非农化村庄整体改造中的把持陷阱与规划应对： 以珠三角地区为例

Hold-up Problem in Urban Regeneration and Implication for Urban Planning:
A Case Study from Pearl River Delta Region

郭炎 袁奇峰 邱加盛

Guo Yan, Yuan Qifeng, Qiu Jiasheng

摘要: 以集体建设用地为核心的存量改造在广东推行已逾七年。检讨相关政策实施的文献,发现利益各方围绕土地增值收益的博弈是推动改造和塑造结果的关键。同时,规划调控弱、开发强度过高和公益设施配套不足极为普遍。然而,从微观层面对改造失控背后制度性逻辑的研究匮乏。此外,已有研究多视开发商逐利、政府寻租以及两者的合谋为改造失控的主因,而对土地持有者如农村集体的角色鲜有涉及。本文结合制度变迁的理论和村庄改造案例的深度实证探讨制度转型、利益各方权利关系演化和博弈的结果。研究发现旧改政策强化了村集体的地权,但对土地增值收益的再分配未充分界定。在不确定的制度环境下,积极推动改造的政府先期投入以保障集体收益,而村集体则依托现实的土地占有占据博弈的主动,不断“把持”政府,争夺土地收益,最终使政府在维持社会公益上逐步妥协,危及空间品质和社会公平,与包容性发展渐行渐远。旧改应力求政府统筹,完善利益分配和规划制度。

Abstract: It has been seven years since the initiation of redevelopment of the collectively-owned built-up land in Guangdong Province. Existing literature has found that competition for land rent appreciation among stakeholders is determinant for the smooth progress and outcomes of redevelopment. Weakness of planning control, excessively high land redevelopment intensity, and insufficient supply of commonweal facilities are prominent phenomena in reality. However, there is not much literature explaining the phenomena from the institution perspective and micro level. Besides, existing literature often highlights government's rent seeking or coalition between governments and developers as the main causes. Roles of landholders in shaping the redevelopment outcomes are rarely explored. This paper examines the impacts of institutional transition, and changes in the power relationships and competition among stakeholders on redevelopment, combining the theories of new institutional economics and in-depth empirical investigation in a non-agricultural village. It has been found that redevelopment policy strengthens land rights of rural collectives, but profit-sharing among interests has not been clearly specified. In such an uncertain institutional circumstance, governments still invest in advance to keep villages' existing collective incomes unchanged in the redevelopment process, thus the later can bargain with a good position and thus hold-up the former to maximize its own profits. In order to promote redevelopment, the government has to compromise in ensuring public profits, which reflects in its surrendering of much benefit to the villages, increase in Floor Area Ratio and insufficient supply in public facilities and open spaces. In order to advance inclusive development, coordination of government, and perfection in the institutions of profit-sharing and planning execution should be ensured.

关键词: 三旧改造; 土地产权制度; 非农化村庄; 把持问题; 可持续发展

Keywords: Three-old Redevelopment; Institution of Land Rights; Non-agricultural Villages; Hold-up Problem; Sustainable Development

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目 (2042015kf0019), 国家自然科学基金项目 (41601153)

作者: 郭炎, 武汉大学城市设计学院讲师。tiverguo@whu.edu.cn

袁奇峰, 中山大学地理科学与规划学院教授。qfy510060@163.com

邱加盛, 广州中大城乡规划设计研究院有限公司。Mike.qiu@163.com

引言

改革开放以来,我国大致经历了两轮改造热潮:一是1990年代中期,土地有偿使用和住房商品化改革推动的国有划拨用地改造;二是2000年代中期,中央“严控增量、盘活存量”开启的集体建设用地改造。在第二轮改造中,广东先行试点,对集体土地的产权制度、入市方式和利益分配进行了前所未有的创新。大量文献围绕地方的实践,作了以下两方面的讨论:梳理旧改政策的创新与不足,解读其实施的成效和现实困境^[1-3];探讨“存量规划”的内涵、核心内容与规划技术方法^[4-7]。这些研究指出,利益相关者围绕土地增值收益的博弈是决定改造结果的关键;已实施的旧改项目大多规划调控力度弱、开发强度高且公益设施配套不足。仍需进一步研究的是,改造失控背后的利益博弈和制度性原因。这便要求对土地开发过程更微观、更深度地研究。国内外相关研究指出开发商的过度逐利、地方政府和开发商的联盟以及政府寻租等是土地改造失控的主因^{[3]67,68[8,9]},但对土地持有者的角色,尤其是地权得以强化的村集体,则讨论不足。他们是被动改造还是积极争利?旧改制度又如何影响村集体和政府之间的权利关系、博弈方式,和改造结果?

本文首先基于制度变迁的理论,针对村庄改造中的制度转型和利益博弈,构建一个解释性框架,阐述村集体和政府改造中的诉求和权能,对制度转变中的可能博弈方式和结果作出假设。在此基础上,结合典型案例,采用过程分析和事件分析等研究方法实证假设。最后,讨论和总结,从实践层面探讨制度优化的方向、规划应对策略,以促进存量改造践行新型城镇化包容性发展的要求。

1 制度变迁中的非农村庄改造:“把持问题”与地租分配

作为游戏规则,制度通过界定人们的权责来维持社会经济活动的秩序^[10]。随着经济社会的发展,制度会不断变迁。制度变迁是人们在稀缺资源的竞争中进行选择的结果。由于既得利益对制度母体的依赖和维护,以及人们思维和信念的相对固化,制度变迁通常是边际的、渐进的和路径依赖的^{[10]98-100}。我国的改革具有典型的渐进主义特征,体现在以试错的现实方式来推动创新^[11]。渐进式改革带来转型性制度,

连接新老制度。其形成非人为设计,而是既得利益与创新力量之间竞争和博弈的结果。其本质上具有尝试性和不完善的特征,因此难以为新事物提供确定的发展环境^{[9]1370-1372}。在旧制度已退出而新制度尚待建立的情况下,制度真空便会出现,制度的不确定性将使行为人难以就未来的交易签订完整的合约。在不完全的合约下,如果交易的一方需要事先投入,同时交易的具体内容和形式等尚未确定,“把持问题”便会产生^[12]:针对交易进行事先承诺和投入的一方将被另一方把持,从而导致利益受损。

除自上而下的城镇化外,村庄也自发地进行集体土地的非农化,即所谓非农化村庄。法律规定,集体土地对乡村而言是一种仅限于自用的生产资料。当用作非农用途时,需征得城市政府的许可,否则被视为非法。政府征用是农地供给城市的唯一途径,其中村庄获得土地作为生产资料的赔偿。然而,集体经营性建设用地在现实中的普遍存在说明,非农化村庄已打破了上述官方教条,强化了对土地的权利^[13,14]。因此,村庄集体成为了改造的关键主体。

改造转型中村集体的权能和诉求可从两方面看:(1)为促进集体建设用地入市改造,确权^①(即合法化村集体对土地的权利)成为现实的做法,使集体建设用地成为集体的合法资产,使村庄获得与政府协商土地利益分配的权利;(2)集体行动受村民意愿支配。集体建设用地通常由集体组织经营,并向村民分红。按人头和年龄均分的制度使土地收益具有极强的福利性质^[15]。个体对集体收益的剩余索取权是模糊的,造成了集体成员的短视心态:偏好于短期分红,而非集体的长远投资。在村民与集体经济组织“委托—代理”的关系下,服务于村民的稳定和短期利益,而非集体长远的发展,成为集体组织的首要目的^[16]。

政府的角色体现在土地增值的再分配,土地的价值可分为两个层面。(1)公共环境等社会公共利益和可资本化的经济利益。土地具有区位固定,因此外部效应强的特性。理论上,受市场这只“看不见的手”引导的理性经济人,偏好土地的盈利性使用而非公益用途。为了利益最大化,个体的土地开发通常会在水平和竖向维度占用空间,给邻里带来负外部效应,使公共设施和空间缺失,环境恶化。反之,过度干预个体对土地的权利,也会损害个体的经济利益。唯有社会利益

① 在早期,土地由公社、大队和生产队“三级所有”的情况下,土地所有主体不明确。广东的确权,首先是确定村(组)集体经济组织为集体土地所有人,通过划清土地边界确定所有权。其次是界定土地的各项权束:按用地发生时是否办理了农转用手续并领取了土地使用权证为依据区分合法与否,对违法的要求补交农转用费用和罚款后颁发使用权证;取得所有权和使用权证的集体建设用地在符合规划的前提下可进行改造;改造中,土地可按出租、出让、转租、转让和抵押的形式流转,用于除商品房之外其他所有用途。集体也可以向政府申请将土地转国有,收回公开出让、划拨给集体不收回公开转让或划拨给集体自我开发自持物业;如土地集体属性不变发生流转的,政府收取增值税和基础设施配套费,如转国有出让或土地使用权发生转移的,政府和集体分享土地经济租金差。收益的分配取决于交易方式、改造用途和项目是否特殊。土地收回公开出让的,集体分五成。不收回由集体公开转让的,政府按成交价的40%收取土地出让金。对于村居改造,早期,区分宅基地与否,集体分别获七成和五成;后期,不作区分,集体获得八成。对示范或特殊项目,分成则是一村(地)一策。

与经济利益有机协调，方能使个体与公众的社会整体利益最大化。理论上，规划控制通过事先协调土地用途和设定开发强度配置土地开发权，有助于实现上述目标^[17]。一块土地的经济利益取决于市场对特定强度和用途的土地的供需关系。作为政府干预这只“看得见的手”，规划控制的效力在于政府是否履行裁判的角色^[18]。(2) 经济利益在政府和集体间的分配。一般而言，集体土地集体持有，集体受益；国有土地地方政府代理持有，政府受益。然而，集体建设用地改造大多需转变权属，在这种情况下，政府和集体作为共同的所有主体，共同分享土地增值收益。政府作为公众的代理人所获土地收益，可谓“准社会利益”。因此，政府具有保护社会利益，同时分享经济利益的双重角色，如何平衡很大程度上取决于政府在改造中的角色诉求和与村集体的博弈。

我国科层等级的行政体制使地方政府的诉求服从于自上而下的政绩考核。在我国增长主义年代，经济增长与城市形象改变成为地方政府凸显政绩的方式。一方面，“企业化政府”以土地财政参与经济建设推动经济增长^[19]；另一方面，建设形象工程塑造政绩空间。非农村庄改造，一可分利益，二可塑形象，三能促增长。然而，在后增长主义时代^[20]，社会和谐成为经济增长的前提，这在涉及众多村民利益的非农村庄改造中尤为重要。此外，政府需要履行社会公共利益代言人的职责。综合而言，政府集多重目标于一身：“求和谐”是改造推动的前提，“分利益和促增长”形成激励，而“保公益”则显然取决于公众参与的发育程度。

我国城市规划编制与执行中往往缺乏公众监督，规划控制也因此往往取决于政府的自由裁量^{[8]410-412}。社会利益与经济利益之间的边界难以明确。部分地租将被置于“公共领域”，被无序争夺^[21]，尤其是当利益各方目标异化时。集体所想是最大化与政府争利，尽快充实自己的口袋乃村民所愿；而实现经济、社会和环境功能则是政府所图。同样，如果经济利益在政府与集体间的分配原则事先不清，地租也将受制于无序的争夺。在这样的改造中，政府和集体如同签订了不完全契约。由于村集体已经强化对土地的持有，如果政府仍然事先投入以推动改造，那么势必会被后者把持以获得更多地租。政府的妥协将有损社会整体利益。

2 改造转型中地租的无序争夺：NH 村的案例研究

珠三角的 NH 村，是政府自上而下和村庄自下而上推动，实现非农化的典型。1980 年代初，村域面积 9 750 亩，在政府多次征地后，到 1990 年代中期还剩 3 765 亩。1994 年，村委会和下辖的五个小组分别集中土地，统一经营，产生了六

个相对独立的集体经济组织。每个所辖土地，少则 21.2 hm²，多也仅 67.4 hm²（图 1，表 1）。到 2009 年，全村共有 382 家从事五金、塑料、制衣、电器和铸造等行业的小工厂，村民 6 663 人，外来工 1.2 万多人。工业和人口的集中使土地迅速非农化：2000—2009 年，建设用地比重从 39.8% 增至 80.9%，其中工业用地从 18% 增至 49.3%，居住用地从 21.8% 增至 31.6%。村庄自身非农化的同时，城区也逐步扩张到周边。高等级干道的建成、地铁的开通使村庄成为城市发展金融商务的支点，区位价值骤升。2010 年，相邻国有土地的楼面地价已近 5 000 元/m²，而村内工业地租的贴现仅为 1 940 元/m²。土地增值的凸显驱动着村庄的改造。

2.1 改造中不充分的制度供给

改造是一个复杂的土地开发过程，伴随着制度转型和利益重构。改造前，政府和 NH 村的六个集体经济组织统一签订了《改造实施方案》协议^①，规定：改造由政府统筹，各

图 1 NH 村集体经济组织的用地空间分布（2009）

资料来源：NH 村委会

表 1 NH 村集体经济组织的用地结构（2009）

集体经济组织	总用地面积 (亩)	居住用地		经营性建设用地		
		面积 (亩)	占经济组织 总用地面积 比重 (%)	面积 (亩)	占经济组织 总用地面积 比重 (%)	工业企业 家数 (个)
G1	424.8	123.0	28.95	247.5	58.26	50
G2	692.9	225.0	32.47	331.5	47.85	77
G3	300.3	105.0	34.97	163.5	54.45	48
G4	329.9	120.0	36.38	186.0	56.39	38
G5	846.6	432.0	51.03	300.0	35.44	116
村级 (AD)	729.5	46.5	6.37	409.5	56.14	48
合计	3 323.9	1 051.5	31.64	1 638.0	49.28	382

资料来源：同图 1

① 村委的土地，安排略有不同。为其预留 64 亩，其余土地由政府按公益性用地之价逐步征用布局公服设施。改造前，政府承租其土地，被征地块停付租金，到期未征另行协商。

集体经济组织主导；从 2011 年初开始，为期七年；先动迁非住宅物业落实部分项目以综合平衡各方利益后，再适时改造村民住宅。为使改造不影响集体既有收益，政府按 2010 年各集体经济组织的建设用地收益单价，承租其纳入改造的非住宅用地（包括农地），租金每年递增 8%。对改造中落实了项目的用地，政府次年停付租金；对改造计划期满仍未落实项目的土地，政府与集体经济组织另行协商。改造方式由村民集体表决，但政府鼓励其出让部分土地。土地公开出让的，政府和集体组织平分土地收益；土地由政府划拨给集体组织不收回公开转让的，政府按土地成交价的 40% 收取土地出让金。前期改造支出由政府垫付，在以后的土地收益中平衡。

如此大规模、耗时长、涉及人数众多的整村改造对地方政府而言是一个“新事物”。相应的制度供给本质上具有尝试性和不充分性，表现为以下两点。第一，规划控制制度供给不充分。由于存在交易成本，人的不完全理性和未来的不确定性使一个完美的控制规划难以实现，过紧或过松的控制都会使社会总体利益打折扣。正因如此，政府 2010 年开始编制改造规划，并于 2012 年通过专家评审^①，但一直未上报主管部门审批，更不用说规划公示和公众参与。开发控制因此取决于政府的自由裁量，社会公共利益的实现缺乏公众监督基础。

第二，政府和集体经济组织间未充分界定土地经济利益的分配。首先，对资金进行统一管理，并着眼于整个改造过程来统筹利用资金的机制缺乏。改造是以集体物业和村民住宅复建为终点的，但本案在资金管理和使用上的操作是边卖地边分钱，资金先进入政府和集体（留六分四给村民）各自的口袋，到复建物业和改造住宅时再协商双方的投入额度或比例。改造前，双方并未对具体投入比例作充分协定。其次，双方未事先明确物业复建标准和住宅改造中的村民安置和补偿方式。政策规定，集体物业复建需优先考虑集体经济的可持续发展，但复建是以改造前的集体收益为标准，还是按原有物业面积等量复建，亦或其他？对于住宅，政策规定，政府会同集体制定合法建筑的认定标准，拆一补一，对不合法建筑可适当货币补偿，但本案事前并未确定合法的标准和拆迁安置方式。

2.2 村集体对政府的“把持”：过度索取土地经济价值

2011 年初，政府融资 10 亿来赔偿搬迁的企业、拆除物业、承租集体土地和启动基建。相反，拥有土地开发方式决定权的村集体，不但没有任何支出，其原有收益还得到保障，可“把持”政府最大化自身利益。

在卖地分钱阶段，“把持”致使用地的规划用途改变，容积率不断被突破。2012 年，G1 和 G2 两组土地率先由政府

收回公开出让。由于区位良好，规划容积率原本较高，但出让的容积率仍不断增加（多建设 5.9 万 m² 建筑），将地价推高至 1 378 万 / 亩（图 2，表 2）。G1 和 G2 各自出让 31.9% 和 32.7% 的土地，获得 6.1 亿和 10.18 亿的收益（表 3，表 4），平均每个股东分现 20 万。此后，其他小组积极效仿，过之而无不及。G4 和 G5 两组人多地少，区位较差，规划容积率也较低，增加土地供给的同时提升地价才可满足村民要求分现向前两组看齐的诉求。对于村庄提出的地价，市场不但要

图 2 截至 2014 年，各组已出让土地的空间分布
资料来源：改造管理办公室

表 2 截至 2014 年，各组已出让地块用地和建筑指标

地块编号	权属单位	地块净面积 (亩)	规划		出让		
			容积率	主导用地性质	容积率	主导用地性质	建筑面积 (万 m ²)
1	G1	88.46	4.5	B2	5.5	B2	32.41
2	G2	119.30	5.0	B1	5.5	B1	43.70
3	G3	73.56	5.0	B2	5.0	B2	29.12
4			5.0	B2	5.8	B2	
5			5.0	B2	5.8	B2	
6	G4	7.71	3.0	M1	4.2	R2	2.16
7		51.03	3.0	M1	5.5	B2	18.71
8		98.37	3.0	M1	3.5	R2	25.06
9			3.0	M1	4.2	R2	
10	G5	153.78	3.0	M1	3.5	B2	43.51
11			3.0	M1	3.5	B2	
12			3.0	M1	4.2	B2	
13			3.0	M1	5.5	B2	
14		63.93	3.0	M1	3.5	R2	14.92

注：B2 商务设施用地，B1 商业设施用地，R2 二类居住用地，M1 都市型工业用地
资料来源：同图 2

① 除道路外，规划总用地 2 693.4 亩，其中居住用地占 32.16%，商业金融占 17.53%，都市工业用地占 23.26%，中小学用地占 5.19%，医疗卫生用地占 0.1%，体育用地占 1.11%，公园广场和水域占 14.69%，供应设施用地占 0.29%，文物古迹占 0.23%，其余为交通站场和防护绿地。规划居住人口 6~7 万人。

增加容积率，更要转变土地功能。因此，都市型工业转变成了商、住（居住人口相比规划增加），容积率增幅 0.5~2.5。最后，G4 和 G5 分别出让了 76.2% 和 64.62% 的土地，对每个股东分现 35.45 万和 21.4 万。G3 组出让了 53.72% 的土地，也通过增加规划容积率使股东平均分现 37.1 万元。

截至 2014 年初，全村共出让土地 725.81 亩，建筑面积比规划多出 43.98 万 m^2 （增加 26.55%），实现土地价值 86 亿元。土地收益按 1:4:3:2 的比例分别进入国家^①、地方政府、集体组织和村民的口袋。进入政府“半公共口袋”和集体组织“集体口袋”的资金再投资于住宅改造阶段将是复杂的博弈。如果说非住宅用地如同“肥肉”，那么住宅改造则是“难啃的骨头”，尤其是对于卖地较多的小组，如 G4 和 G5。为将整体改造的开发强度控制在规划范围内，政府唯有在住宅改造阶段降低强度，其难度可以想象。

住宅改造中，村庄进一步把持政府。改造的基本思路是：以集体组织为单位，将剩余的住宅和非住宅用地打包；以“不

表 3 截至 2014 年，各组已出让土地的收益分配

	2012 年股东数 (人)	股东分现 (亿元)	村集体留存 (亿元)	地方政府 (亿元)	三金 (亿元)	土地出让总价款 (亿元)
G1	1 207	2.44	2.44	2.44	2.44	2.44
G2	1 953	4.07	6.11	8.14	2.04	20.36
G3	813	3.02	4.52	6.03	1.51	15.08
G4	953	3.38	5.07	6.75	1.69	16.89
G5	2 003	4.29	6.44	8.59	2.15	21.47
合计		17.20	25.80	34.40	8.60	86.01

资料来源：同图 2

表 4 截至 2014 年，各组土地使用情况

	总面积 (亩)	出让土地		剩余土地面积 (亩)		
		面积 (亩)	占总面积比重 (%)	非住宅用地	住宅用地	水域等其他用地
G1	424.80	88.46	31.90	166.21	146.70	23.43
G2	692.85	145.35	32.70	307.95	239.25	0.30
G3	300.30	100.80	53.70	85.50	113.55	0.45
G4	329.85	153.15	76.20	47.85	128.10	0.75
G5	846.60	237.30	64.62	132	474.15	3.15

资料来源：同图 2

收回公开转让”的方式给开发商统一改造；最后，实现集体物业的复建和村民旧宅换新居。政府收取土地出让金，开发商获得高强度开发腾挪出的土地。卖地后，集体收益相比改造前大幅增加，使集体又一次占据了博弈的主动。以试点先行的 G1 组为例，其与政府有两点共识和三点分歧。共识是：双方都要投资以复建物业和完成住宅改造；以房产证房屋面积为合法认定标准，拆一补一，不合法的现金补偿。分歧体现在复建量、双方资金投入比以及村民安置补助上。政府认为：物业要么按原面积等量复建，要么按改造前的集体收益递增到物业建成年份进行测算；村民安置可由开发商统一发放生活费，村民自行外出居住，也可由开发商在非住宅用地上建临时安置房，待新居建成后迁回。G1 组的设想则是：先由集体和政府共同出资开发一块 52.08 亩的非住宅用地，建设 13.89 万 m^2 物业；剩余可开发的 260.83 亩住宅和非住宅用地统一由开发商改造；开发商不但要建临时安置房，还得给村民发放安置费；待村民回迁，安置房无偿划归集体物业。按 1 334 总人口算，安置房面积 4.2 万 m^2 。为此，集体物业共计 18.09 万 m^2 ，高出原物业面积（13.59 万 m^2 ）三分之一，也远高于按收益不变测算的 15.42 万 m^2 ^②。该设想是在索取政府口袋的资金，并要求更多的物业面积。

2.3 社会公共利益的妥协

建筑量是政府、村庄和开发商之间博弈的核心。一切又以村庄的需求为起点。其要求越高，开发商所需建筑量也就越高。政府则需按规划控制建筑的总量。在无法左右村庄需求的情况下，政府要么用其口袋的钱补贴开发，要么任由开发强度突破规划。以 G1 组为例，其与政府共同开发的土地需投资 6.65 亿元。开发商承担剩余土地改造的成本主要有两部分：一是，拆迁安置复建费用^③（拆迁安置、住宅和 4.2 万 m^2 物业复建、不可预见费用）；二是，上缴国家和政府的三金、土地出让金和土地转让税费^④。基于当地的楼面地价测算，开发商所需最低建筑量为 26.92 万 m^2 。如此，在 G1 组整个 335.8 亩的范围里，总建筑量达 52.84 万 m^2 。考虑到前期卖地时增加的 5.9 万 m^2 要在住宅改造中平衡，总建筑量尚在控规

- ① 三金：农田水利建设资金、地方教育资金和保障性安居工程资金和农业土地开发资金等。政策规定地方政府和集体平分土地出让总价款，三金理应承担，但现实是集体把持政府使最后分配比为 5:4。
- ② 以 2011 年集体租金收入 1 510 万为基础，每年递增 8%，至 2018 年改造结束，集体收益 2 900 万元，按物业租金水平 20 元/ m^2 ·月，20% 的空置率测算。
- ③ 合法建筑按套内面积 1:1 复建（建筑面积 1:1.2），住宅建设单价 3 392 元/ m^2 ；非法的按 1 400 元/ m^2 一次性补偿；物业建设单价 4 792 元/ m^2 ；拆迁补偿中，对合法住宅给予搬迁补偿（40 元/ m^2 ）、租金补偿（三年改造期，每月 20 元/ m^2 ）、动迁奖励（一次性 300 元/ m^2 ）；居民安置上，发生活补助费（三年，1 000 元/人·月），安置房安置标准（30 m^2 /人）；不可预见成本按拆迁安置复建成本的 5% 测算；G1 组合法住宅 6.52 万方，无证 2.47 万方，复建 4.2 万方物业，共计拆迁安置复建费用 6.52 亿元。
- ④ 按相邻地块 1 200 万/亩为净地评估价格，扣除拆迁安置复建费用后的 60% 为土地成交总价；总价扣除 10% 三金之后的 40% 为地方政府的土地出让金（与一般性政策有所差别）；税费按出让总价 15% 计算；开发商在 G1 组共计 9.09 亿元上交国家和政府的费用；按楼面地价 5 800 元/ m^2 估算最终建筑量。

60 万 m^2 的范围内。在该组的整个改造中, 政府收益包括卖地分成 4.8 亿元、住宅改造土地出让收益 5.08 亿元, 共计 9.88 亿元 (表 5); 支出包括支付物业拆迁和集体地租的成本共计 2.1 亿元, 以及物业复建中与村庄分摊的 3.325 亿元。政府净收益为 4.455 亿元。村庄的收益包括卖地分成 6.1 亿元、地租 1.08 亿元、按成本价计算的复建物业和住宅价值 11.212 亿元、拆迁安置费用 1.038 亿元, 共计 19.43 亿元; 支出包括 3.325 亿物业复建成本。村庄净收益约 16.105 亿元。村庄和政府收益比约为 8 : 2, 显然村庄成功把持了政府最大化了自身利益, 而政府则作出了妥协。

其他小组的住宅改造尚未提上协商日程。作者按 G1 组的做法 (增加三分之一物业面积, 75% 住宅为合法), 考虑各组差异化的因素后作了估算。结果显示, G2 组前期卖地少, 打包开发的非住宅用地多, 因此改造压力不大。其复建物业超出规划指标 11.25 万 m^2 , 大致需要 5.39 亿元。该组在前期所获集体留成投入便可将开发控制在规划指标以内 (表 6)。如考虑平衡前期卖地增加的 3.97 万 m^2 建筑, 则需政府投资 1.90 亿元。G3、G4 和 G5 三组前期卖地较多, 改造压力较大。仅仅考虑住宅改造的强度控制, 三个组就分别需要 6.37、6.27 和 18.86 亿元。如果再考虑平衡前期卖地新增 34.06 万 m^2 , 三个组共需 47.83 亿元, 远高于前期留成 16.03 亿元。为满足规划, 政府需要支付 31.5 亿元, 相当于其从三个集体所获总收益 32.63 亿元 (表 5)。

上述估算虽不够精确, 但勾勒出了村庄把持政府争夺土地经济利益进而影响社会公共利益的大体轮廓 (图 3)。非住宅用地的出让中, 村庄为争取更高的分红而把持政府提高

容积率, 政府收益也水涨船高, 在规划控制上作了妥协。在住宅改造阶段, 由于物业复建标准和村民安置政策不清, 村庄对政府的把持体现在资金投入上的讨价还价和复建量的增加。为推动改造, 政府唯有在“半公共口袋”的资金和维护规划控制之间取舍, 然而两者皆有损社会公共利益。一方面, 放弃开发控制挑战了公共设施的承载力。原有的规划设定了 7 万人的规模, 为之配套的公共设施和公共空间已达最低底线。土地利用性质由工业变为商住, 同时开发强度增加, 显然将挑战公共环境。另一方面, 放弃资金等于拿公共的资源补贴村庄这个“福利王国”, 加剧了对城市居民、偏远村庄和被逐出的外来者的不公。土地增值主要源于政府的基础设施投入, 大部分应回归社会。如果村村效仿本案, 政府将难以在更大范围平衡开发强度, 结果将是整个城市的开发失控和空间品质的低下, 考验着可持续和包容性发展。

3 结语: 规划应对与制度优化

本文以非农村庄的整体改造为例, 剖析了制度转型对改造结果的影响。研究发现, 旧改制度对集体土地的确权推动了改造, 但也存在不充分供给的问题, 包括法定规划控制的缺失和土地增值收益分配制度的不完善。这使土地的社会利益和经济利益之间, 以及后者在各利益主体间分配的界限模糊, 土地增值收益被无序争夺。在制度不确定的情况下, 政府为平衡既得利益先行大量投资, 村集体则占据利益博弈的主动, “把持”政府以最大化自身利益。政府逐步妥协, 使社会利益受损。本文指出, 在既有文献普遍强调的政府寻租之外, 土地持有者对政府的把持是导致土地开发失控的另一主要因素。这与冯立和唐子来^[22]对既有土地使用者在国有划拨工业用地改造中的角色判断一致。

表 5 政府从前期卖地中所获收益和后期改造收益的估算 (亿元)

	政府在卖地阶段的收支与盈余				村居改造收益
	卖地收益	物业拆迁支出	集体租金支出	盈余	
G1	4.88	1.03	1.08	2.76	5.08
G2	8.14	0.81	0.88	6.46	11.16
G3	6.03	0.59	0.44	5.00	3.54
G4	6.76	0.56	0.40	5.80	2.47
G5	8.59	1.31	0.89	6.40	9.42
合计	34.40	4.29	3.69	26.42	31.67

资料来源: 改造管理办公室

表 6 各组土地改造强度测算

户籍人口 (人)	原物业面积 (万 m^2)	原住宅面积 (万 m^2)	复建总建筑面积 (万 m^2)	地块面积 (包水域等) (亩)	测算的容积率	规划毛容积率 (建筑面积, 万 m^2)
G2 2 000	16.10	13.37	90.22	547.20	2.47	2.11(78.97)
G3 829	9.56	6.19	43.61	199.05	3.28	2.28(30.30)
G4 974	9.86	6.72	40.42	175.95	3.45	2.33(27.33)
G5 2 307	23.99	25.65	125.77	606.15	3.11	2.14(86.40)

资料来源: 根据改造管理办公室基础资料的测算

图 3 非农村庄制度转型、利益博弈与利益分配

资料来源: 作者绘制

以土地开发视角对旧改制度的检讨也为规划应对和制度优化提供了线索。首先,我们可以看到,在NH村的改造中,规划设定的土地用途和开发强度成了利益各方博弈的焦点,而规划编制的过程成了政府、村集体以及开发商协商利益的平台。因此,相较于以增量为对象的传统精英式规划,存量规划要求规划师秉持利益协调的理念。在规划编制上,从单纯物质空间规划转向协商型规划和政策规划,需要对现状利益、土地潜在市场价值有充分认识,对改造中利益各方的诉求进行合理估算,强调对社会公共利益的底线设定,进而落实到开发控制中。如,规划容积率的设定,需在“物质空间决定论”的基础上,充分考虑经济可行性和设施承载力;公共空间的选址,应考虑分摊,避免过度集中于某一个村(组),使其利益受损而难以推行。在规划的审批上,除了物质空间形态等传统评价标准外,还应加入利益的可平衡性标准。在规划的执行上,强调“事前”的公示,引入社会力量监督规划的执行,确保社会公共利益。其次,存量改造中需要“事前”明确集体物业复建标准,明确住宅改造中村民的安置方式,以及房屋合法认定、复建的标准,以避免“事中”的讨价还价和有序博弈。再次,为避免村集体短期分利诉求和长期改造利益平衡的矛盾,应强化政府对资金的统一管理。设立政府和集体共同监管的账户,一个“池子”进账,一个“笼头”出账。收益不应边卖边分,而应在按规划完成整体改造后,再按比例分配账户余额。如需“事中”激励村民改造热情,资金发放额度应适度控制。第四,为避免恶化社会公平,应建立税收调节机制,对村民和集体所获分配进行征税,以转移支付偏远的村庄和促进外来务工者的市民化。UPI

参考文献

- [1] 赖寿华,吴军.速度与效益:新型城市化背景下广州“三旧”改造政策探讨[J].规划师,2013(05):36-41.
- [2] 李小军,吕嘉欣.广东“三旧”改造面临的挑战及政策创新研究[J].现代城市研究,2012(09):63-70.
- [3] 宋立新.“三旧”改造中的公益性项目供给机制研究——基于公共物品理论的思考[J].城市观察,2011(02):67-75.
- [4] 杨廉,袁奇峰.珠三角“三旧”改造中的土地整合模式——以佛山市南海区联滘地区为例[J].城市规划学刊,2010(02):14-20.
- [5] 邹兵.由“增量扩张”转向“存量优化”:深圳市城市总体规划转型的动因和路径[J].规划师,2013(05):5-10.
- [6] 卢丹梅.规划:走向存量改造与旧区更新——“三旧”改造规划思路探索[J].城市发展研究,2013(06):43-48,71.
- [7] 王冀.合理确定“三旧”改造项目容积率的探索——以珠海市为例[J].规划师,2011(06):76-81.
- [8] Ng M K, Xu J. Development Control in Post-reform China: The Case of Liuhua Lake Park [J]. Cities, 2000(6): 409-418.
- [9] Zhu J. A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China[J]. Urban Studies, 2005(8): 1369-1390.
- [10] North D C. Institutions[J]. The Journal of Economic Perspectives, 1991(1): 97-112.
- [11] Lau L J, Qian Y, Y, et al. Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-track Approach to Transition[J]. Journal of Political Economy, 2000(1): 120-143.
- [12] Williamson O E. Transactions-cost Economics: The Governance of Contractual Relations [J]. Journal of Law and Economics, 1979(2): 233-262.
- [13] 王晓川,桑东升,高志强.北京市农村集体建设用地规划管理研究[J].城市发展研究,2007(4):114-120.
- [14] Lin G C S, Ho S P S. The State, Land System, and Land Development Processes in Contemporary China [J]. Annals of the Association of American Geographers, 2005(2): 411-436.
- [15] 蒋省山,刘守英.让农民以土地权利参与工业化:解读南海模式[J].政策,2003(7):54-57.
- [16] Zhu J, Guo Y. Rural Development Led by Autonomous Village Land Cooperatives: Its Impact on Sustainable China's Urbanisation in High-density Regions[J]. Urban Studies, 2015(8): 1395-1413.
- [17] Fischel W A. The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls[M]. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1985.
- [18] Lai L W C. Property Rights Justifications for Planning and a Theory of Zoning[J]. Progress in Planning, 1997: 161-246.
- [19] 陶然,陆曦,苏福兵,汪晖.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009(07).
- [20] 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(1):45-52.
- [21] Barzel Y. Economic Analysis of Property Rights[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [22] 冯立,唐子来.产权制度视角下的划拨工业用地更新:以上海市虹口区为例[J].城市规划学刊,2013(05):23-29.

(本文编辑:王枫)