

土地经济论

万曾炜等 著



浦东经济发展研究论丛



上海远东出版社

SHANGHAI FAR EAST PUBLISHERS

土地经济论

万曾炜等 著

上海远东出版社

STUDIES ON PUDDING ECONOMICS DEVELOPMENT

土地经济论

万曾炜等 著

d

F127.513

1289

《浦东经济发展研究论丛》编委会

编委会主任：
赵启正

编委会成员（按姓氏笔划为序）：

万曾炜 王渝 王健刚
毛武 何兴刚 汪新野
邵煜栋 陈炜 季文冠
秦军 钱绍伟



上海远东出版社

SHANGHAI FAR EAST PUBLISHERS

• 浦东经济发展研究论丛 •

土地经济论

万皆伟 等著

出版	上海远东出版社	开本	850×1168 1/32
	(上海冠生园路 393 号 邮编 200233)	印张	11.25 插页 1
发行	上海远东出版社	千字	254
经销	全国新华书店	版次	1997 年 9 月第 1 版
印订	上海长阳印刷厂	印次	1997 年 9 月第 1 次

ISBN 7-80613-451-4 / F·225

定价: 25.00 元

序

赵启正

浦东开发经历了前5年基础开发的第一高潮之后,已经顺利地进入了“九五”计划的第二高潮。万事开头难,应当说,前5年的开发建设成就是空前的、巨大的、举世公认的。然而,与前5年相比,新的5年不仅是量的继续发展,而且在社会主义市场经济的功能开发上,将面临新的挑战。我们从来不应做忙忙碌碌的、只埋头应对眼前的事务主义者,而应当随时随地对走过的路程加以总结,上升到理论高度,尽量避免可能产生的盲目性。浦东开发一开始就是经过众多理论工作者和实际工作者的长期的、广泛的、深入的理论探索之后才起步的。这应当是它发展较为顺利的重要原因。随着开发的实践,又不断地积累了新的丰富经验,检验并发展了以往的理论思索,这就需要我们进一步加以总结和归纳,使之成为新的财富。“先用心,再用力”、“边思考,边开发”也是浦东开发7年多养成了的习惯。

恰逢此时,上海远东出版社的同志高瞻远瞩,主动出题,并约请有关专家学者和实际工作者来完成这件事。这自然是一件有益的好事。

浦东开发已经历了7年多的历程,跨世纪的开发规模,使其

实践经验具有相当的广泛性和多样性。因此,与过去的单部著作相比,这次定名为《浦东经济发展研究论丛》的著作,已是一个著作集群,它由《龙头论》、《城市建设论》、《土地经济论》、《基础产业论》四部专著组合而成。这自然是一次新的尝试,有益的尝试。

开发开放浦东的大目标一开始就是由党中央、国务院直接制定的,且已作为党的十四大报告内容的一部分而载入史册。1992年10月12日,江泽民同志在举世瞩目的党的十四大报告中向世人宣布:“以上海浦东开发开放为龙头,进一步开放长江沿岸城市,尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一,带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃。”在党的全国代表大会上直接为浦东开发和上海经济振兴确定其战略目标,这在我党的历史上或许是史无前例的。从此,“一个龙头,三个中心”的战略目标,在国内外几乎家喻户晓,也为上海制定跨世纪的宏伟蓝图指明了方向。

千里之行,始于足下。为了实现这一宏伟目标,浦东开发的建设者已经为之奋战了7年多,经历了一个艰辛的探索过程。浦东开发开放以来,中共上海市委、上海市政府根据中央确定的目标,直接领导着浦东新区的开发建设,成就是瞩目的,道路也是充满创造性的。为了使国内外一切关心浦东开发开放的人们较为具体、详细地了解浦东新区的开发建设,有必要从理论与实践两个方面,编写一套较为系统地总结浦东开发开放历史经验的资料。这套丛书或许可以填补这一空白。

论丛就其结构而言,又可分为两大部分。《龙头论》立足于全局,从宏观角度,重点探讨如何从理论上和实践上理解“一个龙头,三个中心”的真正内涵,以及怎样实现这一目标。它采用国际比较的研究方法,论述了确立上海龙头地位的历史大背景,并从国际中心城市、国际金融中心、国际贸易中心、国际产业中心、国

际航运中心、经济一体化的发展等六个方面,论述了这些中心的形成条件、衡量标志以及迈向这一目标的努力方向。目的是告诉读者,“一个龙头,三个中心”不仅是形态目标,更是功能目标。经过努力,它是可以实现的,但同时又不是一件简单、容易的事情。显然,这样一个标准是高的,需要我们付出长期不懈的努力。因此,《龙头论》一书的显著特点在于突出一个“高”字。

《城市建设论》以交通、能源、电信等城市重点基础产业建设为主体,展示了浦东在这方面的建设成就及发展前景。它既立足现在,又预测未来,总的行文特点在于突出一个“实”字。

《土地经济论》以浦东的土地开发机制创新为主体,如实总结了浦东如何依靠金子般的土地资源,启动了浦东初期的开发,介绍了人们是如何以“惜土如金”的观念来念好“土地经”的。行文的特点在于突出一个“新”字。

《基础产业论》以浦东的产业导向和如何构建浦东现代产业体系为目标,着墨于支柱产业的培育和形成的重要性。行文特点在于一个“深”字。

《浦东经济发展研究论丛》编写的大背景是在全国、上海、浦东实行“九五”计划,正值浦东开发的第二次创业高潮兴起之时。以浦东国际机场、地铁二号线等为标志的新的十大工程已相继开工;一批大项目和一批跨国公司纷纷落户浦东;以金融、证券、房地产等为先导的一批大市场正在形成之中。“大工程、大项目、大市场”构成了“九五”浦东开发的显著特征。从这个意义上说,这套丛书或许在人们的认识上可以起到“承先启后”的作用。1997年,香港于7月1日回归祖国,中国共产党召开了第十五次全国代表大会,但愿这套丛书能作为一件小小的贺礼,奉献给这两件值得庆贺的大事。

由于作者的水平和观察事物的局限性,加之客观事物本身

在发展中就充满着不确定性,这就难免给论丛带来某些片面性甚至谬误之处,特恳请读者指正。

是为序。

身 论

浦东新区的大规模土地开发有着特定的启动背景和功能目标。因此,要研究浦东新区的土地开发经济,不能不联系浦东新区的开发背景;要探寻浦东土地开发经济的前景,也不能不紧密结合业已启动的浦东功能开发。

一、浦东土地开发的背景和战略

在规划确定的外环线为界限的上海市区版图上,黄浦江把未来市区约 650 平方千米的范围大致切割为 4:6 的东西两部分,这就是 21 世纪上海国际大都市的主要载体。占地 380 平方千米左右的浦西老城区,城市化和产业化的历史过程已大体完成,城市演进的主体方向是进入再建设阶段,即主要以现代化的技术、管理和体制等要素去逐步改造、调整近代工业化时期留给上海的不合理城市形态、经济结构、社会布局,使其赶上世界潮流,不断进步,日臻完美。面积约 270 平方千米的浦东规划城区,是上海市规划自 1990 年至 2020 年内要进行大规模开发开放和建设发展的重点区域,虽然尚处于城市化和产业化的前期阶段,但得益于科技进步、体制变革和国际经济交往日益紧密等后发性因素的驱动,正在跳过近代工业化的城市和产业阶段,以较高的开发建设为起点,直接营造现代化和国际化程度都比较高的都市区域。

然而,浦东要从一个农业化地区跳跃传统的历史发展阶段

而一举成为现代化的国际城市,不可避免会遇到极大困难。诸如原始积累不足、需求弹性过低、人口素质不高等基础性供求矛盾,虽然通过制度性的投资开放、贸易带动和人口流动等政策举措尚可予以弥补或逐步克服,而且这些举措的推行与国家改革开放的政策大环境也并不相悖,但作为一个国际性城市更需具备的、而一般城市又难以造就的能吸引大量人流、物流、资金流、信息流进行集散的可交换条件,或称之为一个城市的特殊性功能,却不是凭一蹴而就的集中建设或简单地推行开放政策就能形成的。因此,浦东大规模的土地开发不但是依靠土地批租积累城市建设资金的过程,也不但是把农村土地开发为城市土地的过程,更需要以土地开发经营创造人流、物流、资金流、信息流集散的空间载体和磁场效应,才能使土地开发成为浦东新区功能深化的基础和先驱。

浦东开发至今,取得了世人瞩目的成就,与其具有充满前瞻性和有效性的战略指导有着密不可分的关系,现在总结起来有重要的现实意义。一是实行了基础设施、金融贸易、高新技术的投资导向战略,使投入于土地开发的大量资金不但极大地提升了土地的级差效应,而且创造了为功能开发奠基的附加价值,为浦东新区高起点的产业定位和全方位的市政交通配套奠定了坚实的基础;二是实行了内外开放、共同开发、共享优惠的外部结盟战略,以土地的有偿使用突现了土地的资本价值,引起了国际国内大量实力派投资者的开发兴趣,不但以土地吸附浦东开发亟需的大量资金,而且集聚了一大批规模可观的长期投资项目;三是实行了以西促东、以东带西、东西联动的内部组织战略,以浦东大规模的土地开发为浦西创造新的发展空间,以浦西的综合优势支撑浦东的土地滚动开发,在上海范围内动员大量的人力、物力、财力促进浦东开发,又以浦东的政策和体制优势带动

全市的改造振兴,激发了全上海的建设发展活力;四是实行了确立重点、区分功能、有限目标的开发指导战略,集中规划建设区位好、综合效益高的地段,使这些地段的土地得到最好的基础设施配套,并由重点开发小区集中开发经营,将集中涌入的投资热流引导到不同功能布局的重点开发小区,促进规模经济和合理布局的效益迅速显示出来;五是实行了土地实转、批租空转、负债开发的启动投资战略,十分有效地起到了在初期资金极其匮乏条件下政府率先启动投资的引导和示范作用,非常及时地推动了浦东开发热潮的兴起。上述五大战略的实施,顺应了1991~1995年国际国内经济形势的变化特点和国家改革开放力度加大的政策背景,为浦东开发扎扎实实跨出从无到有的第一步,也为后续的功能开发打下了良好的基础。

二、全国的支持是浦东的成功所在

浦东开发与国内任何开发区与特区相比较,有着明确的功能性总体目标(即一个龙头,三个中心),并且从开发伊始就把功能目标分解到有关的重点开发区去,直到落实到土地规划和招商引资的项目,不能不说是一个成功的特色。经过7年的努力,给人们的直观开发形象虽然主要还体现在由土地开发带动的基础开发方面,但是国际化、都市化、现代化功能的营造早已隐含在初见框架的各个开发区之内,不需很久就都能露出端倪的。当前及今后一段时间内,可能由于国际国内的形势变化等原因,影响到浦东立足于营造功能基础的土地开发的进展,影响到浦东开发的速度或功能开拓的形象,尚需各方面要有统一思想和相应的物质准备加以支持,以促进国家交给上海的浦东开发任务得到顺利的实施。因而,浦东新区应当在新一轮开发建设中坚持打好“长江牌”、“中华牌”,乃至“国际牌”,而上海乃至全

国仍需进一步支持浦东开发开放。

1. 浦东开发需要全国的持续支持。浦东开发是由国家决策、上海执行的一项特殊使命,国家对浦东的开发开放寄予了要建成一个能与国际现代化城市媲美、竞争,又能带动长江流域经济起飞的特大型都市的期望目标。一方面,承担这样特殊历史使命的地区,要情系长江,胸怀全国,例如在土地开发上要把浦东的土地当作长江的土地,全国的土地,使长江流域乃至全国各地都能在浦东开发中拥有宝贵的一席之地,而且要持续不断地加大基础设施投入,使全国各地拥有的浦东土地不断增值,成为名副其实的黄金宝地、黄金窗口、黄金通道,起到带动各地经济发展的枢纽作用。另一方面,全国要继续支持浦东的基础开发和功能开发,共同培育浦东新区服务全国的综合功能,主要表现在中央继续给予浦东改革开放先试区的政策。7年来的浦东开发实践,也深刻表明了中央给予浦东政策的特殊性和连续性是始终如一的。这里的关键,倒是上海作为身历其境的中央决策执行者,能不能适时恰当地提出有助于功能目标实现的政策思想和支持要求。如果仅限于解决土地开发资金需求的缺口,而没有以功能开发促进土地开发的战略眼光,那么,我们所提出的政策要求很可能停留在一般的要钱要物上。这自然是不可取的。因此,在浦东进入以功能开发为主的阶段以后,一方面要对中央已经给予的政策用足用好,使之尽快产生功能性的效应;另一方面还要根据开发形势的不断变化,研究原有政策的调整思路和新政策的出台要求,以取得中央政策对浦东功能开发的持续支持。

2. 浦东开发需要上海全市力量的整体支持。浦东开发的提出就上海而言,是于10年前经济发展面临的困难最突出、城市建设遇到的矛盾最集中时期,憧憬更大程度地摆脱旧体制束

缚,更快地在改革开放环境中寻求新生长点和改变上海面貌的根本性方案,经几任市委、市府领导不懈努力才获中央批准的一次历史机遇。就这一意义来说,浦东开发是上海全市今后几十年工作的首要大事决不会过份。实际情况也是如此。1990 年中央宣布浦东开发开放以后,全市各方面调集一大批优秀干部,到浦东组建代表市政府的规划、指导、协调机构;市委、市府各部门也纷纷研究、制定浦东开发的有关政策措施、开发方案;各负有生产经营管理职能的委办局均设立浦东开发的常设机构,推出参与浦东开发的具体投资项目。这些浦东浦西一体化的举措,是浦东开发 7 年来取得巨大成就的最强大动力和最宝贵的经验之一。在当前浦东开发进入以功能突破带动土地开发的新时期,尤需要全市再来一次浦东大会战,从规划措施、政策方案直到功能性的投资开发项目,重掀一个浦东开发浪潮,集中力量使浦东新区在 20 世纪内完成 100 平方千米的的城市开发任务,使这 100 平方千米区域内的土地变成配套一流的新城区,让国际国内投资者在信心确立之后,进一步坚定对浦东的信念,为再创浦东“九五”时期的辉煌打好全市支持和中外同盟的基础桩。

3. 浦东的功能面貌完全有希望在 20 世纪末得到展露。几年来在大规模城市化土地开发中集聚的能量,已经变为不断繁荣的都市功能形象。作为现代化金融中心的小陆家嘴地区,已经确定和在建的 100 多幢金融大楼,将勾勒出一幅摩天大楼林立、大小银行集中、超级购物中心比邻的景象;随着区域内的立体道路系统、现代化通信系统、过江人行隧道、滨江大道、大面积集中绿地等市政设施的建成,以及具有标志性意义的东方明珠广播电视塔、东方音乐厅、海洋生物馆等高档游乐设施的全面开放,完全可以想象这里将会发生怎样的奇迹。我们有充分的信心,把陆家嘴金融中心的硬件和配套条件建设得比纽约华尔街、

伦敦利物浦街、港岛铜锣湾、东京大手町等国际金融中心的集中区域更具有现代化的气息。

作为现代商贸中心的陆家嘴竹园商贸区,基础和功能开发都已具备了相当的条件,周边的项目除已矗立的颇成气候的一大片以外,还将逐步露头更多的楼宇,地铁二号线的建设、轴线大道的辟通、浦东轻轨交通的建设,将使得这一区域作为从事国际贸易、商业批发、工业品展示交易、商品物资期货交易、中高档零售商业及其配套的各类办公服务、宾馆餐饮等行业的集聚区,已具备了非常现代化的起点和相当宽敞舒适的空间。

金桥开发区在“九五”期间很有希望成长为一个有规模有质量的现代制造业中心,现有的近 300 个大中型项目可望在近几年内全部投产,如果能保持“八五”时期招商引资的势头不减,至“九五”期末可以形成 600 多个项目,投产 400 多家,产生的年工业总产值达到 800 亿元以上。这种生产规模带来的扩散配套、原料供应、产品销售及售前售后服务等关联效应,将大大促进浦东新区以金桥开发区为主要载体的经济中心功能在长江流域和国内得到展现。

外高桥保税区、张江高科技园区以及浦东的其他各功能小区,尽管未定因素较多,但其土地开发中投入的数十亿元巨资已经使这些区域达到蓄势待发的阶段,一旦陆家嘴金融商贸和金桥制造业的中心功能芬芳吐艳之时,势必带动外高桥、张江等地区的其他功能,由此浦东开发即可进入自我循环和自身推动的阶段。而上述重点功能小区功能面貌的展示,必将使浦东新区的土地身价百倍,从而使中外投资者获得丰厚回报。

三、以功能突破推动土地开发的思路

启动浦东功能开发需要做的事情太多,根据当前的国际国

内形势环境,上海可能调动的资源力量,以及浦东新区多种功能并行开发的不同基础,上海“九五”期间以浦东功能突破带动土地开发的指导思想,可归结为三句话:打好一场硬仗,补充一些内功,做出三个样板。

打好一场硬仗。是指为浦东开发进一步扩大、深化而计划兴建的新一轮总投资超过1000亿元的十大基础设施项目建设,预计实施会有不少困难,需要确定重中之重,将其中若干功能性很强的基础设施建设当作一场硬仗来打,务必要在5年内拿下来。浦东国际机场、陆家嘴现代化通信局域网、地铁二号线及南干线污水排放工程4个项目,不但与浦东的功能开发有着最直接的联系,而且对土地开发吸附更多的国际资本,使浦东的土地开发具有国际性规模质量,是一个重要的关键。

补充一些内功。指的是要不断地为浦东开发注入新的功能性政策,要不断地为承担功能开发实际操作任务的重点开发公司补充新的功能性活力。20世纪内浦东新区9个重点开发公司需完成57平方千米的土地开发任务,至1996年10月已完成30多平方千米。要圆满实现这一开发目标,必须抓好招商引资这根生命线,以功能性政策的到位来提升浦东土地的含金量,从而大大增强对中外资金的吸附效应。中央给予浦东的有关金融、贸易及企业政策,带有很强的功能性,应迅速落实。除争取在“九五”期间从试点到局部面上推行外,还应就人民币自由兑换、外资投资银行的开放及有限经营、境内银行的离岸业务,以及允许设立跨国公司管理型投资公司等政策进行研究,并争取率先在浦东启动。同时,要给予重点开发公司(国营)除税收返回以外的活力性政策,促其增强定向招商的能力。

做出三块样板。指的是先认定陆家嘴金融、竹园商贸和金桥制造业三个功能区域,进行集中开发建设和重点招商,力争提

高土地开发建设的集约度,确保5年内达到国际级的环境形态和国家级的规模能量,即这三个区域的外观形态和市政配套要达到或超过国际著名的同类型功能区域,功能性企业运行的数量规模和辐射能力开创国内最高水准。

实施以上浦东功能突破带动土地开发指导思想的操作思路,主要应体现在规划建设、广泛筹资和机制创新三个方面。

规划建设方面,一是必须统一全市的规划发展口径,明确小陆家嘴、东外滩与竹园共计5~6平方千米的范围为上海发展中的中央商务区(CBD),并确定这三个区域的主体布局结构,使投资者能得到明确无误的决策信息,把资金投向最能产生高额投资回报的地块。二是从近期看,有必要选择适当时机启动建设陆家嘴——南京路外滩、东昌路——金陵东路外滩的两条过江人行旅游隧道,将布局在黄浦江两岸的中央商务区更加紧密地联系起来,由人流的畅达集散带来资金流的川流不息。三是从中期看,上海拟考虑建设内环地铁,要选择内环线内侧将人流集中的地区如徐家汇——中山公园——曹家渡——西康路——长寿路——新客站——北站——提篮桥——其昌栈——竹园——塘桥——六里——南码头——大兴街——打浦桥等热点地区联系起来的、两次跨越黄浦江的环形路段作运行线路,配合地铁一号、二号线集散更广泛的人流,同时也使浦东浦西能完整地结合起来,真正把浦东功能开发所需要的“人气”和“商气”集中起来。

广泛筹资方面,确需在利用外资领域迭出新招,仅靠直接利用外资搞产业建设、间接利用外资搞基础建设,两路外资各不相关的办法不能适应浦东新一轮建设,尤其是功能开发所需的资金要求。应该着重研究如何运用外国直接投资为我基础建设服务的思路方法,使浦东土地能得到更加完善的基础配套。可以大胆探索国际上已有的有限追索权方式、基金投资方式,或先用

国际融资方式建造,再以租赁承包方式转让给直接投资者经营,以及先由直接投资者建造后由政府出面租赁经营等方式,筹集更多的海外资金融入浦东的功能性基础设施项目的资金来源之中,为浦东的土地开发注入源源不断的活力。

机制创新方面,建议对浦东新区的总体开发机制进行总结调整。一是鉴于重点开发小区实行土地实转、批租空转、负债经营、滚动开发的模式,已经遇到诸多难题,需要给予新的支撑,应给予其一定的改善和补偿措施。不少人认为应对这些小区开发公司返回税收。实际上,税收是法定的,理论上不存在返回给纳税人的问题,除非政府以财政支出的名义对企业追加投资。可以操作的办法,应是返回政府从这些公司分得的利润和股利,如还不足的话,可以考虑给予财政性借款或追加现金投资。二是浦东面上的房地产开发,由于大量采取生地征用补地价及生地批租开发的办法,造成开发范围过大,投资战线很长,不但管理不便、市政难以配套,而且由于大量项目单位分头执行劳力安置和动拆迁补偿政策,掌握标准宽严不一,致使安置补偿费被不断攀比剧升,导致土地价格快速上升,最后反映到房地产市场上的情况,是价格下不来,配套跟不上,开发难稳定。改变这种状况的根本出路,就是政府统一安排供地开发计划,统一委托征地动迁及生地开发,统一执行安置补偿标准,统一进行市政大配套,最后以招标或拍卖手段将熟地交给发展商投资开发。

在世纪之交、创业之续、浦东新区更具成熟理念的新一轮开发开放启动之际,对浦东新区的土地经济进行研究,既有重要的现实意义,也是一项探索性的理论建设。本书主要采用实证分析与比较分析相结合的方法,对浦东新区的土地开发、土地与产业、土地市场的现状、经验与前景作了较详尽的论述,冀以对中国社会主义市场经济框架下的沿海土地开发经济起到窥一斑见全貌