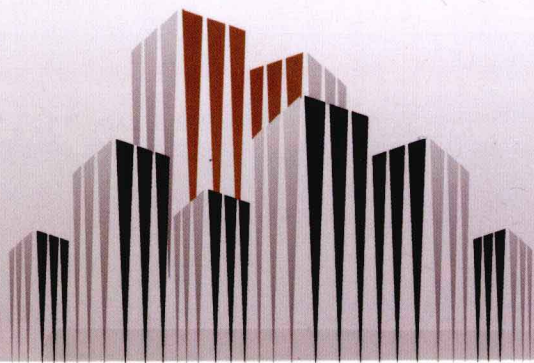


深圳市农村城市化历史遗留违法建筑 沿革、现状与对策研究

钟 澄 黄建新◎著



中国政法大学出版社

深圳市农村城市化历史遗留违法建筑 沿革、现状与对策研究

钟 澄 黄建新◎著



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳市农村城市化历史遗留违法建筑沿革、现状与对策研究 / 钟澄, 黄建新著. -- 北京: 中国政法大学出版社, 2013.7

ISBN 978-7-5620-4914-2

I. ①深… II. ①钟… ②黄… III. ①城市规划法—研究—深圳市 IV. ①D927.653.229.74

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第168985号

书 名 深圳市农村城市化历史遗留违法建筑沿革、现状与对策研究
SHENZHENSHI NONGCUNCHENGSHIHUA LISHIYILIU WEIFAJIANZHU YANGE
XIANZHUANG YU DUICEYANJIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088 fada.sf@sohu.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010)58908433(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂
规 格 880mm×1230mm 32开本 8.875印张 210千字
版 本 2013年7月第1版 2013年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4914-2/D·4874
定 价 28.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

导 论

0.1 本书选题的背景和研究对象

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会确立了以经济建设为中心的基本任务和改革开放的基本国策，从此开始了“走自己的路，建设有中国特色的社会主义”^{〔1〕}道路的探索，而建立经济特区是这条探索之路上触摸的“第一块石头”。深圳经济特区在30多年的发展中，为国家的改革开放开启了许多创新的制度，其中之一便是土地的有偿使用。新的用地制度开创了以土地资源招商引资的发展模式，为经济特区的发展淘得了“第一桶金”，也在一定程度决定了此后一段时间内中国的发展模式。

1981年11月17日广东省人大发布的《深圳经济特区土地管理暂行规定》第8条规定：“客商在本特区投资设厂、兴办各项事业，需要使用土地者，可凭深圳市人民政府批准文件和合同、协议书及投资兴办事业的有关资料填写用地申请表，经市规划部门核准并办理土地使用费的缴纳手续后，定点划线，发

〔1〕 胡锦涛：《在纪念深圳经济特区建立30周年庆祝大会上的讲话》，人民出版社2010年版，第1~2页。

给《土地使用证》。”第15条规定：“客商使用土地的年限，根据经营项目投资额和实际需要协商确定。”第16条规定：“客商的独资企业或与我方合资企业用地，不论新征土地，或利用原有企业场地，都应计收土地使用费。土地使用费的标准，根据不同地区条件、不同行业和使用年限分类确定。”以土地资源吸引投资并增加政府财政收入的制度就此在深圳以法制的形式确立，内地城市也纷纷效仿。^[1]1982年，深圳经济特区开始从实际操作层面开征城市土地使用费，按土地不同等级，每年每平方米收1至21元，年收费额约1000万元，^[2]正式开启了土地有偿使用的先河。

然而，土地的有偿使用制度及1982年《宪法》和1986年《土地管理法》确定的国家垄断土地一级市场制度^[3]决定了随着工业化和城市化进程的加速，国家必须要征收大量的集体土地，才能满足城市发展的需要。征收集体土地时的“一口价”现金补偿模式决定了国家实质上垄断了土地的发展权。征地补偿价格与土地的一级市场价格之间形成的巨大反差，以及城

[1] 钟晓瑜：“立法与深圳经济特区的建立”，载《深圳职业技术学院学报》2011年第6期。

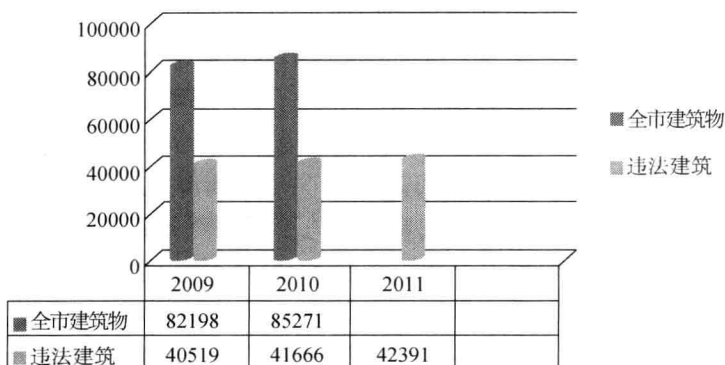
[2] 毕宝德：《土地经济学》（第六版），中国人民大学出版社2011年版，第343页。

[3] 1982年《宪法》第一次明确将我国的土地所有制划分为国家所有和集体所有。1986年《土地管理法》第23条规定：“国家建设征用土地，建设单位必须持国务院主管部门或者县级以上地方人民政府按照国家基本建设程序批准的设计任务书或者其他批准文件，向县级以上地方人民政府土地管理部门提出申请，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。国家建设征用土地，被征地单位应当服从国家需要，不得阻挠。”这就意味着集体土地使用权不能够自由进入市场流通，只有经过征收转为国有土地后才能够进行划拨或出让。而在国有土地出让市场上，供给者只有国家，每个城市每年出让土地的数量、结构、布局和用途等，都由政府确定。

郊集体土地农业使用和建设使用所获利润的巨大差距，势必刺激世代在集体土地上耕种的农民采取在集体土地上“种楼”并出租、出售的方式取得利益。正是在这一逻辑下，自1980年深圳经济特区成立，至2010年特区成立三十周年，在历经了1993年特区内土地全部国有化，1999年深圳市人大常委会发布《深圳市人民代表大会常务委员会关于坚决查处违法建筑的决定》，2001年深圳市人民代表大会发布《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》、《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》（俗称“两规”），2004年特区外土地全部国有化，2009年深圳市人大常委会发布《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》之后，深圳市的违法建筑达到了35.69万栋，建筑面积达到了3.92亿平方米之巨，而2009年深圳市全市建筑物为62.08万栋，建筑面积为8.24亿平方米，^[1]也就是说，深圳市历史遗留违法建筑总量在全市建筑总量中占比47.57%，接近一半（见图表1）。

面对如此体量巨大，客观存在的违法建筑，我们不能仅仅以法律上的“合法”或“违法”一评了之，而是必须对其相关情况进行客观的分析，以为当前违法建筑处理困局的解决提供可行的思路。因此，本书的研究对象为目前深圳经济特区（行政区划与深圳市相同）内违法建筑的发展历史、形成原因、参与经济社会发展现状及与之相关的政策，在对这些问题进行分析和评估的基础上，提出解决当前违法建筑问题的思路和方法。

[1] 数据来源于深圳市查处违法建筑领导小组办公室于2010年7月撰写的《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑信息普查申报数据统计报告》。



图表 1：深圳市违法建筑总面积比较（单位：平方米）

0.2 本书选题的意义

深圳市目前的违法建筑是三十年快速城市化进程的产物，也是全国城乡二元经济社会结构的具体体现。伴随着城市迅速发展，深圳市违法建筑规模不断扩大，原农村集体经济组织或其继受单位实际掌握的土地逐渐被违法建筑覆盖或者部分覆盖，形成了“正规开发”的商品房和“自行开发”的违法房地产交互共存、互相影响的“城中有村”、“村边有城”的局面。违法建筑在建筑外观、人口构成、经济特征、行政管理、社会治安、生活方式等方面与城市商品房有明显差异，既与城市经济社会“共生共荣互为因果”，又相对独立，容易演变成为“城市规划中盲区”或者“外来务工人员聚驻地”。

当前，对违法建筑现状、影响和相关政策的研究已经成为深圳市城市建设和规划国土管理，甚至经济社会发展中无法回避、绕不过去的紧迫问题。尽快、尽早、全面对深圳市违法建

筑开展经济社会调查,研究相关政策问题,寻找可解决方案,对于深圳市加强违法建筑查处,促进房地产宏观调控,加快经济社会健康平稳发展具有重要意义。

此外,深圳经济特区的意义“不仅仅局限于建设了一座城市,开发了一片土地,更深远的还在于它从全国的角度上——作为建设具有中国特色的社会主义的‘试验场’。……成功与不成功的试验,乃至失败的经验,对全国都具有可资借鉴的意义。”^[1]深圳现在遇到的问题,全国其他地区在五年、十年后也可能遇到,因此对深圳市历史遗留违法建筑的研究,包括其形成过程和解决思路,对我国其他地区也有一定的参考意义。^[2]

0.3 本书选题的研究现状

目前已经公开出版和发表的论著和文章中,专门研究违法建筑和小产权房的有王才亮的《违章建筑的界定与处理》^[3]、张开泽的《违法建筑的法律界定》^[4]、刘武元的《违法建筑在私法上的地位》^[5]、魏秀玲的《城中村改造中违法建筑的认定及处理》^[6]、夏雨的《以物为中心——违法建筑行政处罚相对人认定新路径》^[7]、蒋拯的《违法建筑定义问题研究》^[8]、江

[1] 深圳市史志办公室:《李灏同志访谈录》,海天出版社2010年版,第9~10页。

[2] 国土资源部副部长胡存智在北京大学国家发展研究院“深圳市土地制度改革研究报告”成果论证会上的讲话。

[3] 中国建筑工业出版社2005年版。

[4] 《学术探索》2004年第11期。

[5] 《现代法学》2001年第4期。

[6] 《政法学刊》2011年第2期。

[7] 《江淮论坛》2010年第5期。

[8] 《河南省政法管理干部学院学报》2011年第5~6期。

奇的《“小产权房”持有者的动机研究——以武汉市“小产权房”为例》^[1]、程浩的《中国小产权房：现状、成因与问题》^[2]、龙翼飞的《对我国农村宅基地使用权法律调整的立法建议——兼论“小产权房”问题的解决》^[3]、任辉的《利益衡量视角下“小产权房”的出路探究》^[4]、郭罕卓的《农地制度安排与村民集体行动——小产权房问题探析》^[5]等。

以上研究成果主要涉及我国违法建筑的概念及类型，认定标准及相应的处理模式；“小产权房”的产生原因，现状分析及处理对策等内容。

而专门针对深圳市违法建筑的论著尚未出现，相关的文章主要有李新添的《深圳历史遗留违法建筑问题研究》^[6]、王贝的《关于深圳“小产权房”问题的理性思考》^[7]、康玲等人的《如何看待深圳小产权房》^[8]、叶文香的《深圳城中村违法建筑现象的经济学视野分析》^[9]、魏广玉的《违法建筑分类治理机制及对策研究：以深圳市为例》^[10]、廖永生的《城乡结合部违法建筑的成因及对策分析——以深圳市宝安区为例》^[11]、王卫城的《深圳“违法建筑”的产权分析》^[12]、张兴波的《违法建

[1] 《中国土地科学》2009年第7期。

[2] 《中共中央党校学报》2009年第2期。

[3] 《法学杂志》2009年第9期。

[4] 《西南政法大学学报》2009年第1期。

[5] 《财经研究》2009年第5期。

[6] 《特区实践与理论》2012年第6期

[7] 《特区经济》2009年第12期。

[8] 《中国房地产》2009年第9期。

[9] 《中国流通经济》2011年第10期。

[10] 《工程管理学报》2011年第5期。

[11] 《中外房地产导报》2001年第16期。

[12] 《特区经济》2010年第3期。

筑何以屡禁不止》^{〔1〕}、张振辉的《深圳市小产权房问题探索》^{〔2〕}等。这些论文都从不同的角度分析了深圳的历史遗留违法建筑问题，但囿于篇幅，未能全面地对深圳市历史遗留违法建筑的过去、现在和未来进行梳理和探讨。本书将参考各位同仁的研究成果，对历史遗留违法建筑进行较为全面的研究。

0.4 本书研究的方法和路径

本书采取历史研究、实地调查、数据分析、宏观和微观经济分析、法律实证分析等研究方法，从多个角度对深圳市历史遗留违法建筑进行研究：

首先，对深圳市历史遗留违法建筑的发展沿革进行分析，通过对不同历史阶段的数据分析和政策阐述，初步得出违法建筑形成过程中的基本规律和整体现状。再从理论和实证的角度，剖析深圳市历史遗留违法建筑形成的原因，这些原因有深有浅、有主有次，但都直接或间接导致了违法建筑的产生。

其次，在进行实地调查之后，从地理视角对违法建筑的空间属性进行分析，具体包括地铁、交通场站、商圈、派出所站点对历史遗留房地产的辐射范围分析，分析这些空间特征对违法建筑的租金水平、居住主体的社会经济活动的影响。

再次，从经济、社会角度对违法建筑形成的房地产市场进行分析，基于违法建筑房地产的特点，以历史遗留房地产租赁市场为主，销售市场为辅，分析违法建筑市场的经济社会特征与规律。分析层次既有覆盖全市层面的数据检测，也有针对试点社区的调查分析，分析内容既包括租赁总量、租金水平、税

〔1〕《中外房地产导报》2002年第6期。

〔2〕《特区经济》2011年第5期。

费测算等经济层面内容，也包括出租方、承租方特点以及活动主体的经济活动特点与居住特征等社会层面内容。

最后，采取分类的方式，在充分分析现行相关立法、政策和各方利益主体诉求的前提下，探讨不同情形的历史遗留违法建筑的可行处理方式，提出具体的建议。

按照以上思路，本书第一章主要介绍自 1980 年深圳经济特区成立以来，至 2010 年深圳经济特区成立 30 周年不同历史时期违法建筑的数量、表现形式及公权力部门为了应对违法建筑所发布的相关政策，勾勒出深圳市违法建筑的整体状况；第二章对深圳市出现体量巨大的违法建筑的原因进行分析，研究土地二元制结构、“征地转地”政策、违法建筑处理政策等对违法建筑的出现所产生的不同作用；第三章介绍违法建筑目前参与深圳市经济社会发展的实际状况，包括分析周边商品房价格对违法建筑的影响、违法建筑租赁的交易量与价格、违法建筑租赁产生的 GDP 产值、违法建筑缴纳的财政税费、全市重点商圈覆盖范围对违法建筑的影响，分析违法建筑的居住人口特点与户型、周边交通场站对违法建筑的影响、地铁站点覆盖范围对违法建筑的影响以及全市违法建筑的物业管理情况；第四章对违法建筑形成的隐形房地产市场，包括交易市场和租赁市场进行专门的分析；第五章在前四章的研究基础上，进一步分析当前时点下解决历史遗留违法建筑的思路。

0.5 本书的不足

本书试图从多个角度对深圳市历史遗留违法建筑进行分析，主要存在以下不足：

1. 囿于数据资料获取途径，对全市历史遗留违法建筑存在

的各个地区，特别是原特区内和特区外的情况了解并不全面，因此对一些结论缺乏有效的数据支持，只能根据其他因素进行推测；

2. 囿于笔者的理论水平，对于相关的社会学、经济学理论的运用还不够熟练，且写作时间较为仓促，因此对于违法建筑参与深圳市经济社会发展的现状及其造成的影响未能够进行深层次的分析；

3. 对于与历史遗留违法建筑相关立法和政策背后的法学理论分析较少，没有展开充分的分析，而是更多地关注其实证效果；

4. 对于历史遗留违法建筑的处理方式，由于笔者水平有限，且缺乏足够的技术支持，未能进行量化分析，只在现有的基础上给出了处理思路。

对于以上不足，笔者将在今后的工作和研究中进一步补充和完善，以期能够更加科学地对深圳市历史遗留违法建筑这一既普遍又特殊的问题进行分析和研究。



导论	(1)
0.1 本书选题的背景和研究对象	(1)
0.2 本书选题的意义	(4)
0.3 本书选题的研究现状	(5)
0.4 本书研究的方法和路径	(7)
0.5 本书的不足	(8)
第1章 深圳市历史遗留违法建筑及其相关	
政策概述	(1)
1.1 相关概念的界定	(1)
1.1.1 “深圳市”的概念	(2)
1.1.2 “历史遗留违法建筑”的概念	(5)
1.1.3 “小产权房”的概念	(9)
1.2 1980年至1993年间的违法建筑及有关政策	(13)
1.3 1994年至2002年间的违法建筑及有关政策	(20)
1.4 2003年至2009年间的违法建筑及有关政策	(24)
1.5 本章小结	(30)

第 2 章 深圳市历史遗留违法建筑成因分析	(34)
2.1 城乡二元土地所有制造成的土地权益差距	(34)
2.1.1 我国城乡二元土地所有制之间的权利 差别	(34)
2.1.2 权利差距导致的利益差距	(36)
2.2 快速城市化背景下的利益诱因	(39)
2.2.1 住房问题产生对违法住宅的需求	(39)
2.2.2 产业用地问题产生对违法厂房的需求	(42)
2.3 “统证”“统转”过程中对原村民的获利 不足	(46)
2.3.1 1992 年至 1993 年间与原村民利益相关的 政策	(46)
2.3.2 2003 年至 2004 年间与原村民利益相关的 政策	(54)
2.3.3 城市地租增加中原村民的比较利益 损失	(58)
2.4 处理违法建筑政策的自身缺陷	(64)
2.4.1 深圳市处理违法建筑政策完整回顾	(64)
2.4.2 深圳市违法建筑处理政策存在的问题 分析	(70)
2.5 查处违法建筑工作机制的缺陷	(75)
2.5.1 深圳市查处违法建筑工作机制回顾	(76)
2.5.2 查处违法建筑工作体制问题分析	(81)
2.6 本章小结——诸多因素形成的均衡状态	(84)

第3章 深圳市历史遗留违法建筑参与经济社会

生活状况	(86)
3.1 违法建筑租金与商品房价格关系	(86)
3.2 违法建筑与重点商圈辐射范围关系	(89)
3.2.1 重点商圈辐射范围内历史遗留违法建筑 概述	(89)
3.2.2 重点商圈不同辐射范围内的违法建筑数量 分析	(97)
3.2.3 重点商圈覆盖范围违法建筑用途	(98)
3.2.4 重点商圈对租金的影响	(100)
3.2.5 商圈对住宅类违法建筑户型的影响	(101)
3.3 违法建筑与交通站场辐射范围关系	(101)
3.3.1 交通站场辐射范围违法建筑的分布 情况	(102)
3.3.2 交通站场辐射范围违法建筑的房地产 用途情况	(108)
3.3.3 交通站场辐射范围住宅类违法建筑的 户型情况	(109)
3.3.4 交通站场辐射范围违法建筑的 租金情况	(109)
3.4 违法建筑与地铁辐射范围关系	(110)
3.4.1 地铁辐射范围内违法建筑概况	(110)
3.4.2 地铁辐射范围的违法建筑数量	(116)
3.4.3 地铁辐射范围的违法建筑用途	(117)

3.4.4	地铁对租金水平的影响	(118)
3.4.5	地铁距离对户型的影响	(119)
3.5	违法建筑物业管理覆盖情况	(120)
3.5.1	违法建筑物业管理概况	(120)
3.5.2	违法建筑物业配套情况	(125)
3.5.3	历史遗留违法房地产物业类型分析	(127)
3.6	违法建筑与法定图则覆盖范围关系	(135)
3.7	本章小结	(139)
第4章	深圳市历史遗留违法建筑市场分析	(141)
4.1	违法建筑租赁市场	(141)
4.1.1	2012年深圳市违法建筑租赁量分析	(142)
4.1.2	2012年深圳市违法建筑租赁面积分析	(145)
4.1.3	2012年深圳市违法建筑租金水平分析	(148)
4.1.4	深圳市违法建筑税费收入测算	(152)
4.1.5	2012年深圳市违法建筑市场主体分析	(156)
4.1.6	深圳市违法建筑出租用途分析	(158)
4.2	违法建筑交易市场	(160)
4.2.1	违法建筑交易市场概况	(160)
4.2.2	违法建筑交易风险	(167)
4.3	本章小结	(169)
第5章	深圳市历史遗留违法建筑解决对策分析	(171)
5.1	正确认识历史遗留违法建筑当前的社会影响	(172)
5.1.1	现存历史遗留违法建筑造成的 负面影响	(172)

5.1.2 现存历史遗留违法建筑的正面效应	(175)
5.2 以权利为基础对历史遗留违法建筑进行 科学分类	(178)
5.2.1 以占用土地性质为标准	(179)
5.2.2 以城市规划和土地规划为标准	(181)
5.2.3 以报建手续为标准	(183)
5.3 历史遗留违法建筑的可能出路	(183)
5.3.1 政府综合考量各种因素后对历史遗留 违法建筑确权	(184)
5.3.2 通过城市更新和土地整备对历史遗留 违法建筑改造	(189)
5.3.3 转为政府保障性住房等政府物业	(195)
5.4 对不同权利基础的历史遗留违法建筑 分类处理	(197)
5.4.1 以土地管理制度改革为契机	(197)
5.4.2 政府让利, 尽快分类解决	(198)
5.5 配套政策的完善	(214)
5.5.1 引导集体股份合作公司转型发展	(214)
5.5.2 加快保障性住房建设和供给	(217)
5.5.3 加大商品房价格调控力度	(218)
5.5.4 加快工商业用房供给和流转	(219)
5.6 本章小结	(221)
结论	(222)
附录一 深圳市人民政府关于处理深圳经济特区房地 权属遗留问题的若干规定	(225)