

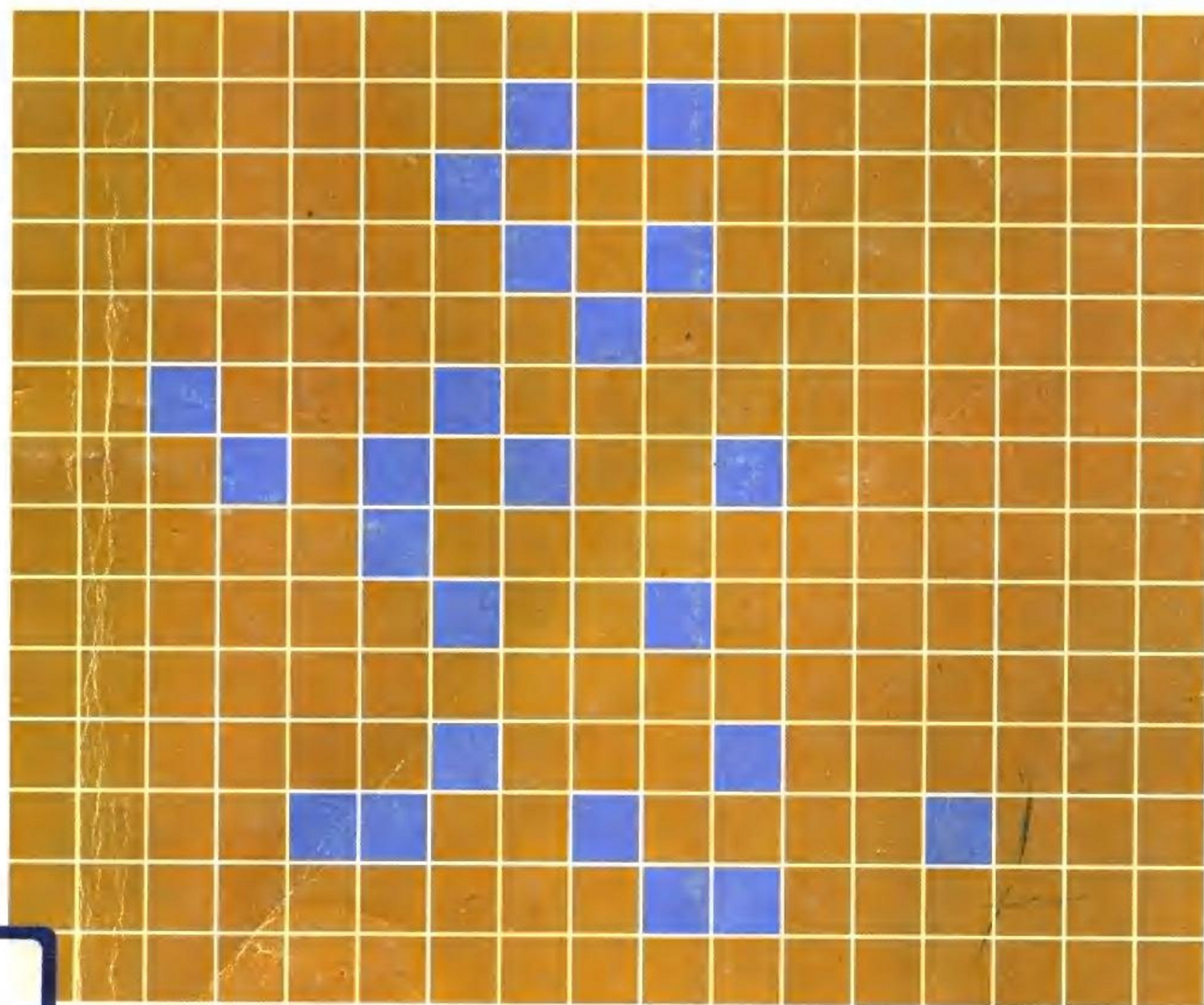
宋启林著

中国 建筑 工业 出版 社

中国现代城市土地利用学

Z H O N G G U O

XIAN DAI CHENG SHI TU DI LI YONG XUE



(京) 新登字 035 号

本书系作者多年来参加我国城市土地利用规划、管理实践和研究工作的总结。书中系统地提出了现代城市土地效用理论框架,城市土地利用基本规律、基本原则和基本方法。为创建我国现代城市土地利用学科进行探索,并提供初步思路和构架;结合我国实际,就土地利用有关的用地规划、用地选择、地价分析计算、用地管理、房地产发展等提供了实用资料、案例剖析和研究成果。本书具有较高的理论价值和实用价值,主要供从事城市土地利用规划、管理、开发、经营、研究等工作的高、中级专业人员,有关部门领导和大专院校有关专业师生参考。

责任编辑 吴小亚 王冬梅
技术设计 马江燕

中国现代城市土地利用学

宋启林 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

深圳市中导印刷厂电脑照排、印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 17 1/2 字数: 426 千字

1992 年 9 月第一版 1992 年 9 月第一次印刷

印数: 1—5,000 册 定价: 15.30 元

ISBN 7—112—01827—7 / TU · 13
(6852)

序

周 干 峙

中国城市土地利用是一个大问题，是一项巨大的系统工程。这里面既有宏观问题，也有微观问题；有经济效益问题，也有社会效益和环境效益问题。当前城市土地利用最热门的问题是如何实现城市土地有偿使用。在 90 年代继续改革开放的形势下，土地有偿使用诚然是头号问题，但它并不是全部问题，也不是最终目标。我们需要在城市土地利用这个重要领域，充分体现社会主义制度的优越性。

安排好城市土地利用的根本目的有三。一是优化使用；二是实现经济效益；三是节约土地资源。在城市逐步现代化过程中，用好城市土地这个金饭碗和摇钱树，是发展城市经济、建设城市基础设施、改善城市社会环境的一项重大财源。过去我们在这方面注意不够，做得不好，今后要大力推进。但是在城市土地利用上，也要防止走到另一个极端，即只要土地的经济效益，而不管它的社会效益和环境效益。如果这样做，我们就可能重蹈资本主义城市的复辙。社会主义制度的优越性应该表现在既能充分吸收各国成功的经验，也能避免他们走过的弯路。因此我国城市土地利用追求的目标应该是在尽可能求得经济效益和社会效益、环境效益三者辩证统一条件下的优化利用。据我的了解，作者正是根据这个长远目标，紧紧围绕从我国实际出发，理论与实践结合，不断调查总结实际工作经验，不断探讨新的问题，来进行综合研究的。

我国现代城市土地利用应该研究哪些内容，能否成为一种新的学科，还有待于实践检验。作者在其已有的《我国未来城市土地利用的理论与对策》课题研究成果的基础上，进行了这种尝试，这是一种应该受到鼓励的新探索，所以我乐为之序。

“洛阳三月花如锦，多少功夫织得成”，在我国城市土地利用问题这片锦绣园地中，我希望有更多的学者和实际工作者共同努力研究实践，使之达到一个新的历史水平，为我们这个城市人口最多，人均耕地最少的社会主义国家的城市化发展作出应有的贡献。

一九九二年五月于京西

目 录

序	周干峙
第一章 概 述	1
第一节 研究目的	1
第二节 研究的基本方法——理论紧密结合实际	2
第三节 现代城市土地利用问题	3
第四节 现代城市土地利用学及其相关学科	7
第二章 现代城市土地效用（即使用价值）理论体系	11
第一节 基本框架	11
第二节 级差效应在现代城市土地使用价值中的充分发展	16
第三节 现代城市土地使用价值循环和结构分析	20
第四节 效用——效益循环形式的发展和衍化——五种循环	22
第五节 不同国情的不同效用——效益循环途径	24
第六节 L...L'循环与现代城市土地价值理论	26
第七节 C...C'循环	29
第三章 现代城市土地利用基本规律	32
第一节 城市土地利用基本规律概述	32
第二节 城市土地利用基本规律与其它规律关系	35
第三节 基本规律与城市土地利用主要矛盾的关系	36
第四节 基本规律与城市土地使用价值良性循环的关系	38
第五节 基本规律与地租、地价的关系	39
第四章 现代城市土地利用理论与我国的矛盾特殊性	42
第一节 历史回顾	42
第二节 决定性因素——城市的发展	46
第三节 最大的制约因素——我国耕地严重不足	48
第四节 城镇用地供需矛盾尖锐性将继续发展	51
第五节 由无偿使用向有偿使用发展的矛盾特殊性	57
第六节 按照客观规律，发挥社会主义制度优越性	59
第五章 现代城市土地利用基本原则——统筹兼顾经济、社会和环境三种效益	61
第一节 历史使命	61
第二节 重点和难点	62
第三节 评价的具体内容综述	64
第四节 三种效益的相互矛盾和协调	68
第六章 现代城市土地利用的基本方法——坚持具体用地具体分析	72

第一节	意义和作用	72
第二节	全面把握空间的层次性和关联性	73
第三节	具体分析发展的阶段性和动态发展序列	75
第四节	在充分掌握条件的多样性基础上分清主次	75
第五节	充分运用比较的方法	78
第六节	区别对待	80
第七章	规划与现代城市土地利用	82
第一节	规划在城市土地利用中的作用	82
第二节	城市土地利用规划与城市规划的关系	85
第三节	城市土地利用与其他规划体系的关系	86
第四节	规划应考虑四种发展过程	88
第五节	规划观念应不断发展	93
第六节	规划适应城市土地有偿使用	95
第七节	具体规划设计中的参考要点	97
第八章	用地功能布局及其面积数量	108
第一节	综述	108
第二节	居住用地	113
第三节	工业用地	115
第四节	第三产业用地	122
第五节	道路、广场用地和绿地	125
第六节	用地供需平衡和投入产出分析	125
第九章	现代城市地价的几个问题	129
第一节	现代城市地价矛盾的特殊性	129
第二节	现代城市地价的理论公式	132
第三节	市场地价的两面性	136
第四节	我国未来地价发展的三个阶段	139
第五节	实用估价技术	141
第六节	地价中级差收益及垄断利润的合理分配	144
第七节	地价实例（一）——高层楼宇	145
第八节	地价实例（二）——多层住宅	151
第九节	地价实例（三）——成片开发	154
第十章	现代城市用地管理	162
第一节	用地管理的重要性和特殊性	162
第二节	充分发挥用地管理的适时性——未来我国用地管理的三大发展时期	163
第三节	社会空间环境质量管理 and 土地资源管理	166
第四节	地产管理（一）——综述	168
第五节	地产管理（二）——权属管理	173
第六节	地产管理（三）——权益管理	182
第七节	地产管理（四）——地产流通管理	186

第八节 土地利用管理机制需要继续探索的几个问题	189
第十一章 城市土地利用与房地产业	194
第一节 相互关系	194
第二节 展望我国房地产业的未来	195
第三节 振兴房地产业, 推动城市土地利用新发展	201
第四节 房地产开发与土地利用统筹规划	204
第五节 房地产企业发展的首要关键——开发选址与用途规模选择	206
第六节 房地产市场——活化城市土地利用的主要渠道	210
第十二章 实例剖析——深圳地产制度改革目标对策研究	217
第一节 改革需要不断发展——历史回顾	217
第二节 深圳地产制度发展整体战略目标分析	219
第三节 深圳与香港的九项差距	220
第四节 地价对策	226
第五节 其它对策探讨	228
附 录	231
附录 1 划分工业公害程度参考资料	231
附录 2 城市用地分类和代号	233
附录 3 规划人均建设用地指标分级	240
附录 4 现有城市的规划人均建设用地指标	240
附录 5 规划人均单项建设用地指标	240
附录 6 特大城市、大城市居住区商业服务设施定额指标建议	241
附录 7 中、小城市居住区商业服务设施定额指标建议	245
附录 8 临街地价调整参考资料	248
附录 9 1985 年前设市城市人口用地一览表	250
附录 10 1986~1990 年设市城市人口用地一览表	264
主要参考资料	271
后 记	274

第一章 概 述

第一节 研 究 目 的

现代城市土地利用的实用业务技术和日常管理工作,在全世界已有将近一个世纪的广泛实践,积累了极为丰富的资料和经验教训。在许多国家包括我国在内,已经从政治经济、国土经济、土地经济、城市科学、城市经济、城市地理、城市土地管理、城市规划、城市设计、房地产业、法律、财政、环境、社会、心理、自然等许多不同角度,分别进行过深入的剖析。人们从现代城市长期发展实践中,已愈来愈深刻地感到现代城市土地利用是极为复杂的有机体,是巨大的系统工程。无论是它内部一切方面的相互之间,还是它与外部众多相关因素之间,都存在极为复杂的动态联系,既互相适应促进,也互相制约。因此除了要从它的各个方面继续深入探讨外,还要从现代城市土地利用的发展全过程,加以整体把握,已越来越必要。从整体研究分析现代城市的土地利用,不仅对处理各种局部问题来说,是非常必要的,而且有助于提高对发展的预见性和自觉性,并对提高城市土地利用的整体效果,尤为必要。局部和整体紧密结合,能使各种利用城市土地问题,更好地适应复杂多变的现代城市未来发展的需要,减少不必要的曲折反复,促进经济、社会、环境三种效益的不断发展。

现代城市土地利用既是综合性的全局问题,又是专门性的局部问题。它是为各个具体城市发展的具体需要服务的。由于城市土地资源的有限性和不可移动性,并且与农业土地明显不同,在不大的面积上密集着大量人口和生产、流通、消费设施,进行着复杂频繁的生产活动和社会活动。庞大的各种密集活动不仅相互依存、促进,而且互相制约,甚至互相干扰。研究现代化城市土地利用是要解决固着在有限面积土地上无穷无尽、巨大纷繁变化活动的合理安排、协调、统筹。它包括五个互相联系的具体目的和要求。即:不仅要使涉及用地的各种活动得到井然有序的排列,而且能适应未来发展的变化;不仅从土地使用上,为整个城市社会保证生存条件,而且能提供越来越完善的发展条件和享受条件;不仅满足整个城市的共同需要,而且尽可能照顾到不同居民、不同行业的特殊需要;不仅要能保证城市土地已发挥的效用效益得到维持,而且要使已有效用、效益能够得到不断发展扩大,实现良性循环;不仅要适应每个具体城市的具体发展需要,而且要能够与城市周围,近、远郊地区和更广阔区域内相关连的其他城镇的发展相互协调。当然实践也表明:以上五项要求同时都完满达到,在实际操作上几乎是不可能的。因此,研究的目的,既要将它们作为理想境界来追求,同时也要从实际出发,考虑如何逐步达到这种理想目标,并且按照具体条件,分解为相对合理、互相衔接促进的初期目标、中期目标和远期目标,以及达到这些目标的具体方法途径。

从全国范围内研究城市土地利用的一些重大的共同性问题也同样是非常必要的。

第二节 研究的基本方法——理论紧密结合实际

现代城市土地利用学是一门应用科学，研究它的基本方法只能是理论紧密结合实际。它的理论既来源于实践，又是为引导实践正确发展服务的。并且要在实践中接受反复检验。

所谓实践，当然包括中外现代城市的土地利用及其相关各个方面的实践。但由于我国是世界人口最多的国家，现在的城市用地规模约 200 万公顷，已处于世界前列，未来六、七十年还需再增加七、八百万公顷，而且还存在许许多多特殊性问题。因此，将重点放在研究我国城市土地利用的特殊性方面，尤为重要。

在我国，城市土地利用经过 80 年代的改革开放，已取得历史性进展，并将载入史册。主要是：土地有偿使用和振兴房地产业的理论认识局限性，经长期禁锢后，终于获得历史性突破，并以土地使用权可以依法转让的宪法条文，正式确定下来。部分城市已对少数增量土地（即新开发建设的土地，包括成片改造的旧区），特别是涉外土地，实行了多种形式的有期有偿使用。房地产业开始在全国范围内走向振兴。“土地管理法”和“城市规划法”两大母法先后在全国正式颁布施行，配套法规也正在逐步充实。城市的规划和管理，以及土地的使用管理，在 80 年代获得了显著加强。

然而，由于我国城市土地利用问题的极其复杂性和极其重要性，并且受客观制约和历史遗留问题的严重影响，合理用地、节约用地仍然面临重大挑战，展望 90 年代和下个世纪前半叶，形势仍很严峻。

1.城市用地供需矛盾尖锐性将进一步发展。我国目前城市化水平才百分之二十几，距离百分之六、七十的发达水平还很远。城市化正进入方兴未艾的发展盛期，城市用地以外延扩展为主的趋势将继续发展。而已有城市用地特别是旧城用地，人均用地水平很低，亟待逐步改善增加。可是扩充用地的难度很大，势将迫使部分中心地段人口和建筑密度继续提高。加之，全国人口将继续增长，人均耕地严重不足趋势将继续发展。而城市即使千方百计节约用地，继续占用一定耕地仍难避免。因此，实现城市合理利用土地的难度必将与日俱增。

2.现有城市土地 95%以上，都由行政无偿划拨，已形成许多积重难返的不合理的习惯做法。土地又是一种至关重要的生产要素和生活基础。城市土地由无偿使用向有偿使用与无偿使用并存，并最终向有偿使用单一体制转换的这一全过程，将极为复杂，要经历一个漫长的发展时期，是所有体制改革转换难题中的大难题。

3.现行国民收入分配、再分配格局中，巨额城市土地财富，没有占到应有的份额。地产业的系统循环流转，并入国民经济整个巨大系统循环流转的过程，必需伴随国民收入分配、再分配并向地产业逐步倾斜的过程，将出现地价增长幅度大于国民收入增长速度的过程。在此过程中，一切拥有城市土地使用权者和一切行将成为城市用地的城市近郊土地拥有者的农民，无疑将大获其利。而千千万万购买住宅、租用房屋者却将相应地不断增加其支付土地使用权的费用。这将是一个复杂的调整过程。如处理不当，将弊端丛生，并有可能引起整个国民经济循环的震荡。

4.我国将要在高起点上利用城市土地。为了保持经济发展后劲，也是为了实现社会主

义制度保护人民长远利益的需要，我国不能走 20 世纪前半期发达国家走过的、以牺牲社会效益和环境效益，取得经济迅速成长的弯路。这就是说我国相当于在国民经济整体实力还处在发达国家四、五十年以前的人均国民生产总值的条件下时，既要追求经济高速增长，又要高度重视社会效益和环境效益。这条道路与当前的经济实力，以及比较普遍出现的急于求成、片面追求经济增长速度的短期行为，存在着许多具体矛盾。这种近期与远期、需要与可能、整体与局部的矛盾，大量表现为许多具体用地安排上的认识和切身利益的矛盾，并具体化为部门或个人之间关于具体用地安排上的意见分歧，是非往往在短期内难以明朗。城市市长五年换届，不少人为了突出任期内政绩，往往对用地安排上的短期行为、局部利益，过分迁就，并表示同情、默许，甚至支持、纵容。其后果远非五年、十年所能判明。判明城市土地利用合理性的这种矛盾特殊性，将给土地利用带来很多的困扰。

5.城市土地利用的理论方针政策与具体城市具体用地实际结合具有特殊的重要性。土地利用和其它领域一样，需要理论和方针、政策的指导，但它比其它领域带有较多的地方特殊性。全国几百个城市，上万个建制镇，用地情况千差万别，用地条件现状、需求、发展方向和解决途径等等各不相同。城市之间的土地效益也有无数差异。相邻城市之间，甚至可出现此市土地奇缺奇涨，而彼市土地却无人问津。凡此种种，特别需要分别指导，因势利导，不搞一刀切。无数历史经验表明，只有大量的实践经验积累，完整的理论指导和妥切可行的方针政策调查研究，才能比较好地做到这一点。

我国现代城市土地利用学，理所当然地要面对面临的上述严峻形势，从理论与实践的结合上进行探索，并寻求相应的、具有可行性的对策，以期逐渐改变积重难返和国民收入分配、再分配的刚性和惯性的格局，除弊兴利，使城市土地实现效用——效益良性循环，地产业得到振兴并健康发展，城市土地按照国情得到合理利用和节约使用。这也是发挥理论指导实践作用的必然要求。

第三节 现代城市土地利用问题

现代城市土地利用问题是一个不断发生发展变化和不断协调的连续过程。它不仅随着现代城市的不同发展阶段而不同，而且在同样发展阶段的不同国家、不同城市、不同分区和地段，也不尽相同。与农业、矿业、林业、牧业等土地利用问题相比，更具有高度复杂性和极其重要性。对此可分别从现代城市、现代城市土地、现代城市土地利用三个不同层次，依次加以分析。

一、现代城市

现代城市虽是过去城市发展的延续，但和过去的城市相比，已出现了带根本性的变化。与历史上以小生产为基础的旧城市不相同的现代化城市，是以社会化大生产和现代化进展为基础的。其生产、流通、生活、消费具有社会化分工协作不断发展和现代化科学技术不断进步与不断应用的根本特点。它既是现代社会大生产的产物，又推动现代社会大生产的迅速发展。现代社会大生产与现代城市的互相促进，是现代社会生产力获得空前发展的一个主要原因、动力和结果，也是现代社会的一个重大特点。无论是资本主义生产方式，还是社会主义生产方式；无论是实行产品经济，还是实行商品经济；不管是计划经

济，还是市场经济，或计划商品经济；都必须实行现代化大生产。因而必须有现代城市的相应发展，从而存在现代城市发展的共有规律。

现代城市发展的共有规律是：随着人口和产业的不断集聚，生产力的不断发展，必须有一个适应人口和生产力集聚规模所需的生产、生活等多方面的社会支持系统。这种现代社会支持系统的产生和发展，是一个巨大的社会进步，并始终是处在不断发展的过程。以香港为例，1845年刚建市不久，仅产生对这种社会支持系统的初步需要。当时急需城市社会解决的，只是警察、消防、饮水、路灯等问题。为此开始向使用这些设施的对象，开征“差饷”。虽然“差饷”的税目沿用至今，但社会支持系统内容却已大大扩大。由此可见，现代城市萌芽时期，对社会支持系统需要的内容和范围都是很少的。只是随着生产、流通、生活、消费规模的不断扩大和现代化，城市的这种社会支持系统才相应地由仅三、四项专业设施，向越来越多的专业设施系统扩大；内容由简单到复杂；规模由小到大；分布由点、线到网络，并逐步覆盖到城市大部分土地以至全部土地。与此同时，设施水平也出现由低级到高级转化，相互配合，并出现彼此孤立到整体的有机结合。总起来说，从量到质都在向越来越高级、复杂的方向发展。

现代城市对这种城市社会支持系统的需要和依赖，已达到不可须臾相离的程度。

现代城市社会支持系统是一个庞杂的大系统，它包括的内容很多，并有狭义和广义之分。

狭义的城市社会支持系统，包括两大部分：

一部分可以通过直接服务的具体对象受益程度进行计量，回收其服务代价，通称公用事业系统。包括范围为供水、供电、通讯、供汽、供煤气、公共交通等六大部门。

另一部分是不易按受益对象进行直接计量，通常由城市政府，通过城市社会及政府各种渠道集中资金，然后以无偿形式或优惠形式向城市社会提供服务支持的。这部分通称为市政工程系统。主要有道路、桥梁、排水、防洪、污水处理、园林绿化、消防、环境卫生等部门，它们都是以社会服务为目的，而不是为了赢利。

当然这种划分是相对的。高速路、大桥、大隧道等也有按通过车辆实行收费的。向市民供自来水等，有的城市也不收费。

广义的城市社会支持系统，除包括以上狭义部分的内容外，还包括城市劳动力所必需的其它社会支持系统。这些系统也可分为社会公益事业和经营性的第三产业两类。绝大多数国家城市的学龄前教育、义务教育以及图书馆、博物馆、文化馆、体育场等文体设施都带有社会公益事业性质。关于医疗卫生事业，国外一些城市不尽相同，医疗服务有社会福利性的，也有高收费的。至于购物、游憩、娱乐设施系统一般都采取经营形式。但在我国，城市居民粮食和大中城市蔬菜的供应，却长期实行部分补贴的社会福利政策。作为城市支持系统主体之一的城市居民住宅，一般也有不同性质的供应方法。相当普遍的是实行对低收入居民在住宅租售方面给予一定的社会保障，以保持城市社会生活的基本安定。

由此可见，城市社会支持系统，不仅是给城市生产、流通、生活、消费带来效益和方便，也给城市带来稳定、安定和安全。为城市社会繁荣发展提供最基本的社会保障。

许多社会支持系统，首先是在资本主义生产方式下形成的，它的建立和发展，不仅为资本家服务，也为城市居民服务。这些支持系统不仅在资本主义社会的城市需要，而且在社会主义社会的城市更离不开它。

当然，从历史考察，资本家大力发展城市支持系统，并非出于什么慈善，而是为了增加资本利润所必不可少的、这一根本意义的需要。生产流通资本非常需要利用现代城市集聚带来社会分工协作，以不断扩大其效益。将大部分辅助性的生产、生活职能，如供水、供电、煤气、道路、桥梁等设施，以及职工居住问题等，由城市集中组织解决，可以大大提高生产流通资本本身的效能和效益。同样不可忽视的是人口大量集聚城市，必然发生传染病症和人身伤亡的危险，这种危险的降临往往危及整个城市的居民。这就迫使城市资产者不得不分出一部分资本，改善城市环境卫生、处理污水、实行安全管理，以保护他们的自身的生命。与此同时，也必须给无产阶级以必要的安福福利，削弱无产者凭借愈益集聚的优势，进行激烈阶级对抗的势头，有利于资本获得稳定繁荣并带来利润的正常扩大。不可否认，在许多方面城市居民对这些支持系统的需要，比资产者更为迫切。所有这些，都是构成城市社会支持系统必须伴随现代城市 and 现代化大生产的发展，不断提高壮大的重要动力。社会主义代表全体人民利益，对待发展城市社会支持系统，当然更为迫切和重视。

二、现代城市土地

整片土地是每个现代城市所依托的空间环境基础，除具有一般土地所共有的自然特性外，更重要的是还具有社会经济特性。

所谓共有的自然特性，主要指：

- 1.具有相应面积的固定性，在既定的土地面积上，不能再增加面积或减少面积。
- 2.在这块二维的面积上，可以按三维使用，既可上天，又可入地，既可作为建筑物的基础层，或埋设地下管道，修建地下空间；也可以在其上形成高度无限的建筑空间。
- 3.每块土地位置不能改变，其绝对位置和相对位置都是不可移动的，只能就地使用，这就是通常称为不动产的特性。
- 4.由此产生各宗土地的无数差别，其中最具实际意义的就是其效用和效益差别的无穷变化。
- 5.可以永续使用。且不为连续使用而不断损耗。

但是与其它土地不同的现代城市土地，具有如下特殊性：有高度的人口和产业的集聚，及相应的巨大社会支持系统。这种人类社会的巨大社会劳动密集加工集聚。虽然不能改变土地共有的自然特性，却能使土地的经济、社会、环境特性发生根本性的变化。人们习惯称城市土地为“地皮”，最形象地说明了这种改变。这就是：

- 1.对土地改造的只是土地的一层皮。
- 2.这层皮当然不是无边无际的，而是附在城市这个主体的身上，范围仅限于城市及支持系统直接影响区域。
- 3.同时城市上的一切都离不开这层皮，必须依托于皮层之上。

地皮最恰当的概括了现代城市土地和原始自然土地及农业土地的根本区别。这种区别的根本在于有没有城市人口、产业集聚和城市支持系统这层皮。

正是由于形成了“地皮”，即一定面积土地上形成了附着于其上的人口、产业集聚和城市社会支持系统，并且由于源源不断的投入大量资金和社会劳动，从而使这大片土地出现了与原始自然土地，与农、林、牧、矿等业土地具有不同的经济、社会、环境特性。

- 1.具有功能的多样性。国际城市规划界曾将现代城市范围内的用地功能划分为工作、

居住、交通、游憩四大类。不过这种划分仍是非常概括的。仅以工作而论，就包括了工厂、商业中心和政府机关等很多性质互不相同的类别。而工厂则囊括了十多种大产业和一百多个行业，彼此之间往往有很大的功能差别，对土地要求各不相同。而交通则分为从陆域、空域到水域，从市外到市内等类别。城市用地功能的集中和多样性是其他任何土地无法比拟的。

2.具有各种用地功能相互关系的复杂性。许多用地功能彼此之间往往是互相依存、渗透，有时又是互相矛盾、制约。工作和居住往往彼此不可分割，但又必须按情况，不同程度地适当加以分离，游憩和居住之间亦复如此。联结以上不同用地功能的交通，更为复杂。种种用地功能布局的复杂性，形成土地使用目标的综合性，不仅要考虑经济因素，还要考虑社会因素和环境因素，从而为现代城市土地的使用带来许多的困扰，但也带来丰富多采的活力。

3.具有很大的使用价值。正是由于在不大的土地上，需要集聚大量的人口、产业和种种复杂的功能，就不可能随便什么土地上，都能形成现代城市。现代城市土地是从广袤的地域上，经过优选，具有能满足以上各种功能需要的土地。这种优选需要经过社会实践的反复检验。它可能是历史筛选结果，也可能是规划反复比较推敲确定的。例如，它必须具有优越的区域交通条件，并且能够提供居住、游憩的适宜环境，还必须满足需在城市中开展各项工作的种种要求。这种土地再经过长期累积的人类社会巨大劳动，其使用价值（或称效用，以后均同）之大，远非农、林、牧、矿等业土地所可比拟。一般形容土地用于工业，其价值为农业用地的100倍，而用于商业中心，其价值又为工业用地的100倍。据1980年资料，占日本国土面积不过百分之六的城市土地，其价值为全国土地价值的80%，超过当年日本国民生产总值一倍。由此可见，城市土地使用价值的进一步研究，是现代城市土地理论的核心问题之一。

4.具有差别极大的级差效应和级差效益。城市土地不能移动，不可能象工业产品生产那样，加工成完全相同的产品，因而以其位置差异、用途差异、加工差异、大环境差异等呈现出无数级差。这种级差在农业用地可能仅为一两倍、三、四倍，顶多十几倍，但在城市用地上级差，最大与最小之比可高达千倍。

以上四个特点的相互有机结合，使土地共有的供给稀缺性和垄断性在一些特定地段、地区大为加剧。

总之，城市土地的使用与城市的一定社会制度、经济基础和上层建筑的综合影响息息相关。

三、现代城市土地利用问题

通过以上两个层次的具体剖析，不难进一步理解现代城市土地利用问题的高度复杂性和极其重要性。概括地说：现代城市土地利用，就是要充分结合现代城市土地的特点，为现代城市的功能需要和发展需要服务，并循此而使问题不断解决和不断发展变化。因此现代城市土地利用问题并不是一成不变的。

1.在本世纪以前，除水网城市考虑船只作为市内交通工具外，其它城市都是采取徒步或用马车作为交通工具，街道也按此而设计的。当时，城市土地利用的重要组成部分城市街道系统和郊外公路，与交通工具是相适应的。但是随着现代化城市主要交通工具的小汽

车日益普及，城市街道如何适应这种发展变化，就成为本世纪以来出现的头号头痛问题。它激动了整个城市的结构和土地利用格局，并且大大影响了城市中一切的生活状态。如何改建和新建一个崭新的街道系统，以适应现代交通工具需要，是长期存在的问题。到目前为止，这个冲击波在发达国家还未完全过去，在我国则还刚刚开始。

2.随着居民生活水平的不断提高，人们对城市社会化的需求和环境的要求，也不断提高。多少代人都能凑合下来的问题，在现代化的进程中，都变得越来越难以为居民所容忍。新的目标不断出现，迫使城市土地利用不断探索新思路、新方法，以与之相适应。对社会效益和环境效益的要求，在城市土地利用中逐渐突出。香港 1939 年制定的城市规划条例，开宗明义就指出：城市规划目标就是为促进公众的健康安全、便利及公共福利。土地利用作为城市规划的主要内容，当然也是为了实现这些目标。为了适应现代城市发展出现的这种新趋势，20 世纪以来，加强城市规划工作迅速被提上市政府重要议程。

3.在城市的发展过程中，土地经济问题在现代城市土地利用中一直占据主导地位。在欧美发达的资本主义国家中，城市土地利用中土地经济问题的核心，是使城市土地在被无数土地所有者的狭隘利益过度分割的状况下得到改观。他们追求的基本目标是，在处理城市土地利用的冲突时，如何使社会利益先于私人的利益。与此同时的另一个追求目标是随城市发展，使不断增长的地价收入，得到合理的分配。他们希望能控制地价狂涨，使之不危害社会的利益。长期以来，许多发达国家的城市都在不危害资本主义制度根本利益的前提下，为解决这些问题作出了无数努力。应该说，在一定限度内，取得了程度不等的效果。

在社会主义国家，由于受土地无价值论的理论禁锢，长期以来基本上实行了无偿使用城市土地的制度。这种制度虽从根本上避免了在土地利用中，城市土地被无数土地所有者过度分割而产生的种种问题，但也带来了在土地利用中对经济效益考虑不够的困扰，尤其在我们这样一个人均耕地水平较低、城市基础设施投资缺乏持续稳定增长的大国，这种困扰尤为突出。因此在社会主义制度下，解决城市土地利用经济问题的根本出路，在于保持政府和社会对合理利用土地的宏观调控，利用地价这一经济杠杆，促进土地利用中经济规律的运用，充分利用城市土地级差效应，使城市土地利用在经济上更趋合理，并使房地产业成为国民经济的产业支柱。

4.土地开始利用前的用途多宜性和模糊性，与一旦利用后，改变已有用途的困难性相矛盾。城市经常发展变化，许多发展变化在事先都难以预料，加之土地的多宜性，容易使用地选择的是非难以判断，为城市土地利用带来大量的困惑。这些困惑反映在日常土地管理工作出现的矛盾之中。由于现代城市土地利用主要是通过规划安排、经济手段、行政手段、法律程序等大量日常活动进行的，往往显示出大量的时尚，有时也带有一些偶然性和主观好恶色彩。在是非判断上缺乏严格科学性。往往是权大说了算，或财大说了算。反映主观认识和客观实际的这种矛盾，是城市土地利用中长期存在的困扰。

第四节 现代城市土地利用学及其相关学科

我国现代城市土地利用学，作为应用学科，它的目标 and 内容，自始至终都应紧紧围绕着与我国现代城市土地利用相关的各种理论问题和重大实际问题，并进行具体调查分析，

从中探索其内在机制及发展规律，谋求切实可行的对策，促使其不断改进发展，争取经过若干发展阶段和若干发展时期，逐步达到比较理想的境地。

现代城市土地利用虽然非常复杂，非常重要，它本身也构成一项大系统工程，但它仍然只是城市发展、国土利用、社会制度等高层次的更巨大系统的组成部分。它既受这些高层次因素的调控，也受同一巨大系统内相同层次的各有关因素的影响。一般说来，起直接决定作用的更高层次因素往往是城市的发展，而同一层次影响最大的则往往是城市经济因素。由于我国东南半壁山河人多地少、耕地奇缺的特殊条件，城市土地利用中城市用地与农业用地之间的矛盾特别突出。由此，城市土地利用作为学科，它应是城市科学、土地科学等综合性更高学科的分支；同时它与土地经济学、城市经济学、城市规划学、城市土地管理学等也有着很大交叉和紧密的亲缘关系；并与其它相关学科存在着一定的关系。

然而，城市科学、土地科学正处在形成、建设和完善过程，许多相关的专门学科在我国有的也还刚开始建立，有的还正在力求扩大本身的研究领域。在这种情况下，本学科的内容和深度只有从我国现代城市土地利用的实际出发，围绕解决当前和长远的重大问题的需要来建立和发展。它与其它学科交叉重叠之处，可以留待将来实践逐步解决。

城市土地利用学与城市经济学、土地经济学、城市规划学、房地产学、城市土地管理学等存在较多的交叉。其交叉重叠情况，简示如图 1-1。

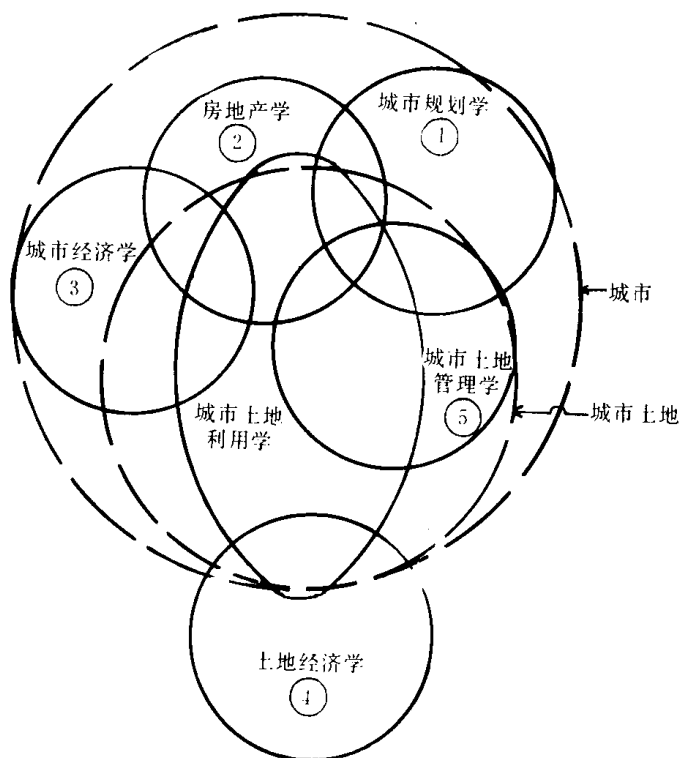


图 1-1 城市土地利用学与主要交叉学科重叠关系示意

从过去实践和今后发展分析，我国现代城市土地利用虽已有近半个世纪的实践，但作为独立学科，尚待建立，并将不断发展完善。不能企求在建立学科伊始，就臻于完善。按照实事求是的原则，按照理论来源于实践，服务于实践，并在实践过程中不断接受检验和发展的基本原理，当前可比较参照国内外现代城市土地利用发展变化，全面系统总结我国

现代城市土地利用的实践，从大量事例中，抽象出带有普遍性的规律。同时继续对各种典型的特殊问题作进一步研究探讨，争取能够尽可能全面、深刻地解释过去已经发生的各项问题，并争取对面临的现实问题和长远问题，能够提出具有理论指导意义和可行性较强的对策。当然，充分发挥理论指导实践的作用，是学科发展所追求的长远目标，需要通过实践来逐步达到。

根据初步研究和抽象综合来看，现代城市土地利用，说到底，就是充分发挥城市土地的效用——即使用价值，并尽可能使这种效用得到不断保持和发展，形成良性循环，以不断适应现代城市对土地的各种需要。因此学科的建立，应首先深入揭示现代城市土地的效用即使用价值。

现代城市土地效用即使用价值，是指包括地面、地下及上空的空间，能满足全社会和城市居民在现代城市中生存、发展和享受的各种需要，能满足现代城市第二产业和第三产业不断发展变化的各种需要。本书揭示了这种效用的产生和发展机制，并以此为基础，建立起现代城市土地利用学的基本理论框架。书中分析了城市土地效用 L （使用价值）由 4 大类 10 小类构成，并分别以 L_1 及 L_{11} 、 L_{12} 、 L_{13} 、 L_{14} ， L_2 及 L_{21} 、 L_{22} 、 L_{23} 、 L_{24} ， L_3 及 L_{31} 、 L_{32} 和 L_4 等代号表示。并对各大类、小类效用产生的内外条件作了阐述，分析了它们与区域和城市的人口、产业、社会支持系统产生和发展的相互关系，进一步剖析了全部效用发展过程的三种表现形式。

其一是揭示现代城市土地效用级差，是一切土地普遍存在的效用级差的最充分发展形式。反映为五种级差，即城市之间的土地效用级差，城市内部不同地段的土地效用级差，同一地段内不同用途土地的效用级差，同一城市、地段、用途的用地在时间上的效用级差，以及特殊情况下的效用级差。

其二是揭示了效用与效益产出的循环过程。指出要实现这种循环良性发展所必须的五种互相联系、互为因果的循环形式，即使用价值循环 $L \cdots L'$ ，土地效益循环 $G \cdots G$ ，资金循环 $C \cdots C'$ ，投入循环 $P_1 \cdots P_2$ ，和产出循环 $P_2 \cdots P_2$ ，并分析了它们相互依存、制约的必然性。

其三是阐述了在社会劳动以价值衡量的商品经济条件下，现代城市土地所具有的使用价值与价值关系与一般商品不同。现代城市土地中，价值体现在使用价值中，使用价值是创造价值的一个条件。

现代城市土地利用有其规律性。第三章揭示了它的基本规律，即按照不同城市、不同用地条件，使城市土地利用与城市产业发展和变化、居民生活质素的提高、城市现代化、城市社会化四种进程相适应。并就此进行了详细探讨。

作者认为现代城市土地利用的最基本原则应是统筹兼顾经济效益、社会效益和环境效益。最基本的方法则是具体用地具体分析，找出矛盾的共同性和特殊性。在我国城市用地的无穷无尽矛盾中，具体解剖其矛盾特殊性，更具有重要的普遍意义。为此，第四、五、六章对此逐一详加剖析，并重点讨论实际工作中经常遇到的难点、疑点。例如：试图澄清社会效益的模糊性，将它从广义内容中分解出狭义内容；详列了狭义社会效益所包含的三大类、25 项具体要求；对协调经济、社会、环境三种效益经常遇到的具体矛盾进行了剖析；对具体用地的空间、时间和条件，也分别加以解析；在概括了我国解放后城市土地利用经历的 5 个阶段之后，对我国未来城市土地利用中，城市用地供需矛盾尖锐性将怎样进

一步发展，在我国耕地严重不足这个最大制约因素下，如何使城市土地利用适应城市的发展这个决定性因素的需要，作了深入研究。

第一章到第六章所揭示的基本规律、原理、原则和方法，是搞好土地利用的前提和基础，目标和归宿。但是这些只有通过大量土地利用技术日常活动的渗透，才能得到实现。它们是：①各种土地利用规划的编制、审定及其贯彻执行。②需用土地的选定、取得、利用及其发展变化。③土地所有权、使用权、经营权的获得、掌握和转移，及土地权籍登记监控。④地价的涨落及频繁的地产市场活动。⑤进行土地开发及房地产业活动。⑥土地的立法、执法和日常管理。⑦各种与土地有关的咨询业务，包括律师咨询业务、会计师咨询业务、规划设计建筑师咨询业务和地产评估咨询业务。如何分别进行这些日常业务活动，内容很广，是每项专业研究的范围，本书不可能逐项具体展开。现只能按我国现代城市土地利用上述综合要求，就规划、用地选择和用地指标、地价和地产市场、地产业、日常土地管理五个主要方面分章概括、阐述。最后并以深圳市作为综合性应用研究的实例，作了比较细致的探讨，以供研究参考。

第二章 现代城市土地效用（即使用价值）

理 论 体 系

现代城市土地利用的核心是合理利用土地、地尽其用。充分发挥其应有的效用，产生尽可能好的效益，是其最高标准。因此，研究现代城市土地效用的具体构成，研究土地效用发生发展变化过程的机制和规律性，必然成为现代城市土地利用学的理论核心。

现代城市土地效用，在于能满足人们在现代城市中生存、发展和享受的各种需要，能满足现代城市中第二产业和第三产业不断发展变化的各种需要。这种效用是由现代城市的地面、地下及上空无限空间范围内的土地源源不断提供的。现代城市土地的效用内容非常广泛。既有自然性和技术性的效用，又有社会性的效用。既有经济方面的效用，又有社会、环境方面的效用。既有土地共有的效用，又有现代城市土地特有的效用。

现代城市土地前身，除了历史上原有城市土地之外，大部分是农业土地，少数是荒地，极个别的是原始自然土地。但追根溯源，最早也全是原始自然土地。现代城市土地具有一切土地的共有的效用。

作为自然性、技术性效用，土地是城市房屋建筑及城市一切设施敷设的基础。作为社会性效用，是社会空间环境的依托。作为经济方面的效用，体现为土地既是财富之母，又是劳动对象和劳动资料。以上这些都属于一切土地共有的效用。

但是现代城市土地研究的重点，并不仅在于研究它和其它土地的共性，而应着重于研究它的特殊性，并弄清现代城市土地和过去城市土地的共同点和不同点。从近百年来现代城市土地实践中，弄清其特有效用及其来源，找出它的发生、发展、演变的客观规律，从中使我们能更好地利用和发展现代城市土地的作用，为我国的四个现代化和社会主义的发展服务，这乃是建立我国现代城市土地利用理论基本框架的根据、目的和作用所在。

在本书中，效用和使用价值是同义的，两者并用，但用使用价值一词较多。

第一节 基 本 框 架

对比现代城市土地与农业土地和原始自然土地（后二者也简称生地），可明显看出现代城市土地具有生地所不具备的如下四大类使用价值。本文分别简称为 L_1 、 L_2 、 L_3 和 L_4 。下面还可再分为 10 个小类。

L_1 主要是指现代城市的基本物质环境所提供的使用价值。这类使用价值都是必须经过对城市市政公用设施及生活服务设施投入社会劳动，包括对城市土地的开发和再开发，及日常维护经营等社会劳动，方能形成大量人口集聚的城市所必需的基本的生产、生活条件。随着城市的愈益现代化，设施水平要求愈来愈高，这种投入愈来愈大，与住宅本身建设投资可达到相等的程度。按照投入方面不同，可再分为 L_{11} 、 L_{12} 、 L_{13} 和 L_{14} 等 4 个小类。

L_{11} 是形成城市土地前的社会劳动投入。包括原农业土地的投入和旧城改造前的投