

教育部人文社会科学“九五”规划1999年度专项任务项目
教育部项目批准号：99JD790018
北京兴商投资顾问有限公司资助

中国城镇土地开发利用模式 比较研究

ZHONG GUO CHENG ZHEN TU

DIKAI FALIYONG MO SHI BI JIAO YAN JIU

中国人民大学不动产研究中心
温州新城建设股份有限公司
课题组
著

中国经济出版社

教育部人文社会科学研究“九五”规划 1999 年度专项任务项目

教育部项目批准号:99JD790018

北京兴商投资顾问有限公司资助

中国城镇土地 开发利用模式比较研究

中国人民大学不动产研究中心
温州新城建设股份有限公司

课题组 著

中国经济出版社

责任编辑:华连斌

封面设计:胡彦威

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇土地开发利用模式比较研究 / .

—北京:中国经济出版社,2001.10

(中国人民大学农业经济博士论丛)

ISBN 7-5017-5152-8

I.中... II.①中... III.开发区-土地利用-研究
-中国 IV.F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第022598号

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

新华书店 经销

山西财经大学印刷厂 印刷

开本:890×1240毫米 1/32开 印张:15.625 字数:362千字

2001年10月第1版 2001年10月第1次印刷

印数:1-1000册

ISBN 7-5017-5152-8

定价:28.80元



唐忠，1964年10月生于贵州瓮安县。1985年西南农业大学农经系毕业。分别于1988年、1994年在中国人民大学获经济学硕士和博士学位。1995—1996年在荷兰Nijenrode大学进修，1998年在德国波恩（Bonn）大学做访问学者。还访问过美国、英国、法国、越南等十多所著名大学。现任中国人民大学农业经济系系主任、教授、博士生导师，兼任中国人民大学不动产研究中心主任，农业部软科学委员会委员，北京市人民政府专家顾问团顾问，中国农业经济学会常务理事、副秘书长，中国土地学会理事、土地经济分会副主任委员，北京农业经济秘书长。主要研究土地资源经济、农业政策与农村发展、农产品国际贸易等问题。出版了《农村土地制度比较研究》、《农业经济学前沿问题》、《中国乡镇企业经济学教程》、《国以食为天——中国粮食总量的探讨与改革》等著作10本。

中国人民大学农业经济博士论丛

农村土地制度比较研究 唐忠著

中国农家经济审视——地区差异、政府干预与农户行为 孔祥智著

中国转轨时期的经济波动与农业 马九杰著

制度变迁与中国农民经济行为 郑凤田著

中国农村民间合作服务组织研究 庞晓鹏著

中国城镇土地开发利用模式比较研究 课题组著

制度创新与中国农村城镇化 孔祥智著

责任编辑 华连斌
封面设计 胡彦威

教育部人文社会科学研究“九五”规划 1999 年度专项任务项目

教育部项目批准号:99JD790018

北京兴商投资顾问有限公司资助

中国城镇土地开发利用模式比较研究

课题策划人:

孙文华 温州新城建设股份有限公司董事长兼总经理

中国人民大学不动产研究中心特邀研究员

任建平 经济学博士,温州新城建设股份有限公司副总经理

中国人民大学不动产研究中心特邀研究员

唐 忠 经济学博士,中国人民大学农业经济系教授、主任

中国人民大学不动产研究中心主任(兼)

课题主持人:

唐 忠博士、教授

课题组成员:

孔祥智博士 教授,中国人民大学农业经济系副主任

王小映博士 中国社会科学院农村发展研究所

中国人民大学不动产研究中心核心专家

朱 勇博士 中国人民大学农业经济系讲师

中国人民大学不动产研究中心核心专家

丰 雷博士 中国人民大学公共管理学院讲师

中国人民大学不动产研究中心核心专家

况伟大 博士生,中国人民大学不动产研究中心专家

中国城镇土地开发利用模式比较研究

唐 忠 主编

各报告执笔人：

前言 唐 忠
第一部分：总报告 中国城镇土地成片开发利用模式比较研究 唐 忠

第二部分：专题研究报告

- 一、城市化：中国社会经济发展的大趋势 孔祥智
- 二、我国城镇土地开发中投资和管理模式研究 况伟大
- 三、土地开发利用中的土地资源配置效率比较研究 丰 雷
- 四、土地成片开发中的政府与企业关系的理论分析 王小映
- 五、土地成片开发过程中的土地收益分配研究 王小映
- 六、小城镇建设中的土地利用模式研究 孔祥智
- 七、国外土地开发中的管制及其对我国的启示 朱 勇
- 八、各国基础设施建设模式比较研究 朱 勇

第三部分：案例调研报告

- 一、温州新城建设的调研报告 任建平
- 二、洋浦经济开发区土地开发利用调研报告 丰 雷
- 三、上海浦东新区土地开发利用调研报告 丰 雷
- 四、天津经济技术开发区土地开发模式研究 朱 勇
- 五、北京经济技术开发区土地开发利用模式调研报告 唐 忠
- 六、苏州工业园区土地开发利用调研报告 丰雷、唐忠



前 言

一、缘起与致谢

本书是我们承担的国家教育部人文社会科学研究“九五”规划 1999 年度专项任务项目的研究成果,完成于 2000 年 4 月,本书是课题组集体智慧的结晶。

本研究课题最初由处于城市土地开发实践第一线的温州新城建设股份有限公司董事长兼总经理孙文华、副总经理任建平提出。作为土地拓展商,温州新城公司在从事温州新城区土地开发的实践中,取得了许多成功经验,也遇到很多问题。作为年轻一代的企业家,孙文华先生和任建平先生的兴趣不仅在于土地开发的实践创新,而且也非常看重对实践中涌现出来的新事物进行理论探索。为了明确研究的范围和思路,1998 年下半年,我与孙文华先生、任建平先生在北京进行了多次讨论。为了对他们在温



州的实践有所了解,也为了最后确定研究题目,1999年1月,我来到温州这片在经济发展中不断创新的热土,近距离观察温州新城区建设的新路子,并最终与二位企业家商定了现在这个研究题目和他们对研究的财力支持。因此,本课题得以完成和本书得以出版,首先有赖北京兴商投资咨询公司在财力上的支持。1999年5月,在人民大学科研处的支持下,本课题顺利立项为教育部专项研究项目。这里我要对人民大学科研处处长贺耀敏教授和他的同事们表示衷心感谢。课题组成员所在的人民大学农业经济系和不动产研究中心的许多同事,从多方面为课题研究提供了非常宝贵的支持,在此亦表示衷心感谢。

先后参加课题组专家咨询会议和鉴定会议的专家,对课题研究提出了非常有价值的意见,对他们为本课题研究所贡献的智慧,课题组不胜感激。这些专家是:国土资源部戚名琛高级经济师,国土资源部胡存智司长、岳晓武处长,建设部柴强研究员,北京大学董黎明教授,清华大学刘洪玉教授,中国科学院郭焕成研究员,中国社会科学院刘维新研究员,北京市房屋土地管理局副局长谢经荣教授,中国人民大学毕宝德教授,林增杰教授、俞明轩副教授。

我还要感谢中国人民大学不动产研究中心名誉主任、我的恩师周诚教授,是他将我们领进了土地经济研究的学术圣殿。

我们在各地调查时,所到之处,得到了许多同志的大力支持。没有他们的支持,要完成本课题研究是难以想象的。在此对那些为课题组调研提供帮助和支持的同志表示真诚的谢意。作为课题主持人,我对每一位课题组成员的积极参与都十分感激。他们的专业素养、治学态度、敬业精神和团队意识使我受益匪浅。



本书得以顺利付梓,有赖本书责任编辑、中国经济出版社华连斌先生的大力支持,在此向他表示衷心感谢!我的朋友、山西财经大学的原梅生教授、黄志建副教授为本书的印刷提供了大力支持和无私帮助,在此向他们表示衷心感谢!山西财经大学的胡彦威先生应邀为本书设计了封面,向他表示衷心感谢!

二、必须补充说明的几个观点

在本书所有报告完成后,本课题的三位策划人在回顾课题研究时,对土地成片开发中政府与企业的关系进行了再次分析,对之的认识也有所发展,有必要在此说明。

在本书的总报告和专题报告四中,我们将土地拓展企业与政府的关系归纳为“动态博弈”。在由利益上独立于开发区所在地政府的企业进行土地成片开发时,土地开发的政府目标和企业目标是不完全相同的,但有一点是一致的,即只有土地开发成功,招商顺利,政府和企业两者的目标才能实现,政府和企业的关系不是“零和”游戏,而只能是“双赢”或“双亏”的关系。在这种情况下,政府和企业处于长期动态博弈之中,土地开发权的授予与取得时的博弈,更接近一个政府先动的动态博弈;企业取得土地成片开发权后的博弈,更接近于一个企业先动的动态博弈。我们还以温州新城开发建设为案例对之进行了分析,得出的启示是:第一,在市场经济体制未完善的制度环境中,政府是一个垄断性利益主体,愈是行政层次低或职能单一的政府机构,愈追求市场利益,与开发企业的利益冲突也愈直接。第二,当土地成片开发商是一个利益独立于城市政府的内联企业时,政府与企业之间必然因目标与利益的差异而发生冲突和矛盾,在现行制度框架下,企业在与政府的长期动态博弈中,很难排除外部性的困扰。在没有进一步的制度规范前,企业投资进行土地成片开发的风险很高,如果



开发企业没有与城市政府进行长期动态博弈的准备和技能,难以在土地成片开发中取得成功,最好不要进入此领域。要使企业主导的开发模式得到发展,必须规范政府和企业的关系。

没有错,在城市土地拓展中,政府和企业的关系只能是“双赢”或“双亏”,在其中一方“亏”的情况下,另一方不可能“赢”。但当时我们的认识是,在企业利益独立于政府的情况下,土地拓展企业要实现“双赢”非常艰难,很容易出现“双亏”。为什么“双赢”艰难?除了在后面的报告中所分析的那些因素外,我们认为下面几点也非常重要,这也是企业今后要从事其他城市的土地开发时所要注意仔细考虑的几个方面:

第一,在城市新区开发建设中,如果开发企业只从事土地拓展而不同时进行房地产开发,希望只通过将生地开发成熟地然后转让的方式盈利,将非常艰难。土地开发升值后转让获得开发利润,本来是合理的,但社会总对之有炒地皮的批评。在开发土地之后,如果公司继续从事房产开发,通过出售房产来获利,即使得到更多的利润,社会也认为是正常的。因为土地一级市场一般被政府垄断,企业要进入一级市场并从中获利,社会对之有微词。加之,转让土地与出售商品房,类似于土地的批发与零售,在零售环节分散实现利润,即使利润率较高,社会也易于接受,如果在批发环节一次获利丰厚,往往易引来批评。这给土地拓展企业的启示是:只要有条件,企业就应该既拓展土地,也开发房产。

第二,政府搬迁所带来的心理预期非常重要。从温州新城的实践中,我们认为,政府搬迁,使社会对新城区有良好的心理预期,可带动市场需求,形成新区土地开发的级差收益,为土地开发企业实现滚动开发创造条件。换言之,如果有某城市政府搬迁的确切信息,土地开发企业投资开发的风险相



对较小,也易于实现政府与企业“双赢”。

第三,开发规模要适度。以大规模的组团式开发为模式,使组团具有相应的规模景观,可使公用设施等配套建设获得最佳效益。对于一个开发企业而言,土地开发规模在 400—500 亩是较为适宜的。规模太小,公建配套设施投资难以收回。规模太大,需要资金多,开发周期较长,由一个企业来承担有一定困难。

第四,要注意城市的收入水平和住房需求。对于利益独立与政府的开发企业而言,要想在城市新区开发中实现“双赢”,必须注意城市的选择。我们认为,城市化是中国社会经济发展的大趋势,中国已进入城市化快速发展时期,外延型城市化是这一时期的特点,这就意味着城市面积的扩展和新区的开发。但并不是所有的城市都能马上进入商业开发的轨道,在中等收入水平的城市进行土地开发,对企业是较好的选择。这些地区基本实现了小康,居民的消费需求已超过小康“拐点”,改善住房已成为首要消费选择,存在以家庭购买为主的商品住宅市场。

第五,设计适当超前,注重“以人为本”。在住房设计上,开发企业不能随大流,所有的住房都一个模式,要有超前意识,以人为本,突出个性化,满足不同家庭的消费需要。

第六,开发企业自身要引进先进的开发模式,加强项目的社会化管理,每个项目的开发都应有项目负责人的个人投资,形成利益共同体,以确保开发工程的质量和经济效益。

三、有待继续探索的问题

城镇土地成片开发,已经进行了十几年,作为研究者,我们认识到,对我国多种多样的成片土地开发模式进行总结归纳,分析不同模式的特点和差别,探讨其今后的发展趋势,不仅有利于提高成片土地开发利用效率以及社会资源的优化配



置,而且对今后小城镇的开发建设以及西部大开发中的土地开发、基础设施建设等,都具有重要的借鉴意义。总结我国城镇土地开发利用的经验和教训,从理论上对我国城镇土地成片开发利用模式进行深入、系统的归纳研究,并对其今后的发展趋势进行展望;同时,运用经济学的基本理论对我国土地开发利用中的企业行为、政府行为以及企业与政府的关系等问题进行深入研究,是课题组追求的目标,我衷心希望本书能给读者朋友们提供一些有参考价值的观点和信息。

在课题完成一年以后的今天,在本书即将付梓之时,我再次来到温州,对去年完成的报告进行修改,我发现,尽管我们付出了不少心血,但研究成果与我们最初的期望相比仍存在不少差距,我们国家也面临一系列新的挑战,提出了不少新问题。例如,在许多经济开发区,作为政府派出机构的管委会与政府独资的开发总公司在利益上难分彼此,加入 WTO 后,政府应该保持中立,本身不能以企业的方式直接谋利,如果还沿袭这种体制,社会各种利益集团可能向政府提出挑战,要求政府保持其市场经济“守夜人”的角色,避免官、商合谋,那么开发区时代是否已经过去了呢?或者至少说管委会时代已经过去了呢?西部大开发中的土地开发应采取什么模式呢?等等。我们不会停止探索的脚步,也希望读者朋友与我们同行,将你的批评和建议告诉我们,这对研究人员来说是最好的激励。

课题主持人 唐 忠

2001 年 4 月于温州王朝饭店



目 录

前 言

第一部分

总报告

中国城镇土地成片开发
利用模式比较研究 …

…………… 1

第二部分

专题研究报告

专题研究报告一

城市化:中国社会经济
发展的大趋势 …… 87

专题研究报告二

我国城镇土地开发中投
资和管理模式研究 …

…………… 128

专题研究报告三

土地开发利用中的土地



专题研究报告三	资源配置效率比较研究·····	153
专题研究报告四	土地成片开发中的政府与企业关系的理论 分析·····	192
专题研究报告五	土地成片开发过程中的土地收益分配研究 ·····	221
专题研究报告六	小城镇建设中的土地利用模式研究 ····· ·····	245
专题研究报告七	国外土地开发中的管制及其对我国的启示 ·····	282
专题研究报告八	各国基础设施建设模式比较研究·····	297
第三部分	案例调研报告	
案例调研报告一	温州新城建设的调研报告·····	327
案例调研报告二	洋浦经济开发区土地开发利用调研报 告·····	356
案例调研报告三	上海浦东新区土地开发利用调研报告 ···	381
案例调研报告四	天津经济技术开发区土地开发模式研 究·····	427
案例调研报告五	北京经济技术开发区土地开发利用模式调 研报告·····	449
案例调研报告六	苏州工业园区土地开发利用调研报告 ··· ·····	466



总报告

中国城镇土地成片开发利用模式比较研究

一、问题的提出及研究的范围

(一) 问题的提出

中国共产党的十一届三中全会后,古老的中国步入了一个伟大的历史变革时期,开始实行一系列改革开放、重点进行经济建设的方针政策,中国的工业化和城市化也进入了快速发展时期。可以说,1978年以来的20多年,是20世纪中国经济发展最快的时期,也是中国人民的生活得到较快改善的时期。对于一个发展中的经济体而言,经济的快速发展和工业化的不断推进,必然伴随着以城市扩展和依托于城市的二、三产业的发展为目标的土地大量开发与利用,土地的成片开发就必然成为经济发展的



先行部门。

所谓土地成片开发,广义上讲,是指依照规划对土地进行综合性的开发建设,然后进行一些经营活动。综合性开发建设分两个层次:一是公用基础设施建设,即基础设施和公用设施建设,如场地平整,建设给排水、供电、供热、道路交通、通讯设施等。由于成片开发土地面积大,引进项目后耗电、耗水多,有的还要建设自备电厂、水厂。二是在建设基础设施的基础上,建设通用厂房以及相配套的生产和生活服务设施,进一步改善投资环境。就其开发方向的不同,成片土地开发包括农业用地的成片开发和建设用地的成片开发。农业用地的成片开发,是指为农业生产使用进行的土地的深度和广度的开发,如大面积成片中低产田的改造,大面积荒地资源的农用开发等。本课题所研究的是城镇土地即建设用地的成片开发,包括对原有农用地或荒地进行的规划、场地平整、通路、通信、供电、供水等基础设施的建设,和对已经是建设使用的土地进行的更高等级的通路、通上下水、通电、通信、通气、通暖等方面的开发建设。

与成片土地开发相对应的是土地的宗地开发。所谓宗地开发,是指对土地面积较小的单独的权属完整的某宗土地进行的基础设施建设或项目开发。与宗地开发相比,成片土地开发具有明显的特征:1、成片土地开发是对大面积连片土地的开发。很难说究竟多大面积以上才能视为成片土地开发,但可以明确的是,成片土地开发中的土地面积较大,开发中的土地可以容纳许多个建设项目;而宗地开发一般其土地开发面积是与单个的建设项目相适应的。2、由于成片开发后的土地可以容纳许多建设项目,因此,土地开发和土地开发后的项目建设往往是分离开来的,土地开发由授权单位统一承担,项