

城市规划体系对房地产价格的作用机制研究*

陈志敏^{1,2}

(1. 南京大学 城市与资源学系, 南京 210093; 2. 广州市城市规划勘测设计研究院, 广州 510060)

摘要:在综述国内外关于城市规划对房地产价格影响的相关研究进展基础上,分析和总结了目前我国城市规划综合体系中战略性规划、实施性规划和规划管理三个基本层面对房地产价格的作用机制,并据此提出,城市政府利用这种作用机制实现在房地产领域对城市经济、社会与环境等均衡发展的一些调控

关键词:城市规划体系; 房地产价格; 作用机制

中图分类号:F293.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2005)02-0124-04

Study on the Mechanism of the Effect of Urban Planning System on the Price of Real Estate

CHEN Zhi-min^{1,2}

(1. Department of City & Resource, Nanjing University, Nanjing 210093, P. R. China; 2. Guangzhou Urban Planning & Design Survey Research Institute, Guangzhou 510060, P. R. China)

Abstract: Based on the review of progress of research on the influence of urban planning on the price of real estate both at home and abroad, the author analyzes and summarizes the mechanism of the effect of the urban planning system on the price of real estate from three basic levels as strategy planning, implementation planning and planning administration and suggests that the local government should make use of this mechanism to carry out the guidance on the balanced development of urban economy, society and environment in real estate realm.

Keywords: urban planning system; price of real estate; function mechanism

城市土地利用和建设安排是城市规划的核心内容,而房地产开发又是以土地为核心载体的建设行为,由于这一明显的相关性,使城市规划行为不可避免要影响到房地产市场,并以房地产价格变动的方式表现出来。当前,我国宏观经济进入一个新的转型时期,国家提出“五个统筹”的科学发展观,城市规划对房地产开发建设进行管理的行为,其目标将不应仅仅是“合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设”这样笼统的表述,而应对涉及城市经济、社会与环境持续协调发展的目标有更综合与深入的考虑。这些目标的达成,一定程度上,需要建立在了解城市规划对房地产价格作用机制的基础之上,通过这一市场表征的变化,引导城市房地产业的发展,最终实现对城市空间增长更有效的调控。但是,关于城市规划如何促使房地产价格发生变动这个问题,至今城市规划与房地产学界并没有给出一个清晰和完整的回答。为此,本文将在对当前相关理论和经验研究的基础上,分析和总结城市规划体系对房地产价格的作用机制,为进一步开展城市规划对房地产业调控的政策措施研究作一个前期的铺垫。

1 国内外相关文献述评

国外关于城市规划对房地产价格发生作用的类似研究比较丰富,并主要集中在1980和1990年代,

* 收稿日期:2004-12-06

作者简介:陈志敏(1974-),男,广东博罗人,规划师,硕士生,主要从事城市与区域规划研究。

涉及以下几个方面:

1) 地区或城市增长管理对土地和房产市场的影响研究。例如,James 对美国《示范性土地发展法 (Model Land Development Code)》在佛罗里达州的应用研究后认为,地区土地发展法对住宅市场的影响包括四个方面,即产生类似于准税收的影响、增加开发的混合成本、增加住宅产业的边际成本、导致供给的减少等^[1];Jan 总结了增长管理对住宅和土地市场影响的相关研究,其中提到由于开发受到法规的延迟或禁止使土地价值降低,而面对城市人口增长的同时限制土地的供给或保证社区生活质量的相应措施使土地价值提升^[2]。

2) 地区或城市发展规划等对房地产价格的影响研究。例如,查尔斯等提出把分区与再分区管理、发展规划作为管理不动产业的手段,美国地方政府常利用提供公用事业及服务来控制发展方向,地方发展规划的提出使一些地区的房地产发展产生预期,那些由于环境和交通改善的区域的房地产价格就会因此而提升^[3]。

3) 北美区划控制对房地产价格影响的研究。例如,Tae & Suk 提出可以通过区划限制开发密度的途径,实现对土地所有者初始开发行为的控制,使初始开发更有效率从而降低再开发成本,进而提升土地所有者的土地销售利润,但他们似乎认为这种方法的效果似是而非,对此并没有作进一步的解释^[4];James 对美国伊利诺州某个县的住宅土地价格进行实证研究后提出,区划的变更应该对地方土地市场不同阶段的供求施加重要影响^[5];丹尼斯等的研究中指出,美国地方政府通过区划法对城镇房地产开发的密度和土地用途进行控制,保证了城镇社区的财政盈余和公共社区服务的质量水平^[6]。

我国一直以来,城市规划和房地产被人为地划分为两个领域,直接涉及城市规划对房地产价格作用机制的研究很少,往往仅是原则性地谈到房地产开发与城市规划的关系问题,即使提出把某些类型的城市规划作为影响房地产价格的因素,也很少会对如何影响作进一步的探讨。例如,崔健华提出城市规划是对城镇国有土地使用权和转让进行调控的重要依据和手段,城市规划对某一地块的土地用途的确定,也就限定了开发物业的类型,但他并没有进一步研究由于开发物业类型的限定对房地产价格可能造成的影响^[7]。另外,谢经荣等研究房地产价格的影响因素中提到街道规划设计是影响土地价格的一个方面,但并没有对不同层次和类型的城市规划可能对房地产价格产生的影响加以研究,同时他们提到土地利用控制状况特别是对建筑高度和容积率的控制、道路和市政基础设施状况、建筑物用途等是影响土地和建筑物价格变动的因素,而这些方面正是城市规划所可以确定的^[8]。李德华提出地价、租金或费用的市场调节机制,使城市的土地利用结构同用地的价格产生深刻的相互依存与制约关系,城市现状及规划的用地功能区划与城市用地结构,是制定土地地价区划的基本依据^[9]。这揭示了城市规划对房地产价格作用机制的一个重要方面,但也没有更进一步的相关分析。

总的来说,从国内的研究无法就城市规划对房地产价格变动的作用机制形成一个完整的认识;由于各国的背景和城市规划不同,国外的相关研究也仅能提供一些参考与借鉴。为此,本文以下将对我国城市规划体系对房地产价格变动的作用机制展开分析。

2 中国城市规划体系对房地产价格变动的作用机制

城市规划是一个复杂而综合的体系,一个国家的城市规划包括规划法规、规划行政和规划运作三个组成部分,规划运作体系又可以分为规划编制和规划实施(在许多国家又分别称为发展规划和开发控制)两个阶段,规划编制体系大致可分为战略性发展规划和实施性发展规划两个基本层面^[9]。可以把我国目前盛行的城市发展战略规划、城市总体规划(含市域城镇体系规划)归入战略性发展规划层面,而把城市道路与交通规划、市政工程规划、城市设计、控制性和修建性详细规划归入实施性规划层面。规划实施又称规划管理,是针对具体的建设项目提供具体的规划条件来实施建设管理。

2.1 城市规划体系对房地产价格作用机制的系统结构分析

根据中国城市规划体系的构成,可以建立对房地产价格作用机制的系统结构分析图(图1)。在中国城市规划体系中,战略性规划为各种实施性规划提供区域或城市整体空间发展层面的指引;实施性规

划为规范土地空间管理提供法律文件,规划管理则是实施性规划的调整和落实。中国城市规划体系对房地产价格的影响,总体而言,可以包括几个方面:(1)战略性规划为城市发展确定了总体框架,从而为城市土地地价区划调整提供依据,并为城市各地区的房地产发展提供或有利或不利的预期;(2)实施性规划可以通过改变地区土地使用功能结构、限定土地开发条件、确立公共设施建设 and 环境改善计划、提供经济型住区建设用地等途径来实现对房地产市场需求平衡、房地产开发的成本与获利能力发生影响,从而不同程度地影响到房地产价格的变动;(3)规划管理则是通过审核并确定具体地块的开发条件,直接影响到房地产的开发成本与收益水平,并在房地产价格上得到反映。

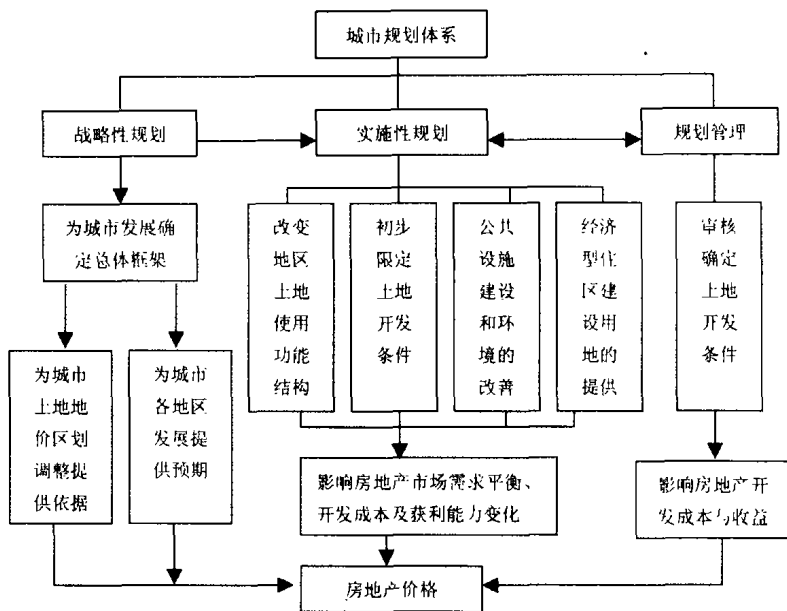


图1 城市规划体系对房地产价格作用机制的系统结构分析图

2.2 战略性规划层面的影响

战略性发展规划是制定城市发展的中长期战略目标,以及在土地利用、交通管理、设施配置 and 环境保护方面的相应策略,为城市的各系统和各分区的实施性发展规划提供指导框架,但不足以作为各地块的开发控制提供直接的依据^[9]。这一层面的规划对房地产价格的影响主要体现在以下两个方面:

1) 战略性发展规划特别是城市总体规划,虽然并不对具体地块的开发条件作出规定,但也明确了城市发展的方向、土地利用计划、总体布局结构、用地功能区划、重大基础设施网络建设发展设想等城市发展的基本框架,这为土地地价区划调整提供了一个依据。例如,如果一个城市的发展方向和重心由于规划调整而有了较大的变动,那么原来位于城市边缘而现在成为城市发展的重点或将成为城市新的市级或分区中心的区域,其基准地价必然将有一定程度的提升,从而抬高该区域的房地产市场价格,相应这些区域周边的地价及房价也会跟进提高,因而改变了城市土地地价区划结构。

2) 战略性发展规划为城市各地区的发展提供了不同的预期进而会逐渐影响到这些地区房地产价格变动。类似于美国,中国许多地方政府也通过编制战略性发展规划,利用提供公用事业及服务的手段来控制城市新的发展方向,使开发商对一些地区的房地产发展产生预期。对于城市不同地区的这种预期可能是有利可图的,也可能使开发商认为某些地区不再有利可图而放弃投资计划。例如,就近期广州城市发展而言,由于其新近编制的城市发展战略确定了向南向东作为主要发展方向,特别是南部番禺地区撤市设区提供了大量可开发的土地,广州市政府将地铁和港口、大学城等大型设施作为该区的建设重点,因而带动了南部地区土地开发的热潮,该地区的房地产价格不断攀升,平均房价从2 000多元/m²上涨至目前的4 000多元/m²;而处于老城西南面的海珠区某些楼盘受到广州房地产市场存量不断增加的影响,再加上其不作为城市主要发展方向,在设施和环境改善上的预期不大,房价则呈下降的趋势。

2.3 实施性规划层面的影响

狭义的实施性规划是指对土地使用的方式和开发强度作出较具体和明确的规定,可以为开发活动提供依据性条件的详细规划^[10],本文将控制性、修建性详细规划及道路与交通规划、市政工程规划、城市设计等纳入该层面。实施性规划通过对土地使用方式和开发强度的限定,直接影响到决定房地产价格变动因素的变化,如房地产市场供求、开发成本、设施与环境等,虽然实施以前仅会对这些条件提供预期,而且这些条件仍可通过申请变更并有待规划管理做出最后的确定,但对房地产价格已经产生一些先期影响。实施性规划对房地产价格影响具体体现在以下几个方面:

1) 通过改变某一地区的土地功能组织结构来影响该地区不同类型的房地产供求,但对房地产价格的影响却较为复杂。实施性规划增加某一类型的土地供给,如果发生在土地供不应求的时候,可以一定程度缓解这一类型房地产价格的升势;但如果发生在土地供过于求的时候,其作用可能是消极的也可能很微弱甚至没什么影响。反之亦反。

2) 通过对使用功能、开发强度等土地开发条件的限定,影响土地开发的获利能力和开发成本,进而决定房地产价格水平的高低。如处于城市中央商务区的某一地块由于新的城市设计调整,放宽了原来对其容积率和开发密度的限制,或者原来的居住功能可调整为商业功能,则其房地产价值和市场价格将相应提升;又如一块原来作为商业用地的土地在规划中大部分被改为街区公园用地,其它部分的开发强度规定很低,当性质变更的用地比重超过一定临界值时,这块土地就会变得无利可图,土地交易价格相应也会降低。

3) 实施性规划对城市道路、公园、广场等公共设施的建设,以及步行街等道路周边环境的改造,对房地产价格的促进可能是正向也可能是反向的。如公园、广场、步行街等道路环境的改善一般都会对使周边房地产特别是住宅和商业的价格提升;而道路的建设对房地产价格的影响则可能是双向的,如道路的建设使地块开发成本降低而使获利能力提升,房地产价格反而会升高,但当道路从居住小区边上或中间穿过,产生严重的噪音污染,该小区的住宅价格就会大幅下降,特别是道路边上的住宅。

4) 政府的住区建设计划,如经济适用房住宅区的建设,可以平衡城市住宅的供求状况,降低城市住宅的价格水平。而目前大部分城市这一措施的作用并不理想,原因是经济适用房的区位和价格并没有吸引力,或是真正需要的居民买不到面向他们的经济适用房,因此对房地产价格的影响也是有限的。

2.4 规划管理层面的影响

根据我国的规划体制,具体房地产开发项目的规划条件将由规划管理部门结合详细规划要求和实际情况加以确定,即规划管理部门对开发条件具有最终的规划审批权。规划管理部门面对房地产公司的开发申请,将对其土地使用功能和开发强度进行重新审视和评估,并提出批复意见。其对房地产价格的影响一定意义上不再是产生发展的预期,而是与房地产开发成本和收益的直接关联,直接影响到房地产价格的估算与确定。

另外,在规划管理过程中,房地产企业要为获取“两证一书”(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)付出公务成本与时间成本。公务成本在这一过程中所占的比重较低,其对总体房地产市场价格的影响可以忽略;而对于不同的房地产开发个案而言,开发企业要获得“两证一书”所花费的时间成本可能差异很大,表现在贷款利息总量的增大、时间因素带来的风险等方面,但这种时间成本需要企业内部承担,不会影响房地产市场价格的整体走势,因为个体开发企业对房地产的价格定位仍需参照市场状况而定。

3 结论

本文以上逐一分析了我国城市规划体系三个基本层面对房地产价格的作用机制,给出了一个总体的认识框架。目前我国城市规划整体意识与行为模式正在发生一个重要的转变,即更加关注社会与环境发展的可持续性。通过城市规划对房地产价格的作用机制,可以实现城市政府对经济、社会和环境均衡发展的调控,具体的目标与途径包括:(1)引导城市土地合理升值,增加地方政府在土地经营收入,促进经济持续增长;(2)调节房地产供给价格类型的比率,降低普通住宅开发成本,增加城市社会各阶层住宅选择的机会;(3)促进城市土地循环利用,改善城市社区环境,有效保护区域生态环境和景观特色。为此,需要在城市规划编制和管理程序中增加关于房地产影响评估的内容,以保证政策制订与实施的连续性。为了促成这种模式的转变,需要对与规划相关的机构、程序和法规政策作大量的研究工作,并加强与其他相关部门的沟通与协作。

- [14] Trahair NS. Flexural - torsional buckling of structures[M]. Boca Raton (FL), CRC Press, 1993.
- [15] Barsoum RS, Gallagher RH. Finite element analysis of torsional and lateral stability problems[J]. International Journal for Numerical Methods in Engineering, 1970, 2: 335 - 52.
- [16] 陈惠发, 周绥平. 钢框架稳定设计[M]. 上海: 世界图书出版社, 1999.
- [17] J. Y. Richard Liew, D. W. White, W. F. Chen. Limit states design of semi - rigid frames using advanced analysis: Part 1: Connection modeling and classification[J]. Journal of Constructional Steel Research. 1993, 26(1): 1 - 27.
- [18] Seung - Eock Kim and Wai - Fah Chen. Practical advanced analysis for semi - rigid frame design[J]. Engineering Journal, Fourth Quarter, 1996: 129 - 141.
- [19] W. F. Chen and Yoshiaki Goto and J. Y. Richard Liew[M]. Stability Design of Semi - Rigid Frame, John Wiley & Sons, Inc, 1996.
- [20] Seung - Eock Kim, Se - Hyu Choi. Practical advanced analysis for semi - rigid space frames[J]. International Journal of Solids and Structures, 2001, 38: 9 111 - 9 131.
- [21] N. Kishi, W. F. Chen, Y. Goto, Effective Length Factor of Columns in Semirigid and Unbraced Frame[J]. Journal of Structure Engineering, 1997, 123(3): 313 - 321.
- [22] 陈绍蕃. 钢结构设计原理[M]. 北京: 科学出版社, 1997.
- [23] J. Y. Richard Liew, W. F. Chen, H. Chen. Advanced inelastic analysis of frame structures[J]. Journal of Constructional Steel Research, 2000, 55: 245 - 265.
- [24] Seung - Eock Kim, Se - Hyu Choi. Practical advanced analysis for semi - rigid space frames[J]. International Journal of Solids and Structures, 2001, 38: 9 111 - 9 131.

.....

(上接第 127 页)

参考文献:

- [1] James C. Nicholas. Housing costs and prices under regional regulation[J]. Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association. 1981, 9: 384 - 396.
- [2] Jan K. Brueckner. Growth controls and land values in an open city[J]. Land Economics, 1990, 66(3): 237 - 248.
- [3] 查尔斯·H·温茨巴奇. 现代不动产[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [4] Tae H. Park and Suk Heun Yoon. Urban land development and its prices: the effects of conversion costs with redevelopment[J]. Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association. 1994, 22(4): 603 - 629.
- [5] James A. Thorson. Zoning policy changes and the urban fringe land market[J]. Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association. 1994, 22(3): 527 - 538.
- [6] 丹尼斯·迪帕斯奎尔. 城市经济与房地产市场[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [7] 崔健华. 房地产经济论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [8] 谢经荣. 房地产经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [9] 李德华. 城市规划原理(第三版)[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [10] 赵民. 城市发展和城市规划的经济学原理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2001.