

【土地问题】

# 土地发展权:本质、定价路径与政策启示

张鹏<sup>1,2</sup>,高波<sup>1</sup>,叶浩<sup>2</sup>

(1. 南京大学 经济学院,江苏 南京 210093;2. 广东商学院 公共管理学院,广东 广州 510300)

**摘要:**土地发展权是土地的一项重要权利,有关其经济本质和归属问题存在较多争议。运用科斯定理和管制强度理论对其本质进行剖析,认为土地发展权是一个权利体系,每种权利具有经济上的价值并归属于不同主体,应依据其权利体系和价值来源进行定价。基于上述分析,确定土地发展权价格的理论定价路径。结合我国目前的耕地保护、宅基地、土地出让、集体建设用地、土地征收、“地票”交易等重大议题提出相关政策建议。

**关键词:**土地经济;土地发展权;定价路径

**中图分类号:**F301.1   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2013)04-0083-07

## 一、引言

土地发展权是土地的一项重要权利。在城市化和工业化快速发展的背景下,土地经济价值日益显现,土地逐渐由市场进行配置。出于对公共利益追求,政府往往会对土地使用施加一定的干预和限制,以防止负面效果的出现或直接提供公共产品,由此土地发展权应运而生。作为一种新型权利,长期以来土地发展权似乎处于权利的“模糊地带”,一直缺乏一个明确的定义。

土地发展权如何产生、对人们福利的影响、对土地要素的有效配置和社会经济的发展影响,一直缺乏明确而统一的认识。由于存在诸多认识误区,不难发现,饱受传统计划经济思维影响的政府或不断地、盲目地加强对土地市场的“有形的手”的干预;或者有意回避对经济主体的“权利意识”认可,最终导致不计代价和成本,武断地配置资源和分配土地利益。如目前的政策尤其是规划政策不断强化对土地使用的管制,大多丝毫不考虑对土地权利人的影响,不进行必要的经济补偿,从而对公民的经济权利造成严重损害,而且管制常常被公共所有(国有)的土地产权所强化。<sup>[1]</sup>

在理论界,存在着诸多对土地用途管制和土地发展权的误解,大多没有对发展权的本质属性进行分析,而比较关注土地发展权利类型和归属上,如沈守愚、臧俊梅、吴郁玲、季禾禾、申京诗、许恒周、刘国臻、朱仁友、王永慧<sup>[2-10]</sup>等。在西方,有关发展权的划分和归属依然存在较多争论,焦点在于哪种划分方式和归属对社会更为有利。Nelson、Siegan、Ellickson、Kmiec<sup>[11-14]</sup>提出了各自的主张,并对如何设置发展权转移和交易的机制、考虑管理复杂性和政治可接受性等进行了深入研究。此外,部分学者研究了发展权的分类,认为国家拥有基本发展权,农民拥有实体发展权,不同的发展权属于不同主体<sup>[15]</sup>。

近年来关于土地发展权价格问题的研究,也有相应的成果,施祖送、汤芳、臧俊梅、祝平衡<sup>[16-19]</sup>分别论述了土地发展权的价格构成及其定价方法,尽管意识到管制的重要性,却未建立起二者间的有机联系,但上述关于土地发展权定价的研究,均注意到了土地发展权及其价格是一个体系。

本文首先对土地发展权的本质进行讨论,在此基础上对土地发展权权利体系进行划分,并运用经济学方法探讨土地基本发展权的定价路径,最后结合目前的土地热点问题,运用土地发展权的基本原

收稿日期:2013-04-12    在线优先出版日期:2013-06-19

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(10JZD0025);国家博士后基金(2012M511030);广东省教育厅重大攻关项目(2012ZGXM-0009)

作者简介:张鹏,男,南京大学经济学院博士后,广东商学院公共管理学院副教授,主要研究方向为土地经济、房地产经济和土地政策。

理进行相关政策设计,为土地发展权成为正式的制度安排奠定基础。

## 二、土地发展权的本质

近年来,一些学者对土地发展权的本质有了清晰的认识,高波指出,土地用途管制促成了土地发展权的产生,而土地发展权的设立有利于土地用途管制的实施。所谓土地发展权是将土地变更为不同用途的权利,是对土地在利用上进行再开发的权利。<sup>[20]</sup>该定义是本文对土地发展权研究的起点,它不仅指出了土地发展权是变更用途的权利,而且是再开发的权利。认识土地发展权,必须从土地使用管制谈起。

土地使用管制主要是政府对土地用途及其变更施加的限制,并对土地财产所具有的权利内涵给予界定。规划(planning)或分区(zoning)是典型的管制手段。管制手段的运用同时具有成本和效益。管制毕竟是政府对土地资源配置和土地市场的一种干预,一些经济学家如科斯,提倡用财产权的途径来解决资源配置问题,认为在满足不存在交易成本等条件下,通过当事人的谈判,不管产权最初如何分配,最终都能实现帕累托效率的结果。应该说,即使采用管制来干预土地配置,也需要尊重科斯提倡的财产权方法。为达到帕累托最优,政府对土地的直接资源配置和按照科斯理论通过谈判和市场化方式解决的资源配置,构成了两种不同的资源配置方式。在科斯理论下,产权是可分的,财产权是一束权利,对其可进行灵活的分割。

在现实世界中,一方面,为节约交易成本,可能需要通过土地使用管制对土地权利内涵进行直接的定义、分配和保护;由于科斯协商的交易成本和信息不完备问题,政府的直接干预在某种程度上是合理的。另一方面,各个产权主体围绕可分的土地产权进行竞争和协商,对土地产权和资源进行着动态的分配,从而达到提高帕累托效率和社会总福利水平的目的。

上述观点认为管制是资源的一种必要的配置方式。同时,管制被认为是政府拥有的一项合法的警察权,然而这并不等于政府行使这项权利可以不受约束,客观上存在一个合理的“强度”,此时,资源配置的帕累托效率最高,合理的强度将使得社会福利最大化。该原理可用图1说明。

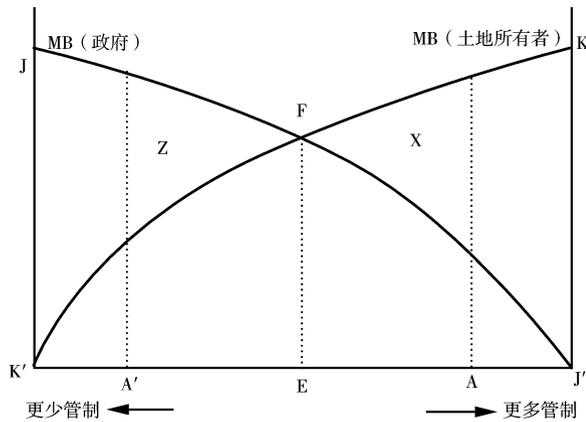


图1 Fischel的管制强度理论<sup>[21]</sup>

图1中,假设只有政府和土地所有者(开发者)两个主体,政府试图管制开发,而土地所有者试图开发,他们有各自的边际收益曲线 $KK'$ 和 $JJ'$ ,其数量由纵轴表示;横轴代表管制的强度,越向右,管制越强。在 $J'$ 点,管制最强,政府拥有全部开发的权利,土地所有者不能从事任何开发,此时整个社会总福利是损失的,为 $KFJ'$ 包围的区域。反之亦然,即将全部开发权授予土地所有者,社会总福利亦会损失 $JFK'$ 的数量。最佳的为 $E$ 点,此时社会总福利最大。由 $E$ 点向左到 $A'$ 点放松管制,社会福利将损失面积 $Z$ ;同理,向右移动到 $A$ 点,加强管制,社会福利亦会损失 $X$ 。

所以,政府应该寻求一个“合适的”的管制强度,对土地开发的权利在各主体之间进行恰当的分割。不受限制的土地开发已经被证明是缺乏效率和不现实的,同时,对政府而言,完全没有或者极强的管制对社会也是不利的。这样,在管制强度和土地开发权利之间就建立了一个联系。它的深刻含义是,管制和市场应该配合,对土地的权利进行明确和合理的界定。对特定的土地,施加特定的管制,同时赋予其对应的包含有开发权在内的权利。在学术界,无论是申明土地发展权应该归属于国家抑或应该归属于土地权利人,也无论在国家制度层面上对土地发展权如何规定,都丝毫不影响这样的结论:对一块土地,从帕累托最优的效率标准看,它应该具有基本的、内生的发展权,尽管该权利受到国家或政府的限制和约束,甚至由政府通过行政权直接做出规定。即便假设发展权属于国家,国家也会无偿地赋予土地一定的基本发展权。综上所述,基本土地发展权在本质上是国家出于社会福利最大化,追求资源配置帕累托最优而放松对土地的强烈管制,允许土地实施某种有限程度开发使用时,

土地权利人所拥有的一种土地权利。该种权利受到国家管制权及其所赋予的有限开发程度的直接限定。该权利的价值量同时受到该地块发展潜力的直接制约。现代社会本无绝对的权利,土地的特殊性(尤其是外部性)也决定了其权利在各主体之间分割、内涵界定由各主体协商的必要性。作为影响土地使用的两种权利,土地管制权和土地发展权各具功能。前者更具有公共权利色彩而掌握在政府手中;后者更具私权利色彩而掌握在土地权利所有者手中,二者具有一定的对应关系且相互深刻影响。尤其是后者的权利内涵和价值大小受到政府管制的深刻影响。可以认为,基本土地发展权是一种从属于土地所有者的权利,但是受到政府的严格约束;在特定的制度环境下,如公有制之下,它也可能由契约约定,属于土地使用者,但也不能脱离政府或社区(community)的约束。

### 三、土地发展权的类型

土地发展权是一个权利的体系。这种划分,立足于对其权利本质的认识。其共性和管制相联系,其中基本土地发展权是一般土地都将拥有的权利。而超额和虚拟土地发展权可认为属于一种由基本土地发展权衍生而来的权利。

第一是基本土地发展权。政府通过明确或隐含地给土地施加一个管制强度,赋予每一块土地一个基本的发展权利。该强度依据地块区位、现状利用类型、外部性大小等因素的不同而不同。基本的发展权规定了政府和土地所有者(也可能是土地所有者和土地所有者之间)双方权利的界限。之所以说基本发展权规定了土地所有者之间权利的界限是因为土地的利用有时具有较强的负外部性,为制约这种外部性,即使没有政府的干预,众多土地所有者之间也可能通过协商以契约的方式确定各个地块的使用权利和义务。它既是政府和土地所有者双方科斯式协商的结果,又是政府权衡管制强度后的妥协。这种权利类似法定的发展权,是动态的。

第二是超额土地发展权。如果土地所有者在基本土地发展权内容的基础上,试图向政府申请变更管制强度,超过法定权利,扩大发展权利,那么变更前后的发展权即为超额的发展权,超额发展权常常不需要变更土地用途。它应该掌握在政府手中,通过协商达成一致(如绩效分区,performance zon-

ing 或包含性分区,inclusive zoning 等)或课征税费(如影响费 impact fee)等方式有条件地向发展权需求者转移。超额土地发展权相当于原土地所有者向政府索取的新的土地开发权利。超额土地发展权与基本土地发展权有较大的区别,因为按照上述管制强度原理,政府对土地赋予了某个“合理”的管制强度和基本发展权利,在这个基本权利之上的权利则不应该属于土地权利人所有而移交给政府所有(甚至可以出售),作为一种公共资源,实现公共产品供给,提高全体公民福利提升等目标。

第三是虚拟土地发展权。一般有三种基本情况可创造出虚拟的发展权:土地的现状利用强度小于法定的或基本的使用强度;土地被迫保持使用现状,失去再发展机会(如保护特定历史建筑和文化区),政府出于向该土地所有者利益补偿的需要;从较高的现状利用强度(一种基本发展权状态),向下降低到较低的利用强度(另外一种基本发展权状态)。这是一种可交易的发展权(TDR),深刻体现了政府和土地所有者间的协商和妥协,以及政府出于历史文化保护和生态等社会目的,通过规划、供给、补偿等工具对土地利用的深度参与。虚拟发展权和超额发展权比较类似,都是两种管制强度之差而形成的权利,都有需求者和供给者。不过,虚拟发展权的供给者是土地使用者或所有者,而超额发展权的供给者是政府。

### 四、基于发展权本质的定价路径

土地发展权具有价值是因为它能给开发者带来效用。土地发展权价格是价值的表现,关于开发权利的交易价格,由供需双方决定,受到多种因素影响。按照地租理论,需求是决定价格高低的主要因素,土地发展权价格常常体现在土地价格之中,是土地价格的重要组成部分。土地基本发展权理论上可以定价,本文主要讨论该问题。超额和虚拟发展权的定价可借鉴上述方法。在实践中,评估发展权的技术路线时,将市场法作为一个常用方法。

#### 1. 土地基本发展权定价模型

基本假设:(1)在最严格的管制下,土地没有任何使用价值,其价值为0。当然,更为一般的假设是在现实生活中,土地只能作为空地为社会保留开放空间之用,而对土地所有者无任何价值;或者只能农用,农地年收益为 $A(0)$ ,其初始价值为 $A(0)/r$ 。这种简化丝毫不影响最后的结论。(2)考

虑政府管制赋予基本的开发密度,即允许自由选择开发时机  $t$  时,以  $\rho_i$  的密度开发,该密度下年收益为  $A_i$ 。土地所有者只有一次开发机会。与此对应,如果没有管制,土地有无数再开发机会,每次选择一个开发密度  $\rho_i$ ,使得总收入(价值)最大化下的土地价值为  $P_i$ 。另外,此时土地发展权价值可定义为:政府允许以  $\rho_i$  密度开发,一次开发机会下的土地价值减去不允许任何使用的价值为 0。(3) 在一个增长的城市中,一般土地租金由固定的增长率  $g$  决定。初始租金为  $A(0)$ 。(4) 土地所有者按政府规定的密度进行开发,并选择最佳时机运用其开发权利,以最大化土地价值的激励。没有土地整理或拆除成本,资本没有折旧,土地使用无期限。

建立一个确定性模型,参考 Amin<sup>[22]</sup> 的研究,生产函数为:单位土地上的建筑数量  $\rho(k) = K\gamma$ ,其中  $K$  为投入的资本数量,  $0 < \gamma < 1$  ( $\gamma$  为参数)。由于边际收益递减规律,  $\rho$  关于  $k$  的一阶导数大于零而二阶导数小于零,是一个凹函数。而且实际上  $\rho$  在增加的过程中,单位开发成本并不是和假设中设定的线性一致,一定会有一个天然的上限。不受管制的土地租金增长路径为:  $R(t) = R(0) \exp(g * t)$ ,  $R(0)$  为初始租金,  $g$  为增长速度,都大于零。

(1) 理想状况下。如果没有政府干预,不限制再开发次数,则土地所有者的决策为:

$$V[R(t)] = \max_{t_i, K_i, N_i} \sum_{i=1}^N \left\{ \int_{t_i}^{t_{i+1}} \rho(K_i) R(u) e^{-r(u-t)} du - CK_i e^{-r(t_i-t)} \right\} \quad (1)$$

在  $t_{i+1}$  和  $t_i$  之间做出的再开发决策的边际条件为:

$$C = \rho(K_i) p(t_i, t_{i+1}) \quad (2)$$

结合生产函数变为:

$$\gamma K^{\gamma-1} p(t_i, t_{i+1}) = C \quad (3)$$

第  $i$  次再开发的时间由该式决定

$$(\rho_i - \rho_{i-1}) R(t) = rCK_i \quad (4)$$

如此多次开发,土地具有其最大价值。这种土地多次开发是一种最天然的方式。

(2) 管制状况下。实际上现代社会的绝大部分土地利用是受到限制的,只有那些沙漠、戈壁等土地由于地旷人稀,缺乏利用价值而基本不受政府的管制。另外,人们对未来并不是完美预期的(perfect insight),而且往往是近视预期的(myopic insight)。所以我们假定政府赋予某块土地一个最大的发展密度(上限),允许土地所有者自由决定开发时间。初始租金为  $A(0)$ ,则公式(2)将变为:

$$C = \rho(K^*) p(t^*, \infty) \quad (5)$$

结合生产函数变为

$$\rho^* R^* = rC \rho^{*1/\gamma} \quad (6)$$

如果密度受到限制,则变形为:

$$\bar{\rho} R' = rC \bar{\rho}^{1/\gamma} \quad (7)$$

在达到门槛租金的时候,

$$R^* = \frac{\gamma}{1-\gamma} \left[ \frac{g}{r} \right] \quad (8)$$

将(8)代入公式(6)可求得  $\rho^*$ , 可视市场最优密度。唯一的一次开发将在  $t^*$  进行。这里的开发密度和租金水平是由土地所有者个人依据市场发展自由决定的。但是政府的管制可能未必设置一个和  $\rho^*$  一致的密度,可能高于也可能低于该密度,设为  $\bar{\rho}$ 。

当  $\bar{\rho} < \rho^*$  时,土地所有者一般会提前并以这个法定最高密度实施一次且仅有一次开发活动。假定由于管制,  $t'$  之前的租金保持在  $R(0)$  的水平没有随着类似土地同速度增长,但在时刻  $t'$ , 该土地获得许可得以开发,该时刻由(7)式决定。该时刻早于最佳的开发时刻  $t^*$ 。此时的土地价值为:

$$V(t) = \int_0^{t'} R(0) e^{-rt} dt + \int_{t'}^{\infty} R(t) e^{-rt} dt \quad (9)$$

由于最强管制而完全不能发展土地的总价值为:

$$V(t) = \int_0^{\infty} R(0) e^{-rt} dt \quad (10)$$

所以土地基本发展权的价值为:

$$VDR = \int_0^{t'} R(0) e^{-rt} dt + \int_{t'}^{\infty} R(t) e^{-rt} dt - \int_0^{\infty} R(0) e^{-rt} dt \quad (11)$$

当  $\bar{\rho} > \rho^*$  时,土地所有者由于拥有一次开发机会,所以其决策将依旧以市场最优密度  $\rho^*$  开发,  $\bar{\rho}$  没有构成对开发的影响。同理可推导基本发展权价值为:

$$VDR = \int_0^{t^*} R(0) e^{-rt} dt + \int_{t^*}^{\infty} R(t) e^{-rt} dt - \int_0^{\infty} R(0) e^{-rt} dt \quad (12)$$

(3) 数值模拟。假定有一块城市边界处土地,现状开发密度为 0,初始年收益为 1 元/平方米,周围土地收益年增长率  $g$  为 0.04,实际利率  $r$  为 0.05,  $\gamma$  为 0.5,资本的单位成本  $C$  为 10。则依据上述计算公式(6)和  $R(t) = R(0) + g * t$ ,在第 16.7 年时门槛租金达到 0.667,最优开发密度约为 1.11。政府若在此时分配给这块土地一个基本发

展权,允许它选择任意时刻以 1 (考虑到公共利益,略低于最佳密度)的密度实施开发,则应该在第 12.5 年以 1.65 元/平方米的年收益时进行开发。代入公式计算得 VDR=6.96 元/平方米,是原用途价值 20 元/平方米的 34.8%,其他参数不变。不断变动  $\rho$  的值,得到表 1。在此说明的是, $\rho$  代表允许的开发密度,也是管制程度的指标,但是二者负相关,即  $\rho$  越大,管制水平越低。

表 1 不同管制水平  $\rho$  下的土地发展权价格及其占比变动

$\rho$	VDR (元/平方米)	$V_0$ (元/平方米)	占比%	预期开发 时间点(年)
1	6.96	20	34.8	12.5
0.5	4.16	20	20.8	6.25
0.25	2.347	20	11.7	3.125
0.1	0.94	20	4.7	1.25

从模拟计算可发现,VDR 的值不仅和  $r, g, C, \gamma$  等参数密切相关,实际还和初始密度、初始租金、管制强度  $\rho$  有关,其中  $\rho$  的影响最大。这些参数对 VDR 的影响机制并不复杂。但我们明显地发现,政府对土地所赋予的基本开发密度不仅影响到基本发展权的大小,还对其占土地原用途价值的比例有很大影响。基本开发密度越大,发展权相对价值越大。这验证了我们的理论:土地发展权价值的大小和政府设定的土地管制强度不能分割。进一步地,其价格还受到地方土地市场环境的强烈影响,如地租增长率  $r$  越大,则发展权价格越高。同时,

如果我们从市场上获得各项参数值,就能得到土地基本发展权价格。

### 2. 市场比较法定价及一个案例

土地发展权价格可以通过土地市场交易数据进行挖掘。它的基本原理是:排除了土地所有权差异而只保留发展权差异的情况下,通过“有无”或“前后”对比进行定价。“有无”是指不同宗地有管制和无管制的价格对比,可通过同一市场供求圈的类似区位土地价格之差来定价(即排除地块微观和区位等其它特征对地价的影响)。“前后”是指同一宗地在施加管制前后的价格差来对发展权定价。

选取佛山市顺德区 A 镇 2007 年 1 月至 2010 年 3 月公开出让的 12 宗以挂牌或拍卖公开出让的集体所有建设用地为案例。由于当地允许集体建设用地进入工业领域,所以假定政府将认可这些土地的基本发展权,容积率定为 1 以下的某个值。样本土地面积总量为 205863 平方米,总价 11714.74 万元,平均单价为 569.06 元/平方米。调查附近地区农用地的使用权价格,每公顷农用地年收益约 75000 元,按 5% 的还原利率计算,地价为 250 元/平方米。所以发展权价格为 319.06 元/平方米。

### 3. 土地发展权交易市场上的发展权定价

为解决城市发展用地不足的问题,我国部分地区进行了大胆的制度创新,承认土地发展权的正式地位,并允许其交易。如重庆市的土地“地票”交易制度深刻地体现了土地发展权的实现过程。其内在关系如图 2 所示。

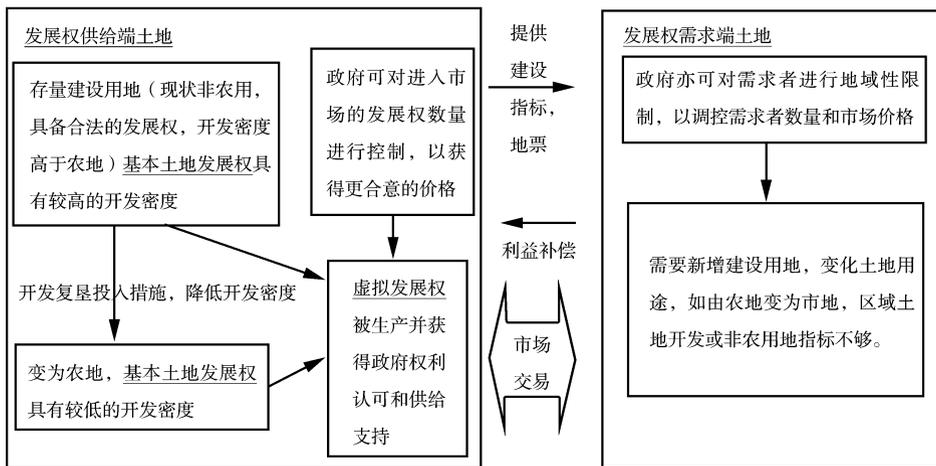


图 2 “地票”交易的土地发展权交易过程示意

在上述发展权交易中,可以看到基本发展权、虚拟发展权的存在,“地票”的制度设计实质内含有土地基本发展权、超额发展权的双重权利的交叉。其实质是承认农民的基本土地发展权,同时建立起逆向的虚拟发展权机制,使农民变成发展权的供给者,非农用地建设者成为发展权的需求者,在政府的干预和市场构建之下,进行有关超额土地发展权的交易活动。在这样的市场上,土地发展权将衍生出一种新的权利形式——可交易的发展权,但是该权利产生的基础仍是上述两种基本形式,其价格决定仍由市场和政府干预共同决定。在这个制度设计中,尚未将超额土地发展权纳入。而想要更高地开发容积率的房地产开发商,将成为潜在的发展权需求者。

综上所述,土地基本发展权价格不仅受到来自市场的实际利率、资本成本、收益增长率等条件的影响,还强烈受到政府设定的基本开发密度的影响。但上述基本发展权定价模型是基于土地收益确定性、土地权利无限期、人们近视预期、土地收益增长率小于实际利率、拆除无成本等前提。实际上,在一定的市场阶段,土地收益增长率等于或高于实际利率的可能性是存在的,而且其收益波动随时间变化,使用实物期权的方法能更好地模拟其收益变动路线。再者,我国的土地使用权利大多是有期限的,加之人们对土地使用的预期可能比近视预期更好,政府对土地管制方式的变化等等,使发展权定价的模型变得复杂起来。

## 五、政策启示

土地发展权及其定价理论研究具有较大的实践价值。长期以来,我国在耕地保护、土地征收、城市拆迁、规划制定、宅基地审批等诸多环节,“重管制,轻保护;重行政,轻市场”的思想严重桎梏着管理者的行为。土地资源配置的市场化、流动性、灵活性、公平性不足。土地发展权及其定价理论,在以下几个领域具有政策启示。

### 1. 宅基地管理政策

宅基地本是农村居民拥有的一项福利性土地权利。但是传统的政策取向,以及随着人口流动的加快、户籍制度的改革、城乡一体化等新形势的发展,已显得既缺乏效率,又缺乏公平。依据土地发展权理论,可将内含有发展权的宅基地使用权按一定标准,一次性将“指标”(即发展权)无偿分配给

农村居民,作为可交易的发展权上市流通,随时变现,出售后失去再次获得宅基地指标的权利。通过这种方法,将全国的宅基地总量一次性锁定。存量宅基地也可转换为“指标”。国家可以以需求者的身份购买该指标,或者建立发展权银行进行储备,或者将购得的低效利用的宅基地进行土地整理,变为良田。新出生农民,要么继承、要么购买指标才能建房。

### 2. 城市土地出让管理策略

土地出让是土地使用权的让渡,让渡的客体必然包括土地发展权本身。我国地方政府出让土地的必备前提是土地具有规划条件。从政府角度,政府可依据城市发展的目标和有关规划,在赋予土地法定基本发展权的同时,获得出让金,用于城市建设。土地出让金绝不仅仅是土地物质客体的让渡代价,还是获得土地发展权利的代价,甚至可以说,土地出让金是土地使用权利和发展权利融合后的权利价值。

对土地发展权需求者而言,在获得政府赋予的基本发展权之后,只能在这个权利范围内开展活动,如果他们还需要超额发展权,可向政府或其他提供虚拟发展权的主体购买。他们也可能成为虚拟发展权的供给者和购买者。

同时,随着我国住房制度改革进行,可将可负担(保障性)住宅政策纳入土地出让环节,要求开发者承担有关社会义务,建设配套政策性住宅。对于为了保护特定历史文化地段,需要限制其开发权利而导致原土地使用者不满的,可赋予其虚拟发展权,允许他们出售该权利以获得一定的经济补偿,提高社会公平程度。

### 3. 土地征收制度改革

土地发展权本质属于一种私权利,尤其是基本土地发展权附属于所有权。所以征收农民的土地,要对其发展权价值进行补偿,而不是仅仅对其土地的农业价值进行补偿。由于不同地段的土地租金潜在增长率相差很大,其在特定时点被开发的概率相差也较大,所以土地发展权价格受区位的影响很大,有必要像城市土地基准地价一样制定一个土地发展权的“基准地价”。在我国缺乏农地市场交易和交易价格的背景下,也没有类似台湾征收补偿标准确定所依据的市场“公告地价”(其实即使是公告地价加四成,仍然被人们认为太低而不公平,产生群体抗争事件)的情况下,可以将补偿标准定为农地农用价值加上基本发展权价值。其前提是要

确定一个基本的开发密度,并对定价的基本参数进行确定。另外,虽然土地发展权价值的获得也大多得益于社会发展和进步,但国家完全可以通过征税对该利益进行分割。

#### 4. “地票”交易管理

“地票”交易起始于地方政府的制度创新,应该早日在法律层面确立土地发展权的正式地位,在正式的制度安排尚未出台之前,应允许和鼓励地方做进一步的探索、完善和制度创新,推动社会经济的更好发展。

最后,除了理论探讨之外,建议我国在法律、政策层面应逐步开展相关工作:一是尽快将《土地法》列入立法规划,在土地权利内容部分,明确将土地发展权列为土地的一项可与土地所有权分离的经济权利;二是在部分地区进行土地发展权交易的跨区域试点,不仅可以在省域内进行移转,还可以跨省域移转,国家完全能通过发展权供需的数量的调控进而调控交易价格,实现公平和效率的权衡和统一;三是尝试对集体所有土地进行基本发展权的初始赋权,既有限度地允许集体组织有计划有规划地实施必须的非农开发,又对那些不能(或主动放弃)实施开发的组织通过出让发展权获得经济上的补偿;四是完善土地税收体制。政府要逐步减少在土地征收环节的土地增值收益的分割,转向在保有环节上以房产税等手段实施;五是对于国有土地,可直接运用土地发展权出让捕获土地增值价值,以“影响费”等名义获取财政收入,用于城市基础设施建设,向市民提供更多的公共产品和服务。

#### 参考文献:

- [1] Lall S V, Mila Freire, Belinda Yuen. Urban land market [M]. World bank. Springer, 2009.
- [2] 沈守愚. 论设立农地发展权的理论基础和重要意义 [J]. 中国土地科学, 1998, 12(1): 17-19.
- [3] 臧俊梅, 王万茂. 从土地权利变迁谈我国农地发展权的归属 [J]. 国土资源, 2006(6): 18-21.
- [4] 吴郁玲, 曲福田, 冯忠奎. 论我国农地发展权定位与农地增值收益的合理分配 [J]. 农村经济, 2006(7): 21-23.
- [5] 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): 149-153.
- [6] 申京诗. 建议设立农地发展权和城市土地开发经营权

- [J]. 中国土地, 2006(2): 45.
- [7] 许恒周. 农地发展权的设立与土地征用制度改革 [J]. 广东土地科学, 2005(6).
- [8] 刘国臻. 中国土地发展权论纲 [J]. 学术研究, 2005(10): 64-68.
- [9] 朱仁友. 合理分享土地发展权收益与科学制订征地区片综合地价探讨 [C] // 2006 年中国土地学会学术年会论文集, 2006.
- [10] 王永慧, 严金明. 农地发展权界定、细分与量化研究——以北京市海淀区北部地区为例 [J]. 中国土地科学, 2007(4): 25-30.
- [11] Nelson R H. Zoning myth and practice—from Euclid into the future. see HARR. C M, Kayden, J S. Zoning and the American dream: promises still to keep [M]. Planners press, 1989.
- [12] Siegan. Land use without zoning [M]. Lexington Books, 1972.
- [13] Ellickson R C. Alternatives to zoning: covenants, nuisance rules and fines as land use controls [M]. University of Chicago Law Review. 1973, 40(4): 681-781.
- [14] Kemic D W. Deregulation land use: an alternative free enterprise system [J]. University of Pennsylvania Law Review, 1981, 11.
- [15] 钱安校. 农地发展权的设立和细化研究 [J]. 广东土地科学, 2008(2): 18-22.
- [16] 施祖送. 城市扩张与农地发展权价格的关系研究 [J]. 乡镇经济, 2007(7): 45-48.
- [17] 汤芳. 农地发展权定价研究 [D]. 武汉: 华中农业大学硕士学位论文, 2005.
- [18] 臧俊梅. 农地发展权的创设及其在农地保护中的运用研究 [D]. 南京: 南京农业大学博士论文, 2007.
- [19] 祝平衡. 土地发展权价格测算初探 [J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2009(1): 33-37.
- [20] 高波. 现代房地产经济学 [M]. 南京: 南京大学出版社, 2010.
- [21] Fischel M A. The economics of zoning laws——a property rights approach to American land use controls [M]. The Johns Hopkins University Press, 1985.
- [22] Amin Kaushik, Capozza D R. Sequential development [J]. Journal of urban economics, 1993(34): 142-158.

(责任编辑: 刘浩)

(英文摘要下转第 116 页)

## Request and Response: Towards Constructing the Cooperative Public Law Order

LI Tao

(*School of Law and Politics, Nanjing University of Technology, Nanjing 211816, China*)

**Abstract:** The current intensifying government-citizen conflict is rooted in the contradiction between the growth of public law right appeal and the inadequate response from the public law authorities. Heightened awareness of public law right is the product of the awakening of citizen's main entity consciousness. Therefore, the response to the public law right should be based on the equality and peace, and the cooperative public law order should be established through abiding by humanistic, comprehensive and real-time principles, diversifying the types of public service, setting up multi-public service system, and in the final analysis, the support of knowing truth right, involvement right and request right as well as an interactive mechanism.

**Key words:** Public Law Rights; Public Order; Rights of Appeal; Public Law Right Response; Cooperation

(上接第 89 页)

## Land Development Right: Essence, Valuation Method and Policy Revelation

ZHANG Peng<sup>1,2</sup>, GAO Bo<sup>1</sup>, YE Hao<sup>2</sup>

(*1. School of Economics, Nanjing University, Nanjing 210093, China;*

*2. Guangdong University of Business Studies, Guangzhou 510320, China*)

**Abstract:** Land development right (LDR) is a vital right that accrues to land but its economical essence and ownership are shrouded with many controversies. Based on the theories of Coase Theorem and Regulation Intensity, the essence of LDR was interpreted in this paper. LDR is a system of land rights and its value belongs to various bodies and accordingly should be measured by its right system and value sources. Based on the above analysis, theoretical valuation approach of land development right price was determined. Finally, some policy suggestions were offered concerning the important issues of cultivable land protection, land remise, rural residential land, land transfer, land for collective construction purpose, land expropriation, and "land ticket" transactions in China.

**Key Words:** Land Economics; Land Development Right; Valuation Method