

DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.20230505

彭航, 谭少华, 杨春, 等. 乡村振兴背景下农村土地开发困境与路径优化研究——基于公共、集体和个人利益比较视角[J]. 西部人居环境学刊, 2023, 38(5): 32-39.

PENG H, TAN S H, YANG C, *et al.* Research on the Difficulties and Paths of Rural Land Development Under the Background of Rural Revitalization[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2023, 38(5): 32-39.

乡村振兴背景下农村土地开发困境与路径优化研究*

——基于公共、集体和个人利益比较视角

Research on the Difficulties and Paths of Rural Land Development Under the Background of Rural Revitalization

彭 航 谭少华 杨 春 赖文韬 PENG Hang, TAN Shaohua, YANG Chun, LAI Wentao

摘 要: 乡村振兴战略下我国农村土地开发面临着多元主体利益冲突与协调困境。以四川省3个村庄作为研究对象,采用多案例对比、多主体分析的研究思路,分别解析政府主导、市场主导、村集体主导三种村庄土地开发路径的开发过程与驱动机制,并总结其在利益分配方面的困境或不足。研究表明,在公共利益、集体利益和个人利益的博弈中,开发主体及行为动机差异是造成利益冲突困境的根本原因。其中,政府和市场主导的村庄土地开发存在较多的利益分配不协调问题,而村集体主导能够较好地协调公共、集体和个人利益的关系。在农村土地开发过程中协调处理好利益主体的相互关系是解决问题的关键,应当通过开发主体限制、平台构建、利益联结和协商机制的确立,实现可持续的农村土地开发与乡村振兴战略的全面推进。

关键词: 乡村振兴; 农村土地开发; 利益比较; 公共利益; 现实困境

Abstract: In China, land is the spatial carrier of farmers' production and life, and land reform constitutes an important breakthrough and core area of China's rural revitalization strategy. The distribution of land development benefits is related to the basic rights and interests of farmers, and has always been valued by the Chinese government. In 2023, the No. 1 central document of the Central Committee of the Chinese Government also proposed to "explore and establish an effective adjustment mechanism for land appreciation income that takes into account the interests of the state, rural collective economic organizations and farmers", endowing farmers with more adequate property rights, and providing policy guidance for promoting rural revitalization and common prosperity. With the implementation of rural revitalization, rural land development has been undergoing market-oriented and diversified changes in recent years. In the process of rural land system reform and urban capital going to the countryside, the incompatibility between government led rural land development and the national strategy of social and economic development and rural revitalization in the new era is becoming increasingly apparent. The market, village collective organizations, and villagers become important participants and organizers. In this context, this article focuses on the three types of interest units involved in rural land development: public interest, collective interest, and personal interest. Using "interest comparison" as the research entry point and based on three typical cases of rural land development in Sichuan, China, this study aims to explore the interest units and their behavioral characteristics on agricultural land. And from both theoretical and practical perspectives, explore the working mechanism and difficulties or shortcomings of rural land development driven by different entities such as government, market, and village collective. Finally, a development review will be conducted from the perspective of interest comparison, and relevant suggestions will be proposed. Through case comparison, it was found that there is a significant imbalance in the distribution of benefits between the government and market leaders; village collective leadership can better balance the interests of the public, collective, and individual. From the perspective of public interest, government led public interest protection is the best; secondly, village collective leadership; the second is market led. In the process of capital going to the countryside, influence peddling, responsibility dislocation and decision-making failure often occur. From the perspective of collective interests, both market and village collective leadership can achieve the maximization of collective interests, with the difference being that the former is highly bound to market enterprises, while the latter is more closely connected to villagers. From the perspective of personal interests, all three paths provide basic production and living security for villagers, and land development participants can also obtain land appreciation benefits. However, only under the leadership of the village collective has sufficient institutional design and arrangements been made for the allocation of rights and responsibilities, democratic participation, village decision-making and governance, meeting the deep-seated interests and needs of villagers. In the end, it is believed that 1) after the implementation of China's rural revitalization strategy, the number of rural land interest

中图分类号 TU 982.29

文献标识码 B

文章编号 2095-6304 (2023) 05-05-08

*国家重点研发计划项目 (2018YFD1100300)

作者简介

彭 航: 中国建筑西南设计研究院, 助理工程师
谭少华 (通讯作者): 重庆大学建筑城规学院, 山地城镇建设与新技术教育部重点实验室, 教授, tsh@cqu.edu.cn

杨 春: 清华大学建筑学院, 助理研究员

赖文韬: 成都市规划设计研究院, 助理工程师

units has increased and the relationships are complex. Different villages form different benefit distribution patterns based on the differences of development subjects, policy environment and behavior motivation, which ultimately affects the effectiveness of rural construction. Therefore, in rural revitalization, attention should be paid to the full participation of all stakeholders in the land sector. The government, market, village collective, and villagers should play their roles in appropriate links and specific fields, avoid the strong dominance of a single interest, pay attention to safeguarding multiple interests, and rely on fair and efficient development system design to obtain support from stakeholders. 2) The advantages of location resources and management systems are essential elements for achieving rural revitalization. Material conditions such as transportation location and industrial development, as well as non material conditions such as the management ability of village committees and land preparation, have become important conditions for achieving results in rural construction. It is necessary to focus on selecting villages with good location conditions and industrial foundations for development, in order to avoid large-scale and dynamic “land urbanization”. 3) In the specific organization, implementation, and management of rural land development, policy measures such as restrictions on development entities, platform construction, interest linkage, and establishment of negotiation mechanisms should be taken. Coordinate the relationship between public interests, collective interests, and personal interests to achieve sustainable rural land development. However, in the specific development practices of villages in various regions of China, which may involve complex overlapping and gaming of stakeholders, more in-depth and detailed research is needed.

Keyword: Rural Vitalization; Rural Land Development; Comparison of Interests; Public Interest; Realistic Dilemma

0 引言

土地是农民生产生活的空间载体^[1],土地改革构成了乡村振兴战略的重要突破口与核心领域^[1-2]。自改革开放以来,以土地征收为主要方式的农村土地开发,有力推动了工业化、城镇化进程。然而,在横向竞争加剧和惯性依赖的背景下,地方政府不断扩大土地征收范围,造成存量土地资源浪费,并侵害了农民的合法权益^①,由此引发多元主体的利益冲突与矛盾^[3-4]。土地开发利益分配关乎农民基本权益,一直为顶层设计所重视^[5-6]。中共十八届三中全会提出有效保障公共利益、集体利益与个人利益,确立了“兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”的改革目标^[7],2023年中央一号文件又提出“探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的农村土地增值收益有效调节机制”^[8],赋予农民更加充分的财产权益,为推进乡村振兴和共同富裕提供政策指引。

农村土地开发的利益协调问题一直是学界关注和研究的重点领域,取得了丰富的成果。从20世纪90年代开始,学者们对失地农民的利益保障现状^[9]、权益配置^[10]、利益分配机制^[11]、对策建议^[12]及制度改进^[13]展开了充分的讨论,已较为深入地揭示了开发中的利益分配格局。然而,随着乡村振兴的实施,近年来农村土地开发正处于市场化^[5]、多元化^[6,14]变革中,在农村土地制度改革和城市资本下乡过程中,政府主导的农村土地开发与新时期社会经济发展^[12]、乡村振兴国家战略^[15]的不适应性愈发显现。市场、村集体组织和村民成为重要的参与者、组织者^[6,14]。部分学者已经开始关注新型主体关系对土地开发的影响,比如通过行动者网络^[4]、案例比较^[11,16-17]、利益相关者^[14]、利益博弈模型^[18]、“地利共享”框架^[3]解析土地转化中的利益协调关系,提出改善利益冲突的对策。但当前研究对开发主体本身的利益特征、行为动机及其衍生的开发路径差异和实施效果的讨论尚不尽完善。

因此,本文重点关注农村土地开发中的所涉及三类利益单元:公共利益、集体利益和个人利益^[19]。并基于四川地区农村土地开发的3个典型案例,试挖掘农地之上的利益单元及其行为特征,并从理论和实践两方面出发,探讨政府、市场、村集体不同主体驱动下农村土地开发的工作机制及其困境或不足,最后从利益比较视角进行开发评述,提出相关建议。

1 农村土地开发中的多元利益比较

1.1 农村土地开发中公共利益、集体利益与个人利益解析

宪法赋予政府通过“公共利益”征收土地的权利,但“公共利益”至今尚无明确界定。由此带来公共利益与私人利益的讨论,目前学界普遍的观点认为公益重于私益但仍需相互补充^[20]。现实中,两者往往不是单一对立的关系。例如农地之上还有一种介于两者之间且非常重要的独立利益范畴^[21]:集体利益,作为我国社会主义公有制的特有产物,与公共利益面向所有人开放、不可分割不同,可看作特定“团体”成员中多数人的利益^[22]。具体到村集体组织,集体利益指代村集体向集体成员分享土地的利用权和集体收益,并供给相应的生存保障。在我国的传统土地制度和道德规范下,奉行的利益原则是公共利益高于集体利益高于个人利益,个人利益的实现建立在集体利益基础上。但附着于农地之上的冲突并未消减,而是基于公平正义和开发效率的矛盾主线,演绎着多层级间复杂的利益冲突与博弈(图1)。

具体到农村土地开发,涉及主体相当多元,主要包括政府、村民、村集体和市场企业等^[16,23],基于不同主体所构成的利益单元持有不同的利益诉求。公共利益单元方面,各级政府和职能部门作为公共利益的代言人,希望通过农村土地开发,提升土地利用效率并促进地方经济发展,同时尽量保障农业和土地安全、避免社会矛盾发生。集体利益单元方面,村集体经济组织作为主体,谋求合法且收益最大化的开

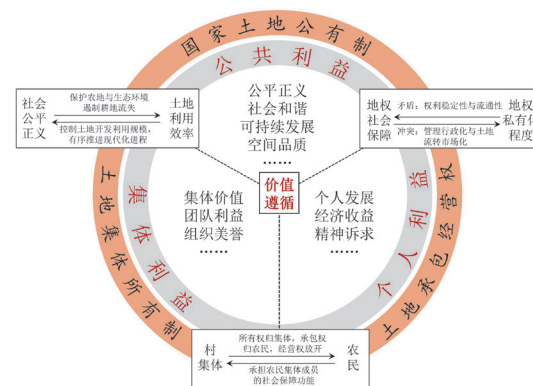


图1 农村土地之上的利益单元及其制度设计
Fig.1 the interest unit on rural land and its system design

发成果，并维持组织成员的“向心力”，市场企业在降低成本的前提下，试图获得最大的经济效益。个人利益单元由村干部和村民构成，以改善经济收入水平、维持生产生活方式为开发目标^[1]（表1）。

农地非农化过程中土地收益大幅增加，不同利益单元的不同诉求，极易造成利益代表之间的博弈甚至冲突^[4]。回应冲突的关键，就在于厘清个人利益、集体利益与公共利益的关系。申言之，一方面需借助政府之手避免“公地悲剧”产生，另一方面又需提防权利集团借“白手套”侵占村民合法权益^[24]。

1.2 研究思路与案例选取

本研究主要基于四川地区石马村、白云村、战旗村三个村庄的基本情况，案例选取主要考虑到，三个村庄人口、面积基本相当，均属于传统近郊农业型村庄，以农业和外出务工为生计来源，开发前仅少量乡镇企业入驻。同时在村庄发展中，三个村庄都通过整理分散居民点和建设用地完成了新型农村社区的建设，其中石马村借助土地征收完成村庄建设，白云村和战旗村借助城乡改革试点政策完成用地整治和村庄建设。这就使得三个村庄的开发路径具有可比性：三个案例分别由政府、市场和村集体所主导，并基于开发主体自身的利益诉求和行

为特征，呈现不同的开发过程和效果。

针对农村土地开发涉及的公共、集体和个人利益单元，本文以“利益比较”作为研究切入点，采取多案例对比、多主体分析的研究方法，以笔者跟踪调研的三个村庄作为实证研究对象，解析不同主体驱动下农村土地的开发路径、工作机制与实际效果。通过三种路径的对比研究，总结农村土地开发面临困境的根本原因，并结合各地有益的制度创新和治理经验，提出优化建议，以期对未来乡村振兴战略的政策导向起到借鉴作用（图2）。

2 农村土地开发的三种典型路径

2.1 公共利益驱动：政府主导的农村土地开发

“公共利益”是我国政府征收土地的法律依据，实现与增进公共利益构成了政府主导农村土地开发的主要目标，当然现实语境下政府还具有更加深刻的动机，例如应对财政联邦制度、晋升锦标赛模式带来激烈的地方竞争格局^[25]。本文仅就纯公共利益目标的农村土地开发活动展开讨论。

政府主导的土地开发是我国配置土地资源的主要方式^[26]，表现为以公共利益为目的征地拆迁后，通过控制土地一级市场和调控土地二

级市场，垄断土地增值收益，持续为其带来高额的财政收入。虽然广受争议，但现行征地制度仍具有其合理性^[27]，以“十三五”为例，全国出让土地129.1万公顷，收入290 759.2亿元，有效支撑了地方基础设施投资，推动了土地城市化和区域经济发展^[28]，并促成城乡共享、全民共享的土地增值收益分配格局形成^[3,29]。

2.1.1 政府主导下的开发过程

石马村，位于乐山市犍为县岷江左岸，距离县城15 km，占地面积247 hm²，其中耕地约112 hm²，征收耕地面积72.1 hm²。岷江航电枢纽工程是大型水利公共项目，总投入约104.24亿元，于2021年9月基本完工，受项目征地建设影响，石马村共计生产安置1 320人、异地搬迁830人。整体上看，石马村的开发项目实现了公共利益增进，但也面临了利益冲突加剧、开发可持续性不足的困境。

石马村的土地开发历经3个过程（表2）。第一，征地准备：政府及国土、规划部门联合技术机构进行实物指标调查、征地安置方案制定；第二，征地阶段：配合项目建设进展，地方政府与村集体签订征地协议，启动征地搬迁工作；第三，新村建设：设计单位制定新村安置标准与方案，由项目主体进行开发建设。

2.1.2 政府主导下的驱动机制

政府作为主要驱动主体，以公共利益代表身份推动开发活动。首先，主导项目规划、融资平台贷款、土地征收和运营管理的完整土地开发链条，实现对开发的整体控制。其次，通过科层化组织管理、经济

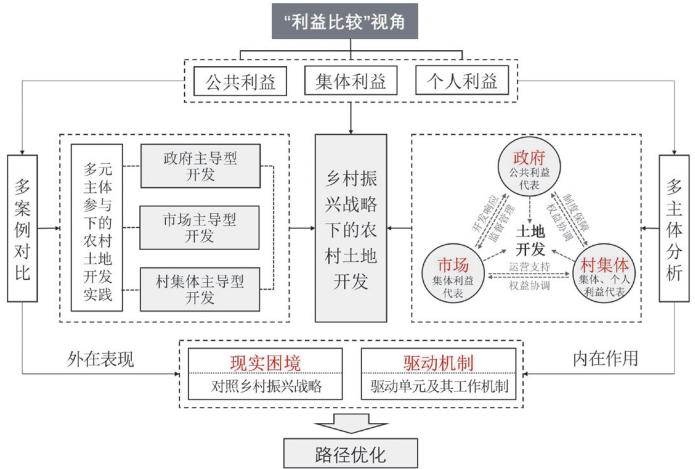


图2 基于利益比较视角的研究思路
Fig.2 research ideas based on the perspective of interest comparison

表2 石马村土地开发历程

Tab.2 land development history of Shima Village							
开发 历程	开发内容						
驱动 主体	主导方：市县市政府、岷江航电开发有限公司 协导方：石溪镇政府、石马村村两委、村民						
资金 来源	商业银行贷款为主，占六成左右 交通部门和各级政府安排财政资金投资为辅，占四成左右						
权利 变更	①政府将农民土地依法征收为国有土地；②土地出让给项目业主； ③项目业主缴纳土地出让金；④政府向农民支付征地补偿费						
开发 时间	2011年	2015年	2017年底	2019年底	2021年	2021年9月	
开发 内容	四川岷江航电开工准备、项目主体建 水库下闸 农村居民 项目通过移 电开发有限 征地实物 设、搬迁安 蓄水、移 点建设基 民安置和工 公司成立 指标调查 置工作 民搬出 本完工 程验收						
开发 成果	以航运为主，结合发电，兼顾供水、灌溉， 促进地方发展的大型航电枢纽项目						

表1 农村土地开发中的利益代表分析

Tab.1 analysis of interest representation in rural land development			
利益单元	公共利益	集体利益	个人利益
利益代表	各级政府、职能部门、公众	农资企业、旅游开发公司、村集体经济组织	普通村民、村干部
利益诉求	维持社会稳定、促进地方经济发展、保障农业和土地安全	原有利益不受损害、开发强度和收益最大化、成员内部收益均等化	改善人居环境、经济收入水平提升、精神层面的追求
冲突风险	对地方财政的冲击、土地征收的社会冲突、生态环境和粮食安全下降	土地开发的不确定性、集体成员的矛盾、土地开发控制权的丧失	丧失原有土地使用权、失去原有职业、原有社会网络的丧失

调节和实施监督等方式,对其他利益代表施以政策约束和调控,实现多元主体的有序参与。石马村的开发具有“外援驱动”的典型特征^[30],基于地方政府的政策和资金优势,搭建了科层化组织管理、强制力与市场力互促、技术支持与督查评估结合的工作机制。

第一,科层化的组织管理架构。首先,纳入市级“挂图作战”重大项目,由市人大主要领导任指挥长,协同相关部门共同推进项目前期工作。其次,成立县级项目指挥部,作为临时性综合协调机构,由县级主要领导任指挥长;整合原扶贫和移民局成立岷江航电服务管理局,负责监督、考核项目建设、移民安置等后续工作。

第二,强制力与市场力互促。政府以国家强制力做后盾,开展公职人员动员,村集体以政策代理人角色主导谈判进行并带头支持土地征收。同时,以经济利益引导村民,在提供经济补偿和养老社会保障的基础上,设立搬迁奖励机制,借助提前搬迁、优先选房奖励来加快搬迁效率。

第三,技术支持与督查评估结合。政府与广西电力设计院确立“委托代建”的合作模式,从年度计划、实施规划、技术归口、项目调整等方面制定移民安置规划;建立督查工作机制,对进度滞后任务,采取“清单制+责任制”方式逐一要求整改,同时抽取207户949人作为样本户,对移民生产生活水平恢复情况、区域经济发展状况和实施管理情况进行综合评估。

2.1.3 政府主导面临的一般困境

首先,可持续性不足,政府需为开发配套大量资金,财政压力过大。犍为县总计需支出4.8亿元,仅石马村拆迁补偿和居民点建设即需资金1.81亿元(表3),而2020年犍为县级一般公共预算收入仅为7.6亿元,沉重的开发成本导致地方财政收支矛盾加剧,社会公共产品供给能力削弱。

其次,个人利益保障不足,存在征地补偿和程序问题。利益分配的公正性是评判制度合理与否的重要标尺。但在实践中,农民作为被动协调者^[3],其合法权益难以保障^[31]。首先是安置补偿费用较低,依据相关政策,航电移民无保障住房安置,在房屋赔偿费、“两补费”等补助款较低情况下,易出现举债搬迁情况^[32]。其次是征地程序失当,项目先征地后审批,征地、搬迁程序颠倒,临时安置造成群众生活不便^②,抬高开发成本,埋下了法律隐患。

由于正当诉求未得到积极响应,犍为县部分群众拒绝搬迁,由此滋生的维权和群体性事件已对政府公信力和社会安定造成不良影响^[33]。

2.2 集体利益驱动：市场主导的农村土地开发

在我国土地集体所有制背景下,村集体基于集体土地受托管理、开发权,代表集体成员,对农村土地履行开发和治理职能。因此集体利

表3 石马村移民安置补偿费用

Tab.3 compensation fees for resettlement in Shima Village

项目	人均/万元	总计/万元
征收征用土地补偿费用	5.97	7 880.40
搬迁补偿费	0.08	105.60
附着物拆迁补偿费	3.24	2 689.20
青苗和林木补偿	0.90	1 188.00
其他项目补偿费用	0.88	1 161.60
居民点建设投资	6.11	5 068.04
合计	—	18 092.84

益与村民自治原则挂钩,但在城市资本参与农村土地开发过程中,由于资本逐利的天性,市场企业借集体利益的名义,与部分村干部组成“资本—权利”联盟,约定比例共同垄断土地增值收益和乡村发展成果,并由此衍生出精英率先求偿、优先受益的分配格局,侵蚀了公共和村民的个人利益空间^[34]。在集体利益增密过程中,部分村庄出现治理“内卷化”“分利秩序”等问题^[35],加剧了村庄集体秩序衰退的风险^[36]。

总的来说,当前我国中西部地区农村集体经济薄弱^③、组织发展相对滞后,对乡村振兴的支撑作用不足。但部分村庄也借助产权制度改革、市场资源引入^[37],发展壮大了村庄集体经济,是农村土地开发研究的有益样本。

2.2.1 市场主导下的开发过程

白云村位于成都市郫都区红光镇西北片区,距离成都市25 km,占地面积172 hm²,其中耕地130 hm²、集体建设用地29 hm²,村庄总人口1 805人,集中安置1 520人。2013年底多利公司进驻以来,已投资近10亿元,凭借“市民农庄”的开发创新模式,2018年被国家发改委列为“引导工商资本下乡”示范案例。

白云村的土地开发历经3个阶段(表4)。第一,征地阶段,开展土地综合整治,市场企业垫付拆旧、安置、过渡及土地复垦所需资金。第二,建设阶段,由市场企业建设田园综合体项目与新型农村社区;第三,运营阶段,企业主导乡村产业开发,村集体以土地置换和运营分红偿还企业前期投入。

2.2.2 市场主导下的驱动机制

市场主导之下,“集体利益”是名义上的开发目标,市场企业通过巨额投资驱动开发进行。首先,市场企业以“资金”置换“资源”,借助政府和村集体支持,实现土地产权重构。其次,依托多元主体参与的开发平台,实现利益分配重组。最后,通过农村产业化开发,活化土地的资本价值,实现收益。白云村采取“内外综合驱动”的发展模式^[30],即外部资金注入和内部资源活化相结合,通过利益的联结驱动政府、村民、村集体参与开发。

第一,搭建平台,土地产权重构。为了盘活村庄建设用地资源,在区政府的推动和金融机构的帮助下,搭建乡村土地开发平台,使“多利

表4 白云村土地开发历程

Tab.4 land development history of Baiyun Village

开发历程	开发内容			
驱动	主导方:多利公司、国开金融,村集体公司			
主体	协导方:郫都区政府、红光镇政府、白云村村两委、村民			
资金	全部由企业先行垫资,市场企业联合金融机构投资			
来源	村集体以集体建设用地市值及土地增值收益分红偿还			
权利变更	①土地产权确权、农村集体资产股权化;②村民将宅基地和承包地使用权连同村集体财产权益注入村集体公司;③村留地和承包地转为集体建设用地;④村集体公司与国开金融、多利公司合作进行开发			
开发方式	土地整治	土地出让	集中居住	田园综合体
开发时间	2013年	2015年	2017年6月	2017年
开发内容	与多利公司签订协议腾退宅基地及拆迁安置补偿合约	85 586 m ² 集体经营性建设用地先行出让	自主开展农村新型社区建设	多利农庄田园综合体项目
开发成果	整备建设用地298 000 m ² ,其中:安置区66 000 m ² 、留用地12 000 m ² ,可入市用地220 000 m ²	收入7 940.2万元偿还企业前期投入	建成81 000 m ² 新型农村社区	白云村一核心区示范区建成

农庄”成为融合村民、村集体、市场企业和金融机构的综合性开发平台(图3)。

第二,市场先行,利益分配重组。社会资金在土地开发中深度介入,依据白云村土地综合整治协议约定,先期由多利公司全额垫付整治项目所需资金,由白云公司将垫付资金具体用于拆旧、安置小区建设、过渡村民在外一年的过渡费以及相应的复垦费用(图4)。通过“资源”与“资金”的对价置换^[37],实现乡村人居环境的改善,通过引入农业产业化项目,带动产业发展和村民就业。

第三,村庄活化,激活土地资产价值。利用当地优质的生态资源禀赋,一方面配套功能丰富的乡村产业设施,另一方面建造“舍、田、林、塘”的市民农庄地产项目,通过“三生”“三产”融合共生,最终激活乡村生态与经济功能^[38]。

2.2.3 市场主导面临的现实挑战

第一,公共利益弱化,偏离乡村振兴初衷。资本下乡一般从事房地产建设与农业产业化两大内容,其开发目的和内容逐渐偏离乡村振兴的初衷。一方面,多利农庄主营售价200到600万元之间的“市民农庄”项目,行房地产开发之实;另一方面,缺乏农业远景规划,其居住功能为基础的农业产业模式,对于粮食安全和耕地保护的作用尚不明确。

第二,利益冲突加剧,农民主体地位缺失^[6]。白云村采取企业先行垫资的开发模式,动态安置成本超过2.5亿元,村企关系由传统的租赁关系演变为债务关系,村集体负债超过3 000万元,逐渐成为资本下乡的“代理人”,两委的权威沦为企业的经营性资本,“悬浮”于村庄社会网络关系之上^[39]。通过对白云村的访谈调查,村民较难参与乡村治理,村民与村干部关系紧张,甚至抵触村民民主会和村民大会^[40]。本应处于乡村主体地位的农民,在开发中流转出土地、迁入安置房再到失去农耕文明的主人翁身份,其深层次需求不断被忽视,成为“乡村振兴”的边缘群体。

第三,可持续性不足,受政策、市场因素影响较大。市场主导可以减轻政府负担,但由于乡村建设资金投入大、开发难度高、建设周期长,一般企业较难参与。同时,当下土地产权政策尚不明晰、经营性风险增大,一旦政策、市场和村民意愿发生变化,市场企业相关投入将面临损失。事实上受交易成本加剧和经营问题影响,市场主导的开发极易陷入停滞困境^[17]。

2.3 集体和个人利益驱动:村集体主导的农村土地开发

“个人利益”是村民参与集体经济发展的源动力,前述村庄土地开发基于政府和市场主导,虽各具成效,但却面临不可持续困境,笔者认为主要原因在于缺乏对“个人利益”,特别是对于个体长远发展保障制度的设计。

2.3.1 “自下而上”的开发过程

战旗村,位于成都市郫都区唐昌镇西部,距离成都市40 km,占地面积536 hm²,其中耕地362.8 hm²,村庄总人口4 493人,2020年村集体资产8 120万元,村民人均可支配收入35 200元。在村集体主导下,依赖村两委高效的管理运营能力和区位等资源禀赋、清晰完整的土地产权划分等优势,实现农村土地资本化^[41],建成全国乡村振兴示范村,对于中西部地区探索“自下而上”的农村土地开发路径具有借鉴意义。

战旗村的土地开发经历了3个阶段(表5)。第一,整备阶段:逐渐探索土地资源统筹、农业规模化经营路径。第二,建设阶段:2007—2015年,村集体主导下,运用城乡建设用地增减挂钩政策融资9 800万元,用于土地整治和新型社区建设;通过土地确权,实现土地集中经营。第三,运营阶段:成立村集体资产管理公司,采取土地入市、股份合作与自主运营等多种开发方式。

2.3.2 “自下而上”的制度创新

与前述村庄不同,战旗村的土地经营权归集体所有,村集体作为集体利益、个人利益代表始终主导着开发进程。其具备“内生发展型”特征,通过协调创新、统一经营、利益共享、乡村善治的工作机制支撑了农村土地开发的有序进行。

第一,协调创新,循序渐进的土地开发模式。遵循依法、自愿、有偿原则,引导村民土地承包经营权入股成立土地股份合作社,实现土地集中规模经营;通过集体建设用地确权调整,成立村资产管理公司,锁定人均权能,将集体资产均分持股、确保分红均等;通过租赁、入股、入市、合作共营和自主开发等创新形式实现了土地增值和集体经济的可持续发展。

第二,村企合一,更具效率的管理制度。先后成立合作社和村集体资产管理公司,实现成本共担和规模效益,有效提升市场竞争力。采取“三块牌子、一套人马”的管理模式,实现村级行政权与集体经济

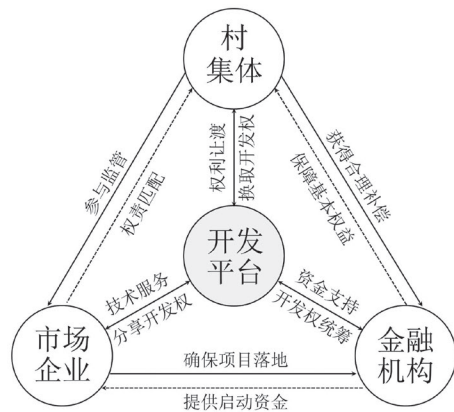


图3 白云村“多利农庄”土地开发平台
Fig.3 Baiyun Village “Duoli Farm” land development platform

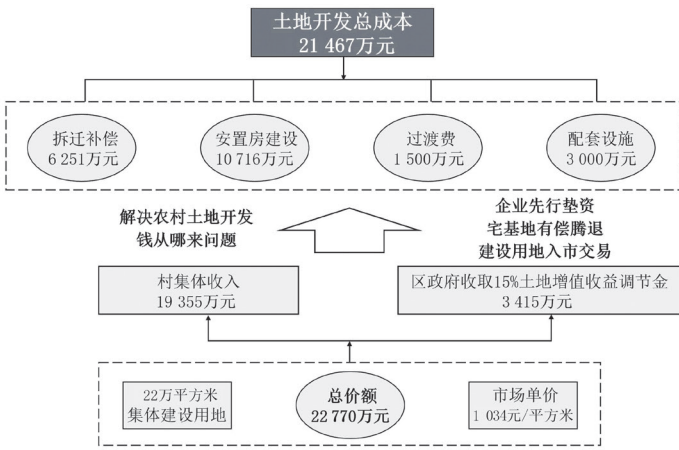


图4 白云村土地开发收支平衡
Fig.4 balance of income and expenditure of land development in Baiyun Village

决策权统一,提高了重大事项的决策效率^[42]。

第三,多元共享,长效收益分配的机制。建立“着眼长远、多元形式”的分配制度。以集体经营性建设用地入市收益分配为例,按照“二八”原则分配,即村民股东享有20%,余下80%由村集体作为公益金、风险金和公积金留存。这一安排既保证村民的即时收益,又兼顾村集体经济的长远发展。

第四,自治+法治+德治,完善的乡村治理模式。首先以自治为基础,成立村民会议、集体董事会、村民代表会议等自治组织,实现了民主讨论、民主协商与民主决策;其次以法治为根本,通过确权颁证、统一管理,使得潜在的土地隐形流转变得有法可依、有章可循;最后以德治为引领,通过党员带动群众、吸纳乡贤与经济能人参与村级联席会议,有效发挥了宗族关系、熟人社会等“软力量”的作用。

2.3.3 “自下而上”面临的局限性

开发门槛较高,实现需要特定条件。战旗村得益于良好的区位^[17]、清晰完整的土地产权划分、村两委高效的组织运营能力,才更受优质项目和政策资金的青睐,取得良好开发效果。但中西部地区大部分村庄属于传统农业村庄,村集体经济基础、治理水平薄弱^③,加之村民缺乏改造意愿和能力,土地开发难以进行。

存在治理风险,考验村集体的运营管理能力。村支书或者经济大户作为整合资源、决定村庄发展道路的领导者,存在着管理行政化和个人权威过大的隐患,易滋生家天下、一言堂等不良风气,导致干群矛盾发生。而“能人治村”作为乡村过渡化的治理形态,伴随现代法治下的内生权威演化,终将被“法理型权威”所替代^[39]。

3 农村土地开发面临的困境与路径优化

3.1 利益比较视角下的农村土地开发评析

农村土地在乡村振兴过程中肩负着为人口集聚、产业发展提供资源支撑的基础性作用^[1],其价值显化与实现的关键在于路径选择。在农村土地开发中,各开发主体首先保障自身利益,其他参与者的利益容易被忽视,公共利益、集体利益及个人利益较难兼顾。本文观点与学界已有成果相契合^[4,16],认为政府和市场主导存在较多的利益分配不协调;

表5 战旗村土地开发历程

Tab.5 land development history of Zhanqi Village

开发 历程	开发内容					
驱动 主体	主导方: 战旗村村两委 协导方: 郫都区政府、唐昌镇政府、村民、市场企业					
资金 来源	经济合作社集资为主, 占八成左右 上级政府补助和村内企业投资为辅, 占二成左右					
权利 变更	①土地产权确权; ②宅基地和承包地使用权转移给战旗村集体; ③村留地和承包地转为集体建设用地; ④村集体将土地使用权授权给旗下资产管理公司进行开发					
开发 方式	集体企 业改制	土地承 包经营	土地 租赁	土地 入市	股份 合作	自主 运营
开发 时间	1994年	2003年	2007年	2015年	2018年	2019年
开发 内容	改制为股 份合作制	集中土地种 植经济作物	成立合作社, 引入村 企业	集体经营 性建设用 地入市	约定比例(750 元/平方米) 入股	策划、招 商运营与 建设
开发 成果	组建“集 凤实业公 司”	73 333 m ² 花 卉苗木和蔬 菜产业	妈妈农庄、满 江红豆瓣博 物馆等	443.05万元 村集体收 入	乡村振兴培训 学院、天府酒 店等	乡村十八 坊、吕家 院子

村集体主导能够较好平衡公共、集体与个人的利益关系。第一,从公共利益角度来看,政府主导的公共利益保障程度最佳;其次是村集体主导;再次为市场主导,在资本下乡过程中,权力寻租、职责错位和决策失灵等现象时常发生。第二,从集体利益角度来看,市场和村集体主导,均能实现集体利益最大化,不同之处在于前者和市场企业高度捆绑、后者与村民联系更为密切。第三,从个人利益角度来看,三种路径都为村民提供了基本的生产生活保障,土地开发参与者还可获得土地增值收益;但唯有村集体主导下,对权责配置、民主参与、村庄决策与治理进行了充分的制度设计和安排,满足了村民深层次的利益需求。

3.2 农村土地开发面临困境的原因

农村土地开发不同主体具备不同的行为动机和特征,决定了适用不同的基本政策,主体差异性引致不同的交易成本,面临着不同的现实困境^[17](图5)。政府主导下,开发成本均由政府买单,地方财政承压极大;同时,征收—出让制度之下农民谈判能力较弱,导致利益分配不均,开发难以可持续进行。市场主导下,资本在经济利益驱使下违背“乡村振兴”初衷,乡村共同体面临瓦解风险。村集体主导下,追求村庄长远发展目标,有利于实现多元利益的协调统一^[16],但限制条件相对严苛:要求村庄具有高效的管理能力,并具备良好的区位政策条件或优越的资源禀赋。

3.3 农村土地开发的优化建议

乡村振兴战略背景下,农村土地开发的现实困境源于公共、集体和个人利益的缺位和冲突博弈,协调处理好三者关系是解决问题的关键。

3.3.1 限制开发主体: 规范土地征收和资本下乡的对象和范围

首先需要规范土地征收的程序和适用范围^[1,31]。《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出缩小土地征收范围,严格界定公共利益用地范围,建立土地征收目录和公共利益用地认定机制。对于公共利益目的的开发活动,需逐步提高征地补偿标准、对农民提供多元的保障措施^[12],使农民在失去土地后生活水平不会下降^[9];返还一定比例留用地用于发展村集体经济,以保障村集体和村民的远期利益。二是针对资本下乡中,部分市场企业取得土地后,出现“非粮化”倾向、改变耕地农业用途的现象。应当对市场企业实施严格的经营资格审查和项目审核制度,确保农地农用,实现粮食和耕地安全等公共利益的维护和保障。

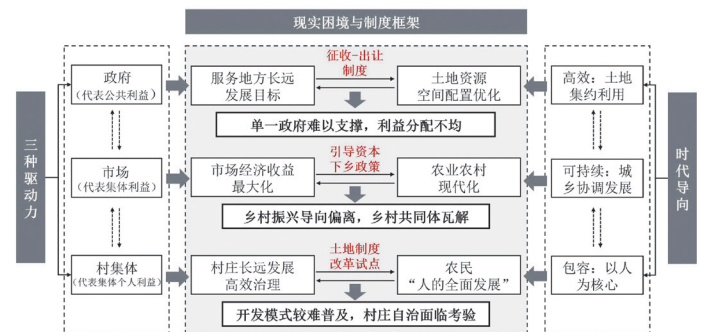


图5 不同开发路径面临的现实困境

Fig.5 realistic dilemmas faced by different driving modes

3.3.2 构建开发平台：“政府引导、多方协作”的集体选择

针对农村土地开发中的公共利益、集体利益和个人利益冲突，应当构建多方协作的农村土地开发平台^[4,13,43]。政府作为公共利益的代表者，应当在“保障农民权益、优化土地资源空间配置”的原则下，主动搭建政府信用为支撑、政策性资金为保障、社会资本为生产投入、金融保险机构化解风险的农村土地开发平台^[12]，以加快建立全国统一的市场制度规则，契合建设全国统一大市场的远景目标。

3.3.3 利益联结机制：促进多元主体共享土地增值收益

实践案例表明，预期收益是激发农民主体性，让其投入土地和资金参与农村土地开发的关键^[10]。农民是推动乡村振兴的主体，在充分尊重乡村发展规律和农民意愿前提下，一方面需要做好土地产权确权、村集体资产清核、评估与股权化等基础性工作，充分保障农民的个人利益^[5]；另一方面探索政策支持与利益联结机制挂钩的新途径^[13,29]，比如鼓励市场企业构建联农、助农、带农的战略联盟，以及农产品供应链管理途径保障农民长远生计。

3.3.4 健全协商机制：维护良好乡村治理秩序

《土地管理法》第十四条明确规定，土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。针对利益博弈，特别是市场和村集体主导下的土地开发活动，有必要建立健全多元主体的协商机制^[44]，降低潜在的利益冲突风险，减少干群矛盾的发生，维护良好的乡村治理秩序。一方面，通过建立土地交易履约保险机制，由上级政府监管出资，以土地增值收益金形式支撑土地交易市场的平稳发展；另一方面，建立纠纷协调机制，依托村级协商、乡镇调解、县级仲裁的调解体系，减少司法诉讼和维权上访的发生，将矛盾和纠纷化解在基层^[45]。

4 结语与讨论

本文基于三个村庄的案例分析，探讨了不同利益驱动之下农村土地开发的工作机制及其困境或不足，认为在公共利益、集体利益和个人利益博弈中，开发主体及行为动机差异是造成利益分配矛盾和冲突的根本原因^[3]。在乡村振兴战略下，中西部地区乡村建设势在必行，许多村庄与本文案例类似：在开发过程中面临财政负担沉重、主体利益保护不利等挑战，此时，协调处理好利益主体的相互关系是解决问题的关键。

针对开发面临的现实困境，本研究有以下三方面的启示：第一，乡村振兴战略实施后，农村土地利益单元增多且关系繁杂^[14]，不同村庄基于开发主体、政策环境、行为动机的差异性，形成不同的利益分配格局，最终影响乡村建设成效。因此，在乡村振兴中应当注重实现土地各利益相关者的充分参与，政府、市场、村集体和村民应当在适当的环节、具体的场域发挥作用^[17]，避免单一利益的强势主导，注重保障多元利益，依托公正高效的开发制度设计获得利益主体的支持。第二，区位优势和管理制度优势是乡村振兴必不可少的要素，交通区位、产业发展等物质条件，以及村两委管理能力、土地整备情况等非物质条件成为乡村建设取得成效的重要条件，应重点选择区位条件、产业基础较好的村庄进行开发，避免大规模、运动式的“土地城镇化”。第三，在农村土地开发具体的组织实施与管理上，应当通过开发主体限

制、平台构建、利益联结和协商机制确立等政策措施，协调公共利益、集体利益与个人利益关系，以实现可持续的农村土地开发。然而，在各村庄具体开发实践中，或涉及复杂的利益主体交叠与博弈，还需要开展更深入和细致的研究。

注释：

- ① 据最高人民法院统计，2017年全国征收拆迁类诉讼超过3.9万起，占诉讼总量的17%，已成为农民维权的主要领域。
- ② 截至2022年，移民已全部从影响范围迁出，集中搬迁安置移民目前采取过渡安置办法，通过发放补助费（约400元/人·月）由移民自行租房过渡，实际过渡期在2年到5年不等。
- ③ 截至2019年，珠三角的集体经济总收入达到4 954.9亿元，行政村的平均收入为9 043万；苏州市的农村集体经济总资产高达1 970亿元，村均年稳定性收入850万元。同期，四川全省集体经济量化资产845.4亿元，总收入130.38亿元；村均收入为47.8万元，仅相当于苏州的1/18。

参考文献：

- [1] 龙花楼，张英男，屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报，2018，73(10): 1837-1849.
- [2] 赵龙. 为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑[J]. 行政管理改革，2018(4): 11-14.
- [3] 赵勇，慕良泽. 农村土地利益分配的失衡与均衡——“地利共享”框架下耕地征收案例研究[J]. 农业经济问题，2023，517(1): 108-119.
- [4] 高银宝，谭少华，薛德升，等. 基于行动者网络的农村土地开发利益协调研究——对韶关市区典型村的分析[J]. 城市规划，2018，42(7): 69-78.
- [5] 严金明，蔡大伟，夏方舟. 党的十八大以来农村土地制度改革的进展、成效与展望[J]. 改革，2022(8): 1-15.
- [6] 宋志红. 中国农村土地制度改革研究[M]. 北京：中国人民大学出版社，2017.
- [7] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15)[2023-01-25]. https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm.
- [8] 中共中央 国务院. 关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见[EB/OL]. (2023-1-2)[2023-06-25]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5743582.htm?eqid=b71d53110008b030000000046471f0b3.
- [9] 朱明芬. 浙江失地农民利益保障现状调查及对策[J]. 中国农村经济，2003(3): 65-70.
- [10] 许恒周，曲福田. 农村土地流转与农民权益保障[J]. 农村经济，2007(4): 29-31.
- [11] 罗丹，严瑞珍，陈洁. 不同农村土地非农化模式的利益分配机制比较研究[J]. 管理世界，2004(9): 87-96.
- [12] 张合林，郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. 中国软科学，2007(2): 28-40.
- [13] 李长健，梁菊，杨婵. 农村土地流转中农民利益保障机制研究[J]. 贵州社会科学，2009(7): 38-42.
- [14] 张悦悦，李翠珍，周德等. 乡村振兴视域下农村土地利用利益相关者分析[J]. 自然资源学报，2020，35(5): 1132-1146.
- [15] 陈坤秋，龙花楼，马历，等. 农村土地制度改革与乡村振兴[J]. 地理科学进展，2019，38(9): 1424-1434.
- [16] 孙莹，张尚武. 乡村建设的治理机制及其建设效应研究——基于浙江奉化四个乡村建设案例的比较[J]. 城市规划学刊，2021，261(1): 44-51.
- [17] 刘悦美，田明，杨颜嘉. 就地城镇化的推动模式及其特征研究——以河北省四个村庄为例[J]. 城市发展研究，2021，28(6): 10-16.

- [18] 聂英, 聂鑫宇. 农村土地流转增值收益分配的博弈分析[J]. 农业技术经济, 2018(3): 122-132.
- [19] 田莉. 摇摆之间: 三旧改造中个体、集体与公众利益平衡[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 78-84.
- [20] 梁上上. 公共利益与利益衡量[J]. 政法论坛, 2016, 34(6): 3-17.
- [21] 赵红梅. 拆迁变法的个体利益、集体利益与公共利益解读——限于旧城区改建的分析[J]. 法学, 2011(8): 111-120.
- [22] 周安平. 集体利益的名义何以正当——评广州猎德“钉子户”案[J]. 法学论坛, 2009, 24(1): 122-126.
- [23] 邹艳丽, 何春昊. 乡村建设视角下的乡村治理模式研究[J]. 西部人居环境学刊, 2021, 36(1): 26-34.
- [24] 陶钟太郎, 杨遂全. 农村土地经营权认知与物权塑造——从既有法制到未来立法[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2015, 15(2): 73-79.
- [25] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 等. 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, 44(7): 21-33.
- [26] 陈怡竹. 中国土地征收程序模式之转型: 从管理主义到协商合作[J]. 中国土地科学, 2020, 34(4): 35-40.
- [27] 贺雪峰, 桂华, 夏柱智. 论土地制度改革的方向与思路——《土地管理法修正案(草案)》解读[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 1-7.
- [28] 中国金融40人论坛课题组, 周诚君. 加快推进新型城镇化: 对若干重大体制改革问题的认识与政策建议[J]. 中国社会科学, 2013(7): 59-76.
- [29] 邹旭, 石晓平, 马贤磊. 中国共产党建党百年来的土地增值收益分配: 政策演进、理论辨析与改革逻辑[J]. 中国土地科学, 2021, 35(8): 15-22.
- [30] 屠爽爽, 龙花楼, 李婷婷, 等. 中国村镇建设和农村发展的机理与模式研究[J]. 经济地理, 2015, 35(12): 141-147.
- [31] 郭亮. 土地征收中的利益主体及其权利配置——对当前征地冲突的法社会学探析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2012, 26(5): 49-57.
- [32] 张强. 岷江港航电综合开发对犍为发展的影响及对策分析[J]. 中共乐山市委党校学报, 2018, 20(2): 51-54.
- [33] 贺雪峰. 农村土地的政治学[J]. 学习与探索, 2010(2): 70-75.
- [34] 温铁军, 杨帅. 中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展[J]. 理论探讨, 2012(6): 76-80.
- [35] 李祖佩. 项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J]. 中国农村观察, 2013(4): 2-13.
- [36] 黄六招, 姜修海, 张国磊. 利益密集型村庄治理“弱集体秩序”的生成逻辑——基于S省A村的调查与分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 145-155.
- [37] 伏绍宏, 洪运, 唐欣欣. 集体经营性建设用地入市收益分配机制: 现实考量与路径选择——以郫都区为例[J]. 农村经济, 2017(10): 37-43.
- [38] 孙婧雯, 马远军, 王振波, 等. 基于锁定效应的乡村旅游产业振兴路径[J]. 地理科学进展, 2020, 39(6): 1037-1046.
- [39] 李广斌, 王勇. 乡村自主性空间治理: 一个综合分析框架[J]. 城市规划, 2021, 45(7): 67-72.
- [40] 邓柳馨, 赵雨洁, 周荷欣, 等. 基于农户视角的集体经营性建设用地入市影响研究——以成都市郫都区为例[J]. 安徽农学通报, 2020, 26(7): 3-7.
- [41] 龚丽钧, 杨忍, 杨帆. 农村土地资本化驱动下珠三角地区乡村经济空间重构历程与重构机制[J]. 经济地理, 2021, 41(9): 152-161.
- [42] 陈超儒, 杨玉华, 王楠, 等. 成都市新型农村集体经济的规范与发展研究[J]. 农村经济, 2010(12): 59-62.
- [43] 万涛, 刘健, 谭纵波, 等. 农村集体经营性建设用地统筹利用的机制探索——德国土地整理实践的启示[J]. 城市规划, 2018, 42(9): 54-61.
- [44] 郭亮. 乡村振兴背景下的土地纠纷调解及其制度完善[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(4): 23-30.
- [45] 鲍海君, 叶成, 徐之寒, 等. 宅基地“三权分置”促进共同富裕: 基于浙江省象山县的案例分析[J]. 中国土地科学, 2022, 36(11): 106-113.

图表来源:

图1-5: 作者绘制

表1: 修改自田莉. 摇摆之间: 三旧改造中个体、集体与公众利益平衡[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 78-84.

表2-5: 作者绘制

收稿日期: 2022-11-03
(编辑: 田洁)