

# 多维成本与双重效益：土地发展权转移的价值实现机制与优化策略\*

Multi-dimensional Costs and Dual Benefits: Mechanism of Value Realization and Optimization Strategies for Land Development Rights Transfer

胡航军 韩碧君 高 煜 张京祥

HU Hangjun, HAN Bijun, GAO Yu, ZHANG Jingxiang

**关键词** 土地发展权转移；新制度经济学；成本—效益；飞地抱团；嘉善县大云镇

**Keywords:** transfer of land development right; new institutional economics; cost-benefit; enclave group; dayun town, Jiashan county

**提 要** 伴随中国城镇化从增量扩张向存量提质的取向转型，土地发展权转移作为优化国土开发效率、促进城乡要素融合的空间政策工具，其重要性得到了全新认识，但却始终没有达到理想情境下的交易规模与效用。本文借助新制度经济学的分析视角，审视土地发展权转移制度所存在的“成本—效益”约束，认为其核心瓶颈在于如何在降低土地交易的信息匹配成本、协商决策成本与监督执行成本的同时，提升土地利用的交换效益与使用效益。超越中西方实践中存在的“市场陷阱”“社会透支”等问题，对嘉兴市大云镇“飞地抱团”项目的分析表明，多方参与下的资源抱团与股份制合作、政府统筹下的资产化分红与土地定向配置能够有效消解多维交易成本、改进土地双重效益，充分实现土地发展权转移的多元价值。基于“成本—收益”的视角对土地发展权转移机制优化策略进行探讨，以期为国土空间高质量发展提供理论与路径参考。

**Abstract:** With China's urbanization shifting from expansionary growth to urban redevelopment, the transfer of land development rights (TDR) has regained attention as a spatial tool for optimizing land-use efficiency and facilitating urban-rural integration. However, its real-world performance has consistently fallen short of anticipation in both scope and effectiveness. Drawing on the analytical framework of new institutional economics, this paper examines the cost—benefit constraints inherent in the TDR mechanism. It argues that the core bottleneck lies in the high transaction cost associated with information matching, negotiation, and supervision and enforcement when attempting to realize both exchange value and use value. Moving beyond issues such as the "market trap" and "social overreach" observed in Western and Chinese practices, the case analysis of the "Enclave Union" project in Dayun Town, Jiashan County demonstrates that resource pooling and share-holding cooperation among multiple actors, combined with government-coordinated asset-based dividends and targeted land allocation, can effectively reduce multi-dimensional transaction costs, enhance the dual benefits of land use, and support the full realization of TDR goals. Finally, from a cost—benefit perspective, the paper proposes optimization strategies for TDR, offering theoretical and practical references for the high-quality development of national territorial space in the new era.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202505012  
文章编号 1000-3363(2025)05-0098-08

## 作者简介

胡航军，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生，863213139@qq.com  
韩碧君，南京大学建筑与城市规划学院博士研究生

高 煜，南京大学建筑与城市规划学院博士后

张京祥，南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，通信作者，3593786@163.com

\* 国家社会科学基金重大项目资助成果“中国城市转型发展的动力与机制研究”（项目编号：24&ZD148）；根据第7届“金经昌城乡规划研究生优秀论文遴选”入选论文改写

作为各类要素配置基座的空间规划被视为解决市场失灵问题的理想工具，但设想中合理的规划干预却往往无法精准匹配现实需求，始终存在着高度资本化、稳定秩序化与充分民主化无法同时最优的“规划不可能三角”<sup>[1]</sup>。故而，致力于一种再平衡的公共选择立场，并塑造政府、市场与社会之间的良性互动关系愈发成为当前规划管理工作的价值取向<sup>[2]</sup>。土地发展权及其转移制度的概念便脱胎于上述背景，作为探索空间均衡发展与规划管制落实的重要抓手，其已成为空间规划与治理领域的关键议题<sup>[3-4]</sup>。在土地私有制下，土地所有者可以根据自身需求进行开发，此时发展权内生于所有权，并不存在发展权转移的命题。然而，快速城市化过程中无序的市场行为引致了严重的公共危机，不得不依靠公权力的介入予以校正。但规划分区管控在消解土地自由开发负外部性的同时，也致使不同区位土地的期望价值陷入“意外之财—意外损失”困境<sup>[5]</sup>，无法彻底遏制寻租行为对社会利益的侵蚀<sup>[5-6]</sup>。因此，土地发展权（即土地变更使用用途与开发强度的权利）逐步从所有权中剥离，企图弥合市场机制与政府管控的局限性，实现国土开发效率的改进<sup>[7]</sup>。

尽管中国国土辽阔，但人均土地资源十分有限，“压缩”的城市化进程则进一步放大了人地矛盾<sup>[8]</sup>。20世纪末以来，中国城市呈现出快速扩张的态势，乡村则普遍与收缩联系在一起，出现了与发达国家城市化过程类似的耕地减少、开发无序等问题。为此，借助建设用地计划管理、耕地占补平衡、基本农田保护等制度，我国逐步框定了各地区未来新增建设用地的总量与格局。上述制度内容尽管没有明确涉及土地发展权这一概念，但结合主体功能区、三区三线以及微观层面的“一书两证”制度等空间用途与强度管制政策，土地发展权的实质内容是存在的<sup>[9-11]</sup>，并主要表现为以“增减挂钩”<sup>[2]</sup>为代表的城乡土地发展权转移<sup>[12]</sup>。不同于西方国家，在土地公有、强政府等本土制度环境下，中国的土地发展权转移实践更加依靠公权力的引导，为我国数十年来的耕地保护、土地优化利用与区域协调发展等战略提供了相当

重要的空间保障<sup>[13]</sup>。根植于社会经济发展背景变迁，土地发展权转移相关研究也历经多轮演进：服务于快速城镇化中蓬勃的用地需求，早期研究聚焦土地发展权概念辨析与国际经验借鉴<sup>[14]</sup>、土地征收与流转<sup>[15]</sup>等问题，并对浙江模式、重庆地票等典型探索展开了机制分析与效应检验<sup>[16-17]</sup>；空间规划改革以来，土地发展权与规划体系的协同机理、政策设计<sup>[18]</sup>等内容逐渐成为热点议题，为以发展权转移为基础推进城乡空间配置调整提供了学理支撑<sup>[9]</sup>；近年来，逐渐认识到了存量时代对土地发展权转移制度有效性所带来的挑战，增值收益分配不公、实施传导不畅等深层次机制桎梏日益受到关注<sup>[19-21]</sup>。

基于此，本文试图借助新制度经济学的视角深入理解真实世界中土地发展权转移过程存在的多维成本与双重效益，结合对嘉善县大云镇“飞地抱团”项目运作机制与效应的解析，提出基于“成本—效益”视角的土地发展权转移机制优化策略，以期为土地发展权的有序转移与国土空间高质量发展提供视角与路径参考。

## 1 土地发展权转移的新制度经济学内涵

### 1.1 理想状态：新古典经济学视角下的土地发展权转移

通过对边际效用与均衡价格的讨论，经济学家用基于个体的效用需求理论替代了上帝视角的劳动价值理论，建立了新古典经济学的微观分析范式，为土地发展权转移机制的出现提供了理论支撑。在此范式下，土地发展权可被视为一项总量相对恒定、稀缺的要素产品，产权所有者与寻购者可以根据各自需求进行定向交易，由于理性个体会充分考量土地发展权所带来的边际效用，因此成规模、不断迭代的个体决策将会以动态、弹性的市场机制介入强制性土地管控中，不断优化土地发展权的空间配置格局。如[图1(a)]所示，在假定土地自用与存在规划管控的前提下，城市可开发土地的总供给存在恒定上限（曲线 $S_0$ ），而在引入土地发展权转移机制后，土地在不同主体和区位之间的利用效率差异

会导致土地的有效供给总量产生偏移（移动至曲线 $S_0'$ ，但仍存在上限），由于土地供给曲线的弹性小于土地需求曲线，因此在新的均衡价格（ $E_0'$ ）下，土地利用的总体效益会大于原供需格局（即面积 $R_0$ 大于面积 $R_0'$ ）。

### 1.2 真实世界：新制度经济学视角下的土地发展权转移

上述通过微观市场介入规划管控以实现土地配置优化的理想模型构成了对土地发展权转移制度运行成效的普遍设想，但理论中符合经济规律的制度设计在实践中却没有取得预期效果<sup>[22]</sup>。这意味着必定有一个长期存在但被忽略的变量，使得该机制无法得到自下而上的广泛应用，这个关键变量就是交易成本。想要讨论这一变量，我们就不得不借助新制度经济学的理论视角予以解析。1960年代以来，随着发展经济学的式微，经济学研究重心开始从“怎么办”回归“为什么”，引发了学界对交易成本、产权等话题的大量研究，奠定了以制度分析为主线的新制度经济学研究范式<sup>[23]</sup>。其中最有代表性的学者就是科斯<sup>[24]</sup>，其理论贡献被提炼为著名的“科斯定理”，最为人熟知的命题是：在交易成本为零的情况下，权利的初始划分不会影响最终配置，交易总会使得社会剩余最大化。但是这样苛刻的条件往往无法在真实世界中得到满足，一旦引入交易成本，不同的初始产权判定与制度设计就会导致不同的资源配置效率，这便是“科斯定理”的第二条命题。新制度经济学的研究指出了“看不见的手”是有先决条件的，只有在交易收益大于交易成本的前提下，市场机制才能有效配置资源，而建立制度的原因就是降低交易成本<sup>[25-26]</sup>。

从此视角重新审视，由于土地及其表面附属物具有很强的不可移动性，故而土地交易行为是有高昂代价且稀缺的，无法通过市场自发的无限试错以实现空间配置最优。只有当制度运行的总体成本不断得到压缩并小于权利转移后的效益增量时，才能充分借助市场机制来接近土地开发效益最优的理想状态。如[图1(b)]所示，尽管市场预期改变长期来看会导致土地需求提升，但高昂交易成本的存在又会使得土地需求曲线与供给曲

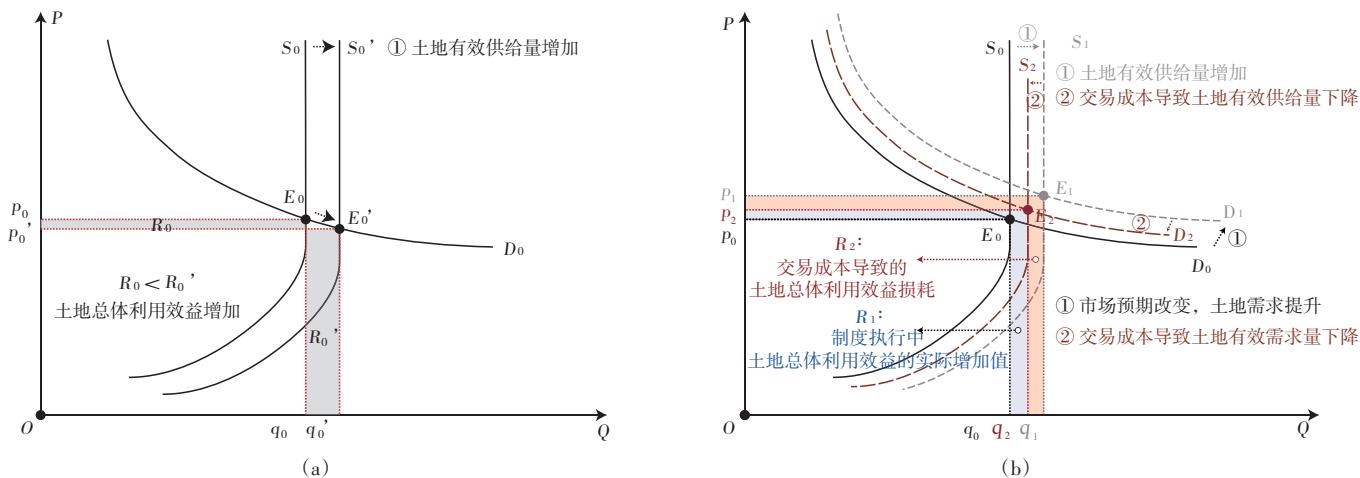


图1 新古典经济学和新制度经济学视角下土地发展权转移的效益差异

Fig.1 The difference in benefits of land development rights transfer from the perspectives of neoclassical economics and new institutional economics

线都发生偏移。因此,虽然新的均衡价格( $E_2$ )相较于初始状态( $E_0$ )能创造更大的土地总体利用效益(即 $R_1$ ),但与理论能达到的均衡价格 $E_1$ 相比,仍有大量的有效供给与剩余效益被损耗(即 $R_2$ )。需要注意的是,交易成本压缩只能降低土地发展权转移中的利益耗散,导向相对高效的土地配置格局,不等同于土地社会效益最大化与收益分配均衡化的实现。故而在新制度经济学视角下,土地发展权转移不仅需要重视对交易成本的考量,更要充分重视土地发展权的初始产权安排差异与交易规则所带来的不同空间效益及其分配问题。

## 2 土地发展权转移的“成本—效益”分析框架

### 2.1 土地发展权转移的多维成本与双重效益

通过上述讨论可知,合理的土地发展权转移机制是实现压低土地配置格局调整的制度成本、解决产权归属与土地收益分配问题等目标的系统性工程,其能持续运作的核心在于在降低交易成本的同时提升土地利用的总体效益。想要实现这一目标,我们就必须解开土地发展权转移的成本与效益“黑箱”,因此有必要对制度运作中存在的多维交易成本与双重效益进行更深入的分析(图2)。

科斯在其著作中把交易成本定义为

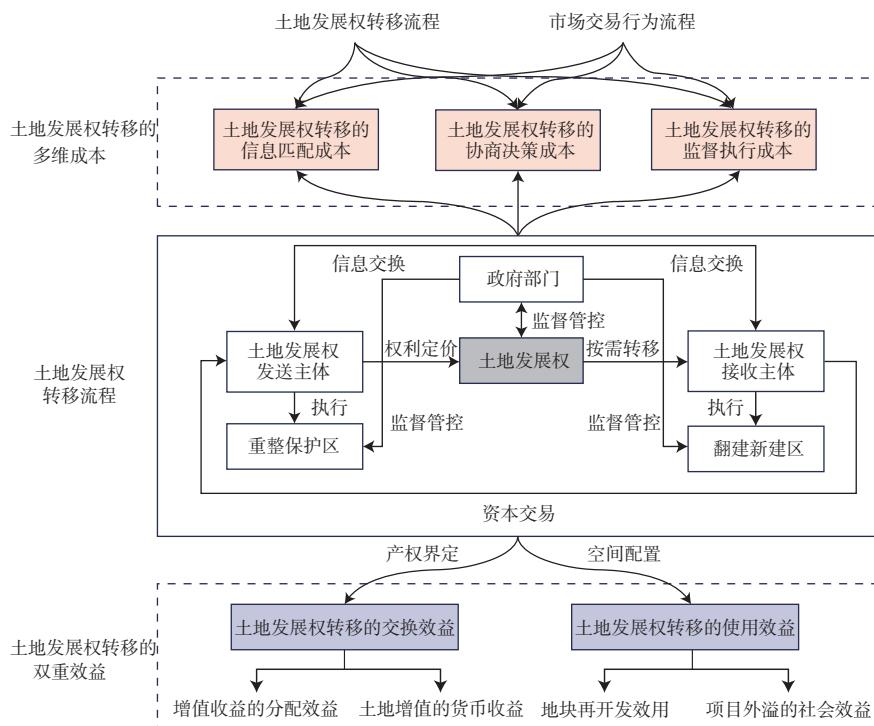


图2 土地发展权转移中多维成本与双重效益的分析框架

Fig.2 Analytical framework of multidimensional costs and dual benefits in the transfer of land development rights

获取准确市场信息以及谈判和契约所产生的费用,而更广义的交易成本可以被理解为完成交易而产生的全部成本<sup>[27]</sup>。在城市规划领域,交易成本是一个明确存在但难以细分刻画的概念,相关研究主要根据市场交易流程或土地开发步骤进行描述<sup>[28-30]</sup>。本文尝试将上述

分类方法与土地发展权转移的运作过程相结合,将内含于土地发展权转移制度中的交易成本进行拆分,所讨论的多维成本主要包括:第一,信息匹配成本。土地发展权转移得以实现的前提是需要存在一组需求匹配的权利出让方与求购方,而想要在众多分散的产权主体间寻

找合适的交易对象，就必须付出一定的信息搜寻、交换成本。第二，协商决策成本。受到有限理性、信息不对称、机会主义等影响，土地发展权转移带来的潜在增值收益并不明确且存在认知差异，因此交易双方必然会对权利转移的增益分配进行协商、博弈，方案也需要得到政府部门的论证，由此带来议价成本以及做出相应决定的决策成本。第三，监督执行成本。不同于一般商品交易，土地发展权转移不仅涉及个体收益，还会对周围地块乃至更大范围的公共利益造成影响，因此必须有监督管理机制来规范各主体行为并解决争议，由此产生一部分监督执行成本。

在效益方面，土地发展权作为具有巨大价值创造性的稀缺要素，其转移不仅会因级差地租带来资本增殖，还意味着广泛的社会利益调整。基于资本逻辑的交易行为会自发追求捕获级差地租带来的剩余交换价值，虽然能保证具有更高效率的空间生产主体获得土地发展权的配置权利，但无法必然实现空间效益优化，甚至会诱致邻避效应的发生。因此，土地发展权转移的效益分析应当跳脱出快速城市化时期对土地资本增殖等交换效益提升的局限关注，进一步从增益分配效益、土地使用效益等角度进行更全面的评估。一方面，类似于涨价归公或归私的讨论，土地发展权的不同初始制度安排会影响发展权转移增益的分配格局<sup>③</sup>，实质上决定了哪一利益相关主体拥有捕获因规划调整、基础设施投资等社会共同投入所带来的土地利用增值收益的权利，进而影响城市化过程中的公平与效率问题。另一方面，对土地发展权转移的效益评估应当在符合市场价值规律的前提下回应社会经济发展的真空间需求，使得土地权利转移与地块使用价值提升同步发生，并充分考虑到地块再开发带来的社会效益外溢。

## 2.2 土地发展权转移的国际镜鉴与实践检讨

### 2.2.1 西方实践中的“市场陷阱”

似乎很容易推断，土地发展权转移机制（TDR）能够在土地产权清晰、市场机制成熟的西方先发国家得到广泛运用并高效促进土地配置的帕累托改进。

然而，对实践项目的反思表明，这一机制在实际运行中恰恰受制于显著的交易成本约束与严格的实施条件，许多情况下并未达到预设效果<sup>[31]</sup>。即便是在注重市场效率与私权保护的美国，能有效实施的TDR项目也面临一系列先决条件：首先，土地市场需存在对获取土地发展权进行开发的良好收益预期；其次，接受区和发送区要符合发展权转移所需的复杂情境，前者需考虑额外开发所需的恰当区位条件、配套设施水平以及邻避效应，后者则要受到严格的开发管控；最后，还要几乎没有其他能高效实现接收区地块额外开发的替代方案<sup>[32]</sup>。这些约束前提使其嵌入复杂的政策框架之中，存在着高昂的隐性交易成本<sup>[29]</sup>。对美国马里兰州TDR项目的成本测算调查显示，仅私人部门交易成本就已经占据了项目总开支的约13%—21%，这些成本涵盖信息搜寻、价格协商、产权调查等环节的支出与时间成本，而这尚未将公共部门在方案审批、监督执行等方面的成本计算在内<sup>[34]</sup>。而在TDR同样应用成熟的意大利，土地发展权价格的不确定性、买卖双方搜寻匹配和沟通协商等对项目创建也造成了相当大的障碍，更为关键的是，为了满足管理需求所进行的精细化法规设计与严格的土地整治审查导致了更大规模的成本耗散，对政策的可行性带来严重挑战<sup>[35]</sup>。由此可见，即便是在高度推崇自由市场的制度环境中，土地发展权转移也没有充分实现效率与公平的双重优化，不仅需要承受信息不对称、机会主义行为等带来的高昂的私人成本，还需要承担项目审查、公众参与、多部门任务整合等导致的公共成本<sup>[33]</sup>。因此，面向土地发展权这样特殊的要素，是否存在市场机制无法高效配置资源的“市场陷阱”、发展权转移是否比传统的规划调整工具更好地实现了公共政策目标等问题仍需要置身于具体制度背景中审慎评估。

#### 2.2.2 中国实践中的“社会透支”

理论上讲，中国政府主导下的土地发展权转移会比基于市场的西方国家承受更高昂的效率损失，但特殊的是，此前“压缩城镇化”的发展环境客观上极大程度推动了相关实践落地，压低了项目运作的多维交易成本。分税制与土地

制度改革以来，中国城市土地市场长期处于供不应求的状态，地方政府只需通过“增减挂钩”创造可转移的建设用地指标，就能快速投入城市土地出让的资本循环之中，交易过程中伴生的信息匹配成本极低。与此同时，秉持增长主义的地方政府热衷于通过土地财政促进经济增长，这导致大量自上而下发起的土地发展权转移项目通过征收、政府定价等方式较为强制地推进了发展权增益在不同主体间的分配<sup>[36]</sup>，同时借助强大的公权力大幅加速了理应繁复且成本极高的协商决策与监督执行过程。然而，上述交易成本的压缩反过来对土地发展权转移后的双重效益也造成了消减。从交换效益来看，尽管指标移位短期内的确大幅提升了土地价值，但主体在议价能力方面的悬殊差距使得可观的增益并没有得到合理分配，不仅打击了土地发展权转移的自下而上意愿，还提升了监督执行的难度，甚至催生出撤村并居、农民上楼等“反增长联盟”个案，对制度的合法合理性造成了严重透支<sup>[37-38]</sup>。而从使用效益的角度审视，转移后的土地发展权被大量无序投入到同质的房地产开发、新城新区建设中，这些逐利行为并没有充分考虑其对城市产业发展、社会服务保障等战略目标的支撑作用，透支了有限土地资源的潜在效能。因此，尽管我国借助强大的政府资源配置能力在较大尺度上有力推动了土地发展权的配置优化，但随着存量时代的来临，现行制度设计显然并没有考虑到交易成本压缩的不可持续性及其带来的隐形社会透支，政策的有效性和公平性值得深入反思。

## 3 土地发展权转移的价值实现机制创新：对实证项目的解析

上述检讨说明，土地发展权转移处于公私权利的交界地带，规划管制的存在使得发展权不能实现完全市场竞争，公权主导的发展权转移就又失去了其本该发挥的调剂作用。对此，土地发展权转移机制有必要探索超越政府和市场二分的思维定式，在适应宏观制度环境的基础上发挥两者各自优势并积极融入乡村振兴力量，而这一路径实际上已经在中国

的在地实践中得到初步验证，为现有宏观政策设计的创新提供了路径参考。

本文选取的案例位于浙江省嘉善县大云镇，尽管是嘉善面积最小的镇，但其区位优势十分突出。近年来，在文旅休闲与工业转型的双轮驱动下，大云镇发展迅猛，故其用地空间受限的问题越来越突出。转机出现在2016年，嘉善县开启第三轮“强村计划”，创新实施以“县域统筹、跨村发展、股份经营、保底分红”为特征的“飞地抱团”发展模式，即把村庄用地整治后结余的土地发展权转化为集体资本，并将土地与资金抱团集聚投入省级以上产业平台、特色小镇等优势区块获取更高回报。大云镇筹措兴建的中德生态产业园是嘉善首个强村计划“飞地抱团”项目，不仅破解了用地指标的锁定，同时也推动了薄弱村集体经济收入的快速提升，是一个较好实

现土地发展权的低成本转移与高效率配置的典型案例（图3）。

### 3.1 多维成本消解：多方参与下的资源抱团与股份制合作

嘉善具备较好的轻工业基础，故而20世纪末的小城镇发展浪潮催生了大量中小规模的村镇厂房。但随着园区经济的不断发展和传统产业的升级转型，这些散布的生产性空间逐步沦为低效用地，不仅容易造成高能耗、高污染，也难以获取有效的投资回报。随着第三轮“强村计划”的实施，这些分散的农村低效用地得以集中，在为“飞地抱团”项目建设腾挪出用地指标的同时，指标交易、政府资金帮扶等方式也帮助参建村庄积累了原始资本，这些资源被引导抱团投入标准厂房等物业项目的建设开发中，村集体收益与用地开发效率在此过程中

都得到了显著提升。区别于“增减挂钩”所采取的发展权一次性买断模式，大云镇的“飞地抱团”项目通过公私多方资源的再集体化、股份制运营等手段，有效降低了多维交易成本。

具体而言，在对“低小散”建设用地进行前期摸底调查的基础上，嘉善县土地储备中心以相对合理的市场价格集中收储相应指标，由此生成了用地腾退村的集体资本。通过强村项目土地指标倾斜安排的方式，上述指标被快速投放到空间需求迫切、物业收益较高的大云镇产业平台。在空间指标得到保障之后，参与中德生态产业园项目建设的村集体<sup>④</sup>则将土地发展权交易所获取的原始资本以及其他补助资金等资源集中起来，共同入股成立股份有限公司，负责中德生态产业园的建设。在此过程中，村集体体制的存在使得原本分散的资源与村民意见能够有效集中，降低了大规模集体行动带来的沟通协调成本上升问题。基于清晰的股份关系，这些村庄又能进一步按照市场规则主动做出符合集体利益的高效决策，并形成有效的相互监督关系。但必须指出的是，尽管这种权利转股权的方式一定程度上还原了村集体对土地发展权的控制、分配与交换能力，但能否找到合适的市场主体入驻、收获合理的长期收益仍具有较大未知数。对此，项目借助强村计划工作小组的统筹协调，充分发挥了政府部门与地方产业招商平台的信息优势，促进了土地配置格局与实际产业需求的匹配，规避了主体众多、地块破碎等因素可能导致信息搜集成本上升问题。此外，在强村扶贫与产业集聚的双重导向下，嘉善县强村计划领导小组还为项目建设提供了财政补助、贷款贴息、审批代办等多方面政策支持，大云镇镇政府则协助参与招商引资、建设资金托底等工作，大幅降低了项目建设的协商决策成本，使其在一年多的时间内快速竣工交付（图4）。

### 3.2 双重效益改进：政府统筹下的权利入股分红与定向配置

避开一次性发展权征购所带来的公私增值博弈，大云镇“飞地抱团”项目采取了更为柔性的增益分配方式，村集体的土地发展权被合理作价入股，结合

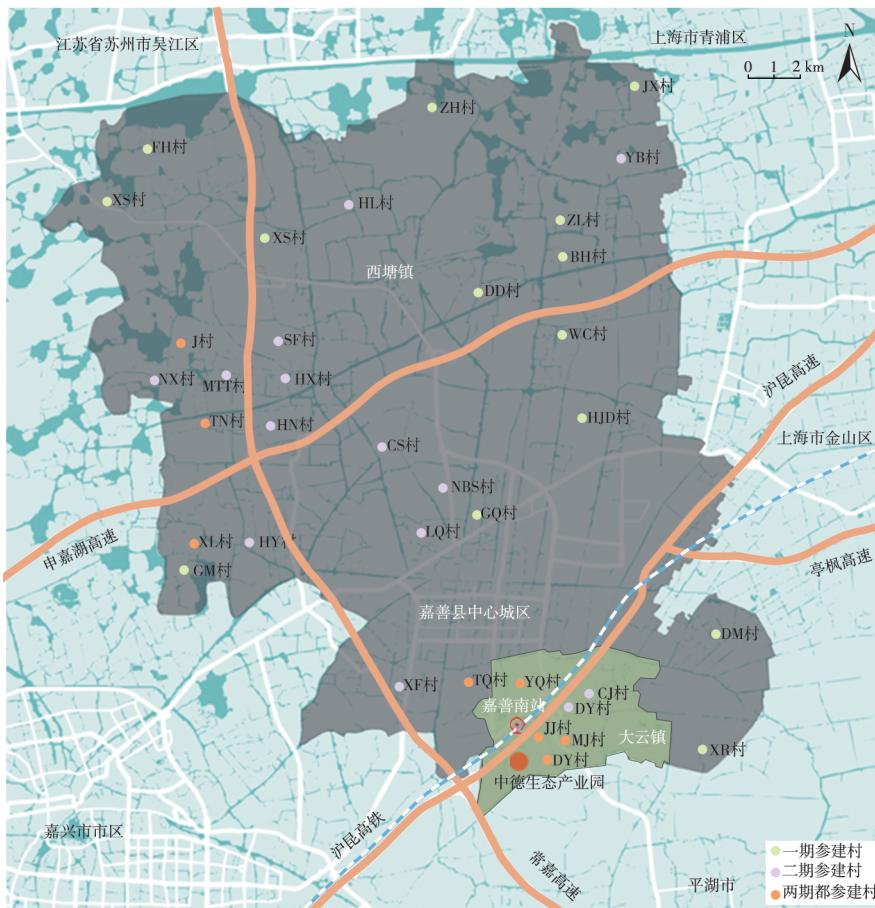


图3 大云镇、中德生态产业园与参建村的区位分布

Fig.3 Location distribution of Dayun Town, Sino German Ecological Industrial Park, and participating villages

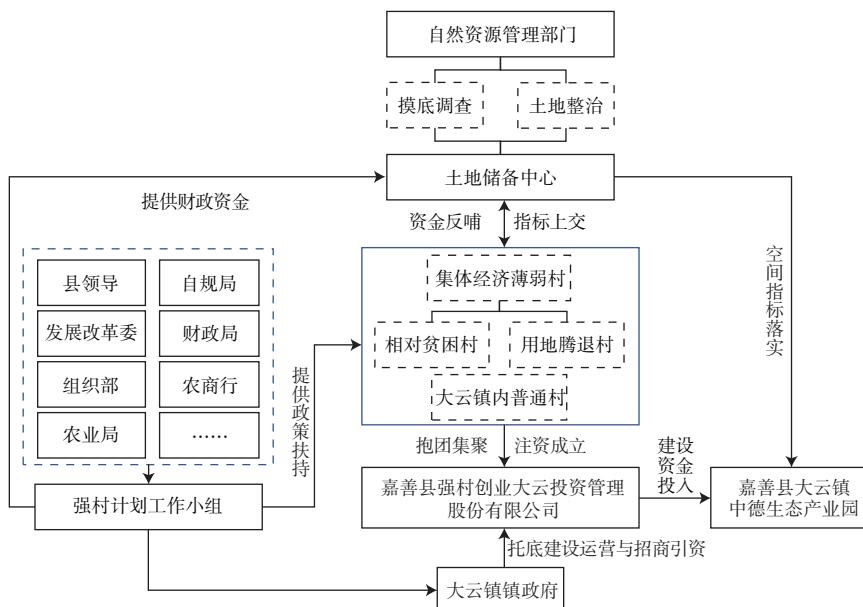


图4 嘉善县大云镇“飞地抱团”项目的运作机制

Fig.4 The operational mechanism of the Enclave Union project in Dayun town, Jiashan county

政府资金补助共同投入飞地产业园区的开发建设中，最终获取以物业租金收入为主的固定资产分红，一定程度上使得土地发展权的真实价值得到复归，也解决了增益分配不公的问题。具体而言，自然资源部门收储闲散建设用地的基准价格高于同期“增减挂钩”结余指标的一般标准，接近农村集体经济性建设用地出让的市场价格。同时，县级财政对参建村进一步给予资金帮扶，首次参建的村集体能获得180万元的补助。面向村集体资金缺口，嘉善县还配套出台了融资贴息的政策，单村可获批的额度为200万元，4年全额贴息。在收益方面，由于项目带有一定的强村帮扶色彩，因此首期10年按照各村实际投资额的10%进行收益分红，不足部分由大云镇补齐，10年后则按照实际收益进行分红利率调整。经过这一系列补贴，一期、二期的参建村中股份最少的村，年均物业收益也达到了30万元，这一收益远高于单独持有土地或固定存款的收益，有效缓解了村集体经济薄弱且无可持续来源的问题，使得土地发展权转移机制的价值实现过程兼具高效性与公平性。

在使用效益方面，项目跳脱出土地财政的资本循环，以转移后的土地发展权响应工业转型升级的空间需求，进而外溢形成了社会经济良性发展的长期动力。依托“飞地抱团”项目，嘉善县全域范围内村庄富余的土地发展权、资金等资源在政府统筹下被统一利用，其中首批4年内安排300亩土地指标优先用于“飞地抱团”园区建设，其中一部分就投放到大云镇中德生态产业园这一优质项目上来。政府统筹下的定向配置不仅回应了大云镇的发展诉求，同时也规避了土地发展权点对点转移可能引发的指标规模不匹配、恶性竞争等市场短视行为，实现了对土地发展权的高效宏观调控。虽然大云镇镇政府承担项目运营托底、分红收益保障等任务，但从收益结果来看，目前大云镇中德生态产业园一期实际运营企业17家，涵盖高端装备制造、精密机械、电子信息等产业，对大云镇的工业转型升级产生了较好的引导示范作用。另外，在调研走访中得知，该项目的建设同时为周边居民也带来了优质就业机会与旺盛的租房物业需求，不断带动当地社会经济的发展。而从县域整

体角度考虑，城镇开发边界的划定框定了空间开发建设的总量，尽管短期内政府需要付出帮扶资金、税收返还等成本，但却实现了土地配置效率提升、产业集群培育等更宏观的战略目标，换取到了长期可持续的地方财税收收入来源。

#### 4 基于“成本—效益”的土地发展权转移机制优化策略

嘉善县大云镇的案例较好实现了土地发展权转移机制的多维成本消解与双重效益提升，但同时也具有模式的局限性与区位的特殊性。面向更广泛的实践，有必要从“成本—效益”的视角进一步对土地发展权转移机制的优化策略展开延伸思考。

##### 4.1 降低匹配与监督成本：构建中介平台与选择性激励政策

尽管依托类似强村计划工作小组等临时性协调平台，能够有效解决政府部门分离导致的信息不对称、管理流程繁琐等问题，一定程度降低了土地发展权转移的信息匹配成本耗散，但上述协调机制本质上是借助政策试点的灵活性将信息匹配成本内化在政府内部，面向更普遍的发展权交易，仍有必要更好地发挥市场机制作用。因此，未来的土地发展权转移可以考虑建立一个政府引导的、更为开放的中介平台，鼓励市场、村集体、社会团体等多方参与，有发展权需求的主体可以便捷地依托该平台发布公开信息，借助大模型训练下的推荐匹配机制、职业经纪人等方式快速实现对接。政府的主要职责则是构建土地发展权的选择性激励政策体系，通过简明的操作规则与奖惩措施来规范市场行为——一方面通过负面清单、公益配建等方式限定土地发展权转移的规划管控条件，另一方面利用容积率奖励等激励性政策鼓励符合公共利益导向的发展权转移行为。

##### 4.2 消减协商与执行成本：推动村级组织的“政经分离”

在土地发展权转移实践中，受制于强大的行政干预或资本力量，村委会的决策往往无法完全代表村民利益，反而造成村民个体利益损失、知情权和参与

权被架空等社会矛盾，进而增加协商决策成本、降低执行效率。对此，嘉善大云镇的案例说明，推进农村集体经济组织与基层自治组织的“政经分离”可能是消减协商与执行成本的重要手段。不同于村委会的基层群众自治作用，农村集体经济组织具有较强的市场独立性，不仅有动力更高效地盘活集体资源，还可以通过股份制改革、财务监督制度等方式提升村民的参与度与积极性，从而提升土地发展权转移的基层意愿。未来，乡村地区应尝试探索建立产权关系清晰、组织职责顺畅的农村集体资产运营管理机制，依托农村集体经济组织积极参与到土地发展权转移的市场交易行为中，充分释放农村集体资产的市场价值。

#### 4.3 提升交换效益：完善发展权定价与收益分配规则

大云镇“飞地抱团”项目通过用地收储后作价入股的方式一定程度上还原了土地发展权的真实价值，但案例本身也享受到了强村计划的政策红利，并不具备可持续性<sup>⑤</sup>。尤其是在土地发展权定价与增益分配层面，市场自发调配价格的作用并没有被充分发挥，同时发展权转移的增益分配也缺乏动态调整的设计。因此，合理的土地发展权转移机制还需进一步耦合政策扶持与市场规律，构建体系化的权利定价标准与适应市场变化的收益分配调整规则，降低交易后期的利益冲突风险。值得注意的是，收益分红在村集体内部的分配方式也需要更为精细的制度设计引导，既要注重实现对村民个体利益的增进，又要搭配构建适当的公共服务分担与项目投资机制，最大化土地发展权收益对村集体可持续发展能力的反哺。

#### 4.4 增进使用效益：加强空间效益评估与土地整治的衔接

迈入存量时期，城市发展面临新增项目稀缺、开发边界受限等挑战，为此需要更注重以土地发展权转移为契机，通过全域土地综合整治渐进驱动城乡空间功能结构的系统性调整，从而完成对此前快速城镇化所遗留的城市病问题的纠偏<sup>⑥⑦</sup>。在土地发展权转移机制的实践创新中可以加强两方面的思考与研究：

第一，强化对土地发展权转移理想化基准方案及其使用效益的分析。大云镇项目的成功得益于政府信用背书下的统筹配置，但现实还存在信息错判的可能，因此在撇除交易成本的前提下，可以借助城市体检等多元手段，从财税可持续、产业创新等使用效益的角度理性识别低效用地、预测潜力节点。第二，加强土地发展权转移与国土空间规划、全域土地综合整治的对接，将微观地块的发展权交易与宏观尺度城市空间重构战略相结合，科学划定土地发展权的转移对象、规模与新增用地功能，促进土地发展权转移的社会利益最大化。

### 5 结论与讨论

步入城镇化2.0时期，城乡增长与收缩并存的现象愈发复杂，土地发展权转移作为优化国土开发格局的重要空间治理政策工具，不仅是存量时代的城市发展动力的重要来源，更能成为破解空间结构锁定、推动城乡融合发展的关键触媒。新制度经济学的理论视角指出，交易成本高昂、增益分配不公是土地发展权转移机制始终无法大面积推广的主因，存量时代的来临更使得其价值实现面临更为苛刻的发生条件。本研究的分析表明，大云镇的探索一定程度上提供了一种适应国情、统筹实现乡村振兴与城市发展的可能方案——在农村土地集体所有的特殊国情下，中国的土地发展权转移制度应当进一步寻求村集体力量的积极介入，通过建立多方参与的中介平台，整合村庄闲置的土地要素等资源，共同投入具有更高经济社会效益的地块开发中，进而消解多维成本、改进双重效益，充分实现土地发展权转移理应发挥的空间精细化治理价值。

鉴于中国地域的广阔性，本研究的案例只代表了东部发达地区土地发展权转移的特定模式。但可以确定的是，土地发展权转移制度的优化过程也是破解空间规划、财税分配等领域改革难题的过程，有助于激发城市转型发展、乡村振兴、国家治理现代化等关键议题的政策创新，也只有更多鼓励这样尊重基本国情与客观规律的地方试验，才能最终探索出兼具效率与公平的土地发展权转

移价值实现的中国路径。

### 注释

- ① “意外之财—意外损失”困境 (windfall-wipeout dilemma)，即规划发展区内的土地获得了额外增值，而被限制区的土地则面临潜在开发价值的剥夺。
- ② 本研究所讨论的土地发展权转移主要是指中国语境下更为普遍、直观的建设用地指标在城乡、区域之间的转移，而非城市内部的发展权转移。
- ③ 在我国集体土地产权主体模糊、广城市制等背景下，土地权利与收益分配差异很大，例如城中村可能获取天价拆迁补偿，而边缘乡村的征地补偿则远低于市价。
- ④ 参建村包括用地腾退影响较大的村庄、需要帮扶的集体经济薄弱村以及村集体资金有富余的普通村，项目一期与二期参建村各22个，一期以经济薄弱村为主，二期以用地腾退受影响的村为主。
- ⑤ 市场环境的变动使得飞地园区的物业租金价格呈现下降趋势，为了兑现首期10年收益分红金额为10%投资额的承诺，镇政府面临严峻的资金托底压力，只能尝试对新项目的分红比例进行微调。

### 参考文献

- [1] 曾祥坤. 规划“不可能三角”:一个关于规划价值的新视角[J]. 城市规划, 2019, 43(1): 82-88.
- [2] HEFETZ A, WARNER M. Beyond the market versus planning dichotomy: understanding privatisation and its reverse in US cities[J]. Local Government Studies, 2007, 33(4): 555-572.
- [3] 段德罡, 曾洪煜, 王瑾. 中国土地发展权三十年研究进展及演进特征:基于可视化文献计量分析[J]. 西部人居环境学刊, 2025, 40(2): 1-7.
- [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] BARRESE J T. Efficiency and equity considerations in the operation of transfer of development rights plans[J]. Land Economics, 1983, 59(2): 235-241.
- [7] 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.
- [8] 陶然, 曹广忠.“空间城镇化”、“人口城镇

- 化”的不匹配与政策组合应对[J]. 改革, 2008(10): 83–88.
- [9] 林坚, 许超谞. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26–34.
- [10] 杨凌, 林坚. 中国土地利用计划管理制度: 演进、逻辑与展望[J]. 城市规划学刊, 2024, (4): 18–24.
- [11] 黄斐玲, 雷晓寒. 土地发展权在市级国土空间总体规划的配置探讨: 基于雅安的研究[J]. 城市规划学刊, 2022(增刊1): 225–231.
- [12] 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.
- [13] 王理, 赵民. “发展权转移”辨析及其在我国的适用性探讨[J]. 城市规划, 2025, 49(2): 43–53.
- [14] 刘国臻. 中国土地发展权论纲[J]. 学术研究, 2005(10): 64–68.
- [15] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002(5): 66–71.
- [16] 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.
- [17] 张鹏, 刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索: 重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(5): 103–107.
- [18] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学, 2021, 35(4): 1–8.
- [19] 王庆日, 张冰松, 陈美景, 等. 2022年土地科学研究重点进展评述及2023年展望[J]. 中国土地科学, 2023, 37(3): 101–113.
- [20] 朱从谋, 苑韶峰, 李胜男, 等. 基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究: 以义乌市“集地券”为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(7): 37–44.
- [21] 夏菁, 田莉, 王晨跃, 等. 土地发展权益均等化导向的湖北省“影子指标”预评估[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 41–48.
- [22] NELSON A C, PRUETZ R, WOOD-RUFF D. The TDR handbook: designing and implementing transfer of development rights programs[M]. Washington, DC: Island Press, 2013.
- [23] 张五常. 交易费用的范式[J]. 社会科学战线, 1999(1): 1–9.
- [24] COASE R H. The problem of social cost [J]. The Journal of Law and Economics, 2013, 56(4): 837–877.
- [25] 赵燕菁. 制度经济学视角下的城市规划(上)[J]. 城市规划, 2005(6): 40–47.
- [26] 诺斯, 路平, 何伟. 新制度经济学及其发展[J]. 经济社会体制比较, 2002(5): 5–10.
- [27] 彭真善, 宋德勇. 交易成本理论的现实意义[J]. 财经理论与实践, 2006(4): 15–18.
- [28] 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.
- [29] ALEXANDER E R. A transaction-cost theory of land use planning and development control: towards the institutional analysis of public planning[J]. Town Planning Review, 2001, 72(1): 45–75.
- [30] HU Y, LU B, WU J. Value capture in industrial land renewal under the public leasehold system: a policy comparison in China[J]. Land Use Policy, 2019, 84: 59–69.
- [31] FALCO E, CHIODELLI F. The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: potential, innovation and limits in Italy[J]. Land Use Policy, 2018, 72: 381–388.
- [32] PRUETZ R, STANDRIDGE N. What makes transfer of development rights work? success factors from research and practice[J]. Journal of the American Planning Association, 2008, 75(1): 78–87.
- [33] SHAHAB S, CLINCH J P, O'NEILL E. Timing and distributional aspects of transaction costs in transferable development rights programmes[J]. Habitat International, 2018, 75: 131–138.
- [34] SHAHAB S, CLINCH J P, O'NEILL E. Estimates of transaction costs in transfer of development rights programs[J]. Journal of the American Planning Association, 2018, 84(1): 61–75.
- [35] FALCO E, GARDA E, SHAHAB S. Transaction costs of implementing the transfer of development rights program in Milan[J]. Planning Practice & Research, 2025, 40(1): 103–121.
- [36] 严雅琦. 赋权的挑战: 北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J]. 城市规划学刊, 2024, (4): 98–104.
- [37] 郑风田, 丁冬. 撤村并居中的土地问题: 现状、原因与对策[J]. 现代城市研究, 2013, 28(6): 20–24.
- [38] LAI Y, TANG B. Institutional barriers to redevelopment of urban villages in China: a transaction cost perspective[J]. Land Use Policy, 2016, 58: 482–490.
- [39] LAI L W, CHAU K W. A reinterpretation of Coase's land monopoly model: locational specificity and the betterment potential of land as de Jure and de Facto property[J]. Progress in Planning, 2019, 131: 1–15.

修回: 2025-11