

“三旧”改造中的土地连片整合机制探索

——以佛山市南海区土地置换政策为例

何嘉明

佛山市城市规划设计研究院

摘要：为优化国土空间格局，推进高效集约用地，保障城市经济社会高质量持续发展，佛山市积极开展“三旧”项目土地置换的政策探索，通过国有建设用地之间、集体建设用地之间、国有与集体建设用地之间的土地置换，有力推动了存量建设用地连片开发实施，提升改造的经济效益和社会效益。相关探索可为其他地区城市更新中的连片土地整合开发提供政策参考。

关键词：“三旧”改造；土地置换；连片改造

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.19.010

随着国内超大特大城市土地资源紧缺，存量用地再开发成为大城市发展的新常态。2023年7月21日，国务院常务会议在《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》指出，要在超大特大城市积极稳步实施城中村改造，作为改善民生、推动城市高质量发展的重要举措。而城乡二元的土地管理体制及结构正是造成大城市城中村存在的制度原因。

佛山市作为常住人口超过950万的特大城市，在推动“三旧”改造（城市更新）工作中，长期受城乡用地交错，权属结构多元混杂、土地空间结构零碎等问题困扰，项目难以连片整合实施。以土地改革和“三旧”改造先行的佛山市南海区为例，南海区早期在改造过程中，由于过分强调私人权属边界和改造主体的个体利益，导致单个改造项目的用地范围划定受到很大局限。据统计，2018年以前已实施的774个项目，改造总面积仅约35平方公里（折合5.3万亩），平均单个项目的改造面积仅约68亩。在市场主体“挑肥拣瘦”的主导下，改造用地规模面积日趋变小，也导致了城市空间越改越破碎，连片规模的产业用地供给不足，高等级的公共服务设施难落地等问题，社会公共利益面临负面挑战。

在此趋势下，市、区政府较早认识到问题所在，针对性地通过设定改造项目面积最低申报门槛、连片土地指标奖励、捆绑联动改造任务、提供出让金奖补等多种

方式鼓励连片改造。例如，南海区对不低于200亩的连片改造项目的出让金奖补金额提升2%。即便如此，由于连片拆迁安置成本巨大，权属情况复杂，谈判周期过长，这些鼓励措施依然难以扭转市场主导下单地块、小面积改造的尴尬局面。

因此，作为广东省指定的“三旧”改造综合试点地区，为优化城市空间格局，扭转过去土地空间破碎的不利局面，就需要打破过往固守权属边界的惯性思维方式。“三旧”改造中的土地置换模式通过土地结构转换、土地空间调整、土地产权重组等措施，使不同权属间的建设用地进行置换，实现土地连片归宗整合开发，为城市土地集约利用提供条件，推动“三旧”改造高质量发展。

一、连片改造的土地置换政策

（一）土地置换政策背景

南海区土地置换政策探索背景受益于国家授权的农村土地制度改革试点，早在2016年便开展了土地混合开发制度以及建设用地片区综合整治相关的土地制度研究，明确片区综合整治范围内允许集体建设用地之间，或集体建设用地与国有建设用地之间宗地位置与面积的相互调整；2019年，南海区被广东省批准为“城乡融合发展改革试验区”，再次也将土地置换制度作为推进项目连片改造、实现城乡融合的重要举措。

（二）土地置换政策措施

南海区“三旧”改造的土地置换政策，是指允许符合土地利用总体规划和控制性详细规划要求的存量建设用地通过土地位置调换等方式进行调整使用。城市更新项目用地范围内、外地块之间土地的置换，包括集体建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间、国有建设用地之间的土地置换。

土地置换需要遵循一定的规则，例如要求置换地块为城市更新项目；符合上位国土空间规划；权属清晰无争议，取得不动产权属证书；无抵押、查封等限制权力

情形，且权属人承诺放弃地上建筑物等。此外，地方实践中还明确了置换前后的不动产权注销与登记方式，例如置换中办理的不动产登记手续属于建设用地使用权变更登记。涉及集体建设用地的，则属于集体土地所有权注销或变更登记、集体土地所有权首次登记。

二、土地置换政策意义

从南海区的项目实践中表明，“三旧”改造（城市更新）中推进土地置换具有一定的积极意义，主要表现在以下方面。

（一）有助于解决各权属用地相互交错的难题

南海区集体建设用地占比高、权属主体多，由于过去集体建设用地流转情况较多，在空间形态上，各权属主体之间、集体权属与国有权属之间、一二级集体经济组织之间普遍存在土地犬牙交错、相互混杂等现象。集体土地与国有土地插花、夹心、交错分布极为常见，“城中有村、村中有城”的城乡结合部比比皆是。在“三旧”改造实施土地置换后，以桂城爱车小镇、丹灶物流中心等一批典型项目为代表，通过土地置换后实现了土地整合，化解历史矛盾，优化路网和规划用地边界。

（二）有利于提高改造的经济效益和社会效益

地块范围内存在零星不同权属或不同用地性质的土地，容易导致项目无法进行统一规划，统一改造，统一实施。改造后会导致空间布局凌乱破碎，不同权属的零星地块将来更难以独立开发，无法发挥土地价值。因此，各地在“三旧”改造或城市更新中确有通过置换实现土地归宗的现实需求。通过土地置换，有利于改造更连片，用地更规整，空间布局更合理，同时在经济上，能引导城市土地潜力挖掘，提高综合改造效益，对中心城区城市形态提升和的产业高质量转型具有重要意义。

（三）有利于降低改造实施的资金成本

传统土地储备机构通过相邻多宗地的连片征收、拆迁安置的模式才能实现连片整备，土地融资成本高，授信额度紧张，资金风险大。土地置换则通过“以地换地”的方式，无需向原土地权利人支付征收和安置费用，大幅降低了前期土地整理成本，减少前期成本投入，降低财务风险，有助于解决资金周转困难问题^[1]。

（四）有利于维护原土地权利人的合法权益

传统通过土地收储方式下，涉及征拆难度日渐加

大，单纯通过货币化补偿无法解决原土地权利人的利益诉求。现实中，并非所有原土地权利人都愿意被征收改造，部分权属人出于自身土地需求或原有企业发展的诉求，往往会选择保留或置换发展用地，这也导致征拆工作面临更大的维稳压力。因此，通过片区整体规划的优化，并通过土地空间的腾挪置换，既有助于实现城市更新发展，也降低了社会风险和矛盾。

三、土地置换政策推广难点

土地置换政策有利于推进“三旧”改造项目连片集约开发，提升改造效益。然而在项目实操探索中，考虑地方的规划管理、土地管理实际，要进一步推广土地置换政策仍存在一定的障碍，需要重点解决以下几个问题。

一是集体和国有土地置换缺乏法律法规支撑。尽管广东省和佛山市级的“三旧”改造政策文件均提出支持土地置换后连片改造，但原文仅表述为“允许三旧用地之间或三旧用地与其他存量建设用地进行空间位置互换”，并未提及允许国有和集体土地间的置换。按照我国现行土地管理法律法规，集体土地可通过土地征收的方式转为国有土地，而国有土地转为集体土地则暂无路径可循。实践中，将国有土地注销或直接变更登记为集体所有权易引起质疑。从法律角度上深究，这种“国转集”尚无清晰的法理依据，存在法律风险和行政风险。

为应对这个问题，部分地区制定了省级法规予以支撑，例如内蒙古自治区规定国有土地与农民集体所有土地之间的置换，应由自治区政府审批并办理征收。本次研究的案例地南海区是广东省内最早规定国有土地和集体土地置换方案报区政府审批即可的地区，但因南海区属于国家土地改革试点，拥有特殊的行政授权，相关经验尚未上升至国家和省的立法层次，具体审批层级和管理流程不清晰，因而未在其他地区广泛复制。

二是各部门行政管理权责未明确。在项目实践中发现，土地置换管理工作不仅涉及自然资源部门的责任，还涉及多个相关部门的行政职能，例如农业农村部门应对农村集体经济组织在置换中的民主议事决策程序的规范性进行监督；财政和区国资部门应对国有资产和国有土地进行审核；住建部门需要审核地上建筑物的属性以及是否可以带建筑物置换；税务部门需要对地块置换的应纳（免）税情况进行认定。然而，目前地方层面多部

门的联合管理或审查制度仍在探索过程，各部门的管理权责有待明晰，确保置换项目合规有序推进。

三是土地置换中的“价值相当”难以界定。目前，省、市规定土地置换的前提条件是“双方自愿、价值相当”，土地置换过程中确定双方置换土地价格的资产评估是决定置换项目能否顺利进行的重要工作^[2]。而关于土地的价值，现有政策文件尚未明确评估标准与评估方式。置换对象地块在不同状态下，在改造前、后，在集体或国有不同性质下，由土地价格评估出来的“土地价值”很难完全一致。而“三旧”改造的地块的价值很大程度上取决于改造权益的价值，导致更难以取得置换前、后地块价值相当的依据。因此，在部分地区案例实践中认为置换的前提条件核心应当是“双方自愿”，经过双方的同意即可。但对于我国的特大超大城市，目前正在开展的“三旧”项目大多涉及政府储备地、国有资产用地或集体两级经济组织的用地，若在价值评估方式及标准不清晰的时候盲目置换，容易造成国有资产流失或村集体利益受损，将会导致难以预估的行政审计风险或社会维稳风险。

四是土地置换的税费核算方式不明确。土地置换不仅是土地位置的调换，还涉及不动产权证、使用权证的转移和登记，因此必须明确税务核算等核心利益问题。从周边案例看，佛山市顺德区规定置换方案经审批同意后，由不动产登记机构按土地变更登记有关程序和要求办理变更登记手续，不视为交易。广州市南沙区则规定，置换双方土地权利人按土地变更登记的有关程序和要求办理变更登记手续，建设用地置换不视作交易行为处理。上述地方做法基本解决了土地置换的税费核算问题，但在省、市层面暂无相关文件支撑的情况下，部分地区实操中缺乏政策依据，可能导致潜在的税务风险。

五是土地权属问题阻碍政策实施。权属清晰是土地置换的必要前提之一。而在“三旧”改造中，由于大量的历史用地尚未办理登记确权，或历史用地缺失权属来源资料，难以满足政策要求完成登记确权。此外，过去集体用地上违法建设较多，村级工业园中建设用地手续不完善的现象普遍存在，短期内难以全面推广土地置换。

四、结论和建议

土地置换是在城乡融合发展背景下推进土地整合归

宗、实现连片集约用地的重要工具，对破解城乡混合用地碎片化、无序化、低效化的难题具有积极意义。然而，受限于目前国家、省暂无统一的法律法规，现有探索性做法突破了原有的土地政策框架，在涉及价值分配、税务等核心利益问题上仍具有一定争议，对推进土地置换工作带来较大的风险。因此，为了更好地在各地推广实施相关政策经验，本研究提出以下政策建议，为其他地区政策推广提供决策参考。

一是建议上位法律法规明确土地置换权限。建议省、市层面尽快开展国有建设用地与集体建设用地所有权置换理论研究，适时在上位的土地管理法律法规或土地管理实施条例中，对国有和集体互换的审批权限予以明确。

二是建议明确土地价值评估和收益分配规则。由于集体建设用地价值难以衡量，土地价值的评估体系暂不完善，“价值相当”的操作标准暂不明晰。因置换带来的地价计收、税费核算、改造收益增值分配等核心利益问题仍未明确。因此，建议自然资源主管部门进一步细化土地置换的土地价值评估体系，完善利益分配机制，在集体土地和国有土地置换时给予政策指引和支持。

三是建议完善相关管理配套政策。目前土地置换仍处于个别地区的实践阶段，在地方层面的相关配套政策和组织体系保障制度尚未完善，后续的实施和监管仍存在一定的风险。建议结合先发地区的管理实践经验，加大自然资源、农业农村、税务、国资等相关部门之间的合作力度，完善配套措施和组织体系，制定相关的实施细则，形成从用地确权、资产核算、规划管理、置换审批、产权登记、税务管理、开发建设的全流程保障机制。

参考文献

- [1] 於一明. 土地置换在土地储备实施中的实践评析[J]. 浙江国土资源, 2015(6): 3.
- [2] 刘慈, 姚杰, 王雪咏, 钟胜民. 军地土地置换项目资产评估工作建议[J]. 辽宁自然资源, 2021, 000(009): 43-44.

作者简介：何嘉明，男，汉族，广东佛山人，城市规划硕士，注册城乡规划师，注册咨询工程师（投资），从事城市更新（“三旧”改造）、城市规划设计工作。