

PLC 工作论文

w021

2009.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

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

PLC WORKING PAPER SERIES NO.021

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2009. 10

汪晖 浙江大学公共管理学院土地管理系 副教授
北大-林肯中心 研究员

陶然 中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心 副研究员
北大-林肯中心 研究员

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

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

On The “Zhejiang Model” of Land Development Rights Transfer
--institutional origin, operational mode and its significant implications

汪晖 陶然

内容提要：本文在系统考察中国建设用地计划管理模式下的土地利用指标、耕地保护指标和占补平衡目标及其对经济发达省区发展空间约束的基础上，详细介绍和总结了浙江省在土地发展权转移和交易两个维度进行的土地计划管理政策改革的系统性尝试。我们提出，存在一个土地发展权转移和交易的“浙江模式”，并归纳出这个模式的几个基本要点。作者认为，浙江已经进行的土地利用体制改革实践，不仅具有新制度经济学和转轨经济学层面的重要理论价值，也对我国未来耕地保护、土地跨区优化利用乃至区域经济协调发展具有非常重大的含义。

关键词：土地发展权转移、土地发展权交易， 浙江模式

作者简介：汪晖，1968年生，浙江大学公共管理学院土地管理系副教授（杭州310020），北京大学－林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员；陶然，1972年生，中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副研究员（北京100101）。北京大学－林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员。作者感谢国家自然科学基金（70633002）、国家社科基金（08-ZD025）的资助。

通讯作者及地址：陶然，北京安外大屯路甲11号3812房间，100101，联系电话：（010）64888979，电子邮件：tao.ccap@igsnr.ac.cn。

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

一、引言

无论是环境污染、跨流域水资源使用，还是耕地与生态保护，乃至有限道路资源利用及车辆牌照发放，都涉及到经济学经常讨论的外部性问题。庇古（Pigou, 1932）提出，外部效应的解决可以通过政府向造成负外部性的生产者或消费者征税来解决。但科斯（Coase 1960）的意见是，在明晰财产权利的情况下，如果不存在交易成本和谈判成本，受外部性影响的各方可以通过自愿交易就资源配置达成一致意见。这种解决方式的好处是在节省（管制者）信息成本的情况下，使资源配置既能够达到帕累托最优，又能够独立于任何事先的产权安排。显然，科斯的研究是对庇古提出以征税来解决外部性这个片面观点的矫正，其含义是解决外部性问题未必需要政府的直接干预，无论是行政性干预、还是税收性干预。

自科斯发表他的著名论文以来，科斯的理论洞见越来越多地被应用于所谓的“发展权交易”的实践。比如在污染控制领域，世界各国早在上个世纪七十年代就开始尝试排污权交易的实践，排污权交易已成为当前各国最重要的环境经济政策之一（Helfand, Berck and Tim Maull, 2003）。近年来，在应对全球气候变暖趋势的努力过程中，欧盟碳排放贸易（ETS）体系也已发展成为全球最大的发展权交易市场（Chichilnisky and Heal, 1995, Stern, 2008）。在土地利用和城市规划领域，也出现了以美国为发源地的土地发展权转移（TDR, Transferrable Development Rights），或所谓的土地发展权利的交易。它是指将一块土地进行非农开发的权利（实际上是整体土地产权束中多项权利中的一个部分）通过市场机制转移到另一块土地（Johnston and Madison, 1997）。或者说，如果我们把在某个地块上进行如非农业开发之类的权利称为土地发展权，那么这种权利可以从权利发送（或出卖）区的地块上分离出来，并被有偿转移到权利接受（或购买）区的另一地块上，这样，权利接受区（或地块）就可以获得比原来土地利用规划确定强度更高的开发强度，而权利发送区在出售或转让发展权之后，通常会受到严格的开发限制（Tavares, 2003）。以美国为例，土地发展权交易是从20世纪70年代开始实施，到目前有30多个州采用了这一发展策略，受保护的农地、自然保护区和开放空间等多达300,000英亩（Kaplowitz et al., 2008）。近年来，欧洲部分国家也开始研究和试图引入这一政策手段（Henger and Bizer, 2008）。

非常有意思的是，有关土地发展权转移和交易的实践，在中国近10多年来的土地利用实践中不仅出现了，而且发展到了相当大的规模。自1990年代后期以来，为突破我国传统土地计划管理模式对工业化、城市化进程中建设用地供应的约束，浙江省政府在面临一系列政策压力的情况下进行了一整套非常有创意的土地发展权转移和跨区交易的制度变迁。这些改革为土地发展权转移与交易的研究提供了中国独有的、异常丰富的实践素材。而且，浙江的土地发展权转移和交易改革并不是作为政策改革主体的地方政府基于某种社会科学理论突破而开展的创新，而是一种地方政府在中央政策与地方发展实践不能完全匹配时通过省有关部门、省内发达地区和欠发达地区政府反复博弈形成的一种诱致性制度变迁，这种实践完全符合“科斯定律”所揭示的以下规律：即如果能够清晰界定产权（或整体产权束中的一项或几项权利），并允许产权持有人将产权或起分项权利进行市场化交易，就可实现资源的有效配置和“帕累托改进”。

但是，浙江这一系列政策的出台和实施引起广泛争议，部分做法先后被中央政府和国土资源部叫停，但也有中央有关部委部分官员和学界部分专家对浙江改革持正面看法。虽然中央政府目前对这些改革仍有一定顾虑，但我们在仔细考察浙江操作模式的基础上，认为浙

江改革是对既有土地计划管理模式的重大完善和体制性创新。对中国这样一个中央希望严格保护稀缺耕地资源,但同时地方在高速城市化和工业化下用地需求又日益增大的发展中国家而言,这些制度创新具有重要的含义。因此,本文目标是在对我国建设用地土地体制框架进行简短梳理的基础上,系统梳理我国耕地资源特别短缺,而农业与非农用地矛盾最为突出的浙江省在土地发展权转移和交易方面的制度创新实践。

本文剩余部分安排如下,第二部分首先介绍了中国建设用地计划管理模式下的土地利用指标、耕地保护指标和占补平衡目标制度及其在浙江省的实施情况,然后指出这种指标管理模式对浙江建设用地和发展所带来的约束。第三部分在详细考察了浙江省在既有体制下为解决建设用地问题而进行的系统性实践和具体操作模式,明确提出存在一个可作为诱致性制度变迁典型案例的土地发展权转移和交易的“浙江模式”。第四部分结合浙江模式对我国现有建设用地管理体制改革的、尤其是土地发展权转移和交易的几个主要争议性问题进行了阐释。在本文结论部分,通过对比我国和西方土地发展权转移和交易实践异同,进一步提出浙江土地发展权转移和跨区交易的改革实践对我国乃至其他发展中国家未来土地发展权市场建设、耕保、土地利用乃至区域协调发展具有重大意义。

二 建设用地计划管理制度下的浙江土地规划实施

1 我国建设用地的计划管理制度

我国建设用地实行计划管理,这种计划管理主要是通过实施土地利用总体规划(以下简称土地规划)和年度土地利用计划(以下简称土地计划)来实现的。土地规划一般规定了较长时段(比如10-15年)内一个地区可以新增的建设用地总量,并在空间上落实到具体地块。具体而言,新增建设用地的规模主要取决于所谓的建设占用耕地“规划指标”¹,因为从用地实践看,大多数地区新增建设用地占用的主要地类是耕地。²原则上讲,一个地区在规划期内实际新增建设占用耕地数量不仅不能超过“规划指标”总量,而且也必须符合土地规划的空间布局。而在符合土地规划的前提下,年度土地计划则规定了一个地区当年可新增的建设占用耕地数量。即所谓的农地转(建设)用的“计划指标”。³简言之,从土地规划角度来说,必须同时拥有“规划指标”和“计划指标”,农用地、尤其是耕地,才可以合法转换为建设用地。

一个规划期内的“规划指标”总量通常是在统一部署修编土地规划时自上而下层层分解下达,⁴而“计划指标”则是逐年下达。在1997年左右,主要是出于对全国耕地数量持续、较快减少的忧虑,中央对当时土地规划编制定下的基调是“保护耕地、严格控制非农建设用地”、“以供给引导和制约需求”;同时,这次规划编制对各省首次提出了耕地总量动态平衡的要求。⁵显然,这种基于指标约束型的土地规划和越来越严格的年度土地计划的目标,就是要既从空间和总量上,也从用地时序上对各地新增建设用地进行严格控制。

除了“规划指标”和“计划指标”之外,在我国,农用地转用还受到“**基本农田保护率**”和“**补充耕地量**”两个政策体系的约束。首先,“规划指标”必须落实在基本农田保护区域范围之外,因此各地的基本农田保护任务某种程度上决定了新增建设占用耕地的上限,从而也就大致决定了新增建设用地总量的上限。和“规划指标”一样,基本农田保护任务也是自中央逐级下达的。《土地管理法》第34条规定,各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。1999年经国务院批准的《全国土地利用总体规划纲要》规划全国基本农田保护率为83.48%,下达到各省区的基本农田面积占本行政区域耕地的比例也大致都在85%左右,比如浙江省为85.05%。由于这些基本农田保护任务最终必须要被落实到具体田块上。所以耕地一旦被划入基本农田,就不能进行建设占用。按照1998年修订的《基本农田保护条例》第15条规定,只有国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设

项目选址确实无法避开基本农田保护区的，方可占用基本农田，且须经国务院批准。

此外，为了实现耕地“占补平衡”，中央还将规划期内补充耕地总量下达到各省区。因此，如果某地区补充耕地潜力不足，建设占用耕地就必然会从规模上受到限制。1997 年中央政府提出各省、自治区、直辖市必须严格按照耕地总量动态平衡的要求，做到本地耕地总量只增不减。⁶原国家土地管理局下达至各省的早期方案则严格依据“耕地总量动态平衡”的原则，要求各省到规划期末实现净增耕地。⁷

综上，建设占用耕地量（“规划指标”）、基本农田保护任务、补充耕地量、是 1997-2010 年土地规划的核心指标。这三个指标一旦确定，一个地区未来新增建设用地总量和空间布局就确定下来，而每个年度能够新增的建设用地量则由年度土地计划来决定。

2 浙江省 1997-2010 年土地规划指标分解

和全国各省区一样，浙江省土地规划于 1999 年获得国务院批准并开始实施。规划期限是 1997-2010 年。在 1997 年启动的这轮土地规划中，重要的控制性规划指标，如基本农田保护面积、规划期内耕地减少量、补充耕地量及耕地保有量均由中央自上而下配置到各省，⁸然后再由省逐级分解，一直下达到乡镇。因此，乡镇土地规划是土地规划实施和管理的基础性规划，是建设用地审批过程中判断农转用面积和空间布局是否符合规划的直接依据。

1997 年中央下达给浙江省 1997-2000 年的建设占用耕地规划指标是 100 万亩。在预留 10 万亩机动指标后，浙江省政府将其余 90 万亩“规划指标”分解到 11 个地级市。分解依据首先是将交通、水利和能源骨干工程按项目切块到市（地）⁹，然后按某一地类占全省比重为权重分解一般交通、水利、农民建房和特殊用地等建设占用耕地指标到地市，最后一项城镇建设占用耕地指标是在综合各地市城镇用地现状，二、三产业 GDP 以及各地市城镇用地预测值三个因素后得到权重再分解到各地市。¹⁰分解后浙江省各地级市在规划期内可建设占用的耕地指标见下表 1。

表 1 浙江省土地规划（1997-2010）主要控制性规划指标分解情况

地市名	1996 年耕地 (万亩)	建设占用 耕地 (万亩)	补充耕地 (万亩)	基本农田 保护任务 (万亩)	基本农田 保护率 (%)
杭州市	379.92	14.89	18.80	319.13	84.00
宁波市	383.76	12.66	16.76	326.2	85.00
温州市	390.06	14.90	20.39	331.55	85.00
嘉兴市	329.12	5.50	6.82	283.04	86.00
湖州市	220.04	4.09	5.17	189.23	86.00
绍兴市	317.40	10.72	13.13	269.79	85.00
金华市	361.81	7.06	9.46	307.54	85.00
衢州市	213.21	4.98	6.13	181.23	85.00
舟山市	43.14	1.27	1.66	36.67	85.00
台州市	310.95	9.57	12.48	264.31	85.00
丽水市	238.60	4.36	5.20	202.81	85.00
省留机动		10.00			
浙江省	3188.01	100.00	116.00	2711.5	85.05

资料来源：浙江省土地利用总体规划（1997-2010）¹¹

其次，中央下达给浙江省的基本农田保护面积为 2711 万亩。参照中央下达基本农田保

护任务的方法，浙江省下达到各地市的基本农田保护面积也大致占各地级市当年耕地面积的85%左右，差异不超过2%（见表1）。实际上，虽然大致按照一个比例分配基本农田保护任务的方法未考虑到各地的耕地资源禀赋、未来建设用地需求以及保护基本农田的边际机会成本上巨大差别，但由于保护基本农田的边际成本在技术上很难测度，特别是如果不按照相近比例分配基本农田保护任务会遇到来自市、县地方政府的巨大压力，因此大致同比比例的分配方法因其技术简便和行政阻力较小而被采用。

最后，中央下达到浙江省的补充耕地量为116万亩，比建设占用耕地指标多出16万亩。按照“占补平衡”的原则，浙江省下达到各地市的补充耕地量是与建设占用耕地规划指标基本挂钩（见表1）。¹²

3 现行建设用地管理模式与浙江发展：矛盾与困境

浙江是我国经济发展水平最高，城市化和工业化速度最快的省份之一。由于1999年中央下达给浙江省的“规划指标”和逐年下达的“计划指标”偏紧，在现行刚性约束很强的土地计划管理体制下，浙江省的建设用地实际需求很难得到满足。1998年10月，前中共中央总书记江泽民视察浙江时要求浙江在全国率先实现现代化。作为呼应，同年12月浙江省第十次党代会制定了“提前三十年基本实现现代化”的战略目标，并作出了加快推进城市化的决定。此后几年城市、工业园区、交通、水利和能源等一系列规划都做出了重大调整。正是在上述背景下，浙江迅速发展的城市化、工业化与1998年编制、并于1999年获得批准的浙江省1997-2010年各级土地利用总体规划之间不可避免地出现了矛盾。

首先是规划指标和计划指标总量上，无法满足快速增长的建设用地需求。如前所述，1997年中央下达给浙江省1997-2000年的建设占用耕地规划指标是100万亩。但即使按照一个非常保守的预测，浙江省1997-2010年全省建设占用耕地的需求量也达到140万亩左右。¹³而按照前面所介绍方法切块分解到十一个地、市及其所辖县、乡的“规划指标”也同样难以满足省内较发达地区的用地需求。第二，由于“计划指标”在规划期内的总和理论上应该不超过“规划指标”，因此逐年下达的“计划指标”也很难与经济发展周期匹配；第三，由于“计划指标”必须与“规划指标”配套使用才可以实现农地转用，因此经济发达地区很快就面临了建设用地供应不足的问题。

其次是在空间布局上，规划的新增建设用地在空间上与实际需要也不完全匹配。由于土地利用总体规划是对未来10-15年的土地利用在空间布局上的估计，预见性通常不足，与具体项目实施时的选址需要往往很难匹配。一旦具体项目实施时发现选址不符合土地利用总体规划，除非进行规划局部修改，否则项目就很难推进下去。但是一个地区的基本农田保护任务一旦以“基本农田保护区”形式落实到具体地块后，就从数量和空间上同时限制了具体项目的选址。事实上，这种基本农田保护任务“自上而下同比例逐级分解”的方法，加上基本农田范围划定的要求，使一些地区在土地利用总体规划才开始实施后不久就陷入了困境。特别是由于土地利用总体规划在安排交通和水利等线性基础设施项目时只能依据意向性的设想来确定线位选址和用地规模，而精确线路走向和用地规模必须等到工程完成初步设计后才能确定。一旦最终实施的工程方案和原来的意向性设想不一致，工程用地就很容易碰到基本农田；此外，由于工业化、城市化进程明显快于省内其他地区，杭州、宁波等地级市以及金华义乌、东阳和永康、绍兴越城区、温州乐清和瑞安等县（市、区）的建设用地需求快速增长，结果是地方政府规划的城市框架和工业园区在2000年以后就陆续遇到难以避开基本农田从而无法进行建设的问题。

最后，在补充耕地量上，由于补充耕地量与建设占用耕地量挂钩，使耕地补充潜力较小而用地量较大的地区很难达到“占补平衡”的要求。耕地补充的来源主要是土地整理、

建设用地复垦和土地开发。由于各地市资源禀赋不同，耕地补充潜力自然也不同。而按照占补平衡的原则分解下达耕地补充任务就无法考虑各地在补充耕地潜力、难度和成本上的差异，结果是很多发达地、市、县发现要在行政区域内实现占补平衡非常困难。

显然，以建设占用耕地“规划指标”、“补充耕地量”和“基本农田保护任务”为三个基本要素的土地规划，以及以农用地转用“计划指标”为基本要素的年度土地计划，构成了一整套非常严格的土地利用计划管理模式。实际上，我国政府也一再宣称要实行“全世界最严格的土地管理制度”，以期达到保护有限耕地的目标。考虑到我国耕地资源稀缺以及发展过程中存在屡见不鲜的乱占耕地现象，中央政府采取上述政策的初衷是完全可以理解的。但这种管理体制也确实存在刚性有余、弹性不足的问题。首先，由于规划指标和计划指标在跨区分配上难以考虑各地建设用地的边际产出，分配方案在经济效率上必然很难实现优化；其次，过于严苛和缺乏弹性的计划管理模式不仅往往难以实现计划管理的目标，反而在上级政府缺乏监督能力的情况下，带来屡禁不止的违法用地现象。

2000年2月，即国务院批准浙江省土地规划8个月后，原浙江省土地管理局在向浙江省政府的请示中指出，由于（1）乡镇行政区划较大幅度调整；以及分散的城乡居民点规划布局不符合加快推进城市化的要求；（2）中央下达的建设占用耕地指标与浙江省的建设用地实际需求缺口达到50万亩以上；（3）技术原因导致基本农田落实出现问题、建设用地数量和定位有遗漏和误差；（4）相关规划的修改以及线性工程的选址已与土地规划不相符。¹⁴两年之后，浙江省国土资源厅在向国土资源部要求追加规划建设占用耕地指标的文件中指出，截止到2001年底浙江省实际使用的建设占用耕地量已经达到99.2万亩，1997-2010年100万亩建设占用耕地指标已经基本用完，在地级市这一级，除了衢州、丽水、舟山和温州，其余地级市实际建设占用耕地量均已超过整个规划期的规划建设占用耕地指标总量。为此，浙江省向国土资源部申请十五期间（2001-2005）规划建设占用耕地指标71.8万亩。¹⁵

三 浙江土地发展权改革：操作模式

如果土地规划的主要控制性指标在不同区域之间分配时较少考虑各地建设用地实际需求情况，那么当这些指标自上而下被层层分解到乡镇后，就容易出现快速工业化、城市化地区在建设用地供给上严重不足，同时其基本农田保护和耕地占补任务难以落实的情况。这个问题不仅在省际之间存在，在浙江省内的不同地区之间也同样存在。但这里的一个关键问题是，由于作为指标分配者的上级政府与下级政府乃至用地单位存在用地需求和非农用地边际产出方面的信息不对称，要按照各地实际需求来求最优化分解规划指标实际上是难以操作的：这是因为信息不对称条件下下级政府、用地单位都有激励向上级政府高报用地需求；同时，即使假设上级政府可以按一定客观指标（如各地经济基础和发展速度）进行多指标加权分解，此类操作模式将不仅在技术上容易引起争议，而且很容易带来来自下级政府的政治阻力。这是因为任何分配方案，都可能被认为是厚此薄彼，并造成各地发展机会的不公平。

上述信息不对称的存在、加上不同级别、乃至同级但不同区域间政府的政治博弈，必然带来如下一个结果：只有那些在能够保持所谓不同区域的“发展权利公平”、但因不同区域用地效率差异而必然缺乏配置效率的土地利用指标分配方案才能够在行政操作上可行。可以预见，在土地规划实施一段时间之后，这种土地发展权的跨区分配方案必然会导致如下局面：相比于欠发达地区，工业化和城市化先行地区的建设用地供需缺口严重短缺。事实上，不管是浙江省内部，还是全国其他省份内部，以及各个省份之间，上述土地发展权的跨区分配方案中平等与效率之间的两难困境都存在，这是不同区域的土地资源禀赋和经济发展水平差异所必然决定的。在浙江这类沿海发达省份，这个问题尤为突出，这不仅是由于中央下达给各省区规划指标时考虑到各省区平等发展权而给浙江的指标较少，而且是因为浙江省内部也存在很大不平衡。无论是城市与工业发展，还是外来人口迁入，都主要集中在杭、甬、

温等省内发达地区,从而进一步加剧了这些地区建设用地供需失衡。在这种情况下,省政府受到省内经济发达地区县、市的压力越来越大。自1990年代末期开始,杭州、温州、宁波等地市不断向省政府和国土资源厅要求更多的用地指标。为打破上述僵局,在广泛调研的基础上,浙江省国土厅陆续出台了以“折抵、复垦指标”、“待置换用地区”为两个基本要素的“区域内土地发展权转移”政策体系;同时,通过创造性地引入了土地发展权跨区交易的市场机制,建立了以“折抵指标有偿调剂”、“基本农田易地代保”、“易地补充耕地”为三个主要内容的“跨区域土地发展权交易”政策体系。从而最终形成了一套我们称之为土地发展权转移与交易“浙江模式”的环环相扣的系统性政策体系。

1. 区域内土地发展权转移政策

假定一个地区基本农田保护率为85%,剩余15%的现状耕地就是潜在的建设用地空间,这些潜在的建设用地空间可分成两部分,一部分在土地规划图上已规划为建设留用地(规划指标),逐年下达的计划指标必须与之配套使用,才可以合法将耕地转换为建设用地。另一部分在土地规划图上被规划为“一般农田”,这部分土地转换成建设用地则较为困难,尽管按照《土地管理法》规定单个项目建设占用基本农田以外的耕地,在面积不超过35公顷的前提下审批权限在省政府,但在土地规划上这部分土地的规划用途依然是耕地,因此占用“一般农田”依然不符合土地规划,不能直接转用。

所以,一个城市要增加建设占用耕地规模就必须在“建设留用地区”(规划指标)和“基本农田保护区”之外的“一般农田区”内再划定一个类似的“建设留用地区”,同时还需要设置一个类似“计划指标”的土地利用指标,两者配套才能够使用土地进行非农建设。这就引出了所谓“折抵、复垦指标”和“待置换用地”这两套在浙江土地管理实践中被广泛使用的概念和相应政策。

区域内土地发展权转移的第一个维度是引入“折抵指标”和“复垦指标”。所谓“折抵指标”是指经过土地整理新增有效耕地折抵建设用地指标。在浙江省,折抵指标最初起源于1998年6月浙江省政府颁布的一个旨在鼓励农村土地整理工作的文件。¹⁶,动机是通过这一政策实行土地整理的资本化运作,解决县市政府缺乏土地整理激励的问题。1986年至1996年间浙江通过农村土地整理新增耕地只有12.93万亩,占同期新增耕地面积总量的17.3%,之所以通过土地整理新增的耕地比例低,是因为土地整理新增耕地的成本远远高于土地开发。但按1997-2010年土地规划的要求,中央政府下达给浙江省通过土地整理复垦补充耕地的任务达到74万亩。如果按照以前土地整理的进度,补充耕地的任务可能无法完成。1997-1998年浙江省国土厅在省内11个地级市各设立了一个土地整理试点,测算出每亩土地整理的平均成本大约是1500元,新增耕地的比例平均为10%,所以新增耕地的直接成本约1.5万元(土地开发新增耕地的成本大约在3000-4000元),显然地方政府更愿意通过滩涂围垦、荒草地开发等方式来完成补充耕地任务,企业、村集体和农民更没有激励投资土地整理项目,而省政府则没有足够的财力承担这笔巨额的投入。为了推动农村土地整理工作,浙江省在学习了上海和江苏非正式的做法后,提出了五条鼓励政策,其中第二条提出土地整理新增有效耕地的72%可以折抵建设用地指标。一个土地整理项目启动后,按照测算的新增耕地比例,其中30%首先折抵建设用地指标,按2万元每亩指标费通过土地出让收取,用于土地整理的启动资金。土地整理项目通过县国土局初验、地市级国土局复验后,剩余的70%新增耕地的60%再折抵建设用地指标。省国土厅则按照15%的大致比例,利用土地整理项目立项时业主提供的地形图、规划图和竣工验收时提供的竣工图进行比对核算,以及实地勘察,对土地整理项目进行抽验。假定一个土地整理项目区的面积是100亩,需要投入的资金则为15万元。通过折抵指标政策,按照每亩建设用地指标费2万元计算,则可筹措14.4万元,

基本可以解决土地整理的资金来源问题。而另一方面,在城市里,每亩建设用地的出让金远远超过 2 万元的指标费,完全可以使得折抵指标成为计划指标的重要补充来源,这一政策因而同时解决了土地整理资金筹措和经济发达地区建设用地指标不足两个问题。

“复垦指标”概念来自 1999 年公布的《浙江省城市化发展纲要》,该文件提出“对按规划集中迁建的农村居民点和工业企业,已经退宅还田、退建还耕的面积,可在新址等量置换农用地,作为新的建设用地”。¹⁷ 2000 年省政府进一步明确提出“实行土地置换政策,积极推进土地整理”¹⁸, 同年通过的《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第 15 条将这一政策上升为地方性法规。实际上,中央政府也认可折抵(复垦)指标政策,并视之为推进土地整理的鼓励措施¹⁹, 从而使得“折抵(复垦)指标”政策在全国范围内具有了合法性。

折抵与复垦指标虽类似计划指标,但从地方政府使用角度看却优于计划指标。这是因为计划指标具有时效性,当年未用则过期作废。但在折抵指标和复垦指标使用方面,浙江创造性地建立了土地整理折抵指标库和建设用地复垦指标库,每个县都有一本指标账册,通过地形图、规划图和竣工图的比对核算,县国土局初验、地级市国土局复验和国土厅抽验后,国土厅将某县产生的折抵指标或复垦指标核拨给该县,计入指标账册;同理,折抵指标和复垦指标的使用也通过国土资源厅审查后在县市指标账册上予以核减。这样,折抵指标和复垦指标如同银行存折里的资金一样,可不断积累并分年度支取,不存在当年没有使用完就作废的问题。²⁰ 正如后文要谈到的,这种指标库建立为未来土地发展权交易创造了良好条件。

区域内土地发展权转移的第二个维度是“待置换用地区”。如前所述,即使在获得相应的土地指标(折抵指标和复垦指标)之后,这些指标必须在类似的“建设留用地区”上使用。2000 年国土资源部下文要求各地开展基本农田划区定界工作。根据《土地管理法实施条例》和国土资源部关于土地置换政策的精神²¹, 浙江省在基本农田划区定界过程中引入了“待置换建设留用地”(简称“待置换用地”)的概念,允许在城乡居民点周边划定“待置换用地区”。所谓“待置换用地区”的含义是,通过土地整理新增有效耕地获得的折抵指标(或复垦指标)可以将事先划定的“待置换用地区”中的耕地置换出来用于非农建设。待置换用地潜力测算须同时符合三项条件:(1)保证上级下达的基本农田保护任务落实;(2)具有土地整理和建设用地整理复垦增加耕地的置换潜力;(3)符合城市规划确定的建设用地规模。这样,“待置换用地”与“建设留用地”就都属于规划建设用地区。区别在于在“待置换用地”内的农用地转用,不允许使用国家下达的计划指标,只能使用土地整理后的折抵指标和复垦指标。²² 2000 年以后浙江省大部分乡镇在基本农田划区定界过程中,将一部分城镇规划区内的和其它可能会建设占用的一般农田划入了“待置换用地区”,作为日后建设用地审批的规划依据。这样与规划指标和计划指标相对应,“待置换用地”和“折抵(复垦)指标”成为土地规划指标和计划指标的重要补充。统计显示,截止至 2004 年底,浙江省通过土地整理新增耕地达 182.07 万亩,核拨土地整理折抵指标 131.08 万亩,使用折抵指标批准的耕地 104.26 万亩,占全部批准建设占用耕地 179.27 万亩的 58%,大大缓解了建设用地计划指标严重不足的矛盾(王松林, 2005)。²³同时也实现了 1999 年浙江省政府提出的通过土地整理来建设 1000 万亩商品粮基地(标准农田)的目标。²⁴

2 跨区域土地发展权交易

虽然“折抵、复垦指标”、“待置换用地”等一系列“区域内土地发展权转移”政策的引入可以增加建设占用耕地量,但仍存在跨区域不平衡的问题。在浙江经济最发达的地市,如杭州、宁波,以及部分特别发达的县、市如义乌、乐清、瑞安、东阳和绍兴越城区等地,建设用地需求远超过省内欠发达地区,而这些地区土地整理、复垦的潜力却低于全省平均水平,通过本地土地整理可获折抵、复垦指标量非常有限,而在资源多经济欠发达地区如衢州

龙游等地，建设用地需求小，土地整理产生的折抵指标有大量节余；其次，基本农田保护任务是在 1999 年批准的土地规划中明确下来的，而在一些建设用地需求较大、土地整理新增耕地潜力很少的发达地区，由于新增基本农田很少，往往无法通过基本农田置换的方式增加待置换用地区面积，从而限制了其新增建设用地空间；最后，还有一个不同地区都需要满足“耕地占补平衡”要求的问题。常见的矛盾依然是经济发展快速地区建设占用耕地量大，但补充耕地潜力却较小，而经济欠发达地区的情况正好相反。

为破解上述问题，也是从本世纪初年开始，浙江省创造性地引入市场机制，通过构建“折抵指标有偿调剂”、“基本农田易地代保”和“易地补充耕地”这三个具有可操作性的概念，实现了“跨区域土地发展权交易”。

“跨区域土地发展权交易”的首要内容是所谓的“折抵指标有偿调剂”，为了破解建设用地供给与需求的区域不平衡性，浙江省从 2000 年开始允许折抵指标(含复垦指标,下同)跨区域有偿调剂，从而构建了一个折抵指标市场。²⁵ 该土地指标交易市场使得省内欠发达地区政府或者可以选择把土地整理后获得的折抵指标用于本地发展、或者选择出售给其他地区来获得预算外财政收入，而省内的发达地区或者可以选择减少本地投资，降低建设用地需求，或者可以选择向欠发达地区购买折抵指标来满足建设用地需求。由于各地在使用折抵指标上的边际收益和通过土地整理获得折抵指标的边际成本各不相同，因此就存在很大的交易空间。自 2000 年以来，折抵指标市场开始大规模发育，指标交易量不断上升。截至 2004 年底，全省经批准跨市县调剂土地整理折抵建设用地指标达到 30 万亩。根据作者调查，折抵指标的市场价格则随着各地建设用地边际产出的提高不断上涨，从起初的大约 1 万元/亩左右（见图 1），上升到 2004 年的 3-4 万/亩，2007 年一部分折抵指标交易价格已经达到 7-9 万元/亩。折抵指标有偿调剂收入成为一些县市重要的财政收入来源，大大推动了资源丰富的欠发达地区的土地整理工作；而发达地区则通过折抵指标交易市场获得了大量的建设用地指标。

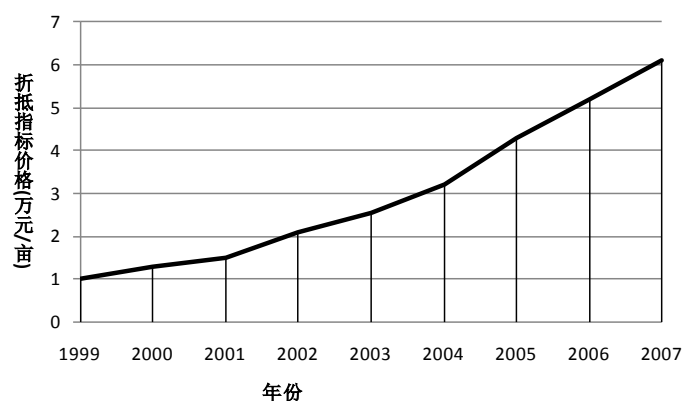


图 1 浙江省折抵指标跨区交易价格

“跨区域土地发展权交易”的第二个内容是所谓的“基本农田易地代保”。为了解决土地利用中碰到“基本农田”就难以建设的问题，2001 年 3 月浙江省国土资源厅推出了基本农田跨县市“有偿代划和保护”的做法，²⁶即所谓的“基本农田易地代保”，并于 2002 年被正式纳入当年修订的《浙江省基本农田保护条例》。自该政策出台后，浙江省跨县市交易共达成 80 多笔，共计 60 多万亩，价格从 2001 年的 1500 元/亩左右上升到 2003 年 2000 元/亩以上。委托代保的县市主要分布在杭州、宁波、温州、台州等地级市，以及金华的义乌市、婺城区和东阳市，绍兴的越城区和绍兴县，嘉兴的南湖区和海盐县；而代保的县市主要分布在衢州市、湖州市和丽水市。与前面讨论的基本农田集中置换政策相配合，基本农田易地代

保政策大大拓展了经济快速增长地区的用地空间。从表 2 可见，仅杭州和宁波两地就置换出 30 多万亩基本农田，为浙江省内这两大都市区的经济发展提供了空间上保障。

表 2 基本农田易地代保情况 **单位：万亩**

地市名	代保前基本 农田保护面 积	代保前基本 农田保护率 (%)	代保后基本 农田面积	代保后基本 农田保护率 (%)	基本农田面 积增减
杭州市	319.13	84.00	297.22	78.23	-21.91
宁波市	326.2	85.00	316.49	82.47	-9.71
温州市	331.55	85.00	328.45	84.20	-3.10
嘉兴市	283.04	86.00	282.92	85.96	-0.12
湖州市	189.23	86.00	202.41	91.99	13.18
绍兴市	269.79	85.00	270.95	85.36	1.16
金华市	307.54	85.00	303.35	83.84	-4.19
衢州市	181.23	85.00	202.99	95.21	21.76
舟山市	36.67	85.00	36.26	84.06	-0.41
台州市	264.31	85.00	261.93	84.24	-2.38
丽水市	202.81	85.00	210.63	88.28	7.82

资料来源：浙江省国土厅

最后，“跨区域土地发展权交易”还包括“易地有偿补充耕地”政策。为解决发达地区用地多、补充耕地潜力小、但仍需实现“耕地占补平衡”的矛盾，浙江省内的一些地方政府开始考虑尝试易地有偿补充耕地的做法。1999 年杭州市委托上虞市在上虞所属海涂垦造耕地 3 万亩，分三期实施；杭州市则在随后 4 年内向上虞市支付造地费 9900 万元，平均每亩 3300 元。同年，浙江省政府正式出台了易地垦造耕地政策，界定了易地垦造耕地的适用范围、实施措施和管理政策。²⁷在此之后，浙江省陆续出台了政策规范易地有偿补充耕地的做法，建立了各级垦造耕地项目储备库，征收了耕地开垦费。

3 土地发展权转移与交易的“浙江模式”

需要指出，浙江建设用地改革中的一些措施，比如折抵指标（复垦指标）、基本农田易地代保、以及易地有偿补充耕地等政策，并非浙江省所独有，在中国沿海其他一些发达省份如广东、江苏也有类似做法。比如，江苏近年来也建立了“耕地易地补充机制”。在全省范围内建立资源调控机制，利用苏南资金在苏北地区进行土地整理，用苏北新增耕地则调剂苏南耕地占补指标。但我们在本文中之所以要提出存在一个土地发展权转移和交易的“浙江模式”，是因为：

首先，是浙江省在其土地发展权管理的政策体系中，创造性地引入了“三合一”的整套市场机制，全面实现了土地发展权三个互补性要素的全方位跨区域市场化交易，并以此构成浙江土地计划管理政策改革的核心内容。如前文所述，一个地区要真正利用一块建设用地，必须要同时满足“土地利用指标”，“基本农田保护”和“占补平衡”三个条件，但就某一个市、县而言，在本市、县区域范围内的特定建设项目可能无法满足其中的一个、两个或者所有条件。如果我们把这三个条件称为土地发展权的“权利束”的三个互补性要素，那么在浙江所进行的土地发展权转移和交易的改革实践，就是通过建立“折抵指标（复垦指标）有偿调剂”、“基本农田易地有偿代保”、和“耕地易地有偿补充”这三个配套制度体系，把这

个整体“权利束”的三个要素分立地实现了跨市、县的交易市场化和省内的优化配置，从而在保证跨区发展权初始分配平等化的基础上，通过市场化机制降低了计划用地管理体制下无法识别土地边际产出区域差异的信息成本，在市场化方式进行建设用地发展权跨区域再配置的同时实现了对传统计划用地管理模式的系统性突破。

其次，“浙江模式”的独特性还在于，**只有浙江省将这一套完整的系统性的制度，通过省人大立法、省政府规章、规范性文件等形式正式地规范起来，从而建立起一个运行良好、效率较高的土地发展权交易市场。**而在其他省份，要么政策缺乏完整性，要么缺乏规范性。比如，“折抵指标”的做法最早出现在上海和江苏的部分地区，基本农田“易地代保”的做法则最早出现在广东和福建。但当时上述地区并没有将这些做法以立法或者政府文件的形式正式确立下来。只有浙江在学习这些地区经验并进行试点的基础上，通过省人大立法、政府规章或主管部门规范性文件的形式，引入并改进了“折抵指标”和基本农田“易地代保”的做法，制定了“待置换用地区”等一系列政策，从而正式建立起一套完整的、独一无二的土地发展权转移和交易体制。

最后，在“浙江模式”的实践中，**浙江省国土部门还逐渐建立起一套从总体上看行之有效的监管机制。**如土地整理项目的初验、复验和抽验制度，国土厅直接负责的折抵指标核拨和核减的指标库和指标账册制度，基本农田“易地代保”、折抵指标“有偿调剂”和跨地区“有偿补充耕地”协议的省政府备案制度，以及土地整理的“地形图、规划图、竣工图”和基本农田划区定界等技术支撑。浙江近年来土地管理的结果也表明，在防止地方政府在土地发展权转移和交易过程中和过程后可能出现弄虚作假问题上，这套监管机制上起到了较好的作用。事实上，国土资源部部级官员曾在浙江省亲自抽查过土地整理项目，抽查后肯定了浙江省的做法。

总体来说，在浙江土地发展权跨区交易中，县、市政府作为交易主体对土地发展权“权利束”的三个互补性要素分立地实现了市场化交易，这就在满足我国计划用地管理模式中“土地利用指标”，“基本农田保护”和“占补平衡”三个约束条件的前提下，不仅实现了建设用地资源利用的跨区域有效配置，也同时为省内欠发达地区补充了非常宝贵的财政资源。

从新制度经济学视角看，土地发展权转移与交易的浙江模式是一种有效的诱致性制度变迁。²⁸根据我们对浙江省各级政府和主管部门进行的多次访谈，浙江模式的产生和发展，经历了一个省内各级政府、国土部门乃至各类用地者不断博弈、逐渐形成政策压力，并带来初始制度突破和之后逐步系统化、规范化的过程。如前所述，由于通过农地整理新增耕地的成本要远高于耕地开发，浙江省折抵指标政策起初出台的动因是为从筹措土地整理资金和增加建设用地指标两方面来激励县、市政府进行农地整理。但土地整理新增耕地折抵建设占用耕地指标政策推行不久后，浙江省国土厅发现由于各地资源禀赋的差异，在经济较发达、建设用地需求较大的杭州、宁波、温州、台州等地产生折抵指标的潜力非常小，而在衢州、湖州、丽水等经济欠发达或后备土地资源丰富地区因建设用地需求有限而没有太大激励推行农地整理。在此过程中，省政府一方面面对来自杭州、宁波等地用地需求不断增长的压力，这些地区的政府官员同样面临着投资者“排队”申请用地的压力；另一方面又面对土地资源丰富的经济欠发达地区缺乏激励进行土地整理，从而无法完成全省土地整理任务的压力。基本农田保护、补充耕地方面也同样面临着经济发达地区和欠发达地区苦乐不均的两难局面，并逐渐累积成政策压力。经过国土部门、地方政府和用地者之间的反复博弈，浙江省最终将市场机制引入了建设用地计划管理体制，并通过政府规章和规范性文件来不断修订和完善，最终形成了土地发展权转移和交易的完整政策体系。理论上，发生某种诱致性制度变迁需要存在某些来自制度不均衡的获利机会，即由于某种原因现行制度安排不再是制度安排选择集中最有效的一个了。从浙江改革实践中，我们可以看到既有的建设用地计划管理体制下层层行政性分配用地指标和计划性任务的制度安排不仅牺牲了土地利用效率，也不利于区域间财

力公平目标实现，而浙江省政府和省内不同发达程度的市、县政府正是看到了对既有制度进行改革的获利机会，经过一段时间的摸索和完善后在原体制基础上进行了大胆创新。

反思浙江省政府有关部门在面临计划用地管理模式和经济高速发展尖锐矛盾下进行的上述重大体制性创新，我们认为，这种创新之所以在浙江发生，一方面是因为浙江耕地资源相对特别缺乏，而其城市化、工业化速度又特别快，使得按传统计划用地管理体制制定的耕地保护任务与建设用地需求之间的矛盾特别尖锐；另一方面，浙江作为中国市场经济发展的重要起源地及其领先地位，市场经济观念在政府部门的深入人心对作为制度创新主体的省国土部门在面临体制性约束时勇于进行观念突破和体制创新也起到了重大作用。

四 “浙江模式”与我国建设用地管理体制的几个重大争议

对土地发展权转移和交易的“浙江模式”的讨论，也有助于我们进一步认识我国当前建设用地管理体制改革中的几个重大政策争议。

1 建设用地指标跨区配置：严格计划模式还是市场机制引入？

第一个，也是首要的问题，是我国建设用地是应该继续进行严格的计划管理，还是可以在计划管理体制框架中创造性地引入市场化机制。

我国现行建设用地管理体制，其基础是1998年修订的《土地管理法》。该法相关条款的本质，是计划配置建设用地，规定一套计划配置型的土地用途管制制度，通过土地利用总体规划和年度土地利用计划，将主要控制性指标层层分解直到基层，乃至确定每块土地用途。

不可否认，对土地进行规划和分区管制，在全世界各个国家都存在。但像中国这样层层下达多达三种（“土地利用规划和计划指标”，“基本农田保护”和“占补平衡”）指令性指标来非常具体地规定每个地区年度建设用地量和用地空间布局的管理模式却绝无仅有。即使我们接受以下一个观点，即考虑到我国人多地少的情况，为保证国家的粮食安全和有限耕地资源必须要对建设用地进行总量控制（当然控制总量应该是多少可进一步讨论，也应该是综合权衡各种利弊进行的决策，而不能仅仅是长官意志）。这也不意味着在建设用地总量的计划管理过程中不能去创造性地利用市场机制。实际上，在市场经济条件下，土地需求由市场导向而生，不用说中央政府，即使是直接面对用地者的县、市级地方政府，也根本不可能准确预测未来多年的建设用地需求。由于现有土地规划模式下土地利用指标的跨区分配因政治考量而不得不多多少少照顾区域均等目标，在不同区域发展水平与土地边际产出有别情况下严格执行按计划指标供给建设用地的必然结果是苦乐不均。实际上，在上一轮土地规划开始执行后不久，我国很多发达省区就全面突破了耕地保护和建设用地指标，甚至出现了大规模违法用地。而浙江模式的重大价值，就在于它没有另起炉灶去推翻现有建设用地计划管理体系的基本框架，而是在接受既有体制的用地指标计划配置体制、基本农田保护率和占补平衡要求的基础上，创造性地引入市场机制来跨区配置土地发展权。

观察最近10多年来浙江土地发展权改革的实践，可以说，如果没有“折抵指标（复垦指标）有偿调剂”、“基本农田易地有偿代保”、和“耕地易地有偿补充”三个政策的出台，浙江的杭州、宁波、温州、台州等耕地资源匮乏地区根本不可能占用快速工业化、城市化所需的建设用地。自2000年以来作为长三角南翼最重要的杭州、宁波两大都市区和浙南温州、台州经济的迅速发展，与浙江在土地利用政策方面的创新密不可分。正是上述改革保障了这些地区的建设用地，在助推了其经济高速增长的同时，吸纳了浙江1000多万省际迁入人口和省内迁移人口的绝大部分，降低了外省及省内其他欠发达地区农业人口对当地耕地的压力，也降低了那些欠发达地区通过本地城市化、工业化吸纳就业与占用当地耕地资源的压力。

当然，“浙江模式”无疑突破了中央下达给浙江的新增建设用地规模，甚至在早期，各

地新增建设用地出现了缺乏有效管制的增长,尽管省政府后来发现并纠正了这个问题,并将之纳入计划管理,但依然引起了广泛争议。不过,如果把“浙江模式”对新增建设用地规模的突破看成是现行建设用地计划配置下土地计划供给与资本、劳动和技术等要素市场不匹配的自然反应,那么这种反应要么以违法用地形式出现,要么以制度创新形式出现。以规范性的制度创新来响应和纠正现行体制缺陷毫无疑问要优于直接“违法用地”。可以预见,只要中央政府将“折抵指标”和“复垦指标”等体制外用地指标纳入计划,并允许跨省区市场化配置,那么全国层面上突破新增建设用地规模的问题也将迎刃而解。

当前,我国正进行《土地管理法》修订工作,过去10年建设用地市场发育与建设用地计划管理体制之间的尖锐矛盾表明,既有的具有很强刚性的建设用地计划管理体制必须进行调整。在不推翻建设用地计划管理整体框架的情况下,浙江模式确实提供了一种能够有效减少计划管理体制对土地资源有效配置约束的方法。

2 耕地保护、粮食安全优先与城市建设、经济发展之间的矛盾处理

我国建设用地管理的第二个重要问题,是如何处理耕地保护与城市发展之间矛盾的问题。一方面,城市建设必然要占用耕地,而对我国这样一个高速城市化的发展中国家而言,建设用地需求尤其强劲;另一方面,作为拥有13亿人口而人均耕地不到世界平均水平一半的大国,中央因考虑粮食安全问题而加强耕地保护、并规划在未来相当长时期内保持一定规模耕地也可以理解。因此,这里问题的关键不在于是不是要不要保护耕地,而在于如何通过增加规划计划弹性、引入市场机制等制度创新在城镇建设和耕地保护之间形成一个较好平衡,而不是仅仅依靠严格行政手段。实践证明,仅仅依靠既有的行政手段,虽然各级国土部门消耗了大量人力、物力和财力进行各种监督、督查,但当建设用地指标计划配置与市场需求出现严重的跨区域不平衡时,地方利益驱动和中央-地方之间存在的信息不对称必然导致监管困难,难以有效减少土地违法情况。

通过土地发展权转移和交易的制度创新,在基本实现全省整体耕地资源有效保护、并通过土地整理建立了1000万亩比基本农田质量和等级更优的“标准农田”的基础上,“跨区域土地发展权市场化交易”为浙江省内相对欠发达地区的财政提供了几百亿的支持。这就既保证了浙江基本农田保护规划目标能够完成,又通过市场机制重新跨区分配了用地空间和用地指标,走出了传统土地指标计划管理体制必然面临的“平等与效率”的两难,使得不同地区在耕地保护与经济发展之间可以找到各自的平衡点。

当然,对浙江在土地发展权转移和交易上的改革探索,不仅学界有论述质疑浙江的做法是规避中央政府基本农田审批权和新增建设用地土地有偿使用费,导致基本农田质量下降和建设用地总量失控(谭峻等,2004年),中央政府也存在不少担心。应该说,浙江省这一整套政策改革和系统性尝试不可能尽善尽美,其中存在的一些问题值得重视和分析。比如,无论是浙江,还是其他省份,确实存在有些地区把鱼塘、河滩、坡地、园地也纳入农保范围,出现基本农田“上山、下海”的现象,又比如,确实存在部分地区耕地“占优补劣”的情况。这恐怕也是中央政府有关部门对把浙江土地发展权交易和转移模式推广到全国持有保留态度,甚至直接叫停浙江省相关做法的一个重要原因。

虽然上述一些质疑有夸大其辞的成分,²⁹但确实不能否认局部地区在土地发展权转移的操作上存在一些问题。一方面,在总结浙江模式经验和教训基础上,如果能够进一步完善土地发展权改革的执行、监督方面的制度与技术体系,这些问题是可以大大减少乃至避免的。³⁰另一方面,我们也应看到,上述一些问题出现的本身,就是因为我国现有建设用地管理体制下土地发展权无法实现跨省区市场交易、从而使发达地区为用地而去违规操作的结果。由于既有建设用地指标的计划分配模式不能充分反映各地建设用地边际产出差异,无法实现与各地用地需要之间的有效率匹配,近年来我国建设用地利用方面不可避免地出现了土

地指标较多的欠发达地区通过大搞工业开发区低效率利用建设用地,而急需建设用地指标的发达地区指标却严重不足,于是不得不通过各种土地整理和复垦,补充(很可能是低质量的)耕地,甚至直接违法占地的情况。结果是国土部门一方面无法保证建设用地的高效利用,另一方面还不得不承担远远超出其能力的监督监察。如果我们能够依托“浙江模式”所积累的经验教训,建立全国性的土地发展权转移和跨区市场化交易的相关制度和技术体系,恰恰有助于大大缓解、而不是加重建设用地利用效率低下,违法占地屡禁不止的现象。

3 如何保障土地发展权转移中和交易中的农民土地发展权?

在浙江模式中,土地发展权转移和交易的主体都还是市、县政府。这是因为目前我国城市建设用地的一级市场由地方政府所垄断。因此,即使浙江在省内不同市、县跨区实现了土地发展权的市场化交易,但在市、县行政区范围内进行的土地发展权转移(即“折抵和复垦指标”操作)基本上还是行政主导的。在这个过程中,作为农村集体土地所有者的村集体和实际使用者的农本比较被动、也缺乏谈判能力。进一步来看,无论是浙江进行的区域内土地发展权转移,还是最近几年成都等地进行的以“三个集中”为代表的城乡统筹改革实验,抑或是天津等地进行的“农村宅基地置换”,本质上都是一种行政区域内地方政府主导的土地发展权转移,即地方政府为获得建设用地指标对城市建设规划范围外农村地区的耕地和宅基地进行整理和复垦,籍此获得建设用地指标,并将这些用地指标转移到城市近郊,用于那里的工业开发区建设和城市扩张。显然,地方政府因此在城市近郊出让土地而获得的土地出让金中就包含了这些被转移过来的土地指标的市场价值。虽然地方政府为获得这些指标而进行宅基地复垦和土地整理也付出了一些成本,但由于整个操作都是行政主导。无论是作为农村集体土地(和宅基地)所有者的村集体,还是土地实际使用者的农民,都基本没有讨价还价的能力,只能被动接受地方政府在宅基地复垦、拆迁以及土地整理上的安排。对于这些问题的详细分析,我们将另文进行,但这里需要指出的是,这类地方政府主导的区域内发展权转移操作,正在为不少地区所效仿。有些地方这种政府强制的土地发展权转移甚至成为以“新农村建设”、“城乡统筹”发展为旗号的、瓜分农民耕地乃至宅基地的盛宴,其长期负面效果不可忽视。

上述情况实际也反映了中国现有土地发展权收益分配过程中的特色:即政府部门在收益分配中起主导作用。而在西方发达国家进行的“土地发展权转移”中,转移基本是在一个区域内或相邻行政区域之间进行的。当土地发展权被从发送区的地块上分离出来,并转移到权利接受区的另一地块上,发送区地块所有者可通过市场机制从接受区获得市场化补偿。因此,如何在土地发展权转移过程中进一步推广市场化模式,将区域内的土地发展权转移和区域间土地发展权交易整合到一个市场机制框架下来,保护农民的土地发展权,是未来改革必须要处理的问题。只有解决这个问题,才可以有效避免我国目前广泛出现的各类新农村建设和城乡统筹改革中的强制性宅基地拆迁与集中居住、行政性土地整理现象。

五、结论

无论是浙江模式中的土地发展权跨区交易,还是欧美实践的土地发展权交易,都是基于权利可分离、可买卖并通过交易可获得帕累托改进这个基本的逻辑。但需要指出的是,由于欧美经济发展水平较高,工业化和城市化已基本结束,粮食安全问题也基本解决,因此在这些国家土地其发展权转移和交易的目的,更多地是为了进行自然环境或历史资源保护,其主要目标区域也是作为发展权转出区域的农地、其他自然资源或历史资源的保护区。而中国仍处于高速城市化的发展阶段,人口和劳动力迁移也主要是从农村向城市、从内地向沿海集中,

土地发展权交易和转移就不仅仅有通过经济较发达城市或地区购买土地指标来保护经济欠发达的城市和地区，特别是粮食主产区耕地和自然环境的意义，也更有为城市和发达地区提供更大用地空间、促进资本、劳动力和人口在整个国土空间上实现更有效率配置的重大含义。也正是如此，对包括中国在内的那些城市化仍在加速过程中，耕地保护和粮食安全问题也还没有完全解决的发展中国家而言，浙江模式提供了一种能够处理城市发展与耕地保护之间尖锐矛盾的有效手段，因此具有特别重要的意义。

比较来看，发轫于西方发达国家并至今大行其道的各种污染权交易、碳交易和土地发展权交易，本质上都是科斯理论洞见在实际政策领域的应用。虽有一定的创造性和层面创新，但却并不那么令人惊奇。但中国浙江进行的改革则有所不同：如此大规模土地发展权转移和交易实践之所以出现，最初并不是参与制定相关政策的地方政府官员对科斯定律有任何深入理解后并有意识加以应用的结果。或者说，浙江模式改革的根本动因，并不是来自于浙江有关部门官员对此前某种社科理论重大创新的认识，而是来自于强大的实践压力，来自于在建设用地上配置问题上我国的传统建设用地计划管理体制与市场化条件下经济发展、城市扩张之间必然存在的突出矛盾。更有意思的是，这种体制创新正好暗合了科斯半个多世纪以前的伟大理论洞见，运用市场机制创造性地解决了建设用地利用和跨区配置中的突出矛盾。从这个意义上看，浙江模式的重要性无论怎么强调也不过分。

我们认为，在全国范围内推广“土地发展权转移和交易”的浙江模式，不仅能增加发达地区的土地利用和欠发达地区收入，也能通过市场化的自愿指标交易，节省（政府或管制者）进行耕保的信息和监督成本。从发达地区角度看，不仅可以通过市场化方式大大缓解这些地区的用地指标紧张局面，也可促进起通过城市化来吸纳更多的农村与欠发达地区人口进入城市就业和定居，降低欠发达地区人口对当地耕地压力和欠发达地区发展本地非农产业、占用耕地的压力。从那些具有更多耕地资源禀赋的欠发达地区角度看，他们可以通过土地发展权交易获得宝贵的耕地保护乃至农业发展资金，这不仅促进了区域之间财力的转移和区际财力平等，也有助于欠发达地区农业比较优势的充分发挥。而限于浙江这个发达省份内部的跨地市土地发展权交易，必然会因为浙江本省耕地资源的有限性而使得交易操作空间较小。到一定阶段后，省内的发达地市或者买不到指标，或者购买成本过高，结果是还不如在建设用地上进行违规操作。实际上，从近年的发展来看，浙江省内进一步进行“折抵指标交易”，“耕地易地有偿代保”和“异地耕地占补平衡”的空间已经日渐缩小，市场开始趋向萎缩。因此，如果上述土地发展权转移和交易的改革措施不能够在全国范围内推广，建设用地计划管理体制改革的“浙江模式”即使在本省内也将无法持续下去。³¹ 因此，浙江模式的全国含义，就是它的完善和推广，将不仅有助于全国耕地资源保护目标的实现，有助于我国正在进行的主体功能区规划目标的实现，而且也将有助于提高我国土地利用、人口、劳动力跨区配置的效率，从而同时提升我国整体经济发展的效率和平等。

主要参考文献

- (1) 谭峻、戴银萍：《浙江省基本农田易地有偿代保制度个案分析》，《管理世界》，2004年第3期。
- (2) 王松林：《加大土地整理开发力度为我省经济社会可持续发展作出新贡献》，《浙江国土资源》，2005年第10期。
- (3) Coase, R. H., 'The Problem of Social Cost', Journal of Law and Economics, 1960, 3(1), 1-44.
- (4) Chichilnisky, G. and Heal, G., (1995) "Markets with Tradable CO₂ Emission Quotas: Principles and Practice," Economics Department Working Paper No. 153, Organization for Economic Cooperation and Development, (OECD), Paris, 1995.

- (5) Helfand, Gloria E. Peter Berck and Tim Maull, "The theory of pollution policy Chapter 6" in "Handbook of Environmental Economics", 2003, 1, 249-303
- (6) Henger R and Bizer K. Tradable Planning Permits for Land-use Control in Germany. [C] Goettingen: Land Use Economics and Planning Discussion Paper 2008, No. 08-01
- (7) Johnston, R. A. and M. E. Madison, "From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights." Journal of the American Planning Association, 1997, 63(3), 365-378.
- (8) Kaplowitz, M., Machemer, P, and Pruetz R. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States [J]. Land Use Policy, 2008, 25: pp.378-387
- (9) Lin Justin Yifu, 1989, An Economic Theory Of Institutional Change: Induced And Imposed Change. Cato Journal, 9 (1) :1-33
- (10) Pigou, A. C., The Economics of Welfare. London: Macmillan and Co., 1932.
- (11) Stern, Nicholas, "The Economics of Climate Change.", American Economic Review, 2008, 98(2), 1-37.
- (12) Tavares, A. (2003), Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer of Development Rights, European Regional Science Association 2003 Congress.

¹本文所提到的“规划指标”仅指狭义上的建设占用耕地规划指标。

²浙江 1997-2004 年新增建设用地中 76.62%由耕地转换,见《浙江省土地利用总体规划实施评价》,2005 年。

³年度土地利用计划的编制是依据《土地利用年度计划管理办法》进行的,该办法于 1999 年首次发布,并于 2004 年和 2006 先后做了两次修订。最后一次修订改变了以往年度土地利用计划只下达农转用计划指标的做法,增加了新增建设占用未利用地计划指标,从而控制了新增建设用地总规模,因此现行年度土地利用计划对新增建设用地的管制更加严格。

⁴特殊情况下国土资源部也会在土地规划批准后追加规划指标,比如给重点基础设施项目。

⁵见《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》[1997]国土[规]字第 100 号。

⁶详见《中共中央、国务院关于进一步强化土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号)

⁷见《关于认真做好土地利用总体规划编制、修订和实施工作的通知》[1997]国土[规]字第 100 号及《关于下发 1996-2010 年土地利用总体规划编制和修订主要控制指标的通知》[1997]国土[规]字第 136 号。但国务院批准的《全国土地利用总体规划纲要》将耕地保有量调整为 192015 万亩,比 1996 年底现状耕地减少 3045 万亩,这主要是因为部分生态退耕和灾毁的耕地减少指标最终未纳入占补平衡方案,相应地中央下达到各省区的补充耕地量均超过各省区的建设占用耕地指标,但低于耕地减少量

⁸耕地保有量是由现状耕地面积加上补充耕地量减去耕地减少量计算得来,所以本文不单独讨论耕地保有量这个规划指标。耕地减少量包括建设占用、生态退耕和灾毁三部分,本文只讨论建设占用耕地部分。

⁹地市级和县级土地利用总体规划也同样按项目切块下去,一直到乡镇并落实到万分之一的规划图上。

¹⁰规划控制指标分解依据见《关于编制 1997-2010 年浙江省土地利用总体规划主要控制指标的情况报告》(浙土[1997]64 号)之附件 3。

¹¹另外,原国家土地管理局规定“九五”期间建设占用耕地量不高于规划指标的 30%见《关于下发 1997-2010 年土地利用总体规划编制和修订主要控制指标的通知》(1997 国土[规]字第 136 号)。因此省一级建设占用耕地指标分配到地、县和乡镇后,各级土地利用总体规划用地时序也基本按照这一要求在两个规划时段加以分配,不过在规划实施过程中这不是一个约束性的要求。

¹²中央下达至各省的控制耕地减少量由退耕、灾毁和建设占用三部分,其中部分退耕和灾毁减少的耕地不要求占补平衡。省以下各级土地利用总体规划也是如此。

¹³这实际上是一个被低估的需求量,尤其是城镇用地需求量的估算依据是《浙江省城镇体系规划(1996-2010)》中预测的 2000 和 2010 年总人口和城镇人口规模,见《关于要求适当调整我省 1997-2010 年土地利用总体规划有关耕地控制指标的请示》(浙土[1997]53 号)。这个总人口预测值低估了浙江省人口净迁入量和城镇人口的增长速度。比如 2010 年总人口预测值为 4 800 万人;城镇化水平为 47%。事实上,根据 1% 人口抽样调查到 2005 年底浙江省常住人口已经达到 4898 万人(见《2006 年中国人口统计年鉴》),城镇化水平已经达到 56%,到 2005 年城镇人口就已经比 2010 年预测值超出 480 万。

¹⁴见《关于土地利用总体规划实施过程中有关问题处理意见的请示》(浙土发[2000]42 号)。

¹⁵见《关于要求追加规划建设占用耕地指标的请示》(浙土资[2002]7 号)。

¹⁶见《关于鼓励开展农村土地整理有关问题的通知》(浙政办发[1998]91 号)

¹⁷见《中共浙江省委、浙江省人民政府关于印发〈浙江省城市化发展纲要〉的通知》(浙委[1999]41 号)

¹⁸见《浙江省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于进一步加强土地开发整理工作意见的通知》(浙政办发

[2000] 77号)

¹⁹《中华人民共和国土地管理法实施条例》第18条提出：“土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标。”1999年国土资源部规定：“凡有条件的地方，要促进农村居民点向中心村和集镇集中、乡镇企业向工业小区集中。新址...，确需占用其他耕地的，...，可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地进行置换，...，实行这种方式置换的，其建设用地可以不占用年度建设占用耕地计划指标”。见《关于土地开发整理工作有关问题的通知》(国土资发[1999]358号)

²⁰折抵指标的使用起初是有限制的，2005年开始应国土资源部的要求，将折抵指标纳入年度土地利用计划，实行计划管理。见《国土资源部关于浙江省开发区(园区)审核中涉及待置换用地等问题的函》(国土资规函[2005]10号)

²¹见国土资源部《关于土地开发整理工作有关问题的通知》(国土资发[1999]358号)

²²另一份关于基本农田划区定界的文件中(《关于规范基本农田保护区划区定界验收有关材料的通知》浙土资办[2000]23号)提出待置换用地面积的计算从两个方面加以预测：(1)一般乡镇按土地整理可新增耕地面积的72%和建设用地复垦可新增耕地的100%；(2)重点镇和县城以上城镇可按城镇总体规划确定的2010年新增建设用地规模扣除土地利用总体规划中建设用地规划指标的差额。在这之后，有很多乡镇因行政区划调整，对土地利用总体规划进行了修编或局部修改，在这些修改过的规划中就直接引入了待置换用地。

²³当然，在早期，由于大部分耕地未经整理，而土地整理的成本和难度远低于土地复垦，因此，各地对土地整理的积极性远高于土地复垦。

²⁴见《关于开展1000万亩商品粮基地建设的通知》(浙政发[1999]190号)。

²⁵相关规定见于《浙江省人民政府办公厅关于加强易地垦造耕地管理工作的通知》(浙政办发[1999]132号)，《中共浙江省委、浙江省人民政府关于印发〈浙江省城市化发展纲要〉的通知》(浙委[1999]41号)，《浙江省人民政府关于加快推进浙江城市若干政策通知》(浙政[2000]7号)，以及《浙江省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于进一步加强土地开发整理工作意见的通知》(浙政办发[2000]77号)等文件。需要指出，计划指标依然自上而下层层分解下达到乡镇，只能用于本地建设占用，不能跨区域交易。

²⁶见浙江省国土资源厅《关于土地利用总体规划实施管理的若干意见》(浙土资发[2001]114号)。

²⁷《浙江省人民政府办公厅关于加强易地垦造耕地管理工作的通知》(浙政办发[1999]132号)

²⁸按照林毅夫的定义(Lin, 1989)，诱致性制度变迁是指由个人或一群(个)人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的对现行制度安排的改革。区别于强制性制度变迁(对应于外生制度变迁)，诱致性制度变迁(对应于内生制度变迁)的主要特点是它的自发性，即依靠人们对新的制度安排的一致同意和自觉遵守，而不是依靠强制力量使他人无条件地服从。浙江模式的起源和发展正好符合诱致性制度变迁的上述条件。

²⁹比如谭峻等(2004)用坡度这个来衡量耕地的质量，从而得出浙江省衢州、丽水等丘陵山区为杭州宁波等地代保的基本农田质量较低的结论，但事实上，根据笔者的实地调查，在丽水等地的梯田，土地的肥力是非常高的，农产品的产量和质量也要优于在坡度虽低、污染较重的发达地区尤其是城市和工业区周边的耕地上生产的农产品；而规避上交给中央的建设用地有偿使用费的问题在2004年之后就得到了解决。

³⁰比如在折抵指标政策实行的初期阶段，折抵指标产生后使用没有限制，这样很容易导致欠发达地区为了折抵指标过度投资土地整理，甚至在新增耕地比例上弄虚作假，或发达地区通过购买折抵指标无限制扩张城市和工业园区用地。为解决这个问题，2004年后，浙江省开始将折抵指标使用纳入计划管理，有效地解决了上述问题。又比如，外界质疑的补充耕地质量下降问题，国土资源部拟出台补充耕地数量质量按等级折算政策来加以解决，而浙江省在2008年开始积极推动试点工作，得到了国土资源部肯定，这一政策如果正式施行，会大大提高占用优质耕地的成本，有效解决补充耕地质量下降问题。再比如，为更有效地管理通过土地整理建成的1000多万亩标准农田，浙江省在2008年进行了标准农田上图入库工作，对每一块标准农田的四至范围、面积进行了认定，并建立起数据库，为标准农田的保护奠定了技术基础。

³¹实际上，由于多种原因，浙江既有的土地利用政策改革已经部分被叫停，比如基本农田集中置换和易地代保政策在国土资源部《关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》(国土资发[2003]388号)和国务院办公厅《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》(国办发[2004]20号)公布后停止执行；折抵指标政策也在《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71号)颁布后停止执行。