

控制权视角下集体产业用地再开发的模式生成与选择逻辑*

——以东莞市为例

Models and Decision-Making in Collective Industrial Land Redevelopment from a Control Rights Perspective: A Case Study of Dongguan

顾嘉欣 袁奇峰 黄 哲 石建业

GU Jiaxin, YUAN Qifeng, HUANG Zhe, SHI Jianye

关键词 用地再开发；模式选择；控制权；东莞市

Keywords: redevelopment; model decision; control rights; Dongguan

提要 土地再开发是在既有不完全契约的基础上建立新契约的过程，本质是政府、社会、市场通过复杂利益博弈达成土地增值收益分配的新契约。研究基于行政场域、经济场域和社会场域的控制权分析，结合土地租差、控制权行使序列和“成本—收益”关系，构建集体用地再开发模式生成和选择的分析框架；基于制度背景对东莞市集体土地的控制权格局展开分析，结合东莞市四类已实施的土地再开发典型案例，探讨模式应用中主体决策逻辑与控制权的延续性特征。研究发现：政府具控制权行使的优先序列，可通过制度灵活创制各类模式；“控制权实有”与“控制权行使”的关系呈现为“既有控制权强/弱—行使成本低/高”“交易后控制权强/弱—行使效益高/低”关系，多主体对不同再开发模式的选择是基于控制权行使的“成本—收益”、选择性行使控制权的博弈结果。研究并基于控制权匹配度与延续性探讨再开发各类模式应用的思路。

Abstract: Land redevelopment serves as a means of establishing new agreements within the context of incomplete contracts. In this process, government, society actors, and market players reach a new agreement on reallocate land rents through complex negotiations and interactions. Built on the analysis of control rights across the administrative, economic, and social fields, along with an understanding of the relationship between rent gap, the sequence of control rights, and cost—benefit structure, this paper develops a framework for analyzing the formation and selection of collective land redevelopment. This paper analyzes the control patterns of collective land, the decision-making logic, and the control right exercised by key actors by synthesizing four typical cases of land redevelopment in Dongguan. It reveals that the government has the priority in exercising control rights and can flexibly design a variety of development models. The relationship between "de jure control rights" and "exercised control rights" exhibit two patterns: strong/weak de jure rights correspond to low/high implementation costs, and strong/weak de jour rights correspond to high/low realized benefit ex post. Multiple entities determine redevelopment models based on a cost—benefit assessment of control rights and on their selective use of rights. Finally, the paper explores the application of diverse models by considering model alignment and the continuity of control rights.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202505011

文章编号 1000-3363(2025)05-0089-09

作者简介

顾嘉欣，华南理工大学建筑学院博士研究生，
gujiaxin1997@163.com

袁奇峰，华南理工大学建筑学院教授、博士生导师

黄 哲，广州市城建规划设计院有限公司副总工程师，通信作者，21869379@qq.com

石建业，东莞市规划设计研究院有限公司城市更新研究中心事业部、产业空间研究中心负责人

* 国家自然科学基金“粤港澳大湾区城乡混杂地区国土空间规划技术优化研究”（项目编号：52478052）；国家社会科学基金重大项目“中国特色郊区社区社会形态研究”（项目编号：21&ZD175）；根据第7届“金经昌城乡规划研究生优秀论文遴选”入选论文改写

1 引言

集体土地再开发可视为政府、村集体等土地权属人和社会资本方共同协议土地再开发的权责并建立新契约的过程。改革开放以来，民间事实中集体土地开发伴随土地制度由空缺到渐进完善以珠三角村镇混杂区为典型的地区存在土地利用的非正规特征^[1]。在一次开发阶段，由于有限理性，签订的契约为“不完全契约”，而存量再开发过程也伴随控规修改、规范滞后和多轮博弈，订立的契约也是特定阶段下的非完全契约^[2]。现代产权理论反思古典产权理论中“绝对所有权”“完全合约”的不足，将“对契约未明确规定部分的‘剩余控制权’的分配”视为重要因素^[3]。

除土地交易合同外，政府、企业、村集体等多主体在主导或参与政策制定、规划编制与审批、协商决议与建设实施等系列行动中，隐含着在主体内部及主体间更广义范围的“委托—代理”关系，共同构成再开发中的相互制约关系。

东莞市位于广东省珠三角东部，早期凭借“穗港”走廊区位和改革开放优势发展农村工业化，随深圳创新崛起和区域产业转型，存量集体用地面临转型动力，但历史管制真空下产权模糊的矛盾显现。

首先将控制权界定为主体围绕主体间权利分配进行干预和控制的能力，进而厘清在集体土地再开发中各主体间的控制权关系，建构“控制权格局—控制权行使效益—模式选择”的分析框架。基于分化场域中的控制权，提炼土地再开发中关键权利主体的控制权格局；基于土地租差探讨各主体行使其控制权的“成本—收益”，结合控制权行使序列，解释不同再开发模式生成和选择的逻辑，以东莞市四个已开展的案例为实证，对比差异化控制权格局下模式选择逻辑及特征。

2 土地再开发与控制权的相关研究

2.1 三个场域中的控制权

2.1.1 体制场域中的控制权

在我国体制场域，控制权体现为公权力的差级控制，其中法律可被视为上级约束下级权力的工具。在纵向组织上，

形成“目标设定权—检查验收权—激励分配权”梯级控制权^[4]；在横向分权上，呈现“决策权—执行权—监督权”的功能性分权格局^[5]。这种体制场域的控制权梯级影响着公有产权的界定与配置，曹正汉^[6]认为在传统公有制经济中“控制权界定产权”，各级行政形成“等级产权”，这区别于私有制经济的“以资产界定产权”。

孟德斯鸠等强调规范和控制行政裁量权是法律最重要的任务，但我国长期秉持“法律工具论”^[7]。国家和各层级政府通过各级法律形式约束下级政府及社会主体的权力。尽管法规文本内在逻辑理性、客观性及“法律效力位阶”，构成法律意义上“名义赋予”的产权形态及行政依准，但在法规订立与实施中掌控公权力的行政主体具较大的裁决权。上级立法机关可对下级特定行政权力机关的行为进行约束，如我国土地管理法中强化限制地方政府的征地权力^[2]。地方政府作为体制场域与社会场域的传导“中介”，也主动通过“政策试点”寻求制度创新^[8]。

2.1.2 经济场域中的控制权

经济场域的控制权关系以契约为基础，围绕“作为市场主体的企业组织”和“市场主体间合约”所形成的权力结构效率展开博弈。在新制度经济学中，科斯等^[9]将企业视为市场多重契约内部化的资源配置方式，学者^[10-11]从显性的股权、董事会和隐形的社会资本等角度探讨企业的实际控制权及控制链。

市场主体之间，格罗斯曼、哈特和莫尔等关注到契约订立时未完全预见未来情形，提出“非完全契约”理论、剩余控制权和剩余索取权，认为剩余控制权是产权的最根本方面^[12]。两权的配置和匹配深刻影响着产权的经济效率^[13]。历史合约未被界定的产权流入“公共领域”（public domain of property rights），引起广泛的竞租博弈行为^[14]。在城市更新中未被界定的公共利益成为多主体博弈的关键^[15]。

2.1.3 社会场域中的控制权

社会场域中的控制权受组织理念与社会关系的影响，在微观的各方互动中具体发挥作用。面对依地缘和血缘链接的村集体经济组织，司法与执法部门难

以对其中的仲裁有所作为^[16]；周雪光^[17]提出“关系产权”指出社会关系网络对产权实践的意义；折晓叶等^[18]、张静^[19]分别关注到产权收益分配中投资贡献和社会势力的因素。法律制度不清晰的情况下产权实践存在经验“黑箱”^[20]。总体而言，学者普遍认同集体内部的产权界定在互动中自发建构，存在产权和组织封闭性，受非法律界定的、隐性的、非正式的“社会性合约”主导^[21]。

2.2 三个场域中的控制权关系与比较

政府、村集体、开发商等企业在土地（再）开发行动中遵循三种场域的内在逻辑，包含法律意义上的合法性约束、社会意义上根植于历史关系的嵌入性治理及市场意义上的企业竞争（图1）。这三类主体虽在组织内部具场域的相对独立性，但不仅局限于单一场域的控制权逻辑，组织间隐性的嵌入机制也同时存在。比较而言，国有企业具更强势代理人并受机关权力的管理与控制，股份合作制企业可发挥资本联合优势，村镇企业占有土地资源但存在产权不清的决策困境^[22]。地方权力机关在地权界定与配置中具有中心意义^[20]；村集体以历史遗留问题主动寻求政府的“政治嵌入”^[23]。在实践中各主体通过立法、内部控制和组织嵌入等形式策略性地行使控制权。

2.3 土地再开发中的控制权

近年，城市规划领域学者逐步将控制权的视角应用于土地制度和城市更新领域。朱一中等^[24]借鉴佃农理论和剩余权理论，从剩余权界定角度研究城市更新政策变迁；严雅琦等^[25-26]将控制权与发展权相结合，解释集体经营性建设用地开发中“权利赋能”与“管制限权”的交织关系；黄卫东等^[27]借鉴周雪光的三类控制权理论，比较三地存量产业空间转型中的多元控制权分配和治理模式。梁印龙^[21]以政治、社会、市场等三大场域控制权揭示城市更新中土地发展权的博弈机制，认为在土地发展权配置的初始、过程和结果中存在政策制定权、博弈表决权和监督审批权。国家和政府在体制场域中通过主体功能区划、指标管理等手段实现土地发展权的宏观管控；微观管理在社会场域中通过详细规划城

市更新实现^[28]，如通过补偿标准、容积分配规则等政策调节利益平衡^[29]。基于前人的研究，发展三个场域的控制权整体性分析框架，揭示土地再开发中关键权利主体的控制权格局及再开发模式的生成逻辑。

3 集体土地再开发的模式生成与选择逻辑解释框架

3.1 土地再开发中控制权的行使及其“成本—效益”分析框架

Fama等^[30]在对“剩余索取权”的研究中拓展出“代理人之间决策过程步骤的分配”，我国学者进而探讨城市更新决策过程中控制权的划定^[3]。在此基础上，细化提出土地再开发中的“三类六项”控制权（图2）。其中：村集体、其他原产权人、市场主体对决议权、组织权和实施权的行使体现私权利（rights）属性，遵从经济和社会场域的控制权逻辑；立法权、规划权、许可权和监督权一般由相关法规政策规定，第一属性为公权力（power），在行使中受上级及中央的调控，遵循体制场域逻辑^[21]。体制场域内也存在决议权、组织权和实施权，但其行使权限仅限于国家机关内部的行政行为。

“控制权”是主体围绕“主体间”权利分配进行干预和控制的能力，可细化为“人对物”的控制权能及“人对人”行为的干预能力，是相对静态的结构关系。控制权的强弱，基于某主体干预其他主体行为和控制土地的合法性依据，体现出主体与主体之间相互掣肘与制衡的力量关系，存在“你强我弱”“此消彼长”的辩证关联。“行使控制权”则是主体对人或物展开具体的干预行动，是控制权的具体施展，是原有相对稳态结构关系的动态化运作，并在再开发后形成新的相对稳态格局（表1）。

为理解在公共利益的约束下各主体行使控制权的决策逻辑，结合土地租差理论，构建土地租差与主体行使控制权的“成本—收益”关系（图3），可简化表达为：

$$\text{租差 } (G) = \text{公共捕获的租差 } (G_p) + \text{某主体 A 行使控制权的成本 } (C_o) + \text{某主体 A 行使控制权的收益 } (G_a)$$

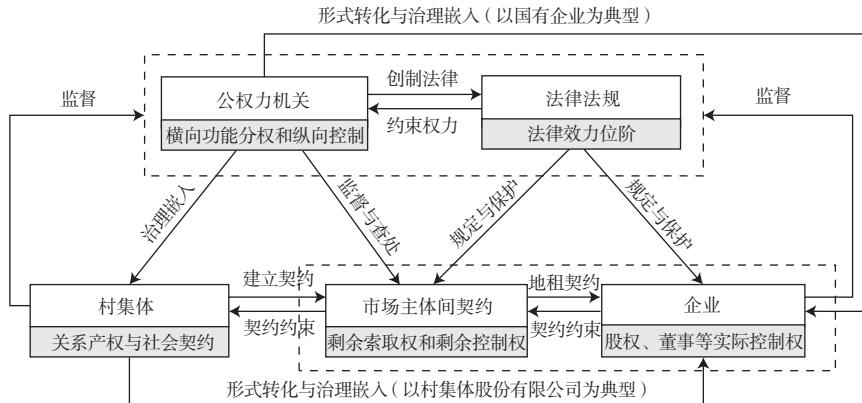


图1 三个场域中的控制权格局及其相互关系
Fig.1 Control-right configuration in the three arenas and their interrelations

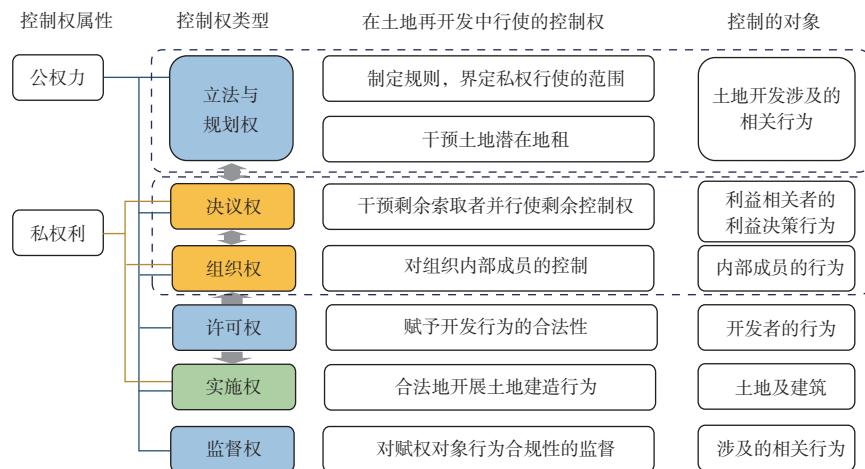


图2 基于土地再开发决策的控制权分类构成
Fig.2 Typology of control rights based on land-redevelopment decisions
资料来源：改绘自文献[21]

其中，主体 A 行使控制权的成本 (C_o) 中包含其他主体放弃部分控制权所换取的租值和被耗散的租值。

假设在同一产权安排和法规下，各主体均最大限度地释放土地租差 (G)、租值耗散量相对恒定、开发建设成本 (C_o) 差距较小，那么各主体捕获的租值变量取决于促成开发决策的成本 (C_d)，主要来源于“决议权和组织权和实施权”等三个部分。不同主体既有的控制权强弱体现在干预其他主体行为和控制土地的合法性依据的强弱，如某主体内部成员行动一致性高、土地使用权清晰合法、对剩余索取者的赔偿能力强，则其控制权较强。

在此基础上，凝练出“既有控制权

强/弱—行使控制权成本高/低”“再开发后控制权强/弱—行使控制权效益高/低”的解释框架，认为各主体围绕行使控制权的“成本—效益”预期进行博弈决策（表1）。当某主体的控制权相对弱时，若其试图主导再开发，则需从外部调动更多的资金或人力资源，或放弃部分利益以促成与其他主体的合作，这部分可视为其行使控制权需消耗的成本，但主动行使控制权、主导开发过程可以享有再开发后更强的控制权。这体现为对土地权益配置更强的干预能力，如控制土地更多权能的“强势方”作为甲方通过订立产权分割的合约，以租金、税收或销售费用等形式享有收益，而控制权“弱势方”作为乙方享有更受限的权能。在

表1 “控制权”及“行使控制权”的概念辨析、结合“成本—收益”的关系解释

Tab.1 Conceptual distinctions between "de jure control rights" and "de facto control rights" linked to a cost-benefit structure

概念	控制权	行使控制权
概念界定	某主体围绕主体间权利分配进行干预或控制的能力	某主体对人或对物展开具体的干预行动
内涵及构成	“人对物”的控制权能；“人对人”行为的干预能力(对象包括组织内和组织间的人)	改变“物”的物质形态；干预“人”的行为；干预“人对物”的控制权能
特征	静态关系、结构性、意识界	动态互动、过程性、现象界
转换关系		
“控制权强—弱”与“行使控制权成本—收益”再开发前关系	控制权强/弱：某主体干预其他主体行为和控制土地的合规性依据强/弱	行使控制权成本低/高：为干预人或物，需从外部调动的资源少/多，或放弃自身的收益多/少 行使控制权收益高/低：影响产权关系的能力强/弱，从中获得的收益多/少
再开发后关系	改造前 控制权强 改造前 控制权弱 改造后 控制权强 改造后 控制权弱	主动行使控制权 成本低 主动行使控制权 成本高 主动行使控制权 效益高 主动行使控制权 效益低

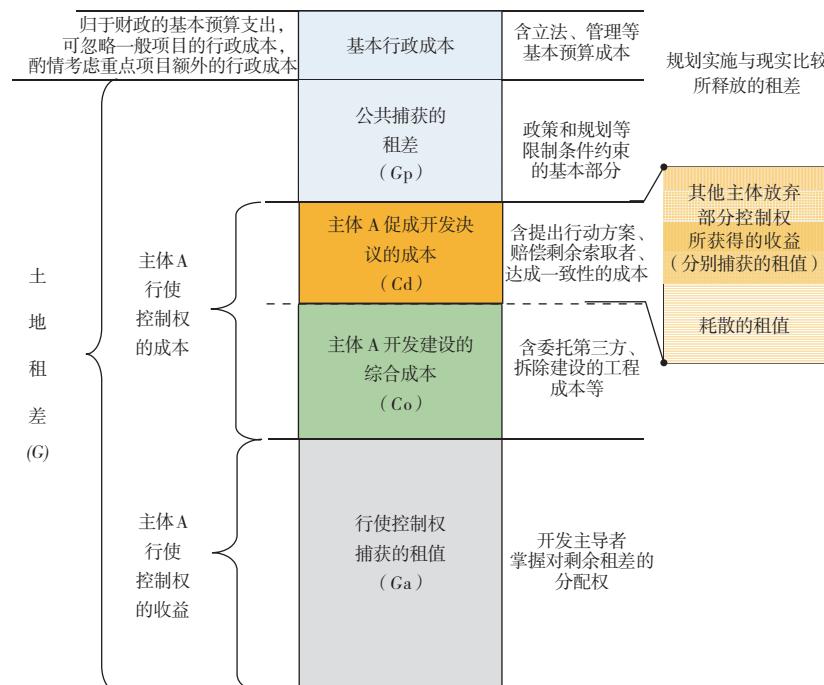


图3 土地租差及控制权行使的“成本—收益”简化标记

Fig.3 Land rent gap and cost-benefit structure of exercising control rights

实践中，政府、村集体、用地企业、开发商等具有差异化的控制权特征及效益追求（表2）。

3.2 基于控制权行使的土地再开发模式生成与选择逻辑

以往对土地再开发模式的研究多从土地所有权结构和流转特征等方面划分，但鲜在概念上界定划分依据及生成逻辑。首先将“某主体主导开发”概念界定为“某一主体相对其他主体最主动地行使既有控制权，以干预产权重构格局，从而在再开发后持有更强的控制权”。在再开发主导者的比选中，各主体的“既有控制权强弱”起重要但非决定性影响，主导者决策和多主体博弈结果取决于行使控制权的“成本—效益”综合预期的比较，这过程受主体优先序列的约束。

3.2.1 控制权行使中的主体决策序列

借鉴“扩展式博弈”，揭示再开发中存在控制权行使的主体决策序列（图4）：第一序列为政府，优先性体现在规划、政策和规程编制中对产权关系、模式分类、资金或组织等准入门槛的约束；第二序列为村集体和其他现产权相关方（实际使用权人等），村集体具有对集体土地是否国有化的决议权，但也受与其他产权方签订的历史合约约束，在土地出让或出租的合同期限内，现产权相关方可利用期限内合约的剩余控制权索取再开发的利益；第三序列为开发商，其仅在政府与村集体需求专业团队或资金支持时得以参与开发。

3.2.2 各主体基于行使控制权的“成本—效益”预期参与决策

基于决策序列与“成本—收益”关系，构建理想的模式选择结果（表3）：

- ①政府作为第一序列决策人，若认为主导开发的效益较高，主动采用土地整备或政村合作，抑制其他主体主导；②对政府不主导的情形，进入村集体与其他产权主体博弈的第二决策序列，具较高效益的主体成为主导方；③市场主导模式在其他主体效益相对低而开发商有利可图时发生；④若政府抑制开发、潜在租差低，或各主体控制权相互制约将导致决策僵局。

表2 不同主体行使控制权的成本与效益的差异形式

Tab.2 Differential forms of costs and benefits when different actors exercise control rights

主体	行使控制权“成本”的高低形式		行使控制权“效益”的高低形式	
	既有控制权强—行使控制权成本低	既有控制权弱—行使控制权成本高	再开发后控制权强—行使控制权效益高	再开发后控制权弱—行使控制权效益低
政府	立法与规划权：开发管控体系与产权管理制度较完善； 决议权：政村关系协调、具合作基础； 实施权和组织权：再开发业务团队具丰富经验、效力较强，有资金资源、国企运营成效较优	立法与规划权：开发管控体系与产权管理制度不完善； 决议权：政村无合作基础或历史合作有矛盾、村集体对政府信任度低； 组织权和实施权：再开发相关业务团队未组建、缺乏经验、效力或资金资源、国企运营成效较差	剩余控制：土地连片、国有化使用权等由国有企业控制； 税收：产业综合效益高、税收高	剩余控制权：土地和物业产权非国有资产控制； 税收：产业综合效益低、税收低
村集体	决议权：土地与物业的使用权未流转； 组织权：村集体内部协商一致性强； 实施权：资产和资金积累雄厚	决议权：土地与物业的使用权已流转，且合约期限较长； 组织权：村集体内部协商一致性弱； 实施权：资产和资金积累较弱	剩余控制权：长期控制土地与物业的使用权； 出租：获得高租金	剩余控制权：土地国有化或使用权流转； 出租：空间与市场需求不匹配、运营较差导致租金低
用地企业	决议权：具产权完整的土地使用权，且剩余合约期较长； 组织权：企业内部投资决策一致性高； 实施权：企业效益与规模较大	决议权：无土地使用权或产权残缺、剩余合约期限较短； 组织权：企业内部投资决策一致性低； 实施权：企业效益与规模较小	剩余控制权：对合约期限内土地和物业使用权的剩余控制； 使用条件：保障企业生产的空间适宜性和长期稳定性	剩余控制权：合约期限较短； 使用条件：空间与产业的适应性弱
市场主体	实施权：企业资本积累雄厚、周转灵活、投资抗风险能力强、市场信息掌握充分； 组织权：开发运营实力强	实施权：企业资金链脆弱、投资抗风险能力弱； 组织权：开发运营实力弱	剩余控制权：控制合约期限内土地和物业使用权； 出售：出售限制较低，可灵活处置； 出租与使用：入驻企业与集团等利益关系密切，可灵活控制	剩余控制权：受短期合约委托，无实际产权控制； 出售：出售限制较大； 出租与使用：运营限制大、要求高等

4 案例实证：以东莞市土地再开发为例

4.1 东莞市土地再开发中的控制权特征

东莞历经改革开放初期工业空间需求高而管制真空与模糊的阶段^[31]，在乡村基层“自下而上”的土地非正规开发中，村集体经济组织或相关企业获得对土地产权的强势控制，控制权格局具“民间强—政府弱”特征。

4.1.1 土地产权非国有或非正规特征明显

东莞市存量工业土地呈现集体化比例高、产权非正规和空间零散的特点（图5）。据第三次土地利用调查，东莞全市工业用地中，数量最多的为300亩以下规模，产权非正规化特征普遍，50%的镇村工业园区未登记发证，76%的企业表面通过“租赁”方式使用厂房，但实际上以租代售、私下流转，尽管集体名义享有土地所有权，但历史合约下实际土地使用权人享有剩余控制权。市镇控制的土地规模比例较小，全市由市级统筹的土地资源仅占5.2%^[4]。

4.1.2 土地资产控制呈“村强镇弱”

早年形成的地租经济模式成为凝聚村民意志的强大力量，在村庄治理上呈现“强村弱镇”的格局。至2019年底，

表3 各决策次序、各主体主导开发的效益及模式选择结构

Tab.3 Benefits and model choices under each decision sequence and leading actor

序列次序	决策主体	决策主体主导 开发的效益(R)	模式选择结果	理想公式
第一序列	政府(g)	$R_g=G-Cdg-Cog$	政府主导模式	$R_g>>0$
第二序列	村集体(v)	$R_v=G-Cp-Cdv-Cov$	村集体主导模式	$R_v>R_o$
	原产权人(o)	$R_o=G-Cp-Cdo-Coo$	原产权人主导模式	$R_o>R_v$
第三序列	开发商(d)	$R_d=G-Cp-Cdd-Cod$	市场主导模式	$R_d>R_v/R_o/R_g>>0$
—	—	—	陷入僵局维持现状	各主体的 R 均小于0

全市村组两级经济净资产1573亿元，占全省的34.2%^[5]；村集体控制的物业规模较大，在全市3.6亿m²工业厂房中，集体自建厂房占1/4^[6]。面对容积率约2倍的提升和租金提2倍的改造预期，部分村集体经济组织可承担15—20年的投资回收周期，但这一决策需考虑既有产权的回收条件^[7]。比较而言，市镇级在资产运转上相对弱势（表4）。

4.1.3 “市—镇”体制缺“区级”统筹能级，政府“强管控—弱主导”

政府通过规划管控实质控制土地开发权，在政策方面细致规定改造流程和规划条件，对项目审批较严格。如对市场参与的项目流程划分为“前期服务商选定、更新单元立项、改造主体确认、实施方案编制、供地实施监管”五个

阶段^[8]。

东莞特殊的“市镇”两级体制呈现出“市级控权—镇级实施”两层权能关系，缺乏区级强力统筹。镇级为财政收入和开发实施的重要层级，2019年全市财政收入中仅二成留在市级。但镇级政府在规划审批与实施上受市级对连片开发的整体管控。

4.2 基于典型案例的集体产业用地再开发模式比较

4.2.1 政府主导模式

案例A的连片土地整备项目规模达2000亩。

改造前各主体的控制权相对“弱势和均衡”：地块原为纺织漂染等低端产业，2015年“两高一低”企业清退致片

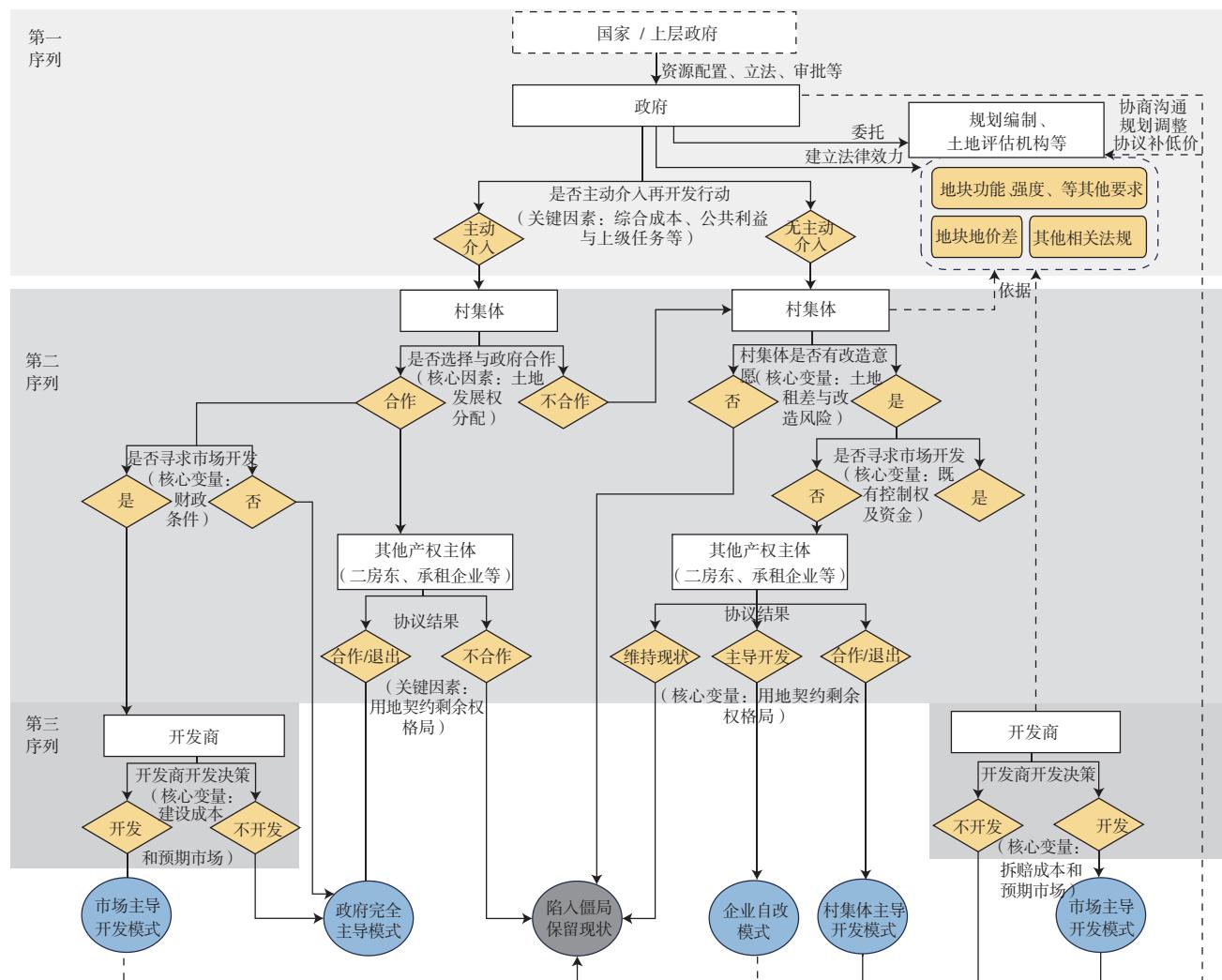


图4 主体决策序列下的模式生成解析
Fig.4 Pattern formation under sequential decision-making by actors

区大量空置；因地处的水网密集区限制早年连片开发，村集体经济实力较弱，与原产权人和开发商博弈缺乏优势。

在既有主体控制权“弱势和均衡”下，政府“强势介入”的阻力较小，区镇级政府主动向市级争取行政、财力和政策资源，形成“以政府强势主导的控制权格局”。随此地功能区级的新城规划和轨道开通，功能区管委会和村镇在2019年前后就拆赔补偿、资金平衡、分期改造等进行政策探索，陆续争取市级资源。自2020年该地被划为市连片“工改工”基层改革创新实验区后，开始在政策创设、区镇人力统筹方面积极行使控制权，成立统筹现场指挥部^⑨，全流程参与管理办法出台、修改控规、协商谈判、实施建设。组织上，获市级约20亿

表4 2020年东莞市、镇、村组公有资产规模效益情况

Tab.4 Performance of state-owned assets in Dongguan (2020): city, township, and village levels

单位	规模 / 亿元				结构效益 / %		
	总资产	净资产	总收入	纯收入	总资产收益率	净资产收益率	资产负债率
市属国企	6770.6	1463.4	354.5	58.9	0.9	4.0	78.4
镇属国企	918.3	507.7	72.7	7.6	0.8	1.5	44.7
村组集体	2040.4	1713.4	254.3	189.7	9.3	11.1	16.0

资料来源：东莞市国资委、东莞市农业农村局统计数据

元的前期投资；组织内部基于“目标设定权”和“考核验收权”形成对行政成员的控制^⑩。运营上，由功能区管委会下属控股公司与该镇下属国企按各50%的出资比例成立国企平台公司A₁，主导片区产业开发。改造后政府得以控制连片

国有化土地。

4.2.2 集体自改模式

案例B中村集体延续了组织决策一致性强、资产雄厚和强产权控制的优势，主动引导集体资产投资再开发，继续持有土地所有权。项目地块由村集体经济

联合社B₁于1994年出资开发，占地173亩，容积率1.0。彼时对集体用地开发管制宽松，土地和物业无合法手续和产权证，但事实均由经联社控制。该村收入位列镇前列、具较强的内部凝聚力和资产经营意识，2020年集体总资产约20亿元。

经村庄精英的学研讨，从干部到村民较早形成自主投资改造的共识，采用短租策略减少清退成本。2017年后该地块被纳入“三旧”改造标图建库，2019年东莞“拓空间”行动等也激励村集体申请将项目容积率由1.0提升至4.0。村集体委托房地产投资企业B₂提供融资方案、设计等前期服务，并获东莞农商银行的金融贷款。村集体投资9亿元，与市镇协议规划变更，补交土地非法占用罚款56万元^⑩，将土地和物业产权保留集体所有。村集体在产业运营中主动与政府合作：一期厂房由镇属企业B₃作为运营方引入主营某细分领域科技综合体的企业B₄。

市级政府通过政策激励镇村参与再开发；镇级政府灵活地行使镇属企业招商和运营团队的组织权。村集体与承租的镇属企业形成“固定地租”契约关系。

4.2.3 企业自改模式

案例C中的用地企业依托雄厚的产业和资金条件，主动投资再开发并推动容积率提升，最终延续对土地产权强控制的格局。企业C₁所属集团1988年在香港成立，2004年由深圳搬迁至C₂镇并设国内总部。在2004年国家明令禁止但东莞默许集体建设入市的背景下，企业C₁与村集体私下对约4.7 hm²用地签署50年的使用权流转协议，建设厂房和配套宿舍并长期使用。在2008年“三旧”政策实施后政府将地块纳入“三旧”改造标图建库。在“三旧”政策对转型企业的支持下，企业C₁主动向镇规划管理所提出改造意愿、规划变更和权属明晰申请。在2018年与村集体签订《集体建设用地使用权出让合同变更协议》后，企业于2021年动工拆除1.3万m²厂房并建起近10万m²的厂房，2023年竣工投入使用，随后被东莞市列为“倍增计划”试点，在生产经营上获得市级支持奖励。

总结而言，用地企业C₁初始具较强的控制权，增资扩产的效益也激励其拆

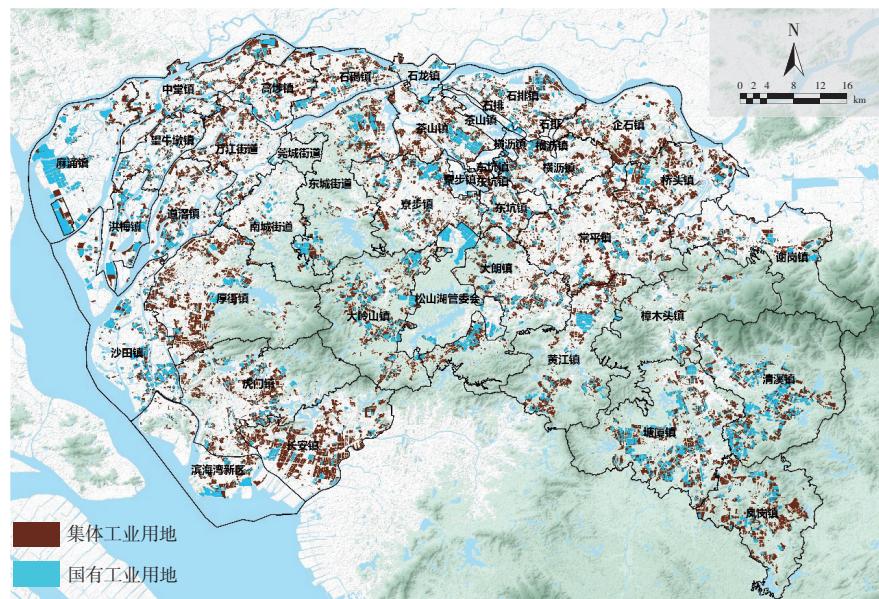


图5 东莞市产业用地权属

Fig.5 Property-rights structure of industrial land in Dongguan

除重建。其一，其在内部组织和开发实施中具较强控制权，可支撑前期4.2亿元的改造资金和改造中生产链运转；其二，其享有约35年契约期限内土地使用权的剩余控制，在与村集体协议使用权合法化中具强势地位；其三，在建成后年产值约10亿元的预期下，可在较短的3—5年内收回投资回报。

4.2.4 市场主导/村企合作改造模式

案例D位于东莞中心城区，临环城，于1992年建设、容积率约1.4，约九成权属归经济联合社。该地块2008年国际金融危机后大规模空置，但受中心城区科技服务业的辐射带动，具开发新型产业用房潜力，改造前后租差较大。2021年3月街道编制的更新单元规划后，毛容积率约3.6，集中贡献15%用地用于道路拓宽，建筑面积中七成为新型产业用房。

经联社由于资产有限，决定在市公共资源交易中心挂牌，确立开发主体为运营能力较强的房地产企业D₁。企业以货币和物业补偿方式对约12.04 hm²土地和16万m²建筑物业进行权益收购，换得产权清晰的国有土地使用权，并试图用商住类用地收益平衡短期改造成本。东莞市政府采用协议出让方式将整理后的国有化土地供给该企业。企业D₁由总部位于深圳的集团D₂实际控制，D₂被评为2020年“中国产业园区运营商前十强”，

其雄厚的资金基础得以支撑前期27亿元投资。D₂的产业资源也为后续运营提供保障，可将10%—20%的产业空间租售给内部企业，投资回报周期仅10年。

该模式中开发企业凭借低成本调配内部资源的优势，主动行使组织权和实施权，推动土地国有化，最终获得国有土地使用权的剩余控制以灵活捕获未来租差；政府通过行使立法与规划权和许可权，界定基本的公共利益并明确模式规则；村集体和原用地企业作为剩余索取者可利用决议权分享土地租差。

4.3 模式比较小结

四个案例深度展现东莞市四类集体产业用地再开发模式的特征和机制（表5）。再开发前控制权格局分别呈现为“控制权均衡格局”（案例A、D）和“单主体强势格局”（案例B、C），前者的再开发后格局为“某主体强势介入主导”，后者的再开发后格局为“原强势主体主导”。

5 讨论与结论

5.1.1 讨论：基于控制权匹配度与延续性的模式应用思路

基于“控制权强—弱”与“成本—收益”模型及既有已实施案例，强调清

晰化初始产权和控制权，关注控制权的延续性和匹配性，以降低再开发中的交易成本与租值损耗。若初始格局中控制权较集中于某主体，则该主体更可能主导再开发，这呈现控制权延续特征。已有学者也提出更多产权主体数量有更高的实施概率^[32]，剩余索取权与剩余控制权相匹配是实现效力最大化的产权安排^[33]。

基于匹配度与延续性，尝试从控制权配置角度以“土地产权的共有程度”和“政府控权程度”表征实践的模式特征及选择倾向（图6）。进而探讨产业用地再开发规划中政府作为规划统筹与实施介入者的“梯级管控”思路：规划前期需研究利益相关方的控制权格局，关注产权协调与各主体投资能力。规划与实施思路上，对具高潜力的改造地区划定“重点改造区”；对其中村集体控制权较弱或整体控制权均衡的地区划定“重点统筹片区”^[2]，由政府集中力量参与重点统筹片区的协商谈判和利益协调，积极引导带动重点统筹片区外、重点改造区内其他产权主体推动自主更新或开发商合作。

5.1.2 结论

本研究提出：①对不同再开发模式的选择是多主体基于既有控制格局、选择行使控制权的博弈结果；②政府具控制权行使的优先序列，可灵活创制各类模式；③基于控制权匹配度与延续性，探讨政府替级管控的模式设计思路。

研究存在以下不足及发展可能：①对不同组织间的控制权强弱及其行使的成本待引入更细致的数理模型；②享有一定控制权的某主体选择反对态度，势必带来主导者行使控制权成本的提高，对这类“现实僵局”待进一步引入博弈理论和剩余权安排等分析；③仅初步建立“某一主体主导开发”的解释，基于控制权强弱可以细化出“双边合作”或“多边合作”的解释模式。

基于经济领域对“产权”研究中排他性、结构性和层级性等结构范式的认知，“控制权”扩充了在情景实践中决策的序列性和动态性，关注到不同主体的差异化控制权样态，在经济、体制和社会场域的复杂互动中具有生动的解释力。

表5 四种再开发模式的情况比较
Tab.5 Comparison of four redevelopment models

案例	A	D	B	C
再开发模式	政府主导模式	市场主导/ 村企合作模式	集体自改模式	企业自改模式
再开发前 控制权格局	土地使用权分散、 政府划其为连片土地 整备区	产权人控权条件弱	土地和物业使用权 由经联社控制，经联社 实力强、内部决议一致	企业具契约期限内土 地使用权的剩余控制
各主体意愿	村集体和投资方 从中获利、积极配合	开发主体视市场环境、 政策优惠等调整	集体改造意愿强、 政府由犹豫到鼓励	企业改造意愿强、 政府积极配合本地企 业增值扩产
再开发前 格局示意				
再开发后 格局				
再开发中 主导方行使 的控制权	政府就地区积极创设 政策、调动市区财政 和人力资源等	调度组织内部资源， 促成利益相关者决议	经联社主导决策、投资 和实施，寻求政府的合 作经营和规划调整等	企业主导投资和实施， 寻求政府的规划调整 和立项支持
再开发后 主导方的效益	连片土地国有化、可 引入新兴产业链	促成部分土地国有化 及少量商住类用地开发	土地和物业的高租金 回报并保留产权控制	获得产权正规和完整 的集体土地产权和 增资扩产的空间

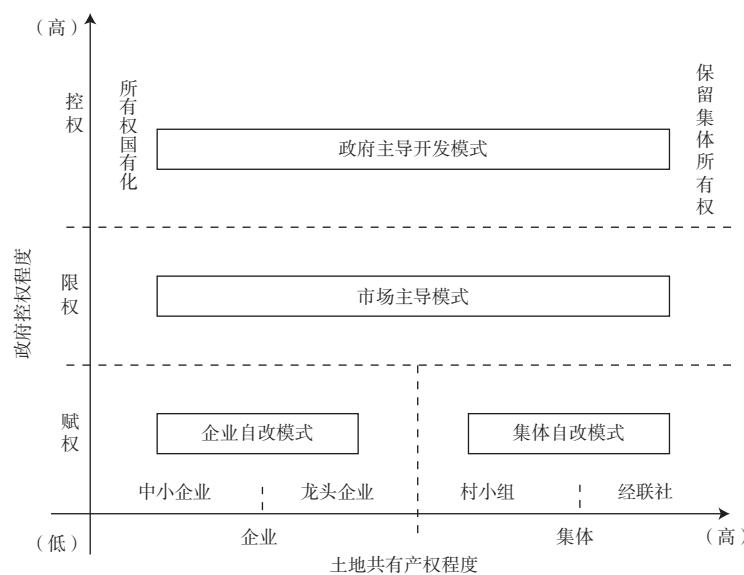


图6 土地再开发的四种模式：基于共有产权强度与政府控制权行使程度差异
Fig.6 Four land-redevelopment models: differentiated by intensity of common property rights and degree of exercised governmental control-right

注释

- ① 中国的“功能性分权”表现为权力集中统一下的组织内分权，强调积极权力观下的政府有为；西方的政治性分权则表现为国家权力的一分为三，以权力制衡为目标^[5]。
- ② 2019年通过的《土地管理法》明确土地征收的范围，并要求“成片开发”，其后自然资源部进一步强化连片开发的标准。
- ③ Fama等将决策过程分为“启动、批准、实施、监控”^[30]。朱一中等基于Fama等的分类，将城市更新契约关系中的控制权划分为提议权、规划和审批权、执行权和监督权^[28]；梁印龙利用博弈框架提出影响土地发展权配置的政策制定权、监督审批权和博弈表决权^[22]。
- ④ 数据来源于2021年《东莞市城市更新十年评估调查》。
- ⑤ 数据来源于东莞市人大代表乡村振兴专业小组课题组。至2020年底，全市村组集体共有物业10 355万m²。全市村组集体物业出租收入达180.5亿元，占总收入的70.9%。2020年，东莞村组拥有企业（项目）投资214.4亿元，年收益20.4亿元，年收益率9.5%。
- ⑥ 数据来源于东莞市人大代表乡村振兴专业小组课题组研究统计。
- ⑦ 据访谈，目前东莞市村级物业出租租金接近8—13元/m²，容积率为1—2.5，若改造后的容积率控制为3.5，租金接近15—16元/m²，预计回收周期为15—20年。
- ⑧ 据第一财经记者统计，2020—2022年期间，共300余家企业中标前期服务商，但推进到单元划定阶段的项目不足10%。
- ⑨ 总指挥部成员包括区级城市更新局、自然资源局、产业发展局、市财政局功能区分局等单位的主要负责人，现场指挥部成员由镇与功能区成员共同组成。
- ⑩ 为达成市场交易，时任的行政长官采用动员方式，每周开展联席执法会议，召集自然资源、城市管理综合执法、公安、消防等执法部门参加，调动力量下场巡查，对落后企业实施监管清退。搜集信息、参与协调，降低产权人交易成本；调动司法力量调解问题。
- ⑪ 2020年由市自然资源局对经联社B₁开具《行政处罚决定书》，对非法占用按5元/m²的罚款金额，补缴罚款约56.1万元。
- ⑫ 东莞市自2022年启动“片区统筹规划”，形成“市级专项规划—片区统筹规划—单元规划”三级三旧规划体系，由市层面划定六大跨镇街连片产业园区、镇层面划定

60个现代化产业园园区，以1—3 km²编制片区统筹规划。

参考文献

- [1] 黄颖敏,薛德升,黄耿志.改革开放以来珠江三角洲基层非正规土地利用实践与制度创新:以东莞市长安镇为例[J].地理科学,2017,37(12):1831—1840.
- [2] 何冬华,刘玉亭,王秀梅.不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究:以广州YH地块城市更新土地整备为例[J].规划师,2021,37(17):68—73.
- [3] HART O. Firms, contracts, and financial structure[J]. Oup Catalogue, 1995, 32(3): 446—452.
- [4] 周雪光,练宏.中国城市的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5): 25.
- [5] 陈国权,皇甫鑫.功能性分权与中国特色国家治理体系[J].社会学研究,2021,36(4): 1—21.
- [6] 曹正汉.传统公有制经济中的产权界定规则:控制权界定产权[J].经济科学,1998,(3): 29—36.
- [7] 夏新华.工具性的宪法和宪法的工具性——以近代中国宪政历程为视角[J].社会科学家,2004(1): 141—143.
- [8] 薛燕府.我国渐进式改革的微观样本:佛山市南海区的集体土地制度变迁[J].城市规划,2024,48(4): 95—103.
- [9] 科斯,李风圣.契约经济学[M].北京:经济科学出版社,1999.
- [10] LAPORTA R, LÓPEZ-DE-SILANES F, SHLEIFER A. Corporate ownership around the world[J]. Journal of Finance, 1999, 54(2): 471—517.
- [11] 赵晶,郭海.公司实际控制权、社会资本控制链与制度环境[J].管理世界,2014(9): 160—171.
- [12] 汪丁丁.从“交易费用”到博弈均衡[J].经济研究,1995(9): 72—80.
- [13] 张维迎.所有制、治理结构及委托—代理关系:兼评崔之元和周其仁的一些观点[J].经济研究,1996(9): 3—15.
- [14] 巴泽尔.产权的经济分析[M].上海:上海人民出版社,1997..
- [15] 梁印龙.城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释:基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J].城市规划,2023,47(4): 86—92.
- [16] 魏立华,刘玉亭,黎斌.珠江三角洲新农村建设的路径辨析:渐次性改良还是彻底的重构[J].城市规划,2010,34(2): 36—41..
- [17] 周雪光.“关系产权”:产权制度的一个社会学解释[J].社会学研究,2005(2): 1—31.
- [18] 折晓叶,陈婴婴.产权怎样界定:一份集体产权私化的社会文本[J].社会学研究,2005(4): 43.
- [19] 张静.土地使用规则的不确定:一个解释框架[J].中国社会科学,2003(1): 12.
- [20] 陈顺.产权实践的场域分化:土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J].社会学研究,2021,36(1): 203—225.
- [21] 梁印龙.重构城市更新利益博弈机制:一个土地发展权“产权差”的新视角[J].城市规划,2024,48(3): 46—54..
- [22] 谭庆刚.双重转型中的乡镇企业[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [23] 管兵.农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入:以珠三角地区40年的经验为例[J].社会学研究,2019,34(6): 164—187.
- [24] 朱一中,王韬.剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施:以广州为例[J].经济地理,2019,39(1): 56—63.
- [25] 严雅琦,田莉,郭旭.基于“发展权—控制权”视角的大都市区乡村空间重构特征与机制研究[J].城市发展研究,2024,31(8): 96—103.
- [26] 严雅琦.赋权的挑战:北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J].城市规划学刊,2024(4): 98—104..
- [27] 黄卫东,李志兵,杨瑞,等.存量产业空间转型中的政府作为与治理优化:一个控制权的视角[J].城市规划学刊,2025(3): 70—78.
- [28] 田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6): 12—19..
- [29] 林强,李泳,夏欢,冯小红.从政策分离走向政策融合:深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J].城市规划学刊,2020(2): 89—94.
- [30] FAMA E F, JENSEN M C. Separation of Ownership and Control[J]. Journal of Law and Economics, 1983(26): 301—325.
- [31] 王秋婧.“资本空间化”视角下东莞村镇建设发展历史研究(1978—2008)[D].广州:华南理工大学,2018..
- [32] 赖亚妮,吕亚洁,秦兰.深圳市2010—2016年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J].城市规划学刊,2018(3): 86—95.
- [33] 张浩,冯淑怡,曲福田.“权释”农村集体产权制度改革:理论逻辑和案例证据[J].管理世界,2021,37(2): 81—94.