



中经管理文库·管理学精品系列

Study on Urban First-level Land  
Development in China

# 中国城市土地 一级开发研究

---

徐青 / 著

---



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

# 中国城市土地一级开发研究

## Study on Urban First - level Land Development in China

徐 青 著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市土地一级开发研究/徐青著

北京: 中国经济出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1532 - 7

I. ①中… II. ①徐… III. ①城市土地—土地开发—研究—中国 IV. ①F299. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 076387 号

责任编辑 崔姜薇

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12. 75

字 数 200 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版

印 次 2012 年 3 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1532 - 7/G · 9302

定 价 36. 00 元

中国经济出版社 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

# 前 言

城市土地一级开发是城市政府为了城市国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划的顺利实施在土地出让或划拨前对土地进行整理、投资、开发的过程。具体来说,就是城市政府根据城市国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、土地供应计划、储备计划的要求制定土地开发计划,按照控制性详细规划的要求和土地开发计划的时序和空间安排,在城市范围内由政府统一组织实施征地补偿、拆迁安置、土地平整、市政基础设施和社会公共配套设施建设的土地开发过程。

城市土地一级开发具有增加土地的经济供给、政府支出工具、提供公共品、纠正市场失灵、实施城市规划、调控市场、获取土地收益——级差地租Ⅱ、维护社会公平——保护被征地农民利益等功能。

城市土地一级开发是我国改革开放、城市发展及政府职能转变的必然结果。其中,改革开放是实施土地一级开发的制度因素。我国正处在城市化的快速发展期,这一阶段城市建设用地规模迅速扩张是其显著特点。城市用地的有限性和城市建设用地的扩张要求城市用地必须节约、集约,必须关注城市的可持续发展,城市规模的扩张要求政府妥善处理好提供更多的公共品和农地转用中的“三农”问题等经济、社会问题。我国的土地产权制度决定了这一阶段土地既是政府提供公共品的重要资金来源之一,又是政府实施城市规划、产业规划、促进城市社会经济发展的重要工具之一。城市土地一级开发可以使城市政府实现对土地利用的有效管制,有利于解决城市化快速发展阶段出现的社会、经济问题。加速城市化的发展阶段是政府选择土地一级开发的外部动因。

土地一级开发是复杂的系统工程,需要政府与市场的有效结合,需要城市政府具备良好的管理能力和市场操作能力。在我国不断推进经济体制改

革的同时,政府机构改革、职能转变是我国改革开放的另一主线。在二十多年的改革实践和相关的理论探讨中,政府应履行规范市场环境、提供公共品、实施必要的经济调控等职能已成为全社会的共识;在这个过程中,城市政府逐渐摸清了市场规律、掌握了驾驭复杂社会经济事务的能力。政府职能转变和管理能力的提高使城市政府组织实施土地一级开发具备了可操作性。

目前,我国城市土地一级开发存在着城市土地一级开发项目选择的单个性评价与城市土地一级开发目标的总体性的矛盾、融资渠道及融资方式单一、风险控制体系不健全、操作不规范等问题,究其原因主要在于相关制度不健全、政府与企业对城市土地一级开发的理解偏差、政府在土地管理中的失灵。

而国外及我国港台地区在土地开发的经验上有许多值得我们借鉴的地方。如韩国采取中央政府直属企业——韩国土地公社直接介入土地一级开发,既保证了社会目标的实现,又提高了土地资产经营的效率。美国、加拿大的规划管理在土地开发中取得了积极的效果,既保证了城市规划的顺利实施,又规范了具体的开发活动;我国香港地区在土地开发中实行的“1+4”计划管理模式,既调控了土地供应量,又引导了土地开发的空间布局;我国台湾地区的市地重划解决了城市大规模开发中土地产权人的利益保护问题,使得土地产权人的效用和福利增长,与城市发展同步。

城市土地一级开发既包括了城市政府为使城市国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划的顺利实施对城市土地开发所做的总体安排,也包括了城市政府对具体的土地一级开发项目的组织实施,兼具宏观与微观层面,两者结合使得城市土地一级开发得以有序进行。如果仅有宏观而无微观,土地一级开发的效率不能得到保障;如果仅注重具体项目的实施而忽视对整个城市土地开发的宏观把握,则不利于城市各类规划的实施、影响城市内部的协调发展、易于造成城市内部的恶性竞争和不均衡发展。

因此,城市土地一级开发的目标应是追求经济效益、社会效益、环境效益三者间的平衡,为土地政策作为一种宏观调控手段创造基础条件、为城市经济社会发展提供各类建设用地、基础设施及公共空间。在实施过程中应坚持“政府主导、统一规划、市场化运作”的原则。在城市土地一级开发中,

政府主导体现在以下方面:制定和完善有关土地一级开发的法律、法规、规章和规范性文件,使土地一级开发具备有效的法律保障和统一的游戏规则;制定城市国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、详细规划及配套的专业规划、产业发展规划,使土地一级开发有空间依据和开发基础;制定土地利用年度计划、土地储备计划、土地供应计划和土地开发计划,使土地一级开发有时序安排;在土地一级开发项目实施中,公平、公开、公正地选择项目的实施主体,履行计划管理、规划管理、建设管理等政府职能;在土地一级开发的资金管理中,提供必要的资金和融资渠道,履行资金监管、成本审核等职能;在土地一级开发项目完成后,履行公用事业管理和土地出让职能。

在城市土地一级开发的空间和时序选择上,应从城市发展与项目所在区域发展的客观规律出发,考虑项目的可实施性,本书从理论层面对开发的时机和空间布局进行了研究。在项目选择上,可利用 DEA 技术对拟开发项目进行综合评价,在政府负债、市场容量等约束条件下,选择比较效率高的项目优先实施。

城市土地一级开发涉及城市政府内、政府与一级开发企业、政府与原土地使用权人或原土地所有权人的利益关系,只有建立有效的利益分配机制,才能兼顾城市土地一级开发的效率与公平。通过对三亚 N 城一级开发项目的深度分析可知,在项目实施模式上,采取社会企业联合开发的模式并给予其一定比例的土地增值收益分成,既能吸引社会资本投资一级开发项目、解决政府资金不足的问题,又能提高政府收益、规避风险。

本书对于我国目前城市土地一级开发中出现的问题,本书从制度层面、管理层面、操作层面提出了具体对策,并就集体建设用地纳入城市土地一级开发的原则和条件进行了研究。

## 第一章 导 论

.....

### 1.1 选题背景和意义

1.1.1 选题背景 / 3

1.1.2 选题意义 / 8

### 1.2 国内外相关研究综述

1.2.1 关于政府职能 / 10

1.2.2 关于土地利用 / 11

1.2.3 关于土地储备 / 13

1.2.4 关于土地开发 / 18

1.2.5 关于房地产市场与房地产业 / 20

1.2.6 关于土地利用与房地产市场的关系 / 21

1.2.7 研究成果评述 / 21

### 1.3 研究目标、方法、内容及创新

1.3.1 研究目标 / 22

1.3.2 研究方法及技术路线 / 23

1.3.3 研究内容 / 24

1.3.4 本书的创新 / 25

## 第二章 城市土地一级开发研究的理论基础

### 2.1 研究范围及基本概念

2.1.1 城市土地的特征和分类 / 29

2.1.2 城市土地开发 / 30

2.1.3 房地产开发 / 31

2.1.4 城市土地储备 / 32

2.1.5 城市土地一级开发 / 32

### 2.2 理论基础

2.2.1 土地经济学与城市经济学 / 33

2.2.2 公共品理论与政府职能理论 / 40

2.2.3 市场失灵与政府失灵 / 45

### 2.3 本章小结

## 第三章 中国城市土地一级开发的现状及问题研究

### 3.1 中国城市土地开发的总体回顾

3.1.1 1978 年以来我国房地产制度的变革 / 51

3.1.2 我国城市土地开发模式的发展阶段 / 52

3.1.3 城市土地一级开发是我国城市发展的必然结果 / 54

### 3.2 不同开发模式对城市房地产市场的影响

3.2.1 城市土地开发模式影响房地产市场的机理 / 55

3.2.2 城市土地一级开发模式对房地产市场的影响 / 60

### 3.3 中国城市土地一级开发案例研究

3.3.1 上海的城市土地一级开发 / 62

3.3.2 广州市的城市土地一级开发 / 69

3.3.3 三亚市 N 城城市土地一级开发案例研究 / 73

### 3.4 中国城市土地一级开发的现状及问题

3.4.1 现状 / 78



3.4.2 存在的问题 / 81

3.4.3 原因分析 / 83

### 3.5 本章小结

## 第四章 国外及我国港台地区城市土地开发比较研究

.....

### 4.1 韩国的土地公社——公共企业运作

4.1.1 韩国国土概况 / 89

4.1.2 韩国的土地公社 / 89

4.1.3 韩国的土地储备制度 / 91

4.1.4 土地储备开发流程 / 93

4.1.5 中韩土地储备对比 / 97

4.1.6 具体土地开发案例 / 98

### 4.2 美加等国土地开发的规划管理

4.2.1 美国的土地开发制度 / 101

4.2.2 加拿大的土地开发模式 / 104

### 4.3 我国香港地区土地开发的计划管理

4.3.1 我国香港地区的土地产权制度 / 108

4.3.2 我国香港地区的土地规划体系 / 109

4.3.3 我国香港地区土地开发管理的行政体系 / 109

4.3.4 我国香港地区土地开发管理的法规体系 / 111

4.3.5 我国香港地区土地开发的计划管理 / 111

4.3.6 我国香港地区存量土地开发的运作模式 / 112

### 4.4 我国台湾地区的市地重划

4.4.1 市地重划的含义 / 114

4.4.2 市地重划的程序 / 114

4.4.3 市地重划的效益 / 116

### 4.5 本章小结

## 第五章 构建城市土地一级开发的理论体系

### 5.1 城市土地一级开发的本质

- 5.1.1 城市土地一级开发的内容与功能 / 123
- 5.1.2 城市土地一级开发与房地产开发的区别 / 124
- 5.1.3 城市土地一级开发与城市土地储备 / 125
- 5.1.4 小结 / 126

### 5.2 城市土地一级开发的目标、原则及主体

- 5.2.1 城市土地一级开发的目标 / 126
- 5.2.2 城市土地一级开发的原则 / 126
- 5.2.3 城市土地一级开发的主体 / 128

### 5.3 城市土地一级开发的时空分析

- 5.3.1 城市土地一级开发的时机分析 / 132
- 5.3.2 城市土地一级开发的区位选择 / 136

### 5.4 城市土地一级开发的收益与风险

- 5.4.1 三亚 N 城的具体数据 / 138
- 5.4.2 两种不同模式下收益与风险的比较 / 140
- 5.4.3 对于收益和风险的数学分析 / 147

### 5.5 本章小结

## 第六章 完善中国城市土地一级开发的措施及建议

### 6.1 制度层面

- 6.1.1 建立与宏观调控地位相适应的土地管理制度 / 151
- 6.1.2 完善城市土地一级开发的利益分配机制 / 154
- 6.1.3 建立一级开发项目选择的综合决策机制 / 157
- 6.1.4 建立多元化的投融资体制 / 158

## **6.2 管理层面**

6.2.1 实施土地一级开发与财政管理、城市基础设施管理的协调管理 / 160

6.2.2 完善土地一级开发的规划和计划管理 / 161

6.2.3 加强成本管理 / 162

## **6.3 操作层面**

6.3.1 采取企业投资模式实施土地一级开发 / 165

6.3.2 优化城市土地一级开发的流程 / 165

6.3.3 做好一级开发项目实施前的综合策划 / 166

6.3.4 通过公开招标方式选择土地一级开发企业 / 167

6.3.5 衔接好一级开发的后续环节 / 169

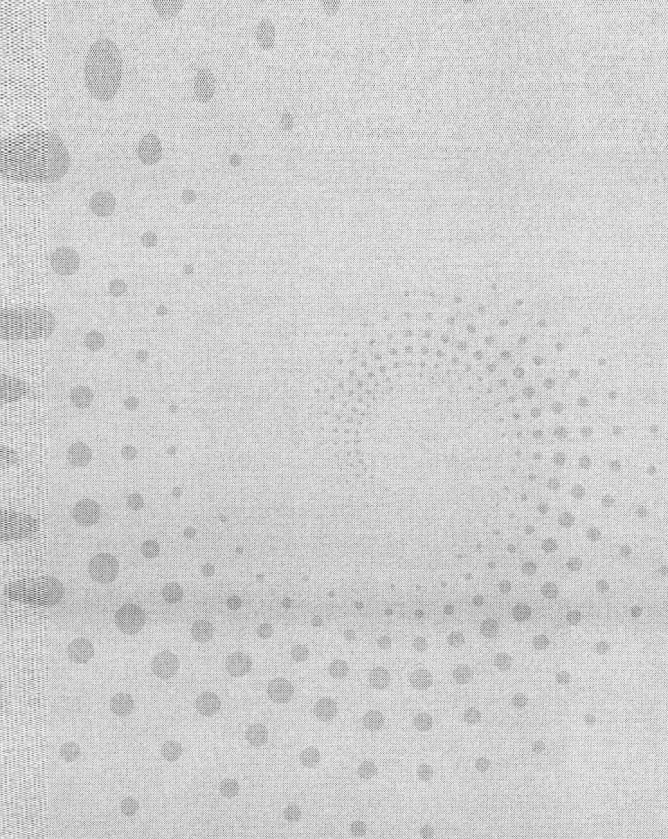
## **6.4 将集体建设用地纳入城市土地一级开发**

6.4.1 集体建设用地纳入城市土地一级开发的迫切性 / 170

6.4.2 集体建设用地纳入城市土地一级开发的原则及条件 / 170

**结 语 / 173**

**参考文献 / 176**



# 第一章

▪ CHAPTER 1 ▪

## 导 论



## 1.1 选题背景和意义

马克思指出“城市连同属于它的土地是一个经济整体”,<sup>①</sup>城市土地利用是城市发展的基础。不言而喻,城市土地利用的首要环节——城市土地开发对于城市发展具有重要作用。城市土地一级开发是在土地出让前,对土地进行整理、投资、开发的过程,作为城市土地开发的一种方式,其产生、发展是我国社会经济发展和制度变迁的必然结果,对其进行深入研究具有广阔的社会经济背景以及积极的理论和现实意义。

### 1.1.1 选题背景

对城市土地一级开发的研究源于我国城市化加速发展期对城市土地利用的要求。

#### 一、我国已进入城市化的加速发展期

城市化是由传统的农业社会向现代城市社会发展的自然历史过程,广义上的城市化至少包括以下五方面的内涵:第一,城市化是城市人口比重不断提高的过程;第二,城市化是产业结构转变、一个国家创造财富的能力不断提高的过程;第三,城市化是居民消费水平不断提高的过程;第四,城市化是一个城市文明不断发展并向广大农村渗透和传播的过程;第五,城市化是人的整体素质不断提高的过程。<sup>②</sup> 根据诺瑟姆城镇化水平的 S 型曲线理论(见图 1.1),城市化过程分为三个阶段,即发展较慢的初级阶段、迅速提升的加速阶段和缓慢成熟的后期阶段。在城市化率低于 30% 时,城市化发展处于初期阶段,当城市化水平达到 30% 之后,城市化将呈现出快速增长的态势,持续上升到 70% 左右,并对社会经济产生巨大影响。之后,城市化缓慢推进甚至停滞。

① 《马克思恩格斯全集》,第 481 页,人民出版社,1972 年版,第 46 卷(上)。

② 叶裕民:《中国城市化之路——经济支持与制度创新》,商务印书馆,2002 年版,第 8 页。

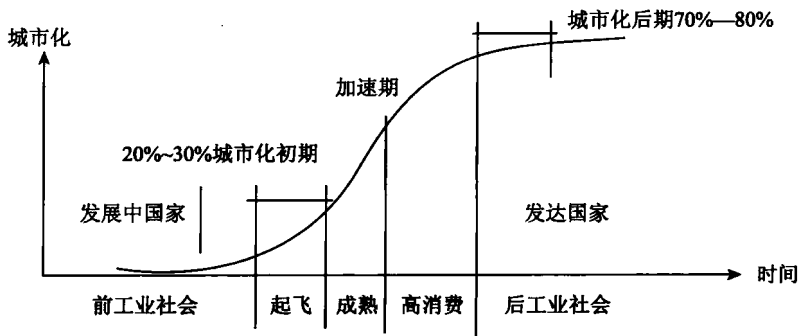


图 1.1 诺瑟姆城镇化水平的 S 型曲线

2005 年我国的城镇化率为 43%，<sup>①</sup>《中国国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》确定我国 2010 年城镇化的预期目标是 47%，<sup>②</sup>根据城市化的阶段性规律，我国目前已进入城市化的加速发展期。未来 20~30 年仍然是中国城市化的快速发展阶段。<sup>③</sup>

## 二、城市化的空间表现是城市面积的扩张

城市化首先表现为大批乡村人口进入城市，城市数量的增加、规模的扩大以及城市人口在总人口中比重的逐步提高。<sup>④</sup> 根据《中国统计年鉴》显示的数据，1985 年我国有城市 324 座，2004 年已达 661 座，而城市建成区面积分别为 9386 平方公里、30406 平方公里，面积增长 3 倍。图 1.2 直观地反映了 1985 年至 2004 年城市建成区面积的变化。

根据国土资源部中国 2005 年度土地利用状况调查和逐级汇总情况（不包括我国香港地区、我国澳门地区和我台湾地区），“十五”期间，中国共新增城镇建设用地 4120 平方公里，年新增 824 平方公里。<sup>⑤</sup>

以上数据清楚地说明了城市化进程中，城市面积的扩张情况。

① 见《中国国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》<http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-03-16/8/704065.shtml>。

② 同①。

③ 叶裕民：《中国城市化高速增长过程中的地方政府服务研究》，载于 Anwar Shah、沈春丽主编《地方政府与地方财政建设》，中信出版社，2005 年版，第 373 页。

④ 叶裕民：《中国城市化高速增长过程中的地方政府服务研究》，载于 Anwar Shah、沈春丽主编《地方政府与地方财政建设》，中信出版社，2005 年版，第 370 页。

⑤ 见 <http://news.sina.com.cn/c/2006-04-04/17108612293s.shtml>。

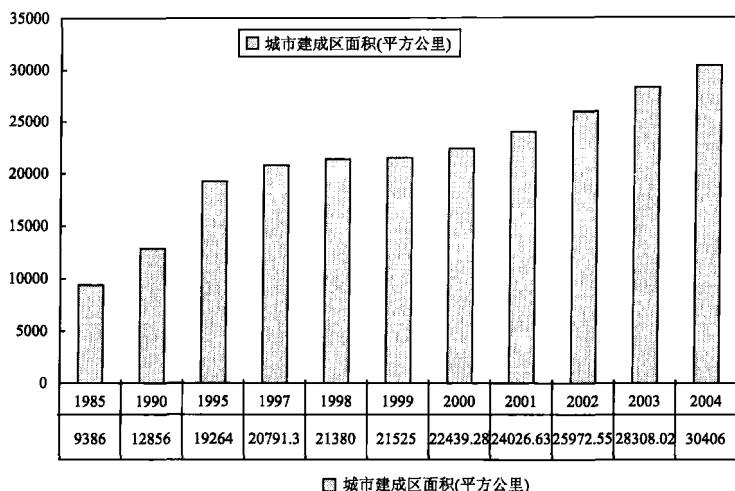


图 1.2 1985 ~ 2004 城市建成区面积变化情况

### 三、城市扩张的物质前提是城市土地开发

对于发展中国家而言,经济的快速发展和工业化的不断推进,必然伴随着以城市扩展和依托于城市第二、第三产业的发展为目标的土地开发;而对于发达国家而言,城市郊区化和内城改造也同样需要对土地初始开发或城市更新。因此,城市和经济的发展必然对土地开发提出要求,城市土地开发是城市和经济发展中一个永恒的主题。

城市土地开发包括存量土地的再开发和增量土地的开发。这两种开发形式首先都要进行征地拆迁、场地平整、一定程度的基础设施建设,以便为城市生产和生活提供基本的空间条件,同时这是一种巨额投资行为,成为拉动当地经济和社会发展的一项积极措施。

图 1.3 是 1997 ~ 2004 年中国房地产开发企业的土地购置面积和开发面积。从图 1.3 的数据可以看出,房地产开发企业年开发土地面积仅占城市建成区年增加面积的很小比例。以 2004 年为例,该年房地产开发企业年开发土地面积 19740.2 万平方米,城市建成区面积增加 2097.98 平方公里,前者是后者的 9.41%。

表 1.1 显示自 1997 年以来,房地产开发企业年土地购置费用占全社会固定资产投资总额的比例逐年增加,在 2004 年已接近 4%。若按房地产开发企业年开发面积占城市年建成区面积的比例进行推算,2004 年城市建成



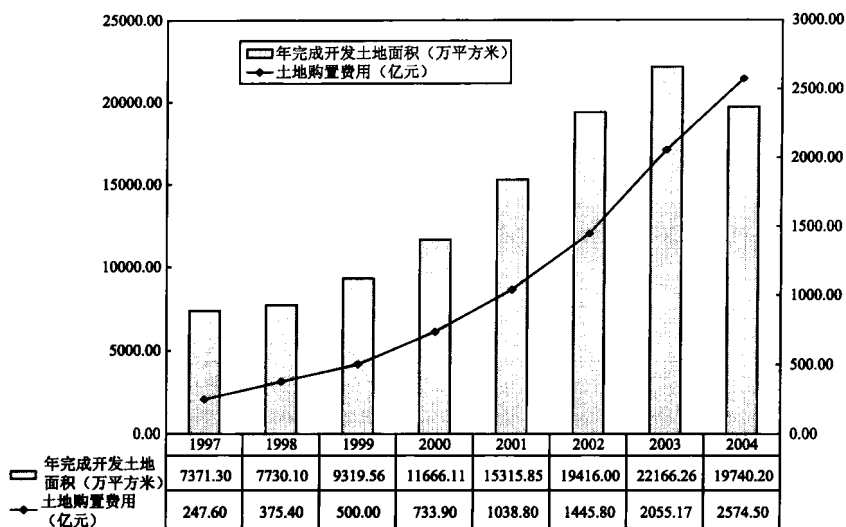


图 1.3 1997~2004 房地产开发企业完成土地开发情况

区年增加面积的投资额至少达到全社会固定资产投资总额的 36%，足见现阶段城市扩张对固定资产投资的重要性。

表 1.1 1997~2004 年房地产开发企业土地购置费用与固定资产投资比较

|      | 土地购置费用<br>(亿元) | 年固定资产投资<br>(亿元) | 土地购置费占固定<br>资产投资的比例(%) |
|------|----------------|-----------------|------------------------|
| 1997 | 247.6          | 24941.1         | 0.99                   |
| 1998 | 375.4          | 28406.17        | 1.32                   |
| 1999 | 500            | 29854.71        | 1.67                   |
| 2000 | 733.9          | 32917.73        | 2.23                   |
| 2001 | 1038.8         | 37213.49        | 2.79                   |
| 2002 | 1445.8         | 43499.9         | 3.32                   |
| 2003 | 2055.17        | 55566.6         | 3.70                   |
| 2004 | 2574.5         | 70477.4         | 3.65                   |

数据来源：图 1.3 和 1.1 的数据均源自《中国统计年鉴 1997~2004》。

由以上数据可以看出，城市扩张是目前及今后我国城市化进程的空间表现，如何使城市土地利用与城市发展相适应，是保证城市化质量的前提。城市土地利用的经济效益关系到城市建设资金的利用效率，社会效益关系到与城市土地权利相关各方的公平，生态效益关系到城市的可持续发展。所以，从城市空间层面看，城市土地利用决定着城市化能否顺利进行。