

国土空间规划管制与区域经济协调发展研究 ——一个分析框架

余亮亮^{1,2}, 蔡银莺^{2*}

(1. 华南理工大学公共管理学院, 广州 510641; 2. 华中农业大学公共管理学院, 武汉 430070)

摘要:厘清国土空间规划管制与区域经济协调发展之间的关系,是我国国土空间规划管制有效开展的重要前提。论文主要结合国内外最新的实证研究文献,在国土空间规划管制对区域经济协调发展影响的“表现形式—作用机理—协调机制”这一逻辑框架下,分析了国土空间规划管制与区域经济协调发展的关联机理。研究结果表明:1)国土空间规划管制影响区域经济协调发展主要表现在发展受限区域的土地产权受到抑制和资源环境保护的外部性未能有效地内在化;2)国土空间规划管制影响区域经济协调发展的作用机制在于保护区区域生产的生态产品可贸易性较差,使其落入比较优势陷阱;3)国土空间规划管制下的区域经济协调机制主要包括土地发展权漂移、税费调节和地役权保护。从理论和实践上来看,空间规划管制从诞生起,就面临效率的争议,但在资源环境保护的巨大压力之下,国土空间规划管制在实践层面又非不可调和,关键在于区域经济协调机制的设计。这对我国在建立“多规合一”的国土空间规划体系的时代背景下,为避免新的区域经济协调发展问题具有重要的政策含义。

关键词: 国土空间规划管制; 产权抑制; 土地发展权; 比较优势陷阱; 区域经济协调发展

中图分类号: TU982; F127 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-3037(2017)08-1445-12

实施国土空间规划管制的主要目的是试图根据各区域的资源禀赋和比较优势,通过对异质区域未来的土地用途和开发强度进行分区管制的方式,在整个国土范围内平衡经济发展和资源环境保护的压力。诚然,通过分区规划的方式,重点发展的区域能进一步提高土地利用效率,发挥其经济集聚的功能。然而,限制发展或禁止发展的区域却因要保护耕地或生态环境敏感地,而丧失大规模工业化、城市化的机会,导致其与发展型区域的差距将进一步拉大。国土空间规划管制以地为本的逻辑理念,使中国的区域经济发展水平与国土空间的开发重点形成了相互促进的同向递增关系,短期内将不利于区域经济的协调发展^[1]。

可以预见,随着空间规划进入到具体实施阶段,未来中国不同主体功能分区之间的区域发展差距将继续扩大,对于国土空间规划管制与区域经济协调发展之间的关联机理及表现形式尤其值得重点关注。为此,全面、系统地梳理国土空间规划管制与区域经济协调发展的关联机制及实现效应的相关文献,开展综合性分析,有利于厘清国土空间规划管制与区域经济协调发展之间的关系,掌握国土空间规划管制影响区域协调发展的理

收稿日期: 2016-07-21; 修订日期: 2017-05-31。

基金项目: 国家自然科学基金项目(41371519, 71573099)。[Foundation items: National Natural Science Foundation of China, No. 41371519 and 71573099.]

第一作者简介: 余亮亮(1989-),男,河南驻马店人,讲师,博士,主要研究方向土地经济与管理。E-mail: yuliangliang90@163.com

*通信作者简介: 蔡银莺(1979-),女,广东潮州人,教授,博导,博士,主要研究方向土地资源经济与管理。E-mail: caiyinying@mail.hzau.edu.cn

论机制与具体作用路径,进而提出具有针对性的区域协调发展对策。本文具体将结合国内外最新的实证研究文献,在国土空间规划管制对区域协调发展影响的“表现形式—作用机理—协调机制”这一研究思路下,构建一个基于比较优势陷阱的分析框架,用来解释国土空间规划管制与区域协调发展的关联机理,以期为我国国土空间规划管制的有效开展提供理论依据和实践经验。

1 国土空间规划管制对区域协调发展影响的表现

国土空间规划管制主要是通过分区规划的方式,对异质区域的土地用途和开发强度进行管制,各分区空间只能按照规定的利用方式进行发展。空间发展受限制的区域由于要保护耕地或生态环境,不能进行相应的工业化开发,其实质是土地产权受到抑制(土地发展权等),因为土地资源的最佳价值没有得到显化,发展受限制区域的经济将会严重受阻。与此同时,由于无偿享用发展受限制区域提供的粮食安全保护和生态系统服务,重点发展区域可以不用为耕地保护和生态保护付出巨大的机会成本,这样保护型区域和发展型区域之间的经济发展差距将逐步拉大。因此,国土空间规划管制对区域协调发展的影响主要表现在发展受限制区域的土地产权受到抑制和资源环境保护的外部性未能有效地内在化。

1.1 土地产权抑制

大都市区的无序蔓延不断蚕食其周边优质的耕地和生态用地,为保护开敞空间,发轫于城市内部的分区管制方式开始在城市外部甚至更大区域范围内得到广泛应用,常用的规划管制工具包括绿带(Greenbelt)、城市增长边界(Urban Growth Boundary, UGB)、分区规划(Zoning)等。然而,严格管制保护型区域内的耕地或生态用地类型转换为价值更高的城市用地,约束甚至剥夺了发展受限制区域的土地发展权利,进而影响其经济发展乃至内部民众的社会福利。一大批文献对历史遗迹(Historic Buildings)、优质农地(Prime Farmland)、环境敏感地(Environmental Sensitive Land)等被管制类型的土地发展权受限进行了研究,认为这些区域的土地利用向高价值用途或强度的转换路径被截断,这些管制政策严重影响了发展受限制区域的经济以及内部民众的福利水平,应通过发展权转移(Transfer of Development Rights, TDR)的补偿方式弥补被管制区域的经济损失^[2-4]。例如:Quigley等在加利福尼亚州发现,相比管制弱化区,管制强化区内的新建住宅要少的得多,其房屋的售价和租赁价格都上升较快,居民承受了较高的住房成本^[5]。农地管制政策降低了管制区域内的农地价值,且随着距离大城市远近的不同,其管制效应具有空间异质性^[6]。

近年来,学术界对我国土地制度和土地政策改革的关注,正逐渐聚焦于政府对国土空间利用的规制措施上来。通过土地利用规划、土地用途管制、主体功能区规划、“三线”划定等诸多规划管制措施的实施,不仅影响国土资源配置效率,还与相关土地产权人的切身利益、区域社会经济发展密切相关。与国外关于国土空间管制对土地产权抑制的经验发现相一致,大量学者从我国空间规划体系的典型特征出发,也发现了我国空间规划管制显著影响土地产权和区域经济发展的证据。规划管制不仅限制了土地使用权利,而且直接影响了被管制区域的土地价值,这种限制是土地发展权的直接来源^[7]。罗罡辉等^[8]认为我国通过对土地用途进行严密的控制,实际上是把耕地的自主经营权国有化

了, 严重侵害土地承包经营者的财产权收益和土地发展权。中国的区域耕地用途管制绩效与经济发展水平呈负相关关系, 耕地保护大省由于丧失了土地发展权, 经济发展水平则较低^[9-10]。

1.2 资源环境保护的外部性

农产品和生态产品是任何区域和群体都需要的必需品, 但是在目前全球快速工业化和城市化浪潮下, 这类产品的生产具有机会成本巨大、效益外溢等特征, 再加上溢出的生态环境服务或粮食安全保障面临价值测算的困境, 即使对被管制区域进行经济补偿, 具体的补偿额度也会因评估方法的不同而大相径庭。因此, 强制规定发展受限制型区域的主体功能为保护耕地和生态用地, 由于资源环境保护的外溢效应无法有效地内部化, 也会加大保护型区域与发展型区域之间的经济发展差距。

保护型用地产生的效益只能通过出售农产品的方式在市场上显现出一部分, 而附着于其上的生态系统服务功能则具有较大的非市场价值。1997年, Costanza等^[11]在Nature上发表了他们关于评估16个生物群落的17种生态系统服务的经济价值。随后, 在全球范围内掀起了对各种资源环境保护价值评估的热潮, 如: 异质的土地景观格局具有不同的生态服务价值^[12], 农业生产能提高植被覆盖、土壤碳汇、洁净地下水等生态服务^[13]。国内关于生态系统服务的评估始于谢高地等^[14]在Costanza等的研究成果基础上, 制定出了我国生态系统服务价值当量因子表。自此, 拉开了我国在不同区域尺度和不同领域开展生态系统服务价值评估的序幕, 相关学者对农田生态系统、自然保护区、河流湖泊和农村生态资源等生态服务价值测算进行了卓有成效的研究^[15-18]。通过以上国内外关于保护型用地产生的生态系统服务功能价值评估的研究可以看出, 虽然基于不同的理论和评估方法, 关于同一生态系统服务价值的测算结果可能差异较大^[19], 但人们关于资源环境保护的非市场价值确实存在并且数额巨大达成了共识。同时, 资源环境保护的生态效益具有非排他性和非竞争性, 属于典型的公共物品, 外部性的存在使发展受限区域保护耕地和生态用地的边际收益与边际成本不相匹配, 市场配置资源的方式已不能实现帕累托最优, 进而导致资源的错配和效率的损失。因此, 一方面, 由于资源环境保护的非市场价值面临测度和分割的难题, 价值巨大但无法量化的外溢效应使发展受限区域无偿享用了发展受限区域提供的粮食安全和生态服务, 而发展受限区域生产的农产品和生态产品无法在市场上实现其影子价值; 另一方面, 即使设计跨区域的经济补偿机制, 由于估算结果的差异较大, 不能使补偿双方关于补偿标准达成一致, 这将使生态补偿政策的落实困难重重。因此, 由于资源环境保护的外部性不能有效地内在化, 这在一定程度上也导致了两大区域之间经济发展的不协调。

2 国土空间规划管制对区域经济协调发展影响的作用机理

比较优势原理是人类社会进行选择和决策的基础理论依据之一, 是分工、交换以及区域和国际贸易的前提。要素禀赋的差异, 导致异质区域或国家在不同商品生产上具有不同的比较优势, 如果存在贸易机会, 则会使交易双方均获得收益。对国土空间利用进行分区管制的方式, 就是在上述理论指导下, 试图通过区域分工和合作的方式, 发挥不同区域的比较优势, 促进整个国土空间经济发展与资源环境保护的协调。指导思想是保护型区域由于耕地和生态用地数量巨大且具有保护的悠久历史传统, 主体功能就应该提

供粮食安全和生态产品, 发展型区域由于经济发展基础较好且已经形成了一定规模, 就应该继续发挥集聚经济和人口的优势, 进而有效地吸纳保护型区域的转移人口, 促进整个国土空间的可持续发展。显然, 比较优势理论与贸易理论是建立在产业分工和各区域产品可贸易的基础上, 将产业分工作为区域贸易的依据, 我国国土空间规划管制的现实是保护型区域提供的粮食安全产品和生态产品无法在市场上完全实现其价值, 可贸易性较差, 因此, 从逻辑上看, 国土空间分区管制似乎符合了比较优势理论, 但是理论的假设条件与现实不符, 就会落入比较优势陷阱^[20]。以往的研究主要关注国际贸易中的初级产品比较优势陷阱和制成品比较优势陷阱^[21], 很少有文献把目光聚焦于一个国家内部不同区域之间的贸易也会引起生态产品比较优势陷阱的问题, 在我国把国土空间规划提升为国家战略的时代背景下, 对生态产品比较优势陷阱问题的研究, 有利于加深我们对国土空间规划管制预期实施效果的认识。以下将通过理论模型来具体阐述国土空间规划管制对区域协调发展的作用机制, 以期掌握规划管制影响区域经济协调发展的内在机理。

本文借鉴古典经济学“两个国家、两种商品”的分析框架, 这个框架虽然较为简单, 但优点在于具有很强的解释力, 且很容易用图形来刻画。同时, 已有研究在赫克歇尔-俄林(H-O)理论框架上分析了比较优势与贸易不平衡问题^[20], 本文试图在此基础上提出本研究的分析思路, 在具体阐述之前, 先作出如下假设:

1) 假定所有区域只有两个产业部门: 工业制成品部门I和生态产品部门E, 为了后文讨论的方便, 我们把保护型区域提供的粮食安全产品和生态产品均看成是生态产品, 因为耕地在生产农产品的同时也是重要的生态产品提供者。

2) 发展型区域在工业制成品生产上具有比较优势, 表现为工业品平均生产价格远低于保护型区域, 而生态产品的生产成本则高于保护型区域。即: $P_I^G > P_I^D$, $P_E^D > P_E^G$, $P^D = P_I^D/P_E^D < P^G = P_I^G/P_E^G$ 。其中: P_I^G 表示保护型区域的工业品价格; P_I^D 表示发展型区域的工业品价格; P_E^D 表示保护型区域的生态产品价格; P_E^G 表示发展型区域的生态产品价格; $P^D = P_I^D/P_E^D$ 表示发展型区域工业品与生态产品的相对价格; $P^G = P_I^G/P_E^G$ 表示保护型区域工业品与生态产品的相对价格。

3) 工业制成品贸易程度较高, 而生态产品不可贸易。在生态产品贸易性较差的情况下, 假设实施国土空间规划管制后的发展型区域工业品与生态产品的相对价格为 $P^{D*} = P_I^G/P_E^D$, 同时 $P^G > P^{D*} = P_I^G/P_E^D > P^D$ 。

接下来我们讨论两种情况, 且均以发展型区域为分析主体, 即该区域在制成品方面具有比较优势。第一种情景是生态产品和工业品一样, 可以在市场上完全实现其价值, 且可自由贸易。如图1所示, 其中横坐标表示工业制成品数量, 纵坐标表示生态产品数量, 曲线A-A为生产可能性边界, I_1 和 I_2 为表示效用水平的无差异曲线, 而 P^D 和 P^G 则分别表示发展型区域和保护型区域工业制成品和生态产品的相对价格水平。假定发展型区域在初始条件下的生产点和消费点都在点1, 在生态产品具备可贸易的情况下, 发展型区域关于制成品与生态产品的相对价格水平会从 P^D 调整到 P^G , 随后该区域的生产点就会根据制成品与生态产品的相对价格从点1移动到点2, 而消费点则会从点1移动到点3, 发展型区域多生产 $(Q_I^1 - Q_I^2)$ 的制成品用于出口, 则进口 $(Q_E^2 - Q_E^1)$ 的生态产品。因此, 发展型区域与保护型区域之间根据各自的比较优势, 出现了发展型区域出口制成

品，进口生态产品，而保护型区域正好相反的贸易状况，并且两大区域之间的贸易是平衡的。生态型区域进口 $(Q_I^1 - Q_I^2)$ 的制成品，出口 $(Q_E^2 - Q_E^1)$ 的生态产品，由于 $(Q_I^1 - Q_I^2) = P^G(Q_E^2 - Q_E^1)$ ，显然，在生态产品经济价值明确且可贸易的情景下，国土空间规划管制的实施的确可以发挥保护型和发展型区域的不同比较优势，使两大区域的福利水平均能有所提升，促进区域经济的协调发展。

第二种情景为目前我国实施国土空间规划管制的现实情况，即区域之间可以自由贸易，但是生态产品的公共物品属性使其不具备可贸易性或者贸易性较差。如果保护型区域在生态产品的生产上具有比较优势，然而恰巧生态产品又不可贸易，那么图1中的区域经济发展均衡就会变成图2中的区域经济发展失调。由于发展型区域的制成品价格低于保护型区域，而生态产品的生产成本高于保护型区域，因为生态产品不可贸易，发展型区域的生态产品价格依旧高于保护型区域，但是制成品价格则会上升到与保护型区域相同的价格水平。这样发展型区域就有了一个新的相对生产价格 $P^{D*} = P_I^G / P_E^D$ ，且 $P^G > P^{D*} > P^D$ 。在图2中，发展型区域根据新的相对价格进行生产调整，其生产点将在点1和点2之间的任一点，不妨设定为点3。同时，假定发展型区域的消费偏好保持不变，在新的相对生产价格下，其最佳消费点则为点4，即发展型区域消费自己生产的生态产品为 Q_E^1 （其生态产品的生产只有这么多），其余均是享受保护型区域无偿提供。相应地，发展型区域对制成品的消费只有 Q_I^2 ，但是其生产的制成品却为 Q_I^1 ，故有 $(Q_I^1 - Q_I^2)$ 的制成品出口，即与保护型区域之间的贸易为顺差。因此，在生态产品不可贸易的情况下，保护型区域在生态产品生产上的比较优势越强，其与发展型区域之间的经济发展差距则将越大。

从对以上两种情况的分析可以看出，经典贸易理论认为区域之间主要根据各自的比较优势进行生产和交换，尽管比较优势的不同并不会导致区域经济发展的非均衡。但是，异质区域所拥有优势产品可贸易程度的不同就会加剧区域经济发展的“中心-边缘”格局，使那些以生产可贸易程度较弱产品为主的区域落入比较优势陷阱。在目前中国的产品市场中，工业制成品的可贸易性远远高于生态产品和粮食安全产品，生态和粮食安

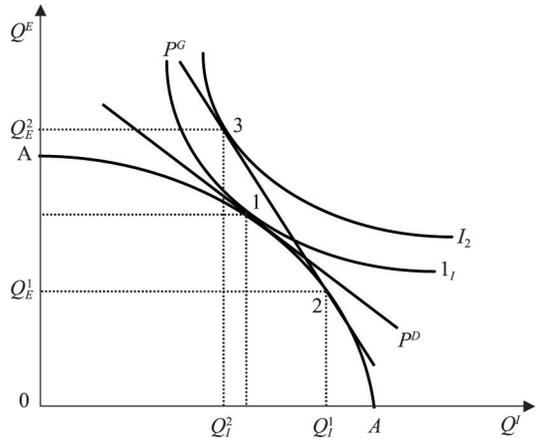


图1 生态产品可贸易情况下的区域经济发展均衡
Fig. 1 The balanced development of regional economy under the tradable condition of ecological products

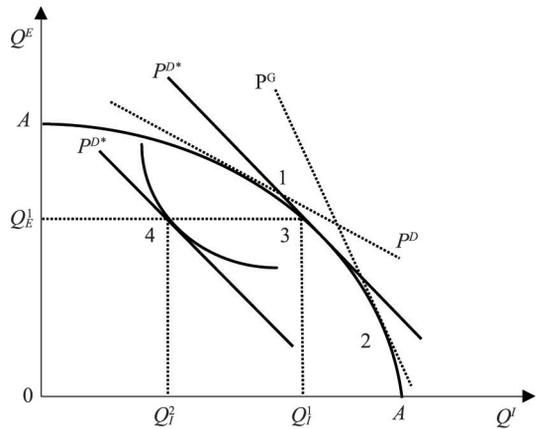


图2 生态产品不可贸易情况下的区域经济发展失调
Fig. 2 The imbalanced development of regional economy under the untradable condition of ecological products

全产品的公共物品属性,使其甚至不存在市场,没有交易的经济价值,再加上保护型区域的土地产权受到抑制,保护型用地无法转换为价值更高的工业和城市用地,这是国土空间规划管制引起保护型和发展型区域经济发展差距加大的内在机理。

3 国土空间规划管制区域协调政策工具及经验借鉴

尽管从理论上分析,国土空间分区管制会导致区域之间经济发展的非均衡,以及侵害保护型区域权利主体的财产权益和福利水平,但是从世界各国目前的空间规划管制实践来看,关于规划管制效率的争议在实践层面并非不可调和。随着城市化无序蔓延的愈演愈烈,以及人们对于环境保护的重视,无论是发达国家还是发展中国家,且不管是国家还是区域层面,各种形式和尺度的空间规划都在如火如荼地进行。因此,国土空间规划管制的顺利实施,关键在于如何在激励相容约束条件下,设计更适宜的经济协调机制,使国土空间规划行为尽可能地符合社会整体利益。通过对国内外关于空间规划管制引起的发展非均衡问题文献的梳理,发现协调区域或不同主体间发展非均衡的机制主要有土地发展权漂移、税费调节和地役权保护^[22],这些政策工具的功能无不是尽量减轻发展受限地区土地产权的被抑制程度,抑或提高保护型区域保护耕地或生态用地的经济效益,促使资源环境保护的正外部性内在化,具体体现在第二部分的理论模型中,就是政府通过财政转移或市场化的补贴手段增加生态产品的经济价值,提高生态产品在区域间的可贸易性,使图2中的区域经济发展失调现象逐步向图1的区域经济协调发展转化。以下将通过对不同类型利益协调机制的实践活动和实施效率的最新实证文献进行评述,进而为我国规划管制背景下新的区域协调发展问题提供政策启示。

3.1 土地发展权漂移

从发达国家的实践经验来看,针对规划管制导致区域或主体之间财富分配的不公平现象,政府通常采取基于市场机制的土地发展权购买(PDR)、土地发展权转移(TDR)等空间发展权漂移方式,通过将土地开发引向更适合发展的地区,达到既保护耕地或环境敏感区域,又保障产权人土地权益及区域经济协调发展的目的。早在1960年前后,美国就出现了土地发展权漂移的政策工具,到目前为止,美国已有239个社区采用了土地发展权转移的政策工具^[23]。荷兰为了保持城乡优美的土地景观,创新性地借鉴了美国的土地发展权转移制度,设立了空间漂移机制(Space for Space),通过空间发展权在发送区和接收区之间的自由交易,在一定程度上改善了规划管制的刚性约束^[24]。德国将空间的过度开发视为“污染物”,类似于空气污染和水污染排放许可制度,通过设立基于市场交易的规划许可证机制(Tradable Planning Permits, TPP),有效地保证了环境敏感区域的低密度开发^[25]。通常来说,土地发展权漂移的政策手段既可以是土地产权人自愿参与,也可以是强制性的。强制性的土地发展权转移能够提高土地保护的概率,但会遭到土地所有者的反对,以及遭遇挑战法律的困境。而自愿性的土地发展权转移在融入适当的经济激励后,虽然会降低发展权转移的有效性,但最起码能够保证发展权漂移项目的成功实施。

关于土地发展权漂移政策的实施绩效,已有大量研究予以关注。Liu等利用美国大西洋沿岸269个县级单位长达50 a的面板数据,通过倾向得分匹配方法分析了PDR项目的实施效应,发现PDR对县域耕地面积减少的40%~55%作出了贡献,相当于每年减少了

375~550英亩(1英亩=4 046.86 m²)的耕地流失^[26]。在对土地发展权漂移制度进行成本-效益分析后, 研究发现这些项目对社会产生了正向效应^[27]。土地发展权购买对以农业为主要收入来源的小农户家庭的福利效应更明显, 它能显著地提高这一群体的农业收益^[4]。中国各地在面临巨大的发展和耕地保护压力时, 提出了一系列类似土地发展权漂移的耕地非农化的跨区域配置措施, 试图根据不同区域经济发展的胁迫程度, 调剂可供发展指标的余缺, 达到效率和公平兼顾的社会经济发展目的, 最具代表性的当属重庆的“地票交易”、可转让土地发展权的“浙江模式”和在全国层面实施的城乡建设用地增减挂钩。相关文献围绕我国土地发展权漂移的创新形式, 开展了相应研究。“地票”交易优化了土地要素在区域之间的组合机制, 促进了土地要素的自由流动, 使非农化的土地价值在区域土地市场上得以体现^[28]; 浙江省的土地发展权转移制度促进了耕地保护、土地资源的跨区域优化配置以及区域经济之间的协调可持续发展^[29]; 虽然城乡建设用地增减挂钩在一定程度上增加了刚性规划管制的弹性, 但是与美国的土地发展权漂移政策相比, 其在耕地保护和区域协调发展机制方面均不如它^[30]; 同时, 也有学者认为中国的土地发展权漂移机制带有科斯式的“功利主义”色彩, 而不是基于“自然的公正”构建的契约型市场, 因此隐患重重^[31]。土地发展权漂移实质上是通过建立保护区和开发区之间的发展权转移对接机制, 协调不同区域之间的经济发展, 为提高我国土地发展权政策的实施绩效, 今后完善土地发展权漂移的政策导向应该逐步向自愿性发展权转移参与转型, 充分发挥市场在土地发展权配置中的决定性作用。

3.2 税费调节

对国土空间利用方式进行税费调节的内在逻辑是通过土地利用造成的负外部性征收较高的税费, 而对产生正外部性的土地利用则给予税收优惠, 符合处理外部性内化问题的经典范式。欧美等国对土地利用进行课税, 主要是以财产税的形式出现, 相比其他房地产类型, 农地和生态用地通常享有较高的税收优惠。美国最早和最著名的税收优惠项目是加利福尼亚州1965年实施的《土地保护法案》, 也被称为威廉姆森法案(Williamson Act), 该法案允许当地政府与私人土地所有者签订产权人放弃某些特定的土地利用行为, 交换条件是地方政府对农地以农业或开放空间利用价值对产权所有者征收财产税, 而不是农地的市场价值, 地方政府的财产税损失则由州政府通过转移支付的方式予以补偿。除了对农地实施减税外, 区域经济平衡发展机制经常使用的手段还包括对重点开发区域征收发展税或环境影响费, 这样通过对保护区和发展区“一增一减”的税费调节机制, 协调不同区域发展机会的不均等。不同地区对这些税费名称的命名各不相同, 例如: 城市发展费、发展影响费、土地发展税、发展者贡献、当地发展税等, 但实质都是协调不同区域和群体均衡发展的一种经济机制, 这种税费调节措施在澳大利亚、加拿大、爱尔兰、法国、美国等国家得到普遍应用^[32]。

财产税和环境影响费都可以看成是庇古税的变形, 其在成功纠正外部性的同时, 也可能带来其他意想不到的结果, 关于税费调节手段实施绩效的经验研究主要集中在农田保护成效、不同区域或群体利益协调和土地投机等方面。环境影响费的实施将对新建和现存建筑物结构产生相应的经济影响, 进而会导致住宅市场上的均衡价格上升和均衡数量下降, 相应的城市房地产财产税增加, 由于财产税是基于当前的土地使用价值(Use-Value Assessment), 这样减轻了农地的财产税压力, 土地开发的节奏放缓^[33]。通过税收减免的这一部分价值能资本化到农地的价值中去, 提高土地产权人的财富水平, 进而能

平衡不同群体和区域的利益诉求,提高农业区保护耕地的积极性。但是,减税给产权人带来财富的意外获取,相当于土地所有者持有未开发土地的成本降低^[32]。基于异质土地类型的不同税收评估(Differential Tax Assessment),不是买卖而是租赁发展权,土地产权人单方面决定租期的长短,这样有时候会助推土地投机。税费调节是通过在不同国土空间利用方式的区域或群体实行不同的税费征收标准,通过收入再分配方式平衡异质区域之间发展机会的不均等。中国具有不同于欧美的税收体系,其中之一表现为房产税正处于试点阶段,没有全面实施,这样就不能通过房产税的方式来调节土地利用行为。更为重要的是,1994年中国实行分税制改革,导致地方政府财权和事权不匹配,各地只有采取低价征收集体土地(主要为耕地)、高价拍卖为城市用地的策略,通过获得巨额土地财政的方式才能保证地方政府的日常运转。严格来说,只有通过城市征收环境影响费和排污费,才带有调节土地利用行为的性质,因此,中国的税费形式不具备协调由于国土空间规制导致异质区域或群体发展失衡的功能。

3.3 地役权保护

地役权保护(Conservation Easement)主要是通过政府购买农地和生态用地的地役权,以便利其净化空气、提供开敞空间等生态功能的发挥,协调方式通常是政府实施生态系统服务付费(Payment for Ecosystem Services, PES)或农业环境政策,利用经济补偿的激励手段提高农户保护资源和生态环境的积极性,在提高农户收入水平的同时,也能缩小保护区和发展区之间的经济发展差距。与土地发展权漂移和税费调节两种方式的不同之处在于地役权保护主要涉及保护区的农户,因此,地役权保护政策的设计应重点考虑农户的政策选择偏好和农户对政策的响应程度,进而提高地役权保护政策的实施效率。在美国,地役权保护主要是一种避免大量私人土地免受开发或转为城市利用的保护方式,在过去20多年里,该政策保护了主要农业区上百万英亩的耕地,并为这些农业区域地方政府带来了相应的税收收入^[34]。欧盟自1950年前后制定共同农业政策(Common Agricultural Policy, CAP)以来,至今已有60多年的历史,期间经历了多次变革,从最初的为应对食物短缺激励农户扩大生产,到目前主要为补贴农户保护农业多样性以及乡村环境,试图使农业区保护资源环境的外部性内在化^[35]。同时,农业环境政策的设计是一个多目标决策系统,应综合考虑其经济、社会和环境影响,在重点考虑农户政策选择偏好的同时,也要对其区域协调和公平效应予以关注^[36]。

关于地役权保护实施效果的分析主要集中在生态效益、对贫困农户的福利改进以及区域协调发展方面。在空间规划管制的硬性约束下,通过生态系统服务付费的方式,能减少农户不遵守甚至反抗的阻力,使广大农户关于生态服务的提供成为一个自觉自愿的行为,进而提高土地的生态效益,对社会的整体福利水平产生正向影响。同时,生态补偿具有显著的减贫效应,尤其对贫困农户和中小农户的效果更加明显,因此,地役权保护补偿政策不仅能提高贫困农户的收入水平,还能缩小经济发展水平不同区域的人均收入差距,促进区域经济协调发展^[37]。当今全球各个国家都面临把自然资本转化为经济效益还是生态服务的权衡,再加上区域之间资源环境保护的外部性,导致生态服务产品的供给严重不足,根据异质区域提供生态服务的成本和效率差异,进而设计跨区域的生态补偿机制,将有利于整体经济发展的效率和公平^[38]。近年来,在严厉的规划管制政策保护耕地绩效不断下降的背景下,中国经济发展水平较好的省份和城市为平衡经济发展和耕地保护的壓力,也开始实施类似于生态系统服务付费项目的耕地保护经济补偿政策,

例如: 成都的耕地保护基金, 苏州、上海和广东的农田生态补偿。这些政策在提高农户农业收入、增进福利方面具有显著效应, 其初期实施效应已见成效^[39-40], 但由于对农户保护耕地没有相应的契约约束, 再加上后期对农户的耕地保护行为面临有效监管的困境, 会产生普遍存在于委托代理项目中的逆向选择和道德风险问题。因此, 以后政策调整的方向应为由强制性参与耕地保护项目变为自愿参与, 由微观农户、村集体与基层政府签订一定期限的耕地有偿保护合同, 合同到期且经过验收符合耕地保护标准的, 再予以发放耕地保护经济补贴, 这将大大提高耕地保护质量和耕地保护资金的使用效率。

4 结论与讨论

本文沿着国土空间规划管制影响区域经济协调发展的“表现形式—作用机理—协调机制”这一逻辑框架, 对国内外关于国土空间规划管制与区域经济协调发展关系的研究进行了梳理。研究发现, 国土空间规划管制影响区域经济协调发展主要表现在保护区土地产权受到抑制, 以及资源环境保护的外部性不能有效地内在化。关于空间规划管制影响区域经济协调发展的内在作用机理, 主要从比较优势陷阱理论予以解释, 即由于保护型区域提供的生态产品和发展型区域生产的工业制成品可贸易程度的不同, 使以生产可贸易程度较弱产品为主的保护型区域落入比较优势陷阱, 进而影响两大区域经济的均衡发展。国外关于由规划管制导致的异质区域和群体发展不公平的现象, 主要通过土地发展权漂移、税费调节和地役权保护等多样化的补充措施, 协调区域之间的和谐发展。我国虽然已有一些地方开始探索市场化的区域经济协调机制, 但总体来说, 与欧美等国家相比, 其实施绩效仍有一定差距。

国土空间规划管制自实施以来, 一直就伴随效率的巨大争议。一方面, 规划管制能有效遏制城市的无序蔓延、避免耕地和生态用地的过度流失, 进而为社会提供必要的生态系统服务。另一方面, 它又必然会导致不同区域和群体之间福利分配的不公平, 影响社会和谐。理论上国土空间规划管制内生着这一对无法调和的矛盾, 但是从世界各国的实践来看, 国土空间规划管制普遍存在。不难发现, 资源环境保护的巨大压力和多样化的区域协调机制的存在是规划管制在争议中持续前行的主要原因。我国从土地利用规划、土地用途管制到主体功能区规划等一系列规划管制制度的实施, 对国土空间从用途类型到空间边界进行全面管控, 也是在同样的时代背景下作出的无奈之举。与欧美等国最大的不同之处在于, 中国在实施严厉的国土空间规划管制的同时, 缺乏相应的经济协调机制, 管制强化区域利益主体的土地发展权得不到有效保障^[41], 这将会严重影响保护型区域提供资源环境保护的积极性, 可能的结果是中国在丧失区域经济公平发展的同时, 也会导致效率的巨大损失。因此, 中国未来应根据具体国情, 借鉴西方发达国家成功的经验做法, 重点应对空间规划管制导致区域经济发展差距加大的问题, 进而促进区域经济的协调可持续发展。

参考文献(References):

- [1] 薄文广, 安虎森, 李杰. 主体功能区建设与区域协调发展: 促进亦或冒进 [J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(10): 121-128. [BO W G, AN H S, LI J. Construction of major functional zones and Chinese regional coordinated development: Promotive or aggressive. China Population, Resources and Environment, 2011, 21(10): 121-128.]
- [2] CHAN E H W, HOU J. Developing a framework to appraise the critical success factors of transfer development rights

- (TDRs) for built heritage conservation [J]. *Habitat International*, 2015, 46: 35-43.
- [3] STOBBE T E, EAGLE A J, COTTELEER G, et al. Farmland preservation verdicts-rezoning agricultural land in British Columbia [J]. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 2011, 59(4): 555-72.
- [4] SCHILLING B J, ATTAANICH W, SULLIVAN K P, et al. Measuring the effect of farmland preservation on farm profitability [J]. *Land Use Policy*, 2014, 41(4): 84-96.
- [5] QUIGLEY J M, RAPHAEL S. Regulation and the high cost of housing in California [J]. *American Economic Review*, 2005, 95(2): 323-328.
- [6] DEATON B J, VYN R J. The effect of strict agricultural zoning on agricultural land values: The case of Ontario's Greenbelt [J]. *American Journal of Agricultural Economics*, 2010, 92(1): 941-955.
- [7] 张鹏. 规划管制与土地发展权关系研究评述 [J]. *中国土地科学*, 2010, 24(10): 74-78, 81. [ZHANG P. Literature review on the relation between planning regulation and land development rights. *China Land Science*, 2010, 24(10): 74-78, 81.]
- [8] 罗罡辉, 李贵才, 仝德. 土地用途管制调整与权益主体行为研究 [J]. *中国土地科学*, 2013, 27(4): 8-14. [LUO G H, LI G C, TONG D. The interaction between the adjustment of land use control and the actions of relevant actors. *China Land Science*, 2013, 27(4): 8-14.]
- [9] 张全景, 欧名豪, 王万茂. 中国土地用途管制制度的耕地保护绩效及其区域差异研究 [J]. *中国土地科学*, 2008, 22(9): 8-13. [ZHANG Q J, OU M H, WANG W M. Study on cultivated land preservation performance of land use control system and its regional differences in China. *China Land Science*, 2008, 22(9): 8-13.]
- [10] 曹瑞芬, 蔡银莺, 张安录, 等. 中国土地用途管制绩效的时空差异性分析 [J]. *资源科学*, 2013, 35(6): 1125-1133. [CAO R F, CAI Y Y, ZHANG A L, et al. Spatial-temporal differences of land use control performance in China. *Resources Science*, 2013, 35(6): 1125-1133.]
- [11] COSTANZA R, D'ARGE, GROOT R D, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital [J]. *Nature*, 1997, 387(1): 253-260.
- [12] BARAL H, KEENAN R J, SHARMA S K, et al. Economic evaluation of ecosystem goods and services under different landscape management scenarios [J]. *Land Use Policy*, 2014, 39(3): 54-64.
- [13] KRAGT M E, ROBERTSON M J. Quantifying ecosystem services trade-offs from agricultural practices [J]. *Ecological Economics*, 2014, 102(2): 147-157.
- [14] 谢高地, 鲁春霞, 冷允法, 等. 青藏高原生态资产的价值评估 [J]. *自然资源学报*, 2003, 18(2): 189-196. [XIE G D, LU C X, LENG Y F, et al. Ecological assets valuation of the Tibetan Plateau. *Journal of Natural Resources*, 2003, 18(2): 189-196.]
- [15] 刘利花, 尹昌斌, 钱小平. 稻田生态系统服务价值测算方法与应用——以苏州市域为例 [J]. *地理科学进展*, 2015, 34(1): 92-99. [LIU L H, YIN C B, QIAN X P. Calculation methods of paddy ecosystem service value and application: A case study of Suzhou City. *Progress in Geography*, 2015, 34(1): 92-99.]
- [16] 王燕, 高吉喜, 王金生, 等. 新疆国家级自然保护区土地利用变化的生态系统服务价值响应 [J]. *应用生态学报*, 2014, 25(5): 1439-1446. [WANG Y, GAO J X, WANG J S, et al. Responses of ecosystem services value to land use change in national nature reserves in Xinjiang, China. *Chinese Journal of Applied Ecology*, 2014, 25(5): 1439-1446.]
- [17] 陈克龙, 李双成, 周巧富, 等. 近25年来青海湖流域景观结构动态变化及其对生态系统服务功能的影响 [J]. *资源科学*, 2008, 30(2): 274-280. [CHEN K L, LI S C, ZHOU Q F, et al. Analyzing dynamics of ecosystem service values based on variations of landscape patterns in Qinghai Lake area in recent 25 years. *Resources Science*, 2008, 30(2): 274-280.]
- [18] 梁流涛, 曲福田, 冯淑怡. 农村生态资源的生态服务价值评估及时空特征分析 [J]. *中国人口·资源与环境*, 2011, 21(7): 133-139. [LIANG L T, QU F T, FENG S Y. Rural ecosystem service value in China: Evaluation and temporal and spatial characteristics. *China Population, Resources and Environment*, 2011, 21(7): 133-139.]
- [19] 刘春腊, 刘卫东, 陆大道, 等. 2004—2011年中国省域生态补偿差异分析 [J]. *地理学报*, 2015, 70(12): 1897-1910. [LIU C L, LIU W D, LU D D, et al. China's provincial eco-compensation difference in 2004-2011. *Acta Geographica Sinica*, 2015, 70(12): 1897-1910.]
- [20] 尹翔硕, 汤毅. 比较优势、可贸易性与贸易不平衡 [J]. *世界经济文汇*, 2013(3): 29-41. [YIN X S, TANG Y. Comparative advantage, tradability and trade imbalance. *World Economic Papers*, 2013(3): 29-41.]
- [21] 丁溪, 韩秋. 比较优势与比较优势陷阱——基于黑龙江省外贸进出口数据分析 [J]. *国际贸易问题*, 2015(2): 84-93. [DING X, HAN Q. Comparative advantage, comparative advantage trap: An empirical analysis based on foreign trade

- of Heilongjiang Province. *Journal of International Trade*, 2015(2): 84-93.]
- [22] JOU J B, TAN L. Taxation on land value and development when there are negative externalities from development [J]. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2008, 36(1): 103-120.
- [23] LINKOUS E R. Transfer of development rights in theory and practice: The restructuring of TDR to incentivize development [J]. *Land Use Policy*, 2016, 51: 162-171.
- [24] JANSSEN-JANSEN L B. Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape [J]. *Landscape and Urban Planning*, 2008, 87(3): 192-200.
- [25] HENGER R, BIZER K. Tradable planning permits for land-use control in Germany [J]. *Land Use Policy*, 2010, 27(3): 843-852.
- [26] LIU X, LYNCH L. Do agricultural land preservation programs reduce farmland loss? Evidence from a propensity score matching estimator [J]. *Land Economics*, 2011, 87(2): 183-201.
- [27] FEATHER P, BARNARD C H. Retaining open space with purchasable development rights programs [J]. *Review of Agricultural Economics*, 2003, 25(2): 369-384.
- [28] 杨继瑞, 汪锐, 马永坤. 统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索 [J]. *中国农村经济*, 2011 (11): 4-9, 22. [YANG J R, WANG R, MA Y K. Land quota transaction: An exploration in innovation of Chongqing municipality during the practice of balancing urban and rural development. *Chinese Rural Economy*, 2011(11): 4-9, 22.]
- [29] 汪晖, 陶然. 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 [J]. *管理世界*, 2009(8): 39-52. [WANG H, TAO R. On “the Zhejiang Model” of the transfer and transaction of land development. *Management World*, 2009(8): 39-52.]
- [30] 顾汉龙, 冯淑怡, 张志林, 等. 我国城乡建设用地增减挂钩政策与美国土地发展权转移政策的比较研究 [J]. *经济地理*, 2015, 35(6): 143-148, 183. [GU H L, FENG S Y, ZHANG Z L, et al. A comparative study between the hook of urban construction land increase and rural residential land decrease policy in China and transferable development rights policy in US. *Economic Geography*, 2015, 35(6): 143-148, 183.]
- [31] 张蔚文, 李学文. 外部性作用下的耕地非农化权配置——“浙江模式”的可转让土地发展权真的有效率吗? [J]. *管理世界*, 2011(6): 47-62. [ZHANG W W, LI X W. The allocation of the right of the non-agriculturalization of farmland under the function of externality. *Management World*, 2011(6): 47-62.]
- [32] ANDERSON J E. Taxes and fees as forms of land use regulation [J]. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2005, 31(4): 413-427.
- [33] ANDERSON J E, GRIFFING M F. Use-value assessment tax expenditures in urban areas [J]. *Journal of Urban Economics*, 2000, 48(3): 443-452.
- [34] FARMER J R, MERETSKY V, KNAPP D, et al. Why agree to a conservation easement? Understanding the decision of conservation easement granting [J]. *Landscape and Urban Planning*, 2015, 138(S1): 11-19.
- [35] BARNES A, SUTHERLAND LA, TOMA L, et al. The effect of the common agricultural policy reforms on intentions towards food production: Evidence from livestock farmers [J]. *Land Use Policy*, 2016, 50(4): 548-558.
- [36] MOUYSSSET L. Agricultural public policy: Green or sustainable? [J]. *Ecological Economics*, 2014, 102(6): 15-23.
- [37] PRAGER K, REED M, SCOTT A. Encouraging collaboration for the provision of ecosystem services at a landscape scale-rethinking agri-environmental payments [J]. *Land Use Policy*, 2012, 29(1): 244-249.
- [38] FARLEY J, AQUINO A, DANIELS A, et al. Global mechanisms for sustaining and enhancing PES schemes [J]. *Ecological Economics*, 2010, 69(11): 2075-2084.
- [39] 余亮亮, 蔡银莺. 耕地保护经济补偿政策的初期效应评估——东、西部地区的实证及比较 [J]. *中国土地科学*, 2014, 28(12): 16-23. [YU L L, CAI Y Y. Assessing the effect of economic compensation for farmland protection policy: An empirical research and comparison of the eastern and western regions of China. *China Land Science*, 2014, 28(12): 16-23.]
- [40] 余亮亮, 蔡银莺. 基于农户满意度的耕地保护经济补偿政策绩效评价及障碍因子诊断 [J]. *自然资源学报*, 2015, 30(7): 1092-1103. [YU L L, CAI Y Y. Performance evaluation and obstacle indicator diagnoses of economic compensation for farmland protection policy based on farmers' satisfaction. *Journal of Natural Resources*, 2015, 30(7): 1092-1103.]
- [41] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同 [J]. *城市规划*, 2014, 38(1): 26-34. [LIN J, XU C Y. Land development rights, space control, and synergetic planning. *City Planning Review*, 2014, 38(1): 26-34.]

Research on Spatial Regulation of Land Use Planning and Coordinated Development of Regional Economy: An Analytical Framework

YU Liang-liang^{1,2}, CAI Yin-ying²

(1. School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China;

2. College of Public Administration, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: The aim of this paper is to analyze the associated mechanism on spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy, so as to clarify the relationship between spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy. Based on the latest empirical research literatures, we studied spatial regulation of land use planning and regional economic development under the logic framework of “manifestation–mechanism–coordination mechanism”. The results indicate: 1) The effects of spatial regulation of land use planning on the coordinated development of regional economy was mainly embodied in the fact that the land property rights in the restricted area is restrained and the externality of environment and resources protection has failed to be internalized effectively. 2) The mechanism that spatial regulation of land use planning affects the coordinated development of regional economy is caused by the poor tradability of the ecological products in the protected regions. The protected area falls into the trap of comparative advantage. 3) Under the spatial regulation of land use planning, the coordination mechanisms of regional economy mainly include drift of land development rights, tax regulation and protection of the easement. In theory and in practice, spatial regulation of land use planning has been facing the dispute of efficiency since its birth. However, under the immense pressure of resources and environmental protection, the national spatial planning is not irreconcilable at the practical level. The key is the design of the coordination mechanism of regional economy. This paper has important policy implications to avoid new problems in harmonious development of different region at the background of building national spatial planning system.

Key words: spatial regulation of land use planning; property restraint; land development rights; the trap of comparative advantage; the coordinated development of regional economy