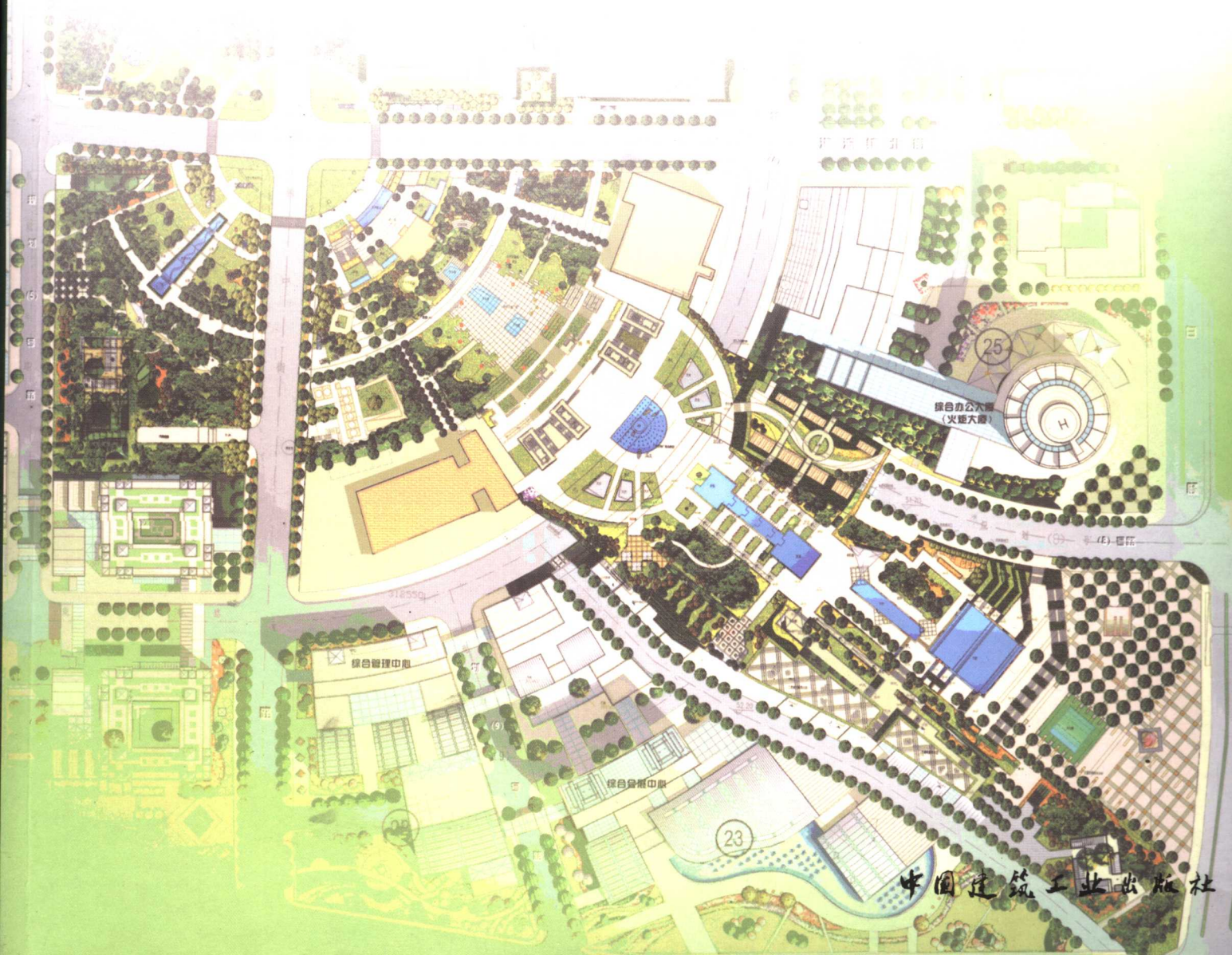


CHENGSHI TUDI KAIFA YU GUANLI

城市土地开发与管理

北京京投土地项目管理咨询股份有限公司 编著



城市土地开发与管理

北京京投土地项目管理咨询股份有限公司 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市土地开发与管理/北京京投土地项目管理咨询股份有限公司编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006
ISBN 7-112-08694-9

I. 城… II. 北… III. ①城市—土地资源—资源开发—研究—中国②城市—土地管理—研究—中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 129956 号

为了研究、探索城市土地开发利用的客观规律,推动城市土地开发和城市建设更加科学、规范和有序,北京京投土地项目管理咨询股份有限公司会同各方面专业力量,编著《城市土地开发与管理》一书。本书由总论、土地管理、规划管理、北京市土地一级开发实务和土地开发典型案例介绍等五部分构成。本着理论和实践相结合的原则,通过理论分析和操作实务的结合,并辅以国内外典型城市的土地开发情况介绍,研究、探讨了城市土地开发与管理的模式、体系和方法,为广大读者提供了一份系统了解城市土地开发与管理的参考资料。

本书可供相关政府管理人员、从事城市土地开发和城市建设的企业管理者和项目经理人、研究机构、中介机构及高校等各界人士研究参考。

* * *

责任编辑:姚荣华 田启铭 于 莉

责任设计:赵 力

责任校对:张景秋 张 虹

城市土地开发与管理

北京京投土地项目管理咨询股份有限公司 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京天成排版公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本:880×1230毫米 1/16 印张:39½ 字数:1245千字

2006年12月第一版 2006年12月第一次印刷

印数:1—3000册 定价:118.00元

ISBN 7-112-08694-9
(15358)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

《城市土地开发与管理》

参编单位及人员

主编单位：北京京投土地项目管理咨询股份有限公司

参编单位：中国人民大学土地管理系

北京清华城市规划设计研究院

北京科技园建设(集团)股份有限公司

中天恒会计师事务所

主 编：潘守文

副 主 编：尹 稚 叶剑平 许 强 李三喜 张文华

顾 问：柴俊彝 柯焕章 全永桑 唐炳华 邢玉海 谭继魁
邢少军 任雪萍

参编人员(按姓氏笔划排序)：

丁海军	丁永玲	马铭波	马玉峰	王春立	王希忠
王楷文	方向前	白廷全	边兰春	冯 蓓	田若谷
叶向忠	孙晓岚	孙占宇	关爱军	纪 诚	陈 倩
陈振华	李沐纲	李 彪	李 翔	李永梁	李兆滋
沈玉生	佟庆远	吴伟东	吴建刚	余 采	张 岩
张 勇	金 山	杨佩英	杨新苗	杨 勇	杨之光
郑 伟	周文国	柏雪梅	段进宇	洪声刚	胡 洁
胡玉婷	俞金铭	赵新卫	赵志新	祝 峰	钟 舸
高雅青	聂艳玲	秦国伟	秦文龙	徐 青	傅 林
谭晓琴	谭纵波	潘卫锋	魏 莉		

编 者 的 话

土地是人类社会最重要的生产要素之一，是各种生产活动、社会事业和人们生活赖以生存和发展的载体，也是城市发展的第一资源。改革开放以来，特别是近十多年来，城市土地开发和利用取得了一系列较为成功的经验，促进和带动了相关产业的迅猛发展。但不可否认，城市土地开发的模式、体系和方法还处在不断的发展过程中，还有许多值得研究探讨的地方，也只有通过发展不断地加以完善。

为了研究、探索城市土地利用的客观规律，推动城市土地开发和城市建设更加科学、规范和有序，2005年年底，在北京市政府相关部门的指导下，在北京市土地整理储备中心的大力支持下，北京京投土地项目管理咨询股份有限公司会同北京清华城市规划设计研究院、中国人民大学土地管理系、北京科技园建设（集团）股份有限公司和中天恒会计师事务所等单位的专家学者组成编委会，开始着手编著有关城市土地开发与管理方面的应用书籍。编委会及有关人员先后考察了上海、深圳、广州、苏州、香港以及山东半岛一些沿海城市土地开发的经验和模式；学习借鉴了新加坡、韩国、日本等国外的先进经验；学习考察了英国和美国相关大学以及新城开发项目的理论、体系和实务；参阅了已出版的有关书籍、教材和论文；重点总结了北京市在实施中关村科技园区建设中成功的土地一级开发模式和经验，初步形成了《北京市土地一级开发及管理（培训试用教材）》。

从2006年5月开始，以《北京市土地一级开发及管理（培训试用教材）》为参考资料，北京土地学会和北京京投土地项目管理咨询股份有限公司共同组织实施了历时半年多的土地开发系列培训，促进相关专业人员进行土地开发的经营管理实践，同时广泛搜集整理相关反馈意见和建议，以期能够进一步完善城市土地开发的理论、系统和方法。在培训基础上，编委会又总结、提炼、调整了该培训教材的部分内容，形成《城市土地开发与管理》一书，正式委托中国建筑工业出版社出版发行。

本书由总论、土地管理、规划管理、北京市土地一级开发实务和土地开发典型案例介绍等五部分内容构成，累计共有60余位专家、学者及业内人士参与了本书的编著工作。其中，潘守文担任主编，尹稚、叶剑平、许强、李三喜、张文华担任副主编，北京京投土地项目管理咨询股份有限公司研究培训中心杨勇、周文国、张勇、金山具体组织、协调并实施，同时承担部分章节的编写工作。全书由张文华、周文国总纂，潘守文主持修改、提炼总论部分和全书的统稿。此外，谭纵波、李彪、余采、徐青、王楷文除编写部分章节外，和中国建筑工业出版社第五图书中心的同志们一起为本书的顺利成稿和出版做了大量的工作，在此一并致以衷心的感谢。

需要说明的是，本书中阐述的“城市土地开发”与目前国内部分城市进行的“土地一级开发”在某种意义上是一致的。从国外土地开发的提法、分类以及我国部委及以上层面颁布的相关制度、法律法规文件的提法来看，我们认为“城市土地开发”一词可能更确切。因此，本书除部分已颁布的地方政府相关办法以及其他规范性文件中明确提出“土地一级开发”一

词的基本保留外，其他的叙述均采用“城市土地开发”或简称“土地开发”。

本书不是行业规范，更不能代替政策及法律法规，它只是市场经济发展到现阶段的一本研究、探讨、总结城市土地开发经验教训的参考资料，而且还将随着城市土地开发的进一步实践，随着相应法规制度的进一步研究制定而进行相应地修订和完善。

本书可供政府管理部门、开发企业、研究机构、中介机构及高校等各界人士研究参考。

由于时间较紧，加之水平有限，本书定有疏谬之处，敬请广大读者批评指正！

编委会

2006 年 11 月

目 录

总论	1
第一篇 土地管理	15
第一章 城市发展与土地开发	17
第一节 城市与城市土地	17
第二节 我国现行城市土地法律制度	29
第三节 城市土地开发模式对城市发展的影响	41
第二章 城市土地开发概述	48
第一节 城市土地开发	48
第二节 城市土地开发的体系架构	50
第三节 城市土地开发模式	62
第三章 北京市土地一级开发管理	65
第一节 北京市土地一级开发概述	65
第二节 集体土地管理	69
第三节 国有土地使用权供应管理	70
第四节 建设项目用地预审	83
第五节 北京市土地储备和一级开发	84
第六节 土地市场管理	88
第七节 地价评估	92
第八节 房屋及地上附属物拆迁管理	98
第二篇 规划管理	111
第四章 城市规划管理	113
第一节 城市规划	113
第二节 北京市城市总体规划	130
第三节 控制性详细规划	139
第四节 修建性详细规划与城市设计	146
第五节 城市土地开发中的城市规划管理	148
第五章 交通规划管理	153
第一节 交通规划与城市土地开发	153
第二节 城市土地开发交通规划体系框架	160
第三节 城市土地开发交通规划实施与管理	167
第六章 环境与景观规划管理	174
第一节 城市景观规划管理	174
第二节 环境保护规划	193
第三节 环境卫生规划	202
第四节 城市防灾减灾规划	209
第五节 城市开发与城市保护	217

第六节	城市土地开发的环境影响评价	224
第七章	城市基础设施规划	241
第一节	城市基础设施概述	241
第二节	给水排水系统的规划	249
第三节	能源系统的规划	269
第四节	信息系统规划	281
第五节	城市工程管线综合	294
第六节	社会性基础设施规划	306
第三篇	北京市土地一级开发实务	323
第八章	土地一级开发项目的前期调研与分析	325
第一节	土地一级开发项目的前期调研	325
第二节	土地一级开发项目的分析、评价	329
第九章	土地一级开发权的获取	334
第一节	土地一级开发权	334
第二节	土地一级开发权的获取	335
第十章	土地一级开发项目操作实施方案的编制	339
第一节	土地一级开发项目操作实施方案概述	339
第二节	土地一级开发团队的组织	341
第三节	土地一级开发项目操作实施方案重点内容的编制	342
第十一章	土地一级开发主体融资	345
第一节	土地一级开发主体融资概要	345
第二节	土地一级开发政策支持和国家开发银行贷款	351
第三节	商业银行贷款融资	353
第四节	信托融资	359
第十二章	土地一级开发的实施与组织	365
第一节	征地与拆迁的实施与组织	365
第二节	规划设计的实施与组织	367
第三节	工程招投标的实施与组织	374
第四节	工程施工的组织与管理	379
第五节	工程竣工验收与交付	383
第十三章	土地一级开发财务管理	386
第一节	财务管理概述	386
第二节	投资管理	390
第三节	土地一级开发筹资管理概述	394
第四节	资产管理	396
第五节	收入和利润分配管理	399
第六节	纳税与纳税筹划	400
第七节	全面预算管理	403
第十四章	土地一级开发成本控制与管理	408
第一节	土地一级开发项目成本管理概述	408
第二节	土地一级开发项目成本的构成及测算	413
第三节	土地一级开发项目成本管理和控制	418
第十五章	土地一级开发会计核算	430

第一节	土地一级开发主体会计核算的特殊性	430
第二节	土地一级开发会计科目的设置	430
第三节	土地一级开发项目开发成本核算	433
第四节	土地一级开发主体收入、费用与利润的核算	436
第五节	土地一级开发主体财务会计报告	439
第十六章	土地一级开发项目的招商推广与销售管理	443
第一节	土地一级开发项目招商推广综述	443
第二节	土地一级开发项目招商的管理与服务	443
第三节	土地一级开发招商总体策划	448
第四节	中关村科技园重点园区的招商情况介绍	452
第十七章	二级项目建设的组织、管理和服务	453
第一节	服务内容与措施	453
第二节	服务的组织体系	454
第三节	二级项目建设期的管理服务	454
第十八章	项目管理在土地一级开发中的应用	456
第一节	管理和项目管理	456
第二节	项目管理的主要内容	459
第三节	项目管理模式	463
第四节	项目管理流程	464
第五节	项目管理的关键因素	466
第十九章	项目整体建成后的管理与经营问题探讨	469
第一节	城市管理历史与理论概述	469
第二节	城市功能区土地一级开发完成后涉及的管理问题	471
第三节	北京市城市功能区管理的基本形式	475
第四节	城市重点功能区的管理模式	477
第五节	现阶段城市社区管理问题的探讨	480
第二十章	土地一级开发项目后评价	484
第一节	土地一级开发项目后评价概述	484
第二节	土地一级开发项目后评价实施	486
第四篇	土地开发典型案例介绍	491
第二十一章	中关村西区土地一级开发	493
第一节	中关村西区土地一级开发概述	493
第二节	政府在中关村西区土地一级开发中的作用	495
第三节	中关村西区规划	496
第四节	中关村西区土地一级开发市场化运作	504
第五节	存在的问题及启示	511
第二十二章	上海市土地储备及开发情况介绍	513
第一节	上海土地储备情况简介	513
第二节	上海市土地储备运作模式	516
第三节	上海黄浦江两岸土地储备及开发情况介绍	518
第四节	上海松江新城土地开发情况介绍	521
第五节	上海土地储备和开发模式的启示	522
第二十三章	广州市土地开发及管理情况简介	523

第一节 广州市土地管理概况	523
第二节 广州市土地开发模式	524
第三节 广州土地开发管理模式的启示	529
第二十四章 苏州市土地开发情况介绍	532
第一节 概况	532
第二节 土地开发情况介绍	532
第三节 土地开发的经验和特点分析	537
第二十五章 香港土地管理制度简介	539
第一节 香港土地制度及土地管理	539
第二节 香港土地储备及批租制度	541
第三节 香港市区重建	542
第四节 香港土地管理制度的启示	543
第二十六章 新加坡土地管理制度	544
第一节 新加坡概况	544
第二节 新加坡土地开发的管理机构	544
第三节 新加坡的土地开发	547
第二十七章 日本的土地管理制度	551
第一节 概况	551
第二节 日本土地开发相关政府管理机构	552
第三节 日本城市土地利用中的法制建设	553
第四节 日本的规划管理	554
第五节 日本土地开发模式	555
第二十八章 韩国土地储备及开发管理情况简介	560
第一节 概况	560
第二节 韩国的政府机构设置	560
第三节 韩国的土地储备制度	562
第四节 韩国土地开发流程	566
附录	569
结语	616
主要参考文献	617

总 论

城市土地是城市最为稀缺的第一资源。如何运用现代的科学、技术、智慧、理论、系统和方法，集约、节约地利用城市土地资源，使城市土地资源得到优化配置，得到激发、活化和增值，使城市土地利用和城市建设更加科学、有序、合理、高效，从而形成经济和社会、城市和乡村、人和土地的良性互动和协调发展，是本书研究的宗旨。

总论是本书的引子，也是本书核心内容的概要和提炼。它注重大画面，从阐述了城市开发的重要性和城市土地资源的属性入手，提出了城市开发的目标和原则，系统剖析城市开发有关主要角色的地位和相互关系，介绍了城市开发体系和基本流程，探讨城市开发中的若干关键环节，概括性地展示城市开发的整体轮廓，对广大读者学习和了解本书具有重要意义。

一、研究城市开发的重要意义

改革开放二十多年来，我国的土地使用制度进一步深化，市场经济体制逐步建立和完善，宏观调控机制不断成熟，城市建设取得了巨大成就，城市开发也进入了一个新的发展时期。近年来，关于如何科学合理地进行城市开发，使土地资源得到最高最佳利用，政府相关部门、学术界、企业界的专家学者已做了许多研究，并已取得了一系列较为成功的实践经验。但不可否认，城市建设和城市开发的相关制度、政策和法律法规还处于不断地发展过程中，在新形势下如何更好地集约节约开发利用土地，还需要随着时代的发展和市场经济体制的逐步完善而进一步研究、优化。

在如何利用好土地资源的问题上，由于我们对土地资源的认识还需要不断深入，加之土地开发利用的配套法律法规还不够完善，使城市土地在开发利用过程中出现了一些不很理想的情况，如农民、被拆迁人等弱势群体的权益保障还不够充分，土地资源再分配造成了一些贫富差距加大，土地资源的可持续利用意识还不够强烈，某些开发项目秩序混乱；部分大型开发项目还出现了诸如产业结构和布局不够合理、人口过分集中、交通拥堵、环境污染、基础设施不很配套、管理相对滞后等问题；对社会经济健康持续发展和有效宏观调控造成了一定的不良影响。而要更好地解决城市开发过程中出现的这些问题，我们就应该借鉴发达国家和地区在城市开发和利用上的先进经验，研究、完善适合中国国情的城市开发利用之路，使土地资源的开发利用更加健康、有序，使社会经济得到可持续发展。

具有五千年历史文明的中国正在从事着民族伟大复兴的大事业，这是历史的必然选择。在这个伟大的历史进程中，中国必须加快城市化和城市现代化进程，这也是人类社会发展的共同规律。而要加快城市化和城市现代化的进程，首先要运用现代的科学、技术、知识、智慧、理论、系统和方法，科学、有序、高效地利用城市土地资源，使城市土地资源得到优化配置和集约节约利用，得到激发、活化和增值；使城市土地资源的开发与利用，成为城市经济、城市产业、城市功能、城市交通、城市环境、城市能源、城市基础设施、城市文化和城市管理的基础和条件；成为促进高新技术、现代加工、现代服务、现代教育、文化、体育、商业、旅游等产业发展的基础和条件；成为城市居民学习、工作、生活和交往的基础和条件。而实施好城市开发正是达到上述目的的一个最为关键的必要条件。

当前，遵循科学发展观、构建社会主义和谐社会已成为国家经济发展和社会生活的基本原则。全面实现小康社会、到本世纪中叶达到中等发达国家水平、社会主义新农村建设，都对城市的开发和利用提出了新的要求。这同时也要求我们城市开发利用的研究者和实践者要尽可能地集中政府、高校、企业等各方面的智慧，充分吸收土地经济学、土地管理学、城市经济学、区域经济学、城市管理学、城市规

划学、环境科学等学科的相关研究成果，借鉴国际上土地开发利用的先进经验，探讨城市土地利用的客观规律，特别是从应用和实践角度阐述城市土地开发的模式、体系和方法，对城市土地开发过程中的关键问题进行讨论和探索，推动城市土地开发和城市建设更加科学、规范和有序，使土地资源得到集约节约开发和利用。

二、城市土地资源的特性

土地具有两重性，即它不仅是生产资料，而且是构成社会土地关系的物质载体。土地的两重性，决定了土地资源不仅具有自然属性，还具有社会经济属性。城市土地资源当然也不例外。

城市土地资源的特性突出表现在如下几个方面：

1. 城市土地资源供给的稀缺性

土地供给的稀缺性是因其自然属性而产生的一种经济属性。这一特性在城市土地资源上体现得尤为明显。

由于城市人口的增加和社会经济活动的不断发展，人们对城市土地的需求不断扩大，而可供城市利用的土地又是非常有限的。因而，城市土地资源供给的稀缺性日益增强。城市土地供给稀缺性不仅表现在土地供给总量与土地需求总量的不平衡，还表现在由于土地位置固定性而导致的某种用途土地特别稀缺。如城市中某地块用途一旦确定，那么该地块就只能用做该用途，开发建设后就不可能在短时期内再变更为其他用途或因变更会产生巨大损失。

从城市土地资源的特点来看，如果城市建设用地利用效率较低、集约程度不高，就必然加大这种不可再生稀缺资源的供需矛盾。长期以来，我国经济的快速发展在一定程度上是依赖于土地资源的过度开发和消耗。随着我国工业化、城市化进程的加快，人口的不断增长，社会经济发展与土地资源供给稀缺之间的矛盾日益突显。也正是由于城市土地资源供给的稀缺性，城市土地供给缺乏弹性，才导致城市中出现土地投机、地价上涨、房价过高等不合理现象。人类不能制造土地，但可以科学合理地改造、利用、保护土地。因此，我们应在城市土地的开发利用中深刻认识城市土地资源供给的稀缺性，科学规划和布局，合理确定土地利用结构，才能科学、合理、高效、集约节约地利用城市土地资源。

2. 城市土地资源的商品属性

城市土地投入了人们大量的资金、技术和智慧，凝结了人类大量的活劳动和物化劳动。它不仅具有长期的使用价值，而且具有价值。对城市某一地段的劳动投入，不仅可以增加自身的价值，而且可以使相邻地段也相应提高价值。如城市基础设施的建设和改善，必然带来土地性能的改善和土地价值的提升；某一区域地段的规模开发，会形成积聚效应，提高该区域其他地块及相邻地段的价值。

城市土地资源的商品属性与一般商品不同，它是在一个特殊的时空条件下，通过社会群体智慧、劳动和资金投入，从而实现增值的具有特殊商品。实现其交换价值的让渡只是权属的转移，而不是土地实体的移动，而且在我国这种让渡也只是在不改变所有权条件下的使用权的让渡——出让、转让、出租、抵押等。

既然城市土地资源具有商品属性，那么，它在市场经济条件下，就应该按照市场经济规则和价值规律来配置并发挥作用。城市土地资源通过价格机制，通过市场供求调节而努力达到合理配置，通过市场竞争促使土地开发利用者科学、高效、集约地利用土地，从而提高整个社会的土地利用效率。

因此，为了充分发挥市场机制作用，更好地配置城市土地资源，我们应该建立和谐的土地开发利用秩序，建立公平、公正、信息透明的市场竞争环境，激发土地开发利用者的积极性和创造性，使城市宝贵的土地资源得到最有效地配置，土地最终消费者的利益得到维护，促进社会整体经济效益的提高，实现城市的可持续发展。

3. 城市土地资源的公共物品属性

西方经济学理论认为，公共物品是指那些在消费上同时具有非竞争性与非排他性的物品。非竞争性是指一个人在消费某物品时并不妨碍他人同时消费同一物品；非排他性是指只要社会存在某一物品，就不能

排斥该社会上所有人消费该物品，任何一个消费者都可以免费消费该物品。由此我们可以判断，城市土地资源随着其功能、用途的差异，某类特定功能和用途的城市土地就具有了公共物品的属性。如城市土地中用于国防军事用地、公共安全、基础科学研究、公共卫生、公检法等设施建设的城市用地，就具有纯公共物品的属性；水利、能源、教育、道路交通等城市用地则具有准公共物品属性。

正因为城市土地资源具有的这种公物产品属性，使得我们在开发、利用城市土地资源时，要区别对待。对于具有纯公共物品属性的国防军事用地、公共安全、基础科学研究、公共卫生、公检法等城市土地开发就不能完全引入市场机制，政府财政应全额负担其建设费用，并由专职政府管理部门管理运营。对于具有准公共物品属性的水利、能源、教育、道路交通等用地的开发，应该在政府主要投入的基础上考虑和市场共同承担，既满足公平价值，又满足效率价值，同时考虑社会效益优先。因此，在城市土地开发利用过程中，要在遵循市场规律的前提下，发挥政府的主导作用，弥补市场的缺陷和不足。政府的主导并不是代替市场，而是通过政府的政策引导和规划引导，引入市场竞争机制来进行城市土地开发。这样，在城市土地开发中既实现了经济、社会 and 环境的和谐发展，又提高了土地利用的效率，实现了城市土地的集约利用和城市的可持续发展。

三、城市土地开发的目标与基本原则

1. 城市土地开发的目标

城市土地开发的目标是，按照自然规律和客观经济规律，以人为本，使土地的开发利用在社会方面具有公平性和可接受性，生态方面具有可持续性，经济方面具有充分性，实现土地开发利用的科学性、综合性、宜人性和可持续发展性，最终实现社会效益、环境效益、经济效益的和谐统一。

科学性，是指在城市土地开发建设的相关科学理论、系统和方法指导下，城市土地开发要能促进经济、社会的全面和协调发展，满足城市发展多样性的需要，重视不同利益群体权益的协调，多角度不断审视、论证土地规划和开发实施方案，使土地开发在遵守国家法律法规的前提下更加科学化、合理化。

综合性，是指在编制和论证土地开发实施方案过程中，应统筹考虑土地开发和城市经济发展、产业结构、功能布局、人口结构、环境保护、基础设施等方面的关系；统筹安排土地开发各项工作，提供土地后续发展条件，尊重并统筹考虑土地开发所涉及各方的合法利益。

宜人性，是指土地开发最终成果要体现出人与绿色，人与自然、人与土地和谐共存的理念，把开发区域建设成环境优美、交通快捷、居住舒适、生活便利的为大多数人服务的宜居区域。

可持续发展性，是指在土地开发过程中要克服盲目和浮躁，应能够提高城市经济发展水平、社会效益和生态环境质量的合理、高效、持久和公平，为后续发展留有余地，并最终实现城市社会、经济、生态环境的均衡发展，更加公平合理地集约利用土地，提高城市土地利用效率。

2. 城市土地开发的基本原则

(1) 政府主导原则。要强化政府对土地开发的宏观控制，牢牢把握住土地开发市场调控的主动权。在完善土地开发配套法规政策、规划、土地利用计划、土地开发主体选择、土地开发监管、土地交易等方面起主导作用。

(2) 统一规划原则。要根据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、产业发展规划，对土地开发区域统一组织实施项目概念性规划、控制性详细规划，必要时根据项目需要，组织编制修建性详细规划和配套的专项规划。

(3) 市场化原则。要以市场需求作为土地开发的出发点和归宿，在土地开发过程中充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，根据土地开发不同对象、不同阶段和不同专业的特点，选择不同的生产方式，最终实现城市土地资源的优化配置，显化城市土地资产价值，促进城市社会、经济的可持续发展。

(4) 合法经营原则。土地的开发要依照相关法律法规进行，规范土地开发中各类参与者的行为，建立起行之有效的内外监督机制，尤其是政府部门要不断优化和完善规章制度，使城市土地开发在合法前提下规范有序。

(5) 公开交易原则。城市土地开发各类主体的选择要在法律法规许可的范围内, 坚持进行公开招标; 在招标确定土地开发主体过程中, 一定要坚持公平、公开、公正和阳光下交易的原则。

(6) 对社会高度负责的原则。土地作为一种稀缺资源, 关系国计民生, 土地开发过程中的各角色一定要本着对国家负责、对政府负责、对企业负责、对投资人负责、对社会负责、对客户负责的原则, 高效、集约利用好土地。

四、城市土地开发中的主要角色与作用

城市土地开发是一个复杂的系统过程, 涉及政府、原土地使用者、土地开发者、房产开发者、土地与房产开发中的投融资机构、开发承包者与材料设备供应商、土地与房产开发专业服务商、土地与房产开发完成后的经营管理者 and 土地与房产开发产品的消费者等众多角色。这些角色在城市土地开发中, 有着共同的利益, 有着共同的任务, 也有着各自不同的目的和利益; 通过发挥各自不同的资源优势和专业优势, 优势互补, 共赢共荣, 最终实现城市土地资源开发社会效益、环境效益、经济效益的和谐统一。

1. 政府。政府包括中央政府、省(直辖市、自治区)政府、省辖市的市政府、区(县)政府及其土地管理部门, 也包括乡镇政府。区(县)及以上各级政府是城市国有土地所有者的代表。中央政府及其国家土地管理部门是国有土地使用与管理, 以及市场运行法律法规的制定者, 是国民经济发展规划的制定者, 也是宏观经济运行的调控者和房地产市场的监管者, 并按规定获得部分土地收益。省(直辖市、自治区)政府是本省(直辖市、自治区)城市国有土地的具体代表, 可根据本地实际, 在遵循国家法律法规和中央政府及其土地管理部门有关制度的前提下具体制定城市土地开发的规章、规划, 对土地市场建设和土地市场运行行使行政管辖, 通过参与国有土地出让金的分配而部分地获取自身的财政收入。省辖市的市政府、区(县)政府在国家法律法规许可的范围内, 具体行使城市土地管理职能, 通过参与出让金的分配获取自身的财政收入, 是城市土地开发利用项目初始受理者, 对土地利用项目的实施进行监管。而乡镇政府则在集体土地征用为城市建设用地的过程中发挥着极为重要的作用。从政府管理土地市场的客观要求看, 各级政府应制订完善的土地管理法律法规制度规范, 从体制上规范各级政府的行为, 提高政府调控经济运行和市场监管的协调性和效率是政府管理的中心任务。

2. 城市土地原使用者。城市土地开发涉及的另一个角色是城市土地原使用者, 其中包括待开发国有土地上的居民、待征用集体土地上的农民及村委会、行政机关、企业及其他法人单位、原地上物的占有者和使用者, 他们的配合对城市土地开发与增值会产生重要影响。在今后的土地开发中, 如何保障原土地使用者在项目开发决策过程中的知情权和参与权, 使其长远的基本利益得到保障, 特别是对社会弱势群体基本利益的保证, 是必须引起各界重视的问题。

3. 城市土地开发者。城市土地开发的第三种角色是城市土地开发者, 它们既可以是按照公开招标的程序和规则确定的土地开发企业, 也可以是国土管理部门的土地整理储备机构。它们一般应在政府主导下, 对规定的土地实施开发并对土地开发项目实施过程和效果负总体责任。由于土地开发环节对房产开发的整体规划、建设时序和成本控制乃至项目建成后的经济效益等影响巨大, 因此, 城市土地开发者的专业水准和管理水平至关重要。而在目前我国土地开发的过程中, 土地开发者在土地开发阶段并不拥有土地权属, 其进行土地开发类似于委托加工性质, 使其融资面临很大困难。考虑到土地开发者在土地开发阶段需要投入大量的人力、物力、财力和智力, 同时要承担开发过程中的经营风险。因此, 以适当方式满足土地开发者的资金需求十分重要。在国家目前的法律法规框架下, 对土地开发的投融资主要有如下渠道: 一是对公共设施和基础设施实行政府投资, 二是土地开发者自行投资, 三是土地开发者依照国家相关法律法规通过社会融资。如何妥善解决城市土地开发与资本市场的衔接是现阶段我国土地开发中亟需解决的一个大问题, 这需要社会各类专业机构不断创新, 开发出新的适宜于土地开发特点的金融产品, 使城市土地开发发挥出最大的效益。

4. 城市房产开发者。城市土地开发过程中的另一个角色是城市房产开发者。城市房产开发者一般是经政府行政审批组建的房地产开发企业。这些企业在土地开发者将土地开发为熟地后, 通过招、拍、挂方

式，按照国家的建设规程、规范和标准实施建筑物和构筑物的建设。在房产开发的过程中，土地开发者要向房产开发者提供土地开发中的基础资料，提供基础设施接入条件，为房产开发者提供政策咨询、手续审批代理、项目管理和协调等服务，并为房产开发者提供项目建成后的经营管理建议方案。

5. 城市土地与房产开发投融资机构。土地开发的实施者在开发过程中离不开金融机构的融资服务。城市土地与房产开发投融资机构是指银行、证券、信托、基金，以及融资策划和代理机构。如果土地开发者选择间接融资，即向银行融资，即需要银行在对企业进行调查审核的基础上，根据国家商业银行法、行业管理的规定和规范，在与申请者签署合同后向其提供资金融通，借款者承担依约还款的义务。符合国家相关规定的土地开发者如果选择发行公司债券或股票融资，则可通过信托投资公司或证券公司代理发行，发行人应支付相应的发行费用。开发企业融资的筹划和实施也可通过专业的策划和代理机构来进行。

6. 城市土地与房产开发承包者与材料设备供应商。城市土地与房产开发承包者与材料设备供应商在城市土地开发与房产开发中也起着重要的作用。土地与房产开发承包者与材料设备供应商是指按照国家法令法规，通过公开招标并与开发者签订承建合同或供货合同后确定的专业承建单位和材料供应商。它们按照行业的操作规范、规程和标准，依照合同约定，组织项目建设和材料设备供应及安装等，按照合同约定收取相应款项。土地与房产开发承包者与材料设备供应商提供的货物与服务对项目工程质量起着至关重要的作用。对此，作为项目甲方的土地开发者或房产开发者及甲方委托的监理单位应负起项目实施中的监督职责，政府主管部门也应该承担相应的监管责任。

7. 城市土地与房产开发专业服务商。城市土地与房产开发专业服务商是指土地与房产开发中的各专业服务和中介机构，包括专业咨询机构、规划设计单位、监理单位、招投标代理单位、房地产评估机构等。这些机构与开发者签订委托合同，形成项目开发中各专业的委托关系，依照与委托方的约定，按照国家规范和行业标准为公开招标确定的开发项目专业服务商。这些专业服务机构提供项目可行性研究、综合策划方案、概念性规划方案、控制性详细规划方案、修建性详细规划方案、各类专项规划，一些项目还提供城市设计、施工图设计、项目成本及效益分析、项目管理、工程监理、项目评估与评价等专业服务。各类专业服务机构是土地与房产开发整个链条中的重要组成部分。其中土地开发咨询机构的作用尤为独特，它既可以单独为项目提供咨询服务，也可以整合上述各项服务内容，打包为开发项目提供综合服务，为项目整体资源的优化提供各类专业解决方案。在我国房地产项目开发的实践中，上述各类机构的业务有相互涵盖，业务多元化的趋向。

8. 城市土地与房产开发完成后的经营管理者。城市土地与房产开发完成后的经营管理者是指按照国家和政府法令法规和业主委员会的要求确定的专业管理机构，其职责是受政府、新建物业业主或业主委员会的委托，对开发建成后的物业进行管理，并确保物业保值增值。新建物业中属社会公共物业，应由国家行业主管部门管理的，如园林绿化、教育、医疗、公安消防等应移交相关部门进行运营和管理；各类专业设施，如电力、电信、供水、供热、市政等则通过委托或招标方式，由各类专业公司提供服务；按照我国《物业管理条例》，房产开发者在业主最终确定前应对区域物业先行提出今后的物业管理方案并代行物业管理职责，待业主确定、成立业主委员会后，由业主委员会确定物业管理方案，并选定和委托物业管理机构对物业进行管理。

9. 城市土地与房产开发产品的消费者。城市土地与房产开发产品的消费者是指按国家法律法规，通过市场公开交易，获得开发产品使用权的客户，包括取得房产开发权的“熟地”用户以及开发建成后房产(住宅、办公物业等)的消费用户，其中尤其值得关注的是后者。土地及房产开发中的前述各种角色都应为消费者服务。保护消费者的合法权益不受侵害是维护市场持续良性发展的基础。从发达国家市场管理的实践来看，各发达国家无不是把保护消费者的合法权益作为市场管理的第一要务。由于我国房地产市场发展的时间较短，相关的法律法规还不够健全，侵害消费者的事件时有发生，消费者在受到侵害后维权难也是房地产市场存在的一个问题。考虑到房产消费在我国居民消费中属大宗消费，且房屋作为一种产品存在瑕疵对消费者的正常使用和生活的巨大影响，保护好房地产消费者的正当权益是我们今后必须解决好的问题，必须引起立法者、政府主管部门、行业协会，以及全社会的高度重视。为此，必须建立保护房地产消费者合法权益的

机制，使其在房地产开发的不同阶段都能发表意见，参与监督，并建立起行之有效的纠纷解决机制。

五、城市土地开发的体系

（一）理论体系

土地开发是城市发展到一定历史阶段社会物质文明与精神文明发展成果的集中体现。土地开发吸收了人类在城市经济学、城市规划学、环境科学、工程技术等领域的成果，具有坚实而丰富的理论基础。

1. 城市经济学与城市土地开发。城市经济学是运用经济学原理和经济分析方法研究城市问题和城市地区所特有的经济活动。随着我国经济建设的高速发展，城市土地与经济发展的关系日益密切，直接关系到一个城市的发展空间、发展潜力和发展方向。要使有限的城市空间发挥最大的效用，就必须高度重视对城市土地的经营，努力提高土地的利用效率、生态环境效益和社会效益。

2. 土地经济学与城市土地开发。土地经济学研究的是经济活动中人与地的关系和与此相关的人与人的关系。城市土地开发作为城市土地利用的基础，离不开土地经济学的理论支撑。在众多的土地经济学理论中，与土地开发密切相关的有土地规模报酬、土地产权、土地增值等理论。

3. 市场失灵理论与城市土地开发。在我国由于土地市场机制发育还不够完善，政府对土地市场的干预很难完全以市场为导向，而产生了市场失灵。市场失灵是指因市场缺陷而引起资源配置的无效率。市场失灵源于外部性、公共品供给不足、信息不充分与不对称、不完全竞争等因素。由政府组织实施统一的土地开发可对城市土地资源配置进行优化，在土地利用的上游最大可能地消除了土地开发的外部性，并通过对城市基础设施的建设有效解决城市土地开发中的公共品供给问题，有效抑制市场失灵。

4. 公共管理理论与城市土地开发。在城市土地利用和开发中，城市政府代表国家行使土地的所有者职能。土地的合理利用与保值、土地利用的效益是政府必须关注的问题；城市土地开发是政府规划管制手段的延伸，在社会层面表现为公平地对待原土地使用者的财产权利和被征地农民的土地财产权；在形成产品的物质形态上体现为城市基础设施等公共品和可以用于建设的土地，在土地市场上促进了土地二级开发的公平竞争；在公共支出层面体现了政府投资区域的导向；在税收方面可以弥补现阶段我国不动产税制的缺陷，获取土地级差收益。所以，城市土地开发既是政府职能的体现又是城市政府履行其职能的重要途径。

由于土地开发的理论体系吸收了相关学科的研究成果，以上内容只是从土地开发的理论渊源加以简述，更详细的相关知识，需要开发者在实践中不断加强土地开发中的理论知识学习，以提高和丰富土地开发理论体系。

（二）法律法规体系

土地开发的法律法规体系包括城市土地法律制度、城市规划法律制度、建设工程管理法律制度、土地开发投融资法律制度等内容。

1. 城市土地法律制度由城市土地产权制度、城市土地用途管制制度、城市土地利用规划制度、城市土地利用制度、城市土地登记制度、基本农田保护制度构成。

2. 城市规划法律制度是以《城市规划法》为中心，包括城市规划的行政法规、地方性法规、部门规章和地方性制度所构成的体系，以及与此相联系的相关法规及城市规划技术标准。

3. 建设工程管理法律制度的主要目的是为了加强对土地开发过程中各项建设工程建筑活动的监督管理，保证建设工程的质量和安全。目前我国形成了以“三法两条例”为核心的，相关法律法规及专业技术标准相配套的建设工程领域的法规框架。

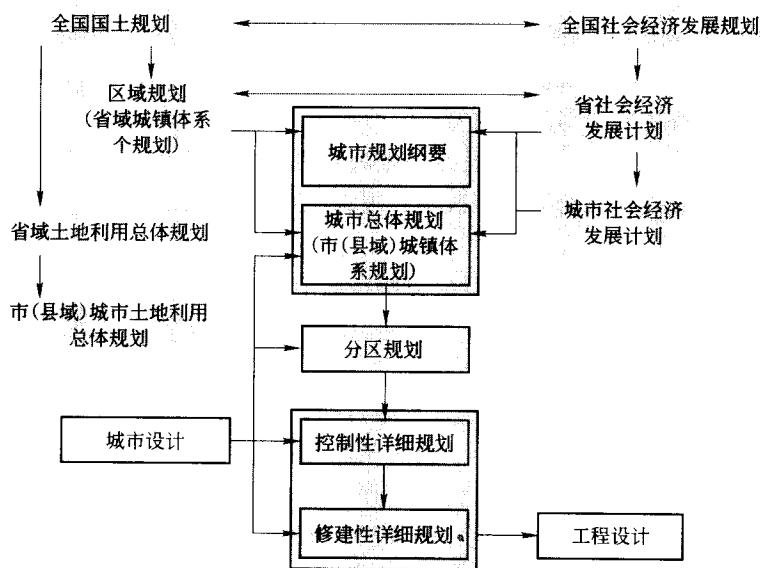
4. 土地开发投融资法律制度是对土地开发过程中政府和企业投融资行为的规范和约束，这些规范和约束分别体现在我国的固定资产投资法律制度、财政法律制度和金融法律制度中。

作为土地开发单位的决策者和实施人员，只有熟悉和掌握土地开发相关的法律法规和政府审批的相关程序，才能在遵守国家相关制度的情况下，提高土地开发的效率。

（三）规划体系

土地开发的规划体系是实施土地开发的依据。在宏观层面，城市的国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划对城市未来的发展起着控制和引导的作用；在微观层面，城市控制性详细规

划、修建性详细规划及配套的专项规划决定着土地开发的区域、布局、规模、质量和开发内容。此外，随着规划理念的发展，城市设计和规划单元的概念也逐步纳入土地开发的规划体系，使城市规划更加细化并得以落实。城市土地开发的规划体系如下图所示。



城市土地开发的规划体系示意图

城市土地开发的规划管理体系是贯彻城市国民经济与发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划的集中体现，是政府高效利用土地资源，强化土地管理的重要环节；是集中社会综合智慧和资源，保证开发项目品质的重要途径；是开发主体实现规范土地开发项目管理的重要依据；是保证土地开发利益，降低风险，达到社会、环境、经济效益高度统一的重要措施；是集约、节约利用土地资源，构建和谐社会，实现可持续发展的重要前提。

土地开发的管理者、决策者和实施者必须熟悉、掌握相关的规划知识，从城市的功能、形态、交通、配套设施乃至管理等综合考虑，提出对土地开发区域的建设指导思想，充分发挥各方面的智慧，利用规划提高城市建设的品质 and 水平。

（四）投融资体系

土地开发的投融资体系包括投资主体、投资评价、风险控制、融资渠道等四个方面。

1. 投资主体。在以政府主导、统一规划、市场化运作的土地开发原则下，投资主体可以由政府的专门机构——土地储备机构承担或者通过招标方式选择有相应资质等级的开发企业承担。

2. 投资评价。土地开发的投资评价分为项目可行性研究、项目实施方案和项目后评价，这些评价由有相应资质的专业机构按国家有关标准、规范进行。与一般的投资项目不同，土地开发追求的是社会效益、经济效益和生态效益的统一，因此，在进行投资评价时，应做到三者兼顾。

3. 风险控制。土地开发的风险分为政策法律风险、社会风险、自然风险、专业技术风险（规划设计、咨询、施工）、经营管理风险、财务风险。根据这些风险的不同特点可采取风险自留、风险转移、风险回避、风险组合、风险预防等措施进行风险控制。

4. 融资渠道。目前，常用的融资方式有：（1）财政资金，包括政府的财政拨款、财政贷款、转移支付的土地出让收入或收益等；（2）政策性银行的信贷资金；（3）商业性金融机构的信贷资金；（4）其他如债券、基金等。限于国内的相关法律规定，除银行信贷以外的其他融资方式并未大规模地用于城市土地开发中，银行信贷资金仍是土地开发的主要资金来源，土地开发的融资问题迫切需要立法和政策支持。

土地开发是资金密集型项目，征地补偿、房屋拆迁、基础设施配套建设等，都需要投入相当数目的资金，这就要求土地开发者熟悉目前常用的融资方法，创新、拓宽融资途径，在尽量降低风险的条件下，通