

深圳改革创新丛书

(第五辑)

Reformation of Land Rearrangement in the Action
of Overall Planning of the Whole Village in Shenzhen:
Experiments of Pingshan District

深圳“整村统筹” 土地整备改革：坪山实验

段磊 许丛强 岳隽 编著

社会科学出版社

深圳改革创新丛书

(第五辑)

Reformation of Land Rearrangement in the Action
of Overall Planning of the Whole Village in Shenzhen:
Experiments of Pingshan District

深圳“整村统筹” 土地整备改革：坪山实验

段磊 许丛强 岳隽 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳“整村统筹”土地整备改革:坪山实验/段磊,许丛强,岳隽编著.
—北京:中国社会科学出版社,2018.5
(深圳改革创新丛书·第五辑)
ISBN 978-7-5203-2446-5

I. ①深… II. ①段…②许…③岳… III. ①土地制度—土地改革—
研究—深圳 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 091081 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 马 明
特约编辑 李溪鹏
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 5 月第 1 版
印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18.75
插 页 2
字 数 279 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》

编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 张骁儒

《深圳“整村统筹”土地整备改革： 坪山实验》编委会名单

编委会主任：吕玉印

编委会副主任：陶永欣 王幼鹏

编委会成员（以姓氏笔画为序）：

弓 李	马岩松	王晓星	方海洲
邓国元	卢少辉	刘世会	刘国红
许丛强	李卫红	李 辉	余奕鹏
张雄宇	罗成宏	周盛辉	周 辉
段 磊	姚早兴	高晓望	黄坤赤
黄 超	韩立清	温阳新	雷卫华
管连秀	戴像荣		

主 编：刘国红

副 主 编：周盛辉

执 笔 人：段 磊 许丛强 岳 隽

研究组成员：许丛强 段 磊 岳 隽 曹 雪

陈小祥 张雄宇 张文晖 刘荷蕾

李嘉诚 许 旭 古 杰 温洲冰

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

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，使深圳不仅占得了发展先机，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”。

* 王京生，现任国务院参事。

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招牌擦得更亮。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、勇往直前，经受住了各种风浪的袭扰和摔打，闯过了一个又一个关口，成为锲而不舍地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。

2013年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

目 录

第一篇 “整村统筹”土地整备的思路酝酿

第一章 坪山城市化发展面临的主要困难	(3)
第一节 坪山区的设立及其城市化发展的使命 与挑战	(3)
第二节 坪山由“半城市化”走向“深度城市化” 要求城市建设全面升级	(13)
第三节 现状土地盘活利用困难制约坪山“深度 城市化”发展	(18)
第二章 坪山土地整备工作启动	(29)
第一节 土地整备被列为坪山“一号工程”	(29)
第二节 “四田一岗”土地整备事件还原	(32)
第三节 相关经验借鉴与启示	(38)
第三章 “整村统筹”土地整备的提出	(52)
第一节 “整村统筹”提出的原因和目的	(52)
第二节 “整村统筹”理念的逐步清晰	(55)
第三节 “整村统筹”土地整备改革方向的确立	(63)

第二篇 “整村统筹”土地整备的发展脉络

第四章 金沙社区试点的探索与胶着	(75)
第一节 金沙社区开启“整村统筹”土地整备 试点探索	(75)
第二节 金沙社区“人、户、房、地、股”的 改革尝试	(88)
第三节 金沙社区土地整备的主要问题及经验 借鉴	(94)
第五章 南布社区试点的继承与改革	(101)
第一节 南布社区试点的选取	(101)
第二节 “政府与社区算大账，社区与居民算 小账”利益分配思路的实现	(111)
第三节 土地整备专项规划和实施方案的互动推进	(114)
第四节 “整村统筹”土地整备工作流程再造	(121)
第五节 集体资产处置与竞争性谈判的关系处理	(124)
第六节 南布社区“整村统筹”土地整备的综合 效益	(127)
第六章 沙湖社区试点的创新与完善	(135)
第一节 沙湖社区“整村统筹”土地整备的缘起	(135)
第二节 社区内部算小账完整框架的构建	(144)
第三节 多种再开发路径的协调推进	(147)
第四节 各方主体协调机制完善，社区主体作用 更加凸显	(149)

第五节 沙湖社区“整村统筹”土地整备的综合 效益	(151)
-----------------------------------	-------

第七章 坪山“整村统筹”试点探索的政策演进与 制度贡献	(156)
第一节 坪山“整村统筹”土地整备的政策演进	(156)
第二节 深圳土地整备利益统筹政策的生成	(171)
第三节 坪山“整村统筹”土地整备的有益贡献	(185)

第三篇 “整村统筹”土地整备的 改革路径

第八章 趋势与挑战：存量发展时代的改革应对	(205)
第一节 趋势：快速城镇化背景下的存量土地 再开发成为必然	(205)
第二节 挑战：存量发展时代面向复杂土地开 发情形的管理应对	(213)
第九章 改革思考：存量发展时代土地管理制度建构	(237)
第一节 基于“存量”的土地管理制度核心	(237)
第二节 存量土地管理制度改革的方向探索	(248)
第十章 坪山实践：“整村统筹”土地整备的发展建议	(260)
第一节 “整村统筹”土地整备的规则建构要点	(260)
第二节 “整村统筹”土地整备的制度环境建设	(267)
致 谢	(279)

第 一 篇

“整村统筹”土地整备 的思路酝酿

第一章 坪山城市化发展 面临的主要困难

第一节 坪山区的设立及其城市 化发展的使命与挑战

一 发展使命

坪山位于深圳东北部（见图 1—1），其建制从坪山镇和坑梓镇演变而来，之后经历了龙岗大工业区管理时期，于 2009 年 6 月成立坪山新区，辖坪山、坑梓 2 个街道。2016 年 12 月获批成立坪山区，并于 2017 年 1 月正式挂牌。坪山总面积约为 166 平方公里，下辖坪山、马峦、碧岭、石井、坑梓、龙田 6 个街道（见图 1—2）。

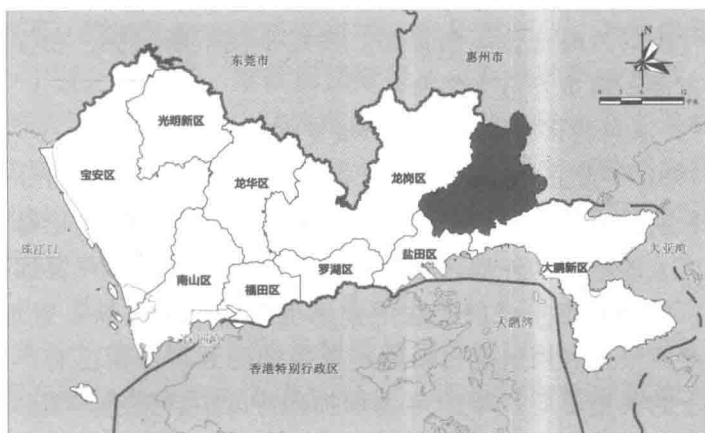


图 1—1 坪山区位置示意图

资料来源：笔者自绘。

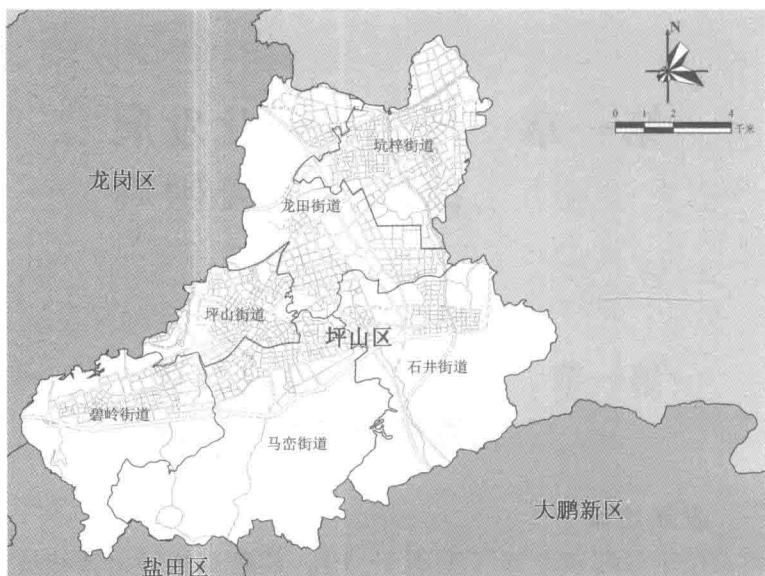


图 1—2 坪山区行政区划示意图

资料来源：笔者自绘。

坪山产业基础好、生态资源丰富、空间和土地资源具有相对优势，发展后劲较强。随着坪山新区的挂牌成立和坪山作为行政区的设立，坪山的战略地位不断提高，发展步伐不断加快，在推进深度城市化方面，肩负着重大使命。

（一）深圳特区一体化面临的城市发展需要

自 1980 年设立深圳经济特区以来，以“二线关”划分的原特区内长期呈现不同的发展特征。与深圳原特区内现代化都市景观相比，广大的原特区外地区较多呈现“村村点火、户户冒烟”的景象，原特区外城市发展的过程中业态低端、配套欠缺、管理滞后，特别是产业用地利用呈现出新增产业空间受到挤压而已有产业用地效率低下的突出矛盾。2010 年深圳提出特区扩容提质，随后国务院作出批复，同意将深圳经济特区范围扩大到深圳全市，将宝安、龙岗两区纳入特区范围。在《深圳经济特区一体化发展总体思路和工作方案》中明确了特区一体化的内涵，即“六个一体化”，包括：

法规政策一体化、规划布局一体化、基础设施一体化、城市管理一体化、环境保护一体化以及基本公共服务一体化。迈进“大特区”时代的深圳，必然要求以科学发展观实施特区的整体规划建设。这就意味着原特区内外在道路交通、基础设施、公共服务、社会管理、民生事业等诸多方面必须实现均衡化发展，共同协调产业发展，形成“一带四区九基地”的产业布局。当时，刚刚成立的坪山新区作为落实深圳城市总体规划中“市级中心—副中心—组团中心”构想的重要节点，承接着探索深圳城市体系结构创新和新的城市管理模式改革的重要发展使命，深圳对坪山的发展提出了更高的要求。同时，由于特区扩容和一体化发展所带来的大量产业和科技外溢，对坪山的产业空间布局优化和配套的生产、生活服务均提出了较高的要求。

（二）打造深圳未来新的发展增长极的现实要求

在深圳面临人口、资源、土地、环境四个“难以为继”的发展瓶颈时，坪山作为全市可供开发土地最大的区域之一，在设立之初就承担着市委、市政府打造“科学发展示范区、综合配套改革先行区、深圳新的区域增长极”的重要使命。2008年全球金融危机爆发，世界经济政治格局加速变化。对于坪山的发展来说，既迎来全球产业调整重组带来的高科技产业和新型产业外溢与梯度化转移的重大机遇，同时又面临着辖区内加工贸易型产业、劳动密集型企业以及中小型企业居多，难以抵挡金融危机影响的严峻挑战。面临当时严峻的经济形势，坪山认真落实市委、市政府关于“保增长”的系列政策措施，抓住大发展大变革的机遇，积极调整产业结构、引进先进制造业和服务业，对培育符合国内外新的形势下产业发展要求的新的产业增长极提出了更高的要求。

（三）落实省、市改革的前沿阵地

《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》《深圳市综合配套改革总体方案》等省、市政策文件对深圳的改革创新提出了新的要求，坪山作为改革的前沿阵地，自成立以来，就承担了多项国家、省、市改革的“先行区”“示范区”“试点区”与“试验区”的重任。在国土资源部与深圳市签署的《关于共建

高度城市化地区土地管理制度改革试点城市合作框架协议》中，坪山被列为先行先试地区，奠定了开展土地管理制度改革和创新的良好基础。在住房与城乡建设部与深圳市签署的《共建国家低碳生态示范市合作框架协议》中，坪山试点建设低碳生态试验区，为坪山产业结构调整、城市建设优化、生活方式转变提供了先决条件。2013年，坪山被列为全国首批智慧城市试点名单，通过网络基础设施建设、智慧化信息平台建设以及“智慧化”服务战略性新兴产业集聚等多个领域建设，打造“智慧坪山”，实现“基于云架构的集约政府”和“基于开放数据的开放社会”。同年，坪山成为全国社区治理和服务创新试验区以及全国首批社会工作服务标准化建设示范区，积极推动基层治理改革创新。2012年，《深圳市土地管理制度改革总体方案》获得国土资源部和广东省人民政府的联合批复，前海、坪山被列为此次改革的两个综合试点之一，被赋予推进土地二次开发利用机制统筹以及探索城市发展单元整体开发模式的重大使命。

（四）建设深圳东部中心的主要力量

2016年深圳提出实施城市东进战略，推动东部发展轴向坪山等区域延伸，建设东部中心。随后，深圳印发了《深圳市实施东进战略行动方案（2016—2020年）》，进一步明确了坪山为东进功能辐射中枢之一，具有区域性综合交通枢纽、创新创业服务中心、现代服务业基地及市级文体赛事活动中心的定位。2017年坪山实现了从“功能区”向“行政区”的转变，作为新的行政区，坪山承担着助力粤港澳大湾区、广深科技创新走廊和深圳东进战略实施的重任。在此背景下，坪山以全面实施“东部创新高地建设工程”“实体经济强基工程”“美丽坪山建设工程”“文化繁荣兴盛工程”等“十大工程”为工作重点，通过加快“一心五区”建设，贯彻落实“城市质量提升年”部署，推动东部中心建设全面提质提速，为深圳率先建设社会主义现代化先行区贡献坪山力量。当前随着建设国家高新区坪山园区的推进，坪山进入了努力实现“西有南山，东有坪山”，打造深圳东部中心的快速发展的历史新阶段。