

建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制的经济学分析

卢新海,康 萍

(华中科技大学公共管理学院土地管理系,湖北 武汉 430074)

摘要:从经济学角度分析了在市场不完全的条件下建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制,即委托—代理机制的必要性,并设计政府对土地储备经营机构的激励机制,从而保证土地储备机构能够帮助政府规范土地市场、落实城市土地储备的诸多社会经济目标。

关键词:土地储备制度;政府授权监督;运行机制

中图分类号:F293.2

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2005)11-0034-03

1 建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制的必要性

目前,我国城市土地储备制度运行模式主要有3种:一是完全按照市场机制运行的上海模式;二是政府主导与市场运作相结合的杭州模式;三是政府主导、市场运作与土地资产管理相结合的南通模式^[1]。完全按照市场机制运行的上海模式由于缺少体制和制度的保障,运行中存在着很多困难。南通模式基本与杭州模式类似,只是城市土地收购储备机构多承担了作为国有土地资产管理代表的职能,但是很容易造成土地储备机构的定位不清,政府行政管理职能与土地所有权职能容易混乱,出现政企不分现象,从而影响了运行效果。根据我国城市土地国家所有的具体情况和土地市场的特性,笔者认为,我国土地储备模式应建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制,这是因为:

(1)土地的自然属性和经济属性决定必须建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制。一方面土地是人们生存所必需的物品,土地似乎具有公共物品性质;另一方面土地又不可能无限供给,它的总量和适于开

发利用的数量是有限的。因此,土地既不可能成为完全的公共物品,也不可能完全由市场来配置。而政府授权监督下的城市土地储备运行机制正是在政府的控制下,结合了市场和计划的特点,进行的土地资源优化配置和资产运营,且其资产运营的目的主要不是为了营利。

(2)政府手中掌握了土地的一级供应,就可以在更大程度上保证城市规划和土地利用规划的实施。因为在我国,政府具有土地所有者和宏观管理者的双重身份。要求土地经济价值得以最大化,收取地租,不许土地承租人对土地进行掠夺式开发等等都是土地所有者的当然要求;而作为行政管理,必然要从城市整体利益出发,将土地置于城市规划、土地利用规划和区域发展规划等管制之下。两种身份集于一体;政府就能够综合考虑土地的经济效益、生态效益和社会效益,制订最佳的土地利用方案;并利用双重身份,使土地的计划调节和市场调节得到较完善的结合。但如果政府手中没有实质性的掌握土地,这种双重身份的优势就无法真正得到发挥。

(3)建立政府授权监督下的城市土地储

备运行机制能够从整体上提高土地资源的利用效率。根据福利经济学的理论,对于资源的配置,有两种价值评判标准——卡尔多·希克斯标准(Caldor-Hicks Criterion)和李特尔标准(Little Criterion)^[2]。卡尔多·希克斯标准,又称补偿性标准。该标准超脱了传统帕累托标准的严格要求,规定在一项计划中只要收益方能够补偿损失方而使最终结果得到改善,那么这项计划就是可行的。在计划实施过程中,无须指明损益的任何一方,也与收益和损失的分配结构无关,而是通过计算总净效益来加以评价。政府实施土地的强制购买肯定会或多或少地损害土地所有者和土地使用者的权益,并且,由于垄断了土地一级市场的供应,势必会影响市场配置的最优化,可能会使单个总的无法达到最大效率。但是如果通过土地储备,能使土地利用所产生的社会、经济、环境等综合效益超过了综合损失,就证明土地储备制度是可行的。李特尔标准的引入则进一步形成了“财富优化再分配”的明晰价值评判标准。土地储备制度要求对土地进行前期开发、整理后进行供应,也就是从生地到熟地的改变,可以从整体上提高土地的生产力水平。

(4)建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制能够保证土地储备运作的高效率。政府主导的土地储备不排斥土地储备需要用企业的经营方式来经营土地,因为土地的储备经营实质是专业性和技术性很强的土地市场化经营方式,包括制定城市土地储备经营计划、选定储备经营地块、土地收购价格谈判、土地的整治处理、土地的临时利用、土地储备和土地的出让等方面。这就要求土地储备机构应当进行规范化的市场化运作,并以规范的市场运作来实现国有土地保值和增值的经济功能,并且通过这种市场化的操作来调控国有土地的市场供应、实现城市规划意图、保护农村耕地、最终实现城市土地的可持续利用等社会功能。

2 建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制的经济理论分析——“囚徒困境”的博弈分析

政府主导的土地储备运行机制能够有效地避免“公地悲剧”,实现城市的再发展。从博弈论的理论来看是,在不完全信息情况下,由私人从事的土地开发投资活动会由于存在“搭便车”现象而告之失败。因为部分地块所有者在获取相关区域的土地开发投资信息以后,与投资方讨价还价以抬高土地的出售价格,即使无法达成交易,土地所有者也同样可以享受到土地投资方投资所产生的区位优势。由于城市中的任何相邻的两幅土地或者两宗房地产之间都存在高度的依赖性,在交易过程中邻里的选择往往容易影响需求者的决策。如果这种邻里预期是对邻里双方彼此再发展的积极判断,即双方都预期对方会从事再发展建设,并希望从中获取外部经济效益,从而产生了类似于“囚徒困境”的博弈问题^[3]。博弈的结果是私人产权决策无法达到城市再发展的目的。

假设有两个私人业主,分别以 I 和 II 表示,他们都拥有不动产产权,他们的初始投资收益都为 4%,而且可进行不动产的再开发投资。如果他们都不进行再开发投资,那么仍然能继续获得相同的收益。如果双方都决定对不动产再开发进行投资,则每个私人产权的收益都为 7%。而当产权所有人 II 决定进行再开发投资时,就需要先拆除过时的建筑物,然后代之以具有更合理布局的环境舒适的建筑物。产权所有人 I 预期能从对方

的投资中获取邻里优化效应,因而做出不采取任何行动的决策。由于对方投资吸引了更多的人流、物流以及大量的资金,从而使私人产权 I 的不动产产生正的外部效应,因此,产权所有人 I 的投资回报率将上升为 10%。但是,产权所有人 II 反过来会受到产权所有人 I 的邻里负效应的影响,加上再开发投入成本,合计的结果使其投资回报率下降到 3%。

		产权所有人 I	
		不动产再开发投资	不进行不动产再开发投资
产权所有人 II	不动产再开发投资	7%, 7%	3%, 10%
	不进行不动产再开发投资	10%, 3%	4%, 4%

图 1 “囚徒困境”

这个结论同样适用于私人产权 I 投资而私人产权 II 搭便车的情况,这时私人产权 II 可以从中受益。博弈的结果是,双方为了回避可能造成的损失,最终都采取不进行任何投资的决策,除非两个产权所有人之间达成某种联合行动的协议。但令人遗憾的是,协作的可能性微乎其微。这其中的原因有两个:第一,两个竞争主体在已知投资或获较高收益的情况下,会向对方展开收购,而为了反收购,竞争主体之间必然会相互封锁信息;第二,退一步说,即使两个私人产权之间容易达成协议,但是要使多个私人产权之间达成合作协议则更加困难^[4]。可见,完全依靠市场是很难实现城市再发展的。只有采取积极的土地政策,通过法律授予政府的权利,对闲置土地、不符合规划的用地进行整理储备,才能有效地提高经营城市的效率。

3 政府授权监督下的土地储备经营机构运作模式

建立城市土地储备运行机制,首先必须明确其运行主体的性质及职能^[4]。城市土地的收购、储备、出让是政府行为,但又不同于政府对土地的管理职能。据考察,各国政府在实际土地收购和开发储备中所采用的做法大体相同,即设立专门的土地发展公司,或者授权企业化运作的土地开发机构,来代理政府行使城市土地储备的有关经营职能。目前,我国不同城市土地储备运行主体的形式尚存在一定的

差异,如上海市建立了城市土地发展公司,杭州市设立了城市土地储备中心,但实质上都是政府的下属机构。建立城市土地储备制度,垄断土地一级市场,并非一定要由政府直接来运作。问题的关键在于,土地收购储备模式应既保证政府建立和实施土地收购储备制度的宏观社会、经济目标的实现,又充分考虑被收购经济主体对经济利益的追求;既要通过政府的参与,实现各部门间的协调配合,又必须借助市场的机制引入现代企业制度,提高城市土地资源效率并实现城市土地的公平交易,保障土地储备机构的经营自主权。因此,可以考虑政府授权监督下的城市土地储备经营公司,来运作城市土地的储备事宜,以企业化运作的方式来实现国有土地储备的委托经营。即由政府成立专门的土地收购储备委员会,委员会负责各相关部门的协调工作,并在协调规划等部门的基础上,制定用地计划。而城市土地储备经营公司则在政府的监督下,一方面严格执行城市政府的土地收购、储备和出让计划,另一方面又借助市场来实现城市土地储备计划,以促进城市土地市场的健康高效运作。

城市土地储备经营公司的主要职能包括:接受政府委托,实施统一的城市土地收购与出让计划;进行储备土地的开发与管理;实现所储备的城市土地资产的经营增值。对于经营性用地完全委托给土地储备经营公司,按市场化方式运作,以利润最大化为目标,确保土地资产的保值增值;对于非经营性用地则以社会利益最大化为目标,以政府为主导,经营公司协作的方式运作,所需资金由政府划拨,既保证政府的主导作用,又引入先进、高效的企业化运作模式。无论是经营性项目还是非经营性项目,城市土地储备经营公司都要进行项目后评价,以给今后土地收购储备工作提供建议。

4 对土地储备经营机构的激励机制设计

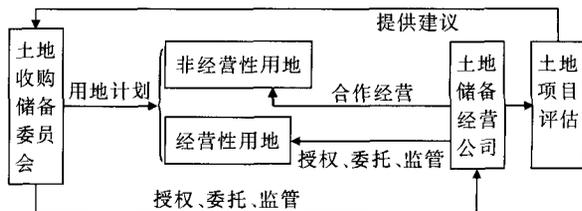


图 2 政府授权监督下的土地储备经营公司运作模式

建立政府授权监督下的城市土地储备运行机制,必须处理好政府与土地储备机构的委托—代理关系。因为对于所经营的土地,土地储备机构(代理人)比政府(委托人)掌握的信息要多,即信息的不对称。在双方的契约安排过程中,代理人的契约选项可能与委托人预先希望的相左。代理人可能从自己的利益出发,做出一些伤害委托方利益的行为。因此对代理人如何采取激励措施,使之服从委托人的利益,是委托—代理过程中的重要问题^[5]。

在政府和土地储备机构之间,假设存在一个契约,前者委托后者经营土地。假定单位面积土地的出让价格为 b , 而该宗土地的收购储备成本为 c , 这样委托人的利润函数:

$$V=(b-c)Q-P \quad (1)$$

其中: Q 是出让土地的数量, P 是委托人对代理人的支付。

如果代理人不接受契约条件,他可以从别的地方获得收益 \bar{u} , 这是他签订契约的机会成本,也称为他的保留收益。如果代理人接受契约,他可以选择 $a>0$, a 可以看作他工作的努力程度。在这里,有两点要说明:一是土地出让价格和收购储备成本可视之为一个区域内的平均值。二是努力程度 a 与产量存在正相关关系。这里令 $\beta=b-c$, 为单位面积土地的毛收入,即土地出让价格和收购储备成本之差,则(1)式可简化为:

$$V=\beta Q-P \quad (2)$$

储备机构经营土地过程中会遇到障碍,如收购土地和出让土地中有困难。如果土地储备机构在收购、储备土地过程中采取更多方式,付出更多的努力,经营土地的效果将会更好。

为简便计,我们将 a 作货币测度,这样代理人从契约中获得的收益:

$$u(P, a)=P-a \quad (3)$$

代理人经营成效取决于他选择的行动 $Q=Q(a)$, 满足 $Q'_a>0, Q''_a<0$, 表明行动 a 的边际生产率是正的,但随 a 的增大而递减。由于 $Q'_a>0$, 可以写出函数 $Q=Q(a)$ 的反函数 $a=\psi(Q)$, 它反映经营 Q 单位产品代理人需要采取的行动,或者说是代理人的成本函数,由 $Q(a)$ 的性质, $\psi(Q)$ 满足:

$$\psi'_Q>0, \psi''_Q<0$$

现在问题就简化为求解最大化问题:

$$\max[\beta Q-P] \quad (4)$$

$$\text{s.t } P_i-a_i\bar{u}$$

$$a=\psi(Q)$$

其中不等式约束条件称为参与约束,因为它保证代理人接受契约条款,否则一切都无从说起。代理人的无差异曲线方程为:

$$U_i=P_i-\psi(Q_i) \quad (5)$$

它是单调的并且是凸函数(因为 $\psi'_Q>0, \psi''_Q<0$), 要委托人多经营就需要给他更多的补偿;而且,随着产量水平的提高,多经营单位土地所需的补偿会更高,因为代理人的边际收益率递减。图3中,在对应保留支付水平的无差异曲线 \bar{u} 左上侧的点(包括 \bar{u}), 都是满足参与约束的。

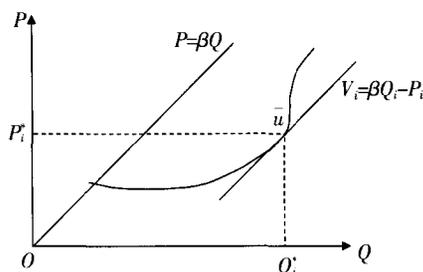


图3 可选契约范围

另一方面,委托人的等利润线的形式为:

$$V_i=\beta Q_i-P_i \quad (6)$$

而对应收支平衡的等利润线在直线 $P=\beta Q$ 和 \bar{u} 之间。因为委托人的利润是 P_i 的减函数,参与约束显然是束紧的:

$$P_i=\bar{u}+\psi(Q_i) \quad (7)$$

即是说委托人向代理人的支付就是委托人的成本,这样式(7)也成了委托人的成本函数。

假设目标函数(4)有内解,根据利润最大化条件: $MC=MR$, 可知在最优点必有一阶必要条件成立:

$$\psi'_Q(Q_i)=\beta \quad (8)$$

图3中委托人首先将契约定位在对方保留收益所在的无差异曲线 \bar{u} 上,然后选择 \bar{u} 与一条自己的等利润线 V_i 的切点作为契约点,在此点上就能实现利润最大化。

此时,委托人对代理人的最大支付为

$$P_i=\bar{u}+\psi(Q_i), Q_i=Q_i^* \quad (9)$$

这样,委托人就可以根据该最大支付以及代理人完成土地收购储备的各种具体情况来制定对代理人的支付政策了。

当然,确定 Q_i^* 并不容易,但是这给了我们一个启示:为激励土地储备机构经营土地,作为土地所有人,政府应给予土地储备机构一个经营达标量,以满足它作为代理人

的经济回报,并可以使土地储备机构更好地服务于政府这个委托人。这个经营达标量的确定应是动态的,要根据不同时段国家经济水平、城市经济发展状况,经济发展目标等进行不断调整。

5 结语

建立城市土地收购储备制度的主要目标是规范土地市场,盘活城市存量土地,服务国企改革,增加城市土地经济供给,确保国有土地资产保值增值,落实城市规划等诸多社会经济目标。要实现这些目标必须要有一定的政府强制性行政权力,否则,就无法实现这些目标,建立城市土地收购储备制度的意义和作用也无从谈起。此外,中国实行城市土地国家所有的土地制度,由国家代表全体人民行使土地所有权。在市场经济条件下,土地所有权理应在经济上得以体现,为保证土地所有权权益不受损害,作为城市土地所有权代表的城市政府就必然要参与土地市场,以维护所有权权益。城市土地收购储备涉及城市土地产权及利益主体的重大调整,为确保国家土地所有权收益不流失,城市政府必须一方面要以城市土地所有者身份参与土地收购全过程;另一方面又要以社会管理者身份维护市场秩序。

从经济分析,市场机制作用的不完全性也决定了政府行政干预土地市场的必要性。建立政府授权监督下的城市土地储备制度,即委托—代理的运作模式,并对城市土地储备经营机构的激励机制设计,不仅可操作性强、实践效果较好,而且也更符合“总量控制、统一管理、市场调控”的土地管理改革方向。因此,建立政府授权监督下的城市土地储备制度是维护国有土地收益不予流失,确保国有土地资产保值增值的必然要求。

参考文献:

- [1][美]弗登博格等.博弈论[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2]谭术魁,彭补拙.对我国城市土地储备制度的综合考察[J].河南国土资源,2003,(6).
- [3]王敏敦,黄海珍.正确定位土地储备制度[J].经济论坛,2004,(20).
- [4]陈禹.信息经济学教程[M].北京:清华大学出版社,1998.
- [5]郭伟和.福利经济学[M].北京:经济管理出版社,2001.

(责任编辑:赵贤瑶)