

城市土地

再利用产权处置与利益分配研究

——城市存量土地盘活理论与实践

何 芳 著



科学出版社

城市土地再利用产权处置 与利益分配研究

——城市存量土地盘活理论与实践

何 芳 著

国家自然科学基金资助项目(71073110)

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书全面梳理了我国城市存量土地再利用的研究状况和政策制度现状,分析了我国存量土地盘活制度变迁与制度供给特征,分别针对旧居住用地、老工业用地和园区工业用地等典型盘活类型的再利用案例进行了制度的需求揭示和供求冲突分析;提出了城市存量土地盘活的六种模式及产权流转与实施路径;研究了存量土地再利用增值收益构成、分配归属机理、分配原则及分配量化模型。

本书适合土地管理、房地产、城市规划与管理、经济地理等领域的从业人员,以及研究机构与高等院校的研究人员、教师、学生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地再利用产权处置与利益分配研究:城市存量土地盘活理论与实践/

何芳著. —北京:科学出版社,2013.

ISBN 978-7-03-039054-7

I. ①城… II. ①何… III. ①城市土地-土地利用-土地产权-研究-中国

IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 260737 号

责任编辑:魏如萍 / 责任校对:韩 杨

责任印制:阎 磊 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2014 年 1 月第一次印刷 印张:14 1/2

字数:275 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序 言

在新型内涵式城镇化背景下，城市存量土地再利用是必由之路；在“调结构、促转型”的背景下，城市存量土地再利用是必由之路；在土地资源日益稀缺从而必须集约、节约利用、提高用地效率的背景下，城市存量土地再利用是必由之路。

然而，我国存量土地再利用即土地盘活实践，一方面，存在诸多制度障碍，严重阻碍了存量土地市场化盘活路径，制度缺乏效率；另一方面，各类规定纷繁复杂，缺乏科学依据和系统性，制度缺乏公平性。因此，重构存量土地盘活制度显得尤为重要。

根据新制度经济学理论，制度是一种公共产品，它是由个人或组织生产出来的，这就是制度的供给。随着外界环境的变化或自身理性程度的提高，人们会不断提出对新的制度的需求，以实现预期增加的收益。当制度的供给和需求基本均衡时，制度是稳定的；当现存制度不能使人们的需求得到满足时，就会发生制度的变迁。

我国存量土地盘活制度变迁可以分为三个阶段。始于土地有偿使用制度改革的第一阶段和始于土地储备制度建立的第二阶段。第一、二阶段呈现强制性制度变迁的特点，始于转型期制度优化的第三阶段则呈现诱发性制度变迁的特点。

第一阶段制度供求冲突。土地有偿使用制度变革属于国家的一项大的制度变革，呈现出典型的强制性制度变迁的特点。诺斯在《西方世界的兴起》中认为，制度因素是经济增长的关键。一种能够对个人提供有效激励的制度是保证经济增长的决定性因素，其中产权最重要。市场的有效性意味着充分界定和行使产权。面对信息不完全的市场，产权结构及其行使并得到确认能够降低或完全消除不确定性。土地有偿使用制度改革明晰了出让转让土地使用权的权能，以最小成本构建了有效率的经济组织形式，将效率低下的计划配置资源的方式转向市场竞争机制配置，发挥了市场的多元化盘活的作用，提高了土地配置效率。然而，这一制度设计，满足了土地使用权人权益和盘活土地的制度需求，却忽略了土地所有者的收益权和土地供应的政府管控权，导致在土地盘活中，国有土地资产收益大量流失，制度供给明显缺失合理和公平。

第二阶段制度供求冲突。土地储备制度实施来源于政府公权力的强制干预，亦属强制性制度变迁。通过全国实施土地储备制度，政府收回了盘活土地的处置

权和土地增值的收益权。这一时期，存量土地重建盘活以政府为主导。同时规定：非经营性用地变更为经营性用地也需纳入招拍挂市场。^①严格的管控制度，虽然提升了土地一级市场的公开和透明，但也赋予了国家政府垄断土地供应的权力和路径，阻碍了市场机制对存量土地再利用的配置作用，形成相对无效率的产权结构安排。同时，在确保土地增值收益收归国家所有的同时，还剥夺了原使用权人的利益。制度不足使城市更新和土地最高最佳使用的调节力量无法通过潜在的巨大市场发挥作用。于是，出现大量违规现象，如旧城区和旧厂房改商业、工厂改旅馆公寓、住宅沿街开店、公寓内办学办公、学校破墙经营三产、厂房出租办公等违规行为，盘活缺失制度监控，呈现出土地资产流失和缺失公平的另一种表现形态。一时间，产权人的权益过度占有和被过度占有同时存在。

第三阶段制度供求冲突。转型期制度变迁呈现着典型的“自下而上”的诱发性制度变迁特点。面对产权处置权的限制和土地增值收益的过度剥夺，原土地使用权人对政府主导的盘活消极抵制，不予配合，如拆迁抵抗、索要高价补偿等，造成城市更新难以实施。制度供给明显出现了问题。于是，各地政府积极顺应需求，鼓励使用权人自发优化用途和重新开发，践行着制度的自下而上的渐进式改革过程，出台了大量的地方政策。然而，各地的盘活政策不尽一致，零星散乱，甚至前后矛盾，产权流转方式及利益分配各城市自行一套。顶层制度供给严重滞后，缺乏系统性、全局性、公平性和效率性。

根据制度变迁理论，国家决定产权结构，并最终要对造成经济增长、衰退或停滞的产权结构的效率负责。因此，国家层面进行制度的顶层设计和系统设计已成必然。诺斯认为，市场无效率的根本原因是产权结构无效率，市场的有效性意味着充分界定和行使产权。另外，经济社会的发展和更有效率的市场的拓展往往会引致与原有产权结构的矛盾，形成相对无效率的产权结构。这种情况下就需要调整产权结构，进行产权结构的创新。

纵观我国盘活制度变迁历程，其核心问题恰恰是土地产权结构体系的变革。盘活制度设计则是基于产权结构设计科学划分土地盘活模式，设计相应盘活路径、产权流转方式及其利益分配方式。

在此背景下，本书拟系统化探索城市存量土地盘活模式、产权流转方式与路径及利益分配机制，为丰富土地经济学理论和完成存量土地盘活制度的

^① [2007] 39 号令第 4 条规定：经营性用地及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让；《上海市土地使用权出让招标投标试行办法》规定：市政府对工商企业已注入土地资产的土地改变为六类项目用途的，以及以划拨方式改变为新建六类项目用途的，应当通过招标、拍卖方式进行。

顶层设计提供依据。

本书基于城市存量土地盘活案例和各城市存量土地盘活的政策创新,系统分析梳理了我国存量土地盘活制度需求、制度供给变化及制度供求冲突;基于产权理论和城市更新理论,构建了我国城市存量土地盘活模式;基于产权理论和交易费用分析,分别就不同类型的盘活对象旧居住区、老工业区、工业园区和成片更新区域探讨了盘活具体产权流转路径及适用条件;运用西方经济学的分配理论、产权理论、地租理论等全面分析了存量土地利用过程中增值收益的类型及其产生原因、增值利益的归属机理;最后,在充分调研分析我国各城市土地利益分配实践的基础上,通过调研上海浦东土地收储案例和上海老工业用地用途转换案例,运用不同模型分别研究了我国目前存在的收储回购价格补偿、自行开发和存量补地价的三种主要盘活模式的量化分配;并基于推进盘活的思想 and 国民收入分配理论,分析了土地盘活的利益激励。

研究表明,为了发挥市场对存量土地优化配置作用,土地盘活可分为保护改造、强度挖潜、功能改变、用途改变、土地重建和市场流转模式;不同盘活模式需要差别化设计盘活路径,主要有自行强度挖潜、自行功能改变、土地回购开发、产权转让租赁、土地自行开发、土地合作开发、土地分割转让、土地收购开发八种;盘活的主体应从政府主导,向市场主导、公众参与、公众治理模式转变;公平和效率是利益分配的最基本原则,土地再利用的增值利益应由政府独享向政府与原土地使用权人分享转变;利益分享的合理思想是增值利益分级比例分配,且增值的高阶段政府分享比例高,反之原产权人分享比例高;政府亦可以通过具有初始分配性质的土地增值让利和再分配性质的税收、财政补贴等方式激励和推进土地盘活。

本书具有以下特色:①充分分析了国内现有制度供给及各城市地方政策供给创新;②深入分析了土地盘活的典型案例,剖析了实践中土地盘活制度需求,确保研究成果的实用性和可操作性;③通过综合运用新制度经济学理论、城市更新理论、土地产权理论博弈论等,对存量土地盘活模式及产权流转方式进行系统性论述;④运用规范研究和实证研究方法,博弈模型和神经网络模型对存量再利用的利益分配机理和利益分配的量化进行了研究;⑤本书针对土地再利用的利益分配及产权配置等核心问题给予了回答。

本书是作者国家自然科学基金项目与政府政策咨询项目的研究成果,可以说是我国城市存量土地再利用产权流转及其利益分配领域为数不多的专著之一。本书第4章的博弈分析得到了博士生杜玉梅的支持,第9章第3节的模型得到了硕士生宋羽的支持,第9章第3节得到了博士生王小川的支持。在书稿最后的撰写

和修改完善过程中，冯硕、张磊、胡文瑛、汪丹宁、张浩、龚芯欣等硕士生给予了大力支持。研究和调查过程还得到了上海市规划和国土资源管理局副局长岑福康，上海市浦东新区土地储备中心主任吴红梅、廖飞，上海市徐汇区住房保障和房屋管理局副局长李飞宇，上海市规划与土地管理局历史风貌保护处处长王林，上海市杨浦区规划和土地管理局副局长戴弘等众多业内专家的大力支持。在此，一并表示衷心感谢！

由于作者的学术水平和实践能力有限，书中不足之处在所难免，敬请读者给予批评指正。

何 芳

2013年11月30日于同济园

目 录

序言

第 1 章 城市存量土地再利用及相关研究	1
1.1 相关概念辨析	1
1.2 土地再利用相关研究	5
第 2 章 城市土地再利用制度变迁与政策实践	17
2.1 城市土地再利用制度变迁三阶段	17
2.2 城市土地再利用政策实践	20
2.3 城市土地再利用制度变迁问题与启示	37
2.4 西方国家“棕地再开发”政策借鉴	39
第 3 章 城市土地再利用制度需求与供求冲突	45
3.1 旧居住用地盘活制度需求与供求冲突	45
3.2 老工业用地盘活制度需求与供求冲突	57
3.3 工业园区土地二次开发制度需求与供求冲突	64
第 4 章 城市土地再利用模式与路径分析	76
4.1 土地盘活模式解构	76
4.2 土地盘活路径及效率分析	79
4.3 土地盘活制度顶层设计原则	84
第 5 章 城市旧城用地再利用产权处置与路径	88
5.1 旧居住用地盘活路径与条件	88
5.2 零星老工业用地盘活路径与条件	94
第 6 章 工业园区土地二次开发产权处置与路径	100
6.1 园区土地二次开发动态博弈过程分析	100
6.2 园区土地二次开发产权处置与路径	112
第 7 章 城市成片更新区域产权处置与路径	127
7.1 德国市地整理	127
7.2 中国台湾地区市地重划	129
7.3 城市成片更新区域用地重划	133
第 8 章 城市土地增值利益形成原因与归属分析	137
8.1 城市土地再利用利益相关者分析	137
8.2 城市土地增值利益构成及成因	144

8.3 城市土地增值收益归属分析	149
第9章 城市土地再利用增值收益分配量化分析	164
9.1 用途变更模式增值收益分配	164
9.2 土地收储回购模式增值收益分配	172
9.3 土地自行开发模式增值收益分配	202
第10章 城市土地再利用利益分配激励机制	205
10.1 国外土地再利用利益分配激励借鉴	205
10.2 基于国民收入分配理论的土地利益激励机制	209
参考文献	213

第 1 章 城市存量土地再利用及相关研究

1.1 相关概念辨析

1.1.1 城市存量土地

城市存量土地指城市范围内已开发的国有建设用地。所谓“存量”，是相对于通过征收集体土地转为国有城市用地的新扩展的“增量”而言的。作为土地再利用的研究对象，本书所称的城市土地特指闲置、空置、低效的城市存量国有建设用地。

闲置土地是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用地；已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足 1/3 或者已投资额占总投资额不足 25%，中止开发建设满一年的国有建设用地。

空闲土地是指除闲置土地外，处于空闲状态的用地，主要包括无主地、废弃地和因单位撤销、迁移、破产等原因停止使用的土地。

低效用地是指存量建设用地中的批而未供、已批未用、部分闲置、低效利用、国家《产业结构调整指导目录》和《外商投资产业目录》规定的禁止类、淘汰类产业使用的工业用地、不符合安全生产和环保要求的各类土地。

基于存量土地再利用及其管理特点，本书将城市存量土地划分为以下四种类型。

(1) 旧居住用地。现状建筑条件和环境较差的零星或成片居住用地，主要包括集中连片的旧住宅区用地、棚户区用地或零星旧住宅用地。

(2) 老工业用地。指的是现状环境较差或利用效益低下的老工业用地。其多分布于旧城区、旧商业区、历史文化风貌区等区域。本书将零星公共设施用地、科研教育设计用地、行政机关、医疗等单位用地也划归其内。

(3) 工业园区用地。指依据城市总体规划及土地总体利用规划，经过政府批准设立的成片工业用地。通常由国家政府设定机构进行统一开发和招商运营管理。从功能上可分为经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、出口加工区、工业园区、保税区、金融贸易区、边境经济合作区等。工业园区主要有以下特点：①以城市为依托，有明确的四至范围；②实行特殊的经济政策与管理体制；③以工业类产业为主导；④用地类型多样，但是以工业用地为主。工业用地

是工矿企业的生产车间、库房、构筑物及其附属设施的建设用地。

(4) 成片更新区域。指土地产权关系复杂, 布局零乱, 用地配置不合理, 结构、用途和功能与城市发展不相适应、设施不完备, 建筑与环境质量、整体功能亟待调整和重新开发的成片综合性改造建设区域。

上述四种类型是存量土地盘活的主要对象, 也是本书探讨的主要对象。

1.1.2 土地再利用

1) 城市土地再利用

城市土地再利用是指已开发建设利用的土地被重新开发、更新使用的行为及过程。通常这些土地为城市存量空置土地、闲置土地和低效利用土地。

2) 城市土地盘活

土地盘活主要指城市存量低效用地(如中心区老工业用地、旧城区用地等)如何提高土地利用效率, 充分显化土地资产, 以实现级差地租最大化和土地资源的优化配置的行为和过程。土地盘活实质上就是土地再利用。

3) 城市土地循环利用

土地循环利用是指将闲置土地、空闲土地、低效土地通过存量房屋改造、用途置换、重新开发等途径重复使用的行为和过程。土地循环利用包含土地资源循环、土地资产价值循环、地上建筑物和构筑物等人工物质资源循环及留存和承载于土地和建筑之上的历史、文化和城市文脉等无形非物质资源深层资源循环。简单来说, 城市土地再利用就是土地循环利用过程。

4) 工业区土地二次开发

工业区土地二次开发是当前我国对工业园区土地再利用的习惯概念, 其本质就是园区土地再利用、园区土地的盘活。工业区土地二次开发是以提高土地利用效率和优化用地结构为目标, 依据土地价值变化规律, 对开发区内空置、闲置、低效用地进行再规划、再开发、再利用, 实现土地集约节约利用的过程。土地二次开发更加关注开发区产业功能的培育和转型, 实现土地资源空间配置与产业发展升级相匹配。

5) 棕地利用

“棕地”(brownfield)是西方国家工业发展留给城市的“遗产”。由于各国的土地利用状况、历史遗留问题不一样, 各国对“棕地”的定义有一定的区别, 而“棕地”定义和内涵的不同则导致了各国“棕地再开发”策略的差别。

美国是最早提出“棕地”概念并进行定义的国家。“棕地”是指因含有或可能含有危害性物质、污染物或致污物而使得扩张、再开发或再利用变得复杂的不动产。

英国“棕地”的学名为 previously developed land (PDL), 指曾经利用过的,

现在闲置的、遗弃的或者未充分利用的土地。与美国不一样,这类土地不一定是工业用地,也不一定有污染物。根据英国国家土地利用数据库,“棕地”具有如下性质:①过去已开发且目前为闲置的土地;②闲置建筑物;③被遗弃的用地和建筑;④其他当前仍在使用的土地,在适当规划及建筑许可下进行开发;⑤其他当前仍在使用但还有再开发潜能的土地。

加拿大“棕地”被广泛认可的定义来自于2003年全国环境与经济圆桌会议(The National Round Table on the Environment and the Economy's 2003),指被遗弃的、闲置的或者未充分利用的商业或工业不动产,虽然这些不动产由于之前的利用含有或可能含有环境污染物,但这些房地产具有巨大的潜在开发价值。

综合而言,棕地利用是国外对现在闲置的、遗弃的、未充分利用的、含有或可能含有危害性物质的土地的利用。20世纪80年代西方国家在产业结构调整、去工业化及“逆城市化”过程中,为了恢复内城活力、控制城市蔓延、修复生态环境,不断从法律、政策、金融等方面加大对“棕地”再开发的支持,帮助恢复“棕地”的利用价值,吸引投资重新回到这些地块上来。

6) 概念辨析

“土地盘活”一直是政府土地管理实践和政策中普遍使用且被业界广泛接受的概念,“土地再利用”具有学术特征的概念,“土地循环利用”是基于可持续理论的提法。三个概念具有相同的含义,本书并不作区分。棕地利用为国外称谓,与我国存量土地盘活的本质是相同的,但更侧重在工业用地进行污染整治及再开发利用。“土地二次开发”主要是业界针对开发区工业土地再利用的习惯性称谓。

1.1.3 土地再利用模式与路径

1. 土地再利用模式

土地再利用模式又称土地盘活模式。一般来说,模式是对某些具体事物或现象在特定属性上的抽象,是人们在认识这些具体事物或现象时,按照既定的需求,从这些事物或者现象的众多属性中抽取出来的符合需求的那些属性的概括^[1]。模式也可以理解为,有特定的结构、功能的物理对象或是比较抽象的信息状态,是学说、模型和程式的总和^[2]。模式也是“某种事物的标准形式或使人可以照着做的标准样式”^[3]。按照需求的不同,可以从众多的属性中抽取不同的共性因素,概括出不同的模式。对特定的事物或者现象而言,模式是一种标准形式。

土地再利用模式是以提升用地效率、优化用地结构为目标,对土地再利用中的特征及规律加以总结和提炼所得出的各种标准的操作形式。本书基于产权变更与建筑结构变化的组配,将土地盘活模式划分为保护改造、强度挖潜、功能改变、用途改变、市场流转和土地重建六种模式。

保护改造模式：土地强度不变，原有建筑结构、建筑功能、土地性质（证载土地用途）不变。

强度挖潜模式：土地强度改变，原有建筑结构、建筑功能、土地性质（证载土地用途）不变。

功能改变模式：建筑功能改变，建筑结构和土地性质不变。

用途改变模式：土地性质变更，建筑功能改变，建筑结构不变。

市场流转模式：产权人改变，建筑结构、功能和土地用途不变。其实质就是房地产市场转让。

土地重建模式：指原有建筑物全部拆除，按照规划指标，重新开发建造新建筑。土地性质改变，建筑结构改变。

具体内容详见第4章。

2. 土地盘活路径

土地盘活路径是指实现各种土地盘活模式的具体措施。其核心是土地产权处置方式，即对产权结构的重塑，这也是存量土地盘活制度改革的核心之一。具体包括产权处置实施主体、产权处置范畴和条件、产权流转方式及其途径等相关规定与约束。尽可能放出让土地处置权是赋予市场配置存量土地决定性作用的关键。

3. 土地盘活机制

机制是有机体的构造、功能和相互关系，泛指经济系统中各个要素的连接方式^[4]。运行机制是一定系统事物所具有的、使系统整体保持正常运行所需要的各种功能的组合，以及构成系统各因素、各环节、各层次之间错综复杂制约关系的总称。其实质是系统各部分相互关系、相互作用所产生的促进、维持、制约系统的内在工作方式，是制度框架内系统运行的组织和行为的规则和方式。

城市存量土地盘活机制是城市存量低效用地再利用过程中，保证盘活过程顺利进行的各功能要素的有机组合及各要素之间关系的总称。存量土地盘活机制的目的在于激励存量建设用地原土地使用权人的主动性、约束存量建设用地利用的违法行为，提高土地盘活的运转效率、维护各利益主体的权益公平。具体包括存量建设用地的盘活模式、流转路径（亦即产权处置方式）、利益配置机制及管控机制等各种机制的相互作用与制约。

4. 存量土地盘活制度

城市存量土地盘活制度是指存量土地用途变更、容积率调整、拆除重建等再利用过程中关于土地再利用条件产权流转和利益分配的所有规范的总和。

1.1.4 城市土地利益分配

1. 土地收益

土地既是自然、生态资源，也是经济资源。自然、生态资源涉及土地利用与保护，有明确的收益内涵，即直接从土地上获取自然资源作为消费品或资本品的收益，以及间接由于土地资源总体改善而带来的收益。而经济资源则意味着资源价值的市场实现，把土地作为商品进行衡量。土地位置的固定性决定了土地交易的对象实际上是附着在每一宗不动产上的权益，而不仅仅是其本身。土地权利的内涵丰富，是一束权利的集合。土地交易的本质是土地某种权益的交易^[5]，因此土地作为经济资源的收益实质上是因土地具有某种权利而获得的收益。

2. 土地增值收益

由于土地是自然物与劳动产物的结合，既是一种资源，也是一种资本，具有二元性。因此，土地增值不只是土地资源价格的增长，还包括土地资本价格的增长，在市场上主要表现为土地成交价格的增加。土地增值收益则是由于土地价格增长而给各利益相关者带来的收入^[6]。本书中土地增值是指，因为城市经济与城市建设投资等因素及土地强度增加和土地用途转变导致的土地价格增长。

3. 土地利益分配

现代产权经济学认为，产权是由权能和利益两部分可分解的基本内容构成的。产权的各项权能由同一主体行使转变为由不同主体分工行使。通过权能的分解，相应的利益分属于不同的权能行使者，就是利益的分配。土地利益是与土地产权主体对土地排他性占有权紧密联系的，这种占有权包含土地所有权、使用权、收益权、处分权等一束可分离的权利。土地产权的可分离性，使得各项权利在转移和使用过程中能够带来不同的土地利益。因此，土地利益分配实质上就是土地产权权能在各产权主体之间的配置。

1.2 土地再利用相关研究

土地再利用主要有三个目的：一是满足城市发展和产业经济的发展需要；二是优化城市用地结构与布局；三是缓解可供利用的土地资源的稀缺。许多国家积极推进土地再利用，以期能够最大程度地释放土地二次开发利用的潜能。国内外学者也进行了众多相关研究。纵观土地再利用的相关研究文献，可以归纳为三个方面，即存量土地再利用及机理研究、存量土地再利用模式与制度研究、城市土地再利用收益分配研究。

1.2.1 存量土地再利用及机理研究

1. 存量土地再利用状况

面临城市快速更新发展,产业结构升级转型与土地资源稀缺的矛盾,转变增量土地扩张方式,挖潜存量土地,盘活存量土地,进行土地可持续利用,已成为理论和实践中备受关注的问题。

国外学者普遍认为,城市经济的发展、产业结构“退二进三”,导致工业区衰退并逐渐成为被废弃或低效用地,而土地再利用、再开发是一种可持续发展的手段,是精明增长(smart growth)的一种重要形式。但各国关注土地再利用的侧重点也不尽相同。英美等国侧重棕地(brownfield)开发利用^[7~9]。日本、德国则侧重闲置土地再利用^[10]。

英国政府将低效用地分为空闲和废弃土地及当前使用中有再开发潜力的土地。2000年《国家规划政策导则要点》第十一条提出,每年土地二次开发规模应该超过1100公顷^[11]。1998年2月规划的2008年目标:60%以上的新增住房要利用棕地进行开发。为配合棕地再利用计划的推进,政府积极推进存量土地调查与监测,进行存量建设用地评价,分析存量地现状,掌握存量土地利用情况、再开发适宜性、再开发潜力等方面的数据。同时,政府给予土地再利用减免税收、提供津贴和低息贷款等优惠,对“棕地”利用采取直接审批制度。同时,对闲置土地则提高税收压力。

德国有关“土地与开放空间政策”十分重视闲置土地的再利用,对长期闲置和衰落的区域给予土地利用激励政策,推动再开发^[9]。例如,北威州土地发展组织截至2003年已回购2000多公顷闲置土地,其中50%已进行清理,约有一半以上重新作为企业建设用地,一部分作为绿地和住宅用地。

美国是低效用地再利用最积极的倡导国和实践国。据美国国家棕地协会(National Brownfield Association)2007年的统计,美国有40万~100万块以上的棕地。通过城市更新,原先广泛分布在城市中心低效利用的工业用地、居住用地,经过再利用后变成了公共设施用地、商业用地等,大大地提升了土地利用的集约化程度。美国的城市更新过程中,形成了成熟运行机制与运作流程,如图1-1所示,各级政府、相关利益团体和私人企业之间形成了密切的合作关系。为鼓励城市更新,美国政府还综合采用了优惠税率、津贴等金融刺激手段^[12]。

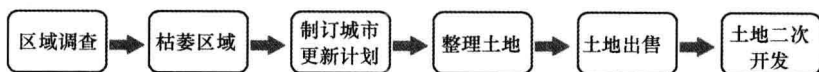


图 1-1 美国城市更新的运作流程

日本相对来说地少人多,土地资源非常稀缺,因而非常关注土地利用效率的

提升。日本制定了《日本高度技术工业集聚地区开发促进法》，采取多种行政、法律手段对土地进行“量”与“质”的控制，以求达到提高用地效率的目的。日本政府主要通过两种方式提升用地效率：一是对极端低效利用的土地，即闲置土地，通过明确其认定方法、规范其处置流程来提升其用地效率，如图 1-2 所示；二是征收地价税，提高低效用地持有成本。无论地价上涨还是下跌，持有者必须向政府缴纳土地持有税。政府每年对土地升值情况进行评估，并按照新的地价标准征收持有税，这种做法提高了投机性囤地的成本，提升了用地效率。

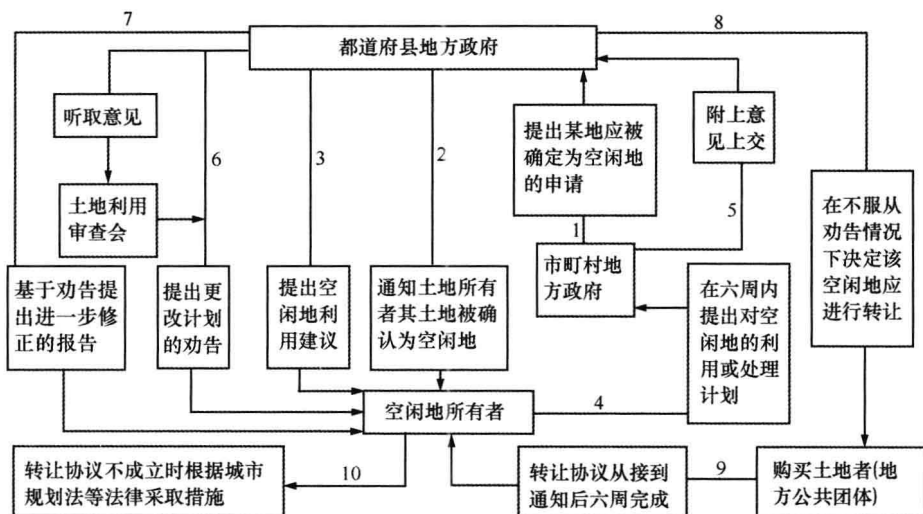


图 1-2 日本闲置土地处置流程^[10]

我国存量土地再利用及其作用也被广泛重视，如出台了《闲置土地处置办法》等法律法规，加快处置利用闲置土地。土地闲置满两年、依法应当无偿收回的，坚决无偿收回，重新安排使用；不符合法定收回条件的，也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。土地闲置满一年不满两年的，按出让或划拨土地价款的 20% 征收土地闲置费。

国务院还下发了《关于加强土地调控有关规定》、《关于促进节约集约用地的通知》、《闲置土地处置办法》等文件，充分意识到促进节约集约用地是关系民族生存根基和国家长远利益的大计，从制度上保障和推进了土地再利用。

2. 存量土地再利用意义研究

张卫宁较早地从经济、环境及社会三方面需求入手分析，提出土地改造性再利用作为一种再生产的开发模式，有利于盘活存量，优化土地资源配置；有利于环境的改善；有利于发掘和保护地方文化^[13]。俞奕和周平广提出土地再利用是通过产业结构的调整升级、区域功能的优化规划，实现土地利用效率提高的过

程^[14]。卞正富和王俊峰通过分析美国 CERCLA 法律和欧美废弃工业场地再开发案例,建议应将城市现有废弃地再利用作为城市土地整理的一部分,鼓励土地节约利用,促进社会经济可持续发展^[15]。陈欢等以金桥开发区为例的研究指出,再利用就是提升原有企业的产业能级,鼓励企业向产业链利润较高的研发和销售两端进行延伸^[16]。

很多学者认为进行存量土地再利用是今后土地利用的主要趋势。叶磊和马学广指出,在日趋严格的国家土地政策调控下,我国城市增量土地的供应必将趋紧,以旧城更新和城中村改造为代表的面向存量建设用地的城市土地再开发将是地方政府当前和未来一段时间内解决土地资源紧缺问题的重要突破口^[17]。杨重光认为,过去,我国城市建设曾过分依赖增量土地,造成极大的浪费与低效的开发,而增量土地的供应又不可能是无限的。城市发展的出路是节约集约利用土地,即发挥政府的主导作用,增强土地价格的杠杆作用,引导土地使用者的再开发^[18]。许坚和王军进一步提出对原有旧城区的工业仓储等用地的再开发和利用很可能会形成趋势^[19]。

3. 存量土地再利用机理研究

国外早有学者从机理角度研究土地再利用。例如,哥德伯戈和钦洛依的研究揭示了土地用途的变更要受经济因素、人们的需求因素及法律和行政管制等多种因素影响^[20]。Alonso 从区位招标租金模型研究角度出发,来对土地利用变更的行为进行研究,指出城市土地按土地最有利的用途进行空间分配和变更,土地需求由购买者愿意付出的招标租金决定,出价最高的投标者,将获得土地^[21]。Brooks 和 Young 研究了美国新奥尔良 1970~1990 年产业结构转型影响土地利用形态变迁的规律^[22]。Bacot 和 Evans 等则建立了低效用地再利用的评价指标体系^[23,24]。

国内学者也对这方面进行了深入的研究,刘书楷得出了土地再利用要受自然机制、经济机制、需求机制和行政法律机制的合力作用结论^[25]。何芳从增长方式转变和城市土地优化配置角度阐述了城市土地利用变更的规律^[26]。刘玉龙从城市规划的角度提出土地置换是城市更新过程中城市土地资源集约高效利用的重要途径^[27]。何芳从城市土地节约、集约利用的角度,指出城市土地用途优化变更带来的城市土地经济供给潜力的挖潜是城市土地集约利用的一种非常重要的方式^[28]。耿毓修、耿慧志等对上海市工业结构调整引致的土地功能转换进行了系统的跟踪和描述^[29,30]。

1.2.2 存量土地再利用模式与制度研究

1. 存量土地再利用模式与路径研究

个别学者从城市发展角度来研究存量土地再利用模式,如 Robin 研究了美国