

基于土地发展权视角的 重庆市土地管理制度深化改革研究¹

宇德良^{1, 2}, 张孝成^{1, 2}

(1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 401121;

2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 401121)

【摘要】: 重点围绕重庆市土地管理制度深化改革研究问题, 综合运用文献梳理法、系统研究法等, 基于土地发展权“控制与保护”的核心价值考量, 从宏观层面探讨了基于土地发展权实现思路的深化改革问题及方向。研究结论表明: 重庆当前需重点关注“公平与效率”、“局部与整体”、“计划与市场”、“发展与保护”四大问题, 在后期改革推进过程中, 特别注重改革制度协调、市地发展权实现、建设用地总量管控和土地发展权收益的二次分配。

【关键词】: 土地发展权; 土地管理制度; 深化改革

【中图分类号】: F321.1 **【文献标识码】**: A

1、引言

中共十八大以来, 关于强化土地发展权的实现与保障呼声渐高, “改革征地制度, 提高农民在土地增值收益中的分配比例”、“发挥市场在资源配置中的决定性作用”、“多渠道增加居民财产性收入”等提法首次写入党代会报告, 对探索以土地增值收益分配为核心实现土地发展权和农民财产性收入增加提供了改革方向和可能, 同时, 也对利用市场化的方式实现土地发展权的转移与交易提出了要求。

重庆市作为全国首个统筹城乡综合配套改革实验区, 近年来, 围绕推进城乡统筹发展, 开展了地票制度、户改退地、集体经营性建设用地入市等一系列改革探索, 取得了显著成效。但重庆作为最年轻的直辖市, 大城市、大农村、大山区、大库区的特殊市情, 决定了重庆在改革探索的过程中必然要面对更加尖锐、更加突出的矛盾。发展与保护、改革与权益实现的博弈更加激烈。如何按照国家土地发展权理念, 以土地发展权实现为总线, 进一步理清改革思路, 确保改革步入深水区时, 运转更顺畅、成效更明显、农民利益不受损, 是当前重庆市土地管理制度深化改革迫切需要研究的问题。本文旨在通过土地发展权研究, 为后续改革破冰提供思路 and 参考。

2、土地发展权内涵、争议与价值

¹【收稿日期】: 2017-09-19

【作者简介】: 宇德良(1984-), 男, 湖北荆州人, 硕士研究生, 高级工程师, 研究方向: 土地政策。

2. 土地发展权概念及内涵

土地发展权（Land Development Rights）是从 20 世纪 50 年代初开始，在英、美、法等国相继设置的一项重要土地产权制度。其概念有狭义和广义之分。狭义的土地发展权，主张土地所有权人将自己拥有的土地变更用途或在土地上兴建建筑改良物（包括建筑物与工事）而获利的权利。也有学者定义的范围更窄，如沈守愚（1998）、周建春（2007）等认为：农地发展权就是单纯指农地非农化，改变为建设用地的权利。

广义的土地发展权涉及面更大，包括土地利用、再开发用途转变和利用强度提高而获得的权利。胡兰玲（2002）认为，广义的土地发展权是指对土地在利用上进行再发展的权利，即在空间上向纵深方向发展（地上、地下空间的利用）、在使用时变更土地用途之权，可将其分为两类：空间建筑权和土地开发权。范辉等（2005）从土地用途转变和集约度提高两方面，把土地发展权分为建设用地发展权（更加强调集约度的提升）、未利用土地发展权和农地发展权（更加强调土地用途的转变）。

通过上述狭义、广义的土地发展权概念的梳理，不难看出国内学术界对于狭义、广义之分的关键在于是否包含土地节约集约利用程度改变带来的权利。笔者认为，在当前土地节约集约利用上升为国家战略、地上地下地表三维地籍管理理念深入人心背景下，土地发展权的概念当取广义概念。在城镇化、工业化发展的初级阶段，城市发展倾向于外延扩张，这时候的土地发展权更多体现为土地用途的转变。而当城镇化、工业化到达一定阶段，城市外延扩张受限后，城市发展将更多依靠城镇低效用地再开发、工业用地退二进三、城镇地上地下空间开发利用等，在这一土地节约集约利用的过程中，就涉及空间开发权等土地发展权问题，土地发展权的概念与内涵是一个逐步发展与衍变的过程。

2.2 土地发展权争议

2.2.1 土地发展权“公平与效率”之争。土地发展权概念缘起于英、美，两个国家都属于土地私有制国家，但基于土地发展权的制度安排设计，两个国家却并不完全一致。美国的土地发展权制度设计更加倾向于注重效率，提倡土地发展权归原土地所有权人所有，原土地所有权人在继续耕种原土地的同时，可得到因其土地发展权转移与交易而带来的收益，大大激发了其农地保护积极性。而英国的土地发展权制度设计更加倾向于注重公平，1947 年英国《城乡规划法》规定：一切私有土地将来的发展权转移归国家所有，实行土地发展权国有化，可防止因为没有土地或土地区位差异所导致的不公平。例如，相邻两块农地，可能一块因为变更为城市建设用地而价值暴涨，而另一块却因不符合规划或政府态度而导致价值不显，若土地发展权全部国有化，增值收益全部收归国有，再用于其他公共基础设施建设等，则避免了此类社会矛盾与不公。

2.2.2 土地发展权“公权与私权”之争。公权与私权的分类最早源于古罗马法学家乌尔比安关于公法与私法的划分。区分公权与私权的意义关键在于明确其权利的法律属性。而国外关于土地发展权权利属性的认知有两种：一种认为其属于私权，应该充分运用市场手段进行调整实现，为此也就有了收益归土地所有权人所有的制度安排；另一种认为土地发展权属公权范畴，土地具有社会性和公共性，不能像一般商品自由市场交易，土地的开发利用应服从公共决策，符合城市规划，地尽其利，收益归公。

关于土地发展权“公平与效率”之争、“公权与私权”之争在我国的具体体现，核心其实就在农地发展权收益是归国家还是归农村集体经济组织所有的问题。关于这一点笔者会在后续讨论中予以阐述。

2.3 土地发展权引入对于改革实践的价值

通过对上述土地发展权概念、制度影响、权利属性的梳理分析，不难发现：土地发展权概念的引入，实现了土地权利体系的进一步丰富和完善，也实现了由单一静态土地权利（只关注土地所有权、地役权、抵押权等自物权）向同时关注动态土地权利的转变。无论将其视作“公权”还是“私权”，基于土地发展权的制度设计，土地发展权购买的开发制约，都将对城镇化、

工业化过程中引发的农地保护问题，土地退化引发的生态问题，土地二次开发引起的产权等问题解决起到一定的助益。笔者认为，土地发展权的核心价值就在于“保护与控制”，在产权明晰前提下，实现对资源的保护、对生态的保护、对土地所有权人利益的保护和土地开发的控制。

3、重庆市土地发展权实现相关探索

3.1 探索建立地票制度

2008 年，重庆着眼于耕地保护，解决城乡建设用地双增长，实现城市反哺农村，打通农民土地财产权实现制度通道等问题考虑，探索建立了以“自愿复垦、公开交易、收益归农、价款直拨、依规使用”为核心的地票制度。复垦验收后形成的地票指标，在市农村土地交易所进行公开市场交易，收取的地票价款按照 85:15 比例在土地使用者（农民）和土地所有者（农村集体经济组织）之间进行分配，在保障各权利主体共享土地收益的同时，通过指标落地实现了建设用地的空间优化配置。截至目前，累计实现地票交易 1.19 万 hm^2 、355.49 亿元。地票制度的建立，实质也是土地发展权交易转移与土地发展权收益再分配的相关探索。农民自愿放弃宅基地进行复垦，实际是放弃了土地发展权，城市开发主体以市场化方式购置地票用于开发建设，实际是购买了土地发展权。地票收益实行土地使用权人和土地所有权人共享，实际是基于我国土地管理制度设计，探索建立了一种不同于英、美单一政府所有或单一土地所有权人所有的土地发展权归属模式，即土地所有权人和土地使用权人共有。

3.2 开展集体经营性建设用地入市增值收益分配

2015 年以来，重庆大足作为全国 15 个集体经营性建设用地入市改革试点区之一，积极开展入市改革研究。截至目前已累计开展 7 宗 11.79 hm^2 入市改革交易，实现土地增值收益 1806.7 万元。通过改革研究探索，初步建立了由国家、农村集体经济组织和农民共享的增值收益分配机制。指导意见明确，区别镇街类别和土地用途不同，国家将抽取增值收益的 20%~50% 作为调节金，剩余部分再在农村集体经济组织和农民之间进行分配，其中集体经济组织留存部分不得少于剩余增值收益的 30%，其余由农民分配。大足增值收益分配的改革探索，实质是土地发展权收益与归属的探索，其明确了土地发展权收益由国家、集体经济组织和农民共享共有，并且明确了各自的比例，是对土地发展权理论的丰富。

3.3 探索开展农村综合产权流转交易

2014 年，重庆市发布《重庆市人民政府办公厅关于金融服务“三农”发展的实施意见》（渝府办发〔2014〕105 号），明确提出要依托重庆市农村土地交易所，加快建设全市统一的农村综合型产权流转交易市场，着力构建以市级平台为核心、区县平台为支撑、乡镇平台为基础的交易体系，开展农村土地承包经营权、地票、林权、农村集体经营性建设用地使用权、养殖水面经营权、农村“四荒地”使用权等一体化综合产权交易试点。目前，综合产权交易平台正在筹建完善中，农村综合产权交易平台实质就是土地发展权的市场化交易。

4、基于土地发展权实现视角的土地管理制度问题剖析

从当前重庆土地发展权实现来看，重庆虽然做了一些相关探索，但多停留在农地发展权的流转交易与归属上，在市地发展权方面涉及较少，且关注的焦点多在用途变更所导致的发展权变化，集约利用强度变化引起的土地发展权变化涉及较少，而且在农地发展权归属上存在细小差异，具体而言，从土地发展权的视角出发，当前土地管理制度深化改革还需要把握以下几个问题。

4.1 公平与效率问题

笔者在这里要探讨的公平与效率问题，重点表现为我们改革制度的配套与衔接问题，实质是土地发展权的归属问题。前面我们谈了土地发展权的“公平与效率”之争、“公权与私权”之争，笔者认为，我国为社会主义公有制国家，土地管理制度城乡二元分异，与英、美等国差异较大，在土地发展权的权益归属上也应有所区别。关于农地发展权归属，原则上归土地所有权人（村集体经济组织）所有，而在我国村集体经济组织虚位，实则为土地使用权人（农民）共有，此外，农地发展权的增值收益大小与国家基础配套、发展导向关系较大。实行农地发展权收益国家、村集体经济组织和农民共有，是当前农村土地发展权改革的必然选择。从重庆实践来看，我们当前推行征地、地票、集体经营性建设用地入市和农村综合产权交易，在土地发展权收益归属上不尽相同，制度设计偏于效率，但“不患寡而患不均”的思想深植人心，后续改革推进需更加注重各项制度之间的协调，确保农民所得的公平性。

4.2 局部与整体问题

从前面的分析我们关注到，在改革推进的过程中，基于土地发展权的制度设计还略显片面，更多关注于农地用途转变而导致的土地发展权变化，而在集约利用强度提升方面引起的土地发展权变化却关注较少。实际在调研过程中，我们发现对于这方面的权益#护需求强烈。例如当前在城市地下空间开发利用过程中空间权的制度设计方面还略显薄弱，围绕工业用地退二进三、城镇低效用地再开发、工业厂房加层改造等集约利用程度提升所导致的增值收益归属与分配问题还存在较大争议，这些都是今后土地管理制度深化改革的重要方向。

4.3 计划与市场问题

中共十八大以来，中央虽一直强调发挥市场在资源配置中的决定性作用，但市场化配置并非一簇而就。从当前土地规划计划管理来看，无论是建设用地指标还是耕地保有量指标基本是按照计划管理的思路，自上而下层层分解，短期内不可能打破这一管理框架。重庆创新性的利用市场化的方式进行地票交易，实行计划与市场双重保障，虽确保了建设用地的总量平衡，但在空间配置上必然出现较大差异。在土地规划调整完善过程中，还需重点加强各区县建设用地总规模管控，警惕区县利用地票过度发展。

4.4 发展与保护问题

重庆当前按照主体功能区思路大力推进五大功能区域发展战略，将重庆市划分为都市核心区、都市拓展区、城市发展新区、渝东南生态保护发展区和渝东北生态保护涵养区，差别化进行发展定位。从土地发展权的视角来看，有些区域注重发展，其获得了更多的土地发展权，而有些区域注重耕地和生态保护，并且规定基本农田不得进行任何开发建设，从某种意义上其是丧失了土地发展权。笔者认为，出于制度设计公平考虑，应从土地发展权转移收益中抽取部分用于强化耕地和生态保护，探索建立耕保基金或生态保护补偿机制等。

5、研究结论及建议

上述，我们梳理了土地发展权的内涵与价值，总体来看，土地发展权理念在资源保护、生态保护、土地所有权人利益保护和土地开发控制方面作用突出。通过重庆实践与问题剖析，研究指出了土地发展权实现重庆需要注意的四大问题，为充分发挥土地发展权理念助力土地深化改革，重庆需要切实把握四个注重：一是特别注重改革制度间的协调配套，避免因农民收益不一致而影响制度实施与改革推进；二是特别注重市地发展权和集约度提升而导致的发展权变化制度设计，有序推进城镇地下空间开发、工业用地退二进三、低效用地改造等工作；三是特别注重市场与计划的协同，在发挥市场资源配置作用的同时，更加关注总量管控，放活流量运用；四是更加注重收益二次分配，加快建立耕保基金和生态补偿机制，激发耕地保护和生态保护积极性。

[参考文献]:

[1]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.

[2]周建春.中国耕地产权与价值研究——兼论征地补偿[J].中国土地科学,2007,21(1):4-9.

[3]胡兰玲.土地发展权论[J].河北法学,2002(3):143-146.

[4]范辉,董捷.试论农地发展权[J].农村经济,2005(6):28-30.

[5]王卫国,王广华.中国土地权利的法制建设[M].北京:中国政法大学出版社,2002.