

# 集体土地主导权下的城市更新路径研究

——以佛山市南海区为例

□ 黄利华, 李汉飞, 焦 政

**[摘要]** 珠三角城市以集体经济为主导的自下而上的发展模式导致了集体土地的高占比, 土地碎片化和难以整合成为城市空间更新的难点。集体土地在要素流动性、权属及权益复杂性、出让及开发完整性等方面与国有土地存在很大差异, 如何平衡这些差异并推动集体土地高效参与城市更新是相关研究的重要课题。此次研究在佛山市南海区承担国家及广东省多项改革试点任务的契机下, 结合对南海区城市更新难点的解析, 采用目标分析法, 以问题为导向, 提出加强集体建设用地的流动性、推动不同性质的土地资源整合、优化土地整理的利益分配、整体平衡更新项目的利益四方面的策略, 以创新集体土地主导权下的城市更新路径。

**[关键词]** 集体土地; 政策试点; 问题导向; 城市更新; 南海区

**[文章编号]** 1006-0022(2022)10-0074-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 黄利华, 李汉飞, 焦政. 集体土地主导权下的城市更新路径研究——以佛山市南海区为例 [J]. 规划师, 2022(10): 74-79.

A Study on Urban Regeneration Paths of Collective Property Land: Nanhai District, Foshan/Huang Lihua, Li Hanfei, Jiao Zheng

**[Abstract]** In the Pearl River Delta region, urban development backed by bottom-up collective economy has resulted in problems of high ratio of collective property land and fragmentation of land, which increase the difficulty of urban regeneration. Collective property land differs a lot from state owned land in terms of the property mobility, complexity of rights and interests, integrity of property transfer and development, and it is important to study these differences and the participation of collective land in urban regeneration. The paper analyzes the difficulties of urban renewal in Nanhai district, which carries multiple experimental missions from the central and provincial governments. It combines methods of target analysis and problem orientation, proposes strategies in four aspects: increasing the mobility of collective construction land, promoting different kinds of land resources integration, improving the sharing of interests from land reorganization, and balancing the benefits of urban renewal projects. It provides a new path of urban renewal for collective property land.

**[Key words]** Collective property land, Policy experimental site, Problem orientation, Urban renewal, Nanhai district

## 0 引言

佛山市南海区是广东省最早开始探索城市更新的地区之一, 其改造规模一直稳居佛山市乃至广东省前列<sup>[1]</sup>。随着城市更新实践的逐渐深入, 曾经高效推动经济发展的“南海模式”形成的“集体建设用地高占比特征”逐渐给城市更新带来新的瓶颈, 主要表现在集体土地要素流动性不足、规划管控力不够等方面, 加大了项目更新的难度<sup>[2]</sup>。而珠三角地区其他城市也因类似的土地发展模式面临同样的发展问题<sup>[3]</sup>。在中

共中央明确提出在“十四五”规划中实施城市更新行动的背景下<sup>[4]</sup>, 如何突破集体土地带来的城市更新瓶颈并探索有效的更新路径, 是当前珠三角地区城市高质量发展迫切需要解决的现实问题。

2019年版《中华人民共和国土地管理法》明确了对集体经营性建设用地入市的支持, 而后有关农村集体土地与城市更新的深入联动效益及机制研究逐渐成为城市更新领域的研究热点。较多学者针对集体土地の利用方式与策略、入市与土地制度建设、更新模式选择等做出了相关研究和探讨<sup>[5-8]</sup>。例如, 同济大

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目 (51678241)、佛山科学技术学院高层次人才科研启动项目 (CGZ07001)、2022年度佛山市社科规划项目 (2022-GJ018)

**[作者简介]** 黄利华, 博士, 工程师, 佛山科学技术学院环境与化学工程学院讲师。

李汉飞, 教授级高级工程师, 注册城乡规划师, 佛山市城市规划设计研究院副院长。

焦政, 通讯作者, 高级工程师, 注册城乡规划师, 佛山市城市规划设计研究院规划三所副所长。



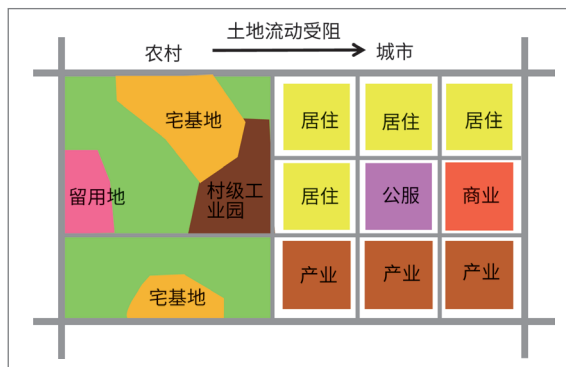


图2 建设用地土地流动路径示意图

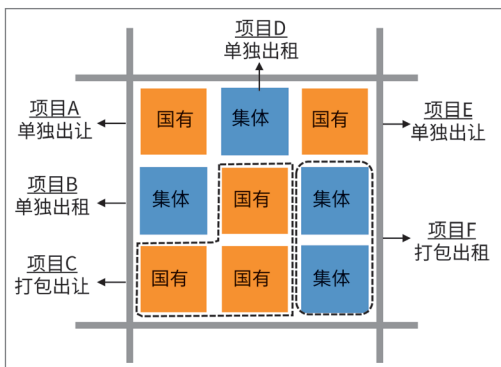


图3 集体建设用地与国有建设用地混杂示意图

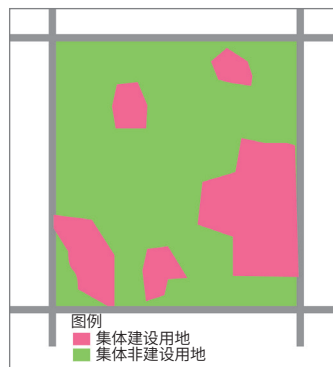


图4 集体建设用地与集体非建设用地混杂示意图

平方公里<sup>[2]</sup>，位于珠三角地区主要城市排行榜的最末位。通过对南海区现状建设用地进行摸底，梳理出现状低效建设用地面积为328 km<sup>2</sup><sup>①</sup>，占区域现状总建设用地面积的56.4%。

深入探析南海区现状土地使用特征发现，集体土地占主导是其主要特征，这从一系列统计数据中得到了证实：①南海区现状建设用地中集体土地占比超过62%，低效建设用地中集体建设用地占比超过73%<sup>[14]</sup>。②现状城乡建设用地中集体建设用地占比超过60%，住宅用地中农村宅基地占比超过60%，与工业用地空间距离在10 m以内的宅基地占比超过60%<sup>[14]</sup>。集体土地的高占比以及其所有权属性的复杂性和不确定性给南海区的城市更新带来了较大挑战。

## 2 集体土地主导权下的佛山市南海区更新问题解析

### 2.1 土地流动性不足影响更新的供需面

我国建设用地在所有权上分为国有和集体两类，而集体建设用地会因“入市限制条件多、用途管制范围窄、抵押融资性能差”等因素，难以与国有建设用地“同价同权”，且难以进入土地市场流动（图2），这大大缩小了集体土地主导地区城市更新用地的供给面。此外，集体建设用地以出租为主的使用模式也导致土地使用权与所有权的实质性分离，

提高了土地使用者的使用成本，进一步影响了潜在更新主体对此类土地的需求。

### 2.2 混杂用地格局导致连片更新困难

南海区的集体经济发展早于我国土地法的颁布和城乡规划管控体系的建设，因此其早期的土地开发缺乏有效的规划和统筹，其自下而上自主形成的“零散开发”不断影响后续空间的开发与建设。南海区现状建设用地在空间上呈现严重混杂的现象，如集体建设用地与国有建设用地混杂（图3）、集体建设用地与集体非建设用地混杂（图4）。受制于集体建设用地和国有建设用地在所有权与土地出让方式等方面的差异，两者难以共同出让、统一规划与开发；建设用地和非建设用地之间缺乏有效的空间置换方式，造成了两者混合用地的开发割裂。由此，混杂用地格局导致南海区连片“出让—规划—实施”的更新推进困难。

### 2.3 土地多次流转带来土地整理困难

前期土地整理是城市更新项目推进的核心环节，也是将“生地”转化为“熟地”的关键环节，而土地整理的关键在于土地权属及相关利益人的理清与利益补偿。由于集体土地往往会经历多轮出租与转租形式的流转，加大了利益相关主体的多样性和复杂性，并带来了补偿主体多元化、利益诉求复杂化、剩余租期长短

不一、解除租约标准不一等问题，进而导致前期土地整理中效益空间不明确、难以大规模推进等，加大了存量集体土地入市供应的难度，也影响了城市更新的整体进度。

### 2.4 利益追求抑制工业及整村更新动力

受制造业低迷和利润空间有限的影响，“工改工”项目缺乏足够的市场介入动力。同时，受制于村集体利益复杂、村庄区域缺乏有效的法定控规覆盖、拆迁补偿无标准、政策保障不充足等因素，整村更新项目一直缺乏明确的效益空间。在市场主导的更新环境下<sup>[15-16]</sup>，城市更新的动力与发展方向受经济效益的影响显著。由此可见，市场经济下滑和复杂的集体利益介入等因素导致政府需要的“工改工”和整村更新项目都缺乏市场动力。

### 3 问题导向下的佛山市南海区更新路径构建

综上所述，南海区聚焦集体土地主导权下的更新问题，思考“如何让集体土地资源流动起来”“如何整合不同性质的土地”“如何优化土地整理的利益分配”“如何实现‘工改工’和整村更新项目的利益平衡”等问题，在城市更新政策制定及规划管理上积极结合项目实践与试点平台应用，探索了相关解决方案并构建了配套路径。

### 3.1 加强集体建设用地的流动性

#### 3.1.1 通过政策制定和交易制度建设，助推集体建设用地在市场上流动

南海区以“农村经营性集体建设用地流转入市”试点为契机，积极探索并构建一套与国有建设用地“同价同权”的集体土地入市制度，以增强集体建设用地的流动性，重点开展两方面工作：一是政策体系方面，在入市管理、调节金与税费征收、完善用地手续、公开交易、抵押融资、综合整治、产业载体等方面制定政策性文件，形成完整的农村集体经营性建设用地入市规则体系，为增强用地的流动性提供政策支持。二是配套建设方面，通过建立统一的公开交易平台、农村集体建设用地信息管理系统、集体建设用地基准地价和基准地租体系、配套入市土地交易规则和监管制度等，为集体建设用地真正地“流动”起来提供交易平台和交易规则。

#### 3.1.2 构建地券交易机制，助推建设用地和非建设用地在空间上流动

南海区引入市场机制，将零散集体建设用地复垦后形成的建设用地规模和指标在全区范围内“公开交易”，创新建立地券交易机制，从而推动零碎建设用地的流动，以及建设用地和非建设用地间的相互流动。具体地券交易的操作程序包括：①地券生成。集体建设用地所有权人提出申请，对现状建设用地进行复垦，用地通过验收后形成地券。②地券交易。地券拥有者向自然资源部门提出申请出让地券，由区公共资源交易中心确定底价、发布公告并推进交易，竞拍主体签订交易合同后获得地券。③地券使用。地券受让方组织办理用地报批手续，并在用地报批通过后，由自然资源部门对地券进行注销。

### 3.2 推动不同性质的土地资源整合

#### 3.2.1 在全国率先探索并实践混合开发制度，推动不同所有权的土地整合

由于国有建设用地的土地供应以公

开出让的方式为主，集体建设用地的土地供应以出租和流转为主，这对“国有土地与集体土地混杂”问题突出的南海区整片及连片改造带来了重大挑战。在“集转国”意愿和动力缺乏、整片及连片改造需求迫切的双重背景下，南海区积极探索以“国有+集体、出让+出租、社区+产业”为主的土地混合开发制度(图5)。其主要思路是在不谋求强制性“集转国”的前提下，允许一整片土地在“土地权属二元结构不调整、土地使用方式不单一、规划用地性质多元”的情形下，仍可以统一规划并交给单一市场主体开发使用。其中，“国有+集体”指允许一次性提供给单一主体的土地可以同时包含国有土地和集体土地；“出让+出租”指允许混合用地中一部分土地可以通过公开出让的方式获得使用权，

另一部分土地则通过租地的方式获得使用权；“社区+产业”指混合用地在规划性质上允许包含两种或两种以上的类型，并出让给单一市场主体，通过搭配合理比例的住宅和产业的方式保障项目的可实施性。

混合开发指对由城市主干道围合的连片更新区域实施统一规划与开发，具体要求包括：①单一主体竞得。统一开发，避免多主体导致的碎片化开发。②优化出让方式。整体出让，固定集体土地租金，对国有土地出让进行竞价。③产住平衡。允许连片出让的产业用地建设不高于总计容积率35%的住宅，以平衡各方利益。

#### 3.2.2 探索并创新土地置换机制，推动建设用地和非建设用地整合

受制于“国有土地和集体土地混杂、

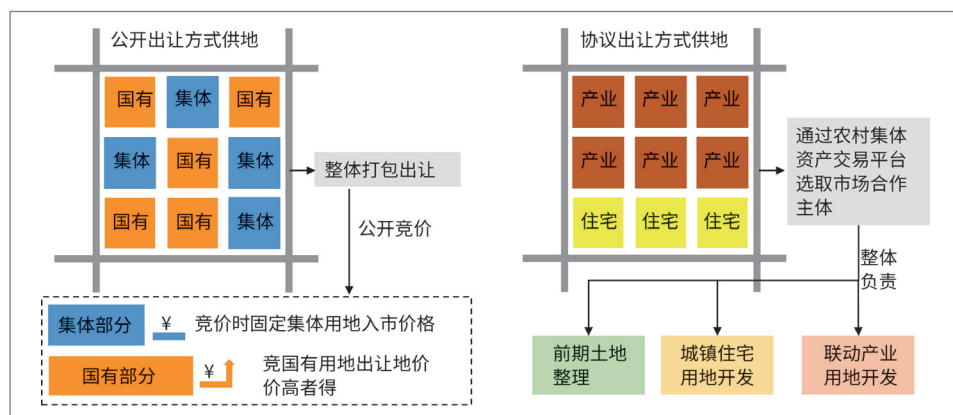


图5 混合开发制度下的土地整体出让路径示意图

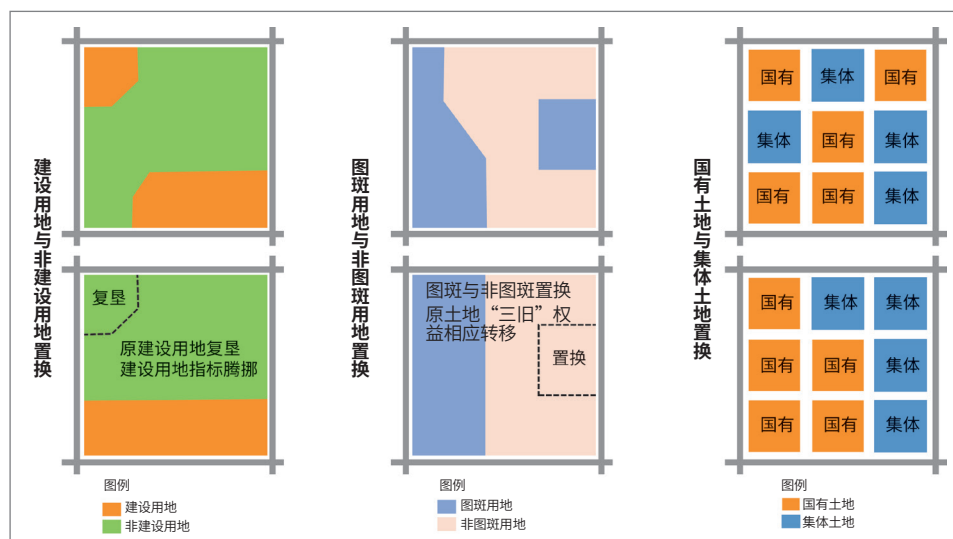


图6 分类型土地置换示意图

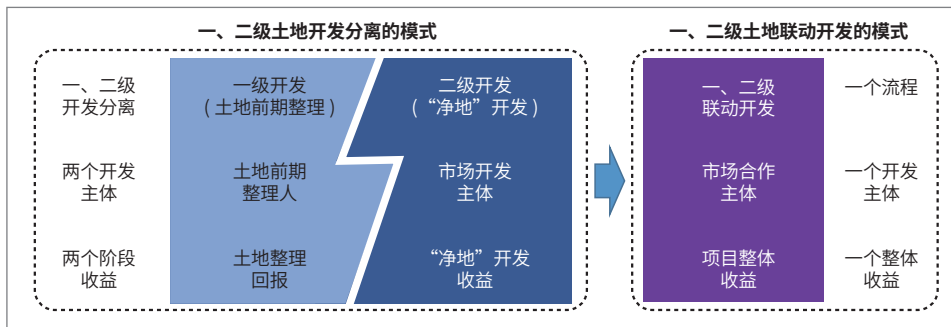


图7 一、二级土地市场分离与联动分析示意图

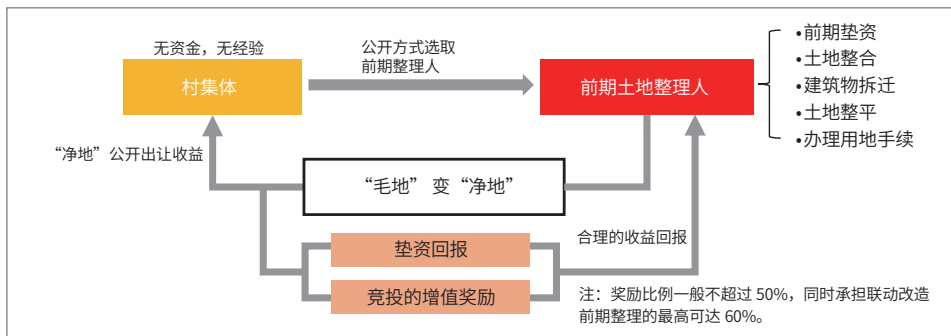


图8 引入前期土地整理人制度示意图

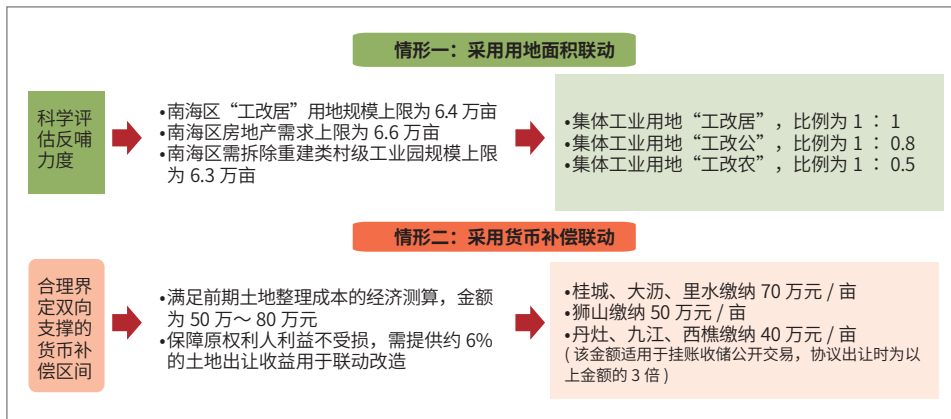


图9 联动改造机制及方式示意图

注：1亩≈666.67m<sup>2</sup>。

建设用地和非建设用地混杂、享受政策的图斑和不能享受政策的图斑混杂”等问题，南海区在城市开发建设及城市更新中只能以零碎空间的开发和更新为主，导致在重点项目落地、城市空间格局优化等过程中缺乏连片完整、大规模的用地空间支撑。为有效应对这些情况，南海区提出了土地置换的路径，全面探索了以“面积相等、价值相当、双方自愿、凭证置换”为原则的土地置换机制，允许“建设用地与非建设用地间的空间置

换”“图斑用地与非图斑用地间的政策置换”“国有土地与集体土地间的转移登记置换”（图6），并配套操作细则以保障实施。

其中，“建设用地与非建设用地间的空间置换”允许通过“复垦+地券交易+土规修改”的方式进行置换，将建设用地和非建设用地从空间混杂调整到相对集聚；“图斑用地与非图斑用地间的政策置换”允许通过将“标图入库图斑”复垦并调出，对应将非建设用地调入“标

图入库图斑”的方式，以“标图建库主图斑”为核心，整合其周边的非建设用地或无法享受政策的现状建设用地，一并推进城市更新；“国有土地与集体土地间的转移登记置换”则允许通过变更“所有权登记”的方式，逐步引导不同所有权的土地在空间上相对集聚。

### 3.3 优化土地整理的利益分配

#### 3.3.1 打通一、二级土地市场，平衡土地开发的全周期利益

城市更新中的一、二级土地市场长期以来是分离的，其中一级土地市场为“毛地”整理市场，涉及大量的拆迁补偿，其效益有较大的不确定性，但问题和矛盾又最集中；二级土地市场为“净地”开发市场，各项开发指标明确，是市场竞争中的主战场。一、二级土地市场的利益不平衡导致较大规模的更新项目停滞在“毛地”整理阶段，并缺乏充足动力为市场提供“净地”。针对这一瓶颈，南海区在土地供应环节探索打通一、二级土地市场（图7），针对协议出让的项目，由原权利人引入合作方对更新用地进行摸底调查，全面评估前期土地整理成本，并依托已批准的法定规划和融资平衡测算等制定招商文件，同时通过“农村集体资产交易平台”公开选取市场改造主体。该主体既负责前期土地整理，也负责后期的土地开发，以平衡全周期开发利益。

#### 3.3.2 进一步增加前期土地整理收益

为应对前期土地整理困难对城市更新项目推进造成阻力的情况，对于仍采用“一、二级土地市场分离”模式的项目，南海区通过进一步增加前期土地整理的收益，激发市场参与土地整理的积极性（图8）。具体内容包括：①允许“挂账收储”类城市更新项目引入市场主体参与前期土地整理，前期土地整理收益从后期土地所有权人分得的土地出让金中支出；②建设完整的制度和平台，保障村集体可以通过平台公开选取适合的

市场主体参与前期土地整理；③明确前期土地整理收益，增强市场进入前期土地整理市场的信心。前期土地整理收益包括垫资收益和增值收益两部分，其中垫资收益一般不超过整理成本的10%，增值收益可达到“增值部分”（实际土地出让金收益超出前期土地整理协议约定值的部分）的60%。

### 3.4 整体平衡更新项目的利益

#### 3.4.1 建立房地产反哺村级工业园的联动机制

针对村级工业园改造动力不足的问题，协调城市更新总体利益，建立房地产反哺村级工业园的联动机制（图9），即要求“工改居”项目与拆除重建类村级工业园项目联动更新。对于无法通过实际项目进行联动更新的情况，允许采用抵扣货币的形式进行处理，以增强更新的灵活性。抵扣获得的货币将被纳入村级工业园更新提升专项资金，用于村级工业园更新提升的前期土地整理。在推动产业升级的同时，提升集体土地主导权区域的公共服务水平，增强区域的复垦复耕动力。

#### 3.4.2 对整村更新实施全面让利

针对整村更新的瓶颈问题，推行一系列针对性让利措施：①放宽享受整村更新优惠项目的认定标准，即允许宅基地搭配一定比例的旧厂房进行让利，以平衡整村更新的利益。②增加地价计收让利。引入“拆建比”思路，对于规划计容建筑面积在认定建筑面积2.2倍以内的部分，不再计收土地出让金。③允许搭配“其他用地”进行统筹。因用地和规划条件限制而无法实现盈亏平衡的项目，可通过政府补助、异地安置、容积率异地补偿等方式进行统筹平衡。④设置清晰的整村更新流程，保障更新预期效果。同时，吸取广州市整村更新的经验教训，将公开选取改造主体环节设置在单元规划或控规核心指标确定后，为市场主体顺利推进项目更新留有

一定的弹性。

## 4 结语

珠三角地区是我国经济最活跃的区域之一，也是我国率先进入存量更新的区域之一，区域内深圳、广州、佛山、东莞等城市的土地现状开发强度均已超过或接近40%，亟需通过城市更新突破新增建设用地不足的瓶颈，并推动空间格局优化和城市高质量发展。面向存量时代的建设需求，珠三角地区主要城市在城市更新领域正逐步构建系统的管理机制、政策体系和规划体系，并积极探索出一套较为科学的城市更新体制机制。在此过程中，需要注意到广州、佛山、东莞等城市的现状建设用地中集体土地占比很高的情况，应结合集体土地的特征有针对性地采取相应措施，探索集体土地主导权下的城市更新路径，从而更加科学地推进珠三角地区乃至国内其他有类似土地特征的地区开展城市更新。■

（感谢《佛山市南海区城市更新实施办法》项目组全体成员在规划编制与研究过程中的共同努力，以及广州市菁英计划公派留学项目领导小组对本研究的资金支持。）

### [ 注 释 ]

①低效建设用地标准：建设年代超过15年；建设质量和风貌差；现状容积率低于0.7。

### [ 参考文献 ]

- [1] 佛山自然资源局南海分局. 南海区“三旧”改造：十一年记白皮书（2007—2018）[Z]. 2018.
- [2] 佛山市城市规划设计研究院. 佛山市南海区城市更新实施办法 [Z]. 2018.
- [3] 杨舒雅，田银生. 珠三角地区专业镇的形成发展与升级转型研究 [J]. 南方建筑，2020(1): 53-59.
- [4] 王蒙徽. 实施城市更新行动 [J]. 建设科技，2020(21): 16-19.
- [5] 但俊，吴军，闫永涛. 珠三角半城市化地区土地利用困境与策略——基于佛山市南海区、深圳市土地整备实践研究 [J].

城市发展研究，2020(1): 118-124.

- [6] 夏柱智. 城市转型的实质挑战及土地制度的应对——兼论集体土地入市问题 [J]. 思想战线，2019(2): 106-113.
- [7] 魏立华，孟谦，邓海萍. 基于农村土地股份合作制的半城镇化地区城市更新模式研究——以佛山市南海区瀚天科技城为例 [J]. 规划师，2017(4): 46-53.
- [8] 王慧芹，詹美旭，曹靖，等. “放管服”背景下广州市旧村更新管理审批体制创新研究 [J]. 规划师，2021(14): 41-46.
- [9] 耿慧志，沈洁，刘守英，等. 集体经营性建设用地入市对国土空间演进的影响 [J]. 城市规划，2020(12): 28-34.
- [10] 郭炎，袁奇峰，谭诗敏，等. 农村工业化地区的城市更新：从破碎到整合——以佛山市南海区为例 [J]. 城市规划，2020(4): 53-61, 89.
- [11] 王世福，易智康. 以制度创新引领城市更新 [J]. 城市规划，2021(4): 41-47, 83.
- [12] 王嘉，白韵溪，宋聚生. 我国城市更新演进历程、挑战与建议 [J]. 规划师，2021(24): 21-27.
- [13] 佛山市地方志编纂委员会. 佛山市志（1979—2002）第一册 [M]. 北京：方志出版社，2011.
- [14] 佛山市城市规划设计研究院. 南海区城市更新（“三旧”改造）专项规划（2019—2025）[Z]. 2019.
- [15] 黄利华，焦政. 市场主导模式下城市更新面临困境及出路思考——佛山市为例 [J]. 南方建筑，2018(1): 29-35.
- [16] 缪春胜，邹兵，张艳. 城市更新中的市场主导与政府调控——深圳市城市更新“十三五”规划编制的新思路 [J]. 城市规划学刊，2018(4): 81-87.

[ 收稿日期 ] 2022-03-28