

# 更新城市的市场之门

——深圳市化解土地房屋历史遗留问题的经验研究<sup>\*</sup>

北京大学国家发展研究院综合课题组

中国城乡二元土地制度下形成的“先国有化、后市场化”的城市土地资源配置方式，不能适应改革开放以来投资办厂、基础设施建设和大规模安置流动人口对土地的巨大需求。在政府和原住民的利益碰撞中，大量农村土地自发流转参与城市化、工业化，产生了所谓“土地房屋历史遗留问题”。深圳是全国第一个通过征地和转地的方式实现市域范围内全部土地国有化的城市，由此结束了城乡二元的土地体制，但却产生了一个天量“合法外用地”和“违法建筑”与合法土地房屋并存的二元结构。与此同时，深圳的建设用地资源几近耗尽，城市再开发面临重重困难。要解决这些问题，既不能急，因为铁腕拆除的风险不可控，也不能拖，因为无法承受拖延的高昂代价。调查发现，深圳的改革实践中已经包含了可行的政策元素，其突破口是以缴纳“确权税”（一个各方可接受的比率的土地）为前提，更新“合法外用地”和“违法建筑”的法律产权关系，并以此促进城市再开发。本文提出，以“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”为出发点，从行得通的实践经验中提炼政策元素，就可以打开更新城市的市场之门，走出以市场机制配置城市空间资源的新路。

关键词：更新城市 土地确权 城市空间资源

深圳的发展史，是一部改革开放引发快速城市化的历史。从1979年到2011年，深圳市的建成区规模从3平方千米扩大到934平方千米，增长300多倍；城镇人口从3万增加到1500多万，增长500多倍；GDP从1.96亿元到突破11000亿

<sup>\*</sup> 本文系课题组独立研究成果，不代表任何其他机构和个人的观点。课题组感谢深圳相关政府部门、原农村集体干部和村民、多家企业和社会机构的积极协助，特别是得到深圳市规划和国土资源管理委员会及各区管理局的大力支持与帮助。课题组成员包括（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、徐建国、徐建炜、薛兆丰、杨继伟、尹建红、张惠强、张霁阳、张琰、周末、周其仁。

元，增长5000多倍。这在城市发展史上，是难以被超越的纪录。<sup>[1]</sup>

放眼未来，深圳再次面临新的机遇。综观全球工业化、后工业化与城市化大势，基本趋势就是经济、人口与资源在空间上的持续集聚，带来经济密度的大幅提升。我们相信，中国未来城市化的进一步发展，将在高度繁荣的华南地区，造就以一两座国际大都市为核心的都市圈，成为覆盖全域、辐射全国、影响东南亚的增长极。在形成未来增长新格局的城市间竞争中，深圳理应当仁不让。

深圳也面临一连串挑战。比较紧迫的，是这个快速增长的城市可用的未建设用地已近于耗尽。据2011年深圳市土地利用变更调查数据初步统计，全市国土面积为1993平方千米，除去农用地面积906平方千米外，建设用地面积已达934平方千米，占全市国土面积的47%。在规划的约束下，到2020年，全市实际可新增建设用地仅为42平方千米。<sup>[2]</sup>实际上，2008年以来深圳的土地供应一直下降，土地供应任务从2009年起连续三年没完成。<sup>[3]</sup>

对照毗邻深圳的香港，开埠170年，建成区面积只占全部土地面积的21%，不到深圳的47%的一半。内地城市中，北京建成区面积仅占全市总面积的8%，上海和广州则分别为13.5%和12.5%。显然，深圳既没有外扩的空间，也不可能再在现有城市框架内大幅度增加建设用地。要在未来的城市竞争中胜出，深圳必须更新思路，寻求新的突破。

换一个角度来看，深圳尚有提高土地利用效率的巨大空间。2010年深圳每平方千米的GDP为4.77亿元人民币，在国内领先（北京为0.9亿元，上海为2.7亿元<sup>[4]</sup>），但相比于香港的14.3亿元和新加坡的18.4亿元，仍有不小的距离。在深圳市内，原关内与关外的土地利用效率也存在着巨大的差别：关内每平方千米GDP达到12.4亿元，而关外仅为2.8亿元<sup>[5]</sup>，说明深圳拥有进一步提高土地利用效率的极大潜力。

深圳未来的城市发展，重点在存量土地的再开发。但是，伴随着深圳奇迹的创造，以往快速发展也留下了大量复杂的历史遗留问题。最集中的表现，就是

---

[1] 作为比较，东亚奇迹之一的香港，从1841年建市到2011年，人口从1.2万增加到710万。上海1843年开埠，人口不足10万，目前人口大约2400万，170年间约增长了200多倍。

[2] 按照城市规划的惯例，城市建设用地一般不超过市域面积的50%。

[3] 2009年，深圳计划供应土地28.5平方千米，实际供应土地约为年度计划的57%；2010年，深圳全市供地面积16.46平方千米，只完成全年计划供地任务的约61%。

[4] 根据国家统计局年鉴数据库相关数据计算而得。

[5] 根据深圳市2011年统计年鉴相关数据计算而得。

在这座现代化的城市尚存在着天量“违法建筑”。<sup>[1]</sup>根据粗略统计，在深圳市全部现存土地和房屋中，“合法的”与“合法外或违法的”，几乎各占一半。这些“法外世界”里的土地与建筑，政府拿不走、村民用不好、市场难作为，严重阻碍了土地和空间资源的再开发和再利用，成为深圳争当未来城市增长极非挣脱不可的锁链。

本报告梳理深圳土地问题现状，厘清历史遗留问题的根源，分析再开发面临的约束和困难，并为寻找解决问题的突破口提出建议。

## 高速发展的急就章

### （一）背景：土地转让制度的变革

1980年代初，当中国打开国门开放市场的时候，土地作为最基本的生产要素，仍受到高度严格的计划管制。1982年宪法第十条明文规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”在此框架下，任何建设用地需求，都只能经过政府征用、划拨来获得满足。为了率先抓住改革的机遇，尽快满足外来投资办厂、建设基础设施和安置大规模流动人口对土地的需求，深圳翻开了土地政策调整的急就章。

1987年12月1日，深圳市政府第一次采取公开拍卖的方式，向市场有偿转让了一幅国有土地的使用权。1987年12月29日，广东省人大常委会通过《深圳经济特区土地管理条例》，首次规定“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。在深圳先行先试的基础上，1988年全国人大通过了宪法第十条的修正案：“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”这样，土地使用权的转让，第一次有了合宪的制度基础。当时的改革从实际出发，通过使用权的转让实现了土地流转，解决了开放环境下发展经济的燃眉之急。

---

[1] 这里的“违法建筑”，根据1999年出台的《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》，以及2009年出台的《深圳市关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》的有关规定来加以定义。大体可分两类，一类描述具体的违法条件，另一类则叙述各时间段未经处理确认的存量违法建筑与新增违法建筑。具体违法条件又按照用地合法性分为两种。一种是在所谓的合法外土地上的建筑，这部分土地名义上已经属于国有，但由于征地补偿不到位、生态控制线规划不合理、返还用地指标落不下等原因“应转未转”，还处于原住民的实际控制中。另一种则是取得合法土地使用权，但因改建、加建和扩建，政府不予颁发“五证”的建筑，例如原住民所建私房符合一户一栋原则但超过480平方米面积的部分。

不过，尽管宪法规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，但当时并没有现成的法律可“依照”。譬如，农村的集体土地属于可以“依照法律的规定转让”的范围吗？中国宪法规定，城市土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有（法律规定属于国家所有的除外）。同时，从1986年到1998年的《土地管理法》，都规定了农村集体土地仅限于农用或农民自用，不得转让给非农民主体用于非农建设。对农村宅基地的市场流转，政策更是多次加以严格禁止。2007年12月30日国务院专门下发了《关于执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，重申“农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或小产权房”。结果，农村集体土地被排除在“依照法律的规定转让”的范围之外。土地使用权的转让，在事实上已成为国有土地特有的权利。在这一法律框架内，农村集体土地唯有被征用为国有土地之后，才能进入市场流转。这就在制度层面内生了一个独特的资源配置逻辑——“先国有化、后市场化”。

随着工业化、城市化的迅速发展，特定区位的土地价格暴涨，巨大的土地增值收益触发了各地的“土地饥渴”，从而派生出地方政府不断把更多农村集体土地转为国有土地的冲动，并连带激发扩张城市边界的无尽动力。中国从此迈出了“土地城市化快于人口城市化”的步伐。同一过程中，尽管法律没有给农村集体土地进入市场的合法通道，但农民及其集体、特别是大都市周围的农民及其集体，也逐渐认识到土地流转带来的增值机会。由于历史上农村房屋允许买卖和租赁<sup>[1]</sup>，城郊农民及其集体常常通过农房、厂房的转让来分享城市化带来的建设用地升值。城市政府夹在这些利益博弈之间，对上抵触部门的土地管制，为城市土地收益争取更大的空间；对下则坚决维护国有土地独有的合法转让权，追求扩大征地规模，并从严限制农民及其集体分享城市土地升值。在实践中，“先国有化、后市场化”的制度安排，搭建了中央政府、地方政府，以及农民和农村集体之间博弈的舞台。

## （二）深圳：新二元的形成

1987年深圳土地的“第一拍”，打开了工业化、城市化的土地之门。1992年邓小平南方谈话之后，深圳的增长速度更加迅猛，平均每年新增建成区面积35

[1] 例如，1962年10月经党的八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案（人民公社六十条）》规定：“社员的房屋，永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利，社员出租或者出卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契。”（第四十五条）

平方千米，相当于东部一个中等县级市的市区面积。如此高速发展的势头，依赖大量新增建设用地，势必受到国家土地管制政策逐年收紧的限制和掣肘。

在此背景下，深圳市政府在1992年出台了《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，对原特区内农村土地实行“统征”，即把特区内全部农村土地转为城市国有土地。2004年，深圳市又对特区外实施“统转”，把全部关外农民转为城镇居民，以此实现深圳市全域的土地国有化。事后看，“统征”和“统转”除了谋求国有土地增量的相关收益外，更重要的是谋求消滅国家土地管制对城市发展的束缚。在体制上，“统征”和“统转”完成了土地的全盘国有，终结了原先国有土地和农村集体用地并存的二元格局。

始料不及的是，“统征”和“统转”却造成了“对下”的麻烦和紧张，并由此悄然形成了一个新的二元结构。特别是2004年的“统转”，在补偿方面沿用1992年“统征”的标准，但事隔十二年，深圳的地价早已翻番，而关外的原村民对土地升值也已经形成早先难以比拟的强预期。面对“统转”，原村民及其基层组织不难估算政府给付的补偿与日后土地升值之间的巨大落差。于是，原村民及其基层社区组织纷纷抵制“统转”，并在自己实际可以控制的土地上“种房保地”，形成“违建”和“抢建”高潮。根据2010年深圳完成的农村城市化历史遗留问题违法建筑信息普查统计结果显示，全市农村城市化历史遗留违法建筑普查总量为35.7万栋，建筑面积为3.92亿平方米，用地面积131平方千米。<sup>[1]</sup>如此规模的“合法外土地”与“违法建筑”，在中国特大城市里颇为罕见。

更为严峻的是，生活在“违法建筑”里的外来人口高达700多万，约占全市总人口的一半。这一数量庞大的群体参与着深圳的建设，事实上也对深圳发展做出了不可抹杀的贡献。他们与原村民一道，构造了一个“非正规深圳”。在“非正规深圳”的“原农村集体经济组织继受单位”里，也有党组织、行政机构及合法的经济组织（社区股份公司），并实际担负着对深圳市半数人口的公共服务与社会治理。任何一届深圳政府在处理“合法外土地”和“违法建筑”问题时，都不能忽视这种“非正规活动”的组织特征。

结果，经过两次推进，深圳全域土地在名义上已经全部国有，消除了在其他城市尚存的城乡土地二元所有制；但在全盘国有土地之内，深圳又生成了一个“法内世界”与“法外世界”旗鼓相当并密切交织的新的二元结构。

---

[1] 数据来源：[http://news.dichan.sina.com.cn/sz/2010/08/17/200398\\_all.html](http://news.dichan.sina.com.cn/sz/2010/08/17/200398_all.html)。

## 国有化的地，原村民的房

在深圳新二元结构下，房与地在法律上分离。土地在法律上属于国有，但建造在上面的大量建筑物却由原村民实际控制、受益与转让。对如此数目巨大、利益丰厚的“房地产”，市政府与原村民各自表述、互不相让，结果是土地和空间资源得不到有效利用，违法违规建筑层出不穷，政府不但要支付高昂的行政成本，还要面对潜藏着的较高的社会风险。

### （一）“房地分离”捆住手脚

在政府部门看来，既然土地已经全盘国有，所以部分事实上仍然被原村民及其组织控制的土地，就是“应征未征，或应转未转”的国有土地。什么时候政府要用土地，只需对加盖其上的房屋拆迁给予补偿，并不需要对房屋下面的土地再行补偿。但在世代生于斯长于斯的原村民看来，既然这部分土地在“统转”时未予足额补偿，或遗留了其他未了的问题，那就是“应补未补”的土地，因而仍然属于原村民集体所有。政府要拿走这部分土地，要讲程序和政策，不但要补房价，还要补地价。

麻烦在于，在地价翻番的背景下，当时未了的“历史遗留问题”，拖来拖去就变得难上加难。可观察的趋势是，土地的市价越高，相关各方就越难以达成妥协。此外，在地价升值预期的影响下，货币补偿方式就越发不被接受：当政府强调“以货币补偿为主”时，原村民也明白了“货币是易贬资产，土地才是升值资产”的道理。他们要求保留实物土地，本质上是要求保有部分土地的开发权。

尽管政府拥有名义上的土地所有权，但在实际中却难以行使；原村民虽然在事实上享有着使用、收益、转让等诸项权益，但不能堂堂正正地从事合法的开发与再开发，常常因此错失市场机会。尽管“违法建筑”可以避税，但这点“好处”似乎也难抵时时遭受“查违”、“拆违”的巨大风险。这就使深圳原本就很紧张的土地资源陷入了“政府拿不走、村民用不好、市场难作为”的困境，深圳市政府、原村民集体，乃至整个市场都不是赢家。

例如，宝安区沙井街道共和社区有一块占地3万平方米的旧厂房，早已整理为空地并计划改为商用。该项目在2005年就已申请报批，但整整七年都得不到批复，土地长期闲置。该社区还有一处办公楼和一处工业大厦项目也在改建中途被叫停。龙岗区三联松元头片区的更新项目，因为合法土地指标不足，从2004

年开始就悬而未决，损失巨大。这些故事，在数百平方千米的范围内不断上演。

## （二）屡禁不止的“违建”

合法开发难上加难，“法外活动”就有了不可抗拒的吸引力。由于合法合规开发的代价过高，不少基层社区被推入“快违建、快收益”的怪圈。宝安区西乡街道河东旧村社区本是遵纪守法的社区，多年来基本没有抢建和违建，始终寄希望于合法报批、统一改造。但是，由于项目内很大一部分原村民的宅基地没有合法手续，所以一直不能动工。对比之下，一河之隔的河西片区，不惜顶着“违建”风险拆掉了旧房、建成先进的新小区，不但很快收回了建设成本，还给社区带来可观的收益。于是，河东村的干部群众愤愤不平，纷纷抱怨“守法不如违法”。又如，宝安区福永街道新田社区的工业园因为被划入生态控制线，厂房无法出租，但每年仍需支付利息数百万元，人均超千元。同样，前述共和社区被叫停的办公楼项目也因为项目搁置，每月承担的利息甚巨。合法化的超高成本为渊驱鱼，不断把社区和原村民“赶”向违建！

总体来看，2004年“统转”后，原特区外几度出现“违建”高潮，“违法建筑”也逐渐发展出了包括“统建楼”<sup>[1]</sup>在内的多种形态。尽管深圳的“违建”潮大体上已经平息，但“查违”工作的成本巨大。过去教训的启示是：经济规律不可抗拒，只要违建收益大大超过违建成本，这类活动就断难以根除。

## （三）高昂的行政成本与潜在风险

“查违”任务艰巨，深圳各级政府背负了昂贵的行政成本。建制上，市规划和国土资源管理委员会下属的监察支队按副局级机关设立，在全市共有1000多人的编制。为了查违，还支出了可观的预算，用于集合指挥中心、移动工作站、遥感监测、在线督察、视频监控，“天上看、地上查、网上管、视频探”，并与设在区县一级政府的查违办联合“作战”。

查违工作要高度依赖基层社区组织的支持。但实际上，特区外不少基层社区不同程度地介入“法外世界”的经济活动，不少基层干部对查违抱有很强的抵触情绪，而在市场机会刺激的“违建”潮涌之时，也容易引发官民对立、矛盾激化，发生防不胜防的恶性事件。同时，查违涉及的经济利害极其重大，还需防止

---

[1] “统建楼”原指政府或公司采取统一筹措资金、统一设计配套、集中兴建而成的办公居住和商品用房。随着深圳土地快速增值，村集体大批抢建违章的统建楼。这些建筑规模庞大，建筑面积通常在几万到十几万平方米之间，且在土地权属、工程用地和规划许可审批方面未取得合法土地房屋产权，成为深圳市违法建筑中体量很大的组成部分。

查违权力自身的腐败。2004年以来，一批查违工作人员因此被追究刑责。监察支队负责查违的官员，戏称自己身处“高危行业”。

“高危”危及的是整个深圳社会。在一派繁华之下，深圳隐藏着活跃的法外活动、天量的“违建”，以及民间不满与底层埋怨。社会关系中潜藏的某种紧张，可能催生谁也不希望发生的突发事件。有远见的深圳领导人对此不会不察。只有深刻理解上述经济现象之间的因果规律，追本溯源，认清要害，在“堵”与“疏”之间果断抉择，才能扭转恶性循环，让深圳的房地产市场朝着符合市场经济规律和可持续发展的方向改进。

### 可供选择的政策思路

深圳要大步迈向未来，无论如何要摆脱历史问题的纠缠。为此，有必要冷静分析面临的形势，凝聚共识、汇聚解决问题的积极因素，选择切实可行的政策思路。分析表明，解决深圳土地方面的历史遗留问题，既不能急，也不能拖，而只能从深圳自己的实际经验中提炼正确的政策元素，找寻解决难题的有效途径。

#### （一）急不得：铁腕拆违的风险不可控

或有意见认为，只有对“违法建筑”施以铁腕、全面围剿，才能宣示政府维护土地国有的坚强决心，才能对违法行为产生可置信的威慑，彻底截断多少年剪不断、理还乱的“违建流”。这个意见很痛快，但它可能高估了铁腕拆违所能达到的极限，低估了潜在的风险。

首先是其社会和政治的风险。近几年的群体性事件，表明随着社会发展，民权意识越来越强，而政治、立法、司法和舆论对民愿、民权的支持也成为一种日益加强的趋势。从深圳社区调研的情况来看，2004年被迫“转地”的后遗症使得不少深圳原村民及基层组织对政策抱有不满、甚至对抗的情绪。在此背景下，处理历史遗留问题稍有不慎，就可能人为激化矛盾，动摇深圳稳定的大局。

其次是其高昂的拆迁成本。2010年龙岗区南湾街道拆除了一座17层、建筑面积900平方米、造价1200万的楼房，费用高达200万元，每平方米约2200元。<sup>[1]</sup>如果要对全市3.9亿平方米的“违法建筑”实施全面拆除，仅财政负荷就无法应付。

[1] 深圳广电集团，“深圳：17层违建楼耗资1200万拆除费用要花200万”，2012-06-08，<http://www.s1979.com/shenzhen/201206/0839127108.shtml>。



最后，深圳的“违法建筑”在事实上承载着大量人口和经济活动。对全部“违法建筑”实施全面拆除之后，难以想象深圳还能维系正常的运转。操之过急的取向，定会让深圳经济社会不堪承受。

因此，“全面拆除违法建筑、立即消除全部违建”，绝对不是一个现实的选项。事实上，我们也不相信有谁真的倾向如此冒险的政策。但是，把“拆违”扩大到超越其合理极限的现实危险还是存在的。为此，有必要主动抑制操之过急的情绪，特别要防止脱离实际的激进倾向在决策层蔓延。

## （二）拖不得：久拖不决的高昂代价

深圳国土面积不大，市域边界无法扩张，城市开发程度较高，可用建设空地已经很少。惟有形成统一的、运作良好的、交易成本较低的土地和空间市场，才能吸引多种稀缺战略资源的流入、重组和集聚，为容纳未来5万亿、10万亿的经济总量提供城市空间支持。

显然，“法内世界”与“法外世界”旗鼓相当的新二元结构严重妨碍深圳实现上述战略目标。全市近一半的房屋建筑处于“合法外”甚至“违法”的状态，加之两部分资源在空间布局上“插花”交织，使得深圳土地和空间要素的整体流动性很低，制度性摩擦极大，难以有效再开发、再利用。这与深圳经济转型的要求相悖。

拖延不仅不能化解深圳的历史遗留问题，还会增加以后解决的难度。同样，面对大问题，提几条小政策，选几个小试点，然后试上几年、再讨论几年，最后还是“试而不决”，对解决根本问题难有建树。城市间竞争如逆水行舟，如果深圳有遗留问题的包袱而其他城市没有，或者其他城市的包袱小得多，那么投资机会和发展机会就可能流入其他地方。对此，深圳不能视而不见。

## （三）从行得通的经验里提炼政策元素

既急不得，也拖不得，那就只有在可行经验中提炼对策。我们在调查中发现，即使在深圳“合法外土地”和“违法建筑”密集分布的地区，也蕴含了很多成功的应对经验，从中可以发现切实可行、值得总结和推广的办法。

### 1. 成功管理“违建”出租房

大量的违建房屋向市场出租，是深圳的普遍现实。政府的一种选择是，既然不承认违建的合法地位，所以连带也就不能给违建出租提供合法的空间。但是这样一来，“违法”的范围就可能从建筑扩大到依托建筑的房屋租赁，从房东扩大到全体房客，反而让“违法”活动显得人多势众，给深圳的社会管理留下更大的

麻烦。

深圳市政府选择了另外一种做法。2003年以后，深圳市房屋租赁管理办公室（“租赁办”）把原来的房屋租赁许可制，主动调整为房屋租赁登记（备案）制。除禁止出租的六种情形外，新制度把其他房屋出租分为两类，对有合法产权证明的，用登记制；对无法提供合法产权证明的，用备案制。后者只要能够提交街道办等基层组织开具的房屋利用权利证明、场地使用证明和租赁合同书，即可备案。这就有效地把很大一部分没有合法产权证明的房屋，也纳入了租赁市场的有效管理。由此，租赁办“以屋管人”，对庞大的流动人口实施了全覆盖管理，避免了因为“违建”的存在而进一步派生出一大批“违租人口”。

## 2. 登记“违建”场地上的工商户

大量工商户和小微企业对活跃市场和增加就业做出了贡献。但是，受经济实力的限制，小工商户往往租用“违建”作为工作场地。这就带来一个难题：如何在工商注册登记过程中满足“合法工作场地”的法定要求？如果坚持经营场地必须合法，大量深圳的工商户就势必沦为“无照经营”，徒然壮大非法经济的力量。反之，如果把违建也纳入“合法场地”的范围，会不会因此鼓励了“违法建筑”？

深圳市场监督管理局的做法是：“放宽企业住所或经营场所登记条件”，对暂时无法提供有效房产证明文件的房屋，由各区人民政府（管委会）和多种基层管理机构出具同意在该场所从事经营活动的证明，然后允许经营者凭此办理工商登记。这就把“违建”与利用“违建”的工商经营活动恰当地区分开来，扩大了政府实施有效管理的范围，大大减少了非法经营户数，促进了市场良性的运行。

## 3. 管理“涉违”消防和网吧的经验

深圳的消防大队从实际出发，把消防鉴定验收制改为备案制，在消防设施、安全出口、消防车道、防火间距等技术标准等方面，按照“从旧不从新”的原则实施管理。特别是，深圳把消防鉴定与土地权属分开来处理，重点监管消防，而不管建筑的用地性质，对满足消防最低要求的“违建”，也发放相关证件。

市公安局处理“黑网吧”，也提供了类似的经验。过去申领网吧牌照需要一个前置条件——合法的房产证明。按此规定，绝大部分网吧都是“黑”的。公安局修订了相关办法，改为只要“虚拟空间合法”，终端在哪里都可以。这就意味着对网吧的管制网开一面，重点是网络安全得到了有效的监管。

以上经验的共性是从实际出发、区别对待、尽最大可能把那些对他人与公众

无害的经济活动纳入合法化的空间。

#### （四）突破口：城市更新

如果说以上办法还是间接应对“合法外土地”和“违法建筑”，那么城市更新则是深圳找到的综合解决历史遗留问题的一个政策突破口。

2009年，广东省出台了“三旧改造政策”<sup>[1]</sup>，深圳市于同年12月相应出台了《深圳市城市更新办法》，对城市更新进行政策规定。其主要做法是，引进市场开发主体，对项目地块上的全部物业重新规划、实施二次开发。其中，凡需要拆迁的，由开发商承诺对原业主赔偿，双方达成协议后，政府再以协议出让国有土地的形式，将项目用地转让给开发商。

此项政策受到了广泛的欢迎。截至2012年10月，纳入城市更新计划的项目共342项，总占地面积为30平方千米。在2011年深圳市批准预售的380万平方米商品房中，约有150万平方米来自于城市更新项目。

囿于思维惯性，最初的城市更新政策要求项目用地必须全部合法。但是，由于合法土地数量不多，且与“合法外土地”插花交织，导致城市更新项目的推进十分缓慢。针对这个困局，相关部门主动松动立项规定，先是规定在申报立项时允许“合法土地占70%，合法外土地占30%”，等到项目完成时，再达到“全部土地合法”。

进一步地，深圳又提出“20—15”准则，形成了扩大城市更新范围的新思路。“20—15”准则里的“20”，就是对更新项目“合法外”用地实行二八分成，当项目申请方同意把20%的“合法外”土地无偿交给政府后，这部分土地就获得了参与城市更新的资格。然后，从余下可开发的土地中，再拿出15%来作为公共设施的配套用地。新政策规定，只要满足了“20—15”准则，政府就不再计较“合法非法”，全部项目用地都进入城市更新，并在更新后全部可以合法颁证。

这一系列政策的含义，就是缴付一定的代价，“合法外”的土地和建筑就经由城市更新转为合法，并在合法权益的基础上再开发和再利用。更重要的是，政府不再把全部土地先集中到自己手里，再出让给市场。政府只要确保项目开发的

---

[1] “三旧”改造一词来源于广东，是广东省在推进建设节约集约用地试点示范省工作中特有的改造模式。其中“三旧”，指“旧城镇、旧厂房、旧村庄”。“三旧”改造是国土资源部给予广东省的特殊政策。在粤府[2009]78号文中，“三旧”改造的实施意见对现行的国土资源政策有六大突破：一是简化了补办征收手续；二是允许按现状完善历史用地手续；三是允许采用协议出让供地；四是土地纯收益允许返拨支持用地者开展改造；五是农村集体建设用地改为国有建设用地，可简化手续；六是边角地、插花地、夹心地处理有优惠。由于是试行的特殊政策，因此在完善历史用地手续方面，也只给了3年的时间，到2012年截止。

公共用地，对土地确权设置必要的门槛条件，保障过程的社会公正，就可以把其余的事务交给市场，让相关各方按契约原则进行交易。政府适时转变职能，更集中于确保公共与配套设施的提供，就突破了“唯有国有化、才能市场化”模式，对深圳以至全国城市土地制度的变革具有实质的开拓意义。

以上经验，体现了一个基本的政策思想，这就是“尽最大可能把大多数人的经济活动纳入合法框架”。以此为出发点，从行之有效、做得通也说得通的实践中提炼出正确的政策元素，就能够形成新一轮土改的可行思路。

## 可选政策的讨论

骤眼看去，历史留给深圳的包袱非常沉重，令人望而生畏。但是，正因为包袱沉重，才必须对历史遗留问题采取分解策略。我们相信，只要恰当地分解问题，选择合适的政策工具，历史包袱再沉重，也有望分步解决。

### （一）放宽准入，进一步扩大城市更新的范围

在可选的政策中，我们首推“放宽准入，进一步扩大城市更新的范围”。这是因为，城市更新政策已在一定规模上实施，并得到各方的积极响应。针对实施中提出的问题，丰富和完善现行城市更新政策，是一个风险较小、收效较大的突破口。

这里包括三个要点。第一，进一步降低“合法外土地”和“违建”进入城市更新的门槛。经验已证明，当城市更新的进入门槛从“全部合法”调整为“部分合法”时，这项政策的可行性就大大增强了。未来可否考虑，进一步降低城市更新的门槛，允许更高比例的“法外资源”经由城市更新转化为合法？我们认为可以。因为这里所说的降低门槛，并不是无原则的“合法、非法一风吹”，而是区别对待，给法外土地设置了再交政府20%土地的附加条件。这实质上是一笔“确权税”，反映了合作开发、多方共赢的思路。这一思路在广东其他地方的“三旧”改造政策中也有多方面的体现。

建议进一步降低深圳城市更新的进入门槛。在原则上，即使更高比例的法外土地和“违建”，只要同意缴纳“确权税”，就可以考虑纳入城市更新立项。“确权税”的“税率”，可通过一定的权威程序加以确定和调整，以适应多种多样的实际情况，譬如由单一的不变比例（20%），完善为随“合法外”用地比例增加而累进的多级“确权税率”（见下文的讨论）。以此为基点，更大幅度推进城市更

新政策的适用范围，让城市更新政策“叫好又叫座”。

第二，拓展城市更新内涵，覆盖更多类别的存量资产。从深圳的实际情况看，特别要把现存工业用地和厂房的利用、改造、更新，放到突出的地位。这里的症结，是过去多年为了扶持工业的发展，人为压低工业地价，导致对工业用地的需求虚高，造成工业地产占用过多，利用不充分、不经济、不集约。更重要的是，为了防止寻租行为，又实施繁琐的行政管制，令工业用地的再利用变得困难重重。建议松动对工业用地存量资源的价格与用途管制，允许原集体经济组织的存量工业地产入市；对于其中的“合法外土地”和“违建”，可参照“确权税”的思路处理。

事实上，为优化空间资源配置、促进产业转型升级，深圳市政府于2013年1月发布了《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》及六个附属文件。根据文件规定，原农村集体可以将其实际占有的、符合规划的合法外工业土地使用权公开挂牌出让，原农村集体可分享部分土地出让收益，并持有部分可向市场供应的物业。当年年底，深圳市首宗由原农村集体实际占有的工业用地成功挂牌出让。<sup>[1]</sup>此次土地公开出让，深圳政府得到70%的土地出让收益，原农村集体获得30%的土地出让收益并持有20%的开发物业。

这一案例的现实意义在于：现存土地权益关系得到更新，原农村集体实际占有和控制的“合法外用地”，重新被纳入合法利用的轨道，为产业发展提供新的空间。同时，政府职能从包办城市土地供给，转变为以分成土地出让收益确保城市公共设施供给，诱导新的市场主体对城市发展的潜在机会作出更为积极反应。

## （二）积极主动走立体城市之路，利用市场机制配置城市的空中和地下资源

由于改革开放以来超常的高速发展，深圳已没有水平扩张的机会，未来只能从更合理提升立体城市的密度里寻找进一步发展的空间。为此，深圳理应比其他城市更主动地探索城市立体空间配置的体制和机制。

调查发现，在市场建设和更新的实践中，适度增加容积率、建筑密度和其他适度增密的做法，受到市场欢迎，并且实际上成为解决历史遗留问题的利益平衡筹码，因而有着极大的市场需求。然而，受理念、规划、技术和管理能力等实际

---

[1] 2013年12月20日，位于深圳市宝安区凤凰社区的一块尚未开发建设的工业用地成功挂牌出让，深圳市方格精密器件有限公司以1.16亿元竞得。该地块面积14568平方米，建筑面积69900平方米，规划用途为工业用地（新型产业用地），土地使用年期30年。凤凰社区获得30%的总地价款并将持有建成后20%的物业，且方格公司允许凤凰社区以增资扩股方式成为方格公司股东，并持有公司一定比例的股权份额。

制约，容积率等立体城市元素的供给却高度稀缺，尤其是配置这类高度稀缺资源的办法，尚有较大的改进余地。

我们建议在增加规划的程序合理性和权威性的基础上，探索利用市场机制配置容积率的可能。例如，在深圳2012版容积率规划的基础上，在原则上容许低于法定容积率的楼宇所有者，可将自己不用的容积率，集中到一个公开交易的“市场”里由需求方竞价购买。就是说，经由自愿交易为增量容积率定价，然后按出价高者得的市场准则，配置该稀缺资源。

对城市地下空间资源，也按同原则处理，考虑设立地下空间再拍卖的机制。

### （三）分区、分步推进确权

考虑到合法外用地和违建的数量巨大，覆盖人口众多，为根本化解其中的经济、社会、政治风险，建议以本次土地改革为契机，分区、分步推行确权。

“确权”指的是明晰全部土地房屋的产权关系，解决历史遗留问题，把所有城市空间资源纳入统一的法律框架，根除与现代法治社会不相容的新二元构造。为实现以上改革目标，以分区、分步为策略，先易后难、逐步推进，谋求积小胜为大胜。

分区的办法，既可按习惯划出确权的“试点区”，以及试点取得经验后的“推广区”，也可先制定确权试点的政策，鼓励各行政区主动申报。试点区不可过小，且优先考虑选择确权能够带来较大的市场前景的区域。譬如，可以考虑在前海四周选择若干社区作为第一批确权的试点。

分步就是针对实际情况，区别对待，先易后难，争取大多数原村民和原集体经济组织的接受、理解、同情和支持。

第一步，应当根据以往处理合法外用地的历次文件规定，设立一个人均占地和建筑面积的基本标准。凡在此标准之内的各类用地、住宅和工商建筑，应普遍受理登记。受理后，按公布的政策规范确权，免补地价、免交手续费，一律颁发商品房产权证，作为确权的第一推动。

在执行上，符合条件的居民有权申报确权，而受理申报则是政府的行政义务。原则上民报官办，什么时候报什么时候办。如果一户居民拥有超过以上标准的违建，则允许其自行决定申报其中一处合乎标准的房地产的确权。对独栋面积超限的，建议采用分割式确权，即参考现存房地产分割售卖的办法，仅对限度内的面积颁发房、地产权证。

得到确立的产权，是村民私有的房产所有权，以及连带所占用的国有土地的

私人使用权，并按通行的“地随房走”原则，拥有房地产整体可转让、可抵押或质押的产权权能。

确权时，考虑到原农村土地集体所有制下农民宅基地的性质，尝试加长这部分国有土地的使用权年期，设置更长久不变、有条件可转让的使用权，探索中国土地物权制度的进一步完善。对更长久的土地使用权，法律上可考虑收取土地使用税、房产税或物业费。

考虑到非深圳户籍的外来常住人口通过投资、长期租赁等途径拥有的物业也占有相当比例（一般估计是住宅类中外来人口不到40%，工商用地则占60%），拟在明确“尊重历史、尊重市场契约”的原则下，探索这部分确权的具体政策。如各方对此争议较大，可维系现状先行登记，待政策明确后再行确权。

考虑到深圳在2004年统转之后，法律上已不存在集体所有的土地，所以，原集体资产在原则上都要先确权给原村民自然人，然后再将这部分产权入股社区股份公司，形成“国家所有、个人使用、入股公司”的格局。这样，既保证基层社区拥有一定规模的公司资产，又明晰股份公司的股东为原村民，为完善基层经济组织的治理结构奠定基础。

对于历次政策规定留给集体的非农建设用地指标，凡没有“落地”的，应兑现历史承诺，把指标落到地块，并给原村民确权发证。对于确实没有足够资源让指标落地的社区，建议开展非农建设用地指标的交易，允许原村民将无法落地的“指标”，转让给尚有空地的社区。

给限额内的房屋确权颁证，可能遇到建筑物带有安全隐患，由此发生确权后的行政责任。建议引入商业保险，开发“历史遗留问题房屋安全险”，并规定申请确权的历史遗留物业必须购买该险种，一旦出了问题由商业保险解决，免去确权中主管部门过重的行政责任。

第二步，对超过合理限度的物业，收取“累进确权税”后确权。同样根据以往处理合法外用地的历次文件规定，设立一个人均占地和建筑面积的上限。凡在基本标准之上、但在上限额度以内的房屋和土地，通过缴纳“累进确权税”完成确权。

考虑到与城市更新政策的衔接，“累进确权税”的起征点，当与“20-15法则”相当，然后累进增加，以显示政府鼓励参与城市更新；也可以一体化考虑，使得城市更新政策中违建税率与此处的累进确权税率的设置一致，让全面确权成为城市更新的基础。

这样，加上前述免费确权的部分，在确权利额的范围内，原村民（包括合乎条件的外来常住户）的物业都有了清晰的权属登记，既可为他们提供合法的权益，也构筑起长期稳定税收的重要来源。

第三步，对超过确权利额的部分，从策略角度考虑先宣布“暂不受理”，待确权有了进展，再在专项调查的基础上，择机制定包括高额罚款、局部拆除、平价征用在内的多种政策，坚决压缩超额违建的收益空间。

上述三步，体现了“承认合法权益、酌情处置轻度违法，集中处罚重度违法”的原则，意在把最大多数的原村民和基层组织争取到合法框架里来，然后在一元制度的框架内，发育城市建设与更新的统一市场。<sup>[1]</sup>

## 结 语

深圳的成功，从来就是靠思维开放、理念先进、敢于革新。三十四年前，邓小平对广东开放讲过一句话：“中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。”数月后，深圳经济特区正式成立。自此，“敢为天下先”就成为这座中国改革之城的城市精神和城市灵魂。作为当年的一个边陲小镇，深圳靠观念、组织和制度的改革与创新，在一代人的时间里建成积聚了1500万人口、超万亿国民生产总值的现代化大都市，创造了中国城市化的奇迹。

今天，深圳的继续发展受到幅员面积不足的掣肘，也受到历史遗留问题的牵制，难以满足产业、人口和其他要素继续向深圳积聚和集中的要求。但是，深圳依然可以对内立体挖潜，获得城市未来发展所需要的土地与空间资源，从而牢牢把握成为国际大都市的机遇。

深圳不存在无解的难题。关键在于理念、认知和改革魄力。我们相信，只要确立“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的执政理念，摆脱“新官不理旧账”的惯性，主动创造条件，打开更新城市的市场之门，深圳就一定能再走新路，再创辉煌。■

---

[1] 深圳市政府于2013年12月30日出台了《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》试点实施办法，该办法自2014年4月1日起已在试点区域内试行。根据规定，部分违法建筑和违法用地可以分步得到确权。我们希望有后继的观察和研究，以对新政策的实施效果做进一步的评估。