

土地价值支持 以公共交通为导向的开发 ——在发展中国家应用土地价值捕获

[日]铃木博明 [日]村上迅 [美]康宇雄 [美]贝丝·玉代势 著
孙明正 周凌 鹿璐 译
郭继孚 译审



中国建筑工业出版社

土地价值支持以公共交通为导向的开发

——在发展中国家应用土地价值捕获

[日]铃木博明 [日]村上迅 [美]康宇雄 [美]贝丝·玉代势 著
孙明正 周 凌 鹿 璐 译
郭继孚 译审

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2015-8315号

图书在版编目（CIP）数据

土地价值支持以公共交通为导向的开发——在发展中国家应用土地价值捕获 /（日）铃木博明等著；孙明正，周凌，鹿璐译. —北京：中国建筑工业出版社，2016.2
ISBN 978-7-112-18814-7

I. ①土… II. ①铃…②孙…③周…④鹿… III. ①城市—土地
地利用—公共运输—研究 IV. ①F293.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第285127号

Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries
Copyright © 2015 by International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

This work was originally published by The World Bank in English as Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries in 2015. This Chinese translation was arranged by China Architecture and Building Press. China Architecture and Building Press is responsible the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

土地价值支持以公共交通为导向的开发——在发展中国家应用土地价值捕获
版权 © 2015国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行于2015年以英文出版，书名为《Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries》。中文版作品翻译由中国建筑工业出版社出版，中国建筑工业出版社负责翻译的质量。中文版与原版在内容上如有任何差异，以原版为准。

本书所阐述的任何研究成果、诠释和结论未必反映世界银行、其执行董事会或其代表的政府的观点。世界银行不保证本书所包含的数据准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称及其他信息，并不意味着世界银行方面对任何疆土的法律地位的判断，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

责任编辑：李玲洁 田启铭
责任校对：李美娜 刘梦然

土地价值支持以公共交通为导向的开发

——在发展中国家应用土地价值捕获

[日]铃木博明 [日]村上迅 [美]康宇雄 [美]贝丝·玉代势 著

孙明正 周凌 鹿璐 译

郭继孚 译审

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）
各地新华书店、建筑书店经销
北京京点图文设计有限公司制版
北京中科印刷有限公司印刷

*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：16% 字数：322 千字
2016年2月第一版 2016年2月第一次印刷
定价：58.00元

ISBN 978-7-112-18814-7
(28092)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换
(邮政编码 100037)

土地价值支持以公共交通为 导向的开发

URBAN DEVELOPMENT SERIES

城市发展系列探讨的是城市化的挑战及其接下来几十年对发展中国家的影响。该系列旨在深入挖掘世界银行在《2009 城市发展策略》中所提出的核心问题——城市体系：对城市发展和城市减贫的治理。在城市策略的五个领域，该系列都提出了可供出版的关注点，寻求更好地理解城市体系、惠民的政策、城市经济、城市土地和房地产市场、可持续城市环境以及其他同城市发展议程密切相关的核心要素。

城市和环境变化——回应紧急议程

气候变化、灾害风险和城市贫困——城市适应世界变化的能力建设

独特经济学——为可持续发展投资历史城市中心区和文化遗产

土地价值支持以公共交通为导向的开发——在发展中国家应用土地价值捕获

公交引导城市转型——公交与土地利用整合促进城市可持续发展

城市风险评估——理解城市中的灾害和气候风险的方法

城市发展系列的所有数据都可在以下网站免费获得：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2174>

序 言

在快速城市化和机动化的共同作用下，中国城市纷纷出现了严重的交通拥堵，并且呈现进一步恶化的趋势。交通拥堵不但成为制约经济发展的瓶颈，同时还产生了严重的环境污染。2012年，国务院《关于城市优先发展公共交通的指导意见》提出“优先发展公共交通是缓解交通拥堵、转变城市交通发展方式、提升人民群众生活品质、提高政府基本公共服务水平的必然要求，是构建资源节约型、环境友好型社会的战略选择”。

然而，如何为公共交通基础设施建设与运营所需要的巨额资金提供稳定可靠的保障，成为各国地方政府共同面临的一大难题。世界银行编著的《土地开发支持以公共交通为导向的开发——在发展中国家应用土地价值捕获》为破解这一个世界级难题，提供了可供借鉴的经验。

《土地开发支持以公共交通为导向的开发——在发展中国家应用土地价值捕获》作者以专业的视角、发展的眼光从全球撷取土地价值捕获的成功案例，全面介绍了不同发展阶段的国家和地区利用公共交通站点周边开发权出售来获取土地升值并资助基础设施投资的实践经验。本书不仅从理论的高度系统地分析了使用土地价值捕获机制反哺公共交通基础设施建设的可行性，并通过透彻的实践案例分析给出令人信服并可借鉴的成功经验。国际和国内多有文献就单一城市的交通基础设施投融资进行介绍，但是本书是本领域第一本使用统一的分析框架，对于不同发展阶段、不同经济基础、不同土地制度的案例进行纵深分析的著作。在这样的总体框架设计下，作者还就发达的城市（如伦敦、纽约、东京和香港）与发展中城市（如南昌、海德拉巴、新德里和圣保罗）所处不同发展阶段与环境特点，给出颇有针对性的对策。

我要感谢本书作者及世界银行将这样一部理论与实践相结合的著作贡献给世界，还要感谢北京交通发展研究中心的学者们和中国建筑工业出版社将这一著作介绍给中国的读者。

希望这本书能够成为国内城市和交通规划研究者手中的一本实用指导手册，为创造具有中国特色的城市 TOD 发展模式，推进新型城镇化健康发展做出贡献，使我们的城市更美好。



2016 年 2 月

致 谢

本书作者为世界银行的铃木博明香港城市大学的村上迅、麻省理工学院的康宇雄和加利福尼亚大学的贝丝·玉代势。

本书引用的案例研究对象为中国香港、日本东京、美国纽约和华盛顿、英国伦敦、中国南昌、印度新德里和海德拉巴、巴西圣保罗。

港铁公司的 Steve Yiu、Rebecca Wong、Lam Chan 为中国香港案例的准备工作提供了帮助。

日本东京的案例得到了许多个人和组织的帮助：Takeshi Nakawake、Wataru Tanaka、Kiyoyoshi Okumori、Shigeru Yokoo、Takashi Uchiyama 和 Taro Minato（日建公司）；Hironori Kato（东京大学）；Hisao Uchiyama（东京理工大学）；Masafumi Ota、Munehiko Shibuya 和 Toshiyuki Tanaka（东急电铁股份有限公司）；Katsunori Uchida 和 Tamotsu Kamei（东急不动产）；Hideaki Oohashi、Hiroshi Namekata、Tokunori Tachiki、Takashi Goto、Yoshio Nemoto、Kichiro Watanabe、Hiroshi Ii 和 Kimio Higaki（千叶县政府）；Seiji Nakata（三井不动产）；Kimihiro Kuromizu（横滨市）；Hiroyuki Sugata、Mitsutoshi Haniahara，和 Hideyuki Kudo（日本铁路建设、交通和技术局）；Hiroya Masuda（野村总合研究所）；Kiyoshi Yamasaki（价值管理研究所）；Takashi Nakamura 和 Katsuya Amano（东京城市大学）；Seiichiro Akiumura（日本交通规划协会研究所）；Ryosuke Fukae（日本土地、基础设施、交通和旅游部）；和 Keiichi Tamaki（亚洲开发银行）。

Stan Wall（华盛顿大都会区交通局）为华盛顿案例做出了贡献；Mamoru Sakai（日本国际协力机构）为华盛顿和伦敦案例提供了研究支持。

中国南昌的案例研究得到了南昌市委副书记刘建洋和南昌轨道交通集团有限公司的毛顺茂的支持。此外，南昌轨道交通集团的 Jie Lin 和 Xuan Yang 也提供了帮助。

Berenice Bon（南亚研究中心）和 Shirley Ballaney（环境规划协作）合

作准备了新德里和海德拉巴的案例研究，并且支持世界银行小组的实地调研。新德里案例得到了 Romi Roy (UTTIPEC)、Rakhi Metra、Marco Ferrario 和 Swati Janu (微观家庭解决方案)、Gaurav Wahi (仲量联行)、Sanjeev Jain、Er R.K Ganjoo、Bijendra K. Jain 和 Deepak Mowar (帕斯纳斯开发有限责任公司)、Naini Jayaseelan 和 Syed Aqeel Ahmad (国家首都地区规划委员会)、K. Jayakishan 和 Ashvini Parashar (DIMTS)、Mangu Singh、Anuj Dayal、U.C. Mishra、Ashok Kumar Gupta、P.S Chauhan、Kaushal Kumar Sahu 和 R.M. Raina (新德里地铁有限责任公司)、Pritam Kumar 和 Dheeraj Kumar (IL & FS 铁路有限公司) 以及 Kuldip Singh (库尔迪普公司) 的支持。

海德拉巴的案例得到了以下人的支持：N. V. S. Reddy、Vishnu Reddy、D. Surya Prakasam 和 Y. Murali Mohan (海德拉巴地铁有限责任公司)；Sri M. T. Krishna Babu、Dhanajay Reddy 和 Navin Mittal (大海德拉巴市政公司)；Purshottam Reddy、Neerabh Kumar Prasad 和 Madhava Raja (海德拉巴大都会发展局)；Devender Reddy、Mallikarjun Setty、T. S. Reddy、Vivek Gadgil 和 P. Ravishankar (拿丁地铁 [海德拉巴] 有限公司)、Sunil Srivastava (巴拉吉铁路有限公司)；Sista Viswanath (瓦朗加尔城市发展局)；Srinivas Chary Vedala (能源、环境、城市治理和基础设施发展中心)；S.P. Shorey (城市减贫 /SNPUPR)；C. Ramachandraiah (经济和社会研究中心)；Utpal Sharma (CEPT, 艾哈迈达巴德)。

Domingos Pires de Oliveira Dias Neto、Camila Maleronka 和 Mariana Yamamoto Martins 共同准备了圣保罗的案例研究，并且支持世界银行小组的实地调研。圣保罗的案例还得到了以下人的支持：Celso Petrucci 和 Flavio Prando (SECOVI)；Alberto Epifani (圣保罗大都会地铁公司)；Ciro Biderman (圣保罗交通公司)；Alexandre Rodrigues Seixas 和 Marcelo Fonseca Ignatius (圣保罗城市化)；Paulo Henrique Sandroni (瓦格斯基基金会)；Vitor Hugo dos Santos Pinto (巴西国有企业联邦储蓄银行)；João Teixeira 和 Joshua Pristaw (GTIS 合作伙伴)；Carlos Henrique Malburg 和 André Luiz Teixeira dos Santos (BNDES)；Julio Lopes (里约热内卢运输部长)；Vicente de Paula Loureiro (里约热内卢公共工程秘书处)；Waldir Peres (AMTU-RJ)。

东京发展学习中心 (TDLC) 支持了“土地价值补贴公共交通”论坛的组织工作和东京的采访工作。

参与本书同行评议的专家包括：Valerie Joy Eunice Santos (世界银行)、Francesca Medda (量化与应用空间经济学研究实验室，英国伦敦大学学院)、Robert Cervero (加利福尼亚大学，伯克利分校)、P. Christopher Zegras (麻省理工学院)。此外，Om Prakash Agarwal (世界银行)、Joshua Gallo 和 Lauren Wilson (公私基础设施咨询机构，PPIAF) 也进行了评论。

本书也得到了以下世界银行执行人员的支持：Bernardo Guatimosim Alvim, Georges Bianco Darido, Nupur Gupta, Fabio Hirschhorn, Holly Krambeck, Paul Kriss, Augustin Maria, Barjor E. Mehta, Satoshi Ogita, Gerald Paul Ollivier, Xuan

Peng, Shigeyuki Sakaki, Yi Yang, Ruifeng Yuan, Jingyi Zhang。

Adelaide Barra、Fernando Armendaris 和 Vivian Cherian (世界银行) 提供了后勤和行政援助。本书在 Zoubiba Allaoua、Sameh Wahba 和 Ellen Hamilton 的指导下, 还得到了世界银行城市和灾害风险管理部门的支持。

本书筹备过程中得到了公私基础设施咨询机构 (PPIAF) 和城市联盟在资金上的支持。前者是一个多捐款方的技术援助机构, 旨在帮助发展中国家通过私营领域的参与改善本国的基础设施质量。欲了解此机构的更多信息, 请访问 <http://www.ppiaf.org>。城市联盟是致力于城市减贫和促进城市在可持续发展中的作用的全球合作伙伴。城市联盟的总战略目标是支持城市发展高效的地方政府、积极的市民参与和公私投资并驾齐驱的经济。欲知更多信息, 请访问 <http://www.citiesalliance.org>。

世界银行出版和知识署负责本书的出版, Patricia Katayama 和 Mark Ingebretsen 负责监管工作。Michael Alwan 提供布局和图标支持。在 Bruce Ross-Larson、Jonathan Aspin 和 Jack Harlow 的领导下, 本书由沟通发展股份有限公司编辑。

作者简介

主要作者

铃木博明曾担任世界银行城市和灾害风险管理部门、城市和适应力管理部门的城市问题专家。现任东京大学工程研究生院、东京国家政策研究和日本法政大学政治研究生院的讲师。在世界银行和海外经济合作基金（现称为“日本国际协力机构”）的工作中，他拥有超过 30 年的基础设施和公共领域相关的实战经验。其专业领域包括可持续城市发展、交通和土地利用整合、城市财政、创新型城市基础设施融资。他是《Eco² 城市：生态经济城市》（2010）及其实施指南《Eco² 城市指南：生态经济城市》（2012）的第一作者，也是《公交引导城市转型——公交与土地利用整合促进城市可持续发展》（2013）的第一作者。这几本书都是世界银行出版。他获得了麻省理工斯隆管理学院管理学的硕士学位。

村上迅是香港城市大学建筑和土木工程学院的助理教授。其专业领域为交通和经济发展、城市化过程中的发展策略和空间规划、公共财政和土地政策。其研究重点主要是提高城市 - 区域的全球竞争力，地方宜居性的空间和财政因素。他获得了加利福尼亚大学城市和区域规划专业的博士学位。他是政府间气候变化委员会第三工作组，第五评估报告中第 12 章“人类居所、基础设施和空间规划”的第一作者。

特约作者

康宇雄是麻省理工学院城市规划和财政学院的讲师，也是林肯土地政策研究所的客座研究员。他是土地治理实验室的创立者和执行理事，在此实验室中，他主要研究如何利用土地促进发展中国家土地资源分配的决策制定过程的公开性和综合性。他获得了麻省理工学院城市研究和规划学院

城市发展专业的博士学位。

贝丝·玉代势是加利福尼亚大学城市规划学院的客座研究员。其研究领域包括土地利用规划、治理结构、土地和资源获取及其在太平洋的分布情况。她获得了加利福尼亚大学城市规划的博士学位。

本书是各位作者携手努力的成果，主要章节的作者如下：

概述：铃木博明和村上迅

第1章：铃木博明

第2章：铃木博明，康宇雄和村上迅

第3章：村上迅

第4章：村上迅

第5章：村上迅和贝丝·玉代势

第6章：康宇雄和铃木博明

第7章：村上迅和铃木博明

第8章：村上迅和铃木博明

缩 写

BRT	快速公交系统
CEPAC	额外建设潜力证明
CDA	综合开发区
DBLVC	以开发为基础的土地价值捕获
DDA	新德里发展局
DfT	英国交通部
DFI	发展金融机构
DIF	区域基金
DMRC	新德里地铁公司
EWS	经济贫弱区
FAR	容积率
GHMC	大海德拉巴市政委员会
GLUP	阿灵顿土地利用总体规划
GoAP	安得拉邦政府
HKSAR	香港特别行政区
HMDA	海德拉巴大都市开发区
HS1	高速1
HSR	高速铁路
JD	联合开发
JnNURM	贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市更新任务
JNR	日本国家铁路公司
KCRC	九广铁路公司
LCR	伦敦和欧陆铁路公司
LVC	土地价值捕获

MPD-2021	新德里2021总体规划
MRTS	新德里捷运系统
MTA	纽约大都市交通局
MTR	香港港铁公司
NCTD	新德里国家首都区域
NMG	南昌市政府
NMT	非机动车交通
NRTG	南昌轨道交通集团
ODDC	额外建设收费
O&M	运营和维护
ORR	外环路
PFI	私有融资倡议
PDE	战略发展规划
PITU 2025	圣保罗2025综合城市交通规划
PPP	公私合营
R+P	轨道+物业（港铁公司实施的项目）
SAR	特别行政区
TAD	公共交通邻近区域的开发
TDR	开发权转让或可转让的开发权
TOD	以公共交通为导向的开发
UMTA	城市公共交通法案
UO	城市行动
UTTIPEC	交通基础设施规划和工程统管中心
VGf	可行性缺口补贴
WMATA	华盛顿大都会区交通局

备注：除特殊标注，文中的货币为美元

术 语

空间所有权出售：以发展为基础的土地价值捕获工具之一。政府出售超出土地利用规定（容积率）的部分或者是由于管理规定变化而带来的多余开发权，从而为公共基础设施和服务筹集资金。

快速公交系统：高质量的公交服务，具备高容量地铁系统的许多特征，但是成本却只是其一小部分。尤其是公交车在指定车道或专用车道上运营时最类似于地铁服务。公交车道在主要交叉路口的立体交叉设计中也能够加速流动。快速公交体系中的公交车站通常能够为乘客提供遮风挡雨的设施，并且可以在上车前先付费。

中心商务区：城市的主要商业聚集地（金融机构、商场、大型会议和体育设施、酒店）。中心商务区能够产生集聚效应。

土地征用权：政府或公共机构所有的管理权，可以将私有财产用于公共项目或公共利益，同时给予一定的补偿。

容积率：建筑物的综合建筑面积和用地面积的比率。容积率越高，密度越大。英文缩写也可叫作建筑面积比（FSR）或建筑面积指数（FSI）。

绿地开发：在未被开发为城市用地的土地上进行的新开发活动，包括农业、农村和未使用的土地。

土地再划方案：土地所有人整合所有土地，用于再配置。其中一部分土地出售，用来筹集资金抵消一部分的公共基础设施建设成本。此方法可用作交通

和以公共交通为导向开发的一种土地价值捕获工具。

土地价值捕获：又称土地溢价回收一种公共筹资方法。政府通过行政管理决定(如改变土地用途或容积率)和/或基础设施投资(如交通)来提高土地价值；通过捕获一部分或所有的变化来分享土地价值增加部分；利用土地价值捕获的收益来资助基础设施投资(如投资交通和以公共交通为导向的开发)和其他需要用来抵消变化的影响的改善措施(如密度化)和/或实施公共政策来提高公平性(如提供保障性住房来缓解居屋短缺和潜在的中产阶级化)。土地价值捕获主要有两种类型：以开发为基础的土地价值捕获和税费型土地价值捕获。前者可以通过直接的物业交易来推进，而公共管理决定或基础设施投资能够增加物业的价值；后者通过间接的方法来推进，如以税费的方式提取业主的多余收益部分(如房产税、改良费和特别捐税等)。

土地私有制：一种土地所有制，土地所有人对土地有绝对的所有权，包括转让权、遗赠权、抵押权、使用权(除非受到法律的限制)，而且没有时间限制。

混合使用：一种开发方式，典型特征是土地用途多样化，通常包括住房、零售、私营商业，它们或者位于同一个建筑空间内(如垂直混合)，或者相距位置较近(如水平混合)。

非机动车化交通：任意一种非机动车的交通方式，如步行或自行车。非机动车化交通日前非常受欢迎，因为它不仅是一种清洁、零碳排放的出行方式，对环境影响非常小，而且还能够通过增加人们的运动量来提高人们的身体健康水平。

公私合营：公有部门和私营企业之间的一种正式合作方式，通常用以建设和运营基础设施或者开发特定的城市区域。

再开发/更新：寻求对已有的开发区再投资的一种开发方式，较为典型的目标是那些未充分使用的地块(如闲置地产或废弃地产)；通常被视为经济发展方案中的一部分。

蔓延：一种发展模式，典型特征是均匀的低密度、缺少显著中心、可及性差、依赖机动车、土地的无节制和非连续扩张。

土地国有制：一种土地所有制，土地所有人为国家，由国家租赁给个人或公司，期限固定，收取租金或要求其他条件。承租人所享有的权利随着具体的租赁条件而变化，但是一般都包括转租给另一方或租赁的剩余价值再分配。国家很可能会限制开发权和使用权。

开发权转让：能够在容积率的限制内有效购买和出售空间权（即最大化垂直开发的权利），或者当某栋建筑尚未用完其容积率时出售未使用的开发权；通常只适用于某些特定地块，且权利只能转让给某些特定接收地块。

公共交通邻近区域的开发：和以公共交通为导向的开发相似的一种开发，在交通站点的邻近区域，但是并不和交通站点直接连接，交通站点附近缺乏行人友好型的开发和设施。

以公共交通为导向的开发：交通车站附近的紧致、混合、行人友好型的开发。以公共交通为导向的开发理念是将便利设施、就业、零售店和住房聚集于交通热点位置，这样有利于提高交通利用率，促进非机动化出行。

城市再开发方案：主要用于日本的一种以开发为基础的土地价值捕获方式。土地所有人和开发商共同建立一个合作实体，集合零散的地块，整合成单一的场地。然后开发配有新的道路和公共开发空间（如高层建筑和/或混合用途建筑）的建筑。地方政府改变区划规则，提高目标再开发区域的最大容积率（尤其是铁路车站附近）。