

城市更新与城中村改造试点创新研究报告

中国人民大学经济学院课题组 执笔人 陶然

摘要:

基于财产权理论文献的最新进展,本报告结合深圳城市更新与城中村改造的最新实践,分析了深圳在土地制度改革方面的最新探索及其对中国城市更新、城乡结合部土地利用以及中国城市化过程中土地-户籍-公共财政体制联动改革的重要含义。我们认为,中国未来的城市化绝不能再走大建城市新区、工业开发区的老路,未来的城市化必须从过度空间城市化转向以农民工市民化为导向的人口城市化,而户籍改革不能完全由地方自主决定,还需要中央通过体制改革和转移支付施加压力和动力。我们提出,中国未来城市化需要以土地制度改革为突破口,首先是农民工市民化关键还在土地制度改革,这是因为户籍制度改革的关键,不在于为流动人口大规模建设保障性住房,甚至也不在于中央给地方施加压力去降低入户条件,改革的要旨是赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利,让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下,合法地为外来流动人口盖出租房。而配套税收制度改革,比如,对以出租房为主容纳外来人口居住的城中村、城郊村地段,政府利用免费获得部分公益事业用地建立公立学校,接受外来人口子女入学,而学校的日常运营费用,包括教师工资以及基本办公费用,则可以部分来自于对本地村民所建设出租屋抽取的出租收入所得税。报告还提出,即使城市进一步扩张后不再按照传统方式征地,地方政府手中仍握有包括大量工业用地在内的存量城市土地,完全可以通过一些有效的政策措施来更集约化地利用存量土地,通过结构调整和用途转换在未来10年左右的过渡期持续获取土地出让金收益。其中的一个关键措施,就是通过工业用地和开发区重整后实现制造业用地更集约利用,同时腾出空余土地并在逐年转化为商、住用地。这种措施不仅可以增加住宅用地供给、逐步化解现有城市房地产泡沫,而且可为地方政府在未来10年新动员数额可观的土地出让金收入和各类房地产开发相关税收,并用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。

Abstract

Based on a review of the recent literature on property rights and land use, we describe and analyze the land reform and urban renewal practices in Shenzhen Municipality and their implications for China's urban development, redevelopment and urbanization. We propose that Shenzhen's practices provide valuable experiences and lessons for China's urbanization and reform in the future. China's current urbanization model is highly distorted by building too many industrial parks and too many new city districts while ignoring the livelihood and permanent migration of hundreds of millions of rural migrants. Based on analysis of Shenzhen reform practices and China's current development stage, we propose some reform in land can no longer be postponed for China to urbanize in a health way.

We propose a gradualist approach that aims to build a dual track system. Under the current land regulatory regime, land ownership is separated into urban and rural and only urban governments have the authority to take land from rural areas for urban development. This not only deprives rural residents of their development rights but also leads the Chinese economy down to a quite destructive path. Total liberalization, however, may result in a crash of the existing housing bubbles when large volume of rural construction land rushes to the market. To alleviate this concern by local governments and urban homeowners, China may need to first set up a rental property market track targeting mainly the 200 million rural migrants who already choose to live and work in cities. However, half of them live in dormitories provided by the employers and the other half resides in the illegally built housing in urban villages with poor infrastructure and no access to urban public services such as education for migrating children. We propose a reform that always rural communities in suburban villages of migrant-receiving cities to take their non-farming land onto the urban housing market with one condition: for the first 10-15 years, they can build properties only used for rental purposes. After the transitional period, however, these houses will gain full rights and can be sold directly on the housing market.

This design has a number of advantages. Insulating rural construction land in the rental market initially provides a cushion for the existing housing market and prevents market panics and a crash of housing bubble. On the other hand, eventually merging the two tracks in the future sends a credible signal to the speculators that housing prices would not rise further, therefore, the central government can phase out its strict regulations on real estate markets installed since 2010 to curb the housing bubble. Both contribute to a healthy growth of the housing market. Moreover, granting rural community the development rights (even though restricted during the transition) opens the legal channel for them to apply for bank loans for development. This can unleash a housing construction boom in urban villages and suburban areas, which provides a lift for construction-related industries with significant overcapacity. Finally, unlike the current housing bubble, this kind of real estate development is more socially beneficial and economically sustainable. Rural residents, particular those living close to urban centers, benefit from this change directly. The growth in the rental property track also makes housing affordable for hundreds of millions of migrant workers, enabling them to settle in cities permanently. Urbanization holds the potential of turning the Chinese economy away from the investment-driven model.

Local governments may oppose the proposed land reform to accommodate migrants in cities. Local governments' concern over revenues needs to be addressed in the reform package. After the reform, they will have limited power of land requisition and lose the sizable land lease fees and bank loans associated with that power. In the long run, property taxes should be levied so that local public finance can be supported by a stable source of income. Considering the strong resistance from the wealthy and the politically powerful in the trial cities, however, it is unrealistic to expect this new tax to take effect soon. We argue the loss of revenue during the transitional period will be compensated by several sources. First, the urban and suburban

villages that are lured by the huge rents and join the proposed rental market track would be happy to contribute some of their land for free to the local governments in return for their newly gained land development rights for rental housing. For example, local governments would be authorized to take 50% of rural land from these communities and use 30% for infrastructure construction, such as roads, water and sewer, public schools, hospital, etc. Local governments can auction off the remaining 20% of land to raise capital for these constructions. The development rights for the remaining 50% of land would be granted to the original land owners, the villager. The latter would be better off since the remaining 50% of land would value more due to improved infrastructure and a higher development intensity authorized by the government. This technique, known as land readjustment, is an effective way for government to capture the land value appreciation in urbanization. Local governments would then be able to spare themselves from paying for infrastructure improvement from their own budgets. In addition, the proposed rental market also generates handsome rents and local governments can levy a tax on these rental incomes and use the revenue to cover the education expenditures for migrants' children in urban public schools. Once the housing and schooling issues are settled, China would be able to accommodate hundreds of millions of migrants on a permanent basis. They would work, live and consume like urban residents, a further boost to domestic demand. Moreover, for those rural communities that have already developed their land "illegally" for urban usage, a gradual process of legalization can be started if certain infrastructure and building standards are met and due taxes are paid. The land and house owners would be willing to pay to local governments to gain full legal status.

Finally, another untapped source for local governments is the under-utilized industrial land. According to various reports, the floor-area-ratio is only about 0.3-0.4 for industrial parks even in China's developed areas. Through reorganization by negotiation, it is possible to double land development intensity and to convert some industrial land for residential and commercial construction. According to our estimates, at least one million mu industrial land should be available for such conversion each year. Assuming 750,000 yuan per mu for housing and commercial land (2008 price), local governments can collect 750 billion yuan per year for the next 10years. Further assume that 2/3 of this converted land is used for housing, with a floor-area-ratio of 1.5, about 600 million m² houses would be built each year. With a moderate price of 5,000 yuan per m², local governments can raise 420 billion yuan in real estate related taxes.

目录

引言	6
第一章 从重视归属到促进利用：财产权文献演进及对城市更新含义	13
1.1 财产权理论文献演进	13
1.2 财产权理论发展对深圳乃至中国城市更新与城中村改造的含义	31
第二章 城市更新：深圳已有突破、未来目标与实现手段	33
2.1 城市更新	33
2.2 《深圳城市更新办法》的已经取得的一些突破	38
2.3 《城市更新办法》及《实施细则》要实现的目标与手段	45
第三章 城市更新中被更新地段土地权利配置与改造模式选择	47
3.1 所有权与使用权：超越两分	48
3.2 从《土地管理法》修改草案看征地制度改革	52
第四章 城中村改造：政府抵价地比例考察与不同主体的利益协调机制	69
4.1 政府抵价地比例考察	69
4.2 城市更新与城中村改造中的利益协调问题	81
4.3 坪山新区南布村土地整备案例	93
第五章 从深圳、珠三角三旧改造到中国土地-户籍-公共财政体制改革	103
5.1 深圳珠三角土地制度改革的启示	103
5.2 中国未来的城市化绝不能再走大建城市新区、工业开发区的老路	108

5.3 户籍改革不能完全由地方自主决定，还需要中央施加压力和动力.....	112
5.4 农民工市民化关键还在土地制度改革.....	113
5.5 以工业用地转商住作为政府改革征地制度后的土地出让金收入来源.....	117

引言

深圳的城中村主要是在宅基地的基础上发展起来的。其空间载体一般可以包括“旧村”、“新村”、“工业区”等几个部分，也可以包括原村民的私人物业、原村集体的集体物业两个部分。其中，新、旧村的“私房”建设集中区成为体现“城中村”建筑空间特性的主要代表，也是一般民众和社会舆论对“城中村”的典型意象。

深圳城中村经历了政府多次限制和村民多次抢建高潮。1980年代初期由于历史遗留下来的问题，再加上新兴深圳缺少城市管理经验，而流动人口进入深圳的速度太快，在政府和企业无法为外来工人提供足够住房的情况下，导致本地农民大肆扩张其居住区，据《深圳房地产年鉴》载，“直到80年代中期，市政府才用红线给各农民村划定了开发建设范围，红线内的土地保证了村里每户居民有一块宅基地和村中集体工业区的建设用地。”在划分红线后，各村都在自己的土地上进行开发建设，基本上在旧村旁又形成了一个新村，在后来履行政府与原住民达成的接管改造旧村协议时，由于政策资金方面不到位，同时村民们不愿意放弃旧村，致使政府的旧村改造并未按计划进行。深圳开始的目标是建新村收旧村的设想，实际上是新村建了，旧村也未收回。

1989年，市政府颁布了《关于深圳经济特区征地工作的若干规定》，要求在短期内将农村集体所有的土地全部征完；但由于恰逢开始试行土地使用制度和住房制度改革，以上安排被村民理解为政府与村民“抢地”，引起心理恐慌，引发了第一轮占地建房热潮；特区内城中村违章建设开始加速，与城市规划冲突日趋激烈，政府与村民之间以“违建”和“查处”为核心的博

弈常态化；特区内的“城中村”主要是在红线内及边缘拆旧建新，加密和加高；特区外的差距开始明显，但随着其村镇工业的发展，以在旧村外围建新村为主的扩张也开始起跑。

1992年，深圳市决定对当时的特区内区域进行全面的城市化，之后关外的宝安县撤县设宝安、龙岗两区，这意味着市政府宣布全市区域内土地全部收归国有，但是对于城中村的土地，政府则决定返还给原村民和集体使用。1992年，深圳市委市政府颁布了《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，特区内全面实施农村城市化，撤消68个村委会和沙河华侨农场，建立新的集体经济组织、居委会，而事实上各村的集体股份合作公司既摆脱了行政职责又成为城中村大部分权利的控制者，进而成为与政府博弈的重要主体，由此决定了城中村管理的脱轨。1992-1993年蔓延全国的房地产开发热潮中，为租屋牟利，大量的城中村纷纷将他们原本只有三四层的农民房改建成了五六层的房屋，形成第一波原住民抢建风潮。原来决定的每户宅基地不超过80平米，最高不超过3层的规定已经荡然无存，而政府在操作中也基本上认可了每户不超过480平米的私房可以承认为合法建筑。但是对于超过的，却仍只能发出拆除通知了事，无法采取实际行动。

1999年3月5日深圳市人大常委会《关于坚决查处违法建筑的决定》颁布实施，以近乎严苛的标准将所有未经规划国土部门批准的建筑物定义为违法建筑，但是由于没有相应的实施细则，“从重查处违法建筑”成为空文，没有得到执行，反而激起村民在博弈思维下的疯狂抢建；

2001年10月17日，深圳市第三届人大常委会第十一次会议出台了两个文件，《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》和《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》（一般简称“两规”），意图为

解决农民房问题提供法理依据。“两规”基于将农民房当作历史遗留问题来有条件地承认其合法产权，以达到“既往不咎，不许再建”的目的，并将合法与否的界限定在了 1999 年 3 月 5 日，之前的确认产权，之后的永不承认，予以拆除。两规一出”，立即引发了深圳史上最强的一次抢建私房高潮。《南方都市报》当时派记者调查，一天时间仅在福田区的 9 个村就统计到 230 多栋在建私房。许多城中村利用这次机会将农民房的平均层高由五六层改变成了八九层。目前甚至出现 15 层以上、带电梯、5000 平方米的楼房。经过三十年来的高速发展，深圳市经济发展和城市建设率先遇到了先前模式内在的一些瓶颈。由于快速工业化产生了大量的居住需求，而政府和市场无法在短时间解决；加之原农村被高速发展的城市建设用地包围，缺乏控制引导，违法建筑现象普遍，在工业化和城市化过程中城中村的问题也愈发凸显。深圳城中村总用地面积为 96 平方公里，以城市化转制前的原行政村为单位的城中村有 320 个；以自然村为单位的城中村有 1725 个。全市城中村共有各类私房约 35 万栋，总建筑面积超过了 1 亿平方米，据不完全统计，城中村居住人口规模超过了 500 万。从整个深圳来看，在深圳 9 1 7. 8 平方公里的建设用地中，有 3 0 0 平方公里左右“合法外用地”。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%。

深圳城中村是快速工业化及城市化的阶段性产物，主要存在以下问题：一是土地历史遗留问题数量庞大，类型错综复杂，牵涉面广，与经济发展、群众利益等敏感问题交织在一起，处理难度大；二是城中村内消防等各类安全隐患严重，各类配套设施缺乏；三是居住人口密集，卫生状况比较差。当

然，深圳城中村在一定时期内承担了廉租房的职能，增添了城市活力等正面作用也得到了普遍的认同。

在土地日益稀缺的今天，城市的发展越来越受限于土地资源，一个地区有丰富的土地资源不仅有利于具有针对性的招商引资，而且还可以根据国家 and 地区的经济发展规划适应性调整产业结构，实现产业结构的升级。因此，如何实现土地的集约利用，加快地区经济的发展愈加显得重要。尤在新增城市空间资源有限的条件下，通过城中村改造、旧厂房改造等城市更新活动，有效盘活存量土地，对于破解资源瓶颈，提升城市品质，促进空间资源的可持续利用具有重要意义。尤其是在深圳这样的城镇密集区，经济发展方式的转变和产业升级改造必须要有合理、有序的城镇空间组织模式作为支撑。在现有的城市布局的前提下，提高土地利用效率、实现产业结构升级，最合理的手段就是实施“三旧改造”，集约化经营现有土地，在空间上实现产业的合理布局。所谓的“三旧”，是指旧厂房、旧村庄、旧城镇。

“三旧”改造是国土资源部给予广东省的特殊政策。基本的改造思路，是在“三旧”集中的地区，按城镇或村庄要求做好规划，将每一宗地块的用途功能、建筑密度、容积率、配套设施等明确规定，进行拆建改造。原则上说，原有的土地使用者，可以自行改造，可以委托改造，也可以交给政府改造。自行或委托改造的，政府返还 60%的土地出让金。改造产生的收益，归原有土地使用者。由于“三旧改造”必须处理诸多的历史遗留问题，概括起来是“三个转”，即：转合法、转性质、转地类。转合法指将一部分以往的违章占地转为合法。这部分工作首先是要界定现有建设用地合法还是违法。广东省农村建设用地很多，来源渠道不一，批准权限不同，手续档案不清，甄别难度很大，又十分繁琐。试点市和省政府在这方面做了许多明确的规

定。国土部为支持“三旧改造”专门下达了用地指标用于处理过去遗留的违章占地。当地政府根据违章情节轻重规定了处罚办法。转性质是指将列入城市规划区的集体建设用地转国有，这部分内容主要是补缴部分地价，办理转性手续。转地类是指将一部分原有的工矿企业或公益用地转为商业、商住等经营性用地。按照原来的办法，土地使用类型转换，必须是将原有土地交还政府，由政府重新通过“招、拍、挂”程序开发。为鼓励自行改造，“三旧改造”政策允许经政府批准新建项目后，以协议转让形式，交给原有土地使用者或业主开发。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。

“三旧改造”主要针对的是“城中村”，以及新纳入城市规划区的农村产业和人口相对集聚区，和改造区以外的农村并不发生太多的关系。可视为典型的城中村改造和城乡结合部建设用地存量优化的探索。

“三旧改造”最大的好处是能够实现多方共赢，而不像征地政策造成严重的利益失衡。同时也给人以启示，在一部分城镇内部，建设用地的存量具有很大的挖掘潜力。广东的试点做法是，坚持谁改造谁受益的原则，充分利用市场手段，动员社会力量积极参与改造，而不是政府包办。这也说明，城市建设用地的不足，还可以从政策制度上寻求解决办法。

对于深圳而言，城中村改造和城市更新的问题尤其突出。作为快速推进城市化进程中出现的一种新的城市化问题，由于城中村的管理体制与城市社区管理体制的不适应，综合管理的不当，再加之利益的驱动，导致城中村的

规划、建设、管理长期处于混乱无序和低水平状态。而随着经济的发展和人们生活水平的提高，城中村问题日益突出，并严重影响到全面建设小康社会奋斗目标的实现，严重影响到城市综合竞争力的提升、城市功能的发挥和城市现代化的推进。因此，对城中村实行改造是社会发展的必然，改造势在必行。

首先，土地资源的有效利用是产业结构升级的前提。现在城市的发展往往受限于土地资源的紧缺，产业升级改造更需要足够的发展空间，如何实现土地资源的有效利用就成了产业结构升级的重要前提。任何城市的土地利用结构都是多样的，而且在城市规划上都有明确的规定，但不同的厂商和居民使用同一块土地的产出、财政贡献、解决的社会就业能力都会有很大的差别。为了更好地实现优势产业的发展，适应产业结构的升级，把需要淘汰的产业从中心城市迁移出去，为新生产产业和经济效益高的产业腾出发展空间，是发展实现产业升级的基本前提，也是提高土地利用效率的基本措施。

其次、三旧改造是增加土地供应、提高城市土地利用效率、抑制房地产泡沫的重要措施。土地粗放利用、利用效率低土地利用效率低必定会延缓深圳产业升级改造的步伐。特别是土地利用缺乏应有的规划，致使街道交通不便、农民私宅密布、低矮厂房众多、建设零散不整齐、缺乏必备公共设施的现象很明显。规划和公共设施配套的滞后导致居民的居住环境欠佳。对深圳这样一个土地紧缺的城市，没有太多的土地储备资源。要实现原有已利用土地的效率提高，三旧改造是重要举措。通过三旧改造，把土地利用效率低下的区段进行重新规划，就可以把原有的发展空间腾出来，以供土地利用率更高的产业的发展，实现产业结构升级改造，突破现有的土地资源不足的限制，达到地方经济新的增长。同时，在目前深圳房价飙升的情况下，释放集

体建设用地存量，同时配合以土地、金融体制改革，就可以将炒卖资本从需求面引入供给面，逐渐平抑房地产泡沫。让虚高的房价逐渐回到合理水平，也能够成为深圳吸引人才，尤其是高精尖人才的一个强大竞争力。

最后，从深圳开始，进行新的土地制度改革探索改革对珠三角、广东以及全国其他城市具有重要示范意义。中国沿海很多城市，以现有方式进行城市扩张，在不远的未来也必然会面临无地可卖的困境；而产业升级、城市定位和发展方式的转变，都迫切地需要通过城市更新实现。传统的产权交易工具，如征收、储备然后招、拍、挂等方式，很难再以低成本的方式进行更新；而如果不能探索出有效的土地供给模式，对于房价调控和产业转型等问题无异于雪上加霜。同时城中村以大量违章建筑的形式分享城市化收益，土地的增值并没有被公平分配，更没有被充分释放出来；而前海等工业区的规划转型，龙岗的“华为新城”配套，在资产管理层面上对土地政策提出了更高的要求——深圳今天的挑战，也将是今后国内其他城市所面临的困局，这方面的探索具有现实性和前沿性。如果探索出有益经验并在全市、珠三角乃至全国推广，其意义甚至会高于深圳 1980 年代在全国率先推行土地招拍挂改革的重大价值。

深圳市土地总面积为 1953 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%。受规划的约束，到 2020 年，全市实际可用的新增建设用地指标仅为 42 平方公里。就使得深圳经济发展到当前阶段，深受土地稀缺之困扰。问题关键在于，剩余可建设用地相当部分已经被村民和村集体开发利用，成为旧村居和旧厂房。在自发式的工业化和城镇化

过程中，各村、组的土地资源开发缺乏统筹规划，土地利用效率偏低，结果是土地资源紧缺和土地集约化利用程度低的矛盾并存，可持续发展难以为继

为了实现深圳产业升级和经济新发展，改善居民的生活环境，结合广东“三旧改造”政策，深圳市 2009 年 12 月推出了《城市更新办法》，2010 年 12 月 24 日，深圳进一步出台了《深圳市城市更新办法实施细则》征求意见，为深圳城市更新制定了基本的框架。

考虑到城市更新与城中村改造是一项浩大、复杂、涉及面广的系统工程，涉及到经济、社会、文化、政治等多方面因素，关系到村集体、村民、政府管理部门、开发商等多方面利益，所以在《深圳市城市更新办法》与《实施细则》出台之后，仍然有必要进行城市更新和城中村改造的系统研究，来解决更新办法在实际操作中可能出现的大量问题。本报告就是针对城市更新与城中村改造，尤其相关理论和深圳实践的一个初步考察和评判。

本报告剩余部分安排如下，第一章我们将从财产权文献的演进来考察其对城市更新的重要含义，第二章

第一章 从重视归属到促进利用：财产权文献演进及对城市更新含义

1.1 财产权理论文献演进

我国于 2007 年颁布实施的《物权法》，是以传统大陆法系理论框架为基础的。然而无论是 1804 年颁布实施的《法国民法典》，还是 1900 年颁布

实施的《德国民法典》，其立法背景都是以当时各自的社会、政治、经济和文化发展状况为条件的，有着特殊的历史阶段性。随时间演进，社会经济情况发生了巨大变化，以成文法为特点的大陆法系，无论是就理论还是就法典而言，都产生了法律适用方面的诸多困境。而中国处于社会转型时期，更需要我们进行认真反省和重新评价。

财产权：“物”还是“权利”？

传统理论认为，物权法以调整人与物之间关系为核心，物权客体是物，尤其是有体物，即所谓财产就是指有体物。这显然与物的归属、而不是物的使用相关联，同时也反映了当时农耕社会经济形态“相对静止”的特征。这就带来一个重要的问题，即交易过程中，交易的对象究竟是“物”，还是“权利”，或者更为广泛地说，物权法调整的是人与物关系，还是人与人关系？

很明显，“物”如果脱离了与其紧密相关的权利，该“物”没有任何意义；更重要的，是法律从来调整的都是人与人之间的关系，权利只有在社会中，也就是在人与人关系中才有意义。即使是一个人对自己所拥有物的使用，也并非与他人没有关系。尤其是对人群密集程度更高、流动程度更快的当代社会而言，这一点更为突出。例如，一座房屋属于某个人，其在所拥有的房屋内的所作所为也不是没有任何限制，他说话声音的大小，所饲养动物的气味，他的房屋建筑的高度等等，都会受到周围环境的约束。

而一旦从物的使用到物的交易，传统理论困境就更为突出。当交易对象是麦子或是牛羊时，所交易的究竟是“物”，还是“权利”，问题还不大。但当交易对象是股票，或土地使用权时，就难以理解所交易的是“物”，而

不是“权利”。有学者为弥补这种理论困境，就试图将“权利”拟制成“物”。但是，经济的发展要求我们改变传统的看法，而不是因循守旧，尤其是当财产的主要表现形式是无形财产时更是如此。

“所有权”还是“使用权”？

与上述理论困境紧密相关的是，传统大陆法系中的物权法是以所有权为核心展开的，用益物权和担保物权都以所有权为依托，表现为权利的不平等，即用益物权或担保物权都要受到所有权的不同程度的限制。而英美法系中财产法则以各种具体权利的运作而得以构建，所有的具体权利都是平等的，甚至所有权本身都已不再重要；基于效率的考虑，更加重视对各种具体权利的使用，财产权理论是随着财产权形式上的变化而有所发展。

随着经济形态发生了从重视“物”的归属到更重视对“物”的利用的变化，“所有权”这个概念的适用性也受到了限制。如果只是传统中的对自己所有的“物”进行调整，所有权仍具有较好适用性。例如，“某项房屋属于某人拥有”，这是一种非常具体的表述，表达了主体占有和支配该房屋的具体权利形式和行使方式。而一旦“物”脱离了所有人后进入流转过程，并随着流转的频次增加时，再探讨中间人是否拥有对该“物”的所有权时，意义就开始变得有限。

强调所有权的重要性，根源于过去对“物”的使用主要是由所有人自己来进行的；由他人使用所有人之“物”的情况并不多，即使有，权利关系也不复杂。其根本原因，就在于当时“物”的流转并不发达。在这种情况下，由他人具体使用的权利一直不发达，并始终依附于所有权之下。这里的核心问题是，是强调交易的安全性，还是交易的流转性？农耕社会重在交易安全

性，从而注重所有权；而工商社会强调交易的流转，从而关注使用权。问题在于，在某个具体的经济发展阶段，如何平衡两者之间的关系。

物权还是债权？

传统大陆法系财产法以物权和债权两分法为基本框架。物权与债权的区别在于，物权是“对世权”，即除物权人之外，其他所有人都是义务人，都有不得阻碍物权人行使权利之义务；物权人权利的实现无需他人之协助，表现为支配权。而债权是“对人权”，即权利人只能向特定的义务人主张权利，而不能针对其他人主张权利；其权利的实现有赖于特定义务人之协助，表现为请求权。后来，知识产权的出现，打破了这一两分法。再后来，各种无形财产权利的出现，更是无法适用于这一两分法。

严格使用两分法导致的结果，是出现了所谓“物权债权化”和“债权物权法”的说法，而这又引发了各种权利效力之间比较的混乱。另外一个结果，是对物权法三大基本原则之一的“物权法定”产生了质疑。物权法定要求所有物权形式都应由国家法律规定，不允许当事人约定；而债权的形式和内容由当事人自由协商。然而，由于大量无形财产权形式的出现，例如，商业票据、可流通票据、提单、股票、债券、专利、商标、商誉、商号、基金以及资本等等，既具物权性质，也具有债权性质，二者界限日益模糊。

公法还是私法？

从法律调整对象来看，法律可划分为私法和公法两大领域。私法调整私人之间利益，以“意思自治”为原则；公法调整公共利益，以“有限政府”为原则，并且私法和公法各自调整的界限泾渭分明。传统理论认为，财产法

属于私法调整对象，国家不得对其进行干预。随着社会经济发展复杂性的增强，国家对经济宏观调控能力的增强，公法不断入侵传统的私法领域，私人权利无一例外地受到了公法上的限制。

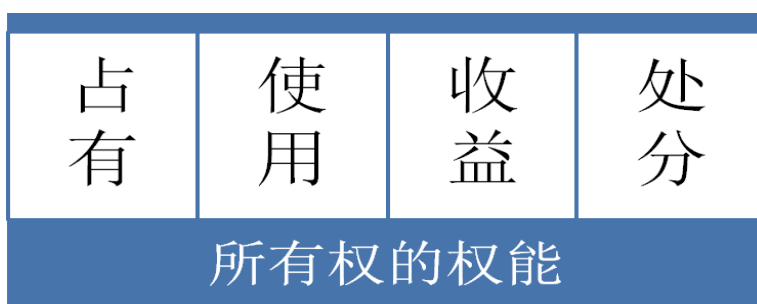
公法对财产法领域的干预，表现最为明显的，是国家对私人土地的所有权或使用权征收及补偿。如果坚守私权神圣的理念，则国家无论是基于何种理由，都无法对其进行任何程度地干预。然而大型公共基础设施，诸如机场、高速公路、地铁的建设以及政府的产业规划，都要求从全社会和更长久的角度考虑问题，对分散的私人财产进行整体性的调整，从而使得资源的配置更为有效。因此，这里问题的关键，不在于某种具体的利益是受私法还是公法调整，而在于哪种调整和保护的方式更能有效利用资源。当市场机制调整私人利益的交易成本相对于政府调整而言更高时，就应当允许政府干预，因为无论是市场运作，还是政府调控都有成本，只要达到相同的效果所需要成本更低，对社会来说就是更合意的。

新产权分析方法的启示

新产权分析方法将财产本身定位为一种权利束，是当代英美财产法的最大贡献。产权理论产生是以市场经济发展为基础，产权或权利的交易性是整个财产法关注的重点。产权理论对于有形物、债权和无形财产等具有相同的理解，对于新的财产权的表现形式具有广泛的包容性，既关注于具体权利的运作方式，又能对财产权的一般性质给予充分说明，这与传统封闭性的财产法理论有很大不同。

对“权能分离论”的批评

传统物权理论认为，所有权是由各种具体“权能”组成，主要包括占有、使用、收益和处分，所有权与各项权能之间是整体与部分的关系；各种权能只能由所有权产生并依附于所有权，这些权能全部、或部分分离出去而形成他物权。他物权是基于所有权而产生且受制于所有权，两者之间是不平等关系，这限制了他物权的发展。

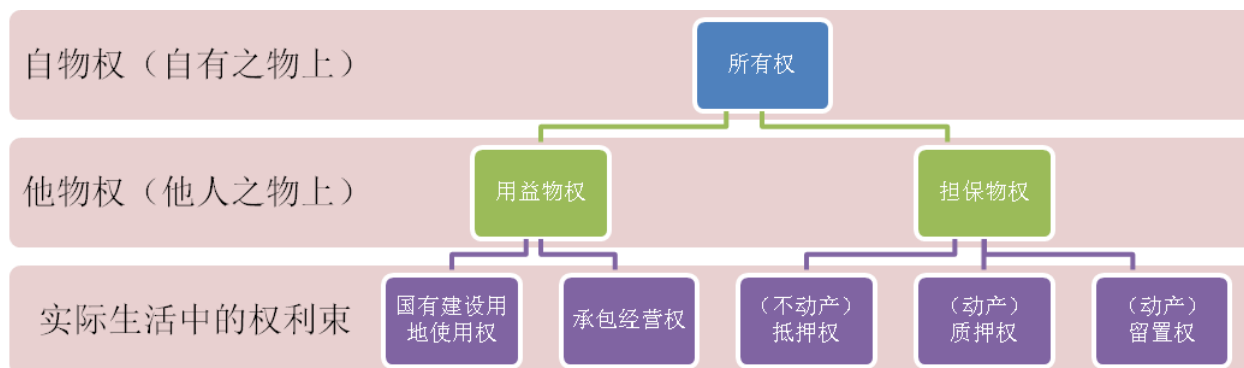


图表 1 所能权的权能拆分

与之相反，新产权分析方法认为，任何权利之间就效力而言是一样的，没有权利与权能之间的区分。实际上，只要是权利，没有权利之间先天的不平等之说，尽管权利的范围有大小，但权利之间无主次之分。他物权尽管来自于所有权，但是一旦形成他物权，就不再受制于所有权，相反所有权要受他物权的限制。在农耕社会，由于交易的不发达，人们很少把自己的物品交由他人使用，主要是所有权拥有者自己使用，所有权的地位牢不可破，他物权长期没有发展起来。但在现代社会，他人使用可能比自己使用更有效率，从而他物权得到发展，所有权不再是权利的主要表现形式。这也是市场经济发展必然结果。

商品属性、产权分割与权利束

当一种商品较为简单，或人们使用一种商品的方式较为简单时，人们只关注商品的价格和数量，往往忽视了商品的质量维度。而一旦一种商品的复杂性增强或人们使用商品的手段增加时，商品质量和属性问题值得关注。其实，任何一种商品都有不同的属性和使用价值，不同人对同一商品的不同属性有着不同的估值和需求，从而导致两个或多人可以拥有同一商品的不同属性，并因此对同一商品的产权进行分割，促进了商品的有效利用。典型的例子如，几个人同时拥有占有某块土地的一部分使用权。A 拥有在这块土地上种植小麦的权利；B 拥有在它上面走路的权利；C 拥有在它上面倒垃圾的权利；D 拥有在其上面驾驶飞机的权利；E 拥有开动邻近设备而使之承受振动的权利。总之，这同一块土地各种被分割的私有产权同时被不同的人所拥有。更为重要的是，每一种权利都是可转让的。只要对每一种不同的权利的具体使用给予事先的清晰界定，资源配置的效率要求就必然导致权利从低效率者向高效率者转移，从而导致对这块土地的充分利用。



图表 2 理论上的物权分类与实际中的权利束

上述产权分割的理念与权利束是紧密相关的。实际上，财产权（property rights）概念本身就是一个复数名词，表现为权利束的组合，

我们可以将对某一物的财产权看作是一组独立的而性质不同的权利。抽象的所有权概念或财产权体系之所以无法较好地应用于现代工商社会，是因为商品属性的日益复杂和界定不同权利的成本由于技术的发达而大大降低了，从而给对财产权进行微观分析提供了基础，从而，财产权只能是一种结构松散、形态各异的具体的权利体系的构成。

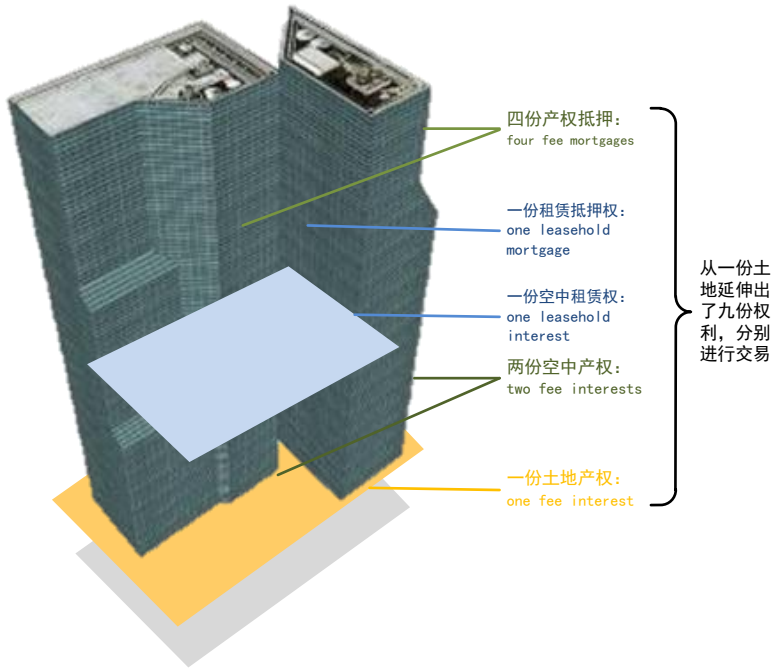
关于产权束分割的典型案例是，位于纽约市繁华地段的联合国千禧年酒店的产权拆分案件。在不同的场合，William Zeckendorf 将他关于该案的产权分割技术称之为“菠萝术”（Pineapple Technique），意思是一块土地上最初的单一产权能够被分割成许多不同的权益，就如同一块菠萝能够被切割成不同的部分一样。至于这种产权分割方法究竟如何称呼才算合适并不重要；重要的是，Zeckendorf 能够创设出一系列复杂的不动产权益（real estate interests）以便充分有效地利用资源。在著名的 UNITED NATIONS PLAZA BUILDING 案例中，在同一处房屋群落上，当事人创设了三项不同自由继承的地产权（fee interests），一项租赁不动产产权（leasehold interest），和五项不同的抵押权益（mortgage interests）。该案例的基本背景是，在纽约市中心，与联合国相隔的地段，矗立着一栋六层的单一结构的底商，其上额外又有两个三十二层的“股东屋”。

该方案最初由 Zeckendorf 公司于 1964 年所创设，后由 Alcoa Associates 对其进行了接管。首先其在该建筑物上形成了三个可自由继承的地产权，开发者拥有最初的可自由继承的地产权。为了最小化现金流的需求，Alcoa Associates 又创设了两个合作住宅公司，其中的每一个公司各拥有一个三十二层的用于居住的公寓。随后，Alcoa Associates 便将设立在地上权上（air space）的可自由继承的权益卖给了这两家住宅公司。从这个

意义上说，该建筑物同时在同一块打包的土地上形成了三个不同的可自由继承的地产权（Three fee interests）。其次，为了更进一步减少现金流的需求，Alcoa Associates 又在该建筑物上设立了租赁权益（Leasehold interest）；随后又将该租赁权益上设立了抵押贷款（Leasehold mortgage）；再后来，又在该建筑物上设立了另外四个可自由继承的抵押贷款（Four fee mortgages），这四个可自由继承的抵押贷款不同于前面的设立于租赁上的抵押贷款。这种不同的抵押贷款形式与英美法系中的普通法与衡平法的立法技术有关，主要涉及到时间维度。这是英美法系独有的现象。

就此而言，在同一建筑物上同时创设了九项不同的财产权益，相互之间并不干扰并且可以自由转让。只要每一项权利界定清楚，如果权利交换、组合和重新分配的成本足够低，就可使该建筑物通过市场价格机制得到充分的利用。这里，信用和投资制度的不断完善，更是促进了资源的利用。

英美法中的不动产法术语非常复杂，但其基本规则却清晰灵活。在此，简单地介绍一下英美法中的不动产权益的分类是有益的，而这是理解英美不动产法的一把钥匙，并且可为下一步我国土地产权制度变革中的具体权利束的可操作性的设计带来一些启发（参加专栏一和图表 4）。

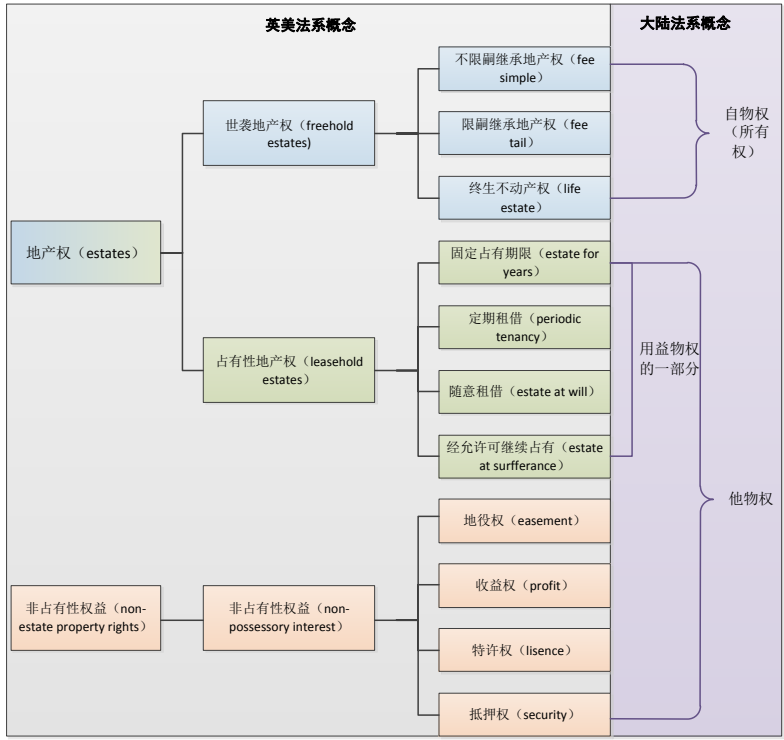


图表 3 “菠萝术”式的产权拆分与开发创新

专栏一 英美法中不动产权益的分类

按照是否实际占有不动产权益，可分为占有性权益(possessory interest)和非占有性权益(non-possessory interest)；按照是否能够当前现实享有，可分为当前权益(present interest)和未来权益(future interest)。占有性权益必定是当前权益，而当前权益并不一定是占有性权益；未来权益必定是非占有性权益，而非占有性权益并不一定是未来权益。无论哪一种权益，都有可能分为普通法权益和衡平法权益。其中，当前权益包括非限嗣继承不动产权(fee simple)、限嗣继承不动产权(fee tail)、终身不动产权(life estate)、定期租赁不动产权(tenancy for a term)、续期租赁不动产权(tenancy from period to period)、不定期租赁不动产权(tenancy at will)和逾期租赁不动产权(tenancy at sufferance)。未来权益包括复归权(reversion)、回归权(possibility of reverter)、终止权(power of termination)、剩余产权(remainder)和执行权益(executory interest)，而且这些未来权益可以在将来转化为当前占有性权益。

这些不同的权益主要是以时间，即期限长短作为效力限定因素而划分的。在不同的时间段设定不同的权益给不同的主体，并且这些权益在某些条件下可相互转化，这就为权利束分割的充分利用创造了条件。另一个重要的限定因素就是空间上的，即只要空间上不发生权益利用的冲突，就可以无限地分割下去。当然，所有的这一切都是以交易费用作为基本的约束前提的。在不同权益分类的基础上，就可以对其进行设立、终止、继承、遗赠、转让、赠与、买卖、信托、抵押或者登记等诸多规则的制定了。



图表 4 英美法系与大陆法系产权概念对比

共有财产：第三条道路

在土地资源利用实践方面。如果通过私人交易来完成土地资源的配置，就被称之为“私有化”倾向；而如果通过国家征收完成土地资源整合，就被称之为“国有化”倾向。通常的解决思路仅仅局限于“非此即彼”的选择，即要么私有化，要么国有化。因此，随之而来的一个问题就是，在这两者之外，是否还存在第三种解决途径？答案是肯定的，即通过所谓的“共有财产”的产权模式。

专栏二 四荒拍卖与共有产权

我国土地资源利用实践中的“四荒”拍卖政策，可以引发农村集体建设用地利用的思考和启发。所谓“四荒”就是指荒山、荒沟、荒丘、荒滩。20世纪80年代末期，为了解决黄土高原贫瘠山岭的土壤侵蚀问题，山西省吕梁地区走上了一条开发利用荒地资源的新道路，试图通过将荒地的使用权进行拍卖的方式分配给农民。人们通常认为，这种方式由于引入了竞争机制，从而能最大限度地激发农民对荒地投资的积极性；并且荒地买卖还可以为规模经济提供发展空间。到了1992年，所谓“四荒”拍卖政策已成为国家荒地政策的基本利用模式。人们期待该制度能解决城乡二元差别，因为买卖主体并无硬性规定，农民、居民、法人等都可以进行买卖。

然而，实践结果却是“四荒”拍卖政策在总体上是失败了。根本的原因在于，任何制度都是在具体的社会经济发展状况下设计和实施的。“四荒”主要分配在我国西北边疆，那里经济发展水平落后，人们对土地的依赖程度很高，并且没有其他就业机会。因此，当通过拍卖将荒地从当地人转到外地人手中，同吸引外来投资和专业技术用于水土保持相比，如何稳定失地农民则是一个更为重要的问题。因此，对于像“四荒”甚至森林和草原这样经济效益偏低，获益缓慢的边际性自然资源来说，政府最好采取以集体为单位的管理模式，而不是将其私有化或是国有化。实际上，在中国的林业界中，“社区森林”的说法早就已经深入人心并在广泛适用，已产生了良好的效果。这就是一个社会经济发展状况决定并影响制度如何变革的例子。

未必需要私有化，在一定条件下，集体共同拥有财产的产权模式也可以被引入并有效地解决农地整合问题。其实，无论是农地、还是非农土地，“私有化”或“国有化”的非此即彼的产权形式，其实未必是正确的。一般认为，公地会带来悲剧，但“公地悲剧”发明人哈丁所提出的“公地”，具体是指“开放获取”（open to all）的公地，会带来所有利用人的道德

风险，从而导致不负责任的利用。但实际上，共有财产完全可以是某个小群体的私有财产，该群体中的每一个成员既享有一定的权利，也负担一定的义务。只不过是对该群体之外的人而言，共有财产是私有财产。更为重要的是，这种共有财产的产权模式在一个小群体中已成为一种传统的习俗权，具备很多优点。

但随之接下来的一个关键性的问题是，当自然资源作为一种共有财产时，其管理在什么样的条件下才可能成功？美国著名学者，2009年诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)和她的团队经过几十年的研究，提出了“公共池塘”资源，即我们所谓的共有财产的可持续发展的“八项原则”。1) 清晰界定的边界；2) 适当的成本收益分配机制；3) 集体选择的安排；4) 监督成本低；5) 视情况而定的分级惩罚措施；6) 低成本的冲突解决机制；7) 制度的自主设计和8) 多层镶嵌式(nestled)的管理模式。当然，实际中的情况并不需要全部的八条原则就可能实现合理的治理结果，同时，还需要根据具体情况对这八条原则进行局部性调整。

当代产权制度的发展趋势

传统大陆法系的立法模式遵循着概念法学的传统，即事先构造出一个抽象的、系统性的理论范畴体系，将所有现实生活中可能发生的情形都归之于概念的逻辑演绎。这种观念的一个基本预设是，人的理性可以规制社会生活的不断发展。这在传统的农耕社会是有可能实现的。然而，当今社会是一个日新月异的工商社会，每一天都有大量的新生事物的出现，因而，还坚守旧

有的立法理念，就不是明智的选择。从现实经济发展的需求出发，而不是从概念或现有法律出发考虑问题的解决，是立法决策基本导向。

因此，财产法的制度设计更应当重点关注具体权利的运作机制以及对权利的具体救济措施。例如，就股权而言，可以将其分解为股息索取权、股票转让权、参与决策和监督权、剩余资产分配权以及提起民事诉讼权等。只有通过对其进行具体的权利行使做出规定，才能准确地理解一项权利究竟意味着什么，人们也才能更准确地预期他人行为的后果，从而对自己的生活或行动做出事先周到安排。在这个意义上，可以说只有当一项权利具备了操作性之后，也就是当权利界定清晰之后，交易行为所发生的成本更低，才有可能更容易促进交易的发生，从而导致财富的持续增长。

大陆法系财产制度之所以陷入困境，在于该制度赖以存在的社会经济条件发生了显著的变化。

第一，经济形态由“相对静止”到“频繁交易”，表现为由农耕社会转向工商社会；

第二，价值目标由“归属”到“利用”，在传统社会中，物权法以确定物的最终归属为宗旨，而现代社会则以物的充分利用为核心；

第三，利益实现由“自主管理”到“价值支配”。传统社会重在物的自己使用，而没有注意到财产经营管理者与财产价值支配是可分离的，从而当他人利用比自己利用更有效时，就应当允许他人使用并通过收取费用而得到价值。

这里，还涉及到财产法的一个深层次问题，即财产法的功能和目的是什么？由亚当·斯密所倡导的劳动分工和专业化以及随之而来的交易规模的扩

大是财富增长的关键，至今仍然是经济学的核心理念。资源的有效配置来源于自愿的市场交易行为，因此，财产法应当有助于交易并使交易成本降到最低限度，以及消除资源配置障碍的限制。从而财产法的基本目的，在于社会资源的最优配置及充分利用；财产法的主要功能便是，创造、保护以及促进这种交易结构的运作。这是所有财产法制度设计的基本出发点（参加专栏三）。

专栏三 财产制度演变

自上世纪五十年代以来，随着各国经济、政治和社会条件的急剧变化，财产制度也呈现出新的发展趋势，具体表现在：

财产权的形式和种类不断增长：财产权不再局限于传统私法领域的物权、债权和知识产权等，而是表现为种类繁多的具有经济价值的权利的总和。一是新技术的广泛适用产生了新的财产权形式，典型的例子是互联网中的虚拟财产；二是各种形式的无形财产的大量出现，典型的诸如企业商誉或商业秘密；三是政府授予个人或团体的具有福利性质的财产权利，例如养老金和退伍军人伤残补助等。

财产权的非物质化：传统法律理论将财产与具体的物品相联系。然而在现代市场经济中，大多数财产都是无形的，例如，股票、债券、商标、版权和特许经营权等都是非物质化的财产权。一些无形财产的价值并不一定能与有形的商业附属物相联系，即使不牵涉到任何具体物，这些无形财产例如商业信誉都可能存在或消失。不仅如此，这些新的无形财产所具有的价值远远大于传统的有形财产所具有的价值。

财产权立法的专门化：传统大陆法系民法典一般将财产权置于一个理论模式下予以整体规定，每一种财产权均受抽象的理论范畴和立法章节的制约。当代财产权的立法呈现出一种分散化的趋势，很多商事法规对各种具体的财产权做出了规定就是财产权立法专门化的表现。在我国，对于城市和农村的不动产法适用不同的法律也表明了这一点。

物权法定原则的松动：物权法定是传统大陆法系物权法三大基本原则之一，意思是指物权的种类、效力、变动要件和保护方法等只能由物权法律规定，不允许当事人自行创设。之所以这样的规定是因为物权法定降低了物权行使、保护和转让的成本。然而，当新的财产权不断出现时，这种物权法定的弊端就显现出来，从而适当允许当事人之间就财产权进行约定就无法避免。

财产的价值化与资本化：经济条件发生了变化，导致人们的价值目标由对财产的“归属”转向“利用”。与之相伴随的是，利益的实现由“自主管理”转向“价值支配”，也就是说，农耕社会人们注重“物”的实物形态，而工商社会人们关注“财产”的价值形态。一旦引入了交易，这种价值化的倾向越发明显。更为重要的是，被交易的物品的价值主要依赖于有关实物商品的行为权利和如何经济地行使这些权利。

当各种财产权利界定清晰后，资源配置的效率就会要求权利之间的交换、组合和重新分配，从而使得财产的价值化更为充分地体现出来。在农耕社会，人们普遍认为，财产并不包括未来收入这一观念，所有的财产的价值都体现为过去的和现在的，将来的财产没有任何价值。而一旦把未来时间这一重要维度引进来，就将为财产价值化向资本化铺平了道路。人们不仅可以在现时的不同财产间作出选择，还可以在相同财产的不同时间作出选择。

财产的价值化包括债权的价值化和物权的价值化。传统的债权观念认为，债权是一种具有人身关系特点的法律关系，即所谓**对人权**，债权的转让除了按照继承法向继承人转让外，一般是不可以在不同人之间相互转让。而**债权的价值化是指债权完全失去人身色彩而表现为纯粹的经济关系**，可以在市场上自由转让，不受债权人限制，典型的例子是债券。之所以如此，是因为在现代社会，人对特定人的依赖在减弱，以及可替代物更容易获取，而这一切有赖于市场规模的不断扩大。

传统的物权重在对物的现实支配的实体权。随着市场经济的发展，为充分发挥财产的价值，所有权人不必亲自为占有、使用和收益，而是将所有权的内容具体化和分散化，将物的使用价值交由他人支配，而自己收取租金，这就是**用益物权的发展**。为满足市场经济对融资的需要，将物的交换价值交由他人，借以从金融机构获取资金，这就是**担保物权的发展**。从而，物权由本来注重对标的物的现实支配的实体权，转向注重收取代价或获取融资的价值权，这就是物权的价值化趋势。

无论是债权的价值化还是物权的价值化，都与现代市场经济中的信用制度和投资行为的发展息息相关。信用起作用的机制是使资产交换的时间加以分离，从而让资产在市场上充分地流通，法律则保障流通环节的畅通。法律

使得利益法律化、财产化，使得信用客观化，来形成或实现其价值，通过各种资源的流通或再分配，其价值得到真正实现。传统法律观念严格区分债权和投资行为。但是，现代公司制度的发展使得股东地位与单纯金钱债权人的地位日益模糊，无论是债权还是股权，都是广义上的投资范畴。由于存在融资、公司组织以及管制方面的变化，使得股权和债券的分类不再像以前那样清晰了。

正是由于债权价值化和物权价值化，导致了传统债权和物权两分法的界限日益模糊，并出现了容易令人误解的所谓“债权物权化”和“物权债权化”的说法。其实，无论是“债权物权化”，典型的如“买卖不如租赁”，“物权债权化”，典型的如资产证券化，都是与债权和物权的可转让性的发达紧密相关的，这也与现代市场经济的快速发展，尤其是信用和投资制度的不断完善相关联的。

另外，无论是债权还是物权，从权利的一般角度来看，没有根本的不同，区别只在于两者间的效力强弱有差别。任何权利都是有强度的，并且不同强弱的权利可以定不同的价。我们可以把权利看成是一条连续性的波谱，从强度最弱的一直到强度最强的；我们可以对这条权利波谱上的任何强度不同的权利定不同的价，从而区别了不同的权利。同时，无论是债权还是物权，都关注交易的安全性和流通性，而安全性和流通性都是我们所看重的，只不过在不同的权利，安全性和流通性所占的比重是不同的。从而，债权和物权不是非此即彼的关系，而是“你中有我，我中有你”，仅仅是权利元素的组合比例不同而已。

1.2 财产权理论发展对深圳乃至中国城市更新与城中村改造的含义

前面部分关于财产权理论演进的讨论，实际上给城市更新和城中村改造提出了崭新的思路和方法，就是在土地开发中，通过对土地产权的合理限制和有效整合，就可以跳出“国有”还是“私有”的两分，通过合适的集体协作与公私合作，实现从社会角度看最优的土地利用和土地收益的合理分配。

传统不动产理论与古典经济学只强调土地作为资源要素的属性：难以创造和灭失，存续久远，是其他生产活动与生活落地的基础。但现代经济学与产权理论的发展表明，不动产问题最大的特点在于“外部性”：即在工商业社会中，某块土地的成本收益其实依赖于区位周边的其他土地，某处公共设施的投资会溢出到周边区域；由此也会引发“策略性行为”：即城市土地不连成片就无法有效开发其价值，零碎的所有权和坐地要价的行为会妨碍公共利益的实现，甚至进入所有人利益都受损的“囚徒困境”——这两方面与其说是土地本身的特性，不如说是人的行为特性，因此，研究人在外部性下的策略性行为，并通过相应法律规则来约束不利于社会最优实现的策略性行为的“法和经济学”，在传统规划领域越来越受重视。

在规划领域，提出要“对产权进行适当的限制”，并不是纯粹的束缚，而是通过机制设计，让当事人在其中自主选择接受，是以土地发展权交换形成的一种新型权利。用通俗的话来说，就是“设计良好的游戏规则，其下如果承担一定义务，可以享有更受保障的权利”。而我们所说的“对产权的整合”，也不是连片征收或强力的合并，而是概括为“增值收益贴现”的一系列政策工具，将未来的收益用于今天的开发。用通俗的话来说，就是“每个人都交出一点权利，反而所有人都可以享受更多权利”。

城市更新与城中村改造的研究，也必须借鉴上述产权与土地发展权理论方面的创新，致力于超越传统“所有权”与“使用权”二分的简单体系，创新土地产权体系，构造不同的土地发展权权利束。在城市更新中，无论是“商务改良区”（Business Improvement Districts）、“股份合作住宅”（co-op）、“市地重划”（land Readjustment）、“土地发展权交易”（TDR）等政策当中，权利人所具有的都是同意履行某种义务之后方能享有的“权利”——用经济学的话语说，是合作博弈的“契约”；用法学的话语说，要享有这样的“权利”必须同时付出某种“对价”。在这里，财产（property）、合同、侵权的界限完全模糊了，甚至超出了三者所处的“私法”范畴，必然地和政府协调干预的“公法”发生了联系。

上述关于财产权理论演进的讨论，也启示我们，在城市更新与城中村改造过程中，完全可以考虑创造性地引入土地金融与财税联动的政策工具，并把金融和财税工具与对区位、空间结构的分析相结合。¹ 在城市更新与城中村改造中，我们就可以研究与发展创新的金融和财税工具，将空间因素纳入资源配置的考虑，并将财税政策从单纯的再分配工具中超脱出来，变成促进集体协作的润滑剂。这不光是研究上的创新，也是推进改革的现实策略。与依赖中央或监管机构自上而下的试点和全局改革不同，深圳的改革从来就遵从自下而上的另一种路径；而土地等产权制度的改革非常敏感，而且牵一发而动全身，相反金融财税等政策工具可以在局部试点可控，能绕过现有很多“所有制”的政策约束。从具体的政策工具试点做起，在土地部门先封闭运

¹传统的金融理论，本质上是将时间因素引入资源配置，通过“与未来的交易”，追求长期（而非当期）的福利最大化；传统的财税工具仅关注再分配，土地税还是房屋税，流转税还是持有税的争论，更多地是出于减小对经济活动的扭曲，而非释放新的交易机会。前者通过将未来贴现到现在，或是通过基础资产的层层衍生，在释放更多财富的同时也带来了周期性的风险，美国的次贷危机就是最好的例子；后者将财税工具视作干预性而非开发性的手段，伴随着种种不可避免或人为加剧的扭曲，中国的土地财政便是鲜明的例证。

行，然后再对接到金融、证券等部门，这是在深圳推进前沿性的改革，并最终影响其他地方乃至整体改革最可行的方向。避开“土地所有权改革”等敏感的说法，先在部门可控的范围内，用市场经济的手段进行创新。

第二章 城市更新：深圳已有突破、未来目标与实现手段

2.1 城市更新概述

城市更新伴随着城市发展和改造的过程。在欧美国家，城市郊区化快速发展，结果加剧了钟摆式交通堵塞，内城晚上和周末成为“死城”。城市中心区随之衰退。同时，大量被迫从城市中心迁出的低收入居民在内城边缘聚居，形成了新的贫民窟。

在这些国家，城市更新的目标，是城市发展过程中出现人口密度过高、建筑物老化、公共设施不足、交通拥挤、社会问题严重等现象的区域。该区域的出现导致社会治安和环境恶化，政府税收减少、支出增加，因此称之为衰退区，而更新是为了满足政府所要求的通过地方重新复兴，带来更多的人口、就业和税收；是为了城市土地价值最大化；对于使用者来说，是为了创造有共同用途的公共空间，让人们可以在其中一起分享；对于开发者来说，是为了更具吸引力的商业回报。

二战后西方国家为医治战争创伤，同时解决城市发展中出现的各种社会问题，掀起了一场大规模的城市更新运动，**在城市中心区实行大规模的推倒**

重建，清理贫民窟，同时中心区强化土地利用，原有的居民住宅和混杂其中的中小商业则被置换到城市的其他地区。由于片面追求城市土地开发强度和开发效益，导致很多城市中心区的完全商务化和非居住化。大规模改造的城市更新因其缺少弹性和选择性，对城市的连续性和多样性产生破坏性影响。

美国城市学家简·雅柯布在她的著作《美国大城市的生与死》中提出了以下重要观点。

首先，多样性是城市的天性。雅柯布认为，城市是人类聚居的产物，成千上万的人聚集在城市里，而这些人兴趣、能力、需求、财富甚至口味又都千差万别。因此，无论从经济角度，还是从社会角度来看，城市都需要尽可能错综复杂并且具有相互支持的功用的多样性，来满足人们的生活需求。因此，“多样性是城市的天性”（Diversity is nature to big cities）。她认为所谓功能地区。针对衰败的大城市中心，她又进一步提出，挽救现代城市的首要措施是必须认识到城市的多样性与传统空间的混合利用之间的相互支持。因此，为保持多样性，她提出了著名的四点补救措施：

- (1) 保留老房子从而为传统的中小企业提供场所；
- (2) 保持较高的居住密度从而产生复杂的需求；
- (3) 增加沿街的小店铺从而增加街道的活动；
- (4) 减小街块的尺度从而增加居民的接触。

对于中国尤其是深圳、珠江三角洲的城中村而言，虽然城中村的建筑都是农民在政府缺乏规划、基础设施也不甚到位的基础上“私搭乱建”的，确实存在一定的安全和基础设施隐患，但很多城中村、城郊村却恰恰

符合上述建筑错综复杂，不同地段和建筑具有相互支持功用的多样性特征，传统中小企业在一些地段可以生产和服务，流动人口居住密度很高，沿街店铺密集，街块尺度较少，居民接触，尤其是老乡之间的接触和相互照顾非常频繁，不仅满足了外来流动人口可支付价格下自由居住和举家居住的需要，而且生活也非常方便，恰恰是简·雅柯布所推崇的模式。只要适当加以改造，完全可以继续发挥作用。

其次，对“街道眼”的发现。雅柯布用社会学的方法研究街道空间的安全感。她观察到，传统街坊有一种“自我防卫”的机制，邻居（包括孩子）之间可以通过相互的经常照面来区分熟人和陌生人从而获得安全感，而潜在的“要做坏事的人”则会感到来自邻居的目光监督。雅柯布据此发展了所谓“街道眼”的概念，主张保持小尺度的街区(Block)和街道上的各种小店铺，用以增加街道生活中人们相互见面的机会，从而增强街道的安全感。从深圳城中村的情况来看，虽然这些地段外来人口集中居住，但犯罪率也并不如很多人想象的那么高，这不仅是因为外来人口很多通过老乡、朋友等社会网络组织起来靠近租住，而且相互照顾，而且本地原村集体和村民为了获得好的房租收入，专门雇佣私人保安，维护治安，这是一种中国特色下的自我防卫机制，也正是这种机制的存在，很多城中村地段因为道路狭窄而往往被认为是火灾等安全事故容易多发的地段，但这些地段的安全事故发生比例很低。

最后，城市建设中需要反对大规模规划。雅柯布对1950~1960年美国城市中的大规模计划（主要指公共住房建设、城市更新、高速路计划等）深恶痛绝，《美国大城市的生与死》中用了大量的篇幅来对这些计划进行批判。雅柯布指出，大规模改造计划缺少弹性和选择性，排斥中小商业，必然会对

城市的多样性产生破坏，是一种“天生浪费的方式”。因此，“大规模计划只能使建筑师们血液澎湃，使政客、地产商血液澎湃，而广大居民则总是成为牺牲品。”她主张“必须改变城市建设中资金的使用方式”，“从追求洪水般的剧烈变化到追求连续的、逐渐的、复杂的和精致的变化”。

就深圳城中村的情况来，城中村的建设基本没有规划，但却基本满足了几百万流动人口的居住要求，而那些按照城市规划要求建设的地区，虽然有更好的基础设施和公共服务，但很难成为中小商业和大量流动人口的生产、生活场所。对中国城市的规划者而言，确实存在片面追求城市建筑外表、过度追求按照规划原则来进行所谓公共配套的倾向。在这种思路的指引下，城中村改造很容易成为雅柯布所说的“洪水般的剧烈变化”，往往改造就意味着拆除重建，推倒重来。但这样改造的成本巨大，也就意味着改造只能在少数有非常高区位价值的地段才能够实施，以及/或者必须在房地产市场波峰期间才有较好的改造前景，这也同时意味着改造后小区变成了地方政府领导和规划师眼中的达标社区，但却驱赶了无法支付高价格的外来流动人口。

即使从与中国体制背景和发展阶段很不相同的西方城市更新中，我们也可以总结对中国城市更新有助益的经验，总体来看，城市更新发展有如下三个趋势：

(1) 城市更新逐渐从关注小地区区域更新，发展到具有总体规划的城市更新，再从关注一个城市更新中跳出来，到以区域的观点考察城市更新。

(2) 大刀阔斧的推倒重建到逐步结合当地实情的渐进式改造。

(3) 从关注城市的效率的物质层面的更新转向以经济利益为驱动再到综合考虑社会价值，人群利益以及可持续发展。

上述讨论，对于中国城市化过程中的城中村和城郊村的改造也具有非常重要的含义。尤其是强调城市需要尽可能错综复杂并且具有相互支持的功用的多样性，来满足不同人群的生活乃至生产需求，反对缺少弹性和选择性需求大规模改造计划；从大刀阔斧的推倒重建到逐步结合当地实情的渐进式改造，从关注城市效率的物质层面的更新转向以经济利益为驱动再到综合考虑社会价值，人群利益以及可持续发展。对于中国目前城市化过程中的城中村、城郊村改造，都具有重要的借鉴价值。在中国，尤其是珠三角和深圳地区，需要进行的城市更新区域大多数在城市繁华的市中心区域，或是城乡结合部出现的、已经转为以工商业为主的村落，是城市地域扩张的一种自然的延伸。这些所谓的城中村，存在于城市不同地段，占地面积大小不等，很多是由高达 20 多米的楼房组成。住宅楼基本由一家一户个体建成，宅基地间隔 1.5~2 米形成街道，但 2 层以上建筑面积均向外延伸，形成所谓的“贴面楼”、“握手楼”。这里的基础设施条件虽然由于规划、管理的混乱而较差，也存在一定的治安、卫生等安全隐患，但这些城中村和城郊村也确实构成了相当部分流动人口的居住地乃至很多自我雇佣人口以及中小企业的生产地点。如果不考虑条件进行大规模更新改造，那么大批流动人口将丧失居住乃至生产场地，从长远看必然损害社会价值与和谐，压制城市大量流动人口的利益，并不利于经济与社会可持续发展。上述讨论意味着城中村改造中，规划师和地方政府在容积率配置和公共配套建设上，不能光考虑本小区改造的需要，也要考虑临近小区的相关需要，需要统筹规划，并充分利用市场机制进行不同地段土地权利人的相关谈判与灵活补偿；它也意

意味着城市更新不能光考虑本地城市面貌的需要，也要考虑外来人口的需要及其支付能力，换句话说，城中村改造和城市的更新目标必须要包容外来人口的居住权益与公共服务权利。；

因此，在城市更新中，如何协调多方利益主体，其中最主要的是政府、开发商与城中村的原土地权利人，城中村租住的农民工的共同利益，是进行可持续城中村改造与城市更新的基础。成功的城市更新必须依靠多方的合力。政府和开发商有趋利性，在缺乏其他人群参与的情况下，城市政府很容易将城市更新作为牟利的工具，与开发商合“利”开发，经济利益成为两者共同的目标，而公众，尤其是组织的农民工往往被排除在更新决策过程之外，参与范围不广，参与程度不高，往往成为城中村改造的受害者

2.2 《深圳城市更新办法》的已经取得的一些突破

2009年，为规范深圳市城市更新活动，进一步完善城市功能，优化产业结构，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会可持续发展，根据有关法律、法规的规定，深圳市政府公布并出台了《深圳市城市更新办法》，于2009年12月1日开始正式实施。对符合本办法规定的主体对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）内具有以下情形之一的区域，根据城市规划和本办法规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建活动：（一）城市的基础设施、公共服务设施亟需完善；（二）环境恶劣或者存在重大安全隐患；（三）现有土地用途、建筑物使用功能或者

资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施；

（四）依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。

2010年12月24日，深圳进一步出台了《深圳市城市更新办法实施细则》征求意见稿（下称《实施细则》），征求意见时间截至2011年1月10日。最后的方案预计2011年中出台。

根据目前已经得到的资料来看，《深圳城市更新办法》的第一个亮点，是把在城市总体规划和土地利用总体规划之下，把城市更新单元规划作为管理城市更新活动的基本依据。《更新办法》第四条提出，“城市更新应当符合国民经济和社会发展规划，服从城市总体规划和土地利用总体规划。城市更新实行城市更新单元规划和年度计划管理制度。”《更新办法》第十一条更明确指出“需要进行城市更新的区域，应当在保证基础设施和公共服务设施相对完整的前提下，按照有关技术规范，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素，划定相对成片的区域作为城市更新单元，制定城市更新单元规划。”这种成片规划，就改变了以前不同利益主体在缺乏规划、基础设施基础上私搭乱建的局面，使得城市更新可以在一定实体规模上统筹进行，充分体现了规划的意义和价值。

《深圳城市更新办法》的第二个亮点，是创造性地将城市更新系统、全面地规范为拆除重建类、功能改变类与综合整治类城市更新项目。其中“综合整治类”更新项目主要包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容，但不改变建筑主体结构和使用功能；功能改变类更新项目改变部分或者全部建筑物使用功能，主要是根据消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施的需要加建附属设施，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限，保留建筑物的原主体

结构。最后还有拆除重建类。上述分类，意味着对于不同需要更新的地段、可以根据地段综合条件采取灵活措施、并通过因地制宜的改造办法来最大化更新收益，有利于城市更新的推动。这一点对于深圳量大面广的城中村改造意义尤其重大。虽然一些地段因为区位价值高可以进行拆除重建，但绝大部分地段确实在短期内、甚至在中期只需要进行一些综合整治与功能更新，这样就不仅可以改善基础设施，而且可以保持其作为外来流动人口的聚集地功能，并通过配套的户籍制度、财政体制与公共服务提供机制改革，来推动他们对城市的永久迁移，并实现举家在城市的定居。

《深圳城市更新办法》的第三个亮点，是引入法律诉讼代替行政强拆，通过法律手段减少钉子户现象。 在《实施细则》第 63 条“拆迁补偿安置协议”中，规定“存在多个权利主体项目的拆迁补偿安置标准可由占总数量 90%以上且其所有的房地产建筑面积占拆除重建区域内建筑物总建筑面积 90%以上的权利主体与拆迁人共同商定。因部分权利主体不接受上述拆迁补偿安置标准而导致项目无法形成实施主体，其他权利主体权益遭受损害的，可依法请求人民法院予以保护”。换句话说，在更新办法实施之前，被改造地段 90%通过后，行政强拆和法律诉讼都可以实施，但政府倾向于采取行政强拆，或者因为钉子户太强而拆不动，并最后造成僵局，而现在，政府更多地采取法律诉讼，这也和《城市拆迁条例》的规定是一致的，保证了实施细则的稳定性，同时真正明确了红灯和绿灯的关系，没有红灯的障碍就没有绿灯的顺畅，公平永远是相对的。因此，对于开发商和绝大部分同意改造的业主都是有利的。

《深圳城市更新办法》的第四个亮点，是初步建立了以协商谈判为主导的市场化机制，但同时也制定了合理的政府审批程序，为城市更新过程中在

符合政府规划的基础上，有助于实现多方利益平衡、并为最终完成有效改造创造了弹性空间。城市更新过程中，政府面对社会分层、公众需求多样化、利益集团介入的情况，所采取的一种协调对策是强调公众对城市更新过程参与和决策的表现。公众包括：利益相关的居民、开发商、专业团体、民间组织代表等。建立城市更新公众参与系统，将公众参与纳入城市更新全过程。在该系统中，公众参与不仅仅是纳入到目标评判和方案制定的步骤之中，而是贯彻到立项、构思、评判、设计、决策、建设乃至管理的每一个过程之中。参与系统建立的基本出发点，还是利益分配问题，因此，关键在于利益如何在参与各方之间进行分配。实际上，将参与各方对利益的着眼点放在更新区域未来的价值上，则是解决利益分配问题的方向所在。比如，在《更新办法》第三条中，提出“城市更新应当遵循政府引导、市场运作、规划统筹、节约集约、保障权益、公众参与的原则，保障和促进科学发展，《更新办法》第三十三条指出，“拆除重建类城市更新项目。城市更新项目范围内的土地使用权人与地上建筑物、构筑物或者附着物所有权人不同或者存在多个权利主体的，可以在多个权利主体通过协议方式明确权利义务后由单一主体实施城市更新，也可以由多个权利主体签订协议并依照《中华人民共和国公司法》的规定以权利人拥有的房地产作价入股成立公司实施更新，并办理相关规划、用地、建设等手续。”

《深圳城市更新办法》的第五个亮点，是通过政府让利，在城市更新过程中充分保护、乃至有效提升原土地权利人的财产权益，为加速推进城市更新与改造提供了基础条件。比如，更新办法第三十六条是：“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。”特别是“城中村依本办法补缴地价进行拆除重建后，符合有关规定的建筑物和附着物均可以由建设单位取得完全产权，并可以自由转让”。实际上为通过更新改造，让小产权变成大产权，在实现政府规划目标，城市有效改造的同时，赋予原土地权利人以完全的、合法的土地、房屋财产权利。而特别是“城中村拆除重建项目补缴地价可以按照市政府有关规定返拨所在区政府，作为城中村基础设施和公共服务设施建设费用。”第三十八条“拆除重建类的工业区升级改造项目升级改造为工业用途或者市政府鼓励发展产业的，原有合法建筑面积以内部分不再补缴地价；增加的建筑面积按照公告基准地价标准的 50%缴纳地价。拆除重建类的工业区升级改造项目升级改造为住宅、办公、商业等经营性用途的，原有合法建筑面积以内部分，按照其改造后的功能和土地使用权使用期限以公告基准地价标准计算应缴纳的地价，扣减原土地用途及剩余期限以公告基准地价标准计算的地价；增加建筑面积部分，按照其改造后的功能和土地使用权使用期限以市场评估地价标准计算应缴纳的地价。”上述条款非常重要，在一定程度上也是对现有土地招、拍、挂制度的一个重大突破。这是因为，目前的在城市商、住用地上政府一般是先征地，将集体建设用地转为国有，然后再通过土地储备中心进行招、拍、挂。这种操作模式，虽然给地方政府带来了丰厚的土地出让金收入，但同时也必然导致作为城市单一商住用地供给者为了最大化土地出让金收入而垄断少供的问题，这也是中国目前城市房地产价格飙升，甚至出现严重泡沫的关键所在，而深圳城市更新关于补缴地价、但无需经过招拍挂程序的措施，就在一定程度上打破了地方政府在经营性用地上的垄断，有助于化解房地产泡沫的问题。特别是在深圳，城中村土地目前已经事实上

被相关利益主体所占有并使用，政府征地拆迁成本过大，而通过上述补缴地价措施，开发主体只需要补缴公告基准地价（往往低于同类地段招拍挂地价 20-30%），甚至如条例所述在一定条件下还可以进一步减免，就为开发主体和原土地权利人预留了一定的利益空间，大大激发了他们进行城市更新与城中村改造的积极性，使得原来根本改造不了的、或者按照传统模式改造会造成巨大社会矛盾的城中村地段有机会进行改造。而且，补缴出让金以及其他条款中缴纳一部分基础设施与公益事业用地的要求。更为城市更新单元在更新过程中基础设施、公共服务改善提供了用地来源和基础设施改造建设的资金来源，操作得当，将有助于切实实现城市更新过程中的帕累托改进。

总体来看，更新项目可以协议出让土地是一个突破，这一政策表明土地使用权以协议方式出让将变得可能，将越过了招、拍、挂出让土地的限制，土地协议出让则会更灵活，土地开发过程将更连贯，这也意味着土地价格不必疯涨，政府直接利益减少，但城市改造将加快，市区内土地和住房的供给将增加，同时也 有利于工业项目改造，拆除重建工业项目升级改造为住宅、办公等经营性用途项目仅需补缴基准地价，新增面积只需按市场评估地价补缴，土地成本相对较低，且只需补缴完地价，就可以上市转让；而办法规定城中村项目补缴地价进行拆除重建后，符合有关规定的建筑物和附着物均可以由建设单位取得完全产权，并可以自由转让。

《深圳城市更新办法》的第六个亮点，是鼓励权利人自行改造。根据该办法的最新规定，权利人可作为更新改造实施主体，改造项目无需由发展商实施，同时政府鼓励权利人自行改造，而且权利人自行改造的项目也可“协议出让”。这个改革措施的一个关键，是在城市更新的过程中，只要作为原集体土地所有者的原村民和村集体愿意让渡部分基础设施和公益事业用地，并

按照标准补缴部分土地出让金，政府就充分承认他们对保有那部分土地的土地发展权，甚至是承认他们拥有直接开发土地的权利。权利人自行改造之所以重要，是因为一般认为，村民自主开发，既没有资金的实力，也缺乏合理规划和进行建筑设计的能力，所以开发出来的楼盘很难卖到高价。这些问题在目前确实存在，所以目前我们看到深圳乃至整个珠三角现有村民自行改造并成功的例子。但如果深圳城市更新办法可以得到进一步完善，并配合相应融资体制改革的推进和实施，权利人完全可以用获得的那部分“协议出让用地”作为抵押去进行开发贷款，同时建设小区和规划设计也可能通过市场购买来完成。相比于开发商与村集体合作开发，村民自主开发即使可能仍然存在一定的资本实力和设计、建设乃至销售能力方面的劣势，但也存在一个关键优势，就是村民自主开发可以不用与开发商分享利润，而分享利润本身或者可能导致如下局面：很多城中村地段开发商因为区位价值不足以支撑开发商在对村民进行高额补偿后的利润，结果是无法实现改造或开发，或者为了在补偿村民后还可以获得高利润，必须大幅度提高建设地段的容积率，都不利于城市的更新和改造。而村民与村集体自行改造，如果可以有效解决融资问题，那么城中村改造具有获利机会的（地段或容积率）门槛将一般而言显著低于与开发商合作进行的改造。关于权利人自行开发，不仅对深圳的城中村改造与城市更新有较大价值，对中国城市化过程与相关土地、户籍制度改革更具有重大意义，本报告将在后面部分进一步予以讨论。

2.3 《城市更新办法》及《实施细则》要实现的目标与手段

《城市更新办法》及《实施细则》的目标，就是通过土地、规划、金融乃至财政政策多方面的配套改革，突破现有制度的约束，从而建立一个良性的机制，尤其是建立一套统一的、“有弹性”的规划技术和谈判程序，实现多方利益的共赢，在保证城市更新质量的同时，加快城市更新的速度。

而在实际操作上，城市更新项目不仅存在公私利益分配的问题，如改后的开发强度、抵费地比率、保障房配建比，容积率放宽、保障房配建比、拆迁补偿比，还涉及到原权利人与租客之间、村民与村集体经济组织、需要整合的不同村集体之间利用的切割；还涉及到城市更新融资的问题，特别是融资方式可能比金额本身更重要，前者决定了是否有持续的回报、是否可以不断谈判调整、是否可以分散风险。这就需要制定城市更新细则时，需要站在一个更综合的视角上统筹谋划，最大程度地避免短视的局限，突破现有困局。

在城市更新具体政策的制定中，不仅需要考察国际、国内经验，也需要结合深圳市情进行深入分析。仔细考察台湾的区段征收、市地重划，香港油麻地、旧启德机场、新机场附近东涌区片等几个成功的都市重建和规划项目，它们的原有密度、开发强度与政治分配都大不相同，但都有一套统一的、“有弹性”的规划技术和谈判程序：

(1) 开发强度的测算与容积率移转规范化的标准，使得关键参数的确定有据可依，也增强了政策的公信力并降低了政治风险；

(2) 信息的披露机制与不同收益项目的打包处理，可以让开发商即使最终单个项目有赔有赚，但长期仍认为这是一个公平的游戏；

(3) 谈判程序与技术，特别是一套公正、各利益主体发表意见表达诉求的一套程序性框架，既可以实现讨价还价的“市场化合作”，也可以避免坐地要价保证正当建设的“准司法程序”。这方面的经验技术，散见在规划层面详细的图纸、社会调查与经济测算手册、以及实际推进的法律文件当中，而且区域差异并不能直接移植——但理论研究的优势即在于能将行之有效的经验，抽象为大部分人都能理解的、可以学习和借鉴的一系列规律和准则，这样才能够帮助实践者将一般的规律，落实于具体项目的实践设计。具体而言，系统化的研究要实现以下目标：

(1) 要使得城市更新与城中村改造成为各方共赢的合作，这些参数的科学测算和经验调整是前提性的基础，否则各政策之间可能存在冲突，至少是缺乏系统性框架来处理这种冲突。

(2) 更为重要的是，这些参数是相互联系相互影响的，前后存在依赖关系；先确定什么、以何种依据订立？纲举才能目张，政府的游戏规则设定决定了各主体之间下一步的计划和决策；

(3) 最后，在保证游戏规则透明的前提下，如何避免开发商的“挑肥拣瘦”、权利人的“坐地要价”，以维护一个程序上的公平，在关键参数的披露机制上大有学问。如何鼓励长期而不是投机性的参与，保障大多数人更长尺度上的公平感，信息规则的设计不仅是实务上的挑战，也是政治经济学研究中的经典难题。



图表 5 各方利益的划分结构与关键参数的依赖关系

第三章 城市更新中被更新地段土地权利配置与改造模式选择

如第二章所述，深圳市<城市更新条例>以及实施细则已经在多个方面取得了一定突破。但要切实推进方案在全市范围实施，加快城市更新改造，还需要解决好多个方面的问题，特别是未来被更新地段土地权利配置问题。

具体而言，未来将要被更新地段的土地权利，包括所有权与使用权应该如何配置？是全部转为国有土地，还是部分保留为集体建设用地？政府、开发商、村集体与村民对被更新改造的土地各有什么样的权利？

3.1 所有权与使用权：超越两分

正如本报告第一章所指出的，新产权理论依据突破了所有权和使用权的两分。传统大陆法系中的物权法是以所有权为核心展开的，用益物权或担保物权都要受到所有权的不同程度的限制。而英美法系中财产法则以各种具体权利的运作而得以构建，所有的具体权利都是平等的，甚至所有权本身都已不再重要；基于效率的考虑，更加重视对各种具体权利的使用。

在传统理论中，尤其是土地资源利用的实践方面。如果通过私人交易来完成土地资源的配置，就被称之为“私有化”倾向；而如果通过国家征收完成土地资源整合，就被称之为“国有化”倾向。通常的解决思路仅仅局限于“非此即彼”的选择，即要么私有化，要么国有化。但实际上，财产法的制度设计更应当重点在特定制度背景下，关注具体权利的运作机制以及对权利的具体可交易性与可抵押、融资性措施。

中国的特定制度背景，是城市土地归国家所有，农村土地归集体所有。实际上，在上世纪 80 年代初，农村产权改革的核心，是把人民公社运动中所剥夺的农民对土地的权利，在保持集体所有的前提下，部分归还给农民，主要是其中的经营使用权。正是这次产权改革，提高了农民的积极性，解放了农村生产力。当然，这次产权改革仍然有其局限性。农民在获得土地使用权的同时，并没有获得土地转让权。土地承担了为农民提供基本生存保障的功能，而农民则被户籍制度束缚在土地之上，有保障而无法获得高收入。反观城市的产权改革，尽管起步晚，但是却更为彻底。以 1987 年开始的城市国有土地批租制，以及 1998 年的房改为契机，城市房地产市场迅速成长，在改变居民住房条件的同时，也为城市化提供了土地和资金的保障。同时，

上世纪 90 年代以股市建立为标志的资本市场改革，则繁荣了资本要素的融通。这样一来，大部分城市居民都能够分享到城市房地产和资本市场繁荣带来的土地增值。事实证明，清晰的转让权不仅促使资源进行更高效率的流转，也能使产权所有者更有保障地分享到财富的增长。

但农村的土地和房屋，则一直被严格限制交易。农民有权无偿申请和永久使用宅基地，但是不允许卖给城镇居民。而农村“一户一宅”的规定，实际上使得惟一有权使用宅基地的本集体经济组织内成员，也丧失了购买他人宅基地的权利。与此同时，虽然农民不能通过市场交易集体建设用地获得财产性收益，但却可以无偿占有，这也造成农村宅基地面积急剧扩张，至 2006 年底，已达到人均 223 平方米，超过城镇人均住房建筑面积近八倍，不仅造成大量土地资源的浪费，而且政府规划无从规制、基础设施与公共服务难以覆盖。事实上，产权是综合了多种权利的复合体，使用、收益、转让这三种权利赋予权利主体处置财产的自由度依次增强，潜在的经济效益也增强。目前的政策仅允许农户在不改变土地用途的前提下，通过转包、出租、互换等方式流转，以获取有限收益。但由于转让权的缺失，农民无法分享城市化带来的土地增值收益，必然与坐享土地收益的地方政府产生利益冲突。

当集体建设用地通过转让而直接入市是非法的时候，集体建设用地的权利人就无法通过用地抵押进行有效的融资，极大地限制了权利人用土地资产创造收益的能力，不仅极大地抑制了城市更新与城中村改造的质量，也大大降低了城市更新与城中村改造的速度。根据国家有关规定，集体建设用地流转和抵押有着严格的条件，部分流转方式，如农村宅基地的转让及宅基地上房屋转让附带宅基地使用权的转让、抵押，农村承包经营的荒地，乡镇村办企业房地产抵押甚至受到更严格的限制，其中包括：1) 主体限定，使用农

村集体建设用地的主体只能是乡（镇）村办企事业单位，或因破产、实施兼并而取得、实现乡镇村办企业房产抵押而一并实现土地使用权抵押权的单位及符合在农村申领宅基地或接受房屋使用权转移（包括受赠、继承、购买）的个人；2）使用用途限定，仅能或必须用于兴办乡（镇）企业，乡（镇）公益设施和公益事业建设，或农村居民建设住宅三类情形；实现乡镇村办企业房产抵押而一并获得集体建设用地使用权的，未经审批不得更改土地性质和用途。3）程序限定，必须符合土地总体利用规划，并办理有关非农建设用地批准手续和土地使用权或他项权登记手续。即使在广东，省国土资源厅和省银监局根据省政府《关于印发珠江三角洲各市现场会纪要的通知》精神，2009年联合出台《关于加强集体建设用地使用权抵押融资管理的通知》，也主要是解决使用集体土地的中小企业在融资活动中抵押物不足的问题，而且比较集体建设用地使用权流转的总量和中小企业的实际融资需求，以集体建设用地使用权抵押融资还不够普遍，相对滞后。城中村宅基地抵押融资还是不可能。

深圳经过1992年和2004年特区内两次城市化过程，原农村集体所有土地全部征转为国家所有，原农民全部转为城市居民，成为我国第一个没有农民和农村建制的城市。但是，正如报告前面部分所指出的，虽然名义上原农村集体所有土地全部征转为国家所有，但实际上具体的使用权和收益权并没有发生重大变化，深圳仍然有总用地面积高达96平方公里的城中320个；以自然村为单位的城中村有1725个，各类私房约35万栋，总建筑面积超过了1亿平方米城中村居住人口规模超过了500万。土地历史遗留问题数量庞大，类型错综复杂，牵涉面广，更新改造难度巨大。

深圳市城市更新办法明确提出，权利人可作为更新改造实施主体，改造项目无需由发展商实施，同时政府鼓励权利人自行改造，权利人自行改造的项目可“协议出让”。换句话说，经过城市更新改造后的土地，可以通过补缴一定的地价款完成征转手续，变为国有土地。特别是拆除重建工业项目升级改造为住宅、办公等经营性用途项目仅需补缴地价，新增面积只需按市场评估地价补缴，且只需补缴完地价就可以上市转让；而办法规定城中村项目补缴地价进行拆除重建后，符合有关规定的建筑物和附着物均可以由建设单位取得完全产权，并可以自由转让。

必须指出，虽然我国的城市土地属于“国有”，但在宪法中，对“国家所有”的定义就是全民所有，而针对实物土地，显然全民不可能拥有包含在私人住宅里的那一块，因为全民不可能拥有每一个公民个人花钱购置的财产，因此，1982年宪法第十条宣布的这个“城市土地属于国家所有”并不是财产权意义上的所有权，而只能是行政管辖意义上的“属于……所有”。而自“国家所有”分离出来的“土地使用权”才是被许可流转的。于是，具备了财产性质的“土地使用权”才恰恰是真正意义上的“产权”。因此，1990年以来，城市新业主拥有的房产也同样含有土地财产权，目前被称为可以“自动续期”的“土地使用权”，但实际上就是财产权意义上的土地群里。这些新业主一般被成为“土地使用权人”，或在国土资源部公布的某些文件中被称为“土地产权人”）。这里的关键，是土地产权是一个“权利束”的概念，有不同维度乃至层次，土地所有权和使用权本身就是可以拆分的，所有权可以公有，但使用权乃至收益、转让、抵押的权利都可以私用。如前所述，新产权分析方法指出，任何权利之间就效力而言是一样的，没有权利与权能之间的区分。实际上，只要是权利，没有权利之间先天的不平等之

说，尽管权利的范围有大小，但权利之间无主次之分。他物权尽管来自于所有权，但是一旦形成他物权，就不再受制于所有权，相反所有权要受他物权的限制。从这个意义上讲，只要对权利束中的不同权利能够配置得当，公有的土地完全可以在少部分公用的同时，绝大部分私用，这样将同时有效解决土地开发的外部效应问题和土地利用的高效率问题。

3.2 从《土地管理法》修改草案看征地制度改革

这里不妨进一步讨论一下国土资源部正在修改的《土地管理法》。2008年以来，国土资源部组织力量开始对《土地管理法》进行修订，2009年4月最新一稿修订草案吸收了地方政府、中国社科院以及国土资源部各相关司局的意见，并打算年内报送国务院法制办后提交给全国人大审议。在这个过程中还将向全社会公开《修订草案》，征求社会各界的意见。最新一稿《土地管理法修订草案》涉及范围很广，尤其在征地方面，《修订草案》单列一章，整合和新增了与征地有关的法律条款，涉及范围之广，足以体现这次修法中中央政府进行征地制度改革的决心。²

《修订草案》涉及到的另一项重要改革，是关于集体建设用地流转问题。实际上，在很大程度上，征地制度改革和集体建设用地入市是一枚硬币的两面，允许集体建设用地入市就意味着这一部分土地就不再通过征收收归国有。因此，征地制度改革推进到何种程度，也就决定了集体建设用地入市的范围，甚至决定了建设用地之外的集体土地（主要是农用地）的命运。长

²其中新增了第六十八条、第七十一条、第七十三条、第七十五条和第七十六条，规范了征地范围、征地补偿争议裁决、被征地农民社会保障制度、征用土地以及农村房屋拆迁补偿。修改了原四十六、四十七、四十八、四十九五十条，规范了征地补偿标准、征地程序、征地补偿费分配和监管和就业安置问题。从内容上来看，修改草案的内容基本上涵盖了征地制度涉及到的方方面面。

久以来，学术界和政府部门都十分关注集体土地权能缺失的问题，很多学者都期望集体土地产权有朝一日可以和国有土地产权可以“平起平坐”。2007年我国《物权法》的颁布实施，以及2008年中国共产党十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，也都开始逐步体现“平等保护物权”的精神。但是，如果我国的征地制度不进行根本性的改革，征地权依然借助公权力强行介入非公共利益领域，那么集体土地产权就永远不可能与国有土地产权“平起平坐”。所以，从这个意义上讲，在这轮《土地管理法》的修订中，征地制度的改革是一个核心的内容。从某种意义上说，集体建设用地入市不过是完成征地制度改革之后的一件“副产品”而已。如果前一个问题能够得以顺利地推进，那么集体建设用地入市中的很多问题就可以迎刃而解了。³

目前《土地管理法》修订草案规定“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，国家实施城市规划进行建设”可以征收集体土地。具体而言，在第七章 土地征收征用中给出了新增的第六十八条

【征收土地范围】：为了公共利益的需要，进行下列建设，需要使用集体所有土地的，依法征收为国有：

(一)在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，国家实施城市规划进行建设；

(二)在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外进行基础设施、公共管理和服务设施、军事设施等公益性项目建设。

³关于我国征地制度现存问题和如何改革的学术研究与相关政策讨论由来已久。最近一次激烈辩论应该是在2004年《宪法》修正案出台的前夕。“限定征地范围、界定公益性用地项目、取消按原用途补偿”等一系列征地制度改革的建议也正是在当时的背景下提出来的。但从总体上来看，2004年以来中国进行的各种征地制度改革还是依然局限于有限度的提高征地补偿标准、提供被征地农民社会保障等修修补补式的调整，并没有从根本上触动既有的征地制度本身。

该草案还提出，公益性项目用地目录另行制定。在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外，为了公共利益的需要进行非公益性项目建设需要征收土地的，依法定程序由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准。

从上述草案来看，未来的新《土地管理法》基本上是以土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围为分界线，圈外集体建设用地可以流转，圈内集体建设用地必须征收。

关于圈内和圈外土地征收与否的问题，目前的《土地管理法》修订草案提出的方案确实可能带来一些矛盾：第一，土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围是一个动态变化的范围，1997-2010 年全国各地土地利用总体规划实施十年的结果表明，在经济越发达、土地价值越高的地区，规划的局部修改越频繁，城镇建设用地范围线每隔几年就会变动一次。而且很容易受到长官意志的影响，所以这一规定也无法真正将征地范围限定在一个确定的城镇建设用地范围之内；

其二，现行土地利用总体规划的编制和实施，虽需经过听证程序，但事实上公众参与程度很低，尤其是农民参与程度就更低。以一个没有得到广泛共识的土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围为分界线，圈外集体建设用地可以流转，圈内集体建设用地必须征收，肯定会很难说服农民。可以预见，基于利益博弈和公平诉求，如果这一条款的实施势必造成大量的上访甚至群体性事件。

实际上，无论是深圳的城中村改造，还是广东省的三旧改造所涉及的地段，基本上都在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内。按照《土地管理法》，应该都纳入征地范围。但恰恰是传统的征地方式与补偿方式无法实现有效的城市更新和三旧改造，才会有广东省三旧改造新政政策的出台，

才会有深圳市《城市更新办法》的制定。其本质就是在不调整征地制度本身，但调整征地方式，包括制定优惠的补交土地出让金政策的方式，让集体建设用地通过一定程序转为国有，但赋予原土地权利人与开发者一定比例的国有土地开发权利，这样，就不仅在既有的征地制度框架内完成了对征地模式的突破，也合理地实现了土地收益的全社会分享和公平分配。

我们近年来在深圳、佛山多个城中村的调研表明，除极少部分年纪较大的村民外，绝大部分村民对城中村改造后土地完成征转程序变性为国有土地大都不持反对态度。这里的关键问题，是土地转为国有后的土地使用权授予给谁进行开发的问题。如果除基础设施改善和公益事业用地之外，相当部分被转的国有土地使用权授予给村集体与原住民，或者村集体与开发商进行合作，而开发商在开发后的物业和住宅中充分地保障了村集体与村民的利益，那么作为原土地权利人的村集体与原住民实际上是大大受益的。这是因为，一方面，基础设施改善和公益事业用地提升了村集体与原住民所使用的土地的价值，另一方面，合法征转的国有土地使用权本身可以用于抵押融资，为城市更新与城中村改造提供了资本。更重要的是，在合法征转的国有土地上经过改造或重建的房屋具有大产权，这对村集体和村民无疑是巨大的利好。因此，村集体和村民并不会反对国有，因为他们所需要的是获得自己原有土地的部分开发权和相应的收益权。

当然，这里还存在一个国有土地使用权出让年限的问题，比如，现有土地政策规定住宅用地使用权出让年限为70年，那么70年出让期限到期后，村民所占有或开发的那部分土地是否需要收回？以什么方式收回？实际上，不仅对于返还给村民的那部分土地存在这个问题，对于城市居民购买的商品住宅及其附带土地使用权，也存在这个问题，需要未来制定相关政策

来解决。我们的看法，是考虑到这个问题所涉及利益的广泛性和如果出让期限到期收回并重新出让、或要求相关权利人新缴出让金所可能引起的巨大矛盾，以及未来长期中国地方财政将不再依赖土地出让金，而转向以房产税为主体的土地税收收入，未来政府很可能采取的政策，是对此类土地出让到期后无偿续期或补缴象征性出让金后自动续期。

（三）不同开发模式的优劣比较中的土地抵押权

目前全国各地“城中村”改造存在政府主导、村集体自改，及开发商与村集体合作三种改造模式。实际上，《深圳城市更新条例》，也提出了多种开发模式，第四十一条[实施方式]指出，拆除重建类城市更新项目的实施方式主要包括：（一）权利主体自行实施。包括项目拆除重建区域内的单一权利主体自行实施、项目拆除重建区域内的多个权利主体将房地产权益移转到其中一个权利主体后由其实施。（二）市场主体单独实施。项目拆除重建区域内的权利主体将房地产权益移转到单一市场主体后由其实施。（三）合作实施。城中村改造项目中，原农村集体经济组织与单一市场主体合作实施。

（四）政府组织实施。政府通过公开方式确定项目实施主体，或由政府城市更新实施机构直接实施。但目前来看，既有实践中村民自主开发比例很小，除了规划和设计水平问题外，其关键是融资问题。

我国的集体建设用地用于抵押在法律上基本上还没有规范，在实践中也基本上处于起步阶段，在实践中，要直接用集体建设用地进行抵押，尤其是进行商业住宅业开发，难度非常之大（参见专栏四 集体建设用地抵押与融资：既有实践）。

专栏三 集体建设用地抵押与融资：既有实践

土地和房屋是农民最重要的资产，其抵押功能成为发展农村金融的关键。汶川地震后，为加快灾后农房重建，成都市允许农户以宅基地使用权抵押贷款，由政府组织成立的担保公司进行担保，当地农商行和信用社发放贷款。以重灾区都江堰市为例，每户农民贷款额从几万元到几十万元不等，最多有贷到100多万元，年利率在5%—6%。仅青城山镇贷款额就达上亿元，作为抗震救灾的紧急措施，宅基地抵押贷款对迅速筹集资金恢复重建起到重要作用。

随着城市化的推进，靠近城市的农村土地和房屋等财产的价值大大提高。福建沙县本地金融机构试行农房抵押贷款，在沙县，正是因为科技园、公路、铁路等项目的建设，农村宅基地和农房的市场价值得以体现。即便在其权属仍受到限制的情况下，农房贷款仍出现转机。沙县的农房抵押发展历程说明，城市化带来的冲击已经让农村土地、房屋等财产的确权、流转、抵押、融资等问题摆到了显著的位置。农房抵押并非简单的农村金融问题，它凸显了土地制度改革的必要性。

首先，农房和宅基地必须要权属清晰，才可能发挥抵押融资的金融功能。在沙县试点中，国土和房管部门承诺，对拟进行抵押贷款的集体土地和房屋进行登记正是关键之举。其次，在权属界定清晰的基础上，要找到一条现实可行的路径，积极稳妥地推进土地流转和抵押。土地流转造成农民失地失房的担忧却现实存在，也是改革必须正视的。成都灾后重建中创造了著名的“联建”模式。拥有宅基地使用权的农户，与有意向的社会投资方缔约，在确保先为灾损农户修建住房的前提下，允许投资方在剩余部分的集体建设用地上，从事符合规划的投资、建设和经营活动。在具体实施中，农户在保障自住的前提下，将空闲的宅基地退回集体，经集体经济组织代表大会讨论并以三分之二以上多数通过后，由农户、集体和投资人签订三方协议，以集体建设用地流转的方式转让其使用权。通过区分农民自用的宅基地与剩余的集体建设用地，顺利实现了“有保障的转让”。在灾区，如果农户选择不流转宅基地，也可通过抵押获得融资。具体做法是，由农户与村组集体和银行签署三方协议，先将宅基地向银行抵押获得贷款，待新房建好并获确权颁证后，再将新的房产证一并抵押给银行。农户与集体在协议中须同意，在无法还贷的情况下，宅基地的使用权及其上房屋一同交由银行进行变现处置。而这种处置的实现，与“联建”一样，建立在集体建设用地流转的基础之上，农房亦按照“房随地走”的原则进行处置。只要在抵押时留足自用，也不用担心所谓的“流离失所”问题。银行对农房抵押积极性不高是因为处置变现的困难，农地抵押也是如此。按照现行《土地管理法》以及国务院办公厅1998年颁布的关于“禁止城镇居民购买农村房屋”的规定，宅基地不能转让给集体经济组织成员以外的人。为此，沙县的做法是，当借款人违约时，由银行委托村委会收回、转售给其他村民，避免与现行限制流转的法律法规相抵触。此外，一旦出现风险，由承办银行和县财政各承担贷款本息的50%。这种政府财政兜底的做法，与成都由政府组织成立担保公司为农民贷款做担保的方式类似。然而，如果银行收回农房后只能在集体内部转售，其变现能力将受到严重限制，银行的评估价格也会很有限，农房的融资功能必将大打折扣。尽管在试点中可以采用政府财政兜底的方式，但大规模推广则困难重重。要形成良好的激励机制，必须要依靠市场，而这就需要通过土地制度的改革，实现集体土地与国有土地的“同地同权”。

开发商主导的开发模式

由于城市更新需要大量资金，单就政府财力无法完成城市更新的任务，很多更新工程因此长期停滞，政府要加快更新就不得不引入私人资本。在城市更新项目中，政府资本往往是作为诱导，用以吸引大量的私人资本，作为城市更新的主力。但是，私人资本参与城市更新也存在问题，尤其是私人资本投资往往要考虑改造地区潜在的开发价值、工程初期的投资数额、资金回报率和更新工程的地点选择等因素，这会导致城市更新私人资本目标与政府目标未必一致。同时，私人开发商在长时期开发中还会随时遇到各种难以预料的困难，严重者甚至使其破产或退出这一行列，从而影响整个城市更新计划的实现。

从深圳以及珠三角的情况来看，目前，开发商在三旧改造，包括现有的城市更新项目中，普遍存在“挑肥拣瘦”的现象，即只选择最具有商业价值的地段进行开发。这样做的结果，是不少改造价值稍差的村庄，往往因不在核心地段无法实现改造，基础设施与公共服务无法得到完善，即使进行有限的功能更新和综合整治也难以进行，让大量流动人口的居住与生活品质无法得到有效改善。。

在珠江三角洲，特别是深圳，还存在另外一个更严重的问题，就是 在具体开始改造或更新的城中村，村里不仅有旧村居，而且还有旧厂房，后者拆迁改造成本低，收益高，而一些开发商就只选择与村集体进行合作改造旧厂房，获得高额利润，但却无心改造旧村居。考虑到旧村居往往建筑密度很高，无论是拆除重建还是功能改变都需要一定的腾挪空间，而旧厂房改造所在地段就是潜在的腾挪空间，上述只拆迁旧厂房，而忽略旧村居的做法，不仅短期使得旧村居的改造无法实现，而且还因占用了旧厂房地段，直接减少

甚至消除了未来旧村居改造过程中需要的腾挪空间，给未来旧村居改造制造了更大的麻烦。城市更新耗资巨大，给政府带来巨大财政压力；

除此之外，以开发商为主体的模式进行改造可能存在以下问题：

(1) 由于开发商必须在开发过程中满足村集体和村民的利益，一般开发商在改造过程中所建设物业有 40-50% 需要补偿给被拆迁居民，所以往往被开发地段必须要很高的容积率，很容易突破城市规划的要求。

(2) 开发商以利润为根本驱动，可能与村干部合谋，在改造过程中损害部分村民的利益，甚至可能以不利于社会和谐的方式进行改造；

(3) 开发商资本结构以少量自有资金加大额银行贷款构成，对货币政策收紧敏感，可能因政策调整不能按期完成甚至中途退出改造；

(4) 一个城市“城中村”数量众多、规模大小不一，小村占地很小、且可能被城市道路切分成零碎地块，对开发商缺乏吸引力，这样，开发商可能不愿意继续开发。上述情况需要在“城中村”改造中对相邻地段甚至不相邻地段的城中村进行整体统筹改造，但开发商一般拿地只能按行政村边界拿地，对实现统一规划和基础设施建设造成困难。

政府主导的开发模式

除了开发商主导的模式外，还有一种政府主导的城中村改造模式。其中，地方政府作为改造主体和责任人负责改造政策、住宅拆迁补偿和村民安置方案制定和实施。政府在制定改造方案后，由财政投资解决村民住宅拆迁补偿。在该模式下，地方政府的利益体现在完成拆迁安置后通过招、标、挂方式出让剩余地块获得土地增值收益。但上述模式也导致两个极端：经济欠发达地区一些政府以“改造城中村”、“提升城市形象”为名主导大规

模、运动式拆迁，对农民补偿严重不足，暴力拆迁、群体性事件发生频率大大提高；经济较发达地区却出现部分村民要价过高，拆迁安置成本太大，政府和村民很难谈拢，导致改造难以推进的情况。以深圳福田区岗厦村为例，2007 年启动改造，但拆迁谈判一直僵持不下，政府不得不大幅度提高补偿，导致岗厦原住民中家庭资产过亿元的达到 10 户，全村每户都超千万。即使如此， 迄今为止仍有 5%的村民没有签约。

集体自行改造模式

最后一种模式是集体自行改造模式。这种模式是以村集体为基础，通常结合村集体股份制改造，由村集体自行筹资，完成拆迁安置、回迁和商品房建设全部工作。改造完成后，村集体将剩余住房上市销售，形成滚动开发。但该模式存在开发者建设过程难以获取贷款、住宅开发质量不高，基础设施难以到位，住宅为“小产权房”难以上市，政府也无从抽税等问题，因此，这种模式只有极少数集体经济实力雄厚的村庄才能推行。

在目前，自建或自行改造模式完全由村集体依靠自身的经济实力来进行项目运作，虽然村集体经济收益率较高，经济上可控性较强，但投资规模相对较大，投资风险相对较高，且由于受村集体经济决策人的阅历、知识水平、能力等因素影响，一般在规模和档次上存在较大的局限性。在实际操作中也有有的村集体因过于畏惧风险，只注重自身利益的保护，缺乏互惠互利、共同发展或联动发展的思路，怕吃亏而宁可不动，甚至错失了发展机遇；而有的村集体却过分漠视风险，盲目追求眼前利益，在项目的选择、品位和档次上为后续发展留下了隐患。

这里的一个关键问题，就是目前政府鼓励的村集体自主改造过程中的融资问题。实际上，根据我们的调查，目前大部分村集体之所以难以进行自主

改造，一个重要原因还是集体建设用地在开发过程中难以获得融资。但是，在广东省三旧改造与深圳城市更新的政策突破下，这个问题并不是不可以解决。这是因为，政府在三旧改造过程中，主要是拆除重建类型的改造中，在集体土地补交出让金方面进行了很大的让步，而一旦补交出让金后就可以转为国有土地，土地开发者就可以利用所获得的国有土地使用权证来进行融资，然后实施滚动开发。实际上，在我们最近对佛山市禅城区石湾镇街道石梁村的调研中，就发现该村成立的东江龙房地产开发有限公司就通过补交政府优惠的土地出让金，将集体建设用地转为国有，然后实施滚动开发，为村集体和村民获得大量现金利润和物业资产，走上了一条可持续发展的路子。

我们的调研发现，由村集体进行的房地产开发，容积率往往远远低于由开发商主导的改造所需要的容积率，即使如此，在扣除各项税费之后，村集体自主开发一亩地获得的利润相当高。在滚动开发过程中，村集体首先进行的是旧厂房开发，这样建设成本较低，当商业、房地产获得理想利润、对村民进行优厚分红并取得村民支持和信任后，再进行农民公寓的开发，即建设高层公寓，以拆一补一的方式进行农民宅基地的改造，就能够比较顺利地腾出土地资源，并为未来的开发创造条件，在这个过程中，实现滚动开发带来的高速更新、村民满意、集体资产迅速增值的目标。（参见专栏五与图四）

专栏四 · 自建房产企业开发旧改项目 石梁村创三旧改造新路

近年来，在城市转变和产业升级的压力下，佛山很多旧村居面临“三旧改造”的压力，如何找到既响应上级号召、满足城市发展需求、又符合村民利益的路子无疑成为地方必须衡量的课题。在佛山市禅城区石湾镇街道石梁村，村集体抓住中心城区的地理优势，自建房产企业开发旧改项目。继第一期东江花苑商住小区后，东江国际城市综合体不久也将破茧而出。

早在2006年，石湾东翼的石头村率先开展旧改，村集体打破村组界限，以土地入股，与投资者共同开发旧村居，创造了佛山农村旧改的新模式，并因此获得市领导的高度肯定。从引进投资者到村集体自己建立企业，从纯粹的商住小区“晋级”到设施完备的综合性“商住航母”，无不反映出石湾对三旧改造的特殊发展理念，村居对环境改造提升土地价值有深刻体会，从另一个侧面，也反映出当地对旧改开发项目的十足信心，运营体制逐渐成熟。石梁村开发项目有关负责人坦言，他们也是首次尝试自主开发的做法，目前项目尚在探索阶段，定论为时尚早。业内人士则认为，这种做法无疑有助提升城市面貌的同时，提高村民生活水平，并可能为“三旧改造”摸索出一条新路。

土地集约起来后开发得更好，物业价值成倍增长。尝到“甜头”的村民经历了抗拒、抱一线希望到热烈支持的心理转变。几个旧改的成功也催生了更多的创举，石湾石梁村、深村等多个旧改项目相继破土。经过多年发展，石湾城市面貌有了很大变化，实现由城镇到城市的转变。大部分村民告别旧房，当上业主或享受高额分红。城市配套设施深入延伸到小区，交通、医疗、教育等应有尽有。亚艺湖一带依靠优美环境和完善配套，已成为佛山的地标之一。据悉，继超五星级的希尔顿酒店落户后，目前石湾进行中的旧改项目还包括佛山（国际）家居博览城、不锈钢产业园区、澜石片区改造等，其中佛山（国际）家居博览城主体工程将在7月底完成，年底可望投入运营。

石湾在旧改中走出多条路子：石头村尝试引进外来投资者共同开发，石梁村则为自己改造，而澜石片区则由开发商整体开发，虽然形式不一，其最终目的都是改变现状，提升面貌。在总结一期东江花苑的基础上，东江国际项目自2009年3月开工，目前还在紧张施工中。该项目突破单纯的商住小区，还配套了酒店、公寓和写字楼等。与很多号称“综合体”的项目相比，东江国际配套显得更“有料”。据了解，这只是石梁村庞大开发计划的一部分，在一个名为“东江龙”的系列项目中，由村自己成立的企业开发的项目分为6期，现在仅开发了第二期。“一期一期来，前一期为下一期积累资金。”负责前期开发、村里组建的天运龙房地产开发有限公司负责人对计划充满信心。至于自己开发的厉害关系，有关负责人表示，石梁村有800多年历史，面积不大，村居以梁姓为主比较团结等特殊因素。该负责人说，村里自己开发不单改造了环境，自己拥有物业，保证了持久性收益，还解决了村民的就业问题。

资料来源：作者调查与新快报，



图表 6 佛山市石梁村自主开发毗邻岭南大道的东江国际城市综合体

城中村改造本质上是一种都市更新。世界各地，尤其是发达经济体积累的经验可以为提供重要借鉴。比如美国、日本、台湾等国家和地区进行的土地“增值溢价捕获”、“区段征收”和“市地重划”等。经验表明，这些创新政策工具可以成功地解决政府公共建设的补偿难题，土地权利人可原地安置，改造后公共设施完善、生活质量提升、土地财产增值。

四 区段征收的台湾经验

具体而言，台湾地区所谓的“区段征收”制度，就是地方政府为了降低推进城市化的成本，由政府主导实施的带有一定的强制性、自偿性土地征收办法。政府根据当地城市发展计划，把一定范围内之土地一次全部予以征收，然重新加以规划、整理后。其中，40-50%的土地发还给土地所有权人；政府取得 50-60%的土地，这 50%-60%的土地用于公共设施建设的土地约占

35-40%，剩余 15-20%的土地则被政府公开标售或出租，其收入用来支付土地开发成本与公共设施建设费用。

区段征收与一般土地征收的区别，在于一般征收只针对兴办公用事业所必须的土地，是纯公益目的，其开发建设资金主要来自政府财政，而区段征收是为区域开发、建设等特殊目的，而区段内进行公共设施建设所需的资金融资，还可以用加征建筑费的方式分摊在出售土地上。

台湾地区依照台湾地区《平均地权条例》第 53 条、《土地征收条例》第 4 条规定，有下列情形的，可以进行区段征收：（1）新设都市地区之全部或一部，实施开发建设者。（2）旧都市地区为公共安全、卫生、交通之需要或促进土地之合理使用实施更新者。（3）都市土地之农业区、保护区变更为建筑用地或工业区变更为住宅区、商业区者。（4）非都市土地实施开发建设者。（5）农村社区为加强公共设施、改善公共卫生之需要或配合农业发展之规划实施更新者。从调研来看，实施区段征收的主要是都市土地之农业区、保护区变更为建筑用地或工业区变更为住宅区、商业区的土地。

区段征收制度的动因主要是两个方面。一方面是快速城市化发展对土地的巨大需求。从 1981 年至 2008 年，台湾城市人口从 1261.7 万增长到 1836.8 万人，人口增长 575.1 万人，增长 45.6%，快速城市化对土地的需求越来越大。另一方面，通过一般征收获得土地越来越难。台湾法律规定，一般征收只适用于公共事业，是纯公益性。首先，一般征收对土地所有权人的补偿值限于现金，一般补偿水平较低，土地所有权人反抗激烈，不愿参与。其次，一般征收之后，政府要承担公共事业设施建设，财政开支巨大，政府负担沉重。

在这个大背景下，台湾的区段征收制度得以产生，并在实践中逐步完善。区段征收制度首先通过返还土地所有权人部分开发后、地价提高了的土地，土地所有权人虽然买回或申领抵价地面积虽然有所减少，但因土地价值增加而增财富，土地所有权人积极性得以提高；其次，通过土地规划、整理后，政府可以无偿取得区段征收区域的公共建设用地，解决土地问题。再次，政府把剩余建设用地公开标售或出租，获得较高收入，解决政府财政负担问题。

区段征收解决了快速台湾地区城市化过程中的土地与政府财政支出问题。首先是解决了城市化发展土地需求的问题。根据台湾内政部数据，自 2001 年至 2011 年，台湾地区通过区段征收办理的土地面积高达 61514.5 公顷。基本解决土地需求问题。并且，区段征收比一般征收效果更好，自 2001 年至 2011 年，通过一般征收办理的面积只有 10886.7 公顷。只有区段征收的 17.7%。第二，解决了政府推进城市化的财政支出问题。地方政府在推进城市化，建设公共设施的过程中，若采取一般征收，需要巨大投入。区段征收规定，政府无偿取得一定比例左右的土地，不仅解决了道路、沟渠、公园、绿地、儿童游乐场、广场、停车场、体育场所、国民学校等公共设施用地问题（通常为 50%），并且通过拍卖和出租建设用地（通常是 10%），取得收入，也解决了土地开发和公共基础设施建设的投入问题。

在台湾地区，实施区段征收的主要是城市农业区、保护区土地变更为建筑用地或工业区变更为住宅区、商业区的土地。土地从原来的农用地变更为建设用地，土地大幅度升值。

台湾地区土地经区段征收后，占土地所有权人原有土地的 40-50%比例的抵价地交还原土地所有权人。土地所有权人面积减少为 40-50%，但是该区域

通过开发、整理和公共设施完善，地价通常提高 3 倍以上，部分地区地价提高 10-20 倍，甚至超过 100 倍。土地所有权人收入大幅度提高，其积极性很高。

在台湾地区区段征收的过程中，程序比较透明，农民参与度高。一般在区段征收过程中，多次召开土地所有权人说明会、沟通会和听证会，让农民了解开发成本和收益，明确开发愿景。反复协商，甚至逐步提高土地所有权人的领回抵价地，结果往往是土地所有权人比较满意，也积极参与区段征收。对于个别钉子户，甚至可以实行“开天窗”制度。在区段征收过程中，对于原有的建筑物比较新，土地所有权人要求原位置保留建筑物的，台湾地方政府采取“开天窗”的办法，允许土地所有权人保留建筑物，并给予相应的基础设施配套。

区段征收在大陆的创造性运用思路

目前，中国仍然实行征地制度，结果是农地专为非农用途土地并没有形成市场价格，政府出让土地过程中，大量土地用于工业，因为招商引资往往出让价格很低，甚至在扣除征地和基础设施成本后价格为零或者为负，这样势必逼迫地方低价征地，由此导致的矛盾冲突时有发生，让农民领回固定比例抵价地，确保农民在征地过程中的最低收益，能够有效保护农民土地财产权，让农民共享城镇化发展成果，减少社会矛盾，因此，台湾的区段征收思路确实值得中国大陆地区认真参考。

实际上，深圳和中国其他城市在城中村、城郊村改造中已经、未来也可以进一步借鉴上述政策工具，然后适当结合中国的特有国情，特别是农村土地为集体所有这个特有国情，以土地国有化为前提并要求作为原土地权利人的村集体和村民上缴部分公益事业用地和基础设施融资用地后，进行剩

余部分**土地使用权的确权并进行开发**，由此推进土地制度创新，在有效改造基础设施、全面提升公共服务基础上，继续让“城中村”地段为低收入阶层和流动人口提供廉价优质住房，最终建立政府、原土地权利人、外来人口、乃至开发商多方的利益均衡。我们认为，可考虑如下操作模式：

1、首先将城中村集体进行土地国有化。这些土地既已纳入城市范围，将其国有化并无法律障碍，反而有利于产权明晰，并在现行政策法规框架不进行大规模调整的前提下进行赋权开发，可以有效地避免“小产权房”问题。

2、政府对被改造地段实行区段征收或类似操作。尤其是对于要拆除重建的推动，根据城市统一规划，政府无偿征收一定比例城中村土地，其中部分可作为城中村基础设施，包括道路、公立学校与医院，公共绿地与卫生设施等建设用地，剩余部分拍卖获取出让金作为基础设施改造来源（一些土地资源丰富地段甚至可以节余部分土地建设保障性住房）。征收比例视城中村实际情况（人口、密度、地价等）大致确定在30-60%左右。

3、政府负责城中村基础设施投资。并按规划进行改造，灵活运用城市规划手段适当提高地段容积率，确保村民剩余地块的有效增值，从而使村民愿意无偿让渡部分土地给政府。以上为典型“区段征收”与“增值溢价捕获”做法。

4、城中村村民保留经区段征收和基础设施改造后大幅增值的剩余土地，并发放国有土地使用权证，允许其在限定条件下进行开发。该限定条件可以是短期内只能开发出租房，但长期（如10-15年后）可以上市交易。村民可自行组织向银行贷款，或者引入房地产信托资金赋予固定收益率，或

联合其他主体，如房地产开发商甚至是建筑商进行合作开发，以此来解决集体建设用地开发难以获得贷款问题。

5 政府可考虑在改造完成后的城中村建立一些城市公立学校，接受外来人口子女入学，其中学校用地可来自于区段征收的部分抵费地，学校建设费用来自于中央、地方相关土地税收，而公立学校包括老师工资与办公经费之类的运营经费，除了中央地方相关财政转移支付和一般税收收入外，也可以考虑部分来自于解决外来人口子女教育问题。

5、对于面积过小、或地块被切割成畸零细碎的多个城中村，采用“市地重划”办法，在较大区域范围内进行交换分合，重新整理后再分配给原土地权利人，如是类似市地重划的操作。

6、对改造后物业短期开征出租屋管理费，抽取的税额可以在出租屋租金的收入的 10%左右，待政府公共财政体制完善后，政府依赖土地出让金的程度有所有下降后，在未来 10-15 年内逐渐过渡到开征物业税。

在上述模式下，政府一方面不直接投入基础设施改造，而且可在改造中抽取相关开发税费。当改造完成后，地方政府可通过出租屋管理费和物业税获得较为长期和稳定税源。

第四章

城中村改造：政府抵价地比例考察与不同主体的利益协调机制

本部分将主要考察拆城中村改造中以下两个关键难点问题。首先是就是在改造中，政府原则上需要多少比例的抵价地用于基础设施建设和用于拍卖为基础设施与公共服务融资？理由是什么？

其次，是在城中村改造中如何充分利用国情和既有的制度基础，来建立一个合理的谈判与利益分享机制，有效协调政府与村集体，村集体与村民以及村民之间、村民与开发商乃至本地农民与外来人口之间的利益，使得改造可以在利益分享和社会和谐的前提下顺利进行，实现土地开发过程中的帕累托改进。

4.1 政府抵价地比例考察

这里我们主要讨论城中村改造过程中的拆除重建类城市更新，对于不用拆除重建、而只需要进行功能更新甚至综合整治的城市更新，我们将在后面相应的章节另外涉及。应该指出，这里的拆除重建类城市更新的思路和原则，也适用于城市扩张中的城郊村开发和改造，虽然在后一类开发与改造中征地拿走的土地比例可能因区位条件和被征地地段的土地资源禀赋丰裕程度可以有所不同，在一般的情形下甚至还会更高。

在《深圳市城市更新办法实施细则》第五章对“拆除重建类城市更新”适用范围进行了明确界定。⁴而在《深圳城市更新办法实施细则草案》中，第十一条[城市更新单元划定的原则与技术要求]城市更新单元的划定应当符合全市城市更新专项规划…并满足以下技术要求：

(一) 城市更新单元内拆除重建用地面积原则上当大于 10000 平方米。

(二) 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。

从上述条款可见，目前深圳市政府只规定了无偿移交政府土地比例的下限，而且与台湾地区的区段征收抵价地比例相比，这个比例显然要低很多。之所以出现这种情况，一方面是因为中国房地产开发往往是开发商一般建设的是独立、半封闭状态的小区，而在开发商主导的城中村或集体建设用地改造中，被更新地段内部的道路、绿地等基础设施与公共配套一般由开发商负

⁴在《深圳市城市更新办法实施细则》第五章“拆除重建类城市更新”，第一节“一般规定”第三十九条中”指出：“拆除重建适用范围[特定城市建成区具有以下情形之一，且通过综合整治、功能改变等方式难以有效改善或者消除的，可以申请以拆除重建方式实施城市更新：（一）城市基础设施、公共服务设施亟需完善。城市基础设施、公共服务设施严重不足，按照规划需要落实独立占地且用地面积

大于 3000 平方米的城市基础设施、公共服务设施或其他城市公共利益项目。（二）环境恶劣或者存在重大安全隐患。包括：1.环境污染严重，通风采光严重不足，不适宜生产、生活；2.房屋经相关部门根据《危险房屋鉴定标准》（JGJ125-99）鉴定为 D 级危房，或者建筑质量有其他严重隐患；3.消防通道、消防登高面等不满足相关规定，存在严重消防隐患；4.经相关部门鉴定存在经常性水浸等其他重大安全隐患。（三）现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施。包括：1.所在片区规划功能定位发生重大调整，现有土地用途、土地利用效率与规划功能不符，影响城市规划实施；2.属于本市禁止类和淘汰类产业，能耗、水耗、污染物排放严重超出国家、省和市相关标准的，或者土地利用效益低下，影响城市规划实施并且可以进行产业升级；3.其他严重影响城市近期建设规划实施的情形。

责提供，所以政府需要拿地比例自然会下降；另外一方面，深圳既有的城中村往往容积率已经相当高，农民所要求的补偿标准也往往很高，改造后如果要求地方政府提取过高比例的无偿移交土地，那么除非留用土地给予超高容积率（往往规划上难以批准），否则拆除重建类的外来开发商进行得改造开发就无法赢利，或者很容易出现开发商挑肥拣瘦，只改造更新成本较低的村庄或者村庄中较易改造的地段。

但如前所述，除非创造一些条件推动村民自主开发，那么进行改造的赢利边际门槛就较低，这样的话政府甚至可以适当提高要求村民无偿移交政府的那部分土地比例。更进一步看，如果在开发中，政府也负责配套被更新地段内部的道路、绿地等基础设施与公共配套，则无偿移交政府土地比例也必须有所提高。因此，这里暂且不讨论各种特殊情况，而从城市规划与土地利用需要的角度来分析该比例定至少为多少是合理的，其制定的准则是什么？

不妨进一步仔细考虑一下我国台湾省的区段征收与市地重划实践。按照台湾的法律法规，政府在区段征收过程中，政府一般拿地比例应该达到50%，特殊情况可以经过主管机关核准，但也不应该低于40%，而市地重划一般拿地比例为40-45%。

之所以在台湾区段征收中采取40-50%这个比例，是因为在此过程中，政府一般还要储备5%用于其他公共目的。而政府通过区段征收或市地重划，改造基础设施、美化生活环境，提高居住品质，并适当引进人口与产业，提升了地段价值。所以政府部门在规划区内的公共设施，如道路、沟渠、绿地、公园、广场、停车场、公立学校与医院环保、电力、电信等设施用地，

往往占区段征收总面积的 30-40%，而剩余土地处分收入一般用来偿还区段征收过程中公共基础设施的费用。

但在台湾的实践操作中，原土地权利人获得比例还要比法定的 40% 更高一些。比如，到 2001 年中期之前，台湾完成的 656 个市地重划案例、改造了 12525 公顷土地，政府拿地比例只有 34.7%（参见专栏五与专栏六）。

专栏五 台湾区段征收与市地重划中的抵价地与抵费地

抵费地与抵价地之差别

抵费地与抵价地有如下之差别

1. 抵费地是市地重划上之用语，抵价地是区段征收上之用语。
2. 抵费地是参加市地重划之土地所有人提供土地以抵缴重划费用。抵价地是政府实施区段征收时，对土地所有人提供经过开发整理后之土地，用以抵充地价补偿费。故抵费地是土地所有人给办理重划者（政府或土地重划公司）土地，但抵价地是政府给土地所有人土地。
3. 参加市地重划之土地所有人，对重划费用之负担，不能选择支付现金或支付抵费地，但土地被区段征收者，对地价补偿，可以选择领取现金或领取抵价地，换言之，土地所有人对抵费地无选择权，对抵价地则可选择是否接受。
4. 抵费地面积，依平均地权条例之规定，不得超过重划区面积百分之四十五。抵价地面积依土地征收条例之规定，以征收总面积百分之五十为原则。故土地所有人参加市地重划，缴纳抵费地之后，至少还有百分之五十五之土地，但土地被区段征收，领取抵价地则只有百分之五十。因此土地所有人比较欢迎市地重划而不愿被区段征收。

那么，在深圳等地的城中村改造过程中，政府抵价地的比例应该是多少，是一个需要研究的重大问题。我们认为，根据各国各地经验，应该确立的一个基本原则，是土地所有人和使用人应该通过抵价地为土地开发和增加的公共服务付费。而由于各个地段的区位不同，土地开发、基础设施与公共服务建设的要求与成本各异，抵价地的比例也必然有所差别。

专栏六 台湾市地重划中政府拿地比例与政府建设经费节省

台灣地區市地重劃成果表 截至 90 年 6 月底止

統計項目 辦理人	辦 理 完 竣 地 區					
	重劃地區	重劃面積 (公頃)	提供可建築 用地面積 (公頃)	取得公共設 施用地面積 (公頃)	節省政府建 設經費 (百萬元)	
公辦重劃	台灣省	177	7,715	5,097	2,619	219,478
	台北市	37	878	518	360	115,479
	高雄市	59	2,571	1,616	954	93,065
	小計	273	11,164	7,231	3,933	428,022
自辦重劃	台灣省	361	1,197	821	376	33,218
	台北市	5	77	61	16	8,974
	高雄市	17	87	58	29	1,523
	小計	383	1,361	940	421	43,715
合 計	656	12,525	8,171	4,354	471,737	

台灣地區辦理中市地重劃統計表 截至 90 年 6 月底止

統計項目 辦理人	辦 理 中 之 地 區					
	重劃地區	重劃面積 (公頃)	提供可建築 用地面積 (公頃)	取得公共設 施用地面積 (公頃)	節省政府建 設經費 (百萬元)	
公辦重劃	台灣省	7	679	449	230	78,579
	台北市	0	0	0	0	0
	高雄市	4	15	5	10	140
	小計	11	694	454	240	78,719
自辦重劃	台灣省	68	464	312	152	57,814
	台北市	0	0	0	0	0
	高雄市	1	75	12	63	9,911
	小計	69	539	324	215	67,725
合 計	80	1,233	778	455	146,444	

显然，在“三旧”改造中，一个最为关键的问题是城市公共配套设施的土地取得与配套设施融资问题。显然，公共配套设施建设必须坚持的原

则，是“政府主导、统一规划、成片改造、分步实施、统一落实公共服务设施配套”。在此原则基础之上，科学编制控制性详细规划，合理布局、完善城市公共服务设施配套。这里的公共服务设施是指根据项目建设规模，对应《城市居住区规划设计规范》规定要求所应配套建设的教育、医疗卫生、文化体育、行政管理、商业服务和市政公用（含市政基础设施）等设施。实际上，珠江三角洲其他地方政府对此也出台了一些方案。比如汕头市 2011 年就出台了“三旧”改造项目公共服务设施配套规划实施细则（参见专栏 7）。

第四条 “三旧”改造项目按比例预留的公共服务设施配套用地，规划确定容积率上限为4.5的，按照项目改造前总用地面积的23%预留。其中因规划需要预留的城市道路、区间道路、绿化带和公共绿地占用“三旧”改造项目用地的，三旧改造主体（产权单位）必须服从规划，但该部分用地可计入所应承担的公共服务设施用地比例面积。同时，其他应配套的公共服务设施必须贯彻“应配尽配”的原则落实配套。如公共配套用地超出总用地面积的23%部分，按原土地用途剩余年限市场评估价进行补偿。容积率低于4.5的，公共服务设施配套用地的规模比例相应核减，容积率及公共服务设施预留指标对应关系按《“三旧”改造项目容积率与公共服务设施用地预留比例换算表》计算。住宅用地按地块净（实）用地面积确定容积率和计算地面以上可建建筑面积；按规定比例用于配套建设公共服务设施的用地，根据配套设施的性质、规模、要求确定容积率和可建建筑面积，该部分用地不纳入住宅用地部分计容和地面以上可建建筑面积计算。按比例预留的公共服务设施用地原则上不能兼容住宅。其中，中学、小学、幼儿园必须保证独立用地。

第五条 所有“三旧”改造项目必须依据国家有关法律、规范，以及“应配尽配、免配收费”的原则完善自身绿化、停车、水电、环卫等公共服务设施。项目净（实）用地面积大于4公顷的，配建幼儿园、卫生站、文化站、公共停车场；项目净（实）用地面积大于8公顷的，配建小学、幼儿园、肉菜市场、卫生服务站、文化站、社区管理用房（社区服务中心）、公共停车场；项目净（实）用地面积大于12公顷的，配建中学、小学、幼儿园、肉菜市场、卫生站、文化站、社区管理用房、公共停车场。“三旧”改造项目公共服务设施配套用地补缴地价款，按照《汕头市“三旧”改造补缴地价款办法（试行）》执行。“三旧”改造项目净（实）用地面积大于4公顷的，如果市规划部门认定，需要配套的公共服务设施改造用地未达到相应比例，由市规划部门报市“三旧”办审核，并经市政府批准后，未达到部分用地参照第七条，由项目开发主体缴交“三旧”改造公共服务设施代建金后，实施改造建设。

第六条 开发单位应当按照“三旧”改造项目规划条件和经市城乡规划主管部门批准的修建性详细规划进行配套建设。未经市城乡规划主管部门批准，开发单位不得擅自改变公共服务设施项目、规模和位置。中、小学等教育设施、城市道路、区间道路、绿化带、公共绿地、社区医疗设施、社区办公管理用房、垃圾转运、消防设施、变电站等市政公用设施，开发单位实施配套建设后按照现行法规政策和程序移交归口管理部门使用和管理，其余的公共服务设施项目产权归开发主体所有。其中，中、小学等教育设施、城市道路、区间道路、绿化带、公共绿地需移交的公共服务配套项目，由开发项目主体按照建设工程项目的有关规定办理手续，并实施建设。同时将工程预、结算送市财政局审定，建设资金按工程进度在“三旧”改造公共服务设施代建金或“三旧”改造收益中拨付。属于政府收回、收购的“三旧”改造公共服务配套设施用地，由政府统一组织实施建设。

第七条 “三旧”改造项目净（实）用地小于4公顷的，如该片区教育设施未配套完善，则应贯彻“应配尽配”的原则予以配套完善。如片区教育设施已配套完善，则由开发主体整体实施改造开发，同时，按项目开发强度对应配套设施用地比例征收公共服务设施代建金。代建金的征收标准，按照该改造项目同一用地性质、同一开发强度和同一区位，由市城乡规划局提供规划条件给市国土资源局，市国土资源局委托有资质的评估机构进行评估。市国土资源局要将评估结果函告市城乡规划局，再由市城乡规划局在项目报建时征收。征收代建金上缴财政管理，专款专用，专项用于城市公共设施配套建设。委托评估费用列入当年国土资金部门预算安排，并由市财政局据实拨付。

“三旧”改造项目容积率与公共服务设施用地预留比例换算表

容积率	公共服务设施用地占项目改造前总用地面积比例
4.0 <容积率 ≤4.5	23%
3.5 <容积率 ≤4.0	21%
3.0 <容积率 ≤3.5	19%
2.5 <容积率 ≤3.0	17%
2.0 <容积率 ≤2.5	15%
容积率 ≤2.0	13%

备注：本表容积率对应的建筑面积为“三旧”改造项目住宅净（实）地块地面以上住宅建筑面积，及其完善自身配套的公共服务设施建筑面积。

在深圳，由于历史原因，旧村居与旧厂房导致区域基础设施建设严重滞后，配套设施严重不足，在深圳，老住宅容积率多为 1 至 1.2，城中村到 3，工业厂房一般在 0.5 左右。从上表中可以看到，根据容积率不同，政府需要的公共服务设施用地预留比例一般都只有百分之十几到百分之二十几，而且改造后的容积率越低，政府公共服务设施用地预留比例越低。总体来看，即使改造后小区内的公共配套由开发商负责，即使改造后容积率也较低，那么公共服务设施用地预留比例的底限也至少应该在 13-15%的水平。这是基本道路设施以及自身绿化、停车、水电、环卫用地的最低要求。

在深圳很多三旧改造中实践，考虑到城中村容积率最高，旧村居既有容积率次之，密度都很大，而旧厂房容积率一般要低很多，所以改造过程中要取得

足够的共服务设施用地预留，除了前面提到的推进村民自主改造外降低改造赢利的边际门槛外，基本的改造原则必须是整村改造，将一个村的城中村、旧村居与旧厂房统一安排，统筹建设，甚至可以跨村改造。

我国留地安置的既有实践

这里需要介绍一下我国既有的、类似于前述区段征收的一些地方土地改革实践：即一些地方在征地过程中采取的所谓“留地安置”。它是指在征地过程中，政府在被征收土地上划出一部分土地留给被征地农民自由支配，可用于发展二、三产业，解决就业问题。在征地实践中，地方政府为保障被征地农民的长远生计，一般规定按照农民集体被征土地面积一定的比例，在地段较好、交通方便的指定位置划出部分土地，交由该农民集体按规划用途开发建设商铺、工业厂房等用于出租，例如：辽宁省规定，留地比例为所征收土地的 6%至 10%；河北邢台市规定，留地比例按不低于征地总量 10% 计算；浙江台州市规定，留出征地面积 5% - 10%的土地，用于被征地村发展符合国家产业政策和规划的产业；义乌市规定，土地 70%以上被征收的行政村，实行留地安置政策。安排商服综合用地的，须接受让时基准地价的 40% 缴纳出让金；留地安置的商服综合用地如需转让，按转让时标定地价的 40% 补足出让金，余额部分返还集体经济组织。从实践来看，这一安置方式比较受欢迎，江西、辽宁、北京、湖南等省（自治区、直辖市）在地方法规、规章和其他规范性文件中明确规定了留地安置的政策。但在既有留地安置中，仍存在几个方面的关键问题没有得到充分解决。

首先是留用产权归属问题。从近年来各地的实际操作来看，留地安置中返还土地的产权归属存在着两种截然不同的做法。一种是“产权保留”，

即将土地返还给农民时，保留其集体土地产权，仅办理农转用手续，总结为“用途转换，权属不转移”。另一种是“产权转变”，即在将土地返还农民时，政府实行先征后返，将土地的集体所有转变为国家所有，总结为“用途转换，权属转移”。这两种操作模式优劣存在不少争论。

其次，是目前各地在实际操作留地安置时，政府和集体之间的比例分配存在较大争议。政府往往比例过高，而对村民和村集体留用地的规模和数量划分标准不一，差距甚大，但基本上都较低。各地对留地数量的规定，基本分为两种—按比例留地和按固定数量留地。按比例留地的规定也各不相同，如浙江规定留 10%~15%，广东规定留 8%~10%，上海规定留 5%~10%，还有一些地方规定征地必须达到一定数量或满足一定条件之后才允许留地。按固定数量留地的则如河南巩义市的按人口数留地等。事实上，各地留地规模规定的不同正反映出土地增值收益分配比例的差异，总体来看，各地都存在政府比例过高，村集体和村民留地比例过小

第三，留用地安置过程中还存在一个集体与村民之间，村民之间的分配问题。在一些地区，由于采取的留用地安置措施往往是为了推动村集体配合政府征地，所以政府为了取得村干部的支持，往往在留用地安置上面给予村干部过高主导权。而在村民主机制不健全的情况下，村集体和村民之间的利益往往难以平衡，村集体占了大头，有时还会出现与村干部关系较好的村民获益较多，而其他村民获益较少的情况。实际上，政府拿地比例过高也会直接导致村民获益较少，因为如此一来，村集体和村民之间也必然存在如何分配一个小饼的问题，矛盾自然会更加尖锐，而强势的地方政府为了降低征地成本，必然会希望推动村集体获得留用地中间的大头。

最后，留用地规划也存在管理和规划问题。留地安置一般在被征地集体土地范围内或附近进行，但由于其时常与土地利用总体规划和城市规划发生矛盾而难以定点落实。有些被征地村虽然拿到了留地安置的指标，却往往因为项目性质不能同时满足“两规”要求而无法通过用地预审，也有部分已选址定点的土地存在着被蚕食甚至侵占的情况部分勉强落实的留用地往往变成“插花地”或“飞地”，一方面给土地管理留下了隐患，另一方面使土地零碎，规模效益和集聚效益无法发挥，导致土地分割后的用地效率损失。这些都成为各地留用地无法高效利用的主要障碍之一。

专栏八 提升价值、共享权益、保障民生——征地拆迁的“新县模式”

新县地处大别山腹地，鄂豫皖三省结合部，是全国著名的革命老区和将军县。而新县城乡结合部的艾洼区域，恰恰处在县城边上，是由县城通往许世友将军家乡的必经之地。在改造之前，该地段的基础设施非常差，“天晴尘满天、天阴水一潭”，本地群众要求进行改造的呼声很高。2007年新县县委、县政府将该地段定为新农村建设和城乡一体化示范区，当年11月下旬完成了建设规划，目前改造工作进展迅速，1000亩左右的土地征地、拆迁和再开发大部分已经完成。

新县征地拆迁为什么能够顺利推进？首先是因为政府通过拆迁改造、大力投资基础设施，显著提升了土地的价值。在艾洼区域改造中，政府征用了大概1000亩左右的土地，其中耕地约800亩，山林地约100亩，宅基地约100亩，涉及到约300户农民，拆迁住房面积达到6万平米。除了100亩山地不能用于建设外，地方政府用260亩土地进行公共事业建设，包括道路、学校、社区服务楼、文化广场、健身公园等。这些公共事业建设，使整个地段的基础设施和公共服务水平得到了很大改善，显著地提升了被改造地段的土地利用价值。

新县模式顺利推进的第二个原因，也是最关键的因素，是地方政府在区域内的黄金地段规划了商贸居住区，用于安置失地农户的居住和就业，有效地解决了被征地拆迁户的生活出路问题。他们具体是怎么做的呢？地方政府从1000亩土地中划出120亩左右，在公路两侧按照每户 $9 \times 14 = 126$ 平方米的面积划地，让农民依据政府统一规划和设计盖楼。平均一个三口之家的农户，可以盖起高达5层、总计建筑面积达到580平米的楼房。在当地，建设一栋这样的楼房，盖楼和外装修成本大概在30万左右。由于每户农民征地、拆迁补偿获得的款项基本在25-30万左右，因此，被征地拆迁农户大都只需支付很少的自有资金，就可以盖起无论是建筑面积、建筑质量、还是基础设施、环境条件都远远超过改造前的住房资产。光以住房面积来看，一个三口之家的被征地拆迁农户，平均每户的住房面积接近600平米，远远超过原来180平米左右的平均住房面积水平。

然而，这些楼房要真正能够给失地农民带来持久收入，必须处于具有商业价值的地段。这里，有效规划的作用就凸现出来。在新县城郊结合部改造过程中，县规划和国土部门将安置地段定在区内主要交通干道旁边。这样，农民所盖楼房底层就具有较高的商业价值，成为了失地农民的安置门面房。农民无论是自己经营，还是用于出租，都可获得相当的收益。以出租为例，一个126平米的门面房，租金目前可以达到每年1.5万元。此外还可以出租楼上2、3层住房，租金可达到每年6000-9000元。如是，一个三口之家的被征地拆迁农民，每年可获得2万多元的租金收入，较改造前收入至少提高40%。因此，农民能不配合政府的征地拆迁吗？

新县模式顺利推进的第三个原因，是成功实现了政府与失地农民的双赢。地方政府不仅收获了民心，也还获得了非常可观的经济效益和社会效益。在900亩可供建设的土地中，除了基础设施占地260亩、农民安置占地120亩外，政府还划出50亩土地用于经济适用房和廉租房建设，以及城市拆迁安置用地，有效解决了城市保障性住房建设和县城更新改造中的土地腾挪问题。剩余400多亩土地，政府则通过商、住业用地招拍挂出让，可获得至少1.5亿出让金。除去对失地农民补偿7000-8000万、基础设施改造成本4000万，政府获得至少3000万土地开发收益。因此，新县在迅速提升基础设施水平、有效改造城乡结合部面貌的同时，实现了政府和失地农民皆大欢喜的局面。

实际上，新县在征地拆迁中所采取措施，虽然在具体做法上与一些发达经济体如日本、台湾城市化中采取的诸如“区段征收”、“市地重划”操作模式有所不同，但都是通过改造来提升土地价值，然后在政府和百姓之间进行合理的收益分配，特别是让失地农民获得长久、稳定的财产性收入。

总之，新县模式的成功秘诀可以归纳为三点：提升价值、共享权益、保障民生。具体而言，就是政府通过基础设施建设来提升土地价值，与失地农民合理分享土地增值；最关键的是，以黄金地段来安置失地农民的生活和就业，保障其未来生计。这也正是保证长治久安、建设和谐社会的基础。

当然，新县模式要完全发挥其效用，还有待于未来土地管理体制的进一步创新。目前，失地农民安置房占用土地仍然是集体建设用地，按照现行土地管理法，只能出租，不能出让或出售，这也在一定程度上限制了农民资产价值的充分实现。如果这些集体建设用地和房屋可以上市，不仅被安置农民的资产价值可以大大提升（如上述新县一户失地农民资产价值可达到150万元），而且政府还可以通过物业税或出租屋管理费获取持久稳定的税源，这就是中国土地制度改革未来的方向所在。

4.2 城市更新与城中村改造中的利益协调问题

集体，村民与外来开发商利益协调机制：钉子户问题

从主体上，区域内的企业主体，集体土地上“私宅”的所有者和其中的租住人（主要是外来务工流动人口）、外来开发商和当地集体经济组织、以及当地政府或宗族核心人物，需要在一个更大的尺度上进行合作，如何建立一个关于旧城区或城中村改造如何进行的讨论和谈判平台，设计各种权利人的组织机制与集体谈判模式，集体经济组织由经营产业向经营物业转型出路，乃至各级政府与机构间如何协调定位；在改造过程中建立怎样的机制如何处理村集体经济组织与各村民、各村民户之间的利益分配？尤其是如何处理钉子户问题，是城市更新乃至未来中国土地制度改革中面临的重大挑战。

从深圳的实践来看，权利主体和拆迁人基本还是遵循自愿的原则，在拆迁补偿安置协议中约定补偿方式、补偿金额、安置用房的面积和地点、搬迁期限、搬迁过渡方式和过渡期限等相关事项。补偿标准则参照市政府公共基础设施建设项目房屋拆迁管理和农村城市化历史遗留违法建筑处理等相关规定确定。城中村改造项目的拆迁补偿安置标准一般由原农村集体经济组织继受单位召开股东大会确定；旧住宅区改造项目的拆迁补偿安置标准可由业主大会按照议事规则确定；其他存在多个权利主体项目的拆迁补偿安置标准可由占总数量 90%以上且其所有的房地产建筑面积占拆除重建区域内建筑物总建筑面积 90%以上的权利主体与拆迁人共同商定。因部分权利主体不接受上述拆迁补偿安置标准而导致项目无法形成实施主体，其他权利主体权益遭受损害的，则依法请求人民法院予以保护。

但在实践中，无论是地方政府还是开发商，在土地征收和房屋拆迁都很难解决钉子户的问题。所谓“钉子户”，是指在国家所有土地上居住，被国家机构或商业机构“要约”变更土地用益关系，但是本方拒不承诺要约方单方定价，拒绝交易的民事主体。拒不承诺要约方单方定价的人，被形象地描述为“钉子”。中国俗话说“会哭的娃娃多吃糖”。“会哭”即利益诉争，增加被惩罚的机会，也可能增加获益机会。抵抗本身不产生利益，但是增加交易要约人的机会成本，因此“钉子户”在对方的代价折算体系下，获得交易要约人让步。特别是《物权法》和新《城市土地拆迁条例》通过后，公众容易陷入对于财产权神圣性的想像，越来越多的被拆迁群体加入钉子户行列，而中国社会维稳的机制也加速了一些钉子户的出现。钉子户成为“物权社会”替代“无权社会”以后社会整合中很容易出现的现象。深圳的城市更新中就出现了典型的现象。专栏九就给出了深圳岗厦村拆迁与钉子户的实例。

但如前所述，现代社会和法治环境中，财产权并非绝对的法律权利，已经建构了权利的相对性。作为“少数人的权利”的财产权利，在合理制度机制下，基于社会利益被整合，是社会本位替代个人本位必然发生的一种问题。个人权利在正当社会机制和程序下，是可以让渡和交换的。在大交换的市场社会，权利也不是静态和绝对的，它可以处分和交换——这种建立在合意主义社会哲学基础上的“权利观”，是社会利益和个人利益共谋发展必然结果。在正当社会机制和程序下，“钉子户”的财产权利不是不可交换的一种绝对权利。

专栏九 深圳最大的造富机器旧村改造之岗厦案例

2011年初，国务院审议并原则通过《国有土地上房屋征收与补偿条例（草案）》后第二天，岗厦股份公司的股东代表大会就做出惊人之举：94名代表在2010年度股东大会上表决，对拒签河园片区旧改拆迁项目的业主停水停电，要求其配合政府尽快实施依法强制拆除。1月20日的股东大会应到102名股东代表但实到94人。缺席的8人中有5人就是拒签业主。

实际上，从2008年12月18日开始，92%的业主在这短短的一个月内就陆续签订了协议，按照这个协议，岗厦原村民通过利益博弈诞生出近十个亿万富翁和20来个亿万家族，以及上千个千万富翁。但一直到2011年，还有3%的人任凭你磨破嘴皮也不同意，给股份公司集体和其他签约业主造成了高昂的损失。

按照股份公司的统计，岗厦西旧改拆迁中，集体物业补偿租金为25元/平方米/月，返还后的集体物业按中心区商铺面积租金可达100元/平方米/月。由于3%的拒签业主的无理诉求，集体物业每年损失1.035亿元，每名股东每年损失11.5万元。正在进行的拆迁爆破工作使得本已老化的地下管网因为漏水漏电导致股份公司损失水电费超过100万元。

19栋房屋的业主之所以拒绝签约，除了价格谈不拢外，还有人藉此要挟政府达到个人其他目的。比如有的希望由此获得岗厦股份公司的股份，有的希望可以影响香港文氏宗亲会负责人的选举。20日的股东大会上，94名与会代表全票通过表决，拥护董事会通过的旧改拆迁方案，要求董事会积极落实该方案。因此，股份公司即日起对拒签业主执行停水停电，向法院提交强制拆迁的申请，向规划国土委和福田区传达股东们强力推进旧改的诉求。

那么在城市更新、城中村改造以及征地拆迁过程中如何有效处理钉子户问题，有效遏制坐地要价问题？能否设立一个好的机制来解决这个问题。

从经济学角度来看，有一个专用名词来描述“钉子户”，英文是holdup，中文大致可以对应为敲竹杠、锁定、套牢、双边垄断等。所谓的holdup，就是某种商品或者服务只能从特定持有者或提供者哪里买（或卖），而且因为事先需求方或出售方已经投入很多，就可以因此进行要挟，要求出高价买或低价卖。这样的行为就是holdup，“敲竹杠”。

钉子户现象并非中国独有，而是全球俯拾皆是，比如，美国人迈克尔·赫勒在其《困局经济学》所言：“私有产权能提高社会福利，过多的所有权却造成反效果——破坏市场，阻碍创新，耗费生命。”这位哥伦比亚大学法学院教授，在其创造出的流行的审视美国经济问题的“反公地悲剧”

里，列举的重要事实之一是：1978年，（美国）航空业取消管制，乘客周转量翻了3倍。那么，打那以后，美国新建了多少机场呢？只有一个，1995年建起来的丹佛机场。结果，我们经常眼巴巴地坐在机场候机，飞机要么是迟到了，要么是准点到达却没地方可降落，只好在半空兜圈子。为什么如此？“居民们想方设法地推迟、阻挠机场建设项目。”在美国这个有太多所有者的市场里，迈克尔·赫勒的观察是，“（结果）人人都妨碍着他人。私有制不再是所有权的终点站，私有化也会走到破坏财富的地步。”

需要注意，敲竹杠行为并不存在强制，算是一种正常的市场行为。但在土地开发过程中，它却可能导致交易成本过高而不能达成交易，从而损害了其他愿意进行交易者进行交易的外部性问题，使得整体来看社会合意的结果无法达到。

一种可能的解决方法是考虑第三方介入。一种认识是这个问题甚至需要求助法律裁决、政府强制或者引入第三方评估的“合理价格”。但这里的关键，是如果利害相关的当事双方都没有找到一个“合理价格”，没有理由认为第三方有能力或威望替他们找到，即便找到了所谓的“合理价格”，也不还得通过政府强制力来强加给双方。

在实践中，敲竹杠或者钉子户的问题未必需要第三者出面，在合理的机制设定下，也有可能得到顺利解决。比如，市场交易中签订长期契约、规定固定价格很大程度上就是为了规避“敲竹杠”而产生的。此外，产业上下游企业，尤其是已投入专用投资的企业之间的“敲竹杠”行为也可能相当普遍，对此，除了长期契约外，纵向一体化，即产业上下游企业之间的合并或者参股、松散的企业间战略联盟等也是解决“敲竹杠”的有效办法。比如

煤价不断上涨，电力企业为了应付剧增的发电成本以及与煤炭企业协商的交易费用，而与煤炭企业进行合作投资或者兼并、“煤电联营”越来越普遍。

在实践中，开发商和政府在地拆迁过程中也想出了一些好的办法。一般开发商未必要采用逐户签订合同的策略，因为这很容易导致越到后面对方要价越高。一些开发商可能考虑采取“同步拆迁”策略，即居民中达到一定比例的人都签订协议后，才实行同步搬迁，如果同意搬迁者达不到较高比例，将停止搬迁。这样开发商就不至于因为一户一签先期投入成本太高而被“敲竹杠”，而那些不同意搬迁条件的“钉子户”面临的将不是开发商或政府的压力，而是那些急于得到拆迁带来的好处的街坊邻居的强大压力，这时候，开发商的交易成本变小，“钉子户”的交易成本加大，双方在谈判的时候将能够比较从容地达成协议。此外，一些地方政府在拆迁过程中，也给出一些政策，对于那些先签订协议的人给予适当奖励，对钉子户施加经济和心理等方面的压力。当然，如果最终确实达不成协议，开发商也无妨将规划稍改一改，绕开钉子，与旁边其他住户进行谈判，或者干脆把那个钉子用高楼包围。但这样做往往成本较高。

另外一个对中国城市更新、城中村改造与征地拆迁中解决钉子户非常有价值的思路，就是让土地拥有者和开发商合作开发土地，或者是村民和政府合作，政府负责基础设施、村集体和村民进行自主开发的模式，或者是两种模式的某种混合。这些模式的本质，就是通过让土地所有权人也分享开发收益来有效消解钉子户现象。前面提到的在我国国内留地安置的实践，或者我们建议的区段征收方式，都可以说是采取了类似的一个原理：就是对于解决“敲竹杠”这样看似非常棘手的“市场失灵”问题，要将外部交易费用内化办法来解决。

具体而言，当政府仍然采用传统的征地模式，或者让开发商和钉子户单个谈判的时候，博弈变成了政府或开发商和原土地权利人多个个体之间的单独博弈，首先博弈人数增加就会增加交易成本，而各个个体在与作为外来者的政府或开发商进行博弈的时候。总会存在一定的激励去索要高价，发展到极端就成为所谓的钉子户。这种敲竹杠的行为之所以可以成功，就是因为土地开发一般需要整片开发，或者说土地开发的外部效应很强，所以个别地段的土地权利人可以以此要挟坐地要价。而那些愿意接受补偿协议的非钉子户，虽然因钉子户阻碍了整个开发行为，在一定程度上损害了自己的利益，但钉子户本人的行为造成的损害是间接的，过高的要价也是针对作为外来者或者他者的政府，在这个情况下那些非钉子户虽然愿意及早得到拆迁带来的好处，但也一般很难动员起强大的社会压力。

钉子户问题解决的深圳坪山新区土地整备实践

在中国农村土地集体所有这个特殊国情下，一种潜在的解决问题的方法，是借鉴前面讨论过的区段征收。这里的做法，是将城市更新、城中村改造的博弈分成两个有区别、但又有所交互和联系的两个阶段。第一个阶段是政府和村集体进行博弈，计算和分享政府区段征收部分与村集体/村民/潜在开发商留用部分的大帐，算好大帐后草签协议；然后进入第二阶段，村集体与村民，村民之间，村集体与开发商之间算小帐，算好之后村民、村集体、潜在开发商之间再签订协议。在此二阶段基础之上，开始实施城中村改造。

上述两阶段博弈的基本前提，是在政府与村集体之间的博弈中给予村集体足够的留用土地，让村民和村集体的留用土地因政府区段征收部分的土地用于基础设施及融资建设，加上适当放宽村民和村集体的留用土地建设

容积率，而实现有效增值，促进政府和村集体/村民之间协议的达成；进入第二阶段博弈后，充分利用村集体对村民、村民对村民之间的社会压力，在民主基础上促进留用土地增值分享。由于之前第一阶段的博弈中大帐已经算完，村民和村集体所获得的蛋糕份额和大小已经基本固定，任何钉子户提出不合理的要价，实际上就将对全村其他所有人收益的侵犯，这本身就会抑制村庄内部钉子户的出现。而即使在此种局面下仍然出现了钉子户，民主选举的村委会，或者村股份有限公司，也有比政府更多的手段，比如利用村集体经济组织、村股份有限公司、乃至村庄宗族力量和村民之间的相互压力，去做钉子户的工作，从而把政府/开发商与村集体/被拆迁农户之间的矛盾，转化为村集体与被拆迁农户，被拆迁农户之间在总体利益得到保障基础上的内部矛盾。

在深圳坪山新区进行的土地整备过程中，就充分利用了上述两步博弈的方法来有效处理钉子户问题。新区组织人员到北京大望村、北坞村学习考察，在充分调研及试点工作经验以及汲取城市更新政策既有实践经验和教训的基础上，进一步摸索和完善，确立了所谓“整村统筹”的土地整备思路，并将其进一步上升为城市整体空间提升、社区经济结构再造、社会形态重塑的城市综合变革。

为此，需要进一步讨论一下深圳既有城市更新实践操作过程中所面临的主要挑战。如前所述，面对城市发展新的机遇和挑战，为更好的挖掘存量土地潜力，拓展城市发展空间，深圳市委、市政府在 2009 年开始提出城市更新（深府〔2009〕211 号），对城市空间资源进行整合，力图挖掘土地潜力，缓解土地供求矛盾，促进城市规划实施，逐渐达到产业结构优化，城市

功能协调发展，社会经济整体效益提升，推进特区一体化，但在实际操作层面，城市更新也出现了以下一些问题：

首先是政府在城市更新实施和管理中的部分缺位。由于拆迁工作难度很大，钉子户处理麻烦，政府基本上将拆迁问题完全下移至开发商等改造主体，而开发商为了达到顺利更新的目标，同时为了消除钉子户现象，就可能盲目提高拆迁补偿的标准，导致整个拆迁市场对于拆迁补偿标准的意愿畸高，最后的结果反而会影响房屋征收和拆迁活动。比如，目前城市更新中普遍采取的所谓“房地合一”的拆迁补偿模式，在项目拆迁补偿中都有所谓的政府指导价，这种指导价也都包含了地价，即原村民房屋每增加一平方米的建筑面积，就能得到政府一平方米包含地价的市场价补偿款，房屋建筑面积越大，获得赔偿就越多。这就导致权利人在以差异不大的价格买入宅基地后，势必建的越多就越得利，造成了大量的违法抢建现象出现。以坪山新区为例，私房拆迁政府指导价约为 3400 元/平方米，原村民房屋的建筑成本约 800-1200 元/平方米（据了解私下交易约 1700 元/平方米），这样政府补偿后每平方米可获利 2200-2600 元。而按目前旧改政策在不区分“一户一栋”政策获得 1:1 的补偿情形下，获利金额更大。这种房、地捆绑建筑面积进行补偿的模式，为违法抢建者带来了巨大的经济利益，已成为抢建的首要诱因。⁵

⁵目前，深圳在房屋拆迁补偿标准上主要依据《深圳市公共基础设施建设项目房屋拆迁管理办法》（以下简称“161 号令”），采取“房地合一”的模式按商品房交易均价和市场评估价进行补偿。但是，在实际操作过程中，出现了一突出问题，尤其是“假定合法”的评估原则问题。目前，大部分房屋拆迁中所涉及的类型基本上都是私房。我市规定原村民私房建设标准为“一户”不超过 480 平方米，但市人大的“两规”等法规中对原村民超建设标准建设的私房，可以通过补缴地价和罚款等措施进行确权，并发放房地产证。在实际操作过程中，大量私房由于各种原因并未在规定时间内按照“两规”进行处理，甚至对于不符合“两规”处理条件的私房，为推进拆迁补偿工作和保障项目建设的进度，基层部门往往只能参照“两规”处理方式以“假定合法”的评估原则，将大量“一户一栋”政策以外的私房认定为合法有效，从一定意义上等同于可交易的商品房，并按 161 号令补偿标准计算相应的市场评估价给予个人货币补偿，这种方式促

其次。是完全以开发商主导下的城市更新，往往以容易改造的地段或城中村开始，比如城中村的工业用地地段或者容积率较低的地段或村庄，但这样做的同时却往往把改造难度更大或者容积率过高的地段和村庄留给政府和未来。目前，深圳的城市更新项目多是依靠“自下而上”的方式，市场动力强劲，占据主动，开发商首先看中的是易于改造实施和经济利益可观的容积率低的地区，一方面根据规划急待通过更新完善城市功能的老旧区由于经济收益有限而难以推动，政府意愿和市场操作发生错位；另一方面这种以短期经济效益为目的推动的城市更新，始终着眼在土地经济价值的再开发，对社会、环境、文化等方面的整体提升关注度不够，更有将历史遗留问题搁置，难以开发的、公共利益需要的城市更新留给政府，形成新的遗留问题而越来越难以解决。而事实上，正是因为一些地段或者村庄的容积率较低，才需要和那些容积率较高的地段和村庄进行统筹改造，甚至是为后者提供容积率腾挪的空间，但如果容易改的地段或者村庄先改造完了并按照目前通常操作的模式全面提高了容积率，那些容积率较高的地段或者村庄就基本上没有任何改造的余地了。

在深圳，这方面的一个例子就是所谓的非农建设用地指标问题，即政府原来征地时给村民原来留用了发展空间，并配以相应的建设用地指标，村民/村集体原则上不能超标进行建设。在城市更新过程中，政府为体现对原农村集体的扶持，针对原农村合法土地上的更新进行了一系列的政策优惠，其中在城中村和旧屋村地价收取标准⁶上体现得尤为明显，而且更新单位可以取

使大量违法建筑“被合法化”，导致私房补偿价格一年高过一年。相比较违法建设的低成本，巨大的补偿利益空间造成大量私房顶风抢建，严重超标准建设，增加了政府公共基础设施建设的成本，也滋生了社会的不公平现象。

⁶、城中村城市更新地价收费标准：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；城中村依本办法补缴地价进行拆除重建后，符合有关规定的建筑物和附着物均可以由建设单位取得完全产权，并可以自由转让。

得建筑物和附着物的完全产权，许多原农村集体和开发商为了使拟更新项目符合优惠政策，往往采取将原先核定给原农村的非农建设用地进行指标腾挪，置换到拟更新区域的方法，使非农建设用地的管理更加复杂；结果是城市更新政策的优惠在目前土地管理体制机制尚未完全健全的情况下，已异化为指标的腾挪游戏。但每个社区的非农建设指标是有限的，社区集体经济为达到少缴地价的目的，经常腾挪指标或置换用地指标，这对原已划定非农建设用地区域的业主就显得不公平，未来发展的权益无法保障，而更为重要的是指标腾挪后这些未纳入城市更新项目的其他大部分地区怎么办。

以上城市更新实践的结果，是往往出现城市整体利益让步于局部利益和个体利益，片区土地的开发强度都倾斜于更新地块，更新地块内的违法建筑处理被忽略。结果是城市更新政策宣称以市场为主导，各方利益协调更多局限更新单元范围内，对单元周边地区及社区土地历史遗留问题缺乏统筹，这种城市更新“见点不见面”的格局，导致更新范围内补偿标准远远高于周边拆迁市场标准，对违法建筑处理的漠视又增强了违法建筑权利人的博赔预期。所以城市更新项目带来的是小地块的成功、少部分人的富裕，而不是共同富裕、共同的社会经济城市化。

坪山新区的改革，即所谓以特区一体化社区转型发展为目标的“整村统筹”土地整备新模式，基本思路是以土地权属调查为基础，以查违为保

旧屋村地价收费标准：实施前已经形成的旧屋村拆除重建的，现状占地面积 1.5 倍的建筑面积不再补缴地价，超出部分按照公告基准地价标准补缴地价。

2、五类用地包括：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、旧屋村用地和按照《关于加强深圳市处理房地产登记历史遗留问题工作若干意见》、《深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》处理的用地

障，整合各方资源，综合运用规划、土地、产权及相关政策，一揽子解决土地历史遗留问题，推动城市结构、社会结构再造和社区转型发展，力争通过土地整备一个平台，承接“城市建设、社会建设、社区转型发展”等多个工作目标。其中主要包括三个相互联系的工作内容：即社区土地发展（变革土地制度，保障城市发展）；社区经济转型（破解土地租赁依赖，促进经济转型）；社区社会建设（强化基层管理，加强社会建设）。目前，在南布与沙湖两个社区试点工作都取得了积极进展。

（一）社区土地发展方面。充分应用规划、土地、产权等相关政策，通过迁换方案、规划提升、土地发展方案三方面的工作，形成统筹解决土地历史遗留问题、规划土地等政策统一的思路和方案。

1. **迁换方案。**从“房地分离、同权同价、补偿安置一体化”的创新思路出发，制定了《社区转型发展试点工作住宅房屋迁换补偿与保障方案》，该方案更多地保护了原村民的利益，遏制外来建房者、建房多者利益，实际上是用新的思路和方法统筹解决原农村土地及建筑物确权难和政策利益享受的问题，如原农村内部用地管理薄弱、一户一栋确定的“猫鼠游戏”、违法建筑处理难、难遏制、征地拆迁和城市更新补偿标准不一致等问题。

2. **规划提升。**在现有法定图则的基础上，编制《片区发展单元规划（草案）》，该方案以实施性规划为导向，充分运用发展单元规划的创新手段，通过与土地发展方案的互动，对国有和未征未转地在空间上进行整合，提高土地集约利用水平，解决原农村城市化土地遗留问题和社区转型发展问题。

3. **土地发展方案。**按照土地加资金的基本思路，拟定《坪山新区特区一体化转型发展试点工作社区土地整备方案(讨论稿)》，**通过规划提升，政**

府首先和集体进行谈判，确定集中留多少地、留什么样的地给社区，保障社区转型和未来发展；其余土地给予适当补偿后由社区交还给政府，形成政府与社区、居民共赢，社区发展与新区发展同步的利益均衡格局，一揽子解决非农建设用地、征地返还地、二规三规处理用地、老屋村用地、政府收回土地补偿标准和征转地历史遗留问题等。

（二）而在社区经济转型方面。制定了以清产核资为依据、以股权再造和资产置换为抓手、以社区经济多元化发展为最终目标的《社区经济转型试点工作实施方案》、《关于引导支持社区经济转型发展的指导意见》等方案，着力解决社区股份公司股权结构封闭、经济结构单一和土地利益的边界不清等问题；

（三）社区社会建设方面。制定了涵盖社区公共服务设施建设、就业服务建设、社区公共服务建设、社区管理转型和社会组织发展建设等相关内容的《社区社会事务转型与民生保障方案》、《公共服务设施建设实施方案》等系列方案，超前规划发展社区就业、教育、医疗卫生、文化生活等社会事业，着力解决经济基础决定的基层管理弱化、政企不分、公共服务低水平循环和社区自治力量弱等问题。

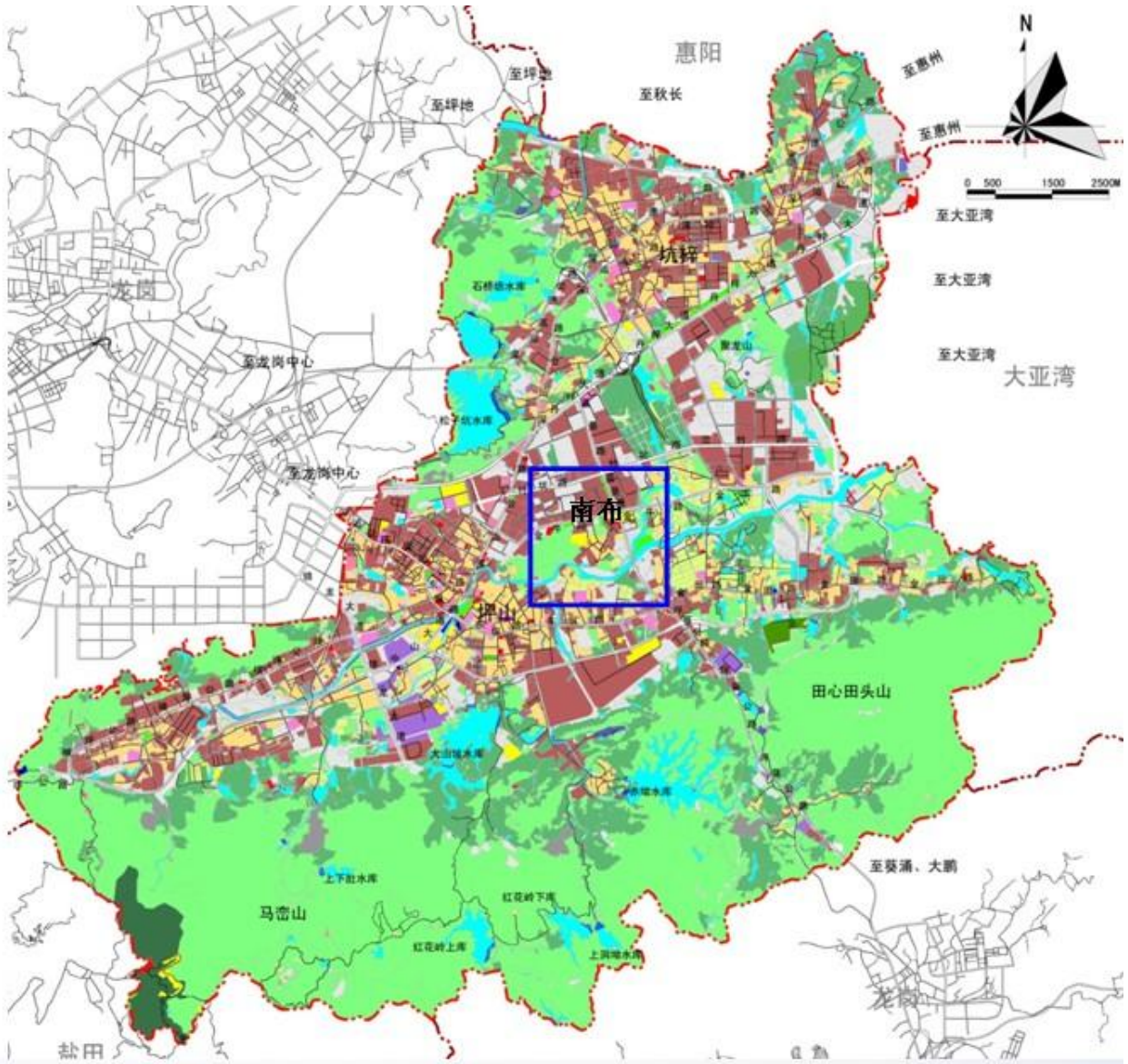
事实上，《深圳市城市更新办法》考虑了公共利益的贡献，有土地整备的目标，但在操作上出现了以上问题，反而影响到土地整备目标的实现，为了解决这一矛盾，需要我们以创新思维重新审视土地管理，通过新的土地制度改革和创新，构建土地整备与城市更新相统一的政策平台。

总体来看，坪山新区经过不断的探索实践，确立了“整村统筹”土地整备新模式，所提出的土地整备概念相对于城市更新，可以说范围更广（基本上以社区为单元），内涵更为广泛（涉及规划提升、土地发展、社区经济社

会转型发展等），搭载责任更为全面（要求一揽子解决土地历史遗留问题）的城市更新，是“自上而下”和“自下而上”工作方式的结合。目前，城市更新政策在运作方式、规划计划管理、改造范围、土地出让、地价优惠、搭载责任等方面均有明确的规定，而坪山新区的土地整备的思路，则是穷尽各项政策和措施为我所用；从某种意义上说，土地整备就是更大范围的城市更新，所不同的是它的拆迁补偿价格政府需要控制在一定范围，改造责任需要进一步明确和扩大，特别是在此过程中一揽子解决历史遗留问题，用地指标需要在社区范围内统一调配，避免指标的腾挪造成新的历史遗留问题和不公平现象出现，遏制作为公共资源的“容积率”盲目地向个别地块倾斜的现象。因此，在村庄整体更新甚至跨村统筹更新的框架下，已有的各项政策和措施协调统一，形成公平合理分配土地增值收益的政策平台，只有这样，土地整备或城市更新才能真正保障城市可持续发展的目标。

4.3 坪山新区南布村土地整备案例

南布社区位于坪山新区城市发展的中轴线上，北临出口加工区、东接大工业区、西靠坪山中心区、南与沙壘、石井社区隔坪山河相望。

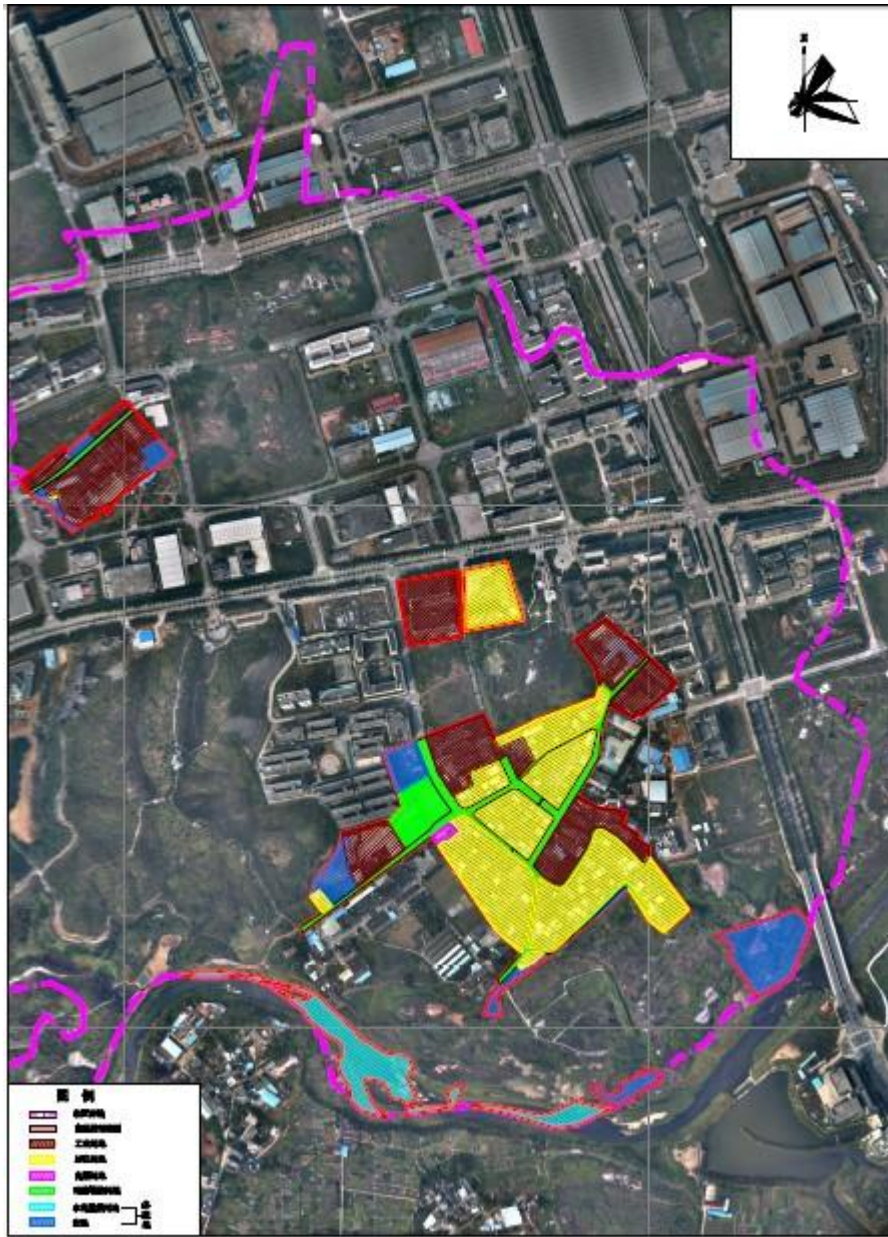


图表 7 南布社区区位图

从既有用地情况来看，南布社区辖区面积约 244.15 万平方米，其中，国有土地面积 220.99 万平方米，未征未转地面积 23.16 万平方米。在社区人口上，南布社区仅有 1 个居民小组，社区现状总人口约 1.2 万人，其中：户籍登记在南布社区的总户数 156 户，户籍人员 489 人；外来人员约 11500 人。2004 年 3 月 31 日登记的户籍 134 户，人口 419 人。南布的股份公司参

与分红人数共 554 人，其中：户籍登记在南布社区参与分红人数共 414 人，非原村民参与分红人数 86 人，港澳台同胞及华侨参与分红人数共 54 人。享受低保待遇 1 户；困难户 11 户；无房户 17 户。目前，社区集体物业（工业厂房）约 8.3 万平方米，引进的企业多为“三来一补”的小型加工厂。社区集体物业每年租金收入约 600 万元。

2011 年 8 月坪山新区土地整备会议决定将南布社区列为“整村统筹”土地整备项目试点社区之一，项目已列入《深圳市 2012 年度土地整备计划》。根据土地权属调查（详见第五章），南布社区实际占用土地主要为未征未转地（23.16 万平方米）和划定在国有土地上的非农建设用地（6.08 万平方米），考虑到社区用地与国有用地犬牙交错的现状及部分社区土地历史遗留问题尚未解决，最终核定南布社区“整村统筹”土地整备范围面积为 29.49 万平方米（如下图），包括 23.38 万平方米的核心建成区、1.69 万平方米的未建设用地和 4.42 万平方米水域滩涂（含水利设施）用地。



图表 8 南布社区土地整备范围图

南布社区与坪山中心区紧邻，在坪山中心区迅猛发展的背景下，既有法定图则对南布社区的功能定位仍基于为深圳出口加工区配套公寓宿舍的层次，但随着坪山的发展，这种定位已经难以满足社区自身的发展需求。未来适应坪山新区成立后的新形势、新政策要求及社区自身的发展需求，现行法

定图则及其他规划已无法对南布社区的发展作出科学有效的指引，甚至阻碍着社区的转型发展，社区土地资源不能得到充分合理的利用，难以形成社区发展与新区城市转型发展的优势互补，形成不了产城融合的新格局。同时，由于南布社区在历史上对新区（原大工业区）的土地贡献较大，社区实际掌握土地面积已不多，对法定图则中现社区整备范围内的公共道路等城市基础设施用地将难以征收，政府成本不容低估，其结果是政府和社区的“双输”，很难达到规划落实和城市发展的目标。

因此，坪山新区提出对现行规划方案进行调整以满足社区和新区共同发展的需求。具体而言，南布社区在未来的发展过程中，基于为坪山新区、深圳出口加工区提供中高档生活性服务配套的发展定位，重点发展中高档商品住宅、完善生活性服务配套设施、营造良好的生态景观环境。

坪山新区作为探索原农村土地确权、土地二次开发利用机制创新、土地收益分配调节综合试点区之一，新区领导高度重视，成立了坪山新区土地整备工作领导小组，由坪山新区管委会主要负责人任组长，新区各职能部门参与；同时，为积极落实市政府关于推进土地整备工作的精神，有效推进坪山新区“整村统筹”土地整备工作的顺利开展，新区印发了《关于印发〈坪山新区“整村统筹”土地整备工作组织方案〉的通知》（深坪委〔2011〕78号），明确了“整村统筹”土地整备工作中新区各部门职责，确保“整村统筹”土地整备项目顺利推进。2011年8月正式启动推进南布的整村统筹改造方案。

首先，由政府与南布社区算政策大账，在综合考虑新区、社区与居民三方利益的基础上，通过“土地+规划+资金”三位一体的方式统筹解决政策应该留给社区的土地利益，即政府在此过程中给予社区一定规模的留用地及符

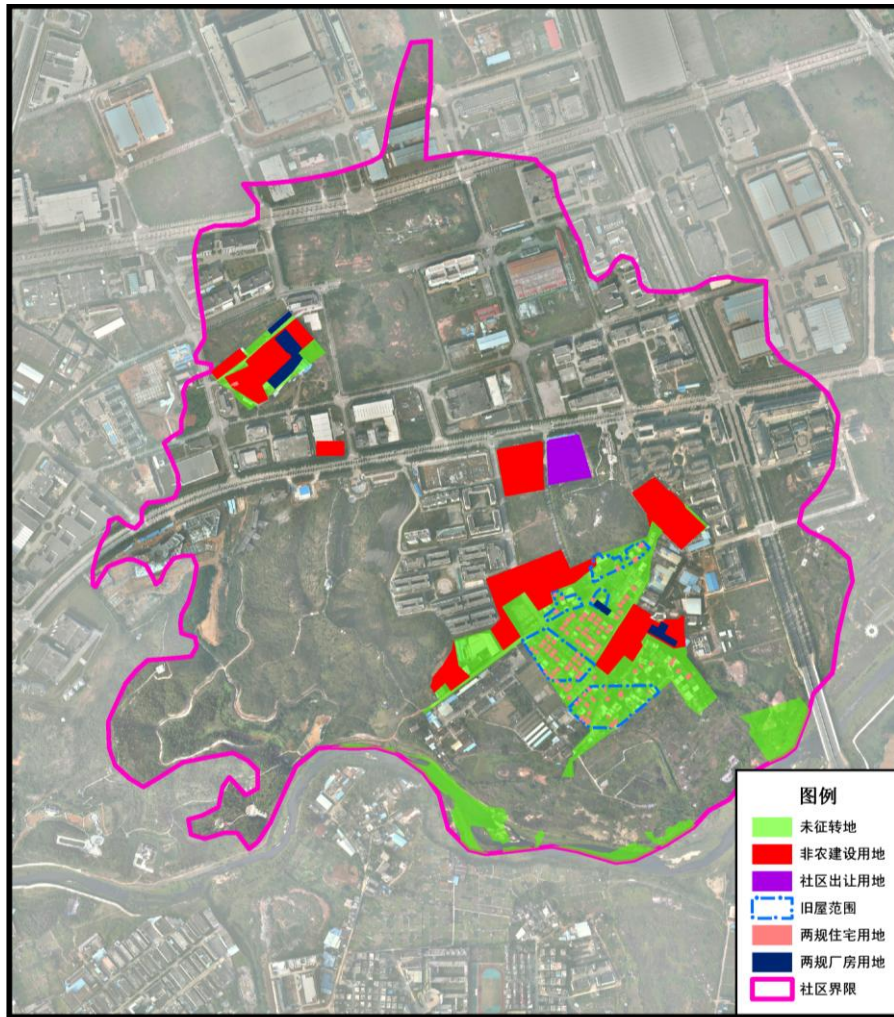
合其未来发展相承的规划标准，并针对留用地以外的房屋建筑给予一定的资金补偿，政府可一揽子解决社区土地历史遗留问题和土地确权问题，也可完成片区内公共基础配套设施用地的征收，既避免了按 161 号文进行征地拆迁项目所需面对的因补偿标准年年增高带来的巨额资金压力，又可避免因政府拆迁造成社区居民对抗的矛盾。

其次，南布社区在政策大账的范围内，由社区与居民（相关业主）算小账，即在政策大账的范围内，充分发挥社区（股份公司）自主决策的能动性，按相关规定对社区范围内的房屋权利人进行补偿安置，自主解决社区土地历史遗留问题，完成社区内部的房地产确权工作；自主开展房屋补偿、拆除与安置工作，在其留用地开发及拆迁补偿过程中解决政府拟收回土地的清理和移交工作。

最后，政府通过协议方式将一定规模的留用地出让给南布社区，除部分用于解决社区居民安置外，其余作为社区发展用地，以保障社区未来发展需求，达到社区安置和发展的统一解决。通过社区自主开发建设，最终实现社区土地整备与社区经济转型发展、社会建设的统一，达到政府和社区集体的“共赢”。

在具体操作中，南布社区首先进行了详尽的权属调查。多部门共同参与，对南布社区五类用地进行核查，⁷最终核定南布社区五类用地面积为 15.85 万平方米（下图所示）。

⁷具体包括：（1）非农建设用地（含征地返还地、社区以其他形式获得的合法用地）；（2）国有已出让给社区土地；（3）旧屋村用地；（4）房地产登记历史遗留问题用地；（5）经《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》或《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》（深府〔2002〕38号，以下简称“两规”）处理用地；经《深圳市龙岗区私人建房用地及产权登记发证遗留问题处理办法》（深龙府〔1995〕27号，以下简称“95-27号文”）处理用地。



图表 9 南布社区五类用地地块分布图

然后，在权属调查基础上，通过政府与社区集体经济组织谈判和测算，确定了南布社区留用地面积为 18.59 万平方米，考虑到南布社区在新区（原大工业区）发展所作的贡献及社区实际掌握土地现状，遵循规划因地制宜等原则，经新区协调后，市规划国土委坪山管理局和南布社区在充分沟通和研讨的基础上，将部分国有零星用地通过腾挪置换等方式留给社区，最终确定南布社区留用地规模 18.74 万平方米（详见下图）。



图表 10 南布社区留用地地块 1-7 图示

从政府收益角度来看，通过上述南布社区“整村统筹”土地整备项目，政府首先是可收回约 1.43 万平方米的经营性用地，涉及商业服务设施、新型工业研发等用地，为新区提升城市竞争力提供了有力保障。特别是在南布社区自身用地非常紧张的情况下，为符合坪山新区坪山河流域规划并与其建设保持一致，通过此次“整村统筹”土地整备项目贡献位于社区南面 0.37 万平方米的工业研发用地，结合国有土地释放了近万平方米的新型产业用地，经新区招商引资后，可引入新型产业，加快新区和社区的产业转型，提升新区城市品质，以达到“产城融合”的终极目标。其次，南布社区“整村统筹”土地整备在整体拆迁后，实现了土地的空间腾挪，社区同时为政府提供约 4.90 万平方米的公共配套设施用地，一揽子解决了社区历史遗留问

题，提高土地利用效益，促进土地节约集约利用水平，实现新区土地的可持续利用。最后，政府在出让给社区的部分留用地可按照《城市更新办法》收取相应的地价；此外，根据《中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则》、《营业税暂行条例实施细则》、《企业所得税年度纳税申报表》等法规，政府在社区留用地开发过程及以后社区物业经营中可获得相应税收（含营业税及营业税附加、土地增值税、所得税等）。

从社区集体经济组织收益来看，如果方案可以得到有效实现，则南布社区集体股份有限公司从单一的租赁经济模式向产业经济、服务经济模式转变。经济收入主要有两个方面：物业开发与经营、实业投资。物业开发及经营是房地产项目开发所得利润，后期商务商业经营收入并享受资产增值价值，物业管理的增值收入。具体而言，南布社区集体土地整备前总资产价值约 6,000 余万元。通过“整村统筹”土地整备项目，社区在社区开发过程中可获得不少于 5 万平方米的商业、办公物业用于经营，经初步测算，每年约可获得 2,880 万元的经营性收入，是现在年经营性收入 600 万的 4.8 倍；在长期的持续经营管理理念下，可提供项目的物业管理增值服务，社区总资产价值将达到近 7 亿元。对于开发获得的利润及每年的经营收入可用于异地进行实业、房地产开发等项目投资，以增加集体公司的资产。

最后是居民收益，在南布社区拆迁补偿方案中，采用了安置房调换和货币补偿相结合的方式。南布社区居民原来有较大数量的小产权房，这次通过土地整备与更新，将会统一置换为有大产权的安置房。被迁换人（南布社区转型发展试点范围内的房屋权利人）的住宅房屋符合制定方案迁换补偿条件的，按相关规定的条件享受安置房调换，而被迁换人的非住宅房屋采用货币补偿。比如，对于原村民居住类房屋的拆迁补偿，符合原村民非商品住宅

建设标准与人口资格标准的住宅房屋，即“一户一栋”，原村民（持深圳市坪山南布股份合作公司股份9股及以上）被迁换房屋建筑面积不超过480平方米的部分，选择安置房调换的，按“拆一补一”原则给予调换；选择货币补偿的，给予房屋建筑主体（含土地）4500元/平方米的补偿（室内自行装修费用另计）。安置房调换后多出的房屋及原村民其他住宅房屋，给予房屋建筑主体（含土地）4500元/平方米的补偿（室内自行装修费用另计）。被迁换房屋现有建筑面积不足以调换一套安置房的，可按最多不超过120平方米的原则调换一套安置房，被迁换房屋面积不足120平方米的面积差部分，按合作商开发的商品房销售价八折优惠由被迁换人购买。被迁换人选择安置房调换的，按本规定实际迁换的建筑面积以300元/平方米给予新房装修补助。对于被迁换人的非住宅房屋的货币补偿，规定南布社区范围内个人及企业的非住宅类房屋（含租地自建和原村集体建成卖给个人的），房屋主体（含土地）参照坪山街道南布社区范围内市政设施建设工程项目的同类房屋补偿标准给予货币补偿。最后，符合本方案规定的，除可获得房地产主体货币补偿外，还可按本方案确定的对象和标准，给予搬迁补助费、临时安置补助费、室内自行装修装饰补偿费、停产停业经营损失补偿费、擅自改为经营性用途的适当补偿费补偿。

总体来看，南布社区改造方案中，项目最后采用统建安置的方式优先解决居民安置问题，具体安置以社区为主体，建设资金筹措由社区自行解决，产权由社区和居民完全取得。在南布社区在确定的18.74万平方米留用地规模基础上，选取4个地块共计4.77万平方米土地用于社区居民的安置还建，其余土地用于建设资金筹措、社区建设和发展。在对村民的补偿安置过程中，村民得到了较高的实物与货币补偿。

总体来看，上述“房地分估”的新补偿模式，对于村集体范围内私房，合法部分按标准补偿到个人，而违法建筑上的土地补偿，即便区位好、价格高，政府也是补偿到村集体经济组织，个人从中无从获利，这些措施都有效的消除了违法抢建行为的原驱动力。为从根本上杜绝“博赔偿”的违法抢建行为，消除“房地合一”补偿方式的不合理性，充分通过土地价格控制拆迁补偿成本。上述模式改变了以小地块为特征的项目征地模式，坚持“整村统筹”、综合推进。抑制了城市更新中采取“项目征地”的模式，这里一块，那里一块，遍地开花的局面，以“政府主导、社区主体、居民参与”为原则，通过“自上而下”与“自下而上”相结合的工作方式，综合运用规划、土地、产权及相关政策，优化整合城市空间，一揽子解决土地历史遗留问题取得了很好的效果。

第五章

从深圳、珠三角三旧改造到中国土地-户籍-公共财政体制改革

5.1 深圳、珠三角土地制度改革的启示

深圳是中国城市土地制度改革发源地，曾经为中国土地制度改革作出了重大贡献。深圳和珠三角之所以能一直走在中国土地改革前列，一方面是因为改革开放的大环境与珠三角经济发展的形势使然，但另外一方面其实也与其在工业化与城市化进程中率先遭遇的尴尬状况也密切相关。珠江三角洲经济向工业经济转型，迫切需要工业用地，而现有法律框架下，农地要想入市，

唯一之途便是政府征地。抛开征地指标不说，即使能借“政府征用”改变土地用途，又面临着因为对农户的补偿过低、农民抵制征用征不到地的麻烦。在这种情况下，只有让集体建设用地进入市场，据国土资源部门估算，珠三角农村集体建设用地占全部建设用地总量的 50% 以上。佛山市南海区接近 50%，东莞市在 40% 以上，而深圳宝安区比例高达 80%。

当然，迅速蔓延的集体土地出租在部分满足发展需要的同时，也带来了另一个问题，土地利用效率低下。比如，由于出租工业用地大多是各生产队或村自己做主，土地东一块西一块，投资者很难找到完整土地，只好“插花用地”，因此而大大损耗了土地利用效率。在东莞，每亩土地的平均投资强度仅有 22 万美元，而苏州达到了 36 万美元，无锡工业园达到了 40 万美元。如何通过规划手段进行这些工业用地改造，提供土地利用效率，也成为广东‘十二五’期间城市化过程中必须要处理的重大问题。但深圳城市的急速发展，也出现了城中村这类的土地利用问题。

除了集体工业用地之外，城市近郊区乃至城市内部，则因为城市化迅速推进大量出现了因缺乏规划和基础设施、但居住较多外来流动人口的“城郊村”和“城中村”出租屋现象，或因城市居民购买农村宅基地、和农村集体为争取土地发展权而直接开发商品房出售导致的大量“小产权房”现象。由于特定的历史原因，小产权房问题在珠三角表现的尤其突出。以深圳为例，中国没有哪一个城市像深圳这样有这么多的城中村。特区内共有 173 个自然村，约 10 数万栋的农民房，大部分高达 5-8 层，有不少超过 10 层，面积总量 1.2 亿平方米。典型的深圳城中村底下一层都是商家店铺，各种各样的服务产品都有，上面是住宅。由于供应量大，一室一厅房租一般一个月只有 600—800 块钱。城中村本质上是一个土地增值收益上涨起来了后出现的现

象。在城中村的发展过程中，深圳市市政府为限制城中村曾经出台过一系列政策，但这些政策并没有限制住城中村的扩展。在外来人口巨大，且大部分收入较低，政府又没有提供相应住房安排的情况下，廉价租屋市场供给和需求都有，结果是大量城中村的发展和扩展，小产权房的大量涌现。

历史地、客观地来看待城中村，虽然它带来了城市土地利用的杂乱无章，基础设施和公共服务不足等诸多问题，但我们也必须看到城中村对本地农民和流动人口 重大意义。可以说“城中村”、“城郊村”与“小产权房”问题的出现和不断扩大化，不仅是既定的城市土地使用制度下地方政府垄断供应商、住用地、并进而造成房地产价格飙升的结果，也是农民在城市化过程中争取财产权利，特别是土地发展权的切实行动。相比于政府征地和拆迁、单边制定征地、补偿价格，被征地和拆迁农民无法分享土地发展权收益，城中村与小产权房在一定程度上确实是一种进步。

城中村实际上也解决了大量的流动人口的居住问题。以深圳为例，典型的深圳城中村底下一层都是商家店铺，各种各样的服务产品都有，上面是住宅。由于供应量大，一室一厅房租一般一个月只有 800—1000 块钱。在深圳这样一个商品房价格非常高的城市，解决了将近 700 万流动人口的居住问题。

整个珠三角地区农民工的居住情况也非常类似。珠三角地区农民工有 50%的人的居住方式是依附性居住：居住在企业提供的员工集体宿舍、或者干脆在工作场所居住。⁸ 但除了用工单位企业提供的宿舍外，还有超过 40%

⁸表面看，由企业提供免费或廉价居处，是最大化农民工的收益，因此也符合农民工的利益。但实际正好相反：对于企业而言，一方面这种安排导致企业更容易延长农民工的劳动时间并且实际降低了小时工资水平，另一方面使得企业更容易随时淘汰工人，从而提高了农民工的流动性；对农民工而言，“包身工”化的就业与居住方式，不但为维护自身利益同企业谈判的能力被降到最低，而且使其自身的城市化所必须的社会关系网络向突破宗族乡邻关系方面的可能性降到最

的流动人民居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中。有研究表明，自行租房的农民工，在几项会增强人口城市化趋势的人口特征与社会特征因素上，均好于依附性居住的农民工：家庭成员团聚程度，学历程度，收入程度，社会网络结构。当然，这些地方较低房租的代价，是城中村和城郊村的基础设施和公共服务都较差。

总体来看，在当前珠江三角洲的城市地价和房价飙涨的情况下，要以农民工为主体的外来人口自己购买商品房的，或者要求地方政府为广大流动人口，特别是农民工提供保障性住房，都不太现实。但居住在可支付的、维持基本尊严的住房内是农民工及其家庭永久迁入城市的必要条件。特别是考虑到人口城市化质量维度中的“价值融入”与“行为趋同”，个体对迁入城市的认同度、个体与该城市中其他阶层其他群体产生整合问题，为广大流动人口建设购买或租住得起的住房和具有较好基础设施和公共服务的社区，对于农民变市民是非常关键的，这也是未来深圳、珠三角乃至全国实现人口城市化过程中必须处理的最大挑战。

本研究报告表明，城郊的农民和村集体有很强积极性提供大量租金便宜的廉价房租给外来人口并因此获得很大收益。这就给我们一个启示：外来流动人口居住问题未来完全可通过土地制度创新来完成。一方面，政府应该也需要允许城郊的农村集体建设用地入市，不仅可以降低城市的地价和房价，也有助于解决包括外来流动人口中较高收入群体人口在内的所有人口购买产权房的问题。另一方面，是调整目前的“城中村”、“城郊村”改造方式，通过创造性地区征收和基础设施改善来为外来人口提供大量廉价租用

低、城市经济系统中的个人机会信息资源的可获得程度降到最低。所以，实际上对农民工自身的城市化前景而言是一个恶性循环，对所在城市的城市化质量也是长期的恶性循环。

房源。目前我国很多城市进行的所谓“城中村改造”，无非是对这些地段进行房屋拆迁后再将土地转为国有，然后出让土地牟利。这些措施不仅会因损害被拆迁农户利益而造成政府和被拆迁农民之间的直接对抗和社会冲突，而且也使很多居住在城中村或城郊村的外来流动人口居无定所。有意思的是，在珠江三角洲，情况却相反，本地农民谈判能力很强，拆迁非常困难，以至于改造无法推进下去。

当然，对于深圳和珠三角的集体建设用地入市以及相关的城中村改造，和中国其他地区又有所不同。最主要的差别就是在深圳和珠三角等地，由于历史原因，城中村原村民已经建设了大量的出租房、小产权房，村集体也已经建设了很多商住物业与工业厂房。只不过这些建设相当部分属于非法建设，不仅无法满足城市规划要求，而且也缺乏基础设施和公共服务。换句话说，这些地区的集体建设用地在政府规划和基础设施没有跟进的情况下已经早就入市了，也已经初步实现了为城市外来人口提供基本居住条件和为中低端工业厂商提供廉价工业用地的目标。未来要进行的改造，只不过是将既有的土地开发模式进行进一步的优化与空间重构、整合。对于一些区位条件较好的地段，可以考虑目前城市更新措施中的拆除重建改造为更高档次的工商住用途，而对于大部分地段，则主要是通过功能更新或者综合整治来完善基础设施，在基本达到城市规划与基础设施要求的基础上，制定相关税费政策，主要是通过补缴土地出让金和/或开征相关财产税的方式，来逐步承认大产权，并同时为相应地段的公共服务与基础设施建设建立长期融资机制。

而从中国绝大部分地区来看，并没有深圳乃至珠三角如此大规模的城中村建设与集体建设用地入市现象。对这些地区而言，未来的改革目标恰恰

进一步推动城中村、城郊村建设与集体建设用地合法、合规地入市，特别是让城市郊区的本地农民给外来农民合法地盖以出租房为主体的住宅，而为了防止深圳和珠三角过去城镇化过程中政府规划、基础设施、公共服务不到位、土地利用整合度差、利用效率低下的情况再度发生，就需要通过本报告所提出的“区段征收“、“市地重划“、“增值溢价捕获“等方法，创造性地建立政府与村集体算大帐、村集体与村民算小账这种两阶段博弈机制，实现有效的公私合作，在赋予本地农民与村集体一定土地发展权的同时，减少既有征地体制下层出不穷的钉子户现象，同时配合以有效的财税体制改革，最终实现土地制度改革与户籍制度改革、公共财政体制的联动性突破。只有这样，才能扭转中国目前的“空间城市化”突进，而“人口城市化”滞后的畸形城市化模式，促进新型城市化模式建立与整体经济、社会的可持续发展。

5.2 中国未来的城市化绝不能再走大建城市新区、工业开发区的老路

目前，学术界的共识，是中国城市化过程中“空间城市化”突进，而“人口城市化”滞后的问题。为了扭转这个局面，都需要在加快土地制度改革的同时，配合以户籍制度改革，通过后者使大量农村迁移劳动力可以在城市中定居下来。实际上，对于中国未来经济的可持续增长与和谐社会的建立而言，户籍制度改革和土地制度改革两者不仅都有其自身的重大价值，两者配合还可以相得益彰。比如，通过允许城郊的农村集体建设用地入市，就可以降低城市的地价和房价，有助于解决包括外来流动人口中较高收入群体人口在内所有人口购买产权房的问题，实际上也就有助于流动人口在

城市的定居，而在城中村改造中通过“区段征收”和“市地重划”，并创造性地通过规划限制来将这些地段改造成具有良好生活环境的出租房集中区，将有助于为外来流动人口较低收入群体的住房问题，从而在政府不用投入资源建设廉租房的情况下，通过市场机制创造性地解决这些低收入群体的住房问题。这样，通过城郊土地制度的创新就可有效地解决流动人口在城市的住房问题，带来户籍制度改革重大突破。

虽然目前中央推进城镇化的具体政策和改革措施还在研究和讨论之中，但不少地方政府已经开始行动起来，进一步按照既有的城市化模式去大力推动包括地铁在内的城市基础设施、加快城市新区和各类工业开发区建设。在地方政府官员看来，推进城镇化意味着未来可以通过银行、信托等渠道去借更多钱来进行更多的基础设施、城市新区乃至开发区建设，而借着城镇化的东风，这些借债也有望通过未来房价持续上升，中央放松房地产调控政策后卖更多的商、住用地去偿还。

在中国目前的财政与土地体制下，地方政府有这样的投资冲动也并不奇怪。发端于上世纪末、从沿海地区开始的一波工业化、城市化浪潮中，地方政府就逐渐发展出了一个以土地为杠杆来撬动出口加工业和房地产业，并进而推动经济高速增长的模式。这种模式的要旨，就是政府先垫资或借债，低价征地后铺设工业基础设施，通过放量、低价供应工业用地大规模招商引资。政府也同时借贷建设城市新区以及相关基础设施，以开发区和新区建设带动本地以房地产为主体的服务业发展，政府就可以通过限量、高价供应商、住用地所获高额土地出让金偿还贷款。这种模式首先从沿海地区发端，2005年前后逐渐向内地扩展。

2009 年中央大规模财政、信贷刺激政策之后，很多城市，包括中西部地区很多中、小城市，也大力借贷进一步建设开发区与新城区。我国 2009 年、2010 年和 2011 年的工业用地出让分别达到 14.1， 15.4 和 19.3 万公顷，比金融危机之前的工业用地更有迅速增加，地方政府债务余额在 09 年之后几乎翻倍，达到上 10 万亿规模。

在中国制造业产能已经全面过剩、而外需不可能持续高速增长的情况下，地方政府还要借钱进一步搞开发区和新区建设，看似不理性，但实际上却有重要的制度背景。首先是因为大规模刺激政策推动几乎所有级别城市的房地产进一步泡沫化、导致商、住用地出让金飙升，这就给地方政府带来了“财政幻觉”：即未来商、住用地价格会保持很高，甚至还会更高，因此为地方政府借债搞新城区，开发区建设提供了还款基础。其次，地方政府还存在“道德风险”。因为贷款主要发放者是国有银行，中央既然鼓励通过借贷投资来刺激内需，即使未来还不起，中央也会兜底，而借债来搞建设至少可以带来本地基础建设改善。

时至今日，上一轮财政、信贷刺激政策的不利后果逐渐显露。为了平抑过高的房价，中央不得不进行严厉的房地产调控，抑制了地方土地出让金总收入、尤其是纯收入的上涨；为防止地方投融资平台过度扩张，中央也不得不采取种种措施限制地方政府借贷，而当一些地方政府开始发现财政紧张的时候，直接从银行借贷困难是，就开始通过信托公司与银行合作向百姓发售理财产品、甚至直接向民间高息借贷等方式筹资，局部地区甚至出现强迫公务员集资的情况。除借新还旧外，地方还希望借中央推进城镇化的东风进一步扩大城市基础设施、新区建设和工业开发区投资规模。

在中国房地产已经全面泡沫化，出口增长未来肯定不可能高速增长、消费又因百姓收入增长有限、社保不健全而很难迅速启动的情况下，上述以政府投资为导引、贷款为支撑的发展模式，最后很容易发展成为一个地方政府-金融机构共同参与的“庞氏骗局”。可以设想的一种未来可能性，是一旦地方政府无法继续借贷，而目前征过头税和预征未来税收等筹资手段也用尽后，将面临严重收支不平衡，就可能不得不迅速加大商、住用地供给来变现，而这就会给本已脆弱、并因泡沫而过度供给的房地产市场一个未来价格下滑的预期，进而引起房地产抛售，最后导致地产泡沫的全面破裂。

因此，在当前阶段中央政府推进城镇化，尤其要警惕和防止的就是目前地方热衷进行的扭曲城市化模式，这种模式只会不断增加政府负债率，引致更多不当投资，并在未来产生更多不良贷款。任何有正常判断力的人，只要到各个地方走一走，看看目前各地大干快上进行的建设和未来的规划，以及预计投资的额度，就不难判断我国工业开发区和新城区建设已严重过度，中高端商品房建设也供给过度。如果中央政府还不采取坚决的改革措施来扭转这个局面，结果必然是房地产泡沫崩盘并产生连锁反应，最坏的结果，是政府、银行和很多相关企业的资产负债表全面损害，引起整体性经济与金融危机。这个可能性，不能不引起各级政府部门尤其是中央的警惕。

当然有人会说，总体来看我国城市仍然存在为百姓生活而建设的城市基础设施不足的问题，因此投资还有潜力，但真正要使得这些生活类基础设施投资有效益，也必须首先通过加速农民工市民化而实现城市人口的有效增加。只有实现了城市流动人口永久定居和举家迁移，这类为百姓生活的城市基础设施建设才会有合理的投资回报。

5.3 户籍改革不能完全由地方自主决定，还需要中央施加压力和动力

当前，政府部门和学术界逐步形成一个共识，就是中国的城市化必须改变既往从农村向城市流动人口单身、临时性迁移的局面，实现人口完全城市化，或者说农民工的市民化，而为此，政府必须开始推进户籍制度改革。

但从目前来看，户籍制度改革的一个关键问题，即改革主导和实施主体的问题，并没有得到有效解决。虽然中央提出要推进户籍改革，但改革主动权基本还是在地方，主要是市、县一级，结果是地方政府或有意误设改革对象，或无所作为，有些地方还以改革为名设定了过高入户门槛。

仔细观察我国近年来不少地方的户籍改革试验，本质上都是以给“城市户口”为名进行的“土地财政”行动。实际上，很多发达地区或城市郊区的农民，其土地本身就比较值钱，自己非农就业收入也不低，子女也可以在本地公立学校就学，获得城市户口对他们意义不大。地方政府之所以有积极性为这些人“解决”户口，无非是看中了他们的土地。另外一些户籍改革试点地区，其主要瞄准对象也主要还是来自本辖区范围内的农村流动人口，而对那些最需要城市户口与相关公共服务的跨区外来人口，地方政府则基本没有激励解决其入户问题，仍然把他们当成廉价劳动力。一些地方制定的“积分制”户籍改革，主要也还是瞄准流动人口中的高端技术人员或有购房能力的人群，这就使得户籍改革不仅无法覆盖绝大部分来自外地农村、已在城市长久工作和居住、但工作与收入介于中、低端的外来雇佣人口，而且无法覆盖大约占城市流动人口 20%，在城市扎根最深、但没有社会保险的几乎所有城市自我雇佣人口。

总体来看，若无来自中央的政策和压力，跨区户籍改革很难得到有效解决，而恰恰我国的人口迁移有相当比例是跨地区或跨省迁移，特别是从内地向沿海、从发达省份内较不发达区向更发达区的迁移，所以，把户籍改革的主动权交给地方，只会让改革效果大打折扣。我国郑州曾经进行的户改例子再清楚不过地表明，户籍制度改革不仅需要中央政府介入并在全国不同城市同时推动，以防止单个或少数城市行动而导致的人口剧增带来的公共资源困境，也需要地方政府有配套的财政资源来为流动人口提供相应的公共服务。

进一步来看，要切实推进户籍改革，本质上还是要解决与户口相关的公共服务提供问题。需要强调的是，随着我国就业市场化，与就业相关的各种社会保险也逐渐开始与城市户口脱钩，这就意味着户籍与就业相关的社会保险，即所谓的“五险一金”已开始脱钩。这些保险由作为雇主的企业和作为雇员的个人（单独或共同）缴纳的，因此劳动者所在就业单位如果为其雇员缴纳了社会保险，则不论该雇员是否具有本地的城市户口，都可享受这些保险。尤其是跨区养老保险接续政策出台后，这个问题更不成为问题。因此，那些提出户籍改革还必须为外来流动人口解决社会保险问题、否则就难以推进的说法，如果不是故意夸大大户籍改革难度来作为延缓改革的借口，至少也是对户籍改革内涵的重大误解。

5.4 农民工市民化关键还在土地制度改革

当前，城市户口主要意味着那些由城市政府所提供的与城市户口相关的有排他性的三项公共服务，首先是以城市最低生活保障为主的社会救助（非社会保险）服务，其次是以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排，最后是在城市公立学校平等就学权。

上述三项福利中，城市低保成本较低，基本不构成户籍改革的障碍，而成本较高的主要是补贴性住房安排和子女平等就学权利。其中“保障性住房”成本最高。实际上，解决住房问题与实现子女城市公立学校平等就学权，是流动人口举家迁移并实现市民化的两个基础条件，这是因为举家迁移不仅要求在城里找到符合其支付能力的家庭用住房，而且还要求孩子能够顺利就学升学，否则一家三口或四口就无法在城市里面定居。如果城市房价高企，而保障性住房又不向外来人口提供，加上流动人口子女就学困难，以单身、临时性迁移为主体的人口流动模式自然难以避免。中国的农村女性流动人口，很多之所以在 30 多岁后选择回乡，就是因为子女无法在九年制义务教育阶段的城市公立学校顺利就学，更不用说在迁入地读高中和参加高考，所以不得不选择回去照顾孩子上学。很多男性劳动力在城市工作到 40 多岁后，也因城市定居与购房无望而不得不退出城市劳动力市场。反过来看，如果中国城市不因为土地制度扭曲而制造如此高的房价泡沫，也没有户口制度阻止流动人口子女在城市公立学校平等就学，那些在城市里打工的农村劳动力本来完全可以在城市一直工作到退休。这也就是为什么当前中国虽然城乡生产力差距在 3 倍以上、农村还存在不少剩余劳动力，但城市中、低端劳动力工资却已开始迅速攀升的关键所在。从这个意义上讲，解决了流动人口的定居问题，农村剩余劳动力也就可以充分释放出来，并缓解目前城市劳动力市场紧缺的局面。

给农民工解决住房的一个思路，是政府为他们建设保障性住房，但未来 10-20 年内，政府是否有财力、有意愿以及足够管理能力为 4-4.5 亿进城农民提供上亿套保障性住房，确实非常不容乐观。从目前情况来看，虽然中央不断施加压力，大部分流动人口迁入地城市依然缺乏大规模建设保障性住房

的积极性。其中的道理很简单，一旦大规模供地来进行保障性住房建设，地方政府不仅商、住用地出让金收入会显著下降，而且还需要直接增加建房和维护支出。虽然短期内地方政府迫于中央压力会做出一些动作，但如果中央要求地方长期这样做，除非有大规模增加转移支付支持，否则很容易出现所谓“中央请客，地方买单”的现象，保障性住房政策推行举步维艰，甚至难以实施。

在我们看来，户籍制度改革的关键，不在于为流动人口大规模建设保障性住房，甚至也不在于中央给地方施加压力去降低入户条件，而在于从中央层面开始启动有效的土地制度改革，全面降低农民工举家迁移并顺利在城市定居所需支付的成本。实际上，无论是农民工住房问题，还是子女教育问题，都可以通过有效土地制度改革来实现，而改革的要旨，就是赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利，让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下，合法地为外来流动人口盖出租房。

从经济学角度来看，上述措施的本质，就是所谓的土地“增值溢价捕获”，即政府的公共投资和基础设施建设，是农地转非农地过程中增值的关键，因此，在这个帕累托改进中，政府可以与土地原权利人谈判，无偿征收部分土地用于基础设施和公用事业建设，从而捕获土地价值上涨中得益于公共投资的那一部分。其基本原理可通过以下简例说明：假设某城郊村有 100 亩土地，其中有 200 户原住村民，每户有一处宅基地。城市外扩时政府可直接与村民进行谈判，在明确开发增值前景与利益分配方式后，要求村民以无偿向政府缴纳部分土地（如 50 亩）的方式支持整个开发项目。在政府拿走的 50 亩土地中，30-35 亩土地用作整个地段的基础设施建设，剩下 15-20 亩公开拍卖以支付基础设施费用。而作为原土地权利人的村民虽放弃了 50 亩

土地，但却获得了剩余 50 亩、且已转为国有土地的相应开发权。由于基础设施改善及政府给予的一定容积率奖励，这 50 亩土地的开发价值会高于未改造前 100 亩土地价值，那么村民就可以用自己集资或使用国有土地使用权证贷款建设安置房和出租屋。

政府可以明确上述建设的住房在 10-20 年内只有有限产权，不可上市销售，而只能用于出租，但超过 10-20 年年限后，则可以给予完全产权，允许房屋上市流转。一旦这种开发模式可以在流动人口集中的城中村、城郊村推广，城市出租房供给就会大幅度增加，而租金也可下降到绝大部分流动人口可支付的水平。地方政府也就无需大规模建设廉租房或公租房。10-20 年之后，相当部分外来人口将有购买住房的经济能力，逐渐从租房者变为住房所有者。

上述改革措施，本质上是一种双轨制的渐进土地制度改革方案。之所以不得不在对本地农民所盖住房施加 10-20 年内只能出租、不能出卖的限制，就是因为目前房地产市场的严重泡沫。如果不施加上述限制，村民就一定会倾向于盖商品房，不仅仍然解决不了流动人口居住问题，而且还会马上对现有商品房市场造成巨大冲击，甚至直接引致泡沫崩盘。也正因为如此，地方政府、开发商乃至中央政府都不会支持这种改革。而上述双轨制改革方案，一方面因其不会对现有商品房市场造成巨大冲击，与此同时却又对市场释放一个炒作商品房没有前途的信号，从而对炒房者形成有效威慑。一旦形成这种威慑，政府就可以逐渐放松房地产市场限购、限价、限贷调控，让商品房市场的刚性需求在合理价格水平上得到满足，促进商品房市场的正常发展。

配套税收制度改革，上述土地改革方案还可有助于流动人口子女就学问题的解决。比如，对以出租房为主容纳外来人口居住的城中村、城郊村地

段，政府可以考虑利用免费获得的部分用地建立公立学校，接受外来人口子女入学，这实际上也就解决了学校用地问题。而学校的日常运营费用，包括教师工资以及基本办公费用，则可以部分来自于对本地村民所建设出租屋抽取的出租收入所得税。在通过上述土地制度改革和相关财税体制改革有效解决了外来人口住房问题和子女教育问题后，户籍制度改革也就完成了实质性突破。比如，如果税率按房屋租金 10%抽取，每平米年均租金 100 元，未来 10 年建设 60-70 亿平米出租房，年均出租面积可达到 30-35 亿平米，年均房租 3000-3500 亿元，相关所得税可以抽取 300-350 亿元，按照每个义务制教育阶段孩子每年 2000 元教育经费计算，至少可以新增解决 1500-1750 万流动儿童的城市公立学院教育运营经费问题。考虑到我国流动和留守儿童数目巨大，中央和地方政府还需要支付一些学校建设费用以及更多学校运营经费。对于人口流入城市，中央政府除了施加压力要求办学之外，给予一些转移支付进行激励也非常必要。

5.5 以工业用地转商住作为政府改革征地制度后的土地出让金收入来源

前面提到的改革措施，实际上是指地方政府未来在城市扩张过程中，不再采用传统方式征地，而只无偿取得公益事业、基础设施用地以及少量出让后价值可覆盖基础设施建设成本的用地，但同时将剩余土地的开发权直接赋予作为原土地权利人的本地城郊农民，让他们为外来人口盖房子，同时抽取部分出租屋收益建设学校，配合地方政府乃至中央政府的部分转移支付收入在流动人口流入地解决农民工子女就学问题。

但仅仅采用上述改革措施，仍然很难说服地方政府支持上述改革。这是因为地方政府还有很多城市建设已经再建或将要进行，手上还有大量存量债务也要偿还。因此，短期内让地方政府不再继续征地，从而放弃土地出让金收入难度很大。虽然从长远看，我国地方税制改革的一个方向，是逐渐引入对城市存量房地产征收的物业税替代土地出让金，但短期来看，物业税很难替代土地出让金收益。比如，物业税如果只对第二套（或一定面积）以上住房征收，由于城市里有二套以上住房的居民不超过 20%，所征收物业税将非常有限，而要对包括第一套住房在内的所有城市存量房征收物业税，很难获得民众支持，因此目前也不具备全面开征条件。换句话说，要全面开展物业税，也必须在政府逐步完善公共财政体制，确保物业税征收合理、使用得当并取得百姓支持后才可能实现，很难一蹴而就。

那么还有什么方案可以推动地方政府支持改革呢？我们希望强调的是，即使城市进一步扩张后不再按照传统方式征地，地方政府手中仍握有包括大量工业用地在内的存量城市土地，完全可以通过一些有效的政策措施来更集约化地利用存量土地，通过结构调整和用途转换在未来 10 年左右的过渡期持续获取土地出让金收益。其中的一个关键措施，就是通过工业用地和开发区重整后实现制造业用地更集约利用，同时腾出空余土地并在逐年转化为商、住用地。这种措施不仅可以增加住宅用地供给、逐步化解现有城市房地产泡沫，而且可为地方政府在未来 10 年新动员数额可观的土地出让金收入和各类房地产开发相关税收，并用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。

实际上，由于各地杀价招商引资，我国绝大部分地区城市范围内的工业用地，尤其是工业园区与工业开发区用地效率非常低下，据国土资源部的调查，即使在很多沿海经济发达地区，工业项目用地容积率也只有 0.3—

0.6，工业用地平均产出率非常低，只要政策合理，通过工业园区土地重划，平均容积率提高一倍以上完全可以做到。需要指出，这些工业用地已被征收，并且支付了全部或大部分征地成本，多是地方以低价出让的。利用很不集约，因此，完全可以考虑采取包括空地闲置税，规划调整、政府与厂商合作开发等各种手段，推动政府与原工业用地者重新谈判。比如，政府可以直接投资或引导投资者选择开发区的合适地段兴建多层厂房，让既有工业用地者实现无成本转移，这样既有工业区面积就可以大幅度缩小。然后，政府就可以运用规划手段，将节约土地分年转化为商、住用地并收取出让金。从一些发达地区的情况来看，许多工业用地也在悄悄改变用途，以工业厂房名义实质行使办公及总部基地等用途。部分制造业企业也正在积极和政府沟通，试图盘活企业闲置存量用地，进行商业、住宅业开发。

在实际操作中，地方政府须和原土地权利人进行充分谈判，在分享收益的前提下实现上述用地结构调整。为此，中央则需要在关于商、住用地必须招、拍、挂出让的政策上进行相应调整，允许地方政府与原土地权利人（那些已获低价工业用地的制造业投资者）之间建立一个合理的收益分配谈判机制。其中一种思路，是地方政府可能给原制造业企业留用一定比例商、住用地后，再根据规划统一变更宗地性质后把政府所获得土地通过招、拍、挂等公开出让方式推向市场。另外一种思路，是地方政府考虑以一定溢价将闲置工业用地或者低效率利用的工业用地收回，再由土地储备中心统一收储，然后招拍挂出让。但上述两种方式，都仍然无法从根本上改变地方政府作为城市单一商、住用地供地主体，从而必然会限量少供商、住用地以最大化商住用地土地出让金的局面，而这恰恰是目前中国城市房地产泡沫形成的一个关键体制基础。即使考虑到房地产泡沫已经比较严重，短期内可以采取上述

两个方法，但中期可以推动的改革，是只要符合地方基本城市规划要求，在政府修改规划用地性质的基础上，允许原工业用地厂商直接与商住用地开发商进行土地交易，政府通过累进土地增值税（或者补交商住用地出让金的方式）来获得相关土地改变使用性质所带来的土地增值收益。这种做法，在以前划拨用地入市的操作中早有经验，因此并不难推动。但这个改革的关键，是改变地方政府作为城市单一商住用地主体的局面，让他们从市场化交易中抽取增值税（也可称为补交商住用地出让金），从而切实改变地方政府的激励，只有这样，在城市中创造多个供地主体，才能扭转城市商住用地垄断招、拍、挂所带来的限量少供，房地产泡沫难以缓解的现象。

当然，要实现上述改革，中央政府首先要严禁开发区进一步扩张。只有这样，地方政府才会开始从存量用地集约利用这个方面去做文章，并制定分年度的整体土地利用结构调整方案。因此，上述用地结构调整的前提，就是地方政府不仅不能再向过去那样低价征地、然后更低价出让工业用地去新建开发区，而且还要逐渐收缩既有开发区和工业用地规模，把中国工业用地比重过高、商住用地比重过低的局面逐步扭转过来。前文已经提到，中国目前的制造业全面产能过剩，存在开发区过度建设，工业用地占地比重过高的局面，中央必须要下定决心全面叫停内地新一轮建设工业用地开发区的狂潮，严禁地方政府零地价、负地价招商引资，否则不仅会进一步增加征地所导致的社会矛盾，还会把地方政府、国有银行，最后是中央政府进一步拖入巨额不良资产的陷阱而难以自拔。

调整工业用地结构给地方政府带来的财政收入潜力，不仅包括工业用地逐年转商、住后获取的土地出让金收入，还包括这些土地释放入市后商、住用房地产建设为地方产生的各种预算内税收。1997-2009 年间，我国工业用

地大约增加了 2000 万亩，如果这些新增工业园区平均容积率能够提高一倍，达到 0.6-0.8 的基本标准，就可以节约 1000 万亩用地，相当于每个县增加 3000 多亩用地（近 3 平方公里）。未来 10 年，按照每年转化为商住用地出让 100 万亩，即使以 2008 年平均每亩商住用地 75 万的较低价格，未来 10 年也可以筹措 7.5 万亿、每年至少 7.500 亿的土地出让金纯收入，即使这个过程中让利给企业 1/3，地方政府每年也可获得 5000 亿元左右的土地出让金纯或者土地增值税收入。此外，如果上述 100 万亩土地中 1/3 用于基础设施与公益事业用地，剩余 2/3 用于住宅开发，为 66.7 万亩，容积率 1.5，每年还可以开发 6-7 亿平米住宅，每平米按照 5000 元单价计算，总产值大约 3-3.5 万亿，新增增加值 1.2-1.5 万亿，还可以新增各类房地产开发有关税收 4200-5200 亿。

综上，政府可以通过工业用地结构调整，获得大约每年接近 1 万亿的各类财税收入，基本可以补足地方政府当前土地出让金的纯收入。最关键的是，这个措施和前面提到的城郊村居民为外来农民工盖房子的改革措施结合起来，可以直接消化目前我国严重过剩的钢铁、建材等房地产相关行业的过剩产能，并有助于化解地方政府的巨额存量债务；这些措施不仅可以逐步消除城市房地产泡沫，让城市居民有更多收入非住房消费，还可促进流动人口实现举家迁移，让农村迁移家庭的男性、女性劳动年龄人口都能在城市持续供给劳动力，获得更高劳动收入，转换其消费模式；更多农村剩余劳动力释放还可以抑制城市中、低端劳动力工资过快上涨，流动人口子女实现城市公立学校就学，配合各省高考入学指标随就学儿童人数的调整，也可以解决流动人口子女异地就学、升学的问题。因此，上述改革措施可以从多方面增加

内需、促进经济增长，增加社会和谐，为未来长期建立以房产税为主体的地方公共财政体系赢得宝贵的转轨期。