

中国经济改革研究基金会课题

垄断与竞争

——中国土地供给模式研究

课题主持人 曾永昌

2004年2月

摘要

政府垄断市场体制迄今未被系统研究过。本课题以竞争和垄断体制确立的基本制度为逻辑起点，以机制与机制基础为分析线索，以公共政府职能和结构与国有土地产权市场职能和结构为切入点，研究政府垄断市场体制形成、发展、博弈的规律，并提出了委托代理、多元产权的竞争市场体制政策主张。

一、现行制度变迁的必要性。论证了推动中国土地供给模式“结构”增长理论、“制度”理论、市场与政府关系理论创新的必要和可能。

二、垄断制度变迁的逻辑起点与归宿。研究了社会治理结构和经济治理结构合一的国家垄断体制制度变迁的逻辑起点，分析了中国土地政府垄断市场体制的发生、发展、形成规律。

三、现行机制、机制基础及体制分析。研究了政府垄断市场的以地生财、市场分割、政府办中介、产权和供给双轨制、高成本交易五大机制特征，微观机制基础的国有集体所有权与使用权的产权结构；矩形政府管理结构和网络交易结构合一的政府—市场结构；土地利用规划、征用集体土地、供地目录、基准地价中央集权的行业管理结构；利己和利他并存的政府偏好结构；行政权和产权合一的市场主体结构；土地市场的地方性与国家所有权的中央性形成的委托代理结构等六大特征，以及政府垄断市场体制的体制矛盾、体制陷阱、政府变量、治理结构、治理文化等五大弊端。

四、实证分析。研究中国土地经济运行一般规律及其土地供求关系；房地产发展规律；深圳、杭州、香港模式绩效实证。

五、体制主张。提出了建立土地行政管理和产权管理公共行政制度；国有土地资产管理委员会或土地股份制委托代理制度；国有土地产权政府分级所有、国有土地产权政府分级所有、共有、私有（永业权）产权制度；国有土地市场决策、执行、监督分离的公众监管制度为内容的土地市场制度设计方案。

目 录

摘 要.....	2
目 录.....	3
导 论.....	1
第一章 经济增长用地——依赖制度的创新与结构的调整.....	3
第一节 “结构”增长理论.....	4
第二节 “制度”创新理论.....	4
第二章 垄断制度变迁的逻辑起点与归宿.....	7
第一节 计划经济时期土地供给的本质.....	9
第二节 “隐形土地市场”问题.....	10
第三节 经济转型中前期土地供给制度的选择.....	11
一、政府垄断市场体制的形成.....	11
二、政府垄断市场体制的历史局限.....	14
第四节 经济转型中期土地供给制度的改革尝试.....	16
第五节 制度变迁的历史总结.....	18
第三章 政府垄断市场机制分析.....	22
第一节 以地生财——地方建立第二财政.....	23
第二节 市场分割——市场多元供地主体.....	24
第三节 市场寻租——政府办中介.....	26
第四节 国有优先——产权双轨和供给双轨.....	28
第五节 强化审批——政府高成本交易.....	32
第六节 政府垄断市场机制模型.....	34
一、政府垄断模型.....	35
二、垄断理论的分歧要点.....	33
第四章 政府垄断市机制基础分析.....	35
第一节 微观机制基础结构分析.....	36
一、国有与集体两种土地所有权的产权结构.....	36
二、行政权运行政府、市场结构.....	38
三、土地配置行业管理的上下结构.....	40
四、政府公共决策的二元偏好结构.....	42
五、行政权和产权的配置结构.....	43
六、国家所有权和地方市场的结构.....	45
第二节 宏观机制基础结构分析.....	46
第五章 政府垄断市场体制分析.....	52
第一节 体制矛盾：机制与机制基础的非耦合关系.....	53
第二节 体制陷阱：市场非规范性和异化特征.....	58
一、非理性供求关系.....	58
二、非市场定价机理.....	63
三、非规范供给结构.....	64
第三节 市场政府决策变量研究.....	68
一、政府决策自变量.....	68
二、政府决策他变量.....	69
第四节 市场治理结构研究.....	70
第五节 治理政治文化研究.....	74
第六章 土地经济运行的市场规律.....	79

第一节 土地利用政治化.....	79
第二节 投资、地价恶性互动.....	84
第三节 公平与效率逆向运动.....	85
第四节 政府违法始终呈上升趋势.....	88
第七章 中国土地供求关系实证分析.....	92
第一节 土地需求分析.....	93
一、土地需求的决定因数.....	93
二、土地需求增长的方向.....	94
三、逆向需求产生的后果.....	95
第二节 土地供给分析.....	96
一、土地供给的第一资源途径.....	97
二、土地供给的第二资源途径.....	98
第三节 供求均衡理论可行.....	100
第四节 供求均衡面对体制陷阱.....	102
第八章 中国房地产发展实证分析.....	105
第一节 房地产经济周期.....	105
第二节 房地产经济规律.....	106
一、土地边际收益递减规律.....	107
二、土地资本化规律.....	109
三、土地乘数规律.....	112
第九章 深圳、杭州制度绩效实证分析.....	116
第一节 深圳招标拍卖制度商榷.....	116
一、深圳模式再认识.....	116
二、招标拍卖制度的实证分析.....	118
三、招标拍卖制度的理论商榷.....	123
第二节 杭州土地储备制度模式商榷.....	125
一、制度产生的深刻背景.....	126
二、制度运行的经济分析.....	127
三、储备制度的历史反思.....	134
第十章 香港、澳门、新加坡模式实证分析.....	138
第一节 垄断弊端——香港模式的实证分析.....	139
第二节 香港土地制度并非完整无缺.....	145
香港金融风暴后地产发展计划统计表.....	145
第十一章 建立竞争市场体制.....	154
第一节 竞争体制——民主政治发展的必然.....	154
第二节 竞争体制——当代政府管制理论的结论.....	156
一、历史在反思计划与市场.....	157
二、成熟市场经济国家处理公共财的借鉴.....	157
三、国家市场化程度决定政府管制强度.....	158
第三节 竞争体制——国际经济发展的必然选择.....	159
国有土地产权并不必须要政府经营.....	159
经济基础发生实质性改变，维持政府垄断弊多于利.....	160
市场博弈环境已经改变，维持政府垄断市场显得多余.....	161
第四节 竞争体制——防止政府的逆向选择和道德风险.....	161
否定竞争必然引致诚信缺失.....	162
否定产权必然引致否定竞争.....	163
竞争的核心是“重复博弈”.....	164
竞争文化与保护竞争法律.....	165
第十二章 竞争市场的运行机制.....	167

第一节 竞争市场机制设计原则一——委托代理	168
一、政府的市场职能定位	169
二、产权人、委托代理人关系定位	170
三、产权人、出资人、中介人职能定位	173
第二节 竞争市场机制设计原则二——多元产权	173
第三节 竞争市场机制基本框架	177
第十三章 竞争市场机制基础	179
第一节 竞争市场的宏观机制基础	179
一、竞争市场条件下的政府预期	179
二、制度、结构、产业、合约耦合	180
三、国有、集体、混合、私有产权制度耦合	182
四、政府管制制度和竞争市场体制耦合	184
五、国家监管制度和竞争市场体制耦合	184
第二节 竞争市场的微观机制基础	186
一、设定和地方政府责任相等的地方政府事权	186
二、建立城市建设咨询、论证、决策程序	187
三、协调城市规划、房屋管理与土地政策	187
四、培育产权群体意识	187
五、建立产权服务系统	188
六、构建合理的服务和市场的结构	188
第十四章 新体制保障措施	190
第一节 政治保障	190
第二节 组织保证	191
第三节 思想保证	191
第四节 产权保证	192

题记：传统中国土地市场政府垄断体制的形成、变迁；现在中国土地市场垄断形成、变迁；今后中国土地市场竞争体制的确立、完善，贯穿马克思主义为核心的政治经济学、法学等经典理论继承和发展的全过程。如果说国有企业国有资产所有者缺位，是至今国企改革没有取得实质性突破的最深层次的原因，那治理国有土地产权的所有者缺位，则是更为敏感、更为困难的重大问题。美国经济学家伊利、莫尔豪斯在《土地经济学原理》（北京 商务印书馆 1982 年 183 页）写了一句名言：“在一切财产中，最不适宜于公有公营的莫过于农业土地”。其实，作为城市国有土地的公有公营，又何尝不是如此。中国土地由政府垄断市场，是一种超级垄断市场，存在行政权和国有土地产权的双重垄断。国有土地产权具有客体实在性、主体虚拟特征，国有土地垄断经济制度的形成、运行、经济变量的作用及相互运动都主要由政治、经济职能二元型的政府行政权垄断决定并实施，从而引致具有外部性的行政权经营具有外部性的国有土地产权，产生外部性乘数效应。

导论

新中国成立后，按照传统社会主义模式，建立起社会主义计划经济的土地政府垄断供给体制。其特征是实行城市土地国家所有和农村土地集体所有的土地公有制，所有权和使用权不分离，由所在地政府按需配给，实行全民无偿无限期无流动使用制度。1978 年中国经济转型后，中国土地由政府垄断供给体制相继转型，建立起社会主义市场经济的政府垄断供给体制。其特征是仍然实行城市土地国家所有和农村土地集体所有的公有制，但是所有权和使用权分离，由各级政府按审批权限配给，实行国有土地使用权有偿有限期有流动使用制度。中国土地供给体制转型，由于没有涉及土地所有制，因此，决策层将中国土地由社会主义计划经济的无偿、无限期、无流动变为社会主义市场经济的有偿、有限期、有流动的改革，定性为土地使用制度改革而不是土地制度（所有制或产权制度）改革。但是，土地经济运行的实践证明，无论 1986 年版土地管理法设计的地方政府土地限额审批机制，1990 年国务院 55 号令、1994 年房地产管理法设计的政府垄断土地市场机制，还是 1997 年版土地管理法设计的土地用途管制机制，都始终没有解决地方政府化整为零违法批地、越权批地圈地、乱占滥用耕地以及低地价、零地价、负地价供给建设用地的非市场行为，没有扭转业已形成的地方建设项目用地需求引导中央政府土地供给的被动局面，没有扭转国有土地资产在政府配置中巨额流失的局面。

回顾中国土地供给模式近 20 年的制度变迁，可以得出如下判断：中国土地使用制度改革的总体框架设计基本没有实现制度预期，中国符合社会主义市场经济规律的土地经济运行的市场机制和机制基础仍然没有从根本上确立，中国土地资源市场化的探索道路还任重道远。过去推进中国土地使用制度，没有着眼于理顺公共政府和国有土地产权市场的关系，是诱发政府垄断市场国有土地产权外部性、行政权外部性的根本原因。今后推进中国土地供给制度改革，如果继续维持政府垄断市场体制，仅仅只从土地市场交易形式、行政管理体制规范土地市场制度仍然很难有效治理公共政府和国有土地产权市场的结构冲突。因此，今后的制度创新必须从更深层次的机制与机制基础，即政府职能、国有土地产权、劳动者产权的二元型；公共政府与国有土地产权市场职能，以及产权制度与政治经济制度、社会、国家、政党、政府与企业的生产关系入手，以构建适应社会主义市场经济的土地运行机制及机制基础的路径，去确立和中国社会主义市场经济体制耦合的土地供给制度。

从国外一些国家和地区的土地供给实践看，由于土地是基本生产要素，而且具有不可再生性质，因此，土地资源的配置成本始终构成国家竞争力成本，并且不仅在工业化、城市化的初始期影响过英、法、美、日、韩等国由农业社会向工业社会的经济转型，而且在工业化、城市化的成熟期还困扰着象新加坡、香港等国家和地区的社会向后工业化社会转型，因此，绝不可小视土地资源配置的制度。

笔者正是以此为逻辑起点，进行中国土地供给模式研究。

第一章 经济增长用地——依赖制度的创新与结构的调整

中国经济转型，为中国土地资源的市场化改革提供了舞台，从而使中国土地使用制度一步步扬弃了计划经济的无偿无限期无流动的资源配置模式，探索从用地找市长到找市场的历史性转变。因此，自 1987 年 7 月中央批准开展土地使用制度改革以来，中国土地市场供给制度从摸索到建立再到完善的历史，其实就是一部围绕垄断和竞争进行改革探索的历史。

如果说亚当斯密主张过完全的市场自由主义，但随着市场失灵的出现，则使人们有理由相信政府干预存在的合法性；如果说凯恩斯主张过政府干预主义，但随着政府失灵的出现，则使人们有理由相信政府干预的有限性。经过历史的检验，现代市场经济的本质含义已经是政府与市场并存、垄断与竞争并存、民营与国有并存的混合市场经济。当前的问题不在于单方面否定垄断、否定国有、否定政府，也不在于单方面肯定竞争、肯定民营、肯定市场，而在于如何处理好两者在不同国际环境、不同国情、不同经济阶段相结合的“度”，处理好政府在市场经济条件下治理政府失灵、市场失灵的切入点、作力点和职能，既要支持政府服务市场，又要防止政府替代市场。这个“度”指：既要消除过度竞争的破坏性，又要保留竞争机制促进经济发展和技术进步的科学性；既要防止垄断市场垄断价格的破坏性，又要保护适当的生产集中的规模效率性；既要防止政府过度干预的破坏性，又要肯定政府使用“看得见的手”的进步性；既要反对单一的国有经济的破坏性，又要保护国有经济在某些领域的合理性；既要提倡民营经济的必然性，又要强调多元产权的重要性。因此，围绕政府土地市场的垄断与竞争的改革，不是以各种本本为依据设计制度，而是以经济实践为唯一标准设计制度。其基本立场是，制度必须随着国际环境、国情现状和经济发展阶段与时俱进，调整的重点是政府与市场的关系、垄断集中与竞争自由的关系，从而不断完善土地经济运行的机制及机制基础，使生产要素的供给制度和多种所有制的基本经济制度相适应，促进经济社会的发展。

当前，中国在改革初期的历史条件下确立的政府替代市场的垄断经营模式，正面对经济全球化的竞争市场挑战，面对多种所有制的经济环境挑战。应该说，现在中国土地资源配置方式制度创新的路径已经基本清楚。2000 年十五计划《纲要》提出推进体制改革，在国家宏观调控下，充分发挥市场配置资源的基础性作用；2002 年江泽民同志 3 月在中央人口资源环境工作座谈会上提出“建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制”，要求定位政府与市场的关系，发挥好市场配置资源的基础性作用；2002 年 11 月十六大报告再次强调：必须坚持社会主义市场经济的改革方向，探索公有制特别是国有制的实现形式，不断完善社会主义市场经济体制，发展产权、土地、劳动力和技术等市场，创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，实现公平竞争，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。2003 年十六届三中全会首次提出股份制是公有制的主要实现形式；首次提出要建立健全“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，首次提出要保护私有产权，为资产的规范流动扫除障碍，为土地供给制度创新指明了大方向。今后的任务，就是以调整政府与市场的关系为核心内容调整政府垄断市场体制，通过国有土地产权实现新形式的土地供给模式创新，建立起适应社会主义市场经济的竞争市场体制。

第一节 “结构” 增长理论

结构既指制度结构、又指物质结构，可以作广泛定义。中国土地市场由国有土地和集体土地两个市场组成。一方面，由于种种原因集体土地市场还没有形成，仍基本按计划经济的政府配置资源的机制在操作，另一方面，尽管国有土地市场自中国经济转型以来一直在进行国有土地配置方式的市场化改革，但是由于受到传统计划经济向现代市场经济转型的规律影响，却形成了政府替代市场的垄断模式，推行了供给双轨制和产权双轨制。因此，符合社会主义市场经济的土地供给体制并没有真正建立，市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的问题并没有真正解决。面临中国政府垄断市场体制外部性扩大化的既定事实，于是，当经济增长进入新阶段继续寻找经济增长的新资源，以保证经济持续、快速、健康地发展的时候，经济界的注意力就不能不集中在作为国家基础性、战略性、政治敏感性强的公有制最后的垄断堡垒——土地资源的配置制度上。

中国过去的经济增长得益于新古典经济增长理论，主要受惠于土地、资本和劳动的持续低成本投入及其资本引进、技术引进、设备引进。但是，根据罗斯托经济增长理论，采用粗放利用要素资源的初期发展政策，不可能永久保持经济的高速增长，广大人民必须在起飞准备阶段“懂得怎样进行这种经济制度”，即市场经济制度。目前土地供给模式的这种情况，和钱纳里结构主义增长理论所描述的情况非常相象。结构主义增长理论指出：在经济的初始状态形成的经济结构往往是非均衡的，而且达到资源最优配置状态的均衡几乎不存在，因此，土地、资本和劳动等生产要素在非均衡的经济结构中转移是可能的、必要的，而且这种转移完全可能成为新的经济增长资源。特别是发展中国家，生产要素的非均衡配置更显著，因而资源配置方式的制度创新将有利于资源的重新流动，从而引致新的经济增长。显然，当前运用钱纳里结构主义增长理论进行土地供给方式的制度创新是必要的。

第二节 “制度” 创新理论

无论是马克思宏观的国家、意识形态、所有制制度理论，还是诺斯微观的产权、企业、法律、契约、道德伦理制度理论，尽管有共同性和不同性的一面，但是就其本质论，都认为制度是经济增长、社会进步的资源，制度创新就是通过制度变迁校正生产要素资源配置的非均衡经济结构，从而实现生产要素资源配置的帕雷托最优，为经济、社会运行提供继续发展的内生变量，因此，以新制度经济学方法论和信息经济学博弈论，分析国有土地市场赖以生存的地方政府行政权和国有土地产权合一的市场制度，以现有政府——市场土地产权交易的非市场规范性和异化特征，否定地方政府行政权和国有土地产权合一的政府垄断市场制度的合理性，用制度实现土地资源配置的均衡经济结构，提升资源配置效率，从而探索土地市场运行的机制基础，并创新中国土地供给模式框架，就显得非常有必要。

目前，理论界对于模式和机制的定义不很一致。《土地经济学》（毕宝德《土地经济学》中国人民大学出版社 2001 年 P24）在土地市场理论中同时提出了土地“两种（所有制）模式”一种“运行机制”的命题，首先以土地所有制性质为依据，将以美、日、法等国为代表的私有制土地市场划分为完全市场模式，将以英国和英联邦为代表的国有制土地市场划分为市场竞争模式；其次以“供求机制”、“价格决定机制”给以美、日、法等国为代表的私有制土地市场和以英国和英联邦为代表

的国有制土地市场设定了“两种市场的运行都是同等有效的”机制。《公有制经济的两种运行机制》（樊钢等《经济研究》1990年5期）一文提出一种所有制两种运行机制的命题，对经济运行机制的定义是“所谓经济运行机制，从最一般意义上说就是一种经济制度（所有制）下社会生产、交换、分配和消费的实现方式；是经济利益主体的行为与经济变量之间的相互关系，它以一定的所有制关系为前提。”并据此将公有制经济划分为“计划者主权机制”和“多元主权机制”，同时提出“给定所有制，不可能任意选择经济运行机制”的命题。本文选择后者的论证方式和论证结果，其理由，首先是本文的逻辑起点是公有制土地，和《公有制经济的两种运行机制》一文起点基本一致，其次是《公有制经济的两种运行机制》提出一种所有制两种运行机制的命题，认为“给定所有制，不可能任意选择经济运行机制”的命题，《土地经济学》则提出土地“两种（所有制）模式”一种“运行机制”的命题，认为“两种市场的运行都是同等有效的”，两个命题只可能一个正确；而之所以《土地经济学》认为以美、日、法等国为代表的私有制和以英国和英联邦为代表的国有制“两种市场的运行都是同等有效的”，其实《土地经济学》已经作了结论：“在实行土地国有制的国家，其财产制度仍是私有制，土地国王所有在很大程度上只是名义上的，保有土地所有权拥有者也称地产所有者，他们只要不违反法规，就可以自由地利用和处分土地”，就是说英国土地实质上也是私有制的。其实，英国90%左右的土地为私人所有，远高于美国（58%）、日本（71.4%），是典型的土地私有制国家，正因为此，美、日、法、英等国才可能同属一种经济运行机制。

要论证清楚此问题，还可以用中国国有制土地选择的机制反证。按照《土地经济学》的分类，以英国和英联邦为代表的国有制土地市场为市场竞争模式，以美、日、法等国为代表的私有制土地市场为完全市场模式，那中国国有制土地市场自然应该划入英国和英联邦一类，也实行的是“市场竞争模式”，而且和以美、日、法等国为代表的私有制土地市场完全市场模式“运行都是同等有效的”，其实，中国国有土地市场实行的是“政府垄断市场”，既不和英国和英联邦土地市场“同等有效”，也不和美日法土地市场“同等有效”。因此作出如下结论，首先是世界迄今的实证不能证明两种所有制一种运行机制命题，只能证明一种所有制两种运行机制的命题，其次是本文研究的模式实质上就是土地运行机制、体制，或者是国有土地产权实现的新形式。

当前中国土地经济学研究的进展状况，归结起来，从资源层面讲，主要集中在土地资源的供求、土地区位、土地集约经济、土地规模经济与可持续利用方面；从土地资产层面讲，主要集中在土地市场（政府调节、招标采购挂牌、土地储备等）、地价地租、土地金融、土地税收等方面；从土地产权层面讲，主要集中在从法律和经济学角度研究土地产权的种类、功能，以及土地所有制的种类、特征；土地所有权的权能、特点；社会主义土地公有制，以及公有制土地的所有权使用权等方面。迄今基本上没有触及机制与机制基础的关系、政府与市场的关系，以及公有土地财产的结构与外部性。中国是土地公有制国家，土地产权由国家所有和集体所有组成。改革开放前，中国实行的是计划经济模式的土地使用制度；改革开放后，中国推行土地使用制度改革，确立了土地所有权和使用权分离、地方政府代理、土地使用权有偿使用的市场制度。在以上现行中国土地制度的基本框架内，中国现行土地制度迄今不仅并未完全实现制度设计预期，而且问题成堆，相当严重，并且始终在一个怪圈中循环，因而始终还在进行完善，这就为制度创新提供必然性和紧迫性。

肯定制度创新的重要性，就是肯定中国土地供给模式创新的必要性。笔者将在借鉴国际经验的基础上，把中国社会主义土地公有制国家的土地市场机制变迁的过程，放在中国基本经济制度变迁的框架内分析，以寻求土地市场许多未曾认识的内生变量和外生变量，探索既符合世界贸易组织规则又符合中国国情的土地供给模式。

参考书目

林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论：诱导性变迁与强制性变迁[A]. J. R. 科斯，等. 财产权利与制度变迁[C].

上海. 上海三联书店, . 上海人民出版社, 1994

柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

诺斯. 经济史中的结构主义与变迁[M]. 上海: 上海三联书店出版社, 上海人民出版社, 1994.

查尔斯. 林德布洛姆. 政治与市场: 世界的政治——经济制度[M]. 上海: 上海三联书店出版社, 上海人民出版社, 1991.

卢瑟福. 经济学中的制度[m]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999; 注: 涉及杨瑞龙《只有不断创新的经济学才有生命力》(中国人民大学学报 2003. 3 期) P51 提出的制度结构理论问题)

W. A. 刘易斯. 经济增长理论[m]. 北京: 商务印书馆, 1996.

(美) E. 多马: 经济增长理论, 商务印书馆 1983

罗斯托. 经济增长阶段

程愚《开放与垄断: 二元经济结构与经济增长路径》 中国人民大学学报 2003. 3 期 P106 提出的钱纳里结构主义增长理论

罗斯托. 经济增长阶段[m].

W. A. 刘易斯. 经济增长理论[m]. 北京: 商务印书馆, 1996.

第二章 垄断制度变迁的逻辑起点与归宿

土地公有制是马克思国家学说的核心理论。马克思国家学说的基本思想是：全民所有制（国家所有制）是由社会全体成员共同占有生产资料，并与社会生产高度社会化的生产力相适应的一种社会主义公有制形式；无产阶级必须通过暴力革命，打碎资产阶级的国家机器，建立无产阶级的国家政权，从而利用国家权力消灭私有制，建立社会全体成员共同占有生产资料的公有制。从而马克思国家学说明确规定了传统社会主义国家的基本政治、经济，以及所有制结构。从而确立了土地的国家所有性质，以及政府职能（国家职能）政治、经济职能的二元型、国有土地产权的名义所有者和实际所有者的二元型、劳动者产权（生产资料和劳动力）产权的二元型。如表 1：

国有土地产权主体、客体属性及其关系表

表 1

名称	政府职能	国有土地产权	劳动者产权
主体	政府	“全民”	劳动者
客体	行政权力、民事权利	国有土地 劳动力	劳动力 国有土地产权
性质	主体双重身份：管理者、所有者 客体权力、权利合一	主体虚拟性 客体实在性	主体实在性 客体虚拟性
关系	政府身份及职能二元型——→国有土地产权二元型——→劳动者产权二元型		

根据杨万铭资料整理

新中国成立后，按照马克思上述国家学说，及其列宁、斯大林思想，中国制定了过渡时期总路线，规定：通过没收官僚资本、改造民族资本、实行全行业公私合营建立全民所有制，并采取了国家所有、国家经营的国有制形式，由国家代表全体人民掌握和经营管理属于全体人民的生产资料和资源。于是，新中国在殖民地半殖民地落后社会生产关系的基础上，建立起了以生产要素国有化为基础，国家所有制和集体所有制两级公有制为框架，国家作为社会中心，（实际上）与社会合二为一，垄断社会一切物质和精神资源，并通过国家各级行政组织，采用行政手段和办法，对整个社会的生产、流通、分配、消费进行统一计划，实行统包、统配、统销的工厂化统一管理的列宁——斯大林计划经济体制模式。这就是中国政府社会治理结构和经济治理结构合一的滥觞，而建立的涵盖政治、经济、文化、法律等一切制度的国家垄断体制则成为中国政府垄断体制制度变迁的逻辑起点。

建国之初，中国经济建设的主要任务，就是尽快实现工业化，完成农业社会向工业社会的过渡。（新中国工业化的目标尽管对工业产业最佳聚集地的城市及其基础设施提出了较高要求，但是在当时的历史条件下还不可能并列提出城市化发展目标。至于城市化发展目标的提出，则是近十余年工业化发展到相当阶段后的事。）于是，作为体制子系统的新中国土地制度就以国家垄断体制为

变迁的逻辑起点与归宿，确立了以保证工业化用地需求为计划的计划经济的土地政府垄断体制，由政府无偿无限期无流动配置土地资源（简称“三无”制度，下同）。中国经济转型后，和变迁前所不同的，只是将计划经济的“三无”使用土地方式转型为有偿有限期有流动使用方式（简称“三有”制度，下同），以继续保障工业化、城市化用地。

经济转型期，中国土地垄断体制制度变迁的内生力量，来源于对政府垄断体制无偿无限期无流动配置土地资源高成本、低效率制度的反思。城市基础设施是准公共品，需要政府大量投入，而计划经济时期城市发展面对的主要制约因素也就是投入。由于城市政府对城市基础设施只投入不产出，从而造成投入不足，因此城市发展很慢。经济转型后，城市化、工业化的压力增大，而在激烈的城市综合国力竞争中，城市政府认识到：城市发展慢了是落后，不发展更是落后，因而每个政府都在寻求城市发展的新资源、新动力、新空间。城市发展当然是要钱的，英治香港以地生财的做法启发了中国，其实钱就在自己脚下，并完全可以通过现代经济学意义上的管理或经营实现，这就是用城市化推动城市土地要素的市场化，用城市土地要素市场化推动城市化。城市化实践证明：政府通过经营提高一个城市的土地资源产出，可以增加城市的发展资本；如果政府不经营城市土地，城市就会因为疏于管理而日趋荒废，而一个软硬环境都“脏乱差”的城市，其实就意味着城市贬值。土地资源变资本的本质含义就是促使资源在流动中生产价值，这就是最开始政府推动土地供给模式创新的内生动力。

但是，行政力量在土地制度转型过程中的制度供给，一方面受到基于传统马克思所有制理论认识的政治体制约束，另一方面受到与计划经济的国民经济计划、城市规划、统收统支财政体制等传统经济体制的约束，因此，一方面土地制度呈现供给被动性，即土地使用制度的改革是由农村的土地承包改革和城市国有企业的经营体制改革推动，然后改革土地制度去适应，另一方面存在制度自利性，即作为国有土地产权主体的政府，受政府职能双重性、产权双重性的制约，在进行制度变迁时总是更多地从政府自身政治经济利益需要出发设计制度，很少考虑集体土地产权主体以及国有土地使用权市场主体的利益诉求。因此，如果说计划经济的土地资源分配是列宁——斯大林模式的政府垄断体制的话，那经济转型期的土地使用制度改革，仍然不可能超越计划经济列宁——斯大林政府垄断体制模式的基本框架而另构竞争市场框架，而只能选择所有权、使用权两权分离的土地使用制度改革。从新旧政府垄断体制的联系看，转型期土地市场政府垄断体制，仍然维持了计划经济政府垄断体制的政府职能二元型（行政主体和市场主体）和国有土地产权二元型（名义所有和实际所有）的所有权性质，从新旧政府垄断体制的区别看，对所有权和使用权进行了分离，并允许使用权有偿有限期有流动进入市场，由市场配置。

选择什么土地产权制度，是制度供给需求与制度供给条件间求得的均衡，主要由市场力量而不是由行政力量决定。显然，行政力量和市场力量的博弈结果形成的中国土地市场渐进式转型的特征，其决策行为、价值取向、基本手段、基本途径具有转型期特点。

回顾中国渐进式推进土地制度变迁的过程，基本可以进行这样的概括：上个世纪 80 年代末进行的土地市场化改革，围绕马克思所有制理论创新，修正了超越生产力发展水平的以纯而又纯的土地公有制为核心的社会主义生产关系，并在确保公有制土地性质的前提下，初步明晰了公有土地的产权主体和产权权能、权利，从而将计划经济国家所有制非商品土地的残缺产权，界定为市场经济国家所有制商品土地的较完全产权，从而奠定了土地资源市场配置的交易平台，并最终结束了土地资源无偿无限期无流动的配计划经济配置资源制度，创立了土地资源有偿有限期有流动的配资源制度；其次，现行土地供给模式对社会主义公有制土地理论的突破却使生产关系更适应生产力的发展，因此，顺应经济发展阶段规律的制度创新局部改善了生产要素资源的非均衡经济结构，使土地资源在向均衡经济结构的转移中释放出巨大能量，而且在制度效应的推动下中国城市初步形成了城市基础设施投入和产出的良性循环，加快了城市现代化的进程。但是，围绕土地所有制为核心内容的政府职能二元型和国有土地产权二元型的制度变迁在传统社会主义国家仍然是政治敏感问题，因此，转型期的市场制度安排仅仅重视了市场化本身的要素设计，并没有考虑公有产权外部性规律的一般

作用和转型期政府结构的行为特征及其对市场化的不同程度的配置损失和巨大交易成本，致使形成的政府替代市场的介于审批经济和市场经济之间的模式，并未完全校正生产要素资源配置的非均衡经济结构，因此，政府结构和市场规则、土地所有制和产业之间的耦合并未形成博弈均衡，引致公有制土地产权的外部性在市场化制度的不完善中得到另外一种形式的放大，从而酿成了地方经济社会发展的尖锐矛盾，并形成新的制度供给需求，推动者进一步的制度变迁。

第一节 计划经济时期土地供给的本质

中国计划经济时期政府拥有大部分生产资料（土地和资本）并拥有大量国有企业和国有企业工人，在传统马克思公有制思想的指导下，政府实际上是经理、厂长，它们通过公共资源（生产资料、企业、人力资源）所有权和实施行政权配置资源，决定社会生产和分配，实行企业生产国家租金和人力资源分享国家租金激励机制，以解决基本的经济问题。而为经济制度服务的土地供给制度，则排斥价值规律，宪法禁止土地转让，否定土地的商品属性，土地由各级政府多头分散管理、按照国民经济计划无偿无限期无流动行政划拨土地。计划经济时期，土地没有集体国有之分，是笼统的公有土地产权，由于公共资源具有不可拨资源属性，名义所有权归国家所有，实际所有权归任何一级政权所有，于是，公有土地产权在计划经济体制下的弊端以其特有的规律表现：一是土地资源低效配置。计划经济的政府配置土地资源制度虽然也力求土地资源初次配置的合理性，但因土地供给缺乏必要的市场机制，资源不能流动，价格信号不能引导资源配置，从而引致土地使用者在如何利用土地的边际效用价值优化配置生产要素以形成边际生产力合理布局上，既没有土地投入产出核算的经济压力，也没有获取超额利润的经济动力，认为反正是公有土地，多占少用、早占晚用、优地劣用、占而不用甚至乱占滥用都无所谓，以至使土地完全处于不计投入产出的粗放利用状态；二是土地资产大量流失。其表现，一、长期人类的经济社会活动形成了城市、农村不同的土地区位和级差地租，从而形成不同的生产经营工作条件，但是，由于大量土地被企事业单位无偿占用，本应产生增殖效益的资产，却不能产生增殖效益，形成土地资产流失；二、当代人的经济社会活动，又不断产生了新的大量的对城市和农村土地的投入，从而形成了新的土地区位和级差地租，但是，由于计划经济的基础设施投入是一种只投入不产出的“公益活动”，产权所有者并没有获得投入回报，而随着时间推移，由于固定资产折旧的原因，国家的相当投入可能只剩残值，有的可能还血本无归；三是导致社会不公平。由于计划经济的资源配置是按政府偏好而不是按经济效率的，因此，那些无效率或低效率的国有企事业单位，可能因为政府领导人的偏好而获得非常好非常多的优质区位土地，而那些能够产生极高效率的集体企事业单位却不能获得这么好这么多的优质土地区位土地，于是，形成在相同生产技术与管理水平条件下不同的政府投入，从而助长了一些国有企事业单位的不劳而获，或少劳多获，制造了貌似公平的社会主义的不公平。计划经济体制认为，资源的肉烂了在国家锅里，并不重视资源的经济损失。当然，计划经济也因缺乏调节资源合理配置的机制在面对上述弊端时无能为力。这就是纯而又纯的公有制土地产权和纯而又纯的公有制经济形成的制度耦合。

第二节 “隐形土地市场” 问题

计划经济时期，社会主义国家实现土地公有制，土地供给实行政府行政无偿划拨制度，由土地使用者无限期使用，但不能作为商品参与流通。

1978 年中国经济转型，受市场经济价值规律的影响，国家和社会、政府和市场的一元计划经济体制受到挑战，社会开始在国家社会一元型体制内异化，市场开始在政府垄断体制内异化，从而作为另一元隐型存在。作为国有土地，土地使用者则将政府行政划拨的土地自发交易，形成新兴自发土地市场，在政府土地审批体制之外配置土地资源。由于经济转型使计划经济体制下的“三无”（无偿无限期无流动）公有土地显现了强大的资产价值，于是，在市场经济土地资源向土地资本转变的强大引力下，一方面土地使用者为实现自己占有的国有土地的资产利益而顽强地和传统体制博弈，另一方面本该国家获得的土地收益却被土地使用者占有，从而引致政府治理结构和市场治理结构的冲突，引致行政权和国有土地产权固有的外部性得到充分膨胀。因此，在经济转型初期，由于新的土地供给制度迟迟未建立，那些被掌握在各企事业单位手中的现有存量行政划拨土地资产在政府审批体制之外自发配置的结果，却使一部分人靠先天资源富了起来。但是，生产关系符合生产力发展水平的倒退而解放的土地生产力形成的巨大的级差地租，由于没有通过国家再分配机制进行调节，却引发了严重的经济社会问题。

一、加剧了土地资源的低效配置。在经济转型制度缺失的背景下，土地资产显化驱动企事业单位凭借权利向政府无偿无限期无流动的国有土地使用制度进行更疯狂的索取，多占少用、早占晚用、优地劣用、占而不用甚至乱占滥用的现象更为严重。因此，土地更加处于不计投入产出的粗放利用状态；

二、土地资产大量流失。长期人类经济社会活动形成的城市、农村不同的土地区位和级差地租，当代人经济社会活动形成的新的土地区位和级差地租，都源源流入土地使用者的腰包，使土地使用者坐地发财。当然，区位优越的土地使用者发财比区位不优越的土地使用者多。而那些没有占有土地的，或仍然坚持公有制土地不能成为商品的单位和个人眼见一批批的土地爆发富，则牢骚满腹，于是大骂这是资本主义复辟；

三、导致企业不公平竞争。在市场经济条件下，历史上从政府得到不同区位、不同数量土地的企事业单位，因历史形成的土地优劣条件产生了不同的生产经营成本，使企事业单位处于不同的竞争平台，于是，在相同生产技术与管理水平的条件下显示出不同的经营绩效，从而使得有些不善经营管理的企事业单位也能不劳而获，或少劳多获，打击了生产经营能力强的企事业单位的积极性，助长了利用土地寻租的行为。

据全国土地使用制度改革联系点四川省乐山市 1991 年的一份文件记载：“随着城市建设和商品经济的发展，土地使用权已伴随着房地产市场的兴起进入流通领域，形成“隐形”的土地市场。近年，在城镇一些单位和个人，买卖、出租房屋转让土地使用权的现象普遍存在，少数土地掮客在房屋租赁、买卖、以房易地等活动中倒卖国有土地，从中牟取暴利，使国有土地资产大量流失，给土地管理和国有土地资产管理带来了严重影响。”乐山的表现特点，一是擅自转让、出租土地使用权行为主体复杂，既有党政机关、企事业单位和城镇居民个人，又有进城打工的农民。据不完全调查，仅市中心城区 1990 年因转让、出租房屋而转让、出租土地使用权的有 477 件面积 18000 平方米；直接转让、出租国有土地使用权的约 5400 件，面积 70 万平方米。二是隐形交易频繁，国有土地资产流失严重。仅一家省属企业便通过转让房屋和划拨土地使用权获利 230 多万元。三是政府房屋主管部门和房屋开发企业共同经营划拨土地使用权，获取高额土地收益。某房地产开发公司从政府手中获得划拨土地使用权 800 亩，征地费用 468 万元，一年后在未作任何投资的情况下开始转让土地

使用权，共获利 762 万元。一些房地产开发企业参与旧城改造，从 1986 年至 1991 年共获得划拨土地使用权 65864.4 平方米，建商品房 175184 平方米，开发总投资 7250 万元，却以“土地功能差价、征地费、土地开发费”名义在每平方米商品房中每平方米摊销成本 80.130 元，获取土地收益 1400 万元。四是一些单位和个人在城郊结合部转让、出租国有或集体土地获取高额利润。据部分区县调查，城郊结合部的级差地租流失近 4500 万元。主要造成的影响，一是出于惟利是图的需要，不顾城市总体规划擅自乱搭乱建转让出租房屋，二是少数人靠炒买炒卖土地发横财引发社会分配不公。

但是，面对旧制度的崩溃，新制度的供给却总是滞后于转型经济的需求。新制度的确立是需要试验期的，当土地要素悄悄以商品形式进入市场，并按价值规律配置若干年后，1988 年 4 月前的国家宪法还仍然禁止生产资料私人占有并商品化，甚至直到 1990 年 5 月前国家还没有法律法规准许土地使用权交易。于是，在经济转型的制度博弈中，由于传统意识形态的力量在各级党委、政府中占有绝对力量，便以新兴自发的土地市场突破了社会主义公有制意识形态予以取缔，于是，在各级政府打压下新兴自发的土地市场被迫转入地下，形成“隐形土地市场”。而国有土地政府供给的行政划拨方式，在市场经济条件下则异化为政府部门利用行政审批寻租方式，于是，引致行政和司法腐败，不同市场主体不能平等使用土地使用权，从而阻碍了经济体制改革和经济发展。

新制度经济学告诉我们，没有制度保证，不能给经济人带来稳定的收入预期，因此，“隐形土地市场”非规范交易引致人们市场行为的短期性和破坏性。而国家为不承认土地的资产属性，以国有土地资源大量被低效利用、国有土地资产大量流向单位和个人腰包而付出制度缺失的成本。

第三节 经济转型中前期土地供给制度的选择

隐型社会、隐型市场的出现，是传统社会主义体制不承认的，但是传统体制既不能解释又不能消灭它，于是，任其自生自灭。不过在新旧制度博弈中，新制度不仅显示了顽强的生命力，而且进一步催生了公有制之外的民营经济和国有企业的改革。

国家宏观经济体制改革的深化，促进了土地供给制度改革的思考。如果说 1978 年到 1984 年国有企业还只是进行扩大企业自主权、利润包干、利改税改革，那 1984 年后国有企业则开始推行所有权和使用权两权分离改革。由于经理、厂长和个人开始按劳分配和按要素分配，于是，引致国有企业的生产经营方式发生重大变化。显然，国有企业所有权和经营权分离后企业生产的已经是利润而不是国家租金，而原有土地无偿无限期无流动配置国有企业制度则失去存在的理由，即肉烂了已经不是在国家锅里而是资产流入个人腰包。因此，既然企业生产利润，经理、厂长和工人已经分享剩余价值，那作为政府的国有土地所有权自然就应该分享地租，并且应该建立土地使用成本，以正确评价企业的经营绩效，促成企业改制，实现市场主体的公平竞争。于是，人们开始探索国土地使用制度改革。

一、政府垄断市场体制的形成

经济转型的最初几年，由于投资主体的多元化和经济的快速发展，违法用地、乱占滥用耕地、浪费土地的情况日趋严重，仅 1981 年至 1985 年期间，全国净减少耕地 246 万公顷，平均每年净减

少 49.2 万公顷，其中 1985 年净减少 100.7 万公顷，成为共和国历史耕地减少最多的年份。显然，新旧体制转型引发的土地供给的严重失控问题，直接触发了土地供给体制创新的制度需求。1986 年 3 月，中共中央、国务院发布了《关于加强土地管理、制止乱占滥用耕地的通知》，同年，6 月，《中华人民共和国土地管理法》颁布，把公有制土地的国有集体所有权划分和国家统一管理问题提上制度供给的日程，结束了中国无一部比较完备的土地管理法律法规的历史。

首先，土地资源市场化首先引致所有权界定。中国土地公有制的所有制内容规定最早见于 1982 年宪法，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”但是，集体的法律概念没有明确，因此，不能具体操作。1986 年土地管理法对此进行了进一步明确，“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有，可以属于乡（镇）农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”其次，由于经济转型引致的资源向资产转化导致土地利用失控，从而引致全国土地统一管理。1986 年 3 月 21 日，针对土地乱占滥用、耕地锐减的严峻形势，中共中央和国务院颁布了《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》，决定成立国家土地管理局，加强对全国土地实行统一管理。同年 6 月，第六届人大通过《中华人民共和国土地管理法》，赋予国家中央——省、直辖市——市地——县——乡镇五级土地管理体制以法律地位。但是，1986 年土地管理法立法的重点在于强化集体农用地转为国有建设用地的土地供给的行政审批管理，防止经济转型中土地供给的失控，还没有改变土地供给的行政划拨制度。因而，隐形市场的问题仍未解决。

但是，随着土地使用制度改革的继续深化，新的土地制度供给需求与制度供给条件间求得的均衡，终于决定新的土地产权制度。面对“隐形土地市场”，理论界运用马克思的地租理论和国家所有制理论，论证了社会主义条件下地租的存在，以及国家收取地租的必要。中国政府顺应经济发展的客观规律，1987 年，中央政府决定借鉴香港、新加坡的土地市场模式，在保持城市土地国有的前提下，按照土地所有权与土地使用权分离的原则，探索国有土地使用权有偿出让制度。首先，1987 年，国务院批准深圳、上海、广州、厦门、福州等地开展国有土地有偿使用试点，同年，深圳成功出让第一幅国有土地使用权。1988 年 4 月，人大修改宪法第十条四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”的规定修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”1988 年 10 月，人大通过宪法修正案，进一步确立土地国家所有制和集体所有制的法律原则，规定城市土地属国家所有，农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有以外，属于集体使用。1990 年 5 月，国务院《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》颁布，最终修正了马克思的生产资料国家所有制和劳动价值论，在确保国家国有土地产权主体地位不变的前提下，承认国有土地资产的商品属性，确立了国有土地所有权和使用权两权分离的法律原则，从而奠定了计划经济转型国家国有土地资源市场化的替代性产权制度安排，为国有土地市场化国家收取地租提供了法律支持；同时，修正了计划经济的土地政府行政审批的供给模式，确立了除划拨土地使用权之外的协议、招标、拍卖出让土地使用权的供给方式，从而建立起适应市场经济体制转型的土地供给双轨模式，与此同时，为了表达国家对资源领域作为战略所有者的政治态度，选择了政府控制的市场垄断构架，委托的代理人是市县地方各级政府，推行了土地市场政府垄断的经营模式，从而建立起国有土地产权国家租金激励机制，形成和 1984 年 10 月十二届三中全会提出的国有企业的所有权和使用权两权分离的国有企业承包经营责任制改革耦合模式。

中国国有土地现行供给模式的形成，从 1987 年 9 月 17 日作为土地供给模式创新试点市的深圳敲响国有土地拍卖方式出让第一槌，到 1988 年修改宪法，1990 年以国务院《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》，最后在 1992 年定型为政府垄断市场，直至 1994 年将政府垄断市场制度写入房地产管理法，共计 5 年时间。关于政府垄断市场，在当时珠海全国房地产开发经验

交流会上，原国家土地管理局局长王先进同志是这样讲的“城市土地属国家所有，决定了土地出让即土地一级市场理所当然的由政府垄断”，“政府通过垄断出让土地使用权的一级市场，可以有效地实施土地供应计划、供地方式、地价政策，同时还可以配合计划、金融等手段调整基建规模、调整结构、以保证社会经济的协调发展”（王先进：《在全国房地产经验交流会上的讲话》1992）。1994年国有土地委托地方政府代理、市县垄断市场的模式，确定为中华人民共和国城市房地产管理法立法原则。在当时看来，选择政府垄断市场模式既是对公有制的坚持，又是对市场经济的政策让渡，是最佳选择，因此，被国内经济学界称为“公有制为基础的市场经济”改革成功模式。

城市房地产管理法的起草工作1988年开始，由建设部主持。1992年邓小平南巡讲话后，中央政治局作出决定，要抓住机遇、加快改革开放步伐。当时，由南到北掀起了房地产热和开发区热，出现一些急待解决的问题：一是土地供给需求增大，各地越权批地、多头批地圈地建房和设立开发区，如不妥善处理后果严重；二是集体土地产权进入建设用地市场，加剧了国有、集体两种土地产权的无序竞争，有必要规范国有、集体土地供给的市场准入，防止供给失控；三是1990年国务院《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》确立的国有土地双轨供给模式没有明确经营性用地供给方式，导致地方政府仍然主要以划拨和协议方式通过行政审批供给经营性用地，因而引致国有土地的供给方式、供给总量，以及市场的约束和监管机制滞后于经济发展，政府没有法律依据调控房地产业开发结构和布局，解决开发企业过多过滥投机，导致市场无序竞争和行为失范；三是政府作为国有土地产权的所有者，如何体现产权收益，国家作为政权机器，如何实现房地产税收，国家金融作为宏观经济调控手段，如何开展土地金融，防止泡沫，都有待法律明确。在这种背景下，城市房地产管理法加快了起草工作。按照中国现行立法体系和程序，特别是有关经济方面的法律，绝大多数是先由国务院有关部门起草，经过国务院法制局的协调和进一步修改，通过国务院的常务会议，由国务院正式向全国人大常委会提出法律草案，最后通过全国人大审议形成正式法律，因此，当时建设部和国家土地管理局就部分内容争议较大，以至为日后留下了大量法律的灰色空间。

城市房地产管理法的成果主要表现：一是确立了土地供给国有、集体产权双轨制，明确规定“城市规划区内的集体土地，经依法征用为国有土地后，该国有土地的使用权方可出让”；二是进一步确立了土地供给双轨制的实施范围，明确了土地使用权划拨、招标拍卖出让和协议出让的法律原则，以及经营性用地“有条件的，必须采取招标拍卖方式；没有条件的，不能采取招标拍卖方式的，可以采取双方协议出让的方式”的法律原则；三是规定协议出让金的收取原则为，“采取双方协议方式出让土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价”。

由于房地产是房产和地产的有机结合，而且无论在物质形态还是价值形态或是经营形态都不可分离，因此，在国外法律中，房地产是不动产，指土地与其定着物，而且由于一般是私人产权，又因此，只由一个政府部门进行行政管理。而中国房地产管理法也将房地产作为一个整体加以规范，规定房地产转让、抵押、出租时，房屋所有权和该房屋占用的土地使用权同时转让、抵押、出租，但由于中国土地是公有制土地，城市土地属国有土地，农村土地属集体土地，实行的是所有权和使用权两权分离的有偿有限期有流动制度，和私人房产归属两种所有制，因而中国的房地产管理体制却由建设部和国家土地管理局分别进行房屋、土地行政和国有土地产权管理。房屋和土地的行政管理是政府公共行政职能，政府履行的是国家行政权，身份是行政主体。而土地产权管理是经济行为，土地使用权交易是市场行为，政府进入市场实现国家土地产权利益，又成为市场主体。因此，中国的房地产管理体制和市场呈现非常复杂的结构。其特点，一是土地公有制和房屋私有制结合，二是政府既是行政主体，又是市场主体，三是政府的房地产行政和市场双重主体又分别为两个互相制约的政府部门掌握，四是房屋产权交易体现的是私人配置资源的竞争市场自由交易，而土地市场体现的是政府配置资源的垄断市场非自由竞争交易。按照新制度经济学结构理论，这种结构是互相排斥的，即使完全市场经济运行缺乏机制基础，也使政府垄断市场运行缺乏机制基础，从而必然引致一系列行政权和公有产权的外部性。中国房地产管理体制和市场体制设计的外部性为后来实践证实。

新土地管理法的修订始于1997年4月15日中央11号文件，1998年8月29日全国人大通过，

1999年1月1日实施。其修改背景是：由于城市房地产管理法1994年通过1995年实施后，1996年的土地供给形势仍然严峻，土地市场秩序仍然混乱。城市房地产管理法所确立的土地供给制度安排并没有完全满足经济运行对制度的需求，主要表现在：一是以委托市县代理的一级市场政府垄断模式架空了国家和省的权力。地方政府作为相对独立的利益主体，受政治经济利益的驱动，在土地供给上往往只考虑局部和短期的利益，损害了国家民族的长远利益；二是土地供给方式基本采用粗放式的外延扩张方式。建设用地大量占用了农地特别是耕地的增长速度，大大超过了人口和经济增长的速度，并得不到有效控制，土地浪费十分严重。首先是耕地仍以每年290万亩的速度净减少，城市规模扩张过大，人均得到133平方米，超过人均100平方米标准的城市有400多个，占城市总数的三分之二；农村居民点用地超标，人均得到190平方米，超过人均最高标准150平方米到27%；乱设开发区4210个，规划占地1853.5万亩，实际占地348.3万亩，由此造成174.75万亩闲置土地；三是缺乏集体农用地转为国有建设用地的约束机制。首先是土地供给审批机制。1986年土地管理法设定的集体农用地转为国有建设用地的“分级限额审批”制度，在计划经济条件下曾发挥过重要作用，但是在市场经济下，一些地方政府却往往采用“化整为零”、“下放土地审批权”等办法扩大或变相扩大地方政府审批土地的权力，造成建设用地总量的失控；其次是经济利益驱动机制。按照有关规定，占用耕地和利用原有建设用地的土地收益留在地方，并主要留在了市县乡镇，成为地方预算外的“第二财政”，从而形成“谁卖地谁受益”的经济利益驱动机制，刺激地方政府大量征用集体土地，为资源变资本而卖地。四是国有土地产权主体缺位，土地市场外部性严重，国有土地资产大量流失。由于法律规定的国有土地产权主体国务院不能在市场到位，因此，地方没有人对国有土地产权利益负具体责任，首先是地方政府千方百计和中央政府争夺土地收益，其次是地方政府千方百计和中央政府争夺土地审批权，地方政府的表现为：越权批地、违法用地、乱占滥用耕地，强化土地供给；低地价、零地价、负地价协议出让土地，扩大市场的不公平（数据来自李元《新土地管理法读本》1998年）。

显然，1990年国务院《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》和1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》对国有土地实行所有权和使用权两权分离的有偿有限期有流动性的政府垄断市场的土地供给模式，没有设计出适应经济转型的国有土地产权实现形式，在运行中发生了和设计初衷相违的严重问题。土地市场的弊端集中在：土地市场的行政主体、产权主体、市场主体之间相互结构关系；中央政府与地方政府之间委托代理关系；土地市场国有土地产权的中央、地方利益激励机制；土地市场产权双轨制和供给双轨制的供地经营绩效评估；土地一级市场政府垄断经营绩效评估。应该说，如果当时能从公有制土地产权的外部性规律和政府治理结构等宏观经济的微观经济基础进行思考，能从市场经济产权运行的机制基础进行思考，那解决体制、机制、管理方式的重心就不会仅仅局限在以上收审批权保护耕地为核心的土地用途管制层面的供给和监管制度设计上，而应该放在治理公有产权外部性和行政权外部性的制度创新上，以探索公有制土地产权新的实现形式。后来的事实证明，1998年修订的新土地管理法尽管强化了耕地保护，但是由于没有解决宏观土地经济运行的国有土地产权市场运行机制与机制基础，致使土地供给周而复始存在的老问题依然如故，又引致2001年国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》颁布，以及随后的全国市场清理整顿和2003年全国大规模的市场清理整顿。

二、政府垄断市场体制的历史局限

随着经济体制改革的深入，经济的转型随着多种所有制的出现，加剧了国家和社会、政府和市场的分化，社会作为相对于国家的一元、市场作为相对于政府的一元已经基本确立。但是，政府职能二元型、国有土地产权二元型、劳动者产权二元型由于没有适应国家与社会、政府与市场结构的

变化作相应调整，于是，机制、机制基础产生结构冲突，从而引发严重的政府结构和市场结构的外部性。

现行土地市场政府垄断体制的特征包括四个方面，一是垄断制定资源政策。政府编制、审批，组织实施土地利用总体规划、土地利用年度计划，提供土地市场制度安排。二是垄断建设用地市场准入。首先是禁止集体土地进入一级市场，即出让市场。其次是建立土地储备制度，拓展一级市场，弱化二三级市场，即转让、出租市场。三是垄断建设用地的生产过程。政府确立统一征地，统一收购，统一开发、统一定价、统一出让的五统一（现在有的地方已经发展到“七统一”、“八统一”）模式，管制建设用地的供给渠道。四是垄断或事实上垄断土地市场运营的所有竞争环节。不仅官办中介机构，而且控制市场供给环节的征地、收购、储备、造地、评估、定价、交易的一切中介经营权。由于可竞争的环节，如产权准入、地价评估、招标采购等中介机构，和具有“自然垄断”性质的环节，如征地、行政执法、市场政策制定等，均自下而上掌握在特定的政府部门，使社会监督和外部竞争处于不利地位。以征地为例，法律仅赋予地方政府“公益用地征地权”，地方政府却行使经营性用地征地权，尽管农民上访不断，但是没有一级政府主管部门进行过对下级政府行政行为的监督。其实，政府的资源政策垄断和政府的行政行为垄断是两个概念，但是，有人认为政府垄断一切合法，提出“没有垄断就没有严格的管理，土地的含金量就是在垄断与管理之中体现的”；有人却认为，即使是发达的市场经济国家，政府管理公共财也主要通过制订有关的各种规制，而不是实行政府垄断经营。显然，土地市场的垄断需要加以度量。

研究行政垄断的学者吴炯等人认为，行政性垄断，有两种形式。其一是由法律、政府行政权力产生的限制、排斥或妨碍市场竞争的行为。特征一是有超经济的强制性。即由来自市场之外，与市场运行机制和构成要素没有直接联系的行政性强制力量引起；二是实施主体是政府和政府职能部门，以及具有政府管理职能的行政性公司；三是被侵犯的客体，是市场的正常交易关系和市场的公平竞争机会。其二是由行政权力滥用产生的市场行为，其构成要件是行政权力的滥用。中国现行土地市场的行政垄断，建立在政府经营牟利基础上，是更为特殊的行政垄断。一是以法律法规名义禁止集体土地产权入市，授权地方土地储备机构侵权经营。二是滥用“公益用地征地权”，垄断土地市场供给源头。三是垄断一切生产经营的中介竞争环节。四是运用行政权力保护违法用地。

研究自然垄断的学者张昕竹等人认为，自然垄断有两种含义，一方面，开放自然垄断行业，实行市场竞争的结果必然是垄断；另一方面，符合自然垄断条件的行业的最优市场结构，仍然为垄断，因此自然垄断行业在实际中常常表现为合法垄断，甚至是国家垄断。不过，由于自然垄断行业实行政企高度合一的运营体制，经营主体实际上是“政府垄断企业”，因此，尽管自然垄断成本低于非自然垄断成本，但是却没有低成本。中国现行土地市场的自然垄断，建立在国有产权垄断的基础上，和一般自然垄断的区别在于，制度从市场源头上就排斥了私有和集体的土地产权地位，是更为特殊的强自然垄断。国有建设用地是政府经过征地、开发、加工等生产程序后制造出来的商品，和其他厂商生产出来的商品制造过程大体一致，所不同的只是制造商一个是政府，一个是商人。因此，政府国有建设用地的一级市场成本，符合用平均成本持续下降定义的传统自然垄断成本古典原则，也符合用“可加性”定义的现代自然垄断成本现代原则。但是，作为强自然垄断的土地市场，尽管不存在新进入者的挑战，占据垄断地位的政府却无法通过垄断经营实现建设用地生产的低成本。中国土地一级市场生产成本低、社会成本高的原因在于，中国土地市场存在国家所有权侵蚀、政企不分的行政管理体制、要素缺损的市场机制，因此，削弱了市场配置资源的能力，增加了就业人员和资源配置损耗，加剧了生态环境的恶化，从而构成了包括绿色成本在内的许多不必要的社会成本，大大减少了中国土地一级市场的政府垄断利润，造成了比商品市场的企业垄断更为严重的经济损失。

综上所述，中前期土地供给制度的选择受历史的局限，一是没有完全创新国家所有制的理论，设定了国有土地产权垄断机制，对同属公共制的集体土地给予了所有制歧视，并仍然按二元城乡经济要求设定了二元土地市场制度。二是没有规范政府和市场职能，肯定了珠海政府“造地、开发、

卖地、滚动、垄断”10字经验，按“公有制为基础的市场经济”的思维确立了政府市场一体化、开发经营一体化的行政权垄断机制。三是没有按照土地资源稀缺性质实行供给引导需求，确立了计划部门立项，规划部门选址，土地管理部门供地的需求引导供给的保障机制。土地供应总量控制是国家对经济增长方式进行宏观调控的重要政策工具，而现行由需求决定供给的结果，不仅弱化了国家对经济的宏观调控能力，而且导致了地方国有土地的粗放利用。四是没有按照市场规律配置市场，确定了按行政权力大小设定土地审批权力的市场行政管理体制。由于行政权力进入市场，在实行中央集权还是地方分权模式上遇到地方讨价还价，形成了现行既非地方完全分权也非中央完全集权的模式，留下了大量制度的灰色空间，成为日后土地市场秩序混乱的渊藪。五是没有按照资源——资产属性设定政绩观，确立了片面追求“以地生财”的土地资本化政绩观。由于中央准许各地建立土地第二财政创收，弥补财政的不足，而为了追逐土地经济利益，地方政府则牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展，实现土地资源向土地资本转变。于是“政府垄断土地一级市场”逐渐演变成地方政府直接做土地买卖，并成为延续至今的顽症。

以上问题归结起来表明：本阶段中国土地由计划经济的单纯资源观向市场经济的资源、资产观转变的历史任务可以说已经基本完成，但是现行确立的政府垄断市场体制并不适合市场经济运行，缺乏机制运行基础，必须继续探索国有土地产权实现的新形式，其方向是建立有效防止非市场规范性和异化的适合中国土地国情的市场经济体制，其核心是在维护土地公有制的前提下，理顺政府和市场的关系，解决好政府在市场的错位、缺位、越位行为，以培育市场配置资源的机制基础，创造市场主体公平使用生产要素的市场环境。

第四节 经济转型中期土地供给制度的改革尝试

为了解决政府结构和市场结构冲突引发的外部性，新的制度创新开始了。1998年，十五大提出建立以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度，改变了现行土地市场制度供给条件，引发了土地市场改革的制度供给需求。近几年来，由于国有企业转制以及新兴非公有制企业的大量兴起，引致了国家所有制结构发生重大变化，从而引致了政府垄断市场机制和机制基础的结构冲突，使土地市场交易的非规范性和异化特征更为突出。应该说，以国有土地产权为主体的行政权和所有权两权合一所有权使用权两权分离的政府垄断市场的体制和以公有制为主体多种所有制共同发展为基础的基本经济制度发生冲突是历史的必然。当作为以适应国有企业所有权经营权两权分离改革的政府垄断土地市场赖以存在的所有制经济基础发生重大变化的时候，以国有土地产权为主体的行政权和所有权两权合一所有权使用权两权分离的政府垄断土地市场的制度，就必然和与市场经济水乳相融的非公有制产权制度发生冲突。

这一时期产生了政府垄断市场机制和多种所有制机制基础的博弈，一方面加剧了现行国有土地产权激励地方政府机制异化为权力寻租，从而引致政府垄断市场土地交易的非规范性和畸高的体制成本，形成中国土地市场内生制度创新需求。另一方面加速了地方政府为维护政府市场垄断体制的既得利益，调整策略，从台前向台后延伸市场权力。中国土地供给制度变迁的历史证明，计划经济体制向市场经济体制转型的过程，就是作为计划经济“万能政府”的行政权力逐步从市场经营活动退出的过程，就是公有产权，尤其是国有产权从计划经济的独大产权向市场经济的多元产权演变的过程，显然，行政权和产权的分离是不可避免的。但是，“万能政府”的行政权力退出市场经营活动和公有产权独大地位的丧失，由于涉及既得利益的调整，因而是痛苦的，也是艰难的。

首先是土地储备制度延伸垄断和中介准入垄断。1996 年开始，政府实施土地储备制度将垄断延伸到二级市场。相当地方政府从商业利益出发，规定城市土地“政府统一收购权”、“政府统一批发权”，规定企事业单位不得将自己依法获得的土地使用权自行招商或转让，政府可以在不付款或者付少量款条件下强制收购企事业单位闲置土地，并且在出让后由政府支配大部或全部土地增值收益，以实现城市土地的“一个口子进，一个池子蓄，一个龙头放”，从而从根本上扼杀了二三级城市国有土地市场发育的前提条件。其次，1995 年实施的《城市房地产管理法》规定，经营性用地必须招标拍卖，限制了政府垄断市场的土地行政审批方式。于是，政府土地管理部门为顺应市场形势需要，以国有土地国家所有的特殊性为由，试图将对土地征地、开发、评估等中介机构的垄断，延伸到对土地招标拍卖机构和人员的垄断，防止外部市场力量进入市场。但是，土地管理部门招标拍卖中介资格的垄断受到外部力量的制约，于是，土地管理部门在没有机构和人员取得招标拍卖中介资格的情况下，便自行组织土地招标拍卖，于是和社会招标拍卖机构发生冲突，并引致非议。

其次是入世前后的土地市场化博弈。入世前后，在中央政府改革土地市场弊端的压力下，国土资源部的“十五规划”尽管仍然强调政府垄断市场体制，但出现了局部配置政策调整。首先是 1999 年，在国务院办公厅下发《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》后，国土资源部相继下发了《关于进一步推行招标、拍卖出让国有土地使用权的通知》（1999 年）和《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》（2000 年），规定商业、旅游、娱乐和豪华住宅等经营性土地使用权有条件的都必须招标、拍卖出让，规定土地管理部门和评估机构脱钩。其次是 2001 年，国务院下发《关于加强国有土地资产管理的通知》正式提出改革土地审批制度，建立以土地储备制度和土地市场交易制度为核心内容的土地有形市场后，国土资源部下发通知（2001 年）和颁布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（2002 年），改革土地资产处置审批办法，下放国企改制资产处置审批权限，全面推行经营性土地使用权市场化。上述改革开始触及政府与市场的关系。但是，地方政府垄断策略也在调整，主要表现在一些地方一方面以招商引资为由，继续低地价、零地价、负地价出让土地，尤其是经营性用地，另一方面，政府开始把直接指挥中介组织征用土地、开发土地、评估土地、出让土地的垄断方式，转向通过行业管理、人事任免等操纵中介组织实施的垄断方式，使政府角色从台前退到幕后。不过，政府和中介组织脱钩的改革阻力较大，使迄今的改革很多浮在水面。首先是长期设置地价评估从业人员考试非土地部门准入限制，其次是 2001 年上半年仍试图通过全国土地管理系统拍卖师内部统考，以继续强化对中介组织的垄断。

2002 年，中央政府市场化改革模式更进一步清晰。3 月 11 日，江泽民同志在中央人口资源环境工作座谈会上，提出“建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制”，十六大进一步提出政府职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。于是，2002 年，有些地方开始进行双轨制并轨探索，如江苏提出集体非农建设用地“两种产权、一个市场”和工业用地招标、拍卖改革方案。这些地方发挥市场配置资源的基础性作用，培育市场主体平等使用生产要素的市场环境，预示着土地市场改革进入由政府垄断向政府管理方向转型的历史新阶段。但是就总体看，相当地方政府，在政府垄断市场体制的既得利益和制度惯性作用下，仍然以经营城市为借口，疯狂圈地扩大城市面积和重复建设各类开发区、园区，继续以违法违规经营城市土地的方式加剧土地资源向土地资本的无序转变，甚至提出“非饱和供地”政策提高地价，从而使政府垄断市场体制的问题更为突出。迄今为止，整个市场化配置资源的制度创新设计，都没有从经济运行的政府与市场关系、机制与机制基础上进行制度结构调整，因而进展并不顺利。这就引致 2003 年五部委组成的全国土地市场清理整顿。政府垄断市场体制引致的严重问题，正如温家宝总理 2003 年 1 月 20 日批示的，“一些地方土地市场秩序混乱，非法占地、非法入市的问题相当严重，利用土地牟取暴利已经成为一些单位和个人“寻租”的手段。不少国土部门松弛，有的执法犯法，给不法份子大开方便之门。这些问题应该引起国土资源部门的高度重视。对各地以各种名目非法占用、转让土地的行为有严肃查处，对违规建立的各类园区要进行清理，对土地执法中的错误做法要坚决纠正。”显然，政府垄断市场体制不利于中国的市场经济体制建设，于是，中央决定，自 2004 年开始，上收地市县土地管

理权力，实行以省为单位的土地垂直管理。

但是，由于仅仅重视了土地资源市场化配置的制度设计，而没有从源头治理政府垄断体制内存在的政府结构、市场结构、产权结构的冲突，使国有土地招标、拍卖等相关改革不仅没有取得制度预期，而且进一步加剧了土地市场非规范性交易和市场制度的异化，和多种所有制经济基础发生冲突。显然，要维持现行政府垄断市场体制是很难确立市场化配置土地资源的制度的。

第五节 制度变迁的历史总结

第一，中国土地供给的制度变迁属中央政府主导型。回顾中国土地供给制度的变迁，由于作为生产要素和经济社会物质载体的土地在国民经济中占有极其重要的地位，以及由于公有制土地两权（使用权和所有权）分离和市场化配置的制度改革涉及马克思理论社会主义意识形态中关于所有制的核心理论问题，因此，土地供给制度创新一直是社会主义经济改革的敏感区域，使其比诸如国有企业改制、民营经营发展等其他领域的改革更具风险性、艰难性、滞后性。马克思社会主义理论的核心是建立土地等生产资料公有制的基本经济制度，并且把维护公有制作为社会主义政治、经济、法律、意识形态等上层建筑的基石。如果国有企业改制和发展民营经济的制度变迁可以通过解释公有制主体的内涵确保“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，那公有制土地却没有“控制国民经济命脉”、“控制股权结构”、“控制资本结构”等作周旋余地的解释可能，这就决定了中国土地供给模式的形成和发展有自己独特的制度供给与需求特征。这些特征，从变迁主体看，社会主义国家推进公有制土地制度变迁的主体，只能是中央政府，绝不可能是新制度经济学市场主导型或“政治或经济意义上的企业家”（诺斯《对政治和经济的历史发展的交易成本分析》）。由于制度变迁的来源始于中央政府制度需求刺激，因此，政府制度变迁的整个归宿都是国家政治和经济利益，而制度均衡的整个着眼点却在：一、改革的原则是要搞活土地，但是不改变社会主义公有性质，二、改革的重点在处理中央政府和地方政府之间的利益均衡关系，而不是处理政府和市场主体之间的利益均衡关系。政府和市场想的不一致或不完全一致，正是政府和市场的最大错位。

第二，变迁的利益需求来源于地方政府。计划经济时期，中国城市基础设施建设一直只投入不产出，这种模式限制了中国城市化的进程，是长期困扰地方政府的老大难问题。经济转型初期，城市化、工业化再度提上议事日程，但是，城市基础设施投入和产出的矛盾却使当时吃饭财政的各级地方政府陷入再投入窘境。为了加快城市化进程，在不可能指望中央政府财政支持的前提下，地方政府就必须寻找新的经济资源加大城市基础设施投入，这就是邓小平同志 1990 年正式提出的“以地生财”土地供给制度改革的思想。显然，中国制度变迁的来源和新制度经济学制度变迁来源始于“相对价格的变化”和“偏好的改变”（诺斯《对政治和经济的历史发展的交易成本分析》）市场需求的解释不同。

改革之所以要强调市场体制的作用，是因为市场经济交易成本低，符合经济发展的规律。市场经济没有任何单独的个人或组织专门负责生产、消费、分配和定价，它通过价格和市场体系对个人和企业的各种经济活动进行协调，并通过信息传递将成千上万的各不相同的经济活动汇集一起，从而解决生产什么、如何生产、为谁生产等基本经济问题，和计划经济体制政府配置资源的经济体制存在目的、动力、手段上的本质区别，从而形成解决基本经济问题的不同效率。首先是政府市场的运行需要庞大的公务员或准公务员队伍，公务员和准公务员的薪酬、福利、办公经费等是一笔巨大的必须转嫁给纳税人支付的行政运行成本，从而间接增加了企业的交易成本，而多元主体的市场没有这笔交易费用；其次是政府市场的公务员或准公务员是拿俸禄的，这种激励机制下的国有土地产权经营，一方面是使公有产权的外部性得以放大，另一方面使行政权寻租的外部性得以放大，再一

方面使信息不对称放大，这种体制下的管理形式必然对企业活动构成严重的干预、摊牌，甚至瞎指挥，而来自各个部门和各个层级的干预、摊牌、瞎指挥必然增加企业的直接交易成本，而完全市场没有这种干预、摊牌、瞎指挥的。第三是任何市场都可能存在外部性，如果政府独立于市场，政府则能够看清市场的外部性，并有能力治理市场外部性；如果政府已经是市场主体，并且成为当事人，那政府市场的越位势必引致监管的缺位，从而加剧政府的市场错位，最终造成政府和市场的双失灵。但是，转型期政府进入和退出市场有个过程。首先，由于在经济转型初期国家缺乏市场主体和内生机制，中国土地使用制度改革的始发阶段确实需要政府替代市场，否则，改革难以为继。其次，当经济转型进入一定的阶段后，政府主导型供给的负面作用显现，政府开始成为改革的对立面，并阻碍制度变迁，因此，政府在该退出的时候必须退出。事实上，东亚模式就提供了政府市场这方面的教训。中国经济转型既然是由计划经济向市场经济转型，那中国土地供给模式就无法逾越市场经济的规律，就必须接受市场经济基本规则的约束，这就是现行中国土地供给模式之所以外部性很强，而需要不断完善的原因。

但是，土地经济史告诉我们，当土地制度创新的经济收益大于修正传统政治经济制度的成本时，国有土地产权的国家激励机制推动政府建立政府垄断土地市场，实现土地无偿无限期无流动使用制度向土地有偿有限期有流动使用制度转型；当规范行政审批行为改革的经济利益小于现行政治经济制度的既得利益时，地方政府一方面对集体土地产权改革缺乏积极性，另一方面对实行招标投标挂牌制度缺乏积极性。政府利益至上，证明了中国土地供给模式形成的独特性。

观察中国土地供给模式的形成过程，可以得出如下结论：一、中国土地供给制度的变迁需要解决的问题不同土地私有制国家。土地私有制国家是国家政治、经济体制确立后建立的土地私有制制度，因此，完全解决了土地归谁所有的所有制和所有权层面的问题，于是，诺斯的产权制度理论需要继续解决的只是产权激励和约束、产权国家的界定和实施、产权的意识形态等问题，不再涉及政治、经济、所有制、所有权层面的制度制约和调整。中国是社会主义政治、经济制度确立后建立的土地公有制制度，并且是在经过实践后由于发现当时设定的土地公有制制度不适应社会主义经济基础，于是在政治体制、基本经济制度未动的框架下，对现行土地公有制制度进行的实现形式改良，改良的不仅是产权制度本身，还包括所有制实现形式。土地产权权属归中央政府所有还是地方政府所有或其他所有；土地经营政府是继续垄断还是退出市场；土地供给是实行产权双轨制、供给双轨制还是单轨制，都是一些列重大问题。因此，中国土地供给制度创新必然受到政治体制和基本经济制度的制约，其制度完善有一个和政治、经济的制度变迁相适应的渐进式过程。二、提升资源配置效率必须遵循制度决定经济结构，经济结构决定资源配置效率的范式。造成现行土地资源的配置损失的表层原因是非均衡的经济结构，而非均衡的经济结构是制度造成的，因此制度是土地资源配置损失的本质原因。继续制度变迁、创造土地资源重新转移的均衡经济结构，是提升资源配置效率的必由之路。三、推进土地制度变迁的主体将由初始的中央政府向中后期的市场主体转移。中国土地供给模式改革调整的对象始终是社会主义公有制的基本理论和基本经济制度，绝不是“打擦边球”式的局部经济政策的策略性调整，而是属于社会主义大是大非的战略性的调整，因此，是中央政府主导型的制度变迁，这和“先做不说”、“做了再说”、“先上车后买票”的江苏昆山经济技术开发区模式“地方政府在制度创新中扮演重要作用”的“中间扩散型制度变迁”，以及地方政府可以最终成功组织和推进改革的假说（杨瑞龙《我国制度变迁方式转换的三阶段论》《经济研究》1998年1期），并不完全适合解释中国土地供给模式的制度变迁过程。而下一步推进土地制度变迁的主体将是市场主体，制度变迁将反映市场主体的制度要求，其路径是由政府主导型向市场主导型转变。中国土地供给制度变迁的当前实证，再次应证了卢瑟福《经济学中的制度》新制度经济学的推论，即由于产权规则与政府等级规则之间的冲突，仅靠政府供给主导型的制度变迁是无法最终完成由计划经济向市场经济过渡的，成熟的自我调节的市场机制的形成的方式和途径、动力和条件最终将由内生的市场主体和市场需求来完成。因此，在中央政府完成初始制度变迁后，制度变迁主体的转移是必然的。四、推进制度变迁的方向是由初始政府垄断市场向完全竞争市场过渡。作为制度供给者的

政府对土地供给模式的制度调整一直采取走一步看一步的决策思维，一方面出于意识形态的原因摸着石头过河等待理论的新突破，另一方面始终在进行制度变迁的边际收益成本的分析，在制度博弈中采取步步为营退出市场的让步，以维护自己的既得利益。因此，如果说第一次转型触及的是确立土地资源的商品观念，理顺的是土地使用价值和价值的关系，从而建立资源市场价格的问题，实现以地生财，实现城市基础设施投入产出的良性循环，那第二次转型触及的则是规范政府公共管理行为，限制政府在市场的审批权力，建立规范市场经济体制，发挥市场配置资源基础作用，从而坚持土地资源的集约利用，以确保经济社会用最小的土地投入实现最大最优的资源产出，确保可持续发展的问题。五、今后制度变迁的难点和重点是所有制实现形式的创新。制度和资源配置均衡经济结构的互动，关键在作为核心制度的产权制度（所有制制度）和经济基础、产业结构耦合，和生产力发展水平耦合。如果说初始中国整个制度变迁的实质是调整生产力和生产关系的不适应矛盾，并且通过生产关系的适当倒退，以达成生产关系和现实生产力之间的均衡经济结构的话，那国有土地实现形式的新制度创新的核心问题仍然是滞后的土地所有制实现形式的调整，让土地所有制实现形式和非公有制和混合所有制为主的经济基础耦合，和现代产业结构耦合，以防止公有产权外部性继续扩大化。当然，现在仍有不少学者坚持马克思当年土地国有化的理论。但是，何满子先生《读罗莎·卢森堡〈论俄国革命〉》一文（载 2003 年 11 月 20 日《社会科学报》），以俄国革命后早期出现的粮荒、国内土地矛盾，以及赫鲁晓夫时期的土地问题为论据论证今天土地国有化的必要性却难有说服力，因为不仅俄国革命当时的所有制环境很难符合今天全球化时代的所有制环境及经济一体化发展趋势，而且也很难符合今天中国公有制土地经济在市场经济条件下运行的国情现实。

上面仅从内部原因对制度变迁进行了必要解释，尽管是必要条件，但是还不是充分条件。事实上，中国土地供给模式的制度选择还存在外部原因。无疑，中国土地供给制度放弃“三无”制度的改革的选择是中国经济由计划经济向市场经济转型的必然选择，是中国传统政治、文化和现代市场经济体制需求博弈，由内生变量作用的结果。但是，为什么同是经济转型，俄罗斯选择的是土地私有化模式，而中国选择的是土地政府垄断经营的模式？笔者认为，中国的选择还与当时的东亚经济转型模式获得国际认可的国际大背景相关。

第二次世界大战结束后的初期，东亚地区饱受战争苦难，普遍经济衰退、社会动荡、民生艰辛，工农业生产落后且凋敝，却在最初的短短 30—40 年间，在战争的废墟上在落后的农业经济和严重依附的殖民地经济基础上，创造了一系列人类发展史上速度最快、持续最久的经济增长，奇迹的发生令人难以置信。于是，东亚地区政府替代市场的模式，奠定了中国土地使用制度政府垄断市场模式选择的国际原因。客观评价，1987 年推行土地使用制度改革的中国，面对的是日本、亚洲四小龙选择的市场经济模式以及他们的经济快速、持续、稳定增长的历史环境，当时既无法评估东亚政府替代市场模式的负效应，更不能预见 1997 年亚洲金融风暴的严重后果，更何况中国也同他们一样有相同的历史重负和紧迫的赶超使命，需要一种不同于西方市场经济的跨越式市场经济模式，因此，初始于 20 世纪 80 年代中国土地供给模式的选择，在不可能按书照搬西方市场经济规则的自由模式选择下，就而只能借鉴日本、亚洲四小龙的政府市场模式，由政府替代市场配置土地资源，建立起政府垄断土地市场。当然，1997 年始于泰国而最终导致东亚经济逆转的金融风暴，却丰富了人们对“东亚模式”的全面认识，给世界留下了如何处理现代市场经济政府与市场关系，防止政府完全不顾市场竞争原则过度干预和保护落后产业的思考，使中国开始创新自己的制度选择。

第三，体制设计存在诸多结构矛盾。首先，二元型职能的政府本身具有政治、经济双重职能，行政目标不确定，进入市场经营土地将使政府不能够有效实现行政权的垄断，从而引发外部性；其次，二元型的国有土地产权本身存在所有者缺位、产权不清晰，类似无主产权，进入市场后大家当家作主卖土地，将使国有土地产权很难实现有效的国有的市场垄断，从而事实上成为多元产权并产生外部性。抽象的国家产权激励机制容易异化为行政权力寻租机制，约束力量不足的产权必然产生较大的经济外部性和交易风险。政府社会管理者角色市场错位必然引致宏观经济管理成本增高，

并相应增加微观经济成本，造成资源配置效率损失。强行将不能实现结合的结构结合并建立政府垄断国有土地市场体制，就只能产生外部性乘数效应，引发严重的非规范性交易和异化。

参考文献：

- 《马克思恩格斯全集》第3卷 北京：人民出版社，1972
- 《列宁全集》第3、10卷
- 《毛泽东选集》第5卷 北京：人民出版社，1978
- 《联共（布）党史简明教程》莫斯科外国文书出版局 1949
- 樊纲、张曙光，等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海：上海三联书店，1990.
- 周其仁：公有制的性质 经济研究 2000年11期
- 刘向阳：当代市场社会主义六大特征 北京 国外社会科学 2000年5期
- 埃瑞克.G. 菲吕博顿 鲁道夫. 瑞切特：新制度经济学（中译本）[M]. 上海：上海财经大学出版社
- 施瓦茨：法律契约理论与不完全契约[A]. [美]科斯，等：契约经济学（中译本）[M]. 北京：经济科学出版社
- 保罗. 萨缪尔森、威廉.D. 诺德豪斯：经济学（中译本）. 北京. 华夏发展出版社.
- 卢瑟福. 经济学中的制度[m]. 北京：中国社会科学出版社，1999；
- （美）诺斯：经济史中的结构与变迁 上海三联书店，上海人民出版社 1995
- 汪丁丁：《从交易费用到博弈均衡》，《经济研究》1995年9月；
- 汪丁丁：《产权博弈》，《经济研究》1996年10月
- [美]伊利：土地经济学原理 北京 商务印书馆 1982年
- 樊纲：市场机制与效率 上海三联书店，上海人民出版社 1995年
- 王先进：珠海全国房地产经验交流会上的讲话 1992
- 王先进. 中国土地使用制度改革—理论与实践[m]. 北京：中国审计出版社， 1991；
- 袁征：中国经济发展与地产市场 北京 改革出版社 1994
- 周诚：土地经济学原理 北京 商务印书馆 北京 2003
- 戚名琛：综述城市土地产权制度建设的三种思路 中国土地研究 中国科技大学出版社 1998
- 国家土地管理局. 世界城乡土地管理. 北京：科技文献出版社 1988
- 孙陶生、王耀、魏丹斌、朱勇. 土地资产管理导论[m]. 北京：经济管理出版社，1997

第三章 政府垄断市场机制分析

从1987年中国政府决定进行土地使用制度改革试点算起，至2004年已经17年。1990年中国全面结束土地无偿无限期无流动的使用制度，是对传统计划经济政府配置资源体制的否定，而建立土地有偿有限期有流动的土地使用制度，一方面修正了马克思《资本论》经典的一元劳动价值论，承认了自然资源的商品价值，确立了所有权、使用权两权分离原则，从而顺利实行了土地使用权的市场化，寻找到了计划经济转型国家国有土地资源市场化的替代性制度安排，实现了马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确提出的收取国家地租的设想，并发展了马克思理论，是带根本性的市场经济改革，具有伟大的历史意义。实践证明，党中央、国务院确定的土地市场化改革适应了中国经济的转型，并且已经取得了显著的经济社会效益，是正确的，是符合中国国情的。首先，价格机制的引进，促进了土地资源向资本的转化，为转型的中国找到了新的发展资源，推动了工业化、城市化。其次，市场调控的手段，促进了土地资源的合理利用和优化配置，为中国经济社会的可持续发展寻找到了用市场手段宏观调控的战略和策略。再次，经营性用地的公开，促进了市场主体的公平竞争，为经济发展提供了市场主体平等使用生产要素的市场环境。

但是，传统社会主义公有制国家并没有进行过土地市场化改革试验，因此，受历史条件的局限，在由谁并以什么方式经营国有土地、收取国家地租机制上实行了地方政府代理制，则推行了土地市场政府垄断市场的经营模式，即被国内经济学界称为“公有制为基础的市场经济”改革探索模式。当然，传统社会主义国家政府要控制土地的配置，是有社会主义体制内生的原因的。“事实上，人类思想史上集中计划的社会主义经济理论模式最初在很大程度上（并不唯一）就是为了要使整个经济活动服从于社会福利最大化这个统一目标，减少因不同利益的相互制约与相互冲突而使经济活动偏离这一目标而造成的效率损失而‘设计’的。”（樊钢等《公有制经济的两种运行机制》《经济研究》1990）按照这一社会主义经济理论，政府是万能的，市场是无用的，既然土地资源作为生产资料，是人类任何经济社会形态发展的物质载体，社会主义国家权力就不可能轻易放弃土地资源的政府集权配置，而必须坚持计划模式。不过，后来社会主义发展的实践证明，政府并不是也不可能是万能的，因此，对政府和市场的定位又进行了符合时宜的调整。但是，传统社会主义对市场的认识深化是一个逐步的过程，在当时对市场配置资源基础性作用的认识还不到位的情况下，市场“补充”论主导了制度创新，仍然坚持政府配置资源基本是可行的，选择了政府调节为主、市场调节为辅的转型模式。因此，当国家进行土地所有权和使用权两权分离、土地使用权有偿使用改革时，决策层对土地资源商品化的原则，就是坚持配置土地资源的有效控制权，选择政府垄断市场经营模式，以确保实现国家实现社会福利的发展权。但是，当代经济全球化以及中国土地使用制度改革的实践表明，中国经济转型初期选择的政府垄断经营市场模式存在严重的政府失灵，还是不能够适应国家经济社会发展的需要，国家有必要在以什么途径实现资源有效控制权的土地供给体制上继续探讨。

当前土地制度变迁的焦点，集中在经济社会发展对资源目标的实现，是实行政府营造资源市场化环境，靠政府政策引导来提供供给保障，还是实行政府资源使用权垄断经营，靠政府直接代替市场来提供供给保障。国有土地所有权、使用权的两权分离和地方政府代理的土地使用权垄断经营模式一直在实践中遇到如下制度障碍，一是土地市场的垄断制度安排使政府包办市场的事情，违背公共政府职能。二是国家产权主体很难约束地方政府的 market 行为。三是政府垄断经营，和市场公平原则发生冲突。四是国家法律确立的以牺牲集体土地所有权产权利益换取国有土地所有权统治地位的政治和经济制度，受到农民的抵制。五交易成本较高，产生了严重的行政权寻租行为和地方政府知

法犯法，引发了大量的国有土地资产流失和利用效率损失，造成了市场主体不能平等使用生产要素和社会不公，并为经济社会的可持续发展预留了大量交易风险。大量事实证明，由于产权不明晰无论在计划经济还是市场经济中，都存在“公地悲剧”，尤其是在政府结构、产权制度和市场体制不适应的时候更是如此。显然，政府垄断经营土地市场的角色错位、缺位、越位，会引致市场配置资源的效率和公平外部经济负效应。于是，校正政府垄断市场的制度偏差，探索公有制特别是国有制的实现形式，就成为国有土地所有权和经营权分离后亟待解决的社会主义市场经济的理论和实践问题。

当前，准确定位现行公有制特别是国有制土地经济运行机制的基本特征、结构及其利弊，具有重要意义。“所谓经济运行机制，从最一般意义上说就是一种经济制度（所有制）下社会生产、交换、分配和消费的实现方式，是经济利益主体的行为与经济变量之间的相互关系。”（樊钢 公有制运行的两种机制 经济研究 1990 年 5 期）按照上述经济运行机制命题的前提，分析政府垄断市场的生产、交换、分配与消费之间的结构特征和经济利益主体与经济变量之间的相互关系，笔者发现，政府垄断市场的所谓市场机理，仍然是政府经济人在经济学资源稀缺和政治制度给定的假定下，运用个体主义成本—收益分析方法，在市场“需求—供给”框架下采用均衡分析方法进行资源配置的机理。但是，由于市场主体的异化，尽管政府市场机理和自由市场机理一样，却引致了机制的生产、交换、分配与消费之间的结构特征的变化，以及经济利益主体与经济变量之间的关系变化，从而异化了市场机理，诱发了市场非规范性和异化行为。因此，总体看，目前正在进行的土地市场化配置已经从推行土地有偿使用到强化经营性用地招标采购挂牌、以及规范协议用地方向转变，仅是土地市场运行微观机制的局部改革，就基本的生产、交换、分配和消费的总体格局而论，国家仍然维持政府垄断市场经营结构及其特征。

第一节 以地生财——地方建立第二财政

党的十六大要求建立公共服务和管理型的政府，公共服务是不能谋取私利的，因此，就土地市场而言，政府应该不应该直接充任市场主体，在土地市场运用行政权力和产权权利经营土地从中谋利。“以地生财”，是中国土地市场很有争议的问题。所谓“以地生财”，就是地方政府将土地资源向资本转变，实现区域土地资源的货币利益，为地方政府开辟第二财政资金来源，以解决城市基础设施投入产出不平衡的体制矛盾的政策。但是，以什么前提，用什么手段实现国有土地的资产利益却大有讲究。由于现行土地经营机制选择地方政府垄断市场的经营机制制度设计，因此，地方政府在直接土地经济利益的驱动下，为了第二财政利益，往往执法律法规于不顾，使土地市场严重异化。

笔者认为，土地资产最大化的前提就是可持续发展，土地资产的实现手段就是分离行政权和国有产权职能，让产权靠自己的力量在竞争市场中去实现配置的公平与效率，让政府以公共利益目标在产权竞争中去维护产权的平等交易防止市场失灵，从而实现国家、民族、社会的综合利益。如果行政权和国有土地产权合一，让地方政府成为土地市场经营主体，那市场的经济利益将异化公共行政权的职能，从而扭曲市场，引致政府和市场双重失灵。毋容讳言，城市化、工业化是土地供给制度变迁的动力，正是因为存在城市化、工业化的大量土地需求，土地才有可能不断升值创造财富，土地区位也才有可能不断发生变化引发投资的热情。也毋容讳言，自土地市场化改革以来，地方政府正是在城市化、工业化推动的用地需求条件下，采用土地换货币的审批定价政策，首次基本实现了城市基础设施投入、产出的经济平衡，实现了城市和工业的发展。事实上，自“以地生财”政策提出起，土地的寻利行为就始终驱动着政府在土地市场牟取经济利益，既成为政府土地制度变迁的

内生动力，也成为上级政府考核下级政府、同级政府考核土地部门政绩的唯一量化评价指标。政府追求土地资产经济利益，本身无可厚非，但是，一方面，土地资源是稀缺的，不可再生的，另一方面，对人类来讲，土地资源的功能不仅是资产利益，还有资源利益，因此，任何国家和地区都必须将可持续利用土地资源作为基本国策，按照国家安全的总体构想统一进行土地利用的规划，将一部分土地资源用于城市化、工业化建设，而另一部分土地资源，比如耕地、草地、林地、湿地，用于确保粮食安全、生态安全。土地经济史证明，土地资源的“以地生财”如果加以片面化实施，就只能是一种短期政策，并可能演变成灾难。因为“以地生财”的政府追求带有极强的功利目的，一些事情从本届政府当时看也许是有利可图的举措，但是由于忽略了对中长期经济形势的影响估量，当下届政府接手的时候，留给他们的却是极为严重的经济后果。

以乐山为例，乐山土地市场化改革自1990年清理土地隐形市场始，土地有偿增加了城市的投入，城市由当时的5平方公里扩大到现在的25平方公里，显然，政府确实从市场化改革中受益。但是，1992年以来，乐山市中心城区土地审批权被高新技术开发区、嘉乐路指挥部、柏杨新区指挥部（原为柏杨西路指挥部）、滨河路指挥部、通江镇五家分割，各指挥部急于筹集建设资金，或迫于工程负债压力，竞相以低地价出让或抵支工程款，到2000年初不仅市中心城区的土地几乎被开发商、建筑工程承包商控制完，而且仅中心城区政府还欠4.8亿建设工程款和5700万征地农民款。当时，一方面，求大于供。省市委实施西部大开发提出追赶型跨越式发展目标，迫切要求解决好土地供给问题，政府却面对乐山中心城区郊区大片占而荒芜的土地，却根本找不到属于自己可利用的建设土地支持经济快速发展。另一方面，却是供大于求。由于土地开发缺乏计划管理，土地开发量远远大于实际需要，导致了大量的土地占有者一无资金，二无项目。一些人要地仅仅是为了炒地，隐形市场上多达2600亩闲置土地待价而沽，严重冲击了正常的土地市场交易，造成大量土地增值的级差地租随炒买炒卖大量流入私人腰包。正如当时民谣唱的：土地无偿变有偿，生财有了好地方；押住土地就是金，三年五载抖风光；批地围着菩萨转，招数用尽人断肠；江湖有钱大家赚，官民同上富豪榜。据不完全统计，柏杨新区指挥部自1992年起大都以每亩13万元左右的批租价格，协议出让或有偿划拨乐山市中区柏杨新区数平方公里的土地，不到10年时间，现在每亩价格上升了2.3倍左右，显然资产流失惊人。乐山的问题自土地“以地生财”的市场化改革引致政府部门争夺土地行政管理权始，并随行政权和国有土地产权结盟垄断引致的市场化而加深。可以这样说，如果当时不搞审批定价，只要每亩土地收入增加1万元，就不会是现在这个局面。

根据土地经济史的观察，地方政府为了尽快实现“以地生财”，甚至公共权力刺激需求，实现多卖地多赚钱的目的。比如，有的凭借行政权力任意修改城市规划，利用城市规划的扩张误导城市规模的扩大或城市区域功能定位的变更，有的则利用财政政策提供税费减免优惠，利用货币政策提供大额地产贷款，刺激投资、拉动房地产市场需求，有的提出“非饱和供地”政策用政府力量人为抑制供给量，以需求大于供给提升地价，但是，物极必反，在人为制造的土地供求繁荣背后，一方面是因地方政府的大量廉价征用集体土地侵害农民利益而引发的社会动荡，另一方面是因地方政府投机行为引致的大量土地闲置或低效利用而形成的房地产泡沫，等等。

第二节 市场分割——市场多元供地主体

法律规定，国务院是国有土地的产权代表，委托地方政府代理经营。既然地方政府是代理人，土地行政的管理、经营权力就在地方政府手中。因此，在中央政府和地方政府，以及地方政府和地

方土地管理部门之间就出现了双重二元结构。首先是中央和地方层面的二元结构。中国实行五级政府管理土地并以市县为主的模式，因此，现行土地管理的绝大部分权力集中在市县政府，有些甚至旁落在乡镇政府，中央和省级市场权力基本上是空的；经济体制改革后，地方政府成为相对独立的利益主体，受利益驱动机制的作用，在土地利用的行为导向上往往只考虑局部和短期的需要，难以确保土地的有效供给（李元 新土地管理法学习读本 1998年）。其次是地方政府和地方土地管理部门之间的二元结构。地方土地管理部门执行上级土地管理部门的决定依法管理土地，而地方行政权力和国有土地产权权利又集中在地方政府手中，如果代表中央执法意图的地方土地管理部门和代表地方利益的地方政府之间发生土地利益冲突，地方政府就可以根据手中的权力绕开土地管理部门，另设其他部门代表政府管理或经营土地。这就叫多元供地。实行多元供地主体是中国地方政府管理土地的普遍作法，涉及的部门有政府建设行政主管部门、农业行政主管部门、各类开发区和园区，以及各种各样的政府临时指挥部。据统计数据，2003年四川省就清理出非法供地主体320多个，可见问题的严重。地方政府的行为逻辑是，如果把土地比作牛，我（指政府）是牛老板，你（指土地管理部门）是放牛娃；放牛娃的责任是放好老板的牛，你这个放牛娃不听话，我就另找放牛娃。

每个人都是所有者的土地等于没有所有者，正如生物学家加里特·哈丁所描述的，当新英格兰村庄的城镇共有土地被牧民不付任何私人代价过度放牧时，悲剧就产生了。党国英对于集体土地“公地悲剧”有段论述：“关于公有制，从来就是谁的权力大，谁就拥有公共财产；除非权力平等，否则公有制常常对弱势群体不利。中国的这种‘公地’，与欧洲中世纪后期‘圈地运动’时期乡村权贵掠夺‘公地’有相似之处。欧洲的公地在法律上是私有的，但法律规定私人领主必须将一部分土地划出用来供农民使用。在后来的圈地过程中，乡村新兴权贵用暴力掠夺公地，将公地变为真正的私人土地。新兴权贵与普通农民之间的力量对比，与当今中国乡村权势阶层与普通农民的力量对比是相似的，权势阶层对土地控制的愿望也是相似的。在乡村权势阶层控制下，中国土地制度的演变在终点上是否会形成与欧洲的差异，这还是很难说的一件事。如果中央政府在农村土地变迁中没有强力的作用，那么，乡村权势阶层将通过对政治的渗透使得政府承认他们对公地的逐步侵蚀，最终将会产生与欧洲一样的结局。”（党国英：《关于深化农村土地制度改革的思考》《国土资源》2003年6期）

而在国有土地方面，产权表面由政府控制，而实际也正在向权力和权势集团和个人转移，成为他们新的发展资源。当前，城郊结合部、各类开发区、旧城改造区、政府重点工程区、小城镇规划区，以及国家机关、军事机关、公益事业单位、上市公司、国有改制企业，甚至外资企业、合资企业、民营企业等利用土地寻租的全部性质，均包含在下述具有市场经济转型国家“公地悲剧”典型特征的“街区”实证中，本节对政府垄断市场行政审批权强化的负效应批判从各地工商局垄断“街市”摊位的土地资源分配叙述开始。工商局凭借市场权力垄断批发摊位土地使用权，获取了大量的部门经济利益，但是工商局凭借土地资源的低成本获取垄断利润，却引发了政府权力部门，以及和法律法规、公共利益、社会利益的冲突。首先引发了土地管理部门的不满，问：工商局凭什么收取地租？显然，工商局垄断国有街道土地收取地租缺乏法律依据。但是，土地部门有权收取地租，但无权设立市场，于是出于繁荣市场的需要，政府把街道摊位经营权赋予了工商局，这是政府对土地市场垄断权力的一种让渡。其次，以街为市造成外部经济负效应，引发了政府其他部门、街道两侧住户、过往行人对街道卫生、交通、噪音的不满，问：工商局凭什么要损害公共利益收地租？于是，公安局、环境保护局、建设局、规划局、城市综合管理局、社区居委会等部门就以自己的法权找工商局给个说法，居民则想方设法在自己的门口堆放东西或什么的给工商局制造麻烦，而过往行人则四处告状添乱。最后，工商局只得支付费用，用部分地租求得社会“均衡”。再次，工商局经营摊位还引发了市场公平问题。工商局为了使自己经营的摊位招商成功以增加垄断利润，便使用非市场手段取缔其他地方市场，或保护假冒伪劣产品、或支持工商户偷税漏税，或以用部分地租共享为诱饵，说服建设、规划、公安等部门增加“街市”的路面、路灯、街沿、下水道、交通管制的投入，收买媒体制造虚假新闻或广告误导群众，于是，经营摊位的问题就逐步衍生成综合的城市问题。

市场经济转型国家“街市”土地悲剧的性质也属公地悲剧，只不过更多了一层权钱交易的特征。公共资源产权是抽象的全民产权，无法分解到任何具体个人，因此，一方面，政府代理人行政行为面对的是无需对任何具体产权个人负责的很难量化考核的土地资产行政责任，另一方面，社会公共成员具体个人也不具备象企业股东那样对政府代理人的市场行为进行监督的权利。公共产权抽象的结果，不是无主财产的公共资源就变成了事实上的无主财产，任由政府代理人高高低低处置，任由特殊的群体和个人随意侵吞。当然，中国国有土地国家所有、政府垄断经营的土地一级市场模式存在公地悲剧宿命的原因，除公地悲剧的一般原因外，还有地方政府对国家设定下的土地所有权对使用权的侵蚀。

第三节 市场寻租——政府办中介

政府土地市场的主体地位和经济利益，驱使政府强化对土地市场的土地收购、征用、储备、销售，及其中介垄断，因此，地方政府乱用行政审批权的问题不仅反映在垄断土地的供给程序、市场准入方面，而且也反映在控制中介组织业务活动、收益分配方面。由于政府相关部门都紧紧抓住中介审批权，延伸行政权力，建立隶属于自己行政部门的中介组织，于是中介组织成为准政府部门，为政府行政审批服务，为政府部门找钱，成为行政权的附庸。

1998年3月17日和23日，《中国青年报》经济蓝讯以《一座大厦多家评估 相差千万谁是权威》，人民日报经济周刊以《一座大厦四个价 孰高孰低市场定》，报导了珠海法院以低于实际资产1000万元的价格拍卖珠海电子大厦，造成巨额国有土地资产流失的案例。同样一座珠海电子大厦拍卖清债，为地价评估扯皮四年。其间土地资产经由广东省内不同行政隶属关系的资产、房产、房地产、审计、会计师评估事务所评估，评估结果却相差1000多万元，而且各说各有理。建设部门否定国资部门组织的联合评估，而国资部门否定建设部门的评估，并进而指责建设部门的评估单位无营业执照，经营不合法。更煞风景的是，珠海市国土局代表珠海市人民政府从1994年介入珠海电子大厦划拨土地使用权改变用途一案，并发出擅自改变用地性质（划拨用地性质是工业用地，未经批准改变为商业、办公、工业用地）责令限期于1994年8月11日前申报登记补交地价的通知，建设部门的评估单位以珠海电子大厦未补交地价为由仍按原划拨用途性质土地评估，居然到1998年1月中房估价师学会仍认为评估结果应以合法使用（即工业用地）为前提，不应包括改变用途部分的地价，而改变用途的地价应由受让方办理手续时交纳，可到头来分文未向土地所有权人（即国家）补交，却无人交代。土地资产明明白白流失，可是非曲折至今还有“不同的结论”。

房地产方说：1996年3月11日珠海市房产评估所按划拨工业用地性质评估，估价1458.7732万元；1998年1月广东省房地产估价师学会会同中国房地产估价师学会的专家小组仍按划拨工业用地性质，估价1400万元。房地产方认为，虽然评估前已改变用途，但始终未补地价款，其合法的土地产权性质仍为行政划拨，用地性质和使用功能仍为轻工厂房。

审计、会计方说：1994年6月18日广东粤建审计师事务所按改变为商业和办公用地性质评估，估价2751万元；1997年10月珠海经济特区会计师事务所按改变为商业和办公用地性质评估，估价2565万元。审计、会计方认为，其依据是评估前划拨用地已经改变为商业和办公性质。

珠海市政府、国土局、电子公司方说：1994年7月27日，珠海市政府根据有关规定就电子公司未经批准擅自改变使用功能和用地性质发出查处通知书，责令其于1994年8月11日前到珠海市国土局申报登记，显然是按非法占地处罚。电子公司1994年8月12日前往珠海市国土局正式申请改变原工业用地性质为商业、办公和工业用地性质，国土局作出了审批，并要求按国务院90年55号令补交地价。

珠海电子大厦评估必须以商业、办公、工业为合法用地性质这应该是不争的事实。但由于历史和现实某些原因，土地资产管理的现实却出乎人们意料地复杂，有法不依和以权代法严重影响了地产市场的健康有序发展，造成了种种不应有的损失和扯皮现象。

珠海电子大厦事件首先暴露了土地资产管理体制性的缺陷。从条条的角度看，目前土地部门依据土地管理法、城市房地产管理法和国务院 1990 年 55 号令管理土地资产，国有资产管理部门依据国务院 1991 年 91 号令介入土地资产管理，建设行政部门依据城市房地产管理法介入房地产管理。而审计部门，甚至法院是因国企改革工作的需要介入土地资产评估、确认、处置。由于职能交差，涉及评估、确认、处置公说公有理婆说婆有理，缺乏统一规范和科学公正的原则和程序、缺乏可操作的原则性和灵活性统一的标准。土地部门的办法其他部门不认帐，国资的建设部门也不认帐，财政、审计也有自己的主张，没有法律权威。从块块看，依据土地管理法，我国土地实行中央、省、市地、县分级管理，而实际权力在市县两级。地方政府由于地方的利益需要，对耕地占用、对旧城改造和企业土地资产处置采取功利主义态度，且干预较强，比如，对破产企业拍卖要求土地资产越少越好，对组建股份制上市公司要求土地资产越多越好，对资产重组和旧城改造则要求内外有别。一般说来土地资产怎么处置，当地行政长官的意见可一锤定音。国企改革土地资产处置是在这种行政环境中进行的，先天决定了扯皮。

珠海电子大厦事件还暴露了政府部门操纵中介机构的缺陷。评估机构都附属于不同政府部门，都容易取得评估权。评估机构政企不分，乱、散、多和无序竞争已经成为一道风景线。目前，财政、国资部门设立了会计师事务所，建设部门设立了房地产评估事务所，土地部门设立了土地评估事务所，审计部门设立了审计师事务所，甚至有的法院也操纵了资产评估事务所。各有各的主子，出了问题大家都拉大旗作虎皮，请出这位专家，抬出那位学者，翻出某份文件，绝不认输，奉陪到底。而我们的有些“学会”、“权威”居然旁征博引，使问题更趋复杂战火更趋激烈。企业陪了时间花了钱还难得个公论，谁也不敢得罪。比如，像珠海电子大厦评估，房地产评估机构置珠海市政府改变用途的处罚通知的“合法性”于不顾，坚持按划拨土地工业用地性质评估，直接违背了房地产管理法第 39 条“有批准权的人民政府”“批准”的规定，导致 1000 万元评估价差，致使法院把资产拍卖了，而改变用途的地价也没了。评估引起争议后，中房估价师专家对房地产法发表的“评估原则依据”的权威意见，显然是在为建设部门的评估单位错误辩护。问题是已经出现企业和社会相关部门、单位对土地资产评估、确认程序的合法性和结果的科学性提出了质疑，但至今没有中立的仲裁机构受理争端，导致桌下外交左右土地评估结果，滋生腐败。

珠海电子大厦事件也反映出游戏规则的不健全。颁布土地的基准地价是政府行为，房地产管理法第 32 条明确规定“定期确定并公布”。土地资产不流失，这是基础。而基准地价事关一个地方的宏观经济走向，科学性极强，不仅要有人出钱牵头制订，还要有人监察并随市场调整，且一般一年颁布一次。可许多城市并非如此，基础工作严重滞后。像珠海大厦评估历时四年，而这四年正是中国和亚洲房地产泡沫经济破灭，地价由高峰跌到低谷的四年，就是排除用途变更等其他原因，地价评估结果也难于一致。再如，珠海以市场拍卖定电子大厦的卖价固然有其合理的一面，但我国已有拍卖法，拍卖法第 3 条规定“拍卖是指以公开竞价的形式”的“买卖方式”。拍卖合法的前提是有竞投者。据珠海电子大厦的报导看，珠海大厦只有唯一的一人参投，不管是什么原因造成，唯一一人的报价不能被认为拍卖有效，更不能将此价等同市场指标，认为珠海拍卖的价格“经受了市场的考验，没有造成国有资产流失”。

珠海电子大厦评估事件的发生不是偶然的个别的现象，是我国政府与市场关系错位所致。中介组织是政府和市场的连接点，市场的混乱必然引致中介的混乱，而中介的混乱必然加剧市场的混乱。这一事件提醒我们，应该把城市国有土地资产管理的规范提上议事日程，并加以解决。如果珠海电子大厦土地资产“一纸评估，损失千万”的事件继续发生，将影响整个国企改制的步伐，甚至影响整个市场经济的建设。

珠海电子大厦评估事件留给政府的政策思考是，政府不能多头成立、管理中介组织，必须严格

按中介机构性质规范评估机构，强化资质审查，取缔政企不分的评估单位，取缔滥竽充数的评估机构。

当然，随着市场经济体制改革的深化，政府办中介组织的问题也出现新的特点。这就是由过去政府公开办中介转为政府通过人事任免、业务倾斜等行政手段进行幕后操纵，或通过参与股份拉业务等手段进行经济操纵。中介组织要真正成为独立于政府，服务于市场的法人组织还有相当的工作要做。

第四节 国有优先——产权双轨和供给双轨

双轨制指国有集体产权双轨制和招标拍卖协议划拨供给双轨制，双轨制具有计划经济和市场经济双重特色，既是当前政府垄断土地市场的制度结果，也是经济转型国家推行市场化改革的必然过渡。双轨制具有很大的不确定性，加剧了政府垄断市场的外部性。尽管 2002 年和 2003 年国土资源部分别颁布了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（11 号令）、《协议出让土地使用权的规定》（21 号令），对规范经营性用地和协议出让土地有重要作用，但是，由于双轨制的存在和协议出让的空间过大，定价机制的人为因素太多，使许多应该界定清楚的政府职能无法界定清楚，从而给市场留下了可以任人解释的制度陷阱，从而使已经确立的土地供给模式在经济转型期的政府结构作用下，仍然无法避免行政权“变通”寻租的可能。

中国进行的是渐进式改革，其特点是先不触动既得利益者，而是旧体制的旁边发展新体制，因而双轨的产生具有必然性（樊钢等《双轨过渡与“双轨调控”》）。工业化是土地使用制度改革之时压倒一切的中心任务，土地供给要建立新模式，于是以确立工业化用地优先的原则设计土地有偿使用制度，首先根据计划经济形成的二元城乡经济利益格局，实行国有集体土地产权双轨制，禁止集体土地进入市场，以确保城市国有土地产权利益，其次根据计划经济行政划拨用地的特点，于是实行划拨、协议用地和招标拍卖用地双轨制，以确保行政军事机关、公益事业、国有企业、特殊产业的利益。由此产生了在宏观经济管理上对不同的经济成分、市场主体实施了不同的调控方式和供求政策，导致了不同的经济利益和经济效益。

旧有审批制度与计划经济体制紧密相连，由于中国现行的法律、法规给定了土地供给双轨制的制度环境，因此，在总的体制环境没有改变前，审批制度还有条件发挥作用，于是，地方政府出于寻租的目的，完全利用手中的审批权力影响新兴土地市场交易机制，并不时引发冲突，并主要表现在：一、地方政府无限征地，以损害集体土地权益实现工业化的低成本，从而加剧了“三农”问题解决的困难；二、随意处置国有土地资产，造成国有土地资产流失，引发行政权寻租，并培育出了一批新贵；三、利用行政手段刺激地价节节升高，造成城市化的高成本，从而恶化了区域投资环境和农村人口城市转移的条件。

土地供给双轨制和单轨制模式源自两种经济运行体制，各有各的微观经济基础，各有各的行为方式，因此，在双轨制机制下推行土地资源配置的市场化改革，市场主体不可能不利用制度陷阱用非市场手段实现自己的市场利益。而事实证明，土地市场供给双轨制留下法律的灰色空间，不仅已经成为各种违法谋利的借口，限制了市场基础性作用的发挥，而且引致交易不公平和资源配置低效率。比如，当前行政机关用地属划拨用地，但是由于没有一定的机制制约行政机关用地的数量和区位，因此，致使行政机关占好地、多占地，甚至占而不用或占了改变用地。再比如，工业用地属协议用地，同样由于没有一定机制制约用地的数量和区位，因此，致使占而不用或占了改变用途，甚至转手倒卖。

按照樊钢等“双轨调控”实行双轨过渡的设想，对渐进式改革必然产生的双轨制应该进行市场利益调控。但是，从政府结构看，一方面，传统社会主义理论往往把社会化大生产和生产资料的私人占有之间的矛盾作为资本主义的基本矛盾，并因而坚持生产资料公有制和政府配置资源，因此，使改革的思维很难有大的突破；另一方面地方政府已经成为市场主体，为了地方或团体的经济利益，地方政府不可能自己设计政策调控自己的不规范行为。事实上，自土地市场建立伊始，即使是中央政府多次为土地市场的混乱无序进行大规模的全国清理整顿，但是，由于政策到地方却因为地方政府敷衍塞职而一直效果不佳，其原因正在于清理整顿政府存在主体“缺位”。因此，用“双轨调控”的方式对政府垄断市场无效的。于是在市场经济转型国家，土地资源的国家所有与政府利益至上，决定了政府在配置土地资源上，往往扮演行政主体和经济主体双重角色，并提供垄断制度安排，包括供给官办中介组织，限制二、三级市场发育等制度，从而引致市场的供求博弈陷入两难选择。其一难是实现市场平等难。在政府与市场、所有权（国有）与所有权（集体）、所有权与使用权的关系中，政府地位和国家所有权总是处于主导的强势地位，并形成土地出让合同的类似完全契约性质，无法实现土地使用权受让者享有的和所有者平等谈判的权利。其二难是土地供给并轨难。政府出于维护国有经济发展的需要，政府总是根据公有制土地集体国有产权性质实行产权双轨制，同时，又根据国有和非国有企业性质实行建设用地供给双轨制，明显反映出制度的效率损失。

双轨制的执行依赖政府存在，同时为政府审批定价提供了寻租的法律环境，而审批定价则依赖双轨制存在，同时利用双轨制实现个人和地方的寻租目的，两者互为条件，互为因果，并由此衍生出行政和司法腐败。显然，在土地市场双轨制条件下，市场很难创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，很难实现各种所有制的公平竞争。

1、产权双轨制。产权双轨制设计的初衷是实现低成本工业化，但是，由于不计成本，低成本工业化一方面因为地方政府执政思维的主导，造成工业占用集体土地的扩张，引致配置浪费和交易寻租，另一方面又因为工农、城乡二元土地经济制度环境的形成，引致地方政府制定牺牲耕地换发展的政策，从而加剧了城乡之间、工农之间的二元结构。应该说，产权双轨制是造成“三农”问题的重要原因之一。低成本工业化造成的土地资源低效配置在后面章节叙述，本节重点论述二元土地经济引发的“三农”问题。

集体土地产权形态表现为农村非农建设用地（包括宅基地）和农用地，以及城市（乡镇）建成区内集体农用地和非农建设用地。有估算显示，现行土地征用制度使全国农民损失了约2万多亿元。因此，产权双轨制在实践中遇到制度障碍，国家法律确立的以牺牲集体土地所有权产权利益换取国有土地所有权统治地位的政治和经济制度，受到农民的抵制，引发严重的“三农”问题。中国集体土地上住着8.7亿农民，是中国人多地少，耕地资源匮乏，农民生活水平较差，农业现代集约化生产程度较低，农村城市化进程缓慢的地区。但是中国过去解决城市发展与集体土地的二元矛盾，靠的是计划经济配置资源的手段，靠的是对集体土地掠夺式的原始资本积累方式，结果拉大了城乡差别，工农差别，所有制差别。中国是世界上城乡差距最大的国家之一，也是城乡财政分配最不公平的国家之一。1952年到1990年，通过税收、“剪刀差”等方式，中国工业和城镇发展已经从农民身上“抽血”11.594亿元。但是，目前借“三农”这块牌子，从农民、农业、农村身上打钱的主意的人却不少。当前除乱收费现象外，怕最严重最惊人的就是各级政府明里暗里侵吞集体土地资产。农村人口占总人口比重63.8%，但政府财政支出用于农村各类支出仅占政府支出比重不足5%，政府公共财政已经既不合理更不公平。在这种情况下，相当地方还巧取豪夺集体土地资产，实在应该上升到政治问题考量。

集体土地是农村、农业、农民的基本经济社会载体，具有资源和资产双重属性。中外由农业社会向工业社会转型的土地史表明：承认农村土地资产属性，准许农村土地作为资本流动，则带动农民流动、资金流动、技术流动、信息流动、物质流动，从而推动城市化、工业化；不承认农村土地资产属性，不准许农村土地作为资本流动，则一切生产要素不活跃，经济发展停滞，城市化、工业

化进程缓慢。中外人口、生态环境与土地承载能力发展史还表明，土地产权不存在或不履行，就会导致破坏性资源利用方式的产生和蔓延，而当破坏性利用超过土地承载力时就会必然致使生物资源衰竭或灭失，水土流失和土地荒漠化，直至生态环境全面恶化，粮食安全受到威胁。显然，土地资本的增殖动力始终是农村经济社会发展的原动力，国家土地制度应该反映城市和农村共同的土地利益要求。政府应该在坚持土地用途管制的前提下，本着所有制平等原则重新规范两种使用权市场的经营范围。将国家土地制度理解为城镇国有土地以追求资产效益为目的、农村集体土地以追求资源效益为目的，是一种不公正的社会价值观，只会扩大城乡差别，工农差别，加剧生态危机和粮食不安全因素。建立所有制平等的土地产权市场，是发展的需要；利用土地资本市场的融资功能加大对农业产业化的投入，是一种必然的选择。

很长时期以来，集体土地所有制产权缺乏完整政策，受不到法律应有的保护。中国社会农民这群弱势群体对国有土地和集体土地的不平等待遇一直表示不满，对地方政府假以公益需要征地剥夺级差地租一直表示不满。为了争取土地产权权利，农民上访案件有增无减，且从未间断。但在计划经济体制条件下，地方政府采用一切手段弹压农民的不满，因此表面掩盖了激烈的社会冲突，并维持了社会稳定。而在市场经济条件下，面对工业化和城市化建设用地膨胀的推动力，面对集体土地所有者代表的法律混乱，面对自己作为土地所有者成员地租的流失，农村乡镇村政府、集体经济组织和农民个体必然要对土地所有权的失落作出各种反弹，使社会矛盾冲突表面化、尖锐化。上访告状和非法流转是农民渲泄不满的两个侧面，城郊结合部和公路两旁违法现象就是矛盾汇集的火山口，而农村较普遍的乱占滥用耕地现象则是泄愤点。每当农民不能从土地的传统农业收益中获得富裕而城市政府却能从出卖农地中得到好处的时候，每当部分农民和乡镇企业需要离乡离土发展或重组产权而又不准许他们转让自己承包的土地住宅取得土地收益的时候，集体土地产权权益冲突就又尖锐起来，而且成为一种社会不稳定因素。

现行禁止集体土地产权市场化的政策产生于计划经济背景。从历史的实践看，土地的完全自由化容易引发豪强兼并，社会动乱，民不聊生，因此出于政治考虑禁止流转。但中国的土地没有私有化，中国的耕地用途受法律保护，这是后来修改政策时忽略的重要国情。从社会发展进程看，农业社会并没有城市化和工业化的客观发展要求，人们有吃有住有穿即是农业社会的理想，因此，在城市不能提供农村人口就业的条件下，通过集体土地政策和户口政策配套把农民固定在土地上种田，就是最佳的政策选择。从认识论看，则是过去我们没有正确理解马克思主义国家学说，不能正确处理国家所有制和其他所有制的关系。即使改革开放以来，农村改革也没有触及农村最重要的土地生产要素的市场化，即产权制度。土地立法则强化国有土地体制，对集体土地所有权权利设置不完整、权利内容规定残缺、国家管理权与集体土地使用权界定模糊。目前，集体土地问题，一是产权模糊，无法受到法律的保护；二是法律不完善，难于提供有力保护；三是执法困难，不能制止政府相关部门和国有企业的侵权行为。

中国历朝历代伴随农村的问题就一直是土地产权问题。新中国成立后既有经验也有教训，解放初期农民分田分地和 80 年代包产到户的土地政策都调动过农民积极性，人民公社的土地政策却受到农民抵制。当农民从土地产权中得到好处的时候，农民就富裕，农村就发展；当农民从土地上得不到好处的时候，农民就贫穷，农村发展就停滞，这是被历史反复证明的真理，我们一定要牢记历史的治乱经验，正确处理好集体土地产权问题。

如果二十一世纪的中国土地市场继续维持两种所有权一个所有权市场的格局，继续是用政府征用办法将集体土地向国有土地转化，并只准国有土地向社会有偿提供建设用地来维护政府市场垄断，如果非公共利益继续低价征用集体土地，如果政府征地安置政策继续不包含产权的地租赔偿，如果政府管理层面面对集体土地流转管理仍然坚持烦琐的审批制度，并要求土地所有者向政府部门缴付土地收益，最后的局面就是集体土地，特别是有价值的集体建设用地越来越少，集体土地的收益流向各级部门的越来越多，拥有集体土地所有权的 8 亿农民越来越穷，农村掠夺式开发土地资源越来越厉害，城郊结合部和公路沿线的土地违法案件愈来愈多。中国集体土地资源占中国国土面积的

一半，如果集体土地产权继续不能得到有效保障，不仅粮食安全得不到保证，而且林权草权也落不到实处，“公地悲剧”将继续加剧水土流失和土地荒漠化的进程，造成生态环境的进一步恶化。

农用地产权市场化能不能解决当前农村紧张的人地矛盾兴农，农村非农建设用地和城市（乡镇）建成区集体非农建设用地产权市场化能不能为农民致富、农业融资、农村发展聚财，是我们关心的问题。目前，中国土地是两种所有权、一个所有权市场。城市这一块市场化发育较完善，土地资产对社会的贡献很大；国企这一块伴随企业改制改组，市场化步伐正在加快；唯独农村集体土地产权这一块基本按兵不动，市场发育受到种种限制，大体还停留在计划经济阶段。中国这种一重一轻的土地产权市场是一种畸形市场。市场经济的基石就是明晰产权，且产权得到法律的保护。是否解决众多集体所有制土地产权合法权益，实质上已成为要不要传统农业在世界经济一体化形势下大发展的问题。因此，实施经营集体土地战略，充分发挥集体土地产权的价值作用，应是解决“三农”瓶颈制约、激活农村经济，增加农民收入，确保粮食和生态环境安全的政策选择。具体讲，集体土地产权形态表现为农村非农建设用地（包括宅基地）和农用地，以及城市（乡镇）建成区内集体农用地和非农建设用地。中国食品安全（包括粮食安全）的资源保证在耕地上，而中国“三农”经济跨越式发展的资产安全保证，则在农村非农建设用地和城市（乡镇）建成区集体非农建设用地，以及五荒地等未利用土地上。因此，如果说推进农用地产权市场化目的，在于创造农业资源产业重组的市场条件，那推进非农建设用地、城市（乡镇）建成区集体土地产权市场化目的，则在于为农民、农业、农村发展提供聚财的制度保证。非农建设用地、城市（乡镇）建成区集体土地产权市场化建设是集体土地产权市场化建设最新的具有重大意义的突破性事件。

土地资产的最大价值在城市和城镇建设用地。现行土地管理法禁止集体土地不经过国家征用变为建设用地，以此切断集体土地的资产属性。今天需要突破的是取消非公益征用集体土地制度，建立公益征购集体土地制度，将集体土地直接进入市场；需要研究的是国有集体两种公有制土地产权共存会不会带来管理混乱，以及怎样解决管理混乱；需要重视的农村土地市场建设问题，应该说当前培育农村产权市场，比试验土地交易形式更重要。

由于中国长期政治经济的二元环境，尤其是长期土地产权双轨制的环境，中国社会整体产权意识都相对较市场经济国家差，目前中国农民的产权意识更没有形成，因此，很现实的农民在还没有看到自己的产权利益前，参与改革的积极性没有政府高。农民产权意识的培养是个长期的过程，改革只能因势利导。目前许多农民不愿意签订土地承包合同，以此躲避农村过重的税费负担。但是这些人又不愿意放弃土地承包权，宁肯责任田弃耕抛荒几年，也拒绝由村集体转包。农民的上述行为很大程度上影响了土地市场化，不仅使土地市场化缺乏法律凭据，而且造成很多隐患。但解决这一问题不能用强制办法，只能用保障土地产权的办法，用产权的经济力量去解决平衡矛盾。目前，尽管改革涌现出的多种形式已经表现出各自的优劣，但由于改革还没有触动最深层次的问题，因此还掩盖了某些矛盾，甚至数据。根据中国地域辽阔、地区差别很大的国情，我认为还需要时间验证各种形式的适用条件和范围，以及成效。我们应该清楚认识到，目前改革的制度准备并不充分，从改革的动机看，有的出于为农民利益着想，有的则是出于分享集体土地收益的生财考虑；从认识水平看，有的视野开阔处理问题高瞻远瞩，有的则就事论事短期行为明显，而土地产权制度改革涉及难点问题较多，由于方方面面的原因，因此，目前集体土地产权市场化建设既不能用行政命令搞运动，也不宜盲目推广那一种形式。

2、供给双轨制。根据土地供给双轨制，商业、旅游、娱乐、房地产用地由市场招投标配置，行政公益事业等用地由行政划拨配置，工业用地、高科技用地等采用协议方式由行政审批配置，这就是法律、法规规定的供给双轨制原则。所谓协议用地方式，就是主要以行政审批确定土地价格的方式。由于价格高高低低全在领导一句话，因此，不仅随意性很大，而且寻租现象也较严重。所谓低地价、零地价、负地价出让土地的问题，主要就是指有权审批土地价格的政府领导人以协议用地方式审批土地价格的问题。协议用地情况比较复杂，应该具体情况具体分析。一般来讲，在激烈的国际竞争中，吸引优势产业采取一定优惠政策是必要的，但是，一方面由于政府充任市场主体，缺

乏使信息对称的机制，缺乏讨价还价的内生激励约束机制，这一定价机制本身就难于实现公平合理，另一方面由于缺乏严格的标准、计算、监督、审批程序，因而在很多情况下被政府领导人作为寻租的工具乱用，造成市场主体不能平等使用生产要素，从而恶化了市场环境。

供给双轨制设计的初衷仍然主要是低成本工业化，但是，由于不计成本，低成本工业化一方面因为地方政府执政思维的主导，造成工业占用城市土地的扩张，引致配置浪费和交易寻租，另一方面又引致商品住宅、金融、服务等经营性产业和工业的供给二元价格结构，从而诱发寻租。应该说，供给双轨制降低了制度的公平与效率。首先地方政府的高地价政策违背了国民待遇原则，政府将城市基础设施的准公共品费用，完全转嫁给商品住宅、金融、服务等经营性产业承担而不让同样分享了城市基础设施利益的工业承担，并不公平；其次，由于实行高地价的用地都直接事关国计民生，因此，经营性用地招标、拍卖政策造成整个城市的生存发展成本增高，从而构成高城市化成本，并无形中损害了这些城市的区域竞争优势。

土地市场化改革至今，由于划拨和协议用地的大量存在，未进入市场配置的土地量大面广，而在处置历史形成的或计划经济向市场经济转型时期形成的或现今双轨制形成的大量划拨、协议用地时，尤其处理党政军机关拥有的已经改变用途的划拨土地问题时，制度明显反映出效率损失，市场反映出不公平。供给双轨制的效果是负面居多，本文已在其他地方论述较多，不在赘言。

第五节 强化审批——政府高成本交易

所有权和使用权两权分离制度设计的初衷是既可以满足社会主义公有制基本经济制度的需要，又能满足土地资源市场经济利益最大化的需要，但是，经过十余年的实施，现在发现使用权交易的成本很高。主要原因在于，国有产权由其自身产权不清晰和所有者缺位等基本产权属性不健全，外部性很强，和资本主义社会“公地悲剧”类似，具有极高的原始交易成本。而国家为了治理产权外部性，又不得不耗费巨资建立监管制度和监管机构，以降低初始交易成本，而这本身又构成了很高的交易成本，特别是国有产权和外部性很强的行政权在市场结盟交易后更是如此。其实，“公地悲剧”的天然存在和“公地悲剧”的治理艰难，这是所有社会形态一个带规律性的产权问题，中国国有土地产权的外部性也不例外。当前，中国国有土地产权市场，尽管自然垄断成本低于非自然垄断成本，但是却没有低成本，其成本构成特征，一方面是生产成本低，另一方面却是交易成本很高，因此，有必要评估土地使用权的交易成本。

土地制度的交易成本，按新制度经济学定义，应包括所有与制度或组织的建立或变迁、使用有关的成本。因此，土地制度的交易成本，既包括土地制度制定本身的内部成本，还包括涉及的社会政治经济制度调整的外部成本。同样，土地制度的预期，既包括土地制度本身的内部预期，还包括社会政治经济制度外部预期。因此，土地交易成本必须以内部和外部成本要素进行成本和预期收益核算。

1、土地制度的外部成本。土地制度与社会政治经济制度紧密相连，一方面，国家社会政治经济制度总是作用于土地制度并打上深深的政治烙印，另一方面，土地制度又反作用于社会政治经济制度，制约不同社会政治经济制度国家的发展速度和质量。显然，土地制度改革是牵一发而动全局的重要改革，要调整相关政治（法律制度）、政府结构、经济制度、产权制度涉及面广且成本高。土地制度的外部成本还包括本文所述的行政权寻租、市场外部性和交易风险、经济泡沫等社会经济成本。

2、土地制度的内部成本。按照保罗·萨缪尔森《经济学》定义，主要由个人和私人企业决定生产和消费的经济制度称为市场经济制度，主要由政府决定生产和分配的经济制度称为计划经济制

度。以此判定，中国土地市场政府扮演行政和经济双重主体角色、以行政垄断决定资源配置的制度，既不是完全的计划经济制度，也不是完全的市场经济的制度，和威廉姆森的完全市场经济制度交易成本由理性、动机、尊严构成的行为假定不完全一致。中国土地市场交易成本经济学基本框架，应该由以下因素决定：

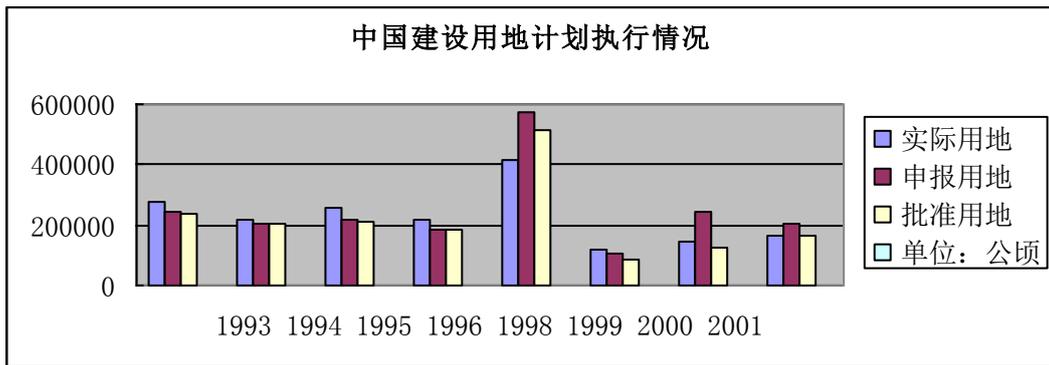
a、产权界定成本。政府经济人经营的是一种抽象的土地产权，一是国有土地产权主体法律上属国务院，事实上属地方政府；集体土地产权主体法律上属村民集体，事实上属乡村政府，都存在所有者缺位和所有权边界不清晰，甚至法律上的使用权和事实上的使用权也存在使用者缺位和边界不清晰。二是国有土地产权性质法律上所有权属全民产权，集体土地产权法律上属村民集体所有，事实上是没有分解到任何具体个人的抽象，产权要界定到个人的成本很高。三是国有土地产权凭借产权优势长期侵蚀集体土地产权，因此造成部分国有土地产权和集体土地产权边界不清。四是法律上的使用权不是恒产，国有土地最长使用期限为 50.70 年，集体土地承包期则为 30 年，一方面构成使用者短期行为，另一方面界定年限与价格也需要成本。

b、合约达成成本。合约达成是信息资源的获取、处理和交易双方效用最大化的谈判博弈建立的均衡，因此，达成合约消耗的资源构成交易成本。中国土地市场是政府经济人市场，作为国有土地所有权代理人的地方政府以市场主体资格直接经营土地，同时又以行政主体资格为自己经营的市场提供制度安排，并明确以行政和自然垄断来实现国有土地产权利益。具有自利性的政府经济人介入市场，增加了经济主体谈判的不平等和市场信息资源的不对称，以及所有权侵蚀等制度不确定因素。因此，构成合约达成的机会主义成本，即风险成本。比如现行土地交易，在私有制条件下，土地合约的达成环节为：卖方——中介——买方，如果买卖双方直接买卖，中介还可以省略。而在国有土地条件下，土地合约的达成环节为：中央政府及国土资源管理部门——省级政府及国土资源管理部门——地县政府及国土资源管理部门——储备中心、地籍地政事务所、交易中心等中介（如果新征土地还涉及土地事务所）——土地使用者，没有一道环节可以省略。国有土地市场一道门槛、一环审批、一笔交费（除法定收费外还有法定外收费），和私有土地交易比较，国有土地交易成本不仅比私有土地交易成本高得多，而且比私有土地交易还多衙门作风。政府土地收益养活了不该养活的机构和人员。

c、合约实施成本。首先是合约的非市场性成本。政府经济人签定的土地合约既是经济合约又是行政合约，一方面，尽管一般来讲资源配置是经济合约，但是土地资源配是或者相当是政府指令性的配置，因此，经济合约并不是使用者和资源真正所有者平等缔结的，具有非市场性，另一方面，由于合约经济主体是地方政府，因此合约具有行政合约的性质，超出了经济法律规范的主体范围，致使事实上的合同履行由政府当事人决定，引致司法制度和私人秩序不能校正和约的错误，从而根本上排除了保证市场效率的机制。

其次是行政权寻租成本。一是地方政府经营土地名义上是为地方经济利益，其实包含地方政治和经济双重利益，名义上归公分成，其实就中央和地方层次论，土地利益多被地方政府截留，就部门和地方政府论，利益或属均沾或被部门截留。但是，如果没有建立租金收取和分成激励机制来保障地方政府和部门的人力资源供给，地方政府和部门就不会有市场积极性。二是土地市场的租金不一定是实在的，原因在于，政府有权以划拨或协议出让方式让度资产。国家租金分成激励机制的原则是国家大头个人小头，并随领导个人在职位有关。因此，引致地方政府和部门不择手段寻求经济利益和政治利益，将公有制土地的激励国家机制演变成权力寻租机制，造成寻租成本。中国建设用地计划执行情况，如表 2。

表 2



d、合约监管成本。政府经济人的经营活动基本失去市场监管，其表面原因在于政府垄断市场的监管制度供给者是中央和地方政府，但是，中国土地市场的土地供给者又是市县乡村各级政府，因此，往往在很多情况下造成土地市场监管缺位。在这种情况下，中央政府需要监督地方政府经济人市场行为，不仅成本是很高的，而且对地方政府行政行为的约束成本还总是小于地方政府破坏制度的成本，因而很可能是无效率的。

下面，我们根据《中国土地年鉴》和《中国国土资源年鉴》的数据绘制出统计图表，以直观证明国有土地垄断市场的外部经济负效应。见表 2。

为了进一步评估土地交易成本，有必要将土地使用权交易成本评估框架扩大至土地所有权和产业结构耦合交易成本评估框架。所有制和产业结构耦合是当代重要的课题，土地所有制也不能例外。当然，这只能由市场配置来解决，而不能由政府来配置解决。当前，从理论上讲，不同的产业结构需要不同的产权所有制形式，并形成对产权所有制形式的约束，而最佳的市场制度安排则是相应的产权所有制与相应的产业性质耦合。因此，转型国家必须根据本国的不同的产业性质选择不同的所有制形式与之适应，以推动生产力发展，不能固守传统的公有制形式；从实践上看，目前世界各国都在以适应生产社会化和经济全球化的要求为目的进行所有制结构调整，而所有制形态的变革推动了各种所有制相互交叉、相互渗透、相互融合的发展趋势，形成象“机构投资者”、“公司治理结构”之类的前所未有的混合所有制资本结构和高科技产业、服务业、新兴制造产业的耦合，从而引发全球产权的重组。即使在生产资料私有制的资本主义社会，也正在资本主义社会形态下重建所有制结构中的“公”的因素，而并非需要“暴力革命”。上述假定可以得出如下两个结论，一是如果不修正政府垄断市场的赖以存在的政府结构，继续维持政府垄断市场的上层建筑服务混合所有制经济基础的市场制度，必然阻碍土地所有制和现代产业的耦合；二是国有土地本身必须进一步进行市场化改革，以寻求公有土地产权和产业耦合实现的新形式，否则可能影响各种市场主体平等使用生产要素的权利，以及今后进一步的产业革命。

第六节 政府垄断市场机制模型

政府垄断模型的本质，就是设定政治对经济，或政府对市场的主导关系。中国政治和经济的集中反映在上层建筑和经济基础的关系上。就经济转型国家而言，则集中反映在政府与市场的关系上。而政府与市场关系的核心，本质上又是行政权和产权的关系。当前，中国政治经济的许多问题，都与行政权和产权的关系混乱分不开，土地市场也不例外。但是，行政权是由国家政治目标设

定的，不同的国家政治取向设定不同的行政权。处于体制转轨的中国，改革的目标是由传统社会向现代社会迈进，由计划经济体制向社会主义市场经济体制迈进，经济上是建立社会主义市场经济体制，政治上建立现代民主政治体制，具体表现在，经济社会由人治向法制、由权力至上向法律至上、由非程序政治向程序政治由国家本位向社会本位、个人本位转轨，因此，行政权和产权的组合关系必将随转轨进程而调整，并服从于国家政治目标。

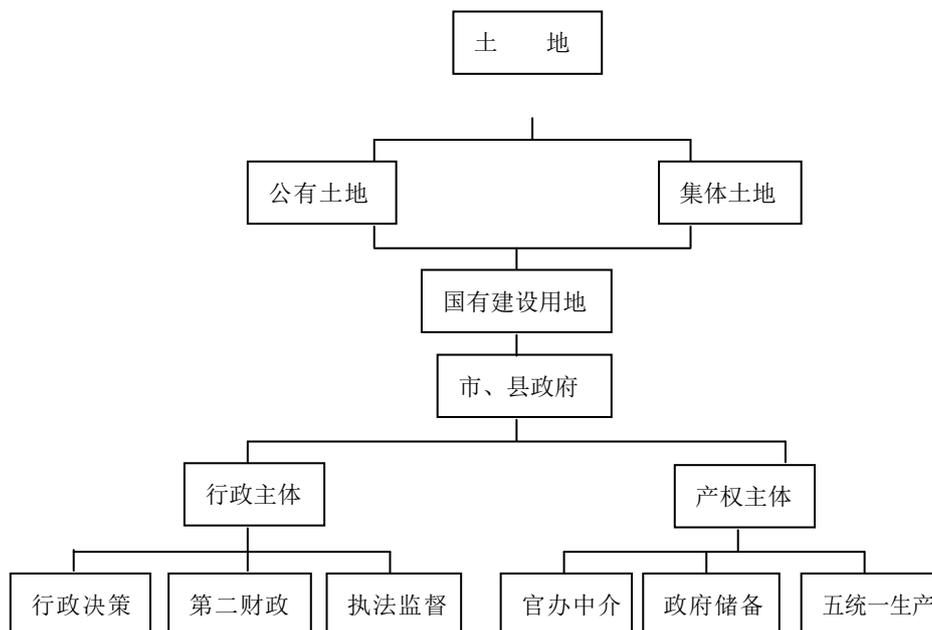
一、政府垄断模型

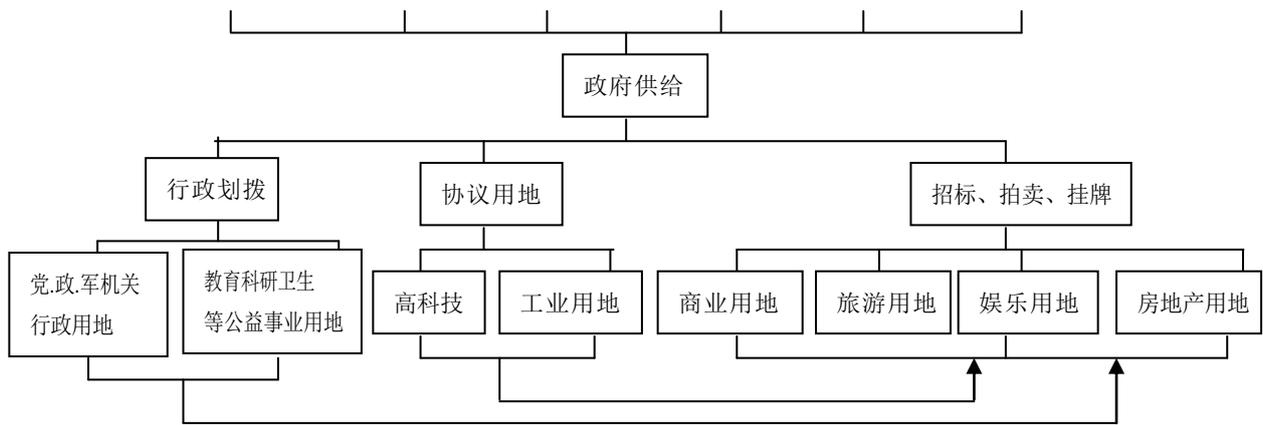
行政权和产权结合政府垄断市场形成于转型期政治体制改革滞后经济体制改革时期，其理论基础，一是国有土地所有权是国家的，政府是当然业主，有权以市场主体的资格经营土地，实现政府经济利益；二是社会主义的经济特征是公有制为主体，政府有权凭借政治权力提供制度安排保护公有土地产权经济利益、政治利益；三是土地是特殊商品，关系国计民生，政府必须实施高度垄断管理和经营才能保护全社会的利益。其模型特征，一是地方政府集地方行政权和国有土地经营权于一身配置资源，市场具有行政权和国有土地产权双重垄断性质。其次土地一级市场实行供给双轨制和产权双轨制，缺乏完全竞争机制。三是政府行为失去约束，市场监管主体缺位。四是以地生财是政绩唯一评价标准，片面追求土地资源向土地资本转变。五是设定了许多私有制土地市场没有的管理层次和收费规定，增加了土地交易成本。其模型结构如表3。

政府垄断市场模型反映了集体土地如何被政府征用为国有土地，然后作为建设用地，由市县市政府，以行政主体和市场主体资格进入土地市场实现“以地生财”的土地资源向土地资本转变的资本化过程。转型期的政府本身就拥有政治、经济双重职能，以合法的市场主体资格进入市场后，当然就可以凭借一切政府资源，运用垄断法律去实现政府的政治经济目标，而没有任何人可以监管，能够监管。失去监管的政府的绝对市场权力是危险的，在错误发展观和政绩观的引导下，于是，中国集体土地的资产利益、中国城市土地使用者的资产利益、土地本身固有的资源利益，都被中国土地市场政府垄断的治理结构吞吃了。而这吞吃的巨大利益，一部分沉淀在城市基础设施上，一部分进入法人和自然人的腰包，一部分被吃掉、用掉了。

国有土地垄断市场模型

表3





二、垄断理论的分歧要点

土地市场机制创新是一项全国性课题，任务是艰巨的。所谓市场经济机制，就是政府管理市场运作的机制，“政府管理”就是维护公平，“市场运作”就是实现效率。土地市场失去政府，就失去维护公平机制；土地市场脱离市场，则失去实现效率机制；公平机制与效率机制的统一，就是建设土地市场的目标。当前，现行土地供给市场化改革探索在构建政府维护公平、市场实现效率的土地市场方面尽管取得了一些成果，但是由于没有触及地方行政权和国有土地产权合一的土地垄断市场模式，因此，创造各类市场主体平等使用生产要素的环境问题并没有解决，而且改革越深入遇到的新问题越多。因此，围绕政府垄断结构的外部性，市场经济论者和计划经济论者存在如下分歧：

1、市场性质。市场经济论者认为，中国土地市场是政府管理下的市场，生产要素由市场配置，政府公共权力的责任在于维护、创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，确保市场的公平与效率。但是政府垄断市场论者则认为，中国土地市场是政府垄断下的市场，地方政府集地方行政权和国有产权经营权于一身配置资源，正是中国公有制土地市场的特色。

2、市场竞争。市场经济论者认为，实现土地市场的完全竞争条件，一是取消政府市场主体资格，禁止行政权力侵蚀市场；二是取消土地供给双轨制，建设用地全部入市实行市场配置；三是取消土地产权双轨制，实行国有、集体土地产权平等。政府垄断市场论者则认为，中国国有土地产权的国家所有制性质，决定政府垄断土地一级市场的审批定价模式、协议划拨或招标采购挂牌的土地供给双轨制和国有、集体土地产权的市场准入双轨制的制度选择。

3、市场约束。面对政府权力寻租，政府垄断市场论者的监管对策是，土地市场行为是政府行为，监管必须由“内部人控股”，防止政府行为外部化。市场经济论者认为，地方政府权力寻租的根本原因在于政府垄断市场存在制度缺陷引致政府监管缺位所致，监管必须公众化。

4、市场绩效。政府垄断市场论者认为，发展是硬道理，地方政府有必要以经济人身份利用土地商品为地方社会经济利益实现土地资产利益最大化。市场经济论者认为，在公有制国家，土地是资源性资产，是社会公共品，必须由社会管理者的政府权衡土地的资源利益和资产利益，以维护公共品利益。当前，政府以追求土地经济利益最大化为出发点经营土地是错误的。

土地市场理论的分歧，其实是计划与市场的经济理论分歧，是建立在私人产权基础之上的市场经济和建立在公有产权基础之上的计划经济的经济体制分歧。因此，以尊重公有产权为核心的计划经济理论和以尊重私人产权为核心的市场经济理论，必然产生尖锐对立。当前改革的重点、难点集中在审批定价制和双轨制。双轨制的执行依赖政府存在，同时为政府审批定价提供了寻租的法律环境，而审批定价则依赖双轨制存在，同时利用双轨制实现个人和地方的寻租目的，两者互为条件，互为因果，并由此衍生出行政和司法腐败。根据土地供给双轨制，商业、旅游、娱乐、房地产用地由市场招投标配置，行政公益事业等用地由行政划拨配置，工业用地、高科技用地等采用协议方式由行政审批配置，因此，未进入市场配置的土地量大面广，而在处置历史形成的或计划经济向市场经济转型时期形成的或现今双轨制形成的大量划拨、协议用地时，尤其处理党政军机关拥有的已经改变用途的划拨土地问题时，制度明显反映出效率损失，市场反映出不公平。十六大报告首先是在基本经济制度上提出两个“毫不动摇”，即毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展，发展混合所有制经济，探索公有制特别是国有制的多种实现形式，并统一于社会主义现代化建设的进程中，因此说从理论上突破了对非公有制地位的提法，突破了对公有制实现形式的提法。但是在土地市场双轨制条件下，市场很难创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，很难实现各种所有制的公平竞争。

综上所述，转型土地市场的政府市场价值观，是政治、经济多种力量相互作用的结果。首先，国有经济的基础，决定土地资源公有的政治制度，决定公有土地由不可分拨资源变成可分拨资源时选择地方政府代理经营的“公有制为基础的市场经济”制度；相反，公有资源的政府垄断市场经营制度，又反过来服务于国有经济基础，因而仍然存在经济外部性。其次，在转型国家国家所有制利益高于一切的政治架构下，集体土地利益服从于国有土地利益，土地的公有产权和政府的国家行政权合一，制度为产权利益服务。再次，在转型国家政府决定市场的政治架构下，政府成为市场主体，利用土地产权及其市场制度寻租。第四，在转型国家政府追求效率放弃公平的价值目标下，地方政府利用土地产权代理权力，以体现政绩为目标提供土地市场供给、审批土地价格，加剧了政府市场的外部经济负效应。

第四章 政府垄断市机制基础分析

土地经济运行的机制基础，分为宏观基础和微观基础。宏观机制基础指国家基本政治经济制度体系。微观基础指在基本政治经济制度设定的条件下与土地经济运行相关的机制基础，即指机制运行的具体土地产权结构、土地行政政府结构、土地行业管理结构、土地公共决策政府偏好结构、土地行政权和土地产权配置结构等制度体系。

政府垄断市场机制的理论定位，《土地经济学原理》一书认为“在中国社会主义市场经济中，市场对于经济要素（资源与资产形态）配置的调节发挥着基础性作用……但是，对于少数特殊的经济要素而言，则与上述情况相反即政府调节发挥着基础性作用而市场调节则发挥辅助作用，而土地便是少数特殊的经济要素中最具代表性的一种”其理由是“土地在国计民生中具有极端重要性和绝对不可取代性，加之中国人均土地极端稀缺，经不起任何滥用浪费；而且，在具有中国特色的社会主义条件下，尽管公平与效率并重，但是在某种情况下，公平更加不可忽视。”（周诚著 商务印书馆 2003 年出版 289 页）。其实践定位，除第一任原国家土地管理局局长王先进在 1992 年珠海会议作过表述外（见第二章），第二任原国家土地管理局局长邹玉川在《中国经济发展与土地市场》一文中也再次全面论述了政府垄断市场机制对国民经济发展的调控作用，其主要内容是：国家以土地所有者与管理者的身份执行产业调控政策，对国家鼓励发展的产业予以优惠，对国家不鼓励发展的产业则给予约束，发挥了对农用土地的保护、对城市现代化建设的促进作用……（参见袁征主编：《中国经济发展与地产市场》 改革出版社 1994）。但是，土地经济史的发展并没有证明上述判断的预见。

回顾土地经济史，国有土地产权的市场化改革，尽管结束了无偿无限期无流动由政府配置资源的制度，创立了有偿有限期有流动的市场配置资源的制度；总体讲，改革的制度效应取得了巨大的土地经济效益，初步形成了城市基础设施投入和产出的良性循环，加快了城市现代化的进程。但是不能不承认，国有土地市场产出绩效和市场投入资源相比，和产品经济的市场化进程相比，却总不尽如人意。长期以来，国有土地市场累积的林林总总地方政府违法批地、违规定价、大量批租土地、乱占滥用耕地的问题，不仅始终在一个怪圈中周而复始地困扰国家发展目标的实现，而且相当地方政府面对中央对土地市场秩序的治理整顿，却不仅坚持认为地方牺牲耕地换发展的选择是“理性”的选择，并不为自己的违法批地、违规定价、大量批租土地、乱占滥用耕地等非理性选择后悔，而且还采取阳奉阴违的政策对付中央的治理整顿，致使国家年复一年的治理整顿收效甚微。显然，地方政府经济人理性已经发生异化。于是，进而引发的思考必然是地方政府经济人理性为什么会发生异化。

笔者认为，地方政府经济人的理性异化，是与土地经济运行的机制与机制基础不耦合密不可分的。一方面，中国国有土地产权是国家产权，中国国有土地市场是政府垄断市场，政府作为行政和市场主体的行为方式决定投资者的经济利益、行为方式、经济变量。当然，作为土地使用权受让者的市场主体，对政府垄断市场经济运行机制不是不能发挥影响作用，但是，其作用必须通过影响政府经济人偏好而实现，比如改土地出让方式为土地划拨，或改招标采购方式为协议方式，再比如争取到优良土地区位，或放弃劣等土地区位，等等，就必须通过“沟对”政府实现。另一方面，一般情况下公有制产权外部性较大，并存在相应的产权陷阱，作为具有行政、市场双重主体资格政府的

落入陷阱，并诱发理性异化有其必然性。因此，分析土地市场土地经济运行机制基础，是搞清楚地方政府经济人理性决策异化原因的重要切入点。

第一节 微观机制基础结构分析

转型国家政府经济人的市场行为研究，包括机理和结构等，是经济学研究的新课题。所谓分析框架，本节指现行土地宏观经济运行的微观基础，或曰机制基础。首先是市场机理，就是在资源稀缺和政治制度、所有制给定的假定下，政府经济人运用个体主义成本—收益分析方法，在市场“需求—供给”框架下采用均衡分析方法进行资源配置的机理，即市场非规范性和异化行为的机理。其次是制度结构，就是在政治经济制度给定的条件下组成的不同产权结构、政府结构、管理结构、决策偏好结构、行政权——产权结构等各种局部制度结构形成的总体制度结构均衡，而正是这种特定的结构形成的总体制度均衡构成特定经济环境的地方政府经济人个体主义的特定思维范式，以及成本——收益函数分析模型，从而驱动着不同地方政府经济人和其他不同经济人之间的市场供需博弈，维持着政治市场和经济市场的利益均衡和社会的供需关系。任何经济运行都必须和相应的机制基础耦合，任何经济行为产生都必须和相应的机制基础关联，不同的制度结构产生不同的制度绩效，规范或异化着不同经济人的市场理性。

公有制土地经济是一种独特的经济形式。公有制土地经济运行机制之所以不同于私有制土地经济运行机制，就在于公有制特定的所有权关系所决定的不同市场机理、制度结构、运行方式、机会成本。而正是这些不同的私有制土地经济运行机制的市场机理、制度结构、运行方式、机会成本才会产生不同于私有制经济运行的机制基础，从而规范或异化着不同经济人的市场理性。因此，必须重视国有土地的微观机制基础研究。

一、国有与集体两种土地所有权的产权结构

中国土地产权性质整体是公有，具体为国家所有和集体所有；中国土地产权结构整体是单一，具体为城市全部为国家所有，农村绝大部分为集体所有。由于公有产权不清晰，中国土地产权外部性较大，有利于寻租；而由于产权结构单一，形不成市场竞争，有利于垄断。土地产权的博弈以土地产权的性质为基础，不同的产权性质组合不同的产权博弈形式。因此，根据中国法律，中国土地产权结构分为两个层次，从所有权结构论，中国土地产权分为城镇国家所有和农村集体所有，即国有产权和集体产权两种形式；从使用权结构论，中国土地产权又分为国有土地使用权和集体土地承包权两种形式。因此，中国土地产权的博弈是从所有权（国有）与所有权（集体）、所有权和使用权、使用权与使用权三个层次展开的。

1、城镇国家所有权与农村集体所有权的博弈。国有集体两种所有权形式的产权博弈以农地征用形式进行。博弈的具体诱因主要来自两个方面，一是土地管理法规定政府征地行为的依据是公益用地需要，但是地方政府一般却为经营性用地实施征地，这就势必引发冲突，二是土地管理法规定了政府征地行为的补偿标准，但是地方政府出于自身利益的考量却压低法定标准以谋取政府的行政或经济利益，这也势必引发冲突。地方政府招商引资所采用的通常做法就是低地价、零地价，甚至负地价政策。而地方政府的低地价、零地价，甚至负地价政策，则以政府同农民进行产权博弈的方

式实现。这就是地方政府不顾法律规定，对上采取违法批地手段拒向上级政府交纳各种税费，对下则制定极低的补偿农民标准，甚至打白条子强制征用集体土地。如果农民激怒，就派警察抓人镇压反抗。尽管地方政府和集体土地的产权博弈多以农民失败告终，但给区域经济留下的创伤却是久远而深刻的。

2、国有土地所有权与国有土地使用权、集体土地所有权与集体土地承包权之间的产权博弈。

国有土地所有权和国有土地使用权、集体土地所有权和承包权博弈的通常方式是采用所有权侵蚀。比如，政府为了确保本地某股份制公司上市，于是以政府土地所有者身份指令地价评估机构调整土地评估价格，增加股本获准上市。但是，政府行为替代企业行为的结果，公司上市却并没有激励企业，致使全国最早改制的某些地方股份制企业股市募集的资金大量流失，甚至继续经营艰难，并没有实现国企改制的效率。政府经营城市方面也是如此，有的地方政府要政绩，于是按房地产商要求将公益设施和房地产捆绑经营，并擅自动用行政权力，或强制收回土地使用权，或违法修改城市规划，或违反城市房屋拆迁补偿规定。政府违法行政的结果，尽管政绩起来了，但是由于国有资产大量流失，致使有的政府还背上债务，留下社会不稳定的隐患。

中国国有、集体、私有土地产权外部性比较

表 4

	产权结构	产权边界	产权主体	产权侵蚀	产权收益	交易成本
国有	两权分离 交易使用权	不清晰 没有具体的产权人	事实上的各级政府 权责、权利、权能分离	两权分离 所有权侵蚀使用权	最高	最高
集体	两权分离 部分交易使用权	不清晰 没有具体的产权人	事实上的政府所有 权责、权利、权能分离	两权分离 国有所有权侵蚀集体所有权 集体所有权侵蚀集体使用权	收益不高	高
私有	两权不分离 两权同时交易	清晰 有具体产权人	私人 权责、权利、权能统一	产权相对平等	等同国有高	比国有集体低

注：国有指内地、香港；集体指内地；私有指澳门

3、使用权与使用权层次的产权博弈。首先，法律上的使用权不是恒产，国有土地最长使用期限为 50—70 年，集体土地承包期则为 30 年，其次，法规规定超过两年的闲置土地可以依法收回，从而构成所有者和使用者的短期行为，于是在所有者和使用者、使用者和使用者之间，就围绕使用权的临时和满期收回展开着利益博弈。

国有土地产权存在外部性。国有土地产权的外部性产生于国有土地的产权性质。国有土地存在产权不清晰和所有者缺位的致命属性，是引致外部性的根本原因。每个人都是所有者的土地等于没有所有者的命题，既在资本主义条件下成立，也在社会主义条件下成立。“公地悲剧”的天然存在，是所有社会形态一个带规律性的产权问题。在资本主义条件下，正如十六世纪英国生物学家加里特·哈丁所描述的，当新英格兰村庄的城镇共有土地被牧民不付任何私人代价过度放牧时，悲剧就产生了。而社会主义条件下，土地产权按土地管理法规定，国有土地产权代表是国务院，实行的是地方政府代理制，但是，由于国有产权不清晰和所有者缺位，因此，一方面政府代理人行政行为面对的是无需对任何具体产权个人负责的很难量化考核的资产行政责任，可以不受产权经济利益约束，另一方面社会公共成员具体个人也不具备象企业股东那样对政府代理人的市场行为进行监督的权利，公共产权抽象的结果，不是无主财产的公共资源就变成了事实上的无主财产，任由政府代理人利用土地审批定价制度高高低低处置，任由特殊的群体和个人随意侵吞，因而也仍然具有极高的原始交易成本。

国有土地能够以强势所有制的政治经济地位侵蚀集体所有制、私人所有制，是引致外部性的第二位原因。按照马克思国家学说消灭私有制建立公有制的制度安排，转型国家的意识形态总是将国有利益放在物权的第一位，集体利益放在第二位，并以国家所有权优先论安排政治经济制度，设定

国家优先效力权和优先保护权，成为所有权侵蚀的依据。但是，产权主体的社会化、市场化，是经济、政治体制改革的必然趋势，由于国家所有权优先论缺乏法律基础，因此，所有权侵蚀的非规范性异化了国有土地产权。以所有权侵蚀的后果论，目前，地方政府对国家设定下的国有土地所有权对集体土地所有权、国有土地所有权对国有土地使用权、国有土地使用权对国有土地使用权的侵蚀，是一种普遍存在，而且在政府以行政和经济主体资格垄断经营土地的市场机制下，侵蚀的后果非常严重。无恒产者无信用，由于国有土地所有权的国家性质决定了政府行使所有权权利的主体合法性，导致任何集体土地产权、企事业单位和个人的土地使用权都难以有效抵制国家所有权的侵蚀，并无法凭借集体所有权、使用权法定权利和国家所有者所有权法定权利博弈，因此引发短期行为，一方面造成大量以炒地为目的的市场寻利行为，另一方面引发信用危机。

二、行政权运行政府、市场结构

转型期行政权的市场外部性产生于政府结构。政府结构分为纵向和横向形态，配置特征如下：

1、纵向政府结构和市场结构的配置。从中央——地方政府结构分析，中央和地方是特定的上下级关系，其交易属政治市场的范畴，其互动以上级决定或下级请示方式进行，既具有协商选择也不完全具有协商选择，但是基本原则是服从。经济市场以价格为核心通过谈判或协商选择受让人，而协商的成果以契约形式固定，是基本完全的协商选择，体现的是公平与效率。按照新制度经济学产权规则与等级规则冲突的理论，以中国国有土地市场从中央——地方政府结构和市场结构配置分析，可以得出这样的结论：中国土地市场的政府治理结构是矩形的，而市场交易结构是网络型的，由于矩形结构的等级政府管理系统和网络结构的网络系统是完全不同的治理结构，因此，政府以行政权和产权结合的形式经营市场的设计本身就存在体制缺陷，缺乏互动基础，不可能不出现严重的外部性问题。

2、横向政府结构和市场结构的配置。从地方四大班子的块块运作方式看，各级都是党委领导下的人大、政府分工负责制度，人大可以依法监督政府，但是不能监督党委，这一结构导致许多地方政府为避免人大监督，便让那些闯红灯的决策以地方党委或地方党委和政府共同名义出台，致使人大监督无可奈何。从地方人大监督结构看，人大管理土地的专门委员会是农业委员会，主要对耕地方面的问题进行法律监督，并没有专门委员会就国有土地资产运营实施监管。因此，就中国四大班子结构对国有土地资产监督管理而言，明显存在外部性。从地方政府部门条块运作方式看，地方块块的部门在业务上接受条条领导，在政治组织上接受块块领导，而官帽子在地方块块，在这种条块结构下，如果条块施政手段和目标发生冲突，作为地方块块的部门在一般情况下都选择支持地方块块，致使中央决策贯彻受阻。从地方政府同级条条运作方式看，由于国有土地产权主体缺位和产权不清晰，也引发同级政府部门争夺土地审批权和市场经营权，各个政府部门千方百计参与管理土地、审批土地、经营土地，从而形成多头管理土地、多头经营土地的利益格局，致使违法用地加剧、土地市场秩序混乱。从同级政府内部行政监督看，财政和统计都没有对土地出让、开发、整理实施专项监督，任相当土地管理部门土地收益体外循环，土地数字造假。

由于矩形结构的等级政府管理系统和网络市场结构的产权系统是完全不同的治理结构，等级政府结构和网络市场结构的冲突也必然反映在同级政府与市场的关系上，并引发行政权外部性。

政府结构和市场结构差异比较

表 5

	职能	目标	决策	层级	关系	监督
政府	公共行政	社会、经济	国家体制：立法司法行政 领导体制：党委领导分工负责 民主集中	上下：中央省地县乡镇 5 级 同级：党委人大政府政协 4 级 矩形结构	上下领导与被领导	多元
	服务	多元			服从	法纪舆论
市场	经济竞争	利润单一	总经理负责制 一元	网络结构 无头无尾	市场主体平等 讨价还价	政府管制

行政权外部性最严重的后果是滋生寻租行为。首先是国有土地产权容易异化为寻租产权。土地所有者有控制产权配置、实现产权利益的冲动，以实现产权利益的最大化，这是产权所有者共同的价值取向。但是，在市场交易中由于产权所有者的不同，其价值度量的标准却因具体产权所有者而炯异。政府产权和私人、股份制产权出于不同的寻利动机，产生不同的“自利”经济行为，而政府是寻租，私人、股份制是寻利，因此，构成截然不同的成本收益结论。当寻租者和寻利者进行利益博弈的时候，在产权利益的驱动下，寻利产权所有者总要千方百计使私人产权和行政权结盟从政府寻租者那里换取政治经济利益，以实现产权的最大利益。而地方政府寻租者的土地产权，选择和寻利者产权的结合则很容易体现权力的价值，容易办成自己想办的事。其次，转型国家私人或股份制产权和行政权结盟成本较低。行政权和产权结盟，如果说在市场经济成熟国家有一定制度障碍，从而构成较高交易成本的话，那在转型国家，因为基本没有这方面的政治、法律、道德风险，一般不会付出太大成本。再次，行政权和产权结盟助长了下级政府贿赂上级政府行为。西方政府经济学经常出现的是经济利益集团贿赂政府，以获得某种特权，但是，还没有下级政府贿赂上级政府的形式。但是在中国国有土地市场，行政权和产权的结盟则可能引致下级政府贿赂上级政府的政府贿赂政府形式。其原因在于，行政权和产权的结盟赋予了地方政府获取产权经济利益的权利，于是，在产权利益的驱动下政府成为了经济人，并且在国有土地市场或多或少地从事违法违规经营土地使用权的政府活动，以获取政府甚至个人的经济、政治利益。但是，法律赋予了上级政府监管下级政府行政行为的职能，因此，地方政府经济人为了避免受到上级政府监管机关的查处，便会象经济利益集团那样，为谋求其违法违规行为的合法化或找到违法违规行为的保护伞而采取贿赂上级政府有关方面的行动，并预期以较低的贿赂成本获取较高的收益，甚至超额利润。地方政府的合意是这样的，只要贿赂成功，将来得到的回报，少则可以争取到在事后上级清查时蒙混过关，多则可以争取到在违法违规的事前就得到上级政府有关负责人的合谋，从而实现地方政治经济利益。

地方政府结构的行为特征具有很大的行政权外部性和市场交易成本的直接原因在于，计划经济向市场经济转型是集权型政治、经济向分权型政治、经济转型，一方面是市场扩张、政府从经济领域有选择的退出，由于资源产权在政府和民间重新配置，因而引致政府既得利益的重新分配或失落的转型矛盾，另一方面是中央改变了一切包揽的行政集权方式并在中央和地方政府之间重新划分事权和责任。但是，在管理体制改革强化了地方政府掌握国有资源和政策制定的权力后，却缺乏行之有效的适应资源市场化的政府体制和激励约束机制与权力下放配套，于是，地方政府在臃肿的机构和匮乏的财力条件下，一方面主动地在发展经济的口号下以低地价、零地价甚至负地价招商引资，从而加剧了地方政府之间的无序竞争，另一方面被动地在上级下达的各种考核或达标的政绩指标驱动下利用上级考核下级内部方式造成的信息不对称性和指标的纯经济性制度缺陷，闯红灯或弄虚作假，再一方面是由于地方政府领导人的知识结构和个人素质禀赋形成的政治观、发展观方面的人力资源差异，塑造出了进取型、保护型、掠夺型政府市场寻租的政府经济人角色在机会主义的利用资源。

地方政府结构的行为特征具有很大的行政权外部性和市场交易成本的间接原因在于，计划经济

和市场经济的政府向社会索取职能的立场是尖锐对立的，集中体现在计划经济政府总是千方百计扩大自己的行政审批权，而市场经济政府却在不断努力缩小自己的行政审批权。计划经济和市场经济的政府向社会索取职能立场的差别源自不同的机制运行基础，计划经济政府是高度集权的政府，政府职能无所不包，市场经济政府权力受到限制并且分散，政府职能限制在政府具有比较优势的公共选择领域。中国正处于经济社会转型时期，当转型的意识形态、法律制度、政府结构、社会监管体系还不能和市场经济制度耦合的时候，一方面，失去制衡的政府行政权面对机会主义的多元选择条件，便很容易滋生市场“寻租”的动机和行为，从而异化行政权，另一方面，由于国家为了治理产权外部性，又不得不耗费巨资建立监管制度和监管机构，以降低初始交易成本，而监管制度和监管机构建立的本身则非常容易因为转型期政治经济整体制度重建的先后不一或不完整，而构成监管制度和监管机构运行的很高的外部性，从而构成很高的交易成本，特别是国有产权和外部性很强的行政权在市场结盟交易后更是如此。

“公地悲剧”治理艰难，这是所有社会形态公有产权的一个带规律性的问题，中国国有土地产权也不例外。而各国的对策大都集中在调整政府与公有产权的关系上，主要方向是政府从微观经济领域和私人物品生产领域、从社会和中介组织能够发挥作用的领域、从企业经营管理领域退出，从公共领域、宏观调控领域、市场监管领域强化，从而切断行政权与公有产权的市场关系。因此，因此，政府转型是治理国有土地产权外部性的必由之路，不进行利益的重组，观念的变革，体制的调整，很难完成由计划经济理性向市场经济理性的价值观博弈转型。

三、土地配置行业管理的上下结构

现行土地供给模式尽管已经出台体现市场配置资源的经营性用地招标、拍卖、挂牌规定，比 1994 年出台的《中华人民共和国城市房地产管理法》更具可操作性，更突出市场的作用，但就整个土地制度体系看，离市场经济的要求还相当远。反映出的问题，一是就中央政府和地方政府公共政策管制权限论，中央政府管制过多过宽，地方政府难以有效发挥作用，二是就政府和市场在资源配置中发挥的作用论，政府在资源配置中起主导作用，市场难以有效发挥作用。

1、土地利用规划中央集权。目前世界多数国家的土地利用规划管理体制架构，是国家行使立法权，省级政府行使审批权，省以下地方政府行使建议权，然而中国土地利用规划审批权却由中央行使，地方政府基本没有审批权，甚至没有法律保障地方政府建议权，使地方规划缺乏调整弹性。而作为一个经济转型国家，由于种种原因，规划滞后于经济发展现实的情况经常发生，鉴于规划调整的巨大成本，因此，地方规划一旦不适应地方经济需要，地方政府为了降低交易成本，往往采用违法违规方式用地。目前开始试行预先许可制，但是，笔者认为，如果不从经济运行机制着手，仅从审批权力的上收和下放进行制度安排，又很可能因为中央权力的某些下放，回归 1998 年前的情况。

2、征用集体土地中央集权。为了保护好耕地，中央采用政治经济法律多管齐下的土地用途管制上收地方建设占用耕地审批权，实行建设用地总量控制，出发点是无厚非的。但是，中国地域辽阔人口众多，经济发展水准千差万别，面对区域在经济全球化时代瞬息万变的国际投资环境，采用这种高度中央集权的行政审批方式管理各个省、各个市、各个县的农地转变为建设用地和征用集体土地，是件吃力不讨好的事。事实上，在信息很难对称的条件下，高度中央集权式的审批管理制度，使市场无法自行调节供求，不仅没有提高保护耕地的制度预期，反而新增了全国层层寻租的平台，大大降低了制度的公平与效率。于是，年年从乡到县，从县到市，从市到省，从省到中央“跑部钱进”，为农地转变为建设用地和征用集体土地的审批项目奔走游说，为调整规划、补办手续往

往返返，然后是从中央到省，从省到市，从市到县，从县到乡深入基层名曰“调查研究”式的讨价还价。如此统得很死的宏观体制，不仅增加了制度运行成本，而且助涨了权力寻租，甚至还助涨了违法用地。下面以四川一个县正常的农地转变为建设用地和征用集体耕地土地一亩为例，说明行政审批的线路和收费情况，以及制度效率。首先是审批路线复杂：村——乡或镇——县国土资源局——县政府——市地政府国土资源局——省国土资源厅——省政府——国土资源部——国务院。其次是收三笔费：1、耕地占用税（留县）约每亩 4000——7000 元，2、新增建设用地有偿使用费每亩 4000——9400 元，并按中央 30%，省 15%，市地 15%，县 40%分成，3、耕地开垦费每亩约 1.2——2.4 万元，4、土地管理费每亩 3000——10000 万元，因此，一方面，地方政府为躲避这种耗时耗钱的用地计划审批，只好违法用地、越权批地。另一方面，由于集体土地转变仍采用计划经济审批，农民失去土地的补偿大大低于各级政府所得，因此不愿意政府征地，常常引发闹事。结论是，1998 年以前，旧土地管理法实施时期下放审批权的土地管理方式不适应市场经济；1999 年新土地管理法实施时期，高度集权的行政审批仍然造成了包括时间和费用在内的极高的征地成本，因此，无论在 1998 年前还是 1998 年后，中国都没有解决地方政府经济人违规违法用地的问題。

3、供地方式目录中央集权。目前土地的供地方式，即划拨、协议、招标、拍卖方式由中央实行供地目录管理，即由国土资源部制定的《禁止供地目录》、《限制供地目录》、《划拨用地目录》，以及《工程建设项目用地指标》，但是，由于经济全球化和产权多元化，土地使用权的利用方式发生重大变化，界定使用权的用地性质越来越复杂，使供地方式目录无法适应区域市场经济需要。当前，行政划拨用地、公益用地中包含经营性用地的现象日趋复杂，各种教育、基础设施、新闻卫生，甚至行政机关和军事机关用地很多是多种用途交叉，工业用地也因产业日趋多元化而引致用地多元化，造成界定使用权和进行不公平交易的机会成本越来越高，权力寻租的空间越来越大，从而降低了资源配置效率，恶化了市场主体平等使用生产要素的市场环境。

4、基准地价中央集权。首先基准地价。依据法律法规，一年一次的基准地价由地方各级政府组织编制、报批，然后发布、管理，是一个非常复杂的系统工程，从县乡以 20 万元不等的资金组织专业队伍编制、修订，报上级政府审批，投入成本很高，但是，经济效率很低。其原因，一方面是由于中央有关部门制定的操作规程和经济发展的现实脱节，耗时耗资制定的基准地价滞后于经济现实，使价格反映机制缺乏区域因地因时调节弹性，不很适用，另一方面是国有土地产权主体法律上是国务院，但事实上是由地方政府代理的，因此，在地方政府控制的土地垄断市场上，由于产权双轨制和供给双轨制存在的原因，地方政府有条件变通供地方式目录而自立名目决定供地方式，因此，致使各地官方基准地价标准形同虚设。其次是每一个县的新增建设用地有偿使用费靠国土资源部和财政部审批，由于程序繁多、而且具体情况太复杂，因此各级的讨价还价，增加了权力寻租的机会成本，使有偿使用费的收取失去社会公平。

生产要素的配置本应是市场的职能，政府要替代市场管理好 960 万平方公里的土地，配置好一个 13 亿人口国家的生产要素，确实是一个很难的事情。而为了应对日益增多的违法案件，以确保审批秩序的正常，就不得不建立一支庞大的管理和执法队伍。于是，只有从乡镇国土资源管理所管理员开始增加人员，增加编制，增加机构，形成一个自我封闭的管理监察系统。于是，在人员编制受到制约的条件下，大量借用编制外人员，致使建的庙子越来越大，供的菩萨越来越多，开支越来越大。可以说，如果没有低价征用集体土地的滚滚财源，而仅靠城市土地收益，各级财政很难养活这么庞大的队伍。事实上，现在很多县乡就是靠农房建设、征用土地、行政罚款等维持生计。全国土地管理队伍和执法队伍人员正式公布的数据递增情况见下表。

全国土地管理机构、人员及经费情况
1993——1998 年

表 6

单位：金额 万元

年度	年末从业人员(人)			资金来源(万元)		机构数(个)			
	合计	行政编制人员	比上年升降%	合计	比上年升降%	合计	行政单位	事业单位	比上年升降%
1993	181589	54874		301928		37214	30220	6994	
1994	195258	62647	+7.5%	353235	+17%	39082	31165	7917	+5%
1995	210419	64574	+7.7%	343821	-2.7%	38578	29034	9544	-1.3%
1996	266966	72188	+26.9%	413120	+20%	40798	27541	13257	+5.8%
1997									
1998	262645	73317	-1.62%			38965	20004	18961	-4.5%
1999	158835	63915	-39.5%	407291.5		3056	465	2591	

注：1、本表反映原国家土地管理局时期人员经费机构情况，数据来源于1994—1998年《中国土地年鉴》2000年中国全国土地管理机构及人员情况及全国土地管理系统资金来源情况。

2、资金来源为预算内和预算外资金之和。

3、统计到乡级政权

全国国土资源管理机构、人员及经费情况

1999—2001年

表7

单位：金额 万元

年度	年末从业人员(人)			经费收入(万元)		机构数(个)			
	合计	行政编制人员	比上年升降%	小计	比上年升降%	合计	省、市(地)级	县(区)级	比上年升降%
2000	220923	81108		886011.34		5390	696	4694	
2001	196497	73415	-11%	748337.79	-15.5%	4855	584	4271	-9.9%

注：1、本表反映国土资源部时期国土资源管理机构、人员及经费情况，数据来源于2000年—2002年《中国国土资源年鉴》全国国土资源管理机构、人员及经费情况表。

2、机构数2000年含地矿。

3、统计到县级政权。

四、政府公共决策的二元偏好结构

政府垄断市场的政府经济人是有偏好的，其特点是利己和利他选择并存。政府职能的特殊性决定政府偏好的机会主义特殊性，一方面，政府是人民政府，具有公共行政职能，因此，当政府扮演公共行政角色时政府偏好具有利他性，想以地生财为人民多修几条路，多建几座广场，多做出点政绩，另一方面，当政府扮演市场主体时政府偏好又具有利己性，或者征地损害农民利益，或者乱收费增加人民负担，或者制造虚假信息哄抬地价，或者牺牲耕地换发展等等。但是，国有土地政府经济人的产权利己主义已经不同于亚当斯密《国富论》的利己主义假定。因为私有制经济人的产权利己主义完全为私人或私人集团，而国有制经济人的产权利己主义却可能或是个人、或是集团、或是

地方、或是国家。由于政府经济人产权利己主义目标很不确定，因而在多元目标选择中机会主义倾向更为突出。

政府偏好偏离理性是中国土地市场畸高交易成本形成的主要原因，但是在现行地方政府成为利益当事人的体制下，建立规范资源-资产效用函数调整地方政府偏好的制度选择则涉及政府规制成本与规制收益比较考虑。从成本看，首先涉及制定成本，其次涉及实施成本，再次涉及监督成本；从收益看，首先涉及私人收益，其次涉及社会收益，或者还有政府收益。土地经济史告诉我们，当土地使用制度改革的经济收益大于修正传统政治经济制度的成本时，国有土地产权的国家激励机制推动政府建立政府垄断土地市场，实现土地无偿无限期无流动使用制度向土地有偿有限期有流动使用制度转型；当规范行政审批行为改革的经济利益小于现行政治经济制度的既得利益时，地方政府一方面对集体土地产权改革缺乏积极性，另一方面对实行招标拍卖挂牌制度缺乏积极性，致使制度创新受阻。

中国改革土地市场制度的决策层在改造计划经济的政府无偿无限期无流动配置资源制度时，一直受计划经济理论和市场经济理论的双重影响，和市场经济体制和计划经济体制双重制约，以及政治市场和经济市场的互动。原因在于中国在计划经济时期是一个政治全能社会，因此，中国特色的市场经济的形成和发展过程始终是政治体制的安排，是政治决定的产物，离开政治决策无法解释中国特色中的问题。有鉴于上述分析，可以得出如下结论：国有土地市场不存在完全意义上的竞争市场，纯粹用经济市场的观点无法解释政府垄断市场的异化行为。事实上，1998年土地管理法修改中涉及的土地用途管制、耕地动态平衡等资源管理制度设计，以及土地储备制度、经营性用地交易管理办法等土地资产管理制度设计，相当是国外通行的做法，但是在中国一运行却异化为非规范性的机制，究其原因，问题的症结在于上述法律调整没有配套进行机制运行基础的体制创新，使正确的机制缺乏长期存在的经济运行机制基础。

五、行政权和产权的配置结构

中国国有土地市场是行政权和国有产权合一的政府垄断市场。政府既是行政主体，又是产权主体，无疑加强了外部性很强的行政权和外部性很强的国有产权的结合，并为作为行政主体的政府搭起了政治市场和经济市场直接交易的平台，其直接后果是产生外部性乘数效应，使国有土地市场异化为外部性很强的政府寻租市场，失去竞争市场的预期。

全国出让市场权重情况

1993—2002年

表 8:

单位：宗

年 度	合 计	协 议		招 标		拍 卖	
		地 块	权 重	地 块	权 重	地 块	权 重
1993	42076	38380	0.91	1299	0.031	2397	0.057
1994	97405	84880	0.87	2534	0.026	9991	0.103
1995	105473	94111	0.89	2061	0.020	9301	0.088
1996	103921	91962	0.88	2691	0.026	9268	0.089
1997							

1998	130417	117266	0.90	2026	0.015	11125	0.085
1999	99017	83692	0.85	2682	0.03	12643	0.13
2000	118846	99632	0.83	3357	0.03	15857	0.13
2001	170157	145228	0.85	4509	0.03	20420	0.12
2002							

注：1998年出让划拨不含外商。统计表显示土地出让市场的情况，表明在土地出让市场，即在政府垄断经营的一级市场中，大量的土地是通过协议方式，即地方政府审批定价的方式出让给土地使用者，招标采购占的比重很低，正好解释了国有土地资产流失的原因。

首先是转型期政府结构提供垄断市场制度安排，实行供给双轨制和产权双轨制，以保护国有土地产权规避市场风险，却增加了其他市场主体的投资风险；其次是转型期政府结构在政治经济双重市场中寻求政治经济双重利益，无疑加速了行政权能异化。再次是放大了公有土地产权的外部性。公有土地产权本身是外部性较强的产权，如果由外部性较强的行政权垄断经营，只能进一步放大公有产权的外部性。政府垄断市场制度将政府置于政治经济双重市场中，政府经济人在政治经济双重市场影响下，既不能仅按照经济市场赢利多少的选择规律追逐经济效用最大化，也不能仅按照政治市场政治赢利多少的选择规律追逐政治效用最大化，而是按照政治利益决定经济利益的政治市场原则选择个人和地方或政治、或经济、或政治经济利益的最大化，也就是按寻租理论机会主义地配置资源，从而使政府公共行为异化为寻租行为，致使其他市场主体失去平等使用生产要素的市场环境。

首先是在土地供给的划拨、协议、招标、拍卖、挂牌方式上，地方政府不按法律法规规定的供给方式落实。下面统计表显示协议和划拨方式用地占主体，这就是政府双重主体资格引发的后果。

其次是在土地利用方式上只追求投入，不计产出。中国城市化、工业化的土地利用带普遍性的问题，就是追求规模扩张，就是千方百计“圈地”，因此，土地的投入产出比很低。具体数据，请查阅其他相关章节。

政府的双重主体资格，使政府处于双重决策角度，当政府作为行政主体时，政府承担着领导宏观经济发展的公共政府职能，因此，政府为了营造宏观经济发展环境，应该而且必须要优化资源配置，规范市场秩序，降低交易成本，用政府看得见的手纠正市场失灵，在这个决策角度，政府利益代表公众利益，权力是超市场的。但是，当政府作为市场主体时，政府处于和市场主体平等的地位，承担着微观经济发展的土地资源供给职能和来自市场主体的经营赢利压力和诱惑，于是，政府在市场主体的讨价还价下，从满足微观经济发展需求出发，或为自己或地方寻租的需求出发，又满足市场交易的预期决策。政府和市场目标价值是存在差异的，有些从局部的市场预期看应该满足的事情，而从全局的公共预期看却不应该满足，于是，使公共政府陷入两难处境，并在自己的微观决策和宏观决策的对立面中进行博弈。在这种情况下，如果来自微观的力量占上风，政府就选择违法；而如果来自宏观的力量占上风，政府就选择守法。但是，由于中国财政体制和政绩考核机制的原因，以及经济转型的其他一些原因，一般讲，地方政府在矛盾中的最终博弈选择是满足微观利益，做出违法决策。因此，政府双重主体资格存在结构性配置失误。

证明政府双重主体资格严重外部性的实证，莫过于例举地方政府在招商引资中处理投资与地价关系的做法。其实，地方政府陷入招商引资悖论的原因，就出在政府双重主体资格的制度安排上。一方面，作为土地行政主体的地方政府和上级政府围绕政绩考核目标形成了政治市场，并有权在政治市场中对上级下达的经济指标所需要的土地供给条件进行讨价还价，比如就招商引资减免法定上交税费、调整土地利用规划、增加耕地占用指标、简化法定审批程序、甚至未批先占、改变用途、卡压农民等讨价还价，而在上下级政府信息不对称的情况下，上级政府迫于地方讨价还价的压力，或默许地方变通法律法规，或默许违法，从而完成和地方政府就经济指标的讨价还价政治交易，以达成地方确保经济指标完成的承诺。另一方面，作为产权主体的地方政府又和市场主体（投资商）

围绕招商引资项目谈判形成了经济市场，就招商引资项目的开发条件进行讨价还价，比如，政府要求投资额要达到多少，产值要达到多少等等，而投资商又反要求政府提供低价土地、抵押贷款条件等等压政府。生产要素配置本该属于市场解决的问题，但是，政府的介入却异化了。首先，尽管作为国有土地产权代理人的地方政府有权决定土地价格、供地时间等问题，但是经济市场的讨价还价既不是政府的职能，也不是政府的强项，于是在信息不对称的条件下，或者在内部、外部政治、经济压力下，地方政府便不顾市场规则向投资商妥协，以换取投资等的承诺。于是，接下来的问题就是地方政府内部开始把政治市场得到的上级承诺和经济市场得到的投资者承诺进行利益互换，或者用经济市场投资商的要求进一步向上级政府索取优惠政策，或者用政治市场得到的承诺进一步向投资者索取其他好处。正是由于经济运行缺乏机制基础，土地招标采购挂牌制度这种市场经济机制，在政府双重主体资格引致的审批经济机制下最终发生了严重的异化。其所以如此，根本原因就在于政府双重主体资格引致的审批经济是官本位经济，本质上依靠的是主要由政府配置资源的计划经济理论。

之所以市场经济强调市场配置资源的基础作用，是因为市场经济市场主体平等、交易成本低，符合经济发展的规律。由于市场经济没有任何单独的个人或组织专门负责生产、消费、分配和定价问题，而只通过价格和市场体系对个人和企业的各种经济活动进行协调，并通过信息传递将成千上万的各不相同的经济活动汇集一起，从而解决生产什么、如何生产、为谁生产等基本经济问题，因而和计划经济体制政府决定配置资源的经济体制存在本质区别。如上所述，现行体制运行需要纳税人支付庞大的公务员队伍，公务员的薪酬、福利、办公经费等巨大的行政运行成本，从而间接增加了企业的交易成本；其次是现行的官本位审批管理形式形成寻租平台，对企业活动构成严重的干预和摊牌，必然增加企业的直接交易成本，其三是现行政府配置资源方式存在领导人偏好，容易造成市场主体不能平等使用生产要素，进而误导产业发展。政府双重主体资格使政府在政府土地垄断市场具有绝对的权力，于是政府领导人完全可以按照自己的偏好决定市场供求，一方面利用政府权力制造各种信息极力使土地市场价格高企，而另一方面又千方百计在招商引资中推行低地价、零地价，甚至负地价政策，并用权力保护自己的计划经济做法。

显然，按照市场经济规则限制政府的市场主体地位是成熟的自我调节的市场形成的前提条件，限制的方式是变政府配置资源为市场配置资源，并千方百计为市场配置资源提供政治经济制度供给，比如，构建公共行政制度，设定政府公共管理职能，界定公共经济与民间经济之间的边界，协调好政府与市场的关系。

六、国家所有权和地方市场的结构

中国国有土地的所有权属于全民，国家委托国务院作为产权代表，因此，土地市场的国有土地产权不仅单一，而且高度集中。从世界角度看，对一个大国而言，这种产权结构是仅有的。首先，众所周知，转型国家的政府职能存在政治、经济二元型职能，既是行政主体又是市场主体；国有土地产权存在产权主体虚拟、客体实在二元型，不仅全民主体不能到位，而且连作为产权代表的国务院也不能到位；劳动者产权（劳动力、土地），存在劳动力产权主体实在、客体虚拟二元型；国有土地产权主体虚拟，客体实在二元型，即属于劳动者自己的劳动力和国有土地产权仅是名义上的，劳动者自己却不能支配。土地市场这种高度集中的单一国有产权，由于所有者不能到位，而引致再委托代理链：几十个省政府——几百个地市政府——几千个县政府，因此，国有土地产权所有者的占有、处置、分配、收益权全部被支解了，或者事实上已经放弃了，从而使所有权成为外部性很强的客观上的无主产权。

其次，土地市场有其特殊性。一是土地供求关系都在地方发生，由于土地供求与区域人口、经济、社会、土地资源状况密切相关，因此，土地供求主要受地方政府的政策影响；二是土地资产的

价值与土地区位、土地用途密切相关，而决定土地区位和土地用途的城市规划，尤其是城市详细规划的编制、修改，执行的主要权力都掌握在地方政府手中，因此，事实上是地方政府在决定土地资产的价值。三是土地征用涉及和所在地农民协商，由于补偿标准的政策性、区域性很强，因此，离不开地方政府支持。如果离开了地方政府的支持，可以说任何人征地都非常困难，而一旦地方政府和农民合在一起引发事端，其冲突的后果比单一的农民后果严重得多。四是土地违法用地是经常发生的事，而违法用地查处必须靠地方政府支持，否则，很难执行。而一旦土地违法案件受不到查处，将纵容其他人违法用地，引发更严重的后果。五是建设占用耕地的补充需要地方政府支持，如果地方不提供后备土地资源，或提出过高经济要求，就很难将耕地“占补平衡”的法定义务落到实处。

再次，中央政府和地方政府土地利用目标是不同的。中央政府对一个国家负责，考虑的是土地利用的国家经济社会可持续发展的长期利益，必须兼顾吃饭和建设的用地供给。地方政府只对地区负责，考虑的是土地利用的地方利益，而且受任期影响，还是短期利益，因此，往往牺牲耕地换发展。面对这种既定的二元市场陷阱，作为产权所有者的中央政府无手段实现自己的目标，而作为掌握产权利用主动权的地方政府，受地方利益甚至个人利益的驱动。却完全有能力利用土地产权实现地方或个人的政治、经济意图，从而引致地方政府越权批地圈地、乱占滥用耕地；低地价、零地价、负地价出让土地，进行行政权寻租。中央政府为对付地方土地市场失灵，中央政府采取清理整顿，但是，由于信息的严重不对称等多种原因，最终的博弈结果往往是草草收场，而雷声大、雨点小的后患却让地方政府一次比一次胆大，使中央政府和地方政府的博弈陷入重复而无效率的怪圈。

显然，土地市场的特殊性决定土地市场是定点定位性很强的地方市场，和高度中央所有权的国有土地产权形成结构冲突。就是说，一方面，尽管国有土地所有权在中央，但是具有所有权的中央政府不能决定土地所在地具体城市的具体经济社会发展政策、给定土地区位和土地用途等重要的土地条件，另一方面，能够决定区域经济社会发展政策、决定国有土地规划区位和土地用途的地方政府实际掌握了所辖城市的国有土地配置权力，但是却没有所辖城市的国有土地所有权，于是形成中央以所有权牵制地方，地方却以发展权、规划权等牵制中央的二元市场格局。由于国有土地产权的这种所有权形态和土地市场的地方特殊性决定的土地产权性质不兼容，从而使国有土地产权成为中央和地方都无法完全负责的产权。并必然引致整个国有土地产权失去产权的激励和约束功能，而演变为外部性很强的产权，从而使中央国有土地产权和地方土地市场的结构冲突，构成了土地经济运行的重要机制基础。

第二节 宏观机制基础结构分析

国家的基本政治经济制度，是土地经济运行的宏观机制基础。中国经济处于转型期，因而宏观机制基础的确立过程是动态变化的，由粗到细的长期过程。目前所反映的仅是制度结构变化的状态，而不是结果本身。但是，由于生产关系和生产力、上层建筑和经济基础互相依存和制约的关系，因此，政治经济制度变化的结构变量必将成为非常重要的国家体制变量，反作用于机制和微观基础。

十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，核心是由经济建设向制度建设转型，由总体框架向微观结构转型，其最终目标是确立市场经济机制基础。显然，中国经济转型进入最后转轨阶段。事实上，自十四届三中全会作出的是《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》以来，随着经济全球化和中国经济转型进程的加快，中国国家宏观机制基础结构已经超前于土地市场制度创新，并且正在开始和现行土地市场政府垄断体制发生摩擦，从而加速了政府垄断体制的结构解体。

正如樊纲的论断，“给定了所有制，不可能任意选择经济运行机制；采用了与这种所有制‘不

相容’的运行机制，经济就会发生混乱，降低其效率水平”（樊纲等 公有制经济的两种运行机制 北京 经济研究 1990 年 5 期），因此，当转型的中国基本政治经济制度给定了多种所有制基本经济制度，那和传统社会主义单一公有制相容的政府垄断的机制与机制基础就失去了制度存在的基础。目前，中国政府垄断市场存在的严重混乱与低效率现象，正是属于转型期新体制没有确立而旧体制又在解体时的混乱现象。

一、国家垄断体制正在由市场竞争体制取代，特征是政治、经济、文化、法律等正在从集权型向分权型调整，而政府职能、国有土地产权、劳动者产权正在由二元型向一元型调整，从而构建起竞争市场体制基础结构。

从政治层面看，立党为公、执政为民的保护人权的新执政理念，引致民本意识形态；民主政治制度；多种所有制经济制度；宪政法律制度；中央、地方分权治理格局；政府、市场分离模式；社会、国家、政党、政府与企业二元社会结构的变化，从而可能引致国家和社会、政党和政府、立法和司法及行政、公法和私法、公权和私权、中央和地方、产权结构、政事和政企组织形式由一元结构向二元或多元化结构调整；引致政府职能由行政、经济双重主体职能向单一公共行政主体职能、国有土地产权和劳动者产权（指劳动力、生产资料，下同）由主客体分离的二元型产权向主客体统一的一元型产权调整，从而使地方政府拥有更多的地方产权和管理地方事务的权利，使人民拥有更多民主参与国家、地方事务和管理私人产权获利的权利，使企业、个人有更多的自主产权、自主选择、自主决策的经营权利。从经济层面看，政治层面的社会、产权的结构变化，可能在更深的层次上深化政府公共行政职能改革、政府机构改革、人事制度改革、公共财政改革、国企改革、投融资体制改革、分配体制改革、国家信用体系改革，从而重构私法体系、公权体系、政府职能、土地产权、劳动者产权；改组政府垄断体制的组织基础——政事合一、政企合一组织形式，使国家宏观机制基础结构进一步向成熟市场经济国家模式转型。

当前，随着社会利益体系分为私人利益与公共利益两大利益体系，整个社会正在分化为市民社会和政治社会，从而使社会成员个人具有市民和公民双重身份，拥有人权和公民权两种权利。作为市民，个人为私人进行活动；作为公民，个人参加政治共同体，为社会利益进行活动。由于这种分离，正在产生五个结果：一是形成代议制；二是导致立法、司法和行政三权分立；三是导致人权与公民权确立；四是政事、政企合一组织失去存在的政治基础；五是政府垄断文化的多重价值标准失去存在的基础。计划经济的政府垄断体制，是高度集权的体制政府，政府职能无所不包。当计划经济的机制及机制基础赖以存在的以单一公有制产权替代多种所有制产权、公法替代私法、国家替代社会、政党替代政府、政府替代企业和市场、行政主体替代产权主体、政企合一政事合一组织替代经济组织的生产关系发生深刻变革后，计划经济的政府垄断市场体制已就失去经济运行的宏观基础。而市场经济是自由竞争体制，政府是公共政府，权力受到限制并且分散，政府职能限制在政府具有比较优势的公共选择领域，行使经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。当市民社会及其与之配套的产权制度、政治制度、文化制度、法律制度、社会经济组织形态确立之后，政府公权从微观经济领域和私人物品生产领域、从社会和中介组织能够发挥作用的领域、从企业经营管理领域退出；从公共领域、宏观调控领域、市场监管领域强化，就是必然的基本方向。从而构建起中国土地市场新体制的政治逻辑起点，将现在允许地方政府垄断市场政治经济寻租的体制，规范为能够产生激励和约束的竞争市场体制，从而为创造各类市场主体平等使用生产要素的市场环境，创造良好的发展环境，以增强国家综合竞争力，提高人民净福利，确保经济社会可持续发展服务。

而随着市场经济竞争体制的确立，经济转型同样引发了作为社会主义基本生产关系重要构成要素的土地、劳动力、资本三大生产要素配置方式发生质的变化，从而使政府垄断机制与机制基础失去存在的前提。资本主义发展到垄断阶段以后，随着市场经济的成熟，生产的社会化促进了资本关系的社会化，从而使整个社会成为一个分工协作的专业化、社会化的大系统。在资本主义条件下，由于土地归地主、资本家个人所有，劳动力归劳动者个人所有，因此，以资本为中介实行土地和劳动力的结合，形成资本主义的生产关系。在这一结合形式中，土地、劳动力都商品化了，而劳动本

身则成为雇佣形式，使资本成为被土地、劳动力结合后生产出来的间接的生产剩余价值的价值要素。在传统社会主义条件下，计划经济没有商品存在，因此，不仅劳动力失去商品属性，而且土地、资本也失去商品的属性。而国家正是在否定土地、劳动力、资本商品属性的基础上，实施了对土地、劳动力、资本产权属性的抽象，将土地、劳动力、资本产权定位为二元型产权，使劳动者自己没有对自己劳动力的支配权，使每个劳动者对属于“全民所有”的国有土地产权没有支配权和剩余索取权。因此，土地、劳动力、资本仅在名义上归全民或劳动者个人所有，而实质上归国家所有。其实，所谓国家的资产所有权就是土地所有权、劳动力所有权、资本所有权的统一。这样，土地和劳动力便在政府替代资本的条件下实现了对土地和劳动力的连接，从而使资本成为游离于土地、劳动力之外的要素。因此，正是劳动者产权客体（劳动力）的虚拟性和国有土地产权主体（全民）的虚拟性决定了社会主义与资本主义不同性质的生产关系。但是，国家行政权和产权合一的政府配置资源的计划经济体制，由于没有市场和价格机制，既不可能获得对称信息，也不可能正确核算资源配置成本，因此，必然陷入公平和效率双向损失的制度陷阱。传统社会主义国家的经济转型，就是确立竞争市场体制。于是，土地、劳动力、资本之间的关系又回归到市场经济的本来联系关系。而土地、劳动力、资本商品属性的回归，则必然要求与市场经济相适应的国家、社会、政党、政府、企业二元型结构与之对应，于是又加速了与计划经济相适应的政府垄断机制与机制基础的解体。

二、社会产权结构正在从单一国有或公有向国有、集体、私有多元结构调整，要求国有土地产权性质由政府职能、公有土地产权、劳动者产权二元型向所有者到位的一元型调整，要求大一统国有土地产权体制向与社会多元所有制结构适应的多元土地产权结构调整，从而有效解决了行政权和公有产权的外部性，构建起完全竞争市场体制基础结构。

社会产权结构的多元调整和市民社会的形成，公法、私法；公权、私权的确立是互为依存的。宪法保护私有财产、国家建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，必将使基本经济制度的内涵更加清晰，使基本经济制度的基础更加牢固，从而构建起中国土地市场新体制的经济逻辑起点，使大一统国有土地产权结构分解为各级政府，甚至集体、个人所有的多元结构（包括所有权和使用权，下同），使中国土地经济的市场化转型不可逆转。

首先，保护私有财产、建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度有利于国有土地产权的多元型结构转变。传统社会主义理论往往把社会化大生产和生产资料的私人占有之间的矛盾作为资本主义的基本矛盾，并因而坚持生产资料公有制和政府配置资源。因此，计划经济时期，土地没有集体、国有之分，是笼统的公有土地产权，名义所有权归国家，实际所有权归任何一级政权，一方面资源低效利用，另一方面资源只有使用价值没有价格，形成纯而又纯的公有制土地产权和纯而又纯的公有制经济的制度耦合。中国经济转型后，决策层把公有制土地产权划分为国有和集体两种土地产权，形成和1984年10月十二届三中全会提出的国有企业的所有权和使用权两权分离的国有企业承包经营责任制改革耦合。自十五大确立建立以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度以来，由于国有企业转制以及新兴非公有制企业的大量兴起，非公有制所有制结构、产权结构、股本结构的巨变正在引致企业组织形式巨变，并最终引致国家企业所有制结构的重大变化，要求产权、土地、劳动力和技术等市场，发挥市场配置资源的基础性作用，为各所有制市场主体创造平等使用生产要素的环境。但是，尽管所有制结构多元化了，如果法律制度不能保证多种所有制重要组成部分的私人产权，那多种所有制基本经济制度仍然很可能将被虚拟。现在宪法确立保护私有财产的法律制度，于是通过建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度，那相当一部分社会资产就可以做到产权所有者到位了。而这一部分社会资产的产权所有者到位势必迫使其他国有资产产权所有者到位。如果整个社会资产的产权所有者都到位了，国有资产产权的二元型弊端就算从体制上解决了，国有资产产权的外部性也就解决了。

上述国有资产产权归宿清晰的过程，就是促使大一统的国有土地产权按照现代产业结构分解或重组的过程。当前，从社会化大生产发展的实践看，一方面，马克思经典理论曾经认为：资本主义发展到垄断阶段以后，随着整个社会分工的专业化、社会化，社会要求国家代表社会来计划、协调、

控制整个社会经济的运行，于是这种生产方式迫使人们把巨大的社会化的生产资料转变为国家的财产，让国家占有生产资料、组织社会生产，协调和调节社会经济。但是，经济全球化的理论表明，不同的产业结构需要不同的产权所有制形式，并形成对产权所有制形式的约束，而最佳的市场制度安排则是相应的产权所有制与相应的产业性质偶合。因此，要求经济转型国家必须根据本国的不同的产业性质选择不同的所有制形式与之适应，以推动生产力发展。另一方面，列宁曾经在分析资本主义生产社会化发展趋势时，将未来社会的总蓝图规划为一座大工厂，认为“整个社会将成为一个管理处，成为一个劳动平等、报酬平等的工厂”，“全体公民都成为一个全民的、国家的‘辛迪加’的职员和工人”但是，经济全球化的理论表明，政府没有必要成为世界工厂的厂长、经理代替市场。由于政府管制过多过宽过强是失败的，因此，政府不仅不能强化管制而且应该放松管制。而从经济全球化的实践上看，目前世界各国都在以适应生产社会化和分工专业化的要求为目的进行所有制结构调整，而所有制形态的变革推动了各种所有制相互交叉、相互渗透、相互融合的发展趋势，形成象“机构投资者”、“公司治理结构”之类的前所未有的混合所有制资本结构和高科技产业、服务业、新兴制造产业的耦合，从而引发全球产权的重组。即使在生产资料私有制的资本主义社会，也正在资本主义社会形态下重建所有制结构中的“公”的因素，而并不需要通过暴力革命实现“公有制”。因此，全球化时代的所有制结构不能固守传统的公有制形式。从土地产权发展趋势看，很可能是能国有则国有，能公有则公有，能私有则私有，能混合所有则混合所有，而并非需要大一统国有土地。

其次，政府职能二元型向一元型的转变促进了国有土地产权、劳动者产权的二元型向一元型转变，而国有土地产权、劳动者产权的二元型向一元型转变又反作用于政府职能二元型向一元型转变。政府职能的一元型就是以国家和社会的合二为一为前提，以国家凌驾社会、统摄社会和决定社会模式。实质上，政府职能的一元型是国家政治和经济职能的合二为一，宏观经济和微观经济职能的合二为一，公法和私法的合二为一，行政权力和民事权利的合二为一，政事、政企组织职能的合二为一，上层建筑和经济基础的合二为一。国家，一方面通过计划的制定和指导，以及为了保证计划的实现，通过行政手段配置资源和调控经济的发展；另一方面把资产所有权和生产经营权融为一体，使政府主管部门通过隶属关系以所有者身份直接干预中介组织的生产经营活动，从而实现宏观的直接调控和微观的政企合一的政府垄断。政府职能、国有土地产权、劳动者产权的一元型转变让所有者到位后，政府替代市场的条件也就不存在了。

三、上述政治、经济、文化、法律、产权制度的调整，从而引致国家市场经济的分工结构格局的形成，进而使国家管理正在由粗放型向多级、多层次成本核算型调整成为可能，再而使国家真正构建起国有土地产权责权利挂钩的预算激励约束机制，防范和化解地方政府越权批地圈地、乱占滥用耕地、低地价零地价负地价出让土地的风险机制。

计划经济否定商品经济，否定市场竞争的政府垄断体制配置一切资源的二元型制度存在重大陷阱，从而决定了计划经济经济运行的高成本、低效率。表现在：一是高度行政集权的具有实在产权的政府管理者与具有虚拟产权的中介代理者、生产经营者之间权责利相分离、信息不对称性、预期不统一、激励不兼容，增加了机会主义的集权决策失误成本和管理者、劳动者怠工成本，从而增加了土地生产直接成本；二是政府职能二元型和国有土地产权二元型制度具有严重的外部性，从而滋生政府垄断市场的权力寻租和国有土地资产流失，以及可持续发展损失，增加了土地交易的间接成本；三是政府垄断体制的政府结构和产权结构否定竞争市场机制存在的政府和产权前提，从而使政事合一、政企合一成为必然的社会组织形式，引致机构自我扩张，人员自我膨胀，激励自我支出、收费自我决定的制度运行。

经济的转型，改变了国家统收统支的吃大锅饭的核算制度，从而使经济主体的独立核算变成可能。所有的制度和游戏规则的建立都要耗费资源，是有成本的，所有交易市场的信息获取和处理；所有合同的谈判、监督和实施都要耗费资源，也是有成本的。制度的交易成本，按新制度经济学定义，应包括所有与制度或组织的建立或变迁、使用有关的成本。因此，制度的交易成本，既包括制

度制定本身的内部成本，还包括涉及的社会政治经济制度调整的外部成本。同样，土地制度的预期，既包括制度本身的内部预期，还包括社会政治经济制度外部预期。因此，交易成本必须以内部和外部成本要素进行成本和预期收益核算。显然，国家管理必须进行政府—市场制度配置模式的优化选择。由于交易成本的存在，选择政府—市场的最优配置模式，能够降低市场交易成本，实现社会资本的最大化；选择政府—市场模式不当，可能社会在发展，但是社会资本却因资源配置的过高成本而降低了效率。

当前，土地经济运行机制及微观机制基础和国家宏观机制基础不耦合（见附表9），从而铸成制度陷阱，使土地经济运行陷入其中而降低了制度效率。而国家宏观机制基础的最终形成，必将给在计划经济初期形成的中国土地政府垄断市场的机制及机制基础提出新的调整和创新任务。事实上，2003年中共中央和国务院已经提出树立科学发展观的理论和实践。坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，统筹城乡、区域、经济社会、民生民权、人与自然、国内市场国际市场、国内发展对外开放，继续发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化，促进经济社会和人的全面发展的科学发展观，把土地供给放到经济、社会发展全局中。改革开放以来，中国的经济发展取得了举世瞩目的成就，但同时也为经济增长付出了资源、环境的太大代价。面对资源对经济发展制约十分严峻的形势，用以转变政绩观念、调整政府职能，保护人民产权利益为内容的新的土地供给模式，实现土地资源对经济社会发展的保障作用，已经提上国家政治日程。宏观机制基础的快速调整势必和现行政府垄断市场机制及微观机制基础进行博弈，推进政府职能向宏观调控的方向发展，向加强公共服务、社会管理、维护国家利益和人民群众产权权益的方向发展；推进土地资源向发挥市场基础性作用的方向发展，向综合考虑经济社会、资源环境生态效益协调的方向发展，并改变土地经济运行的结果。因此，政府垄断市场体制的历史终结只是迟早发生的事情，没有人可以阻挡。

政府垄断体制和市场竞争体制宏观机制基础结构比较

表9

	国家与社会	公法与私法	产权结构	政府职能	国有产权	劳动者产权 (劳动力、生产资料)	政府与市场	政府与企业、 事业单位
政 府 垄 断 体 制	国家替代社会；一元论	否 定 私 法；公法一元论	否定私有；公有一元论	公共权力、私人权力；二元论	行政权替代国有产权；主体二元论	主体实在性 客 体 虚 拟 性；二元论	政府替代市场；政府一元论	政企合一、政事合一；一元论
市 场 竞 争 体 制	国家社会分离；二元论	公法私法分治；二元论	保护私有；所有制多元论	公共权力；一元论	行政权、国有产权分离；主体一元论	主体、实体统一；一元论	政府和市场分离；二元论	政企分离、政事分离；二元论

参考资料：

孙荣、许洁：政府经济学 上海 复旦大学出版社 2001年

文贯中：市场机制，政府定位和法治 北京 中国经济时报 2001年3月23日

周业安：《地方政府竞争与经济增长》北京《中国人民大学学报》2003年1期

樊纲、张曙光, 等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海: 上海三联书店, 1990.

周其仁: 公有制企业的性质 经济研究 2000 年 11 期

刘向阳: 当代市场社会主义六大特征 国外社会科学 2000 年 5 期

胡鞍钢: 反行政垄断也是反腐败 经济参考报 2001 年 7 月 11 日

张昕竹: 如何深化垄断行业的改革 中国经济时报 2001 年 6 月 15 日

吴庆: 基础设施的自然垄断性与政府的角色 中国经济时报 2001. 2. 7

林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱导性变迁与强制性变迁[A]. J. R. 科斯, 等. 财产权利与制度变迁[C]. 上海. 上海三联书店, . 上海人民出版社, 1994

柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.

诺斯. 经济史中的结构主义与变迁[M]. 上海: 上海三联书店出版社, 上海人民出版社, 1994.

卢瑟福. 经济学中的制度[m]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999;

杨春华: 偏好颠倒现象对理性行为的挑战 经济学动态 2002 年 2 期

瑞典皇家科学院. 行为与实验经济学的奠基人 经济学动态 2002 年 12 期

易宪容 卡尼曼: 在理性与非理性间徘徊 中国经济时报 2002 年 10 月 19 日

杨万铭. 论国有资产的两重性 上海 学术月刊 2003 年 5 期

第五章 政府垄断市场体制分析

在土地所有制给定的条件下，中国国有土地经济运行，是政府垄断市场机制与其机制基础的互动，从而将机制与机制基础整合为政府垄断市场体制。

中国迄今的经济转型可以划分为两个阶段。1978—1992年为第一个阶段，主要是在计划经济体制框架下调整政策，由于没有制度创新框架，具有明显的探索性质。1993年迄今为第二阶段，十四届三中全会提出以经济建设为中心的改革的初步框架，正式明确第一次转型目标；十六届三中全会提出全面制度创新框架，正式明确第二次转型目标。指导经济转型的基本信念先由最初“政府是万能的，市场是无效率的”调整为“政府并不是万能的，需要市场作补充”，再由政府调节为主、市场调节为辅调整为市场能管好的就让市场管，市场管不好的再由政府管，即市场调节为主、政府调节为辅。

相对于宏观经济而言，土地经济是微观的，因此，宏观经济运行机制和机制基础的转型总是超前于土地经济运行机制和机制基础转型，并且决定土地经济运行的模式选择。当然，就土地经济而言，土地经济运行的机制和机制基础既受宏观经济机制和机制基础的制约，又可以根据自身的特殊性作必要的调整。由于土地的稀缺性和不可再生性，具有人多地少饱受饥荒国情的中国历来把土地市场作为特殊市场，一方面其所有制范式、产权结构、政府结构、行业管理结构、政府偏好结构等机制基础，以及处理生产、消费、分配的机制基本要接受宏观经济机制和机制基础的规范并与其保持基本一致，另一方面其土地生产、消费、分配的机制又更多地强调政府调节的效率，而否定市场的基础性作用。对于政府垄断市场体制，按照当时人们的信念，其优点是政府充任行政和市场双重主体，可以同时集中政府和市场的双重力量，因此，这种体制既比计划经济单一的政府力量优越，也比市场经济单一的市场力量优越。因而在设计土地市场政府垄断体制的时候，无论理论界还是决策层，都寄予了厚望，认为“政府调节发挥着基础性作用而市场调节则发挥着辅助性作用”的政府垄断体制，能够发挥调节国民经济、保护土地资源、促进现代化建设、带动房地产业发展、帮助老企业更新改造等重要而广泛的作用（周诚《土地经济学原理 291 页》、王先进 1992 珠海《全国房地产开发经验交流会》、邹玉川 1994 年北京《中国经济发展与土地市场》）。

但是，土地经济发展的规律表明，政府和市场本来就是经济体制的矛盾统一体的两个方面，政府是为市场失灵而存在的，而市场是为政府失灵而存在的，互为条件，互为制约。整个经济发展的实证表明，市场这支“看不见的手”尽管可以比政府更有效地配置资源，因而应该发挥市场配置资源的基础性作用，但是，经济社会始终存在市场力量无法产生效率的领域，因而，总存在市场失灵，于是，要求政府进入市场，在市场不能发挥作用的领域发挥作用。这就是政府在市场存在的理由。政府进入土地市场做什么，首先是市场要政府来维持买卖双方的信息对称，防止市场出现弄虚作假，搞不公平交易；其次是市场要政府来治理一些企业如环境污染之类的外部性，防止对公共环境的破坏；再次是市场要政府来对付市场垄断，防止不公平竞争，从而防止资源配置无效率和生产组织无效率。但是，也正如市场不能万能一样，政府也不能万能，政府的不当管制，又引发了土地供给的一些列社会经济问题，从而不得不制衡政府的行为，防止不当干预和过度管制。

实证表明，如果说政府垄断市场机制已经决定了中国土地市场的非规范性，那这种机制一旦和非市场机制基础结合形成政府垄断市场体制，土地经济的运行就将按照体制固有的非理性规律进行惯性运动，从而构成中国土地政府垄断市场体制任何一级政府都在负责，而任何一级政府又都负

不了全责的外部性体制陷阱，使政府垄断体制成为权力寻租的代名词。本章将以政府垄断市场体制为视角，分析国有土地经济运行的体制特征。

第一节 体制矛盾：机制与机制基础的非耦合关系

现行政府垄断体制的主要特征是：中央委托地方政府代理国有土地产权，地方政府按照法律授权，在“以地生财”的产权激励机制下，以市场主体资格，用市县长“一支笔”，对集体土地产权实行市场准入限制，对土地使用者实行政府市场契约，对土地商品生产服务者（征用、开发、整理、评估、交易）实行垄断管制，一方面坚持由市县审批，以政府批准文件形式决定土地征用、土地使用权出让转让，另一方面坚持用地者在土地使用权批文下达后再和市县长签订土地使用权出让合同，并作为用地者办理建设用地许可证、国有土地使用证的法定依据，再一方面坚持土地生产环节的“五统一”（统一征地，统一收购，统一开发、统一定价、统一出让）、交易环节的“内部人控股”（一个口子进，一个池子蓄，一个龙头放），以从开头到结尾的政府市场垄断实现地方利益。显然，这种政府垄断体制不能不和宏观经济机制和机制基础发生冲突。

下面就现行政府垄断体制的一些主要非耦合特征展开综合论述。

一、政府垄断体制的集权方式与国家竞争体制的分权转型的结构冲突。所有的社会、所有的国家，都是政治规则决定经济规则，决定市场经济制度、决定产权法律制度。市场经济转型国家的经济制度、产权制度，如果没有政治制度保证，仅就经济制度言经济制度，就产权制度言产权制度，就合约制度言合约制度，在缺乏政治支持的条件下是很难建立的。自十五大确立建立以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度后，政府垄断体制赖以存在的单一所有制机制基础发生重大变化，于是引致国有土地产权激励地方政府机制异化为权力寻租机制。显然，在多元所有制条件下政府垄断市场体制缺乏经济运行基础。土地所有者有控制产权配置、实现产权利益的利益冲动，以实现产权利益的最大化，这是产权所有者共同的价值取向。但是，在市场交易中由于产权所有者的不同，其价值度量的标准却因具体产权所有者而炯异。政府产权和私人、股份制产权出于不同的寻利动机，产生不同的“自利”经济行为，而政府是寻租，私人、股份制是寻利，因此，构成截然不同的成本收益结论。当寻租者和寻利者进行利益搏奕的时候，在产权利益的驱动下，寻利产权所有者总要千方百计使私人产权和行政权结盟从政府寻租者那里换取政治经济利益，以实现产权的最大利益。而地方政府寻租者的土地产权，选择和寻利者产权的结合则很容易体现权力的价值，容易办成自己想办的事。市场失灵和政府失灵的原因，本质上是公有土地产权和行政权合一的市场配置制度不相容于以混合所有制为基础的市场经济制度。抽象的国家产权激励机制容易异化为行政权力寻租机制，约束力量不足的产权必然产生较大的经济外部性和交易风险。

长期以来，围绕土地市场实行中央集权还是地方分权模式的讨价还价，由于政治给定的条件不够，因此，没有以政府和市场的关系为切入点，而仅围绕中央和地方利益上博弈，以至最终形成了现行既非地方完全分权也非中央完全集权的模式，留下了大量制度的灰色空间，成为日后土地市场秩序混乱的渊藪。由于地方政府看重的是土地的资产利益，因此，各地为了寻利而千方百计建立土地第二财政创收，以弥补地方财政的不足。而为了追逐土地经济利益，地方政府则牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展，引致“政府垄断土地一级市场”逐渐演变成地方政府直接做土地买卖获利的市场，并成为延续至今的顽症。

集权和分权的结构冲突首先表现在理论上。政府垄断市场体制的理论基础，一是政府市场主体论。国有土地产权履行是经济和约，作为经济主体，政府和乙方平等。但是政府作为国家权力部门，

管理土地又是行政主体，不能和乙方平等。因此，政府成为行政和经济双重主体，既当裁判员又当运动员，从理论上和实践上看都行不通。第一、政府作为土地产权代表的市场行为和社会管理者的公共行为目标的不一致，必然造成政府与市场关系的角色错位；第二、行政权力是排斥竞争的，一方面，作为“甲方”的政府经营事实上的“无产权”，极容易造成政府利用行政威权左右市场，在需要行政利益时就牺牲经济利益，在需要经济利益时就牺牲行政利益；另一方面，作为“乙方”的土地受让者则很容易根据权力地位等因素要求分享政府土地经济利益，不同身份的土地受让者很难被一视同仁地从土地市场获得社会公平，致使维护社会公平与效率的机制缺位。二是国家所有权优先论。产权主体的社会化、市场化，是经济、政治体制改革的必然趋势，国家所有权优先论缺乏经济基础。从物权法律角度看，国家土地所有权权利和集体土地所有权权利，以及国家、集体、个人的土地使用权权利，在法律地位上是平等的，均享受同等的物权自由和同等的物权利限制，市场经济国家物权法律都没有设定国家优先效力权和优先保护权；从市场经济角度看，完善的产权市场制度是市场经济的基础，是公民、企事业单位追求长远利益的基础，也是国家和民族形成长远利益的基础，政府以国家所有权排斥集体、私人产权不利于市场经济发展。三是市场行政主体多元论。中国相当地方土地管理的行政格局和市场格局是既垄断又分散，资源市场一是存在多元市场，多头政策，多元执法。当前市场的混乱首先就是市场行政主体的混乱。体制给市场营造了一个不公正的环境，很难实现投资者与投资者了解和反馈信息的时间、数量、质量的机会平等和信息对称，造成投资决策预见性的模糊。

集权和分权结构冲突本质上来源于政府结构和市场结构的外部性，而之所以能形成政府结构和市场结构的外部性，则在于政治制度提供的政府职能二元型、国有土地产权二元型、劳动者产权二元型体制安排。国有土地产权市场是政府职能二元型、国有土地产权二元型、劳动者产权二元型的统一体。政府公共行政和市场牟利职能的双重性，国有土地产权资源和资产利益的双重性、所有者和代表者的双重性、劳动者生产资料和自身劳动力名义所有者和实际所有者的双重性，使国有土地产权成为任何人都可以据为己有，而又不承担风险的无人能够监督的公共财。这就是国有土地产权激励地方政府机制异化为权力寻租机制的制度原因。

事实上，在政府垄断市场上，国家设计的垄断意图很难完全实现。首先是垄断权力无法集中。一方面，产权不清晰，造成法律上的所有权和事实上使用权脱节，致使法律上的产权主体无法从事事实上的产权使用者那里获得完全地租；另一方面，即使是产权清晰，但法律上的所有权和事实上的所有权又相脱节：由谁来代表国有土地产权不仅在中央和地方之间摩擦不断，而且也在同级政府部门之间摩擦不断。尽管法律规定国务院是国有土地产权主体，但是土地市场权力实际在市县地方政府。法律上的国有土地产权利益往往被地方政府极其各个利益部门、社会各种利益群体、不同层级的国有企业分割；理论上的政府高度垄断市场被事实上的地方政府多个部门的多头管地、多元土地市场替代，造成收取地租的成本远远高于法律界定的成本，从而使政府垄断法权徒具形式。其次是在垄断市场上政府随意性过大。拥有实际土地批租权力的地方政府集市场、行政、执法、监督权力于一身，在地方利益驱动下，既可以为经济利益牺牲行政利益，也可以行政利益牺牲经济利益，也就是既可以垄断，也可以不垄断。再次是国有土地产权利益的复杂性决定了法律法规对产权市场运作的界定过于宽泛，造成行政许可太多，行政自由裁定空间过大，引致土地市场垄断而不断。市场经济国家的市场垄断获得的是效率，破坏的是公平。政府反垄断主体明确，目标单一，即反对垄断行业，维护公平。计划经济转型国家的市场垄断外部负效应，则既涉及效率又涉及公平，同时，存在政府反垄断主体缺位。

政府垄断土地市场实践表明，政府垄断就意味着政府掌握着资源配置是权力。事实上，政府垄断市场本质就是审批经济市场。政府不仅在审批集体土地征用的范围、数量、补偿标准，而且在审批划拨用地和工业用地的区位、数量、价格、年限，更在审批招商引资用地的区位、数量、价格、年限及其他优惠政策，还在审批经营性用地的供地时间、区位、数量及供地方式（招标、拍卖、挂牌）、供地条件。在土地资源配臵中起基础性作用的政府，由于主观偏好、知识结构、决策程序、

市场信息对称条件，以及发展观、政绩观、个人动机等存在的差异，在替代市场时是非常力不从心的，因此，审批本身存在很大的随意性，从而引致土地市场越权批地、违法用地、乱占滥用耕地；低地价、零地价、负地价出让土地等长期久治不愈的顽症。其实，审批经济就是政治体制改革滞后经济体制改革形成的怪胎。审批经济是官本位经济，本质上依靠的是主要由政府配置资源的计划经济理论。因此，在审批经济占主体地位的条件下，推行招标拍卖挂牌的市场化制度不可能取得预期效果。在行政权支配产权、行政规则支配市场规则、行政利益支配经济利益的体制前提下，行政权不可能保护非公有制产权，市场规则不可能保护市场竞争，价格信号不可能反映供求均衡，私人和企业不可能主要自行决定资源配置。推行招标拍卖挂牌制度的前提是建立市场经济机制。所谓市场经济机制，就是政府管理市场运作的机制，以民有、民资、民营、民管为基础，主要由私人和企业自主决定资源配置，规范的主体是政府行为，这就是经济制度对政治制度提出的要求。当然，正如诺斯认为的，政治规则和经济规则的因果关系是双向的。其结果是，市场价格不能按经济的真正水平和质量移动均衡点，调整资源分布结构的区域、区位和产业的数量、质量，引发资源配置不公，从而错误发出供求价格信号，误导资源配置，给未来城乡之间、工农之间、产业之间预留经济泡沫。政府垄断市场体制尽管有所绩效，但却始终存在政府和市场双失灵，国有土地资源仍未走出公地悲剧的宿命。事实证明，政府垄断市场体制包办市场的事情，从而将公共政府异化为寻利政府，并与民争利。因此，国有土地所有者缺位形成的地方行政权和国有产权合一的土地垄断市场制度，是与建立社会主义市场经济的终极目标相悖，缺乏长期存在的经济运行机制基础。

二、土地垄断市场的单一产权与竞争市场的多元产权的结构冲突。政府垄断市场的国有独大的产权结构，一方面造成国家产权主体很难约束地方政府的 market 行为，有违制度设计预期；另一方面引致国有土地产权排斥集体土地产权，国有土地所有权侵蚀国有土地所有权，最终引致市场交易的非规范性和异化，再一方面引致地区之间、政府之间的盲目征地、降价招商的无序竞争。政府以地生财和以地招商的发展机制和资源优化配置的市场机制相悖，同时，政府牺牲集体土地所有权产权利益换取国有土地所有权统治地位的二元政治和经济制度，受到农民的抵制，引致社会动荡。

其原因在于：一方面，政府垄断市场是没有市场主体竞争的并实行优胜劣汰的市场，作为市场主体的政府用人民的资源在市场牟利而失去制约，于是，在不承担盈亏的风险，不惧怕出局的危险的制度环境中，政府配置土地资源的成本收益函数完全背离了经济市场的原则。具体讲，在政府垄断市场上，政府拥有行政权和国有土地产权，土地生意独此一家，没有竞争对手，也没有人敢和政府竞争，从而引致政府过多、过宽、过强的管制或计划配置资源，而政府替代市场配置资源的结果，就是政府用行政决策替代市场预期，从而扼杀或破坏了市场主体的预期积极性。另一方面，公共资源产权是抽象的全民产权，无法分解到任何具体个人，因此，一方面，政府代理人行政行为面对的是无需对任何具体产权个人负责的很难量化考核的土地资产行政责任，另一方面，社会公共成员具体个人也不具备象企业股东那样对政府代理人的市场行为进行监督的权利。公共产权抽象的结果，不是无主财产的公共资源就变成了事实上的无主财产，因此，在这种条件下，公有产权的外部性发生了。于是，国有土地资产任由政府代理人高高低低处置，任由特殊的群体和个人随意侵吞。

这种结构冲突的直接后果：一、二元土地经济不利于城乡经济协调发展。按《宪法》规定，中国土地分别为国家所有和集体所有，但是集体土地并没有法律上的处置权、收益权、流转权，于是，政府以国家名义源源不断从农民手中征用集体土地，以强制剥夺集体土地产权剩余价值来形成政府垄断市场和垄断利润。实行产权歧视的结果，在城市，建设用地总量无法控制，土地利用效率低下，政府调控市场的能力弱化，土地非法交易和隐形市场问题突出，各种腐败现象滋生；在农村，土地要素流通管道堵塞，引致劳动力、金融资本、技术、资源等生产要素市场固化；集体土地资产大量流失，引致农民增收困难、人地矛盾日益尖锐、生态环境更趋恶化。城乡差别、工农差别进一步扩大的结果，致使农村经济和社会发展困难重重，农村与城市的对立情绪增加，并反过来制约了城市的发展。二、国有土地所有权侵蚀国有土地使用权不利于市场稳定、健康发展。所有权对使用权的侵蚀是一种普遍存在，比较常见的侵蚀集中在城市拆迁、闲置土地处置中、政府运用行政权力，利

用土地储备制度强制低价收回单位和个人的土地使用权。由于国有土地所有权的国家性质决定了政府行使所有权权利的合法性，企事业单位和个人的土地使用权难以有效抵制国家所有权的侵蚀，并无法凭借使用权法定权利和国家所有者所有权法定权利博弈，因此总是以老百姓失败告终，但是侵蚀的后果却更严重。首先表现为影响社会稳定，其次引发短期行为。

三、政府垄断体制土地合约安排的非市场性结构冲突。产权的交易以合约为基础，通过合约界定交易双方明确的权利和义务，并将履约责任落实到具体自然人或法人，从而给定了未来经济的预期，并引致经济在一个稳定的环境中健康发展。于是，一方面，产权人在如此明晰的产权安排下，以明确的动机和完全的能力约束和激励自己的行为，既维护自己的合法权益不受外来侵犯，又防止自己的行为侵犯他人的合法权益，从而保证了交易双方利益的最大化；另一方面，即使是发生一方对另一方的侵权行为，当事人求助司法制度和私人秩序的时候，司法制度和私人秩序也可以合法介入，或通过司法裁定侵权者给以补偿或接受处罚，或通过讨价还价的私人协商达成新的妥协。当前，政府垄断土地市场的合约无论从合约主体、权利责任、实施与监督方面看，既不是制度经济学所谓的市场完全合约，也不是市场非完全合约，而是体现政府命令式配置资源的行政特权合约。政府合约不符合自由贸易原则，将引发所有权侵蚀和短期行为，并最终引致市场预期失灵。但是，政府合约从来就是政治性质的，因此，解决市场-合约的关系也必须首先规范政治行为。

四、政府垄断体制的国家管理高成本结构与实体经济需求的冲突。依据现行法律，国有土地的产权所有者是国家的全体公民，产权代表是国务院。但是，一方面，产权在中央和地方之间并不清晰，产权不清晰，造成法律上的所有权和事实上使用权脱节，致使法律上的产权主体无法从事实上的产权使用者那里获得完全地租；另一方面，即使是产权清晰，但法律上的所有权和事实上的所有权又相脱节：由谁来代表国有土地产权不仅在中央和地方之间摩擦不断，而且也在同级政府部门之间摩擦不断。尽管法律规定国务院是国有土地产权主体，但是另一方面，现行行政权和产权结合的土地市场却实行的中央政府委托地方政府，即市县代理制，真正的产权主体和产权代表都没有到位，土地市场权力实际在地方政府。法律上的国有土地产权利益往往被地方政府及其各个利益部门、社会各种利益群体、不同层级的国有企业分割；理论上的政府高度垄断市场被事实上的地方政府多个部门的多头管地、多元土地市场替代，造成收取地租的成本远远高于法律界定的成本，从而使政府垄断法权徒具形式。其次是在垄断市场上政府随意性过大。拥有实际土地批租权力的地方政府集市场、行政、执法、监督权力于一身，在地方利益驱动下，既可以为经济利益牺牲行政利益，也可以行政利益牺牲经济利益，也就是既可以垄断，也可以不垄断。再次是国有土地产权利益的复杂性决定了法律法规对产权市场运作的界定过于宽泛，造成行政许可太多，行政自由裁定空间过大，引致土地市场垄断而不断。政府社会管理者角色市场错位必然引致宏观经济管理成本增高，并相应增加微观经济成本，造成资源配置效率损失的原因在于：

1、供求陷入两难选择。土地资源的国家所有与政府利益至上，决定了政府在处理土地资源市场配置机制上，往往扮演行政主体和经济主体双重角色，并提供垄断制度安排，包括供给官办中介组织，限制二、三级市场发育等制度，从而引致市场的供求博弈陷入两难选择。其一难是实现市场平等难。在政府与市场、所有权（国有）与所有权（集体）、所有权与使用权的关系中，政府地位和国家所有权总是处于主导的强势地位，并形成土地出让合同的类似完全契约性质，无法实现土地使用权受让者享有的和所有者平等谈判的权利。其二难是土地供给并轨难。政府出于维护国有经济发展的需要，政府总是根据公有制土地集体国有产权性质实行产权双轨制，同时，又根据国有和非国有企业性质实行建设用地供给双轨制，明显反映出制度的效率损失。

2、割裂公正与效率的关系。政府垄断市场的制度使政府可以操纵地价，从而操纵房地产经济，在这种情况下房价奇高，老百姓住房困难，经济酿成泡沫，因此，这种制度设计只能首先有利于政府短期利益，其次是商人的商业利益，作为具有资源属性的社会公共品土地的其他公益属性却很难实现，甚至受到商业利益的扼杀；作为集体土地产权却在产权双轨制下受到不平等待遇，甚至受到侵吞产权利益；作为特殊组织和行业却利用供给双轨制“搭便车”，破坏了社会财产的公平分配。

因此，土地市场货币经济第一的利益原则，决定地方政府在经营土地市场时割裂公正与效率的关系，忽略了作为社会管理者对社会成员应尽的责任。

3、引发交易风险。其一是信用缺失问题。当前，一方面耕地加速非农化趋势长期得不到有效遏止，另一方面土地市场多头供给、超量供给、随意减免、黑箱操作长期得不到有效遏止，而且破坏制度的行为人正是制定制度的地方政府。地方政府一方面在供给制度，一方面又在破坏制度的原因在于，地方政府受任期政绩目标考核的驱使，在政府垄断市场经营的政府按需要政治利益时就牺牲经济利益，需要经济利益时就牺牲政治利益的原则为个人或地方利益“寻租”。地方政府一方面在和中央一道供给土地市场制度，另一方面又采取上有政策下有对策的办法变通中央政策和既定的法律法规的行为，首先表明地方政府存在诚信危机，就是说，地方政府不相信遵守制度能够保证地方利益实现，于是采取破坏制度方式实现地方利益；其次也表明国家维护诚信的制度发生危机。中央政府一而再再而三地用政府程序规定和纪委纪律规定以约束地方政府土地市场违规行政行为，却不能发生震慑作用，至少使人相信维护诚信的制度缺乏效率。

每个人都是所有者的土地等于没有所有者的命题之所以在经济转型国家成立，除公有产权外部性规律的一般作用外，还在于转型期的制度安排仅仅重视了市场化本身的要素设计，并没有考虑转型期政府结构的行为特征极其对市场化的影响。计划经济向市场经济转型是集权型政治、经济向分权型政治、经济转型，一方面是市场扩张、政府从经济领域有选择的退出，由于资源产权在政府和民间重新配置，因而引致政府既得利益的重新分配或失落的转型矛盾，另一方面是中央改变了一切包揽的行政集权方式在中央和地方政府之间重新划分事权和责任，由于强化了地方政府掌握国有资源和政策制定的权力，而缺乏行之有效的适应资源市场化的政府体制和激励约束机制，因此，一方面在发展经济的口号下加剧了地方政府之间的无序竞争，另一方面由于上级考核下级内部方式造成的信息不对称性和指标的纯经济性制度缺陷，再一方面由于地方政府领导人的知识结构和个人素质禀赋的差异，因而形成了进取型、保护型、掠夺型政府配置资源和市场寻租的政府经济人角色，造成土地资源不同程度的配置损失和巨大交易成本。

中国土地一级市场一方面生产成本低，另一方面社会成本却很高的原因，在于中国土地市场存在两权分离的公有制产权侵蚀、政企不分的行政管理体制、要素缺损的市场机制，因此，削弱了市场配置资源的能力，增加了就业人员和资源配置损耗，加剧了生态环境的恶化，从而构成了包括绿色成本在内的许多不必要的社会成本，大大减少了中国土地一级市场的政府垄断利润，造成了比商品市场的企业垄断更为严重的经济损失。

美国经济学家霍特林对不可再生资源效率配置研究和英国经济学家帕萨·达斯古普达自然资源供给的研究表明，资源利用的最优路径应该是资源价格的净价值在各个时段保持不变，或者说资源价格的增长率应与市场利率相等。这就是不可再生的资源无论以开发利用转化为货币资本而获取资本的市场利率，还是以不开发利用而以市场利率的速度闲置增殖，都满足了资源最优利用路径。霍特林法则效率利用原则，按理在政府垄断下应该可以实施。但是，事实证明，政府垄断加深了矛盾，中国的农地资源不仅从来没有轮休过，而且土地资源没有得到合理配置，长期过度利用和征而不用并存，同时，中国农地在土地零地价、低地价和高地价并存的土地市场里，土地利润为零或负值，无法留住投资。

同样，经济学家艾智仁就资源问题说过：竞争、资源稀缺、歧视、行为约束和财产权利，这5个概念其实是等价的。如果承认资源稀缺，就不得不用价格调节供求，但价高者得却推动土地资源向城市化、工业化的建设用地转化，使其他土地用途受到市场歧视。对于上述市场失灵问题，本来政府可以用看得见的手保护弱势土地用途，校正外部经济负效应，使那些土地用途价值不高但人类又需要的土地用途在激烈的土地资本化竞争中受到歧视保护，但是，由于地方政府已经成为市场主体并在市场中失去中立，往往为眼前利益继续采取牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展的政策，推动土地资源向城市化、工业化用地积聚，引致耕地、草地、林地、湿地资源进一步减少，土地生态进一步恶化，从而弱化了，甚至剥夺了中央政府国土资源的调控能力，影响了全国土地资源的可持

续利用、社会的可持续发展，威胁到了国家粮食安全、生态环境安全、以至经济安全和政治安全。因此，地方政府垄断经营土地市场不可能着眼于人类公共利益和社会利益，从可持续发展高度保护受歧视的土地用途。要实现资源利用的代内平等和代际平等。

第二节 体制陷阱：市场非规范性和异化特征

土地既是资源，又是资产，其本质定位是二元的。一方面，作为资源的土地，它必须是社会公共品，绝不允许资本化，谁违背了这个规律，谁就要受到惩罚。另一方面，作为资产的土地，它又是商品，必须而且应该按照商品土地的供求规律去实现产权经济利益。土地禀赋的特殊性，决定了土地供给必须遵循配置效益最大化和最优化的基本原则。最大化和最优化不是割裂的，是相辅相成的。最大化以最优化为基础，最优化以最大化为目标。最大化和最优化的统一就是资源和资产关系的统一。

因此，无论土地市场体制是政府垄断市场体制还是完全竞争市场体制，其土地配置，从资源层面看，必须从国家整体利益（甚至全球利益）出发，以人类社会可持续发展为原则，把土地利用放进人口、资源、环境的大系统，全面地科学地统一地制定满足生态用地平衡的分配政策，科学分配给城市、工业、农业、森林、草地、河滩、河道、城市、工厂相应的土地面积，在满足土地利用最优化原则的基础上，去实现土地资产利益的最大化。从资产层面看，土地资源向土地资本转变必须受经济规律的制约。地价（出让金）是若干年土地使用期的地租之和，也就是预支未来的利润。法律规定土地出让年限分别为40年、50年、70年，如果一届政府无节制征地、卖地，在相当大程度上是透支后几届政府的钱，并可能制造严重的经济泡沫和“三农”问题，给国家或地区的投资环境和可持续发展条件带来深远的负面影响。

一、非理性供求关系

土地作为资源，是地球生态链中的重要一环，是稀缺的，不可再生的，是没有供给弹性的。不仅生长粮食，而且以耕地草地林地湿地滩地等构成的土地对地球生态发挥着不可或缺的天然的基础作用。一个国家可以没有森林、河流，但是不能没有土地，否则不能立国，因此，不管网络世界如何创造虚拟的社会、经济空间，改变着人际的交往方式、经济的增长方式、知识的生产与再生产方式，土地资源都是人类社会的基本载体。作为资产，土地和资本、劳动一样，是基本生产要素。土地资源变资本的本质含义就是促使处于静态的土地资源在不断和相互依赖的劳动、资本品重组中使土地产出更大的价值，从而使自己生产价值。由于土地是组织生产最基本的要素，因此，任何国家、任何社会、任何民族都离不开土地解决基本的经济问题。于是，社会的土地消费需求引致社会的土地投入需求，社会的投入需求引致城市土地资源产出供给，土地需求与土地供给的博弈决定了土地的市场均衡价格，于是，处于静态的土地资源在不断和相互依赖的劳动、资本品重组中使产品产出更大的价值，从而使自己生产价值，并且随着土地紧缺程度（包括区位、用途）的不同，土地的市场价格便高出成本，并最终引致经营土地赢利。整个土地需求和土地供给的市场博弈过程，就是土地资源向土地资本的转化过程。土地资源的生产（土地开发、整理都属于生产）和交易是有成本的，要使土地产出大于土地投入，土地资源向资本转化就离不开管理或经营。降低资源生产和交易成本，以最优经营手段实现土地资源向资本的转变，必然成为经济人实现效用最大化的市场选择。这就是经营土地资源赢利的奥秘所在，也是经营土地的机制基础。

中国政府垄断市场体制的制度供给是在缺乏理论指导和经验借鉴的历史条件下形成的，在政府发动下各地一哄而起的土地使用制度改革，既没有调控经济运行的市场经济手段，也没有修补政府失灵或市场失灵的机制，不仅缺乏与市场经济相配套的体制内环境（机制与机制基础耦合的环境），而且也缺乏体制外环境，即国家权力机关对政府垄断市场体制的预算、监督、统计约束的环境。因此，政府垄断市场追求的经济目标就是“以地生财”。于是，失去制衡的政府垄断市场体制基本没有顾忌地在市场寻求自身利益。始终选择“牺牲耕地、林地、草地、湿地换发展”政策，盲目扩大城市外延，盲目建设各类园区，从而挤占粮食安全、生态安全用地，造成土地荒漠化、石漠化等一系列可持续发展问题。当然，最优化脱离最大化目标，仅为保护而保护也是不可取的。因此，在政府垄断市场体制下，尽管城市从土地上得到了可观的财富，并改变了城市基础设施滞后的状况，但是，大量的事例说明，中国土地资源的供给并没有处理好资源配置最大化和最优化的关系，政府本来是可以得到更多的土地产出的，但是由于种种原因，并没有找出一条以最小投入实现最大产出的集约化利用土地的经营道路，以至形成中国土地资源十分严重的长期粗放利用，政府并没有得到应该得到的收益。

1、土地的非均衡性供给。中国土地资源人多地少的国情特殊性，决定了中国土地供给必须遵循资源——资产效用均衡原则。就 960 万平方公里的国土面积，中国无疑是资源大国，但就 13 亿人口人均土地面积不及世界人均的三分之一、人均耕地不及世界的四分之一论，中国又无疑是资源小国。论资产，土地是国家和社会的最大资产，据有关部门资料，中国国有土地资产量已经达到 25 万亿之多，因此，用市场化机制盘活存量现有土地资产，将闲置的资源变成增殖的资本，的确有利

于深化国有企业改革、推动旧城改造新区建设，也的确有利于招商引资和开发区建设，因此，各级政府重视经营城市土地，是情理中的事情。据中国国土资源年鉴数据，1993—2001年，全国出让、出租、租赁、转让、抵押、其他等是极为可观的财富。具体见表10。

表 10

土地有偿出让、转让收入情况表

1993—2002年

单位：人民币 (万元) 外币 (美元)

年度	有偿出让										转 让	出 租	抵 押	补 办 出 让	租 赁	其他供地
	合 计		征 地 费		开 发 费		出 让 金		其 他							
	人民币	外币	人民币	外币	人民币	外币	人民币	外币	人民币	外币						
1993	4052925	1837306953	1660757	5175203	724536	18545300	1108563	166166450	559069	1647420000	232175	17132	204831	269095		
1994	3592849	3369591524	771559	7622421	548232	17134753	1815791	600060050	457267	2744774300	364458	17813	726071	231916		
1995	3328569	661025826	815711	3780000	479794	9350000	1739075	117655826	293989	530240000	984553	33971	2091640			
1996	2904837	496332383	619759	7475130	432747	23320581	1602648	141692534	249683	323844138	576234	36513	3910173	219376		
1997																
1998	4995607	98311319	1244686	25977911	921237	4501960	2435388	65272791	394296	2558657	1129880	56563	12241026	1539374		
1999	5143295						5143295				3046906	232432.5	18204122		26638.75	47447.83
2000	5955848						5955848				6990803.16	105040.85	24485835.80		41316.1	252480.01
2001	12958896.1						12958896.1				16552854.1	151837.64	55079969.4		39530.24	182490.43
2002																
合计	42932826.1	6462568005	5112472	50030665	3106546	72852594	32759504.1	1090847651	1954304	5248837095	29877863.26	651302.99	116943668.2	2259761	107485.09	482418.27

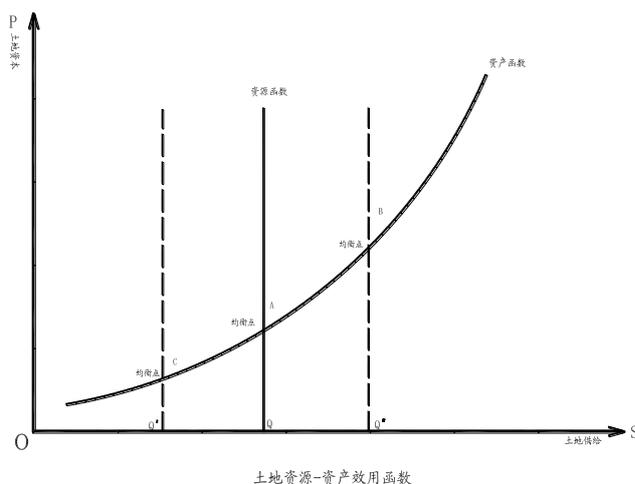
注：1、1993年有偿出让其他外币栏，《中国土地年鉴》为16474200000万元，应为1647420000元。1996年有偿出让合计人民币栏，《中国土地年鉴》为706217613万元，应为496332383万元。

2、本表计算依据来源于1993年..1998年《中国土地年鉴》“全国国有土地使用权有偿出让情况”和“全国获得土地使用权方式情况”，1999..2001年《中国国土资源年鉴》“土地供应及收益情况”和“土地使用权流转”统计资料。

面对土地资源、资产效用的双重国情，中国在利用土地处理吃饭和建设的关系上，一直处于两难选择。一方面，由于中国国民生产总值和城市化率都相对较低，发展的任务很重，因此，中央和地方都亟需占用土地建设工厂完成工业化、拓展城市规模完成城市化；另一方面，13亿人要吃饭、穿衣，要良好的生态环境生存繁衍，因此，与必须阻止工业化、城市化对土地资源的不合理消耗，以防止土地沙漠化、石漠化，防止物种灭失、江河泛滥，防止耕地负担太重、日益蜕化。显然，中国土地资源的特殊性，决定了土地利用的特殊性，决定了土地市场交易成本的特殊性，决定了建立资源——资产目标效用函数的特殊性。这就是说，尽管土地资产具有极大的诱惑力，但是，任何中国决策层都不敢放纵地方资源向资本转化的经济人行为。但是，在地方，中国土地供给的实际情况是资产利益大于资源利益，从而使土地资源和土地资产的关系长期处于非均衡紧张状态，引发了一些列供求矛盾。下面，笔者用中国土地资源——资产函数解释上述现象。

资源——资产效用函数

表 11



函数图象说明：资源函数曲线是垂直的，表明：一个国家、地区，只要人口、资源、生态、生产力条件一定，资源函数的基本规律是恒定的，即资源需求与土地资本量无关。资产函数曲线是渐进上升的，表明：土地的供给欲望与土地资本量成正比例关系，即土地价值越高，在买涨不买跌规律的推动下，越刺激土地供给。

土地资源——资产效用函数揭示，土地资源的供给保障能力如果下降到A点，土地资本量也将下降；如果要提高土地资源的供给保障能力，将均衡点上移到B点，那在资源紧缺规律的作用下，土地资本量也将增加。这就告诉我们，乱占滥用土地资源，不仅存在浪费，而且不利于资产增殖。

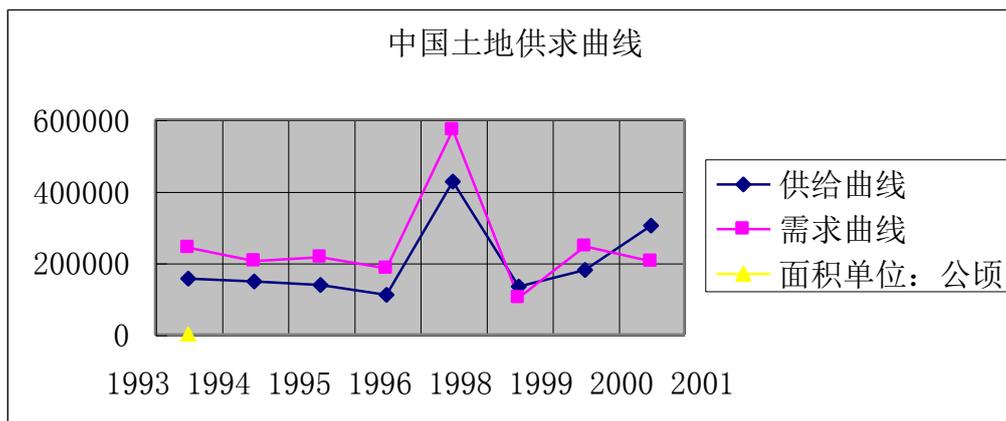
土地史表明：建立土地资源——资产均衡理论是当代中国的重要实践，中国经济社会发展对土地的需求必须维持土地资源——资产效用均衡原则，任何试图打破土地资源——资产效用均衡原则的努力都注定后来要支付巨额的成本。为维持资源——资产效用均衡原则，当前必须引起重视的问题主要是：

2、需求引导供给逆向选择。正确的土地供给机制是供给引导需求。土地供给最基本的决定因

数，首先是土地资源的自身禀赋，即土地天生的可供人类利用的数量和质量；其次是人口基数极其经济社会发展需求，即人口、土地（耕地）之间的比例关系；再次是人类对土地的投入和产出，投入不仅指资金、劳动力，而且包括知识、技能、观念，尤其是知识、技能、观念（在高科技时代，知识、技能、观念更能改变投入条件和产出效益，从而根本改变“土地边际收益递减规律”模型的“某项变动要素的生产率”）。土地是不可再生资源，土地的供给曲线没有弹性。一般来讲，土地区位、用途给定的条件下，土地的供给决定土地需求，中国土地供给无疑受其上述一般规律的作用。

但是，中国土地供给却存在需求引导供给的逆向现象。中国土地 1993—2001 年，从有效供给看，第一组数据根据历年出让、划拨、转让、出租数据计算出中国历年有效供给数据，第二组数据根据国家历年实际批准用地数据和历年查出的地方违法用地计算出历年中国有效供给数据。对两组数据分析比较，发现计算出的第一组有效供给数据和第二组数据有出入，解释理由是，尽管第二组以实际批准和查出的违法用地数据为依据计算，但是实际批准和查出的违法用地数据有可能部分还作为政府备用资源存在，并不等于土地使用者实际获得的数据；考虑到以上原因。而第一组数据除划拨外，出让、转让、出租数据都是一二三级市场数据，由于更接近市场，准确性更高，因此，以此为样本。从有效需求看，年鉴提供了 1993—2001 年历年各省申报的用地计划，这是唯一可查有效需求数据。于是，根据第二组数据绘制下表：

表 12



两表共同的特点，一是需求大于供给，而供给是在被动地适应需求曲线；二是国家批准用地指标始终小于各地申报用地计划指标，而当国家不给批准的时候，各地就采用违法用地满足需求，因此，违法用地一直处于高发状态

需求引导供给的逆向现象产生，从客观原因分析，中国是一个发展中国家，无论城市化和工业化都和国外发达国家存在巨大的差距，因此，客观的经济社会发展国情决定了用地需求的长期存在。但是，也有主观原因的一面。大量资料显示，在很多情况下，中国经济社会的土地需求并不是因有效需求而产生的，而是人为引发的。城市化、工业化占去的土地长期以来大量闲置，有的则是低效利用，并成为长期以来资源利用的主要问题。归结起来，中国土地利用的主要问题：一是粗放经营和过度利用并存；二是土地供不应求与土地浪费并存；土地利用率和产出效益相对较低。正因为此，我们把中国长期以来需求引导供给的现象逆向现象。

需求引导供给的深层原因是体制。在完全竞争市场上，土地的供给和土地的需求决定市场土地的均衡价格，从而引导资源配置。如果土地所有者的地租高于均衡价格，土地使用者需要土地的数量就会减少，致使土地所有者手中的土地大量闲置，而迫使所有者降低租金，让价格回到均衡水平。同理，地租跌下均衡价格，又刺激土地使用者扩大土地投入的欲望，而需求的增加随之而来的则是价格的自由竞争，于是地租又回到均衡水平，从而维持土地的合理供给。而在不完全竞争市场上，

即在政府垄断市场上，政府作为垄断者，利用行政和经济手段干预着土地的供给和需求，从而干预着宏观经济运行；而价格作为市场信号，本该在自由市场中通过市场主体的竞争产生，但却由政府垄断者利用行政审批和双轨制操纵，因此，价格信号不能反映市场供求关系，失去调节资源配置的价格杠杆作用，从而不仅不能有效调节资源配置，甚至可能误导资源配置；利润作为垄断收入，国家对国有土地产权的各种地方政府委托代理人，既没有税收调节机制抑制不同地区、不同组织、不同个人的土地收入，同时，市场也也没有能力在国家、地方、组织、个人之间公平分配生产要素收入，因此，大量的土地财富以各种渠道流入各种法人和自然人腰包。

具体而言，中国土地供给的情况要分成两方面讲，首先从土地所有者代理人方面讲，一方面，中国土地市场的垄断者完全可以不考虑供给成本，因为政府既可以禁止集体土地进入土地市场参与竞争，同时，又可以强制低价征用集体土地，因此，正如约翰·斯图亚特·穆勒所言：“生产成本如不影响供给，则不会影响竞争价格”，另一方面，中国土地市场的垄断者拥有公共权力和公共财政，在政绩目标的作用下，可以放弃土地经营利润目标，甚至还会制定各种各样的优惠政策牺牲公共财政利益以刺激土地需求，让土地使用者买地赚钱。其次从土地使用者方面讲，土地供给存在双轨制，而且双轨制的价差让土地使用者完全不必担心土地报酬递减规律，加之土地金融、土地税收方面的制度缺陷，于是，土地使用者用地的行为目标是多多亦善，然后以地抵押将国家的骨头熬国家的油，然后等待某一天地价上涨发财。因此，中国土地需求引导供给是制度内生的。

二、非市场定价机理

土地价格是由政府决定还是由市场决定，是衡量经济体制性质的重要参数。在市场经济条件下，社会的所有供给和需求都必须形成包括价格在内的各种均衡关系，概没例外。但是，由于垄断市场和完全竞争市场存在不同的价格决定机制及其经济运行基础，因此，垄断市场形成的需求引导供给机制极其价格垄断决定机制所形成的土地供求均衡关系，都不能正确反映市场的真实情况，并完全不同于完全竞争市场的土地供求均衡关系。政府垄断市场和完全竞争市场的根本区别在于，土地的供求机制和价格决定机制不同。完全竞争市场的价格决定机制，之所以能够发出正确的价格信号，就在于完全竞争市场存在多元产权竞争，并从而通过多元产权竞争形成市场的价格均衡。政府垄断市场的价格决定机制，之所以很难发出正确的价格信号，就在于垄断市场没有多元产权竞争，政府可以通过城市公共政策（比如修改或变动城市规划）、土地供应总量、土地储备数量、信息对称控制、各种优惠政策操纵价格，从而误导价格决定机制发出错误信号。因此，笔者认为：政府垄断市场的价格决定机制很难实现社会公平与经济效率。尤其是当政府一方面在实行经营性用地招标拍卖挂牌的市场化机制，另一方面又在实行行政划拨、协议用地政府审批定价的双轨供给和国有集体双轨产权的非市场化机制条件下，土地价格的扭曲更不可避免。

不过，有官员和学者并不同意上述结论。他们认为，土地配置的市场调节具有不可避免的严重局限性，其具体依据，一是不可及性，指市场配置不能或难以解决公共用途（如社会福利、生态事业）和弱势用途（如农业）等用地需求；二是盲目性，指市场配置自发性强，能够引导投向，但不能保障土地收益公平分配，不能确定市场投放数量；三是迟效性，指市场配置对供求反映迟缓，调节滞后。（周诚：土地经济学原理 北京 商务印书馆 2003 288 页）如果给定政府一套详尽和完善的土地供应体制，而且土地批租市场实行经营性土地使用权公开拍卖或招标前提，政府垄断市场是可以实现公平与效率的。因而，坚持土地市场政府调节为主、市场调节为辅。

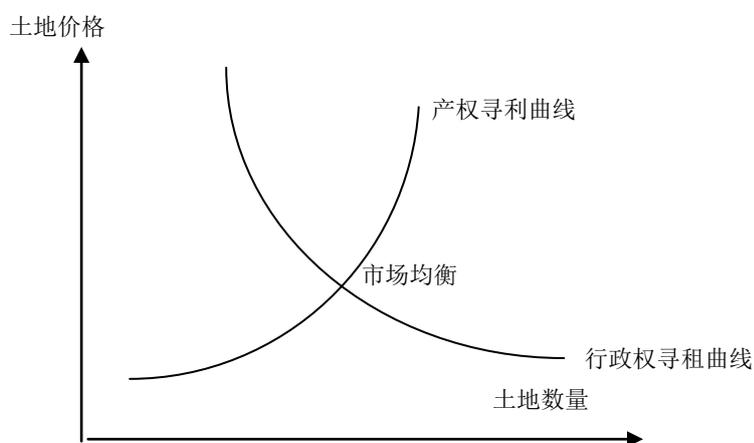
笔者认为，周诚教授上述市场失灵的假定具有相当假设性，事实是中国土地市场从开始诞生起就一直在政府垄断下经营，并没有给定完全竞争市场条件运行，因而迄今没有任何人可以提供实证验证周诚教授的市场失灵假定。相反，中国政府垄断市场的政府失灵实证比比皆是，一是国有土地

产权排斥集体土地产权，实行市场准入限制，给农民、农业、农村发展设置了不平等障碍；二是国有产权主体缺位，产权不明晰，作为委托代理人的地方政府进入市场经营土地后，使行政权和国有土地产权合一，从而使行政权和产权都发生异化，让政治权力具有了市场赢利功能，让寻利的产权具有了寻租的性质，让行政权和国有土地产权的双向利益博弈决定市场供给数量与价格引导供求，从而造成市场监管缺位、效率和公平双项损失，其后果远比周诚教授的市场失灵假定说更为严重。大量实证至少表明：政府替代市场的管制有比市场本身做得更坏。因此，政府调节为主的论断背离了政府垄断市场价格决定机制运行的制度和产权基础，背离了政府作为行政主体和产权主体这支手可以为政治或经济利益幕后操纵市场价格的理性异化，其结论是值得商榷的。

根据对政府垄断市场的长期观察，我们绘制出政府垄断市场供求均衡模型。

表 13

政府垄断市场供求均衡模型



本模型成立的假定是行政权寻租。当然，一般情况下，行政权是必须着眼于公共利益即政治的。但是，如果行政权和产权结合，那行政权一定要让产权经济利益为行政权政治力量利益服务，那行政权寻租也就开始了。

根据模型，我们的解释是：政府垄断市场存在政治市场和经济市场，土地供给的市场均衡是由政治市场和经济市场博弈，或行政权政治经济双向利益和产权经济利益博弈形成。按照产权追逐经济利益的一般规律，国有土地产权与土地市场价格形成正关系，即价格越高供的越多。按照行政权追逐政治利益第一、经济利益第二的一般规律，土地价格高的时候，也许是最不能牟取政治利益的时候，因此，一般情况下，寻租的行政权必须让产权经济利益服从行政权的政治利益，从而和土地市场价格形成反关系。政府垄断市场正是在行政权和产权利益博弈中形成均衡点，需要政治利益就牺牲经济利益，需要经济利益就牺牲政治利益。

归结起来，由于地方政府经营管理土地的目标和国家利益、国有产权利益存在缺位、错位和越位，而国家维护国家利益的监管机制缺位和国有产权利益的主体机制缺位，地方政府因此按照自己的经营逻辑，在资源稀缺和政治制度给定的假定下，运用个体主义成本—收益分析方法，在市场“需求—供给”框架下采用均衡分析方法进行资源的地方政治、经济利益配置，从而引致市场非规范性和异化行为。

三、非规范供给结构

供给结构包括社会服务结构和资源市场层级结构，是现代统一市场的有机组成部分，不可或缺，

不可替代。低成本工业化和高成本城市化要求市场同时满足双向需求，已经违背了市场配置资源的原则，因此，必然引致市场结构失衡。

1、市场结构的现状与争议。市场层级结构指资源一级、二级、三级市场体制，即出让、转让、出租市场。市场只有一级，没有二级、三级，也属力量不均衡。中国土地供给方式指划拨、出让、转让、出租四种方式。划拨是行政行为，土地供给执行成本价，依据现行法律法规，行政划拨的对象是行政和军事机关，以及公益事业、高科技产业。出让称为一级市场，由市县地方政府直接供给土地使用者土地；依据现行法律法规，出让市场的供地方式又分为经营性用地以招标拍卖挂牌方式获得，工业用地以协议方式获得。转让、出租市场分别称为二三级市场，二级市场指第一次转让出租市场，三级市场指再转让出租市场。转让出租市场相对于政府垄断市场是完全弱势市场，国家名义上不垄断二三级市场，但是实质上在地方政府行政权和国有土地国家所有权的侵蚀下土地二三级市场至今发育迟缓。

目前土地供给的基本情况见 14 表、15 表。

上面两表显示，划拨和协议出让一直占主体，正好解释土地市场供给不规范和国有土地资产流失的原因。

国家对二三级市场是有定位的。1992 年 8 月。原国家土地管理局局长王先进在全国房地产开发经验交流会上是这样阐述的：“政府要垄断土地出让即土地一级市场，土地转让即土地二三级市场要在政府调控下放开搞活”。但是，放开搞活二三级市场的设想不仅一直没有达到有效实施，而且相当地方却通过地方法规，特别是通过建立土地储备制度，将二三级市场的发育空间压缩，将政府垄断延伸到二三级市场，致使土地市场一二三级结构非常不合理。土地储备制度就是地方政府以地方法规形式，对各种自然人和法人通过合法手续获得的土地使用权，在一定条件下进行收回、收购、置换、征用，然后由政府进行前期开发、整理、储存，并在市场经营的一种延伸垄断的制度。因此，在土地储备制度实施后，地方政府通过产权过户颁证等政府行为控制，基本取消了土地使用者转让土地使用权的合法权利，二三级市场发育更显艰难。显然，在现行制度框架下，行政权和所有权对市场的侵蚀是强势的，市场的外部性将继续存在。

土地一级与二三级市场的现状与走势统计分析见 16 表。首先观察全国国有土地使用权一二三级市场经营业绩基本情况统计表 14、15、16：

通过对一二三级市场权重条件分析，结论是：一二三级市场结构很不合理，政府垄断的一级市场明显在向二三级市场侵蚀。

2、服务结构的现状与争议。城市社会服务体制的含义指政府、中介、市场体制。土地供给既涉及政府行为，也涉及诸如集体农地征用、土地开发补偿、地籍地政、地价评估、土地储备、土地交易等许多中介行为。在政府垄断市场，由于政府是制度设计的主体，因此，为了有利于地方政府能够顺利实现国有土地的产权利益，现行制度往往有利于地方政府官办中介，操纵中介业务，形成官商勾结的垄断结构，导致形成不均衡的市场力量，影响自由市场的发育。市场只有政府，没有中介，属于力量不均衡。市场力量单极化的结果，一是由于政府操纵了中介，强化了政府的市场权力，而政府权力的失去制衡可能引发腐败或为所欲为，造成市场交易的不公平；二是政府权力过于集中容易形成垄断行业与垄断利润，使强制低价征用集体土地的问题很难解决；三是由于不利于民营企业、国有企业、外资企业享受同等的国民待遇，从而引发市场主体以非市场手段寻租，从而严重扰乱了市场秩序。市场单极化的最终结果，政府可能获得效率，但是社会失去公平。当前，中介机构过多过乱，不同的中介组织依附不同的政府部门，有的和政府明脱钩暗不脱钩，有的本身就是政府在幕后操作，无论职业道德还是专业水平都和市场要求相距甚远。

中国土地一级市场运行明细情况
1993—2001年

单位：面积 公顷
地块 宗
收益 亿元人民币
权重 %

表 14:

年 度	合计		出 让								划 拨			
	地块	面积	协议 地块	招标 地块	拍卖 地块	合计			权重		地块	面积	地 块 权 重	面 积 权 重
						地块	面积	收益	地 块	面 积				
1993	208766	147088	38380	1299	2397	42076	57338	405.3	0.20	0.39	166690	89750	0.80	0.61
1994	323132	140845	84880	2534	9991	97405	49432	359.3	0.30	0.35	225727	91413	0.70	0.65
1995	397758	130700	94111	2061	9301	105473	43092	332.9	0.27	0.33	292285	87608	0.73	0.67
1996	393271	104314	91962	2691	9268	103921	34048	290.5	0.26	0.33	289350	70266	0.74	0.67
1998	529467	297252	117266	2026	11125	130417	62058	499.6	0.25	0.21	399050	235194	0.75	0.79
1999	267788	99554	83692	2682	12643	99017	45391	514.3	0.37	0.46	168771	54163	0.63	0.54
2000	279130	129202	99632	3357	15857	118846	48633	595.6	0.43	0.38	160284	80569	0.57	0.62
2001	311325	164374	145228	4509	20420	170157	90394	1295.9	0.55	0.55	141168	73980	0.45	0.45

注：出让地块、出让面积、划拨土地使用权地块及面积资料来源根据 1994—1997 年《中国土地年鉴》，1998—2002 年《中国国土资源年鉴》，1998 年出让、划拨不含外商。

中国土地二级市场运行明细情况
1993—2001年

单位： 地块 宗
面积 公顷
收益 亿元人民币

表 15

年度	合 计			转 让				出 租				抵 押			
	地 块	面 积	收 益	地 块	面 积	收 益	收 权 益 重	地 块	面 积	收 益	收 权 益 重	地 块	面 积	收 益	收 权 益 重
1993	132077	11270	45.4	42773	9037	23.2	0.51	87712	1041	1.7	0.04	1592	1192	20.5	0.45
1994	202809	16533	110.8	48208	6740	36.4	0.33	144085	1390	1.8	0.02	10516	8403	72.6	0.65
1995	283719	48671	311.1	79683	7330	98.5	0.32	177745	7290	3.4	0.01	26291	34051	209.2	0.67
1996	300258	274340	452.2	69742	5920	57.6	0.13	178953	24299	3.6	0.01	51563	244121	391.0	0.86
1998	449428	1076769	1342.6	145136	129308	112.9	0.08	199816	63347	5.6	0.004	104476	884114	1224.1	0.91
1999	727978	499085	2148.3	252365	34213	304.7	0.14	266348	23086	23.2	0.01	209265	441786	1820.4	0.85
2000	1034919	1171371	3158.2	458364	50386	699.1	0.22	342660	27407	10.5	0.003	233895	1093578	2448.6	0.78
2001	1418473	2290000	7178.5	711705	139304	1655.3	0.23	240770	10261	15.2	0.002	465998	2140435	5508.0	0.77

注：1998年出让划拨不含外商。

中国土地市场运行基本情况
1993—2001年

单位：地块 宗
面积 公顷
收益 人民币亿元
权重 %

表 16

年度	总 计			出 让					转让出租抵押					划 拨			
	地 块	面 积	收 益	地 块	面 积	收 益	面 积 权 重	收 益 权 重	地 块	面 积	收 益	面 积 权 重	收 益 权 重	地 块	面 积	面 积 权 重	收 益 权 重
1993	340843	158358	450.7	42076	57338	405.3	0.36	0.89	132077	11270	45.4	0.07	0.1	166690	89750	0.57	0
1994	525941	157378	470.1	97405	49432	359.3	0.31	0.76	202809	16533	110.8	0.11	0.23	225727	91413	0.58	0
1995	681477	179371	644	105473	43092	332.9	0.24	0.52	283719	48671	311.1	0.27	0.48	292285	87608	0.49	0
1996	693529	378654	742.7	103921	34048	290.5	0.09	0.39	300258	274340	452.2	0.73	0.60	289350	70266	0.19	0
1998	978895	1374021	1842.2	130417	62058	499.6	0.05	0.27	449428	1076769	1342.6	0.78	0.73	399050	235194	0.17	0
1999	995766	598639	2662.6	99017	45391	514.3	0.08	0.19	727978	499085	2148.3	0.83	0.80	168771	54163	0.09	0
2000	1314049	1300573	3753.8	118846	48633	595.6	0.04	0.16	1034919	1171371	3158.2	0.90	0.84	160284	80569	0.06	0
2001	1729798	2454374	8474.7	170157	90394	1295.9	0.04	0.15	1418473	2290000	7178.5	0.93	0.85	141168	73980	0.03	0

注：1998年出让划拨不含外商。出让的外币收益未加入总计。

第三节 市场政府决策变量研究

政府垄断市场体制的政府是经济人，具有行政主体和经济主体双重身份，处于政治和经济双重市场，因此，其市场决策的目标效用函数的自变量和他变量并不能等同于完全竞争市场的私有制土地市场的目标函数自变量和他变量。要研究其决策特征，必须研究政府垄断市场体制的自变量和他变量的互动特点及其成本收益模型，以寻找政府经济人市场决策行为的规律。

上述判断始于如下考虑：自国有土地有偿使用改革开始，政府垄断市场体制就一直存在林林总总的信用、违规、腐败等制度性顽症，而且任随中央“三令五申”许多地方却仍然各敲各的罗，各打各的鼓。于是，发现国有土地产权政府主体的理性决策并不符合新古典经济学理性经济人假设。比如，中央和地方共同参与制定的土地市场法律法规，明确禁止土地市场多头供给、超量供给、随意减免、黑箱操作等市场异化现象，但是，法律法规一到地方实施就变质，上述问题不仅长期存在，得不到有效遏止，而且破坏制度的行为人就是地方政府本身。显然，地方政府采取上有政策下有对策的办法变通中央政策和既定的法律法规的决策，不是理性有限的问题，而是理性有意偏离的问题。因为地方政府不相信遵守制度能够保证地方利益实现，于是自己另立一套理性选择标准，有意采取破坏制度方式实现地方利益。于是，开始寻找国有土地产权政府经济人的理性和现代经济学理性经济人的假定究竟在多大程度上吻合，又是那些自变量和他变量在影响政府经济人的理性决策。

一、政府决策自变量

政府决策自变量是指在上述给定的分析框架内，由政府结构或政府领导人自身内生的，在土地市场运行的过程和结果中发挥实际引导作用的变量。国有土地的行为主体和行为目标是多元的，以行为主体论，可以分为中央政府、省级政府、市县政府、乡镇政府，以行为目标论，可以分为可持续发展目标、以地生财目标，但是根据中国法律的规定，土地市场的权力在市县政府，其他上级或下级政府的行为目标都必须通过市县政府的行为目标来实现，因此，政府自变量指市县政府。

1、政府领导人偏好决定地方土地市场化进程。市场经济就是由市场主体讨价还价配置资源，以价格信号决定生产什么、如何生产、为谁生产等基本经济问题的体制。这种体制需要公平透明，建立的基础是法制。计划经济是由政府命令配置资源，本质上是官本位经济。对于政府极其官员面对经济体制只有两个选择，要么选择法制，营造公平透明的市场环境；要么选择官本位，选择审批制度，管制经济。根据不同的政府官员的政治偏好，于是，权力至上者坚持审批经济，民权至上者选择市场经济。

2、领导人知识结构和素质禀赋差异决定市场化模型的选择。领导人的知识结构和素质禀赋差异会形成进取型、保护型、掠夺型政府类型，从而塑造不同的政府市场经济人角色，极其配置资源的方式，并进而形成不同地方的市场交易成本。一般来讲，知识程度高、知识结构合理、中外文化兼收并蓄、性格喜欢挑战的人容易选择市场经济公开透明的开放模式，否则可能与此相反。当然，领导人的知识结构和素质禀赋是起成长和工作的区域环境因素综合作用的结果。

3、领导人的市场自利和他利行为决定制度变革的动力。领导人是有感情的，其自利和他利行为既表现为国家或地方，也表现为部门或个人。出于政绩的需要，领导人可以选择为国家和他人的他利行为；出于选票的需要，领导人可能选择为部门或小集团的自利行为；出于个人需要，领导人

可能选择为家庭或自己个人的自利行为。这种自利和他利形成的内生动力，如果用于生产地方制度，则生产的地方制度只会有利于制定制度的人；如果用于实施制度，则必然偏离标准理性，从而诱发市场不公平。追求短期政绩只是自利行为之一，追求部门经济利益则是自利行为之二，当然还有追求个人等其他利益目标的自利行为。

二、政府决策他变量

政府决策他变量即为外生变量，不仅制衡着政府经济人，而且在相当程度上影响着政府经济人决策，必须予以重点研究。

1、上级政绩考核机制决定地方制度选择的方向。上级的什么价值考核目标，培养什么样的下级价值追求。当前价值考核取向失衡，诱发地方领导人短期经济行为。事实证明，现今的干部政绩激励机制，就一般经济而言往往引致地方政府领导人对上项目、上投资做大 GDP 的短期行为分外投入，就土地经济而言，则往往驱使地方政府不顾一切去完成经营土地收益指标，而对制度层面的市场改革缺乏内生动力。地方政府上项目、上投资、上基础设施的行为，不仅需要土地管理干部提供用地，甚至违法用地支持，而且需要土地管理干部为地方经济找钱，而土地管理干部则需要官位和奖金激励，于是，在地方政府和政府部门之间就形成了政治经济市场，从而有些领导人就靠违法批地、拼命卖地获得了升迁，获得了多于其他部门的正常奖金。这种土地市场上级考核机制的最大问题就在于上级合法赋予了具有公共行政权力的下级政府和土地管理部门用行政权力实现政治经济利益的途径，于是这种途径就驱使权力异化。改革的方向，其一、应该重建地方领导人政绩考核的全面标准和评价方式。评价标准必须和政府公共职能一致，由注重经济指标为主转向以公共服务为主。评价方式必须和社会监管目标一致，由靠上级评价为主转向以上级和社会公众共同评价为主。其二、严格区分政府极其部门管理土地公共行政效率的政治市场考核和地方政府经营土地谋利效率的经济市场考核，不能将政治职能和市场职能混为一起。

2、区域产权制度形态决定地方制度选择的动力。市场经济就是产权经济，产权结构可以是多元的，产权制度必须允许私人产权的存在和发展，必须明晰各种产权，平等对待各种所有制，以形成市场经济条件下经济发展和制度变革的内生动力。各类市场主体获得这样的产权后就能够通过市场去交易配置资源，从而解决生产什么、为谁生产、如何生产等基本经济问题，以实现自身产权利益，同样，各类市场主体为了自身的产权利益，他们能够内生制度变迁的诉求，从而形成对政府行为的约束和对政府改革制度的压力。而单一的公有制或国有制产权或公有制独大的产权，把大多数人排斥在外，政府自己既是行政主体又是经济主体，因此缺乏制度变迁动力。

3、区域地理环境决定地方制度选择的速度。东部特殊的地理位置，决定东部在改革开放中面对着世界发展的良好外部环境，而外部世界环境的压力可以直接转化为东部的政治文明及其市场制度选择的动力。西部的地理位置没有东部那样好的世界外部环境，西部更多地面对着贫穷和落后，因而决定了西部远离东部的观念和制度选择，考虑的是更为现实的诸如吃饱饭等问题。因此，西部地方领导人在缺乏外部压力的环境中，要追求制度创新很可能冒风险，而得过且过则可能平平安安，于是，在一般情况下很难产生和东部地区那样积极变革的政治诉求。

4、区域改革成本决定地方制度选择的质量。改革成本影响政治决策，因而成为影响地方经济制度变革的主要因素。总体讲，中国的国有产权及其形成的制度仍然在中国经济中处于强势地位，其势位差制衡了其他所有制的发展。当前，作为国有土地产权所有者的政府，既是行政主体又是市场主体，从而形成了全面的市场垄断，使各类市场主体很难平等使用生产要素。因此，以全国基本面看，土地、资本、技术、人力资源市场等要素市场在很大程度上仍然由政府决定资源配置，市场

准入、对外贸易、税收差别等仍在很大程度上向国有经济倾斜，城乡之间和工农之间的差别仍然在直接向城市和工业，或间接向国有经济倾斜。因此，市场发育的外部制度环境、非公有制经济发育的外部制度环境并不理想，以至使地方政府进行市场经济体制改革时要受到多重制约，要付出极高的制度创新成本，直至举步维艰。于是地方政府在预期收益和预期支出比较中退缩了，转而选择急功近利的重大项目顾眼前的传统发展模式，追求任期看得见的政绩。应该说东西部制度转型的成本是基本一样的，但是由于东部制度转型是以中央体制改革的实验区方式进行的，中央给了许多优惠政策，因此可以说东部制度转型的成本是由中央支付的，或者说是由西部承担的。而现在西部制度转型面对的情况却是，一方面东西部起跑线已经不同点，另一方面没有中央支付制度转型成本，因此，失去了发展机遇的西部在预期收益和预期支出比较中只好在制度创新中退缩，转而选择急功近利的重大项目顾眼前的传统发展模式，实现政绩。而已经相对发达的东部却能从容地深化改革，进一步进行制度创新，继续拉大和西部差距。

5、信息对称能力决定地方制度选择的绩效。信息不对称是造成公平与效率损失的重要原因。信息对称能力指政府和市场主体决策要充分掌握各种信息，防止决策失误引致改革失败。而要保证信息对称，必须实现市场透明，一方面要确保一部分政府和市场主体充分发布信息、传递信息，另一方面要确保政府和市场主体接收到信息，以便加工筛选信息。政务公开，就是要通过实现信息对称给社会提供良好的发展预期。当前，市场信息不对称，使信息资源强势的政府处于主导地位和信息资源匮乏的社会弱势群体处于劣势地位，因而在政府或政府中介机构作为经营主体的市场上，买卖双方的市场交易不仅本身就不公平，而且买方无法监督卖方。当然，由于诸多原因，信息的不对称是绝对的，信息的对称是相对的，因此，市场要求信息资源强势的政府必须公开信息。

显然，政府的决策变量是很不确定，而自变量和他变量共同作用的结果，一方面形成政府垄断市场政府主体的无理性、有限理性、准理性、理性决策多个层次的决策形态，另一方面则形成各个“博弈”均衡模型构成的决策结果。

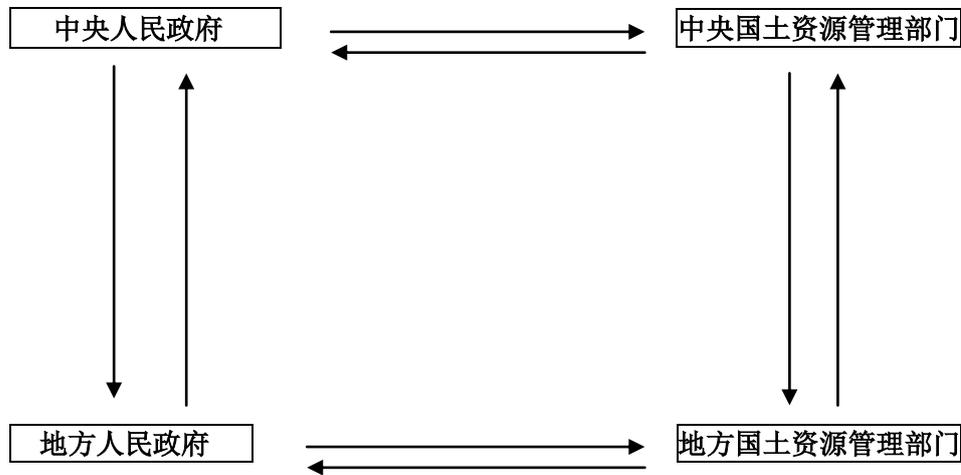
第四节 市场治理结构研究

市场治理结构具有双重含义，一是指政府与市场的结构，二是指行政权和产权的结构。需要强调的是，政府与市场、行政权与产权这两组结构既有联系又有区别。从联系看，政府与市场的关系，本质上是行政权和产权的关系。国有土地产权市场行政权和产权的系统特征，首先体现的是政治和经济的联系。行政权是由国家政治目标设定的，不同的国家政治取向设定不同的行政权；作为核心经济制度的产权制度亦如此，所有制的形成和改变都是政治体制的安排，不同的政治制度设定不同的产权制度，因而政府和市场关系的本质是政治经济的关系。从区别看，任何权力或权利都有自己的表达特征和传导机制，行政权是国家机器，体现的是政治权力；产权是财产的一种权利，体现的是经济利益，构成两个不同的市场，即政治市场和经济市场，构成两个不同的契约，即政治契约和经济契约。

1、政府治理结构与市场结构的冲突。政治市场和经济市场的游戏规则是不同的。政治市场的游戏规则是，行政权的传导路线是矩阵线性运动，即从上向下下达服从指令，又从下向上反馈信息修正指令，其契约特征一是有起点、有终点，二是具有系统对外排他性，三是既具有上对下强制性又具有下对上的反弹性。以土地行政管理为例，行政权的传导如示意图。

表 17

中国政府矩形运作结构示意图



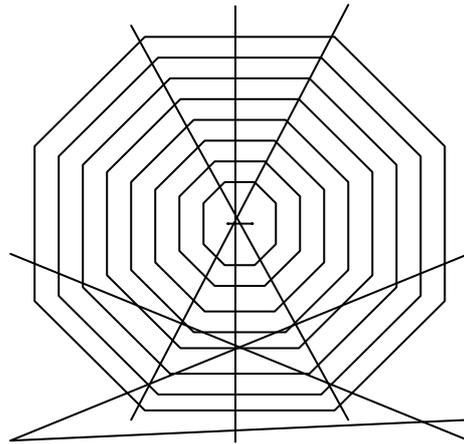
中央政府和地方政府是上下级关系，中央政府和中央国土资源管理部门是中央层次的上下级关系，地方政府和地方国土资源管理部门是地方层次的上下级关系。行政传导的规则是，中央政府和地方政府是政治领导被领导关系，呈线型垂直状态；中央国土资源管理部门对地方政府则不存在任何领导被领导关系，无直接传递管道；中央国土资源管理部门和地方国土资源管理部门是业务领导被领导关系，呈线型垂直状态；地方政府和地方国土资源管理部门是政治领导被领导关系，呈线型垂直状态。上述行政传导规则决定了上下级政府行政决策程序分别以条条和块块高度权力集中，在条块之间则传导阻塞。以土地市场而论，中央政府的土地市场决策对地方政府具有强制性；如果土地市场的决策由中央国土资源管理部门作出，则只能由地方国土资源管理部门执行，那地方政府则可以不执行中央国土资源管理部门的决策；地方国土资源管理部门，尽管必须接受上级国土资源管理部门的决策，但是由于接受的是政治和业务双重领导，当政治领导和业务领导决策不一致时，则往往选择接受政治领导，使由中央国土资源管理部门代中央行使的决策传导受阻，这是地方政府抵制中央政令的一种形式。另一方面，在上述传导中，如果下级对上级的行政指令有异议，则通过下对上请示渠道传导诉求，然后上级通过征求意见或调查等形式复议，最后仍然由上级决定取舍，当然如果下级意见得当，这种渠道也可以实现地方意志。这种线形传导系统体现的是不平等的权力意志，没有任何拒绝执行的余地。但是，由于传导路径是二元结构，地方政府在保护地方利益上，就可以和地方国土资源管理部门取得一致，充分利用地方体制阻塞部分传导管道对付中央和中央部门，从而降低执行效率，增加交易费用。当然，政治市场本身也很少考虑交易成本。

当前，全国条不条块不块的城乡土地统一管理体制，从实际运行情况看，和理论分析的治理缺陷基本相符，主要体现在：1、上级政府国土资源管理部门无法制约和监督下级地方政府的违法行为。按照原土地管理法的规定，我国各级地方政府不仅拥有占用耕地的限额审批权，而且还拥有市场经营权，以及大部分国有土地的审批权、收益权、处置权，因此，地方政府的行政行为是否合法直接关系到土地法制的实施。但是，由于我国政府结构，以及上下级利益分配和政绩考核目标的特点，在国有土地产权主体缺位和产权不清晰的条件下，上下级政府决策的基点存在着事实上的错位。因此，地方政府为了地方，甚至个人的政治经济利益，往往违背中央决策意图，非法占用耕地，违规审批土地价格，而当受到中央查处的时候，又往往可以利用集体力量弄虚作假、欺上瞒下等手法假责任于部门，从而蒙混过关。2、同级国土资源管理部门无法制约和监督同级地方政府其

他部门。国有土地产权主体缺位和产权不清晰，同样引发同级政府部门争夺土地审批权和市场经营权，因此，在很多情况下，地方政府其他政府部门在不同地方政府领导人的支持下，参与管理土地、审批土地、经营土地，从而形成多头管理土地、多头经营土地的利益格局，致使违法用地加剧、土地市场秩序混乱。地方政府的这种违背土地管理法的行政管理格局表面上看是政府部门在为地方利益服务，实际上各自部门也在为自己部门政治经济利益。

表 18

市场网络结构示意图



经济市场的游戏规则则是，产权的传导是网络性运动，其契约特征一是互为起点，互为终点，二是具有对外开放性，三是具有相互兼容性。以土地使用权为例，产权的传导如示意图。

如图所示，土地使用权是一种产权形态，任何产权人在市场上出让、转让土地使用权，和任何使用权受让人都是平等的市场主体关系，而任何受让人都可自主决定参与不参与受让活动，交易一般情况下不具备排他性；同时，“契约是一项协议，即两个愿交换产权的主体所达成的合意。一方可以是希望出让完全的财产所有权（出售）；另一方则可以是需要该财产或财产的使用权，并按常规支付一定数量的货币。”因此，市场主体双方的交易以谈判或协商方式进行，没有强制性；最终产权人以受让人出价高低决定交易是否成交。上述产权传导规则决定了产权市场交易程序双方主体平等，交易费用低，时间效率较高。和政治市场所不同的是，经济市场各经济主体具有降低交易费用的“自利”主观诉求，因此，无论事先还是事后都在自觉或不自觉地在核算交易成本，给产权交易千方百计降低交易费用注入双方内动力。

政治交易是政治市场，产权交易是经济市场。产权交易是经济主体平行的市场行为，没有特定

的受让人，和政治市场的特定的上下级关系存在的本质区别表现在：政治市场以上级决定或下级请示的方式进行权利意志的强制交易，体现的是服从，没有讨价还价的双向选择，而经济市场以价格为核心通过谈判或协商进行双向选择，体现的是相互平等，谁也不能强制谁接受某种条件或价格。显然，以公平与效率为准则的市场网络传导系统，和以命令、服从为前提的行政权传导系统不属同一性质传导系统，很难兼容。马克思·韦伯的科层组织理论揭示了政府与市场配置资源的不同方式，市场经济是一种由价格机制和竞争机制来配置社会资源的经济体制或经济运行方式，而政府机构依靠的则是庞大的官僚体制，由科层之间的权威与服从的关系决定资源的配给。新制度经济学结构主义理论认为，市场产权规则和政府等级规则之间的冲突是结构冲突（卢瑟福《经济学中的制度》1999）。

从以上政府等级矩形结构和市场产权网络结构分析，可以得出如下结论：由于矩形结构的政府管理系统和网络性结构的市场系统是完全不同的治理结构，因此，政府以行政权和产权结合的形式经营土地市场的制度设计本身就存在结构缺陷，缺乏互动基础，不可能不出现严重的经济外部性问题。

2、行政权和产权的市场博弈与交易。任何社会都同时存在行政权和产权，因此，行政权系统和产权市场系统的博弈可以形成两种社会组合方式，一是各自独立，以法律法规为纽带建立联系管道，通过联系管道博弈，既相互制衡相互的外部性，又相互提高相互的效率；二是联合或对抗。所谓联合，就是形成行政权和产权的结盟，如现行土地市场制度一样。所谓对抗，就是形成行政权排斥产权或产权排斥行政权的制度制约，如中国计划经济时期实行公有制，政治制度不承认、不建立产权制度一样。

如果行政权和产权各自独立，其分工原则是，政府维护社会公平，市场实现产权效率，联系管道是法律法规，除法律法规的管道外，政府不能把自己的权力意志强加给产权市场。如果行政权和产权博弈的结果是形成制约和促进相结合的机制，这是最佳的市场结构。目前，成熟市场经济国家在设定政府与市场的关系上，大体符合上述选择模式。

如果行政权和产权进行结盟，其必然结果是，建立政府垄断市场。而纵观第二次世界大战后国际经济的格局，可以发现，实行社会主义制度的中国和实行资本主义制度的东南亚国家，在其经济转型过程中，都把建立行政权和产权结盟的政府垄断市场作为其必然市场形态的选择。新制度经济学认为，契约的制定和执行取决于市场的完备性。行政权和产权形成结盟，极易形成市场的不完备性。契约的不完备性必然会导致制定契约双方不能实现所达成的合意，致使在运行中造成效率损失。形成市场不完备性的原因，在于行政权和产权系统的不兼容性形成的作用力和反作用力作用。具体表现：一是行政权介入导致产权交易主体双方地位的非对等性，二是行政权的政府信息导致产权交易主体的信息严重不对称性，引致政府市场缺乏效率和公平。当然，1997年发生在亚洲的金融风暴，已经对东南亚国家处理政府和市场关系的市场形式选择作了结论，从而促成了目前东南亚国家政府与市场关系，向成熟市场经济国家的模式调整。由于篇幅的限制，笔者对东南亚各国亚洲金融风暴后进行的市场制度调整就不再作详细叙述，而重点就中国土地市场的政府垄断制度进行分析。

作为经济转型国家中国，当结束计划经济模式选择市场经济模式转型时，其土地市场制度同样选择的是建立政府垄断市场。当行政权和产权同时进入市场时，可能出现的情况是行政权和产权结为同盟关系。原因在于，社会主义国家坚持市场经济和公有制结合，政府有理由坚持自己管理并实现公有制土地产权利益，并建立政府市场服务于公有制为主体的多种所有制经济基础。应该说，公有制生产资料的政府市场和公有制经济形式是相耦合的。但是问题在于进行渐进式改革的中国，生产力方式正在发生变化，从而推动生产关系正在发生变化，并具体表现在由所有制结构、产权结构、股本结构变化引致的企业组织形式等经济基础的变化。产权制度是国家经济运行的基础，有什

么样的产权制度就会产生什么样的经济组织、效率。按照政治经济学原理，当非公有制经济和混合经济基础大到可以决定国家经济命运的时候，以政府代理的土地公有制为基础的垄断土地市场，将与以市场为导向的非公有制经济和混合经济基础发生冲突，并影响生产力发展。如果上述假定成立，由于社会主义国家建立公有制土地的政府产权市场是没有市场经济改革先例的，因此，构建政府市场的转制成本肯定比以私有制产权为基础的以市场为导向的市场经济国家的改革成本高，并且不适应经济基础。上述判断已为政府土地市场运作的经济史料证实，可以预见，如果生产关系对生产力的影响和维持政府市场的制度成本达到社会和决策层不能承受的地步，届时土地市场还将继续转轨，直至改革产权结构，结束政府垄断。

综上所述，中国土地市场治理结构的理论分歧，从根本上讲，就是围绕产权和行政权耦合还是分离、政府结构和市场结构是耦合还是分离展开的，并形成政治制度和产权制度改革的焦点。不过，当社会的资源配置由产权决定的时候，那么就形成一个寻利的社会；当社会的资源配置由行政权决定的时候，那么就形成寻租的社会。因此，现代产权发展的一般趋势是，从非排他性产权向排他性产权转变。但是，正如英国经济学家约翰·斯图加特·穆勒在《政治经济学原理》一书中指出的：“在此特定时期于政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一，就是关于任何对政府职能与作用范围加以适当限制。”

如果政府选择和国际经济接轨的目标，则政府改革体制的动力来源于政府规制成本与收益比较。从成本看，首先涉及制定成本，其次涉及实施成本；从收益看，首先涉及私人收益，其次涉及社会收益，或者还有政府收益。当然，如果政府看重的是纯经济利益，那根据成本——收益函数，当政府经济收益小于成本时，政府有可能拒绝改革的意愿。如果政府看重的经济社会综合效益，那权衡政府收益的标准就是社会净福利、可持续发展等标准，因此，按这个标准要求政府退出市场经营活动，政府是能够接受的。不过，根据经济史观察，中国土地市场转轨按照新制度经济学的规制成本收益法则进行时，地方政府总是将经济利益放在第一位。因此，在政府既往改革现行土地体制，当经济收益大于政治经济成本时，国有土地产权的国家激励机制推动政府建立政府垄断土地市场，改革土地无偿无限期无流动使用制度；当经济利益小于政治经济成本时，地方政府一方面改革集体土地产权缺乏激励动力，并成为集体土地产权市场建设的阻力；另一方面推行经营性用地招标、拍卖、挂牌缺乏动力，并千方百计使中央改革政府垄断土地市场的措施在地方受阻。今后制度博弈的走向还很难定夺。因为当前政府垄断市场治理结构的政治和经济联盟力量很大，因而他们有条件游说决策层，使决策层认为政府垄断市场体制的制度变迁会支付高昂的成本，并有可能影响政府的收入预期，以动摇决策层结束政府垄断市场治理结构的意愿和决心。但是，选择什么土地市场治理结构，是由制度供给条件和制度供给需求决定的，主要由市场力量而不是由行政力量决定。当然，中国土地市场转轨并不是放弃社会主义土地公有制目标，而是改革政府垄断市场体制。

第五节 治理政治文化研究

毋庸讳言，通过这些年来的培育，中国土地市场已经存在竞争市场的制度供给需求的。但是，中国土地市场竞争体制能否最终确立，却得由中国土地市场治理结构的制度供给条件和制度供给需求决定。根据中国土地使用制度改革这些年来竞争市场体制和政府垄断市场体制的博弈判断，笔者认为，决定博弈选择的主要要素至少有：意识形态约束、社会制度约束；经济形态约束；文化传统约束；改革风险约束；交易成本约束。同时，尽管制度需求与制度供给之间求得的均衡是由多个要

素决定，但是，意识形态等政治文化要素在经济制度博弈中起决定性作用。事实上，在传统社会主义国家，政府垄断政治文化有深刻的历史原因和现实基础，一方面，政府垄断的确立，依赖政府垄断政治文化，另一方面，政府垄断体制的治理也依赖政府垄断政治文化。因此，应该重视政府垄断政治文化共性和个性的研究。

社会主义国家经济转型将伴随政府垄断政治文化，这是共性问题。中国政府垄断体制自诞生的那天起，就一直在生产政府垄断政治文化。政府垄断政治文化的产生，从宏观看，如前所述，是由马克思国家学说决定的，从微观看，是经济转型的实践决定的。政府服务市场，使政府成为公共品的生产者；政府替代市场，使政府成为市场产品的生产者，政府角色的双重性正是政府垄断政治文化的物质基础。理性是一种抽象的价值概念，具有明显的主观属性，不同的价值基础决定不同的价值尺度，因此，理性的不确定性是政府垄断政治文化的认识基础。同时，由于国有土地产权交易始终处于政治经济双重市场中，作为行政和市场双重主体的政府客观上需要平衡政治和经济双重关系，从而产生不同的倾斜政策，因此，政治和经济双重利益驱动是政府垄断政治文化的催化条件。

社会主义国家的土地市场转型，有其特有的政府垄断文化，这是个性问题。中国土地市场特有的政府垄断政治文化主要指双重价值标准和市场诚信缺失。

一、政府垄断政治文化的双重价值标准。成熟市场经济国家的土地市场产生于完全竞争的民主社会环境，公开、公平、公正的市场价值标准是统一的。中国政府垄断市场却存在双重价值标准的特有现象，致使市场秩序长期混乱，而且中央与地方、政府部门与部门却可以各执一词。比如，越权批地圈地、乱占滥用耕地；低地价、零地价、负地价出让土地行为，从全局看，中央认为定性上述行为为违法行为是理性价值标准，但是，从地方看，地方政府认为中央禁止上述行为不利于地方经济发展，因而不是理性价值标准，于是采取上有政策下有对策、甚至欺上瞒下的方式变通中央确定的价值标准，从而使土地市场出现双重价值标准现象，并进而误导公众监督，使社会公众在判断作为市场双重主体的政府行为是否偏离理性价值标准时，往往会各执一词；使同一领导干部的同一行为在甲地被罚，而在乙地受奖。中国土地市场出现双重价值标准现象，从历史的原因看，转型期一方面是计划经济价值标准的失落，另一方面是市场经济价值标准的重塑，因而造成市场经济条件下政府行为失去统一判断是非准则的双重价值标准现象。从现实原因看，转型国家政府垄断体制本身就设置政府为行政、经济双重主体，从而使政府进入政治、经济双重市场，因此，政府垄断体制的客观环境就存在双重标准，从而使政府领导人面对公共政府和牟利政府的“理性”博弈具有双重选择标准。

中国政府垄断体制的双重价值标准现象的产生，是有深层次的转型原因的。从土地制度变迁看，中国土地使用制度实行“三无”向“三有”的改革，自探索开始就一直受计划经济理论和市场经济理论的双重影响，和市场经济体制和计划经济体制双重制约，以及政治市场和经济市场的互动。计划经济时期的中国是一个政治全能社会，因此，中国特色的市场经济的形成和发展过程始终是政治体制的安排，是政治决定的产物，离开政治决策无法解释中国特色中的双重价值标准问题。从市场经济运行的政治体制看，中国政治体制改革滞后于经济体制改革，使很多经济制度的设计明显先天不足。

一是转型国家的宪政制度滞后于市场经济制度，是双重价值标准产生的外部条件。在市场经济条件下，国家与社会是二元的，是一个对立统一体，如果国家权力依法保障产权，就是法治社会；如果国家权力可以不受制约侵犯产权，就是人治社会。市民社会和政治社会也是二元的，同样是一个对立统一体。如果国家和法决定市民社会，就是人治社会；如果市民社会决定国家和法，就是法制社会。所以，宪政制度的基本理念，不是国家和政府居统治地位，而是法律居于国家和社会的统治地位；不是国家用法律来统治社会与人民，而是用法律来保障社会和人民。由于宪政制度滞后确立，政府垄断体制的设计背离了宪政制度要求，造成了政府的行政和市场双重主体的二元型身份、国家行政权和国有土地产权结盟的二元型产权身份，使全民或集体所有者的土地产权所有者缺位，

从而引致双重价值标准存在的政治基础。

宪政制度体现民主政治，体现权力约束，体现规则秩序。市场经济是法制经济，是民主经济，是诚信经济，离不开宪政制度基础。有法律并不等于有法制，有宪法并不等于有宪政。因此，宪政制度滞后必然使市场经济失去推动和保障机制运行的政治基础，必然使经济社会失去形成和维持统一价值标准的凝聚力量。

二是价值标准具有主观属性，可以因社会制度、价值体系（比如，法律和道德体系）、民族文化、区域经济、政府结构、个人知识等差异而引致价值尺度不同。当然，一般而论，就一个国家、一个社会而言，理性的价值尺度应该而且必须是统一的，否则只能引致政治、经济、文化市场混乱。但是就转型国家而言，由于历史形成的政治、经济、文化、法律、道德、伦理等系统各种差异的客观存在，使他们在重建统一理性价值标准的过程中，出现转型的质量和速度在不同的系统、区域和群体中进展不平衡的差异，因而引致因价值体系（比如，法律和道德体系）、民族文化、区域经济、政府结构、个人知识等差异而形成不同的区域和群体的理性价值尺度。于是，作为主观价值判断选择的理性标准便分为：政府标准、民间标准；国家标准、区域标准；公众标准、个人标准。当政府在进行理性选择时，由于主观价值基础不同，于是选择则呈个体、区域、民族、社会差异性。

二、政府垄断政治文化的市场诚信危机。诚信是对预期的交易，而交易正常进行的基础是重复博弈。没有重复博弈，就不可能产生诚信供给。如果都做一锤子买卖，那没有必要考虑不诚信后果。而如果要进行重复博弈，那就要考虑今天我不诚信对你，明天你就要报复我，或要找我赔偿，或拒绝和我做生意，或动员其他人拒绝和我做生意，因此，经济人最佳的选择是互守诚信，实现双赢。事实上，无论政党、团体、组织、个人要生存下去，又必须进行长期政治、经济交易，因而都希望互不欺诈，而最好的博弈选择当然是互守诚信实现双赢。土地市场诚信出问题，正是因为政府垄断体制消灭市场竞争或博弈所致。从制度经济学看，或是制度系统本身存在问题，或是制度运行基础存在问题，从而给定了不讲诚信的人低成本交易的条件。当然，这里的制度远比法律制度的观念更为广泛。经济人是自利的，经济人的原始欲望是不惜一切代价追逐利益最大化，但是自利经济人之所以没有不顾一切去为所欲为，是因为经济人又是理性的，他决策之前必须进行成本收益核算。如果社会不讲诚信获利的成本很低，那他就不讲诚信去铤而走险追逐利益；如果社会不讲诚信获利的成本很高，他就讲诚信尊承诺做守法生意人。显然，竞争市场和产权制度是相互依存关系，产权的存在是交易的需要，而交易是通过竞争实现的，没有竞争就没有平等交易，没有平等交易就没有产权的供给，没有产权的供给就没有产权的需求。如果市场竞争消灭，那产权必然缺失。没有清晰的产权，或有了清晰的产权却又朝不保夕，那市场主体就无须追求产权长期的获利能力，也不会为产权预期顾及自己的诚信声誉。正如前面所论述的，政府垄断体制显然缺乏充分竞争的条件，于是，必然形成政府垄断体制的产权悲剧——诚信缺失。

政治文化是比道德更广泛的概念，按信息经济学理论，政治文化是一种人群行为的政治预期和信念，他能够让人自律。因此，诚信需要保护产权的竞争政治文化和保护竞争的法律文化支撑。对经济转型的中国而言，市场政治文化可以帮助人选择市场诚信，建立抵御非理性诱惑的纳什均衡。而市场政治文化的崩溃使一些人丧失了诚信的预期，于是，看见人腐败他也腐败，认为不吃白不吃。中国土地市场一直号称为“政府垄断市场”，从政治文化观念上认识，垄断政治文化不是竞争文化，因此，很难产生自律。当自律不能有效规范人的诚信行为时，这就需要他律。他律靠第三者实施。如果没有人惩罚那些不讲诚信的人，社会歪风邪气就会压住正气。因此，必须用惩罚来帮人他律，改变当事人的博弈。诚信缺失既然于政治文化、法律制度失衡相关，那最好的治理就是重塑适应市场经济的政治文化与法律制度。而围绕社会诚信与政治文化、法律失衡相关的命题，土地市场的建设除了重视法制还应该重视政治文化。中国土地市场一直号称为“政府垄断市场”，法律是维护政府垄断市场的，从法律观念上认识，垄断法律不保护竞争，失败的永远是被垄断者，因此，法律的威慑力量不能自律政府行为。

当代中国处于经济转轨时期，一方面旧的政治、经济、文化、法律等包括产权、伦理，甚至宗教制度在内的各种生产关系都受到了某种程度的否定，从而动摇了计划经济的根基，而新的政治、经济、文化、法律等包括产权、伦理，甚至宗教在内的新的制度却又没有产生或得到定位，因此，土地市场经济尽管已经在运行了，但是其机制基础却还大量搀杂着计划经济的残余，并为此制约了土地市场经济体制的进一步完善。当前，由于社会运行系统存在大量制度的灰色空间，一方面，相当的政党、团体、组织、个人面对旧制度缺失的状况无所适从，另一方面，相当的政党、团体、组织、个人又在利用新制度缺失的转型环境进行投机和寻租活动，从而造成政党、团体、组织、个人之间进行政治、经济、文化等交易时有一部分政党、团体、组织、个人因此而获得了超额利润，而另一部分政党、团体、组织、个人却发生经营亏损，于是彼此就为赢利和亏损互不信任，并阻碍了正常政治、经济交易的有序进行。这就是中国政府垄断市场体制诚信缺失的社会原因。

当前，中国流行的市场政治文化其核心是政治权力。崇尚政治权力的文化由于轻视产权，其实是非市场的。首先是公有产权制度形成的经济环境。如前所述，公有产权边界不清晰，无法量化到具体自然人和法人，从而引致市场交易所有者缺位，于是，产生经济外部性。其次是政府结构形成的政治环境。一方面是由于转型期国家法制的不够健全，社会治理结构的重新调整，政府权力的重新划分，既得利益的部分失落，使处于政治市场和经济市场的行政权具有寻租空间，另一方面是转型期政府进入市场经济后力不从心，不懂得、不适应竞争经济的运作方式，而使用计划经济的管制方式又管不好、管不了。从自然经济时代、竞争经济时代到全球经济时代已经发生的三次政府结构改革看，尽管存在国家主义、市场主义、国家-市场主义不同模式，但从总体趋势都是国家权力和政府职能在向市场让渡权力。转型期的中国，市场失灵，一方面市场本身的外部性，另一方面是道德伦理原因。行政权直接或间接地寻租，致使作为经济主体的地方政府将该自己应该承担的各种市场责任和风险，通过各种渠道转嫁给社会承担，引致市场混乱所致。政府失灵，则往往是政府在干预经济的过程中做了它本不该做的事情，或做了它没有能力做好的事情，妨碍了市场发挥作用，导致国民与政府的对立所致。土地市场的政府经济人行为，毫无疑问也将受上述规律的安排。

参考资料：

- 樊纲、张曙光，等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海：上海三联书店，1990.
- 周其仁：公有制企业的性质 经济研究 2000 年 11 期
- 刘向阳：当代市场社会主义六大特征 北京 国外社会科学 2000 年 5 期
- 埃瑞克.G. 菲吕博顿 鲁道夫. 瑞切特：新制度经济学（中译本）[M]. 上海：上海财经大学出版社
- 施瓦茨：法律契约理论与不完全契约[A]. [美]科斯，等：契约经济学（中译本）[M]. 北京：经济科学出版社
- 保罗. 萨缪尔森、威廉.D. 诺德豪斯：经济学（中译本）. 北京. 华夏发展出版社.
- 卢瑟福. 经济学中的制度[m]. 北京：中国社会科学出版社，1999；
- （美）诺斯：经济史中的结构与变迁 上海三联书店，上海人民出版社 1995
- 巴塞尔《产权的经济分析》
- 汪丁丁：《从交易费用到博弈均衡》，《经济研究》1995 年 9 月；
- 汪丁丁：《产权博弈》，《经济研究》1996 年 10 月
- [美]伊利：土地经济学原理 北京 商务印书馆 1982 年
- 樊纲：市场机制与效率 上海三联书店，上海人民出版社 1995 年
- 张维迎. 产权、政府与信誉 北京 三联书店 2003 年
- 张维迎. 企业的企业家——契约理论 上海三联书店 1995 年
- 陈业等：新加坡土地管理制度考察 北京地震出版社 1992 年
- 柴强：各国（地区）土地制度与政策 北京经济学院出版社 1993
- 邹兆平：外国与港台土地管理制度 北京中国国际广播出版社 1990

王先进:中国土地供给模式改革创新. 理论与实践 北京 中国审计出版社 1991

亚洲金融风暴启示录参考材料汇编, 新华社参考新闻编辑部 1998

经济增长前沿课题组: 经济增长、结构调整的累积效应与资本形成 北京 经济研究 2003年8期

张维迎: 产权、政府与信誉 北京 三联书店 2003

张维迎. 企业的企业家——契约理论 上海三联书店 1995年

周诚: 土地经济学原理 北京 商务印书馆 2003

袁征: 这个经济发展与地产市场 改革出版社 1994

第六章 土地经济运行的市场规律

中国实行的是低成本工业化、高成本城市化。政府垄断市场体制在利用土地供给实现上述目标的过程中，实行工业协议用地（成本或比成本更低的用地），商业、旅游、娱乐、和商品住宅等招标拍卖挂牌用地，实行集体土地产权市场准入限制，实行对耕地、林地、草地、湿地等的用途歧视（指地方政府行为的结果）。异化了土地资源的优化配置，并体现出如下规律。

第一节 土地利用政治化

政府垄断市场体制决定了政府配置土地的权力，而政府是任期制的，是受政绩目标考核的，因此，政府在政绩目标考核的驱动下，总是利用手中的一切资源为本届政府创造政绩服务，于是，本该由经济效用价值原则优化配置的土地资源变成了主要由任期政治版图安排的资源。土地配置一旦背离了成本收益函数，在政府行为的周期演变中，便引致无限供给和无限需求，并长期交替出现。

一、土地低效利用与大量闲置并存。首先分析工业化、城市化的宏观层面。低成本工业化、高成本城市化的直接后果就是低效利用土地，建设用地数量和范围得不到有效控制。因此，工业化、城市化过程不仅大量占用了农用地特别是耕地，而且建设用地的增长速度超过了人口和经济的增长速度。1997年全国非农建设用地大清查反映出的主要表现：一是城市规模扩张过度，土地利用率低。据统计1985—1994年，全国城市由324个猛增到622个，增加近一倍，城市建成区面积由9386平方公里增加到17940平方公里，平均年递增7.5%。据专家对全国31个特大城市卫星遥感资料的判读和量算，1986—1995年，主城区实际占地规模扩大了50.2%。城市用地增加与增长达到人均133平方米，高于人均用地100平方米标准的城市有400多个。据对上海等12个城市调查，城市建成区的空闲地约占建成区面积的17%，进行旧城改造仍有大量土地可以利用。二是农村居民点建设分散，用地超标。《全国土地利用总体规划纲要》确定，2000年农村居民点用地规模为2.05亿亩，但到1996年实际占地已达2.47亿亩。农村居民人均用地达到190平方米，超过规定的最高标准150平方米的27%。三是乱设开发区。据国家土地管理局汇总非农业建设用地清查资料显示，到1996年底，全国已有各类开发区4210个（其中国家级开发区3082个），规划占地1853.5万亩，实际占地348.3万亩（其中耕地157.651亩）。其中经国务院和省级人民政府批准的1128个，省级以下擅自设立的3082个。四是土地闲置浪费惊人。据原国家土地管理局汇总非农业建设用地清查资料显示，到1996年底，全国共有闲置土地174.75万亩，占实际建设用地面积的5.8%。其中耕地94.2万亩，占闲置土地的54%，闲置耕地中有51.8万亩已无法耕种。其中开发区闲置土地61万亩（其中耕地32.3万亩），房地产开发闲置土地31.8万亩（其中耕地20.2万亩）。事隔5年后，2003年全国又治理整顿土地市场秩序，清查结果表明：开发区数量和规模不降反升，全国各类开发区总数达到5658个，比1997年净增加1448个，增幅为34.4%，规划面积超过了现有城镇总面积；清查出问题仍然是：法制观念淡薄，违法批地、乱圈滥占土地、闲置土地等问题较为突出；多头分散批地管地供地现象不同程度存在，土地市场仍不够规范，市场化配置水平偏低，土地收益流失比较严重，土地市场秩序方面存在的许多问题尚未从根本上解决。

土地利用政治化主要表现在四个方面：一是一些地方违法用地，主要是违反规划用地、未批先

用、边报边用、越权批地、擅自下放审批权等。仅从对全国 50 万人以上城市卫星遥感监测检查情况看，这几年在新增建设用地总量中，违反规划用地、未批先用、边报边用等违法用地宗数和面积所占比例较大。二是一些地方违法违规出让土地，主要是该有偿出让的却划拨供地，该招标采购挂牌出让的却协议出让，以及低价协议出让、擅自减免地价、不依法追缴土地出让金等。三是一些地方违规设立各类“园区”违反规划圈占土地，违法授予其土地审批权，违法供地等，闲置和浪费土地问题都严重。四是一些地方土地交易秩序混乱，主要是划拨土地非法入市造成土地收益流失。据 2003 年四川省资料显示，全省清理出各类有供地权的开发区、指挥部、乡镇政府，甚至开发商等非法定供地主体 320 个，涉及非法批地 24000 万亩；清理出土地违法行为 20696 宗，涉及土地面积 16.3 万亩；清理出闲置土地 2157 宗，面积 3.7 万亩。

其次分析工业化、城市化的微观层面。下面用具体的统计数据分析中国各地土地供给的投入产出效益。首先用中国和世界对比。根据《土地经济学》提供的 1996 年国际统计数据进行分析（表 19），中国平均每公顷土地 GDP 产出值为 7148.616 万元，世界平均每公顷土地 GDP 产出值为 17726.67 万元，中国相当于世界的 40.3%。显然，中国土地的投入产出是较低的。

表 19

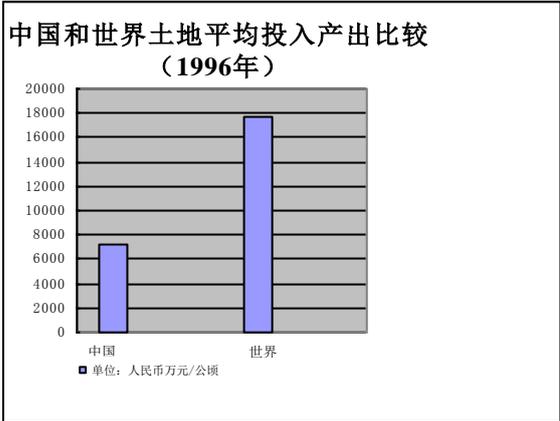
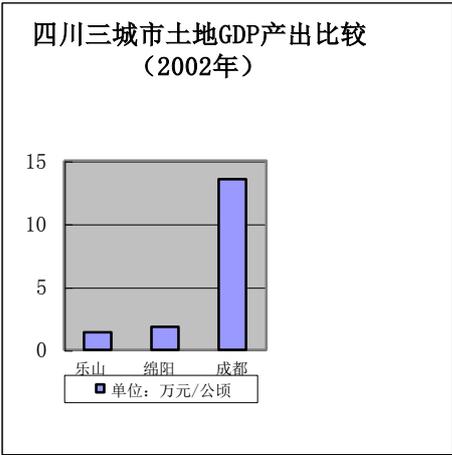
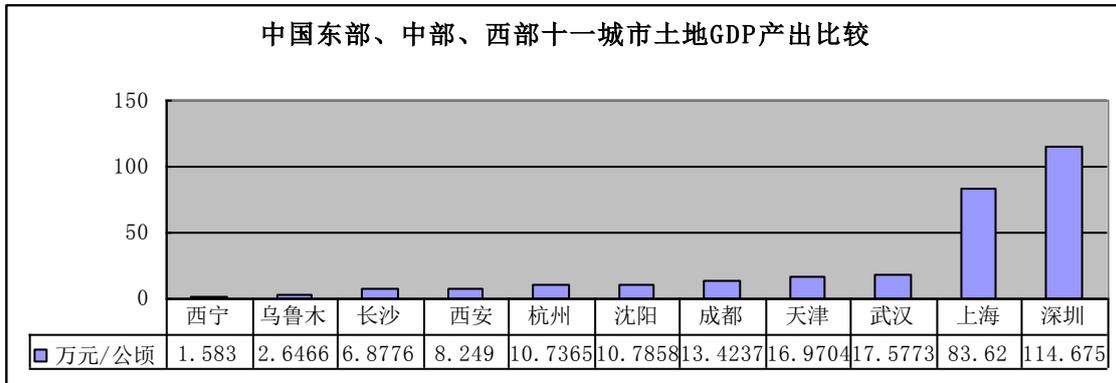


表 20



其次用中国东部、中部、西部主要城市对比。笔者分别从中国东部、中部、西部选取样本，以东中西三个板块对比分析中国土地投入产出的规律。数据采自统计系统内部网络。

表 21

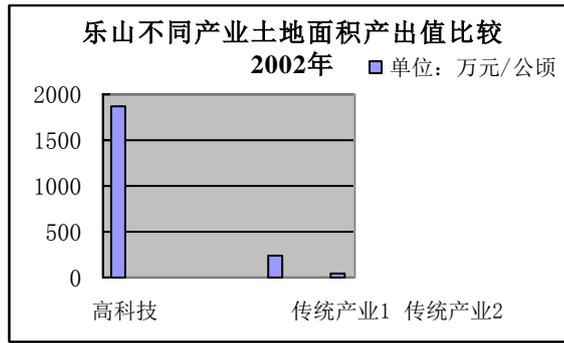
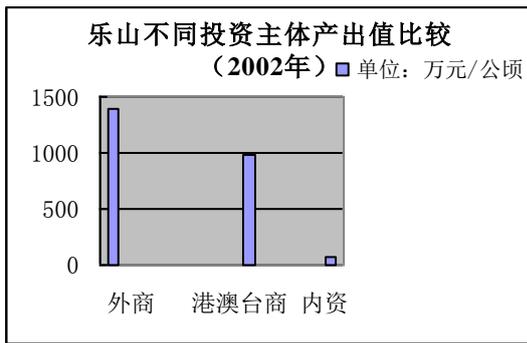


显然，东部城市单位面积土地产出是最好的，依次是中部，最差是西部。

再次提供中国西部一个中等城市的综合实证对比。由于资料原因，笔者选取四川省乐山市进行城市土地投入产出效益关系分析。第一和国内城市用地效益比。2002年，乐山土地面积1282749公顷，平均每公顷土地GDP产出值为1.4017万元。同年，绵阳平均每公顷土地GDP产出值为1.8238万元，成都平均每公顷土地GDP产出值为13.5218万元。乐山和绵阳、成都相比，相当于绵阳的76.86%，成都的10.37%，差距是很大的。但是，如果把2002年绵阳、成都和同年上海、深圳等城市相比，则差距更大。上海平均每公顷土地GDP产出值为83.62万元，绵阳相当于2%，成都相当于16.2%；深圳平均每公顷土地GDP产出值为114.6745万元，绵阳相当于2%，成都相当于16.2%；绵阳相当于1.59%，成都相当于11.79%；天津平均每公顷土地GDP产出值为16.9724，绵阳相当于10.7%，成都相当于79.7%。而如果把绵阳、成都和国外同类城市相比，那差距就更大了。可见乐山和省内外国内外的差距。第二和内部不同投资主体用地效益比。乐山工业占地6866公顷，平均每公顷土地工业增加值为102.44万元。总体看，外商投资企业平均每公顷土地工业增加值为1386.52万元，港澳台商投资企业平均每公顷土地工业增加值为986万元，以传统产业为主的内资企业平均每公顷土地工业增加值为68.53万元。外商投资企业和港澳台商投资企业分别比内资企业高出20.23倍和14.37倍。不过，尽管外商和港澳台商投资企业投入单位土地产出很高，但由于传统产业企业数量基数很大，全市单位土地平均的工业产出仍然很低。第三和内部不同产业用地效益比。第一组数据比较高科技和传统产业的用地情况：高新技术产业，以乐山——菲尼克斯半导体有限公司为代表，该公司占地13.4042公顷，投入每公顷土地的工业增加值为1865.04万元，利税产出为652.41万元，就业岗位为128.6个。传统产业以四川新中源陶瓷有限公司为代表，该公司占地33.6913公顷，投入每公顷土地的工业增加值为46.21万元，利税产出为10.39万元，就业岗位为74.2个。就是说如果把用于四川新中源陶瓷有限公司的33.6913公顷土地用于乐山——菲尼克斯半导体有限公司，可以创造出62835.62万元，是四川新中源陶瓷有限公司的40倍。第二组数据比较相同传统产业之间的用地情况：以陶瓷为例，四川新万兴瓷业有限公司占地14.13公顷，投入每公顷土地的工业增加值为245.93万元，利税产出为23.35万元，就业岗位为65.1个，就是说如果把用于四川新中源陶瓷有限公司的33.6913公顷土地用于四川新万兴瓷业有限公司，可以创造出GDP产出8285.701万元，可以办5.32个四川新中源陶瓷有限公司。根据上面数据，绘制比较表如下：

表 22

表 23



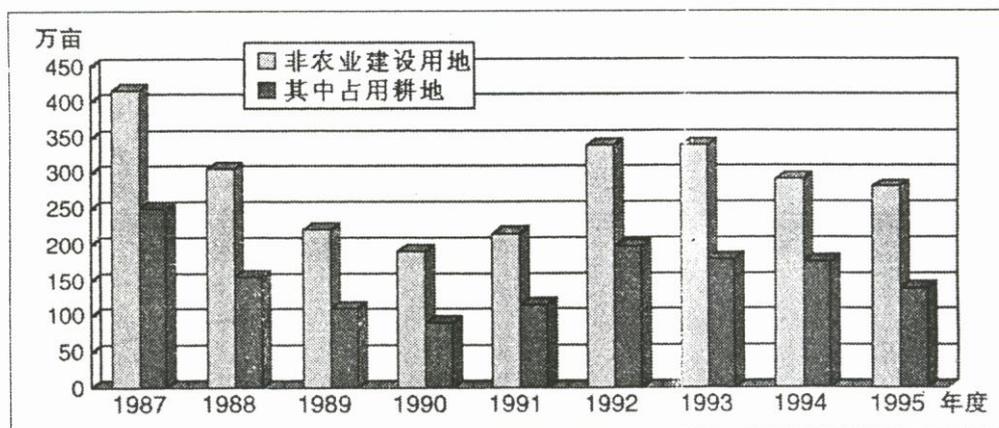
上述分析至少可以得出如下结论，一、中国土地资源过去是粗放利用的，向资本转变再利用的空间很大；二、发展高科技产业可以集约利用土地，处理发展用地问题要适当考虑科技含量；三、同属传统产业也存在优化用地结构的问题，而且大有文章可做。当然，西部地区受区位条件的限制，在相当历史时间内传统产业仍将保持相当比重，但是，可以立足于传统产业的内部进行土地挖潜，使有限的土地资源在向资本转变中发挥更大的作用。

审视工业用地的粗放利用的原因，答案落在法律法规赋予的地方政府工业用地审批定价权力上。工业用地的协议出让，实质上仍然是计划经济供地政策。而地方政府的无序竞争，则表现为以低地价、零地价甚至负地价招商引资。经济学最重要的成果在于揭示了资源的稀缺规律，告诉人们要想实现土地资源的优化配置效益就必须实行土地资源市场配置机制。以低地价、零地价、负地价为核心的协议用地供地体制的弊端，一是土地资源低效配置。因缺乏必要的市场竞争、价格激励，土地使用者在如何利用土地的边际效用价值优化配置生产要素以形成边际生产力合理布局上，用地者不仅没有土地投入的经济压力，反而还幸存囤集居奇土地获取超额利润的动力，因此，完全不计投入产出，认为多占少用、早占晚用、优地劣用、占而不用甚至乱占滥用都无所谓；二是导致社会不公平。由于负地价供地就必须负地价征地，因此，首先必须征地压价，剥削农民，造成城乡和工农之间的不公。其次，按政府意志配置土地资源，使那些无效率或低效率的企事业单位，可能因为政府领导人的偏好而获得非常好非常多的优质土地地区位土地，而那些能够产生极高效率的企事业单位却不能获得这么好这么多的优质土地地区位土地，于是，形成在相同生产技术与管理水平的条件下不同的利润，从而助长了一些企事业单位的不劳而获，或少劳多获，制造了工业企业内部貌似公平的社会主义的不公平。

二、耕地锐减。工业化、城市化的进程必然要大量占用耕地，这是已为世界各国工业化发展史一再证实的规律。但是，中国人均耕地面积仅 1.59 亩，相当于世界人均耕地 3.75 亩的 43%，优质耕地不足耕地总量的三分之一，中低产田土占耕地面积的三分之二，受到工业“三废”污染和农药污染的耕地占耕地面积的五分之一，每年水土流失面积 1500 万亩，显然，国情又不容许耕地的过度减少。因此，中国政府土地管理的首要任务就是保护维持吃饭需要的耕地，并在此基础上提供建设用地保障。不过，由于种种原因，国家耕地保护的能力，总是收效甚微。

表 24

图1 1987—1995年全国非农建设用地总量及耕地占用量变化图



资料来源：经济日报 2003 年

自 1978 年中国开始经济转型始，耕地锐减就日益严峻，1985 年耕地减少和净减少分别为 160 万公顷和 100 万公顷，于是，锐减引致 1986 年中共中央和国务院《关于加强土地管理制止乱占滥用耕地的通知》发布和《中华人民共和国土地管理法》出台。尽管中央的严厉措施止住了 1985 年耕地锐减的趋势，但是到 1990 年乱占滥用耕地、违法用地批地现象又重新抬头。1991 年全国耕地净减少再次回升到 23 万公顷，而且呈逐年快速上升的趋势。据中国社科院 1992 年 8 月要报指出：在大量出让土地和创办开发区，特别是几十平方公里、甚至上百平方公里地成片出让国有土地使用权的过程中，不按国家规定（如报批手续），不遵守地价规律，为争夺到本地投资竞相压价，甚至不惜代价，不讲投入产出成本，造成外商炒地。地方政府短期行为，再次引致 1992 年国务院《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》和国务院办公厅《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地撂荒的通知》、1993 年国务院《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》、1995 年国务院《关于严格控制高档房地产开发项目的通知》、1996 年国务院《关于加强城市规划工作的通知》、1997 年中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》、1998 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于继续冻结非农建设项目占用耕地的通知》，修改《中华人民共和国土地管理法》、1999 年国土资源部等五部委《关于加强对“果园、庄园”等农业开发活动管理的通知》、2001 年《国务院关于国有土地资产管理的通知》、2003 年国务院先后于 7 月 18 日、7 月 30 日和 11 月 3 日就治理整顿工作连续下发《国务院办公厅关于暂停审批各类开发区的紧急通知》（国办发明电（2003）30 号）、《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》（国办发（2003）70 号）、《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》（国发明电（2003）7 号）等 3 个文件和明传电报，清理整顿各类开发区，始终要求：必须严格各类开发区和城镇建设用地的审批制度，设立经济、科技、工业等各类开发区要进行充分论证，然后报国务院或省、自治区、直辖市人民政府审批，乡镇不设立开发区；要彻底清查开发区的数量、批准部门、城镇建设和开发区占地数量、征用、闲置和荒芜情况，对脱离实际，开发区搞得过多、划定面积过大的，要撤并、核减、还耕；要坚持资源管理和资产管理并重，进一步规范土地市场，有力遏止了兴办开发区的热潮。但是，风潮一过，地方政府又卷土重来，大约一届任期一个周期，但是，直到 2003 年开发区和城镇建设规模膨胀的问题仍是老问题。据新华社报道，最近国务院体改办深入广东、浙江、江苏、山东等省调查城镇化问题发现，一些地方在城镇化进程中热衷短期政绩、谋取部门利益，正掀起新一轮

“圈地风”，如浙江省安吉县越权批地，县经济开发区的规模比浙江省批的 4.5 平方公里翻了十几翻，变成 65 平方公里，可是大部分工业园区至今还是一片荒地，只有少数的房地产项目在进行无序炒作。这绝不是局部问题，正如国土资源部在 2003 年 2 月 20 日治理整顿国土资源市场秩序电视电话会议上讲的，当前的问题仍然是各地擅自设立各类园区违法用地、违法违规出让划拨土地、擅自减免地价等等老问题，中国土地供给的许多深层次体制、制度问题尚未从更本上解决所致。而思考上述市场失灵和政府失灵的原因，很多年以来人们都认为在于地方政府缺乏高度垄断，因此，所采取的对策一直是加强地方政府垄断。但是，高度垄断的结果，随着地方政府主要领导的市场权力的绝对增长，地方越权批地、违法用地、违法出让的问题引致的国有土地资产流失、经济社会可持续发展能力下降等公平与效率的制度缺陷却越来越严重，而且始终在一个怪圈中循环。

中国耕地保护的出发点是什么？经济是人类生存发展的物质基础，一个国家无论你处于何种历史发展阶段，即部落社会、农耕社会、资本主义社会、社会主义社会都必须组织生产，发展经济。而组织生产首要的任务就是组织生产要素及其配置，解决好如何生产的问题，没有最基本的生产要素的投入，就没有消费品的产出，就无法满足人类生存发展的需要。尽管任何一个社会都想拥有一切，并最大限度地组织好生产要素进行生产，但是由于必然受到发展资源及可供利用技术的制约，因此，任何一个社会，无论是工业社会，还是信息社会，都无法拥有它想要拥有的一切，都不可避免地必须在给定的历史条件下，按照由低级向高级的方向循序渐进地发展。正因为如此，经济社会的核心问题是，一要承认资源的稀缺，二要有效组织社会提高资源利用效率。这就是保护耕地的理论解释。

低成本工业化、高成本城市化是导致更低锐减的主要原因。经济学家艾智仁就资源问题说过：竞争、资源稀缺、歧视、行为约束和财产权利，这 5 个概念其实是等价的。如果承认资源稀缺，就不得不用价格调节供求，但价高者得却推动土地资源向城市化、工业化的建设用地转化，使其他土地用途受到市场歧视。对于上述市场失灵问题，本来政府可以用看得见的手保护弱势土地用途，校正外部经济负效应，使那些土地用途价值不高但人类又需要的土地用途在激烈的土地资本化竞争中受到歧视保护，但是，由于地方政府已经成为市场主体，并为实现土地资产利益在市场中失去中立，往往为眼前利益继续采取牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展，以及低地价、零地价、负地价招商引资的政策，推动土地资源向城市化、工业化用地积聚，引致耕地、草地、林地、湿地资源进一步减少，土地生态进一步恶化，从而弱化了，甚至剥夺了中央政府国土资源的调控能力，影响了全国国土资源的可持续利用、社会的可持续发展，威胁到了国家粮食安全、生态环境安全、以至经济安全 and 政治安全。

第二节 投资、地价恶性互动

低成本工业化和高成本城市化必然引致投资和地价的恶性互动。长期以来，相当地方政府的土地出让政策，总是追求高地价与实行低地价、零地价、负地价并存。一方面，地方政府过度追求土地的边际效益，为此，千方百计利用一切公共资源，比如城市总体规划、城市详细规划、产业政策、财政政策、货币政策等刺激市场，从而实现提升土地价格的目的，而另一方面，却以招商引资发展地方经济为由违法违规向部份市场主体实行低地价、零地价、负地价出让土地吸引投资。地方政府推行产权双轨制和供给双轨制的结果，一方面，增加了市场行为非规范性，从而引致市场异化，另一方面，由于各类市场主体不能平等使用生产要素，引致市场主体采用非市场手段获得土地使用权，从而诱发寻租和产业畸形。

据有关资料显示，2001年与2000年相比，中国政府通过土地一级市场得到的收益超过上年一倍以上达到三千多亿，企业通过二级市场得到的收益也超过上年一倍以上达到七千多亿。但是，许多权威资料显示的数据并不能支撑上述高估的土地收益。首先，据中国社会科学院李景国的资料显示，从1987年至2002年的15年间，城镇工业、居住开发共占地约5000万亩，以平均10万元/亩计算，这些土地价值5万亿元，如果以平均5万元/亩计算，价值2.5万亿元，但全国实际累计收取只有6,000亿元。其次，据2001年5月31日国土资源部召开的新闻座谈会透露：目前中国国有土地市场配置比例不高，透明度低；在有偿供应的土地中，通过招标、拍卖出让的总量不足5%，而通过协议和不规范操作出让的占95%多；此种状况，加上随意减免地价、滥施“优惠”政策等因素，导致中国国有土地资产每年损失近100亿元。显然，在协议和不规范操作占95%的市场环境下，中国土地不可能产生上千亿的收益。再次，原国家土地管理局局长王先进《政府要管好土地资产》一文估计，全国每年土地资产流失绝对不是国土资源部公布的100亿而可能是几百亿至上千亿（《中国土地》2002年7期）。另据2002年四川省成都市土地收益的资料显示，该市全年办理国有土地使用权24306亩，而拍卖土地只有1900亩，仅占7.8%；其中，市中心城区办理国有土地使用权12287亩，出让金（不含企业改制）收入14.02亿元，而拍卖土地只有312亩，出让金收入却为7.47亿元，拍卖土地面积仅占12287亩土地的2.5%，拍卖收入却占14.02亿元土地收益的51.5%。中国类似成都市情况的远远不止一个城市，中国的土地收益由于区位的原因大都集中大中城市，既然一个经济规模在中西部处于前矛的成都市2002年一年才14亿元的土地收益，可见中国土地的财政实际收益并不很多。中国为什么土地收益数据如此出入，数据之迷的背后是数据文化，值得破解。

投资和地价恶性互动是体制性问题。对于地方政府的土地供给行为不规范的问题，中央政府早就认识到，为此还下发了不少文件，但是就是得不到有效解决。其原因在于，现有土地产权交易的非市场规范性和异化特征，来源于地方行政权和国有土地产权合一的土地垄断市场制度。关于制度层面的问题，本文将在其他部分作过论述，在此就不赘言。

第三节 公平与效率逆向运动

高成本城市化和低成本工业化必然引致公平与效率的逆向运动。土地经济史告诉我们，中国国有土地市场地方政府的土地利用方式，总是周而复始地牺牲社会公平与经济效率。各级地方政府，一方面拼命以低补偿强制从农民手中占用集体土地，另一方面圈而不用、占而不征、征而不用，致使耕地、林地、湿地锐减。牺牲公平，主要指在征用集体土地上以低补偿方式牺牲农民利益，在出让国有土地上以非规范性划拨协议方式牺牲非行政、非国有市场主体利益。

效率和公平问题，首先反映在政府通过征地侵吞集体土地产权利益上。下面我们用统计表表示出因为政府征地给农民造成的直接损失：

全国耕地征用权重情况
1993——2002 年

表 25

单位：人民币 万元

年 度	出让面积（公顷）		有偿出 让收入	单位面 积 出 让 价 格	耕地权 重 %	耕地资产收益			耕地资 产 流 失 权 重
	合 计	其中耕 地				合 计	征地成 本	流 失	
1993	57338	22364	4052925	70.68	0.39	1580687.52	670920	909767.5	0.576
1994	49432	16279	3592849	72.68	0.33	1183157.72	488370	694787.7	0.587
1995	43092	16075	3328569	77.24	0.37	1241633	482250	759383	0.61
1996	34048	12215	2904837	85.32	0.36	1042183.8	366450	675733.8	0.648
1997									
1998	62058	10425	4995607	80.50	0.17	839212.5	625500	213712.5	0.255
1999	45391		5143295	113.31					
2000	48633		5955848	122.46					
2001	90394		12958896	143.36					
2002									

注：1、出让面积、有偿出让收入资料来源根据 1994..1997 年《中国土地年鉴》，1999..2002 年《中国国土资源年鉴》；

2、征地成本 1993——1996 每年公顷 30 万元；1997——1999 年每公顷 60 万元；2000——2002 年每公顷 120 万元；2003——每公顷 150 万元，根据经验假定；

3、1998 年出让不含外商；

4、1998 年后无统计数字。

上面统计表显示，仅征用耕地集体土地资产的流失就是惊人数字，而事实上集体土地不仅是耕地，还有大量非耕地，如果进一步计算，地方政府通过对集体土地征用造成的集体土地资产流失更是一个惊人的数字。

同时，效率和公平问题也反映在政府主体和市场主体上。从历史遗留问题的角度看，国企划拨土地资产一般占企业资产比重 40-60%，由于种种原因，流失时有发生。与此同时，党政事机关的划拨土地使用权也有相当的擅自改变了土地用途，将土地收益变为部门所有，成为职工福利来源。至于老百姓获得的划拨土地使用权也大体如此。从现有法律的角度看，中华人民共和国土地管理法、城市房地产管理法、国务院 1990 年 55 号令规定，划拨土地使用权未经批准不得改变用途，不得转让。然而事情并非如此简单，由于历史和现实的某些原因，划拨土地资产管理的现状却出乎人们意料的复杂。一言以蔽之，管穿草鞋的容易，管穿皮鞋的难，情况确实令人担忧。从现行法律法规看，根据土地供给双轨制，商业、旅游、娱乐、房地产用地由市场招标投标配置，行政公益事业等用地由行政划拨配置，工业用地、高科技用地等采用协议方式由行政审批配置，未进入市场配置的土地量大面广，而在处置双轨制形成的大量划拨、协议用地时，尤其处理党政军机关拥有的已经改变用途的划拨土地问题时，制度明显反映出效率损失，市场反映出不公平。一些有权有势的政府部门、企事业单位利用权力或贿赂手段巧立名目，从政府手中获得低价的划拨土地，或协议用地，到手后然

后改变土地用途，或出租、或联建，或直接经营，谋取本该属于政府收取的地租，从而使一些单位和个人因为拥有土地使用权而成为暴发户。正如温家宝总理 2003 年 1 月 12 日批示的：“一些地方土地市场秩序混乱，非法占地、非法入市的问题相当严重。利用土地牟取暴利已经成为一些单位和个人‘寻租’的手段。不少国土资源管理部门管理松弛，有的执法犯法，给不法份子大开方便之门。”

全国国有土地出让、划拨权重情况 1993—2002 年

单位：面积 公顷
地块 宗
权重 %

表 26

年 度	政府批租合计		出让土地使用权				划拨土地使用权			
	地块	面积	地块	面积	地块 权重	面积 权重	地块	面积	地块 权重	面积 权重
1993	208766	147088	42076	57338	0.20	0.39	166690	89750	0.80	0.61
1994	323132	140845	97405	49432	0.30	0.35	225727	91413	0.70	0.65
1995	397758	130700	105473	43092	0.27	0.33	292285	87608	0.73	0.67
1996	393271	104314	103921	34048	0.26	0.33	289350	70266	0.74	0.67
1997										
1998	529467	297252	130417	62058	0.25	0.21	399050	235194	0.75	0.79
1999	267788	99554	99017	45391	0.37	0.46	168771	54163	0.63	0.54
2000	279130	129202	118846	48633	0.43	0.38	160284	80569	0.57	0.62
2001	311325	164374	170157	90394	0.55	0.55	141168	73980	0.45	0.45
2002										

注：出让地块、出让面积、划拨土地使用权地块及面积资料来源根据 1994..1997 年《中国土地年鉴》，1998..2002 年《中国国土资源年鉴》，1998 年出让、划拨不含外商。

下面的统计表表示政府垄断市场出让划拨双轨制引发的市场不公平的程度：

从表 26 看出，划拨土地比重始终处于高位。事实上，行政、军事机关和其他公益用地绝没有可能超过工业、经营性用地之和。不该享受划拨用地的享受了划拨用地的比例越高，就越显示出市场的不公平度越高。

综上所述，政府垄断产生效率和公平两项损失。市场经济国家的市场垄断获得的是效率，破坏的是公平。政府反垄断主体明确，目标单一，即反对垄断行业，维护公平。计划经济转型国家的市场垄断，则既涉及效率又涉及公平，同时，存在政府反垄断主体缺位。国有土地资产流失严重仅是效率和公平损失的一个表现，更为严重的是还阻碍城乡均衡发展。中国土地一级市场是城乡二元经济模式在土地市场的再现。按《宪法》规定，中国土地分别为国家所有和集体所有，但是集体土地没有法律上的处置权、收益权、流转权，政府以国家名义源源不断从农民手中征用集体土地，以强制剥夺集体土地产权剩余价值来形成政府垄断市场和垄断利润。实行产权歧视的结果，在城市，建设用地总量无法控制，土地利用效率低下，政府调控市场的能力弱化，土地非法交易和隐形市场问题突出，各种腐败现象滋生；在农村，土地要素流通管道堵塞，引致劳动力、金融资本、技术、资源等生产要素市场固化；集体土地资产大量流失，引致农民增收困难、人地矛盾日益尖锐、生态环境更趋恶化。城乡差别、工农差别进一步扩大的结果，致使农村经济和社会发展困难重重，农村与城市的对立情绪增加，并反过来制约了城市的发展。

第四节 政府违法始终呈上升趋势

低成本工业化和高成本城市化必然引致政府违法行政。地方政府一方面在供给制度，一方面又在破坏制度的原因在于，地方政府受任期政绩目标考核的驱使，在政府垄断市场经营的政府按需要政治利益时就牺牲经济利益，需要经济利益时就牺牲政治利益的原则为个人或地方利益“寻租”。地方政府一方面在和中央一道供给土地市场制度，另一方面又采取上有政策下有对策的办法变通中央政策和既定的法律法规的行为，首先表明地方政府存在诚信危机，就是说，地方政府不相信遵守制度能够保证地方利益实现，于是采取破坏制度方式实现地方利益；其次也表明国家维护诚信的制度发生危机。中央政府一而再再而三地用政府程序规定和纪委纪律规定以约束地方政府土地市场违规行政行为，却不能发生震慑作用，至少使人相信维护诚信的制度缺乏效率。

下面是全国土地违法案件统计表，表明地方政府违法的程度：

全国土地违法案件本年立案情况
1993—2002年

表 27

单位：面积公顷 件数 件

年 度	件数	土地面积	耕地面积	比上年升降%		
				件数	土地面积	耕地面积
1993	219297	36619	19731			
1994	233192	18643	10112	+ 6.3	. 49	. 48
1995	248853	48180	35820	+ 6.7	+ 158	+ 254
1996	240111	29623	11849	. 3.5	. 38.5	. 67
1998	114246	34505	11045			
1999	153526	28100	10500	+ 34	. 18.5	. 4.9
2000	172623	30483	8443	+ 12.4	+ 8.5	. 19.5
2001	116010	24052	10317	. 32.7	. 21	+ 22.2
2002	129954	30279	15480	+ 12.02	+ 25.89	+ 50.05

注：本表件数指当年立案（含历年隐漏案件）件数

全国土地违法案件本年发生查处情况
1993—2002年

表 28

单位：件数 件

年 度	本 年 发 生 案 件	本 年 立 案 发 生 案 件							处 理 本 年 发 生 案 件	本 年 未 结 案 件
		合 计	非 法 批 地	非 法 低 价 出 让	非 法 占 地	买 卖 或 非 法 转 让	破 坏 耕 地	其 他		
1993		219297	9963		148011	23304		38019	193368	25929
1994		233192	11817		156726	26608		38041	207204	25988

1995		248853	9702		157544	27640		53967	229401	19452
1996		240111	8587		154850	27341		49333	228955	11156
1998	117483	114246	2207	55	83453	14196	2641	13351	148669	35982
1999	90501	92753	1108	158	60798	14303	3131	13255	87884	25179
2000	104320	95967	1333	195	71353	11861	3084	8141	89678	26414
2001	86260	77030	657	58	57756	9099	3407	6053	73369	11247

全国土地违法案件查处综合情况
1993—2002 年

表 29

单位：件数 件

年 度	上年 未结 案件	本年发现违法案件			本年立案			本年结案			本年 未结 案件	
		合计	历年 隐漏	本年 发生	合计	历年 隐 漏案 件	本年 立案 发生 案件	合计	处理 上年 未结 案件	处理 隐 漏案 件		处理 本年 发生 案件
1993		219297			219297		219297	193368			193368	25929
1994		233192			233192		233192	207204			207204	25988
1995		248853			248853		248853	229401			229401	19452
1996		240111			240111		240111	228955			228955	11156
1998		117483		117483	114246		114246	148669			148669	35982
1999	29611	166042	75541	90501	153526	60773	92753	157958	14725	55349	87884	25179
2000	24873	188072	83752	104320	172623	76656	95967	171082	12427	68977	89678	26414
2001	25366	130903	44643	86260	116010	38980	77030	130129	19734	37026	73369	11247

注：1997 年遗留案件 115749；数据来源：国土资源年鉴

2002 年，全国发现土地违法案件 140254 件，涉及土地面积 31457.59 公顷，其中耕地 14872.6 公顷，分别比上年上升 12.02%、25.89%、50.05%（据《国土资源导报》2003 年 4 月 25 日转载中央电视台消息）。2003 年 1—10 月，共查处包括历年遗漏案件在内的土地违法案件 16.8 万件，有 738 人被依法给予党纪政纪处分，134 人被依法追究刑事责任。显然，2003 年土地违法案件又创新高（据国土资源部 2003 年 11 月 25 日《关于土地市场秩序治理整顿有关情况的通报》）。

上表表明土地违法案件长期居高不下，这显示政府垄断的土地市场秩序混乱情况严重。地方政府违法始终呈上升趋势问题的严重性在于，这表明中央政府的清理整顿失去对地方政府的震慑作用。中国土地（市场）管理大约二、三年左右进行一次全国性大清理整顿。以 1986 年开始统计，1987 年、1990 年、1993 年、1995 年、1997 年、2000 年、2003 年中央政府都组织过规模浩大的土地市场清理整顿，但是总是按照自查、检查、总结、补办手续的程序年复一年自上而下发动，自下而上过关，而治理整顿一过一切依然如故，整个中国土地市场就是如此病根依旧，周而复始复发。显然，中国土地市场每次自上而下的清理整顿始终治标不治本的原因，必须从中国国有土地行政权和产权结合的政府垄断市场建立在公有产权外部性和政府结构的行为特征外部性上去寻找，并认识到是制度性的顽症。

下面统计表则提供了为什么全国性清理整顿不断的原因。

全市审批用地和计划执行情况

1993—2002年

表 30

单位：公顷

年 度	申报土地面积		批准土地面积		实际用地面积				实际用地权 重	
	合计	共宗 耕地	合计	共宗 耕地	合计	共宗 耕地	本年用 地	以前 批 准用 地	占 申 报 面 积	占 批 准 面 积
1993	241848		239080	115804	237185	115100			0.98	0.99
1994	204765	962	201223	110281	199212	109299			0.97	0.99
1995	215027	108120	212181	106663	210264	105446			0.98	0.99
1996	183829	96839	182477	96049	185433	97020			1.01	1.02
1997										
1998	570434	239464	515139	225911	382172	150168			0.67	0.74
1999	102501	55214	82601	42384	90240	46962	70523	19716	0.88	1.09
2000	245878	90475	125933	71160	117317	61449	96894	20424	0.48	0.93
2001	204210	104979	166988	84040	143568	66990	126399	17170	0.70	0.86
2002										

注：实际用地面积（1998年含已批用地、补办手续用地、未批已用地）

地方政府土地违法行为有增无减，进一步引发了三方面的经济现象，一是由于土地供给双轨制的缺陷，在集体土地在转为国有土地的市场化过程中，将引致大量的冲突、腐败、生态危机、诚信危机，影响经济社会的可持续发展；二是在政府垄断市场体制下，由于土地资源供给缺乏产权主体竞争，土地资源需求缺乏有效选择余地，市场价格不能按经济的真正水平和质量移动均衡点，调整资源分布结构的区域、区位和产业的数量、质量，因此，房地产业增长速度远远快于GDP可能错误发出供求价格信号，误导资源配置，引发配置不公，埋下经济泡沫，并造成凯恩斯“乘数效应”传递给国民经济，从而给未来城乡之间、工农之间、产业之间预留经济泡沫；三是由于土地产权双轨制的制度缺陷，在现行征地制度下，外资和大企业介入土地购买的规模大幅度增加，将引致城市政府的征地行为进一步损害集体土地的产权权益，并威胁到农业、农村、农民的可持续发展。

地方政府代理人违法用地现象非常严重的事实至少表明，国家的宏观调控存在政府失灵，长期治理无效。如何解决好保护耕地和发展经济、满足建设增量用地和利用好现有闲置土地的矛盾，并

确保国有土地资产增殖保值，成为摆在各级政府和土地管理部门面前的重大难题。显然，仍然沿袭过去政府充任经济主体直接做土地买卖配置资源的国有土地产权实现形式，是行不通的，必须从调查研究着手，探索国有土地产权实现的新形式，以实现经济社会的可持续发展。

参考文献

- 国家土地管理局 中国土地年鉴 北京 1994—1997年
- 国土资源部 中国国土资源年鉴 北京 1999—2002年
- 王光希. 中国地价[m]. 北京: 中国大地出版社, 1996
- 戚名琛: 土地价格构成问题探讨 载《中国土地问题研究》 中国经济出版社 1991
- 李元 中国土地资源 北京: 中国大地出版社, 2000
- 张国云 经营城市: 盘活这份国有资产 [N] 北京: 中国经济时报, 2001年8月17日
- 段心强 如何经营城市这份国有资产——薄熙来访谈录 [J] 北京: 人民日报, 2001年5月14日
- 赵斌 探索经营城市新理念 [N] 北京: 经济日报, 2001年8月27日
- 沈荣华 从体制改革到WTO游戏规则 [N] 北京: 中国行政管理, 2001年11期
- 蔡捷 孙钰 如何改革城市公共物品运营体制 [N] 北京: 中国经济时报, 2000年6月21日
- 王延中 关于中国城市化的政策检讨 [N] 北京: 中国经济时报, 2001年9月19日
- 曾永昌 论土地市场的政府垄断 社会科学研究, 2002年4期
- 曾永昌 论国有土地产权市场的理论框架 社会科学研究 2003年3期
- 严金泉 新世纪土地政策的价值追求 中国土地科学, 2001年6期
- 徐建春 土地制度创新与拓展完善 中国土地科学, 2002年1期
- 吴巧生, 成金华, 余瑞祥 略论我国资源管理体制创新 北京: 经济学动态, 2002年6期
- 陈廷一 皇天后土: 中国, 拯救我们的土地 济南 济南出版社 1987年
- 刘允州 中国耕地 北京 中国大地出版社 1998年
- 李元 新土地管理法学习读本 北京 中国大地出版社 1998年
- 国家土地管理局土地估价师资格考试委员会 土地管理基础与制度 北京 改革出版社 1998
- 戚名琛: 综述城市土地产权制度建设的三种思路 中国土地研究 中国科技大学出版社 1998

第七章 中国土地供求关系实证分析

当今中国最突出的一个问题，就是土地的总需求和总供给的不平衡。据 1997 年全国土地利用现状调查显示，中国土地总供给和总需求的矛盾集中在工业化、城市化方面。中国的城市化率从 1978 年的 17.92% 上升到 2000 年年的 30.4%，与城镇用地的外延扩张相对应的是耕地面积的急剧减少。中国对全国三十一个特大城市遥感监测资料表明，城镇建成区占地规模平均扩大一倍多，不少城镇扩大数倍。以中国城镇化用地需求为例，1995 年我国城户藉总人口人均占地 79 平方米，乡村居民点人均占地 155 平方米，乡村人均占地约为城镇的 2 倍。按户藉人口计算，1995 年城镇人均建设用 地为 79 平方米，其中设市城市平均为 58 平方米，建制镇平均为 126 平方米；按现行人口统计口径 计算设市城市和建制镇平均人均建设用 地为 157 平方米。其中，设市城市平均为 101 平方米，建制 镇平均为 239 平方米。在设市城市中，特大城市、大城市、中等城市、小城市分别平均为 75 平方 米、88 平方米、108 平方米和 143 平方米。（李景国 《城镇土地供求及收益分配的制度经济学思考》 载《国土资源》2003 年 7 期）。据预测，到 2020 年中国人口将达到 15 亿左右，城镇化水平将达 50%， 仅城镇建设用 地总量就在 700 万公顷以上，比 2000 年新增约 200 万公顷，相当一部分必将占用耕 地。

中国耕地的第一高危期始于“六五”建设：1985 年耕地减少 2300 万亩；1986 年耕地减少 1600 万亩；1987 年开始土地执法，耕地减少 1200 万亩；中国耕地的第二高危期始于开发区热和房地产 热：1992 年耕地减少 1060.8 万亩；1993 年耕地减少 937.8 万亩；1994 年耕地减少 1177.8 万亩； 1995 年耕地减少 1197 万亩。以上 7 年平均每年约 1300 万亩。再根据逐年统计资料，1980 至 1994 年 15 年间，净减耕地 7500 万亩，平均每年减少 500 多万亩。以上均不含非耕地。合计比较，1986 年到 1995 年的十年中，中国净减耕地面积 5 万平方公里，超过日本耕地面积的总和。再看 1999 年～ 2003 年第三次高危期，中国耕地面积平均每年净减 675 万亩，其中 1998 年净减 391.5 万亩，1999 年净减 654.9 万亩，2000 年净减近 1500 万亩，2002 净减 2529.3 万亩。2003 年，各地设立开发区 总数达 6015 个，其中，合法设立的 1251 个（国务院批准 232 家，省级批准 1019 家），违法设立的 有 4764 家，占 79.2%；各地设立开发区规划占地面积 3.54 万平方公里，超过了现有城镇建设用 地总量。由于许多地方还违法授予开发区土地供应审批权，因此，开发区用地未批先用、非法占用、 违法交易的现象十分严重。据 10 个省市的统计，在 458 万 1000 亩开发区实际用地中，未经依法批 准的用 地就达到 314 万 6000 亩，占 68.7%。显然，中国的“圈地运动”一次比一次严重。

中国土地的供给是非常有限的。根据《2002 年中国国土资源公报》全国耕种的耕地为 12593 万公顷，园地 1079 万公顷，林地 23072 万公顷，牧草地 26352 万公顷，其他农用地 2565 万公顷， 居民点及独立工矿用地 2510 万公顷，交通运输用地 208 万公顷，水利设施用地 355 万公顷，其余 为未利用地。与 2001 年相比，耕地减少 1.32%，林地增加 0.67%，牧草地减少 0.12%，居民点及工 矿用地增加 1.30%。根据中国土地资源的供给条件，中国科学院研究指出，中国人口承载力最高应 控制在十六亿左右，绝对不得超过十七亿。我国目前十二亿多人口平均可利用土地资源已不足世界 平均值的三分之一，人口到 16 亿情况可想而知。

因此，中国土地供求始终处于两难选择。一方面，各国历史发展的经验表明，经济发展不能走 以牺牲农业和环境为代价换取现代化的路子，必须统筹安排、协调发展、在迈向现代化的同时，首 先考虑农业的发展和环境的保护。中国这样一个有 12 亿多人口的大国，不能把民族的生存问题寄

托在世界粮食市场，只能靠中国的地来养活中国的人，才能掌握自己命运的主动权。因此，中国土地供给必须建立在资源特别是土地资源的可开发利用上，必须满足粮食安全、生态安全、经济安全的需求，坚持可持续发展战略。另一方面，作为一个发展中国家，中国始终面对经济发展与极度索取资源的矛盾。在新经济发展模式的条件没有形成之前，为了实现跨越式发展，世界工业化国家初期“发展=增长”规律的工业经济思维和模式惯性仍将在中国继续，以拼命占有土地资源为发展手段的格局仍将在中国存在。尤其是还不能摒弃传统工业发展模式的中西部地区更是如此。但是，工业与人争地、与动物争地、与湖争地，与河滩争地，与森林争地、与农业争地的现状，引起国际社会对中国土地供求形势的严重关注，于是美国人布朗提出了《21世纪谁来养活中国？》，引发了世界对中国吃饭问题的严峻关注。

邓小平同志早就指出：“要使中国实现四个现代化，至少有两个重要特点是必须看到的：一个是底子薄。……第二条是人口多，耕地少。……土地面积广大，但是耕地很少。耕地少，人口多特别是农民多，这种情况不是很容易改变的。这就成为中国现代化建设必须考虑的特点。”（《邓小平文选》第2卷第163—164页）江泽民同志也一直强调：“珍惜和保护好耕地，必须作为关系国计民生、关系国家发展全局和民族安危的大问题大政策来对待，千万不可掉以轻心，否则我们就要犯永远无法弥补的历史性错误”。由于土地供求事关经济大局，中国1990年6月便确立了“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策”，规定了中国土地一保吃饭二保建设的供给方针，并在1997年确立了上收土地审批权的管理制度和耕地占一补一机制。尽管如此，但是，实践证明，现行土地运行体制并没有有效缓解尖锐的人地矛盾，地方政府越权批地、乱占滥用耕地的问题一直没有得到有效解决；中国粮食安全的保障问题始终受到耕地减少的威胁，中国土地供求关系事实上已经陷入政府垄断体制陷阱而难于自拔。

第一节 土地需求分析

所谓土地需求就是一保吃饭二保建设的用地需求。在土地资源总量缺乏供给弹性的条件下，当前需要搞清楚的问题要点有：1、中国土地需求形成的决定因数；2、在现行土地征用方式下，全国土地占有与使用的实际情况是什么；3、下一阶段土地供给的数量和区域分布特征是什么，在土地的有限供给不能满足城市化、工业化可能形成的巨大土地需求时，可能引发的土地紧缺供给后果是什么。

一、土地需求的决定因数

根据中国的大量实证和国际的历史经验，土地需求增长由下列因数决定：

1、人口因数。人口的增加就意味着人均土地占有量下降。1804年农业经济结束期世界人口仅增至10亿。工业经济问世两百余年，世界人口增至60亿，翻了6翻。我国解放初期人口仅4亿余，现在13亿，半个世纪也翻了3翻。显而易见，工业经济的发展使劳动密集型产业增多，就业机会增多，刺激了人口增长，而人口的增长和工业的发展又形成合力给资源环境施加压力，导致资源枯竭、生态环境日益恶化。如果2030年中国人口达到16亿，而且仍然以城市化工业化为发展主线，那吃饭和就业对土地的需求将十分巨大。

2、发展因数。根据世界银行对100个国家发展情况的调查结论，一个国家经济发展可以分为

三个阶段，第一阶段是初级发展阶段，大约在人均国民生产总值 250—500 美元时期；第二阶段是加速发展阶段，大约在人均国民生产总值 500—1000 美元时期；第三阶段是成熟发展阶段，大约在人均国民生产总值 1000 美元以上。显然，中国目前正处于加速发展阶段，用地需求特别强劲呈不可逆转的趋势。

二、土地需求增长的方向

根据国土资源部每年的土地利用变更调查数据分析，中国土地需求的增长方向如下：

1、生态用地增加。统计分析显示，1998 年以来，我国生态退耕 5200 多万亩，仅 2002 年就退走耕地 2138.3 万亩，相当于前 5 年年均生态退耕面积的 3 倍多。中国生态环境恶化，耕地沙漠化、污染化和水土流失严重，为了治理生态恶化，退耕还林还草还湖势在必行。值得强调的是，尽管退耕还林还草还湖，虽然造成短期内耕地面积大幅度减少，但它减下来的是一大批不适宜耕种、对生态安全造成威胁的耕地，却从根本上提高的是涵养优质耕地的大生态环境质量。

2、农业结构调整用地。统计分析显示，农业结构调整近年来年均减少耕地也达 360 多万亩。所谓农业结构调整，就是将耕地改作经济林地、畜牧业用地等。农业结构调整，大部分对耕地不构成本质上的威胁，在必要的情况下仍可恢复耕种。所以，这两个方面的耕地减少，对粮食安全不具有根本性的破坏力。当然，在农业结构调整中，一些地方盲目在基本农田里种树、挖鱼塘的做法，也是应当禁止的。

3、粮食用地。第一算法：中国农科院研究成果认为，中国耕地的粮食理论产量为 8400 亿公斤。如果换算为预测产量，2000 年为 4788 亿公斤，2020 年为 5712 亿公斤。中国科学院研究成果认为，中国粮食生产能力，在高投入下为 5106 . 4 亿公斤，在中投入下为 4899 . 8 亿公斤，在低投入下为 4702 亿公斤。（引自国家土地管理局土地估价师资格考试委员会《土地管理基础与制度》 p18 改革出版社 1995 年）1986 年，世界人均谷物消费量为 679 公斤，其中发达国家为 700 公斤，发展中国家为 273 公斤。按照中国权威部门的上述结论，以中国 13 亿人口为基点，如果人均占有粮食 400 公斤，缺口为 300—400 亿公斤，如果人均占有为 450 公斤，缺口为 960—1071 亿公斤；如果以 16 亿人口为基点，缺口更大。结论是，在现有农业技术条件下，要满足中国粮食用地的最低需求，中国耕地保有量约为 12900 万公顷。

第二算法：根据中国 2010 年粮食生产总产目标(5400 亿公斤至 5600 亿公斤)和耕地平均亩产水平(233.7 公斤)，按详查耕地面积 19.51 亿亩计算，在不断加大对耕地的科技、资金、人力等方面的投入，提高耕地复种指数的前提下，若粮食亩产年均增长速度为 2.1%届时达到 313 公斤，那维持中国生存安全至少需要耕地 19.2 亿亩。因此，19.2 亩耕地是中国耕地保有量的最后防线，无论如何不能突破，否则，无法确保 13 亿人口的粮食安全。

4、经济建设发展用地。一方面，目前，全国工业总产出的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 85%、第三产业增加值的 85%、高等教育和科研力量的 90%以上集中在城镇。另一方面，中国是一个发展中国家，从人口结构看，目前发达国家城市人口占总人口的 90%以上，而中国城市人口仅 30%；再看产业结构，美国农业人口：工业人口：服务业人口为百分之 2：17：81，而我国仅为 50：17：26，显然，中国工业化、城市化面临艰巨任务。从城市化看，郑振源预测，21 世纪中期人口增至 16 亿，且 80%的人口将居住城市，人均建设用地将由 1996 年的 241 平方米增加到 300 平方米左右，而不是降到 100 平方米左右，人均建设用地将不是 1996 年的 4.43 亿亩，而是 7.2 亿亩或更多（注：中国国土资源报 1999 年 5 月 28 日三版《关注潜力》郑振源语）。从工业化看，据中国国际咨询公司提供的数字：仅 2001—2005 年国有、集体及其他经济形式的工业建设需要占用

耕地 4800 万亩（占城乡建设占用耕地数量的 43%），每年就高达 960 万亩，高于国土资源部的各类建设用地预测 660-760 万亩，二是关于 1999 年耕地的实际递减速度超过了预期（雷锡禄《我国工业的节地道路》载《中国土地》1999 年 11 期）。

不过，从目前情况看，城镇规模的扩张和人口增加不成比例，可能问题比郑振源预测严重。1986 年到 1996 年，全国城镇非农业人口增长 59.7%，同期城镇用地却扩大 106.8%。在农村，居民点增长速度更远远超过人口的增长速度，1985 年农村居民点用地面积为 813 万公顷，1996 年已扩展到 1.645 万公顷，增加 1 倍多，但同期，农村人口仅增加 3%。每增加一个城镇人口比每增加一个农村人口少占用 47.5% 的耕地。假设我国城镇化水平达到 70% 左右时城镇化过程基本停滞，16 亿为我国人口最高峰值，届时城镇人口将达到 11.2 亿，比现在增加约 6.2 亿，如果按人均 100 平方米占地，双重占地届时仍存在，及使不考虑农村居民点在此期间的继续扩展，仅城镇扩展就需要再增加用地 600 多万公顷，2000 年我国城镇建设用地位为 2.6 万平方公里（2000 年 6 月 26 日《光明日报》），及所增加用地为现状的近 2.5 倍，城镇土地供求的尖锐矛盾将继续加剧。

需要引起足够重视的是建设占用耕地。2003 年国务院五部委对土地市场秩序联合督查发现，各地开发区的多与滥已到了相当严重的地步。据国土资源部初步统计，全国已有各类开发区 6015 家，比全世界加起来还要多，规划面积 3.54 万平方公里，比现有城镇建设用地总量还多，其中有相当一部分属于未批先用、非法占用。据 10 个省、市的统计，在 458.1 万亩园区实际用地中，未经依法批准的用地达到 314.6 万亩，占 68.7%。有资料显示，近两年全国各地兴建工业区，这一轮“圈地热”中占用的耕地面积比上个世纪 90 年代初的“圈地热”多出两倍半。令人担忧的是，由于开发区的虚热，大量被圈占的耕地并没有真正开发。相当多的耕地长期闲置、撂荒，表层土壤和配套的农业生产设施遭到破坏，使本该可以避免占用的耕地被大量占用，从而对耕地资源造成无法挽回的损失。

三、逆向需求产生的后果

通过上面分析发现，中国建设用地的需求，相当并非有效需求。这种需求形成的机理是，地方政府在不切实际的经济社会目标驱动下，头脑发热，于是，凭借行政权和国有土地产权结盟的市场关系，有的打着“牺牲耕地换发展”的口号，有的打着经营城市的口号，擅自修改土地利用规划，越权批地、乱占滥用耕地，大建各种工业开发区；大学、农业园区；城市新区、度假区、旅游区。这种需求形成的周期是，几年一次高潮，从乱提发展口号开始，到中央清理整顿结束，然后又重新启动，并恶性循环至今。

根据对世界各国工业化、城市化发展史的观察，由于土地资源供给的总量是缺乏弹性的，是有供给可能性边界的，因此，在土地的有限供给不能满足城市化、工业化的巨大土地需求时，一般的情况是占用耕地、林地、湿地、草地，从而危及粮食安全、生态安全，造成可持续发展灾难。而如果形成的是无效需求，那后果将超出粮食安全、生态安全，甚至有可能波及到金融安全，乃至整体经济安全。

首先危及粮食安全。2003 年秋，长期低迷的粮食价格出现自 1997 年以来的第一次突然大面积上涨。据报道，10 月 16 日~19 日，我国主产区小麦价格平均涨幅为 40 元/吨~80 元/吨，其中小麦大省河南由每吨 1020 元~1120 元涨至 1090 元~1120 元，黑龙江小麦每吨收购价比上年同期上涨 30%；与此同时，玉米价格出现反季节性上调，华北地区同比每吨上涨 80 元~120 元；而在安徽省，油菜籽和水稻收购价格比上年同期分别上涨了 20% 和 10%。粮食涨价，拉动面粉、大米、食用油、饲料等价格上涨。国家统计局统计显示，9 月份食品价格上涨势头明显，当月鲜菜价格上涨了 12%，油类价格上涨了 7.7%，肉禽及其制品价格上涨了 5.1%。粮价上涨，耕地减少是因素之一。2000 年我国粮食播种面积为 16.07 亿亩，比上年调减 9000 万亩，粮食总产量为 4620 亿公斤，

比上年减少 460 亿公斤；2001 年粮食播种面积为 15.7 亿多亩，比上年减少 3500 万亩，粮食总产量为 4526 亿公斤，比上年减少约 100 亿公斤；2002 年粮食播种面积为 15.95 亿亩，粮食总产量为 4571 亿公斤，面积和产量虽比上年略有增加，但增幅很小；2003 年全国夏粮播种面积为 2562 万公顷比上年减少 6.5%，总产量比上年减产 2.4%。据初步统计分析，全国秋季粮食作物播种面积比上年减少 3%，秋粮总产量与 2002 年相比减产约 4%。

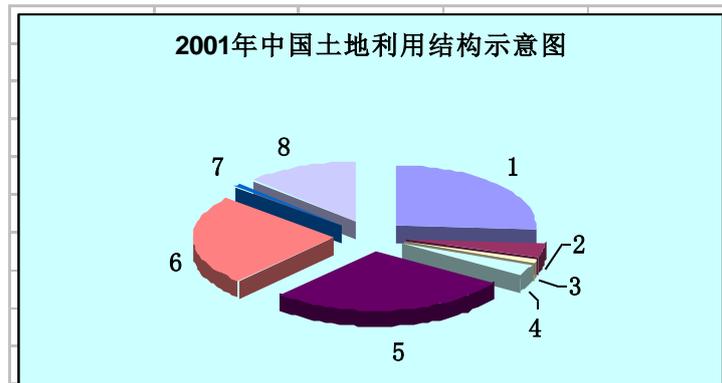
此番粮价上涨，不能不令人对粮食安全问题高度警觉。显然，中国的粮食问题远未过关，绝不能麻痹大意。我们必须看到，如果粮食供求关系出现逆转，粮食价格大幅度上涨，对整个国民经济的危害是难以估量的。至于有人提出的粮食依靠国际市场的观点，是不能成立的。据了解，全世界的粮食储备量一般为 1.6 亿吨，贸易量为两亿吨（其中一半来自美国）。这也就是说，如果我国出现粮荒，即使不顾众多缺粮国之所需把国际上所有的贸易粮都买进，也解决不了我国一半人口的粮食问题。更何况，如果我国在国际市场上大量购进粮食，势必会抬高粮价，引发我国与其他粮食进口国之间的矛盾。将自己的粮食需求寄希望于国际市场，无异于把自己的“生命线”交给别人。因此，不管国际市场粮食价格如何低廉，中国任何时候都必须立足于自己解决 13 亿人口的吃饭问题。

其次是危及金融安全，甚至经济安全。土地资源和资产的关系，是相互依存的关系。圈地是为了经营城市，而经营城市自然要盘活土地资源，但是，盘活土地资源不是唯一目的。当前，相当地方政府出于追求任期政绩的驱动，片面理解“以地生财”，他们经营城市土地，不是去能力协调好两者的供求比例关系，而是竭尽一切手段将土地资源转变为土地资本，从而大量圈占农地，不仅肆意侵吞集体土地产权的剩余价值，而且预支后几届政府的土地存量资产。历史的观察告诉我们，如果土地资源和资产的比例配置失衡，不仅国家或区域生态安全和粮食安全问题将突显；而且如果现实实体经济不能消化圈占的农地而闲置，国家或区域的金融安全，乃至经济安全将同时存在；而如果整个的政绩工程还形成泡沫经济，那后代，或后几届政府将为治理付出很高的成本。历史的实证表明，往往一次严重的圈地引发的土地供求失衡后果，将花费一个城市 5 年左右，甚至更长的时间去修复。显然，如果以经营城市为目的的圈地选择了这样的结果，那不仅对当代是无效率的，而且对后代是有失公平的。笔者将在其他部分列举 1992 年北海、海南由于圈地运动引发的供求关系失衡造成的严重后果，这里就不在赘述。

第二节 土地供给分析

中国土地结构分为建设用地、生态农用地、未利用土地三大类。建设用地指居民点及工矿用地、交通用地、水利用地；农用地指耕地、园地、林地、牧草地、水地。存量建设用地指历史遗留的城市、工业、交通、水利用地，新增建设用地供给依靠农地转用。未利用土地一部分指在现代科学技术条件下不能利用的土地。

表 31



注：1 为未利用土地，占 28%；2 为水域，占 4%；3 为交通用地，占 1%；4 为居民点机工矿用地，占 3%；5 为牧草地，占 28%；6 为林地，占 24%；7 为园地，占 1%；8 为耕地，占 13%。（资料来源：经济日报 2002 年 11 月 28 日）

中国土地的资源禀赋并不及美国、加拿大、欧洲好，但是，中国土地的供给，一方面是保障城镇化和工业化用地，另一方面是保障生态农业用地，尤其是粮食用地。因此，由于人地矛盾尖锐，中国确立的土地供给顺序是一要吃饭二要建设。

一、土地供给的第一资源途径

中国土地供给的第一资源途径指存量各类土地。据 1999 年国家土地调查统计数据：可供开发的耕地后备资源约有 2 亿亩，厂矿、交通等各类废弃地约有 2 亿亩，农村集体各类用地经合理调整约有 1 亿亩，总计约有 4.47 亿亩—5.79 亿亩，可开发整理为耕地的约有 3.03—4.2 亿亩。盘活资源分布在：宜农荒地 1.42 亿亩中约有 1 亿亩，村庄建设用地 2.4 亿亩中约有 0.72 亿亩—1.2 亿亩，城乡居民点及工矿用地 3.25 亿亩中约有 1.1 亿亩—1.3 亿亩（其中可还田 0.66 亿亩—0.78 亿亩），适宜大面积整理的耕地 12.9 亿亩中约有 0.65 亿亩—1.29 亿亩，废弃地 2 亿亩中约有 1 亿亩。上述数据不包括全国 668 个城市 30 万家国企 70 万公顷用地中，因破产、结构调整、宽打窄用等低效利用导致闲置的土地。显然，中国建设用地供给保障的战略基点建立在盘活存量土地上，既是可能的，也是可行的。

所谓盘活存量土地，是指提高城市、村镇土地利用率，提高农用土地利用率，开发复垦工矿废弃地，以及利用能够利用而没有利用的土地。盘活是相对于闲置而言。从盘活范围讲，大到一个国家、一个省，小到一个村庄、一块宗地；从盘活对象讲，涵盖城市用地、农用地、工矿用地、建设用地、闲置土地，以及未利用土地；从盘活用途讲，既可以盘活为农用地，也可以盘活为建设用地。

土地发展史一再证明，人类对土地的利用是一个动态变化的过程，只要社会经济发展环境在不断变化，土地利用现状就处于一个变化状态；而只要土地利用变化状态永远存在，人类发现和利用存量的过程就是一个无此境的过程，于是，在人类的追求中，没有供给弹性的土地资源，却能够通过提高土地投入产出的方式适应经济的发展、社会的进步。当前，首要的任务是利用闲置土地。1997 年非农建设用地大清查出的 174 万亩，现今晒太阳的还不少。笔者调查发现，相当地方闲置土地利用情况并不好，特别是有的开发区的闲置土地利用率极低。笔者认为，招商引资发展经济是必要的，但政府的责任应该是要引导投资者消化闲置土地，而不能一味迁就其用地需求占用耕地。中国不能

一方面在不断花钱开发整理土地，改造中低产田，保持水土，盘活大量闲置或低效利用的土地，另一方面又千方百计找理由上项目占用耕地，低效利用土地，从而导致新的耕地破坏和土地闲置。目前有的地方继续占用耕地的想法是错误的。他们认为，当前批地非常困难，应该把闲置土地作为一种战略储备保存，因此尽量利用各种可能将耕地转为建设用地。为此，千方百计争取新项目用地指标，甚至不惜违法新占耕地，以有意闲置一些土地。如何走出土地供给的误区，既然问题是出在土地运行机制上，那解决问题的办法也应该放在调整运行机制上。

其次是提高现有土地产出。笔者在第五章《市场异化与后果》提出：任何土地经济活动的目的，总是用最小的土地投入实现最有效的经济 GDP 最大产出。因此，无论是公有土地还是私有土地，如果作为土地产权人不去追求土地投入利益最大化的选择，那土地产权人就无法获得或获得最多的要素收益，而经营土地就可能血本无归，直至破产。因此，本节的前提就是通过提高土地投入产出水平，增加相同土地投入产出能力，来提高土地供给保障。第五章《市场异化与后果》已经用过如下数据：首先，1996 年中国平均每公顷土地 GDP 产出值为 7148.616 万元，世界平均每公顷土地 GDP 产出值为 17726.67 万元，中国相当于世界的 40.3%。显然，中国土地的投入产出是较低的。其次，中国东部、中部、西部三个板块对比分析表明：东部城市单位面积土地产出是最好的，依次是中部，最差是西部。再次，外商投资企业、港澳台商投资企业、传统产业为主的内资企业三个板块对比分析，外商投资企业和港澳台商投资企业单位土地投入产出高出内资企业很多，高科技产业单位土地投入产出高出传统产业很多。因此，通过提高单位土地投入产出来提高土地供给保障是一条见效快投入少的方案。笔者进行这样的推算，1996 年中国 GDP 产出为 7148.616 亿元（实际为 68313 亿元），如果用提高土地产出的方式来保障建设用地供给，只要 1996 年单位土地面积的 GDP 产出水平相当于世界的平均水平，那中国 1996 年的存量建设用地面积就可以产出 GDP17738.5 亿元，比 2002 年中国 GDP 产出 118020.69 亿元还高出 15.02%；同时，如果按中国 1996——2002 年 GDP 产出的平均增长率为 9.54%推算，那至少可以在 2005 年左右不新增建设用地供给；而如果改按发达国家单位土地投入产出水平推算，那中国建设用地的空间更大。中国人多地少，显然，提高单位土地面积的产出水平是中国土地供给保障的出路。

当然，客观讲，城市、村镇人均占地的递减控制是个长期复杂的历史过程，受多种因数的制约，与社会政治经济文化发展水平、社会政治文化经济承受能力等相关联，有多少存量土地是一回事，有多少能力开发利用它又是一回事。不是我们想怎么就能怎么的问题。比如，城市容积率问题，实际上就是建造高层房屋、高架道路、地下空间的问题。把我国城市容积率由 0.3 提高到 0.4 发达国家水平，尽管某些理论在定性分析上成立，但在定量分析上实际操作难度却很大。开发一平方公里城市土地要三到五亿，再建一平方公里的房屋也要十亿八亿，两项合计即按最低标准每平方公里 10 亿投入计算，要把 3.25 亿亩的百分之四十，即 1.3 亿亩整理为农地，大约投入是 87 万亿元。显然，全国城市需要用钱的地方还很多，要进行这种高水平的土地整理，在 10 年乃至 20 年，或更长的时期都不太可能，特别是中西部地区。即使农村村镇整理造价低些，即按最低标准每亩 1000 元计，整理适宜大面积整理的耕地 12.9 亿亩，也大约至少要 12900 亿元。以我国农村的经济水平和生产力发展的现状看，在 10 年乃至 20 年，或更长的时期内，都难以承受如此巨大的投入。这就是为什么必须把提高城市、村镇土地利用，提高农用土地利用，开发复垦工矿废弃地确定为长期战略目标的主要理由。

二、土地供给的第二资源途径

中国土地供给的第一资源途径指受到人类破坏的中低产耕地资源。中国现有 19.5 亿亩耕地中，高产稳产农田只占 1/3，即不到 7 亿亩，而中低产农田约占 2/3，即 13 亿亩左右。扣除 12 年间改造的中低产田土 2.59 亿亩，现有资源约 10 余亿亩。这 10 余亿亩的存量中低产农田如果能够改造成高产稳产农田，比 5 亿亩的土地后备资源总量多得多、条件好得多。因此，中国确保耕地供给保障除了采取开发整理宜农荒地、工矿废弃地，和整理城市、农村土地提高利用率的第一途径外，通过改善生态环境，按山水林田路综合治理进行 10 余亿亩中低产田土改造，也是实现耕地增量的第二资源途径。下面分析耕地第二资源途径的供给构成和改造途径。

供给构成如下：1984 年至 1996 年 10 月 31 日，中国开展了历时 12 年的全国土地利用现状调查。1984 年，中国有中低产田土面积总共约 13 亿亩，经过 12 年努力，至 1996 年 10 月 31 日，共改造了 2.59 亿亩，还有 10 亿余亩，具体表现在如下方面：

1、中国是个缺水国家，无灌溉设施的耕地占总耕地面积的 60.2%，长江流域以及以南水资源丰富的地区的耕地只占耕地总量的 36%，而荒漠化半荒漠化地区的耕地的 40%，即约 2.8 亿亩正在严重退化（中国土地 2000 年 4 期 5 页）。土地荒漠化面积已达 262 万平方公里，并正在以平均每年 2460 平方公里的速度扩展。同时，由于水资源分布不均，中国是南涝北旱，耕地面积占全国 64% 的北方，只拥有 18% 的水资源，土地荒漠化有进一步扩大的趋势。

2、中国坡耕地 0.91 亿亩，由于没有退耕还林还草，造成水土流失逐年加剧，面积已达 360 多万平方公里，约占国土面积的 38.2%，每年因水土流失损毁的耕地 135 万亩（2000 年 6 月 29 日人民日报 11 版《长缨在手缚苍龙》），而约占耕地面积 30% 即 5.85 亿亩的耕地已不同程度受到危害（中国土地 2000 年 4 期 5 页）。大量的泥沙造成水库淤积，河床抬高，湖泊萎缩，致使耕地综合生产能力下降。

3、环境污染，导致受到工业“三废”污染和农药污染的耕地面积占耕地的总面积已达五分之一，即近 4 亿亩，直接威胁到食品安全。其中，仅每年 32 亿吨的二氧化碳排放量仅次于美国的空气污染，造成的酸雨直接威胁着受灾地区至少 5% 以上的收成。水土流失、土地荒漠化、石漠化、污染化、盐碱化现象日趋严重，是一种潜在的耕地减量威胁。如果有效改变这种减量威胁，这部分耕地就是增量潜力。

改造原则如下：一句话概括，用质量换数量。从国外经验看，在世界过去的 25 年的农产品供应增长中有 92% 是来自耕地综合生产能力提高形成的单产提高，仅仅有 8% 来自面积的增加，因此，完全可以采用存量农地集约型利用的土地开发整理思维，走不开荒或少开荒的路子，通过挖潜提高现有农地质量来确保总量，来提高弱质农业的生产水平，来确保我国粮食安全，来提高农业对社会的综合保障能力。从国内情况看也必须如此。一是由于受土地资源分布条件和资金投入条件的限制，目前国家财力不具备对城市、农村和未利用土地进行大规模开发整理的经济能力；二是由于受生态环境条件的制约，不可能再无度垦殖本来就日渐减少的自然植被，或林地、湿地、草地、滩地，用继续加剧生态环境恶化的办法来开荒种地；三是由于中低产田土都是人类曾经开垦过的耕地，因此一般区位条件相对较好，二次开发整理投入成本相对较低，盘活存量是少投入多产出的路径；四是由于治理中低产田土是山水林田路的综合治理，而山水林田路的治理不同于开荒造田造地，是不会耗尽或危害环境的耕作方式，有利于可持续发展，比耕地增量开发能够获得更多的社会效益。如果能够确保用质量换数量目标实现耕地供给保障，只要中国耕地的综合生产能力提高一倍，将来 19.5 亿亩耕地的生产能力将和现有 30 亿亩左右的生产能力相当，那中国粮食安全问题将基本解决，而中国工业发展、农业结构调整、生态环境建设、农民自主种植的经营权都会获得巨大的土地资源空间，因此，必将对中国社会经济产生深远的影响。

值得警惕的问题，第一，目前中低产田土改造的绩效不容乐观。据国家统计局资料，中国前 12 年时间改造了中低产田土 2.59 亿亩，年均改造 2158 万亩。而与此同时，又有大量的优质耕地在损失，抵消了中低产田土改造的成绩。1986 年—1995 年 10 年间耕地由于农业结构调整、灾毁、非农

建设占用累计减少 1.0266 亿亩，年均减少 1027 万。累计减少的 1.0266 亿亩中，虽然优质耕地减少没有数据，但保守估算也应该在 3000 万亩左右。因为仅非农建设占用优质耕地，按原国家土地管理局 1986 年—1995 年的非农建设占用耕地的统计数据 2960 万亩乘以 80% 比率（建设用地中优质耕地所占比例），大约也在 2300 万亩以上。其他没有纳入上述耕地减量口径的还有：环境污染损毁的耕地约有 4 亿亩。荒漠化或半荒漠化原因退化的耕地占耕地 2.8 亿亩，水土流失造成产出力下降的大量耕地 5.85 亿亩。如果也从中推算出优质耕地的损失数据，结果更是惊人的。采取有力措施降低荒漠化或半荒漠化耕地、环境污染耕地、水土流失耕地的速率，是应该重视的问题，否则土地开发整理和中低产田土改造，以及基本农田建设都劳而无功。第二、既往有段时间，相当地区由于缺乏对“总量”含义的深刻理解，在履行耕地总量动态平衡这一法律义务时，有的偏离了方向，选择追求数量不顾质量的为开发整理而开发整理的投资行为，依然重复的是以粮为纲时期的土地垦殖模式。重数量不重质量的作法，虽然换来了报表上的耕地面积数字指标的增加，但是后果却非常严重，要么浪费了投资，使开发整理出来的土地“广种薄收”或“广种不收”；要么乱毁植被破坏森林草地，为今后水土流失、荒漠化留下了祸根，使今天新增的耕地或周围的丰产耕地若干年后减产或沦为荒地。此种垦殖方式应该杜绝。第三、对用耕地质量换数量的社会经济效益也不能一概而论，必须具体问题具体分析。如果某地中低产田土的改造已经没有价值，或改造成本高于开发整理未利用土地综合成本，那当然不能固守一种途径。

第三节 供求均衡理论可行

所谓土地供求均衡，其实就是吃饭和建设之间的用地均衡。一方面，耕地是中华民族崛起的基础物质条件，像中国这样的人口大国，粮食问题始终是生死攸关的重大问题，因此，在耕地质量没有得到普遍提高，粮食单位面积产量没有重大突破，其他食品还不能完全代替粮食需求的情况下，中国的土地供给必须从政治上、战略上、国计民生的高度确保耕地供给与人口需求实现平衡。另一方面，中国是一个发展中国家，面对繁重的城市化、工业化任务，加快经济发展，这又是民族振兴的神圣历史使命，因此，中国土地必须满足经济建设用地需求。中国土地供求的保障原则是一保吃饭，二保建设，如何建立吃饭和建设用地之间的均衡，是长期摆在中国政府面前的两难选择。不过，笔者认为，实现吃饭和建设用地之间的供求均衡是有可能的。

一、**当前全国耕地平衡矛盾的性质。**从全国来讲，中国正处于工业经济的中期阶段，经济仍然以第一第二产业发展为主，工业仍然以消耗资源为主，城镇仍然在以外延扩大为主，人口也将在本世纪中叶达到 16 亿，但随着东部地区向后工业社会转移，由于人口下降、产业调整、城镇重塑，耕地占用的压力有可能逐渐减小，应该说一个耕地、人口、社会、经济协调发展的东部地区已经初露端倪。目前，以上海，广东经济辐射圈为代表的长江三角洲地区和珠江三角洲地区，已经出现城市按三二一产业结构重新配置土地的趋势，农村出现按“三集中”（即：居住向城镇集中、耕地向规模经营集中、工业向园区集中）重新配置农地的趋势，从而有利于土地的高效集约利用，有利于耕地总量保持平衡。长江三角洲、珠江三角洲重新安排山河，集约利用土地的趋势，是后工业时代知识经济发展的大势，是不以人们的意志为转移的必然。中国全国至迟在 2050 年进入后工业时代，中国人口至迟在 2050 年实现零增长，从此工业占地逐年减小，人口逐年降低。因此，尽管中国耕地和人口的矛盾将长期存在，但只是一个阶段性结构矛盾，不会成为伴随中国经济发展的永恒主要

矛盾。具体讲，矛盾的焦点集中在 2000-2050 年期间。2050 年左右，由于中国人口零增长的实现和知识经济产业形态的形成，中国将实现人口数量、资源（包括耕地资源）和能源消耗速率以及生态环境退化速率的零增长，从而实现可持续发展的战略目标。

二、全国耕地增减矛盾的特点。中国地域广大，经济发展参差不齐，一方面用地需求呈现多元格局，另一方面需求取向没有处于同一时间段内。由于东部地区率先发展二十年，东部地区占用耕地完成工业化的时间也早于中西部地区二十年。现在西部大开发，西部耕地占用时间刚好错过了东部占地高峰期。因此，现今的耕地占用压力绝不会成为全国性压力。如果能够把握好利用好东西部用地的这个不平衡规律，将大大有利于耕地总量动态平衡目标的实现。

1、平衡的曙光在东部，平衡的难点在西部。后工业社会的主要特点是：人口的百分之 90 以上是城市人口；就业的百分之八十以上从事第三产业。由于东部地区率先迈入后工业社会，人口结构和产业结构的变化，必然导致土地利用结构的变化。目前，以广东、上海为代表的东部地区相继在 2005-2010 年完成工业化任务，开始进入后工业时代，因此，东部地区将按照知识经济时代的经济社会要求，实施劳动土地密集型产业向西部转移，实施城镇布局向现代城镇转移，由此引发对土地利用规划的重新调整。据此认为，东部地区今后总体的土地利用趋势是由粗放的利用变成集约的利用。鉴于占用耕地的外在和内在压力减弱，预计东部地区耕地总量会逐年增加，实现耕地总量动态平衡是没有问题的。而中西部地区目前正处于工业化的初中期阶段，如世界各国走过的发展道路一样，由于工业化和城市化任务相当艰巨，占用耕地的压力会相对特别大些，而且由于急于致富的心理，如果管理不当，乱占滥用违法用地会有所抬头。因此，要说全国耕地平衡难实现的话，现在矛盾焦点主要不是在东部，而是在中西部地区。

从土地开发整理看，东部土地开发整理进入市场主导期，他们采用的投资方式主要不是政府行为，而是市场行为，即是市场模式，或市场加政府模式。当社会经济发展到后工业社会阶段，由于产业形态的变化，政府和社会的发展观、用地观都发生了深刻的变化，必将按照新的社会经济发展目标，自觉让土地进行大面积开发整理，以实现与经济社会形态相吻合的资源配置。由于这一土地开发整理是由市场推动的，其成本全部或大部分消化在市场中，不存在依赖政府的问题，因此，政府和市场都具有内生动力。当然，这不是说政府可以不搞投入，而是说政府应该善于利用这个经济规律，加快土地开发整理，重新配置土地资源。东部的今天，就是西部的明天。西部地区今天的土地开发整理则是在迈向工业化的初中期过程中的土地开发整理，自发性相对会差些，难度相对会大些，一方面要靠中央政策的倾斜，另一方面正因为地方财政保障难度大，市场推动力差，西部仍然得坚持市场加行政的模式。

鉴于中国耕地东西部建设占用存在 20-30 年时间差，东部大量占用的时候，西部处于相对少占用的时期，现在西部大量占用的时候，东部确在加快土地开发整理，集约利用土地。一个占用，一个不占用，因此从总体上看全国存在一个相对总体平衡态势。

2、资源的优势在西部，资源的紧缺在东部。一是西部地区的人口相对较少，未利用土地资源丰富。西部地区人口 3 亿多，占全国人口的 23%；土地面积 547 平方公里，占全国的 57%；未利用土 8 亿多亩，远比国家有关部门近年预测的全国耕地增量潜力 3.03-4.27 亿亩多一倍多。应该说三亿多人口拥有 57%的国土和 8 亿亩未利用的土地，其土地资源的富足远胜于东部地区。如果规划得当，我们完全有理由相信，耕地的递减趋势不可能象当年东部那样严重。二是由于东西部发展的历史条件大不相同，东部发展初期土地失控多起源于盲目建设和重复建设，如果管理得当，监管有力，东部发展对土地资源的掠夺利用方式不可能在中西部地区完全重演。因此，西部耕地失控的可能性不会大范围发生，从而不会构成对全局耕地平衡大的冲击。三是在当今科技条件下，过去因认为条件不具备而没有纳入后备耕地资源的土地资源，有可能变成可开发耕地后备资源，形成耕地增量。比如，中央南水北调实施实行西线方案（包括大西线方案），从长江上游调水入黄河源头，那不仅能解决青海、甘肃、陕西、宁夏、内蒙古等省区的缺水问题，还可向黄河下游供水，使黄河不再断

流。如果实施大西线方案，其调水量相当于1~4条黄河的常年水量，一旦实现，我国水的问题可以从根本上得到解决，西部地区的土地资源将全部得到开发利用，中国耕地的前景将非常乐观。四是由于西部长期经济社会发展滞后，无论城市化、工业化中土地的粗放利用都较突出。现有大中城市、小城镇、工业企业、乡镇企业存在的大量存量土地，将为西部在大开发中进行产业升级换代或产业重组提供建设用地支持，有利于减少对耕地的占用。其次要妥善规划道路等基础设施建设用地，并尽可能利用非耕地。由于未利用土地量大面广，如果规划好，公路、铁路的修建，以及首期的西气东送、西电东送等线性工程占地应该不会占用太多的耕地。五是改善生态环境有利于提高耕地质量。客观讲，退耕还林对耕地是有得有失的，从一个地区看，尽管失去了部分耕地，但由于生态环境改善，又将从大量未利用土地中索取回大量耕地，因此说退耕还林是增量中有减量，减量中有增量。五是西部大开发是一项涉及一代甚至几代人的系统工程，用地总量很大，但年均占地不会很大，社会有补偿耕地的时间。综观国际，巴西、美国、俄罗斯、加拿大等许多国家的西部大开发或边疆大开发，他们也花上了至少几十近百年或更多的时间，因此，中国的西部大开发也不可能例外。如此，西部大开发建设项目占用耕地的速度将不是“一年一个样，三年大变样”的情况，把西部大开发的整体规划占用耕地的总量分摊到30年、50年、100、200年的时间里，应该说不是天文数字。如果利用好这个时间差，我们在开发整理土地上将会赢得实现占补平衡的时间。不过，由于西部经济落后的原因，西部土地开发整理主张向中央要项目，要投资，依赖行政命令，由政府出钱搞大面积土地开发整理。由于大面积土地开发整理投资巨大，超出了国家和地方的财政支付能力，节奏较慢。

中国地域辽阔，区域经济发展有快慢之分、城市化进程有先后之分，因此，中国土地供给存在非均衡性函数。如果非均衡函数成立，那解决中国吃饭和建设的用地矛盾就没有必要去追求建立全国一个时点、一种模式、一类结果的统一均衡模型。正确的决策选择应该是，根据中国国情的区域特征、环境条件，根据各地吃饭和建设用地矛盾的不同特点进行非均衡分析，通过建立中国各区域供给均衡函数来实现全国均衡目标，从而实现资源配置的最优化。

第四节 供求均衡面对体制陷阱

在供求均衡理论可行的条件下，如何趋利弊害，用最大的预期优势条件化解最不利的预期劣势因素，让中国耕地平安度过人口高危期，全在人为。如果土地供求在一个局部地方发生异化，那并不能和体制挂钩；而如果土地供求在一个国家长时期大面积地发生异化，那绝对是体制出了问题，从而造成制度陷阱，诱使人重复博弈。事实上，从历史的角度判断，中国耕地失控的三次高危期的发生都不是由实在的土地供给矛盾引发，而是人祸原因为主，责任在地方政府追求政绩，根源在政府垄断土地市场失去激励和约束的土地供给体制。

中国进行土地使用制度改革，就是推进资源配给方式转型，实现由“看得见的手”向“看不见的手”，即由政府向市场配置资源转型，其终结目标是，建立起符合市场经济规则的供求关系。但是，中国土地市场选定的政府垄断市场机制不能保证土地经济运行达到预期的彼岸，因此，中国土地市场的供求关系始终在地方政府主导下，长期不能实现正常的均衡，不仅以越权批地、乱占滥用耕地为手段的“圈地运动”一次次周而复始地冲击宏观经济运行，而且以低地价、零地价，甚至负地价为手段的“卖地运动”长期破坏市场的公平与效率，从而使市场配置资源成为遥远的目标。完

全竞争市场条件下，供求均衡的实现是靠供求双方相互博弈的结果。供给是供给意愿与供给能力的函数，需求是需求意愿与需求能力的函数，价格上升，供给增加，需求减少，反之亦然，需求向下定律在资源配置中发挥了充分的作用。中国土地市场的供求关系之所以不能实现完全竞争市场的供求均衡，症结就在中国土地市场不具备完全竞争市场，甚至是竞争市场的基本条件，中国土地市场是政府垄断市场，行政权和国有土地产权两权合一，从而把生产需求、引导需求的政府和生产供给、引导供给的政府合一自供自给政府，并进而将行政主体和经济主体合一为政府市场主体，于是在政府垄断市场上没有市场竞争对手，没有供求利益博弈，没有以价格信号的产生和平衡机制，于是作为市场双重主体的政府可以不根据经济品成本收益规则，而根据政治品成本收益规则，一时决定无限需求，一时决定无限供给，从而人为制造了供求的极端关系。政府垄断市场，不是不讲成本、利润，但是，主要是政治成本、政治利润。至于经济成本、力量利润，政府垄断市场和私人物品市场最大的区别就在于，政府垄断市场可以利用权力索取农村集体土地产权利益和城市单位、个人土地使用权利益低买高卖降低成本，获取利润，填补政治亏损，实现“届内赢利”，甚至可以利用本届政府权力索取下届甚至再下届政府的土地财富填补亏损，实现“跨届赢利”，这是私人物品市场不能办到的。这就是中国政府垄断市场特有的经济学现象。

人地矛盾始终是伴随中国经济社会的核心问题。在中国计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，因城市化、工业化强烈的用地需求引发的圈地运动，一共发生过三次。第一次发生在 1986 年第一部土地管理法诞生前夕，第二次发生在 1992 年土地市场化改革期间，第三次爆发在 2003 年全面奔小康之初。尽管为了缓解尖锐的人地矛盾，中国决策层自 1986 年以来就一次次进行机制和机制基础的变革和改良，但是，很显然，现行机制与机制基础仍然存在制度陷阱。二十年的土地供给实证表明，土地的供给既没有按照 1986 年版土地管理法的制度预期由政府有序配置资源，也没有 90 年代定型的政府垄断市场体制的预期由政府市场有序配置，甚至也没有按照 1997 年版土地管理法的制度预期，由全国人大通过的法定耕地“占一补一”机制、强化的“刑法”处罚土地违法法制，以及上收土地审批权的国土资源双重管理体制，发挥约束地方政府土地违法行为的作用，而是始终呈现政府失灵，使土地供求矛盾继续在朝预期相反的方向恶化。

中国耕地的第一高危期始于“六五”建设：1985 年耕地减少 2300 万亩；1986 年耕地减少 1600 万亩；1987 年开始土地执法，耕地减少 1200 万亩。第二高危期始于开发区热和房地产热：1992 年耕地减少 1060.8 万亩；1993 年耕地减少 937.8 万亩；1994 年耕地减少 1177.8 万亩；1995 年耕地减少 1197 万亩。第三次高危期，1998 年净减少 391.5 万亩，1999 年净减少 654.9 万亩，2000 年净减少 1500 万亩，2002 年净减少 2529.3 万亩，特别是 2003 年，各地设立开发区 5524 个，占地达到 3.51 万平方公里，比现有城镇建设用地总量还多。

上述判断产生于如下实证：中国“圈地运动”存在明显的政治周期，历次都发生在新一届地方政府上任之初，政治压力最大、政绩要求最迫切的时候。先由新任地方政府领导人出台施政纲领，随之饬令相关部门从上到下换思想，不换思想的就换领导人，于是，对下放土地审批权，对上实行下级政府贿赂上级政府，或实行政治经济多方位的讨价还价，就这样圈地热兴起了。中国土地市场是政府垄断市场，土地产权掌握在地方政府手中，土地市场掌握在地方政府手中，地方政府领导人心想的是政绩，当然不会按照市场规律去配置资源，而只能按政治规律，或政治经济规律去配置土地资源，甚至不怕铤而走险去实现政府经济人的自利目的。

有人认为，之所以如此地方政府的越权批地、乱占滥用耕地行为屡禁不止，是因为地方国土资源管理部门的“官帽子”掌握在地方手里，造成监管失灵所致。但是，笔者认为，地方国土资源管理部门的官帽子掌握在地方手里只是问题表象，深层原因在于政府垄断土地体制。正是因为法律给定了地方政府进入土地市场经营的市场准入条件，地方政府才能够正大光明地指挥国土资源管理部门按照自己的利益目标行政。如果法律没有这个授权，那地方政府肯定不敢如此和法律对着干，同时，即使地方政府敢干，也只能背着干，这样违法的范围就不可能很大，而且纠正起来也容易。因

此，我们必须从更深层次的地方行政权和国有土地产权的市场关系寻找问题的根源。

当前，在国有土地市场上，由于法律规定国有土地产权的代表是国务院，因此，中央政府和地方政府是代理关系、契约关系。但是，由于国有土地产权是一种归属不清晰、而在地方政府的眼中，国家的就是大家的，因此，经常越位行使中央的权利，又不对国有土地产权负经营责任。而作为行政权在握的地方政府充任市场主体，一旦失去了激励和约束，便往往利用经营城市权力让行政权为国有土地产权寻租服务，或去制造信息不对称误导中央政府、误导市场，或明目张胆地越权批地、乱占滥用耕地，从而产生“道德风险”，于是制度就异化了。中央政府对制度的异化肯定不满意，于是一旦发现问题就组织清理整顿，但是，苦于信息不对称，因此，尽管中央政府几乎年年在进行全国性的土地市场秩序清理整顿，但是，地方政府却能在和中央政府的重复博弈中一次次取胜，因为中央能够抓住把柄的总是少数，能够处分的更是极极少数。这就是问题的症结。

历史的教训是，中国三次耕地高危期间都发生在经济的高速增长期，在此时期，人们头脑发热，追求高经济指标，因此强迫土地提供非正常支持，引发的直接后果是耕地被大量人为破坏，造成的巨大损失是数百万亩的耕地闲置荒芜，留下的直接隐患是为国民经济埋下泡沫经济，最终的社会后果是中国经济进入数年衰退期。因此，一定要深刻认识到，历史上土地的有些供给危机，并不是发生在理论上认为用地需求平衡的时候，而往往是发生在头脑发热，以言代法，管理不当，执法不力，人为推波助澜制造用地假象，刺激用地需求的时候。

参考资料：

课题组：中国土地资源生产能力及人口承载力研究 中国人民大学出版社 1992

课题组：城市存量土地潜力的初步研究 中外房地产导报 1997年第32期

刘维新 西部大开发耕地保护战略思考

李元 新土地管理法学习读本 北京 中国大地出版社 1998年

国家土地管理局土地估价师资格考试委员会 土地管理基础与制度 北京 改革出版社 1998年

陈廷一 皇天后土：中国，拯救我们的土地 济南 济南出版社 1987年

刘允州 中国耕地 北京 中国大地出版社 1998年

课题组：中国土地资源生产能力及人口承载力研究 中国人民大学出版社 1992

课题组：城市存量土地潜力的初步研究 中外房地产导报 1997年第32期

张 晏 不容忽视的粮价信号——关于粮食安全与耕地保护的思考 北京 中国国土资源报

第八章 中国房地产发展实证分析

1984——2002年，房地产投资平均增速为36.8%，占GDP比重2002年为7.7%。城市化高速发展是转型经济的一个特点。目前，世界城市化水平为50%，发达国家高达80%，而中国2002年才达到39.6%，和工业化水平相比是滞后的。以城市化进程论，未来20年中国城市化水平要和工业化达到一个比较匹配的状态，至少城市化率要翻一番，即新增城市人口4亿到5亿，总量达到九亿。如果按4个人一套房子计算，预计20年之内将增加亿套房子需求。如果按照这个需求估算并平摊到每年，预计每年新增3亿平方米开工量。以人均GDP论，未来20年中国人均GDP要达到3000美元，比现在翻两番。中国前20年的经济翻两番的同时，中国人均住房面积也翻了两番。今后20年，即使人均住房面积不可能再翻两番，也足以给房地产市场提供极大的发展空间。可以预见，房地产完全有可能在相当长一段时间内将维持高速增长。不过，在乐观未来的同时必须审慎对待现实。

1997年的亚洲金融危机告诉我们，从泰国爆发的金融危机，迅速席卷了东南亚，涉及全球，给世界经济造成了重大伤害的亚洲金融危机，房地产泡沫基础性诱因，房地产泡沫破灭是直接导火线（谢经荣 地产泡沫与金融危机）。1997年亚洲金融危机最重要的经济学意义就在于提醒经济社会：一、房地产是国民经济的重要产业，必须重视房地产经济的预警，防止房地产形成泡沫危害经济健康发展；二、形成房地产泡沫的直接原因是土地供给在土地金融的支持下失衡，因此，预防金融危机的治本之策不仅是土地金融，还必须规范土地供给。

根据中国土地国情来看，由于房地产总是与土地占用相联系，因此，政府对确保房产和地产的协调发展不可掉以轻心。

第一节 房地产经济周期

近20年中国房地产周期性发展的历史，可以提供房产和地产必须协调发展的实例。

第一个高潮期大约是1984年至1988年，低潮期大约是1989年至1990年，其间土地资源配置出现过一次大的失误：1985年耕地减少2300万亩；1986年耕地减少1600万亩；1987年开始土地执法，耕地减少1200万亩。耕地锐减的首位原因是乡镇企业快速发展引致乱占滥用耕地，次位原因是城市化进程加快，用地增加。1990年前，政府垄断土地市场还没有建立，计划经济无偿无限期无流动的土地配置机制，是制度原因。直接经济后果是，土地供给过剩。

第二次高潮期大约是1991年至1995年，低潮期大约是1996年至1997年，其间土地资源配置也出现过一次大的失误：1992年耕地减少1060.8万亩；1993年耕地减少937.8万亩；1994年耕地减少1177.8万亩；1995年耕地减少1197万亩。主要原因是城市化、工业化快速发展引致的乱占滥用耕地。其时，政府垄断土地市场已经建立，政府垄断市场在政府房地产、开发区经济政策的干预

下，政府大量圈地卖地炒地皮。而社会大量投资投向房地产，则推动生产可能性边缘移动并大大超过国家潜在产出能力，给经济留下了大量的泡沫。当亚洲金融危机爆发的时候，消费和投资的失衡造成的中国房地产过热的繁荣神话终于破灭了。同时，由于土地供给过剩，土地的市场价格下跌，土地资本总量比实际缩水。

中国以上两次房地产周期给历史留下如下思考：资源配置高危期间都发生在经济的高速增长期，在短缺经济的引导下，政府垄断土地市场头脑发热，追求高经济指标，因此强迫土地提供非正常支持制造供给，引发的直接后果是耕地被大量人为破坏，造成的巨大损失是数百万亩的土地闲置荒芜，留下的直接隐患是为国民经济埋下泡沫经济，最终的社会后果是中国经济进入数年衰退期。比如，1998年非农建设用地大清查出的174万亩，现今晒太阳的还不少，特别是作为重灾区的海南、北海等地，至今还在为当年的失误付出代价。经济史证明，土地的有些供给危机，并不是发生在理论上认为供给和需求可以平衡的时候，而往往是发生在政府干扰市场刺激用地需求的时候。

第三次高潮期大约是1998年开始至2003年达到高峰，政府经营城市的理念已经在发挥作用。目前，国家统计局发布的形势报告表明，商品房空置面积增幅明显反弹，平均销售价格出现下跌，新的低潮期可能开始了。第三次房地产周期的失误，发生在社会有效需求不足的经济背景下，第一位原因是政府垄断土地市场在扩张型财政政策的推动下，为遏止通货紧缩，以划拨、协议、出让金减免、挂帐等形式新设各类园区，以及捆绑经营城市房地产和公益设施刺激需求引致的土地资产配置损失，主要责任仍在政府垄断土地市场实行行政干预型经济。新的房地产发展引致土地供给失控的问题表现在，在农村乱占滥用耕地、越权审批土地外；在城市低地价、负地价、零地价出让国有土地。很多城市可以提供第三次房地产发展周期政府这样经营城市的实证：城市道路属公益工程，政府改建本该政府投入，可是政府无钱，于是便把道路工程捆绑在经营性房地产开发项目中招商引资。投资商看准了政府急于改造城市道路的心理，便提出改造项目如何困难，搞不好可能亏损，如果政府不同意他们的方案，他们就走人。政府急于启动内需，于是，在没有进行严格科学论证的情况下批准了“捆绑”招商引资计划，并列为“政府工程”享受包括免收土地出让金、商品房交易税、营业税和附加挂帐等优惠政策，简化房屋、规划、计划等相关部门行政审批手续。市场经济没有免费的晚餐，其实，“政府工程”名亏实赢。原来亏损计算的依据，一是拆一不能建三，二是要承担约若干万元的道路建设，三是扩街硬性拆除亏损若干万元。但是各种政府批文下达后，开发商一是更改规划用途、建筑容积、建筑高度，二是修改拆迁红线减少硬性拆除面积，三是制定侵吞被拆迁户产权利益的产权打折方案，因此使计算亏损的条件全部发生了重大变化，从而项目一下就由亏损变成赢余。而政府违法行政履行承诺，却损害了国家和人民的利益，因此，引起了方方面面的不满和告状，破坏了社会稳定。应该说，政府垄断土地市场明知捆绑经营城市基础设施和经营性房地产免收土地出让金的行政行为，是触犯《城市房地产管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理通知》规定的，但仍然以保护地方经济利益为理由放弃经营性用地招投标，而采用协议出让方式让利与企业。城市政府上述经营城市的市场行为，和准许工商局收取“街市”地租对政府部门的政策让渡相比，是另一种形式的对工商企业的政策让渡。同时，由于土地供给过剩，土地的市场价格下跌，土地资本总量比仍然实际缩水。

第二节 房地产经济规律

政府垄断市场寻求土地经济利益的最大化，必然千方百计提高地价，从而引致经济泡沫和高成本城市化。《新帕尔格雷夫货币与金融大词典》(2002)曾对经济泡沫做了现象的描述：所谓泡沫，一指在一个连续的资产运作过程中，一种或一系列资产价格突然上升，而且，开始是价格上升使人们产生还要涨价的预期，于是又吸引了新的买者，而新买主对这些资产本身的使用和产生赢利的能力是不感兴趣的，市场参与者感兴趣的也只是买卖资产获得的利益，而不是资产本身的用途和赢利能力。二指由于价格炒得高扬，而在长期中又存在着向其真实价格回归的趋势，于是，伴随着一段时期涨价的，常常是继之而来的预期的逆转，接着是价格暴跌，最后以金融危机告终。政府垄断市场的经济形成基本如此。按照这一论断判断，中国房地产经济的泡沫是存在的。

一、土地边际收益递减规律

配置土地资源有两条基本规律是必须遵循的，一是土地资源是稀缺的，不可再生的，必须坚持可持续利用；二是土地边际收益是递减的，必须坚持合理利用。边际收益递减规律指出：其他的投入不变时，随着某一投入量的增加，每一单位该种投入的边际产量会下降；土地的边际产量是在其他投入不变的条件下，每一单位土地的增加带来的产量增加效用符合边际收益递减规律（保罗·萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯《经济学》华夏出版社 p83）。事实上，在土地区位、用途，以及劳动力、技术、资金等投入不变的条件下，在增加土地投入的最初阶段，土地产出会相应增加，但是，当土地投入到一定的水平后，如果再继续投入土地，那出现的情况就是不仅产出不能增加，还会相对下降。土地边际收益递减规律既适用于政府土地市场的土地投放量的把握，要防止因为土地供大于求而引致贱卖土地，也适用于工业、农业的企业对土地需求的把握，要防止因过多的土地积压资金，增高成本而降低生产利润。为了研究中国土地出让面积与收益的关系，根据《中国土地年鉴》和《中国国土资源年鉴》编制下表：

中国土地出让面积收益变化
1993-2001

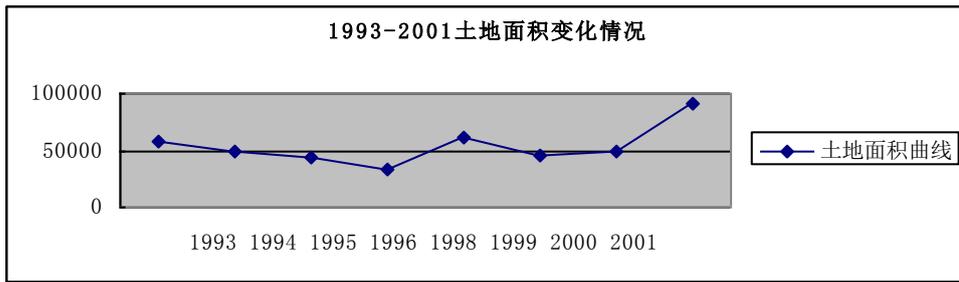
表 32

单位：亿元/公顷

年度	面积	收益	单位面积收益	序号
1993	57338	405.3	0.007068611	8
1994	49432	359.3	0.007268571	7
1995	43092	332.9	0.007725332	6
1996	34048	290.5	0.008532072	4
1998	62058	499.6	0.008050533	5
1999	45391	514.3	0.01133044	3
2000	48633	595.6	0.012246828	2
2001	90394	1295.9	0.014336129	1

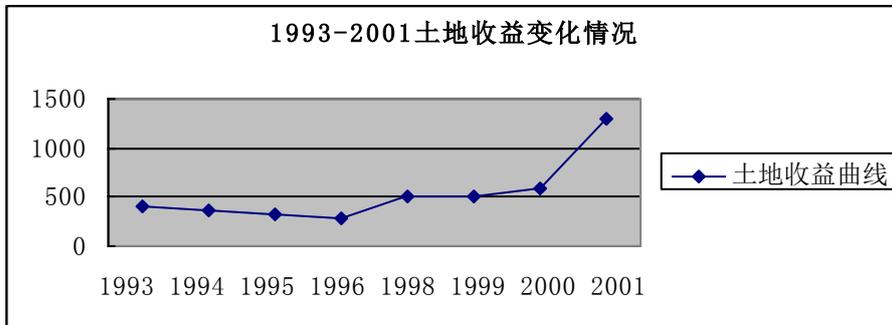
根据《1993-2001 中国土地出让面积收益情况变化》编制 1993-2001 出让土地面积变化如下：

表 33



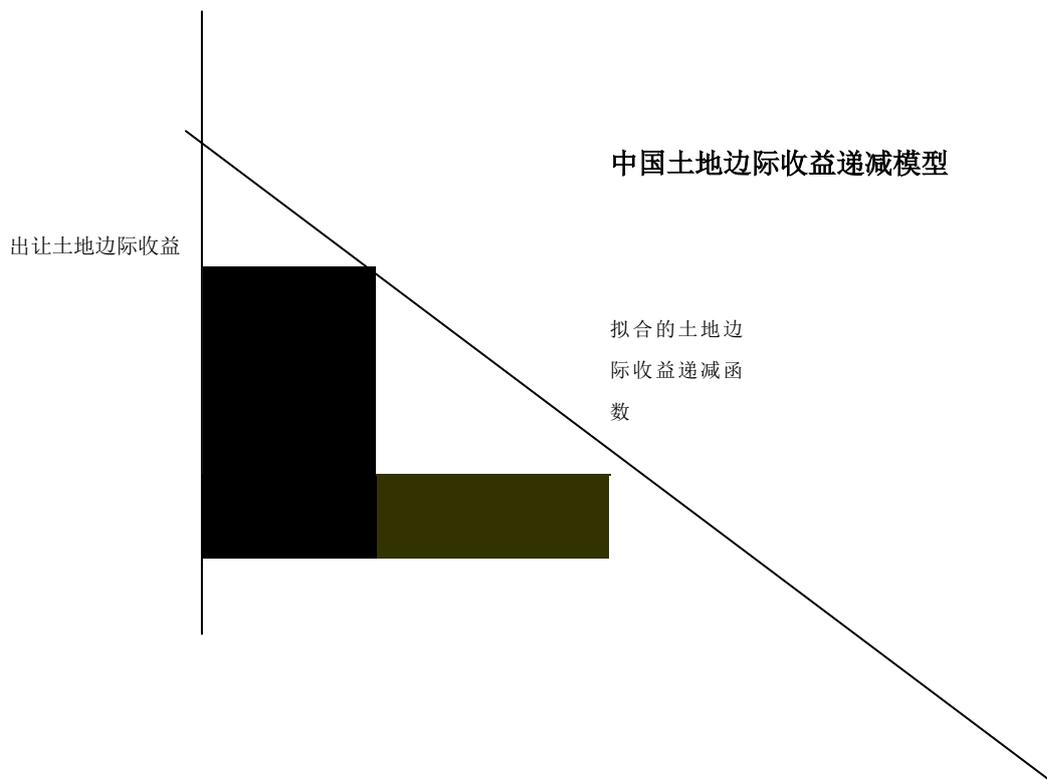
再根据《1993-2001 中国土地出让面积收益情况变化》编制 1993-2001 出让土地收益变化如下：

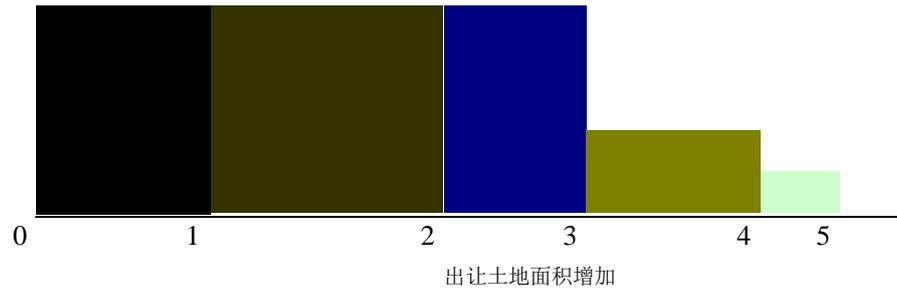
表 34



对比面积和收益两条曲线发现，出让土地收益并没有随土地面积的增加而增多，反而出现单位土地收益相对下降现象，于是，根据相对下降现象描绘出一条拟合土地收益函数，编制出土地收益递减现象示意模型如下：

表 35





上图所示出让土地收益递减现象仅为示意，而现实经济中并不是直线下降的。土地收益递减现象是重要的土地经济现象，必须认识并运用规律提高土地供给效益。

在中国政府垄断市场上，土地供给报酬递减规律失灵的原因在于：1、土地产权是公有的，外部性很强，在政府垄断市场上，有权势的或有金钱的单位和个人可以利用手中权力、金钱和主管土地市场的行政权进行场外交易，从而低价获得土地使用权牟利；2、相当的行政、事业、企业单位是公有的，他们购买土地使用权的资金是公有的，如果土地投机增值，作为单位集体可以获得集体福利，作为领导个人可以获得个人政治利益，甚至经济利益；如果土地投机失利，损失则是公家的，这些公有单位领导个人并不会因为失利承担太大的经济责任；3、作为土地市场供给土地使用权的政府，其市场行为也是受政治经济利益驱动的，因此，它完全可以不计算交易成本，而仅根据政治经济利益需要，就凭借行政权力去制造无限供给和无限需求，满足人为市场的需要。

综上所述，现代经济学土地报酬递减规律成立的假定条件是完全竞争市场；离开了假定条件，土地报酬递减规律不能发挥作用。尤其在政府垄断市场是如此。

二、土地资本化规律

近 10 余年银行房地产信贷占银行信贷比例逐年上升，当前，一方面银行储蓄上升，银行在为储蓄找出路，另一方面由于银行风险责任加强，中小企业，尤其是私营企业贷款困难。银行的钱该投那里，按银行的逻辑，贷款给房地产最保险，于是千方百计加大房地产投入，有的地方甚至发展到不正常竞争地步。经营房地产是资金的巨额投入，银行的信贷心理正合做无本买卖的房地产企业的心意，于是炒家向金融玩起了“空手道”。炒家的经营策略是，首先注册公司，越大越好，中外合资、外商独资更好，因为大公司牌子到那里都受欢迎；再次选择投资目的地，通过和讨价还价取得地方政府权力支持，于是就开始圈地；第三是打着发展经济的旗号找国土部门颁发土地证去银行抵押贷款，从银行借钱；第四是囤积聚奇、炒地运作。值得一提的是，在金融制造需求繁荣的同时，也在同时制造供给繁荣。政府土地储备中心为了自己或政府周转，也将大片土地用于抵押贷款。而银行也来者不拒，甚至争相提供方便，于是，在银行的帮助下政府进一步大面积征用农民集体土地而将之储备，以待机转化为资本牟取更大的赢利。显然，中国土地市场任何阶段性的价格均衡都是土地金融制造的，表面繁荣的背后可能是泡沫。如果金融一旦出问题，房地产资产的缩水将不是危言耸听。当前的情况显示，由于种种原因，一方面土地金融盲目进入的市场环境依然存在，另一方面国有商业银行信贷机制也利于信贷资金投向房地产赢利，值得警惕。

中国土地经济发展史证明，土地金融如果操纵了土地市场的供给和需求，极容易形成背离市场的供求均衡，从而对房地产泡沫的形成起推波助澜的作用。1992——1994 年，广西省北海市区面积由不到 20 平方公里扩大到 100 多平方公里，土地价格也由每平方米不到 30 元，涨到每平方米 1500

多元，就形成了极为严重的房地产泡沫。而海南省 1988 年房地产平均价格为 1350 元/平方米；1991 年为 1400 元/平方米；1992 年则猛涨到 5000 元/平方米，比 1991 年增长 257%；1993 年上半年更涨至顶峰，达到 7500 元/平方米，据统计，1991—1994 年间房地产开发的资金达 113.7 亿元，年均增长速度为 74.6%（谢经荣等《地产泡沫与金融危机》2002 年）。1993 年 7 月，国务院开始整顿房地产市场，通过紧缩银根、开征房地产增殖税等手段加强宏观调控，于是，海南省和广西省北海市的房地产泡沫破灭了，海口市地价由 1993 年的 680 万元/亩，跌至 1996 年的 100 万元/亩，跌幅达八成五，而由于房地产泡沫的破灭却造成了涉及金融业务的银行出现大量呆坏账，引致银行运转失灵。史料表明，海南省和广西省北海市房地产泡沫的破灭让包括海南省和广西壮族自治区北海市及中国各商业银行在内的地区和行业付出了沉重的代价。中国土地金融操纵土地供求引发金融风险的实证，历史不能遗忘。

根据观察分析，中国土地资本和土地金融存在如下规律。

一、经济社会始终存在引发土地资源变资本的内生变量。土地是稀缺的资源性资产，由于供求关系不易得到平衡，因此，始终存在价格上升的驱动力。特别是在经济起飞阶段，由于发展经济土地需求很大，而土地供给却总是很难满足土地需求，于是刺激地价不断上涨，诱发其他土地资源向土地资本的加速转变。二百余年的经济发展史证明，从英国工业化始，类似英国的圈地运动就在所有的进行初始工业化的国家没有停止过，从而使一批又一批的农用土地转为建设用地，实现了土地资源的资本化转变。显然，土地资源向土地资本转变，是由社会从低级阶段向高级阶段发展的必然经济规律。

二、土地资本和金融资本有着千丝万缕的联系，并且互为因果互为作用。人类为了生存发展必须解决基本经济问题，而解决基本经济问题又离不开各种生产要素的组合。但是，作为生产要素之一的土地资源具有稀缺和不可再生的属性，因此，一般情况下总是供小于求，从而使经营地产的赢利总是高于其他优质公司。于是，地产具有的永恒吸引力，始终吸引着银行低估信贷风险而将其贷款向房地产集中，并从中获得了超常利润。但是，土地与金融从来都是双刃剑，银行贷款集中的结果，必然推动社会房地产需求的增加，引致土地价格的不断上升，并最终使其资产价格高于其内在价值，从而形成经济泡沫，诱发经济危机。土地价格不可能无限上涨，需求不可能无限增加，最后的结果，地产泡沫破灭，房地产价格下降，社会资产缩水，并形成银行呆坏账，使土地资本和金融资本都陷入经济深渊。

三、中国的土地税收独具特色。保罗·萨缪尔森在经济学巨著中讲到了 19 世纪的美国，由于世界移民的原因人口迅速增加，给那些预先购买土地的人带来了丰厚的利润，于是，亨利·乔治提出通过对土地征收单一税而为政府融资，并在不损害经济生产效率的情况下改善收入分配的理论。资本主义国家的土地基本上是私有的，政府都对其土地所有权征收相应的税赋。对于中国而言，则分为两个阶段。实行计划经济时期的中国，一方面，由于没有实行土地所有权和使用权两权分离，另一方面企业和人都是公有，开征土地税赋没有实际意义，因此，没有设立土地税种（注：农业税是否属土地税有争议）。经济体制转型后，由于中国土地实行公有制，政府对所有权征收相应税赋没有必要，因此，自 1987 年逐步开征土地税赋以来，中国土地的税种都是针对使用权征税设计的，主要是：耕地占用税、土地增殖税、城镇土地使用税、契税。总体讲，由于土地使用权的复杂性，应该说涉及土地使用权的征税方式还存在很多弊端。比如，土地税赋对行政机关、事业单位和军事机关改变用途的经营性用地，或国有企业、政府工程等等的土地税赋就毫无办法，从而引致对民营经济的不公平，并且为各种寻租留下了制度空间。因此，中国土地税赋并没有象其他国家那样发挥为政府融资和改善收入分配的作用。目前，随着中国的富裕，一部分人开始拥有第二住宅，甚至第三住宅。对于中国的“第二住宅现象”，一部分人以国外为借鉴认为有利于刺激内需，因此希望政府予以大力支持、提倡。而另一部分人则认为“第二住宅现象”不利于其他资源尤其是土地资源的合理配置，增加了房地产的非正常消费需求，推动了房价上升，是中国房地产泡沫的罪魁祸首，因

此，建议政府开征不动产税，并针对不同时期房地产市场的发展状况灵活调整土地增值税和其他税种的税率，以提高房地产的保有成本，抑制房地产消费。由于房地产的增长在中国的 GDP 增长中的贡献率比重较大，因此，现阶段应该不应该提高房地产保有税抑制房地产消费，是一个争议很大而事关经济全局的大问题，为此，政府采取审慎态度，并没有出台相关更多土地税费政策。

土地与金融联姻的原因在于，土地的资本诱惑力不仅在于可以变现，而且还在于可以融资，从而借助有价证券这种虚拟资本形式来承载土地使用权或所有权的价值形态，并藉此在资本市场上投资和交易，以获得经济预期。成熟市场经济国家的实践表明，土地融资是土地资源向资本转变的重要途径，有利于降低交易成本，有利于烫平市场交易所产生的冲击和波动，从而有利于生产要素的重组。但是，土地资本市场是市场经济发展的高级阶段，不仅必须建立在完善的金融法制和土地产权制度之上，而且是较商品市场更为需要更规范的政府与市场的关系。土地资本市场运行实践表明，即使是高度国际化的金融中心，如果监管不力，也很可能因为银行机构的自利行为引发地产泡沫，给宏观经济带来严重损失。以香港为例，香港房地产融资有按揭贷款、发行股票、发行商业票据、预售楼花等四种形式，房地产融资体系非常发达，的确为香港房地产繁荣注入了强大活力。但是，1996 年却因为银行放松了房地产按揭而引发置业和炒楼的大举入市，引致本来就高的楼价进一步暴涨，从而催生了香港经济的泡沫，直至引发了香港经济危机。据记载，银行问题和房地产泡沫经济相联系的典型国家有：芬兰，1991—1994 年期间，由于低利率和信用扩张引起 1998 年房地产业泡沫和经济过热；瑞典，1990—1993 年期间，由于利率放开贷款大幅度增加引致资本外流，通货膨胀，进行税制改革使通货膨胀下降，房地产降温，短期内房地产价格下降 50%；法国，1991—1995 年期间，房地产过热，1992 年经济全面衰退；美国，1980—1992 年期间，因房地产市场的不景气调整倾斜住宅的政策和税收，引致房地产业的风险过高；菲律宾，1997 年期间，因商业银行过多地房地产贷款引致房地产泡沫和最后的崩溃，以及日本、泰国、马来西亚、台湾、香港、新加坡等。显然，土地资本市场对经济既存在正效应，也存在负效应，因此，政府必须高度重视土地资本市场的制度建设，防范金融风险。

土地资本化规律是受条件限制的规律，利用规律必须注意实施前提。土地是资源性资产，任何政府引导土地资源变资本的转变，应该建立如下前提条件。首先是必须满足经济社会可持续发展的需要，统筹安排生态用地（包括林地、草地、湿地）、粮食安全用地和建设用地，注意比例；其次是运用边际收益递减规律，确保土地投入产出的效率；再次是坚持集约用地，防止对土地的浪费。

目前，中国土地市场处于初始阶段，整个产权、金融等市场发育的程度都还较低。据统计，截止 2001 年 9 月，房地产占有率最高的商业银行的个人住房贷款余额占银行信贷资产的比例只有 9%，工商银行、建设银行、农业银行、中国银行住房贷款余额占银行信贷资产的比例非常小。由于土地的价值形态更多以实物交易变现，因此，作为土地经济更高级的虚拟土地资本市场基本没有形成，并在一定程度上阻碍了要素市场功能的全面发挥，致使土地资源的资本潜力还没有完全被利用。不过，尽管中国土地资本市场建设的路还很长，但是构建中国土地资本市场的目标是不可更改的。当前，各级政府都看到了土地资本市场的作用，正设法加快土地资本市场的建设，以发挥土地资本的作用加快城市化、工业化进程。但是，由于土地金融制度、土地产权制度等都不适应土地资本市场发展，因此，在政府垄断市场上，由作为市场主体的地方政府利用行政权力推进土地资本市场建设，大都带有经济行为的短期性和决策目标的盲目性，并有可能以地方保护主义形式扰乱全国统一的金融秩序。因此，应该及早重视并加以规范。事实上，一些地方已经把国有土地产权的外部性向金融市场移植。比如，一些地方政府领导人认为，反正土地是国家的，只要能保证地方政府能用土地抵押贷款，金融系统需要国土部门办怎样的土地使用权证，地方政府就令国土部门办符合银行抵押条件的土地使用权证。比如，把广场办成商业用地拿去抵押。广场是公益设施，怎么可能变成商业用地，如果抵押资金出问题，这势必造成今后地方政府和金融部门之间的官司。

各国土地资本市场的实践证明，地产泡沫经济的形成与银行系统或金融系统有着千丝万缕的联

系。如果制度和产权条件不具备，绝不可匆忙加快土地金融的发展。根据土地金融发育的情况看，当前需要探索的主要问题，一是土地资本市场运行的机制及其基础，包括土地金融在国有、集体土地产权制度上运行的条件；二是各种资本（包括人力资本、国有金融资本、民间金融资本）投入土地产权的实现形式；三是各种土地融资方式（包括直接融资、契约融资、存款融资、证券融资）运行的制度基础；四是各种市场形式（包括土地金融市场、房地产金融市场）发展的可行性和条件。

三、土地乘数规律

经济学家保罗·萨缪尔森《经济学》关于供给与需求的均衡问题有段论述，“供给和需求的力量相互作用，从而产生了均衡价格和均衡数量，即市场均衡”，关于凯恩斯乘数有段论述，“投资的增加将会引起更大的乃至数倍的 GDP 的增加，也即投资所引起的增加量会大于投资本身的增加量”。土地消费涉及各行各业投入产出，其机理：一、土地消费价格直接进入生产成本，土地消费价格的每一次升降引发每一次成本升降；二、土地消费价格进入成本后将向其他产业传导，从而引发其他产业产品价格升降，比如，土地价格上升引发房价上升，而房价上升必将使购房消费者付出更多的个人收入，于是，引发各行各业的生活成本上升；而各行各业为了满足生活成本上升的需求，就不得不调高产品价格，从而增加工资成本，于是，引发了价格链的第一波传递；接下来，接受其产品的个人或企业又受到传导价格波动的影响，从而使生产或生活成本上升；受影响的行业为了满足生产或生活成本上升的需求，于是又增加自己的生产或生活成本，引发价格链的第二波传递；总之，这种传递将按照价格链传递的规律一直进行下去，直到形成各行各业价格均衡；三、价格链的传递是有规律的，乘数可能是一个可以计算出的系数。

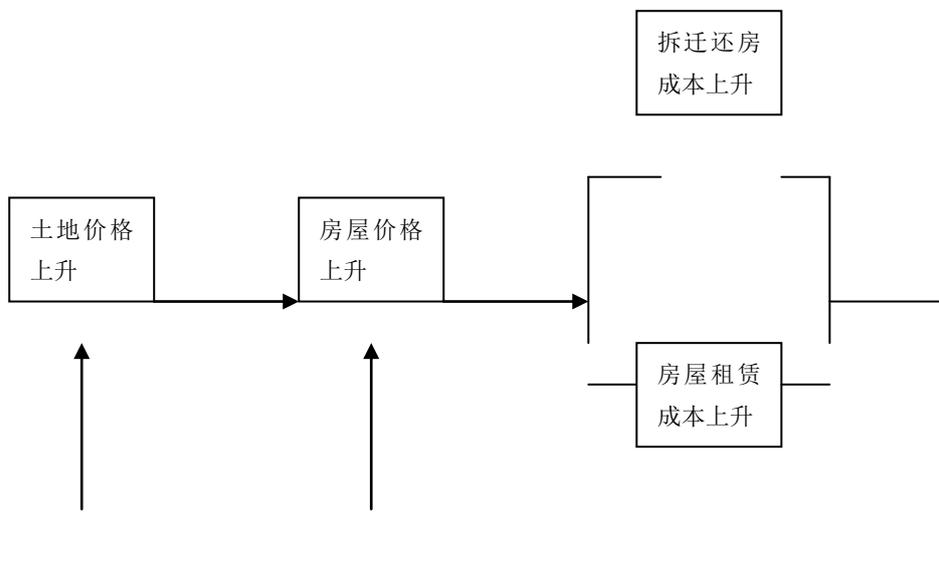
根据上述理论，笔者假定土地市场的任何土地价格和数量都将实现市场均衡，其均衡的含义，首先是受让土地使用权的企业把受让土地使用权的价格在企业内实现市场均衡，其次是受让土地使用权的企业又通过产品等形式转嫁成本给其他关联企业，其他关联企业也以此类推转嫁成本给与它关联的企业，从而实现不同产品、不同产业之间的市场均衡，第三是这种转嫁是按乘数模型增加的，最终结果大于最初投资本身。根据上述假定推论，在垄断的国有土地市场上形成的土地使用权价格信号将按上述方式传递给整个国民经济，如果垄断市场形成的价格信号是错误的，那将对国民经济产生负影响。事实上，由于土地资源供给缺乏产权主体竞争，土地资源需求缺乏有效选择余地，政府垄断市场的结果已经引致经营性用地土地使用权价格市场配置畸高。价格畸形原因在于政府垄断市场上政府经济人和土地使用者之间信息占有、分享的绝对不对称，于是，土地使用者市场决策的主观价值基础由于受有限理性的影响而偏离，最终造成土地交易背离等价交换原则，即使在招标、拍卖、挂牌这类市场交易规则看来十分公平的市场行为中也很容易形成畸高价格。因此，市场价格不能按经济的真正水平和质量移动均衡点，调整资源分布结构的区域、区位和产业的数量、质量，并引发资源配置不公，从而错误发出供求价格信号，误导资源配置，给未来城乡之间、工农之间、产业之间预留经济泡沫。

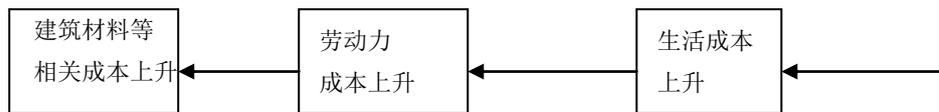
笔者下面引用杭州市商品房价格的实证证明乘数效应的存在。第一层次是土地价格增高。一些开发商反映，土地成本占商品房成本的 40—50%。据国土资源部调查杭州市 56 个楼盘的结果显示，以招标拍卖方式取得的 18 个楼盘，楼面地价平均占商品房售价的 34.5%，其中，4 级地段内占 31.6%，5 级地段以外的占 42%；以协议方式取得的 38 个楼盘，楼面地价平均占商品房售价的 25%，其中，四级地段内占 25.5%，5 级地段以外的占 22%，由此结论，以招标拍卖方式获得的土地成本只比协议方式获得的土地成本增加 10% 左右。现在以国土资源部调查组的测算作依据，假定土地价格增幅为 10%。第二层次是土地价格增高引致商品房价格增高。2000 年、2001 年、2002 年 10 月，老市区房产交易每平方米平均价格分别为 3426 元、3703 元、4043 元。据浙江省城调队统计资料显示，杭州

市商品房价格从 1998 年的每平方米 3278 元，增长到 2002 年上半年的 4749 元，涨幅达 44.8%，平均增幅为 14.93%。第三层次是杭州市商品房价格上涨的同时，一方面引致拆迁还房成本大幅上升，另一方面引制房屋租赁成本攀升。据国土资源部土地利用管理司调研组的房屋价格数据，由于土地成本增高，首先，引致拆迁补偿标准一级地段增高 6%，二级地段增高 5.4%，三级地段增高 2.9%，四级地段增高 3%，五级地段增高 8%。据有关人士测算，一套市中心二手水泥结构房每平方米价格 4800 元，而拆迁补偿价格则为 5900 元，高出二手房 23%，如是和砖木结构二手房比，则高出 22.5%。拆迁还房成本的增高又反过来增加土地成本。其次，引致房屋租赁成本增高。2000—2001 年，杭州市房屋租赁价格指数同比增长 3.3% 和 3.1%，其中，住宅分别上涨 18.8% 和 7.5%。第四层次是住房成本增高，引致劳动力、资金、建筑材料、广告、设计、监理等相关成本依次增高，以及再引致其他相关行业的成本增高，最终引致整个城市生产、生活、经营成本的增高，从而降低城市竞争力，加快以城市为依托的产业衰退。当然，劳动力、资金、建筑材料、广告、设计、监理等等相关成本的增加，又反过来增加土地成本、商品房成本，从而迫使商品房价格进一步盘升，如此循环。

房地产价格乘数示意图

表 36





笔者用乘数规律考察和解释香港、新加坡高地价、高房价、高生活成本、高旅游成本、高投资成本，以及投资转移现象时发现，香港、新加坡的地价传导机制正是如此。地价每上一个台阶，房价紧接着上一个台阶，然后拆迁还房成本上一个台阶，房屋租赁费用上一个台阶，然后依次是生活成本、劳动力成本、建筑材料成本上一个台阶，然后是整个交通、电讯、宾馆、餐饮、零售、批发、文化等相关产业成本上台阶，然后是公务员工薪上一个台阶，然后是来香港、新加坡旅游、投资成本上一个台阶。再然后就是本地企业向中国内地转移个案日益增多，再然后就是香港纺织业、玩具业、家电业、矿业、鱼农业、工业制造业等产业空洞化，再然后就是社会失业率上升、GDP 下滑、财政入不敷出、社会陷入不稳定。当然，从各种成本的逐步攀升到引发经济危机，要一个从量变到质变的过程，而且需要导火线，比如靠亚洲金融风暴之类的外因引发。

如果笔者乘数的假定是成立的，那笔者的结论是：土地资源向土地资本转变，一是必须坚持资源配置最大化与最优化并举的原则，二是土地资源的市场价格不能人为操纵，只能由市场根据供求关系自行决定，三是片面追求“以地生财”将引发严重的宏观经济后果。

中国土地经济史观察表明，政府领导人的主观偏好决定土地供给和需求的数量、质量和方向，是土地供给与需求产生的内生力量。近十余年来，地方政府在解决城市化、工业化、开发区、农业园区、大学园区发展问题时，为了加快发展吸引投资，一方面用低地价、零地价、负地价，甚至城市规划修改、各种税费减免等优惠政策刺激企事业单位需求，另一方面又用越权批地、违法用地、乱占滥用耕地、低价征用集体土地等行政手段保障供给，显示出政府领导人的主观偏好一方面操纵供给，另一方面操作需求的土地供求现象。中国土地市场逆向现象症结在于市场结构。在政府垄断市场上，土地供给的主体无疑是政府，而经济社会的土地需求主体，表面看是各种经济社会组织，但是，其实土地需求主体的背后也无疑是政府。其原因在于，政府具有行政、市场双重主体资格，作为市场主体的时候，政府是经营者，供给土地，牟取土地经济利益；而作为行政主体的时候，政府是社会管理者，供给经济社会的所有规划、生产要素资源等经济发展的宏观调控政策，即供给投资经济利益，因而政府可以引导土地需求，甚至刺激需求、指挥需求。在政府垄断市场上，政府双重主体的角色具体如何扮演，是侧重满足供给赚钱，还是侧重刺激需求发展，都视政府领导人偏好定。显然，中国土地市场的土地供求关系是特殊的，由政府的双重角色决定了土地需求引导供求的特殊规律。而正是因为这一特殊规律的存在，正如国土资源部副部长李元 1997 年在中英土地论坛上讲的，致使“现行土地管理的改革对土地供应总量的调控和促进土地的节约使用、合理利用方面，仍处于一种无能为力的地位”（李元《土地政策的选择与可持续发展》），也正如国土资源部 2003 年一份文件中讲的，这些年“尽管土地市场建设取得了一定进展，但是，必须清醒地看到，土地市场秩序方面存在的许多问题尚未从根本上解决，一些地区的问题还十分突出”（《深入学习贯彻党的十六大精神 进一步治理整顿土地市场秩序》2003 年 2 月 20 日）。因此，研究中国土地供给的问题，必须找出政府双重角色背后的原因，即中国的土地所有制、行政管理体制和市场体制共同作用形成的特殊的既非计划经济，也非市场经济的经济运行基础等体制原因。应该说，正是体制原因造成经济运行与机制基础脱节，并形成中国土地供给需求引导供给的特有规律。

参考资料：

保罗·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学（中译本）》。北京·华夏发展出版社。

- 毕宝德：土地经济学 北京.中国人民大学出版社 2001 年
- [美]伊利.莫尔豪斯.土地经济学原理. 北京：商务印书馆，1982
- 李元. 中国土地资源 北京：中国大地出版社，2000
- 李元. 新土地管理法学习读本 北京 中国大地出版社 1998
- 王光希. 中国地价[m]. 北京：中国大地出版社，1996
- 谢经荣等. 地产泡沫与金融危机 北京. 经济管理出版社. 2002
- 李景国. 城镇土地供求及收益分配的制度经济学思考 国土资源 2003 年 7 期
- 戚名琛：综述城市土地产权制度建设的三种思路 中国土地研究 中国科技大学出版社 1998
- 戚名琛：土地价格构成问题探讨 载《中国土地问题研究》 中国经济出版社 1991

第九章 深圳、杭州制度绩效实证分析

从土地供给的角度看，人类经济史证明，由于土地资源的特殊性，只有正确的模式才有利于土地金融，乃至国民经济的发展，国民财富的升值。而不正确的模式则有可能产生不良预期，甚至培育房地产泡沫，从而形成金融危机。今天反思亚洲金融危机，有两个问题值得引起重视：第一，为什么房地产泡沫引发的金融危机没有在完全市场经济国家发生，而是非完全市场经济的亚洲国家发生？第二，为什么同是受亚洲金融风暴影响的国家或地区，日本、韩国、泰国、台湾等等国家和地区都陆续治理了亚洲金融危机的创伤，而香港经济至今未走出低谷？显然，有必要以土地供给为视角比较各种土地制度极其绩效。

国外大都实行土地私有制，和中国土地公有制国情不一致，不可比。现今中国国内土地供给理论研究的成果借鉴了香港殖民地时期的土地供给模式，集中体现在以杭州和深圳为代表的两种模式上，因此有必要对深圳、杭州模式进行比较研究。

第一节 深圳招标采购制度商榷

2001年3月6日，深圳市人民政府颁布《深圳市土地交易市场管理规定》，规定的核心是推行土地使用权招标采购挂牌，被称为深圳模式。其基本特点，一是建立经营性用地的土地交易固定场所，目标是将土地供给的多轨制变为市场供给单轨制，实现每寸土地进入市场配置；二是转变政府市场职能，主要是推行政务公开，采取阳光操作来纠正政府失灵，实现土地市场配置制度，完善政府公平配置资源机制；三是建立监管机制，主要是由市政府组织相关方面官员、相关方面专业人士组成交易中心理事会，由相关专家组成招标采购委员会评标议标人力资源库，由监管部门和主管部门在交易中心设立检举投诉信箱，确保公平交易。深圳的土地使用权招标采购模式是从香港借鉴的，在经过短期的区域实验后，国土资源部即在全国推广，并最终形成全国土地使用权招标、拍卖、挂牌制度，成为中国国有土地市场化的政府垄断市场机制的一个重要部分。

全国推广之初，深圳媒体称深圳模式为“第二次土地革命”但是，随着时间的推移，招标采购挂牌制度的经济负效应开始出现。因此，当前有必要全面分析认识深圳模式，从而尽早完善制度。

一、深圳模式再认识

深圳毗邻香港，中国土地供给模式从深圳借鉴，而深圳则从香港借鉴。深圳模式先以解决土地有偿使用为目的，后试图解决中国由计划经济向市场经济转型时期实行的政府垄断市场制度的弊端，即以行政划拨用地、历史用地、协议用地、工业用地等非市场用地政府定价形成的行政审批制度，以及由此引致的土地隐形市场所造成的政府效率与公平的缺失。经过试行，1998年国土资源部转发了《广东省城镇国有土地使用权公开招标拍卖管理的通知》，再经过听取意见，2001年深圳政府出台《深圳市土地交易市场管理规定》，从而确定了深圳模式。但是，自规范运作以来，尽管有

所绩效，但在下述市场化指标上仍不明显。

一、1999年深圳市颁布《深圳经济特区土地使用权出让条例》时，想通过实施划拨土地产权人补办手续全面实现市场化，尽管立法本意是好的，但由于不少土地使用者经济能力有限或有特权而无法实施。《深圳市土地交易市场管理规定》吸取了教训，以设立有形市场，试图通过土地公开转让交易用地受让者的钱补办手续，并在国家和转让者之间按比例分配的政策手段解决土地隐形市场并轨的问题，但是上述举措的绩效并没有出现令人信服的突出典型和数据。这说明深圳模式还没有解决社会主义条件下出现的“公地悲剧”，更没有实现每寸土地进入市场的目标；

二、用实行政务公开、接受监督来纠正政府失灵方面，绩效不是很好。据深圳市国土规划局的资料显示，2001年，罗湖区、福田区等区均有土地以招标拍卖方式成功出让，其中，龙岗区招标拍卖出让最多，但是出让比例也仅占其总出让面积的46%，而其他区出让比例则更低。数据显然说明，首先是政府仍然充任市场主体，并且市场权力很大，土地市场的供给双轨制仍无法并轨。其次是决策层用政务公开、接受监督来纠正政府失灵作用不明显，地方政府在很大程度上还没有退出市场，国有土地资源产权的约束和激励机制还没有形成。

三、在政府结构不能适应市场经济体制，政府主持的或控制的国有土地使用权招标拍卖挂牌制度极为容易异化。目前在一些地方已经出现“标托”，制造市场化配置资源的假象。土地使用权出让法规规定，经营性用地必须实行招标拍卖挂牌，由市场配置资源。这些“标托”有的受政府委托，有的受开发商委托参与政府土地招投标活动，他们的任务就是为受雇单位或个人托标控标，从而帮助受雇单位或个人低价获取经营性用地土地使用权，并以此获得雇佣单位或个人的佣金。

四是全国实行土地使用权招标拍卖挂牌制度后，各地土地价格快速上升，从而刺激房价快速上升，并引发国民经济价格乘数效应。房地产价格的快速上升，尽管从短期来看有利于作为支柱产业的房地产吸引投资、加快发展，但是，作为基本生产要素的土地价格快速上升，却增加了人民的生活和社会的投资成本，不仅容易诱发经济泡沫，而且容易弱化投资环境，并最终伤害实体经济，从而影响经济社会可持续发展。

深圳模式的本质，是在维持现行政府垄断市场体制的基础上对市场化配置资源形式的改革。土地市场实践表明，由于政府结构的原因，目前决策层提出的土地招标拍卖挂牌制度，审批经济机制可以运用，市场经济机制也可以运用，但是审批经济机制运用却往往发生异化，而市场经济机制运用则能够效能到位。其所以如此，根本原因就在于审批经济是官本位经济，本质上依靠的是主要由政府配置资源的计划经济理论。深圳模式的症结，首先在于《深圳市土地市场交易管理办法》不仅没有规范、限制政府的市场行为，以调整政府与市场的关系深化市场配置土地资源的改革，而且还强化了政府垄断市场行为。由于其机制运行的基础仍然是既往行政权和产权结合的政府垄断市场模式，因此，尽管《深圳市土地市场交易管理办法》二章六条二款有土地交易中心接受“主管部门和其他单位、个人委托，组织实施土地使用权出让、拍卖和公开挂牌交易工作”的规定，但由于不是实行以政府退出市场经营为前提的委托代理制，而是实行附加了如《深圳市土地市场交易管理办法》三章十一条设定的“其他需公开交易的土地使用权交易”条件，即政府保留了其他不需公开交易的“划拨用地”审批权或“协议用地”审批权，这样的规定势必为政府行政审批继续暗箱操作土地交易预设了行政许可，因此，《深圳市土地市场交易管理办法》仍然留下制度缺陷。其次是监管机制问题。首先需要肯定的是深圳市土地市场的监管机制安排是有突破的，但是又不能不指出，深圳市的监管机制是政府垄断市场制度体制内的监管，并不能也没有设计政府垄断市场制度体制外的监管，即对政府垄断市场制度本身的监管，对政府不需公开的市场外的土地使用权交易的监管。严格讲，深圳市的土地交易市场监管机制安排不把作为市场主体的政府本身纳入监管体制内，而仅就土地交易中心的市场进行监管，这很可能是低效率的，或是无效率的。再次是实行招标拍卖又同时制定优惠政策的问题。国家对经营性用地必须实行招标拍卖出让有明确规定，但是，深圳市政府却

在 2002 年出台酒店项目用地的相关优惠政策，即规定酒店用地使用年限由以前的 40 年延长为 50 年，一次性缴付地价款或采用抵押方式缴付地价款的，给予总地价款 15% 的减免（联合早报 2002 年 7 月 19 日财经版）。显然，深圳市制定的优惠政策是地方政策，是地方对国家法律法规的异化。如果深圳市的做法在全国举一反三，那全国各地都可以因地制宜法外施法，而如果各地政府如此实行或理解招标采购，那谈不上中国土地市场的公平与效率。

《中国经济时报》2002 年 6 月 28 日《北京地产“新暴利”诞生》一文已经发出这样的警示，深圳市场程序设置由于政府市场权力很大，仍然缺乏效率、公平，并可能导致地产黑幕，应该引起重视。

二、招标采购制度的实证分析

深圳模式既然被推广，那考察深圳模式的绩效就不能孤立地就深圳模式论深圳模式，应该而且必须看全国实行深圳模式后的绩效。

2003 年 10 月 9 日，中国国土资源报有如下报道：经营性土地使用权实行招标采购挂牌出让制度，社会各界反应强烈，普遍认为终结了靠关系、“暗箱操作”的协议供地方式，土地供应进入了一个公开交易的新时代。海外媒体认为，这场改革是一场“土地革命”。报道引述有关业内人士看法，说：土地使用权实行招标采购挂牌，一是能有效地遏制土地市场的泡沫经济。通过公开竞争的方式进行，避免了人为因素干扰，使得土地的价格更趋合理。二是防止和避免了腐败行为的产生。土地使用不公开，难免掺杂着“幕后交易”，一些掌管土地使用权的部门为了个人或小集团利益，往往会借机敛财，肥了个人坑害的却是国家，直接导致国有资产流失。三是有利于房地产市场的健康发展。土地实行公开招标拍卖挂牌，减少了诸多的中间环节，使倒买倒卖土地的空间大为减小。四是可以让开发商专心提高房屋品质和服务，购房者会直接成为受益者。五是营造了一种公平竞争的环境。土地既然可以公开拍卖，所有房地产商都可以通过竞买的方式取得土地使用权，不分内商和外商，一律通过竞拍的方式，大家站在了同一起跑线上。资质好、信誉优良的企业往往会成为房产市场上的“绩优股”，而那些信誉差的房地产企业则可能被淘汰出局，这进一步体现了优胜劣汰的市场法则。

但是，同是一件事，其他报章却另有看法。据中国经营报报道，2003 年 7 月 30 日，上海市房地产协会组织的上海房地产开发 50 强企业座谈会上，多位房地产巨头表示：土地公开招标拍卖导致地价因“公开竞争”而高升。2003 年 8 月 13 日上海地产界的一位资深人士向记者透露，上海地产界准备联合上书有关部门，就现行土地招标采购制度提出一些强烈的意见，认为是招标采购制度把房地产价格逼上了悬崖边缘，如果说房价高，其实是地价高；如果说房价存在泡沫，其实是地价存在泡沫。反映出的问题归纳为：

1、房地产价格攀升不正常。从房价看，根据国家发改委、国家统计局对 35 个大中城市房地产市场调查显示，三季度房地产价格继续上升，房屋销售价格同比上升 4.0%，土地交易价格同比上升 6.3%，房屋租赁价格上升 1.1%。在 35 个大中城市中，东中部地区的宁波、南昌、青岛、杭州、上海等城市房屋销售价格大幅增长，涨幅分别达到 19.2%、9.5%、8.7%、8.4%、7.9%；西部地区的兰州、银川、西宁等城市受西部地区开发建设的带动，房屋销售价格也分别上升了 4.6%、4.8%和 3.2%。同时，根据上海市房地产交易中心的预售价格指数显示，从 2000——2002 年，价格指数与上一年相比也分别上涨 3.36%、7.58%和 13.13%。从地价看，上海市社会科学院房地产研究中心的一位专家认为，在短短的几年内，上海市地价的增长速度比实行土地招标采购之前增长了将近 5 倍，有的地方甚至达到每平方米 100 美金。事实上，从各地收集的数据看，过去 10 年居民收入平均增长仅为 15.4%，而同期地价的增幅都大大超过居民收入增长幅度。

2、房地产市场存在不公平。由于双轨制的原因，上海市的大开发商，如上海证大房地产公司、陆家嘴集团等都赶在招标拍卖制度出台前储备了大量的土地，没有赶上的或没有钻营能力的公司由于认为一级市场地价离谱只好到二级市场找“土地贩子”买土地，于是，土地市场少数人操纵价格，以获取巨额土地利润。《中国建设报》《交锋土地新政策》一文也报道了对京城房地产业内人士的调查，从调查情况看，北京的国企地产公司、部分上市公司也和上海一样，对国土资源部 11 号令，即国土资源部颁布的国有土地使用权招标拍卖挂牌的规定，持反对态度。

上述针锋相对的报道涉及对中国土地制度绩效的评估，但观点如此对立却出人意料。其实，对中国土地制度绩效的评估，长期以来就一直是国土资源系统内赞扬多，国土资源系统外批评多。当然，判断改革绩效的是与非，只能靠实践说话。谁也不能否认的事实是，近十年房价一直快速增长，而近年尤甚。大量数据显示，上海 2002 年住宅预售成交均价每平方米 4803 元，而 2003 年第一季就涨到 5158 元。上海市荒岛工作室研展部的调查则表明，今年 6 月份，每平方米 7000 元以上的新盘已占到市场上总供应量的 50%以上。上海市房地产交易中心的预售价格指数也显示，从 2000 年到 2002 年，指数一路上涨，与前一年相比的涨幅分别是 3.36%、7.85%和 13.13%。杭州则开一次房交会，房价就涨一截。2000 年房交会上找不到低于 3000 元 / 平方米的楼盘，2001 年房交会上找不到低于 4000 元 / 平方米的楼盘，到 2002 年，5000 元 / 平方米以下的楼盘越来越少。而重庆是房价地价齐飚升，2002 年 11 月 18 日，被市民称为“民心大道”的金开大道正式通车，受益最大的是周边房地产，渝北区的房地产一夜之间涨了三成。仅仅两个月，住宅每平方米上涨 100 至 200 元，门面房每平方米上涨 1000 元左右。过去这一带门面价格多在 3000—5000 元 / 平方米，现在均价已达 6000 元 / 平方米。两边土地原来最多 5—6 万元 / 亩，如今卖到了 60—90 万元 / 亩。据国家发展改革委员会专家汪文祥所言，商品房价格在过去 10 年的平均增速为 10.3%，最高年份的 1993 年是 31.7%，尽管他认为过去 10 年居民收入的平均增长速度达到 15.4%（其实绝大多数居民没有达到），高于商品房价格的增长速度，所以不存在价格‘泡沫’。”不过，他同时也承认，个别大中城市商品房价格的确存在过高现象。

据专家保守的估计，从 20 世纪 80 年代推行土地使用制度改革以来，违规出让、转让土地所造成的国有资产流失每年最少在百亿元以上，而且这种情况近几年来还在继续恶化。正如易宪容在《中国房地产问题并不能仅用“过热”二字概括》（经济参考报 2003 年 10 月 20 日）一文指出的：国内房地产业是造就百万富翁最多的行业；是引发民众尤其是农民群众集体上访最多的行业；是国内许多的大案要案发生最为频繁的行业（从成克杰、杨斌到周正毅等等）；是造成国有资产流失最多最严重的行业；是掠夺民众尤其是农民土地产权利益最多的行业（通过圈占农民的土地）；是可能造成国内银行系统性最大风险的行业，也是地方政府搞“独立王国”搞政绩工程危及经济社会可持续发展最严重突出的行业。

有人总是认为土地市场形势总体是好的，并把土地市场的问题归结为个别现象，是少数人所为。其实，如果一个经济社会大面积的长期重复出现越权批地、违法用地、低地价零地价甚至负地价出让土地、国有土地资产流失的问题，那绝不可能是几个坏人、几个坏企业兴风作浪就可以造成的，应该而且必然是土地经济运行制度存在陷阱，从而使土地供给机制与现实经济基础不适应所致。实现对土地资源的有效控制权，历来成为实现国家发展权的关键，但是国家选择什么途径实现资源有效控制权，却是值得探讨的问题。国有土地所有权、使用权两权分离；使用权的市场经营由各级政府代理，是计划经济转型国家国有土地资源市场化的替代性制度安排。土地市场政府代理制，一直存在行政和自然双重垄断，尽管有所绩效，但却始终存在政府失灵和市场失灵，国有土地资源仍未走出公地悲剧的宿命。事实证明，国有土地所有者缺位形成的地方行政权和国有产权合一的土地垄断市场制度，是与建立社会主义市场经济的终极目标相悖，缺乏长期存在的经济运行机制基础。市场失灵和政府失灵的原因，本质上是公有土地产权和行政权合一的市场配置制度不相容于以混合所

有制为基础的市场经济制度。抽象的国家产权激励机制容易异化为行政权力寻租机制，约束力量不足的产权必然产生较大的经济外部性和交易风险。政府社会管理者角色市场错位必然引致宏观经济管理成本增高，并相应增加微观经济成本，造成资源配置效率损失。

所幸之事是，2003年中国国务院组织了一次全国土地市场清理整顿，根据2003年全国清理土地市场报告提供的材料看，再次证实了中国土地市场的问题是严重的。应该说，中国土地市场的运行绩效，无论是在1997年修改土地管理法后还是在2000年迄今的土地市场化改革时期，都不仅没有接近当年制度设计的预期，而且比改革前还严重。最近中央领导同志在一个报告的批示中指出，一些地方土地市场秩序混乱，非法占地的的问题相当严重，利用土地牟取暴利已经成一些单位和个人寻租的手段。事实上，中国混乱无序的土地市场，一方面“造就”了大批的不法商人、大批的暴发户，从而使得各种社会资源涌入房地产市场，造成各种社会资源的畸形配置和浪费。另一方面吸引了与土地相关的行政权力参与产权不清晰的抽象全民国有土地资产交易的市场寻租，从而“培育”了一批腐败官员和上有政策下有对策的地方政府，超前消费了后几代人、后几届政府的财富，给中长期经济预设了陷阱。

全国清查结果表明，许多地方的土地出让基本上是在政府权力主导下以“暗箱操作”方式进行的，有些表面上进行的市场招标、拍卖、挂牌，往往在背后有台下交易，而公开的场面是经过精心营造出来做给纪检监察和社会公众看的。事实表明，土地是城市化、工业化最为核心的要素之一，其运行状态直接影响城市化、工业化进程，甚至经济社会的可持续发展进程。如果一国经济在混乱无序的土地市场背景下运行，其暴利将驱动国内外投资的疯狂介入，也将催生畸形的经济结构和经济泡沫。而如果一国经济是建立在混乱无序的国有土地市场上进行国企“改制”，那还将造成大量国有土地资产向私人和利益集团流失。

笔者并不完全否定招标采购挂牌制度有利于遏止政府垄断市场的暗箱操作行为，但是，评价其制度绩效还应该考虑下列条件：

(1) 从生产关系看，其机制必须有相适应的机制运行的基础。如果一种机制缺乏运行基础，那机制必然受到机制基础的排斥，从而使机制在运行中发生异化，引致基本负面的绩效，而不论该机制在特定条件下所取得过的一时一事绩效。每个人都是所有者的土地等于没有所有者的命题之所以在经济转型国家成立，除公有产权外部性规律的一般作用外，还在于转型期的制度安排仅仅重视了市场化本身的要素设计，并没有考虑转型期政府结构的行为特征极其对市场化的影响。计划经济向市场经济转型是集权型政治、经济向分权型政治、经济转型，一方面是市场扩张、政府从经济领域有选择的退出，由于资源产权在政府和民间重新配置，因而引致政府既得利益的重新分配或失落的转型矛盾，另一方面是中央改变了一切包揽的行政集权方式在中央和地方政府之间重新划分事权和责任，由于强化了地方政府掌握国有资源和政策制定的权力，而缺乏行之有效的适应资源市场化的政府体制和激励约束机制，因此，一方面在发展经济的口号下加剧了地方政府之间的无序竞争，另一方面由于上级考核下级内部方式造成的信息不对称性和指标的纯经济性制度缺陷，再一方面由于地方政府领导人的知识结构和个人素质禀赋的差异，因而形成了进取型、保护型、掠夺型政府配置资源和市场寻租的政府经济人角色，造成土地资源不同程度的配置损失和巨大交易成本。

(2) 从市场看，其机制不能误导价格。从竞争市场的观点看，由于产权多元，从而引致竞争，又由于信息是基本对称的，进而形成公平价格，于是市场通过价格信号引导供求，实现资源的有效配置。但是，在中国单一国有土地产权供给的政府垄断市场上，一方面由于土地资源供给缺乏产权主体竞争，土地资源需求缺乏有效选择余地，政府垄断市场必然形成经营性用地土地使用权的“垄断价格”；另一方面由于国有土地产权结构排斥政府结构，从而造成国有土地产权名义的国家使用者和实际的地方所有者，名义的地方所有者和实际的地方经营者之间不清晰产权关系，从而造成事实上的无主产权，人人经营人人不负责。而在没有任何经营者能够或基本能够对国有土地产权的经

营绩效负具体责任，没有任何考核者能够或基本能够考核具体经营绩效的条件下，“公地悲剧”就发生了。事实上，对于国有土地产权而言，正如张维迎所言：一、“明确国家股东的地位并不能解决谁当经营者的问题”，“经营者市场的本质是经营才能的买卖，…，当政府官员作为买主时，经营者就只能投政府所好，不可能有职业化的经营队伍出现”；二、“明确国家股东的身份并不能真正解决政企分开的问题”，因为“代表所有者行使控制权的地方政府官员并不承担资产风险，因此他们不可能象真正的所有者那样对经营者实施最适度的干预”；三、“明确国家的股东地位并不能解决国有资产的保值增值问题”，“国家对经理到底赚了多少钱根本无法弄清楚，而代表国家的政府官员事实上也没有积极性获得信息和有效地利用信息，监管企业。在这种情况下，国家是很难收到剩余的，因为经营者有很多办法隐瞒剩余”（张维迎《企业的企业家——契约理论》，转引自《产权、政府和信誉》P31—32）。在转型期政府结构不适应国有土地产权经济的条件下，地方政府在政府垄断市场上，受政绩考核目标的驱动，完全有条件根据地方的、小团体的、个人的利益利用政府资源操纵市场进行各种寻租活动，实现经营土地的目标，从而有意识形成各种非市场均衡价格。价格畸形的形成原因，一方面在于地方政府是在根据政府利益或政府领导人的个人利益直接决定或背后操纵形成不公平价格，另一方面在于政府垄断市场上政府经济人和土地使用者之间信息占有、分享的绝对不对称，亟有可能使土地使用者市场决策的主观价值基础受有限理性的影响而偏离理性，最终造成土地使用者在土地交易活动中背离等价交换原则。上述假定成立，我们就不难推论：即使在招标、拍卖、挂牌这类市场交易规则看来十分公平的市场行为中，由于信息不对称也很容易形成畸高价格。因此，市场价格不能按经济的真正水平和质量移动均衡点，调整资源分布结构的区域、区位和产业的数量、质量，并引发资源配置不公，从而错误发出供求价格信号，误导资源配置，给未来城乡之间、工农之间、产业之间预留经济泡沫（曾永昌 论国有土地市场理论的新框架 社会科学研究 2003年3期）。因此，表面上看招标拍卖挂牌制度的定价机制是公开、公平、公正的，但是，在政府垄断市场制度下，招标、拍卖、挂牌这类市场交易规则看来十分公平的市场行为中也会形成畸高价格或不公平价格。

（3）从技术层面看，其机制必须确保市场交易信息实现信息对称。信息不对称本身就是市场失灵的重要原因之一，即使在完全竞争市场中，市场交易信息的对称也是相对的，经济人理性往往有可能因为信息不对称而失去理性决策的条件。因此，发达国家市场制度设计者一直费尽脑汁设计确保信息能够尽量对称的市场交易制度，并加以监管；而在政府垄断市场，政府成为经济人，政府出于自利的动机和目的，政府无论从制度设计和交易监管上都在提供有利于自己的公共服务，因此政府完全可以凭借自己手中掌握的行政资源，毫无顾忌地制造有利于自己的市场交易信息出让土地，而使土地受让人处于绝对的信息不对称。显然，如果政府垄断市场信息不对称假定成立，招标拍卖挂牌制度完全可以因信息不对称原因引发严重的土地价格上升，并带来相关的经济社会问题。

土地价格传导无疑存在“乘数效应”。有人认为，房价最终由市场供需决定，与土地价格没有直接关系，土地价格与房屋价格“无关论”不符合市场实际。所谓“土地交易形式的转变基本上不会影响房价涨跌”，“商品房的价格一直都是由市场来无形调控的（不再是计划经济中的成本加利润定价）”的解释，在理论上占不住脚。笔者认为，中国目前土地市场正在全面铺开的招标拍卖的火热状况，有点类似香港1997年回归前的情况，而很多人却没有意识到可能象香港那样出现繁荣后的可能隐患（香港分析见后）。

笔者认为，价格“乘数效应”的后果是严重的。首先是城市土地价格增幅过快过大将直接影响农村城市化。衡量城市化、工业化水平，人口结构是个重要指标。发达国家工业化以前90%以上是农业人口，工业化后90%以上是城市人口。中国目前农村人口70%，城市人口30%，仅和工业化初期的德国1860年的城市化率相当。后工业时代产业结构发生变化，导致发达国家人口就业结构进一步发生变化。美国农业人口：工业人口：服务业人口为2：17：81。中国为50：17：26。上述两个指标显示中国工业化、城市化所面临的艰巨任务。但是，农民的人均收入水平与进城预期成本是决

定农民进城发展的重要因素。据国家统计局调查，1999年，8.7亿中国农民人均收入2210元、消费水平1973元；3.9亿城镇居民人均收入5854元、消费水平6665元；农民人均收入低城镇居民2.6倍，且有80%的农村家庭年人均收入在2000元以下，90%的农村家庭年人均消费支出在500元以下。在目前农村市场，农民的经济能力连起码的农村市场都启而不动，而且至2001年随着农民收入增幅第四年下降，农村消费还在持续走低。此外，农民增收的前景也并不乐观。1999年农民人均纯收入增加约48元，以此推算，至少要70年才能达到1999年城镇居民的人均收入水平。而加快农民增收的机会又在哪里？种植业每年再减收，而且减幅较大，畜牧业也有困难，显然，靠搞农业增收可能确实很小。至于非农产业收入，一方面由于目前全国净倒闭破产的乡镇企业约有200万家，下岗971万人，暂时不可能完成产业调整，另一方面许多城市由于要解决本地下岗工人加大了对农民进城务工的限制。农民增收的严峻形势是始料所不及的，因此绝不能高估近期农民进城的能力。事实上，农民决定进城与否主要是经济行为，必须用人均收入与预期效益进行成本分析，一要有可能，二要划得来，才会决定进小城镇。目前假定西部农民人均纯收入2000元左右，一家三口（两个成人）也不过4000元左右，假定扣除医疗费用、孩子读书、日常开支等，一户农民可能的积蓄为1000元，40年才可能有40000元（此数字还不包括天灾人祸因素）。如果又假定目前小城镇房价按每平方米均价为500元，买套60平方米的住房加家具，进小城镇一次性投入至少4万左右，这就是说要花上一户农民40年左右的积蓄。如果城市房屋价格绝不是每平方米500元，如果城市房屋的增幅大大超过农民收入的增幅，那无疑是城市向农民关门。其实农民进城挣钱生活的问题还并不简单。农民没有了土地，靠纯粹的打工为生并供养一个孩子的读书，这一户人家进城还得找个月挣500来元的工作或生意，在经济不发达的地区这就比较难。何况，农村土生土长的农民最熟悉的就种庄稼，不种庄稼要改做其他工作，许多人认为风险太大，因此，难下决心进城。上述尽管只是对农民进城成本收益的简单分析，但必须肯定的是，农民的致富程度是农民决定进城的重要因素。要加快城市化就不能超过农民收入的实际，快速大面积地提高城市生活成本，尤其是住房成本。

其次是影响工业化。任何人办企业都要讲投资成本，都愿意选择把钱投向投资成本低的地区。土地是最基本的生产要素，一方面，土地价格的增高必将直接增加办企业投资成本，同时，另一方面，土地价格的增高必将按照上述所论的“乘数效应”原则波及相关产业，从而引致国民经济宏观生活和投资成本增高，并弱化投资环境。东南亚国家和地区，当年土地成本低的时候吸引了不少国际投资，但是后来由于地价的高估造成投资环境恶化，不仅引发了亚洲金融危机，而且恶化了投资环境。比如香港，由于地价的高升，引发了商业、住宅、工业房地产价格的上升，而且带动了人力资源成本、旅馆成本、出租车成本、餐饮成本、停车成本，以及相关所有产业的成本上升，从而使有钱人的住宅向深圳转移，使相当公司的产业向广东各地转移。比如香港，一个普通的人工工资是6000港币，一栋普通的住宅要数百万港币，一英尺中环的土地要15万港币，一小时停车费要20港币，比深圳高那么多，谁还恋栈香港。于是，正如香港商人讲的，现在在香港办一个厂的投资可以在内地办10个厂，他为什么不转移产业到低成本地区？也正如澳门宣传的，澳门土地成本低、人工工资低，在澳门投资比香港赚的钱多，也正如英国人的有感而发：今后这世界最厉害的民族将会是印度人或其他前英国殖民地人。他任职的公司不久前在印度硅谷班加伽罗尔设立电话接听服务中心，征聘800人却收到8万7000多封应征信。而一大批学历高，英语讲得字正腔圆的印度姑娘要的薪金却只是英国总部同事的10%至15%。他预料，不出三五年所有讲英语的发达国家的白领文书职位都会被印度或其他前英国殖民地人抢走。于是感慨地说，200年前我们抢走了他们的饭碗，我们富，他们穷。可现在正因他们生活费低，英语又跟我们说得一样流利，于是他们开始大批大批的抢走了我们200多年前从他们手中抢走的饭碗（联合早报2003年10月26日）。关于投资成本增高影响工业化的观点笔者还将在论述香港土地制度时进一步分析，就不在此赘言。

再次是影响可持续发展。地价高估有利于形成经济泡沫，这是为经济史反复证明的事实。1992年后的中国土地市场情况，人们还记忆犹新。所有地价高估的城市都投机活动猖獗，市场混乱，但后来，所有地价高估的城市都跌幅最大，损失最惨。海口市1993年最高地价每亩680万元，1996年时跌至每亩100万元左右，相当于回到1991年每亩98万元的水平，跌幅八成五。北海市1993年初每亩土地20万元左右，同年3-5月飙升至每亩120万元左右，升幅超过5倍，最高地价更曾高达243万元，升幅12倍，1996年跌至每亩50-60万元还无人问津，而北海银滩的土地则由1993年的每亩70多万元跌至25万元左右。于是，有的地方政府为了活跃房地产市场，争取投资回流，便主动降低地价招商引资。珠海市1995-1996年就两次下调地价，1995年10月将工业用地下调50%，商业用地下调20%，使地价恢复到1992年的水平。1996年珠海市又将航空城递加下调三成，熟地价为每平方米175元（行政事业单位、学校用地）——980元（商业金融用地）。类似降低地价吸引投资的还有广东肇庆、深圳福田。1995年，广东肇庆将商住用地平均下调15-20%。深圳福田将工业园区地价下调三成。

土地经济反复证明：一个国家或一个地区，凡出现使经济倒退的泡沫经济，土地价格高估必是支撑，土地投机必是手段；凡自觉抑制打压投机活动、着力培育实体经济实力的国家和地区，经济社会可持续发展后劲就强大；凡提倡或默认土地投机的国家和地区，虽然可以短期制造经济繁荣，但是最终将自食其苦果，而且今后付出的比过去得到的要多。正如吴幼琨在《联合早报》指出的：随着中国经济表现强劲，楼价上升本来是理所当然的事情，因为楼价上升对消费和投资的正面影响也是直接和快捷的，但迹象却显示当前国内楼宇的空置率随着楼价的增高而攀升，况且，中国幅员广阔、人口增长缓慢、失业严重、政府大力发展中小型城市等，都使楼价飙升成为不切实际的期望，因此，通过楼价上升来刺激中国的内需更是最不可取的方案（《中国经济的隐忧》2003年10月24日）。也正如《上海证券报》2003年10月19日报道的全国人大财政经济委员会在对2003年第三季度经济形势进行的分析：“当前经济运行中存在的矛盾和问题主要有：一方面，受地方政府支持的汽车、钢铁、电解铝、水泥等行业投资增长过快，开发区和城市建设中土地购置和土地开发规模过大，货币信贷扩张过快，产成品库存和应收帐款上升较快，低水平重复建设和结构失衡矛盾进一步显现。另一方面，城乡就业压力突出，农民收入增长缓慢，城乡居民收入和消费差距进一步拉大，消费需求对经济增长的拉动作用不足。大量耕地被占用，粮食播种面积连年下降，粮食连续减产，粮食安全潜伏一定隐患。这些问题如果不及时解决，将影响经济持续健康发展。”

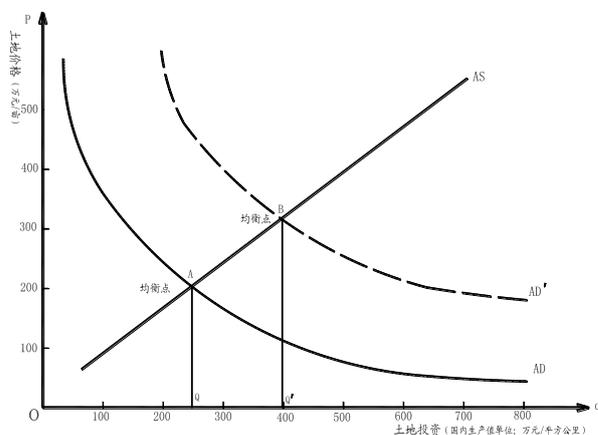
三、招标拍卖制度的理论商榷

经济史表明，发展中国家的土地市场和劳动力市场都具有低成本优势，为了争夺国际投资，发展中国家大体上都打出“地价牌”，以低地价、零地价、负地价招商引资，并进行竞争。同理，在发展中国家内部，经济落后的地区的土地市场和劳动力市场也具有低成本优势，而为了争夺国际国内投资，落后地区也大体上都打出“地价牌”，以低地价、零地价、负地价招商引资，并进行竞争。毋庸置疑，投资和地价的关系是密切的。

在国家宏观经济中，地价和投资的博弈有四种结果，即：地价攀升投资下降；地价下降投资攀升；地价投资双升；地价投资双降。当土地经济和实体经济协调运行时，必然出现地价投资双升或地价投资双降；当土地经济和实体经济不协调运行时，一种情况是地价被高估，引致投资成本增高，从而迫使投资逆向选择，造成地价攀升投资下降；另一种情况是地价被低估，引致投资成本降低，从而诱使投资逆向选择，造成地价下降投资攀升。发达国家的博弈选择是地价投资双升；欠发达国家

家的博弈选择是地价下降投资攀升；没有一个国家和地区愿意选择地价攀升投资下降和地价投资双降的博弈结果。为正确处理投资和地价的关系提供理论依据，下面，用投资——地价函数解释上述现象。

表 37



土地投资-价格函数

函数图象说明：土地信贷、政府管理、政府宏观政策、土地产出是土地价格的变量，成正相关关系，并且直接影响投资。但是，在研究了上述变量之间的关系后却发现，如果土地产出用国内生产总值表示，那 GDP 的变化则可以替代土地信贷、政府管理、政府宏观政策，因此，投资——地价函数可以简化为：投资是土地价格和国内生产总值的函数。图中的 AS 是土地供给函数，为潜在投入，几乎成直线的 AS 曲线表示：国内生产总值越高，土地供给价格越高。图中 AD 是土地需求函数，由于土地需求和土地投资是等质的，因此，弯曲的 AS 曲线表示，土地价格越低，越有利于投资。

土地投资、价格函数揭示了高地价低投资的规律。这个规律表明，欠发达国家和地区政府为实现招商引资采取的低地价、零地价，甚至负地价是符合招商引资投资商投资心理的地价规律的。但是，值得重视的问题不在欠发达国家和地区政府的行为是否符合投资——地价函数的规律方面，而是在如何按市场经济原则运用投资——地价函数方面，即土地市场的招商引资价格应该由并谁以什么方式来决定的方面。政府垄断市场和完全竞争市场的重大区别在于，政府垄断市场靠行政审批的协议方式或者靠信息不对称的招标拍卖方式决定价格，从而用或实质上用行政手段移动市场价格供求均衡点，而完全竞争市场则靠市场供求紧缺关系形成价格，并从而用价格信号移动市场价格供求均衡点，这就是目前政府招商引资土地行为违背市场经济规则的要害所在，也是国有土地资产大量流失的关键所在。因此，运用投资——地价函数存在方法论。

笔者质疑土地招标拍卖挂牌制度的原因，还在于社会对协议用地持不正确的评价态度。一部分人鼓吹土地招标拍卖挂牌制度，是以完全否定协议用地为前提，是以协议用地存在林林总总弊端来反证招标拍卖挂牌制度设计的正确。其实，市场经济所谓的协议用地方式就是买卖双方平等的讨价还价方式，应该说，在信息完全对称条件下的市场用买卖双方讨价还价的方式形成的价格，也是均衡价格。而当前中国的所谓协议用地方式并不是信息完全对称条件下的买卖双方平等讨价还价的方式，而是政府以产权代表的身份向土地使用者行使行政审批权的方式决定的价格，因而不是市场均衡价格。其原因在于，这一价格的形成由于买卖双方市场地位的不平等，信息的不对称，价格的随意性很大，也就是说看人回话，有的是低地价，有的是零地价、有的是负地价，从而引致不同的市场主体不能平等的获得土地使用权。笔者认为，协议用地方式是否偏离公平交易的市场制度的设计目标，并不在协议用地制度本身，而是在于协议用地机制运行的机制基础。只要机制基础合乎市场

经济运行的要求，无论任何国家或地区，都可以确保协议用地维护公开、公平、公正的市场交易原则。如果要提供协议用地成功的实证，那最好是澳门。澳门土地供给的基本制度就是协议用地，但是，由于澳门有一套完整的市场规则，澳门的协议用地不仅基本体现了公开、公平、公正交易原则，而且在遏止政府操纵土地市场价格方面，发挥了重要作用，从而确保了澳门土地价格和澳门实体经济基本耦合，使澳门经济没有因为土地价格的大起大落而发生象香港那样严重的经济社会动荡。

综上所述，笔者认为，政府经营土地，必须服从于现代政府职能。世界政治经济史上，人们一直根据经济的发展要求在对政府的作用进行思考，从自然经济时代、竞争经济时代到全球经济时代大致已经发生了三次政府结构改革，尽管存在国家主义、市场主义、国家-市场主义不同模式，但从总体趋势看，国家权力和政府职能是在向市场让渡权力，以适应自由经济发展。市场失灵，一方面是市场本身的外部性，另一方面是道德伦理原因，而道德和伦理风险则是源于行政权直接或间接地寻租。政府垄断土地市场的实证一再表明，由于地方政府在收购储备国有土地或征用租赁集体土地方面，将该自己应该承担的各种市场责任和风险，通过各种渠道转嫁给社会承担，因而引致市场混乱所致。至于政府失灵，则往往是政府在干预经济的过程中做了它本不该做的事情，或做了它没有能力做好的事情，妨碍了市场发挥作用，导致国民与政府的对立所致。土地制度的机制和效能在市场经济制度和计划经济制度中最本质的差别，一是在于生产和消费的多数问题是由政府还是由市场来决定，二是在于所有资源配置是以产权、产权市场契约为基础还是以政府审批文件为基础。按照保罗·萨缪尔森《经济学》定义，主要由个人和私人企业决定生产和消费的经济制度称为市场经济制度，主要由政府决定生产和分配的经济制度称为计划经济制度。以此判定，中国土地市场政府扮演行政和经济双重主体角色、以行政垄断决定资源配置的制度，尽管吸收了招标采购挂牌的市场机制，但是就体制而言，能够为有权者或靠近权力的人攫取巨额地价差额及操纵土地价格所利用，从而为寻租者炒买土地提供便利的条件。这就是深圳模式缺乏机制运行基础的原因。因此，正确处理好市场经济条件下政府公共行政权和国有产权的关系，行政主体和产权主体的关系是制度设计能否成功的关键。

第二节 杭州土地储备制度模式商榷

尽管中国土地储备模式有杭州模式（政府主导型）、上海模式（市场主导型）、南通模式（政府、市场兼顾型）之说，其实，都在互补短长，逐步融合。由于杭州模式较有代表性，笔者以杭州模式为样本分析中国土地储备制度。

杭州模式是指建立“一个口子收购，一个池子储备，一个龙头出让”的强化政府市场垄断的土地供给模式。1997年8月，杭州试行土地储备办法；1999年6月，国土资源部以内部通报的形式向全国转发了《杭州市土地收购储备实施办法》和《青岛市人民政府关于建立土地储备制度的通知》；2001年2月，《人民日报》发表仇保兴《实施城市经营战略的重要探索》；2001年4月30日，国务院提出“为增强政府对土地市场的调控能力，有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度”（国务院2001年[国发]15号文件《关于加强国有土地资产管理的通知》），自此，杭州模式成为各地效仿的模式。但是，杭州模式运行6年来的绩效，却并没有实现土地储备制度设计的制度预期，于是引发了持续的争论。

一、制度产生的深刻背景

杭州模式，最开始起于老城区，从内容看，运行机制的核心内容是以地方政府文件形式，规定国有改制企业土地资产的“政府统一收购权”、“政府统一批发权”，从而解决国有企业改制用土地资产“自行招商”造成的土地资产流失问题；从机构看，规定土地储备中心是非赢利性事业机构，承担改制企业土地、违法用地、闲置土地的收购、储备，以及出让前期开发等事业职能，没有收购指标，没有利润指标。从政府与土地储备机构的关系看，最开始政府只想利用土地储备制度把国有企业土地资产变现，从而解决下岗职工的工资、国有改制企业的债务，并没有想为政府积累部分建设资金，因此，干预不多。

随着土地储备制度的运行，政府看到了土地储备制度的潜在的生财和融资的力量，于是以地方法规形式，规定城市所有土地（包含可用于建设的集体土地）由政府统一收购、统一开发、统一整理、统一储备、统一出让权，规定土地储备中心承担起整个城市建设用地的收购、融资、开发、整理、规划（办理规划手续）、储备、供给、保障城市建设用地的行政、事业甚至企业的综合职能。从而事实上将土地储备中心定位为赢利性机构，由政府下达收购指标、利润指标，甚至融资指标，成为地方政府的第二财政和第二银行。

概括起来，杭州模式的操作方式是：一、通过土地银行抵押的方式为政府收购土地融资；二、通过低成本操作，即在不付款或者付少量款条件下强制收购企事业单位土地（即所谓实物储备、红线储备、信息储备，或所谓现金收购、合同收购）进行预出让或出让，并由政府支配大部或全部土地增值收益，以实现城市土地的资产最大化；三、政府将市场垄断从一级市场延伸到二三级市场，从而控制了所有土地的供给渠道。

杭州模式的建立是有其深刻时代背景的。从内生因素讲，当中国土地供给模式从计划经济转向市场经济后，虽然土地的“三无”变“三有”，使政府从城市土地上找到了一条可以实现城市投入产出良性循环的路子，从而摆脱了计划经济时期城市公共设施、基础设施只投入不产出的困境，但是，由于土地供给模式的转型缺乏世界经济转型成功范例的借鉴，受传统政治思维制约设计的国有土地产权由地方政府委托代理的模式，并没有可能从制度层面上解决国有土地产权和公共行政权结合产生的市场外部性问题，于是，随着土地市场化探索的制度化，全国随之而来的国企改革、招商引资、工业化、城市化用地问题越来越多，地方政府一方面多头管地、越权批地、乱占滥用耕地，另一方面又竞相以低地价、零地价、负地价卖地，不仅造成了土地供给失控，金融资金大量沉淀在闲置土地上，而且引致大量的国有土地资产流失，使越来越多的失去土地的农民受到生存威胁。于是，客观形势要求土地管理部门，一方面要保障经济发展对土地的需求，另一方面要盘活“死土地”、“死资金”和规范市场秩序，尽量减少对耕地的不必要占用，确保粮食安全、生态安全、农村稳定。于是决策层试图借鉴国外经验，以建立土地储备制度为手段加强政府宏观调控，实现土地供给和需求的良性循环。

从外生因素讲，大致有三。一是资源储备的可能性存在。当时，中国城市存量土地潜力巨大，城市建成区中因各种原因形成的土地闲置现象普遍存在，加之整个经济结构的战略性调整和城市发展阶段的功能性提升又创造了土地重组的大量社会和经济空间，因此，充足的存量土地存在为土地储备制度产生提供了资源储备的可能性。二是市场需求的可能性存在。工业化和城市化的加速发展、政府推行积极财政引致的基础设施建设、中国加入WTO、西部大开发，都拉动建设用地的内需扩大，使土地市场前景看好、土地资产增值的预期看好，因此，广阔的需求市场的存在为土地储备制度的产生提供了可能性。三是政府和民间盘活资金的压力存在。当时，一方面，由于各地出于急功近利目的在工业化初期，大都采取了牺牲耕地换发展，盲目扩大城镇外延和建立开发区的粗放利用土地

政策，造成了政府和民间资金大量沉积在闲置土地上，都亟于盘活土地资产，要么换回资金减少银行债务，要么腾出资金谋求发展，另一方面，由于国有企业改制加快，政府迫于国有企业改制改组盘活土地资产的需求和处置破产企业债务和安顿下岗职工的目的，也急需盘活企业土地资产。

二、制度运行的经济分析

2002年，杭州市人口636.81万；行政区划面积16596平方公里；GDP为1781.83亿元，人均GDP为28150元，公顷土地GDP产出为10.7365万元。城市化进程，2000年为36%，2001年为37.8%。1997—2002年GDP平均增幅11.45%；公顷土地GDP产出平均增幅11.45%，人均GDP增幅为10.59%。2002年公顷土地GDP产出在深圳、上海、武汉、天津、成都、沈阳等城市之后；2001年人均GDP在省会城市和计划单列市（含直辖市）中排名第五；2000—2001年房价涨幅在全国省会城市（直辖市）排名第三，仅次于上海、宁波；2003年中国房地产TOP10研究组在国务院发展研究中心发布的“中国房地产开发投资潜力10强城市”，杭州排名第7位，在上海、北京、深圳、广州、厦门、宁波之后，在南京、成都天津之前（依据来源房网www.fangbase.com）。杭州市房地产市场总体情况如下：

1、房地产投资。1998—2002年，杭州市房地产开发实际完成投资额年增幅在17%以上。2002年同比增长39.4%，中国为23.5%。2002年。杭州市房地产业对GDP的贡献率达11.6%，同比增长17.1%，中国平均水平是7.7%。

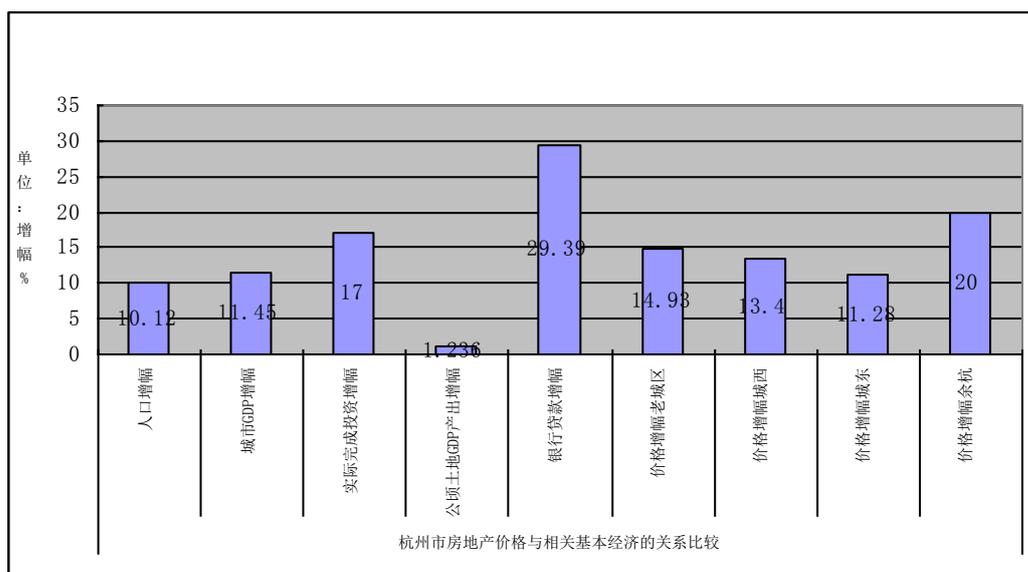
2、房地产金融。杭州市房地产开发银行贷款余额，1996年至2001年平均增幅29.39%。房地产开发银行贷款占同期银行各项贷款比重，从1999年的7.2%上升到2001年的18.6%，2002年10月末房地产开发银行贷款又比去年同期增长55.8%，占同期银行各项贷款比重则上升到20.9%。中国过去16年房地产投资占全社会投资的比重平均为12%左右，2002年上升为18%。

3、商品房价格。据浙江省城调队统计资料显示，杭州市商品房价格从1998年的每平方米3278元，增长到2002年上半年的4749元，涨幅达44.8%，年平均增幅14.93%。中国近10年商品房价格的10.3的平均增幅%。显然，其房价涨幅已成为国内最高的城市之一。

4、商品房土地成本。杭州市一些开发商反映，土地成本占商品房成本的40—50%。另据《土地储备制度是把双刃剑》一文的公布，杭州市土地成本占商品房成本的40%，有的高达80%。据国土资源部调查杭州市56个楼盘的结果显示，以招标采购方式取得的18个楼盘，楼面地价平均占商品房售价的34.5%；以协议方式取得的38个楼盘，楼面地价平均占商品房售价的25%。由此结论，以招标采购方式获得的土地成本比协议方式获得的土地成本增加10%左右。

5、房地产泡沫问题。2003年，杭州市两家知名房地产公司广厦和南都从事的“天都城”和“良渚文化村”项目已经出现崩盘前期征兆。天都城项目面积达6000多亩，计划投资100个亿，入住10万人，而现在在一期房屋被预定完后工程迟迟没有开工，而良渚文化村更是没有推向市场。

表 38



下面分别对房屋和土地供求进行分析。

1、房屋供求关系分析。从供给看，2002年住宅施工面积1455万平方米，住宅开工面积714.7万平方米，竣工面积412.5万平方米。从需求数量看，1998年以来，房地产预售总量年均260万平方米以上，其中，住宅预售总量年均210万平方米以上。2002年销、预售总量673.2万平方米，占住宅竣工面积的163.2%。从需求人员结构看，本地居民64%，外地人员32%（另有报道为52%）。

杭州市刺激房地产高需求的内生因素一是寻利二是超前消费。据南方周末报道，1999年温州人余先生以每平方米2700元价格买下刚刚开盘的28套商品房，等到2001年这个楼盘销售完时房价已经上升到每平方米5000元，余先生以每平方米4700元左右变现，平均每套房屋净获利20多万元。而钱塘江边张某以3万元定金买的房号，2年后竟然卖了9万元，获利6万元。就是这种暴利提早了社会购买期，吸引了炒家入市炒房。同样据南方周末来自官方的报道，2002年5月，第九届浙江房交会吸引了近23万人次，成交商品房2518套，成交金额13.946亿元，创下历届房交会之最。值得重视的是，杭州市房地产供求与房地产发展政策是正相关的。首先是杭州市经济适用房政策有利于刺激社会总需求。1、供求关系紧张。经济适用房申购登记38000户，实际解决4850户，占申购登记总数的12.8%；2、经济适用房价格和户型为一般工薪阶层所难接受。经济适用房政府定价的绝对价格高达每平方米3000元以上，加之超过经济适用房住房标准的执行商品房价和大户型为主，造成中低收入家庭买不起，最终分配给高收入家庭。户型以2002年7月售出的937套为例，其建筑面积118709.42平方米，每套平均建筑面积126.69平方米，其中，120平方米以上的占75%，90平方米以上的占0.85%。3、经济适用房的补助和交易政策有利于投机。一是经济适用房到手即可以交易，上市门槛低，二是经济适用房交易补交的出让金只占标定地价的10%，大大低于划拨土地土地转让补交地价40%的标准，三是执行只有买新房才能享受政府住房分配货币化的补贴政策，刺激了购房需求，促成消费提前。总之，政府经济适用房的政策助长了投机。其次是杭州市房地产招商引资政策有利于加速刺激房地产投资。杭州市委、市政府还实行了允许向自然人批租土地的“敢破‘清规戒律’的政策”具体规定是：杭州市在用于房地产开发的城市土地招投标中允许自然人参加，自然人中标后，凭有关中标文件合同可以在短期内设立一个项目公司，进行房地产建设和经营。据城市房地产管理法规定，从事房地产开发必须由具有房地产开发资质的开发商进行；开发资质的取得由建设行政主管部门根据开发商的人员结构、资本和开发业绩等确认，且根据开发资质核定开发建设面积指标。显然，杭州市允许向自然人批租土地促进招商引资的政策，拓宽了供给范围，简

化了审批手续，有利于各种资金在极短的时间内进入房地产业，从而加快了房地产业发展升温、地价上升、房价上升，引发了房地产风险。

2、土地供求关系分析。首先，以土地供给价格分析。杭州市1997年实行土地储备制度，1998年10月18日首次推出东河上城段2宗地块公开招标，出让土地16776.2平方米，土地收益13389.59万元；1999年推出8宗土地招标，出让土地72623.5平方米，土地收益69831.02万元；2000年推出22宗土地招标、2宗拍卖，出让土地323498平方米，土地收益180003.57万元；2001年1—7月推出21宗土地招标，出让土地332166平方米，土地收益171975万元。1998—2001年7月共计出让地块55宗，出让面积745063.7平方米，土地收益435199.18万元，年均出让面积增幅170.53%，年均土地收益增幅134.19%。在楼市热销的刺激下，开发商认为，只要在杭州有项目，就没有不赚钱的开发商，于是近似疯狂地吃进土地。比如，2002年的一次土地招投标，某企业以去年可能被视为“恐怖”的4.3亿元的价格争夺到近百亩土地，就乐坏了企业老总（《中国土地》2002年10期编辑部文章《房地产热势冷观》）。因此，杭州市政府和开发商圈地欲望有增无减。

其实，杭州市土地供求的紧张关系，合理成分并不多。中国社会科学院研究员刘维新指出，尽管土地拍卖市场是一个愿打，一个愿挨，但在盲目和跟风心理的作用下，也会出现脱离经济学基本规律的现象。比如，西湖边上一块土地拍出每亩1800万元，每平方米合2.7万元，就已经脱离实际。

地价、消费物价和国民收入增长率的关系是有规律的。美国1956—1966年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=6.0:1.5:6.0；法国1950—1966年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=21.0:4.3:5.5；英国1960—1969年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=12.0:3.7:1.7；瑞士1950—1968年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=13.0:1.9:3.0；瑞典1957—1963年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=6.6:3.5:4.2；丹麦1956—1969年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=11.4:4.2:6.5；日本1955—1969年，地价增长率：消费物价增长率：国民收入增长度=19.9:0.8:8.2，在上述年期内都没有发生经济泡沫。上述国家在上述年期之后，有的由于地价增长率超过消费物价增长率、国民收入增长度所能消化的程度，曾发生过房地产经济泡沫。其国家、时间和原因分别是：1990—1993年，瑞典由银行利率放开引起房地产经济泡沫；1991—1995年，法国由银行不良贷款引起房地产经济泡沫；1992年至今，日本由80年代扩张性货币政策引起房地产经济泡沫；1980—1992年，美国由海湾战争加速了房地产市场的不景气引起房地产经济泡沫（王先进等：《中国地价》p67 中国物价出版社1995年）。

由此推导出如下结论：任何国家和地区的地价是由经济发展速度和质量决定的，其地价增长率和消费物价增长率、国民收入增长度成正相关关系。世界各国都公认美国的经济发展和质量是最好的，恰好美国的地价1920—1930年变动率为2.1%，1930—1938年变动率为-2.1%，1938—1945年变动率为4.7%，1945—1956年变动率为5.0%，1956—1966年变动率为5.5—6.9%，从来没有大起大落过，而且，尤其是在1956—1966年，其地价增长率6.0%，完全和国民收入增长度6.0%吻合。因此，美国的实证不仅证明了地价增长率与国民经济增长度的正依存关系，而且提供了一个推动房地产经济健康发展的可持续范式。

其次，以土地供给数量分析。以老城区和余杭区为例，老城区供给房地产用地，1999—2001年11538亩，其中，商品房用地7859亩，占68%；经济适用房用地（包括市政拆迁用房）3679亩，占32%。余杭区供给房地产用地，1999年694亩、2000年9774亩、2001年16888亩、2002年4049亩，四年共计31405亩。这些土地取得是否合法，利用是否得当呢？据统计，杭州市土地管理局，1999年抽查374个房地产开发项目用地，其中，295个通过验收，53个补办手续，补交出让金3034.45万元；41个受到查处，补办手续和查处比例高达25.13%；2000年抽查356个房地产开发项目用地，其中，279个通过验收，49个补办手续，补交出让金5500万元；57个受到查处，补办手续和查处

比例高达 29.78%。2002 年仅余杭区就收回 85 宗经营性用地，面积达 4203.9 亩，并有 12 家房地产公司的 2926.98 亩土地虽经批准但因 2002 年前未供地而被停止执行合同。

下面统计图表从不同侧面提供了杭州市近年土地供求关系的状况，特点如下：1、土地储备制度建立后土地供应量迅速加大；2、土地供应量加大的土地来源主要是新增建设用地；3、供给的主要方向，2002 年占第一位的是工业用地，增幅是 2001 年的 980 倍，2003 年回落近一半；2003 年占第一位的是商服用地，增幅是 24 倍；住宅用地 2001 年几乎为零供应，2002 年增幅达到 160 倍，2003 年又回落近 2/3；4、土地储备收购资金主要依靠银行贷款，自有资金严重不足；5、土地垄断利润很高。根据以上特点可以得出如下结论：1、2000——2003 年杭州市的土地供给、土地价格和土地金融的增幅和土地产出、GDP 极不一致，呈现严重的大起大落，具有泡沫经济的明显特点；2、经济泡沫集中在用地结构上。杭州市短期内增加大量的工业用地、商服用地和杭州经济增长的实际情况严重不符，土地价格是虚涨而不是实涨，并可能存在大量的闲置土地，或改变用途的土地，从而一方面加剧了金融的不良贷款成分，另一方面助长了炒地回笼资金；3、不正常的土地供给和土地金融的背后是政府在推波助澜，其路径是：借助金融圈地，即储备，然后借助圈地卖地，最后是以地生财；4、土地金融在土地的非正常供给中起了重要作用，很类似 1993 年北海、海南和 1998 年香港的情况，可以说，土地金融和政府联手是杭州 2001——2003 年泡沫经济的始作俑者；五、土地储备制度在政府垄断市场制度下，不仅可难发挥宏观调控市场供求的作用，相反还可能帮助政府实现短期经济利益，从而扰乱市场秩序，给宏观经济埋祸根。

表 39

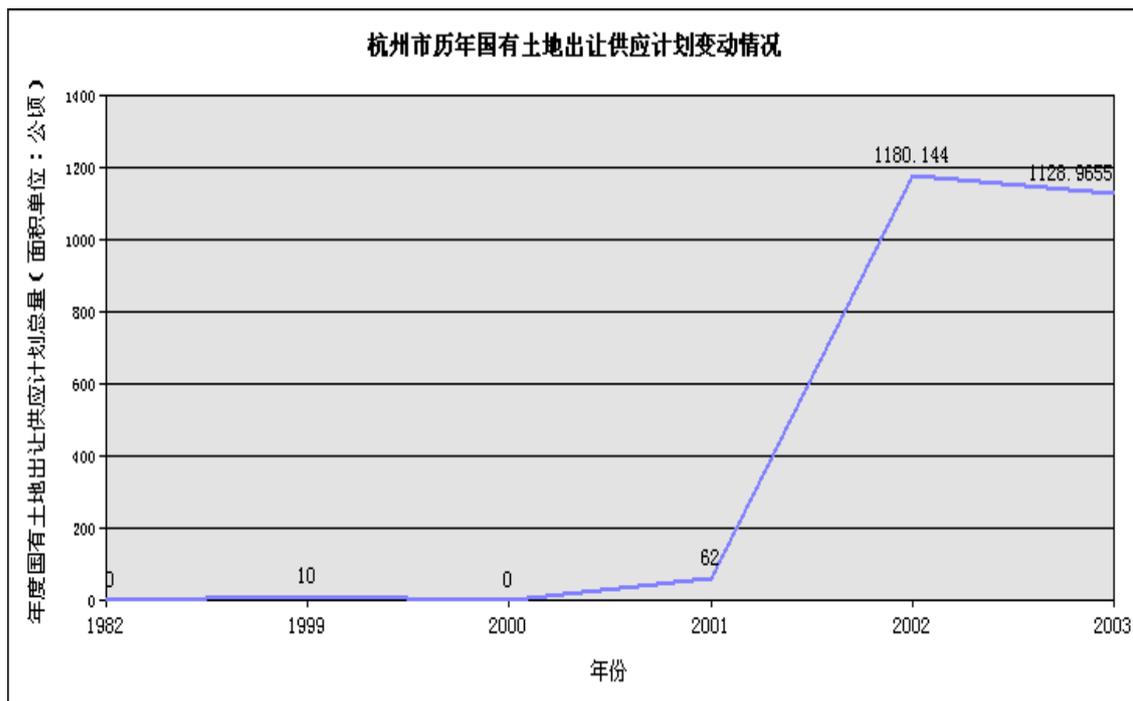


表 40

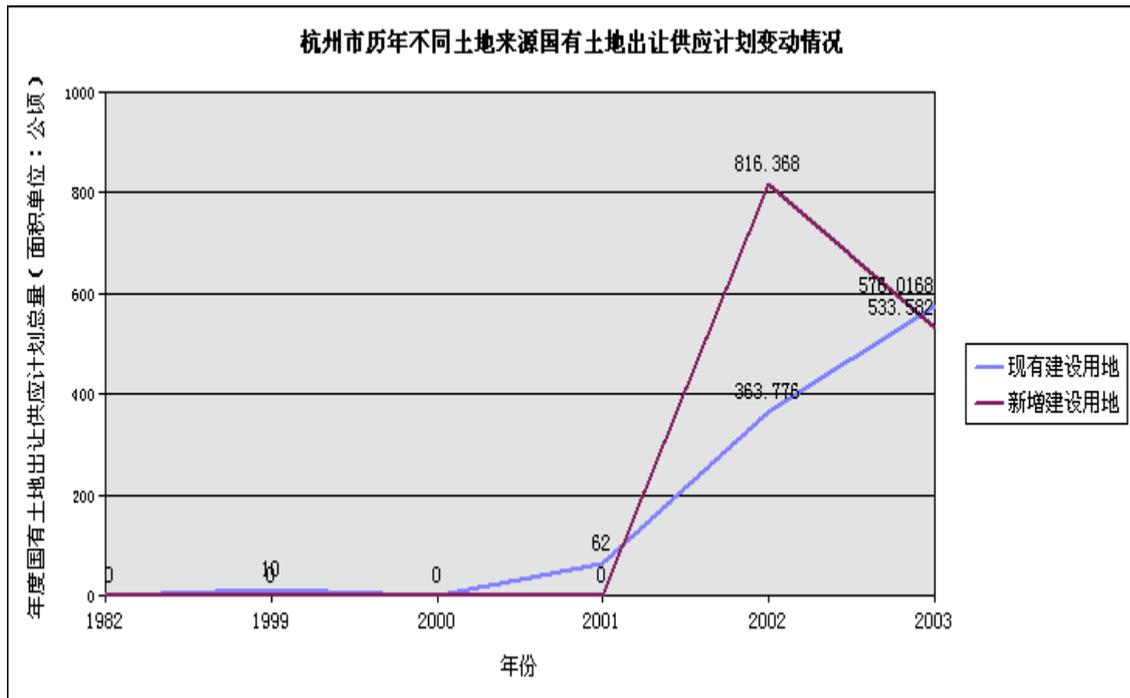


表 41

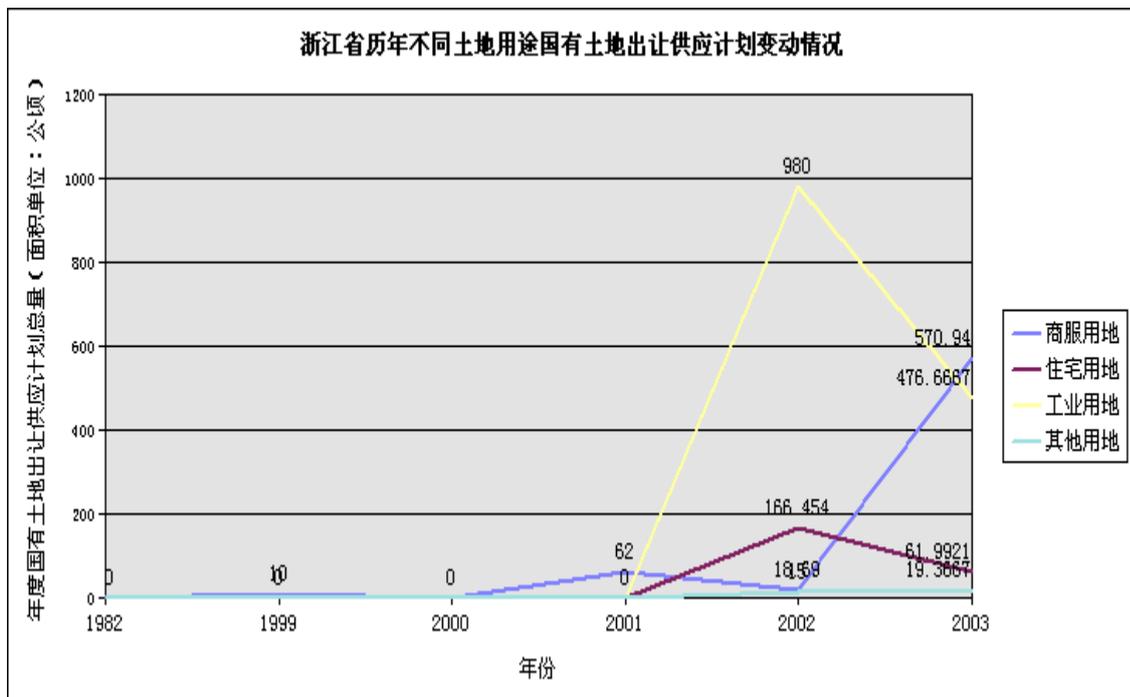


表 42

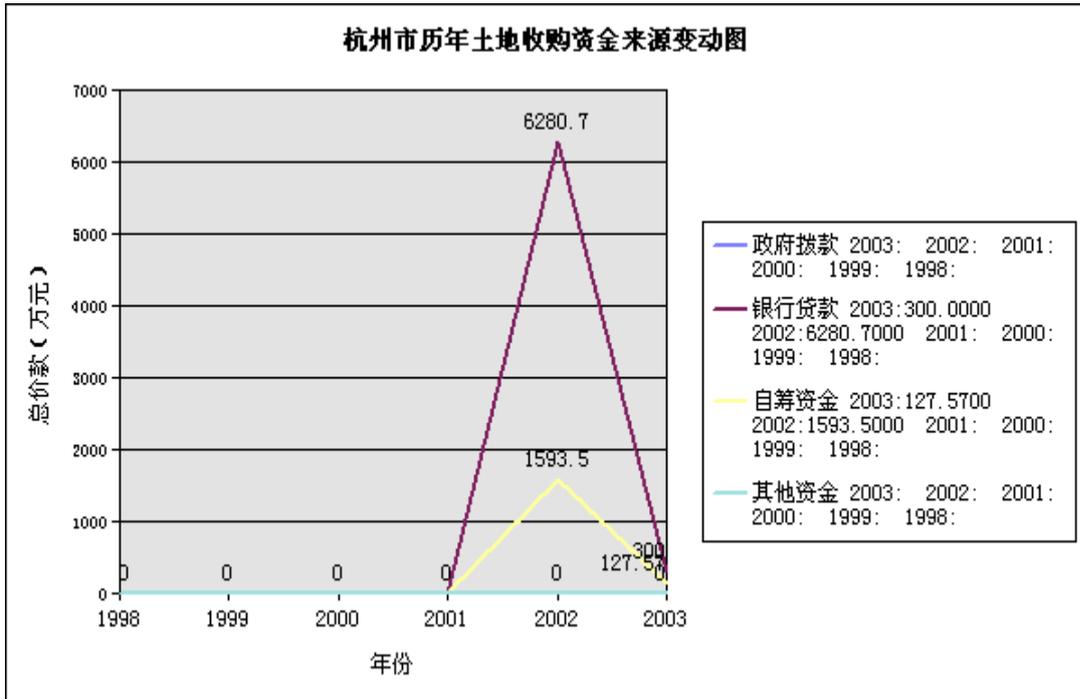


表 43

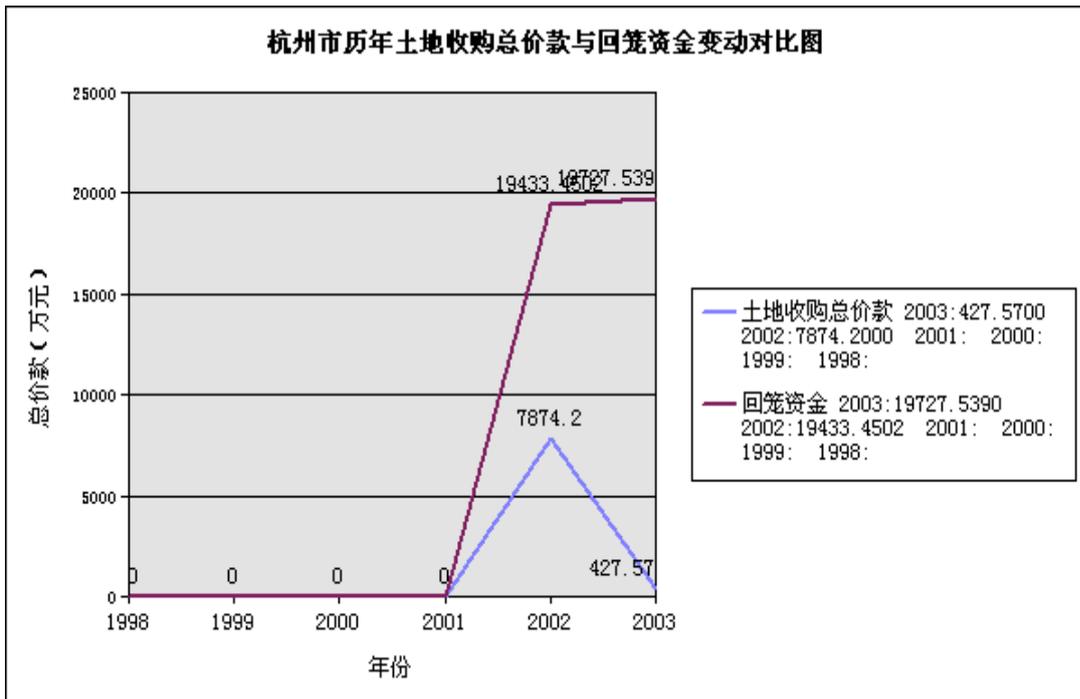
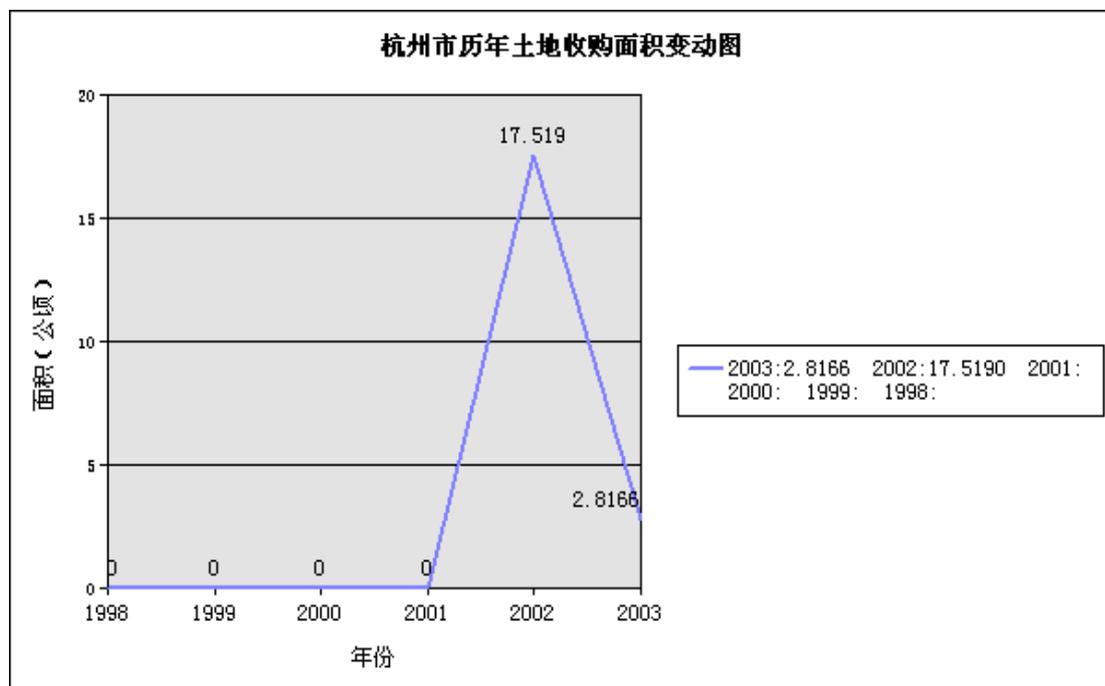


表 44



上述资料来源于国土资源部土地利用管理司主办的《中国土地市场信息网》

www.careland.com.cn/landchinanew/

目前，各界对杭州市房地产经济泡沫的评价分歧，其实是对房地产经济评价指标体系的分歧。笔者注意到各方观点，大致都围绕房价的涨幅、房屋在建与空关的比例正常还是不正常进行分析，所以得出的结论有差异。根据笔者对房地产泡沫的观察，房地产（指商品房）出现经济泡沫，地产不一定出现泡沫，或出现同质同量的泡沫，同理，地产出现泡沫，房地产（指商品房）不一定出现泡沫，或出现同质同量的泡沫。因此，研究房地产泡沫应该具体分为房产泡沫和地产泡沫，这样可以更准确地把握房地产经济泡沫的实质。

提出房地产和地产泡沫并不能必然等同的假定，其理由，一、历史经验推论。1993年中国的北海和海南出现的房地产泡沫，尤其是北海，占用土地造成的闲置比房屋尤其高档商品房的修建与空关严重得多，以综合损失论，占第一位的是地产泡沫。世界上所有的土地都可以分为无房的地和有房的地两类，土地转化为房地产是一个将无房的地转化为有房的地过程。仅仅占用土地，而并没有在土地上盖上房子，从而大量土地处于闲置状态，因此，仅属于地产的问题。其特点是，从房和地分别的损失看，房屋积压的损失小于土地闲置的损失；从土地金融的损失看，银行的金融资金主要是沉淀在闲置土地上，而不是沉淀在房地产上。二、客观实证判断。从土地供给分析，其供给范围包括工业用地、基础设施用地、商业服务业用地、住宅用地等等，房地产用地仅是土地供给的一个方面，并且不一定是主要方面。比如，杭州市2002年商服用地仅占工业用地的1.89%，住宅用地仅占工业用地的17%，商服用地和住宅用地两项之和仍仅占工业用地的18.88%。从土地金融分析，根据杭州市同期房地产投资和房地产金融之间的关系比较看，2002年至10月银行贷款余额为603.26亿元，而同期房地产实际完成投资额为196亿元，房地产完成投资额占银行贷款余额32.56%。

两相比较，仅银行的贷款就还有 406.86 亿元尚在流动中，接近两年高峰期实际完成投资额的进度推算，不排除有部分银行贷款沉淀在闲置土地上。从土地价格分析，1998—2001 年 7 月共计出让地块 55 宗，出让面积 745063.7 平方米，土地收益 435199.18 万元。而土地成本占商品房的成本，一些开发商反映占 40—50%，据国土资源部调查，楼面地价平均占商品房售价的 34.5%，可见土地成本在房地产经济中已经举足轻重，其地位足以形成经济泡沫。因此，笔者认为，尽管房价和地价有关联，但是，毕竟地产有地产自身的规律和评价体系指标，应该将房地产和地产单独设计评价体系指标，进行经济分析预测，主要是地产出现问题就主要解决地产问题，主要是房地产出现问题就主要解决房地产问题。而具体指标，房地产指标可以主要看房地产用地与房价与建房与投资与消费的比例关系，地产指标则应该看土地供给的数量、用途与地价与区域经济结构与闲置土地与金融资金沉淀的比例关系。

三、储备制度的历史反思

土地储备制度的设计过程大致经过三个阶段。第一阶段为局部探索阶段。最初分别于 1996 年 8 月在上海、1997 年 8 月在杭州，以及青岛试运行，1999 年成果在全国土地集约利用市长研讨班上介绍引起强烈反响。第二阶段为国土资源部内部推广阶段。1999 年 6 月，国土资源部以内部通报形式向全国国土资源系统推广。第三阶段为政府推广阶段。2001 年 4 月 3 日，《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国务院 15 号文件）提出“有条件的地方政府试行收购储备制度”，自此全国地方政府试行。

杭州模式建立的初衷，是“实现土地资本效益的最大化”（仇宝兴：《实施城市经营战略的重要探索》人民日报 2001 年 2 月）。但是，通过实践检验发现，制度设计者的初衷有的实现了，有的却没有实现，而且更为突出的是出现了制度异化，使其制度运行的绩效并不很理想。具体表现在：相当地方政府把土地储备制度当成摇钱树和交易筹码，一方面下达收购土地指标、利润指标、融资指标，另一方面操纵出让方式，以低地价、零地价、负地价等协议出让方式招商引资，再一方面违法征用集体土地进行储备，以解决各类园区用地，甚至还责成土地储备机构利用土地为政府其他工程项目进行土地抵押贷款，四是土地储备制度建立后地价、房价彪升，产生了经济、社会负效应，致使市场主体平等使用生产要素的市场环境有所恶化。

以中国人民大学部分学者为代表的观点认为，一是自土地储备制度建立以来，土地出让价格节节上升，楼市节节攀高，和 GDP 的增幅，和工资增幅脱节，可能促使社会阶层快速分化，二是土地供给双轨制加剧了分配不公，社会不满，可能影响社会稳定，三是价高者得增加了土地的商业利益，一方面刺激了政府土地投放，加剧了违法用地和乱占滥用耕地，另一方面加剧了新生的大量土地炒家利用权力或财力，囤集居奇，买空卖空，再一方面是诱使了金融大举进入土地市场，推波助澜土地收购、储备、交易，从而形成了土地经济泡沫（马凌、谢春雷：土地储备制度是把双刃剑 南方周末 2002 年 9 月 26 日）。

以北京市委政研室为代表的部分学者，以实证证明在现行体制条件下，土地储备制度很难调节供求、平抑房价。他们指出，杭州市土地储备中心在 2002 年最后一个季度向市场提供 1 3 6 0 亩房产用地，以强化政府宏观调控稳定房地产市场价格，但是，由于政策机制的不健全和当前推动房地产市场发展的特殊因素的影响，不仅没有收到政策实效，反而引发了更大的市场风险，主要原因是：一、政策手段针对性不强，二、政策实施条件不健全，三、政策支持力度不强大，四、政策调整空间比较小，五、政策路径不直接，六、政策效果时滞比较长（2003 年 1 月 8 日《经济参考报》）。

国外政府土地储备都服务公共事业，不以赢利为目的，而中国政府土地储备并非限定在服务公共事业范围内，而是建立经营牟利上。政府要牟利就必然与民争利，因此，杭州模式提出的问题，本质上是建立适合中国国情的土地储备制度的问题。

1、制度的目标问题。土地储备制度的设计者为土地储备制度设定了现实目标和终极目标，其现实目标是，利用土地储备制度收购闲置、储备土地，确保在国家严格控制农地转非的国情制约条件下，保证建设用地供给，支持经济发展；确保盘活国有企业改制改组中的富裕土地，为国企改革和社会稳定提供巨额资金，促进经济结构调整。其绩效，一是有利于政府对土地的集中统一管理，从而实现土地买方市场向卖方市场的转变，增加政府调控土地市场的能力，二是有利于土地的保值增值，从而确保政府城市土地的收益权、处置权。三是有利于政府土地供应方式由粗放型向集约性转变，土地消费方式由需求引导供给向供给引导需求转变，土地执法方式由消极“灭火”型向自觉预防型转变。其最终目的是，将分散状态的土地使用权收进“土地储备库”起来，尽可能将未利用和节约的土地资源集中起来，经过开发、整理，为城市未来的发展定性、定量、定位提供足够的建设用地来源，以缓解土地的供求矛盾，让今天与明天，当代与未来共享土地资源，使有限的、不可再生的土地资源得到永续利用、最大限度的利用。

土地储备制度设计预期目标没有达到的原因在于，土地储备制度机制与所需要的机制基础相背离。在市场经济时代，城市政府确实应该将国有土地资本经营列入城市经营战略的重要组成部分，通过建立公正公开公平的土地市场，逐步建立起城市土地供给和城市土地需求的良性互动关系，实现城市土地经济、社会、生态效益的最大化，从而用提升城市质量的手段提升有限的城市土地资产价值，让人民在增加的社会资产总量中受益，为地方经济的发展作出贡献，但是，上述预期的实现需要设计政府与市场互相制约、互相促进的监管与竞争分工的机制，让政府有条件作为公共管理者治理市场失灵，让市场有条件发挥自由竞争作用纠正政府失灵。而现行政府职能和市场职能合二而一的政府垄断机制，使政府不象政府，市场不象市场，让它治理政府失灵，它缺位；让它治理市场失灵，它越位、错位，于是，公有产权的外部性便在一个不能有效约束和激励产权的机制下放大，从而引致土地市场交易的非规范性。。

2、制度的动力、模式问题。首先是动力。如何定位土地储备制度的功能，当前存在三种观点，一是财政增收论，实质就是以地生财，为政府找钱论；二是调控市场论，就是政府通过土地储备调控供求；三是土地利用论，就是政府通过土地储备集约利用土地。当前，地方政府出于财政增收目的，层层下达土地储备收益指标，鼓励无节制卖地、圈地，并以经济收入多少作为各级领导人政绩考核指标。土地经济运行的实践证明，土地储备制度之所以以极快的速度在全国铺开，真正推动地方政府制度创新的内生动力是财政增收论。

就土地的双重属性论，城市土地具有资源、资产双重属性，即既有资本的属性，也有非资本的属性。因此，土地储备制度的功能不仅是资本效益的最大化，或“以地生财”的最大化，而是以集约土地为目标，以最少的土地投入实现最大的土地产出，从而实现经济、社会、生态效益的最大化，实现城市可持续发展，即坚持土地资源配置最优化与最大化原则，如果纯粹把城市土地作为资本经营而追求利润最大化，必然放弃最优化原则，是背离资源禀赋的，因而是不妥当的。

就政府行为的后果论，土地出让按照法律规定期限分别为40年、50年、70年，本届政府无节制地花用后届政府的土地钱，后届政府怎么办？后届政府于是又如法炮制，不顾法律年限规定，利用土地储备制度强制行使土地收购权，收回政府认为可以收回的土地使用权，征用认为可以征用的集体土地，通过政府公共服务为政府创收，如此恶性循环，不仅将恶化实体经济发展的环境，而且将异化政府公共服务职能，并最终影响区域经济发展后劲。

其次是模式。杭州提出政府土地储备制度“一个口子收购，一个池子储备，一个龙头出让”的原则，要确保土地储备中心行使统一收购权，统一出让权，体现的是政府垄断市场权力。政府既然定位土地储备制度为财政增收的功能，又选择政府了垄断土地市场机制，那必然的结果就是选择政

府垄断经营市场模式。值得反思的，政府应该不应该以土地储备制度强化政府垄断市场。政府以双重主体资格垄断土地储备，就一级市场论，势必推行国有产权优先论，非法征用集体土地，排斥集体土地产权入市，从而侵吞集体土地产权利益，加深城乡二元冲突；就二三级市场论，势必排斥国有土地使用权二三级市场，非法收购合法土地使用权，从而必然加深国有土地所有权对使用权的侵蚀。政府垄断市场并不是市场经济的竞争市场，因此土地储备制度的运行机制必然和市场经济的原则相悖，必然产生市场外部性。如果政府为了获得更多的土地级差地租就千方百计将集体土地征用为国有土地，就千方百计禁止集体土地流转，就千方百计去强制收购、储备、出让合法土地使用权，就千方百计置国家法律法规于不顾，越权批地、违法用地、违法定价，那就是制度设计初衷的异化。

3、储备机构的性质、设置。土地储备是一项综合的政事职能，严格讲，法律如何确立土地收购储备委托代理结构的性质，还没有一个说法。土地储备制度以土地部门为主，但并不等于土地部门可以指挥其他行政部门；土地储备运作以土地储备中心为依托，但并不等于土地储备中心可以成为一个小国土局和一个小政府。但是，当前的事实是，土地储备机构正在成为政事不分的组织，以政府赚钱为目的，以政府名义用行政权力而不是市场手段处理产权交易，从而引致市场的异化。

土地储备结构的设置，就运行模式而论，不管是市场型、行政型，还是市场加行政型模式，就组织结构而论，不管是土地直管的单结构模式，还是政府和土地部门双管的双结构模式，都涉及系统的建立和整合问题。当今的市场经济是全球化的区域化的，经济的联系以区域经济要素的粘连性为准，而绝不是以行政要素的粘连性为准，因此，建立土地储备机构首先是政企、政事分离，并且必须以区域经济粘连性为前提设市，不能按行政管辖区域划分市场管辖权，要求每一个县城建立一个土地储备机构。以行政管辖区域划分市场的做法，不仅浪费人力物力财力，而且可能形成对区域土地市场的分割，甚至是区域经济的分割，从而引发地方主义，助长地价的恶性竞争。综上所述，建立土地储备机构需要五个条件，一是有效实施的制度环境保证，二是供储备的国有存量土地资源充足，三是收购土地的资金有财政金融保障，四是有一个具有相对中长期需求的市场，五是应以经济区域而不是行政区域设机构。

4、制度的法源基础。如前所述，迄今为止，建立土地储备制度的法源是不充分的。土地使用权是一种物权，受法律保护，因此，建立土地储备制度必须在对合法土地使用权权利加以保护的前提下运作。首先是土地一级市场。政府如果为了储备土地而限制集体建设用地土地使用权合法交易，是有违法律的。当前，相当地方政府为了达到“一个口子进，一个池子蓄，一个龙头放”的土地收购储备目的，规定了闲置土地的“政府统一收购权，”“政府统一批发权”，明文不准企事业单位将自己依法获得的土地使用权自行招商或转让，并在不平等交易的条件下，即在不付款或者付少量款条件下，强制企事业单位必须将闲置土地交由土地储备中心储备出让，并且由政府支配大部或全部土地增值收益。土地一级市场是土地市场的重要组成部分，首先政府的统一收购权、统一批发权不应排斥集体土地产权入市的权利，不应剥夺集体土地使用权的交易意愿和合法收益。其次是政府的统一收购权、统一批发权不应排斥土地二三级市场的自由贸易权利，不应剥夺合法土地使用权的交易意愿和合法收益。完善的产权制度是市场经济的基础，是公民、企事业单位追求长远利益的基础，是国家和民族形成长远利益的基础。物权法即将出台，法律不能不限制政府的权力在一级市场的垄断和二级市场的延伸。

参考文献：

- 仇保兴. 实施城市经营战略的重要探索 北京 《人民日报》 2001 年 2 月
- 杭州市土地储备中心. 杭州市土地储备中心政策选编 2001 年 1 月日
- 李宗苗、刘剑锋. 土地拍卖泡沫溢出亟待立法 中国经济时报 2002 年 11 月 25 日
- 王侯、张蕾. 土地使用制度的二次革命 深圳 深圳特区报 2001 年 3 月 26 日
- 胡睿宪: 土地储备制不利于平抑房价 北京 经济参考报 2003 年 1 月 8 日

王海坤. 北京地产“新暴利”诞生 中国经济时报 2002年6月28日

刘树铎. 北京高房价为何降不下来 中国经济时报 2002年3月16日

王蕾. 上海房价烈马要脱缰 中国经济时报 2002年10月25日

易宪容. 中国房地产问题并不能仅用“过热”二字概括 北京 经济参考报 2003年10月20日

曾永昌. 论国有土地市场理论的新框架 社会科学研究 2003年3期

吴幼珉. 中国经济的隐忧 新加坡 联合早报 2003年10月24日

王先进等:《中国地价》中国物价出版社 1995年

国土资源部土地利用司调研组. 适时引导调控防止楼市动荡 中国国土资源报 2003年2月20日

中国土地编辑部. 房地产热势冷观 北京 中国土地 2002年10期

马凌、谢春雷: 土地储备制度是把双刃剑 南方周末 2002年9月26日

刘建锋. 土地拍卖: 泡沫溢出 亟待立法 中国经济时报 2002年11月25日

杭州市供地计划与市场调控研究课题组. 土地出让后续管理模式 中国土地 2002年12期

杭州市统一征地办公室黄志华. 杭州允许向自然人批租土地 国土资源 2002年8期

陈昌春、黄贤金. 城市土地储备研究进展 国土资源 2003年2、3期

缪舫: 发改委投资研究所专家驳斥地产“泡沫”论 中国企业报 2003年8月23日

邹晓云. 管得好才能用得好——香港土地两权分离的思考 中国国土资源报 2001年4月6日

第十章 香港、澳门、新加坡模式实证分析

香港、澳门是这个领土，香港、澳门曾经分别是英国殖民地和葡萄牙殖民地，因此，香港土地制度属英国或英联邦模式，澳门土地制度属葡萄牙模式。新加坡也曾经是英国殖民地，因此，新加坡土地制度和香港土地制度同属英国或英联邦模式，彼此大同小异。由于中国内地经济转型期建立的土地制度，在很大程度上借鉴了香港和新加坡土地制度，因此研究中国土地供给模式不能不研究香港、澳门、新加坡。

世界土地市场的运行模式，大体为以美国、日本、法国等为代表的以土地私有制为基础的完全市场模式和以英国和英联邦国家或地区以土地国家所有制为基础的市场竞争模式。其共同特点是，土地市场以资本主义市场经济为基石，由市场配置资源，由供求决定价格，并受市场规律制约和政府政策宏观调控；不同之处是，完全市场模式以土地私有制为基础，竞争市场模式以形式上的土地国有制（香港、新加坡除外）为基础。

不过，英国的土地国家所有制不同于社会主义国家的土地国家所有制。英国和英联邦的政治、经济、产权制度以私有制为基石，作为物权的土地仅是名义上归英皇所有，英国所有私人从英皇那里取得的土地权利都具有排他性，称为保有土地所有权，或永业权，占全英土地的 90%左右，实质上为私人所有，而其比重远高于美国的 58.1%，日本的 71.7%，因此，英国土地国家所有制其实与美日法等国私有制模式没有非常本质的区别。中国政治、经济、产权制度以公有制为基石，消灭私有制，奉行国有高于集体的社会主义制度。因此，中国的土地公有制和国有制不仅和英国土地国家所有制存在意识形态理论的本质区别，而且存在政治、经济、法律制度的本质区别。而英国土地所有制之所以成为资本主义市场经济的另类模式，可能与英国君主立宪制政体有关。

当然，对于同属英联邦的国家或地区的国有制、公有制则应该进行具体问题具体分析。其实，各个英联邦国家在根据本国的国情和执政者偏好推行英国模式的时候已经发生了异化，一部分英联邦国家和地区取其英国实质土地私有制的土地产权性质，建立土地私有制度，另一部分英联邦国家和地区则取其土地国有制、公有制名义，建立土地国有制公有制制度。当然，即使是国有制、公有制的国家和地区，也由于国情和执政者偏好的不同，其国有制、公有制制度也存在制度差别。以同属当时英联邦的香港和新加坡土地模式论，其特点就既相同也不同。相同的是都确立土地国家所有的观念，实行土地国家所有、土地所有权和使用权分离的批租制度，按国有土地用途分为有偿和无偿方式处置，并以划拨、协议、招标、拍卖方式出让土地使用权，实行有限期使用，只交易使用权，不交易所有权。不同的是，香港除新界原住民拥有少量私人土地外土地全部归国家所有，同时也没有类似英国 999 年的永久地契。而新加坡从英国统治以及后来的马来西亚属地独立后，尽管以国家赎买政策推进国有化，从而使国有土地和公有土地面积从英治时期的 60%扩大到 80.8%左右，但其地契，一是仍保留私有土地，和英国式的 999 年自由保有地契，具有永久使用权；二是部分法定转让地契也仍具有永久使用权；三是新加坡私有土地如果城市规划需要，国家可以依法征用，除此以外，私有土地在城市规划延续的前提下可以自由买卖。

对以美国、日本、法国等为代表的以土地私有制为基础的完全市场模式和以英国和英联邦国家或地区以土地国家所有制为基础的市场竞争模式而言，澳门模式是特例。澳门在殖民地期间，受葡萄牙影响，土地国有（葡澳当局所有）和私有并存，国有土地以协议为主供给，私有土地自由买卖，澳门回归中国后，仍然保留国有私有并存格局。澳门国有土地的协议供地方式，类似内地基准地价

那样制定、颁布，并有严格的计算公式、优惠制度和监督制度，其运行绩效比内地好。

第一节 垄断弊端——香港模式的实证分析

香港土地储备制度（土地供应委员会）最早起源于 20 世纪 80 年代初。香港建立土地批租制度与其殖民地性质分不开，因此，具有浓厚的殖民地特色。英国人认为，香港迟早要归还中国，而香港是资本主义，实行的是私有制，港英当局唯一的资产就是为英皇所有的土地，因此，香港归还中国前，英国人唯一可做的就是变卖土地完成香港财富向英国的正当转移。这一判断可以从港英政府的土地出让金开支的四种用途得到实证支持。据查，香港土地财富的转移方式是：一、支付公务员高薪，而其中高级公务员绝大部分是英国人；二、补贴财政，以不通过税收的方式维持香港免税港地位；三、用于基础设施建设，而工程开发商和承包商主要是英国人；四、修建低收入者的住宅，这一块量非常少。据 20 世纪 90 年代专门考察研究过香港土地批租制度的中国人民大学周珂教授介绍，香港回归前，港英政府受利益的驱动开始大量卖地。尽管中英工作小组规定两国共同监管香港政府卖地，但是最终“大部分香港土地”仍然被港英政府拍掉了。英国人确实在撤退前，狠狠吃了最后一顿土地晚餐。事实上，香港土地制度从实施效果看，并没有达到为一般公众增加利益的预期，却制造了香港房地产泡沫。

香港模式的主要特点是，英治时期的香港土地属英皇所有，英皇委托的代理人是香港总督，因此，香港政府是香港土地实际的唯一所有者，享有永久主权。香港是殖民地，因此，香港总督在香港实行土地所有权使用权两权分离，土地使用权有偿有限期有流动使用制度，不仅不同于实行以土地私有制为主体的美国、德国、日本、荷兰、加拿大等资本主义国家的土地私有制（加拿大尽管国有土地比例大，但是国有土地和私有土地可以相互转让和买卖），也不同于实行名义所有全部属英皇，实际占 90% 的所有属私有的英国土地私有制，也不同于属英联邦的以国有土地为主体的新加坡土地国有制（新加坡推行土地国有化），而是资本主义世界的一种罕见的特殊所有制形式，因此港英政府土地制度具有不同特色。不过，就港英政府土地制度本身而论，尽管其土地制度总体一致，但是不同地区也略有区别，为分别表述港英政府不同地区的土地制度模型，下面我们复制了 1990 年邹兆平主编的《外国与港台土地管理制度》一书中的模型，表 45 为北九龙和新世地区土地制度模型，表 46 为港岛、九龙半岛土地制度模型。

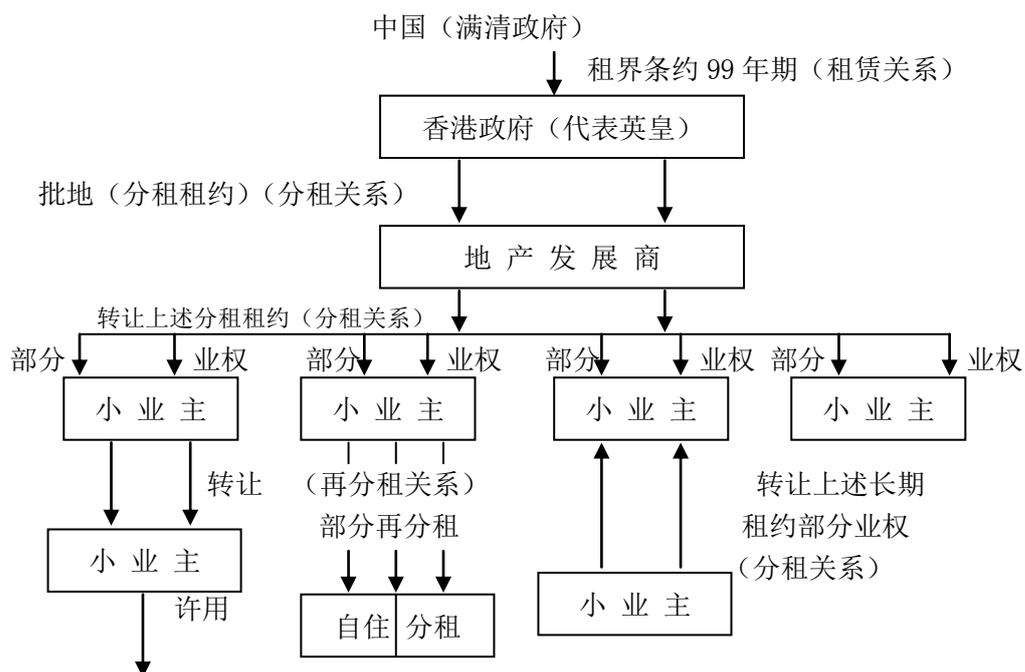
香港模式对内地模式的影响是很大的，可以说，内地模式是香港模式的修订版。内地模式不仅基本保留了土地国家所有和所有权、使用权两权分离的所有制形式，而且保留了政府垄断市场的运行机制。香港模式之所以能被中国内地接受，原因是多方面的。首先，中国是实行社会主义制度的国家，土地归国家和农民集体所有，中国的土地制度改革必须在公有制的框架内进行，而香港的所有制形式正好符合要求。中国内地当时认为：香港土地所有制度表明，“土地所有权不买，并不必然阻碍商品经济的发展，关键是要对土地出租和土地使用权在土地使用者之间的横向流动开绿灯，这样也能形成高度发育的土地市场，合理配置土地资源。而政府作为土地所有者可以通过出租土地，获得大量租金，这样土地再开发就有了可靠的财源。”（邹兆平：外国与港台土地管理制度 1990）其次，中国实行经济转型，土地要素的市场化改革迫在眉睫，而香港模式既可以保留社会主义国家的土地公有制制度，减少改革的政治代价，又能够确保土地使用权流动，为政府创收，于是，决策层决定在很大程度上借鉴香港英治时期的英式地产管理制度，选择了土地所有权国家所有地方政府代理的国有土地两权分离的有偿供给制度。

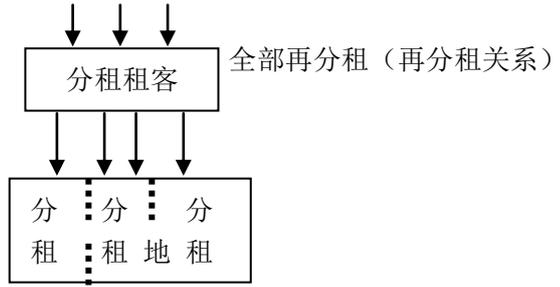
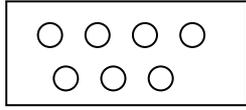
但是香港是一个开户只有 100 余年历史的城市，由于制度设计的基本出发点和制度所对应的政

治、经济、文化、法律，以及区域、区位、人口、产业、面积等基本条件不同，因此，中国内地实行土地国家所有、两权分离、地方政府代理的土地制度的绩效，和香港、新加坡存在重大差别。这主要表现在地方政府长期越权批地、违法用地、低地价、零地价、负地价出让土地，引致市场混乱、可持续发展危机，以及地方政府寻租、国有土地资产流失等方面。大量的实证告诉我们，中国土地供给制度的异化是机制及其机制基础的问题。

为了弄清楚中国借鉴香港、新加坡土地模式引致机制及其机制基础发生异化的原因，因此，下面对中国内地和香港的政治、经济、文化、法律，以及区域、区位、人口、产业、面积等基本条件进行对比分析，以论证制度异化的必然性。

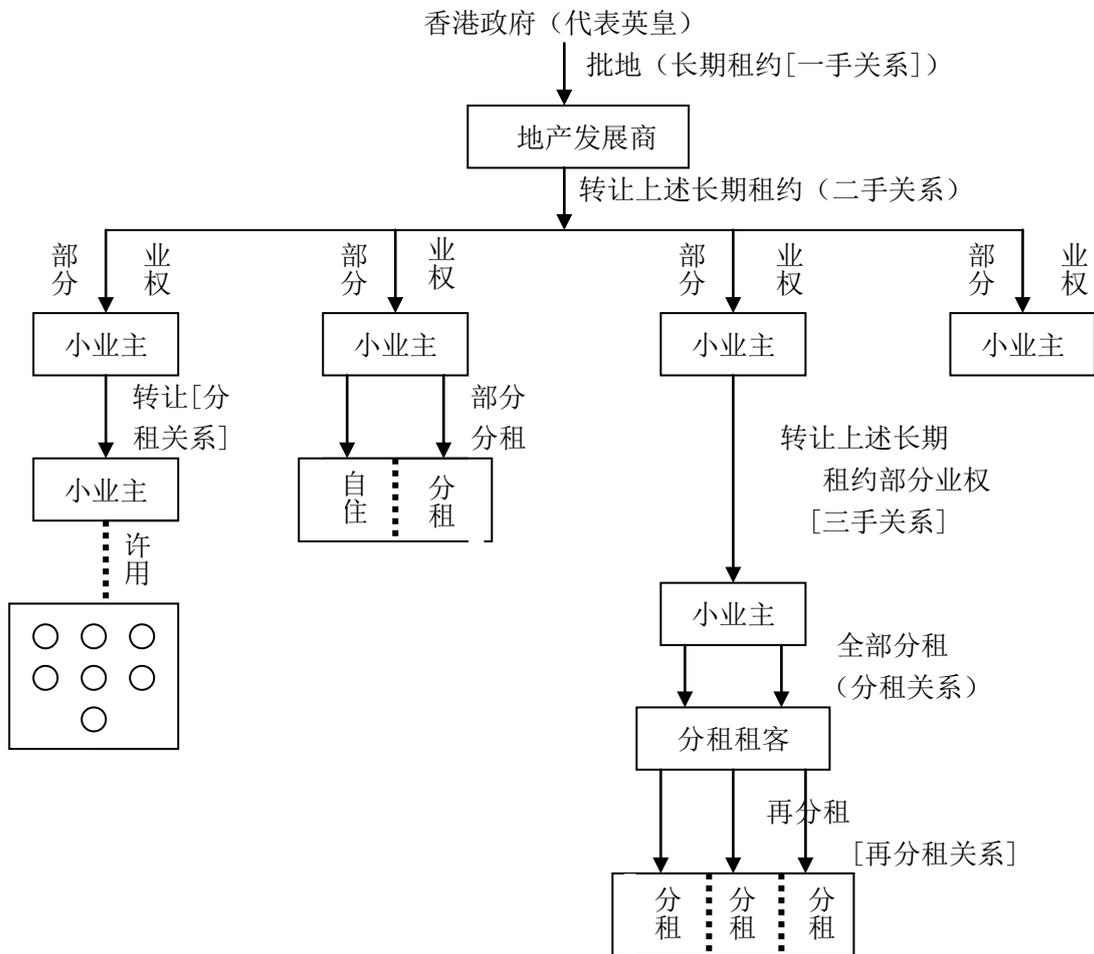
表 45





北九龙和新世地区

表 46



港岛、九龙半岛和离岛地区

一、两地政治经济制度不对应。香港是典型的资本主义制度，实行的是完全的市场经济，而中国内地却是社会主义制度 实行的是从计划经济向市场经济逐步转型的不完全的市场经济。与香港政府结构、经济规则相对应，中国的政府管制结构、思维方式还不适应市场经济需要，经济运行还不能完全适应市场经济规则；与香港竞争市场的机制与机制基础相对应，中国计划经济的机制与机制基础还不同程度存在计划经济的审批方式和环境，因此，在上述条件下，香港土地管理制度所对应的中国土地管理制度尽管机制相同，但是机制运行基础却非常不同。具体比较如下：

1、香港土地所有制和供给制度都较为单一。从所有制看，回归前英皇为唯一的所有者，回归后国家为唯一所有者，没有内地的集体、国有两种土地产权制度；从供给方式看，香港供给方式为拍卖、招标、协议三种方式，没有内地的划拨方式，其中协议配置土地主要用于不牟利及公益用地、

居者有其屋用地，地价为“象征式”或足额的不等，没有类似内地的行政、军事、公益事业的划拨用地和工业、高科技等的协议、划拨两种低地价、零地价，甚至负地价的供给制度（既指法律上出让、协议、划拨，也指事实上的出让、协议、划拨差别）。因此，香港国有土地产权的外部性相对较小。

2、香港土地法律制度完备。香港土地制度建立在资本主义财产私有制基础上，并且经过长期的历史磨合已经形成体制制约，较为完备。A、政府批租土地规划周详、程序严明、立法完善，特点是多元审查程序制衡政府决策，外部干预受到体制制约；而内地立法滞后、程序不规范、市场化程度不高，特点是土地出让权力集中，既可以少数几个人说了算，又同时受到党委、政府等多层次多部门干预。B、香港土地征用称为“官地回收”，征地目的明确，完全用于公共用途，而且程序公开透明，补偿方案具体周密、标准科学合理，能够保障当事人合法权益，而内地地方政府还不是严格意义上的公共政府，不仅手中还拥有不少审批权，而且在市场还有经济利益，比如，内地政府征地就既用于公益事业，也用于商业项目，在经济利益驱动下，政府征地透明度和公开性都和香港不对应，一方面是法律不具体，有些行为无明确法律保证，另一方面是即使有法律规定，但如果不利地方，地方政府事实上可以不执行或不完全执行，而征地一旦冲突，很简单的办法就是动用行政权力采取强制措施。因此，征地者和被征地者很难处于平等地位。C、香港城市规划对政府的制衡力量大。由于香港是一个法制社会，一方面城市法律完备，另一方面政府和市场主体守法。因此，香港政府批租土地能够严格依据土地利用规划和城市规划，而内地一方面土地利用总体规划缺乏法律保障，致使城市规划凌驾于土地利用总体规划之上，另一方面规划的法律意识不强，不少城市都很难有稳定的整体的长远的科学的具体的城市总体规划、城市分区规划，以及各种土地用途的功能结构、比例、定位和近中长期发展规划，由于土地利用和城市规划都是实用主义的，因此，每届政府一遇项目想改就改，随意性、可变性很大，没有稳定的土地宏观调控环境。

3、香港政府治理结构层级少。香港土地面积不足中国内地的一个县，香港政府可以直接管到项目，中国中央政府却不行。因此，由于土地管理层级少，香港政府可以相对有效地避免行政权和国有产权的外部性，确保香港政府的意图实现。而中国中央政府在向省市、地区、县乡传递政令的过程中却存在意图递减、效力递减现象，基层很难保证中央政府的预期不打折扣实现。比如，香港的土地批租程序，先地政署执行批地职能，再会同律政司草拟批地条款等文件，继征询有关部门意见修改，然后呈交各分区土地会议审批，而一经批准即公告招租，就没有任何部门、任何人物可以更改。因此，香港地政总署尽管只有地政处、法律咨询及田土转易处，但是由于权力能够按照程序发挥效力。中国国土资源部尽管分设耕地保护司、土地利用司、规划司、地籍地政司、政策法规司、执法监察局等，但是实际权力在地方。中国内地的中央——地方治理结构则十分复杂，首先中央的政令贯彻涉及中央、省、市、县四级政府与四级政府国土资源管理部门，其次同级政府涉及党委、人大、政府、政协等决策和监督机构，再次同级政府部门涉及建设、规划、房屋、土地、财政、物价、税收等多个部门。由于婆婆多，表面集中在土地管理部门的土地出让权力，其实分散在不同的利益主体，不同的审批机关，不同的制约机制中，因此，土地经济运作很难保证结果不走样。

二、两地人口、土地等禀赋条件不对应，以及由此引致的土地功能利益不对应。香港人口 650 万，土地面积 1092 平方公里，全部土地用途都是城市用地，没有农业，矿业，无须考虑粮食安全，也很容易解决生态安全，因此，土地功能极为单一。中国内地人口是香港的 200 倍，土地面积是香港的 9600 倍，地域辽阔、生态复杂，各地情况千差万别，而城市用地占的比例只有 3.2%，因此，土地功能比香港复杂得多，不能不考虑粮食安全、生态安全。具体分析如下：

1、内地人口环境资源形势严峻。内地人口 13 亿，确保耕地相对稳定，对解决 13 亿人口的吃饭问题至关重要，因此香港政府在土地问题上承担的压力完全不能和内地政府相比。当前内地人口资源严峻的形势表现在：A、耕地资源人均数量少、质量低。从数量看，中国人均耕地不及世界人均耕地的 47%；全国 666 个县区人均耕地低于联合国确定的 0.8 亩警戒线，其中有 463 个低于 0.5

亩。从质量看，中国耕地质量总体水平低，耕地分布在山地、丘陵、高原地区的占 66%；分布在平原、盆地的仅占 34%。长江流域及其以南地区水资源量占全国 80%以上，但耕地仅占全国 38%；淮河流域及其以北地区，水资源量不足全国的 20%，而耕地却占全国的 62%。现有耕地中有 9100 万亩坡度在 25 度以上，长期耕作不利于水土保持。由于耕地自然分布的缺陷，有水源保证和灌溉实施的耕地只有 39%。中国耕地蜕化现象严重。受荒漠化影响，中国干旱、半干旱地区耕地的 40%不同程度退化；全国有 30%左右的耕地不同程度受水土流失危害。

B、近年来耕地大量减少。一是中国农业结构调整和灾害损毁突出，1986-1995 年共计 7000 多万亩。二是中国非农建设占用严重，据统计 1986-1995 年占用耕地 2960 万亩，实际占用数是统计数的 2.5 倍。主要是城市无限制外延发展、盲目开发建设、开发区盲目发展所致。最严重的是城市扩张和开发区建设盲目征用土地、占用耕地，其次是农村居民点建设分散，用地超标。中国耕地减少又主要是南方耕地减少，水田减少，优质耕地减少。这些耕地的损失很难靠开发荒地来弥补。

C、中国人均耕地的矛盾前景不容乐观。中国要完成“95”和 2010 年远景目标纲要规定的粮食和主要经济作物的生产指标，按前 10 年较高单产递增速度测算，必须保证耕地总量不再减少。但是，中国基础实施、基础工业的发展还必须占用一定数量的耕地。据调查今后 15 年占用耕地近 3000 万亩。全国现有 9100 万亩坡度在 25 度以上的耕地，今后 15 年将退耕 5000 万亩。虽然未利用土地还可以开发出 1.2 亿亩耕地，但今后 15 年最多能补充 8000 万亩，只能从数量上弥补坡地退耕和基础实施、基础工业占用的耕地。如果对城市和村镇建设占地不实行更严格的控制措施，到人口 14 亿时，人均耕地为 1.33 亩；人口 16 亿时，人均耕地降为 1.07 亩，人地矛盾将进一步加剧。

2、内地资源禀赋相对较差。内地土地总面积 960 万平方公里，香港土地面积 1092 平方公里，是香港土地面积的 8791.2 倍。根据《中国国土资源年鉴（2002）》，按地形划分，内地的土地，平原 115 万平方公里，占总面积 11.89%，丘陵 95 万平方公里，占总面积 9.9%，山地 320 万平方公里，占总面积 33.33%，高原 250 万平方公里，占总面积 26.04%，盆地 180 万平方公里，占 18.75%；按资源状况划分，耕地 12762 万公顷，占总面积 13.29%，园地 1064 万公顷，占 1.11%，林地 22919 万公顷，占 23.87%，牧草地 26385 万公顷，占 27.48%，居民点 2488 万公顷，占 2.59%，交通用地 581 万公顷，占 0.6%，水面 2202 万公顷，占 2.29%，经济区位错综复杂。而香港土地濒临大海，由 230 个岛屿组成，没有高山、沙漠、丘陵，基本上是平原，土地用途利用主要满足城市、工业、绿化用地，不需要统筹粮食和生态安全用地，和内地土地资源禀赋不对应。

三、经济发展水平和人均 GDP 不对应。香港是一个高度资本主义的社会，人均 GDP 大大高于内地。由于经济发展水平不对应，中国政府面对着巨大的发展压力，面对着在利用土地资源进行城市化、工业化时的两难选择，因此，在政府行政权掌管着国有土地产权和市场经营权的特定市场环境中，和上级政绩考核经济目标的特定压力下，地方政府往往总是自觉不自觉地采取牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展的政策，用低地价零地价负地价招商引资，这就更增加了国有土地市场的不规范性、不确定性。比如，二三级市场发展问题，内地的二三级市场在政府行政权的干预和国有土地所有权的侵蚀下，发育非常困难，但是香港却有《土地财产法令》，以及 1970 年建筑物管理条例、1947 年业主与租客（综合）管理条例、1969 年分划条例、1910 年新界条例等法律充分保障二三级市场的发育，政府行政权干预和国有土地所有权侵蚀二三级市场非常困难。

四、土地交易的市场环境不对应。香港楼宇及土地买卖合同宗数 2000 年仅为 87140 件，即使炒楼最严重的高年份也才 210594 件。而在 960 万平方公里土地面积上的中国内地，有 56 个民族、30 余个省市自治区，还有成千上万个地区、县、乡镇，在两种产权、两种供给体制的复杂条件下，省有省情、市有市情、县有县情，乡有乡情，村有村情，其庞大的产权数量和交易数量，是香港所不能比拟的。而如果采用类似香港高度由政府组织市场配置资源的体制，在中国内地不仅必将扩大政府的机构、产生巨大的交易成本，而且使政府力不从心。

第二节 香港土地制度并非完整无缺

香港土地制度实行只有 100 余年，尽管受英国法制的影响，土地供给的制度环境比较完善，土地供给取得的经济社会绩效比较丰厚，但是在亚洲金融风暴中香港地产却经受了重创，这至少证明香港土地制度并非无懈可击。据《香港统计年刊 2002 年》显示，香港地产跌幅达到 70% 左右，并至今没有复原，不仅引致香港资产严重缩水，而且引致一系列严重经济社会问题。显然，有必要对香港土地制度的功过进行思考。

下面我们引用香港特区政府统计处公布的香港地产发展计划统计资料，证明香港地产在亚洲金融风暴影响下至今没有复原的结论。

香港金融风暴后地产发展计划统计表

表 47

单位：百万港元（另有注明除外）

项目 年度	填报年度发展计划累 积的总值	发展计划的地段面积(千 平方米)	楼宇完成后的楼面总面 积(千平方米)
1997	127, 992	3503	18770
1998	121, 658	3748	19190
1999	81, 234	3076	16174
2000	69, 729	3209	16240
2001	69, 109	2986	15199

注：资料来源于香港特区政府统计处 2003 年统计数据

香港特区政府土地拍卖及批租情况

1992—2001年

单位：面积 平方米

金额 港元（百万元）

表 48

年度		1992	1995	1997	1998	1999	2000	2001	
项目									
(甲) 市区 公开 拍卖 投标	工业 货舱	面积	7653	16770	8852	18771	-----	5480	-----
		已征收的地价	314	230	376	398	-----	128	-----
	商业	面积	5535	3480	1242	7506	-----	-----	30304
		已征收的地价	1250	3351	86	1601	-----	-----	1745
	住宅	面积	1685	550	400	10486	-----	-----	-----
		已征收的地价	475	191	105	2893	-----	-----	-----
	其他用途	面积	20463	71167	151401	122070	111764	129233	9169
		已征收的地价	1693	7021	32422	8133	7057	12589	280
	总计	面积	-----	-----	811	-----	-----	7110	-----
		已征收的地价	-----	-----	125	-----	-----	128	-----
私人 协议 方式 批地	工业货舱	面积	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
	住宅	面积	26693	119649	26240	256389	320357	120839	83103
	公用事业 团体用途	面积	44518	55442	10829	31319	56076	23331	11375
	其他用途	面积	22537	12037	21755	-----	17522	184073	-----
	总计	面积	93748	187128	58824	287708	393955	328243	94478
(乙) 新界 公开 拍卖 投标	工业 货舱	面积	39289	9668	5615	3414	-----	-----	-----
		已征收的地价	992	112	106	51	-----	-----	-----
	商业	面积	-----	4991	6500	8000	-----	-----	-----
		已征收的地价	-----	137	333	120	-----	-----	-----
	住宅	面积	1482	22166	-----	3068	12212	-----	390
		已征收的地价	99	2291	-----	330	248	-----	41
	其他	面积	146817	113617	127379	42033	78925	139816	44078
		已征收的地价	4905	4957	9339	1184	2261	2950	950
其他	面积	6242	4980	-----	102851	-----	14600	3900	

	用途	已征收的地价	227	353	-----	363	-----	18	7
	总计	面积	193830	155422	139494	159366	91137	154416	48368
		已征收的地价	6222	7849	9778	2048	2509	2968	998
私人 协约 方式 批地	工业货舱	面积	90400	-----	-----	-----	-----	80000	-----
	住宅	面积	21300	362055	344609	331309	253809	387290	496894
	公用事业 团体用途	面积	30991	441360	9728	58525	4489	63854	228750
	其他用途	面积	36	12522345	779767	707087	1297272	1161	-----
	总计	面积	142727	13325760	1134104	1096921	1555570	532305	725644

香港特区政府土地拍卖及批租价格情况
1992—2001 年

表 49

单位：港万元/平方米

年度 项目		1992	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2001 年与 1997 年相 比%
		(甲) 市区 公开 拍卖 投标	工业 货舱	4.10	1.37	4.24	2.12	-----	2.34
商业	22.58		96.29	6.92	21.32	-----	-----	5.75	-16.9
商业 住宅	28.18		34.72	26.25	27.58	-----	-----	-----	-----
住宅	8.27		9.86	21.41	6.66	6.31	9.74	3.05	-85.7
其他 用途	-----		-----	15.41	-----	-----	1.80	-----	-----
总计	10.56		11.73	20.35	8.2	6.31	9.05	5.13	-74.8
(乙) 新界 公开 拍卖 投标	工业 货舱	2.52	1.15	1.88	1.49	-----	-----	-----	-----
	商业	-----	2.74	5.12	1.5	-----	-----	-----	-----
	商业 住宅	6.68	10.33	-----	10.75	2.03	-----	10.51	-----
	住宅	3.34	4.36	7.33	2.81	2.86	2.11	2.15	-70.7
	其他 用途	3.63	7.08	-----	0.35	-----	0.12	0.18	-----
	总计	3.21	5.05	7.00	1.28	2.75	1.92	2.06	-70.6

笔者认为，香港经济的现今状况是与香港土地供给模式成正相关关系的。香港 50 年代经济转型成为出口主导型；到 70 年代，随着土地、劳动力成本大幅上升，香港制造业和纺织业的竞争力受到了削弱，并被迫在内地低地价和低劳动力成本的竞争中向内地转移，从而抽空了香港房地产价格赖以存在的实体经济基础；代之而起的以金融为核心的香港服务业在香港经济中所占比重却畸形发展，1996 年占整体经济的比重已经达到 84%，而金融保险业和房地产有关的部分就占了 50%，于是，形成了过分依赖房地产业的产业结构。由于金融服务业主要建筑在房地产业基础上，一方面，香港执行的高地价土地供给政策驱动大量金融资金为了保值增值而进入房地产市场找出路，于是形成了社会非正常房地产需求。而由于地价高，金融投机应运而生，又更助长了经济泡沫的形成。另一方面，金融机构对房地产的非生产性资产投机行为，更助长了金融资金向房地产集中，进一步推高地价，从而使在香港发展一般性行业无利可图，于是形成了更加不利于其他产业发展的经济环境，再进一步削弱了香港经济的竞争力和赢利能力，加剧了香港经济对房地产的过份依赖，直至形成 1998 年房地产对 GDP 的贡献率达到 20%，房地产资产占香港固定资产的 49%，房地产税费占政府收入的 35%，不仅香港十大巨富中有七个是从事或主要从事房地产经营，而且香港十大巨富的前三名全部是从事房地产为主的不正常局面，从而铸成金融失去理性的祸根。

当然，香港政府当时并没有看到香港房地产已经出现泡沫，而只看到作为香港支柱产业的香港房地产业支撑和拉动着经济增长，推动着香港经济的繁荣，并坚信香港金融制度的完善可能克服泡沫。于是，香港政府为了继续实现香港经济的繁荣又千方百计吸引包括本地民间资金在内的其他国家和地区的资金进入香港房地产，使本来过热的房地产市场进一步过热。实践表明，即使是高度国际化的金融中心，银行制度的完善也是有限的，在金融产权自利性动机的推动下，金融资本必然去铤而走险获取超常利润。从行为经济学的角度看，金融机构在经济繁荣时期，一方面看到金融机构本身的固定资产在上扬，自己的金融储备增加，抗风险能力增强，另一方面看到房地产价格节节上涨，抵押越来越值钱，银行业务越来越大，超常利润越来越多，于是，过于乐观地开始放松对房地产贷款条件，将金融资金向房地产集中。据 1998 年的统计数据，香港在过去 20 年里，房地产的相关贷款占 GDP 的比重由 20—30% 上升到 1998 年的 70%，而非房地产贷款则只从 60—70% 上升到 80% 左右，显然，非房地产贷款增幅远低于房地产业。于是，香港置业和炒楼的人大举入市，使得本来已经很高的地价还在暴涨，直至完全背离土地内在价值。1997 年，泰国的房地产泡沫破灭，从而引发金融危机，并迅速席卷了东南亚，波及到全球。于是，香港为房地产泡沫的破灭和金融的动荡付出了沉重的代价，并直至现在还受其影响。毋庸置疑，香港房地产市场存在市场失灵和政府失灵。

表 50

香港经济机构统计表%

行业	1970	1980	1984	1995
工业	37.3	32	32.2	16.8
矿业	0.2	0.2	0.1	*
制造业	30.9	23.8	24.3	9.3
公用事业	2	1.3	2.4	2.3
建筑业	4.2	6.7	5.4	5.2
鱼农业	2	0.8	0.5	0.2
服务业	60.1	68	67.3	83

资料来源：转引自地产泡沫与金融危机

土地是生产要素，土地的价格应该和一定的实体经济水平相适应和土地内在价值相适应。违背这个规律，将产生严重经济后果。

第一、人为推动的高地价必然以乘数效应向所有使用土地的生产领域传递，然后增加生产成本，再向产品传递，又形成高价产品再向消费领域传递，从而影响最终消费，促成产业转移，影响区域经济的发展。消费的渠道一是内需，二是出口。产品的高价格，对外是降低本地产品的国际竞争能力，对内则是弱化本地消费者对产品的消费。产品不能有效实现最终消费，生产企业就难以生存下去，于是，唯一的出路就是向低成本地区转移产业。而产业的转移又必然会挖空区域实体经济的基础，拉大和泡沫房地产经济的位差，形成更大经营房地产业的风险。正如新加坡《联合早报》2003年8月3日赖洪毅文章《香港政局的诱因与出路》指出的：80年代初和90年代初，大陆廉价的劳动力吸引了香港制造业的全线北移。而港英政府后期却疏于推动制造业的升级和经济转型，因此，留下了日后的隐患。进入90年代中以后，珠江三角洲房地产价格低廉，香港和深圳又实现24小时通关，不少香港居民的房地产消费也随着产业的转移而转向了内地，于是，产业转移后，必然引发的消费的转移发生了，引致香港实体经济更加低迷，并最终导致香港房地产泡沫破裂，从而迫使香港居高的楼市价格暴跌。如果看得更长远一点，上述香港经济弊端原因形成的结论还可以延伸到对香港和珠江三角洲经济一体化未来的考量。目前，许多香港、内地许多官员和学者还没有充分估计到，香港与中国大陆经济一体化，从区域分工的长远视角看，确实可以强化香港在亚太地区的金融和转口贸易以及进军大陆的地位，但是，从短期经济学原理来看，经济发展水平相差大的两地经济一体化的结果，同时将使两地劳动力和土地的价格水平趋于相近，从而迫使发达地区的工资和房地产价格以下跌的方式适应经济发展水平较低的地区，而这种经济转型的痛苦和诱发的政治不满，势必加剧发达地区的政治经济动荡，从而又延缓经济转型调整的时间。显然，从香港房地产经济的发展起落中可以推导出如下结论：首先是一国政府在推动区域经济发展时，一定要重视地价和实体经济的比例关系，防止两张皮。其次是要防止在国际竞争中外国采用英国人在香港使用的瓦解他国和他区经济的侵略手段，即一方面纵容房地产经济在高价位运行，而另一方面挖空其实体经济。

第二、人为推动的高地价一般都会形成经济泡沫，尤其是房地产泡沫。世界经济史表明，所有经济的泡沫尽管可以创造一时的繁荣，但是既然泡沫就总是有破的时候，而一旦经济泡沫破灭，其效应是骨牌效应，必将引发一连串经济危机。因此，高地价政策并不是好事。首先，看世界数据统计。林捷瑞恩（1996年）指出，在1985—1995年间，国际货币基金组织的181个成员国中的135个国家，都在不同阶段经历过金融领域的严重困难，占总数的85%。该项研究还不包括1997年的东南亚金融危机、1998年以俄罗斯为代表的转轨国家金融危机、1999年以巴西为代表的拉美金融危机。而且过半数国家在遭遇金融危机前，都有泡沫经济的经历，特别是房地产泡沫的困扰。其次，看东亚实证。日本，如果以1955年的六大城市住宅地产指数为100，那么到70年代中期该指数已经达到4100，1980年为5800左右，到1989年则达到20600的最高峰。几十年来，日本的土地泡沫飞扬，市场甚至出现这样的说法，即东京的土地价值超过了整个美国的加利福尼亚洲的土地价值，而后者的土地面积比整个日本都大；还有一个说法是整个日本的土地价值是美国全国土地价值的4倍。泰国1988—1997年间土地价格一直呈快速上升趋势，1988—1992年期间地价每年涨幅20—30%，1992—1997年7月期间每年涨幅更高达40%，在某些地段一年内竟然上涨了14倍之多。曼谷的人均生产率大约是美国旧金山的1/12，但是，土地价格却高于旧金山。香港1989—1997年第三季度，房地产的价格上涨了3倍多，豪宅每平方英尺售价过万港元，中型住宅售价每平方英尺近万港元，1975—1998年间香港的商业用地面积从140万平方米增加到860万平方米。其他东南亚城市的地价也相仿。（转引自谢经荣《泡沫经济与金融危机》2002年；刘力臻《市场经济“现代体制”与东亚模式》）。与上述情况相反，支撑90年代美国经济的基础则是经济全球化和信息产业化的高速成长，产生了微软、IBM、英特尔、拜尔等一批经济效益好的国际性公司。美国在计算机和通讯硬件方面

的商业投资仅 1996 年就猛增了 24%，使信息产业在经济增长的总量中占了近 1/3 的比重，而企业利润率、生产能力、生产效率，随着信息技术运用降低了生产成本而稳步提高，仅 1991—1996 年期间企业利润就上升了 51%。两相对比，执行高地价政策的东亚各国不仅在经济的总体实力上拉大了和美国的相对档次，而且又因房地产泡沫引发了金融危机，还使国家经济蒙受了重大损失。这说明，背离实体经济的内在价值推行高地价政策是不可取的。正如香港专栏作家陶杰所说：“英国人深知香港的土地并不值那么多钱！人力也不值那么高的薪水。但为了光荣撤退，他们制造了一些泡沫经济繁荣成功的假象。所以中国人一接手，香港泡沫就破了！香港的经济问题其实也是一个历史问题。这是人类史上一个最大的恶作剧，不幸的是香港人成为这个恶作剧的大输家！”（摘自 2003 年 7 月 15 日《联合早报·现在》版）这应该算是香港有识之士对香港政府垄断市场长期实行高地价政策的历史反思，教训是沉痛的。

第三，有人曾经认为，由于香港有一套详尽和完善的土地供应体制，使香港在亚洲金融风暴中受影响最小。笔者认为，这个判断值得商榷。首先是香港房地产的下跌截止 2001 年已经不是 20—30%，而是 70%，因此，受影响最小之说很难成立。其次是香港土地供给制度在亚洲金融风暴中暴露的问题，不是证明了香港土地供应体制的正确，而恰恰是证明其政府经营土地可能产生的严重后果。香港一套详尽和完善的土地法律制度，是为政府经营土地服务的。如上所述，香港房地产泡沫的形成与政府政策是分不开的，没有香港的高地价政策，没有政府千方百计吸引包括本地民间资金在内的其他国家和地区的资金进入香港房地产，香港的经济机构不可能畸形发展。而恰恰香港政府的所作所为并没有受到法律的制衡，以减少政府失灵的损失。

香港土地制度在亚洲金融风暴自后反映出的问题，至少可以证明周珂、邹晓云等大多数学者的如下观点：一、港英政府的土地批租制度，由于缺乏多元产权竞争，致使政府可以操纵地价，从而操纵房地产经济，在这种情况下，香港经济已经成为典型的泡沫经济，房价奇高，老百姓住房困难；二、政府垄断一级市场和商业利益优先是香港土地批租制度的根本属性，这种制度设计只能首先有利港英政府，其次是商人的商业利益，而作为具有资源属性的社会公共品土地的其他公益属性却很难实现，甚至受到商业利益的扼杀，于是形成了不利于其他经济发展的环境；三、土地供给一旦作为一种政府垄断制度，政府作为经济人为了获得自身利益，很可能歧视或侵蚀其他土地产权，特别是在多元公有土地产权的国家，其他如集体或私人土地产权很难受到平等对待。

如果说亚洲金融风暴是港英政府有意为之造成的，那治理亚洲金融风暴则应该说特区政府是想全力就市了。但是，香港土地市场的政府失灵和市场失灵不仅反映在 1997 年以前，而且反映在 1998 年以后。1998 年以来，香港政府确实采取了一系列救市措施，具体措施有：1、取消禁止交楼前的楼花买卖；2、取消发展商需在 6 个月内推出楼花的限制；3、暂停卖地 9 个月，并增加 6000 个首置贷款名额，65000 个自置居所贷款名额；4、公布放宽打击炒楼措施，楼花内部认购数额提高到 20%，取消按金认购单位数量限制，延长楼花确认期至 20 个月；5、香港按揭银行由 2 所增加到 8 所；6、暂停夹屋及将部分居屋转变出租公屋；7、香港按揭公司发行 200 亿港元债务用以购买银行的按揭贷款，改善银行的流动资金和错配现象；8、香港按揭证券公司和香港按揭保险公司合作推出按揭担保计划，确保置业人士能够得到八成半的按揭贷款；9、为化解地产泡沫和稳定楼价，提出增加土地供应量和房屋 85000 个单位的长期战略。但是，在其他国家和地区的房地产泡沫基本得到解决以后，香港政府的上述措施却并没有阻止住香港楼市的继续下跌，而且 1999 年至今楼市下跌仍不见谷底。上述部分政府措施至少首先表明，香港政府继续在用“看得见的手”操纵土地价格，干预市场运行的机制。其次表明，香港政府的房地产救市政策仍然存在政府失灵和市场失灵。香港土地市场的“双失灵”有理由使笔者进一步思考香港土地供给制度的政府垄断模式得失。现代市场经济是一种垄断与竞争并存、市场与政府并存、民营与国有并存的市场经济，作为管理国有土地产权的政府只应该服务市场而不是替代市场，政府过度干预甚至垄断市场是不利于经济发展的。

在亚洲金融风暴中受到冲击的亚洲各国，其土地制度除新加坡和香港因同属英联邦土地制度大体相同外，基本都是土地私有化国家或地区，这说明亚洲金融危机及其房地产泡沫与土地所有制无关，而是与政府替代市场的制度关系很大。但是，在金融危机爆发及其房地产泡沫破灭后，尽管香港政府作了很多努力而不能有效化解房地产泡沫的实证却证明，在政府与市场的关系相等的条件下，也许治理经济泡沫的快慢正是由土地所有制或土地市场运行机制性质决定的。其次，同是英联邦制度体系的新加坡和香港同时经受亚洲金融风暴冲击，产生的经济后果为什么却轻重不同，治理危机速度的快慢为什么不同，这也应该从新加坡和香港土地所有制和土地市场运行机制存在的差别寻找原因。首先，如前所述，新加坡并不全是国有土地，其土地所有制存在私有和国有两部分，调节市场比香港要灵活得多。其次，新加坡政府规定新房供给，房地产商必须按照区域民族成分的人口比例销售，并向社会公示，政府的这一政策客观上有利于遏止金融机构和社会团体，以及自然人进行房地产投机。再次，新加坡经济结构不同于香港后期主要依赖房地产业的产业结构，新加坡经济的产业顺序一是航运业，二是炼油业，三是旅游业，四是金融业，五是高附加值的加工业，因此，当新加坡房地产业受到冲击时，国家对经济的调节能力就比香港强。

当然，新加坡的房地产经济也有值得中国思考的地方。从积极的方面看，新加坡土地管理层次和香港类似，甚至比香港还要高度集中（中央政府土地管理部门没有在区设立分局），因此，新加坡政府能够统一规划利用土地，合理处理土地资源和土地资产的关系，并基本实现了土地资源配置的最优化，土地资产利益的最大化。从不足方面看，首先是新加坡土地制度仍然可以形成房地产经济泡沫。新加坡房地产业由于政府受到国有土地经济利益的驱动，因此，政府的宏观经济政策在某种方面促成了地价的过快增涨，已经形成了房地产泡沫。据有关资料显示，目前房地产缩水高达 25%，是否见底还有待观察。其次是新加坡房地产高地价产生的乘数效应已经引致国家投资发展成本过高。目前，新加坡不仅普通别墅价位高达 100 万新币左右，豪华别墅高达 1000 万新币左右，而且连国民住宅也高达 25 万新币左右，需要普通市民十余年以上的全部工资收入，至于工业用地成本都较邻国为高，因此，企高的生产、生活成本必然产生乘数效应，从而引致国家发展成本的增高，削减了新加坡的国际竞争力。新加坡 2003 年直到 10 月 GDP 增幅仍为负数，而失业率高达 4.3%，经济出现了自建国以来从未有过的困难。要治理经济衰退，必须积极参与国际竞争，增加国际、国内投资，加快产业发展。但是，目前新加坡的国家投资成本明显高于本区域其他国家和地区，不仅造成本地产业转移，而且造成了国际产业转移，大量企业的外迁和国际资本的撤离东南亚，从而进一步加重了新加坡的困难。正如李光耀指出的：“新加坡要在成本和工资水平都比我们邻国高的情况下继续保持竞争力”，“要大幅度削减成本、缩小企业和运营规模、提升技能和生产力”“都不是毫无痛苦的选择”。因此，新加坡的问题也应该从土地供给模式上去寻找问题的答案。而中国现行土地供给模式和新加坡有很多类似的地方，其制度的缺陷，中国应该加以借鉴。

澳门和香港都是中国领土，一个由英国殖民统治 100 余年，一个由葡萄牙统治 400 余年。香港于 1997 年回归中国，澳门于 1999 年回归中国。当然，澳门人口仅 40 余万，土地面积仅 20 余平方公里，比香港小得多，同时，由于经济落后，产业基础和规模也比香港差得多。但是，笔者认为，如果以土地制度作视角分析土地制度与经济的关系，我们发现，自亚洲金融风暴到回归祖国后这短时间，原来经济落后的澳门发展迅速，而原来经济发达的香港却困难重重，形成了十分明显的反差，因此，笔者认为，对比澳门和香港土地制度与经济的关系，可以为中国土地供给模式研究提供有益的参照系。

澳门土地制度的重要特点，一是产权多元化，二是使用政府土地（回归后为国有土地，澳门政府代理，下同）实行“溢价金”制度。回归前，澳门土地产权结构以私有产权和政府产权组成。私有产权分为个人所有和集体所有，个人所有即所谓“私家地”，集体所有即所谓“尝产地”（属家族产业，登记为家族全部成员所有，类似集体所有），以及“沙纸地契”（清朝政府颁发的地契，政

府有权随时收回作其他发展用)。政府产权则分为政府租借地(政府永久性批租地,类似英国的土地永业权)、政府租赁地(政府有限期性批租地,类似香港的土地使用权批租,只不过除少数土地批租年期为35年、50年、75年外,大部分土地批租年期为25年期)、政府公共土地等。因此,澳门个人所有、集体所有、政府所有构成的土地产权制度不同于香港基本单一的政府所有产权制度,澳门政府也不可能象港英政府那样实行政府垄断市场制度。回归后,澳门土地产权根据澳门特别行政区基本法第七条和第一百二十条规定:澳门特别行政区的土地,除在澳门特别行政区成立之前已依法确认的私有土地外,属国家所有,从而延续澳门国有土地和私有土地并存、国有土地占主导的产权结构。至于使用政府土地的“溢价金”制度,是不同于香港的招标拍卖或协议批地制度的。澳门政府土地的基本供给制度是“协商批地”,内容是:政府对于免公开性竞投(俗称“协议批地”)批租地段的土地;政府租借地、政府租赁地等地段的发展、重建或更改用途,按照澳门政府1993年8月16日颁布训令230/93/M从估计未来可获得的商业利润中政府抽取的一定比率的税金,由于此项税金为溢利所得,故称“溢价金”。政府“溢价金”训令包括:第一条标的;第二条计算要素;第三条计算方程;第四条住宅及商业;第五条工业;第六条办公室;第七条旅馆业场所;第八条停车处;第九条室外范围;第十条缴纳方式;第十一条程序及征收;第十二条迟延利息;第十三条失效;第十四条附表及附件组成。训令对不同用途的土地“溢价金”的方式、程序、结算规定得十分具体而容易操作;训令收取溢价金的原则是政府租借地、政府租赁地地段的发展计划一般收取预算利润的20%,协商批地发展计划一般收取预算利润的40%;训令的审核程序规定受让人在接受政府训令计算出的应付溢价金条款后,要经政府咨询会议审核同意,并刊登政府公报(宪报)公示三十日后缴纳;训令也同时赋予总督“为本地区之利益而属合理之特别情况下,总督得更改计算溢价金之要素之数值”的权利。回归后,澳门政府仍然按照既往法律处理土地供给问题。澳门国有土地和私人土地交易,在律师楼签定买卖合同,其程序是首先经律师楼审核,在纳税后由律师楼安排签约时间、地点,一般是由私人公证处签定妥契约文书,再交到官方立契官公署登记存案。

上述两个前提的存在,决定了澳门在回归前,澳门政府没有或不能够运用政府资源炒作地价,因此,尽管澳门土地市场也受到国际大环境各种因素影响而存在经济泡沫,但是,房地产经济和实体经济没有太大的差别;而决定了港英政府能够运用政府资源炒作地价,因此,尽管形成香港一时的繁荣,但是,却促成了香港土地市场在国际和地区资金的炒作下形成大量经济泡沫,使房地产经济严重脱离实体经济。

有泡沫总是要破的,在亚洲金融风暴的席卷下,产业空洞化的香港应声倒下,而泡沫不多的澳门则受影响不很大。而回归后,同处于中国的支持,澳门一方面由于土地产权的多元化,能够运用市场经济的竞争手段调节土地市场的土地价格,使其基本和实体经济保持一致,另一方面由于既往房地产泡沫成分不重,和内地房地产经济水平基本一样,因此,不仅很快修复了经济,并且能够在2003年在中央主持下和内地签定《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》协议,并设法从中受益;而香港一方面由于土地产权的单一化,不能够运用市场经济的竞争手段调节土地市场的土地价格,使其基本和实体经济保持一致,另一方面由于既往房地产泡沫成分太重,仍然大大高于深圳、广东地区房地产经济水平,因此,很难在短期内修复经济,并恢复昔日区域竞争力,并通过和内地建立更紧密经贸关系安排中受益。

笔者通过对香港土地模式研究的最后结论是:一、在完全竞争市场上,现代意义的土地私有制(个人私有制、股份制、合作制)比单纯的土地公有制更能适应市场经济主体对土地资源灵活、公平配置的要求,因此,更有利于经济的发展;二、如果同是实行土地公有制,则政府替代市场较少的机制比政府垄断市场机制更能适应市场经济对土地资源灵活、公平配置的要求;三、如果公有土地再实行政府高度垄断的市场运行机制,其最终绩效都是负面居多,而不论基本社会经济制度是社会主义的还是资本主义的,因此,香港土地供给模式值得中国反思;四、世界土地经济史迄今还没

有提供一个大国在现行经济环境下建立土地公有制经济基础的成功实证，也没有提供一个大国在市场经济条件下实行政府替代市场机制配置公有土地资源的成功实证，更没有提供一个大国实施政府高地价政策加速土地资本化转变的成功实证。土地经济史告诉我们：首先，在存在土地国有制的国家，国家一般将土地经营委托一个特定的机构代理，而不是政府，一般而言，由于公共职能和市场职能不能合二而一，因此，政府直接经营国有土地，很难合理解决土地资源配置的公平与效率；其次，城市化、工业化进程的加快和水准的提高，带动区域地价上升是历史的趋势，但是，只有国家地价增幅和国民经济增幅保持一致，其国家地价基础才是稳健的，而其国家经济才有可能实现可持续发展。如果一个国家的地价被高估，而且其增幅长期大大高于实体经济，那房地产的缩水是迟早的事，并必然引发投资环境的恶化以及实体经济的衰退。尤其是一个人口众多、土地辽阔的大国，如果采用类似新加坡和香港高地价政策的发展范式并一旦产生地产泡沫，其后果肯定将比人口少、土地面积小的新加坡和香港严重得多。

参考资料：

- 张维迎. 产权、政府与信誉 北京 三联书店 2001 年
- 柴强: 各国（地区）土地制度与政策 北京经济学院出版社 1993 年
- 邹兆平: 外国与港台土地管理制度 北京 中国国际广播出版社 1990 年
- 李光耀: 新加坡人的信约不是梦想 新加坡 联合早报 2003 年 9 月 17 日
- 谢经荣等 地产泡沫与金融危机 北京 经济管理出版社 2002 年
- 刘力臻 市场经济“现代体制”与“东亚模式” 北京 商务印书馆 2000 年
- 王子明 泡沫与泡沫经济 北京 北京大学出版社 2002 年
- 徐滇庆. 泡沫经济与金融危机 中国人民大学出版社
- 胡雨村. 亚洲金融风暴中的香港楼市 中国房地产 1998 年 7 期
- 张宏斌. 香港政府的土地供应机制及启示 中国房地产 1998 年 4 期
- 郑紫衡. 香港房地产业一瞥 东南亚金融 1995 年 4 期
- 《建立香港与内地服务业产业链的战略构想》课题组. 《香港与内地服务产业链策论》中国经济出版社
- 邹晓云. 管得好才能用得好——香港土地两权分离的思考 中国国土资源报 2001 年 4 月 6 日
- 马凌、谢春雷. 土地储备制度是把双刃剑 南方周末 2002. 9. 26
- 香港特区政府统计处. 香港统一年刊 2002 年
- 国土资源部土地利用管理司调研组 适时引导调控防止楼市动荡 中国国土资源报 2003 年 2 月 20 日
- 仇宝兴 实施城市经营战略的重要探索 人民日报 2000 年 2 月
- 刘建锋 土地拍卖：泡沫溢出 亟待立法 中国经济时报 2002 年 11 月 25 日
- 杭州市供地计划与市场调控研究课题组 土地出让后续管理模式 中国土地 2002 年 12 期
- 杭州市统一征地办公室黄志华 杭州允许向自然人批租土地 国土资源 2002 年 8 期
- 陈昌春、黄贤金. 城市土地储备研究进展 国土资源 2003 年 2、3 期
- 缪舫 发改委投资研究所专家驳斥地产“泡沫”论 中国企业报 2003 年 8 月 23 日
- 澳门房地产联合会 澳门房地产投资手册 澳门 1997 年 6 月
- 戚名琛: 综述城市土地产权制度建设的三种思路 中国土地研究 中国科技大学出版社 1998
- 周诚: 香港土地问题考察报告 载李焕俊《考察与借鉴》中国大地出版社 1996
- 周诚: 土地经济学原理 商务印书馆 2003
- 陈业等. 新加坡土地管理制度考察[m]. 北京: 地震出版社, 1992;

第十一章 建立竞争市场体制

以上各章重点分析了在中国经济转型条件下，土地市场政府垄断体制的各种弊端及解体的必要性。本章将开始论证在多种所有制给定的条件下，中国土地市场引入竞争体制的可能性。

第一节 竞争体制——民主政治发展的必然

国家与社会的合一或分二，决定政治社会和经济体制不同的性质，决定政府与市场、政府与企业、政权组织与社会、国家机构与社会民众的关系。社会由市民社会与政治社会组成，政治社会对应公共领域，追求公共利益，从而引致民主政治，引致宪政制度；市民社会对应私人领域，追求个人利益而增进社会整体利益，从而引致商品交换，引致竞争市场体制。民主政治与竞争市场是对立统一体，竞争市场推动民主政治，民主政治保障竞争市场。正如恩格斯指出的，“决不是国家制约和决定市民社会，而是市民社会制约和决定国家”。显然，国家是权力和权利的对立统一体，是公民权利和国家权力的对立统一体。在权力和权利的对立统一体中，人民的权力具有绝对性、主导性和无限性；政府权力是由人民权力派生的，具有相对性、派生性和有限性。因此，宪法赋予公民权利，要求国家保障公民权利，是人民的“权利宣言”，而不是国家权力和阶级意志的“权力宣言”。因此，宪政制度的本质就是民主制度，其基本特征是法律至上，社会自治；其基本价值取向是社会自治领域，只受法律的管制，不受国家权力的非法干涉。显然，国家与社会一元型，从而否定私人领域，否定商品经济，使政府和市场合二为一，政府和企事业合二为一，行政权和国有产权合二为一，从而使政府替代市场配置资源；国家与社会二元型，从而引致市民社会从政治社会中分化、私法从公法分化、经济市场从政治市场分化，并由公法规范国家权力，由私法规范市场，形成二元社会结构，从而引致政府职能和市场职能分离，政府和企事业分离，行政权和国有产权分离。以上论证清晰地表明，民主政治与竞争体制的依存关系。

中国改革开放后，商品经济的迅速恢复和发展，使国家和社会开始分离，于是，市民社会开始从高度集权的政治全能社会中逐渐解放出来，民主政治从集权政治中逐渐产生出来，于是，政府开始退出市场，政事政企开始脱钩、政权组织和社会组织职能开始区别。特别是社会主义市场经济模式基本确立后，国家与社会分离的趋势已经基本形成，从而加快了竞争市场体制的建设。但是，在经济转型中，民主政治和竞争体制的建设并不是同步的，于是引致经济体制改革先于政治体制改革，从而引发了转型制度陷阱。一个经济转型国家，政治—经济—法律制度和市场制度耦合；产权所有制和产业结构耦合；市场合约权利地位耦合，事关制度结构、效率。市场经济不仅十分需要尊重和保护私人产权和契约的基本法律制度；产业结构形成、发展、执行过程中的政府市场关系，而且也需要界定社会、国家、政党、政府与企业相互关系的、确保效用最大化的、获取和处理信息尽可能对称的、最有效防止机会主义的国家政治经济体制，并通过制度选择实现帕累托改善。但是，由于转型制度陷阱的存在，土地市场的政府垄断体制并没有和多种所有制经济基础耦合，从而引致土地市场的机制与机制基础滞后于经济基础，所有制安排滞后于基本经济制度。因此，经济转型国家必须以政治体制视角研究国有土地的行政权和国有产权合一的政府垄断体制存在的滞后现象。

从世界近现代史看，各国的政治经济体制发展大体存在两条路径。一条以欧美及其他成熟市场

经济国家为代表，先建立宪政制度再建立竞争市场体制；一条以经济转型国家为代表，先建立集权政治制度然后再向竞争市场体制转型，最后确立宪政制度。尽管各国历史发展的路径不尽相同，但是有一个共同规律，就是宪政制度与集权政治制度总是分别和竞争市场体制与政府垄断市场体制对应，历史扬弃的不仅是集权政治制度，而且是政府垄断市场体制。在传统的社会主义确立之时，苏联和东欧等国家曾经试图改变这一规律，以超越商品经济阶段，消灭市民社会来形成国家与社会的一元型同质社会，以维持政府垄断体制的合法性，却造成了生产力发展停滞、人民生活日益贫穷的严重后果，于是，一方面引致苏联和东欧国家解体，另一方面引致其他传统社会主义国家经济转型。在传统社会主义解体后，一些转型国家曾经试图一方面维护集权政治制度，另一方面推行市场经济改革。但是，亚洲金融风暴的发生证明，政治制度和经济制度“二元论”是悖论。亚洲国家的这一历史实践表明，在集权政治制度条件下推行的市场经济改革存在先天制度陷阱，是行不通的。

综上所述，世界近现代史的结论是：国家、社会、政党、政府、企业的分离结构以及为维护这个结构所确立的政治、经济、法律等基本制度的确立，必然引致竞争经济体制确立。相反，竞争经济体制的确立必然引致国家、社会、政党、政府、企业的分离结构以及为维护这个结构所确立的政治、经济、法律等基本制度的确立。在国家体制中，竞争体制和国家、社会二元体制互为逆定理，就象审批体制和国家、社会一元型体制互为逆定理一样。当前，从理论上讲，不同的产业结构需要不同的产权所有制形式，并形成对产权所有制形式的约束，而最佳的市场制度安排则是相应的产权所有制与相应的产业性质偶合。上述假定可以得出如下两个结论，一是如果不修正政府垄断市场的赖以存在的政府结构，继续维持政府垄断市场的上层建筑服务混合所有制经济基础的市场制度，必然阻碍“改制”；二是国有土地本身必须进行一元型结构改革，以寻求公有产权实现的新形式，否则可能影响各种市场主体平等使用生产要素的权利。

竞争体制实行优胜劣汰，是市场经济的精髓。审批体制实行政府配给，是计划经济的精髓。计划经济向市场经济的转型，其实就是审批经济向竞争经济的转型。竞争和审批博弈有四种选择。一是竞争排斥审批，二是审批排斥竞争，三是竞争中保留适度审批（或称市场调节为主，政府调节为辅），四是审批中保留适度竞争（或称政府调节为主，市场调节为辅）。竞争排斥审批或审批排斥竞争，都是博弈选择的极端。竞争经济所对应的国家、社会、政党、政府、企业的结构以及为维护这个结构所确立的政治、经济、法律等基本制度，必然是两元的，甚至是多元的。因为只有二元以上才能产生竞争环境：激励与制约，才可以产生公平与效率的结果：优胜劣汰。审批经济由政府分配资源，所对应的国家、社会、政党、政府、企业的结构以及为维护这个结构所确立的政治、经济、法律等基本制度必然是一元的，因为只有一元才能消灭竞争的前提：激励与制约，才可以产生政府分配的结果：“一大二公”。竞争选择平等、民主；审批选择集权、专制。因此，本质上，竞争与审批的制度选择是决定国家基本制度的选择。

笔者认为，政府垄断市场体制尽管有过历史的辉煌，但是毕竟不能最终解决效率和激励，尤其是在经济全球化、产权多元化的当代历史条件下，其制度绩效已经基本释放完。相反，竞争市场体制却充满活力，释放出新的能量，并在顽强地替代旧的政府垄断市场体制，以主导历史。可以说，竞争市场体制是历史发展的必由之路，和政府垄断市场体制历史博弈的胜负结果是不言而喻的。当然，对任何事物都必须进行辩证分析。世间上没有绝对真理，只有相对真理。因此，评价任何体制绩效都不能绝对化而只能相对化，包括竞争市场体制和政府垄断市场体制。历史之所以肯定竞争市场体制，是因为相对于政府垄断市场体制，这种体制的利大于弊；而否定政府垄断市场体制，则是因为相对于竞争市场体制，这种体制的弊大于利。当我们选择确立竞争市场体制的时候，其实并不是包括其缺陷一并确立，而当我们选择放弃政府垄断市场体制的时候，也并不是否定一切、排斥一切。应该说两种体制的关系是既对立又统一的，确立竞争市场体制本身需要兼收并蓄，即借鉴政府垄断市场体制还有用的部分，以校正自身的缺陷。以中国土地市场为例，确立竞争市场体制的基本思路，就是将原来政府垄断配置资源的地位让位给市场，让市场替代政府发挥配置资源的基础性作

用。但是，土地市场的这一体制转型，并不排斥政府宏观调控乃至干预市场的作用。如果说竞争市场体制也存在制度缺陷，那土地市场的竞争市场体制同样存在缺陷。在竞争市场体制条件下，集体土地可能和国有土地进行无序竞争、产权多元化过程可能引致土地吞并，就是市场很难发挥作用的领域，因此，政府尽管不是市场主体了，但是还是行政主体，政府就应该以维护公共利益为己任，强化土地用途管制，防止无序竞争，预防市场失灵。

当前，随着经济转型的国家制度供给条件和制度需求发生变化，国家宏观机制基础的竞争市场体制转型结构已经开始确立，而作为市场主体的政府不愿意退出市场经营，放弃政府垄断市场体制，因此，作为土地经济运行基础的制度供给十分短缺。制度短缺包括制度供给不足和制度执行失范两个方面，其中制度执行失范甚至比制度供给不足影响还坏。制度供给不足主要表现：机制要市场化配置资源，机制基础却维护审批经济。由于土地经济运行的制度体系不完备、不到位，从而造成运行机制和机制基础的冲突，形成机制基础对运行机制的牵制，使制度体系发展的方向不清晰，使市场主体的心理预期模糊，使土地市场失去公平与效率。涉及机制基础的制度，不仅需要形成相应的法律、法规体系等有形的东西，而且需要内化为各种结构的和谐。制度执行失范主要表现在以下几个方面：有章不循，有禁不止；有法不依，执法不严。土地使用制度改革确实取得了世人瞩目的成就，但是，最大的遗憾是土地市场信用失范，地方政府越权批地、违法用地和低地价、负地价、甚至零地价出让土地屡禁不住，引致土地资产流失、土地市场秩序长期混乱，各种市场主体不能平等获得土地要素配置。改革突显的问题，一方面是政府垄断体制的一元型制度供给和多种所有制经济基础的二元制度需求的冲突，使市场化改革难以为继，明显显示出产权制度改革滞后的瓶颈制约，另一方面是多种所有制经济基础的国家、社会二元型制度需求涉及传统社会主义国家的基本理论、基本制度，面对改革的难度，因此，为了避免大的社会震荡，改革的领导者一直绕开机制基础搞机制改革，以短期行为追求短期政绩，致使积累的问题较多。当前，土地市场的改革已经进入十字路口，不容回避的问题是，要么继续维持政府市场垄断，要么加快结束政府市场垄断。何去何从，必须择决。

第二节 竞争体制——当代政府管制理论的结论

在讨论引入竞争市场体制，结束政府垄断体制前，我们有必要回顾政府管制理论的兴起与失灵。美国三一学院经济学系教授文贯中指出：苏联在 20 世纪 20 年代后开始实行中央计划经济，在很短时间内便成为一个工业强国，与此同时，西方各国则经历了 30 年代空前未有的经济大萧条，从而将成熟市场经济也会产生市场失灵的问题突现在政府和理论界面前。正是这种强烈的经济实证对比催生了凯恩斯思想，而凯恩斯在他著名的“通论”（1936）中提出的政府干预主义，则成为 50 年代和 60 年代广大发展中国家推行垄断市场的指导思想。然而这些国家在尝试了初期的成功之后，很快遭遇各种挫折。当年这些国家放弃市场经济的理由是，实行市场经济越成熟的国家，经济危机会越频繁、越严重，资本主义恶性发展的垄断会窒息一切科学和技术的进步；发展经济最有效的捷径是建立中央计划经济，从而摆脱经济危机，实行共同富裕、繁荣而平等。但是，经济史的后来发展并没有证实这些预言，残酷的现实却是，实行中央计划经济体制的国家面临层出不穷的经济问题，积重难返，最后引致前苏联和东欧国家的解；而坚持推行市场经济机制的国家，社会充满活力，科技进步日新月异，人均收入稳步上升，资本主义的恶性垄断并没有成为经济的主宰力量而窒息技术进步。

一、历史在反思计划与市场

计划经济国家所犯的一个错误是，没有认识到现代市场经济体制作为一种新的经济制度应该允许有一个逐渐完善的过程，也没有认识到现代市场经济制度有自我完善的能力。与历史上其他制度相比，这种经济制度还处于十分年轻的阶段，还需要很长时间磨合才能达到比较完善的状态，与现代市场经济体制相联系的各种制度、法律和条例一样，也有一个成长、发育和试错的过程。不过，可以断言，随着市场经济制度的完善，市场失灵的后果有望减轻。从第一次工业革命算起，现代市场经济制度到今天才经历 200 多年，但对生产力的促进远远超过几千年的总和。在最发达的一些市场经济国家，虽然仍然面临不断寻找新的市场失灵的对策的任务，但是，客观地讲，随着人们认识的深入和对策的完善，市场失灵的范围和程度已经有显著的减小。

计划经济国家所犯的另一个错误是，在夸大市场失灵的同时，完全忽视政府失灵的可能性。政府一旦直接配置资源、组织生产、分配收入、技术创新，便演变成全能政府，但是，政府收集处理微观经济顺利运转所需的消费和生产的巨大信息不是公共政府的强项，结果政府领导人只能用自己的偏好代替民众的偏好，用自己的积极性代替民众的积极性，因而不得不酿成政府失灵。而更为严重的则是，由于权力和资源在计划经济国家都完全集中在政府手中，民间既无能力也无资源去纠正政府的错误，因此，一旦发生政府失灵，其损失就远远超过市场失灵的损失。东亚模式一直为许多经济学家所称道，1993 年世界银行还专门出版了系统介绍东亚经验的专著，认为东亚经济奇迹是政府和市场密切配合、共同努力的结果，是拉美国家和非洲国家模仿的榜样。但是，东亚金融危机的突然爆发及其引致的严重后果，为政府干预主义划了最后的句号。

正是上述这种强烈的实证对比，以世界银行前首席经济学家斯蒂格利茨为首的一些经济学家特别强调培育竞争环境和促进自由贸易对市场机制的成熟至关重要。自由贸易并不会自动导致竞争，而自由贸易的好处只有在充分竞争的市场环境中才能最大限度地实现。如果没有一个充分竞争的环境，贸易的自由化可能只会进一步加强垄断企业对市场份额的占领，使政府的关税收入转移到垄断企业的手中，而并不能造福民众或促进生产力。应该健全有利于市场发育和竞争的政府规制，凡是市场能够做得好的事政府应该让市场去作，政府的功能是弥补市场机制的不足，而不是替代市场。也正如美国马里兰大学经济系教授钱颖一 2000 年在《市场与法治》中指出的，法治是现代市场经济体制的基础，政府经济职能定位是“一个有限的和有效的政府，核心是确定政府与经济人之间的保持距离型关系，一个无限的政府，即一个无所不管的政府，必然压抑企业和个人的活力和经济的生命力。因此，只有有限的政府才有可能成为有效的政府。但是，另一方面，并不是所有有限的政府都是有效的政府，有限的政府也不会自动成为有效的政府。在政府的权力受到法律的约束，在政府与经济保持一定的距离之后，政府作为不偏向的第三方要有所作为，应该充分发挥其支持和增进市场有效运作的积极作用。

二、成熟市场经济国家处理公共财的借鉴

成熟市场经济国家大都实行土地私有制，从土地产权制度所有制层面看难有可供借鉴的，但是，发达国家政府处理公共财的原则却是可以借鉴的。

在发达市场经济国家，比较早为人们接受的公共财有公民义务教育，比较早被人们判为容易导致自然垄断的有交通、能源、通讯和银行等关系国计民生的行业，最初的通行做法就是政府直接干预或政府垄断，但后来随着实践的深化和理论的发展，他们管理公共财和自然垄断的手段转向主要通过制订有关的各种规制。并且当市场逐渐成熟，竞争逐渐充分和开放逐渐充分后，他们都有序地，坚决地撤出这些市场，而不是直接经营，与民争利。发达市场经济国家的管理经验指出，如果市场

存在充分竞争和开放的条件，市场一定可以比政府更好地组织生产，更快地促进技术进步，更好地满足消费者的利益。

中国的公共品改革借鉴了成熟市场国家的做法，尽管如教育卫生，选择了由政府包办到开放市场的做法；而如土地，则选择了所有权和使用权两权分离政府经营的做法，但是，从目前看，将教育卫生完全交由市场配置后，由于政府规制跟不上，引致教育卫生一切向钱看，从而异化了公共品的人民普惠权；而土地实行政府垄断经营后，由于行政权和产权结盟，又引致土地市场行政权寻租，从而使地方政府留恋市场经营权。从这两个极端的实证看，公共品完全放开或政府垄断经营都不可取。

根据成熟市场经济国家的经验，不同的公共财有不同的属性，而具体的公共财特有属性决定具体公共财的开放和垄断程度。事实上，成熟市场经济国家的土地和教育、卫生就实行的是不同所有制，国家的公共财在教育和卫生的比重大大高于土地，国家对教育和卫生的管制多于土地，国家对土地的私有化要求比对教育、卫生的私有化的要求大得多。特别是人类从工业经济时代进入知识经济时代后，在人力资源、资本、土地三大生产要素资源中，知识作为第一资源的作用已经超过土地，国家对教育和卫生的管制更是如此。因此，从未来要素资源地位的发展趋势看，中国对国有土地实行高度政府垄断体制已经显得观念陈旧。

三、国家市场化程度决定政府管制强度

政府管制的强度，无论是范围还是深度，都不是一成不变的教义。政府管制是经济社会发展的客观需要决定的，属于上层建筑，只要经济社会在变化，政府管制的内涵和外延就在进行适应性变化，并且必须进行适应性变化，以适应经济基础的变化。否则，将因为生产力和生产关系的矛盾引致历史的混乱甚至衰退。

总体讲，从历史过程来看，尽管随着人们所追求的发展目标的扩大，政府在经济发展中的作用在不断地扩大，但是对特定国家和地区来说，要定义政府在经济发展和增长过程中的具体作用，首先就要对本国本地区市场机制发育的成熟程度和经济发展的特定阶段，并对本国所处的国际环境有深刻的了解。这是因为政府的经济功能随市场机制的发育，随经济发展的不同阶段，随国际环境的改变而有不同的侧重点。

一般来说，在市场机制尚未充分发育的时候，政府自然会肩负更多的经济功能。事实证明，如果在市场机制尚未充分发育的时候，政府采取放任自流、无所作为的态度，并不利于经济前发展。东亚的经验表明，政府管制在一定时期能极大地促进经济的发展。但是，东亚的经验又表明，依法治国比政府直接干预经济更重要。东亚各国对金融业的规制并不齐全，政府对银行和资本市场的监控也不完善，许多规制既不合理又不透明，给政府以很大的权力操纵信贷、外汇和投资，从而酿成房地产危机，以至整个经济的衰退。东亚政府在本国经济经历几十年的快速发展之后，却迟迟没有从一些不该再管的领域中撤退，这不能不是教训。

法治和民主是政府取得日益扩大经济功能的合法性的前提。作为补救市场失灵的处方，引进政府干预虽然可以在一段时期内加速经济的发展，但是，如印尼等国的例子说明，如果在引进政府干预的同时，无法防止政府权力的无限扩大和腐败，则引进政府干预对经济的长期影响就很难说一定是正面的。一旦政府权力失去制衡，不但无从保证政府会自愿退出竞争性经济领域，而且极易导致政府的腐败和滥用权力。因此，引进政府干预时，要对法治建设和民主建设特别加以重视，并对市场失灵的原因作具体的分析。如果市场失灵的原因是市场发育不足造成的，政府代替市场发挥功能的同时，应着眼于促使市场的发育，促使市场变得更有竞争性，更为开放，不但对国内的所有地区开放，而且对世界开放。

第三节 竞争体制——国际经济发展的必然选择

引入竞争市场体制的理由之一，是世界贸易规则的需要。冷战结束之后，随着经济全球化步伐的加快，发展中国家已经很难再走依靠发达国家单方面开放市场的出口导向型经济发展道路，唯一的发展政策取向是按照世界贸易的游戏规则，通过开放市场、参与国际竞争，发展本国经济，保护自己的金融安全和经济安全，以及国家安全。所谓 WTO 的规则，其实就是贸易自由化规则，要求参与国消除贸易壁垒，鼓励市场竞争，反对市场垄断，防止有市场垄断力的服务提供者反竞争，垄断服务提供者滥用垄断。应该说 WTO 规则是指导市场的基本规则，包括土地市场也不能例外。

按照世界贸易游戏规则的要求，就中国国有土地市场而言，所谓充分竞争就是政府退出经营土地活动，将配置土地资源的权力还给市场，确保市场发挥配置资源的基础性作用，以实现土地资源配置效益最优化与最大化相结合的目的，从而促使经济社会得到健康发展所需要的土地资源支持。应该说，土地市场实现充分竞争对土地市场，以及对整体经济的健康发展都是有好处的。

但是，在传统社会主义制度条件下，国有土地产权，是生产资料国家所有权和劳动力国家所有权的统一。竞争市场体制要分离行政权和产权的结盟关系，势必和传统社会主义国有制的基本定义相抵触，因而坚持政府垄断理论的人不能接受分离的制度设计，以土地市场特殊论将土地市场的运行规则排除在世界贸易游戏规则外。土地市场特殊论主要论点：一是中国土地市场是国有土地产权市场，作为产权代表的政府要保障国有土地产权的规模经济效益收益，应该实行市场准入限制，尤其是集体建设用地市场准入限制，垄断市场；二是为了保护国有土地的公益利益，比如公共事业、社会福利事业、生态环境事业，以及弱势农业用地，作为产权代表的政府应该垄断市场。笔者认为，目前的理论与实践都不支持上述论断理由，而引入竞争市场机制的理由却充分。

国有土地产权并不必须要政府经营

长期的土地经济运行实践证明，由于公有产权的外部性和行政权外部性，土地市场政府失灵比目前理论界认定的市场失灵严重得多。十六届三中全会对产权提出了新表述，用“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”替代了十五大提出“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”这四句话。目前，国有土地产权的归宿显然是不清晰的，而要解决归宿清晰的问题，那地方政府就得承认是国务院的地方委托代理人而不是产权代表，要么按中央——地方契约履行中央约定，要么由中央收回委托，直接经营全国土地。中央直接经营一个大的全国土地既没有世界先例，也事实上不可能。委托地方政府代理，由于本文论证的政府治理的层级结构和市场运行的网络结构严重冲突的原因，事实证明弊端不小，而且无法靠具有行政和市场双重主体资格的地方政府治理。因此，有必要突破在现有政府体制内寻找委托代理人的思维定式，另外选择能够符合市场运行结构的、能够保证国有土地资产不流失的国有土地产权实现新形式。

其次，规模经济效益对土地经济而言是不存在的，因而以规模经济效益保护政府垄断土地市场是站不住脚的。土地定点定位性很强，土地的价值主要由土地的用途和所处的区位决定。众所周知，在同一区位条件下，一亩商业用途的土地价值可能是农业用地的土地价值的数十倍或数百倍；而在不同区位条件下，区位优势地区的一亩商业用途的土地价值可能是区位相对较差地区的商业用地价值的数十倍或数百倍。比如，香港中环 1 平方英尺土地的价格是 15 万港元，而在西部偏僻地区 1 平方英尺的土地可能就只值几百元或不值钱。因此，就土地经济而言，土地市场只存在垄断经济效

益，不存在规模经济效益。但是，土地市场的垄断机制，是人为形成的而不是自然形成的，因此，土地市场的垄断价格，也是人为形成的而不是自然形成的。目前土地市场的政府垄断，无论是法律授权所形成的、还是政府特许形成的，都只能是市场经济不平等的制度安排的产物，而不是竞争市场的产物。既然如此，今天提出打破由于政府与法律不平等的授权所形成的土地市场垄断，不仅是应该而且是必须的。土地市场如果打破政府垄断，其竞争产生的平等环境和供求价格，无论对提高资源配置效率和还是社会分配效率都是有利的。这表现在，一、土地市场竞争有利于土地供给主体自觉优化生产要素组合，努力降低生产成本，提高效率，创造技术优势，防止将高额管理成本向其他市场主体转嫁；二、土地市场竞争有利于打破垄断者对信息的垄断，迫使土地供给主体按照市场的真正供求关系定价，从而促进资源向效率高的产业和市场主体集中，引导产业的发展；三、土地市场竞争有利于政府获得较多的管制信息，缓解管制双方的“信息不对称”问题，从而有利于提高政府管制效率，减少行政权的寻租损失。

经济基础发生实质性改变，维持政府垄断弊多于利

首先是政府土地市场垄断的所有制基础已经发生实质性改变。中国加入 WTO 之后，许多国有企业已经改制，许多垄断性产业已经或正在对外资、民资开放，譬如电信市场、民航市场、交通运输市场、能源、基础设施领域等，因此，企业产权的多元化正在形成。这样非公有资本将被允许进入基础设施、公用事业等领域，从而实现对公有制经济的多元化改造，并最终结束国有垄断的机制基础。既然土地经济运行的经济基础的产业性质已经在开放市场中放弃纯而又纯的单一公有或国有制形式，那政府的土地市场供给就已经不是面对单一公有或国有产权，而是面对多元资本、多元产权，因此，如果说以前用政府垄断方式是为了推行供给双轨制保护这些国有企业的话，那现在用政府垄断方式就失去了经济运行基础，既不可能，也没有必要，而只会异化政府职能。

其次是政府土地市场垄断已经对“三农问题”造成严重伤害。很长时期以来，集体土地所有制产权受不到法律应有的保护。中国社会农民这群弱势群体对国有土地和集体土地的不平等待遇一直表示不满，对地方政府假以公益需要征地剥夺级差地租一直表示不满。为了争取土地产权权利，农民上访案件有增无减，且从未间断。但在计划经济体制条件下，地方政府采用一切手段弹压农民的不满，因此表面掩盖了激烈的社会冲突，并维持了社会稳定。而在市场经济条件下，面对工业化和城市化建设用地膨胀的推动力，面对集体土地所有者代表的法律混乱，面对自己作为土地所有者成员地租的流失，农村乡镇村政府、集体经济组织和农民个体必然要对土地所有权的失落作出各种反弹，使社会矛盾冲突表面化、尖锐化。上访告状和非法流转是农民渲泄不满的两个侧面，城郊结合部和公路两旁违法现象就是矛盾汇集的火山口，而农村较普遍的乱占滥用耕地现象则是泄愤点。每当农民不能从土地的传统农业收益中获得富裕而城市政府却能从出卖农地中得到好处的时候，每当部分农民和乡镇企业需要离乡离土发展或重组产权而又不准许他们转让自己承包的土地住宅取得土地收益的时候，集体土地产权权益冲突就又尖锐起来，而且成为一种社会不稳定因素。如果二十一世纪的中国土地市场继续维持国有、集体两种所有权一个国有所有权市场的格局，继续使用政府征用办法将集体土地向国有土地转化，并只准国有土地向社会有偿提供建设用地来维护政府市场垄断利润，如果政府征地安置政策继续不包含产权的地租赔偿，并继续支持非公共利益继续低价征用集体土地索取农民剩余，如果政府管理层面面对集体土地流转管理仍然坚持烦琐的审批制度，并要求土地所有者向政府部门缴付巨额的土地收益，最后的局面就是集体土地，特别是有价值的集体建设用地越来越少，集体土地收益流向各级部门的越来越多，拥有集体土地所有权的 8 亿农民越来越穷，农村掠夺式开发土地资源越来越厉害，城郊结合部和公路沿线的土地违法案件愈来愈多。中国集体土地资源占中国国土面积的一半，如果集体土地产权继续不能得到有效保障，不仅粮食安全得

不到保证，而且林权、草权也落不到实处，“公地悲剧”将继续加剧水土流失和土地荒漠化的进程，造成生态环境的进一步恶化。

市场博弈环境已经改变，维持政府垄断市场显得多余

政府已经不在对国有企业的盈亏承担领导责任，政绩考核方式已经由单一的经济指标转向经济社会全面指标，资源配置的地方保护主义环境已经改变为全球化统一市场环境，因此，过去地方政府采用地方保护主义方式，用建立“封建土围子”的办法保护落后地方经济的发展模式，也失去存在基础。中国加入 WTO 之后，按照世界贸易游戏规则，市场经济条件下的政府只能按“公共行政”要求，用统一的“大市场”规则发展地方的比较优势。如果继续维持政府垄断市场，那很可能因政府不当干预而破坏市场竞争，从而增加交易成本。

综上所述，在土地市场引入竞争，是融入全球经济一体化的需要。全球化条件下，现代政府的市场职能是制定游戏规则，防止市场失灵，绝不是在上下级政府之间划分经营市场的权利、权力，从而超纵市场索取剩余。否则，中央和地方的权利、权力之争将仍然陷入悖论，从而不利于规范土地市场。一个好的体制从某种意义上讲是竞争出来的。政府结构的转型可以有许多外生动力，但是，必须有内生动力。国与国的竞争、政府与政府的竞争，主要就是制度公平、效率、透明的竞争，而不是政府管制强度的竞争。加入世贸组织给各级政府提供了全球化条件下制度竞争的平台，通过比试，制度优越的政府就可以打败制度落后的政府，把自由流动的资本、人才、产业吸引到自己的国家和地区。因此，迫使那些不尊重产权、不尊重法律，不尊重人才、不尊重竞争、不尊重诚信的政府迅速修改规则，放松管制，把失去的市场争夺回来。当前取消政府垄断土地市场，就是要从根本上治理政府失灵，从而完善竞争市场制度，提高市场效率，增强国家综合竞争力。当然，政府垄断土地市场的既得利益者，必然要列举政府垄断土地市场的无数好处进行四处游说，这是本能的反映，有不奇怪，没有才奇怪。

第四节 竞争体制——防止政府的逆向选择和道德风险

土地市场大量的实证表明，失去竞争的政府垄断市场是危险性。从信息经济学视角看，垄断和竞争基本上是一个信息对称的问题。从手段看，竞争，特别是完全竞争，就是通过博弈机制实现供需双方的信息对称。反垄断就是增加市场信息供应量，让强者和弱者实现起点平等。从结果看，竞争市场是以优胜劣汰的竞争方式，追求社会福利的单一目标，而垄断市场，尤其是政府垄断市场，则是以垄断地位寻求垄断利润，实现自利的目标。从监督看，竞争市场追求目标明确单一，可以监督，也容易度量；垄断市场，尤其是政府垄断市场，一方面就政府总体而言，由政府的性质决定，其目标函数是多元化的，因而即使政府信息披露机制完善，政府职能的本身也使监督机构、社会公众很难监督，也很难度量政府行为的自利或他利性质，何况目前的政府并不是真正的民选政府，社会并没有政府信息披露机制；另一方面就各级地方政府而言，又因政府的行政级别、所处的地理区域、领导人素质决定的偏好不同，其目标函数是完全差异的，由于社会没有政府信息披露机制披露这类信息，何况地方政府往往要有意（甚至利用封官许愿、撤职查办、新闻封锁、贿赂上级政府等手段）隐蔽这类信息，于是，中央政府、监督机构、社会公众更难获得各级地方政府的“私人”信息，并用全国统一标准去监督，度量地方政府的 market 行为。因此，在严重的信息不对称条件下，政

府垄断市场的地方政府行为便在只有激励，没有风险的委托代理契约中发生诚信问题，即存在作为国有土地产权中央委托代理人的地方政府在市场进行逆向选择和出现道德风险的问题。

首先是政府垄断市场的政府信息租金。严格原因上讲，政府信息有许多是公共信息，应该为全体公众服务，不应该收取租金，但是，由于政府垄断市场的存在，有的政府便利用城市规划、城市建设项目等公共决策信息进入土地市场，并收取信息租金。本来信息租金理论是为拥有私人信息的人设计的激励机制，但是在政府垄断市场便成为政府信息寻租机制。

其次是政府垄断市场的政府剩余索取。市场经济是竞争经济，成熟市场经济国家的资本所有者为应对激烈的竞争，就设计出让经营者拥有索取剩余权的激励机制，以避免经营者偷懒等道德风险。奖励者是资本所有者，被奖励者是经营者，度量标准是严格的。因为资本所有者绝不会拿自己的财产奖励无功受禄者。但是，在政府垄断市场却具有不确定性，地方政府的剩余索取一方面可以来自向上级政府的讨价还价，弄虚作假，另一方面可以来自向下，即来自对集体土地所有者的征地掠夺、对国有土地使用者土地使用权的收回掠夺，以及行政审批掠夺。在信息不对称的条件下，政府行为不规范的地方政府拥有极大的剩余索取权，并且只要愿意，完全可以按照自己的成本收益函数自己确定收费标准。

目前，在中国土地市场上土地批租泥沙俱下，有的下级政府为了达到地方的或个人的政治经济目的，不惜对上级政府，对人民不讲诚信，能欺就欺，能骗就骗，而作为中央的国土资源管理部门则“管理松弛，有的知法犯法，给不法分子大开方便之门”（2003年1月温家宝副总理批示语），可以说讲诚信的陷阱四处能见。当代中国处于经济全球化步伐加快，对诚信要求格外严格的国际贸易时代，但是，面对诚信资源需求十分强烈的国际大环境，国内诚信资源却十分稀缺，从而使诚信供给严重不足，为此已经影响到经济社会的发展。笔者认为，尽管中国土地市场诚信缺失是社会系统体制性综合症症状的集中反映，成因是多方面的，涉及诸多领域的复杂问题，但是最重要的一点应该是，政府垄断市场没有竞争机制，没有优胜劣汰机制，有些地方用人民的资源在市场牟利而失去制约，于是，在不承担盈亏的风险，不惧怕出局的危险的制度环境中，便越干越大胆。下面，以产权——竞争——诚信的互为依存的关系论证引入竞争对市场的重要性。

否定竞争必然引致诚信缺失

行政权是排斥竞争的，国有产权是排斥其他产权的，因此，政府垄断市场体制是排斥竞争的。在政府垄断市场上，政府拥有行政权和国有土地产权，土地生意独此一家，没有竞争对手，也没有人敢和政府竞争，从而引致政府过多、过宽、过强的管制或计划配置资源，而政府替代市场配置资源的结果，就是政府用行政决策替代市场预期，从而扼杀或破坏了市场主体的预期积极性。面对政府的不当管制，市场主体于是在没有竞争的生存环境中，要么养成干脆依赖政府的习惯，要么无能为力地进行消极对抗。由于市场主体（征地的、整理的、经营的）缺乏产生长期预期的约束和激励，于是在政府不当管制的政策环境中，就按照政府的指令，你要我做啥，我就做啥，既然我不能管那么多，我又何必想那么多，从而转向只顾哄得政府高兴，并以各种手段拼命追求部门或小团体自己的短期利益。于是，中介组织有的为了得到政府土地招标采购挂牌委托，就帮助政府在土地市场制造虚假信息哄抬市场地价，实现经营城市的高指标，或者按照政府领导人或利益团体的利益组织“标托”，饬令其他自然人和法人不可参与竞争，从而安排土地成交骗局；有的为了实现某种利益，便以征地做交易，按照领导工程、政绩工程的要求违法低价征用集体土地，从而获得某种好处。于是，为了完成地方党政领导交办的政治任务并从中获得政治经济利益，有的政府部门便按照领导工程、政绩工程的要求低地价、零地价、负地价出让土地，为地方领导人寻租大开方便之门；有的规划部门则肆意修改基本农田规划，大量圈占良田，支持甚至纵容重复建设。正是从这层意义上讲，政府

垄断市场要对诚信缺失负主要责任。

作为公共行政的政府一旦异化为社会全能的政府，政府领导人的地位和行为方式也发生了异化。为了实现地方的或少数人的利益，有的地方政府利用官帽子，甚至还动用公检法力量保护落后生产力。他们不在是公仆，而是老板；他们提供的产品不再是纯粹公共品，而是商品。他们治理经济社会的出发点，不是或不完全是为维护公共利益，最广大人民的利益，而是为狭隘地方利益、个人或小集团利益。政府行为的异化，也异化了政府行为的结果。他们追求的是 GDP，而不是统筹发展。在唯 GDP 利益驱动下，他们不需要关注民生、民权、经济社会统筹，对下属，谁不服从他的指示就扬言“不换思想就换人”，对群众，他的政策可以朝令夕改，想怎么做就怎么做；对上级，则搞上有政策下有对策；对国法则搞阳奉阴违为我所用。政府如此不讲诚信，群众上行下效，社会也就不讲诚信了。

成熟市场经济的国家的政府进入土地市场，按政府经济学理论，首先是市场要政府来维持买卖双方信息对称，防止市场出现弄虚作假，搞不公平交易；其次是市场要政府来治理一些企业如环境污染之类的外部性，防止对公共环境的破坏；再次是市场要政府来对付市场垄断，防止不公平竞争，从而防止资源配置无效率和生产组织无效率。但是，中国地方政府进入土地市场的理由却是因为国有土地产权是国家的，政府要代表国家经营土地，所以进入市场，并光明正大宣布实行市场垄断，追求垄断利润。由于要垄断，农民的集体土地产权被排斥在建设用地市场外，并作为国有土地的后备来源被一些地方政府任意补偿征用为国有土地；也因为要垄断，一些地方政府以土地所有者身份随意收回卖出去的城市土地使用权，尤其是利用城市拆迁之类的政府经营城市活动强制低价收回赢利地段的土地使用权。政府有法不依，法院违法不究，社会能有诚信吗？

按照博弈理论，政府与市场的博弈有两种选择，一是退出市场经营活动，从而让政府和市场各自做好自己的事，都得 10 分；二是政府不退出市场经营，从而引致政府和市场双失灵，让政府和市场都得 0 分。

否定产权必然引致否定竞争

政府垄断市场体制，是行政权垄断和国有产权垄断体制，不可能引入产权平等、竞争的机制，于是必然引发综合问题。竞争市场和产权制度是相互依存关系，产权的存在是交易的需要，而交易是通过竞争实现的，没有竞争就没有平等交易，没有平等交易就没有产权的供给，没有产权的供给就没有产权的需求，于是，必然形成政府垄断市场的产权悲剧。当前，经济体制已经转轨，而作为市场经济基础的土地产权却没有严格界定。农民的集体土地产权得不到保护，一方面农民失去产权的约束和激励，造成诚信行为和经济预期异化，另一方面失去获取、确认合法产权的欲望，也就失去产权意识，从而任谁人垄断宰割，再一方面那些没有国有土地产权的人却靠权力、靠炒卖别人的产权获利，引致市场你欺我诈，秩序混乱，从而助长了土地市场不讲诚信的行为。

竞争是产权的基础，产权是竞争的前提条件。在竞争市场体制下，产权具有激励和约束功能。拥有产权的人积极维护自己的声誉，是想要通过参与市场竞争去追求自己长远的预期利益。如果市场竞争消灭，那市场主体就无须追求产权长期的获利能力，也不会为产权预期顾及自己的诚信声誉。十六世纪的英国曾经出现过经济学家称的“公地悲剧”。这是一块非常好的公地牧草地，但由于属大家所有，因此谁都要占有放牧或作其他使用，以实现自己利益的最大化，并且没有人能够制止，于是后来因过度的放牧和乱占滥用而遭到严重破坏。公有产权最大的缺陷就是产权不能明晰到个人，谁都有权拥有它，预期就是最大限度地满足自己的使用，但谁都不考虑其他人的利益，不考虑过度使用的后果，不承担损害公地的道德法律责任，因此，结局只能是毁灭。公共产权毁灭了，大家都没有了，占有的欲望也就没有了，这就是公地悲剧。

产权是竞争的前提条件，一指产权要归宿清楚，二指产权结构要多元（中央、地方；国家、集体、个人）。在市场经济条件下，人们产权的“一穷二白”，并不是好事。各级地方政府、集体、和个人既然在交易中什么产权利益都没有，也就不奢望通过合法交易得到什么，也不担心在交易中失去什么，而这样达成的合约，只能是“逆向选择”的产物。既然什么都不怕都灰心，他要想完成原始的积累，唯一的手段就是铤而走险，空手套白狼，做无本生意，这就是中国现阶段因产权高度单一引致的诚信危机的物质根源。当前，在国有土地市场上，由于法律规定国有土地产权的代表是国务院，因此，中央政府和地方政府是代理关系、契约关系，地方政府作为委托代理人经营所在地的国有土地，应该履行和中央约定的契约。但是，由于国有土地产权是一种归属不清晰、权责不明确、保护不严格、流转不顺畅的产权，而在地方政府的眼中，国家的就是大家的，谁管都一样，因此，进行“逆向选择”，根本就没有去摆正国家老板和地方雇佣者的关系，经常越位行使中央的权利。而由于国有土地产权的代理关系不明确，大家都认为自己有权代表国有土地，而大家又都不对国有土地产权负象私人土地产权那样的经营责任，便造成中央政府的激励和约束契约在某种程度上对地方政府经营土地的行为无效，而作为行政权在握的地方政府充任市场主体，一旦失去了激励和约束，有的便利用经营城市权力让行政权为国有土地产权寻租服务，有的或去制造信息不对称误导中央政府、误导市场，有的或明目张胆地低地价、零地价，甚至负地价出让土地，从而产生“道德风险”，于是制度就异化了。中央政府对制度的异化肯定不满意，于是一旦发现问题就组织清理整顿，但是，苦于信息不对称，苦于不能够准确掌握地方的问题，于是，尽管中央政府几乎年年在进行全国性的土地市场秩序清理整顿，但是，中央能够抓住把柄的总是少数，因此，地方政府总能在和中央政府的重复博弈中一次次取胜。

当前的产权状况，一是国有土地没有自己的清晰产权，人人当家作主，甚至到乡镇都有权批地；二是集体土地虽有产权，但认为朝不保夕，农民对保护自己产权无能为力，于是任意破坏；三是中介组织生存不靠取得市场诚信而是靠贿赂政府，从而不积蓄诚信资产，于是助纣为虐；四是政府顾及短期利益，法律制度和政府政策没有有力打击破坏产权的非法交易，没有切实保护合法产权，于是市场秩序混乱。“公地悲剧”在资本主义社会如此，在社会主义也是如此，要重塑土地市场的诚信，必须从产权制度做起。

竞争的核心是“重复博弈”

政府垄断市场的交易成本具有特殊性，引致供求博弈结局具有特殊性。诚信是对预期的交易，而交易正常进行的基础是重复博弈。没有重复博弈，就不可能产生诚信供给。土地市场如果都做一锤子买卖，那没有必要考虑不诚信后果。但是，要重复博弈那就要考虑诚信对称。否则，不诚信的一方，要受到另一方的报复。因此，土地市场经济人最佳的选择是互守诚信，实现双赢。事实上，无论政党、团体、组织、个人要生存下去，都必须进行政治、经济交易，因而都希望互不欺诈，而最好的博弈选择当然是互守诚信，实现双赢。土地市场诚信出问题，从制度经济学看，或是制度系统本身存在问题，或是制度运行基础存在问题，从而给定了不讲诚信的人低成本交易的条件。当然，这里的制度远比法律制度的观念更为广泛。经济人是自利的，经济人的原始欲望是不惜一切代价追逐利益最大化，但是自利经济人之所以没有不顾一切去为所欲为，就是因为经济人是理性的，决策之前必须进行成本收益核算。如果社会不讲诚信获利的成本很低，那不讲诚信铤而走险的人就增多；如果社会不讲诚信获利的成本很高，那讲诚信尊承诺做守法生意人就增多。因此，制度设计一定要从成本设计方面保证重复博弈的进行。因为市场经济的不同交易成本，很重要的是要靠制度来确定高低。如果制度不能正确衡量交易成本，甚至颠倒交易成本，那就只能鼓励市场诚信异化。

土地市场绝对是重复博弈的市场，但是，中国土地市场重复博弈的政府只产生诚信需求而不能

产生诚信供给。其原因在于，市场由政府垄断，只此一家，别无分店，你买也得买，不买也得买，因此，政府土地供给的合约不是完全合约。博弈之所以重要，是因为博弈能够改变买卖双方的结果；重复博弈之所以重要，是因为第一次博弈的结果可以通过第二次改变；而如果重复博弈的结果没有悬念，那博弈的意义也就失去了。因为在买卖双方处于绝对不平等条件下达成的不完全合约，作为供给者的政府，拥有行政权和国有土地产权，是绝对的强权者，因此，只希望土地受让人供给他诚信，而不考虑他供给土地受让人诚信，而作为市场主体的土地受让人尽管有诚信的需求，但是得不到政府满足，因此也不可能对政府生产诚信。由此演绎，于是彼此彼此都不讲诚信了。

由此推导出重复博弈的一般结论：竞争市场是重复博弈的前提条件，重复博弈又是诚信交易的前提条件，如果竞争市场条件不成立，那重复博弈产生诚信交易的结果不成立。垄断市场，尤其是政府垄断市场，之所以诚信缺乏，就在于缺乏竞争基础，重复博弈成了没有悬念的博弈，因此，失去竞争的重复博弈也就失去了存在的意义。

竞争文化与保护竞争法律

政府垄断市场产生政府垄断文化。文化是比道德更广泛的概念，按信息经济学理论，文化是一种人群行为的预期和信念，他能够让人自律，形成抵御一切诱惑和压力的纳什均衡。但是，政府垄断文化，从文化观念上认识，不是竞争文化，因此，很难产生自律。一般讲，当自律不能有效规范市场主体的行为时，这就需要他律。他律靠第三者实施。如果没有机制惩罚那些违规违法的市场主体，规范有序的市场就无从建立。因此，当自律无效时必须用他律规范市场主体，改变当事人的博弈结果。但是，中国土地市场是政府垄断市场，法律是维护政府垄断利益的，由于法律的威慑力量不能自律政府行为，因此，法律不能保护土地使用者，失败的永远是被垄断者。

市场经济条件下，不加快竞争体制确立将付出转型成本。当前，一方面旧的政治、经济、文化、法律等包括产权、伦理，甚至宗教制度在内的各种生产关系都受到了某种程度的否定，从而动摇了计划经济的根基，而新的政治、经济、文化、法律等包括产权、伦理，甚至宗教在内的新的制度却没有产生或得到定位，因此，市场经济尽管已经在运行了，但是其机制基础却还大量搀杂着计划经济的残余，并为此制约了市场经济体制的进一步完善。当前，由于社会运行系统存在大量制度的灰色空间，一方面，相当的政党、团体、组织、个人面对制度缺失的状况无所适从，另一方面，相当的政党、团体、组织、个人又在利用制度缺失的转型环境进行投机和寻租活动，从而造成政党、团体、组织、个人之间进行政治、经济、文化等交易时有一部分政党、团体、组织、个人因此而获得了超额利润，而另一部分政党、团体、组织、个人却发生经营亏损，于是彼此就为赢利和亏损互不信任，并阻碍了正常政治、经济交易的有序进行。

参考文献

- 《马克思恩格斯选集》 北京：人民出版社，1972
- 王俊豪 自然垄断产业：要形成有效竞争格局 中国经济时报 2001. 11. 6
- 文贯中市场机制，政府定位和法治 中国经济时报 2001年3月23日
- 张维迎. 产权、政府与信誉 北京 三联书店 2003年
- 张维迎. 企业的企业家——契约理论 上海三联书店 1995年
- 樊纲、张曙光，等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海：上海三联书店，1990.
- 周其仁：公有制企业的性质 经济研究 2000年11期
- 刘向阳：当代市场社会主义六大特征 北京 国外社会科学 2000年5期
- 埃瑞克·G·菲吕博顿 鲁道夫·瑞切特：新制度经济学（中译本）[M]. 上海：上海财经大学出版社

施瓦茨：法律契约理论与不完全契约[A]．[美]科斯，等：契约经济学（中译本）[M]．北京：经济科学出版社
保罗·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：经济学（中译本）．北京：华夏发展出版社．

第十二章 竞争市场的运行机制

机制，就中国土地市场而言，是一个系统观念。中国土地市场机制系统，涵盖基本系统和子系统。中国土地市场机制的基本系统，是指在所有制给定的条件下，处理土地的生产、分配、交换、分配的制度。就现行基本系统而言，即是指以作为行政主体的地方政府担任市场主体，垄断经营国有土地使用权的制度。中国土地市场机制的子系统，是指在政府与国有土地产权关系给定的条件下，处理土地保护与利用、资源和资产、国有土地使用权有偿或无偿使用关系，以及国有土地使用权有偿使用方式的制度总和。就现行子系统而言，即是指在地方政府垄断经营土地市场的给定条件下，处理耕地占补平衡、行政用地划拨、经营性用地招标采购挂牌和工业用地用地协议出让，以及禁止集体土地产权进入国有土地市场等等制度的总和。

实现对土地资源的有效控制权，历来成为实现国家发展权的关键，因此，各个社会形态都重视土地市场机制。作为一个社会主义国家形态选择什么机制实现资源有效控制权，尽管有马克思、列宁、斯大林传统社会主义理论的指导，但是也有原东欧社会主义国家土地经济运行机制和中国本身土地使用制度改革的历史借鉴，因此，现行中国社会主义国家选择什么机制实现资源有效控制权，却是值得探讨的问题。中国土地使用制度改革表明，国有土地所有权、使用权两权分离；使用权的市场经营由各级政府代理，是计划经济转型国家国有土地资源市场化的替代性机制安排。土地市场政府代理制，存在行政和自然双重垄断，尽管有所绩效，但却始终存在政府失灵，国有土地资源仍未走出公地悲剧的宿命。事实证明，国有土地所有者缺位形成的地方行政权和国有产权合一的土地垄断市场机制，是与建立社会主义市场经济的终极目标相悖，缺乏长期存在的经济运行机制基础。市场失灵和政府失灵的原因，本质上是公有土地产权和行政权合一的市场配置机制不相容于以混合所有制为基础的市场经济制度。抽象的国家产权激励容易异化为行政权力寻租，约束力量不足的产权必然产生较大的经济外部性和交易风险。政府社会管理者角色市场错位必然引致宏观经济管理成本增高，并相应增加微观经济成本，造成资源配置效率损失。因此，现行中国土地市场制度创新的核心是否定政府垄断市场机制，构建完全竞争市场机制。

中国土地政府垄断市场的国有土地产权外部性，从根本上讲来源于二元型职能的政府行政权支配二元型国有土地产权所致。其外部性放射途径，一是通过产权和行政权合一的机制向行政权传递产权利益，并通过行政权干预实现作用，二是通过所有权和使用权合一的机制向所有权传递产权利益，并通过所有权侵蚀实现作用，三是通过土地财经利益和国家利益合一机制向法律传递产权利益，并通过法权实现作用。一般讲，当社会资源产权清晰，并且由市场经济主体决定配置的时候，那么就形成一个寻利的社会；当社会资源产权不清晰并且由行政权决定配置的时候，那么就形成寻租的社会。因此，现代产权发展的一般趋势是，从非排他性产权向排他性产权转变，从而净化产权市场，保护产权交易，提高资源配置效率。就中国土地市场而言，从非排他性产权向排他性产权转变的本质，就是政府职能二元型和国有土地产权二元型向一元型转变，从而将产权和行政权的耦合关系调整为分离关系，将政治交易和经济交易的耦合关系调整为分离关系。

中国渐进式治理国有土地产权外部性放射最有效的途径，是通过规范公法和私法规范政府和产权，实现产权所有者到位，以阻止公有产权和行政权结盟。具体路径是：一、治理政府行政垄断。通过委托代理等结构治理创新，建立产权出资人制度和政府公共行政制度，阻止行政权参与市场经营，限制所有权侵蚀行为，实行公有土地产权的无政府交易，从而实现市场交易平等，增加使用权交易预期。当然，委托代理制具有多种形式，这将在后面讨论；二、治理国有产权垄断。通过变革

现行国有土地产权制度，将国有土地产权多元化，从而提高国有土地产权委托代理结构的质量，缩小国有土地市场产权委托代理结构的数量，以尽量确保土地产权所有者直接到位，并进而真正实现市场信息对称，增加经济人有限理性，防止机会主义操纵；实现市场中介竞争，阻断权力传递，增加市场信用。当然，国有土地产权多元化具有多种形式，这也将后面讨论。

中国渐进式治理国有土地产权外部性放射最有效的框架，是以产权经济学理论方法进行分析，根据现有土地产权交易的非市场规范性和异化特征，在否定地方行政权和国有土地产权合一的土地垄断市场制度合理性基础上，按照竞争市场的要求重新设定市场配置资源的权力；按照土地资源——资产的双重属性设定国有土地市场的目标；按照产权交易的委托—代理制设定适应多种产权结构的出资人、委托代理人、中介组织参与市场运作的规则和博弈关系，从而建立一个降低交易成本的土地市场运行机制。

中国渐进式治理国有土地产权外部性的基本设想是：以维持现行公有制产权制度大体不变为前提，通过建立国有土地资产出资人制度将政府和市场的职能严格区分；通过建立省级政府管理、省级人大监督的国有土地资产管理委员会以事业组织形式（或由中央、省、地、县、乡镇组成的国有土地股份制公司）行使出资人权利的管理体制，将土地资源和资产的中长期利益置于人民利益保护之下；通过建立中介组织独立法人制度，将政事职能严格区分；通过建立市场准入竞争机制，由出资人委托代理人经营土地征用、开放、整理、储备、评估、交易，将出资人权利和市场经营权利严格区分，从而逐步建立起政府行政管理、事业（股份公司）组织经营、中介机构接受委托独立运作、以人大为主、纪检监察部门和社会公众共同监管的市场资源配置体制，以形成国有土地产权实现的新形式，最终目的是，建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。上述构想的落实涉及处理好下面三个定位。

本章的重点是论证如何构建竞争市场机制。由于竞争市场机制的构建是系统工程，因此，本章以宏观视角围绕竞争市场机制构建的系统展开论述。

第一节 竞争市场机制设计原则——委托代理

规范国有土地产权和政府行政权的外部性，理论界比较共同的主张是：规范公法和私法主体，从而规范国家权力，消除政府职能二元型，促使国有土地产权和劳动者产权由二元型向一元型转变，实现以剩余价值索取权为纽带的劳动者和土地的真正结合，从而实现土地所有者到位。但是，如何实施国有土地产权和劳动者产权的转变，则有两条历史路径，一是以俄罗斯模式为代表，通过私有化将国有土地产权和劳动者产权的二元型向一元型转变，二是以中国模式为代表，通过确立竞争市场体制将国有土地产权和劳动者产权的二元型向一元型转变。

多种所有制、社会分工和商品经济原则的确立，必然引致社会与国家、政府职能、国有土地产权、劳动者产权的博弈，并最终实现“二元型”向“一元型”转变。中国的博弈选择，如果用制度变迁的成本收益函数分析绩效，可以发现内在逻辑。俄罗斯式私有化的结果只有一种所有制选择：私有；中国式竞争体制转型的结果则可以因地制宜，能公则公，能私则私，能混合所有则混合所有。当然，俄罗斯式的直接私有化，改革的速度可能快些，但是风险可能也更大些。中国式的竞争体制转型，尽管是渐进改革，但是，并不改变博弈结果。而对于一个人口大国而言，通过确立竞争体制转型的路径，至少可以实现以下目标，一是渐进改革比直接私有化改革有更多的模式选择、更好的国情过渡，二是能够确保经济转型更平稳、更牢固实现目标。为此，笔者提出以下设计原则。

一、政府的市场职能定位

政府市场职能定位就是设定一元型政府职能。从规范经济学的角度看，市场经济国家政府的立足点是为市场机制的发挥创造充分的外部条件，维护市场规则的公正，并在一定程度上弥补市场不足。正如政策分析家韦默和维宁在《政策分析》一书中所指出的，政府与市场有三种关系：解放市场、促进市场和模拟市场。在不存在固有的市场失灵的情况下，让市场充分发挥其作用；在市场不能直接发挥作用时，通过确立现有的产权或者创造产权而使市场机制得以运行。而在市场不能起作用的领域，政府则需要模拟市场过程来提供某些公共物品及服务，最典型的是通过拍卖进行对公有自然资源的权利分配等。中国土地政府垄断市场机制，已经经过促进市场和模拟市场的实践。从实证经济学的角度看，在现行国有土地产权市场上，中国各级政府既是行政和经济主体，又是市场主体。长期土地市场建设的经验证明，政府在规范的市场经济中生产私人消费品是无效率的，政府生产行为的垄断性与交换过程中的非自愿性将破坏市场竞争性、公平性。因此，政府替代市场或模拟市场在中国是没有行通的，当前的选择是建立竞争市场，发挥市场对资源配置的基础性作用。

世界政治经济史上，人们一直根据经济的发展要求在对政府的作用进行思考，从自然经济时代、竞争经济时代到全球经济时代大致已经发生了三次政府结构改革，尽管存在国家主义、市场主义、国家-市场主义不同模式，但从总体趋势看，国家权力和政府职能是在向市场让渡权力，以适应自由经济发展。当今，任何成熟的市场经济国家，政府的定位都是行政主体，扮演着“公益人角色”、“管制人角色”、“守夜人角色”、“调控人角色”（孙荣等：《政府经济学》 复旦大学出版社 2001年），治理着市场失灵，为全体人民谋着福利。政府作为市场主体的条件仅是消费者和生产者身份，比如政府采购等，除此以外，法律必须限制政府将公共权力进入市场，为个人或少数人谋取经济利益。尽管凯恩斯的国家干预主义纠正了亚当·斯密的市场自由放任主义，强化了国家权力对市场失灵的干预，但是，事实证明，由于政府结构和市场结构的差异性原因，政府干预市场同样会失败，市场解决不了的问题，政府也不一定能解决得好，而且政府失败的后果将比市场失灵更为严重。因此，一定要走出“政府万能”的误区，重塑政府是经济增长环境的生产者而不是经济增长指标的直接提供者形象，凡是市场能够解决问题的，就一定要发挥“看不见的手”的作用，而不能用“看得见的手”，同时，即使必须发挥“看得见的手”的作用，也仍然要限制管制或调控的方向，强调市场手段的作用，绝不能替代市场。尤其是中国的土地市场，一开始转型就进入政府垄断，市场发育程度很低，亟需要放松管制。

实行委托代理制后，政府职能的变化体现在：一是政府市场主体地位发生变化。土地市场上，政府只能担任行政主体，绝不能担任市场主体直接做土地买卖，绝不能官办中介机构操纵市场；二是政府的土地市场垄断地位发生变化。在土地市场上，由于政府市场主体地位不存在，政府垄断市场的权利也就不复存在了。因此，政府职能范围要由土地经营、管理一肩挑向单一的对土地实行集中统一的行政管理转变，政府管制权限要由过去自行设定向获得法律授权转变。从目前来看，政府市场职能主要体现在：一是管理并界定产权、审批农用土地转用、调控建设用地供应总量、监管土地市场秩序等；二是制定市场规制，规范市场行为；三是引入竞争机制，逐步开放中介市场。

政府市场职能转换后，政府的基本目标是：建立资源-资产可持续发展效用函数，努力降低市场交易成本。以地生财建立的是资产效用函数，粮食安全、生态安全建立的是资源效用函数，要确保政府不偏离理性决策，需要建立资源-资产可持续发展效用函数规范政府市场目标。降低土地交易成本，首先是定性和定量土地交易成本。新制度经济学代表人物科斯和威廉姆森等人认为，所有的制度和游戏规则的建立都要耗费资源，是有成本的，所有交易市场的信息获取和处理；所有合同的谈判、监督和实施都要耗费资源，也是有成本的。显然，土地交易成本必须以内部和外部成本要

素进行成本和预期收益核算。因此，土地制度的交易成本，按新制度经济学定义，应包括所有与制度或组织的建立或变迁、使用有关的成本，即既包括土地制度制定本身的内部成本，还包括涉及的社会政治经济制度调整的外部成本。同样，土地制度的预期，既包括土地制度本身的内部预期，还包括社会政治经济制度外部预期。改革的目的是节约上述交易成本，从而实现社会经济利益最大化。

二、产权人、委托代理人关系定位

建立竞争市场机制就必须设计好产权人、出资人、再委托代理人、监督人关系，调动起中央和地方各级的积极性。为此，笔者设想如下：

1、管理形式。管理形式有四种选择：一是国家所有、国家管理的形式；二是国家所有，分级管理的形式；三是中央和地方分级所有、分级管理的形式；四是共同所有、共同管理的形式，即建立中央、省、地、县、乡镇国有土地股份公司；五、民有民管。国家所有、国家经营是极端的国有制形式，中国土地市场从未实行过。民有民管的形式，以私有制为基础，和目前中国土地国情不同，没有必要讨论。即使是今后在土地产权多元化的过程出现部分私有制土地，但由于有土地私有制国家的经验可以借鉴，中国土地民有民营的问题应该不难解决。当前，土地公有制国家土地经济运行机制转型的主要形式是实行各种委托代理制，结束政府垄断。因此，政府退出市场经营后建立怎样的委托代理制，事关竞争市场机制设计的成败。

2、委托代理。委托代理的理论依据是，把政府管理和产权物权管理分离开，即政府管理不包含产权物权管理，产权物权管理不包含政府管理。按照这种框架，将国有土地产权经营权纳入物权管理，由于国有土地产权的物权管理不属政府职能，因此，从事国有土地产权物权管理的机构也同样不具备政府管理职能，政企、政事职能是分离的。将土地行政管理纳入政府公共行政职能，由于政府职能仅囿于公共行政，这样一方面有利于政府职能的规范，另一方面有利于对政府职能的监管，再一方面有利于国有土地产权的配置和治理结构设置。如果上述假定成立，中央政府和地方政府对土地的管理都代表国家公共利益依法行使职权，是上下级服从关系，只有各尽其职的权利，没有讨价还价的余地，既不存在地方独立行政管理，也不存在中央垂直行政管理。而监督机构也按照公共政府的职能实施监督，由于监督目标单一，实施监督的成本不仅较低，而且有效。

委托代理方案，一是建立地方政府出资人制度。由地方政府以出资人资格再行选择市场委托代理人制度，对地方政府负责。二是建立非政府的出资人制度。非政府出资人形式，一是国有土地资产管理委员会，二是股份公司。政府行使公共行政管理，出资人经营管理国有产权，对委托人负责。方案一不能解决行政权和国有土地产权的分离关系，被放弃。方案二有两个考虑需要具体讨论。

第一个考虑，建立对中央政府或地方政府负责的非政府的出资人制度。按照目前的法律，人大授权国务院为国有土地产权代表，建立对中央政府分之的出资人制度，自然应该对国务院负责。但是，过去的实践证明，由于中国这么大，国务院很难以所有者身份在产权交易中到位，因此，实际上国务院只是名义产权代表，而土地市场的真正大权却旁落到了地方政府，从而引致地方政府土地市场寻租。如果设计竞争市场的非政府出资人仍然对国务院负责，由于中国太大，那实际行政权力仍将旁落地方政府，使既往行政权和国有土地产权结盟的利益格局不可能有根本性的改变。政府总是强势的，当地方政府站前台不行了的时候，为了自身利益，地方政府可以转入后台幕后指挥，而仍然保持对国有产权的侵蚀。如果出现这个结局，改革又回到原地了。建立对地方政府负责的出资人制度，一是需要国务院委托，二是结果和现在中央政府产权、地方政府代理的地方利益格局差不多。因此，非政府出资人既不能对中央政府负责，也不能对地方政府负责。

第二个考虑，建立对地方政府、地方人大负责的非政府出资人制度。土地始终具有资源和资产双重利益，过去的实践证明，承担了任期目标责任制的各级政府，出于任期利益考虑，往往是注重

近期内的土地资产利益，于是拼命“以地生财”，不仅在当代就吃了后代人的土地财产，而且造成可持续发展灾难。因而出于长远国家民族利益的考虑，应该选择一个相对可以权衡土地资源、资产中长期利益的对地方政府、地方人大负责的出资人制度。

对地方政府、地方人大负责的出资人制度，又分为两种情况。一是对地市县政府、地市县人大负责的结构。中国 2003 年以前实行的是中央政府产权委托地市县政府代理的机制，实践证明，是失灵的。因此，建立对地方政府、地方人大负责的出资人制度，很可能又回到原地。二是根据中央实施国土资源省垂直管理体制的现实，在现行国有土地产权安排下，建立对省级政府，省级人大负责的非政府出资人制度。

对省级政府、省级人大负责的出资人制度，也存在三种情况需要讨论。当前，国有土地产权是中央所有，委托省级政府代理。在委托代理制内，省级政府代理人将再次委托被委托代理人经营国有土地产权。假定被委托代理人为国有土地资产管理委员会（或中央、省、地、县、乡镇股份公司），委托代理制管理形式存在三个选择，一是设立隶属各级人大的非政府出资人制度，二是设立为隶属各级政府的非政府出资人制度，三是设计为省级政府管理、省级人大监督非政府出资人制度。现行政府垄断市场就是国土资源部门代表政府在经营土地，政府经营的弊端已经清楚，因此，设立隶属各级政府的非政府出资人制度这一方案首先排除。设立为隶属各级人大的非政府出资人制度，有人认为，人大是议事、立法和监督机构，并不直接地具体地行政管理。如果人大越权进行国有土地资产管理，会在实际的国家事务中形成两个“政府”，从而在具体事务上和政府交叉，并不可避免地和政府产生摩擦和矛盾。因此，也有难度。设立为由省级政府管理、省级人大监督的非政府出资人制度，尽管有利因数多，但是，由于中国缺乏领导非政府机构的运行和监督经验，各级政府，尤其是地方政府难于接受非政府法定机构这一形式，因此，即使是强制设计了，而在具体运行中也很可能沿袭管理政府职能部门的做法，从而最终还是使制度异化。不过，世间上绝没有十全十美的选择，显然，相对比较之下，唯一可能的选择是向省级政府管理、省级人大监督的非政府出资人制度过渡。至于非政府出资人制度又有两种可能，一是事业单位，政府管理、人大监督；二是股份制，董事会直接管理、政府间接管理、人大监督。当然，实行分级的人格化管理还有许多法律和理论的问题需要解决。

今后，如果国有土地产权确实能够进一步分解到各级政府，实行分级所有，现行提出的国务院委托省级政府代理，构成省级政府任管理者、省级人大任监督者，省级国有土地资产管理委员会（或中央、省、地、县、乡镇股份公司）任出资人的机制可以根据分级所有的土地产权形式再作调整。

上面提到国有土地产权中央政府所有，中央政府经营管理的产权管理形式，但没有讨论这种形式为什么在中国不能实行。此处将展开讨论。《土地经济学原理》（周诚著 商务印书馆 2003 年出版）曾经提出国有土地产权管理的两个设想。一是实行国有土地管理的高度中央集权制，二是实行国有土地的地方政府承租制，把中央政府和地方政府之间的关系基本上转变为市场关系，“由中央政府向地方政府收取地租。设想二不仅相当复杂难于操作，而且意味着中央、地方之间的讨价还价，因此不具操作性。设想一是将国有土地产权和中央政府管理合二而一，由中央政府行使行政和产权管理权，此设想值得商榷。

笔者认为，实行国有土地产权中央集权制管理利小于弊。理由如下：一、有违现代政府职能定位。政府与市场的关系，是经济运行机制的对立统一体，或决定着政府失灵，或决定着市场失灵，或决定着良性互动。成熟市场经济国家的政府管制经验表明，政府替代市场的管制有可能比市场本身做得更坏。正因为如此，市场本身能够自行解决的问题，就由市场自行解决，政府绝不替代，政府也没有这个职能替代。因此，政府在市场的存在是为市场机制的充分发挥创造外部条件，监督市场博弈，维护市场公正，并在一定程度上弥补市场不足，除此以外，政府没有其他自利企图。二、划分权力不能解决问题的本质。土地资源是市场的职能，其配置权限设定只能在政府职能和市场职能之间划分权重，而不应该在中央和地方政府垄断经营市场权力上划分权重。如果政府职能的

权限设定仅限于为市场制定游戏规则，那该中央制定的规则就中央制定，该地方制定的规则就地方制定，那绝不可能发生中央和地方政府划分资源配置权力的争论，也绝不可能发生政府替代市场承租的问题。相反，在经济转型国家，政府从计划经济体制过来，处处想的是为自己的权力设计管制制度，因此，与其说政府管制是为了解决市场失灵，不如说是为了取消市场、消灭竞争。由于政府职能的权限设定旨在为本级政府争取政府经营土地的更多法律授权，那中央和地方政府各自的市场利益的划分，就确实需要通过法律授权解决，否则，必然存在权利、权力之争。因为如果不划分清楚各级政府的权利、权力，其博弈的结果就是：地方政府主导土地市场，地方政府多获利；中央政府主导土地市场，中央政府多获利。三、土地市场制度异化的决定因数发生在机制内的政府与市场要素的权重上。政府与市场的关系决定一个经济运行的机制及其效率，因此，纠正政府和市场双失灵的问题，仍然应该落脚在政府与市场关系的定位上，即在机制内寻找，而不能在机制外寻找。事实上，政府垄断市场是非市场机制，由于政府职能在市场的权重过大，因此，必然引致制度异化；而中央垂直管理还是地方垂直管理这个政府结构内的权力分配方式，由于回避了机制问题，回避了政府管制职能的权重问题，因此，很难实现绩效预期，并至少可能产生三方面的负效应。

一是加剧了地方事权和责任的分离，从而加剧了地方政府的逆向选择和道德风险。中央集权式土地管理，势必使地方政府事权和责任分离，但是，一个地方政府承担着一个区域社会的政治、经济、文化全面发展的责任，当一个政府在进行中长期规划的时候却没有重要的土地要素的配置权利和权力，而且受制于外部因数的时候，其发展主动权可想而知，这显然不能适应经济全球化时代的决策要求，也不符合中央下放事权和责任的国家体制分权改革的目标。何况，土地市场是受地方供求极大制约的，定点定位性很强的地方市场，因而土地市场的发展主动权相当掌握在地方政府手中。于是，这种上收管理权力的政府规划，必然因中央高度集权造成的土地利益格局重大调整而引发和地方利益的冲突，并进而引致垂直机构的分支无论经济活动还是人事生活都受制于地方政府，并最终形成中央牵制地方或地方牵制中央的负效应，造成发展损失。

二是加剧了中央政府对市场的高度垄断，从而加剧了中央对地方市场信息不对称，并进而增加了政府失灵的机率。土地使用制度改革的实证表明，行政权和国有土地产权的结盟引发高度市场垄断，而政府市场垄断必然引发信息不对称，并进而引发政府和市场双失灵。中央实行土地系统垂直管理经营后，土地市场行政权和国有土地产权的关系并没有分离，相反得到进一步强化，尽管所有者相对到位了，但是，行政权和公有产权的外部性问题仍然存在，同时，中央和地方之间的信息不对称会比过去更突出，由于中央高度集权方式的政府结构仍然不耦合全球化条件下的市场结构，从而增加了中央决策失误的机率和社会对中央决策监管的难度，不仅可能引发另类寻租，而且增加另类市场交易成本。

三是上收现有地方土地管理机构，统一由国土资源部代表国务院实施全国土地经营管理风险大。作为一个大国实行土地全国统一经营管理，不仅世界尚没有先例，而且也不符合市场经济的原则。

当然，上述结论并不是否定权力分配方式不能对市场效率产生影响，而是指出政府内的权力分配方式不能对市场效率产生决定影响。如果今天仍然回避限制政府垄断经营土地市场的机制问题，而继续在中央和地方集权和分权范式上定位制度，可以说，制度变迁的逻辑起点仍然免不了陷入计划经济的低效率陷阱。960万平方公里的土地资源管理与配置权限上收中央，有利于解决什么问题，又可能引发什么问题，必须进行充分论证，土地市场再折腾不起了。

3、市场形式。首先是实行区域市场制。为了有效防止行政权对国有土地产权的侵蚀，根据土地经济的特点，土地市场的设置应该按照区域经济要素配置市场，而不是按照行政区划配置市场。如果将土地市场从行政管辖权内分离，不仅将有利于切断行政权对土地市场的侵蚀，而且将有利于降低土地交易成本。目前是具备实施这一设想的体制和技术条件的。从体制条件看，实施以省为单

元的垂直管理体制后，由于土地市场的设置权力集中于省级政府，省级政府完全有条件改变过去县设市场、地地设市场的格局，重新按照区域经济要素配置区域土地市场。从技术条件看，信息经济时代，土地市场可以利用网络将全省信息联网，扩大区域市场的覆盖面，从而逐步实行现场和网上交易，减少大量冗员。以四川省 200 余个县、23 个地市州论，据此粗略估计，就至少可以取缔上百个机构。再次是引入产权和中介竞争。现行土地市场属于政府垄断市场体制，一是缺乏产权主体竞争，垄断费用太高。在目前至少应该准许集体土地和国有土地进行适度竞争；二是强制二级市场进入政府垄断市场交易，增加政府垄断收费。应该按竞争市场的要求，规定土地中介机构和政府脱钩，由政府引入竞争机制管理，通过市场竞争优化配置，以降低二级市场交易成本。

三、产权人、出资人、中介人职能定位

在新机制框架内，国有土地产权市场机制运行由产权人、委托代理人（出资人）、中介组织、土地使用者四个不同主体共同实现国有土地的生产、交换、分配、消费，这和私人物品市场由产权人（卖方）、中介组织、产权人（买方）的机制运行结构是不同的，因此，必须定位国有土地产权人（国务院或法律规定的地方政府）、出资人（即委托代理人）、中介组织的市场关系。

中国国有土地产权市场机制运行实行委托代理制，按照决策、执行、监管分离的设想，产权人扮演市场监管者，通过激励和约束实施对委托代理人的监管，维护产权利益；委托代理人扮演出资人，作为管理者，进行宏观决策，通过市场竞争选择中介组织经营土地的征用、开发、整理、评估、测量、交易，并监督中介经营活动；中介组织扮演市场主体，作为独立法人，执行决策，经营市场，承担经营风险。当然，作为市场主体的政府变成监管主体后，由于政府角色的换位，土地市场实行“三权分离”，即决策、执行、监督三权分离也是可能的。

第二节 竞争市场机制设计原则二——多元产权

土地所有权服从于土地所有制，土地所有制服从于国家基本经济制度。在中国确立公有制为主体，多种所有制并存的基本经济制度后，土地所有制的性质和土地所有权的权重作相应耦合性结构调整以适应基本经济制度，应是题中之事。如果上述假定成立，笔者认为，首先，至少不能再断定现行国有和集体构成的土地所有制和基本经济制度耦合，不能再断定实行土地产权多元化就是改变社会主义性质。其次，所有权重属和所有制性质可以相分离。在多种所有制并存的基本经济制度确立后，国有所有权从绝对国家权属的产权变成相对国家权属的产权，从而使国有土地权属在国家、集体和私人之间的交易变成一种合法行为。由于国有土地可以卖出去，私有土地国家可以买回来，都不改变土地所有制性质。因此，国有的土地出让后，可以变成共有或私有土地，共有或私有土地出让后变成国有土地，仅是一种经济行为，而不再是政治行为。由此推论：实行土地产权制度多元改革是有合法性的。如果以这个判断为前提，竞争市场土地产权多元制度的基本框架就可以确立了。

1、竞争市场对多元产权的制度需要。按照新机制委托代理设计，可以断言行政权和国有产权结盟产生的外部性将随着行政权和国有产权的分离而受到遏止。但是，中国政府的转型是个长期的过程，在转型结构没有定位前，转型期政府结构始终有条件给市场施加影响，并仍然可能利用仍然存在的国有产权外部性寻租，因此，并不可能彻底解决行政权外部性问题。其中突出的是代理主体

模糊、出资人内部控制问题。

“全民”作为国有土地产权的终极所有者，委托国家作为“全民财产”的代理者，国家又委托国务院作为产权代表，国务院又委托省级政府为产权代理者，省级政府又委托国有资产管理委员会或股份制公司作为代理者，国有资产管理委员会或股份制公司又委托各类中介机构经营，这是一条从中央到地方，从政府到事业，从事业到企业的多层次多结构委托代理链。国有土地产权的政府多重委托代理关系极常见的现象，就是代理主体模糊和内部人控制，从而仍然引致行政权侵蚀产权和国有土地产权归宿不清，并进而引致代理效率递减。

国有土地产权的多重委托代理关系导致效率递减具有必然性的原因如下：从政府方面分析：（1）政府双重身份的存在。政府作为国有土地所有者代表的委托人，其本身是作为土地终极所有者“全民”的代理人，但又往往是“理性经济人”。政府双重身份的可能存在，决定机会主义动机的可能存在，从而引致多重讨价还价；（2）行政任命制的陷阱。国有土地产权管理委员会或股份制公司董事长、总理由行政任命产生，行政任命者同被任命者由于存在激励不能兼容的利益冲突，构成外部人和内部人控制的博弈，于是引致内部人控制和任命者共谋的可能。从代理主体方面分析：（1）由于政府多重委托代理，引致“国有土地产权”的终极代理者，要对多个层级的政府利益负责，因此，名义上负有经营土地保值增值的责任，但是实际上受政府利益左右，无法对其盈亏负责，从而使委托代理效率递减。（2）政事、政企目标的冲突。代理主体分别处于和政府中介的双重博弈，一方面，政府政绩目标的公共性、多元性并不受国有土地经营成效的影响，缺乏对代理主体进行有效监督的动力，从而给定代理主体内部人控制以可乘之机；另一方面，代理主体任期时间的有限性、可变性；经营目标的功利性、单一性和政府政绩目标同样存在激励不能兼容的利益冲突，从而存在贿赂政府实现小团体利益的动机；再一方面，转型期的中介机构背景复杂、行为自利，使代理主体很难规范中介行为。（3）政事、政企市场信息的不对称。瞬息万变的市场使政府和代理主体和中介掌握的信息不对称，从而引致经营决策的信息不对称，加之滞后的市场发育不能提供有效的外部治理手段，使政府对代理主体、中介监管难度增大、成本增高。（4）代理主体“内部控制”。代理主体实质上是“国家所有者”异化的产物，在内部激励和外部约束失灵条件下，出资人作为“理性经济人”的自利性最大化目的，就是运用国有土地产权进行政治经济交易，对国有土地产权管理委员会或股份公司实行内部人控制，从而引致权力寻租和国有资产流失。

代理主体的多重性表明，国有土地产权所有者代理主体的模糊性，随“委托—代理”链的延伸而增加，每增加一次委托就增加一次代理成本，不仅建立不起责、权、利对称的约束激励机制，而且仍然存在幕后交易，或者被内部人控制，或者是两者共谋，结果仍然免不了软预算约束的决策失误和权力寻租导致的国有土地资产严重流失。如果上述假定条件部分成立，那出资人设计存在再度异化为换汤不换药的旧体制的可能。

形成国有土地产权主体的模糊性和出资人内部人控制的深层原因，一、政府职能二元型、国有土地产权二元型、劳动者产权二元型和计划经济体制的血肉联系，在经济体制没有完全转型前很难彻底根治，从而使改革仍然可能回到旧体制陷阱。二、现代企业制度建设环境并不利于出资人制度的建立，在国有企业的现代企业制度没有建立之前，出资人制度缺乏机制运行基础。

企业始终是土地需求的主体，是机制运行的基础，因此，企业现代公司制的确立进展决定国有土地出资人制度机制的运行。但是，现行企业，尤其是国有企业公司制的确立还存在诸多重大产权障碍没有解决，因此，很不利于出资人制度的运行。以国有企业为例，当前，一是国有资本由谁代理无法确定，至今找不到对国有资本承担保值增值任务的责任主体；二是法人财产权没有形成，因此不能实现出资人与企业分离而形成法人实体，不能实现出资者财产与企业资产分离而形成有限责任制度。三是公司法人治理结构不合理。由于公司法人财产权没有形成，董事会没有剩余控制权，董事长不能履行对股东负责的承诺，总经理不对公司效益承担责任，股东大会、监事会形同虚设；因此不能形成责、权、利对称的内部治理结构激励和约束机制。四是资产结构不合理，公司资本和

债务不分，产权和债权不分，由于董事长和总理由上级行政任命，实际上国家承担无限责任。五是资本市场、人才市场，尤其是经理市场发育滞后，因此融资渠道和用人渠道都存在短期性的非规范运作，很难在全球竞争中有效吸引和发挥资本和人才的长期作用。

显然，尽管竞争市场机制可以相应治理土地市场的行政权垄断，从而相应排除政府市场寻租的可能，但是由于没有治理国有土地的产权垄断，从而无法根除利润垄断的存在，仍然为行政权寻租留下空间。因此，在土地市场多元产权基本框架没有形成前，从理论上讲，出资人制度还存在悖论，还藏有陷阱，还很难建立起“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代土地产权制度。

首先是产权无法分解到个人，归宿清晰难办到。按照建立出资人制度设计，首先是建立政府管理、人大监督的国有土地管理委员会（或中央、省、地、县、乡、镇土地股份公司），将政府职能和出资人职能分离，其次是发展中介机构，将出资人和市场经营者分离。尽管这样设计可以分离行政权和国有、集体产权，将国有、集体土地的产权归宿到一个事业组织。但是，这个组织是国有的，也是受任期目标责任约束和驱动的，而且是可以被被管制者俘虏的，因此，很难将产权分解到具体个人，也就是产权归宿仍然是不清晰。

其次是由于行政权与国有土地产权的藕断丝连关系，权责仍很难明确，保护仍很难严格。改革的实践正如英国经济学家约翰·斯图加特·穆勒早在《政治经济学原理》一书中就指出的，“在此特定期于政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一，就是关于任何对政府职能与作用范围加以适当限制”。长期以来，即使是在市场经济发达的国家，政府和市场的关系也经常不够协调，何况是经济体制转型国家。显然，中国国有土地产权市场实行市场委托代理制或授权公司经营制，尽管可以通过政府职能设置使政府退出市场经营活动，从而将政府和市场关系理顺，但是，从中国政府结构看，土地市场仍很难回避政府的行政权和所有权不恰当干预，从而造成行政权和所有权对土地市场交易的侵蚀，以及造成较高的交易成本。

第三是由于自由签约权实现的困难，流转很难顺畅。自由市场经济产权的核心是自由签约权，但是，这是一个可以由不同预期解释的表述。因为自由签约权在私有制基础上好解决，而在公有、国有制基础上就很难解决。目前，政府通过产权管理，几乎将审批权延伸到出让、转让、出租市场的每一个环节，把市场控制得严严实实，今后，政府究竟能够在产权管制上释放出多少让步、还市场多少权力，存在很大的不确定性，因此，能不能完全按照竞争市场机制的产权要求实现自由签约权目标还是未知数。如果我们的制度预期不能围绕自由签约权这个核心问题设置，并得到预定目标，那很难说能够有效治理行政权和公有产权的外部性。

综上所述，委托代理制仍可能是暂时的替代制度安排，今后的任务是进一步调整土地所有制结构，探索公有土地所有权分权制、股份制或转让制的多种实现形式，以实现所有者到位，从根本上切断行政权和国有、集体土地产权的经济关系，让政府公共管理职能归位。十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》突破了对公有制形式的传统解释，保护私有产权，确定了股份制为公有制的主要实现形式，因此，从长远看，有利于彻底摆脱长期困扰我们的“姓社姓资”争论，从更深层次进行土地产权制度创新，探索国有土地产权的实现新形式。

2、竞争市场土地产权制度框架设想。竞争市场体制下，如果要确保土地所有制和产业结构耦合，国有土地产权的实现形式是多元化的，其配置模式有以下几种，即 1、完全归中央所有；2、完全归地方所有；3、中央和地方分级所有；4、中央和地方政府或政府、政府或企业共有；5、中央所有、地方（政府）承租；6、分级所有、共同共有并存；7、分级所有、共同所有、私有（实行永业权制度，名义私有）并存。

国有土地产权按照目前的法律归国家所有，国家委托国务院作为产权代表，地方政府没有国有土地产权。但是，在基本经济制度确立后，产权的多元化已经成为既成事实，因此，作为一个大国的国有土地产权完全归中央所有的模式不宜选择。按照现行国有土地国家所有的法律规定，国家所

有具有两个层次的政策含义，一指作为国有土地产权所有者的国家每个公民，二指作为国有土地产权代表的中央政府——国务院。显然，要国家成员的十三亿公民作为所有者到位，既不现实也不可能。而要国务院作为所有者到位，实行中央集权式垂直管理，也存在很大困难。一方面是由于中国土地市场是定点定位的基本地方市场，受制于当地的供求关系，而中国经营性国有资产量大面广，要高度集中，靠中央一方面的积极性管不过来，另一方面是按照现行法律，国有土地产权代表是国务院，那国有土地收益自然是国家财政的法定收益。而过去地方政府代理人之所以有进入市场的积极性，就是因为有地方的好处。如果这场改革不仅限制了地方政府进入市场，使“地方主义无用武之地”（周诚语），而且还取消了地方政府的土地收益，使地方政府完全无权处置土地（周诚语），可以说在地方推进不可能成功。当然，国有土地产权也不可能完全归地方所有。至于中央所有、地方承租的产权形式，由于涉及政治、经济、社会诸多方面的讨价还价，承租成本相对较高，也不适宜讨论。因此，中国国有土地的产权，如果要确保所有者到位，防止行政权和国有产权的外部性，就必须选择能够调动各方积极性的分级所有或中央、地方各级共有所有、中央所有地方承租等各种产权配置模式。

分级所有或共同所有，类似于成熟市场经济国家各级政府自己的产权，一方面分解了中央管不了管不好而且应该归地方管的土地产权，有利于地方政府所有者到位和人大监管到位，从而减少国有土地产权的外部性，另一方面有利于加强对地方政府的产权激励与约束，从而防止地方政府的逆向选择和道德风险，并且有利于建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的国有土地产权制度。部分土地政府和企业共有，主要指部分基础设施、生态环境用地等，有些作为象征意义存在，有些作为土地股份制形式存在。私有指部分绿地、林地、园地等，用地性质类似英国国有土地的永业权。至于分级所有和共同所有的具体内涵，指：中央政府占用的或属于国家性质的公共设施、生态设施的国有土地产权归至于所有，同理归省地县镇所有；属于不能明确界定的归享有利益的政府共同所有。

因此，土地产权制度创新的进一步设想大致是：一、实行国有土地产权的分级所有，缩小中央国有土地产权的面积和数量，提高各级政府的国有土地产权质量；二、实行中央、省、地、县、镇政府共有，或政府和企业共有，比如基础设施等可以和企业共有，加大土地股份制改造；三、实行类似英国国有土地的永业权制度，增加私有（名义所有权），比如部分绿地、林地、园地等。总之，尽量分解国有土地产权，使国有土地产权的实现形式多样化，从而减少委托代理制的实施领域、面积和数量，以集中精力、集中条件确保实施委托代理制的国有土地产权所有者到位，从而提高土地经济的运行质量。

根据国际观察，发达国家地方政府财政的来源并不靠土地，而是靠税收，但是城市发展比转型国家更有秩序更快。发达国家经济、社会发展的实证表明，转型期政府靠经营城市土地创收只能是权宜之计，从长远来看，应该在适当的时候将发展战略转向立足于创造宏观经济增长条件，包括通过建立公共政府职能营造规范的生产要素市场环境，给经济发展创造长远的良好预期，让土地产权超脱政府控制完全按市场信号配置，从而促进经济可持续发展，国民税收可持续增加，国民福利可持续增长，以实现国家发展。

国有土地竞争市场模型



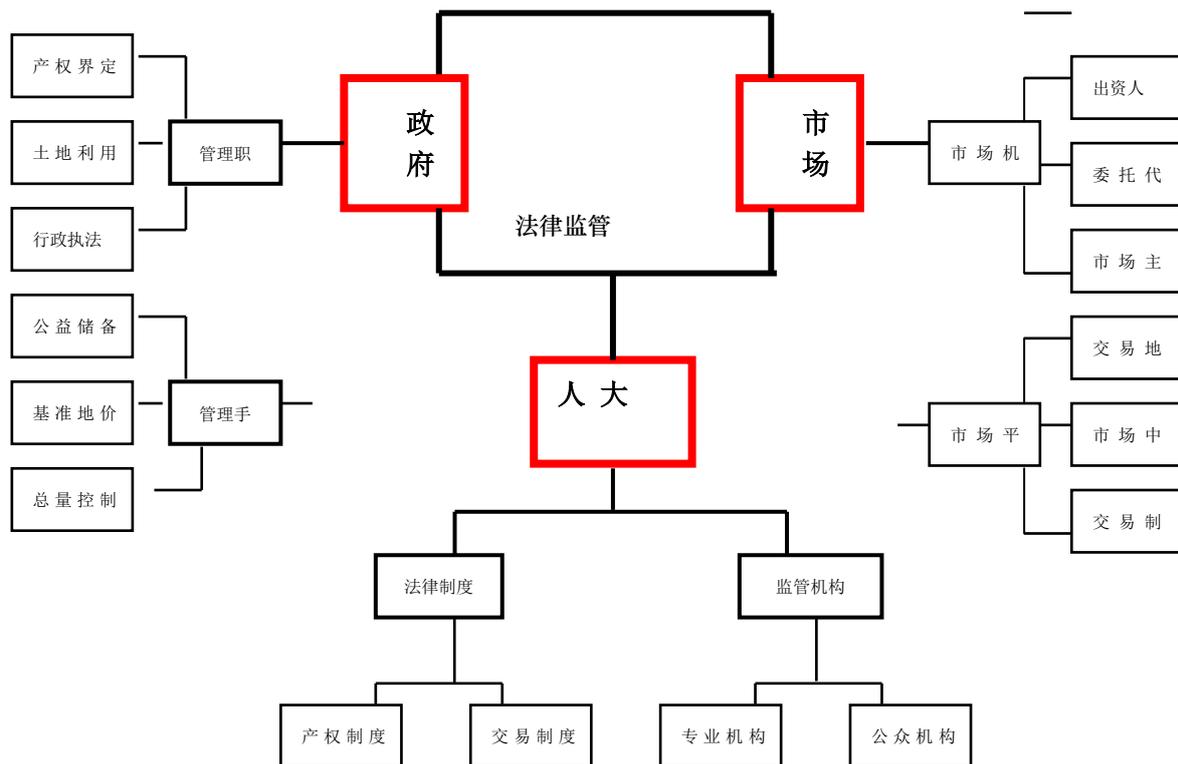


表 51

第三节 竞争市场机制基本框架

一、**政府管制体制**。政府管制体制的核心，是建立土地统一的行政、财政、统计、规划硬约束体制。其基本内容是：将土地行政集中于国土资源部门一家管理，将土地收支纳入财政预决算，将土地统计纳入国家统计管理，将土地利用规划、城市规划纳入法制管理，一律接受人大和公众监督，以确保政府行政的规范性、整体性、统一性。

二、**政府调控手段**。政府调控的目的，是确保作为稀缺资源的集约利用。政府调控的手段：由现行事前靠行政审批和事后靠清理整顿为主的计划经济调节方式，转向建立公益土地储备制度，以调节市场供求为主的市场经济调节方式。政府调控的政策：公益性储备是政府性储备，适用于一级市场，服务于公益事业，政府可以实行亏损贴补；商业性储备是非政府性的，适用于二三级市场，服务于经营性用途，价格由市场调节。政府调控的体制：政府和土地储备机构必须实行政事分离，公益性储备实行出资人委托代理制，商业性储备实行自主经营，所有储备单位都独立承担法律责任。

三、**市场供给制度**。政府处于市场监管地位，委托代理人处于出资人地位，各类中介机构处于市场主体地位，在国有、集体两种产权同时进入市场的竞争机制中，招标、拍卖、挂牌制度作为一种市场配置资源的机制，可以而且应该在市场配置资源中发挥重要作用。协议用地管理制度可以参照澳门做法，不留法律的自由裁定空间。完善收购储备制度的关键，首先是界定公益目的，而不是盈利目的，其次是坚持保护产权人的合法产权利益，依法收购储备土地。在政府用途管制下，一级市场实行国有集体土地产权平等交易；二三级市场土地交易在不改变原出让条件的前提下，实行备案制。

四、市场交易平台。土地市场交易必须要构建交易平台。交易平台由管理结构、交易制度、工作程序等软环境和固定服务场地等硬环境组成。交易平台，一是必须定性和定量“政府管理”的内涵和外延，明确设定政府以行政主体资格管理市场该管什么不管什么。二是必须划分市场运作的层次，并针对不同层次的市场制定不同的市场规则，定性和定量“市场运作”的内涵和外延，设定市场运作的权力与范围。交易平台的建设目标是实现交易方式透明化、交易程序科学化、市场监管专业化。首先，土地市场是政府管理下的政府和各种中介组织共同参与的市场系统，体现的是市场经济条件下政府与市场、中介组织与中介组织的关系。当前，重要的是协调好进入土地市场的政府部门和政府部门；政府和中介组织；中介组织和中介组织之间的职能关系，以及交易中心和征地事务、地籍地政、储备中心、拍卖公司等土地中介组织之间的职能、收益、分配关系。其次，土地市场运行要符合竞争市场规则。首先是坚持公平原则。交易平台必须体现多元架构，实行政府准入管理，确保交易平台的交易独立和准入平等。绝不能由独家垄断，更不能由任何一家政府机构官办。其次坚持透明原则。透明是公平的前提，信息不对称往往是市场失灵的重要原因，因此，必须尽量尽可能地通过市场为市场主体获取和处理信息提供方便，以实现信息对称，增强市场配置资源的效率和公平。

市场机制和审批机制是有重大区别的。审批机制，政府是核心，政府决定土地供求，政府就是价格，一方面造成领导人变政策变，领导人变合同变，甚至领导人不变合同也在变的不确定投资环境；另一方面造成市场不透明，投资者不得不在人际关系勾对上、在走政府后门上、在办文手续的扯皮上化很多时间，并以非市场竞争的手段争取自己利益的最大化，从而使不同市场主体不能平等获得生产要素，并诱发非正常土地需求。市场机制，土地价格是核心，土地供求决定价格，土地价格引导供求，从而形成价格透明、契约合法、信用确立的投资环境，使投资者在这种环境中便于增加预期，从而促进了招商引资。过去审批定价机制的土地供给和定价在很多情况下是领导人在办公室进行的，由于社会很难监督，因此被称为“暗箱操作”。竞争市场机制的目标就是要尽可能地取消领导在办公室里对土地的个人审批定价，把土地的供给和定价交给市场，用交易场所替代办公桌审批定价，降低交易成本，提高交易绩效，实现“阳光操作”。

五、交易主体自律。建立诚信交易要靠参与市场的各类主体自律。自律目标：一是市场必须透明，二是市场必须公正，三是市场必须有效率。不能自律的靠他律。他律一是靠他人监督，二是内部惩戒。

参考文献：

- [美]R. T 伊利等：土地经济学商务印书馆 1982
- [美]R. 巴洛维：土地资源经济学 北京农业大学出版社 1989
- 威名琛：综述城市土地产权制度建设的三种思路 中国土地研究 中国科技大学出版社 1998
- 周诚：香港土地问题考察报告 载李焕俊《考察与借鉴》中国大地出版社 1996
- 周诚：土地经济学原理 商务印书馆 2003
- 鲁道夫 瑞切特：新制度经济学（中译本）[M] 上海：上海财经大学出版社
- 施瓦茨：法律契约理论与不完全契约 [A] [美] 科斯，等：契约经济学（中译本）[M] 北京：经济科学出版社
- 保罗 萨缪尔森、威廉 D 诺德豪斯：经济学（中译本） 北京 华夏发展出版社
- 张维迎 产权、政府与信誉 北京 三联书店 2003 年
- 杨万铭 论国有资产的两重性 上海 学术月刊 2003 年 4 期

第十三章 竞争市场机制基础

竞争市场是市场经济的产物，中国土地使用制度改革的历史实证证明，如果竞争市场机制确立后在计划经济机制基础上运行，其结果必然是制度异化。因此，在竞争市场机制确立后，还必进行机制基础配套改革，构建起与运行机制相适应的市场经济机制基础。

竞争市场机制基础建设是系统工程，笔者分为宏观基础和微观基础两部分论述。

第一节 竞争市场的宏观机制基础

竞争市场的宏观基础指国家的制度结构。

一、竞争市场条件下的政府预期

中国的经济转型属政府主导型，因此，构建竞争市场条件下的政府市场预期，对构建竞争市场机制基础是重要的。中国土地使用制度改革的实践表明，政府对土地市场预期不确定或不统一，就必然对构建怎样的机制基础不确定、不统一，从而引致非规范制度和政绩考核目标。

1、市场主体平等使用生产要素。竞争市场必须保证市场主体平等使用生产要素的权利。因此，坚持社会主义市场经济的改革方向，探索公有制特别是国有制的实现形式，不断完善社会主义市场经济体制，发展产权、土地、劳动力和技术等市场，创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，实现公平与效率，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，是国有土地产权实现的根本方向。

2、坚持可持续发展原则。土地具有资源和资产属性。作为资源，土地是稀缺的，不可再生的，必须进行保护，实现最优化配置，确保分享公平；作为资产，土地又具有使用价值和价值，必须充分利用，实现最大化配置，确保效率。作为公共资源的湿地、林地、草地、耕地在国民经济中不可或缺，因此，任何政府任何时候都必须坚持土地资源的可持续利用，经济社会的可持续发展，绝不能牺牲耕地、草地、林地、湿地换发展，片面追求以地生财。因此，建立资产——资产效用函数是土地市场化的预期之二。

3、坚持政府公共行政职能。发展要素市场，离不开处理政府和市场的关系。2002年3月10日，江泽民同志在中央人口资源环境工作座谈会上提出“建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制”，明确了政府与要素市场的关系。十六大报告再次明确政府的职能是：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。土地市场的政府公共行为，必须接受政府公共职能的规范。

当前最具争议的是政府经营城市及其土地的理论 and 实践。笔者认为，首先，政府经营城市土地的基本含义是指政府变革管理城市思维，在履行现代政府职能的前提下，在组织生产城市公共产品的决策中，引入市场、效率、产权理念，以现代产权市场制度为基础，在法律的调控范围内减少和

规范行政审批，以政府管理、市场运作的机制实现资源的市场配置。政府面对多元化的经济社会，政府管理的内涵既指经济，又指政治、文化等城市各个领域，即物质文明、政治文明、精神文明的全部内容，政府经营其实本质上就是政府履行公共管理职能的全部过程。检验政府经营城市及其土地的绩效标准，不是看政府是否控制了审批权，而是看能否形成提高城市土地资源效率的市场机制，或者是看能否形成吸引或留住国际或国内资本的土地经济磁场，这就是是否有利于形成城市的综合竞争能力。其次，政府经营城市的手段，从广义讲，是推动包括土地资源在内的资源向资本转变，但是，推动土地资源向土地资本转变是有严格条件限制的，这就是以满足土地的最优化配置为前提。如果不能满足最优化配置的前提，土地资源向土地资本的转变就很可能变成纯经济利益的圈地、卖地。而如果是这样，后果是严重的。

4、降低政府交易成本。降低政府交易成本关键在于发挥市场配置资源的作用。市场经济交易成本低的原因在于，市场经济没有任何单独的个人或组织专门负责生产、消费、分配和定价问题，它通过价格和市场体系对个人和企业的各种经济活动进行协调，它通过信息传递将成千上万的各不相同的经济活动汇集一起，从而解决生产什么、如何生产、为谁生产等基本经济问题，和计划经济体制政府配置资源的经济体制存在本质区别。而计划经济或审批经济形成高成本的原因，首先是计划经济体制的运行需要庞大的公务员队伍，公务员的薪酬、福利、办公经费等是一笔巨大的必须转嫁给纳税人支付的行政运行成本，从而间接增加了企业的交易成本；其次是计划经济的管理形式对企业活动构成严重的干预和摊牌，来自各个部门和各个层级的干预和摊牌必然增加企业的直接交易成本。中国经济转型的核心是政府把配置资源的权力让位于市场，政府自己变成为社会公共产品服务的政府。当前，如何认识政府权力、行使政府权力，是经济体制转型的关键。所有经营都是有成本的，政府经营也不例外。各级政府必须弄清市场经济和计划经济的区别，认清政府替代市场配置资源的危害，努力发挥市场配置资源的基础作用。

经济转型国家的城市资源经营的政府职能异化、市场主体的不平等，以及直接和间接的高昂制度成本，除公有产权外部性规律的一般作用外，还在于计划经济向市场经济转型是集权型政治、经济向分权型政治、经济转型，一方面是市场扩张、政府从经济领域有选择的退出，由于资源产权在政府和民间重新配置，因而引致政府既得利益的重新分配或失落的转型矛盾，另一方面是中央改变了一切包揽的行政集权方式在中央和地方政府之间重新划分事权和责任，由于强化了地方政府掌握国有资源和政策制定的权力，而缺乏行之有效的适应资源市场化的政府体制和激励约束机制，因此，一方面在发展经济的口号下加剧了地方政府之间的无序竞争，另一方面由于上级考核下级内部方式造成的信息不对称性和指标的纯经济性制度缺陷，再一方面由于地方政府领导人的知识结构和个人素质禀赋的差异，因而形成了进取型、保护型、掠夺型政府配置资源和市场寻租的政府经济人角色，造成土地资源不同程度的配置损失和巨大交易成本。当然降低政府交易成本涉及政治体制和现行制度，是一场艰巨的改革。

二、制度、结构、产业、合约耦合

竞争市场运行的机制基础，从宏观层面讲，指政治、经济、社会相互组成的生产关系，从微观层面讲，指所有制和经济基础、所有制和产业结构的制度耦合关系。政治、经济、社会，以及所有制和经济基础、所有制和产业结构的制度耦合是市场运行的基本前提。新制度经济学代表人物诺斯认为，政治规则导致经济规则，而因果关系是双向的；产权和合同是由政治决策界定和实施的，在

均衡状态中，产权结构和政治规则集相一致，如果其中一个发生变化，另一个也将发生变化。上述假定引申出政治市场和经济市场极其政治交易和经济交易以及政治交易成本和经济交易成本。诺斯政治制度和经济制度相互作用的视角，有利于认识土地市场的政治经济制度供给。事实上，市场经济不仅十分需要尊重和保护私人产权和契约的基本法律制度；产业结构形成、发展、执行过程中的政府市场关系，而且也需要界定社会、国家、政党、政府与企业相互关系的、确保效用最大化的、获取和处理信息尽可能对称的、最有效防止机会主义的国家政治经济体制，并通过制度选择实现帕累托改善。

传统社会主义理论往往把社会化大生产和生产资料的私人占有之间的矛盾作为资本主义的基本矛盾，并因而坚持生产资料的国有制或公有制和政府垄断资源的社会和产业配置。于是在市场经济转型国家，土地资源的国家所有与政府利益至上，决定了政府在处理土地资源市场配置机制上，往往扮演行政主体和经济主体双重角色，并提供垄断制度安排，包括供给官办中介组织，限制二、三级市场发育等制度，从而引致市场的供求博弈陷入两难选择。其一难是实现市场平等难。在政府与市场、所有权（国有）与所有权（集体）、所有权与使用权的关系中，政府地位和国家所有权总是处于主导的强势地位，并形成土地出让合同的类似完全契约性质，无法实现土地使用权受让者享有的和所有者平等谈判的权利。其二难是土地供给并轨难。政府出于维护国有经济发展的需要，政府总是根据公有制土地集体国有产权性质实行产权双轨制，同时，又根据国有和非国有企业性质实行建设用地供给双轨制，明显反映出制度的效率损失。

1、政治、经济、社会、法律制度耦合的重要性。计划经济时期，土地没有集体、国有之分，是笼统的公有土地产权，名义所有权归国家，实际所有权归任何一级政权，一方面资源低效利用，另一方面资源只有使用价值没有价格，形成纯而又纯的公有制土地产权和纯而又纯的公有制经济的制度耦合。中国经济转型后，决策层首先在 1986 年把公有制土地产权划分为国有和集体两种土地产权，既后在 1988 年修改宪法确立土地有偿使用的法律原则，再后在 1990 年以《中华人民共和国国有土地使用权出让和转让暂行条例》奠定了国有土地所有权和使用权两权分离有偿、有限期、有流动使用的政府垄断经营的模式，建立起国有土地产权国家租金激励机制，形成和 1984 年 10 月十二届三中全会提出的国有企业的所有权和使用权两权分离的国有企业承包经营责任制改革耦合。由于计划经济政府结构的垄断机制在单一公有制的条件下还具有经济运行基础，因此形成了制度效应，得以让制度存在。但是，政府垄断市场的机制在经济转型中只是替代性的。十五大确立建立以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度后，政府垄断土地市场赖以存在的单一所有制机制基础发生重大变化，于是引致国有土地产权激励地方政府机制异化为权力寻租机制。显然，在多元所有制条件下政府结构的垄断机制缺乏经济运行基础，而转型期政治经济体制改革的先后不一，决定了土地市场政治经济体制的不耦合。但是，所有的社会、所有的国家，都是政治规则决定经济规则，决定市场经济制度、决定产权法律制度。市场经济转型国家的经济制度、所有制制度、产权制度，如果没有政治制度保证，仅就经济制度言经济制度，就所有制言所有制制度，就产权制度言产权制度，就合约制度言合约制度，是很难建立的。

社会主义市场经济是法制经济，必须重新构建适应市场经济运行机制的国家职能和产权制度，创造条件使政府职能、国有土地产权、劳动者产权的二元型向“一元型”转化，重构市场经济的微观基础。公法与私法不仅是一对概念，更是一种观念、一种文化。私法的基础是商品经济，公法的根基是民主政治，私法（如民法）是关于市民社会的法，以私欲、私利为基点，通过肯定和鼓励个体追求个人利益行为而增进社会整体利益，以建立权利运行机制为使命；公法（如宪法、行政法和刑法）是关于政治国家的法，以公共利益、公共秩序为基点，为了实现整体利益而保障个体利益不受损害，以建立权力制约机制为使命。公法和私法的对立是国家和社会对立的法律表现形式。规范公法和私法主体就是要分离政府职能“二元型”，使国家行政权力同企业财产权利分开，使劳动者

权利同企业财产权利结合，从而使企业成为具有独立权利的民事责任主体。

2、政治、经济、社会、政府、产权、市场结构耦合的重要性。政府职能、国有土地产权、劳动者产权供给结构和竞争市场的需求结构的偶合，引致政府职能、国有土地产权、劳动者产权一元型和国家、社会；政党、政府；公法、私法结构二元型转型。显然，当前经济转型急需政治制度提供配套供给，而核心问题是构建公共行政制度，设定政府公共管理职能，界定公共经济与民间经济之间的边界，协调好政府与市场的关系，防止政府利用行政权在市场不正当的索取。通过规范政府职能，治理矩形政府结构和网络型市场结构，从而保证政府在政治社会中，在公法领域中运行，市场在市民社会中，在私法领域中运行，消除行政权和国有土地产权外部性。

3、产权所有制和产业结构耦合的重要性。所有制的形成和改变都是政治体制的安排。当前，从理论上讲，不同的产业结构需要不同的产权所有制形式，并形成对产权所有制形式的约束，而最佳的市场制度安排则是相应的产权所有制与相应的产业性质偶合。因此，转型国家必须根据本国的不同的产业性质选择不同的所有制形式与之适应，以推动生产力发展，不能固守传统的公有制形式；从实践上看，目前世界各国都在以适应生产社会化和经济全球化的要求为目的进行所有制结构调整，而所有制形态的变革推动了各种所有制相互交叉、相互渗透、相互融合的发展趋势，形成象“机构投资者”、“公司治理结构”之类的前所未有的混合所有制资本结构和高科技产业、服务业、新兴制造产业的耦合，从而引发全球产权的重组。即使在生产资料私有制的资本主义社会，也正在资本主义社会形态下重建所有制结构中的“公”的因素，而并非需要“暴力革命”。上述假定可以得出如下两个结论，一是如果不修正政府垄断市场的赖以存在的政府结构，继续维持政府垄断市场的上层建筑服务混合所有制经济基础的市场制度，必然阻碍“改制”；二是国有土地本身必须进行产权制度改革，以寻求公有产权实现的新形式，否则可能影响各种市场主体平等使用生产要素的权利。

4、市场-合约权利地位耦合的重要性。产权的交易以合约为基础，通过合约界定交易双方明确的权利和义务，并将履约责任落实到具体自然人或法人，从而给定了未来经济的预期，并引致经济在一个稳定的环境中健康发展。于是，一方面，产权人在如此明晰的产权安排下，以明确的动机和完全的能力约束和激励自己的行为，既维护自己的合法权益不受外来侵犯，又防止自己的行为侵犯他人的合法权益，从而保证了交易双方利益的最大化；另一方面，即使是发生一方对另一方的侵权行为，当事人求助司法制度和私人秩序的时候，司法制度和私人秩序也可以合法介入，或通过司法裁定侵权者给以补偿或接受处罚，或通过讨价还价的私人协商达成新的妥协。当前，政府垄断土地市场的合约无论从合约主体、权利责任、实施与监督方面看，既不是制度经济学所谓的市场完全合约，也不是市场非完全合约，而是体现政府命令式配置资源的行政特权合约。政府合约不符合自由贸易原则，将引发所有权侵蚀和短期行为，并最终引致市场预期失灵。但是，政府合约从来就是政治性质的，因此，解决市场-合约的关系也必须首先规范政治行为。

三、国有、集体、混合、私有产权制度耦合

尽管和制度、结构、产业、合约比较，产权制度是子系统制度，但是，产权是所有制的核心和主要内容，因此，有必要专章论述。

新制度经济学的重要人物巴塞尔《产权的经济分析》认为：一切人类社会的一切社会制度，都可以被放置在产权（或“权利”）分析的框架里加以分析；任何个人的任何一项权利的有效性都要依赖于个人为保护该项权利所作的努力；他人企图分享这项权利的努力；“第三方”所做的保护这项权利的努力，由于这些努力是有成本的，世界上不存在“绝对权利”；由于信息成本，任何一项权利都不是完全界定了的，没有界定的权利于是把一部分有价值的资源留在了“公共领域”里；

产权的界定是一个演进过程。随着新的信息的获得，资产的各种潜在有用性被技能各异的人们发现并且通过交换他们关于这些有用性的权利而实现其有用性的最大价值。每一次交换都改变着产权的界定；产权界定的演进过程有理论上的均衡状态：对每一个潜在的寻租者而言，寻租的边际成本等于该寻租者在其已经享有的权利下能够得到的租的边际增量；巴塞尔的产权理论起主要作用的是“公共领域”概念，而博弈论描述了公共领域里寻租者们的行为及其结果。新制度经济学的另一重要人物科斯则提出治理外部性定理，主张明晰产权，以契约关系代替行政关系，以谈判约束代替道德约束，以责任人承担交易成本代替所有人共同分摊交易成本，以形成具有人格化的产权激励和约束机制，解决公有财产的外部性问题。巴塞尔、科斯理论无疑提供了市场经济条件下认识中国国有土地产权市场异化的新视角。

1、防止行政权利用国有土地产权寻租。巴塞尔公共领域寻租理论适用于解释中国国有土地市场“租”和“寻”的产生根源极其“博弈均衡”。新制度经济学代表人物埃瑞克·G·菲吕博顿和鲁道夫·瑞切特认为：在一个经济中，产权安排借以影响资源配置的方式是交易，由于一个决策者能够向他人转让的权利不能超过他所拥有的对商品的依法权利。但是，中国国有土地市场，由于产权利益与政府政治、经济利益直接相关，甚至和政府领导个人的政治、经济利益直接相关，因此，作为国有土地产权代表的政府，为了自身利益需要，可以利用行政权机会主义地决定增加国有土地转让物的权利强度，甚至是转让制度供给本身，这就更增加了国有土地产权的所有权侵蚀能力。在多种所有制条件下，行政权和土地产权的耦合，为地方政府利用权力在市场经济中寻租创造了一个政府垄断市场平台，推动国有土地产权有偿激励地方政府机制演变成地方政府利用权力寻租机制，并成为长期以来困扰改革深化的重大问题。因此，直到整个制度耦合前，制度的设计都必须防止行政权利用国有土地产权寻租。

2、维护公共利益问题。在土地市场上，政府垄断市场的制度使政府可以操纵地价，从而操纵房地产经济，在这种情况下房价奇高，老百姓住房困难，经济酿成泡沫，因此，这种制度设计只能首先有利于政府短期利益，其次是商人的商业利益，作为具有资源属性的社会公共品土地的其他公益属性却很难实现，甚至受到商业利益的扼杀；作为集体土地产权却在产权双轨制下受到不平等待遇，甚至受到侵吞产权利益；作为特殊组织和行业却利用供给双轨制“搭便车”，破坏了社会财产的公平分配。由于现行土地市场货币经济第一的利益原则，决定地方政府在经营土地市场时割裂公正与效率的关系，忽略了作为社会管理者对社会成员应尽的责任。因此，竞争市场体制必须纠正国有土地产权的这种外部性。

3、交易风险。其一是信用缺失问题。当前，一方面耕地加速非农化趋势长期得不到有效遏止，另一方面土地市场多头供给、超量供给、随意减免、黑箱操作长期得不到有效遏止，而且破坏制度的行为人正是制定制度的地方政府。地方政府一方面在供给制度，一方面又在破坏制度的原因在于，地方政府受任期政绩目标考核的驱使，在政府垄断市场经营的政府按需要政治利益时就牺牲经济利益，需要经济利益时就牺牲政治利益的原则为个人或地方利益“寻租”。地方政府一方面在和中央一道供给土地市场制度，一方面又采取上有政策下有对策的办法变通中央政策和既定的法律法规的行为，首先表明地方政府存在诚信危机，就是说，地方政府不相信遵守制度能够保证地方利益实现，于是采取破坏制度方式实现地方利益；其次也表明国家维护诚信的制度发生危机。中央政府一而再再而三地用政府程序规定和纪委纪律规定以约束地方政府土地市场违规行政行为，却不能发生震慑作用，至少使人相信维护诚信的制度缺乏效率。其二是经济泡沫问题。本文已经在其他地方论述此问题。因此，必须确立信用制度，防止经济泡沫的发生。

上述国有土地产权的外部性之所以日益严重，是与经济基础的所有制结构改变有关的。中国土地市场的当务之急是重新定位在多种所有制经济基础下运行的国有土地产权制度，构建起竞争市场体制运行的产权制度基础。

四、政府管制制度和竞争市场体制耦合

政府管制制度决定交易成本，因此，必须以交易成本经济学为视角，研究政府管制制度，以降低竞争市场的交易成本。

1、中国土地市场交易成本的组成。1、土地制度的外部成本。土地制度与社会政治经济制度紧密相连，一方面，国家社会政治经济制度总是作用于土地制度并打上深深的政治烙印，另一方面，土地制度又反作用于社会政治经济制度，制约不同社会政治经济制度国家的发展速度和质量。显然，土地制度改革是牵一发而动全局的重要改革，要调整相关政治（法律制度）、政府结构、经济制度、产权制度涉及面广且成本高。土地制度的外部成本还包括本文所述的行政权寻租、市场外部性和交易风险、经济泡沫等社会经济成本。2、土地制度的内部成本。中国土地市场交易内部成本由以下因素决定：产权界定成本；合约达成成本；合约实施成本；合约监管成本。建立资源-资产效用函数调整偏好的制度选择则涉及政府规制成本与规制收益比较考虑。从成本看，首先涉及制定成本，其次涉及实施成本，再次涉及监督成本；从收益看，首先涉及私人收益，其次涉及社会收益，或者还有政府收益。

2、土地市场交易成本分析。中国土地市场的交易成本是相对较高的。中国土地市场高交易成本形成的原因，一是在于产权结构本身。即：国有土地所有权和集体土地所有权不平等的产权结构；国有土地和集体土地所有权和使用权两权分离的产权结构；这样复杂的结构层次势必增加管理成本和寻租成本；二是在于管理产权的政府结构，即笔者分析的各种政府结构外部性。由于中央和地方之间、地方部门之间、本届政府和下届政府之间、不同的领导人之间对国有土地产权占有、收益、处置的争夺，势必增加管理成本和寻租成本；三是在于产权结构和政府结构的合一机制，即实行等级治理结构的政府和实行网络治理结构的市场存在的结构冲突，从而产生国有土地产权的外部性乘数效应，也势必增加管理成本和寻租成本；四是在于监管成本，即因为政府垄断市场长期存在的严重问题，国家不得不为长期实施中央对省、省对地市、地市对县、县对乡镇的监管投放大量的人力、物力、财力。

上述论证提出的重要问题是，中国土地市场的交易成本有很多是政府管制不当造成的，笔者统称上述成本为政府垄断成本。因此降低交易成本的路径是调整政府管制市场的方式和范围，凡是市场本身能够解决的问题，就由市场本身解决，从而减少许多不必要的行政许可、行政环节和行政机构；凡是市场不能解决的，有必要进行政府管制。但是，市场外部性产生有许多原因，管制也包括政治、经济、法律等很多手段，因此，能够从制度层面解决的，从制度层面解决。如果这样思考管制，中国土地市场的机构和人员大有裁减的空间。

五、国家监管制度和竞争市场体制耦合

宪法、行政法和刑法是公法，民法是私法，公法的本质是权力制约，私法的本质是民事权利。公法和私法的对立，是宪政制度的基点。因此，竞争市场不仅存在政府对市场的监管，而且存在对政府权力的监管。

此处所言的体制监管是社会监管，监管的对象是政府与市场的关系，监管的手段是他律。经济学家主张政府管制的理论，第一是政府是追求公共利益的、大公无私的；第二是政府比市场拥有更完全的信息，可以纠正市场失灵；第三是政府说话算数，比商人具有公信力。但是，中国政府垄断土地市场长期存在双失灵是不争是事实，这至少证明人们高估了政府信用。因此，结论是：由于市

场存在失灵，不引进政府监管不行，但是，由于政府是由人组成的，而政府领导人是存在个人偏好、效用函数、认识能力局限的，因此，政府也存在外部性，而且可以引致政府失灵。政府行政权存在外部性，国有土地产权存在外部性的事实，就为我们提供了构建国家市场监管制度防止政府和市场双失灵的理论依据。当前，如何认识政府权力、行使政府权力，是保证经济体制转型成功的关键。为了确保在市场经济条件下政府公共服务、社会管理、维护国家利益和人民群众产权权益行为运行的规范性，人大、纪检、监察和社会公众必须强化对政府行为，尤其是市场行为的监管。

监管必须形成机制。现行土地市场的特点之一是垄断性，特点之二是行政权和土地产权的高度市场结合，特点之三是用价高者得实现公正和划拨协议出让优惠政策双轨制并存。在国有土地所有权结构单一的市场里，在用地者没有选择余地的条件下，双轨制的存在为权力寻租提供了可能，而价高者得却容易推动价格上涨，或可能诱使土地资源向城市化、工业化的建设用地转化，使其他土地产权、土地用途受到市场歧视。政府作为国家权力机关，是市场行政主体；政府作为产权代表，又是经济主体。具有双重主体资格的政府怎样维护土地市场的公平与效率，具有社会监督职能的组织怎样确保社会利益和公众利益，这既是严肃的政治问题，又是严肃的经济问题。因此，针对特殊的监督对象，有必要建立一个专业管制机构，实现对政府行为目标和结果的监管，以确保市场实现建立在社会利益和公众利益等目标基础上的公平与效率。

监管必须讲究效率。土地违法的症结在于相当地方政府处理吃饭与建设的关系时不能摆正相互位置，总是追求任期政绩，用短期的经济总量扩张方式替代中长期可持续发展。土地违法案件的主体是地方政府，地方政府一方面在和中央一道制定市场规则，维护市场秩序，另一方面，又处处以地方利益为重违背中央制定的市场规则，破坏市场秩序。土地违法案件的特点是打着城市化、工业化、小城镇建设、招商引资、农业园区、大学园区、经济开发区等各种旗号，越权批地、违法用地、违法审批、违法定价，其后果，一方面是制定低地价、零地价、甚至负地价扰乱市场秩序，引发行政权寻租或市场主体之间生产要素配置不公平、公正，另一方面是采用粗放利用土地的政策加剧资源紧缺的矛盾，引发人口、资源、环境的协调失衡。土地违法案件的处理是重清查轻处理，其对策大体重复着一个模式，即：失控——清查——检查——过关。为什么形成如此怪圈？因为违法多了，上告多了，不查不足以遏止案件上升势头，但是，查出来的又都是政府违法，要处理谁都不好下手，结果又往往不了了之如此，于是，地方政府几经反复，便认为只不过如此，一蒙混过关便重蹈复策。

土地市场监管机制的设计宗旨是制衡地方政府违法行为，保障市场经济能够健康运行。由于土地违法发现难、立案难、执行难的原因，在于大量土地违法问题的产生源于现行体制、机制、法制，现在又要求在现行体制、机制、法制不变的情况下去处罚当事人。因此，从宏观层面看，土地市场监管机制的创新必须建立在整体制度创新的基础上。而从微观层面看，土地市场监管机制的创新，则应该构建预警和执法相结合的体制。

1、建立土地市场监管预警系统。预警系统首要的任务是加强发展观教育，防患于防患于未然。十六大报告指出，以经济建设为中心的发展包括社会和政治结构的转换和全面进步，经济增长只是其中一项内容。因此，发展这个硬道理的内涵是实施科教兴国和可持续发展战略，实现速度和结构、质量、效益相结合，经济发展和人口、资源、环境相协调，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。显然，十六大报告提出的新型工业化模式，和传统的世界工业化和中国工业化牺牲资源、环境、效益、质量的发展模式比较，是重大的制度变迁。预警系统就是从发案内生因素上下工夫，提高思想认识水平。土地市场监管预警系统包括对土地投入产出、土地审批定价、土地金融、土地税收的监管，防止类似亚洲金融风暴中发生的房地产泡沫、金融投机行为和市场的其他外部性现象发生。

2、建立土地市场监管识别系统。要保证监管对象受到监管，首要条件是监管与被监管之间做到信息对称，信息不对称无从监管。现在之所以有些监管机制形同虚设，很大程度上在于监管双方

不能做到信息对称所致。其次是即使是信息已经对称，但是由于处理信息的能力不强或专业水平不够，监管人员不能充分识别和利用现有信息，因此仍然使监管无效。因此，在监管机构的配置上必须重视结构合理设置和人员专业素质。

3、建立赏罚严明的市场执法系统。赏罚严明是执法的基本核心。古代法家韩非子等人，都主张“刑法依科”，“庆赏不遗匹夫，诛罚不避肺腑”。因为如果没有让该受到教育的受到教育，该受到处罚的受到处罚，甚至连那些严重触犯土地法律的人都能让其轻易过关，那土地法律的尊严将受到严重损害。一旦在人们心目中形成土地执法仍只是“变形金刚”，将继续纵容违法现象的发生。建国近半个世纪以来，耕地乱占滥用问题几经反复，违法现象越演越烈，正因为很少有人为乱占滥用耕地丢官或付出其他代价，才导致一些人胆子越来越大。因此，土地执法一定要赏罚严明。

4、建立完善的监管框架系统。监管，从目标看，要注重对中介组织活动的监督，防止中介组织代行政府职权，防止政府和中介串通寻租；要注重对政府市场职能越位、缺位、错位的监管，防止政府替代市场；要注重对招投标程序合法性、组织合法性的监督，防止串标暗标；要加强行政划拨和协议出让土地实行公示的监督，防止暗箱操作；要注重对土地供应总量实施和信息发布的监督，防止牺牲耕地换发展和误导价格；要加强对市场统计数字的监管，防止虚报出让土地面积、出让土地收益、政府收益误导社会；要加强对征地行为的监管，防止非公益用地征用集体土地，防止低价征用集体土地；要加强对土地金融的监管，防止信贷腐败、金融投机的发生；要加强市场信息发布监管，防止政府及具有行政职能的机构发布、隐瞒市场信息误导公众，用于为少数人牟利。从结构看，要体现权力制衡，要防止内部人控制，不仅应该吸收人大、纪委、监察等相关部门代表参与，还应该吸收经济、规划等相关方面专家学者及社会代表参与，建立监管专业化、社会化的公众监管机制。从手段看，包括设立听证会制度、述职制度、向人大报告工作制度；从成本看，建立有效监管机制并不等于庞大的机构，必须千方百计降低市场监管成本，监管机构实行专兼职方式可能是监管机制低成本运行的选择方式之一。

第二节 竞争市场的微观机制基础

土地市场的微观基础指土地所在地城市地方制度系统。土地市场是定点、定位性很强的地方市场，受地方供求极大的制约，地方政府在相当方面还掌握着土地市场发展的主动权。因此，竞争市场运行不仅需要宏观基础还需要微观基础。事实证明，即使土地市场竞争市场体制设计正确，宏观基础也比较好，如果没有相应的微观基础，即区域环境不好，仍然可能引致政府和市场双失灵。土地市场对一个城市政治经济制度环境的总体要求是：政府及其部门必须形成统一的责任主体和权利主体，体现出政府的整体性和统一性，彻底改革各自为政的行政干预或行政审批经济模式，打破部门、行业垄断和地区封锁，开放市场，建立公平竞争、规范有序的市场体系，使价格真正成为反映市场供求的信号、发挥市场在资源配置和结构调整中的基础性作用。具体包含如下内容：

一、设定和地方政府责任相等的地方政府事权

中央政府和地方政府事权设定，首先是统一规范政府的事权范围，其次是进行层级事权分工。政府事权范围指，政府公共行政权和国有土地产权的关系，行政主体和产权主体的关系，即在政府和市场职能之间划分界限。层级事权分工指，将事权分为中央事权和地方事权，分别赋予中央和地

方。笔者将政府事权按照纵向和横向治理结构设定。纵向治理结构指条条事权的科学划分。中央、省、市地、县国土资源管理部门事权的划分，总的原则是，中央管法律法规的制定和监督，地方管执行，中央管得太多、太宽、太死又管不好的局面应该通过减少或下放审批权重新设定各级事权。横向治理结构指块块事权的协调，主要指土地管理、农业管理、城市规划、财政预决算、货币和统计等城市宏观调控管理系统。地产市场的混乱，从政策层面看在于土地管理、农业管理、规划政策、货币政策、财政政策的不规范。因此，城市的规模和功能，必须依法严格审批；招商引资的税费减免政策，必须防止区域无序竞争；货币对地产市场的投放，必须遵循市场规律而不是政府指令。

特别指出的是，地产市场的统计弄虚作假现象严重的原因，一是在于地产统计没有进入国家统计管理序列，二是地产收入没有进入财政预决算管理序列。因此，必须从制度层面强化国家统计和财政预决算管理。

二、建立城市建设咨询、论证、决策程序

城市土地供给涉及政府和社会、政府和市场相关的各种利益格局，即一是国家、集体、个人方面的利益，二是政府、原住民、外商、开发商彼此的利益，三是近期、中期、长期公共利益、社会利益，还涉及到国内法，甚至国际法的多部法律、多个行政执法主体的不同执法管理对象，更涉及经济决策对地方经济各个方面的拉动效应利弊的权衡，因此，在行政权和国有土地产权合一的制度安排下，土地市场一定要慎重对待土地供给，尤其是大规模圈地，必须严格项目咨询、论证、决策程序，重大项目还应该邀请多个机构，甚至国内外权威机构参与咨询论证，使决策透明并建立在科学基础上，避免决策失误搞泡沫工程、豆腐渣工程。

三、协调城市规划、房屋管理与土地政策

首先，要解决好土地利用总体规划和城市总体规划的衔接。如果不理顺法律关系，难免出现城市规划抵制土地利用总体规划，使政府很难实现对城市建设用地总量的有效控制。其次，要解决城市详细规划对土地供给市场的制约。如果不解决详细规划滞后或随意性过大的问题，势必给土地出让（包括地价评估）造成被动。再次，现行房、地体制，是制约土地市场的重要因素之一。如果规范房地产市场秩序，不把房和地同时作为一个主体规范，势必造成两个政府部门在同一行政区域内无法统一行政和执法，在单向解决城市拆迁、土地房产两证发证、更改规划用途或土地房屋隐形市场时难免遇到制度制约。

四、培育产权群体意识

经济转型不仅意味着产权制度的确立、运行，而且在于要把产权意识植根于人们的思维方式和生活习惯、评判标准中。事实上，当前中国否认产权的传统思维方式和生活习惯惯性仍然在顽强地表现自己，从而加剧了产权对抗，恶化了竞争环境，引发了许多不该发生的产权纠纷。可以说，培育产权群体意识比确立制度还花时间。因此，在构建竞争市场体制微观基础的时候，重视培育城市产权制度的群体意识对中国这样具有长期集权意识的国家而言，无疑是极为重要的表现城市综合竞争力的软基础设施的投入。肖特将价格信息传导机制称为市场第一机制，而将社会惯例和社会制度称为第二机制。肖特认为：尽管价格机制是一种市场活动的有效率的信息传递机制，但它毕竟不是

市场运作的唯一协调机制，因为社会制度可以向其他当事人传递那些不能由价格所完美协调的可预见行动的信息，并且产生对诸如此类协调活动降低成本的激励，从而使社会惯例和社会制度无疑也成为市场运行的重要的和主要的信息传递机制。肖特的社会惯例按他的解释，是由于社会反复地面临某种囚犯困境博弈而演化出的行为规则，由于它能避免反复出现的非效率的均衡策略的采用，因此能为当事人遵守。

五、建立产权服务系统

产权制度确立后必须有完善的操作系统推动制度运行。产权制度对国家而言是修宪立法，而对地方而言则是构建政府执行和社会中介系统，比如，律师、公证、交易咨询、资产评估、会计事务、贷款抵押等。尽管立法和执行侧重不同，但都非常重要。产权制度是经济制度的核心，如果一个城市知识产权、商标产权、土地房屋产权得不到保障，那肯定不能激发创造财富的积极性。土地市场的深层原因，对国有土地产权来讲就是因为土地使用权得不到保障，对农村来讲就是集体土地所有权得不到保障，于是，产权人采取破坏市场秩序的短期行为来实现经济利益最大化。可以说，一个地区如果离开了以契约制度为核心的产权制度运行系统，仅凭领导个人的承诺是很难在国际市场上招商引资的。不过，许多经济人，包括领导同志，并没有充分认识到这个问题。

当前，土地市场总的特点，依然主要是政府而不是市场在主导资源配置，官办中介机构量大面广。由于市场的价格信号不能正确反映市场供求，以及市场信息化程度很低、土地市场相当土地使用权交易既不透明也较不公平，市场主体无法平等使用生产要素，并从市场获得预期，这对经济发展是非常有害的。产权服务系统的滞后尤其反映在农村。对农村来讲，由于整个农村产权意识淡薄，尤其是集体土地产权意识淡薄，因此，严重影响了集体土地产权市场发育和合理配置稀缺土地资源的能力，造成农户完全依赖政府承担风险发展生产。当前，建设农村产权服务系统对全面建设农村小康社会意义重大。

六、构建合理的服务和市场的结构

城市公共资源市场结构包括社会服务和资源市场双重结构，既是政府现代城市管理体制的重要组成部分，又是现代统一市场的有机组成部分，不可或缺，不可替代。城市社会服务结构的含义政府、中介、市场体制。市场只有政府，没有中介，属于力量不均衡。市场力量单极化的结果，一是政府权力失去制衡可能引发腐败；二是政府权力过于集中容易形成垄断行业与垄断利润；三是不利于给予民营企业、国有企业、外资企业同等的国民待遇。市场单极化的最终结果，政府可能获得效率，但是社会失去公平。当前，中介机构规范不够、审批不严，有的和政府明脱暗不脱钩，有的本身就是政府在幕后操作，无论职业道德还是专业水平都和市场要求相距甚远，必须进一步规范。

公共产品市场结构指资源一级、二级、三级市场体制，即出让、转让、出租市场。市场只有一级，没有二级、三级，也属力量不均衡。市场经济国家必须同时保护国家产权、集体产权、个人产权，并准许多元化的产权利益通过自由贸易来流通实现。当前，城市资源利益都集中到了政府一级市场，二级三级市场发育很不充分。市场体制发育的很不充分，造成决策不民主，或论证不科学，国有资产常常在暗箱操作中流失。规范一级市场，发展二三级市场，规范裁判员和运动员身份，也是市场化改革的必然政策选择。

参考文献

肖特：社会制度的经济理论 上海.上海财经大学出版社 2003

樊纲、张曙光，等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海：上海三联书店，1990.

周其仁：公有制的性质 经济研究 2000 年 11 期

刘向阳：当代市场社会主义六大特征 北京 国外社会科学 2000 年 5 期

埃瑞克.G.菲吕博顿 鲁道夫.瑞切特：新制度经济学（中译本）[M].上海：上海财经大学出版社

施瓦茨：法律契约理论与不完全契约[A]. [美]科斯，等：契约经济学（中译本）[M].北京：经济科学出版社

保罗.萨缪尔森、威廉.D.诺德豪斯：经济学（中译本）.北京.华夏发展出版社.

第十四章 新体制保障措施

政府职能的转变是经济体制转型的关键。当前职能转变的重点是放弃计划经济的官本位发展思维和纯而又纯的公有制模式，尊重产权、尊重信用，尊重公平竞争的游戏规则，尊重司法的公平与正义，毫不动摇地从市场经营活动中退出，集中公共权力解放和发展所有社会生产力，为非公有制经济创造良好发展的制度环境，以促进经济发展、社会进步。但是，新制度经济学代表人物埃瑞克·G·菲吕博顿和鲁道夫·瑞切特认为：产权制度的变化影响分配和生产，因此，资源用途决策权力的重新界定会引致财富分配和政治权力的变化，而各人在权利配置过程中，对产权变迁重整方案所持的态度将由他们对产权重整方案的预期净收益决定。显然，政府职能转型是政府外部和内部改革和保守力量的搏奕，搏奕的结果决定转型的速度和质量。土地市场的机制选择，毫无疑问也将受上述规律的安排。

用交易成本经济学可以解释上述现象。因为在现行地方政府成为利益当事人的体制下建立新体制，涉及政府规制成本与规制收益比较考虑。从成本看，首先涉及制定成本，其次涉及实施成本，再次涉及监督成本；从收益看，首先涉及私人收益，其次涉及社会收益，或者还有政府收益。土地经济史告诉我们，当土地使用制度改革的经济收益大于修正传统政治经济制度的成本时，国有土地产权的国家激励机制推动政府建立政府垄断土地市场，实现土地无偿无限期无流动使用制度向土地有偿有限期有流动使用制度转型；当规范行政审批行为改革的经济利益小于现行政治经济制度的收益时，地方政府一方面对招标采购挂牌持消极态度，从而使协议用地长期占有较大比重，致使中央建立土地有形市场的改革受阻；当中央强调保护耕地、保护集体土地产权利益时，地方政府对推进集体土地产权改革缺乏积极性，不仅大量圈占耕地，而且低价强制征用集体土地，成为集体土地产权市场建设的阻力。

不过，中国土地市场转型始终按照新制度经济学的规制成本收益法则进行。选择什么土地市场制度，是由制度供给条件极其成本和制度供给需求极其收益预期决定的。社会制度、经济形态、文化传统、改革风险的约束极其成本；土地产权的激励国家机制和伴生的产权寻租机制组成的土地产权利益政治和经济联盟的游说和谈判能力；社会土地货币利益标准让渡公共利益标准的重建速度；中央政府制度变迁的收益预期，将最终求得制度供给需求与制度供给条件间的搏奕均衡，决定新的市场制度安排。其创新的质量和速度，主要由市场力量而不是由行政力量决定，其变迁方向是分离政治市场和经济市场，分离行政权和产权。

有鉴于此，切不可低估土地市场化改革的困难。事实上，土地市场建设是以政府行政审批制度为改革对象，阻力是客观存在的，谁也回避不了，因此，作为重大制度转型，必须充分估计到土地市场化改革的困难和问题，并进行相应的保障措施研究，即要从要政治、组织、思想、产权等多个方面设计保障措施，以确保土地市场建设顺利推进。

第一节 政治保障

坚持“三个代表”，是推进市场体制创新的政治保障。建立竞争市场体制，是推进土地市场化

的重要步骤。中国推进土地市场化改革的目的，就是构建通过供求市场上的价格竞争机制促进生产要素的合理流动和优化配置，从而培育市场主体平等使用生产要素的市场环境，实现市场在国家宏观调控下充分发挥配置资源的基础性作用。从绩效看，建立符合市场经济的市场制度、产权制度，不仅有利于规范土地市场经济运行机制基础，而且有利于从根本上治理权钱交易等权力腐败现象，实现政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能转变。因此，中国土地市场的改革设计符合先进生产力的发展要求，符合先进文化的前进方向，符合广大人民群众的根本利益。

具体讲，土地使用制度初期改革的目标是实现土地资源的有偿使用，理顺的是资源和价格的关系，手段是市县长审批定价。现在改革的目标是创造各类市场主体平等使用生产要素的环境，理顺的是政府审批与市场的关系，手段是让市场在资源配置中发挥基础性作用。由于以土地审批为核心的土地资源有偿使用改革，很大程度上代表的是计划经济的政府职能，而不是市场经济的政府职能，因此，政府垄断市场体制存在很多弊端。结束政府垄断市场体制，面对地方政府既得利益的调整，各级党委、政府应该站在“三个代表”的高度自觉推进政府职能转变，肃清审批定价制度的危害，而不能认为改革行政审批是权力的失落，规范政府市场行为是对领导权力的架空，于是凭借行政权力阻碍或延缓改革进程，干预市场配置资源。

第二节 组织保证

经济运行体制包括机制和机制基础。经济运行的机制和机制基础是一个庞大的系统工程，涉及政治、经济方方面面，涉及对现行政府既得利益的重新分配，离开了执政党的支持和领导是不可能建立的。因此，必须加强党的领导，从而从组织上保证各项制度的建设。当前重要的是要认真解决好立党为公、执政为民的思想。

经济社会的发展总是要推动制度变迁，要求制度适应经济社会发展的需求。而每一次符合经济社会发展规律的制度变迁的实现又必然反过来作用于经济社会发展，对经济社会产生重大影响。土地市场化改革涉及调整政府方方面面的审批制度，当前政府职能转变的重要问题是放弃计划经济的官本位发展思维和纯而又纯的公有制模式，尊重市场、尊重产权、尊重信用，尊重公平竞争的游戏规则，尊重司法的公平与正义，并毫不动摇地从市场经营活动中退出，集中公共权力解放和发展所有社会生产力，为包括非公有制经济在内的多种所有制创造良好发展的制度环境，以促进经济发展、社会进步。显然，当政府审批制度成为改革对象的时候，各级党委支持政府改革尤为重要。

推进土地市场建设，由于涉及政府部门利益的调整和领导审批权限的减少，肯定存在内部杂音和部门摩擦，政府可能为转变思想、协调关系、摸索经验花不少时间。各级党委应该始终以明确的态度支持政府的改革努力，从而确保了党委和政府联手形成强大的改革“势位差”，起到增强社会各方面改革者信心，减少少数部门利用部门规章维护部门利益制衡改革阻力的作用。

第三节 思想保证

中国土地供给和利用长期粗放的严重问题，还应该从认识论、方法论上找原因。因此，在新的历史条件下，应该把土地供给问题放在经济、社会发展全局中重新考察、定位。首先解决在多种所

有制基本经济制度条件下，这种大一统的中央国有土地产权适应不适应经济基础的问题，其次解决在市场经济条件下，这种政府垄断市场体制适应不适应社会生产力发展的问题，

科学的发展观就是坚持以人为本、实行统筹兼顾、实现经济社会全面、协调、可持续发展的科学发展观。就土地而言，统筹是一个广泛而深刻的概念，包括城市与农村、东中西部区域经济、经济和社会、人与自然、当代和后代、民生与民权、国内和国外市场、陆地和海洋资源等各种关系。土地长期以来只承担支持经济发展和提供城市基础设施建设保障，就统筹各种关系而言，无疑给土地供给体制提出了更高更严格的要求。土地具有资源和资产属性。作为资源，土地是稀缺的，不可再生的，必须进行保护，实现最优化配置，确保分享公平；作为资产，土地又具有使用价值和价值，必须充分利用，实现最大化配置，确保效率。土地供给的原则是最优化和最大化相结合，两者的关系，最优化是基础，最大化是结果。如果把土地供给的最优化建立在满足各种统筹条件上，那土地供给的最大化将重新定义土地资源向土地资本转变的内涵，那土地市场的资源配置将由多学科的交叉而形成一门新的学科，那政府宏观调控的责任将变得更加繁重而艰巨。但是，作为发展资源的土地供给，必须坚持以人为本，统筹城乡、区域、经济社会、人与自然的资源需求，把资源利用和资源保护结合起来，把保护放在第一位，认真统筹资产和资源属性；协调吃饭和建设关系；兼顾当代和后代利益，用全面、协调、可持续的思维实现国土资源对经济社会发展的保障作用。

科学发展观是新土地供给模式确立的思想基础。当前，一是认真转变政绩观念，要从过去重局部、重任期、重资产、重上级的唯 GDP 政绩观，转变为统筹局部和全局、当代和后代、资源和资产、上级和人民关系的均衡发展政绩观，纠正牺牲土地，尤其是牺牲耕地、牺牲农民利益换发展的思想，统筹资产和资源属性；协调吃饭和建设关系；兼顾当代和后代利益，全面建设土地法制。二是必须转变政府职能，要按照公共政府的职能定位政府和市场的关系，推进土地行政管理向宏观调控的方向发展，向加强公共服务、社会管理、维护国家利益和人民群众产权权益的方向发展；推进土地配置向发挥市场基础性作用的方向发展；向综合考虑经济社会、资源环境生态效益协调的方向发展；向依靠科技进步、合理开发和利用的方向发展，尤其向加强耕地保护与管理的方向发展、从而提高供给保障能力，实现全面、协调和可持续发展。三是尽快按照市场经济规则完善土地产权制度，用完善的产权制度保护人民的根本利益，用产权的市场激励和约束功能实现统筹兼顾、可持续发展，并把完善土地产权制度作为政府土地行政管理工作的出发点和落脚点，作为衡量和检验落实权为民所用、情为民所系、利为民所谋的工作成效的标准。坚持深入基层，深入群众，了解问题、发现问题，解决问题，反对形式主义和官僚主义。

第四节 产权保证

建立完善的激励和约束机制，是市场效率产生的内生动力。国有土地产权是全民所有的，为了防止产权的外部性扩大，建立正确的激励机制对调动中央地方的积极性很重要的，否则，在政府退出市场经营的转型期，幕后的权钱交易有可能进一步扩大资产隐形流失程度。激励和约束包括两方面含义：

一、统筹中央、地方各级的国有土地产权利益。在现行体制下，土地市场人力资源管理的一个非常主要功能就是设计和实施中央政府对地方政府、地方政府对委托代理人的激励机制。国有土地产权的激励机制始终是解放和发展地方社会生产力的核心经济问题。国有土地产权激励机制体现在中央政府对地方政府、地方政府对委托代理人参与市场管理的公平与效率问题上。中央政府和地方政府都应该在强化对地方保护和利用约束机制的同时，从分配制度入手完善激励机制，将土地产权

利益分配落到实处，放手让地方政府的一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力在土地市场化建设中竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，以造福人民，从而推动农村经济、城市经济发展，加快区域产业产品结构调整，加快城市化、工业化进程，带动全体人民富裕。客观讲，长期以来这个问题是没有解决好的。历史证明，中央所有、地方政府垄断经营的土地供给体制既不产生激励，也不产生约束。尽管中央始终控制了国有土地产权，但是，中央并没有获得一个实在的产权利益；尽管地方政府没有国有土地产权，但是，地方政府获得了实在的产权利益。而建立在这样一种名存实亡的中央国有土地产权基础之上的土地供给制度，因机制运行缺乏机制基础而异化了，引致整个体制公平效率双失灵。因此，解决产权的激励和约束的更本途径是按生产力发展水平分解产权、明晰产权，从而确保所有者到位，使国有土地产权成为名副其实的具有激励和约束功能的产权。

二、统筹国有和集体产权利益。土地使用制度改革以来，圈地运动屡禁不住。实际上问题的本质正在于产权利益的驱动。集体土地产权一直受到歧视，愈演愈烈的圈地运动正是看到了征用集体土地的巨大产权利益，于是，以为财政增收的政府、为政绩和私利的地方官员、为商业利益的商人组成权钱联盟，以政府公权支撑，以“发展经济”为旗号，发起的对农民集体土地产权利益的剥夺。因此，遏止恶性圈地必须建立产权利益机制硬约束。所谓经济公平首先表现在市场经济条件下对平等、自愿、等价的产权交易的法权的尊重。建立产权利益机制硬约束，就是还集体土地产权的本来利益，法律规定用地单位必须和集体土地所有者实行等价交换。这种机制激励农民形成保护产权利益的力量，从而和地方政府“第二财政”、各级政府部门的“管理费”、“服务费”、各种个人的“中介费”、“好处费”形成的掠夺力量形成均衡，使土地资源反效率的逆向配置受到农民利益的硬约束。

参考文献：

- 樊纲、张曙光，等. 公有制宏观经济理论大纲[m]. 上海：上海三联书店，1990.
- 周其仁：公有制的性质 经济研究 2000 年 11 期
- 埃瑞克.G. 菲吕博顿 鲁道夫. 瑞切特：新制度经济学（中译本）[M]. 上海：上海财经大学出版社
- 施瓦茨：法律契约理论与不完全契约[A]. [美] 科斯，等：契约经济学（中译本）[M]. 北京：经济科学出版社
- 保罗. 萨缪尔森、威廉.D. 诺德豪斯：经济学（中译本）. 北京. 华夏发展出版社.
- 卢瑟福. 经济学中的制度[m]. 北京：中国社会科学出版社，1999；
- 罗斯托. 经济增长阶段[m].
- W. A. 刘易斯. 经济增长理论[m]. 北京：商务印书馆，1996.
- 巴塞尔《产权的经济分析》
- 汪丁丁：《从交易费用到博弈均衡》，《经济研究》1995 年 9 月；
- 汪丁丁：《产权博弈》，《经济研究》1996 年 10 月
- [美] 伊利：土地经济学原理 北京 商务印书馆 1982 年
- 孙荣、许洁：政府经济学 上海 复旦大学出版社 2001 年
- 文贯中：市场机制，政府定位和法治 北京 中国经济时报 2001 年 3 月 23 日
- 周业安：《地方政府竞争与经济增长》北京《中国人民大学学报》2003 年 1 期
- 刘向阳：当代市场社会主义六大特征 北京 国外社会科学 2000 年 5 期
- 樊纲、王小鲁：中国各地区市场化进程报告 北京 经济研究 2003 年 3 期
- 胡鞍钢：反行政垄断也是反腐败 经济参考报 2001 年 7 月 11 日
- 张昕竹：如何深化垄断行业的改革 中国经济时报 2001 年 6 月 15 日
- 吴庆：基础设施的自然垄断性与政府的角色 中国经济时报 2001. 2. 7

李兆熙：挪威资源领域的国家所有权控制 中国经济时报 2001. 2. 8

曾永昌：《论土地市场的政府垄断》《社会科学研究》2002 年 4 期

严金泉：新世纪土地政策的价值追求 中国土地科学 2001 年 6 期

徐建春：土地制度创新与拓展完善 中国土地科学 2002 年 1 期

毕宝德：土地经济学 北京. 中国人民大学出版社 2001 年

曾永昌：《论国有土地市场理论的新框架》《社会科学研究》2003 年 3 期

陈业等：新加坡土地管理制度考察 北京地震出版社 1992 年

柴强：各国（地区）土地制度与政策 北京经济学院出版社 1993

邹兆平：外国与港台土地管理制度 北京中国国际广播出版社 1990

王先进：中国土地供给模式创新改革. 理论与实践 北京 中国审计出版社 1991：

李元：中国土地资源 中国大地出版社 2000：

王光希主编：中国地价 中国大地出版社 1996

孙陶生、王耀、魏丹斌、朱勇：中土地资产管理导论 北京 经济管理出版社 1997

李杨：《关于虚拟经济的几点看法》《经济学动态》2003 年 1 期

中国土地年鉴 北京 人民出版社 1993、1994、1995、1996、1997、 1998

中国国土资源年鉴 北京 中国国土资源年鉴编辑部出版 1999、2000、2001、2002

田凤山：在经营性土地使用权招标投标挂牌执法监察电视电话会议上的讲话 北京 2003 年 4 月 25 日

毕宝德：《土地经济学》北京 中国人民大学出版社 2001 年

中国改革与发展报告专家组 中国财富报告 上海 上海远东出