

A thesis submitted to
Zhengzhou University
for the degree of Master

**The Analysis and the solutions for the Problems of The
Land Allocation Legal System of the Old Industrial Base**

——A Case of The ShouGang Group

By Bo Jiang
Supervisor: Prof.Kaiju Shen
Juris Master
Law School
April,2013



学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的科研成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者：姜博

日期：2013 年 5 月 25 日

学位论文使用授权声明

本人在导师指导下完成的论文及相关的职务作品，知识产权归属郑州大学。根据郑州大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留或向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权郑州大学可以将本学位论文的全部或部分编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或者其他复制手段保存论文和汇编本学位论文。本人离校后发表、使用学位论文或与该学位论文直接相关的学术论文或成果时，第一署名单位仍然为郑州大学。保密论文在解密后应遵守此规定。

学位论文作者：姜博

日期：2013 年 5 月 25 日

摘要

为了加快工业结构调整,促进产业优化升级,目前,我国正面临着全国范围内的老工业基地更新改造工作。在解放前和解放后“一五”、“二五”时期,在土地配置计划体制之下建立起来的老工业企业,根据当时工业化的经济发展战略,逐步形成了以重工业为主体的工业基地,在我国的经济发展中起到过重要作用.至今某些老工业企业在行业中仍占据着领头羊的地位,具有举足轻重的经济和社会效益。

但是,由于我国土地法律制度的不断发展,原有的土地配置方式已经不再适用于新时期。经过数十年经营变化的老工业企业土地也产生了多种法律问题。这些问题在老工业企业正常运转的过程中并不明显,但当面临整个老工业基地土地的再配置时,多种土地配置法律规制问题就同时凸显出来,对老工业基地土地的再配置及其开发利用造成很多不利影响,也制约了老工业基地更新改造的工作进程。

本文通过对北京老工业基地长期的实地调查,结合大量文献资料,从老工业基地更新改造概况和土地配置法律现状出发,分析了当前老工业基地土地配置在土地立法、土地规范内容、法律执行和土地行政管理体制法律规制等方面存在的一些问题,并指出产生这些问题的主要原因。通过借鉴国外老工业基地更新改造经验,提出健全我国老工业基地更新中土地配置法律规制的设想,包括完善法律法规体系,引入可持续发展的土地配置理念,改革土地权利和土地配置法律制度,优化土地征收补偿制度和土地利用规划制度,建立土地融资多元化渠道,建立污染土壤治理及其再开发利用法律规制体系以及完善土地配置行政管理体制等,为老工业基地解决土地配置法律问题,顺利实施更新改造和开发利用提供帮助。

关键词: 老工业基地; 土地配置; 法律规制

Abstract

In order to speed up the industrial restructure and promote industrial upgrading, our country is facing the question that how to reform the whole country's old industrial base. During the liberation of "one five" and "two five" period, old industrial enterprises, which set up under the land allocation planning system —according to the industrial strategy of economic development at that time —gradually formed a heavy industry as the main body of the industrial base and played an important role in Chinese economic growth. Even now, some old industrial enterprises are still dominating the developing process in some industries and playing important role in the economic and social benefits.

However, the old land allocation is no longer suitable now, due to the continuous development of Chinese legal system of land. The old industrial enterprises have presented a variety of legal problems, since the land changed for decades. These problems are not obvious during the normal operation in the old industrial enterprises, but many land allocation legal problems may come out when we consider the land reallocation of the old industrial base. Those problems make a lot of negative effect on the reallocation of land development of the old industrial bases.

Both surveying the old industrial base in Beijing and combining with a large number of literature, the article analyze some problems of land legislation, land regulations, law enforcement, the land administrative system of laws and regulations, from the perspective of the renovation of the old industrial base and the law of the allocation of land, and try to point out the main reason why these problems come out. Through the experience of foreign industrial restructure, the paper gives the concept that how to amend the laws and regulations of the land allocation, which includes sustainable development of the land law, how to reform the land rights and legal system of land allocation, how to improve the compensation system of land expropriation and s

system of land use planning, how to control the oil pollution and the land allocation administration legal system of the old industrial base. All of which can solve the problems mentioned above and make the renovation and utilization more smooth.

Keyword: the old industrial base; land allocation; legal system.

目录

摘要	I
Abstract	II
1 绪论	1
1.1 选题背景	1
1.2 研究的目的和意义	1
1.2.1 研究的目的	1
1.2.2 研究的意义	2
1.3 国内外研究现状	2
1.3.1 国外研究现状	2
1.3.2 国内研究现状	2
1.4 研究的主要内容和主要方法	4
1.4.1 研究的主要内容	4
1.4.2 研究的主要方法	4
2 老工业基地更新中土地配置法律概述	5
2.1 老工业基地更新情况概述	5
2.1.1 我国老工业基地整体情况	5
2.1.2 老工业企业更新改造的积极影响	6
2.1.3 老工业基地更新现状	7
2.1.4 老工业基地土地资源配置情况	8
2.2 我国现行土地法律体系	9
2.2.1 土地法律的概念	9
2.2.2 土地法律体系的主要内容	9
2.3 本章小结	10

3 老工业基地更新中土地配置法律问题	11
3.1 老工业基地更新改造土地配置法律现状.....	11
3.1.1 宪法、法律规范	11
3.1.2 行政法规、地方性法规及规章	11
3.2 老工业基地更新中土地配置法律规制问题.....	13
3.2.1 立法上的不足	13
3.2.2 法律规制内容缺失	16
3.2.3 土地行政法规实施问题	18
3.2.4 土地行政管理体制不健全	19
3.3 原因分析.....	19
3.3.1 土地立法观念滞后性	20
3.3.2 经济利益驱动	20
3.4 本章小结.....	20
4 国外老工业基地更新土地配置体系分析.....	22
4.1 国外老工业基地改造案例.....	22
4.1.1 英国伦敦周边工业连绵区改造更新	22
4.1.2 美国老工业区土地配置法律体系	23
4.1.3 德国老工业基地改造	24
4.2 国外老工业基地更新改造的土地配置法律特点.....	25
4.2.1 立法先行	25
4.2.2 发达的土地市场制度	26
4.2.3 完善的土地利用规划制度	26
4.2.4 多样化的土地开发融资途径	26
4.2.5 建立棕地治理体系	27
4.3 本章小结.....	27
5 完善老工业基地更新中土地法律规制的设想.....	28
5.1 完善土地法律体系.....	28

目录

5.1.1 树立科学的、可持续的立法理念.....	28
5.1.2 完善土地配置法律体系建设.....	29
5.1.3 增强立法的协调性.....	29
5.2 改革土地权利法律制度.....	30
5.2.1 建立自由开放的土地配置市场.....	30
5.2.2 有偿使用经营型用地.....	31
5.3 改革土地利用规划.....	31
5.4 建立多元化的土地融资法律模式.....	32
5.5 土壤污染治理法律规制.....	32
5.6 完善土地配置行政管理体制.....	33
5.7 本章小结.....	34
6 结论	35
6.1 主要研究结论.....	35
6.2 研究成果的作用.....	35
6.3 未来对相关问题的研究方向.....	36
参考文献	37
个人简历	39
致谢	40

1 绪论

1.1 选题背景

“十二五”时期，将更加注重转变经济发展方式，实行经济结构深度的调整。工业产业结构调整作为经济结构调整中的重要组成部分，更加需要创新和突破。这种创新突破一方面表现为科技创新、技术进步、人才提升等软件方面的提升，另一方面也集中体现在为了响应城市规划发展的需要和自身发展的需要而进行的搬迁调整。

面对整个工业行业产业转型和结构调整的局势，在“振兴东北老工业基地”的国家战略要求下，2012年2月23日，国家发改委正式将《全国老工业基地调整改造规划》作为“十二五”时期专项规划，并在东北召开会议开启规划编制工作。在《规划》的编制过程中，将探索老工业基地调整的思路和模式，创新土地、人口、财政、税收等支持政策，推动老工业基地在城市发展、产业结构、社会和谐、土地利用、环境治理等方面的全面协调可持续发展。老工业基地更新改造已不仅仅是东三省老工业基地的个案，而是整个中国传统工业城市正在或即将面临的产业改革工作。在实行搬迁改造后，企业和城市均将面临腾退土地的再开发利用。目前，大多数对老工业基地的研究还都是从经济发展的角度，对老工业基地腾退土地的产业政策所进行的梳理和研究。本文则拟从老工业基地更新中土地配置的法律规制角度入手，力求通过行政法律规制的手段，促进老工业基地腾退土地的开发建设。

1.2 研究的目的和意义

1.2.1 研究的目的

论文选题研究的目的旨在通过对以首钢为主的老工业基地更新改造情况及我国土地法律体系基本情况的概述，分析现行关于老工业基地土地方面的法律规制所存在的漏洞和缺陷，并通过引入国外老工业基地更新改造方面的成功案例，力求完善此领域的土地行政法律体系。

1.2.2 研究的意义

由于历史原因，老工业基地土地资源配置情况参差不齐，在实践操作中往往成为更新改造的重要问题，并面临相关土地法律体系复杂混乱、土地配置法律法规严重滞后甚至无法可依的问题。为了加速进行老工业基地的更新改造，加快促进工业企业和产业结构优化升级，为城市快速发展释放出更多土地资源，对工业企业搬迁改造土地配置的法律规制研究就显得迫在眉睫。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外研究现状

总体上来看，世界上工业发达国家和地区在工业化的进程中都经历了对工业结构的调整，一般来说都遵循“轻工业——重工业——资本密集型——技术知识密集型”几个发展阶段。在这个过程中不可避免的将面临土地资源所产生的问题，而转型成功的结果也标志着对于土地资源配置问题所积累的大量经验。然而，由于大多数成功进行工业结构调整的国家都是资本主义国家，其关于土地所有权、土地征收征用及使用权流转的规定与我国相差较远，因此在工业企业改革的过程中在土地权利的存续和转移方面与我国不同。

1.3.2 国内研究现状

目前，我国学界对于老工业基地的研究多从经济发展的角度入手，对国外老工业基地更新改造的经验介绍也主要着重于产业转型、人员安置、环境保护等方面，此外，对于我国土地法律制度的研究也已经相对成熟和完善。然而，对于老工业基地的土地配置问题还处于研究人数少、成果少、程度浅、不成体系的阶段。从法律角度来系统的梳理并探讨老工业基地土地配置问题更是凤毛麟角。总体上看，关于老工业基地更新改造中土地配置的论述主要集中在以下几个方面：

第一，对老工业基地的界定。按照目前我国学界关于老工业基地所给出的定义来看，老工业基地一词具有狭义和广义两种含义。其中狭义的老工业基地特指东北三省的重工业地区，这是由于东北地区是我国近代工业起步较早、基础设施建设较完善的地区，在我国工业发展进程中处于较为领先的位置，是较早暴露出重化工业转型带来的高污染高耗能低产出低附加弊病的地区，也是中国

老工业基地词源的由来。而广义上的老工业基地则是指在新中国成立前及成立初期所形成的,对于整个区域或者整个国家的工业的发展起到引领和促进作用的,工业化程度较高、工业产值在当地经济中占比较高、影响较大的工业集聚的区域和城市。国务院研究课题组在《中国老工业基地改造与振兴》的课题中对工业基地做出如下界定:“工业基地是指那些在一个国家工业化过程中,在一个或几个工业部门方面发展较早、规模较大、水平较高、对工业发展有重要影响的地区或城市。工业基地的形成和发展是一个国家工业化的必然结果,同时也是经济发展的前提和基础。工业化进展的阶段不同,工业基地在形成时间上也就有所不同。因此,相对而言,可从形成的时间上将工业基地划分为早期工业基地及近期、先期工业基地。通常,人们把早期工业基地称为老工业基地。”

^①主要包括上海、天津、沈阳、武汉、重庆、哈尔滨、本溪、洛阳、西安、兰州等城市。

第二,对于老工业基地土地法律规制的研究。随着土地活动的频繁发生,我国土地法律制度日益成熟,对于土地法律制度体系的构建也相对完善。自2003年振兴东北老工业基地战略提出以来,学界也开始对老工业基地的土地法律规制进行一些探讨。如李娟婷所著的《东北老工业基地改造中国有企业土地资产处置研究》,对老工业基地中的国有企业在改制过程中的土地资产处置问题从法律的角度进行了探讨;李浩所著《对老工业基地国有破产企业土地处置工作的改革建议》通过对破产企业土地处置工作的经济学、规划学、法学方面的分析,对老工业基地国有破产企业土地处置工作提出了较全面的建议等等。但对于老工业基地改造中国有企业的土地法律规制还没有一个系统的理论体系。

第三,对于国外老工业基地更新改造案例的研究。目前我国关于国外老工业基地更新改造的研究主要集中于美国“锈带”复兴、英国伦敦周边工业绵延区改造、德国鲁尔工业区改造、日本北九州改造等已改造案例,其中获得重点关注的是其产业政策和环境治理法律规制问题。如许广义所著《国外老工业基地改造的对策及对我国的启示》、白福臣所著《德国鲁尔区经济发展及老工业基地改造的经验》、杨振凯所著《日本九州老工业基地改造政策分析》、何芳所著《西方“宗地”再开发的启示》等文章都对国外老工业基地更新改造政策进行了分析。

^① 国务院研究室课题组,中国老工业基地改造与振兴[M].北京:科学出版社,1992,41

1.4 研究的主要内容和主要方法

1.4.1 研究的主要内容

本文拟分为四部分探讨老工业基地更新改造过程中涉及的土地配置方面的法律规制问题。第一部分主要阐述“是什么”。拟阐述老工业基地更新中土地配置的现状，概述老工业基地更新背景、影响及其更新现状，并介绍老工业基地土地资源配置情况，给全文提供一个基础性的信息。第二部分主要是问题的提出，即探究老工业基地更新中的土地配置问题。在这个部分，首先阐述我国目前关于土地配置方面的法律规定，简要论述我国土地法律制度体系，之后从老工业基地更新的角度出发，对现行法律的适用及法律的空白领域进行分析，提出老工业基地更新过程中土地配置方面所存在的法律问题。在提出问题的基础上，第三部分拟主要运用比较分析的方法，引入国外老工业基地改造成功案例并进行分析和对比，重点介绍德国鲁尔工业区、德国拉德芳斯工业区、美国匹斯堡工业区等已获得成功改造的老工业基地案例，总结国外老工业基地更新中土地资源配置法律的优点。在此基础上，在第四部分探讨并提出完善我国土地配置法律体系的构想和建议。

1.4.2 研究的主要方法

本文将使用以下几种研究方法：

文献研究法，通过调查文献来获得基本资料，使论证充分、证据详实，以更加强有力的支撑论据；

调查的方法，通过服务首钢搬迁工作中获得的一手资料，对相关问题进行论述；

个案研究法，重点对首钢集团搬迁调整这一典型案例进行研究和分析。
法学规范研究方法，从行政法学的角度看待土地规制问题，通过法的制定、实施和解释等法学理论对实际案例进行深入分析并形成结论。

2 老工业基地更新中土地配置法律概述

2.1 老工业基地更新情况概述

2.1.1 我国老工业基地整体情况

改革开放后的三十年来,我国的工业化进程明显加快。尤其在“十一五”时期,我国工业经济保持较快增长,总体实力显著增强,规模以上工业增速 2009 年达到 11%,2010 年进一步达到 15.7%;工业产业结构调整取得显著成效,区域经济发展协调性增强,企业规模持续增长,工业行业进入到一个欣欣向荣的时期。同时,根据解放初期国家计划经济下对工业产业的规划安排和整体空间布局,经过数十年的发展,全国逐渐形成了五个较大的老工业基地。分别是:以沈阳、长春、哈尔滨为中心的东北老工业基地,以重庆为中心的西南老工业基地,以西安为中心的西北老工业基地,以京津唐、武汉为中心的华北老工业基地和以上海为中心的上海老工业基地等。^②

然而,进入 21 世纪以来,我国的工业结构开始向重化工业化方向进行发展。从工业发达国家的经验来看,重化工业加快发展确实是工业化水平提高的重要方面,也是工业结构发展规律的体现和反映。由于我国的重化工业普遍存在产能落后的现象,从而引起了普遍的高能耗和高污染,因此我国重化工业的推进方式具有明显的粗放型和外延式特点,由此造成的后果是,重化工业资源消耗多、环境破坏严重的负面影响被迅速放大。^③这种工业经济增长方式不是科学的、可持续的发展,并激化了经济发展和自然环境之间的矛盾。同时,我国工业行业的发展和工业结构调整还受到源自于外部的压力和冲击。在内外因素的叠加效应之下,传统的工业经济增长方式急需改变,中国工业应当提升科技含量,提升产品附加值,摆脱国际产业价值链末端的不利地位。

与此同时,纵观世界工业强国,在工业高速发展的过程中都不可避免的遇到高污染、高能耗问题,也都经历了发展的“阵痛期”。在此期间,一些发达国家和新型工业化国家都进行了工业内部的结构调整和空间布局调整,优化了工业产业结构,为新型工业化打下良好基础。因此,在肯定改革开放带来的经济

^② 李浩.《对老工业基地国有破产企业土地处置工作的改革建议》[J].现代城市研究,2003(12):11.

^③ 内部资料《2011-2020 年石景山区工业结构调整研究》。

发展成果的同时，由于工业企业快速发展而引发的弊病也得到了各方的广泛关注。

为了破解工业企业的“转身之困”，《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确提出：“十二五”时期是我国加快转变经济发展方式的攻坚时期，在宏观上把握并肯定了工业企业产业转型发展的。党的十八大报告中提出：推进经济结构战略性调整是加快转变经济发展方式的主攻方向。在党和国家提出经济结构调整的大前提下，为了更加适应现代化城市建设发展的步伐，逐步调整、优化工业产业结构和布局，改善城市生态环境。老工业基地的更新改造已成为下一步工业城市的发展趋势。尤其是北京、上海等一线城市由于历史原因、城市规划和定位等原因，自身面临着人口密集、资源紧张的困境，而高能耗、高污染的工业企业不仅在资源、环境上产生了高消耗和高污染，国际化都市的地理位置、城市规划、功能定位等客观条件也同时在制约着这些工业企业进一步提升规模、提高收入。二者之间格格不入的现状也导致了首钢、宝钢等一批老工业企业的搬迁调整。

2.1.2 老工业企业更新改造的积极影响

老工业企业更新改造对于自身及所在地的发展都具有积极的影响。对于老工业企业自身来说，更新改造可以淘汰原有落后产能，引进高新技术设备，发展新兴产业，进行低碳型技术升级，使企业能够做强做精。此外，部分老工业企业与大型交通枢纽、海岸港口等距离较远，也可以通过搬迁改造来减少运输成本，开拓海外市场。

对于所在地来说，老工业企业的更新改造具有以下几点优点：

一是有助于提升城市整体形象。老工业企业尤其是重化工业企业的搬迁调整符合城市经济社会长远发展的需要，更是地方城市坚持可持续发展原则，放弃已有经济利益，以国家整体利益为重、以广大市民利益为重而做出的重大牺牲，必将有助于城市整体形象的提升。

二是有助于提升城市环境水平。仅就首钢搬迁这一个案来看，据有关环保部门测算，首钢涉钢部分整体搬迁后，北京市每年可以减少 1.8 万吨可吸入颗粒物。老工业企业的搬迁对于当地的土壤、河流、大气及其他污染水平的降低都将起到重要的作用，也有利于提升城市整体形象。^④

^④ 赵琦,首钢搬迁与石景山产业发展战略研究[J],新视界,2007.

三是有助于缓解城市资源压力。首先,老工业企业搬迁腾出的空置土地,为土地资源稀缺的成熟城市发展高新技术产业和服务业、实现工业产业结构调整和经济结构优化提供了空间;其次,老工业企业迁出后可节约大量能源。例如,首钢搬迁后,每年可减少水资源消耗 4435 万吨、电耗 48 亿度、煤炭消费量 406 万吨,为北京释放出了大量的资源;第三,老工业企业搬迁后将减少生产所需原材料外部输入和产品输出的车辆,极大地缓解了城市对外交通运输压力。

2.1.3 老工业基地更新现状

目前,包括北京、上海、重庆、沈阳、安阳等在内的一批老工业城市都面临着重化工业企业的更新改造。其中,首钢总公司自 2005 年正式开始压产搬迁,2010 年初成功实现钢铁主流程停产以来,8 年来,首钢在老工业企业搬迁调整方面进行了大量的探索和大胆的创新,为老工业企业的搬迁调整积累了宝贵的经验。

首钢始建于 1919 年,是中国最早兴建的钢铁厂之一。坐落于北京市西部的石景山区。随着我国经济改革的不断深入,市场经济的快速发展,位于北京近郊的首钢总公司已越发不适应北京市的“首都经济”特征。2001 年北京申奥成功后,首钢的环境污染问题列入了 2008 年奥运会的环境考察指标,要首钢搬出北京的风暴越刮越猛。^⑤为了完成近期北京市环境污染防治目标,开启北京市经济结构调整的战略工作,2005 年 2 月,经北京市政府上报,国务院正式批复了《国家发展改革委关于首钢实施搬迁、结构调整和环境治理方案的批复》(发改工业[2005]273 号)。按照方案,首钢应分阶段压缩北京地区钢铁生产能力,至 2008 年底完成压缩 400 万吨钢铁生产能力,确保至 2010 年底北京石景山区冶炼、热轧能力全部停产,只保留首钢总部和研发体系以及不造成环境污染的销售、物流、三产等业务。

搬迁工作启动后的 8 年来,首钢基本完成了搬迁调整工作。主要承载工程曹妃甸千万吨级钢铁基地、顺义冷轧及迁钢项目等已建成投产,联合重组取得重要进展,新首钢“一业多地”的框架基本形成,首钢股份公司资产置换工作基本完成^⑥;2010 年年初实现了“安全停产、平稳停产、经济停产”。共向社会

^⑤ 王立新,《首钢大搬迁》[M].河北,河北教育出版社,2009,212.

^⑥ 国务院首钢搬迁调整工作协调小组办公室组织召开首钢搬迁调整工作阶段总结会。
http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20110221_396205.htm

分流了 2.46 万富余职工。原首钢厂区中的四个“厂中村”已基本完成拆迁。原来承担有部分社会职能的首钢厂区承担有北京地区 6 万户职工、300 万平方米住宅的供暖、供电、供水和物业管理等社会职能，在停产搬迁期也与大市政进行了切换。

对于首钢钢铁主流程搬迁后所腾退出的约 8 平方公里土地，由北京市规划委员会于 2012 年 2 月正式公布《新首钢高端产业综合服务区控制性详细规划》。在这版规划中所确定的首钢地区的规划总用地为 8.63 平方公里，总建筑面积 1060 万平方米范围。规划功能分区布局是工业主题园、文化创意产业园、综合服务中心区、总部经济区和综合配套区等五大功能区和滨河综合休闲带、城市公共活动休闲带所构成的“五区两带”结构。该地区位于北京市近郊区，交通条件优越，基础设施完善，土地资源具有较强的稀缺性。

2.1.4 老工业基地土地资源配置情况

老工业企业的搬迁调整离不开土地资源的再利用。事实上，老工业企业的搬迁调整基本上都是两个步骤：一是停止生产、转移厂房和设备、分流富裕职工等，将企业彻底或部分搬离原址；二是对腾退出的土地进行开发建设。也就是说，老工业企业的搬迁调整工作结束后必然会有一个在原有土地上进行产业的升级和优化的工作。而土地资源的再利用对于老工业企业来说占据较大比重。据统计，土地资产额一般占国有资产总额的 20% 以上，最高可达 50%。^⑦

在首钢搬迁调整的个案中，腾退出的土地主要是以首钢主厂区在 8.63 平方公里为核心的，包括首钢主厂区，锅炉厂、燕山水泥厂地区，铸造厂及周边地区，特钢、煤泥坑、北辛安地区，门头沟滨河区，长辛店北区，一耐厂及钢渣场地区和原首钢机电公司及周边区域等在内的 22.3 平方公里协作区。在北京市规划委 2012 年发布的新版规划所确定的 8.63 平方公里的土地中，首钢主厂区约占地 6.69 平方公里，其余土地中有约 0.79 平方公里属于石景山区村集体，还有北京军区、北京市属单位等权属土地。此外，就整个首钢搬迁区域而言，除去 8.63 平方公里的规划范围土地外，还有地处丰台区、门头沟区等的首钢子公司、分公司也存在搬迁改造等土地腾退情况。由于首钢属于老工业企业，其建厂史可追溯至 1919 年，在土地权属问题上经过近百年时间的变化，形成了多方所有、土地边界参差不齐等较为复杂的局面。仅在首钢主厂区 6.63 平方公里

^⑦ 周连义.充分发挥土地的造血功能——老工业基地调整改造土地政策初探[J].中国土地, 2011,(6): 40.

的土地中,有大部分已经取得了国有土地使用证,但还有少部分并没有取得相关权属证明。在取得国有土地使用证的土地中,也存在划拨土地与出让土地并存的局面。可以说,仅就首钢一家公司来说,土地权属的情况就非常复杂。

与此相一致的是,上海、重庆等一批老工业城市的重化工业企业在搬迁的过程中也存在腾退土地权属复杂的情况。这种繁杂的权属情况在老工业企业正常运转的过程中,本着“承认现状”的原则,没有发生较大的问题。然而,当老工业企业由于搬迁改造对相关土地进行腾退后,在土地的开发模式、资金来源、土地收益分成等问题上都将引起多方利益集体相互争执。这些问题如不解决,也将直接影响腾退土地的开发利用和企业资金回笼,对于城市本就紧张的土地资源来说无疑是一种浪费。

2.2 我国现行土地法律体系

2.2.1 土地法律的概念

所谓土地法,是指有关土地的权利、利用和管理的法律规范的总称。^⑧由于它有关于土地权利和利用的规制内容,因此具有私法的性质。然而,在它的内涵中还包括有土地管理的法律关系,因此又具有公法的性质。具体来说,土地法是以宪法的基本规定为基础,划分为土地权利法和土地管理法两部分。^⑨

目前,我国还没有专门土地法,对于土地的法律规定比较分散,如《宪法》、《民法通则》、《物权法》、《土地管理法》、《房地产管理法》、等法律法规中都有关于土地权利和土地管理的规定条款。因此我国的土地法律渊源主要由宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章等构成。

2.2.2 土地法律体系的主要内容

2.2.2.1 土地权利法

土地权利法主要是对土地物权及债权做出规定的法律体系,对于土地所有权、用益物权、抵押权及其权利的流转进行了法律规制。

我国 1982 年《宪法》第十条规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城

^⑧ 王守智、吴春岐,土地法学[M].北京:中国人民大学出版社,2011.6.

^⑨ 王守智、吴春岐,土地法学[M].北京:中国人民大学出版社,2011.18.

市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”

这条规定大致描绘出了我国土地法律制度的基本轮廓。即，目前我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。土地所有权的流转仅仅限于为了公共利益的需要而根据法定程序对集体土地实行的征收或征用，并且这种所有权流转的过程是单向和不可逆的。但是，土地所有权主体的单一性并不影响对土地资源的利用和收益，实现土地价值的方式主要是通过土地使用权的流转而实现，因而形成了土地所有权与使用权分离的土地制度，即在所有权和使用权分离的基础上，土地资源的有效利用及其价值体现主要是依托土地的用益权而产生。

2.2.2.2 土地管理法

土地管理法主要是通过行政法的手段，对土地的开发利用进行法律规制。目前我国土地管理法律体系主要由土地管理法、房地产管理法为主。从内容上划分来看，主要包括土地行政管理主体法律规范和行政救济法律制度、根据《中华人民共和国土地管理法》及其《实施条例》的规定来看，土地的使用权经由地方政府通过划拨、协议出让或者招拍挂的形式进行流转并进行管理。然而，虽然土地的所有权属于国家所有，但国家不可能实现土地的所有权，因此将土地的所有权授予国土资源行政管理部门，通过地籍管理、土地利用规划、建设用地管理、土地征收征用及土地税等手段予以管理，并对土地的利用进行监察和督察。

2.3 本章小结

本章通过对我国工业行业整体情况和老工业企业更新改造的积极影响进行概述，说明了老工业企业面临的困境及其更新改造的广泛性和必要性。对土地法律体系做出概要性的阐述，为下文对老工业基地更新改造土地配置问题的分析阐述提供基础性材料。

3 老工业基地更新中土地配置法律问题

3.1 老工业基地更新改造土地配置法律现状

我国的老工业基地大多创建于解放前和建国初期，主要是计划经济时期所形成的产物。而我国土地法律制度自 1986 年《土地管理法》颁布施行后才逐步走向成熟。在此之前，工业企业由于历史原因及土地法律缺失、土地执法不力等原因，有较长时间都处于土地管理混乱、随意性强的时期。然而，自 2003 年国务院下发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》后，大量东北老工业基地处于搬迁改造工作当中，原有的土地问题即将大量暴露。尤其是今年国家发改委启动了老工业基地搬迁改造调研工作后，全国以五个老工业基地为首的工业企业在可以预见的未来都面临着更新改造、搬迁调整等任务，大量老工业基地的土地问题将开始暴露。因此，十分有必要先系统的梳理现有土地政策法规，寻找土地问题解决办法。

3.1.1 宪法、法律规范

作为成文法系国家，我国的土地法律规范表现为规范性法律文件的形式。其中，《宪法》作为国家的根本大法，在序言部分、第 8、9、10 条等对土地制度进行了原则性的规定，也为土地法律规范提供了立法原则和立法基础。

在土地法律规范中，根据制定颁布的主体、程序和效力的不同，还可分为土地基本法和基本法外的法律。目前，我国还没有由全国人民代表大会及其常委会制定颁布的综合型土地法。只是在《民法通则》、《物权法》中分布有关于土地权利和土地管理的条文，在《行政法》中也有部分可以适用于土地行政管理。基本法外的法律相对较多，主要有《土地管理法》、《房地产管理法》、《农村土地承包法》、《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》等法律。

3.1.2 行政法规、地方性法规及规章

在土地制度设计方面，为了规范土地市场，国土资源部于 2002 年发布《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》后，又于 2004 年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，形成了更加严格的土地管理制度：经营性土地全部实行

“招拍挂”的出让方式，土地一级开发与二级市场进行分离，通过土地市场取得土地已经成为开发企业和社会各届的共识，土地流转制度日趋完善，为健全完善土地市场提供了强有力的政策支持。

与此同时，北京市于 2002 年率先出台了《北京市土地一级开发管理暂行办法》，对土地储备机构进行规定，并明确以招标方式选择土地一级开发公司并委托实施土地一级开发。并于同年，发布了《北京市人民政府批转市国土房管局关于加强国有土地资产管理建立土地储备制度意见的通知》（京政发[2002]4 号）。2005 年，北京市又出台了《北京市土地储备和一级开发暂行办法》，对北京市的土地一级开发工作进一步做出了规定，包括其中相关的重要环节和具体流程等。上述几部地方规章的出台，标志着北京市正式将土地一级开发和二级市场相分离，开始建立起土地收储制度，实行国有土地使用权挂牌、招标、拍卖出让的供地制度。

此外，针对当前国内工业用地供应中存在的突出问题，伴随着二十世纪末期我国国有企业改制的浪潮，1998 年，当时的国家土地管理局下发了《国有企业改革中划拨土地使用权管理规定》，对改制中国有企业的划拨土地使用权，针对企业改革的具体种类和形式及其改制过程中的具体问题，分别采取处置措施。国土资源部于 2009 年下发了《国土资源部监察部关于进一步落实工业用地出让制度的通知》（国土资发[2009]101 号），规定由于城市规划调整、经济形势发生变化、企业转型等原因，土地使用权人已依法取得的国有划拨工业用地补办出让，符合规划并经依法批准，可以采取协议方式。同年，住建部等四部委联合下发了《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，将城市和国有工矿棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排，对原来承担有社会职能、厂区内含有职工公寓的大型老工业基地关于职工公寓拆迁后的土地问题也做出了处理。2011 年，北京市政府以 1 号文的形式下发了《关于加快西部地区转型发展的实施意见》（京政发[2011]1 号），在文件中明确授权首钢承担主厂区的土地一级开发，并对首钢厂区土地资源的利用方式和二级开发模式作以原则性的规定。此外，《划拨土地使用权管理暂行办法》、《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》、《北京市国有建设用地供应办法》、《北京市推进污染扰民企业搬迁加快产业结构调整实施办法》等行政规章均涉及到老工业企业腾退土地的各个方面，使老工业企业在搬迁改造过程中有据可循。

3.2 老工业基地更新中土地配置法律规制问题

3.2.1 立法上的不足

3.2.1.1 立法观念存在不足

土地问题一直是党和国家高度关注的问题。建国以来的前 30 年,土地问题被认为主要是土地关系不适应生产力发展的问题,因此不遗余力地推进城市土地国有化和农村土地合作化、集体化、人民公社化(准国有化),形成两种形式的土地公有制。在土地资源的配置利用方面采取的是依靠资源投入的粗放型经济增长方式。^⑩在当时我国工业化刚刚起步阶段,对资源的利用率较低,经济整体发展对资源的需求总量还不高,这种用环境资源换取经济发展的增长方式是可以承受的,也是必要的。在这种资源消耗型的经济方式带动下,1978 年我国初步形成了较为完整的工业体系,工业产值占 GDP 的 67.6%,已经跻身工业化国家行列。

然而,自改革开放以后,建设用地需求大大增加,土地资源配置十分紧张,土地问题已经转变为日益增长的土地需求与有限的土地资源之间的矛盾。

1995 年,党中央提出要实行两个根本性转变,一是经济体制从计划经济向市场经济转变,二是增长方式从粗放型向集约型转变。¹¹然而,在“两个根本性转变”提出的三年后,在对《土地管理法》实施修订时立法的理念没有得到及时有效的更新调整,适逢当时土地市场建设处于初期阶段,计划经济的思维模式还广泛存在,对于土地资源的配置方式还是以计划的形式为主,在法律条文中禁止集体土地进入建设用地市场,实行全方位的土地用途管制制度,并且规定了一套高度集权、反复的行政审批制度,被誉为“世界上最严格的”土地资源计划配置制度¹²。这套制度经历了十多年的社会发展,已经与目前现行的市场经济体制日益冲突,引发出一系列弊端。

3.2.1.2 立法内容上的缺失和不足

综合型的老工业基地更新改造土地法律缺失。老工业基地搬迁调整的区域范围在 2012 年《全国老工业基地调整改造规划》编制工作启动后才正式作为一

^⑩ 盛洪,沈开举主编.土地制度研究:第一辑.第一版[M].北京:知识产权出版社,2012: 267.

¹¹ 盛洪,沈开举主编.土地制度研究:第一辑.第一版[M].北京:知识产权出版社,2012: 271.

¹² 盛洪,沈开举主编.土地制度研究:第一辑.第一版[M].北京:知识产权出版社,2012: 275.

项全国性的工作得到越来越广泛的重视和关注。对于老工业基地搬迁改造所能适用的土地法律规制主要以基本法中所确定的原则和框架为主，由行业主管部门和地方政府进行探索并在问题大量产生后通过规章或文件的形式予以解决，具有较强的滞后性。

例如：由于我国土地的一、二级市场体制还处于一个建立的过程中，从中央到地方对于土地储备制度、土地二级市场机制都还处于探索阶段，包括国土资源部、住建部、各地方政府也都纷纷就土地开发的体制机制从多角度运用多种方式（如部门条例、政策、行政通知、办法等）进行了规制。在此期间，不可避免的出现了一些法律规范冲突。如根据《北京市国有建设用地供应办法（试行）》（京政发[2005]6号）、《北京市出让国有土地使用权招标投标挂牌办法》（京国土市[2005]302号）的规定，除商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。也就是说，对于工业用地的出让并没有规定必须实行招拍挂的方式，换言之，北京市政府可以使用协议出让等方式进行工业用地的出让。然而，根据国土资源部《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》（[2007]中华人民共和国国土资源部令第39号）第四条的规定：“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。前款规定的工业用地包括仓储用地，但不包括采矿用地。”可见，根据国土资源部的行政立法，对于工业用地必须实行招拍挂的方式。这时，北京市地方法律与国土资源部的行政法规就出现了一个法律规范的冲突。这类问题的解决对于老工业基地土地的再开发利用有着非常重要的意义。

根据《立法法》所规定的法律规范冲突规则，地方性法规、规章之间不一致时，其处理规则是：同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决；地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人大常委会进行裁决；部门规章之间，部门规章与地方规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院进行裁决；根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人大常委会裁决。¹³然而，在城市土地资源如此捉襟见肘的时刻，老工业基地闲置土地尤其是其工业用地的闲置土地开发在其出让方式上

¹³ 姜明安主编,《行政法与行政诉讼法》(第三版)[M],北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2010: 53.

无法规避这个法律规范冲突,这种法律规范冲突如要通过《立法法》的法定程序经过国务院的意见回复甚至提请全国人大常委会裁决,都需要历经一个较长的时期,对老工业基地土地的整体开发时序将产生重大影响。

此外,法律概念含糊不清,不便于实践操作。老工业基地多位于各个城市,一方面是由于城市资源集中、交通便利;另一方面也是由于老工业基地在长期的发展过程中所形成的人口集聚效应,反过来又促进了城市的发展。因此,多数老工业基地的土地同时具有国有用地和集体用地两种性质。在腾退土地进行开发时,势必会产生集体用地与国有用地同步开发的情况。而根据我国现有的土地市场制度,必须通过土地征收的方法将非国有建设用地转化为国有建设用地。根据《土地管理法》第二条的规定:“国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”但对“公共利益”一词没有给予明确的界定。法具有指引作用,法是通过设定人们在法律上的权利义务以及规定违反法律规定应承担的责任来调整人们行为的。¹⁴在“公共利益”无法明确的前提下,地方政府很可能为了地方经济的发展,将腾退出的部分集体土地利用“公共利益”为借口进行征收征用,使原有的农村集体丧失土地和收入来源。

3.2.1.3 立法协调性较差

现有各种土地行政法律规定之间协调性不强,不能形成相互的配合。根据法学理论,法律的规定可以比较综合概括,行政法规的规定应比较具体,而规章只规定具体实施办法。¹⁵然而,一方面,现行《土地管理法》、《物权法》对于集体用地和国有用地的不平等规定与《宪法》的精神相违背。另一方面,由于没有综合性的土地法律法规直接用于解决老工业基地更新改造过程中特殊的土地问题,各部委和地方政府各部门所下发的土地政策性文件有时不但没有起到对老工业企业腾退土地所出现问题的引导和解决作用,反而因为部分法规之间的冲突和矛盾对腾退土地的开发利用出现了反作用。

很多大型老工业企业不但母公司搬迁,在其他地市的子公司或分公司也同样面临着更新改造,因此很多地方政府面临着很多常见的、共通的土地问题,在腾退土地再利用方面可以更加注重立法的协调性。其次,这种不协调性还表现在法律效力层级关系上。具体表现为地方性土地法律规范与行政规范之间缺

¹⁴ 张文显.法哲学范畴研究[M],北京,中国政法大学出版社,2001:41.

¹⁵ 牛睿.加强区域立法协调构建东北老工业基地振兴的法治环境[J].理论界,2007,(8):17.

乏连续性和一致性。

此外,土地利用法律规制从横向上还需要具有协调性。如首钢涉钢产业停产后,主厂区内面临大规模拆迁工作。但拆迁与工业遗产保护之间又存在着一个相互协调的问题。可以说,很多老工业企业不但在工业产业发展方面起着引领作用,对经济发展做出大量贡献,同时也具有着工业发展史的缩影。对于腾退土地利用法律规制方面还要求积极探索保护性开发的新型模式,为老工业企业更新改造实现社会、经济、文化、环保等多重效益奠定基础。

3.2.2 法律规制内容缺失

3.2.2.1 土地使用权的取得方式问题

目前我国仍实行土地有偿有限期使用和无偿无限期使用并存的“双轨制”。¹⁶多数老工业企业的土地大部分是由政府划拨取得。如首钢主厂区搬迁腾退出的土地中,有 1/3 的土地是由划拨取得。然而在老工业企业由于迁移原因停止使用时,根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十七条的规定,市、县人民政府应当无偿收回其划拨土地使用权,并可依照规定予以出让。但是对于老工业企业来说,土地在其资产中所占比例很高,搬迁改造工程一般又都是以为城市经济可持续发展所做出的让步为诱因。这种情况下依照这种规定执行,很容易造成老工业企业的不满情绪。

3.2.2.2 土地拆迁及补偿问题

根据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十八条第二款的规定:“无偿收回划拨土地使用权时,对其地上建筑物、其他附着物,市、县人民政府应当根据实际情况给予适当补偿。”就补偿标准的法律规制来看,虽然地方政府诸如上海市出台了《黄浦江两岸开发范围内非居住房屋拆迁补偿规定》,但其地域性很强。而面临老工业企业更新改造这一全国性问题,还应当以法律法规进行明确的规定。

3.2.2.3 土地利用规划体系问题

目前地市级的空间规划主要有五种:主体功能区规划、区域规划、国土规

¹⁶ 李娟婷.东北老工业基地改造中国有企业土地资源处置研究[J]. 今日科苑,2008,(2):117.

划、土地利用规划、城乡规划。其中,土地利用总体规划是在一定规划区域内,根据当地自然和社会经济条件以及国民经济发展的要求,协调土地总供给和总需求,确定或调整土地利用结构和用地布局的宏观战略措施。¹⁷它的核心价值是对土地进行宏观调控,并均衡各产业用地。老工业企业的更新改造不仅仅是对城市的工业行业产生重要的影响,其腾退出的土地也将对区域经济社会发展产生长远的影响。因此,在老工业企业更新改造的土地资源配置方面,应当十分注意土地利用规划对区域更新改造理念的表现,并力求对上述其余四种规划进行有效衔接,以符合整个区域的整体发展。

3.2.2.4 土地融资问题

老工业企业占地范围广,在土地的开发利用方面往往需要巨额资金支持。以首钢为例:新首钢高端产业综合服务区总面积 10.52 平方公里,将来可以拓展为以首钢主厂区为核心的 22.3 平方公里协作发展区以及周边 43 平方公里的围合区域,建设资金初步预计要近千亿。如此巨大的资金量不能依靠政府或企业单一主体来完成。此外,土地上市收益分摊比例、上市土地区域一级开发成本平衡范围、履约土地保证金缴纳等问题也制约土地开发进度。

3.2.2.5 污染土壤治理与工业遗产保护问题

老工业企业尤其是重化工业都存在高污染的情况。尤其是大型钢铁企业在炼钢过程中使用的焦油及混合物对区域土壤会造成较大危害。以首钢为例,首钢主产区有 60 万平方米的露天矿料堆放场,对地下水 and 土壤都造成了污染。同时,在长期的钢铁生产过程中也不可避免的会对周围环境产生污染,地表植被受到破坏,首钢工业区及周边区域、永定河流域范围内的生态环境需要治理。初步调查显示,首钢主厂区约有十分之一面积的土壤受铁、铅、镉、硫化物、氰化物和苯并芘明显污染。然而,目前在老工业企业土地再开发利用时,对于土地污染的治理责任、土地生态重建的标准等还没有明确规定。

在工业遗产保护方面,一是缺乏系统的关于工业文物保护法律法规;二是目前对于工业文物保护的意识淡薄,保护责任主体不明确,为了尽可能多的实现土地利益,大量工业遗产在让道“土地财政”的过程中被无情的推倒;三是缺乏关于工业文物的界定标准,使工业文物的界定很容易受到各种压力的影响

¹⁷ 王守智、吴春岐,土地法学,北京:中国人民大学出版社,2011:154

而缩小范围。

3.2.3 土地行政法规实施问题

按照《城市房地产管理法》的规定,目前我国已经建立起了国有土地使用权市场,但市场机制目前仅能作用于国有土地上,仅仅是通过建设用地指标控制来发挥其杠杆作用。对于集体建设用地市场并没有纳入。因此,在产生老工业企业腾退土地包含有集体用地时,对于零星集体用地的开发模式就会产生一种阻力。在这种情况下,为了企业腾退土地的整体开发能否按照“公共利益”的规定对集体土地进行征收征用,各地的做法则不尽相同。

此外,土地一二级开发分离后,由于二级市场直接对接土地的经济利益,在长期的磨合中对于土地二级市场的管理有比较统一的规定。然而,各地土地储备制度的建立和发展主要依托地方政府自行订立的行政性规定、规章、办法等,法律约束力差,运作模式和特点千差万别,容易引起认识和操作过程中的混乱。¹⁸

由于历史原因,老工业企业多存在土地权属关系较复杂的情况,土地权属涉及多方利益主体,必须建立一套合理的开发机制。在开发主体的问题上,北京市市政府是以文件的形式直接明确由首钢承担首钢搬迁腾退出的主厂区的土地一级开发,对首钢为土地使用权主体的首钢主厂区内重点产业项目,根据其实际功能定位和用途,采取多种灵活的供地方式。这种对土地一级开发主体的确定方式掺杂了许多行政色彩,缺乏法律的合理规制。

此外,在土地利用规划方面存在衔接不够、权威性不足的情况。《土地管理法》第二十二条对城市总体规划、土地利用规划的衔接进行了规定。我国的各级规划分别由各级政府部门和主管部门制定。老工业企业往往都位于区位优势相对明显、区位条件相对优越的位置,其腾退土地往往是城市紧缺的优质土地。在制定这些土地的土地利用规划时,由于管理体制的问题,一些利益群体充分利用资金和影响力优势,在制定土地规划的过程中向政府部门加以利益或施加压力,导致各部门制定规划时往往只考虑自己的利益,弱化了规划间的衔接,甚至对于一些已经完成的规划轻易的做出用地指标和用地性质的更改。

¹⁸ 王伟主编.土地储备与交易.天津:天津大学出版社,2011:8.

3.2.4 土地行政管理体制不健全

目前我国土地行政管理的发展较为滞后,一方面,土地管理体制不完善,迄今为止并没有专门的土地管理机构组织法律规范,另一方面,一些土地权利无法通过行政管理手段应用于实践,也不能在实际的老工业企业腾退土地再利用方面发挥应有的作用,需要通过法律予以进一步予以完善。

土地行政管理的高效运行有赖于完善的土地行政管理体制。我国目前在国有土地行政管理方面实行的是垂直管理体制。然而,在省级以下所实行的土地垂直管理同时还并存着地方行政双重管理,因此现阶段对于土地管理的行政体制还不是很顺畅。例如,虽然《土地管理法》规定“全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”,然而上述规定的宣示意义似乎更加强烈一些,在缺乏具体规定和执行办法的前提下很容易使这句话成为一种苍白的标语。实践中,地方政府在没有明确的法律授权,也没有国务院委托的情况下,往往直接行使国有土地所有权。由于土地的属地管理原则,土地的所有权和土地的行政管理往往都由同一个地方政府进行。然而,老工业企业所有土地的一个具有普遍性的特点就是土地权属的分散。大型的老工业企业有可能跨区甚至跨省设立分支机构。这些分支机构由于历史原因有可能出现土地的所有权和企业的行政管理权相剥离的情况。如原属于首钢总公司的原北京第二通用机械厂,自1958年建厂以来行政管辖权一直属于石景山地区。然而,在首钢总公司进行搬迁调整后,原北京第二通用机械厂由于破产等原因,也随着首钢主厂区的搬迁进行原址的更新改造。由于其地处丰台区,因此造成了土地所有权和行政管辖权的分割。在产生类似情况的时候,各个地方政府之间为使自己的利益得到最大化,往往紧咬土地的所有权,为了争取土地开发后产生的税收及产业效应,不惜通过土地行政审批等方式争夺对原老工业企业及新落地企业的控制权,对土地的开发利用产生了负面影响。

3.3 原因分析

造成老工业基地土地配置法律问题的原因是多方面的,土地法学在我国的发展阶段、历史形成的体制问题、空间上的地域因素、各级政府的工作重点等都是构成上述问题产生的因素。其中,对土地的传统观念和经济的发展水平是最关键的原因。

3.3.1 土地立法观念滞后性

自古以来,我国人民对于土地都具有深厚的感情。在解放前至解放初期,土地作为财富和地位的象征,被赋予了极高的政治意义,也是吸引人民群众投身革命的直接利益驱动。在计划经济时期,土地作为最大、最珍贵的资源进行有计划的配给。在这种思想和观念的促进下,本着对既成事实的承认,1982年《宪法》首次确认了我国土地社会主义公有制的所有权性质。现行大部分涉及土地制度的法律法规均已颁布实施了数十年时间,如《房地产管理法》颁布于1994年,《土地管理法》最新一次修正于1998年等,其现行土地所有权制度和土地管理制度安排大大低估了工业化、城市化对土地的刚性需求,在其适用性上也存在不足。

3.3.2 经济利益驱动

改革开放后的30年来,尤其是自上世纪90年代以来我国掀起的一股“房地产热潮”和开发区建设热潮,土地带来的经济价值受到了中央政府和地方各级政府的高度重视,政府利用自己的行政权力来最大化的追求土地价值。对于土地利用规划的朝令夕改、跨地区老工业企业土地行政审批的层层为难、低价征地高价出让所获得绝“卖地财政的追求、与老工业企业及其他土地权益方就土地利益收益分成的斤斤计较等无不是受到经济利益的驱使。

以首钢总公司搬迁调整为例。自2010年初实现钢铁主流程搬迁停产、2011年北京市确定首钢总公司为规划区域内土地一级开发主体后,两年来,首钢方面已进行了大量的土地一级开发前期工作,进行了4个“厂中村”及涉长安街西延区域的厂房拆迁、编制土地一级开发方案,北京市领导也对此事高度关注,但由于土地一级开发成本摊销太高、土地一级开发成本收益分配比例等问题迟迟没有解决,土地一级开发方案至今未得到批复。这种老工业企业和地方政府在土地利益面前所进行的博弈有力的证明了利益驱动是产生土地问题的重要原因。

3.4 本章小结

本章主要分析讨论了我国土地配置法律规范体系,对目前我国土地配置法律的基本情况作以介绍。并在此基础上,结合老工业企业更新改造现状,对老

工业企业土地配置的法律缺陷进行分析。从目前老工业企业更新改造进展情况中的问题来看，目前我国土地配置法律主要存在立法观念落后、土地法律法规存在缺陷、土地行政法规执行不规范、土地管理体制不健全等问题。究其原因，主要是由于土地观念的滞后性和经济利益驱动所致。本章通过分析提出了老工业企业土地配置的法律问题，在下面将寻求问题的解决，并提出完善的措施。

4 国外老工业基地更新土地配置体系分析

4.1 国外老工业基地改造案例

欧美发达工业国家在上世纪多已完成了对工业结构的优化升级，其中老工业基地的更新改造受到了各国政府的多方政策支持。如英国的伦敦周边工业连绵区、美国的“锈带”地区、德国的鲁尔工业区和爱默舍地区、日本的北九州工业区等老工业基地都已实现了更新改造。虽然不同地区更新改造后的成果优劣不一，但更新改造带来的经验值得学习借鉴。

4.1.1 英国伦敦周边工业连绵区改造更新

英国作为工业革命的起源地，于 18 世纪率先开始了工业化进程。伴随着第二次工业革命带来的技术革新，英国作为世界工业强国，生产力得到巨大的提升，创造了巨大的财富，屹立于世界工业强国之林。但是，在上世纪 80 年代，由于经济衰落、人才流失、土地污染严重、大量废弃厂房需要整理，工业企业已经到达了不得不更新改造的地步。在更新改造过程中，英国政府以固有的土地法律体系为基础，结合具体情况，完善了地方土地法律法规，从土地制度和具体土地规范两方面有机结合对改造区域的土地资源进行合理配置。

4.1.1.1 较为完善的土地流转制度

英国实行的是名义土地国有制度，主要通过土地评估、登记制度和税收制度来对土地市场进行干预。其中，土地评估分为土地开发计划前的评估及土地交易申报时的评估。前者一般由土地交易双方私人聘请评估师进行，后者由政府方进行评估，两者相互补充构成土地的市场价格。在登记制度方面，英格兰和威尔士内的绝大多数土地都要到皇家土地登记处进行同一登记。¹⁹

4.1.1.2 健全地方工业土地配置法律体系

在相对自由的土地交易市场制度的前提下，英国在工业基地更新改造的过程中还十分重视对工业土地的管理，并制定了大量的地方政策法规对工业土地

¹⁹ 于霄.英国土地登记法律制度史研究[M], 上海:上海人民出版社,2012:284

资源进行优化配置。总体来看，一是在工业用地的供给方面，制定了分级制度，划分等级保证最低土地储备；二是在土地用地用途变更方面，以谨慎变更为原则，防止工业用地盲目流失；三是在工业复兴计划的制定方面，选择重点区域形成复兴增长极。四是在土地污染治理与生态修复方面，不仅针对土地利用现状制定治理方案，而且对规划用途也给出相应的土地恢复策略。五是在适当的时候行使土地强制征用权。六是通过城市规划援助、城市合作基金、废旧土地整治赠款、英格兰房地产基金、城市挑战基金等项目对腾退土地再利用提供资金支持。

4.1.2 美国老工业区土地配置法律体系

上世纪 70、80 年代，随着世界经济的发展，世界范围内的产业格局不断变化，美国中西部一带的老工业区（包括伊利诺伊州、密歇根州、印第安纳州、俄亥俄及宾夕法尼亚州等地区）开始走下坡路。伴随着经济的萧条，大量工厂倒闭，失业率激增，废弃的工厂设备布满锈迹，因此有了“锈带”的称呼。

4.1.2.1 建立老工业基地土地再利用法律体系

为了对废弃的污染土地进行再利用，实现“锈带”的复兴，1980 年，美国特别制定了“棕地” (Brownfield) 法案²⁰。在该法案中，将绿地 (greenfield) 对应的“废弃和未充分利用的工业土地，或是已知或疑为受到污染的用地”称为棕地，通过严格责任来防止土地进一步污染。在该法案之后，美国又于 1986 年颁布《超级基金修订与再授权法》，对污染地块购买者责任进行保护和部分免责，于 1997 年颁布《纳税人减税法》从所得税减免方面支持“棕地”的污染整治，于 2002 年实行《小企业责任减免及棕地再生法》，减轻部分小企业的“超级基金”责任，明确勤勉义务范围等²¹。在棕地的土地开发利用程序上，须对污染土壤进行治理并达到规定的标准，通过环境保护行政部门的批准后才能进行。上述法律法规构成了美国“棕地”法律体系，在其成功实施下，美国的棕地再开发策略取得了积极成效。

²⁰即《环境反应、赔偿与责任综合法》(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA, 又称超级基金法案)

²¹何芳,陈滢盈,冯硕.西方“棕地”再开发的启示[J].上海房地,2010(4):45.

4.1.2.2 多种途径筹集土地开发资金

美国的北岸匹兹堡工业区修复改造的总投资预算为 1800 万美金，用于征地、场地整理、三通一平。这些资金中，有 600 万美元来自宾州商务部，用于征地、场地整理；240 万美元来自匹兹堡供水与排水局用于安装市政管线；190 万美元来自城市再开发局用于征地费用；140 万美元来自城市公积金；130 万美元来自区域工业发展公司，是城市开发局委托的项目开发商。由此可见，在土地开发的巨大资金需求中，美国匹兹堡工业区的修复改造并没有依靠单一的主体进行出资，而是汇集多个利益方的力量，通过政府部门、开发基金、企业等多方配合进行资金的筹措。

4.1.2.3 制定严格的污染土地再开发体系

在土地污染防治方面，美国十分注重老工业企业土壤污染情况。制定土壤污染标准，对污染程度过高的土地限制或禁止其再开发利用。如美国的匹兹堡工业区在更新改造过程中，土壤经过多次现场采样和环境评估，场地中检测出来的主要污染物为铁的氰化物。令该区域被禁止从事任何开发活动长达 22 年之久，直至 1995 年禁令才被解除。但在禁令解除后，城市再开发局仍然被责成继续监控和检测地下水中氰化物的含量和迁移情况。

4.1.2.4 自由的土地市场制度

在土地的产权转让制度方面，美国实行的是土地私有化制度，对于土地所有权和使用权的流转关系主要是民事法律关系，由民法进行调整。对于土地的征用，须经规划许可且处于公众利益，并且必须进行土地评估。若土地所有者不接受评估价格，可以到法院起诉，由法院裁定，政府不予干预。²²

4.1.3 德国老工业基地改造

4.1.3.1 制定土地管理法律

1920 年，德国政府颁布法律，成立了鲁尔煤管区开发协会（现简称 KVR），作为鲁尔区最高规划机构。1960 年该机构提出了鲁尔工业区整体发展规划。²³并

²² 王新.城市工业地价比较分析及工业用地管理策略研究[D],[硕士学位论文],浙江:浙江大学,2006

²³ 郭凤典,朱鸣.德国鲁尔工业区整治经验及启示[J],理论月刊,2004(7):98

在此后编制了鲁尔工业区总体发展规划并予以正式公布，使其具有法律效力。在这个总体规划中，明确了鲁尔工业区综合整治的基本原则，对鲁尔区的更新改造具有十分重大的引导作用，并为改造工作提供了法律基础。

4.1.3.2 十分注重城市规划的运用

爱默舍(Emscher)是德国境内一条东西向的废水运河。它源自多特蒙德然后通过鲁尔区，其流经区域位于德国的中心工业区，居住有 55 万居民。在对爱默舍地区的改造过程中，德国政府通过大量的调查研究，针对区域特点制定了相关区域的土地利用规划。该规划注重对于原状土地利用的承继，在维持近 41% 的居住用地，保证农业、绿地的用地前提下，改造现有土地的不利因素，利用最好的区位条件吸引新兴产业，力求在最大程度上实现区域经济的发展。在规划中以土地利用作为经济发展的重要支撑。从这个角度上来看，土地利用对老工业基地进行的更新改造的规划价值理念可以说是对老工业基地改造工作的创新和深化。

4.2 国外老工业基地更新改造的土地配置法律特点

从上述英国、美国、德国老工业基地更新改造中关于土地配置的法律规定来看，虽然国与国之间的情况不同，法系不同，但在关于老工业基地的土地配置规制方面还能够归纳出一些共同的特点：

4.2.1 立法先行

土地资源是有限的资源，是一种不可再生的资源。它在人类社会的日常生活中扮演着十分重要的生产资料的角色，不能仅靠市场予以调解，还需要法律法规对其做出基本的规制，以从宏观上对土地资源配置进行调节。在老工业基地土地配置法律的制定问题上，英、美、德等国家通过基本法的形式对土地的基本权利和制度进行规定，同时，对于具有普遍意义的老工业基地土地配置问题通过全国性的法律进行规制；老工业基地所在地的地方政府结合当地的实际情况，有针对性的制定了一些地方性法律法规，对整个老工业基地土地配置法律体系进行了细化和完善。这一方面发挥了地方性法律法规较为灵活的特点，能够在出现新问题时及时做出应对，另一方面也加强了老工业基地土地配置法律的针对性，使老工业基地的土地资源在面临更新改造时有法可依。

4.2.2 发达的土地市场制度

土地资源的价值主要是通过对土地的使用、收益、分配和处分来实现的。不论是土地所有权私有的美国还是土地所有权名义上归国王所有的英国，在土地流转方面都有一套相对自由的市场经济制度。其中，美国完全将土地的所有权作为私权利通过民事活动来进行流转。在政策规定许可的范围内，包括工业用地在内的土地及其权利都可以自由的进行流转，交易中的双方处于平等的法律地位。对土地流转的手续也十分简单，在双方自愿依照有关处理不动产和契约的法律签订协议以后，只需向政府缴足规定的税金，进行注册登记即可。²⁴英国也在土地评估、登记及税收制度的基本规制下建立了土地使用权自由流转的土地交易市场体制。这大大减少了土地由于所有权属性不同而造成的开发困难，便于老工业基地更新改造统一进行规划设计。同时，市场化的拆迁补偿机制基本消除了政府行政权作用的影响，大大降低了“钉子户”问题的出现，拆迁补偿的私法化也为拆迁补偿问题提供了一个较为通畅的纠纷解决机制，较好的避免了由于拆迁所引发的社会矛盾。

4.2.3 完善的土地利用规划制度

纵观英、美、德等国的土地配置法律体系，都有一个相对完善的土地利用规划制度。尤其是在老工业基地的更新改造过程中，对于土地的资源配置和集约化利用的前提就是制定一个科学合理的土地利用规划。在土地利用规划的制定中，一方面彰显了土地资源可持续发展的先进理念，另一方面非常注重对土地资源进行最大化的利用。同时，赋予土地利用规划以法定性和确定性，避免了随意更改带来的土地资源利用的不稳定性。

4.2.4 多样化的土地开发融资途径

建立多元化的土地开发融资机制，以政府资金为引导，充分发挥非政府组织、企业、社会团体及公民的主体作用，综合运用各级政府专项资金、财团投资基金、企业自有资金、抵押贷款及其他多种土地融资渠道，搭建老工业企业土地再开发利用融资平台，筹集土地开发资金。

²⁴ 王新.城市工业地价比较分析及工业用地管理策略研究[D].[硕士学位论文], 浙江: 浙江大学, 2006

4.2.5 建立棕地治理体系

可以看到,不论是国内还是国外的老工业基地,都面临着较为严重的土壤污染情况,英美国家将这种被污染的工业用地界定为“棕地”。与其他土地相比,棕地的主要区别在于存在一定程度的污染或环境问题。污染物的类型包括工业化学物质、重金属、石棉石油产品、医院垃圾等,甚至鸽子等鸟类的粪便也能构成对建筑物的污染。²⁵作为土地正常开发利用的先决条件,对棕地的治理显得尤为紧迫。由于棕地的土地条件显然比一般土地更复杂,开发成本更高,开发时间更长,英美国家专门制定对税收的减免、对环境责任的严格规定等来促进对棕地的再利用。并在土地开发的行政审批环节中引入土壤污染分级制和环保“一票否决制”,严格控制重污染工业用地的市场准入。

4.3 本章小结

本章主要是对国外老工业基地更新过程中土地配置法律体系的介绍和分析。通过对英、美、德已改造老工业基地案例的分析,对国外一些老工业基地的土地再配置法律经验进行归纳。总的来看,国外老工业基地在更新改造过程中建立了较完善的土地配置法律体系,在观念上注重科学的、可持续的发展,并将此理念贯穿于土地利用规划中,英美国家成熟的土地市场为老工业基地土地自由流转提供了宽松的环境和完善的制度基础,在土地的开发利用环节十分注重污染土地的整治。

²⁵牛慧恩,美国对“棕地”的更新改造与再开发[J],国外城市规划,2001,(4):30.

5 完善老工业基地更新中土地法律规制的设想

5.1 完善土地法律体系

老工业基地的更新改造涉及到旧土地制度与新土地制度的衔接,对现有的土地法律体系也提出了一个新的挑战。从运用法律手段对老工业基地

5.1.1 树立科学的、可持续的立法理念

鉴于土地对人类社会生产生活的重要作用及其不可再生的约束条件,我国历来十分重视土地资源的利用。《宪法》第十条第四款规定:“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”这就要求在土地资源的配置和利用方面需要注重土地合理分配、高效开发利用。

党的十八大报告指出,要大力推进生态文明建设,优化国土空间开发格局。“国土是生态文明建设的空间载体,必须珍惜每一寸国土。”在土地法律规制体系中,上述要求就体现为必须将立法活动置于科学发展观理论的指导下,坚持全面协调可持续的发展理念。现行《土地管理法》修订于1998年,还是以政府主导为主、以资源和环境为代价促进经济发展的立法理念。而今,在世界产业结构调整的外部环境变化和我国经济发展需要的内部需求之下,必须在土地立法中树立科学的、可持续的立法理念,使土地资源的利用实现集约化和高效化。法律的指引、教育作用也将引导社会形成可持续发展的思想意识。

对于老工业基地土地配置和利用来说,也需要在集约利用的土地法律原则指引下,通过建立技术指标体系,迫使老工业企业对低效率高耗能设备进行更新换代和技术提升,同时打破原有老工业基地分布格局,实现工业企业与生态环境、土地资源的相和谐。近年来,在工业土地集约化利用方面,我国部分地区已开始进行有益的尝试。如,浙江省自2004年以来,积极引入市场竞争机制配置工业用地,以实现有限土地生产要素的优化配置,提高工业项目建设用地的集约利用程度,解决工业用地中存在粗放和低效利用的问题。²⁶

因此,在土地立法活动中,必须扭转粗放型的土地资源配​​置理念,建立科学、可持续的立法理念,制定土地管理合理、高效利用原则,以改变长期形成

²⁶ 王新.城市工业地价比较分析及工业用地管理策略研究[D].[硕士学位论文],浙江:浙江大学,2006

的外延型土地利用模式，把科学发展观的要求落在实处。

5.1.2 完善土地配置法律体系建设

1979 年中共中央十一届四次会议决议尽快制定和颁布土地法。数年来，经过全国人民代表大会和全国人民代表大会常委会审议通过的土地法律仅有《土地管理法》、《房地产管理法》等 4 部法律。而今，我国对于经济体制改革已基本完成、社会主义市场经济体制也已基本确立，土地制度更是经历了 30 年的改革，在长期的探索和发展中积累了大量的经验，学界对土地权利、土地管理制度的学理分析和体系构建也逐渐成熟。因此完全有条件（同时也非常有必要）制定一部综合型的土地法，明确土地产权制度、土地资源配置和利用制度及土地管理制度，归纳整理目前现行的大量土地行政法规并进行有选择的吸收引进。在土地法律概念方面，对现行法律一些含糊不清的语意如“公共利益”予以明确，以增强法的确定性，约束目前地方政府对于土地征用的行政权力，提升法的执行力和司法实践对法的运用。

在此基础上，进行有侧重、有针对性的土地法律规制，对诸如老工业企业更新改造的土地配置进行专项规定或以专门的单行法予以规定。地方政府也可根据综合型土地法律的原则和基本制度，结合自身实际情况，制定出台地方性土地法律法规。两者之间相互配合、互为补充，形成一个较为完善的土地配置法律体系。

完善土地配置法律体系，一方面是要确立土地配置法律原则，梳理现行庞杂的、不成体系的土地法律法规及政策文件，理清土地资源利用法律规制的清晰脉络，提高法的适用性；另一方面，也是对“依法治国”国策的深入贯彻落实。

5.1.3 增强立法的协调性

增强土地配置立法的协调性，一是下位法不能与上位法冲突。即在老工业基地土地配置法律制定的过程中，必须遵循《宪法》、《物权法》、《土地管理法》等法律规范，对于具有老工业基地土地特有问题的法律条款，在制定时也要遵循上位法设定的法律原则，以从纵向上承接并延续法的价值理念。

二是要妥善处理地方性法规和行政立法之间的关系。在国务院各部委进行行政立法及地方各级政府制定土地配置法律规范时，必须同时注意相关方面法

律法规和相关行政部门、地方政府所制定的行政规章、地方性法规和规章，在充分的调研基础上进行土地资源的配置。因此，在土地配置立法过程中，必须要高度注重立法的协调性问题，从纵向和横向两个维度，从原则和法律规范内容两个方面积极推进土地配置立法的协调发展。

5.2 改革土地权利法律制度

5.2.1 建立自由开放的土地配置市场

在我国土地产权制度设立初期阶段，由于当时我国的城市化发展程度低，且实行的是土地计划配置制度，因此对土地所有权进行国有土地和集体所有土地两种划分具有时代意义。对于目前《土地管理法》单独对国有土地规定的设定建设用地使用权的法律规制情况、以及对两种所有权土地所做出的不同的流转程序的规制在制度建立之初富有较强的现实意义。随着我国城市化进程的加速发展，城市规划的不断扩大，“城中村”大量出现。这部分集体土地既丧失了作为耕地的可能性，又不能不经国有征地而直接投入建设用地的开发建设中。因此，需要进一步完善土地产权制度。

其一，集体土地与国有土地的平等问题。其实，早在1982年《宪法》中就已经承认了集体土地与国有土地的平等。党的十七大报告中也提出“平等保护无权，各种所有制经济平等竞争”的原则。在上述法律原则和政治原则的基础之下，应当建立开放、竞争的土地市场机制。允许集体土地直接进入土地市场进行用益物权的流转。赋予集体土地建设用地使用权，在符合土地规划的前提下，使集体土地和国有土地同地的前提下，同权、同价。使集体土地上的农民在承受老工业土地引发的环境污染同时，也能够分享到工业化和城市化带来的土地增值；使集体土地能够与国有土地成片开发，以国有工业用地的开发建设带动集体土地的利用发展，从而使整个老工业基地土地进行通盘开发，实现整个区域的功能发展。

其二，拆迁补偿的市场化问题。建立合理的土地价格评估体系，对地价按照土地用途、土地性质、规划条件等加以分级管理。加强土地价格评估的公众参与程度，借鉴英国土地评估制度，通过企业、政府甚至被拆迁居民三方参与，对土地价格进行市场化评估手段。在此基础上，根据拆迁补偿的项目划定补偿标准。同时，将土地储备的行政职能和土地一级开发的民事活动分离，减轻甚

至消除政府对于拆迁的行政影响，进行拆迁补偿私法化，建立补偿纠纷司法化救济机制，实现土地拆迁补偿的市场化。

5.2.2 有偿使用经营型用地

根据《划拨土地使用权管理暂行办法》第二条的规定：“划拨土地使用权，是指土地使用者通过除出让土地使用权以外的其他方式依法取得的国有土地使用权。”目前正在进行更新改造的老工业基地在建厂之初大部分都享受到国家计划经济市场体制下土地资源计划配置制度所带来的土地使用权划拨优势。随着法治国家的建设进程和市场化土地资源分配制度的不断完善，目前我国对于划拨土地使用权取得范围已经缩小。

根据《中华人民共和国土地管理法》第五十四条和《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十三条规定，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：（一）国家机关用地和军事用地；（二）城市基础设施用地和公益事业用地；（三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；（四）法律、行政法规规定的其他用地。

就目前来看，对经营型土地，不论其土地用途，都进行有偿使用的制度，对于简化老工业基地土地配置手续、提升土地资源集约利用具有十分积极的意义。一方面，可以使老工业基地的土地在进入土地市场后更加具有竞争性；另一方面，也避免了以后再度出现类似于老工业基地企业的划拨用地企业在土地开发利用方面的繁杂手续。

5.3 改革土地利用规划

土地资源分配市场机制主要是利用市场调节的手段对土地利用效率进行调整，但由于市场配置所具有的缺陷，必须通过政府宏观调控的手段对土地市场进行干预。转变现有土地利用规划和计划制度的作用，对大面积的老工业企业通过其土地计划指标的控制把握整体开发时序，保证土地总供给与总需求基本平衡，实现土地弹性供应，优化土地的利用结构，对土地配置进行有效调控。在土地利用规划的制定中，应当引入土地利用促进经济发展的理念，注重对现有土地情况的承继。在土地利用规划的内容上，体现土地利用现状、问题、用途规划及政府调控措施等。在规划编制过程中引入公众参与模式，让规划的过

程尽可能公开、透明，这样一方面可以尽最大可能的协调好各方利益，另一方面也防止老工业企业或地方政府通过其强势的资金和资源优势，出现规划部门权力寻租的现象。

在土地利用规划体系建设方面，建议由地市级牵头部门组织相关单位编制统一的、具有战略性的空间规划。其下级行政区域的行政管理部门根据统一空间规划的指导，编制本级行政区域范围内的规划实施意见。对于老工业基地区域等特殊区域，也可结合区域特征编制专项土地利用规划，最大程度的发挥土地利用规划对土地配置的调整作用。

5.4 建立多元化的土地融资法律模式

促进并充分发挥官、产、民的主体作用。成立专项资金，对老工业基地改造提供财政补贴。很多发达国家都设立了这方面的资金对老工业基地更新进行补贴。如德国政府为支持鲁尔煤矿区改造，累计提供了近 250 亿马克的财政补贴金，而日本政府对煤炭产区的投资仅平整土地一项就补助 600 亿元。²⁷严格划定政府资金对于老工业企业改造土地的资金用途，加大为公共利益而进行的市政道路、水电气热、公共场地等基础设施建设的资金力度。在对非公益性土地的开发利用方面，通过政府法律、政策的支持、专项资金的引导及税收机制的有效调节，为老工业企业土地开发融资提供原发的动力机制。允许老国有工业企业改革时自主选择土地资产处置方式，鼓励以货币、资本、股本等充分发挥土地的造血功能。²⁸同时，通过对土地投资的法律规制，积极引导民间和国际资金的介入。探索融资方式的创新，通过 BOT 模、BT 模式、集合债券、集合信托等吸引民间资金和国际资本参与老工业基地改造区域内一些重大基础设施建设以及各种经营性社会公共服务设施项目建设，形成政府引导，社会主体的多元化、高效益的投入体系，提供多渠道的资金保障。

5.5 土壤污染治理法律规制

土壤污染治理虽为环境法规制内容，但由于老工业基地土地普遍存在土壤污染的情况，因此在制定老工业企业土地配置法规时应当将土壤污染治理作为

²⁷许广义，张逸昕.国外老工业基地改造的对策及对我国的启示[J].商业研究,2005(12)

²⁸李娟婷.东北老工业基地改造中国有企业土地资源处置研究[J].今日科苑,2008,(2):117.

土地进行再开发利用的先决条件。因此,应当完善关于土壤污染防治的法律法规,如加拿大的《国家污染地块修复计划》、美国的超级基金计划、日本的《土壤污染对策法》等。²⁹建立土壤污染评级制度,对老工业企业改造过程中涉及到的土地开发利用,在其进行国土部门审批前由环保部门优先介入,对污染土地依其污染现状、规划用途等进行评级并提出治理意见,对重度污染土壤及不可短期修复土壤禁止其在土壤恢复期进行开发。治理不达标也不能进入土地一级市场和土地二级市场进行开发和流转。

同时,借鉴日本老工业基地环境整治的经验,在法律中明确规定政府、企业、非政府组织和公民等相关主体各自的责任和义务。通过法律法规的引导,工业企业的积极配合,非政府组织对环境污染及防治理念的宣传和人民群众参与监督,使整个社会群体对污染治理和环境整治发挥自身作用。如北九州市政府与企业签订“公害防治协议”,对中小企业防污控制提供援助,环境局每年都要将环境情况向市民公开,以求得市民监督等。³⁰

5.6 完善土地配置行政管理体制

应当尽快运用法律法规的规制方式,健全完善土地配置行政管理机构。搭建土地行政管理体系,对各级土地行政管理机构的行政职权范围、行政许可规制、行政救济途径等予以明确的规定。此外,国土行政部门的垂直化管理应当实行单项垂直管理,分离于地方政府之外,保持相对的独立性,这样才能尽可能降低同级政府行政权对土地行政管理的影响,避免“土地财政”使国土行政部门沦为追求地方土地GDP的工具。

同时,可以借鉴新加坡工业用地的管理模式,成立老工业基地土地专项管理机构,并通过法律规范确定其运营范围、出资比例、成员组成、运营模式等。其中,老工业基地土地专项管理机构的性质属于法律规定的承担部分政府职能的管理机构,这主要体现在其运营的方针应该符合国家关于老工业基地更新改造政策,符合政府对该区域工业用地的功能定位和产业发展定位等;其内部由董事会作为最高决策机构,董事会成员组成主要包括政府代表、相关工业企业代表和职工代表等;其管理范围包括所在地的老工业企业改造土地的开发建设和运营管理;在运营方面,采取独立核算、自负盈亏的企业化模式,对老工业

²⁹ 李衡嵩.城市工业用地用途转换中的土地污染治理研究[D].[硕士学位论文].武汉:华中科技大学,2011

³⁰ 杨振凯.日本九州老工业基地改造政策分析[J].现代日本经济,2006(6):16.

企业土地代表国土资源管理部门实行全盘的接收和管理，对土地开发所需资金以自己的名义进行融资，对老工业企业土地享有收益权、管理权并承担相应的风险，并对区域土地入驻企业和居民提供必要的基础设施服务、技术咨询和援助。因此，它对工业区的管理不是通过简单的行政手段控制，而是依据有关法律，以经济合同的形式来完成。³¹

目前，对于这种老工业企业土地专项管理机构的运作模式，北京市在实施对北京首钢机电有限公司重型机器分公司32（原北京重型机械厂）的旧有土地利用开发方面已经开始进行相关的探索和实践。在改制前是首钢总公司的子公司。其厂区位于北京市丰台区，然而由于历史原因，其行政管辖权一直属于石景山区。2009年，文化部将“中国动漫游戏城”项目正式落户二通厂。同年，文化部成立了中国动漫集团有限公司，负责“中国动漫游戏城”项目的打造。为了均衡石景山区、丰台区、首钢总公司及中国动漫集团各方利益，对该区域进行联合开发管理，由石景山区、丰台区、首钢总公司及中国动漫集团四方按照一定的出资比例、选派代表成立公司董事会，拟联合注资成立中国动漫游戏城项目运营公司，负责中国动漫游戏城项目的开发建设及后续的管理运营工作。

5.7 本章小结

本章结合老工业基地更新改造中面临的土地配置具体情况，提出了完善老工业基地更新中土地配置法规制的对策和建议。主要包括：首先，完善法律法规体系，引入可持续发展的土地配置理念；其次，改革土地权利法律制度，在土地配置市场制度、土地划拨制度方面进行改良；第三，优化土地征收补偿制度、土地利用规划制度，建立土地融资多元化渠道；第四，建立污染土壤治理及其再开发利用法规制体系；第五，完善土地配置行政管理体制。

³¹ 王新.城市工业地价比较分析及工业用地管理策略研究[D].[硕士学位论文], 浙江: 浙江大学, 2006

³² 该工厂的前身是1958年建成的北京第二通用机械厂。在北京市政府关于该区域土地开发建设的相关文件中，皆将其简称为“二通厂”。为下文叙述方便，本文以下也简称为“二通厂”。

6 结论

6.1 主要研究结论

本文聚焦于老工业基地更新过程中对于土地资源配置的法律规制问题。通过对老工业基地更新改造土地现状及目前我国土地法律制度体系对于老工业基地土地的法律规制情况，对老工业基地更新改造土地配置法律所出现的问题进行了分析。从现阶段老工业基地更新改造的情况和所面临的问题来看，在土地配置法律方面出现的问题主要表现在四个方面：一是老工业基地土地配置立法上的缺陷，主要表现为立法观念滞后，土地配置法律体系不完善，立法协调性不强等问题；二是老工业基地土地配置法律内容上的缺陷，主要表现为土地权利法律制度僵化、土地征收及拆迁补偿制度存在缺陷、土地利用规划体系上存在不足、对于土地融资模式的法律规制缺失以及污染土地治理等问题；三是由于法律规制缺失、行政管理混乱所引起的土地法律执行问题；四是土地行政管理体制的法律缺失。

通过对英、美、德老工业基地更新改造案例中土地配置法律规制情况的引入和分析，得到了一些国外老工业基地更新改造土地规制的经验。结合我国老工业基地土地当前面临的主要问题，对我国老工业基地土地法律规制提出了一些设想。首先，完善法律法规体系，引入可持续发展的土地配置理念；其次，改革土地权利法律制度，在土地配置市场制度、土地划拨制度方面进行改良；第三，优化土地征收补偿制度、土地利用规划制度，建立土地融资多元化渠道；第四，建立污染土壤治理及其再开发利用法律规制体系；第五，完善土地配置行政管理体制。

6.2 研究成果的作用

由于目前我国老工业基地在更新改造的过程中尤其注重产业优化升级、经济结构调整和环境资源的保护方面，对老工业基地土地法律问题的研究较少。本文所提出的对于老工业基地更新土地的配置规制设想为下一步老工业基地土地再开发利用方面有可能出现的问题提供了一种解决的思路，对于老工业基地土地利用。

6.3 未来对相关问题的研究方向

(1) 在对我国老工业基地土地配置法律规制问题进行研究的过程中, 由于长期在地方政府进行服务首钢搬迁调整工作, 对于老工业基地更新改造情况和土地配置情况的论述主要是以首钢搬迁案例为蓝本所进行的, 难免存在着一定的局限性。在调查资料、统计数据和资料的收集方面还存在不足, 对老工业基地土地配置法律问题的分析也主要是从现阶段老工业基地面临并迫切需要解决的问题入手来进行的, 因此对问题的分析也不尽全面。在老工业基地开发建设后, 产业集聚效应凸显、企业纷纷入驻后有可能产生其他的问题和矛盾。

(2) 由于老工业基地最先和最直观暴露出的是经济发展动力不足和环境污染严重资源消耗过高的问题, 因此学界对于老工业基地的研究多注重产业结构调整 and 污染治理的角度, 对国外老工业基地更新改造的经验介绍也多集中于上述两方面。因此在研究中难以获得国外老工业基地土地配置法律规制的发展情况, 本文在关于国外老工业基地土地配置法律规制方面的研究还嫌浅薄。今后将更加注重对这方面材料的搜集。通过对国外老工业基地土地法律体系的分析和土地法律实践结果的研究, 相信对完善我国老工业基地土地法律规制将由极强的借鉴意义。

参考文献

- [1] 国务院研究室课题组. 中国老工业基地改造与振兴[M]. 北京: 科学出版社, 1992, 41.
- [2] 黄丽华, 张丽兵. 德国鲁尔区老工业基地改造过程中政府作用分析[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2005, (11).
- [3] 国家统计局. 《“十一五”经济社会发展成就系列报告之六》[R]. 北京, 中国统计出版, 2010.
- [4] 李浩.《对老工业基地国有破产企业土地处置工作的改革建议》[J]. 现代城市研究, 2003 (12).
- [5] 王立新, 首钢大搬迁[M]. 河北, 河北教育出版社, 2009.
- [6] 国务院首钢搬迁调整工作协调小组办公室组织召开首钢搬迁调整工作阶段总结会[EB], 2013. http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20110221_396205.htm
- [7] 周连义. 充分发挥土地的造血功能——老工业基地调整改造土地政策初探[J]. 中国土地, 2011, (6).
- [8] 王守智、吴春岐, 土地法学. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [9] 盛洪, 沈开举主编. 土地制度研究: 第一辑. 第一版[M]. 北京: 知识产权出版社, 2012.
- [10] 许明月, 郇永昌. 土地资源的利用与土地用益法律制度[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2005.
- [11] 黄河, 马治选. 土地法教程[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.
- [12] 王万茂主编. 土地利用规划学[M]. 北京: 中国大地出版社, 1996.
- [13] 姜明安主编, 行政法与行政诉讼法(第三版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2010.
- [14] 张文显. 法哲学范畴研究[M], 北京, 中国政法大学出版社, 2001.
- [15] 牛睿. 加强区域立法协调构建东北老工业基地振兴的法治环境[J]. 理论界, 2007, (8).
- [16] 李娟婷. 东北老工业基地改造中国有企业土地资源处置研究[J]. 今日科苑, 2008, (2).
- [17] 马艳萍. 浅析我国土地集约利用的措施[J]. 科技创新导报, 2011(19): 119.
- [18] 陈昱. 城市土地集约利用潜力挖掘分析与政策研究——以武汉市为例[D]. [博士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 2012.
- [19] Rydin Y. Sustainable Development and the Role of Land Use Planning. Area, 1995, 27(4).
- [20] 杜振平. 德国鲁尔区的改造对东北老工业基地振兴的启示[J]. 经济纵横, 2007 (5).
- [21] 李伟芳, 吴迅锋, 杨晓平. 宁波市工业用地节约和集约利用问题研究[J]. 中国土地科学, 2008, 22(5): 23-27.
- [22] 白福臣. 德国鲁尔区经济持续发展及老工业基地改造的经验[J]. 经济师, 2006 (8).
- [23] 黄丽华、张丽兵. 德国鲁尔老工业基地改造过程中政府作用分析[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2005 (11).

- [24] 王伟主编. 土地储备与交易. 天津: 天津大学出版社, 2011.
- [25] 于霄. 英国土地登记法律制度史研究[M], 上海: 上海人民出版社, 2012
- [26] 何芳, 陈滢盈, 冯硕. 西方“棕地”再开发的启示[J]. 上海房地, 2010(4).
- [27] 王新. 城市工业地价比较分析及工业用地管理策略研究[D], [硕士学位论文], 浙江: 浙江大学, 2006.
- [28] 郭风典, 朱鸣. 德国鲁尔工业区整治经验及启示[J], 理论月刊, 2004(7).
- [29] 牛慧恩, 美国对“棕地”的更新改造与再开发[J], 国外城市规划, 2001, (4).
- [30] 许广义, 张逸昕. 国外老工业基地改造的对策及对我国的启示[J]. 商业研究, 2005(12).
- [31] 宋崇真. 东北老工业基地环境行政法治研究[D]. [硕士学位论文]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2011.
- [32] 于维同. 振兴东北老工业基地的法律环境问题研究[G]. 辽宁省第二届哲学社会科学学术年会成果文集.
- [33] 李衡嵩. 城市工业用地用途转换中的土地污染治理研究[D]. [硕士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2011.
- [34] 杨振凯. 日本九州老工业基地改造政策分析[J], 现代日本经济, 2006(6).

个人简历

姜博，出生于 1987 年 10 月 25 日。2009 年 7 月于中国政法大学获得法学学士学位。

致谢

时光飞逝，短短两年的专业硕士研究生生涯马上就要结束，使人有一种意犹未尽的感觉。在硕士毕业论文完成之际，我的心里满满的是对硕士生活的不舍，眼前浮现的是对所有在硕士期间对我在学习、工作和生活方面给予了大力支持、提供了无私帮助的老师、同学、同事和家人。

首先要感谢的是我的导师沈开举教授。其实，从我还对法学殿堂充满向往之时，沈教授就曾经对我讲解过法学学科的学习方法。能够通过四年不懈的法学知识积累，最终投师沈教授门下进行研究生阶段的学习，我深感荣幸的同时一度也深感压力。然而，沈教授用他渊博的学识和和蔼的态度化解了我心中的压力，使我更加专注于对行政法和宪法学知识的追求。在论文的选题、论文写作思路的确定和基本框架的搭建方面，沈教授都给予了我很大的启发和帮助，并对论文初稿提出了一针见血的修改建议，使论文的结构更加完善，论文的内容更加充实。对于论文的最终肯定也给予了我充足的信心。在这里，我要向沈开举教授表示最真挚的谢意！

作为一个定向培养的研究生，我得以重返校园进行学习离不开单位领导的大力支持。可以说，正是由于在工作中领导对我文字能力的锻炼及对我在行文过程中思考方式的启发，才使我在文献资料的归纳整理、对问题的思考深度和分析方法等能力都有了较大的提升，这些都清晰的反映在论文的字里行间中。同时，也要感谢我的同事孙斌、许辰、李炯希、沈晚风等，在我形成论文的过程中给予我很多的鼓励和建议，并帮助我进行文稿方面的校对。

还要感谢我的好同学、好室友范秋蕾和薛奥，她们活泼开朗的性格成为我硕士求学生涯的一种美丽的陪伴，在学业上我也得到了她们很多帮助，能够和她们同学两年是一种幸福。

此外，还要单独感谢我的本科同学卢永琦，同为宪政法方向的研究学人，在求学之路上他走的比我远的多，在很多论文观点的形成方面都带给我启发，也是我以后学术之路上追赶的目标。

最后，非常感谢我的父母家人和丈夫杜林轩对我在生活上的关心、照顾以及对我研究生学习的支持，他们在我无数次想放弃的时候鼓励我、开导，使我能够重新振作，最终完成研究生的学习。在以后的日子里，我也会更加的关心、爱护他们，和他们共同面对未来的风雨。