

土地发展权语境下的留用地实质及制度优化研究

□ 岳 瑞

【摘要】留用地制度作为一种地方政府探索实践的征地补偿补充措施，过去在推进征地工作和城镇化进程中发挥了重要作用。然而随着时间的推移，留用地制度逐渐暴露出一些缺陷，不仅未能有效发挥留用地社会保障功能，甚至还衍生出一系列问题阻碍城市建设与经济发展。以往相关文献对留用地多为“回应问题”型的对策研究，缺乏对留用地本质及问题根源的探索。基于此，文章系统分析了我国留用地制度的演进历程、特征及执行困境，并引入土地发展权的概念对留用地本质、问题发生机理进行分析，并从保障和提升开发权益、打造可持续发展模式两方面出发，提出我国留用地制度的优化方向。

【关键词】留用地制度；城市发展；土地发展权；权益配置

【文章编号】1006-0022(2022)01-0091-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】岳瑞. 土地发展权语境下的留用地实质及制度优化研究[J]. 规划师, 2022(1): 91-98.

The Essence and System Optimization of Rural Reserved Land From the Perspective of Land Development Rights/Yue Rui

Abstract Rural reserved land has played an important role in land acquisition and urbanization as a local practice of compensation for land acquisition. Over time some problems of regulation for reserved land have emerged, which not only cannot perform the social security function of rural reserved land effectively, and even impede urban and economic development. Current researches mostly deal with the solution of the problems and rarely explore the essence and origin of the problems. The paper studies the evolution, characters, and practical dilemmas of rural reserved land, introduces the concept of land development right to analyse the nature and problem mechanism of reserved land, and puts forwards improvement suggestions from two aspects: ensuring development right, and building a sustainable development mode.

Key words Rural reserved land, Urban development, Land development right, Allocation of rights and benefits

0 引言

关于城镇化发展带来的土地增值收益如何分配的问题，学界一直存在应该归政府还是农民集体所有的争论，在实际土地管理中，这个问题也是被征地村集体与政府矛盾冲突的交汇点。我国实行以货币补偿为主的征地补偿制度，这种补偿制度仅涉及被征地现有利益价值分配问题，并没有将土地改变用途之后的增值利益与农民共享^[1]。虽然近年来国家不断提高补偿标准，但是还是远低于土地出让带来的增值收益，有些地区还因补偿不到位，出现征地致贫现象，致使农民对征地多有抵触情绪，影响后续重大基础设施及重点项目的布局与落地^[2-3]。因此，如何在已有法律制度框架内合理分配土地增值收益，

考验着地方政府的执政智慧。在这种语境下，留用地制度应运而生，成为许多地方政府缓解征地矛盾的重要手段。

不同于其他的补偿安置方式，留用地制度提供一定面积的建设用地给被征地村集体经济组织用于发展壮大集体经济和提供就业，不仅可以保障失地农民的长久生计，还可以使农民共享城镇化发展带来的土地红利和增值收益，继续发挥土地的保障功能^[4]。从本质上讲，留用地制度变相提高了传统的征地补偿标准，以平衡传统征地补偿显失公平的利益格局^[5]，在缓解地方政府与农民之间因征地补偿产生的矛盾方面发挥了积极作用。目前，留用地制度已在全国近30个省、市推广实施。然而，随着我国经济发展结构调整和空

【作者简介】 岳 瑞，硕士，现任职于广州市城市更新规划设计研究院有限公司。

间发展进入新阶段，土地管理将更加规范，留用地制度在推广和实践中逐渐暴露出兑现难、落地难、开发建设难^[6]和管理难等问题，制度优势逐渐式微，甚至衍生出新的问题，未妥善处理的留用地问题成为后续征地的障碍，并将一定程度上影响我国城镇化进程和经济发展。众多学者及政府工作人员从自身经验及理解出发，对留用地制度存在的问题进行了大量研究，并提出了相应的建议对策，这对促进制度完善具有积极意义，但他们开展的多为“回应问题”型的对策研究，鲜有人对留用地制度本质、问题形成机理进行解构，导致针对留用地问题的改善对策“治标不治本”。实际上，留用地制度运行的困境可以在土地发展权的框架下获得合理解释。虽然也有学者在对留用地问题的分析中引入土地发展权概念，如梁印龙等人从国土空间规划角度对留用地的影响进行分析^[6]，但是未对留用地制度的本质及运行机制进行探讨。因此，本文将在系统分析我国留用地制度演进过程及执行困境的基础上，引入土地发展权的概念，建立留用地发展权实现的理论分析框架，并对留用地本质、问题形成机理进行分析，以期为理解和破解留用地制度运行困局提供创新思路。

1 土地发展权语境下的留用地

1.1 土地发展权的内涵

“土地发展权”一词最早出现在1947年英国颁布的《城乡规划法》中，该法将其定义为“在土地上进行开发建设活动，对土地或建筑用途做出实质性改变的权利”^[7]，并规定一切私有土地将来的发展权移转归国家所有^[8]，旨在保护农田、森林等自然生态资源，防止因私人随意开发造成土地资源的浪费或破坏，促进土地高效开发。在这种语境下，政府通过法律和行政手段限制该权利的行使，以防止因土地私有化造成土地无序开发和破坏，从而达到宏观调控土地开发与利用的目的。留用地制度是一种

为干预和限制绝对私权而设立的空间管制制度。

自20世纪90年代国家土地管理局在《各国土地制度研究》中首度引入土地发展权的概念后，我国学者结合我国国情进行了大量的探索研究和演绎，逐渐形成了一元说、二元说、限制说、利益说和空间权说五种流派^[9]。被广泛接受的观点是土地发展权是采用改变土地现状用途或提高建设用地使用强度等方式，达到提升土地利用价值目标的权利^[10]。因此，在我国改变土地用途和提高土地使用强度被认为是土地发展权的两个重要内容。然而，二者只是提高了土地的使用价值，事实上，土地发展权是一种特殊的财产权，其价值最终还是要落到土地的开发收益上，即获得开发收益才是实现土地发展权的终极要义。由此可见，意义完整的土地发展权既包括通过变更土地用途和调整土地开发利用强度以提高土地使用价值，又包括权利主体通过有效开发利用土地获取经济价值的权利，否则土地发展权只是一张“空头支票”。迄今为止，虽然我国法律仍未提及土地发展权，但是事实上这一概念隐含在土地使用权的“占有、利用、收益、处分”之中^[11]，并且受我国宏观经济、社会文化、城乡治理体系等因素的影响，其权益配置和价值收益实现的速度、程度会表现出区域差异与不平衡。

1.2 留用地实质

留用地是指政府征收集体土地后，按照实际征地面积一定比例返还农村集体经济组织用于发展经济的建设用地，其使用权及经济收益均归该组织所有。制度诉求在于通过对留用地的有效开发利用获得土地的开发收益，重点强调促进留用地可持续发展和持续“造血”，使失地农民获得稳定长久的经济收益。因此，留用地通常被鼓励用于发展能不断创造现金流的生产性产业，禁止出让用于只获得一次性出让收益的商品房开发项目。留用地是在征地补偿制度的基

础上由地方政府新探索出的安置补偿失地农民的补充措施，是用于缓解征地矛盾和保障失地农民长久生计的一种制度创新。从制度设计的初衷及留用地来源的特点看，留用地的实质其实是政府赋予被征地村集体对一定面积用地的土地发展权，即通过农转用和规划许可等手段，将原来从事农业生产的农业用地改变为从事非农业生产的建设用地，以提高土地的利用价值，并通过有效的开发利用活动获得经济收益的权利。换言之，充分实现留用地土地发展权就是在完成制度的价值使命。

1.3 留用地土地发展权实现的理论分析框架

留用地需依次经过指标兑现、指标落地及开发利用3个环节，村集体方能获得开发收益，这个过程实际上就是实现留用地土地发展权的过程，并会受到微观、宏观环境的影响而表现出不同的进度和实施效果。在宏观层面上，城乡二元制度、土地用途管制制度、规划管控制度、产业发展规划和相关政策调控等构成了留用地制度运行的外部环境，并决定了留用地的使用条件；在微观层面上，留用地的区位、基础设施及周边公共服务配套设施完善程度、产业现状等则决定了留用地的供需关系和市场竞争能力。此外，留用地自身条件、村集体资金实力及经营管理的能力、农民意愿等也会作用于这一过程，对留用地土地发展权的实现及效果产生影响（图1）。留用地土地发展权实现过程中各阶段影响因素及作用路径如下。

(1) 在指标兑现阶段，受指标稀缺性的影响，农用地的转变往往困难重重。土地利用总体规划决定了建设用地总量，年度土地利用计划控制着建设用地的分配，政府对建设用地指标资源的空间配置是留用地发展权兑现能否踏出第一步的直接影响因素。然而，由于土地资源日益紧缺，建设用地指标往往向重点或重大项目集中，留用地指标兑现得不到

保障。

(2) 在指标落地阶段, 村集体需经历规划选址、规划条件设定(确定土地使用性质和开发强度)、用地报批、规划许可等一系列报批报建的过程, 会受到严格的用途管制和规划管控, 并且需与政府就留用地选址、使用性质和开发强度进行多轮协商, 这个过程往往耗时耗力。

(3) 在开发利用阶段, 开发主体需对留用地进行建设、招商和运营, 这个过程要求投入大量的资金、人力、技术及资源等, 对开发主体的招商引资能力和运营管理能力要求较高。此外, 产业现状及发展规划、相关政策调控、留用地本身的区位、产权、周边配套, 以及村集体开发意愿等因素会集中作用于这一阶段, 对留用地的使用条件、供需关系和市场竞争能力产生影响, 带来不同开发收益。

2 留用地制度的演进过程及特征

2.1 留用地制度的发展历程

纵观各地的政策演进过程, 我国留用地制度经历了由地方实践到中央认可、由补充措施演变成社会保障措施的过程, 同时伴随土地管理政策收紧, 显示出适用性和可持续性下降的特征, 其发展历程大致可划分为以下4个阶段。

2.1.1 制度雏形早期(1980年以前)

1958年, 国务院颁布的《国家建设征用土地办法(修正)》第十三条提出“对因土地被征用而需要安置的农民, 当地乡、镇或者县级人民委员会应该负责尽量就地在农业上予以安置; 对在农业上确实无法安置的, 当地县级以上人民委员会劳动、民政等部门应该会同用地单位设法就地在其他方面予以安置”, 这为后来留用地制度的产生奠定了政策基础。为促进工农业和其他社会主义建设事业的发展, 国家将城市建设提上日程, 各地区开始关注失地农民的安置问题, 如《广州市关于建设征用土地安置农民和拆迁补偿问题的试行办法》(穗革发〔1978〕16号)提出“征用耕地后, 公社、生产队应以

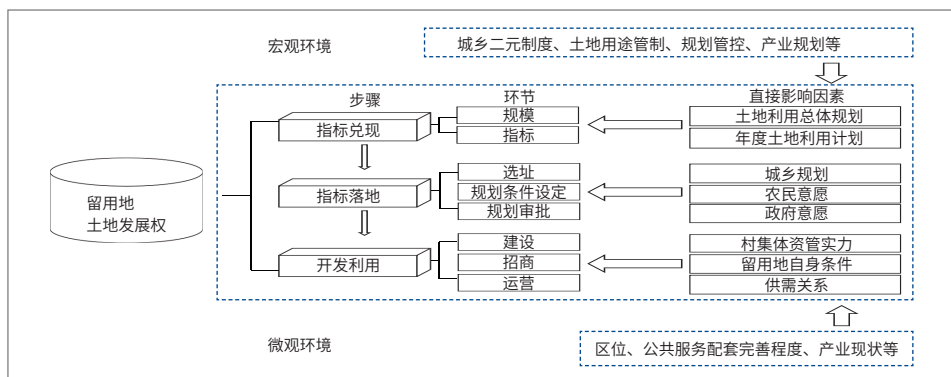


图1 留用地土地发展权实现路径理论分析框架

发展农业作为解决多余劳动力的根本出路。凡有条件的地方, 应由用地单位帮助社队改土造田, 大力发展农、林、牧、副、渔各业生产。有些社队土地少, 改土造田有困难的, 可采取发展种养业为主的工副业(如发展机械化或半机械化养猪场养鸡场等)的办法安置多余劳动力”。该文件强调在用地紧张情况下可通过发展工副业来解决失地农民的安置问题, 这可以被认为是早期留用地制度的雏形, 后续的留用地制度则是在此基础上拓展了安置方式的广度和深度。

2.1.2 制度实践初期(1980~1999年)

正式的留用地制度最早出现于20世纪80年代的深圳地区。在改革开放初期, 城市快速扩张, 建设资金紧缺, 深圳市政府无力完全支付大规模的征地补偿费用。为减轻财政负担, 深圳市政府采取划拨一定数量土地给村集体用于发展经济 and 解决失地农民就业问题的方式进行征地补偿。这种留地安置措施既缓解了政府的财政压力, 又解决了失地农民长远生计问题, 为后续深圳市城市建设和未来经济发展储备了充足的建设用地。随后, 这种将征地补偿的财政压力转移到土地的做法被推广至东南沿海发达省市。但是该时期各地还未出台专门的规范性文件, 只在一些文件中简单提及留地安置, 如广州市番禺区(原番禺县)于1992年出台的《关于加强土地管理规定的通知》(番政〔1992〕6号)规定“按县征地数额的15%~20%预留镇村经济发展的建设用地”, 政策重点主要在

“留”, 这与当时地方政府建设资金普遍紧缺有关。

2.1.3 制度发展时期(2000~2015年)

随着房地产市场的发展, 土地征收及出让过程中产生的土地增值收益分配问题, 引发了农民与政府的利益冲突, 并带来了社会风险^[12-13]。实践证明, 留地安置可使村集体继续享有部分土地产权, 使失地农民参与分享城镇化带来的土地增值收益, 保障失地农民的长久生计, 有效缓解政府财政资金压力和降低政府征地阻力。因此, 广东省、浙江省、福建省等沿海发达地区积极探索实施留用地制度, 并逐步形成了具有代表性的广州市、杭州市、厦门市等地的留用地管理模式。因在推进征地工作和城镇化进程、有效安置和补偿失地农民方面发挥了重要的作用^[14], 2014年留地安置方式被中央发布文件认可, 并于次年被写进全国立法机关的立法文件, 完成了由地方行为向中央认可行为的转变。这个时期政策重点逐步从“留为主”转向“留用并重”^[15], 开始关注指标落地、规划选址与土地用途、办理程序、货币补偿标准、用地报批、台账管理、收益使用与监管等内容, 政策体系框架基本搭建完成, 在推动城市快速发展方面发挥了重要作用。

2.1.4 制度完善时期(2016年至今)

由于留用地制度只是地方实践, 未经过系统化的顶层设计, 随着我国经济由高速发展向高质量发展迈进, 土地管理将更加规范和完善, 留用地制度在兑现落地、开发建设、利用管理等方面的

弊端显现，在一定程度上反而阻碍了城镇化进程和城市经济社会发展。因此，地方政府积极总结经验教训，围绕留用地制度运行困境及解决路径开展深入研究，并陆续出台相关政策查漏补缺，不断优化完善制度设计。这一时期的留用地呈现出密集调控、多管齐下的特点，主要聚焦于解决历史欠账问题、优化审批流程和探索多种开发模式等内容，如广东省自然资源厅出台的《关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知》（粤自然资规字〔2020〕4号）就从推进留用地兑现、加快办理规划用地手续、鼓励留用地入市流转、统筹推进开发利用、加强批后监管等方面系统地对当下留用地制度实施过程中遇到的问题提出优化路径，对地方用好留用地制度、发挥留用地制度的多重效用作出重要的政策指引。

2.2 留用地制度的演进特征

2.2.1 指标兑现方式多样化

由于历史累积的待兑现留用地欠账指标较多，加之城市建设用地供应日益紧张，政府难以完全通过实物留地方式兑现。为解决历史欠账问题和满足新增留用地安置需求，浙江省、广东省等地区对尚未落地、无法落地及新增的留用地指标多鼓励采取折算货币、置换物业、货币加实物安置的方式进行补偿。此外，广东省还探索留用地指标优先用于抵扣经调查核定的历史违法用地，留用地指标返租和鼓励折价出资、入股方式参与各类城市新区、产业园区建设等富有地方特色方式兑现留用地指标或落实其权益。

2.2.2 强调集中布局与开发

近年来，村级留用地布局分散，且村集体独立自主开发项目品质不高、“造血”能力不足、抗风险能力差等弊端越发明显。为提升土地利用效率，释放土地集中开发的效益，各地加强引导留用地集中选址或统筹整合集中布局，并将留用地与城市产业发展规划相结合，进行统一规划、整体开发。例如，2018年

广州市从化区以城郊街明珠工业园为试点，探索多村共有留用地集中成片兑现并集中一次出具规划条件和完成用地审批的新模式，该模式不但极大缩短了留用地落地时限，而且集中成片落地后土地规模效应显现，充分释放了留用地的发展潜力，单位土地产值大幅提高，有效增强了村集体的经济实力，为该区后续由点到面推广留用地集中成片布局奠定了良好基础。

2.2.3 开发利用方式趋向多元

留用地开发的传统模式包括出租土地、出租地上物业、引入合作企业、政府统租等^[16]，以“出租经济”为主，市场重视度不高且经济效益偏低。近年来，城市发展逐渐由增量扩张转向存量挖潜，作为一种较为优质的存量建设用地资源，留用地迎来发展风口，优势地位不断凸显。其不仅受到市场青睐，出现多个村企合作成功开发留用地的案例，还受到地方政府的重视，各地以提升土地集约节约利用水平为目标，结合国家政策方针或区域特色将留用地制度与多种政策措施组合实施，探索出多种村级留用地合作开发新模式。例如，以广州市南沙区为代表的珠三角地区鼓励将留用地纳入旧村改造进行统筹开发利用；杭州市出台的《杭州市加快培育和发展住房租赁市场试点工作方案》提出在村集体10%留用地上建设租赁住房；惠州市则探索利用留用地建设征地拆迁安置房，这些政策的组合实施有效解决了区域“有项目无指标”或“有指标无项目”的问题^[17]，同时优化留用地资源配置，形成多赢局面。

3 留用地制度待解决的困境及机理解析

3.1 待解决的困境

3.1.1 指标欠账规模庞大

绝大多数村集体选择实物留地方式兑现留用地指标，但早期的征地征拆与安置不同步，重征拆轻安置^[18]，大规模征地积累了大量的待兑现指标，加之建设

用地紧张，不少城市无可用于兑现的用地，欠账不断累积，所需的用地规模庞大。以广东省最早实施留用地制度的地区——广州市番禺区为例，截至2018年，该地区仍有296.75 hm²的欠账留用地指标未兑现，约占该区核定总量的1/3，留用地欠账问题突出，且长期得不到解决，不仅损害了村集体利益，还影响了农民对政府的信任，不利于后续征地工作开展^[19]。

3.1.2 落地开发进度缓慢

选择实物留地方式兑现的项目，即使获得建设用地指标后，也要经历漫长的等待期方能落地。以广州市为例，截至2019年，该市核定的留用地指标中，仍有近1/3的留用地尚未完全交到农民手中，许多留用地尚处于供应、用地报批、选址等环节，特别是选址阶段往往会耗费几年的时间，如此一来村集体利益受损，农民多有不满情绪，带来一定的社会不稳定隐患。

顺利落地进入开发阶段的村级留用地项目也有不少地块因存在项目资金不到位、利益分配难协调等问题，工作难推进且推进速度缓慢，甚至有些项目长期没有得到开发，“资源沉睡”，造成土地的浪费。

3.1.3 地块综合效益较差

(1) 经济收益不高。以往资管实力较差的村集体多采取长期出租土地的方式开发留用地。由于签约时间较早，合同双方对未来土地市场租金价格评估不足，加上村级留用地市场竞争力较差，合同约定的租金和涨幅很低。以珠三角某市为例，目前仍有留用地租金水平停留在2~5元/平方米，远低于现阶段的市场水平，且剩余租期较长，地均租期在30年左右，村集体开发收益受损，影响到现阶段农民开发利用留用地的积极性。

(2) 闲置或产业低端。以往留用地的开发大多以批发市场、厂房、仓库与停车场等传统路径为主，产业低端粗放，经营模式同质化特征明显，造成生产效率低下或物业大量闲置，与区位价值要求存在较大差距，引进的产业往往属于

无牌、无证、无照的企业，不但低产值高能耗、税收创收少，而且有些属于严令禁止的小作坊，“散乱污”情况突出，给地方政府带来了环境治理和社会治安的压力。

(3) 影响城市功能布局 and 面貌。留用地选址大多位于本村(社)范围内，既不集中，又不连片，多数规模小，不仅会加重土地利用破碎化程度，不利于土地集约利用和城乡规划落实，还易造成城市用地功能混乱，并且留用地项目缺乏统一规划，建筑随意布局，乱搭乱建现象屡禁不止，影响城市面貌。

3.1.4 违法、违规乱象突出

有些村级留用地因政府依法修改规划，在用地性质全部或部分变更后无法利用，开发报建受限。加之农民规范开发的主观意识不强，且地方政府监管力度不足，村级留用地违规建设现象时有发生，产生大量未经过环保、消防、安全生产等部门审查的违章建筑，这些违章建筑不但布局混乱，而且结构简陋、安全措施不足，产生了较大安全隐患。

3.2 成因解构与逻辑推演

3.2.1 留用地制度困局成因解构

从土地发展权视角来看，留用地问题主要是由制度实施过程中权益配置不公平、规则制定不明朗、价值释放不充分、权益落实到位等因素对村集体决策造成消极影响后带来的不良结果，具体体现在以下4个方面(图2)。

(1) 权益配置不公平造成村集体倾向选择实物留地，加重留用地指标兑现难度。虽然各地鼓励以折算货币、置换物业的方式予以落实兑现留用地，但是收效甚微。究其原因，除了受村集体的“守土”意识影响外，也与留用地在指标兑现环节权益价值配置规则设置既不公平也不合理有关。一方面，实物留地折算货币或物业的标准明显偏低，各类兑现方式的权益价值配置不公平，导致村集体普遍倾向选择实物留地；另一方面，地方政府建设用地指标分配行为缺乏约

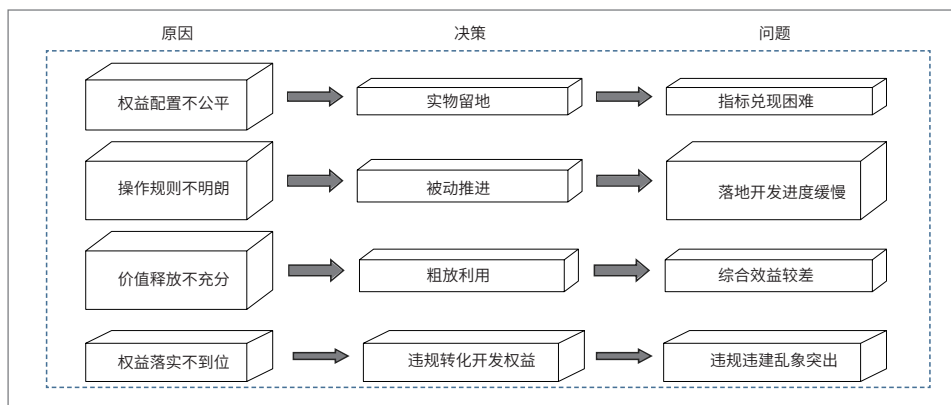


图2 留用地制度问题形成机理示意图

束，政府常常将指标优先满足其他建设项目用地需求而压缩村级留用地项目，导致留用地指标迟迟不能兑现。实物留地需求大而用于留用地的建设用地指标少，二者共同作用直接造成留用地指标长期大规模欠账问题。

此外，村集体普遍倾向在本村(社)选址，对将留用地集中置换到郊区产业园、工业区统筹建设和集中管理的意愿不高，造成留用地分散开发，没有产生集聚效益，价值释放不充分，给规划实施和管理带来不利影响，其中的主要原因也是过去地方政府大多没有做好留用地置换相关园区土地或物业标准设计工作，权益价值配置有失公允，导致位置级差地租左右村集体选址决策意愿。

(2) 规则制定不明朗造成村集体被动推进项目，影响留用地落地开发进度。由于留用地是一种建设用地，需要经过一系列规划和用地审批手续才能获得不动产权证以实施开发建设活动。同时，留用地也是农村集体经济组织资产的一种，按照《中华人民共和国村民委员会组织法》要求，其空间选址、用地性质、开发模式、利益分配等事项需要依法集体表决通过。因此，留用地审批手续、流程较多，但多数地方只是机械实施这些步骤，对流程再造和优化研究不足，简政放权落实不到位，不但程序繁琐复杂，而且涉及的部门广，审批事项存在交叉重复或机械地互为前提条件，加上为尊重村集体意见，地方规划部门常与村集体就空间选址、土地使用性质及开

发强度、开发模式等事项开展多轮协商，人为加大留用地落地开发阻力，村集体只能被动等待项目审批。

不仅如此，落地后的留用地项目也会因相关操作规则不明朗影响开发进度，如因利益协调机制原始，各方在留用地的处置、管理与开发等环节很难就有关事项形成统一意见，影响项目进度。具体来看，在村集体内部，因集体经济组织成员之间对留用地的开发模式、收益分配等很难达成一致，常常发生表而不决或表决不通过的情况，影响了项目的进度，多次表决也对村集体组织成员生活造成不便；在村集体外部，因涉及政府、合作企业等不同利益群体，各方利益诉求难以达成一致，村集体自主协调成本较高，导致村级留用地项目只能被迫按下暂停键，带来开发收益的损失。

(3) 权益价值释放不充分导致村集体粗放利用留用地，造成留用地综合效益较差。尽管多数留用地拥有良好的区位条件，但也常因权属性质、村集体投入不足、供需双方利益诉求难协调、分散不集聚等问题影响价值释放，市场竞争力不强，难以吸引优质企业在留用地投资建设或入驻，留用地只能进行低效开发、粗放利用。

因为一般企业前期投入较大而回报期较长，所以对稳定安全的生产经营环境要求较高，特别是对于“专精特新”类优质潜力成长型企业，前期研发投入的成本会更高，这些企业对产业、工业园区提供的生活服务配套、政策支持、

产品孵化、信息共享、技术支持、金融服务和人才协作等更为依赖。但是留用地一方面因产权赋能不足，集体性质用地在贷款融资等方面存在困难，有些用地还存在权属关系复杂问题，还有些村因租金涨幅难以控制的问题不愿长租，无法满足企业所需的土地利用条件，难以吸引优质企业在留用地建设投资；另一方面因资金、技术及人才薄弱，抗风险能力较差，村集体缺乏营造精品客观条件而无法胜任商业服务用地的开发，工业用地项目的回报期长，村集体主观上也不愿投入，村级留用地只能粗放利用，不能满足企业精细化发展需求，难以吸引优质企业入驻，它们更倾向于选择有政策支持、配套设施和服务完善的产业园、工业园等园区来降低企业运营成本。

再者，留用地建设项目大多布局杂乱无序，不但影响城市面貌，而且零散开发，生产生活和公共服务配套设施往往不足，难以吸引产业集聚，土地潜力未充分释放，价值上不去，经济效益较差。不仅如此，各种问题环环相扣，引发连锁反应，带来一系列负面影响。留用地长时间未得到开发，趋利本性使得村集体在留地上搭建简易厂房、仓库等出租给一些临时的、高耗能、高污染的企业或私人工厂，造成场地杂乱、产业低端，不仅难以提升土地价值，还会给城市治理带来压力。

(4) 权益落实不到位引发村集体违规转化留用地开发权益，带来违规违建的问题。村级留用地是政府安排给被征地村集体发展经济和安置失地农民的重要保障。理论上，政府负有充分落实村级留用地开发权益的责任。然而，对于一些已落地的因规划调整而不再具备开发条件的留用地，地方政府规划协调力度不够，多是简单粗暴的不予批复规划许可，或采取直接限制留用地的开发强度和改变土地使用性质的做法，没有或很少给予合理有效的补偿。开发报建受限后，农民多有不满情绪，不但带来一定的社会隐患，而且受利益驱动，许多村

集体经济组织不顾法律风险，铤而走险对留用地私下进行违法交易或建设。因与村集体利益挂钩，政府出于维稳的考虑，往往没有拆除这些违法建筑，形成难以消除的、复杂的历史违法建筑问题。

3.2.2 留用地制度困局影响因素作用机理

留用地制度在实施过程中暴露出的问题不尽相同，总体说来，都与留用地土地发展权受到制约有关，背后更深层次的原因可归结为城乡土地二元制度制约、传统法定规划管控约束、上位法律缺位及相关配套政策缺失。

(1) 城乡土地二元制度制约。过去受城乡二元制度影响，不仅集体建设用地市场化受到长期抑制，而且城乡二元制度催生的“土地财政”会左右地方政府权益价值配置，特别是建设用地规模和指标分配往往向国有建设用地倾斜，影响了村级留用地土地发展权的行使。虽然2020年新实施的《中华人民共和国土地管理法》允许集体经营性建设用地入市交易，取得使用权后使用者也能转让、互换或者抵押，使集体建设用地与国有建设用地“同权同价、同等入市”，但是集体建设用地入市流转后村集体享受到的土地增值收益可能远超过于现有的征地补偿标准，这不仅会加大后期政府征地的难度，还会在一定程度上冲击地方的“土地财政”收入，地方政府将会消极应对，并可能利用规划管控等手段严格限制包括村级留用地在内的集体经营性建设用地入市的区位、用途及开发强度。同时，由于集体经营性建设用地入市制度还未完善，市场多采取观望态度，村集体自主独立开发能力有限，在多重因素的综合作用下，留用地只能低效开发，甚至长期闲置。

(2) 传统法定规划管控约束。留用地落实并非传统规划规定内容，其土地发展权不仅难以得到保障，还受不同层级规划管控，从落地到开发均受到不同程度的抑制。在总体规划层面，传统的土地规划主要通过划定“三界四区”、安

排年度土地利用计划指标等手段对规划范围内的土地发展权作出安排。由于缺乏上位法律依据，传统的土地规划并未对落实留用地作出明确安排，加之发达地区建设用地和耕地“双紧张”，城乡建设用地规模和年度计划指标优先用于保障城市建设项目，村级留用地指标往往受到压制迟迟不能兑现。在详细规划层面，政府主要通过控制性详细规划和村庄规划赋予不同土地不同使用用途和开发强度，带来不同的土地升值与收益预期^[20-21]，突出表现为不同区域间土地权利主体的“意外收益”和“收益损失”^[10]。因此，常常因村集体与政府因土地发展权的竞争难以协调而导致留用地选址无法落地。村集体想要区位好、土地价值高的优质地块往往不符合规划要求，或政府不愿意将高经济价值的土地交给村集体^[6]。此外，虽然各地普遍只对留用地用途和容积率上限作出限定，名义上村集体可按意愿自主开发，但是实际上留用地性质和开发强度受到控制性详细规划或村庄规划的控制，详细规划对建设指标差异化设定造成了留用地土地发展权配置的不公平，村集体与有关职能部门往往很难协调一致，导致留用地迟迟无法落地。

最后，由于并非规划强制内容，留用地的选址、用途、开发强度缺乏区域统筹考虑，与相关产业规划等缺乏有效衔接，零散开发，导致招商引资难和低效开发，影响城市形象和环境品质。

(3) 上位法律缺位。留用地制度实施效果差强人意，这与相关法律或法规缺位有很大关系。因为该制度仅仅是地方实践，法律层面未对留用地及其所属村集体享有的基本权利作出明确规定，法律效力不高，相关政策的强制性没有保障^[13]。这就造成一方面因为没有强制要求，地方政府落实兑现留用地指标、加快推进留用地开发利用的力度不够；另一方面因为没有相关的法律法规对侵害村级留用地土地发展权的行为作出责任处罚规定，地方政府行为的随意性较大，

特别是在有关权益配置方面缺乏约束，会出于各种目的压缩村级留用地报批所需的城乡建设用地规模和指标，或利用规划手段严格限制村级留用地建设，损害留用地发展权利，背离利用留用地发展集体经济、保障农民长远生计的制度设计初衷。

(4) 相关配套政策缺失。留用地土地发展权的高效兑现需要完善的配套政策作为支撑，首先由于缺乏系统的顶层设计，留用地政策实施时间长，却一直未完善有关台账管理和建设信息管理平台，地方政府对各村级留用地欠账、开发利用情况掌握不详，重视不够；其次，多数地方也未建立完善科学的利益协调机制，政府、村集体和市场主体利益分配很难达成一致，特别是村集体与市场主体之间需求不对等、利益博弈大，加上缺乏相应的细则规范留用地市场交易行为和合理引导市场利益预期，经常导致双方谈判破裂，影响项目进度；再次，产业指引、招商、财政及用地等相关政策指引不足，留用地未能与土地利用总体规划、城市总体规划、产业规划等做好衔接，指标落实、规划选址、招商引资等面临重重困难，导致留用分散落地、低效开发，同时各地也因缺少退出机制，闲置了大量规模小且强度不满足开发条件的留用地^[22]；最后，由于未健全监督检查机制，加上在手续办理、开发利用、工程建设、资金使用等方面的责任主体划分不明显，缺乏有效监管，导致在村级留用地的使用上频现违法违规行为，给城市治理带来压力。

4 关于留用地制度优化的建议

归根结底，留用地制度实施不畅的原因是现有制度体系未能营造良好公平的环境来保障村集体充分行使对留用地的土地发展权。因此，为有序、稳妥推进留用地的高效开发利用，今后留用地制度完善应以保障和提升开发权益、打造可持续发展模式为主要优化方向。

4.1 设定留用地基准权益价值——实现公平

由于权益配置不公平，在留用地开发的各环节中相关方利益博弈较大，影响地方管理目标的实现。因此，要拓展兑现留用地指标的路径，其中比较可行的做法是先统一确定留用地的基准权益价值，再按等价值原则提供多种兑现方式供村集体选择。这样的好处是保证村集体对留用地的开发权益初始价值保持一致，并且选择实物留地的方式也能避免区位、用地性质、开发强度等不同因素造成的土地开发价值不公平。当问题转化为如何合理确定基准权益价值时，可参考广州市南沙区的做法，先设定留用地的基本参数，取50%商业用地和50%工业用地，并设定2.0的毛容积率，得到留用地基准权益价值计算表达公式。

$$\text{留用地基准权益价值} = \text{商业用地面积} \times \text{商业用地价格} \times 2.0 + \text{工业用地面积} \times \text{工业用地价格} \times 2.0$$

公式(1)

其中，商业用地价格以发布征地公告的时间节点内本区域商业用地市场评估价均值表示，工业用地价格以发布征地公告的时间节点内本区域工业用地市场评估价均值表示，以最大程度保证村集体在实物留地折换其他兑现方式时收益不受损，提高村集体对其他路径兑现的可接受度。

4.2 完善留用地上层法律法规——破除障碍

留用地制度已在地方实践多年，可总结地方成熟经验推动制度立法，以法律法规形式固化基本原则、兑现方式及标准、基本程序、开发利用、基本权益、相关责任主体及法律责任等内容，填补这一块的法律空白，提升法律效力层级，为留用地指标落实、开发权益保障等提供法律保障，确保地方全面履行法定职责，切实落实公平合理的利益分配原则，确保留用地从指标落地到开发利用的全过程的开发权益，充分保障村级留用地

的土地发展权，有效缓解因留用地开发带来的政民矛盾和抑制村集体违规转化留用地开发权益的行为。同时，要积极通过立法进一步完善集体土地权能，明确质押、抵押程序和要求等，确保集体土地与国有土地在法律层面权能一致。

4.3 健全留用地配套政策体系——保障权益

建立健全相关政策框架体系是留用地制度顺利运行的重要保障。要建立系统思维，在法律框架下继续完善规划、土地、产业、税收等相关配套政策，并优化和简化留用地审批程序，提高审批效率，同时强化制度实施各阶段的责任分工和相应监管机制。落地阶段的重点内容是先落实留地安置再征地，并由发改、自然资源、住建等多部门共同监督机制，从源头避免留用地“打白条”，对于已经承诺或协议约定实物留地但因城乡建设用地规模和指标欠缺或规划不符而迟迟不能落地的项目，加快出台政策在新一轮国土空间规划积极予以协调落实；在开发阶段要加强报建、招商、建设、运营和收益使用指引，规定租金指导价引导市场合理预期，建立退出机制，并围绕防止留用地低效开发、违法流转和建设、收益分配不公等健全各环节监管机制，明确有关基本要求、责任主体等，以高标准、高质量推进实施留用地项目，严防“退闲进低”“二次烂尾”。同时，在集体建设用地入市制度的基础上积极探索完善村级留用地入市交易机制，设定公平合理的入市条件，明确入市交易的主体、客体及收益分配等内容，使土地发展权转移的路径畅通，提高土地开发效益。

4.4 推动留用地集中统筹利用——提升价值

为破解留用地“碎片化”和分散不集约的问题，建议在国土空间规划中划定专门的留用地集中安置区，实行统一规划、开发和管理。由县(区)政府负责

统筹规划、收储和开发,并在尊重村集体对留用产权和对开发利用的自主决策诉求的基础上,引导村集体将约定的实物未落地留用地和已落地但低效开发或闲置留用地,按照基准权益价值标准置换安置区内的土地或物业,并同步完善留用地周边交通、公共服务和商业配套设施,以吸引更多人流、物流,推动留用地增值和发展。置换后留用地由县(区)政府根据集中安置区所在区域的工业用地或厂房市场评估价统一租赁,由区属国企负责报建、开发建设、招商、投资运营和管理,以政府公信力作背书,为企业营造长期稳定的投资经营环境,提升市场对留用地接受度,并通过有效整合资源、缩短产业链条中间环节,发挥集聚效益,降低企业运营成本,解决村集体招商、运营能力不足的问题。

4.5 找准留用地区域功能定位——持续“造血”

留用地背负着发展集体经济的责任,持续“造血”是关键。因此,一方面要推动留用地集中布局,释放规模效应,促进产业集聚,提升留用地价值。另一方面,找准留用地的功能定位,确保其在分工链条中具有不可替代性。在具体引进产业类型上,地方政府应当立足城市职能和城市发展目标,结合区域产业发展规划,围绕区域主导产业,聚焦行业上下游产业链,引导村集体找准留用地在城市(行业)分工中的定位和价值,并协助村集体积极引入一批“精、尖、专、特、优”等知识技术密集、物质资源消耗少^[23]、综合效益好的优质潜力型中小微企业。同时,实行负面清单管理,严禁高耗能、高污染、低产出、低创税行业入驻留用地,以促进区域可持续发展和提升留用地利用效益,创造就业岗位,优化区域产业结构。

5 结语

从土地发展权的视角来看,留用地

制度的运行困境与其发展权益受到不同程度制约有关,制度优化的关键是保障和提升留用地开发权益,并打造可持续发展模式。“十四五”时期是我国迈向高质量发展的重要阶段,因此在宏观层面应充分利用新一轮国土空间规划公平合理配置留用地发展权益,并加快完善有关法律和制度体系建设,优化留用地制度运行的外部环节;在微观层面应围绕以提高土地利用价值、打造留用地开发的可持续发展模式的目标,持续“造血”,真正发挥留用地社会保障作用。制度优化是一个长期的过程,本文仅做了理论层面探索,后续应在具体实践工作中持续跟踪、加强评估、优化调整。

[参考文献]

[1] 孟存鸽. 农村集体土地发展权法律制度的构建[J]. 农业经济, 2019(10): 103-104.

[2] 李明月, 江华. 基于农民权益保护的征地制度改革的原则思路[J]. 国土资源, 2007(3): 46-49.

[3] 金晓斌, 魏西云, 周寅康, 等. 被征地农民留用地安置模式适用性评价研究——分析浙江省典型案例[J]. 中国土地科学, 2008(9): 27-32.

[4] 苗苗, 赖齐贤. 基于土地发展权实现的农民土地权益获得感分析[J]. 农业经济, 2020(12): 79-81.

[5] 毕琳琳. 辽宁省留用地安置制度的构建[J]. 农业经济, 2019(6): 99-100.

[6] 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.

[7] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学, 2021(4): 1-8.

[8] 刘雯波. 我国土地发展权研究现状[J]. 安徽农业科学, 2009(19): 9 214-9 216.

[9] 吕军书, 李天宇. 我国建立土地发展权制度的运行条件分析[J]. 农业经济, 2020(3): 95-97.

[10] 姚艳, 徐田田, 张雅婷, 等. 农村居民点整治中的土地发展权运作体系——以宁波市余姚最良村村庄整治项目为例[J]. 中国农业资源与区划, 2020(11): 209-217.

[11] 陈月. 博弈的设计: 面向土地发展权共

享的空间治理[J]. 城市规划, 2015(11): 78-84, 91.

[12] 唐焱, 张卫卫. 留地安置政策下农户的土地增值收益共享性研究——以杭州市三义社区为例[J]. 中国土地科学, 2016(8): 28-37.

[13] 吴军, 闫永涛, 叶宝源, 等. 广州市村集体留用地政策演变及实施思考[J]. 城市发展研究, 2020(11): 80-86.

[14] 吴框框, 洪世键, 胡洲伟. 农村留用地制度: 概念内涵、发展历程与本质解析[J]. 中国房地产(下旬刊), 2021(1): 40-49.

[15] 陈晓明, 叶宝源, 李邵华, 等. 广州市留用地统筹规划方法探索[J]. 规划师, 2020(15): 79-85.

[16] 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.

[17] 邢元宵. 海南省留地安置政策的完善——基于农民财产权的研究视角[J]. 时代金融(下旬), 2016(9): 40-41.

[18] 莫国金, 蒙彬. 梧州市留用地工作调研报告[J]. 南方国土资源, 2021(4): 27-29.

[19] 高雅薇, 顿诗萌. 我国留用地安置制度探索与反思[J]. 合作经济与科技, 2019(8): 16-18.

[20] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018(8): 9-15.

[21] 余俊. 城乡融合发展中农村土地发展权的建构——基于城乡建设地方立法权的思考[J]. 黑龙江社会科学, 2019(4): 113-119.

[22] 简泳茵, 罗毓豪, 谭国昭. 多方共赢角度下广州市留用地安置开发创新——以番禺区为例[J]. 规划师, 2018(4): 107-112.

[23] 刘若霞. 以培育战略性新兴产业带动区域经济发展[J]. 经济体制改革, 2012(2): 41-43.

[收稿日期] 2021-11-10