64	26.61	43.70	54.14	77.94	93.44
单位面积价格	0.72	1.18	1.04	1.13	1.50	2.46	2.50	2.89	2.94

资料来源:建设部综合财务司。中国城市建设统计年报(1990—2001),北京:中国建材工业出版社,2001年。

从表7与表8的检验结果来看,在目前相对比较完善的监督制度下,标底地价与1999—2001年的协议出让地价仍然显著地低于招标、拍卖地价。这说明市场中的真实地价信息还不够充分,因此评估结果还不能完全反映土地的真实价值。或许这还可以表明,目前协议出让中的监督制度还存在进一步完善的余地。

七、结论与启示

本文的研究表明,当监督制度不完善时,协议出让地价会显著地低于招标、拍卖价格。即使政府要求协议出让以基准地价为依据,协议出让地价也可能低于基准地价。当存在较完善的监督制度时,如果土地市场发育不完善,基准地价是土地价格评估的主要依据,此时标底地价与基准地价不存在统计意义上的显著差异。随着招标、拍卖地块的增多和城市土地市场的发育,城市土地的价值信息可以从市场中得到显化,从而使得土地估价结果更加接近于土地的真实价值。由于目前招标和拍卖地价都远高于基准地价,因此据此

¹⁴ 据有关人士解释,1994—1996是杭州市“清产核资”年,其中1995年清产核资的比重最大,涉及的宗地数最多。清产核资时国有资产价格评估往往不是估价机构独立评估的结果,受到了很多利益集团的干扰,这是导致1995年协议地价低于基准地价的主要原因。换句话说,监督制度的不完善,导致了国有资产的大量流失。不过,由于资料收集的困难,笔者无法知道哪一部分宗地地价是清产核资的评估结果。

而评估出的协议地价与标底地价都会随之上升。

更进一步，如果存在较完善的监督制度，在城市土地市场发育非常完善，市场价格信息量很充分的地区，即使一级市场中招标和拍卖用地比较少，利用土地二级市场中的交易信息，协议出让地价也不会与真实土地价值有显著的差异。¹⁵不过，由于土地价值受区位影响非常大，一些特殊的宗地可能无法从市场中寻找到类似的成交宗地价格信息，对于这类土地出让，采取招标和拍卖等方式可能更加适合。

目前标底地价仍然低于招标、拍卖地价的现实则说明，杭州市城市土地市场的发育还不够完善，市场中的真实地价信息还不够充分。这意味着，政府应该在经营性用地出让过程中大力推行招标和拍卖制度，使通过这些方式出让的宗地价值得到显化，增加土地市场中的真实地价信息。

在目前国内大部分城市土地市场都已经开始发育的情况下，完善监督制度，强化对协议出让过程及结果的监督力度更为重要。只有将完善监督制度与发展城市土地市场的措施结合在一起，才能够使协议地价尽可能地接近土地的真实价格，从而使国家所拥有土地所有权收益得到实现。此外，由于土地二级市场中的土地使用权交易仍然是以协议方式为主，土地一级市场的发育也可以使得二级市场中的土地交易价格更接近土地真实价值，从而使原土地使用者的使用权收益得到保障。

参 考 文 献

- [1] 蔡兵备、欧阳安蛟、陈立定，“土地招标拍卖出让与杭州市房地产价格上涨关系研究”，《中国土地科学》，2001年第11期，第24—28页。
- [2] 黄良文、张金明，“中国房地产市场的价格问题及其对策”，《厦门大学学报》（哲社版），1994年第4期，第43—48页。
- [3] 李亢，土地使用权出让转让价格存在的问题及其法律规范，《经济法制》，1994年第5期，第2—5页。
- [4] 刘远春，“协议出让：一要正名，二要规范”，《中国房地产》，1996年第5期，第55—58页。
- [5] 彭德胜，“政府干预机制与房地产业市场”，《城市开发》，1996年第5期，第29—30页。
- [6] 王雅莉、苗丽静，“城市国有土地利用效率及其管理体制的改革”，《经济问题》，1997年第11期，第28—32页。
- [7] 谢经荣、曹康平等，“土地不同出让方式价格及调控对策”，《中国土地科学》，1994年第3期，第10—13页。

¹⁵ 1999年之后，杭州市协议出让宗地价格评估主要采用的是市场比较法和收益还原法。

Supervision , Market Information and Strike Land Prices : Evidence from Hangzhou Urban Land Markets

CHUANHAO TIAN SHENGHUA JIA ENWEI REN
(*Zhejiang University*)

Abstract Using data of 367 land sale cases in Hangzhou from 1992 to 2001 , this paper finds that market supervision and information disclosure were the main factors that influenced the strike land prices. When the land market was just beginning in 1992 , there was no difference between the base price and the strike price. However , strike prices became lower than the base prices in 1995. When the land market became mature with a better supervision system and more information disclosure since 1999 , the strike prices have become higher than the base land prices.

JEL Classification D4 , D8 , P3