



北京大学国家发展研究院
National School of Development

深圳土地制度改革研究报告

北京大学国家发展研究院综合课题组

二〇一三年一月

深圳土地制度改革研究报告

北京大学国家发展研究院综合课题组

【摘要】

深圳是中国改革之城，也有望成为引领创新的国际大都会。但由于市域面积有限，且难以外延扩张，如果不能集约高效地利用已有的土地和空间，深圳就难以继续积聚能量，再创辉煌。

回顾历史，审视当下，直面未来，本研究在实地调查基础上提出分析和建议。我们发现，深圳发展的基本束缚，来自盘根错节的土地历史遗留问题。但是，矛盾在积累，解决问题的积极元素也在积累。我们认为，善于从行得通的实践经验中提炼政策，将有助于凝聚共识，突破僵局，推进改革。

深圳迄今取得的非凡成就，从来都是靠观念、制度和组织的创新，而不是靠幅员广阔和土地无限扩张。其中，广纳各地人才与土地市场化，是两大支柱。30年来，深圳城市人口规模增长了500倍，GDP增加了5000倍，创造了中外城市发展史上的奇迹。

但是，改革尚未完全到位。土地方面，政府先征收土地、再出让给市场，虽然成功地为城市发展融资，但也留下大量羁绊土地再次开发利用的历史遗留问题。这是当年写下“土地全盘国有化之急就章”的人们所始料不及的。

深圳是我国第一个通过“统征统转”实现“全域土地国有化”的城市。当时认为，土地全盘国有、统一配置使用，可以一举消除城乡二元结构，免去农地转用层层报批的麻烦。但问题是，深圳尚有 30 万“原住民”以及大量早就看好深圳发展前景的外来投资者。加上深圳毗邻香港，人们对急速城市化带来的土地大幅增值，早有直接的体验和预期。因此，原住民和早已投资原农村土地的外来人难以坐视“土地的发展机会”尽归政府，也不可能放弃索取“最高预期对价”的权利。结果，土地和房屋的“历史遗留问题”挥之不去且愈演愈烈。

经验表明，全盘土地国有并没有终结城乡二元体制。在深圳 917.8 平方公里的建设用地中，有 300 平方公里系“合法外用地”，约占 32%，俨然构成了土地利用方面“法内”与“法外”并存的二元世界。在深圳 8.2 亿平方米的建筑总量中，有 3.9 亿平方米系“违法建筑”，约占 48%，这又构成了建筑物的“合法”与“违法”的二元世界。目前在深圳，在“法内”与“法外”世界的人口大体各占一半。事实上，深圳已经演化出新的二元格局，简单概括就是“国有化的地、原住民的房”。

房与地，不可分。然而，深圳的地主与房主却互相牵制、互相对峙。从经济角度看，不论孰是孰非，今天的相

关各方都得承担后果，那就是“法外世界”难以对经济转型和城市升级作出灵敏反应。一面是地价房价高涨，一面是土地资源大量闲置，深圳陷入了“业主不得合法收入、市场不得有效资源、政府不得更多税收”的僵局。从社会角度看，法外活动旷日持久，构成社区治理的隐患。从政治角度看，今天被称为“原农村集体经济组织继受单位”的，原本就是农村的党政基层组织，具有很高的组织性与合法性，也承担着基层社会管理的大量职能。新二元结构对深圳长远发展的影响，值得这个城市的决策层作出慎重的研判。

幸运的是，有曙光显露。我们观察到，在实际情况的逼迫下，深圳也采取各种灵活的行政管理措施，把场所的合法性与在这些场所从事经济活动的合法性区分开来，将大量外来流动人口和生产经营活动，纳入了公共管理的范畴。我们认为，这些做得通、也说得通的务实性处理办法，体现了一种重要的执政理念，这就是“尽最大努力把绝大多数人民的经济活动纳入合法框架”。

尤为重要的是，深圳率先提出了城市更新政策。其要点是充分利用城市再开发的市场机会，合理分配城市更新带来的增值收益，实现原住民、开发商和政府的共赢。其中最宝贵的经验是，不论进入更新的土地房屋带有多么复杂的遗留问题，一旦完成了物理更新，也就同时完成了经济、法律和社会关系的更新，从而消除了权利方面的新二元构造。

在讨论可选政策的基础上，本报告提出以下建议：

（一）放宽准入，进一步扩大城市更新的范围，特别要按照“缴纳合适确权税”的正确思路，让城市更新政策全面覆盖居住、商业、工业物业及空地资源的再利用与再开发。

（二）更自觉走立体城市之路，探索利用市场机制配置城市的空中和地下资源。其中，请特别考虑在城市规划的基础上，尝试建立容积率市场，开放容积率交易，利用市场机制来配置城市空间资源。

（三）分区、分步推行普遍确权。建议把普遍确权列为深圳二次土改的基本内容和目标，经由分区、分步实施的策略，最后确立清晰的、可合法转让的居民与法人的房屋所有权以及相应的国有土地使用权，为城市的长远发展奠定统一的产权基础。

我们估计，在未来五年或稍长的时间里，深圳可以完成一大批城市更新项目，再按分区、分步策略推行普遍确权，就有希望把历史遗留给深圳全部“违建”的过半之数，纳入合法框架。在此基础上，争取到 2020 年在全市范围告别新二元构造，根本改变深圳的经济社会生态，建成一个全面现代化的大都市。

我们相信，当深圳摆脱了历史遗留问题的羁绊，这个中国的改革之城就有希望率先转向崭新的城市建设与发展道路。这将告别以平面扩张为主要特征的、蔓延式的城市发展，把城市建设得更紧凑、更立体、更便利、更适宜人们创业与居住，深圳也就会更繁荣。这样的转变，代表了全新的城市化道路，也顺应中国转型的伟大潮流。

深圳市土地产权制度改革 与二次开发利用机制创新研究报告

北京大学国家发展研究院综合课题组

二〇一三年一月

目 录

引言	1
一、高速发展的急就章.....	5
二、国有化的地，原村民的房.....	12
三、可供选择的政策思路.....	21
四、可选政策的讨论.....	34
结语	47

附件 专题报告

深圳市土地产权制度改革 与二次开发利用机制创新研究报告

北京大学国家发展研究院综合课题组

引言

深圳，这个三十多年来中国改革开放的急先锋，再次走到了十字路口。

作为中国的改革之城，深圳的发展历程就是一部快速工业化、城市化的历史。从1979年到2011年，深圳市的建成区规模从3平方公里到934平方公里，增长300多倍；城镇人口从3万到1500多万，增长500多倍；GDP从1.96亿元到突破1.1万亿元，增长5000多倍。这些成就，创造了世界城市发展史上一个绝无仅有的奇迹。¹

放眼未来，深圳再次面临新的战略机遇。综观全球工业化、后工业化与城市化大势，核心经验就是经济活动、人口与资源在空间上的持续集聚，带动经济密度的提升。这也是当代经济增长最重要的引擎。例如，纽约一个城市就贡献了美国GDP的10%，首尔贡献了韩国GDP的23%，大东京则贡献了日本GDP的34%。²相比之下，我国经济的集聚度还比较低。目前，北京、上海、广州和深圳等四大城市的GDP之和，

¹作为比较，东亚奇迹之一的香港，从1841年建市到2011年，人口从1.2万增加到710万。同样是人口增加500倍，香港用了170年，而深圳只用了30年！上海1843年开埠，人口不足10万，目前人口大约2000万，170年间大约增长了200倍。

²引自韩国统计局2010年数据。

仅占全国的 12.9%。我们有理由相信，中国未来的经济趋势将是加快集聚。特别是在经济高度繁荣的华南地区，当出现以一、两座国际级大都市为核心的都市圈，成为覆盖全域、辐射全国、影响东南亚的增长极。在这场决定未来增长格局的竞争中，深圳理应当仁不让。

深圳也面临挑战。作为改革开放的先行者，深圳更早尝到率先冲破原有僵化体制的甜头，但也更早碰到了局部突破带来的种种摩擦与矛盾。尤为突出的是，深圳已经遭遇到城市发展的土地瓶颈。

深圳可用的未建设用地，已近于耗尽。据 2011 年深圳市土地利用变更调查数据初步统计，全市国土面积为 1993 平方公里，其中农用地面积为 906 平方公里，未利用土地面积 153 平方公里，而建设用地面积已达 934 平方公里，占全部国土面积的 47%。受规划约束，到 2020 年，全市实际可新增建设用地面积仅为 42 平方公里。³实际上，2008 年以来深圳的土地供应规模一直呈下降趋势，自 2009 年开始已连续三年没完成土地供应任务。⁴

相比之下，毗邻深圳的香港，经过开埠 170 年的城市发展，建成区面积只占全部土地面积的 21%（参见专题报告一“香港城市空间发展及深港差异原因研究”）。内地城市中，北京建成区面积仅占全市总面积的 8%，上海和广州则分别为 13.5%和 12.5%。很显然，深圳既没有外延扩展的空间，也不

³按照规划方面的不成文规定，城市建设用地不能超过市域面积的 50%。

⁴2009 年，深圳计划供应土地 28.5 平方公里，实际供应土地约为年度计划的 57%，2010 年，深圳全市供地面积 16.46 平方公里，只完成全年计划供地任务的约 61%。

能在现有城市框架内大幅度增加建设用地。要在未来中国城市增长极的竞争中胜出，深圳必须更新思路，寻求新的突破。

应该看到，深圳土地利用效率的提升空间还很大。2010年深圳每平方公里产出的GDP为4.77亿元人民币，虽然在国内领先（北京为0.9亿元，上海为2.7亿元⁵），但相比于香港的14.3亿元和新加坡的18.4亿元，仍有不小的差距。在深圳市内，原关内与关外的土地利用效率也有巨大差别：关内每平方公里GDP达到12.4亿元，而关外仅为2.8亿元，⁶说明深圳拥有进一步提高土地利用效率的巨大潜力。

为此，未来深圳的发展重点要转向对存量土地的再开发。然而，我们的调查发现，伴随着深圳奇迹的创造，以往快速发展也给城市留下了大量复杂的历史遗留问题。其中最集中的表现，就是在这座现代化的城市里存在着海量“违法建筑”（参见专栏1“违法建筑的定义”）。粗略统计，深圳市全部现存土地和房屋中，“合法的”与“合法外或违法的”，几乎各占半壁江山！这些“法外世界”里的土地与建筑，政府拿不走、村民用不好、市场难作为，严重阻碍了极其稀缺的土地和空间资源的再开发和再利用。这是深圳产业升级、城市发展最为严重的障碍，也是深圳争当未来城市增长极非挣脱不可的锁链。

本报告旨在梳理深圳土地问题的现状，厘清历史遗留问题的根源，分析再开发面临的约束和困难，并对解决问题可行的政策思路进行讨论。

⁵根据国家统计局相关数据计算而得。

⁶根据深圳市2011年统计年鉴相关数据计算而得。

专栏 1：违法建筑的定义

在国家法律层面上,违法建筑的概念最早出现在 1990 年起实施、但现已被废止的《中华人民共和国城市规划法》。而在 2008 年新实施的《中华人民共和国城乡规划法》已不再使用违法建筑一词。在深圳,违法建筑首次出现在 1993 年出台的《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》,并在 1995 年《深圳经济特区规划土地监察条例》中第一次得到清晰阐述。

深圳市的查违工作中通常使用的定义出自 1999 年出台的《深圳市人民代表大会常务委员会关于坚决查处违法建筑的决定》第一条:违法建筑,是指未经规划土地主管部门批准,未领取建设工程规划许可证或临时建设工程许可证,擅自建筑的建筑物和构筑物。违法建筑包括:(一)占用已规划为公共场所、公共设施用地或公共绿化用地的建筑;(二)不按批准的设计图纸施工的建筑;(三)擅自改建、加建的建筑;(四)农村经济组织的非农业用地或村民自用宅基地非法转让兴建的建筑;特区内城市化的居民委员会或股份合作公司的非农业用地非法转让兴建的建筑;(五)农村经济组织的非农业用地或村民自用宅基地违反城市规划或超过市政府规定标准的建筑;(六)擅自改变工业厂房、住宅和其他建筑物使用功能的建筑;(七)逾期未拆除的临时建筑;(八)违反法律、法规有关规定的其它建筑。后于 2001 年出台了上述决定的实施细则《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》和《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》(两规)。最新的定义见于 2009 年出台的《深圳市关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》。

所有能找到的相关法律条款均可分为两类,一类描述具体的违法条件,另一类则叙述各时间段未经处理确认的存量违法建筑与新增违法建筑。每个新的时间段都标志着一个新政策的出台,又同时宣布了以往政策的无效。具体违法条件又按照用地合法性分为两种。一种是在所谓的合法外土地上的建筑,这部分土地名义上属于国有,但由于征地补偿不到位、生态控制线规划不合理、返还用地指标落不下等原因“应转未转”,还处于原住民的实际掌握中。另一种则是取得合法土地使用权,但因改建、加建和扩建,政府不予颁发“五证”的建筑,例如原住民所建私房符合一户一栋原则但超过 480 平方米面积的部分。

一、高速发展的急就章

上世纪 80 年代初，出现世界范围的产业转移，大量劳动密集型产业从东亚地区转向中国东部沿海。为率先抓住机遇，深圳急需大量土地用于办厂和基础设施建设。但同时，我国涉及土地利用的观念、法律和行政管理架构，不能适应人口和资源大规模流动、重组的需要。当时的紧迫任务，是先把步子迈出去，把机会抓到手，然后将问题留到未来的发展过程中逐步解决。

（一）背景：土地转让制度的变革

当中国打开国门开放市场的时候，土地作为最基本的生产要素，仍受到高度严格的计划管制。1982 年宪法第十条明文规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”这与当时全盘公有的现实是相适应的，因为任何建设用地的需求，都可以经过政府征用、划拨来获得满足。问题是，当经济对外开放、大量外资进入中国时，让那些非公有的主体在什么土地上办厂？紧迫的形势促就了土地政策调整的急就章。

1987 年 12 月 1 日，深圳市政府第一次采取公开拍卖的方式，向市场有偿转让了一块国有土地的使用权。1987 年 12 月 29 日，广东省人大常委会通过《深圳经济特区土地管理条例》，其中首次规定“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。

在深圳先行先试的基础上，1988年全国人大通过对宪法第十条的修正案：“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”这样，国有土地使用权的转让，第一次有了合宪的制度基础。在不触动土地公有制的前提下，中国的改革从实际出发，通过使用权的转让实现了土地流转，解决了当时开放环境下经济发展和城市化的燃眉之急。

但是，从深圳的“第一拍”到1988年修宪，我们可以看出土地变法是形势“倒逼”的产物，不免显得仓促，还没有可能对土地转让的方方面面进行周全的通盘考虑。例如，宪法规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，而当时并没有现成的法律可被“依照”，所以也不清楚究竟是只允许国有土地流转，还是同时也允许农民的集体土地流转。

根据宪法，我国城市土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有（法律规定属于国家所有的除外）。可是，从1986年的《土地管理法》到1998年的《土地管理法》，都规定了农村集体土地只限于农用或自用，不得转让给非农民主体用于非农建设。尤其对农村宅基地的市场流转，法律法规和政策多次加以严格禁止。2007年12月30日国务院专门下发了《关于执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，重申“农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或小产权房”。

因此，虽然 1988 年修宪对土地使用权的转让提供了依据，但农村集体土地还是被排除在“依照法律的规定可以转让”的范围之外。土地使用权的转让，在事实上已成为国有土地特有的权利。在此法律框架内，农村集体土地须经过国家征用转为国有土地之后，才能进入市场流转。这就在制度层面内生了一个极为独特的资源配置逻辑——“先国有化、后市场化”。

在经济层面上，土地使用权的市场转让产生了诸多意想不到的结果。其中最令人瞩目的就是土地资本化的中国路径：只要土地出让方愿意把土地的未来收益作为筹码，就有机会从投资人那里筹集城市发展投资所需要的巨额资本。随着工业化、城市化的迅速发展，在某些特定的区位，对土地的激烈竞争已达到惊人的程度，从土地上筹得的资本流量呈爆发式增长，甚至足以构成地方政府的“第二财政”。这在禁止土地流转的时代根本不可想象，在没有实施一级土地市场行政垄断的发达国家也无从想象。只要政府出让更多的土地，就能筹集更大的城市发展资本。巨大的土地增值收益触发了地方政府的“土地饥渴”。

除了现有的国有土地可供转让，“土地饥渴”还派生出不断把更多农村集体土地转为国有土地的需求，并激发了扩张城市边界的无尽动力。由于“城市的土地属于国家所有”，随着城市规模的扩张，地方政府就会拥有更多的国有土地；而更多的国有土地则意味着更大的土地转让规模、更多的土地资本。不难看出，正是在“土地饥渴”的驱动下，中国从此迈出了“土地城市化快于人口城市化”的步伐。

随着“土地资本化”效果的逐步显现，对土地实际控制权的争夺也日趋激烈。这些争夺既来自政府体系，也来自民间。一方面，中国是一个多级政府治理的大国，“国有土地转让”从一开始就面临多级政府之间、以及每一级政府的多重目标之间的矛盾和冲突。随着国土出让规模的扩大，涉及的行政管制日趋复杂。特别是当中央政府认定城市扩张威胁到耕地和粮食安全之时，对土地的行政管制更是登峰造极，导致城市化的行政成本急增。另一方面，尽管法律没有给农民集体土地进入市场的合法通道，但农民及其集体，特别是大都市周围的农民及其集体，也逐渐感知土地流转引致的土地增值。在法律的边缘地带，城郊农民及其集体早以多种方式参与了土地资本化的进程，并用多种方式分享着城市化带来的建设用地的升值。

城市政府夹在这些争夺之间，成为新时期土地矛盾的焦点。他们的行为逻辑是，对上抵触层层土地管制，要求权力下放，为城市土地收益的最大化争取更大空间；对下则坚决维护国有土地独有的合法转让权，在“土地饥渴”驱动下追求扩大征地规模，并限制农民及其集体分享土地增值。在实践中，“先国有化、后市场化”逐渐演变成了“唯有国有化、才能市场化”。

专栏 2：对深圳市 2004 年全面转地的法律分析

2004 年，深圳市推动全面城市化，将宝安、龙岗两区共约 956 平方公里土地转为国有，以此推动深圳经济发展。这一举措当年曾经引发各方争议。现在回头来看，这一事实无需否定，却也不是深圳市厘清地权的障碍。2004 年，深圳市政府希望通过城市化转地从农民手中获得实实在在的所有权，却忽略了所有权与使用权的分离是我国现行土地制度的基本特征。在我国，由于土地所有权的公有制（城市土地国家所有，农村土地集体所有），所有权人通常不是使用权人，也不必然享有使用权。在深圳新一轮土改中，完全可以对深圳土地全部国有这一事实予以认可，但对土地国有的内涵却需重新界定：究竟是将原深圳特区外所有土地都纳入政府囊中，还是在认可土地国有的前提下赋予原农村集体经济组织和个人明确的使用权？

在当年的城市化转地过程中，深圳市政府模糊了所有权和使用权的区别，或有意、或无意地曲解了法律。的确，根据《宪法》和《土地管理法实施条例》的相关规定，农转非和村改居之后，原集体土地应转为国有土地，但这仅仅意味着所有权的转变，并不意味着使用权的转变。然而，通读深圳市政府《关于宝安、龙岗两区城市化的实施办法》、《关于违法建筑的处理决定及其实施办法（试行）》，我们可以发现，深圳市政府将《宪法》和《土地管理法实施条例》的相关规定当作了一条比征地更便捷的获取农村土地使用权的途径，甚至宣称由于缺乏相应规定，城市化转地的补偿只须参考土地原价值。

这里必须指出，宪法和相关规定没有赋予深圳市政府这一权力。深圳市政府要想同时获得农村土地的所有权和使用权，在现行法律框架内，途径只有一条，这就是征地。正如《土地管理法》第四十三条规定的，任何单位和个人进行建设使用土地，必须依法申请使用国有土地，其来源只能是原国家所有的土地或者国家征收的原于农民集体所有的土地。深圳市在第一波城市化（1992 年之前）时采取的做法，即统征，尽管是大规模成片征收，是有法律依据的。

事实上，根据规划扩大城市建成区时，如何利用原农村土地，对此法律规定非常明确：第一步是将土地利用总体规划报批。其中，省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市、以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准（《土地管理法》第二十一条）。第二步，在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，为实施城市规划占用土地的，市、县人民政府按照土地利用年度计划拟定农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案，分批次逐级上报有批准权的人民政府（《土地管理法实施条例》第二十条）。

城市化涉及土地的三个转变：所有权和使用权从集体到国家，用途从农用地到建设用地，因此必须拟定征用土地方案和农用地转用方案及补充耕地方案。为什么《土地管理法实施条例》中提到农村居民全部转为城市居民后、原集体土地归国家所有时，既没有提到补偿、也没有提到耕地补充？因为土地的用途和使用权都不必然发生变化。如果土地的用途和使用权发生变化，则构成征地，直接适用征地补偿的相关规定即可。

我们无需全盘否定深圳 2004 年转地的做法。土地国有这一共识，将有助于保持深圳土地政策的延续性和一致性。对于已经完成征转手续的土地，既往不咎，土地所有权和使用权都归国家。但是，对于尚未征转并由集体或个人实际利用的土地，则只需名义上确认为国有土地，再通过一定程序赋予实际使用人合法的国有土地使用权。

（二）深圳：新二元的形成

1987 年深圳土地的“第一拍”，激发了工业化、城市化的大潮。1992 年邓小平南方谈话之后，深圳的增长速度更加迅猛，平均每年新增建成区面积 35 平方公里，相当于东部一个中等县级市的市区面积。如此高速发展的势头，高度依赖大量新增建设用地，也势必受到国家土地管理政策逐年收紧的限制和掣肘。

在此背景下，深圳市政府在 1992 年出台了《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，对原特区内农村土地进行“统征”，将特区内全部农村土地转为城市国有土地。2004 年，深圳市又对特区外实施“统转”，把全部关外土地转为国有土地，农民转为城镇居民，以此实现深圳全域的土地国有化(参见专栏 2“对深圳市 2004 年全面转地的法律分析”)。现在看来，“统征”和“统转”除了谋求国有土地增量的相关收益外，更重要的是谋求削减国家土地管制对城市发展的束缚。在体制上，“统征”和“统转”完成了土地的全盘国有，终结了原先在国有土地和农村集体用地并存的二元格局。

始料所不及的是，“统征”和“统转”虽然避开了“自上”的约束，却造成了“对下”的麻烦和紧张，并由此悄然形成了一个新的二元结构。特别是 2004 年的“统转”，虽然在补偿方面沿用 1992 年“统征”的标准，但因事隔十二年，深圳的地价早已翻了数倍，而关外的原村民对土地升值也已经形成早先不可比拟的强预期。面对“统转”，原村民及其基层组织不难估算政府给付的补偿与日后土地升值之间的巨大落差。于是，原村民及其基层社区组织纷纷抵制“统转”，并在自己实际可以控制的土地上“种房保地”，形成“违建”和“抢建”的高潮。结果，在深圳全市原农村集体经济组织所用的 400 平方公里土地上，有近 300 平方公里的土地是所谓的“合法外用地”。截至 2009 年 6 月，深圳市在册“违法建筑” 35.7 万栋，总建筑面积 3.9 亿平方米，分别占全市总数的 57.5%和 47.6%。⁷如此规模的“合法外土地”

⁷来自 2009 年市人大《关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》的申报统计数据，又见《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑信息普查申报数据统计报告》，2010.7，P10、11。

与“违法建筑”，在中国的特大城市里颇为罕见。

更为严峻的是，居住生活在“违法建筑”里的外来人口高达700多万，约占全市总人口的一半。这一数量庞大的群体参与着深圳的建设，事实上也是深圳发展不可或缺的积极力量。他们与原村民一起，构造了一个“非正规的深圳”。另外，与“正规的深圳”一样，在“原农村集体经济组织继受单位”里，也有党组织、行政机构及合法的经济组织（社区股份公司），他们实际担负着对深圳市半数人口的公共服务和社会治理。

经过两次土地全盘国有化的推进，深圳全部土地在名义上归为国有，也因此消除了在全国其他城市尚存的城乡二元体制。但是，在深圳的全盘国有土地之内，又生成了一个深圳独有的、“法内世界”与“法外世界”旗鼓相当的新的二元构造。任何一届深圳政府在处理“合法外土地”和“违法建筑”问题时，都不能也不应该忽视以上特征。

二、国有化的地，原村民的房

在深圳新二元结构下，房与地在法律上互相分离。土地在法律上属于国有，但建造在上面的大量建筑物却由原村民实际控制、收益和转让。对如此数目巨大、利益丰厚的“房地产”，市政府与原村民各自表述、互不相让。结果土地和空间资源得不到有效利用，违法违规建筑层出不穷，政府的行政成本昂贵，并潜藏着具有爆炸力的政治与社会风险。

（一）“房地分离” 捆住手脚

在深圳市政府看来，既然土地已经全盘国有，所以部分事实上仍被原村民及其组织控制的土地，就是“应转（征）未转（征）”的国有土地。什么时候政府要用土地，只需对加盖其上的房屋拆迁给予补偿，并不需要再对房屋下面的土地进行补偿。

但在世代生于斯长于斯的原村民看来，既然这部分土地在“统转”时未予足额补偿（参见专栏3“深圳2004年城市化转地中的社保问题”），或遗留了其他未了的问题，那就是“应补未补”的土地，因而仍然属于原村民集体所有。政府要拿走这部分土地，要讲程序和政策，不但要补房价，还要补地价。

麻烦在于，在地价急速上涨的背景下，当时未了的“历史遗留问题”，拖来拖去就变得难上加难（参见专题报告二“辨析历史遗留问题”）。可观察的趋势是，土地的市价越高，相关各方就越难以达成妥协和让步。此外，在地价升值预期的影响下，以货币补偿土地的方式就越发不被接受：当政府强调“以货币补偿为主”时，原村民也明白“货币是易贬资产，土地才是升值资产”的道理。他们日益诉诸保留实物土地，本质上是要求保有部分土地的发展权。

专栏 3: 深圳 2004 年城市化转地中的社保问题

为原住民购买社保是 2004 年转地时政府的一项重要承诺, 那么这个“对价”究竟价值几何, 下面简要介绍。

深圳市社保局 2003 年 108 号文《宝安龙岗两区城市化人员基本养老保险过渡办法》第二条明文规定同时满足“宝安、龙岗两区原农业户籍的村民”、“年满 18 周岁”、“参与股份合作公司分红”三项条件的城市化人员以股份公司为单位参加基本养老保险。同时第三条中写明“根据市政府规定, 每年从宝安、龙岗两区国土基金总收入中划拨 3%-5% 进入基本养老保险基金, 由市国土基金管理部门直接划入养老保险基金专户, 用于弥补城市化人员养老保险基金的不足。”换言之, 政府允许绝大多数原住民参保并用卖地收入为其缴纳一部分社保作为从原住民手上获得土地的对价。

办法中对于“实施时已到达退休年龄的人员”, 规定由区(镇)财政或分期或一次性补齐缴清养老保险费。实际操作中将年满 55 岁的男性与年满 50 岁的女性按照城镇职工最低标准纳入社保范围(包括医保), 每个人由区财政缴纳按照每年 1000 元标准补交 10 年共 1 万元的费用。

对于 2004 年尚不到 55 岁的男性或 50 岁的女性, 则均由各股份公司负责缴纳费用。政府只是一次性将征地补偿费用支付给各社区, 并规定“用于购买养老、医疗保险的集体所得各项补偿费不得低于补偿费用的 50%。”(见于深圳市政府 2005 年 67 号文《深圳市宝安龙岗两区城市化转地补偿费使用管理办法》第九条) 如果补偿费用足够的话, 就不存在所谓的社保问题, 也不会出现对于合法外土地政府“应转未转”与原住民“应补未补”的各自表述。问题是够不够!

以宝安区为例, 征地标准为土地补偿费 12000-24000 元/亩, 青苗补偿费 600-4000 元/亩, 对 78 平方公里的被征转土地的合计赔付金额仅 22 亿。即使不将 2006 年后成立的龙华新区与光明新区计算在内, 现在的宝安区合作公司股东尚有 7.4 万, 人数上再将 2004 年满 55 岁的男性与满 50 岁的女性扣除, 按照转地时最低标准每人每年约 3000 元的缴纳金额测算(2010 年已上升到 7800 元), 保守

估计年社保费用总量仍超过 1.5 亿元。即便所有股份公司都将征地补偿金的一半购买社保，也将在 8 年内用尽。这就难怪原住民认为政府的“拿土地换社保”承诺是一纸空谈，意见很大。

除了负担社保费用以外，由原村集体转型的股份合作公司还要承接很多政府延伸到社区的治安、市政设施维护等公共管理事务并支付相应费用。有很多股份公司经营状况不良，甚至无红利可分，停缴养老金，直接关系到民生问题。看似高效的转地带来了众多后续问题，最终还是要政府买单。宝安区政府于 2009 年出台了《宝安区扶持股份公司发展指导意见》，在 2010 年设立了专项资金，其中对集体有效分配人均红利每年 3000-5000 元的社区由该资金垫付 50% 的社保，人均红利每年少于 3000 元的则由基金全部承担。2011 年用于支付股份公司社保的总金额就达 1.1 亿。

实际情况是，谈不拢补偿，处置不了房产与物业，“国有土地”根本就是虚的。政府拥有的土地所有权，在实际上无法行使，因为恰恰在这部分国有土地上，加盖着大量原村民和外来人口的房。反过来，实际控制着房产的原村民，虽然在事实上享有着使用、收益、转让等诸项权益，但不能堂堂正正地从事合法开发与再开发，常常因此错失稍纵即逝的市场机会。尽管“违法”可以逃税，但这点“好处”似乎也难抵时时遭受“查违”、“拆违”的巨大风险。所以，对于较有实力的开发商，鉴于政策上的高度不确定，只能裹足不前。

这就使深圳原本就很紧张的土地资源陷入了“政府拿不走、村民用不好、市场难作为”的困境。宝安区沙井街道共和社区有一块占地 3 万平方米的旧厂房，早已整理为空地并计划改为商用。该项目在 2005 年就已申请报批，但整整七

年过去了，却一直得不到批复，土地至今闲置。该社区还有一处办公楼和一处工业大厦项目也在改建中途被叫停。龙岗区三联松元头片区的更新项目，因为合法土地指标不足，从2004年至今悬而未决，损失巨大（参见专题报告三“‘违法建筑’背后的市场机会流失”及专栏4“一位村支部书记的坚持”）。这些故事，天天在数百平方公里的范围内上演。

由于再开发的难度极大，大量土地资源只能维系早期开发阶段的过时形态，无法抓住“腾笼换鸟”、产业升级等新的市场机会。在城市边界给定、土地增量资源几近告罄的约束下，深圳对外不可能走外延式发展之路，对内又被“房地分离”的新二元结构捆住存量土地再开发的手脚，哪里还有进一步发展的空间？整体看，就这部分土地房屋资源的有效利用而言，深圳市政府、原村民集体、以及整个市场，都是输家。

专栏 4：一位村支部书记的坚持

“土地是农民的命根子，过去农民有地，命根子比较深、比较厚……政府拿走农民的地，农民的命也轻了许多。”这句体会土地资源珍贵、质朴且饱含深意的语言，出自一位在基层工作二十多年的老支书，怀德社区的潘灿森。

三十多年来，怀德社区在土地利用上始终坚持“一个原则，一个章程”。“原则”就是“土地资源尽量不外流、有条件有可能的情况下添增量，保障社区今后的土地发展空间”；“章程”就是“社区范围内所有住宅不能自行乱建”。

在“违法建筑”占深圳建筑半壁江山的背景下，一个社区能多年坚持做到一点就已不易。怀德社区能同时做到这两点，社区领导顶着的压力可想而知。眼见相邻社区居民通过“违建”获得高额收入，潘书记坚持把主要精力放在发展集体经济上。因为他知道只有雄厚的集体经济才可以长远地保障群众的生活和社区的发展。如果任由村民随意扩建统建楼、握手楼、建低端社区，那么未来的怀德就不可能成为街区的中心。现在对保留土地的坚持，就是对城市、对社会、对本社区子孙后代最大的贡献；没有这种坚持，怀德社区村民的生活就永远停留在农村水平。

2007 年底，怀德社区开始筹划申请怀德广场项目。但即使是这样一个“政府国土部门极力推动”的项目，从整个审批流程走下来也要五年多的时间。

土地审批规章就像“一道道很细的小铁丝”，让基层国土系统干部们看了都觉得“太复杂”、“太难受”，连在基层工作二十多年的书记都“看不懂”。这些铁丝虽“细”，却足以把社区捆得如同“玻璃瓶里的蚂蚁”，光明却没出路；这些铁丝虽“小”，却足以把更多的社区逼上违建的路，把深圳的发展捆得举步维艰、寸步难行。除去纤细繁复缠绕的小铁丝，通过设立一组简单易行条件，降低合法化的成本，将更多的人纳入到合法化道路上，这对深圳的发展困境或许是条出路。

如今，怀德社区还在积极申报未来发展的规划，这是潘书记许给群众的美好愿景。政府将会怎样对待这些“仍然抱有愿景”社区？是继续走强拆“违法建筑”的路，拆碎群众的心、打破群众的梦，还是试图在不合作的环境中寻找合作的可能性，让深圳的绝大多数人生活在合法的环境中？怀德社区是否能够继续携带“不违建”的名片，在城市化发展的道路上走的更远，更有力量？

怀德未来的发展、政府今后的态度，我们拭目以待。

（二）屡禁不止的“违建”

合法开发难上加难，法外世界就有了不可抗拒的吸引力。调查发现，由于合法合规开发的代价过高，不少基层社区被推入“快速建、快收益”的怪圈。

宝安区西乡街道河东旧村区本是遵纪守法的社区，多年来基本没有抢建和违建，始终寄希望于合法报批、统一改造。但是，由于项目内很大一部分原村民的宅基地没有合法手续，所以一直不能动工。对比之下，一河之隔的河西片区，不惜顶着“违建”风险拆掉了旧房、建成先进的新式小区，不但很快收回建设成本，还给社区带来可观收益。由是，河东村的干部群众愤愤不平，纷纷抱怨“守法不如违法”。又如，宝安区福永街道新田社区的工业园因为被划入生态控制线，厂房无法出租，但每年仍需支付利息数百万元，人均超千元。同样，前述共和社区被叫停的办公楼项目也因为项目搁置，每月承担的利息相当于一部桑塔纳轿车的价值。合法化的超高成本为渊驱鱼，不断把社区和原村民“赶”向违建！

总体来看，2004年“统转”后，原特区外几度出现“违建”高潮，“违法建筑”也逐渐发展出了包括统建楼在内的多种形态（参见专栏5“统建楼”）。一般的看法，经过多年“查违”工作，目前深圳的“违建”潮已经平息。但是，据我们在调查中获得的业内人士的估计，2011年深圳全市“违建”的建筑面积，基本与“合法合规”的建筑面积相等！我们对此的解读是，经济规律不可抗拒，违建数量由市场需求引领，而只要违建收益大大超过违建成本，这类活动断难以根除。

专栏 5: 统建楼

统建楼一词最早来源于深圳。1980年7月，深圳暂停了私人建房。1982年，深圳开始对一些办公、居住和商品用房，采取建设公司统一筹措资金、统一设计配套、集中兴建的方法，是称统建楼。在快速城市化与大部分企业分散建设的背景下，统建楼在深圳的出现，具有相当大的进步意义。它一方面在一定程度上改变了分散建设对于城市面貌的影响，改善了居民的住房条件，另一方面又提高了土地的利用效率，是深圳推动节约与集约利用土地的有效方式之一，受到了政府和群众的普遍欢迎。“工业进园，统建上楼”也曾多次作为政策鼓励或要求，出现在政府土地管理相关文献中。

但是，随着深圳市土地快速增值，农民为了赢得自身利益，大规模抢建统建楼。然而大部分统建楼在土地权属、工程用地审批和规划许可审批上存在问题，未能取得合法的房屋产权。所以目前媒体报道中的“统建楼”大多都成为了违法建筑的代名词。

统建楼与传统的“一户一栋”，“一户多栋”有明显区别。在建筑形态上，统建楼建筑规模庞大，建筑面积通常在几万到十几万平方米之间（如深圳沙井街道共和花园建筑面积为15万平方米），用地面积几万平方米，房屋总数上千套。统建楼的房屋建筑质量还受到当地村集体经济实力、投资决策的影响。“贴面楼、握手楼”是对统建楼最初的直观描述。随着村集体经济的发展，统建楼在建筑设计和质量上均有大幅度提高，逐渐向“花园体”、“综合体”发展。

在产权形态上，大部分统建楼在土地权属和审批上存在问题，没有合法的房屋产权。与“一户一栋”“一户多栋”相区别的是，目前已建的统建楼除部分用于解决村民回迁住房外，还有相当大的部分向外来人口出售，即售卖“小产权房”。由于无合法的房屋产权保障，且存在一定的查违风险，目前统建楼盘的房价普遍较低，通常在周围商品房市场价的1/3到1/2之间。

统建楼的“建筑形态”把广大的群众利益捆绑到一起，其“产权形态”又将这些群众推到“合法外”，这给深圳市查违工作带来较大困难。统建楼至今还是深圳市违法建筑当中最为典型，也最为严重的建筑形态。

（三）高昂的行政成本与潜在风险

“查违”甚为艰巨，也让深圳各级政府背负了高昂的行政成本。建制上，市规土委下属的监察支队按副局级机关设立，在全市共有 1000 多人的编制。为了查违，还列支了可观的预算，用于集合指挥中心、移动工作站、遥感监测、在线督察、视频监控，“天上看、地上查、网上管、视频探”，并与设在区县一级政府的查违办联合“作战”。

查违工作要高度依赖基层社区组织的支持。但实际上，特区外不少基层社区不同程度地介入“法外世界”的经济活动，很多基层干部对查违抱有很强的抵触情绪。这样，落实政府的查违部署殊为不易。尤其是在市场机会刺激的“违建”潮涌之时，很容易引发官民对立、矛盾激化，发生防不胜防的恶性事件。同时，查违涉及的经济利害极其重大，还需防止查违权力的腐败。2004 年以来，一批查违工作人员因此被追究刑责。监察支队负责查违的官员，戏称自己身处“高危行业”。

“高危”危及的是整个深圳社会。“房地分离”和高压查违直接触犯原村民利益，压制基层社区的持续发展。原村民反应强烈，甚至时有过激言论。民怨日盛，潜藏着社会关系的紧张与冲突，随时可能爆发谁也不希望发生的悲剧性事件。宝安老县委书记方苞同志对此痛心不已，援引胡锦涛的话说：“一个政党、一个政权，……不能代表最广大人民根本利益，不能赢得人民群众拥护和支持，迟早要垮台。”⁸作为中国最发达的城市之一，深圳在一派繁华之下，隐藏着活

⁸方苞《关于引发深圳村民强烈不满的三大问题的情况反映》。

跃的法外活动、天量的“违建”，以及令人震惊的民间不满与埋怨。有远见的深圳领导人对此不可不察。

以上情况说明，经济规律往往以“事与愿违”的方式来彰显它的存在：（1）政府以为可以靠“先征转为国有、后出让给市场”的方式来满足巨大的用地需求，但这种对土地“统购统销”的做法，恰恰抑制了各方增加土地供给并加快土地流转的积极性，可用的土地不是更多了，而是更少了；（2）政府以为通过用途管制，可以降低土地使用的成本，但人们为了把土地推向更合理用途而做出的种种努力，恰恰增加了土地的实际使用成本；（3）政府以为可以通过压低征转价格和限制买卖来减少农民在放弃土地时所得到的补偿，从而增进全社会的公平，但应运而生的违章建筑和官民对峙的紧张关系恰恰让敢于铤而走险的人获得最大的实际好处，同时还增加了由全民共同负担的社会治理的成本。

我们认为，只有深刻理解上述经济现象之间的因果规律，追本溯源，认清要害，果断抉择，才能扭转恶性循环，清理历史问题，释放房地资源，让深圳的房地产市场朝着符合市场经济规律和可持续发展的方向改进（参见专题报告四“顺着干还是对着干——经济政策的存亡规律”）。

三、可供选择的政策思路⁹

深圳要大步迈向未来，无论如何要摆脱历史问题的纠缠。为此，有必要冷静分析可能面临的形势，选择切实可行的政

⁹参照阅读专题报告六“深圳‘违法建筑’的是非与出路”。

策思路，以凝聚共识、汇聚解决问题的积极力量。本节讨论可选的政策思路，供决策参考。

我们的分析表明，解决深圳土地方面的历史遗留问题，第一不能急，第二不能拖。唯有直面现实，消除对不可选之策的幻想，才能从深圳自己的实际经验中提炼正确的政策元素，找到解决难题的有效途径。

（一）急不得：铁腕拆违的风险不可控

或有意见认为，只有对“违法建筑”铁腕处置、全面围剿，才能宣示政府维护土地国有的坚强决心，才能对违法行为产生可置信的威慑，彻底截断多少年剪不断、理还乱的“违建流”。这个意见很痛快，但是我们认为它高估了铁腕拆违所能达到的极限，又低估了采取冒险政策的潜在风险。

首先是其社会和政治的风险。近几年的群体性事件，比如四川什邡事件和广东乌坎事件，表明随着社会发展，民权意识越来越强，而政治、立法、司法和舆论对民愿、民权的支持也形成了一个日益加强的趋势。从深圳社区调研的情况来看，2004年被迫“转地”的后遗症使得不少深圳原村民及基层组织对政府抱有不满意、甚至对抗的情绪。在此背景下，处理历史遗留问题若稍有不慎，就有可能人为激化矛盾，动摇深圳稳定的大局。

再者是其高昂的拆迁成本。2010年龙岗区南湾街道拆除了一座17层、建筑面积900平方米、造价1200万的楼房，

费用高达 200 万元，每平方米约 2200 元。¹⁰如果深圳要对 3.9 亿平方米的“违法建筑”施加全面拆除，仅财政的压力就无法应付。

最后，深圳的“违法建筑”承载着大量人口和经济活动（参见专栏 6 “城中村和其中的人”）。无法想象，对全部“违法建筑”实施全面拆除，谁还能维系深圳经济的正常运转。相反，操之过急的政策取向，一定会让深圳经济社会难以承受。

专栏 6：城中村和村中人

深圳是一座移民城市。大部分移民住在“城中村”，“城中村”的绝大多数居民是外来移民。2005 年，福田区暂住人口中大约有 90% 居住在城中村，只有不足 10% 的高收入者居住在其他地方。有调查显示，城中村的租户几乎都是外来人员，他们年龄差不多都在 20 岁-30 岁之间，月收入 1000 元-3000 元人群占了一半以上。其中居住的除了“蓝领”打工族，还包括很多不同职业的“白领”，例如 IT 技术人员、工程技术人员、营销人员、设计人员、公司文员、编辑、记者、教师、医生等等，以及其他自由职业者，如摄影师、画家、诗人、歌手等。²正在纳入城市更新的岗厦社区当年就被称为“记者村”。

城中村一直是新产业的“孵化器”。综合开发研究院在深圳清华研究院的 EMBA 课程上做过调查：当天班上总人数为 78 人，其中本地人 1 人，而外地一进入深圳即购商品房的只有 3 人，其余都住过出租屋。

¹⁰深圳广电集团，“深圳：17 层违建楼耗资 1200 万拆除费用要花 200 万”，2012-06-08，<http://www.s1979.com/shenzhen/201206/0839127108.shtml>

因“募师支教”而闻名的爱心企业家许凌峰就曾经在城中村生活过10多年。从最底层的保安、仓库管理员，到股份公司办公室主任，再到最后创办华官装饰有限公司，经过10多年摸爬，许凌峰早已“脱胎换骨”：搬离城中村，在华侨城买房，在中心区买写字楼，开宝马车——这是无数深圳创业者的共同路径。深圳有这样一个传奇人物，他拥有5亿身家，却仍租住在城中村。罗勇出生于湖南衡阳一个贫困的农家，大学毕业后在当地当中学体育教师。1997年，已经34岁的他辞职孤身闯荡深圳。初到深圳，他进了一家电子公司做推销员，跟老婆孩子一起蜗居在城中村那间每月300元的出租屋里。2001年，他在深圳供了房子，买了车，终于搬出了城中村。

偶然的机，罗勇看到创业可能。2003年10月，罗勇在深圳注册成立了全球锁安防公司，主要生产和制造“手机锁汽车”——一种小电子产品。50多家国内大型汽车经销商的订单如雪片般飞来。然而，深圳是个科技发达、竞争异常激烈的城市。他的产品出来仅一年多，光深圳就有上百家同类生产商。面对竞争，罗勇需要加大规模和创新，但这一切都需要钱。

罗勇想过从银行贷款。但是这种小微企业在当今的银行体系下很难从银行那里获得融资。2009年，罗勇把自己在深圳的房产卖掉，和家人搬回城中村，租了一套三室两厅。

罗勇一步步地熬了过来。2010年，他不仅在全国设立了50多家分公司，还将服务扩展到店铺、商城、别墅区、政府平安工程、厂房和写字楼、住宅小区等领域。2010年10月，公司成功进入英国资本市场。

在英国“创业板”市场正式挂牌交易后，罗勇的公司市值超过了5亿元。但他毫无自满、松懈情绪，依然租住在深圳的城中村，至今没有购买一处房产。2010年11月，他在公司的新闻发布会上，连说了十多个“感谢”，感谢自己的创业搭档、投资人和员工，尤其是提到“感谢城中村”。

我们都应该感谢城中村，不只是罗勇。

（采自专栏：深圳《城市暂住人员住房问题研究》，综合开发研究院对城中村居住人口的调查报告《深圳传奇：城中村里走出来的亿万富翁》）

因此，“全面拆除违法建筑”、立即消除全部违建，绝对不是一个现实的政策选项。事实上，我们也不相信有谁真的倾心如此不可行的冒险政策。但是，把“拆违”扩大到超越其合理极限的现实危险还是存在的。为此，有必要主动抑制操之过急的情绪，特别要防止脱离实际的激进倾向在决策层蔓延。

（二）拖不得：久拖不决的高昂代价

前文指出，世界范围内的经验证明，一个成功实现经济增长和发展的经济体，其资源和要素在空间上会趋于集聚，且呈现“越富越集聚”之势。今天深圳的 GDP 已突破万亿大关。面向未来，深圳要容纳 5 万亿、10 万亿的经济总量，才有望在未来问鼎华南经济增长极。要实现这样的战略目标，深圳一定要强化经济活动的集聚性，吸引各种资源继续顺畅地流入这座城市。

然而，深圳国土面积不大，市域边界无法扩张，城市开发程度较高，可用建设空地已经很少。惟有形成统一的、运作良好的、交易成本较低的土地和空间市场，才能增加有效供给，增强深圳的空间弹性，从而吸引多种稀缺战略资源的流入、重组和集聚，最终在未来经济转型和城市升级的全国性竞争中胜出。

显然，新二元结构严重妨碍深圳实现上述战略目标。全市近一半的房屋建筑处于“合法外”甚至“违法”的状态，加之合法外的资源与合法的资源在空间布局上“插花”交织，使得深圳土地和空间要素的整体流动性很低，制度性摩擦极

大，难以再开发、再利用。这与经济结构急速转型的要求严重相悖。

拖延不仅不能解决深圳的历史遗留问题，而且会增加以后解决的难度。城市间竞争如逆水行舟，如果深圳有严重的遗留问题而其他城市没有，那么投资机会和发展机会就一定倾向流入其他地方。对此，深圳绝不能视而不见。

拖延也不能导致公平。任何改革，都会对政策适用前后的当事人造成不同程度的得失。然而，追求政策实施前后的绝对公平，却往往成为拖延的理由。问题是，占深圳半壁江山的法外世界，恰恰就是管理者以追求公平和反对食利为由，对产权的界定和交易拖泥带水、悬而不决，从而诱使比较敢于铤而走险的人越线夺利而造成的不公平的结果。我们看到，追求不切实际的公平，不是解决问题的办法，而恰恰是导致问题的原因。

还有一种变相的拖延政策，就是面对大问题，提出几条小政策，选几个小试点，然后试上他几年、再讨论几年，最后还是“试而不决”，对解决面上的大问题难有建树。改革当然要经过试点，但深圳土地方面的历史遗留问题，涉及到的利害相关人口好几百万，土地房屋面积几近全市半壁江山，试验的点太小，即使成功也难向纵深和全域推进。

（三）从行得通的经验里提炼政策元素

调查发现，即使在深圳“合法外土地”和“违法建筑”密集分布的地区，也蕴含了很多成功的应对经验，从中可以发现切实可行、多方共赢的办法（参见专题报告五“包容一

切可以包容的积极因素——深圳处理合法外用地行为的经验”）。我们认为，认真研究这些实践经验，可以从中提炼解决问题的政策元素。

1. 成功管理“违建”的出租房

大量违建房屋向市场出租，是深圳的普遍现实。政府如何实施管理，面临挑战。一种选择是，政府既然不承认违建的合法地位，所以连带也就不能给违建出租提供合法的空间。但是这样一来，“违法”的范围就可能从建筑扩大到依托建筑的房屋租赁，从房东扩大到全体房客，反而让“违法”活动显得人多势众，给深圳的社会管理留下更大的麻烦。

2003年以后，深圳市房屋租赁管理办公室（“租赁办”）把原来的房屋租赁许可制，主动调整为房屋租赁登记（备案）制。新制度除禁止出租的六种情形外，把其他房屋出租分为两类，对有合法产权证明的，用登记制；对无法提供合法产权证明的，用备案制。后者只要能够提交街道办等基层组织开具的房屋利用权利证明、场地使用证明和租赁合同书，即可备案。这就有效地把很大一部分没有合法产权证明的房屋，也纳入了租赁市场的有效管理。由此，租赁办“以屋管人”，对庞大的流动人口实施了全覆盖管理，避免了因为“违建”的存在而进一步派生出一大批“违租人口”。

2. 登记“违建”场地上的工商户

大量工商户和小微企业对活跃市场和增加就业做出了贡献。但是，受经济实力的限制，小工商户往往租用“违建”作为工作场地。这就带来一个难题：如何在工商注册登记过程中满足“合法工作场地”的法定要求？如果坚持经营场地

必须合法，大量深圳的工商户就势必沦为“无照经营”，徒然壮大非法经济的力量。反之，如果把违建也纳入“合法场地”的范围，会不会因此鼓励了“违法建筑”？

深圳市场监督管理局的做法是：“放宽企业住所或经营场所登记条件”，对暂无法提供有效房产证明文件的房屋，由各区人民政府(管委会)和多种基层管理机构出具同意在该场所从事经营活动的证明，然后允许经营者凭该证明办理工商登记。这就把“违建”与利用违建的工商经营活动恰当地区分开来，扩大了政府实施有效管理的范围，大大减少了非法经营户数，促进了市场良性的运行。

3. 管理“涉违”消防和网吧的经验

深圳的消防大队从实际出发，把消防鉴定验收制改为备案制，在消防设施、安全出口、消防车道、防火间距等技术标准等方面，按照“从旧不从新”的原则实施管理。特别是，深圳把消防鉴定与土地权属分开来处理，重点监管消防，而不管建筑的用地性质，对满足消防最低要求的“违建”，也发放相关证件。

市公安局处理“黑网吧”，也提供了类似的经验。过去申领网吧牌照需要一个前置条件——合法的房产证明。按此规定，绝大部分网吧都不能合法经营。公安局修订了相关办法，改为只要“虚拟空间合法”，终端在哪里都可以。这就意味着对网吧的管制网开一面，重点是网络安全得到了有效的监管。

以上经验的共性是从实际出发、区别对待、尽最大可能把那些对他人与公众无害的经济活动纳入合法的空间。

（四）突破口：城市更新

如果说以上办法还是间接应对“合法外土地”和“违法建筑”，那么城市更新办法则是深圳找到的综合解决历史遗留问题的一个政策突破口。

城市更新政策源自 90 年代末的旧城旧村改造，同时也是广东省“三旧”改造工作中的一项重要尝试（参见专栏 7 “广东‘三旧’改造政策”）。

专栏 7：广东“三旧”改造政策

“三旧”改造一词来源于广东，是广东省在推进节约集约用地试点示范省工作中特有的改造模式。其中“三旧”，分别指“旧城镇、旧厂房、旧村庄”。“三旧”改造是国土资源部给予广东省的特殊政策。在粤府[2009]78号文中，“三旧”改造的实施意见对现行的国土资源政策有六大突破：一是简化了补办征收手续；二是允许按现状完善历史用地手续；三是允许采用协议出让供地；四是土地纯收益允许返拨支持用地者开展改造；五是农村集体建设用地改为国有建设用地，可简化手续；六是边角地、插花地、夹心地处理有优惠。由于是试行的特殊政策，因此在完善历史用地手续方面，也只给了3年的时间，到2012年截止。

案例 1：广州猎德

特点：公开出让融资实施全面改造，土地置换开发商物业。

广州市首个城中村改造项目。猎德村通过土地拍卖的形式得到46亿的旧村改造资金，其中25亿作为补偿安置款和新建新楼，10亿

作为建设一幢临江五星级酒店的投資款。改造后，绿地率由 5% 提高到 30%，增加绿化面积 1 万多平方米；建筑密度由 60% 降低到 28%。村民房屋出租收益从每月每户 800 元提高到 4000 元；村民自有房屋价值从 4000 元/平方米提高到 30000 元/平方米；村集体年收入从 1 亿元提高到 5 亿元；村民每年人均分红从 5000 元提高到 30000 元。通过村民集中居住，猎德还节约土地 247 亩，节地率达 52%。

容积率：猎德村桥东区的安置复建房容积率高达 5.2，桥西区的拍卖商业用地容积率更是高达 7.98。

案例 2：广州琶洲

特点：纯市场运作城中村项目，由开发商主导改造

预计总投资超过 100 亿元，项目将于 2013 年 12 月前实现首批村民回迁安置，预计 2018 年整个琶洲村城中村改造项目（包括回迁房和商业地产开发）将完成。

改造后建筑密度降低到 30%；绿地率提升到 35%；改造后村集体将增加 20 万平方米的经济物业，保守估计股民人均每年新增 3 万元的分红收入。由于开发商主导的独特性，琶洲村改造中，有包括“更高补偿标准，先签约者均可享受”等新亮点。

容积率：安置区容积率 4.2

村经济留用地的商业发展用地容积率 5.5

案例 3：广州林和

特点：自行改造、协议出让融资模式

位于天河区广东火车站边上的林和村，人口共约 2416 人，总用地面积为 69470 平方米，原有各类房屋共计 583 栋。地块南面所建的 8 栋住宅和公寓由新鸿基地产与林和村共同组建项目公司进行开发，其中新鸿基地产拥有 70% 权益。根据林和村改造总规划，林和村改造项目容积率达到 6.2。林和村商品住宅的单价或将突破 3 万元每平方米。

其主要做法是，引进市场开发主体，对项目地块上的全部物业重新规划、实施二次开发（参见专栏 8 “城市更新政策”）。其中，凡需要拆迁的，由开发商承诺对原业主赔偿，双方达成协议后，政府再以协议出让国有土地的形式，将项目用地转让给开发商。

专栏 8：城市更新政策

深圳的土地二次开发先后经历了旧村镇更新改造、城中村改造以及城市更新三个阶段。

第一阶段，1998 至 2003 年，当时深圳的土地出让方式是协议出让，二次开发项目进行的前提也是协议出让。当时是零地价，开放商需要进行拆赔和贡献公共配套（公配贡献率在 20-30%左右），除此之外不需要交地价。当时深圳的规划和国土部门没有分家，审批在区政府层面完成。以龙岗区为例，在当时相继出台了 2002 年 5 号文《龙岗区旧村镇更新改造暂行管理办法》和 2003 年 3 号文《龙岗区旧村镇改造实施原则与规定》，对改造项目的申报、程序、地价等进行系统的规定，对 2002 年以前的个案进行文件性的规定。文件中对土地二次开发地价的规定是拆免比的概念（拆 1 平方米的厂房免 1.5-2 平方米的地价；拆 1 平方米的私房免 2-3 平方米的地价）。超出的部分补基准地价，再抵掉公共配套贡献，基本上和零地价差不多，不用交地价。

第二个阶段是 2004 年开始到 2009 年，提出了城中村改造的政策。2004 年下半年出台了 177 号文《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，所以从 2004 年到 2009 年改造的项目都叫城中村改造。2004 年规划和国土部门分家，整个项目运作是在规划部门。文件对城中村改造进行规范，参照特区内每个村划红线的做法，将改造的范围划定在圈里面。参照特区内的规定有以下三类范围：非农用地批定的、原农村集体保留居住区域以及旧屋村。当时政策出台前，已有项目在进行中的全市有 70 个未完成项目（其中龙岗 33 个，宝安 37 个）。这些项目按照 2004 年出台的政策划不进去，所以深圳市 2006 年出台了 258 号文《关于宝安龙岗两区自行开展的新安翻身

工业区等 70 个旧城旧村改造项目的处理意见》，对上述 70 个项目特意开了一个口子。

第三阶段是从 2009 年开始到现在的城市更新政策。2009 年以后，广东省出台了“三旧改造政策”，深圳市于同年 12 月相应出台了《深圳市城市更新办法》，对城市更新进行政策规定。城市更新开始作为对存量土地二次开发的主要途径，总体要求是“规划一批，完成一批，预备一批”。同时编制了《深圳市城市更新专项规划》，作为总体规划的补充。

城市更新政策的主要做法如下：

（1）规划统筹，计划管理：建立城市更新单元制度，突破以宗地作为范围，不再纠缠于某一宗地的产权问题；制定了《深圳市城市更新专项规划（2010-2015）》；实行更新计划常态申报制度，使符合条件的项目不受年度批次限制。

（2）政策先行，法规保障：制定出台《更新办法》，并起草了《深圳市城市更新办法实施细则》；制定《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》等一系列配套文件；印发《关于深入推进城市更新工作的意见》等对未来 5 年提出目标；结合土地确权开展城市更新土地和建筑物核查及处置政策研究。

（3）政府引导，市场运作：市、区合理分工，市层面负责政策制定和计划、规划；区层面负责项目实施统筹监管；项目实施以市场力量为主，鼓励权利主体自行或与市场主体合作实施，同时针对不同情况制定不同地价标准；对于市场推进有困难的项目，加大政府组织实施力度，改善无序现象；对于重大基础设施、公共服务设施，由政府主导（如南方科技大学，深圳北站等）。

（4）公益优先，多方共赢：将更新意愿作为计划申报的必要条件；差异化产业用地政策，产业类城市更新项目配建创新型产业用房；提供不少于 15%和 3000 平方米用地用于公共设施建设，住宅类项目按照住宅规模的 5%-20%配建保障性住房。总体贡献率约 29%。

此项政策受到了广泛的欢迎。截止 2012 年 10 月，纳入城市更新计划的项目共 342 项，总占地面积为 30 平方公里。在 2011 年深圳市批准预售的 380 万平方米商品房中，约有 150 万平方米来自于城市更新项目。

囿于过去的思维惯性，最初的城市更新政策要求项目用地必须全部合法。但是，由于合法土地数量不多，且与“合法外土地”插花交织，导致城市更新项目的推进十分缓慢。针对这个困局，相关部门主动松动立项规定，先是规定在申报立项时允许“合法土地占 70%，合法外土地占 30%”，等到项目完成时，再达到“全部土地合法”。进一步地，深圳又提出“20-15”准则，其实是形成了扩大城市更新范围的新思路。

这里“20-15”准则里的“20”，就是对更新项目“合法外”用地实行二八分成，当项目申请方同意把 20%的“合法外”土地无偿交给政府后，这部分土地就获得了参与更新的资格。然后，从余下可开发的土地中，再拿出 15%来作为公共设施的配套用地。新政策规定，只要满足了“20-15”，政府就不再计较“合法非法”，全部项目用地都进入城市更新，并在更新后全部可以合法颁证。

我们的解读，这相当于只要缴付一个代价，“合法外”的土地和建筑就经由城市更新转为合法，并在合法权益的基础上再开发、再利用。

其次，这种理顺产权的模式，也符合循序渐进和市场导向的特征。哪一块地有市场需求，哪一块地的潜在增值能满足各方参与者的条件，就先从哪一块地入手。这恰恰不是没

有章法，而是有的放矢。城市更新既不可能一劳永逸地完成，也不可能齐头并进地完成，它永远是一个动态的、非均衡的过程。

我们认为，城市更新还有更重要的体制意义。这就是，政府不再需要把全部土地先集中到自己手里，再出让给市场。政府要做的是：确保项目开发的公共用地，对土地确权设置必要的门槛条件(详细说明见下文)，保障过程的社会公正，把其余的事务交给市场的相关各方按契约原则决定。这说明，政府在土地市场里的职能可以适时转变，可以更集中于公共设施与配套，而把适合市场的活动交还给市场。这就突破了“唯有国有化、才能市场化”模式，对深圳以至全国城市土地制度的变革具有实质的开拓意义。

以上经验，体现了一个基本的政策思想，这就是“尽最大可能把大多数人的经济活动纳入合法框架”。以此为出发点，从行之有效、做得通也说得通的实践中提炼政策元素，就能够形成新一轮深圳土改的政策思路。

四、可选政策的讨论

骤眼看去，历史留给深圳的包袱极其沉重，不免令人望而生畏。但是，正因为包袱沉重，才必须对历史遗留问题采取分解策略。我们相信，只要能够恰当地分解问题，选择合适的政策工具，历史包袱再沉重，也有望分步解决。

(一) 放宽准入，进一步扩大城市更新的范围

在可选的政策中，我们首推“放宽准入，进一步扩大城市更新的范围”。这是因为，城市更新政策已在一定规模上

实施，并得到各方的积极响应。针对实施中提出的问题，丰富和完善现行城市更新政策，是一个风险较小、收效较大的突破口。

这里包括三个要点。第一，进一步降低“合法外土地”和“违建”进入城市更新的门槛。经验已证明，当城市更新的进入门槛从“全部合法”调整为“部分合法”时，这项政策的可行性大大增强了。未来可否考虑，进一步降低城市更新的合法门槛，容许更高比例的“不合法资源”经由城市更新转化为合法？我们的看法，应该可以。因为深圳的降低门槛，并不是无原则的“合法、非法一风吹”，而是区别对待，给不合法土地设置了再交政府 20% 土地的附加条件。这实质上就是一笔“从合法外转为合法的确权税”（参见专栏 9 “广东‘三旧’改造政策中的‘确权税’选摘”）。

我们的建议是，进一步降低深圳城市更新的进入门槛。在原则上，即使百分之百属于合法外的土地和“违建”，只要同意缴纳“确权税”，就可以进入城市更新立项。“确权税”的税率可以通过一定的权威程序加以确定和变更，以适应多种多样的实际情况，譬如由单一的不变比例（20%），完善成为随“合法外”用地比例增加而累进的多级“确权税率”（见下文的讨论）。以此为基点，大幅度推进城市更新政策的适用范围，让城市更新政策“叫好又叫座”。

专栏 9: 广东“三旧”改造政策中的“确权税”选摘

广东省: (征收农村集体经济组织土地所需的) 留用地按实际征收集体经济组织土地面积的 10%至 15%安排。--《广东省征收农村集体土地留用地管理办法》

可借鉴深圳市城市更新工作的做法, 确保改造范围内用于城市基础设施、公共服务设施、公共绿地等公益性项目建设的用地不小于改造范围的 15%, 并视不同需求按 5-15%的配建比例 (实际建设的保障性住房面积占该项目批准住宅建筑面积的比例) 落实保障性住房。--《关于加强“三旧”改造规划实施工作的指导意见》

广州市: 土地公开出让后按照出让成交价格的 60%补偿给村集体经济组织, 用于“城中村”改造、村庄整治、村内基础设施和公益事业项目建设。--《广州市人民政府关于广州市旧厂房改造土地处置实施意见》

除市政府土地储备项目外, “城中村”未来五年全面改造项目的土地纯收益 (土地公开出让收入扣除土地储备成本及按规定计提、上缴的专项资金) 的 60%支出用于支持村集体经济发展, 剩余的土地纯收益由市、区政府按 8:2 的比例分成。--《广州市人民政府关于广州市推进城中村 (旧村) 整治改造的实施意见》。

佛山市: 旧厂房用地转变功能用于开发建设商品住宅的, 土地出让总价款分成比例由现行土地权属人和政府 4:6 调整为 3:7。--《关于通过“三旧”改造促进工业提升发展的若干意见》

东莞市: “三旧”成片拆迁改造中, 需要搬迁的国有企业用地, 镇街可从土地出让纯收益中按不高于 60%、不低于 30%的比例返还给企业; 通过征收农村集体建设用地进行经营性开发的, 镇街可从土地出让纯收益中按不高于 60%、不低于 30%的比例返还给原农村集体经济组织。--《东莞市“三旧”改造实施细则》

“拆三留一”……以拟拆迁项目用地面积为基数, 拆迁改造后应提供不低于三分之一比例的公共用地。--《关于“三旧”改造项目确定容积率和实施“拆三留一”等问题的意见》

第二，拓展城市更新内涵，覆盖更多类别的存量资产。从深圳的实际情况看，特别要把现存工业用地和厂房的利用、改造、更新，放到突出的地位（参见专题报告八“工业地价扭曲的后果”）。这里的症结，是过去多年为了扶持工业的发展，人为压低工业地价，导致对工业用地的需求虚高，造成工业地产占地过多，利用不充分、不经济、不集约。更重要的是，为了防止寻租行为，又实施繁琐的管制，令工业用地的再利用变得困难重重。建议松动对工业用地存量资源的价格与用途管制，开放市场，允许原集体经济组织的工业存量资产入市，对于其中的“合法外土地”和“违建”，参照“确权税”的办法处理。¹¹

第三，把空地资源也纳入城市更新的范畴。不少权属关系复杂、但符合规划的空地资源，具有潜在的开发利用价值。可以考虑运用“确权税”的思路，制定更具针对性的办法，将这些空地的权属关系和利益分配先行厘清，以便对未来的市场机会能够作出及时和便捷的反应。对出台不久的土地整备政策，建议在执行中更多参考城市更新办法已经取得的经验（参见专题报告九“土地整备的困境与出路”）。

（二）更自觉走立体城市之路，探索利用市场机制配置城市的空中和地下资源

事实上，深圳是自城市建设在 50 年代趋于停滞的上海之后，我国第一座走立体城市路线的现代化都市。由于改革

¹¹据新华网报道，“(2013 年) 1 月 18 日，深圳市政府召开新闻发布会，提及《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法(试行)》已由国土资源部批准，原农村集体经济组织继受单位合法工业用地可申请进入市场流通”。这里，承认原集体经济组织的工业用地可以入市，是一个从实际出发的好出发点，至于新政策强调的“合法”，则还需由实践来发现能为各方接受的界定条件。

开放以来超常的高速发展，深圳已没有平面扩张的机会，未来只能从更合理提升立体城市的密度里寻找进一步发展的空间。为此，深圳理应比其他城市更主动地探索城市立体空间配置的体制和机制。

调查发现，在市场建设和更新的实践中，增加容积率、建筑密度和其他适度增密的办法，受到市场的欢迎，并且实际上成为解决历史遗留问题的利益平衡筹码，因而有着极大的市场需求。同时，受理念、规划、技术和管理能力等实际制约，容积率等立体城市元素的供给，却高度稀缺，特别是配置这类高度稀缺资源的办法，尚有较大的改进余地。

建议在增加规划的程序合理性和权威性的基础上，探索利用市场机制配置容积率的可能。例如，在 2012 版深圳法定图则中容积率规划的基础上，在原则上容许低于法定容积率的楼宇所有者，可以将自己不用的容积率，集中到一个公开交易的“市场”里由需求方竞价购买。就是说，经由自愿交易为增量容积率定价，然后按出价高者得的市场准则，配置该稀缺资源。

对城市地下空间资源，也按同原则处理，考虑设立地下空间再拍卖的机制。

（三）分区、分步推行普遍确权

考虑到合法外用地和违建的数目巨大，覆盖人口众多，为根本化解其中的经济、社会、政治风险，我们建议以本次土改为契机，分区、分步推行普遍确权。

这里的“普遍确权”，指的是明晰全部土地房屋的产权关系，解决历史遗留问题，把所有城市空间资源纳入统一的法律框架，根除与现代法治社会不相容的新二元构造。为实现以上改革目标，以分区、分步为策略，先易后难、逐步推进，谋求积小胜为大胜。

分区的办法，可按习惯，划出普遍确权的“试点区”，以及试点取得经验后的“推广区”；也可先制定确权试点的政策，鼓励各行政区主动申报。我们的建议，一是试点区不可过小，二要考虑确权具有较大的市场前景。譬如，可以考虑在前海四周选择若干社区作为第一批普遍确权的试点。

分步，就是针对实际情况，区别对待，先易后难，争取大多数原村民和原集体经济组织的接受、同情和支持。我们建议的分步确权如下：

第一步，普遍受理原村民在以下限度内土地房屋的确权申请。这些限度包括：（1）“一户一栋 100 平方米的宅基地和 480 平方米建筑面积”；（2）“人均 100 平方米的集体工商业用地”；（3）“户均 200 平方米的公共设施用地”（4）历次政府政策（包括征地、“统征统转”的留地安置、“扶贫奔康”、“固本强基”、以及非农建设用地等）承诺给原村民留用开发的土地。

受理后，按公布的政策规范，实行无偿确权，免补地价、免交手续费，确权后一律颁发“红本”，作为普遍确权的推动。

在执行上，居民有权申报确权，而受理申报则是政府的行政义务。原则上民报官办，不报不办，什么时候报什么时候办。如果一户居民拥有超过以上标准的违建，则允许其自行决定申报一处合乎标准的房地产的确权。对独栋面积超限的，建议采用分割式确权，即参考现存房地产分割售卖的办法，仅对限度内的面积颁发房、地产权证。

得到确立的产权，是村民私有的房产所有权，以及连带所占用的国有土地的私人使用权，并按通行的“地随房走”原则，拥有房地产整体可转让、可抵押或质押的产权权能。

考虑到原农村土地集体所有制下农民宅基地的使用权是永久性的，不妨在普遍确权时，尝试加长这部分国有土地的使用权年期，甚至设置永久的、可转让的使用权，探索我国物权制度的进一步完善。

如果是永久使用权，政府就可以考虑按程序设立土地使用税、房产税或物业税。

考虑到非深圳户籍的外来常住人口通过投资、长期租赁等途径拥有的物业，也占有相当比例（一般估计是住宅类中外来人口占不到 40%，工商用地则占 60%），要在普遍确权时明确，尊重历史、尊重市场契约。具体就是，经确认为深圳人口的外来人口，凡是在一定年限以上的时期（例如 5 年以上，或 2004 年及以前），购买了原农村集体土地建房权而建成的住宅或工商用地，原则上与原村民一样享受上述限额内的确权。至于签订有限年期的租赁合约来获得物业使用权的，则承认租赁合约所规定年期内的使用权，但将租赁合约

到期后的使用权确权给原土地所有人。

这方面肯定会遇到相当多的实际问题，如各方争议较大，可维系现状先完成登记，等政策明确后再行确权。

考虑到深圳在 2004 年统转之后，法律上已不存在集体所有的土地，所以，原集体资产在原则上都要先确权给原村民自然人，然后再将这部分产权入股社区股份公司，形成“国家所有、个人使用、入股公司”的合约形态。这样，既保证基层社区拥有一定规模的公司资产，又明晰股份公司的股东为原村民，为完善基层经济组织的治理结构奠定基础。

对于历次政策规定留给集体的非农建设用地指标，凡没有“落地”的，应兑现历史承诺，把指标落到地块，并给原村民确权发证。对于确实没有足够资源让指标落地的社区，建议开展非农建设用地指标的交易，允许原村民将无法落地的“指标”，转让给尚有空地的社区（参见专题报告七“政策工具”之“发展权交易”）。

给限额内的房屋确权颁证，可能遇到建筑物带有安全隐患，由此引发确权后的行政责任。建议引入商业保险，开发“历史遗留问题房屋安全险”，并规定申请确权的历史遗留物业必须购买该险种，一旦出了问题由商业保险解决，免去确权过程中过重的行政责任（参见专题报告七“政策工具”之“楼宇质量特别保险设计”）。

第二步，对超过合理限度的物业，收取“累进确权税”后确权。

建议先划定一个“超额杠杠”，如“户均 960 平方米住宅、人均 200 平方米工商业用地”，规定在此额度以内的房屋和土地，通过缴纳“累进确权税”完成确权。

“累进确权税”的税率，可参照深圳市人大“两规”有关规定制定。例如，对每户住宅面积在 480-600 平方米之间的部分，缴付一笔追加的“确权税”，对 600-800 平方米的部分，以至 800-960 平方米的部分，要付一笔更高的、累进的确权税，然后再确权颁证。考虑到与城市更新政策的衔接，“累进确权税”的起征点，当与“20-15 法则”相当，然后累进增加，以显示政府鼓励参与城市更新；也可以一体化考虑，即在城市更新政策中涉及 480-960 平方米的违建，与此处的累进确权税率的设置一致，让全面确权成为城市更新的基础。

这样，加上前述免费确权的部分，在户均 960 平方米建筑面积、人均 200 平方米工商用地的范围内，原村民（包括合乎条件的外来常住户）的物业都有了清晰的权属登记，既可为他们提供合法的权益，也构筑长期稳定税收的重要来源（参见专题报告七“政策工具”之“物业税”）。

至于超过“户均 960 平方米或人均 200 平方米工商用地”的部分，从策略角度考虑先宣布“暂不受理”，待普遍确权有了进展，再在专项调查的基础上，择机制定包括高额罚款、局部拆除、平价征用在内的多种政策，坚决压缩超额违建的收益空间。

上述三步，体现了“承认合法权益、酌情处置轻度违法，

集中处罚重度违法”的原则，意在把最大多数的原村民和基层组织争取到合法框架里来，然后在一元制度的框架内，发育城市建设与更新的统一市场。

如果试点区的分步改革策略成功，可以在总结经验、完善方案的基础上，多区分步推进，实现区别处理、普遍确权。

（四）新体制、新深圳

上述改革政策将破解我国土地高度行政管制的格局，为市场机制在城市建设和土地资源配罝中起到基础性作用，创造了先决条件。这既延续了 1987 年从深圳发源的我国土地市场化改革的进程，为深圳的持续发展奠定基础，也将为未来全国范围的土地制度改革提供先行经验。

我们不妨做一个粗略的估计。如果一切顺利，在未来五年左右的时间里，深圳全市或可完成 300 - 400 个城市更新项目，占地 40 平方公里。按照分区分步战略的推动，或可争取完成约 1 亿平方米建筑面积的“免费确权”，外加经由累进确权税完成确权 1 亿平方米建筑面积，有望把历史遗留给深圳全部“违建”的过半之数纳入合法框架。这样，目前法外违建的 300 平方公里，当有 150 - 200 平方公里有望为“依法利用、转让、再开发的正规市场体系”所覆盖。政府则有望通过确权服务收取数十平方公里可用的公共用地，可观的在建税收，以及可能的房产税；而数万户深圳原村民以及大批基层社区，则可能获得得到法律承认与保障的物业产权，这将显著改善深圳的经济社会生态，为更全面的现代化大都市建设，奠定坚实的基础。

从更广阔的国际范围来观察，后发国家快速的工业化、城市化所带来的居民身份与权利的制度性二元构造，并不是十分个别的现象。国际经验也表明，对未来发展具有决定性意义的，是收敛此种趋势，避免矛盾的长期固化，以至于成为不可救药的慢性社会痼疾。为此，有必要正视问题、对症下药、果断采取政策行动（参见专栏 10：落脚城市的国际经验）。我们相信，当深圳市政府和原村民社区双双摆脱了历史遗留问题的纠缠，这个中国的改革之城完全有希望率先转向崭新的城市建设与开发模式。这将告别以平面扩张为主要特征的蔓延式城市发展，把城市建设得更紧凑、更立体，成为更适合现代节奏与现代品味的新深圳。

专栏 10：“落脚城市”的国际经验

“违法建筑”并非深圳特有现象。在人类城市的发展历程中，由大量“违法建筑”构成的“城中村”或“贫民窟”等乡村移民进入城市的过渡性空间（以下称“落脚城市”），对一国的城市化和社会经济政治起到了至关重要的作用。落脚城市，一方面扮演了现代市民加工的角色，源源不断的吸纳乡村移民并输出经落脚城市锤炼而能融入城市生活的现代市民；¹²另一方面，也为城市广大从事低端服务业的人口提供了一个稳定的住所，保障了城市经济的顺畅运行。

这种落脚城市，无论是在工业革命早期的伦敦、巴黎，还是在当代世界各国都是广泛存在着，例如洛杉矶、里约热内卢和孟买等等。一般而言，落脚城市住房条件恶劣、环境拥挤脏乱、犯罪活动猖獗。但是，他们既可能是未来经济和文化的中心，也可能成为城市发展的隐患。何去何从，完全有赖于政治家们如何看待城市化过程中大量乡村移民的涌入以及如何管理他们生活居住的违法社区。

¹²大量乡村移民，因为缺乏城市生存资本，无法直接从乡村进入城市生活。而落脚城市则是一个绝佳的跳板和培训基地。即便是在深圳，大量的市民都有在“城中村”生活的经历。

下面以土耳其首都伊斯坦布尔为例，来看落脚城市成功转型的经验。

20 世纪 50 年代开始，随着工业化的起步和现代道路系统的兴建，大量农民如潮水般涌入伊斯坦布尔，使该城人口从不到 100 万扩增到今天的一千四百万。涌入城市的农民，他们有足够多的工作机会，有比农村高得多的收入，却难有足以容身的住处。于是，新移民将目光瞄向与伊斯坦布尔旧市区隔海峡相望的后宫（Harem）郊区上的一片荒置的国有土地，并就地搭建“违法建筑”。¹³

我们首先来回顾下“违法建筑”是如何诞生的。第一晚，专业的“违法建筑”施工者们连夜挖地基和沟渠，并在天亮之前在表面铺上一层薄土，以免引起路人和警察的注意。第二晚，则彻夜修筑由红砖堆砌并搭盖铁皮屋顶的简陋建筑。旦夕之间，一座社区拔地而起。该社区也由此得名“盖奇康都”（土耳其语：夜里抵达的人）。

面对迅速蔓延的盖奇康都，政府和警方对“违法建筑”的拆除不遗余力。下面一段文字回顾了当年“拆违”最惨烈的一幕：“警方派出大队人马，全都头戴白色头盔，身穿防弹背心，而且手持枪支。除此之外，还有许多装甲车辆，后面又跟着推土机。这场战役持续了一整天。最后五月天社区共有十二名居民丧生，数十人受伤住院，社区也被夷为平地。”

但是，即便是在如此高压的“拆违”态势下，到了 20 世纪 80 年代，盖奇康都社区占据伊斯坦布尔三分之二土地面积。在土耳其的前三大城市中，盖奇康都有近 200 万间，其中居住人口近 1020 万。

由于盖奇康都社区是“法外世界”，政府公共服务缺失，其中所滋生的社会问题触目惊心。黑帮和政府官员勾结，外来移民只有向黑帮定期交保护费才能免遭“拆违”。各种右翼民族主义者、伊斯兰激进分子和左派分子聚集其中，导致派系和宗教教派之间暴力冲突不断。谋杀案时有发生。年青的第二代移民则往往采取极端恐怖主义跟政府、军队和其它派系对抗。例如，1978 年 12 月的一天，派系斗争曾导致一百人丧生。

¹³该地本属于奥斯曼帝国的亲王。但是 1923 年帝国瓦解后，该地被没收为国有土地。

但是，盖奇康都的暴力冲突却因 1980 年军事政变和军政府上台，戛然而止。当时的军政府宣布所有社区可就地合法。1983 年，新上台的总理奥扎尔则进一步颁布了对盖奇康都社区占地居民的特赦法律，即允许居民对自己临时搭建的房屋以及房屋下面的土地拥有所有权。特赦法律还专门规定适用于最近迁入的居民。一夕之间，没有合法身份和土地的移民，成了不动产的所有人，并可借此开展各种商业和出租活动。盖奇康都社区的居民不再狂热于政治，成了新兴的中产阶级，拥有合法财产的平凡喜悦替代了对派系政治冲突的热情，这些“违法建筑”也从国家的威胁变成了国家福利的工具。

同样重要的是，在全面确权之后，政府的公共服务及时的延伸到这些盖奇康都社区，为社区填补了学校、运输网络、自来水供应等基础设施建设。这些政策又为盖奇康都社区吸引了源源不断的移民，进而推动社区房地产价格的上涨，行政当局也从这些社区获得巨额的税收收入，并进一步投资为社区修建基础设施。

奥扎尔在颁布土地所有权法后还颁布了一项类似深圳“城市更新”政策的改善方案，允许居民以三种不同的方式——保留原状改善设施、以新建公寓的形式更新、把土地转卖给开发商，改善早先自行搭建的贫民窟。改善方案的实行，使社区的面貌得到了彻底的改变，同时城市也得到了很好的规划。

正如一名土耳其观察家所写的：“接纳外来移民使得盖奇康都这种原本为了自助而建立的代用城市变成了如假包换的大都市——开始仅是在城市发展方面如此，接着扩展至文化与政治，最近更延伸到经济方面。”越来越多的学者和决策机构意识到，落脚城市不是城市中落魄失败者的聚集地，而是积极谋求进城发展的乡村农民的过渡性空间。这里为城市源源不断的输送新生中产阶级，并通过社会网络带动农村的发展，并为后来的农村移民提供生存打拼的落脚之处。落脚城市成了城市化过程中城乡之间的纽带，它成为未来经济社会进步的发动机，还是暴力冲突的爆发地，取决于我们是否有能力察觉并理解这样的发展以及是否愿意采取应有的行动。

参见：《落脚城市》（道格·桑德斯/著，陈信宏/译，上海译文出版社，2012 年）

结语

三十三年前，邓小平对广东开放讲过一句话：“中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。”数月后，深圳经济特区正式成立。自此，“敢为天下先”就成为这座中国改革之城的城市精神和城市灵魂。在一代人的时间里，深圳靠观念、组织和制度的改革与创新，把边陲之地的一个小城镇，建成积聚了 1500 万人口、超万亿国民生产总值的现代化大都市，创造了中国城市化的奇迹。

今天，深圳的继续发展受到幅员面积不足的掣肘，也受到历史遗留问题的牵制，难以满足产业、人口和其他要素继续向深圳积聚和集中的要求。如果不能有效应对新的挑战，深圳很可能在争当中国未来城市增长极的竞争中落伍，错失成为国际级大都市的历史机遇。

但是，实际情况也表明，深圳依然拥有未释放的巨大潜力。在城市边界无法平面扩张的约束下，深圳依然可以对内立体挖潜，获得城市未来发展所需要的土地与空间资源。

深圳的发展不存在无解的难题。处理得好，问题会转化成机遇。关键在于深圳决策层的理念、认知和改革魄力。我们相信，只要确立“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的执政理念，只要摆脱“新官不理旧账”的惰力，继往开来的一届届政府敢理旧账，善理旧账，深圳就一定能再走新路，再创辉煌。

附件：专题报告

专题报告一 香港城市空间发展及港深差异原因研究.....	1
专题报告二 辨析历史遗留问题.....	23
专题报告三 “违法建筑”背后的市场机会流失.....	34
专题报告四 顺着干还是对着干 经济政策的存亡规律....	51
专题报告五 深圳处理合法外用地行为的经验.....	66
专题报告六 深圳“违法建筑”的是非与出路.....	81
专题报告七 政策工具.....	102
专题报告八 工业地价扭曲的后果.....	127
专题报告九 土地整备的困境和出路坪山调查报告.....	140

专题报告一

香港城市空间发展及港深差异原因研究

香港开埠 170 年来，城市范围历经两次重要拓展，现今在仅约 200 平方公里已开发建设的土地上，容纳了 710 万的常住人口。在城市空间发展过程中，港府通过土地管理制度、土地征收与补偿制度、城市规划制度、公共房屋制度等一系列制度安排，实现了对城市建设和高密度人口有效管理。

如今，香港的已建设用地仅占城市总面积的 21%，土地供给与城市开发仍有很大空间和弹性。一河之隔的深圳自改革开放以来，经历了 30 余年疾风暴雨式的发展。伴随着社会经济和城市建设的超速发展，尤其是经过 04 年特区外的土地统转，深圳在土地管理和城市建设上积聚形成了时间持久、利益关系复杂的历史遗留问题。时至今日，深圳城市建设面临几无地可用的困境，经济发展受到严重束缚。如何看待和解决现今的土地纠纷和违法建筑问题，是深圳实现经济持续发展和社会稳定和谐的关键所在。本报告旨在研究香港相关城市管理制度的基础上，深入分析港深城市空间发展差异，挖掘现状背后的缘由，最终为理解深圳当今问题及寻求未来出路提供研究支持。

报告分为两部分：香港的城市空间发展历程及相关制度研究；港深城市发展的差异及原因分析。

第一部分香港的城市空间发展历程及相关制度研究

一、城市空间发展历程

香港陆地面积 1104.41 平方公里，其中香港岛 80.62 平方公里（包括临近岛屿），九龙半岛约 46.94 平方公里，新界 976.85 平方公里（包括两百多个离岛）。截至 2011 年年中，香港总人口约 710 万人，其中一半居住在新界地区，另一半则集聚于香港岛和九龙地区。香港

属典型的滨海丘陵地形，山岭众多，平地很少，约有 650 平方公里（即约 60%陆地总面积）属天然山坡¹。香港的平地集中在新界北部，如元朗平原、粉岭等；其余仅有的平地多位于九龙半岛及香港岛北岸，这主要是填海造陆的成果。与英国从清政府手中攫取土地的顺序一致，香港城市空间的发展主要依照“香港岛（维多利亚城）——九龙（包括新九龙）——新界”的空间路径。



图 1 香港地形图来源：谷歌地图

（一） 香港岛与维多利亚城

香港岛南部的赤柱地区，在开埠之前即有大量外国商旅往来，成为香港岛最先发展的地区。但是当时赤柱地区瘴气严重，井水不洁，附近海盗猖獗，能够发展的土地资源也很紧缺。1841 年英国占领香港后，当时英国驻华商务监督义律在一批英商支持下，决心将香港岛开辟为商埠，遂将进行城市开发的地区定于香港岛西北岸，并开始拍卖土地，形成了后来的维多利亚城（City of Victoria）。维多利亚城以

¹数据摘自香港地政署测绘处，香港地理资料

圣公会的圣约翰教堂为中心进行组织，至 20 世纪初初步形成“四环九约”的格局。

（二） 九龙半岛的发展

1840 年中英签订《北京条约》，英国从清政府手中获得界限街以南的九龙半岛地区。但是九龙半岛地区并没有马上得到发展，而是主要被军方控制，用作保护香港岛的军事用途，形成“港岛商港、九龙军港”的格局。至 1898 年中英签订《展拓香港界址专条》，英国政府得以租界新界及大量离岛（不包括九龙寨城），九龙半岛的军事价值逐渐向新界等地转移，九龙地区开始逐渐被开发。

香港总督罗便臣曾提议在九龙地区兴建住宅、商户、仓库及其他公共设施，以缓解香港岛土地不足的问题。但到 19 世纪末，仅在沙尖咀、油麻地和观塘地区有局部建设。香港总督弥敦上任后开始着力倡导开发九龙半岛，措施包括扩宽、延长罗便臣道（后改为弥敦道），落实兴建九广铁路等。九龙的发展中，同样有大量土地来自于填海工程。然而在二战之前，由于港英政府仍然在着力发展香港岛北岸地区，对九龙地区重视不足，九龙地区进行的填海工程都是由在海岸边拥有物业的私人进行的。

到 20 世纪 30 年代，原九龙（即界限街以南的地区）不足以满足城市发展的需要。1937 年起港府将界限街以北至狮子山之南这些原属新界的平坦土地，作为市区用地发展，这就是“新九龙”地区。原九龙地区与“新九龙”的区别在于：“新九龙”的土地是英国向清政府“租借”得来，所以“新九龙”业主都需要向港英政府交地租；九龙及香港岛土地属港英政府所有，业主只需支付极低的象征式地租。

（三） 新界与“新市镇计划”

1898 年英国向清政府“租借”新界后，整个香港的陆地面积达原来的近 10 倍。1900 年香港公布《新界田土法庭条例》，将新界土地收归政府，解决新界土地的权属问题。但新界地区一直以来没有大的城市建设计划。

第二次世界大战之后，大量移民因逃避大陆战乱涌入香港，使得香港人口激增；到 20 世纪 60 年代香港经济开始腾飞，原有的香港岛和九龙地区已经无法满足发展的要求，特别是人民居住的需要。因此 60 年代起，香港开始在新界地区构思“新市镇计划”，并在 1973 年成立新界拓展署（1986 年与市拓展处合并为香港拓展署，2004 年拓展署与土木工程署合并为新的土木工程拓展署），正式开始新市镇的建设。在这期间，建设的新市镇主要如表 1 所示，且还有部分新市镇仍在计划之中。

表 1 香港已实施新市镇计划一览²

批次	名称	发展年代	现状人口 (万)	面积 (km ²)	人口密度 (万/km ²)	行政区划
一	荃湾	1973 年	78.5	24	3.23	荃湾区和葵青区
	沙田	1973 年	63.6	35.87	1.8	沙田区
	屯门	1973 年	49.6	19	2.571	屯门区
二	大埔	1976 年	26.3	12.7	2.22	大埔区
	元朗	1977 年	14.2	11.7	1.8	元朗区
	粉岭/上水	1978 年	25.8	7.8	3.13	北区
三	将军澳	1982 年	36.8	10.05	3.48	西贡区
	天水围	1987 年	29.2	4.3	6.3	元朗区
	北大屿山	1996 年	8.2	8.3	1	离岛区

“新市镇计划”实际上是受当时分散主义规划思想影响而开展的“卫星城”建设，原本打算使得每一个新市镇都有独立的功能系统，能够“自给自足”、“均衡发展”。结果表明新市镇确实为香港吸收了 300 余万人口（现状约 710 万），但大部分新市镇成为中心城市的“卧城”——人们大多在新市镇居住，工作和其他活动仍然在港岛和九龙等中心城区进行——从而造成了巨大的交通压力。

²数据摘自香港特别行政区政府新闻处，香港便览：新市镇及市区大型新发展计划

（四）总结

总结来看，香港的城市发展有很强的时间性和空间性。时间性表现在其获得港岛、九龙和新界存在长达 60 年的时滞，且由于早期安全防卫的考虑以及新界地区土地的“租借”性质，因此造成了三个区域逐步发展的特征；空间性则体现在香港平地稀少，且大部分平地集中于新界北部平原，位置过于接近大陆，且存在不少原住民，土地权益关系复杂，使得香港只能优先沿维多利亚港向港岛和九龙两侧发展，在土地资源极度紧张的情况下，才利用换地权益书等手段开发新界，建设新市镇。在这一过程中，有两个现象值得关注。

第一，填海造陆。从英国占领香港伊始，就已经有民间或官方的填海造陆行为，而且一直持续到现在。根据香港地政总署的数据，自 1887 年起至 2011 年，香港填海造陆面积达 68.26 平方公里（其中香港岛 7.19 平方公里、九龙 13.64 平方公里、新界本土 28.52 平方公里、离岛 18.91 平方公里）³。第二次世界大战前，填海造陆主要在维多利亚港两侧的香港岛和九龙岛进行，填海的规模也较小，这些地方现在都成为香港最繁华的地区；香港回归后，新界等地开始了填海造陆行动，造陆规模也越来越大。

第二，郊野公园。香港政府于 1976 年制定《郊野公园条例》，并在同年设立 3 个郊野公园。截止 2011 年 1 月 1 日，香港共有 24 个郊野公园，主要分布在新界及离岛上（香港岛东南部也主要是郊野公园），总面积达 43394 公顷，占香港陆地面积约 40%⁴。郊野公园的作用在于保护山地，避免出现滑坡等自然灾害，调节都市气候；同时又作为香港民众的休闲娱乐场所，提高生活质量。每年，香港郊野公园吸引游客约 1200 万人次。郊野公园的划定能有效控制城市的无序蔓延。

³数据摘自香港地方-填海工程 <http://www.hk-place.com/view.php?id=119>

⁴数据摘自香港渔农自然护理署郊野公园及特别地区分布地图

二、 香港城市发展的相关制度

时至今日，香港已经有一套较为完整的土地管理与城市规划制度，但历史上香港的相关制度也经历了长时间发展演变。总体而言，是在先清晰划分土地权属的基础上，逐步发展起土地用途管理、征收补偿及城市规划制度。

（一） 土地管理制度

1. 土地所有制和土地供给

香港土地沿袭英国的土地制度，即所有权归政府所有，政府向私人批租期限有限的土地使用权。自 1842 年起，香港批地契约（官契）的土地制度就已经存在。香港政府向私人和企业批租土地的手段是公开拍卖或带有其他条件的投标；向政府部门和其他非营利机构则采取批地（划拨）制度。批租土地的年期为 75 年、99 年、150 年或 999 年不等，并有不同长短的续期许可；批租的形式一般有拍卖、招标、协议和临时租约四种，适用于不同类型的土地和申请者。地主（即租户）对该宗土地所拥有的产权清楚列明在官契的条款或批地的条款中，必须履行完成上述规定的内容后（例如香港政府一般要求在半年到两年内完成土地的基础工程）才能获得相关权利。此外，土地用途管制可以由双方的商定进行变更，如果土地价值因此变大，也要“补地价”。香港政府每年能够从批租土地中获取一定的财政收入，在 80 年代到 90 年代中旬，每年能够获得的收入约占总收入的 10%。

香港政府于 1980 年成立了土地供应委员会负责批地事宜，并由香港地政总署负责土地出让计划的具体制定工作。现在香港土地供应主要来自于新增城市建设用地和提高城市原有用地使用效率两个方面——前者主要来自于开发未利用土地以及填海完成；后者则来源于修订契约中规定的土地用途和使用强度。在确定出让数量时，一般要根据用地的特点进行定性或定量分析。在制定供地计划时，地政总署不仅有每年制定的详细计划，而且有 3-5 年的中期计划和 10 年的长期计划，这样能够为市场提供比较稳定的预期。此外，香港政府也建

立了土地供应量存货清算系统，预留了一年以上的土地供应量，以应付预先不能预期的土地需求。

2. 土地用途和开发管制制度

《香港规划标准与准则》是香港政府进行土地用途管制的主要技术性文件，依据其可对土地用途、开发强度、土地之上的各项设施及其他要求进行规范。在使用用途方面，地政总署在每年草拟的批地计划书中，就确定了第二年拟批租的各类用地的数量和比例。在开发强度方面，香港土地开发强度的控制主要从用地分类、基地位置、建筑高度三方面对土地的开发强度进行控制。

在《香港规划标准与准则》中，不仅对住宅、工业、商贸、康乐及绿化等不同土地用途进行空间管制，同时也规定了公共设施、零售设施、交通设施、文物保护等一系列事宜。

3. 土地征收和补偿制度

香港的土地征收历史较长，自 1889 年就已制定《土地征收条例》。现在，香港的土地征收主要分为三种类型：（1）政府为了实现公共利益，修建某些公共工程而做出的土地征收；（2）为了协助私人重新发展业权分散的物业而进行的强制征收；（3）由于历史原因和发展新市镇，对新界原居民所拥有的土地进行征收。

政府为公共利益征收土地

政府为公共利益征收土地的主要依据是先行的《土地收回条例》，也包括一些具体的法例（例如《铁路条例》等）。法律中所规定的公共用途包括：(a)收回卫生情况欠佳的物业，以确使经改善的住宅或建筑物得以在其上建造，或确使该物业的卫生情况得以改善；(b)收回其上有任何有下列情况的建筑物的土地，该建筑物由于接近或连接任何其他建筑物，以致严重干扰空气流通，或在方面造成或导致该等建筑物不适合人居住或危害或损害健康状况；(c)为与驻军有关的任何用途而做出的收回；(d)为行政长官会同行政会议决定为公共用途

的任何类别用途而作出的收回，不论该用途是否与以上的任何用途同类⁵。在实际征收的操作中，都是以第 4 类来进行操作的。

按照《土地收回条例》征收的土地，首先由政府按照土地的属性发出补偿建议，土地所有人亦可就此与政府进行磋商。如若 28 日内土地所有人不接纳政府的补偿建议，或(a)未在制定时间内提交申索，(b)提交申索，但与主管当局未就补偿额达成协议，那么土地所有人或主管当局都可将该事转交土地审裁处，以裁定补偿的金额。土地审裁处是独立的机构，其确定土地价值的原则比较复杂，简单来说就是以被收回的土地及其上的任何建筑物，或任何其他的涉及土地的权益在收地当日的市场价值为基准，也考虑该物业与毗邻物业分割所蒙受的损害，但不考虑非法用途所获额外利益，也不顾及物业所在区域在规划中的潜在价值。

协助私人重新开发物业而征收土地

政府为协助私人重新开发物业而征收土地主要是因为旧有物业产权分散，各个业主很难取得一致，因此很难得到有效的重新开发。1998 年，经过土地发展商的多年呼吁，香港颁布《土地（为重新发展而强制售卖）条例》，作为政府为私人重新开发物业而征收土地的法律依据。根据该法例，“拥有某地段的不分割份数中不少于 90% 的不分割份数”⁶，并满足一些其他条件，可向审裁署申请强制征收。

《土地（为重新发展而强制售卖）条例》则规定，“多数份数拥有人”必须向“少数份数拥有人”提供后者的物业在空置状态下及现有用途中的估值报告。当后者有异议时，也可提供自己的估值报告。若双方无法达成一致，土地审裁处在了解双方估价后，必须信纳(a)该地段理应重新发展（不论多数拥有人是否拟或有能力承担该项重新发展项目）；以及(b)多数份数拥有人已采取合理步骤以获取该地段的所有不分割份数（就任何下落已知的少数份数拥有人而言，包括以公平及合理的条件商议购买该名少数份数拥有人所拥有的不分割份

⁵ 《香港法例》第 124 章《收回土地条例》，第 2 条

⁶ 第 3 条第 (5) (6) 款特别指出如果比例达到 80%，可由行政长官会同行政会议根据该宗物业的情况制定一个低于 90% 的百分比，因此 90% 不再是硬性规定。

数), 否则审裁处不得作出售卖令⁷。实际上, 在大多数情况下, 均是由双方达成协议进行重新开发的。

对新界原住民土地的征收

与港岛和九龙不同, 英国在“租借”新界地区时, 该地区中已经有相当规模的原住民。根据 1898 年的《展拓香港界址专条》规定, 中国政府只是将新界土地“出租”而并非“割让”给英国政府, 因此港英政府在获得新界后还按照中国传统法律保护新界土地上原住民的权利, 可以认为原住民不仅拥有土地的使用权, 而且拥有所有权。至 20 世纪 60 年代, 香港在新界开展“新市镇计划”, 急需开拓大量建设用地, 需要对这一类特殊用地进行征收。在这一过程中, 由于资金限制以及原住民普遍偏爱土地补偿而非金钱补偿, 土地征收采取的主要手段是“换地权益书”(Land Exchange Entitlements)。

换地权益书是香港政府于 1960 年 1 月至 1983 年 3 月 9 日期间, 以函件形式发出的文件, 分为甲/乙两种(Letter A/Letter B)。甲/乙两种换地权益书的区别在于, 如果土地所有人同意政府将土地交还政府以用作公共用途, 政府可以给土地所有人发放甲种换地权益书, 不必经过刊宪⁸的程序, 加快了土地回收的速度; 如果经过刊宪后土地所有人接受被赋予一块土地的权利的话, 此时则发放乙种用地权益书, 这两种方法的使用确保了政府能够尽快收回土地, 同时也能保证土地所有人的利益得到合理的保护。到 70 年代初, 换地权益书数量曾高达 3600 万平方尺(334.4 万平方米)。

在换地权益书具体的补偿比例中, 如果以建设用地换建设用地, 置换比例为 1:1; 如果以农地换建设用地, 置换比例为 5: 2。此外, 在用换地权益书招投标时, 换地权益书的“龄期”(即从当日到截止日期剩余的日数)也作为重要的考量指标, 具体操作是应得面积与龄期的乘积高者赢得竞标。值得注意的是, 以换地权益书兑现土地时,

⁷ 《土地(为重新发展而强制售卖)条例》第 4 条, 第 (2) 款

⁸ 香港政府将相关法律、条例、决定及公共事务刊登在《香港特别行政区宪报》(原《香港政府宪报》)上公之于众, 才能使之生效, 称之为“刊宪”

必须补差额地价，即兑现时土地的价值与发放换地权益书时土地价值的差额。

按照政府的原意，换地权益书不可转让。但由于分散在小业主手中的土地都太小，无法参与政府批租的土地竞标，因此就产生了土地发展商收购小业主手中换地权益书，到一定数量后竞标政府批租的大量土地。而香港政府也设立了换地权益书簿，以记录这些文件的交易，使得换地权益书的二级市场蓬勃发展，到 90 年代绝大多数换地权益书都已经由四大发展商所持有。因香港回归，换地权益书必须于回归前全部赎回，香港政府于 1996 年 12 月制订《新界土地交换权利（赎回）条例》，并于 1997 年 6 月 27 日刊宪，强制以现金赎回剩余的换地权益书，换地权益书的历史就此终结。

（二） 城市规划制度

1. 法规体系

香港的城市规划法规体系，是以《城市规划条例》为核心的。1922 年香港颁布《城市规划提案》，是第一份正式的城市规划法律文件。1939 年香港正式颁布《城市规划条例》，作为城市规划的主要法律依据。但因为二战爆发，直至战后该法律才开始真正发挥作用。《城市规划条例》于 1974、1991 和 1996 年进行过几次较大幅度的调整。《香港规划标准与准则》是香港规划主要的技术性文件。

其他专项法律也对城市规划的具体操作提出了一定的要求。《建筑物条例》和附属的《建筑物（设计）条例》授予屋宇署建筑物新建和更改的管制权力，并详细规定了建筑物的高度、体积、突出屋檐等一系列技术规范；《郊野公园条例》和《海岸公园条例》则对特定地区的开发作出限制，阻止建设用地向外无序蔓延；《古物及古迹条例》规定了对有历史价值的建筑和地段的保护，以及该区域及附近进行开发建设的限制。

2. 行政体系

(1) 行政长官会同行政会议。在香港，行政长官负责下令编制法定图则；同时由行政长官会同行政会议核准最后编制完成的图则。

(2) 城市规划委员会。城市规划委员会是香港法定机构⁹之一，根据《城市规划条例》设立，“旨在透过有系统地拟备行政长官所指示的香港某些地区的布局设计及适宜在该等区内建立建筑物类型的图则，以促进社区的卫生、安全、便利及一般福利”。城市规划委员会由政府官员的成员包括主席、副主席、5名官方成员以及30名非官方成员，同时下设都会规划小组委员会和乡郊及新市镇规划小组委员会，负责不同地区的规划统领工作。

(3) 规划署。规划署成立于1990年，现隶属于香港发展局之下。规划署是城市规划委员会的执行机构，由规划署署长掌管，负责制定、监管及检讨规划图则、规划政策和建设实体环境有关的计划，并处理全港及地区两个不同层面有关规划的一切事宜，同时为城市规划委员会提供服务。

(4) 城市规划上诉委员会。城市规划上诉委员会是1991年《城市规划条例》进行大幅修订后的成果，是独立的非官方组织，职能包括审理和裁定有关规划许可申请或对于违例发展发出恢复原状通知所提出的上诉。上诉委员会的所有成员均由行政长官委任（现有69名成员，包括1名主席和4名副主席），不包括官方及城市规划委员会委员，以期对城市规划委员会的决定做出独立的判断。上诉委员会的决定是最终决定。

3. 规划层级

香港的规划系统可以分为发展规划与发展管制两个部分，下面重点介绍发展规划。香港的发展规划有全港、次区域和地区三个层面，法定图则按层级覆盖全港。

⁹香港的法定机构是指根据香港法例的个别条例成立并受条例监管，实行类似企业的治理结构，不属于公务员体系，但要接受政府有关部门的监督，是一种“半独立”的机构。

(1) 全港发展策略。全港发展策略是整个香港在较长时间内贯彻政府的土地用途、交通基础设施及环境方面的政策而制订长远规划大纲,作为次区域及地区规划的依据。2007年10月,香港发布最近的全港发展策略——《2030: 规划远景与策略》。

(2) 次区域发展策略。次区域发展策略是连接全港规划与地区规划的桥梁,把全港发展目标划分为五个次区域的特定规划目标。五个次区域分别是:都会区、新界东北部、新界西北部、新界东南部和新界西南部。

(3) 地区图则。地区图则是全港发展策略和次区域发展策略的具体落实,包括法定图则和部门内部图则两类。前者是城市规划委员会根据《城市规划条例》拟定和公布的法定文件;后者则是行政规划图则,由当局依照法定图则提供的大纲拟备,包括“发展大纲图”和“详细蓝图”两类,一般提供更为详细的规划参数。下面重点介绍法定图则的两种类型——分区计划大纲图及发展审批地区图。

发展审批地区图是在拟备更详细的分区计划大纲图前,为新界乡郊地区提供中期规划管制和发展指引。发展审批地区图显示概括的土地用途地带,并附有《注释》表,显示第一栏和第二栏的用途。发展审批地区图的有效期为三年,并且会由分区计划大纲图取代。

分区计划大纲图这类图则显示个别规划区的土地用途地带、发展参数和主要道路系统。图则所涵盖的地区按土地用途分类,一般分为住宅、商业、工业、绿化地带、休憩用地、政府/机构/社区用途或其他指定用途。每份分区计划大纲图均附有《注释》表,说明某个地带经常准许进行的用途(第一栏的用途),以及其他必须先取得城规会的许可才能进行的用途。

(三) 房地产市场与“公屋”制度

1. 香港房地产市场概况

香港土地资源稀缺,人口高度密集。如何在狭小的可利用的土地上有效满足居民的住房需求,一直是香港政府面临的极大挑战。

香港的住宅主要由私人楼宇和公共房屋构成。私人楼宇开发由市场行为主导并按市场价格进行交易。公共房屋是根据港府的公共住房政策由政府或者非营利性社会团体兴建的住房，由于地价的免收或优惠，公共房屋建设成本较低，市民的租住价格大大低于私人楼宇。公共房屋又分为出租和出售两种不同类型。

表 4 按住房类型列出的人口分布

	2001	2006	2011
年中人口（千人）	6714	6857	7108*
居住类别比重（%）			
公营永久房屋	49.1	49	47.7
租住单位	31.2	30.4	30
资助出售单位	17.9	18.5	17.7
私人永久房屋	49.8	50.5	51.8
公营临时房屋	^	-	-
私人临时房屋	1.1	0.6	0.5

备注：*为临时数字^少于 0.05%-不适用

资料来源：香港房屋委员会 2011 年年报

据港府房屋委员会最新的统计数据显示，在 710 万总人口中，居住于公营永久住房和私人永久住房的总人口约各占一半。其中出租形式的公共住房人口占总人口 30%，政府资助出售的公共住房占 17.7%。

统计资料表明，香港现时共有公共和私人的永久住宅单位数目为 257 万，其中公营房屋 114 万，私人房屋 143 万，按公营永久房屋家庭住户平均人数 3.0，私人永久房屋家庭住户平均人数 2.9 计算¹⁰，香港的永久住宅可容纳总人口约为 750 万，已经略微超出总人口数量，基本满足了居民的总体住房需求。但考虑到私人住房的空置以及一些家庭拥有第二居所，香港的住宅供应还是难以满足全体居民的需求，还有约 0.5%的人口住在寮屋区等私人临时房屋内。

¹⁰相关数据来自香港房屋委员会 2011 年年报。

2. 香港公屋政策的演变

从香港房地产的总体状况可以看出，公共房屋体系在香港的房地产市场中占据半壁江山，港府公共房屋政策的变化极大影响着房地产市场的发展。香港从 50 年代开始陆续实施了徙置计划、公屋政策、长远房屋策略等一系列的住房措施，以不断满足广大居民的住房需求，改善民众居住条件。

（1）公共房屋兴建的开端

二战以后，大量在战时逃难的香港居民返港加上内地居民的涌入，给香港带来了严重的房屋供给问题。大批城市贫民和新移民居住在自己用铁皮或木材搭建的简易房屋（又称“寮屋”）中。据统计，1949 年香港人口已激增至 200 万，其中居住在寮屋区的居民多达 30 万，占总人口 15%¹¹。大片的寮屋区在供电、治安及消防上存在重大隐患，隐藏着巨大的社会问题。1953 年的石硤尾大火使 58000 人无家可归，为安置灾民，港府兴建了一批称之为“符合最起码标准的临时安置居所”，香港公屋的大规模兴建由此展开。

50 年代中后期至 60 年代初，港府陆续实施了大规模的徙置计划和廉租屋计划，以解决灾民及寮屋区居民的安置，较长远改善下层收入市民的居住条件，缓解住屋供给的紧张局面。

（2）公屋政策的快速推进

到 60 年代中期，港府推行的徙置计划和廉租屋计划并未能遏制寮屋区的蔓延和居住人口的增加。为解决住房问题日益突出的矛盾，港府于 1964 年推出《寮屋管制、徙置及政府廉租屋宇政策检讨》白皮书，实际上制订了香港的公屋政策。

为加快解决日益严重的住房问题所带来的社会不安和隐患，港府于 1972 年推出著名的“十年建屋计划”。其计划在 1973 年至 1982 年间为香港 180 万居民提供设备齐全有合理居住环境的住所，计划预期目标完成后，香港将再无人居住于过分挤迫、设施不足的场所。到

¹¹数据引用自冯邦彦《香港地产业百年》。

70年代末，连同早期入住徙置区、廉租屋的居民，共有200万香港市民获得公共房屋。

70年代下半期，随着底层人民住房紧张状况的大大缓解，人们收入水平及对住房要求的提高，港府将公屋政策的侧重点转向那些既不够条件入住公屋，又缺乏足够经济能力购置私人楼宇的家庭，陆续推出“居者有其屋计划”和“私人参建居室计划”，通过以低价格提供土地和提供优惠贷款帮助原来的租屋租户和夹心阶层购置公共房屋。

（3）公屋政策的新变化

在80年代末，港府估计到90年代，租住公屋可能供过于求，而居屋/私人参建居屋则供不应求，且私人房地产开发机构的资源可能不能得到充分利用。为鼓励私人房地产公司更好的开发土地资源，提高居民的住房质量，1987年港府发表《“长远房屋策略”说明书》标志着其公屋政策的重点从出租公屋转向居室，资助市民自置居所。在继续推动“居者有其屋”及“私人机构参建居屋计划”的同时，推出“自置居所贷款计划”，由政府为符合条件的申请者提供优惠贷款，让他们在私人楼宇市场上购买合适居所。进入2000年后，港府进一步停滞了居屋的建设计划，把更多的住房需求推向私人房地产开发市场。

第二部分香港与深圳城市发展的差异及原因分析

(一) 发展差异

1. 城市发展现状差异

表 5 香港与深圳城市发展现状对比

		香港	深圳
自然条件	土地面积	1104.41km ²	1991.71km ²
社会经济条件	人口	710.37 万(2011)	1035.79 万(2010)
	地区生产总值(2011)	2433.7 亿美元	1820.8 亿美元
规划	人均 GDP(2011)	3.4 万美元	1.8 万美元
	城市定位	亚洲国际都会	中国的经济特区 全国性经济中心城市 和国际化城市
	规划层级	全港-次区域-地方	城市体系规-总规-详规
土地集约程度 ¹² (2006)	人口密度	0.59	0.41
	建筑密度	0.62	0.38
	建设用地率	0.36	0.65
	工矿仓储用地比率	0.15	0.86
	交通运输用地密度	0.45	0.55
	住宅用地比例	0.59	0.42
	单位用地吸纳劳动力数量	0.85	0.15
	单位用地固定资产投资	0.85	0.15
	单位用地 GDP	0.89	0.11
	单位用地二、三产业产值	0.89	0.11
	单位工矿仓储用地产值	0.75	0.25
	全区绿化率	0.59	0.42
	人均绿地	0.5	0.5

¹²结果引自秦鹏, 陈建飞. 香港与深圳土地集约利用对比研究[J]. 地理研究, 2011, 30(6). 该研究利用 2006 年的土地及社会经济数据, 未给出具体值, 仅给出标准化之后的相对值。

2. 历史进程差异

1898年香港与清政府签订《展拓香港界址专条》，明确规定“在所展界内，不可将居民迫令迁移，产业入官，若因修建衙署、筑造炮台等，官工需用地段，皆应从公给价。”即承认并沿袭原住民原有的土地权益。然而，香港已经建立起来批租制土地制度与沿袭《大清律例》下的“永久业权”有诸多不兼容之处，且港英政府在新界的权益亦仅有99年。因此，港英政府于1900年公布《田土法庭条例》规定：在1898年6月9日条约（即《展拓香港界址专条》）所订的租约期内，新界的一切土地均属于政府产业，除非其所占有的土地经由政府发出官批，或由田土法庭核发其它契据。凡于宪法公布所定日期后占有这些土地的居民，便是霸占政府的公地。这样一来，原住民的永久土地权益就法令被强行纳入了有限承租权的制度框架中。在最初的一段时间，由于港英政府把新界主要作为发展的缓冲地带，没有进行大规模的开发，因此与原住民的摩擦较小，制度强行改变带来的矛盾还未显露。至二十世纪五十年代起，由于战后大量移民涌入且工业发展繁荣，开发新界成为解决香港土地短缺的最佳途径，因而开始“新市镇计划”（详见上文介绍）。虽然港英政府在早在1900年就宣布原住民仅有土地的承租权，但原住民并不予承认，这种矛盾在政府需要征地开发时更显尖锐。为了获取新界居民的支持，港英政府实施了两个特殊政策。

第一个政策是征收土地使用的“换地权益书”。香港政府于1960年1月至1983年3月9日期间，以函件形式发出“换地权益书”，分为甲/乙两种(Letter A/Letter B)，许诺新界土地所有者在未来的土地承租权。按照当时制定的比例，农地转换为建筑用地的比例为5:2，建筑用地的换地比例则为1:1。

另一个政策是《新界小型屋宇政策》，由港英政府为解决新界原居民的居住问题在1972年12月正式实施。该政策规定年满18岁，父系源自1890年代新界认可乡村居民的男性香港原居民，每人一生可申请一次于认可范围内建造一座最高3层(上限27呎/8.22米高)，每层面积不超过700平方呎(190平方米)的丁屋，无需向政府缴付

地价（土地可以是自家农地也可以向政府优惠购地）。同时，丁屋在补交地价后可以转让。

按照港英政府的意图，这两个政策均作为中短期的过渡政策，以解决新界土地问题的历史遗留问题。换地权益书已于 1983 年停止颁发，并于 1997 年回归前全部收回；然而“丁屋”政策和原永业权却仍有争议：普通香港居民认为“丁屋”政策逐渐演变为新界居民的“特权”，而原居民认为在原永业权上的楼宇并不应该受到小型楼宇的建筑物限制。因此，香港仍现存有突出的“村屋僭建”现象，这在最近仍引发较为激烈的官民冲突。下表对香港新界的发展与深圳“统征统转”两个过程进行简单对比：

表 6 香港新界发展与深圳“统征统转”的对比

	香港新界发展	深圳“统征统转”
持续时间	1900 至今/1960 至今 ¹³	1992/2004
制度转换	永久业权转换为承租权	集体土地转换为城镇用地
补偿政策工具	换地权益书、小型屋宇政策	居民社保、货币补偿（仅限于规定的合法宅基地面积）、征地返还与留用地
规划思想	“新市镇”计划、“均衡发展，自给自足”	“三轴两带多中心”的轴带组团结构 ¹⁴
涉及原住民/原村民数量	24 万（有权申请丁屋的成年男性人口） ¹⁵	4.6 万（1992）+27 万 ¹⁶ （2003）
遗留问题	村屋僭建（约 80 万僭建物，2001） ¹⁷ ，土地耗竭 ¹⁸ ，性别歧视	违法建筑（35.7 万栋、3.9 亿平方米，2009），合法外土地占用（近 300 平方公里）

¹³若按《田土法庭条例》的颁布时间应从 1900 年开始；若按换地权益书开始使用则应从 1960 年开始

¹⁴摘自深圳市总体规划（2010-2020）

¹⁵数据摘自香港通识教育资讯

<http://ls.hket.com/UserFiles/Image/2011-12/069/069%20study%20unit.pdf>.

¹⁶数据摘自新浪新闻《总理肯定深圳城市化转地》

<http://news.sina.com.cn/o/2007-06-05/113111962308s.shtml>

¹⁷数据摘自香港通识教育资讯

<http://ls.hket.com/UserFiles/Image/2011-12/069/069%20study%20unit.pdf>. 截至 2012 年香港政府已经清拆 40 万个僭建物（值得注意的是，清拆只是清除违规的部分，而不是清拆整幢房屋）

¹⁸据何丽莎、刘敏丽（2003），《重新思考小型屋宇政策》，思汇。因为具备小型屋宇政策申请条件的难度数量增加，可用土地估计在 10 年内耗竭（以 2003 年）为基期。香港政府每年严格控制审批数量。据估计，若符合条件的男丁均申请，香港政府需要 200 年才能审批所有申请。

（二） 港深城市空间发展差异的原因分析

上文详细介绍了香港的城市发展历程以及现有的土地、规划和房产制度，制度变迁过程和城市发展现状的差异。实际上，秉承英制的香港在制度上与深圳有许多相似之处，例如土地所有权归政府所有，采取具有一定使用年限的“批租”制供应城市用地，对土地的使用方式有一定的管制。然而，深圳近年来逐步面临无地可用的局面，而香港城市开发依然有很大弹性。根据上文的梳理分析，以下几方面的差异和原因对于理解港深城市发展现状的差异至关重要。

1. 城市化进程

香港自开埠以来共分三期获得现有的土地：**1841** 年获得香港岛；**1860** 年得到界限街以南的九龙地区；**1898** 年租借界限街以北及新界地区。开埠初期，香港地脊山多，水源缺乏，并非安居乐业的好地方，当时香港只有村民约 **3650** 人，渔民 **2000** 人。在土地价值没有显现的情况下，港府对港岛和九龙土地的一次开发并没有遇到大的阻力。且出于防卫的需要，香港很长一段时间内的城市建设集中在维多利亚港两岸。加上九龙界限街以南批租的土地期限大多是 **999** 年，使得开发商也更愿意在港岛和九龙投资，而土地权属复杂且靠近内地的新界迟迟没有得到开发。由于城市发展本身具有的积聚特性和先前的开发顺序，使得香港城市建设形成一种先港岛九龙再新界的路径依赖。**1984** 年中英签署《联合声明》，其中规定港英政府在 **1997** 年前，每年新增出让的建设用地不能超过 **50** 公顷。这一限制使得每年香港新增的建设用地有限，而只能通过修改现有建设用地的用途和强度来增加建设用地的容纳能力。

深圳建市之前的宝安县已有人口 **30** 万，土地主要掌握在原居民集体手中。且在改革开放初期鼓励招商引资、发展加工贸易的政策下，土地被原集体大量利用，用于兴建厂房和宿舍。至 **04** 年特区外城市化转地时，村集体的土地所带来的价值已经凸显，政府在把集体土地转为城市建设用地的过程中，如果不能提供公正合理的补偿，势必会遇到层层阻碍。

2. 土地征收与补偿制度

在香港，土地所有权和土地使用权都受到充分保护，无论政府是为实现公共利益或协助私人重新发展业权分散的物业而进行的强制征收，还是为发展新市镇对新界原居民土地进行征收，都必须以市价为基准提供货币补偿（如若双方有争议，可提交独立的土地审裁处审裁市价），或以换地权益书的形式给予原居民未来的土地补偿。公平合理的利益补偿机制缓解了不同利益主体与政府之间的矛盾，保证了香港土地征收和城市开发的有序进行。

在内地城乡二元土地管理制度下，政府征收成为集体土地转为城市建设用地的唯一途径。然而在巨大的土地级差收益下，补偿机制的不合理，使政府、原集体和开发商之间的矛盾日益激烈。在深圳 04 年的城市化转地过程中，政府以平均 2.4 万每亩的补偿标准一次性征收原集体土地，同时征地返还比例和非农建设指标返还低、社保保障不到位，使得原村民获得的补偿远远低于土地开发的市场收益。在深圳原村民已经意识到土地开发的巨大市场价值后，政府的征收工作变得异常艰难，并最终导致了政府与关外原集体在土地问题上全面对抗，以及今天违法用地数目惊人、权利关系错综复杂的用地局面。土地利益上的普遍对抗，甚至有发展到严重社会问题的倾向。

3. 房地产市场与公屋制度

香港是全世界公共房屋制度最为发达的地区之一。从 50 年代开始，港府陆续实施了徙置计划、公屋政策、长远房屋策略等一系列的住房措施。由政府或者非营利性社会团体兴建的公共住房，因地价的免收或优惠，可以以大大低于私人楼宇的价格把房屋租住或者出售给中低收入的家庭，为他们提供基本的合法的居住保障。至今，香港约有一半的人口居住在 114 万套公营房屋内。

内地公共房屋体系还处于起步阶段，只能为极少数本地户籍的低收入人口提供保障。在深圳这样人口严重倒挂的城市，上千万的外来建设者只能居住在当地居民兴建的价格相对较低的出租屋内，同时在加工制造业占比较大的深圳，工业企业的发展也需要租用大量的厂房。

出租市场的巨量需求和巨大利益成为原集体和村民兴建厂房和私屋强烈的经济动因。在他们与政府争夺土地利益且无法获得合法开发权利的情况下，伴随着深圳经济的飞速发展，出现了历史上一次次的违建浪潮，造就了容纳着数百万来深建设者的天量违法建筑。事实上，租金相对低廉的违法建筑也充当了保障房的角色，为深圳的建设做出了巨大贡献。

4. 规划制度的公众参与

香港的规划从上世纪 90 年代起开始进入全面的反思与检讨阶段，日益重视规划中公众的意见、反馈和参与。1991 年设立城市规划上诉委员会，其作为独立的非官方组织，审理和裁定有关规划许可申请或对于违例发展发出恢复原状通知所提出的上诉。此外，1996 年香港修订的《城市规划条例》增加了公众参与的力度；同年，香港编写完成《全港发展策略检讨》，更加注重公众对规划的了解与反馈。公众与政府的良好互动，使得政府更加尊重居民的利益，规划更为审慎和严密，避免了市民与规划的冲突。

处在内地规划体制下的深圳，城市规划还是由规划主管部门完全负责，提出申述也是由同样的部门予以答复，政府的权力因而无法受到有效制约。在实际发展过程中出现了规划前实地调查不充分、前后规划连贯性差以及政策不完善等问题，导致一些原本存在的合规建筑，在新的规划下变成违法建筑，使违建规模进一步扩大。如城市生态线的划定，在没有充分考察和征集意见的情况下，把原本存在的村庄、建筑划入生态线，而又没有相应的补偿和置换机制，使得违反规划的建筑大量增加。

5. 经济模式

香港已经由工业经济成功转变为以服务业为主的经济模式。服务业用地相比于工业用地更具有高度积聚和节约的特点，且香港经济已经进入相对平稳发展阶段，对土地的扩张要求逐步下降。从分类用地比较来看，香港与深圳的差异主要集中在工矿仓储用地占地上。这一差异体现在两者的经济结构有较大差异——2010 年深圳市第二产业

占 GDP 比重达 47.2%，而香港的制造业和建筑业占 GDP 比重仅 5.9%，而且一直呈下降趋势。事实上，深圳早期一直处于以低端制造业急速扩张的阶段，工业用地占地大，用地强度小，而且对区位的要求不敏感，能够在郊区、村落设厂生产，造成工业用地无序扩张。

参考文献：

- [1] 冯彦邦香港地产业百年[M] 上海东方出版社 2007
- [2] 秦鹏、陈建飞香港与深圳土地集约利用对比研究[J] 地理研究 2011 30(6): 1129-1136.
- [3] 香港住房政策概览深圳市规划和国土资源委员会网站资讯之窗 2011
- [4] 香港历史香港年报 2011
- [5] 邹涵香港近代城市规划与建设的历史研究 (1841-1997)[D].武汉理工大学 2011
- [6] 林峰土地征收与补偿：香港的经验[J] 法学 2007 8:9-18
- [7] 顾翠红、魏清泉、王东峰香港城市土地用途规划控制的机制[J] 2006 26(2):151-156
- [8] 侯丽、栾峰香港的城市规划体系[J] 城市规划 2000, 24(5):47-54
- [9] 林坚、杨志威香港的旧城改造及其启示[J].城市规划 2000, 24(7):50-53
- [10] 郑天祥、梁雪莲、朱剑如香港的土地利用与土地政策[J] 热带地理 1986 6(1):30-36
- [11] 顾翠红、魏清泉香港土地开发强度规划控制的方法及其借鉴[J] 中国土地科学 2006, 20(4):57-62
- [12] 张宏斌、贾生华香港政府的土地供应机制及其启示[J] 中国房地产 2000 232:72-76

专题报告二

辨析历史遗留问题

摘要：深圳土地改革中遭遇的大量历史遗留问题，是改革快速推进、经济快速发展的另一侧面。政策思路的滞后，政策设计、执行中的偏差，加剧了房地产权关系的复杂。如何直面历史遗留问题，面向未来城市化机会，把问题转化为机遇，通过深化土地制度改革，破除二元土地制度，推动城市的转型和发展，摆在改革者的面前，考验改革者的勇气。

一、引言：改革之城再出发

深圳是改革开放的排头兵。

改革伊始，深圳就和珠海、汕头、厦门成为首批经济特区。这个版图上看起来是“省尾国角”的边防小镇，或许是因为没有其他城市的“历史遗留包袱”，从一开始就显得不一样，在对外贸易、招商引资、财政包干、工资人事改革、价格改革、外汇流通等重要方面，进行了勇敢的探索，发挥了先锋队的作用。而且，在改革历程的若干个关口，深圳都处于风口浪尖，发挥了重要的、关键的作用。在国人眼里，深圳是名副其实的“改革之城”。

深圳成就的集中体现，就是这个改革前城镇人口不足 3 万的小镇，短短 30 年成长为人口超过 1500 万的国际大都市。30 年增长 500 多倍，堪称城市发展史上的奇迹。“人往高处走，水往低处流”，人口的快速、大规模聚集，亿万人的自发选择，背井离乡、克服阻力来到这个陌生的地方，是对深圳成就的最大肯定，也是改革开放成果的最好诠释。

深圳改革的一个重要侧面，就是土地制度改革。土地是最基本的生产要素之一，人类所有的生活、生产活动，都是在土地上进行。几千年来，帝王将相不惜伏尸百万争夺的，无非就是土地和人口。土地不仅是农业生产的载体，更是所有的工业生产、商业活动、信息交

流、科技研发的场所。土地制度的改革，是改革的核心之一。

深圳，始终处于土地制度变革先锋的位置。特区建立早期，深圳就顶住压力，允许外商有偿使用土地，而且一租就是 50 年。1987 年，深圳首次公开拍卖土地使用权，推动了我国土地有偿使用制度的改革，产生了深远的影响，甚至推动了宪法的修订。1992 年，深圳实施“统征”，率先在关内实现土地全部国有化和农民市民化。2004 年，深圳又再次实施“统转”，在全域实现土地全部国有化，以及农民市民化，深圳成为全国第一个没有农村建制的城市。这一系列的改革举措，既是因为深圳始终处于改革的第一排，必须往前冲，同时也充分体现了深圳作为“改革之城”往前冲的勇气。

深圳目前面临的困境，是在 1991.7 平方公里的划定土地上，除去 916.2 平方公里的农用地不可动用外，剩下的土地，特别是区位好的土地，已经基本被占用完毕，进一步城市扩张和工业化，特别是大项目，缺乏合适的空间，深圳的发展面临用地困难、无地可用的困境。在这一背景下，深圳再次发动土改，为进一步发展寻找空间。改革再出发，首先要做的就是看清面临的问题，而这些问题，常常被冠之以“历史遗留”四个字。因此还是要从历史入手，理清问题的来龙去脉，进而从中找到解决问题的突破口。

二、从要“钱”到要“地”：快速发展的历史背景

改革开放刚开始的时候，国民经济还是以农业为主，工业化、城市化都还很落后。当历史站在 1978 年，我们缺的是钱，而不是地。早期的改革思路之一，就是用地生钱，获取发展的“第一桶金”。

用地生钱的一个思路，是现在区位好的地方，比如罗湖，集中所有资金开发一小块地，建设商业地产，建好的地产出租获得一大笔资金，再反过来投入扩大再开发，通过滚雪球的方式，把开发区建立起来。

用地生钱的另一个思路，是靠“两张皮”，一张地皮，一张嘴皮。当时特区的政策基本上是国家“只给政策不给钱”，最初投入资金只

有 3000 万国家贷款，如何利用好优惠政策，是快速发展的关键。一个做法是利用优惠政策，把外商引进来投资，利用外商的钱，以及由此向中央各部委、其他地区、银行筹的钱，发展深圳的基础设施建设，推进深圳的工业化和城市化。

用地生钱的思路，由于可以借助金融杠杆而威力倍增。比如，利用一块土地的开发权，不等地基开挖、房子开建，就可以开始预售房屋，甚至预售楼花，拿卖到的钱来盖房子，这样开发的初始资金投入就很小，实为一种杠杆率很高的融资手段。因为这样开发的利润不菲，预售房的资金还可以拿出一部分投入下一期开发，预售下一期的房子，这种做法大大加速了开发进度，减少了资金约束。在“钱”稀缺的年代，这是个了不起的发明。以地换钱的做法，让深圳以 3000 万原始资本撬动了 76.3 亿的基础建设投资。

以地换钱的一个里程碑，是 1987 年深圳土地拍卖的“第一锤”，从此开始了国有土地使用权有偿转让的历史，并对后来的财政、金融、城市化进程，都产生了重要的影响，甚至推动了宪法的修改。无论如何，土地的有偿使用，为解决改革开放初期的融资问题，打开了一扇宽敞的门。

经过一段时间的发展以后，情况开始发生变化，深圳的经济已经获得一定发展，资金已经不是很紧的约束，但是关内的土地却已经日见稀缺。这时候的情形发生了根本性的变化，“钱”日益多，“地”日益少，基本的约束已经由“钱”变为“地”。这时候的思路，已经由“筹钱”，转变为“筹地”。1992 年的特区内统征，就是在这样的背景下发生的。

1992 年 6 月 18 日市政府出台《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》（以下简称《暂行规定》）实施城市化统征工作，全面实现了农村转化为城市、村民转化为市民。从上个世纪 80 年代中后期开始，政府逐步划定了原农村用地红线用地。城市化统征时，一方面政府与原农村集体均签订了征地补偿协议（除上述用地外），另一方面在已有的用地红线基础上，政府又一次性划定一定数量的留用地（已

办征地补偿手续)给集体。

《暂行规定》出台以后，深圳市把特区内的罗湖、福田、南山的68个行政村、173个自然村和沙河华侨农场改建为100个居委会、66个集体股份合作公司和12家企业公司，初步完成了深圳经济特区内的农村城市化转轨。到2002年6月18日，沙头角镇撤镇设街道办事处，第一轮城市化宣告结束，特区内的4.6万农民陆续变成城市居民。1992年的“特区内统征”，权益进行了清晰界定，而且留下一部分土地扶持社区发展，补偿、留地总体上较为到位，而且当时的宏观经济背景下，城市级差地租还没有大幅上升，农民并没有太大的抵触情绪，总体的执行效果是好的。

尝到甜头之后，2003年10月29日，深圳市委、市政府发布《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意见》(简称《意见》)，把1992年的特区内同统征扩大到特区外(就是宝安、龙岗两个区)，覆盖深圳全境。事与愿违的是，此时农民和农村集体的地租意识已经觉醒，而且2004年的“特区外统转”在多个方面考虑不周，给农民的补偿太少，也没有留下发展用地，最终实施效果很不好，农民大规模抢建，“种房保地”。深圳后来又出台多项政策，宣布农民建房为“违法建筑”，试图通过“查违”推进“统转”，减少转地的成本。

简单的梳理深圳土地变革的历史脉络，其实可以发现一切的故事后面，都贯穿着一条经济快速发展的脉络。从1980年代的“以地筹钱”到1990年代开始的“以钱筹地”，从1992年的“特区内统征”到2004年的“特区外统转”，都是在深圳快速发展的背景下发生的，其背后都有促进经济发展的影子。

三、快速发展的背面：历史遗留问题

快速发展是一个大的背景，而不是故事的全部。在这个大的背景下，倘若我们拨开枝叶，也会发现各种各样的问题。在快速发展时期，一些问题会被掩盖住，一些问题会在发展中得到解决。当潮水退去之

后，没有解决的问题就会暴露出来，成为“历史遗留问题”。简言之，所谓历史遗留问题，不过是经济快速发展这一枚硬币的另一面。从这个角度看，历史遗留问题也没有那么可怕。只不过，以前我们更多地欣赏快速发展的成果，而今天则不得不面对留下的问题。

深圳土地改革中的历史遗留问题，集中体现在天量的“违法建筑”上。根据深圳的统计资料，深圳共有 61 万栋建筑，其中违法建筑 30 多万栋；深圳总建筑面积 7.52 亿平方米，其中违法建筑面积将近 4 亿平方米。不管怎么看，违法建筑总量都接近占到深圳建筑总量的一半。“违法建筑”总量和比例都如此巨大，让人不得不困惑：究竟是什么“法”，让一半人都来违？这“法”合理吗？还是从这些建筑的历史脉络说起。

深圳建房的第一个高潮，发生在改革开放之初。当时香港等地的外商因产业转移纷纷把工厂转移到深圳，深圳市委 1980 年 321 号文和 1981 年 11 号文要求把“三来一补”工厂引到特区外办，并把审批权下放给宝安县政府。当时深圳重点发展特区内的基础设施，宝安县财政拮据，无力提供配套厂房和宿舍。农村社队响应号召，集体建厂房和房屋出租，增加了对外商的吸引力。

深圳建房的第二个高潮，发生在 1986 年。省政府批准宝安县为珠江三角洲卫星镇，享受政策优惠。国家城乡建设环境保护部 1985 年 10 月印发的《村镇建设暂行规定》：“村镇居民新建、改建、扩建住宅，报镇（乡）人民政府批准，建设主管部门核发准建证件”。宝安县国土局 1987 年 37 号文规定：“凡是使用耕地都要报县人民政府审批，使用原有宅基地、村内空闲地及其他土地由镇人民政府审批”。镇政府据此把宅基地划分到户，不少户主交钱领证，筹钱建房，掀起了建房的第二个高潮。

深圳建房的第三个高潮，发生在 1992 年邓小平南巡以后。不少社队为适应招商引资，采取灵活的方式与外商合作，比如合资建厂房、把土地租赁给外商建厂、与外地人合作建出租屋等。这些行为当时受到市、县政府的支持、宽容、或者默许。

这三波建房潮，显然都为深圳的工业化、城镇化，做出了历史性的贡献。然后，1993年撤县设区，特区外村镇规划、建房审批权利上收到市国土规划部门，政策掌握从宽变严，但是新规定迟迟未下达。新规下达以后，规定禁建、限建的地段，本来就存在的建筑，后来也被认定违法建筑。而新规定允许建房的地段，近20年来极少获准建房，期间的快速经济发展，形成了大量的房屋、厂房需求。堵而不疏之下，在1993—1999年间形成了一个抢建的高潮。

2004年的特区外统转，是催生“违法建筑”的又一个重要因素。2003年10月29日，深圳市委、市政府发布《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意见》(简称《意见》)，把特区外390万亩耕地全部“转”为市政府发展储备用地，每亩平均补偿最高仅有2.4万元，而且没有留下发展用地。广东全省征地按10%比例返还发展用地，而深圳转地仅返还5%，而且从已建成区扣还，大部分村实际返还土地为零。这种情况下，农民既没有耕地，也没有发展用地，政府储备用地却可以获得百倍以上收入，巨大的落差引发了又一个抢建高潮，村民纷纷“种房保地”。

回头看，倘若当初补偿不这么低，把该给的社保给到位，给村民留下合理的发展用地，合理妥善处理与原村民的利益划分，也不至于“逼”出这么多抢建房子来。

另外，生态控制线划定的不尽合理，也是产生“违法建筑”的一个原因。建立生态控制线本身是科学发展、美化城乡的需要，但是乱划生态控制线，则会产生问题。比如，生态控制线内本来存在的大量厂房、宿舍、村民、员工，按规定需要搬迁，但是搬迁需要的土地、费用和赔偿，却无人搭理。而且，外商不愿租用线内厂房，导致原村民蒙受巨大的损失。

综上所述，如此天量的“违法建筑”，至少有四个部分值得商榷：
(1) 历史上快速发展时期允许建设，后来法规从严而“划成”违法建筑；
(2) 1993年撤县设区之后，极少批准建房，与经济快速发展的需求之间形成张力，村民顺应经济形势，建房利用经济快速发展的

机会；(3) 2004 年城市化转地时，补偿标准太低，社保没有到位，也没有留下发展用地，政府与村民的利益分享划分不当，逼出来一大批抢建的违法建筑；(4)生态控制线脱离实际，也逼得村民不得不建。

深圳土地制度改革的“历史遗留问题”，是在深圳奇迹的背景下发生的，是过快发展这一枚硬币的另一面，当然其中也有政策设计不尽合理、执行不到位因素。无论如何，解决目前的问题，是深圳再出发的前提。

四、 是问题也是机会：要“地”还是要“城”？

历史总有遗留，留下问题，也留下机会。

在我国渐进式的、以倒逼为主要推力的、摸着石头过河式的经济改革历程中，有很多历史遗留问题，不仅在土地制度中存在，在社会政治、经济体制的各个方面都广泛存在。所谓历史遗留问题，既是我们的改革历程的必然伴生物，是历史上改革不彻底的产物，也是进一步改革的机会，甚至是着力点。

思路决定出路，改革者需要先有一个清晰的思路，尤其是一个清晰的方向。在梳理深圳土地问题的历史时，我们发现了一个从要“钱”到要“地”的转变。当历史站在 1992 年，这是一个不小的进步，标志着经济已经取得了不错的发展，我们告别了“一分钱憋死英雄汉”的时代。现在的问题是，过了 20 年，“要地”的思路，现在看来依然是进步的吗？

我们的看法是，当历史站在 2012 年这个特殊的年份，在经历了 20 年以后，“要地”的思路已经落后了。要地是工业化的思路，是为大工业找地，是为就业找场所，也是为政府找税收。在 1990 年代，甚至在本世纪初期，这都是符合当时的发展阶段与经济形势的。但是，目前的基本经济格局已经发生重大改变，工业化超前，城市化滞后，世界经济可能陷入长期低迷，进一步发展只能靠内需，拉动内需必须靠城市化，建设有序的、现代化的城市，应该成为下一阶段改革的首要目标。我们的思路，也应该由“要地”转向“要城”。深圳作为改

革的排头兵，有机遇，也有条件再次站在历史的前列。

现在城市的发展离不开产业的引进，离不开人才的引进，更离不开土地。空间资源的配置和高效利用，离不开科学的规划、指引。然而，空间资源得到高效利用的基础，是清晰的土地产权制度。正如深圳的实践者们所言，深圳再土改，关键还在“确权”。合理的确权思路，应该是在村民和政府之间找到合理的利益平衡点，农民交一部分土地给政府，相当于交税，换取余下土地的合法使用、流通、转让等权利，政府利用得来的土地建设公共基础设施，美化城市，促进产业升级。同时，政府要为村民余下的土地提供法律保护 and 公共服务，并从其工商业生产中获取税收，不断改善城市软硬件基础设施，建设现代化的城市。这样做，村民、政府都有好处。简要概括，就是“确权要交地，征地要留地”。

简言之，深圳改革，应该脱离“要地”，转向“要城”，建立清晰的土地产权制度，建设现代化的城市。

五、要“城”的关键：破除二元土地制度

深圳土地改革中的历史遗留问题，其根源在于我国改革开放以来一直存在的土地二元制度。《中华人民共和国宪法》（1982）第10条规定，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有，法律规定属于国家所有的除外。宪法第10条还规定，土地的使用权可以依照法律的规定转让。这些规定，是现行国有、集体两种土地所有制的宪法基础。

倘若这两种土地享有同等的权利，两种土地所有制，甚至多种土地所有制，也不会造成问题，但是事实并不如此。宪法第10条关于土地使用权的转让要“依照法律的规定”是一个要害。在1982年宪法的基础上，《中华人民共和国土地管理法》（1986）进一步规定：

第 2 条 任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

第 4 条 国家实行土地用途管制制度。

第 43 条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第 44 条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

第 63 条 农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。

这一系列规定，犹如一套组合拳，对农村集体土地的产权施加了多重限制，实际上形成了城市、农村二元的土地制度。农村的土地，不管是农用地还是非农用地，不经过征地程序转为国家所有，是不能成为城市建设用地的。具体而言，农村集体土地除了乡镇企业用地、宅基地、和农村公用事业用地外，都是耕地；而且，农村集体土地不能用来进行非农建设，要进行非农建设必须先征为国家所有。这样，“国家”就成为城市土地的唯一供应方，垄断一级土地供应市场。

倘若农村土地没有明显的更高利用价值，这种限制也不会造成太大损失或扭曲，改革开放前，甚至本世纪房地产经济发展以前，大概都是这种情形。可是在城市化加速，城市地价快速上升之后，情况就大不一样了。由于“国家”是城市土地的唯一合法供应方，“国家”也就顺理成章地成为城市地租上升的唯一合法受益者。农村集体虽然占有大量土地，但是无法通过直接出让土地使用权而获得城市化带来的土地增值收益。土地必须先国家化，然后才能市场化，是二元土地

制度的本质。

这种“惟有国家化，才能市场化”的做法，极大降低了土地市场和土地利用效率。比方说，地方政府对于土地的极度饥渴，以及派生的大量以土地为标的寻租行为，都与这种制度安排紧密相关。地价的本质是租金，而非直接的价值创造。当一个经济中如此之大的资源总量进入寻租而非生产，如此之多的企业被租金诱惑之下而进入土地“开发”，背后的效率损失是难以估量的。笔者无意危言耸听，对中国的经济也还保持谨慎乐观，但是未来倘若发生经济停滞，与土地市场扭曲带来的寻租浪潮有很大的关系。即便不发生停滞，这种损失也是实实在在存在的。

深圳 2004 年的城市化转地，表面上是把所有农村集体土地转为国有城市土地，消灭了城乡二元土地制度。但是实际上，依然是政府垄断城市土地收益，农村集体依然不能分享城市化的收益。惟有国家化，才能市场化的思路并没有改变，消灭了旧的城乡二元制度的同时，产生了新的城乡二元制度。

而且，由于转地的补偿太低，只是按照原用途补偿，货币补偿只有 12000—24000 元，也没有留下村集体发展用地，答应的社保也没有很好落实，农村集体村民利益得不到保障，不得不通过“种房保地”继续实际占有原农村集体的土地，在城市土地内部形成了“合法的国有土地”和“违法的占用土地”两种形态。换句话说，旧的城乡二元土地制度换了一种形态继续存在，成为新的二元土地制度。2004 年的城市化转地以后，深圳的土地在法律上都是城市土地，土地利用不需要再经过国土部审批，摆脱了中央的控制，但是依然要面对原村民实际上施加的约束。

不破除二元土地制度，就难以建设高效的、现代化的城市。原农村集体居民实际占有大量的土地，建成房屋出租，这些土地不能进入合法土地市场流转，无法进行有效配置，无法实现融资等高级要素功能，政府也难以进行合理规划，充分地利用地租规律，促进产业升级，合理高效利用城市空间资源，推动经济的进一步发展。

六、小平画像在发问：深圳，你还有改革的勇气吗？

去过深圳的人，都不会忘记那个巨幅的邓小平画像。因为小平和这个城市的深切渊源，深圳人对这位伟人怀有特殊的感情。是的，没有小平，很难有深圳，或许深圳今天依然是一个名不见经传的边防小镇，市侩的香港人还会对这位小邻居投来鄙夷的目光。在改革的关键路口，没有小平等领导人的支持与肯定，深圳或许早就夭折了。另外，在改革的关键时刻，小平也选择在深圳伸出巨人之手，推动历史的车轮。

然而，将近十多年来，深圳的步子似乎慢了下来，不仅经济发展的步子慢了，改革的步子也慢了。如果说 2004 年的“统转”是一次颇有争议、操作不彻底的改革，但它毕竟还是一次改革。改革允许犯错误，不能指望一点问题不出。然而，2004 年以后，我们就找不到重大改革的影子了。深圳这个改革的青年，似乎过早的迟暮了。

迟暮的一个集中表现，就是不敢直面历史遗留问题，不敢从根本上解决问题，不敢纠正过去的错误，得过且过，满足于短期不出问题，把历史遗留问题继续遗留给未来，并且采用短期措施，为了获得一时的收益，制造更多的历史遗留问题。

仔细凝视邓小平的画像，小平的眼神是慈祥的，宽容的，鼓励的，也是期许的。这期许的眼神，面对深圳裹足不前的现状，似乎也是一个无言的发问：深圳，你还有改革的勇气吗？

机会只为勇者而生，怯懦者只会裹足不前。

专题报告三

“违法建筑”背后的市场机会流失

一、引言

在专题报告“深圳‘违法建筑’的是非与出路”中，我们曾强调，一个经济体要想实现成功的发展，其内部的经济活动必须高度集聚——唯此才能实现高度的专业化分工，从而使资源和生产要素得到有效的利用和配置，实现最大的产出。但是，经济集聚并不是静态的概念，它是一个动态的过程：随着经济的发展，一个城市或地区的生产要素禀赋会不断的发生变化，产业结构也会随之调整和升级，人口和资本也会不断的流入和流出。在经济动态变化的过程中，一个经济体要想在竞争的环境中成功的通过产业结构调整 and 升级成为集聚的中心，要素市场的灵活和要素的自由流动至关重要。如果要素市场交易效率低下，不能灵活地获取和转让要素，很难有大量的投资活动发生，产业结构升级的进程就会受阻，经济集聚程度也难以提升。这将在竞争市场中制约城市的发展空间。

在劳动力、资本和土地三大要素市场中，土地市场的灵活度是重中之重。人类所有的经济活动都是附着于土地的，土地这个生产要素的流动能够有效的带动其他两大生产要素——劳动力和资本——的流动。尤其对中国这样的发展中国家而言，经济增长除了资本积累、技术进步之外，同时伴随着急速的城市化，这必然牵涉到土地用途的改变。因此，土地市场的灵活性是经济增长至关重要的决定因素。诺贝尔经济学奖得主科斯 1959 年在《生产的制度结构》中提到：“清晰的产权界定是市场交易的前提”，要想实现土地市场的灵活性，土地权属的清晰界定是基础。

目前深圳经济发展的瓶颈却恰恰是土地权属不清：截止至 2010 年 7 月，历史遗留“违法建筑”共 35.7 万栋，“违法建筑”总面积 3.9 亿平方米，分别占全市总建筑栋数的 57.5%、总建筑面积的 47.6%。由于近一半的房屋建筑难以获得法律的承认和保护，土地和房屋的交

易以及更新改造变得极其困难，使得这座城市集聚经济活动的能力也将大打折扣。因此，即便在中国过去三十年的城市发展浪潮中，深圳拔得头筹，但面向未来，如果深圳的“违法建筑”问题得不到妥善处理，深圳的城市竞争力就会受损，在未来为获得经济集聚中心的城市竞争中极有可能落于下风。

本报告主要通过案例的形式来说明深圳这座曾经辉煌的城市因为“违法建筑”问题悬而不决，市场机会是如何在流失的，经济活动的集聚是如何受阻的。根据市场投资主体的不同，我们的案例分两大类：一类关注社区股份合作公司投资开发的项目，另一类关注房地产商投资的城市更新项目。

二、社区股份合作公司经营性“违法建筑”的叫停

在上世纪八十年代初中国改革开放的大背景下，中国东部沿海开始承接东南亚劳动密集型产业的转移。因为地缘优势，大量的香港企业纷纷将工厂转移到深圳。深圳市委 1980 年 321 号文和 1981 年 11 号文要求把“三来一补”工厂引到特区外，并把审批权下放给宝安县政府。当时深圳市的发展重点在特区内，特区外基础设施建设全部依赖区县政府，而宝安县财政拮据，无力提供配套厂房和宿舍。农村社队响应号召，集体建设厂房和房屋用以出租，引进“三来一补”企业。深圳的原农村集体组织、现在的社区股份合作公司一直致力于建设经营性工商厂房用于发展社区经济。经过 30 年的建设，时至今日，社区股份合作公司仍拥有庞大的经营性建筑资产。其中，大量的建筑因为各种历史政策原因或主动或被动的被划分到“违法”的世界里面，其经营也因此被叫停，造成了巨大的经济损失。本部分以宝安区沙井街道共和社区的案例为视角，分析“违法建筑”产生的历史背景、叫停的政策原因及其造成的经济损失。

1. 宝安区沙井街道共和社区经营性“违法建筑”案例

共和社区位于沙井街道西北面。社区原有土地面积 2.3 平方公里，2004 年深圳市城市化转地过程中 0.5 平方公里被政府征用，现有土

地面积 1.8 平方公里。共和社区是宝安区较为典型的一个社区：经济发达，工业企业集中，社区人口以外来人口为主。在这 1.8 平方公里土地上，常住人口 46000 多人，其中户籍人口（即原村民）仅 745 人。同样是在这 1.8 平方公里土地上，有近 100 家企业进驻在 259 栋、总建筑面积为 45 万平方米的厂房里面，这些厂房全部由社区股份合作公司在过去 30 年陆续兴建。社区股份合作公司的收入也全部来自这 259 栋厂房的出租收入：厂房出租年收入近 4000 万元，在沙井街道 28 个社区中排第 20 位。股份合作公司在 2011 年分红 2 万元/股，2010 年分红 1.8 万元/股。

在 259 栋厂房中，办理房地产证的有 167 栋，剩余的 92 栋（35%）尚未办理房地产证，属于“违法建筑”。也就是说在共和社区股份合作公司的资产中，近 35%的资产是不合法的，不受法律保护。在课题组调研期间（2012 年 4--7 月），有四栋社区股份合作公司拟建或正在修建的经营性建筑被政府划定为“违法建筑”而叫停。根据股份合作公司的规划，这四栋建筑将分别用于办公、商业和工厂。

（1）“违法”的办公大楼

社区股份合作公司曾于 2010 年拆除了原村委会的旧办公楼，计划进行原址重建。根据规划，新办公楼占地六千多平方米，高八层，总建筑面积四万平方米。但根据深圳目前的土地政策，拆除重建的建筑必须与原建筑等面积、等内容。由于规划的建筑面积远大于原面积，新办公大楼一开始便被政府叫停，被拆除的地块也一直闲置至今。

（2）“违法”的商业楼

共和社区原计划在一块 3 万平方米的旧厂房地块上开发商业项目。但根据既有政策，重建项目必须符合等内容原则，不能将厂房重建为商业用房。因此，自 2005 年以来，该项目一直未获批复，该地块也一直闲置至今。

（3）“违法”的厂房

除以上两个规划项目外，共和社区目前还有两栋在建的厂房被政府叫停。其中一栋厂房拟拆旧盖高，即在旧厂房的基础上，建设高达

10层的工业大厦。该项目在2011年深圳“大运会”前就已开工，却一直一直没有报批。在建到第8层时就被政府叫停。另一栋厂房拟在镇政府2000年的征地返还地上建设多层工厂，现已完成4层。但由于当时镇政府的征地并未向区政府报批，并且留用地的比例过大，该项目也已被政府叫停。

2. 若干思考

原村集体的经营性“违法建筑”在深圳原农村是一个普遍存在的现象。除了案例中所描述的因为拆除重建必须“等内容、等面积”的政策限制以及各级政府的政策相互矛盾等原因外，更多原村集体工商建筑则因规划问题被列为“违法建筑”。譬如，在共和社区，某些块地在1993~1995年就已经盖了厂房，深圳市政府却在2005年却将这些土地划入到生态控制线。这种规划和现状冲突所导致的“违法建筑”反应了规划部门深层次的问题：是计划式的从上而下的规划还是市场化的由下而上的规划？尤其是当实际的建设先于规划制定时，晚到的规划是否应该充份考虑既有现状？好的规划，应该是互动式的。在发达国家，规划部门人员在制定规划时，是要深入社区、实地考察，充分听取社区居民的意见。最终的规划应大量的反映社区居民的意见——这便是从下而上的市场化思维方式。只有经济利益最为相关的主体，比如原村民，才最了解他们的土地，才最知晓这块土地上潜在的商机和市场机会，从而能对土地的用途做出优化的配置。深圳的规划在名义上也听取社区的意见，但是以单方面公示的形式来体现。而从社区实地调研的情况来看，原村民对规划的公示基本上不知情——这样的局面很难称得上上下互动。

当大量的经营性“违法建筑”因为政策性因素而被政府叫停时，深圳也丧失了商业和市场机会，丧失了对经济活动向深圳集聚的吸引力。对于经济活动的集聚和经济发展而言，区位是最为重要的因素。一块位于穷乡僻壤的土地和一块位于深圳沿海的土地，其所面对的市场机会和集聚经济活动的能力是不可同日而语的。即使在当前广东省大量传统的“三来一补”企业大量外迁、经济增速下调、厂房大量空置的背景下，共和社区的厂房出租却供不应求，这便是市场对共和社

区的良好区位的反应——临近深圳宝安国际机场，为产品的销售提供了物流上的便利——由此，共和社区在位置上具备经济集聚的条件。另一方面，伴随大量外来人口流入共和社区，共和社区的人口密度已高达每平方公里 2.5 万人，超过国内大多数城市中心城区的人口密度。在这样的经济发展背景下，不加区别一律实施拆除重建政策中必须“等面积、等内容”原则的合理性值得质疑。倘若一座城市的拆除重建永远是等面积、等内容重建，这座城市的经济如何发展？况且深圳目前的发展已经碰到了无地可用的瓶颈，如果不依靠拆旧建高这样一个土地节约集约利用的方式，深圳的经济又如何发展？

因此，无论是从民众的福利角度，还是从深圳未来发展的角度，政府都应该为这些投资和经济集聚活动提供便利。上述的这些“违法建筑”的兴建都是对市场机会的反应。但是，政府的政策在滞后于经济发展的同时，更是进一步阻碍了经济的前行。这些“违法建筑”可不仅仅是钢筋水泥，紧跟其后的还有大量的企业投资、劳动力就业和政府税收以及未来深圳的发展——“违法建筑”的叫停成本不可谓不高。“违法建筑”的叫停表面上看是政府的政绩，但是作为外来的调研者，我们看到的是每一天的停工所带来的财务上的损失、商机和市场机会的流失以及深圳经济集聚活动的停滞——这是一个多方受损、无一人受益的局面。

三、城市更新项目的停工

自上世纪 90 年代末，深圳市开始通过对建成区的存量土地二次开发进行城市改造。其主要做法是，政府以协议出让的方式引进市场主体（如开发商）进行开发，但要求其同时完成对相应地块上的所有业主的拆迁补偿。因为是市场化的运作，相比政府主导的拆迁行为，被拆迁户的利益能够得到更多的满足。这样一个市场化的城市改造做法大大推进了深圳市存量土地的二次开发建设。

由于拆迁补偿谈判过程的困难重重，一个改造项目从报批到进入施工阶段一般需要五年以上的时间。与此同时，深圳的城市改造政策却在不断变化，由于前后政策并不完全一致，原本合法的二次开发可

能因为新政策的限制而难以推进。在过去十几年间，深圳市改造的政策前后历经了“旧改”政策、城中村改造政策及现在的城市更新政策。¹改造项目要想顺利走下去，不得不去适应新的政策：一个项目哪怕是在旧政策下立项，完全满足旧政策的要求，政策发生变化后，它还必须满足新政策的要求才能进入施工阶段。目前深圳城市改造项目碰到的最大难题就是，现行的城市更新政策提出的有关项目用地权属的新要求令很多原本已成功立项的改造项目难以继续。现行的城市更新政策在 2010 年 12 月开始要求开发主体提出用地申请时，更新项目用地的权属需百分百合法，即五类用地（是指国有已出让、非农用地、征地返还、旧屋村以及两规处理用地）的土地权属至少等于要出让地的面积。但在此之前，“旧改”政策和城中村改造政策并未对二次开发项目地块中合法用地的比例提出规定。由于深圳独有的历史遗留问题，现状全市有近 50% 的建筑是“违法”状态，而这些“违法建筑”大都存在于更新项目的主要用地类别——原农村土地上。由此政策和现状的冲突形成了一个难解之局：自 2010 年以来，大量的原“旧改”项目、原城中村改造项目和城市更新项目因为权属问题而不得不停工。下面我们通过龙岗区布吉街道的松元头片区项目、龙城街道的回龙铺片区项目两个案例展示在深圳市目前的城市更新项目在历史遗留“违法建筑”这样一个大背景下，所经历的政策变迁、遇到的问题，以及政策的这种变化如何由市场来买单，给市场主体甚至整个城市所造成的经济损失。

1. 龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改项目案例

龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改项目地处龙岗区布吉街道中心区北侧，改造范围呈不规则多边形，地势东高西低，北高南低，位于京广铁路和铁西路以南，联东路以东，规划兴业路以西，北面是保留林地，总改造用地面积为 7.8 万平方米。

改造项目范围原属布吉三联片区松元头村“永兴花园”，于 1992 年由三联村委出让，属于住宅建设用地，用于开发私人住宅和别墅，有建筑 200 多栋。改造以前，该片区布局零乱，大部分建筑破旧，建

¹本部分第 3 小节将会对深圳城市改造政策的历史沿革进行详细的介绍。

筑质量参差不齐，居民出行不便，市政配套设施严重缺乏。由于开发资金不到位、管理混乱等历史原因，此片区住宅产权混乱，大部分楼房空置，“脏、乱、差”等问题长期存在，既是滋生“黑心棉”、“黑豆腐”等无牌无证厂家的窝点，又是“三无”人员混杂居住地。恶劣的治安环境极大影响了周边地区的经济发展和居民居住安全，多次被《深圳晚报》、《深圳商报》等多家媒体曝光。据《深圳法制报》2005年4月9日的报道，布吉松元头社区被列为“全省打假重点区域”。

在此背景下，龙岗区布吉街道于2004年向龙岗区政府提交了旧城改造计划，并联合深圳市深岛实业有限公司作为开发公司申请在该片区进行旧城改造。深岛公司自2004年开始，通过一年多时间对原有建筑产权进行收回，其收购办法是直接购买当年买地建房业主的两证一书，并对建筑物进行赔偿。深岛公司总计花费了2.35亿拆迁成本。加上2005年6月以来对该片区的封闭式管理和维护，至今共花费成本逾4亿。

松元头片区项目2005年收购完原业主的房和地后，2006年开始报区旧改办并公示了《龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改预案》。根据预案，改造地块功能为四类居住用地，计划利用3年时间完成改造。该项目于同年12月24日通过了专家评审意见。龙岗区政府2007年第一次城中村改造领导小组会议审议认为松元头片区改造对完善玉石市场配套设施、提升布吉城市功能和产业档次具有重要作用，将该项目列入2007年区旧城旧村改造计划。

由于种种政策原因，项目自此停滞两年，在2009年通过《龙岗区布吉街道三联社区松元头片区改造专项规划》审批并列入深圳市城市更新改造项目2010年度实施计划。根据深城改办【2009】14号文件“关于龙岗区布吉街道三联社区松元头片区改造专项规划的批复”，变身为城市更新的松元头改造项目拆迁面积83937.03平方米，建设用地面积78417.48平方米（公示面积7.4万平方米）。规划容积率3.2，总建筑面积252500平方米，其中住宅240000平方米（含保障性住房12632平方米）；商业4000平方米；幼儿园2400平方米（占地2700平方米）；垃圾中转站200平方米；公交首末站2000平方米。

建筑限高 100 米。改造建议一期建设完成。

然而，从 2004 年至今已经经历了 8 年时间，松元头项目至今仍处于停滞状态。2010 年深岛公司将这块地移交土地储备中心并进行了报备，只等核发建设用地规划许可证即可开工。问题是在 2010 年报用地手续的时候，因为城市更新办法要求合法用地的权属百分百覆盖，遇到了确权问题：该项目用地面积为 78771.6 平方米，其中只有 7417.7 平方米土地属国有已出让的商住用地，6000 平方米的旧屋村土地具有合法指标，其余 83%项目面积均不具有指标。因此，时至今日项目仍旧没有进展。另外，在近两年国家房地产政策调控、银行控制贷款的大背景下，深岛公司面临巨大资金压力，为保障松元头这个旧改项目，公司不得不将之前开发的两个项目转手万科。如果松元头这个项目在 2010 年能顺利推进，该公司也许不必出让项目，公司因为这个项目丧失了市场机会，付出了巨大代价。从表面上看，公司承担了项目停滞造成的一切损失，但是从深圳市整体的角度看，受损的绝不仅仅是项目开发公司。项目背后所隐藏的市场机会，能够建造的商业住宅、带动的劳动力就业、创造的利润以及由此派生出的政府税收，都是深圳经济社会发展的损失。

2. 龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改项目案例

2.1 项目概况

回龙埔旧改项目位于深圳市龙岗区龙城街道回龙埔社区，龙岗中心城龙平西路以北，爱心路东侧，规划路回龙路以南，周边有龙岗汽车总站、长江花园、爱地花园、欧景花园、妇幼保健院、龙岗区人民医院等。²龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改项目于 2005 年 8 月 8 日申请立项，并于 2006 年 5 月 23 日由龙岗区 2006 年第 2 次旧改领导小组会审议通过。该项目是由龙岗区龙城街道办和深圳市尚模发展有限公司联合主办的龙岗首个大型旧改重点项目，建成后为包括高尚住宅、星级酒店、大型商业在内的现代化城市生活片区。

²龙城街道位于深圳市龙岗区中心城，东与坪地、龙岗街道毗邻，南接横岗街道，西与东莞相连，北与惠州接壤，是龙岗区委、区政府所在地，也是深圳东部规划发展的中心区域和政治、经济、文化中心，因此该旧改项目也称龙岗区中心城回龙埔旧改项目。

回龙埔旧改项目涉及回龙埔社区内的两个自然村，地块内部功能混杂，各类建筑质量较低，私宅和工业厂房违建现象普遍，存在严重的消防隐患；内部道路等级较低，存在较多的尽端路；公共设施极其缺乏，居民生活存在诸多不便；地块东北角地势较低，逢雨季来临水涝现象十分严重；此外由于中心城 6 号路和 11 号路的建设涉及到的拆迁问题和市政配套问题在政府 112 号文件《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》实施细则当中也做了明确指示，该问题迫切需要得到解决。

为了适应深圳市龙岗区的城市发展战略，促进龙岗区回龙埔工业厂房与上角环村住宅地区的旧村改造工作的开展，龙岗区城市更新办于 2008 年 3 月 28 日依据《中华人民共和国城市规划法》、《深圳市城市规划标准与准则》、《深圳市总体规划》、《深圳市近期建设规划》、《深圳市东部工业组团规划》、《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，结合龙岗区回龙埔工业厂房与上角环村住宅地区的实际情况，制定了《龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改专项规划》。

回龙埔旧改项目拆除改造范围合计 23.5 万平方米，建设用地范围为 14.5 万平方米，总建筑面积 573278 平方米。根据规划，包括住宅 480395 平方米（包括保障性住房约 14000 平方米，以国土房产部门核定为准），商业 32000 平方米（其中村民还迁商业 16000 平方米），五星级酒店 50816 平方米，配套 4067 平方米，村委办公 1000 平方米，会所 1500 平方米，幼儿园 3500 平方米。区块功能定位为服务未来龙岗中心城片区人口的综合性生活社区，同时为社会的发展提供星级酒店、商业街等公共配套设施。项目专项规划的人口规模合计约为 1.6 万人。根据《深圳市城市规划标准与准则》，结合片区现状配套设施，规划配置有一座 36 班小学，一座 12 班幼儿园等。

项目分三期开发，一期主要涉及原村厂房和住宅楼，二期、三期则多为居民宅基地、老屋村，拆迁等工作采取了先易后难的顺序。³尚

³ 2008 年《龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改专项规划》公示表明：由于项目规模较大，从资金、难度等方面考虑，整个项目分二期开发。一期主要开发 07-02、07-06-01 地块，该分地块各方面改造条件已成熟。其主要任务是解决 1.4 万平方米的保障性住房、1.6 万平方米的村民还迁商业、部分村民拆迁产权置换房以及所有的配套设施。一期总用地面积 7.77 万

模地产于 2005 年正式投入拆迁谈判，于 2006 年底全部完成一期项目的拆迁，耗资 4 个亿。⁴

2008 年 7 月 18 日回龙埔旧改项目奠基仪式隆重举行。2009 年 4 月 29 日，深圳市尚模发展有限公司以 8 亿元竞得龙岗区龙城街道回龙埔社区两块旧改项目土地，即旧改项目中专项规划的一期项目用地。目前项目一期已经竣工入伙，总建筑面积 30 万平方米，商品房可售面积 25 万平方米，其他建筑包括保障房、华侨房等。其中除开发的商品房以外，发展商还出资（51%）、出地（一期拆迁面积之一部分）帮政府修建了小学。一期总容积率 4.0。二期拆迁补偿工作已全部完成，三期拆迁补偿的谈判正在进行中，但由于城市更新政策的出台，二期项目的建设遇到非农建设用地指标不足的问题，项目不得不处于停滞状态。

2.2 命运多舛——从招拍挂到指标瓶颈

伴随着深圳市城市改造政策的变迁，回龙埔片区旧改项目一路走来可谓命运多舛。

（1）项目一期遭遇招拍挂

回龙埔项目一期拆迁范围约 10.8 万平方米（包括学校、道路用地），一期出让建设用地面积为 7.8 万平方米，建筑面积 30.9 万平方米，建筑容积率≤3.98。总建筑面积 309349 平方米，其中幼儿园、社康服务中心等公共设施建筑面积 9000 平方米，保障性用房 14000 平方米、华侨安置房 13000 平方米。一期项目于 2010 年底竣工并出售，公共服务设施如学校和幼儿园也已经投入使用。

尚模公司于 2005 年正式介入回龙埔旧改项目，并于 2006 年正式完成拆迁工作。但在 2008 年一期项目奠基时，尚模公司却被告知该地块无法通过原定的协议程序出让，而必须进行“招拍挂”。尽管按照《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，旧改项目所对应的地块

平方米；二期开发剩余地块（即 07-06-02、07-06-03、07-08-01 地块）。解决剩余所有村民拆迁补偿安置房。二期总用地面积 6.75 万平方米。项目实际分三期开发。

⁴见媒体报道

http://sz.southcn.com/fangchan/pqpd/longgang/content/2008-09/01/content_4632544.htm

确实可以协议出让，但在龙岗和宝安两区，城中村界定并不清楚。根据当时的政策，只有国家批复的非农建设用地、老屋村和新村居住区域的土地方能协议出让。而具体项目是否可以协议出让，还需要规划、国土和区政府三方通过联席会议来审定，并报市政府审批。回龙埔项目尽管在当时通过了所有程序，但在协议出让前，适逢《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》、《全国工业用地出让最低价标准》等新的调控政策出台，要求工业用地必须采用招拍挂形式出让。尚模公司最终不得不接受“招拍挂”的方式。不过，考虑到尚模地产公司在先期拆迁补偿中的投入，参照宝安区 26 个社区的做法，协商结果溢价部分由尚模和政府按四六开分担。

2009 年 4 月 29 日，回龙埔旧村改造项目一期两块地（G01020-0204、G01020-0205）的招拍挂在深圳市土地交易大厦 3 楼拍卖大厅举行，深圳市尚模发展有限公司和佳兆业地产（深圳）有限公司出价参与龙城街道这两块旧改项目的土地竞买。当时底价为 5.3 亿，参与竞买的两家公司经过 111 次举牌才决出胜负。尚模公司最终以高出底价 2.7 亿元的价格——8 亿元（因此尚模的一期商品房取名“八意府”）的价格竞得这两块土地。土地用途为商住用地，使用年限为 70 年。这是 2009 年深圳市首次出让旧改用地——最终没有走城中村改造的协议出让方式。由此尚模公司实际付出的土地成本比原计划高出 1.08 亿元。

（2）项目二期面临指标瓶颈

回龙埔项目一期作为深圳市唯一一个进行了招拍挂程序的旧改项目，也是 2004 至 2009 年间旧改项目唯一走通的一个。⁵ 发展商在忍痛进行了招拍挂之后，不曾预料项目会出现更大的困难。

回龙埔旧改项目的二期是一个五星级酒店项目（原为迎接大运会项目而建设），拆迁面积 1.3 万平方米，建设用地面积 1.2 万平米，原定 2011 年 9 月动工，但由于非农建设用地指标不足，二期工程被拖延至今。

⁵该阶段是深圳市旧城改造、存量土地开发政策的第二阶段，详见下文“政策多变——从旧改到更新”部分内容。

表 1： 项目二、三期用地指标明细表

分期		二期	三期
拆迁面积		13478.08	67229.78
建设用地面积		12099.57	55453.65
土地权属手续完善用地面积	已出让合同用地	0.59	1340.81
	非农建设用地	8097.97	3131.52
	旧屋村	0	38320.92
	已办产权私房用地	0	1898.2
	合计	8098.56	44691.45
未出让国有土地	建设用地范围	1915.09	4127.33
	道路用地范围	1245.76	4085.43
	合计	3160.85	8212.76

按照 2009 年出台的城市更新办法要求，除了 2006 年政策规定的 70 个早期旧改项目之外，其余项目均须符合新政策。2010 年 12 月出台的《城市更新项目用地审查操作规程》规定，城市更新项目涉及的土地要求 100%权属符合五类地的要求。而目前回龙铺二期的五类用地的总量加起来小于建筑面积。其中有 8098 平米权属是清晰的，还有将近 4000 平属于村里未完成征转手续的地（包括 1900 平方米国有未出让地和 2000 多平米权属不完善地）。

目前，回龙铺二期项目因为无法实现更新办法中合法指标百分百覆盖的政策要求而停工。尚模地产公司希望能通过调指标的办法先把项目三期的非农指标用于二期工程。但深圳市更新办及部分村民都持反对意见。从政府角度来说，担心此举会导致项目三期难以为继，更担心调指标的办法对于更多的城市更新项目不具有普适性。而部分村民则担心如果现在调出三期工程的指标，相应的村民并不能在二期项目中得到补偿和安置。

3. 深圳市城市改造政策的历史变迁——从旧改到更新

目前深圳市的旧改项目或城市更新项目很大部分与上述两个个案例类似，都遇到了指标瓶颈而不能通过用地审查的问题，拿不到土地规划许可证而导致项目停滞。究其根本原因，深圳市关于旧城改造、

存量土地二次开发的政策不断在变难逃其咎，不仅名称在不断变化以适应政策，更重要的是关于土地出让的方式以及权属规定也不断变化，致使既有项目难以适应新的政策要求。

由此，我们对于历次政策的变迁进行简要的回顾，以更加清楚的理解政策与现状的矛盾所造成的难解之局。深圳市的城市改造、存量土地二次开发政策先后经历了旧村镇更新改造（简称旧改）、城中村改造以及城市更新三个阶段。

第一阶段为 1998 至 2003 年的旧村镇更新改造(简称旧改)阶段。当时的土地二次开发完全是市场行为。政府只做规划，土地被允许以协议方式出让，具体的申报、审批、管理等规范均由区级政府制定。比如，龙岗区政府的相关管理文件就包括 2002 年 5 号文《龙岗区旧村镇更新改造暂行管理办法》和 2003 年 3 号文《龙岗区旧村镇改造实施原则与规定》。根据规定，开发商拆除 1 平方米的厂房（私房），可免费获得 1.5-2（2-3）平方米的开发用地。尽管开发单元内，超出根据“拆免比”算得的面积需要补缴基准地价，但由于还需将开发单元中 20-30%的土地用作公共配套（开发商也可免费获得这部分土地），开发商只要完成拆迁工作、满足公配要求，就几乎能免费地获得土地。这一期间，全市范围内共完成了 5、6 个二次开发项目。

第二个阶段为 2004 年至 2009 年城中村改造阶段。深圳市 2004 年下半年出台了 177 号文《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，原有的“旧村镇改造”政策被“城中村改造”政策替代。因此，从 2004 年到 2009 年改造的项目都叫城中村改造。⁶ 伴随 2004 年规划和国土两大部门工作的分离，城中村改造完全由规划部门运作。文件对城中村改造进行规范，参照特区内每个村划红线的做法，要求城中村改造项目符合土地红线的规定，项目必须在红线范围内进行。参照特区内的规定有以下三类属于红线范围：非农用地批地、原农村集体保留居住区域以及旧屋村。但在政策出台以前，全市仍有进行中尚未完成的项目 70 余个（其中龙岗 33 个，宝安 37 个）无法满足 2004 年出台的新政策规定，所以深圳市 2006 年出台了 258 号文《关于宝安

⁶上文的回龙铺项目即属于第二阶段立项的旧改项目。

龙岗两区自行开展的新安翻身工业区等 70 个旧城旧村改造项目的处理意见》，对上述 70 个项目在政策上予以特殊处理。

从龙岗的调研情况来看，2004 年到 2009 年有 30-40 个改造项目，但是真正按照城中村改造办法做下来的一个也没有，唯一做成的一个是回龙铺一期的项目，最后仍走了招拍挂的程序。这一批项目遇到的普遍问题是规划与国土的政策冲突。规划的时候是协议出让，但是真正出让时国土部门不允许，要求进行招拍挂的程序。这与当时国家层面对于土地利用的严格调控管理有关。2004 年至 2006 年，国家相继发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，以促进土地的集约利用。2007 年 9 月 28 日发布了国土资源部令第 39 号《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》，要求土地出让环节实行招拍挂的程序。因此，由于国土部门政策收紧，改造项目土地的协议出让变得困难，导致这一阶段的很多项目停滞。

第三阶段是从 2009 年至今的城市更新阶段。2009 年，广东省出台了“三旧”改造政策。⁷ 深圳市相应出台了 211 号文对城市更新进行了政策规定，同时将更新项目的审批权力上收到市级。⁸ 相比于省“三旧”改造政策“只要能拆就合法”的简易处理思路，深圳的城市更新政策对于项目单元内的土地权属规定更严格。深圳市规土委土地利用处 2010 年 12 月出台了《城市更新项目用地审查操作规程》，要求用地申请时五类用地（是指国有已出让、非农用地、征地返还、旧屋村以及两规处理用地）的土地权属至少等于要出让地的面积。⁹ 具体规定如下：

在提出用地申请时，应提供以下材料

（1）城市更新单元规划批准文件

（2）土地权属证明文件，包括土地使用权出让合同、房地产证、非农建设用地批复、征地返还用地批复、旧屋村认定文件、农村城市

⁷ 《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》 粤府〔2009〕78 号

⁸ 《深圳市城市更新办法》 深圳市人民政府令第 211 号

化历史遗留违法建筑用地认定文件等，原则上拆除重建用地范围内土地权属手续完善的用地总面积，与符合项目总面积 10%以内且不超过 3000 平方米条件的零星土地面积之和，应不小于城市更新单元规划审批的项目建设用地面积。

因此，与案例中的几个项目一样，深圳市旧改第二阶段的多个城中村改造项目还在进行中就遭遇到了政策的突变。先是遇到国家对于土地问题的严格调控，照政策的规定需要走招拍挂程序，多数开发商已经付出了巨额的拆迁成本不愿意按照评估地价拿地，因此当时的很多项目都处于停滞状态。第二批旧改没有一例真正按照城中村改造办法成功处理完成的。随后，按照深圳市新出台的城市更新办法，如果想要采用协议出让的方式，土地权属必须符合五类用地百分之百覆盖的要求。然而这些旧改项目，甚至包括 2009 年后第三阶段的已经批复了专项规划的更新项目，在 2010 年底 2011 年初“五类用地”政策出台后，它们进入土地出让环节变得困难重重。

4. 若干思考

龙岗区的上述案例是深圳市的城中村改造、城市更新的项目中非常典型的代表，反映出深圳政策多变背景下土地二次开发项目举步维艰的现实。

经济体的健康发展是需要一个稳定的环境，尤其是政策的稳定和可预期性。2004 年诺贝尔经济学奖的获奖理论便是有关政策稳定一致性对经济绩效的重要性。背后的逻辑是人类的投资行为并非是简单的静态决策，而是基于预期面向未来做出决策。也就是说，企业家做投资决策的时候，不但要看今天的市场状况和政府政策，更要看明天的市场状况和政府政策。如果政府的政策多变、缺乏可预期性，经济主体的投资行为就会被扭曲，出于对未来政策风险的估计，很多本该发生的投资会撤出。旧改项目的现状充份反映了政府政策的不可预期性。在调研中，不少开发商表示了对政策风险的担忧，在新项目的投资上举步不前，处于观望状态。

在上述的案例中，我们还可以看到深圳市旧改政策多变更为糟糕

的一面：政策多变造成的损失，最后却完全由市场买单——这不是一个负责任的政府应该做的事情。政策多变不但导致经济运行效率低下，而且有违社会公正。我们建议政府出台新政策是否应考虑给予新政策出台前审批的项目以豁免权。譬如在回龙铺一期的建设中，开发商已经满足了保障房和学校等公配建设要求——这些地都是有合法指标的，最终却不能享受协议出让的优惠政策反而不得不接受招拍挂竞价；即便对拥有合法用地指标的地块，开发商也支付了货币对价。其二，我们建议城市更新政策出台以后，能否考虑把公配地块的合法用地指标还给开发商，以满足其二、三期工程的需要，不要让市场承担政策变化所造成的全部损失。

虽然目前个别更新项目土地权属的问题可以通过指标调节来解决，但是对于整个深圳市而言，非农建设用地指标远远不够，指标的限制会捆住深圳市城市化发展的步法。因此，调指标不是最终的解决途径，重要的问题还是如何使权属不清的土地合法化。权属从不清晰到清晰的转变恰恰是政府的责任，而不能作为政府限制民间的手段。但令人遗憾的是，在一些情况下，权属不清却恰恰成为政府限制民间发展的手段。比如，根据既有政策，政府主导的“招拍挂”并不受土地权属合法性所限。但显然，村民却不可以“招拍挂”自己的土地。这就造成了“同地不同权”问题。这也应该在下一步的土地制度改革中解决。

四、 小结

无论是社区股份合作公司经营性建筑的叫停，还是房地产企业城市更新项目的停滞，上述案例作为缩影集中体现了目前深圳市在土地利用与开发管理方面存在的问题。深圳作为我国改革开放的先锋，在过去的三十年取得了瞩目的成就，但是类似上述案例这些经济活动在改革多变的环境中受阻、造成市场机会流失、市场主体付出巨大代价的问题却不容忽视。政府在市场经济活动中的基本职责应该是解决外部性，为经济活动提供稳定的市场和法制环境，降低交易成本。而上述案例展现的事实却恰恰相反。我们看到的是社区股份合作公司、房地产企业等市场投资主体自发的对投资机会作反应，对土地以及土地

上的建筑进行开发利用以更有效的配置资源，却因为政府政策的多变、对经济活动的过多干预、甚至与市场主体争利种种原因而受阻。不仅给投资主体造成了损失，也因市场机会的流失影响了城市整体经济的发展。

最后，我们要重新强调前文反复讨论过的一点：对深圳现存的历史遗留“违法建筑”的每一次开发利用和改造更新，都是这座城市重新集聚人口和投资的一个机会；而从这些停工的项目我们看到，对“违法建筑”问题不作为的成本是相当高昂的——每一天的停工带来的不仅仅是项目本身财务上的损失，更是整个城市市场机会的流失和经济集聚活动的停滞。尤其是在中国城市竞争日渐激烈的一个大格局里面，如果深圳依旧在“违法建筑”问题上举棋不定，深圳在城市化道路上将更加举步维艰，在面对未来争夺华南经济集聚中心的城市竞争里面，深圳极有可能丧失先机。深圳必须警惕，改革开放三十年来的发展成果并不必然赋予其未来发展以必然的竞争力。如果不解决目前土地制度存在的问题，其对经济集聚发展的制约会日益严重，人口和投资无法向深圳集聚，自会流向其它容易集聚的城市。作为一个负责任的深圳执政者，应当尽快解决“违法建筑”问题，为深圳未来的发展铺平道路。

专题报告四

顺着干还是对着干——经济政策的存亡规律

引言

北京大学国家发展研究院“深圳市土地产权制度改革研究项目”课题组，工作的主要内容是识别“深圳问题”的特殊性、了解情况、并权衡解决办法；作为补充，我们也试图识别“深圳问题”的普遍性，希望跳出局部看全貌、拨开细节看本质，对思想观念做剖析比较，为合理的改革鸣锣开道。

本文将为基础经济学为依据，讨论若干与深圳当前土地产权制度改革有关的理论或观念。

1. 经济政策本身的兴衰存亡，也服从客观的经济规律

经济学是一门研究人的行为的科学。这个定义是经过推敲的：经济学确切的研究对象，既不是人的思想和言论，也不是人的行为中的理性部分，而是人的可观察的行为的全部。这种规律，如同物理规律一样，不管我们是否认识它、是否承认它、是否顺应它，它都始终在起作用。

经济学家阿尔钦（Armen Alchian）指出¹，商人能否取得成功，关键不在于他的愿望或知识，而在于他们实际行动的效果。成败取决于人们的行为是否能够在竞争中活下来，而不取决于他们的主观愿望，也不取决于他们是如何探索到活路的。

1970年代兴起的经济学分支学科“制度经济学”和“法律经济学”进一步印证，阿尔钦的“存活理论”也适用于制度和法规的兴衰和存亡。个人、家庭、协会、俱乐部、社区、乃至政府，确实可以设计和实施某种制度或法规，但这些制度或法规，能否有效地实施，能否取得预期的效果，则不取决于设计者意愿的善恶或强弱，而取决于它们是否符合社会效率和进化的一般规律。任何可持续执行和发展的

¹见阿尔钦 1950 年文章“莫测、进化和经济理论（Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, JPE）”。

经济政策，必定是顺应人的普遍的行为规律的。

2. 土地用途管制的真实成本，不以任何人的意志为转移

成本就是放弃了的最佳机会。选择的成本，是不得不放弃的诸多选项中价值最高的选项。也就是说，做一个选择，其成本并不是由选择者自己决定的，而是由社会上其他人对各种选项的估值决定的。

赞成对土地的用途进行管制的人往往认为，只要进行管制，对土地的价格做出规定，就能决定土地的价格。而事实上，这块土地在使用过程中所产生的实际成本，只取决于没有管制时它原本的用途和市场价值，而与决策者如何对土地进行规划、如何对土地的用途做出规定、如何对土地的价格做出限制无关。

如果人为设定的价格，与实际价格之间出现了较大的差异，那么市场上就肯定有人，会有强烈的动力，设法把土地推向价值较高的那种用途上去，从而减少放弃原选择所造成的损失。其具体的表现形式，既可能是违规违建，也可能是行贿受贿或变革图新。市场究竟会选择哪种形式或哪些形式的组合，既取决于客观条件的约束，也取决于这些形式的实施成本。但无论如何，只要政府颁布实施的规制，与背后的成本因素相违背，那就会出现顽固的、试图改变这一规制的努力，无论这些努力是否合法。

目前的工业用地和商服、住宅用地，政策待遇迥然不同。工业用地的名义成本被人为压低，而这过低的土地价格，便蕴含了巨大的寻租空间，政府为了管制其中出现的腐败行为，又制定了繁冗的限制条款，这进一步妨碍了土地资源在工业用途和商服、住宅用途之间市场平衡的实现。之所以存在这种恶性循环，原因在于政策制定者误解了土地用途限制的真实成本的形成机制，误以为土地的实际成本，是可以通过权力来随意调整的。根本解决之道，就是逐步消除工业用地的价格管制，让土地能够尽量根据市场信号，在工业和商服、住宅等类别之间，自由地进行转换。

3. 没有人能够操纵真实价格

真实价格，就是人们为了取得一项资源，所必须付出的全部代价，是包括货币和非货币的全部成本。真实价格是由众多的供应者和需求

者之间的博弈所共同决定的。例如，一个房主决定以某个价格出售其房产，与其说是他决定了这所房子的价格，不如说他向市场汇报了他的估算价值。如果成交，那么他的回报或估算就是正确的，否则就是偏离实际的。因此，没有任何个人或机构，能够操控一件商品的真实价格。²

政府对土地的征转政策，背后的假设是土地的成交价格可以由政府单方面宣布或决定。但事实并非如此。实际成交价格，总是取决于买卖双方对标的物的估价。过去征地政策的实施相对顺利，是因为农民对土地的估价还没有跟上来。然而，随着土地实际价格的上升，农民对土地确权的需求越发变得迫切，对土地价格的估算也拾级而上。这时候，还以越来越偏离实际市场水平的价格来征地或转地，政府就必须承担名义价格以外的成本，包括法律成本、维稳成本、税收成本、信誉成本等等。

4. 权利的落实必须取得社会大多数人的认可和维护

“权利”代表一种受到社会认可和维护的、对商品的用途做出有效选择的能力³。一个人的某项权利是依靠社会其他成员的主动赞同和维护才得以产生的。换句话说，你即使有能力对某商品的用途做出有效的选择，但只要你的所作所为不受社会其他成员的主动赞同和维护，那么你就不具备这项权利。

据统计，深圳 934 平方公里的建设用地中，有 300 平方公里系“合法外用地”，约占 32%。而深圳 8.2 亿平方米的建筑面积中，有 3.9 亿平方米系“违法建筑”，约占 48%。面对这个的事实，我们很难说政府声称的土地权属，得到了社会的广泛认同和主动维护。作为政策制定者，政府及有关部门不能对这个现实视若无睹，而仅仅依据“统转”的一纸文件，对深圳土地的使用现状抱有不切实际的幻想。

² Harold Demsetz, 1967, *Toward a theory of property rights*. 其中写道：“自斯密 (Adam Smith) 到费雪 (Irving Fisher) 间一个半世纪的经济学成就，是建立了高度分权的抽象模型，其中没有人可以控制价格或其他重要的市场指标。”

³ Armen Alchian & Harold Demsetz, “Property Right Paradigm.” *The Collected Works of Armen Alchian*, “To ‘own land’ usually means to have the right to till (or not to till) the soil, to mine the soil, to offer those rights for sale, etc., but not to have the right to throw soil at a passerby, to use it to change the course of a stream, or to force someone to buy it. What are owned are socially recognized rights of action.”

适当的做法是，承认目前深圳大量土地和房屋的权属边界并不清楚，承认相关文件的合法性并未落实⁴，从而通过双方的让步，找到双方都大致可以接受的价格平衡点，尽快完成土地的确权。

5. 确权真义无法回避

确权就是要把使用权、收益权和转让权清楚地落实到人。确权的努力，越是接近这个标准，就越是成功；越是偏离这个标准，就越是失败。遗憾的是，许多旨在推动确权的政策，其实质都是在回避这个确权标准，结果是土地权属越来越弱、管制条文越来越繁、交易费用越确越高。

产权包含三个因素：（1）使用权，即对一件特定商品的物理条件和用途作出决策的权利；（2）收益权，即支配使用权所带来的收入的权利；以及（3）转让权，即转让或出租使用权的权利。

这里的“转让权”是产权的关键，因为它是人们掌控和处置未来收入流的方式。若产权所有人只拥有使用权和收益处置权却没有转让权，那么产权所有人对其拥有的资产实际上就只能是暂时拥有，而不是长期拥有；他在时间维度上的支配能力就很弱，就不可能充分考虑资源长久的效益，资源的配置就难以达到本来可以达到的优化程度。

所谓“确权”，就是要将上述“三权”明确地落实到人。在确权过程中，被确定的权利内容离这个标准越近，产权就被界定得越明确，产权在流转过程中将产生的交易费用就越低，产权换手次数就可能越高，而由产权控制的资源，就越有可能被推到更高价值的用途上去。反之，被确定的产权若离这个标准越远，那么产权的界定实际上就仍然处于模糊状态，它在流转过程中产生的问题和阻力就越大，资源就不容易转到较高价值的用途上去。任何确权，都不应该回避这“三项要求”。不满足“三项要求”的确权，不可能是清晰明晰、非拖泥带水的确权。

⁴见专题报告七“政策工具：确权”：“通读深圳市政府《关于宝安、龙岗两区城市化的实施办法》、《关于违法建筑的处理决定及其实施办法（试行）》，我们会发现深圳市政府将《宪法》和《土地管理法实施条例》的相关规定当作了一条比征地更便捷的获取农村土地使用权的途径，甚至宣称由于缺乏相应规定，城市化转地的补偿只须参考土地原价值。这里必须指出，宪法和相关规定没有赋予深圳市政府这一权力。深圳市政府要想同时获得农村土地的所有权和使用权，在现行法律框架内，途径只有一条，这就是征地。”

深圳（乃至全国）围绕土地确权和流转所产生的大量的历史遗留问题，实际上都是在每个确权过程中，相关的主事人员抱有不切实际的侥幸心理，以为可以在回避上述“三项要求”的情况下完成确权而造成的。事实上，⁵确权“三项要求”是无法回避的，必须放弃侥幸心理，不再回避问题，直面明确土地的权属，做到一块土地到哪里都只有一种表述，再也没有红本绿本之别；⁶土地产权能够明确落到不以时间和情况为改变的个人，而非会随着时间和情况发生改变的集体和家庭之上。

6. 需求推动确权，需求决定价格

私有产权的确定、保护、行使和让渡，均要耗费大量努力和资源。在没有必要时，人们并不需要形成产权。私有产权并非自古有之；而是随着人们对相对价格变化作出反应、对稀缺资源进行争夺、对生产链条进行延伸等过程，逐步形成和强化的。⁷

在 17 世纪末，美国的东北部土地，经历了从“部落所有制”变成“家庭所有制”的过程，其原因就是北美到欧洲的动物皮毛贸易日趋频繁，凸显了部落所有制这种集体所有制内“过度放牧”所导致的成本。家庭所有制的兴起，顺应了变化，降低了“过度放牧”的成本。

深圳乃至全国的土地确权需求，同样也是随着土地的相对价格的变动而促成的。没有经济政策的牵动，没有工商服务业的带动，土地与其他资源（包括其他地区的土地）之间的相对价格就不会发生变动，原土地使用者和政府就都不会产生确权的积极性。

既然如此，那么征地转地的补偿，或征收确权税的标准，理论上就不可能是固定不变和处处一致的。与其追求实际补偿标准的一致，不如追求计算补偿标准的原则一致。各地的具体经济和地理条件，过去、现在、将来都不可能一致；如果要求各地的土改标准都达到完全一致才开始行动，而不是找个缺口做试验，走通一段是一段的话，那么土地改革就只会寸步难行。

⁵典型例子包括“一块土地各自表述”、“红本绿本之别”、“集体与家庭之间以‘血战到底’为名的产权责权关系”等。

⁶见“政策工具：确权”中对“红本绿本”的讨论。

⁷ Harold Demsetz, 2002, Toward a theory of property rights II.

有一种常见的看法认为，政府拍卖土地或城市更新项目等做法，由于推高了土地的价格，增加来住房建设的成本，从而推高来房价。这种看法刚好颠倒了土地价格和住房价格之间的因果关系。从经济学上看，是价格决定成本，而不是成本决定价格。价格是由对最终成品的供求决定的，决定了以后，再倒过来决定生产原料的价格。房价是完全由供求决定的，房价被供求决定后，才倒过来决定土地的拍卖价格和开发商的利润。

即使土地免费，房价也不改变。有人以为，假如政府把土地免费送出来，房价就会下降。不对。不管是谁，不管通过什么方式，得到了政府免费送出的土地，他也会转身按照市价卖出，能卖多高就卖多高，而不会免费或低价转让。政府把地免费送，只是让第一手得到土地的人（不论他们是因为抽奖得到还是凭关系得到），分得了本来归入国库的卖地收入，而最终住房者不会得益。

也就是说，农地的价格是被市场对住房的供给和需求所决定的，政府合理地提高给予农地的征用补偿，只是顺应来价格规律，只是减少来非货币的、隐形的征地或转地的成本，不仅不会额外地推高住房价格，还能减少腐败和官民抵触等不必要的交易费用，促进土地和住房的市场化进程。

7. 拖泥带水的确权，将阻碍资源流转和公民迁徙

社会化大生产和大分工也促进了私有产权的发展。随着运输成本和交易成本的下降，生产过程中的分工越来越细，各环节所经过的人手越来越多、时间越来越长、空间越来越广，这就要求产权的界定和行使，要变得更清晰、细致和灵活。恰恰是由于这个原因，我们看到在世界上大部分地区，私有产权的比例逐步超过了公有产权的比例，使 19 世纪中叶以来全球的经济、人口和健康，均呈指数式的增长。

与此对照，我国目前的土地使用权的确立，仍然与村、集体、身份、户籍等因素有着密不可分的关系，由于一个集体要达成“一致意见”的成本极高，所以这种以集体为单位的产权的流转，就会遇到极高的、甚至是令人望而止步的交易成本，对资源的有效配置，形成了天然的障碍。

更重要的是，这种集体所有制形式，也阻碍了农民向城市居民的转变，阻碍了农民的迁徙和就业，简单地说，它把农民绑在了原有土地上，剥夺了他们本来可以享受的自由。中国的现代化，必须逾越这个障碍；而要逾越这个障碍，就必须将使用权、收益权和转让权，干净清楚划一地落实到个人。

8. 拖泥带水的确权，会引致低效的违建

一项资源的产权，会引起需求者的争夺。尽管争夺本身会引发成本，但只要争夺的成本低于资源的预期价值，争夺就会继续下去，直到争夺的成本超过资源的预期价值为止。换言之，对一项资源的争夺本身，会耗费其他的资源，从而降低了那项资源所带来的净收益。在经济学中，这种耗费称为“租值耗散”。

美国的西部大开发，尤其是宅地法（Homestead Act）⁸的实施，给经济学者研究土地产权的争夺、建立和保护提供了一个优良的范本。宅地法是在 1862 年 5 月 20 日由林肯总统签署的联邦法案。它无偿赠与申请人位于密西西比河以西的 160 英亩国有土地的所有权。申请过程分三步：递交申请，开垦土地，申请产权。由于开垦土地是获得所有权的必要条件，所以人们就争相开垦土地，而不管那块土地是否值得那么快开垦，而这一过程就引发了“租值耗散”。

经济学家安德森（Terry Anderson）和希尔（Peter Hill）比较了三种争取土地所有权的竞争方式，一是依据《宅地法》的要求对土地进行开垦，二是通过先占（squatting）既成事实地获取，三是以投机为目的以购买为手段获得。⁹两位学者的结论是，前两者所产生的租值耗散，并不比投机者以钞票的方式进行竞争所产生的资源耗散更低。继两位学者的研究以后，其他学者通过不同的案例得出相似的结论。¹⁰这些“因争夺所有权而导致的租值耗散”的概念，给我们提供了独

⁸ Homestead Act: A homestead act was one of three United States federal laws that gave an applicant ownership at no cost of farmland called a "homestead" – typically 160 acres of undeveloped federal land west of the Mississippi River. (Wiki: http://en.wikipedia.org/wiki/Homestead_Act)

⁹ Terry Anderson & Peter Hill, 1990, “The Race of Property Rights,” *JLE*

¹⁰ Alston, Lee J., Gary D. Libecap, and Bernardo Mueller. 1999a. “A Model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil”. *Environment and Development Economics* 4: 135–160.

特而有力的视角，使我们得以对诸多“土地维权活动”的经济效率作出评判。

有三点经验是值得重视的：（1）含糊的产权界定，或乏力的产权保护，必然会引发一连串的夺权和维权活动，而这些活动都是有成本的，因此都会减少土地本身所能带来的净价值，产生所谓的“租值耗散”；（2）只要产权界定得不够清楚，人们就会求助于各种貌似低效的生产或维权方式，来尽量攫取和保护那些得不到充分保护的经济收益。这些活动包括修筑防护栏、修筑过大过多的地面覆盖物、种植短期收获而非长期收获的庄稼、限制投资规模、过早进行土地开发等等；（3）在“先占先得”或“先开发先得”的竞争规则下产生的竞相开发的活 动，会造成资源的无谓损失；而投机者以金钱的方式获得完整的产权，然后搁置开发，等到时机成熟时才破土动工，则可能是减少租值耗散的合理行为。

由此看来，深圳的大量违法建筑，是约束条件下的次优结果。不可否认，深圳的违法建筑面积，占全市总建筑面积的一半。这些建筑对承载急速增长的城市人口，做出了不可低估的贡献。然而，如果不是为了抢夺地权，这些建筑就有可能不是这时候建、或不是这么建、或不是建成这个样子。换言之，如果土地产权能够尽早确立，并得到充分保护，那么土地资源就能得到更好地利用。

9. 建筑之所以被视为非法，主因在于政府的治理和理念

违法建筑之所以违法¹¹其成因可能是：（1）土地权属不清；（2）报建的手续不全；（3）违反相关政策管制；（4）违反规划设计标准；（5）授予产权的政府部门的权威不足；（6）趁机利用“征地补偿”政策；或（7）为了抢夺或保有土地产权而进行的“种地保房”行为等。

这些成因均与政府对土地的治理或理念有密切的关系。政府的治理或理念有所不同，这些建筑的合法状态就会随之发生转变。当深圳有一半的建筑，都被现有的政策标准视作非法时，我们不能只顾努力

¹¹根据 1993 年出台的《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》，“违法建筑”被定义为“未经批准，擅自改变土地用途的，由派出机构责令改正，拒不改正的，限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施。”

去查禁违法的行为，而应该重新审视现有的政策标准，反问这样的治理和理念本身有没有问题，它们究竟引致了多大的社会成本，它们是否顺应了经济发展的基本规律，而对它们作出修改，又会造成何种经济后果。

事实上，土地权属不清，往往就是政府尚未甚至不愿把产权界定到位和界定清楚的结果；报建手续不全，往往就是相关的政策管制过于繁复的结果；违反规划设计标准，往往就是规划设计没有跟上市场需求的结果；产权的确认证明缺乏法律效力，往往就是政府部门内部发生权限冲突、乃至政府的管制权力进退失据的结果；种房保地，往往就是法律体系保护产权不利的结果；违建高潮，往往就是征地补偿的标准设定得不够科学、存在较大漏洞的结果。

我们要认识到，只要经济政策与经济规律相左，乃至造成经济损失，那么人们就必定会产生强大的动机，以这样或那样的方式来绕过那些经济政策，从而减少机会成本，攫取潜在收益。

对于市场经济活动，政府享有张贴“合法”或“非法”标签的自由，但没有改变这些经济活动的相对成本的自由，而只有以顺应经济规律的方式来制定经济政策，来张贴“合法”或“非法”的标签，才可能顺利地实施这些经济政策，才可能把非法活动的规模控制在合理的范围之内。

10.净地归公政策，会遏制投资热情

“净地归公论”最早见于斯密（Adam Smith）的《国富论》，至19世纪中叶，这一思想又得到乔治（Henry George）细致演绎和极力推广，其后不断得到更多经济学者认可，该思想还被一些国家和地区政府所采纳。

“净地归公论”认为，针对任何商品或商业活动的征税，都会打击提供该商品或从事该商业活动的积极性，从而对经济发展带来扭曲。与此对照，土地是自然之赐，它既不增加、也不减少。于是，一些学者便认为，针对土地的净值（即扣除土地上盖所有物业价值后剩下的土地净值）而征收的税赋，既不会抑制土地的供给总量、也不会影响土地之上的物业建设或商业活动。

从这个角度看，对净地价值的征税，是一种理想的税收。不少学者认为，政府应该用这种税取代所有其他的税种，并将税率提到很高，以致把这种税当作财政收入的唯一来源，用以支持政府的各项活动。其后果，就是政府就成了土地的实际大股东。这一推理，后来就成了政府征收土地增值税、或政府直接宣称土地收归国有的理论依据。

然而，世界上并不存在无需考虑上盖物业的净地价值。任何一块具体土地的价值，首先都与其位置有关，而位置之所以有价值，也就取决于该位置的生产力程度。事实上，与其说土地有其天然的价值，不如说所有土地的价值，都是被其后天的、人为产生的因素所决定的。例如，迪斯尼乐园建成后，其周边的大量空地也随即增值。正因如此，迪斯尼公司早在规划之时，就购买了乐园周边的大量土地，为将来攫取和保有这些土地的增值做准备。如果政府把这些空地的潜在价值，视作天然之赐而予以没收或大部分没收，而不是视作后天开发的成果予以保护，那么乐园本身的建造，可能就是利润不足甚至得不偿失的，那么乐园就可能永远造不起来。

与任何一种资源一样，土地固然是天然之赐，但同时也凝聚了大量人为的因素，包括远见、幸运、二次开发、经济政策、以及周边投资等等。正是这些人为因素，构成了土地的未来收入预期，从而产生了土地的现值。因此，把土地纯粹视作自然之赐，从而纳入或大部分纳入政府的控制，对土地增值并无好处。这里的要点是：土地是一种经济资源，它具有的价值，并非与生俱来，而是由一系列人为因素决定的，这些因素固然包括：它的操控权落在谁的手里、它通过何种方式经营、市场最终是否认可这种经营方式等等。

11.正确区分房地产价格上涨的正负因素

任何地区的房价上涨，都有其正负两方面的原因。负面原因，就是供应跟不上，包括土地、建筑面积、空置房流转等环节上的障碍。要消除负面原因，就要增加土地供应、适当放宽容积率限制、以及放开市场管制，让房价和租金充分反映住房的价值，从而刺激建设、转让、出租等合理重配资源的经济活动。

正面原因，是城市增值了。与任何商品的价格一样，房价是果不是因，是各种经济力量博弈和互动后的终点，而不是起点。一个城市

的房价涨了，可以是由于这地方值钱了，是这地方生产力提高了。人们从四面八方涌到这里来，是因为他们在这里比在原地能创造更高的价值。只有这么看，才能理解为什么虽然房价涨了，人们的生活负担增加了，但留下来的人却越来越多了。

一些楼市专家，利用城市常住居民的收入水平，来推断这个城市房价的高低和“泡沫程度”，是曲解了房价上涨的正面原因。与纽约、伦敦、上海和香港等国际城市一样，到北京、上海、广州、深圳等地争夺房产的人群多了一种，那就是外来的买家。简单从本地居民的收入水平来推测大城市的房地产泡沫，出错的机会相当大。

在房地产价格上升过程中，居民享受了好处。这些好处，首先表现为增加收入，包括受雇者的加薪和生意人的盈利；其次是物业升值。城市居民有两个途径改善生活：一是充分利用增值了的城市的设施、环境和政策，包括在这里找到更好的工作、认识更多有意思的人、把握更多机会、享受更周到的劳力服务和更先进的城市设施；二是转让物业，出租或出售，直接增加货币财富。

用行政命令来打压楼价，是错误的做法。假如政府限制房地产商的利润，楼房的供应速度就会放缓；假如政府惩罚转手牟利的炒家，房屋的实际空置率就会上升；如果政府设定房租的上限，那些已经入住的租客固然捞到好处，但对于后来的人，则会有价无市，房屋将更加短缺。二战刚结束后的纽约，就是这样一个典型的反面教材。

只有采取“增加土地供应”、“增加合法房地产比例”、“增加建筑容积率”等促进供给的政策，增加各种意义上的土地供应，让更多合法外的土地进入合法的范围，从而参与流转和利用，才是改善居住和生产用地条件的根本之道。

12. 征地还是征税

我国各级政府的土地治理理念，是“惟有国有化、才可市场化”，即必须先由政府征用土地，才能转让给市场流转。实践上，政府通过征地或转地，免费或低价从农民手上获得大片土地，然后又以高价出让，做非公共用途的建设。

从经济上看，这种做法会产生重大的效率损失。政府用远低于市

场价格的代价，征用一片空地，用来招商引资，到底划算不划算？争论不会有结果，因为没有标准。与此对照，假如政府动用财政收入，以市场价格在市场上购买一块空地，用来招商引资，到底划算不划算？这种争论则很容易达成共识，因为可以在商言商、算一笔明白帐。“先国有、后市场”做法的问题，就在于“账目不清”所包含的隐形成本。

从政治上看，这种做法也难以长久维持下去。任何交易都应该以双方自愿为基础。随着农民或居民对土地相对价格变动变得日益敏感，他们已经不愿意坐视土地发展机会尽归政府，也不可能放弃索取最高预期对价的权利。继续以低于市场水平的价格来强征土地，迟早要在政治上付出相应的代价。

事实上，若非涉及纯粹的公共用途，那就应该让农民和开发商自己协商、自己立约、自己交割，而政府只是作个旁证，或收取合理的交易税，或收取开发成功后产生的商业增值税。若真的属于严格的“公共用途”，政府也应该给予充分的补偿！

有人问，政府若不通过征地的方式整理出大片空地，又怎能提高招商引资的吸引力，或从事重大项目的开发？答案是：政府要地，与私人企业要地一样，应该到土地市场上购买。这是说，即使认同政府有“征用（taking）”的权力，也应该从“征地”这种“实物税”，向“征税”这种“货币税”过渡，而这是现代化政府的标志。

历史上，形形色色的“政府”，都有过各种征收“实物税”的尝试。这些“实物”，包括粮食、牲口、布匹，土地、劳动力。义务兵制度，也是一种实物税，其中的“实物”就是人力。政府征收实物税的实施成本高，因为人们会刻意保留良品而上缴次品，而政府的监督缴纳行为和考察实物质量的成本，就会扶摇直上。

更文明和更有效的做法，是改“实物税”为“货币税”。政府改为征收货币税，其“征用”的权力并未被否定，它只是改变了征用的方式。要知道，货币是最容易甄别其价值的物品，一元就是一元。政府不仅无需担心纳税人缴来的货币税掺假，而且能够凭着货币收入，在自由市场上购买官员们想要购买的物品。今天政府所用的办公楼、办公桌、汽车、宴席，都是用征来的货币税购买的。诸位不妨设想，要是这些物品，都改用“实物税”的方式征取，那将会出现何种混乱

局面？

我们应该重新思考政府的生财之道。各级政府应该弃“实物税”而选“货币税”，从依靠“土地征转”转向依靠“货币税收”来支撑财政开销。至于税率，当然是越低越好，而真要做到低税率，就还得看我们在紧缩政府支出的问题上，取得多大的成功。

结语

深圳乃至全国土地改革遇到的困境与一个事实有密切关系，那就是政府的土地政策，几乎处处与基本经济规律对着干。

(一) 经济规律决定了，人们总有百折不挠的动机，设法将土地推向价值较高的用途。可我国长期维持的“城市国有土地”和“农村集体土地”的二元结构政策¹²，却誓要阻断农村集体土地的用途流动。

(二) 经济规律决定了，随着城市化的高度发展，土地产权中的使用权、收益分配权和转让权，应该明确界定、落实到人、易于交易。可政府给农民的土地产权，从来就拖泥带水、规定繁冗、前后矛盾、进退失据，这造成了人们选择法外生存、法外交易、法外调解的后果，不仅影响了政府的管制权威，影响了政府的税赋收入，而且影响了资源的有效的动态分配，更影响了农民的迁徙和家庭身份转变的自由。

(三) 经济规律决定了，只有产权得到明确，人们才不会抢建或违建来争夺或保护产权。可政府长期使得土地产权的界定处于灰色地带，政府与市民的关系长期处于拉锯状态，这便是在制度上鼓励抢建和违建。

(四) 经济规律决定了土地的价值不是与生俱来、一成不变的，而是处处不同、时时更新的，是由其附着物和相关经济政策所牵动的。可政府的政策却是要追求一刀切的征地或转地的“公平的”补偿标准。殊不知越是追求这种公平，其实就是越不公平，实施的阻力也越大。

(五) 经济规律决定了，价格是由供应和需求共同决定的，成交价格取决于买卖双方对土地的看法，可政府却对单方决定的价格抱有

¹²参见专题报告六“深圳违法建筑的是非与出路”。

侥幸心理，结果是在付出较低货币价格的同时，也不得不付出了法律、维稳、税收、信誉等代价；如果不及时调整，随着农民对土地估价提高，这些代价势必越来越大。

(六) 经济规律决定了，关于如何善用一块土地的知识，蕴含在许许多多分散的个人的脑海里，只有市场交易才能协调这些永远不可能汇总的局部知识。可政府往往不是努力去营造市场、促进交易和保护执行，而是去代替市场，充当交易当事人，以为官员可以“好像”拥有私有产权的私人那样，为资源的长期收益（而非任内收益）作考虑。这解释了私人开发商征地和用地的效率，往往要比政府更高的现象。

(七) 经济规律决定了增加土地供给只会有助于压抑房价。但政府和大众却颠倒了地价上涨与房价上涨之间的因果关系，竟然为了防止土地拍卖拍出高价，叫停了土地拍卖。

(八) 经济规律决定了，“征地”这种“实物税”，应该向“征税”这种“货币税”过渡，而这是现代化政府的标志。但各地政府却乐于继续征收实物税，由此产生了“好地收不上来，坏地征不上税”的状态。

有鉴于此，建议政府有关部门认识并做到：

(一) 加大深圳土地供应：不仅仅是新增的土地供应，更重要的是，尽最大努力把绝大多数人民的经济活动纳入合法框架，将大量法外土地纳入到法内，让它们参与交易，加速流转。

(二) 检讨容积率的限制，检讨对工业用地的过分慷慨的扶持政策，从而给予城市的空间集聚更大的伸缩范围。

(三) 认清“产权不清”和“官民拉锯”造成的后果，包括管制繁冗复杂，产权交易费用越来越高，法外行为遍地开花，抢建违建屡禁不止，土地资源受制于集体所有制而未能自由流转和合理利用，土地权益主体不能自由地处置自己的财产，政府错失大量财政收入等。

(四) 认清土地的价格形成机制，放弃廉价征地的侥幸心理，认

清低价征地转地的全部代价，以双方自愿为基础、以多家竞争为保证，尽量按市场的原则来完成政府所要取得的政策目标。

(五) 一步到位地完成土地确权，而不再对产权的授予，做过多过细的、拖泥带水的规制。

(六) 建立土地交易市场，让个人和企业都到市场上通过金钱购买土地，而不是到政府那里通过游说来取得土地。

深圳土地改革，既要关注此岸，走好脚下每一步，也值得瞭望彼岸，以免越行越偏。人们从来就有试验各种规制的自由。但不论试验哪种规制，谁也没有逃避经济规律主宰的自由。人们所试验的种种规制，无论兴衰存留，实际都在服从普适的经济规律。中国正在崛起，而国内能成为国际大都市的候选城市，则屈指可数；深圳能否再创辉煌，也取决于其土地制度改革，究竟是与经济规律顺着干还是对着干。

专题报告五

包容一切可以包容的积极因素 ——深圳处理合法外用地行为的经验

受历史遗留问题的影响，深圳市域范围内有一半以上的建筑面积处于“合法外”的尴尬境地¹。比照于全国多数城市的城乡二元土地所有制，深圳的特点是在法律单一的国有土地上并存着合法利用与合法外利用两种模式，且这两部分土地上的建筑面积在总量上不相伯仲。能不能找到消除深圳二元构造的可行路径，特别是能不能将“合法外”行为转为“合法内”，是本轮深圳土改要面对的关键挑战。

2012年4月中旬以及从6月25日至7月6日，北京大学国家发展研究院课题组两度在深圳开展实地调查。调查发现，在现存的深圳二元构造中，已经包含着处理合法外行为的区别对待、有条件承认、局部合法化等诸多积极因素。特别是在市规划国土委的城市更新、统建楼征收等政策的设计和 implement 中，以及在深圳市房屋租赁管理办公室、市场监督管理局、消防部门处理“合法外”建筑的实际管理问题的实践中，已积累了不少实事求是的经验。这说明，在深圳的二元土地利用模式中，除了彼此对立与对抗，尚有合作与融合。我们相信，这些“合作解决问题”的现实经验，对未来的政策设计和立法具有重要的启发意义。

本专题报告分为三个部分：个案及其积极因素；部门经验；简要的评析。

一、 个案及其积极因素

应对占建筑面积半壁江山的“合法外利用”²，全部强制拆除显

¹详见专题报告二“辨析历史遗留问题”。

²根据2009年市人大《关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》申报统计数据，截止2010年7月，原农村集体历史遗留违法建筑共35.7万栋，违法建筑总面积3.9亿平方米，违法用地总面积131.5平方公里，分别占全市总建筑栋数的57.5%、总建筑面积7.6%。

然是不可能的。因此，区别对待就成为政策取向的必然出发点。以下是我们调查中看到的一些个案，共同点是在建筑质量、消防安全等标准上对“合法外建筑”加以区分，然后设定合理的通道使那些符合标准的建筑由“合法外建筑”转为“合法建筑”。

（1）中闽花园

近年来，深圳市政府面临的保障性住房供给压力非常大，其开工率和竣工率难以满足市场需求与上级政府的考核要求。2008年下半年开始，深圳市政府对现存的集资房或统建楼情况进行调研，探索没收（征收）违规集资房或统建楼作为保障性住房。2009年底，宝安区开展了依法处理和征收历史遗留违法统建楼作为保障性住房试点工作，选取了松岗街道山门社区中闽花园等作为试点对象³。2010年初征收工作正式启动，共分四个阶段，即资料审查、质量检测鉴定、价格评估征收、完善手续和办理产权。目前基本完成住宅小区的整改完善工作，正在补办部分手续。中闽花园占地11500多平方米，征收总建筑面积74300多平方米，共有住宅564套，停车场130个。征收合同价款为27079万元，征收单价为3642元/m²。

深圳冶建院建筑技术有限公司为中闽花园的征收提供了检测鉴定报告，我们所关心的建筑质量检测情况就在此报告中。检测鉴定报告最重要的组成部分是《中闽花园房屋结构安全性鉴定结论》，该鉴定结论对地基基础、地下室、楼房以及商场的结构安全性做了全面检测，得出的结论是：“中闽花园建筑物地基基础和主体结构在结构体系和变形能力、构件承载能力、结构和构件抗震措施等方面完全满足安全、正常要求。中闽花园建筑物地基基础和主体结构安全性能符合现行设计规范和抗震规范要求。”

结构安全性程度是一栋建筑安全与否最重要的指标，它涉及到材料强度、构件或结构的刚度及稳定性等建筑工程最基本的组成部分。根据我们的调查，近年来兴建的所谓“历史遗留违法统建楼”大多在

³另外三个试点分别是沙井街道蚝二社区西海岸花园、沙井街道壘岗社区综合楼、石岩街道上屋社区顺安公寓，这三个试点因各种原因没有满足征收条件而未被征收。

⁴包括被征收方应缴纳的税收、行政处罚、质量检测等前期费用。

结构安全性上不存在太大问题，这是其合法化的必要条件。那么，是什么因素阻碍这些统建楼转为“合法内建筑”呢？在我们对宝安区住宅局、建设局以及相关检测单位负责人的座谈中发现，这项政府自上而下推动的征收工作为期将近三年，一共办理 1000 多份手续，期间需要协调和突破的程序无数。由此看来，即便是政府机关想要促成一个原本被界定为违法的建筑项目合法化，其所需要花费的人力、财力和时间成本是惊人的，更何况是普通居民或社区？

（2）怀德广场

如果说中闽花园被政府征收为保障性住房是一个自上而下推动的“合法化”过程，那么，怀德社区在过去几年所走过的报建、审批程序可以说是一个社区自下而上的“合法化”努力。此外，怀德广场这个案例还增加了城市更新主体的多样性，社区自主更新的探索值得我们关注。

怀德社区位于宝安区福永街道中心城区，距离宝安机场不到 5 公里。怀德社区户籍人口 800 多人，外来务工人员从改革开放初期的 500 人增长到现在的 5 万多人。改革开放之前社区总面积 7 平方公里，由于机场和高速公路修建、107 国道扩建、福永街道办修建等，占用了 3 平方公里。社区现有总面积 4 平方公里，可利用发展建设的土地 2.5 平方公里（其余部分位于生态控制线内）。社区现有企业 213 家，规模以上企业有十来家，还有三百多家个体户经营小商铺。怀德自改革以来一直重视保护土地资源，从来没有卖过地⁵，曾经还买过地。2011 年怀德社区股份公司总收入达到 3 亿，纯利润接近 1.5 亿，每股分红 6.5 万元，这在福永乃至整个深圳都是比较高的。

从怀德社区的土地利用现状来看，工业用地占近 24.59%、道路广场占 21.9%、居住用地占 19.2%、商业服务业设施用地占 10.09%、仓储用地占 9.23%，这典型地体现了深圳大多社区的特点，即工业仓储用地比重过大、公共设施配套不足等。为了改变这一现状，怀德社区从 2005 年就开始申请“旧改”项目，但一直未获批复。

⁵ 1992 年，社区为了引进鸿兴印刷有限公司（一家香港上市公司），曾经卖掉 50 亩地。

从 2007 年底开始，怀德社区将手头拥有的 350 亩征地返还地⁶纳入一个自主更新的项目——怀德广场，向上级政府和国土部门申请更新开发，该项目的申请过程，历时五年，终于在今年获得批复。怀德广场项目最终通过重重审批，其根本原因在于历次征地返还用地能够覆盖项目用地面积，并且符合城市更新政策关于土地权属的规定⁷。

怀德广场项目总用地面积 3.1 万平方米，总建筑面积 24 万平方米，总投资 8 亿元。该项目建成后集商住、酒店、办公位一体，成为深圳首个村委自建城市综合体项目。在此基础上，怀德还进行了一个占地 2.3 平方公里的社区规划，极大地改变了此前用地结构单一、配套不足的特点，规划居住用地占 30.83%、商业服务业设施用地 19.99%、道路广场用地 29.90%、仓储用地 7.54%、绿地与市政公用设施用地占 7.62%。

根据怀德社区书记的介绍，怀德广场项目开发收入 10% 归政府，公共配套用地可以达到 38%⁸。作为对价，除了航空限高等硬约束，政府要将包括地下部分、地上部分、建筑密度、建筑等级等所有可以实现市场条件下最大化收益的条件给足。当然，政府的收益还包括项目建成出售及转让的各种税费。这个方案在目前的规划国土政策框架下获得通过是非常艰难的，书记感慨道“按我们的能力走合法程序报建、规划、建设，比登天还难。”

（3）合正汇一城

像怀德广场这种底层自主自发的更新促成“合作”的案例并不多见，因为这要求社区具有一定的经济实力，并且能够动员大多数群众参与其中。政府主推的“城市更新”在某种意义上是更为普遍的合作形式，也是目前受到多方认可的一种解决方案。我们在调查中走访了

⁶怀德社区的征地返还地包括两部分，一是宝安机场修建时征用的返还地；二是 1993 年宝安撤县建区，部分土地被征用作街道政府用地留下的返还地。这两部分返还地都是按照被征地的 10% 留下的。

⁷《深圳市规划国土委城市更新项目用地审查操作规程》（深规土〔2011〕22 号）中关于土地权属的规定是，城市更新必须满足“五类用地”要求，即国有土地（已出让和未出让）、非农建设用地（包括原特区内农村用地红线）、征地返还用地、旧屋村用地和历史遗留问题处理用地。

⁸其中，道路广场占 30%、市政公共设施用地 1.6%、政府社团用地 4%、绿地 6%。

一个城市更新的案例，即宝安区西乡街道劳动社区的合正汇一城。

汇一城项目是由劳动社区的旧厂房改造而来，占地 4 万平方米，其中 1 万平方米作为公共配套用地，3 万多平方米可做开发。项目总投资投入 20 多亿，项目最大的优惠是地价，套用城市更新的政策规定，只需交纳 10% 的地价。股份公司与原村民在这一更新项目中的收益分为四个部分，即 2.6 亿现金、3 万平方米商业配套、6 千平方米下停车场以及可以较为便宜的价格购买一定面积的房子。开发商的收益来自 10 万多平方米可做商品房出售的房子，每平方米可卖近 2 万元，另外还有 4 万多平方米的商业配套。政府在这个项目中的收益是一座公交站、1 万平方米公共配套用地、5% 保障房配套⁹以及 3 亿多税费收入¹⁰。

从目前的情形来看，像合正汇一城这样的城市更新项目，只要地理位置足够好，社会资本看到商机愿意进入，实现合作的可能性还是非常高的。但是由于城市更新的进入门槛比较高，尤其是对土地权属的要求（即所谓的“五类用地”），程序相对较为复杂，操作起来需要的时间比较长，致使部分一开始非常看好的项目最后走不下去，甚至以失败告终。

（4）海航港台片区

上面介绍的三个案例均来自宝安区，龙岗区的“合作解”案例主要体现在城市更新（旧改）项目上，海航港台片区便是其中的一个典型。海航港台片区项目位于龙岗区龙岗街道南联社区¹¹，区位交通条件优越。项目区原为华特港台制鞋厂以及南联社区集体所办的装修市场（现已拆除），还有部分民居。

《龙岗街道港台片区旧改专项规划》是龙岗宝安两区 59 个旧改项目之一。根据《改造规划》，项目总规划面积 38.9 万平米，需拆迁

⁹根据《深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》，西乡街道属于三类地区，其保障性住房配件比例为 5%。

¹⁰这还不包括企业和业主需要交纳的部分增值税。

¹¹南联社区总面积 5.69 平方公里，总人口 11.6 万人，其中户籍人口约 3200 人，外来人口约 11.28 万人。社区下辖 17 个居民小组。社区二级收入 9907 万元，集体年人均分配 9000 元。

用地面积 23.9 万平米，可建设用地 14.3 万平米，总建筑面积达 62.3 万平米，平均容积率为 4.35。项目分四期开发。一期为深圳国兴城，建设用地共 4.5 万平米，规划总建筑面积为 26 万平米，将建成功能齐全的城市综合体¹²。

海航港台片区改造项目从筹划到目前已经六年，目前仍处在施工中，项目的推进经历了一系列程序。2006 年 9 月 1 日，港台片区明确为改造项目¹³；2007 年底，项目被列入“旧改”计划¹⁴；2008 年底，宝源创建完成项目一期范围拆迁和平整工程，又将开发地块转给了新鸿基。之后项目停滞两年，新鸿基于 2010 年 8 月将地块转给海航。在此之后，项目分别获得深圳市规土委、龙岗区“旧改”办、深圳市发改委等部门的审批¹⁵。2011 年 10 月，项目拿到《国有土地使用权证》，完成一系列报建手续¹⁶。2012 年 6 月底，调查组走访该项目时，正处在施工中，预计 2012 年底或 2013 年初完成建设。

与大多数城市更新项目一样，海航港台项目在开发建设中也遇到了“非农指标无法完全覆盖项目区”的问题。目前，通过与南联社区股份公司进行指标交易，项目解决了一期 4.5 万平米的指标覆盖问题¹⁷，其余三期还因为指标问题尚未进入开发阶段。据了解，当初购买

¹²包括 11 栋住宅（929 套共计 10.15 万平米）、商业裙楼（6.5 万平米）、1 栋回迁的商业性办公楼（1.35 万平米）、120 套（6000 平米）保障性住房以及其它生活配套设施，项目还包括一个独立占地 3000 多平米的幼儿园。

¹³龙岗区人民政府第（124）号会议纪要《龙岗区城中村改造领导小组 2006 年第 3 次工作会议纪要》中明确龙岗南联片区改造扩展二期——港台片区实施，并确定深圳宝源创建有限公司为开发单位，后者开始拆迁、土地一级开发。

¹⁴ 2007 年 12 月 15 日，深圳市政府《关于研究宝城 26 区等城改项目改造范围及有关问题的会议纪要》中明确该项目为龙岗宝安 59 个旧改项目之一，进一步明确了旧改的范围及保障性住房配建比例的问题。

¹⁵ 2010 年 9 月，项目通过改造专项规划审批，深圳市规划和国土资源委员会龙岗管理局《关于龙岗街道港台片区旧改专项规划的批复》（深规土函 [2010]1678 号）中重新确定改造范围和改造量；2010 年 10 月 27 日，深圳市龙岗区城中村（旧村）改造办公室在签署的《龙岗区龙岗街道港台片区旧改项目一期监管协议》进行规划调整，提出项目一期建设范围内回迁办公楼建筑面积 13527 平米的新要求，同时将建筑覆盖率由先前的 30%调整为 45%；2011 年 2 月，项目一期取得深圳市发展和改革委员会《深圳社会投资项目核准通知书》（深发改核准 [2011]0026 号）。

¹⁶项目所获得的审批许可还包括《龙岗街道港台片区旧改专项规划批复》、《改造实施主体确认书》、《深圳市建设用地规划许可证》、《深圳市建设工程设计方案审批意见书》、《中华人民共和国房地产开发企业资质证书》。

¹⁷ 2011 年，经过与南联社区股份公司股东大会协商，海航购买其 4.2 万平方米的非农指标（其中包括 1 万多平方米的原本地块自带指标），另外承诺建设 3000 平方米的幼儿园。至此，一期用地指标问题得到解决。

指标是为了节省地价¹⁸，相较于“招拍挂”拿地，指标交易的方式成本较低。但由于目前龙岗区非农指标所能覆盖的面积只占全部历史遗留问题建设用地的 1/3，指标交易仍有一定的局限性。另外，购买指标需要经过非常复杂的审查程序¹⁹，并且需要与社区进行艰难的谈判，这部分成本难以计算。

此外，由于担心购买不到指标，港台项目二期目前拆迁进展缓慢，开发商处于观望态势，一边等待深圳用地政策的松动以及政府在规划上给予的优惠调整，一边等待房地产市场的回暖。

南联社区出让指标后换取了新开发的物业、厂房与资金，在指标落地的同时，集体原来的指标覆盖土地变成了指标外用地，以后出让或者更新时还要补手续，由此指标交易的行为也成为集体短期利益与长期利益的博弈。

海航港台项目的“合作解”要素体现在非农指标交易上，但由于程序复杂、非农指标覆盖面有限等原因，这一合作路径缺乏足够的可持续性。因此，需要在城市更新政策设定上降低标准，尽量让符合条件的项目以较低的成本解决用地问题。

（5）京基 100

在深圳所有的旧改项目中，“京基 100”是影响最大的一个。这个项目从 2003 年开始筹划，2006 年开始拆迁，2007 年底开工，2011 年封顶。项目涉及 404 人，107 户²⁰，拆迁补偿面积 15 万平方米左右。由于深圳市委市政府的深度介入，京基集团对蔡屋围独特地段及其未

¹⁸ 《深圳市城市更新办法》规定，“拆除重建类城市更新项目中城中村部分，建筑容积率在 2.5 及以下部分，不再补缴地价；建筑容积率在 2.5 至 4.5 之间的部分，按照公告基准地价标准的 20% 补缴地价；建筑容积率超过 4.5 的部分，按照公告基准地价标准补缴地价”。

龙岗街道该地段住宅基准地价为 1167-1269 元/平方米，商业基准地价为 2080-2090 元/平方米，办公基准地价为 1278-1283 元/平方米。若按照一期建设量建筑容积率必定超过 4.5 按 4.5 计算，则需缴纳地价约 5252-9405 元/平方米。而港台项目实际购买指标加拆迁赔偿共每平米用地 7000 元左右成本，其中非农指标交易价格大概为 2000-3000 元/平方米，低于更新办法的地价。

¹⁹ 据了解，指标交易审查要经过一下步骤：（1）地政地籍科对所要交易的指标进行权属核查；（2）指标调整后需要重新登记；（3）街道征转地审查部门对交易的指标和落地的地块进行规划上的审核；（4）用地科将指标数据更新入库；（5）整备科协办相关手续。

²⁰ 蔡屋围实业股份公司原有股东 1229 人，400 多户，“京基 100”项目只涉及其中一部分居民。

来增值的独特理解，蔡屋围原村民强烈的改造意愿等要素集结在一起，成就了一个“五方共赢”的结果²¹。

“京基 100”项目占地 4.5 万平方米，城市综合体建筑面积 56 万平方米，其中配套面积 9000 平方米，整体容积率为 12²²。属于蔡屋围实业股份公司的物业将近 20 万平方米²³，项目总成本约为 60 亿，包括拆迁赔偿、建筑成本以及地价等，平均下来每平方米超过 1 万元。

这一项目经过八年的运作方告完工，政府的支持是这一项目得以成功的重要保障。2003 年初，罗湖区组织完成《蔡屋围金融中心区改造规划方案》并经市长办公会确定改造方案。同年 5 月深圳市政府专门成立“深圳金融中心区改造建设领导小组”，负责协调项目运作的各种细节。市委市政府在拆迁工作、原住民安置、协调企业与居民谈判等问题上给予了大力支持，在项目规划设计及建设过程中，政府领导多次进行项目调研，组织召开工作会议，迅速解决施工过程中出现的各种问题，从而保证了项目的顺利推进。政府的扶持在规划国土部门主要体现在容积率的提高和地价上的优惠。

项目投入运营后，政府从中获得的收益不少。首先是 10% 的地价收入，这可以看作是政府为了促进项目而做的让利²⁴；其次，各种名目的税收收入，包括契税、营业税等²⁵。另外，深圳市在城市形象上也提升不少，作为地标性建筑的第一高楼给周边的商业环境增加了不少亮色。

京基集团在这个项目中获得了 30 多万平方米的物业，包括办公楼、酒店以及可供出租的购物中心。虽然目前在账面上还未盈利，但凭借着独特的地理优势以及京基集团超凡的商业运作能力，这些物业

²¹所谓“五方”包括政府、京基集团、蔡屋围股份公司、原村民、中国人民银行。

²²拆迁之前该区域容积率为 3 到 4。

²³其中包括赔偿给私人的物业 10.5 万平方米、赔偿给集体的物业 4.5 万平米、京基集团卖给蔡屋围股份公司 2 万平方米（价格较低）、KKmall 中配给蔡屋围股份公司 1 万平方米。蔡屋围股份公司所有的写字楼与商业地产都返租给京基集团，统一运作。

²⁴这一政策优惠的力度较大，其余部分由政府补齐。

²⁵由于京基 100 城市综合体只出租不售卖，因此，不需要缴纳交易环节的增值税，只需要在出租营业时缴纳营业税。

在未来一段时间内的价值将逐渐体现出来²⁶。

蔡屋围股份公司的主要收益体现在物业上。改造之前股份公司曾经投资 3000 万建了商业物业，这部分京基集团予以等额的现金补偿。此外，股份公司以成本价 4000 元每平方米从京基集团购买了 2 万平方米的写字楼，然后按照比市价稍微低一些的价格返租给京基集团，这部分收入归股份公司²⁷。

对于原村民来讲，其所获得的补偿水平非常高。不管是否超过每户 480 平米的标准，全部采取拆一赔一的原则进行补偿。这样下来，最少也能获得 3-5 套房子，最多则超过 30 套。这些房子的租金远超过原有的房子，村民的收入也随之翻番。

中国人民银行深圳支行在这个项目中也获得了一块宝贵的金库用地。深圳支行的现金流占全国 40%，由于金库库容不够，亟需新的地方，京基 100 项目刚好满足这一需求。

二、部门“合作解”经验

在调研过程中，除了关注规划国土部门解决“违建困局”的做法之外，我们特别注意到其他政府部门处理“违建”的方法和经验。这些部门包括房屋租赁管理办公室、市场监督管理局、消防大队建审科、农村商业银行以及公安局等。

（1）房屋租赁管理办公室

房屋租赁管理办公室（以下简称“租赁办”）主要负责流动人口和出租屋综合管理、房屋租赁管理工作²⁸。根据《深圳经济特区房屋租赁条例》和《深圳市出租屋管理若干规定》，租赁办只对房屋租赁市场进行管理，无权确定房屋是否属于违法违章建筑。2003 年以来，

²⁶据了解，京基集团所拥有的 20 多万平方米的办公楼和酒店商业价值超过 200 亿，7 万平方米的 KKmall 保守估计也能达到 70 亿。最后折算下来，京基集团所拥有的物业的商业价值每平方米在 10 万元左右，未来的升值空间还很大。

²⁷据了解，目前的写字楼租金每月每平方米 100 元-110 元，住宅为 60 元。原有物业的租金大概每月每平方 20 多元。

²⁸根据宝机编【2006】103 号文件精神，宝安区出租屋综合管理办公室更名为“深圳市宝安区流动人口和出租屋综合管理办公室”、“深圳市宝安区房屋租赁管理办公室”。

将原来的房屋租赁许可制度调整为房屋租赁登记（备案）制度，除了禁止出租的六种情形之外，其他情形的房屋出租都属合法²⁹。

根据宝安区“租赁办”负责人介绍，房租租赁管理目前区分为两类，一类是有合法产权证明的，采用登记的方式；一类是无法提供合法产权证明的，采用备案的方式。以 2012 年 5 月底宝安区房屋租赁管理情况来看，房屋租赁总面积 10750.22 万平方米，登记总面积 1205.92 万平方米，仅占总面积的 11.2%。备案总面积则达 9544.3 万平方米，占总面积的 88.8%。单位出租房屋面积 6647.42 万平方米，登记面积 961.38 万平方米，占单位出租屋面积 14.5%；备案面积 5686.04，占单位出租屋面积 85.5%。私人出租房屋面积 4102.8 万平方米，登记面积 244.54 万平方米，占私人出租屋面积 6%，备案面积 3858.26 万平方米，占私人出租屋面积 94%。

近年来存在一个明显的趋势，私房出租增长迅速，而采取备案出租的增长速度远超采取登记出租的增长速度³⁰。因此可以说，租赁办的工作有很大的比例是处理无法取得产权证明的房租出租情况。租赁办负责人指出，只要不属于 6 类禁止出租的，全部以租赁备案的形式纳入管理。出租人能够提交街道办或工作站开具的房屋利用权利证明、场地使用证明、租赁合同书即可备案。

登记与备案这两种方式相分离，有效地解决了无法提供合法产权证明的房屋进入租赁市场的管理问题。当然，这些所谓备案的“违法建筑”进入租赁市场并不是毫无代价的，相对于能够提供合法房产证

²⁹ 《深圳市出租屋管理若干规定》第七条规定，禁止业主或者管理人出租下列房屋：（一）被有关主管部门确定为危险房屋不能使用的；（二）已公布房屋拆迁公告限期拆迁的；（三）无房屋权利证明或者市政府规定的其他权属证明材料的；（四）存在重大消防、安全、治安隐患的；（五）无合法竣工验收证明，又不能提供房屋安全鉴定报告的给你个商业出租屋；（六）法律、法规、规章或者市政府规定不得出租的。

³⁰ 2012 年 5 月底与 2011 年同期相比，出租房屋总面积增加了 6.58%，但登记面积减少了 29.57%，备案面积增加了 13.97%。其中，私房登记面积减少了 2.21%，备案面积增加了 53.43%。这说明在新增的租赁房屋中，超过半数尚未取得合法有效房产证的，而且都是私房。过去已取得合法有效房产证的房屋，超过三成因旧改等因素而拆除，也有可能一部分转为成了尚未取得合法有效的房产证的私人房屋。

2012 年 5 月底与 2006 年同期相比，6 年间出租房屋总面积增加了 101.67%（年均 16.9%），但登记面积减少了 55.73%，备案面积增加达 266.21%（年均 44.4%）。其中，私房登记面积增加了 35.67%，备案面积增加了 757.6%（年均 126.3%）。

明的登记房屋而言，备案出租屋需要缴纳的租赁管理费约为 3%，高于登记出租屋的 2%。此外，两类出租屋所能获得的市场机会也不一样，比如有一些规模较大的商店，工商等相关部门要求必须租用那些登记的出租屋。

租赁办的上述做法值得我们思考，这些做法基本采取市场导向，只要符合 6 类禁止出租的要求，并且市场上有需求，就可以办理备案。租赁办在收取管理费和甄别市场机会上面的差别性处理基本上可以获得业主的认可，我们走访的社区领导和居民也都表示理解。除此之外，租赁办还有两个方面的贡献，一是不仅可以实现系统内部（宝安区租赁办系统一共 6700 多人）自收自支，而且每年给财政贡献几千万盈余；二是“以屋管人”的做法具有社会管理职能³¹，可以为公安、卫生、教育等部门提供支持。

（2）市场监督管理局

市场监督管理局是 2009 年深圳市大部制改革后成立的行政机关³²，其主要职责是维护市场秩序³³。管理局有一项职能是承担辖区相关市场主体的登记注册和监督管理工作；依法查处取缔无照经营行为。按照以往的规定，市场主体的登记注册需要合法的房产证明或者租赁合同，2010 年底深圳市政府出台的《关于鼓励社会投资促进经济发展方式转变的若干实施意见》（深府办[2010]111 号）第十一条提出，“放宽企业住所或经营场所登记条件”。具体而言，对暂无法提供有效房产证明文件的房屋，可由各区人民政府(新区管委会)、街道办事处、居委会、社区工作站、园区管委会(工业园区、科技园区)、市场开办管理单位、物业管理公司等机构、部门和单位出具同意在该场所从事经营活动的场所使用证明，经营者可凭该场所使用证明直接办理

³¹据租赁办的负责人介绍，租赁办“以屋管人”的效果非常好，宝安登记的户籍人口 48.5 万左右，常住人口超过 700 万。业主和工厂宿舍里的工人不在租赁系统内，系统管理的人口达到 558 万，覆盖常住人口 90% 以上。

³² 2009 年 8 月，根据经中央编委和广东省委省政府批准的《深圳市人民政府机构改革方案》组建而成的行政机关。其监管职责涵盖了原工商行政管理、质量技术监督、知识产权（商标、专利、版权）、物价、餐饮监管（其他地区属于食品药品监督管理局或者卫生局的职能）、酒类产品监管等部门职责。

³³整合了原工商行政管理、质量技术监督、知识产权、食品安全监管和价格监督检查等部门。

工商登记。该证明仅作为办理登记的场所证明文件，不作为房屋拆迁补偿的依据。

根据市场监督管理局宝安分局负责人介绍，2011年1月份之后根据深府办[2010]111号文的规定，由社区工作站或居委会开具场地使用证明来办理营业执照的情况非常多。2011年1月初至2012年6月底，市场监督管理局注册的企业有42917户，利用场地使用证明办照的企业有三万户左右，占70%；注册的个体户有51006户，利用场地使用证明办照的企业有三万六千户左右，占71%。

深府办[2010]111号文出台之前，许多企业因为场地问题无法办理租赁合同、营业执照等，这一方面不利于企业的正常运行与发展，另一方面也导致市场监管部门在管理过程中受到很大困扰。这些困扰来自两方面，一是每年都要出动很大的人力去“清无”（即清理无照商贩），压力很大；二是造成安全隐患和财政收入的流失，也导致市场的不公平竞争。与此相反，放宽场地登记条件，不仅减轻了市场监管部门的工作压力，而且增加了财政收入，有利于促进市场良性运行。从经营者的角度看，这一做法提供了更多市场机会，让那些规模较小的企业可以凭借较低的成本优势参与市场竞争。

（3）消防大队建管科

消防大队建管科对建筑所进行的消防鉴定的技术性比较高，其所提供的经验来自如何处理历史遗留违法建筑。2003年，宝安区消防大队为查处历史遗留违法建筑大队而成立了一个遗留办。这个机构所碰到的最大难题就是如何运用现行的《消防法》、广东省实施《消防法》的细则以及相关的专业技术规范（比如建规）处理宝安区的违法建筑。通俗一点讲，楼已经建好了，如何倒过去检查建筑质量。

根据建管科的专家介绍，对于一栋已经建好的建筑物，消防鉴定只能从验收角度入手。其中存在五个方面的问题。第一、耐火等级如何确定；第二、消防设施是否齐全，比如喷淋、烟杆、消火栓够不够，包括水量、水压等指标；第三、安全出口；第四、消防车通道，包括防火间距；第五、装修材料。遗留办对这些问题的处理均采取较为宽

松的方式，可以特事特办，简化办事程序，适当的可以不参照《建筑工程消防建筑管理规定》。具体而言，耐火等级一般与建设部门联合鉴定，建设能通过，耐火等级就能通过。消防设施、安全出口、消防车道、防火间距等技术要求从旧不从新。建筑材料则交给专业机构检测。

除此之外，遗留办还有一些处理经验值得注意。一是改消防鉴定验收制为备案制，这是 2008 年《消防法》修订的直接运用，这一做法成功地解决了宝安区 1000 多栋历史遗留违法建筑的消防鉴定问题。至今为止，这些楼房没有发生过特大火灾。二是在工作机制上的创新，遗留办在处理历史遗留违法建筑时采取内部会审机制，碰到一些经办人员把握不了的，就尽可能请求消防大队的支援，综合判断。有了判断以后形成判例，同样的建筑物，在沙井能过，到福永也一样能过。第三，将消防鉴定与土地权属性质分开处理，建管科只做消防，用地性质不管，只要验收的时候能满足消防的最低要求，照样发证。

经过这一系列的宽松处理之后，宝安区大多建筑都通过了消防这一关，尤其是工业厂房，通过率比较高。与此相反，私宅通过率比较低，尤其是那些高层“贴面楼”，这也是隐患最大的部分，目前建管科正在与中国科技大学火灾科学实验室合作研究如何处理这类问题。

消防大队建管科的经验值得我们注意，他们的做法是先不问房屋和土地的权属，而是从现状入手，按照消防最基本的要求和标准处理问题。另外，到目前为止，没有数据显示违法建筑数量较大的地区发生火灾的概率比那些违法建筑数量比较少的地区高，这也从另一个侧面证明消防部门处理问题的合理性。

（4）其它部门

除了这些部门外，在我们的调查过程中还听说公安局和深圳农商行在处理违法建筑上也有一些经验。深圳农商行为不少所谓的“违法建筑”提供贷款支持，尤其是统建楼³⁴。公安局在处理“黑网吧”问题上也有非常积极的经验，以往网吧要获取牌照有一个前置条件——

³⁴据了解，深圳农商行这一做法已经被叫停。

有合法有效的房产证明，按此标准，绝大部分网吧都无法经营。公安局相关部门的处理办法是，只要虚拟空间合法，终端在哪里不重要。这就意味着网吧在什么性质的建筑物里面营业不重要，关键是网络安全是否能够保证。

三、 简要的评析

本报告从深圳特有的土地二元架构——“合法用地”与“合法外用地”并存——出发，剖析了目前处理合法外用地所包含的各种积极因素。首先，通过若干个案例分析发现，虽然法外用地的合法化道路非常艰难，但还是能够找到既合理又合法的利益平衡机制，实现多方共赢。此外，政府各部门在实际工作中并没有对合法外建筑采取全面的围追堵截，而是设置一定条件，让部分法外建筑能够进入市场。从某种程度上讲，正是因为有这些做法包容了一切可以包容的积极因素，才使得今天我们处理大量法外用地有了充足的参照和可供汲取的经验。

我们从“违建”的最新品种——“统建楼”——的处理入手梳理“合作解”案例。通过征收违规统建楼——中闽花园——作为保障性住房的做法，政府探索了一条解决现有统建楼出路的实践路径。这一做法给我们的启发是，如果“违建”在房屋质量和技术安全上能够经得起检验，可以通过补交一定的罚金而使之走向合法，这样就能够原农村集体、原村民、开发商以及政府之间找到一条和解之路。

由于此前对以合作的方式解决“违建”没有太多经验，中闽花园项目历经三年时间，期间所需程序极为繁杂。如果社区集体能够自发形成在合法土地上开发建设的意见，政府可否通过使之成为合法？在我们的调查中发现，许多社区有这样的需求，但没有办法得到很好的解决。怀德广场是一个非常好的“合作解”案例，这是深圳首例社区集体自建城市综合体项目。怀德广场项目从立项到奠基一共经历了五年时间，各种审批程序极为复杂，用怀德书记的话讲，他们就像是“玻璃瓶里的蚂蚁”，光明但没出路。

社区试图在合法的程序内进行自主建设的案例我们到目前为止

只看到一例，其中还充满了社区干部的灵活运作。如何将合理的建设行为引导向合法，并且使这种做法能够形成规范的程序？在政策工具的设定中，我们发现城市更新是一个比较合适的路子，包括之前立项的“旧改”项目。合正汇一城、海航港台片区以及京基 100 都是属于这一类。城市更新项目目前遇到的最大难题有两部分，一是由于项目周期太长而导致许多有实力有意愿的社会资本难以介入，二是合法的非农指标难以覆盖所需开发建设的范围。

经过深入调查，我们发现上述所有的案例都经过极为繁杂的程序才得以做成。相对于深圳官方界定的“违建”数量来讲，“合作解”的数量实在过于渺小。如何加快解决所谓“违建”，最重要的是要简化目前形成的各种审批制度，将那些满足合理需求且技术和质量上经得起检验的建筑合法化。在这个意义上，其他政府部门处理“违建”的方法和经验特别值得借鉴。这些做法有一个共同特点，即都是从承认现状出发，按照“不伤害他人利益”的最低要求解决业务上的问题。规划国土部门可以考虑学习、创新这些部门的经验，从中吸取解决违法建筑的积极要素，让具有“存在合理性”的做法合法化，让更多具备“合作解”条件的做法获得推广。

专题报告六

深圳“违法建筑”的是非与出路

本专题报告主要探讨解决深圳“违法建筑”问题的思路以及确权背后的逻辑，共分五个小节。第一小节首先从理论上探讨市场和政府之间的关系以及政府在市场中的职责。第二小节就深圳“违法建筑”的是非功过展开讨论。第三小节分析解决“违法建筑”问题所面临的可能选择以及利弊得失。第四小节就若干确权思想问题进行辨析。最后第五小节在土地制度演变的大背景下分析确权对深圳新一轮土地改革的历史意义。

一、 市场和政府

人类的经济活动由消费、生产和交易组成。在市场经济体系里面，交易是核心。一方面，只有参与交易的双方主体都能获益，一项交易活动才能实现。因此，从经济学的角度来看，一般情况下，一项基于自由意愿的交易活动对社会而言总是帕累托改进的，即该活动在不损害这个社会中任何其他入利益的前提下使交易双方变得更好，从而最终带来社会总体福利的增进——这也是自由市场的魅力所在。另一方面，从要素产品的交易来看，生产要素的自由交易能促使要素向生产效率高的企业集中，从而实现最大的产出。对于整体经济而言，自由交易所带来的要素优化配置能使一个经济体，在同样的要素禀赋条件下，实现更高的产出。最后，交易能促进专业化的分工。18世纪工业革命后人类社会经济的高速发展很大程度上依赖于专业化分工。专业化分工极大的提高了每个劳动者的生产效率，从而带来社会整体生产效率的激升。对此，《国富论》用一个制针的例子做了一个很好的阐述：“如果他们各自独立工作，不专习一种特殊业务，那么他们不论是谁，绝对不能一日制造二十枚针，说不定一天连一枚也制造不出来。他们不但不能制出今日由适当分工合作而制成的数量的二百四十分之一，就连这数量的四千八百分之一，恐怕也制造不出来。”而专业化分工得以实现的前提则是交易的顺畅。很难相像一个社会里面，

自己生产的产品不能去换回柴米油盐的制针工人会专职于自己的工作。一个经济体里面，交易越发达，专业化分工就越细化，经济增长的潜力就越大。传统农业社会中男耕女织，自给自用的乡村生活固然浪漫，但是缺乏足够的交易活动，无法形成有效的专业化分工，几千年以来，经济基本上是停滞的，更谈不上增长或者发展。

如前所述，只要市场里的各种交易活动不损害任何第三方的利益，它们必定是多方共赢的，政府亦可从中获得税收的利益。因此，作为一个致力于发展经济和改善民生的政府，在经济领域中最主要的职责就是为形形色色的不伤害他人的交易活动提供便利，让它们能得以顺畅的进行。而其中最为基础性工作则是为各种产品和生产要素提供合法的产权保护或者说确权，确保一个合法交易的环境，保护市场中自发的秩序。东西只有是我的，我才能拿去交易。否则，便成了欺诈、抢劫或者腐败。在一个社会里面，对产品或要素的权属界定不清，顺畅的交易便无从谈起，随之而来的社会福利的改善和经济的长期增长也将是无本之木。

中国改革开放 30 年，是从传统的计划经济向现代的市场经济转轨的一个过程，本质上就是政府不断退出经济领域，同时承认并保护市场自发的各种交易活动，将原先各种“非法”的交易活动进行合法化的一个过程。上世纪 80 年代的家庭联产承包责任制承认并保护了农民对土地和农产品的经营转让等各项权利，为农村市场的发展和乡镇企业的兴起提供了先决条件。当年被列为经济领域重要打击对象的“投机倒把”和雇工超过 8 人的资本主义剥削活动在今天早已成为中国庞大经济体中最主要和最为活跃的经济活动。就（城市国有）土地市场而言，对土地进行确权并允许其自由交易和流动所带来的对整个社会福利和长期经济增长的贡献也是无法估量的。1987 年深圳的“第一拍”，明确了城市国有土地的使用权是一项可交易、可转让和可抵押的产品，开启了我国城市化浪潮的序幕。再进一步，20 世纪 90 年代末我国政府对城市国有房屋产权的改革，尤其是允许城市“小产权房”（单位公房）的使用权可以自由转让，更是造就了庞大的城市中产阶级，促进了城市房地产市场的长期繁荣以及居民消费结构的升级，帮助中国经济成功走出了亚洲金融危机所带来的紧缩。

经过 30 多年的改革开放，中国经济的成就举世瞩目。但是，中国经济目前还处于转轨的过程中，市场经济体系尚未完全建立，经济领域的很多法规和政策还是带有传统的计划色彩。比如，我们在能源，金融和土地等经济领域的各项管制政策，其指导思想不是如何去促使市场交易活动的顺畅进行，而是让市场自发的交易做不成。但是，市场的冲动却是挡不住的。过去 30 年改革的经验表明，政府不为（不损害任何一方的）市场交易活动提供合法性的保护，这些活动还是会继续按照自己的逻辑和规律在运作并在实际的经济生活中大量发生，形成一个庞大的“法外世界”，例如上世纪 80 年代的“投机倒把”，21 世纪初关闭粮食市场后的“非法”粮贩，过去 30 年一直在活跃的民间金融，以及今天深圳天量的“违法建筑”。

这些形形色色被逼到“法外世界”的经济活动在实际的运行过程中不得不面对由于法律缺失所带来的高昂成本。首先，当一项交易活动得不到政府和法律的保护，人们对其未来的预期就会变得不确定，原本可以发生的交易不得不取消，整个市场的交易效率低下。再者，当法律和政府在一个市场中缺失时，各种替代性的社会力量便会进入，市场里容易滋生出腐败和黑势力。深圳“万丰”事件背后所折射出来的黑势力问题便是对此的一个很好解读。最后，因为被置于“非法”的境地，各项交易无法被纳入到公开透明的市场监管体系中，交易的信息变得极不对称——这一方面会造成交易效率的低下，另一方面也容易造成一些系统性的风险，比如近两年各地不断发生的“高利贷”崩盘事件。如果这些“法外世界”的经济活动能纳入到法内的世界里面来，上述的这些问题和无谓的损失本可避免。因此，一个负责任的政府应该是去保护市场自发的秩序，而不是把它们推到“非法”的世界里面去。今天深圳有超过 50% 的建筑在“法外世界”活动，是需要负责任和有勇气的深圳执政者去面对并解决的。

二、“违法建筑”的是非功过

深圳的“违法建筑”从定义上来说，就是缺少“两证一书”的房屋，主要集中在原村民的私宅和原村集体的工商厂房。就原村民的宅

基地而言，深圳市政府规定每户只能拥有宅基地 100 平方米、建筑面积 480 平方米的房屋。¹另外，再考虑到我国政府历来不允许宅基地使用权的市场流转。²因此，原村民的“违法”私宅，从形态上看，主要有原村民一户一栋但超过 480 平方米建筑面积的房屋，原村民一户多栋的房屋，原村民与非原村民合作所建房屋、非原村民所建房屋以及统建楼。

一纸文件或者一项规定可以很容易的划出“合法”和“非法”两个世界。但是市场自有其运行和发展的逻辑，并不是长官意志所能控制的：宅基地使用权的私下转让长期以来一直存在于全国各地的农村；深圳市原农村私宅中高达十几层的超标楼层，可不是村民的心血来潮——那是对深圳租房市场的旺盛需求做出的反应。在原农村建筑“合法”和“非法”这个问题上，事实上是面临着政府和市场或者说计划和市场的对决。谁来决定“合法”的建筑面积？是市场，还是长期不变的一纸规定？

深圳私宅的“违法建筑”大多是对原来的老房子进行拆除重建过程中形成的。拆除重建的原因有很多，有子女成年需要增加居住空间的，有危房需要重建的，更多的则是在发达地区面对当地旺盛的租房需求，在市场力量的驱动下拆除重建并拔高的。如果以楼层的层高来代表“违法建筑”的违法程度，从村民自建的高楼层，到村集体统一建设的统建楼，深圳的“违法建筑”形形色色：在经济较发达的社区，有占地数万平方米，建筑面积高达十几万平方米，与商业楼盘几无差别的统建楼；也有占地 400 平方米、建筑面积 4000 平方米、居住着八九十户的租户并配有保安，清洁以及管理人员对租户进行服务和管理的 10 层高的村民自建楼；但在深圳，我们也同样可以观察到，在经济不发达地区，例如坪山新区，层高有限、建筑面积大都在 480 平方米以下的原村民私宅。从深圳的情况来看，“违法建筑”的一个基本事实是“违建”与当地的经济水平成正比。放到全国来看，亦是如此。很难想象在陕北农村的山沟里面，农民会建出 10 层高的楼

¹为简单起见，本章节主要以原村民宅基地的“违法”问题展开讨论。原村集体的工商厂房的“违法”问题虽没有展开讨论，但是逻辑和思路都是一样的。

²见总报告“高速发展的急就章”一章的讨论。。

层。因此，所谓“违法建筑”的违法行为，事实上都是在对市场做反应。就深圳而言，“违建”亦是对深圳三十年高速发展的经济做反应或者说做匹配。

如前所述，市场自发的交易只要不损害他人，一定是多方共赢且增进社会福利的。中国30年的改革路径大体上是逐步承认那些不损害他人的市场行为，将其合法化并纳入到“法内世界”。如果一定要判定建筑面积超480平方米的私宅为“违法建筑”，那么我们的问题是，这些冲着市场而来的“违法建筑”究竟伤害了谁？如果说这些房屋建筑质量有问题或者消防隐患比较大，会影响邻居楼层的租户的生命安全，那么它们确实是伤害到了他人，政府应当对其进行严格的管制。但是，目前也没有证据表明深圳“城中村”火灾的发生率和房屋的倒塌率要高于其他城市的城中村或高于符合规划的合法建筑。另外，从深圳调研所反映出来的信息来看，无论是村民自建的高楼，还是体量庞大的统建楼，一般都有专门的设计、施工、监理单位，建成危楼的概率极低；对于已建成的房屋，市场上也存在着足够成熟的技术对其结构安全性进行测定。在深圳调研过程中发现的较为典型的一个例子是宝安区的统建楼盘——中闽花园。中闽花园作为“违法建筑”被政府收购为保障房。在收购过程中，政府曾雇佣专业的鉴定公司对楼房质量进行检测，报告结果则是出人意料的好——建筑主要指标完全满足安全指标与正常使用的要求。

剔除掉那些存在着建筑或消防隐患的房屋，剩余的大量“违法建筑”又伤害了谁？似乎很难找出新的答案。哪怕就城市美观而言，这些“违法建筑”似乎也没有做出太多的伤害。“贴面楼”、“握手楼”这些略带贬义的词汇似乎让深圳的“违法建筑”蒙羞。但是，放到世界范围来看，深圳的“违法建筑”即便是跟堪称建筑之典范、有着建筑博物馆之美誉的芝加哥市的城乡结合部的楼房来比，无论在美观还是在建筑质量上，也都毫不逊色。在纽约，跟高楼林立、对世界经济举足轻重的华尔街仅一街之隔的唐人街以“脏、乱、差”出名，可不比深圳的“城中村”高明多少。华尔街寸土寸金，纽约市政府就是否对唐人街进行拆迁改造，扩建金融中心，进行过长期的论证，最终的结论是保持原样。在纽约人看来，唐人街可不是一些毫无生命的建筑，

而是一个有生命的东方文化，更是象征着美国文化的大融合——这也一定程度上反映了纽约城市建设者们的审美观：就一个城市的建筑而言，自发的多样性才是真正的美。整齐划一的高楼大厦固然符合大多数人们想象中的大城市形象，但是单调，容易引起视觉上的疲劳，最终没有多少美感可言。这两种建筑审美也是在不同程度上反应了两种不同的社会权利和经济架构：一个是自下而上的公民社会，另一个是自上而下的集权社会；一个是市场自发的，另一个是计划控制的。在接下来的讨论中，我们可以发现，跟纽约的唐人街一样，深圳的“违法建筑”和“城中村”是时代的产物，是深圳 30 年高速发展的缩影，是融入到这个城市的血液里面跟这个城市的脉搏一起跳动前行的，是深圳的历史，也是深圳的文化。

在 1979~2011 年间，深圳从一个只有 30 万人口，GDP 总量 1.96 亿的小县城，快速成长为拥有 1500 万人口，GDP 总量达 1.1 万亿的超级大城市——这绝对算得上是人类城市发展史上的奇迹。短短 30 年时间内，深圳人口增长了 50 倍。在城市人口急速膨胀、城市经济高速发展的大背景下，我们对原农村每户合法建筑面积 480 平方米的界定却保持十几年不变。但是，人类所有的经济行为说到底都是在对市场机会做反应。现实世界里头，深圳的“违法建筑”可没有在每户 480 平方米的一纸规定前止步。在过去 20 年间，大量的“违法建筑”如雨后春笋不断冒出，直至今日占到了深圳建筑总量的半壁江山。在这里，我们看到的是市场和计划的两股力量的碰撞。究竟该由谁来决定“合法”的建筑面积？倘若所有的深圳原村民和村集体都严格遵守十几年前定的合法界线，谁来解决不断涌入深圳的天量的外来人口的住房压力？又由谁来解决“三来一补”工商发展的用地？恐怕没有人能找出比“违法建筑”更好的答案。

在深圳的土地上，产生了华为这样一家世界级企业。围绕着华为花园式厂区的则是密密麻麻的“违法建筑”——这不仅在视觉上，而且在思维上，带给人们强烈的对比和冲击：一边是深圳的鲜花和荣耀，一边似乎是深圳的耻辱。在这里，我们看到的却是共生共荣、互为犄角的经济合作。今天的华为在世界经济的舞台上叱咤风云，但在起步和发展阶段，可是以低成本的优势杀入到世界通信市场里面去。没有

坂田街道密密麻麻的“违法建筑”为华为员工提供低成本的租房服务，华为的低成本优势及其在世界市场上的竞争力将大打折扣，深圳的GDP和税收也将因此而缩水。现实经济中的各个市场是环环相扣的，经济学里面对此有一个专门的术语叫一般均衡：一个市场的运作效率，比如租房市场，会影响其它市场上的产品的价格，比如劳动力市场——这一切最终会影响到市场上的企业的竞争力。每户480平方米的规定事实上就是对租房市场的严格管制。如果这种管制成功实现，那么深圳的经济将不得不在更高的成本模式下运作，城市和企业的竞争力就下降，出现世界级企业的可能性也会降低。可以这么说，是这些天量的“违法建筑”支撑了深圳几十年的高速发展，没有它们，就不可能有今天的深圳。“违法建筑”和深圳的高速发展是合二为一的。这些“违法建筑”也是这座城市30年跳跃式发展的重要见证——深圳当年有多少“拓荒者”可都是从这些城中村的“违法建筑”中走出来的。³市场的机会、城市和经济的发展、人口的变迁瞬息万变，但是我们的规定却20年如一日，却硬生生的将那些不但不伤害他人，实质上对深圳发展做出莫大贡献的经济活动推到“法外世界”——这是需要我们深圳的执政者们深思的。

三、何去何从？

深圳的发展是人类城市史上的一个奇迹。一个城市有近一半的房屋是“违法”的，无论放到世界上哪个国家或者哪段历史，同样是一个奇迹。面对后一个奇迹，怎么办？

现实的选择无非三条：一是真正的做到严格执法，将深圳的“违法建筑”全部拆除，还深圳一个干干净净的土地市场；二是维持现状，继续让那些“违法建筑”在“法外世界”活动；三是借鉴中国过去30年成功改革的经验，利用确权的手段，将这些天量的“违法建筑”合法化，从而让其在一个健康合法的市场环境中活动。

³详见总报告专栏9“‘落脚城市’的国际经验”。

1、急不得：铁腕拆违的不可控风险

有一种意见认为，对“违法建筑”铁腕处置、全面围剿，就能宣示政府维护土地国有的坚强决心，并对违法行为产生可置信的威慑。但是，我们不可高估铁腕拆违所能达到的极限，同时不能低估采取强硬立场和冒险政策的潜在风险。

首先是社会和政治的风险。近几年的群体性事件，比如四川什邡事件和广东乌坎事件，表明随着社会的发展，人们的民权意识越来越强，立法、司法和舆论对民愿的支持也成为社会发展的一个趋势。更为严重的因素是，由于2004年被迫“转地”的后遗症，不少深圳原住民及基层组织对政府抱有不满意、甚至对抗的情绪。从社区调研的情况来看，深圳市原住民对2004年“转地”的普遍看法是：政府在抢原住民的地，“转地”是对原住民财产的剥夺。在他们看来，这次事件甚至反映了我党的政权性质发生了质的变化。在此大背景下，处理历史遗留问题稍有不慎，就可能人为激化矛盾，动摇社会稳定的大局。

再者是高昂的拆迁成本。拆迁不是简单的拆房子，最为困难的是要对付原住民的暴力抗拆。从调研反映的情况来看，一些大型的拆迁行动，一旦遭到原住民的集体反抗，便需动用数百人。每人每天的工资和伙食再加上大型机械的租用，一次拆迁成本动则上百万，甚至数百万。2010年龙岗区南湾街道拆除一座17层、建筑面积900平米、造价1200万的楼层的拆除费用高达200万元，每平方米约2200元。⁴如果深圳要对3.9亿平方米的“违法建筑”施加全面拆除，仅财政压力也难以应付。

最后，深圳的“违法建筑”承载着大量人口和经济活动。无法想象，对全部“违法建筑”实施全面拆除，还能够维系深圳经济的正常运转。相反，如此操之过急的政策取向，一定会给深圳经济社会带来毁灭性的打击。

很清楚，深圳无法承受上述任何一项成本。因此，“全面拆除违

⁴深圳广电集团，“深圳：17层违建楼耗资1200万拆除费用要花200万”，2012-06-08，<http://www.s1979.com/shenzhen/201206/0839127108.shtml>

法建筑”绝不构成一个现实的政策选项。如果第一条路走不通，那么摆在深圳市执政者面前的就是要在维持现状和确权之间做一个决断。

2、拖不得：久拖不决将付出高昂代价

深圳面临一些独特的限制条件。主要是，国土面积不大，行政边界无法扩张，城市开发程度较高。为了在未来经济转型和城市升级的全国性竞争中胜出，深圳唯有增强自己的空间弹性，以吸引多种稀缺战略资源的流入、集聚和重组。面向未来，维持现状，对“违法建筑”问题久拖不决将付出高昂代价。

2.1. 成功发展的经验：经济活动的高度集聚

世界银行在 2009 年的世界发展报告《重塑世界经济地理》中对成功的经济发展模式做了一个全新的阐释：一个成功实现经济增长和发展的经济体，比如欧美发达国家和东亚国家等，其内部的经济活动在地理空间上是高度集聚的，其内部不同地区的经济增长是不平衡的；经济活动只有不断地在地理空间上向某一个城市或某一个地区集中才能实现该城市或该地区的高度专业化分工；唯有此，整个经济才能最有效的利用资源和生产要素，从而实现最大的产出——这些对传统的平衡发展观来说是一个很大的冲击。

东京的面积不足日本总面积的 4%，却容纳了日本四分之一的人口，即 3500 万人，GDP 占全国总量的 34%——这是世界上经济集聚最为显著和成功的城市。在世界上其它实现成功发展的国家，大城市的经济活动也都是高度集聚的。在美国，英国，法国和加拿大等高收入国家，经济最发达城市（纽约、伦敦、巴黎和多伦多）的 GDP 总量占所在国 GDP 总量的比重分别为 10%、25%、26% 和 19%。⁵即便是在巴西、俄罗斯、墨西哥和韩国等中等收入国家，经济最发达城市（圣保罗、莫斯科、墨西哥城和首尔）的 GDP 总量占所在国 GDP 总量的比重也分别高达 20%、14%、25% 和 22%。⁶哪怕是放在全球的范围来看，经济增长也是将全球的生产集中到少数几个区域。欧盟、北

⁵数据来源：《永华普道 2009 年经济展望》；IMF 数据库，2009。

⁶数据来源：《永华普道 2009 年经济展望》；IMF 数据库，2009。

美洲和东亚 GDP 占全球 GDP 的比重在 1980 年是 70%，到了 2000 年这个比例提高到 83%——世界的经济活动不断地在向这几个区域中心集聚。图 1 是世界银行在《重塑世界经济地理》中列出来的一张图：图上的每一个点都代表一个国家，纵坐标是该国内部的经济集聚程度，横坐标是该国的人均 GDP。该图很好地反映了经济发展水平和经济集聚之间的关系：经济发展水平越高的国家，其国家内部的经济活动在地理空间上的集聚水平也越为显著。

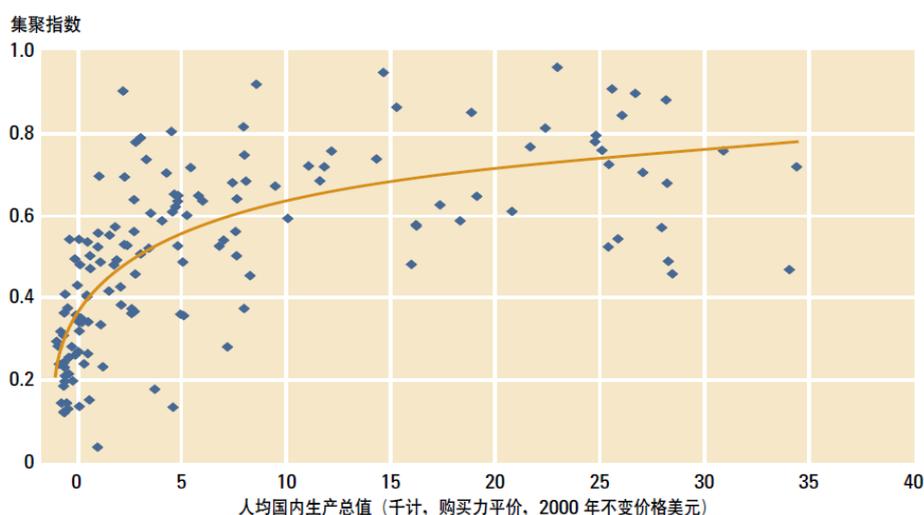


图 1：经济发展水平和经济集聚

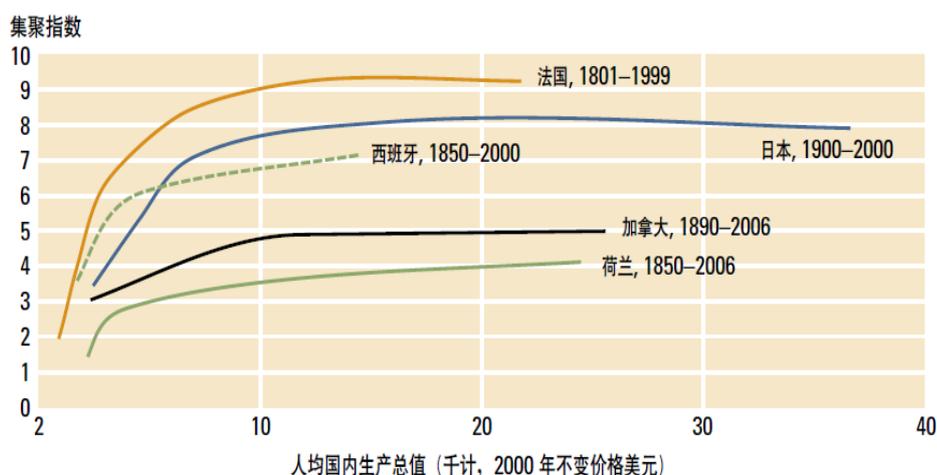


图 2：经济集聚水平的变化趋势

经济集聚的证据不仅存在于上述的横向上的比较，从时间序列的纵向角度来看，也是实实在在的存在着的。图 2 描绘了法国、日本、

西班牙、加拿大和荷兰 5 个国家的经济集聚水平在时间序列上的变化。在这里，我们可以很清楚的看到：这 5 个国家在经济起飞初期，经济活动是快速的向发达城市和地区集中，国家内部的经济集聚水平迅速提高；随着经济的进一步发展，经济集聚的速度在变慢，但经济集聚的水平还是在不断增长；当收入达到非常高的水平时，经济集聚水平达到顶峰并长期保持在一个稳定的状态，并不会随着经济的进一步增长而呈现出经济集聚水平明显下降的趋势。

2.2. 对中国的启示

相比之下，中国第一大城市——上海的 GDP 总量占全国 GDP 的比重仅为 4.28%，远远低于上文中的任何一个例子。紧随其后的三大城市——北京、广州和深圳的 GDP 总量占全国 GDP 比重只有 3.52%、2.68% 和 2.39%（数据来源：中国统计年鉴，2011）。数字上的差距正好表明中国经济还有进一步往前发展的空间。为了进一步说明中国经济未来的发展趋势，我们试以美国的例子做比较。

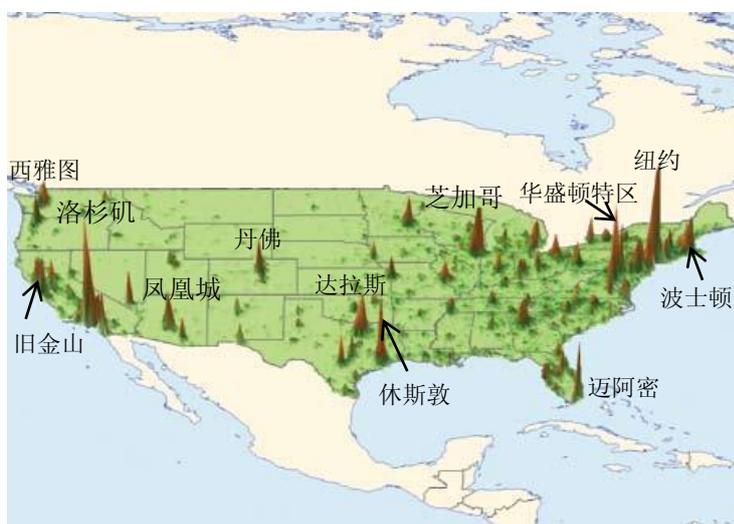


图 3：美国每平方公里的经济产出

图 3 描绘了美国各大城市每平方公里的经济产出。在所有的发达国家中，美国的国土面积最大，人口最多，因此，在上文的数字对比中，我们也可以看出美国最大城市的经济集聚水平比其它面积较小的发达国家要低。但即便如此，作为美国东部地区、西部地区和中部地区的经济集聚中心，美国前三大城市——纽约、洛杉矶和芝加哥的

GDP 占全国的 GDP 比重也达到了 10%、6% 和 4%，远高于中国前三大城市的 GDP 比重。在图 3 中，我们也可以很清楚的看到，美国虽然疆土辽阔，但是美国的经济活动主要集中在少数几个区域和大城市。在这里，美国的经济在区域上做了很好的分工：东部以金融和现代服务业为主，广袤的中西部以农业为主，西部沿海以高科技产业为主。这种区域的高度专业化分工和协同合作能带来经济最有效率的运作——这也是我们在前文强调过的经济集聚的内在逻辑。

作为一个国土面积与中国相当，人口众多的大国，但经济高度发达、社会形态比较稳定的国家，美国的经济地理模式对中国未来的发展，是有相当借鉴意义的：如果未来的中国能成功的实现经济的持续发展，就全国范围来看，经济活动必定是不断向几个中心区域和大城市集聚的。

2.3. 深圳的机会

经济集聚是跟产业升级紧密相连的。一座城市和一个地区只有不断的实现成功的产业升级，经济活动才能不断的向该城市和该地区集中。否则，这座城市或这个地区便会在城市和地区的竞争中被淘汰掉。资源型城市的兴起、繁荣和衰败就是最好的例子。

纵观二战以后，包括日本、亚洲“四小龙”和中国在内的东亚经济的崛起以及东欧和前苏联国家的没落等事例均表明：一个成功实现经济起飞和发展的经济体，其产业结构的成功转型和升级一定是基于生产要素禀赋的比较优势。

上世纪 80 年代改革开放初期，在劳动力、资本和土地三大生产要素中，中国缺的是资本，相对而言，劳动力和土地则比较富裕。因此，深圳过去 30 年劳动密集型的“三来一补”产业是对生产要素禀赋的一个很好匹配，深圳经济也因此而起飞。但是，经济在发展，财富在积累，生产要素的禀赋也在不断发生变化：30 年前的劳动力成本优势和土地成本优势在今天的深圳都逐渐变成了劣势，相反的，资本则逐渐的变得不那么稀缺。生产要素禀赋的比较优势变了，一个经济如果要继续往前走，相应的产业也要发生变化——这也是广东“腾

笼换鸟”的背后逻辑。

在 2008 年金融危机以后，低附加值的加工产业已经开始向中西部地区转移，东部地区（尤其是广东）的经济增长在近两年开始放缓。但是看趋势的话，如果中国要实现经济的持续发展，未来的经济活动必定继续向东部地区集聚——这一切都有赖于东部地区的产业结构的成功调整和升级。从发达国家（譬如美国）的产业升级和转型经验来看，如果中国能在这一轮的经济转型中实现成功转身，在区域分工上，像深圳这样的东部沿海大城市会极有可能成为产品设计和金融服务的中心，中西部的中小城市则成为产品的生产基地。

看图 3 所描绘的美国经济地理，我们有理由相信在未来的中国华南地区，必定有一或两座城市成为该地区经济集聚的中心。经过改革开放 30 年的大发展，华南经济集聚中心的候选人和竞争者已经在位。今天，站在这转型的十字路口上，面向未来，谁又能在下一个 30 年的发展中，成为未来华南地区的经济活动集聚的中心城市？

2.4. 改革已迫在眉睫

今天的深圳在 GDP 上已突破了万亿大关。面向未来，如果这座城市继续往前发展，可能要容纳 5 万亿、甚至 10 万亿的 GDP——要实现这样的发展目标，深圳一定要具备经济活动的可聚集性，能让各种资源顺畅的流入这座城市里面来，从而保障产业的不断调整和升级。而成功的产业调整和升级，如前文所强调的，一定是对生产要素的禀赋变化做出反应和匹配的——实现这一点的大前提则是要素市场的灵活和要素的自由流动。唯有要素方便可得，预期稳定，企业家才能放心大胆的去投资，否则大量的市场机会和经济发展机会在这个城市中流失掉。

就深圳，乃至全国来看，三大生产要素中，劳动力和资本基本上能实现自由流动，唯独土地的流动不是那么顺畅。但是，土地市场的灵活度却恰恰是对经济增长至关重要的决定因素。这是因为人类所有的经济活动都是附着于土地上的，只有土地这个要素流动起来，劳动力和资本才能随之流动。但是，在新、旧二元结构体制下，深圳市近

一半的房屋建筑处于“合法外”甚至“违法”的状态。加上与合法资源交织在一起，深圳土地和空间要素的整体流动性很低。土地要素的可得性低，资本和劳动力的流动以及各种投资也将随之受阻。这与经济结构急速转型的现实要求，已经并将继续产生日益严重的矛盾和冲突。目前这方面的弊端已现端倪：大量的城市更新项目因为“违法建筑”的权属问题而搁置，同时也有大量的房地产开发企业因此而处于观望状态不敢贸然投资。而这些投资本可促使深圳市经济活动和人口的集聚的，这每一天的停工和每一家企业的观望，都意味着商机和市场机会的流失。

深圳已经不可能再延续过去 30 年外延式的发展模式。而要在有限的市域面积上，实现土地要素的可得性，只能通过城市的不断更新，不断的向空间要土地，不断的把城市“拔高”才能获得更多的土地——这就需要土地市场有效率的运作，能让土地根据生产率在不同的用途中进行分配和换手。而所有的这一切都有赖于在深圳这座城市里面能形成一个统一的、运作良好的、交易顺畅的土地市场，保证土地和空间资源在顺畅的流动和重组中不断释放供给的能量。

只有土地市场运作最好的城市才能实现最快的增长，才能吸引更多的人口、投资和各种资源流入。市场的法则是“价高者得”。只有市场的主体才会面向未来看土地的收益，出价高的企业家一定是最看好这块土地未来收益的，一定是自信能最有效率利用并开发这块土地的市场主体。蔡屋围的拆迁补偿可以说是创下了中国拆迁赔偿的记录。但是，看市场的另一边，对这块土地叫了最高价的京基集团重新开发所获得的收益则更为惊人，完全超乎任何人的想象——这就是市场的魅力。如果我们进一步看蔡屋围改造的结果，我们看到的是深圳的经济活动的可聚集性大大提高：京基 100 所能容纳的人口、投资、商机和 GDP 跟原来的蔡屋围村可是天地之别——这就是前面所讲的土地根据生产率在不同的用途中进行分配和换手的最佳例子。

如果深圳想在未来经济转型和城市升级的全国性竞争中胜出，成为中国华南地区经济集聚的中心，随着城市的演变和产业的调整升级，土地必须在不同的用途中灵活转换，必须不断的通过京基 100 这样的

城市更新来实现经济集聚。否则未来大量的市场机会、投资机会和经济发展机会会在土地要素的不方便、不可得中白白流失——从面向未来这一点来看，维持“违法建筑”现状的成本是非常高昂的。

四、确权再出发

中国 30 年改革的成功经验，体现了一个基本理念，这就是“尽最大可能，将绝大多数人民的经济活动纳入合法框架”。从这个正确理念出发，深圳土地改革的核心就是要给“违法建筑”一个出路，即谋求“违法建筑”的普遍确权。

在 2004 年的转地过程中，深圳全域的土地已在名义上实现国有化。但是因为转地过程中，政府补偿的不到位，原农村大量的土地还是掌控在原村集体组织和原村民手中。因此，跟其他城市一样，深圳的土地还是保持了事实上的二元结构。深圳的“违法建筑”主要发生在原农村这一元的土地范围内。下面我们就若干确权问题进行辨析。

1、“红本”还是“绿本”？

原农村土地国有化这个事实已经不可逆。因此，我们首先要明确的是，对“违法建筑”确权，确的是限额内原村民私有的房产所有权，连带确认其所占用的土地的私人使用权。更为重要的一点是，如果深圳土地改革是要对未来深圳的长久发展做考虑，对深圳“违法建筑”进行确权，最根本的一条就是要将现有的二元土地市场打通，建立起统一的一元土地市场。唯有此，才能提高土地市场的运作效率，为深圳未来的经济集聚和经济增长提供保障。而要打通目前二元的土地市场，核心的一条就是允许原农村土地使用权及土地上的房屋所有权自由转让，即给“违法建筑”发“红本”。

任何一件商品的价值都是在交易中实现的。不可以转让和交易的商品，其价值将大打折扣。上世纪 90 年末，中国城市的房地产市场化改革，实现了大量的国有、事业和机关单位“小产权房”的私有化，为接下来十年多的中国城市的发展奠定了基础。当年的这场改革本质上是政府在原有的房屋使用权基础上，又赋予了业主一项新的权利——

—自由转让权。如果深圳对原农村的房屋进行确权，而且确的是可抵押、可转让的使用权，这场改革上实质上是十余年前城市改革的自然延续。在 04 年农村土地国有化进程中，深圳市政府为了获取建设用地，将原村民身份转为市民。既然这些“违法建筑”属于深圳市民，如果确权确的还是不可转让的使用权，这相当于给深圳市民划了一个三六九等的等级，人为的制造出社会不公——这样的改革将使深圳这座城市离和谐社会越行越远。

更为重要的一点是：从中国过去 30 年改革的经验来看，一项成功的改革一定是激励相容的，即参与改革的各方主体都能获益，否则这项改革很难推进，甚至不得不夭折。“违法建筑”的现状就是可使用、可租用，虽然法律上不允许转让，但私下转让的行为大量发生。如果这次深圳土地改革对“违法建筑”确权发的还是“绿本”，那么对于原村民的现状而言，是没有什么改善的。既然如此，原村民有什么动力去申请确权？更何况，办一个绿本还需要交不菲的罚金。成功的改革需要换位思考——我们的政策制定者应该站在原村民和原村集体组织的立场上，来思考确权的可实施性。如果一项政策，自己想想都做不通，那就更不要指望这项政策能在利益切身相关的经济主体那里做通。

因此，无论是从经济效率、社会公正、还是可操作性的角度来看，确一个可抵押、可转让的使用权是一个必然的选择：给深圳原村民和原村集体确限额内房屋的所有权和可转让的土地使用权；以可转让的土地使用权为对价，彻底解决 2004 年转地留下的“名义上国有化”的局面，真正实现深圳土地市场的一元化。

2、确权要“付税”

如果各方就确权发红本形成一致的认识，那么接下来的问题就是政府和原村民（或原村集体）的“议价”，即“确权要付税”。

这里所说的“税”并不是仅仅法律意义上的税，而是一个更宽泛的概念。即只要付了代价，政府就提供相应服务的，便可统称为税（例如，“两规”中的补交地价和罚款，便可称之为“税”）。类似我国

的个人所得税，深圳市“违法建筑”的“确权税”税率应该是累进的。这一方面能保障社会的公平问题，另一方面则反映社会公共设施的建设成本是递增的。在土地有限的约束下，每增加一个单位的公共产品的提供，比如新建一个公园或者道路，其单位供给成本是不断增加的。“违法建筑”的量越大，则表明业主享受到的公共服务越多——累进的“确权税”便是要他们在社会公共服务建设和利用方面的权利和义务对等起来。

累进税率的思想已经体现在“两规”的处理办法中。目前的问题是如何在发红本的前提下，确定一个合理的累进税率。这个税率一定是能够让绝大多数的“违法建筑”业主有足够的激励参与到这项改革中来，并实现“违法建筑”大规模的合法化。同时，也要通过累进税率压低过分违建者的获利，并对“违建”划一个“超额杠杠”，对于超过此限的违建大户，策略上先不予确权，确保在新的政策出台后，不会出现新一轮的抢建。

在“确权税率”的确定上，作为政府这一方，要算大帐，不要计较于眼前的利益得失，不要想着“税率低了，原村民（或原村集体）就赚了，政府就亏了”——这都是算小账的思维。确权的收益不仅仅是眼前看得到的补交地价和罚款的收入，更有眼前看不到，但可以决定深圳未来发展的大收益。我们的大帐是低头看当前深圳经济的大局，抬头要向前看深圳未来十年甚至数十年的发展。因此，目前在宝安区沙井街道共和社区和龙岗区平湖街道山厦社区的确权试点，便要反复试这个累进的“确权税率”，直到政府和原村民（或原村集体）双方都能满意，尤其是原村民（或原村集体）这边要满意——唯有此，确权工作才能大规模展开，深圳的“违法建筑”才有解决希望。

3、常态化的机制

深圳市政府曾经出台过“两规”政策，对1999年前的“违法建筑”进行合法化。目前正在酝酿中的“三规”政策，则是对2009年前的“违法建筑”进行合法化。问题是2009年以后的“违法建筑”怎么办？这里有一个思想认识上的问题，确权仅仅是简单的解决历史

遗留问题，还是一项常态化的工作？

在前文中，我们反复强调，市场的力量是压制不住的。好的政策和制度是让市场能一直在合法的环境中运作。如果确权的工作永远是面向某个时间节点以前的“违法建筑”问题，那么我们就会有永远的历史遗留问题：1999年前的，2009年前的，2019年前的，2029年前的……

因此，我们的建议是让确权工作形成一个常态化的机制。无论原住民什么时候过来报建，只要你的报备内容符合规划等硬性条件，并愿意交一笔“确权税”，政府就赋予原住民合法的房屋所有权及土地使用权并能够参加拆除重建。除了在根本上解决历史遗留问题外，确权的常态化还有两个好处。一是有利于社会公平。以往处理措施类似“两规”以某个时间点为界线，客观上造成了对于在该时间点以前没有“违法建筑”的原村民的不公平。在深圳调研过程中，我们听到最多的就是“现在的政策让胆大“违法”的人得利，让老老实实守法的人吃亏”——常态化的工作则可以很好地解决这个问题。二是有助于各方经济主体形成稳定的预期。从深圳市以往处理“违法建筑”的规律来看，一旦新的政策出台，“违法建筑”的量就会在短时间内大增，出现“违建”的高潮。其中，最主要的原因就是政策的出台改变了人们的预期：现在不建，以后就没机会建了。如果确权是一项常态化的工作，人们就会形成一个稳定的预期，抢建的动力就会下降，出现违建高潮的可能性也会大大降低。

4、原农村集体资产要确权到户

最后，需要明确并强调的是，确权不但是要确原村民的宅基地，而且要确原村集体的土地和厂房等资产：要把社区股份合作公司的集体股份确权给原村民自然人，然后再将这部分产权入股社区股份公司，形成“国家所有、个人使用、入股股份公司”的合约形态。

中国农村经济的集体制本质上是一种将身份（或血缘）与财产捆绑起来的经济制度。即只有获得村民资格，才能获得所属村的集体资产（土地或厂房）；而村民资格的获得则是基于血缘关系。这种制度

本质上跟中国战国以前和西欧中世纪以前基于血缘和身份获得社会财富的封建财产制度是一致的。在传统的以土地为主要财产的封建经济体里面，这种身份和财产绑定的制度导致人们的生产活动完全依附于土地，社会流动性极低，社会商业和市场交易难以发展。纵观人类历史发展，18世纪工业革命的兴起以及现代文明社会的建立，就是在打破这种落后的生产关系基础上得以实现。

因此，中国的城市化并不是简单的征地盖楼。其更深层次的含义，是要打破落后的身份和财产绑定的这种经济制度安排，让城市化成为农民的“市民化”进程——这才是当前中国城市化的深层次含义。唯有此，才能为我国构建现代公民社会打下基础。

从这个意义上看，2004年深圳“转地”过程中实施的原农村土地和分到户的原农村集体经济股份“生不增，死不减”的政策意义重大。但这只是迈出了第一步。在深圳这一轮的土地改革中，我们需要再进一步将社区股份合作公司中模糊不清的集体股份明确到个人，并允许股份的自由转让。这一方面是保障村民的利益，隔绝集体资产背后的寻租和腐败行为；另一方面则是打破社区股份合作公司封闭的运行状态，实现真正的公司化运作。最为重要的是，这样一项改革将彻底打破身份和财产绑定的经济制度安排。

五、确权——中国未来土地改革的核心命题

中国改革开放30年是从传统的计划经济向现代的市场经济转轨的一个过程。在这个转轨进程中，政府看得见的手不断从经济领域撤出，市场则不断在经济领域中扩大版图并最终在全国经济资源的配置中起到基础性的作用——这就是中国“经济奇迹”的经验。

伴随着30年转轨进程的是，我国绝大多数的生产要素和商品已突破计划经济的枷锁，实现市场配置。相比之下，土地这个最为基本的生产要素，却在1987年深圳第一拍成功实现国有土地使用权可转让后，在市场化改革方面二十余年无一大的突破，仍旧处在一个高度计划管制的局面。其核心的内容有两条。

第一，虽然 1988 年修宪对土地使用权的转让提供了依据，但农村集体土地是被排除在“依照法律的规定可以转让”的范围之外。土地使用权的转让，在事实上已成为城市国有土地特有的权利，而并非平等地赋予中国的所有土地——这也是形成中国当前土地市场二元格局的根源所在。在此法律框架内，农村集体土地须经过国家征用转为城市国有土地之后，才能进入市场流转，形成了“唯有国有化，才能市场化”的中国特色的土地利用格局。在这个格局下，中国农村集体土地利用带有极强的计划经济色彩：土地只限于农用或自用，不得转让给非农民主体用于非农建设；对于土地所有人而言，土地的使用权和收益权大打折扣，转让权和抵押融资权则是被完全剥夺。

第二，城市国有土地使用权虽实现转让，但土地用途却被重重管制。为追求财政和经济增长，地方政府一心主导当地产业发展，对城市工业用地进行积极的低价出让，同时限制工业用地的市场转让和用途转换。在土地资源稀缺和城市住宅土地供给长期紧张的大背景下，城市工业用地的容积率全国平均水平却仅有 0.3~0.4，利用效率极其低下。⁷城市发展，瞬息万变。在过去 10 年快速城市化的进程中，城市土地资源不能基于生产率在住宅、工业和商业之间进行有效配置，其结果只能是“逼”出城市土地价格高度扭曲和错乱、城市房价居高不下、城市土地整体利用效率低下的局面。

因此，我国目前土地计划管制的大格局是，一头禁止农村土地进入市场流转从而垄断土地一级市场，另一头对城市国有土地进行重重管制。中国未来土地改革或者说深圳这一轮土地改革要实现突破，就是要打破上述的计划管制，完成 1987 年未竟的土地市场化改革进程，真正实现土地资源的市场化配置。

而要打破土地计划管制的格局，针对性的政策就是：一要对深圳原农村土地进行确权，并确一个永久的、可转让的使用权；二要放松对工业用地的价格管制与用途管制，允许工业用地的市场转让和用途转换。⁸从本质上来讲，这两条都是确权——确的是市场主体对土地

⁷详见专题报告八“从工业地价扭曲说起”。

⁸详见总报告“政策建议和政策工具”一节。

究竟拥有什么样的权利，确的是政府和市场的边界究竟在哪里。无论在操作层面，还是在法律层面，在这两方面做出突破确实困难重重。但是改革就是要直面困难，敢于突破。如果在这一轮的深圳土地改革中，深圳能在上述两方面的确权做出突破，不但能为深圳的长久可持续发展奠定基础，而且对于未来全国土地改革这个大局也将起到决定性的作用。

因此，对于深圳这一轮土地改革而言，确权是核心命题，意义重大。政府对农村土地和城市土地用途确了权，剩下的事就应交由市场，实现“政府退位，市场归位”：让市场来决定土地的最佳用途，让企业在市场中寻找产业用地，让不同主体在土地一级市场上竞争供地。⁹政府最终要成为“市场服务者”和城市公共物品提供者的角色。

⁹从这个意义上来讲，对深圳“违法建筑”发“红本”还是发“绿本”，对深圳长远发展的影响是有本质性的区别。如果这一轮改革中，继续对原农村土地发“绿本”，那么这样的改革注定要沦为半拉子工程，将无法再现 80 年代深圳土地第一轮改革所带来的辉煌成就。

专题报告七

政策工具

中国的城市化迅速发展，土地资源也经历不断整合。各种不同的新型工具应运而生，深圳市的土地二次利用开发的创新正是充分利用这些政策构建的组合，取得一系列可喜成就。本部分着重介绍这些政策工具，以及深圳市如何利用这些政策工具构建组合。当然，政策工具本身的使用也未尽善尽美，其中也有缺陷，这也是本文希望强调的内容，望有关部门注意。

一、基本政策工具

政策工具之一： 准入条件

任何市场经济活动，都可视为供给方对社会产品和服务需求的自发反应。但是，在价格机制的调节下，需求数量和供给数量最终都是有限的。这就形成如下问题：究竟谁能够参与供给行为？若是依照市场法则充分竞争，只有那些能以低于出售价格的成本供应产品和服务的人和企业才能最终形成有效供给。因此，价格机制本身就为市场的供给施加准入限制。然而，在几乎世界所有国家，政府总是会对某些特定的市场活动施加价格机制以外的准入限制，从而改变供给方的构成结构以及最终形成的价格。

市场准入限制是普遍存在的政府行为。例如，出于饮食安全考虑，政府会规定符合一定资质的企业方可进入食品行业，出台一系列食品安全企业认证措施；出于金融安全和社会稳定考虑，政府会要求符合特定资本金和金融资质的企业方能进入金融行业。由此看来，市场准入的出发点是政府对市场行为后果的不信任所致，试图解决所谓的“市场失灵”现象。然而，在另外一些情形下，政府规定的准入限制也是为了保护国内的特定利益集团，最典型的案例，是一国政府以劳工保护、环境保护等为由限制国外企业进入本国特定行业，从而实现保护国内“幼稚产业”的目的。总之，市场准入限制是政府在现有价格机制以外，通过行政手段对供给方参与市场经营活动施加的额外限制。

土地二次开发同样面临市场准入问题。近年来，以“摊大饼”为特征的城市化已经越来越受到新增国有土地供应的约束，客观上要求城市化向纵深方向发展，从而涉及土地资源的重新整合。这就形成土地资源二次开发。在市场力量的作用下，企业希望通过功能改造或拆除重建整合现存国有已出让用地，从而实现更高的经济利用价值。但是，实现更高的经济价值往往会对发展权提出更高的诉求，涉及土地用途或者容积率条件的变更，这与当前中国严格的国土资源法规产生冲突。一方面，在城市化力量的推动下，土地的原权利人总是存在突破现有法规限定进行土地供应的冲动；另一方面，市场诉求吸引的开发商与政府产业规划所设想的投资主体也不尽一致。两方面力量相碰撞，造就一大批生存在“法外状态”的土地二次利用开发项目。那么，面临法内和法外建设并存的二元现象，如何能够真正破解困局呢？

现有的思路有两种：一种是进一步严格准入限制，仅仅允许那些符合政府规划、位于合法框架以内的项目参与土地二次利用开发；另一种思路，则是顺应形势，在符合一定条件的基础上，以一定程序有节奏地放宽准入限制，不强求项目与现行规划保持一致，而是逐渐通过后期规范实现土地二次利用开发。前一种思路是现在流行的解决问题思路，理论上似乎也最为合理，因为只要规划合理，城市建设本应建立在规划基础之上。但是，实践经验发现，现实的二元困局却也源于此。为什么呢？归根到底，是因为反应缓慢的规划调整赶不上迅速发展中国经济。政府的城市规划设计（包括用途管制、容积率管制）原本应该随着经济形势的变化相应调整，但是由于中国经济发展十分迅速，规划调整总是较经济形势的发展“慢半拍”，加之中国国土规划和城市规划之间的内在冲突，造就一系列体制性困境，许多经济合理、规划上亦无大碍的企业，也被阻拦在合法框架之外。

那么，适度放宽土地二次开发的准入条件，是否会因为违背城市规划，导致城市建设扩张难以恢复的困局呢？从理论和经验来看，只要做到满足一定条件、符合一定程序、掌握一定节奏，答案是不会。从理论上来看，政府的规划能力并非一成不变的，发达国家的城市管理能力明显高于发展中国家，中国目前的规划滞后，很大程度正是经济发展落后所致。因此，提高收入、促进发展，最终会增强政府的城

市管理能力。反过来，在现在的形势下，中国经济发展迅速，若是因为滞后的规划调整抑制经济发展，最后的结果可能是经济未能实现发展，政府的城市管理能力也徘徊在低水平阶段，得不偿失。从经验上来看，过去多年的“合法性规划”抑制，在多大程度上真正起了效果呢？从九十年代起，深圳市的发展正是建立在诸多与当年中央法规不吻合的基础上，正是因为政府默许了这些行为，才有了今天的深圳。而且，事后证明，当年的违规建筑，即便是在多年之后形成历史遗留问题，也并未对城市发展形成实质阻碍，反倒是需要政府劳心费力地通过“两规”、“三规”加以解决，还不如当初就加以承认，还能实现更高的经济价值。

因此，降低准入门槛，是现在土地利用二次开发的必要手段。但是，这也并不意味着，可以无限制允许土地二次利用开发，而不施加任何限制。正如前文所言，政府设定门槛的初衷大多是为了实现规划目标。若是毫无规划、一味放宽，也不合理。所以，即便是降低门槛，也需要做到有条件、有程序、节奏：

(1) **满足条件**，是指仍然需要一定的准入条件限制，但是这里的条件不是传统意义的“一刀切”，而是需要规划部门参与的认真讨论，提出充分的反对论证。同时，在论证的时候，需要将项目潜在的经济价值收益与成本相比较，让民众知晓其中利弊。换言之，政府部门的判断应该首先建立在允许土地原权利人充分发展的基础上，拿出强有力的“禁止建设”的理由，方可申请实施。

(2) **符合程序**，是指准入条件的论证应该讲道理，遵循一定的公道原则。现实的反对二次开发的声音夹杂不少寻租的利益诉求，由于政府掌握政治资源，往往会利用规划之刀去保护特定利益群体。因此，若要提出反对土地二次开发的提案，需要建立公正透明的论证及社会旁听机制，以实现结果的公平性。

(3) **掌握节奏**，是指要降低门槛不应一蹴而就，因为降低后的准入条件设计也需要在不断摸索中成熟。可考虑选择特定地区进行试点，成功后再向其他地区拓展。需要指出的是，有节也并不意味着是

“慢节奏”，中国经济高速发展的今天，节奏稍微一拍就意味着巨额损失。一旦试点有成效，节奏应该立刻加快。

政策工具之二：发展权交易

土地利用规划离不开规划的指导，而规划的核心是限制发展权。中国目前的现实状况是限定发展权无须承担任何成本，从而使得限定、修改发展权都显得相当随意。在西方，现在已经发展出成熟的发展权交易市场，成为重要的土地开发政策工具。

发展权交易（Transfer of Development Rights，简称 TDR）是功能区划（zoning）规划中常用的技术，其理念就是用市场交易的手段解决因为功能区划造成的城市发展过程中的补偿和保护问题。土地财产的完全权利束包括领空权、进入权、农林耕种权、水权等多个权利，而发展权是其重要的组成部分¹，也就是进行建筑开发的权利。在功能区划规划中，发展权一般代表某区划的开发强度上限。TDR 就是在特殊情况下，允许将没有建设的多余开发强度在不同区划之间进行转移交易。在美国规划制度中，TDR 一般适用于对古建筑、开敞空间或者文化遗产的保护，对发展权交易的范围限制较为严格，或者是通过紧相邻区划合并完成，或者是相邻但不能合并的区划之间进行转移²。我国重庆的地票制度实际也是一种 TDR 工具的运用。

TDR 的实施需要对地块的发展权进行两个界定，法律界定和市场界定。首先法律界定确定了可进行交易的发展权规模，也就是具有法律效力的功能规划对地块最高建筑密度、最高容积率的界定。而市场界定则确定了可交易开发强度的价格，通过市场交易为 TDR 的进行提供经济动因，让可开发建设的容量有渠道进入那些规划许可且有需要增加建设强度的地块中。

为什么要允许发展权交易？在任何一个私人财产权利受到保护的國家，一个理想规划的实施从来都不是免费的，甚至是代价高昂的。

¹ Transfer of Development Rights Programs: Using the Market for Compensation and Preservation.
<http://government.cce.cornell.edu/doc/html/transfer%20of%20development%20rights%20programs.htm>

² Zoning Glossary of New York City. <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/glossary.shtml>

允许 TDR 实际上是通过市场机制对因为规划对某地块的开发限制所导致其丧失的开发机会进行补偿，从而促进城市规划的顺利实施。而 TDR 运用市场机制对多余发展强度明码标价，有效挤压了政策灰色地带、减少寻租空间，一方面令城市运作更为有效，另一方面在某种程度上也为国土规划部门的具体职能人员提供保护、降低政治风险。

深圳是敢为先的，在城市规划上也一样。深圳可以说是一个完全按照规划建立起来的城市，其规划对城市建设的影响、其自身规划制度的发展，在全国都首屈一指。首先作为全国第一个经济特区，“起步晚、起点高”，80 年代《深圳经济特区总体规划》是当时规划界的力作，“组团式”结构的设计有效适应了深圳城市难以想象的高速发展的需要。其次 1998 年深圳颁布的《深圳市城市规划条例》确定的“法定图则”为核心的规划制度是全国第一个对规划和法律（地方立法）有效结合的尝试。2005 年深圳颁布实施的基本生态控制线也是全国第一，将 974 平方公里土地（占深圳总面积的 48.9%）划入基本生态控制线范围，为控制城市无效蔓延、保护城市生态环境树立典范。

但是我们在调研中发现，“以新加坡优美环境作为规划的目标系、以香港做法作为规划制度建设的参照系”的深圳规划在实施过程中却危机重重。首先最为突出的是深圳基本生态控制线与现状农民集体建设用地的矛盾。由于 2005 年生态线划定时缺乏充分调研和合理经济测算的考虑，有大量已建成村民宅基地、村集体工业厂房（包括已出让的）被划入生态线内，仅宝安区目前生态线内已建面积达 620 万平方米，承载了 62.7 万人口，而坪山新区金龟村、南山区长源村等个别村落甚至被整个划入生态线内。按照《深圳市基本生态控制线管理规定》³，除重大道路交通、市政公用设施、旅游设施及公园，其他一切建设行为都在生态控制线范围内被禁止，已出让并建设但对生态环境影响较大的建设项目要依法收回并给予补偿，但线内居民要实施整村迁出，迁出前所有建筑物要维持原样，不准改建、扩建、新建和拆旧建新，否则作违法建筑查处。但“搬村所需的土地、费用和赔偿

³ <http://www.szpl.gov.cn/main/csgl/zxgh/stkzx/index.htm>

金却无人理”（据了解，深圳只有大鹏被列为生态补偿范围）。显而易见，生态控制线范围内村落的发展权被一纸规划无情剥夺，但合理的利益补偿机制却没有出现，这样规划的实施只能造成激烈的民愤民怨。对其进行一次性充分的货币补偿，政府财政压力巨大，而村民因为对被剥夺发展权无限大的预期形成的惜售行为会另整个谈判成本高昂，而 TDR 工具的运用就成为另一条解决问题的思路，首先对生态线内土地的发展权进行确权，然后运用 TDR 工具允许其发展权转移到生态线外，用市场交易价格对其补偿。

另外，深圳这个有边界的城市土地资源日渐枯竭，为了实施完整的规划各类城市土地二次开发就迫在眉睫。但拆除重建类城市更新的开发成本高，而可建空间有限，允许发展商在法定图则允许的范围内从其他地区购买容积率，可以令项目整体的经济可行性更高，规划实施的可能性更大。

由前所述，TDR 的实施必须对地块的开发强度进行法律界定和市场界定。而在深圳城市发展和城市规划实施中运用 TDR 工具，确立法定图则的法律地位也就成为最基础也最首要的任务。自 1998 年设立，深圳法定图则已经实施了十多年，获得了很多成就也进行了很多改进，尤其是近期发展单元规划制度的建立，打破了法定图则基于宗地这个相对较小的范围，令开发强度、开发资金可以在更大范围内平衡，增强规划的可实施性。

但是，由于法定图则是基于《深圳市城市规划条例》，是在地方性法规支撑下的一种尝试，缺乏《城乡规划法》、《城市规划编制办法》等上位法的支撑，修改频繁。而法定图则的审批单位——深圳规划委员会理应是一个独立于行政机构、对人大负责的规划决策机构，但实施上却由深圳市政府设立任免，由此决定了法定图则这种意图改变自上而下规划思路、通过程序正确来维护规划法定地位的制度并不能完全实现，而由此规划结果的可行性也大大折扣，直接导致法定图则在实施过程中修改不断，其法律严肃性受到很大威胁。

由此，明确法定图则对开发强度的法律界定是 TDR 在深圳实施的基础。其次，适当扩大允许 TDR 实施的范围，能够令级差地租大幅提

高，令规划实施的经济动力更加强劲，是 TDR 实施的关键。最后，普遍提高法定图则对容积率上限的设定，产生更多的可开发空间，令可进行交易的发展权规模增大，是 TDR 实施的保障。目前中国规划普遍存在“21 世纪的城市、20 世纪的规划”问题，规划思路陈旧、规划标准偏低，令“721”北京大水这样的事件屡见不鲜。据了解新一版深圳城市总体规划对容积率的限制已经大幅提高，工业用地容积率的最高可达 6，居住用地也可到 5.5，CBD 商业办公最高可达到 14。这个思路是对的，为 TDR 在深圳城市土地二次开发中运用经济杠杆提供更多利润空间。

政策工具之三：拆迁改造的公共决策：一致同意还是 90%？

目前的土地开发建设，无论是初次开发还是二次、三次开发，也无论是政府主导还是市场主导，面临的最大困境即是拆迁问题，即如何协调开发者和原居住地居民的利益关系。与传统的市场交易不同，土地具有成片开发经营的特点，往往涉及许多不同的原土地权利人。这些个体的行为彼此相互影响，易产生外部性影响。简言之，只要成片土地上一户居民反对，整片土地的开发都会受到牵制。

但是，由于不同的原居民所能接受的拆迁补偿价格不同，开发者在进行补偿之时，很难针对不同人群设定单独的补偿价格，于是就产生两种困境：（1）如果为了保证少数人利益而支付的价格，开发成本会大幅度提高，很多项目可能难以推动；（2）如果将利益压低以保证项目实施，总是会存在少数反对意见，甚至引起开发商和土地原权利人的冲突。这正是当前面临的主要矛盾。从目前的拆迁开发实施来看，解决问题的关键是通过统筹考虑，设定统一、简明的补偿方案只要能获得一定比例的土地原权利人同意，开发者就可向法院申请强行拆迁。但其中牵涉的问题有两个：第一，统一的补偿方案的设定基础是什么？第二，执行强制拆迁的比例需要设定在何种水平？

针对第一个问题，国际普遍惯例是经过利益协商，统筹考虑土地开发的潜在收益和原权利人放弃土地的机会成本来决定。但是，在中国传统的征地拆迁中，政府往往按照土地原使用价值计算征地拆迁补偿方案，往往未对强拆的比例设定明确下限。伴随中国的程式化进程，

这一补偿方案明显偏低，引发极大的社会矛盾。因此，以市场化价格替代原土地价值确定拆迁价格，是今后的唯一出路。因此，基本的原则应该是将土地价格的定价权交还给市场，尽可能由买卖双方协商，确定土地交换价格。

但是，由于土地性质的外部性，在许多情形下，仍然存在部分土地原居民难以通过市场协商实现补偿的可能性。对于这部分居民的补偿价格，在充分论证的基础上，需要考虑动用公权力。但是，即便是动用公权力，补偿价格也不应该偏离市场定价。政府需要依照土地的潜在市场收益，计算开发商的合理利润空间，以此为基础设计补偿标准。同时，补偿标准的设定需要经过充分论证，例如组织包括行业代表、业主、政府以及社会人士在内的人群构成听证会，做到价格论证在程序上的公正和透明。

第二个问题相对较为复杂。根据目前世界各国的实践，执行强制拆迁的比例一般都设定在三分之二以上，且根据不同的土地用途而有所差异。以香港在1998年通过的《土地（为重新发展而强制售卖）条例》为例，规定“在地段的不可分割份数中拥有达到一个指明多数的份数的人可向土地审裁处提出申请，要求作出一项为重新发展该地段而强制售卖该地段所有不可分割份数的命令”。在释义的第（1）款中明确指出，多数份数的人是指“一名或多于一名人士以承按人以外的身份，拥有某地段的不可分割份数中不少于90%的不可分割数”；在第（5）条进一步指出，“行政长官会同行政会议可凭借宪报公告就属于该公告中指明的地段类别的地段，指明一个较第（1）款所述百分比为低的百分比（第（6）款说明是80%）”。换言之，针对普通用地，香港对强行拆迁所设定的比例是90%，但对于某些特殊的用地，只要获得80%以上原住民同意即可申请强行拆除。2010年4月1日，香港进一步将调整强行拆迁比例从90%降低至80%。

在中国大陆，问题则更加复杂。经过长期讨论后，2011年“新拆迁条例”并没有对强制执行拆迁的最低比例进行规定。首先，村庄民主决策虽然名义上要求2/3以上村民同意即可实现土地征收，但实际上真正能够推动的比例要求远远超过2/3，通常亦在80%以上。考

虑中国人口众多，即便是极少数人反对，也会带来相当的社会矛盾。从实践来看，执行强制拆迁的比例远不止 2/3。第二，中国农村土地资源分配并不均匀，若是按人口比例执行公共决策，对于拥有较多土地资源的权利人相对不公平，容易造成多数人对少数人利益的侵犯。在现行深圳市《城市更新办法实施细则》中，是同时将人口因素和土地面积因素纳入公共决策要求，要求“对于单一地块，占建筑物总面积三分之二以上且占总数量三分之二以上的权利主体同意进行城市更新；对于拆迁范围内用地包含多个地块的，占建筑物总面积三分之二以上且占总数量三分之二以上的权利主体同意进行城市更新的地块，其总用地面积应当不小于拆迁范围用地面积的 80%”。

我们认为，拆迁过程中可行的公共决策工具是：（1）尽快建立完善的市场拆迁补偿赔偿机制，减少政府的行政干预，尽量将定价权交给市场协商完成；（2）对于最终难以通过市场协商完成的谈判，也应该通过程序上公证、透明的论证，以市场的潜在收益为基础定价，对土地原权利人进行补偿；（3）若是迫不得已动用强拆手段，针对拆迁补偿协议的认可度，可考虑借鉴香港，将强制执行的人口比例提高至 90%，但同时需要参照个人拥有的土地面积，所要求之比例可以略低于人口比例，如 2/3。

政策工具之四：物业税

物业税是指针对土地、房屋等不动产，要求其承租人或者所有者每年缴纳一定的税款的税种，其税款会随着物产的市场价值的上升而上升。物业税是对房屋保有环节征收的税收，政府收取物业税，要相应地保护居民的房屋和地产。物业税的征税对象是房产和地产，税基可以是不动产的评估价格或者不动产的使用价值。物业税属于地方税，因此税率的制定由地方决定。

确权之后，大量的原来的历史遗留问题合法化，但可能出现一系列的社会公平问题，即各人拥有的房产数量差异是非常大的。有些居民拥有大量的房产，根据我们走访获得的资料，除了个人所居住的房屋，个人拥有的房屋基本都超过 480 平米，很多人甚至超过了一千平米。比如其中一户拥有一栋十层多达 4000 平米的房屋。还有一些原

村民，拥有面积较小的祖屋，甚至在原村没有房屋，而是在村外购买的商品房。确权的结果会造成民众的不满。针对这种情况，政府可以考虑征收房产税，对房屋保有多的个人征收更高的税收。一方面，征收房产税可以作为二次分配的手段，调节社会收入分配，防止两极分化过大，维护社会秩序。另一方面，确权之后，由于社区的公共服务和配套设施由政府负责。尽管这些服务是公共产品，但是显而易见的是，拥有房屋面积较多的家庭，也享受到更多的公共设施和服务，应当缴纳更多的税收。政府征收物业税的依据也是上述两点。

政府可选择的制定物业税的思路有两类。一种是按照不同的证书设计不同的税率⁴，并针对不同的物业提供不同的保护。对红本提供在物产转让和使用的各项权利的保护，对绿本提供在房屋使用上的保护。对不同权利属性的建筑征收差别税率的背后是政府想引导的方向。如果政府想鼓励居民拥有合法的建筑，则可以对违法建筑征收高税率，对合法建筑征收相对低的税率。但是执行会很困难，并且违背了税收的公平性原则。⁵如果政府对持红本的物业征收更多的税，那么实际上是变相鼓励居民持有违法建筑⁶，也是不可行的。

另外一种征收办法是只针对产权完整的房屋征收物业税，并对所有的征税对象进行同等保护，而税收执行的前提条件是大部分的建筑要有合法的证书。也就是进行普遍确权。在达成共识的建筑面积限度内，对违法建筑中的私房和生产经营类用地进行确权。具体来说，在通过房屋安全质量等检测后，对户均 480 m²内的私房免费统一发放红本。其余高于 480 m²低于 960 m²的私房，上交一定的确权税之后可以发放红本。对于高于 960 m²的私房的办证可以暂时搁置。拥有红本的私房都是对于这些产权清晰，权利属性完整，因此政府在房屋的开发

⁴确权报告中，第二部分有关于不同类型的房产证书及其建筑的详细介绍和说明。

⁵税收公平原则是税法三大原则（税收法定、税收公平和税收效率）之一，指纳税人在相同经济条件下应该给予同等对待，包括横向公平和纵向公平。这里违反了税收公平原则体现在违反了受益原则。因为红本受到的产权保护大，但是承担的税负较少。绿本的产权保护不完整，但是承担的税负更大。

⁶因为获得违法建筑的成本相对更低，并且对于出租经济而言，只要政府保护房屋使用阶段的权利即可。人们没有动机将违法建筑合法化。

环节、转让以及保有环节都可以征税，⁷相应的，政府也要在每个环节提供产权保护。

一方面，物业税可以成为政府财政税收的重要来源。政府的存在一个重要的意义是维持社会的秩序，保护居民的产权。政府处理深圳现有的 37.94 万栋违法建筑的态度和决心，是大部分物权能否得到保护的关键。并且如上所述，政府提供什么样的产权保护，就会得到相应的回报。

根据 2010 年深圳市土地利用变更调查统计数据，深圳市土地总面积 1991.71 平方公里，其中农用地占地面积 916.17 平方公里，建设用地面积为 917.77 平方公里，未利用土地 157.77 平方公里，占土地总面积的 7.92%，实际可用的建设用地潜力仅剩余 59 平方公里。深圳面临着拓展新建设用地非常有限的瓶颈。以土地出让金支撑财政不是长久之计。因而在以后土地存量上的开发和利用可以成为提高土地利用效率的突破口和政府财政收入新的增长点。在建成区中，未完成征转手续的土地面积约为 514 平方公里，占建成区面积的约 56%。在这些权属不清晰的土地上的建筑以及未获得政府许可的建筑统称为违法建筑，一共有 4.05 亿平方米。经过关于房屋质量和消防等有关安全的审核后，政府向合格的建筑发放红本。假如有 50% 的建筑得到红本，就是说近 2 亿平方米纳入征收范围⁸，除去确权税，如果针对现有的违法建筑，按照每平米 1 万的价格和 0.5% 的税率⁹，政府每年可以获得 100 亿的税收收入。¹⁰ 在城市更新项目中，虽然政府减少了土地出让金收入，但是政府得到了至少 15% 的公建配套用地。更新后的物业也能给政府带来长期稳定的物业税收入。

物业税可以作为政府二次分配的工具。一方面，政府可以设置一定的物业税标准，在某一价值水平下的物业可以免交物业税。另一方

⁷总的来说，我国现行房地产税法所涉及的税种可以按照阶段划分。房地产开发阶段的税种有，营业税，印花税，房产税，城镇土地使用税，企业所得税，土地增值税，耕地占用税。房屋的流转阶段的税种有，营业税，契税，所得税，土地增值税以及印花税。房地产出租阶段的税种有，房产税，城市房产税，营业税，城镇土地使用税，企业所得税，个人所得税。

⁸这里的前提是政府将所有的物业都纳入征税范围。当然政府也可以按照别的标准制定范围。

⁹物业税属于地方税，税率的制定由地方政府决定。

¹⁰ 2011 年深圳市的财政收入为 1106.8 亿。

面，物业税可以设计为累进税制，拥有越多房产，则需要付出的代价越大。同时，物业税的征收是针对房屋的保有阶段，则空置房屋的成本上升，某种程度上会使房屋的供给量上升，包括出租市场和交易市场。但是需要注意的是，其他税收的税率要做出相应调整。比如说，降低土地出让金，同时降低房屋在流通环节的税率，从而鼓励物业的流转和交易。

无论居民的物业是合法，还是非法的，只要物业和政府发生了税收关系，那么居民的权力得到了一定的承认和保护。同时，由于持有红本的房屋可以进行转让和交易，房屋的价值也在这个过程中体现，灵活的交易也能带来资源的重新组合和配置，带来更大的经济效益。

政策工具之五：累进确权税

权利界定能够降低市场的交易成本。但是，权利界定本身是有成本的，需要首先获得交易各方认可，然后以政府的公权力加以确保和执行。然而，正是获得各方认可这个环节，最容易产生矛盾，也是造成确权成本的关键环节。

土地二次利用开发也遭遇同样的问题。由于历史上的原因，深圳市土地被限定为合法用地和不合法用地两种类型，两种类型的差别并不在物理属性，而是法律界定上的区别。在城市化高速发展的时期，拥有物理属性土地的村集体成员，在面临来自外地的用地需求冲击时，一部分人选择遵循法律、严格恪守人均土地面积，没有争取潜在的法外收益；但是，另一部分人则利用法律监管之漏洞，占用村集体土地修建房屋，试图谋求需求冲击带来的潜在收益。经过多年的实践，法外用地已经颇具规模，如何加以应对，就成为政府开展土地二次利用开发工作的重点环节。

历史上，深圳市曾经利用“两规”“三规”试图解决此类问题，试图将部分法外用地重新纳入合法框架之内。但是，每一次都只是局限在部分用地，缺乏统一的确权规划，造成仅有一部分用地得以合法化。而且，由于历史遗留问题给予部分土地合法化渠道，使得部分违法占用土地的人群从中受益，刺激越来越多的人参与违法占地，结果

是新增遗留问题的数量远远超过解决的历史遗留问题。如果继续维持这种不完全确权的思路，只会使得问题不断累积，越解决越多。

面对违法用地现象频频出现，政府理应祭出“全面确权”的手段，确权对象不仅应该包括合法用地，还应该包括过去形成的全部违法用地，以及将来可能出现的潜在违法用地。但是，对于不同类型的用地对象，需要同时兼顾效率和公平。如果无条件全面加以承认，当年合法使用土地的居民相当于受到惩罚；但是如果完全无视当年的违法用地而不给予承认，显然与经济现状不吻合，反而阻碍了市场交易效率。因此，解决的办法是针对不同的土地类型实行差异化确权，对于不同程度的违法用地征收不同的确权税，以此保证效率的同时兼顾公平。

确权税不是一个法律上的概念，而是一个经济学上形象的说法。其理论渊源有二：一是涨价归公的理论，即地产价值的上升是政府公共投入和社会整体经济发展的反映，因此增值部分应该由全社会成员共享；二是公共服务的理论，即政府提供道路、交通、水电等各种公共服务，辖区内居民必须付税购买这些服务。因此，征收确权税的主要目的是保证公平。

从操作层面来看，确权税的设计应该具有普遍性、一致性，建议政府统筹考虑落地指标比例、违建状态，确定确权税的标准。确权税需要具有累进性，违法程度越高，税率越高；从而对当年违规占地的面积进行惩罚。但是，对于违法程度超过一定标准的用地，应该考虑不予确权，以此防范性质恶劣的故意违法行为。

政策工具之六：楼宇质量特别保险设计

近 40 万栋历史遗留违法建筑的质量究竟如何？是否有技术手段进行检测并可以采取相关保障措施？这是一个非常重要的问题。因为政府对这些违法建筑的认可将很可能被视为一种对其质量的背书，此后若发生安全事故，将给各相关方带来不便。对此，深圳市必须要找到切实可行的办法来予以应对。首先，我们要清楚目前深圳市历史遗留违法建筑的总体质量状况。据参加过质量检测的技术人员和政府工作人员介绍，1995 年以后深圳市新建的房屋质量普遍不错。一般的地产商在开发统建楼时都会找设计院、施工单位和监理。除了未经政

府部门最终鉴定和验收外，其总体质量与正规的商品房相差无几。另据相关地产商介绍，目前建筑行业都有较为严格的规定并实行建筑质量终身制，这也促使建筑开发商在实践中采取了较高的标准来保证建筑质量。以中闽花园为例，虽然政府部门强调存在很多质量上的问题，但实际上主要不是安全问题，而是节能环保和使用舒适度等这一类细节上的问题。除了统建楼以外，实践中大量存在的还有原村民自建的私房，不少技术专家对这类房屋的质量表示担忧。特别是原村民自己私自往上一层一层加的，存在较大的质量风险。

在建筑质量的检测中，政府应该扮演什么样的角色呢？国家层面关于建筑质量检测的法规主要有三类：一是危房鉴定标准，主要是看房屋有没有危险。这类标准实施起来比较简单，以专家现场查勘为主，主要看看有没有重大的安全缺陷，梁、柱等主要构件有没有裂缝，结构布局有无明显不合理的地方。这类检测的价格也在可以承受的范围内，根据广东省物价局的标准，是30元/平方米。二是结构安全性鉴定。三是抗震鉴定。后两种都比较麻烦，花的时间也比较长，比如抗震鉴定要做大量的现场抽检并需要精确计算。正常情况下，一家有资质的检测机构要对一栋房屋进行以上完整的检测，大概需要1个月左右。

如果房屋的质量检测全部由政府及相关专业单位负责，那么时间成本和金钱成本都是巨大的。据2010年的统计数据，深圳总共有37.94万栋违法建筑。约3.9亿平方米。假定违法建筑物的数量不变，按照每平方米30元的检测成本，那么这些违法建筑的检测要花费三年左右时间，耗费财政资金超过100亿。这在时间、财力、人力上都是得不偿失的。

我们的建议是政府应该尽全力确保房屋不是危房，其他的检测可以交给市场来做。对于危房，政府应该拒绝发放产权证，并采取必要措施阻止业主继续使用和居住，该拆除的要拆除。对于其他房屋，政府可以要求业主在申请确权时提交一份房屋安全保险合同以及房屋质量检测报告，或者说，在普遍确权中，让保险合同为没有经过完整报建程序的建筑背书。

深圳近几年很少发生建筑安全事故，由市场提供为私房和厂房的建筑安全和质量的保险是可能的。

对业主来说，获得确权的收益应该高于购买保险的成本，业主也愿意通过这种方式确保房屋质量安全。特别的是，如果政府希望将统建楼转变为保障房，那么政府可以出资购买保险，在通过初步的房屋质量检测后，加之保险公司的担保，可以为房屋安全提供双重保险。

对于保险公司来说，他们对提供房屋质量保险的市场前景比较肯定。但是仍有疑虑。经过我们走访相关财险公司，最重要的有三方面考虑因素。¹¹ 一是相关的基础数据需求。主要是需要有资质的第三方，提供对房屋质量的分级。对深圳的房屋质量的分布情况了解之后，才能厘定费率。二是保险范围的细化。房屋质量主要分为两类。一类是非结构性问题，比如房屋漏水等。这类问题一般在短期内发生，维护成本也较低。另一类是结构性问题。这类问题一般在长期发生，并且发生都是大规模的。保险公司和政府都需要明确承担的是哪一部分的风险。三是需要风险共担。深圳的违法建筑数量非常多，一家保险公司没有实力承保。并且目前看来，寻找有实力的再保险人也比较困难。因此风险共担是可行的。开发商或政府负责最基本的或者一定比例的风险，就是拿出一部分资金放在独立的账户中，在出险阶段，由双方共同负责理赔。在保险机制的设计上，也是需要市场中探索。

通过商业保险，用社会资本为历史遗留建筑背书，一方面可以减少不必要的公共资源耗费，同时降低政府对房屋质量安全的担心，减少社会的安全隐患，另一方面也为普遍确权提供安全保障。

政策工具之七：政府公配地

存量土地的重新盘活涉及土地资源的重新整合。在深圳市现有城市更新政策中，土地原权利人和开发商通过市场磋商，以最优价格实现土地交易。但是，大规模的基础设施投资和公共配套需要政府来投入，因此政府客观上也存在资金和用地需求。

¹¹对保险公司的访谈记录，请详见访谈纪要。

在传统的征地模式下，政府可以通过征收土地满足用地需求，然后以土地作为杠杆从银行获取资金。但是，随着征地制度逐渐退出“非公益用地”领域，政府的强制拿地手段受到限制，又应该怎么办呢？政府逐渐退出征地模块，又应该怎么办呢？按照标准的财政思路，政府可以通过向交易双方征税（包括交易环节征税和保有环节征税两种模式），然后利用税收去购置土地、开展基础设施和公共配套建设，以实现政府职能。但是，在经济快速发展的今天，土地价格变动剧烈，政府今日所征收的税收，很难保证在未来能够充分购置土地。为了保证政府的用地需求，避免价格波动带来的风险，另一种思路是在开发商和土地原权利人的交易土地中，直接抽取以土地为标的物税收，即要求双方提供一定比例的公配地供政府使用。

在现有的《城市更新实施办法更新细则》中，明确规定“城市更新单元应当提供大于 3000 平方米且不小于拆除重建用地面积 15% 的独立用地，无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施和城市公共利益项目。城市规划或其他相关规定对建设配比要求高于以上标准的，从其规定”。近期出台的“2015”政策中，也明确规定政府所获得的公配地面积不得低于更新单元总建筑面积的 32%。应该说，在现在的公配地比例规定下，城市更新政策逐渐成熟，深圳市政府也已通过相当比例的土地收益。

然而，与传统的征地模式相比较，现在的公配地较为零散化、难以成片，不能满足政府招商引资的需求。解决问题的思路有两种：（1）第一种是由政府扮演开发商角色，直接介入土地交易，从而获得成片土地；（2）第二种是尽可能扩大城市更新单元的面积，只要总面积越大，政府可支配土地的面积也就越大。从现实操作来看，政府直接介入的弊端非常明显，因为政府既是监管者，又是游戏参与者，极有可能产生寻租行为，甚至滥用公权力，引发社会矛盾。从现实操作来看，第二种思路是更为现实的解决方案。当然，扩大城市更新单元的面积，客观上就需要政府降低城市更新的准入门槛，吸引更多的开发商参与城市更新项目。换言之，公配地要有，但是标准不宜过高。只要能做到总量扩大，不仅可以带来土地二次开发的繁荣，也是解决后续政府财政包括公配地需要的最佳方案。

政策工具之八：征收地价的确定，基准地价还是评估地价？

地价是指土地在买卖、出让和转让等交易活动中的价格。深圳市地价体系有两个组成部分，一个是基准地价，另一个是市场评估地价。基准地价(basic price of land)是指在城镇规划范围内，对现状利用条件下不同级别或者不同均质地域的土地，按照办公、工业、商业和住宅用途分别评估法定最高年限的土地使用价值。基准地价由国土资源管理部门制定，大约两到三年调整一次。市场评估地价是指按照相关的评估技术路线，由评估机构根据项目特点和评估规则对土地的市场价值进行评估。市场评估地价比基准地价高，在土地的协议出让中，地价是采用基准地价和评估地价。

在城市更新中，土地是按照协议的方式出让。在各类项目中，加建城市基础设施和公共服务的建筑面积是免收地价的。因此我们的重点在于对办公、住宅、商业和工业这类生产经营性用地面积的地价征收及其方式。¹² 根据《城市更新办法实施细则》（以下简称《细则》），在以协议出让的工业、住宅、商业以及办公类的经营性用地上，功能调整得到批准后，经营性建筑面积没有增加的条件下，项目需要按照在土地使用剩余年限内的改变功能前后的基准地价差值缴纳地价。经营性建筑面积增加的部分按照在土地使用剩余年限内的市场评估地价缴纳地价。拆除重建类的项目的地价征收也是按照上述原则。

地价的征收方式，可以作为政府和项目开发者进行协调的平台。货币是有时间成本的，对于开发主体来说，项目本身的前期投入，比如拆迁和规划费用等，以及项目开发期间的运营成本和建设成本，已经是一笔巨大的现金流。如果前期政府要求，一次性缴清地价，对于一些实力强劲的开发主体，资金压力可能不大。但是对于一些实力较弱的开发主体，很有可能对其后期的资金投入和项目质量有不利影响。在地价的征收方式上，政府可以设置两种选择，一种是一次性付清全部地价，一种是分期付款，但两者的净现金流相同。开发主体可以根

¹²详见《城市更新办法实施细则》，关于综合整治类项目地价征收按照第三十条，即“综合整治类原则上不增加建筑面积，加建城市基础设施和公共服务设施的，相应的建筑面积免收地价”。功能改变类项目按照第二十七条征收地价。拆除重建类项目按照第七十五条，第七十六条，第三十八条，第八十五条，对各类不同地块和建筑面积征收地价。

据自己的资金安排来选择。可以鼓励多种主体参与城市更新，在竞争机制下，项目的规划和执行可以更高质高效。

地价的征收方式，也可以成为放松用地功能管制的工具。在深圳早期，以“三来一补”吸引企业到深圳开建厂房，带动深圳工业发展。现在深圳的发展却面临着无地的困境¹³，单纯依靠建工厂带来经济增长和财政收入的模式也不可能打造深圳明日的辉煌。因此，适应市场的需求，提高原有土地的利用效率成为一个重要的选项。而这需要放松对用地功能的管制，特别是对工业用地功能的管制。实际上，有着敏锐商业嗅觉的大企业，已经悄悄在这块充满机遇的沃土上展开了行动。比如深圳市 OCT-LOFT 华侨城创意文化园¹⁴，它完全保留了八十年代的厂房旧貌，以工作室为单位发展创意文化产业。原有的工业用地实际上转变为商业用地。但据悉，它目前并没有补交地价。政府的默许给市场主体的探索和尝试保留了空间。双方都从成功的探索获得了收益。一方面，政府利用旧工业园区的改造达到了发展创意产业的目的。另一方面，开发商也抢占了市场的先机。

功能的转变需要补交地价，但目前关于用地功能转变方面的地价规定是模糊的。政府可以明晰地价的改变和征收政策，适当引导相关产业发展，减少寻租空间，鼓励市场进行探索。具体来说，评估地价的征收方式也可以设计为上述两种。对于不确定性较大的功能改造项目，可以采用分期付款的方式，以鼓励更多的主体进入市场。而对于另一些有较强盈利前景的项目，可以一次性事前征收地价。政府要营造市场主体迅速对市场机会做反映的环境，有弹性的地价政策为资源的灵活流动和组合创造了机会。

二、政策工具组合：来自深圳的经验

¹³深圳的困境详细分析见总报告。

¹⁴ OCT-LOFT 华侨城创意园位于深圳华侨城原东部工业区内，地处华侨城东北部，原入驻企业多为上世纪八十年代“三来一补”工业企业。占地为 15 万平方米，建筑面积为 20 万平方米。在深圳市发展创意文化产业的政策号召下，华侨城根据厂房特点，创意性地提出将厂房改造为创业产业的工作室，引进各类型创意产业和具有创意色彩的相关产业。通过这些改造，既保留了工业厂房的建筑形态和历史痕迹，同时衍生出更有朝气更有生命力的产业经济。

深圳市在土地二次利用开发中采用诸多不同的政策，这些政策其实就是前述各种工具的组合。下面，简单列出其中的两种组合：全面确权和拆除重建类城市更新，它们分别运用前面提及的累进确权税、楼宇质量特别保险、准入条件、公配地和拆迁的公共决策工具，成为行之有效的政策措施。

1. 全面确权

深圳的土地制度改革中，面对和处理各种纷繁复杂的历史遗留问题是关键内容。不管是从建筑的角度还是从用地的角度看，历史遗留问题都与各利益相关方对权属认定的偏差乃至对立有关。在这个意义上讲，土地与房屋的确权是深圳土改的题中应有之义。此外，从广义上讲，深圳历次处理历史遗留问题都与确权有关，差别在于所确之权的权能各不相同。我们认为，以普遍确权为原则、以累进确权税为核心、以楼宇质量特别保险为支撑的确权策略组合对于深圳土地制度改革具有明确的实践指导意义。

(1) 从局部确权走向全面确权

在深圳的建成区中，权属清晰并且获得多方认可的土地并不多，确权就是由政府出具、颁发相关证件，厘定权属，止纷定争。政府可以赋予土地或房屋所有者充分的权利，比如使用权、转让权与收益权；也可以只赋予部分权利，比如只有使用权，而没有转让与收益权。我们把前者称为全面确权，后者称为局部确权。在处理历史遗留问题时，发放“绿本”这一做法就是一种局部确权的安排。“绿本”只有使用权，而不能合法转让，无法对市场机会做充分反应。作为结果，以“绿本”政策安排为代表的局部确权方案具有诸多弊端，原农村居民对此的消极反应、房地产市场资源配置的扭曲等促使我们思考全面确权的必要性。

普遍确权区别于局部确权在于其赋予产权所有者充分的权利，关键在于可以合法转让，从而以更为合理的方式配置资源。普遍确权并不是一次性赋予全部违法建筑以合法交易权利，而是以争议较少的用地行为合法化为出发点，通过确权税设计、市场交易完成确权与再确权。目前看来，共识程度较高的普遍确权起点是“一户一栋”私房（占

地 100 平方米，建筑面积 480 平方米）、人均 200 平方米的集体工商业用地以及历次政策承诺给原住民开发建设的土地。

（2）累进确权税

累进确权税是深圳市实施全面确权采用的核心政策工具。由于历史遗留问题，深圳市存在不少历史上的违规建筑，如果完全不予以承认，则深圳市用地中的大量土地陷于违法境地，既不现实，也缺乏经济效率；然而，若是不加区分全盘予以承认，则是纵容当年违规用地之举动，政策可信度将受到挑战。因此，唯一的解决办法是全面确权、区别对待，确权税则是根据这一思路总结出来。

针对土地二次利用开发中处在不同合法状态的土地，可以考虑根据其合法程度之高低征收不同的确权税。具体来说，一栋一户建筑面积控制在 480 平米之内的用地，应该考虑免费确权，或者仅仅收取少量工本费用；面积超过 480 平米，但是仍在一定范围内的，则可按照一定标准适当收取确权费用；面积超过数量较高的土地，则应该逐步增加确权费用；若是存在恶意违建面积达到一定规模，则可应严格执法，予以拆除。通过区别对待，最终实现全面确权。

总之，累进确权税是在承认现实的基础上，利用累进性的惩罚方式，既要守住合法与违法之间的界限，同时又要兼顾经济效率，为全盘解决确权问题提供一种现实的思路。

（3）楼宇质量特别保险

对于违法建筑的质量安全的担心，以及全面检测所有房屋质量需要的高昂成本，成为政府在确权路上踌躇不前的一个重要原因。由商业保险公司提供的楼宇质量特别保险可以成为普遍确权中一个有效的工具。

在通过由政府负责的危房鉴定后，业主可以为建筑物购买楼宇质量特别保险。与保险公司签订合同后，保险公司需要在承保期内为房屋发生的一切安全质量问题负责，也需要为业主提供有资质的检测鉴定机构出具的房屋安全检测报告。业主的楼宇质量特别保险合同以及房屋安全检测报告成为确权的前提条件，两者也构成了对建筑物的双

保险。在涉及到必须保证房屋安全的建筑，比如保障房，其楼宇的质量检测可以由政府及有资质的检测鉴定机构负责，或者由政府向保险公司购买保险。

楼宇质量特别险在不浪费公共资源的前提下，利用社会资本为质量合格房屋的质量安全进行背书，也为合格房屋的普遍确权解决后顾之忧。

2. 拆除重建类城市更新

伴随深圳的城市化如火如荼的进行，开发者对土地资源存在巨大需求。但是，面对现行规划的土地利用的已然成型，进一步的发展客观上要求对现有土地资源进行整合。在此背景下，深圳市推出的一种典型措施，即是拆除重建的城市更新，基本思路是：由开发商与原权利人协商，将原有土地的建筑物拆除并重建，以获得更高经济价值。在具体实施中，城市更新政策是前面提及的确权、准入条件、公配地和公共决策标准的组合。以确权为前提，降低准入条件为出路，公共决策为基础，灵活的公配地标准为保障，最终极大地释放了土地原所有者参与土地开发的积极性。尽管政策目前仍然存在缺陷，但截止2011年底，纳入土地利用计划的更新项目已经超过三百二十多项。那么，城市更新的工具包组合是怎么构成的呢？

（1）确权是前提。

长久以来，以政府为中介的出让模式都被视为难以撼动的限制。早在1987年12月1日深圳市首次举行国有土地有偿使用拍卖会获得成功以来，政府供地模式就作为一种成功案例受到中央肯定，随后出台的法规进一步明确，中国所有的城镇土地必须经过政府完成一级出让方可使用。但是，此种以政府为中介的土地供应模式，在支撑中国经济快速增长三十余年之后，也催生政府与民众之间的紧张关系，成为当前中国社会聚焦的主要矛盾之一。深圳市的“城市更新”政策，正是试图将土地交易的双方重新交还至土地原权利人和开发者。

但是，一旦将土地交易的双方还原至土地的原权利人和开发者，那么权力的界定就至关重要。开发者的权利较为清晰，关键是土地原

权利人的确权。经历 2004 年全面转地滞后，深圳土地的原权利人变得愈加模糊。国家是法定意义的土地所有者，原来的集体经济组织是土地使用权的名义支配者，原农村住户则是土地的实际拥有者。不同的组织代表不同的利益，相互交织之后，反而导致土地所有者问题更加难以理清。确权，正是要将不同的利益关系重新理清，将土地的权利清楚界定至拥有真实行为支配权的个人，从而降低随后的交易成本。

应该说，从实践来看，深圳目前的城市更新政策已经意识到这方面的重要性，但是操作上还是存在不少限制。在 2009 年《城市更新办法》中，明确提出所有参与“城市更新”项目的土地必须符合五类用地准则（即旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村和旧屋村），只有这五类用地拥有“合法”建设用地指标，其余一概不合法。结果是，只有这五类用地能够得到明确确权，其余土地的所有权依旧模糊化处理。可是问题在于，五类用地以外的土地虽不“合法”，但也存在经济利益，长期排除在更新范围之外，实际上局限了深圳市未来的土地利用空间。五类用地更新完毕之后，迟早需要面对非五类用地的使用问题。目前的经验来看，通过平衡利益，将五类用地之外的土地纳入“合法”框架，是解决问题的唯一出路。

目前，深圳市已经形成两种可行的思路。第一种思路，是利用“2015”的政策，当申报面积中五类用地占到 70%以上，且贡献率达到 15%之时，在剩余的 15%的土地上，可以按照 $20\%+80\%*15\%=32\%$ 归国家、剩余部分归集体所有的方案分配利益，即农村集体可以获得 68%的土地使用权。不过，从现实操作来看，70%的限制并不是非常严格，许多历史遗留的“旧改”项目，也考虑利用“2015”政策纳入土地二次开发。总体来说，这种将五类用地和非五类用地相结合的思路，虽然可以扩大合法用地的涵盖范围，但仍难解决权属不清晰的土地，余下土地迟早面临新“历史遗留问题”的到来。

所以，第二种思路，是彻底解决现行非五类用地的确权问题，出台统一的方案，给出一条可供二次开发的现实道路。具体而言，可以考虑允许开发商和土地原权利人谈判，在不符合五类用地的土地上开发，国家获得收益的六成、集体获得四成，即“四六开”；也可考虑

“十一税”，将这块土地的10%返还给国家，同时国家对这块土地的用途进行限制。我们认为，第二种思路优于第一种思路。因为土地的再开发绝不会仅仅出现一次，未来还会有三次开发、四次开发，政策应该具备长期稳定的特征，必须避免新增历史遗留问题的反复出现。从政策连续性的意义来讲，第二种解决思路更具可操作性。

（2）降低准入条件是出路。

根据《城市更新实施办法细则》，拆除重建城市更新适用于城市基础设施建设、改善环境、促进经济发展和危险房屋拆建四种情形，市场准入采用申请加审批制。计划申报主体通过向城市更新主管部门申请对城市更新单元范围内拆除重建区域的建筑物进行清理。区城市更新主管部门对计划申报主体提供的房地产证、规划确认文件、土地权属证明文件、规划土地审查意见书、地价缴纳证明、测绘报告、身份证明等材料进行核查，结合有关规定，将拟拆除重建区域内建筑物进行初步认定，然后加以实施。

较之传统以政府为中介的模式，开发商现在可以直接与土地原权利人进行谈判，双方意向达成后即可向政府提出申请，直接降低了开发商的准入成本，这是城市更新项目受到欢迎、并且迅速增加的原因。但是，现在城市更新项目仍然实施严格审批制度，政府试图在项目审批环节就控制所有的潜在风险。但事实上，现在的准入条件设定很大程度是在对未来的问题进行预测，若是判断准确，倒也无妨；但如此一来，也容易受制于政府审批人员的时间和经验水平，许多潜在可能成功的更新项目在申请之时就遏制。

事实上，成都等地的经验已经证明，政府很难深入了解每一个项目的具体实施过程，现行规划往往也存在滞后性。与其严格限制准入条件，倒不如设定较低的准入条件，尽可能鼓励基层更多地申报项目，政府则相应选取前期内部问题较易解决的项目加以实施，从而从指定繁琐的补偿标准中脱身，避免过分复杂的条款限制原住民参与项目的积极性。城市更新若是需要进一步释放效力，客观上需要在量上有所突破，降低准入条件成为其中的关键出路。

（3）灵活的公配地标准是保障。

为保障政府的基础设施投资和公共配套需要，待开发土地中，需要留下一部分提交政府，由后者支配。在《城市更新实施办法更新细则》中，明确规定“城市更新单元应当提供大于 3000 平方米且不小于拆除重建用地面积 15%的独立用地，无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施和城市公共利益项目。城市规划或其他相关规定对建设配比要求高于以上标准的，从其规定”。

但现实的问题是，不同区域位置的土地价值相去甚远，按照目前的公配标准，许多位置偏僻、经济价值较低的地段很容易变得无人问津。调研过程发现，经济落后的坪山地区就面临这种问题。事实上，无论是政府、原土地权利人还是开发商，提高参与率、扩大项目的土地涉及范围是共同利益所在。如果政府能够适度降低公配标准，开发商和原住民参与项目的积极性大幅度提高，政府在单个项目中获得的收益下降完全可以由项目总量带来的收益增加所弥补。现阶段，深圳经济快速发展，政府的重点应是做大土地二次开发的总量，而不是斤斤计较单个项目中政府的利益得失。

因此，与其采用“一刀切”的公配地标准，不如考虑采用更加具有弹性的公配地标准，在价值较低的区域实行较低的公配地标准，在价值较高的区域实行较高的公配地标准，形成充分的城市更新项目竞争状态。

（4）公共决策是基础。

城市更新项目与传统的土地开发项目一样，最终都会涉及拆迁的公共决策标准。由于政府公权力在项目的实施过程中没有介入土地买卖双方谈判，开发者与土地的原权利人处在更加公平的位置。因此，市场化的协商定价替代政府原先的征地拆迁标准，更容易获得土地原权利人和开发者的认可。调研过程中，农民普遍反映，当交易对手从政府变为开发商之后，他们在谈判过程中处于更加主动的地位，最终收益极大地增加。城市更新为贯彻拆迁补偿的公共决策提供合理的平台。

但是，公共决策的贯彻实施并不能完全脱离政府。因为土地拆迁的决策需要集体做出，但是即便是同一片土地上的不同原住民，他们

能接受的价格也不相同，尽管开发商可以逐一与之谈判，但是难免会遭遇少数原住民的反对。此时，若是因为少数原住民的反对而终止项目，反而损害了其他原住民的利益。此时，就需要政府介入公共决策，依靠公权力保障大多数人的利益。

目前的城市更新条例中规定，对于单一地块，需要同时满足建筑面积2/3以上和总数量人口2/3以上的同意，方可由政府公权力介入，申请强制拆迁，就是从这方面的考虑出发所制定的政策。但是，在实践过程中，实施公权力的同意人口比例远远超过2/3，也即是说，目前的城市更新政策并未对强拆的最低人数比例提出切之可行的标准，造成实践过程中仍然存在诸多不确定性，成为将来土地交易中潜在的社会隐忧。健全目前的公共政策基础，是实施稳健城市更新政策的基础。

专题报告八

工业地价扭曲的后果

摘要：我国商住用地的价格远高于工业用地，全国平均差距达到 7 倍以上，珠三角地区更是高达 18 倍。如此之大的价差导致工业用地的浪费，以及大量的寻租行为，并且导致商业、住宅供地紧张，也是房地产价格过快上涨的原因之一。在城市土地资源日趋紧张的背景下，扭曲的工业用地政策难以为继，新的形势要求放松工业用地的价格与用途管制，减少价格扭曲，限制工业用地规模的扩张，提高已有工业用地容积率，推动工业楼宇的更新、转让、和流通，提高土地的利用效率。

一、引言：工业用地怪相

根据国土资源部的统计资料，2012 年第二季度我国主要城市商服用地平均价格为 5728 元 / 平方米，住宅用地价格为 4522 元 / 平方米，而工业用地价格仅有 659 元 / 平方米，仅为住宅用地的 1/7，不到商服用地的 1/8。特别的，在珠江三角洲地区¹，商服用地与工业用地的价格差异更是达到惊人的 18.5 倍！

如此之大的地价差别，是强有力的寻租邀请，所导致的土地资源利用低效亦不难想象。一来，各路英豪竞相以工业项目的名义拿地，拿到地块后再设法或明或暗地转作他用，以获取巨额级差地租收益，这可能是近阶段所有“生意”当中利润最大的一种，而且一本万利。在这种量级的利益诱惑面前，也就无怪乎饮料、电子产品、与服装等企业纷纷转型，争做工业地产。即便不直接做工业地产，也会因为土地价格的扭曲而产生更高的土地需求。简单而言，价低则需求旺，大幅压低价格就会大幅刺激需求，此番道理虽然不难，但却十分深刻。

¹在珠江三角洲地区，商服用地价格 14854 元 / 平方米，工业用地价格 804 元 / 平方米。

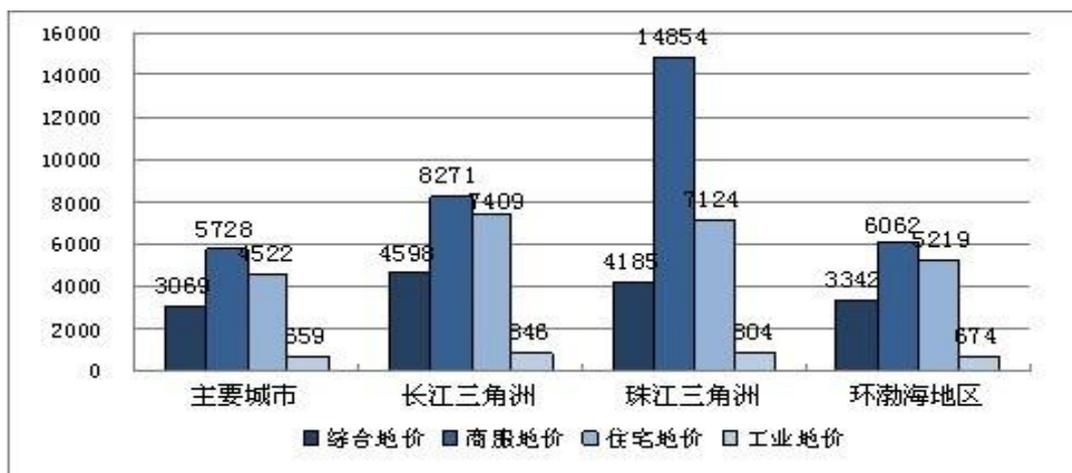


图 1. 全国主要地区地价情况（分用途）

数据来源：国土资源部网站

二来，以如此低的价格拿地，企业高效利用土地的动机便大打折扣。工业用地容积率过低就是很好的佐证。根据国土资源部的有关统计，全国工业用地的实际容积率仅为 0.3~0.4。经验上，我国大多数地区的厂房都只有一层，建筑系数约为 30%，这样算起来就是 0.3 左右，进一步考虑到大城市的容积率稍高，但是权重不大，全国 0.3~0.4 的容积率较为符合现实。²

上面两条放在一起，不难发现一个奇怪的现象：一方面已经存在大量利用效率低下的工业用地，2010 年全国城市工业用地占城市建设用地面积比例约为 22%³。另一方面许多企业还在努力争取新的工业用地。这两方面共同作用就导致了工业用地的巨大浪费。倘若土地资源不紧张，多用点地也就罢了。但目前的情形是，各大城市的土地资源已经相当紧张，而工业用地的扩张冲动却依旧不减。于是在有限的土地资源面前，工业用地的不断膨胀就大幅压缩了商业住宅用地的供给，从而推高了房价。资源越紧张，浪费越大，由此形成一个越来越大的怪圈。

²另外，按照国土资源部 2008 年发布的《工业项目建设用地控制指标》（简称《控制指标》）的有关规定，我国工业项目的容积率理论上应不低于 0.5。除石油加工、炼焦及核燃料加工业外，其他 30 个工业行业中的 26 个行业容积率不应低于 0.7。2008 年《控制指标》的出台，表明我国工业用地的实际容积率应该至少低于 0.7，甚至低于 0.5。这也从侧面佐证了上述实际容积率约为 0.3~0.4 的真实性。

³数据来源：《2011 年中国城市建设统计年鉴》。需要明确的是，在计算全国城市工业用地占城市建设用地面积比例时，本文是将所有可得城市的工业用地面积和建设用地面积分别简单加总，再取比例。

在深圳，这个矛盾冲突更加激烈。一方面，深圳的国土面积较小并且城市边界固定；另一方面，深圳的工业起步早，工业用地占比较大。深圳 900 多平方公里的建成区面积中，有 300 多平方公里是工业用地，工业用地占比高达 36%。如此高的工业用地占比在全国乃至世界各大城市中都属罕见，远高于全国的 22%，也远高于其他一些沿海城市。例如，厦门、珠海和汕头三个经济特区的这一占比分别为 27%、22% 和 18%。与此同时，深圳已有工业用地的利用效率也并不高，工业区的平均容积率只有 0.91。虽然这已大大高出全国工业用地容积率的平均水平，但是与商业、住宅用地相比仍然很低，而与香港等城市的工业用地容积率相比也相形见绌。

问题的背后往往是巨大的机会。比如说，倘若深圳通过提工业用地效率而把工业用地占比降低 10 个百分点，那么将供应将挤出 90 多平方公里的商业、住宅用地，由此增加的房地产供给将是房地产价格调控的最有力武器，同时还能增加大量的财政收入。

更一般而言，在土地矛盾越来越紧张的情况下，对大量存量工业用地进行再开发，势必将释放出巨大的资源重组红利，为我国城市的升级与发展注入强大的动力。本文以深圳为例，解析工业地价扭曲的根源和后果，并提出可能的解决思路。

二、 历史根源：工业化战略

改革开放以来，我国经济的发展，除了农村产出增加打下一个基础外，最主要的就是工业生产的大幅增加。以工业化推动经济增长，是我国建国以来的一贯战略。这一战略本身无可厚非。实际上，大多数落后国家的经济起飞，都是以工业化为引擎。发达国家所铸造的繁荣，也是从工业化开始。我国工业化战略的一个重要特点是，土地成为一项重要的政策工具，政府通过低价供地推动工业发展。追溯这一政策的历史根源，就要从最早进行改革开放的沿海经济特区说起。

当时的中国一穷二白、百业待兴，穷则思变的中央政府于 1979、

1980年分别批准广东、福建两省成立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区，在对外经济活动中实施特殊政策和灵活措施吸引外资、引进技术、促进出口、发展经济，优惠的土地政策便是其中的一项重要内容。1980年第五届全国人民代表大会通过的《广东省经济特区条例》规定，“特区的土地为中华人民共和国所有。客商用地，按实际需要提提供，其使用年限、使用费数额和缴纳办法，根据不同行业和用途，给予优惠。”

深圳作为最靠近香港的经济特区，地理位置好，发展机会多，各项改革一直走在最前列，工业用地低价出让的政策也就始于深圳。深圳经济特区创建之时，适逢世界范围经济转型升级，香港及外国的工业项目纷纷移至深圳。1981年，深圳颁布实施了《深圳经济特区土地管理暂行规定》，对不同用途的土地使用年限和土地使用费做出规定。其中工业用地的土地使用费最低，为每年每平方米10至30元，每3年调整一次，变动幅度不超过30%。在优惠政策的引导下，大量外资进入深圳，这个地处边陲之地的小镇逐渐成为我国“三来一补”企业的集散地，极大促进了当地就业，经济迅猛发展。30年间，深圳经济一路凯歌，GDP已由1979年的1.96亿元大幅提升至2011年的1.1万亿元，年均增长高达31%。

表1 1981年《深圳经济特区土地管理暂行规定》中对土地使用年限及使用费的规定

	最长使用年限 (年)	土地使用费 (元/每年每平方米)
工业用地	30	10-30
商业用地	20	70-200
商品住宅用地	50	30-60
教育、科技、医疗卫生用地	50	\
旅游事业用地	30	60-100
种植、畜牧、养殖业用地	20	另行商定

深圳的发展模式为珠海、汕头以及其他内地城市的起步建设提供

了经验。全国各地纷纷效仿，利用低廉的土地和优惠的税收招商引资，以促进经济发展。在以经济增长为地方政府政绩考核标准的制度背景下，伴随着重工业化发展的浪潮，各地方政府都迫切希望招商引资、推动工业增长。自此，中国各地开始了如火如荼的以地方竞争为特点的工业化模式。

借鉴特区经济发展的经验，国家发展工业化的重要手段就是低价供应工业用地。自 1989 年以来，我国企业所需的工业用地使用权主要通过协议出让方式取得。1995 年国家土地管理局出台了《协议出让国有土地使用权最低价确定办法》，规定“商业、住宅、工业等不同土地用途和土地级别的协议出让最低价由基准地价的一定比例确定，具体比例由省、自治区、直辖市确定。”于是，为了招商引资、发展工业，各地就将工业用地的优惠地价作为赢得地方竞争的杀手锏。在各地制定的基准地价中，工业用地的价格都极其低廉。

1994 年分税制改革以来，中央政府财力逐渐殷实，地方政府财力相对减弱，这使得地方政府借助税收等财政手段吸引投资的能力受到了极大制约，因此，土地优惠在地方政府竞争中的作用进一步加强。尽管地方竞争为中国的经济增长做出了贡献，但是也产生了诸多弊端。其中最重要的便是长期以来工业用地的出让价格遭到政府行政性的压低和扭曲，导致了工业用地的严重浪费。

人多地少、土地资源稀缺是我国的基本国情。为了促进土地集约利用，国家在 2002 年全面推行城市经营类用地招拍挂制度，不过工业用地却仍然保持了协议出让的体制。2004 年，针对地方政府压低地价、恶性竞争的情况，国务院发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，规定“禁止非法压低地价招商，要求各省、直辖市、自治区要按照基准地价制定并公布协议出让土地最低价标准。”国土资源部同年发布实施《工业项目建设用地控制指标（试行）》，对工业用地的投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地占比等四项控制指标进行相关规定。这是国家首次对工业项目用地进行制度化的控制和监督。

2006 年的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》首次规

定工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。直到 2007 年 1 月 1 日，国土资源部统一制订了《全国工业用地出让最低价标准》并规定工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，自此全国范围内才建立了工业用地地价的标准。2007 年 9 月 28 日发布的国土资源部令第 39 号《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》中明确，工业（包括仓储用地，但不包括采矿用地）、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以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。

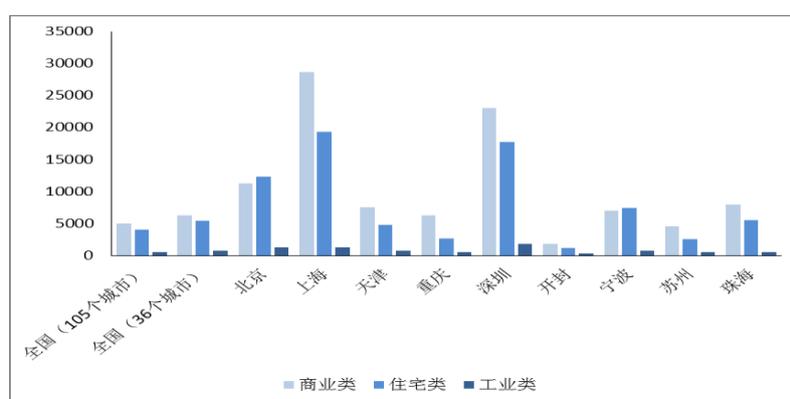


图 2. 2010 年全国城市地价（按用途分，单位：元/平方米）
数据来源：CEIC 数据库

尽管国家三令五申实现强化节约和集约用地的政策，但是整个国家自上而下已经形成的重工业、重增长的态势依然没有改变。时至今日，重大工业项目和政府扶持产业的工业用地，虽然顶着招拍挂之名，但实质上还是以定向协议的方式低价出让。在工业化战略的引导下，过去 30 多年间，全国各地不同级别的工业园区遍地开花，对工业用地的浪费触目惊心。与此同时，工业用地价格与商业、居住用地的价格如同两个海平面，已经形成并继续维持着巨大的价差（参见图 2）。

三、工业地价扭曲的后果

自特区创建伊始，特区原村集体为引进外资办厂，发展“三来一补”经济，兴起了三次建厂建屋的高潮，集体土地上出现了大量工业

厂房。时至今日，原集体组织管理着全市 60%的工业区⁴，厂房出租收入构成其最主要且最稳定的经济来源。在以 GDP 为导向的工业化战略下，地方政府为了招商引资发展经济，以低价从原集体和农民手中征得土地，将大量土地开发成工业园区，或将土地以低价补贴的方式出让给工业企业。在工业地价扭曲，出让价格甚至低于土地整備成本的情况下，用地价格根本无法反映它的真实成本，工业企业也便失去了高效集约利用土地的激励。

工业地价扭曲导致的结果之一，是工业用地占地规模大、开发强度低、综合效益差。据 09 年深圳全市工业区基础信息普查数据显示，占地规模上，2009 年全市工业区总占地 291 平方公里，占全市总建设用地的 37.6%，比《国标》工业用地上限的 25%高出 12 个百分点；开放强度方面，全市工业区平均容积率仅为 0.91，建筑密度只有 29.6%；而在用地效率方面，工业用地每平方公里地均产值 3.86 亿，不到香港的三分之一，全市厂房空置面积达 877 万平方米，是 2006 年空置厂房规模的近 4 倍，具备拆除重建条件的旧工业区近 72.1km²。

表 2 深圳工业区开发强度评价表

开发强度及覆盖率	工业区个数	工业用地规模 (km ²)	工业用地比例 (%)
好	1642	90.26	46.55
中	1327	42.25	21.89
较差	761	57.23	29.52
差	151	3.95	2.04

注释：依据开发强度及建筑密度将工业区分为好、中、较差、差四类，其中“好”是指容积率大于 0.8 且建筑密度适中的工业区，“中”是指容积率大于 0.8，但建筑密度偏大或偏小的工业区，“较差”是指容积率小于 0.8，但建筑密度适中的工业区，“差”是指容积率小于 0.8 且建筑密度不合理的工业区。

资料来源：2009 年深圳市工业区基础信息调查。

工业地价扭曲导致的结果之二，就是层层监管。土地管理制度上，我国对工业用地、商业用地和住宅用地做了严格区分。同时，对于工

⁴此报告中所指工业区如无特别说明，均指占地面积大于 5000 平米的工业区。数据来源于 09 年工业区基础信息普查。

业用地出台了专门的一套节约集约利用指标体系，规定了工业用地的土地使用强度：包括容积率、绿化率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比等。但与美国、日本、香港等地规定容积率上限的规划体系不同的是，我国的容积率规定下限，即不能低于最低标准，至于调高容积率则需要政府部门审批。此种监管办法不仅限制了土地资源的有效利用，也带来大量的寻租空间，使得容积率管制成为政府手中掌握的公共权力。在工业用地与商业用地、住宅用地价格悬殊的情况下，企业有动机打着发展工业的旗帜获取大量用地，而政府为了防止工业企业将以优惠价格取得的土地流转到商业和住宅市场，对工业地产的功能改造和市场流转采取重重限制。土地的分类管理、悬殊的用地价格以及对工业楼宇用途改造和市场流转的重重束缚，严重扭曲了土地资源的配置效率。可以说，现行的土地制度导致了深圳土地资源的严重浪费。⁵

表3 各区工业区平均开发强度统计表

区名	平均容积率	平均建筑密度 (%)
福田	1.67	31.42
罗湖	1.79	41.28
南山	1.04	23.40
盐田	2.73	34.76
宝安	1.11	35.48
龙岗	0.94	32.24
光明	0.55	20.98
坪山	0.49	20.57
全市	0.91	29.56

资料来源：2009年深圳市工业区基础信息调查

通过进一步的分析，也不难看出市场对土地的真实需求：其一，现在的工业需求虚高，大量企业以寻租动机获取工业土地并不是真心实意谋求发展工业，而是为绕过管制，争取向商业、住宅用地转换。

⁵美国、日本的规定容积率上限，与我国的规定容积率下限，形成一个有意思的对比。开发单位在市场信号的指引下，是有激励提高土地利用效率的。然而在我国工业地价被大幅压低的背景下，开发单位还有很大激励大幅拿地，拿到了地再提升容积率，响应市场机会。政府也乐于再与开发商谈判，从中收取进一步的土地出让收益。

据估计 2007 年以来，深圳市出让的工业用地仍有一半未进行开发，总量约 5 平方公里。企业之所以倾向于以研发、新建总部等名义获取工业土地，然后再绕过政府的层层监管，将其开发成工业或商业地产，主要是因为工业用地和商住用地之间存在着悬殊的地价差。这种短期的个人寻租行为无疑将造成整体利益的巨大损害。它将扭曲企业资本积累，特别是人力资本积累，并扰乱企业的长远规划，影响企业家精神以及核心竞争力的形成，最终导致企业无法长期健康发展，丧失市场竞争力。

其二，市场对商业住宅用地供给不足、需求迫切。同一块土地在商业住宅市场上的开发会更好满足市场需求，得到更大的经济效益。更为重要的是，大规模的低价工业用地还间接造成了商业住宅用地的紧缺。在商业住宅地产无法有效满足市场需求情况下，这无疑加剧了商业、住宅地价的上升，并进一步导致城市生产、生活成本的上升，不利于城市化的健康发展。

总之，我国现有土地制度对土地的分类定价、分类管理和功能转换限制，严重妨碍了土地市场上价格信号作用的发挥极大地抑制了土地资源的有效流动和配置效率的提升。对工业用地管理制度的改革已经迫在眉睫。

四、 思路与解法

从上述分析不难看到，尽管问题的表现复杂多样，但是解决问题的思路却应该简明清晰，即有效利用市场机制，高效配置稀缺的土地资源，减少浪费、放松管制并消除寻租。现实的经验已经一次次地告诉我们：政府可以为了扶持工业发展，管制工业地价，甚至以低于土地整备成本之价供地，但却不能防止市场主体以工业名义“拿地”，再进行综合开发或转手，以攫取土地增值的巨额收益。良好的“初衷”往往不能保证完满的“结果”，真正的治本之道就是让企业以市场竞争的方式获得生产要素。

首先，在土地一级市场上，放松对工业用地的价格与用途管制。不妨制定一个为期 10 年的政策目标，即像香港一样，除了住宅和非

住宅两个大类，政府不再对各类用地实施行政分类，并相应解除全部价格与用途管制。

历史经验表明：同物不同价，就将催生套利和寻租。这本质上就体现了经济学中最基本的“一价定律”。在原有的土地出让政策下，同样的产业用地，承载不同的规划，赋予不同的功能，戴上或者戴不上“市一级重大项目”的标签，就产生了不同的出让价格。然而不论出于何种考量，人为划分土地类别进而收取不同价格，并限制土地资源的流转，都会减少交易的发生，延迟对市场变动的反应。这很难说是政府制定政策的初衷。而且，土地可分类本身隐含的前提就是产业可以清楚地分类，但现代经济的发展已经且不断催生了多种新的混合型业态，例如软件产业的生产厂间就是在写字楼里，而许多高新产业为了更好的吸引与留住人才，在企业园区里不但设置有生活与娱乐场所，甚至还有为员工小孩准备的幼儿园。

因此，更佳的方式是将用地类别打通，无论利用方式是工业、商业还是综合体，都归为产业用地，在利用规划和行政管理有效控制工业生产可能产生的污染、噪音等负外部性的情况下，让市场来决定土地的供应数量、时间与种类。对市场交易施加的限制条件越多，就离自由交易越远，势必降低效率，减少土地类别限制本质上也是更倚重市场，而非“市长”，来配置资源，为行政负担减负。现实中，扶持相关产业，按类别出让土地，这种想法能够实现的前提是能够准确预判哪一类产业会带来税收、就业，拉动城市经济发展。但政府一方信息的不充分，以及未来的不确定性，都限制了预判的准确度。既然无法预判，不如放开类别，以市场方式将土地出让给对未来增值收益期望最高的市场主体。本质上，这涉及到政府职能从生产型向服务型转变。

其次，在土地二级市场上，减少类别审批等诸多方面的行政管制，鼓励按市场需求再利用工业用地，包括鼓励市场主体间的转让与各种形式的再开发，切实促进土地资源的再利用。放开二级市场的重要性表现在三个方面。（一），经济形势的变化与行业的周期性决定了土地与其他生产要素一样需进行再配置。深圳市的规划部门也意识到了产业的周期性，想出的解决之道是减少土地出让的年限，例如与一般工

业用地出让的 40 年年限相比，将仓储类用地年限调整到只有 10 年，政府可谓尽职尽责，可客观上进一步增进了行政成本，年限到期后续约的问题和土地转换用途审批的工作增加了 4 倍。更好的做法可参考台湾地区，除了一部分政策性用地采取出租方式和一些依据特定政策第一次公告出售的工业区土地采取政府管制审定价格外，其余大部分均为自由市场，有买卖双方自由议定价格，政府部门只需对交易环节收税。（二），新兴产业的起步，中小企业的发展等方面的因素，要求土地资源的再配置采取更加灵活的方式，例如减少对规模的限制实行分块转让。以 IT、电子商务、金融为代表的行业具有单位产值重量轻占地少的特点，这类企业并不需要传统的较大规模的生产车间与厂房。类似情况也存在于中小企业，处于起步阶段的实际情况与资金的限制等因素均决定了其不能也不需进入一级市场得到整块建设用地。对于上述两者，理想的状况是在类似天安数码城这样的新兴产业园中或租或买一定办公面积，或者以部分转让的形式得到已有市场主体全部工业用地的一部分。更加灵活的转让方式意义在于减少交易成本，尽可能多的满足市场上已存在的需求，使更多的经济活动获得所需资源。（三），土地严重闲置的现状，与集约利用的需要，要求土地资源进行再利用。不仅是深圳市，在大多经济发达的城市都面临着土地资源紧缺，新的工业项目无法落地的情况，理论上越是稀缺的资源价格越高，但是我们同时又看到了极低的工业地价。似乎土地资源跳出了经济学分析范畴之外，但深圳市 877 万平米的闲置面积再次表明了经验上往往越是名义上紧缺的资源，越是浪费最多的资源。除了开发商以工业名义囤地等待用途改变以外，在土地转让中的用途与规模管制等诸多限制也减少了交易的发生，客观上造成了资源浪费。

无论是一级市场的打通类别，还是二级市场减少土地转让限制，都是长效机制。在各地方政府竞争提出各种减免地价与税收等诸多优惠以吸引企业的情况下，放松工业土地用途与价格管制，需要在国家层面上整体统筹，全盘考虑。敢于率先试点改革的城市不仅需要一套完整的配合政策与特殊的区位条件，更重要的是当地政治家的决心与智慧。实际的工业用地出让价格与住宅用地和商业用地地价相比微不足道，减免地价的好处仅仅在于提供一次性激励留住企业，如何将对

企业的吸引力转变为依靠提升综合服务水平例如加快各项审批环节效率等才是长久之道。在区位条件方面，深圳市更是具有得天独厚的优势。作为毗邻香港，经济发展一直居于全国前列的特区，在今天上半年依然保持着超过 8%，深圳人应该具有这种胆识与魄力继续推动新一轮土地变革。深圳国土面积 1991.7 平方公里，这一项指标在中国前十大经济发达城市中一直甘陪末座，也正如历史表明的那样，深圳的全国影响力从来就不是靠幅员面积，而是靠观念、制度、组织与技术创新驱动的超常经济增长。

如果治本之策难以推动，当政者没有兴趣的话，我们也给出在短期内缓解工业用地稀缺矛盾的急就章。第一条，深圳市的城市更新政策除了有效解决历史遗留问题以外，政府还无偿得到了 20% 的纳入城市更新范围内的土地，如果将这一范围进一步扩大或就采用发展单元的概念，即将几个城市更新项目的政府获得部分整合起来，即可得到完整规模的工业用地。第二条，对于已存在的 877 万平米的闲置面积，通过或回购或二次开放的方式予以利用。第三条，对已有工业用地以及新增工业用地，实行鼓励提升容积率的政策。第四条，对已经以工业用地名义出让的土地，且有其他市场主体希望用来进行商业地产或综合体等其他形式的开发，政策上允许转让并减少产业管理政策中的过多限制，但对转让过程中的土地溢价收取增值税。在交易与登记等政策方面给予更大的灵活性，建立工业楼宇转让交易的市场，同时对于有分割转让需求的工业楼宇，房地产登记单元可以从原来的栋扩展到层或者套。

这些急就章虽然可以解决一时的问题，但如果真的形成了市场化配置土地资源机制的话，上述问题完全可以避免。如果价格可以充分释放信号作用，所有产业用地价格基本趋同且没有转让的限制，闲置土地早已经在市场上流转，而关于容积率方面，也正是由于现有的低地价使得企业没有动机集中利用提升厂房密度，反观在地价较高的商业用与住宅用土地上，都是开发商主动找政府希望规划方面能够进一步提升容积率。

五、 小结

土地作为生产资源的一种，被赋予了太多的意义。土地的不堪重负，不仅是因为人多地少的矛盾，更是因为加在其上的诸多政策性负担，导致的结果就是层层管制之下的低效利用，和大规模的土地寻租。在工业化接近尾声，城市化继续发展的背景下，土地制度的根本变革，已经迫在眉睫。以压低工业用地价格，推进工业化为特征的粗放型发展，好处已经越来越少，弊端已经越来越多，需要及时淡出历史舞台了。

深圳的特点是，国土面积给定而且狭小，不过 1991.7 平方公里，因而更加需注重土地资源的集约利用。矛盾越集中，问题越难，条件越少，拖延的空间越小，解决问题的决心应该也越大。没有退路，其实也是一种机遇和力量，也更能衬托出深圳人的智慧和勇气。深圳历来是有改革的传统的，现在摆在眼前的选择是能不能再次拿出敢为天下先的魄力，为土地这个老故事续写篇新文章。

道理并不艰深，论述言尽于此，期待有心人吧！

专题报告九

土地整备的困境和出路——坪山调查报告

土地整备是深圳市盘活存量土地的重点方法之一。与城市更新不同，其思路是延续曾经的国有土地征用方式，以政府为主导进行多层次开发，试图解决城市更新面临的土地资源碎片化问题。但是，从现实进展来看，这一举措十分缓慢，主要集中在坪山新区。

1. 坪山新区土地整备概况

坪山新区是深圳市于 2009 年在“大工业区”基础上建立起来的功能新区，经济长期以来却面临“基础差、底子薄、欠账多、边缘化”等问题。2011 年，坪山新区 GDP 总值约为 290 亿元，财政收入 10 余亿元。厂房和私房租金收入是股份合作公司和村民的主要经济来源。如何盘活土地资源，增加房地产收入，是决定坪山未来发展的关键。2000-2010 年，坪山共开发房地产 37 万平方米。而仅在 2011 年，坪山就新开发房地产 36 万平方米。尽管房地产市场的发展不断加速，错综复杂的土地权属问题却将牵制坪山前进的步伐。截至 2010 年 7 月，深圳 390 平方公里的原农村集体经济组织用地中，近 300 平方公里都是合法外用地。而在坪山的金沙社区，合法外用地约占原农村集体经济组织用地的 80%。

2011 年深圳市以土地整备为核心的第三次土地改革的推出，似乎让坪山看到了解决土地问题、实现跨越式发展的契机。市、区各级领导纷纷赋予土地整备以“综合性改革”、“以土地制度改革为发端的又一场社会变革”、“一次彻底的城市化”等赞誉与期许。但土地整备果真能成为消解城市化过程中土地权属矛盾、带动坪山突破发展制约的一剂良药吗？

为对此问题进行深入分析，调查组在坪山新区先后走访了坪山管理局、整备中心、监察大队等政府主体，金沙、沙湖、南布、金龟等拟推行土地整备项目的社区，牛角龙等拟推行城市更新项目的社区，六和等拟推行开发单元项目的社区（包括坪山中心区办），以及负责

土地整备资金运作的坪山新区城投公司等单位。同时，调查组还同个别社区的村干部与普通居民进行了座谈。

2. 土地整备的两种模式

调查组在坪山新区重点调查了金沙和沙湖两个以不同模式推行土地整备项目的社区。这两项土地整备项目目前都还在规划设计之中，尚未形成明确的方案。但就设计思路来看，金沙项目采用的是“自上而下”的层层推动模式，而沙湖项目采用的是“自下而上”的自主规划模式，两者有所不同。

2.1 金沙模式

金沙社区总面积 7.9 平方公里，其中 6.2 平方公里为国有土地，1.7 平方公里为原农村集体经济组织实际用地。原农村占地中，住宅与产业用地交错。目前，已建成 1.3 平方公里（其中住宅用地 0.85 平方公里，工业用地 0.43 平方公里，办公用地 0.06 平方公里），尚有 0.36 平方公里的原农村占地（未征未转地）未用（其中，0.19 平方公里的土地与惠州存在争议）。在 2423 栋总面积为 137.52 万平方米的建筑中，按面积计算，原村民拥有 41%，非原村民拥有 27%，原村集体经济组织拥有 25%，非原村集体经济组织拥有 5%，港澳台同胞及侨胞拥有 2%，产权状况十分复杂。“一户多栋”情况普遍存在：据统计，金沙人均拥有住房 1.5 栋，户均拥有 4 栋。

由于产权状况复杂，城市更新必须的“五类用地指标”在计算时又存在困难，金沙在“整村统筹”土地整备新思路下，尝试解决土地矛盾的新办法。金沙的土地整备采取“房地分离”的补偿办法，充分结合了“人、户、房、地、股”五大要素的创新保障方式。所谓“房地分离”，就是将补偿分成土地补偿、房屋主体补偿、室内装修补偿、附着物补偿等四大块。土地补偿的标准是，规划宅基地或祖宅地按 3500 元/平方米补偿，其余不补；房屋主体补偿的标准是，框架、砖混结构房屋按 1600 元/平方米补偿，砖木结构的按 1200 元/平方米补偿，别墅按 1700 元/平方米补偿，附属用房按 1100 元/平方米补偿；室内装潢补偿标准是，框架、砖混结构房屋按 600 元/平方米补偿，

砖木结构的按 400 元/平方米补偿，别墅按 1100 元/平方米补偿，附属用房按 400 元/平方米补偿；附着物则按照重置价标准补偿。

而结合五大要素的创新保障方式试图对不同群体给出差异化的保障。其中，按不同的“人”，保障方案的差别在于：现籍原籍股民保障指标为 150 平方米/人；现籍原籍非股民保障指标为 120 平方米/人；现籍非原籍非股民保障指标为 80 平方米/人；非现籍原籍股民保障指标为 90 平方米/人；非现籍原籍非股民为 45 平方米/人（外地人不享受该保障方式）。按不同的“户”，保障方案的差别在于：符合一户一栋条件的，迁换不超过 480 平方米的非完全产权住宅保障房屋，补缴地价后，可转为完全产权住宅保障房屋。按不同的“面积”，保障方案的差别在于：按确权后房屋建筑面积的 25%，以 3600 元/平方米的标准，迁换完全产权性质的商品住房。按确权后房屋建筑面积在金沙社区转型发展试点范围内以市场价格迁换完全产权性质的商品住房，享受迁换人提供 1000 元/平方米的购房补助待遇。

通过补偿安置及房地产开发的价值平衡测算，土地整备中心目前对金沙项目确定了“65 万平方米土地+22 亿补偿资金”的基本方案。金沙社区未作适当补偿土地为 170 公顷。根据有关政策，划定其中 65 公顷的土地（与规划指标关联）协议出让给金沙社区（股份公司），作为社区留用地和发展用地，其余土地由金沙社区作为拆迁主体负责拆迁并纳入政府土地储备管理，由政府按规划功能和时序开发，增强该片区的公共设施和服务水平；政府收回金沙社区土地补偿资金为 22 亿元。

2.2. 沙湖模式

沙湖社区面临复杂土地权属和历史遗留问题的基本状况与金沙社区是相似的。其不同之处在于，沙湖的补偿方案不是由政府设计的，而是由原村集体股份合作公司参照民意自行设计，再提交给政府商讨修改的。在调查期间，适逢沙湖社区设计补偿方案之时，因此具体的补偿标准尚未成型。但其在思路，与金沙的方案存在以下几点重要差异。

首先，沙湖采取了“房地合一”而非“房地分离”的补偿标准。具体水平将参照周边商品房的市价(目前为 9000-10000 元/平方米)，或许略低。其次，尽管沙湖也对不同个体和家庭采用差异化保障方案，比如对不符合“一户一栋”政策的降低补偿标准，但具体做法绝不会比金沙复杂。最后，沙湖还主动提出并已付诸实施对“五类用地指标”总量的重新测算，以期能从土地整备中保留更多的社区留用地和发展用地。鉴于政府历史上有欠还集体土地等问题，社区甚至设想在整备项目中，部分公配设施能利用政府已征未用的土地进行建设，以减少此次土地整备项目范围内，划拨给政府用作公配项目的土地比例。

3. 土地整备可行乎？

无论采用金沙模式还是沙湖模式，坪山新区以土地整备为核心的第三次土地改革目前都只停留在规划设计阶段，而无法切实推进。造成这一困局的主要原因在于，政府在土地整备中的诉求不够明晰，土地整备带来的土地增值收益也难以预见，致使政府、股份合作公司和村民等利益相关方不能就利益分享达成共识。

伴随 1992 年“统征”和 2004 年“统转”的相继落幕，深圳成为全国唯一在法律意义上没有农村的城市。但由于补偿手续并未全部完成，全市近 300 平方公里的土地权属只能“各自表述”：它们在政府眼中是“应转未转地”，但在村民眼中却是“应补未补地”。伴随近年来土地和房地产市场的发展，土地显示出的价值愈来愈高，解决政府、股份合作公司和村民三方利益博弈的困局也愈来愈难。尽管一些城市更新项目成功地解决了土地权属问题，但由于更新单元必须全部为“五类用地指标”所覆盖，深圳当局就此做出判断：城市更新并非解决深圳土地权属问题的“万灵药”。

土地整备就是在此背景下推出的，试图以政府为主导的模式，将传统的“征地”传统延续至存量土地整备中。遗憾的是，土地整备虽然能够绕开政府在监管上的障碍，却绕不开经济障碍。关键地，相比于股份合作公司和村民清晰的利益诉求，政府推动土地整备的初衷并不明确，仅仅是基于未来难以预期的规划设想。但是，规划设想的价值较之那些真真切切能带来现实利益的项目价值，显然是要大大折扣

的。例如，金沙社区总共只有一个房地产项目进驻，社区内仍有大片“菜篮子工程”等已征用地荒废闲置。政府选择金沙这片连开发商都耽于介入的地区试点土地整备，并试图全盘开发，无异于“迎难而上”。政府虽然有“先啃骨头”的勇气，却还没有“把饼做大”的方案。举凡交易的产生，都基于参与各方对被交易品价值评判的差异。在土地问题中，只有当政府对土地价值的判断高于股份合作公司与村民的判断时，政府才能通过支付合理的对价获得土地。伴随土地和房地产市场的发展，股份合作公司和村民已经对土地价值有了较为准确的认识。于是，政府只是以土地整备为未来尚不明朗的发展需求囤积用地，村民却是以现实利益估价土地，买卖双方价值判断差异明显，交易自然无从发生。这就是土地整备不可行的症结。

其次，土地整备是在 2020 年前全市实际可用建设用地仅余 59 平方公里的背景下推出的，其最初目标是增加政府储备地，以备未来落实大项目所需。成片大规模土地往往涉及较多的农村人群，其数量之众，给拆迁谈判带来极大的困难。因此，即使土地整备带来的增值收益确定可期，三方博弈的利益分配机制也难以设计。结果，往往是方案一出，从下至上都不满意。政府既希望获得大规模的储备用地，又决意“亏本的生意不能做”。这就使得金沙的“自上而下”模式和沙湖的“自下而上”模式都显得捉襟见肘。

4. 土地整备的出路：若干建议

土地整备固然具有突破既有政策工具限制的潜力，但在推进过程中，忽视了解决土地权属问题实质上就是权益的市场交易。这导致整备项目长期停滞在方案设计阶段，羁绊不前。要破解坪山土改的困局，就必须引入市场机制，根据不同的土地问题设计并采取不同的对策，从而实现“对症下药”。

我们的核心思路可以做如下比拟。如果说城市更新是通过快速城市化攫取超额利润的一块“肥肉”，那么土地整备就是一块充满错综复杂的土地权属和不确定的预期收益的“骨头”。通过压低肥肉的价格让骨头与它同台竞争，或者干脆将它与骨头捆绑销售，都不是最佳的营销策略。肥肉的市场价格本来就比骨头高。如果把肥肉的价格压

低，则可能骨头还没动，肥肉就已被一抢而空。如果把肥肉和骨头捆绑销售，则可能两者都卖不动。

对应到土地问题上，我们建议政府将土地整备和城市更新等手段“并行不悖”。与上文的比拟同出一理，政府也不应通过抑制城市更新来推动土地整备，甚至要求城市更新项目也像土地整备一样给政府留出一片储备用地来。相反，通过运用不同的市场条件，城市更新和土地整备可以同时进行。在哪个区域进行土地改革、通过城市更新还是土地整备来实施改革等决定都可交付市场完成。政府或者要地，或者要钱，又或者只想要城市发展的结果，政府在土地整备中的种种诉求都可以通过与股份合作公司和村民交换权益的方式，融入到两种开发模式的制度设计之中，供市场选择。

相较于通过行政规定（如设置补偿标准的上限）来限制城市更新项目的利润空间，我们建议政府采取市场化的手段平衡土地整备与城市更新等其他手段之间的利益。城市更新可能获利更丰，也确实存在开发商不断谋求突破容积率规划上限等负外部性问题，但通过征收“城市更新税（费）”，政府可以制衡开发商的逐利动机，从而平衡城市更新与土地整备的相对利益。除了经济效率更高以外，运用市场化手段的优势还体现在，这能有效地遏制行政规定无法有效实行的问题，同时也缩小了寻租空间。

当市场能够自由选择城市更新和土地整备模式时，土地改革的唯一制约就来自于城市化进程。我们建议政府通过放开容积率交易等政策限制来加速城市化发展，从而扩大城市更新和土地整备的可行集。城市化是一个循序渐进的过程。其中既需要服从规划的指导，又受到市场力量的推动。但规划与市场力量之间却可能出现矛盾。以容积率为例，一些地区在市场力量的推动下发展成为区域中心，势必将突破容积率上限。如果严格抓住规则不放，则唯有降低容积率、减少开发利润才能“合规发展”。而这将阻碍这一地区的城市化进程。在另一些地区，规划允许的容积率却可能超出市场所需要的水平。比如，政府希望把一片地区建设为商业中心，市场却未必买账。如果政府仍然依照较高的容积率规划出让土地，高昂的开发成本可能导致这片区域

无人问津。如果容积率可以作为指标上市交易，那么有容积率指标盈余的开发商就可以将富余指标出售给需要指标的开发商。这既增加了指标出售方的开发收益，又满足了指标购入方的发展需要，结果自然是一举两得。因此，放开容积率交易等政策限制能加快城市化的发展进程，从而使更多的城市更新和土地整备项目得以实施。

诚然，政府未必如其他市场主体那样单纯地以利益最大化为目标，但充分的市场化手段仍然是破解政府土地困局的最佳思路。深圳三十年来改革开放的市场化进程说明，市场是造就深圳今日发展成就的基石。在土地问题上，市场也一定会成为把改革推向成功的关键。