

# 面向空间正义的城乡开发权配置研究

——佛山市规划管理实践的“实然、应然、使然”

□ 彭雪, 李汉飞, 王天奇

**[摘要]** 长期以来,我国城乡高度混合地区需要反复调适规划管理策略,以缓解城乡二元制度下土地开发权不均衡引发的各类问题。为建立长期解决方案,文章依托法学领域的概念辨析,探讨了空间正义导向下开发权的应然状态,并以佛山市规划管理实践为例,探索了在规划领域建立复杂利益格局的调整机制,最终从开发权的赋值、联动、市场定价、时序安排等方面提出技术、政策的创新方向,以期为相关利益分配提供新框架,从而促使新时期规划体系进一步完善。

**[关键词]** 城乡土地;开发权;空间正义;规划管理;佛山市

**[文章编号]** 1006-0022(2022)06-0088-07 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 彭雪,李汉飞,王天奇.面向空间正义的城乡开发权配置研究——佛山市规划管理实践的“实然、应然、使然”[J].规划师,2022(6):88-94.

The Allocation of Urban and Rural Development Rights For Spatial Justice: Foshan Practice/Peng Xue, Li Hanfei, Wang Tianqi

**[Abstract]** For a long time, the two lines of urban and rural management in most areas of China are not really integrated. Under the urban-rural dual system, cities in the developed areas have to repeatedly adjust planning management strategies to alleviate various problems caused by the urban-rural imbalance of land development rights. In order to establish a long-term solution, this paper, relying on the concept discrimination in the field of law, discusses the proper state of development right under the guidance of space justice. Taking the planning and management practice of Foshan as an example, this paper discusses the adjustment mechanism of establishing complex interest pattern in the planning field, and puts forward the innovation direction of technology and policy from the aspects of assignment of development rights, link the transaction of development rights to land use control system, market pricing and timing arrangement, which provides a new framework for the distribution of related interests, and promotes the further improvement of the planning system in the new period.

**[Key words]** Urban and rural land, Development rights, Spatial justice, Planning and management, Foshan City

## 0 引言

法学领域中的“正义”通常是指具有公正性、合理性的观点、行为、活动、思想和制度,一般要求按照量的平等,或是贡献平等,或是身份平等来分配社会利益和承担社会义务。土地市场领域中的“正义”,则指根据土地的不同权属来分配建设收益、确定建设内容。我

国主要实施城乡土地二元体制,集体土地需通过征收方式纳入城市建设。然而,由于集体土地和国有土地并非“同权同价”,土地征收过程中农民主体权益无法得到公平保障,因此相关学者呼吁重视城乡治理变革中的正义价值<sup>[1-2]</sup>。与此同时,我国发达地区集体建设用地隐形入市也是长期事实<sup>[3]</sup>,在该模式下,集体用地以低成本、非正规的方式进入市场,规避了本该

**[作者简介]** 彭雪,博士,高级工程师,佛山市规划城市规划设计研究院规划研究所副所长。

李汉飞,教授级高级工程师,佛山市规划城市规划设计研究院书记。

王天奇,黑龙江省城市规划勘测设计研究院规划五所规划师。

承担的公益性责任,成为另一种亟需被破解的不正义现象。这种现象在市场经济改革前沿的珠三角地区尤为突出。作为我国城镇化进程最快的区域之一,珠三角地区2019年人口城镇化率已经达到86%以上,其中深圳市最高(99.5%),佛山市第二(95.0%),东莞市第三(92.1%)。但从土地权属结构(集体、国有)变化来看,建设用地国有化率远低于人口城镇化率,集体用地在城市建设用地中仍具有相当高的占比。例如,东莞市建设用地中集体用地比例高达68%,佛山市集体用地比例为39%,深圳市城中村“小产权房”占全市住房面积总量的一半<sup>[4]</sup>。这种错配,在加剧城市建设形态二元分异的同时,缩小了城乡主体分享土地红利的差距,致使村民依靠集体土地建立起了长期分红机制,却没有承担相应的公益性责任<sup>[5]</sup>,进而出现土地开发权责失衡的“空间不正义”问题。

随着我国土地管理制度的进一步改革,集体土地入市的制度性障碍已被打破。集体经营性用地和国有建设用地同等入市、“同权同价”已成为必然趋势。规划体系改革如何适应该趋势,提升空间供给能力、协调城乡二元土地的权利关系、破解二者之间的“空间不正义”成为关键议题。对此,本文以完善规划体系为出发点,首先回顾了佛山市城乡土地利益协调的“实然”经历,介绍了不同时期的主要规划管理措施;其次借助法学学术概念,在辨析开发权属的基础上,探讨了空间正义的“应然”状态;最后提出了完善新时期规划体系的建议。

## 1 “实然”:面向空间正义的地方城乡规划管理实践探索

### 1.1 市场导向下的正义反转

改革开放后,珠三角地区依托政策优势,鼓励村集体积极参与招商引资、开办乡镇企业。由于土地分红利益的驱

使,村集体热衷于快速开发村属建设用地。但因缺乏政府的规划统筹以及指标管控,村属建设用地开发权责失衡、无序建设等问题相继出现。以佛山市为例,村集体在空间资源配置中抢占了极大话语权,但规划和建设管控缺位,使得村集体回避了与土地开发相匹配的公共配套责任。这造成了城镇政府屡屡需要对配套设施的空白或不足进行被动补位,城市空间品质和布局质量缺乏整体性把控。

规划是通过对空间资源开发权进行再配置来实现利益调节(即空间正义)的。通过观察佛山市土地开发初期模式可知,城市在自由主义的基础上,以市场导向为正义的做法有欠妥当,因为这一价值导向的空间生产必然是服从于资本积累的<sup>[6]</sup>。从该时期佛山市城镇化发展结果来看,村集体空间权益已经偏离应有水平,呈现出过度“主张”的特点。为了改变这一特点,佛山市借助了法定工具——控制性详细规划(以下简称“控规”),具体做法是将城乡混合地带的村集体用地纳入控规编制范围,并于2010年制定市级层面统一的技术管理规定来规范控规编制。但由于控规编制范围未经统筹,不同控规成果拼合后,存在大量空间重叠和空隙的情形,且城乡混合区域应被纳入统一管理的村庄被排除在外,导致管理者无法把握空间资源调配的合理性。此外,基层的发展诉求突破规划管控已成惯性,控规成果面临频繁调整,致使上位规划管控意图被频频突破,引发多规冲突、公益性设施流失、生态底线受到侵蚀等一系列问题。

### 1.2 控规改革期的正义规范

面对控规管理中的严峻问题,佛山市于2014年探索推动了控规改革。为兼顾规划的严肃性和市场的灵活性,改革在内容上提出了“分层编制、分类管控”,即不分土地权属,将涉及发展底线、公共利益和发展上限的空间要素统一安排

在单元控规层次,以此来保障空间正义;将其他可由市场需求决定的要素调整至地块细则层次。改革在管理上提出了分级管理思路,单元控规编制和审批由市级负责,地块细则下放为区级事权,并配套规划成果数据库“动态更新”及体检机制来监管地块细则的编制质量。

不同要素在上下层级之间的传导,有线控、点控、量控等不同形式,因此规划编制界线成了保障要素顺利传导的关键。与分层编制相匹配,规划编制界线也分两条:第一条是单元控规的单元界线,第二条是地块开发细则中的街坊界线。两条界线在划定时都充分考虑了村集体边界,其中单元界线衔接行政村边界,街坊界线衔接村小组边界。单元是控规编制的基本单位,由市级政府统一划定,杜绝随意划片编制控规;后期规划成果也以单元或街坊为界进行整体更新,不按单元或街坊界线进行控规调整的不予受理。同时,单元和街坊也是利益协调的基准范围,经营性用地的开发需满足前提条件——所在单元或街坊的公共设施、公共空间需达到管控标准。而确定管控标准时,单元尺度需承接上层规划传导要求;街坊尺度与居民日常生活圈的要求衔接,并落实各类型基层设施。

控规改革是平衡村集体利益和责任的一次制度性改革,极大地规范了村集体的话语权。佛山市通过创新控规管理体系,要求村集体在提出开发诉求的同时,承担相应的设施配套、发展底线责任。但控规改革也存在明显不足:一是未涉及实施路径的变革。在土地权属转移、城市建设开发、存量土地回收的空间要素循环中,规划实施的交易成本陡增<sup>[7]</sup>。这与城市规划受传统理论和计划思维影响、对空间资源的经济和社会属性认识不足有关,导致制度设计对实施成本考虑不足。二是仅考虑非建设用地转为建设用地的单向土地开发权,忽视了存量

发展模式下空间整理过程中的建设用地减量制度设计。

### 1.3 城市更新中的正义驱动

在土地资源约束趋紧的宏观背景下，珠三角地区新增建设用地年度计划指标大幅减少，佛山市空间供应方式正逐步向存量利用模式调整。为了鼓励存量用地的再开发，佛山市基于村集体参与土地利益分享的现状，在城市更新政策中认可了自行改造模式，即允许权利主体自行实施改造，或者委托市场主体实施改造。同时，佛山市借助广东省“三旧”改造政策，明确了完善历史用地手续的途径与方法。由此，村集体对现状土地的再开发权得到了官方承认，原权属人可以获得建筑功能改变、土地用途调整带来的增值收益。

佛山市城市更新的单元规划重点规范了村集体存量土地开发的公益性责任。单元规划通过预留其与控规改革的接口，保障了编制单元和街坊内的公益性设施用地不被更新改造项目侵蚀，并具有以下两点优势：一是考虑了实施交易成本。通过综合测算土地转换实施成本和综合效益，确定了城市更新中应无偿移交的公益性设施比例<sup>①</sup>，并将利润率相对较低的“工改工”“工改公”与利润率高的“工改住”地块联动<sup>②</sup>，既促进了空间与利益的匹配，也突破了跨项目利益平衡的实施路径障碍。二是考虑了建设用地向非建设用地的逆向转换。在城市更新制度中，“工改住”的联动地块可以是复垦复绿地块<sup>③</sup>。因此，佛山市针对存量建设用地再开发的情形，建立了利益与责任匹配的机制。大量以村级工业园、城中村形态存在的集体存量建设用地有了权责平衡的“紧箍咒”，避免了村集体以低成本手段将现有用地转换为高收益居住类用地，而把公益性责任转嫁给政府和公众。

城市更新工作在继承控规改革思路

的基础上，适应存量挖潜时期土地运作模式的需要，增加了开发权联动配置的政策，突破了村集体经济组织的运作能力“天花板”，使城乡二元土地制度下多主体、跨地类、跨片区利益平衡的实现成为可能。这是在经济驱动与公益性责任之间找寻微妙平衡的尝试，试图为城乡空间资源配置趋向空间正义提供了经济和组织驱动力。但由于村集体参与更新协调往往以原有土地租金水平不降低为预期，更新项目落地仍然困难重重。同时，已有实践回避了集体非建设用地的开发权归属争议，特别是回避了因规划赋予开发功能后获得的土地增值收益内容<sup>[8-9]</sup>。

总体来看，佛山市既有的规划管理改革只是在为分散问题寻找短期解决方案，并不适用于新时期全域全要素的空间治理要求。

## 2 “应然”：回归空间正义的城乡土地开发权归属与权责分配

### 2.1 开发权概念解析

1947年，英国在《城乡规划法》中提出了“土地开发权”（以下简称“开发权”）概念<sup>[10]</sup>。认为开发权是土地权利束中的一部分<sup>[10]</sup>，是“从土地所有权中剥离出来、可单独处分的财产权”<sup>[11, 13]</sup>，也可以理解为在公权力干预<sup>[10]</sup>下开发土地并改变土地利用状态的一种权利<sup>[10, 13]</sup>。

从土地利用的时间跨度来看，开发权可分为现状开发权（在无需重新申请许可的前提下，可以对现有土地状态实现任何利用的开发权）、现存开发权（通过重新办理许可对原建筑空间进行拓展、调整功能获得的开发权）、未来开发权<sup>[9]</sup>（通过规划编制、审批、规划许可发放等一系列规划管理程序，对未来用途做出改变而获得的开发权）。这三者可通过所需要的行政程序进行区分。现状开发权的启用不涉及行政审批，现存开发权的

利用需经过行政审批，未来开发权的配置需要规划编制及行政审批。在这三者之外，土地还存在一种理论开发权，即伴随着所有权，在理论上可实现完整功能开发、获得最大收益的权力，但在实践中仅部分土地能被完全开发。

### 2.2 开发权归属辨析

越来越多的管理者认识到，开发权和产权制度对规划体系变革具有关键作用<sup>[10, 13]</sup>。厘清开发权归属是破解规划管理中权责失衡问题的基础。在土地合法的前提下，现状开发权属于土地权属人。即便在最早提出开发权（而不是所有权）国有化的英国，也认可土地业主拥有既成土地用途的开发权（即现状开发权）<sup>[14]</sup>，集体土地的开发权也相应地归村集体所有。

目前，学界在现存开发权、未来开发权的归属问题上还存在争议。部分学者主张现存和未来开发权应属国有，理由是土地需要国家许可才能实现开发<sup>[8, 15-16]</sup>，集体土地也不能例外，且现行的土地征收实践也是按现状农业用途对农民进行补偿，将土地增值收益归于国家<sup>[9]</sup>。然而，也有部分学者认为“许可”仅限于国家行使其规划审批权，并不影响开发权的归属。国家凭借其统治权（或称治安权）制定法律，用规划、分区等手段干预私有开发权，并给予原土地所有权人补偿。开发权属于私权，是所有权的内生部分，应归还还原所有权人<sup>[17-18]</sup>。

国际上许多国家支持将所有权归还原土地所有人这一观点。英国曾推行开发权国有化制度，即一次性买断所有未开发土地的开发权，并设立补偿基金进行统一补偿<sup>[13]</sup>；在城市重建区内，开发商需要交纳开发费，取得建筑许可证才能进行土地开发<sup>[18]</sup>。但由于开发费高昂，土地权属人开发意愿低落、市场发育不良，英国最终取消了开发费，转而利用“规划义务”调节土地权属人在社区应承担

的责任<sup>[10, 13]</sup>。美国采取了开发权私有制,并在此基础上设定了土地开发权的购买或转移制度。购买指政府提供现金一次性买断某块土地的开发权,所有者只能以当前的用途和强度继续使用该土地。转移则是指政府确定土地发展权交易的发送区和接收区,发送区的土地开发在区划法案允许的开发条件的基础上受到更大限制,但允许其将开发权出售或转让给接收区获益,同时使接收区获得更大的开发强度<sup>[10]④</sup>。

### 2.3 回归空间正义的开发权分配: 基于价值判断

开发权的分配应秉持空间正义的基本原则。从法权视角来看,空间正义是对空间生产制度合法性的追寻,应指向价值批判和事实批判的统一<sup>[19]</sup>。空间正义的价值批判指空间生产与分配需符合权属、责任、利益相匹配的基本价值,达到维护社会正义的价值目标。在承认开发权属于所有权人的基础上,空间正义的要求包括以下三点。

首先,虽然集体土地的开发权归集体所有,但是不代表集体土地可以突破行政规制。规划约束属于国家行使规划行政审批权,与作为私权的开发权存在差别<sup>[9, 18]</sup>。规划审批对国有土地和集体土地都适用,集体土地并不能逃避这项规制。若集体土地的开发权受限制,政府应提供救济途径。例如,政府若规定某块地只能承担耕地保护或者生态保护功能,限制其开发,则应同时建立制度允许农民向有需求的地区出售开发权。开发权出售后农民可以按现状开发权继续使用土地,即保持耕种<sup>[8]</sup>或湿地等用途<sup>[9]⑤</sup>,但不能改变为其他用途。农民出售的对象实质上是土地的未来开发权,而现状、现存开发权农民可以继续行使。因此,农民可以继续收取现有农林用地上的农林用途收益,但要追加承担保护耕地、保护生态用地的职责。农民如果

将土地改为其他用途,要一并退回原出售费用及收益。

其次,空间正义应实现城乡土地“同地同权”。由于土地开发权内生于所有权,所有土地本质上应享受同等开发权。我国长期以来的土地一级市场管制措施,与“同地同权”的价值取向相违背。但以集体经营性用地入市改革为突破口,集体开始获得土地未来开发权的收益;若将未来开发权考虑在内,集体土地征收成本会大幅提高,最终接近直接开发的成本。与此同时,《中华人民共和国土地管理法》已大幅缩小了土地征收的范围,除公益性用途征地外,仅允许成片开发征收。因此,逐步实现城乡土地“同地同权”是历史的必然和必要,规划管理需主动应对政策新走向。

最后,空间正义要求正确处理用地开发带来的外部效应。一方面,要预控邻避效应,限制对他人权利造成“妨害”的行为。其中,对“妨害”的认定一般基于现有用途判断,先设置的或者既成事实的开发权会被优先考虑。为保障相邻地块的利益不被“妨害”,土地的部分权能可能被限制,因此土地的未来开发权也可能不是完整权能。另一方面,要提供一定土地用于维护公共利益,发挥正向外部作用。由于公共利益主体没有实体代表,一般由政府规划中代为决策,部分土地的开发权会在规划中被限制。对于被限制开发权的土地,其权属人应得到合理补偿,而不应该是无偿贡献。只有出台了这种补偿机制,公共设施和生态底线空间不断流失的问题才能得到根本解决。

### 2.4 回归空间正义的开发权分配: 基于事实批判

事实批判指空间生产与再生产的过程和结果需服从价值判断。关于事实批判,我国的机制存在以下三点不足。

一是公共成本的承担机制有待健全。

国有土地可借助土地出让金来平衡基础设施配套费用。集体经营性土地也可通过土地增值收益调节金来平衡公共开支,但调节金的内涵、计费方式、计费标准等仍需要继续探讨,缴纳和监管机制需要不断完善。

二是面向土地用途配套的开发权利益调节机制有待进一步完善。开发权回购是实现空间正义的重要举措,部分城市已经制定了开发权回购制度<sup>[20]</sup>。例如,上海市“郊野单元”、成都市“城乡统筹改革试验区”等实践,允许将建设圈外的已建设地块的开发权退出,按一定比例折算为建设圈内的开发权。由于区位关系,这些制度主要面向位于郊区或远郊的集体用地,然而政策实质是调节已建地块的现状开发权,在制度健全过程中,应转向调节地块的理论开发权和未来开发权。

三是应在年度指标分配环节对村集体的优先建设权予以纠正。在新增建设用地管控趋严的背景下,土地利用年度计划新增建设用地指标(以下简称“年度指标”)具备紧缺性和时效性。是否快速整合土地开发意愿也意味着能否占据开发先机。村集体因具有乡土社会的特征,能够将差序格局下的氏族性联系纽带<sup>[21]</sup>转换为现代集体经营组织中的信任资本,相比城市能更快速整合土地开发诉求,在截止期前抢到剩余的年度指标。村集体事实上变相获取了优先建设权,并常常倒逼控规调整,以便与开发诉求适配。因此,政府需要在年度指标分配上进行整改,并结合国有建设用地开发计划统筹安排。

### ③ “使然”: 迈向空间正义的全新规划体系重构策略

空间正义要求利益相关人按照权责匹配的实践框架开展活动。土地管理规划改革的根本在于制度设计的完善,包

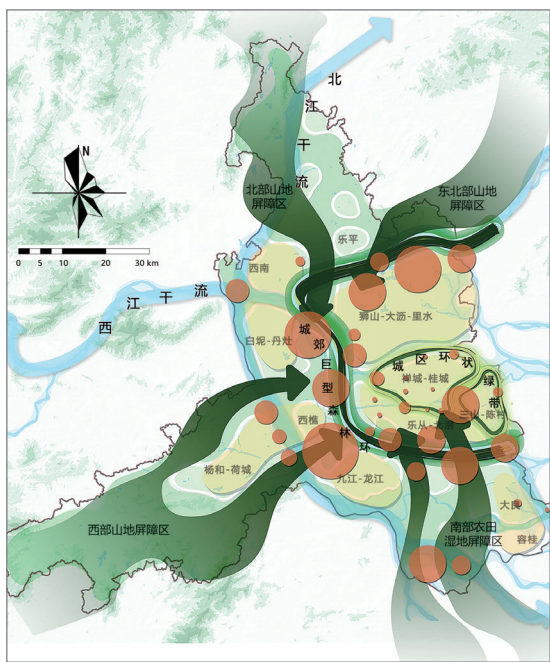


图1 佛山市结构性生态空间示意图

表1 开发权系数与管制规则政策导向的关系

| 政策目的 | 管制区  | 管制规则政策导向  | 开发权份额   |
|------|--|---|---|
| 耕地保护 | 永久基本农田<br>耕地   | 禁止耕地向非耕地变化<br>限制耕地向非耕地变化  | 现状合法建设用地转为耕地的,可按2份开发权申请回购;现状非建设用地转为耕地的,可按1份开发权申请回购                                  |
| 生态保护 | 生态保护红线<br><br>结构性生态空间(城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线之间+城镇开发边界内特别用途区) | 限制生态用地(林地、草地、湿地、河湖水面等)向非生态用地变化<br><br>限制转为建设用地耕地;生态用地转为其他用地需符合耕地或生态用地布局更集中、结构更优化的趋向(公园绿地视同生态用地管理) | 现状合法建设转为生态用地或耕地的,可按2份开发权申请回购;现状非建设用地转为生态用地或耕地的,可按1份开发权申请回购;现状非建设用地转为现状建设用地,需联动4份开发权 |
| 建设集中 | 城镇开发边界内集中建设区、弹性建设区   | 可按规划实施城镇建设  | 现状非建设用地转为现状建设用地的,需联动3份开发权   |

注:表格中1、2、3、4代表相对大小,绝对数值需根据城市自然资源资产情况具体测定。

括开发权的初始赋值、联动规则、交易方式、时序安排等。相应的规划管理体系也应完善利益协调机制,充分发挥市场和政府各自优势<sup>⑥</sup>,促进城乡间真正实现空间正义。

### 3.1 开发权赋值:明确规划底线

从开发权赋值的角度来看,规划底线可视为政府为管控开发建设而设置的基础保障。

一方面,在规划编制中要守住底线。在容易发生市场失灵的领域,政府应积极作为,发挥底线思维,守牢生态和公益性设施底线,具体做法如下:①识别城乡结构性生态空间。例如,佛山市以生态资源现状为本底,结合城市发展演变脉络、战略地位以及城市通风环境等因素,识别“三屏六楔”、“千亩万亩公园”和广佛交界公园带等结构性生态空间(图1)。该空间既是对外围大面积生态屏障的延续,又保留了城乡边缘地带中结构性廊道、斑块和节点,同时对未来佛山市构建合理的城乡空间结构起到引领作用。②核算城乡公益性设施空间,延续

设施分级、分类的设计思路。在国土空间总体规划中要直接落位大型基础设施,在详细规划中则要分单元、分街坊逐层次布局各级公共设施,以满足城乡居民在生活圈中的各类工作与生活需求。

另一方面,在规划实施中要充分预留弹性。限于投入时间、金钱的有限性和开发诉求的易变性,在规划编制时难以将每个地块的具体用途协调清楚。因此,需留出规划实施阶段的可协调空间,针对规划控制线建立弹性机制和跟踪监测体系。以建设用地规模为例,如果在国土空间总体规划中确定最终建设用地规模为辖区面积的45%,实施过程中应允许建设用地边界短期突破、动态腾挪,最终在规划期内减量至45%。另外,在国土空间总体规划确定的规划分区下,要跟随市场变化允许详细规划中的用地性质、容积率等进行调整,但要以满足规划分区的管制规则为前提。

### 3.2 开发权联动:创新管制规则

因规划地块用途不同,开发权初始赋值必然存在不公平。因此,在规划方

案背后建立不同类型地块间的利益调配机制尤为关键。用途管制是通过规划等国家强制力,规定土地用途、明确土地使用条件,使得土地所有者、使用者必须严格满足的制度。土地规划管理改革迫切需要在既有用途管制规则的基础上创新改进,形成土地开发权联动配置的技术和政策工具。

#### 3.2.1 用途管制与开发权交易

用途管制规则对土地用途的转换进行约束,执行相应的行政审批程序。用途转换的界定应以对“开发权”是否发生实质性转变为判断标准<sup>⑧</sup>。从土地的经济价值来看,开发权大致可分为非建设用地、建设用地中的非经营性用地、经营性建设用地三种类型。规划赋予的未来开发权权益小于经营性建设用地权益的,即规划用途是非建设用地或者非经营性建设用地的,其权属主体可选择将开发权出售给有需求的主体<sup>⑦</sup>。而相比现状,开发权有所增加的用地,应该在规划实施前从供应方购入价值相当的开发权,以支付因其他地区不开发而获得的增值收益。为了增加可交易性和流通

性,可将交易的开发权份额票据化,由开发权票据供需方直接在市场上竞价并交易。政府在其中主要发挥平台搭建、规则制定和交易监管的作用,只有在土地开发权出售无市场主体申购时,才能直接开展回购。

### 3.2.2 开发权交易联动系数

用途管制体系的设计要为后续市场利用方式提供明确的规则。根据规划用途、政策导向、土地合法性等的不同,单位面积的土地价值各异,其能用来交易的开发权份额(n)也有所不同。以建设与非建设用地转换规则为例,表1体现了开发权份额的确定逻辑。但土地最终价值还要根据区位等价值指数(m)来矫正,最终以 $n \times m$ 进入市场。其中,开发权份额根据规划成果、管制规则、相关政策可以自行计算得出,价值指数在市场交易中形成。

现行国土空间规划中确定的用途管制包括三条控制线(城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线)、7类规划一级分区、20个规划二级分区以及用地用海的细分类型<sup>⑧</sup>。这一分类是基于地理空间技术解读所设计的,若要支撑市场交易的正常运行,管制规则需要对现行分区分类适当归并、细化和调整。如果不能正视市场经济的影响,继续将城市规划编制管理与后续实施割裂开来,那么这些工具仍然会“笨拙”而无效<sup>④</sup>。

### 3.3 开发权定价:发挥市场作用

与计划经济相比,市场经济获得开发权最优配置方案的难度较小<sup>⑦</sup>。市场经济的优势在于获取配置方案的组织成本较小,可通过价格机制在交易“撮合”过程中实现资源的自动配置。虽然规划编制本质上更接近计划经济,但是编制一次性获得最优化的资源配置“规划蓝图方案”,是几乎不可能完成的任务。改变现行规划编制逻辑,留出市场机制参与资源配置方案的余地,相当于将规划实施成本纳入空

间配置方案一并考虑。

为实现市场机制的运行,政府需对定价机制进行完善,通过推动建立信息公开、透明、程序公正的交易平台和机制,做好价格评估等,降低市场交易成本,推动资源配置过程顺畅运转。换句话说,应使开发权的联动系数通过市场交易来最终定价。在推行过程中,可选取城乡二元土地矛盾冲突剧烈的镇街为试点,结合集体经营性土地入市,开展城乡二元土地间开发权转移的探索,针对产权交易、开发权联动交易等实施环节进行具体竞价磋商,由此确定实施成本的通用模型,并补齐绘制蓝图时用未知数替代的经济核算、产权交易、利益谈判等成本参数<sup>⑦</sup>。待镇街试点经验成熟后,可逐步推广应用。只有公平的入市机会、竞价环境,才能使集体土地有机会获得与国有土地同等的价值,实现“同地同权”。

除做好定价评估外,政府还需基于国土空间规划空间资源配置方案进行开发权损益核算,并建立相应的补偿、回购、转移机制。在传统开发补偿逻辑中,生态补偿是基于“平均主义”进行考虑的,政府计算补偿与生态用地原权利人的诉求关联不大。但是从开发权的角度看,权属人是被迫放弃了生态保护区域未来开发权,而赋予其申请出售或回购的权力,相当于让权属人能以正当的方式追偿损失,且权利主体直接参与协调过程。因此,将补偿置于市场运作中,一方面需承认这部分土地的外部贡献;另一方面需重新设定村集体利益协调的基准点,使国有、集体土地以“同地同权”的身份进行利益协调,凡经营性开发权的所有人均须购回足额的开发权票据,同时承担相应的公共服务、公共安全责任,以改变村集体“就租金论租金、就建设用地论建设用地”的狭隘思维。

### 3.4 开发权时序:强化指标统筹

在规划实施环节,应改变年度指标

使用缺乏统筹的无序局面,强化市级统筹;改变年度指标下达至区、镇自行安排使用的做法,将省奖励指标和市级购买拆旧复垦指标确定为“市级统筹指标”,实行分级保障制度。与市级决策方向、规划实施方向符合的土地开发行为,应优先安排指标使用,以此提高“要素跟着项目走”的匹配程度,同时提高指标使用时效,摆脱指标有效期截止前集体优先使用的扭曲局面。

## 4 结语

正如列斐伏尔所说,关于空间的理论要从对空间内部事务的思考转向对空间生产过程的复制<sup>②②</sup>。在“实然”层面,佛山市的实践体现了地方政府在城乡二元土地冲突中不断调整规划管理策略,以趋向空间正义的过程。但由于实践未厘清开发权的归属问题,各项措施更多的是屈从现实,无法根本解决问题。

城市描绘规划蓝图,是从技术角度对空间要素进行配置,预期实现蓝图所代表的空间生产结果。蓝图描绘和实施的过程中需要符合空间正义价值导向的利益调配机制,顺应各种生产关系互动的内在规律,才能使空间生产过程走向预期。因此在“应然”层面,本文借助开发权归属的法学辨析,提出开发权内生于所有权,集体土地开发权相应属于集体所有,但集体土地也必须受国家规划审批权的约束。若部分土地的完整开发权受到限制,土地权属人有权就此申请出售和回购,并获得应得利益。

在“使然”层面,本文从城乡二元土地权责匹配出发,提出规划编制、实施等管理过程中的开发权赋值、联动、市场定价、时序安排四大策略。

“正义”本身非常复杂,涉及福利主义、平均主义的争论。本文仅从开发权权责匹配的角度探讨规划体系优化策略,以期为解决城乡二元土地问题提供

理论框架的新方向,但后续研究仍需结合地方实践不断总结经验、完善理论。■

#### [ 注 释 ]

- ①自行改造的拆除重建类项目应无偿移交的公益性用地面积为项目总面积的15%;由现状工业用地改造为经营性用途的,应无偿移交的公益性用地比例为25%;改工类项目、纯公益性项目、政府直接征收类项目除外。
- ②因“工改住”项目利润较高,若无政策规定,工业用地极容易向居住用地倾斜。因此,政府设置了联动要求,如佛山市顺德区要求工业用地提升改造后保留为工业用地的面积,相比工业用地改造为居住用地的面积,必须不大于1:0.4,以此限制将工业用地全部改为居住用地;南海区要求“工改工”与“工改住”项目用地比为1:1,“工改公”与“工改住”项目用地比为0.8:1。
- ③复垦指将建设用地恢复为耕地,复绿指将建设用地恢复为绿地。
- ④1978年的纽约中央车站判例是开发权转移的典型案列。出于保护历史文化建筑的考虑,美国法院支持纽约政府限制中央车站土地所有者改建,但允许其将开发权转移给邻近地块。
- ⑤1998年英国柯利就环境起诉政府一案中,法官认为即使湿地被一个森林保护令所保护,该湿地仍然具备作为商业林地予以合理有益利用的价值。
- ⑥相比于市场经济,计划经济下政府实施规划的交易成本较低,但在获取最优的资源配置方案时成本极高。而市场经济虽然面临较高的实施成本,但是把资源配置的决策权交给市场主体,让市场机制发挥作用,获得资源配置方案的成本最低。
- ⑦我国自然资源部主持的土地增减挂钩制度是基于规划用途低于现状开发权开展的挂钩制度,容易强化“先建者得利更大”的导向,与政策设计初衷相悖。出于公平的目的,理论上应该基于用地规划开发权低于完整开发权的部分开展挂钩。
- ⑧根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(2020年11月版),用地用海分类共分为24种一级类、106种二级类及39种三级类。

#### [ 参考文献 ]

[1] 邱峙澄. 空间正义: 新型城镇化发展中

- 的城乡融合治理[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2020(7): 59-62.
- [2] 曹莉莉, 林滨. 马克思恩格斯空间正义理论视域下中国城乡融合问题研究[J]. 理论导刊, 2020(8): 48-54.
- [3] 刘朋飞. 集体经营性建设用地使用权改革的民法问题研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2019.
- [4] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型——一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017(3): 84-93, 116.
- [5] Yao Zhihao, Tian Li, Li Min. From Informal Renewal to Formal Renewal: Governance of Collectively Owned Industrial Land Renewal Based on a Case Study of Guangzhou[J]. China City Planning Review, 2020(4): 56-64.
- [6] 张佳. 大卫·哈维的空间正义思想探析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2015(1): 82-89.
- [7] 姜凯凯. 空间资源配置视角下城市规划的转型策略研究——基于我国市场经济实践的思考[J]. 城市规划, 2021(1): 30-38, 61.
- [8] 周剑云, 戚冬瑾. 城乡规划与开发权及开发活动的关系[J]. 城市规划, 2008(1): 74-80.
- [9] 李凤章. “土地开发权国有”之辩误[J]. 东方法学, 2018(5): 80-90.
- [10] 林坚, 吴宇翔, 郭净宇. 英美土地发展权制度的启示[J]. 中国土地, 2017(2): 30-33.
- [11] 胡兰玲. 土地发展权论[J]. 河北法学, 2002(2): 143-146.
- [12] 孙弘. 中国土地发展权研究: 土地开发与资源保护的新视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [13] 汪越, 谭纵波. 英国近现代规划体系发展历程回顾及启示——基于土地开发权视角[J]. 国际城市规划, 2019(2): 94-100, 135.
- [14] 唐子来. 英国城市规划核心法的历史演进过程[J]. 国外城市规划, 2000(1): 10-12, 43.
- [15] 陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度前景[J]. 法学研究, 2012(4): 99-114.
- [16] 桂华. 城乡建设用地二元制度合法性辨析——兼论我国土地宪法秩序[J]. 法学评论, 2016(1): 31-41.
- [17] 李凤章. 法律移植, 移植什么?——以

土地所有权的中国命运为中心[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2009(6): 131-142.

- [18] 郑振源. 土地发展权的法理与土地增值收益分配[J]. 土地法制科学, 2019(3): 12.
- [19] 杨小冬, 贺善侃, 高晓红. 基于城市化的马克思空间正义思想探析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020(3): 10-20.
- [20] 周其仁. 城乡中国[M]. 北京: 中信出版社, 2017.
- [21] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [22] 列斐伏尔. 空间: 社会产物与使用价值[M]. 上海: 上海教育出版社, 2003.

[ 收稿日期 ] 2022-03-22