

CHENG SHI
TU DI ZI YUAN
DE PEI ZHI HE LI YONG
徐敬君 汝莹著

城市土地资源的配置和利用



○云南人民出版社

(滇)新登字01号

责任编辑: 张 立

封面设计: 鞠洪深

城市土地资源的配置和利用

徐敬君

汝 莹

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街100号)
云南新华印刷厂印装 云南省新华书店经销

开本: 850×1168 1/32 印张: 13.875 字数: 340 000
1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷
印数: 1—1 000

ISBN 7-222-01313-X/F·183 定价: 7.10 元

目 录

第一篇 城市土地概论

1	概 述	(3)
1.1	土地与城市土地	(3)
1.2	区位与区位级差	(8)
1.3	自然属性	(13)
1.4	经济属性	(16)
2	城市土地价值	(21)
2.1	土地价值	(21)
2.2	价值循环	(24)
2.3	土地增值	(28)
2.4	土地投机	(36)
3	城市地租	(41)
3.1	地租存在·作用·依据	(41)
3.2	地租特性、数量	(53)

第二篇 城市土地配置

4	资源配置	(69)
4.1	配置原理	(69)

4.2	供给与需求·····	(81)
5	城市地价·····	(92)
5.1	客观存在与现实需要·····	(92)
5.2	内涵与特征·····	(101)
5.3	形式与计算·····	(106)
6	有偿配置·····	(118)
6.1	从“无偿”到“有偿”·····	(118)
6.2	实施方案·····	(129)
6.3	有偿配置评价·····	(136)
7	市场配置·····	(142)
7.1	“土地黑市”·····	(143)
7.2	土地与商品经济·····	(149)
7.3	规范化市场·····	(154)
7.4	几点思考·····	(163)
8	土地制度·····	(172)
8.1	概述·····	(172)
8.2	产权制度·····	(183)
8.3	管理制度·····	(209)

第三篇 城市土地利用

9	资源利用·····	(223)
9.1	土地利用与城市经济·····	(223)
9.2	制约因素·····	(232)

9.3 现状与改善	(241)
10 土地利用的宏观管理	(264)
10.1 计划与管理	(264)
10.2 利用规划与功能分区	(277)
10.3 我国的模式选择	(288)
11 城市土地开发	(294)
11.1 开发概论	(294)
11.2 综合开发	(302)
 附录：各国（地区）城市土地资源的配置和利 用方面的资料	
一、土地资源的配置	(313)
（一）土地产权比较	(313)
（二）土地增值趋势	(318)
（三）公平地价制度	(333)
（四）土地交易管理制度	(336)
（五）土地税制	(342)
二、土地资源的利用	(356)
（一）土地利用规划	(356)
（二）土地利用制度	(385)
（三）土地开发利益的社会化	(396)
（四）未来的土地政策动向	(399)
三、我国近几年来有关城市土地问题的重要政策 和法规摘要	(408)

第一篇

城市土地概论

1

概述

1.1 土地与城市土地

土地

对土地的认识，仁者见仁，智者见智，古今中外各见其说。这不仅源于土地本身是一个复杂的综合体，而且源于土地学科的众多，研究角度的不同，人类认识的不断深化。

人们首先能最直观地认识到土地是一种自然物，但这种自然物包括哪些内容呢？对此，中外学者的认识就各不相同。先从垂直的方向看，人们最初是把土地看成一个地表的平面系统，直到近年来才逐渐统一于土地是一个立体系统，而不仅仅是地球表面可供作物生长的疏松表层。英国经济学家马歇尔对土地下了已被普遍接受的定义：“土地是指大自然为了帮助人类在陆地、海上、空气、光和热方面所赠与的物质和力量。”^①美国土地经济学家伊利·莫尔豪斯说：“土地这个词……的意义，不仅包括指土地的表面，它还包括地面上下的东西。”^②即“由地貌、土壤、岩石、水文、气候、植物所组成的自然综合体。”其次从水平方向看土地的各种定

^①马歇尔《经济学原理》上卷，第157页。

^②伊·莫《土地经济学原理》，第19页。

义，可以发现这仍是个口径不同，具有多种表述的概念。第一种观点：土地即土壤；第二种观点：土地即地球陆地；第三种观点土地包括地球陆地和内陆水面；第四种观点土地包括内陆和海洋。以上这些宽窄不同的说法、造成了土地与国土、土壤甚至与海洋等概念的混淆。我们说，给土地下个适当宽度的定义是研究土地经济问题的前提。要说清楚这个概念，有必要区分这几对概念。首先地球陆地和海洋，这是一对相对立而存在的概念，如果把海洋也包括在土地的概念里，这样的土地含义太宽泛了。说到土地与土壤的区别，人们会直接的想到构成土地疏松表层及结构，将土地与土壤等同起来，其实把土地（尤其是指城市土地）仅限于土壤，不仅失之太窄，而且也极不确切，土壤是指具有一定肥力即具有养育农作物功能的那部分土地，这是从农业生产着眼的，对城市土地显然是不适用的。何况土壤也不能清楚地涵盖土地本身具有的立体含义（其上包括气候、地上的自然形成物；其下包括水文、岩石、矿藏等）。土地和国土也不是同一层次的概念。一国的土地是指一国的土地面积总量，一国的国土是指一个国家主权管辖的地域总和，即封疆。包括该国的领土、领空、领海。这已经是含有政治色彩的土地概念。所以就土地的表面范围来看，前面所提到的第三种观点即土地指陆地和陆地上的水面，我们认为还是比较适当的。这里的水面不是指海洋，主要是指内陆的江河、湖泊、水库等陆地的附属部分。“只要水流等等有一个所有者，是土地的附属物，我们也把它作为土地来理解。”^①“土地包含地球特定的地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质，水文和植物，它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果以及动物就它们对目前和未来人类利用土地所施加的主要影响”。这是荷兰学者瓦格宁根的土地概

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第695页。

念，不仅全面，而且使其具有了历史感，有助于进一步地扩大人们认识的视野。我国的大部分土地工作者也具有这样的共识，认为：土地是地球表面陆地部分的垂直剖面系统，或是一个自然、经济的综合体。

土地除了作为一个自然的概念，在社会生活中，它还具有经济内涵，我们应从经济形态的角度把它看成一个经济概念。首先土地是有限的，其总面积不会超过地球表面积，自从出现了私有制，人类社会便形成了不同种类的所有制，而土地也取得了和其他生产资料一样的社会经济属性，即从属于不同的所有者，这个所有者要么是社会中的某个个体，要么是社会中的群体，土地所有制是生产资料所有制的基础和核心。在阶级社会中，土地所有制主要分成公有制和私有制两类，前者一般又具体的分为国家所有和集体所有。人们围绕土地所形成的种种经济关系便被称为土地经济关系，又叫土地关系。但不论实行何种土地所有制，我们都看到这样一个事实，土地是能够为其所有者带来收益的一种财富，而土地的利用可以说是人类最古老、最基本的社会经济活动，利用土地，不管是用来种植作物，还是作为建筑地段，开发矿藏，即不管把它作为劳动手段还是生产要素，对土地拥有一定权属是其前提（如所有权、使用权、经营权、开发权等）。自土地所有制形成以后，作为资源的土地不论曾被开发与否，土地所有权的垄断使其具有了财产的性质，一般将土地财产称为不动产或地产就是这个道理。土地所有权一旦成为一种财产权，其权属的让渡便成为一种有代价的土地权属转移行为，土地的权属关系自然就成为一种最基本的经济关系。即使在今天，土地公有制条件下，由于存在商品经济关系，土地所有权和使用权的分离，谁要获得经营，使用土地的权利，也必须有代价，这是土地的权属关系所决定的经济关系，也是土地经济内涵的最基本方面。

城市土地

没有城市土地就不能构成城市，城市是一定地域内密集的非农业经济实体、社会实体和物质实体的有机统一体。城市的形成和发展过程是和土地的城市化过程同步进行的。没有城市土地，也就谈不上城市经济。城市经济，是城市土地上各种资源、商品、信息、技术服务和劳动力等要素产品的集合，它包括工业、商业、建筑业、服务业、旅游业、金融业、交通运输业以及市政和管理等各个经济部门，这些部门要分别配置在不同的土地功能区域内，并相互联系，相互作用，形成城市地域内部的利用结构。作为我国土地资源重要组成部分的城市土地“属于国家所有”，这是我国宪法明文规定的。我国城市土地是城市区域内陆地、水面及上下空间。从量的角度来看，它一般是指城市规划区范围内的土地，包括房屋建筑用地，道路、河流及交通设施用地，广场和各种基础设施和公共设施用地，公园及绿化用地，农田菜地和其他生产用地。准确地讲，按行政区划：有全市土地和市区土地之分，全市土地包括城区、郊区和市辖县。市区土地则包括城区和郊区、不包括市辖县。从开发程度上讲，城市用地被分成三个层次圈，即内圈、中圈、外圈，具体而言，内圈是城市建成区土地，即城市已开发建成的土地。中圈是规划区土地，即除建成区外还包括近郊区的菜地和菜农村镇占用的土地，是指城市土地利用总体规划和城市总体规划确定的定期发展范围内的土地。外圈是指城市行政区划内的土地，包括规划郊区和市管县的地域。我国通常的口径就是将内圈和中圈的土地划为城市市区土地面积，而将外圈即行政区划的土地划为全市土地面积。

一提起城市，我们首先想到的是，随着工业化的发展和科学技术的进步，农村分散的人口、劳动力和非农业经济活动不断地进行地域上的聚集而逐渐转化为城市的经济要素，集聚和高密度

便构成了城市地域经济景观的最本质、最醒目的特征。因此，城市土地和农村土地相比，居住其上的人是城市人口，居民的生活方式、从业方式和思维方式、心理习惯、文化构成、价值观念等是城市化的。“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是前进的主要动力。”^①在这种非城市地域转化为城市性地域的过程中，可以归纳出城市土地的质的属性。

从质的角度来看，城市土地除了具有一定的空间位置外，在现代意义上还必须具有城市功能的特性。不难设想，城市规划内有一大块空地，不通电，不通水，不通路，杂草丛生，坑洼不平，也无任何建筑。这种有一定位置的土地，既不具有城市功能，也对改善现有的城市功能不起任何作用，如果根据其位置把它算成城市土地，充其量只能是国土构成意义上的而不是经济和社会意义上的城市土地。其次，现代城市还是政治、经济、科技、金融、信息、教育、旅游等的综合体，应具有多种功能，反映在布局上，城市各功能分区土地应具有功能相关性，这种相关性对外表现为城市的整体功能特性。城市的集聚效应就是由城市的各功能的相互联系而形成的；一个城市各地段区位间经济级差应该由城市整体功能共同决定，因而与农业田地相比，其经济级差与该块土地的局部投资的关系相对小得多。比如一个城市如果没有机场、火车站、公共汽车等设施，没有大量人口地理位置的移动，很难设想有今天的繁华商业中心，“黄金地带”等的出现。所以考察城市土地，应注意各功能用地和其它用地相关性的研究。因此，我们的结论是：能直接满足城市各种建筑物和构筑物的使用要求，具有居住、工作、娱乐休息、交往等功能，并具有较好的功能相关性的土地才是现代意义下的城市土地。

^① 《列宁全集》第19卷，第262页。

1.2 区位与区位级差

城市土地区位

农业种植用地，主要是它具有“可耕性和培养力”服务于人类，为人类提供各种各样的农副产品，满足于人类的衣食需要；而城市土地主要是它的承载能力和城市功能服务于人类，为人类提供从事各种经济和社会活动的场所和空间。马克思说：没有土地，“劳动过程就不能进行，或者不能完全进行”，“因为它给劳动者提供了立足点，给他的过程提供活动场所。”^① 衡量城市土地承载能力大小的主要标志就是其具有多大的城市功能，由此，我们说，作为自然物的农业土地和城市土地虽然没有什么区别，但是从生产力中却显示出不同的特殊性。农村土地的肥沃程度决定于土地级差，这种肥沃程度是以土壤层的深度、结构、质量为主要指标，土壤耕作层深，有机质含量高，团粒结构好、通透性适中，保肥能力强的土地就是优等地。而城市土地优劣的主要标志是其区位特性，研究其微观区位特性是至关重要的。西方学者谈到城市微观土地等级评价标准时认为，第一是区位，第二是区位，第三还是区位。

城市区位是表征地域内一自然事物与其它自然事物在空间方位和距离上的关系。其中，最主要的是强调经济活动之间的相互联系、相互作用在空间位置上的反映。所以城市区位一般表现为自然区位和经济区位两个层次。自然区位的意义是表现某一事物与其周围陆地山脉河流等自然地理事物之间的空间关系。其意义在于对城市的形成发展提供了极其重要的自然基础，其优劣直接

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第205页。

影响人口、城市与产业的空间分布，影响城市土地功能结构分布状态，是经济区位形成后其效益大小的重要自然条件和制约因素。自然区位一般不具备城市的基本功能，从自然区位向经济区位转化有一个过程，在商品经济关系下，它是伴随着城市土地商品的“生产”过程同时进行的。

谈到城市区位，人们更为注重的是经过加工开发后的城市经济区位，即城市内部各土地的经济功能的联系。我们说处于区位级差为零或者极少的自然土地资源，通常要按照城市规划的要求加工改造，即经过城市土地的开发过程，实现自然区位向经济区位转化。这时的城市土地凝结了人类的劳动，其土地的经济功能和使用价值得以形成和大幅度提高。土地的自然属性被经济属性取代，大量新的经济效益、社会效益和环境效益在各城市土地区位上出现，为土地使用者直接获取。就是说，自然状态的土地一经开发利用，渗入土地的社会生产力和土地自身所拥有的自然生产力溶为一体，转化为现实的土地生产力，成为城市经济的基本要素，这就实现了城市土地自然区位向经济区位的转化。城市土地区位的级差和土地生产力取决于土地的开发程度，物化劳动投入量的多少，单位面积土地上投入的社会劳动越多，其区位价值越大，这是劳动凝结与区位效益的关系。

城市土地区位级差

决定城市土地区位级差的因素中，自然因素很小，主要是人工因素，因而城市土地投资与土地区位级差有极大的关系。人类渗入土地的社会生产力表现为物化劳动，有直接和间接之分，直接的物化劳动具体包括两个方面，一是为满足城市建设的地基需要而进行的社会必要投资，如平整场地，修筑防洪堤坝，排洪沟渠，设置挡土墙和护坡，以及加强地基承载力的打桩等；二是为城市土地综合经营开发而修筑的道路、给排水、供电、通讯、热

力和煤气供给等工程性基础设施。间接性物化劳动是指位于城市土地上的厂房、仓库、商店、营业所、办公楼等各种建筑物不动产，虽然它们不是将资金凝结于土地之中，而是表现为土地上的建筑物中，也是发挥城市功能的物质基础，在它们座落的土地上，凝聚了大量的城市建设资金，间接性物化劳动的投资也是形成城市土地区位经济级差的重要因素。

前面已经谈到，城市土地具有相关性。这就是说形成土地区位级差的第二个因素是各类用地功能上的互赖性、互补性和波及性，彼此提供差别利益。互赖性是指处于某一功能分区的城市土地，例如商业区某经济组织和个人在地域空间相对集中，形成规模生产和经营，从而产生城市内部区位聚集经济效益，不同性质和相同性质的多个商店的相对集中，经营品种繁多，顾客来此商业区，有很大的选择余地，并可以在同一区位买到自己需要的各类物品，既节省时间、方便购买、又节省交通费用和精力，一般商业中心光顾的人多，处于其中的店铺收益好，就是这个道理。所以互赖性会引起聚集效益。又如多个企业在同一区位上集中，也会因为互补性带来较高的区位收益，因为不同种类企业的集中，有利于加强专业化协作，并大大减少相互使用和配套的原材料、半成品、成品的运输费用，降低产品的成本。还可以共同利用城市基础设施，减少社会费用总支出；并有利于企业间展开竞争，提高企业素质和产品质量；更有利于集约化的利用土地，节约土地，使单位城市土地上创造的产值利润提高，有人统计，大致可节约工业用地10—20%，交通运输线路可缩短20—40%，工程管网可减少10—20%。城市土地的波及性是说各类土地的功能分区会相互波及，产生波及效益，而波及效益的大小强弱会造成不同的区位级差。这种波及性的一个显著例子就是已开发的土地会带动周围未开发的土地投入开发使用，而开发程度深的土地区位会带动开发程度浅的土地区位的开发使用，并使其产生机会

收益、减少风险期望，从而提高区位级差。就是在某一区位内部，已建成项目的生产经营也会直接给周围土地带来效益。狄尼斯乐园的建成使东京旅馆房间的平均利用率提高39%，交通运输、食品、出版等许多相关企业的业务收入也都大大增加。特别值得一提的是，当多个同一性质的企业在某一区位内聚集，由于聚集效应获得高额级差收益无疑使该区位使用的竞争加剧，优胜劣汰的机制致使某些同类性质的企业或其它性质的企业难以支付其高额地租地价被排斥掉，或者转向收益高的产业，进而保证该区位的级差收益保持在一个较高的水平上。城市政府可以适时利用手中的经济杠杆，因势利导，进行调节和控制，实现产业结构和土地用途的合理置换。北京中关村地区，八十年代初建立起第一家科技企业，短短几年间，集中起150多家经营电子等高技术产品的企业，形成巨大的区位经济效益，使得一些原来经营日用百货、家具、餐馆和修理业的企业用地纷纷转向经营电子产品的企业用地。

构成土地区位级差的第三个因素是土地的自然特性，即前面提到的自然区位，城市土地的工程地质、水文地质、地形地貌等条件和相对于山川、河湖、海岸线的自然位置，前者在经济状况许可的条件下可以通过现代技术手段加以改变和克服，后者则难以改变，对土地的利用影响很大。我们说自然区位一般不具有城市功能，但经济区位形成时如果是凭借土地自然条件的某些地理构造上的某些特性，往往可以产生很大的效益。河流交汇处往往成为天然的港口城市或理想的城市选址，而且经济也多是循江河流向不断延伸扩展。我国的长江流域、黄河流域是中华民族的文明发源地，也是历代政治经济文化的发达地区。其实就是在同一城市靠近河流海岸口的区位与远离的区位相比，其级差收益是大不一样的。

总之，城市作为集约人口、集约资金、集约经济的空间地域

综合体，是人们从事政治、经济、科学文化活动和日常生活所依托的空间，人们在这个地域空间里彼此联系，而要能维系这种联系，离不开城市土地上的四通八达的城市交通。城市交通的存在，在城市内部人们才能相互交往，城市与城市，城市与周围地区才能沟通，城市才具有生命力和活力。所以城市交通是城市的经济生活和社会生活的物质基础，是城市的动脉。交通运输条件在城市区位中占有突出的地位。因此我们把它归结为构成区位级差的第四个因素。城市土地的通达性和可接近性，是由城市中人和物从这一地点到那一地点的空间位置移动的快捷程度和便利条件决定的，一般可由空间距离，花费时间及费用来反映。通达性的重要意义在于它对人和物的移动成本起决定作用，主要是指到各商业购物中心、娱乐社交中心、各城市功能分区及各自的工作地点等交通花费，以及对生产所需原料和制成产品的运输花费的决定作用。在当今开放的社会条件下，通达性好，自然会增进人们的交往活动的范围，减少人们的交际成本和空间距离，从而拓展人们的眼界，其意义是很大的。另外，还可以增加消费者和经营者，生产者与生产者之间的接触机会，带来较高的商品交易量与实际利益，从而产生人们行为与社会活动的向心力。通达性好的区位必然竞争激烈，必然趋向集约化利用土地，就会促使产生高的级差收益。经常可以发现城市通达性的改善，哪怕是局部改善，也会对城市生产和生活带来良好的效益。城市中一条马路的修通、拓宽，一个车站的落成，都会对其所在区位乃至整个城市产生意想不到的效果。尤其是以商业服务部门为主的第三产业，受城市交通运输条件的制约很大，一般都竭力向通达性好的区位集中，因它们要依附城市道路网为其经营提供必要的保证，通达性越好，就有越多的购物者和光顾者前往，而良好的通达性，依赖于良好的城市交通条件，一般地说交通用地在城市总用地中所占的比例越大，交通条件越好，但反之并不亦然。现代化的交通