

城市土地二次开发几个重点问题研究

姜仁荣

(深圳市规划国土发展研究中心 , 深圳 518034)

摘要: 随着土地后备资源的减少, 我国城市发展逐渐从外延扩张转向内涵挖潜, 城市土地二次开发成为城市发展的重要形式。但是, 当前我国土地管理制度在存量土地流转、土地增值收益分配等方面政策制订的滞后, 使得城市土地二次开发缺少足够的配套政策支持。该文针对城市土地二次开发涉及的如开发委托授权、开发实施模式等重点问题进行了探讨, 并给出政策建议。

关键词: 土地二次开发; 旧城改造; 城市更新

中图分类号: F301.24 文献标识码: A 文章编号:

Study on Several Important Problem about Urban Land Redevelopment

Jiang Ren-rong

(Shenzhen Urban Planning and Land Resources Research Center, Shenzhen 518034, China)

Abstract: As the land resource is more and more insufficient, urban areas are changing their expanding mode to regeneration mode. Urban land redevelopment has being a important type of urban growth. But urban land redevelopment is lack of policy support because of hysteric issue of policy such as rules of land circulation, land value-added income allocation. This paper studied on several important problem about urban land redevelopment such as authorization for developer, developing mode, and proposed suggestion accordingly.

Key words: Land Re-development; Urban Reconstruction; Urban Regeneration

1 引言

纵观世界城市发展, 随着新增建设用地外延扩张 (urban sprawl) 到一定阶段, 都会进行存量土地二次开发 (Urban Regeneration)。在我国, 自改革开放以来近 30 年的城市发展, 基本上是外延扩张式的城市化过程。这种发展模式导致城市逐渐显现土地后备资源不足、发展空间紧约束、土地供需矛盾日益尖锐等问题, 倒逼城市土地利用模式从以外延扩张为主向以内涵挖潜为主转变。另一方面, 很多旧城区的空间格局差、土地低效利用、基础设施落后、人居环境不适宜, 亦凸显社区发展转型、城市品质提升的迫切需求。

然而, 因存在融资难、确权难、历史遗留问题处理难、土地增值收益分配难等诸多问题, 城市土地二次开发面临较大的压力。其中, 比较重要的一点原因是, 我国近 30 年来建立的是对新增建设用地的征收、出让、使用等全过程一整套完善的政策安排, 以适应城市外延扩展所需要的土地政策保障, 而对于存量土地二次开发, 则存在制度供给不足, 政策缺失的问题。

基于此, 本文尝试就城市土地二次开发涉及的几个重点问题开展研究探讨, 以期推进有关制度、政策的建立与完善。

2 几个重点问题探讨

2.1 关于城市土地二次开发的内涵

城市土地二次开发是指因历史的、自然的、或人为的原因造成城市某一片区的土地低效利用、空间格局差、基础设施落后、人居环境不适宜等问题，难以满足城市可持续健康发展和人本需求，从而对该片区的建筑物、构筑物进行拆除，对土地进行开发整理，使该区域内的土地达到供应和建设条件，再按照规划进行开发、建设，包括市政配套、公共建筑、政府保障性住房等非营利性工程的建设，亦包括工业、商服业、商品住宅等的建设与运营。

城市土地二次开发应以获得经济、社会、环境综合效益最高为根本目标，因此城市土地二次开发不意味着对某一片区进行全部的拆除重建，应该根据该片区的历史、现状特征，结合规划目标要求，构建合理的拆除重建、现状整治、现状保留等三位一体的综合开发模式。因为城市土地二次开发不应只是一味追求城市的“现代化”，仅从矮小的房屋、狭窄的街道等外在形体考虑，陶醉于城市面貌的“日新月异”，亦要考虑对城市财富的保护，对城市历史文脉的保护，对城市传统风貌的保护^[1]，要从城市要素功能的角度考虑是拆除重建，还是现状整治或现状保留。简而言之，城市土地二次开发应该“有保有建”，“大拆大建”的开发模式应该酌情选择。开发主体受经济利益的驱动，往往会追求“大拆大建”，而地方城市政府为了扩大 GDP、提高政绩，亦有“大拆大建”的倾向。一些城市拆掉建成仅 10 年的建筑，建设容积率更高的建筑，实在是“过犹不及”。

因此，应建立相应的制度来约束城市土地二次开发的量和速度。《土地利用年度计划管理办法》（国土资发〔2006〕37 号令）仅对地方城市的新增建设用地量实行年度指标审批和刚性控制，并建立了计划报批、下达、考核、评价等一整套政策体系。本文认为，应该将地方城市的存量土地二次开发的土地面积纳入该政策体系，一并进行年度计划指标管理。

2.2 关于规划编制实施机制

城市土地二次开发不同于新增建设用地开发，其范围内可能包含部分空地，但更重要的是包含各种形态的已建成区，承载着诸如工业园区升级、社区转型发展、城市品质提升等诸多诉求，其社会效益、环境效益重于经济效益。因此，应按照政府主导、市场运作的原则，坚持规划先行。另一方面，考虑到城市土地二次开发面临的社会问题多、牵涉面广，开发周期长、不确定性因素多，应该推行刚性和弹性相结合的规划编制实施机制。

由地方城市政府依据城市规划、土地利用规划编制城市土地二次开发规划的大纲，确定规划中的刚性内容，如必须落实的配建工程、必须控制的开发强度等。其中，规划容积率往往是开发主体与地方城市政府博弈的焦点之一，因为容积率的大小在一定程度上决定了开发主体的经济利益空间。地方城市政府应该严格控制城市土地二次开发项目的容积率，防止城市土地二次开发仅是以城市容积率提高为主的开发行为。这里有两点需要考虑。一是政府要运用科学的方法在规划大纲编制时确定容积率。比如运用环境容量推算法、人口容量推算法等测算出二次开发片区的容积率，再辅以形体布局模拟法、整体密度分区法、经验归纳法等方法进行修正^[2]。二是公众参与。当前，在我国城市土地二次开发的规划实施中，公众参与往往只停留在“听证会”层面。本文认为，应该进一步提高公众参与规划编制的程度，城市土地二次开发项目的规划大纲应该经全体原用地主体投票决议（按照少数服从多数的原则）通过后方可实施，改“听证会”为“决议会”。规划大纲一旦经通过，任何人不得再修改，由全民进行监督。

开发主体则根据既定的规划大纲编制二次开发规划，结合拟开发片区的实际，充分发挥主观能动性用足规划大纲给予的弹性空间。一方面，用于规划方案的多方案比较，如探索空间格局上的多方案、建筑功能组合的多方案等；另一方面，用于同原用地主体进行拆赔谈判的操作空间。另外，开发主体还必须基于合理的经济测算，同步编制配套的规划实施方案，包括投融资方式、拆迁补偿安置方案、开发时序与建设期限等内容。

2.3 关于开发授权的问题

城市土地二次开发，实际上包括土地的一级开发和二级开发。这里，土地一级开发是指前文所述的开发主体对已建成区进行拆迁补偿，然后进行土地整理使之达到建设条件；二级开发是指完成一级开发之后，按照规划进行开发，包括市政配套、公共建筑、政府保障性住房等非盈利性工程的建设，亦包括商业、商品住宅等盈利性工程的建设与运营。由此可见，为了完成二次开发，政府需要将土地的一级开发权和二级开发权（涉及到国有建设用地使用权出让）授予开发主体。

这里涉及到两个问题。其一，对于不能确定为公共利益需要开展的城市土地二次开发项目，其涉及的拆迁补偿用地不能采用行政征收方式，应根据我国《物权法》等有关法律，由开发主体与原用地主体通过自由磋商，采用市场手段解决；对于确定为公共利益需要开展的城市土地二次开发项目，开发主体实施房屋征收的主要目的是进行土地二次开发以实现公共利益，并非直接或主要以营利为目的，故不与《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令（2011）第590号）有关“为了公共利益的需要……，市、县级人民政府确定的房屋征收部门（以下称房屋征收部门）组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收实施单位不得以营利为目的”等政策相冲突。其二，当拆迁补偿工作未完成时，二次开发项目的土地使用权归原用地主体，受《物权法》保护，不能被出让给开发主体。因此，在地方城市政府将二次开发项目的一级开发权授予开发主体时，只能同时将土地使用权意向出让给开发主体。等拆迁补偿工作完成，用地收回、产权注销，开发主体完成土地一级开发之后，政府重新划定宗地，与开发主体签订出让合同由其进行二级开发。

本文认为，针对城市土地二次开发，国家应在有关法律、政策中明确土地二次开发权（或曰整体开发权）的定义与内涵，以进一步规范土地二次开发行为。另外，考虑到城市土地二次开发项目因进行土地一级开发，尤其是拆迁补偿，需要大量的资金，应该在土地投融资制度方面有所创新，在现有土地权利证书抵押贷款的基础上，进一步探索土地二次开发权质押贷款的可行性。

2.4 关于开发主体的确定

当前，我国针对城市土地二次开发主体的确定并无明确的法律规定，只能参考土地使用权让渡的方式进行。在我国，土地使用权让渡的方式包括行政划拨、协议出让、招拍挂出让等方式，其中，工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地以及同一土地上有两个以上意向用地者的，必须以招标、拍卖等公开竞价方式出让。对于城市土地二次开发项目来说，其用地往往包含商业、居住、产业等多种规划用途，因此必须以招标、拍卖等公开竞价方式出让。但这种方式以“价高者得”为原则，是针对新增建设用地有偿使用建立的政策，虽有利于政府获得最佳经济收益，但对于城市土地二次开发项目来说，因对投融资方案、拆迁补偿方案、配建工程开发时序等重要内容考量不足，难以确保二次开发整体规划目标的实现。

本文认为，应该针对城市土地二次开发（或曰存量土地有偿使用）建立相适宜的出让规则。不以土地的出让价格作为唯一的决定因素，包含对开发主体的资信、业绩、社会诚信、规划实施方案等重要内容的评价，以便统筹考虑二次开发所涉及各种问题的解决，获取最佳的经济、社会、环境综合效益。在此，应采用综合评标法确定城市土地二次开发的主体。综合评标法简要设计如下：①地方城市政府作为招标人，选取法律、民政、环境、经济、规划、国土、房地产估价、工程造价等相关领域专家组建评标委员会。②评标内容分为商务标（50分）和技术标（50分）。其中，商务标包括资信（30分）和报价（20分），技术标包括土地二次开发项目规划（20分）、土地二次开发项目规划实施方案（30分）。③综合评标得分最高者为中标人，以“分高者得”取代“价高者得”。

2.5 关于履约保证金制度

由于城市土地二次开发项目涉及的现状权益复杂、开发周期长、不确定性因素多，为了督促开发主体按约进行开发建设，防止开发主体将盈利性工程开发完成后，对配建工程等非盈利性工程进行拖延而影响二次开发整体规划目标的实现，应建立履约保证金制度。在土地二次开发项目招投标中，投标人应在投标时缴纳报价的 10%作为履约保证金（《中华人民共和国招标投标法实施条例》（国务院令〔2011〕第 613 号）规定“履约保证金不得超过中标合同金额的 10%。”）。若中标，则该保证金转为二次开发项目实施的履约保证金；若未中标，按规定退还。地方城市政府根据开发项目的大小、地价总额多少、土地权益问题处理难易、拆迁（赔）比高低、开发建设周期长短等情况，可对保证金比例进行适当调整。开发项目范围内拟出让的土地全部出让后，该保证金可抵地价款。

2.6 关于拆迁补偿与土地增值收益分配。

我国当前的拆迁补偿政策（如《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令〔2011〕第 590 号））对于原用地主体的权益认定主要以财产权为主，虽有“因征收房屋造成的停产停业损失的补偿”等考虑，但仍然对原用地主体的发展权考虑不足，对原用地主体的精神补偿更是无从考虑。体现在补偿方式（或曰权益实现）上，亦只有货币补偿、房屋产权调换两种形式，从另一方面看，意味着原用地主体参与土地增值收益分配的诉求只能通过货币补偿、房屋产权调换这两种形式来实现。这客观上亦是当前我国拆迁补偿往往难以顺利推进的原因之一。

对于村集体来说，宅基地使用权、集体建设用地使用权不仅是村民的财产权，更是包含了（村民作为农民）的生存权和发展权。因此，应将补偿和安置分离，基于财产权对其进行补偿，基于生存权、发展权对其进行合理安置。对于国有已出让土地，除了财产权的补偿、产业（事业）因停产（停业）造成损失的补偿之外，亦要考虑当产业（事业）因拆迁彻底丧失时对其进行安置。

从补偿方式（或曰权益实现形式）上来讲，本文认为，应该将拆迁补偿、土地增值收益分配统筹考虑，在货币补偿、房屋产权调换的基础上探索新的权益实现形式，如对于村集体来说，可探索土地作价入股的政策；对于国有已出让用地，探索在自由平等协商的基础上采用土地置换、土地收购、部分置换部分收购、在土地交易市场完成土地使用权转让等多种方式，实现利益的协调和分配。

我国自土地有偿使用制度建立以来，围绕政府垄断的土地一级市场的管理建立了比较健全的政策体系，对土地在二级市场上的流通作了严格的限制而无更为丰富的政策体系，这在新增建设用地供应为主的时期对于防止土地的倒买倒卖是非常有必要的，但对城市土地二次开发面临的已建成建设用地的权益流转，却造成了政策供应不足的问题。因此，本文认为，政府应积极研究和完善关于土地在二级市场的交易规则和配套政策体系。

2.7 关于实施模式的选择

考虑到城市土地二次开发的城市发展价值导向，除了允许市场主体经前文所述的授权进入二次开发外，亦应该允许原用地主体自行按照政府的规划实施土地二次开发或者单个建筑物拆除重建。这里主要考虑两种情况。其一是政府改变发展目标和规划方向时，国有已出让用地的使用权尚未到期，同时原用地主体有自主开发的诉求，那么在满足用地政策的条件下，应该允许原用地主体按照新的规划用途进行开发建设（涉及地价和出让年期的改变）。其二是城中村的村集体和村民有自主开发的诉求，亦应该允许其按照政府的规划要求进行城中村改造。本文认为，可以按照村集体对本集体的土地进行征收、对本集体的村民进行补偿、安置，将集体土地的性质转为国有土地，然后向政府交纳地价获得国有土地使用权，再按照规划进行二次开发的逻辑进行制度设计，对城中村的自主开发提供政策支持。

3 结论与展望

实施城市土地二次开发对于提升城市质量，推动产业转型升级，加快经济社会发展方式转变具有显著的意义。但是，当前的土地管理制度围绕新增建设用地利用审批、管理而建，对城市土地二次开发实施的政策支持显著不够，应在存量土地二次开发涉及的土地出让、土地收购、拆迁补偿、土地增值收益分配等各方面进行政策研究和制订。长远来看，政府应该积极探索构建土地的资源、资产、资本等属性三位一体管理的政策体系，如建立土地资产权益书的市场交易和管理制度等。

参考文献 (References) :

- [1] 彭延生. 当前我国城市更新改造中存在的问题及对策[J]. 城市开发, 1998, 5:19-21.
- [2] 荆子洋. 居住区容积率指标及其相关因素研究[D]. 天津: 天津大学建筑工程学院, 2008.