

深圳存量土地开发政策比较分析与实施建议

谷志莲 张立娟

深圳市规划国土发展研究中心

摘要：研究对深圳既有存量开发政策展开比较分析，聚焦产权处置这一存量开发政策的核心规则，从对象范围全面性、产权处置衔接性、路径配置体系性三方面要素建立比较体系，系统分析检讨了深圳市现行存量开发制度，为深圳市进一步建设与完善统筹全局、互促共利、协同高效的存量开发制度提供有益参考，也为全国其他地区存量开发制度建设提供可借鉴的经验。

关键词：深圳；存量开发；土地产权；城市更新；土地整备

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.036

一、引入

深圳作为先行城市化、高度城市化地区，率先面临了土地资源紧缺、新增建设用地供给不足的问题，推进土地供给结构和方式转型是必经之路。自2009年以来，深圳市积极探索了城市更新、土地整备、农地入市等多种存量土地开发路径，目前已形成以存量开发为主的建设用地供应局面，为城市继续高效建设发展提供了坚实基础。存量开发多元路径齐头并进，虽在一定程度上有效缓解了深圳供地之困，也带来了政策复杂多样、产权处置规则不一、利益协调不均衡等问题，对当前及未来进一步全面化解土地开发利用问题产生了一定的制约。

研究拟对比分析深圳既有存量开发政策，聚焦土地产权处置这一存量土地开发的核心制度，系统分析检讨深圳存量开发制度，为深圳市进一步建设与完善统筹全局、互促共利、协同高效的存量开发制度提供有益参考，也为全国其他地区存量开发制度建设提供可借鉴的经验。

二、深圳存量开发政策

城市更新是深圳市对存量开发的最先探索。其以政府引导、市场运作为主，对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）采用综合整治、功能改变或拆除重建等多元更新方式，采用市场主导的利益协商机制，满足原权利人或当事人利益诉求，完成空间重塑。早在2004年深圳市便颁布实施《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，但实施推进缓慢。直至2009年，广东省开启“三旧”改造，深圳市全面启动城市更新工作，出台《深圳市城市更新办法》，建立总体路径体系，并且不断完善项目实施单元规划、计划、用地处置、地价核算、操作流程等配套文件，建立起完整的政策体系^[1]。

城市更新虽然起步早、发展快，但由于受市场主导下短期逐利性的影响，其开发逐步呈现碎片化，对重大产业、基础设施、生态治理等事关区域长远发展的土地

开发盘活不足。政府主导的土地整备模式应运而生，以优化城市功能结构和空间布局，解决土地历史遗留问题，推动经济社会可持续发展为目标。土地整备包括传统土地房屋征收拆迁与土地整备利益统筹两种路径。土地整备利益统筹以原农村掌握的各类未完善征（转）地补偿手续用地为主要对象，按照政府主导、社区主体、社会参与的原则，通过规划、土地、资金、产权等利益统筹手段，一揽子农村城市化解决历史遗留问题^[2]。

农地入市同样以原农村未完善征（转）补偿手续用地盘活为目标对象，其以单宗空地为基本单位，以简单、直接的公开出让后利益分成模式，解决历史遗留问题、盘活存量土地。棚户区改造则来源于国家自上而下的推动部署。自2018年深圳市政府出台《关于加强棚户区改造工作的实施意见》至今，尚处于制度探索建设时期，目前在市域仅有个案项目试点实施。

随着深圳市存量开发政策的改革创新，虽然各存量开发路径处于不同的制度发展阶段，但存量土地开发的制度局面已发生质的转变，从原来的制度供给不足，以顶层设计、制度创新为重点，到重心下移、以多政策实施统筹为重点。

三、存量开发政策比较

（一）对象范围全面性

在实施对象范围上，城市更新与土地整备存在重叠，均包含原农村各类合法用地与合法外用地，以及国有已出让的各类合法用地。棚户区改造则一般以国有已出让的各类合法用地为实施对象。在实践中由于片区统筹实施的需要，棚户区改造项目也存在将未建的国有出让土地、原农村集体土地等纳入一并实施的个案情形。在适用门槛上，城市更新具有合法用地比例、建成年限等要求，土地整备则适用范围广泛，无产权门槛要求，无建筑年限要求，对建成区与空地均可实施，并且对对象规模的兼容性强，可大范围实施、也可小范围收回零散用地，其在大范围收回规划公共设施用地上，具有突出优势。

各类存量开发政策对合法用地及依据现有政策可处置为合法用地的土地，政策覆盖全面、权益处置清晰，仅对政府社团用地不纳入实施范围外；以原农村合法外用地为重点，大力探索创新，取得了良好得成效；但整体上仍以建设用地的拓展供应为目标，对生态空间既有各类建设的清退实施支撑不足。

在对象处置适用上尚存在薄弱点。一是对未完善征转手续空地的处置相对薄弱。城市更新与棚户区改造均以建成区为基本对象，未完善征转手续大面积空地难以纳入处置；土地整备则利益统筹留用地规模核算与现状

容积率挂钩,不利于处置未完善征转手续空地及建设密度低的区域;农地入市实施范围限于规划为工业、用于养老、安居型商品房的用地,适用对象有限,且由于物业分成比例低,实施成效有限。二是对已完成征转补偿的国有未出让用地的处理尚不足。此类用地一般为在历史上取得前置审批手续、由于各种原因未能及时办理土地出让手续,后由于国有经营性建设用地有偿公开出让制度的全面铺开不再能予以补办出让手续,停留于国有未出让状态,成为历史遗留用地。目前仅土地整备可将其纳入实施范围。城市更新对此类用地不纳入城市更新单元范围,仅可作为拆除重建项目范围外的外部移交用地、清退用地;棚户区改造以房为主,对土地的处置尚处于一案一策实施探索中;深圳市曾拟出台关于已征转未完善出让手续用地的处置办法,以重新出让、予以原权利人出让收益分成作为基本处置思路,但因利益分成比例难确定,最终搁浅。可见目前各存量开发路径对已完成征转补偿的国有未出让用地的权益认定、处置规则不明确,一案一策,亟待明确规范处置路径。

(二) 产权处置衔接性

不同存量开发政策在产权处置方式上存在差异,可分为两种模式。一种是房地分离模式,城市更新与土地整备利益统筹为该模式,即将土地按利益分成,一定比例留予实施主体开发,一定比例由政府收回;土地之上再对规划利益分成,包括用途、容积率、公共配套设施、政策性住房配建等;其他则为地价调节、地上建(构)筑物以重置价货币补偿等。另一种是房地一体思路,棚户区改造、土地整备房屋征收补偿为该模式,即就房补房、等价原则,补偿方式一般包括货币补偿与产权调换。两种产权处置模式的差异,导致二者的产权处置规则构成截然不同,不具有可比性,因此也难以考量规则的衔接性问题。产权处置衔接问题仅适用于在同一种产权处置模式下探讨。

在此背景下,同为房地一体处置模式的土地整备房屋征收补偿与棚户区改造在产权处置规则上衔接紧密、协同一致。棚户区改造政策明确以《深圳市房屋征收与补偿实施办法》为补偿依据。同为房地分离处置模式的城市更新、土地整备、农地入市,则产权处置规则存在较大差异。

以未完善征转手续用地的处置为例,在城市更新中可采取历史用地处置与外部移交用地处置。在历史用地处置中32%的土地作为贡献用地用于落实基础设施、公共服务设施,68%的土地可交由权利主体开发。在外部移交用地中,则55%的比例计入合法用地指标。在土地整备利益统筹中,原权利人所得比例(留用地)与现状容积率(项目实施范围内现状建筑面积与规划建设用地面积的比值)联动,空地上限为20%,现状容积率大于1.5则上限为50%,间于0至1.5之间的,在20%的基础上按20%现状容积率上浮比例。在“1+6”中,规划为工业、养老服务设施用地的,原权利人可获得土地出让收

益的50%;若符合规划可建设为安居型商品房,则40%收益归原权利人。对比可见对未完善征转手续用地,政策利益分配规则不一致、缺乏衔接性,导致统一用地在不同的存量开发路径中,利益水平不均衡。

(三) 路径配置体系性

在实施路径上,城市更新体系最为完善,包含拆除重建、功能改变、综合整治的多元路径,而土地整备和棚户区改造均只限于拆除重建路径。但目前市域存量开发项目仍然以拆除重建为主。近年来大拆大建实施模式的负外部性逐渐引发社会关注^[3],以及党的十九大报告提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以综合整治为主的有机复合更新逐渐受到提倡。2019年深圳市出台《关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施》明确提出要转变理念、实施有机更新,鼓励开展旧工业区综合改造与城中村综合整治。但旧住宅区的存量微更新仍尚未被重视。近年来旧住宅区改造缓慢、推进困难,虽然城市更新政策明确今后旧住宅区改造通过棚户区改造实施,但目前棚户区改造实践步履维艰,亟须补充微更新的政策路径。

四、深圳市存量土地开发统筹实施政策建议

一是统筹不同存量开发路径,促进利益水平协同统一。城市更新与土地整备由于实施对象范围的重叠,已形成同质竞争局面,产生补偿标准的比竞和可持续开发隐患。应在存量空间统筹再开发框架下,制定统一的拆迁补偿指导标准,统一制度框架与实施管控体系,实现存量空间开发一盘棋、一个“数”,同样的房或地只能获得一种标准的补偿价值。

二是加强确权处置,促进存量开发产权处置规则秩序统一。存量开发土地产权处置不衔接、规则差异大,主要是面对未确权的未完善征转手续的历史遗留合法外用地,对合法用地则产权处置规则清晰、统一。应加大力度出台未完善征转手续的历史遗留合法外用地确权政策,推动其合法化规制的同时,也可为存量开发政策提供衔接处置的基础依据,有利于形成统一秩序。目前产业与公共配套类历史遗留建筑处理均已出台政策,但住宅类历史遗留建筑处置仍未能出台新的疏导政策。

三是填补路径空白,制定全覆盖的存量开发路径。补充旧住宅区综合整治路径,加强存量老旧住宅微更新的政策机制研究与实施政策扶持。

参考文献

- [1]赵冠宁,司马晓,黄卫东,岳隽.面向存量的城市规划体系改良:深圳的经验[J].城市规划学刊,2019(04):87-94.
- [2]林强.半城市化地区规划实施的困境与路径——基于深圳土地整备制度的政策分析[J].规划师,2017,33(09):35-39.
- [3]邹兵.存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J].城市规划,2017,41(01):89-94.