

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*

田莉夏菁

提要 土地发展权配置与流转是我国空间治理体系的重要组成部分，是土地要素市场化改革的重要内容。国土空间规划是我国土地发展权配置与流转的重要载体与工具，其编制实施与土地发展权密切相关。回溯了土地发展权概念的起源与演进，并对其背后的纵向府际关系与横向政府—市场—社会关系的逻辑进行了分析。在体制场域产权实践中，土地发展权宏观管理的主要手段包括：主体功能区规划、指标管理、“三区三线”；在社会场域产权实践中，土地发展权中微观管理的主要手段包括：总体规划、详细规划、城市更新。针对多规并存阶段空间碎片化管理带来的效率损失与区域分配不均问题，从体制场域和社会场域两个层面分别提出国土空间规划在建立整体性空间治理框架过程中的策略建议：破解一统体制下的治理规模与有效治理困局，破解碎片化地方威权主义与反公地困局。

关键词 土地发展权；国土空间规划；央地关系；治理

中图分类号 TU984 文献标识码 A

DOI 10.16361/j.upf.202106002

文章编号 1000-3363(2021)06-0012-08

作者简介

田莉，清华大学建筑学院城市规划系教授，
土地利用与住房政策研究中心主任，
litian262@126.com

夏菁，合肥工业大学建筑与艺术学院讲师，
清华大学建筑学院博士后，
seu_sum@163.com

Land Development Rights and Territorial Spatial Planning: Governance Logic, Policy Tools and Practical Applications

TIAN Li, XIA Jing

Abstract: The allocation and transfer of land development rights (LDRs) is a key part of the spatial governance system and the marketization of land resources. Territorial spatial planning is the vehicle and tool for LDRs allocation and transfer. This paper starts with the origin of LDRs concept and its evolution, and analyzes the logic of LDRs in terms of vertical central-local state relationships and horizontal government-market-society relationships. In the perspective of institutional property practice, there are three implementation tools of LDRs: major functional zone planning, construction land quotas, and "three zones and three lines". And in the perspective of society property practice, there are three other implementation tools of LDRs: general planning, detailed planning, and urban renewal. In order to solve the problems of fragmented management that leads to efficiency loss and unfair regional distribution in the multi-plan implementation period, this paper proposes an integrated framework of LDRs and territorial spatial planning. It concludes with implications of establishing the LDRs policy framework in territorial spatial planning in order to address the dilemmas in the scale of governance and local governance effectiveness, and in local authoritarianism and tragedy of the anti-commons.

Keywords: land development rights; territorial spatial planning; central-local relationship; governance

土地制度与产权改革是中国过去40年经济改革与转型的重要内容。1988年土地有偿使用制度建立以来，“土地财政”乃至“土地金融”极大地推动了中国的高速工业化与城镇化进程。作为一柄“双刃剑”，“土地城镇化”一方面为城市基础设施的建设与投资环境的完善提供了手段与工具，另一方面引发“增长主义”盛行与建设用地无序蔓延、城乡差距扩大、生态环境恶化等一系列问题（吴志强，等，2021）。这些问题与我国现有土地制度以及相关的空间规划、财政体制等紧密关联。

为全面深化改革，2020年5月《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》明确提出，土地作为要素市场化最关键的要素之一，需加快建设城乡统一的建设用地市场，建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度；推动实施城镇低效用地再开发等。可以看出，土地产权制度改革将成为我国全面深化经济体制改革的关键环节，对解决我国不平衡不充分发展的问题，尤其是城乡

*根据作者在“第十八届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理；国家社科基金重大项目“基于国土空间规划的土地发展权配置与流转政策工具研究”（项目编号：20&ZD107）

发展差异与区域差异,具有重大的战略意义。

虽然在我国土地相关的法律体系中并未明确“土地发展权”,但其一直隐性存在于围绕空间管制制定的各类空间规划与配套的规划管理体系中(林坚,等,2014;林坚,等,2015)。在新的国土空间规划体系建构背景下,我国应设计怎样的土地发展权体系,能够在有效保护有限耕地资源的同时,兼顾城乡与区域发展需求,平衡政府—市场—土地业主间的关系,实现国土空间开发格局的优化?如何完善土地发展权政策工具设计,使土地作为市场化配置要素在破解区域发展与城乡发展的不均衡不充分的问题中发挥重要作用?这是未来我国土地产权制度改革与国土空间规划体系建构必须面对和解决的问题,也是建构完善的国土空间规划体系的核心议题。

1 土地发展权的内涵演进及与国土空间规划的关系

土地发展权与国土空间规划有着错综复杂的交织关系,有必要对土地发展权的概念和发展进行辨析,以更好地理解其与国土空间规划的关系。

1.1 土地发展权的概念起源

土地发展权是一个舶来品概念。20世纪之前,土地的使用较为自由,外部性影响很少,在土地规划条例产生之前,土地发展权的概念并不存在。20世纪之后,随着人口密度和高层建筑的增加,土地利用的外部性增加,出现了“B-plan”“区划”等规划条例,土地利用受到管控。1947年,英国的《城乡规划法》首次提出“土地发展权”概念,将“私人土地开发权国有化”(Hall P, 1975),房地产交易几近停滞,不得不取消,之后又几经变化。近年来则通过规划许可与“规划得益(planning gains)”“受益者付费(betterment levy)”“损失通知(blight notice)”等对土地发展权益进行管理。1960年代以来,美国逐步建立了土地发展权的概念,其内涵与权能构成不同于英国,是从土地所有权中分离出来的,权利仍归属土地所有者,并且美国通过创造性地设计区域内不同所有人

之间移转发展权的方法,即可转让(移转)的发展权(Transferable Development Rights, TDR)制度,使得土地发展权得以在市场上交易。TDR在生态保护与历史文化保护方面得到广泛应用,以使规划目标的实现不损害土地业主的利益。

与英美法系可以创设土地发展权不同,大陆法系的国家中,物权法律制度设计需遵循“一物一权”的排他性原则。英美法系更多关注对土地财产经济利益的保护,而“一物一权”原则如德国的土地物权等反映的是大陆法系下的支配性权力,未创设法律意义上独立的土地发展权,而是以完整所有权为主导、通过B-Plan, F-Plan等规划与建筑管控体系进行土地权利的配置转移及利益分配(汪越, 2020)。我国土地发展权管理也是通过类似路径实现。

1.2 我国土地发展权的权能

目前国内对土地发展权有两种翻译:土地开发权、土地发展权。部分学者认为二者并无不同,如胡兰玲(2002)认为土地发展权是在土地上进行开发的权利,是基于土地利用社会性、广泛性而创设的一种与土地所有权具有相同效力和权能的物权。林坚等(2014)认为其以建设许可为基础,可拓展到用途许可权,强度提高权。也有学者认为两者有差异,开发权包含在发展权中(汪越, 2020)。

在我国的法律制度中,土地开发权与土地规划权(planning rights)具有浓厚的国家公权力色彩。土地规划权源于警察权,是公权力主体出于公共利益的目的对土地开发利用行为进行的预先规制(吴胜利, 2015)。土地产权的权利束中,土地发展权是由行使土地开发行为和由此带来的社会经济发展增值收益所构成的一项重要权利,而公法领域的土地规划权是对私法领域从土地开发权到土地产权的整个土地私权利体系进行影响和界定的一项公权力。土地发展权的实现必须受到规划公权力基于公共利益的干预和限制。各种权能构成的关系如图1所示。

1.3 我国土地发展权的层级与维度

土地发展权分级体系是分类、分层

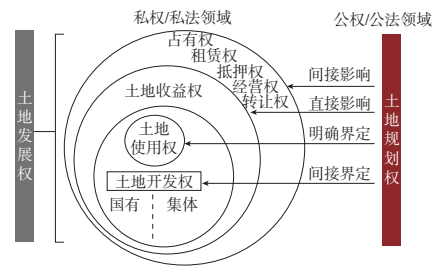


图1 土地权能构成关系

Fig. 1 Composition of land rights

资料来源:根据汪越, 2020改编。

研究土地发展权配置与转移的基础。目前,我国存在两种土地发展权配置的分级体系:张友安等(2005)依据土地发展权流转的宏观(中央与地方、地方政府之间)、中观(县乡政府通过土地利用规划对土地用途进行配置)和微观尺度(土地的具体用途配置),认为我国存在三级土地发展权体系。林坚等(2014)则构建了两级土地发展权体系,认为土地发展权具有隐性特征,即一级发展权隐含在上级政府对下级区域的建设许可中,土地发展权隐含在政府对建设项目、用地的规划许可中。一级发展权主要体现各级政府之间的行政配置,二级发展权的显化相对微观,是具体建设项目和用地的建设许可、用途许可和强度许可。两级体系相较三级体系而言,结合了空间管制手段对不同级别的土地发展权配置进行了较为完善的分析,更契合目前空间规划体系的需求。

我国土地发展权的维度可以从两方面界定(图2):一是从中央到地方的政府间关系,通过严格的区域区划与指标管控实现中央对地方土地一级发展权的分配。但指标相对平均配置,一方面造成经济较发达地区用地指标短缺,制约了其经济发展与吸纳外来劳动力的能力;另一方面,欠发达地区用地效率低下,浪费土地情况严重,大批开发区土地闲置突出,对生态环境保护带来严峻挑战。虽然近年来无论中央还是地方政府都从指标的跨区域流转与交易、规划的弹性管理等方面进行了诸多有价值的探索和尝试,但仍未建立起层次性、系统性的土地发展权体系。

二是城市—乡村之间的土地发展权界定。具体表现在对集体土地的征收、

各级规划的指标与空间管控等，更多体现“政府—社会—市场”间的横向关系。土地财政与土地金融机制下，失地农民基本权益常受到侵犯。对农民发展权利的抑制激化了城乡二元矛盾，并引发各类工业开发区与新城区过度扩张、地方债务快速攀升等一系列问题。为赚取土地溢价和避免地方政府侵占土地利益，在农村地区，非正规开发现象大量存在，违法占地与违法建设屡禁不止。此外，在广大乡村的土地发展权受到行政权力抑制的同时，在一些地区尤其是发达城市，城中/郊村拆迁征地过程及老旧小区改造过程中存在的“钉子户”等引发的“反公地困局”，对城市发展的公共利益造成了重大影响，加剧了土地增值收益分配结果的社会不公。城中村中广泛存在“地主阶层”与“无处安居”的农民工，就是这种社会不公现象的真实写照。缺少对土地发展权的初始明确界定与个人利益、集体和公共利益协调的法律手段，导致城市更新举步维艰，阻碍了我国城乡高质量发展的进程（吴志强，2020；田莉，2019）。

1.4 国土空间规划对土地发展权的界定

国土空间规划是土地发展权配置与流转的重要载体与工具。传统的各类空间规划和土地管理政策均对土地的发展权进行了空间管制与界定，并体现出强烈的公权主导特色，如指标的跨区域交易价格均由政府指定而非市场化机制确定。国土空间规划的编制中，更多体现的是“行政逻辑+技术逻辑”，而“治理逻辑”的体现不足。这表现在：①在国土空间规划与实施的过程中，缺少对由规划引发的土地收益变化的溢价捕获（value capture）与损失补偿手段。如对划入生态红线范围内的土地业主缺少补偿；②空间规划编制的内容涵盖面过泛过细，成为原有“城乡规划+土地利用总体规划+生态修复规划+海陆统筹规划+……”等多项规划的叠加。除了战略性、结构性要素之外，甚至要求将“项目库”等列入市县空间规划，陷于复杂的技术细节反倒忽略了对重要政策的研究，规划的可实施性不足；③在国土空间规划编制过程中，缺少多主体的参与路径与方法，诸如宅基地等划入生态红

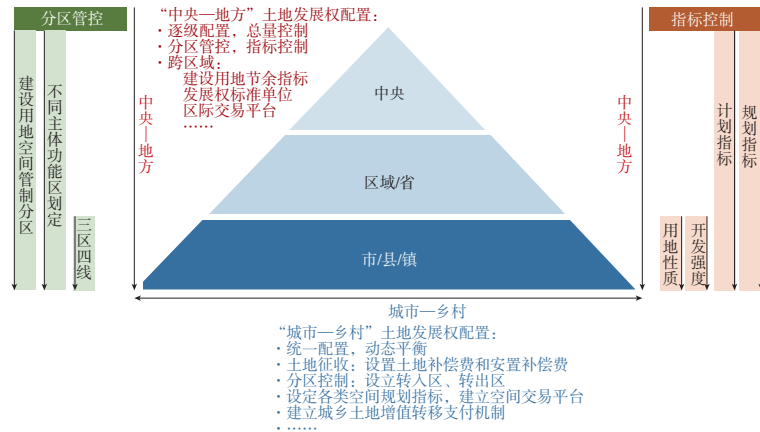


图2 我国土地发展权配置的层次与维度

Fig. 2 Hierarchy and dimension of land development rights in China

资料来源：笔者自绘

线等现象屡见不鲜。

2 土地发展权的治理逻辑

国土空间规划是生态文明时代国家对工业文明时代碎片化空间管理导致偏离政策目标的干预行动，也是对条块之间土地发展权的重新调配。我国特有的土地制度安排下，条条之间、块块之间对土地发展权的争夺将长期持续存在。理解土地发展权的治理逻辑，需要对我国的央地关系与政府治理的逻辑有所了解。

2.1 一统体制下的央地治理

面对我国庞大的治理规模、负荷与有效治理之间的矛盾，不同学者对一统体制下的央地治理逻辑和我国转型经济下的治理模式进行了深入研究。如钱颖一（Qian Y，等，1996；Qian Y，等，1997）将中国的经济成功归因于“中国特色的财政联邦主义”或“经济联邦主义”的模式，在政治集权的前提下，经济分权使得地方处理辖区事务的自主性扩大，并能在一定程度上形成对中央政府的制约。许成钢（Xu C，2011）则认为我国采用了地区分权的权威体制（regionally decentralized authoritarian, RDA），中央政府具有重大决策和人事控制权，地方政府在辖区内享有广泛、相对独立的决策权和执行权。周黎安（2014）提出“行政发包制”的概念，指出中央通过层层转包的形式降低治理成本，但层层转包过程中可能会因放权带来代理风

险。曹正汉（2011）认为我国采取了上下分治的政治体制，即中央政府的“治官权”，以及交给所挑选的地方官员去行使管治各地区民众的“治民权”。他指出未来可以适当纳入民众“选官权”，以减少中央监督考核的巨大成本。周雪光（2017）提出了一统体制与有效治理模式框架，并将政府各级部门间的控制权概念化为三个维度：目标设定权、检查验收权和激励分配权。

权威体制与地方有效治理之间如何达致协调统一，始终是我国央地治理中的核心议题。中央权威体制具有绝对的剩余控制权，是一种高度动员、层层分解的压力型体制。地方分权的权威体制下，地方政府拥有“剩余索取权”和一定的自由裁量权。地方在执行中央下达的任务时存在一定程度的“变通”与“共谋”行为，导致中央有时不得不采取“运动型治理”机制进行纠偏（周雪光，2017；周黎安，2014）。在面对庞大治理规模与负荷时，央地之间多任务委托代理形成的复杂关系难免造成整合度低的问题，如条条之间、块块之间、条块之间均存在整合协调问题。此外，容易形成地方之间横向竞争加剧的格局，进而偏离中央既定政策目标。在空间治理领域也不例外，因此“收”“放”不断调整成为常态。

2.2 整体性治理中的国土空间规划与土地发展权

改革开放后我国空间规划的总体变

迁历程呈现一定的周期性变化规律,这些周期性变化是在国家经济体制改革方案中对政府市场关系不断调整的背景展开的。1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制改革若干问题的决定》中确立了“市场在资源配置中的基础性作用”,两规之间矛盾局部出现,地方治理权与中央统辖权之间的张力加剧。2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台后,多规并存的矛盾凸显,地方治理权与中央统辖权之间的张力进一步加剧。到2020年《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中明确“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”,中央采取了系列行动,如组建新的自然资源部、全国范围内要求编制国土空间规划以建立统一的空间规划体系等,以强化中央对地方的治理,确保生态文明与粮食安全的国家战略得以实施。

多规并存及其产生的碎片化空间管理现状是中央统辖权与地方治理权之间张力的具体表征。就空间规划编制而言,规划类型与规划编制内容越来越多、覆盖及管控的空间范围越来越广,而且呈现出“约束性”空间管控内容越来越多的局面,其背后机制是央地关系变化的反映。在地方层面,城市规划是地方治理权扩大的主要空间工具,土地利用总体规划是中央统辖权对地方治理权的约束工具;在详细规划层面,基层政府将垂直向的央地关系转为国家社会关系,为地方治理权的扩大谋求国家认同和社会认可,这也是导致目前规划内容越来越庞杂、越来越琐碎的原因所在。

整体性治理是基于治理碎片化现象而提出的,这种治理超越政府各层级、各部门之间的界限以及公私领域之间界限,是一种各行动者为实现共同目标而努力的跨界治理(cross-boundary governance)(Emerson K,等,2012)。整体性治理关注横向的整合与协调。对于一统体制内纵向传导易而横向整合协调不足的问题,整体性治理有利于改进“管理主义”的价值倾向,对于克服碎片化管理困境,形成开发与保护、公平与效率协同发展的治理格局十分重要。基于此,本文构建了整体性空间治理视角下的国土空间规划与土地发展权框架(图

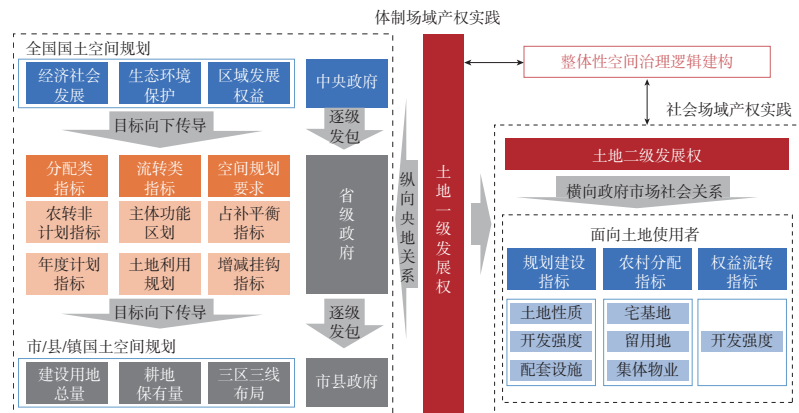


图3 土地发展权与国土空间规划的国家治理逻辑框架

Fig. 3 National governance framework of land development right and spatial planning system

资料来源:笔者自绘

3)。整体性空间治理的核心要素之一是“公平+效率”导向的土地发展权配置与流转,其治理逻辑旨在将面向央地关系的土地一级发展权与面向政府市场社会关系的土地二级发展权进行整合。在面向土地一级发展权时,主要聚焦在体制场域产权实践,关注宏观制度领域,典型的是上级政府向下级政府下达的空间区划要求与指标任务;在面向土地二级发展权时,主要聚焦在社会场域产权实践,关注面向使用者的微观生活,强调不同主体围绕土地开发和收益分配进行的互动场域(陈硕,2021)。

3 体制场域中的国土空间规划与土地发展权

体制场域的土地发展权主要聚焦于央地之间的委托代理关系,关注公权力干预与空间管制下央地之间的土地发展权配置。在宏观管理上主要采用三种主要手段:主体功能区规划、指标管理与“三区三线”划定。

3.1 土地发展权宏观管理的主要手段之一:主体功能区规划

主体功能区的划定是对不同区县单元进行初始土地发展权益公平配置的顶层设计。主体功能区的概念于2005年提出,2010年国务院发布了全国主体功能区规划。主体功能包括四类地区:优化开发区和重点开发区(简称“城市化地区”)、农产品主产区与重点生态功能区(简称“限禁区”)。基于主体功能区划

分,建设用地指标分配采用了差别化土地政策,对重点开发区域提出了扩大建设用地规模、增加年度用地指标的政策,而对限禁区提出了严控非农建设占用耕地、严格限制建设用地增加、落实用途管制等政策(胡存智,2011)。虽然有针对重点生态功能区的补偿政策,但远不能补偿限禁区为此付出的机会成本^①,对农产品主产区则无转移支付。总体上,主体功能区在保障国家生态环境与粮食安全及推进区域协调发展上扮演着越来越重要的角色,但是,主体功能区划定对地方的初始发展权,尤其是对土地发展权的影响十分深远,其是否能逐步解决造成东西失衡的政策公平问题与南北的经济发展差距问题(陈晓东,2021),还是加剧了东西方发展差异,值得深入研究。

3.2 土地发展权宏观管理的主要手段之二:指标管理

土地指标配置与转移是土地发展权宏观配置管理的重要内容之一。土地增值收益分配不公是中国土地发展权分配机制存在的核心问题,每年国家计划层层分解的建设用地指标就是土地发展权分配的真正主体(华生,2013)。我国现有的指标管理类型主要包括土地利用总体规划指标、土地利用年度计划指标、耕地占补平衡指标、城乡建设用地增减挂钩指标等。规划和计划指标是通过上下级博弈的形式获得的土地发展权,属于刚性约束指标;耕地占补平衡在经上级批准的情况下,可实现跨区域转移,

具备刚性和弹性特征；城乡建设用地增减挂钩指标则在刚性约束指标之外，是一种地方政府可通过有偿获得土地发展权的方式，属于弹性土地发展权指标，但实践运用中也出现了诸如“逼农民上楼”等现象，引发一定程度的社会动荡。

指标跨区域交易最先起源于地方实践，如增减挂政策下的浙江模式、成渝模式等，以及经国务院批准的省内占补平衡。浙江模式、成渝地票模式和上海减量模式，均是允许土地整理复垦后的建设用地指标跨县、区进行交易，是在省内市内进行调剂，具有市场化程度较高、非定向等特征。而跨省交易则具有明显的行政指令色彩。随着实践的进一步深入，节余指标跨区域交易在政策上出现了松绑的趋势，从不能跨省交易（2011年）→允许集中连片特困地区与国定贫困县的指标在省域内调剂使用（2016年）→国务院批准下的跨省占补平衡指标交易（2017年）→精准扶贫政策下的跨省节余指标交易（2018年）。其明确规定了指标供给方为“三区三州”（三区：西藏、新疆南疆四地州和四省藏区；三州：甘肃临夏州、四川凉山州和云南怒江州），而需求方明确规定为北京、天津、上海等帮扶省（陈霄，等，2020），具有如下特点：一是，行政定向计划配置资源的方式仍然起决定性作用，市场机制并未有效介入；二是，节余指标跨区域流转仍然具备转移支付特征，即需地方缴纳后，并经过自资部核查，由财政部分批拨付给供地方。

3.3 土地发展权宏观管理的主要手段之三：三区三线

“三区三线”是基于空间规划体系建构的资源管控思维（王颖，等，2018），“三区三线”的划定本质上也是对土地发展权益的界定。“三区三线”总体上体现的是开发与保护两种空间管控思路，开发导向的空间管控体现了中央对地方自由裁量权的放权逻辑，保护导向的空间管控体现了地方层面落实国家利益和公共利益的集权逻辑。生态保护红线和永久基本农田作为空间保护类的主要管控工具，是一统体制下中央权威刚性传导过程；以城镇开发边界为主要管控手段的建设发展类空间则包含了中央的权威

传导及地方自由裁量权的结合。事实上，自然资源部目前出台的相关文件中对城镇开发边界作出“城镇集中建设区”和“城镇弹性发展区”的类型区分，给予地方行使自由裁量权的战略“留白”空间，对于形塑技术逻辑、行政逻辑与治理逻辑并举的国土空间规划逻辑十分关键（赵广英，等，2020）。

4 社会场域中的国土空间规划与土地发展权

社会场域中的土地发展权主要聚焦于政府社会关系，重点关注公权力干预与空间管制下政府市场社会之间的土地发展权配置，主要体现在以城乡规划为主导的相关规划内容体系中，如总体规划、详细规划、城市更新等。城乡规划是地方层面的“发展权配给机制”（何明俊，2018），其往往是公权力和私权利最直接、最容易发生冲突、交锋的领域（张京祥，2010）。城乡规划体系内的总体规划、详细规划分别管控不同的空间要素，由此实现城乡土地发展权的综合配置。

4.1 总体规划与土地发展权

城市、镇、乡、村总体规划是“责任规划”，在空间上划定“责任边界”，强调基于国家利益和公共利益进行空间管制安排和土地发展权配置（林坚，等，2014）。就总体规划层面土地发展权配置与流转实践而言，目前主要包括两种类型：一是开发与保护之间的土地发展权配置转移；二是城市与乡村之间的土地发展权配置转移。但是，传统的城市总体规划在编制及实施中缺乏对土地发展权初始配置公平以及再分配过程中发展权转移的配置政策，既有实践多为依托单个项目的经验探索，如广州海珠湿地的“只征不转”与“留用地安排”联动、北京个别乡镇的镇内跨村转移支付等（张磊，2018）。在城市与乡村之间的土地发展权配置与转移上，留用地制度是城镇化过程中解决城乡发展矛盾、保障失地农民长远发展利益的一种土地发展权配置转移方式。从全国范围看，已经有广东、江苏、浙江、福建、湖南、海南、河北、北京、上海等多个省市以地方部门规章的方式实行了留用地制度

（张占录，2009）。

虽然这些实践在一定程度上保障了土地发展权益的均衡，但缺少系统性的土地发展权政策设计仍然凸显出以下问题：①集体土地的权利抑制：集体土地的产权不完整性，具体表现为集体所有权人缺少对集体土地的处分权、发展权和一定的收益权，集体土地和国有土地处于不平等地位；②准公共物品的发展权受限：耕地、生态空间、城市公园、历史街区具有一定的公共特性，但规划引发的地块及其附属物业价值的贬值由业主承担，有损社会公平。

4.2 详细规划与土地发展权

控制性详细规划体现了“权益规划”的思想，通过中小类的用途性质、容积率、建筑密度、建筑高度、配套设施等方面的规定，成为土地发展权许可的最直接和有效的工具（宋劲松，等，2007）。由于各项控规指标的差异本质上是发展权的差异，表现为土地经济价值的不同，因此控规指标的调整会引起土地权益在土地使用者和社之间的重新分配。因此，在控规编制和管理过程中，需通过制定一系列的配套政策体系建立发展权流转的市场机制，让市场发挥资源配置的基础性作用，辅以行政调控，才是解决单纯靠技术和行政管理时所出现困境的根本出路（田莉，2007）。

目前，依托控规展开的土地发展权配置转移实践探索主要有两种类型：以城市发展单元为依托的片区层面探索，以容积率指标交易为主要手段的项目层面探索。如深圳形成了以片区为单位的城市发展单元指标总量严控、内部灵活调整的机制，上海、南京、杭州等城市形成了以项目为单位的市场空间与公益空间之间的容积率交易机制。为促进开放空间、历史文化保护等公益目标，我国一些城市进行了容积率指标交易的探索，以解决公益空间建设的资金问题。但总体而言，成体系的土地发展权配置与流转体系尚未形成，也缺少系统的法律法规、评估方法和完善的市场交易规则与运行机制。

4.3 城市更新中的土地发展权

当前，城市更新已经成为我国城市

内涵式、高质量发展的重要方式,但在很多城市主要由开发商主导拆迁安置和融资开发,在实际操作过程中极易催生“钉子户”,由此引发的“反公地困局”导致城市更新进度缓慢,动辄十几年,还会大幅增加社会矛盾(田莉,等,2020)。通过引入土地发展权工具来解决土地增值收益分配问题,对破解“反公地困局”和平衡土地增值收益至关重要。

城市更新中的土地发展权主要涉及以下几种情形:首先,是否具有更新改造权利的初始设定,即是否具有“更新许可权”决定了业主能否主导土地增值收益分配。2009年广东的“三旧改造”事实上是更新权下放的重要实践,由于政府对土地原业主大幅让利,很大程度推进了原本缓慢的更新进程,但也带来公共利益受损等问题。其次,土地产权重组、土地用途变更管制、土地开发强度转移与奖励等也都广泛应用于城市更新中。台湾的市地重划与区段征收是土地产权重组的典型案列,近年来深圳广州的土地整备等也借鉴了其经验,主要目的是保障更新中公私利益的平衡。土地用途变更管制与开发强度转移等,则与控制性详细规划密切相关。

5 土地发展权在空间规划中的实践、启示与应用

如何破解庞大治理规模下权威体制与有效治理之间的张力,实现央地之间、政府—社会—市场之间土地发展权的合理分配,是我国空间治理体系和治理能力现代化的关键所在。针对目前我国体制场域与社会场域土地发展权体系的不足,需要加强的方面主要包括:①强化区域合作以应对行政发包下区域横向协调的不足;②建立跨区域的市场机制应对庞大治理规模带来的治理失效与行政成本高昂的挑战;③通过多方治理来加强社会监督,建立制度化的对地方政府的有效约束机制。

5.1 破解一统体制下的治理规模与有效治理困局

第一,对中央政府而言,明晰央地之间空间规划的土地发展权边界,对提升空间治理的整体效能至关重要。在

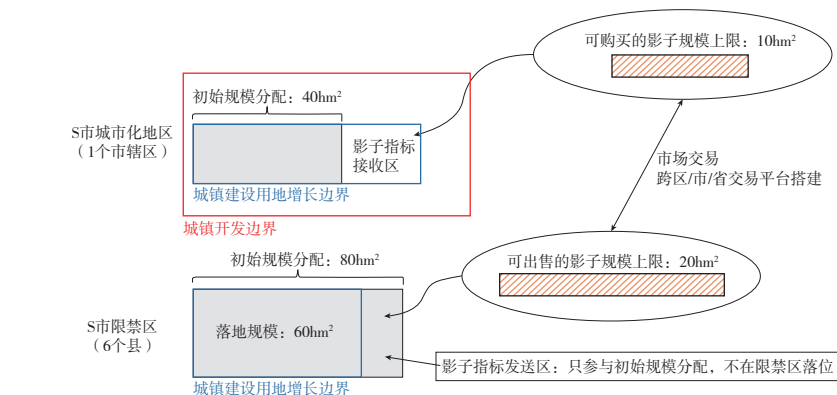


图4 影子指标跨区域交易示意

Fig. 4 Trans-region transaction of shadow quota

资料来源:笔者自绘

“五级三类”的国土空间规划体系中,将重要自然资源保护、生态环境保护及跨区域空间事项作为全国和省级、跨区域国土空间规划的内容,改变国家、省、市、县、乡(镇)“齐抓共管”、层层深化落实的模式,将地方基础设施、公共设施和人居环境等作为市级以下规划内容,省级以上规划可弱化相关规划,将耕地保护等作为多层级规划共同事权,强化规划的分层衔接(荀春兵,等,2020;王新哲,等,2020)。唯有分工明确,各司其职,中央垂直机构才能做到“到位不越位”,避免地方政府“要素空壳化”,在达成全国生态保护与粮食安全战略目标的同时,保证地方的有效治理效率。

第二,针对央地国土空间规划纵向行政主导的不足,形成“行政+市场”双轨制,在主体功能区划、指标分配与空间管控等方面引入跨区域市场机制,对破解庞大的治理规模与地方有效治理之间的困局可以起到积极作用。例如,针对主体功能区划中限禁区发展机遇的损失,可以在国土空间规划编制中,引入“影子指标”(指获得建设用地指标数量,但在空间上不能落地的指标)概念,无论其主体功能区定位如何,都可以根据人口规模、社会经济发展等获得相应的土地指标,以保证土地发展权的初始分配公平。同时,为了达到生态保护与粮食安全之目的,这些“影子指标”在空间上不能在限禁区落地,但可以出售给城市化地区。后者在国土空间规划中划定“接收区”,支付指标购买费给限禁

区,以达到土地发展权的交易公平,最终实现区域的均衡发展(图4)。

5.2 破解碎片化地方权威主义与反公地困局

碎片化地方权威主义对乡村土地发展权的抑制与“钉子户”引发的反公地困局并存,很大程度上影响了我国城乡高质量发展与共同富裕目标的实现。为此,在国土空间规划中,需要借助土地发展权的政策体系设计,实现土地权益的均衡发展。

5.2.1 规划目标与土地使用权人的权益均衡

第一,对于由空间规划引发的土地权益失衡,尤其是对历史文化保护区与生态敏感区等的权益保护,需要借助土地发展权转移的思路,划定土地发展权配置转移政策分区,主要是土地发展权收益转出区、土地发展权收益转入区。第二,应增加市县层面土地发展权配置转移与评估的专题研究,建立土地发展权价值评估机制,构建土地增值收益转移分配机制等。第三,形成多元灵活的发展权转移落实工具如货币补偿、物业补偿、留用地补偿等。图5显示了土地发展权转移在广州番禺区城乡更新总体规划(2016—2035年)中的应用。

5.2.2 城乡土地权益的均衡发展与空间治理

我国既有城乡土地制度的一个表现是对农村土地市场化的抑制和财产化的否定,并伴随着长期的政策性歧视。例如,2019年全国性的拆违运动中,大部

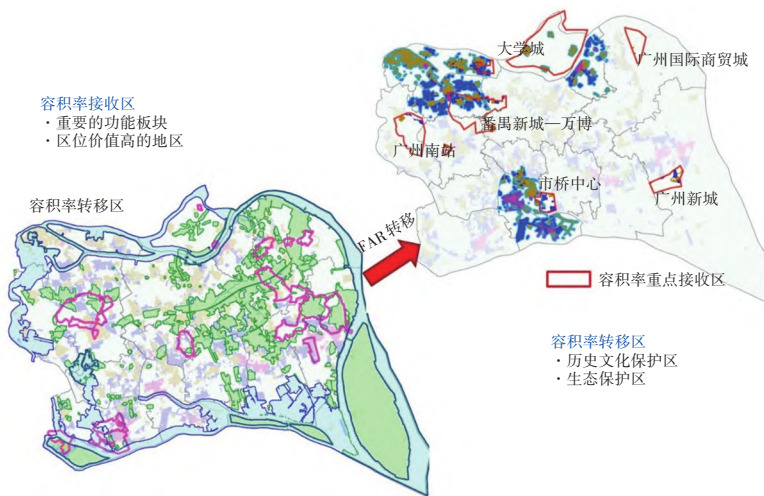


图5 广州番禺区城乡更新总体规划（2016—2035年）中的土地发展权转移

Fig. 5 TDR in the Urban-rural Renewal Plan of Panyu District (2016—2035)

资料来源：上海同济城市规划设计研究院有限公司，2018。

分都是位于集体土地上的非正规建设，由于缺少精细化与差异化的违建界定标准，导致很多城市扩大化“拆违”，采用的是不顾历史发展路径的“一刀切”做法，引发GDP损失达0.6—1个百分点（周天勇，2019）。在乡村地区的很多外来投资由于在行政审批环节难以获得土地证，被归入“违法建设”而被迫拆除，在很大程度上影响了人们对乡村振兴的信心。在这方面，以珠三角等地为代表的“历史问题分类处理”的“三旧改造”模式值得借鉴。广州和深圳通过对建设年限、合证合规情况等界定，借鉴“土地换规划”的形式，集体通过贡献部分土地给政府，实现对剩余土地的正规化。这既是对乡村土地发展权的尊重，也是国土空间规划编制与实施中必须考虑的重大政策问题。在市县乡镇空间规划尤其是乡村规划编制的过程中，应结合土地权属调查，对集体土地进行分类，并据此提出规划建议。只有充分考虑乡村土地的权益问题，才能实现对地方威权主义的制约，实现城乡统筹发展。

5.2.3 多方治理对地方威权主义的制约监督及在“反公地困局”破解中的作用

与强调政府权威的“管理（government）”相比，治理更加强调多方参与，是一个去中心化的过程。既包括市场调节，也有社会和公民参与决策，其权力的分布是多元的、分散的、互动的。治理意味着参与者最终会形成一个自主网

络（自组织）进行持续性的互动。治理过程则是基于网络内部成员共同承认的规则进行的综合博弈过程，具有高度的自主性，政府需要通过技术和工具来引导治理而不是利用权威进行管理。在国土空间规划编制和实施的过程中，通过广泛的和真正意义上的公众参与，建构公开透明的基层民主程序降低某些利益相关者“合谋”的问题，对破解“反公地困局”会起到重要作用（田莉，等，2020）。

6 结语

土地发展权是我国土地要素市场化改革的重要手段，是建构国土空间规划体系的核心内容，同时也是目前中国城镇化模式与社会经济转型过程中面临的重大政策挑战。国土空间体系的治理逻辑应充分体现土地发展权配置的公平与效率导向，以应对权威体制与有效治理之间的张力。中央意图的刚性传导与地方自由裁量权之间的平衡，及多方治理在空间规划中的广泛应用，是建构我国空间治理现代化体系的关键所在。

大道至简，行稳致远。国土空间规划不应成为不同种类规划的繁杂叠加，宏观层面的规划应聚焦战略性、结构性要素的管控，并强化土地发展权政策体系设计；微观层面的规划应更多地契入社会参与和监督机制，实现空间共建共

享共治的规划目标。

注释

- ① 根据李国平等（2016）基于陕西省2009—2014年间重点生态功能区转移支付额度与发展权机会成本的比较，补偿额度不足机会成本的10%。

参考文献（References）

- [1] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(2): 1-40, 243. (CAO Zhenghan. The vertically decentralized authoritarianism and the mechanisms of political stability in China[J]. Sociological Studies, 2011(2): 1-40, 243.)
- [2] 陈颀. 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, 230. (CHEN Qi. Field differentiation of property right practice: the expansion and enlightenment of sociological perspective on the research of land development rights[J]. Sociological Studies, 2021, 36(1): 203-225, 230.)
- [3] 陈霄, 温丙存. 土地发展权跨区域流转的现实与前景——一个分析框架[J]. 经济体制改革, 2020(1): 95-102. (CHEN Xiao, WEN Bingcun. Reality and prospect of cross-regional transfer of land development right: an analytical framework[J]. Reform of Economic System, 2020(1): 95-102.)
- [4] 陈晓东. 辩证看待区域发展中的东西失衡与南北差距[EB/OL]. 澎湃新闻, 2021-07-28, http://www.thepaper.cn/news-Detail_forward_13787565. (CHEN Xiaodong. Dialectical view on the imbalance between the gap of east and the west and the north and the south in regional development[EB/OL]. The Paper, 2021-07-28.)
- [5] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [6] HALL P. Urban and regional planning[M]. 1st edition. David and Charles Ltd, 1975.
- [7] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018, 42(8): 9-15. (HE Mingjun. Urban planning, land development right and social equity[J]. City Planning Review, 2018, 42(8): 9-15.)
- [8] 胡存智. 差别化土地政策助推主体功能区建设[J]. 行政管理改革, 2011(4): 19-25. (HU Cunzhi. Different land policies and major functional zones planning[J]. Administration Reform, 2011(4): 19-25.)
- [9] 胡兰玲. 土地发展权论[J]. 河北法学, 2020(2): 143-146. (HU Lanling. Land develop-

- ment right[J]. Hebei Law Science, 2020(2): 143-146.)
- [10] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京: 东方出版社, 2013. (HUA Sheng. Urbanization transformation and land subsidence [M]. Beijing: Oriental Press, 2013.)
- [11] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14. (LIN Jian, CHEN Shihong, XU Chaoyi, et al. Game analysis of spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 10-14.)
- [12] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34. (LIN Jian, XU Chaoyi. Land development rights, space control, and synergetic planning[J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 26-34.)
- [13] QIAN Y, BARRY R W. China's transition to markets: market-preserving federalism, Chinese style[J]. Journal of Policy Reform, 1996, 1(2): 149-185.
- [14] QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to reserving market incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(4): 83-92.
- [15] 上海同济城市规划设计研究院有限公司. 广州番禺区城乡更新总体规划(2016-2035年) [R]. 2018. (Shanghai Tongji Urban Planning and Design Institute Co. Ltd. Urban and rural renewal plan in Panyu district, Guangzhou(2016-2035)[R]. 2018.)
- [16] 宋劲松, 张小金, 林锦玲. 基于土地开发权的控制性详细规划编制思路与方法[C]//中国城市规划学会. 和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 2007. (SONG Jinsong, ZHANG Xiaojin, LIN Jinling. Thoughts and methods of regulatory detailed planning based on land development right[C]//Urban Planning Society of China. Harmonious urban planning —— proceeding of 2007 China urban planning annual conference. Urban Planning Society of China, 2007.)
- [17] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47. (TIAN Li, TAO Ran, LIANG Yinlong. Transition of implementation pattern in the predicament of urban renewal: a perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 41-47.)
- [18] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角[J]. 城市规划, 2007(1): 16-20. (TIAN Li. Regulatory detailed planning in China: dilemma and solution[J]. City Planning Review, 2007(1): 16-20.)
- [19] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权益视角下的城市转型发展[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 56-62. (TIAN Li. Transition from urban renewal to urban regeneration: a perspective of migrants' rights to housing[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 56-62.)
- [20] 王新哲, 钱慧, 刘振宇. 治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 65-72. (WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu. The positioning of the county-level territorial master plan from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 65-72.)
- [21] 王颖, 刘学良, 魏旭红, 等. 区域空间规划的方法与实践初探——从“三生空间”到“三区三线”[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 65-74. (WANG Yin, LIU Xueliang, WEI Xuhong, et al. The method and practice of regional spatial planning from “Three basic spaces” to “Three-zones and Three-lines” [J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 65-74.)
- [22] 王越. 规划体系中的土地开发权研究——国际经验与中国实践[D]. 北京: 清华大学博士学位论文, 2020. (WANG Yue. Research on land development rights in planning system: international compare and Chinese practice[D]. Beijing: The Dissertation for Doctor Degree of Tsinghua University, 2020.)
- [23] 吴胜利. 土地规划权与土地财产权关系研究[D]. 重庆: 西南政法大学博士学位论文, 2015. (WU Shengli. Relationship between land planning authority and land property rights[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Southwest University of Political Science and Law, 2015.)
- [24] 吴志强, 刘晚畅, 赵刚, 等. 空间效益导向替代简单扩张: 城市治理关键评价指标[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 15-22. (WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Replacing expansion-oriented with efficiency-led spatial goals: key evaluation indicators for urban governance[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 15-22.)
- [25] 吴志强. 国土空间规划的五哲学问题[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 7-10. (WU Zhiqiang. Five philosophical concerns of the territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 7-10.)
- [26] XU C. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. Journal of Economic Literature, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [27] 荀春兵, 李荣, 韩永超, 等. “央地关系”改革视角下国土空间规划体系构建思考[J]. 规划师, 2020, 36(10): 58-63. (XUN Chunbing, LI Rong, HAN Yongchao, et al. Establishing national land use and space planning system based on central-local government relationship reform[J]. Planners, 2020, 36(10): 58-63.)
- [28] 张京祥. 公权与私权博弈视角下的城市规划建设[J]. 现代城市研究, 2010, 25(5): 7-12. (ZHANG Jingxiang. Urban planning and construction from the game perspective of public power and private rights[J]. Modern Urban Research, 2010, 25(5): 7-12.)
- [29] 张磊. 规划之外的规则——城乡结合部非正规开发权形成与转移机制案例分析[J]. 城市规划, 2018, 42(1): 107-111. (ZHANG Lei. Rules-beyond planning: a case study on formation and transfer mechanism of informal development right in urban fringe areas[J]. City Planning Review, 2018, 42(1): 107-111.)
- [30] 张友安, 陈莹. 土地发展权的配置与流转[J]. 中国土地科学, 2005, 19(5): 10-14. (ZHANG Youan, CHEN Ying. Primary exploration on allocation and transfer of land development rights[J]. China Land Science, 2005, 19(5): 10-14.)
- [31] 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. (ZHANG Zhanlu. Research on optimizing the resettlement mode of reserved land[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2009(2): 81-83.)
- [32] 赵广英, 李晨. 生态文明体制下“三区三线”管控体系建构[J]. 规划师, 2020, 36(9): 77-83. (ZHAO Guangying, LI Chen. Establishing planning governance system of “three zones and three lines” based on ecological civilization system[J]. Planners, 2020, 36(9): 77-83.)
- [33] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 35(6): 1-28. (ZHOU Li'an. Administrative subcontract[J]. Chinese Journal of Sociology, 2014, 35(6): 1-28.)
- [34] 周天勇. 环保和拆违建如何避免“一刀切”[N]. 环球时报, 2019-10-15. (ZHOU Tianyong. How to avoid “one size fits all” in environmental protection and demolition on illegal construction[N]. Global Times, 2019-10-15.)
- [35] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2017. (ZHOU Xueguang. The institutional logic of governance in China: an organizational approach[M]. Triple of Life, Reading and New Knowledge, 2017.)

修回: 2021-11