

城市扩张中留用地的公平配置与开发模式研究* ——以武汉市为例

The Fair Allocation and Development Modes of Collective Reserved Land in Urban Expansion: A Case Study of Wuhan City

郭炎 叶睿 徐桢敏 陈力 GUO Yan, YE Rui, XU Zhenmin, CHEN Li

摘要 基于公平理论,探究财税导向的城市经济积累中留用地的非均衡配置与差异化开发模式,并选取武汉的典型地域,以半结构式访谈的方法开展实证,揭示留用地开发中的收益差距现象,为促进留用地公平开发提出了政策建议。结果表明:(1) 留用地配置的公平性不仅体现在政府驱动的经济增长与失地农民发展权益的保障上,还体现为村集体间发展的公平性、村集体内部成员间分配的公平性;(2) 留用地属性与村集体资源的不同匹配状况构成非均衡的初始分配格局,导致投资经营方式、收益分配等开发模式的差异化选择,使收益差距扩大;(3) 保障留用地公平开发,需注重各阶段的规划与调控,在城市规划、留用地配置、留用地开发与收益分配阶段采取相应调节措施,完善留用地配置机制。

Abstract Based on the equity theory, this paper reveals the unbalanced allocation and different development modes of collective reserved land in the fiscal and tax oriented urban economic accumulation. Through the method of semi-structural interview in typical areas of Wuhan, this paper analyzes the revenue gaps among stakeholders in the development of reserved land and puts forward strategic suggestions for promoting the fair development of reserved land. The research shows that: (1) the equity of collective reserved land is not only reflected in the government driven economic growth and the protection of the development rights of landless farmers, but also reflected in the equity of development among village collectives and distribution among members within collectives; (2) the different matching conditions of collective reserved land and resources of collectives constitute an unbalanced initial distribution pattern, which leads to the differential development modes such as investment and operation mode and income distribution, and widens the income gap; (3) to ensure the fair development, we need to pay attention to the planning and regulation of each stage, take corresponding adjustment measures in the stages of zone planning, allocation, development and income distribution of collective reserved land, and improve the allocation mechanism of collective reserved land.

关键词 土地财政;城市扩张;公平;留用地;开发模式

Key words land finance; urban expansion; equity; collective reserved land; development mode

文章编号 1673-8985 (2023) 06-0069-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230609

作者简介

郭炎

武汉大学城市设计学院
湖北省人居环境工程技术研究中心
副教授,博士生导师

叶睿

广州市城市更新土地整备保障中心

徐桢敏 (通信作者)

武汉市自然资源保护利用中心 正高级工程师
xzm1212@126.com

陈力

武汉市自然资源保护利用中心 工程师

改革开放以来,增长主义导向的城市扩张蚕食了大量农村土地,实现了经济积累^[1],但也带来较多的社会经济问题,失地农民的生计与发展保障便是其中之一^[2]。留用地安置是重要的征地补偿措施,有利于保障失地农民的可持续性收入^[3]。既有关于留用地安置的研究主要集中在开发和效率方面,如安置模式^[4]、土地发展权配置^[5]、开发机制^[6]等。留用地的安置渠道、资源配置及开发模式不仅影响经济效

益,还与开发的公平性问题相关;而现有研究大多针对经济发展与权益保障的关系探讨留用地的安置与开发方式^[7-9],鲜有以公平视角讨论村集体之间及其内部留用地开发的分配公平问题。在留用地安置中,非均衡初始分配下的差异化开发模式导致村间经济收益及村内收入差距,若不加以调控将会持续扩大,影响社会公平。从实践的角度看,留用地开发的公平关系到其作为补偿措施的价值实现。因

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“投融资视角下社区更新中环境重构的机理、效应与对策:以武汉市为例”(编号52378074);国家自然科学基金面上项目“资本循环视角下乡村社会空间重构的机理、效应与调适——以湖北湖南两个县级行政区为例”(编号41971185);中央高校基本科研业务费专项资金“健康城市智能感知与模拟优化”(编号2042023kfyq04)资助。

此,有必要考虑留用地在村间开发及村内分配的公平问题,避免社会矛盾激化,以实现更高质量、更加包容的发展。

本文以武汉东湖新技术开发区(以下简称“高新区”)为例,基于公平理论,在以财税收入为基础的城市经济积累视角下,探究留用地开发中的分配公平问题。首先剖析以城市扩张为主要手段的经济增长路径,揭示快速城市化中留用地开发公平问题产生的原因;通过对其扩张历程分析,实证城市扩张中失地农民的困境与缘由;然后基于前述的理论框架,聚焦BX街道,分析其留用地的非均衡配置格局,展示留用地开发公平的具体表现;进而通过3个开发地块的对比,论证留用地非均衡初始分配下差异化开发模式导致的收益差距。最后提出相应的政策建议。

1 快速城市化中的经济积累与留用地补偿公平

1.1 公平的内涵

追求公平是人类社会不变的话题,公平的内涵也随社会发展而改变。古典自由主义认为公平是规则保障下的“机会公平”,反对任何形式的结果均等;功利主义的公平观主张通过政策干预缩小社会差距,提出重视公平与效率的关系^[9];罗尔斯主义的公平理论强调平等的权利与自由^[10]。从各种探讨可见,相比结果的平均主义,权利、制度方面的公正保障更符合普遍的公平观。作为一种主观价值判断^[11],公平的内涵难以统一,由此衍生出如分配公平、制度公平、机会公平等复合概念,但无论哪种,往往都允许结果上的不均等。相比追求结果均等,维护社会公平应更注重权益保障,正如Sen所述,公众的不公平感实际上源于不同群体间的权益失衡^[12]。因此,社会公平问题实质上也是权益失衡问题。当代的社会公平关注现实、具体的利益分配问题,强调利益的合理分配或社会资源的合理配置^[13],这涉及分配公平的范畴。

分配公平包括过程公平和结果公平:前者强调个体间的基本权利和初始机会均等,后

者则体现在初始分配与再分配中,即初始分配的公平和再分配的正义^[14]。市场经济下,初始分配结果受群体能力、努力和初始禀赋等条件影响,在一定程度上具有随机性和偶然性,只要其分配体现了“付出与回报的正向关系”,那么便符合公平原则^[15]。但是,如果从制度上强化或固化这种不平等,则是不公正的^[16]。党的十九大报告指出,要促进社会公平正义,促进全体人民共同富裕。基于这一价值导向,在初始分配与过程公平的基础上,需充分运用各种再分配机制和手段加以调控^[17],完善包容弱势群体的再分配制度,维护社会公平,最终达成人人共享、普遍受益的终极目标。

1.2 城市扩张与经济积累中的公平问题

改革开放后的制度调整促使地方政府在政绩压力下寻求经济快速积累的途径。20世纪80年代中期,中央开启分权化改革,实行财政包干制度^[18],赋予地方政府发展和经营自主权^[19],地方政府开始积极介入地方经济发展,兴办本地企业^[20]。1994年分税制改革后,地方企业产生的大部分税收需上缴中央^[17],再难提供丰厚的财政收入;预算内收入被大量上收的同时,财政支出责任却不减反增,成为地方政府扩大财政收入的动力^[18]、^[20]、^[21]、^[22]。在以经济增长为核心的考核机制、财权与事权不对等的竞争压力下,地方政府纷纷寻找预算外收入来源^[23]。

在此背景下,“土地财政”成为主要的经济积累手段。从税收制度上看,分税制改革后土地收益划归地方政府,以土地出让收入为主的预算外资金开始成为新的地方财源^[24]。一方面,土地出让收入伴随地价上涨而水涨船高^[25];另一方面,地方政府还可通过土地抵押间接提升债务融资能力,因而储备土地也成为重要的资产^[26-27]。地方政府以土地出让和抵押得到的融资用于基础设施投资,推动经济增长^[25]。

依托土地财政的增长模式成为城市空间扩张的动力^[28]。由于不同类型土地对财政的贡献不一,政府往往采取“低价出让产业用

地,高价出让商住用地”的方式实现最大化收益^[23],即通过提供低成本的工业用地带动人口、产业等要素聚集,形成旺盛的经营性用地需求,再以后者的收益弥补前者的投入成本,整体上实现收支平衡,维持城市经济积累的活环。然而,对于单纯的产业园区,以“廉价优势”作为竞争手段的工业化推动往往无钱可赚^[23]。这些区域通过低价征用农地获取发展空间,但收支压力使得失地农民的权益补偿常被置于发展之后,带来留用地落实困难的问题。此外,除了城市经济增长与失地农民权益保障方面的考量,留用地开发中更深层次的公平问题也不容忽视。

1.3 留用地的配置与开发公平

就不同村集体间和集体内部的成员而言,留用地的配置与开发模式将引起新的分配公平问题。分配公平性涉及初始分配与再分配环节,初始分配体现在留用地的初始配置阶段,再分配体现在留用地的开发阶段。非均衡的留用地初始配置和差异化的开发模式导致不同层次的公平发展问题。

首先,在村集体层面,留用地的非均衡配置影响村间发展的公平性。留用地的初始配置条件包括用地条件与集体经济组织的资源能力等。由于现实中用地选址限制与村集体发展差距等客观因素,初始配置条件难以实现均等,往往存在差异,即形成初始分配结果上的差距。初始分配差距在再分配阶段有扩大的趋势:根据初始配置条件,每个村集体各自选取适合的留用地开发模式,在市场化运作下产生收益差距,并不断扩大。

其次,留用地的差异化开发模式影响村内分配的公平性。具体而言,开发的投入与收益分配原则是影响村内分配公平的主要方面。在市场分配原则下,回报与前期投入成正比关系,若留用地的收益也遵循市场化分配,则投入高的集体成员分成高,投入低的分成低。如此一来,投资能力低的集体成员无法从中获益,这与留用地作为补偿手段应起到的作用相悖,无法体现发展的公平性。

综上所述,留用地开发的公平性受制于初始条件的配置,需在再分配环节加以调控,以保障各层面的公平发展,这是实现全面协调发展、推进共同富裕的基础。

2 经济积累中的高新区扩张与乡—城转变

2.1 高新区的扩张与经济积累

高新区以光电子信息产业为主导,成立于1988年。其原始面积仅24 km²,经过2001—2010年的5次扩张,现规划面积已达518 km²,发展成为国家级高新科技园区(见图1)。高新区的快速扩张导致剧烈的乡城转变:2003年至2010年间,其共征用土地51.6 km²,拆迁面积约为12.4 km²。其通过空间扩张换取经济的

高速增长,实现地区经济积累。21世纪初,高新区主要产业增加值占全市的GDP为11%左右,经2003年扩张后,该占比开始上升,每年增长1%—2%;2010年以后,该占比达到23%,是高新区扩容初期的2倍左右。自2010年至2016年,高新区主要产业增加值占全市GDP的比重保持高速稳定上升,成为城市经济增长的中心(见图2)。

从财政收入结构上看,高新区的经济积累呈现出以土地财政为手段的典型特征。土地财政的相关收入包括土地相关税收(耕地占用税、土地增值税、房产税、契税等)与相应的土地出让收入。自2003年起,高新区的土地财政收入占总体财政收入的比例便维持

在50%左右;2009年后该比例超过70%,并且仍呈现上升趋势(见图3)。除了财政收入,土地储备融资也是其经济积累的重要手段。2002—2010年间,高新区以储备土地向银行抵押贷款共706 600万元,其中2009年土地储备融资较前一年翻了近10倍,显示出高速的土地城市化发展(见图3)。虽然土地财政带来一定收入,但在以廉价工业用地为竞争优势的扩张时期,其财政收支情况并不理想,大部分年份入不敷出(见图4)。经近10年发展,2019年时高新区的地方一般预算收入与政府性基金收入共3 989 400万元,支出4 465 300万元,仍存在较大的财政缺口。在此背景下,地方政府无力为失地农民提供有

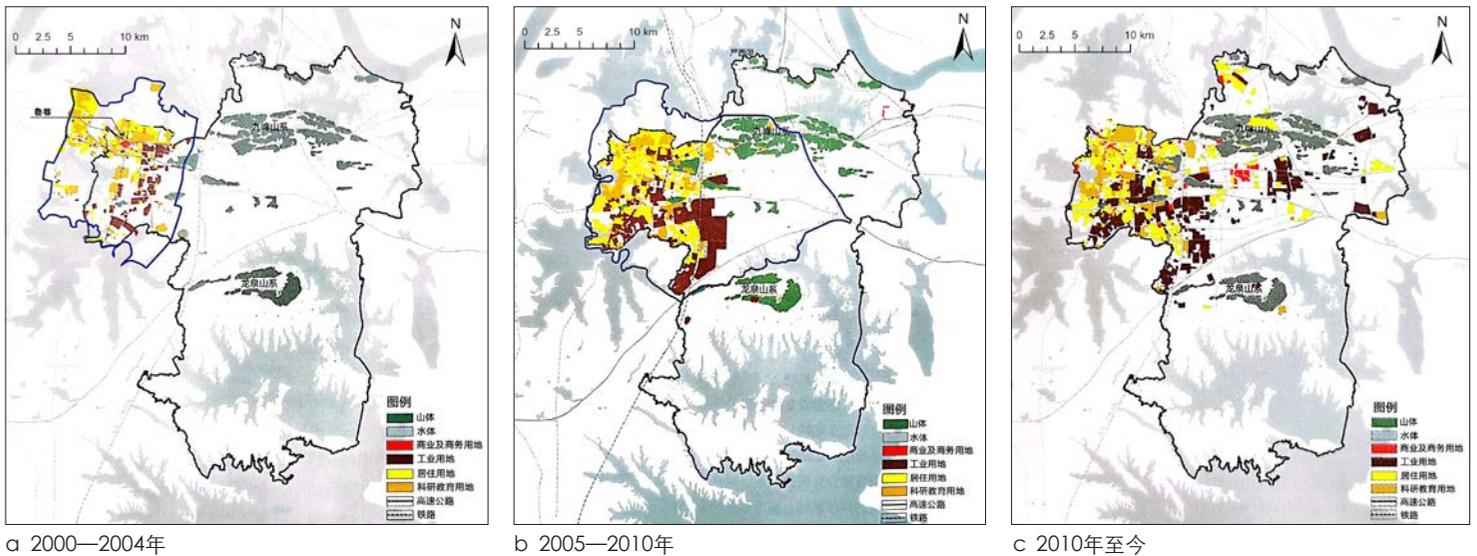


图1 高新区空间扩张的时空分布
Fig.1 Spatial-temporal distribution of the expansion of the high-tech zone

资料来源:《国家级开发区空间演变规律》。

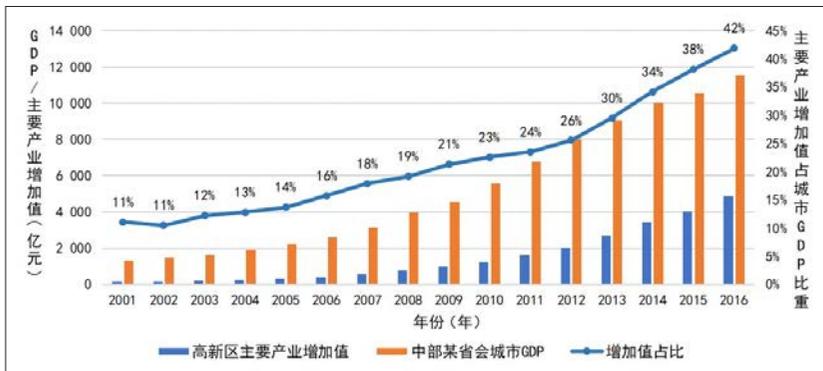
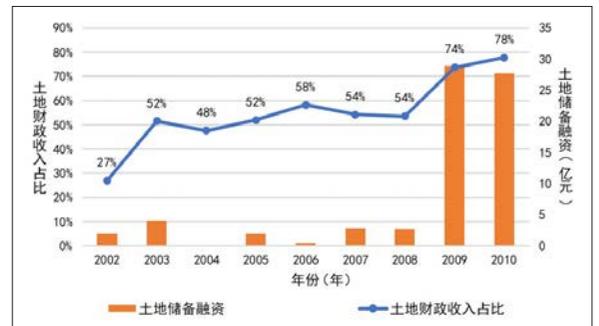


图2 高新区的经济指标情况(2001—2016年)
Fig.2 Economic indicators of the high-tech zone (2001-2016)

资料来源:《武汉统计年鉴》。



注:2004年缺乏数据。
图3 高新区土地财政相关收入占总财政收入比例(2002—2010年)
Fig.3 Proportion of land-related fiscal revenue to total fiscal revenue in the high-tech zone (2002-2010)

资料来源:《武汉统计年鉴》。

效保障,逐渐滋生出社会公平问题。下文通过高新区内的BX街道,具体展现失地农民在城市扩张中的困境。

2.2 BX街道的乡城转变及失地农民权益保障困境

BX街道坐落于高新区东部,面积为92.4 km²,原镇区内下辖23个行政村。2008年起,街道开启征地工作,涉及村民41 400人。2011年,原BX镇撤镇设街道,至今完成了户口改登、村民参保、撤村改居等工作,原各村集体组建改制公司,仍在进行股民身份认定、清资核产等。在剧烈的乡城转变中, BX街道面临失地农民的权益保障困境,具体体现在以下4个方面。

第一是征地补偿标准过低。BX街道以48元/m²的补偿标准征收土地,补偿款分批拨付。然而,拆迁工作已持续了10多年,补偿标准在物价上涨、省内征地补偿标准上调的情况下仍维持原状,远低于周边街道124.5元/m²的标准。

第二是土地补偿金缺乏合理的使用渠道。BX街道的土地补偿款并非直接全数交予村民,而是将其中约1/4的款项用于购买村民社保,由政府严格监管。高新区兜底村民社保后,该款项定期返还给各村集体,但只用作集体经济组织日常开支。村集体无法一次性获取款项用于产业投资,发展机会受限。

第三是补偿保障未落实到位。BX街道的征地补偿措施包括货币补偿及留用地安置。截至2019年,约30%的土地补偿欠款和此前村民缴纳的社保存款仍未发放,留用地也只落实

了20%左右,还有大量待返还指标。然而,高新区内用地资源紧张,导致留用地落实成难题。村集体欲谋求发展,但补偿款发放和留用地落实的不确定性使其止步不前。

第四是村集体经济的发展不可持续。集体经济组织的日常运转靠挪用有限的征地补偿费,但日渐亏空的存款很快将难以为继。同时,高新区内还有大量批而未供的土地,但依据政策,村集体无法利用这些闲置用地。

在上述资金不足、留用地未落实、资源使用受限、村级经济难以为继的情况下, BX街道各村集体亟需可持续的经济收入来源。为此,街道政府开始加快落实留用地。在留用地的配置和开发中,各种公平问题逐渐涌出,成为留用地安置中不得不考虑的重要方面。

3 非均衡的留用地初始分配格局与开发模式

留用地开发的公平问题源于非均衡初始分配下的差异化开发模式。在初始分配上,基于留用地属性与村集体资源的不同,各村间的发展条件难以配置均衡。留用地属性受用地区位、性质与规模等因素的影响。就区位而言,由于用地资源紧张,可用选址多为“边、角、余”位置,各块地区位差距明显。留用地性质为工业和商业两种,尽管多数村集体都偏好收益更高的商业用地,但上位规划和要素不足限制了用地功能的选择,造成村间留用地性质差异。留用地规模与征地面积成正比,原村域面积大的村庄可获取更多指标,从而更具开发优势。

村集体资源主要体现在可支配资金、经营能力与村民收入水平等方面。村集体的可支配资金与各村土地补偿款数额有关,由征地面积决定;此外,村间收入水平各异,征地补偿款的发放情况也各不相同,在可支配资金上差距较大。村集体经营能力方面,有的村支书眼光较为长远,或有“能人”带领;而有的集体较为保守,开发方式受限。村民收入水平主要影响村集体的投资能力。BX街道非农就业人口较多,个体收入差距明显,村间和村内筹资能力各异。留用地属性与村集体资源匹配形成的不同配置格局显现出非均衡的初始分配结果。

非均衡的初始分配导向差异化的开发模式,包括留用地的投资方式、运营模式与收益分配,涉及村间开发模式选择与村内分配原则两个层面(见图5)。第一个层面中,初始配置条件较好的村集体更倾向于自主开发或与社会资本合资,并通过加大投资比例占据更多的运营主动权,以获取更高的比例收益;初始条件较差的村集体选择十分受限,需更多地依托于外部投资,在项目运营中比较被动,获取收益有限。以不同条件和运作模式投入市场开发的项目收益高低不一,进一步产生差距。由于初始配置条件在很大程度上具有随机性和偶然性,因此在以保障失地农民生计为目的的留用地安置中,这样的非均衡发展难以体现公平。第二个层面存在于村集体内部成员的收益分配中。留用地开发涉及村民筹资,在收益分配上易存在争议,即是否应按个体贡献程度分配集体收益。若按市场

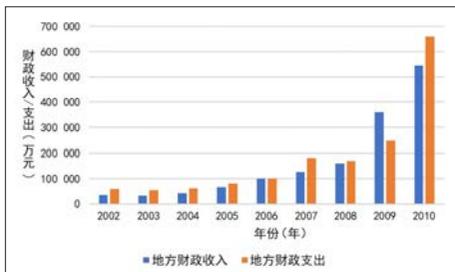


图4 高新区财政收支情况 (2002—2010年)
Fig.4 Financial revenue and expenditure of the high-tech zone (2002-2010)

资料来源:《武汉统计年鉴》。

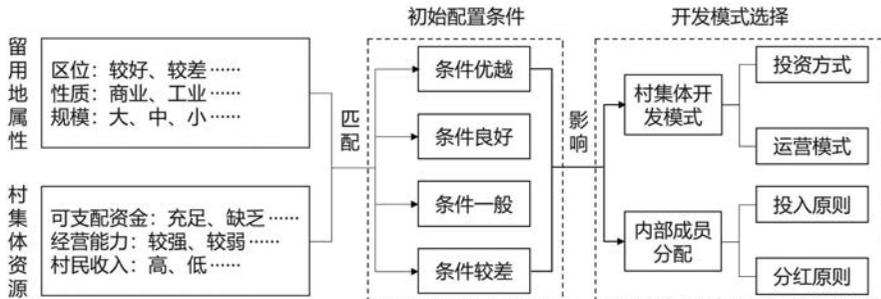


图5 留用地初始配置格局对开发模式的影响
Fig.5 Impacts of initial allocation patterns of reserved land on the development modes

资料来源:笔者自绘。

化的投资分配原则,村内成员的发展权益将走向不平等:收入较低的成员无力投资,也无法获取与其他成员相当的分红,其发展权益在一定程度上被剥夺。市场化积累下,以不同模式开发的用地收益差距将在再分配阶段扩大,引发分配公平问题。

为了进一步论述不同开发模式对留用地公平发展的影响,下文通过3个案例,展示BX街道留用地安置中非均衡的初始分配下,村集体对不同开发模式的选择,并通过测算收益分析各模式下的市场化差距,以此作为再分配调控的依据。

4 分配公平视角下的留用地市场化开发模式比较

本文选取BX街道内3个村集体的留用地开发案例,进一步分析非均衡初始分配下的开发模式选择及收益差异。3个案例区位各异,包含了高新区内规定的所有留用地性质类型(见图6),村间资源条件差异较大,以便于较全面地展现初始条件配置、开发模式及收益情况差异。

4.1 案例A:留用地属性不佳,村集体资源一般

案例A属工业用地,面积为27 133m²;地块南部有城市干道经过,交通较为便利,但其周边仍有大量土地未被开发,位置偏远,不利于工业集聚与招商引资(见图7)。A村集体留存有5 000万—6 000万元可支配资金,计划用于项目投资;集体成员大多外出打工,筹资支持项目开发的能力有限。总体上看, A村的



图6 3个案例的留用地区位图
Fig.6 Location of the reserved land of three cases

资料来源:笔者自绘。

留用地属性不佳,村集体资源一般。A地块的产业项目由厂房和研发办公用房组成,拟采取物业出租的方式获取租金。经过测算,该项目的物业建设成本预计约为24 000万元, A村的既有资金和村民集资难以覆盖投资成本,但其又希望能够拥有一定的自主经营权。最终, A村集体采用物业分期建设及与开发商合资的形式投资:厂房部分由村集体自行集资和贷款建设,并提前招商,预支3年租金;其余部分物业由开发商出资代建;不同部分物业由村集体和开发商分别经营。开发商的经营收益与村集体分享,待其赚取一定利润后退出项目,将物业返还村集体运营(见图6)。

在租金水平方面,高新区为了吸引企业入驻而采取了较优惠的工业用房租金,对案例A的租金水平产生了一定限制。由于用地条件不佳,为了确保招商吸引力,其单位租金略低于高新区平均水平,影响了收益水平。按高新区现有的租金水平估算,物业预计于27年后方可归还村集体;此前村集体的项目收益需与开发商共享。此外,由于企业预付了租金,项目的前3年将无租金收益, A村前期支付村民分红和偿还贷款的经济压力将非常大。据测算,若按此开发模式,首年村民的分红约为720元/人,收益十分有限。

4.2 案例B:留用地属性优越,村集体资源良好

案例B是商业用地,面积约为26 333 m²。

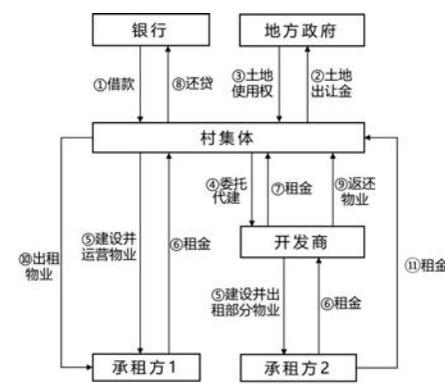


图7 案例A开发模式图
Fig.7 Development mode of Case A

资料来源:笔者自绘。

其位于还建社区附近,邻近地铁站,靠近人口及服务业稠密的高新区中心,区位条件优越。B地块周边以居住区和产业发展用地为主,受中心区的辐射影响,未来预计将注入大量人口,对服务业的需求旺盛(见图6)。B村集体账户上约有7 000万元,可支配资金较为充足;村民的收入在街道中也处于偏上水平,具有较强的筹资能力。相比于A村, B村的留用地属性更佳,村集体资源也更好。B地块项目为大型商业综合体,总建设成本约27 000万元。为了利用好优越的用地条件,最大化发挥村集体资源优势, B村集体采用与开发商合资的开发模式:村集体以既有资金投入,同时向村民筹款,作为项目的启动资金;开发商投入剩余缺口资金并进行物业代建。项目建成后,由开发商代为运营,项目收益按一定比例与村集体分享,待一定年限后将物业返还村集体(见图8)。

由于B村的留用地属性和村集体资源都较好,项目建成后的招商条件优越。相对于工业厂房,商业用房的单位租金和开发强度更高,因此预期收益水平也普遍较好;再加上高新区内现有的服务设施不足,需求缺口大,该项目的租金水平及出租率预计也较为乐观,因此项目收益可观。以高新区内现有商业用房的租金水平测算,村集体成员首年分红预计可达2 500元/人,按每3年5%的速率递增,后续增长较为迅速。

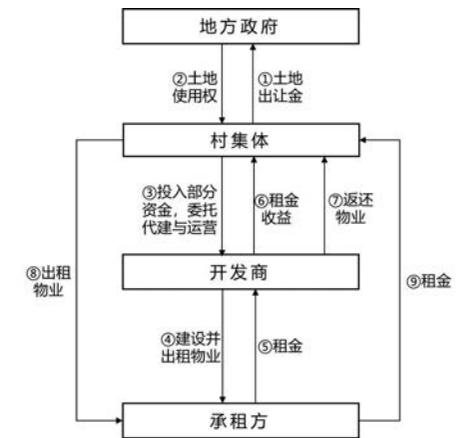


图8 案例B开发模式
Fig.8 Development mode of Case B

资料来源:笔者自绘。

4.3 案例C: 留用地属性较好, 村集体资源一般

案例C属于商业用地, 只有约8 800m²。其与案例B较近, 也受到高新区中心的辐射影响, 邻近地铁站, 区位条件良好 (见图6)。但由于规模有限, C地块的招商吸引力较其他商业用地略有不足, 这将影响其投资规模与业态选择。C村集体现存资金约为5 000万元, 对于物业投资而言十分有限; 其村集体收入处于街道的中等水平, 筹资能力有限; 可支配资金不足。虽然C地块规模较小, 但项目成本也要17 000万元左右, 村集体现有的资金不足以覆盖。然而, C村对持有物业自主权的意愿比较强烈, 希望能参与项目的运营管理, 因此在投资方式上考虑采用单独出资的方式。鉴于存款不足, C村打算采取向村集体成员筹资。考虑到个体收入情况不一, 为了避免后续的分红纠纷, 街道政府提出需限制村民的集资额度, 统一分红金额, 以保障村集体成员获得公平参与项目发展的机会。如此一来, 村集体的筹资额度受到影响, 投资压力增大。项目的启动资金筹集完毕后, 村集体将委托代建方承建项目, 并委托运营商经营物业, 保底租金收益 (见图9)。在这样的开发模式下, 项目租金中的大部分可由村集体占有。

相比于高新区中心密集的商业地段, 案

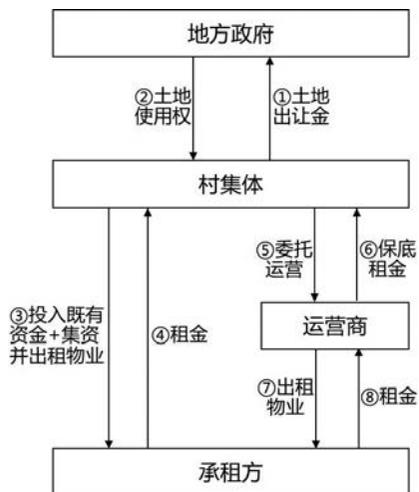


图9 案例C开发模式
Fig.9 Development mode of Case C

资料来源: 笔者自绘。

例C在有限的规模下并不占据发展优势。经过测算, 该项目成本虽然因规模限制而偏低, 但收益水平同样受到限制, 加大了村集体的运营和分红压力。村民分红方面, 预计首年分红效益不如案例B, 约为1 000元/人, 后续按每3年5%的速率递增, 增长预期良好。总体来看, 虽然C地块的开发模式能保障集体经济组织稳定的收益, 但留用地属性和村集体资源也限制了C村的项目收益水平。

4.4 案例对比

通过3个留用地开发案例的比较, 可以看出非均衡初始分配下不同开发模式对收益水平的影响。初始分配结果中, 从留用地属性上看, 案例A的用地条件不佳, 案例B最具优势, 案例C的用地条件较好, 但逊色于案例B。留用地属性直接限制了不同项目的收益水平, 条件好的项目用地更有可能获得更高收益。就村集体资源而言, B村集体可支配资金最充足, 具有一定的经营能力, 条件最好; A、C村集体可支配资金有限, 缺乏经营能力, 村民收入差距较大, 条件一般。

开发模式涉及留用地的投资、运营方式与收益分配。在投资与运营方式的选择上, B村集体利用优越的配置条件, 在拥有一定物业自主权的同时留有发展余地; A、C村受限于初始配置条件, 需背负更大的投资运营压力, 发展较为艰辛。收益分配情况主要体现在集体成员的分红水平上。A村虽然持有部分物业经营自主权, 但限于项目功能和村集体的投资能

力, 收益并不理想, 分红有限。B村选择与开发商合资, 减小开发压力; 其留用地区位和规模优势使项目收益可观, 因而村民能获得较高分红。C村的留用地规模限制了项目收益水平, 虽然其有稳定的收益保障, 但在高投资压力下, 村民所获分红水平一般。项目收益差距在市场化运作下将持续扩大: 20年后, 按预设增幅, A村人均分红预计约900元/(人·年), C村人均分红约1 250元/(人·年), 而届时B村留用地的物业已经返还村集体自主运营, 人均分红可达到6 500元/(人·年)。面对村间发展差异, BX街道政府已采取减免费用、鼓励村间联合开发等措施, 帮扶初始配置条件不佳的村集体。

在村内收益分配方面, 3个村集体均希望向村民筹资, 但街道政府对于筹资下的分配方式表现出担忧。以A村为例, 虽然大部分村民收入较高, 但他们的收入差距也较为明显, 仍有少部分人无法负担高集资额度。若由村民自行决定投资金额, 根据投入额度的高低确定分红份额, 则低收入成员有可能因无力投资而被排除在项目发展外, 造成个体间的发展权益不公平; 若平均设定投资和分红额度, 则需考虑村民的整体收入水平, 否则标准定得太高将造成部分成员投资困难, 标准过低又影响效率。对村集体经济组织而言, 公平分配是保障其可持续运作的重要前提, 正所谓“不患寡而患不均”, 因而BX街道下的各村集体均采用平均分红的方式分配收益。在此基础上, 对村内投入分配的管控需聚焦于集资额度和分红方式。

表1 不同开发模式下的留用地项目收益对比
Tab.1 Comparison of the revenues of reserved land projects with different development modes

村集体	留用地属性			村集体资源			开发模式		收益水平预测
	区位	性质	规模/m ²	可支配资金	经营能力	村民收入	投资方式	收益分配	
A村	较差	工业	27 133	中等	较弱	较高	与开发商合资, 承租方预付租金	开发商与村集体共享收益	前期分红较低, 720元/(人·年)
B村	好	商业	26 333	较多	较强	较高	与开发商合资	开发商与村集体共享收益	前期分红较高, 2 500元/(人·年)
C村	好	商业	8 800	较少	较强	一般	村集体单独投资	村集体获全部收益	前期分红中等, 1 000元/(人·年)

资料来源: 笔者自制。

5 结语

作为保障失地农民权益及其长远生计的补偿措施,留用地配置与开发的公平性影响着其价值的实现,体现了快速城市化中的公平正义。其公平性主要体现在3个层面。一是政府驱动的经济增长与失地农民的发展权益保障。经济增长导向下的城市扩张牺牲了失地农民的权益,应通过合理的补偿措施给予其公平的发展机会。二是不同村集体之间发展的公平性。基于留用地属性和村集体资源的初始配置条件影响开发模式选择,在市场化运作下产生村间收益差距并不断扩大。三是村集体内部成员分配的公平性。村内的分配公平主要受投入分配原则的影响,需对村内投资与利益分红方面进行把控。以往的研究大多基于第一个层面,聚焦于土地权益探讨留用地开发^[29-30],本文则进一步从村集体经济组织及其内部视角揭示了留用地开发的公平性隐患,探讨了留用地非均衡配置下的差异化开发模式对分配公平的影响。这为城市扩张中失地农民补偿保障的公平性调控策略提供参照。

在我国社会经济转型的重要时期,促进发展的公平正义是实现高质量发展的基本要求;留用地安置作为失地农民共享城市化成果的重要措施,它的公平开发有利于提升城市发展质量。实践中,需注重留用地安置不同阶段的规划与调控。

首先,在高新区规划阶段,需前置当地村集体的留用地发展需求,将其纳入规划中统筹考虑,留足留用地开发空间,以保障失地农民的基本发展权益。

其次,在留用地配置阶段,需根据各个村集体的资源禀赋与组织运营能力,匹配不同区位、性质的留用地,规避初始分配不公平,或通过费用减免、鼓励村间联合开发等措施,帮扶处于资源劣势的村集体,减小初始分配的不均衡。

再次,在留用地开发阶段,需创新开发模式,保障市场和政府的双重引导。单一的市场主导或政府驱动难以兼顾公平和效率:前者易扩大村间经济收益差距,后者则增添政府的经

济压力,往往难以为继。因此,应平衡两者关系,促进政府与村集体、投资运营方的合作,协助村集体的市场化谈判等,保障留用地项目的资金有效运转和稳定收益。

最后,在收益分配阶段,需警惕潜在风险,管控筹资行为。应设定筹资额度的上下限,在确保效率的同时保障全体村民的发展权益;集体分红采用“保底收入+额外激励”的模式,在一定分红额度的基础上设立激励机制,鼓励村民广泛参与留用地开发,避免收入分化。■

参考文献 References

- [1] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 45-50, 55.
ZHANG Jingxiang, ZHAO Dan, CHEN Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning[J]. City Planning Review, 2013, 37(1): 45-50, 55.
- [2] 赵宁宁, 郭炎, 李志刚, 等. 中部地区乡村生产要素协同转型的时空格局及影响因素——以湖南岳阳为例[J]. 自然资源学报, 2021, 36(12): 3170-3185.
ZHAO Ningning, GUO Yan, LI Zhigang, et al. Influencing factors and spatial-temporal patterns of the collaborative transformation of rural production factors in Central China: a case study of Yueyang, Hunan Province[J]. Journal of Natural Resources, 2021, 36(12): 3170-3185.
- [3] 许红梅, 郭炎, 李志刚, 等. 资本循环视角下农地流转的空间格局与机制——以武汉市蔡甸区为例[J]. 地理研究, 2021, 40(4): 994-1007.
XU Hongmei, GUO Yan, LI Zhigang, et al. Spatial patterns of farmland transfer and the mechanisms from the perspective of capital cycle: a case study of Caidian, Wuhan City[J]. Geographical Research, 2021, 40(4): 994-1007.
- [4] 张占录. 完善留用地安置模式的探索研究[J]. 国家行政学院学报, 2009(2): 81-83.
ZHANG Zhanlu. The research on improving the resettlement mode of reserved land[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2009(2): 81-83.
- [5] 梁印龙, 田莉, 严雅琦, 等. 集体留用地的土地发展权: 国土空间规划背景下的思考[J]. 南方建筑, 2021(2): 1-8.

- LIANG Yinlong, TIAN Li, YAN Yaqi, et al. Land development rights of collective reserved land in the territorial spatial planning[J]. South Architecture, 2021(2): 1-8.
- [6] 邓毛颖, 张迪瀚, 刘志刚, 等. 大城市外围地区留用地开发模式探析——以广州市增城区为例[J]. 城市发展研究, 2019, 26(10): 21-27.
DENG Maoying, ZHANG Dihan, LIU Zhigang, et al. On models of rural collective retained landing peripheral area of large cities: taking Zengcheng District of Guangzhou as a case[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(10): 21-27.
- [7] 金晓斌, 魏西云, 李学瑞. 被征地农民留用地安置方式的特征与模式分析[J]. 中国农学通报, 2008(8): 485-489.
JIN Xiaobin, WEI Xiyun, LI Xuerui. Feature and model research on compensation with development right return for land lost peasants[J]. Chinese Agricultural Science Bulletin, 2008(8): 485-489.
- [8] 谢理, 邓毛颖. 多方共赢的农村集体土地留用地开发新模式探讨——以广州市外围区为例[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2015, 17(1): 94-100.
XIE Li, DENG Maoying. Discussion on a new win-win development mode of rural collective retained land: with the peripheral area of Guangzhou City as an example[J]. Journal of South China University of Technology (Social Science Edition), 2015, 17(1): 94-100.
- [9] 黄秀华. 公平理论研究的历史、现状及当代价值[J]. 广西社会科学, 2008(6): 53-58.
HUANG Xiuhua. The evolution, status and contemporary significance of fairness theory research[J]. Social Sciences in Guangxi, 2008(6): 53-58.
- [10] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
RAWLS J. A theory of justice[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 1988.
- [11] 朱介鸣, 郭旭, 郭炎. 国土空间规划重构紧凑城市: 乡乡差别与空间公平[J]. 城市规划, 2022(6): 48-57.
ZHU Jieming, GUO Xu, GUO Yan. Compact city restructured by territorial planning: differentiation between villages and spatial justice[J]. City Planning Review, 2022(6): 48-57.
- [12] SEN A, SEN M A, FOSTER J E, et al. On economic inequality[M]. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- [13] 郭炎, 叶睿, 袁奇峰, 等. 土地开发权的规划配置与集体产业用地转型研究——以佛山市南海区为例[J]. 城市发展研究, 2022, 29(2): 116-123.
GUO Yan, YE Rui, YUAN Qifeng, et al. Uneven assignment of land development rights and the transformation of collective industrial land: a case

- study of Nanhai, Foshan[J]. *Urban Development Studies*, 2022, 29(2): 116-123.
- [14] 郭炎, 李志刚, 王国恩, 等. 集体土地资本化中的“乡乡公平”及其对城市包容性的影响——珠三角南海模式的再认识[J]. *城市发展研究*, 2016, 23(4): 67-73.
GUO Yan, LI Zhigang, WANG Guoen, et al. Social equity between villages under capitalization of collectively-owned land and its impact on urban inclusivity[J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(4): 67-73.
- [15] 朱玲, 魏众. 包容性发展与社会公平政策的选择[M]. 北京: 经济管理出版社, 2013.
ZHU Ling, WEI Zhong. *Inclusive development and policy choices towards social justice*[M]. Beijing: Economy & Management Publishing House, 2013.
- [16] 胡怀国. 经济转轨中的公平与效率——读《包容性发展与社会公平政策的选择》[J]. *经济研究*, 2013, 48(6): 155-160.
HU Huaiguo. Fairness and efficiency in economic transition: a review of *Inclusive Development and Policy Choices Towards Social Justice*[J]. *Economic Research Journal*, 2013, 48(6): 155-160.
- [17] 常兴华, 徐振斌, 李伟, 等. 促进形成合理的居民收入分配机制研究(总报告)[J]. *经济研究参考*, 2010(25): 2-28.
CHANG Xinghua, XU Zhenbin, LI Wei, et al. Study on facilitating the development of a rational mechanism for residents' income distribution[J]. *Review of Economic Research*, 2010(25): 2-28.
- [18] 周飞舟. 生财有道: 土地开发和转让中的政府和农民[J]. *社会学研究*, 2007(1): 49-82, 243-244.
ZHOU Feizhou. The role of government and farmers in land development and transfer[J]. *Sociological Studies*, 2007(1): 49-82, 243-244.
- [19] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海三联书店, 1994.
LIN Yifu, CAI Fang, LI Zhou. *The miracle of China: development strategy and economic reform*[M]. Shanghai: Shanghai Joint Publishing, 1994.
- [20] 张京祥, 吴缚龙, 马润潮. 体制转型与中国城市空间重构——建立一种空间演化的制度分析框架[J]. *城市规划*, 2008(6): 55-60.
ZHANG Jingxiang, WU Fulong, MA Runchao. Institutional transition and reconstruction of China's urban space: establishing an institutional analysis structure for spatial evolution[J]. *City Planning Review*, 2008(6): 55-60.
- [21] 周业安, 章泉. 财政分权、经济增长和波动[J]. *管理世界*, 2008(3): 6-15, 186.
ZHOU Ye'an, ZHANG Quan. Financial decentralization, economic growth and fluctuations[J]. *Journal of Management World*, 2008(3): 6-15, 186.
- [22] 姚洋, 杨雷. 制度供给失衡和中国财政分权的后果[J]. *战略与管理*, 2003(3): 27-33.
YAO Yang, YANG Lei. The consequences of the imbalance of institutional supply and the fiscal decentralization in China[J]. *Strategy and Management*, 2003(3): 27-33.
- [23] 陶然, 袁飞, 曹广忠. 区域竞争、土地出让与地方财政效应: 基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析[J]. *世界经济*, 2007(10): 15-27.
TAO Ran, YUAN Fei, CAO Guangzhong. Regional competition, land disposal and local fiscal effects: an analysis based on panel data of Chinese prefecture-level cities from 1999 to 2003[J]. *The Journal of World Economy*, 2007(10): 15-27.
- [24] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释[J]. *中国社会科学*, 2013(4): 40-59, 205.
SUN Xiulin, ZHOU Feizhou. Land finance and the tax-sharing system: an empirical explanation[J]. *Social Sciences in China*, 2013(4): 40-59, 205.
- [25] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 等. “以地生财, 以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J]. *经济研究*, 2014, 49(8): 14-27.
ZHENG Siqi, SUN Weizeng, WU Jing, et al. Infrastructure investment, land leasing and real estate price: a unique financing and investment channel for urban development in Chinese cities[J]. *Economic Research Journal*, 2014, 49(8): 14-27.
- [26] BARRO R J. The loan market, collateral, and rates of interest[J]. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1976, 8(4): 439-456.
- [27] STIGLITZ J E, WEISS A. Credit rationing in markets with imperfect information[J]. *The American Economic Review*, 1981, 71(3): 393-410.
- [28] 张京祥, 陈浩. 增长主义视角下的中国城市规划解读——评《为增长而规划: 中国城市与区域规划》[J]. *国际城市规划*, 2016, 31(3): 16-20.
ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Understanding Chinese urban planning in the growth-first politics: based on a review of *Planning for Growth: Urban & Regional Planning in China*[J]. *Urban Planning International*, 2016, 31(3): 16-20.
- [29] 谢涤湘, 牛通, 范建红. 新型城镇化背景下留用地制度的创新——以典型地区留用地政策为例[J]. *城市问题*, 2017(9): 19-25.
XIE Dixiang, NIU Tong, FAN Jianhong. Innovation of land retention system under the new-type urbanization: a case of typical area land retention policies[J]. *Urban Problems*, 2017(9): 19-25.
- [30] 姚如青. 农村土地非农开发和集体经济组织重构——基于浙江两种留地安置模式的比较[J]. *中国经济问题*, 2015(6): 37-48.
YAO Ruqing. Rural land non-agricultural development and collective economic organization restructuring: comparison of two return-land-resettlement patterns in Zhejiang Province[J]. *China Economic Studies*, 2015(6): 37-48.