

区域—城乡发展失衡与规划公平： 基于土地发展权的视角

□ 田 莉，夏 菁

【摘 要】区域—城乡发展失衡是我国实现共同富裕战略目标所面临的巨大现实挑战。文章基于土地发展权视角，借鉴公平发展观，对国土空间规划引发的区域—城乡发展失衡场景进行界定，并以安徽省为例，从区域、流域与城乡三个具体场景对由空间规划引发的土地发展权权益失衡问题展开实证分析，进而提出基于区域均衡发展的“计划轨+市场轨”与基于城乡均衡发展的“集体土地赋权+发展权益均等”的国土空间规划优化策略。

【关键词】土地发展权；国土空间规划；规划公平；区域均衡发展；城乡均衡发展

【文章编号】1006-0022(2022)10-0012-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】田莉，夏菁. 区域—城乡发展失衡与规划公平：基于土地发展权的视角[J]. 规划师，2022(10)：12-20.

Imbalance in Regional and Urban-rural Development and Planning Equity: A Perspective of Land Development Rights/Tian Li, Xia Jing

【Abstract】The imbalance of regional and urban-rural development has become the biggest challenge of “common prosperity” strategy of China. From the perspective of land development rights, this paper borrows the justice view of Rawls and Sen, and identifies the unbalanced scenes of regional and urban-rural development. Taking Anhui province as a case, this paper makes an empirical analysis on the imbalance of land development rights caused by spatial planning in three scenarios, including region, basin and urban-rural areas. Then, it puts forwards the “planning & market” dual track spatial planning strategy to achieve balanced regional development, and the combination of “empowerment of collective land development and equalization of land rights” to achieve urban-rural balanced development.

【Key words】Land development rights, Territorial space planning, Planning equity, Regional balanced development, Urban-rural balanced development

0 引言

目前，我国的社会主要矛盾从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，为此《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出了共同富裕的国家战略。国土空间规划是实现空间发展权益公平的重要工具，然而其本身在特定阶段和地区会成为引发空间发展权益失衡的根源。例如，主体功能区的划定引发

城市化地区与限禁区之间的发展差异扩大，城乡之间、乡乡之间发展权益的差异，以及生态保护区、历史文化区等发展机会损失等，如果不能通过土地发展权转移、财政补偿等手段对规划引发的权益失衡进行弥补，则会加剧区域发展权益、个体发展权益的进一步失衡，不利于公平发展与共同富裕战略目标的实现。

土地发展权体系构建是我国土地要素市场化改革和国家提升空间治理能力的重要手段，是空间规划行使公权力的重要工具。同时，土地发展权是我国城乡土地产权制度改革的核心及国土空间规划体系构建的

【基金项目】 国家社科基金重大项目 (20&ZD107)、北京卓越青年科学家计划 (JJWZYJH01201910003010)、中央高校基本科研业务费专项资金资助 (JZ2022HGQA0169、JZ2022HGQA0171、JZ2022HGQA0175)

【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。
夏 菁，通讯作者，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。

重要内容,也是目前我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。在新型城镇化进程中,我国应构建怎样的土地发展权体系,才能够在有效保护有限耕地资源和生态环境的同时,兼顾城乡与区域的发展需求,实现区域、个体权益的均衡发展?若要应对这些挑战,就需要对土地制度、规划体制、财税制度等相互关联的体制进行全方位的理论考察和实证分析。

1 土地发展权与权益公平

1.1 两种公平观

对正义的思考基本可分为两大类,一是发轫于托马斯·霍布斯的“先验性公正观”,二是阿玛蒂亚·森提出的“比较性公正观”。先验性公正观致力于探寻完美的正义,而不是相对而言的正义;强调探寻终极的社会正义,而非对不完美的现实进行比较研究;致力于探究正义的本质,而不是寻找“更为公正”的社会衡量标准与路径。先验性公正观在寻找绝对公正社会的过程中,为了评价制度可能产生的效果,必须对人们的行为做出特定的假设,而这一假设往往是假定所有人的行为都遵循同一种理想模式。政治哲学家约翰·罗尔斯沿用了这一理论范式去阐述公正,他在《作为公平的正义》一书中创造性地提出“初始状态”概念,该概念是“作为公平的正义”这一理论的核心。初始状态是假想中的一种初始平等状态,在这一状态下,各相关方均处于“无知之幕”,即一个刻意想象出来的选择性无知状态。后来,约翰·罗尔斯在分析资源分配公平性问题时,使用了一套被称为“基本品”的指标。正如约翰·罗尔斯在《正义论》中所阐释的,人们会自发地按照他们在初始状态中商议好的方式行事。约翰·罗尔斯强调初始状态的公平分配,提出假定“作为公平的正义”这一原则会被处于初始

状态中的所有人选择,并因此构成恰当的、关于公正的“政治观”,而在由这一原则主导的在有序社会中成长起来的人必将具有此原则的公正感。但这种无偏见的原则在应对多样性的价值中立时,往往会呈现多种不同的选择,初始公平建立的“唯一性”准则也将随之动摇。

阿玛蒂亚·森对约翰·罗尔斯的先验性公正观进行了批判,他提出的理论范式更偏重于实践理性行为,被称为“比较性公正观”。阿玛蒂亚·森主张考虑社会实际情况选择理论与实践理性行为,就明显的非正义达成共识,而非寻找绝对的正义;在建构公正观时,不仅需要关注制度(即采用区别于社会契约的方法寻找“公正的制度”),还应关注人们的生活和自由,包括选择生活的自由,以及从分配公平、过程公平到实质结果公平过程中的“可行能力”;在公众理性的基础上,就可能实现的各种选择的排序达成共识,消除明显的非正义。阿玛蒂亚·森不仅评判了制度和规则,还评判了制度所在的社会本身。

1.2 土地发展权与其公平内涵

“土地发展权”是一个舶来品概念,与土地价值和收益分配密切相关。胡兰玲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有相同效力和权能的物权。林坚等人认为土地发展权以建设许可为基础,可拓展到用途许可权、强度提高权。田莉等人借鉴约翰·罗尔斯的“起点平等、过程平等、结果平等”框架,探讨了土地发展权的三阶段平等框架,并以主体功能区规划下的建设用地分配指标这一表征土地发展权的重要指标为例,提出根据规划分配建设用地指标的做法加大了区域发展失衡等观点;从区域发展权均衡的角度出发,建构了“初始阶段 引进影子指标”“过程阶段:影子指标交易”“结果阶段的

权益均衡”的三阶段土地发展权公平配置框架。

土地发展权作为一项土地权利,受到公权力的管控与私权利拥有者土地开发能力的制约。由于各区域的区位、生态本底条件与发展阶段等存在诸多不同,在国土空间规划中追求土地发展权的“绝对公平”并不现实,比较性公正观更适用于探究区域与个人在土地发展权益上的公平。同时,在权益配置上应充分考虑区域在土地开发与保护方面的能力。

2 我国国土空间规划与土地发展权管理引发的权益失衡与挑战

在土地公有制的背景下,各种各样的空间规划通过对不同主体功能区、流域上下游等进行空间管控,以及根据管制规则配置土地发展权,实现国土空间保护与开发双赢的目标。但空间规划对土地发展权的关注不足,由此引发了一系列区域与个体发展权益的失衡问题(图1)。

2.1 空间规划引发的区域发展失衡场景

2.1.1 主体功能区规划引发土地发展权不均

主体功能区规划引发的土地发展权不均主要表现在以下四个方面:①区域发展权失衡。主体功能区规划虽然强化了城镇化地区(优化开发区和重点开发区)的土地发展权,但是弱化了限制开发区和禁止开发区(以下简称“限禁区”)的土地发展权。2013~2019年,城镇化地区GDP总量在全国的占比从72%上升到了76%,且其GDP总量从限禁区的2.6倍上升到了3.1倍。②耕地保护制度带来了不同功能区的土地发展权不均衡问题,并使耕地保护区的广大农民失去潜在的土地转性利益。③农户在不同功能区获得的收益不均。④“点—轴—带”开发模式引发区域土地发展权失衡现象。

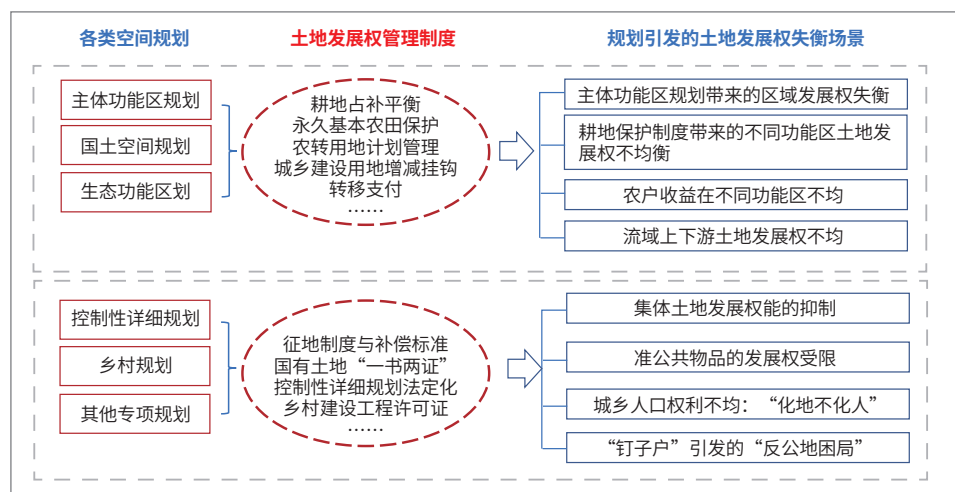


图1 国土空间规划中的土地发展权失衡场景分析示意图

此外，由于缺乏利益补偿机制及资源保护成本分担机制，保护区与开发区的矛盾加剧。

2.1.2 流域保护区与开发区的土地发展权不均衡

流域上游地区是“绿水青山”的保护者、下游地区是“金山银山”的受益者，保护区与开发区的土地发展权不均衡现象突出，具体表现为经济、产业政策向下游地区倾斜，而上游地区产业发展受限、经济损失严重。例如，为改善新安江流域的生态环境质量，特别是应对2000年以来千岛湖蓝藻异常增殖等水生态问题，处在上游地区的黄山市面临新增产业准入门槛提高、既有产业关停与改造升级等难题。黄山市一方面需要投入大量的资金用于流域生态环境改善工程，另一方面还需面对产业转型升级及部分居民生活方式调整等诸多挑战。行蓄洪区的土地发展权益受损现象也很常见，以安徽省淮河行蓄洪区为例，淮河干流及淮河滩区居民迁建补助标准为中央预算内3.3万元/户、省级补助2.32万元/户，人均补助仅为1.61万元，远低于群众搬迁的实际成本。截至2017年，安徽省淮河行蓄洪区、淮河干流及淮河滩区居民迁建工程迁移人口仅占规划迁移总人口

的12%。

2.1.3 生态补偿机制不均

为弥补主体功能区中限禁区发展机会的丧失，财政部每年都会给予重点生态功能区一定的财政转移支付，但财政转移支付的额度远低于其定位引发的机会成本损失，且对于农产品主产区尚无补贴。此外，对于由用途管制引发的发展机会丧失也未有相应的补偿政策，表现在以下六个方面：①补偿主体缺位；②缺乏保护者与开发者之间的协商平台；③缺少技术手段和补偿标准；④补偿资金不足；⑤补偿效益不明显；⑥补偿形式单一，缺乏对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等多元化的补偿方式。

2.2 土地发展权管理引发的城乡发展失衡

长期以来，我国集体土地发展权受到较大抑制，城乡差距持续扩大。改革开放以来，我国城镇化率每提升1%，城乡居民收入比就会扩大0.034。人口城镇化滞后于土地城镇化，存在农民工市民化挑战。然而，农民工市民化面临的最大挑战是住房问题。2014年的相关数据显示，在农民工市民化的成本中，保障房建设成本需要占到总成本的75.95%，

并且高昂的房价导致“进城不能落城”现象突出。如何通过土地发展权配置，推动我国城乡统筹发展战略的实施，是提升国家治理能力的重要议题。

2.2.1 城镇—农业—生态“三区”的土地发展权不均

城镇—农业—生态“三区”的土地发展权不均主要表现在以下五个方面：①集体土地发展权被抑制。低补偿政策与低成本扩张带来了一定的危害。首先，土地利用效率低下，各类开发区过度扩张；其次，造成政府部门的“财政幻觉”，地方政府过度扩张公共部门，地方政府债务大幅增加；最后，低补偿征地和不正当的征地程序带来大量的上访案件及集体性事件，严重影响社会安定。②土地增值收益出现剪刀差效应。③“化地不化人”的现象明显，人口城镇化未能与土地城镇化同步。④失地农民生计保障体系不健全。⑤城中村、城郊村的拆迁补偿标准水涨船高，造就了大批千万乃至亿万富翁，引起社会不公和广泛不满，阻碍了城乡空间高质量发展进程。

2.2.2 土地发展权益差异带来的城乡差距、“乡乡差距”扩大

在现行农地征用制度中，农民应享有的土地发展权受到抑制，致使城乡差异日益扩大，其中以城市为核心的土地改革与制度设计扮演了重要角色。根据黄贤金的研究，1971～2018年我国城乡收入差距从1.5：1扩大到了3.3：1，城乡二元发展剥夺了10万亿～11万亿元的土地价值，同期土地产品剥夺造成的工农产品剪刀差为3000亿～8000亿元。可以说，土地发展权歧视是造成城乡收入差异扩大的主要原因之一。

除了城乡差距扩大，“乡乡差距”即农民之间的收入差距也在扩大。虽然近郊地区村庄与城市之间的城乡差距显著缩小，但是近郊村庄与远郊村庄的“乡乡差距”显著扩大，村庄发展过度依赖土地经济带来的租金，造成城乡统筹规划中的社会公平问题。土地区位与价值差

异引发农民收入差距的两极分化，农民之间的收入差距已超过城市居民之间的收入差距，并呈现日益扩大的趋势。同时，城镇居民人均可支配收入是农村居民人均可支配收入的 2.6 倍，且 2013 年起低收入群体逐渐扩大，2018 年农村基尼系数达到 0.4，超过了国际警戒线水平。

2.2.3 土地发展权界定不清带来的“反公地困局”

土地发展权界定的模糊性会带来行政权力对农村土地发展权利的剥夺。为保持社会稳定，中央政府在制度与政策上不断规范并收紧地方政府征地权力，试图赋予农民更多的土地财产权益。在地方政府征地权被削弱的背景下及维稳的逻辑下，大城市中心区的城中村或城郊村中“钉子户”现象层出不穷。“反公地困局”除了导致土地资源利用效率低下、城市更新难以推进，还加剧了土地增值收益分配中的社会不公。近年来，征地拆迁补偿等成本性支出占土地出让收入的比重大幅增加，2008～2012 年该比重从 36% 上升到 80%，并维持在高位。2008 年以后，土地出让收入用于城市建设支出的比重从 29.26% 大幅下降到了 10%。被征地拆迁的少部分群体总体上获得了较大额度的补偿金，而大部分农民享受不到土地增值收益，这种现象加剧了农民群体之间的收入差距，导致了社会的不公。

总体而言，目前我国土地发展权的

配置主要是依靠行政强制力，主观性很强。一方面，由于缺少与土地增值收益分配配套的政策工具，县（区）、乡镇等规划实施的基层地区承担了巨大的管制和协调压力。另一方面，通过征地拆迁等方式，强行实施农村城镇化，迫使农民进城和“上楼”，会给城市规划带来实施的压力和巨大成本，并且规划的调整和实施激化了城乡二元矛盾，使社会、生态等问题突出。

3 国土空间规划与土地发展权权益失衡案例研究

安徽省国土总面积为 14.01 万平方公里，约占全国国土总面积的 1.45%。安徽省地形地貌多样，总体上可划分为淮北平原、江淮丘陵、沿江平原、皖西大别山区及皖南山区五大自然区域，其约 70% 的国土面积为农业生产适宜区，并主要分布在皖北地区与江淮平原。皖南和皖西地区主要承担重要生态安全屏障作用，合肥都市圈、皖江城市带等江淮地区是安徽省内城镇化与工业化发展的核心区域板块。下文将分析安徽省空间规划管控与管制下的区域发展失衡、城乡失衡问题，以及新安江流域生态补偿政策演进与土地发展权配置。

3.1 安徽省空间规划管制与区域发展不平衡

21 世纪以来，安徽省空间发展政策、

城镇空间结构调整及资源要素配置集中在江淮地区，土地发展权的区域性倾斜引发了区域发展的不平衡。在《安徽省土地利用总体规划（2006—2020）》中，江淮地区的建设用地增量指标是皖北地区的 1.4 倍^①，江淮地区的永久基本农田保护面积仅为皖北地区的 58.3%。考虑到过去区域非均衡发展的现实，新一轮安徽省国土空间规划编制正在积极探索从重点板块发展向全面发展转变的区域均衡战略。

2010 年以后，安徽省根据《全国主体功能区规划》与《安徽省主体功能区规划》，重点发展皖中合肥都市圈与长江安徽段的皖江城市带。《安徽省主体功能区规划》显示，国家重点开发区域主要分布在合肥都市圈和皖江城市带，省重点开发区域主要分布在皖北、皖南地区的部分地级市市辖区。重点开发区域作为主体功能区中资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域，将获得土地、产业、人口等多项政策支持，而农产品主产区和重点生态功能区则在土地、产业、人口等政策上受到诸多限制。相应地，重点开发区域空间管控的力度明显弱于农产品主产区和重点生态功能区。空间管控力度的差异造成农产品主产区和重点生态功能区的土地发展权益受损，重点开发区域与限禁区之间未能建立横向的土地发展权补偿机制，限禁区大量耕地用于粮食生产、生态环境保护，但并

表 1 安徽省差异化空间管控力度与区域发展权失衡

空间管 控力度	区域名称	区县数量	概况		2018 年与 2010 年经济、土地供应比较	
			面积 /km ²	面积占全省 比重 /%	城镇建设用地规模 实际增量 /km ²	人均 GDP 变化 / (万元 / 人)
很弱	国家重点开发区域 (江淮地区)	29 个县 (市、区)	21 889	15.6	490	5.2
较弱	省重点开发区域	20 个县 (市、区)	11 564	8.3	304	2.1
较强	国家农产品主产区	40 个县 (市、区)	76 454	54.6	259	1.7
很强	重点生态功能区	16 个县 (市、区)	30 217	21.6	91	2.0

得到充分的补偿。例如,皖北地区覆盖了大面积的国家农产品主产区,其受到较强的空间管控与约束,而皖中和沿江地区却集聚了大量的城市化地区,其空间管控力度相对较小。通过比较 2018 年和 2010 年安徽省国家重点开发区域与国家农产品主产区的土地和经济发展状况得出,国家重点开发区域中的 29 个区县获得了 490 km² 的城镇建设用地规模,而国家农产品主产区中的 40 个区县仅获得了 259 km² 的城镇建设用地规模;国家重点开发区域的人均 GDP 增加了 5.2 万元/人,而国家农产品主产区仅增加了 1.7 万元/人,国家农产品主产区人均 GDP 增量规模仅为国家重点开发区域同期人均 GDP 增量规模的 1/3(表 1)。

就江淮地区与皖北地区的区域比较而言,江淮地区 2006 ~ 2020 年的城镇建设用地规划规模配额明显高于皖北地区,江淮地区 2018 ~ 2010 年城镇建设用地实际增量规模也显著高于皖北地区。江淮地区与皖北地区的社会经济发展,也呈现区域差距加大的趋势,2010 年江淮地区人均 GDP 是皖北地区的 1.9 倍,2018 年上升至 2 倍;2010 年江淮地区人均 GDP 较皖北地区高出 3 311 元/人,2018 年这一差值跃升至 8 344 元/人。

3.2 安徽省市县空间规划差异与城乡发展失衡

安徽省内区域差异化的空间管控力度与城镇空间开发秩序影响了城乡的均衡发展。以城乡居民人均可支配收入为例(图 2),2020 年安徽省内 16 个地级市城乡居民人均可支配收入差值与 2010 年相比,呈现扩大化趋势。江淮地区的城乡居民人均可支配收入差值的变化率明显小于皖北地区,说明安徽省市域空间范围内普遍呈现城乡发展不平衡格局,而其中空间管控力度更大的板块城乡发展不平衡程度更严重。县域一直被认为是我国推进就地就近城镇化与统筹乡村

振兴的核心单元,但在实践中,“市管县”带来的“市刮县”往往对县级土地发展权造成直接影响。特别是在当前的国土空间规划实践中,市县同步编制国土空间规划,当城镇开发边界总规模严格按照中央确定的规则执行时,若由市一级去统筹市各县规模,极有可能会引发市县矛盾,并带来“市刮县”以平衡市辖区内市区城镇建设用地规模明显高于县域这一差异化分配问题。土地发展权配置上的不公,可能会对我国推进以县域为重点的新型城镇化战略造成阻力。因此,警惕区域性城乡失衡,特别是县域空间发展不公,是当前国土空间规划实践应当关注的重点内容。

此外,由空间规划引发的“乡乡差距”现象也十分突出。以安徽省内 4 个拥有差异化空间管控力度的县域单元为例(表 2),2020 年肥东县与肥西县的农村居民人均可支配收入均值为 25 789 元,比同年太湖县与岳西县的农村居民人均可支配收入高出 11 918 元;2010 年肥东县与肥西县的农村居民人均可支配收入均值为 7 062 元,比同年太湖县与岳西县的农村居民人均可支配收入均值高出 3 335 元。由此可见,2020 年国家重点开发区与国家重点生态功能区内农民人均可支配收入的差距是 2010 年的 3.6 倍。

3.3 新安江流域生态保护政策演进与上下游共同富裕

新安江流域发源于安徽省黄山市休宁县,流经安徽和浙江两省,是连接安徽省黄山市和浙江省杭州市的一条重要河流,也是浙江省千岛湖最大的入湖河流,更是长三角地区重要的生态屏障。每年流域上游的安徽省要为下游的浙江省输入优良水资源 63.13 亿立方米。因此,保护新安江水质,实现上下游的协调发展,建立生态补偿机制对区域均衡发展十分重要。2000 年以来,千岛湖出现蓝藻异常增殖等问题,引起各方高度关注,

新安江跨流域生态补偿机制首轮试点也于 2012 年正式实施。在 2012 ~ 2014 年的首轮试点工作过程中,流域上下游的补偿机制被称为“水质对赌”。安徽、浙江两省签订了《新安江流域水环境补偿协议》,每年设置 5 亿元补偿资金,其中中央财政承担 3 亿元、安徽和浙江两省各出资 1 亿元,若当年度水质达到考核标准,浙江省将拨付 1 亿元给安徽省,水质未达标则反之。

就 2012 ~ 2017 年的两轮试点工作而言,安徽省政府对生态项目的建设投入远远超过设定的生态补偿资金,在推进过程中安徽省向国家开发银行贷款 200 亿元投入新安江保护项目,当地政府面临巨大的贷款偿还压力。位于流域上游的黄山市在前两轮试点过程中也为新安江生态保护项目投入资金 120.6 亿元,但得到的补偿资金仅为 35.8 亿元。黄山市除了需要面对直接投入的资金压力外,还面临着产业发展与人民生活转型的压力。黄山市为了保护新安江流域下游的生态环境,拒绝了大批企业进入,加快工业企业关停并转,渔民和养殖户也不得不拆除网箱,改变传统的谋生方式。新安江流域上游地区得到的生态补偿资金少且当地的社会经济和民生福祉受到影响,而下游地区仍在强力呼吁水质提升,形成了流域上、下游区域贫富差距较大的局面。同时,流域上游地区获得的生态补偿也远不足以补足牺牲的发展机会,安徽和浙江两省此前签订的共同保护的生态补偿协议使流域上、下游地区出现利益冲突。

2018 年,安徽与浙江两省签署了《关于新安江流域上下游横向生态补偿的协议》,这预示着我国首个跨省流域横向生态补偿试点实践进入第三轮试点期。综观三轮试点的政策演变,两省的横向转移支付力度不断加大,从首轮试点的各出 1 亿元跃升至 2 亿元。在第三轮试点中,两省开始创新横向转移支付的方

式，除了传统的货币补偿，还探索采用产业共建、多元合作的补偿方式，补偿范围也从“水质对赌”拓展至“山、水、林、田、湖、草”全要素，这些全面升级的生态补偿形式也成为新安江流域上、下游地区就发展权配置不均向均衡发展目标迈进的重要探索（表 3）。生态补偿是生态文明体制的“四梁八柱”之一，而促进流域上下游土地发展权益均衡配置，既是推进流域生态环境可持续发展的关键，又是落实上、下游区域共同富裕的重要抓手。

4 基于土地发展权公平视角的国土空间规划优化策略

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发展权进行了空间管控与界定，并体现出强烈的“公权主导”“行政主导”特色。虽然近年来无论是中央政府还是地方政府，都在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 and 尝试，但是仍未建立起层次性、系统性的土地发展权体系，对由规划引发的土地价值变化更缺乏相应的溢价捕获与损失补偿手段。如何通过完善的土地发展权政策工具设计，并将其与空间规划的编制和实施紧密结合，实现区域均衡与个体充分发展，是我国建构完善的国土空间规划体系面临的核心议题。

4.1 着眼于区域均衡发展的“计划轨 + 市场轨”的国土空间规划优化
4.1.1 建立基于发展权益公平的区域土地发展权流转市场

首先，结合国土空间规划要求，可考虑在土地产权中增设土地发展权，明确权益“发送区”与“接收区”的划定方法，允许开发者通过使用自身拥有的或购买的土地发展权来提高预先规定的

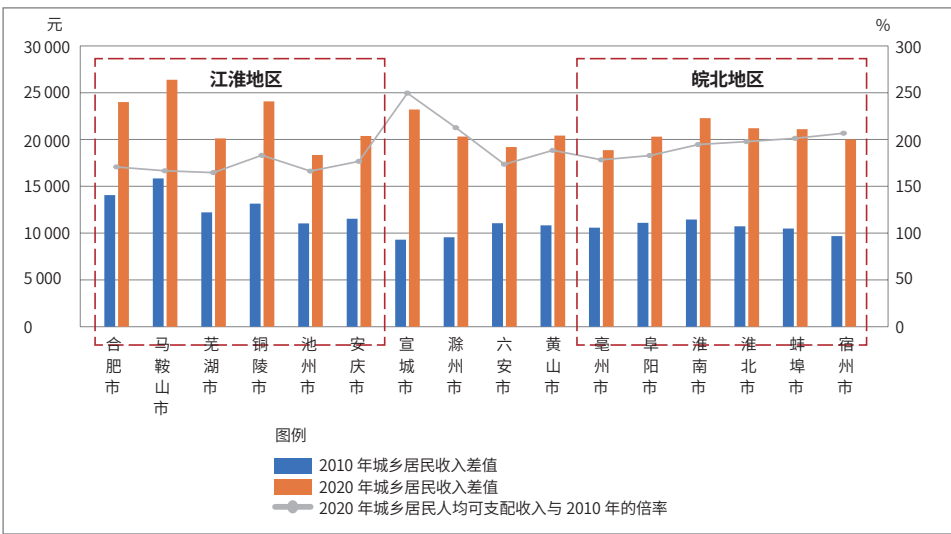


图 2 安徽省域内城乡居民收入差距示意图

表 2 不同空间发展战略区县域单元农村居民人均可支配收入比较

名称	农村居民人均可支配收入 / 元	
	2010 年	2020 年
国家重点开发区域	肥东县	7 027
	肥西县	7 097
	均值	7 062
国家重点生态功能区	太湖县	3 854
	岳西县	3 600
	均值	3 727
均值的差值	3 335	11 918

表 3 新安江流域三轮跨省生态补偿试点内容

阶段	主要内容
首轮试点 (2012 ~ 2014 年)	中央每年拨付 3 亿元，安徽和浙江两省每年各出资 1 亿元
第二轮试点 (2015 ~ 2017 年)	中央每年拨付的资金总额不变，安徽和浙江两省补偿资金提高至每年 2 亿元
第三轮试点 (2018 ~ 2020 年)	浙江、安徽每年各出资 2 亿元，并积极争取中央资金支持。在合作方式上，由单一的资金补偿向产业共建、多元合作转型，共同实现绿色产业化和产业绿色化发展，打通“绿水青山”和“金山银山”的转化通道

开发强度进行额外开发，培育土地发展权的供给与需求市场。在交易市场的构建上，中央和地方政府可根据粮食安全、生态保育和产业升级、经济发展、社会公平的需要，调整“发送区”与“接收区”的面积比，以此评估与调节土地发展权价格（图 3）。

在总结省市地方经验的基础上，考察如何建立相互关联但又可分立的土地发展权转移与跨区交易市场，培育建设用地指标、耕地指标等土地发展权市场，并评估推动跨区交易的可行性。从理论上看，建设用地指标跨区交易有利于提升土地利用效率，但需要单独建立一个

指标交易市场,使交易指标的多个买方和多个卖方通过市场寻求均衡价格,以提高指标配备的市场效率。城乡土地产权制度改革的要义在于放开土地指标的市场轨,短期内可以保留计划轨,并可以考虑在评估区域生态资源条件的基础上,允许计划指标先在特定范围内交易,之后逐步扩大范围进入市场轨交易。同时,用指标交易获得的收入成立土地部门管理的“全国土地整理基金”。因此,如何建立全国性的多类型土地发展权指标交易市场及控制指标交易总量,是需要重点研究的内容。

4.1.2 建构土地发展权的价格机制,明确区域发展权益

合理的价格机制是土地发展权发挥作用的必要条件。在英国,土地发展权的价格按变更使用后的自然增长(减少)的价值计算,土地所有人购买土地发展权或要求损失补偿也以此为标准;在法国,超过上限的建筑面积(相当于政府所有的土地发展权),要按现状容积率折算成土地面积,开发者将“多占”的土地收益缴纳给政府,用于购买超标准的建筑权。当然,我国独特的土地公有制与西方市场经济国家的土地私有制不同,不大可能完全按市场机制来决定土地发

展权价格。但是,理清土地发展权价格形成的内在逻辑、明晰相关概念与内涵,并在此基础上构建“价值评估+市场议价”的土地发展权价值评估机制,对强化土地要素的市场化属性十分重要。新安江流域跨省生态补偿试点运用了市场议价的方法,但还未应用价值评估法。因此,首先需要基于目前主流的估价方法如市场比较法、收益还原法、剩余法等,并结合规划指标规模,从方法适用范围、测算程序、数据准备及具体测算过程等方面构建价值评估方法。其次,引入市场议价机制,建构交易平台(线上、线下平台构建),制定交易方式及规则(招拍挂等),同时建立交易流转监管机制,规范市场交易议价程序。最后,选取省市层面的案例,进行土地发展权价值评估实践,对评估方法进行校核与修正。

4.2 着眼于城乡均衡发展的国土空间规划优化

以土地发展权转移为契机,赋予乡村更多的土地发展权,对我国乡村振兴战略的实施具有重要意义。国土空间规划对城乡土地发展权的配置路径主要体现在中观层面的市、县、镇级国土空间总体规划和详细规划(包含村庄规划)。

国土空间规划主要通过“三次分配”完成土地发展权配置:一次分配是总体规划层面城镇、农业、生态空间的城乡分配;二次分配是进一步的功能分区和密度分区等;三次分配是控制性详细规划/村庄规划层面的土地性质、开发强度及配套设施的细分(图4)。

针对城乡发展的差异,以“集体土地赋权+发展权益均等”为政策体系构建城乡土地发展权,有以下两个要点。

(1)借助国土空间规划工具优化对城乡土地发展权进行初始配置,赋予集体土地更多的权益,如在留用地用途等方面赋予集体/村民更多的自主权。在空间规划制定过程中,形成空间政策分区,将土地权益受限的区域(如农业空间、生态空间和城镇空间的准公共物品区域)划定为土地发展权的“发送区”,将土地权益提升的区域(如城镇空间的其他区域)划定为土地发展权的“接收区”。

(2)2021年新修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》允许集体经营性用地入市流转,但允许的主要用途是工业、商业等,未明确是否可以进入住宅开发范畴,这主要是基于对地方土地财政收入冲击的担心。针对大城市广泛存在的新市民住房问题,应鼓励并扩大大城市集体土地建设租赁住房的范围,增加保障性租赁住房的供应,同时提供增加集体与村民收入的路径,本质上就是要从依赖土地财政、工业开发区建设与新城区地产开发的“土地城镇化”模式,转向以流动人口定居、安居为导向的“人口城镇化”。城中村、城郊村的大批低效利用的集体土地为城市未来解决住房问题提供了契机,也为集体土地开发过程中构建一种政府、市场与农民集体合作,保障中低收入群体的居住权,实现个体权利、集体利益与公众利益兼顾的包容性增长模式提供了可能。集体土地改革与租赁住房供应的联动,不仅有助于解决长期以来被忽视的流动人口住房

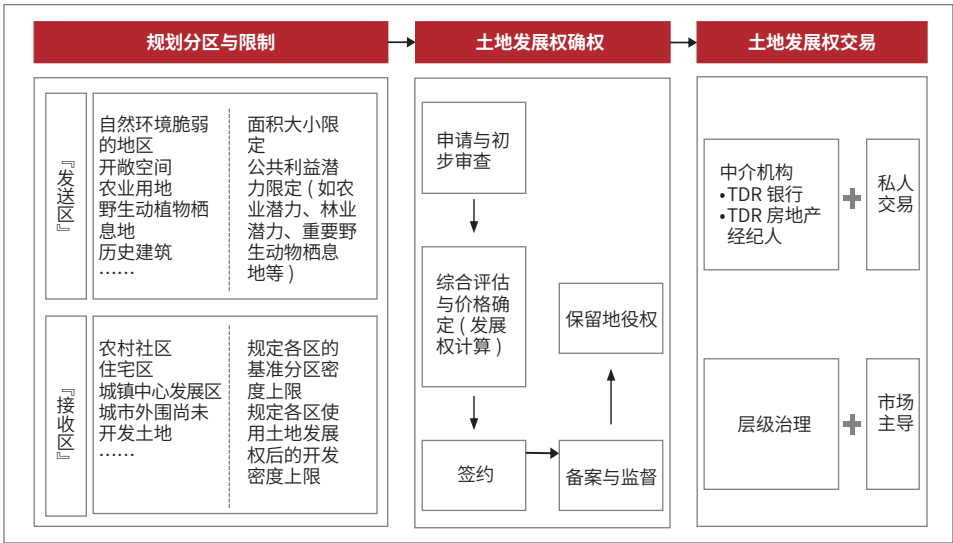


图3 土地发展权的主要运行机制示意图

问题, 还以集体建设用地建设租赁住房为突破口, 为逐步破除城乡二元的土地管理机制、实现城乡空间的高质量发展提供了基础。

4.3 国土空间规划中土地发展权配置与转移的配套制度研究

国土空间规划中土地发展权体系的建立, 仅依靠规划编制与审批难以实现, 还需要其他配套制度体系的支撑, 具体包括土地发展权的法律支撑体系、技术体系、规划管理体系和财政税收体系。其中, 法律支撑体系是基础, 其为技术体系提供合法性基础, 为规划管理体系提供正当性基础。技术体系为土地发展权管理提供手段与工具, 同时也是规划管理支撑的依据。规划管理体系则为技术体系提供组织保障, 对土地发展权对应的规划编制、审批、实施和修改调整等程序与职责进行明确。财政税收体系则是实施土地发展权利益的初始配置与收益调整最重要的工具 (图 5)。

首先, 可以将土地发展权正式明确为一项法定权利, 进一步明晰集体土地的权能与权益, 明确不同区域、不同类别土地发展权的配置和流转程序, 逐步建立和完善具有中国特色的土地发展权权利体系。可以考虑先在地方层面进行试点, 制定相关法规和条例, 经过一段时间的实践后逐步扩大至区域乃至全国层面。

其次, 在规划技术体系的建构上, 在各层次的国土空间规划中设立土地发展权的“发送区”“接收区”, 并明确规划指标的评估方法, 对不同土地发展权设定的多方案开展“多维度—多目标”的评估与预测, 最终确定优化空间布局、合理分配土地收益的方案。

再次, 在规划管理体系的建构上, 可以在与土地发展权相关的规划编制、审批、实施和修改调整等阶段明确各部门的职能责任, 并明晰全流程的程序规

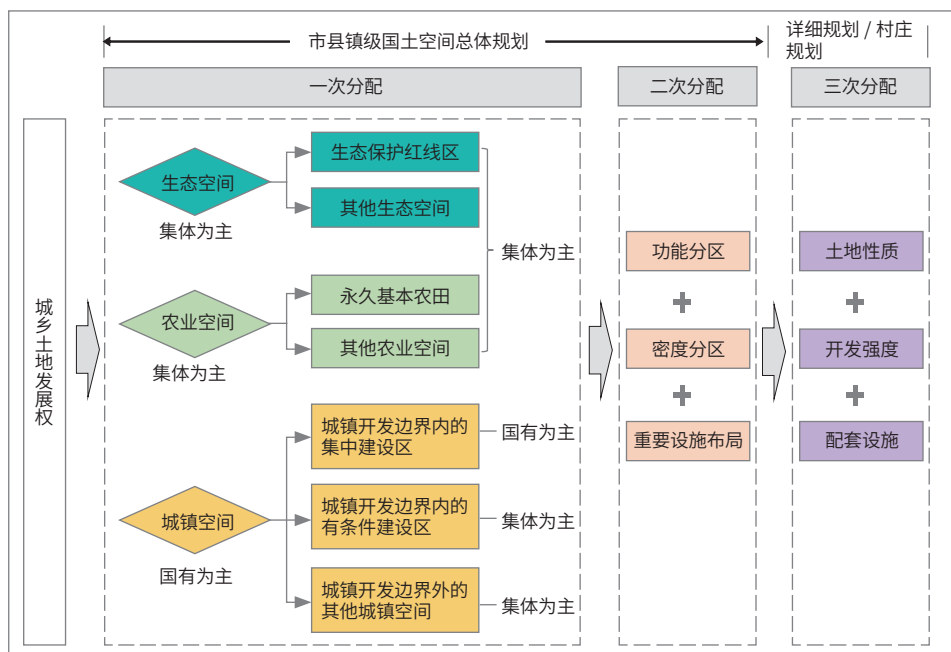


图 4 国土空间规划对城乡土地发展权的配置路径示意图

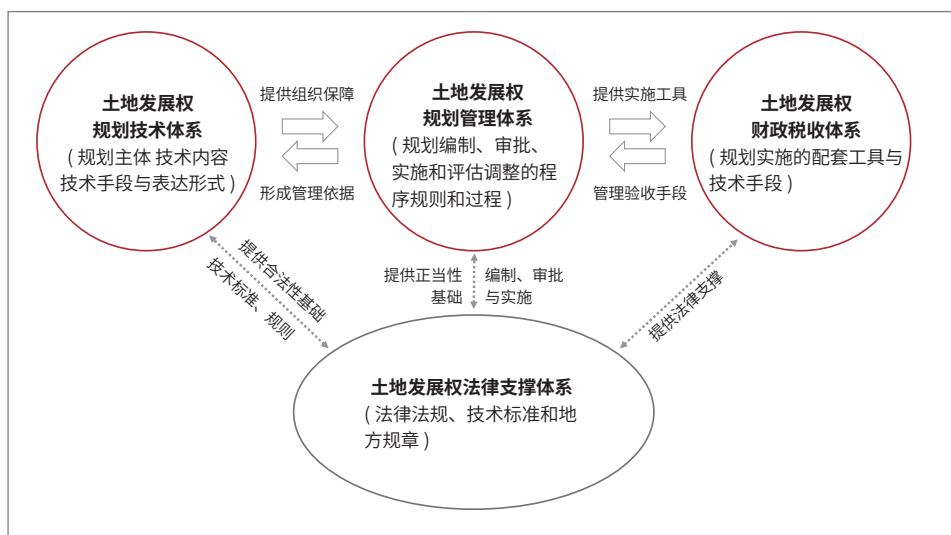


图 5 土地发展权的配套制度建设示意图

则等, 由国土空间规划主管部门负责协调其他职能部门, 制定相关的流程与细则。

最后, 搭建配套的财税制度, 具体做法如下: ①优化对土地发展权跨区域流转的机制设计, 加强对跨区域流转土地增值收益的监管, 使土地增值收益能够反哺欠发达区域的农村、农业和农民; ②严格执行土地用途管制制度和耕地保护制度, 务必保证土地发展权跨区域流转收益严格用于欠发达地区的生态保护、

粮食安全、特色文化传承及公共事业等事宜; ③创设土地发展权跨区域流转的交易市场, 可考虑建立土地发展权银行和土地发展权交易的有形市场等。

5 结语

针对传统空间规划蓝图管控与行政配置过强引发的区域发展和城乡发展失衡, 本文提出在新的国土空间规划体系构建过程中增加“土地发展权配置流转”

的政策分区与政策工具。在此基础上,提出包括指标管控/流转、空间置换等的发展权转移方法与配套的财政金融政策等。在乡村振兴规划的编制中,可增加“农用地发展权”的规划内容,明确承载重大项目或具有文化保护价值、重要生态涵养或生态保护价值的农村地区可设置农用地发展权,建立包括“发送区”、“接受区”、土地发展权评价、发送主体和接收主体等内容的框架体系等。换言之,应基于规划公平,强化规划的政策性与实施性内容,弱化规划的计划性与物质空间导向过强的特征。通过将均衡发展的理念贯穿于土地发展权的初始界定、土地发展权的流转交易、土地发展权的权益公平保障的全过程,使国土空间规划的编制与实施最终推动规划公平和共同富裕战略目标的实现。■

[注 释]

①江淮地区按照合肥市、芜湖市、马鞍山市、铜陵市、安庆市、池州市6市统计,皖北地区按照蚌埠市、淮南市、淮北市、亳州市、阜阳市、宿州市6市统计。

[参考文献]

- [1] 安徽省人民政府办公厅. 安徽省人民政府关于印发安徽省淮河行蓄洪区安全建设规划(2018—2025年)的通知[EB/OL]. <https://www.ah.gov.cn/public/1681/8265631.html>, 2018-09-11.
- [2] 阿玛蒂亚·森. 正义的理念[M]. 王磊, 李航, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [3] 陈立平. 新安江流域生态补偿试点将全面升级[EB/OL]. 杭州日报, https://town.zjol.com.cn/czjsb/201907/t20190723_10642649.shtml, 2019-07-23.
- [4] 丁成日. 美国土地开发权转让制度及其对中国耕地保护的启示[J]. 中国土地科学, 2008(3): 74-80.
- [5] 黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系——兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科

- 学, 2019(8): 1-7.
- [6] 黄贤金. 土地改革40年与城乡融合发展[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/252882575_169228, 2018-09-09.
- [7] 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.
- [8] 顾汉龙, 冯淑怡, 张志林, 等. 我国城乡建设用地增减挂钩政策与美国土地发展权转移政策的比较研究[J]. 经济地理, 2015(6): 143-148.
- [9] 胡兰玲. 土地发展权论[J]. 河北法学, 2020(2): 143-146.
- [10] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管控与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
- [11] 刘晨, 田漾帆, 牛先楚. 基于主体功能区的生态补偿与生态功能区发展的机会成本比较研究——基于山西省(2008—2015)的实证分析[J]. 现代城市研究, 2022(3): 14-20.
- [12] 刘国臻. 论美国的土地发展权制度及其对我国的启示[J]. 法学评论, 2007(3): 140-146.
- [13] 田莉, 夏菁, 杜一凡. 土地发展权与主体功能区规划实施优化研究: 基于区域均衡发展的视角[EB/OL]. <https://bijiao.caixin.com/2022-05-06/101881415.html>, 2022-04-01.
- [14] 田莉, 夏菁. 以建设用地“影子指标”公平划分发展权益推动主体功能区战略落实[J]. 土地科学动态, 2021(4): 31-34.
- [15] 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.
- [16] 田莉. 借土地改革契机解流动人口住房之困[EB/OL]. <https://news.sina.com.cn/o/2019-12-23/doc-iihnzhfz7700167.shtml>, 2019-12-23.
- [17] 汪越. 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, 2020.
- [18] 魏后凯, 杜志雄. 中国农村发展报告——促进农民农村共同富裕[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.
- [19] 杨爱平, 杨和焰. 国家治理视野下省际流域生态补偿新思路——以皖浙两省新安江流域为例[J]. 北京行政学院学报, 2015(3): 9-15.

- [20] 曾志敏. 地方土地利用与开发的双重困境及治理[J]. 宏观经济管理, 2017(4): 62-65.
- [21] 朱介鸣, 郭旭, 郭炎. 国土空间规划重构紧凑城市: 乡乡差别与空间公平[J]. 城市规划, 2022(6): 48-56.
- [22] 张能. 昌平战略规划中的土地发展权配置与转移研究[D]. 北京: 清华大学, 2015.
- [23] 张友安. 土地发展权的配置与流转研究[D]. 武汉: 华中科技大学, 2006.
- [24] 张彰, 郑艳茜, 庄勇杰. 农业转移人口市民化财政成本的分类评估及核算[J]. 西北人口, 2018(1): 15-22, 31.

[收稿日期] 2022-08-02