


中国村镇建设用地再开发： 政策探索与广东实践

宁晓锋 田光明 臧俊梅 著

ZHONGGUO CUNZHEN JIANSHE
YONGDI ZAIKAIFA
ZHENGCE TANSUO
YU
GUANGDONG SHIJIAN

 人民出版社

中国村镇建设用地再开发： 政策探索与广东实践

宁晓锋 田光明 臧俊梅 著

ZHONGGUO CUNZHEN JIANSHE
YONGDI ZAIKAIFA
ZHENGCE TANSUO
YU
GUANGDONG SHIJIAN

人民出版社

责任编辑:姜 玮

图书在版编目(CIP)数据

中国村镇建设用地再开发:政策探索与广东实践/宁晓锋,田光明,
臧俊梅 著. —北京:人民出版社,2018.8

ISBN 978-7-01-019890-3

I. ①中… II. ①宁…②田…③臧… III. ①城乡建设-土地开发-研究-
中国 IV. ①F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 228912 号

中国村镇建设用地再开发:政策探索与广东实践

ZHONGGUO CUNZHEN JIANSHE YONGDI ZAIKAIFA
ZHENGCE TANSUO YU GUANGDONG SHIJIAN

宁晓锋 田光明 臧俊梅 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

山东鸿君杰文化发展有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.25

字数:345 千字

ISBN 978-7-01-019890-3 定价:80.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

“十二五”国家科技支撑计划项目：村镇建设用地再开发
关键技术与示范（2013BAJ13B00）资助

序

改革开放40年，中国经济社会发展已经站在了一个新的历史起点上。转型发展成为时代特征，也是当前和今后一个时期经济社会发展的大逻辑。实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，需要创新引领，需要基础要素的支撑，需要资源要素的重新配置与整合，需要治理体系和治理机制的不断调整优化，需要进一步提高资源利用效率，需要创造更多的社会福利和总价值。

应对转型发展的历史机遇和现实要求，广东先行先试，2008年国土资源部（现自然资源部，下同）与广东省合作共建节约集约用地试点示范省，并探索形成了“三旧”改造创新举措。“三旧”改造，即对使用效率低下、布局不合理、配套不完善的存量建设用地进行再开发、再利用。广东“三旧”改造在优化土地资源配置、拓宽建设用地空间、促进节约集约用地和保障经济社会可持续发展等方面均取得了显著成绩。自2008年以来，广东累计投入“三旧”改造资金1.28万亿元，实施改造项目10232个，面积64万亩（1亩≈666.7平方米），其中已完成改造项目6113个，面积36万亩，节约土地约16.8万亩，节地率达到46%。2016年，在总结广东“三旧”改造实践经验的基础上，从国家层面对城镇低效用地再开发进行的顶层设计和总体部署，由国土资源部印发《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》，标志着广东“三旧”改造经验上升为国策，在全国予以复制推广。

为总结广东“三旧”改造经验，2013年由科技部立项、国土资源部组织，广东省土地开发储备局（现广东省土地开发整治中心）牵头，联合16家单位共同开展“十二五”国家科技支撑计划重点项目《村镇建设用地再

开发关键技术与示范》，包括基础数据调查、产业发展指引、土地市场预测调控、专项规划编制、全程监管及政策体系建设等内容研究。本书正是在政策研究专题成果基础上进行提炼总结而成。

20世纪80年代末，随着家庭联产责任制改革带来农业生产效率的提高，大量劳动力得以释放，珠江三角洲地区逐步形成“乡镇村企业齐发展、六个轮子一起转”“香港前店，珠三角后厂”的发展模式。经过近40年的发展，早期无序扩张、分散低效、环境恶化、产业低端、产权模糊等问题的暴露和凸显，已经成为急需解决的重要社会经济问题。进入新常态，规模倒逼、产业升级倒逼、环境控制倒逼等，整个珠三角地区建设用地再开发已经成为常态化工作。

由于是村镇企业发展的转型升级，村镇建设用地再开发成为研究的主要对象，并具有自身特性。主要表现为：一是农村集体建设用地再开发涉及利益关系复杂；二是开发成本高，社会融资与政府收储矛盾难以均衡；三是涉及面广，审批程序复杂；四是受市场环境 with 政策调控影响较大。与新增建设用地开发相比，在土地占有（产权）关系、土地开发模式、土地处置和土地收益分配等方面都有很大的差异性。

面对现实困境，广东创新土地制度，建立了“三旧”改造政策体系，为珠三角地区转型升级拓展了新的发展空间。本书从广东省“三旧”改造演进历程及政策实践创新入手，从转型理论分析、产权制度设计、规划管理、市场机制和公共决策机制等方面展开深入分析，并结合广东省各地的实际案例，全面系统地剖析村镇建设用地再开发的难点、痛点、创新点、运作机制、实施模式等，深化了理论分析，梳理了大量实际案例经验，对全国低效用地再开发相关工作开展具有重要的参考借鉴意义。

此项研究成果，最大亮点在于从实践工作角度出发，结合实际工作开展过程，总结提炼现实存在的问题和困境，并将现实问题理论化、体系化。特别是在案例收集和分析过程中，由于作者主要为实践工作者，很多项目能够深入一线，并切实参与项目推进的操作程序、每个环节的痛点、难点，能够做深入调研、反复研讨。经常参与国土资源部、广东省国土资源厅、各地级市对政策拟定、出台、实施、效果评价等方面的研究、讨论，也会

了解县（区）级、镇街乃至村集体不同层面对政策解读、政策运用、实际操作等不同认识和看法。书中很多观点和认识均来自实践工作。

新时代，以土地利用方式转变助推经济转型升级，建设用地再开发将是有效的工具和抓手。当然，不可否认，面向全国建设用地再开发的理念创新、理论架构、技术方法、政策体系和模式探索等方面的研究、应用、推广都正处于从量的积累向质的飞跃、点的突破向系统体系全面提升的重要时期。本书出版之后，期望能有更多的人参与该领域的研究，继续深化有关技术、理论、政策、模式等方面的研究，并有更多来源于实践总结的著作问世。

黄贤金

南京大学国土资源与旅游学系教授

2018年6月21日

目 录

第一章 村镇建设用地再开发:缘起与界定	1
第一节 珠三角经济腾飞与村镇企业发展	1
第二节 珠三角村镇土地利用特征	11
第三节 村镇建设用地再开发的缘起	20
第四节 村镇建设用地再开发的界定	32
第五节 研究思路与框架	35
第二章 国内外已有研究文献综述	37
第一节 村镇建设用地开发管理模式研究	37
第二节 村镇土地再开发和城市更新改造研究	40
第三节 村镇建设用地再开发产权问题研究	43
第四节 村镇建设用地再开发的市场交易规范研究	46
第五节 村镇建设用地再开发规划实施研究	49
第六节 简要述评	54

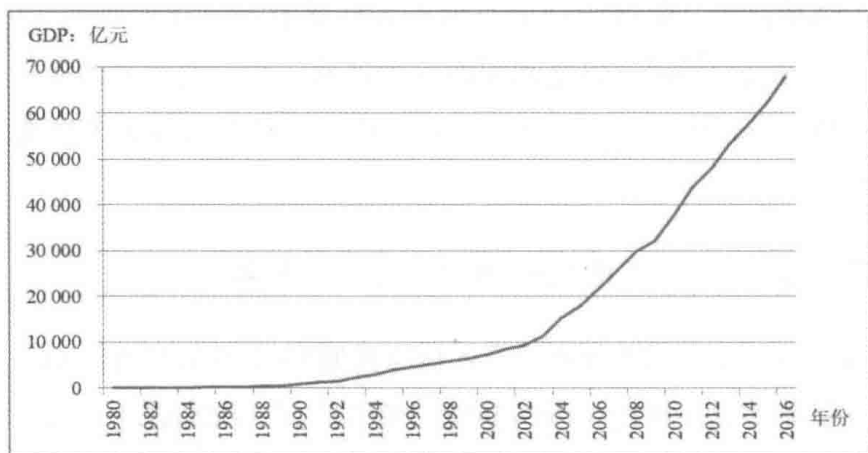
第三章 经济转型与建设用地再开发	56
第一节 理论基础	56
第二节 经济转型与建设用地再开发	72
第三节 我国经济发展与土地利用关系	75
第四节 建设用地再开发驱动因素分析	86
第四章 村镇建设用地再开发的主要特征	103
第一节 村镇建设用地再开发现状及特征	103
第二节 我国新增与存量建设用地开发差异比较	111
第三节 村镇建设用地再开发的政策缺陷	117
第五章 广东“三旧”改造的实践与政策演进	120
第一节 政策的缘起与演进	120
第二节 政策体系与突破环节	127
第三节 实施效果与发展方向	135
第六章 村镇建设用地再开发的产权保护与 配置政策研究	138
第一节 产权政策的焦点： 集体建设用地发展权配置及权利主体确定	138
第二节 产权政策的困境： 城乡二元土地制度下集体产权制度的缺陷	149
第三节 广东省“三旧”改造中的土地产权选择	153
第四节 广东省“三旧”改造中土地产权制度障碍及政策选择	161

第一章 村镇建设用地再开发：缘起与界定

第一节 珠三角经济腾飞与村镇企业发展

一、珠三角发展历程

根据珠三角^①历年 GDP 总量及增速，并结合改革开放在珠三角的纵深推进及其对珠三角社会经济的影响程度，可将珠三角的发展历程划分为起步期、发展期、腾飞期，以及调整、转型期共四个阶段。



数据来源：根据《广东统计年鉴》整理。

图 1-1 珠三角 1980—2016 年 GDP 总量

^① 广东省政府于 1994 年正式确立珠江三角洲经济区，因此本研究中珠三角地区 1994 年之前的相关数据，由珠三角地区各市经济数据加总而得。

第六节 东华里改造模式	326
第七节 广佛商贸城改造模式	332
第十一章 结语	339
第一节 主要结论	339
第二节 相关建议	341
参考文献	354
后记	360

经济成分等。经济发展由内向型为主转向以外向型为主，对外开放程度大为提高，港资开始大量涌入，香港在珠三角的投资已由前一阶段的试探性投资转变为大规模、全方位的进入，大量中小型的香港制造企业将劳动密集型生产或工序大规模迁入珠三角。香港与珠三角“前店后厂”发展模式即在此阶段形成，最终实现了地方经济从农业社会向工业社会的初步转型，村镇企业开始蓬勃发展，城镇化迅速发展。以东莞、顺德、南海、中山等为代表的一批中小城市迅速崛起，区域经济总体上趋于均衡发展态势。这一时期，珠三角进入初期工业化阶段，工业总产值保持着年均30%以上的增长速度。该阶段珠三角年均GDP总值612.70亿元，年均增长速度33.25%，高于广东省和全国的平均水平，外贸出口额迅速增长，利用外资大幅提高，所有制结构也由1978年的公有经济为主演变为国有、集体和非公有经济“三分天下”的格局。

（三）第三阶段（1994—2002年）：腾飞期

1994年，广东省决定建立珠三角经济区，珠三角外向型加工工业开始由探索试验阶段进入全面发展阶段，开始由承接简单加工装配、贴牌生产的劳动密集型产业逐渐向承接高加工度、技术密集型产业转变，传统的劳动密集型主导产业的比重迅速下降，电子信息制造等高科技制造业迅猛发展，工业经济素质和实力得到明显提升。珠三角的发展达到了前所未有的新高度。这一阶段，珠三角经济的快速发展有两股强大的推动力：一是民营经济迅猛发展。各级政府纷纷采取措施鼓励民营经济的发展，使民营经济在20世纪90年代得到迅速的发展壮大；二是高新技术产业开始起步并迅速发展。20世纪90年代中期以来，珠三角尤其是东莞抓住国际IT产业转移的契机，采取优惠政策，大力吸引台湾IT企业投资设厂，发展外向型IT硬件制造业的配套加工，形成了分工协作、上下联动、配套完善的IT产业集群。珠三角在这一阶段形成了两股区域经济发展的产业基地：以深圳、东莞为代表的珠三角东岸的电子产业基地和以佛山市、中山市为代表的珠三角西岸的先进制造业基地。珠三角区域经济实现了巨大腾飞。该阶段珠三角年均GDP总值6038.81亿元，是发展期的9.87倍，年均增长速度

15.71%。该阶段主要特征是外资大量涌入，仅1994—1997年四年间，珠三角实际利用外资达384.82亿美元，是前四年的2.96倍。城镇建设空前高涨，但经济泡沫也开始出现，“房地产热”“开发区热”是这一阶段早期城市经济发展过热的最明显表现。

（四）第四阶段（2003年至今）：调整、转型期

2003年以来，珠三角地区抓住经济全球化进程加速的机遇，进入一个由产业转移推动的转型升级的新阶段，并于2003年7月提出了“泛珠江三角洲地区”概念，促进了生产要素的流动和优化配置，为珠三角的产业转移及转型升级提供了坚实的保障。这一阶段，广东省陆续对珠三角基础设施建设、信息化和城市化等进行重新规划，政府以快速轨道交通系统等重大基础设施建设来构筑珠三角协作大平台，以高新技术产业和现代服务业带动珠三角的产业整合。珠三角各城市基本上都将高新技术产业作为今后经济发展的重点，兴建了各类工业园区，开始重视创业环境的营造。它们根据自身优势，分别采取了不同的经济发展战略，电子信息高端产品制造业、金融、物流、科技服务和文化创意等现代服务业逐渐形成规模。同时，珠三角逐渐开始承接香港的部分服务功能，对香港的依赖程度开始减弱，传统的“前店后厂”模式逐步形成“店厂合一”的局面。该阶段珠三角年均GDP总值37492.44亿元，年均增长速度14.97%，增速较上一阶段有所放缓，该阶段主要特征是经济发展的国际化水平不断提高，产业结构更新和升级加快，但同时土地、能源和劳动力等生产要素成本不断攀升。

二、珠三角经济腾飞的原因

（一）突出的区位优势

珠三角地区毗邻港澳地区，拥有广州、深圳和珠海等优良港口，地理环境优越，区位优势突出，交通运输条件十分便利，为珠三角的经济腾飞奠定了良好的先天基础。一是位于珠江河口，地形较为平坦开阔，利于城

市的建设，同时向内有珠江水系，由京广、京九铁路及京广高铁大动脉等连接广大的内陆腹地，利于内陆地区劳动力等各项资源的输入；二是毗邻港澳地区，靠近东南亚，有利于引进外资、对外出口及国际经济合作，使得本地区得以充分发挥劳动力丰富、地价低廉等优势，就近接受港澳产业的扩散，利用港澳贸易渠道，大量出口商品，参与广泛的国际分工。

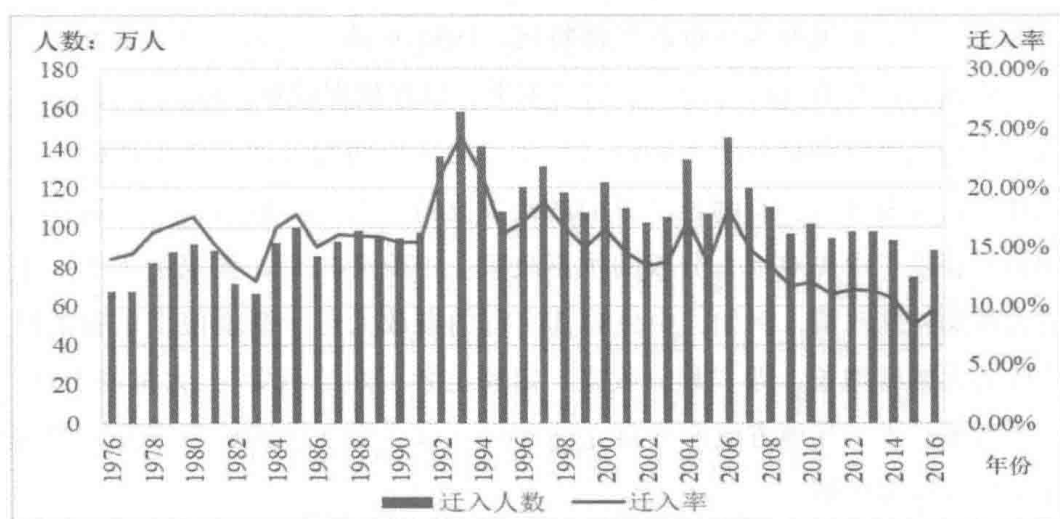
（二）有利的政策条件

珠三角的经济起步先于我国其他地区，得益于其有利的政策条件。一是珠江三角洲是我国对外开放最早的地区。早在1980年，珠三角的深圳市、珠海市就被国家批准为首批的经济特区。1985年珠三角又被中央批准为经济开放区，在改革开放先行一步的政策下，以开放促改革，以改革促发展，吸引大批港澳台资企业的入驻；二是珠三角在早期的发展过程中得到了国家在税收和发展非公有制经济方面的政策支持。改革开放后，广东省在全国最早获得了中央对地方分权的优惠政策。1979年以后，国家给予了广东省大量的特殊政策，例如，中央对其实行的财政大包干制就使广东省的财政收入大幅度增长，即“划分收支、定额上缴、五年不变”。大量的特殊、优惠政策扩大了其地方政府的自立性和自主权，为促进区域经济发展提供了良好的政策环境。

（三）低廉的土地、劳动力资源

改革开放初期的农村经济体制改革为珠三角的工业化发展提供了最为基本的资源——土地和劳动力，加上大量的外来劳动力，形成了珠三角各生产要素的丰富储备。土地资源是珠三角从乡村转变为城市、实现村镇经济快速发展的重要资本。珠三角地区的广大乡村地区，在20世纪八九十年代通过出售土地获取发展集体经济的资金，一边开发，一边出租或出售土地给前来投资的老板，获取资金后又进一步开发，以此推进乡村工业化和都市化发展，产生了大量的村镇企业；大量低廉的劳动力是珠三角早期经济发展的另一个重要贡献因素。随着内地的改革开放，珠三角低廉的劳动力成本吸引了香港地区的制造企业向珠三角地区大量转移，逐渐发展为

“三来一补”的企业形式，大力发展外向型经济，吸纳大量本地及周边地区的农村剩余劳动力。另外，蓝印户口、暂住证、警务责任制等一系列土地和劳动力管理方法相继出台，在客观上保证了珠三角工业化模式的持续发展。珠三角经济急速发展的1976—2003年，广东省年均迁入人数101.39万人，年均迁入率达16.33%，而这部分迁入人数主要迁往珠三角地区，构成珠三角地区丰富的劳动力资源。另外，珠三角经济发展较快的1978—1980年、1985—1995年，正是广东省人口大量迁入的时期，对应人口迁入率的三个波峰期。



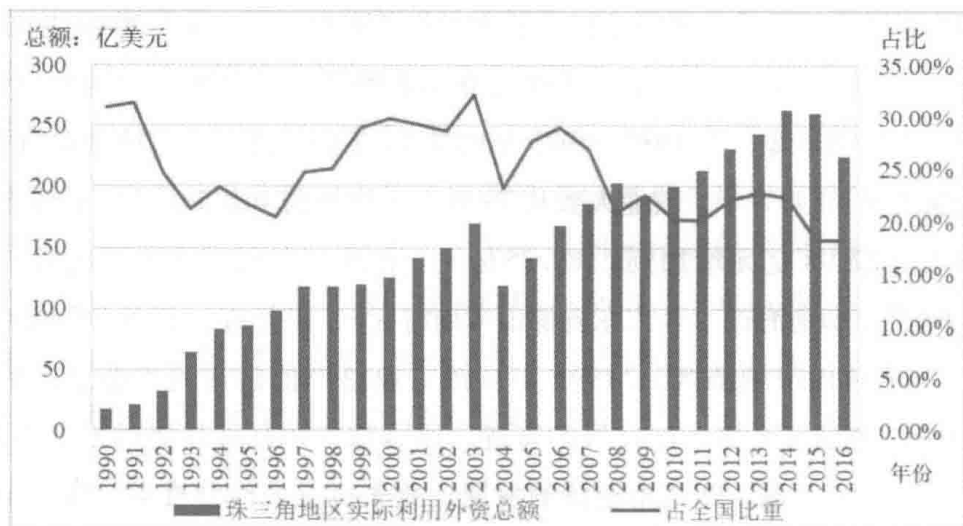
数据来源：《广东统计年鉴》。

图 1-2 广东省 1976—2016 年户籍人口迁入情况

(四) 外资的大量涌入

珠三角依靠毗邻港澳的独特地理位置，发挥其信息优势、侨乡众多的人文优势及改革开放前沿阵地的政策优势，以较低的土地价格和充足的廉价劳动力吸引了大量外资的直接进入，尤其是吸引了港澳台地区制造业的大规模转移，使“三资”企业在珠三角城乡迅速发展起来。20世纪80年代，外资的大量涌入，以“三来一补”（来料加工、来样制作、来件装配、补偿贸易）为主要贸易形式的外向经济企业遍及珠三角城乡地区，而“三来一补”的企业中，属于港资兴办的占了90%。根据第一次经济普查的数

据显示，广东的港澳台地区投资企业吸收了当地从业人员的 29.7%，占当地资产总额的 12.7%、营业收入的 20.6%，远高于非港澳台地区外商投资企业所占比重。经济急速发展的 1990—2003 年，珠三角年均实际利用外资总额 96.11 亿美元，年均占全国各省市实际利用外资总额的 26.59%。



数据来源：根据《广东统计年鉴》《中国统计年鉴》整理。

图 1-3 珠三角 1990—2016 年实际利用外资总额

(五) 现代企业制度的建立

在经济发展的初期，珠三角地区存在着“企业负盈、银行负贷、政府负债”的现象，村镇企业“产权不明、责权不清、政企不分、管理欠善”等问题也摆在地方政府面前。针对这些问题，1992 年广东省出台了《股份有限公司规范意见》和《有限责任公司规范意见》，这意味着我国开始现代企业制度的探索和尝试。从 1993 年起，珠三角地方政府采取了股份合作制、股份制、拍卖、出让股权、租赁与承包经营、赎买等多种形式的产权制度改革，试点现代企业制度，组建工业企业集团，并不断壮大非公有制经济的力量，不断造就推动产业增量扩张的生力军，同时通过多种方式进行企业转制，有效地重组了产业存量，激发了企业的活力和动力。1997 年亚洲金融危机爆发，作为珠三角主导产业的家电行业进入微利阶段，珠三角地

方政府又开始对家电企业实行政资分离和政企分开的制度安排，致使政府从一般竞争性领域果断退出，现代企业制度不断健全和完善。

（六）村镇企业的有利推动

改革开放初期，村镇企业在珠三角县域经济中异军突起，并在广东省县域经济中发展壮大，有力地促进了珠三角经济的增长。进入20世纪90年代以后，村镇企业持续火爆，又再次推动乡镇建设，出现了“村村点火、户户冒烟”的现象。自1980—1993年的这13年间，珠三角村镇企业由3.1万个猛增至40.4万个，就业人数从79.8万人增加到462.5万人，村镇企业总收入由22.98亿元增加到1589.35亿元。在珠三角村镇企业最为发达的“四小虎”，即南海市（今广东省佛山市南海区）、东莞市、中山市和顺德市（今广东省佛山市顺德区），1993年乡镇工业总产值已达到工业总产值的58.36%，创造了县域经济发展的奇迹。回顾珠三角县域经济的发展历程，从某个方面可以说，珠三角经济的发展，首先由县域经济推动，珠三角经济的奇迹，首先由县域经济创造，县域经济曾为珠三角经济的腾飞做出了巨大的贡献。

三、珠三角经济社会发展的主要特征

（一）劳动密集型产业为起点

随着改革开放的推动和以劳动密集型产业为主的世界产业转移，珠三角依靠改革开放先行一步的政策和毗邻港澳的独特的区位优势，凭借其优越的自然地理环境、天然海道良港、对外贸易方便及其自身廉价的劳动力价格和较低的土地价格，吸引了大量劳动密集型的“三来一补”企业的直接进入，尤其是吸引了港澳台制造业的大规模转移，使以劳动密集型的“三来一补”企业在珠江三角洲城乡迅速聚集起来，并与港澳台地区形成了“前店后厂”的经济发展模式。在珠三角早期的发展阶段，家电、IT产品组装、鞋类、制衣、陶瓷纺织、玩具、家具和五金等用工量大、技术门槛较