



盘根错节的房地利益如何平衡
错综复杂的土地改革从何处突围
历史，当下，未来
“改革之城”能否继续辉煌

徐远薛兆丰
王敏李力行
等著

深圳 新土改



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS

深圳新土改

徐远
薛兆丰
王敏
李力行
等著

图书在版编目(CIP)数据

深圳新土改 / 徐远等著. — 北京: 中信出版社,
2016.8

ISBN 978-7-5086-6089-9

I. ①深… II. ①徐… III. ①城市化-关系-土地改
革-研究-深圳市 IV. ①F299.276.53 ②D651.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第071378号

深圳新土改

著 者: 徐 远 薛兆丰 王 敏 李力行 等

策划推广: 中信出版社(China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 三河市西华印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 26.5 字 数: 411千字

版 次: 2016年8月第1版

印 次: 2016年8月第1次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第8087号

书 号: ISBN 978-7-5086-6089-9

定 价: 68.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书,如有缺页、倒页、脱页,由销售部门负责退换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

无可救药的经验主义者

此书成文，源于 2012 年春天的一场介绍会。

那是 2012 年 3 月 7 日下午，深圳市规土委（规划和国土资源管理委员会）的张健、岳隽、李卫峰三位来到北京大学朗润园，在古朴的致福轩教室，介绍深圳土地改革的情况。抹去细枝末节，大的图景煞是惊人：深圳 1 900 多平方公里的土地上，已经开发建设了 900 多平方公里，开放强度接近 50%，剩下的都是生态保护区。换句话说，深圳的发展，已经“无地可用”。

真的无地可用吗？也不尽然。深圳的土地面积是香港的 2 倍，开发面积是香港的 4 倍，但是经济总产出只有香港的 3/4，人均产出只有香港的 1/3，地均产出只有香港的 1/5。比较之下不难发现，无地可用的意思，是土地利用效率太低，再开发的潜力其实很大。

深圳规土委三位官员带来一张很有意思的图，展示了深圳“合法”和“合法外”建筑用地的分布。图上，建筑和地块用红、棕两色标识，合法建筑是红色的，合法外建筑是棕色的。一眼看去，棕色占大部分，主要分布在关外，红色占小部

分，主要集中在关内。红、棕两色插花分布，交错在一起。或者是因为颜色的缘故，看上去合法外用地比合法用地要多很多。

根据深圳规土委的官方数据，深圳有三个“半壁江山”：合法外用地占全部建设用地的半壁江山、合法外建筑占全部建筑的半壁江山、合法外建筑容纳的人口占深圳总人口的半壁江山。

这样的图景和数字，当然令人触目惊心。错愕之余，不免要问一句：到底是什么“法”，把一半的土地、建筑、人口排除在外？

所谓合法外建筑，就是“不合规”的房子，往往是土生土长的深圳人和一些新移民盖的。深圳是大都市，盖房子当然要得到批准、符合规划，而这些房子要么是没有报批，要么是建设不符合规划。用通俗的话来说，就是私搭乱建。只不过，搭建的不是简单的窝棚，而常常是七八层甚至几十层的楼房。原因简单，深圳是个高速发展的大都市，吸引无数人来打拼，对住房有巨大的需求，深圳“合法”的房子贵，新来的移民住不起，这些“合法外”建筑就有了巨大的市场。

说到这里，明眼人很快就明白了。深圳快速发展的背后，是房地产的巨大商机。对这样的商机，政府当然要做出反应，征地、卖地，开发商跟着建房、卖房、出租，各赚一大笔钱。不仅如此，毗邻香港的深圳人对这样的商机也一目了然，也会做出反应，就是建房出租。看起来，所谓“合法”和“合法外”建筑，就是这两类主体对这巨大商机分别做出反应的结果。

二者争利，必有矛盾。政府把后者的行为称为“合法外”，当然是因为站在政府的角度上，掌握了法规政策工具和合法强制力。后者也不是没有道理：我们祖祖辈辈住在这里，几百年了，地让你一块块拿走，补偿标准那么低，就是个农业产出的价，也太欺负人了吧？我们以后怎么办？一转手你挣那么多，我们只能眼睁睁看着？只好“种房保地”了。

这是我听过的最有共鸣的介绍会。讲者直接面对深圳的土地困境，朝思暮想要如何解决问题。听者长期关注中国的改革开放，近年来特别关注土地制度改革，自然明了土地改革的难处，明了土地改革在下一步改革中的分量。深圳的矛盾冲突如此激烈，更是很容易就拨动了观察者的神经。而且，因为是深圳，是中国改革的重要发源地，关切感又深了一层。

兴趣点燃以后，是实地的调查研究。在 2012 年的春天和夏天，调查组 20 多

人，先后三次前往深圳，深入了解各方面的情况，前前后后开了上百场座谈会，走访了十几个项目、村庄。

调研是学习的过程。深圳人对深圳的情况最清楚。深圳的问题，也只有深圳人才能找到最好的解决办法。无他，事关切身利益，每天朝思暮想，岂是外来人走马观花能相提并论的。课题组待上几个星期，能把情况弄个七七八八，不出大的差错，就很不错了。

外来人的好处，是好奇心和惊奇感，愿意把这里的事情和别处的事情比比看，并进行提炼、假设、推演。读者面前的这本书，就是这好奇心的结果。

我们的思路，是尽量不带偏见，把所有的有色眼镜都摘掉，看看深圳各方怎么做、怎么想。最重要的，是从深圳干部、群众的行为和想法中，寻找解决问题的线索和思路。现实中做得通的，必有道理，必须是考虑了各方面因素的。从经验中学习，从经验中求解，努力做一个经验主义者，这是我们的目标。

准确地说，我们还没有资格说自己是合格的经验主义者，只不过是努力学习去做一个经验主义者而已。不经意间，我们还总是用希望替代分析，用理想替代现实，用臆测替代证据，用教条替代规律。我们对于真实世界的理解，还仅限于皮毛。如果我们不承认，就是因为我们的思维还不够严谨、细腻，我们还不能准确分清经验和臆想、事实和期许之间的分别。

好在，我们有周其仁，一个无可救药的经验主义者。调研期间的每天晚上，课题组都要“碰一下”，一“碰”就到凌晨。其仁会问得很细，把情况弄得很清楚。然后，其仁会总结出要点，提出以后调研中要特别关注、仔细弄清楚的问题。分组调研的时候，各组也会做好记录，等到碰面的时候讨论、锤炼。得益于周其仁先生多年积累的深厚功力，课题才有进展，此书才能成型。

顾准曾说，要做有理想的经验主义者。周其仁先生的一言一行，是这句话的完美演绎。

徐远

2014年9月1日于北京

前 言 无可救药的经验主义者 / V

上 篇

第一部分 总论 / 003

第一章 深圳新土改 / 005

第二章 更新城市的市场之门 / 010

第二部分 背景 / 029

第三章 历史遗留问题 / 031

第四章 香港和深圳土地、空间发展的比较 / 042

第三部分 分析 / 065

第五章 顺着干还是对着干 / 067

第六章 “违法建筑”代价几何? / 082

第七章 解决“违法建筑”问题的思路 / 099

第八章 土地整备的困境和出路 / 119

第九章 尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架 / 126

第四部分 政策讨论 / 141

第十章 更新城市的政策工具 / 143

第十一章 盘活存量工业用地 / 160

下篇 调研访谈纪要

第十二章 第一次深圳调研访谈纪要 / 177

第十三章 第二次深圳调研访谈纪要 / 218

第十四章 第三次深圳调研访谈纪要 / 389

致 谢 / 409

上 篇

第一部分 总论

第一章 深圳新土改^①

深圳是中国的“改革之城”，是中国改革进程的缩影，也有望成为华南地区的国际大都会。但由于市域面积不大，且难以外延扩张，如果不能集约高效地利用土地和空间资源，深圳就难以积聚能量、再创辉煌。

回顾历史，审视当下，直面未来，本书在实地调查的基础上提出建议。

我们发现，深圳发展的主要束缚，是盘根错节的房地利益关系。但是，问题在积累，解决问题的积极元素也在积累。我们认为，只要执政者能做到“新官敢理旧账”，从实践中提炼经验，就有可能凝聚共识，突破僵局。

深圳迄今取得的非凡成就，来自观念、制度和组织的创新，而不是靠幅员广大、土地无限、资源富足。其中，广纳各地人才与土地市场化，是深圳成就的两大支柱。在此基础上，深圳城市人口规模在30年内增长了500倍，GDP（国内生产总值）增加了5000倍，创造了中外城市发展史上的奇迹。

但是，改革尚未完全到位。土地方面，政府先征用土地、再出让给市场的做法，虽然成功地为城市发展融资，但是也为深圳留下了大量羁绊土地再次开发利用的历史问题。这是当年写下“改革急就章”的人们所始料不及的。

深圳是我国第一个通过“统征统转”实现“全域土地国有化”的城市。当时的主流观点认为，土地全盘国有、统一配置使用，可以一举消除城乡二元，并免除农地转用层层报批的麻烦。问题是，深圳尚有30万“原住民”。他们世代居住

^① 本章为深圳研究综合报告的摘要。本章执笔（按姓氏拼音排列）：崔旭、黄懿杰、李安宁、李力行、李昕、陆振朋、茅锐、乔仕彤、王敏、吴鸾莺、徐建炜、徐远、薛兆丰、杨继伟、尹建红、张惠强、张霁阳、张琰、周末、周其仁。

于此，又毗邻香港，对急速城市化带来的土地大幅增值早有直接的体验。因此，他们不愿坐视“土地发展机会”尽归政府，也不可能放弃索取“最高预期对价”的权利。结果，“历史遗留问题”挥之不去。

经验证明，全盘土地国有化并没有终结城乡二元体制。在深圳 934 平方公里的建设用地中，有 300 平方公里系“合法外用地”，约占 32%，俨然构成了土地利用方面“法内”与“法外”并存的世界。在深圳 8.2 亿平方米的建筑总量中，有 3.9 亿平方米系“违法建筑”，约占 48%，这又构成了建筑物的“合法”与“违法”的二元世界。目前在深圳，在“法内”与“法外”世界的人口大体各占一半。更重要的特点，是“法内”与“法外”在组织上的高度同构。事实上，深圳已经演化出新的二元格局，简单概括就是“国有化的地、原住民的房”。

房与地，不可分。然而，深圳的地主与房主，却互相牵制，甚至互相对峙。从经济角度看，不论孰是孰非，今天的各方都得承担后果，那就是“法外世界”难以对经济转型和城市升级做出灵敏反应。一面是地价房价高涨，一面是资源大量闲置，深圳陷入了“业主不得收入、市场不得资源、政府不得税收”的整体性僵局。从社会角度看，法外活动旷日持久，为社区治理带来挑战。从政治角度看，今天被称为“原农村集体经济组织继受单位”的，原本就是农村的党政基层组织，具有很高的组织性，并承担着基层社会管理的大量职能。对以上两元结构可能产生的经济、社会和政治后果，深圳的决策层需要做出慎重的研判。

幸运的是，曙光在显露。我们观察到，深圳通过各种灵活的行政管理措施，把场所的合法性与活动的合法性区分开来，将大量外来流动人口和生产经营活动纳入了公共管理的范畴。我们认为，把这些既做得通也说得通的元素提炼出来，就可以形成新一轮深圳土改的基本思路，那就是“尽最大努力把绝大多数人民的经济活动纳入合法框架”。

尤为重要的是，深圳尝试了城市更新政策。其要点是充分利用市场机会，合理分配土地增值收益，使更新后的土地房屋都合规合法，实现了原住民、开发商和政府的共赢。城市更新在完成物理更新的同时，还完成了经济、法律、社会关系上的更新，彻底解决了历史遗留问题。

有鉴于此，我们提出以下建议：

扩大城市更新适用范围

截至2012年10月，深圳市更新项目共324个，占地30平方公里，但实际开工的仅42个。开工甚少的主因，在于立项的前置条件是要有足够的“合法用地”。改进的办法，是主管部门已经提出的“20-15”准则，即凡纳入更新范围的土地，20%无偿交给政府，而在余下80%的开发面积中，再预留15%作为项目的公共配套用地。我们的解读，就是只要以土地实物的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。

其中，工业用地改造将是城市更新的重头戏。过去为倾斜发展工业而大幅压低工业地价，不仅导致了需求虚高，而且还附加了不当管制，令工业用地的再利用难以适应变化的市场需求。治本之策，是放松对工业用地的价格管制与用途管制。建议解除工业用地的不当管制，让市场力量发挥更大的作用，鼓励按市场需求对工业用地进行集约利用、转让和再开发。

我们理解深圳市政府希望通过“土地整备”获得大块产业和公共设施用地的意图。但是，这项政策的效果还有待实践检验。我们特别建言：避免为了确保土地整备而不恰当地提高城市更新的门槛。在城市更新与土地整备同时推进的地方，拟把选择权交给基层、交给市场，这样会有利于完善土地整备政策，从行得通的举措中吸取营养。

下定决心普遍确权

我们看到，对“统征统转”尚有未了事宜的那部分土地，上层强调“应（征）转未（征）转”，基层则强调“应补未补”，所以这部分土地的权属并没有“做实”。我们建议，把普遍确权列为深圳二次土改的基本内容。具体目标就是，在全市范围土地的国家所有权基础上，明确“房屋的私人所有权加上可随房合法转让的土地使用权”，为正规市场的发展奠定产权基础。

深圳历次处理历史遗留问题的文件，共识度最高的部分就是承认原住民在一定限度内的土地房屋为合法：（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。但由于对超限房屋土地的处理意见高度分歧，结果导致容易办的也没有办完。我们建议，简化合法门槛，搁置意见分歧，把容易确权的部分先完成确权。

具体做法上，政府可宣布在以上限度内的个人住房为合法，确权一律免地价、发红本；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。在执行上，申报确权是居民的权利，受理申报是政府长期要履行的行政义务，民举官办、不举不办，什么时候举就什么时候办。

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如何确权？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业用地，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约来获得物业的，那么本着尊重契约的精神，就应当承认他们在租赁合约所规定年期内的使用权，并将租赁合约到期之后的使用权确给原土地所有人，即租赁合约的出租方。

区别处理“违法超建”

超过户均独栋480平方米的居住房屋、人均100平方米的集体工商业用地，实行类似“累进税”的政策，即超限越多，“确权税”税率就越高。建议先把累进确权税的最高适用范围，定在户均960平方米住房、人均200平方米集体工商业用地的限度之内。在此限度之内的，缴付“累进确权税”完成确权。超过此限的，暂缓受理确权，待普遍确权推行之后，在调查研究的基础上，择机制定高额罚款、局部拆除、平价征用等政策，以体现压缩超额“违建”收益空间的决心。

把上述三种确权方式组合起来，就构成了“推广更新、普遍确权、区别对待”的政策框架。这既有利于将原住民的大部分房产纳入合法范畴，又惩罚了严重超建行为。同时，在改革期间拟继续“保持查违的高压态势”，准备有针对性的执法预案，以降低“新一轮改革刺激新一轮违建”的风险。

我们估计，在未来五年或稍长的时间里，深圳或可完成 300~400 个城市更新项目，再按“应确尽确”的原则，还可完成约 1 亿平方米建筑面积的“无偿确权”，以及经由累进确权税完成确权 1 亿平方米建筑面积。这样，就有望把历史遗留给深圳全部“违建”的过半之数，纳入合法框架。政府则有望通过确权服务收取数十平方公里可用的公共用地，尤其是 10 万户深圳原村民以及所有基层社区，都将获得限额内的“无偿确权”这一点，必定广得民心，从而显著改善深圳的社会生态，为更全面的现代化大都市建设，奠定坚实的基础。

必须看到，人们在“法内”和“法外”世界里的行为，存在着系统性的差异。深圳原关内和关外，在城市景观、土地和空间利用效率上的差异，印证了这一点。我们认为，在“法内”世界以合法权利为基础的、以市场为导向的城市开发，比在“法外”世界的扭曲演化，具有更为远大的前景。我们也相信，当深圳市政府和社区基层双双摆脱了历史遗留问题的纠缠时，这个中国的改革之城就完全有希望率先转向崭新的城市建设与开发模式。这将告别以水平扩张为主要特征的、蔓延式的城市发展，转而把城市建设得更紧凑、更立体、更便利、更适宜于时间成本高的人群创业和居住。这样的转变，代表了全新的城市建设思路，也顺应政府职能转变的潮流。