

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20201124

· 三农问题 ·

# 农村居民点整治中的土地发展权运作体系<sup>\*</sup>

## ——以宁波市余姚最良村村庄整治项目为例

姚 艳<sup>1</sup>, 徐田田<sup>2</sup>, 张雅婷<sup>2</sup>, 徐 航<sup>2</sup>, 张远索<sup>3\*</sup>

(1. 农业农村部工程建设服务中心, 北京 100081; 2. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872;  
3. 北京联合大学应用文理学院, 北京 100191)

**摘要** [目的] 利用土地发展权理论分析农村居民点整治中城镇建设需求、耕地资源保护、区域均衡发展三大核心要素的运作机制, 分析并优化农村居民点整治中的土地发展权运作体系。[方法] 文章以土地发展权作为基础, 通过对农村居民点整治中实现的要素均衡进行分析, 从配置与转移两大角度建立了农村居民点整治中土地发展权理论框架, 并以宁波市余姚最良村村庄整治项目为例分析了其中的发展权运作体系。[结果] 土地发展权理论的引入能使耕地保护、城镇发展和区域均衡发展3个要素有效融合; 土地发展权的配置遵循先量化、总量再分配的过程, 配置完成的发展权可通过转移的方式实现更高程度的利用; 发展权的理念已经在农村居民点整治中有所体现, 实践中土地发展权的配置对象为土地指标和经济收益, 并可在拆旧区、还建区和建新区内实现转移。[结论] 未来农村居民点整治中应逐步融入土地发展权理念, 通过赋予其法律地位, 将其纳入规划体系, 制定配套规则准则, 引入市场机制等举措, 完善土地发展权配置和转移体系。

**关键词** 农村居民点整治 土地发展权 配置体系 转移体系 要素均衡

**中图分类号:**F301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-9121[2020]11209-09

## 0 引言

我国农村存在居民点内部布局混乱且土地利用结构不合理、闲置土地比重高且土地利用率低、生活基础设施和环境条件恶劣等问题。为实现农村土地的集约节约利用, 我国从20世纪90年代开始开展农村居民点整治工作, 随着农村居民点整治工作不断深入, 为顺应城乡统筹发展的需求, “城乡建设用地增减挂钩”(简称“增减挂钩”)政策应运而生。目前我国农村居民点整治主要依托“增减挂钩”政策工具推进, “增减挂钩”政策是为缓解耕地保护和建设用地供需之间的矛盾, 使农村居民点整治与城市建设相联系的一种政策实践。依托“增减挂钩”政策实施的农村居民点整治, 不仅能够解决城镇化进程中建设用地需求、实现耕地保护目标, 还能通过城镇化进程中建设用地增值收益返还, 促进城乡区域均衡发展。可以说, 城镇建设用地需求、耕地资源保护、城乡区域均衡发展是农村居民点整治中的三大核心要素。然而, 对于农村居民点整治, 现有研究大多立足于整治潜力及适宜性评价<sup>[1-4]</sup>、整治模式<sup>[5-6]</sup>、整治意愿及影响因素<sup>[7-9]</sup>、布局优化及空间重构<sup>[10-11]</sup>等方面, 重点关注农村居民点整治技术层面的实施, 没有将农村居民点整治中三大核心要素纳入统一系统的理论分析框架, 不利于系统地把握农村居民点整治的实质。文章借助土地发展权理论分析农村居民点整治三大核心要素的运作机制, 从而掌握农村居民点整治的本质。

---

收稿日期: 2020-05-17

作者简介: 姚艳(1980—), 女, 陕西渭南人, 硕士、高级工程师。研究方向: 土地制度政策

※通讯作者: 张远索(1977—), 男, 山东济南人, 博士、教授。研究方向: 土地制度政策。Email: zysruc@126.com

\*资助项目: 中国人民大学社科基金重大课题培育项目“集体土地全面实施三权分置研究”(2018-16); 北京市教育委员会“科学研究与研究生培养共建项目——重点学科建设”; 北京市属高校高水平教师队伍建设支持计划项目“京津冀农地经营权有序流转路径设计与保障机制研究”(CIT&TCD20180326)

首先，以土地发展权理论为基础，分析了农村居民点整治中建设用地指标是如何形成、耕地保护如何实现以及利益分配如何促进区域均衡发展三大问题，并从配置与转移两大角度建立了农村居民点整治中土地发展权理论框架。然后，以宁波市余姚最良村村庄整治项目为例，分析了整治实践中的发展权运作体系。最后，以理论和实践为基础，提出完善未来农村居民点整治中土地发展权体系的政策建议。

## 1 农村居民点整治中的土地发展权理论框架

### 1.1 土地发展权理论与应用范畴

一般意义上的土地发展权是指改变土地现状用途或提高建设用地强度等利用方式<sup>[12-13]</sup>，提升土地利用价值的权利<sup>[14]</sup>。改变土地现状用途主要是指将土地的现状用途转变为具有更高价值用途的权利，如将农用地转变为农村居住用地，将农村居住用地转变为城市建设用地；提高建设用地强度指在不改变土地现状用途的情况下，通过增加用地容积率、密度来提高土地利用的集约度，或者通过对土地进一步开发改良来提高用地投入程度的权利，如旧城改造。而通常狭义的土地发展权则是指将农用地转变为建设用地的权利。

我国在土地利用规划中实施土地规划指标控制和土地用途管制制度，对建设用地的数量和空间分布进行严格的管理，为土地发展权的创设提供了契机<sup>[15]</sup>。这是因为土地用途管制制度的实施一方面抑制了农村区域的土地无序低效开发，保护了耕地与环境，另一方面又促进了城镇区域土地有序高效利用，提升了可开发区域土地的价值。用途管制优化了土地空间结构、提高了土地利用效率、加强了耕地和生态保护，但同时也造成两方面的问题：第一，损害了土地权利主体利用土地的机会，通过行政手段剥夺了限制开发区域的土地发展权利，如农用地权利主体失去了农地转为其他用地的选择权，但却无法获得补偿，从法律角度看这是对土地的一种非法征用<sup>[16]</sup>。第二，没有体现社会公平，突出表现为因土地管制导致的不同区域间土地权利主体的“意外收益”和“收益损失”，加剧了区域间发展不平衡。而限于我国城乡建设用地管理的实际需要，可将土地用途管制作为土地发展权配置的政策工具，通过土地利用规划实现发展权的初始配置，加强城乡建设用地管控；将依托城乡建设用地增减挂钩作为土地发展权转移的政策工具，通过农村居民点整治实现城乡建设用地要素流动和资金转移，促进城乡价值共享和区域均衡发展。

土地发展权配置和转移的基础是由城镇区域与农村区域分别构成发展权的接收区域和发送区域。我国土地利用总体规划对新增建设用地实施了总量控制，城镇接收区域建设用地供给不足部分的唯一来源则是发送区域农村居民点整治产生的结余建设用地指标。依据“竞租曲线”原理，城镇接收区域建设用地价值高于发送区域农村居民点用地价值，价值之差为发展权转移补偿提供了资金来源。可见，接收区新增建设用地总量控制、建设用地供给不足，发送区农村居民点具有整治潜力、可提供结余指标供给，发送与接收区间存在满足“竞租曲线”原理的价值之差，是实施农村居民点整治的技术前提。在这种背景下，一方面，土地发展权的配置提供了补偿工具以解决由土地用途管制造成的社会不公平问题，另一方面，通过土地发展权的转移为土地利用从低效向高效转变提供了途径，有助于实现土地利用的经济效益。

### 1.2 土地发展权理论框架下的农村居民点整治要素均衡

在农村居民点整治项目中，拆旧区通常在位置偏远的农村地区，建新区通常在区位条件优越的城市周边地区，见图1。土地发展边际收益较低的“拆旧区”退出了基本土地发展权，然后将其转移至土地发展边际收益较高的“建新区”，依靠区位优势发展权价值得到了巨大提升，形成了超额发展权。超额发展权的形成来源于城市近郊“建新区”农用地通过征收转为建设用地形成的土地增值，即建设用地与农用地的价值差异，具体来讲，我国农用地变更为城市建设用地必须进行前期土地开发（如“三通一平”“五通一平”“七通一平”），土地开发成本不属于土地发展权价值的范畴，是行使土地发展权投入的成本，因此在计算土地发展权价值时应扣除。所以，土地发展权价值计算表达式为：土地发展权价值 = 建设用地价值 - 农用地价值 - 土地开发成本。其中，建设用地价值可用农用地转为建设用地后的出让价格来表示；农用地价值可用农用地的征收价格表示；土地开发成本为建设用地供地前一级开发的费用，受区位等外部因素

的影响不大，可视为固定值。因此，我国土地发展权的价值 = 建设用地出让价 - 农用地征收价 - 土地开发成本，即农用地转为建设用地的“土地增值收益”。

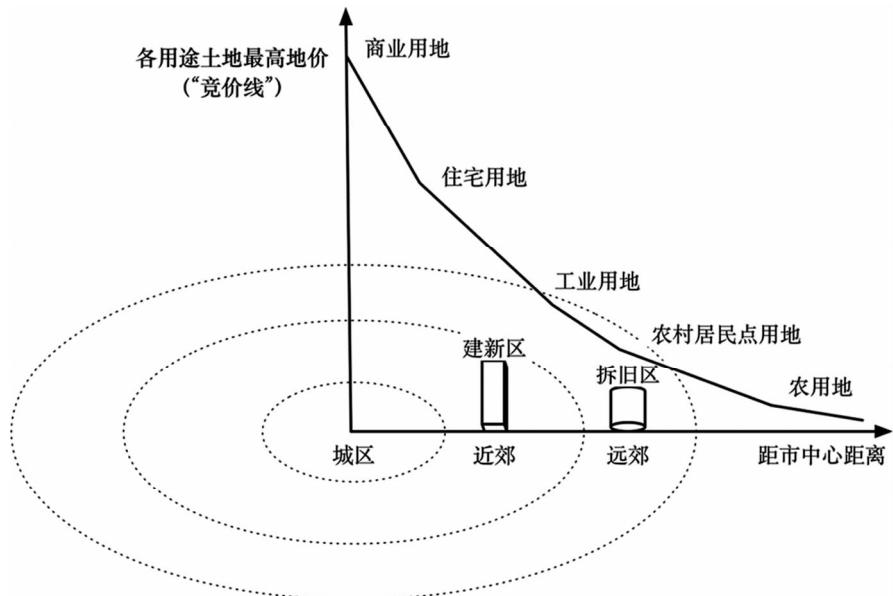


图1 不同区位土地价值差异

可以看出，通过“增减挂钩”方式实现的农村居民点整治，实质是城乡土地发展权的转移，将拟整治复垦为耕地的农村建设用地（即拆旧地块）开发建设的权利转移到城镇可进行建设的区域（即建新地块），最终拆旧地块变更为发展受限制的耕地，建新地块获得拆旧地块的发展权，占用耕地进行城镇开发建设。在这个过程中，一方面拆旧地块的农村建设用地退出土地发展权，变建设用地用途为农地，拆旧地块退出发展权后将受到严格的开发限制，成为被保护的农地，确保了耕地保护目标的实现。另一方面，通过发展权的转移，建新地块的农地获取拆旧地块退出的土地发展权，可以通过农地转用的形式变为较高形态的建设用途，适宜开发或再开发的区域获得了更大的开发强度，满足了城镇化进程中规划为适合开发或已开发地区的建设用地需求，在这个过程中土地发展权实现了由拆旧地块向建新地块的空间转移。与此同时，建新区建设用地占用耕地造成的环境破坏在拆旧区得以弥补，而且也提高了建设用地开发的成本，在满足正常开发需求的条件下有效遏制城市盲目扩张，使得外部效应内部化。最后，拆旧地块被限制的开发权可以通过出售发展权的形式实现对潜在开发损失的补偿，这样在付出开发成本的同时还能保证拆旧区土地权利主体也能参与城镇化红利的分享，促进区域均衡发展。

综上所述，农村居民点整治在保证建设用地总量不增加的情况下，通过土地发展权转移机制减小了负外部性，提高了土地利用效率，其本质就是土地发展权在不同区域的空间转移。农村居民点整治中实现的土地发展权转移在为城市各类建设项目提供土地指标、保障耕地占补平衡的同时，还有助于实现农民集中居住、城乡公共服务均等化、中心村和小城镇建设等目标，使得耕地保护、城镇发展和区域均衡发展这3个城乡统筹发展中的关键要素得到有效融合，所以应当建立完善的土地发展权运作体系，该文从配置与转移两大角度进行构建。

### 1.3 农村居民点整治中土地发展权的配置与转移体系

#### 1.3.1 农村居民点整治中的土地发展权配置

在农村居民点整治中合理配置土地发展权，明晰土地发展权的配置主体是重要前提。土地发展权配置涉及到的主体主要有3个：国家、土地所有和使用者（集体和农户视为一大主体）以及其他相关利益者。因此从理论上来说，土地发展权的配置主体可以有7种组合形式：①国家；②土地所有和使用者；③其他

相关利益者；④国家+土地所有和使用者；⑤土地所有和使用者+其他相关利益者；⑥国家+其他相关利益者；⑦国家+土地所有和使用者+其他利益相关者。我国农村居民点整治实践中，土地发展权的分配主体多属于第⑦种情况。首先，土地所有和使用者是土地发展权的主体权利人，理所应当分配土地发展权。其次，农村居民点整治中涉及到国家及其他利益主体在土地用途转换增值中付出的成本，因此国家及其他利益主体也应当分配土地发展权。

在明确配置主体的基础上，具体的配置过程为以下几步。

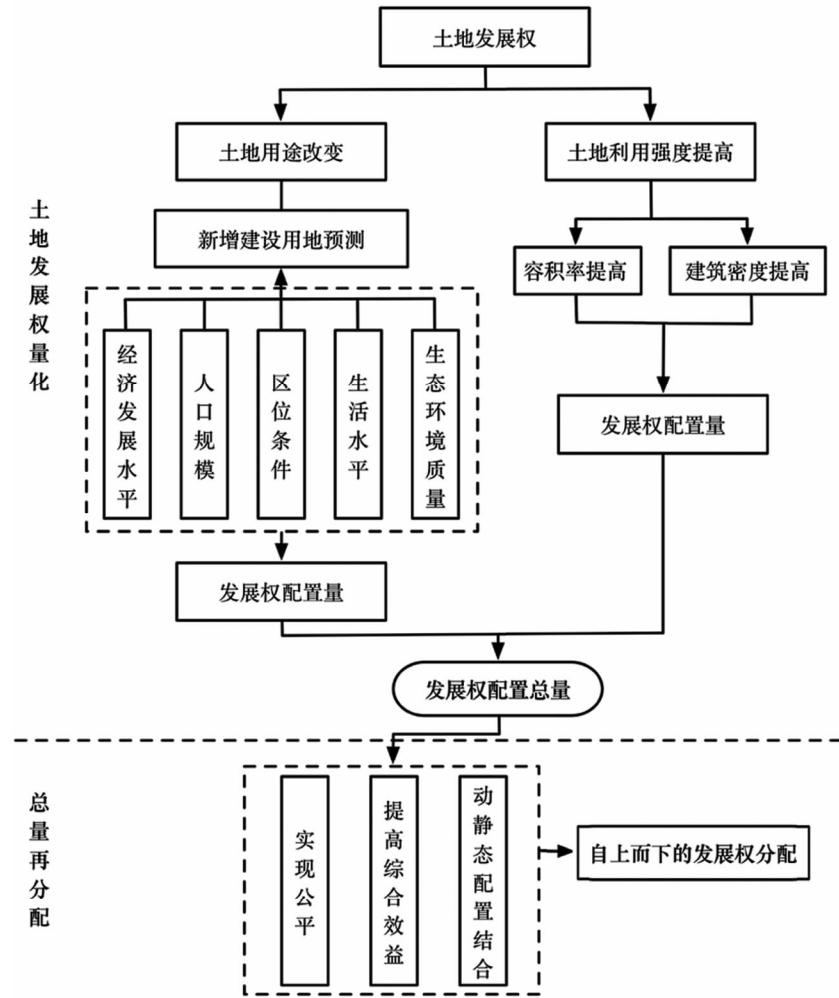


图 2 土地发展权的配置体系

第一步，土地发展权总量确定。要完成土地发展权配置和转移，首先要确定土地发展权总量。从土地发展权的内涵来看，土地发展权包括两个方面：一是土地用途的转变，如新城扩张、工业用地变为商住用地；二是土地利用程度的提高，如旧城改造、容积率的提高。土地发展权总量可以按照建设用地面积或建筑面积、标准住宅栋数方式确定。目前，我国确定土地发展权总量的基本依据是土地利用总体规划确定的规划期末建设用地总面积。规划期末建设用地总面积是通过建设用地需求量预测确定的，而经济发展水平、人口规模、区位条件、生活水平、生态环境质量等社会经济要素是建设用地需求量预测的依据，因此也是土地发展权总量确定的依据。

第二步，确定土地发展权总量之后，可将发展权自上而下进行分配。由于我国各地区发展差异大，所以不能单纯地将发展权总量在区域间进行均等分配，应当在兼顾公平和效率、注重综合效益和动静态相结

合等原则下，对土地发展权进行配置，配置的主要依据是土地利用总体规划分区和土地用途管制规则。首先，土地发展权配置是利益公平的调节器，其根本目的是为了对发展受限制区域进行补偿，实现不同区域间的发展公平。因此，土地发展权的配置必将是以追求公平为目标。其次，通过土地发展权的转移能够使土地资源的利用从效率低的拆旧区转移到效率高的建新区，拆旧区的发展权得到收益补偿，建新区得到进一步的发展，实现土地资源的高效利用。最后，土地发展权是一个动态权利，既包含静态配置也包含动态配置，在土地发展权配置量化之后，应当在一定时期内根据现实需要进行更新。发展权的预测建立在新增建设用地和容积率及建筑密度之上，因此可以参照土地利用规划的更新，完成土地发展权的配置更新。

### 1.3.2 农村居民点整治中的土地发展权转移

土地发展权转移是指将一块土地（发送区）的开发可能性或开发潜力全部或部分转移到另一块土地（接收区）上<sup>[17]</sup>。发送区是土地发展权的供给方，一般为农地、开放空间、历史古迹或其他对区域发展极其重要的土地资源，为了避免被破坏或侵占，这些资源往往被规划严格限定了开发密度或开发强度，但同时这些土地本身拥有发展的权利，土地所有者可以通过出售发展权来获得对潜在开发损失的补偿；接收区是土地发展权的需求方，一般是靠近商业、工业、交通及其他城市公共设施等已开发土地或规划为适合开发的区域，该区土地所有者若想使用超出规划限定范围内的发展权，以提高土地利用程度，就必须购买相应数量的土地发展权，购买后叠加其本身具有的发展权便可转化为继续开发利用土地的使用权。以“城乡建设用地增减挂钩”形式开展的农村居民点整治，充分体现了土地发展权转移的理念，发展权转移的载体是挂钩周转指标。拆旧区农村居民点被复垦为农用地，农民退出基本土地发展权，退出的发展权转移到建新区，处于建新区的农用地获得超额发展权，转用为城市建设用地。

随着城镇化的快速推进，我国城市建设用地紧缺，通过农村居民点整治产生的土地发展权拥有极大的需求市场。与此同时，大量农村居民点用地存在闲置、低效利用现象，通过农村居民点整治可以产生充足的土地发展权供给。虽然农村居民点整治中土地发展权的供给和需求充足，但各地区的供求可能存在不平衡，因此必须建立土地发展权流通的机制（价格机制、供求机制等），有效地引导需求与供给，帮助土地发展权实现有效流转。

## 2 宁波市余姚最良村农村居民点整治项目中的土地发展权运作体系

### 2.1 宁波市余姚最良村项目整治概况

最良村开展农村居民点整治是基于现实发展的迫切需求。首先，城镇化的发展趋势要求最良村进行整村搬迁。由于最良村地理位置靠近城区，村庄大量土地已被征用，地域内产业和村民的就业都以二、三产业为主，村民们普遍希望享受更多的城市公共服务，提高生活质量。其次，由于村庄经济高度发达，对外来人口吸引力较大，再加上人口自然增长和分户等因素，导致其居民点规模无法满足住房刚性需求的增长。再次，最良村始终无法与城市规划对接，由于城市化进程的快速发展，村周边的土地被连片开发，城区的主干道南雷路穿村而过，最良村所在的区域已经成为一个名副其实的城中村。但是整个村庄的规划和建设始终游离于城市规划之外，给余姚市的城市建设和城乡协调发展带来了难度。城镇化的趋势、住房的刚性需求以及基础设施配套的必要性都要求最良村进行农村居民点整治，再加上高度发达的村级集体经济，更进一步推动了该村居民点整治项目的实施。

最良村村庄整治项目属于整村拆迁安置工程，于2002年开始前期筹备，2004年正式启动，涉及10个村民小组，共535户，拆迁地块用于“四桥”工程和南雷路拓宽工程的建设。项目拆迁采取了分期的方式，一共分为3期，其中一期拆迁255户，二期拆迁192户，三期拆迁185户。经过3年多的建设，到2008年7月，一期拆迁的村民住进了安置房；到2009年底，三期拆迁的村民也完成了拆迁安置协议的签订。安置房以小区的形式集中建设在万年桥路以南、东旱门路两侧。安置小区总建筑面积达15万m<sup>2</sup>，安置住宅完全与城市住宅统一标准，其建设分为两个区依次进行，其中东区（先建）290套，西区（后建）711套，再加上原村办公楼及小学地块148套，合计1149套。

## 2.2 宁波市余姚最良村整治项目中的土地发展权配置

### 2.2.1 土地发展权配置主体

依据土地发展权理论和城乡建设用地增减挂钩政策，最良村居民点整治项目中土地发展权的配置主要涉及三大主体：余姚市政府、村集体和农民个人。余姚市政府通过实施城市规划将农地转变为建设用地，获得土地发展权，通过土地出让获得土地发展权收益；村集体持有存量建设用地而获得土地发展权，通过向余姚市政府出售结余存量建设用地指标获得土地发展权收益；农民使用存量建设用地而获得土地发展权，并通过政府和村集体出资建设农民住宅获得土地发展权权益。

### 2.2.2 土地发展权配置模式

对土地发展权的配置实质上是对其价值（即农村居民点整治中产生的土地增值收益）进行分配，在最良村居民点整治项目中可配置的土地发展权价值（土地增值收益）主要由两部分构成：一是产生的土地指标，二是产生的经济收益。

在严格的用地指标管理制度下，建设用地指标成为许多地区城镇化发展所需的重要资源，农村居民点整治项目中土地指标可通过3种途径产生：一是通过农地的开发整理复垦而产生的耕地占补平衡指标，用于新增建设用地之后的耕地占补平衡；二是在土地整治项目区中使用的挂钩周转指标，通过自然资源部每年向各个省份下达一定的指标规模，由各个项目单位按照建新区的需要进行申报，并在政府的监管下使用；三是复垦结余指标，即农村居民点的建设用地复垦后，扣除挂钩周转指标的剩余部分，可以在城镇建设区直接使用，不需要进行占补平衡。最良村村庄整治项目中拆迁地块约 $16.67\text{hm}^2$ （约250亩）经过土地整合后，可剩余 $7.73\text{hm}^2$ （116亩）复垦节余指标用于土地出让。

农村居民点整治中通过土地发展权的转移能够产生较大的经济收益，通常会在主要参与主体间进行分配，在最良村的项目中，经济收益主要在市政府、村集体和农民间分配。

一是土地发展权的部分价值来源于余姚市政府的直接和间接投资。直接投资为政府配套的3.8亿元专项资金。间接投资一方面表现为“四桥”工程和南雷路改造缓解了城区交通压力、推动城市建设，提升了村民的社会福利；另一方面表现为完善了安置小区附近的基础设施，如余姚市实验小学、兰江中学的建设，极大地提升了搬迁农民的生活福利和社区的整体品质，潜在提升了该区域土地的发展价值。最终，政府通过出让复垦节余指标 $7.73\text{hm}^2$ （116亩）获取3.6亿元收益。

二是最良村村级集体经济高度发达，在项目实施过程中，村集体组建了整村拆迁安置办公室引导项目推进，并制定了一系列的激励政策推进项目进度。主要表现在村集体自主建设了 $2\text{万 m}^2$ 的物业用房，被市城市投资公司中标买下，获得2亿元资金收益。

三是农民通过货币补偿、住房安置、社会保障和隐性福利的形式获取了增值收益。在货币补偿和住房安置方面有清晰统一的标准，第一，根据土地权证和房产证对每户所拥有的宅基地和房屋进行确权，并由专业人员对房屋和宅基地进行面积测量，以此确定安置房的户型、套数和面积。对原有房屋或宅基地面积超过安置面积上限的，需要折价进行货币补偿或者主动要求进行货币补偿的村民，还要依照市场平均水平对房屋和宅基地进行估价，评估得出的价格被称作“重置成新价”，作为货币补偿的参考。除对房屋进行货币补偿外，还有一系列其他形式的货币补偿，如临时过渡房补助费、搬家补助费以及与搬迁时间挂钩的奖励措施。第二，按照每户人口数和测量得到的面积进行安置，安置房合计1149套。在社会保障方面，村内农村五保、新农保等水平都高于余姚市市民的平均标准，村域内的义务教育实现了免费等。在隐形福利方面，安置小区不仅环境更为宜居，还配套了完善的基础设施，提升了农民的生活品质，这同样属于农民获取的收益。

### 2.2.3 土地发展权转移模式

在最良村居民点整治项目中，土地发展权在三大区域内实现了转移：拆旧区（最良村）、还建区（安置小区）和建新区（土地指标使用区域）。拆旧区农民退出建设用地发展权，通过整理、复垦的方式产生了增减挂钩周转指标和复垦结余指标，其中一部分指标在还建区集中建设住宅用于农户安置，实现了对农

民基本发展权退出的补偿，剩余指标则可用于城市建设，指标出让收益则体现了超额土地发展权的价值。通过土地指标在农村和城镇建设区之间的周转，实现耕地占补平衡和统筹城乡发展的政策目标，起到了土地发展权转移的作用。

在整治项目的空间布局上，最良村属于城镇化社区模式，这种模式主要出现在部分经济发达、人口和产业经济高度密集的城镇地区，充分利用现有城镇经济发达、产业集聚、基础设施完善的优势，将拆旧区居民搬迁至城镇还建区，使之享受高标准的基础设施和公共服务，实现人口从农村向城市的聚集。与之对应的土地发展权转移的空间布局上也体现出向城镇地区转移的特征。从拆旧区复垦得到的耕地指标转移到位于城镇内部或靠近交通主干道的还建区内，用于安置小区的建设、基础设施建设和公共服务设施配套，剩余的复垦指标通过土地出让的方式转让至城市其他区域用于建设。这种发展权的空间转移体现了城镇化的趋势和统筹城乡发展的战略思路。

最良村整治项目是余姚市着力推进城乡统筹发展中的一个重要举措，整治成果体现在3个方面：首先，最良村整村改造项目加快了城乡统筹进程，为余姚的城市发展提供了空间。第二，极大地改善了村民的生产生活条件，安置小区最良新村以草坪、小桥、景观树、假山等小品作为点缀，绿地率可达35%，更为重要的是周边完善的公共服务设施配套，极大地提升了社区的整体品质。第三，在项目运作中，农民和集体的权益得到了充分尊重，这是因为村集体在项目推进过程中发挥了重要作用，与地方政府博弈过程中有较强的议价能力。

### 3 结论与建议

虽然我国农村居民点整治现行法律法规和相关政策中并没有正式的“土地发展权”概念，但“土地发展权”的理念却渗透在农村居民点整治的每一项工作中。该文认为，首先，土地发展权理论的公平性为耕地保护提供了有效的激励机制，土地发展权的转移赋予了城镇化地区更大的开发空间或更强的开发力度，在发展权转移过程中产生了土地增值，通过对对其进行分配能够促进区域间的均衡发展。可以说，土地发展权理论的引入使得耕地保护、城镇发展和区域均衡发展这3个关键要素有效融合。其次，土地发展权是理解我国农村居民点整治本质的重要理论工具，据此，该文从土地发展权配置与转移两大角度分析了农村居民点整治中的发展权运作体系。目前我国发展权多在国家、土地所有和使用者、其他利益相关者三大主体间进行配置，具体通过发展权的量化与总量再分配实现，配置完成后的发展权可以通过转移的方式使土地资源的利用从效率低的拆旧区转移到效率高的建新区，实现高效利用。最后，以宁波市余姚最良村为例，分析了该地农村居民点整治项目中的土地发展权运作体系，实践中土地发展权的配置对象有两种，一是土地指标，二是经济收益，宁波市余姚最良村农村居民点整治项目中这两类发展权在地方政府、集体和农民之间进行了分配，并且在拆旧区、还建区和建新区内实现了发展权的转移。可见，无论是理论上还是实践上，土地发展权理论在农村居民点整治中都有应用空间。

随着我国农村居民点整治不断深入，土地发展权的供给和需求市场较为充足，大量农村居民点整治项目也提供了宝贵的实践经验，所以未来应逐渐融入土地发展权的理念，建立农村居民点整治中土地发展权的配置和转移体系，具体可从以下几方面着手。

(1) 在法律体系中明确土地发展权的概念及内容，及其在土地权利体系中的地位。要明确土地发展权的物质内容、权利性质和权属，避免执行主体和收益分配的混乱。

(2) 将土地发展权纳入规划体系，农村居民点整治中土地发展权的配置和转移、土地发展权制度的建立和顺利实施，都需要依据专门的规划来实施，通过对农村居民点整治总量、结构、范围、时序等的规划，将土地发展权相应内容设计纳入进去，制定科学合理的规划以指导农村居民点整治中土地发展权配置与流转。

(3) 制定发展权配置与转移的规则和行为准则。在土地发展权发送区、接收区交易土地发展权的上下限要有明确且严格的规定，对于是否符合发展权转移的实施条件应严格规范。

(4) 在土地发展权转移制度中引入市场机制,由市场供需来调节土地资源的配置,补充以往单一的行政配置手段。与此同时,还应加强监管,如加强对开发限制区土地整理复垦、交易环节及交易登记的监管等。

## 参考文献

- [1] 王宏亮, 郝晋珉, 管青春, 等. 和林格尔县农村居民点整理潜力估算及修正系数关联分析. 干旱区资源与环境, 2016, 30 (7): 24 -30.
- [2] 汪什豪, 李全, 邓少华, 等. 基于生态敏感性和用地适宜性分析的农村居民点评价与优化——以海南省屯昌县为例. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (3): 27 -35.
- [3] 张红伟, 王占岐, 柴季, 等. 基于“源”“汇”景观理论的山区农村居民点整治适宜性评价研究——以湖北省十堰市房县为例. 中国土地科学, 2018, 32 (11): 65 -72.
- [4] 王旭熙, 苏春江, 彭立, 等. 四川省农村空心化土地整治潜力研究. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (10): 130 -137.
- [5] 刘耀林, 范建彬, 孔雪松, 等. 基于生产生活可达性的农村居民点整治分区及模式. 农业工程学报, 2015, 31 (15): 247 -254, 315.
- [6] 马春花, 叶秀英, 杨学龙, 等. 基于区位条件评价的鄱阳县农村居民点整理模式. 地域研究与开发, 2016, 35 (2): 128 -133.
- [7] 李佩恩, 杨庆媛, 范垚, 等. 基于 SEM 的农村居民点整治中农户意愿影响因素——潼南县中渡村实证. 经济地理, 2016, 36 (3): 162 -169.
- [8] 张正峰, 温阳阳, 王若男. 农村居民点整治意愿影响因素的比较研究——以浙江省江山市与辽宁省盘山县为例. 中国土地科学, 2018, 32 (3): 28 -34.
- [9] 李凡凡, 刘友兆. 农村居民点整理不同阶段农户参与行为影响因素分析. 农业工程学报, 2018, 34 (3): 249 -257.
- [10] 张贵军, 朱永明, 袁亮, 等. 新型城镇化背景下昌黎县农村居民点空间重构评价与分区. 农业工程学报, 2016, 32 (12): 237 -246.
- [11] 孙建伟, 孔雪松, 田雅丝, 等. 基于空间组合特征的农村居民点重构方向识别. 地理科学, 2017, 37 (5): 748 -755.
- [12] Arthur C N, Rick P, Doug W. The TDR handbook: Designing and implementing transfer of development rights programs. Island Press. 2011.
- [13] 马祖琦. 美国土地开发权转移制度研究: 理论、评判与思考. 现代经济探讨, 2020 (2): 118 -124.
- [14] 张占录. 以土地发展权合理配置解决小产权房问题. 城乡建设, 2009 (7): 67 -68.
- [15] 穆松林, 高建华, 毕晓蕾, 等. 土地发展权及其与土地用途管制的关系. 农村经济, 2009 (11): 26 -28.
- [16] William K S. Inverse condemnation: The case for diminution in property value as compensable damage. 1976, 28 (4): 779 -804.
- [17] 邓锋. 城乡土地利用中的外部性与土地发展权转移. 城市问题, 2010 (12): 56 -61.

## THE OPERATION SYSTEM OF LAND DEVELOPMENT RIGHTS IN RURAL RESIDENTIAL AREA CONSOLIDATION\* —A CASE STUDY OF THE CONSOLIDATION PROJECT OF ZUILIANG VILLAGE IN YUYAO, NINGBO

**Yao Yan<sup>1</sup>, Xu Tiantian<sup>2</sup>, Zhang Yating<sup>2</sup>, Xu Hang<sup>2</sup>, Zhang Yuansuo<sup>3</sup>✉**

1. Center of Engineering and Construction Service, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100081, China;
2. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;
3. College of Applied Arts and Science, Beijing Union University, Beijing 100191, China)

**Abstract** The purpose of this paper is to use the theory of land development rights to analyze the operation mechanism of the three core elements of urban construction demand, cultivated land protection and regional balanced development in rural residential area consolidation on the one hand, and to analyze and optimize the operation system of land development rights in rural residential area consolidation on the other hand. Based on the land development rights, the theoretical framework of the land development rights in rural residential area consolidation was established from the two perspectives of allocation and transfer, and through the analysis of the

balance of elements in the consolidation project of rural residential areas. The operation system of land development rights in the consolidation project of Zuiliang village in Yuyao, Ningbo was taken as an example. The results showed that introducing the theory of land development rights could effectively integrate the three elements of cultivated land protection, urban development and regional balanced development; the allocation of land development rights followed the process of first quantification and then total amount redistribution, and the completed allocation of development rights could achieve a higher degree of utilization by means of transfer. So, the concept of development rights should embody in the renovation of rural residential areas. The allocation object of land development right in practice is land index and economic profits, which can be transferred in the demolition, redevelopment and new construction area.

**Keywords** rural residential area renovation; land development right; allocation system; transfer system; balance of elements

(上接第208页)

强，对休闲农业节庆活动进行了全面的讲解。

如今节庆活动已经成为休闲农业发展不可或缺的一部分，对丰富旅游内容乃至推动地区经济发展起到不可替代的作用，因此如何组织并成功举办休闲农业节庆活动显得尤为重要。首先是活动主题的确定。主题是节庆活动的灵魂，一个成功的主题可以大大提高活动对游客的感召力。要选定完整呈现活动特色的主题，使其能从各式各样的节庆活动中脱颖而出，抓住游客的需求体现活动愿景，通过主题将活动细节串联起来，让游客体验到参与感。其次是活动方案的确定。方案应立足主题、因地制宜，将当地特色农业产品与当地优秀的传统文化相结合。结合当地不同的节日庆典，精准定位目标市场，形成稳定可循环的方案，打造真正的地方特色吸引游客。书中就节庆活动的组织实施提出设置专门的机构进行运营。在实践中，若短时间内无法建立起健全的组织机构，也可以考虑聘请有经验的专业执行团队来保障活动的顺利开展。最后就是活动的推广宣传。目前很大一部分休闲农业节庆活动只能吸引当地和周边的游客前来旅游，辐射范围较小没有形成品牌效应，因此推广宣传也将发挥关键作用。应通过网络、移动终端等多途径展开宣传，合理投放广告，不断提高节庆活动的影响力和市场占有量。

我国目前有将近10万个村庄发展休闲农业游，经营主体接近200万家，只有不断推陈出新才能保

证休闲农业的吸引力。休闲农业节庆活动应突破传统自然节日的限制，融入多种创意元素创新活动形式，具有多元社会意义的舞蹈活动设计是一个不错的选择。在节日庆典中，舞蹈营造出的宏大节日场面和盛况可以令游客感受到节庆的快乐，从而体会当地的文化传统。舞蹈活动设计可以结合各地独特的乐器、乐曲和服饰，通过与节庆主题相呼应，将各地的自然风光和风土人情展示给游客，与游客产生情感交流和共鸣。另外，现代舞蹈中的科技元素也是舞蹈设计的一大亮点，越来越多的高科技设备运用到舞蹈作品中，从编舞到舞台布景再到舞台效果，使舞蹈活动超越了时间和空间的局限。科技与舞蹈的融合也更新了休闲农业节庆活动的理念，运用大数据能设计出与消费者需求更契合的舞蹈作品，并且这一理念也可以运用到其他形式的活动设计中，进而提高节庆活动的整体质量。

休闲农业节庆发展前景光明，节庆活动组织的成功与否决定了这一综合性节日庆典能否取得预期的文化效益和经济效益，因此应不断创新组织形式，融入舞蹈活动设计等新的元素。《休闲农业节庆设计与组织》一书的理论指导及经典案例分析，可使读者丰富节庆活动组织经验及基于设计者更直观的感受与创作灵感。

文/吴淑丹（广东文艺职业学院，讲师）