

陕西省区域土地市场化进程测度研究

张鹏辉¹, 侯宪东¹, 杨龙¹, 尹一铤²

(1. 陕西省土地工程建设集团有限责任公司新疆分公司筹备处, 新疆乌鲁木齐 830011; 2. 长安大学, 陕西西安 710075)

摘要 运用修正后的宗数比重测度法对陕西省辖属的 10 个市 2009—2015 年土地市场化水平进行了测算, 明确陕西省及各市土地市场化程度目前所处的水平, 剖析陕西省土地市场化进程中存在的问题, 为优化全省土地市场建设提出对策建议。研究结果表明, 2009—2015 年陕西省土地市场化水平为中等, 陕北、关中地区为高土地市场化水平, 陕南地区为低土地市场化水平; 10 个市中榆林市土地市场化程度最高, 安康市最低; 陕西省土地市场化程度总体为中等偏上水平, 土地市场化水平区域差异较大; 陕西省非市场化和不完全市场化的土地资源配置方式在土地供应中占有一定比例, 土地市场参与土地资源配程度待提高。

关键词 土地市场化; 测度; 陕西省

中图分类号 F 301 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)01-0056-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.01.019



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Research on the Measurement of Regional Land Marketization Process in Shaanxi Province

ZHANG Peng-hui, HOU Xian-dong, YANG Long et al (Xinjiang Branch Office of Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Urumchi, Xinjiang 830011)

Abstract The revised scale-weighted measure method was used to measure the degree of land marketization in the ten cities under the jurisdiction of Shaanxi Province from 2009 to 2015. The current level of land marketization were determined in Shaanxi Province and various cities. The existence of land market in Shaanxi Province was analyzed. The problem was to propose countermeasures for optimizing the construction of the province's land market. The research showed that the province was at a medium land marketization level from 2009 to 2015, the northern Shaanxi and Guanzhong regions were at a high market level, and the southern Shaanxi region was at a low market level. Among the 10 cities, Yulin City had the highest degree of marketization. Ankang City was the lowest; the degree of land marketization in Shaanxi Province was generally above average, and the degree of regional marketization was quite different. The non-marketization and incomplete marketization of land resources allocation in Shaanxi Province accounted for a certain proportion of land supply, and the degree of land market participation in land resources allocation needed to be improved.

Key words Marketization of land; Estimation; Shaanxi Province

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“让市场在资源配置中起决定性作用”^[1]。西方经济理论中, 市场被认为是一种机制或制度, 通过这种机制或制度可以集合特定商品、服务以及资源的需求方和供给方^[2]。土地市场自身被认为是一种特定的商品买卖市场, 需求方和供给方通过土地市场, 也是为了寻求一个双方都能接受的价格从而促使成功交易。土地市场的本质是通过一系列社会、经济和法律制度为通过让市场机制配置土地资源创造基础, 实现土地资源市场化配置的目的^[3]。土地市场在所有市场体系中具有重要位置, 土地市场化程度的高低对优化地方政府土地资源配、国民经济的发展和增加财政收入都起着显著的作用^[2]。土地市场化水平可以反映土地资源配和土地利用的效率, 通过测算陕西省辖属 10 个市的土地市场化程度, 对于优化全省土地资源配和完善土地市场建设具有重要的现实意义。

目前, 我国土地市场是包含土地所用权市场和土地使用权市场在内的一个较完善的市场体系^[4]。土地所有权市场即土地征收市场, 是指政府依据有关法律法规对被征地农民进行征地补偿, 从而将农民集体土地变为国有土地的政府行为。土地使用权市场包括土地一级市场和二级市场, 一级市场为土地使用权出让市场, 包括国有土地的划拨、招标、拍

卖、挂牌、协议出让和土地租赁等方式; 二级市场主要是土地使用权转让, 包括土地使用权出租、抵押等。因土地使用权二级市场本身是一个相对成熟的市场, 因此, 该研究测度的陕西省土地市场化程度是指土地使用权一级市场化程度。笔者运用修正后的宗数比重测度法对陕西省辖属的 10 个市 2009—2015 年土地市场化水平进行了测算, 明确陕西省及各市土地市场化程度目前所处的水平, 剖析陕西省土地市场化进程中存在的问题, 为优化全省土地市场建设提出对策建议。

1 数据来源及土地市场化程度测度方法

1.1 数据来源 原始数据来源于陕西省 2009—2015 年土地市场动态监测分析数据、陕西省 2009—2015 年统计年鉴及相关社会经济数据。

1.2 土地市场化程度测度方法 目前, 有关土地市场化程度测度主要有 2 种测算思路, 一是从宏观经济学角度出发, 仅考虑完全市场化的供地方式, 采用供地宗数或供地规模来反映; 二是从微观经济学角度出发, 考虑多年市场化交易, 采用不同供地类型的市场化权重, 通过供地宗数反映^[5]。测度方法方面主要有宗数比重测度法和面积比重测度法以及对这 2 种方法进行的修正^[6-7]。

宗数比重测度法考虑到招拍挂的出让方式比较接近完全市场化, 用招拍挂的出让宗数反映土地市场化程度, 即“招拍挂土地出让的宗数/土地供应的总宗数”, 计算方法如下:

$$M1 = \frac{GTBn + GTAUn + GTLn}{ALn + GTAGn + GTBn + GTAUn + GTLn + LEn + OLSWn}$$

作者简介 张鹏辉(1988—), 男, 陕西渭南人, 助理工程师, 硕士, 从事土地工程、水土保持研究。

收稿日期 2018-08-24

式中 M1 为土地市场化测算指数;GTBn 为招标方式供地宗数;GTAUn 为拍卖方式供地宗数;GTLn 为挂牌方式供地宗数;ALn 为划拨方式供地宗数;GTAGn 为协议方式供地宗数;LEn 为租赁方式供地宗数;OLSWn 为其他供地方式供地宗数。

同宗数比重测度法相类似,面积比重测度法是采用“招拍挂出让土地面积/土地供应总面积”的比值来计量土地市场化水平,计算方法如下:

$$M2 = \frac{GTBa+GTAUa+GTLa}{ALa+GTAGa+GTBa+GTAUa+GTLa+LEa+OLSWa}$$

式中 M2 为土地市场化测算指数;GTBa 为招标方式供地规模;GTAUa 为拍卖方式供地规模;GTLa 为挂牌方式供地规模;ALa 为划拨方式供地规模;GTAGa 为协议方式供地规模;LEa 为租赁方式供地规模;OLSWa 为其他供地方式供地规模。

基于获取的测度数据情况,参考已有研究成果^[8-10],该研究从第 1 种测算思路出发,采用单指标测算,即利用单方面的土地出让市场情况来反映土地市场化水平。因考虑到陕西省自然、经济和社会等实际因素,该研究对上述宗数比重测度法进行了修正,用招拍挂土地出让宗数与除划拨外的其他供地方式总宗数之比来反映土地市场化程度。测算模型可表示为:

$$LM = \frac{GTBn+GTAUn+GTLn}{GTAGn+GTBn+GTAUn+GTLn+LEn+OLSWn}$$

式中 LM 为土地市场化水平测度指数值;GTB 为招标出让;GTAU 为拍卖出让;GTL 为挂牌出让;GTAG 为协议出让;LE 为租赁;OLSW 为其他土地供应方式;n 为土地出让宗数。

1.3 土地市场化水平划分标准 参考黄贤金等^[5]研究成果,结合谷婷等^[6]在《山东省土地市场化进程及区域差异研究》中提出的土地市场化程度分级层次,该研究依据测算的土地市场化指数将土地市场化水平划分成 5 个层级,LM 表示土地市场化测算指数:LM<60% 为低;60%≤LM≤70% 为较低;70%≤LM<80% 为中等;80%≤LM<90% 为较高;90%≤LM 为高。

2 陕西省区域土地市场化程度测算结果及分析

2.1 测算结果 收集西安市土地出让数据,运用上述测算模型(LM),依据土地市场化水平划分标准,计算得到陕西省 2009—2015 年 10 个市的土地市场化指数和土地市场化程度,利用加权平均法得到陕西省各市 2009—2015 年 7 年间土地市场化平均指数和土地市场化程度(表 1)。为便于分析对比,根据地理位置、社会经济发展情况,将陕西省划分为陕北、关中、陕南 3 个地区,陕北地区包括榆林市和延安市;关中地区包括铜川市、宝鸡市、咸阳市、西安市和渭南市;陕南地区包括汉中市、商洛市和安康市。通过加权求和,得到陕北、关中、陕南 3 个地区各年的土地市场化测算指数和土地市场化程度。

表 1 2009—2015 年陕西省及各地市土地市场化程度比较

Table 1 Land marketization degree of different cities in Shaanxi Province in 2009—2015

地区 Areas	土地市场化测算指数 Land marketization measurement index//%								排名 Rank	市场化水平 Marketization level
	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2009—2015 年 平均		
榆林市 Yulin City	92.31	93.06	83.86	89.75	91.09	90.84	90.16	90.15	1	高
宝鸡市 Baoji City	79.03	77.30	86.16	87.05	96.91	99.55	99.24	89.32	2	较高
咸阳市 Xianyang City	69.54	79.00	80.87	89.33	94.17	95.42	96.15	86.35	3	较高
商洛市 Shangluo City	76.19	74.74	81.36	79.46	87.91	95.76	94.24	83.95	4	较高
渭南市 Weinan City	95.18	88.14	76.06	74.83	75.42	84.76	84.12	82.64	5	较高
延安市 Yan'an City	67.24	77.65	74.76	80.00	85.38	82.68	83.16	78.69	6	中等
西安市 Xi'an City	58.55	60.00	70.74	86.77	89.83	91.40	92.40	78.53	7	中等
铜川市 Tongchuan City	40.30	33.75	41.43	82.86	94.74	97.37	95.11	69.36	8	较低
汉中市 Hanzhong City	60.00	38.97	54.67	59.75	74.19	77.47	77.41	63.21	9	较低
安康市 Ankang City	10.08	5.96	10.56	24.12	34.06	34.08	34.07	21.85	10	低
陕北地区 Northern Shaanxi	79.77	85.35	79.31	84.87	88.24	86.77	86.66	84.42		较高
关中地区 Guanzhong area	68.52	67.64	71.05	84.17	90.21	93.70	93.40	81.25		较高
陕南地区 Southern Shaanxi	48.76	39.89	48.86	54.44	65.39	69.10	68.57	56.43		低
全省 Whole province	64.84	62.86	66.05	75.39	82.37	84.93	84.61	74.44		中等

由表 1 可知,2009—2015 年间整个陕西省土地市场化指数平均值是 74.44%,为中等市场化水平;陕北地区土地市场化指数平均值是 84.42%,为较高市场化水平;关中地区土地市场化指数平均值是 81.25%,为较高市场化水平;陕南地区土地市场化指数平均值是 56.43%,为低市场化水平。

为了较直观分析各市土地市场化指数平均值及土地市场化水平,绘制陕西省各市土地市场化指数柱状图,如图 1 所示。

由表 1 和图 1 可知,陕西省土地市场化水平由高到低依次是榆林市、宝鸡市、咸阳市、商洛市、渭南市、延安市、西安市、铜川市、汉中市和安康市。

2.2 区域差异及分析 陕北、关中、陕南代表着陕西省经济发展的 3 个不同层级,陕北、关中地区经济相对发达,陕南地区欠发达,各区域土地市场化进程如图 2 所示,全省土地市场化水平分级如图 3 所示。

由表 1 和图 2 可知,2009—2015 年间全省土地市场化程

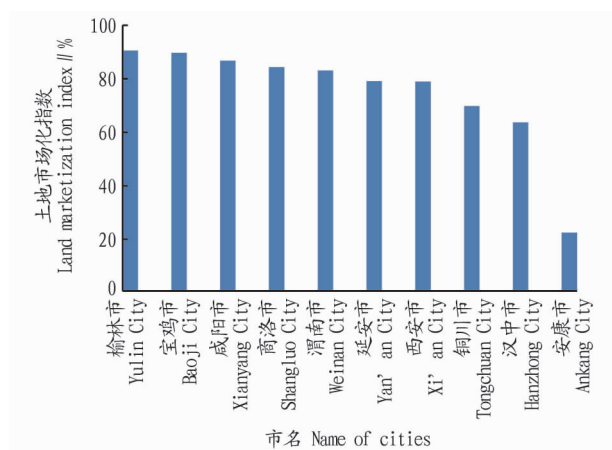


图1 2009—2015年陕西省各市土地市场化指数平均值

Fig. 1 Average value of land marketization index for different cities in Shaanxi Province from 2009 to 2015

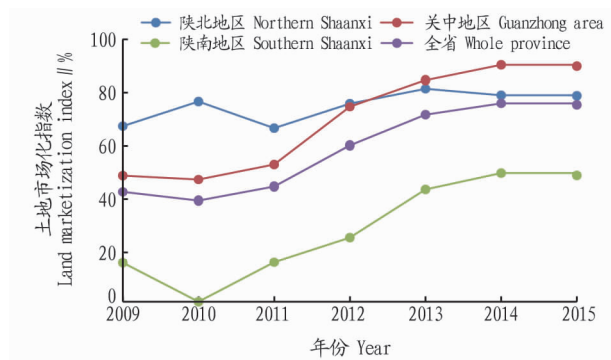


图2 2009—2015年陕西省土地市场化进程

Fig. 2 Land marketization process in Shaanxi Province from 2009 to 2015

度由 64.84% 提高到了 74.44%，提高了近 10%，说明这 7 年间陕西省土地市场化程度呈上升趋势。陕北、关中、陕南 3 个地区的土地市场化指数变化态势与全省相比差异较大，陕北、陕南地区 2009—2015 土地市场化程度增加了约 7 个百分点，呈缓慢发展态势，关中地区增加了近 14 个百分点，土地市场化程度发展较快。陕北、陕南地区土地市场化增加速率低于关中地区近 7 个百分点，但总体来看，陕西省各市土地市场化水平均呈增长趋势。

由表 1 和图 3 可知，10 个市土地市场化程度集中在高、较高、中等、低和较低 5 个等级。较高土地市场化水平包括宝鸡、咸阳、商洛、渭南 4 个市；中等土地市场化水包括延安、西安 2 个市；较低土地市场化水平包括铜川、汉中 2 个市；低土地市场化水平只有安康市。其中土地市场化水平最高的是榆林市，为 90.15%，土地市场化水平最低的是安康市，为 21.85%，两者相差 68.30%，陕西省地市土地市场化程度差异较大。

3 陕西省区域土地市场化进程中存在的问题及对策建议

3.1 存在的问题

3.1.1 地方政府缺少为土地市场提供服务的意识。 地方政府过多干预土地市场化配置，缺少稳定土地市场的责任意识。一方面表现在用地协议供应上，擅自压低地价，定价随

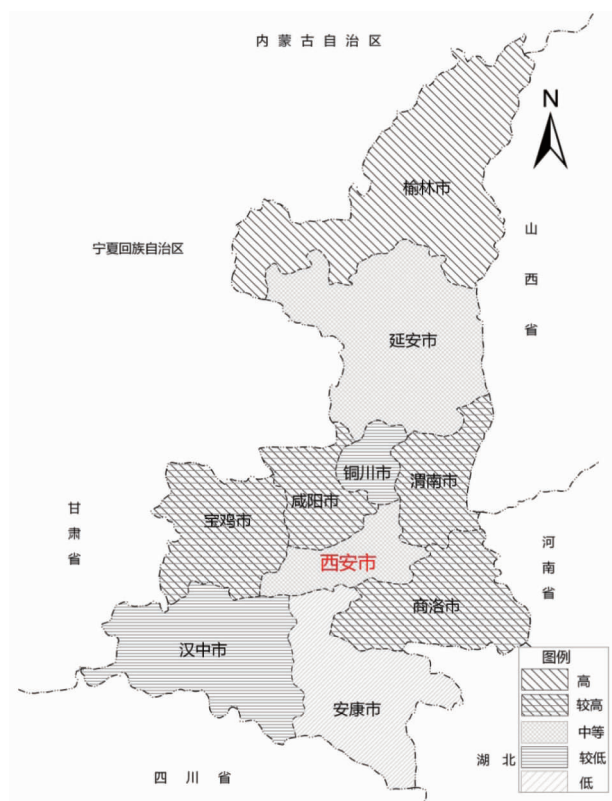


图3 陕西省土地市场化水平分级图

Fig. 3 Classification of land marketization level in Shaanxi Province

意及减免土地增值收益，这些行为远离了通过市场进行土地资源配置，造成了土地资源的不节约集约利用；另一方面表现在政府缺乏为土地市场提供服务的意识，缺乏为市场化土地资源配置营造良好的市场环境，土地市场方面的信息如地价、建设用地年度供应计划等透明度不够、提供土地登记等土地市场化操作相关服务水平不够，这些因素制约着土地市场的快速、健康发展。

3.1.2 非市场化土地资源配置方式在土地供给中参与过多。 划拨出让方式被认为是非市场化土地资源配置，招拍挂出让方式被认为是完全市场化配置，协议出让被认为是不完全的市场化配置方式^[1]。2009—2015 年间陕西省共供应土地总宗数 18 534 宗，其中以划拨方式供地 5 569 宗，占供地总量的 30%，以协议出让的土地宗数达到 3 992 宗，占土地供应总宗数的 21.54%。由此可知，7 年间陕西省以非市场化和不完全市场化的土地出让方式在陕西省土地供应中占了约一半的比例，大量土地以非市场化和不完全市场化方式供应，未能较好发挥市场在资源配置中的决定性作用。

3.2 对策建议

3.2.1 加快土地资源市场化配置。 一方面出台相应管理措施，严格控制国有土地使用权划拨，进一步提高市场手段在土地资源配置中参与程度。除国家法律法规规定的划拨用地以外，年度新增建设用地都应进入土地市场，通过国家规定的土地出让方式进行交易。通过市场交易时，应坚持公平公正原则，对使用权人资格进行严格审查，不得擅自抬高或降低准入条件，让使用权人有公平的竞买机会。另一方面优化

招拍挂出让服务,如建立預告制度,让更多的有竞买意向的市场主体有充足时间准备,参与到竞争中来,建立土地供应信息公示制度,提高土地供应透明化,发挥社会各界监督作用。

3.2.2 提高土地出让市场的竞争力。应利用价格机制调节作用,减少协议方式供地数量和面积,提高土地出让市场的竞争力。一方面限制协议方式供地,如商业、旅游、住宅、科研等其他类型用地,在土地供应计划公布后,如果同一宗地超过 2 个以上使用权意向者,都必须采取招拍挂的方式进行供应,或是应采取公开招拍挂等方式进行土地使用权出让的,必须实行公开竞价、公平竞争,禁止协议出让。另一方面加强协议供地制度的建设,按照法律法规以协议方式进行土地出让时,应实行协议出让土地成交价最低限价制度,严格按照土地价格评估、多方审核监督、结果公示的原则进行,同时针对相关的评估、规划和监理等提供技术服务的中介机构,建立准入制度,机构选取也必须以政府采购的程序进行。

4 结论与展望

4.1 结论 该研究以陕西省土地市场动态监测分析数据为基础,采用修正后的宗数比重测度法对陕西省所辖 10 个市的土地市场化程度进行了测度,通过研究得到以下结论:①陕西省区域土地市场化水平差异较大,陕北、关中地区为高土地市场化水平,陕南地区为低土地市场化水平,10 个市中榆林市土地市场化水平最高,安康市最低;②陕西省整体土地市场化程度处于中等水平,非市场化和不完全市场化的供地方式在土地资源配置中占有一定的比例,土地资源配置的效率有待提高;③陕西省区域土地市场进程中存在的问题表现为:一方面地方政府缺少为土地市场提供服务的意识,另

一方面非市场化土地资源配置方式在土地供给中参与过多。应通过加快土地资源市场化配置、提高土地出让的市场竞争力等措施进一步加强陕西省土地市场化建设,充分发挥土地市场在土地资源配置中的决定性作用。

4.2 展望 衡量土地市场化程度是一项很复杂的工作,采用单一的评价指标体系(土地出让交易情况)来测算土地市场化程度显然不够全面、客观。该研究采用的宗数比重测度法也存在一定的局限性,它未能考虑到以协议方式出让的不完全市场化的供地方式,事实上除划拨用地的供地方式外,其他类型的土地供应方式均能体现部分市场机制的调节功能,因此建立多指标的土地市场化程度评价体系、采用多方法测算应成为以后研究陕西省土地市场化程度的重点。

参考文献

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16.
- [2] 唐鹏,李建强,肖君. 土地市场化程度的地区差异分析[J]. 资源与产业,2010,12(6):161-166.
- [3] 钱忠好,牟燕. 中国土地市场化水平:测度及分析[J]. 管理世界,2012(7):67-75,95.
- [4] 李建建. 中国城市土地市场结构研究[M]. 北京:经济科学出版社,2013:56-60.
- [5] 黄贤金,张安录. 土地经济学[M]. 北京:中国农业大学出版社,2008.
- [6] 谷婷,张全景,陈晓倩. 山东省土地市场化进程及区域差异研究[J]. 国土资源科技管理,2012,28(1):54-59.
- [7] 赵雲泰,黄贤金,钟大洋,等. 中国土地市场化测度方法与实证研究[J]. 资源科学,2012,34(7):1333-1339.
- [8] 叶艳妹,吴次芳. 地产市场成长的地方政府阻力及其对策[J]. 建筑经济,2006(4):55-59.
- [9] 曹振良,傅十和. 中国房地产市场化测度研究[J]. 中国房地产,1998(7):13-22.
- [10] 常修泽,高明华. 中国国民经济市场化的推进程度及发展思路[J]. 经济研究,1998(11):48-55.
- [11] 钟京涛. 中国土地市场化进程中的政府行为评析[J]. 国土资源,2003,28(6):22-24.
- [12] 杨建民,汪霖,赵九洲. 珍稀濒危植物珙桐的保护与开发利用研究[J]. 安徽农学通报,2008,14(23):152-154.
- [13] 杨建民,黄万荣. 经济林栽培学[M]. 北京:中国林业出版社,2004:135-140.
- [14] 张峰,上官铁梁. 山西翅果油树群落的多样性研究[J]. 生态学报,1999,23(5):471-474.
- [15] 上官铁梁,张峰. 我国特有珍稀植物翅果油树濒危原因分析[J]. 生态学报,2001,21(3):502-505.
- [16] 姚连芳,赵一鹏. 矮壮丹濒危机制分析与保护对策[J]. 中国农学通报,2005,21(5):156-158.
- [17] 王军. IAA·ABT 6 号对蒙杞 1 号枸杞新品种硬枝插穗的影响[J]. 安徽农业科学,2016,44(14):200-201,275.
- [18] 陈曦,李建国,陈彦珍,等. 不同枸杞嫩枝扦插苗成活生长对比研究[J]. 安徽农业科学,2013,41(30):11963-11964.
- [19] 徐青萍,马明呈,种运顺. 植物生长素对大果沙棘大田扦插育苗成活率的影响[J]. 防护林科技,2007(1):40-42.
- [20] 赵世华,杜相革,唐慧峰,等. 无公害枸杞生产实用技术[M]. 银川:宁夏人民出版社,2003:5.
- [21] 姚佳,许大为,蒙宽宏,等. 我国生物多样性保护的研究现状和发展趋势[J]. 安徽农学通报,2008,14(3):41-42.
- [22] 周良,苏智先,胡进耀,等. 卧龙自然保护区白泥岗珙桐群落的物种多样性研究[J]. 四川林业科技,2004,25(1):31-35.

(上接第 46 页)

(3) 不同扦插时间和激素浓度对宁杞 7 号扦插苗根长影响存在差异。方差分析显示,7 月份的插穗根长明显高于 6、8 月份,浓度为 500 mg/L 的扦插成活率明显高于浓度为 250、0 mg/L;在扦插根长的 9 个处理,当扦插条件组合是激素为 ABT、浓度为 500 mg/L、扦插部位为梢头、扦插时间为 7 月 5 日时,插穗根长最长。

参考文献