

目 录

导论	1
----------	---

第一篇 海岸带空间发展权概论

第一章 土地发展权	9
第一节 土地发展权相关概念	9
第二节 土地发展权的起源	11
第三节 土地发展权的定价	13
第四节 土地发展权转移制度在国际上的应用	14
第五节 土地发展权转移制度在中国的实践	16
第六节 土地发展权转移的制度设计	18
第七节 本章小结	19
第二章 海岸带空间发展权	20
第一节 海岸带空间发展权相关概念	20
第二节 海岸带空间发展权相关理论	24
第三节 本章小结	30

第二篇 海岸带城市空间管制及分布

第三章 海岸带城市生态系统服务价值评估及空间管制政策研究	33
第一节 生态系统服务价值评估相关理论及评估方法	33
第二节 海岸带城市生态系统服务价值评估	37
第三节 海岸带城市空间管制政策研究	58
第四节 本章小结	65
第四章 海岸带空间发展权价值变化	66
第一节 发展权价值变化测度研究基础	66
第二节 发展权价值变化测度方法	69
第三节 海岸带空间发展权价值变化测度	72
第四节 本章小结	76

第三篇 海岸带空间发展权定价

第五章 海岸带空间发展权价值体系构建	79
第一节 海岸带空间发展权价值体系	79
第二节 海岸带空间发展权定价方法	86
第三节 海岸带空间发展权基本定价模型研究	90
第四节 本章小结	95
第六章 禁止开发区海岸带空间发展权价值测算	96
第一节 禁止开发区海岸带空间发展权价值测算方法	96
第二节 禁止开发区海岸带空间发展权价值实地调查设计	99
第三节 禁止开发区海岸带空间发展权价值测算结果	103
第四节 本章小结	109
第七章 限制开发区海岸带空间发展权价值测算	110
第一节 限制开发区海岸带空间发展权价值测算实验设计	111
第二节 农户海岸带空间发展权认知分析	114
第三节 限制开发区海岸带空间发展权价值测算结果	123
第四节 本章小结	131

第四篇 海岸带空间发展权受限及补偿标准建立

第八章 海岸带生态保护政策对农户生计资本的影响	135
第一节 海岸带生态保护政策概述	135
第二节 海岸带农户生计资本指标体系构建及测算	139
第三节 海岸带生态保护政策对农户生计资本影响的实证研究	145
第四节 本章小结	155
第九章 沿海湿地保护政策对农户福利的影响	157
第一节 北部湾沿海湿地保护政策发展概况	157
第二节 模型构建	158
第三节 沿海湿地保护政策对农户福利影响的实证研究	162
第四节 本章小结	186
第十章 海岸带生态补偿机制构建及模拟	187
第一节 生态补偿政策的实施背景	188
第二节 海岸带生态补偿制度	189
第三节 海岸带生态补偿机制构建	194
第四节 生态补偿政策的实证分析	197
第五节 本章小结	204

第五篇 结 语

第十一章 结论与讨论	207
第一节 主要研究结论	207
第二节 讨论	208
参考文献	211
附录	223
附录 I 海岸带红树林生态系统服务价值调查问卷	223
附录 II 海岸带农户生计行为决策影响因子调查问卷	225
附录 III 海岸带生态保护政策对农户生计资本的影响调查问卷	233
附录 IV 沿海湿地保护政策对农户福利的影响调查问卷	238
附录 V 红树林保护及生态价值研究调查问卷	242
附录 VI 红树林生态系统服务价值测算公式	246

导 论

在第二次世界大战结束后大重建的背景下，西方发达国家进入了黄金发展阶段，但由此也引发了诸如城市无序扩张、优质农田面积锐减以及环境生态危机等一系列严重的问题。各国由此纷纷重新审视各自空间规划体系的改革，学者们对于规划的认识，从绝对的物质空间观逐渐转变为意识到规划是经济、社会、文化、环境等政策的地理表达。

1983 年，欧洲区域规划部长会议通过《欧洲区域/空间规划宪章》（以下简称《宪章》）这一里程碑式的文件，“空间规划”（spatial planning）开始作为特定含义的专用名词正式出现。《宪章》指出空间规划是控制未来各种活动空间分布的方法或措施，被政府公共部门广泛采用。该《宪章》认为空间规划的目标是在土地利用方面创造更加合理的国土布局，协调土地利用和国土布局之间的关系，平衡环境保护和经济社会发展之间的关系。自此，空间规划开始被明确为社会、经济、文化和环境政策在空间上的表达。

土地用途管制源于空间规划，作为空间规划中的重要组成部分，是世界各国根据本国区域的比较优势、资源禀赋、发展潜力以及环境承载能力的差异，在空间上划分“限制发展区”和“非限制发展区”的制度。其通过区域发展管制和土地发展强度管制进而实现管制目标。20 世纪 60 年代以来，学界开始认识到，土地用途管制工具虽然达到了控制城市蔓延和耕地过度损失等的目的，但是不同区域的空间管制不同，会造成区域经济非均衡发展和相关群体福利差距拉大，最终导致不同区域利益群体间的福利非均衡。

为了解决土地用途管制工具公平性问题，19 世纪末，美国率先将土地发展权转移用于空间调控政策下土地资源静态保护^[1]。随后土地发展权在多个国家和地区开始实现动态转移，其中包括日本 1961 年和 2000 年通过法律修改确定的空中权、印度 1991 年的发展权转移制度、荷兰 1965 年的空间交换制度^[2]，以及我国台湾地区在 1989 年首次提出的城镇附近可转移制度、古迹保护的容积转移制度^[3]。发展权转移机制的应用及实施从最初的静态保护农地利用与调控城市土地开发，逐渐成为动态协调因国土空间规划导致土地开发不均衡而形成“暴利”（windfall）和“暴损”（wipeout）的重要政策手段。

一、海岸带空间发展权受限与生态补偿政策研究意义

中国主体功能区规划作为世界最大、影响区域最广的空间管制正式实施近 15

年,不同主体功能区区域经济发展侧重点也逐渐显现出较大差异,相关利益主体福利变化也逐渐呈现。主体功能区规划是政府主导未来中国国土空间开发与保护格局的顶层设计。按照空间管制强度,国土空间被划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类主体功能区。其中,空间管制强度较弱的重点开发区承担了较少的耕地和生态保护责任,拥有较多的人均建设用地指标;耕地保护或生态保护较好的区域被纳入限制开发区或禁止开发区,空间管制强度较强。由于限制开发区和重点开发区土地的开发强度不同,因此对应的土地价值显化程度、权利土地收益也不同,从而造成土地发展强度和对应主体利益的非均衡。

近年来,由于经济社会发展及陆地资源耗竭,人类的开发利用重心逐渐由陆地转向海洋。海岸带作为海洋与陆地的结合部与过渡带,一方面,由于兼具海陆的特殊属性和优越的自然条件,已经成为人类活动影响最深刻的区域之一^[4]。另一方面,由于其生态环境脆弱且复杂,再加上海岸带资源的开发和社会经济的快速发展,海岸带生态环境保护与人类空间利用开发的矛盾愈发激烈。在中国,沿海城市占有十分之一的国土空间,却有全国近一半的人口和生产总值^[5],随之而来的环境压力可想而知。

北部湾海岸带作为北部湾发展的核心区域,面临着开发与保护的双重压力。“多规合一”趋势下的“空间管制”是最直接、最有效的手段。实施差异化的空间发展管制策略是各国政府应对该问题时采取的通行手段,但也不可避免地带来区域发展的非均衡以及海岸带空间发展权受限的问题。海岸带空间发展权受限会对海岸带农户的发展积极性和发展机会产生限制,因此,需要关注主体视角下的发展权问题,并通过生态补偿机制进行调节,以此实现“发展”与“保护”的平衡。

但是,由于海岸带生态系统经济和环境本底的差异,一直未有成熟的框架去分析该区域不同功能岸线间发展的非均衡问题^[6],更没有将发展权转移机制运用到海岸带管理中。海岸带空间规划聚焦空间融合、政策协调和空间发展方向的合理引导,其最直接和有效的实施手段为空间管制。空间管制的基本模式是基于土地分区设定土地开发利用要求和相应条件。政府依据《城乡规划法》、《土地管理法》及《海域使用管理法》等法律,制定土地发展权以及限定土地发展权的活动。通过海岸带空间管制形成了土地发展权在海岸带空间上的配置,导致部分分区类型的海岸带空间发展权受到限制,使受限地区相关利益群体的福利损益出现不均衡。因此,如何根据海岸带空间发展权受限程度,制定差异化的生态补偿政策,是实现海岸带空间均衡发展的关键。

(一) 理论意义

1. 海岸带空间发展权价值体系构建

海岸带空间规划的建立和实施必然带来海岸带空间的非均衡发展以及海岸带

空间发展权的受限。受限的海岸带空间发展权受到了特别牺牲,应予以补偿;过度开发的区域给社会造成了负外部性,应采取生态保护税、费等公共政策,以保持经济发展与资源环境保护的均衡。近年来,土地发展权受到众多学者的广泛关注,但在海岸带空间发展权价值体系构建中,如何界定海域发展权价值尚未有学者涉足,海域发展权由于海域使用的非竞争性、非排他性,与土地发展权的明确权利指向有着根本的差异。因此,从海岸带空间管制制度出发,必须弄清不同岸线空间发展权的价值内涵,进行海岸带空间发展权价值理论重构和制度再创新,厘清海岸带空间发展权在具体的土地(海域)价值体系中的比例与位置,分解价值框架中包含的选择价值、用途转换价值。

2. 完善和丰富海岸带空间规划下生态补偿理论

首先,本书通过总结国际上海岸带生态补偿的运行机制及政策体系,可以清晰地刻画我国海岸带生态补偿中补偿主体、补偿范围、补偿标准等演化过程,进一步完善和丰富海岸带空间规划下的发展权受限及生态补偿研究;其次,本书将海岸带作为一个完整的生态经济系统看待,通过建立主体功能岸线保护合作机制及不同功能岸线间生态保护财政转移制度,可以丰富财政转移的理论;最后,本书将结合非市场价值评估方法,科学测算非市场价值,不仅可以丰富海岸带资源非市场价值测度方法,还可以丰富资源环境经济学的外部性理论。

3. 海岸带生态补偿运行机制的构建

确立海岸带生态补偿制度的根本目的在于利用这一制度解决海岸带空间规划中存在的问题,并对空间发展权受限与过度开发区域进行调控,加强资源的公平分配,这也是本书的最终目的。本书从海岸带空间发展权的价值构成出发,结合海岸带空间规划,探究空间发展权受限范围及程度,进一步建立海岸带空间发展权定价模型,测算空间发展权价值,分析空间变化规律,对海岸带空间发展权受偿差异性 & 受偿程度测度,并明确海岸带利益相关者受偿意愿,最终得出海岸带空间发展权受限影响及大小,量化海岸带空间发展权转移价值。在此基础上建立海岸带空间发展权在不同功能岸线间的转移机制,并制定相应的北部湾海岸带空间动态生态补偿政策。

(二) 实践意义

北部湾海岸带被誉为中国大陆岸线最后一片“蓝海”,其独特的地理位置、复杂的气候特征和多变的生态环境,使得其开发及利用具有重要的经济意义,也蕴含巨大的生态价值。在新时代,北部湾海岸带背靠东盟,在融入“一带一路”建设和全球经济体系后,一方面可以拓展海上开放通道,另一方面可全面对接珠三角城市群,强化与西南、中南地区的合作,加快形成海陆双向开放合作新格局。在这一战略规划下,未来高速城市化发展与海岸带空间生态资源保护必将引发激

烈的矛盾与冲突,海岸带生态保护形势严峻。为了保住“一泓清水”,构筑“陆海一体”的生态安全格局,重点保护各类开发岸线和海岸带生态系统脆弱地区,层层递进、严格审查、重点调控,创新海岸带生态文明建设的制度供给势在必行。

通过提炼、完善北部湾海岸带生态补偿政策的成功经验与示范模式,可以移植、复制、嫁接到渤海海域、黄海海域、东海海域,从而推进近岸海域综合治理,并将其上升为国家层面的海岸带治理政策。

二、海岸带空间发展权受限与生态补偿政策研究的关键问题与主要内容

(一) 海岸带空间发展权受限与生态补偿政策研究的关键问题

海岸带空间发展权的主要用途是协调开发与保护的关系,建立生态补偿机制是为了解决海岸带空间规划中发展权受限的问题。现有的海岸带空间发展权由于海域发展权界定不清,不足以指导具体的海岸带空间发展权转移及生态补偿机制的制定,因而仅限于理论层面,测度实践也未能实现。

本书试图在北部湾海岸带国土空间规划制定的背景下,对北部湾海岸带各类开发岸线的开发利用情况、海洋的生态保护机制、生态补偿政策的发展历程进行全面梳理,分析海岸带生态保护和生态补偿机制存在的主要问题、公共政策供给与需求匹配关系,揭示政府实施海岸带生态保护制度的政策安排与地方自下而上的制度创新对北部湾海岸带资源压力、生态安全、数量、质量和生态系统服务动态变化的作用机制和变化规律。重点通过对北部湾海岸带的主体功能岸线划分,测度北部湾海岸带空间发展权受限值,度量不同利益相关者支付意愿及受偿意愿,制定合理的海岸带生态补偿机制,动态模拟生态补偿政策实施期望效率,为构建公平高效的海岸带生态补偿机制和政策、推进北部湾海岸带保护和可持续发展提供决策依据。

具体而言,本书需要解决的关键问题是:

1) 海岸带空间发展权的价值体系构建。从发展权的基本概念出发,使用新制度经济学中的产权理论进行分析,结合海域发展权与陆域发展权,构建统一的价值体系。需重点解决如何将海域发展权、陆域发展权共同纳入海岸带空间发展权价值体系并进行测算等问题。

2) 海岸带空间发展权受限情景设定及受限程度测试。运用选择实验法进行限制开发岸线利益相关者受偿意愿测度时,如何设置合理的选择集是测度是否准确的关键。选择集的设计一方面要准确体现岸线限制开发对受访者的各方面影响,另一方面选择集中的支付金额应大致符合受访者的心理预期。为此应先用条件价值评估法进行支付金额的预调查,避免支付金额的大幅度偏移。

3) 海岸带空间发展权受限空间外溢范围界定及空间衰减过程刻画。北部湾海

岸带利益相关者受偿意愿测度中,如何划定海岸带空间外溢范围是外部性理论中的经典难题。本书拟度量海岸带空间外溢效应,求取空间外溢影响的拐点,以划定合理的利益相关者范围。

4)海岸带生态补偿政策模拟。在海岸带生态补偿利益相关者受偿意愿测度的基础上,构建空间发展权转移机制,从而形成空间补偿机制,并将其作为政策情景来模拟生态补偿政策。生态补偿政策模拟模型的发展从单一的线性数量模拟到空间立体模拟,再到将公共政策与空间模型全方位拟合的情景模拟模型。但是如何将海岸带生态补偿政策与海岸带空间模型全方位拟合,预测生态补偿政策有效性是需要解决的关键问题。

(二) 海岸带空间发展权受限与生态补偿政策研究的主要内容

本书从生态文明建设对海岸带生态环境开发与保护的要求出发,提出在陆海统筹海岸带空间发展规划下,构建不同功能规划的生态补偿差异化政策。首先,本书依据陆海统筹下北部湾海岸带空间划分及特征差异,确定生态补偿范围;其次,对不同开发岸线的海岸带空间发展权受限差异性及受限程度进行测度,确定补偿主体;再次,选用合适的发展权测度方法,对各类岸线空间利益相关主体的受偿意愿进行测度;最后,制定差异化的生态补偿方式,并利用 CLUMondo 模型进行空间发展权转移的模拟和预测,以制定陆海统筹下北部湾海岸带生态补偿政策。

第一篇 海岸带空间发展权概论

党的十九大报告在生态文明建设、节约资源和保护环境、流域环境和近岸综合治理、陆海统筹发展等方面作出了重要指示。党的二十大报告也强调，中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念；同时强调发展海洋经济、保护海洋生态环境、加快建设海洋强国，推动陆海统筹发展，促进人与自然和谐共生。北部湾海岸带作为北部湾发展的核心区域，面临着开发与保护的双重压力，实施差异化的空间发展管制策略是各国政府应对该问题时采取的通行手段，但也不可避免地带来区域发展非均衡的问题。如何根据海岸带空间发展权受限程度，制定差异化的生态补偿政策，是实现海岸带空间均衡发展的关键。

本篇首先试图从发展权的基本概念出发，对土地发展权起源、归属、定价及制度历程等国内外研究现状进行全面梳理，分析海岸带生态保护及生态补偿机制上存在的主要问题，探究公共政策供给与需求匹配关系。

其次，延伸土地发展权相关概念及理论至海岸带空间发展权；在空间管制理论下，分析不同类型空间发展权之间的差异，将海岸带空间发展权按地类与资源属性划分为陆域发展权及海域发展权，定位不同属性的空间发展权定价理论，构建较为完整的海岸带空间发展权价值理论体系。

最后，根据《海岸线保护与利用管理办法》以及北部湾海岸带主体功能分区，以海岸线自然属性为基础，结合开发利用现状与需求，划分北部湾海岸带为重点、限制及禁止开发岸线。对不同海岸带空间发展权的价值内涵进行分析，了解不同岸线空间发展权之间的差异；确定海岸带空间发展权在具体的空间价值体系中的比例与位置，从而得出海岸带空间发展权的价值构成以及随区位差异而变化的趋势；提出受限的海岸带空间发展权受到了特别牺牲，应予以补偿，而过度开发的区域给社会造成了负外部性，应采取生态保护税、费等公共政策，以保持经济发展与资源环境保护的均衡。

因此，本篇通过构建海岸带空间发展权价值体系的理论基础，完善海岸带生态补偿的运行机制及政策体系，梳理我国海岸带生态补偿中补偿主体、补偿范围、补偿标准、补偿方式等的演化过程，为完善和丰富海岸带空间规划下的生态补偿制度提供顶层设计。

第一章 土地发展权

国土空间是自然资源和建设活动的载体，是自然资源存在和建设活动开展的物质基础。海岸带由于兼具海陆特殊属性和优越的自然条件，已成为国土空间中人类开发利用强度最大的区域。但其脆弱的生态环境，以及社会经济快速发展对于资源开发的强烈需求，使岸线生境保护与人类空间利用开发的矛盾愈演愈烈。因此，本章首先需要对土地发展权研究进行详细梳理，清楚认识土地发展权的起源、归属、定价问题，熟练掌握土地发展权转移制度在国内外的实践应用。其次对海岸带空间发展权的概念进行界定，弄清土地发展权定价的相关理论。理清上述内容对于构建海岸带空间发展权的理论体系、健全海岸带生态补偿政策具有至关重要的作用。

第一节 土地发展权相关概念

发展权作为一项参与发展进程、享有发展结果的权利，其滥觞可以上溯至 20 世纪 40 年代。第二次世界大战结束后，发展中国家基于国际政治博弈中的弱势地位，提出发展权问题。1970 年凯巴·姆巴耶在人权国际研究所的演讲中提出了发展权的概念，发展权自此作为一项基本人权在一系列国际法律文件中被承认^[7]。

我国目前对于土地发展权的定义有很多。有学者认为土地发展权是当土地变更为不同使用性质时的权利，是与土地所有权分割的一种可以单独处分的财产权^[8]。土地发展权是因土地用途管制及开发利用需求而设立，进一步改变土地利用现状及使用强度的权利^[9]。现有研究认为土地发展权是空间权的一种，将其看作在空间上向纵深方向发展、在使用时变更土地用途的权利，如提高土地利用的集约化、将农地转变为商业用地或住宅用地等^[10]。柴强也认为土地发展权是土地转换为不同使用性质的权利，即目前已依法取得的既得权利变更为土地使用的其他类别则为发展权^[11]。亦有学者认为土地发展权因限制土地开发而形成（如国土空间规划中的分区控制，或进行土地用途管制等），若无限制，则无土地发展权^[12]。

因此，本书将土地发展权定义为土地用益物权人改变土地利用方式的权利，具体包括改变土地用途、调整土地开发时间、改变土地容积率等各个方面的权利。

一、农地发展权

农地发展权 (farmland development right, FDR) 指农地转变为其他用途, 如建设用地、工业用地, 或其他种植用途等的权利^[13-16]。在我国, 农村土地归村集体经济组织所有, 因而其也可以享有农地发展权^[17]。但由于长期的合同关系表现为物权属性, 因此农地的用益物权人随承包合同的建立而转为农户, 农地发展权亦依附于用益物权人所有。其初始所有者为用益物权人, 即土地实际使用者所有; 而在发生农地发展权转移或购买后, 则属于购买者所有。具体如图 1-1 所示。

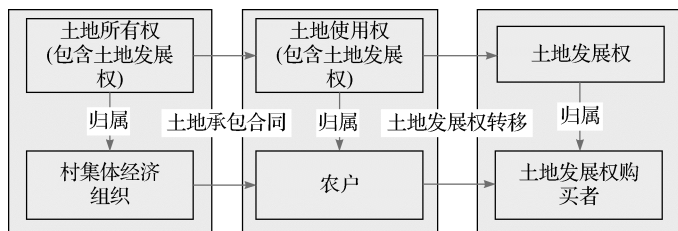


图 1-1 农地发展权权属变化

二、市地发展权

市地发展权 (urban land development right, ULDR) 指市地转换为其他用途的权利, 如提高建筑密度、改变容积率、转变开发用途、土地闲置或转化为农业种植等。我国市地归国家所有, 因此市地发展权也归国家所有; 一旦出让, 则转变为土地使用权人所有, 并随市地的转让发生转移。具体如图 1-2 所示。

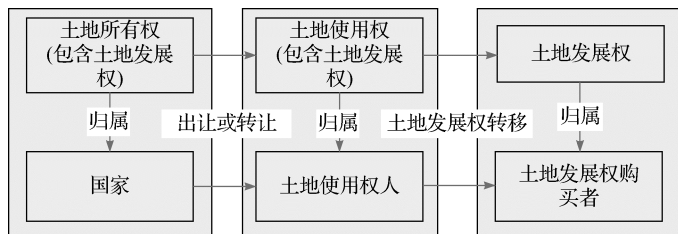


图 1-2 市地发展权权属变化

三、发展权转移

发展权转移 (transferable development right, TDR) 是一项解决因规划造成“暴利”和“暴损”困境的土地利用政策工具。在发展权转移体制下, 地方规划主体可以划定开发区和保护区。最初的土地所有者拥有单位发展权 (development right, DR), 若要进行超过规划基准线的开发, 开发区的土地所有者必须购买受限区土地所有者的单位发展权。其运行主要由政府决定最大数目的土地开发数量, 颁布