

# 新发展格局下土地发展权配置的需求逻辑与实现路径

田双清<sup>1,3</sup>, 姜海<sup>2,3</sup>

(1. 西华师范大学管理学院, 四川南充 637002; 2. 南京审计大学公共管理学院, 江苏南京 211815;  
3. 南京农业大学中国资源环境与发展研究院, 江苏南京 210095)

**摘要:** 土地发展权配置兼顾政治秩序、经济效率、社会公平、生态效益与文化价值, 是在土地开发、利用和保护过程中, 平衡公共利益与私人权益的一种政府调控和市场优化的混合型政策工具。土地发展权配置与新发展格局具有价值目标趋同、制度内容耦合、推进手段相似等内在关联特征。在新发展格局下, 土地发展权配置呈现多重需求逻辑, 包括“权益+机会+规则”的公平逻辑、“空间+结构+规模”的效率逻辑、“经济+政治+社会”的秩序逻辑和“生态+文化”的可持续逻辑。在新时期, 为有效运用土地发展权政策工具, 助力新发展格局构建, 需要优化以权利立法、规划导向为核心的顶层设计, 细化土地发展权配置原则、转移范围和二维尺度的操作细则, 强化收益分配、财政金融、技术支撑、监管奖惩等配套机制, 以全面激发城乡区域经济循环发展动力, 推进国家土地治理体系和治理能力现代化建设。

**关键词:** 新发展格局; 国内大循环; 土地发展权配置; 需求逻辑

中图分类号: F301.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2024)04-0001-12

## 一、引言

在新发展理念引领下, 面对新发展阶段、新发展要求以及新空间形态的变化, 构建新发展格局已成为把握新时代发展主动权、优化政府治理的关键战略。在这一过程中, 依托国土资源、人口规模、经济体量、市场规模等有利条件, 畅通国内大循环显得尤为重要<sup>[1]</sup>。当前国内经济转型与体制改革进入深水区, 城乡要素单向流动、城乡基础设施和公共服务不均等、区域发展差距较大等发展不平衡不充分问题依然突出, 严重制约了国内大循环的顺畅运行。土地发展权作为优化政府调控和市场配置的政策工具, 在提升土地集约利用效率、协调不同管制区利益平衡及缩小城乡和区域差异等方面效果显著<sup>[2-3]</sup>。发达国家经验与中国近20年的实践表明, 土地发展权的科学配置与有效转移是实现城乡联动和区域协调发展的重要着力点, 而跨区域、大范围的土地流动是发挥规模集聚效应、空间溢出效应和辐射带动作用的关键举措, 有助于激活市场活力并释放内需潜力。在新时代背景下, 土地发展权配置必须更好地适应以国内大循环为主体的新发展格局的需求, 推动经济的持续、健康和全面发展。

从国内外对土地发展权及其配置的相关研究来看, 学者们早期聚焦于土地发展权配置的内涵解析、属性界定和经验比较<sup>[4-5]</sup>。随着国家和地方实践的不断深入, 学者们开始关注土地发展权配置在国土空间规划<sup>[6]</sup>、增减挂钩<sup>[7-8]</sup>、乡村振兴<sup>[9]</sup>等政策领域中的应用。但总的来看, 现有研究在以下方面还存在一定的不足: 一是基于规划、产权等局部领域或者土地发展权转移项目、操作机制

收稿日期: 2024-04-15

DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2024.04.001

基金项目: 江苏省社会科学基金项目(20GLB011)

作者简介: 田双清(1993—), 女, 四川南充人, 西华师范大学管理学院讲师, 主要研究方向为土地经济与政策。

E-mail: tsq@cwnu.edu.cn

等微观视角的研究较多<sup>[10]</sup>,缺乏系统的理论逻辑梳理和对宏观经济社会背景的全面考察,这导致在更大范围内开展土地发展权配置实践探索时,缺乏充分的现实依据和科学支撑。二是虽然现有研究已经涉及土地发展权配置的价值理念、权利生成、实践应用等多个层次<sup>[11]</sup>,但需求作为价值的源头、发展的动力以及应用的前提,尚未得到充分的重视和探讨。特别是在当前及未来的发展阶段,对于土地发展权配置的需求逻辑把握不足,基于新发展格局构建(特别是内循环为主导)的完整土地发展权配置逻辑、实现条件以及具体路径等方面,尚需进一步深入研究和探讨。三是对于受到广泛重视的土地发展权配置的公平与效率问题,学界还局限于对公平与效率的单一维度或两者对立关系的探讨<sup>[12]</sup>,有待纳入秩序稳定、可持续利用等维度,以形成更为系统全面的逻辑框架。

基于此,本研究旨在探索新时期土地发展权配置的需求逻辑和实现路径,通过剖析新发展格局与土地发展权配置的关联机制,以及我国土地发展权配置的演进轨迹,明确新发展格局下中国土地发展权配置的动态需求逻辑,并从顶层设计、操作规则、配套机制层面,设计新时期土地发展权配置的政策优化思路和实现路径,以期优化全国资源利用效率,实现更加公平的利益分配,促进社会稳定和可持续发展。

## 二、土地发展权配置作用及与新发展格局的关联逻辑

### (一) 土地发展权配置的作用

土地发展权是一种可以与土地所有权分离而单独处分的权利,一般指对土地利用进行再发展的权利。从平面与立体二元维度来看,土地发展权包括使用时变更土地用途和向纵深空间提高开发利用强度的权利<sup>[13]</sup>。土地发展权配置是社会经济发展和人类文明进步的客观需要,主体博弈与利益分配贯穿配置全过程,本质上属于公共利益和私人权益的平衡,兼具“公权力”与“私权利”双重属性,具有“行政配置”与“市场流转”二元形式,存在“归私”、“归公”与“公私兼顾”3种收益分配模式。目前土地发展权配置体系主要分为两级,一级土地发展权指向体制场域,反映纵向府际关系下的指标分配(初始配置);二级土地发展权指向社会场域,是横向地方政府、市场和社会主体间的权益分配(二次配置)<sup>[11]</sup>。在行政集权与经济分权背景下,两级土地发展权之间既承接嵌入,也具有矛盾张力<sup>[14]</sup>和目标偏差下的行为差异<sup>[15]</sup>。中央政府优先基于公平价值取向,综合考虑土地资源禀赋、社会经济发展、工业化城镇化状况,基于生态保护与粮食安全国家战略意图,为实现社会、经济、生态综合效益最大化,通过计划利用、用途管制、空间分区、清单下达等刚性管控手段,对全国土地发展权进行总量控制下的行政初始配置,然后委托代理各级政府在其辖区内进行再次协调分配。中央政府权责逐渐由主导、调控,向参与(再分配)、监管(市场建立、利用监督)转变。地方政府重点基于效率价值取向,以地方GDP和财政收入增长为主,偏重经济效益最大化,结合用地预审、占用审批和建设规划许可等刚性管控以及市场竞争、政府协调等弹性调控手段,在中心城区、郊区(县)、城镇之间甚至县(区)内部功能片区之间进行土地发展权转移与交易。随着城乡、区域差距拉大,指标配置从单个城市、局部地区扩展到跨城市、跨省域转移的趋势凸显,更广范围的指标优化配置在新发展格局中发挥更大作用。

土地发展权配置兼顾政治秩序、经济效率、社会公平、生态效益与文化价值(图1),是在土地开发、利用和保护过程中,平衡公共利益与私人权益的一种政府调控和市场优化的混合型政策工具,是实现资源配置帕累托最优、社会福利最大化的“加速器”与政府有效宏观调控的“指南针”。一是优化政府治理,稳定政治管理秩序。明确界定政府的土地管理权限和职能,通过主体功能区划、指标管理和审批、“三区三线”等手段严格管控土地开发密度、强度和用途,有序开展土地发展权的认定和回收,妥善处理相关产权纠纷,为优化政府土地管理提供了有力支撑。二是发挥市场作用,提升经济发展效益。利用价格、供求、竞争等市场机制促进土地发展权交易流转,有利于解决土地初

始产权安排不均和土地供需失衡矛盾。同时对土地市场加以适当控制、引导、协调和监管,合理配置土地数量、结构、时序、用途,有利于实现土地资源分配的帕累托最优。三是调节收益分配,维护社会公平正义。采取谈判协商、平等对话、透明交易等方式,通过市场价格补偿实现土地增值收益的公平合理分配<sup>[16]</sup>,同时利用税收手段完成土地增值收益的社会返还和社会福利共享,从而协调公私利益、化解矛盾风险、维护社会稳定。四是强化利用保护,促进生态环境优化。土地资源是生态系统的基础要素,土地发展权配置与用途管制、耕地占补平衡、土地综合整治等政策配合使用,可以从源头遏制城市建设用地扩张对农用地(优质耕地)的无序侵占,保护自然资源和生态环境。同时土地发展权交易收益按比例定向投入生态保护领域,可以促进地区可持续发展。五是遏制过度开发,保护传承乡土文化。在合理界定自然文化遗产地土地发展权的基础上,通过对发送区与接受区之间容积率的量化、限定和转移,可以有效分摊保护成本,提升受限区的利益补偿水平,遏制过度开发,从而协调自然文化保护与市场逐利的矛盾<sup>[16]</sup>。

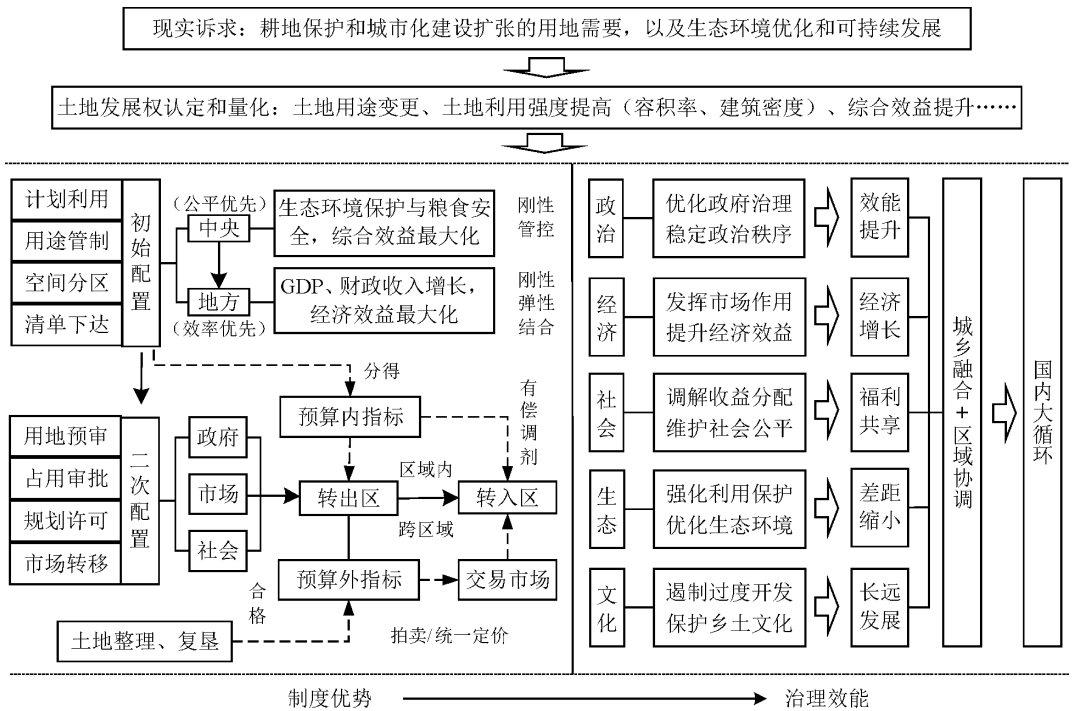


图1 土地发展权配置的层级体系与作用

## (二) 土地发展权配置与新发展格局的关联逻辑

### 1. 新发展格局的基本认知

“新发展格局”一词源于2020年4月10日中央财经委员会第七次会议。此后,党的十九届五中全会作出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的战略部署,这是应对新发展阶段挑战、贯彻新发展理念、建设社会主义现代化强国的必然选择。与以问题导向为主、重视地区经济效益的旧发展格局相比,新发展格局是一种目标导向、需求导向、改革深化和整体发展格局<sup>[17]</sup>,隐含“五新”:一是新时代背景。当前不平衡不充分发展矛盾凸显,尤其表现为城乡、区域发展之间的不平衡,农村、郊区及偏远落后地区发展的不充分。二是新发展理念。创新理念要求深化制度改革,协调理念要求促进资源要素自由循环流动,绿色理念要求优化资源配置解决利用外部性问题,开放理念要求发挥市场决定性作用,共享理念要求调节收益分配。三是新发展阶段。高速增长向高质量发展转型过程中,不仅要重视量的发展,更要解决质的问题,提

高土地、劳动力、资本等要素配置效率,促进全面高质量发展和现代化建设。四是新空间形态。国内循环并非停留在过去区域内的小循环,而是跨区域流动、全国统一市场的大循环,要求打通“区块”“省域”“流域”“城乡”等不同空间的循环通道。五是新发展要求。双循环内需体系着重提升市场主体活力,倡导居民消费的主导地位,致力于构建统一开放、竞争有序、治理完善的高标准现代市场体系,而非强调政府主导的财政政策工具作用。总之,构建新发展格局的关键是确保经济循环的畅通无阻,其中土地要素循环作为基础,需要发挥土地发展权配置对经济增长的带动作用。

## 2. 土地发展权配置与新发展格局的内在关联

土地发展权配置与新发展格局相辅相成,两者具有价值目标趋同、制度内容耦合、推进手段相似等内在一致性,致力于平衡国家利益、个体利益和社会利益,完善土地权利体系和收益分配制度,有为政府与有效市场有机结合。新发展格局下的土地发展权配置可理解为在城乡、区域及流域范围内对土地发展权总量、结构、地区、时序、用途等进行统筹安排,借此释放资源集聚、空间溢出和经济乘数等多重效应,以缓解地区发展不平衡不充分矛盾,为促进经济增长、空间协调的国内大循环提供土地保障(见图2)。

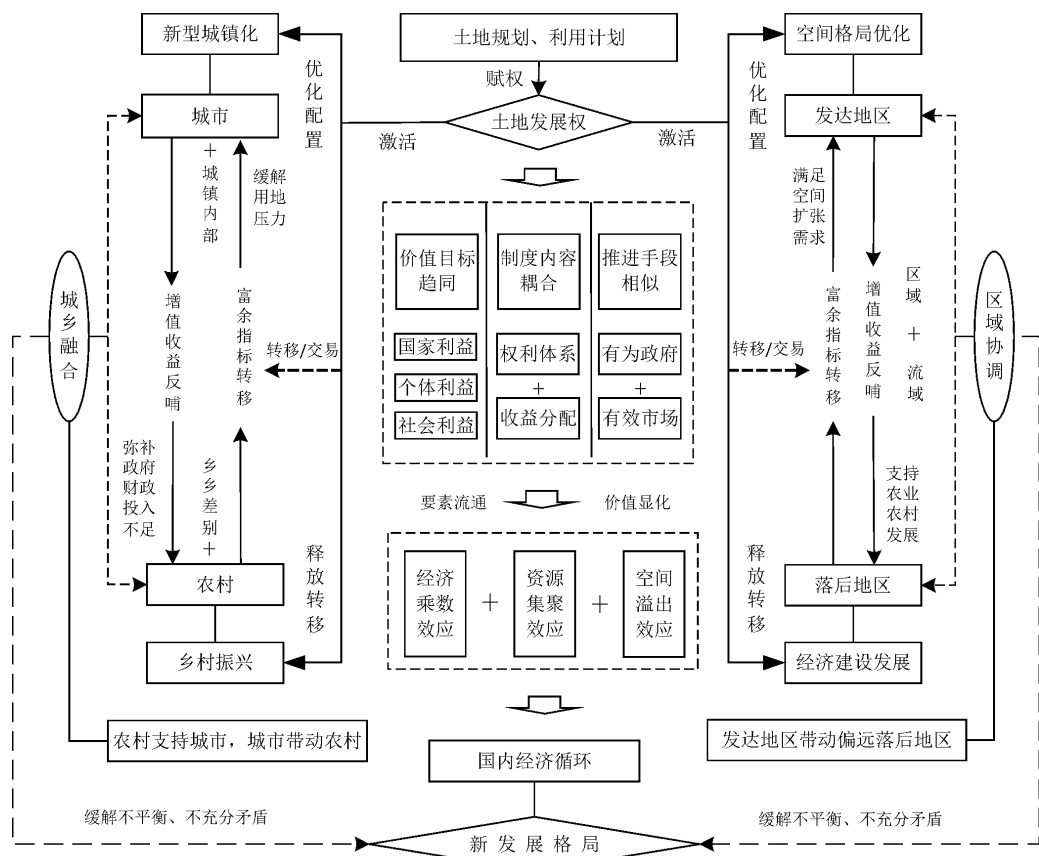


图2 土地发展权配置与新发展格局的关联机制

一是土地发展权配置与城乡融合发展。基于互惠式发展、极化与扩散效应等理论<sup>[18]</sup>,通过“土地发展权激活→优化配置→城镇高质量发展”与“土地发展权激活→释放转移→乡村振兴”两条路径,促进土地价值显化、要素流通、效率提升与结构优化<sup>[19]</sup>,实现“农村支持城市、城市反哺农村”。在市场机制作用下,农村富余建设用地指标转向发展空间紧张的城镇地区,农民、集体获得土地增值收益,由此积累的资金不仅使农民能够自由选择生产、居住模式,而且有助于农村集体为村民提

供更好的公共服务。这些资金的有效利用,有效弥补了政府财政投入的不足,促进了乡村经济发展。城镇地区获得建设用地指标,缓解了用地紧张压力,同时土地价值显化相对提高了用地门槛,有效防止各类工业开发区与新城区过度扩张<sup>[20]</sup>,促进城市高质量发展。更重要的是,城乡建设用地增减挂钩、城乡统一建设用地市场中的土地发展权配置,可以打破二元体制藩篱,兼顾耕地总量动态平衡、城市建设用地存量化供给、乡村振兴资金支撑等多重目标<sup>[21]</sup>,不仅有利于缩小城乡差距,还可以缓解因土地用途管制在城镇内部不同利益主体间产生的外部效应,从而避免暴利与暴损现象的发生,进一步缩小城镇化过程中出现的乡乡差别(近郊与远郊)<sup>[22]</sup>。

二是土地发展权配置与区域协调发展。不同地区土地发展权的差别化配置与跨区域交易,通过资源转移、供需调整、辐射带动等<sup>[23]</sup>,有利于发挥区域竞争优势、合理控制位势差,形成分工明确、相互协作的高耦合度空间网络<sup>[24]</sup>。经济发达地区购买土地发展权可以满足空间扩张需求,支持工业化城镇化发展,接纳集聚更多人口、资本和产业;经济落后地区出售土地发展权能够获得可观经济收益,增加公共服务供给能力,改变过去“要素外流→经济发展动力不足→要素进一步外流”的恶性循环,也可以在推动“地随人走”过程中促进农村土地相对集中和适度规模经营,更好地完成农产品与生态环境产品的供给。另外,土地发展权指标(建设用地指标和补充耕地指标)在不同资源优势区之间流通和交换,可以充分发挥主体功能区管理功能,即基于“三区三线”的用途管制分区统筹全域空间(区域+流域)<sup>[7]</sup>,改变落后地区、上游地区产业发展受限困境,实现不同区域、流域上下游一体化发展。总之,在指标出让适度化的基础上,土地发展权跨区域转移,有利于在更广范围、更深层面提升土地空间配置效率,促进区域分工、要素互换、功能互补和耦合协同,达到“1+1>2”的聚合效果,实现发达地区带动偏远落后地区联动发展、区域经济循环发展。

### 三、新发展格局下我国土地发展权配置的演进轨迹与需求逻辑

#### (一) 中国土地发展权配置的演进轨迹

土地发展权的运用始于1947年英国《城乡规划法》。目前,发达国家(地区)已形成国家所有、市场转移与政府征购结合、法定上限密度分配、未利用容积率转移、公权配置主导等典型土地发展权配置模式<sup>[25]</sup>。发达国家土地发展权配置的基本做法,主要是对土地利用(负)外部性进行干预,通过邻里关系处理、控制建设用地总量、农业用地规模利用、生态环境保护等,解决区域内部经济发展与居住环境等土地发展权益配置问题。然而,这种做法较难突破城市和郊区之间甚至是城市内部的范围限制,更多的是土地发展权在区域内的小范围转移。中国土地发展权管理起步较晚,其肇始于快速工业化城镇化进程中日益严格的国家耕地保护制度和用地计划管理制度,兴起于地方基层围绕土地供应紧约束下的土地转移交易创新实践。虽然我国目前并未明确土地发展权的法律地位,但城乡建设用地增减挂钩、浙江基本农田异地代保、重庆地票、南海土地股份制改造、嘉兴两分两换、广东“三旧”改造(城市更新)等实践均隐含了土地发展权配置思想。

从价值导向出发,改革开放以来中国土地发展权配置经历了3个演进阶段。(1)土地发展权配置效率优先时期(1978—2002年)。改革开放初期,我国在计划经济体制下实行无偿行政划拨的土地资源配置方式。然而,随着社会经济快速发展,土地资产价值不断显化,加之划拨土地的违规圈地、乱占滥用现象频繁发生,土地市场化配置改革共识强化、进程加快<sup>[26]</sup>。为促进工业化、城镇化和地方经济发展,我国很长一段时期内都遵循效率配置价值导向,逐渐放宽农村土地要素流动限制,农地流转率由1993年的4.21%上升至1999年的8.17%<sup>①</sup>;拓展城市土地配置方式,“招拍挂”逐渐取代划拨、协议而成为主流出让方式。面对GDP增长压力及政绩提升诱惑,部分地区开始

① 根据《全国农村固定观察点调查数据汇编》相关数据计算。

出现自发的建设用地指标市场调剂行为,一定程度上也提高了土地配置和利用效率。(2)土地发展权配置公平优先时期(2003—2012年)。随着社会主义市场经济体制改革深化,以市场配置土地资源在促进经济增长的同时,也诱发了种种社会矛盾冲突。尤其是在土地公有制和城乡二元体制下,征地(农地转用)、城市更新(三旧改造)中暴露出土地增值收益分配不公以及城乡差距拉大问题。为此,中央试图通过土地发展权的公平配置,在“权威体制”(控制)与“有效治理”(激励)矛盾中寻求平衡<sup>[6]</sup>。一方面,我国通过进一步提高征地补偿标准,以维护农民公平分享增值收益权利的社会共识;另一方面,通过“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权”“建立城乡统一建设用地市场”等为农村土地发展权转移提供基础制度安排。(3)土地发展权配置效率公平兼顾时期(2013年至今)。十八届三中全会明确了市场在资源配置中的决定性作用,土地要素配置进入全面深化改革期。该阶段,国家把推进土地要素市场化配置摆在显著位置,注重有为政府与有效市场有机结合,刚性与弹性并举,效率与公平价值兼顾。在《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中,国家强调要“促进要素自主有序流动,提高要素配置效率”。与此同时,在土地征收和集体经营性建设用地入市的不同分配机制下,土地增值收益公平分配问题仍然是关注焦点<sup>[27]</sup>。从整个演进历程可以看出,中国土地发展权的配置机制呈现出渐进式发展的特点,其价值导向经历了从“效率优先”到“公平优先”,再到“效率与公平并重”的转变。在新的发展阶段,为提升国土空间治理能力的现代化水平和促进可持续发展,我们需要灵活调整土地发展权配置的理念、方式及体系。

## (二) 新发展格局下中国土地发展权配置的需求逻辑

新发展格局下需要重新系统和动态地审视我国土地发展权配置需求。随着外部环境、功能定位、运行体制等发生根本性改变,土地权利制度重心由土地归属向土地利用转移,旨在促进要素资源在全国大范围的循环流动。因此,在新发展格局下,中国土地发展权配置不仅需要关注土地资源的使用效率及土地收益的分配公平,也应重视土地管理利用秩序以及可持续发展诉求(如图3所示)。

### 1. “权益+机会+规则”的公平逻辑

“公平”是土地发展权配置的逻辑起点和首要价值追求。解决新发展格局下发展不平衡不充分矛盾和实现共同富裕的价值目标,要求“公平”所涵盖的对象与范围更广泛、实现形式与手段更多元、保障措施和政策更具象,即从权益公平、机会公平、规则公平等方面实现多层次全方位的公平配置<sup>①</sup>。第一,权益公平是保障主体利益的根本。土地公平不应局限于是否拥有平等数量和质量的土地,而应向土地权益的公平实现拓展。要求赋予土地发展权与其他土地权利同等的法律地位,公正界定及严格保护土地发展权权能;赋予不同地区和不同主体明确、稳定、平等的土地发展权,对于不同主体功能区、流域上下游、“三区”空间等,明确各权利主体和边界,协调好国家利益与私人利益。权利与义务有机统一,要求开发区域与保护区域所获得的土地发展权收益应与其承担的责任相匹配。第二,机会公平是实现红利共享的关键。每一块土地本质上天然拥有发展的权利(参与权和收益权),被限制开发的土地尤其需要赋予其公平的发展机会。另外,无论土地发展权归属于国家还是私人,均要求实施合理的收益分配制度,避免小团体独享土地发展权收益,减少不公平现象的发生。第三,规则公平是政策有效执行的基础。要求土地发展权在制度制定、执行和裁决上体现程序规则公平,权利主体须遵守统一的规则,平等参与经济活动与竞争。同时,给予权利人知情、听证、申辩以及监督的机会和权利,实现程序有效参与、裁判公正中立与规则透明公开,最大限度保障产权公平和自主决定权利。

<sup>①</sup> 由于不同土地发展权所处的区位、经济发展水平与生态本底条件等存在差异,追求土地发展权配置的“绝对公平”并不现实,本文的公平是一种相对比较性公正观。

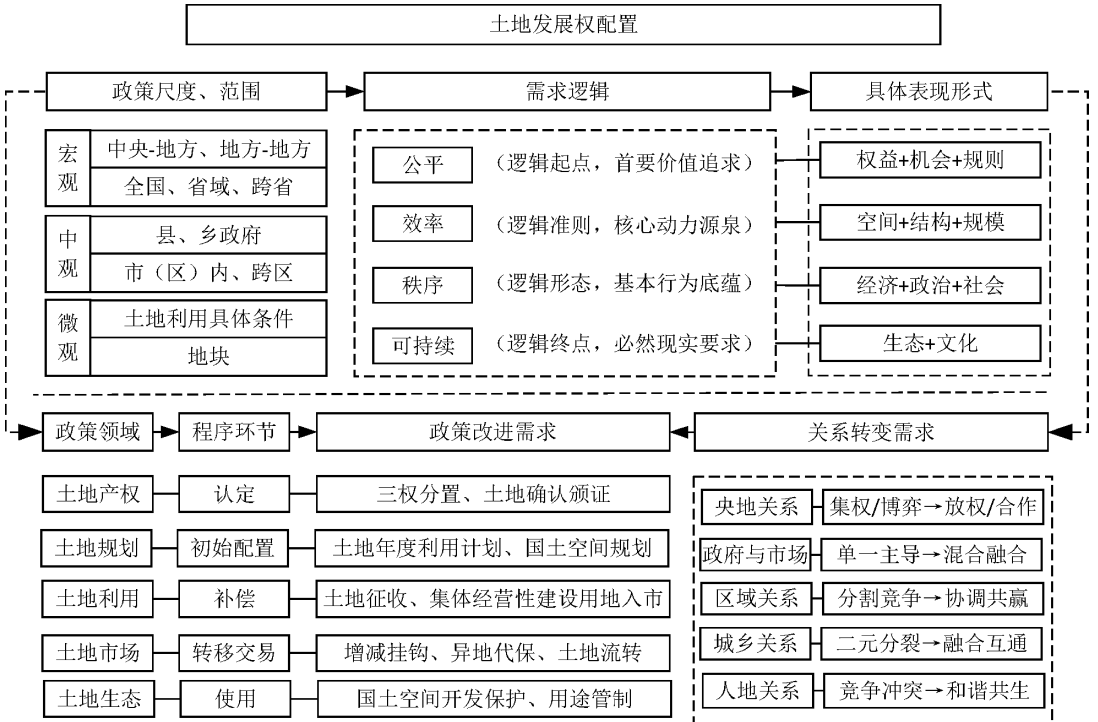


图3 新发展格局下土地发展权配置的需求逻辑

## 2. “空间 + 结构 + 规模”的效率逻辑

效率是土地发展权配置的逻辑准则和核心动力源泉。畅通国内大循环促使土地发展权配置不再单纯追求个别地区经济效益提升,而是寻求社会整体效益最大化,从空间、结构、规模等方面促进更大范围、更宽领域的效率配置。第一,空间效率是改善资源错配的关键。现行土地计划管理缺乏调节指标配置的弹性机制,同时过多关注部门间配置效率而忽视空间差异的存在,造成实际落地中的空间错配。在国土空间规划和主体功能分区视域下,要求土地发展权配置从全国层面出发,充分考虑土地资源承载力、现有开发强度及未来发展潜能,协调东、中、西部地区土地发展权配置与管控,减少自发优势竞争效率损失的可能<sup>[28]</sup>。第二,结构效率是释放增长潜能的动力。为解决结构性失衡所产生的经济循环不畅问题,土地发展权配置需要平衡供求关系,根据地块所处的质量等级、交通位置、社会经济发展需求强度等因素进行差别化配置<sup>[29]</sup>,形成层级清晰、区域联动、传导顺畅的“并联式”土地发展权配置结构。第三,规模效率是衡量市场成效的基础。新发展格局构建与高质量发展不仅要求提高经济效益,更追求规模效益的最大化。土地发展权配置不应局限于促进土地资源在有限区域范围内的流动,而应强调土地在大范围内的规模利用。在保障基本用地需求基础上,建立统一市场体系,引入价格竞争机制,以此实现有限的建设用地指标在区间间的高效配置与利用。

## 3. “经济 + 政治 + 社会”的秩序逻辑

秩序是土地发展权配置的逻辑形态和基本行为底蕴。社会经济发展转型要求推进土地治理体系和治理能力现代化,重塑经济、政治、社会等多维度的地权配置秩序。第一,经济秩序是降低交易成本的关键。在社会主义市场经济条件下,以经济属性为主的土地产权秩序强调土地发展权主体清晰,价格构成及定价方法科学。这一秩序要求遵循市场原则,避免掌权人利用价格双轨制获取不当利益,同时消除地方政府间不当竞争等,改变土地市场秩序混乱状况,实现帕累托效率最

优。第二,政治秩序是维护制度绩效的根本。土地发展权配置不仅是经济权利的安排,也为国家宏观调控和政府治理提供了有效政策工具<sup>[30]</sup>。促进土地治理体系与治理能力现代化建设,要求进一步完善土地发展权治理结构,从决策机制、利益分配机制、监督考核机制和风险防范机制等方面促进政治绩效和管制效率提升。第三,社会秩序是调节利益冲突的核心。一套完善的土地制度应当兼具稳定与发展的双重功能。当前,土地发展权的产权残缺,为基层政府与村级组织提供了侵犯农民土地权益的制度漏洞。沿海发达地区和城郊地区由于土地极差收益分配问题引发的土地征收纠纷,以及一般农业型地区围绕土地增值收益分配产生的土地权属纠纷,都反映出强烈的社会风险。因此,需要构建一个权利更加开放的社会秩序,转变过去单纯以土地指标作为推动地区经济发展的手段,提升产权主体的配合度,妥善处理利益分配关系以及发展与保护之间的平衡。

#### 4. “生态+文化”的可持续逻辑

可持续是土地发展权配置的逻辑终点和必然发展诉求。随着人类利用和改造自然能力的提升,土地资源要素利用呈现多层次、多目标、高强度特征,动态、立体与增量的土地利用形态趋势,要求土地发展权配置从生态保护、精神文化层面为社会经济增长和人类文明进步提供坚实保障和可持续动力。第一,生态可持续是提升土地功能价值的关键。土地不仅承载着社会经济效益,更是生态文明建设各要素的重要载体。土地发展权配置必须遵循自然景观、地形气候、生物多样性等资源禀赋和生态系统规律,注重保护农地、自然资源和生态环境,严格限制耕地非农化与非粮化,强化国土空间用途管制,在耕地占补平衡、粮食安全、生态文明建设等国家战略框架下,结合主体功能区建设优化土地利用结构与空间布局,为新发展格局构建提供持续的资源保障。第二,文化可持续是促进人类文明进步的核心驱动力。新发展格局是涵盖物质文明和精神文明的全面、全新发展模式。土地发展权的开发与配置必须在保护乡土文化的基础上,重视调和土地增值下自然文化遗产保护与市场逐利的矛盾,遏制土地尤其是文化遗产地的过度开发,通过挖掘提升乡土文化价值,培育经济发展新动能。

面向新时代土地管理目标、方式、内容和体系变化,基于公平、效率、秩序与可持续的需求逻辑,土地发展权配置在新发展格局下须重点实现“五大”关系转变<sup>[26]</sup>,即中央与地方关系从集权博弈转向放权合作,政府与市场关系从单一主导转向混合融合,区域关系从分割竞争迈向协调共赢,城乡关系从二元分裂迈向融合互通,人地关系从竞争冲突迈向和谐共生。另外,结合我国现行土地制度框架,须进一步从土地发展权的认定、初始配置、转移交易、补偿、使用等环节寻求政策突破与改进,促进土地资源在全国、区域内与跨区域、地块间等范围流动,满足宏观、中观、微观等不同层次发展需求。各程序环节的政策改进需求包括:(1)认定环节,基于现有的土地产权制度,完善宅基地、承包地三权分置以及土地确权登记颁证;(2)初始配置环节,以土地利用年度计划管理为主,合理分配建设用地指标,尽可能向发展潜力大、经济效率高、带动效应强的地区倾斜;(3)补偿环节,完善土地增值收益分配制度,进一步落实土地征收补偿和集体经营性建设用地入市细则;(4)转移交易环节,以土地要素市场化配置改革为契机,完善城乡建设用地增减挂钩指标交易、基本农田跨区域异地代保或异地补划制度,通过建立省域及跨省统一建设用地指标交易市场,促进土地要素自由循环流动;(5)使用环节,强化国土空间开发保护和国土空间用途管制,提升土地生态价值。

## 四、新发展格局下我国土地发展权配置的优化与实现路径

新发展格局下促进土地发展权政策工具释放内循环发展潜力,需要高度契合基本国情与土地管理制度框架,增进中央与地方、政府与市场、城市与乡村以及区域之间的关系共识,通过“全国一盘棋+地方分工协作”、“有为政府+有效市场”和“城乡双向流动+区域协同带动”,形成土地发展权配置的“中国方案”。基于“制度环境—制度安排—制度绩效”的理论逻辑和“价值目标—实践行动—措施保障”的行为逻辑,本文从顶层设计、操作规则、配套机制等3个层面构建土地发展



权配置体系(见图4)。



图4 土地发展权配置优化思路 and 实现路径

(一) 优化土地发展权配置制度顶层设计, 科学引导新发展格局着力方向

政策、制度与法律是土地发展权有序配置转移的基础和保障。目前我国尚未形成一套公平合理的土地收益分配机制和科学的土地发展权权利实现机制, 尽快完善相关法律体系并辅之以科学的规划引导, 是解决多数土地权属纠纷问题的关键。

一是权利立法, 为创新实践提供正当基础。首先, 确立土地发展权的法律属性和权利结构。根据现代经济法意义定性土地发展权的公私兼顾双重属性, 明确土地发展权的主体、客体和内容, 厘清其与使用权、所有权、收益权、处分权等传统土地权利的关系。其次, 考察中国语境下土地发展权的内容特征及现实需求。遵循土地发展权配置的实践需求逻辑, 将公平、效率、秩序与可持续的配置理念作为立法考量的基本依据, 明确土地发展权制度设计的价值取向、目的和内容。最后, 设计土地发展权的本土化法律体系。新时代应以《土地管理法》修订和《民法典》颁布为契机, 将土地发展权嵌入现行地权结构形态中, 修改完善已有法律。例如, 修改完善《土地管理法》“成片开发”的范围, 明确土地开发与保护范围; 增加“土地利用负面清单”相关内容, 清单以外的空间完全由市场主导配置。统一《民法典物权编》中“土地承包经营权”“承包权”“经营权”“宅基地资格权”“宅基地使用权”等相关概念及内涵; 深化土地用益物权改革, 赋予农村集体住宅建设用地与城市国有住宅建设用地同等用益物权权能, 同时明确使用期限; 赋予农民可以在市场上进行土地发展权自由交易的充分处置权和获得收益的权利等。另外, 制定《土地发展权专项法》, 明确不同区域、不同类别土地发展权的配置和流转程序, 明确国家、省级土地发展权交易平台构建、交易主体类型确定、交易价格标准制定、交易收益分配机制、交易监管体系等相关法规和条例。

二是规划导向, 促进土地要素科学配置、有序流动。首先, 完善土地发展权配置供需动态调节机制。结合现有国土空间规划, 根据各区域的环境资源、经济状况、土地等级、市场需求数量等因素划定初始的发送区和接收区, 通过交易中心平台进行发送区和接收区的配对, 促进国土空间规划与土地要素市场配置有机融合, 实现土地要素在区域配置间的动态供需平衡。其次, 灵活差别化配置土地发展权。对于城镇发展规划区的一般农用地, 应当配置发展权, 就地农转非; 对于近郊区农村存量建设用地, 应配置集体建设用地发展权, 就地开发; 对于远郊区农村存量建设用地, 需要进行土地发展权转移和异地实现。另外, 在乡村振兴规划编制中, 对于具有文化保护、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。第三, 强化科学化、智能化预测和模拟。通过大数据、人工智能等手段模拟土地要素市场动态运行轨迹, 扩大预测性指标的使用范围, 在科学评

估城乡土地利用转型潜力基础上,精准对接地区社会经济发展的阶段性用地需求,同时通过权威专业估价委员会进行土地发展权估价,实现规划引导土地发展权在城乡之间的高效配置转移。

## (二) 细化土地发展权配置转移操作规则,精准匹配新发展格局用地需求

国内循环不是封闭式、自给式的小循环,而是在城乡、区域间的大范围、宽领域、深层次的大循环,需要充分运用市场和计划相结合的“混合制”治理结构,细化土地发展权配置转移方式和原则,不断扩大土地发展权流动范围和开放格局以满足经济发展需要。

一是发挥有为政府功能,合理确定土地发展权配置原则。在国土空间用途管制和主体功能区规划背景下,土地发展权配置应与区域主体功能定位的开发强度相适应<sup>[31]</sup>。发送区主要设定基础强度,即土地开发利用的最高上限强度;接收区可增加额外强度,允许从发送区购买发展权。其中,重点开发功能区作为主要接收区域,应配置较高的额外开发强度,而优化开发功能区的资源环境承载能力有限,需适当控制额外开发强度,实现区域在经济、生态方面的协调发展。

二是发挥有效市场作用,扩大土地发展权转移的区域范围。在明晰各区块主体功能和发展控制指引的基础上,允许计划指标先在特定范围内进行试点交易;当区域内经济发展用地需求持续扩张或试点经验积累到一定程度后,可以逐步将交易范围扩大至全国。在尊重不同地域土地发展权价值的独立性及其差异性基础上,结合国土空间用地结构调整、全域土地“增存统筹”和城乡建设用地增减挂钩等,构建全国统一土地发展权交易大市场,通过区域间指标置换、交易、入股等多种形式,创新城市与农村、发达与欠发达地区以及各类主体功能区之间的土地发展权配置转移模式<sup>[18]</sup>,促进不同层次发展权转移的有效衔接。

三是拓展土地发展权“时间+空间”二维尺度配置。新时代土地发展权可根据不同阶段设置差异化配置与转移方式,近期可将计划内指标管理与计划外发展权配置进行统一考核、统一管理,解决城乡建设用地增减挂钩有序开展所导致的土地收益分配不合理及农民权益受损等问题;远期可将土地发展权的计划内与计划外配置相融合,并逐步过渡到以计划外土地发展权置换为主,强化国家对土地非农化宏观调控能力,为实现土地利用计划的缩减与退出寻找潜在出路。

## (三) 强化土地发展权配置配套保障机制,持续助力新发展格局战略落地

配套政策是提升土地制度改革效率、助力新发展格局战略落地的重要保障,需要进一步从收益分配、财政金融、技术支撑、监管奖惩等方面打造可持续发展模式,实现城乡融合、区域协调发展战略目标的制度理性表达,推动制度优势更好向治理效能转化。

一是建立合理的土地发展权收益分配机制。以公平共享为原则导向,促进土地增值收益在不同主体、空间(城乡、区域)、时间(代际)的合理分配。对于主体间的分配,应遵循“谁贡献、谁收益”原则,根据生产、征收、入市、开发等不同环节准确度量贡献价值,合理确定国家、集体、个人的收益分配比例,同时建立土地所有者和经营者的土地增值收益共享机制。对于空间上的分配,应当坚持空间均衡、联动发展,利用集体土地流转税横向补贴偏远农村地区,将城乡增减挂钩指标交易收益更多用于支持乡村振兴和偏远落后地区的生态保护、粮食安全、特色文化传承等,以缩小城乡间和农村内部的收益差异,实现城市对郊区及偏远农村的带动。对于时间上的分配,应当坚持可持续原则,通过建立土地发展权的代际补偿基金,将部分土地出让收益留存给后续政府;改变一次性收取土地出让金的做法,分年度收取土地出让金,避免当届政府的过度透支<sup>[26]</sup>。

二是强化相关财税金融、生态补偿等资金支持制度。通过资金引领和制度保障,兼顾地区整体经济发展效率、社会公平与可持续。完善财政税收、金融贷款等政策,强化土地发展权配置转移的资金保障。可以在测算土地发展权受限数量及价值量基础上,通过税收、补贴等财政转移支付或产权交易等方式补偿受限地区。完善金融支持体系,建立由省、市、县、乡(镇)构成的土地发展权转移银行体系或城乡土地资源储备库,将城乡可利用开发土地纳入统一管理体系,促进更广范围的土地发展权配置转移。另外,完善土地发展权生态补偿制度,变“输血”为“造血”促进地区可持续发展。可以借鉴浙

江基本农田异地代保模式,探索全国范围内过度开发地区的耕地保护生态补偿机制,同时针对不同模式的乡村经济业态,建立统筹乡村振兴与生态补偿的土地发展权转移机制<sup>[32]</sup>。

三是创新空间规划、价格评估等技术体系。充分利用现代科技为土地发展权高效配置转移保驾护航,提高土地配置效率。利用智能遥感识别、三维空间分析、大数据等技术,以及明确规划指标的评估方法,对土地发展权进行多维度、全方位的评估与预测。创新反映市场供需和价值规律的土地发展权定价方法,不能简单以非农转换后的建设用地价格减去农用地价格来确定土地发展权的价格,应根据市场利率、资本成本、地租增长率、地块区位和发展潜力等因素综合确定土地发展权价格标准,建立统一的土地供求信息平台和政府监测流转价格制度。

四是完善政府监管与考核奖惩机制。加强政府的“事前引领—事中实施—事后监督”机制,充分释放土地发展权政策工具潜能。强化事前对土地发展权制度设计和方案编制的引领,做好市场交易信息的传达和政策咨询服务;事中促进土地发展权高效配置与有序转移,协调主体之间的价格谈判,引导签订指标转让合同,规范转移程序和指导转移进程;事后加强对土地发展权使用的监管,查处违法使用土地行为并及时备案,调解冲突纠纷及定期回访等。另外,坚持正向激励与反向督促手段并举,制定土地发展权配置考核要素全覆盖的明细表,建立土地保护和利用效率提升的奖金池,有效提升各区域土地供应水平、节约集约用地水平及土地保护能力。

#### 参考文献:

- [1] 荣晨. 构建新发展格局的基本理论:内涵和逻辑体系[J]. 宏观经济研究,2022(1):43-54.
- [2] SHAHAB S, CLINCH J P, O'NEILL E. An analysis of the factors influencing transaction costs in transferable development rights pro-grammes[J]. Ecological economics,2019(156):409-419.
- [3] 万娟娟,陈璇. 土地发展权视域下中国城市土地集约利用效率空间格局及溢出效应[J]. 经济地理,2018(6):160-167.
- [4] 胡兰玲. 土地发展权论[J]. 河北法学,2002(2):143-146.
- [5] 靳相木,沈子龙. 国外土地发展权转让理论研究进展[J]. 经济地理,2010(10):1706-1711.
- [6] 岳文泽,钟鹏宇,王田雨,等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学,2021(4):1-8.
- [7] ZHAO Q, ZHANG Z. Does China's 'increasing versus decreasing balance' land-restructuring policy restructure rural life? Evidence from Dongfan Village, Shaanxi Province[J]. Land use policy,2017(68):649-659.
- [8] 张占录,李鹏辉. 土地发展权交易对城乡收入差距的影响及作用机制——以重庆地票实践为例[J]. 中国农村经济,2022(3):36-49.
- [9] 姚树荣,赵茜宇,曹文强. 乡村振兴绩效的地权解释——基于土地发展权配置视角[J]. 中国农村经济,2022(6):23-44.
- [10] 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.
- [11] 田莉,夏菁,于江浩. 国土空间规划体系中的土地发展权:理论溯源、国际经验与本土思考[J]. 经济纵横,2022(10):35-42.
- [12] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划,2018(8):9-15.
- [13] 季禾禾,周生路,冯昌中. 试论我国农地发展权定位及农民分享实现[J]. 经济地理,2005(2):149-151.
- [14] 田莉,夏菁. 国家治理视角下的空间规划与土地发展权:挑战与出路[J]. 南京师大学报(社会科学版),2022(3):110-119.
- [15] 熊芸,龚健,李曼. 基于土地发展权配置的国土空间用途管制央地事权演化博弈分析及政策优化[J]. 中国土地科学,2023(4):11-22.
- [16] 王霞萍,赵谦. 土地发展权三十年:功能进路与实践面向[J]. 中国土地科学,2019(6):37-43.
- [17] 刘伟,刘瑞明. 新发展格局的本质特征与内在逻辑[J]. 宏观经济管理,2021(4):7-14.
- [18] 张英男,龙花楼. 面向城乡融合发展的县域国土空间规划:理论认知与实践探索[J]. 中国土地科学,2023(2):1-10.
- [19] 龙花楼,陈坤秋. 基于土地系统科学的土地利用转型与城乡融合发展[J]. 地理学报,2021(2):295-309.

- [20] 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.
- [21] 吴宇哲,任宇航,许智钊. 国土空间规划体系下土地要素市场配置:理论、机制与模式[J]. 中国土地科学,2023(3):28-37.
- [22] 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.
- [23] 姜海,陈乐宾,孙欣. 新发展格局下土地利用计划管理制度的革新[J]. 中国土地,2021(6):20-22.
- [24] 孙久文,蒋治. 新发展格局下区域协调发展的战略骨架与路径构想[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(4):78-87.
- [25] 陈磊,姜海. 发达国家土地发展权配置:典型模式与经验启示[J]. 农业经济问题,2022(4):107-117.
- [26] 姜海,田双清,陈乐宾. 基于共识视角的新时代土地要素市场化配置改革研究[J]. 农业经济问题,2022(2):70-84.
- [27] 田双清,姜海,陈磊. 制度变迁与社会共识的分析框架——基于对土地增值收益分配制度的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2021(3):162-171.
- [28] 姜海,陈磊. 县域国土空间主体功能区土地资源空间配置效率及管制策略——以江苏赣榆为例[J]. 自然资源学报,2021(9):2424-2436.
- [29] 张友安,陈莹. 土地发展权的配置与流转[J]. 中国土地科学,2005(5):10-14.
- [30] 曲福田,马贤磊,郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理:百年土地政策的制度逻辑和基本经验[J]. 管理世界,2021(12):1-15.
- [31] 杜荃深,靳相木. 主体功能区建设引入土地发展权的运作机制研究[J]. 中州学刊,2012(1):39-44.
- [32] 陈磊,姜海,田双清. 县域城乡融合发展与农村土地制度改革:理论逻辑与实现路径[J]. 中国土地科学,2022(9):20-28.

## Land Development Right Allocation under the New Development Pattern of Internal Circulation: Demand Logic and Realization Path

TIAN Shuang-qing<sup>1,3</sup>, JIANG Hai<sup>2,3</sup>

(1. College of Management, China West Normal University, Nanchong 637002, China;

2. College of Public Administration, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

3. China REDA, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The allocation of land development rights takes many things into account— political order, economic efficiency, social equity, ecological benefits and cultural values. It is a mixed policy tool that balances public interests and private rights in the process of land development, utilization and protection. The allocation of land development rights and the new development pattern are intrinsically related to each other in aspects, such as the convergence of value objectives, coupling of institutional content, and the similarity of promotion means. Under the new development pattern, the allocation of land development rights presents multiple demand logics, including the fairness logic of "equity + opportunity + rules", the efficiency logic of "space + structure + scale", the order logic of "economy + politics + society", and the sustainable logic of "ecology + culture". In the new era, in order to effectively use the policy tools of land development rights and help the construction of the new development pattern, it is necessary to optimize the top-level design based on rights legislation and planning orientation, refine the operation rules of the allocation principle, transfer scope and two-dimensional scale of land development rights, and strengthen supporting mechanisms such as income distribution, fiscal and financial support, technical support, and regulatory rewards and punishments, so as to comprehensively stimulate the momentum of economic circular development in urban and rural areas and promote the modernization of national land governance system and governance capacity.

**Key Words:** new development pattern; domestic circulation; land development right allocation; demand logic