

• 问题研究 •

我国土地资源配置的“双失”问题及对策研究^{*}

牛 星¹, 吴冠岑²

(1. 华东理工大学社会与公共管理学院, 上海 200237; 2. 上海大学房地产学院, 上海 201702)

摘 要 研究目的: 从西方经济学的原理出发, 通过对我国土地资源配置中市场失灵和政府失灵问题的分析, 寻求在市场和政府的双重作用机制下土地资源高效配置的实现途径。研究方法: 文献资料分析法、比较分析法。研究结果: 在市场经济条件下, 单纯地依靠市场或政府, 不可能实现我国土地资源的优化配置, 必须将二者结合起来, 以规划的宏观调控来弥补和矫正市场失灵的缺陷, 但是当前的土地利用规划存在失效的负面影响。研究结论: 应该从加强土地利用规划的政府宏观调控与完善土地市场机制两个途径入手, 实现土地资源的高效配置。

关键词 市场失灵 土地规划 宏观调控 土地市场

在我国政府干预和市场调节的双重机制下, 土地资源的配置往往很难按照理想的轨迹运行, 经常会出现市场调节的失灵和政府调控的失效, 即“双失”问题, 而这些问题的解决对于选择合理的土地资源配置方式进而实现土地利用的综合效益等方面有着直接的影响。该文试图从西方经济学的原理出发, 通过对我国土地资源配置中市场失灵和政府失灵问题的分析, 寻求在市场和政府的双重作用机制下土地资源高效配置的实现途径。

1 我国土地资源配置的“双失”问题

1.1 土地资源配置的市场失灵

当前, 我国土地资源的配置实行了市场化机制, 政府作为土地的供给者, 要遵循价值规律、竞争规律和供求规律等市场法则利用土地使用权, 充分发挥价格机制的作用。市场机制在土地资源配置方面的效应体现在: 土地产权人通过市场方式取得土地后, 会最大程度地按照利润最大化原则高效利用土地资源, 促进土地的集约利用。在市场经济体制下, 通过价格调控土地资源, 使土地资源的价值得到显化, 土地资源通过市场这只“看不见的手”流向最能体现自身价值的地方。然而, 市场机制对于土地资源的调节是自发性的, 其结果不一定符合社会的要求, 完全依赖市场调节往往会使资源易于流向那些能产生最大经济效益的高回报行业, 而导致社会的基础产业和国家公益产业资源短缺, 导致土地资源分配的不平衡和社会发展不均衡, 从而阻碍经济的健康发展。

依照西方经济学理论, 在完整、自由、充分的市场经济体系下, 价格杠杆带来最优的资源分配和使用, 即资源利用的边际效益等于边际成本时会出现资源的最优分配和使用, 然而, 即使在最理想的完全市场竞争机制下, 也会出现市场对于资源配置的失灵^[1]。这是因为要达到完全竞争条件下资源的最佳配置是不现实的, 况且在长期的生产、消费过程中, 这种完全竞争的市场环境是比较脆弱的; 而且由于人为和政府的干预, 往往会出现垄断和垄断竞争的市场环境, 这势必会影响资源的配置方式和市场化的程度。一般的市场产品如此, 更何况土地这种稀缺的公共资源。总结起来, 西方经济学认为: 市场失灵主要有 3 个

收稿日期: 2009-08-31 牛星、吴冠岑均为讲师

^{*} 基金项目: 上海高校优秀青年教师科研基金资助 (批准号: B. 37-0124-08-002); 华东理工大学优秀青年教师基金资助 (批准号: YE0157112)

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

来源: 外部性、垄断和公共物品。借鉴西方经济学对资源配置的分析, 土地资源进行市场配置存在失灵的现象主要体现在以下几个方面:

1. 1. 1 外部性导致土地配置低效

所谓外部性是指企业或者个人的行为对活动以外的企业或个人造成的影响。如果这种影响是有利的, 则称之为正外部性; 反之为负外部性。经济学上已经证明, 无论是正外部性还是负外部性的存在, 都会使市场配置资源的效率达不到帕累托最优。

土地使用的外部性^[2]是指土地使用者使用土地所耗费的成本中的一部分或全部由他人承担, 或者土地使用者使用土地所应获得的部分收益被他人获得。如图 1 所示: 一家企业使用土地的边际私人成本曲线是 MPC, 这时社会边际成本是 MSC (由经济活动中所有个人所承担的边际成本), 由于企业生产过程中对周边的土地造成了污染, 使得边际社会成本高于边际私人成本, 产生了边际外部成本, 在完全竞争条件下, 企业使用土地的价格应该是 P_0 , 使用量是 Q_0 , 而实际情况中, 企业主如果不承担生产对土地的污染成本, 则使用土地的价格为 $P_1 < P_0$, 而使用量 $Q_1 > Q_0$, 从而使私人配置资源的最优结构和策略有悖于社会最优状态, 导致周边地带的土地不能依照市场经济规律得到高效配置。

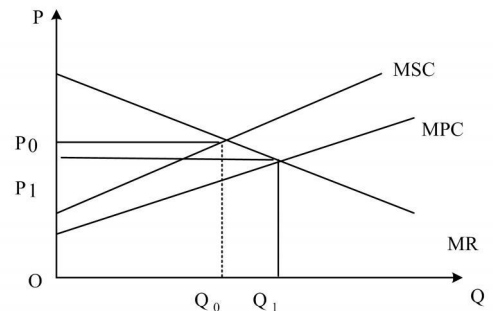


图 1 负外部性对土地配置的影响

1. 1. 2 垄断导致土地配置低效

由于我国城市土地一级市场是国家完全垄断市场, 而国家对资源配置决策的出发点就是社会福利最大化, 在集体建设用地流转中, 尤其是征地过程中政府表现出极强的垄断行为; 在城市土地二级市场中, 由于受国家政策制度的影响, 进入市场的土地供应者数量有限, 而要面对各行业的用地需求, 则土地供应者必然按照各自的利润最大化原则决定土地的供给量和价格。这种供给量必然小于在充分竞争市场中土地的供给量, 没有达到最大限度资源利用的状态, 在这种情况下所确定的土地交易价格也会高于充分竞争市场上的资源价格, 导致少数土地供给者获得了超额利润, 出现了资源的低效配置。

1. 1. 3 公共土地的低效配置

按照微观经济学的观点, 私人物品的帕累托有效供应条件是消费者的边际支付意愿等于生产厂商的边际生产成本, 就是产品的边际替代率等于其边际转换率 ($MRS = MRT$); 相应地, 公共物品的帕累托有效供给条件^[3]就应该是全部消费者的个人边际支付意愿之和等于生产厂商的边际生产成本 ($\sum MRS = MRT$)。由于公共物品的消费过程中存在“搭便车”的心理, 即消费者会隐瞒自己的真实偏好, 希望免费消费其他消费者购买的公共物品, 而市场本身却无法自发调节公共物品的需求关系。

在市场经济条件下, 对于产权排他性成本很高、社会或生态效益很大的用地, 诸如公共设施用地、城市基础设施用地 (交通、道路广场、市政公用设施用地)、特殊用地中的名胜古迹、自然保护区、公园用地、军事要地等, 不可能依靠市场的自发作用来实现, 只能通过政府干预来满足公共用地的需求, 在这种情况下, 市场对公共土地的配置是失灵的。

1. 2 土地资源配置的政府失灵

市场失灵是市场机制天生固有的功能局限, 对于它的克服和矫正只能通过政府的宏观调节来完成^[4-5]。从土地资源配置制度看, 自 20 世纪 50 年代初期到 1988 年宪法修改之前^[6], 在长达 30 多年的时间里, 我国的国有土地一直实行无偿、无期限、无流动的行政划拨制度。这种典型的计划配置制度, 尽管与当时高度集中的计划经济体制相适应, 并发挥了其应有的作用, 但是在这种制度下, 政府对市场的完全替代, 只能带来土地资源配置效率的低下, 计划配置引致的土地资源粗放利用、闲置浪费的问题, 直到今天都没有得到有效的解决。

目前, 规划作为一种政府行为, 是对市场失灵的一种纠正。然而, 实践表明: 规划在土地资源配置的

过程中也同样会失效，具体表现 3 方面。

1. 2. 1 缺乏动态性

当前的土地利用规划大多是立足于土地利用的现状，对规划期内土地利用的数量、结构、布局、规模等问题作出合理的安排，所以规划编制的动态性不强，再加上缺乏强有力的规划实施手段和措施，使得规划很难准确地预测土地市场的未来变化趋势；由于规划本身的刚性机制，很难给予市场相当程度的灵活性，导致未来的土地资源 and 资本资源都得不到最佳的利用。

1. 2. 2 信息不充分

要构建一个合理的土地资源配置调控模式，需要政府、社会和市场三个方面的共同努力。而我国在土地利用方面和规划的编制中往往忽略了公众参与的重要性，没有建立公众发表看法、反馈意见的有效渠道。这就会导致规划的制定很难切实体现广大人民群众的利益，而更多的是反映政府的意志，规划成了政府的“代言人”，这样的规划是一种信息不对称的规划，势必会影响其实施的力度和有效性。

1. 2. 3 目标不一致

从现在我国土地一级市场的发展来看，中央与地方政府使用土地目标的不一致性，导致土地一级市场在供给土地方面十分混乱。中央政府立于整个国家层面，既要考虑土地供给能保证经济高速增长引起的对土地的需求，又要考虑中国的可持续发展与城市人口生存的环境等等；而地方政府往往考虑短时期的土地对经济增长的促进问题，对地方政府来说通过征用土地进行土地供给以促进当地经济增长的机会成本要远远低于利用其他手段产生的成本，以至于形成地方征地饥渴，使得国家土地利用规划与地方土地利用规划不相容。

2 “双失”问题的协调与解决

单纯地依靠市场或政府都不能高效地配置土地资源，实践表明，只有市场与政府相结合的土地资源运作模式，才能使土地得到相对最优的配置效益，土地利用的综合效益才能得以最大化体现。

在我国市场经济的调节机制中，引入科学、合理的土地利用规划，通过发挥规划的宏观引导作用，以弥补和矫正市场失灵的缺陷，同时健全和规范土地市场，将市场这只“无形的手”与规划这只“有形的手”结合起来，让二者各司其职，通过协调分工共同构成一个统一、完整的土地资源配置调控系统，以实现土地资源利用综合效益的最大化。因此，解决“双失”问题的有效途径就是市场和规划的双重调节和归位。

同时，进一步强化土地利用规划的宏观调控作用，积极建立科学合理的土地利用规划体系，实行对土地资源利用和保护的有效调控。

2. 1 规划调控

2. 1. 1 弹性规划

弹性规划^[7-8]是市场经济的产物，早在 20 世纪 60 年代波兰、法国、西德等国家就开始探讨弹性规划方法论，同时编出若干不同的方案，供决策部门评价选择。规划学中的弹性是指规划思路、指标体系和具体指标数值对不确定性的市场经济发展的适应程度。规划与市场之间存在一种互动的制约的广泛关系，规划对于市场具有诱导、调控、规范和拉动作用；市场对于规划则有主导、决定和导向作用。一定意义上可以将规划 (P_j) 视为市场 (M_i) 的函数，即

$$P_j = f(M_1, M_2, M_3, \dots, M_n) = f(M_i)$$

式中 $M_1, M_2, M_3, \dots, M_n$ 为具有不确定性的市场因素，只有其中某一市场因素变动，就会引致规划本身作出相关反应，这种反应的灵敏度就是规划的弹性。

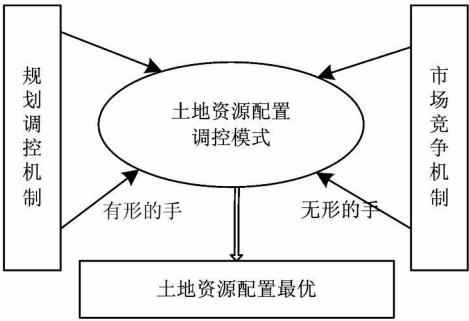


图 2 市场、规划双重机制下的土地配置

2.1.2 可持续利用规划

土地利用规划对土地利用各部门的经济发展需要考虑得较多,对生态环境变化的影响和需求研究得不多,对社会的变化和需求考虑的不多,没有将土地利用规划作为保护生态环境,协调社会关系,贯彻土地可持续利用的基本手段。同时,传统的土地利用规划对代际公平、后代的土地利用需求考虑的都不多。而可持续的土地规划不再把国民生产总值(GDP)作为发展的唯一尺度,而是以经济、社会和生态环境的多目标协调发展为指导原则,追求全方位的综合发展。与此相适应,土地利用规划目标制订必须紧紧围绕人口(Population)、资源(Resources)、环境(Environment)和经济发展(Economic Development),即协调发展这一中心议题。由经济发展的单目标模式向经济、社会、资源环境协调发展的多目标模式转变,体现了以人为本的规划思想,这一目标函数模型为:

$$\text{Max} U_{sd} = f(U_p, U_r, U_{En}, U_{Ec}, U_s, T, L)$$

式中: U 为效用函数, U_{sd} 为系统总效用,如取加权平均值,权重应该是时间 T 和空间 L 的函数,以区别各代人或不同地区人们的不同偏好; U_p 为人口, U_r 为资源, U_{En} 为环境, U_s 为社会, U_{Ec} 为经济发展。

2.1.3 面向全球化的规划

我国加入世界贸易组织后,对外开放将融入全球经济一体化之中,国际经济的发展变化,将对我国产生更加广泛而直接的影响。经济全球化形势对土地利用总体规划也提出了新的要求,它要求规划决策者站在全球化的高度,考虑规划区域的资源优势和产业优势,把握适宜的土地利用发展战略和土地利用调整方向,不断促进产业结构的优化与升级从而提高本区域参与全球竞争的能力。同时,土地利用总体规划还要在立足于我国的国情和政治、法律框架的基础上尽快实现同国际惯例接轨。

2.2 加强市场建设,进一步发挥市场机制在土地资源配置中的基础性作用

2.2.1 建立土地资源优化配置新机制

通过建立“产权明晰,规则完善,调控有效,运行规范”的土地资源配置新机制,实现土地利用方式和管理方式的根本转变,达到土地资源的集约高效利用,减轻新增建设用地对耕地保护的壓力。加强土地产权制度建设。积极开展农村集体土地产权制度建设,明确农村集体土地的资产属性和物权属性,明晰产权主体和权能,使广大农民真正成为土地产权主体,能够有条件维护自身合法权益,发挥合理利用和保护耕地的积极性。

2.2.2 健全和规范土地市场

在强化政府控制建设用地供应总量的基础上,进一步推进和规范城镇国有土地收购储备制度、招标投标等项制度,严格限制划拨供地范围,严格协议供地程序,扩大土地使用权招标、拍卖的比重。按照市场经济要求加快征地制度改革,限定征地范围,调整补偿标准,拓宽安置途径。要逐步规范农村集体土地使用权流转行为,形成农村集体建设用地流转的有形市场。建立不同产权下的城乡土地统一市场。

2.2.3 完善土地价格税费体系

要完善城镇地价评估体系和管理制度,加快基准地价更新步伐,开展农用地地价评估。利用地价杠杆促进土地市场的正常发展,减少土地市场泡沫的产生。积极推进矿业权价格体系建设,完善价格形成机制。此外,加强各项有关资金的收缴与使用管理建立合理有效的税费制度和政策,合理调整用地取得和占用的成本和收益,可通过设立不动产税等手段,增加土地保有的成本,促进土地的合理流动和集约利用,抑制土地的粗放利用和浪费行为。

3 结语

我国市场经济的环境中,土地资源的资产属性日益凸现,土地供给的有限性和土地需求的无限性导致土地资源配置的特殊性,如果按照普通商品的流通方式完全市场化来配置土地,则不能体现土地的公共福利角色,导致市场的失灵;如果单纯地从政府层面的制定规划和实施会造成的土地的浪费和闲置,出现政府失灵。在这种情况下,必须使土地利用规划的编制逐渐朝着适合经济发展模式的要求转变,更新土地规

划的编制理念, 通过科学、合理的土地利用规划将市场和政府两种土地资源配置方式结合起来, 使土地资源合理配置并实现土地利用综合效益的最大化, 而要真正实现这样的结合和转变并非易事, 需要一个长期探索的过程。

参考文献

- 1 钱文荣. 中国城市土地资源配置中的市场失灵、政府缺陷与用地规模过度扩张. 经济地理, 2001, (7)
- 2 曲福田. 资源经济学. 北京: 中国农业出版社, 2001
- 3 李明月, 韩桐魁. 论土地市场不同发展阶段的政府职能. 经济体制改革, 2004, (6)
- 4 褚中志. 中国土地资源配置的市场化改革问题思考. 思想战线, 2005, (4)
- 5 Dean M. Hanink and Robert G. Crumley. Land-use allocation in the absence of complete market values. Journal of regional science, 1998, 38(3)
- 6 雷爱先. 市场化是推进土地集约利用的微观基础. 中国房地信息, 2006, (1)
- 7 贝华. 土地的弹性规划. 规划师, 2005, (6)
- 8 王万茂, 张颖. 市场经济与土地利用规划——关于规划修编思路的探讨. 中国土地科学, 2003, (2)

COUNTERMEASURES AND PROBLEMS OF LAND RESOURCE ALLOCATION IN CHINA

Niu Xing¹, Wu Guancen²

(1 School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237)

2 School of Real Estate, Shanghai University, Shanghai 201702)

Abstract Based on the principles of western economics, this paper aims to find a way to realize optimal land resource allocation under the function of both market and government, according to analysis on malfunction of both market and government. Methods of documentation and comparison analysis are employed. The results showed that either market or government could not realize the land resource optimal allocation. However, we need the combination of two fields to solve the problem. In terms of our country, reasonable land planning must be adopted to rectify imperfection due to market malfunction. Finally, we concluded that it should strengthen land use planning under government macro-control and improve the land market mechanism to achieve high efficient allocation of land resources.

Keywords market malfunction; land planning; macro-control; land market