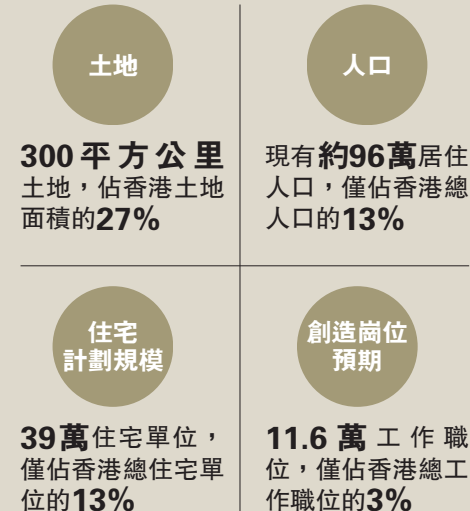


學者倡「留用物業安置」可保障拆遷戶 打破框框徵地 有利北都發展

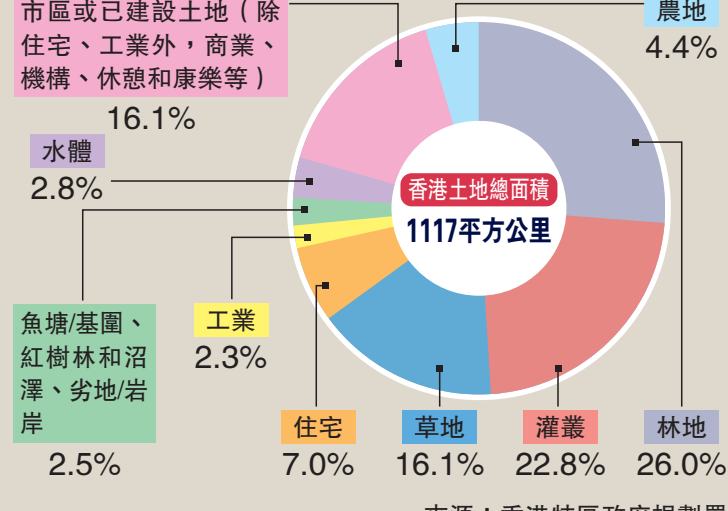
北部都會區發展策略詳圖



北部都會區數據一覽



香港土地用途分布



▲香港將構建北都深化港深合作。圖為元朗洪水橋及廈村，相鄰深圳灣。



每當高速城市化告一段落，人與地之間即會矛盾重重，諸如徵地拆遷挑戰、房屋供給不足等問題愈發明顯。香港中文大學（深圳）人文社會科學院教授、公共政策研究部主任陶然接受《大公報》專訪時表示，北部都會區的徵地安排可參考「留用物業安置」制度，做好拆遷住戶的生計保障，可有利支持後續的開發工作。

大公報記者 李靈修（文） 蔡文豪（圖）

北部都會區主要涉及元朗區和北區，規劃面積約300平方公里，區內現有居民約96.7萬。特區政府如何做好拆遷安置工作，自計劃公布後就成為了外界高度關注的問題。陶然表示，香港拆遷徵地都需要經過一套複雜的法律程序，包括立法會、行政會議、地產商、拆遷的業主，甚至各種社會團體都參與其中。「一方面各方權益都獲得了保護，但另一方面開發進程會變得緩慢，這中間就存在不小的衝突。」

有助加快土地徵收

在陶然看來，加快土地徵收的關鍵在於，須保障業主原有的生活水平不會下降，而且還要為其長久生計提供保障。調查顯示，北部都會區內仍存在較大產業用地，包括大型物流倉庫、工程車輛停車場等。經營者即使獲得政府賠償，也會因為無法找到合適場地而宣布結業，一大批基層勞動者會受到影響。

事實上，內地的拆遷徵地過程中也常出現類似問題。「政府會給你一定的現金補償，還會實行『留用地安置』政策，就是將一部分留用地給居民去搞商業活動。」但陶然認為，該政策的效果並不好，因為國有的工業開發區配套設施更齊全、土地出讓價格也更便宜，居民手中的「留用地」沒有競爭優勢，導致業主的生計出現問題。

陶然倡議，過去的「留用地安置」政策要逐步轉向「留用物業安置」制度。政府徵地完成後要留出土地建設物業，並交給原有業主收取租金，藉此解決後顧之憂。這一思路也是值得香港借鑒的，陶然解釋稱，北部都會區建成後要吸引大批的科技、金融等方面人才定居，同時也會有相關服務從業者前來。「（服務業人員）他們不一定能夠買得起這裏的物業，但也需要一個體面的住所。那麼，業主手中的房子就可以租出去，最終實現了多方的共贏。」

談及香港高樓價問題，陶然給出的解

決之道就是土地供應多元化。他坦言，政府壟斷土地供應，保證了低稅收的營商環境，對香港過去的發展起到了很大的作用。但帶來的「副作用」就是，商品房供應嚴重不足，而公屋建設又不足以滿足居民需求。按香港房委會5月份數據，截至3月底的過去十二個月內，香港公屋平均輪候時間為5.3年，按季減少0.2年。其中，長者一人申請者的平均輪候時間為3.9年。

建屋不等同破壞環境

陶然認為，特區政府的當務之急就是增加土地供應。譬如，香港的郊野公園及特別地區共佔地4.4312萬公頃，約為土地總面積的40%。如果能拿出5%至10%的土地作為住宅用地，將會極大緩解居住壓力。「當然，保護香港的生態環境十分重要，部分郊野公園也不適合做土地開發，但最重要的還是要轉變觀念，不能認為開發土地就是在破壞環境。」

「不是山上長了野草就是環境好」，陶然打個比方，若果山上建了別墅，住進去的人也會主動去照顧周邊的環境。對環境可能不是破壞，反而是保護。「我們常講綠水青山就是金山銀山，但綠水青山也不是說完全都是原生態，我們的觀念要拓寬，打破原有思維藩籬。」

對於內地城市來說，增量的土地供應則來自低效的工業用地。陶然建議，地方政府每年須一定比例對過去建設用地進行再開發。在徵求多方意見之後，設計出一個比較好的徵地補償機制。這樣我們在城市裏的供地來源，除了徵地、儲備、出讓的體系之外，又多出了一個供應主體。在不影響土地財政的前提下，又能夠增加地方政府的住宅用地。



陶然小資料

- 1993年 蘭州大學學士
- 1996年 北京大學理學碩士學位
- 1997年 美國芝加哥大學經濟學碩士
- 2002年 美國芝加哥大學博士學位
- 2003-2007年 英國牛津大學中國研究所進行博士後研究
- 2003-2008年 中國科學院副研究員
- 2009-2021年 中國人民大學經濟學院教授
- 2022年 香港中文大學(深圳)任教

研究領域

發展經濟學、制度經濟學、轉型與增長的政治經濟學邏輯、城市化進程中的土地和戶籍改革、地方治理及公共財政等

►陶然新書《人地之間》，旨在通過市場博弈的方式，最大程度實現土地供求雙方的利益。



舊區重建新思路： 「兩競爭」與「一騰挪」

對症下藥

在房屋拆遷改造過程中，往往會遭遇很大阻力。比如說，內地城中村中的舊建情況非常普遍。那麼，對於違章建築的面積應該怎麼補償？這通常就是政府與居民容易出現爭執的地方。又比如，在老舊小區的改造過程中總會遇到「釘子戶」的問題，地方政府的慣常做法就是拼命給居民做思想工作，但效果又不甚理想。

陶然近年來做了很多關於城市拆遷項目的走訪調查，在此基礎上提出了「兩個競爭」加「一個騰挪」的解決方案，並錄入其今年出版的新書《人地之間》，旨在通過市場博弈的方式，最大程度實現土地供求雙方的利益。

「兩個競爭」指的是拆遷區居民與地產開發商兩個主體的競爭。陶然介紹稱，首先需要制定一個統一的市場化拆補標準，然後在每個拆遷片區進行業主表決，在此過程中，了解清楚哪個片區的釘子戶最少、拆遷支持比例最高、居民的主要訴求是什麼。根據表決結果對所有拆遷片區進行支持度排序，排序較高的片區列入下一年度的政府更新計劃，並給予相關規劃、基礎設施建設，以及公共服務配套的政策

支持。這是土地供應方的競爭。

倡原址建設安置房

另一方面，要求潛在的土地開發商提出土地改造方案，結合拆遷片區的調查信息制定出一個綜合方案。該方案將上傳至政府的招標平台，以供開發商進行競標。這是土地需求方的競爭。

陶然認為，上述兩個層面的競爭帶來了兩個方面的好處：一是片區內的居民關係，從相互拆台轉變為相互合作；二是政府能夠盡可能多的獲得公共配套用地面積與土地出讓金收入，並用來為這個片區提供更大的公共服務。

至於「釘子戶」難題如何妥善解決？陶然認為，地方政府應該在更新片區內、或更新片區附近尋找合適的「騰挪空間」，可以是一個低效的工業用地，或者是一個街角公園，將其改造為安置房，供「釘子戶」暫時居住。等到拆遷片區重起新樓後，再將安置房改建為產業用地或公用設施，提升片區居住環境。通過多種靈活手段來消除「釘子戶」對拆遷改造計劃的負面影響，並依據項目用地的現實條件設計出更具針對性的招商引資方案。



►陶然提出「兩個競爭」加「一個騰挪」來解決城市拆遷的難題。

內地城市化還有很大空間

變革轉型

年初關於「增加債務是不是重啟經濟的關鍵」這一議題，內地經濟學界展開大辯論，眾多專家都參與其中。贊成者將債務經濟稱之為「法寶」，反對者則認為是「鴉片」。陶然則從城市化的角度給出了自己的看法。

「不得不承認，過去三十年的城市發展、基礎設施建設，很大程度上就是靠土地財政和土地金融推動的。」陶然分析稱，一方面，地方政府通過土地儲備作為抵押，向銀行大規模借債進行投資建設。但在這一過程中，大部分土地都用來作為工業開發區，卻沒有為城市裏的打工人提供足夠的居住用地。實質上屬於「土地城市化」，而非「人口城市化」。

「土地城市化」須變為「人口城市化」

另一方面，信貸刺激造成的過度建設也很嚴重。陶然直言，現在很多中西部城市建了大量的工業開發區和新城區，但沒有企業和居民入住，地方政府欠下了大量債務。這也說明債務驅動型的經濟增長，如果超出了實際需求，也會從「法寶」變成「鴉片」。

陶然認為，未來沿海及經濟發達城市，需要增加住房供應、降低居住門檻，讓外地打工者能夠融入到大城市中去，這也是拉動中國經濟持續增長的一項關鍵舉措。而對於過度投資、負債較高的三四線城市則需要主動降槓桿，牢牢守不發生系統性風險的底線。

最新數據顯示，去年北上廣深四大城市的常住人口都在下降。其中，北京減少了4.3萬人，上海減少了13.54萬人，廣州減少了7.65萬人，深圳減少近2萬人。網絡上關於「年輕人逃離大城市」的輿論甚囂塵上。

陶然指出，大城市人口減少與近幾年服務業受衝擊有直接關聯。雖然近期經濟生活恢復正常，但中美貿易爭端仍在持續、服務行業復甦未及預期，打工者的收入出現下降，不得不返回家鄉。「但這並不代表中國的城市化結束了，恰恰反映出過去的城市化模式有問題。」

陶然進一步解畫，中國大概有1.8億至2億的農民工在城市裏就業，他們沒有辦法取得當地戶口，子女不能在公立學校就學，房子也根本買不起。如果能夠通過土地戶籍制度的改革，讓大城市的房價逐漸降下來，容納這些低收入人群安家落戶，那麼中國的城市化還有很大的空間，同時也能有效提振內需。