

土地发展权移转的国际比较研究

张俊¹, 陈汉云², 杨志威²

(1. 北京建筑工程学院经济与管理工程学院, 北京 100044; 2. 香港理工大学建筑与房地产学系, 中国香港)

[摘要] 土地发展权的应用依各国具体情况而不同, 发展权移转是一种以市场为基础的新的土地使用管制工具, 作为分区规划管制的补充, 在世界各国已经得到越来越多的应用。我国可以利用土地发展权移转机制来保护耕地和农民集体土地所有权权益。

[关键词] 土地法学; 土地发展权; 发展权移转

[中图分类号] F301.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-736X(2008)01-0022-05

International Comparison of Land Development Rights' Transfer

Zhang Jun¹, Chen Hanyun², Yang Zhiwei²

(1. School of Economy and Management Engineering, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing 100044; 2. Department of Building and Real Estate, the Hong Kong polytechnic university, Hong Kong, China)

Abstract: According to different countries, the applications of land development rights are different. Development rights transfer is a new way of land management based on the market. As a complementary way to the district planning, it has been using in more and more countries in the world. Therefore we can use the mechanism of land development rights transfer to protect the farm land and the collective land ownership of farmers in China.

Key words: land law; land development rights; transfer of development rights

政府进行土地使用管制主要的工具是分区规划管理 zoning, 简称为区划管理、分区, 或区划, 本文中简称为区划, 相当于我国控制性详细规划。区划是一种命令与控制类型的技术, 它是在对城市用地类型进行细分的基础上, 立法规定土地使用的性质、建筑容量及有关环境方面的要求, 来实现对土地使用的管理。在美国, 典型意义上的区划是一种警察权, 不涉及到由于对土地的限制使用而对土地所有者的补偿 Daniels & Thomas, 1991)。虽然区划法得到广泛的应用, 但是传统的区划方法存在如下缺点。第一, 区划管理存在的主要缺陷是“暴利—暴损(windfall-wipeout)”困境(Hagman in Barrows & Prenguber, 1975)。暴利或称为不劳得利, 是指不动产价值的增值中不来源于土地所有者贡献的那一部分; 暴损则类似地指不动产价值减损中不来源

于土地所有者责任的那一部分。那些区划法中规定不能进行开发或只能以低容积率开发的土地所有者将受到“暴损”的损失, 他们不能将所有土地进行更高更佳的使用, 因而有强烈的动力试图改变区划规定, 超越社区的土地使用限制。另一个方面, 那些区划中规定可以较高容积率开发的土地所有者将获得“暴利”的收益。因而区划法实质上造成了一部分人受益, 另一部分人受损, 没有体现社会公平, 存在内在的矛盾性。第二, 地方政府将面临那些区划规定为低容积率开发或作为开放空间的土地所有者的起诉, 因为这些区划限制对其所有土地的价值造成巨大的影响, 土地所有者要么认为区划的规定是不合理的, 要么认为区划的规定导致了实质意义上的征用(taking), 因而要求政府按照美国宪法第五修正案给予补偿(Barrows & Prenguber, 1975)。

即使政府胜诉, 当政者也会树立一批反对社区区划规定和反对自己的群体, 这对于其选举而言是不利的。

正是为了解决传统区划存在的上述问题, 一种新的土地使用管制技术——发展权移转(transfer of Land Development Right, TDR)才出现了。因而, 传统区划方法的不足是发展权移转产生的原因。

一、土地发展权转移

(一) 土地发展权移转的含义

土地发展权是发展土地的权利, 体现了土地的发展潜力, 是一种可以与土地所有权分离而单独使用和处分的不动产产权。进一步说, 是土地变更为不同使用性质的使用权, 土地使用性质的改变一般指的是土地用途的改变和土地使用强度的提高。发展权移转是指在一定的

[作者简介] 张俊(1972-), 男, 湖北孝感人, 北京建筑工程学院经济与管理工程学院讲师, 研究方向: 土地资源管理与房地产经济; 陈汉云, 男, 香港理工大学建筑与房地产学系教授, 研究方向: 建设法规和工程合同管理; 杨志威, 男, 香港理工大学建筑与房地产学系副教授, 研究方向: 土地开发和城市及区域规划。

范围内,允许土地所有者转移其所有土地的未使用的发展权到其拥有的其他宗地上,或是以出售的方式转移给其他的土地所有者;获得发展权的宗地的所有者能够以高于原有区划限制的高度和容积率来开发土地;移出发展权的宗地所有者能够继续限制性地使用土地,同时从出售发展权中获得补偿(Frankel, 1999)。通过发展权移转方法的应用可以实现十分广泛的社会和环境目标,包括历史建筑或地标的保护、开放空间的提供、农地的保护,诸如水源、泄洪区、风景名胜、森林和动植物独特的栖息地等环境资源的保护,或者是控制特定的基础设施或公共服务受限地区的开发强度(Pizar, 1978; Johnston & Madison, 1997; Machemer & Kaplowitz, 2002)。发展权移转的理论基础是科斯定理。科斯定理告诉我们,如果产权的界定清晰,无论是谁拥有产权,相关各方都可以通过协商来实现资源的最优配置,这是一种自动的趋势。科斯定理最著名的应用是污染权的交易,主要是指在美国的SO₂的排放权交易。TDR体系通过发展权的清晰界定,让利益各方在市场的基础上,通过协商来解决发展权的转移,有效地解决了土地使用控制带给不同宗地所有者的不公平现象。因而TDR可以看成是科斯定理的一个应用。

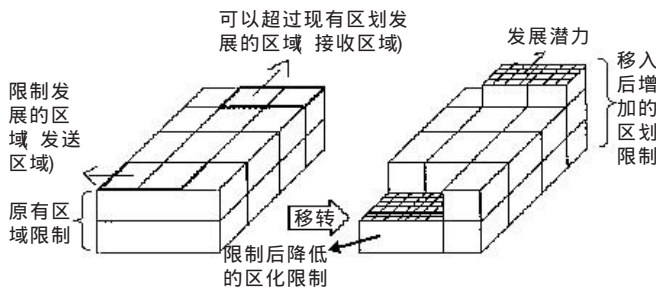


图-1 发展权移转之基本观念

从图-1可以看到,移出发展权的宗地相当于设定了发展地役权,宗地所有者仍然保留对土地的保有及剩下的使用权等权利,只是其所有权已经是分离并移出一部分发展权后的所有权。当移出宗地是作为公共开放空间使用时,等于其移出了全部的建筑容量,土地所有者获得的补偿很大,几乎接近其土地所有权的价格。因而这种情况下,土地所有者所剩下的土地权利就很少了,某种意义上只是名义上的拥有土地;当政府对其进行征购时,几乎不用支付费用,因为这一宗地通过移出全部建筑许可后所剩下的土地价格几乎为零。至于移出发展权的宗地设定的发展地役权的归属,由于接受宗地的所有者或开发商已经从更多的建筑容积开发中获得了补偿,本质上是政府间接支付了这一成本,因此,移出发展权后的宗地的发展地役权理论上应该属于政府所有。

(二) 土地发展权移转的结构与优点

发展权移转计划的基本组成包括以下四个要素(Machemer & Kaplowitz, 2002)。(1) 发送区域(Sending areas)。发送区域是指在TDR计划中要保护的,要阻止其改变土地使用的区域。一般来说,位于发送区域的土地所有者出售其所有土地的发展权,以出售的收益来获得土地以较低区划限制使用(downzone)的补偿;同时,土地所有者继续使用土地,只是其土地被设定了发展地役权,或其使用受到发展权买卖合同的限制。(2) 接收区域(Receiving areas)。接收区域是指那些被指定为可以超过现有

区划限制的更高强度发展土地的区域。位于接收区域的宗地因而会面对两个区划管制——一个基本的原先的区划规定和一个奖励的更高的区划规定。位于接收区域的土地所有者通过购买发送区域的发展权,可以超过原有区划限制来发展所有土地。(3) 分离的发展权。社区政府需要在发展权移转计划中定义和描述发展权,即在考虑区域现有区划法和未来发展潜力等前提下,详细地规定发展权的转移单位、可供转移的发展权数量、可供移入的发展权数量、转移比率等。(4) 移转的程序。TDR计划的参与各方依照规定的移转程序进行交易。具体的移转方式有三种(Pizar, 1978):在公开的发展权市场上交易;在发展权银行的参与下进行市场交易;政府或私营团体一次性购入发展权后,将它沉淀起来,以从总量上减少区域的发展强度。

发展权移转有如下的优点。第一,从命令管制型的管理手段转变为市场基础型的土地使用管理手段,可以发挥市场在资源配置中的主导作用(Micelli, 2002)。第二,发送区域的土地所有者通过发展权的出售收益,获得了“暴损”的补偿;接收区域的土地所有者通过发展权的购买支出,削弱了其“暴利”所得。因而,它克服了传统区划管理的“暴利—暴损”困境(Barrows & Prenguber, 1975)。第三,TDR提供给政府一种低成本的,但是可以保护大面积区域发展的有效方法。在成长型区域中,直接的土地购买无论是买完全所有权,还是买发展权,对于政府而言都是十分昂贵的;但是通过一个TDR计划,政府实现同样的社会和环境目标的成本是很少的,仅限于一些设立和管理发展权操作的费用(Pizar, 1978)。第四,TDR可以削弱城市蔓延的不利影响,产生更集约、更有序的城市增长方式。第五,TDR计划可以用来保护多种对社区经济、社会、环境重要的自然资源,其适用范围十分广泛。

当然,TDR也存在如下的不足。第一,TDR应用起来相对复杂。它的思想虽然从概念上看很简单,但是如果要让它得到公众的广泛接受,需要进行大量的培训。第二,TDR也有其适用的局限性。对于发展压力小,或土地所有者(或使用人)数量较少的情况下,由于无法构建发展权市场,因而不适宜使用TDR计划。第三,一些土地使用的专家认为,发展权移转是控制土地使用的一种错误的方式,因为接收区域承受了更高的居住和商业使用,将直接导致对该区域内工作和居住的人们的损害(Frankel, 1999)。第四,TDR计划没有考虑到社区所有居民的利益。拥有土地的群体受到正面的,或是负面的影响,但是那些受计划影响的区域内不拥有土地的居民的利益则被忽视了(Barrese, 1983)。

(三) 发展权移转的类型

按照发送区域和接收区域间的关系,TDR计划可以分为四种类型(Machemer & Kaplowitz, 2002):(1) 位于相邻宗地间的;(2) 发送区域和接收区域是同一指定区域的;(3) 两者是同一政府行政主体内不同区域的;(4) 两者涉及不同的政府行政主体管理的。

按照发送区域的土地所有者是否自愿出售其发展权,TDR计划又可以分为两种类型:强制型和自愿型。在一个强制型TDR计划中,位于发送区域的土地所有者不能超过较低的区划限制来发展其土地,而必须将由于区划限制降低而获得的发展

权出售,才能得以补偿;然而,在一个自愿型 TDR 计划中,位于发送区域的土地所有者既可以以原区划限制来使用土地,也可以以降低的区划限制来使用土地,而将“省”下的发展权出售,如何选择是它的权利。一般而言,如果出售发展权的价格高于自己开发自有土地的收益时,土地所有者会选择出售发展权。如果在社区中没有什么特别的必须禁止发展的区域,采用自愿型 TDR 计划将是较好的选择。自愿型 TDR 计划更加能够被公众接受,因为土地所有者有权自主决定出售发展权或自己使用这部分发展权。对于发展权的强劲需求和较高的发展权市场价格对于一个自愿型 TDR 计划的成功与否是最重要的 (Frankel, 1999; Johnston & Madison, 1997); 没有强劲的对发展权的需求,发展权也就无法实现较高的市场价格,土地所有者就会选择自行开发自有土地, TDR 计划也就名存实亡了。

(四) 发展权移转计划成功的关键因素

一个 TDR 计划要想成功,首先,是实施区域必须存在现实的或潜在的发展压力。如果没有发展的压力,土地将按其现有使用价值来评估,因为这时其最高最佳使用也就是现有条件的使用。由于没有另外的投机价值,发展权的价值将成为零。因而,只有在那些存在较强的发展压力的地区, TDR 计划才会成功 (Pizor, 1978)。第二,设立一个发展权银行经常是一个成功 TDR 计划所必须的 (Machemer & Kaplowitz, 2002)。TDR 银行可以购买和出售发展权,所以它弥补了发展权在土地所有者之间买卖时,可能出现的间隔,使得市场上不会无发展权可买,或是保证发展权在一定的价格之上都能卖得出去。TDR 银行通过控制可转移的发展权的总量,来对发展权的价格产生强大的影响。对于设立 TDR 银行而言,中心的问题就是如何解决购买发展权要求的资金。除了政府提供资金的方式以外,一些 TDR 计划还通过发行购买发展权债券的形式来吸引社会资金 (Pizor, 1978; Machemer & Kaplowitz, 2002)。第三,缩短地方当局批准发展权交易申请的时间和提高处理效率也是十分重要的。由于许多的土地发展都是商

业行为,时间对于开发商就意味着经营的时机和成败,所以必须保证高效,才能促使土地所有者更多地进行发展权的市场交易。第四,公众的认同与支持是 TDR 计划成功与否的关键因素之一。政府必须对 TDR 计划的利益相关者,土地所有者、开发商、律师等进行 TDR 概念、特征、运作程序的培训,公众的认同和支持是 TDR 得以顺利高效运转的必要条件。另外诸如领导才能、计划的简单性、支出的有效性等方面对于 TDR 的成功也是重要的。

二、土地发展权转移在国际上的应用

(一) 在美国的应用

在美国,发展权移转的概念在 1916 年纽约市立法中首次得以引入。当时的地方政府颁布一个区划条例规定——允许宗地所有者出售其没有使用的空间权 (air rights, 这里的空间权实质上就是允许的建筑面积) 给相邻的宗地,相邻的宗地因而可以超过原有区划控制中高度和间距的限制。在 1961 年,纽约市实行了分区规划管理法,其中把上述的规定重新定为:允许容积在同一土地所有者相邻宗地间转移。这是 TDR 体系的前身 (Frankel, 1999),随后, TDR 的设计上开始逐渐允许容积在不同的土地所有者之间非相邻的宗地间实现移转。

TDR 在美国的应用可以划分为三个阶段 (Machemer & Kaplowitz, 2002)。(1) 第一代的 TDR 计划。它是指 1980 年前实施的那些 TDR 方案,当时只有不多的一些前瞻型的计划,学者们也在试图检查和验证这些 TDR 计划的有效性。(2) 第二代的 TDR 计划。它是指 1980—1990 年间的实施的 TDR 方案。当时掀起了一股应用 TDR 这一新工具来实现土地使用管制目标的风潮,包括新泽西松林地 TDR 计划、丹佛和匹兹堡的 TDR 方案等。(3) 第三代的 TDR 计划。它是指 1990 年以后实施的 TDR 方案。在这个阶段的 TDR 方案包括对以前一些计划的修正和另外一些全新实施的方案,它们着重于如何去激励参与各方,以实现系统的高效运转。至 1997 年,美国全部不同等级政府实施的 TDR 计划超过 129

个,其实施的目标十分广泛,从保护环境敏感地区,到保护历史街区,再到提供公共房屋,以及都市的复兴都有涉及。从 TDR 的应用历程来看,其所碰到的法律挑战集中在两个方面:一是在 TDR 计划中限制土地所有者发展土地,是否实质上产生了针对土地所有者的按照宪法第五修正案规定的征收行为,而必须对其进行赔偿;二是否损害了土地所有者的“正当程序权利”。

美国宪法第五修正案指出:政府无权征收个人所有不动产,除非给予合理的赔偿。因而,在 TDR 的应用过程中存在许多关于地方政府应该给予赔偿的诉讼。自愿型 TDR 计划可以有效地避免“征收”的诉讼,因为参与者是自愿选择进行发展权转移的,土地所有者也可以自由选择将这一部分发展权在自己土地上应用;但是许多土地所有者选择出售其发展权,因为从发展权交易中他们可以取得更高的收益。

虽然自愿型 TDR 计划可以避免“征收”的诉讼,但是它却容易遭受“正当程序”的诉讼。“正当程序权利”的确立可以追溯到 1791 年和 1868 年,美国宪法第五修正案和第十四修正案即规定了“正当程序条款”(Due Process of Law),赋予公民以正当程序权利。20 世纪 40 年代以后,随着美国《联邦行政程序法》的制定,行政程序的合法性受到人们越来越多的重视。自愿型 TDR 实施中,容易遭受这一指控在于以下两个原因。第一,居住在接受区域的人们会认为政府的这一行政行为危害了其健康和安全,因而对其“行政程序”的合法性提出诉讼,以保证自己的“正当程序权利”。区划管理中对容积率、间距、建筑物高度等的限制是为了保护当地居民的健康、安全和福利的,然而 TDR 计划允许开发商超过原有区划限制,因此起诉者认为 TDR 计划的实施会损害当地居民的健康、安全和福利。第二,若假设区划限制被设定得太低,提高限制不会造成对居民的损害,那么开发商将对政府的“行政程序”的合法性提出诉讼,认为自己有权利以更高的高度或更大的容积率来开发所有土地,而不应额外购买其他宗地的发展权 (Frankel, 1999)。

(二) 在意大利的应用

从 1990 年开始,在意大利许多的城市规划管理中采用了发展权移转的方法。在这些 TDR 方案设计中,所有涉及的土地所有者都被公平地赋予了可供转移的发展权数量;而且所有的 TDR 计划拥有同样的组织方式。

在地方的城市规划中,地方当局指定了特定的转移区域;这些区域进行分类后,无论土地是私人使用或是公共用途,都以相同的基准赋予各自的发展权数量;被指定为转移区域的城市各类土地都会进一步细分为不同部分,各个部分的土地所有者可以通过协商来交易发展权;那些被指定为市政基础设施用地(也就是发送区域)的土地所有者只能将其拥有的发展权转移到那些划分为私人开发用地的区域(接收区域);购买了发展权的土地所有者,可以将其本身所有的发展权单位和购入的发展权单位的总和体现的开发强度,全部应用到自有的宗地开发上;一旦发展权被转移出去后,那些被指定为公共设施用地的土地所有者的土地如果被政府征用,将只获得作为农业用途的土地价值补偿。意大利的 TDR 计划在应用中有两种情况:一是所有的城市范围内的土地都参与转移,其中一部分被指定为发送区域,另一部分被指定为接收区域;二是仅仅是城市范围内的一部分区域参与发展权移转(Micelli, 2002)。TDR 在意大利的应用取得了较大的成功,其原因可以归纳为两点。第一,将传统的命令控制方法和新的以市场为基础的方法结合起来使用。这是意大利的 TDR 计划的一般性特点,新的以市场为基准的 TDR 方法的应用不是来代替原来的传统的土地使用管制方法,如区划法,而是将两者整合,以使地方的土地使用管制更有效率。第二,发展权市场上“看得见的手”——政府的管理的作用。政府在 TDR 的设置和如何高效的进行 TDR 运作方面都发挥了十分重要的作用(Micelli, 2002)。

(三) 在其他国家的应用

在印度的某些地方,土地使用管制中也涉及了发展权移转的方法。其运作程序可以简单描述如下:土地所有者按照其所拥有不动产的价值被赋予可供转移的发展权,而不是给予货币的补偿,他们可以将发展权出售给开发商;开发商将利用其购买的发展权,而超过现有的规划限制开发土地;地方政府同样限定在特定的区域来进

行发展权的移转。另外,波多黎哥也利用 TDR 来保护滨海的土地;哥斯达黎加则尝试过国家间的可交易的发展权计划(Panayotou, 1994)。

(四) 在中国台湾地区的应用

容积移转及其相关内容。在台湾地区,发展权移转被称为容积移转。目前实行的计划有两个:《都市计划容积移转办法》(1999年4月6日发布实行,2001年7月1日、2002年12月31日修正);《古迹土地容积移转办法》(1998年9月7日发布实行,1999年10月4日修正)。容积移转实施的目的是包括:(1)使具有纪念性或艺术价值建筑的保存和维护能够得以顺利进行;(2)公共设施用地得以顺利开辟,一方面,有利于城市环境品质的提升,另一方面,由于不是政府对公共设施用地进行购买,所以减轻了政府的财政负担;(3)许多基地的建筑容积增加,一方面促进基地的有效和更集约利用,同时都市也相应增加了公共开放空间,改善了环境品质;(4)区划规定中受限发展的土地所有者权益获得保障与补偿。

台湾地区实施容积移转的背景是为了解决都市计划中设定为公共设施保留地和既成道路地的土地产权问题。截至1996年底,台湾地区私有的公共设施保留地总计12000余公顷,而且多位于已发展地区,政府根本无法以整体开发方式无偿取得,如果要编制政府预算征购,所需经费达到四兆六千多亿新台币;此外,争执几十年的既成道路问题,涉及4600多公顷的土地,如果也用政府预算征购,估计需经费三兆四千多亿。两项合计四兆六千余亿新台币,而且地价逐年上升,实际需要的征购费用还要高出许多,因而,通过政府直接征购的方式显然不可行。

公众与学者对这一制度的观点形成了反对和支持的两大阵营,反对者认为有以下两点。第一,从建筑容积转移制度在美国等国家的使用来说,它主要是适用于在一定规模的都市中解决特定的目的;而台湾地区的使用容积移转的范围是整个台湾省,以200作为平均容积率计(200也就是200%,相当于大陆的容积率2),16000公顷保留地所释放出的容积足够兴建160万户住宅,相当于当前台湾地区住宅总量的1/5还多。如此大规模的容积转移会产生很多不可预见的问题,比如对房地产市场的打击等。第二,助长泡沫经济与未来金融风暴。容积移转某种意义上相当于将不动产的一部分价值转化成货币在市场流通,这对台湾地区的总体经济、生产消费及物价指数都会有重大影响,在营建署没有对此进行充分论证的情况下,不宜仓促实施容积移转,以避免大量资金移到土地所有者手中后,造成股市、楼市的炒作之风。

然而,支持者认为实施容积移转可以实现“三赢”:第一,保障了公共设施保留地所有人的权益,他们可以从移出容积中获得补偿;第二,减轻了政府财政负担;第三,提升了都市环境品质。针对反对者的观点,支持者认为可以控制每年的释放总量,来减少对市场的冲击;另外,台湾地区实施的容积移转制度,并不具强制效力,须要送出基地所有者与接收基地所有者协商来实现交易,接收基地所有者将考虑市场情况而决定是否购入容积;送出基地所有者将权衡移出容积或是被政府征收中,哪个更有利。因而,应该不会对房地产市场造成太大冲击,长期而言,反而会有利于市场的稳定。

三、发展权应用的比较及在中国的应用前景

如表-1所示,可以看到在美国发展权移转的应用是最早,也是最广泛的,值得其他国家借鉴。

表-1 不同国家使用 TDR 的比较

国家/地区)	USA	印度	意大利	中国台湾地区
TDR 计划的数量	截至 1997 年超过 129 个	一些	许多	2 个
类型	强制型或自愿型			强制型为主,自愿型为辅
实施时间	1916 年以后		1990 年以后	1998 年以后

通过比较,可以看到 TDR 是一种利用城市区划控制造成的土地价值的变动,

通过土地产权人自行的市场行为来协调各自的土地增值收益,也是一种土地增值收益分配的管理手段。政府通过这一计划的实行,获得的不是直接的土地增值收益,而是相关的社会和环境效益,一方面调整了政府管制造成的不公平问题,另一方面也实现了城市土地发展的有效控制。由于TDR方式没有什么明显的不足,而且对于政府而言是低成本的,所以有着广泛的适用范围和使用前景。当前的发展权在世界上的使用现状也验证了这一点。

在我国,当政府设定基本农田保护区时,位于保护区内的土地所有者是不能改变土地用途的。也可以说,他们所有土地的发展权被剥夺了,当然这些限制是从整个国家的利益出发做出的,他们应该服从,但是他们的权益实质上是受到了损害,政府却没有经济实力来对此进行完全的补偿。相对而言,基本农田保护区外的农地则可以改变土地用途,虽然他们获得的补偿目前还太低,但是随着征地制度改革的深化,将要严格区分公益性用地和经营性用地,明确界定政府土地征用权和征用范围。对于经营性用地,农民集体获得的补偿将大幅度提高,可以认为是农地发展权的补偿,而发展权价值不是来源于农民集体的贡献,所以实质上是一种“不劳得利”。这样比较基本农田保护区内和国家公益性征地

范围内的农民集体与经营性征地范围内的农民集体而言,就形成了“暴利”和“暴损”,而从美国的TDR实践中,可以看到TDR可以解决类似的情况,实现农地保护的目。因此,在我国,可以利用发展权移转来保护耕地和农民集体土地所有权益的,促使城市土地的集约使用和优化配置,控制城市的蔓延增长。

注释:

姜明安:“新世纪行政法发展的走向”,中国法学,http://www.law-star.com/classnews/fzlt/2003011008.htm.

http://www.cpami.gov.tw/,台湾内政部营建署网站。

[参考文献]

[1]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.

[2]张安录.可转移发展权与农地城市流转控制[J].中国农村观察,2000,(2):20-25.

[3]胡代光,高鸿业.西方经济学大辞典[M].北京:经济科学出版社,2000.970.

[4]韩轶.美国法律史研究中有关私人产权的几个问题[J].美国研究,2003,(1):42.

[5]B Budd Chavooshian, Thomas Norman. Transfer of Development Rights A New Concept in Land-use Management [J]. The Appraisal Journal, July, 1975:400-409.

[6]Peter JPizor. A Review of Transfer Development Rights[J]. The Appraisal Journal, July, 1978:386-396.

[7]Jared B Shlaes The Economics of Development Rights Transfers[J]. The Appraisal Journal, Oct., 1974:526-537.

[8]Patricia L Machermer, Michael D Kaplowitz. A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes [J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2002, 45(6): 773-795.

[9]James T Barrese. Efficiency and equity considerations in the operation of transfer of development rights plans [J]. Land Economics, 1983, 59(2):235-241.

[10]Jennifer Frankel. Past, present, and future constitutional challenges to transferable development rights [J]. Washington Law Review, 1999,(74):825.

[11]Sanders A Kahn. Zoning and transfer of development rights [J]. The Appraisal Journal, Oct., 1981:556-562.

[12]Ezio Micelli. Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy [J]. Urban Studies, 2002, 39(1):141-154.

[13]Theodore Panayotou. Economic instruments for environmental management and sustainable development [R]. United Nations environment programme (UNEP), December, 1994: 56-58.

[责任编辑:李国燕]

[上接第11页]

有利可图。这样,旧的均衡就会被打破,新的均衡就会产生。规制的变革就这样发生的。

3. 在科层制上下级管理系统中,规制机构中的政府官员作为各种政策的制定者和强制执行者,左右着行政垄断行为的方向和政策的实施。在上下级的科层制的行政体系中,一方面,他们是“政治参与人”,往往把“对其顶头上司负责”、“让领导满意”作为决策和实施的出发点。在他们看来,顶头上司就是“顾客”,只要不触犯其顶头上司的利益,中央政策执行与否以及执行得好坏对他们的前程影响不大。另一方面,在最大化在自身利益的过程中,他们又是“经济参与

人”。在没有或者缺乏独立媒体和人民的民主监督下,官员“缺乏收入约束、成本约束、风险约束”的行为导致了规制机构的非理性行为。个别规制机构的官员假借公共利益之名而行私利之实,从而伤害公共利益的主体——消费者的利益。因此,完善政府官员的绩效管理和约束机制是关键。同时,必须建立透明、有效的政府治理机制,消费者才有可能实现“以手投票”和“用脚投票”。

[参考文献]

[1](美)小贾尔斯·伯吉斯.管制和反垄断[M].冯金华译.上海:上海财经大学出版社,2003.

[2]常欣.放松管制与规制重建:中国基础部门引入竞争后的政府行为分析[J].经济理论与经济管理,2001,(11):10-15.

[3]陈代云.产业组织与公共政策:规制抑或放松规制[J].外国经济与管理,2000,(6):7-12.

[4]谷珊珊.再规制——优化政府规制的新途径[J].财经界,2006,(4):201-202.

[5]胡税根,黄天柱.政府规制失灵与对策研究[J].政治学研究,2004,(2):114-124.

[6]李郁芳.体制转轨期间政府规制失灵的理论与实践[J].暨南学报,2002,(6):29-35.

[7]王俊豪.中国政府管制体制改革研究[M].北京:经济科学出版社,1999.

[责任编辑:袁春艳]