

理念 · 实践 · 创新 丛书

# 中国土地发展权研究： 土地开发与资源保护的新视角

孙 弘 著

 中 国 人 民 大 学 出 版 社

理念 · 实践 · 创新 丛书

# 中国土地发展权研究： 土地开发与资源保护的新视角

孙 弘 著

 中 国 人 民 大 学 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地发展权研究: 土地开发与资源保护的新视角/孙弘著.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(理念·实践·创新丛书)

ISBN 7-300-06012-9

I. 中…

II. 孙…

III. 土地管理-研究-中国

IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 122159 号

理念·实践·创新丛书

## 中国土地发展权研究: 土地开发与资源保护的新视角

孙弘 著

---

|      |                                                                   |      |                     |
|------|-------------------------------------------------------------------|------|---------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         |      |                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      | 邮政编码 | 100080              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                |      | 010-62511239 (出版部)  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                |      | 010-62514148 (门市部)  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               |      | 010-62515275 (盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |      |                     |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                     |
| 印 刷  | 北京东方圣雅印刷有限公司                                                      |      |                     |
| 开 本  | 890×1240 毫米 1/32                                                  | 版 次  | 2004 年 12 月第 1 版    |
| 印 张  | 7.125 插页 2                                                        | 印 次  | 2004 年 12 月第 1 次印刷  |
| 字 数  | 200 000                                                           | 定 价  | 18.00 元             |

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



中国土地发展权研究：土地开  
发与资源保护的新视角

## 自 序

房地产业潮起又潮落。十几年来，还没有几种社会经济现象如房地产一样，时时牵动着亿万人的心。业界和学者自不必说；农民关注，因为占用耕地进行房地产开发已是常规，农民既希望自己的生活因此而出现转机，同时又害怕失去生存的根基；城市居民紧张，因为房价连着个人的钱袋；官员们重视，因为它关系到财政收入、城市经营、社会稳定……人们关注的是房地产的利用、交易和价值，然而，决定这些表面现象的实质是产权，尤其是土地产权。

改革开放以来，中国农村与城市土地利用格局、效果的重大变化，皆始于土地产权与使用制度的改革。关注房地产，就不能忽视产权制度的作用，不能不考虑土地产权制度的完善和创新。

我国正处于城市化快速推进时期，多元化的利益格局正在形成，城市土地开发与农地和生态环境资源保护的矛盾突出，形势严峻。在宏观，人们都意识到，集约、高效利用城市土地，减少耕地占用，维护生态环境，十分必要而且重要；在微观，对于一块具体的土地的利用，各方当事人都想“攫取”其最高经济价值，并据为

已有，因而产生了土地利用的宏观与微观目标的矛盾，以及各方当事人利益归属的矛盾。此类矛盾的解决，有赖于一项土地产权的明晰——土地发展权。

大约在上世纪 90 年代中期，笔者从原国家土地管理局“国外土地制度研究课题组”编写的《各国土地制度研究》中，首次看到“土地发展权”一词。该资料介绍了英美等国的土地发展权制度实践，当时并未引起笔者更多的注意。此后笔者不停地转换视角审视“房地产”，特别是房地产开发过程中的权利变动和利益分配格局。笔者做了北京大学城环系的博士生后，在董黎明教授指导下，有机会在理论层面上更客观地考察房地产开发过程，并于本专业知识基础上融入了法学理论和产权经济学的思考，开始了全面、深入、细致地“品味”土地发展权。关于土地发展权的概念在我国少有人知，土地发展权在现行土地权利体系中缺位，在相关制度安排中界定不明，于是有了以“中国土地发展权研究”为题的博士论文和继续完善之后的这本书。

本书在总结国内外相关研究和国外制度实践基础上，对我国土地发展权的制度建设与应用进行了系统性、探索性研究，主要内容和观点包括：

第一，科学界定土地发展权的内涵。土地发展权就是为适应土地使用管制和多元化立体开发的需要而设立的，它是改变土地现状用途与利用强度等利用方式的权利，是一项可以独立支配的财产权（第 1 章）。

第二，分析在中国建立土地发展权制度的必要性。两种形式的土地公有制、使用权与所有权分离的制度安排，决定了土地开发利用过程中“私益”的必然性和合理性，因而有必要建立土地发展权制度，这也是完善土地开发制度，解决实际问题的需要（第 3 章）。

第三，从权利及其价值角度进一步分析土地发展权质的和量的规定性，完成规范意义的土地发展权构造。土地发展权是由所有权派生出来的，凭借国家行政管理权（警察权）作用而形成的财产权。土地开发前后用途和开发密度（主要是容积率）的差异，既是土地发展权的物质内容，也是土地发展权的价值构成。土地发展权

价格由位置、用途和开发密度三要素决定（第4章、第5章）。

第四，借鉴国外经验、做法，结合中国实际，进行了中国特色的土地发展权制度设计。其思路和框架是：初始配置归国家所有；具有拥有、使用、处分和收益四项基本权能；形成以农地发展权、市地发展权、基本发展权、虚拟发展权和可转让发展权为核心的发展权结构；建立土地发展权创设、让渡、变更和灭失的权利变动规则与运行机制；并做好与土地使用权等的衔接（第6章）。

最后，以征地制度改革、北京市绿化隔离地区建设为例，探讨土地发展权应用于制度改革与实践所能发挥的作用，以及实现的途径。设立农地发展权，完善了新增建设用地经济价值和耕地资源价值的权利、价值一一对应关系，通过征地价值补偿模型，实现征地补偿机制创新。在绿化隔离地区建立土地发展权制度，为绿色空间配置一定规模可转让的虚拟发展权，有助于顺利实施以集体土地为主的绿化隔离地区规划建设，也为大规模绿化建设及环境敏感地区保护，提供了有效的制度手段（第7章、第8章）。

本书从经济学、法学及土地利用规划理论的综合视角研究土地发展权问题，一定程度上丰富了土地利用理论和研究方法，完善了我国的土地产权制度，为土地开发利用与规划管理手段、机制的创新提供理论基础，为相关法律、政策的制定提供有益参考。由于国内缺乏全面而系统的土地发展权问题研究，加之笔者水平有限，本研究只能是基础性和初步应用性的，难免存在一些疑问和争论。希望本书能够抛砖引玉，将土地发展权理论与制度建设引向深入。

作者

2004年8月于北京



中国土地发展权研究：土地开  
发与资源保护的新视角

## 目 录

|       |                                  |      |
|-------|----------------------------------|------|
| 第 1 章 | 绪论 .....                         | (1)  |
|       | 1.1 缘起 .....                     | (1)  |
|       | 1.2 研究设计 .....                   | (4)  |
|       | 1.3 土地发展权的内涵和特点 .....            | (7)  |
|       | 1.4 土地发展权在土地权利体系中的地位 .....       | (13) |
|       | 1.5 土地发展权与几个相关概念的联系<br>和区别 ..... | (21) |
| 第 2 章 | 土地发展权制度建设理论基础与相关研究综述 .....       | (25) |
|       | 2.1 土地发展权制度建设的理论基础 .....         | (25) |
|       | 2.2 国内外相关研究综述 .....              | (37) |
|       | 2.3 国外土地发展权制度实践 .....            | (45) |
|       | 2.4 小结 .....                     | (49) |
| 第 3 章 | 中国建立土地发展权制度的必要性分析 .....          | (51) |

|              |                                         |              |
|--------------|-----------------------------------------|--------------|
|              | 3.1 中国土地开发制度概述 .....                    | (52)         |
|              | 3.2 土地开发过程权利变动及土地发展权<br>缺位 .....        | (60)         |
|              | 3.3 我国现行制度安排和开发、管理实践中<br>的土地发展权问题 ..... | (62)         |
|              | 3.4 我国建立土地发展权制度的必要性 .....               | (64)         |
|              | 3.5 我国建立土地发展权制度的预期效用 .....              | (69)         |
|              | 3.6 小结 .....                            | (78)         |
| <b>第 4 章</b> | <b>土地发展权规范研究：法理分析 .....</b>             | <b>(80)</b>  |
|              | 4.1 土地开发公共管理 .....                      | (80)         |
|              | 4.2 土地发展权的法理分析 .....                    | (84)         |
|              | 4.3 土地发展权法律渊源 .....                     | (90)         |
|              | 4.4 小结 .....                            | (91)         |
| <b>第 5 章</b> | <b>土地发展权规范研究：经济价值分析 .....</b>           | <b>(95)</b>  |
|              | 5.1 土地开发供给的经济特性 .....                   | (96)         |
|              | 5.2 土地开发与发展权的区位经济分析 .....               | (102)        |
|              | 5.3 土地发展权物质载体与价值构成 .....                | (109)        |
|              | 5.4 土地发展权价格涵义与形成机理 .....                | (111)        |
|              | 5.5 决定土地发展权价格三要素 .....                  | (116)        |
|              | 5.6 农地转用开发和旧城改造中土地发展<br>权价格问题 .....     | (121)        |
|              | 5.7 土地使用权与土地发展权关系的进一步<br>探讨 .....       | (123)        |
|              | 5.8 小结 .....                            | (126)        |
| <b>第 6 章</b> | <b>中国的土地发展权制度设计 .....</b>               | <b>(127)</b> |
|              | 6.1 土地发展权制度设计的指导思想和<br>基本原则 .....       | (128)        |
|              | 6.2 土地发展权的法权构造 .....                    | (129)        |

|              |                                                        |              |
|--------------|--------------------------------------------------------|--------------|
|              | 6.3 土地发展权结构设计 .....                                    | (132)        |
|              | 6.4 土地发展权权利变动规则设计 .....                                | (137)        |
|              | 6.5 土地发展权运行机制的构建 .....                                 | (142)        |
|              | 6.6 土地发展权制度的实施 .....                                   | (150)        |
|              | 6.7 小结 .....                                           | (154)        |
| <b>第 7 章</b> | <b>土地发展权在征地制度改革中的应用 .....</b>                          | <b>(156)</b> |
|              | 7.1 征地制度存在的问题及改革障碍 .....                               | (157)        |
|              | 7.2 创建农地发展权基础上的征地制度<br>改革思路 .....                      | (163)        |
|              | 7.3 土地征用价值补偿模型及其运用 .....                               | (167)        |
|              | 7.4 征地制度改革中土地发展权应用的<br>实例分析 .....                      | (174)        |
|              | 7.5 小结 .....                                           | (180)        |
| <b>第 8 章</b> | <b>土地发展权制度在北京市绿化隔离地区<br/>建设中的应用 .....</b>              | <b>(182)</b> |
|              | 8.1 北京市绿化隔离地区规划概述 .....                                | (182)        |
|              | 8.2 第二道绿化隔离地区建设土地使用在<br>现行制度框架内的路径选择及需要<br>解决的问题 ..... | (188)        |
|              | 8.3 设立土地发展权基础上绿色限建区<br>土地使用及规划实施 .....                 | (192)        |
|              | 8.4 小结 .....                                           | (204)        |
| <b>第 9 章</b> | <b>结束语 .....</b>                                       | <b>(207)</b> |
|              | 9.1 主要研究成果与创新之处 .....                                  | (207)        |
|              | 9.2 有待进一步研究的问题 .....                                   | (208)        |
| 主要参考文献       | .....                                                  | (210)        |
| 后 记          | .....                                                  | (216)        |



中国土地发展权研究：土地开  
发与资源保护的新视角

# 第1章 绪 论

## 1.1 缘 起

“土地利用，一个永恒不断的话题”<sup>①</sup>。人类对土地利用的关注包括两个方面：一是土地利用的物质空间形态和效果，如土地利用空间结构、土地利用强度与效率；二是达成上述形态、效果的机制和手段，其核心是土地占有、开发利用等的产权制度安排及其运行规则。“改革开放以来，我国实行的土地有偿使用制度和土地所有权与土地使用权分离的办法，进一步提高了土地使用效率。但与国外相比，我国法律规定的土地使用权的内涵还过于笼统，土地规划管理的体制还不够完善，以致还有许多漏洞被投机者利用。如何根据我国国情吸收国外这方面的有益经验，进一步深化土地使用制

---

<sup>①</sup> 董黎明：《土地利用——一个永恒不断的话题》，载《国外城市规划》，2001（1）。

度的改革，也是一个不可忽视的问题。”<sup>①</sup>

随着社会主义市场经济体制的建立，城市化进程的快速发展，中国的土地使用制度改革不断向纵深发展。从 20 世纪 80 年代开始的农地承包经营、国有土地有偿使用，到 90 年代的城镇国有土地使用权出让、转让，再到 20 世纪末的集体建设用地使用权与农地承包权的流转、国有土地收购储备，土地产权不断得到明晰和细化。这一时期，人们对权利的重视程度逐步提高，权利意识普遍增强，有关土地权利问题的研究非常丰富。然而，在现行的制度安排下，实践中还有很多现象难以得到合理解释，许多问题缺乏有效的解决手段，特别是制度化的解决手段。比如：（1）一块土地，从集体土地被征用，转变为国有土地，再出让给用地者，事实上有一个价差，即国有土地使用权价格高于集体土地所有权价格，尽管该土地除产权变动外，没有物质形态的任何变化。如何理解这一差价的合理性与合法性？（2）现行征地制度因其产生的问题越来越多而备受责难，改革势在必行。提高征地补偿标准、调整补偿机制，是否应以土地产权的进一步细分和定位为基础？如何才能避免今天改革的成果变成明天改革的理由？（3）国家要垄断土地供应一级市场，又要允许和促进集体建设用地使用权流转。采取什么机制和手段才能把两者有机地结合起来？（4）在旧城保护与改造过程中，常常面临保护与改造的目标冲突。如北京市，既要保护古都风貌，又要改善居民生活和居住条件，在缺乏政府财力支持的情况下，还要求得资金收支平衡。能否找到一种机制，有利于上述目标的实现？（5）城市大型公园、绿带的建设，是保证城市空间合理布局、改善城市生态环境所必需的。此类公园、绿带往往要占用大量的集体土地，被占用土地的开发建设权利因此被剥夺或抑制，乃至原有的土地经济收益也要降低，而国家很难在短期内拿出巨额财政资金对此给予完全补偿。怎样才能使此类公园、绿带既能建设起来，又能长久保持下去，而且

---

<sup>①</sup> 董黎明：《土地利用——一个永恒不断的话题》，载《国外城市规划》，2001（1）。

不让被占土地的集体所有者和各类使用者利益受损？（6）土地使用者在取得出让土地使用权后，改变土地用途（如工业改为商业），或改变利用强度（如容积率由 1 变为 2），需与土地管理部门重订或修订出让合同，调整或补交土地出让金。用途和容积率的改变都是土地“使用”的基本内容，此使用权与彼使用权不同，对此该如何解释？（7）一些开发商或业主，在已建好的小区或自家花园内随意加建建筑（有的甚至得到规划批准），除应受到规划制约外，是否还应当有土地产权的约束和说法？

诸如此类的现象和问题，需要通过土地权利细分来解释，通过土地产权的创新安排找到有效的制度化解决方案；否则，只能是“具体问题具体分析”、“一事一议”，个案解决，这种办法很容易造成不公平，而且缺乏效率，不利于土地利用理想目标的实现。

我国正处于城市化快速推进时期，与此同时，耕地资源和生态环境保护的形势也非常严峻。土地的城市化开发（或称为城市化土地开发），作为土地利用的一项重要内容和关键环节，是土地利用诸多矛盾的焦点所在。在城市化土地开发环节，土地利用方式发生改变，土地权利变动频繁，土地增值明显，土地行政管理环节和措施最为密集，各方当事人的土地利益争夺最为激烈。按产权经济学的观点，使用稀缺资源所发生的利益冲突，必须用这样那样的规则即产权来解决。土地发展权（也称为土地开发权），即作为解决土地开发过程中利益冲突的一项规则或手段被设计出来，西方发达国家进行了成功的尝试和应用，该制度在明晰土地开发权利及其归属、保护耕地和生态环境、保存古建、提供开敞空间、消除因规划造成的土地所有者（使用者）权益不公等方面，发挥了重要作用。我国从上世纪 90 年代初就有学者提出要引进西方国家的土地发展权制度，以完善中国土地权利体系和土地开发制度，为保护农地资源、控制耕地流失服务。但关于怎样建立适应中国国情和制度环境的土地发展权制度，及其运作机制和具体应用的系统研究还很少见。

## 1.2 研究设计

### 1.2.1 研究的目的是和意义

我国正处于城市化快速推进时期，城市土地开发与以耕地为主的农地资源和生态环境保护矛盾突出，形势严峻。这一矛盾的两个方面都涉及土地发展权（土地开发权）。本书从土地发展权角度，研究优化土地开发利用、加强耕地与环境资源保护的创新手段和机制。本研究由始至终着眼于土地利用，这是有关土地发展权问题研究的最终目的。

本书的具体目的表现为：通过土地发展权制度建设的必要性分析、土地发展权的规范研究和制度设计，为相关制度改革提供新的思路和途径；为解决和克服土地利用与规划实践中遇到的问题和困难，寻求在设立土地发展权基础上的应对机制和办法；为相关法律、法规与政策的制定，提供理论依据和制度设计建议。

本研究的意义体现在以下几方面：（1）全面系统地介绍、分析土地发展权的概念、理论内涵，构造出土地发展权制度框架及其实施应用范围，以期建立更深入、具体的理论与应用研究的基础，为更高水平的研究抛砖引玉。（2）创设土地发展权，丰富和完善我国的土地权利体系，增强土地产权制度对土地利用的引导、规范和控制功能。（3）以法学、产权经济学综合思想及理论研究土地利用与规划实施问题，拓宽相关问题研究的思路；也使土地法学研究，特别是土地产权研究靠近土地开发利用实践。（4）本研究成果及相关理念、观点可直接应用于法律法规等制度建设和管理实践，有助于平衡土地开发与资源保护过程中涉及的各方利益，提高开发与保护的效率。

### 1.2.2 研究对象

本书的研究对象为土地发展权，包括土地发展权权利及其价值的理论内涵、发展权制度设计与应用，并且侧重于农地向非农建设用地转化的农地发展权的研究。关于土地发展权作用的空间范围，以城市规划区或城市建设影响区为限。

### 1.2.3 研究的基本思路和框架

本研究遵循提出问题、分析问题、解决问题的思路，重点放在解决问题上面。从土地利用与管理实践中存在的有关问题入手，分析这些问题产生的制度原因是我国土地权利体系中土地发展权缺位，或对土地发展权缺乏统一而清晰的制度安排。解决问题的出路是建立中国的土地发展权制度。关于如何解决问题，即建立一个什么样的土地发展权制度和怎样应用这一制度，本研究的思路是：理论分析—制度设计—实践应用。首先从规范层面上分析土地发展权法律的和经济的涵义、价值与作用；其次构建出适合我国国情与制度环境的土地发展权制度框架；最后，以土地发展权制度在征地制度改革和城市绿化隔离地区建设中的应用为例，阐述如何应用土地发展权制度解决现实问题。

循着上述思路，本书的研究框架如图 1—1 所示。

### 1.2.4 研究方法

土地发展权既是理论问题，又是实践应用问题，因此本书采取规范研究与实证研究相结合的方法。具体采用了如下四种研究方法：

(1) 法学与经济学综合分析方法。

土地发展权作为法律意义上的财产权，必须具有“正当”的权利(力)来源，并接受“合法性”检验。土地发展权作为经济学意

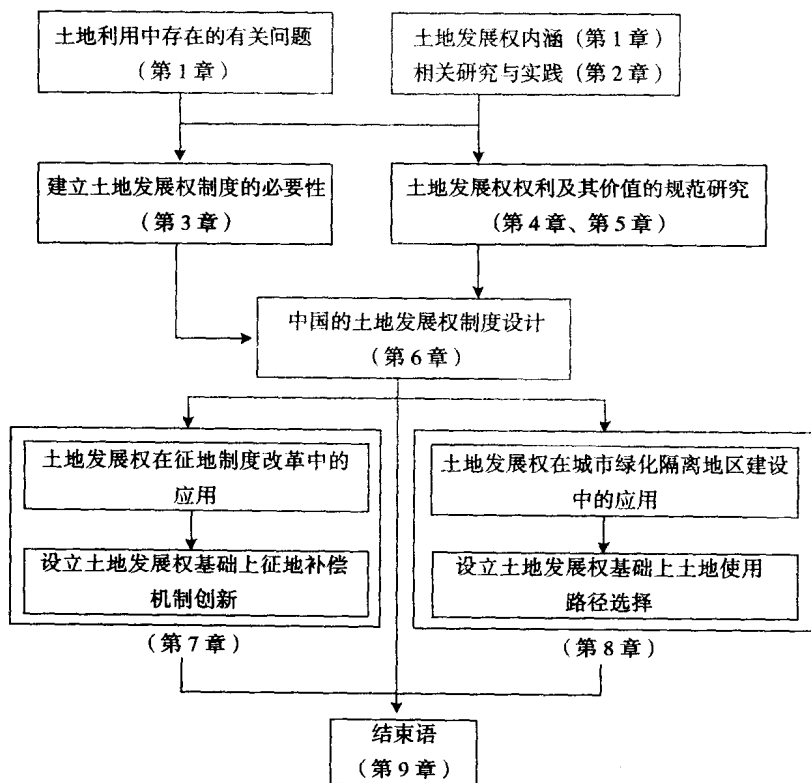


图 1—1 本书的研究框架

义上的“产权”，以其排他性、可度量性和可转让性的内在构造，具有调节资源配置的经济功能。

## (2) 比较研究方法。

土地发展权制度起源于英美等西方国家，我国在这方面既缺乏深入的理论研究，更没有自觉的实践尝试，因此引进是第一位的。但是，各国国情不同，土地制度不同，对于西方国家的土地发展权制度，我们只能通过比较有选择地加以借鉴和吸收。

## (3) 动态分析方法。

土地开发是土地利用的动态过程，土地发展权就是对这一动态过程有关行为准则和利益归属的确认。对土地发展权质的、量的规

定性，必须在动态变化中考察。没有动态分析，就不可能准确理解特定地块土地发展权从初始设定到让渡、变更，最后归于灭失的全部变动过程。

#### (4) 定性定量相结合的分析方法。

本研究作为一项基础性研究，定性的描述与分析必不可少，而且占有非常重要的地位。同时，土地发展权的具体应用离不开其物质构成和价值的定量分析。如果已建立土地发展权制度，则相关研究中定量分析越来越重要。

### 1.3 土地发展权的内涵和特点

土地发展权 (Land Development Rights)，也称土地开发权，这一构想最初源于采矿权可与土地所有权分离而单独出售和支配。土地发展权的基本观念，就是发展（开发）土地的权利，是一种可与土地所有权分割而单独处分的财产权。在人类对土地利用水平不高的农业社会，人们通常认为拥有地表的所有权即意味着拥有该横向范围内地下与上空的一切权利，这就是罗马法的“上及天宇，下至地心”的绝对土地所有权。到了近现代，西方国家工业化与城市化迅猛发展，城市规模不断扩大，环境问题日益突出，城市土地出现多元化立体开发利用的要求，同时，土地所有权理论也发生了重大变化：所有权社会化取代绝对所有权，土地权利的重心从所有转向利用。在此背景下，土地非农开发利用越来越受到政府的直接控制。国家认为，对土地拥有者来说是最优的土地利用，对于地区或社会来说未必最优，因此，要对土地利用进行直接控制。国家控制土地开发的手段除土地国有和规划管制外，还有对土地发展权的控制。

土地发展权制度的建立始自 1947 年英国《城乡规划法》。该法规定，一切私有土地将来的发展权移转归国家所有。美国在分区 (zoning) 制度基础上，创立了可转让的发展权 (TDR) 制度。美国的土地发展权归属于土地所有者，是一项定量的可转让的财产

权。法国、德国、意大利、加拿大、新加坡、韩国以及我国台湾地区等都陆续建立了土地发展权制度，或类似于土地发展权的土地开发管理制度。

原国家土地管理局 1992 年编制的《各国土地制度研究》引入了土地发展权的概念，并介绍了英国、美国和法国的一些做法。该报告认为：“所谓土地发展权，就是土地变更为不同性质使用之权，如农地变为城市建设用地，或对土地原有的使用的集约度升高。创设土地发展权后，其他一切土地的财产权或所有权是以目前已经编定的正常使用的价值为限，也即土地所有权的范围，是以现在已经依法取得的既有权利为限。至于此后变更土地使用类别的决定权则属于发展权。”

胡兰玲认为：“所谓土地发展权，是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、在使用时变更土地用途之权。它包括空间（高空、地下）建筑权和土地开发权。如将临近城市的农地变更为商业用地或对土地原有使用集约程度的提高等。”<sup>①</sup>

有的学者将土地发展权作狭义理解。李世平认为土地发展权就是将土地变更为不同使用性质的权利，它既可以与土地所有权合为一体由土地所有者支配，也可以由只拥有土地发展权而不拥有土地所有权者支配。它是土地处分权中最重要的权利。<sup>②</sup>

由于土地发展权创设的主要目的在于保护农地，保护自然资源，保护生态环境，保护社会公共利益，因而土地发展权又常常被称为农地发展权。

上述观点从不同侧面对土地发展权的物质形态与构成、权利归属、经济价值和主要作用等进行了阐述，但都还不是对土地发展权所下的完整而准确的定义。为回答“土地发展权是什么”这一问题，除明确土地发展权所包含的内容外，还必须结合为什么设立土地发展权、土地发展权如何运作（怎样发挥作用）一同考虑，因为土地发展权是一项目的性、功利性非常强的制度安排。

---

① 胡兰玲：《土地发展权论》，载《河北法学》，2002（2）。

② 参见李世平：《土地发展权浅说》，载《国土资源科技管理》，2002（2）。