



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

深圳市合法外土地的管理政策变迁研究

UNCONFIRMED LAND

POLICY CHANGE IN SHENZHEN

罗罡辉 著



深圳改革创新丛书

SHENZHEN REFORM AND RENOVATION

深圳市合法外土地的管理政策变迁研究

UNCONFIRMED LAND

POLICY CHANGE IN SHENZHEN

罗罡辉 著

海天出版社（中国·深圳）

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳市合法外土地的管理政策变迁研究 / 罗罡辉
著. — 深圳 : 海天出版社, 2014.2
(深圳改革创新丛书)
ISBN 978-7-5507-0994-2

I. ①深… II. ①罗… III. ①土地政策—研究—深圳
市 IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第021684号

深圳市合法外土地的管理政策变迁研究

SHENZHENSHI HEFAWAITUDI DE GUANLIZHENGCE BIANQIANYANJIU

出 品 人 陈新亮
责任编辑 杨五三
何志红
装帧设计 伍金传

出版发行 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天大厦 (518033)
网 址 www.htph.com.cn
订购电话 0755-83460293 (批发) 0755-83460397 (邮购)
内文排版 深圳市龙瀚文化传播有限公司 0755-33133493
印 刷 深圳市佳信达印务有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 19.75
字 数 255千
版 次 2014年2月第1版
印 次 2014年2月第1次
定 价 38.00元

海天版图书版权所有, 侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。



《深圳改革创新丛书》

编委会

主任 王京生 吴以环

执行主任 李瑞琦 张骁儒

编委委员 胡 谋 黄国强 杨立勋 岳川江 吴思康
罗烈杰 王世巍 黄发玉 谭 刚 李凤亮
郭万达 陈 寅 陈君聪 尹昌龙 孙 静
刘石磊 吴定海 陈 军 刘佳晨 彭建安
乔宏彬 王伟雄 黄启键 黄 伟

编 务 杨 建 罗 思 方映灵 刘婉华 唐霄峰
秦 芹 关万维 郑海文 陈 敏

总 序

孙 劼

改革创新是实现中华民族伟大复兴的强大动力。作为因改革而生、因改革而兴、因改革而强的经济特区，改革创新是深圳永恒的使命和追求。30多年来，在党中央、国务院的坚强领导下，深圳经济特区始终牢记使命，敢闯敢试、敢为天下先，勇于突破传统经济体制束缚，率先进行市场取向的经济体制改革，在我国实现从计划经济体制到社会主义市场经济体制的历史进程中发挥了重要作用，也使深圳从一个人口不足3万的边陲小镇，迅速发展成为一座人口超千万、GDP突破2000亿美元的现代化国际化城市，创造了世界工业化、现代化、城市化发展史上的奇迹。

党的十八届三中全会，吹响了全面深化改革的新号角，描绘了改革发展的新蓝图。当前，全国上下正深入贯彻落实十八届三中全会精神，在全面深化改革中奋勇争先，砥砺前行。在这一重大背景下，市委宣传部组织市社科联等单位编

辑出版的《深圳改革创新丛书》，以历史唯物主义的视角，较为全面、系统地回顾了深圳在人事制度改革、国际化城市建设、基本公共服务均等化、土地管理政策变迁和龙岗区、坪山新区推进新型城市化等方面的探索与实践，是深圳经济特区30多年来改革创新历程的一个缩影，具有一定的理论水准和参考价值。我相信，这套丛书的出版发行，对于进一步启迪改革思维，汇集改革智慧，凝聚改革共识，燃烧改革激情，将起到积极的推动作用。

改革不停顿，创新无止境。不改革创新，就没有出路，就没有未来。深圳经济特区将深入贯彻落实十八届三中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神，以义不容辞的责任担当和奋发有为的工作激情，坚持“深圳质量”的发展理念不动摇，牢牢把握市场化、法治化、国际化改革发展方向，以前海开发开放为突破口，把改革创新贯穿于经济社会发展各领域全过程，努力走在全面深化改革的最前列，积极推动有质量的稳定增长、可持续的全面发展，加快建设现代化国际化先进城市，早日实现“三个定位、两个率先”的目标任务，在全面深化改革的伟大历史征程中，做出经济特区新的更大贡献。

深圳市委副书记、市长

引言：突出改革创新的时代精神

王东生

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明都产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随着改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就

无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，不仅使深圳占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革创新的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

从另一个角度来看，改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区，变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市？为什么一个最初大学稀缺、科研院所几乎是零的地方，因自主创新而名扬天下？原因很多，但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础，以制度文化为保障的优良文化生态，拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人，都有对过去的不满和对未来的梦想，他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来，就会形成巨大的创新力量。可以说，深圳是一座以创新为灵魂的城市，正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此，在特区30多年发展历史上，创新无所不在，打破陈规司空见惯。例如，特区初建时缺乏建设资金，就通过改革开放引来了大量外资；发展中遇到瓶颈压力，就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如，深圳作为改革开放的探索者、先行者，

在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择，不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”，到特区快速发展中的姓“社”姓“资”，从特区跨越中的“存”与“废”，到新世纪初的“特”与“不特”，每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退，每一次挑战都把深圳改革创新的品牌擦得更亮。因此，多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围，成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来，深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心，在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往向前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍的走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说，深圳的价值和生命就是改革创新，改革创新是深圳的根、深圳的魂，铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式，成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”，让创新成为城市生命力和活力的源泉。

前不久召开的党的十八届三中全会，是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署，必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现中华民族伟大复兴的中国梦产生重大而深远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为

打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦

想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最

前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括那些为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

第三，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究需强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升

实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

（作者系中共深圳市委常委、宣传部长）

／ 前 言 ／

深圳经济特区建立30年多来，通过改革开放政策指引下的不断创新，创造了世界工业化、城市化发展史上的奇迹，其中土地管理制度改革方面取得了突出成绩，为城市建设提供了制度保障和资金支持，引领了中国的土地使用制度改革。然而，率先冲破僵硬体制的深圳，也更早碰到了局部改革突破带来的种种摩擦与矛盾，尤为突出的是，快速城市化过程中产生，与政府土地管理政策相矛盾的“合法外”土地问题已积重难返，严重阻碍了土地资源的再开发和利用，给深圳的发展带来了越来越不可承受的负担和伤痛。本书以深圳市“合法外”土地管理政策为研究对象，基于历史制度主义的视角，拟重新认识历史上“合法外”土地管理政策的形成和变迁，结合历史背景，探寻政策形成和变迁的原因、动力和其特有的逻辑。本书可作为解决诸多土地历史遗留问题的基础性认识，也可为新一轮深圳市土地管理制度改革凝聚共识或作为改革的基本出发点。

本书研究内容的组织，整体上采用了归纳法逻辑，从合法外土地管理政策的界定、分类、归纳、解释说明的顺序组织研究内容。在理论方法上，应用了政治学的历史制度主义的理论和方法，并遵循了盖伊·彼得斯（2011）提出的新制度主义（包括历

史制度主义)必须作出解释的九个问题作为分析框架,与归纳法逻辑相对应。

在梳理历史制度主义视角下的制度变迁理论的基础上,本书对约80项合法外土地管理政策进行了政策变迁的构成分析。从时间上,基于历史制度主义的关键节点和政策的重要性分析,划分了四个历史阶段。在内容上,按照土地管理内容分类,划分了四个政策子系统。

本书以历史制度主义的视角,从四个方面展开了深圳市合法外土地管理政策变迁的模式研究:(1)政策变迁的背景结构,从国家发展转型的背景、国家土地法制的背景、深圳的空间背景和快速城市化、深圳先行先试的政策试验和行政体制四个方面,分析了国家宏大制度背景,深圳社会经济发展条件与具体的合法外土地管理政策安排的相互关系;(2)政策的形成,从新环境,旧政策,新行动三方面导致的新冲突,解析了深圳合法外土地管理早期三个政策的形成过程和原因;(3)政策的路径依赖,从政府态度的强化、关联体系的强化、“裂口效应”的强化三个方面,解析了深圳市合法外土地管理政策的路径依赖的形成及原因;(4)政策的变迁,从政策的功能变化、政策的演进、政策的断裂三方面,解析了深圳市合法外土地管理政策的变迁原因和变迁过程。

接着,基于历史制度主义对政策、行为、理念三者互动关系的认识,进一步研究了深圳市合法外土地管理政策变迁的机制:

(1)行为与政策变迁的互动机制,分析了国家和省级政府、市级政府、基层政府、原村集体、市场机构的行为在深圳市合法外土地管理政策变迁中的作用,在多方行为博弈下,解释了权利的失衡、违法建筑的产生、土地的统转、原集体经济的管理体制等政策变化变迁过程;(2)理念与政策变迁的互动机制,基于历史制度主义的理念作用观,提出理念在合法外土地管理政策变迁中的五个阶段的行为作用过程,使用统一管理和成本核算的理念,减少政策的不

确定性；使用和谐稳定和一致行动的理念，促进政策实施的统一行动；使用实干创新和规划先行的理念，支持政策创新；使用试点推广和合法引证的理念，形成新政策的蓝本；使用共同责任和程序正义的理念，促进新政策的稳定。

最后，研究了政策的绩效评价和政策设计。从土地政策结果评价、土地政策效益评价、土地政策效力评价三个方面，按照保障性、实施性、公平性/满意性、系统性四个原则，按照本文提出的政策变迁的子系统的分类，进行逐一评价分析，评析合法外土地管理政策的成效和不足。基于历史制度主义的政策再设计认识，本书提出三个政策演进的建议，分别是创新土地权利政策体系、完善土地二次开发利用政策、推进合法外土地全面城市化政策。

目 录

CATALOG

前 言	-1-
第一章 绪论	1
第一节 研究动机和目的	1
第二节 概念界定和研究特点	5
第三节 研究方法的选择	22
第四节 研究设计	30
第二章 理论基础：历史制度主义与制度变迁	33
第一节 历史制度主义的渊源	33
第二节 历史制度主义的主要观点	38
第三节 历史制度主义视角下的制度变迁	45
第四节 国内外研究进展	54
第三章 政策变迁的构成研究	58
第一节 政策变迁的历史时段构成	58
第二节 政策变迁的内容分类构成	90