

文章编号: 1009-6000(2015)10-0089-05

中图分类号: TU984; F290

文献标识码: A

doi: 10.3969/j.issn.1009-6000.2015.10.015

基金项目: 国家自然科学基金项目“3S支持的多尺度城市三区划定方法及其应用研究”(项目编号: 51278384)。

作者简介: 王国恩, 男, 博士, 武汉大学城市设计学院教授, 博士生导师;
伦锦发, 通讯作者, 男, 东莞市城建规划设计院, 城乡规划工程师。

土地开发权转移制度在禁限建区管控中的应用研究

A Study on the Application of Transfer of Development Rights on the Controlling of Prohibited-construction and Restrained-construction Areas

王国恩 伦锦发

WANG Guoen LUN Jinfa

摘要:

快速城镇化进程中, 乡村成为城市禁限建区的主要组成部分, 在城乡二元土地制度下, 为了保护耕地和基本生态用地, 有限的建设用地指标多被用于城市建设, 严格的建设用地管制忽视了乡村正当的发展诉求, 农用地流转过程中利益平衡机制的缺失导致规划失效。开发权转移制度作为国外一项成熟的规划控制手段, 在禁限建区管控中能发挥利益杠杆作用, 协调保护与发展的关系。基于中外实践比较和成功经验总结, 运用市场化手段, 我国开发权转移制度可更广泛应用于禁限建区内的农业、生态与历史资源保护。我国土地制度确立了集体土地享有“存量土地开发权”与“潜在土地开发权”。引入开发权转移制度, 针对禁限建区优化存量、严控增量的土地管控要求, 一方面对原建设用地进行复垦复绿, 腾出的“存量土地开发权”通过市场交易转移, 体现土地的真实价值, 实现多方共赢; 另一方面乡村因提供公共产品而空间增长权利受限, “潜在土地开发权”受损, 应当以公共财政进行补偿, 体现社会公平。

关键词:

开发权转移; 禁限建区; 管控; 乡村

Abstract: With rapid urbanization, rural regions have become a major component of prohibited-construction and restrained-construction areas. For the protection of farmland and ecological areas, the limited quota of construction is mainly used in urban areas. Strict controlling deprives rural areas of the rights of development and the lack of balance of interest leads to failure of planning. As an effective planning method, Transfer of Development Rights (TDR) can harmonize development with protection of environment. In our country, TDR should be more widely used in protecting natural and historical resources and should be market-oriented. According to land laws, collective land enjoys existing and potential development rights. The storage of land in prohibited-construction and restrained-construction areas should be optimized and the increment should be strictly controlled. For one thing, land should be first reclaimed and existing development rights can be transferred through market, so that true value of collective land can be epitomized. For another, development rights of rural areas are impaired because of providing communal product. Public finances should be subsidized by the government for the deprivation of potential development rights.

Key words: transfer of development rights; prohibited-construction and restrained-construction areas; controlling; rural areas

为保护土地资源,控制城市无序蔓延,城市禁限建区划定及管控正成为各地规划研究的热点^[1],2006年实施的《城市规划编制办法》明确赋予其法定地位。禁限建区划定及严格的管控客观上压抑着区内乡村正当的发展诉求,实施中面临着保护与发展的难题。目前研究多集中于禁限建区概念、划定方法及管控要求等方面,对于管控实施机制研究甚少。土地开发权转移制度作为英美等国家一项较为成熟的规划控制手段,目前已被广泛应用于自然资源及历史资源保护中。对我国禁限建区管控实施而言,该制度具有重要的实践价值。

1 禁限建区管控实施的困局

1.1 乡村是禁限建区管控的关键

城市禁限建区是在总体规划中划定的禁止安排城乡开发项目的地区(禁建区)和不宜安排城乡开发项目的地区(限建区)。我国禁限建区的管控手段主要包括划定控制线、制定控制导则、图则^[2]及编制非建设用地控制性详细规划^[3,4]等。

从各地规划实践看来,乡村集体建设用地成为禁限建区内主要建设类型及重点管控对象。以广州市为例,随着近年民营经济快速发展,大量乡镇企业及外来务工人员涌现,企业发展用地及乡村居住用地不断扩张,出现乡村建设用地失控的势头。

据2007年土地调研结果显示^[5],在划定的禁限建区内,乡村建设用地面积79.9km²,占禁限建区内现状建设用地的28.7%。这类建设用地易侵占农用地、林地等生态资源,且集约度低,产出水平不高,缺乏必要的基础设施,环境污染问题突出,严重影响禁限建区功能发挥。此外,村庄建设管理不健全,与逐渐规范化的国有土地规划管理相比,乡村土地建设违法成本更低,监管难度更大,对禁限建区侵蚀更具普遍性和危害性。因此,对乡村用地的有效管控,成为保障禁限建区功能及城乡可持续发展的关键。

1.2 利益平衡机制的缺失导致管控失效

在禁限建区内,项目类型、用地规模、开发强度等建设行为受到严格限制,甚至资源采掘、农田水利建设等非建设活动也受到规制。土地利用严格的管制客观上制约了乡村自主发展集体经济,一定程度忽视了乡村的发展诉求。基于生态保护而划定禁限建区,这种由于城市公共利益而造成乡村集体利益的减损,应当得到相应的补偿,以体现城乡发展公平,城乡利益协调是城乡统筹的重要内涵。党的十八届三中全会指出深化土地制度改革,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值利益分配机制,强调保障乡村土地权益的重要性。但是,目前尚缺乏真正有效的转移补偿机制,

如果禁限建区保护得不到乡村的利益认同,禁限建区的保护必然缺乏动力。乡村发展受限,在现有制度内无法实现自身发展诉求,补偿又不到位,必然寻求制度外的方式发展,如违法用地、违章建筑、违章排污等,最终将导致禁限建区管控制度的失效。

2 土地开发权转移制度产生、应用与发展

2.1 开发权转移制度的产生

土地开发权转移(Transfer of Development Rights, TDR),是一项调和土地开发与环境保护关系的土地政策^[6],是指土地所有者将发展权的一部分或全部通过市场机制转让或出卖给他人,权利受让区获得更高的开发强度,出让区受到严格的开发控制^[7]。该制度最早诞生于20世纪60年代末的美国,而后应用到西欧发达国家。自20世纪90年代起,我国学者在理论上做了大量的研究。目前国内学界将土地开发权分为狭义与广义两种。狭义的土地开发权,主张的是将农用地转变为建设用地并进行土地开发使用的权利;广义的土地开发权,则指土地利用和再开发的用途转变及利用强度提高而获利的权利^[8]。本文对土地开发权的理解偏向于狭义。

TDR制度的出现与其时代难题密切

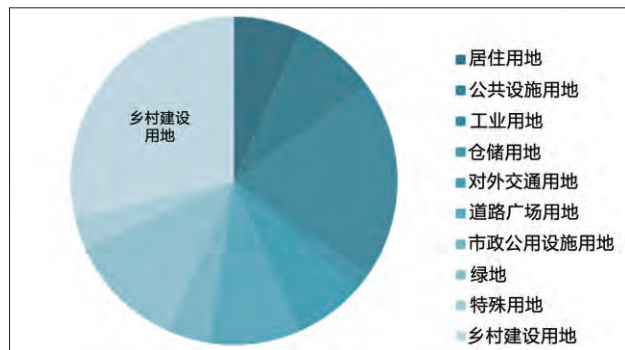


图1 2007年广州禁限建区内建设用地图 (GBJ 137-90分类标准)
资料来源:广州市生态用地专项控制性规划。

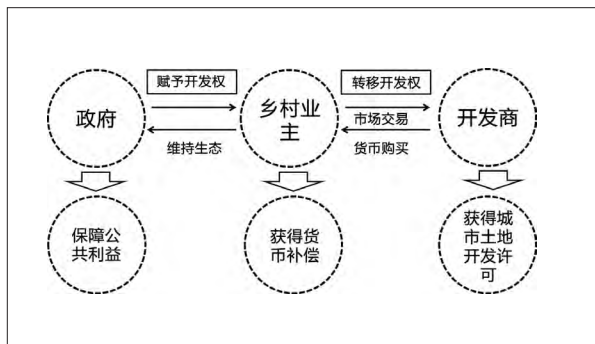


图2 美国开发权转移制度示意图
资料来源:作者自绘。

相关。为控制土地开发导致的环境危机、提高生态环境品质、保障城市的公共利益，政府通过用地规划对土地开发进行管制。但土地开发管制往往带来业主利益损失，导致其采取各种合法与非法的对策以规避管制，土地利用管制显然效果不佳。政府曾通过公共财政对业主进行补贴，但面对庞大的需保护的土地区，公共财政不堪重负。TDR 创新性在于通过引入市场机制有效借用市场资金，实现对保护区土地业主的公平补偿。政府赋予保护区土地开发权（以允许建设的房屋数量、建筑面积衡量），同时允许开发区内开发商以超过基准开发密度限制进行建设，前提是从保护区业主手中购买相应数目开发权，当开发强度增加带来的利益多于购买发展权的成本，开发商显然愿意购买，保护区业主由此获得补偿。TDR 制度能把开发引导到更适宜地区，让农业用地或生态敏感用地得到保护，在给予开发商额外开发权利的同时，让其承担起更高强度的土地开发带来的社会成本，给予保护者更公平的补偿，消除土地管制带来的不公平，解决土地开发与生态保护外部性的问题。

2.2 开发权转移制度在我国的实践

我国开发权转移的实践萌芽于 20 世纪 90 年代的东南沿海地区，是在建设用地指标的计分配模式下，地方政府围绕土地指标博弈的产物。由于我国土地指标分配坚持“发展权利基本公平”，遵循“量”分配的平均原则，忽视了土地资源禀赋和经济发展水平的差异，造成工业化、城市

化先行地区用地供给紧缺，而欠发达地区指标剩余过多^[9]。为解决指标供需矛盾，出现了区域内土地开发权转移的政策尝试。结合各地实践，最为主要的类型模式为“土地置换”^①、“城乡建设用地增减挂钩”^②及“基本农田易地代保”^③。目前各地方政府积极以“新农村建设”及“村改居”名义推动农民集中居住及乡村土地复垦，是开发权转移制度在我国最为广泛、典型的应用。通过缩减乡村集体建设用地，在城乡建设用地总量不变的前提下，地方政府得以掌握额外的城市建设用地指标，并连同国有土地一并出让，由此政府获得所有的土地溢价，同时开发商获得额外的开发权利。

2.3 开发权转移制度在我国的发展趋势

与国外相比，我国开发权转移实践呈现出以下弊端：生态保护属性不突出，其实施目的更多在于获得额外的城市建设用地指标，而并非像国外那样对生态、历史资源及开放空间的保护；地方行政力量主导，无法对土地开发权价值进行合理评估，地方政府为减少开发成本和吸引投资，往

往压低开发权转移的补偿。面对乡村集中后生产生活不便与成本提高，现实中的“土地置换”及“增减挂钩”往往伴随着强制搬迁，引发农民与地方政府和开发商关系的持续紧张，农民上访和相关群体性事件因而层出不穷^[6]。

因此，发展权转移这一制度工具，未来应该更广泛地应用于禁建、限建区管控中，着重于生态环境保护及历史资源保护，协调开发与保护关系；引入市场机制，以供需关系衡量开发权的价格，政府转型为市场监管者及维护者的角色，实现政府、开发商与乡村的“共赢”。

3 开发权转移在禁限建区管控实施中的应用探索

3.1 我国土地制度背景下的集体土地开发权

在禁限建区管控中引入 TDR 制度，首先需基于我国土地制度，明确集体土地拥有的开发权。为防止农地随意转为建设用地，《土地管理法》中确立了最为严格的土

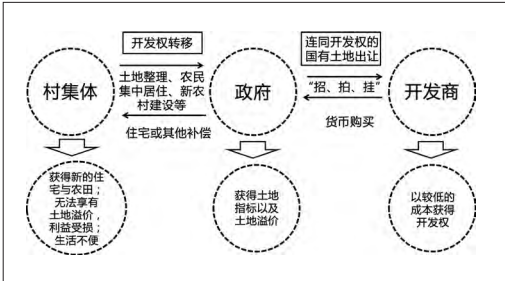


图3 我国开发权转移制度应用示意图
资料来源：作者自绘。

表1 中美两国开发权转移制度应用对比		
对比内容	美国	中国
土地产权	私有	集体所有
对象	耕地、林地、野生动物栖息地、水源地、历史遗址等	耕地、乡村建设用地
目的	环境保护、生态保育、文脉延续等	获得额外的城市建设用地指标
手段	市场化交易	行政力量主导和市场推动
效果	以市场原则进行交易，保障开发商与业主“双赢”，有效保护自然生态环境	地方获得宝贵的用地指标满足发展需求，但行政力量主导，易导致农民土地权益受损

资料来源：作者整理。

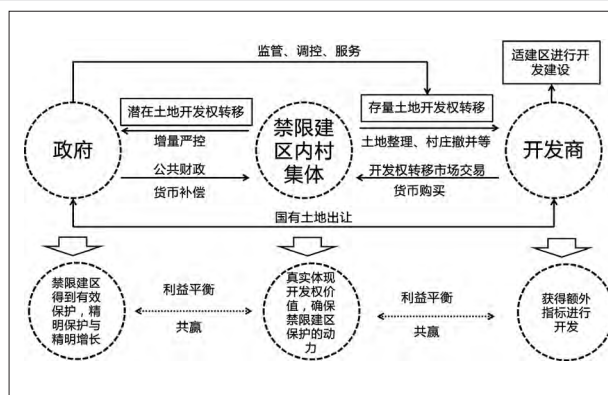


图4 开发权转移制度在禁限建区管控中应用示意图
资料来源：作者自绘。

地用途管制制度，严格限制农地转用。虽然我国乡村土地为集体所有，但用途管制及土地征用制度使得农用地无法通过征地以外的方式转变为建设用地，实质上集体土地的开发权归政府而非村集体。因此，禁限建区内明确拥有开发权的土地为已建设用地（包括宅基地、基础设施用地、乡镇企业用地等）及待建的集体建设用地，这类用地是政府通过土地规划及行政审批赋予其开发权利，称为“存量土地开发权”。另一方面，依据我国土地管理相关法律法规，出于农民住宅、乡镇企业、乡镇公共设施等建设需要，可申请农用地转为集体建设用地，这是对乡村发展权益的肯定。这种权利需要经过行政许可方能实现，受年度用地计划限制且只针对土地利用规划中容许的建设用地范围，在这里将其称为“潜在土地开发权”。如果用地一旦划进城市禁限建区，区内的集体建设用地增长、乡镇企业发展受到严格规制，这种“潜在土地发展权”将受到一定程度剥夺。“存量土地开发权”与“潜在土地开发权”构成了禁限建区内集体土地开发的双重权益。

3.2 土地开发权转移在管控中应用

3.2.1 总体制度构思

由于禁限建区禁止和限制建设的属性，乡村土地的管控必须满足以下两个要求：（1）优化存量土地利用结构，减缓生

态压力，其方式包括对禁限建要求较高地区的村庄进行搬迁撤并，对外部性较强的设施进行整治，对土地进行整理及复垦复绿等；（2）严控增量，严格控制禁限建区内土地非农化建设行为。

现有增减挂钩制度背景下，城市增长对于建设用地指标有着强烈的需求。引入开发权转移制度，实现乡村存量土地优化，原建设用地通过复垦转变为农业、生态用途，腾出“存量土地开发权”（即建设用地指标），出让指标以获得货币回报。有效的交易机制是该制度实施的关键，可建立不同主体出让或购买发展权的交易平台——开发权转移市场，借鉴国有土地出让经验，以“招、拍、挂”的形式，进行土地开发权指标的出让。有建设需求的开发商通过竞价，以价高者得的原则获得开发权指标，完成国有土地出让手续后，在地方政府划定的适建区域内进行建设，该部分不纳入城市建设用地年度计划。相类似的交易平台已在重庆“地票”模式^④中有所体现，实践证明，开发权的市场交易能有效保障农民的土地权益^[10]。指标出让获得的收入在乡村与城市政府间进行合理分配，让乡村获得合理溢价，分享发展的成果。亦可鼓励社会资本进入土地整理复垦及新农村建设，指标收益也可在农民、村集体、政府、投资者间合理分配。这个

过程中，禁限建区内乡村建设用地进行整理或撤并，充分保障禁限建区的生态功能，体现精明保护的理念；城市获得宝贵的建设用地指标，在适宜的区域进行建设，体现精明增长；乡村出让土地开发权获得公平补偿，体现城乡公平。

另一方面由于严控建设用地增量，禁限建区内非建设用地需长久维持为农业及生态用途，乡村申请新增非农用地的权利受阻，“潜在土地开发权”受损。该类地区乡村因为提供生态保护的公共产品，而牺牲发展的机会，应该得到生态补偿。但该补偿无法通过市场机制实现，须进行公共财政补偿，体现社会公平。其额度可根据近年集体建设用地增长情况及土地指标的市场价值进行综合衡量。

3.2.2 禁建区管控

禁建区指存在非常严格的自然资源、生态环境、遗产保护、工程经济与安全及敏感设施影响等城市建设的限制性条件，是各类法律、法规、规章、相关标准与规范等明确要求禁止进行城乡建设的地区。一般情况下，为避让风险，保障生态与城乡安全，现有村庄宜迁出禁建区，在行政区划范围内的村庄进行归并或在城市边缘社区中给予安置。实操时应对应禁建区内乡村现有建设用地面积进行统计，扣除迁移后新居民点建设及集体经济产业用地后，剩余指标进入开发权交易市场。该部分指标收入用于进行土地复垦、乡村住区建设、社会保障及集体经济发展。另外，公共财政应对潜在开发权进行适度补偿。原建设用地复垦复绿并长久保持农业生态用途，产权仍归原村集体所有，由此禁建区获得大片完整的农业及生态用地，有利于推动规模化的现代大农场发展，为原村民提供就业并促进农业增收。

3.2.3 限建区管控

限建区指存在较为严格的自然资源、生态环境、遗产保护、工程经济与安全及敏感设施影响等城市建设的限制性条件，

对城乡建设的用地规模、用地类型、建设强度及有关城乡建设行为方面提出限制的地区。对限建区的管控要求兼顾乡村建设的合理诉求,现有乡村以保留改造为主,允许适度公益性和符合规划的建设项目开发。已有的对周边环境影响较大的乡村建设项目则应迁出。

在对限建区内乡村进行土地整理时,应对空心村、环境影响较大的乡镇企业进行整治改造,腾出的建设用地一部分用于乡村公共设施、环境友好的乡村产业建设,剩余部分进行复垦复绿,把建设用地指标投入开发权市场进行流转,“招、拍、挂”获得的收入用于补偿村集体与村民,保持限制建设区内建设用地总量的大体稳定或适度减少,兼顾乡村的良性发展。对于处于限建要求高、生态敏感地区的村庄,须严格控制建设用地增长,应以公共财政补偿其“潜在土地开发权”,并考虑在远期整体搬迁。

4 结语

在我国建立与完善社会主义市场经济背景下,针对利益平衡机制的缺乏导致禁限建区保护动力缺失、管控失效的困境,把日趋成熟的开发权转移制度引入到土地市场中,具有可操作性。TDR制度的引入能充分地体现乡村土地发展权的真实价值,切实保障乡村的土地权益,兼顾自下而上的发展诉求与自上而下的管制要求;开发商为额外开发的外部性付费,乡村提供公共物品接受补贴,体现公平发展价值取向;禁限建区土地开发权转移到城市适建地区,精明保护与精明增长相得益彰。

本文基于管控实施的现实需要,对开发权转移制度应用进行初步探讨,然而在不同类型禁限建区,如危险地质管制区、水源保护管制区等,对建设行为的管制要求有所不同;禁限建等级不同的地区,管制要求亦不可一概而论,因此差别化的制度设计需进一步深化研究,此外补偿额度

确定及补偿分配机制的探索对制度实操性也有着重要意义。

注释:

①土地置换制度最早试验于浙江省,地方政府通过乡村土地整理复垦增加耕地,根据耕地数量获得额外的“待建设用地指标”,地方政府在规划建设留用地之外农用地划定“待置换建设用地”。开发商向政府购买“待建设用地指标”并对“待置换建设用地”进行开发。这个过程中,被整理复垦土地的开发权以额外建设指标的形式,转移到“待置换建设用地”上,使其获得开发许可。

②城乡建设用地增减挂钩是与土地置换制度一脉相承,地方政府通过复垦农村建设用地而获得相应的计划外的建设用地指标。通过乡村建设用地的减少、城市建设用地量增加,实现城乡建设用地总量不变。这个过程中拆旧地块的开发权转移到建新地块上。城乡用地挂钩让城市获得宝贵的建设指标,补偿成本较低,随着该制度大范围施行,各地政府积极以“新农村建设”、“村改居”等名义,推动农村宅基地拆迁及农民居住集中化进行。

③基本农田易地代保是指甲地政府委托乙地政府在其辖区内划定额外的基本农田进行保护,甲地给予乙地补偿后获得计划外的建设用地指标。与土地置换、用地挂钩不同的是,这里被代保农田原本并非建设用地,其转移的是“潜在发展权”,即乙地转变为基本农田后,其丧失了转变为建设用地的权利。原为甲地基本农田的“待置换建设用地”获得发展权,得以进行开发建设。

④重庆“地票”模式指在城乡用地挂钩的背景下,通过集体建设用地复垦指标置换城市建设用地指标,建立农村土地交易所,公开竞价购买“地票”,用以抵充等量增加的城市建设用地。地票带来的收益在农民家庭及农村集体间合理分配。对地票制度的实践效果进行分析,集体土地享有不同程度的增值,带来的资金对促进农村发展起到很大的作用。

参考文献:

- [1] 李博. 城市禁限建区内涵与研究进展[J]. 城市规划学刊, 2008(4):75-80.
- [2] 龙瀛,何永,刘欣,等. 北京市限建区规划:制订城市扩展的边界[J]. 城市规划, 2006(12):20-26.
- [3] 陈晨,赵民. 对“非城市建设用地”及其规划管控问题的若干探讨[J]. 城市规划学刊, 2011(4):39-45.
- [4] 陈志诚. 反思与展望:浅议非城市建设用地规划[J]. 城市规划, 2010(10):82-85.
- [5] 广州市城市规划勘测设计研究院. 广州市生态用地专项控制性规划[Z]. 2009.
- [6] 李家才. 中国开发权转移试验的创新与局限[J]. 经济体制改革, 2013(1):79-82.
- [7] 汪晖,王兰兰,陶然. 土地发展权转移与交易的中国地方试验:背景、模式、挑战与突破[J]. 城市规划, 2011(7):9-13,19.
- [8] 王永莉. 国内土地发展权研究综述[J]. 中国土地科学, 2007(3):69-73.
- [9] 汪晖,陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”:制度起源、操作模式及其重要含义[J]. 管理世界, 2009(8):39-52.
- [10] 张鹏,刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索:重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(5):103-107.
- [11] 谈步稳,马璇. 城乡统筹规划中城乡发展权转移研究[J]. 现代城市研究, 2010(5):36-40.
- [12] 邵永昌. 土地发展权损失补偿的制度分析及对策[J]. 社会科学家, 2009(11):78-81.
- [13] 屠帆,卫龙宝,张佳. 易地代保和土地开发权转移比较[J]. 中国土地科学, 2008(2):29-35.
- [14] 罗震东,张京祥. 中国当前非城市建设用地规划研究的进展与思考[J]. 城市规划学刊, 2007(1):39-43.