

# 深圳“土改”：利益纠结牵动各方神经

有关部门表示暂无具体政策出台

□本报记者 张昊

5月25日,国土资源部和广东省政府批复的《深圳市土地管理制度改革总体方案》(下称“方案”)公布,深圳土地管理制度改革正式启动。随后,工业用地自主开发、小产权房确权等传言不断出现。深圳有关部门负责人对中国证券报记者表示,近日社会上针对深圳“土改”的各种传言完全没有依据,目前没有具体政策出台。

业内人士表示,土地管理制度改革的核心是理顺利益关系。在现有土地管理制度下,需要妥善处理政府和土地使用者的利益关系。从目前情况看,土地改革必然会重塑利益格局,因此也会带来较大阻力。短期内,深圳难以对小产权房进行确权,也不存在确权时间表。法律专家认为,深圳“土改”由中央政府授权,深圳作为经济特区又有独有的立法权,“土改”若想取得成功,并树立示范效应,需要在“产权立法”上寻求突破。

## 深天健样本

### 厂房变住房收益或存变数

谈到深圳“土改”,不得不提三年前就已启动以土地二次利用为重点的“城市更新”(旧城改造),但是目前成效并不明显,现有土地管理制度下利益分配不均或是其中的重要原因。

在深圳福田区的景田片区鳞次栉比的高楼掩映下,竟然存在一片破旧的厂房。这里紧邻深圳著名的豪宅区域香蜜湖,周边普通二手住宅的均价已经逼近每平方米3万元,一些高端住宅的均价更是超过每平方米6万元。破旧的厂房与周边的环境相比显得格格不入。

这片厂房实际上就是天健工业园,属于深圳市天健(集团)股份有限公司(深天健000090)。深天健在深圳经济特区的根脉颇深,前身曾是深圳市政工程公司,1993年和其他5家国企合并重组为深圳市天健(集团)股份有限公司,并于1999年登陆深交所。深天健作为老牌国企曾获得多块政府的划拨用地,天健工业园就是其中之一。

近年来随着深圳城市的发展,天健工业园所在景田片区已然是一派亚热带现代都市气象,但天健工业园因为工业用地的性质,依旧保持着上世纪80年代的风貌。中国证券记者在走访天健工业园时看到,园区的空地上胡乱堆放着市政工程设备,低矮的厂房内零星散落着几家在此租用场地的小工厂。园区内的活动板房竟然是深天健员工的固定居所。一位住户表示,他是深天健的员工,全家已经在天健工业园中的活动板房中住了多年。

今年2月,深圳市规划和国土资源委员会将天健工业园纳入《2012年深圳市城市更新单元计划第一批计划》,批准天健工业园的更新方向为居住等功能,这意味着天健工业园的土地性质终于得以改变。然而,深天健对于相关者的心理预期存在较大差距,这种差距或许会成为深圳土地改革的阻力。一位深圳地产人士表示:“深圳‘土改’能否顺利推行的关键在于各个相关方能否利益共享,而不是像目前这样政府永远是最大的获利者。”

## 传言不靠谱

### 小产权房确权短期难启动

小产权房是深圳“土改”另一个热点话题。位于深圳布吉的小产权房楼盘玉岭花园,由数位“开发商”合作开发。尽管有媒体对小产权房确权表示乐观,但是玉岭花园的业主们并没有同样的预期。玉岭花园自2009年开盘,至今仍未全部售出。一位玉岭花园的中介称,玉岭花园聚集着大量的炒房客,近期多位炒房客选择出货,玉岭花园的平均成交价格也出现了下调,类似情况在深圳多个小产权楼盘出现。一位玉岭花园的业主预计:“政府最多给小产权房一个类似于保障房的名分,发给产权证是不可行的。”

近期,多家媒体围绕着深圳的小产权房对“方案”不断展开“解读”,甚至出现“深圳小产权房近期有望确权”等说法。对此,深圳市规划国土委秘书处副处长李家宝对中国证券报记者明确表示,以上说法均属猜测,并且十分“不靠谱”。总体方案并不是一个细则,很多事项需要在实践中试点和摸索。“方案”才批复,这么短的时间,我们都不知道未来深圳的小产权房将如何处理,媒体的解读过于超前。”

包括地产人士、律师在内的多位相关人士都对中国证券报记者表示,短时间内对深圳小产权房进行确权并不现实。深圳中律律师事务所律师刘子孺表示,小产权房处于目前土地管理的灰色地带,而城乡二元土地制度实际上目前房地产市场的制度基础。如果为小产权房进行确权,将对房地产市场造成巨大影响,也会对尚未开发的集体土地传达不正确的信号,引发违法建筑的抢建潮。”刘子孺说。

虽然深圳相关部门尚未对外透露小产权房清理试点的改革方向,但有业内人士表示既

然短期内确权无望,将小产权房纳入政府管理是一个更可行的方向。深圳市规划国土委曾表示,“十二五”期间将探索通过整体租赁城中村住房的方式筹集保障性住房房源,发挥城中村住房在住房保障中的积极作用”。

刘子孺认为,与其猜测未来是否会对小产权房进行确权,不如在“方案”的框架内探讨如何通过土地管理制度的优化,从根源上避免小产权房继续滋生。在现行的土地管理制度下,农村集体土地使用权不能出让、转让、出租,更不能向政府申请规划,是一种被限制的物权。而远低于市场价格的征地补偿显然不能满足农民的利益诉求。在深圳这样一个城市,通过隐性市场实现土地的市场价值有一定的必然性。因此深圳土地管理制度改革能够为其他城市清理小产权房提供的借鉴,很可能对现有农村集体土地立法尝试。

在“方案”中,不难发现深圳市对产权立法寻求突破的意愿。“方案”明确提出,要充分发挥经济特区的立法权优势,有序推进土地产权、市场配置、存量土地管理、不动产统一登记等方面立法活动。“方案”提出,土地管理制度改革的有关内容超出国家法律和政策有关规定的,由深圳市人民政府依法定期程报请审批。

农民利益诉求得不到满足是小产权房出现的重要原因,“方案”中也表示将充分发挥市场在土地资源配置中的基础性作用,健全土地收益分配调解机制。“方案”甚至提出要创新土地资产资本运作机制,在条件成熟时推行土地资产证券化。刘子孺称:“如果集体土地通过金融手段入市,而不是通过目前的征地方式入市,将有效减少小产权房的建设动机。”

业内人士认为,与深圳毗邻的香港,土地管理制度与内地有相似之处,但香港不仅能够确保不断有新增土地供应,也没有出现如此多的违法建筑,深圳或许可以从中得到一些借鉴。

香港美联物业首席分析师刘嘉辉对中国证券报记者介绍,虽然香港土地并不像内地一样属于公有,但是香港在规划、执法等方面的经验可供深圳借鉴。在香港,开发商从农民手中直接收购农业用地,之后向政府补交地价以更改土地性质,这一更加市场化的做法兼顾了农民和政府的利益。”刘嘉辉说。

## 兼顾多方利益

### 借鉴香港经验完善管理制度

业内人士认为,与深圳毗邻的香港,土地管理制度与内地有相似之处,但香港不仅能够确保不断有新增土地供应,也没有出现如此多的违法建筑,深圳或许可以从中得到一些借鉴。

香港美联物业首席分析师刘嘉辉对中国证券报记者介绍,虽然香港土地并不像内地一样属于公有,但是香港在规划、执法等方面的经验可供深圳借鉴。在香港,开发商从农民手中直接收购农业用地,之后向政府补交地价以更改土地性质,这一更加市场化的做法兼顾了农民和政府的利益。”刘嘉辉说。



位于深圳景田的天健工业园即将拆除重建。该地块能为深天健带来多大收益,仍充满变数。

本报记者 张昊 摄

# 垂涎旧城改造蛋糕 万科佳兆业掰手腕

□本报记者 张昊

在深圳启动土地管理制度改革之际,万科和佳兆业两家开发商围绕一处尚未经政府确认的住宅小区旧改项目展开了激烈争夺。业内人士分析,深圳南园新村项目之所以引来两大开发商角力,是因为旧城改造背后潜藏的商业利益巨大。

## “双雄”角力

一家是年销售额超千亿的地产业大鳄,一家是经营深圳地产市场多年的“旧改专家”,万科和佳兆业围绕南园新村改造展开的口水战,成为今夏深圳的楼市抢眼的焦点事件。

5月29日,万科透露,深圳万科正式签约一旧改项目,项目位于福田区深南大道南侧,一期建筑面积约20.9万平方米。万科董事会主席王石也通过微博对此消息进行转发。一天之后,以旧改经验丰富著称的另一家深圳开发商佳兆业表示,公司于2007年就已经开始了对南园片区的更新改造工作。佳兆业甚至发表声明表示:“有决心、有信心、有

能力,将南园片区更新改造工作进行到底!”

两家公司均对拿下南园旧改项目言之凿凿。万科表示,其合作方恒豪公司与南园新村业主的签约率已达80.3%左右。佳兆业一方则称,公司已经收购南园片区内的丰隆实业发展公司,并与该片区内216户业主签订拆迁补偿协议,计划将该项目建成为支撑产业提升的商业、办公、酒店综合体。该项目暂定名为佳兆业环球中心,项目主楼建成后将成为深圳地标性建筑。

令人大跌眼镜的是,虽然两家开发商都宣称已经取得南园旧改项目,但相关政府部门明确表示,该片区尚未纳入“城市更新”(旧城改造)范围,更未到公开选择市场主体的阶段。这意味着,万科和佳兆业是“不请自来”,提前进入“角色”,推动南园旧改。

作为深圳市区核心地段的老旧社区,南园新村居民对拆除改造的意愿十分强烈,而此前一些开发商未经政府授权就主动尝试,存在诸多不规范之处。南园新村的一位业主对中国证券报记者表示,万科声称已经与之签约的恒豪公司确

实早已对南园新村的改造进行准备,但是南园新村的一些业主似乎并不愿意恒豪接手。这位业主称,恒豪公司的一些行为很不规范。“他们向十几位小区业主发放‘工资’,让他们帮助进行宣传。另一些配合意愿不强的小区业主据说接到过恐吓短信。”

## 潜在利益巨大

万科和佳兆业就像是两个精力旺盛的小伙子为了展示实力而搏斗,但这场搏斗并没有裁判。”深圳地产人士王世泰表示。旧改项目潜在的商业利益、政府引导的缺位,是造成目前两家开发商纠缠不清的重要原因。

在深圳的“城市更新”项目中,老旧小区的改造往往可以为开发商带来十分可观的利润。深圳市《城市更新办法》显示,拆除重建类城市更新项目中城中村部分,建筑容积率在2.5及以下部分,不再补缴地价;建筑容积率在2.5至4.5之间的部分,按照公告基准地价标准的20%补缴地价;建筑容积率超过4.5的部分,按照公告基准地价标准补缴地价”。

深圳地产人士表示,像南园新村这样的旧改项目,开发商一般按照城中村改造的标准补交地价。南园新村业主介绍,恒豪公司公布的补偿标准是,补偿业主拆迁面积1.33倍的回迁面积或等价货币补偿,佳兆业给出的标准是1.3倍的回迁面积或等价货币补偿。这意味着,如果更新后的项目容积率明显提升,开发商获得这一核心地段的项目将节省一笔巨额购地费用。

而深圳福田区政府今年3月才就南园新村的改造启动意愿征集程序,南园新村旧改项目尚未申请更新单元计划,只有在更新单元计划审批后,方可启动实施主体确认程序。深圳市《城市更新办法》对此表态,在2011年4月,政府就建议进驻旧住宅小区搞旧改的企业尽快退出,如果产生信访等问题将由区政府追究责任。事实上,深圳已经出台规定,禁止开发商提前向未纳入改造计划的小区派驻办公室,提前介入旧改项目。

据南园新村业主介绍,目前佳兆业的旧改办公室已经搬出了南园新村,而万科的宣讲行为依然在进行。

## 专家访谈

# 区别对待不同性质小产权房

□本报记者 张昊

针对深圳土地管理制度改革中的热点问题,中国社科院金融所房地产金融中心主任汪利娜和广州市社科院研究员、南方民间智库副主席彭澎日前接受了中国证券报记者专访。专家认为,在目前的法律框架下,不同性质的小产权房应区别对待:应继续探索完善土地出让模式,让市场发挥更大作用。

## 小产权房应区别对待

中国证券报:深圳小产权房确权是此次“土改”最受关注的热点之一。小产权房确权的可行性途径是什么?

汪利娜:小产权房是城乡二元土地制度的产物,解决小产权房问题,确权是基础和进入市场的前提。其次,依据物权法,不同所有制形式(国家、集体和私人的物权)受法律保障,集体土地产权与国有土地产权实行同地、同权、同价,平等进入城乡土地市场,营造多元土地产权主体和多元土地供给渠道。

在目前的法律框架下,对不同性质的小产权房应区别对待。对产权明晰的农民与村集体宅基地和农村建设用地兴建住房,在平等自愿的基础上允许出租、出售和抵押经营;对违规兴建的别墅、会所型的小产权房应收回集体或国家所有,并运用经济和法律手段给予严惩;对地产商兴建的符合普通住宅标准



汪利娜



彭澎

的小产权房可在补交一定地价款基础上,按市场价出租、出售,或纳入政府保障房储备。

彭澎:目前来看,针对小产权房,深圳可能打算确认非完全产权(即不能上市交易)的这种方式,这对国家政策没有形成太大的挑战,但业主普遍不认同,这就形成两难。补交地价是各界认为较可行的出路,但似乎管理层面并不认同。深圳能否在此方面大胆探索,需要有关国家授权。小产权房清理是今年有关部门的重点工作,但如果缺乏突破性的思维和对策,推起来并不容易。

## 让市场发挥更大作用

中国证券报:目前深圳正在进行以更改规划土地使用性质为核心

阳等等。随着楼市限购政策的持续,各地政府已经在探索新型城市化模式。城市综合体、商业地产、产业地产、旅游地产等用地需要,这些往往不是看价高者得,与特定的开发商、特定的城市功能和长期的税收联系在一起,必然对土地出让方式提出新的要求。包括统一出让、分期开发、分期付款等形式的探索。

中国证券报:深圳对于土地财政的依赖程度较低,这是否是深圳“土改”有望成功的前提?

汪利娜:政府对土地的依赖是二元土地制度和政府垄断的管理模式造成的。土地制度改革的目标是:构建城乡土地市场,营造多元土地供给主体,消除城乡之间土地资源、资产和资本流动与增值的壁垒,让更多的人分享城市发展的成果。

彭澎:深圳对土地财政的依赖程度较低有多方面原因,本身也没有多少土地储备。无论经济有多发达,如果政府手上的土地资源较多,也存在如何搞“城市经营”的问题。北京、上海、广州与深圳同属一线城市,经济发达水平相当,对土地财政的依赖也可以说不大,但土地对财政预算的影响却不可说不大。

如果过多强调深圳的特殊性,深圳的实践和探索就没有全国性的普遍意义。我们仍希望深圳的改革能为全国土地制度进一步完善发挥探路的作用。