

©赵延龙 莫俊文 著

CHENGSHI TUDI ZHIHUAN KAIFA

城市土地置换开发

及经济分析

JI JINGJI FENXI

知识产权出版社

城市土地置换开发及经济分析

赵延龙 莫俊文 著

知识产权出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市土地置换开发及经济分析/赵延龙,莫俊文著. —北京:
知识产权出版社,2005.9
ISBN 7-80198-432-3

I. 城... II. ①赵...②莫... III. 城市—土地—研究
IV. F293.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第097327号

内容提要:本书为城市土地置换开发及经济评价的专题研究成果。全书采用“WHAT-WHY-HOW”的分析思路,多学科融合的分析手段,定性与定量相结合、理论与实证相结合的分析方法,对城市土地置换开发的内涵、经济动因、运作模式、费用与融资、收益及分配、经济评价等进行了深入的研究和阐述。本书可为土地规划、土地经济、土地管理等方面的人员提供参考。

城市土地置换开发及经济分析

作者:赵延龙 莫俊文
责任编辑:石红华 查显俊

出版发行:知识产权出版社

社址:	北京市海淀区马甸南村1号	邮编:	100088
网址:	http://www.cnipr.com	电子信箱:	zscq-bjb@126.com
电话:	010-82000897 82000860 转 8130	传真:	010-82000897
印刷:	知识产权出版社电子制印中心	经销:	新华书店及相关销售网点
开本:	850mm×1168mm 1/32	印张:	7.25
版次:	2005年10月第一版	印次:	2005年10月第一次印刷
字数:	187千字	定价:	26.00元

ISBN 7-80198-432-3/F·041

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

城市土地是城市经济发展的最基本要素,是城市规划和建设的自然生产资本,是国有资产的重要组成部分,也是一项不可再生的极其宝贵的资源。由于多年来城市政府未能按照资产运营规律对土地予以经营,致使城市土地资源的利用与“地尽其力、物尽其用”还相差甚远。城市土地置换作为调整城市空间布局、优化土地资源配置的一种重要手段,对于适应市场经济发展和土地使用制度改革,尤其是在节约耕地、充分盘活城市存量土地、优化城市结构、拓展城市建设资金渠道、促进城市更新与持续发展等方面具有重要作用。

目前,我国城市土地置换的研究已积累了一定的成果,但系统性不足,深度也不够。对土地有偿使用和城市空间结构调整方面的研究较多,而从土地使用制度、土地经济收益、城市环境保护等角度研究的文献较少;对土地置换的现象研究较多,对其深层次的经济原因分析较少;有对置换土地出让价格的评估,但对土地置换过程中成本、效益的综合分析与研究基本上是个空白。基于此,本书作者之一赵延龙教授从2002年起进行课题“城市土地置换开发及经济分析”的研究,经过课题组近三年的艰苦努力,该课题于2004年底结题,并通过了软科学研究成果评审,评审结论为“在同类研究中处于国内领先水平”(甘科软评字[2004]39号)。

本书的出版旨在介绍上述课题的研究成果,即研究城市土地置换的概念、内涵和经济动因,探讨土地置换与城市建设和开发相结合的模式,分析城市土地置换开发的费用与融资、收益及分配,评价土地置换在经济上的可行性。解决什么是土地置换,为什么会产生土地置换,如何进行土地置换,土地置换的费用有多少、怎样筹集置换

资金,土地置换收益如何、怎样分配,以及土地置换在经济上是否可行等问题。为如何利用城市资源,盘活土地资产,加速城市基础设施由实物形态向价值形态的转变提供理论基础和经济指导。

本书由赵延龙、莫俊文著,其中第一、二、四、九章及附录部分由赵延龙著写,其余部分由莫俊文著写。本书的完成还得到了宁贵霞、李龙生、鲍学英、樊燕燕、马建林等人的大力支持与帮助,在此致以衷心的感谢。

著 者

2005.5

目 录

第一章 绪论	1
一、研究背景与目的	1
二、城市土地置换开发现象与理论	2
三、主要内容	9
第二章 城市土地置换开发内涵	11
第一节 土地的概念与经济特性	11
一、土地的概念	11
二、土地的经济特性	12
第二节 城市土地利用与开发	13
一、城市土地利用	13
二、城市土地开发	15
第三节 城市土地置换开发	18
一、城市土地置换开发的内涵	18
二、城市土地置换开发的类型	20
三、城市土地置换开发的理论基础与动力机制	23
四、城市土地置换开发中存在的问题	26
本章小结	28
第三章 城市土地置换开发的经济学分析	30
第一节 城市土地供求与土地置换	30
一、城市土地供给与需求	30
二、城市土地供求均衡与土地置换	31
第二节 城市地租、区位与土地置换	32
一、城市地租与土地置换	32
二、城市土地置换与区位选择	34
第三节 城市地价与土地置换	35

一、城市土地价格的内涵与形式	35
二、土地置换开发与城市土地增值	38
三、城市土地置换价格	39
第四节 城市土地使用制度与土地置换	43
一、传统城市土地使用制度的弊端	43
二、城市土地使用制度改革对土地置换的影响	44
本章小结	45
第四章 城市土地置换开发的运作模式	46
第一节 城市土地置换开发目标	47
一、土地置换的宏观目标	47
二、土地置换的微观目标	48
第二节 城市土地置换开发机制	49
一、城市土地置换开发的原则	49
二、城市土地置换开发的规划机制	50
三、城市土地置换开发的市场机制	52
第三节 城市土地置换开发的组织机构	53
一、土地置换机构的设立	53
二、土地置换委员会的构成与职能	54
第四节 城市土地置换开发的组织实施	55
一、城市土地置换开发的组织行为	55
二、城市土地置换开发的实施程序	56
三、城市土地置换的再开发	56
本章小结	58
第五章 城市土地置换开发费用与融资	60
第一节 城市土地置换开发费用分析	60
一、土地使用权取得费	60
二、基础设施开发建设费	61
三、土地置换开发税费	62
四、置换开发其他费用	64
第二节 城市土地置换开发融资	66

一、融资主体与资金来源	66
二、置换开发项目资本金筹措	67
三、置换开发项目债务资金筹措	67
本章小结	72
第六章 城市土地置换开发收益及分配	73
第一节 城市土地置换开发收益	73
一、城市土地置换开发收益的形成	73
二、城市土地置换开发收益方式	74
第二节 城市土地置换开发收益分配	78
一、城市土地置换开发收益分配原则	78
二、城市土地置换开发收益分配形式	80
三、城市土地置换开发收益分配的理论分析	82
四、城市土地置换开发的收益分配关系	83
本章小结	84
第七章 城市土地置换开发项目经济评价	86
第一节 城市土地置换开发项目财务评价	86
一、基本财务报表的编制	86
二、财务分析及评价指标	93
三、不确定性分析	97
第二节 城市土地置换开发项目综合评价	99
一、效益费用识别与分析	99
二、综合盈利能力分析	101
三、社会影响分析	103
本章小结	103
第八章 城市土地置换开发案例	105
案例一 ××市南河道周边土地置换开发及经济分析	105
案例二 ××市机床厂土地置换	157
案例三 ××高校土地置换	161
第九章 回顾与展望	166
一、回顾	166

二、展望与建议	168
附录 土地置换相关法规	169
附录 1 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行 条例	169
附录 2 国务院关于深化改革严格土地管理的决定	175
附录 3 国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的 通知	184
附录 4 国土资源部关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的 通知	188
附录 5 国土资源部关于土地开发整理工作有关问题的通知	191
附录 6 国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定	194
附录 7 国土资源部关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展 的若干意见	200
附录 8 ××省建设用土地置换管理暂行规定	205
附录 9 ××市国土资源和房屋管理局关于加快实施土地置换和土地 周转有关问题的通知	209
附录 10 ××市土地置换暂行办法	211
附录 11 ××市绿化隔离地区土地置换管理办法	213
参考文献	220

第一章 绪 论

一、研究背景与目的

(一) 研究背景

城市土地是城市经济发展的最基本要素,是城市规划和建设的自然生产资本,是国有资产的重要组成部分,也是一项不可再生的极其宝贵的资源。由于多年来城市政府未能按照资产运营规律对土地予以经营,致使城市土地资源的利用与“地尽其力、物尽其用”还相差甚远。

在城市规划和基础设施建设过程中,建立与市场经济相适应的土地运作机制,优化土地资源配置,充分利用城市土地,是实现土地资产价值的重要途径。城市土地置换作为调整城市空间布局、优化土地资源配置的一种重要手段,对于适应市场经济发展和土地使用制度改革,尤其是在节约耕地、充分盘活城市存量土地、优化城市结构、拓展城市建设资金渠道、促进城市更新与持续发展等方面具有重要作用。

随着社会经济的发展,城市内部各个地区的土地总是经历着或强或弱的置换开发。无论是工业化国家还是欠发达国家,市场经济还是转型经济,城市土地置换开发都是城市发展过程中的重要内容。目前,我国的城市土地利用正在从计划经济体制下“无偿、无限期、无流动”的形态向“有偿、有限期、有流动”的形态转变,土地置换作为土地流转的一种特殊形式,已经受到专家学者的普遍关注,成为当前和今后土地管理工作亟待研究和解决的新的课题。

(二) 研究目的

本专著结合相关课题,研究城市土地置换的概念、内涵和经济动因,探讨土地置换与城市建设和开发相结合的模式,分析城市土地置换开发的费用与融资、收益及分配,评价土地置换在经济上的可行性。解决什么是土地置换,为什么会产生土地置换,如何进行土地置换,土地置换的费用有多少、怎样筹集置换资金,土地置换收益如何、怎样分配,以及土地置换在经济上是否可行等问题。为如何利用城市资源,盘活土地资产,加速城市基础设施由实物形态向价值形态的转变提供理论基础和经济指导,如图 1-1 所示。

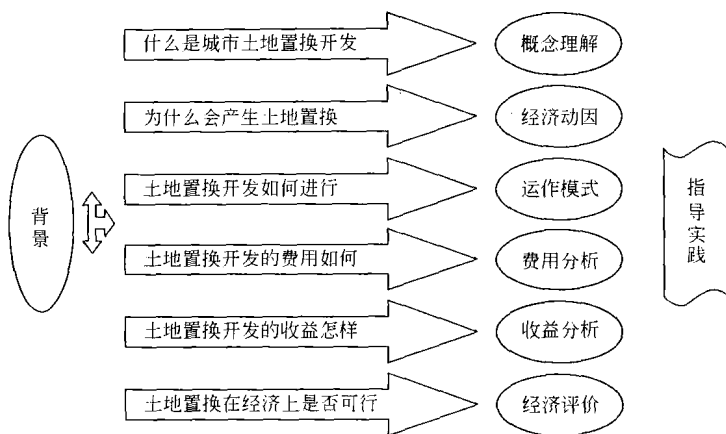


图 1-1 论文研究目的

二、城市土地置换开发现象与理论

多年来,国内外很多大中城市都进行过土地置换、开发的实践,经济、地理、规划、建筑等领域的专家也分别对城市土地置换进行了研究。以下对一些典型的置换开发现象和理论作简要介绍。

(一) 国外城市土地置换开发现象

1. 美国新奥尔良:旧城重建

美国石化工业城市新奥尔良(New Orleans)在1970~1990年间经历了产业结构转型以及土地利用形态的转变。城市政府提出的一种“发展管理计划”(Growth Management Program, GMP),与单纯偏重经济的“发展计划”不同。该计划配合强劲的经济发展势头,将原来的码头、仓储以及工业、航运业占用的沿江地带改建为商业、休闲地带。通过土地置换开发,少量的高层建筑就使新奥尔良的办公面积从1975年的770万平方英尺(约71.5万平方米),增加到1985年的1600万平方英尺(约148.6万平方米),既没有过多地提高容积率,又推动了城市经济结构的转变。

2. 印度孟买:工业用地置换

不仅西方国家,发展中国家工业城市也经历了剧烈的经济结构调整和城市空间演变,如孟买的制造业从市区迁往东郊就是个好的例子。1980年,孟买有50多家纺织厂,雇用30万工人,但到20世纪90年代末,孟买的纺织工人已不足5万人。如今,大部分纺织厂不景气,被迫关门停业,孟买也不再是印度制造业的中心。伴随着经济转型,原来的纺织厂土地被开发为大型公寓,原来的纺织工人则在这些新兴商住区内做保安员。从2000年开始,孟买积极调整城市产业结构,以印度商业中心城市的身份,跻身于国际金融中心行列。

3. 俄罗斯莫斯科:置换第二、第三产业

随着城市化的不断发展,俄罗斯首都莫斯科也遇到了许多问题,如合理使用土地、基础设施改造、建设基金短缺、交通拥挤和环境污染等。在莫斯科市内汽车制造厂、飞机修理厂等许多超大型传统工业企业。近年来,这些传统工业企业大多亏损,对莫斯科的经济发展贡献逐渐减少,而且占地多,污染环境。为了解决这些问题,使有限的土地产生更多的经济收益,改善城市的生态环境,莫斯科市政府开始实施置换第二、第三产业的计划,将市区的一些

传统工业企业分批分期迁到城郊的卫星城,腾出地方来发展金融、信息业,旅馆、饭店、商场、高级写字楼等第三产业,或辟为绿地,改善城市中心区的微观生态环境。2000年,莫斯科已将市中心的冷冻设备厂等10家工业企业迁出,腾出了13公顷的土地;计划到2020年共迁出94家工业企业,腾出土地300多公顷,使工业企业在市中心区的土地占有率从10.1%减少到5.6%。目前,金融、电子信息、科技和商业等第三产业已逐渐成为莫斯科经济发展的新动力。2000年,莫斯科聚集的国内资金已占全俄的60%,吸引外资占全俄的55%,外汇交易量已占全俄的80%,电子、信息等高科技企业已占全俄的60%,商业零售额占全俄的29%,服务业收入占全俄的28%,从事第三产业的人数达125万人,占莫斯科就业总人数的23%。

(二) 国内城市土地置换开发现象

1. 上海:外滩、黄浦江沿岸的土地置换

外滩具有百余年历史,是上海的标志性历史风貌街区,区位优势,具有极高的土地经济价值。由于外滩具有独特的文化价值和历史认同感,加上交通便利、景观优美,能够入驻此地的历来都是行政级别较高的政府部门和大型企事业单位。1978年以后,一些计划经济体制下的政府机构与国有企业由于无法弥补高地价机会成本,逐渐从这里退出,土地使用权也随之转移,外滩房屋功能也逐渐被置换为商业、金融、服务功能。与工厂置换不同的是,外滩建筑被整体保护下来,置换的是建筑功能与产权。

一百多年来,黄浦江见证了上海走向工业文明的过程,同时也造成了黄浦江主要岸线不良的利用状况。在120.3公里的可利用岸线中,各种码头(公共码头和货主码头)占45.7%,而其他公共活动设施以及各种景观与绿地则十分稀少,仅占3.75%。在“两桥”(杨浦大桥和南浦大桥)间这种现象尤为显著,码头的岸线占到了69.4%,观光绿地仅占7.3%。随着后工业化社会的到来,上海市作为中国的经济中心、金融中心和国际贸易中心地位的确立,以

及航运技术本身的发展,黄浦江沿岸线的使用现状与上海城市发展之间的矛盾也日益突出,主要表现在:货运通海航道水深不足,客运发送量大幅度下降,黄浦江港区的使用价值大幅度下降;港区、市区犬牙交错,制约了城市功能的进一步提升;土地价值利用不足,土地资产严重浪费。为适应上海城市功能转型,加快经济结构和城市利用空间结构的调整,提高土地利用效益,改善黄浦江沿岸的生活环境,上海市政府采用土地置换的方式,将原来的港务局等工业企业迁移到新建港区,而对沿岸地区进行土地再开发,促进公共利益。

2. 山东:“腾笼换业”

随着市场化进程的加快和土地使用制度的改革,山东省的部分县市也逐渐意识到城市土地的价值,并开始重视城市土地的合理配置与高效利用,积极探索城市用地置换的实践。

青岛市根据城市总体规划,确定将全市政治中心东移,出让位于沿海黄金地段的原市委、市纪委、市人大、市政协四大机关办公用地,用土地收益作为开发建设东部的启动资金。通过拍卖收取土地出让金 1.7 亿元,除用于东部新建政府大楼外,拿出 2000 万元用于城市“解困”建设,原址用于发展商贸、金融等第三产业,繁荣了老市区,取得了良好的社会效益和经济效益。

济南市则针对目前城市用地结构不合理(城市工业用地占城市建设用地的 25.65%,市政公用设施、绿地仅分别占 3.15%、4.97%),城市环境污染严重的状况,制定了调整工业布局、发展第三产业的“腾笼换业”规划,将位于城市中心区(内环路内)的污染扰民企业外迁,原址发展第三产业或进行房地产开发。至 1995 年,城市中心区工业用地面积已由 1991 年的 337.2 公顷下降到 301.2 公顷,城市中心区的环境质量也有所改善。计划 2000 年再迁出 75 家工业企业,届时工业用地占城市建设用地的比重将下降到 22.3%,使城市中心区的环境质量和土地利用效率进一步提高。“腾笼换业”进行工业用地置换是济南土地置换工作的一项成

功举措,它的实施不仅为济南城市产业结构的调整和工业企业改造更新提供了良好的契机,而且对于城市土地利用结构的调整,尤其是土地使用效率的提高具有重大作用。

3. 重庆:置换、整合、更新

重庆市渝中区就解放碑中央商务区的规划建设问题进行了专门探讨,形成了“置换、整合、更新”的思路。

在城市建成区建设中央商务区面临着诸多难题,如用地紧张、土地利用结构不合理、开发成本过大、难以形成有序的空间景观等。但若采取“置换、整合、更新”现有城市资产,渐进式建设中央商务区不失为一条行之有效的途径。第一,置换土地功能,提供中央商务区空间载体。中央商务区是城市中商业聚集度最密集的地方,土地价值寸土寸金,为充分发挥有限土地资源的最大效益,运用土地极差地租原理,把经济效益低的土地置换到区外,如居住、教育、工业等用地,引入金融、商业、贸易、信息及中介服务机构等高级服务业态,建设大量商务办公、酒店、公寓等配套设施。在解放碑中央商务区通过土地功能置换调整,科学调整业态结构比例,使商务、商贸、住宅占有比例接近 2 : 2 : 1。为实现土地功能有效置换,需建立两个支撑机制,一是强有力的土地置换机制及配套政策,有计划地按法定程序实施“腾笼换业”工程;二是土地整治储备机制,采取弹性开发、限量供应的方式,最大限度地发挥土地价值,实现中央商务区建设的可持续发展。第二,整合城市资源,产生整体效益。针对目前解放碑地区产业结构、土地利用、空间形态、城市功能过于零星、散乱的问题,采取社会资源共享、城市功能区空间打通的整合优化方式,就能产生整体大于局部之和的价值增量。第三,渐进式更新,逐步完成解放碑中央商务区的建设。现状基本形成,不可能采取完全推倒重来和大规模开发模式,只能采取渐进式的更新改造。必须注重远期规划与近期建设相结合,统一规划与滚动实施相结合,城市建设规模与经济发展水平相结合的原则。

4. 香港:旧城区置换开发

香港老城区目前只保留了为数不多的几栋近代殖民地建筑。具有 150 年历史的香港岛及九龙半岛老城区,不管是住宅还是工厂,都经历了持续的土地置换开发。香港土地置换开发有这样几个特点:①有价值的古代、近代建筑较少,没有多少文物古迹、历史风貌街区成为土地置换开发的门槛或禁区,旧城保护压力不大,有利于香港旧城置换开发。②经济爆发式增长导致旧城区整体再开发。20 世纪 60 年代,香港经济开始由中转贸易和初级加工业发展为亚洲金融中心之一,投资与人口增长提出土地再开发需求。由于要在短短 20 年内提供开发所需要的大量土地,只能在旧城区土地置换开发上下工夫。③老城区土地置换开发完成后,开始进行新城镇建设,这以 20 世纪 90 年代香港新市政建设高潮为标志。

5. 高等学校土地置换

在高等教育发展的历史上,美国、日本等国家都曾以土地作为主要的优惠政策和调控方式,促进高等学校的发展。目前,我国随着高等教育的大众化,也出现了相似的现象。在沈阳、西安、杭州等地,纷纷推出了类似的政策,对于当地院校的土地使用,政府给予各个方面的优惠和支持,以之作为促进高等教育发展和对高校进行间接管理的新型方式。

在各项同土地相关的政策之中,准许高校进行土地置换是一个较为普遍的手段。高等学校的土地置换,主要是指高校以市区内的旧有小校园换取市郊大面积土地以建设新校园的过程。在具体操作中,大部分高等学校在城市边缘地区获得新的建设用地,并在一定程度上放弃市区内的旧有校园,以之换取资金收入,协助进行整体学校的新建和搬迁。

除以上典型的案例外,北京、广东广州、河南开封、四川江油等大中城市都进行了成功的土地置换。在旧城改造的同时,调整、完善了城市空间结构和产业结构,为基础设施建设筹集了资金,也为招商引资创造了条件。

(三) 城市土地置换开发的理论与进展

1. 经济学角度的研究

经济学家,尤其是土地经济学和城市经济学的专家们很早就从地租和区位理论的角度,从城市土地的级差效益出发,研究了市场经济下土地用途的转变。他们认为,随着经济的发展,土地的供求发生了变化,在城市中心区域的土地日渐紧缺,地价急剧上升,只有商业、金融等盈利率较高的行业可以承受住这时的地价;同时,政府考虑到不同产业的土地效益值之间巨大的效益差别,在宏观的产业配置上,一般也只愿意将商业、金融业等放在市中心地域。这样,工业逐步向边远地区迁移,而中心地域逐渐成为商业、服务业以及大公司总部的集结地,即工业布局的扩散效应开始取代聚集效应发生的作用。

我国学者张薰华在其著作《土地与市场》(1996)中提到,目前我国许多城市的工业集中在市区,还有过多的居民住宅分布在繁华区位上,丧失了黄金地段的区位效益。在城市土地有偿使用后,应该运用级差地租杠杆,通过产业置换、房屋置换,转换城市土地的使用功能,减少市区的工业用地和市中心的住宅用地,增加市区特别是市中心的商业用地。

2. 城市规划角度的研究

很多专家是从城市规划的角度研讨土地置换的模式。帕德里克·斯塔尔特(1999)研究了苏格兰格拉斯哥传统工业衰退及其引发的工业用地置换;布普克斯和杨(1993)研究了美国新奥尔良的产业结构转型及其土地利用形态变迁,并认为,如何加强规划控制作用是发达国家与欠发达国家城市发展共同面对的问题。

1997年,城市规划师张谦益结合济南市城市产业结构调整的要求,研究了城市土地置换与城市持续发展的关系。同济大学的赵民、陶小马等人于1999年分析黄浦江沿岸土地置换目标与问题的基础上,重点探讨了上海市土地置换的合理模式。中山大学的郑静在其博士论文(2001)中以广州市为例,对城市用地置换进行