

深圳市土地整备利益统筹共享机制研究

□ 肖靖宇, 戴根平, 魏秀月

【摘要】文章从深圳土地管理制度出发,分析以城市更新和土地整备两大手段为基础的存量土地开发体系所取得的实践成果与存在的问题。在此基础上,进一步回顾和分析土地整备利益统筹政策的演进历程,深入解析深圳市土地整备利益统筹中“规划引领、土地重划、增值共享”的机制,得出其逻辑核心与成功关键在于尊重产权整合和利益共享,推动规划的落地实施,保证规划的公共利益属性以及实现规划和产权的合一。希望通过对深圳市土地整备利益统筹共享机制成功经验的总结,为其他城市和地区的存量开发提供一定的借鉴。

【关键词】土地整备;利益共享;存量开发;土地管理制度;深圳

【文章编号】1006-0022(2020)16-0038-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】肖靖宇,戴根平,魏秀月.深圳市土地整备利益统筹共享机制研究[J].规划师,2020(16):38-44.

Benefit Integration and Sharing Mechanism of Land Reorganization in Shenzhen/Xiao Jingyu, Dai Genping, Wei Xiuyue

【Abstract】 Beginning with the land management institution in Shenzhen, the paper analyzes the performance and problems of existing land development through urban renewal and land reorganization. It reviews the evolution of benefit integration in land reorganization, makes an in-depth study on the “planning guidance, land rezoning, added value sharing” mechanism, and concludes the logic core and key to success lies in integration of property rights, benefit sharing, implementation of planning as a public policy, unity of urban plan and land use plan. The experience of benefit integration and sharing in Shenzhen provides a reference for other cities.

【Key words】 Land reorganization, Benefit sharing, Existing land development, Land use management institution, Shenzhen

当前我国城市建设已逐渐由“增量规划”进入“存量规划”阶段,如何保障城市存量空间供给的“质”与“量”已成为城市发展急需面对的重要问题之一。深圳市作为快速城市化地区的典型代表,受限于土地资源的紧缺,较早进入了以存量开发为主的土地利用阶段,并已初步形成以城市更新和土地整备两大手段为基础的存量土地管理制度体系,与城市更新不同的是,以“规划引领、土地重划、增值共享”为核心的土地整备利益统筹优先落实城市公共利益和重大项目,可收储大量产业、居住等经营性用地,保障和充实城市发展空间,极大地提高

了城市存量空间的供给规模。

1 深圳市土地管理制度的实践探索

1.1 深圳市土地管理制度的三次演变

我国现行土地管理制度以农地非农化为重点,以“涨价归公”为理论支撑,构建了以用途管理、土地征收和供应为核心,“转—征—供”三位一体的土地管理架构,深圳市的土地管理制度也一直框定在“转—征—供”框架内。深圳市自设立经济特区40年来,一直以

【作者简介】 肖靖宇,高级工程师,注册城乡规划师,深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司常务副总经理。

戴根平,深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司规划事业二部土地规划所所长。

魏秀月,工程师,注册城乡规划师,现任职于深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司。

高效供地保障城市化,以跨越式发展为导向,进行土地管理制度的改革和创新,共经历了3次大的转折:1987年,深圳市开国有土地有偿使用之先河,进入国有土地有偿使用阶段;1992年对原特区内^①的土地实施“统征”,2004年对原特区外的土地实施“统转”,至此深圳市实现全域土地国有化;2009年出台《深圳市城市更新办法》、2011年出台《关于推进土地整备工作的若干意见》,标志着深圳市开始进入存量土地开发时代。

1.2 深圳市存量土地开发的制度探索

随着深圳市经济的全面腾飞,土地空间不足、存量土地利用低效、土地利用方式落后和调控手段匮乏等问题日益凸显。增量空间日益减少,存量开发成为保证城市空间供给的重要途径,构建与存量土地开发相适应的土地管理制度,成为这一时期深圳市政府的重要工作任务。深圳市研究了城市更新和土地整备等一系列实施存量开发的制度,一方面是为了破解空间资源不足的发展难题,另一方面是为了探索以渐进方式解决土地历史遗留问题的新路径。

2009年,深圳市正式出台了《深圳市城市更新办法》,成立了城市更新专职机构,建立了城市更新规划、计划管理机制。此后,又相继出台了一系列配套政策,保证城市更新项目的规范推进和实施。由于原特区内征地相对彻底,城市更新制度的设计逻辑在原特区内具备良好的适应性,城市更新项目呈现井喷式增长态势。

2011年,深圳市正式出台了《关于推进土地整备工作的若干意见》,着力推进原农村集体使用土地、公共基础设施建设所需国有土地的整备工作,以解决“政府难以收回、土地权利人无法使用”造成的土地资源浪费问题。2012年,经国务院批准,国土资源部、广东省政府启动了深圳市土地管理制度改革综合试点,并要求深圳市认真处理好土地管

理制度改革中基层探索和顶层设计、当前改革和长远目标、改革创新和依法行政的关系;加强统筹协调形成改革合力,深入调研,及时发现和解决改革中遇到的问题。彼时,深圳市在坪山新区开展封闭试点,以综合试点为契机,以“产权明晰、市场配置、节约集约、科学调控”为原则,探索建立高度城市化地区土地利用管理的新模式。土地整备利益统筹正是此次试点工作取得的成果。

随着存量土地开发政策的推行及实施,存量土地供应逐渐成为深圳市城市空间供给的重要途径。2012年,深圳市的土地利用出现拐点,存量用地供应超过新增用地,存量用地供地规模占供地总量的56%,标志着深圳市全面进入存量土地开发时代。

1.3 深圳市存量土地开发现状与症结

深圳市的土地管理制度一直处于因地制宜的改革和创新过程中,探索出了市场动力强劲、可实施性强、多方共赢的制度体系,形成了城市更新和土地整备两种存量开发手段,但这些都是形势倒逼的产物。

城市更新政策设计的基本逻辑是限定合法外用地纳入城市更新的比例,采用“20-15”原则^②限定合法外用地可获得的开发用地规模。在“市场主导、政府管控”下的城市更新推进过程中,满足政策条件的用地已逐步进入到实施阶段,市场获得巨大的投资回报,但是难以满足政策条件的用地成了“硬骨头”,陷入开发僵局。

土地整备政策设计的基本逻辑是注重利益分配、促进规划实施,不限定合法用地的比例,在城市更新中的“硬骨头”却在土地整备中完美规避了政策的基因缺陷,越来越多的存量土地将目光转向了土地整备。但是土地整备最初的目的是满足重点产业项目、公共基础设施建设用地的需求,修复生态用地以及解决土地历史遗留问题,需要政府投入土

地整备资金来补偿,因此没有实施必要性的存量土地在整备立项阶段就遭遇了失败。

目前,深圳市尚存在大量低效利用的存量土地空间,面积约为300 km²,包括原农村集体实际掌握的未完善征转地手续用地、已出让低效工业用地和第三方企业代征地等。这些用地在政策适用及实施上存在明显的政策约束,需要进一步完善存量开发的政策机制,降低治理成本,平衡利益分配。

2 深圳市土地整备利益统筹的演进

2.1 缘起——国内外土地重划实践概述

西方发达国家城市化进程先于我国,也较早进入了土地存量开发阶段。目前学者们普遍关注的是发达国家的城市土地整理经验,尤以土地重划模式为主。土地重划起源于德国,指将一定范围内畸零细碎的土地交换、整合为完整的大地块,整理后部分地块按照一定比例返还给原土地所有权人。20世纪中后期,土地重划成为世界上许多国家和地区城市发展建设中的重要工具。其中,德国的土地重划主要用于解决城市无序扩张、老城区改造和新城建设的用地问题;日本的土地重划主要解决灾后重建、大规模居住区和相应公共基础设施的用地问题,促进宜居城市建设;韩国的土地重划主要解决城市地区的居住、商业、工业和准城市地区住宅的用地问题。

我国最早实施土地存量开发的是台湾地区。台湾地区的土地重划最早应用于农地重划方面,旨在提高农地的利用效率,随后推行到市地重划领域,并对重划区进行了统一的规划和建设。按照主导主体不同,台湾地区的市地重划分为公办实地重划(政府主导)和自办市地重划(土地所有权人主导)两种类型,在不加重政府财政负担的基础上,实现了土地地籍的整理,完成了城市基础设

施建设任务,改善了城市面貌。深圳市的土地整备利益统筹便是脱胎于台湾地区的市地重划,并进行了改良以适应不同的地域特色。

2.2 实践——深圳市土地整备利益统筹的演进

深圳市土地整备起源于传统土地征收,通过房屋征收、土地回购等多种方式,对现状零星闲置用地进行整合、清理和前期开发,并统一纳入政府土地储备。土地整备利益统筹模式除了“土地征收”之外,还加入了“利益统筹”板块,吸收和借鉴了台湾地区市地重划中发挥土地权益人主观能动性、以土地权属分配为基础、以实现公共基础设施建设和城市环境改善为目标推动项目实施的核心做法。利益分配过程中重视土地权益人的利益,是该政策能够成功的关键因素。

深圳市土地整备利益统筹经历了三个重要阶段。

(1) 第一阶段:坪山整村统筹试点阶段。

该阶段以《深圳市人民政府关于推进土地整备工作的若干意见》的正式出台为起点,坪山新区启动“南布”“沙湖”两个封闭试点项目,开始摸索以行政村为土地整备对象、以权属调查为基础、综合运用规划及产权等手段一揽子解决土地历史遗留问题的土地整备模式。封闭试点项目采用“土地+规划+资金”的补偿方式,实现了土地、规划和产权等政策的互动,通过全过程的规划协商,获得了多方共赢的土地整备结果,取得了土地管理制度改革的成功。

(2) 第二阶段:全市利益统筹试点阶段。

2015年深圳市出台了《土地整备利益统筹试点项目管理办法(试行)》,同时在全市选取40个项目(总面积约为34 km²)作为试点,大力开展土地整备利益统筹工作。在实践中,依据政策规定的补偿方式、留用地核算比例

和规划的法定效力等,对试点阶段项目的规划编制工作进行指导。但是鉴于试行政策不能全面照顾到所有个案的项目实际情况,一刀切的政策做法难以完全适用,该阶段成功过审的项目寥寥无几。

(3) 第三阶段:全市利益统筹全面推行阶段。

经过试点政策试行阶段的适用性考验,深圳市对试点政策进行了修订,于2018年出台了《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》,对利益统筹试点阶段中出现的问题进行了完善,并出台了一系列配套政策,形成了由项目立项、规划编制、项目审批、项目验收和项目实施等组成的一套较为完整的操作章程。同时,经过两年的观望和试点项目的实施推进,社区和市场对土地整备利益统筹的接受程度大大增加,土地整备利益统筹项目开始呈现井喷式增长,截至2019年底,深圳市土地整备利益统筹项目共有107个,项目用地范围面积合计42.45 km²。政策的常态化运用、相关配套政策的深入完善都在进行中。

2.3 趋势——深圳市土地整备利益统筹的趋势预判

随着大量土地整备利益统筹项目进入实施阶段,政策中的盲点和漏洞逐步显现,相关配套政策也逐步出台,在修补政策漏洞的同时,也进行了更多的政策创新,其发展趋势主要体现在以下三个方面。

(1) 拓宽政策维度,与其他存量开发政策相互补充和融合。

如上文所述,城市更新和土地整备是深圳市两大重要的存量开发模式,城市更新市场动力强劲,在践行城市更新的十年间,贡献了大量的公共基础设施用地,促进了城市存量用地的开发。近年来,城市更新项目“难啃的硬骨头”特性越发凸显,深圳市开始寻求政策突破。其中,2018年11月14日印发的《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实

施管理规定》在城市更新政策范畴内加入了土地整备的思路,破解城市更新合法用地不足的问题,同时帮助政府解决公共基础设施落地的问题。土地整备政策则呈现出更为开放的政策态度,提出“项目范围内无法安排留用土地的,留用地指标中的利益共享用地和合法用地可与本街道城市更新项目统筹处理”^③的指标落实方式,在解决土地整备利益统筹项目实施指标难落地问题的同时,也盘活了城市更新项目。

(2) 扩大政策范畴,推广至国有已出让土地及三方代征地。

根据《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》,土地整备利益统筹项目的实施对象框定为“原农村集体经济组织继受单位及其成员实际掌控用地”,但在政策实际运用过程中,众多项目出现国有已出让土地、三方代征地与原农村集体实际使用土地相互交织的情况,难以运用政策统筹实施,留用地选址不可避免地要“开天窗”。为此,深圳市相继开展了国有已出让土地、三方代征地等权属性质用地的土地整备利益统筹处置思路研究,促进各类权属土地的统筹实施和留用地选址,避免存量土地开发的二次碎片化。目前《深圳市已出让产业用地土地整备利益统筹项目管理办法(试行)》《市规划和自然资源局关于明确土地整备利益统筹项目中涉及三方征地等有关事项的通知》等已形成征求意见稿,其他相关政策也正在制定中。

(3) 引导市场介入,在可控范围内让渡市场参与项目实施全过程。

依据《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》,利益统筹项目应以“政府主导、社区主体、社会参与”为原则,有效保证政府在规划编制过程中的主导地位,并保证项目的公共利益属性。同时,政策也规定除原农村集体经济组织继受单位之外,按照法定程序选择确定的留用地开发主体可以参与到房屋拆除和清理工作中,并且留用地可以合作开发。在保证政府主导的前提下,借市场之手推

动项目的落地。借鉴台湾地区市地重划的经验,在市场充分理解并遵循政策界限的前提下,政府可逐步放手由市场操作土地整备利益统筹项目,以进一步释放市场动力,促进项目更快、更好地实施。

3 土地整备利益统筹的内在解析

深圳市土地整备利益统筹的内在逻辑核心在于“规划引领+土地重划+增值共享”,有别于台湾地区的市地重划以地籍整理为核心的做法,深圳市土地整备利益统筹充分发挥了社会主义市场经济下城市规划的核心价值——赋予地块开发权益,通过规划赋权和土地整理双管齐下,在顺应市场经济发展需求的前提下,既保证了规划的科学性和合理性,又兼顾了规划实施的可行性。

3.1 规划引领

改革开放以来,深圳市在快速城市化进程中,始终坚持规划引领城市发展的理念,创造了很多城市发展史上的奇迹。然而,在进入存量发展时代后,伴随着深圳市社会经济的持续高速增长,市场对城市存量开发的需求越来越强烈,现行规划难以适应城市存量开发的需求,城市存量开发后普遍存在公共利益被侵蚀、城市品质被湮灭等问题,存量开发的政策规范、市场主体的开发权益往往凌驾于规划的科学性和合理性之上。

土地整备利益统筹作为深圳市目前城市存量开发最为重要的方式之一,具有政府主导的“先天基因”,这就注定了其首要任务是坚持规划引领,即在存量开发政策框架下,通过对法定规划的优化调整落实当前规划意图(图1)。规划引领的核心目标是推动城市高质量发展,重塑规划的科学性和合理性,使存量开发的政策规则、技术规范以及市场主体的权益诉求回归到规划的框架和规则中。这主要表现在两个方面:一是保障城市公共利益,改善人居环境。城市存量开

发的初衷是完善城市功能、改善人居环境,规划引领的作用是保障公共服务设施用地、道路交通设施用地、市政基础设施用地乃至产业发展空间等城市公共用地在存量开发中得以落实,保障城市人居环境在存量开发中得以改善,促进城市品质的提升。二是顺应城市发展需求,提升整体权益。城市存量开发的动力源自市场需求,也是城市发展的需要,规划引领就是要尊重发展,顺应城市发展规律和市场发展方向,充分考虑规划实施的可行性,对现行规划进行全面优化提升,通过规划赋权,有序引导和提升片区的整体发展权益,在保障城市公共利益和人居环境的前提下,引导市场发展需求,增强存量开发动力。

3.2 土地重划

在1992年对原特区内农村土地实施统征、2004年对原特区外农村土地实施统转后,深圳市仍遗留了大量的由原农村集体实际掌控的用地,包括合法用地和未完善征(转)地补偿手续的用地。这

些用地普遍存在产权模糊化、分布碎片化和形状不规则等问题,造成“政府拿不走、村民用不好、市场难作为”的局面,现状土地使用极为低效。

土地整备利益统筹的基础是土地重划,即土地再分配。与市地重划的初衷相同,土地重划旨在将现状这些杂乱不规则、畸零细碎及不集约利用的土地,通过土地整理、交换分合,依据规划重新划分为大小适宜、形状规整的土地,促进土地更经济、合理的利用,推动土地从低效利用到高效利用(图2)。

土地重划的目标主要有两个:一是促进产权明晰化。无论是原农村集体实际掌控的现状合法用地,还是未完善征(转)地补偿手续的用地,在深圳市全面城市化的背景下,都处在产权模糊不清的“半城市化”状态。因此,产权明晰化是土地重划的首要目的,通过对现状地籍的摸查整理,明确土地重划前各类土地的权属状况,依据规划在土地重划后统一归置为产权清晰的国有土地,在产权清晰的国有土地上按照土地整备

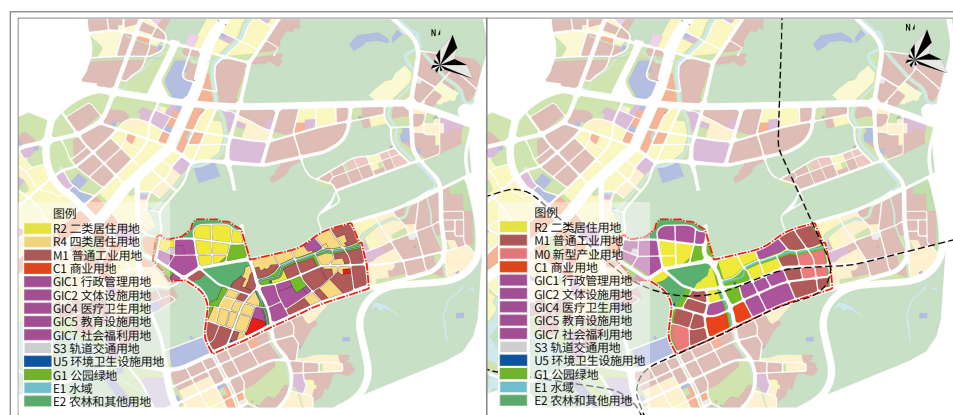


图1 深圳市某片区土地整备统筹规划与现行法定规划方案对比图

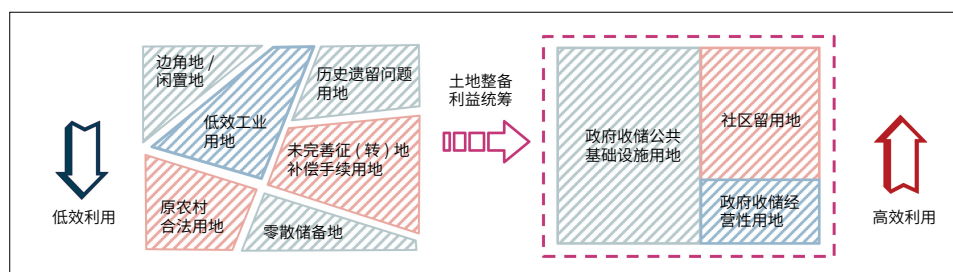


图2 土地整备前后对比示意图

利益统筹的政策再进行土地的重新分配。二是促进产权边界和规划边界的高度统一。现状原农村集体实际掌控用地的产权边界与规划地块边界严重脱节，产权边界和规划边界两张皮是造成现状土地使用极为低效，而规划又难以推进的主要问题。因此，土地重划的结果就是要通过对现状产权的地籍归置、整合置换，依据规划地块划分规划产权，保证土地产权边界和规划地块边界的高度一致，推动片区土地的高效利用。

3.3 增值共享

深圳市土地整备的前身是征地拆迁，其为深圳市社会经济的快速发展提供了土地资源和发展空间。随着近 10 年来深圳市进入存量发展阶段，以房屋征收为主导的传统土地整备在实践中越来越举步维艰，原因在于其货币补偿标准较低，且产权置换为等面积置换或等价值置换的补偿思路与当前发展形势和原农村集体的发展诉求相去甚远，未能让原农村集体分享城市存量开发的发展红利。

土地整备利益统筹的价值核心是利益共享，即权益重构。土地整备利益统筹汲取了市地重划中“平均地权、涨价归公”的理念，以增值共享为导向，充分发挥规划赋权的价值，通过规划调节，促进地尽其利以达成地利共享，推动土

地总价值的大幅提升，实现片区土地整体增值，在保障原农村集体现有权益的基础上，将增值部分的土地价值由原农村集体和政府共同分享，通过以共享促进共赢，激发和调动原农村集体参与土地整备利益统筹的积极性，促成原农村集体和政府共享存量开发红利（图 3）。

利益共享的内涵主要有两个方面。一是公共利益的共享共摊。利益共享的前提是保障和提升城市公共利益，即保障和落实城市发展所需要的公共服务设施、道路交通设施与市政基础设施等用地，这些用地需要由原农村集体和政府共同分摊，同时城市道路交通与公共基础设施的完善和提升，也必将促进片区土地价值的提升。因此，原农村集体在分摊片区公共设施用地的同时，也将分享公共设施完善带来的土地增值效益。这样通过公共利益分摊与增值利益共享的联动，才能保障公共利益的落实。二是价值增量的共享。利益共享的核心在于公共利益以外的经济价值增量，原农村集体共享的价值增量首先用于解决现状村民的住宅安置和村集体物业的安置，保障村民个人居住权益，发展和壮大集体物业，促进集体经济的长期可持续发展。政府在收储公共利益用地之余，也需要共享一定的价值增量，即政府投入的土地整备资金，需通过共享的价值增

量来实现经济平衡，具体表现为收储产业及仓储用地，保障和充实城市产业发展空间，促进城市社会经济的长期可持续发展，或收储一定规模的居住及商业用地，通过这部分土地的出让收益来平衡政府投入的土地整备资金。

4 土地整备利益统筹的外在启示

土地整备利益统筹将土地、产权与规划高度统一，有利于推进规划实施，是深圳市规划和产权合一的最新实践，对当前国土空间规划的编制及实施有着重要的启示作用。其“增值共享”理念对当前征地拆迁制度有着重要的推广价值，有利于破解土地征收、土地历史遗留问题处置中存在的难题，并且在深圳市全域国有化背景下，对如何处理原农村集体实际掌控土地，对当前国有、集体二元制的土地制度同样有着重要的借鉴意义，有助于建立城乡统一的建设用地市场。

4.1 尊重产权，土地重划，促进规划和产权合一

在自然资源部成立之前，国土部门和规划部门一直处在平行设置的状态，且国土部门实行垂直管理，而规划部门多为平行管理，导致同一层级的两个部门之间存在壁垒，各自为政，国土批地不考虑规划布局、规划编制不考虑国土产权的现象较为普遍，国土产权边界与规划地块边界分离交错的现象较为突出，给规划实施带来了极大的困扰。

自然资源部的成立将原来的国土部门和规划部门合二为一，国土空间规划编制和实施的首要任务就是要将国土与规划耦合统一，即将国土已批产权、国土布局和规划布局统一归置到国土空间规划中。因此，国土空间规划的编制必然要面临国土产权边界与规划路网及地块边界分离交错的问题，能否破解这些问题，将关系到国土空间规划编制及其

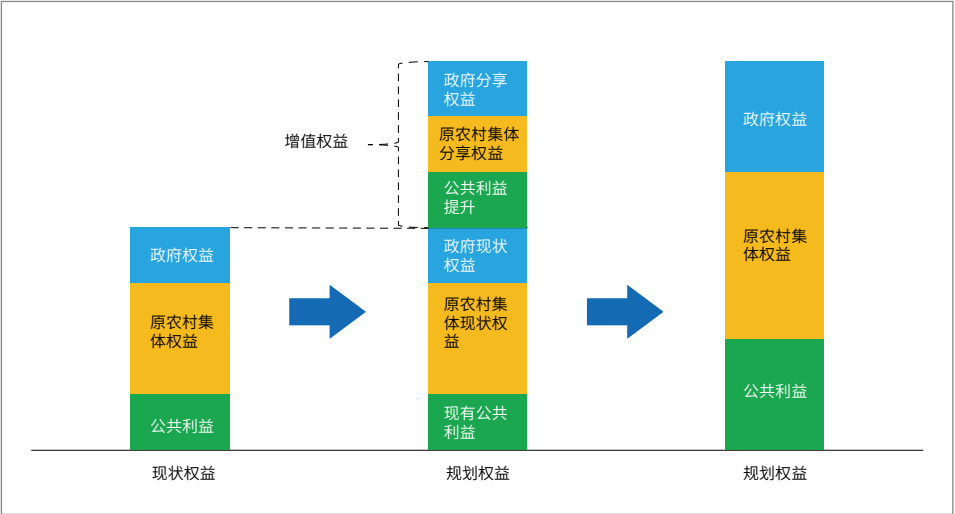


图 3 土地整备增值共享示意图

实施的成败。

深圳市土地整备利益统筹也面临原农村集体实际掌控土地分散零碎，与规划边界脱节的问题，其通过对规划、土地和产权等的统筹，重新整理土地，使得重划后的产权边界和规划边界高度统一。目前深圳市也将进一步扩大土地整备利益统筹的政策适用面，将国有已出让土地也纳入适用范畴。

同时，鉴于国土空间规划将成为城市开发建设唯一的法定规划，其编制还需充分考虑后续的可实施性。而深圳市土地整备利益统筹通过规划调节促进土地价值整体提升以保障规划实施性的做法也值得国土空间规划借鉴。规划调节是与土地重划联动的，在顺应城市发展趋势和需求的前提下，通过公共利益的提升、规划功能的调整和容积率的调剂来提升片区土地总体价值，从而保障土地重划的空间，加强规划实施的动力。

4.2 以增值利益共享促共赢的理念具有推广价值

深圳市早期以征地拆迁为主导的传统土地整备难以为继的核心原因在于其等价值的补偿思路与土地价值大幅提升的发展形势不相匹配，而全国其他城市的征地拆迁大部分也是这种等价值的补偿思路，且等价值补偿也只针对有合法产权的用地和物业。这种补偿思路在当前我国社会经济快速发展、土地价值水涨船高的形势下，将和深圳市的征地拆迁一样，难以为继。

深圳市土地整备利益统筹中“公共利益共摊、增值利益共享、以共享促共赢”的理念将为破解这类问题提供方向，具有很高的推广价值。公共利益共摊秉持“谁受益谁分摊”的原则，由受益主体共同分摊公共利益；增值利益共享秉持“保障现有权益、共享增值收益”的原则，权益主体和政府共同分享由公共设施完善、土地价值提升带来的价值增量；以共享促共赢就是通过权益主体与政府共

享发展红利，激发权益主体积极参与到城市开发建设中去，推动规划顺利实施，最终形成城市公共利益、业主私人利益及城市经济利益等多方共赢的局面。

深圳市土地整备利益统筹也一直在对土地历史遗留问题的处置进行积极的探索实践，其处置的核心理念也是增值利益共享。深圳市40年的快速城市化，遗留了大量的土地历史问题，早期在处理这些土地历史遗留问题过程中也一直未能找到奏效的方法。在土地整备利益统筹的摸索、试点和推广过程中，秉承一揽子解决原农村土地历史遗留问题的理念，除原农村集体实际掌握的历史遗留土地外，国有已出让历史遗留土地、企业代征土地、企业历史遗留违法建筑处理用地等一系列历史遗留土地也逐渐纳入土地整备利益统筹的政策适用范畴，土地整备利益统筹已成为深圳市处理土地历史遗留问题最为重要的抓手。这对全国其他城市处理土地历史遗留问题同样有着积极的参考价值和借鉴意义。

4.3 全域土地国有化和国有、集体产权二元并存两种情况，适用于广义存量建设用地

在深圳市全域土地国有化背景下，土地整备利益统筹仍可应用于集体土地的改造，因此其同样适应于国有、集体产权二元并存的土地制度，这可为其他仍存在土地二元制的城市提供借鉴。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要建立城乡统一的建设用地市场，实行农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价。2019年《中华人民共和国土地管理法》的修改更是从法律层面首次明确了农村集体建设用地可以直接进入市场流转。这标志着集体土地将与国有土地享有同样的市场流通权。而深圳市土地整备利益统筹对原农村集体实际掌控的土地在规划、土地、产权等方面与国有土地一视同仁，完全符合国家“同地同权

同价”的战略方针。深圳市土地整备利益统筹对原农村集体实际掌控土地的留用，在广东省相关政策规定“留用地按实际征收农村集体经济组织土地面积的10%~15%”的基础上，进行了较大提升，留用地比例以土地整备范围内建设用地的20%为基数，最高可达建设用地的55%。这种从规划布局和土地划分等方面将集体土地与国有土地同等对待的做法，有助于释放土地改革的红利，对全国其他城市推行集体土地和国有土地“同地同权同价”有着积极的先行示范效应。

深圳市土地整备利益统筹是城市存量发展阶段的产物，不仅适用于狭义的存量建设用地，还适用于广义的存量建设用地。狭义的存量建设用地指已开发建设的用地，主要为建成区；广义的存量建设用地指已出让的所有建设用地，包括国有已出让已建用地、国有已出让未建用地、集体留用地，以及建成区、未利用空地。全国其他城市由于城市发展阶段不同，普遍存在大量现状已出让未利用空地，建成区土地利用也更为低效，这些用地都可以运用深圳市土地整备利益统筹的理念进行盘活利用。

5 结语

深圳市土地整备利益统筹是深圳市土地管理制度改革的重大创新，经过近10年的摸索、试点和推广，目前已形成较为稳定和完善的政策体系与技术规范，也已取得一定的实际建设成效，释放了大量的城市发展空间，逐渐成为与城市更新并驾齐驱的城市存量开发的重要实施路径，且其政府主导的属性更利于政府统筹把控，保障城市公共利益和产业发展空间，促进城市品质和人居环境的提升，为深圳市全面落实《粤港澳大湾区规划发展纲要》《中共中央 国务院关于支持深圳市建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提供充足的城市空间

保障。

深圳市土地整备利益统筹的实施路径对全国其他步入存量发展阶段的城市的存量开发有着先行借鉴意义，其“规土合一、土地重划、增值共享”的理念可应用于国土空间规划工作，不论是国有土地还是集体土地，不论是建成区还是未利用空地，都可以因地制宜地充分运用土地整备利益统筹的思路和理念，对土地进行高效挖潜、盘活利用，促进土地节约集约利用，提升土地利用效益，最终推动城市高质量发展、高品质建设。■

[注 释]

- ① 1982 年，深圳市被全长 90.2 km 的边防管理线“一分为二”，形成了包括罗湖、福田、南山及盐田 4 个区在内的“关内”地区（原特区内），以及包括宝安区、龙岗区、龙华区、坪山区、光明新区、大鹏新区在内的“关外”地区（原特区外）。2018 年 1 月 6 日，国务院发布《国务院关于同意撤销深圳经济特区管理线的批复》，此后深圳全市域纳入统一的城乡规划建设管理。
- ② “20-15”原则中的“20”指将合法外用地进行二八分成，政府收回其中的两成，余下的八成获得进行城市更新的资格，并

按照《深圳市城市更新办法实施细则》要求，在八成用地中提交 15% 的公共配套设施用地。

- ③ 相关条款见《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》第二章第八条。

[参考文献]

- [1] 杜荃深. 关于深圳土地管理制度改革探索的思考 [J]. 广东土地科学, 2017(1): 4-9.
- [2] 何怡瑶. 中国土地政策与经济波动 [D]. 杭州: 浙江大学, 2016.
- [3] 罗家山, 于可. 台湾土地重划法概述 [J]. 中外房地产导报, 1996(23): 33-35.
- [4] 罗明, 杨红. 海外土地重划之借鉴 [J]. 中国土地, 2015(7): 40-41.
- [5] 谭峻. 台湾地区市地重划与城市土地开发之研究 [J]. 城市规划汇刊, 2001(5): 58-60.
- [6] 魏秀月, 戴根平. 整村统筹土地整备工作的政策探索与规划实践 [J]. 规划师, 2017(6): 67-72.
- [7] 张占录. 征地补偿留用地模式探索——台湾市地重划与区段征收模式借鉴 [J]. 经济与管理研究, 2009(9): 71-75.
- [8] 郑坚. 深圳土地整备实践模式研究 [D]. 广州: 华南理工大学, 2018.
- [9] 邹兵. 行动规划·制度设计·政策支持——深圳近 10 年城市规划实施历程剖析 [J].

城市规划学刊, 2013(1): 61-68.

- [10] 邹兵. 深圳土地整备制度设计的内在逻辑解析——基于农村集体土地非农化进程的历史视角 [J]. 城市建筑, 2018(18): 27-31.

[收稿日期] 2020-02-29



“规划师论坛”栏目 2020 年每月主题

- 一月：绿色交通理论与规划
- 二月：区域协调发展与都市圈发展规划
- 三月：国土空间“双评价”理论与实践
- 四月：城乡规划学科发展与实践能力建设
- 五月：自由贸易（试验）区发展与规划
- 六月：国土空间用途管制及规划管理
- 七月：城乡规划机构建设与行业前景
- 八月：自然保护地体系与公园城市规划
- 九月：国土综合整治与生态保护修复
- 十月：城乡高质量发展与“十四五”规划编制
- 十一月：未来城市理论与规划设计
- 十二月：国土空间规划法制体系建设