

城市土地再开发

闵师林 著



上海人民出版社

城市土地再开发

闵师林 著

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地再开发/闵师林著.

—上海: 上海人民出版社, 2006

ISBN 7-208-06132-7

I. 城... II. 闵... III. 城市-土地资源-资源开发-研究-中国

IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 013724 号

责任编辑 王国平

封面装帧 王小阳

城市土地再开发

闵师林 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行 上海颀辉印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 10 插页 4 字数 172,000

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 7-208-06132-7/F·1398

定价 28.00 元



上海人民出版社



闵师林 1962年出生，经济学博士，中国作家协会会员，上海市城市经济学会理事。主要致力于房地产、建筑工程、综合交通以及重大项目管理等方面的综合研究，先后发表了《申博成功后浦东房地产市场发展趋势》、《黄浦江综合开发中土地开发思路》、《申博成功后房地产市场大趋势》、《经济特区和沿海开放城市发展房地产业的思路和目标——以浦东新区为例》、《浦东新区大力发展现代化房地产业的实践和目标》、《对浦东房地产业发展若干问题的思考》等学术论文，编撰各类著作十余部。现任上海市浦东新区建设局局长，兼任浦东新区土地储备中心主任、浦东新区重大工程建设管理办公室主任等职。

内 容 提 要

近三十年的改革开放和规模化大开发,极大地激发了我国城市发展的活力,也推进了各地区城市化进程的不断深入。土地作为城市经济发展的主要载体,城市资源体系中的重要一环,正在这一进程中发挥着越来越核心和关键的作用。近几年,随着国内外经济环境变化,我国一些城市的发展开始步入新阶段,招商引资步伐加快,区域产业能级提升,用地需求也在明显增加,城市土地开发呈现出了新的特征:一是城市土地开发正由粗放走向集约,由非理性走向理性,由初次开发形态向二次开发形态过渡;二是城市土地开发成本上升,增量土地开发放缓,建设用地的供求矛盾加剧,旧的城市土地开发模式已经不能适应经济增长的需要,制约了新一轮的城市发展。在此背景下,探索适合当前我国国情的土地再发展模式,建立高效的土地流转机制显得十分必要。另外,从当前国内城市土地发展的理论来看,目前的研究大多停留在土地初始形态开发阶段,部分涉及的城市土地二次开发都是结合旧城区改造来进行论述的,大都浅尝辄止。在国外的理论论述中,也仅有日本的“土地重整制度”和美国的“精明增长理论”与之相类似,主要是从城市区域形态和规划上着手进行研究,在社会、经济、文化和历史背景上与我国当前的国情存在较大差异。因此,针对城市土地再开发进行的实证性专题研究,目前在国内外学术界尚无突破。

本书所指的城市土地再开发研究,是在城市土地初次开发的基础上,从效益最大化的角度出发,对原有用地类型、结构及空间布局等进行置换升级,尤其是对城市建成区中的衰退地区进行改造和重建的过程。

本书以土地初始开发到再开发的城市发展进程为主线,研究和探索当前适合我国城市(尤其是特大城市)的土地再开发和再利用的有效途径。笔者力图通过类比和特性描述来阐明城市土地再开发的概念、内涵以及理论组织架构,并以浦东新区为实证研究对象,采用定量研究与定性分析相结合的范式,对城市土地再开发的选择模式、开发路径、形成机制以及组织结构等方面进行探讨。本书以下四篇来阐述其研究目的、设计和结果。

第一篇城市土地再开发理论的提出,通过对城市土地开发和再开发的概念比较,利用城市发展模型的目标函数来说明两者之间的差异。本篇通过对土地资源短缺性分析,表明加快土地集约化有效利用、走可持续发展道路的重要性,

同时概述了国内外的主要学术观点,由此引入城市土地再开发的主题。在具体论述中,运用级差地租理论,通过量化分析揭示了城市土地再开发也存在着级差地租,而且是在土地开发级差基础上的深化。通过分析土地收益的级差性,揭示出单位成本的增长是降低土地级差收益的根源,城市地租不是由于土地肥力而是由于土地位置而引起的,由此引出城市土地再开发。本篇还运用空间发展理论,分析了城市土地再开发在空间特性上主要体现为区位性和集聚效应,城市土地再开发的过程就是要充分利用区位的集聚效应,在报酬递减区间内最大限度地利用城市土地。运用可持续发展理论,通过对城市土地开发与再开发效益的时间性分析,揭示出城市土地再开发的过程就是走可持续发展道路,合理集约配置城市土地的过程。

第二篇城市土地再开发的内涵解析,对城市土地再开发与可持续发展、土地集约利用和城市发展之间关系进行论述,阐明城市土地价值的变化规律和综合特性,并由此提出坚持可持续发展是城市土地再开发的必由之路。本篇根据未来城市可持续发展战略的需要,提出了城市土地再开发过程需要遵循的适应性、协调性、协同性和公平性四项原则。剖析了非集约化利用土地的主要根源,同时提出了运用政府主导、市场运作平衡供求关系的途径,在此基础上科学合理地预测城市发展的方向。通过土地空间开发的供求关系对比,揭示了城市发展空间与城市土地再开发的互动关系;借用土地价值指数增长与整个经济增长对比,阐述了城市土地再开发与城市经济发展之间的相互影响。本篇还从政治经济学和西方经济学的角度出发,简要描述了城市土地再开发与个人利益保护之间的关系,通过以上城市土地再开发与城市发展各要素之间的对比,进一步深化和分析了城市土地再开发的内涵,明确了城市土地再开发的外延。

第三篇城市土地再开发的机制研究,在前面论述的基础上,提出了跨越门槛原则、可持续发展原则、承继和更新相结合原则、多元化开发原则、梯度开发原则等城市土地再开发五项原则;根据以上原则,剖析当前城市土地制度存在的问题,积极探索我国土地制度的改革方向。同时,本篇还重点研究了城市土地再开发的储备机制和资金运作机制。通过中外土地储备机制的比较,对上海浦东新区的土地储备制度施行的经验总结,提出了我国土地储备的制度、决策和操作的初步架构。本篇还通过对拓宽筹资渠道和充分利用政策性资金两类资金融通方式的比较,提出城市土地再开发所需的大量资金必须要有一套长期稳定、规范、高效的资金良性循环、可持续发展的运作机制,以保证资金链的畅通,并对各地的土地储备资金运作实践做了评价。本篇重点深入到城市土地再开发的内在机理研究,以提出相应的对策及建议。

第四篇城市土地再开发的实证研究,主要以有“上海现代化建设的缩影”、

“中国改革开放的象征”之称的浦东新区为实例,通过浦东开发开放以来城市经济发展过程回顾,研究城市土地初始开发思路及运作模式,城市土地二次开发所面临的问题和矛盾。本篇运用空间积聚与扩散理论、交易成本理论分析,提出当前浦东新区城市化地区土地再开发的选择路径主要有:(1)整体功能置换开发;(2)土地捆绑开发;(3)实行有效土地储备;(4)整体置换,以土地权和设施入股;(5)转让项目经营权;(6)以城市总体规划、分区规划体系为前提,在确保整体一致性基础上,灵活地、阶段性调整部分开发项目规划。本篇进一步对城市地价的特征、形成机制以及上涨的动力机制进行研究,以分析影响城市土地再开发中地价的主要因素;在此基础上对城市土地再开发进行成本分析,同时建立了城市土地再开发的综合效益评价的指标体系,并结合浦东滨黄浦江区域、世博会区域等重点区域的实际开发进行综合效益分析,提出了若干推进城市土地再开发的对策及建议。

总体上来讲,本书立论的创新点有四个方面:(1)在目前国内外理论界尚无对城市土地再开发进行系统性研究的情况下,通过借鉴西方发达国家以及浦东的开发经验,对城市土地再开发在立论基础、影响因素、形成机制、开发模式以及组织结构上展开系统的实证研究,以“解剖麻雀”的方式解释其内在运行机理和再开发过程中所形成诸多问题的内在原因。(2)首次在城市土地发展研究与社会综合效益和城市开发成本控制之间建立联系,并形成初步方案。(3)初次结合上海 2010 年世博会以及浦江两岸地区等浦东新区热点区域的开发,提出上海城市土地再开发的途径和重点设想,为今后我国特大城市的发展提供经验与借鉴。(4)对目前的城市土地发展理论进行了创新,在级差地租理论的基础上进行了拓展,并初步形成了一套适合当前我国国情的深层次、集约化再发展的理论体系。

本书对于推动我国城市的土地再开发和区域经济发展在理论上做了一些尝试,但是由于研究尚处于初步阶段,还有许多不足之处,需要在以后的研究工作中继续补充和完善。例如,还需要关注和研究国内大城市在实施产业战略性调整、功能区域重新划分后的发展情况,并结合国内其他地区的发展经验以及西方国家城市发展的先进理念,探索新的更加适合我国国情、市情和区情的城市土地集约、永续、高效利用的解决方案。

ABSTRACT

The past 30 years of reform and opening as well as large-scale development has greatly stimulated the vitality of China's cities progress. And urbanization has also deepened as a result. As a key vehicle of economic development Land is key in cities' resources system and is playing a more and more core and important role. In recent years, with changes in economic environmental changes internally and externally some cities' development has entered into a new stage. The introduction of foreign investment has been accelerated and regional industries have been upgraded. Demand with land has obviously increased and some characteristics of urban land development have been reflected. Firstly, the urban land development has changed from coarse to condense, from irrational to rational, from primary to secondary development. Secondly, the land development cost has increased sharply and incremental land development has slowed. Thus the demand far exceeds the supply and the old development style has become obsolete and restricted another round of city development. With such a background it is necessary to explore a land redevelopment model which fit our country's situation and establish a highly effective land circulation mechanism. On the end hand, in terms of domestic land development theories most of the research has rested with a primary exploration of land, some touched the secondly development such as the renovation of old downtowns, not in a deep and thorough way. The theoretical statements from abroad can only be seen with Japan's "Land Reforming system" and America's "Prudence increase theory" which focuses the attention on regional differences and planning, as is very different from our country in terms of social, economic, cultural and historical background. Thus there is not yet breakthrough in terms of the demonstrational research on land redevelopment in urban areas.

The definition of urban land development research is that: on the basis of urban land primary development, from the angle of economic maximization, to upgrade and replace the existing lands in kinds, structure and space layout, es-

pecially in the renovation and reconstruction of declining areas.

The book regards the progress from the primary to secondary development as the outline and analyzed the effective means for land redevelopment and re-use. The author tries to describe the concept, content and theoretical structure through analogy and descriptions with Pudong New District as the research source. The book use both theoretical and quantitative methods and explored the selection, roadmap, forming mechanism and organizational structure. There is 4 parts which illustrate the research purpose, design and results.

The first chapter The theory of urban land redevelopment compared the concepts of land development and revelopment and shows the differences through the target function of urban development model. With the analysis on the scarcity of land resources the article expresses the importance of effective use with intensive land use and sustainable development. At the same time, the main academic viewpoints are stated and the topic of urban land redevelopment is introduced. In specific statement, the theory of different rental theories is being introduced which show that there exists a differential rental in urban land redevelopment by quantitative analysis. And the research shows that the unit cost increase is the root to reduce the land rental benefits. The rental originates not from land fertility but from locations. The article also used space development theory to analyze the regionalization and convergence. The land redevelopment process is to fully take the convergence effect into play and utilize land resources in a maximum way. With sustainable theory the article shows that the land redevelopment process is that of sustainable development and reasonably allocate the land resources.

Chapter Two The content analyze of urban land redevelopment discussed the relationship between urban land redevelopment, land intensive use and city development. The changes and characteristics of land value are clarified and the idea "the sustainable development is the only way for city's land redevelopment" is put forward. The article mentions that four principles need to be obeyed: adaptability, compatibility, synergy and fairness. The root causes of non intensive land use are found out and the pathway is stated, which insist that government play a key role to balance supply and demand through market operation. On the above basis the article predicted the direction of city development in a scientific way. The supply vs demand posted the interactive rela-

tionship between city's space development and land redevelopment. The comparison between land value index increase and the total economic increase showed the mutual influence of city redevelopment and the economic progress. The article also shows from the angle of political economy and western economics the relationship between urban land redevelopment and private interest protection. With the comparison between city redevelopment and various factors the article deepens and dialyzed the connotations of urban land redevelopment, as make clear the extensions of city's land redevelopment.

Chapter three The mechanism research of urban land redevelopment put forward five principles: cross-threshold, sustainable development, inherit and renew, multiple development and grad development. With the above principles the article analyzes the problems in our country's land system and positively seeks the reform direction of China's land institution. At the same time, the chapter put the land reserve and financing as the key research area. After comparing the land reserve system in China and abroad the article summarized the experiences from Pudong's land reserve system and bring forward the primary structure of our country's land reserve's system, decision and operation. The chapter also contrasted two channels of financing: to expand financing channels and policy funds and bring forward that a stable, sound and effective virtuous fund cycle. Comments are also given as per the land reserve funding. The chapter put the focus on the inherent mechanism of urban land redevelopment and relevant countermeasures and suggestions are provided.

Chapter four The substantial evidence research of urban land redevelopment is a demonstrational part and use Pudong as the practical example. In retrospect with Pudong's economic development the research was put on the land primary development ideas and operation models and questions and problems in city's second development. On the basis of transaction cost theory and space convergence and proliferation theory the article show that Pudong now has the following ways for land redevelopment: A: The whole function displacement development; B: land binding development; C: effective land reserve; D: whole replacement, take land and facilities as shares; E: transfer of the project operation right; F: On the basis of city planning as a whole and by districts adjust the project planning in a flexible and phase way. The article further put research on the urban land's price increase in terms of characteristics, reasons

and driving forces behind it so as to seek the main factors influencing the city's land price in redevelopment. On the above basis the author analyzed the cost of land redevelopment and sets up the indicator system to achieve comprehensive benefits combined with actual benefits analysis in such areas as Shanghai Pudong Bingjiang and World Expo area. Some suggestions and measures are put forward for further city land redevelopment as a result.

On the whole, the innovation of the book are reflected in three points: Firstly, there is no systematic research on urban land redevelopment in China and foreign theories, the article tries to sum up the experience from developed countries and Pudong development and set up a demonstrational research on argument basis, influencing factors, forming mechanism, development model and organizational structure, as is like a "aromatizing a sparrow". Secondly, to set up a connection between city's developments, social comprehensive benefits and city development cost control and a primary proposal is formed. Thirdly, for the first time, bring forward ways for urban land development and suggestions coupled with developments in Pudong key areas such as World Expo site and across Huangpu River. Fourthly, the innovation in urban land development theories; the author forms a theoretical system which fit into our county's actual situation on the basis of differential rental theory.

The book has tapped on the Chinese urban land development and regional economic development theories. The research is still in a primary stage and there is a room for further development, addition and improvements in future. For example; in future focus and attention also need to put on the development situation after industrial strategic adjustments in big cities and functional regions reclassifications. The advanced experiences and ideas from other countries and regions can be combined to explore better solutions which are more suitable for the actual situation in China, Shanghai and Pudong and are more intense and effective.

目 录

内容提要(中文)	1
内容提要(英文)	1

第一篇 城市土地再开发理论的提出

第一章 城市土地开发和再开发的基本理论	3
一、城市土地开发和再开发的定义	3
二、城市土地开发和再开发的特性	4
三、城市土地再开发的世纪性特征	5
四、城市土地再开发的基础理论	8
五、国外关于城市土地再开发的研究述评	10
第二章 城市土地再开发的本质	15
一、从城市地租理论看城市土地再开发的本质	15
二、从空间发展理论看城市土地再开发的本质	18
三、从可持续发展理论看城市土地再开发的本质	20
四、城市土地再开发的发展模型分析	22
第三章 城市土地再开发的影响因素	25
一、宏观发展形势对城市土地再开发的影响	25
二、城市化内在规律对城市土地再开发的影响	28
三、城市规划对城市土地再开发的影响	32

第二篇 城市土地再开发的内涵解析

第四章 城市土地再开发与可持续发展	39
一、城市土地价值的综合性特征	39
二、城市可持续发展对土地再开发的要求	41
三、城市土地再开发的可持续发展原则	44

第五章 城市土地再开发与土地集约利用	47
一、城市土地再开发中集约化利用的必要性	47
二、非集约化利用土地的主要根源	48
三、在城市土地再开发中走集约化之路	49
四、科学合理地预测城市发展的方向	52

第六章 城市土地再开发与城市发展	54
一、城市土地再开发与城市空间增长	54
二、城市土地再开发与城市经济发展	56
三、城市土地再开发与个人利益保护	58

第三篇 城市土地再开发的机制研究

第七章 城市土地再开发的原则和政策机制	63
一、城市土地再开发的原则	63
二、城市土地再开发的政策机制——土地制度的更新	66

第八章 城市土地再开发的土地储备机制	70
一、土地储备对土地再开发的重要性	70
二、土地储备制度运行模式的国内外比较	71
三、城市土地再开发中土地储备制度的运行	74
四、浦东新区城市土地再开发中的土地储备	76

第九章 城市土地再开发的资金运作机制	78
一、城市土地再开发资金运作问题的提出	78
二、城市土地再开发的筹资渠道及机制建立	79
三、试点城市的实践及评价	82

第四篇 城市土地再开发的实证研究

第十章 浦东新区城市土地再开发的实证研究	87
一、浦东开发前的城市发展历史沿革	87
二、浦东开发以来的城市经济发展与土地开发	88
三、当前浦东新区城市土地再开发面临的问题和矛盾	91
四、解决当前问题和矛盾的理论基础和思路	97

五、浦东新区城市化地区土地再开发的途径选择	99
第十一章 城市地价及土地再开发的成本分析	105
一、城市土地价格的基本内容	105
二、城市土地价格的形成机制	107
三、城市土地价格上涨的动力机制	109
四、影响城市土地再开发中地价的主要因素分析	110
五、城市土地再开发成本的涵义及构成分析	114
第十二章 城市土地再开发的综合效益评价	116
一、开展城市土地再开发综合效益评价的意义	116
二、城市土地再开发综合效益评价的基本原理	117
三、城市土地再开发综合效益评价的指标体系	118
四、浦东新区的土地再开发综合效益分析	119
第十三章 降低城市土地再开发成本的综合策略	
——以浦东新区为例	127
一、当前面临的主要困难与问题	127
二、降低城市土地再开发成本的总体目标及指导原则	128
三、降低城市土地再开发成本的策略构想	131
四、近阶段工作的初步设想和推进措施	136
附 录	141
主要参考文献	144
后 记	147

第一篇 城市土地再开发理论的提出

本篇通过城市土地开发和再开发的概念比较,利用城市发展模型的目标函数来说明两者之间的差异。通过对土地资源短缺性分析,表明加快土地集约化有效利用,走可持续发展道路的重要性,同时概述了国内外的主要学术观点,由此引入城市土地再开发的主题。在具体论述中,运用级差地租理论,通过量化分析揭示了:城市土地再开发也存在着级差地租,而且是在土地开发级差基础上的深化。通过分析土地收益的级差性,揭示出单位成本的增长是降低土地级差收益的根源,城市地租不是由于土地肥力而是由于土地位置而引起的,由此引出城市土地再开发。本篇还运用空间发展理论,分析了城市土地再开发在空间特性上主要体现为区位性和集聚效应,城市土地再开发的过程就是要充分利用区位的集聚效应,在报酬递减区间内最大限度地利用城市土地。通过运用可持续发展理论,对城市土地开发与再开发效益进行时间性分析,表明城市土地再开发的过程就是走可持续发展道路、合理集约配置城市土地的过程。

第一章 城市土地开发和再开发的基本理论

城市土地的开发利用和置换升级是城市发展必然的基础性过程,它们不断改变着城市空间格局和外延,从而引发城市的经济、社会空间的变化。在这一过程中,存在着土地开发和土地再开发两种形态。土地开发扮演着基础性角色,是城市不断发展和渐变的过程,是推进和加快城市化步伐的引擎。土地再开发则是引导城市化进程不断深入、更新换代的加速器,扮演着重塑城市功能、结构和布局的角色。进入 21 世纪,我国城市化发展走过了近三十年的历程,随着外部发展政策环境及内在发展价值取向的变化,随着新区建设和旧区改造步伐的加快,土地开发与土地再开发两种形态不断交替出现,正成为城市经济、社会发展中需要重点研究的课题。

一、城市土地开发和再开发的定义

总体上来看,城市土地开发和再开发都是对土地的开发利用过程,通常表现为对土地利用类型和方式的改变,一般均会产生土地增值的客观后果。二者都是通过一定手段,挖掘土地内在潜力,提高土地的利用率,提高土地的经济、社会或环境效益。

具体来讲,二者在定义上还存在一定差异。狭义的城市土地开发是指城市初始开发阶段,对土地进行有目的的利用,改变土地的原生形态和用途。通俗地讲,即是对新城区范围内的土地进行初始开发利用。在我国,往往伴随土地性质、用地权属的变化,即由集体所有的农用地转变为国有的城市建设用地。

城市土地再开发则是建立在城市土地初始开发的基础上,从效益最大化的角度出发,对原有的用地类型、结构及空间布局等进行置换升级,尤其是对城市建成区中的衰退地区进行改造重建等。通常所说的旧区改造就是其典型的表现。但是,城市土地再开发并不局限于旧区改造。

广义的城市土地开发,包含初始的城市土地开发(即狭义的城市土地开发)和之后的城市土地再开发。本书中所讲城市土地开发,特指狭义的城市土地开发。

如果说城市土地开发是一个城市发展的引擎,构筑了初始的城市空间版图