

# “十五”时期上海新一轮土地级差效益研究

丁 健

(上海财经大学 财经研究所, 上海 200433)

**摘 要:** 本文从城市土地级差效益的三个理论问题出发对1995年以来上海土地级差的现状作了分析,指出土地级差演变的4个规律和存在的问题。在此基础上,文章对“十五”时期上海新一轮土地级差效益变化、生成的趋势作了判断,并且提出这一时期上海形成新一轮土地级差效益的基本思路和7项对策措施。

**关键词:** “十五”时期;城市土地;级差效益

**中图分类号:** F29 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2000)01-0050-06

随着城市建设高速推进,人们对“可持续发展”认识的深化及土地市场的进一步完善,上海原有土地级差效益的空间格局逐步被打破,影响土地级差效益生成的因素也发生了很大变化。城市要发展离不开土地,城市要建设离不开由土地级差效益转换而来的资金。因此,挖掘、培育、创造上海新的土地级差效益,将成为“十五”期间促进上海经济稳步发展和推动城市建设更上一层楼的重要任务。

## 一、关于城市土地级差效益的三个理论问题

(一)城市土地级差效益的本质。城市土地级差效益是以城市土地位置差别为基础形成的超额纯收益。这种位置差别主要表现为商业环境、生态环境、生活环境的差别和通勤及运距的差别等。它们的产生主要取决于外在投资力度和经济聚集程度。因此可以这样说,城市土地级差效益的本质,就是外在投资(尤其是公共投资)效益和经济聚集所产生的聚集效益在土地上的转化反映。

(二)多层商品住宅的价格分布能较客观地反映土地级差的基础现状。改革开放20多年,土地作为生产要素已进入市场,然而仍然没有一种简明的方式来判断城市土地级差效益。从理论上讲,运用城市土地使用权出让价格来判定土地级差,应该是合理的。但是,从实际情况看,一方面土地使用权出让的数量占上海全市土地交易量的比重较小,故不能较全面地反映出级差的实际状况;另一方面土地使用权的出让绝大部分(90%以上)采用了协议的方式,缺乏公正、公平的市场竞争,造成土地价格信号失真,不能客观地反映真实的级差等级。因此寻找一种在上海全市分布广泛,能反映不同地段不同价格,并且相对均质、交易频繁的商品来间接反映土地级差效益,是当务之急。

收稿日期:1999-09-30

基金项目:上海市重大决策咨询研究课题(99-A-15-B)

作者简介:丁健(1953—),男,浙江德清人,上海财经大学财经研究所副研究员。

经过探索和论证,我们认为多层商品住宅可以较为接近和客观地反映土地级差的基础现状。其理由是:

1. 多层商品住宅是上海房地产开发的一种常见商品,其开发面积占上海每年房地产开发总面积的60%—70%(按年份略有差异)。这种商品住宅的大众性和分布的广延性,为借助其衡量土地级差提供了必要的前提条件。

2. 在上海房地产市场供大于求的格局下,竞争使多层商品住宅的销售价格基本反映了该地段大家都认同的市场价格,形成了一种真实的价格参照物。这是判定土地级差效益的基础。

3. 近几年由于市场不景气,多层商品住宅的建筑费用、技术含量、所用材料、劳动生产率基本保持在同一幅度内,因此将其作为可比的均质商品并以这种均质商品衡量土地级差是可行的。

4. 近几年,上海城市规划管理比较规范,多层住宅的容积率控制相对比较严格,大体保持在1—1.5之间,因而多层商品住宅与土地相关系数也比较稳定和容易推算。

(三)多层商品住宅价格同土地级差关系的理论假设。多层商品住宅价格,大体由土地价格、住宅建设费,多种配套费用、各种税费、开发商利润5大部分构成。据市建委测算,多层商品住宅的建设费用加小区内配套费用大体在1000元左右。从理论上讲,房价中除了建设费用以外,其他都可以看作广义地价的组成部分,即大小配套费用其实是在同一块土地上的连续投资。这种投资能改良土地或改善环境,其所产生的收益就是土地的级差效益。而种种税费,房地产开发商的利润都来源于土地开发利润。因而多层商品住宅的售价剔除住宅的建设费用,其余部分都可以看作地价(土地收益)的转化形式。如果这个理论成立,那么多层商品住宅的地价就较容易测定了。以每平方米2000元的住宅价格为例,如果容积率为1,住宅建设费用每平方米为1000元,广义的地价也就是每平方米1000元。这和平时征用农田并完成土地七通一平大致需要的费用,即每亩60万元,基本一致。

## 二、上海土地级差现状分析

(一)基准地价中的土地级差。1998年5月19日上海市物价局和房屋土地管理局颁布了《关于在全市范围实施基准地价的通告》并附有《上海市基准地价土地等级示意图》。该公告将上海行政区域内的土地划分为12个等级,其中中心城区的土地等级为1—6级,并且对不同等级中综合、住宅、工业三大用途的毛地和熟地规定了基准地价。然而,对照房地产的实际价格分布情况,在划分土地级差过程中存在不足。具体表现为:第一,土地级差的划分没有充分考虑90年代以来上海重大基础设施建设,尤其是交通网络建设带来的土地增值效应。第二,在加快旧城改造和实行两级政府三级管理的情况下,中心城区内的各区政府都在以各种方式加大投资力度,强化形象工程的建设。旧城改造的巨额投资必然抬升被改造地区土地的级差,从而打破原来的土地级差格局。第三,由于所公布基准地价的适用范围有限,即仅作为市、区(县)土地管理部门在土地一级市场中确定土地使用权出让(外销)底价的依据,故基准地价的土地等级只能是对外不对内的。从这个意义上说,上海市基准地价土地等级不可能十分客观地反映土地级差的现状。

(二)1995—1998年上海土地级差的演化。根据“中房上海房地产指数”(以下简称中房上海指数)办公室提供的上海1000多幢多层商品住宅的售价分布图,我们按不同售价勾略出4个梯度。第一梯度是每平方米售价2000元以下的多层商品住宅。这类住宅几乎遍布全上海各

县、乡、镇(包括宝山、闵行、嘉定、松江和浦东新区未城市化地区),并且呈点或面状展开,第二梯度是每平方米售价为2 000—2 999元的区域,第三梯度是每平方米售价在3 000—3 999元的区域,第四梯度是每平方米售价4 000元以上的区域。

根据对 1995—1998 年上述级差梯度变化的分析,我们可见上海城市土地级差的变化:

1. 2 000 元的区域在北、东、西南方向外延伸较多;

2. 3 000 元的区域向北和西南方向呈手指状推进,向东(即浦东)则以板块状伸展;

3. 4 000 元的区域在浦西地区基本沿内环线走向展开,即西南方向从徐家汇到锦江乐园沿地铁北侧延伸;西面则沿虹桥路到虹桥,古北一带。在浦东地区主要是陆家嘴向东一片。

从以上的变化中我们可以发现:

其一,每平方米售价 2 000 元的多层商品住宅大多是新建低档商品房,其中相当一部分是动迁房,其土地来源多数是靠征用城郊农田。因此征用农田的各种费用构成了广义的土地价格,每平方米土地大约1 000元,而这个价格又成为城郊土地和城市土地级差的分界线。

其二,每平方米3 000元的区域,其土地费用为2 000元,与下一个等级土地级差为1 000元。这个梯度等级区域交通条件较好,市政设施也较好,尤其是该范围基本是在内环线外 3—4 公里处,其中的指状突出部分均是交通干线两边,如北面的共和新路两侧,西南地铁北侧(因南侧还有原沪杭铁路切割,发展不快)。

其三,每平方米4 000元的区域,主要是中山环路以内,与几年前相比,突出地区是虹桥古北地区,徐家汇地区和浦东陆家嘴地区。中山环路内是市区成熟区,土地级差高是必然的,然而突出地区如虹桥古北地区,徐家汇地区、陆家嘴地区都是上海著名房地产投资密集地区。

其四,每平方米5 000元以上的区域,主要是分布在黄浦、卢湾、静安等部分地区,这里的地价较高,但地价级差梯度不十分明显。为了降低楼面地价,只能采用高层高容积率(即容积率 3—4)摊薄地价,加上住宅建筑费用,每平方米住宅价格还是要达5 000—7 000元之间,这显然也是与 CBD(中央商务区)和 CCD(中心商业区)相匹配的。

(三)上海土地级差演化的基本规律。根据以上的分析和城市土地级差形成的一般理论,我们认为 90 年代以来上海土地级差的演化呈现出以下基本规律:

1. 大规模的城市交通设施建设,在短期内迅速提高了人们出行的通达度,从而引致交通节点或枢纽,以及沿线地区土地价值的上升。

2. 高强度的区域性土地开发和功能开发,引发商业机会的聚集,使商业和服务业的繁华影响度不断提高,从而产生该地区土地价值的凸现效应,形成土地级差增高点。

3. 旧城改造过程中动迁居民的转移指向带动居民在一个新区域的聚集。这种聚集不仅能创造一定的需求,并且可以拉动低级差区域上升到高一等级的级差区域。

4. 在一定区域内营造良好的社会文化和生态环境,其中包括构建绿化系统,配置必要的文化娱乐和教育设施,建立医疗保健机构等,将外在的环境效益内化,使该区域的土地增值。

(四)上海土地级差演化过程中存在的问题。尽管 90 年代以来上海在有效利用土地级差效益方面取得了巨大成就,但也存在着不尽如人意的地方。首先,在缺乏城市总体规划和详细规划、严格控制和忽略土地利用时空效益的情况下,土地的过量利用和土地级差效益的过度挖掘,导致城市整体土地级差效益下降,并且后继乏力。

其次,分散的土地开发和功能开发,形成了投资分散、功能雷同,商机难聚、竞争无序的局面。在这种情况下,土地的级差难以进一步提升,级差效益因房地产价格的下降而消退。这种

现象在 CBD、CCD 及周边地区表现得尤为突出。

再次,前几年在旧城改造过程中只注重居民的向外迁移,忽略了安排一部分居民的回流,以至 CBD、CCD 等地区失去了相当一部分基本消费群体,出现了“空心化现象”。产生这种现象的直接后果,就是商业繁荣度降低,土地价格难以上升。

最后,有相当一部分地区因社会文化及生态环境不佳,以致新的土地级差效益难以生成,故该地区的土地级差也提不高。

### 三、“十五”期间上海新一轮土地级差效益的变化和生成趋势

(一)从总体上说,外环线是每平方米1 000元以上和1 000元以下地价的分水岭。只有城市西南方向的局部区域,每平方米1 000元以上的地价会突破外环线这条阻力线,而其他区域若没有特殊因素的影响,则一般以此为界。但随着外环线绿带一、二期工程的逐步完成,外环线绿带以内的地价将有升值的潜力。

(二)城市交通沿线地区和交通枢纽地区是土地级差效益的增高点,如明珠线和地铁二号线两端及沿线各车站周边区域的地价都将有明显的上升。在这样一种情况下,商品房价格每平方米3 000元(地价2 000元)的区域会向外扩展。这种态势发展比较明显的将是西北面和浦东,以及江湾镇地区,西藏路的北延伸段,浦东的龙东路地区,北新泾和长江路等区域,以及上海第二新客站的周边地区等。

(三)各土地级差梯度外移的趋势仍呈现出西南、西北较强,东面、东北较弱的态势(浦东除外),尤其是商品房价格每平方米3 000—4 000元(地价3 000—2 000元)的区域在西南地区仍有一定的扩充余地,而商品房价格每平方米2 000元(地价1 000元)的区域则会在东北地区向外扩展。从总体看,上海今后高土地级差重心仍向西南倾斜。

(四)从目前的情况看,影响土地级差的变化一般以单因素为主。今后在房地产开发活动步入有序的条件下,土地级差的变化将会受到两个或三个因素叠加的影响。这些因素包括基础设施,尤其是交通干线的建设强度、人口的转移指向、旧城改造的深度、城市生态环境建设的力度、房地产开发投入的集聚度,以及城市副中心反磁力作用的强弱程度等。

(五)根据目前上海经济的发展水平和房地产市场供求状况来看,CBD和CCD的地价基本已到位。我们认为,“十五”期间如果没有特殊因素的影响,没有大量的商业机会以及在生态环境建设方面有所突破,那么CBD和CCD地区地价要进一步升值将有一定难度。但也不排除在新理念的指导下进行再开发对该地区土地级差效益的影响。如南京路——中华商业第一街的改造和功能的进一步完善,必将对其土地级差效益的变化产生积极的影响。

(六)随着上海整治生态环境力度的加强,环境状况改善较大、环境质量提高较快的地区其土地级差效益将明显上升,这是环境效益转化的结果。可以这样说,如果苏州河治理已达到伦敦泰晤士河的水质标准,加上沿岸绿树成荫,其沿岸地区的土地价格一定会大幅度上升。

### 四、“十五”时期上海形成新一轮土地级差效益的思路和对策措施

(一)基本思路。根据“十五”时期上海发展战略的要求以及上海形成土地级差效益的规律,针对目前存在的问题,我们提出“十五”时期上海形成新一轮土地级差效益的基本思路是:搞好城市总体规划,控制土地总量供给,合理划分功能分区,明确城市发展方向;通过存量土地的合理配置和有效利用挖掘土地级差效益,借助城市重大建设项目的推进培育土地级差效益,营造

优良的社会文化和生态环境提高土地级差效益,推出新的地域概念或理念创造土地级差效益;进而真正形成新一轮的土地级差效益,以支撑经济发展和加快实现城市现代化。

(二)对策措施。依据上述提出的基本思路,为尽快形成新一轮的土地级差效益,我们认为应采取以下对策措施:

1. 重新确立旧城改造的战略目标和战略重点,合理配置和有效利用存量土地,充分挖掘土地级差效益。在“365”危棚简屋改造和商业区改造任务基本完成以后,有必要确立新的旧城改造目标和改造重点。我们认为,“十五”时期旧城改造的目标是集中力量,充分运用市场化运作方式,变单体改造为综合改造,以形成新的空间组合和独特的景观,提高区域品味,使土地迅速升值;改造的重点应该是黄浦江沿江地段和历史街区或历史建筑集中的地方。例如从俄罗斯领事馆到提篮桥或大连路建造新的滨江大道,并且沿中山东二路延长外滩景观,有条件的话浦东对应地段也实施同样的开发,那未必将会大大改善沿江景观,使景观价值转化为土地价值,从而提高沿江地段土地级差效益。又如,对历史街区或历史建筑集中的地方在保持其原有外在风貌风格的基础上,通过改造形成与其匹配的环境和建筑物内部的现代化,不仅可以改善其使用功能,并且能有效地体现其历史价值。历史价值就是财富,它的转化必然会产生巨大的土地级差效益。再如,选择环线内原工厂、旧房集中区,实行区域性综合开发,类似中远公司开发“二湾一宅”那样,选择普陀、闸北、杨浦区进行大规模区域改造,使该地区地价迅速上升,充分挖掘土地级差效益。

2. 加快交通网络的构建,提高交通设施(场、站、港口)的现代化程度,注重交通网络建设同土地开发的结合,拉动交通沿线及交通枢纽地区土地价格的上扬,形成新的土地级差高地。第一,围绕交通枢纽设施建设,建立新的产业,提高聚集程度,培育土地级差效益。例如以浦东新机场为中心形成新的临空产业,提高周边服务及仓储用地的价值;在深水港的建设过程中构筑同陆路的交通联系,并形成临港产业,从而吸引国内外投资者开发其周边地块;规划建设上海市第二客站,形成新的人流、物流枢纽点。第二,在2000年基本建成市域“三环十射”、中心城“三横三纵”城市干道系统的基础上,以城市道路网络建设为重点,完成一批地区性道路的改造和拓宽工程,并以此促进沿线土地的升值。第三,加快地铁、高架轻轨等轨道交通建设,逐步形成网络,从根本上提高城市的通达度,并且大大提升轨道交通场、站周边地区以及轨道交通同其他交通形式相连接的节点地区的土地级差等级。地铁二号线应向两头伸展,西至虹桥机场甚至以西地区,东至浦东新机场;地铁一号线可以延伸至长江路,西一直延伸至闵行镇,明珠线二期工程(地铁东半环)可以从江湾镇→五角场→黄兴路→周家嘴路→河南路→南京路,同地铁二号线相连,使交通干线周边的土地价格上升,形成高土地级差带。

3. 加快绿化建设速度,加强城市生态环境整治力度,通过环境效益的转化,提高土地的级差效益水平。首先必须树立城市生态环境建设投资是可以通过土地级差效益的提高而取得回报的观念,增强对生态环境建设的主动性和积极性。其次,“十五”期间重点建设好外环绿带,促进外环边上尤其是外环内边的原农村土地的升值。再次,集中力量治理好苏州河和开辟黄浦江,建设以苏州河等河道为主的沿江(河)绿带。使其逐步成为休闲垂钓的场所和旅游的新景观线,促使沿河地价大幅上扬。最后,消除市区三废工厂(如长宁区天山化工厂等),让出土地作为城市新建规划之用,提高周边土地价值。

4. 精心规划,利用多种市场运作方式,搞好副中心的建设,增强其反磁力作用,使副中心及其周边地区的土地级差等级进一步提高。我们认为,“十五”期间应该重点建设好上海市东

北、西北、浦东地区的三个市级副中心,使这几个副中心成为人流、物流中心,形成新的地价高地,为周边地区作出示范,拉动周边地区的发展。

5. 借浦东新机场开通和营运的契机,推出“东郊概念”——新的中高档居住生活区,吸引内外投资者到此搞开发,以创造新的土地级差效益。

6. 对已拟定的大型住宅小区(如古美、梅陇、三林、新江湾城和两湾一宅等),要广泛吸收民间投资,提高投入的聚集程度,加快开发速度,使其尽快形成规模。要大力宣传造成舆论声势,并给予必要的优惠政策,创造土地开发热点,并且提高周边地价的上升。

7. 在城市郊区切实搞好“三个集中”,使低级差地区形成土地级差效益的凸面。

### (三)必须注意的若干问题

1. 搞好总体规划和详细规划,真正做到在规划的指导和控制下搞城市建设和土地开发,注重时空衔接,减少成本,提高综合效益,逐步拉动地价上扬。

2. 严格控制土地供给总量,从根本上缓解市场供求矛盾,有效防止土地级差效益摊薄,使有限的城市土地发挥最大的社会经济效用。

3. 对有增值潜力的土地(如地铁站周边等)予以预征,防止这部分土地级差效益的流失。

4. 引导多种有利因素的结合,使其形成叠加效应,从而更直接地提高土地级差等级。

---

#### 参考文献:

[1]上海市物价局和房屋土地管理局.关于在全市范围实施基准地价的公告[S].文汇报,1998-05-25.

[2]中房上海指数办公室·上海指数及上海多层住宅价格地域分布图[Z].1995,1998.

## The New-round Land Differential Rents of Shanghai in the Tenth Five-Years-Plan-Period

DING Jian

*(The Institute of Finance and Economics,*

*Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)*

**Abstract:** Starting from three theoretical issues of urban land differential rents, this paper has done analysis of the change of Shanghai's differential rents from 1995, revealing the four laws of the evolution of the rents, and pointing out the existing problems. On the basis of theoretical analysis, the report has made judgement on the trend of the origination and evolution of Shanghai's new-round land differential rents, and has found the fundamental approach and seven policy implications for the creation and development of Shanghai's differential rents in the next Five-Years-Plan-Period.

**Key words:** the tenth five-years-plan-period; urban land; differential rents