

李红卫 著

城市土地 使用与管理



——以广州为例的研究



广东人民出版社

城市土地使用与管理

——以广州为例的研究

李红卫 著

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地使用与管理：以广州为例的研究/李红卫著.
广州：广东人民出版社，2002.12

ISBN 7-218-04173-6

I. 城… II. 李… III. 城市—土地利用—研究—
中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 065537 号

出版发行	广东人民出版社
印 刷	广东邮电南方彩色印务有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	12 印张
字 数	220 千
版 次	2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-218-04173-6/F·673
定 价	38.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印公司联系调换。

内 容 摘 要

作者从城市土地的二重属性（商品特性和资源特性）入手，归纳出城市土地问题的两个根本现象，探讨了 20 世纪 90 年代初期房地产热土地失控的根本原因，提出建立政府主导型的空间管理和收益管理为重点的城市土地使用与管理模式。

第一章首先就国内外关于城市土地使用与管理方面的研究作了述评。第二章提出了研究设计，包括研究目标、研究构架、研究方法和研究区域，并对研究所用资料进行了评估。第三章分析了城市土地的二重性即城市土地的商品特性和资源特性，并论证了两种特性之间的辩证关系，指出了正是由于对城市土地二重性的认识误区，在城市土地使用与管理上没有区分不同过程、阶段城市土地的特性，或以计划方法管理作为商品的城市土地，或以市场手段调节作为资源的城市土地，并阐述了城市土地市场失灵、政府失灵及其表现形式。第四章是 20 世纪 90 年代广州城市土地供应与使用状况的调查与分析。该章回顾了广州市城市土地管理机制的变迁过程及 20 世纪 90 年代广州房地产市场的状况，重点调查了 20 世纪 90 年代以来广州土地供应和使用状况，分析了土地供应失控状况的特点及其带来无序的城市发展的后果。第五章详尽地分析了广州政府土地收益的构成、增长情况及其影响因素，就土地供给与土地需求之间的关系作了研究。说明了广州市政府土地收益存在一定的问题，包括土地出让金标准和收取形式、合理的土地供应制度和政府经营土地的理念。第六章总结了香港、新加坡等地的实践及北京、上海、深圳等城市土地管理的经验。第七章是以前几章论述作为基础，认识到城市土地使用必须建立政府主导型的管理模式，而其重点正是空间管理和收益管理，尤以城市规划在其中应发挥宏观调控作用。第八章是结论，包括了对上述几章的总结，并就广州城市土地使用与管理提出若干建议，如建立以城市土地使用管制为核心的城市规划体系；年度土地供应计划的制定、公布和执行；建立和健全土地供应和管理机制；建立广州城市土地储备和土地储备金制度；试行年地租制度；建立合理的动态地价管理体系。

ABSTRACT

This paper starts up with a research on land property from the aspects of being a commodity and being a resource of the city and sums up the two phenomena of land use once existed in the city. The paper also probes into the cause that brought about the out-of-control land-use situation when real estate was on high heat in early 1990th and so proposes a governance-oriented land use and management mode that is based on spatial management and income management.

In Chapter One, the paper gives a commentary on researches of urban land uses and management at home and abroad. Based on that a research schedule was designed in Chapter Two, including the objective, structure, method and the region that is chosen for the study. Materials for the research were also evaluated in this chapter. In Chapter Three, the duplex nature of land as of a commodity and a resource were analyzed, and the dialectic of the two were demonstrated to prove that it was all due to the misapprehension of the duplicity of land in the city that made land characteristics unable to be clearly divided in the process of their uses and management at different stages. Urban land managed as a commodity in a planned way or regulated and controlled as a resource by marketing measure were elaborated; how land market of the city was out of control, and the government failed to manage the market were also expounded. The content of Chapter Four is the investigation and analysis of urban land supply and uses in the 90s in Guangzhou. Attention is given to the analysis of why land supply was out of control and what consequence that the disorder of city development would bring about to the city. In the fifth chapter the components of land income in Guangzhou, its growth and impact as well as the relationship between land supply and demand were studied. Problems of land income that Guangzhou government are confronting would include land leasing standard and take-in method, the lack of land supply system and at the same

time the acceptance of a concept that government can take part in land selling and buying. Chapter Six sums up the practices and experience of city land use and management in Hong Kong, Singapore, Beijing, Shanghai and Shenzhen. After a series of studies in the preceding chapters the author concludes in Chapter Seven that it is necessary to set-up a government-directed management mode for urban land use and attach great importance to both spatial and income management, especially the role that city planning can play in macro-regulating and controlling of land uses. Chapter Eight is to do a general summary of the author's ideas explained in the preceding chapters and suggests that a complete system to support urban land use and management should be established, such as a city planning system based on urban land use and control, the make-up of the annual land use proposal, including its promulgation and execution, a supervision and control system of city development with stresses on management of collectively-owned land in the countryside, Guangzhou's land reservation system, annual land leasing system and a dynamic price management system.

序

城市土地是国家宝贵而不可再生的资源，它创造的价值高出任何土地，因为它具有商品特性。同时，在市场经济条件下，城市土地又是商品，具有商品特性。因此，在城市发展过程中，特别是在高速发展阶段，土地资源运作得好，就会带来无法估量的价值，并且不断增值。如果运作的不好，就会带来难以估计的浪费，而且影响久远。在中国的具体情况下，如何管理好城市土地资源是一个具有重要实践意义和理论意义的课题，并且也是燃眉之急的课题。因此本书的选题意义就可想而知！可以这样说：该项研究如能取得点滴进展，都会产生很大的社会效益和经济效益。

谁来管理城市土地？在计划经济时代主要靠政府。在社会主义市场经济已经确立了的今天，显然像过去那样光靠政府是不行的，必须发挥市场的作用。在改革的过程中，政府作用和市场作用此消彼长，难免有一定的碰撞，其结果小则可为一个城市、大则为一个国家的经济利益带来重大损失。过去的事我们可以将其权当“交学费”而加以原谅。然而，如果我们现在仍不认真研究，总结出一套规范化、科学化、法制化的管理模式来，还让国家利益白白流失，那就愧对历史！

作者就是从这一认识高度出发，在繁忙的工作之余，刻苦学习、深入调查，从认识城市土地的商品特性和资源特性入手，探讨 20 世纪 90 年代初期广州房地产热造成土地失控的根本原因。作者一针见血指出，以计划方法管理作为商品的的城市土地，以市场手段调节作为资源的的城市土地，政府失灵，使得土地供应失控，造成城市无序蔓延，土地收益流失。在此基础上，作者提出建立政府主导型的土地使用和管理模式，而重点是空间管理和收益管理，特别强调城市规划应在其中发挥宏观调控作用。在总体管理

城市土地使用与管理

模式之后，作者还提出了建立以城市土地使用管理制度为核心的城市规划体系、建立年度土地供应制度、建立和健全土地供应和管理体制、建立土地储备和土地储备金制度、建立合理的动态地价管理体系等等，都不失为一种好的建议，应加以研究试行或完善。

当然，城市土地使用和管理是复杂的，并且还在不断变化之中，这并不是一本专著就可以解决所有问题的。许多问题还有待在实践中不断总结，期待有志者不断地深入研究，以完善我国城市土地管理的理论和方法，完善我国城市土地管理制度。

许学强

2002年12月1日

(中山大学城市与区域研究中心主任、教授、博士生导师)

目 录

第一章 城市土地使用与管理研究述评	1
第一节 国外有关城市土地方面研究述评	1
一、有关土地利用的四个基本理论	1
二、1942 年的英国《阿斯瓦特报告》	4
三、1988 年的日本《关于地价等土地政策的建议书》	5
四、刘易斯·芒福德的城市规划商业化批判	6
五、马克思主义的所有制理论和地租理论	7
六、其他有关研究述评	9
第二节 国内有关城市土地方面研究综述	10
第二章 研究设计	15
第一节 研究目标	15
第二节 研究构架、研究方法和研究区域	17
一、研究构架	17
二、研究方法	19
三、研究区域	19
第三节 资料评估	20
一、文 献	20
二、统计资料	20
三、调查资料	20

第三章 城市土地的商品特性和空间资源特性	21
第一节 城市土地兼有二重属性	22
一、城市土地具有商品性质	22
二、城市土地具有资源性质	23
三、城市土地的商品性质和资源性质的关系	23
第二节 作为商品的城市土地特征	24
一、城市土地使用价值和价值	24
二、城市土地的供给和需求	25
三、城市土地市场的资本构成	30
第三节 作为空间资源的城市土地特征	31
一、空间规模	32
二、空间密度	32
三、空间构成	34
四、空间演化	34
五、空间外部性	35
第四节 作为商品的城市土地的“市场失灵”	37
一、城市土地市场失灵的概念	37
二、城市土地市场失灵的原因	38
三、城市土地市场失灵的表现形式	40
第五节 作为空间资源的城市土地的“政府失灵”	42
一、政府干预和政府失灵假说	42
二、城市土地使用中的“政府失灵”的现象	44
三、城市土地使用中的“政府失灵”的解析	45
第四章 90年代失控的广州城市土地供应	47
第一节 不断变化的城市土地管理机制	47
一、计划经济时代	47
二、80年代后期城市土地管理制度的改革	49
三、90年代后期城市土地管理制度的改革	50
四、广州市土地管理体制的变迁	52
第二节 90年代供大于求的广州房地产市场状况	54
一、总体情况	55
二、住宅市场现状及发展	56
三、写字楼市场现状及发展	59
四、商业用房市场现状及发展	64

第三节 90 年代广州土地供应和管理的调查与分析	68
一、土地供应的总量	68
二、土地供应的空间分布	69
三、土地供应的功能结构	72
四、供应土地的规模特征	73
五、供应土地的使用状况	73
六、90 年代广州土地供应和管理中存在的问题	76
 第五章 广州市政府土地收益状况的分析	79
第一节 广州市政府土地收益情况	79
一、政府土地收益的构成	79
二、土地收益构成	80
三、土地收益增长额排序	81
四、土地收益增长速度排序	82
五、土地收益与土地供给	83
六、土地收益与城市建设投入	85
七、土地收益在财政收入中的地位	87
第二节 土地收益影响因素分析——相关分析	89
一、土地收益与影响因素之间的相关关系分析	90
二、土地供给与土地需求的基本分析	93
三、分析结论	97
第三节 土地收益存在的问题	97
一、土地出让金标准缺乏对城市发展的敏感性	97
二、土地出让金存在折让和“暗补贴”的形式	98
三、未建立一个合理的土地供给制度	99
四、政府仍然缺乏经营城市土地的理念	100
 第六章 相关城市土地管理制度借鉴	103
第一节 香港城市土地管理概况	103
一、香港城市及土地管理机构简介	103
二、香港土地利用及管理制度	107
第二节 新加坡城市土地管理概况	110
一、新加坡城市及土地管理机构简介	110
二、新加坡土地利用及管理制度	114
第三节 新加坡、香港土地管理的经验	116

城市土地使用与管理

一、政府机构系统完善, 职权分明	116
二、规范严格的分级规划制度	116
三、科学的编制土地供应计划	116
四、土地征用方式的强制性	117
五、强调公众参与与市场导向的作用	117
六、土地管理信息系统完善	117
七、规划在土地供应、开发许可管理中的作用巨大	118
八、新区开发方式特点	118
九、新加坡、香港城市建设管理体制的特殊性	119
第四节 深圳市城市土地管理概况	120
一、深圳市城市及土地管理机构简介	120
二、深圳土地使用制度及管理程序	122
三、城市土地使用有关管理制度	123
第五节 北京市土地管理概况	124
一、北京市城市及土地管理机构简介	124
二、建设用地审批及管理程序	125
第六节 上海市土地管理概况	129
一、上海市城市及土地管理机构简介	129
二、建设用地审批及管理程序	131
第七节 北京、上海、深圳土地使用及管理制度小结	134
一、管理体制方面	134
二、管理力度方面	135
三、城市规划和土地管理体系方面	135
四、深圳的计划和管理经验	136
第七章 政府主导型的城市土地使用与管理模式	137
第一节 政府干预的理论、形式和趋势	137
一、政府干预的基本原理	137
二、政府干预的主要手段和方式	139
三、政府干预不断扩大的趋势	140
第二节 城市土地使用的政府干预	141
一、政府干预城市土地使用的必要性	141
二、我国政府主导型城市土地使用与管理模式的重要性	142
第三节 空间成长管理——地尽其利	143
一、空间成长管理的目的	143

二、空间成长管理的主要内容	144
三、空间成长管理的手段	145
第四节 收益管理——地利归公	146
一、收益管理的目的	146
二、政府土地收益的组成	146
三、土地收益管理的主要手段	148
第五节 引导和调控——城市规划在干预土地使用中的核心地位 ..	149
一、土地使用与管理是城市规划实施的主要工具	149
二、构建科学实用的规划工作体系	150
三、城市规划的公众参与	152
四、合理供应土地引导城市空间有序发展	153
 第八章 结论与建议	155
第一节 结论	155
第二节 关于广州城市土地使用与管理的若干建议	157
一、强化以土地使用管制为核心的城市规划体系	157
二、制定、公布和执行年度土地供应计划	158
三、建立健全土地供应和管理机制	159
四、建立土地储备与土地储备金制度	160
五、积极研究和推广年地租制度	160
六、完善地价体系	161
 附 录	163
参考文献	167
后 记	175

第一章

城市土地使用与管理研究述评

第一节 国外有关城市土地方面研究述评

一、有关土地利用的四个基本理论

最先从理论和原则上对土地利用进行研究的是区位论的先驱——德国古典经济学家冯·杜能^①，1826年杜能在《孤立国对农业和国民经济之关系》（简称《孤立国》）一书中，建立了以市镇为中心，围绕其安排乡村土地使用的同心圆理论模型，为以后城市土地利用的理论研究奠定了基础。欧美等国在20世纪20年代普遍开展城市土地利用方面的理论研究，并形成各种理论观点：

1. 伯吉斯同心圆理论（The Cosmotic Zone Theory）。

这一理论是由芝加哥学派的代表人物伯吉斯^②对芝加哥城市土地利用结构分析后总结出来。他是基于社会生态学的入侵和继承（Invasion-

① J. H. Von Thünen, *Der Solierte Staadt in Beziehung auf Landwirtschaft und National Ocononie*, Translated in English as *Von Thiinen's Isolated State* by C. W. Warterberg. Pergamon Press, Oxford, 1966.

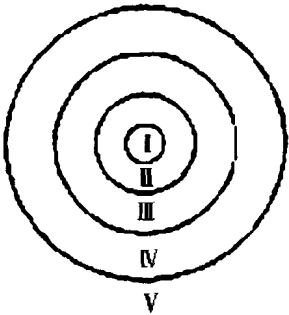
② E. W. Burgess, R. E. Park, E. W. Burgess and R. D. Mckenzie, *The growth of the city*, University of Chicago Press, 1925.

Succession) 概念来解释土地利用在空间上的排列形态。基本模式为城市各功能用地以中心区为核心, 自内向外作环状扩展, 形成五个同心圆用地结构 (如图 1)。

伯吉斯认为, 当城市人口的增长导致城市区域扩展时, 每一个内环地带必然延伸并向外移动, 入侵相邻外环地带, 产生土地使用的演替。美国城市经济学家巴顿^① 将此现象称之为“渗透”, 伊文思^② 称为“过滤”。正是基于这一思想, 美国 60 年代和 70 年代, 以此作为城市更新政策的基本原则, 把过渡地带的一部分扩展为商务用地, 而陈旧的低收入住房改建为中层阶级住宅区, 而位于该区域的大部分工厂则跃过以前限制制造业扩展的居住区, 搬迁到称为通勤人士的住宅区中, 形成新的城市土地利用空间格局。

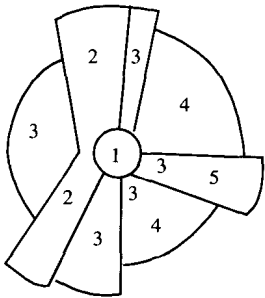
2. 霍伊特扇形理论 (Sector Theory)。

扇形理论是土地经济学家霍伊特^③ 通过对美国 645 个中小城市及纽约、芝加哥、底特律、华盛顿、费城等城市的分析于 1939 年创立的。该理论的核心是各类城市用地趋向于主要交通线路和沿自然障碍物最少的方向由市中心向市郊呈扇形发展 (如图 2)。霍伊特认为, 由于特定运输线路线性可达性 (Linear Accessibility) 和定性惯性 (Directional Inertia) 的



I - 中心商业区; II - 过渡地带;
III - 工人阶级住宅区; IV - 中产阶级住宅区;
V - 高级或通勤人士住宅区

图 1 同心圆土地利用模式



1 中心商业区
2 批发和轻工业区
3 低收入住宅区
4 中收入住宅区
5 高收入住宅区

图 2 扇形土地利用模式

① K.J. 巴顿:《城市经济学》, 商务印书馆 1984 年版。

② Alan.W.Evans, Urban Economics, Basil Blackwell, 1989.

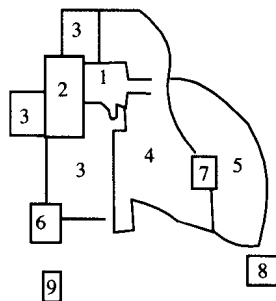
③ Hoyt, The Structure and growth of Residential Neighbourhoods in American Cities, Washington: Government Printing Office, 1939.

影响,各功能用地往往在其两侧形成。他还把市中心的可达性称为基本可达性,把沿辐射状运输主干道所增加的可达性称为附加可达性。

由于轻工业和批发商业对运输线路的附加可达性最为敏感,多沿铁路、水路等主要交通干线扩展,低收入住宅区环绕商业用地分布,而中高收入住宅区则沿着城市交通主干道或河岸、湖滨、公园高地向外发展,独立成区,不与贫民区混杂。因而城市各类土地利用呈现出扇形结构。

3. 多核心理论 (Multiple Nuclei Theory)。

多核心理论是麦肯齐 (R.D. McKenzie) 1933 年提出^①,后被哈里斯 (C.d. Harris) 和 乌尔曼 (E.L. Ullman) 于 1954 年加以发展^②。该理论强调城市土地利用过程中并非只形成一个商业中心区,而会出现多个商业中心区。其中一个主要商业区为城市的核心,其余为次核心 (如图 3)。这些中心不断地发挥成长中心的作用,直到城市的中间地带完全被扩充为止。而在城市化过程中,随着城市规模的扩大,新的极核中心又会产生。形成城市多中心



- 1. 中心商业区; 2. 批发与轻工业区;
- 3. 低收入住宅区; 4. 中收入住宅区;
- 5. 高收入住宅区; 6. 重工业区;
- 7. 卫星商业区; 8. 近郊住宅区;
- 9. 近郊工业区

图 3 多核心土地利用模式

的因素有四个:某些活动需要彼此接近,而产生相互依赖性;某些活动互补互利,自然集聚;某些活动因必须利用铁路等货运设施,且产生对其他使用有害的极大交通量,因此就排斥其他使用而自己集结在一起;高地价、高房租吸引较高级的使用,而排斥较低品质的使用。

4. 阿朗索竞标地租与城市土地区位理论。

阿朗索^③ 是美国著名的经济地理学家,他的突出贡献在于将空间作为地租问题的一个核心进行了探讨,并首次引进了区位平衡 (Location Equilibrium) 这一新古典主义概念,第一次将基地规模 (Size of Site) 引入地价分析,同时成功地解决了城市地租计算的理论方法问题,他所提出的

^① R.D.Hill, Land-use Change published for The International Geographical Union Study Group on the Dynamics of Land Use Systems 1989.

^② C.D.Harris and E.L.Ullman, The Nature of Cities, Annuals, American Academy of Political and Social Science, Vol.242, 1945.

^③ Alonso W, A Theory of the Urban Land Market, Paper and proceeding of the Regional Science Association, Vol: 6, 1960.

“阿朗索地租模型”^①是新古典主义地租模型中最杰出的模型（如图4）。

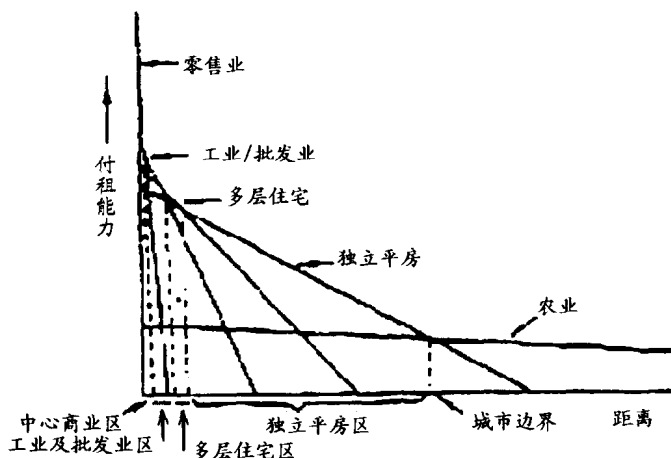


图4 竞标土地利用模式

二、1942年的英国《阿斯瓦特报告》

第一次世界大战后，英国基于国土重建的需要，相继展开土地利用、城市规划等方面的研究和立法工作。1940年提出《关于有计划分散产业和人口的巴罗报告书》，1942年提出《关于保存田园部分的斯考特报告书》，1942年公布《阿斯瓦特报告》，这部关于补偿和土地增价方面具有理论体系的报告书，对城市土地政策做出很大贡献^②。

该报告涉及的是城市开发中的老问题，首先是补偿金（Compensation）问题：当一个公共机构不得不征购土地用于建设时，应给予被占土地所有者多少补偿金才算公平合理？复杂在于当公众机构公布建设项目时，土地所有者有可能提高地价，而社会若按提高后的地价支付即是不公平的，这样引申出一个法律名称，改善金（betterment）——指当社会采取行动使一些人显然得益，法律规定社会应该酌情向这些人抽一笔特别税作为改善金，而对于因社会行动而使一些人受损，社会应予以支付补偿金。困难在于很难判断公共行动到底使人受益还是受损。《阿斯瓦特报告》结论是：对于这种复杂的问题，社会采取一种非常简单而果断的办法，即尚未开发的土地——也就是全国的农村土地——应该实行国有化，国家应该按某一历史日期的价格为基

^① Alonso W, Location and landuse: Towards a General Theory of land Rent. Harvard University Press, Cambridge, 1964.

^② 赵尚朴主编：《城市土地使用制度研究》，中国城市出版社1998年6月版。