

# 上海土地管理制度改革与创新： 路径、模式和效率

吴超 著

Reform and Innovation of Land Management System in Shanghai:  
Path, Model and Efficiency

管理  
MANAGEMENT



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海工程技术大学“三大系列”著作出版资助项目（批准号：2017ZC15）

# 上海土地管理制度改革与创新： 路径、模式和效率

管理  
MANAGEMENT



吴超 著

Reform and Innovation of Land Management System in Shanghai:  
Path, Model and Efficiency



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

## 内容提要

本书是上海市人民政府决策咨询课题的系列研究成果。面对新时代资源紧约束背景下“创新驱动发展、经济转型升级”的严峻挑战,本书尝试从土地使用管理制度改革、土地复合利用方式改进、土地二次开发模式创新以及土地资源利用效率提升等主要方面,对上海土地管理若干理论与现实问题进行深入调查和实证分析,并提出具有针对性的改革思路与对策建议。

本书可为研究城市规划、城市发展、公共管理等问题的学者和实务工作者提供重要参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

上海土地管理制度改革与创新:路径、模式和效率 / 吴超著.

—上海:上海交通大学出版社,2019

ISBN 978-7-313-21855-1

I. ①上… II. ①吴… III. ①土地管理-土地制度-经济体制改革-研究-上海 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 180903 号

## 上海土地管理制度改革与创新:路径、模式和效率

著 者: 吴 超

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

印 刷: 当纳利(上海)信息技术有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 160 千字

版 次: 2019 年 9 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-21855-1/F

定 价: 69.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 9.5

印 次: 2019 年 9 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-31011198

# 前 言

本书所研究的上海土地管理相关理论与现实问题,主要涉及上海土地使用管理制度改革、土地复合利用方式改进、土地二次开发模式创新,以及土地资源利用效率提升等重点专题。

自改革开放以来,土地使用管理制度改革是上海经济改革得以起步且取得丰硕成果的一大关键,但长期以来对土地资源过度依赖的发展模式日益陷入困境:一方面,上海建设用地增长空间接近极限,土地供需矛盾加剧,土地开发粗放利用难以为继;另一方面,现行土地使用管理制度下存在的征收土地利益分享、农村土地流转中农民权益保护,以及土地二次开发制度保障等深层次问题不断突出。

我国现行的土地使用管理制度,根据土地的使用权和所有权不同,可大致分为城镇国有土地使用管理制度和农村集体土地使用管理制度两大类。现行的城镇国有土地使用制度是经过近年来的改革,将过去无偿、无限期、无流动的单一行政划拨体制,转变为有偿、有限期使用,可以依法进行土地使用权交易的有偿使用与行政划拨方式并存的土地使用管理制度。

而农村集体土地使用管理制度则始于1978年党的十一届三中全会以后。我国农村经济逐步改革,普遍实行了家庭联产承包责任制,即把集体所有的土地等生产资料承包给农民以户为单位独立经营,自负盈亏。除向集体上交提留和向国家交纳农业税以外,其余全部收入归农民个人。这种家庭联产承包制度,实际上是把土地的使用权与所有权在一定程度上分离开来,这在消除平均主义、体现按劳分配原则、调动农民生产积极性方面,发挥了巨大的作用,促进了农业生产的迅速发展。但目前关于农村集体土地流转问题的规范立法仍处于探索阶

段,有待进一步的突破式发展。

作为特大型城市,上海还存在着建设用地比例过高、空间布局分散、开发强度不足、存量用地低效利用等问题。城市由于“摊大饼式”的外延扩张,形成了平面过密、立面过疏的空间形态特征和相对分散、单一的空间功能布局,从而引发因跨区域工作、居住、文化娱乐、休闲而产生的高流量、高耗时、高排放的交通压力,进一步降低了城市的宜居性,而且被动地增加了各类交通设施、公共服务设施的用地需求,进一步加剧了生产、生活、生态用地对城市土地资源承载力的巨大挑战。

2014年,上海明确提出严格控制城市建设用地规模,努力实现规划建设用地总规模“零增长”,并通过文件《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平若干意见的通知》(沪府发[2014]14号),明确提出“鼓励土地立体开发和复合利用,推进轨道交通场站、交通枢纽、公共停车场等大型基础设施、公共设施的综合开发利用,在中国(上海)自由贸易试验区等区域内,探索工业、商业、办公等综合用地复合开发的土地政策”的要求。

同年,上海市发改委和上海市规划国土局又联合发布了《关于推进上海市轨道交通场站及周边土地综合利用的实施意见(暂行)》(沪发改城[2014]37号),要求探索综合用地规划土地复合利用方式,体现“功能复合、立体复合、生态宜居”的规划理念。

2015年发布的《上海市城市更新实施办法》(沪府发[2015]20号)也提出,要在符合区域发展导向和相关规划土地要求的前提下,允许用地性质的兼容与转换,鼓励公共性设施合理复合集约设置。鼓励对建筑第五立面进行生态化、景观化以及其他有益于增加公共价值的改造利用。以上一系列鼓励土地复合利用相关政策的出台,极大地推进了相关领域的研究和探索。但是,目前在探索实践方面还未形成特别好的方法、模式、机制和技术,且缺乏明晰畅通的操作路径和行之有效的实施细则,相关试点工作还未发挥出可复制、可推广的示范引领作用,摸索实践仍旧任务艰巨。

在这些摸索实践中,利用PPP模式等创新思维与方式,进一步补齐短板、推动城市土地资源再开发再利用,成为一项全新尝试。人们对PPP模式并不陌生,它已大量应用于许多行业。实践证明,通过PPP模式引导社会资本参与城市相关建设,能够有效弥合政府资金、技术和管理需求缺口,充分发挥市场机制作用,提升公共供给质量和效率,实现公共利益最大化。当前,土地作为资本进入市场进行流转的尝试,正在我国各省市陆续展开,因此,在土地一级开发与二

级开发的各个相关环节,从运作模式上应用 PPP 模式,显然是一条具有可行性但也存在一定风险的新路子。

资金短缺、开发效率低下以及投融资管理滞后,是上海存量土地二次开发进程中的“拦路虎”。PPP 模式“对症下药”有经验也有不足。首先,PPP 模式的推广有利于划清政府和企业界限,防范地方政府债务风险,并能激发民间资本活力,拓宽城镇化建设渠道,分担政府投资压力。因此,在 2014 年以后,随着中央政府面对经济新常态所采取的一系列应对措施和政策调整,PPP 模式被各级政府以一种前所未有的规格和力度推介与响应。

但也应当看到,潜在的风险问题和收益问题,仍然制约着土地开发领域 PPP 模式的起步运作与效用发挥。无论对于政府还是企业在 PPP 项目开始时都需要严密思考和慎重决策。慎重、理性地推进 PPP 模式,将其作为上海土地二次开发中投融资管理体制改革创新的方式之一,是应当采取的基本策略与态度。

十九大开局新时代,上海领先发布了《城市总体规划(2017—2035)》(以下简称“上海 2035”),提出在“五个中心”基础上,建成“卓越的全球城市”及“具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的愿景目标,这对上海未来优化城市空间功能布局、加强土地精细化管理使用又提出了更高指标和更新任务。当前,上海建设用地总量与强度逼近底线,新增用地需求始终存在,因此,只能在存量盘活、流量增效和质量提高等方面寻求突破。

“上海 2035”已经明确规定全市范围内工业仓储用地规模将从 2015 年的 839 平方千米调整减少至 2035 年的 320~480 平方千米(其中,2020 年约为 550 平方千米),即占建设用地总量的 10%~15%;另一项大幅减少规模的建设用地类型则为农村居民点用地。但从提高土地利用效率和产出效益的即时目标来看,本市工业用地的“减量、提质、增效”,显然更值得人们关注。

对比三大全球城市,上海地均土地 GDP 产出效益仍然处于一个较低的发展水平,大致仅为纽约的 7.7%、伦敦的 19.4%和东京的 12.1%<sup>①</sup>。考虑到这三个全球城市的工业用地占建设用地比例远远低于上海,则上海工业用地的利用效率及产出效益实际上差距可能更大。正是看到这一点,“上海 2035”在“单位地区生产总值(GDP)建设用地使用面积”这一指标值上设定了具体且严格的发展目标,包括:至 2035 年,上海建设用地总规模控制在 3 200 平方千米以下,而单

<sup>①</sup> 笔者根据上海市统计年鉴(2013)、Bureau of Economic Analysis, U.S.(2013)、New York City Comptroller's Office(2013)、Office for National Statistics, UK(2011)、东京都统计年鉴(2012),以及当年货币汇率转换整理得出。

位地区生产总值(GDP)建设用地使用面积则要求控制在4.2公顷/亿元以下。

根据“上海2035”规划部署,城市开发边界内存量工业用地应当推进二次开发,开发边界外低效用地应当着力实现减量要求,结合上海工业地块分类实际,即“104”区块及“195”大部分区块面临产业结构优化、产业能级提升和存量土地盘活的现实挑战;“198”区块低效工业用地优先大幅减量,“195”区块闲置和半闲置、高风险工业用地也将循序相应减量。在这三类地块中,因历史形成的原因,国有企业所持厂房土地占有相当比重;再加上,国资国企对GDP及工业总值贡献率巨大,其建设用地产出效益及存量盘活进度,也将在很大程度上影响到全市整体的土地利用效率。

2014年至今,在一系列上海土地管理制度改革与创新过程中,仍然存在工业园区土地二次开发制度保障、闲置及低效工业用地减量化,以及国资国企存量工业地产盘活更新等艰巨难题。因此,新形势下如何坚决有序落实“上海2035”建设用地控制性规划目标,创新土地集约节约利用方式和功能适度混合路径,加大工业园区存量用地挖潜力度,提升工业等建设用地利用效率和产出效益,进一步在国家多个重大战略叠加利好下,深化全市土地供给侧结构性改革,以更好应对“资源紧约束”阶段创新驱动发展、经济转型升级的严峻挑战,无疑是亟待解决的现实问题。

# 目 录

## Contents

第一章 上海土地使用管理制度改革历程研究 .....	001
第一节 上海土地使用管理制度改革的历史进程 .....	001
第二节 上海土地使用管理制度改革的突出成就 .....	003
第三节 上海土地使用管理制度改革的现实背景 .....	004
第四节 上海土地使用管理制度改革的案例分析 .....	008
第二章 上海土地使用管理制度改革路径研究 .....	015
第一节 世界主要发达国家土地二次开发利用的经验启示 .....	015
第二节 国内城市推进土地使用管理制度改革的有益尝试 .....	020
第三节 新形势下保障上海土地使用管理制度改革的政策建议 .....	025
第三章 上海土地复合利用现状调查研究 .....	030
第一节 上海土地复合利用典型案例调研 .....	030
第二节 当前上海土地复合利用存在的瓶颈问题 .....	032
第三节 上海土地复合利用未来政策的需求研判 .....	034

<b>第四章 上海土地复合利用方式创新研究</b> .....	037
第一节 上海土地复合利用方式创新的总体思路 .....	037
第二节 上海土地集约复合利用实施方案要点 .....	039
第三节 推进上海土地复合利用方式创新的政策建议 .....	040
<b>第五章 上海土地二次开发 PPP 理论研究</b> .....	044
第一节 PPP 概念解析及分类界定 .....	044
第二节 土地二次开发 PPP 理论研究综述 .....	046
第三节 上海土地二次开发 PPP 政策依据 .....	048
第四节 我国各地方各行业 PPP 用地政策 .....	064
第五节 土地二次开发 PPP 实施重点环节 .....	066
<b>第六章 上海土地二次开发 PPP 模式研究</b> .....	072
第一节 上海土地二次开发 PPP 模式存在的问题及成因 .....	072
第二节 上海利用 PPP 模式推进土地二次开发的制约因素 .....	076
第三节 世界主要发达国家运用 PPP 模式的经验借鉴 .....	082
第四节 上海深化实施土地二次开发 PPP 模式的总体思路 .....	091
第五节 上海利用 PPP 模式推进土地二次开发的对策建议 .....	093
<b>第七章 上海土地资源利用效率趋势研究</b> .....	101
第一节 城乡土地粗放低效利用的历史遗留问题 .....	101
第二节 工业园区地均产值的两极分化趋势 .....	104
第三节 国有企业用地绩效的存量盘活需求 .....	106
<b>第八章 上海土地资源利用效率提升研究</b> .....	111
第一节 提升工业园区土地利用效率的“面上”实践难点 .....	111
第二节 盘活大型国有企业工业用地的“点上”实践难点 .....	114

第三节	制约工业园区及大型国企用地效率提高的制度瓶颈·····	118
第四节	国内外大城市提高土地利用效率的经验借鉴·····	120
第五节	“五量调控”下提升工业用地效率效益的思路与举措·····	124
第六节	优化企业及园区工业用地机制与效率的对策建议·····	129
参考文献·····		134
索引·····		139

---

## 第一章

# 上海土地使用管理制度改革历程研究

---

### 第一节 上海土地使用管理制度改革的历史进程

上海是国内率先探索土地使用管理制度改革的城市之一。20世纪80—90年代,上海通过土地使用权有偿出让,获取了大量国内外资金进行城市建设,同时又利用土地批租的级差地租,实现中心城区“退二进三”,优化调整了上海产业结构和布局,为上海社会经济发展奠定了坚实基础。

#### 一、20世纪末上海土地使用管理制度沿革

1985年,上海市委、市政府组织土地使用制度改革专题调查研究,同年完成《上海城市土地有偿使用的收费形式、方法和标准》的研究报告。

1986年,上海市政府成立“上海市土地批租领导小组”,着手土地使用制度改革试点准备工作。

以1986年10月颁布《上海市中外合资经营企业土地使用管理办法》为起点,上海进行了土地使用管理制度改革的初步尝试,其基本做法为:

(1)土地的所有权与使用权相分离,所有权始终属于国家,不允许经营转让;使用权可以按不同的年期和具体的用地条件,实行有偿使用或有偿出让。

(2)土地使用权出让(批租)由政府控制,采取招标、拍卖、协议等多种方式批租;土地使用权转让(二级市场),投资者通过批租获得土地使用权经开发达到规定的条件后,可以转让(交换、出售、赠与)、抵押和继承。

(3)明确房地产整体关系。按出让的每块土地为单位,各房产业主对土地使用权按面积比例共享;对房地产的权益和交易实行房地产登记,房产在市场上流

通时土地使用权连同地上建筑物产权一并转移;出让地块土地使用权整体不可分割,土地使用期满时土地和地面建筑物无偿收回。

(4)抑制投机。出让地块未按合同规定的时间完成建筑量进度的,不允许转让。经批准建筑物可预售,但对预售合同及预售款的使用由主管部门加以监管。

1987年12月,上海市政府颁布《上海市土地使用权有偿转让办法》,这是土地使用制度改革的重重大突破,在全国是首创,公布前曾报请国务院审定。这个办法的实施,加快了土地使用制度改革的进程。1988年10月12日,市政府又发布《上海市土地使用权有偿转让房产管理实施细则》《上海市土地使用权有偿转让房地产登记实施细则》《上海市土地使用权有偿转让公证实施细则》及《上海市土地使用权有偿转让委托律师代理的若干规定》。这些细则和规定都是《上海市土地使用权有偿转让办法》的配套法规。

80年代末90年代初至今,上海已采用的土地使用权出让方式一般分为招标出让、协议出让、成片转让和补地价等四种。

## 二、21世纪以来上海土地使用管理制度改革

根据《上海市城市总体规划(1999—2020年)》要求,上海常住人口规模在2020年规划为1800万左右,而2013年这一数字就突破了2400万。同时,上海建设用地规模也超过了3000平方千米,同样突破了当时的规划上限。因此,上海可开发的土地面积正在接近极限。

针对这一突出问题,2014年上海市召开了第六次规划土地工作会议。会议强调,要按照中央要求,以土地资源利用方式转变倒逼城市发展转型,锁定城市终极规模,用土地规划的边界约束建设用地规模只减不增。要坚决落实最严格的耕地保护制度、落实土地利用“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的基本策略,深化土地管理制度改革,对全市土地资源节约集约利用提出了更高标准和要求。

同年,上海市政府又通过《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》《关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行)》和《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定(试行)》等法律法规。这些举措共同推动了新形势下上海土地使用管理制度的深化改革。

## 第二节 上海土地使用管理制度改革的突出成就

改革开放 40 年,上海土地使用管理制度发生了巨大变化,至今已建立起适应市场经济要求的土地使用管理体制,确立了市场在土地资源配置中的基础性地位,建立了各级土地市场及其运行机制,为满足经济社会发展和改善城乡居民居住条件对土地的需求,推进经济持续、快速、健康发展发挥了积极的作用。

### 一、通过土地使用权有偿出让获取城建资金

1998 年 8 月,上海第一个国有土地使用权出让成功,拉开了试行土地使用权有偿出让制度的序幕。从此,上海的土地使用制度发生了质的飞越。在城市土地所有权为国家所有的前提下,赋予土地使用权特殊商品的性质,以适应社会主义市场经济发展的需要,有偿出让获得的土地使用权能进入市场,才使房地产市场全面活起来有了基础。

1992 年,在邓小平同志南方讲话精神的指引下,上海的土地使用制度改革从试点转向全面展开。1992 年初,原卢湾区“斜三基地”改造,首开利用土地使用权出让的方式改造上海“危、棚、简”地区的先河。此后,上海的旧区改造都采取土地出让方式来推进。上海市政府制定了旧区改造的一系列优惠政策,加快“危、棚、简”地区的改造速度。

旧区改造引入土地出让制以后,为上海各级政府取得了相当可观的土地级差收益。整个 20 世纪 90 年代,上海共批租土地总面积达 18 500 公顷,获得了土地出让金 11 000 亿元。这些外资和外地资金的引进,为市、区、县的城镇基础设施建设和中心城区的改造做出了极大贡献。<sup>①</sup>

### 二、利用土地批租级差地租实现“退二进三”

现阶段我国社会主义土地有偿使用制度,是在坚持城镇土地国有制和农村土地集体所有制的前提下土地使用权的让渡与交易。它包括土地使用权的出让和转让。

目前城市土地使用权的有偿使用制度包含两个层次:一是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国

<sup>①</sup> 吴赛珍.上海市土地使用制度改革实践的回顾和建议[J].中国土地科学,1998(1):32-36.

家支付出让金的行为。土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换和赠与。其次,土地使用权转让是土地使用权出让的继续和发展,是土地商品属性的必然。如果没有土地转让市场,整个土地市场就不可能活跃起来。

我国实行土地有偿制度使得土地使用由无偿向有偿转换,从而根据不同地区的繁华程度将土地单价分为不同的层次。地价较高的城市中心地区更加适合发展金融、外贸等第三产业;工业企业、住房选址更加适合在城郊接合处或郊区地段落户;而农业就分布在离中心最远、地价最便宜的边缘地带。

在级差地租的调节下,城市中经济效益低下的工业项目逐步退出黄金地段,改由第三产业进驻。工业项目在城郊或远离城区的工业集聚区选址落户,以获取地租差额。其结果是,第二产业和第三产业各自找到了应有的位置,土地利用实现了经济效益的最大化。

整个 20 世纪 90 年代,上海国有企业改制过程中,为偿还债务、兑现职工工资、置换职工身份、扩大企业再生产,许多企业就是通过这种方式获得了大量启动资金。因此,推行土地有偿使用制度大大加快了上海“退二进三”的发展。

### 第三节 上海土地使用管理制度改革的现实背景

由于上海经济发展长期对土地资源过度依赖,进入 21 世纪以来,各种问题不断凸显,主要表现在以下方面:

#### 一、用地总量规模趋于极限

上海的建设用地已趋于极限规模。2013 年底,上海建设用地已达 3 070 平方千米,占城市陆域面积比重为 45.7%。根据“上海 2035”,到 2035 年上海建设用地总规模为 3 200 平方千米,比重将达 48%左右。相比之下,国外大都市建设用地占城市陆域面积比重一般在 20%~30%。从人均水平看,2013 年底上海为 122 平方米,而发达国家城市为 82.4 平方米,即便发展中国家城市也只有 83.3 平方米<sup>①</sup>。

另一方面,建设用地结构中工业用地比例偏高。在上海建设用地中,2013

<sup>①</sup> 高士博,谷人旭,王春萌.“后土地经济时代”下的上海市土地集约利用路径探究[J].上海国土资源,2016(3):23-27.

年,工业用地占比约 29%。这一比例在国外综合性城市为 15%至 17%,伦敦、纽约、东京等国际大都市则在 5%左右。上海中心城区还存在大量工业用地性质的老厂房、老仓库,这与上海未来“四个中心”发展的定位明显不符,工业用地多,给整个城市的生态环境带来严峻挑战。相比较大的工业用地规模,其产出效率则较低。2009年,“商服用地”的产出效率是工业用地的 1.74 倍。由此可见,土地开发强度已接近极限,工业土地闲置或粗放利用现象却依然严重。

## 二、城市生态空间结构亟须优化

目前,上海郊区新城发展相对滞后。除了松江新城已具规模,嘉定初具新城形态之外,上海郊区新城聚集功能不强,服务功能不完善。新城还没有能够完全分担中心城市过于集中的功能,更没有与中心城区形成充分互补的功能关系。如果说新城是一种规划形式,其目的在于通过在中心城区以外重新安置人口,设置住宅、医院和产业,设置文化、休憩和商业中心,形成新的、相对独立的社会,那么,当前上海新城建设尚未达到这些要求。

上海城市中心城区存在的居住拥挤、环境污染和交通堵塞等问题,迫切需要新城地区分解中心城区功能空间,疏散中心城区过于集中的人口与产业,重塑城市空间结构,改变城市建成区呈“摊大饼”向外蔓延、无序扩展的态势。因此,上海必须改变单心、单核状的城市空间结构,才能使城市空间适应日益高级化的产业结构与复杂化、多元化的城市功能。

## 三、土地财政依赖度较高

土地财政虽然对地方经济发展有着一定的贡献,但过度依赖土地财政将会给上海经济的可持续发展提出严峻的挑战。

土地财政难以持续,上海经济转型将面临困境。王克强、刘红梅等学者指出土地出让金的本质是一种地租,而且是一种绝对地租;地方政府提前透支了未来 70 年、50 年或 40 年的土地出让收入,这将导致未来地方政府面临无地可卖的境地,城市发展也将无地可用,土地财政模式难以持续<sup>①</sup>。

依赖出让土地促进经济增长和城市发展的模式,刺激了新增建设用地需求,客观上加剧了供需矛盾,部分中心城区已经出现缺乏发展规划空间、后备资源补充短缺的困局。上海未来用地形势将更加严峻,土地供需矛盾日益突出,依靠投

<sup>①</sup> 王克强,刘红梅,张璇.美国土地财政收入发展演化规律研究[J].财政研究,2011(2):73-76.

资拉动的发展模式不可持续,过度消耗和低效利用土地资源的粗放型发展方式已难以为继,而由于土地财政上既得利益的路径依赖,另创一种吸引资金发展经济的制度则需要大量的初始设置成本,转型阻碍重重。目前,上海土地财政引起的高房价和高商务成本,也限制了居民和企业的消费能力。因此,上海经济要实现从投资推动型向创新驱动型的转变还面临很大的困难。

#### 四、土地交易市场发育不完全

近年来,上海对土地一级市场的管理已经做出了一些积极的探索,取得了一些经验(见表1-1)。但在土地利用过程中供给制度和收益分配制度仍存在一定的缺陷,具体表现为局部供给失控、圈地运动难以抑制,尤其是历年已批又尚未开发的存量土地囤积在房产商手中,圈而不用,坐享土地增值(见表1-2)。

表1-1 上海市一级土地市场和二级土地市场的区别

	主导性主体	交易内容
一级	上海市土地发展中心	①征购集体用地;②征购(征用)重大基础设施建设用地;③其他政府有需要征购的土地;④整理“退二进三”的工业用地;⑤整理旧区改造用地;⑥收回或回购逾期不开发又无法转让的项目用地;⑦收购其他闲散、零星的待改造用地;⑧人工造地;⑨持有转入储备行列的用地;⑩出让经营性用地;⑪出租生产性用地;⑫划拨公益性用地或特殊用地
二级	各地产商、房地产开发商	从一级市场出让后再流通的土地

表1-2 2012年度上海市各区县工业土地一级市场供应数量、供应面积分布情况

本市各区县	土地供应总面积/公顷	出让地块数
市区	0	0
原浦东	19.58	7
闵行	164.31	45
宝山	61.69	22
原南汇	166.85	29
嘉定	144.38	42

(续表)

本市各区县	土地供应总面积/公顷	出让地块数
松江	195.02	46
青浦	165.90	52
奉贤	240.07	132
金山	278.98	69
崇明	24.28	3

当前上海城市土地收益分配制度存在一定的缺陷,使得应该由政府获得的级差收益流失,而房地产开发商则大肆展开“圈地运动”,这至少带来三方面的问题:

(1)“圈地运动”扭曲了土地级差地租收益的分配,有不少开发商用很少的定金就“巧取豪夺”了公共投资带来的级差地租收益。

(2)“圈地运动”助长了土地市场的投机行为,某些房地产开发公司由于历史的原因,与各级政府有说不清道不明的联系,通过各种名目,往往优先获取一些具有增值潜力的土地,待取得土地使用权后伺机炒作。

(3)“圈地运动”迫使政府角色错位,政府难以实现投资收益的良性循环,为了弥补市政追加投资的财力不足,只能被迫组建一些带有政府职能的综合投资公司,以参与营利性的房地产开发或者通过增加地方性规费、搞摊派的办法来积累资金,这样显然并不符合市场经济发展的原则与方向<sup>①</sup>。

## 五、不合理供地方式导致房地产过热发展

在房地产开发的各种资源中,土地作为载体无疑是最重要的资源。地方政府“非饱和”限量供应土地政策导致土地市场供求关系越来越紧张,土地价格迅速上涨。同时,地方政府使用土地出让金以及银行贷款投资待售地块的基础设施建设使得地块升值,出售这些地块后,又将获得的土地出让金再投资于该区域内的其他地块。

地方政府的工作使得该区域的土地升值,进而带动周边土地价格上涨。另外,城市扩张、土地占用以及房地产开发所带来的税收收入,均归地方政府所有。其中,房地产业营业税、企业所得税和土地增值税成为房地产业税收增长的主要

<sup>①</sup> 王绍凯.新城熟地开发新模式探索[J].上海房地,2006(10):34-36.