

城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构*

周广坤 卓健

提 要 在存量更新背景下, 土地开发权及其管控在规划治理中的重要性显著提升, 其中开发权转移与奖励成为讨论的焦点问题。我国已开展关于开发权转移与奖励制度的初步探索, 但是总体上还未形成体系化的开发权配置与流转制度。规划学界和规划管理者对一些基础性的理论问题仍然存在困惑。在分析开发权转移与奖励的研究动态和基本逻辑的基础上, 对更新背景下现行土地用途管控制度的一些基本问题展开探讨。借助新制度经济学的相关理论揭示开发权转移与奖励在市场机制下实现整体社会效益提升的实现路径。提出补充完善现行的土地用途管控制度, 并建立以土地开发权弹性控制为核心的更新政策机制的建议。

关键词 开发权转移; 开发权奖励; 新制度经济学; 城市更新; 更新制度; 市场机制; 弹性控制; 科斯定理

Theoretical Analysis and Institutional Construction of the Policy Tools of Development Rights Transfer and Density Bonus in the Context of Urban Regeneration

ZHOU Guangkun, ZHUO Jian

Abstract: In the context of urban regeneration, the importance of development rights and their regulation has been significantly heightened and therefore, the policy tools of transfer of development rights and density bonus (TDR & DB) have attracted much attention. Many preliminary studies on applying such tools have been carried out. However, a systematic mechanism for their wider application is far from being formed. Meanwhile, urban planning academics and planning practitioners are still perplexed by some fundamental theoretical issues and skepticism still persists. This paper first reviews existing research and analyzes the rationales of TDR & DB. It then discusses a few fundamental issues of the current land use regulation system. Inspired by the theory of new institutional economics, it proposes more effective strategies toward achieving overall social benefits under the market mechanism. Finally, it is suggested that the existing land use regulation system should be further built and improved, and an urban regulatory mechanism centered on the flexible use of development rights should be established.

Keywords: development rights transfer; density bonus; new institutional economics; urban regeneration; regeneration policy mechanisms; market mechanisms; flexible regulation; Coase Theorem

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202303008
文章编号 1000-3363(2023)03-0066-09

在目前城市更新面临的诸多挑战中, 土地开发权及其管控是存量更新研究领域的关键变量和重要课题。在存量发展时代, 空间扩张受到约束, 城市发展缺乏外部增量收益支持, 为了实现空间损益的综合平衡, 通过改变土地用途和提升土地利用效率成

作者简介

周广坤, 同济大学建筑与城市规划学院博士研究生, 注册城乡规划师, zhouguangkun@tongji.edu.cn

卓健, 同济大学建筑与城市规划学院、高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室教授, 博士生导师, 通信作者, jian.zhuo@tongji.edu.cn

* 国家自然科学基金面上项目“基于空间冲突机制的区域生态空间与农业空间规划管控体系优化研究”(项目编号: 52178051); 国家社科基金艺术学重大项目“设计创新与国家文化软实力建设研究”(项目编号: 21ZD25); 住房和城乡建设部科学技术计划项目“空间共享对推进城市更新的作用机制研究——以中国上海和法国里昂为例”(项目编号: 2021-H-002); 上海同济城市规划设计研究院暨长三角城市群智能规划协同创新中心科研项目“老旧社区停车空间综合治理研究——以上海浦东新区浦兴路街道为例”(项目编号: KY-2020-YB-A05); 根据第六届“金经昌中国城乡规划研究生论文竞赛”获奖论文改写

为获取空间增值收益的主要途径,这一过程就是开发权管控的过程。在城市更新过程中,如果排除单纯的公共资金投入,没有空间增值收益的方案是无法实施的^[1]。城市更新中土地开发权管控主要包括开发权转移和开发权奖励两种方式,是实现城市土地合理使用的新型政策工具。

虽然我国已经开展了关于开发权转移与奖励的初步探索,但总体上还未形成体系化的开发权配置与流转制度,也缺少相应的法律法规、制度机制、规划技术、评估方法以及市场交易规则秩序^[2]。在引进设立之初,国内学者们从空间权利、法律性质、技术方法、实践应用等角度进行了广泛深入的分析,但是一些基础性的理论问题仍然对规划学界和规划管理者产生了困扰和疑虑。如土地开发权为何能够进行转移和奖励、城市更新为何需要开发权的转移与奖励、开发权转移与奖励如何实现社会效益整体提升、如何建构以土地开发权弹性控制为核心的更新政策机制等。

本文首先对开发权转移与奖励的研究动态进行梳理,通过分析开发权的权利性质阐述开发权转移与奖励的基本逻辑。其次,对现行的土地用途管控制度在更新背景下的本质问题进行探讨,认为应建立以开发权弹性控制为核心的更新政策机制。然后,借助新制度经济学的相关理论对初始产权分配、产权市场交易、制度变迁过程进行一般性的抽象分析,建立边际成本—边际收益分析框架,揭示其在市场机制下实现整体社会效益提升的路径。最后,总结优势与挑战,并为我国现阶段的存量更新的政策机制建设提出思路和建议。

1 开发权转移与奖励的研究动态

土地开发权(development rights)最早产生于20世纪的英国,从土地所有权中分离而来,最初是指对农业用地进行开发再利用的权利。在1960年代以后,土地开发权引入美国,美国将土地开发权作为一项独立的“产权束”之一允许其在市场上进行交易,并建立了真正意义上的开发权转移与奖励的制度。土地开发权的初始创立本来并不需要过多政府公权力干涉,但是,随着工业化进程而出现的快速城市化发展,英美等资本主义、自由主义至上的土地开发带来的一系列土地外部性矛盾,使得土地开发权开始受到政府公权力的制约,未经政府授权,土地权利人不得进行任何开发行为。正是这种政府公共行政权力的介入,“现代土地开发权”的概念才得以实现和明确^[3]。总之,所谓土地开发权就是指对土地进行开发建设的权利,主要包括土地用途与开发强度的变更权利,是各类各级空间规划关注的实质性要素^[4]。在土地国有化、集体化的背景下,我国土地权利体系中并没有单独设立开发权,土地开发权的配置与管控实际上由《城乡规划法》与《土地管理法》授权政府通过制定空间规划、核发规划许可的方式来行使^[5]。土地开发权的配置和流转意味土地的经济价值发生根本性转变,深刻影响着城市规划中社会公平与利益平衡的实现^[6]。

我国国土空间规划体系对于土地开发权的研究主要集中在两个层级维度:上级政府与下级政府之间的一级土地开发权配置以及地方政府、市场、社会之间的二级土地开发权配置。关

于一级开发权配置的研究,主要集中在宏观制度领域,典型的是上级政府向下级政府下达的空间区划要求与指标任务等方面,该类型的开发权配置以土地用途调整为主,通过总量配置、指标兑换、权利流转实现土地资源的高效治理,促进资源与环境可持续发展,例如增减挂政策下的浙江模式、成渝地票模式和上海减量化模式等^[7-10]。关于二级开发权配置的研究,主要集中在城市局部空间更新和特定更新场景中,它的内容和形式较为多样化,包括空间布局优化、历史街区保护、工业产业等特殊用地更新等多种城市更新领域,该类型的开发权配置以开发强度调整为主,兼顾用地性质改变,借助开发权转移与奖励实现土地和空间资源的优化配置,落实城市公共利益和发展诉求^[11-14]。

随着国土空间规划的深入开展,学界对土地开发权的研究重点主要集中在一级开发权配置中,研究如何引入市场机制,建立配套政策与制度,以期达到优化城乡土地资源、实现城乡统筹发展的目标,而在公权力和私权利最直接、最容易发生冲突、交锋的二级开发权配置领域^[15]尚缺乏系统性的研究。本文将研究背景置于城市建成环境存量更新的二级土地开发权配置之中,更多关注城市更新中由于开发强度的调整和再分配(主要手段是开发权转移与奖励)所引发的开发利益、公共利益以及外部效应之间的协调和平衡,对城市更新中的开发权转移与奖励的基础理论进行深入研究,探索以土地开发权弹性管控为核心的更新政策机制建构。

2 开发权转移与奖励的运作逻辑

土地开发权是指土地所有者/使用者原则上可以自由使用、获利和处置他们拥有的地上和地下的土地的权利,对其建设的高度、形式和容积率可以自由决定。但是,私人财产权也要受到公共利益的限制,而根据城市规划等领域的法律对开发容量的限制就是其中重要的一种形式。开发容量的限制可以实现城市公共设施供应和处理能力的平衡,保护居住环境,防止城市环境的恶化,从而保证城市功能的健康发展和秩序维护。开发权转移与奖励是通过弹性控制的方式在特定的更新场景中为了实现公共利益和发展诉求,调整更新地块的开发权空间分布从而实现土地更高效地利用。土地开发权能够进行转移与奖励是由其特殊的权利性质决定的。

首先,土地开发权具有权源双重性。从土地开发权的创立过程来看,土地开发权是土地私有产权与公共行政权力综合作用的产物,是公权与私权博弈的结果,土地开发权天然地从属于土地所有权,具有私权的性质,但随着现代政府对土地开发利用活动的行政干预职能,土地开发权也就有了公共行政权力的属性和意义^[16]。需要注意的是,由于我国实施土地国有化、集体化的土地制度,土地所有权在法理上属于国家和集体所有,而派生于土地所有权的开发权从理论上讲也应属于国家和集体所有,这一点与西方土地私有制国家有根本性区别。

其次,土地开发权具有抽象流动性。土地开发权具有可以与土地实体相互分离的“无实体物权”特征,土地开发权与建设用地的最大区别在于后者必须依附特定土地不能分离

或者转移,任何形式的分离和转移这意味土地性质的改变和调整。土地开发权虽然也需要依附土地而存在,但是却可以与土地实体进行分离,并可以在不同土地之间进行转移和流转。这是因为土地开发权是一种基于土地开发建设而抽象形成的权利,即通过开发容量许可限制土地开发利用。因此,每宗土地的土地开发权的差异只是“量”上的差异,而没有“质”上的不同。

最后,土地开发权具有空间分层性。一块土地的空间资源在地理上是具有唯一性的三维坐标指向的,对特定区段的空间资源进行了开发利用就不能将其开发权流转至其他土地上,反之,将该部分未开发利用的空间资源流转至其他土地之上,那么该部分空间资源就不能再继续开发建设。也就是说,虽然可以将特定空间区段的未利用空间资源进行分批次流转,但是不能将同一空间区段的开发权进行多次流转,而且在流转之后,转出地块中该空间区段的开发权将永远消失,消减的数量等于流转的数量,这样就导致了开发权空间分层的出现^[17]。

综上,土地开发权可以与建设用地使用权等权利进行分离设置,并且作为一项抽象出来的“无实体物权”,可以在不同空间区段上进行转移和流转,也可以折算为“奖励”指标在不同地块空间上使用。具体而言,开发权转移是指通过市场交易或者政府干预等形式,将“转出地块”中未利用的开发权出售或者转让至“承接地块”之上,开发权转移通常是以“等量转让”的形式将未利用的开发权在多个地块之间进行转移,未利用的开发权是指地块的最高规划容积率与实际使用容积率之间的差值。开发权奖励是指通过公共空间或公益性设施折算为容积率,以奖励的方式给予市场开发主体,是政府对市场开发主体提供公共服务的一种补偿,开发权奖励通常是以“等价转换”的形式将新增加的开发权在一个或者多个地块之间进行奖励。开发权奖励的本质是将公共空间或公益性设施视为被限制开发的土地,并根据其建设规模和建设成本转换成容积率转移至可以进行高强度开发的地区。因此,也可以将开发权奖励视为特殊形式的开发权转移。

3 存量更新背景下现行土地用途管控制度的偏离与失效

现行的土地用途管控制度是指以“详细规划(控规)+行政许可”为核心的土地管控模式,借鉴了美国区划中的技术方法,通过规定土地用途、开发强度以及空间形态对每块土地的开发建设进行管控。因我国规划权和开发权的重叠运行,土地用途管控制度本质上就是通过公权力的规划实施对土地开发权进行合理配置的过程,旨在避免土地利用的外部性导致的市场失灵。同时,将控规设置为土地使用权转让的法定前置条件,完善土地使用权转让的市场化,服务增量发展时代下市场经济制度改革的需求^[18]。地方政府可以利用该制度将配置有一定数量开发权的土地使用权出让给市场主体进行初始的城市建设,在弥补巨大的建设资金缺口的同时,也提高了土地资源的配置效率,符合当时我国的国情和社会阶段需求。但是,随着存量更新时代的到来,现行的土地用途管控制度出现了偏离和失效,无法有效支撑大规模存量提质改造的更新需求^[19]。

3.1 缺乏对空间利益的再分配机制

我国现行的土地用途管控制度是增量时代的产物,在涉及存量更新的场景中,仍然按照土地征收、出让、建设的逻辑进行强制性的用途管控,这种“收取租金—投资建设”的增量逻辑使其在处理存量更新问题时极易沦为一种财政工具而偏离其政策初衷^[20]。事实上,现行的土地用途管控制度在存量更新中并不能满足任何形式的补偿原则,反而使得政府或开发商容易通过该制度获取“租差”收益,并伴随权力寻租、绅士化、钉子户、反公地困局等社会公平效率失衡问题。现行的土地用途管控制度虽然其以数倍的速度改变每块土地的财产价值,但却不允许对其造成的财富分配的变化进行修正。换句话说,虽然该制度可以预防负外部性的出现,但却不能建立起一种关于外部性的市场价格,因此没有办法确保城市更新中帕累托最优的实现^[21]。总之,目前我国的用途管制中缺乏空间利益再分配机制,不具有管理土地利用改变的能力。

3.2 缺乏对空间资源的再匹配机制

现行的土地用途管控制度是以二维的土地用途为核心的规划管控制度,通过该制度可以很容易地对土地平面的用地性质进行规定,并在此基础上一次性地对不同土地用途赋予不同的开发权,不同的土地用途和开发强度就决定了该宗土地上的建筑功能。然而,土地用途管控制度只是对初始产权进行分配,当开发主体获得土地使用权,并根据土地条件与规划条件进行开发,开发完成后就会产生分散的所有权,建筑内部不同功能、不同位置都可能对应不同的权益主体。当对这些建筑功能进行二次更新时就会发现,现行的土地用途管控制度无法将适宜的功能和容量流转、分配至适宜的建筑空间中^[22]。因为土地用途管控制度是在二维平面上进行用途、功能和强度管控的规划制度,重点在于土地利用而非立体空间使用,而且在土地一次开发之中并不需要非常深入地三维立体空间提出详细配置要求,这就导致了其先天性地缺乏对立体空间资源进行功能用途和空间区段的组合匹配能力。

3.3 缺乏对特殊公共利益的引导激励机制

现行的土地用途管控制度可以通过控规图则将普适性、基础性、强制性配套公共设施进行具体的空间布局,从而确保公共健康、安全、道德和福祉等法规所保护的公共利益实现,这也是该制度存在的合法性基础。尽管在实际的城市建设过程中过分追求经济效益而忽视公共利益的现象比比皆是,但不可否认的是现行的土地用途管控制度是在兼顾市场效率下保障公共利益底线的有效工具^[23]。问题在于城市和人民对于公共利益的诉求是不断变化和提升的,在存量更新的背景下,一些特殊的、高品质、政策化的公共利益诉求往往难以在现行的土地用途管控制度中得到具体的落实。事实上,存量时代的城市发展方式已经逐渐从问题导向转变为愿景导向,而现行的土地用途管控制度仅能够以普适化的方式满足基础性的公共利益诉求,但是却无法确保制度的运作与每个地区的特定的、差异化的未来发展愿景相适应。

3.4 缺乏对更新地块组合的联动调整机制

面对城市更新目标多元化、需求复合化的特点，现行的土地用途管控制度及其调整程序已经不堪重负。由于征收成本增加、收益空间压缩等原因，未来城市更新越来越难以在单一地块中完成，跨地块捆绑组合开发成为必然趋势。在更新利益各方达成“合意”的前提下，应将更新组合地块视为同一规划时期内的同一规划实体进行联动调整、统一协调，允许采用灵活的方式进行开发权的调整与重组。然而，增量时代的土地开发权是一次性全部赋予权益主体且不能够进行联动式、灵活性的调整和改变，这导致了现行的土地用途管控制度及其调整程序无法建立更新地块之间的互动和联系。我国的土地开发权天然地“存储”在国家 and 政府之中，本可以根据更新需求进行灵活、弹性的配置和流转，复杂的行政程序和高昂的交易成本使得存量土地的开发权通常处于“静止”状态，难以起到资源优化配置的作用。

4 新制度经济学视角下开发权转移与奖励的效益与作用

随着实践与理论的推进和深入，西方规划学界开始借助经济理论对开发权转移与奖励的实际效果开展研究。最初的研究是从微观土地经济学以及公共产品理论发展形成的^[24-27]。但是传统经济学模型均未考虑产权、交易成本等影响因素，由于初始产权分配争议以及行政管理成本（即交易成本）的干扰，无论做出哪种分配都会使得帕累托最优无法实现。新制度经济学为解决由产权、交易成本等因素而导致的市场失灵问题提供了新的思路。目前，新制度经济学已经形成了由交易成本经济学、产权经济学和制度变迁理论构成的完善理论框架，应用范围和场景越来越广泛和丰富。本文正是从产权和交易成本入手，借助新制度经济学的相关理论，对其初始配置、产权交易和制度变迁等内容进行深入分析和研究，揭示在城市更新的背景下开发权转移与奖励实现社会效益整体提升的路径。

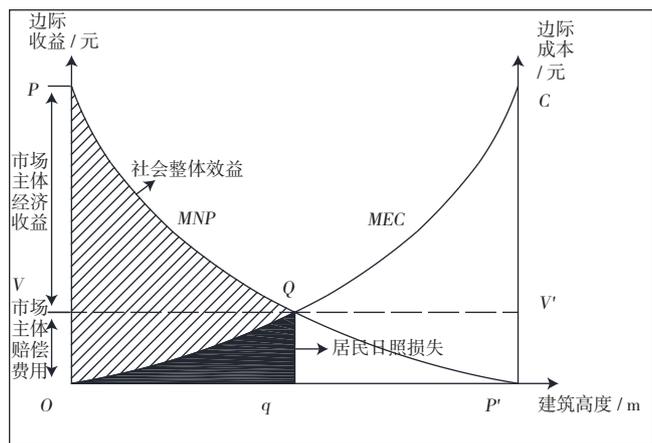


图1 日照权分配给当地居民的情况分析

Fig.1 Analysis of the distribution of sunshine rights to local residents

4.1 初始产权分配

在市场交易成本为零的情况下，不管产权如何进行初始配置，当事人之间的谈判都会导致资源配置的帕雷托最优，这就是科斯第一定理。假定市场主体拥有某一地块的开发权，可以自由对该宗土地进行高层建筑的开发建设，而地块周边居民都拥有享受阳光、保证各自地块日照条件的权利，即日照权。如图1、2所示，无论是当地居民被赋予日照权还是市场主体被赋予开发权，都只能建设高度为 Oq 的高层建筑，所有权的初始分配不会影响资源配置的效率。

先来考虑法律制度规定将日照权分配给当地居民的情况（图1）。市场主体在开始建设之初（ O 点）与当地居民谈判，协商因建设高层建筑而造成日照损失的赔偿问题，并提出以 V 点的交易价格进行赔偿，此时市场主体虽然赔偿了费用为 $OVqQ$ 的日照损失，但是仍然可以获得 VPQ 的收益。如果高层建筑的高度超过 q 点，每单位的建设成本将高于建设收益，因此市场主体没有动力将建筑高度继续提高。另一方面，周边居民将从日照损害赔偿中获益，获益的数额为 OVQ 所示的范围。因此，总体而言，社会的总收益是三角形 OPQ 所示的范围，意味着已经实现了资源的最大化利用，且此时的建筑高度为 q 点。

反之，如果法律制度将开发权分配给市场主体，周边居民有动力支付补偿换取建筑高度的降低，因为即使市场主体为了减少建筑高度对日照的损害，将高度降低到 q 点而获得了他们会失去的利益（三角形 $QP'q$ ），但增加高度造成的日照损失（三角形 CQV' ）仍然会减少。市场主体的建设高度仍然是 q 点。见图2。

这说明，只要重新安排产权能够使产值最大化，就可能通过市场交易或人们之间的讨价还价改变最初的权利界定，使资源实现优化配置，包括外部性问题也都可以通过这种方式加以解决，而不需要政府的干预。

4.2 产权市场交易

现在，假设存在A单位和B单位，他们各自有一块面积相同的土地并建设了建筑，两个地块所分配的初始规划开发权是相

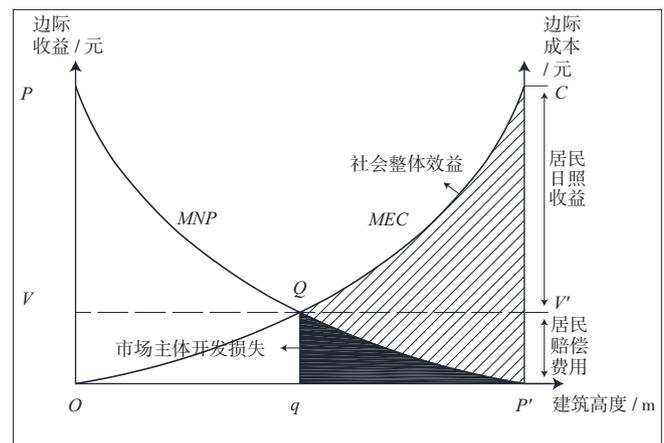


图2 开发权分配给市场主体的情况分析

Fig.2 Analysis of the distribution of development rights to market actors

同的，即 F_A 等于 F_B 。假定政府具备完全信息且已经界定了清晰且最优的产权，使得该地块及周边范围内的社会总产值最大化。此时，A地块和B地块的边际收益与边际成本相交点应为 F_A 和 F_B 。此时假设A地块因为历史风貌保护等原因，使得 F_{A0} 与 F_A 之间的开发权无法利用，因此需要通过交易出售未利用的开发权，以获得历史建筑维护重建的部分费用，如图3所示。假设B地块将更新建设为高层办公楼，而现状已使用的开发权为 F_{B0} ，那么B地块将选择通过购买开发权的方式继续建设更高的建筑，直到边际收益等于边际成本的时候，B地块将不再有继续建设的动机，见图4。

现在将A、B地块的开发权交易进行汇总分析，如图5所示，将A地块作为转出地，B地块作为承接地，A地块将未利用的开发权向B地块出售，B地块购买该部分开发权，两笔交易将在Q点完成，开发权的市场价格（V）由Q点确定。通过市场自由交易，A地块将获得历史建筑维护重建的部分费用，B地块的开发效益也会增加。在这个过程中，社会总体效益的增加的范围是

图中三角形 $QR_A R_B$ 的范围，这表明通过开发权转移将使得资源配置的效率得到提高。

4.3 制度变迁过程

以上过程表明开发权转移通过自由市场机制可以实现社会总体效益的提升。但是在实际交易中会产生各种交易成本，如，寻找谈判伙伴的“信息成本”，与谈判伙伴谈判的“谈判成本”，以及执行谈判结果的“执行成本”等^[28]。当这些交易成本发生时，就不能实现资源的最佳配置，这就是科斯第二定理。在前面的例子中，如果市场主体拒绝谈判，那么交易成本就是无限大的，各方的资源优化配置将无法实现，这是科斯第二定理在开发权转移与交易市场上的意义。科斯提出了两种解决方式：用组织企业和政府管制代替市场交易。在企业内部，生产要素不同组合中的讨价还价被统一的契约代替了，大大提高了生产效率；政府的能量更大，可以通过警察权和其他法律执行机构降低不必要的交易成本^[29]。但是，这两种方式本身也是有巨大的执行成本的，只有企业或者政府的组织行政成本低于其所替代的市场交易成本，人们才会采用这种方式，这就是科斯第三定理，也是产生制度变迁的必要条件。

开发权转移与奖励制度的产生就是制度变迁的结果。以美国为例，在1960—1970年代期间，传统区划管控制度使得美国的土地开发和土地保护之间的矛盾加剧，引起了“暴利—暴损困境”（windfall-wipeout dilemma），土地权利人作为初级行动团体开始行动，认为这种没有任何激励机制的区划管控制度是对其土地财产权的“侵犯”和“剥夺”，并希望通过土地征收补偿的途径弥补他们的损失。然后，政府作为次级行动团体开始行动，为缓解土地开发与保护的矛盾并避免落入征收补偿的司法审查之中，开始探索利用开发权转移解决上述矛盾，在受益者和受损者之间建立某种经济补偿机制^[30]。最后，通过开发权转移允许将土地的“开发潜力”转移至可以进行高强度开发的土地之上，使受限制的土地权利人能够收回被冻结的土地价值。最后，由政府详细制定开发权转移的规定，以法令、政策的形式在特定区域内实施。

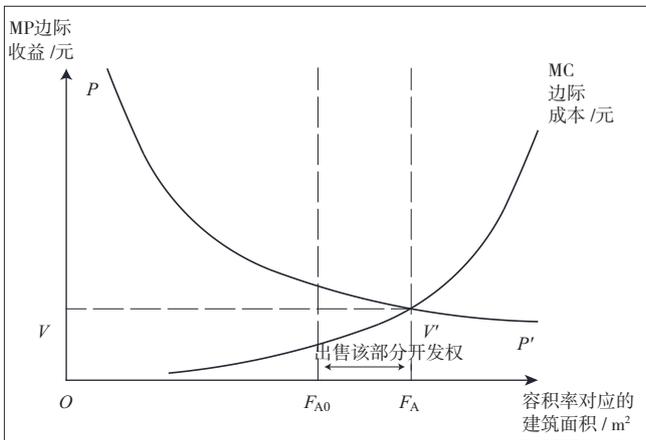


图3 A地块开发权转移与交易

Fig.3 Parcel A development rights transfer and transaction

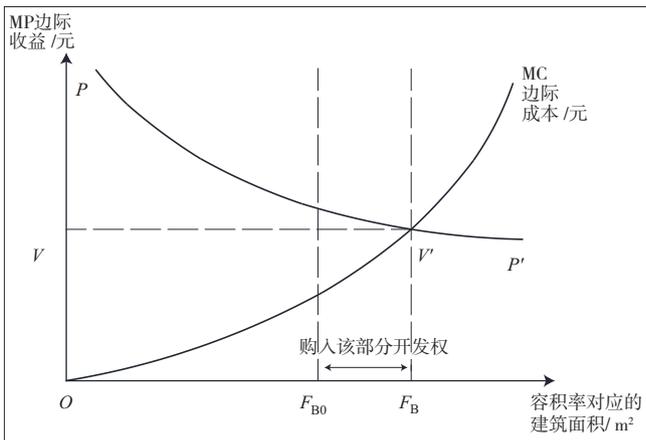


图4 B地块开发权转移与交易

Fig.4 Parcel B development rights transfer and transaction

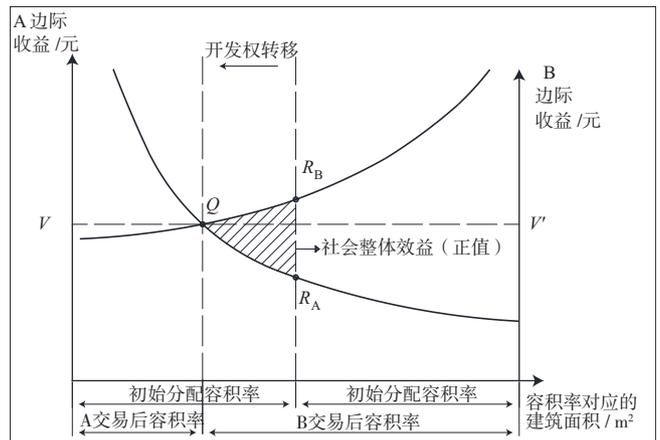


图5 A、B地块开发权转移与交易的市场机制

Fig.5 Market mechanism for the transfer and transaction of development rights of parcels A and B

5 我国城市更新典型场景中开发权转移与奖励的市场机制分析

我国的开发权的转移与奖励主要应用于以下3种场景：①空间增长型场景，主要是指通过土地开发权转移，调整、优化城市空间布局，尤其是中心城区的空间布局，实现城市紧凑集约发展和最有效开发利用；②空间置换型场景，主要是指通过土地开发权转移，调节、缓解交通市政等基础设施压力，保护重要的景观风貌资源和廊道，促进低效土地的高效利用，降低城市用地布局产生的负面影响；③空间保护型场景，主要是指通过土地开发权转移，保护、维护城市中的历史建筑、农田以及绿地等公共资源，提升城市文化特色和自然环境特色。另外，开发权奖励则必须是在更新建设方提供了一定规模的特殊公共利益贡献之后才能使用。

为研究的方便，首先对开发权转移与奖励的过程设定如下基本条件：①假设存在两个规划容积率为6.0的地块进行开发权转移和奖励；②假设两个地块面积相同，且开发权转移和奖励不存在交易成本；③各地块现状容积率均用完规划分配的容积率。

5.1 空间增长型开发权转移的市场机制分析

假设A地块更新为商业办公建筑，B地块更新为高层住宅建筑。由于租金单价和建造单价因土地用途而异（即最佳最高利用方式不同），两者的边际收益曲线也会不同。通常而言，商办建筑的边际收益曲线会比住宅建筑的边际收益曲线更平缓。如果不使用开发权转移，两者都将建造容积率为6.0的建筑。现在考虑发生开发权转移的情况，此时，A的边际收益取值为 R_A ，B的边际收益取值为 R_B 。在自由市场中，由于A的边际收益曲线取值高于B，那么开发权将从B转移到A，这种转移是边际进行的。因此，当两者的边际收益取值平衡时（ R'_A 、 R'_B ），开发权转移完成。最佳容积率转移点（O点）对应开发权转移交易价格为 t 。 F'_A 和 F'_B 分别为转移后A、B两个地块的建筑面积，对应的容

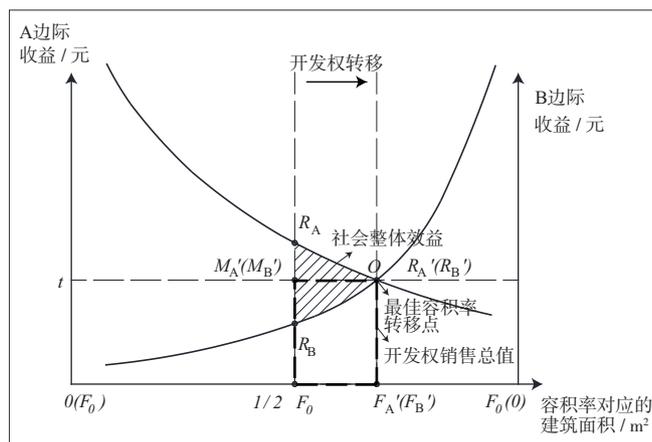


图6 空间增长型开发权转移市场机制分析

Fig.6 Analysis of the market mechanism for the transfer of development rights in the spatial growth model

率分别为8.0和4.0。社会整体效益将增加，且为最优最大值，如图6中阴影所示范围。也就是说，即使存在两者现状开发权均达到规划开发权的情况，那么在无交易成本的前提下，开发权也会转移给那些能更有利用效率的空间主体，社会整体效益将会得到改善。

需要注意的是，此类型的开发权转移将带来较多的负面外部效应，例如中心地区基础设施的压力增加、城市景观风貌遭受破坏等。

5.2 空间置换型开发权转移的市场机制分析

该类场景可以细分为两种。场景1：假设C地块为位于中心城区内的干扰城市景观风貌的高层商务办公用地，D为一般商务办公用地。由于区位价值不同，C地块的边际收益曲线比D地块更平缓。场景2：假设E地块为位于城市郊区的干扰旅游区景观风貌的高层商务办公用地，F为中心城区内低效工业用地更新后的商务办公用地。由于区位价值不同，E地块的边际收益曲线比F地块更倾斜。

对于场景1，如图7所示，需要将C地块中的干扰开发权置换，并将其转移至D地块中。C、D地块之间的开发权转移是出于公共利益（景观风貌保护）的目的，将C地块中的干扰开发权进行转移，从 R_C （6.0）转移至 R'_C （4.0），在总量控制的要求下，B地块也将从 R_B （6.0）转移至 R'_B （8.0）。此时干扰开发权被置换，但整体社会效益出现降低，如图7中阴影所示范围。在此场景中，被置换的干扰开发权往往位于边际收益较高的城市中心地区，转移的过程将带来社会效益的下降。但是这种下降是交易双方之间的社会效益的下降，对于整个城市而言，此类型的开发权转移将产生更多的正面外部效应，例如中心地区基础设施的压力缓解、城市景观风貌的提升等。

对于场景2，如图8所示，需要将E地块中的干扰开发权置换，并将其转移至F地块中。很有可能的情形是，对旅游风景资源规划管控力度较大使得转移出现跨越最佳容积率转移点（O点）的现象。E地块将从 R_E （6.0）转移至 R'_E （3.0），F地块将跨越最佳容积率转移点（O点），从 R_F （6.0）转移至达到 R'_F （9.0）。

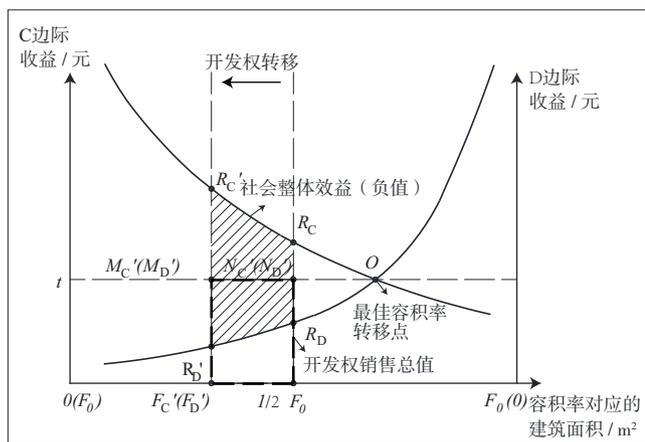


图7 空间置换型开发权转移市场机制分析：场景1

Fig.7 Analysis of the market mechanism for the transfer of development rights in the spatial displacement model: scenario 1

此时干扰开发权被置换，整体社会效益出现增加，但不是最优最大值。总的社会效益为图中阴影所示范围之差值。在此场景中，被置换的干扰开发权往往位于边际收益较低的城市郊区，转移的过程将带来社会效益的上升。对于整个城市而言，此类类型的开发权转移将产生正面和负面外部效应，例如城市景观风貌的提升、城市旅游资源价值的提升以及中心地区基础设施的压力增加等。

5.3 空间保护型开发权转移的市场机制分析

假设G地块为老旧小区或城中村，已经规划为高层居住用地，规划容积率为6.0，但在开发建设过程中，由于存在历史风貌价值的建筑，因此需要保护保留，那么需要确保规划容积率为现状1.5不变。换句话说G地块存在容积率为4.5的“未利用的开发权”。H地块为中心城区内的商办用地更新，且H地块已经用完规划容积率（6.0）。现在考虑发生开发权转移的情况，此时，G的边际收益取值为 R_G ，H的边际收益取值为 R_H 。当两者

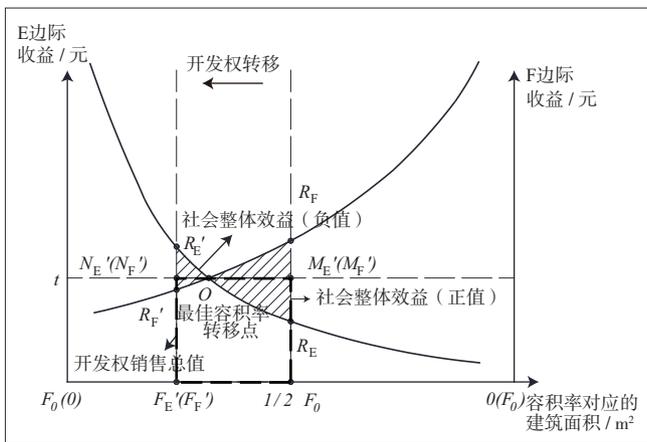


图8 空间置换型开发权转移市场机制分析：场景2

Fig.8 Analysis of the market mechanism for the transfer of development rights in the spatial displacement model: Scenario 2

的边际收益取值平衡时 (R'_G 、 R'_H)，开发权转移完成。此时，G地块从 R_G (1.5) 转移至 R'_H (3.5) 所示位置，H地块从 R_H (6.0) 转移至 R'_H (8.5)，社会整体效益将增加，且为最优最大值。但是，出于历史风貌保护目的，需要限制G地块的开发利用，即保持G地块的容积率为1.5不变（图中 R_G 和 R'_G 所示位置），这会导致 F'_G 与 F'_H 之间的开发权无法转移， R'_G R'_H N'_G 所对应的地价收益就无法捕获，产生了社会效益“无谓损失（deadweight loss）”，即图9中黑色阴影所示范围。由于“无谓损失”的存在，社会整体效益无法达到最大化利用。

另外，风貌保护街区“未利用的开发权”在现实中通常较小，即便在自由市场的交易环境中，也无法达到最佳容积率转移点（O），同样造成社会整体效益无法最大化利用的现象。

5.4 开发权奖励的市场机制分析

假设I地块为历史建筑保护所在的地块，规划容积率为现状容积率（1.5），J地块为中心城区的商务办公用地，且J地块已经用完规划容积率（6.0）。与之前的场景有所不同，I地块因保护限制无法进行开发利用，也不存在“未利用的开发权”，而J地块已经用完规划容积率，因此并不存在真正意义上的开发权转移。但是，为了对I地块内的历史建筑进行维护，J地块可以通过开发权“奖励”的方式提高其开发强度，使其在维护I地块历史建筑的同时获得了“ $R_H R'_H F'_H 1/2 F_0$ ”所对应的土地收益，如图10阴影范围所示。开发权“奖励”的过程既实现了I地块内公共利益的落实也提高了J地块自身的土地价值收益，在一定程度上可以理解为开发权转移的特殊形式。但是值得注意的是，考虑到开发建设对交通设施、市政设施承载力的影响，实际的开发建设中不可能无限地提高开发权“奖励”的数值。在此场景中，J地块通过“奖励”获得的土地价值收益应该与I地块内历史建筑维护所需的成本费用相一致。

此场景的分析同样也适用于绿地保护、生态环境保护、农田保护等受限制地块和可开发地块之间的开发权奖励。另外，开发权奖励带来了较多正面和负面空间外部效应，需要进行重点研究。如被保护的历史风貌地块将对周边地区发展带来地域

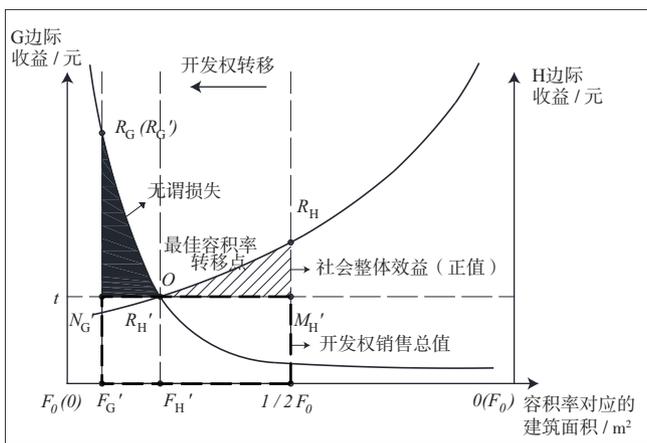


图9 空间保护型开发权转移市场机制分析

Fig.9 Analysis of the market mechanism for the transfer of development rights in the spatial conservation model

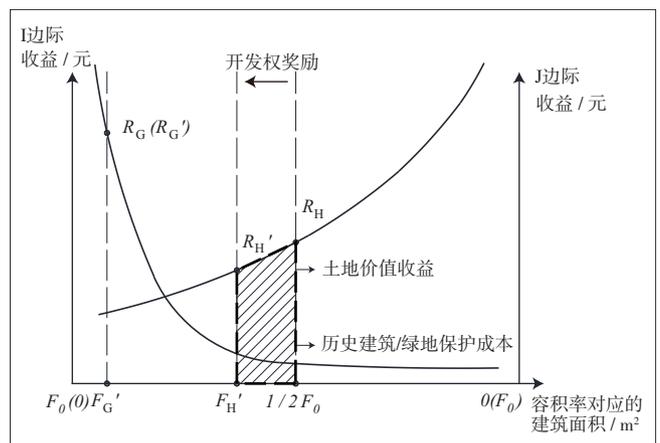


图10 开发权奖励的市场机制分析

Fig.10 Analysis of market mechanisms for density bonus

文化价值提升、旅游吸引力提升等正向的外部效应，而承接地块因高强度开发将对周边地区发展带来高层日照影响、基础设施负载过重、城市景观风貌破坏等负面外部效应。

6 以土地开发权弹性控制为核心的更新政策机制建构思路

6.1 从“普适语境”到“政策语境”的转型

现行制度试图通过普适化的技术标准，自上而下对空间资源和要素进行一次性的配置，这与存量更新多类型、多场景、本地化的特点和趋势并不相容。近来，通过设置控规指标“值域化”和“区间化”赋予现行制度一定的弹性空间已经成为重要的修正措施，但事实上这不仅增加了规划管理的难度和不便，也无法从本质上改变现行制度缺乏空间利益分配机制的不足，而开发权转移与奖励等以土地开发权弹性控制为核心的更新政策机制则可以对现行土地用途管控制度进行有效补充，通过空间开发利益（开发权）的分配与调整，在城市更新特定应用场景中解决某类空间利益失衡问题。更新应用场景具体可包括老年/儿童友好发展愿景、可步行街区发展愿景、“双碳”环保发展愿景、韧性安全发展愿景、中心城区空间提质（公共空间、蓝绿空间、停车场地等）、中心城区功能提质（未来城市发展战略所需的功能性或公益性设施等）、景观风貌提质、历史风貌保护（尤其在非历史文化街区内）等。

土地开发权的弹性控制（转移和奖励）在城市更新中具有重要作用，应当将其作为城市更新核心规划技术并建构配套政策机制。既要认识到其在空间利益再分配、最佳开发规模调控、更新综合目标实现等方面的重要性，也要考虑到该政策机制需要依托特定的更新背景和政策语境才能实施。需要说明的是，本文虽然借助经济学的相关理论阐明了开发权转移与奖励的有效性，但这并不意味着可以将其作为开发商获取增配容积率、弥补更新成本缺口的经济补偿工具。相反，开发权转移与奖励应该以实现城市公共利益和更新综合目标为前提和导向，充分利用其市场机制和经济规律进行更好的空间资源优化配置。事实上，关于开发权转移与奖励的辩论是针对城市开发强度最佳规模的争论^[31]，学者们对开发权转移等相关制度提出的批评主要是认为其导致了城市的过度集中，产生较大的负面影响。但如果能够以公共利益为导向，在特定的政策语境、更新场景和更新区域中使用转移与奖励，就可以使其在城市更新中发挥更多的积极作用。

6.2 从“土地管控”到“空间管控”的转型

现行制度缺乏对三维立体空间的更新规制能力，无法在存量更新中有效地将建筑功能用途与地块空间区段进行精细化的匹配与供给。应形成以“空间管控”为核心的新的更新技术体系，更新项目通过开发权转移与奖励可以获取一定的增配开发权，利用开发权空间分层的性质，通过“空间管控”对这部分增配开发权如何使用和分配进行分层处理并作出详细规定，甚至可以根据不同城市区域的更新发展愿景设定差异化的增配开发权数量、比例和上限，从而使得满足更新引导目标的功能用

途在未来的更新建设中占有一定的空间区段，有效地确保公共利益的落地。例如，在日本东京的城市更新中，可以将立体慢行功能、国际交流功能、酒店住宿功能、公共空间与广场、低碳节能设施等更新引导的功能用途与地下、地面、地上等空间区段进行精准匹配^[32]，这样就避免了市场主体用灰色空间、隐性空间或者破坏性的建设方式建设公益性设施，套取容积率增配指标，造成城市资源的浪费和无效建设。

6.3 从“成本测算”到“贡献评估”的转型

更新规划编制中对规划指标的设定应摆脱经验判断和短期经济利益主导的传统做法，建立科学合理的评价技术方法以辅助规划决策。现行制度对开发权等核心指标往往通过形态模拟等手段，依靠规划设计人员的经验判断和短期经济利益导向的成本测算，将空间形态转译为具体指标，缺乏对城市发展、公共利益等方面的科学评估。

本文借助新制度经济学的理论对开发权转移与奖励的过程进行深入分析。对于开发权转移，关键在于如何捕获“未利用的开发权”，发挥其在资源配置方面的作用，建议在存量更新中对土地价值进行再评估，充分认识并准确测算该土地的潜在开发价值，以一宗土地价值评估后可规划赋予的最高容积率为上限，扣除现状容积率的部分，将剩余部分作为“未利用的开发权”。在综合考虑空间形态、功能布局、发展诉求的基础上对更新各地块的容积率（开发权）进行合理性、差异化的分配和重组，从而实现社会总体效益的提升。对于开发权奖励，关键在于建立成本收益平衡的基本思路，应确保获得奖励的地块的土地价值收益应该与被保护地块内公益性设施的成本费用相一致，应对公共利益贡献进行经济测算并形成可操作性较强的技术标准。建议引入“奖励系数”和“奖励规模”的概念，为每类“特殊公共利益贡献”进行单独核算，并制定技术标准，避免城市资源的浪费和无效建设的发生。

值得注意的是，与开发权转移相比，开发权奖励更容易产生负面的外部效应，因为开发权转移只是将“未利用的开发权”进行统筹分配，开发权总量增幅较小，所造成的负面外部效应在可接受的范围之内。开发权奖励则直接使得获励地块的容积率发生较大幅度的增长，甚至是翻倍式增长，对交通设施、公共设施、基础设施、景观风貌以及住房市场产生较大的负面外部效应。因此，有必要在实施开发权奖励时根据经济理论对其外部效应进行准确测算，将负面外部效应的影响降至较低的水平。

6.4 从“被动调整”到“主动治理”的转型

地方政府拥有对土地开发权的“隐性垄断”，现行制度则进一步加剧了土地开发权的“静止”状态。然而，增量发展时代所配置的土地产权状态未必是最优的规划布局，土地与土地之间的外部效应以及土地本身的生产效率都需要随着时间的推移进行重新优化和提升。由于缺乏联动调整机制，非合作、非最有决策、各方利益无法平衡的结果在城市更新中时常出现，行政部门只能进行被动的调整而无法进行主动的治理。

在增量发展时代，规划管控发挥了稳定器、减速带的作用，

确保了在经济快速增长时期城市空间开发的有序推进。转入存量更新时代,城市空间发展首先面临着动力不足的问题,规划制度就必须从被动管控向主动作为转换。城市更新是关系城市整体发展的“一盘棋”,而不是一个个独立的更新项目,需要规划制度主动作为,统一规划,发挥出统筹协调的关键性作用。另外,城市更新应寻求推动土地资源的主动治理进程,结合空间增长型、空间置换型和空间保护型等不同的更新场景建立开发权弹性控制为核心的政策机制,按照市场机制和规律,允许自上而下、自下而上、多元合作等多种动态调整模式对空间资源进行主动的重组和调配,实现整体城市价值的提升。

参考文献

- [1] 邹兵. 增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [2] 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.
- [3] 朱一中, 杨莹. 土地发展权:性质、特征与制度建设[J]. 经济地理, 2016, 36(12): 147-153.
- [4] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
- [5] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018, 42(8): 9-15.
- [6] 何鹤鸣, 张京祥. 产权交易的政策干预:城市存量用地再开发的新制度经济学解析[J]. 经济地理, 2017, 37(2): 7-14.
- [7] 彭敏学, 黄慧明. 论“增减挂钩”在国土空间规划中的扩展适用:以土地发展权转移的视角[J]. 城市规划, 2021, 45(4): 24-32.
- [8] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发:新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 22-29.
- [9] 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, 35(7): 9-13.
- [10] 郭旭. 发达地区存量建设用地减量化治理研究:一个新的空间治理分析框架[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 52-62.
- [11] 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, 35(7): 9-13.
- [12] 郭旭. 发达地区存量建设用地减量化治理研究:一个新的空间治理分析框架[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 52-62.
- [13] 王凯. 新区产业用地的更新困局与转型探索:以北京经济技术开发区为例[J]. 国际城市规划, 2022, 37(4): 74-82.
- [14] 邓堪强, 胡珊, 刘晓妮. 广州市属国有企业旧厂更新中的开发权转移机制研究[J]. 规划师, 2020, 36(15): 73-78.
- [15] 张京祥, 陈浩. 中国的“压缩”城市化环境与规划应对[J]. 城市规划学刊, 2010(6): 10-21.
- [16] 陈燕芽, 冯义强. “民有村管”:农村土地发展权的有效实现形式[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(3): 1-10.
- [17] 翁超, 庄宇. 空间权与“空间经济”视角下纽约中央车站地区的百年更新[J/OL]. 国际城市规划, [2023-07-10]: 1-23. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2022.233>.
- [18] 彭雪辉. 从发展权配置视角分析区划与控制制度的区别[J]. 城市规划, 2015, 39(6): 99-104.
- [19] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究:基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [20] 周琳. 存量时代城镇空间用途管制的制度转型逻辑[J]. 城市规划, 2022, 46(7): 46-54.
- [21] WOLFRAM G. The sale of development rights and zoning in the preservation of open space: Lindahl equilibrium and a case study[J]. Land Economics, 1981, 57(3): 398-413.
- [22] 祝贺, 林颖, 闫博. 城市更新背景下的空间开发权探讨[J]. 城市发展研究, 2022, 29(3): 1-7.
- [23] 黄明华, 杜倩, 易鑫, 等. 强制性、开放性、引导性:以公共利益为核心的居住地块(街坊)开发强度指标体系构建[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 24-34.
- [24] FIELD B C, CONRAD J M. Economic issues in programs of transferable development rights[J]. Land Economics, 1975, 51(4): 331-340.
- [25] BERRY D, STEIKER G. An economic analysis of transfer of development rights[J]. Natural Resources Journal, 1977, 17(1): 55-80.
- [26] CONRAD J M, LEBLANC D. The supply of development rights: results from a survey in Hadley, Massachusetts[J]. Land Economics, 1979, 55(2): 269-276.
- [27] KOPITS E, MCCONNELL V, WALLS M. Making markets for development rights work: what determines demand? [J]. Land Economics, 2008, 84(1): 1-16.
- [28] ARROW K J. The limits of organization[M]. New York: Norton, 1974.
- [29] COASE R H. The problem of social cost[J]. The Journal of Law and Economics, 1960, 3(10): 1-44.
- [30] BARROWS R L, PRENGUBER B A. Transfer of development rights: an analysis of a new land use policy tool[J]. American Journal of Agricultural Economics, 1975, 57(4): 549-557.
- [31] RICHARDS D A. Development rights transfer in New York city[J]. Yale Law Journal, 1972, 82(2): 338-372.
- [32] 卓健, 周广坤. 东京城市更新容积率弹性控制技术方法研究与启示[J/OL]. 国际城市规划, [2023-07-10]: 1-21. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2021.420>.

修回: 2023-05