

丁金华. 城乡土地再开发的利益博弈与协调路径[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(10): 448-451.

城乡土地再开发的利益博弈与协调路径

丁金华

(苏州科技学院建筑与城市规划学院, 江苏苏州 215011)

摘要:随着城市化建设不断推进, 城乡土地开发也在不断重构和优化, 面向存量建设用地的城乡土地再开发将是地方政府在当前和未来很长一段时间内解决土地资源紧缺问题的重要突破口。从土地再开发的利益主体分析入手, 剖析多元利益主体间的利益博弈关系, 以期通过法律制度完善、政府职能转变、规划调控作用发挥、公众参与平台搭建等多方面共同构建和谐、合理、多元、综合化城乡土地再开发协调机制。

关键词:土地再开发; 存量建设用地; 利益博弈; 协调路径

中图分类号: TU984.2; F301.24 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)10-0448-04

城乡土地再开发指的是在城市发展的特定阶段, 对城乡土地进行重新开发和利用的过程和形式。当快速城市化进程遭遇到逐渐刚化的土地资源约束时, 政策鼓励通过对城乡存量建设用地进行盘整、挖潜与置换, 以缓解城镇建设用地紧张的局面。城市旧城更新改造、城市边缘区扩展、开发区产业空间调整和建设等过程中, 都不可避免地面临着城乡土地的再开发过程。

收稿日期: 2013-12-24

基金项目: 国家自然科学基金(编号: 41301191); 教育部人文社会科学青年基金(编号: 13YJCZH031); 江苏省高校哲学社会科学基金(编号: 2013SJD840005); 江苏省建设系统科技项目(编号: 2013ZD02)。

作者简介: 丁金华(1973—), 女, 江苏吴江人, 硕士, 副教授, 主要从事城乡环境规划与设计研究。E-mail: yzdingjh@163.com。

农民土地流转意愿受到农业预期收入、农民小城镇创业与就业等多个因素的影响。农民小城镇创业在某种程度上改变了农民的就业预期与农业区位结构, 继而影响农民土地流转意愿。本研究结果表明, 用地时间的延长可以增强兼业农民流转土地的信心, 劳动力需求对于农民土地流转意愿的影响并不显著, 家族关系中是否有村镇干部对农民土地流转意愿的影响比较显著, 农民小城镇创业对农民土地流转的影响主要体现在劳动力需求方面, 小城镇创业对劳动者的素质要求越低, 农民土地流转的意愿越强。预期年收入越高, 农民土地流转的意愿越强。目前, 我国的农业生产仍然以小农经营的原始耕作方式为主, 农业现代化水平低, 制约了农村剩余劳动力转移, 加上土地流转保障机制并不完善, 降低了农民流转土地的意愿。因此, 今后要建立合理的城乡迁移退出机制以及激励农民放弃土地承包权的有效机制, 鼓励那些在城乡有稳定收入及工作的外出务工人员主动放弃土地承包权。另一方面, 家族中有村镇干部的农户参与新型农业经营主体可能性较大, 因此, 发展新型农业经营主体的过程中, 应当充分发挥乡村集体组织的影响力。开放市场, 同时有序放开小城镇户籍限制, 提高建设用地利用效率, 加大市场开放力度, 能够激发农民的小城镇创业热情。我国发展新型农业经营主体的主要目的是转移农村剩余劳动力、提高农业劳动生产率、降低农

城乡土地再开发不仅仅是城乡空间形态的更新, 更是一个涉及广泛群体利益关系的社会问题。由于土地再开发中相关利益各方的经济利益分配不公, 造成实际操作中利益冲突不断, 社会矛盾加剧。在一系列极端性的维权事件背后, 值得我们深思的是如何构建全面的协调路径, 从而有效协调土地再利用过程中地区之间以及利益相关者之间的关系, 妥善处理好土地再开发建设中的各种利益冲突, 实现和谐社会关系下城乡协调健康发展。这已成为当前社会、经济发展阶段必须认真解决的问题。

1 土地再开发中利益主体及利益关系分析

1.1 城乡土地再开发中各利益主体分析

在土地再开发过程中, 政府部门、开发商、被拆迁人形成土地再开发中三方利益主体, 其中政府部门代表着国家和城

业生产成本。替代型农业是发展农村原始工业的起点。农民的农业创业比非农创业对于土地流转的影响更显著, 发展新型农业经营主体在某种程度上是新型城镇化的前提。但是在建立新型农业经营主体的同时, 要对部分利益失去者进行合理补偿。另外, 农业新型经济主体对于农民自身素质的要求也在不断提高。返乡农民从事新型农业经济主体相比小城镇创业的农民对于土地流转的影响更显著。对于黑龙江这样的产粮大省, 应该发展新型农业经营主体, 这对于有序推进土地流转、实现农业规模经营、切实提高农民收入、改变城乡二元经济结构、实现新型城镇化具有重要意义。

参考文献:

- [1] 黄素萍. 浙江省农村土地承包经营权流转纠纷解决机制[J]. 法治研究, 2013(2): 120-125.
- [2] 林善浪, 张丽华. 农村土地转入意愿和转出意愿的影响因素分析——基于福建农村的调查[J]. 财贸研究, 2009(4): 35-41.
- [3] 陈超, 任大廷. 基于前景理论视角的农民土地流转行为决策分析[J]. 中国农业资源与区划, 2011, 32(2): 18-21.
- [4] 王小鲁. 中国城市化路径与城市规模的经济学分析[J]. 经济研究, 2010(10): 20-32.
- [5] 张辉, 刘志坚. 对完善农村土地承包经营权流转的深度思考[J]. 老区建设, 2010(4): 20-22.

市的整体利益,开发商代表着相关的商业利益,被拆迁人代表着个体和拆迁地域的群体利益。

1.1.1 政府在土地再开发中扮演的角色 从政治角度而言,政府是公众利益的代言人。但是,当地方 GDP 增长成为了干部考核的硬性指标,在政绩和升迁的双重压力下,许多地方政府希望能通过土地开发经营获取高额利益,从而增加财政收入。由此可见,在城乡土地再开发的利益格局中,政府不仅仅作为中立方行使公共利益保护职能,更是作为追求自身利益的利益主体而存在^[1]。

1.1.2 开发商在土地再开发中扮演的角色 作为城乡土地再开发的中坚力量,开发商以追求企业利润最大化、谋求纯粹的商业利益为目标。开发商利用各种渠道以低价的成本获得土地,然后通过基础设施配套和功能完善后,以高昂的房地产价格出售,从中获取巨大的利润空间。事实上,开发商在获得巨大利益的同时也面临着很大的投资风险。由于目前我国土地开发建设的法律、政策制度还不完善,拆迁双方谈判的机制也不健全,当在拆迁征地遭遇被拆迁人的坚决抵制时,开发建设进度受阻,一些冲突事件就会屡屡发生,使得社会矛盾激化、拆迁成本大幅上扬,开发商自身的权益也同样不能得到很好的保障。

1.1.3 被拆迁人在土地再开发中扮演的角色 被拆迁的产权人是最小的利益主体单位,也是牵涉面最广的利益主体。一方面,通过征地拆迁建设,被拆迁人可以获得相应的利益补偿,提供了改善居住条件和城乡环境的可能。但另一方面,被拆迁人获得的货币补偿绝大多数情况下还不足以在同类地段购房。如果仍在原址附近居住,被拆迁人要付出更多的租金成本;如果搬去别处,则面临着被边缘化,导致生产和生活质量下降。因此,对这部分群众的安置关系着社会治安稳定,对其利益补偿协调显得尤为重要^[2]。

1.2 多元利益主体间的利益博弈关系分析

城乡土地再开发中,政府部门、土地开发商、被拆迁人等多方面的利益关系,形成了以征地补偿为核心的利益分配格局。如图 1 所示,通过建立一个包括地方政府—开发商—被拆迁人的三方利益博弈模型,来分析三者之间的利益博弈关系。其中政府部分以保持社会稳定、最大程度增加财政收入为目标;被拆迁人以维持生存、获取就业保障等最基本的利益为目标;而土地开发商以能够低价获得土地、赢得土地增值利润的最大化为目标^[3]。

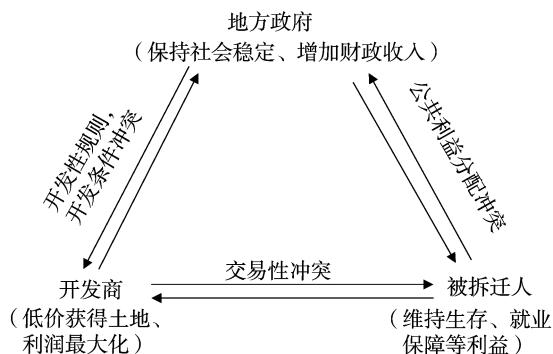


图1 土地再开发中利益三方的博弈关系模型

1.2.1 地方政府与被拆迁人之间的利益博弈 地方政府与

被拆迁人的利益冲突主要在于公共利益的分配。政府作为公共利益的监管者,从城乡长远发展利益出发,考虑公共利益的均衡分配,而被拆迁人则更多考虑自身需求,希望能拥有更多的公共物品和公共服务的享受权益。

在征地的博弈环节中,如果地方政府以规范、合理的谈判方式解决征地问题,被拆迁人的土地产权得到法律的充分保护,那么双方就容易达到“政府高标准安置,被拆迁人支持征地”的博弈均衡^[3],从而顺利完成征地过程。相反,如果政府强制低标准征地,就可能形成被拆迁人抵制征地的对抗局面,造成双方之间的矛盾加剧。

1.2.2 地方政府与开发商之间的利益博弈 地方政府与开发商的利益冲突主要体现在开发规则和开发条件上。政府为了城乡空间科学发展,通过制定开发条件和开发规则来限定开发商的行为,而开发商则试图通过提高容积率、改变用地性质等突破开发规则和开发条件,从而追求自身利益的最大化。

在土地交易博弈过程中,只有“政府高价出让土地,开发商留下来投资”这种交易状态才能使得地方政府与开发商博弈均衡。在市场经济下,开发商为追求土地开发利益的高回报,接受地方政府出让土地的市场价,而政府通过成功高价出让土地,也获得了高额利润。否则如果交易失败,双方都无法享受利益最大化。

1.2.3 开发商与被拆迁人之间的利益博弈 开发商与被拆迁人的利益冲突主要在于拆迁补偿和安置标准等交易性过程中。相对处于强势地位的开发商而言,被拆迁人是弱势群体,由于缺乏具有约束力的契约协商机制,双方容易在交易中引发矛盾和冲突。

只有被拆迁人获得一定满意的补偿,选择“支持征地”,才能达到“被拆迁人支持征地,土地开发商留下投资”的博弈均衡,达到互利双赢的局面。否则如果被拆迁人因自身权利无法满足,采取“抵制征地”态度,开发商和地方政府都因征地失败而无利可图,从而矛盾加剧。

2 土地再开发的利益协调路径选择

2.1 健全土地开发市场机制,完善制度管理体系

土地开发市场是社会市场经济发展的主要市场体系的重要组成部分,通过健全土地有形市场开发机制,完善市场交易规则,形成土地使用权公开、公平、透明的市场竞争环境,有利于减少土地开发过程中的矛盾冲突,确保土地市场健康有序发展。

2.1.1 健全有形土地市场 首先,建立有效的土地储备机制,从土地供给方面强化对土地市场的监管。通过市场机制,将重点放在存量国有土地、城乡闲散用地、利用率低和新增建设用地等不同种类的待开发用地,利用政府征用、收购、置换等形式统一集中储备。土地储备机制可以加强对土地存量市场的管理,扩大土地的供应渠道,避免地下交易和不规范操作所增加的土地交易成本。

另外,完善土地招标投标挂牌制度,进一步提高调控能力。在考虑“价高者得”的同时,还应综合考察市场的承受能力、开发商的信誉度和实力、开发商的合理利润、社会效益等综合方面。避免在土地拍卖过程中开发商盲目高价争地,加剧房地产市场泡沫的现象。

2.1.2 完善土地制度管理体系 首先,完善土地产权法律制度,明确国有土地产权主体和职能,充分保障土地使用权的可流通性,促进土地的可持续利用。在尊重土地利用规划和城镇建设规划的前提下,建立集体建设用地使用权和国有土地使用权并轨入市的交易制度。在市场交易中,执行公平性原则,体现出集体土地的市场价格属性,由政府的强制性征收转变为市场性收购行为并加以规范。

其次,改革土地增收补偿制度。适当扩大征收补偿范围。将土地投资利息的补偿、干扰损失补偿以及不良影响补偿等也列入征地补偿范围,征地补偿标准应全面考虑被拆迁人的直接补偿和间接补偿,体现静态补偿和兼顾动态补偿,从而保障被拆迁人的合法收益。

另外,建立公正的土地收益分配机制,保障被征地人享有土地增值带来的收益。苏州市在城乡一体化建设中,率先实行土地股份合作经营方式,农民通过土地承包入股,享受二次分红,扩大农民收益^[4]。

2.2 改革工作评价机制,提升政府调控职能

2.2.1 改革政府工作评价机制 从计划经济到市场经济的转型时期,地方政府实际是以“参与者”和“管理者”的双重身份介入市场。随着城市化的加速,土地日益成为地方政府官员寻租的重要手段。在现有的考核机制和制度体系下,地方政府出于好大喜功的政绩冲动,常常不顾实际片面地追求土地流转的数量和规模,结果导致资源的浪费和公共权力的扭曲。因此,首先,政府部门应从“发展型政府”向“服务型政府”转变,引导地方政府树立科学发展观和正确的政绩观,真正树立以人为本,充分尊重百姓利益。其次,建立和谐的政绩评价标准,督促政府部门在可持续发展观的指导下科学决策,充分考核“政绩成本”“成本收益率”等,将更多的精力和工作放在维护社会公平正义和保障改善民生上去,以促进城乡的可持续发展。

2.2.2 提升政府调控职能 伴随着社会主义市场经济体制的改革和运作,政府在市场经济和社会发展中所处的地位和承担的职能也在发生转变,资本力量和社会力量逐渐成为政府在行政决策中必须要考虑的因素。

首先,必须转变政府执政观念。重新审视政府在市场经济体制中所处的地位和承担的职能,按照社会主义市场经济体制建立和运作的要求,逐步取消政府行政权力对各种资源的直接支配权,促进土地、资金、能源、技术、信息等资源配置的市场化,避免政府借助行政手段违背和超越市场运行规则,追求自身的局部利益。

其次,提高政府部门官员的民主意识和参与观念。应充分尊重社会各利益相关者的民主权利,促进政府管理权限的有效下放和政务公开,从“城乡善政”转变到“城乡善治”。城乡政府对市场的干预从“过度干预”转向“适度干预”,干预本身也要接受法律的监督和制约。

另外,政府要制定严格的规范,使土地审批程序化、公开化。政府须及时公布有关土地利用规划的政策、法规和管理执行程序,充分尊重公众的知情权、参与权和管理权,广泛吸引公众参与土地开发利用的相关工作,使政府的职责由指导者变为推动者。

2.3 提高规划运行效率,发挥规划调控作用

伴随着社会利益多元化的发展,城乡规划的公共政策职能越来越受到社会的关注。一方面,城乡规划职能需要从单纯提供空间塑造和空间资源分配的技术工具逐渐向政府公共政策的管理工具转变;另一方面,建立有效的城乡土地置换规划体系,使城乡规划由对市场的被动适应转变为主动的干预和调节,有效地控制与管理土地的再利用。

2.3.1 确立有针对性的规划立场 城乡规划的立足点是空间规划,而合理的城乡规划,在具备良好的功能和空间关系的同时,必须针对政府、开发商和被拆迁人之间不同的利益冲突焦点,从全局性出发,选择合适的规划立场,有针对性地解决其中的利益冲突,避免利益关系对于功能和空间布局的干扰和纠结。

在应对政府与被拆迁人之间的利益冲突上,规划协调应从全局性出发,保证公共利益公平、合理分配,把改造前后对社区邻里的影响、人口和家庭结构的变化、工作收入的影响等因素的变化作为规划协调的出发点。应对政府与开发商之间的利益冲突,须发挥规划的工具理性功能,提高自身技术的合理性与数据的分析能力,在客观上保证规则的理性,将开发的区位、类型及强度等因素对城乡经济、环境、社会发展的影响进行定量分析,减少主观因素的干扰。在开发商与被拆迁人之间的利益冲突中,规划协调应从保护弱势群体的角度出发,为弱势群体争取更多的利益,如在弹性的用地指标选择时附属额外的规划条件,以促使开发商更注重绿化,提供更多的公共空间和设施。

2.3.2 选择适宜的再开发模式和再开发路径 由于土地再开发区域其权属关系和产业类型具有相对复杂性,因而选择有针对性、适宜的土地再开发模式首先要考虑城乡更新客体的土地使用权和建筑产权关系,考量再开发主体的经济实力,然后确定合适的再开发主体和操作模式,从而既协调平衡各利益相关者之间的博弈关系,又保证规划能够顺利实施。政府主导的再开发模式倾向于一种行政行为,市场主导的再开发模式则属于市场经济导向下的商业行为,自主再开发模式是产权人对产权区域实施的自发性更新形式,而混合主体再开发模式是由政府、开发商与产权人等多个主体共同参与实施的再开发形式^[5],详见表 1。

由于再开发类型不同,规划最终确立的开发功能定位也会有所侧重,针对再开发地区的功能定位选择相应的开发路径。例如,针对具有历史价值的旧区进行再开发,可改造成休闲、观光、旅游的地段应考虑采用渐进的改造类型。被拆迁人通过土地的置换,补偿损失将以土地使用权及折价入股,享受开发项目的收益。针对一定区域内分布散乱而权属主体多元的地块,可考虑规划的联动开发,即通过不同地块的开发条件进行部分的转移,将公益性政策与房地产开发进行捆绑,如保证被拆迁居民回迁优惠条件、提高居民安置房标准、提供更多的公共产品,开发商可在规划容许的范围内获得相应的容积率奖励,以提高不同地块开发的联动效应。

2.4 搭建公众参与平台,保障公平的社会组织

城乡土地再开发过程中涉及到不同的利益相关者,必须通过搭建公众参与平台,有效了解各方的需求,从而进行协商,实现共赢的局面,避免矛盾激化。

表 1 城乡土地再开发不同客体类型的再开发模式分析

再开发客体类型	权属关系	利益主体构成	再开发目标定位	适宜的再开发模式
旧城区更新	国有、集体、个体产权	地方政府、开发商、企业、社区、产权人、公众	降低人口密度,扩大公共活动空间	政府主导的再开发模式;混合主体的再开发模式
城中村改造	个体产权	地方政府、开发商、村集体、产权人、公众	增加公共服务设施,提高人居环境质量	政府主导的再开发模式;混合主体的再开发模式
城乡工业用地置换	企业集体所有	地方政府、企业、开发商	资源优化配置,提高土地综合效益	市场主导的再开发模式
滨水区空间再开发	国有、单位集体所有	地方政府、企业、开发商、公众	提高滨水区的商业价值和游憩价值	市场主导的再开发模式
开发启动区再开发	国有、单位集体所有	地方政府、企业、开发商	促进产业升级,形成综合新城	政府主导的再开发模式;产权人自主再开发模式;混合主体的再开发模式

2.4.1 构建灵活多样的公众参与模式 土地再开发的种类、性质不同决定着公众参与的方式和程度,并且影响到参与效果。在公众参与工作开展前,组织者应根据开发项目的类型、特点、开发的影响范围等,分别设置公众参与的程序、方式、深度和途径^[6],详见表 2。

表 2 城乡土地再开发不同项目的公共参与模式

再开发项目	适用类型	参与目标	参与途径
旧城更新、城中村改造等项目	涉及广大公众利益,开发目标被各方认可	组织有序的公众参与,促使广大公众理解和支持	公共决策
房地产开发、招商引资等项目	开发目标和项目的实施需得到大多数公众的支持	决策前征求公众整体性意见,实施方案一定程度上体现公众的价值诉求	整体式公众协商
拆迁补偿、安置等项目	公众意见各异,需要广泛征求,整体协调	组织方与决策方分别与不同意见的公众进行协商	分散式公众协商
涉及公共安全和保密要求的开发项目等	政策质量占主导地位,政策无需公众接受	在法律容许的范围内采取最小程度的公众参与	自主管理决策

2.4.2 提高公众参与有效性的组织机制 在确定公众参与的模式和途径后,需要在组织形式上予以保障和有效实施。运行高效而简洁的组织机制,能够提高公众参与的积极性,协调社会各种利益关系,从而增加社会公众的认同感,推动政策顺利执行。

首先,建构非官方、具有体制保障的公众参与组织。组织成员由当选代表、政府官员和规划专业人员按同等比例组成。其主要作用在于组织和引导公众代表、有关利益集团、政府职能机构三方对城乡土地再开发实施过程的全程参与,并提供对话互动的场所。

其次,引导社区团体的参与。长期实践表明富有成效的公众参与并非是个人的参与,而是社会团体、社区组织等非官方组织的有效参与。通过引导在社区层面形成各方均能妥协和接受的意见,并且使社区作为利益代表方参与能有效地促进公众参与的理性化,既可大大降低公众参与的制度成本,也有效促进公众达成合理化的建议和意愿的表达,优化政府决策。

3 结论

随着城乡经济建设的不断推进,增量土地的供应必将日益趋紧。针对存量建设用地的城乡土地再开发将是未来很长

一段时间内政府部门解决经济建设与土地资源紧缺矛盾的重要手段。通过从制度、管理、运作等多方面构建以多方合作的伙伴关系为取向,促进社会公平和谐的多元利益综合性协调机制,形成多方参与、凝聚共识、包容开放的决策体系,可有效避免城乡土地再开发过程中的利益失衡、减少利益冲突,维护社会的安定和谐,将成为城乡土地再开发的必然趋势。

参考文献:

[1]曾永光. 树立科学的发展观 正确履行政府在拆迁中的职责[J]. 中国房地产,2005(1):52-53.

[2]施小兰. 建立拆迁补偿资金监管机制是拆迁管理的关键[J]. 中国房地产,2005(6):15-16.

[3]潘扬彬,郑庆昌. 城市化过程中征地博弈分析[J]. 福建农林大学学报:哲学社会科学版,2006,9(2):15-18.

[4]蒋宏坤,韩俊. 城乡一体化的苏州实践与创新[M]. 北京:中国发展出版社,2013.

[5]任绍斌. 城市更新中的利益冲突与规划协调[J]. 现代城市研究,2011,26(1):12-16.

[6]罗鹏飞. 关于城市规划公众参与的反思及机制构建[J]. 城市问题,2012(6):30-35.