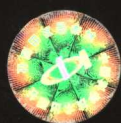
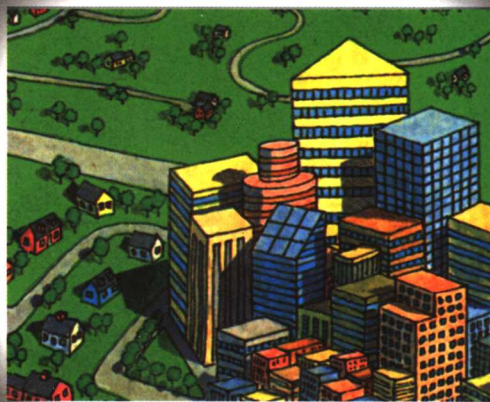


吴次芳 丁成日 张蔚文 主编

The International Symposium
on Urban Smart Growth
and Land Policy
in China

中国城市理性增长与土地政策

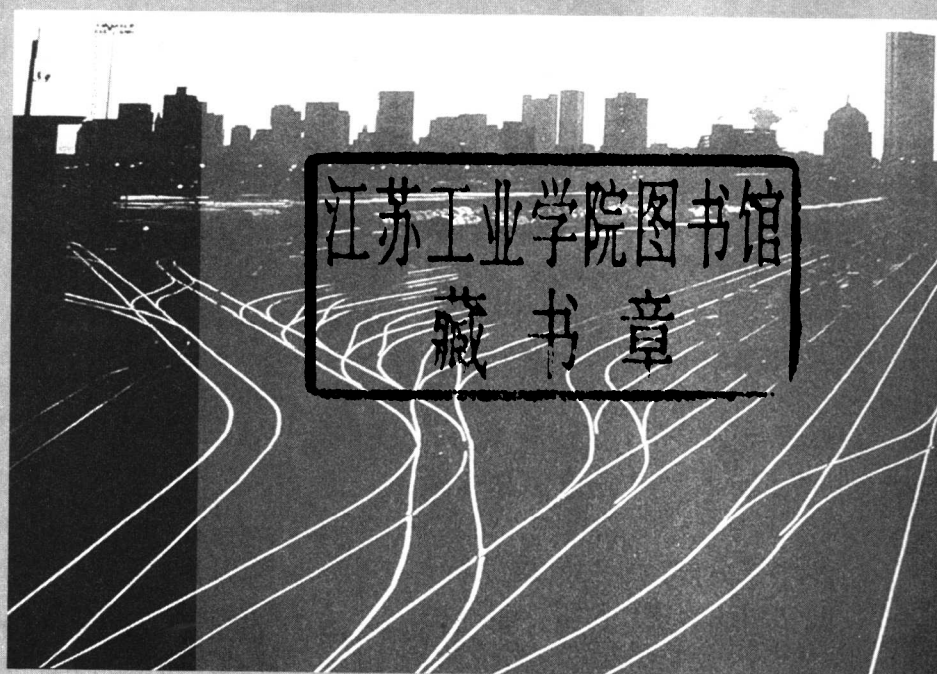


中国科学技术出版社

中国城市理性增长 与土地政策

■ 吴次芳 丁成日 张蔚文 主编

The International Symposium
on Urban Smart Growth
and Land Policy
in China



图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市理性增长与土地政策 / 吴次芳, 丁成日, 张蔚文
主编. —北京: 中国科学技术出版社, 2006. 7

ISBN 7-5046-4403-X

I. 中... II. ①吴... ②丁... ③张... III. ①城市建设—研
究—中国—文集 ②城市—土地政策—研究—中国—文集

IV. F299.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 070024 号

自 2006 年 4 月起本社图书封面均贴有防伪标志, 未贴防伪标志的为盗版图书。

责任编辑: 徐扬科 黄爱群

责任设计: 韩 仪

特邀编辑: 韩扬云

责任印制: 安利平

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码: 100081

电话: 010-62103210 传真: 010-62183872

<http://www.kjpbooks.com.cn>

科学普及出版社发行部发行

中共浙江省委办公厅文印中心

*

开本: 889×1194 毫米 1/16 印张: 15.5 字数: 450 千字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0001-1000 册 定价: 38.00 元

(凡购买本社的图书, 如有缺页、倒页、
脱页者, 本社发行部负责调换)

前言

快速城市化是中国现在和未来几十年在社会经济领域内将要面临的主要挑战之一。快速城市化必然伴随着对土地的大量需求,城市正以空前的速度和尺度向广大的乡村地区增长、蔓延。这种无限制增长的负面影响已逐渐显现出来,其突出表现是耕地锐减和对资源环境的破坏。城市应该以理性的方式增长,而有效的土地政策是实现城市理性增长不可或缺的重要手段。正是在这一理念的驱使下,由浙江大学(Zhejiang University)、美国林肯土地政策研究院(Lincoln Institute of Land Policy)、美国马里兰大学国家理性增长中心(National Centre for Smart Growth at University of Maryland)和中国城市经济学会(China Society of Urban Economy)共同主办,浙江大学汤永谦学科建设发展基金会和浙江南都房产集团有限公司协办的首届“中国城市理性增长与土地政策”国际学术研讨会(The International Symposium on Urban Smart Growth and Land Policy in China)于2005年10月16~18日在浙江省杭州市隆重召开。出席本次研讨会的有林肯土地政策研究院院长兼首席执行官 Gregory K. Ingram 先生,原建设部副部长、中国科学院和中国工程院两院院士周干峙,原国家土地管理局局长、现任中国土地学会会长邹玉川以及100多位来自中国内地及港台地区、美国、日本、韩国、新加坡等海内外的专家、学者。与会代表围绕新时期的中国城市、土地问题,从理论、实践以及政策层面展开了热烈的交流和讨论。

本文集精心收集了此次研讨会的28篇论文。根据会议的研讨议程和主题,论文集由以下几部分组成:专论、城市增长管理与理性增长、城市土地利用、城市化与农地保护。这种主题分类是参考性的,并不一定准确、全面地反映所选论文所涵盖的领域。

衷心感谢美国土地政策研究院对本次大会提供的支持,包括邀请十几名国外著名学者。美国林肯土地政策研究院作为一个在土地和税收政策方面著名的国际教育研究机构,正在积极地推动中国土地和税收政策方面的研究和培训。在过去的4年里先后为中国国家税务总局、国土资源部、北京市首都规划委员会、河南省政府、广州市政府等省、市机构培训了近1000名政府官员;先后为中国高校培训了200余名教师。

本次会议的组委会为这次国际研讨会的成功举办付出了大量细致的、默默无闻的劳动。在此,我们向这些付出辛勤劳动的老师和同学表示由衷的感谢。

最后,我们希望今后国内外有更多的学者和各界社会人士来关注中国的城市和土地问题。

编者

2006年6月

目 录 Contents

第一部分 专论

Part I Keynote speeches

- 城市化和房地产业 周干峙(3)
Urbanization and Real Estate Industry ZHOU Gan-shi(3)
- 城市理性增长与土地政策: 空间结构 丁成日(8)
Urban Smart Growth and Land Policy: Spatial Structure DING Cheng-ri(8)
- 中国土地政策评价与改革展望 吴次芳(13)
China Land Policy Evaluation and Reform Prospect WU Ci-fang(13)
- 理论、现实、政策 杨重光(20)
Theory, Realism and Policy YANG Chong-guang(20)

第二部分 城市增长管理与理性增长

Part II Urban Growth Management and Smart Growth

- 营造观光、休闲游憩与健康养生小区的规划研究: 一个台湾的理性成长模式
..... 韩 乾, 廖昭雅(25)
Building a Tourism, Leisure and Healthy Community: A Taiwan Smart Growth Model
..... HAN Qian, LIAO Zhao-ya(25)
- A Research on the Urban Smart Growth and Land Use Issues SHI Yi-shao, LI Shuang-yan(43)
城市理性增长与土地利用问题研究 石忆邵, 厉双燕(43)
- 中国别墅用地之理性开发利用对策研究: 以杭州市为例 沈兵明(50)
Reasonable Use and Development of Villa Land in China: Taking Hangzhou City as an Example
..... SHEN Bing-ming(50)
- 四川省城市综合效率评价与对策 姜太碧(58)
Urban Efficiency Appraisal and Advice for Sichuan Province JIANG Tai-bi(58)
- 科学理性的城市化道路与建设用地调控策略 程志光(65)
The Rational Urbanization and Controlling Strategy of Construction Land CHENG Zhi-guang(65)
- 上海城市土地利用总量的变化特征研究 敬 东(73)
The Research on City Land Using Gross Change Character in Shanghai JING Dong(73)
- 中国农村城镇化战略与管理问题研究: 以福建省小城镇建设与发展为例 邓启明(83)
A Study on Strategy and Management of Urbanization in Rural China: A Case Study of
Construction and Development of Small Cities and Towns in Fujian Province DENG Qi-ming(83)

第三部分 城市土地利用

Part III Urban Land Use

- ☐ A Property-rights Based, Game-theoretic Approach to Urban Development
Considering Different land Ownership Structures LAI Shih-kung(91)
针对不同土地所有制结构的城市开发的一个基于产权和博弈论的方法 赖世刚(91)
- ☐ The Spatial Organization of Land Use in Chinese Cities:
A New Framework of Explanation HAN Sun-sheng(98)
中国城市土地利用的空间组织: 一个新的解释框架 韩笋生(98)
- ☐ Let's not Throw the Baby Out with the Bath Water: Some Suggestions
to China's Urban Village Renewal Policies SONG Yan, Yves Zenou, DING Cheng-ri(107)
不要将婴儿从襁褓中抛弃: 对中国城中村更新改造政策的建议
..... 宋彦, Yves Zenou, 丁成日(107)
- ☐ 中国土地利用规划面临的基本矛盾问题及发展策略选择 吴次芳, 叶艳妹, 罗昱辉(122)
Basic Conflicts and Alternative Developing Strategies for Land Use Planning in China
..... WU Ci-fang, YE Yan-mei, LUO Gang-hui(122)
- ☐ 大陆不动产财产税设置: 目标取向、税负分析及保障政策 黄贤金, 章波(129)
Property Tax Design in China Mainland: Target Orientation, Tax Burden Analysis and
Guarantee Policies HUANG Xian-jin, ZHANG Bo(129)
- ☐ On Sustainable Use of Urban Land in China
..... WU Yu-zhe, BAO Hai-jun, YU Zheng-gou, HU Qun(135)
中国城市土地可持续利用研究 吴宇哲, 鲍海君, 余振国, 胡群(135)
- ☐ 特大城市沿交通干线轴向扩展实证研究: 以杭州为例 胡晓鸣, 刘丹(142)
Study on the Axial Progress Pattern of Urban Along-Traffic Development in the Megacity
in China: Hangzhou as the Case Study HU Xiao-ming, LIU Dan(142)
- ☐ 西北地区城市生态用地探讨 盖艾鸿, 李纯斌, 刘淑英(148)
Discussion on Ecological Land Use in Cities of Northwest China
..... GAI Ai-hong, LI Chun-bin, LIU Shu-ying(148)
- ☐ 萨洛普模型对北京市房地产市场的注解 葛胜平(155)
Sallop Model Effect on the Development of the Beijing's Real Estate GE Sheng-ping(155)

第四部分 城市化与农地保护

Part IV Urbanization and Farmland Protection

- ☐ Urbanization, Industrializaion and Farmland Conversion in China Erik Lichtenberg(164)
中国的城市化、工业化和农地非农化 Erik Lichtenberg(164)

- ☐Expense Lose, Excessive Lose and the Optimal Conversion of China's Farmland Resource
..... TAN Rong, QU Fu-tian(173)
代价性损失、过度性损失与合理农地非农化 谭 荣, 曲福田(173)
- ☐Can China Compensate Its Losses of Cultivated Land? ZHANG Wei-wen, Isabelle Schlupe(190)
中国能补偿其耕地损失吗? 张蔚文, Isabelle Schlupe(190)
- ☐The Relationships between Cultivated Land Resource and Economic Development: Hypothesis and
Validation on the Kuznets Curve of Economic Growth and Decrease of Cultivated Land
..... CAI Ying-yin, LI Xiao-Yun, ZHANG An-lu(198)
耕地资源和经济发展之间的关系: 关于经济增长与耕地递减的假设及库兹涅茨曲线实证
..... 蔡银莺, 李晓云, 张安录(198)
- ☐农地长期租赁市场与城市化 汪 晖(208)
Rural Land Tenure Market and Urbanization WANG Hui(208)
- ☐The Analysis on the Effect of Cultivated Land Use Change on Grain Production in Nanning City
..... XIONG Hua, WANG Zheng-yan, DENG Peng, LIANG Qiang(216)
南宁市耕地利用变化对粮食生产影响的分析 熊 华, 王争艳, 邓 鹏, 梁 强(216)
- ☐Agricultural Land Loss in China's Urbanization Process
..... LI Xiao-yun, CAI Yin-ying, ZHANG An-lu(223)
中国城市化过程中的农地损失 李晓云, 蔡银莺, 张安录(223)
- ☐四川城市化进程中的粮食安全问题研究 何 格, 欧名豪(235)
Research on Food Security in Sichuan in the Process of Urbanization HE Ge, OU Ming-hao(235)

第一部分 / Part I

专 论

Keynote Speeches

城市化和房地产业

周干峙*

(中国科学院和中国工程院 北京 310000)

为了准确表达房地产业和城市的关系,先讲城市后讲房地产业,而且着重讲城市化,不只是讲城市建设;讲房地产业,而不只是讲房地产市场。

1 城市化发展及其出现的主要问题

城市化发展是当今经济社会发展的带有根本性的大趋势和大目标。我国城市化早在工业化开始就出现了;而房地产业的发展是在上世纪 80 年代,是体制改革走向市场经济的最后一大步,主要是为了加快解决城市中的住房紧张问题。如果没有城市化也就没有房地产业;也只有城市化健康发展,才有房地产业的健康发展。前一段,有少数人夸大房地产业的作用,认为房地产业是“造城运动的主人”、“房地产业要起半个政府的作用”。这种说法显然是不对的。

城市化是指人口向城市集聚的过程。它是工业化的伴生物,是经济社会发展的综合结果。现代意义上的中国城市化,应该是从新中国成立后开始的。解放初城市人口只有 1000 多万,现在已达 5 亿。

目前全国共设有 660 多个城市,2 万多个建制镇,城镇化(同城市化)率为 40%。大体上每年增长一个百分点,预计 2020 年将达 50%~55%,至 2050 年可能至 60%~70%(见图 1)。城市不会永远不断地扩大增长。城市化发达到一定程度会稳定发展,还会出现“逆城市化”现象;盖房子也不会永远增长,许多发达国家,现在新盖房子已经少下来了。

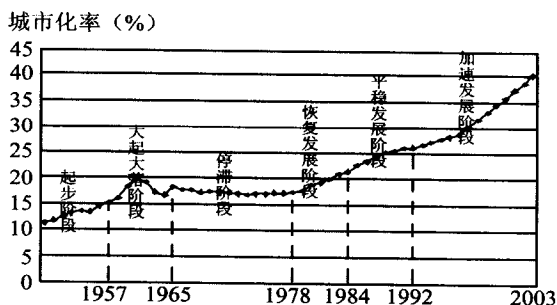


图 1 中国城市化增长曲线及阶段划分

(图表引自中国工程院《我国城市化进程中的可持续发展战略研究综合报告》)

随着经济迅速增长,中国城市化率近 10 多年由 20% 多增至 40%,走过了英、美等国百年以上的历程,而且至今增长势头不减,有的学者判断今后还有一个加速增长的可能。

主要动因是农村人口大量流入城市和城市建设保持大量投入。

连续多年,大、中、小城市都有巨额城市建设,2004 年,当 GDP 总额达 13 万亿多元,城市建设总投入,据建设部统计共 7 万亿多元。目前北京、上海、广州等每年城市建设总投入都以千亿元计,省会城市都以百亿元计,中小城市也都有几十亿元。因此,带来波澜壮阔的全国城市普遍的大发展,从一些发展较慢的边缘落后城市都有了巨大变化可见一斑。

我国城市化发展,对国外影响极大。诺贝尔奖得主经济学家斯蒂格利茨(Joseph. Stiglits)提出,中国的城市化和美国的高科技是 21 世纪世界两件大事。

我国城市化发展,还带来大城市的的增长,百万

* 作者简介:周干峙,中国科学院和中国工程院院士。

人口以上大城市是世界最多的。

出现了都市密集地区,长三角、珠三角、京津冀等6个较大的都市区和6个较小的都市区(见图2、图3)。

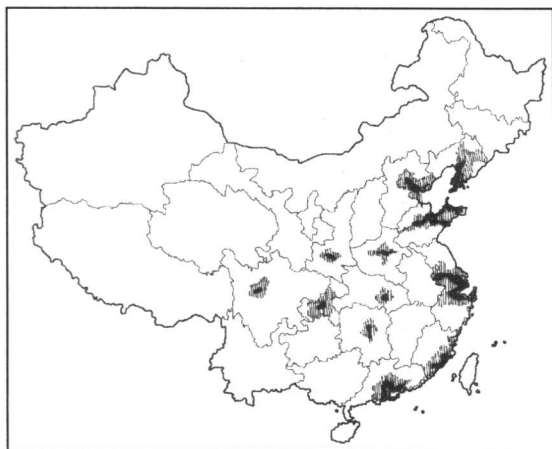


图2 中国正在发展的十二个大都市区
(总人口在一千万以上的城市地区)

城市化发展快了,同时也出现了粗放经营、关系失调等新问题。前一段出现了工程质量事故、城市拆迁安置和农民工待遇问题,最近能源紧缺、水源紧张、自然灾害、传染病害等又不断呈现。人们必须总结经验,改变或改进增长模式,探讨更加科学合理的发展道路。

当前城市化发展的主要问题,已有不少研究报告。我认为最主要的是“四个透支”和“三个失衡”,即:土地资源透支、环境资源透支、能源透支、水资源透支;“失衡”表现在:城市内贫富差距扩大、城乡经济差距拉大、沿海和内地差距增大。

(1) 土地资源透支。粗放用地、囤积土地、盲目圈地等现象突出。去年统计全国城市建成区总用地面积约3万多平方公里。但各类开发区占地曾达6866个,规划用地要3.75万平方公里。后撤销了4千多个(70%),仍占有上万平方公里。北京市清理后,尚有占而未用土地144平方公里,按建设用量10年也用不完。“土地是财富之父,劳动是财富之母”,国家规定是不允许囤积的,储备土地是国家的事。

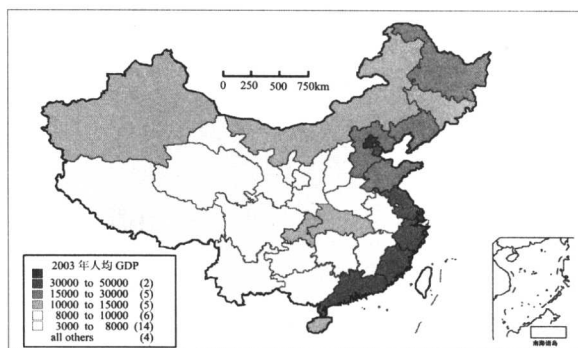


图3 全国各地区经济发展水平比较
(图表引自陆大道院士《关于我国区域发展和城市化问题》报告)

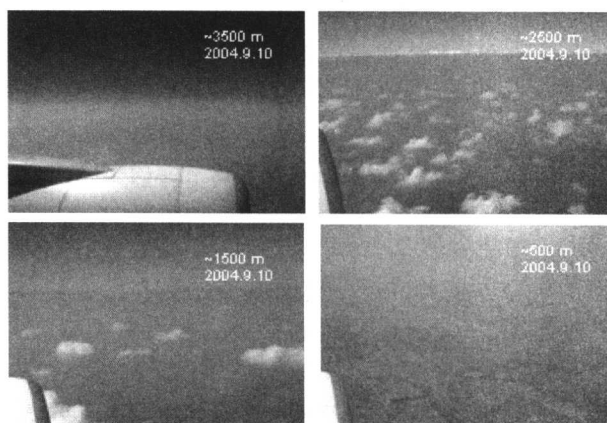


图4 北京城市上空的大气灰霾
(照片引自中国工程院《我国城市化进程中的可持续发展战略研究综合报告》)

(2) 环境资源透支。先开发利用,后保护治理,在发达国家不同发展阶段出现的生态环境问题,在我国近20年中集中爆发出来。

①大气污染严重。有约60%的城市空气质量劣于二级标准。最近,还出现了日趋严重的大气灰霾现象(见图4),酸雨区约占全国面积的30%。

②水体污染,仍然得不到改进。水质污染还由地表渗入地下。

③固体废弃物增长迅速。近2/3的城市陷入垃圾包围之中,特别是有毒有害污染物,涉及微观生态链,值得忧虑。

(3) 能源消耗增长过快,而利用效率低下,已成为发展瓶颈。耗能情况与经济发展不相称,比国外大好几倍。特别要指出,建筑运行耗能要占总耗能25%。北京大型公共建筑的总耗能超过了住宅建筑。

(4) 水资源短缺,城市面临水危机。有300多

个城市缺水,100多个城市严重缺水。一方面缺水,一方面浪费水,漏水率高,单位产品和生活用水量也比国外高。

和城市建设、房地产开发关系最大的还是土地资源的保护利用问题,以及由占用土地带来的和农民的关系问题。我认为必须珍惜每一分土地,必须考虑农民为城市化已经作出的巨大贡献,农民在城市化过程中应同样得到好处,更不能在土地转换中“低进高出”剥夺农民。

有人总结历史,由于“三把剪刀、一条鸿沟”农民已作出巨大牺牲。①历史上就存在的工农业产品价格的剪刀差,为工业化初期积累了资金;②劳动力价格的剪刀差,直接为城市服务,是迅速城市化的基本力量;③土地转换的剪刀差,根本彻底地贡献给城市。难道不是这几条才达到今天的城市化?不能再剥夺农民,而要反哺农民,这是完全应该的。还有一条鸿沟,就是城乡二元结构,限制农民进入城市,这也是应该逐步改变的。

我国经济和城市化发展存在的问题和发展趋势,不少学者已有很多总结研究,提出种种建议和意见。比较集中的还是要改变一些观念和模式。用科学发展观,发展节约经济、和谐社会,注重五个统筹(统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放);改变粗放式增长,改变无视社会和生态成本,不惜代价,不考虑社会公平和长远稳定的不可持续发展的一些模式。

看来,对城市化的进一步发展比较一致的认识有:

- (1) 城市化还有一个发展较快的历史阶段;
- (2) 城市化速度不宜过快,每年增率 0.8~1 个百分点较为适当;
- (3) 各地有所不同,不搞指标化,不互相攀比;
- (4) 大、中、小城市都会有所发展,某些地区大城市可能增长多一些;
- (5) 城市化同时要提高农村生活水平,并保持一定的农业人口比例;
- (6) 重视城市化的质量水平,完善、提高城市的设施水平;
- (7) 注重城市的文化内涵,保持和发扬城市特色。

总的一句话,就是走有中国自己特色的城市化道路。

2 房地产发展及其出现的主要问题

城市本身就是人类的一种集约、高效和经济的生活方式。正由于城市这一平台,为房地产开发(作为科学建设城市房屋的一个中间环节)提供了活动空间。

在中华人民共和国,房地产业可以说是从无到有,在最近 20 多年发展起来的(解放以前有房地产业,特别在上海曾有相当发展。但新中国成立后取消了房地产市场,房地产业仅是“收租养房”的小行业)。随着城市化的发展,20 年来也取得了惊人的迅速的发展,已经成为国家的一个支柱产业。

这一新兴的产业为经济发展作出了贡献:

(1) 为解决城市居住紧张而作出了贡献。城市住房问题一直是国家、人民关心的大问题,20 多年来,城市每年要建几亿到十几亿 m^2 新住宅,2003 年统计,由开发企业承担的开发量约为 2.2 亿 m^2 ,投资额约 1.01 万亿元,全国人均居住建筑面积也由不到 10 m^2 ,跃升到 24 m^2 。

(2) 拉动了经济,至少有 40 多个相关行业,如建材、轻工、制造业等受益。

(3) 解决了一批就业问题,至 2003 年已有 37123 个房地产企业(有 460 个一级企业,承担着大型开发项目)。

(4) 对 GDP 贡献,从 1%~2% 到 2003 年达到 9%~10%,现可能大大超过此数,已超过一些发达国家。

按照发展房地产业的初衷,上世纪 80 年代中,我在《发展我国房地产业的一些基本认识》中讲到:“按照有计划的商品经济的规律,就要把房地产这一基本的生产要素和巨量的物质财富投入商品经济的循环运行中去,发挥它们在完善市场机制、实现生产要素的优化配置、推动相关产业的发展、调节社会消费结构以及为城市财政开辟稳定资金来源等方向的积极作用”。还有,“要形成房地产业,必须以房屋和土地(使用权)作为商品,具备了房屋商品化、住房制度改革和土地有偿使用 3 个政策基础;按照价值规律,通过房地产的生产、流通、消费三大环节;包括 5 个方面的主要活动,即综合开发、房地产金融、房地产交易、房地产管理和房屋的维修服务;实现资金循环、增值,使其在城市建设中起主导作用,在国家的整个经济活动中占有一定的地

位;同时建立一套相应的管理体制,具有较完整的法规体系、实力雄厚的企业群体和事业化的管理队伍。从整体上具备了以上条件,达到相当的局面,才可以说形成了较完整的房地产业”。我想现在这一目标可以说已经完成和超额完成了。

说“超额”二字,是说发展很快,快了也会带来问题。房地产市场是否过热?是否已有经济泡沫或泡沫经济现象?这一问题业内已争论一段时间了。但和“城市化”发展过快一样,确有一些重大问题存在,是不可否认的:

(1) 房价上涨过快。商品房和商品住宅 2004 年分别上涨 14.4% 和 15.2%, 今年一季度比去年同期又分别上涨 12.5% 和 13.5%。价格背离了价值。国家出台平抑房价政策后,目前还是“稳中有涨”。

(据说由于有需求,包括改善性需求、拆迁引起的被动性需求,还有投机性需求,加上投资性需求,就要涨价。)

(2) 国家的土地流失过多,房地产企业搞土地储备。房价上涨,主要是地价上涨。

(3) 部分房地产企业特别是大企业,有暴利现象。最近房地产市场温度比较适中的福州市物价局统计,房地产业平均成本利润率为 60% (另外还有资本利润率、销售利润率)。“热度高”的城市仍有土地征购,投入每亩只有 16 万元,但转变为城市用地后,即升值为 800 万元,扣除政府所得,利润率远非其他产业可比。

(4) 开发投入的结构性失调,总投入过大,既有供不应求,又有闲置房。高档住房过多,中低档住房生产不足。今年许多城市所谓“经济适用房”都是大户型,每套竟在 140m² 甚至 180m² 左右,占新建房的 80%。

(5) 职能越位,干预了规划决策,成为左右项目的决定性因素。

房地产市场过热现象是客观存在的,泡沫现象也是客观存在的,问题是严重到什么程度,我们应如何对待?

什么是泡沫,从理论上就有不同的解释。有一种诠释,可能比较确切,即:“虚拟资本过度增长与相关交易持续膨胀,日益脱离实际的资本的增长和实业部门的成长,金融证券、地产价格飞涨,投机交易极为活跃的经济现象”。所以,冷静客观地分析,房地产泡沫已接近形成,可能因为中国的市场太

大,各地又有不同情况(全国不是一个市场),吸纳的空间和容量都比较大,不会很快破裂,但值得警惕防止不断膨胀。

正因为有过热和泡沫的危机,近两年来,国家提出了一系列宏观调控和引导房地产企业发展的措施。

温家宝总理在十届人大三次会议《政府工作报告》中指出:“要抑制房价过快上涨势头”,将此作为宏观调控的一项重要任务。2005 年 3 月 27 日国务院办公厅下发了《关于切实稳定住房价格的通知》(国办发[2005]8 号),对房价上涨过快问题,提出了 8 项措施。

接着,国务院 88 次常务会议,听取了建设部汇报,检查“国八条”贯彻落实情况。

2005 年 5 月 9 日又有一个建设部、国家发改委等 7 部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》(国办发[2005]26 号)。又提出了 8 条,包括:①强化城市规划调控,改善住房供应结构;②加大土地供应调控力度,严格土地管理;③调整住房转让环节营业税政策,严格税收征管;④加强房地产信贷管理,防范金融风险;⑤加强经济适用房建设,完善廉租住房制度;⑥对中小型普通住房给予优惠政策;⑦整顿和规范市场秩序,查处违法违规销售;⑧加强市场监测,完善市场信息披露制度。

在短时间以内,国务院为房价问题作这么多的具体部署是很少见的。5 月份以来各地房地产市场运行基本平稳,收到积极效果。最近,少数几个城市,可能有些反弹。我认为这是市场惯性,难免有起落,但大的方向趋势已明确。主流应该是没有疑问的。

很明显,国家宏观调控,首先从土地和金融两方面着手。即:采取最严格的土地管理制度和控制银行的房地产信贷。

宏观调控一开始,就引起了开发企业的很大震动,在北京有所谓“房地产业大限已到”的说法。说是“大限”是不对的。因为仅仅对企业有点限制,并没有“枪毙”。房地产市场还有很大的发展空间。

(1) 城市化还要进一步发展,为满足居住水平普遍提高,以及新增人口和新生人口需要,每年仍有几亿平方米的住房要建。

(2) 至今房地产开发仅活跃在大中城市,中、小城市和乡镇的市场尚未开拓。

(3) 城市整治房屋质量、开辟地下空间等业务

尚处于萌芽阶段。

房地产市场仍是一个很大的市场、前景有为的市场。重要的问题是改进企业机制,适应市场需求,走健康发展、造福于人、精明增长的道路。

3 目前的重要工作

(1) 开发的规模、速度要降下来,不搞表面的虚假的市场繁荣。

(2) 暴利要降下来,要抑制投机炒房,制止囤积土地。

(3) 普通住房的房价要稳中有降,房地产业持久的市场还是普通住宅市场。不能说“房地产仅是为富人服务。建经济适用房是政府的事”。

(4) 产品结构要改过来,户型不应比发达国家还大,脱离了社会生活的实际需要。

(5) 必须按规划开发,尊重规划的全局性(规划法有专门一章讲开发必须符合规划)。

(6) 造福人民,反哺农民,一个行业脱离了大多数人民的支持是持久不了的。

(7) 保持和维护金融的稳定,做有利于金融全

局的事。

总之,房地产业应和城市化发展一样,按照中央的正确决策,讲科学,讲和谐,讲统筹协调,利国利民(企图图利不可免,唯利是图不可取),走可持续发展之路。

城市规划有一个法则,也可用于房地产业,即“相天法地,辨方正位”。“天”、“地”指了解大局,融合周围环境,后一句指摆正自己的位置把握好方向。

房地产业和城市建设事业是相辅相成的,是同处一条船上的不同的岗位,又和众多的产业和全国经济社会同处一条大船之上。大家一定要从全局出发,恪尽己职,才能顺利抵达彼岸。但现在事情有些颠倒,房地产业处于强势,城市处于弱势,应该颠倒过来。因为具有科学规律的城市作为一个大平台,必须要有一个统一规划。“规划是龙头”,城市规划仍面临一个繁荣的春天,房地产业已有人发出了“冬天来了,春天还会远吗”的呼声,理性正在抬头。我们应贯彻好十六届五中全会精神,努力做好工作,争取取得更大的丰收。

城市理性增长与土地政策：空间结构

丁成日*

(美国马里兰大学, 美国林肯土地政策研究院)

· 本次大会的主题是城市理性增长与土地政策。本文试图从理性增长的空间结构出发, 探讨理性增长与土地政策之间的关系。因而本文首先讨论空间结构, 然后是理性增长, 最后是土地政策与理性增长。

1 空间结构

城市空间结构可以从几个方面来度量: 土地利用(类型和强度)、人口和就业分布以及城市交通道路骨架。

(1) 城市土地利用类型。类似于杜能圈, 由于不同的土地利用类型有不同的劳动生产率, 对交通的依赖程度也不同, 因而有不同的土地地租竞标曲线。根据自由竞争原则, 在不同的距离区位有不同的土地利用, 这样才能最大限度地发挥土地资源的效率。

(2) 城市土地利用强度。土地利用强度可以通过人口密度或资本密度来度量。资本密度与容积率、建筑密度、建筑高度有着很高的相关系数。资本密度度量的是单位土地面积上的资本投资。但由于城市的发展需要经历几十年, 甚至上百年或更长的时间, 资本密度是无法度量的。近似的指标是容积率或建筑密度。城市就业密度不同于人口密度, 因为后者是根据城市居民的居住地来统计和计算的, 而前者是根据从业所在地统计的。如果就业和住房不在微观层面上混合, 两者所揭示的空间结构会有很大的区别。

(3) 城市道路网络。城市道路网络既是城市

空间结构的骨架, 又是城市经济活动的血脉。无论是城市理论还是实证研究都指出, 城市交通对城市土地利用(类型和强度)有着重要的影响, 因而一定程度上决定了城市的空间结构。

2 城市理性增长

城市理性增长是针对美国城市蔓延(Urban sprawl)所提出的政策和规划对策。理性增长是一种精心、科学规划过的发展模式, 这种模式保护农地、复兴城市已有社区、保持住房的可支付性、提供多种交通方式的选择等。它具有可持续发展、可操作性特点。

城市蔓延指在服务 and 城市就业核心区以外的一种低密度、青蛙跳跃式的空间发展模式。蔓延的后果主要表现在以下几个方面: 第一, 交通拥挤。第二, 城市蔓延带来巨大的城市(交通)成本。第三, 城市蔓延在空间上转移了地方政府的税基。中高收入家庭从内城迁往郊区的同时也削弱了地方政府赖以支持的房地产税基。地方政府对房地产税的依赖和美国“破碎”的政府结构使城市蔓延对内城的影响相当消极, 因而引起了各方面的高度重视。第四, 离散式、青蛙跳跃式的发展使大量农田和绿地被用作房地产开发, 造成土地资源的浪费。根据统计, 在 1982~1992 年间, 美国全国平均每天损失 400 万英亩土地。第五, 由于蔓延会导致更多的、更长距离的交通通勤和对小汽车的过分依赖, 因而增加了步行与自行车的安全风险。最后, 城市蔓延通过交通带来了日益严重的环境污染。总之,

* 作者简介: 丁成日, 美国马里兰大学城市规划系副教授; 美国马里兰大学城市理性增长国家中心国际部主任; 美国林肯土地政策研究院院长兼总裁特别助理和中国部主任。

城市蔓延是一种不负责任的城市发展模式,因为它会带走内城社区的税基、破坏农地和空地,增加城市成本(交通和环境),在美国助长社会收入阶层和种族的隔离。

美国城市蔓延有几个原因:第一,能源与环境服务的低定价(underpricing);第二,基础设施的低定价;第三,政府对交通和住房的补贴;第四,破碎的土地利用政府框架(Governance);第五,收入的增加和交通成本的下降;第六,对低密度住宅的持续需求。

美国的城市理性增长有十大原则,它们是:

(1) 混合型的土地使用,将不同的住宅类型(单体住宅、联体多层住宅等)混合起来,在住宅区提供零售、个人服务业、工业园、学校和其他公共设施;

(2) 充分利用紧凑式城市设计,通过更高密度、垂直的而非水平增长的方式来保护绿色空间;同时减少建筑之间的空间,以达到减少土地需求、增加步行比例、减少交通需求的双重目的;

(3) 创造多种住宅机会和选择,提高城市住宅的可支付性,为各种收入阶层的家庭提供优质的住宅;

(4) 创造易于步行的邻里(walkable neighborhoods),为促进步行,社区必须有混合的土地利用类型,紧凑的建筑,对公共安全的保障和步行专用道;

(5) 培养具有强烈空间感的特色型、魅力型社区,设定社区发展和建设标准,并与建筑美学及特性相结合,推动有特色的、吸引人的社区发展;

(6) 保留开放空间、耕地、自然美景和主要环境保护区域,实现财政收益、环境质量和健康收益的共赢;

(7) 加强现有社区的发展建设,充分利用已开发地区所能提供的资源,也就是要求避免跳跃式发展;

(8) 提供多种交通选择,提升高质量公交服务的可利用度,保证步行、自行车、公交系统和道路之间的连接,更好地协调土地利用与交通的关系;

(9) 使发展决策具有可预测性、公平性和成本经济性,激励私人资本(投资者、银行家、开发商、建筑师及其他)积极参与土地开发利用,因为只有私人资本市场才能提供大量的、满足城市理性增长所需要的资金;

(10) 鼓励社区和业主(stakeholder)在发展决策制订过程中与政府和规划机构进行合作,这是因为,真正能够理解、实现城市理性增长的正是工作和生活在那里的城市居民。

3 判断空间结构是否理性增长的标准

(1) 空间结构是否使土地资源得到最大效率的利用,或者说土地是否按“最高最好”原则分配和使用;

(2) 空间结构是否使城市劳动力资源得到最大效率的利用;

(3) 空间结构是否产生最小的城市交易(交通)成本;

(4) 空间结构是否需要最小的政府在公共服务方面的投资就能满足城市发展的需要;

(5) 空间结构是否与社会、环境、生态等可持续发展所要求的一致。

本文主要从经济和城市效率的角度来讨论理性的城市空间结构和相应的土地政策。

4 理性增长的空间结构

城市功能可以分成不同的类型。如经济城市、政治城市、军事城市、宗教城市、旅游城市、文化教育城市等等。由于社会的进步,只有个别城市承担着单一的功能,这些城市一般规模都比较小。而世界上大中城市大都是一个综合性城市,承担的经济作用非常重要。如泰国曼谷市,1972年城市人口占全国人口的11%,但其国民经济总产值占全国的25%;1985年城市人口占全国人口的比重上升到13%,而其金融业总产值占全国金融业总产值的86%,制造业总产值占全国的74%。又如巴西的圣保罗市,1970年城市人口占全国人口的9%,但该市的经济活动占国民经济总产出的36%。

城市就业是城市发挥如此重要的经济职能的生力军。因而世界性大都市至少都有一个高密度的商务中心区,集聚了相当规模的基本行业或有劳动力空间集聚效应的就业。1990年,纽约的中央商务区在3.11平方公里的土地上集聚了近74万个就业机会;香港的中央商务区在1.67平方公里的土地上有近20万人口就业,另一就业中心九龙

在 14 平方公里土地上容纳了近 110 万人口就业;汉城中央商务区 21 平方公里土地上有 120 多万人口就业;东京中心区 42 平方公里的土地上有近 240 万人口就业。

根据城市经济理论,土地利用类型和强度应根据土地价值或地租来决定。由于不同的土地利用类型是根据土地上的经济活动来分类的,不同的经济活动有不同的剩余价值,这个剩余价值以经济租金的形式租用土地,即地租。因而土地价值与土地上的经济活动有着密切的关系。这个关系的强弱一方面体现市场力量是否影响和支配土地资源的分配和利用,另一方面又能说明相对应的空间结构是否是经济上有效率的。具体地讲,经济价值产出高的活动类型应占据价值高的土地,而经济价值产出低的活动应占据价值低的土地。如果不是这样,土地资源的效率就得不到最大的体现。

另外,城市经济理论论证了假设城市的就业集中在市中心和居民住在市中心以外等情况下,城市房屋价格、土地价格、资本密度(容积率)和人口密度都随着离市中心的距离增加而递减。这种空间衰减规律是因为城市居民需要在房屋价格和交通通勤成本之间作出权衡比较后选择居住地。住在靠近市中心将在交通通勤上花费较小的费用但需要支付较高的房屋价格。住在相对远离市中心的地方必须支付较高的交通通勤费用但可以享受较低的房价。

城市经济理论进一步论证,由于建筑空间可以由不同的资本和土地投入来实现,开发商为追求最大利益,会根据土地和资本的相对价格来选择最优的土地投入量和资本投入量。结果,城市空间结构(资本、密度、建筑高度或密度)的形成取决于土地价格和资本价格。也就是说,在所有其他条件不变的情况下,当土地的价格上升时,开发商为节省成本,将更多地利用资本而少用土地,结果单位土地面积上的资本投入增加,容积率上升。当土地便宜时,同样的利益驱动使开发商多用土地而少用资本,结果导致容积率下降。正是市场这双“无形的手”在支配资本资源和土地资源在城市空间上的组合,从而带来资源的最大限度的利用。这种土地利用强度空间分布如图 1 所示。

Bertraud(2003)认为,500 万人口以下的城市最好有一个就业中心(即所称的单中心城市),这样的城市有最小的城市交易成本。总的来讲,城市中

心与外围的交通(包括公共交通)比较容易组织,而郊区之间的交通联系(特别是公共交通)不好组织,同时也意味着高成本。因而,当城市规模有限时,就业中心不易分散,单中心城市既有利于发挥劳动力空间聚集效益,又有利于低成本地组织城市交通。

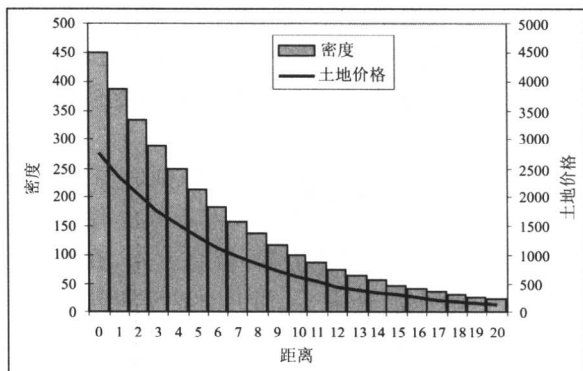


图 1 城市密度与土地价格的关系

就城市交通而言,城市交通(流)是否有序(有规律或模式)可能比交通量本身更重要。一个重要的例子是日本东京。日本东京大都市区工作日里的交通量为 500 多万,平均通勤距离为 35~40 公里,最高可达 65 公里。由于有序的交通模式,公共交通是东京一个非常重要的交通工具。

相反,由于中国大多数城市的空间结构是在计划经济体制下形成的,其突出的特点是土地利用高度的微观混合。这种混合指的是住宅和就业的混合,源于单位的福利分房机制。由于单位的空间分布相当零散,使城市就业,无论是基本(服务于外地)行业还是非基本(服务于本地)行业,相对均匀地散落到城市的每一个角落。结果,城市土地利用的宏观表现是,犹如城市有无数个相同的“细胞”,每个“细胞”就是一个就业-住宅高度混合的单元构成。这种空间模式使城市就业过于分散(丁成日,2004;丁成日和 Bethka,2005)。

这种(相对地)过于分散的就业分布在改革开放以前适应了当时主导的交通方式——步行和自行车,使城市能够在有限的基础设施投资的情况下运转。

然而,改革开放从根本上改变了城市社会经济景观。第一,劳动人事制度改革从根本上改变了雇佣与被雇佣之间的关系,极大地增加了就业地空间选择的余地,使就业和住宅空间分离的可能性大大增加。第二,经济的发展和收入的提高增加了城市