

土地储备过程中的

委托代理关系与制度约束

TU DI CHU BEI GUO CHENGZHONG DE

WEI TUO DAI LI GUAN XI YU ZHI DU YUE SHU

母小曼 著

光明日报出版社

学林文丛第二辑 梁久忠 主编

土地储备过程中的 委托代理关系与制度约束

TU DI CHU BEI GUO CHENG ZHONG DE
WEI TUO DAI LI GUAN XI YU ZHI DU YUE SHU

母小曼 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地储备过程中的委托代理关系与制度约束/母小曼著.

—北京: 光明日报出版社, 2008.1

(学林文丛. 第2辑/梁久忠主编)

ISBN 978-7-80206-513-0

I. 土… II. 母… III. 土地管理—研究—中国 IV.F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 176021 号

土地储备过程中的委托代理关系与制度约束

著 者: 母小曼

责任编辑: 田 军

封面设计: 叶 子

版式设计: 杜 娟

责任校对: 孙红英

责任印制: 吴明亮

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078234 (咨询), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷: 经纬印务有限公司

装 订: 经纬印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本厂联系调换

开 本: 880×1230mm 1/32 印 张: 50

字 数: 1250 千字 印 数: 0001—1000

版 次: 2007 年 12 月第一版 印 次: 2007 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 7-80206 513 0

总定价: 200.00 元 (全 6 册)

版权所有 翻印必究

前 言

土地市场作为市场经济的核心之一，在中国经济市场化改革中起到了重要的枢纽作用。一个时期以来，土地收购储备制度建设成为各地政府和土地管理部门探索盘活存量土地、转变土地利用方式的热点工作。

随着在土地储备制度的深入运行，我们观测到土地储备制度运行中存在信息不对称的现象，信息不对称造成的市场机制缺乏效率，由此产生的委托代理关系已日益引起人们的关注，并且成为当代经济研究领域中的重要课题。

我们通过土地储备机制，可以把暂时不用的或结构不合理的土地收到政府手里，再根据市场的变化和用地的需求情况，有计划地把储备的土地释放出去，实现对土地市场的有效调控。这对土地资源的有效利用具有十分重要的意义。

本人通过构造在信息不对称约束下的各利益集团或各行为主体间的互动机理的一系列博弈模型，在进行经济学分析的基础

上,找出优化各行为主体预期行为的最优均衡,最终为我国土地储备监管的政策规范设计提供基于这种博弈理论均衡分析的参考依据和理论基础,为我国土地监管的研究提供方法论工具和分析平台,并为我国土地监管的实践设计出理性的指导方针。研究的目标是为了获得各类博弈模型的纳什均衡,从而设计实现最优均衡的过程、机制、政策环境和政府干预的政策通道。

要实现土地储备信息高效传递,需从机制设计上加以重视,用制度来约束各方的行为。随着我国土地管理体制改革的深化和土地市场自主权的扩大,由信息不对称导致的土地收购储备过程中道德风险问题和逆向选择问题更趋复杂,土地收购储备过程中的机会主义行为大量存在,土地收购储备的监督成本和监督难度也大大增加。因此我们要建立健全土地收购储备过程中的制度约束,以消除土地收购储备过程中的信息不对称问题,使土地市场高效运行。

本人用相关基础理论,分析了土地储备的运行机制和运作程序,同时构造了一系列博弈模型,就信息不对称下的土地收购储备的制度约束进行了机制设计。

本书在编写过程中,得到了许多领导和老师的热情关心和帮助,特别是重庆大学任宏教授,重庆工商大学王崇举教授、朱淑芳教授的大力帮助和指导,同时在日常工作和生活中,我的父母和丈夫等给予了我很大帮助。在此,向所有关心和帮助过我的人表示由衷的谢意!

■ 前 言 ■

由于形式发展日新月异，而我的水平有限，书中肯定有不足之处，恳请读者批评指正。

母小曼
2006年11月

目 录

1、绪论	(1)
1.1 现状综述及研究的意义	(1)
1.1.1 现状综述	(1)
1.1.2 研究意义	(6)
1.2 研究的目的和主要内容	(8)
1.2.1 相关基础理论	(9)
1.2.2 分析了土地储备的运行机制和运作程序	(10)
1.2.3 构造了一系列博弈模型	(11)
1.2.4 进行了在信息不对称下的土地收购储备的制度 约束机制设计	(12)
1.3 研究的主要方法及创新	(12)
1.3.1 研究的主要方法	(12)
1.3.2 本书的创新点	(14)
2、土地储备运行机制与运作程序分析	(21)

2.1 土地储备运行机制概述	(21)
2.1.1 土地收购储备的概念	(22)
2.1.2 土地收购储备机制建立的背景	(23)
2.1.3 土地收购储备机制建立的意义	(29)
2.1.4 目前我国土地储备运行制度中存在的问题	(34)
2.1.5 国际经验给我国城市土地储备机制建立的启示	(39)
2.1.6 目前我国土地收购储备的几种模式	(49)
2.1.7 机构设置的模式	(52)
2.2 土地储备运作程序分析	(52)
2.2.1 土地收购分析	(53)
2.2.2 土地储备分析	(73)
2.2.3 土地供应分析	(80)
3、委托代理与土地储备	(99)
3.1 信息不对称与委托代理理论	(99)
3.1.1 信息的基本形式与经济学	(99)
3.1.2 非对称信息与委托代理理论	(104)
3.2 土地储备过程中的委托代理关系	(112)
3.2.1 土地储备过程中的多层委托代理关系	(112)
3.2.2 土地储备过程中委托代理关系的特殊性	(117)
3.2.3 土地储备过程中的道德风险和逆向选择	(122)
4、委托代理中的激励机制模型分析	(128)

4.1 离散激励模型	(128)
4.1.1 模型一	(128)
4.1.2 模型二	(131)
4.2 连续激励模型	(132)
4.3 相对业绩比较激励	(136)
5、土地储备运行中的博弈分析	(138)
5.1 土地收购过程中政府和农村集体之间的博弈分析	(138)
5.2 土地储备机构内部的博弈分析	(144)
5.2.1 中央政府和地方政府的博弈分析：土地收益 分配博弈	(144)
5.2.2 地方政府不同届之间的征地博弈分析	(152)
5.3 土地储备供应过程中政府与开发商的博弈分析	(158)
6、土地收购储备过程中的制度约束	(163)
6.1 土地储备中的法律制度约束	(165)
6.1.1 提高土地储备中的财政透明度	(165)
6.1.2 加强立法机构对政府部门的立法监督	(170)
6.2 土地储备中的监督制度约束	(178)
6.2.1 土地储备监督的制度分析	(179)
6.2.2 国家审计的监督	(183)
6.2.3 我国土地储备监督体系存在的问题	(191)

6.2.4 完善我国土地储备监督体系治理结构	(193)
6.3 土地储备中的管理制度约束	(201)
6.3.1 责任制度	(201)
6.3.2 自由裁量权制度	(205)
6.3.3 土地储备过程中的信息公开	(207)
6.3.4 建立健全土地收购储备制度	(208)
6.3.5 优化土地储备机构	(212)
参考文献	(217)

1、绪 论

1.1 现状综述及研究的意义

1.1.1 现状综述

改革开放以来，中国经济一直是全球最重要的增长极和拉动世界经济增长的主要动力之一，中国经济的增长速度大大高于世界经济的平均增长速度。土地市场作为市场经济的核心之一，在中国经济市场化改革中起到了重要的枢纽作用。

在我国，城市土地归国家所有，通过实行土地有偿有期限使用，形成土地市场。在这种土地制度框架下，国家是惟一的土地所有者，国有土地使用权出让和出租形成垄断性的城市土地一级市场：从国家取得的合法土地使用权在合同规定的范围内可以进入市场流通，进行转让和转租，形成竞争性的土地二级市场。在

过去由于长期实行土地无偿、无期限划拨使用制度，大量城市存量土地的产权不明晰，管理制度不完善，城市政府一直未能实现城市土地一级市场的垄断供应，许多单位和企业绕开政府私自进行土地出租和转让，既造成了国有资产的流失，又导致市场价格信号失真，炒卖地皮的现象时有发生，扰乱了房地产市场秩序，给城市规划和城市管理也造成很大困难。对于已经纳入有偿使用的土地供应，95%以上的土地采用了协议出让方式，致使出让价格偏低，国有资产流失现象严重。因此，在开启城市土地使用制度改革的大门以后，如何规范和有效管理土地市场就成了政府迫切需要解决的一个问题。在这种背景下，城市土地储备制度作为一种制度创新应运而生。一个时期以来，土地收购储备制度建设成为各地政府和土地管理部门探索盘活存量土地、转变土地利用方式的热点工作。

建立和完善我国的土地收购储备制度已成为各级人民政府的一大要务，储备土地已成为招、拍、挂方式出让土地的主要来源。土地收购储备制度也取得突飞猛进的发展。2000年10月底，全国绝大多数省（区、市）都纷纷建立起土地收购储备机构，仅浙江省就有8个市的137个县（市）建立了这种机构。到2001年10月，全国已有1002个市（县）建立了土地收购储备制度，1604个市（县）建立了重大事项集体决策制度，1435个市（县）开展了土地使用权招标投标，1020个市县完成了基准地价更新，1142个市县建立了信息发布制度，1087个市县建立了土地有形

市场。截至 2005 年，全国已设立土地收购储备机构 1700 余家，累计收购土地总面积超过 230 万亩，投入收购土地总费用达 1965 亿元。同时，通过土地开发整理，已使 64 万亩“生地”变为“熟地”，投入开发整理总费用达 741 亿元。

通过土地储备机制，把暂时不用的或结构不合理的土地收到政府手里，再根据市场的变化和用地的需求情况，有计划地把储备的土地释放出去，实现对土地市场的有效调控。因此，建立土地储备制度既可以促进土地集约利用，消化闲置土地，又可以贯彻保护耕地的基本国策，对合理使用土地，提高土地利用效率等具有十分重要的现实意义。同时，建立土地储备机制是解决当前的国有企业改制和国有企业改革中国有困难和破产企业问题的一个重要途径。正因为土地收购储备存在诸多积极作用，才在全国大部分城市得以推广。虽然土地储备制度一建立，就已经在全国大小城市得到推广，并且取得了阶段性成果。但是，在许多城市一哄而上实施土地储备的过程中，也出现了一些比较突出的问题：如目前我国一些城市房价的大幅攀升；一些地方兴起了圈地潮，将农业用地而纳入土地储备范围，加大了增量土地的储备，造成失地农民不断增加；一些地方将“经营土地”作为生财之道，在“经营土地”的口号下，到处大兴土木、项目一个接一个；土地储备机制的利益分配机制未理顺和规范；资金筹措、资金运用和风险控制机制不够完善；相关部门的配合和支持不够积极；土地储备机制的法律支撑条件还不完善等。这是因为中国土

地市场快速发展的同时，由于经济体制转轨、管理水平和法律法规不完善等方面的原因，使中国土地市场潜伏着巨大的风险，给我国土地市场的可持续发展带来了很大的阻力。因此，加强对土地市场的管理，确保土地市场的健康发展，对于国民经济快速、健康、稳定发展具有重要的促进作用。

他山之石可以攻玉，国外的一些国家在土地管理的作法值得我们关注，美国城市土地利用与规划：美国最早的城市用地法规出台于 1967 年，真正的城市规划工作则到 20 世纪初才开始，其里程碑是 1909 年的芝加哥总体规划。其动机一是为了用城市建设来炫耀文化程度，同时促进城市经济的发展；二是试图以政府有限的介入协调对土地资源的使用，控制土地投资等资本主义市场经济的自发倾向。因此美国在城市土地利用与规划上主要表现为政府不断加强城市土地的宏观调控；加强城市用地信息的公开透明并辅以公示协商制度；城市土地进行分区控制和地块使用规则编制。

英国城市土地利用与规划：英国城市土地规划由法规体系和执法系统构成。其立法系统包括制定城市规划法案和编制具有法律约束力的开发规划；其执法系统则是指以签发规划许可控制地区的土地开发活动。在英国，注重民主监督制度以确保城市土地合理有序利用；政府干预土地使用可以从规划、产权等方面入手；政府干预土地利用必须与市场原则有机结合。

德国城市土地利用规划：德国城市规划的发展经历了三个阶

段：大约 1860 年至 1910 年为第一阶段，即所谓被动式规划阶段。在这期间规划工作只不过是画画道路红线，至于红线内土地的使用性质，任凭自由竞争。大约 1910 年至 1960 年为第二阶段，是为主动式规划阶段，这时期规划工作已有一定预测，根据城市发展趋势预选安排城市各项用地，但规划本身对城市发展无重大影响。1960 年以后开始第三阶段，即发展式规划阶段，城市规划至此到了一个新的阶段，这时期规划工作带有明显的政治性、多学科性和群众性。对社会经济进行全面的调查分析作为编制规划的依据，而规划又反过来通过投资计划对社会经济的发展起调节作用。

德国城市用地，尤其是建造用地分类方法很有特色，亦较为科学。一般划分居住用地（U）、混合用地（M）、工业用地（G）、特别用地（S）等四种类型，每一种类型又有次一级用地区片构成，如核心区、混合区、居住区等，而这些区片的有关具体规定，即在此用地范围内允许建造什么，不允许建造什么，在《建造用地规范》中均有详细说明。根据这种城市用地分类方法编制出来的土地利用规划能较为清晰地表现城市结构规划思想，具有较为明确的意向性和指导性；又富于一定的弹性和灵活性。这样即便于土地利用规划较为顺利地发展到建造规划；又便于规划管理部门掌握。它与城市用地的内在价值规律相吻合，同时有助于城市空间艺术的布局与组织。

1.1.2 研究意义

随着在土地储备制度的深入运行，我们观测到土地储备制度运行中存在信息不对称的现象，信息不对称造成的市场机制缺乏效率，已日益引起人们的关注，并且成为当代经济研究领域中的重要课题。2001年10月10日，瑞典皇家科学院将本年度诺贝尔经济学奖授予在20世纪70年代用不对称信息为广泛的市场理论奠定基础的信息经济学的奠基人乔治·阿克劳夫、迈克尔·斯宾塞和约瑟夫·斯蒂格利茨，以表彰他们在研究信息不对称条件下的市场失灵理论方面所取得的成果，这充分显示了对“不对称信息”这一课题进行研究的理论和现实意义。同时，这也被许多经济学家誉为凯恩斯主义的回归，即在信息不对称的条件下应加强政府对市场的干预和监管。

关于信息不对称，传统的经济学理论都把完全竞争模型作为主要的研究模型，认为完全竞争条件下资源配置能完全实现帕累托最优。但完全竞争模型有众多的前提假设，其中一条基本的假设条件就是完全竞争市场上，所有与产品有关的信息都是完全公开的，所有市场参与者都可以无成本地拥有充分信息。但是现实经济中，这一假设条件几乎不存在。普遍存在的却是信息不对称（Information Asymetry），即信息在各市场主体之间的分布是不对称的，交易一方拥有更多、更新、更确切的相关信息，处于信息优势地位，而另一方则处于信息劣势地位。信息不对称理论产生于

20 世纪 60、70 年代，现已成为当代经济学研究中一个极其活跃的领域，不完全信息模型也已成为一种不可或缺的经济分析工具。这个领域的代表人物：乔治·阿克洛夫（George Akerlof）、威廉姆·维克瑞（William Vickery）、詹姆斯·莫里斯（James A. Mirlees）、迈克·斯彭斯（Michael Spence）以及约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）。

从信息不对称角度研究土地储备过程，在当前对我国具有非常重要的理论意义和现实意义，具体表现在以下几方面：

①土地储备活动中普遍存在信息不对称的现象（即一方对另一方的了解不充分，因而影响其作出正确的抉择）和信息不充分的现象。信息不对称会导致逆向选择和道德风险，市场的优胜劣汰机制的作用不仅无法达到有效的市场结果，而且会产生两种低效率的市场行为，即“劣质土地储备行为驱逐优质土地储备行为”和“内部人交易”行为。这些会增加土地交易的成本，导致土地储备和整个土地管理体系的低效率，也不利于土地储备的规范运行和土地管理风险的防范。即使在信息对称的情况下，市场参与各方由于无法避免的信息成本和理性有限等原因，也不可能充分获得和分析市场上的各种信息。在这种情况下，政府部门利用自己天然具有的公共职能，在市场上起到搜集和传播信息的作用，将大大提高信息传播的效率，节约整个市场运行的成本。因此，无论现实的信息是哪一种状态，保证土地储备制度正常运行的要务之一就是保证土地储备市场各个环节信息披露制度的有效