

人大国发院系列报告

# 专题研究报告

2014年2月 总期第21期

(新型城镇化系列报告 NCT201402)

## 城中村改造中利益协调的珠三角经验

陶然（中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院）

王瑞民（中国人民大学汉青经济与金融高级研究院）

陶勇（中国人民大学经济学院）



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads\_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

## 目 录

摘 要 .....	4
一、引言 .....	5
二、被更新地块的土地权利配置与改造模式选择 .....	6
（一）所有权与使用权：超越两分 .....	7
（二）土地权利配置中的几个核心问题 .....	10
（三）不同主体开发模式的优劣比较 .....	13
（四）公私合作、各蒙其利，以区段征收创新城市更新模式.....	20
三、不同主体利益协调机制 .....	26
（一）城市更新与城中村改造中的钉子户问题及其解决.....	26
（二）中国城市更新与城中村改造中的多重政府管制问题.....	31
（三）破解空间反公地困局和法律反公地困局的几个关键考虑.....	40
（四）城市更新与城中村改造：寻求破除困局之道.....	44
四、结论 .....	72
主要参考文献 .....	74

## 摘要

城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用。然而面对日益紧张的用地矛盾，通过城中村改造等城市更新活动，有效盘活存量土地，对破解资源瓶颈，提升城市品质，促进空间资源的可持续利用具有重要意义。

城中村改造过程中，由于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，处理难度非常大。因此城市更新中首先要处理好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，包括所有权和具体的发展权和收益权配置上，需要超越两分，可以在全部转为国有土地的基础上，有效实现公有私用。我们认为，充分借鉴如美国、日本、台湾等国家或地区进行的土地“增值溢价捕获”、“区段征收”和“市地重划”等经验，就能够成功地解决政府公共建设的补偿难题。

本报告提出，深圳和中国其他城市在城中村改造中已经、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一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房地产开发，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。

本报告特别提出中国的城市更新与城中村改造实践要处理好两类关键的反公地困局：即所有权人过多导致的钉子户问题，以及多重政府管制导致的审批成本过高问题。我们提出，要借鉴国际经验和本土经验，包括深圳坪山新区的土地整备改革实践经验来破解困局。而其关键，就是通过有效的制度改革，包括土地制度改革、规划方式与审批体制创新，基层治理机制创新、财税乃至户籍制度创新，重新调整并理顺利益分配和分享机制，实现中国城市更新、城中村改造的重大突破。

## 一、引言

城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了可支付得起的住房（魏立华、阎小培，2005），也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。然而面对日益紧张的用地矛盾，尤其是土地利用密度已经较大的珠三角地区，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。

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，一些地方政府以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始主导大规模的“运动”式拆迁，其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高。而在珠江三角洲地区的深圳、广州，反而出现了城中村改造过程中，由于原有居民房租收入很高，拆迁补偿的价格很难谈拢，城中村改造无法推进的问题（汪晖、陶然、史晨，2010）。暴力拆迁和无法拆迁是城市更新过程的两个极端，就是因为没有处理好以下几个核心的问题：被更新地块的土地权利如何配置？改造主体应该是政府、开发商还是社区原住民？不同的主体之间的利益应该如何协调？此外，对于所有权人过多导致的钉子户问题，以及多重政府管制导致的审批成本过高问题，是否存在潜在的突破之道？

本报告在充分考虑国情和既有制度基础上，试图建立一个合理的

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，这样就使得城市更新与城中村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。

本报告剩余部分安排如下：第二部分讨论被更新地块的土地权利配置与改造模式选择，并提出以区段征收创新城市更新的思路；第三部分关注城市更新与城中村改造中的不同主体利益协调机制，同时提出破解城市更新过程中“钉子户”问题以及多重政府管制问题的策略；最后一部分总结全文。

## 二、被更新地块的土地权利配置与改造模式选择

城市更新使得城中村面貌焕然一新，基础设施、居住状况以及卫生条件等都得到了极大地改善，但是要加快城市更新改造，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，包括所有权和具体的发展权和收益权应该如何配置？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？目前几种在实践中占主导的改造模式，包括政府主导、村集体自改，及开发商与村集体合作改造模式各有什么优劣？在当前整体性土地制度与规划体制下，这些模式又存在哪些普遍性的局限？如何通过借鉴他地乃至他国经验，实现有效的公私合作、各蒙其利，创新中国城市更新与城中村、城郊村的改造开发模式？这

是本章要回答的问题。

### （一）所有权与使用权：超越两分

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，新产权理论更加重视对各种具体权利的使用。

在传统理论中，尤其就土地资源利用的实践而言，如果通过私人交易来完成土地资源的配置，就被称为“私有化”；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”。通常，我们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，财产法的制度设计应当在特定制度背景下关注具体权利的运作机制以及对权利具体可交易性与可抵押、可融资措施。

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，农村产权改革就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。

但在中国，农村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，基本只能在本村内合法流转。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，中国农村人均宅基地面积已达到人均 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。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，这也就极大地限制



了权利人用土地资产创造收益的能力，不仅抑制了城市更新与城中村改造的质量，也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，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，而且较之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相对滞后。城中村宅基地抵押融资则基本不可能。

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“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权利。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，正如前所述，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。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低效率问题。

## （二）土地权利配置中的几个核心问题

土地权利的配置是不同利益主体相互博弈的结果，但不同利益主体间的博弈，要受到土地相关法律法规的限制。2009年，国土资源

部对《土地管理法》进行了修订，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。从修订结果来看，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（汪晖、陶然，2009）。

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。如果按照《土地管理法》的规定，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，也才会有深圳市《城市更新办法》的制定。这些改革的措施，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，相当部分被征转的国有土地使用权授予村集体与原住民，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可以使用的土地的价值；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一个巨大利好。因此，村集体和村民并不会反对国有，因为他们最需要的就是获得自己原有土地部分的合法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，在目前的中国，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，这显然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，是对住宅用地出让到期后无偿续期或补缴象征性出让金后自动续期。否则，任何政府都会面临巨大的执政合法性危机。

### （三）不同主体开发模式的优劣比较

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：

- 1) 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。
- 2) 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。
- 3) 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。
- 4) 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，除了规划审批手续和规划、设计、建设的档次质量问题外，另外一个最关键的问题就是村民自主开发的融资问题。

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（参见专栏一 集体建设用地抵押与融资：既有实践）。

## 专栏一 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，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、失房的担忧现实存在，也是改革必须正视的。成都灾后重建中创造了一个“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，再将新的房产权证一并抵押给银行。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。

### 1、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，确实普遍存在“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，而这些地段，往往是区位较好、原有容积率较低的城中村。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，让大量流动人口居住与生活品质无法有效改善。

在珠江三角洲，特别是深圳，还存在另外一个更严重的问题，就是在那些具体推动改造或更新的城中村，村里不仅有旧村居，而且还有旧厂房，而后者拆迁改造成本低、收益高，加上又基本上作为村集体经济权力行使主体的村股份有限公司所控制，因此，一些开发商就只选择与村集体进行合作改造旧厂房，来获得高额利润，但却无心改造密度更高、拆迁麻烦且补偿更高的旧村居。考虑到旧村居往往建筑密度高，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，而且加大了村所在地段整体容积率，甚至占用了村里的非农用地指标，这就给未来旧村居改造制造了更大的麻烦。

除此之外，以开发商为主体的模式进行改造，即使改造过程中确实要改造旧村居，仍然可能存在以下问题：

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。这样不仅容易导致城市规划难以在更大片区实现统筹，为未来周围其他地段的改造制造困难，而且也容易滋生腐败。

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，导致开发商对村民乃至村集体的承诺无法完成。

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。

## 2、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。但上述模式也往往导致两个极端：在一些地方政府比较强势的城市，地方政府以“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；而在地方政府弱势地区，却往往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，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，岗厦原住民中补偿过亿元的达到10户，全村每户都超千万。即使如此，很长时间内仍有5%的村民没有签约。

## 3、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。

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，但城中村改造和房地产开发确实可能存在投资规模相对较大，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。在实际操作中也有很多村集体因过于畏惧风险，只注重村干部自身利益的保护，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、品位和档次上选择不当，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仍然相当高。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、集体资产迅速增值目标（参见专栏二与图1）。



图 1 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

## 专栏二 自建房产企业开发旧改项目 佛山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 [http://www.39city.cn/News\\_Info10.asp?NewsID=241](http://www.39city.cn/News_Info10.asp?NewsID=241)

### （四）公私合作、各蒙其利，以区段征收创新城市更新模式

城中村改造作为一种城市更新的实践，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

或地区进行的土地“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。

### 1、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（刘守英，2012）。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的费用。

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。

台湾进行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，台湾区段征收制度得以产生，并在实践中逐步完善。区段征收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。

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，部分地区提高 10-20 倍，甚至超过 100 倍。土地所有权人收入大幅度提高，积极性很高。

## 2、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房地产开发，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) 首先将城中村集体土地进行国有化。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，确保村民剩余地段增值，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，对于少部分地段，在开发商或村集体补交部分因土地用途改善而需要缴纳的土地出让金后，直接开发商品房或商业地产，直接给予大产权，而对于大部分地段，允许村集体在一定的限定条件下进行出租屋开发，就是说村民或者村集体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。



6) 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。

7) 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，同时将出租屋管理费，或者出租屋收入所得税按时缴纳作为10-15年后转为大产权的前置条件。政府也开始在未来10-15年内逐渐过渡到开征对物业税，依据情况，物业税可以考虑对二套或二套以上住房或一定面积以上住房进行征收，甚至在公共服务到位的情况下，直接对第一套住房开征。

在上述城中村改造的模式下，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，另外一方面，当改造完成后，地方政府可通过出租屋管理费、出租屋租金收入所得税及最终实现的物业税获得较为长期和稳定的税源。当然，上述措施首先需要更高层面的综合配套改革，可能在实施中有改良版或变形版，但基本思路大致如此。

当然，区段征收政府拿走土地的比例会随地段区位、地段原来容积率、地段规划容积率、地段利用用途、乃至整体房地产业景气等因素不同而有很大变化，所以实际操作方案核算也必因地制宜，随时、随势发生变化。但由于改造基础是地段增值，所以只要建立合理的谈判机制和利益分享平台，在帕累托改进过程中实现效率改进与社会和谐是完全可行的。

### 三、不同主体利益协调机制

本章将集中关注城市更新与城中村改造中的不同主体利益协调机制问题。在本章的前面两节，我们将首先考察在中国的城市更新与城中村改造实践中，如何处理两类关键的反公地困局难题：即所有权人过多导致的钉子户问题，以及多重政府管制导致的审批成本过高问题。本章第三小节，我们给出了空间反公地困局和法律反公地困局的几个关键考虑。在此基础上，我们在本章第四节将提出一个系统性的解决方案，其目标是推动在城市更新与城中村改造中，充分利用国情和既有制度基础，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，这样就使得城市更新与城中村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。

#### （一）城市更新与城中村改造中的钉子户问题及其解决

在城市更新或城中村改造过程中，改造区域内的企业主体，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。

### 1、钉子户现象及其成因

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”以后社会整合中非常容易出现的现象。深圳的城市更新中就出现了典型的现象，专栏三给出了深圳岗厦村拆迁案例。

### 专栏三 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。正在进行中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，还有人借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。

## 2、钉子户问题的解决思路

在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，而是可以处分和交换——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绝对权利。

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，有效遏制坐地要价之类的反公地悲剧？如何结合国情、

利用既有社会经济结构中的要件，去建立一个可以操作并运作良好的机制来解决因为反公地悲剧而带来的土地整合利用无法实现，城市更新与城中村改造无法顺利推进问题，确实是深圳、珠三角乃至全国城市开发与土地利用中不得不面临的重大挑战。

这里，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”，那么就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”，也不还得通过政府或法律的强制力来强加给双方。即使在法制完善程度较高，政府公信力较强的情况下，这种第三方介入的模式都会遇到较大困难，更不用说上述条件并不完全具备时会发生怎么样的情况了。<sup>1</sup>

在实践中，开发商和政府在地拆迁过程中也往往想出一些应对办法。比如，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拖到后面，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就停止搬迁。如是，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

---

<sup>1</sup>在实践中，敲竹杠或者钉子户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兼并、“煤电联营”越来越普遍。

那些急于得到拆迁所带来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“钉子户”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。总体来看，这些改造开发模式的本质，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，都可以说是基于类似的一个原理：就是对于解决“敲竹杠”这样看似非常棘手的“市场失灵”问题，要通过将“外部交易费用内部化”的办法来解决。

更具体地说，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，博弈就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。博弈人数增加就会直接增加交易成本，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，虽然因钉子户阻碍整个开发行为而在一定程度上损害了自身利益，但钉子户行为所造成的损害是间接的，其过高要价也是针对作为外来者的开发商或实施征地行为的政府。在这种情况下，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。

## （二）中国城市更新与城中村改造中的多重政府管制问题

政府管制的多重性也会导致新的土地或城市开发无从起步，造成所谓的“多重管制困局”（Michael A. Heller, 1998）。这里的“反公地悲剧”来自于政策制定权与批准权的分散化基础上。首先是所谓的“横向多重管制”，即同一级政府要求开发商一个部门、一个部门去征求批准；其次是所谓“纵向多重管制”，即开发商要拿到许可证，必须获得从上到下各级政府机构的批准。要得到同一级别上的多个部门，以及各级不同政府同时批准的成本加起来会很高。在深圳的城中村改造过程中，也出现过多上述因为报批困难而导致的多重困局，导致各种本来可以进行的项目因为难以报批而无法建设，甚至导致那些希望合法建设的社区的损失；而由于合法合规开发的代价过高，不少基层社区采取“快速建、快收益”的策略。

一个典型例子的中国新增建设用地计划和用地报批程序。我们以报国务院审批土地规划的城市为例。一般需要经过以下步骤：

- 1) 各县、区（开发区管委会）上报下一年用地计划。每年年末，

远城区和开发区管委会统计本区下一年度项目用地需求，汇总形成项目用地计划草案，上报市国土资源主管部门。

- 2) 汇总拟定和上报全市年度土地利用计划。市国土资源主管部门根据经济社会发展需要和产业发展战略，结合各区县上报的项目计划，拟定本市下一年度用地计划并报省国土资源厅。
- 3) 省厅批准下达年度用地计划。省国土资源厅汇总各市（州）用地计划需求，报国土资源部。部会同有关部门，在各（省、区、市）和国务院有关部门提出的计划建议的基础上，提出全国土地利用年度计划总量控制指标建议，编制全国土地利用年度计划草案，经全国人大审核同意后于次年年初下达各省。省厅再将获批用地计划分解下达市。
- 4) 市分解下达当年获批新增建设用地计划。市国土资源主管部门根据当年重点项目和重大基础设施用地需求，将获批用地计划在全市统筹安排。
- 5) 根据计划报批各类用地。各区县根据下达的用地计划：（1）位于土地利用总体规划中心城区规划控制范围内的，按年度批次用地逐级报国土资源部批准；（2）中心城区规划控制范围外的城镇村项目，报省国土资源厅批准；（3）其他项目，按照单独选址项目用地报批。
- 6) 开展土地征收和一级开发，实施供地。各区县用地获批后，开展土地征收和“三通一平”等一级开发工作，形成熟地后实施供地，其中经营性用地（商、住、工业）等以招拍挂形式



出让，公共服务和基础设施（交通水利等单独选址等项目）用地以协议出让，办理规划选址意见书和国有土地使用权证，完成土地供应。

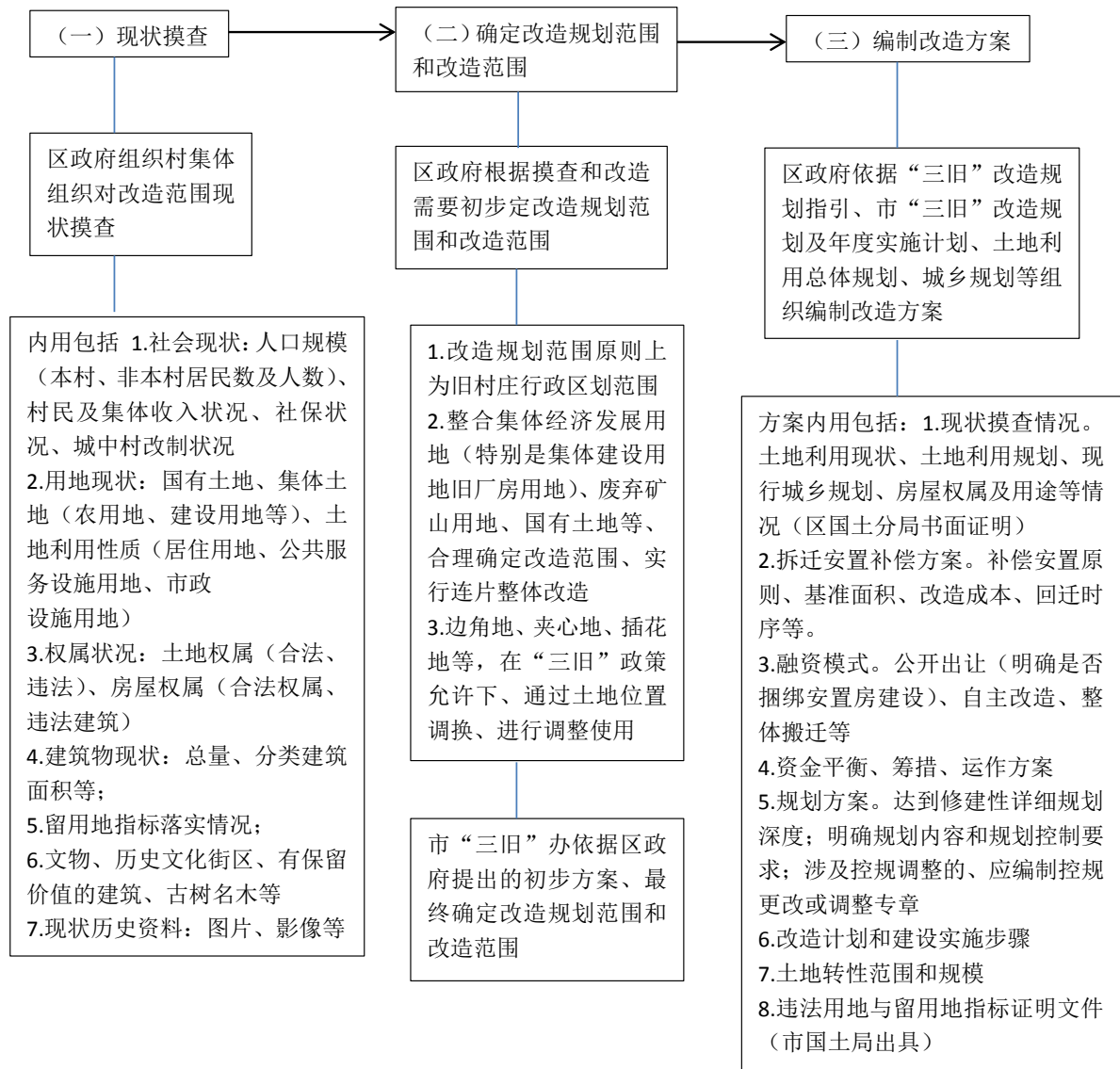
从时间上看，中心城区批次用地一般三月份报地，中间有个审查时间（部内各司局会审，如果有问题，比如规模过大还会反复沟通核减等），一般到下半年全部批给省里，省里在分下去。所以很多头一年的计划要到下一年才形成项目报地。单独选址用地（交通、水利，外围的其他项目比如电站、移动塔基等）还要有个用地预审的程序，预审完了，拿到发改委立项的批复了才正式批地，这个过程有长有短，如果中间缺材料的话可能会有四五年的过程。如果地方政府发现时间太长，就可能会违法用地，但违法用地往往也要付出代价，土地督察局、执法局执法严格的话，还可能造成更大麻烦。实践中就往往可能出现路修好了来补办用地预审的这种违法的情况，一般也是敦促省国土资源厅作出处理。

总体来看，上述审批程序要求：首先，要用地必须要有计划（全国土地规划纲要每年的规划新增建设用地规模 575 万亩，现在实际每年下达 800 万亩左右，其中新增占耕大概 300 万亩）；其次，用地必须要符合规划。否则就是违法。但这里的关键在于，上述从上而下进行的用地审批本身，是否具有很强的合理性？由于上级政府主管部门很难完全了解各个城市与地方的用地需求，所以基本上很难具备足够的信息来决定批还是不批。虽然土地利益规划框定了一个 15 年的新增用地总规模。可以依据总规模来计算平均每年的用地规模，但

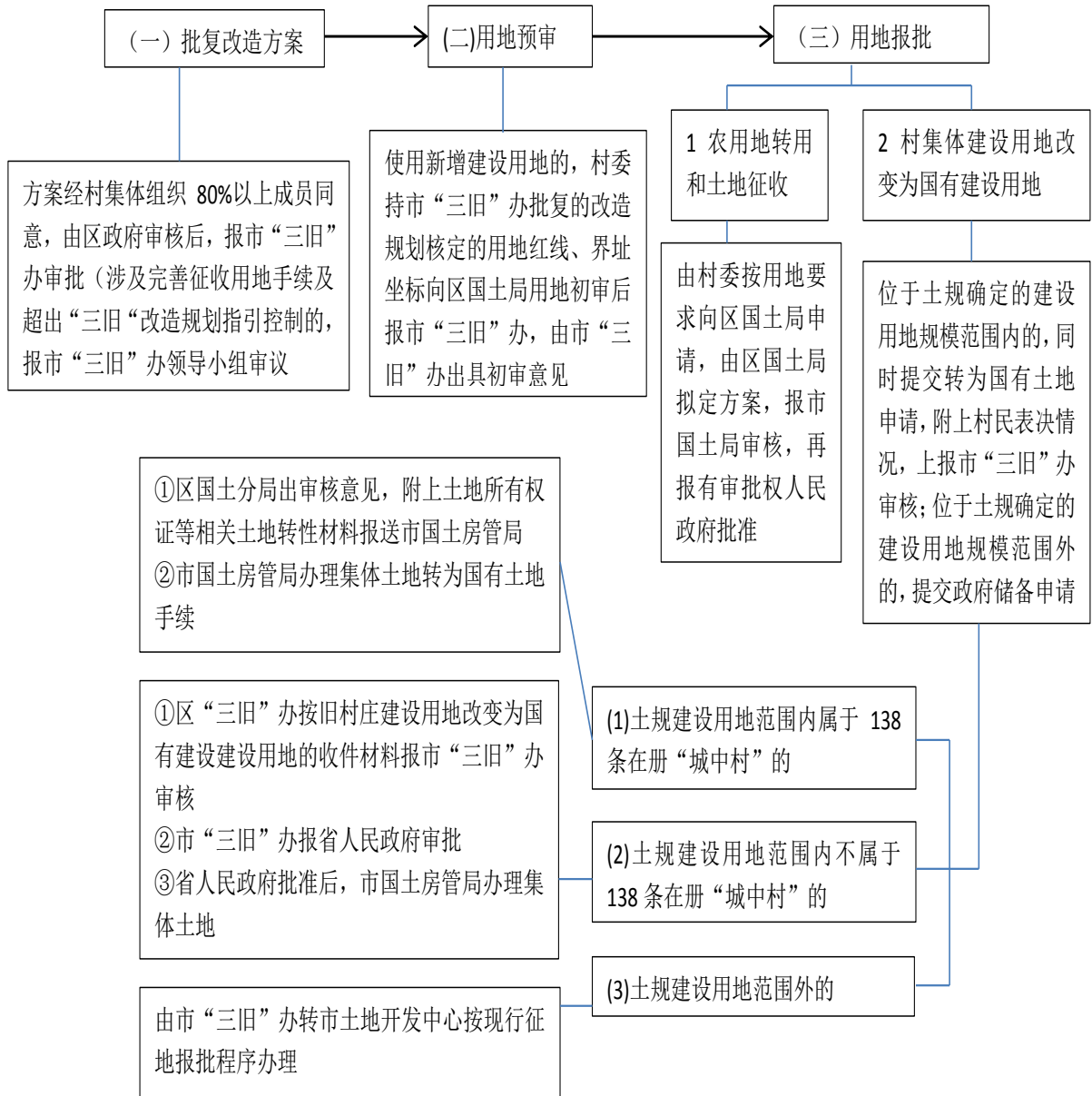
这个总规模的确定一般按照人口，城镇化率等等指标通过一定的公式来进行确定，但这些公式本身的制定与不同因素的权重设定本身就很可能存在巨大争议，而经济周期变化本身就要求上级主管部门不应该完全根据 15 年的土地利用总体规划来测算每年平均大概要用多少地，或者根据过去几年的实际用地情况进行调整与核减。

最后让我们回到城中村改造与城市更新。不妨看一看广州市“城中村”全面改造工作流程。下图显示了整个改造工作流程的四个阶段。在第一阶段，是进行全面改造方案编制阶段，第二阶段是全面改造方案审批阶段，第三阶段为全面改造组织实施阶段，完成组织实施后则进入第四阶段即实施监管阶段。应该说，任何城中村改造本身就是一个非常复杂、耗时的工程，从全面改造方案编制第一阶段的现状摸查，到确定改造规划范围，到最后编制改造方案；进入全面改造方案审批的第二阶段后，还需要不同级别基层政府与相关部分进行规划方案审批，然后依次进行用地预审和用地报批；完成用地预审与报批后才能进入全面改造组织实施的第三个阶段，其中还分别明确规定了安置房建设、融资用地出让，独立公共设施和公益用地三个方面的工作流程；所有这些工作完成后，开始实施后政府相关部门还需要进行全面的实施监管。所有四个阶段都需要涉及多个政府监管、审批部门和不同级别政府的的监管、审批。如果在不同政府部门间、不同级别政府间就审批与监管工作实现有效的协调整合，很容易在任何阶段或环节让改造工作停顿，将本应该可以更快进行的改造工作变成一场拉锯战或马拉松。

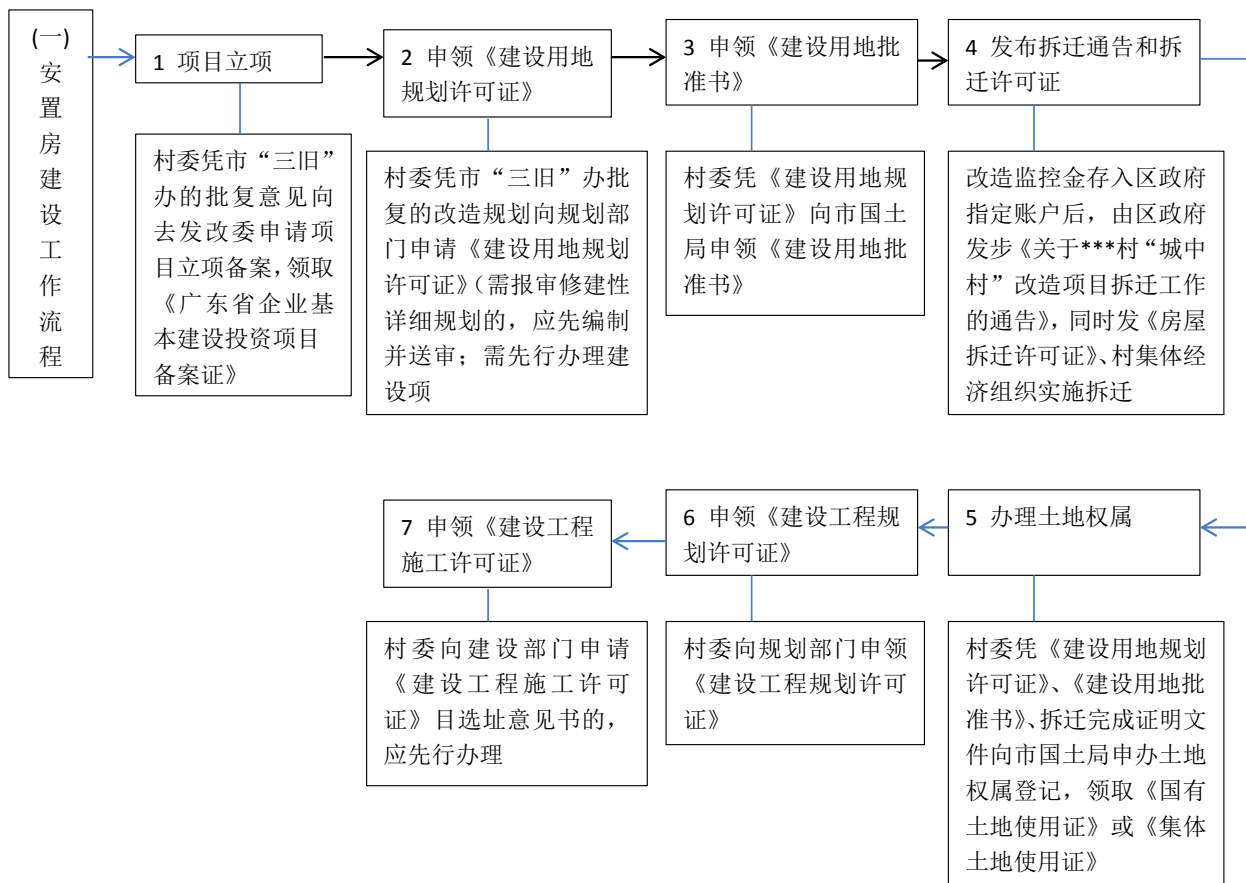
第一阶段 全面改造方案编制阶段

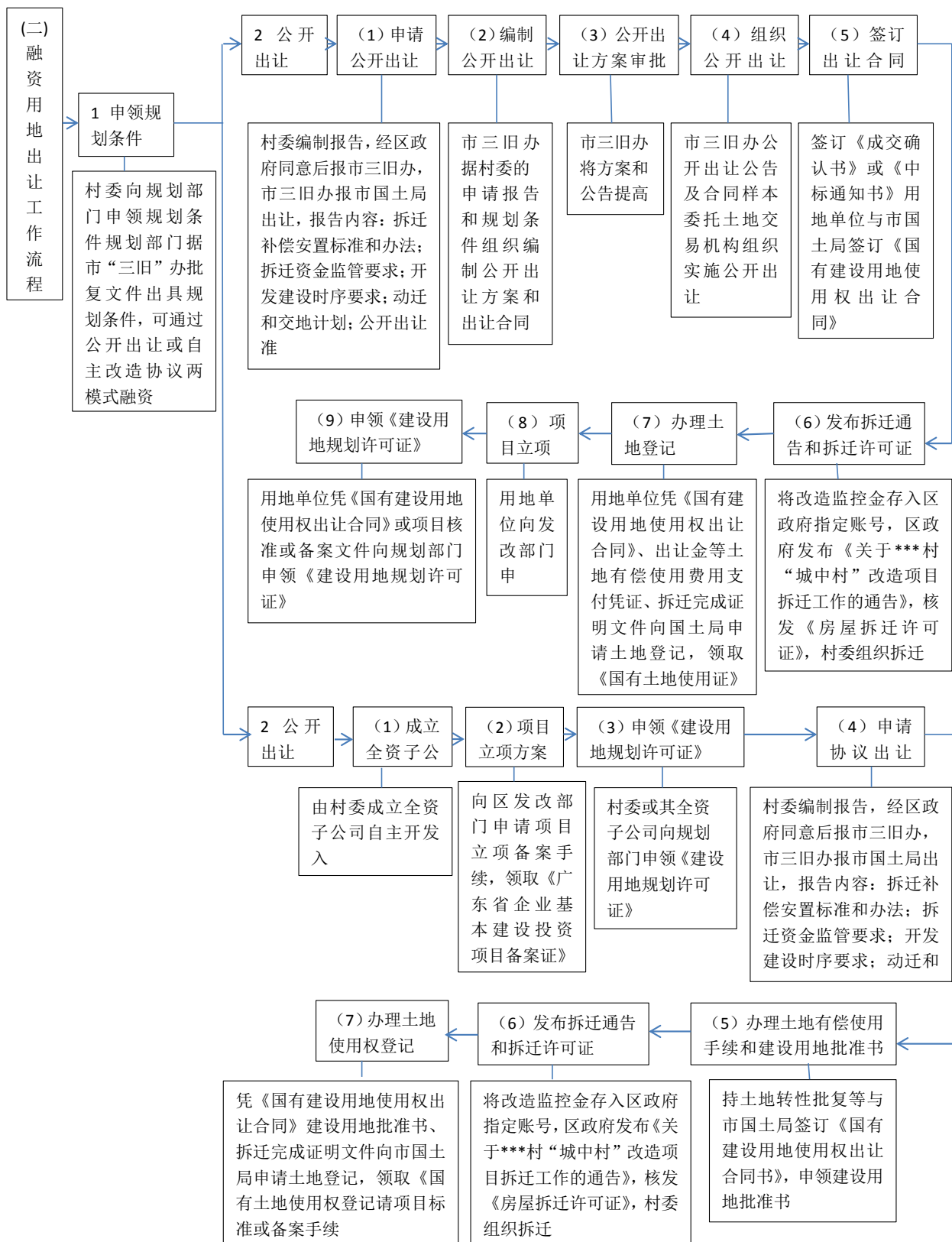


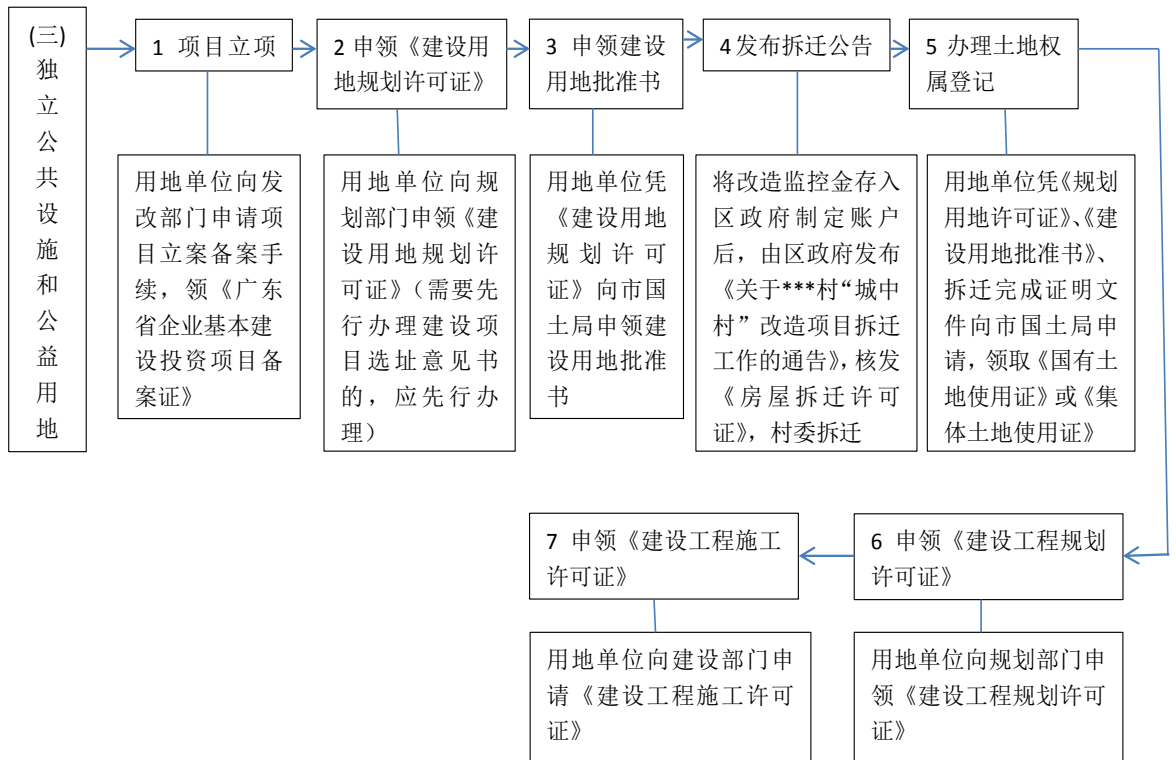
第二阶段 全面改造方案审批阶段



第三阶段 全面改造组织实施阶段







#### 第四阶段 实施监管阶段

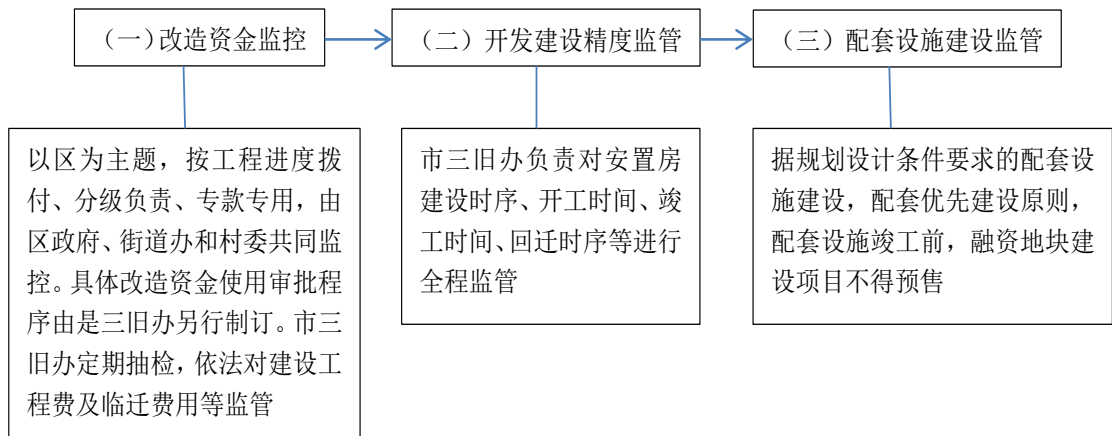


图 1 广州市“城中村”全面改造工作流程

如果非有必要在此进行一个小结的话，那么总体来看，无论是横向、还是纵向政府多重管制而导致的土地开发利用困局，都会带来对社会不利的结果，都会导致城市更新与城中村改造受阻，而因此无法释放本应可以释放出来的土地供应，尤其是商住用地供应。在某种意义上，这也恰恰是中国城市土地供应，包括房地产调控政策面临的困局。不妨让我们引用伟大经济学家米尔顿·弗里德曼对政府管制所带来后果的著名论断：“如果你让联邦政府掌管撒哈拉大沙漠，那么五年之后那里将缺少沙土”。因此，面对中国城市更新、城中村改造乃至中国城市土地利用所面临的各种困局，政策制定者应，通过改革简化和消解横向和纵向的多重政府管制，而其中关键还是政府要把改革的对象设定为自己，通过有效的体制改革来破除多重管制带来的困局。

### （三）破解空间反公地困局和法律反公地困局的几个关键考虑

前述两个小节对城市更新与城中村改造过程中所有权人过多所致钉子户问题、以及多重政府管制所致审批成本过高问题的讨论，有助于我们区分“空间反公有资源”和“法律反公有资源”这两种情况。无论是哪种情况，都会造成反公地资源难以开发利用的困局，但其中的机制不同，导致的结果也不同。在空间反公有资源情况下，所有者有可能拥有相对标准的权利组合，但没有太多物理空间可将之付诸正常的使用。在法律反公有资源情况下，标准的法定权利组合被分配给了正常空间中的若干持有人，也会导致开发的困局。



考虑中国城市更新与城中村改造实际情况，结合美国哥伦比亚大学法学院教授、“反公地悲剧”概念提出者 Michael Heller 提出的解决困局方法，在解决城市更新与城中村改造困局时，需要可以考虑以下四个方面的问题：

1) 所有者是公有还是私有？这是因为一般而言，与私人所有者进行谈判往往比与政府和/或企业单位交涉要更容易。如果所有者或者土地原权利人是私人个体或者家庭，那么往往比土地权利人是企业、政府机构或准政府机构要更容易解决问题，因为这时候试图整合土地的创业者、以及城中村的村集体及其他村民，更容易一致行动起来去对潜在的钉子户去施加压力，利用胡萝卜加大棒的方法来避免钉子户现象。反之，如果起初的业主或者原土地权利人业主大多是企业、政府机构或准政府机构，或者是市民，那么他们就更容易或更可能利用权力获得保护，或缺乏相应的整合机制和压力施加机制，结果是产权整合者难以轻易占上风，只能靠开发商或者政府劝诱的方式来想办法克服，但很多时候，要找出关键人物并且一直让他们接收相应的补偿条件，难度会比较大。

2) 是否存在许多利益各有分歧的所有者？反公有资源的所有者如果数量较少，虽然也会碰到同样的议价问题，但基本上还可以想出办法来进行管理和控制。毕竟，一般来说整合所有者较少情况下的反公地悲剧，其交易成本一般较低，比如城中村改造过程中的旧厂房与工业用地、或者集体控制的商业铺面；反之，如果某种反公有资源上已经有了大量企业、家庭权利人乃至政府所有者，那么不同主体的利

益千差万别，要实现利益整合的难度往往就比较大。比如，在城市旧城区，特别是居住小区的改造中，住户往往来自于不同的企事业单位，就可能出现这种情况。

3)产权边界是否清晰？比如在深圳和珠三角很多城中村，对于村民集中居住的旧村居，尤其是所谓的老屋区，往往都能比较容易地划定边界。尤其在深圳城中村中的旧村居部分，土地权利人都知道各家宅基地的界限在哪里，而且法律也对相关建筑与用地的合法性（如所谓户均独栋480平方米建筑面积、人均100平方米的集体工商业用地以及户均200平方米的公共设施用地，加上历次政策承诺给原住民留用开发的土地）有着比较清晰的认定。但与此相反，深圳还存在2004年后“统征统转”尚有未了事宜的那部分土地，比如政府所说的“应（征）转未（征）转”、村民和村集体所说的“应补未补”等未能明确土地权属的部分。产权边界并不清晰，如果无法落实产权边界，就会使得反公地资源开发的困局更加难以破解。

4)是空间产权分散，还是法律产权分散？克服空间困局，比如钉子户问题，一般要比比克服权利难以理解和交换的法律困局要容易一些。就城中村改造问题而言，如果建立合适的机制，比如在坪山改革实践中的土地整备方法，利用村集体和其他愿意实施改造村民的压力，同时建设合理的激励机制（主要是给村民与村集体更多的土地开发权利），那么空间分散这个问题就有办法解决，而如果把法律权利乃至审批的权利交给了太多政府机构。这些分散的管制权利往往要比不连贯空间的切实物理控制权更难以克服，特别是各级政府，同一级

别政府不同部门间在整合中需要对自己进行改革的时候。

5)初始条件是否特别？比如，较之城中村的居民，中国城市旧城区的居民在住房市场化后中，他们所掌握的基本上是一般意义上比较完整的产权组合，比如，当中国政府开始住房市场化后，基本上放弃了计划经济体制下对于公有房屋的控制权，而原来作为企事业单位职工的城市居民也就获得了相对标准的法律权利组合，即绝大部分的正常所有权，包括对住房的物理占有，抵押权，以及住房出售权。反过来，作为城中村原土地权利人的村民，在目前的土地制度下，他们的宅基地还是集体所有，必须经政府征地程序首先转为国有土地，然后他国以房换房的实物补偿才能确定为国有大产权，或者在深圳通过拆除重建式的城市更新、土地转为国有后获得补偿才能确认大产权。中国目前已经存在大量小产权房的问题，一些城中村或者城郊村的居民，把宅基地或者盖好的小产权房以较低价格直接出售给外来人口，但政府并不认可、也无法从法律上来支持这种行为，但与此同时，政府又难以遏制小产权房的泛滥，既无从规划，更无从征税，最后也谈不上建设良好的基础设施，并提供相应的公共服务。有意思的是，恰恰由于基础设施与公共服务不足，加上政府法律无法确认所谓“大产权”，大部分城中村与城郊村地段的土地和房屋财产的价值无法充分体现出来，构成了城中村改造的一个特定的初始条件，我们就可以在改造过程中通过建立理性博弈平台与有效融资机制来提升基础设施与公共服务，最终实现被改造地段的利用价值提升和完整产权组合，而利用价值提升与完整产权组合恰恰构成了土地权利人和政府愿意

参与改造的基本动因。如本报告后面一小节所述，深圳目前很多综合整治类与功能改变类城市更新模式并没有考虑到这个问题，未来可以充分利用此类初始条件来激发改造动力，实现城市的全面更新。

#### （四）城市更新与城中村改造：寻求破除困局之道

本章前几节所讨论的中国城市更新，尤其是珠三角与深圳城市更新与城中村改造中空间反公有困局和法律反公有困局，为我们寻求破除困局之道提供了进一步讨论的基础。

考虑到中国的国情，尤其是既有土地制度、经济发展模式及其所带来的各种扭曲，破解困局的关键，就是通过有效的制度改革，包括土地制度改革、规划方式与审批体制创新，基层治理机制创新、财税乃至户籍制度创新，重新调整并理顺城市政府、土地原权利人、开发商以及外来流动人口的利益分配和分享机制，实现中国城市更新与城中村改造模式的重大突破，在城市更新、城中村改造建立有效的融资模式和开发机制，实现城市更新与城中村改造过程中不同利益主体的利益协调，最终推动中国新型城市化模式的构建，实现人口城市化与土地城市化的同步推进。

要实现上述目标，关键就是理解土地从农村土地到城市土地利用转换、城市土地从旧有用途到新用途之转换存在有显著升值空间，而只要我们可以建立一个合理的谈判机制和利益分享平台，这个升值空间就完全可以、也应该能够为不同利益主体所共享。结合中国的既有体制与国情，城市更新与城中村改造过程中必须要协调好以下几个利

益主体之间的关系：

首先是城市政府与原土地权利人这两个利益主体之间的关系：在城市更新与城中村改造过程中，政府需要为城市基础设施建设与公共服务提供融资，包括村集体、村民乃至旧城区的居民在内的原土地权利人，也需要在城市更新过程中分享部分土地增值的收益，才能够激发他们权利配合城市更新与城中村改造。

其次是不同原土地权利人作为个体或集体利益主体之间的关系。考虑到数目众多的原土地权利人之间必须要合理分享改造收益，所以关键问题就是建立一个利益协调的机制，有效遏制钉子户现象的出现；此外，被改造村庄的村民和村集体之间也需要达到利益的平衡，在保证村民利益的同时实现村集体经济的可持续发展；此外，由于可能出现跨地段、跨集体进行统筹改造，改造过程中也不可避免出现不同地段、村集体之间的利益协调问题。

第三是不同政府管制机构的权力协调问题，必须对不同审批与管制主体的权力进行适当简化与整合，突破土地开发过程中的多重管制机构困局。

第四是改造过程中原土地权利人与作为购买或者租住者的外来人口，尤其是外来中低端流动人口的利益保障问题。既有城中村往往构成了大量外来中低端流动人口在城市中可支付的居住场所，而目前通行的改造模式往往在改造后变成了中高端商住区域，导致流动人口被迫迁移到更远的城中村，所以在改造过程中如何实现基础设施与公共服务水平提升的基础上，让被改造地段的相当部分持续为流动人口

提供居住服务，就非常重要。

最后，还有改造过程中土地权利人与开发商之间的利益分配问题。这里的关键，是一般而言，开发商要介入城中村改造，必须要在赋予村民等原土地权利人相应补偿之后获得相应利润，因此，改造过程中开发商对相应地段的区位价值和容积率都有较为严格的要求，换句话说，开发商介入的改造项目，其地段价值门槛和容积率门槛往往要更高，而如果土地权利人能够突破融资与规划、建设管理等方面的障碍实现自行改造，那么很多在开发商看来没有太多改造价值的地段就具有了改造价值，那些不足以突破开发商盈亏平衡点的容积率要求，也不再构成自行改造的根本约束条件。

因此，本节讨论将主要围绕上述五个问题展开，在此基础上，我们将对比本报告提出的方案与其他可能的备择改革方案。

### 1、政府与原土地权利人之间的利益分享机制

在城市更新与城中村改造过程中，政府与原土地权利人之间的最关键问题，就是政府拿地比例与抽税方式。其中，特别重要的，就是政府在区段征收过程中抵价地的比例应该是多少。

为此，不妨简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，主要还是涉及到留用地是否应该转换为国有产权，从而是否可以上市交易、抵押等方面的问题。

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。政府比例往往过高，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。

第四，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。

最后，也是最关键的，就是目前中国征地实践中给农民留用地比例严重偏低的问题。从各地区的实践来看，一般都不超过 10%，最高往往也就 15-20%，而政府在拿走剩余土地之后，也只有少部分进行基础设施建设与公益事业用途，大部分则用于工业与商业、住宅业开发。且不说给农民留用地的比例远低于我国台湾地区区段征收过程给被征地农民的留用比例，明显构成与民争利的行为，更重要的是，政府在征地后进行土地出让时，却在占大部分的工业土地出让行为低价过度供给，而同时高价限制性供给商住用地，并进而导致了房地产泡沫，并加剧了报告所分析的城中村与大批小产权房建设的问题。<sup>2</sup>

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。目前，公共配套设施建设政府提出可以考虑的原则，是“政府主导、统一规划、

---

<sup>2</sup>当然，目前各地竞争产业的优惠政策导向下，政府发展产业也为该地区发展或为原集体留用地增值作出了贡献的，但这里的关键问题是一个度的问题，实际上，正是因为工业用地过度供给，政府在工业用地征用—工业园区基础设施建设—工业用地出让过程中往往难以盈利，甚至出让越多亏损越大，那么地方政府就不得不通过商住用地出让来实现利益回收，结果是更有积极性压低给农民的留用地比例。

成片改造、分步实施、统一落实公共服务设施配套”。在确定了这个原则的基础上，再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。

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。一般而言，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。总体来看，在深圳很多三旧改造实践中，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公共服务设施用地预留。在深圳城市更新中，“拆除重建类”城中村改造的思路和原则，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，在一般情形下甚至会更高，原则是需要满足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，换句话说，“三旧”改造中，只有通过设定合适的土地预

留比例。才能解决城市公共配套设施的土地取得与配套设施融资这个重要问题。

与土地预留比例设定这个硬币正面相对的另外一面，正是政府给土地权利人留用地比例。这个比例过低，就会导致被征地拆迁农民基本无法在正规住房市场上通过自主开发或者与开发商合作开发来形成有效的供给，并确保地方政府限量少供商、住用地的垄断性行为，最终导致我国城市房价普遍过高，而在政府无力控制的地方，小产权房泛滥的现象也会同时出现，从而构成了一个割裂的住房市场，一端是面向中高收入者的中高端合法商品房，另外一端是面向低端外来人的低端非法出租房，成为典型的二元结构。

#### 专栏四 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6万平方米。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。

## 2、区段征收中的两步博弈处理原土地权利人之间利益关系

对于城中村改造而言，在中国农村土地集体所有这个特殊的国情下，一种潜在的解决方法就是借鉴报告前面部分讨论的区段征收。而处理钉子户的关键做法，是将城中村改造的博弈分成两个有区别、但又有所交互和互相联系的两个阶段，将政府征地而与被征地村集体与村民产生的矛盾转化为村集体内部的协调问题。

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。

第二个阶段是村集体与村民之间进行博弈。其本质是在村集体与村民，村民之间，村集体与开发商之间算小帐，然后在各方平衡与妥协的基础上村民、村集体、潜在开发商之间签订协议。

在前面二阶段博弈完成后，就可以比较容易推动城中村改造。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。这里的关键，是当博弈进入第二阶段时，就可以充分利用村集体对村民、村民对村民之间的社会压力，在民主决策基础上形成统一意见，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，就将构成对全村其他所有人利益乃至村集体利益的侵犯，而这本身就会抑制村庄内部钉子户的出现。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，也往往会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，被拆迁农户之间的内部矛盾。这里，之所以将内外矛盾转化为内部矛盾是合意的，恰恰是因为它是建立在村集体与村民的总体利益得到切实保障这个坚实的基础之上，最终有效

地处理了钉子户问题，并切实提升了村集体与村民在城中村改造过程中所能实现的利益。

这里特别要讨论一下我们认为有潜力成为深圳未来城市更新升级版深圳坪山新区土地整备实践。在深圳坪山新区进行的土地整备过程中，就充分利用了所谓“整村统筹”、“大帐小账分开算”的方法来巧妙化解矛盾，有效地遏制了城市更新与城中村改造中出现的“钉子户”现象。

要了解坪山改革实践的价值，首先需要进一步讨论深圳既有城市更新实践，尤其是拆除重建类城市更新过程中面临的主要挑战。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，城市更新也出现了不少问题：

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。

其次，是目前城市更新中普遍采取的所谓“房地合一”的拆迁补

偿模式很容易导致村民抢建来博取更高赔偿。一般而言，在城市更新项目拆迁补偿中，都有所谓的政府指导价，这种指导价包含了地价，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。结果是房屋建筑面积越大，获得的赔偿就越多。这就导致权利人在以差异不大的成本获得宅基地后，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，已成为抢建首要诱因。<sup>3</sup>当然，由于目前拆迁市场“房地合一”的拆迁补偿模式的事实存在，往往使得政府很难对拆一补一的做法进行纠正，所有实际操作中，坪山新区政府只能要求社区在现有政策框架下自主决定。

---

<sup>3</sup>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补偿办法》（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。

第三，是完全以开发商主导下的城市更新，往往以容易改造地段或城中村开始，比如城中村工业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，虽然市场动力比较强劲，但也会带来问题，主要是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地段。结果是一方面根据规划急待通过更新完善城市功能的很多老旧区地段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，把难以开发的、但公共利益需要的城市更新留给政府，造成新的遗留问题并而越来越难解决的情况。但正是因为一些地段或者村庄的规划容积率较低，才需要和那些规划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提升的空间。但如果容易改造的地段或者村庄先完成改造，并按照目前通常操作的模式全面提高了容积率，那么那些现有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，造成挑肥拣瘦式城市更新的一个有意思的例子，就是所谓的非农建设用地指标问题。地方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。而在深圳城市更新过程中，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上体现得尤为明显，<sup>4</sup>更新单位一般可以取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使拟更新的项目符合优惠政策，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。如此操作往往带来的结果，是在目前土地管理体制机制尚未完全健全的情况下，城市更新政策的优惠已异化为指标的腾挪游戏。由于每个社区的非农建设指标都非常有限，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，未来发展的权益也无法保障。更为重要的问，是指标腾挪后，那些未纳入城市更新项目的其他大部分地区未来的前景堪忧。

以上在局部地段推动城市更新的结果，结果经常是城市的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先更新的地块，更新地块内的违法建筑处理被忽略。以上，城市更新政策宣称以市场为主导，各方利益协调却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，既有城市更新项目带来的是往往是小地块的成功、少部分人的富裕，

---

<sup>4</sup> 目前，深圳城中村城市更新地价收费标准为：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。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。

却不是共同富裕、全域城市化和公共服务均等化。

坪山新区的改革，即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。如果操作得当，就有助于在土地开发、社区经济转型和社会建设三方面实现突破。

1) 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。

首先是迁换方案。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》，该方案更多地保护原村民利益，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问题。但正如前述，考虑到拆迁市场常规，目

前坪山新区政府已没有强求按房地分离的方式拟定迁换补偿方案，而是要求社区在现有政策框架下自主制定。但对于中国很多其他城市的城中村、城郊村而言，上述房地分离思路仍然值得考虑。

其次是规划提升。在现有法定图则基础上，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互动，对国有和未征未转地进行空间整合，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。

第三是土地发展方案。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。这里需要说明的是，在算大帐的资金补偿中，对于留用地之外的地，坪山给予社区房地产分离的补偿，即按房屋重置价给予总资金补偿，而社区与居民算小账，不再强求房地分离。

2) 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；

3) 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。

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，相对于既有的城市更新，所提出的土地整备概念范围更广（基本上以社区为单元），内涵更广泛（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，深圳的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其所用；从某种意义上说，土地整备就是更大范围的升级版城市更新。所不同的，是其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，避免指标腾挪造成新的历史遗留问题和不公平现象，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。在村庄整体更新甚至跨村统筹更新的框架下，实现已有各项政策

和措施协调统一，构建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。

从坪山实践来看，城市更新与城中村改造过程中，一个基本的改造原则应该是整村、或者跨村进行地段的整体改造，只有这样，才能将一个村内部的旧村居与旧厂房进行统一安排，实现统筹建设。在很多情况下，甚至还可以考虑进行跨村统筹，但这里就会涉及到土地发展权的跨村、跨地段转移的问题。所谓的土地发展权转移，就是对不同地段普遍授予一定土地发展权的基础上，运用市场机制，允许根据规划不能进行开发地段的土地发展权转移到那些规划允许的开发地段进行更高强度的开发，但必须通过市场机制对售出发展权的主体进行补偿。比如，在深圳，拆除重建类城市更新中，就可以考虑允许开发者或发展商在法定图则允许的范围内从其他地段购买容积率，或者让一些被规划为公共空间地段的原土地权利人出售其土地发展权，甚至可以让他们以土地发展权和其他自有资本入股，在获得更高容积率的地段进行合作开发，从而形成多方主体共赢的局面。坪山新区进行的土地整备，也恰恰有助于我们在三旧改造中开阔思路，通过跨地段、跨村统筹改造与开发，通过两步博弈方式巧妙调整博弈对象、充分利用村集体和村庄内部的社会、经济结构化力量，以及市场机制来实现城市更新目标的实现。也正是从这个意义上讲，坪山的“整村统筹”土地整备实际是更大范围的“升级版”城市更新，切实解决了既有“城市更新”政策考虑不足的问题，即钉子户问题和开发商挑肥拣瘦、难以统筹开发这两个最难解决的关键问题。

### 3、多重管制困局的破解之道

面对政府多重管制困局，解决问题的办法，本质上是需要调整简化一些规制，当然，这就必然涉及到对不同级别政府之间、同一级别政府不同部门之间的关系调整，甚至涉及到一些更基本的经济体制与行政管理体制的更根本的改革。

对于城市更新与城中村改造问题而言，目前的规划审批体制显然也存在同一级别政府不同主管部门（建设、规划、土地主管部门），乃至同一部门内部不同机构的横向多重管制带来的改造开发困局。由于信息局限，我们难以在本报告中给出具体解决这些横向多重管制所致困局的系统解决防范，但未来改革的一个基本思路，可能是简化甚至废除一些不必要的审批规章，或者也可能无需废除任何地区的管控规章，而只是采取一些改革措施来更好地协调审批和管控流程，如此来大幅度减少上述困局带来的隐性成本。比方说，市政府可以为许可证设立“一站式窗口”，开发商可以通过政府机构内的一个联络点，获取所有相关部门的快速回复。另一种方法是对开发商实行“默认批准”。倘若政府机构未能在规定时间内提出反对意见，则开发商的提案自动获得批准。

### 4、原住民与外来人口：改造过程中外来人口的居住保障

在城市更新与城中村改造过程中，一个经常被忽视的问题，是城中村改革和城市更新完成之后，往往被改造地段会出现所谓的“绅士化”（gentrification）现象，即原有低端居住人口因为房价房租上涨而被迫迁离。对于中国的城市更新和城中村改造而言，这个问题尤其

重要。由于目前中国上亿流动人口以及居住在城中村地段，而目前城市房价高涨乃至泡沫化，政府热衷于开发城中村地段并进行土地财政行为牟利，改造后这些地段成为中高端商住区，结果是流动人口不得不向更远的城中村进行转移、或者直接转入城市中的地下室，从“蚁族”变成“鼠族”。个别特大城市甚至展开对城市地下室清理的行动，导致流动人口要成为鼠族也难于登天。

那么，城中村改造过程中如何保证外来人口的居住问题？解决这个问题是否与赋予原土地权利人一定的土地开发权有本质上的冲突？这是一个非常需要深入讨论的问题。实际上，在中国目前的城市土地制度下，如果在城市足够多的地段，在作为原土地权利人的城中村与城郊村村集体和村民与政府谈判后上缴部分基础设施与公益事业用地后，赋予他们一定的土地开发权，恰恰有助于打破地方政府对商、住用地的垄断供应，缓解城市房地产泡沫泛滥。如是，就可以一方面可以实现土地转换利用用途后相当部分的涨价归公，另一方面，也可以降低土地涨价的幅度，从而最终降低作为购房和租房主体的外来人口所需支付的房价和房租。

由于历史的原因，深圳和珠三角等地区已经出现了很多已经建成高密度、但缺乏规划、基础设施与公共服务的城中村、城郊村地段。实际上，在中国一些其他地区，包括北京这样的特大城市，近年来，城市郊区高密度建设的小产权房也大量出现，其中也包括村民“私搭乱建”的出租房和一些开发商与村集体合作建设并直接出售的“小产权房商品房”。但在我国绝大部分城市的绝大部分城中村与城郊村地段，

由于小产权房与地方政府的财政利益直接发生冲突，地方政府往往采取强势压制的行动，多少抑制了各类小产权房建设与违法建筑的出现。所以这些地段建设密度仍然较低。

这里，不妨把上述各种建设密度有别的地段看成一个连续的光谱：在光谱的一个极端，是深圳等地高密度建设以出租屋为主体的小产权房；而在光谱的另外一个极端，则是因政府控制较为有效、私搭乱建没有全面展开、建设密度仍然较低的城中村、城郊村地段；在这两个极端中间，也有一定的过渡类型，比如一些地段村民和开发商直接合作、往往为乡镇基层政府默许、作为没有合法产权证的商品房出售的“小产权房”地段。

显然，就这道光谱在中国城市的分布情况看，基本上还是一个“两头大，中间小”的“哑铃型”结构。光谱的两个极端都存在基础设施建设严重不足，以及公共服务不到位的问题。而我们要推动的土地制度改革的目标，就是要将这“两头大、中间小”的“哑铃型结构”逐步转换为“中间大、两头小”的“纺锥形结构”，最终让所有地段都通过有效的融资手段和土地利用改变，实现基础设施完善、公共服务到位的城市更新改造和地段升值。

认识到建设密度由小到大是一个连续的光谱，也就意味着对“纺锤形光谱”的两个极端，改造升级的方向正好相反：对密度较低地区的城市更新与城中村改造项目，需要加大建设密度和开发强度，同时提升基础设施品质，确保公共服务融资；而在光谱的另外一个极端，就是那些既有建设密度过高、建筑间隔过小的地段，则需要适当提高



建筑间隔，甚至有些地段可能还要适当降低建设密度。通俗一点讲，城市更新、城中村的改造就是要实现从“两头”向“中间”靠，要实现非正规住房市场从“哑铃型结构”向“纺锥形结构”的有效转换。

显然，对于光谱中的原来没有大规模建设的那个极端，可以考虑通过区段征收等方式鼓励村民获得部分土地的开发权，但对大部分此类地段，在短期内只允许开发出租屋，以防止村民为短期牟利而开发商品房，不仅对现有房地产市场造成巨大冲击，而且也无法满足绝大部分流动人口的居住需要；而对于光谱中的已经进行了大规模、高密度建设的另外一个极端，操作方向正好相反，主要是完善基础设施、降低建设密度。

实现从“哑铃型结构”向“纺锥形结构”转换的基本经济基础，就是目前这些地段都因为基础设施与公共服务不足，而没有真正实现土地和房地产开发的最佳用途和最高价值，因此，通过更新改造，可以实现总体土地价值的提升，而这个价值的提升，就构成了经济学意义上的“帕累托改进”，使得政府、开发商、村集体、与村民可以通过谈判来分享收益，所有利益相关者都可以比以前的处境更好。而一旦这些地段逐渐被改造好，市场机制供应的出租屋和商品房逐渐增加后，也会在提升流动人口居住品质的同时，让这些地段仍然具有可支付性，从而最终有效解决流动人口的居住问题。

从“哑铃型”结构向“纺锥形”结构的转换，必然是一个渐进的过程，这不仅是因为城市更新与城中村改造项目都需要较长时间才能完成，更重要的，是因为既有中国城市房地产泡沫的存在，使得上

述转换不得不渐进推动，否则就很难防止房地产泡沫破裂及其带来的各种经济损失。前面一种渐进是时间上的渐进，后一种渐进是方式上的渐进，就是在赋予农民一定土地开发权，或承认其在已经高密度建设地段相关土地收益权的同时，进行有条件的确权，并逐步承认可以转让的大产权。而这里的条件，就是被改造地段要实现一定的以上缴土地、或者以上缴税收/补交出让金、或者两者混合方式进行改造和更新的“公私合作”。在达到更新改造标准后，可一次性或逐步赋予完全产权。

这里，不妨进一步考察深圳城市更新与城中村改造中的三类更新方式，即所谓拆除重建、功能改变与综合整治模式与外来人口的住房保障问题的关系。我们认为，如果在这三种改造模式中实现合理的组合，将有利于协调原住民与外来人口在城市化过程中土地增值的利益分配，有利于解决城市更新与城中村改造中外来人口的住房保障问题，更与本报告所要提出的防止城市房地产泡沫破裂的渐进式土地制度改革紧密相关。

比如，在深圳，除了少部分地段通过拆除重建建设商住楼盘和高端工业楼宇而可以一步到位赋予大产权外，大部分地段在未来相当一段时间内只需要进行局部功能改变甚至综合整治，而不需要全部拆除重建。对于这些功能改变和综合整治的地段，政府就可以一方面继续允许其进行出租，但也给其未来转为大产权房的路。一个基本的思路，就是鼓励其通过自行改造、或公私合作改造来逐步降低建设密度，加大建筑间距，完善基础设施，同时在补缴部分优惠土地出让金，并

在缴税（如出租屋所得税）达到一定年限之后，逐步赋予大产权，发放红本，并最终实现完全所谓确权。但对于原来就处于光谱中端的那些村民和开发商直接合作并以商品房方式出售的“小产权房”，由于其中一些地段本身在基础设施条件方面并不差，但由于没有缴纳相关税收和出让金，且政府公共服务也不到位，就可以通过补交部分税费或公益事业用地后逐步转正，政府同时利用收缴的税费和公益事业用地来为公共服务提供和进一步的基础设施升级进行融资。

对于深圳和珠三角等地区而言，上述“部分地段拆除重建、大部分地段进行局部功能改变与综合整治，但在达到一定改造标准，同时满足相关缴税、缴地条件后逐步转为完全产权”的渐进式城市更新与城中村改造模式非常重要。一方面，这种方式可以避免城中村改造后出现大规模的改造地段“绅士化”现象，因为绝大部分地段在短期乃至中期内只是进行功能改变和综合整治，因此就可以继续成为外来人口的租住场所；另一方面，这样的渐进式的更新改造既不会对既有的正规房地产市场形成巨大冲击，又可以抑制正规房地产价格的虚高乃至泡沫化，甚至可以平缓地化解正规市场的泡沫。征收因为由小产权转化为大产权必须经过改造更新，必须满足一些条件才能够实现，而这些改造更新与达标都需要一定的时间，其进度甚至在很大程度上是政府可控的。换句话说，存量小产权房和城中村地段可以在逐步更新升级后慢慢地释放进入到城市正规房地产市场，并在此过程中提升基础设施与建设品质，提供政府税费和公用土地，也就抑制了正规房地产市场泡沫进一步吹大。一旦功能改变与综合整治的地

段经过一段出租年限、符合一定改造标准并缴纳相关土地和税费之后逐步转化为大产权，就最终为外来人口提供了价廉物美的购住房房源，从而最终扭转城市不同地段以及房地产市场二元化奠定了基础。

这里还要进一步讨论所谓的“涨价归公”的问题。本报告提出的区段征收，统筹开发、综合整治、功能改变与拆除重建并举的城市更新与城中村改造模式，并不仅仅是赋予了相关更新地段原土地权利人更多的土地发展权；更重要的，是它在赋予了城市中符合规划的所有城中村、城郊村以更多的土地发展权。这样做的结果，就是根据经济学的一般均衡效应，城市商住用地、尤其是住宅业用地供应会有较大幅度的增加，这样土地价格、住房价格乃至房租水平就不会带来目前中国很多城市出现的过快上涨，甚至可以消除已经存在的严重房地产泡沫。这样的操作实际上就打破了政府垄断供地，特别是商住用地，它不会带来每个城中村、城郊村的村民与村集体暴富，恰恰反而可以抑制他们暴富，让土地开发的利润率趋近于全社会的平均利润率。如是，一方面作为住房购买者和租住者的外来人口可获得可支付住房，另一方面，政府也通过区段征收实现了有效的部分涨价归公。

##### 5、原土地权利人与地产开发商之间利益分配问题。

这里需要进一步讨论开发商与土地原权利人的关系与利益分配问题。显然，目前深圳与珠三角的城市更新与三旧改造政策中，对于那些拆除重建类更新，政府通过在土地出让金缴纳方面给予的优惠政策，可以更好地满足了开发商与原土地权利人的利益诉求，使得原来必须通过征地后招、拍、挂程序而无法完成的城市更新成为可能。

原土地权利人与地产开发商之间的利益分配问题则要更为复杂一些。对于拆除重建类的更新改造，如本报告前面部分所指出的，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仍然可观，或者给定容积率，开发商没有兴趣主导开发的地段，村集体或者村民自行开发却有利可图。因此，如果我们推进村民自主融资改造，将可以有效降低改造赢利的边际容积率门槛或者使得那些开发商不感兴趣的地段也可以得到开发和改造。如果在规划审批和融资方面为村民自主改造创造条件，就会使得一些开发商没有兴趣进行的拆除重建类更新改造地段现在就可能进行拆除重建类改造，而原土地权利人也可以获得更多的利益。而对于一些短期乃至中期内只需要功能改变和综合整治的城市更新项目，如果可以通过融资体制改革、规划开发审批程序简化，同时配合相应的基础设施完善和补交税费乃至部分公益事业用地政策，推动村民和村集体进行自主改造，也有利于排除地产开发商这个利益主体，就可以让原土地权利人获得更多的改造收益。

## 6、城中村与城郊村宅基地确权——速行还是缓行？

城市更新与城中村、城郊村改造的一个备择思路，就是政策内只要以土地实物形式缴纳一定数量的“确权税”，“合法外”土地就可以实现确权，从而进入合法的市场再开发、再利用。比如，根据深圳历次处理历史遗留问题的文件，可以考虑承认原住民在一定限度内的土

地房屋为合法。<sup>5</sup>但对于违法超建。超过户均独栋 480 平方米的居住房屋、人均 100 平方米的集体工商用地，比如，可以实行类似“累进税”的政策，超限越多，“确权税”率就越高。

本质上，上述思路是一种对既有城中村建设的事实进行承认、并同时赋权的思路。这种思路虽有一定道理。但就土地赋权问题而言，尤其是就深圳和珠三角的城中村改造而言，上述思路仍然存在以下两个关键问题，使得这个政策思路不仅难以在实际中开始操作，而且会在操作之后给未来城市更新、地方公共服务提供带来一系列难以难以处理的问题。

首先是这类政策建议因背后的政治经济学背景，尤其是实施后所带来潜在负面效果，很难具备实施方面的可行性。如果按照上述方案推动确权，首先很可能会对深圳现有的房地产市场造成巨大冲击。因为即使是户均独栋 480 平方米的合法居住房屋，如果直接发放红本，那么也很可能会因其数量巨大而对已经存在较为严重泡沫的城市商品房市场造成冲击，甚至这种冲击会在相关政策刚刚颁布、但还没有实施的时候就已经产生。更进一步讲，上述冲击还可能会对那些原来

---

<sup>5</sup>这里包括 (1) “户均独栋 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) 历次政策承诺给原住民留用开发的土地。因此，可以考虑这些较为容易确权的部分先完成确权。比如，政府可以宣布以上限度范围以内的个人住房为合法，直接在免地价的前提下发红本，而对集体工商业用地及厂房，按股份制的框架，确立股东为原住民自然人，法人为原集体组成的股份公司，然后按现代企业制度完善治理结构。对于非深圳户籍的外来人口，过去通过投资、长期租赁等途径拥有的物业，则建议在总结经验的基础上推出新的确权政策，主要是：经由一定程序确认为深圳人口的外来人，凡是在规定年限以上（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，享受上述确权政策。如果非深圳户籍的外来常住人口是通过签订有限年期的租赁合同来获得物业，那么本着尊重契约的精神，应当承认他们在租赁合同所规定年期内的使用权，并将租赁合同到期之后的使用权确给原土地所有人，即租赁合同的出租方。

从市场上招、拍、挂拿地的房地产商造成利益损失。同时，因为我国的房地产开发行业高度依赖金融系统，从而对既有的金融体制造成冲击。也正因为如此，地方政府、房地产商以及本地购买商品房的市民都会全力反对此方案。

其次，也是更重要的一点，是这类政策建议对城中村改造、城市更新、地方税制改革与转型乃至公共服务提供机制建立所可能带来的一系列未必合意的后果。与中国很多其他地区地方政府强势压制小产权房建设与违法建筑（效果总体来看比较明显）的情况有所不同，珠三角地区，包括深圳、广州，在很长一段时间内地方政府比较弱势，外来人口又尤其多，村民早就大批量在自己的宅基地、甚至是占用或购买的村集体建设用土地乃至农地上建设了出租屋。虽然这些建设对容纳巨额流动人口已经、并将继续发挥积极作用，但总体来看，由于缺乏规划、建设时村民之间、村民与村集体间都没有进行有效的协作，结果是这些城中村的大部分地段不可避免地存在基础设施标准低下、公共服务不足、建设密度过高、道路过窄、安全隐患较为突出、地块零碎利用等诸多问题，而随着城市发展、空间扩张以及地方产业升级，目前看来很多地段中确实远远没有达到最佳土地用途，也没有实现最优的土地利用价值。因此，一旦按照上述思路进行较快的确权，甚至直接发放红本，那么实际上就容易出现土地所有权人过多，难以整合利用和改造、从而无法充分提升地段价值的“反公地悲剧”。就更容易给未来城市更新和城中村改造制造“钉子户”，更难以建立有效的城市基础设施与公共服务投融资体制，实际上也就是给未来更新改

造以及综合配套体制改革制造难题。

更广义地看，这里涉及到一个中国土地制度改革究竟要实现什么目标，以及如何寻求实现这些目标的更有效途径的问题。如果说土地制度改革的目标是为了给城中村与城郊村的农民充分赋权，同时兼顾地方政府的财政利益并实现基础设施与公共服务的合理融资，那么在深圳和珠三角等已经进行了大规模建设、但缺乏规划和基础设施的城中村地段，给作为原土地权利人的农民赋权的最好方法，可能恰恰是在原土地权利人让渡一部分土地作为公用，再赋予土地原权利人剩余部分土地的开发权后，鼓励这些地段进行程度不同的改造，然后在改造之后再考虑进行房屋和相关土地使用权的确权，而不是在改造前，就对既有的、非最佳利用的土地和房屋进行确权。特别是考虑到既有的城市房地产泡沫及其破裂后所可能带来的不利影响，赋权和确权也必须渐进式地去推动，防止既得利益集团因利益受损、或者出于经济受到过度冲击担忧而反对本来应该推动的改革，最后导致改革根本无法启动。

#### 四、结论

面对城市更新的机遇与挑战，我们认为，城中村改造过程中，可以超越所有权和使用权的两分法，创造性地借鉴台湾地区区段征收的方式，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房地产开发，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。

与此同时，中国的城市更新与城中村改造实践要处理好两类关键的反公地困局：即所有权人过多导致的钉子户问题，以及多重政府管制导致的审批成本过高问题。我们提出，要借鉴国际经验和本土经验，包括深圳坪山新区的土地整备改革实践经验来破解困局。而其关键，就是通过有效的制度改革，包括土地制度改革、规划方式与审批体制创新，基层治理机制创新、财税乃至户籍制度创新，重新调整并理顺城市政府、土地原权利人、开发商以及外来流动人口的利益分配和分享机制，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，从而实现中国城市更新与城中村改造模式的重大突破，在城市更新、城中村改造建立有效的融资模式和开发机制，实现城市更新与城中村改造过程中不同利益主体的利益协调，最终推动中国新型城市化模式的构建，实现人口城市化与土地城市化的同步推进。

## 主要参考文献

- [1]魏立华、阎小培, 中国经济发达地区城市非正式移民聚居区——“城中村”的形成与演进——以珠江三角洲诸城市为例, 《管理世界》, 2005 (8): 48-57;
- [2]汪晖、陶然、史晨, 土地发展权转移与农民集中居住的地方试验,《领导者》, 2010 (37);
- [3]汪晖、陶然, 如何实现征地制度改革的系统性突破——兼论对《土地管理法》修改草案的建议[J]. 《领导者》, 2009, 29;
- [4]刘守英. 我国台湾地区土地征收的做法与借鉴  
[EB/OL], <http://www.drc.gov.cn/xscg/20121109/182-224-2873532.htm>;
- [5]陶然, 征地拆迁“新县模式”, 第一财经日报 2010-10-27;
- [6] 迈克尔·赫勒著,《困局经济学》, 机械工业出版社, 第1版, 2009年3月;
- [7]北京大学国家发展研究院综合课题组,《还权赋能: 奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究》, 北京大学出版社, 2009年12月;
- [8]陶然、陆曦、苏福兵、汪晖,“地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思”,《经济研究》, 2009年第7期;
- [9]陶然、徐志刚.“城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择”,《经济研究》, 2005年第12期;
- [10] 陈泉生,“论土地征用之补偿”,《法律科学》, 1994年第5期, 第56-61页;
- [11] 李茂雄,“重大公共工程建设土地征收课题之研究”, 中兴大学(台湾)硕士论文, 2002年, 第15-18页;
- [12]贾宪威,“征地补偿费的经济分析”,《四川农业大学学报》, 1995年第13期第3卷, pp. 394-395;
- [13]许坚,“论我国两种性质的征地补偿标准”,《中国土地科学》, 1996年(10增刊), pp. 66-69;
- [14]严星、黄安禔著,《大陆与港澳台地区土地征用法律法规比较研究》, 天津大学出版社, 2001年, 123-152;
- [15]郭洁,“土地征用补偿法律问题探析”,《当代法学》, 2002年第8期, 59-141;
- [16]天则经济研究所中国土地问题课题组,“城市化背景下土地产权的实施和保护”, 2007年7月, 北京天则经济研究所;
- [17]黄小虎,“当前土地问题的深层次原因”,《经济瞭望》, 2007年第2期。
- [18]周飞舟,“生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民”,《社会学研究》, 2007年第1期;
- [19] Yoram Barzel, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp.71;

- [20] Buchan James and Yong J. Yoon, Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons, *Journal of Law and Economics* 43 (2000): 1-13;
- [21] Alain Bertaud and Bertrand Renaud, Socialist Cities without Land Markets, *Journal of Urban Economics*, 41 (1997): 137-51.
- [22] R. H. Coase, The Nature of the Firm: Origin, Meaning and Influence, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1988,4(1):3;
- [23] Thrainn Eggertsson, Open Access versus Common Property, Princeton, Princeton University Press, 2003, pp.74-85;
- [24] Michael A. Heller, The Boundaries of Private Property, *Yale Law Journal*, 1999, pp.1163-1223, and 1173-74;
- [25] Michael A. Heller, The Tragedy of the Anti-commons: Property in the Transition from Marx to Markets, *Harvard Law Review* 111 (1998): 621-88, at 682-84;
- [26] Michael Hellen and Rick Hills, Land Assembly Districts, *Harvard Law Review*, 121 (2008): 1465-1527;
- [27] Kristin Hood, Charter Reform and the Land Use Entitlement Process in the City of Los Angeles, unpublished manuscript, Fall 2006, 37 and 126;
- [28] Kung, J. K. and S. Liu., Land Tenure Systems in Post-Reform Rural China: A Tale of Six Counties, 1996, Working Paper, Division of Social Sciences, Hong Kong University of Science and Technology;
- [29] Thomas W. Merrill and Henry E. Smith, *Property: Principles and Policies*, New York: Foundation Press, 2007, 13-1;
- [30] Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990;
- [31] Ostrom, Coping with Tragedies of the Commons, *Annual Review of Political Science*, 2(1999): 493-535;
- [32] Francesco Parisi, Norbert Schulz and Ben Depoorter, Duality in Property: Commons and Anticommons, *International Review of Law and Economics*, 25 (2005): 578-91;
- [33] Carol M. Rose, Left Brain, Right Brain, and History in the New Law and Economics of Property, *Oregon Law Review*, 79 (2000): 479-92, at 479-88;
- [34] Norbert Schulz, Francesco Parisi and Ben Depoorter, Fragmentation in Property: Towards a General Model, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 158 (2002): 594-613;

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。

作者联系方式：陶然. Email: rantao1972@ruc.edu.cn