

城中村改造与中国土地制度改革： 珠三角的突破与局限^{*}

陶然 王瑞民

中国未来土地制度改革的一个核心突破口就在城乡结合部的城中村与城郊村地段。城中村、城郊村改造首先要处理好被更新地段土地权利配置问题：以土地国有化为前提，原土地权利人村集体和村民上缴一部分公益事业用地和基础设施融资用地后，对剩余部分土地使用权确权并进行开发，实现公有私用，最终建立政府、原土地权利人、外来人口，乃至开发商多方的利益均衡。中国未来的城中村、城郊村改造实践要处理好所有权人过多导致的钉子户问题和多重政府管制导致的规划建设审批成本过高问题，并全面借鉴国际经验和本土实践，突破既有改造模式的局限，全面有效地处理好小产权房问题，实现中国土地制度改革的突破与新型城镇化转型。

关键词：土地制度改革 城中村/城郊村改造 小产权房 城市更新

进入本世纪以来，随着中国工业化和城市化进程的加快，工业和城市发展占用了越来越多的土地。在中国的既有体制和政策下，满足城市化和工业化用地需求的主要方法，是通过征收农地并将之转化为非农建设用地。而在城市扩张的过程中，往往还会碰到农村宅基地，由于拆迁农村宅基地的成本一般要远远高于农

陶然系中国人民大学经济学院教授；王瑞民系中国人民大学汉青经济与金融高级研究院研究生。

^{*} 作者感谢国家自然科学基金（NSF71341030：促进农村土地流转、增加农民收入的改革政策与配套措施研究）的资助。

地，所以很多城市在外延扩张时，一般会绕过农村宅基地，于是在一些大中城市出现了为数众多的“城中村”现象。

在中国户籍制度改革滞后、城市住房保障制度缺失，特别是城市政府提供的保障性住房基本上只面对本地户籍人口的情况下，相当部分的外来农民工只有选择城中村和城郊村居住，城中村和城郊村的本地农民也因此可以获得相当可观的房租收入。不可否认，城中村与城郊村在中国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地对其生活造成的困难。

然而，作为快速工业化与城市化的产物，大量外来人口的涌入以及在宅基地基础上形成的竞争性出租屋市场，使得城中村在土地利用、建设景观、社区文化等方面表现出强烈的城乡差异及矛盾，普遍存在基础设施缺乏、消防隐患突出、卫生状况较差的问题。同时，由于缺乏规划引导，城中村违建普遍，部分地段容积率也不足。面对不断紧张的用地矛盾，尤其是土地利用密度已经较大的珠三角地区，城中村蔓延失控已经成为城市化和工业化发展的掣肘。在新增城市空间资源有限的条件下，通过城中村改造等城市更新活动，有效盘活存量土地，对破解土地资源瓶颈，提升城市建设品质，促进城市可持续发展具有重要意义。

但是，在很多城市的城中村改造过程中，由于土地历史遗留问题数量庞大，类型错综复杂，牵涉面广，与经济发展、群众利益等敏感问题交织在一起，处理难度非常大。尤其在珠三角地区，如深圳、广州等城市，城中村居民房租收入很高，拆迁补偿的价格很难谈拢，一旦出现少数钉子户抗拒拆迁或索要过高补偿，处理起来就非常麻烦。为了解决钉子户问题，地方政府在城中村改造过程中往往倾向于将拆迁问题完全下移至开发商等改造主体，但这并没有真正解决这一问题，开发商使用各种方法去铲除钉子户反而可能带来更多的社会问题。更重要的是，即使政府和开发商主导的城中村改造模式能够推进，改造后城中村地段的基础设施和城市面貌得到了较大改善，但同时这些地段也就变成了中高档商品房小区和商业开发区，基本上丧失了对流动人口的容纳功能。因此，探索一种既能促进城中村基础设施与公共服务有效改善、又能保留城中村对流动人口容纳能力的改造模式，并在模式运行中形成政府、原土地权利人、外来人口乃至开发商多方谈判平台，建立一个利益均衡分享的机制，对于中国城市化进程有序推进、对流动人口实现在迁入地城市的永久定居就具有重大意义。

珠三角的“三旧改造”与深圳的“城市更新”

深圳的城中村主要是在宅基地的基础上发展起来的。其空间载体一般可以包括“旧村”、“新村”、“工业区”等几个部分，也可以包括原村民的私人物业、原村集体的集体物业两个部分。其中，新、旧村的“私房”建设集中区成为体现“城中村”建筑空间特性的主要代表，也是一般民众和社会舆论对“城中村”的典型印象。

作为快速工业化和城市化的产物，深圳城中村主要存在以下问题：一是土地历史遗留问题数量庞大，类型错综复杂，牵涉面广，与经济发展、群众利益等敏感问题交织在一起，处理难度大；二是城中村内消防等各类安全隐患比较严重，各类配套设施缺乏；三是居住人口密集，卫生状况总体来看比较差。在现有城市布局的前提下，提高土地利用效率、实现产业结构升级，一个重要的手段就是实施“三旧改造”，集约化经营现有土地，在空间上实现产业的合理布局。

所谓“三旧”，是指旧厂房、旧村庄、旧城镇。“三旧改造”是国土资源部给予广东省的特殊政策。其基本思路是在“三旧”集中的地区，按城镇或村庄要求做好规划，将每一宗地块的用途功能、建筑密度、容积率、配套设施等明确规定，进行拆建改造。原则上说，原有土地使用者，既可以自行改造，也可以委托开发商改造，还可以交给政府改造。自行或委托改造的，政府可以返还多达60%的土地出让金。因此，改造产生的收益多归原有土地使用者。

“三旧改造”要处理诸多历史遗留问题，概括起来是“三转”，即：转合法、转性质、转地类。转合法指将一部分以往的违章占地转为合法。广东省农村建设用地很多，来源渠道不一，批准权限不同，手续档案不清，甄别难度很大，又十分繁琐。为支持“三旧改造”，国土资源部专门下达了用地指标用于处理过去遗留的违章占地，当地政府根据违章情节轻重也规定了处罚办法。转性质是指将列入城市规划区的集体建设用地转国有，这部分内容主要是补缴部分地价，办理转性手续。转地类是指将一部分原有的工矿企业或公益用地转为商业、商住等经营性用地，按照原来的办法，土地使用类型转换，必须将原有土地交还政府，由政府重新通过“招、拍、挂”程序开发。

为鼓励自行改造，“三旧改造”政策允许经政府批准新建项目后，以协议转让形式，交给原有土地使用者或业主开发。在粤府[2009]78号文中，“三旧改

造”的实施意见对现行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。

“三旧改造”主要针对的是“城中村”，以及新纳入城市规划区的农村产业和人口相对集聚区，和改造区以外的农村并不发生太多关系，可视为典型的城中村改造和城乡结合部建设用地存量优化的探索。在一部分城镇内部，建设用地存量仍然具有很大的挖掘潜力，“三旧改造”最大的好处是能够实现多方共赢，而不像征地那样容易造成严重的利益失衡。广东的试点做法的基本原则，是“谁改造谁受益”，充分利用市场手段，动员社会力量积极参与改造，而不是政府包办。这也说明，城市建设用地的不足，可以也应该从政策制度改革上寻求解决办法。

2004年，深圳宣布推动全面城市化，将宝安、龙岗两区共约956平方千米土地转为国有，通过“统征统转”实现“全域土地国有化”。在政府看来，土地全盘国有、统一配置使用，可以消除城乡二元体制，并免除农地转用层层报批手续。但这里的关键问题，是深圳本地“原住民”，即原土地权利人，早就在集体土地上建设了大量小产权房，并进行了商、住与工业用途开发，村民和村集体并不会在政府宣布国有后直接把土地本身及其收益交给政府，政府也不可能直接承认这些土地利用的合法性。这样做的结果是，尽管所有土地在法律上属于国有，但建造在上面的房屋和土地使用权却由原村民实际控制、受益和转让。因此，与其说真正终结城乡二元体制，不如说这种土地国有政策最多是消除二元体制的一个起点。

为了实现深圳产业升级和经济新发展，改善居民的生活环境，结合广东“三旧改造”政策，深圳市2009年12月推出了《深圳市城市更新办法》（深府〔2009〕211号），2012年1月21日，进一步出台了《深圳市城市更新办法实施细则》（深府〔2012〕1号），作为当年市政府的一号文件下发，为深圳城市更新制定了基本的框架。从深圳现在已经出台的城市更新政策来看，其基本目标是充分利用市场机制和机会，在更新改造的基础上做大土地开发蛋糕，然后合理分配土地增值的收益，使更新后的土地房屋都合规合法，实现原住民、开发商和政府的共赢。

被更新地块的土地权利配置与改造模式选择

要顺利实现城市更新与城中村改造，必须解决被更新地段的土地权利配置问题。

具体而言，诸如城中村、城郊村等潜在被更新地段的土地权利，包括所有权和具体的发展权、收益权应该如何配置？是全部转为国有土地，还是部分保留为集体建设用地？当前实践中几种主要的改造模式，包括政府主导、村集体自改，及开发商与村集体合作改造模式各有什么优劣？在当前整体性土地制度与规划体制下，这些模式又存在哪些普遍性的局限？如何通过借鉴他地乃至他国经验，实现有效的公私合作、各蒙其利，创新中国城市更新与城中村、城郊村的改造开发模式？

（一）所有权与使用权：超越两分

新产权理论依据突破了所有权和使用权的两分。^[1]在传统理论中，尤其就土地资源利用的实践而言，如果通过私人交易来完成土地资源的配置，就被称为“私有化”；而如果通过国家征收完成土地资源整合，就被称为“国有化”。通常，解决问题的思路仅仅局限于“非此即彼”的选择。但实际上，财产法的制度设计完全可以超越两分，在特定制度背景下关注具体权利的运作机制及其可交易性与可抵押、可融资措施。

中国的特定制度背景，是城市土地归国家所有，而农村土地归集体所有。1980年代初，农村产权改革就是把人民公社运动中所剥夺的农民对土地的权利，在保持集体所有的前提下，部分归还给农民，主要是其中的使用权。这次改革提高了农民的积极性，极大地解放了农村生产力。

当然，这次产权改革仍然有其局限性，主要是农民在获得土地使用权的同时，并没有获得充分的土地转让权。1990年代以后，农地转包开始出现，但农地买卖、抵押仍然基本无法实现突破，而农村建设用地和房屋也一直被严格限制交易。农民有权无偿申请和永久使用宅基地，但是不允许卖给城镇居民，基本只能在本村内合法流转。农民虽然不能通过市场交易集体建设用地获得财产性收益，但却可以无偿占有，这也造成农村宅基地面积急剧扩张，至2006年底，中

[1] 新产权分析方法认为，任何权利之间就效力而言是一样的，没有权利与权能之间的区分，也没有权利之间先天的不平等之说，尽管权利的范围有大小，但权利之间无主次之分。

国农村人均宅基地面积已达到人均223平方米^[1]，超过城镇人均住房建筑面积近八倍，不仅造成大量土地资源的浪费，而且政府规划无从规制、基础设施与公共服务难以覆盖。

根据国家有关规定，集体建设用地流转和抵押有着严格的条件，部分流转方式，如农村宅基地的转让及宅基地上房屋转让附带宅基地使用权的转让、抵押，农村承包经营的荒地、乡镇村办企业房地产抵押甚至受到更严格的限制。

与本文所讨论的城中村改造直接相关的，主要是农村集体建设用地与宅基地。由于转让权的缺失，农民无法直接分享城市化带来的土地增值收益，必然与通过征地制度坐享土地收益的地方政府产生利益冲突。当集体建设用地通过转让直接进入市非法时，集体土地权利人就无法通过抵押实现有效融资，也就极大地限制了权利人利用土地资产创造收益的能力。这不仅抑制了城市更新与城中村改造的质量，也降低了城市更新与城中村改造的速度。

反观城市的产权改革，尽管起步晚，但却更为彻底。1987年改革伊始，城市国有土地就开始了批租制。1998年房改启动，尤其是2002年以后，随着中国经济重回高速增长轨道，大部分城市居民都能够分享到城市房地产和资本市场繁荣带来的土地增值，也可以抵押融资或转让获利。虽然中国的城市土地属于“国有”，但在宪法中，对“国家所有”的定义就是全民所有。而针对实物土地，显然全民不可能拥有包含在私人住宅里的那一块，因为全民不可能拥有每一个公民个人花钱购置的财产。因此，1990年代以来，城市新业主拥有的房产也同样含有土地财产权，即目前被称为可以“自动续期”的“土地使用权”，但实际上就是财产权意义上的土地权利。这些新业主一般被称为“土地使用权人”，或在国土资源部公布的某些文件中被称为“土地产权人”。

土地权利配置是不同利益主体博弈的结果，但不同利益主体间的博弈方式显然受到土地相关法律法规的限制。2009年，国土资源部开始对《土地管理法》进行修订，其中征地制度的改革是一个核心内容。或者说，集体建设用地入市不过是完成征地制度改革之后的一件“副产品”而已。如果征地制度改革能得以顺利推进，那么集体建设用地入市中的很多问题就迎刃而解。目前看，新《土地管理法》草案基本上是以土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围为分界线，圈

[1] “整理农村住房，让耕地不再‘吃紧’”，《经济参考报》，2009年1月23日。

外集体建设用地可以流转，圈内集体建设用地必须征收。^[1]

我们近年来在深圳多个城中村的调研表明，除极少部分年纪较大的村民外，绝大部分村民对城中村改造后土地完成征转程序变性为国有土地不持反对态度。这里的关键问题，是土地转为国有后的土地使用权授予谁进行开发的问题。如果除基础设施改善和公益事业用地之外，相当部分被征转的国有土地使用权授予村集体与原住民，或者村集体与开发商进行合作，而开发商在开发后的物业和住宅中充分地保障了村集体与村民的利益，那么作为原土地权利人的村集体与原住民实际上是受益的。这是因为，一方面基础设施改善和公益事业用地提升了村集体与原住民所使用土地的价值；另一方面，合法征转的国有土地使用权本身可以用于抵押融资，为城市更新与城中村改造提供了资本。更重要的是，在合法征转的国有土地上经过改造或重建的房屋具有大产权，这对村集体和村民无疑是一个巨大利好。因此，村集体和村民并不会反对国有，因为他们要求的就是获得原有土地的部分合法开发权和相应收益权。

这里还存在一个国有土地使用权出让年限的问题。比如，现有土地政策规定住宅用地使用权出让年限为70年，那么到期后，村民所占有或开发的那部分土地是否需要收回？如果需要，又以什么方式收回？实际上，目前不仅对返还给村民的那部分土地存在这个问题，对城市居民购买的商品住宅及其附带土地使用权也存在这个问题，这显然需要未来制定相应政策来解决。我们的看法，是考虑到这个问题所涉及利益的广泛性和如果出让期限到期收回并重新出让、或要求相关权利人新缴出让金所可能引起的巨大矛盾，以及长期看中国地方财政将不再依赖土地出让金，而转向以房产税为主体的土地税收收入，未来政策必然是对住宅用地出让到期后无偿续期或补缴象征性出让金后自动续期，否则政府将面临执政合法性危机。

（二）不同主体开发模式的优劣比较

目前，全国各地的“城中村”改造存在政府主导、开发商主导，及村集体自改三种改造模式。以下具体分析目前存在的各种模式的特点。

1. 政府主导的开发模式

在这一模式中，地方政府作为改造主体和责任人负责改造政策、拆迁补偿和村民安置方案的制定和实施。政府在制定改造方案后，由财政投资解决村民住宅

[1] 汪晖、陶然：“如何实现征地制度改革系统性突破——兼论对《土地管理法》修改草案的建议”，《领导者》，2009年总第29期，第58-72页。

拆迁补偿。在该模式下，地方政府的利益体现在完成拆迁安置后通过招、拍、挂方式出让剩余地块获得土地增值收益。但上述模式也往往导致两个极端：在一些地方政府比较强势的城市，地方政府以“改造城中村”、“提升城市形象”为名主导大规模、运动式拆迁，对农民补偿严重不足，暴力拆迁、群体性事件发生频率大大提高；而在地方政府较弱势地区，却往往出现部分村民要价过高、拆迁安置成本太大，政府和村民很难谈拢，改造难以推进的情况。以深圳福田区岗厦村为例，2007年启动改造，但拆迁谈判一直僵持不下，政府不得不大幅度提高补偿，岗厦原住民中补偿过亿元的达到10户，全村每户都超千万。即使如此，很长时间内仍有5%的村民没有签约。

2. 开发商主导的开发模式

由于城市更新需要大量资金，单就政府财力无法完成城市更新的任务，很多更新工程因此长期停滞，政府要加快更新就不得不引入私人资本。在城市更新项目中，政府资本往往是作为诱导，用以吸引大量的私人资本作为城市更新的主力。但是，私人资本投资往往要考虑改造地区潜在的开发价值、工程初期的投资数额、资金回报率和更新工程的地点选择等因素，导致城市更新私人资本目标与政府目标未必一致。同时，私人开发商在长时期开发中还会随时遇到各种难以预料的困难，严重者甚至使其破产或退出这一行列，从而影响整个城市更新计划的实现。

从深圳以及珠三角的情况来看，目前，开发商在三旧改造，包括现有的城市更新项目中，确实普遍存在“挑肥拣瘦”现象，即只选择最具有商业价值的地段进行开发，而这些地段，往往是区位较好、原有容积率较低的城中村。结果造成不少改造价值稍差的村庄往往因不在核心地段而无法实现改造，基础设施与公共服务无法得到完善，即使有限的功能更新和综合整治也难以进行，大量流动人口居住与生活品质得不到有效改善。

在珠江三角洲，特别是深圳，还存在另外一个更严重的问题，就是在那些具体推动改造或更新的城中村里，不仅有旧村居，而且还有旧厂房，而后者拆迁改造成本低、收益高，又基本上是由作为村集体经济权力行使主体的村股份有限公司所控制，因此，一些开发商就只选择与村集体进行合作改造旧厂房，来获得高额利润，但却无心改造密度更高、拆迁麻烦且补偿更高的旧村居。考虑到旧村居往往建筑密度高，无论是拆除重建还是功能改变都需要一定的腾挪空间，而旧厂房改造所在地段就是潜在的腾挪空间，上述做法不仅短期使得旧村居的改造无法

实现，而且还因占用了旧厂房地段，直接减少甚至消除了未来旧村居改造过程中需要的腾挪空间，而且加大了村所在地段整体容积率，甚至占用了村里的非农用地指标，这就给未来旧村居改造制造了更大的麻烦。

除此之外，以开发商为主体的模式进行改造，即使改造过程中确实要改造旧村居，仍然可能存在多个问题。

首先，由于开发商必须在开发过程中满足村集体和村民的利益，一般开发商在改造过程中所建设物业有40%~50%需要补偿给被拆迁居民，所以往往被开发地段必须要有很高的容积率，很容易突破城市规划的要求。这样不仅容易导致城市规划难以在更大片区实现统筹，为未来周围其他地段的改造制造困难，而且也容易滋生腐败。其次，开发商以利润为根本驱动，可能与村干部合谋，在改造过程中损害部分村民的利益，甚至可能以不利于社会和谐的方式进行。再次，开发商资本结构由少量自有资金加大额银行贷款构成，对货币政策收紧敏感，可能因政策调整不能按期完成甚至中途退出改造，导致开发商对村民乃至村集体的承诺无法完成。最后，一个城市城中村数量众多、规模大小不一，小村占地很小、且可能被城市道路切分成零碎地块，对开发商缺乏吸引力。上述情况需要对相邻地段甚至不相邻地段的城中村进行整体统筹改造，但开发商一般只能按行政村边界拿地，对实现统一规划和基础设施建设造成困难。

3. 集体自行改造模式

这种模式是以村集体为基础，通常结合村集体股份制改造，由村集体自行筹资，完成拆迁安置、回迁和商品房建设全部工作。改造完成后村集体将剩余住房上市销售，形成滚动开发。但该模式存在开发者在建设过程中难以获取贷款、住宅开发质量不高、基础设施难以到位、住宅为“小产权房”难以上市、政府也无从抽税等问题，因此，这种模式只有极少数集体经济实力雄厚的村庄才能推行。

目前，自建或自行改造模式完全由村集体依靠自身的经济实力来进行项目运作，虽然村集体经济收益率较高，经济上可控性较强，但城中村改造和房地产开发确实可能存在投资规模相对较大，投资风险相对较高，且由于受村集体经济决策人的阅历、知识水平、能力等因素影响，一般在规模和档次上存在较大的局限性。在实际操作中也有很多村集体因过于畏惧风险，只注重村干部自身利益的保护，缺乏互惠互利、共同发展或联动发展的思路，怕吃亏而宁可不动，甚至错过了发展机遇；而有的村集体却过分漠视风险，盲目追求眼前利益，在项目的品位和档次上选择不当，留下了隐患。

这里的一个关键问题，就是目前政府鼓励的村集体自主改造过程中的融资问题。实际上，据调查，目前大部分村集体之所以难以进行自主改造，一个重要原因还是集体建设用地在开发过程中难以获得融资。但是，在广东省三旧改造与深圳城市更新的政策突破下，这个问题也不是不可以解决。这是因为，政府在三旧改造过程中，主要是拆除重建类型的改造中，在集体土地补交出让金方面进行了很大的让步，而一旦补交出让金后就可以转为国有土地，土地开发者就可以利用所获得的国有土地使用权证来进行融资，然后实施滚动开发。

在我们最近对佛山市禅城区石湾镇街道石梁村的调研中，就发现该村成立的东江龙房地产开发有限公司通过补交政府优惠的土地出让金，将集体建设用地转为国有，然后实施滚动开发，为村集体和村民获得大量现金利润和物业资产，走上了一条可持续发展的路子。调研发现，由村集体进行的房地产开发，容积率往往远远低于由开发商主导的改造所需要的容积率，即使如此，在扣除各项税费之后，村集体自主开发一亩地获得的利润仍然相当高。在滚动开发过程中，村集体首先进行的是旧厂房开发，这样建设成本较低。当商业、房地产获得理想利润、对村民进行优厚分红并取得村民支持和信任后，再进行农民公寓的开发，即建设高层公寓，以拆一补一的方式进行农民宅基地的改造，就能够比较顺利地腾出土地资源，并为未来的开发创造条件。在这个过程中，实现了滚动开发带来的高速更新、村民满意、集体资产迅速增值等目标。

（三）公私合作、各蒙其利，以区段征收创新城市更新模式

城中村改造作为一种城市更新的实践，如美国、日本、中国台湾等国家和地区进行的土地“增值溢价捕获”、“区段征收”和“市地重划”等，均可为之提供重要借鉴。这些政策工具可以成功地解决政府公共建设的补偿难题，土地权利人可原地安置，改造后公共设施完善、生活质量提升、土地财产增值。

1. 区段征收的台湾地区经验

具体而言，台湾地区的区段征收制度，是地方政府为了降低推进城市化的成本，由政府主导实施的带有一定的强制性、自偿性土地征收办法。^[1]台湾地区实施区段征收的主要是城市农业区、保护区土地变更为建筑用地或工业区变更为住宅区、商业区的土地。土地从原来的农用地变更为建设用地，土地大幅度升值。政府根据当地城市发展计划，把一定范围内的土地一次全部予以征收，重新加以

[1] 刘守英：“中国台湾地区土地征收的做法与借鉴” [EB/OL], <http://www.drc.gov.cn/xscg/20121109/182-224-2873532.htm>.

规划、整理后，其中，40%~50%的土地返还给土地所有权人；政府取得50%~60%的土地，这50%~60%的土地用于公共设施建设的地约占35%~40%，剩余15%~20%的土地则被政府公开标售或出租，其收入用来支付土地开发成本与公共设施建设费用。

台湾地区进行区段征收制度的动因主要是两个方面：一方面是快速城市化发展对土地的巨大需求。从1981年至2008年，台湾地区城市人口从1261.7万增长到1836.8万人，增加了575.1万人，增长45.6%，快速城市化对土地的需求越来越大。另一方面，通过一般征收获得土地越来越难。台湾法律规定，一般征收只适用于公共事业，是纯公益性质的。首先，一般征收对土地所有权人的补偿值限于现金，补偿水平较低，土地所有权人反抗激烈，不愿参与；其次，一般征收后政府要承担公共事业设施建设，财政开支巨大，政府负担沉重。

台湾地区区段征收制度在实践中逐步完善。首先，区段征收后，土地所有权人买回或申领抵价地面积虽然有所减少，但因土地价值增加而增加财富，土地所有权人积极性得以提高；其次，通过土地规划、整理后，政府可以无偿取得区段征收区域的公共建设用地，解决土地问题；最后，政府把剩余建设用地公开标售或出租，获得较高收入，解决政府财政负担问题。

2. 区段征收在大陆的创造性运用：一个初步思路

目前，中国仍然实行征地制度，结果是农地转为非农用途并没有形成市场价格。而政府出让土地时，大量土地用于工业，而由于招商引资竞争，工业用地往往出让价格很低，甚至在扣除征地和基础设施成本后价格为零或者为负，这样势必逼迫地方低价征地，由此导致政府和被征地农民的冲突时有发生。如果改革征地制度，政府就可以在无偿获得部分基础设施与公益事业用地的基础上，让被征地农民领回固定比例的抵价地，用于商住或者工业开发，这样就确保农民在征地过程中的财产性收益，能够有效保护农民土地财产权，让农民共享城镇化发展成果，减少社会矛盾。实际上，深圳和中国其他城市在城中村、城郊村改造中已经、未来也可以进一步借鉴上述政策工具，然后适当结合中国国情，特别是农村土地为集体所有这个国情，以土地国有化为前提，推进土地制度创新，最终建立政府、原土地权利人、外来人口乃至开发商多方的利益均衡。可考虑如下操作模式：

1) 首先将城中村集体土地进行国有化。这些土地既已纳入城市范围，将其国有化并无法律障碍，反而有利于产权明晰，并在现行政策法规框架不进行大规

模调整的前提下进行赋权开发，可以有效地避免小产权房问题。

2) 政府对被改造地段实行区段征收或类似操作。尤其是对于要拆除重建的地段，根据城市统一规划，政府无偿征收一定比例城中村土地，其中部分可作为城中村基础设施，包括道路、公立学校与医院、公共绿地与卫生设施用地，剩余部分拍卖获取出让金为基础设施改造与公共服务提供资金来源。征收比例视城中村实际情况（人口、密度、地价等）大致确定在30%~60%左右。

3) 政府负责城中村基础设施投资。灵活运用城市规划手段适当提高地段容积率，确保村民剩余地段增值，从而使村民愿意无偿让渡部分土地给政府。

4) 城中村村民保留经区段征收和基础设施改造后大幅增值的剩余土地，并发放国有土地使用权证，对于少部分地段，在开发商或村集体补交部分因土地用途改善而需要缴纳的土地出让金后，直接开发商品房或商业地产，直接给予大产权，而对于大部分地段，允许村集体在一定的限定条件下进行出租屋开发，就是说村民或者村集体短期内只能或主要开发出租房，但长期（如10-15年后）可以上市交易。村民可自行组织向银行贷款，或者引入房地产信托资金赋予固定收益率，或联合其他主体，如房地产开发商甚至是建筑商进行合作开发，以此来解决集体建设用地开发难以获得贷款问题。

5) 政府可考虑在改造完成后的城中村建立一些城市公立学校，接受外来人口子女入学。其中学校用地可来自于区段征收的部分抵费地；学校建设费用来自于中央、地方相关土地税收；包括老师工资与办公经费之类的运营经费，除了中央地方相关财政转移支付和一般税收收入外，也可以考虑部分来自于城中村改造后所建出租屋的管理费。

6) 对于面积过小或地块被切割成畸零细碎的多个城中村，在较大区域范围进行交换分合，重新整理后再分配给原土地权利人。

7) 对改造后物业短期开征出租屋管理费或者出租屋租金收入所得税，抽取的税额可以在出租屋租金收入的10%左右，待政府公共财政体制完善后，政府依赖土地出让金的程度有所下降之后，同时将出租屋管理费，或者出租屋收入所得税按时缴纳作为10-15年后转为大产权的前置条件。政府也开始在未来10-15年内逐渐过渡到开征物业税，依据情况，物业税可以考虑对二套或二套以上住房或一定面积以上住房进行征收，甚至在公共服务到位的情况下，直接对第一套住房开征。

在上述城中村改造的模式下，政府一方面不直接投入基础设施改造，而且可

在改造中抽取相关开发税费，另一方面，当改造完成后，地方政府可通过出租屋管理费、出租屋租金收入所得税及最终实现的物业税获得较为长期和稳定的税源。当然，上述措施首先需要更高层面的综合配套改革，可能在实施中有改良版或变形版，但基本思路大致如此。

当然，区段征收操作中，政府拿走土地的比例会随地段区位、地段原来容积率、地段规划容积率、地段用途乃至整体房地产业景气情况等因素不同而有很大变化，所以实际操作方案核算也必因地制宜，随时势进行调整，但由于改造基础是地段增值，所以只要建立合理的谈判机制和利益分享平台，在帕累托改进过程中实现效率改进与社会和谐是完全可行的。

如何建立不同主体利益良性协调的谈判机制

如何建立城中村改造中不同利益主体的良性协调机制，始终是城中村改造中的关键问题。

（一）城市更新与城中村改造中的钉子户问题及其解决

在城市更新或城中村改造过程中，改造区域内的企业主体、集体土地上“私宅”的所有者和其中的租住人（主要是外来务工流动人口）、外来开发商和当地集体经济组织，以及当地政府和宗族核心人物，需要在一个更大的谈判平台上进行合作。其关键问题，是建立一个关于城中村改造如何进行的谈判平台，设计各种权利人的组织机制与集体谈判模式，设计集体经济组织由经营产业向经营物业转型，并协调定位各级政府与不同机构间可以发挥的作用；同时，在改造过程中建立合理的机制去处理村集体经济组织与各村民、各村民户之间的利益分配问题等。其中，如何处理钉子户问题，是城中村改造与城市更新过程中必须处理的一个最大挑战。

一种解决方法是第三方介入。这时往往需要法律裁决、政府强制或者引入第三方评估的“合理价格”。但这里的关键问题是，如果利害相关的当事双方都没有找到一个“合理价格”，那么就没有理由认为第三方有能力或威望替他们找到；而且即便找到了所谓的“合理价格”，也还得通过政府或法律的强制力来强加给双方。即使在法制完善程度较高、政府公信力较强时，这种第三方介入的模式都会遇到较大困难，更不用说上述条件并不完全具备时的结果了。

在实践中，开发商和政府在地拆迁过程中也往往想出一些应对办法。比

如，一般开发商未必要采用逐户签订合同的策略，因为这很容易导致越拖到后面，对方要价越高。一些开发商可能考虑采取“同步拆迁”策略，即居民中达到一定比例的人都签订协议后，才实行同步搬迁，如果同意搬迁者达不到较高比例就停止搬迁。如是，开发商就不至于因为一户一签先期投入成本太高而被“敲竹杠”，而那些不同意搬迁条件的钉子户面临的将不是开发商或政府的压力，而是那些急于得到拆迁所带来好处的街坊邻居的强大压力，结果是开发商的交易成本变小，钉子户的交易成本加大，双方在谈判的时候将能够比较容易达成协议。

此外，一些地方政府在拆迁过程中也制定了一些鼓励政策，对于那些先签订协议的人给予适当奖励，对钉子户施加经济和心理压力。当然，如果最终确实不成协议，开发商有时候不得不修改规划，绕开钉子，与旁边其他住户进行谈判，或者干脆把钉子户用高楼包围，但这样做往往成本较高。

我们提出的对中国城市更新、城中村改造与征地拆迁中解决钉子户非常有价值的思路，就是让原土地权利人和开发商合作开发土地，或者是村民和政府合作，其中政府负责基础设施、村集体和村民自主开发的模式，或者是两种模式的某种混合。总体来看，这些改造开发模式的本质，就是通过让土地所有权人也分享开发收益来有效消解钉子户现象。更具体地说，当政府仍然采用传统的征地模式，或者让开发商和钉子户单个谈判的时候，博弈就变成了政府或开发商和原土地权利人多个个体之间的单独博弈。博弈人数增加就会直接增加交易成本，而各个个体在与作为外来者的政府或开发商进行博弈的时候，总会存在一定激励去索要高价，发展到极端就成为所谓的钉子户。

这种敲竹杠的行为之所以可以成功，是因为土地开发一般需要整片开发，或者说土地开发的外部效应很强，所以个别地段的土地权利人可以以此要挟“坐地要价”。而那些愿意接受补偿协议的非钉子户，虽然因钉子户阻碍整个开发行为而在一定程度上损害了自身利益，但钉子户行为所造成损害是间接的，其过高要价也是针对作为外来者的开发商或实施征地行为的政府。在这种情况下，那些非钉子户虽然愿意及早得到拆迁带来的好处，但也一般很难动员起强大的社会压力。

（二）中国城市更新与城中村改造中的多重政府管制问题

政府管制的多重性也会导致城中村改造或城市更新无从起步，造成所谓的“多重管制困局”或者“法律反公地悲剧”。这里的“反公地悲剧”来自于政策制定权与批准权的分散化。首先是所谓的“横向多重管制”，即同一级政府要求开

发商一个部门、一个部门去征求批准；其次是所谓“纵向多重管制”，即开发商要拿到许可证，必须获得从上到下各级政府机构的批准。在中国各地的城中村改造过程中，也出现了上述多重报批困难带来的困局，导致各种本来可以进行的项目因为难以报批而无法建设，由于合法合规开发的代价过高，不少基层社区采取“快速建、快收益”的策略。

这里以报国务院审批土地规划的城市为例，说明中国新增建设用地计划和用地报批的程序：各县、区（开发区管委会）上报下一年用地计划——汇总拟定和上报全市年度土地利用计划——省厅批准下达年度用地计划——省国土资源厅汇总各市（州）用地计划需求，报国土资源部审批——省厅将获批用地计划分解下达市——市分解下达当年获批新增建设用地计划——根据计划报批各类用地——开展土地征收和一级开发，实施供地。

从时间上看，中心城区批次用地一般3月份报地，中间有段审查时间（国土资源部内各司局会审，如果有问题，比如规模过大还会反复沟通核减等），一般到下半年全部批给省里，省里再分下去。所以很多头一年的计划要到下一年才能形成项目报地。单独选址用地（交通、水利，外围的其他项目比如电站、移动塔基等）还要有用地预审的程序，预审完了，拿到发改委立项的批复后才正式批地，这个过程有长有短。如果中间缺材料的话可能会有四五年的过程。如果地方政府发现时间太长，就可能会违法用地，但违法用地往往也要付出代价，土地督察局、执法局执法严格的话还可能造成更大麻烦。实践中就往往可能出现路修好了再补办用地预审的违法情况，一般也是敦促省国土资源厅作出处理。

总体来看，上述审批程序首先要求用地必须要有计划；其次，用地必须要符合规划，否则就是违法。但这里的关键在于，上述从上而下进行的用地审批本身，是否具有很强的合理性？由于上级政府主管部门很难完全了解各个城市与地方的用地需求，所以基本上很难具备足够的信息来决定批还是不批。虽然土地利用规划框定了一个15年的新增用地总规模，可以依据总规模来计算平均每年的用地规模，但这个总规模一般按照人口、城镇化率等指标通过一定的公式来进行确定，但这些公式的制定与不同因素的权重设定本身就很可能存在巨大争议，而经济周期变化本身就要求上级主管部门不应该完全根据15年的土地利用总体规划来测算每年平均大概要用多少地，或者根据过去几年实际用地情况进行调整与核减。

再来看城中村改造与城市更新。不妨看一看广州市城中村全面改造 workflow

程。整个改造工作分四个阶段。第一阶段是进行全面改造方案编制阶段，第二阶段是全面改造方案审批阶段，第三阶段为全面改造组织实施阶段，完成组织实施后则进入第四阶段即实施监管阶段。应该说，任何城中村改造本身就是一个非常复杂、耗时的工程，从全面改造方案编制第一阶段的现状摸查，到确定改造规划范围，到最后编制改造方案；进入全面改造方案审批的第二阶段后，还需要不同级别基层政府与相关部门进行规划方案审批，然后依次进行用地预审和用地报批；完成用地预审与报批后才能进入全面改造组织实施的第三个阶段，其中还分别明确规定了安置房建设、融资用地出让，独立公共设施和公益用地三个方面的工作流程；所有这些工作完成后，在开始实施阶段政府相关部门还需要进行全面的监管。所有四个阶段都涉及同级政府的多个监管、审批部门和不同级别政府的监管、审批。如果在不同政府部门、不同级别政府间难以就审批与监管工作实现有效的协调整合，本应可以更快进行的改造工作将变成一场拉锯战或马拉松。

总体来看，无论是横向政府多重管制，还是纵向政府多重管制而导致的土地开发利用困局，都会带来对社会不利的结果，都会导致城市更新与城中村改造受阻，也就无法释放本应可以释放出来的土地供应。因此，面对中国城市更新、城中村改造乃至中国城市土地利用所面临的各种困局，政策制定者必须要通过改革来简化和消解横向和纵向的多重政府管制，其中的关键还是政府应该把改革对象设定为自己，通过有效的体制改革来破除多重管制带来的困局。

（三）破解空间反公地困局和法律反公地困局的几个关键考虑

考虑中国城市更新与城中村改造实际情况，结合美国哥伦比亚大学法学院教授、“反公地悲剧”概念提出者黑勒（Michael Heller）提出的解决困局方法，在解决城市更新与城中村改造困局时，必须考虑以下五个方面的问题：

第一，所有者是公有还是私有？这是因为一般而言，与私人所有者进行谈判往往比与政府和/或企业单位交涉要更容易。如果所有者或者土地原权利人是私人个体或者家庭，那么往往比土地权利人是企业、政府机构或准政府机构要更容易解决问题，因为这时候试图整合土地的创业者、城中村的村集体及其村民，更容易一致行动起来对潜在的钉子户去施加压力，利用胡萝卜加大棒的方法来避免钉子户现象。反之，如果起初的业主或者原土地权利人是企业、政府机构或准政府机构，那么他们就很可能利用权力获得保护，或缺乏相应的整合机制和压力施加机制，结果是产权整合者难以轻易占上风，只能靠开发商或者政府劝诱的方式来想办法克服，但很多时候，要找出关键人物并且让他们接受相应的补

偿条件，难度会比较大。

第二，是否存在许多利益各有分歧的所有者？反公有资源的所有者如果数量较少，虽然也会碰到同样的议价问题，但基本上还可以想出办法来进行管理和控制。毕竟整合所有者较少情况下的反公地悲剧的交易成本一般较低，比如城中村改造过程中的旧厂房与工业用地，或者集体控制的商业铺面；反之，如果某种反公有资源上已经有了大量企业、家庭权利人乃至政府所有者，那么不同主体的利益千差万别，要实现利益整合的难度往往就比较大。比如，在城市旧城区，特别是居住小区的改造中，住户往往来自于不同的企事业单位，就可能出现这种情况。

第三，产权边界是否清晰？比如在深圳和珠三角很多城中村，对于村民集中居住的旧村居，尤其是所谓的老屋区，往往都能比较容易地划定边界。尤其在深圳城中村中的旧村居部分，土地权利人都知道各家宅基地的界限在哪里，而且法律也对相关建筑与用地的合法性有着比较清晰的认定。但与此相反，深圳还存在2004年后“统征统转”尚有未了事宜的那部分土地，比如政府所说的“应（征）转未（征）转”、村民和村集体所说的“应补未补”等未能明确土地权属的部分，产权边界并不清晰。如果无法落实产权边界，就会使得反公地资源开发的困局更加难以破解。

第四，是空间产权分散，还是法律产权分散？克服空间困局如钉子户问题，一般要比克服权利难以理解和交换的法律困局要容易一些。就城中村改造问题而言，如果建立合适的机制，比如本文后面介绍的深圳坪山新区改革实践中的土地整备方法，利用村集体和其他愿意实施改造的村民施加的压力，同时建立合理的利益激励机制（主要是给村民与村集体更多的土地开发权利），那么空间产权分散这个问题就有办法解决。而如果把法律权利乃至审批的权利交给了太多政府机构，这些分散的管制权利往往要比不连贯空间的物理控制权更难以克服，特别是各级政府以及同一级别政府不同部门间在整合中需要对自己进行改革的时候。

第五，初始产权完整程度如何？较之城中村的居民，中国城市旧城区的居民在住房市场化后所掌握的基本上是一般意义上比较完整的产权组合。当中国政府开始住房市场化后，基本上放弃了计划经济体制下对于公有房屋的控制权，而原来作为企事业单位职工的城市居民也就获得了相对标准的法律权利组合，即绝大部分的正常所有权，包括对住房的物理占有、抵押权、住房出售权。反过来，作为城中村原土地权利人的村民，在目前的土地制度下，他们的宅基地还是集体所

有，必须经政府征地程序首先转为国有土地，然后通过以房换房的实物补偿才能确定为国有大产权，或者在深圳通过拆除重建式的城市更新、土地转为国有后获得相应住房补偿才能确认大产权。

中国目前已经存在大量小产权房的问题。一些城中村或者城郊村的居民，把宅基地或者盖好的小产权房以较低价格直接出售给外来人口，但政府并不认可，也无法从法律上来支持这种行为；与此同时，政府又难以遏制小产权房的泛滥，既无从规划，也无从征税，最后也谈不上建设良好的基础设施并提供相应公共服务。有意思的是，恰恰由于基础设施与公共服务不足，加上政府法律无法确认所谓“大产权”，大部分城中村与城郊村地段的土地和房屋财产的价值无法充分体现出来，构成了城中村改造的一个特定的初始条件。这样就可以在改造过程中通过建立理性博弈平台与有效融资机制来提升基础设施与公共服务，最终实现被改造地段的利用价值提升和完整产权组合。恰恰是改造后的利用价值提升与完整产权组合，构成了土地权利人和政府愿意参与改造的基本动因。如本文后面所述，深圳目前城市更新中，很多综合整治类与功能改变类城市更新模式并没有考虑到这个问题，未来可以充分利用此类初始条件来激发改造动力，实现城市的全面更新。

（四）城市更新与城中村改造：寻求破除困局之道

破解中国城镇化过程中土地开发困局的关键，就是通过有效的制度改革，包括土地制度改革、规划方式与审批体制创新，基层治理机制创新、财税乃至户籍制度改革，重新调整并理顺城市政府、土地原权利人、开发商以及外来流动人口的利益分配和分享机制，实现中国城市更新与城中村改造模式的突破，最终推动中国新型城市化模式的构建，实现人口城市化与土地城市化的同步推进。

要实现上述目标，关键就是理解土地从农村土地到城市土地利用转换、城市土地从旧有用途到新用途之转换存在显著升值空间，而只要建立了一个合理的谈判机制和利益分享平台，这个升值空间就完全可以也应该能够为不同利益主体所共享。

1. 政府与原土地权利人之间的利益分享机制

在城市更新与城中村改造过程中，政府与原土地权利人之间的最关键问题，就是政府拿地比例与抽税方式。

中国已有一些地方在征地过程中采取“留地安置”的改革实践：地方政府为保障被征地农民的长远生计，一般规定按照农民集体被征土地面积一定的比

例，在地段较好、交通方便的指定位置划出部分土地，交由该农民集体按规划用途开发建设商铺、工业厂房等用于出租。如：辽宁省规定，留地比例为所征收土地的6%~10%。河北邢台市规定，留地比例按不低于征地总量10%计算。浙江台州市规定，留出征地面积5%~10%的土地，用于被征地村发展符合国家产业政策和规划的产业。义乌市规定，土地70%以上被征收的行政村，实行留地安置政策，安排商服综合用地的，须按受让时基准地价的40%缴纳出让金；留地安置的商服综合用地如需转让，按转让时标定地价的40%补足出让金，余额部分返还集体经济组织。从实践来看，这一安置方式比较受欢迎，江西、辽宁、北京、湖南等省（自治区、直辖市）在地方法规、规章和其他规范性文件中明确规定了留地安置的政策。

在既有留地安置中，仍存在几个关键问题没有解决。

一是留用产权归属问题。从近年来各地的实际操作来看，留地安置中返还土地的产权归属存在着两种截然不同的做法。一种是“产权保留”，即将土地返还给农民时，保留其集体土地产权，仅办理农转用手续，总结为“用途转换，权属不转移”。另一种是“产权转变”，即在将土地返还农民时，政府实行先征后返，将土地的集体所有转变为国家所有，总结为“用途转换，权属转移”。这两种操作模式优劣存在不少争论，主要还是涉及到留用地是否应该转换为国有产权，从而是否可以上市交易、抵押等方面的问题。

二是目前各地在实际操作留地安置时，政府和集体之间的比例分配存在较大争议。各地对留地数量的规定，基本分为两种——按比例留地和按固定数量留地。事实上，各地留地规模规定的不同正反映出土地增值收益分配比例的差异。总体来看，政府比例往往过高，而对村民和村集体留用地的规模和数量划分标准不一，差距甚大，但基本上都较低。从各地区的实践来看，一般都不超过10%，最高往往也就15%~20%，而政府在拿走剩余土地之后，也只有少部分进行基础设施建设与公益事业用途，大部分则用于工业与商业、住宅业开发。且不说给农民留用地的比例远低于台湾地区区段征收过程给被征地农民的留用比例，明显构成与民争利的行为，更重要的是政府在征地后实施土地出让时对占大部分的工业土地进行低价出让并过度供给，而同时高价限制性供给商、住用地，结果

是催生房地产泡沫，并加剧了城中村违法建设与小产权房问题。^[1]结果往往在城市中形成一个割裂的住房市场：一端是面向中高收入者的中高端合法商品房，另一端是面向外来人员的低端非法出租房或小产权房，成为典型的二元结构。

三是留用地安置过程中还存在一个集体与村民及村民之间的分配问题。在一些地区，由于采取的留用地安置措施往往是为了推动村集体配合政府征地，所以政府为了取得村干部的支持，往往在留用地安置方面给予村干部过高主导权。而在村民机制不健全的情况下，村集体和村民之间的利益往往难以平衡，村集体占了大头，有时还会出现与村干部关系较好的村民获益较多，而其他村民获益较少的情况。实际上，政府拿地比例过高也会直接导致村民获益较少，因为如此一来，村集体和村民之间也必然存在如何分配一个小饼的问题，矛盾自然会更加尖锐。而强势的地方政府为了降低征地成本，必然会希望推动村集体获得留用地中间的大头，这样才能激励村干部配合其征地行为。

四是留用地规划也存在管理和规划问题。留地安置一般在被征地集体土地范围内或附近进行，但由于其时常与土地利用总体规划和城市规划发生矛盾而难以定点落实。在深圳，有些被征地村虽然拿到了留地安置的指标，却往往因为项目性质不能同时满足“两规”要求而无法通过用地预审，也有部分已选址定点的土地存在着被蚕食甚至侵占的情况，部分勉强落实的留用地往往变成“插花地”或“飞地”，一方面给土地管理留下了隐患，另一方面使土地零碎，规模效益和集聚效益无法发挥，导致土地分割后的用地效率损失。这些都成为各地留用地无法高效利用的主要障碍之一。

我们认为，根据各国、各地经验，应该确立的一个基本原则，是土地所有人和使用人应该通过抵价地为土地开发和增加的公共服务付费。而由于各个地段的区位不同，土地开发、基础设施与公共服务建设的要求与成本各异，抵价地的比例也必然有所差别。在公共配套设施建设方面，政府提出可以考虑的一个原则，是“政府主导、统一规划、成片改造、分步实施、统一落实公共服务设施配套”。在确定了上述原则基础上，再科学编制控制性详细规划，合理布局，完善城市公共服务设施配套。

[1]当然，目前各地竞争产业的优惠政策导向下，政府发展产业也为该地区发展或为原集体留用地增值作出了贡献，但这里的关键问题是一个度的问题。实际上，正是因为工业用地过度供给，政府在工业用地征用—工业园区基础设施建设—工业用地出让过程中往往难以盈利，甚至出让越多亏损越大，那么地方政府就不得不通过商住用地出让来实现利益回收，结果是更有积极性压低给农民的留用地比例。

2. 区段征收中的两步博弈处理原土地权利人之间的利益关系

城中村改造的一种有效手段类似于前面讨论的区段征收。而处理钉子户的关键措施，就是将城中村改造的博弈分成两个有区别但又有所交互和联系的阶段，将政府征地带来的与村集体及村民的矛盾转化为村集体内部的协调问题。

第一个阶段是政府和村集体进行博弈，计算和分享政府区段征收部分与村集体、村民、潜在开发商留用部分的大账，算好大账后草签协议。第二个阶段是村集体与村民之间进行博弈。其本质是在村集体与村民、村民之间、村集体与开发商之间算小账，然后在各方平衡与妥协的基础上村民、村集体、潜在开发商之间签订协议。

上述两阶段博弈的基本前提，是在政府与村集体之间的博弈中给予村集体足够的留用土地。让村民和村集体的留用土地因政府区段征收部分的土地用于基础设施及融资建设，加上适当放宽村民和村集体的留用土地建设容积率后能够实现有效增值，从而促进政府和村集体、村民之间协议的达成。问题的关键，是当博弈进入第二阶段时要充分利用村集体对村民、村民对村民之间的社会压力，在民主决策基础上形成统一意见，促进留用土地增值分享。由于之前第一阶段的博弈中大账已经算完，村民和村集体所获得的蛋糕份额和大小已经基本固定，任何钉子户提出不合理要价就会构成对全村其他所有人利益乃至村集体利益的侵犯，而这本身就会抑制村中钉子户的出现。即使在此种局面下仍然出现了钉子户，民主选举的村委会，或村股份有限公司，也往往会有比政府更多的手段，比如利用村集体经济组织、村股份有限公司乃至村庄宗族力量和村民之间的相互压力去做钉子户的工作，从而把政府/开发商与村集体/被拆迁农户之间的矛盾，转化为村集体与被拆迁农户、被拆迁农户之间的内部矛盾。之所以这种矛盾转化是合意的，恰恰是因为它是建立在村集体与村民的总体利益得到切实保障这个基础之上，最终将有效处理钉子户问题，并切实提升村集体与村民在城中村改造过程中所能实现的利益。

这里特别要讨论一下我们认为有潜力成为深圳未来城市更新升级版的坪山新区土地整备实践。在深圳坪山新区进行的土地整备过程中，就充分利用了所谓“整村统筹”、“大账小账分开算”的方法来巧妙化解矛盾，有效地遏制了城市更新与城中村改造中出现的钉子户现象。

要了解坪山改革实践的价值，首先需要进一步讨论深圳既有城市更新实践，尤其是拆除重建类城市更新过程中面临的主要挑战。如前所述，面对城市发展新

的机遇和挑战，为更好地挖掘存量土地潜力，拓展城市发展空间，深圳市委、市政府在2009年开始提出推动城市更新条例，但在实际操作层面，城市更新还是出现了如下问题：

一是政府在城市更新管理和实施中的部分缺位。由于拆迁工作难度很大，钉子户处理麻烦，政府基本上将拆迁问题完全下移至开发商等改造主体，而开发商为了达到顺利更新的目标，同时为了消除钉子户现象，就可能盲目提高拆迁补偿的标准，导致整个拆迁市场对于拆迁补偿标准的意愿畸高，最后的结果反而会影响房屋征收和拆迁活动。

二是目前城市更新中普遍采取的所谓“房地合一”的拆迁补偿模式很容易导致村民抢建来博取更高赔偿。一般而言，在城市更新项目拆迁补偿中，都有所谓的政府指导价，这种指导价包含了地价，即原村民房屋每增加一平方米的建筑面积，就能得到政府一平方米包含地价的市场价补偿款。结果是房屋建筑面积越大，获得的赔偿就越多。这就导致权利人在以差异不大的成本获得宅基地后，势必建的越多就越得利，造成了大量的违法抢建现象出现。当然，由于目前拆迁市场“房地合一”的拆迁补偿模式的事实存在，往往使得政府很难对拆一补一的做法进行纠正。在实际操作中，坪山新区政府只能要求社区在现有政策框架下自主决定。

三是完全以开发商为主导的城市更新，往往从容易改造地段或城中村开始，却把改造难度更大或者容积率过高的地段和村庄留给政府和未来。

在局部地段推动城市更新，结果经常是城市的整体利益让步于局部利益和个体利益，片区土地的开发强度都倾斜于先更新的地块，更新地块内的违法建筑处理被忽略。以上城市更新政策虽然宣称以市场为主导，各方利益协调却更多局限在更新单元范围内，对单元周边地区及社区土地历史遗留问题缺乏统筹。这种城市更新“见点不见面”的格局，往往导致更新范围内补偿标准远远高于周边拆迁市场标准，对违法建筑处理的漠视又增强了违法建筑权利人的博赔预期。结果是既有城市更新项目虽然往往带来了小地块改造的成功、做活了一块，却同时也做死了一片，少部分人通过改造富裕了，却无法实现共同富裕、更不用提全域城市化和公共服务均等化。

深圳坪山新区的改革，即以特区一体化社区转型发展为目标的“整村统筹”土地整备新模式，基本思路是以土地权属调查为基础，以查违为保障，整合各方资源，综合运用规划、土地、产权及相关政策，一揽子解决土地历史遗留问题，

推动城市结构、社会结构再造和社区转型发展。目前，在南布与沙湖两个社区试点工作都取得了积极进展。如果操作得当，就有助于在土地开发、社区经济转型和社会建设三方面实现突破。

一是土地开发方面。充分应用规划、土地、产权等相关政策，通过迁换方案、规划提升、土地发展方案三方面的工作，形成统筹解决土地历史遗留问题、规划土地等政策统一的思路和方案。

二是在社区经济转型方面。制定了以清产核资为依据、以股权再造和资产置换为抓手、以社区经济多元化发展为最终目标的《社区经济转型试点工作实施方案》、《关于引导支持社区经济转型发展的指导意见》等方案，着力解决社区股份公司股权结构封闭、经济结构单一和土地利益的边界不清等问题；

三是社区社会建设方面。制定了涵盖社区公共服务设施建设、就业服务建设、社区公共服务建设、社区管理转型和社会组织发展建设等相关内容的《社区社会事务转型与民生保障方案》、《公共服务设施建设实施方案》等系列方案，超前规划发展社区就业、教育、医疗卫生、文化生活等社会事业，着力解决经济基础决定的基层管理弱化、政企不分、公共服务低水平循环和社区自治力量薄弱等问题。

总体来看，坪山新区的探索实践，确立了“整村统筹”土地整备新模式，相对于既有的城市更新，所提出的土地整备概念范围更广（基本上以社区为单元），内涵更广泛（涉及规划提升、土地发展、社区经济社会转型发展等），搭载责任更全面（要求一揽子解决土地历史遗留问题）的城市更新，是“自上而下”和“自下而上”工作方式的结合。

目前，深圳的城市更新政策在运作方式、规划管理、改造范围、土地出让、地价优惠、搭载责任等方面均有明确的规定，而坪山新区的土地整备思路则是穷尽各项政策和措施为其所用。从某种意义上说，土地整备是一种更大范围内的升级版城市更新。所不同的是政府需要将其拆迁补偿价格控制在一定范围，改造责任需要进一步明确和扩大，特别是在此过程中一揽子解决历史遗留问题，用地指标需要在社区范围内统一调配，避免指标腾挪造成新的历史遗留问题和不公平现象，遏制作为公共资源的“容积率”盲目地向个别地块倾斜的现象。在村庄整体更新甚至跨村统筹更新的框架下，实现已有各项政策和措施协调统一，构建公平合理分配土地增值收益的政策平台，只有这样，土地整备或城市更新才能真正保障城市可持续发展的目标。

从坪山实践来看，城市更新与城中村改造过程中一个基本的改造原则应该是整村进行地段整体改造。只有这样，才能将一个村内部的旧村居与旧厂房进行统一安排，实现统筹建设。在很多情况下，甚至还可以考虑进行跨村统筹，但这里就会涉及到土地发展权的跨村、跨地段转移的问题。所谓的土地发展权转移，就是在对不同地段普遍授予一定土地发展权的基础上，运用市场机制，允许根据规划不能进行开发地段的土地发展权转移到那些规划允许的开发地段进行更高强度的开发，但必须通过市场机制对售出发展权的主体进行补偿。比如，在深圳的拆除重建类城市更新中，就可以考虑允许开发者或发展商在法定图则允许的范围内从其他地段购买容积率，或者让一些被规划为公共空间地段的原土地权利人出售其土地发展权，甚至可以让他们以土地发展权和其他自有资本入股，在获得更高容积率的地段进行合作开发，从而形成多方主体共赢的局面。

坪山新区进行的土地整备，也恰恰有助于在“三旧改造”中开阔思路，通过跨地段、跨村统筹改造与开发，通过两步博弈方式巧妙调整博弈对象、充分利用村集体和村庄内部的社会结构化力量，以及市场机制来实现城市更新目标的实现。也正是从这个意义上讲，坪山的“整村统筹”土地整备切实解决了既有城市更新政策考虑不足的问题，即钉子户和开发商挑肥拣瘦难以统筹开发这两个最难解决的关键问题。

3. 政府多重管制困局的破解之道

解决这一问题的关键自然是调整简化相关规制和审批程序，但这就必然涉及到对不同级别政府之间、同一级别政府不同部门之间的关系调整，甚至涉及到一些更基本的经济体制与行政管理体制改革。考虑到土地开发的外部性、整体性和用途管制、公益事业用地与公共服务的需要，政府该管的还是要管住，但必须要在怎么管、在发挥民间积极性与市场力量的基础上切实管好方面做文章，这里能不能从审批的管制走向备案的监管是关键。比如说，政府应该明确告诉公众，审批的事项应该达到什么样的条件时即可备案，而不是目前的管法：即只要求申请方交相应的材料，但具体的审批内容、规定均不明确告知；而且在不同的部门之间往往出现重复审、交错审，而不同部门在审批内容、要求方面还往往不一样，让申请者无所适从，结果是让每一个环节审批的过程都成为协商的过程，这就容易带来“多重管制困局”。另外，在形式上，市政府可以为许可证设立“一站式窗口”，开发者可以通过政府机构内的一个联络点，获取所有相关部门的快速回复。因此，改革的一个考虑，是能不能让政府的协商过程成为一个大的一次性过

程，其后的审批则是备案制，政府更多的是做好监管，这是体现政府行政水平的关键。

坪山新区“整村统筹”土地整备的做法就试图在这方面做出努力，并取得了一定的成效。比如，在坪山新区的土地整备改革实践中，首先是对整个村的土地权属进行全面调查，摸清整个村现有用地上的建筑情况，把遗留问题全部反映出来，这样就可以减少前面所述城市更新与“三旧改造”中许多权属调查、审查的反复环节。其次，按照政府与社区一次性算大账的思路，综合运用规划、土地、产权等政策，在土地整备审批方案时一并明确社区的规划、留用地指标和收回土地的补偿标准，一揽子解决历史遗留问题。上述做法将有助于减少前面所述的规划来回审批的问题。再次，政府按照土地整备方案与社区签订土地整备协议书，明确社区的开发方法、时序、政府的配合、资金和交地之间的衔接等。最后，就是社区开发地块如何按照政府的审批流程申报，政府监督什么时候兑现交地、如何保证顺利开发、保障村民和村集体利益的问题。因为政策大账在前面已有审批，其中的许多环节就可以由审批转为备案。

4. 原住民与外来人口：改造过程中外来人口的居住保障

在城市更新与城中村改造过程中，一个经常被忽视的问题是城中村改革和城市更新完成之后往往被改造地段会出现所谓的“绅士化”（gentrification）现象：原有低端居住人口因为房价房租上涨而被迫迁离。由于目前中国大批流动人口集中居住在城中村、城郊村地段，而目前城市房价高涨乃至泡沫化，政府热衷于开发城中村地段并以土地财政牟利。改造后这些地段成为中高端商住区，结果是流动人口不得不向更远的城中村进行转移，或者直接转入城市中的地下室，从“蚁族”变成“鼠族”。个别特大城市甚至展开对城市地下室清理的行动，导致流动人口要成为鼠族也难于登天。

城中村改造过程中如何保证外来人口的居住问题？解决这个问题是否与赋予原土地权利人一定的土地开发权有本质上的冲突？这是一个非常值得深入讨论的问题。实际上，在中国目前的城市土地制度下，如果在城市范围内足够多的地段，在村集体和村民与政府谈判并上缴基础设施与公益事业用地后，赋予其一定土地开发权，恰恰有助于打破地方政府对商、住用地的垄断供应，缓解城市房地产泡沫泛滥。如是，就可以一方面实现土地转用后相当程度的“涨价归公”，另一方面降低土地涨价幅度，从而最终降低作为购房和租房主体的外来人口所需支付的房价和房租。

不妨把大城市内及城郊各种建设密度有别的地段看成一个连续的光谱：在光谱的一个极端，是深圳等地高密度建设以出租屋为主体的小产权房；而在光谱的另一端，则是因政府控制较为有效、私搭乱建没有全面展开、建设密度仍然较低的城中村、城郊村地段；在这两个极端中间，也有一定的过渡类型，比如一些地段村民和开发商直接合作、往往为乡镇基层政府默许、作为没有合法产权证的商品房出售的“小产权房”地段。

显然，就这道光谱在中国城市的分布情况看，基本上还是一个“两头大，中间小”的“哑铃型”结构。光谱的两个极端都存在基础设施建设严重不足，以及公共服务不到位的问题。而我们要推动的土地制度改革的最终目标，就是要将这“两头大、中间小”的“哑铃型结构”逐步转换为“中间大、两头小”的“纺锤形结构”，最终让所有地段都通过有效的融资手段和土地利用改变，实现基础设施完善、公共服务到位的城市更新改造和地段升值。

对于两个极端，改造升级的方向正好相反：对密度较低地区的城市更新与城中村改造项目，需要加大建设密度和开发强度，同时提升基础设施品质，确保公共服务融资；对既有建设密度过高、建筑间隔过小的地段，则需要适当提高建筑间隔，甚至有些地段可能还要适当降低建设密度。显然，对于光谱中的原来没有大规模建设的那个极端，可以考虑通过区段征收等方式鼓励村民获得部分土地的开发权，但对大部分此类地段，在短期内只允许开发出租屋，以防止村民为短期牟利而开发商品房，不仅对现有房地产市场造成巨大冲击，而且也无法满足绝大部分流动人口的居住需要；而对于光谱中已经进行了大规模、高密度建设的另外一个极端，操作方向正好相反，主要是完善基础设施、降低建设密度。

实现从“哑铃型结构”向“纺锤形结构”转换的基本经济基础，就是目前这些地段都因为基础设施与公共服务不足，而没有真正实现土地和房地产开发的最佳用途和最高价值。因此，通过更新改造就可以实现总体土地价值的提升，而这个价值的提升，使得政府、开发商、村集体与村民可以通过谈判来分享收益，所有利益相关者都可以比以前的处境更好。而一旦这些地段逐渐被改造好，市场机制供应的出租屋和商品房逐渐增加后，也会在提升流动人口居住品质的同时，让这些地段仍然具有可支付性，最终有效解决流动人口的居住问题。

从“哑铃型结构”向“纺锤形结构”的转换，必然是一个渐进的过程，这不仅是因为城市更新与城中村改造项目都需要较长时间才能完成，更重要的是，因为既有中国城市房地产泡沫的存在，使得上述转换不得不渐进推动，否则就很

难防止房地产泡沫破裂及其带来的各种经济损失。前面一种渐进是时间上的渐进，后一种渐进是方式上的渐进：就是在赋予农民一定土地开发权，或承认其在已经高密度建设地段相关土地收益权的同时进行有条件确权，并逐步承认可以转让的大产权。而其中的条件，就是被改造地段要实现一定的以上缴土地，或者以上缴税收/补交出让金，或者两者混合方式进行改造和更新的“公私合作”。在达到更新改造标准后，可一次性或逐步赋予完全产权。

这里特别需要进一步考察深圳城市更新与城中村改造中规定的三类更新方式，即所谓拆除重建、功能改变与综合整治模式与外来人口的居住保障问题的关系。如果在这三种改造模式中实现合理的组合，将有利于协调原住民与外来人口在城市化过程中土地增值的利益分配，有利于解决城市更新与城中村改造中外来人口的居住保障问题，更与本文所提出的防止城市房地产泡沫破裂的渐进式土地制度改革紧密相关。

比如，深圳除了少部分地段通过拆除重建商住楼盘和高端工业楼宇可以一步到位赋予大产权外，大部分地段在未来相当一段时间内只需要进行局部功能改变甚至综合整治，而不需要全部拆除重建。对于这些地段，政府可以继续允许其进行出租，但也给其未来转为大产权房留下出路：基本思路就是鼓励其通过自行改造或公私合作改造来逐步降低建设密度，加大建筑间距，完善基础设施；同时在补缴部分优惠土地出让金，并在缴税（如出租屋所得税）达到一定年限之后，逐步赋予大产权，发放红本，并最终实现完全确权。但对于原来就处于光谱中端的那些村民和开发商直接合作并以商品房方式出售的“小产权房”，由于其中一些地段本身在基础设施条件方面并不差，但由于没有缴纳相关税收和出让金，且政府公共服务也不到位，就可以通过补交部分税费或公益事业用地后逐步转正，政府同时利用收缴的税费和公益事业用地来为公共服务的提供和进一步的基础设施升级进行融资。

对于深圳和珠三角等地区而言，上述渐进式城市更新与城中村改造模式非常重要。一方面，这种方式可以避免城中村改造后出现大规模的改造地段“绅士化”现象，因为绝大部分地段在短期乃至中期内只是进行功能改变和综合整治，因此就可以继续成为外来人口的租住场所；另一方面，这种方式既不会对既有的正规房地产市场形成巨大冲击，又可以抑制正规房地产价格的虚高乃至泡沫化，甚至可以平缓地化解正规市场的泡沫：因为由小产权转化为大产权必须经过改造更新，也必须满足一些缴费、缴地条件才能够实现，而这都需要一定时间，

其进度甚至在很大程度上是政府可控的。存量小产权房和城中村地段可以在逐步更新升级后慢慢地释放进入到城市正规房地产市场中去，最终会为外来人口提供价廉物美的购住房房源，从而为最终扭转城市房地产市场二元化奠定基础。

区段征收，统筹开发，“综合整治、功能改变与拆除重建并举”的城市更新与城中村改造模式，并不仅仅是赋予了被更新地段原土地权利人更多的土地发展权；更重要的，是它赋予了城市中符合规划的所有城中村、城郊村以更多的土地发展权。这样的操作实际上就打破了政府垄断供地的局面。它不会带来每个城中村、城郊村的村民与村集体暴富，恰恰可以抑制其暴富，让土地开发的利润率趋近于全社会的平均利润率。如是，一方面作为住房购买者和租住者的外来人口可获得可支付住房，另一方面，政府也通过区段征收实现了有效的部分涨价归公。

5. 原土地权利人与地产开发商之间的利益分配问题

当前深圳与珠三角的城市更新与三旧改造中，对于那些拆除重建类更新，政府通过在土地出让金缴纳方面给予的优惠政策可以更好地满足开发商与原土地权利人的利益诉求，使得原来必须通过征地后招、拍、挂程序而无法完成的城市更新成为可能。

原土地权利人与地产开发商之间的利益分配问题则要更为复杂一些。对于拆除重建类的更新改造，由村集体进行的房地产开发所需容积率往往远远低于由开发商主导改造所需要的容积率。或者给定容积率，开发商没有兴趣主导开发的地段由村集体或者村民自行开发却有利可图。因此，如果可以推进村民自主融资改造，将可以有效降低改造赢利的边际容积率门槛或者使得那些开发商不感兴趣的地段也可以得到开发和改造。如果在规划审批和融资方面为村民自主改造创造条件，就会使得一些开发商没有兴趣进行的拆除重建类更新改造地段现在就可能进行拆除重建类改造，而原土地权利人也可以获得更多的利益。而对于一些短期乃至中期内只需要功能改变和综合整治的城市更新项目，如果可以通过融资体制改革、简化规划开发审批程序，同时配合相应的基础设施完善和补交税费乃至部分公益事业用地政策，推动村民和村集体进行自主改造，也有利于排除地产开发商这个利益主体，最后让原土地权利人获得更多的改造收益。

6. 城中村与城郊村宅基地确权——速行还是缓行？

城市更新与城中村、城郊村改造的一个备选思路，就是政策内只要以土地实物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。比如，根据深圳历次处理历史遗留问题的文件，可以

考虑承认原住民在一定限度内的土地房屋为合法。但对于违法超建，可以实行类似“累进税”的政策，超限越多，“确权税”率就越高。

本质上，上述思路是一种对既有城中村建设的事实进行承认并同时赋权的思路。这种思路虽有一定道理，但就土地赋权问题而言，尤其是就深圳和珠三角的城中村改造而言，上述思路仍然存在以下两个问题，使得这个政策思路不仅难以在实际中开始操作，而且会在操作之后给未来城市更新、地方公共服务提供带来一系列难以处理的问题。

首先是这类政策建议因背后的政治经济学背景，尤其是实施后所带来潜在负面效果，很难具备实施方面的可行性。如果按照上述方案推动确权，首先很可能不会对深圳现有的房地产市场造成巨大冲击。因为即使是户均独栋480平方米的合法居住房屋，如果直接发放红本，那么也很可能会因其数量巨大而对已经存在较为严重泡沫的城市商品房市场造成冲击，甚至这种冲击会在相关政策刚刚颁布但还没有实施的时候就已经产生。更进一步讲，上述冲击还可能会对那些原来从市场上招、拍、挂拿地的房地产商造成利益损失。同时，因为中国的房地产开发行业高度依赖金融系统，从而对既有的金融体制造成冲击。也正因为如此，地方政府、房地产商及本地商品房购买者都会全力反对此方案。

其次，是这类政策建议对城中村改造、城市更新、地方税制改革与转型乃至公共服务提供机制建立所可能带来的一系列未必合意的后果。与中国很多其他地区地方政府强势压制小产权房建设与违法建筑（效果总体来看比较明显）的情况有所不同，珠三角地区，包括深圳、广州，在很长一段时期内地方政府比较弱势，外来人口又尤其多，村民早就大批量在自己的宅基地、甚至是占用或购买的村集体建设用地乃至农地上建设了出租屋。虽然这些建设对容纳大量流动人口已经并将继续发挥积极作用，但总体来看，由于缺乏规划、建设时村民之间、村民与村集体间都没有进行有效的协作，结果是这些城中村的大部分地段不可避免地存在基础设施标准低下、公共服务不足、建设密度过高、道路过窄、安全隐患较为突出、地块零碎利用等诸多问题。随着城市发展、空间扩张以及地方产业升级，目前看来很多地段中确实远远没有达到最佳土地用途，也没有实现最优的土地利用价值。因此，一旦按照上述思路进行较快的确权，甚至直接发放红本，那么实际上就容易出现土地所有权人过多，难以整合利用和改造、从而无法充分提升地段价值的“反公地悲剧”。就更容易给未来城市更新和城中村改造制造钉子户，更难以建立有效的城市基础设施与公共服务投融资体制，实际上也就是给

未来更新改造以及综合配套体制改革制造难题。

更广义地看，这里涉及到一个中国土地制度改革究竟要实现什么目标，以及如何寻求实现这些目标的更有效途径的问题。如果说土地制度改革的目标是为了给城中村与城郊村的农民充分赋权，同时兼顾地方政府的财政利益并实现基础设施与公共服务的合理融资，那么在深圳和珠三角等已经进行了大规模建设但缺乏规划和基础设施的城中村地段，给作为原土地权利人的农民赋权的最好方法，可能恰恰是在原土地权利人让渡一部分土地作为公用，再赋予土地原权利人剩余部分土地的开发权后，鼓励对这些地段进行程度不同的改造，然后在改造之后再考虑进行房屋和相关土地使用权的确权，而不是在改造前，就对既有的、非最佳利用的土地和房屋进行确权。特别是考虑到既有的城市房地产泡沫及其破裂后所可能带来的不利影响，赋权和确权也必须渐进式地去推动，防止既得利益集团因利益受损，或者出于经济受到过度冲击担忧而反对本来应该推动的改革，最后导致改革根本无法启动。

结 论

城中村改造过程，可以超越所有权和使用权的两分法，创造性地借鉴台湾地区区段征收的方式，然后适当结合中国的特有国情，特别是农村土地为集体所有这个特有国情，以土地国有化为前提并要求作为原土地权利人的村集体和村民上缴部分公益事业用地和基础设施融资用地后，进行剩余部分土地使用权的确权与房地产开发。由此推进土地制度创新，在有效改造基础设施、全面提升公共服务基础上，继续让城中村地段为低收入阶层和流动人口提供廉价优质住房。

面对城中村改造中的钉子户困局和多重管制困局，要借鉴国际经验和本土实践，包括深圳坪山新区的土地整备改革实践经验来破解困局。而其关键，就是通过有效的制度改革，包括土地制度改革、规划方式与审批体制创新，基层治理机制创新、财税乃至户籍制度创新，重新调整并理顺城市政府、土地原权利人、开发商以及外来流动人口的利益分配和分享机制，通过让土地所有权人也分享开发收益来有效消解钉子户现象，从而实现中国城市更新与城中村改造模式的重大突破。在城市更新、城中村改造的过程中建立有效的融资模式和开发机制，实现城市更新与城中村改造过程中不同利益主体的利益协调，最终推动中国新型城市化模式的构建，实现人口城市化与土地城市化的同步推进。■