

管理学:国土空间规划与土地发展权研究专题

**主持人的话:** 国土空间规划通过对我国的土地发展权进行界定,进而对区域均衡可持续发展与共同富裕产生重要影响。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转移政策工具研究(20&ZD107)”课题组从国家和地方两个层面,就土地发展权与空间、社会经济发展的关系进行了深入探讨。本专题推出该课题组 2 篇最新研究成果。田莉、夏菁基于国家治理稳态模式,讨论了国家社会关系调整与空间规划体系中面向体制场域和社会场域的土地发展权体系构建逻辑,据此剖析了我国空间规划体系的演进历程、新的国土空间规划体系面临的挑战及未来的改革方向。袁奇峰等则以珠三角的南海为例,研究了国有与集体土地发展权在地方政府、集体经济组织、用地企业等权利主体中的配置格局如何推动农村工业化与园区工业化进程,进而促进快速城市化地区的空间演化。

# 国家治理视角下的空间规划与土地发展权：挑战与出路

田 莉 夏 菁

**【摘 要】** 土地发展权对区域均衡发展共同富裕具有重要意义,而空间规划是配置土地发展权的重要工具。本文首先介绍了我国超大治理规模约束条件与上下分治的治理模式下,通过空间规划体系界定的体制场域和社会场域的土地发展权构建逻辑。其次,分析了国家多元能力建构中的空间规划与土地发展权演进,并就当前国土空间规划实践中土地发展权配置流转面临的实践挑战展开论述。最后,本文提出了国家治理视角下的空间规划与土地发展权改革思路,分别是面向高效治理的央地职能分工与地方土地发展权的适度灵活性,土地发展权的均衡化配置与市场化流转机制。

**【关键词】** 国家治理;土地发展权;空间规划;央地关系

## 一、引言

过去 40 多年来,我国的空间规划体系从计划经济时期的体系、“国民经济计划的空间图解”的空间规划体系,演变至从中央到地方纵向多层级传导、从城市到乡村横向全域全覆盖,融合经济发展、耕地安全、生态保护等多目标复杂的空间规划体系。从“多规并存”到“多规合一”,既是生态文明战略下中央对空间规划体系的调整,也是建构统一的、精细化的空间治理体系的需要。

田莉,经济学博士,清华大学建筑学院城市规划系教授、博士生导师,土地利用与住房政策研究中心主任(北京 100084);夏菁,城乡规划学博士,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(合肥 230601)。本文系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”(20&ZD107)与北京卓越青年科学家计划(JJWZYJH01201910003010)联合资助的阶段性研究成果。

土地发展权是土地产权的重要组成部分。虽然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。各类规划冲突的根源也是对土地发展权管理权力的争夺(林坚,2018)。在我国土地公有的制度背景下,如何通过土地发展权的配置与流转,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问题上发挥重要作用?如何在“政府—市场—业主—公众”之间进行更为均衡与合理的利益分配,促进我国城乡空间的高效与均衡发展?这是未来我国土地产权制度改革和空间规划体系构建必须面对和解决的核心问题。

既有研究已从多个维度对空间规划体系变迁展开研究,如基于治理视角对中国空间规划体系的变迁改革历程的分析(张京祥等,2018;2019),从土地管理制度改革视角聚焦城乡土地利用以剖析空间规划体系的演进(林坚等,2019),聚焦城乡规划职能作用的空间演变(孙施文,2019;朱锦章,2019),规划行政许可的空间规划体系(何明俊,2019)等,但尚缺少以纵向央地关系与横向政府社会市场关系视角切入的对空间规划体系中的土地发展权的深入剖析。本文立足于我国长期以来形成的上下分治及行政发包等国家治理稳态模式,分析映射央地关系与政府社会市场关系的一级和二级土地发展权配置,剖析国家多元能力建构的目标导向下空间规划的演进轨迹,探讨土地发展权工具在其中所扮演的角色及面临的挑战。从国家治理的视角出发,探讨空间规划与土地发展权改革的思路,以期为我国空间治理体系现代化提供参考。

## 二、国家治理与空间规划中的土地发展权配置逻辑

### (一) 超大治理规模约束下的土地发展权分级配置

超大治理规模国家既是中国发展的初始条件,又是发展过程中的结构性约束因素(周光辉、彭斌,2019),如何在实现一统体制的同时,提高地方治理的效率,是我国国家发展面临的“双重难题”。应对超大治理规模,以中央直接治官实现间接治民目标的上下分治模式予以降低国家与社会之间的冲突,是我国长期以来国家治理的稳态模式。在广土众民这一治理规模的结构性约束条件下,赋予地方治民权有利于降低统治风险(曹正汉,2011),而行政发包制这一组织模式有利于在提高治理效率与降低统治风险中寻找平衡(周黎安,2014)。

改革开放以来,从“放权让利”到1994年分税制改革,再到十八大生态文明战略的推进,我国空间规划形成了类型多样化、内容体系化的制度环境,而土地发展权的配置格局也随之不断变化。正是在上下分治与行政发包制的国家稳态治理模式下,我国空间规划体系形成了独特的两级土地发展权管理体系(林坚、许超诣,2014;田莉、夏菁,2021):纵向府际间层层发包的一级土地发展权管理体系,横向地方政府与市场社会之间的二级土地发展权管理体系(图1)。两级土地发展权管理体系的建构顺应了上下分治的格局。中央以一级土地发展权的配置为工具实现治官权,指向的是体制场域的产权实践;地方拥有一定的自由裁量权实现二级土地发展权配置,指向的是社会场域的产权实践(陈硕,2021)。中央作为委托方通过对一级土地发展权的直接管控实现对二级土地发展权间接约束的目的,进而达到间接治民的目标。

我国两级土地发展权配置体系之间并不是独立关系,二级土地发展权作为治民权的行使手段,是一级土地发展权发挥间接治民目标的重要路径。因此,一级土地发展权对二级土地发展权存有嵌入关系。但是,地方政府不仅是中央政府在基层的执行人,在行政集权与经济分权背景下,既需要贯彻来自上级的命令,还需满足地方社会经济发展的需求,这种“双重身份”的角色在很多情况下会产生矛盾。因此,两级土地发展权体系之间除了顺承嵌入关系,还存在张力。如我国建

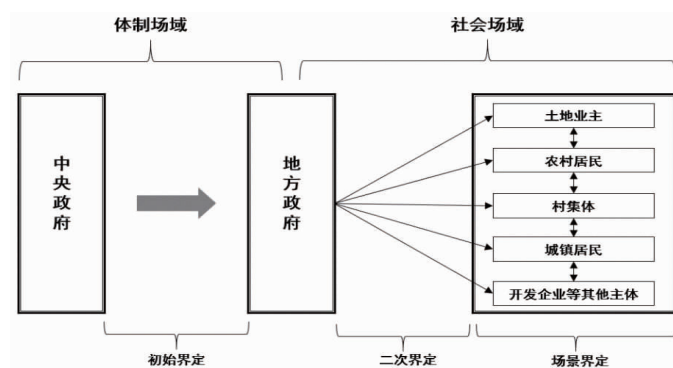


图1 体制场域与社会场域的土地发展权

来源:参考陈硕(2021)修改编辑

设用地指标配置中普遍采取的上级政府对下级政府的“截流”现象,层层截流再向下分配的一级土地发展权配置体系,基层可以分到的指标已经不多。在此模式下,基层还需要统筹考虑社会经济发展与来自上层政绩考核等要求,其往往会突破来自一级土地发展权的约束,寻找扩大自由裁量权的变通手段。

## (二) 与土地发展权层级对应的空间规划体系

央地关系在一级土地发展权配置上主要体现的是生态环境保护与粮食安全的国家战略意图。为此,中央层面主要通过三种规划管控手段实现其战略意图(图2)。首先开展的是土地利用总体规划,其特点是强调土地指标的层级传导与严格管控。《全国土地利用总体规划纲要(1985—2000年)》作为第一轮编制的全国性土地利用总体规划,其奠定了覆盖国家、省、市(地)、县(区)和乡(镇)的五级土地利用总体规划编制体系(蔡玉梅、谢俊奇,2005)。经历第二轮和第三轮全国性土地利用总体规划编制实施后,以土地利用规划为抓手的一级土地发展权管理体系形成。其次,主体功能区规划是我国中长期国土开发总体规划,立足于构筑长远的、可持续的发展蓝图。2011年6月,我国首个《全国主体功能区规划》正式发布,涉及财政、投资、产业、土地、农业、人口、环境等相关规划和政策。《全国主体功能区规划》一经发布,其确立的以县级空间单元为基础的四类功能片区(优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区)成为编制与落实土地利用总体规划的基础,并对地方的产业发展、土地指标分配等产生巨大影响。第三,2008年《全国生态功能区划》第一版出台。全国生态功能一级区共有3类31个区,包括生态调节功能区、产品提供功能区与人居保障功能区,若被定位为生态功能区,将对地方发展产生重大影响。

二级土地发展权领域最主要的规划工具是城乡规划,其更多体现的是地方经济社会发展的意图。20世纪90年代以来,城乡规划不仅是地方空间建设的“龙头”,更逐渐演变为地方经济发展的增长机器。1988年土地有偿使用制度建立后,1990年我国出台了《城市规划法》,形成了以“城市总体规划”和“详细规划”为主的二级法定规划体系。前者是指城市人民政府依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件等,协调城市空间布局等所作的一定期限内的综合部署和具体安排。后者主要包括控制性详细规划(下文简称控规)和修建性详细规划。规划管理的最直接依据是控规,针对不同地块,应用指标量化、条文规定、图则标定等方式对各控制要素进行定性、定量、定位和定界的控制和引导。2008年,《城市规划法》修编为《城乡规划法》。至此,以城市总体规划和控制性详细规划为核心的二级土地发展权配置体系成为顺承一级土地发展权的工具,作为政府面向市场、社会与业主的空间规划管理工具(图2)。

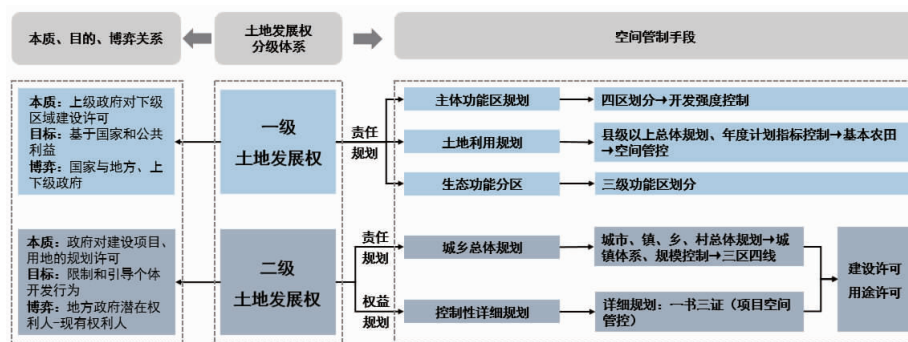


图2 我国土地发展权的分级设置与空间管制手段

从两级发展权的管控方式来看,一级土地发展权强调“刚性管控”,以行政指令的方式传导刚性管控的内容,更多地体现国家意志;二级土地发展权配置体系一方面需要传导一级土地发展权配置体系中的刚性要求,但面临市场与社会的动态变化又容易陷入不断调整的境地,对弹性的要求同样重要。2019年,中共中央、国务院提出建构统一的“国土空间规划体系”,希望将纵向与横向管控的多类型规划进行“多规合一”,其面临的挑战将在下文中进行讨论。

### 三、国家多元能力建构中的空间规划与土地发展权演进

国家多元能力建构过程中可能会存在冲突,即一种国家能力的增加,可能会削弱另一种国家能力(Evans et al.,1985),中央不只需要建立控制能力,还需要在经济、社会管理与公共服务等其他主要领域建构完整的国家能力以维护中央政权稳定与国家社会关系和谐,诸如政治控制能力、资源汲取能力、经济发展能力和公共事务治理能力(曹正汉、王宁,2020)。在国家多元能力建构的过程中,我国空间规划体系演进中的土地发展权实践呈现三个阶段特征:改革开放以来社会经济发展导向的土地发展权配置,新世纪以来生态环境保护导向的强化管控土地发展权实践,统一国土空间规划体系的建构与土地发展权配置的集中化。

#### (一) 改革开放以来社会经济发展导向的土地发展权配置(1978—1999)

改革开放初期,为促进社会经济发展,我国加强了市场在资源配置中的基础性作用,施行了分税制改革与国有土地有偿使用制度等一系列向基层政府和市场社会“放权让利”的改革措施。国家在渐进式改革过程中始终要同步协调多个目标:既要维持一统体制内国家权威并降低统治风险,又要向市场放权以提高资源配置效率促进经济发展,还要平衡国家与社会关系以减少社会矛盾和冲突。由此,依托空间规划定义土地发展权并进行空间资源配置时,逐步形成了面向体制场域和社会场域两个层级的土地发展权实践,以落实国家发展的多维目标。

2000年底,全国各地基本完成了从国家到乡镇的五级土地利用总体规划编制工作并开始正式实施。由此,建立了自上而下逐级控制、以土地供给制约引导需求、以耕地保护为基本出发点的土地利用总体规划编制体系(林坚等,2019)。也就是说,20世纪末期我国空间规划体系中面向体制场域的土地发展权配置体系初步形成。自上而下的土地利用规划编制体系与指标行政指令式的层级传导实现了中央向地方经济放权过程中的空间资源汲取集权。

城乡规划领域对建设用地的管控是社会场域土地发展权配置的典型实践,其中最核心的是控制性详细规划。1995年《城市规划编制办法实施细则》中对控规编制的详细内容及相关要求作出了详细规

定,城市规划领域以城市总体规划和控制性详细规划为主要依托的面向社会场域的土地发展权配置体系形成。就控规而言,其一方面连接体制场域土地发展权配置的末梢——基层政府;另一方面又直接面向市场、社会和具体的业主。控规处于空间资源配置和利益调节的中心。2001年《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》和2002年《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》出台后,控规与土地“招拍挂”直接挂钩,全国各地都开始重视控规编制工作,很多城市推进了总规建设用地范围内的控规全覆盖工作(吕传廷等,2017)。这标志着我国逐步搭建起面向社会场域的土地发展权配置框架。

## (二) 新世纪以来生态环境保护导向的强化管控土地发展权实践(2000—2018)

如果说土地利用总体规划的目标重在耕地和粮食安全的话,进入新世纪以来,在全球气候变化等国际生态环境危机与我国生态环境质量要求不断提升的现实背景下,主体功能区规划的出台及之后的生态功能区划填补了生态环境保护、区域(流域)资源统筹配置的短板,为国家实施区域协调发展与推进生态文明发展奠定了基础。这意味着国家规划机构层面代表国家利益的“委托人”开始增多。事实上,主体功能区规划虽然没有深入到基层的空间实施手段,但其在体制场域产权实践中创新性地将土地发展权受损的重点生态功能区纳入纵向中央财政转移支付体系,初步形成了体制场域土地发展权外部效应内部化的机制。空间规划的政策性开始强化,空间规划作为定义土地发展权政策工具的公平效应逐步引起重视。

这一阶段土地利用规划中采取的向下刚性传导机制也面临难以应对地方发展不确定性的困境。一些地方土地发展权转移与交易的实践出现,包括区域层面和城乡层面的多尺度实践探索。如土地发展权转移与交易的“浙江模式”、成渝地区的“地票模式”、上海减量化模式,等等(汪晖、陶然,2009;田莉、夏菁,2021)。本质上,中国的土地发展权转移是在行政区内由地方政府主导进行的,其源头是地方政府自20世纪末期以来为突破土地指标管理模式对工业化、城镇化过程中建设用地供应约束采取的“变通”策略,这区别于西方建立在个人对土地发展权的市场交易与补偿机制(汪晖等,2011)。

城乡规划领域在土地发展权实践层面也进行了积极探索。面向市域层面实施“三区”(禁建区、限建区、适建区)管控、面向规划区(中心城区)层面实施“三区四线”(蓝线、绿线、黄线、紫线),这是我国城乡规划领域在国家多任务委托代理环境下争夺土地发展权采取的策略手段。其中,“三区”在市域层面与主体功能区规划、生态功能区规划中的相关内容地位等同,是规划建设部门管控空间资源的重要手段(陈姗姗等,2013),其指向体制场域的土地发展权实践。2006年施行的《城市规划编制办法》提出在城市总体规划编制内容中划定城市规划区范围、“三区”范围;在中心城区规划中研究中心城区空间增长边界、确定建设用地规模、划定建设用地范围,确定建设用地空间布局,提出土地使用强度管制区划和相应的控制指标等。可以发现,体制场域的管控强化,地方规划管控的刚性加强,对生态环境与粮食安全的重视由中央层层传递至地方,对我国的生态与粮食安全发挥了积极作用。

## (三) 统一国土空间规划体系的建构:土地发展权配置的集中化(2019至今)

为应对多规冲突引发的“九龙治水”等管理乱象,统一空间规划体系提上国家的议事日程。2018年,自然资源部组建,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。2019年,提出建构“五级三类”的国土空间规划体系<sup>①</sup>。总体上,当前统一空间规划体系建构的核心是规范土地发展权配置秩序。这主要包含三方面的内容:一是强调以主体功

<sup>①</sup>“五级”是指国家级、省级、市级、县级、乡镇级。其中国家级规划侧重战略性,省级规划侧重协调性,市县级和乡镇级规划侧重实施性。“三类”是指规划的类型,分为总体规划、详细规划、相关的专项规划。

能区制度为抓手,在顶层设计上强调区域土地发展权配置均衡;二是在体制场域突出耕地保护和生态保护的 国家利益导向,坚持刚性管控措施自上而下传导并严格监督实施;三是在社会场域强化面向城乡一体与利益重构的城市更新实践,实现存量低效用地提质增效为导向的土地发展权重构。

表 1 国家多元目标建构过程中的空间治理阶段性特征

时间	1978—1999	2000—2018	2019 至今
空间规划目标	增量开发(强)、耕地保护(弱)、生态保护(弱)	增量开发(强)、耕地保护(增强)、生态保护(增强)	耕地保护(增强)、生态保护(增强)、增量开发逐步转向存量开发
空间规划总体特征	两规无明显冲突	多规并存、多规冲突与多规合一探索	统一空间规划体系建构
土地发展权变迁的主要节点	体制场域的土地发展权探索:第一轮全国土地利用总体规划(1985—2000 年)启动编制,初步建立了五级传导体系,设置了耕地保护主导的管控指标体系;社会场域的土地发展权探索:1980—1990 年代,控规进入探索实践期。1990 年《城市规划法》中明确“一书两证”制度	体制场域的土地发展权配置:国家层面确立了土地用途管制制度,并逐步拓展管制要素和范围,形成了从国家到乡镇的五级规划编制和组织实施体系;全国和省两级主体功能区规划出台,重点生态功能区转移支付制度形成;城乡规划领域施行“三区四线”;社会场域的土地发展权配置:控制性详细规划确立,成为规划管理的直接依据;2008 年《城乡规划法》明确“一书三证”制度	体制场域土地发展权配置:十九大报告明确实行“国土空间用途管制”,空间规划进入全域全要素空间管制阶段,依托“三区三线”贯通体制场域和社会场域的土地发展权配置实践;社会场域的土地发展权配置:面向城乡一体与存量空间提质增效的土地发展权配置与交易实践
土地发展权演进中的国家社会关系变迁	央地关系:地方的自由裁量权扩大;政府市场关系:市场化改革,土地有偿使用	央地关系:中央选择性地上收地方自由裁量权;政府市场关系:确立市场在资源配置中的基础性作用	央地关系:中央全面收紧地方自由裁量权;政府市场关系:强调土地要素市场化

来源:笔者根据相关资料整理绘制

四、国土空间规划中土地发展权配置面临的挑战与出路

中共中央、国务院印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中提出“到 2020 年基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制”的进度目标,当前,国家层面的国土空间总体规划迟迟难以出台,可以窥见这一进度目标实现的难度(宣晓伟,2021)。此外,“三区三线”的划定工作也远低于预期进展,省域国土空间规划纲要试图通过“图、数、线”一致的方式,将生态红线、永久基本农田保护红线与城镇开发边界落实到中观的市县乃至微观的镇村层面,导致在划定工作中面临种种困境。就近三年的国土空间规划实践而言,挑战突出体现在两方面:一是中央试图通过“三线”划定限定地方土地发展权配置模式与上下分治的稳态治理模式之间的张力;二是国土空间规划治理导向缺失与土地发展权益失衡的挑战。

(一) 上下分治的治理模式与地方土地发展权限制之间的张力

在应对超大治理规模和负荷上,将体制场域与社会场域土地发展权合并为统一的空间规划体系的尝试,总体来看进展缓慢,且受到来自地方政府的广泛质疑。“三区三线”划定工作面临的困境,其核心是各方利益主体尤其是上级政府与基层政府在土地发展权上的争夺。如果说上级政府对“生态红线”“永久基本农田保护红线”的划定是为了国家生态与粮食安全战略的需要尚可理解的话,对“城镇开发边界”无论从空间还是规模上的限定则在很大程度上约束了地方社会经济发展的灵活性,而这种灵活性恰恰是地方社会经济发展活力不可或缺的条件。社会经济的发展具有较强的不确定性,尤其是后疫情时代,这种不确定性更为突出,土地开发与保护的矛盾会更为尖锐。地方自由裁量权的进一步上收,在一定程度上会削弱地方社会经济发展的积极性。

运动式推进“三区三线”的划定,某种程度上会加剧基层与中央之间的冲突。我国地域广阔,发展差异和管理水平差异巨大。在经济发展相对滞后的西北地区,一方面承担了生态保护重任,另一方面管理水平较低,大量破碎图斑难以在短小时内做出非建设用地转建设用地的举证工作,导致“三

线”划定困难重重。即使对很多发达地区而言,历史遗留的很多规划但尚未实施的重点项目该如何落地,也是“三线”划定面临的巨大挑战。体制场域的土地发展权刚性过强导致地方政府在面临诸多现实问题时进退维谷,给社会经济的发展带来阻碍。

## (二) 国土空间规划治理导向的缺失与土地发展权益失衡的挑战

传统的城乡规划、土地利用规划等领域,长期以来存在“重技术与行政导向、轻政策取向”的问题,这也导致在规划实施过程中种种权益失衡场景的出现。总结起来,空间规划引发的权益失衡包括如下场景。

### 1. 主体功能区规划引起的土地发展权不均

由主体功能区规划引起的土地发展权不均主要表现在以下几方面。①区域发展权失衡:强化了优化开发区和重点开发区的发展权,弱化了限制和禁止开发区的发展权;②耕地保护制度带来不同功能区土地发展权不均衡:保护区广大农民失去潜在土地转性利益;③农户收益在不同功能区不均;④“点—轴—带”开发模式引发区域发展权失衡现象。此外,缺乏利益补偿机制以及资源保护成本的分担机制,导致保护区与开发区矛盾加剧。

### 2. 流域上下游土地发展权不均场景

流域上游作为“绿水青山”保护者、下游作为“金山银山”受益者,其保护区与开发区的土地发展权不均衡现象突出。经济、产业政策向下游地区倾斜,上游地区产业发展受限,引致上游地区经济损失严重。

### 3. 生态补偿机制不均

由生态补偿机制不均产生的土地发展权不均主要表现在以下几方面:①补偿主体缺位;②缺乏保护与开发者之间协商解决诉求的对话平台;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:仅有较低的补偿金,对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等多元化补偿方式缺乏。

### 4. 城镇—农业—生态“三区”土地发展权不均

由城镇—农业—生态“三区”划定引发的土地发展权不均主要表现在以下几方面。①集体土地权能被抑制;低补偿政策与低成本扩张所带来的危害。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”(fiscal illusion),导致地方政府过度扩张公共部门,地方债务大幅增加;第三,低补偿征地和不正当的征地程序带来大量上访案件和集体性事件,严重影响社会安定。②土地增值收益的剪刀差效应;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、城郊村农民被征地拆迁过程中拆迁标准水涨船高,造就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。

土地发展权来源于空间管制权,在建构统一空间规划体系过程中,应配套空间管制带来的外部效应内部化机制,以保障各群体的利益均衡。唯有如此,空间规划才能顺利实施。如果缺乏对空间规划引发的土地发展权受损方的利益补偿机制,规划实施将会遭遇诸多挑战。

## 五、国家治理视角下的空间规划与土地发展权改革思路

### (一) 高效治理下的央地职能分工与地方土地发展权的适度灵活性

在我国庞大的治理规模下,央地关系常处于“一收就死、一死就放、一放就乱”的状态,陷入“内卷化”困境,致使在既定的制度框架内使用愈来愈复杂化的非常规手段和方式,无法上升到一种更高层



次的稳定的关系形态,于是常通过运动式治理、中央专项治理、行政发包、目标责任制等一系列“压力型治理”的形式表现出来(封丽霞,2020)。空间规划领域的运动式“三区三线”划定就是这样的例子。

生态保护、粮食安全与地方社会经济发展并非完全处于对立状态,中央与地方积极性的共存并非完全矛盾,而应是互补与自洽的状态。为应对“内卷化”的困境,应加强以国家法治为中心的央地关系制度建设,以央地关系法治化来提升国家的整体治理能力。在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性,这也是我国宪法确定的处理央地关系须遵循的基本原则。上下分治、行政集权和财政分权的模式在相当程度上是中国经济社会快速发展的主要动力。改革和调整央地关系,应当继续以有利于调动中央和地方“两个积极性”为取向(车海刚,2021),而非以抑制地方发展积极性和延缓地方社会经济发展的代价换取空间规划中生态保护与粮食安全战略意图的实现。依靠运动式治理的央地关系,会既损害中央的权威,又严重影响地方建设的积极性,进而影响整个国家建设的大局。

在空间规划领域,应明晰央地之间空间规划的土地发展权边界,提升空间治理的整体效能。2018年组建自然资源部时,确定其空间规划方面的主要职能是:拟订国土空间规划相关政策,承担建立空间规划体系工作并监督实施;组织编制全国国土空间规划和相关专项规划并监督实施;承担报国务院审批的地方国土空间规划的审核、报批工作,指导和审核涉及国土空间开发利用的国家重大专项规划;开展国土空间开发适宜性评价,建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。由此可见,其职能更偏重宏观性和政策性,而非对地方具体开发行为的管控。因此,在城镇开发边界的划定中,应注意其不是内涵单一且固定不变的边界,而是根据城镇发展的需要划定永久性增长边界和动态性增长边界,落实到我国的实践上可分别对应为保护生态安全、城市开发不可逾越的“刚性边界”和预留城市发展空间、可随城市扩展调整的“弹性边界”(王颖等,2014)。

## (二) 土地发展权的均衡化配置与市场化流转机制

在运用土地发展权政策工具开展国土空间规划与空间管制的过程中,往往会引起各利益主体的权益分配变化,目前常用的行政主导的做法显然难以适应日益多元化的利益分配诉求,迫切需要更多引进市场轨的运行机制。土地发展权体系建立不能单项突进,必须与其他体制改革尤其是财税体制改革整体推进和联动,以设计中央/地方政府、集体和市场等激励相容的土地增值收益分配机制。具体可在以下两方面着手,建立土地发展权的均衡化配置与市场化流转机制。

### 1. 纵向府际关系下的区域土地发展权流转

首先,根据国土空间规划要求,界定“发送区”与“接收区”,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。其次,培育“农地整理折抵指标跨区交易”“增减挂钩指标跨区交易”“基本农田易地代保”“易地补充耕地实现占补平衡”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,建设用地指标跨区交易有利于提升土地利用效率,但这种指标交易应该是一个单独建立的市场,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。改革的要义,在于放开土地指标的市场轨,短期内仍保留计划轨,但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,之后逐步扩大范围进入市场轨交易。同时,以指标交易收入成立土地部门管理的“全国土地整理基金”。当然,如何为此建立全国性多类型土地发展权指标交易市场以及控制指标交易总量,是需要重点研究的内容。

### 2. 横向政府—市场—业主—公众关系下的土地发展权配置与流转

现行控规和乡村规划是建立在土地初始权利界定不清的前提下进行的,无论是计划经济遗留下的划拨土地,还是农村集体土地范畴下的集体建设用地、宅基地,及在城市化快速进程中残存的“城



中村”,这些土地权利不是市场经济条件下财产获取的一般方式,而是计划制度的生产资料、生活福利或者各类“过渡期”的特殊安排延续而来(单皓,2013)。随着市场化改革的深入、增量转为存量,土地初始权利界定不清的问题就直接暴露出来,导致建立在权利模糊性或者权利空白之上的规划模式难以为继。如何厘清历史旧账?在发展权益均衡的前提下明确其初始配置权利与流转程序,是未来政策研究的重点。尤其是集体土地权利的初始界定、容积率弹性管理制度的建立与完善等,应成为社会场域土地发展权优化配置与流转的重要手段。

## 六、结论

改革开放四十余年我国以“放权让利”为主线的改革进程持续聚焦化解社会矛盾、优化国家社会关系这一战略目标,土地发展权的均衡配置是国家社会关系和谐稳定的重要衡量。空间规划作为定义土地发展权的重要工具,其配置的方式手段以及组织实施的模式影响了不同利益主体的土地发展权益格局。基于此,本文以我国超大治理规模这一土地发展权配置的结构约束条件为前提,基于我国长期以来形成的上下分治及行政发包制等国家治理稳态模式,讨论国家社会关系调整与空间规划体系中面向体制场域和社会场域的独特土地发展权体系构建逻辑,以此剖析我国空间规划体系的演进历程及未来的改革方向。

后疫情时代,如何通过空间规划设计完善土地发展权体系,在有效保护有限耕地资源与生态环境的同时,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,是我国空间治理体系现代化的重要任务。要应对这些挑战,不仅涉及对土地制度、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,更要求基于多维度的系统分析来寻求城乡土地制度和相关制度改革的突破口。

### 参考文献:

- 蔡玉梅、谢俊奇,2005:《改革开放以来我国土地利用规划的评价》,《国土资源科技管理》第3期。
- 曹正汉、王宁,2020:《一统体制的内在矛盾与条块关系》,《社会》第4期。
- 车海刚,2021:《重塑央地关系》,《中国发展观察杂志社》第17期。
- 陈硕,2021:《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》,《社会学研究》第1期。
- 封丽霞,2020:《国家治理转型的纵向维度——基于央地关系改革的法治化视角》,《东方法学》第2期。
- 何明俊,2019:《国土空间规划体系中城市规划行政许可制度的转型》,《规划师》第13期。
- 林坚,2018:《重构中国特色空间规划体系》,《北京规划建设》第4期。
- 林坚、许超诣,2014:《土地发展权、空间管制与规划协同》,《城市规划学刊》第1期。
- 林坚、赵冰、刘诗毅,2019:《土地管理制度视角下的现代中国城乡土地利用的规划演进》第4期。
- 林坚、吴宇翔、吴佳雨、刘诗毅,2018:《论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系》,《城市规划》第5期。
- 吕传廷、孙施文、王晓东、刘奇志、赵燕菁、李永洁、周剑云、田莉、王引、许骏,2017:《控规三十年:得失与展望》,《城市规划》第3期。
- 单皓,2013:《城市更新和规划革新——〈深圳市城市更新办法〉中的开发控制》,《城市规划》第1期。
- 孙施文,2019:《解析中国城市规划:规划范式与中国城市规划发展》,《国际城市规划》第4期。
- 田莉、夏菁,2021:《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》,《城市规划学刊》第6期。
- 汪晖、陶然,2009:《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》,《管理世界》第8期。

汪晖、王兰兰、陶然,2011:《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》,《城市规划》第7期。

王颖、顾朝林、李晓江,2014:《中外城市增长边界研究进展》,《国际城市规划》第4期。

宣晓伟,2021:《央地改革背景下我国国土空间规划体系的构建》,《区域经济评论》第5期。

张京祥、林怀策、陈浩,2018:《中国空间规划体系40年的变迁与改革》,《经济地理》第7期。

张京祥、夏天慈,2019:《治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构》,《自然资源学报》第10期。

周光辉、彭斌,2019:《国家自主性:破解中国现代化道路“双重难题”的关键因素——以权力、制度与机制为分析框架》,《社会科学研究》第5期。

朱锦章,2019:《规划职能演变与新型国土空间规划体系构建》,《中国国土资源经济》第11期。

Evans, P. B., D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), 1985, *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press.

(责任编辑:刘利平)

## Territorial Spatial Planning and Land Development Rights from the Perspective of State Governance: Challenges and Solutions

TIAN Li, XIA Jing

**Abstract:** Land Development Rights (LDRs) play an essential role in the pursuit of balanced regional development and common wealth of China, and territorial spatial planning is a key tool for defining the LDRs. This paper introduces the Vertically Decentralized Authoritarianism of China, and the logic of establishing LDRs in the institutional domain and social domain defined by territorial spatial planning. Then, it examines the evolution of spatial planning and LDRs in China and analyzes the challenges of LDRs allocation and transaction in the spatial planning practice. It concludes with the policy implications of reforming territorial spatial planning and LDRs from two aspects: division of central and local functions and more discretion in LDRs of local governments, and the balanced allocation of LDRs and marketized transfer of LDRs.

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

**About the authors:** TIAN Li, PhD in Land Economy, is Professor and PhD Supervisor at School of Architecture, Tsinghua University (Beijing 100084); XIA Jing, PhD in Urban Planning, is Lecturer at College of Architecture and Art, Hefei University of Technology (Hefei 230601).