

论土地用途管制制度

王文革* (上海政法学院, 上海)

一、土地用途管制概述

“管制”由英文“Regulation”翻译过来。通常意义上的“管制”，是指管制主体为了特定目的，依据一定的规则，对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。土地用途管制是指国家为了实现土地资源的最优配置和合理利用，促进社会经济与环境协调发展，依据土地利用规划、城市规划等确定的土地利用分区及每个土地利用分区的土地利用规则，对土地利用作出许可、限制许可或不许可并监督、检查、跟踪管理直至追究法律责任的一种的法律制度。¹² 这里包括以下含义：

(1) 土地用途管制的主体是国家，具体的权力行使者是各级政府。其中土地利用总体规划编制的审批权、土地利用年度计划审批权、农用地转用批准权、土地征用权由中央和省两级政府行使。而在已经批准的农用地转用范围内，具体项目的用地交由市、县政府审批。

(2) 土地用途管制的依据，从城市土地供应角度来讲，包括土地利用总体规划、城市规划、批地契约三项。在香港，香港政府依据城市设计、建筑物条例、官地契约等对土地用途进行限制。规定土地用途，划分土地利用区，实行分区管制。将土地分为农用地、建设用地和未利用地。制订土地利用年度计划，实施农用地转用审批制度。在各土地利用区内制订土地使用规则，限制土地用途。要对土地用途管制行为过程实行动态监测，加大违法批地用地的查处、监督，按土地利用总体规划规定的用途使用土地。与此同时，土地行政主管部门要采取经济手段(价格、税收等)来调节和控制土地利用。除此以外，土地用途管制范围包括农村和城市，形成城市土地用途管制和农村土地用途管制区域系统，相互补充，融为一体。土地用途管制客体信息包含用途、数量、质量和位置，做到信息四统一和图、数相符。土地用途管制的深度是实现分区管制(划分土地利用区)和类型管制(划定土地利用类型)并重。

(3) 土地用途分区管制的目的。各国(地区)在土地用途分区管制上总的目标是一致的，即通过土地利用规划分区及其实施，引导土地的合理开发和利用，促进区域经济、社会和环境的协调持续发展。具体包括以下几个方面：排除不当的土地利用，避免土地利用外部不经济现象的发生，从而提高人们居住和生活的环境水准，确保健康、安全等目标的实现；有效、有序控制土地利用及开发速度，确保公共设施的服务水平。土地用途分区管制不仅规范了土地利用和开发活动的区位和类型，还可限制土地使用的规模、强度及控制人口密度，从而使整个土地利用及经济发展得到有效的控制，也能使公共设施的服务水准得到有效保障。

(4) 土地用途管制的对象。管制的直接对象是土地利用方向和土地用途转用以及土地利用程度和效益的管制。土地利用方向管制，划分土地用途区、确定土地使用条件、土地登记、土地监察等按规划确定的用途利用土地；土地用途转用管制，按程序申请、报批；建立土地利用规划许可制、建筑许可制、农用地转用许可制等满足土地利用结构调整及社会经济发展、市场需求等；土地利用程度管制，挖掘原有建设用地利用潜力，进行土地整理、土地复垦和土地开发，提高土地集约利用率；土地利用效益管制，对土地的社会、经济、生态效益进行分析、评估与管制，以实现土地利用综合效益最优化。

(5) 土地用途管制的实施步骤。第一步，编制土地利用规划。在预测土地需求量和土地供给潜力基础上，确定各类土地利用控制指标，并依指标进行土地利用分区，将土地主要分为农地、建设用地和未利用地三大类。这三类可再具体细分二级用地。第二步，编制土地利用分区内的土地使用规则，划分功能区。第三步，向社会公众告示土地利用分区和分区内土地用途规定。第四步，建立健全土地利用规划审核制度，实行土地用途转用许可制。第五步，监督、检查、跟踪管理。

* 作者简介：王文革，上海政法学院，教授。

¹ 沈守愚：浅议土地用途管制的有关法律问题，《中国土地科学》，1999年第2期。

² 翁扬正、宗仁：浅析土地用途管制的内容与实现途径，《中国土地科学》，2000年第3期。

(6) 土地用途管制性质上是一种强制性措施,包括行政强制和法律强制两种形式。实施土地用途管制的主体是各级人民政府,但管制权并不是衍生于土地所有权,而是来源于国家对城乡地政统一管理的行政管理权力和公共事务管理权力。有人认为土地用途管制是一种财产所有权,是土地管理机构代表国家行使所有权。³ 这种观点无法解释国家对农用地的管制,以及西方国家对私人土地的管制。土地用途管制行为作为一种行政行为,当管理方如因不良行政行为造成被管理方不应有的经济损失,是否要负行政赔偿责任。对于一般行政行为,应依国家赔偿法规定,适用国家赔偿原则。土地用途管制是一种特殊行政行为,与上述规定不同,不适用国家赔偿原则,应实行利益衡量原则。这已为各国执行的通例。如,美国的土地警察权。因警察权而引起降低或减少土地使用价值,影响一部分人的经济利益时,只要因管制而使其社会价值增大或高于其降低或减少的经济利益,即表明其管制是必要的、正确的,对此不负赔偿责任。执行土地用途管制必然要涉及土地所有人或使用人的权益,有时甚至会使当事人受经济损失,由于土地用途管制是为了实现社会公共利益,按照社会公共利益大于任何个人或组织利益及利益最大化原则,如果该项管制确实是实现了社会公共利益或者由此带来的收益大于利益损失,国家对此不负任何赔偿责任。

二、我国土地管制法律制度存在的主要问题

1. 土地用途分区及管制规则不完善

从我国土地利用分区实践看,主要存在以下问题:第一,土地利用分区仅仅是土地利用类型区,分区种类与土地利用现状分类呈对应关系,造成分区结果普遍过于零碎,因此,规划的灵活性较差,分区缺乏弹性,与经济发展及产业结构的变化相脱节,以致许多行业由于多种经营需跨区使用受到限制,妨碍了都市整体经济的进一步发展。第二,分区管制内容及规则的制定过于原则性,土地利用分区管制措施过于笼统,为规划的实施管理增大了难度。⁴第三,土地用途分区管制属于静态或被动性的管制方式。分区规划的主管部门很少随时主动对分区管制规则的适用性进行检查和修订。第四,各种使用地变更编定缺乏客观合理标准,使主管机关审校变更编定申请时缺乏依据。第五,目前以控制土地使用密度与容积为核心的土地使用分区管制难以解决城市土地外延扩张问题。该制度主要是从住宅环境应有充足的光线与空气提供的角度、从住宅密度与公共设施需求的角度,通过划分土地使用分区,规范私人的土地使用与开发。随着人口的增加,经济的发展,造成城市或者社区不断向外发展扩张,侵吞了大量优质农地。以土地使用密度与容积管制为核心的土地用途分区管制越来越难以适应形势发展的需要。⁵

2. 规划方面的问题

主要有:第一,现行的规划体系中,规划的种类及层级多,且各自的功能、地位及衔接关系不清,从而无法发挥土地利用总体规划在土地利用上的总体指导和协调功能。如:土地利用总体规划与城市总体规划及其他专项规划不衔接,制约了城市土地内涵立体的综合开发与利用和容积率的提高。根据现行《土地管理法》的规定,城市总体规划,必须与土地利用总体规划衔接,但在实际生活中,二者协调很难。城市规划编制,审批通过在前,土地利用总体规划编制、修订在后,造成协调工作的被动。城市总体规划有《城市规划法》作为法律依据,而到目前为止尚无《土地利用总体规划法》出台,客观上增加了对城市规划中不合理之处改动的难度,阻碍了城市化道路的进程,造成城市用地不合理。⁶⁷第二,规划自身体系与内容不完善。第三,现行的分区规划的制订及实施透明度不够,分区规划无法得到民众的认同与支持,从而使其实施效力大打折扣。第四,现行的分区规划中,有许多分区界线的划定未完全以街道或建筑物为原则,造成一宗土地或一栋建筑物可能跨越不同的使用分区,产生土地使用及管理上的问题。

3. 计划方面的问题

第一,供应计划流于形式,供应计划基本上没有约束力。对部分城市的调查表明,计划供应数量往往是实际供应数量的几倍甚至十几倍,基本上是敞开供应、有求必应,这不仅导致大量已供应土地不能及时或按期开发,还使本应由政府控制的土地储备变成了开发商的储备。第二,土地供应计划不公开,失去计划的调控作用。第三,土地供应计划偏重于农地转为非农用地的数量(新增建

³ 严金明:《中国土地利用规划》,经济管理出版社,2001年版。

⁴ 王静:关于我国县级土地用途管制分区类型的建议,《中国土地科学》,2001年第4期。

⁵ 魏莉华:美国土地用途管制制度及其借鉴,《中国土地科学》,1998年第3期。

⁶ 张玉民:浅议城市总体规划与土地利用总体规划间的协调,《科技情报开发与经济》,2002年第3期。

⁷ 杨广军:城市规划区内土地管理存在问题,《中国土地科学》,2001年第5期。

设用地，而忽视了旧城改造、企业改造中的土地供应量，即存量土地)。许多开发商就瞄准了这一商机，利用这部分土地大建写字楼、商业楼、各类住宅等。其实，一个城市的非农建设用地供应计划应该完全包括农转非部分和建成区的存量土地进入市场的部分。除此之外，我们流行的“先上车后补票”政策也使大量的建设用地游离于土地供应计划之外。这些用地都会对当地的地产市场和地价产生重要影响，只有把所有的建设用地都纳入计划控制之中，才能真正把握住地价走势。第四，土地供应计划难以真正达到预期目的。《房地产管理法》的第九条规定：“土地使用权出让，必须符合土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划”；第十条规定：“县级以上地方人民政府出让土地使用权用于房地产开发的，须根据省级以上人民政府下达的控制指标拟定年度出让土地使用权总面积方案。按照国务院规定，报国务院或省级人民政府批准。”我们的土地利用总体规划、年度建设用地计划和城市规划分别是由土地管理部门和规划部门主持制定的，而每年土地出让的实际操作者也是这两个部门。那么就可能出现这种情况：当计划数与实际出让数不一致时，修改计划就可使之一致起来。也就是说，在目前这种机制下，土地供应计划难以真正达到预期目的。⁸

4. 管制实施方面的问题

第一，管制许可制度不完善。第二，管制税收手段调控不利。第三，土地使用监督检查制度难以落实。由此使得用途管制制度难以发挥其应有的管制功效。

5. 利益平衡问题

土地使用分区管制中，由于不同使用分区的划定及其使用性质等方面的管制，往往造成权益受损或获利不公，引起不同种类土地的增值速率与额度差别极大。虽然在税费方面采取了一些措施，但在现行的土地使用分区管制体系中仍欠缺平衡获益差距的机制，无法消除土地使用分区管制产生的不公平问题。

三、完善我国土地用途管制制度的原则

1. 综合效益最大化原则

综合效益最大化原则，是指在土地供应时，应当兼顾经济、社会与环境效益，内部与外部效益，近期与长远效益，从而实现土地供应综合效益最大化。总体效益最佳一般表现为在城市良好的生态环境条件下，城市土地整体功能最大，用地结构与布局合理，城市经济、社会效益最高。

经济、社会与环境效益是按土地利用效益的类别划分的。所谓经济效益是指人们利用土地资源时所获得的有用经济成果。从使用价值来看，它表现为所取得的有用产品的数量；从价值形式来看，它表现为一定数量的并用货币表示的国民生产总值、国民收入或纯收入。经济效益最大化就是要使有限的土地资源生产出尽可能多的符合社会需要的物品。所谓社会效益，是指在促进社会发展和社会进步、改善社会结构和维持社会稳定方面的效益。例如，建设文化、教育设施，对于提高人的素质，加强精神文明建设，有着十分重要的作用，虽然不一定在短时期内能取得很大的经济效益，但却能获得较大的社会效益。这种设施所需要的土地，还必须根据社会效益最大化原则予以保证。再如，一些国家设施、社会治安管理设施和行政管理设施所需要的用地，尽管不能为社会提供产品，增加收入，但建设这些设施对维护国家主权，保证社会稳定，是非常必要的。因而这类土地的供应，能获得较大的社会效益。我们在供应土地资源时，千万不能只看经济效益而不看社会效益。所谓生态环境效益是指人类在开发利用土地资源时对生态环境产生的有利或不利的的作用。因为土地资源的利用方式是多种多样的，各种用途是互相联系、互相影响的。人们在利用土地的时候，不但要考虑经济效益和社会效益，而且还要看生态环境效益。土地资源合理供应的要求还包括对生态环境改善的要求。生态环境作为一种资源，必须加以保护。人们在开发、利用土地时，必须考虑生态环境效益。许多对环境有污染的项目，在不计算它对生态环境的损害所造成的损失时，可能会计算出很高的投资效果，但如果考虑它对生态环境所造成的损失或代价时，其投资效果就要重新评价了。生态环境对人们来说也有效用，人们可以像消费其它物品或劳务一样来享受良好的生态环境所带来的福利。如在现代化的都市里，清洁的空气、温暖的阳光、纯净的水和优美的风景，不仅能使人心旷神怡，而且有益于身体的健康。因此，在供应土地资源时，必须考虑保护生态环境，并以优先考虑生态环境效益为原则。⁹

内部效益和外部效益是按土地利用效益作用的范围来划分的。所谓内部效益是指经济活动的主体（法人或自然人）所获得的效益。当一种活动的成本或效益自发地“外溢”或影响到其它人或其它

⁸ 郑拴虎：《完善土地计划管理、实现城市可持续发展》，《中国土地科学》，1996年第3期。

⁹ 严金明：《中国土地利用规划》，经济管理出版社，2001年版，第139-141页。

厂商时,就会产生外部效益。确切地说,外部效益是一个经济人的行为对另一个人的利益或福利产生的效果,而这种效果并没有从货币或交易中反映出来。外部效益有多种形式,有些是积极的或正的效益,有些是消极的或负的效益。例如,由于一些发电厂、化工厂大量烧煤和石油,致使一些地区空气严重污染,有的地区甚至下酸雨,导致土地和湖泊积累了硫酸,湖水变酸,微生物被毁杀。这是生产电力和化工产品的外部负效益。人们在利用土地时,不但要讲究内部效益,而且也要注意并讲究外部效益。

近期效益和远期效益是按照土地利用效益发生的时间来划分的。近期效益是指在利用土地的近期之内所能得到的效益,而远期效益是指在相当长的时期后(如五年或更长的时期)才能获得的效益。例如,国家在东北、华北、西北地区实施植树造林计划,不但能获得近期效益,更重要的是,它能获得远期效益,即它可以防风固沙,防止水土流失,改善生态环境等。因此,这是一项具有重大远期效益的工程。再如,从农业生产长远效果来看,长期使用化肥不利于改良土壤结构,提高土地肥力,它对农业生产将会产生严重的后果。又如,在市场经济条件下,不可避免地会出现土地投机。这时土地投资者不是着眼目前的使用价值,而是土地的预期收益。因此,我们在利用土地时,不但要看近期效益,而且也要看远期效益。¹⁰

总之,土地利用效益具有多层次性。正因为如此,我们在分析和评价土地供应效益时,必须从各个方面对土地供应效益进行全面分析和综合考察,才能作出比较正确的评价。这些效益在有的建设项目中彼此呈正相关。例如在适宜种桑树的山坡上投资开发种植桑树林,发展养蚕生产,不但可以取得良好的经济效益,同时还可以解决农民的就业问题,取得较好的社会效益,因而综合效益就很好。但有的土地资源利用项目各种效益可能互相矛盾。例如,投资建设技术落后、设备陈旧的小造纸厂、小化工厂、小冶炼厂,对空气和水土资源造成了严重的污染。因此,对于土地供应效益,必须对各种效益全面估量,进行综合比较分析,按照综合效益最大化原则进行供应。只有这样,才能使土地资源得到充分合理的利用。

长期以来在计划经济体制下,我国为数众多的城市土地处于低效使用状态,使用者不去关心该土地的最佳用途是什么?在市场经济条件下,不同土地使用方式带来的投资回报率有天壤之别,由于土地投资决策失误所导致的重大损失屡见不鲜。土地供应中的综合效益最大化原则,对于我国由计划经济向市场经济转轨的房地产业尤为重要,因为许多在原有计划经济体制下合理使用的城市土地,在新的市场机制下变为低效利用或不合理使用。我们应当从动态的观点出发,对土地利用向最有效使用方向调整,最大限度地实现土地的最高使用价值。

2. 集约利用的原则

我国人多地少,耕地不足和城镇土地供给有限及利用不充分的现状,决定了今后城市建设必须走集约利用土地的道路,逐步实现土地利用方式由粗放型向集约型的转变,这也是经济增长方式转变的必然要求和重要环节。

城市土地集约利用是从农业土地集约利用借鉴过来的。所谓农业土地集约利用,是指在一定面积的土地上,集中投入较多的生产资料和活劳动,使用先进的技术和管理方法,以求在较小面积的土地上获得高额产量和收入以提高土地生产率为目的的一种农业经营方式。城市土地因为需要考虑城市用地布局、环境保护、生活空间等诸多因素,就不能靠追加单位面积投入来增加产出,所以,城市土地集约利用的内涵应理解为:以合理布局、优化用地结构为前提,通过增加存量土地投入、改善经营管理等途径,不断提高土地的使用效率和经济效益。¹¹

由此可见,实施城市土地集约利用,首先是优化土地利用结构。土地利用结构包括两个方面:一是土地利用的比例结构。二是土地利用空间结构。从世界城市发展的历程看,第三产业随着城市的发展其比例愈来愈大,其城市用地结构的比例结构也应表现同样的规律。城市的空间结构,主要是城市功能区的分布与组合,也就是商业、工业、住宅区等的分布与组合。以上这些都应按照产业发展趋势和市场经济的客观规律,调整土地利用结构,推动产业结构转换,逐步提高第三产业比例,促进城市经济效益的提高和改善城市生态环境。其实施手段是市、县土地利用总体规划。根据上级土地利用总体规划的指标和布局,划分土地利用区,确定土地用途,然后按照这个要求推进土地置换,实现土地资源在城市内部得到合理配置,促进城市功能的完善、质量的提高。利用土地利用年度计划,控制建设用地总量和农用地特别是耕地的转用,开展城市土地整理包括城市商务中心区的

¹⁰ 高映轸、潘家华、顾志明:《土地经济问题再认识》,南京出版社,1996年版,第195-199页

¹¹ 陶志红:城市土地集约利用几个基本问题的探讨,《中国土地科学》,2000年第5期。

建设和旧城改造,优化用地结构,提高城市建筑容积率¹²和经济效益,促进内涵挖潜发展城市。缺乏上述条件,土地集约利用的目标——不断提高土地使用效率和经济效益就要落空。例如,盲目地加大土地开发强度,追求过高的容积率,就会造成环境质量大幅度下降;过大的人口密度有可能造成城市局部地区基础设施的压力,导致生产、生活效率的降低。从经济效益分析,城市用地布局的不合理,比如商业区偏离居住区,工业区对居住区产生严重的环境污染,即使投入强度很高,土地不仅不会升值,反而要贬值。其次是城市规划范围内具体地块的高效利用。其内涵就是城市内具体某一宗地,在规划许可范围内,按照边际收益原理加以利用。根据报酬递减规律,土地利用存在着一个临界点,即边际收益等于边际成本时,经营者或开发商就不会再追加投入,因为新增加的投入得不偿失,达到这一临界点时的土地利用称之为集约利用。在实践中主要通过控制城市发展规模,确定城市土地最佳利用方向,进行土地功能置换,盘活存量土地,提高建筑容积率等手段,加大对城市土地的调控力度和组织协调职能。具体来讲,第一,规划每一块土地的用途和土地使用条件,合理高效使用土地。第二是严格把好农用地转用审批关,除一些特殊情况外,没有农用地转用计划指标的,一律不予批地。第三,积极推进城市土地有偿使用制度,加大招标的力度,减少协议出让土地。通过回收、再出让、出租、抵押、使用权入股等形式引导原划拨用于生产经营的土地逐步纳入有偿使用的范畴。第四,按照《闲置土地处理办法》,依法处理和充分利用闲置土地,提高土地利用效率。第五,实行政府土地收购和定期公布地价制度,培育和规范土地市场,促进土地合理利用。第六,合理利用城市地下、地上空间。

这一原则要求城市土地供应由过去以增量供应为主转变为以存量土地供应为主,由过去以城市土地平面供应为主转变为平面与立体供应并重。并且在已经确定土地用途的情况下,将有限的资源配置给对土地生产力利用最大的使用者,并使其得到相应的良好区位,以充分发挥城市土地利用的效率。实践中应通过有效的城市土地优化配置机制,选择耗费最少,产出最大的用地者。

3. 以土地利用规划为管制依据的原则

这一原则要求严格执行土地利用总体规划。土地用途管制的核心是依据土地利用规划对土地用途转变实行严格控制。当前,土地利用总体规划已经批准,基本农田保护面积也已确定。今后,必须以规划引导用地,严格按照土地利用总体规划和基本农田保护规划,审批各项建设用地,不得擅自改变规划用途。在规划期内,规划区范围内的耕地,不得擅自转用和占用。国家重点建设项目确需占用土地的,应经法定程序修改规划后才能办理耕地转用手续。一般建设项目只能利用规划中的建设留用地,或者利用现有建设用地和闲置土地。

4. 动态管理原则

在计划经济体制之下,我国城市规划建设管理的指令性强,用地靠划拨,投资受控制,硬性规定每一特定地块在一定时期只能进行建设的用途种类,缺乏动态性、时段性的土地利用计划。这种作法,使用地规划缺少选择余地和可操作性,不适应我国当前的市场经济体制以及城市建设主体的多元化现状。随着我国社会主义市场经济的逐步建立,市场需求多变,投资主体多样,这就要求城市土地利用规划既要具有明确的意向性和指导性,又要具有一定的弹性和灵活性,它要求我们首先应根据城市未来的发展趋势,对城市土地利用进行分析和预测,然后依据城市总体布局结构以及公共利益所在,确定土地的适用范围,给土地使用者留下一定的选择余地,并尽量排除潜在的不合理使用。其一,使不同地块的功能具有互换的可能性,同一地块的功能具有多种兼容性——这种兼容既可以防止不符合规划原理的不相容用地的混用和干扰,又可以满足使用者灵活选择开发项目的愿望,它是保证城市规划的原则性和规划实施的灵活性相统一的有效手段;其二,围绕主要用途用地,配套设置相关服务用地,提高用地开发的吸引力,比如广州开发天河体育中心时,不搞单纯的文体、住宅中心,而是随市场变化,兼顾第三产业和无污染工业,取得了较好的效果;其三,建立明确的核心区,并围绕核心区设置混合区或综合区,核心区主要布置第三产业,混合区则指居住与第三产业的混合,或居住与无污染工业的混合,或三者有之,因为它们不但不会带来建设上的混乱和环境质量的恶化,反而缩短了上下班时间,减少了交通事故的发生量;其四,依据城市未来土地市场的变化趋向,制定多种备选方案,并建立动态反馈的修正机制,以提高城市土地利用规划的应变能力;其五,依据城市经济社会发展和产业结构调整方向,保持在土地利用强度和时序性上的弹性。

5. 公平原则

在城市土地有偿使用制度下,决定土地选择的是最高租金原则。这一原则使城市土地得以按照

¹² 容积率是指城市用地的地块上允许修建的总建筑面积与地块面积之比。在合理的空间环境条件下,容积率愈大,表示土地利用率高;反之,容积率愈低,表示土地利用率低。

各种活动所能支付地租的能力来进行分配,从而也使城市中心区的工业企业、仓储用地通过土地有偿出让方式主动外迁,选择离中心区较远的地段重建,而使那些区位要求高、付租能力强、创利率高而占地少的商贸、金融、信息等第三产业得到中心区的良好用地,并形成较高的集聚效益。无庸讳言,城市土地有偿使用制度下的最高租金原则并不能完全正确地反映公众的合理需求与城市发展的长远利益。因此,社会主义市场经济条件下的城市土地利用规划管制,不能一味强调经济效益而忽视公平原则,不能光顾安排高租金用地活动而无视城市公用设施的存在,公用设施本身具有非市场性,但它们的存在不但有效地改善了城市生活环境、投资环境和生态环境,而且提高了周围用地的土地价值。在当前市场经济条件下,由于投资者大都以营利为目的,以自我价值的实现为中心,因而对这些开发利润低且回报期长的城市公用设施建设非但没有兴趣,反而擅自更改使用性质,挪作它用。针对这种状况,社会主义市场经济条件下的城市土地利用规划管制应坚持公平原则,应按照使居民享用公用服务所付出的费用最少、使公用设施利用率最高并以最大限度的公平的原则来布置城市公用设施,并通过法规、法令予以确保,绝不动摇。

四、完善我国土地用途管制的法律对策

长期以来,我国实行的是“分级限额审批”的用地管理制度,这种制度最大的问题是不能控制土地供应总量,难以抵制耕地占用,突出表现在对中央保护耕地的法律、政策和各项措施,采取“上有政策,下有对策”的做法。新《土地管理法》实行一项重要变革即土地管理方式由“限额审批制度”转变为用途管制制度。近年来,随着经济的发展和工业化程度的提高,土地问题日趋严重和复杂,旧的管理制度造成土地的不合理利用和浪费现象十分严重,严峻的现实使国家政府意识到,土地作为一种有限的资源,要实现可持续利用,就必须强化土地利用的政府调控,随着经济发展和土地管理工作的不断深入,土地利用管理问题已成为土地用途管制制度的核心问题。土地用途管制是《土地管理法》的核心内容之一,也是保护耕地,实现耕地总量动态平衡的根本措施。新法全文自始至终体现了用途管制的原则。第一,分类确立土地用途是用途管制的基础。土地按用途分为农用地、建设用地和其他土地。这有利于土地的所有者、使用者在土地用途管制的前提下依法使用土地,保持耕地总量动态平衡。第二,土地利用总体规划是政府管制土地用途的依据。土地利用应当符合国家和社会整体利益,下级土地利用总体规划要依据上级土地利用总体规划编制。县(乡)规划还要划定土地利用区,明确土地用途,落实到地块,实行地块控制。同时,土地利用总体规划对建设用地规模的控制还要通过加强土地利用计划管理,实行建设用地总量控制。第三,农用地转用审批是实现用途管制的关键。建设需要占用农用地的,必须在土地利用总体规划确定的建设用地范围内安排,符合土地利用总体规划方可批准农用地转为建设用地,反之,不予批准,使土地利用总体规划确定的用途真正落到地块上按用途实行管制。第四,土地用途登记是土地用途管制的权利保障。旧法对土地登记只有权属登记的要求,而无用途登记的规定。新法中土地用途登记明确权利人的用途和权利内容,既保障了权利人土地用途的权利,又规定了权利人土地用途的义务,在土地权利登记中实现了土地用途管制。第五,法律责任是土地用途管制的强有力后盾,对于非法占用土地新建建筑物和其他设施的,要按是否符合土地利用总体规划作出不同处理。对于符合土地利用总体规划的,可以没收建筑物及其他设施。如:对于违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,则必须拆除。基于上述认识,这里主要就土地用途分区管制规则、土地用途管制规划管理、许可管理、利益平衡等问题加以论述。

(一)完善土地用途分区管制规则

从城市土地供应的角度来讲,实施城市土地供应用途管制,主要是对所供应的土地如何合理使用作出规定,从而尽量降低其使用的外部性,实现土地利用利益最大化。因此,城市土地的分区控制规则对于城市土地来说,在分区的基础上应对土地使用做以下方面的具体控制规定。(1)土地用途的规定。详细规定各用地区支持的土地用途、兼容的土地用途和禁止进入的用途等。如准工业区支持的土地用途为无污染的工业用地,经核准也可用于居住、仓储等用途,禁止有污染的工业进入。又如准居住用地,基本用途为居住,但可允许无害的工业、小型商业、行政办公等用途进入。(2)最小地块规模的限制。即由区域内部街巷、道路、绿带所分割的基本土地使用单元的面积大小。(3)土地利用程度与使用强度的规定与限制。即最小容积率、最大容积率限制,建筑密度限制,建筑物高度限制,人口容量限制,单位面积住宅单元数,单位工业用地产值要求等。(4)环境限制。如空地率、绿化率、污水排放等。(5)安全限制。如防火间距、消防通道等。(6)相邻关系限制。即为排除对相邻地的干扰和不利影响而作出的限制。

（二）土地用途管制的规划管理

土地利用规划是土地用途管制目标的具体体现。因此，土地利用规划是否科学，是否符合客观发展规律，是土地用途管制目标能不能实现的关键。我国现有的土地利用规划系统，基本上是在计划经济条件下形成的，还不能完全适应建立用途管制制度的需要，因此，必须配合用途管制制度的建立，进行进一步的完善和修订。

1. 我国土地利用规划体系的构成

土地利用规划体系是指由不同类型、不同层次和不同时序的土地利用规划所组成的既有区别又有联系的有机系统。我国自 1987 年国务院批准《国家土地管理局关于开展土地利用总体规划工作报告》的通知下发后，全国大部分地区都进行了土地利用规划的编制工作，基本形成了一个以各级土地利用总体规划为主体的覆盖全国的土地利用规划体系。这一体系主要由以下几类规划组成：

（1）土地利用总体规划。土地利用总体规划是在一定规划区域和时期内，根据当地自然和社会经济条件以及国民经济发展的需要，对土地资源的布局和利用结构进行的一种战略性计划，具有综合性、长期性、区域性和指导性特点。土地利用总体规划由各级人民政府组织编制，它的核心是确定、调整和优化土地利用结构和用地布局。土地利用结构是指国民经济各部门占地比重及其相互关系的总和，它实际上是人类在社会经济发展过程中开发利用土地的具体反映。土地利用结构反映了一定产业结构，因此，在土地利用领域内，国民经济产业结构的调整，实质上就是土地利用结构的调整。随着社会经济的发展，经过一定的阶段，土地利用总体规划经常需作出一些修编和调整，因此，它又是动态的土地利用规划。由于我国地域辽阔，各地区经济发展不平衡，国家不可能对各市、县的土地利用作出具体安排，与此同时，在全国整体的共同利益下，地方也存在着相对独立的经济利益，客观上需要由地方自主作出计划政策。因此，土地利用总体规划的编制和实施，要与我国现行的行政管理体制密切配合，以保证各级人民政府行使管理土地的职能。当前，根据土地利用总体规划所控制的区域范围及层次的不同，土地利用总体规划划分为国家、省、市、县（市）和乡（镇）五个层次的行政区域土地利用规划，以及各种自然区、经济区的土地利用规划。（2）土地利用详细规划。土地利用详细规划是在土地利用总体规划的框架控制和指导下，详细规定各类用地的各项控制指标和规划管理要求，或直接对某一土地使用单位的土地利用作出具体的安排或规划设计。根据我国目前的土地使用情况，土地利用详细规划包括居民点用地规划、交通运输用地规划、水利工程用地规划、耕地规划、园地规划、林地规划、牧草地规划、水产用地规划等。（3）土地利用专项规划。土地利用专项规划是在土地利用总体规划的控制和指导下，针对土地资源开发、利用、整治和保护过程中的某一专门问题而进行的规划。这类规划主要在于保护现有土地资源，开发提高土地的利用率和生产力。目前，在全国开展得最为普遍的是基本农田保护区规划、土地复垦规划、土地整治规划以及开发区用地规划等。¹³

2. 土地利用规划内容的构思

土地用途管制的规划管理，是通过各层次土地利用规划来实现的，我国的土地规划主要体现在宏观、中观、微观三个层次上，由于各级政府对土地管理的职权、范围不同，其规划的内容及重点也不尽相同。（1）宏观规划。宏观规划可视为国家及省级规划。它是战略性、政策性、引导性的规划，为国家的宏观经济环境调控提供依据。规划的效力主要体现在行政上，一方面它要求下一级规划必须在该规划的控制下进行，另一方面该规划的实施需要通过下一级规划的落实来反映。该规划的内容是从全省乃至全国范围人口的合理分布、资源的优化配置、生产的合理布局、经济的均衡发展，食物的安全供给以及环境的良性循环出发，提高土地利用的战略目标，制定土地利用政策，保证耕地总量动态平衡，下达土地利用控制指标，协调跨区域重大项目用地布局，确定重点城市规模，规划各类自然保护区等等，它实质上是土地利用的宏观控制规划，重点在于指标控制，就目前国情来说，指标控制主要在于三块，耕地总量、建设用地总量和后备资源开发量，而对土地用途管制内容的规定则相对较少。（2）中观层次规划。中观层次的规划可视为地（市）级和县级规划，它是宏观规划与微观规划之间的纽带，它主要是一种布局性规划，它通过对土地利用的布局把上一级的控制指标分解到下一级，该层次规划的内容要具体体现定性、定量的要求，重点是确定分区域的土地利用方向、土地利用原则，按照上一级的土地利用控制指标进行区域性的土地利用布局，包括工业区域布局、农用地区域安排、城市体系布局、交通运输布局、规划控制区（如耕地控制区、城郊控制区、自然保护区、交通运输控制区）等。由于该规划的范围仍然比较大，比例尺又较小，难以满

¹³ 国土资源部土地估价师资格考试委员会：《土地管理基础》，地质出版社，2000年版，第80-95页。

足土地用途管制的具体要求，因此，在土地用途的定位控制上，仍应以土地利用大类的用途区域范围的控制为主。（3）微观层次规划。微观层次规划可视为乡镇级规划，处于规划的最低层次，直观明了，属实施性规划，其内容达到控制性详细规划的要求，具有很强的操作性。规划的主要内容是将上一级规划确定的土地利用布局和下达的控制指标进行定位，确定地块的规划用途和限制用途，也就是说，把各类用地定量定位落实到具体地块、地段，并确定每类土地使用的具体要求和限制条件，为土地用途管制提供最直接的依据。由于在技术上受图件比例的限制，给实际操作带来一定的难度，因此，在土地用途编写时，往往通过土地用途分区管制的办法来解决这一问题。^{14 15}

3. 正确处理好土地利用总体规划与城市规划及其他专业规划之间的关系

加拿大的土地利用规划没有我国土地利用总体规划和城市规划之分，两者是有机地结合在一块。在我国，由于管理体制的原因，土地利用总体规划和城市规划是分开的，而且由土地行政主管部门和建设行政主管部门分别管理，虽然土地管理法规定城市总体规划应当与土地利用总体规划相协调，但正确处理土地利用总体规划与城市规划及其他专业规划的关系并不是一件易事。由于管理体制造成的土地管理和城市规划管理的分割状态在客观上容易导致规划的内容及规划的执行发生利益上的冲突，也人为地增加规划的成本。要彻底解决这一问题，只能在规划管理体制的改革上寻求突破。

在管理体制无法到位之前，应该修订《城市规划法》，将“城市规划区的具体范围，城市人民政府在编制城市总体规划中划定”，“城市规划应与土地利用总体规划相协调”的规定修订为“城市规划建设用地区的具体范围，不得超过土地利用总体规划确定的城市建设用地区”，“城市规划应当与土地利用总体规划相衔接”。这是因为对城市用地而言，土地利用总体规划主要解决宏观用地问题，确定城市建设用地区界线等，城市规划则主要解决微观问题，在城市规划区内确定城市建设用地功能和具体建设项目用地范围等，两个规划既要各有侧重，也要相互衔接，衔接一致的关键是城市建设用地区的范围。但从当前各地实际情况看，两个规划的衔接并不到位，很多地方的城市建设用地区超过甚至远远超过土地利用总体规划确定的城市建设用地区范围。主要原因是城市规划编制在前，批准在前，地方政府在编制城市规划时，宽打宽用，贪大求全，城市发展多采用粗放外延扩展方式，将城市建设用地区范围划得过大，有的甚至将整个行政区范围都划入城市规划区，导致建设用地规模过大。而土地利用总体规划编制在后，批准在后，特别是自中央 11 号文件下发后开始着手修编的新一轮土地利用总体规划，其主要目的，就是要严格控制城市建设用地规模，彻底变粗放利用、外延扩展为集约用地、内部挖潜，在编制时，没有也不能被动地接受城市规划过大的建设用地范围，许多城市规划也没有根据土地利用总体规划进行修编。由于土地利用总体规划和城市规划都是省级以上人民政府批准要执行的规划，土地利用总体规划确定的城市建设用地区与城市规划确定的建设用地区范围的不一致，必然导致某些土地利用符合城市规划但不符合土地利用总体规划，给城市建设用地管理增加难度。因此，两个规划在审查批准前必须先行衔接好，土地利用总体规划一经批准，凡原已批准的城市规划中确定的城市建设用地区超过土地利用总体规划确定的建设用地区范围的，应当按土地利用总体规划规定的建设用地区范围及时调整和修改城市规划。这种修改，完全依靠地方政府的自觉性很难做到，省级以上人民政府在批准土地利用总体规划的同时，应要求地方政府按土地利用总体规划修改原已批准的城市规划，并在批准修编的城市规划时予以严格把关，保证两个区域界限和范围一致。

4. 正确处理好各级规划间的关系

在世界上很多国家，包括美国在内，都采用这样一种制度，即在国家级制订总的政策规划，在低一级的地区或城市制订较为详细的或者更具有明确的法律效力的规划。国家规划从法律角度来制订，而不同于地区和城市的规划，并且它们在实质内容、影响投资和土地利用决策的方式上理应不同。如在加拿大，联邦政府没有管理规划的职能，规划完全由省以下各级政府管理。从 1996 年安大略省规划法案修改的情况看，省政府越来越多地将规划的制定和审批的权力下放给各城市政府，而将其职责定位于制定规划的总体政策，对地方制定规划进行指导。省政府制定的规划政策十分简单，仅有 11 页，但城市总体规划方案的内容十分详细，往往是很厚的一本书并附有分类很细的规划图。在世界很多其他国家，包括美国也是如此，因为这些国家认为，由各城市自己决定城市土地未来的开发和利用是更为经济和有效的方式。我国是五级规划体系，国家、省、市、县、乡都有土地利用总体规划。从总体上说，这与我国的实际情况是相符的，但从降低决策成本和更好地发挥各

¹⁴ 高建华：关于建立我国土地用途管制制度的初步构想，《中国软科学》，1998 年第 3 期。

¹⁵ 宗仁：论规划修编后的土地用途管制，《中国土地科学》，1998 年第 7 期。

级规划作用的角度,我们必须对各级规划的地位和作用进行正确的定位,借鉴国外的经验,国家和省的土地规划应作为战略性的规划,将其职责定位在对市、县、乡制定规划的指导上。市、县、乡的规划则应该是非常详细的、可操作的、能够真正实现用途管制的具体的控制性规划。尤其是乡(镇)土地利用总体规划应着重分区管制。

5. 建立规划公示和动态管理制度

土地利用总体规划编制要求公众参与,成果应向全社会公布,对土地利用的许可、限制和限制性许可的各种规则也应作为规划内容公示。经批准规划的执行应接受全社会的监督。同时也作为审核城市规划、交通规划等部门规划的依据。土地利用总体规划实施的重点是近期规划,要根据规划的时效适时作修编,重点建设项目经批准占用基本农田或其它农地后,也要及时调整规划。规划管理具有动态性。土地用途管制并不意味着规划的土地用途是绝对不可改变的,因为影响土地利用的社会经济条件及其它条件随着时间的推移而在不断的发展变化,虽然在规划编制过程中,对规划期间的社会经济等条件进行了分析预测,但是实事求是地说,人们对未来事物的预见能力、认识能力是有限的,规划内容与实际发展之间的偏差不可避免。客观上要求土地用途随着社会发展进行某些动态调整,从而对土地利用总体规划也提出了动态的要求。因此,在土地利用总体规划的编制过程中,应充分考虑到土地利用的动态变化,预测未来时期各种社会经济的可能发展趋势。¹⁶

6. 明确规划程序,提高公众在规划制定中的参与程度

应对规划的过程作出明确具体的规定。规划的制订过程,即起草,交付审查和讨论,通过或给予最终的法律地位,对于它的最终效力是至关重要的。因为这个过程能够决定规划将获得的支持程度,并能为检验规划是否会在实践中有效运行提供途径。在美国,土地利用规划的制订和通过的过程都被设计成教育广大公民和寻求广大公民支持和理解规划的过程。因此,在我国土地管理法中,应对土地利用总体规划的制订过程作出明确具体的规定,同时,增加公告和听证的程序,提高公众的参与程度,进而提高土地利用总体规划的社会可接受性。¹⁷

加拿大在制定规划过程中十分注重公众参与,要求市政府在就规划问题作出决定前必须至少举行一次公众会议,听取公众的意见。吸收社会公众参与土地规划的制定,有利于提高规划的科学性,增强社会的规划意识,也便于规划的实施。但是,公众参与可能造成规划制定花费更多的时间和金钱,而且公众参与的程度与公众的民主意识有很大的关系。从我国的国情出发,完全效仿国外的公众参与制度是不现实的,但从社会发展的角度,从实现社会公平的角度,从提高规划科学性的角度,提高公众的规划制定中的参与程度是必然的趋势。

7. 土地利用规划对土地供应的管制效果

土地利用规划对土地供应的管制体现为:

第一,对投资环境的控制。土地投资环境是指影响并决定土地投资、开发及经营的相互关系、相互制约的诸因素的总和。其中可受到宏观调控层次的影响的环境因素大致可包括:地理位置及相应的伴生因素,经济、社会发展状况,土地供应量(实际供应量和可预见的潜在供应量),基础设施状况等。通过土地利用规划编制和实施,改善区域的基础设施状况;同时,在保证整个规划区用地总供给和总需求综合平衡的基础上,参照各类更高层次的宏观限制因子,运用线性规划方法,对土地进行合理配置,其对偶解可视为土地资源的影子价格¹⁸。并以此为依据,在确定基准地价时,应使整个区域种类用地基准地价的平均值>区域土地影子价格。这样就可配合价格管理的有关规定,将其土地使用权价格控制在某个最低值上,进而也就从整体上控制了该区域土地投资的土地使用权取得成本。此外,还可根据影子价格,推算出该区域土地投资的理想折现率,并以此为依据,确定出该区域土地投资贷款利率,从而作为整个规划区土地投资的系统参数。¹⁹

第二,通过土地利用分区,决定各功能中的主要土地利用类型,从而确定各区主要投资方向和产业的分块布局。用地分区属于与空间位置相联系的总量控制,它通过分区功能和分区界线实施对区域土地的宏观控制,左右着区域土地利用的基本方向。在社会主义市场经济体制的影响下,功能分区跨越了传统的、直接对土地类型数量进行控制的模式,而只通过分区界线对主导用地类型予以控制,从而大大增强了规划的稳定性和灵活性;另外,现时期的功能分区,不但包含了用地数量,

¹⁶ 万艳华:市场经济条件下城市土地利用规划的新观念,《武汉城市建设学院学报》,1998年第2期。

¹⁷ 吴次芳:《土地利用规划》,地质出版社,2000年版,第97页。

¹⁸ 土地影子价格,反映土地用于其它项目所能创造的净收益(机会成本)和社会为此而新增资源消耗(如:拆迁费用、剩余劳动力安置费等)。

¹⁹ A study of the impacts of zoning on housing values over time, journal of urban economics, 20, 1986.

也包含了与空间位置相联系的土地质量,做到从质到量两方面对土地利用实施控制。根据区位理论,一般来讲,区位优势越大(如距市场近,交通方便,商业服务业繁华),区内所配置的产业投资回报率越高。例如,从市中心城市边缘地带依次配置商业区,其利润额随着距离增加而呈递减趋势。本着效益和公平的原则,一方面,由于区位差异产生级差地租,从而导致地价差异,所以可通过确定不同功能区相应的基准地价水平来影响其投资成本;同时,也可按不同的土地利用类型制定相应的税目和税率,通过转移支付来诱导决策者的投资行为。

第三,通过制定分区用地规则,对各用地区内的具体投资用地要求、标准限制等进行规制性控制。主要采取指标控制,如土地利用、容积率、开发利用方式、利用期限、利用效果等的限制,并运用经济杠杆,将其转移到土地投资者的成本——效益评估中。例如,由于容积率的变化,可通过单位建筑面积积分地价额的变化来诱导土地投资收益的差异;同理,土地利用、垦殖率、开发利用方式、利用期限等也能影响土地收益变化。因而,土地利用规划可通过对这类指标的控制,引导微观投资者对土地投资的定点、定量、定时、定位的选择。

第四,依据宏观计划对微观土地利用进行监督审批。对重点建设项目进行规划审批,监测其用地是否符合规划要求。对严重违反宏观计划的,如破坏耕地警戒性指标的,勒令停建或修订其投资方案,缓期建设;对违反某些指导指标的,可稍微放宽约束,采取罚款或加征违约税金等方式进行弹性约束。²⁰

(三) 土地用途管制的许可管理

规划许可制度就是采用颁发规划许可证的办法,控制土地用途的转变。规划许可证是各项土地用途实现转变的法律凭证,也就是说,规划许可证是行政机关赋予许可证持有人一定权利和权能的证明,同时许可证也为许可证持有人或单位使用许可证的活动设定了范围,使用许可证必须严格按照许可证上标明的范围、方式、期限和其它事项进行,不得超越和违背。实施土地用途分区规划的规划许可制度是土地用途管制的有效途径。

1. 实施许可管理的基本原则

第一,对现用途符合用途分区规划的用地,向符合用途的方向进一步开发利用、提高土地的土地利用率和生产率的,应给予鼓励并颁发许可证给予许可。

第二,对现用途符合用途分区规划的用地,向其他用途转变时,不予颁发许可证,限制其转变。

第三,对现用途不符合用途分区规划的用地,向符合规定用途转变时,颁发许可证给予许可,并采取鼓励政策引导土地利用加快向规定的用途转变。

第四,对现用途不符合用途分区规划的用地,向其他不符合规定的用途转变时,不予颁发许可证,限制其转变。

第五,对一些特殊项目用地,如线性工程和国家大型基础设施工程等,若不符合用途分区规划,可经过一定的程序来调整、修订土地利用规划、修改土地用途分区规划,体现出一定的灵活性,为社会经济建设服务。

2. 实行土地用途许可管制的措施

(1) 建设项目立项预审制。土地管理部门依据土地利用总体规划和年度土地利用计划审核项目能否在本地区立项,根据年度计划确定项目用地可供应量和供地时间;根据规划分析项目布局合理性。在项目建议书阶段或可研报告评审阶段提出土地部门的初审意见。(2) 建设项目审核制。建设项目审核制度应该作为建设用地审批的重要内容,主要审核项目用地是否在建设用地区内,用途是否符合规划安排,是否占用该区耕地;如果占用的是耕地区或其他农地区,要求项目重新选址或经有关部门批准后修订规划。经规划审核后方可办理土地征拨、出让手续。

3. 存量非农用地的许可管制

从土地供应角度来讲,主要是增量土地供应许可与存量土地供应许可两种途径。其中增量土地供应许可与农用地许可转移管制密不可分,农用地许可转移管制已在前面论述,因此这里论述存量非农业建设用地的许可管制。

存量土地的用途管制是指存量建设用地土地利用结构调整和土地利用方向置换的管制,实际上就是盘活存量建设用地。存量建设用地主要指非农业建设中闲置或低效利用,在现有经济技术条件下,可挖潜利用的土地,包括破产、停产、半停产企业用地、征而未用、占而未用闲置土地以及城市内部因规划调整可挖潜改造、利用的土地等。加强对这类土地的管制,对控制和减少项目建设新

²⁰ 陈顺清:《城市增长与土地增值》,科学出版社,2000年版,第194-202页。

占土地，特别是新占耕地，提高土地利用效率和效益，实现土地资源的优化配置具有十分重要的意义。

存量土地的用途管制同样是依据土地利用总体规划和城市规划，通过对存量土地用途变更的审核、效率评价、许可和限制以及处置等来实现。当前存量土地的用途管制的对象主要在以下几方面：

(1) 土地使用用途因用地功能的改变而发生的调整，如旧城改造、污染企业搬迁、退二进三等。

(2) 土地使用用途和方式因土地使用、经营方式的改变而发生的调整，如原地翻建等。(3) 因土地资产处置方式发生变化的调整，如划拨土地入市、企业改制土地资产的处置等。(4) 利用不充分或闲置土地的再利用。

(四) 土地用途管制中的利益衡平。

在土地使用分区管制中，由于不同使用分区的划定及其使用性质等方面的管制，往往造成权益受损或获利不公，引起不同种类土地的增值速率与额度差别极大。对于这种由于规划造成的外部性问题目前尚无法得以解决。在我国现行的土地使用分区管制体系中欠缺平衡获益差距的机制，无法消除土地使用分区管制产生的不公平问题。在美国的区划实践中，土地开发权利的市场化运作并非新鲜事物。根据 1961 年的纽约区划法规，如果开发者在其基地内提供公共空间，可以获得容积率的奖励，区划奖励的适用范围还被逐渐扩大，涵盖了土地开发活动能够提供“社会收益”（social benefits）的许多领域。在开发权转让（transfer of development rights）中，对于历史保护建筑所在的地块，允许业主将受到区划控制而不能实现的那部分虚拟开发权，有偿转让给规划当局认可的其它地块。这种方式使那些因为区划控制而开发权利受损的地块业主可以从开发权转让中获得经济补偿，从而使保护历史建筑在经济上可行。可见，无论是区划奖励还是开发权转让，作为土地开发权利的容积率是一种准商品，用以换取各种形式的社会收益。通过市场化运作方式，在个人利益和社会利益之间寻求结合点，从而取得“双赢”的结果，实现资源配置的最优化。²¹

²¹ 魏莉华：美国土地用途管制制度及其借鉴，《中国土地科学》，1998 年第 3 期。