

城市建设用地最高最佳使用原则的研究

侯 箴

(武汉科技大学 城市建设学院, 湖北 武汉 430070)

[作者简介] 侯 箴(1968-), 女, 广西柳州人, 武汉科技大学城市建设学院讲师, 主要从事区域经济学、人口与人力资源理论研究。

[摘 要] 城市化带来的城市空间的扩张是建立在吞噬城郊农地基础上的, 土地资源的稀缺性导致土地供求的矛盾日益尖锐化。当前, 城市土地的利用存在低效率的问题, 它体现在建设项目用地审批过于轻率、建筑产品消费效益低和城市规划的制定及实施所存在的缺陷上。如果不能很好地解决这些问题, 就无法实现自然、经济和社会的可持续性发展。为此, 建议政府部门制定城乡一体化的土地利用规划和城市规划, 制定相关政策, 规定项目建设用地审批前必须进行系统的最高最佳使用分析, 严格按照城市规划规定利用土地。

[关键词] 城市化; 城市土地; 最佳使用; 城市规划

[中图分类号] F293.2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0469-05

随着我国城市化水平的不断提高, 城市化与农地保护特别是与耕地保护的冲突日益激烈。从我国现有土地利用格局的趋势看, 耕地面积逐年减少, 建设用地逐步扩大并与农地冲突已是不争的事实。根据国家环保总局中国环境状况公报资料, 中国土地总面积居于世界第三位, 但人均土地面积仅为 0.777 公顷, 相当于世界人均土地面积的 1/3; 2004 年全国耕地面积净减少 80.03 万公顷, 其中, 建设占用耕地 14.51 万公顷, 另外, 通过土地市场治理整顿, 查出往年已经建设但未变更上报的建设占用耕地面积 14.77 万公顷。由于基本建设等对耕地的占用, 目前全国的耕地面积以每年平均数十万公顷的速度递减。1997 年至 2004 年, 中国耕地面积减少了 5.7%, 8 年之间净减少耕地 746.7 万公顷。我国农地人均拥有量在世界上属最少的国家之一, 国土面积近 2/3 是山区, 人均熟耕地仅为美国的 1/8 为加拿大的 1/12^[1]。城市是人口和非农产业集中的地区, 当前城市新增建设用地主要是熟耕地, 城市发展与土地资源稀缺的矛盾日益尖锐。坚持以人为本、全面、协调、可持续的科学发展观, 高度珍惜每一寸土地, 按照最高最佳使用原则使用建设用地, 建设节约型城市是我们的必然选择。

一、土地最高最佳使用原则的内涵

土地最高最佳使用原则, 也称为土地最有效使用原则, 它是指“土地应该在法律许可范围内, 根据技术上可能、经济上可行、价值最大的原则予以使用”^[2] (第 97-98 页)。这一内涵可以从 4 个方面解释: 第一, 在物质上可行, 包括土地的面积、形态、地形、容量、服务设施等; 第二, 在法律上允许, 包括宪法、全国人大通过的法律、行政法规、城市规划、土地使用权出让合同约定条款等; 第三, 在经济上可行, 指项目财务评价净现值、内部收益率等指标值最大, 项目产出等于或大于投入; 第四, 生产率最大化。

提出土地最高最佳使用原则, 主要是基于土地资源所具有的独特自然属性和经济属性。土地不仅位置固定、面积有限, 而且供给稀缺、报酬递减, 与其它自然资源相比, 它是最能体现可持续发展战略理论的一种资源。可持续发展战略的核心是谋求人口、资源、环境的综合协调, 其根本目的在于对资源的可持续利用。土地的可持续利用, 要求土地资源在数量、质量、时间、空间上均衡和协调, 使有限的资源分配到社会效益、经济效益、生态效益都很高的项目上。同时, 应当考虑

资源开发利用的延续性,适时进行后备资源开发,避免土地资源集中过量消耗。新古典经济学认为,自然资源,尤其是经济价值较高的自然资源的稀缺是必然的,是市场供需作用的结果。正是由于稀缺,才需要考察其使用效率,使稀缺资源的利用达到最大的收益。土地资源的稀缺性要求人类在利用土地资源时注重边际水平上的成本和效益,实现市场优化配置。

按照最高最佳使用原则使用土地,能最有效地利用土地资源。法律上允许土地的使用方式不止一种。这是因为同宗土地采用不同的使用方式,土地上的建筑产品的规划、设计内容不同,施工的内容、质量、工艺要求不同,需要的建筑材料、设备、构配件的质量、数量、来源不同,施工技术、手段不同,其建造成本费用、建造后的收益、维护保养费用、经济寿命也不同。不同宗土地,即使使用方式相同,由于土质、周围环境不同,土地上的建筑产品的规划、设计内容一般不同,施工的内容要求、工艺要求一般不同,需要的建筑材料、设备、构配件的质量、数量、来源不同,施工技术、手段也不同,建造成本费用,建成后的收益、维护保养费用、经济寿命也不同。各宗土地到底采用何种具体使用方式才能使土地使用效益得到最大发挥,须对具体使用方式进行法律、技术、经济分析。一般说,经过技术、经济分析研究,能充分证明法律上许可,技术上可能,经济上可行,土地价值能达到最大的使用方式,就是最有效使用方式。作为建筑产品,它固定在土地上,具有位置固定、使用寿命长、投资大、互为环境、会产生综合效应等特征。建筑产品与环境互为协调,综合效应为正效应,会使土地及土地上的建筑产品的价值升高。反之,会使土地及土地上的建筑产品的价值降低。为了使建筑产品从与环境不协调状态转换为与环境协调状态,必须拆除一批原有建筑产品,改造、建设一批新的建筑产品。为此,往往造成社会资源极大浪费。为了全面有效地使用土地,节约社会资源,任何国家、政府、城市都用法律来规范建筑产品的建造、从宏观角度规范土地的最高最佳使用。

二、土地最高最佳使用原则的要求

要使土地达到最高最佳使用效果,应满足四项基本要求:

(一) 政府用科学发展观编制城市规划,用正确政绩观实施城市规划

城市规划是为了实现城市未来一定时期内的社会、经济发展目标,确定城市性质、规模、发展方向,合理利用土地,协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。《城市规划法》第 29 条规定,城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划、服从规划管理。城市土地能否做到最高最佳使用,从城市规划的角度看,主要取决于以下两个方面:

第一,取决于城市规划的编制是否为土地的最高最佳使用做出了科学的部署和安排。城市规划编制分为两个阶段:第一阶段编制总体规划,第二阶段编制详细规划。大中城市为了进一步控制不同地段的土地用途、范围、容量,协调各项基础设施、公共设施建设,在总体规划编制的基础上还编制分区规划。

城市总体规划的编制受到许多因素的制约,包括国际、国内的政治经济环境以及城市地理、社会、经济特征。城市政府编制总体规划时,要从实际出发,坚持全面、协调、可持续发展的科学发展观,找出城市在时空中的社会、经济准确位置;确定城市的性质、发展方向;确定城市人口、用地发展规模;确定城市各类功能区;确定各个区域、各个时期主要建设标准、定额指标,各类土地的使用数量、布局;确定城市综合交通体系,合理有序配置城市空间资源,提高城市运作效率;确定河、湖、绿地系统;确定城市生态规划、城市环境保护规划、风景名胜、文物古迹、传统街区保护规划,确保城市经济、社会发展与生态、环境、传统特色相协调,增强城市发展的可持续性。

城市详细规划包括控制性详细规划、修建性详细规划。控制性详细规划,是城市总体规划的深化,是修建性详细规划编制和城市规划管理的依据,是城市建设的指导,城市政策的载体。控制性详细规划应该既能体现政府对有关资源有效配置、合理利用的政策,又能体现社会、经济总体持续发展的功能。为此,城市政府编制控制性详细规划时,应当以城市总体规划或分区规划为依据,用正确的政绩观详细规定规划范围内各类不同使用性质用地的面积、界线,详细规定各地块土地使用性质、建筑容量、建筑形态、交通、配套设施及其它控制要求,详细规定各级支路的红线位置、控制点坐标、标高,各工程管线的走向、管径、工程设施的用地界线,制定相应的土地使用及建筑管理规定。另外,城市政府编制控制性详细规划时,还应进行建筑产品消费效益分析。建筑产品的消费效益是指一定数量、质量的建筑产品在使用期间使用者实际接受到的功能与其具有的功能的比率。一般来说,建筑产品的使用率高,且各建筑产品的使用率相近时,建筑产品的消费效益为最大。如果同类住宅房屋使用率畸高畸低(如市区住宅使用率高,基础设施、共用设施不配套的郊区住宅使用率低),部分路段交通经常堵塞、道路使用率超过极限,这反映城市土地使用不均衡,城市土地未能持续达到最高最佳使用。城市修建性详细规划是以城市总体规划、分区规划、控制性详细规划为依据编制出的,用以指导各项建筑工程设施设计和施工的规划设计,是对小范围内城市开发建设活动进行的总平面布局 and 空间立体组织。编制修建性规划时,要严格遵守城市总体规划、分区规划或控制性详细规划的规定。

为了科学部署、安排城市土地的使用,城市规划的编制、调整应依据《城市规划法》的规定严格实行审批制度。坚决杜绝急功近利、一届政府一个规划,前后规划不相连贯,甚至矛盾的现象。

第二,取决于土地利用和各项建设是否严格服从规划管理,是否符合城市规划的规定。城市工程项目的建设过程,实质上就是城市规划实施的过程。要求土地利用和各项建设符合城市规划、服从规划管理,实质上就是要求对城市规划的实施实行严格的监督管理。城市规划实施的监督管理主要包括建设项目选址审批管理、建设用地规划管理、建设工程规划管理以及对违章占地、违章建设的监督检查。城市政府在核发建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证时,应当做到:规划行政管理部门没有核发选址意见书的建设工程项目,计划行政管理部门坚决不予立项;规划行政管理部门没有核发建设用地规划许可证的建设项目,土地管理部门坚决不予供地;规划行政管理部门没有核发建设工程规划许可证建设项目,建设管理部门坚决不予办理施工许可证。对于已获得相关许可的建设项目,规划行政管理部门、立法机构应随时进行规划实施检查,对于违反《城市规划法》的建设项目,应依法收回违章土地,责令停止违章建设,限期拆除或改正违章建筑,并予罚款。不符合建设工程规范许可证要求的建设项目,坚决不予竣工验收。对于玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、影响城市规划实施的行政主管部门工作人员,应依法给予行政处分,构成犯罪的,应依法追究刑事责任。

(二) 项目建设单位按最高最佳使用原则使用土地

项目建设使用的土地,可以分为两种:一种是用途、环境、土地面积、开发建设规模一定的土地;另一种是用途、环境一定,土地面积、开发建设规模可在一定范围内变动的土地。由于不同种类土地使用的可变因素不同,因此寻找最高最佳使用方式的做法不完全相同。

用途、环境、土地面积和开发建设规模一定的土地,是指用途、环境、土地面积、开发建设面积、容积率、建筑高度等已由规划、土地管理部门做出具体规定的土地。土地储备中心出让的生地、毛地、熟地等土地属于该类土地。在该类土地上,建设单位能够发挥的主观能动性不大,仅能对土地上房屋、道路等构建物、绿地、广场等的平面、立面空间布局做出决策。经济学的土地报酬递减规律表明,在技术不变的条件下对单位土地面积的投入超过一定限度,就会产生报酬递减的后果。这就要求项目建设单位在对地块的地形、地势、地质等条件做出分析的基础上,充分考虑内部和外部的均衡,找出法律上许可、技术上可能的各种空间布局使用方式,对各种使用方式做出财务评价,确定适当的投资结构,选择净现值、内部收益率等指标值最大的使用方式,使之成为该土地的最高最佳使用方式。

用途、环境一定,土地面积、开发建设规模可在一定范围内变动的土地,是指用途、环境等内容已由规划部门做出具体规定,土地面积,开发建设规模可根据建设单位需要在一定范围内变动的土地,如城市开发区供应的工业建设用地。在该类土地上,建设单位能够发挥的主动性较大,开发建设规模用地面积基本由建设单位根据项目规模效益确定。经济学的土地规模报酬理论认为,土地规模扩大与规模报酬之间的相互关系变化有三种情况,即土地规模扩大的幅度小于、等于、大于规模报酬的增长幅度,分别称为:递增土地规模报酬、固定土地规模报酬、递减土地规模报酬。土地规模利用就是应当尽可能地使土地利用处于报酬递增的阶段。对于项目建设单位来说,在企业经营的层面上表现为较大土地规模的经营能够取得较大的经济效益。项目建设单位要充分考虑企业内部和外部的均衡,对各种使用方式做出财务评价,或收入增加,或成本降低,把净现值、内部收益率最大的使用方式选定为开发建设方式。该使用方式的投资规模、开发建设规模为最高最佳规模,该方式下的土地使用方式,为该土地的最高最佳使用方式。

(三) 存量房地产的所有者应按最高最佳使用原则安排房地产的使用

存量房地产的所有者应按最高最佳使用原则安排房地产的使用,是指存量房地产的所有者应该按照城市规划的规定,按照效用最大原则安排房地产的使用。

随着时间的流逝,由于自然、社会、经济、人为等原因,存量房地产中的建筑物有些已陈旧,有些技术寿命已结束或即将结束,有些虽然技术寿命还很长,但是经济寿命即将结束,有些已变更了原设计功能,所有这些都要进行改造。城市规划纳入成片旧城改造的土地,存量房地产的产权人应积极配合土地储备中心及时做好房屋拆迁工作。城市规划没有纳入成片旧城改造的土地,存量房地产的产权人应根据最高最佳使用原则,定期或不定期地定性、定量分析,判断旧有建筑物及其占有土地是否处于最高最佳使用状态。对于内部不均衡的房地产(如建筑密度、容积率过大、过小,建筑物损坏严重,功能不全,功能落后,经济寿命即将结束等房地产)和需要转换用途的房地产(如城市规划变更使原市内铁路外迁,与原市内铁路配套的车站候车室、售票房、行李房等房地产),应该按城市房地产管理的规定,变更房地产的用途或对建筑物进行装修、改造、拆除再予利用。

(四) 在系统分析基础上进行成片旧城改造

成片旧城改造,是实施城市规划的重要内容。成片旧城改造既可以带动房地产业、建筑业、建材业、交通运输业、冶金、机械、电力等相关行业的发展,又可以增加就业率,增加国民收入,还可以改善居民生活环境,提高城市功能,提高城

市规划区内土地的价值。但是,成片旧城改造的规模、时间、进度等必须与城市社会、经济持续发展的要求相适应,必须与城市政府的财政能力、城市居民的经济、心理承受能力相适应,必须进行投入产出、费用效益的动态系统分析,建立科学、合理的旧城改造规模动态决策模型,寻找出政府、市民、开发商等都能满意的动态方案。否则,土地资源就不可能得到最高最佳使用。

三、土地最高最佳使用原则的现实思考

改革开放以来,我国经济发展战略和经济体制发生了重大变化,城市化进入了持续稳定的快速发展阶段。当前,我国城市化带来的城市空间的扩张是建立在吞噬城郊农地的基础上的,城市面积扩张的随意性很大,缺乏必要的约束力,城市向郊区持续的“摊大饼”,使大量的肥力高、品位高的城郊农地被吞噬。另外,由于征用农地的补偿费用远低于城市中心区拆迁费用,许多城市建设只注重外延式扩张,而忽视对城市内部土地的合理开发,导致城市土地的低效率利用,客观上对农用土地形成了威胁。城市是人口相对集中的地区,城市土地需求的本质是人口对土地的需求。因此,人口和土地的关系是城市土地供求的最基本关系,它既是一种自然关系,又是一种社会关系。正确处理城市人口的急剧膨胀带来的人地矛盾,就为土地的可持续利用创造了基本条件。

我国的土地人口承载力已经很低,土地可持续利用的基本政策目标是实现耕地总量的动态平衡。耕地总量平衡仅有数量的平衡是不够的,其核心应该是耕地质量的平衡。城市建设用地所占用的土地大多是熟耕地,新开发耕地的质量远远赶不上熟耕地的质量,如果为了达到数量的平衡,一方面占用熟耕地,一方面以新开发耕地来补充被占用的耕地,这是违背土地可持续利用基本政策目标的。其最终的结果是生产效率降低,无异于减少了耕地面积。

当前的城市土地使用中,存在以下三个突出的问题。

(一) 建设项目用地缺乏系统的最高最佳使用方式分析

按照工程项目开发建设的程序规定,项目立项前,建设单位必须编制可行性研究报告。实质上,当前该类报告不少为“可批性”报告,没有按最高最佳使用原则对建设项目用地进行多种使用方式间的对比分析。有些报告虽对建设项目用地进行了多种使用方式间的对比分析,但主要是定性分析,缺乏科学、严谨的定量对比分析,更缺乏系统的土地使用内部均衡性定量对比分析。因此,采用的土地使用方式仍然难以证明是最高最佳使用方式。

为此,政府应该规定项目建设单位编制的可行性研究报告应能体现选定方案符合土地最高最佳使用原则的要求,规定立项审批机构应对可行性研究报告选定方案认真进行符合土地最高最佳使用原则要求的评审。具体地说,对于用途、环境、土地面积、开发建设规模一定的土地,项目建设的可行性研究报告必须要有边际收益递增、递减定量对比分析、内部均衡性定量对比分析;对于用途、环境一定,土地面积、开发建设规模可在一定范围内变动的土地,项目建设的可行性研究报告必须要有规模、报酬定量对比分析、内部均衡性定量对比分析。

(二) 城市建设缺乏建筑产品消费效益分析

为提高建筑产品的消费效益,在城市规划编制、实施,控制性详细规划编制、实施,旧城改造方案编制、建设项目可行性研究报告审批时,须进行建筑产品消费效益的全面、动态、定量分析、审查。但是,很多城市当前没有这么做。结果,经常出现同类住宅房屋使用率畸高畸低,部分路段交通经常堵塞,道路使用率超过极限,造成城市土地使用不均衡,土地不能持续达到最高最佳使用。

以武汉市为例,为了解决中低收入家庭住房困难,特别为了解决旧城改造中低收入被拆迁家庭住房困难,武汉市根据郊区地价低的特点,选择了在郊区开发建设经济适用房方案。2005年郊区经济适用房竣工 292套,价格低于同档次普通商品住房(价约 2800元/㎡)近 600元/㎡。有上千户符合经济适用房购买条件者争相申请购买,但中号者中,却有 86户放弃购买。原因之一就是该经济适用房的消费效益低,通勤成本高。因为中低收入家庭的就业人员多从事第三产业工作,第三产业工作主要在市內,市內到郊区路程远,路途花费时间长、费用多,享受该郊区经济适用房功能的时间相对缩短,消费效益低。加上郊区公用设施尚不配套,这些中低收入家庭认为居住在那里代价太高。武汉本来交通堵塞就较严重,如果大量经济适用房建在郊区,车流量增加,交通问题将更大,城市土地使用的不均衡性将进一步加剧,土地利用无法实现最高最佳。

要解决上述问题,就必须在城市规划编制、实施的时候,在旧城改造方案编制、建设项目可行性研究报告审批时,进行建筑产品消费效益的全面、动态、定量分析、审查。

(三) 城市规划实施欠严格

不少城市的规划实施欠严格,违章建筑、有法不依、执法不严的现象尚存在,擅自变更房屋用途司空见惯。特别在

“城中村”,建筑密度过大,空间布局无序,建筑环境拥挤、杂乱,明显存在内部不均衡、外部不协调的现象,严重影响城市形象,影响建筑产品功能、效益的发挥,土地不能实现最高最佳使用。

城市规划实施欠严格,是政府、土地使用权人、土地使用者、社会、政治、经济、自然、历史等原因综合引起的,不少问题已不可能追溯具体人的责任。但是,我们必须引以为戒,并要客观、公正划定责任界限:政府应承担相应历史责任和不作为责任,土地使用权人、土地使用者承担违反城市规划责任。政府严格按照城市土地最高最佳使用的要求,安排、使用土地,严格按照城市社会、经济可持续发展的要求编制城市规划、报审城市规划,严格实施城市规划。同时,开展关于城市土地最高最佳使用要求和城市规划实施规定的市民教育、宣传活动,让全体市民明确城市土地最高最佳使用、城市规划严格实施的重要意义、具体责任。依法维护城市规划的严肃性,保证城市土地的最高最佳使用。

随着工业化和城市化的进程加速,土地资源的稀缺性日渐突出。城市应当深化和细化城市规划的编制工作,对城市规划的实施实行严格的监督管理,以促进城市规划对城市建设用地最高最佳使用的引导,确保城市土地的经济效益产出值最大化。

[参 考 文 献]

- [1] 国家环保总局. 中国环境状况公报 2000—2004 (EB/OL). <http://www.sepa.gov.cn/eic/index.htm>, 2006-01-17.
- [2] 柴 强. 房地产估价理论与方法 [M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2005.
- [3] 黄如宝. 建筑经济学 [M]. 上海:同济大学出版社, 2004.
- [4] 毕宝德. 土地经济学:第 4 版: [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [5] 路金勤, 侯 箴. 旧城改造暴露的拆迁问题及对策 [J]. 中国房地产, 2004 (4).
- [6] 杨继瑞. 城市土地经营的解析与新思考 [J]. 中国房地产, 2004 (4).
- [7] 梁立新. 城镇化人口资源挑战现代城市建设与管理 [J]. 广西城镇建设, 2005 (8).

(责任编辑 邹惠卿)

Study on the Highest and Best Use of Urban Constructing Land

HOU Zhen

(School of Urban Construction, Wuhan University of Science & Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

Biography: HOU Zhen (1968-), female, Lecturer, School of Urban Construction, Wuhan University of Science & Technology, majoring in the theory of regional economics & human resource management.

Abstract: The expansion of urban space that the urbanization causes is set up on the basis of outskirts farmland. The conflict between land supply and demand is sharp increasingly due to rareness of the land resource. At present, the main problem of the urban land utilization is inefficient. It includes the examination and approval of the construction project is too rashness, over consumption benefit of product, the urban planning and implementation is fail in the land. If can't well solve these problems, it is unable to realize the sustainable development of the nature, economy and society. The exploit of urban land should measure up with the rule of highest and best use. In order to solve three outstanding problems in current urban land utilization, this study suggests to establish following policies: for construction projects, the methods of land exploitation should be systematically analyzed according to the rule of highest and best use; for construction product, the consumption performance should be analyzed; the use of land must strictly accord to urban planning and regulation.

Key words: urbanization, urban land, highest and best use, urban planning