

• 公共管理 •

# 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

谢理<sup>1</sup> 邓毛颖<sup>2</sup>

(1. 广州开发区征用土地办公室 广东 广州 510530; 2. 增城市城乡规划编制研究中心 广东 广州 510030)

**摘要:** 留用地是扶持被征地农民发展集体经济的一项安置措施,在近二十年的征地拆迁工作中发挥了积极的作用。但由于留用地提留比例高居不下,地方政府按净用地兑现留用地指标后,用于城市发展平台和基础设施建设的用地所剩无几。在城市外围区,承担着中心城区转出产业、功能和人口的重任,新增建设用地需求巨大,居住用地供给不足,但却存在着大量的留用地低效、闲置使用,供需矛盾突出。同时,留用地政策的种种规定,不可避免地使留用地使用与城市规划发生矛盾,造成留用地无法兑现落地。因此,需要进一步解放思想,探索新型留用地出让、开发的模式,把留用地的潜能给释放出来,以弥补居住用地的需求,并帮助农村集体按城市规划获得长久升值的收益,以达到农村、市场、政府多方共赢。本文以广州市外围区为例,对新型留用地开发模式进行分析,提出优化模式探讨,并提出政策支撑的方向,为土地管理者提供参考。

**关键词:** 留用地; 开发模式; 出让金; 物业补偿; 外围区

中图分类号: C935

文献标志码: A

文章编号: 1009-055X(2015)01-0094-07

## 一、引言

留用地是扶持被征地农民发展集体经济的一项安置措施,是指国家征收农村集体土地后,按实际征收土地面积的一定比例,另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展的建设用地,它可以是集体所有的土地,也可以是依法征收为国有土地后返拨给集体使用。早在1993年,广州市珠江新城征地文件中就明确提出了留用地的问题,开创了留用地制度的先河。1995年,杭州市提出了留用地建设标准厂房的思路,大规模制度化建设走在全国前列。近20年来,广东、浙江、江苏、上海、福建、湖南、河北等省份均实施了留用地制度,并进行广泛的探索和创新。

在留用地政策方面,学者们做了大量的研究:以广州刘卫为代表,站在政府土地收益和城市开发建设载体的角度,认为留用地制度造成土地收益大量

流失,并成为城市规划实施的绊脚石,建议取消留用地政策<sup>[1]</sup>;以深圳刘永红、王卫城为代表,站在城市规划实施的角度分析留用地带来的规划问题,提倡加大货币补偿力度、减少实物补偿规模,并建立留用地安排与违法建设用地处理联动机制,即以留用地指标抵扣违法建设用地面积<sup>[2]</sup>;以人民大学张占录为代表,站在保障农民利益的角度,认为只要符合城市规划,没必要强制性规定留用地不得用于商品房开发用途,让农民最大限度地分享土地增值收益<sup>[3]</sup>;有更多的学者,以杭州、广州为例,在留用地规模、指标管理、规划选址、开发方向、产权管理和项目资金等方面进行了有益的探索实践。<sup>[4]</sup>然而,上述研究始终没有解决城市、农村建设用地需求矛盾带来的历史欠账过多的问题,没有解决城市建设用地不足而农村留用地闲置、低效使用的矛盾问题,没有解决留用地如何适应城市规划的问题,没有解决农村集体享受土地收益最大化的问题。基于政府、

收稿日期: 2014-10-08

基金项目: 国家自然科学基金“基于协同理论的城乡边缘区开放空间系统规划与实施研究”(批准号: 51478124) 资助。

作者简介: 谢理(1973-),女,广东潮阳人,高级工程师,硕士,研究方向: 土地开发、土地管理; 邓毛颖(1973-),男,广东徐闻人,教授级高级工程师,博士,研究方向: 城乡规划、交通规划、城市管理、GIS。

市场、农村集体多方共赢的目标,本文以广州市外围地区为例,探讨留用地出让开发的新模式。

## 二、留用地政策及传统开发模式

### (一) 广州市的留用地相关政策

从1993年珠江新城征地推行留用地政策开始,留用地政策广泛推行。2005年,广东省国土资源厅下发《关于深入开展征地制度改革有关问题通知》规定,可按征地面积的10%—15%比例划留用地给被征地单位作为生产发展用地。2009年,广东省办公厅出台《广东省征收农村集体土地留用地管理办法(试行)》进一步规范留用地安置。2010年,国土资源部下发《关于进一步做好征地管理工作的通知》,明确采取多元安置途径保障被征地农民生产生活,可结合本地实际采取留地安置方式,但要加以引导和管理。2012年,广州市政府办公厅下发《关于贯彻实施〈广东省征收农村集体土地留用地管理办法(试行)〉的通知》,细化了有关规定:(1)留用地面积按实际征地面积的10%计算;(2)货币置换的以被征区域工业基准地价的150%计算,也可等价置换房屋;(3)留用地可以集中安排在工业集聚区内,也可分散安排在本集体经济组织所属的集体土地上;(4)留用地可以按照规划用于除商品住宅以外的用途;(5)地方政府可以牵头组织土地所在村、留用地指标提供者、政府出资机构或社会出资者成立经营实体或自治管理机构,以合作投入、共同管理、共享收益的原则来统筹管理留用地集中安置区。在广州市的政策框架下,各区县各自创新留用地政策来推动征地拆迁工作,比较创新的有增城区的“统筹城乡科学发展基金”,即农村留用地交由政府统一开发、统一招商的项目,产生的地方本级税收的50%返还给农村集体,农村集体经政府审查统一自行招商的项目,宗地所产生的年度本级税收超过100万的,超过部分的50%返还给农村集体。增城区制订该政策主要是针对政府引进项目缺乏空间、农村留用地低效利用的两大问题而做出的激励措施,但在实际操作的过程中并没有获得农村集体的支持。

### (二) 杭州市的留用地相关政策

浙江省杭州市在留用地实践当中做出了较多有益的探索,2005—2008年期间先后出台了一系列规范性文件,在指标管理、开发方式、产权管理、项目资金等方面进行规定,主要有以下几大特色:(1)留用地按被征地的10%核定指标;(2)以村为单位建立留用

地“指标卡”和数据库,进行“银行存折式”管理;(3)对暂时没有被征用土地或者现有指标不足的村,允许以该村撤村建居测绘面积为依据,预支最高不超过指标总量40%的指标;(4)留用地指标可以在本区范围内的集体经济组织之间调剂;(5)实行“先留地、后征地”,即规划上提前布点,为村级留用地落地创造条件;(6)可“因地制宜”自由选择自主开发、合作开发、指标置换物业、指标货币化等开发留用地项目;(7)除房地产项目外,村集体在符合规划的前提下,可以自主选择建设购物中心、专业市场、商务办公等;(8)在产权管理方面,村集体在合作项目公司中持股比例不低于51%,土地复核验收后可按持股比例进行析产,析产后村集体自留建筑面积及分摊面积不得低于51%,且不得分割转让与销售;(9)留用地通过“转权让利”,按照基本建设程序转为国有建设用地的,把大部分土地出让金核拨给农村集体组织,另外市级层面的各项税费按照项目补贴形式返还给村集体组织。至2013年底,杭州市主城区已落实项目用地约5080亩,出让留用地项目超过200个,其中在建85个、已经竣工122个。2008年以来,杭州市区共返还留用地项目出让金超过60亿元,杭州农村集体通过留用地长期持有或自营物业得到快速发展,培育了稳定的收入来源,集体经济不断壮大,从而也有效地促进了城市建设用地的储备工作。杭州制度解决了留用地上市出让的问题,与农村集体分享了留用地出让后的土地出让金,但是尚未突破留用地可用作商品住宅用途的禁区。

### (三) 传统的留用地开发模式

在留用地的使用上,各地都明确规定只能用于发展第二、第三产业,不得用于商品住宅开发,最传统的留用地开发模式主要有土地出租、自建(代建)厂房出租两种,由村集体与承租方约定租金价格和逐年递增标准进行租用。土地、房屋租金往往成为了城市规划区内农村集体的主要收入来源,如位于增城区新塘镇城区边缘的塘美村,经济实力排在新塘镇中游,集体年收入约1300万元,其中留用地租金收入950万元,厂房租金收入200万元。但由于“房随地走”的原则,承租人需要以农村集体的名义(土地权属人)进行规划建设报建,上盖物业建成后的产权也归村集体所有,租期满后需无偿归还给村集体,承租方无权对地上物业进行抵押,因此投资较大和效益较好的项目往往不愿意采取租用集体土地的这种模式进行建设。近年来,为了使留用地的使用与政府产业规划相符合,各地政府积极对农村集

体留用地的使用进行引导,主要的模式有:(1)由政府按市场价格向农村集体租用手续完善的留用地,统一建设厂房(或孵化器)、仓储并引进中小微企业以及为骨干企业配套的相关产业;(2)把留用地办成国有性质,然后通过国有建设用地市场公开转让,或者建成房产后通过二手市场转让物业(多交一次契税)。由于这些传统的开发模式在操作的过程中没能体现集体、政府和市场的利益最大化,因此存在种种问题未能解决。

### 三、留用地实践中存在的普遍问题

#### (一)新增建设用地指标优先满足城市建设用地,留用地历史欠账巨大

在城市快速扩张的过程中,由于城市建设用地需求过大,出于地方发展的考虑,政府将新增建设用地指标重点安排给了城市发展用地(经营性土地、产业用地和基础设施用地),从而导致历年来应安排的留用地未能落实,历史积压欠账过多,使政府诚信大打折扣。据广州市2009年摸查统计,原10区(不含增城、从化两郊区)有890.73ha留用地没有兑现,引起了广州市人大的重视并重点督办,经过四年的努力,至2013年6月还有289.4ha留用地尚未兑现到农民手中。广州的增城、从化两个郊区的历史欠账更为严重,以增城为例,2009年广州市人大督办前的留用地欠账为363.67ha,至2013年6月仍欠账239ha,而目前增城正在进行的重大发展平台、重大基础设施征地工作当中,又将会新增362ha留用地,即留用地总欠账将达到601ha。但2013年广州市下达给增城区的留用地专项指标仅33ha,仅占历史欠账的1/5,短期内既要解决历史欠账又要兑现新增留用地指标,还要保障发展平台和基础设施的用地指标,政府土地供给捉襟见肘。因此,一旦处理不好新增城市发展用地和清理留用地历史欠账之间的矛盾,将形成发展与稳定之间矛盾的恶性循环。

#### (二)留用地计提标准居高不下,造成城市建设用地不足

关于留用地的预留标准,大部分是按总征地的10%计提,上海市为5%~10%,深圳市为6%~10%,广东省一般为10%~15%。在实际操作的过程当中,各区政府为了解决由于征地难的问题,在留用地计提比例、计提方法方面都有所突破并体现了较为优惠的政策。如广州珠江新城的征地中,最

初留用地提取比例为12%,后经天河区政府向广州市政府积极争取,提取比例提高到了18%,而且这些土地均为扣除道路后的净用地。即使按照12%的提取比例计算,整个珠江新城6.68km<sup>2</sup>,扣除保留村庄、公园绿地、市政设施后剩余可开发净用地为2.1km<sup>2</sup>,其中农村留用地就占30.4%(0.66km<sup>2</sup>),无形中减少了政府的土地收益。<sup>[1]</sup>再如国家级的增城经济技术开发区规划范围内,现状是农村建设用地全部留给农村集体,征用土地按20%的比例提留净用地给村集体,国家级开发区的发展平台用地所剩无几,如果不能激发留用地积极参与城市、经济建设,广州第三个国家级开发区也将受限于无米之炊。需要强调的是,留用地是按照总征地面积的10%~15%来计提的,而不是按规划建设用地面积,而政府征地范围往往是包括和建设用地和生态用地,农民也是这样要求的,这样留用地占规划建设用地的比例就远远不止15%。如广州东部城市副中心——增城挂绿新城,规划范围65km<sup>2</sup>,其中65%为生态用地,建设用地仅占35%,如果实施全征全拆模式,那么需要给农村预留总面积的15%作为留用地,道路交通设施用地比重约为7%(35%×20% =7%),公共服务设施比重约为2.8(35%×8% =7%),广场绿地为3.5(35%×10% =3.5%),剩下居住用地、商业服务业设施用地严重不足(仅6.7%左右),因此必须把15%的留用地赋予居住、商业服务业设施的规划功能,才能满足广州城市副中心的规划要求。

#### (三)留用地使用难以满足城市规划的要求

留用地是一种权属关系,不是一种规划使用功能,因此留用地需要按照城市规划要求来使用。全国各地均明确规定了留用地不能发展经营性房地产,仅可作为商业和服务业设施以及工业仓储用途,其目的是保障农民具有长期的收益,同时经营性土地市场不受冲击,但是在操作上存在一些现实问题:(1)一般情况下,农村集体希望留用地在本村土地上进行安排,但如果本村土地范围内没有规划商业服务业设施或者工业、仓储功能的话,即无法落实留用地选址;(2)农村集体一般经济实力和经营管理实力有限,难于自主开发建设商务办公、购物中心等大型项目,一般只能以出租土地给企业建设低端专业市场、厂房和仓库,这对于非工业区的留用地来说是难以符合城市规划要求的;(3)由于商务办公、购物中心等大型项目建设过程中需要土地抵押融资,而且需

要出售部分物业回笼资金,租赁留用地开发建设无法满足融资和尽快回笼资金的要求;(4)在规划城区当中,一般不安排工业、仓储用地,但在某些规划单元内是否需要集中布置这么多商业服务业设施,是否所有商业服务业设施都由留用地来承担值得商榷;(5)由于级差地租的作用,规划城区中的农村不同意把其留用地集中安排到工业区中去,自然也不同意其留用地规划性质设定为工业、仓储性质,因此留用地集中异地安置仅仅在封闭管理的工业区当中适用。综上所述,传统的留用地政策从根源上就会与城市规划发生冲突。

#### (四) 农村集体倾向于实物留用、集中留用

通过对广州市外围的萝岗区、增城区被征地农村的实地调查,农村集体普遍意愿主要有如下几方面:(1)强烈倾向于实物留用地,认为政府给予货币补偿的标准太低;(2)支持政府做好“中间人”角色,对留用地统一规划、统一招商,由企业与村集体协商使用留用地的具体内容,产生效益全部归村集体;(3)坚持由村集体自主开发经营,同意通过土地作价入股、出资等方式与社会力量合作开发;(4)部分村庄不同意采取物业形式等价置换留用地,特别是城区的村庄更加不愿意以工业基准地价的150%折算货币补偿;(5)不同意简单交由政府通过土地交易市场招标、拍卖、挂牌等方式进行流转,认为这种形式无法保障村集体利益最大化;(7)支持留用地集中,不同意分散使用,避免降低效益。综合分析,农村集体不同意货币补偿的原因主要有:(1)货币补偿价值太低;(2)当前的农村财务管理不完善,容易造成资产流失;(3)农村集体需要不动产的收益来保障今后的农民收入。部分农村集体不同意物业置换的原因主要有:(1)年纪偏大的村两委班子难以接受新鲜事物,认为集体土地永远是属于农村的,而国有土地上的物业是有期限的;(2)政府没有充裕的现成物业供农民挑选,看不到实物,担心政府不兑现而造成“房地两空”;(3)政府没有一套系统的置换厂房、置换商业的政策,并且还需要妥善处理好物业置换与货币补偿之间的关系;(4)部分村干部出于小团体或个人“权”、“利”的考虑,掌握实物土地就相当于掌握了招商选择和租金标准的控制权。

#### (五) 城市外围区居住用地供不应求,留用地多处于低效利用和闲置状态

近年来,广州市城市化进程加快,城市产业、人

口、功能往外围地区扩散,原先位于外围的产业区(如萝岗区、南沙区)逐渐向宜居、宜业、产城融合发展过渡,原先位于外围的郊县(如增城区、从化区、花都区)逐渐向广州城市副中心城区过渡,因此对居住、商业配套类的用地需求旺盛。由于留用地比例较高且为净用地提留,而政府征用土地需要优先安排用于农民安置区、农村提留地、城市道路、公共服务设施等,再加上需要安排公园绿地、生态用地等用途,剩余可以用来出让、开发的经营性土地面积已十分有限,这不是政府土地出让金收益减少的问题,而是政府缺少足够的平台支撑来必要的产业、人口和功能落地。上面广州城市副中心(挂绿新城)的用地计算例子也说明了居住用地严重不足的问题。然而,在城市新增建设用地特别是居住用地供给不足的同时,农村留用地却处于低效利用和闲置状态。如广州开发区(萝岗区),从商品房预售与成交相当的情况看,居住用地基本供不应求,目前科学城、东区、永和、萝岗中心城区等核心区域基本建成,受建设用地规模所限,近三年新增居住用地仅约158ha,难以满足市场的需求;然而,萝岗区核心片区内已经批准的514ha村留用地中,有228ha处于低效利用或者闲置状态,急需盘活利用,但在城市规划上,这些留用地作为工业、仓储功能已不合适,全部作为商业、办公开发,农村集体缺乏开发能力,市场也难以消化。由此可见,在城市外围新区,急需把留用地的潜能释放出来,解决城市居住用地不足的问题,以实现城市人口分散布局的发展战略。

### 四、新型留用地开发模式案例分析

#### (一) 需要解决问题达到多方共赢

基于上述的矛盾分析,政府想要正确引导、有序推进农村留用地的盘活利用,以达到农村集体、市场和政府三方共赢的目标,需要解决如下问题:(1)解决留用地不能建设商品住宅的问题,及时快速地补充居住用地供应,缓解城市新区的土地供求矛盾;(2)解决农村集体开发资金不足的问题,并保障了土地增值收益与村民共享,使农民收益具有可持续性;(3)给农村留用地解决开发利用出路问题,保障和谐稳定问题,促进今后征地拆迁工作实施;(4)释放闲置留用地的潜能,盘活存量低效土地,促进整个城市土地节约利用;(5)促使留用地与城市规划和产业布局规划相符合;(6)政府在不新增建设用地指标的情况下增加部分土地出让金收益。

## (二) 货币与物业补偿相结合的留用地开发模式

以广州市萝岗区科学城核心区的萝岗村某一留用地为例,留用地和预支留用地共 8.26ha,按城市规划,居住用地为 2.96ha(容积率 2.98),商业用地为 5.29ha(容积率 4.0),由区政府以 300 万元/ha 的价格收储并重新出让(居住楼面地价为 5220 元/ $m^2$ ,商业楼面地价为 3990 元/ $m^2$ ),所产生的土地出让金(13.05 亿元)扣除政府收储成本(即政府收益,按穗府办[2010]35 号文,按基准地价的 60% 计算,合计 4.22 亿元)以外,其余部分全额(8.83 亿元)返还给萝岗村集体,萝岗村与土地受让人签订协议,这些收入置换成为总物业量的 40%(包括居住和商业物业,合计 12 万平方米,综合单价相当于 7358 元/ $m^2$ )。这个留用地开发案例,达到如下几方面共赢:(1)政府可按城市规划实施用地功能,并可以解决市场上的居住、商业用地需求问题;(2)政府可以从本来没有土地收益的留用地出让当中获得 3.95 亿元的土地出让金收益;(3)村集体获得 300 万元/ha 的现金收益,同时在房地产开发楼盘当中获得 12 万平方米的物业,使农民分享开发带来的资产升值,并保障了长期收益;(4)土地受让人实际支付了地价的政府收入部分(4.22 亿元),以及为农村集体建设的 40% 物业(以 4000 元/ $m^2$  计算建设成本),即可出让建筑面积 18 万平方米,折算楼面地价 4771 元/ $m^2$ ,以居住和商业基准地价 1.3:1 推算,实际居住楼面地价为 5720 元/ $m^2$ ,商业楼面地价 4367 元/ $m^2$ ,与萝岗区该区位的市场价基本相符。事实上,土地受让人在留用地收储、出让之前已经与村集体达成了协议,出让仅仅是在先行政策框架下把留用地推向房地产市场的一个技术路径。

## (三) 融资与复建物业相结合的留用地开发模式

以广州市萝岗区萝岗村大塱社留用地为例,留用地面积共 28.53ha,根据区政府与村集体研究的开发方案,首先通过土地置换,将留用地集中布置。然后,将地块划分为融资地块(17.07ha)和村物业复建地块(11.26ha)。其中,融资地块(17.07ha)由区政府收储,按居住规划用途(容积率 2.98)组织出让,获取的土地出让金(29.64 亿元,楼面地价 5200 元/ $m^2$ ),扣除政府收储成本(即政府收益,按穗府办[2010]35 号文,按基准地价的 60% 计算,合计 10.05 亿元)以外,其余部分全额(19.59 亿元)返还

给萝岗村大塱社集体。萝岗村大塱社与土地受让人签订协议,将土地收益转交给受让人代建 11.26ha 的复建地块上面的物业。这个留用地开发案例与上述案例不同的是,村集体留下一块独立用地复建物业,但同样可以达到如下几方面共赢:(1)政府可按城市规划实施用地功能,解决了市场上的居住用地需求问题,并可获得 10.05 亿元的土地出让金收益;(2)村集体获得 19.59 亿元用来解决 11.26ha 的复建地块的上盖物业的资金筹集问题,建设办公、公寓、商铺三类物业,既解决了拆迁过程中的临时安置问题,又保障了长期收益;(3)土地受让人实际支付了 29.64 亿元,以楼面地价为 5200 元/ $m^2$  获得 57 万平方米的住宅小区开发项目。

## (四) 纯市场化的留用地开发模式分析

上述新型留用地开发模式,无论是农村获取物业还是预留部分土地来复建物业,均存在农村集体与土地受让者提前协商的问题,公开招拍挂只是一种合法化的途径,任何竞争的溢价部分都可能在农村集体与土地受让者的私下协议里面给予消化,因此在招拍挂过程中没有竞争,这可能会导致腐败现象的发生。最理想的留用地开发模式应该还有:(1)“农村集体分享出让金+政府监督复建物业”模式,政府与农村商定出让底价及农村集体获利底价(出让金或物业),完全进入正常的土地招拍挂程序,土地出让金由政府与农村集体按照协商好的比例分成,最后由政府监管农村集体的资金使用和物业开发、分配;(2)“固定土地收益+竞争返还物业”模式,由政府与农村集体商定返还物业规模底线(一般不少于 20%),固定土地出让金总价格,完全进入土地招拍挂程序,以无偿返还农村集体房产物业(明确位置)为标的,返还面积最高者为竞得人。但是,这只是理论性的探讨,有几方面的问题需要解决:(1)农村集体并不信任政府的策划,如果洽谈权在政府手上,农村集体同样怀疑政府官员有产生腐败的可能;(2)房地产开发企业渴望一种比正常从政府手中拿地更加廉价、不用竞争的模式,该模式像一只无形的手在推动农村集体与企业在出让的背后进行协商。(3)农村集体获得出让金后可否从市场购买回物业的期望值。但是,以上两种纯市场化操作模式,根本在于杜绝了村集体与开发商在出让背后的协议,可避免了“表里不一”两张皮现象,又最大程度体现了留用地的市场价值,还可以减少政府部门与村集体的廉政风险。

## 五、需要进一步探讨的问题

### (一) 政策依据有待明晰

从萝岗区留用地出让的操作程序来看,政府收储了留用地并给以货币补偿,村应当是已经和土地的下一步开发建设剥离关系,但实际上是留用地被收储后出让,仍设置条件需受让人与村再协商签订合作协议,在此环节不符合净地出让原则,为此需进一步寻求政策支持。按照目前广东省、广州市国土部门的政策,政府收储留用地行为并无不妥,以货币补偿也是双方商定结果。但就留用地出让后仍要求受让人与村再次协商物业分成比例的模式,仍然需要研究农村集体经济管理的监督机制。

### (二) 政府征拆可能受影响

因国有留用地使用权本身属集体所有,为支持集体经济发展,留用地出让后政府在收取基准地价的60%后,出让价余款均返还给村。按此方法计算,账面上村集体建设用地的征用补偿价远高于政府储备地的补偿标准2~3倍,可能影响政府储备地的征地标准,需要进一步系统研究。

### (三) 物业返还监管需补位

回看萝岗村留用地项目,表面是政府以货币补偿收储后组织出让,实际是村集体与开发商先行协商,以物业补偿代替货币补偿。若开发商出现烂尾,则造成巨大的风险,因此需要在物业建成返还环节的监管由政府牵头来及时补位。参照广州市南沙区做法,对村集体物业建设资金设立专户监管,由街道牵头,与村集体和土地受让人共同签订监管协议,该笔建设资金应能保障完成集体物业分成部分主体结构的建设资金。或者,参照广州市海珠区琶洲村模式,在出让时设置条件由受让人预存建设资金至专户,由区政府、村集体和银行三方签订监管协议,确保工程不烂尾。

### (四) 失地后续发展应扶持

留用地本身就是为解决征收农村集体土地后用于农村集体经济组织发展生产,若完全以货币补偿方式征用村经济发展留用地,村社虽一次性获利却可能无法持续经营而产生新的社会问题,故政府应对返还物业的商业(商务)和销售比例予以控制,建

议规定村集体的分成物业中一定比例为不可出售的商业商务物业。

### (五) 需要制定规则严格出让管理

由于新模式涉及到留用地出让后仍要求受让人与村再次协商物业分成比例及模式,涉嫌土地出让的公平性问题,应在出让之前加以研究并制定规则以规范出让行为:(1)纳入出让的村留用地应当是尚未开发建设的国有建设用地;(2)符合城市规划及区域开发建设战略导向;(3)根据区域房地产市场现状需求及对未来的市场预测,结合政府新增储备地的供应进度,科学制定年度商业及商品房供应类型及供应量,从而确定留用地收储、出让的规模,严格审查村留地以居住入市的条件,并统筹规划,做好相应配套用地的补划和供给;(4)保障村民利益,须经村民会议2/3以上成员或2/3以上村民代表的同意,即在大多数村民自愿的基础上,方可组织出让。

## 六、结语

面对新增建设用地不足和农村留用地历史欠账巨大的矛盾,城市外围区居住用地供给不足与农村留用地低效、闲置使用的矛盾,面对留用地政策限制与城市规划要求的矛盾,需要进一步探讨新型留用地出让、开发的模式,把留用地潜能给释放出来,以弥补居住用地的需求,并帮助农村集体按城市规划获得长久升值的收益,以达到农村、市场、政府多方共赢。在政策研究方面,政府需要解放思想,把原来本来就不掌握在政府手里、不产生效益的资源发挥出作用,政府应该多予少取。

### 参考文献:

- [1] 刘卫.关于珠江新城村留用地问题的探讨[J].南方建筑,2002(3):13~15.
- [2] 刘永红,王卫城.快速城市化地区的征地留用地规划管理探索与实践——以深圳为例[M].生态文明视角下的城乡规划——2008中国城市规划年会论文集,2008(9):1~7.
- [3] 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.
- [4] 杜茂华,陈莉.重庆市实施农村集体征地留用地制度建立健全失地农民有效补偿机制探讨[J].江苏农业科学,2013(8):400~404.

## Discussion on a New Win-win Development Mode of Rural Collective Retained Land: With the Peripheral Area of Guangzhou City as an Example

XIE Li<sup>1</sup> DENG Mao-ying<sup>2</sup>

(1. Land Requisition Office of Guangzhou Development District, Guangzhou 510530, Guangdong, China;  
2. Zengcheng Urban Planning and Research Center, Guangzhou 510030, Guangdong, China)

**Abstract:** Retained land is a resettlement measure to support the development of landless peasants' collective economy, and it has played an active role in nearly two decades of land acquisition and resettlement work. However, due to the high proportion of retained land set-aside, there is not much land left for city development platform and infrastructure construction after the local government cash retained land quota according to net land. The outlying areas of the city are bearing the important task of transferring industries, functions and population of the central city, and in which new construction land demand is huge, while residential land supply is short. But there are inefficient and inadequate uses of a lot of retained lands, and major contradictions of supply and demand. Meanwhile, all the retained land policies inevitably lead to conflict between the use of retained land and city planning, thus failing to utilize the retained land. With the peripheral area of Guangzhou city as an example, this paper analyzes new development mode of retained land, explores optimization mode and the direction of policies support, and provides a reference for land managers.

**Key words:** retained land; development model; transfer payments; property compensation; peripheral area

(上接第 57 页)

- |   |  |
|---|--|
| [11] 张阳. 论赃物犯罪中的犯罪对象——以刑法修正案(六)为视角[J]. 铁道警官高等专科学校学报 2008(3):37. | [15] 高秀东. 掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪修正及疑难问题探析[M]. 北京: 中国公安大学出版社 2007: 1728.     |
| [12] [日]大塚仁. 刑法各论[M]. 冯军,译. 北京: 中国人民大学出版社 2003: 335.            | [16] 李小涛. 掩饰隐瞒赃物罪疑难问题研究——以《刑法修正案(六)》为视角[J]. 濮阳职业技术学院学报 2008(1): 43-45. |
| [13] 薛小红. 论掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪[D]. 兰州: 兰州大学 2007: 17.             | [17] 杨金彪. 赃物犯罪中犯罪所得物赃物性质的丧失[J]. 中国刑事法杂志 2008(2): 51.                   |
| [14] 林山田. 刑法特论(上册) 侵害个人法益之犯罪[M]. 台北: 台湾三民书局 1977: 402.          | [18] 张明楷. 无权处分与财产犯罪[J]. 人民检察 2012(7): 11-12.                           |

## Two-dimensional View of Civil and Criminal Law to Booty Transformation

DAI Jie

(1. Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China;  
2. Guangxi University, Nanning 530004, Guangxi, China)

**Abstract:** Booty transformation such as being appended, acquired in good faith or usucapio are interpreted in terms of the theory of civil law. We must adopt a two-dimensional perspective of civil and criminal to study it. When booty is appended by the perpetrator, it is malicious. The perpetrator can not acquire ownership of accretion matter. If the transferee knows that accretion comprises booty, he may constitute a crime. People in good faith can get the ownership of booty. Even if he knows the matter is booty subsequently, he has the right to continue to occupy. But before the predicate offense is verified, he can not sell the property. People who got the booty from the people in good faith may constitute a crime if he had known the property was the proceeds of crime. Usucapio does not mean that booty has little criminal liability. Only getting to meet the acquisitive prescription and limitation of prosecution, no crime will be considered. If it only reached acquisitive prescription but did not reach the limitation of prosecution, the matter should be confiscated by the state. If the assignee knows that the property is booty, it may constitute a crime of stolen goods.

**Key words:** booty; transformation; append; acquired in good faith; usucapio; dimensional concept