

# 城市土地和政府管制研究

孟 星 著

復旦大學出版社

# 序

《城市土地的政府管制研究》是孟星同志博士论文的选题,在论文答辩中获得了有关专家的很高评价。这一选题,在当前中国社会经济发展中,不仅具有重要的理论价值,而且有着相当现实的实践作用。为此,我建议作者根据有关专家的意见作进一步修改后正式出版,这既是作者多年学术生涯的一个小结,也期许能发挥一点社会作用。

从20世纪80年代后期以来,我国城市土地市场开始建立并逐步完善,城市土地资源得到了较为有效的利用。但在城市土地市场化改革的进程中,也暴露出许多新的问题。这些问题,过去主要是因为新旧体制之间制度碰撞或制度缺位的因素所造成的,而目前则更多地表现在市场本身的局限性,即城市土地市场的失灵。解决城市土地市场的失灵,离不开政府的管制。本书作者围绕城市土地政府管制这一主题展开的系统研究,其目的正是为了强调在建立并完善城市土地市场的同时,不要忽略了城市土地市场本身的局限性,政府应善于运用管制的手段,消除城市土地市场的缺陷,促进城市土地市场更加健康有序地发展。

本书的主要内容可以分为三大部分:一是基础理论部分,重点论述了政府管制城市土地的原因,政府管制城市土地的内容与手段,政府管制城市土地的效果等;二是比较分析部分,不仅介绍了中国政府管制城市土地的现状,也选择介绍了一些国家和地区的做法,并在此基础上,分析了中国在城市土地管制中尚存在的问题以及其他国家或地区的有益经验;三是对策建议部分,即针对政府管制城市土地中存在的问题,提出

了完善与改进之策。作者还抓住了土地市场治理整顿这一当前备受关注的问题,对于政府如何管好土地也提出了一些颇有价值的建议对策,具有较强的针对性与实际意义。

综观全书,本书还具有以下三个特点。

一是研究的视角切中要点。作者紧紧抓住我国政府已明确提出建立市场经济体制并使市场对资源配置起基础性作用的事实,强调政府应运用管制的方法消除市场的失灵。既然我国土地市场已建立起来,市场对土地资源的配置起基础性作用,政府就不能再简单地套用原来计划经济的做法去管土地,而是应当依据法律对土地市场的无序进行管制。因此,其所说的管制,某种意义上更是为了要区别于以计划经济为基础的土地管理的概念。

二是研究的内容系统全面。作者首先从原因、内容、手段及效果等四个方面对城市土地的管制进行了系统论述;其次,就城市土地管制的内容本身,分别从土地的产权管制、土地的使用管制以及土地的交易管制等进行了论述;再次,书中关于城市土地管制手段的描述也是颇为全面的,如包括土地征用、土地规划、土地估价等制度。虽然全书涉及的内容较多,但并不感觉散而乱,因为这些内容都是围绕城市土地管制这一核心主题而展开论述的。

三是研究的结论有新的见解。作者在文中提出了一些新的见解,如政府的某些管制措施有可能造成房地产价格的进一步上涨;房价与地价的关系应分不同的市场容量与时期进行具体分析,否则,简单地判断房价与地价的关系将导致政策的偏差;解决我国土地市场中的问题重要的是要完善约束政府行为的法律等,这些观点对于现实中土地问题的解决是颇有启迪意义及参考价值的。

当然,对于土地管理制度这一领域的研究而言,是相当复杂、困难的,作者的研究应该说还是初步的,许多问题还有待于日后作进一步的深入研究。作为一个青年学者,孟星同志相当勤奋努力。她自大学毕业任教以来,在从事教学科研工作的同时,又修完了硕士、博士学位,此次

这本专著的出版,标志着她的学术生涯到达了一个新的角度,作为她的导师,我是感到欣慰的。目前孟星同志正处于人生科研工作的最佳时期,假以时日,一定会有更好的著述问世,并在今后的研究领域中取得更大的成绩。

是为序。

张永岳

华东师范大学东方房地产学院院长

教授 博士生导师

2005年8月2日

# 目 录

第一章 导论 .....	1
第二章 政府管制城市土地的文献综述 .....	23
第三章 政府管制城市土地的原因 .....	45
第一节 城市土地的重要作用与城市土地市场的特殊性 .....	45
第二节 城市土地市场的失灵 .....	47
第四章 政府管制城市土地的内容与手段 .....	57
第一节 政府管制城市土地的内容 .....	57
第二节 政府管制城市土地的手段 .....	70
第五章 政府管制城市土地的效果 .....	81
第一节 政府管制城市土地的成本 .....	81
第二节 政府管制城市土地的收益 .....	94
第三节 管制效果的判断 .....	102
第六章 中国城市土地和政府管制 .....	108
第一节 中国城市土地政府管制的内容 .....	108
第二节 中国政府管制城市土地的主要手段 .....	130
第三节 中国城市土地管制中存在的问题 .....	143
第七章 政府管制城市土地的比较及其启示 .....	164
第一节 世界主要国家城市土地和政府管制 .....	164
第二节 中国香港、台湾地区城市土地和政府管制 .....	182
第三节 世界主要国家与中国香港、台湾地区 城市土地管制经验的启示 .....	189
第八章 中国政府管制城市土地的对策建议 .....	198

---

第一节	完善政府管制城市土地的内容 .....	198
第二节	优化政府管制城市土地的手段 .....	205
第三节	平衡市场与政府管制之间的关系 .....	208
参考文献	.....	217
后记	.....	231

# 第一章 导 论

管制是基于市场失灵的政府干预行为,长期以来,理论界一直存在着主张与反对政府管制的两种争议,就土地的管制而言,亦是如此。我国自 20 世纪 80 年代末建立城市土地市场以来,城市土地资源得到了较为合理的利用,但在此过程中,也暴露了一些问题,尤其是近几年房地产价格的快速上涨,要求加强政府作用的公众呼声日渐高涨,一些地方政府频频出台各种管制措施,却未达到理想的效果,甚至产生了一些负面的影响。实践的发展必然要求深入全面地进行关于政府管制城市土地的研究,以使政府更有效实现预期的目标,并促进我国房地产市场的健康发展。本章旨在阐明本书的研究背景、基本概念、研究意义、国内外研究现状、篇章结构、逻辑思路、研究方法、创新与不足等。

## 一、研究背景

马克思、恩格斯认为,社会主义公有制使社会能够通过自觉分配社会劳动的方式来保持社会经济宏观比例的协调,这种自觉分配是通过计划机制进行的,而没有市场机制作用其间。在马克思恩格斯经典理论以及前苏联实践的指导下,建国后不久,我国逐步建立了社会主义计划经济体制,取消了商品、市场和价值规律的作用,所有的生产要素都由计划统一调配,包括城市土地。1954 年政务院和内务部都颁发文件明确规定,为保证土地合理使用,政府在批准土地时要严格掌握使用原则,按照企业、单位、机关、部队、学校的实际需要与发展情况确定使用土地的面积,不必采取征收土地使用费或租金的办法。因为收取使用费或租金被

认为并非真正增加了国家收入,而是不必要地提高了企业生产成本和扩大了国家预算,并增加了不少事务手续。根据文件的规定,各个城市在城市土地的使用上逐渐形成了“三无”制度,即城市土地在使用上是无偿、无期限以及无流动性的。

随着社会经济条件的变化,计划配置城市土地的体制以及“三无”使用制度越来越显露出其弊端,主要表现在以下五个方面:一是不利于城市土地的合理利用,造成土地资源的浪费。由于土地使用者在使用划拨土地时不负担任何成本,因而刺激了他们多占地的行为,导致许多单位普遍存在多占少用、占而不用等低效率使用土地现象。二是不利于城市的建设和发展。由于城市土地资源的低效使用,导致城市用地供不应求,一些重要的经济活动反而得不到满足,从而影响了城市的发展。再加上土地的无偿划拨,使国家得不到足够的城市建设资金用于城市基础设施以及公共事业的建设,影响了城市的发展。三是不利于城市规划。完全依靠行政手段划拨土地,往往使土地的配置很不合理。主要表现在生产用地比例偏高,生活用地比例偏低。甚至在城市的黄金地段,常常出现重型机械厂的现象。四是国家所有权名存实亡。国家对土地的所有权在经济上得不到体现,各个企业或单位因无偿无限期使用国家所有的土地而变为事实上的所有者,因此国家所有制实际变为部门所有制。再加上有些单位通过黑市交易擅自转让土地,获得了本属于国家的收益,从而造成了国有资产的流失。五是产生大量的腐败行为。各单位需用土地必须经过政府部门的审批,为了多得土地、得好地,致使寻租活动盛行,官僚主义和腐败现象也由此滋生蔓延。

1978年,伴随着农村土地使用制度的改革,我国城市土地制度的改革也拉开了序幕,改革的方向是变城市土地无偿使用为有偿使用,改革的深层次原因是传统体制下土地资源配置的低效率,而直接的原因是对对外开放引进外资后对土地评价的现实需要。1980年,我国开始向中外合资企业收取场地使用费,1982年深圳特区开征土地使用费,之后在全国推开。1987年深圳率先以协议、公开招标和拍卖的方式成功出让了三幅

国有土地的使用权,在国内外引起强烈反响,之后许多城市进行了试点。1988年全国人民代表大会通过宪法修正案,把“任何组织或个人不得侵占、出租或以其他方式非法转让土地”修改为“任何组织或个人不得侵占、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规定转让。”同年,对《中华人民共和国土地管理法》作了相应修改;国务院发布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》,规定自当年11月起开征土地使用税。1990年国务院发布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,首次对城镇国有土地有偿使用的有关问题作了全面、具体的规定。一系列新制度的出台,标志着土地资源的市场配置在全国展开,1992年党的十四大召开,更大大加快了土地市场的培育,到1992年底,绝大部分省市都已经开展了土地出让。土地的市场配置使一些地方政府开始通过卖地来增加地方财政收入,由此引发了“圈地热”、“开发区热”等现象。土地供应量过大,大片农田被蚕食,有些地方还出现了严重的土地投机,为了抑制土地市场出现的混乱局面,国家出台了许多关于整顿土地市场、抑制土地投机、严禁炒卖土地的法规和文件,采取了收紧银根、规范投资行为等措施,经过治理,盲目批地、乱设开发区以及炒卖房地产的现象有了较大改观。1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》问世,同年,国家计委又制定了《城市房地产交易价格管理暂行办法》,对房地产的开发、交易等都做出了明确的法律规定。1999年,鉴于各地在土地使用权出让时主要采用协议方式,不利于建立公开、公平、公正的土地市场,国土资源部下发了《关于进一步推行招标拍卖出让国有土地使用权的通知》,严格限定了行政划拨供地和协议出让土地的范围。2000年1月,国土资源部又下发了《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》,要求各地建立土地有形市场,完善土地市场功能。2001年,国务院下发了《关于加强国有土地资产管理的通知》,要求土地要依法以招标拍卖挂牌交易进行供应。2002年5月,国土资源部发布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》,明确指出,自2002年7月1日起,全国各地区的商业、旅游、娱乐、

写字楼和商品住宅等各类经营性用地,必须招标拍卖挂牌出让,这为土地市场的进一步完善创造了良好的政策条件。2003年,我国部分行业出现局部过热,为抑制过热行业的发展,中央出台了许多货币政策,但效果并不显著。对这些行业过度投资的根源进行分析的结果表明,土地供应的失控是此次投资热的主要原因,而土地供应失控又与违规用地以及地方政府经营土地大搞形象工程有关。因此,政府提出了管紧土地的主张,2003年,以开发区清理整顿为重点进行全国土地市场的治理整顿,2004年3月31日,国土资源部与监察部联合下发71号文件,规定从8月31日起,各省区市不得再以历史遗留问题为由采用协议方式出让经营性国有土地使用权,表明了政府要使土地供应纳入规范化轨道的决心。

从20世纪80年代初向外资企业收取土地使用费的改革开始,经过20多年的探索历程,我国城市土地的使用从无偿转为有偿,城市土地市场秩序逐步得到规范,我国城市土地资源主要通过市场机制来配置的格局可以说是基本形成了,但在解决了土地资源计划配置的低效率之后,又出现了新的需要解决的问题,如在1992年以及2003年两次出现的房地产市场过热、圈占土地、房地产价格涨幅过快等问题,针对这些问题,国家以及地方政府也出台了一些政策,但有的政策并没有达到预期的结果,相反,有些政策却可能在长期发生负面的影响。城市土地市场建立后,政府应该怎样做才能既保证土地资源的优化配置、促进城市的和谐发展,又能避免政府政策的多变,作者认为在经过了20多年的改革探索之后,应该对此作更深入的研究。此外,国外自20世纪90年代以来在城市土地管制方面的研究不断完善,而我国只是近几年才刚开始集中于土地用途管制方面的研究,鉴于这一理论研究的不平衡现象,也希望通过自己的努力,引起人们对土地管制这一领域的关注。

## 二、概念界定

鉴于本书提到的一些概念,都有多种含义,因此有必要对这些概念

作进一步的界定,以使自己的论题更为集中、明确。

### (一) 城市土地

从纯经济学的角度,作为农村土地的对立面,城市土地是随城市的起源和发展而不断发展的一个动态的概念。城市的起源和发展都是分工演进的结果,伴随着分工的发展,城市也在不断发展<sup>①</sup>。而城市是城市

<sup>①</sup> 关于城市的起源,与城市的含义一样也没有一个统一的解释,有战争说、贸易说、地理说等。有一种学说认为城市的起源与分工有关,而且这一思想可谓源远流长,最早可见于古希腊时期哲学家柏拉图以及色诺芬等人的分析。柏拉图提出建立城邦的本意就是交换产品——彼此交换各人所制造的东西,而交换的行为正是以分工为前提的。色诺芬把分工同大城市联系起来,由于大城市可以提供对商品相当大的需求,可以使人们只从事一种手艺,从而提高工人的技艺和商品的质量。威廉·配第认为分工不仅如古希腊的哲学家们所认为的只对商品的使用价值产生影响,而且对交换价值产生影响,即可以使商品的成本降低。亚当·斯密认为城市的起源和发展都是分工的结果。亚当·斯密的分工理论较前人的论述更为完整,也视分工更为重要,他认为分工几乎是经济进步的唯一因素。马克思和恩格斯从生产力的角度解释城市的起源,认为城市的产生及城乡的分离也是因为分工。法国社会学家埃米尔·涂尔干认为城镇的形成和发展是以道德密度的增加为前提的,而道德密度就是指人们的相互结合及其所产生的非常活跃的交换关系,分工的发展与这种密度成正比例关系。自亚当·斯密以来,分工理论无丝毫进展。其中最重要的原因是无法将分工的思想数学化,自马歇尔以来,数学化的经济学更符合经济学家追求把经济学发展成精密科学的目标,由此,分工被挤出了主流经济学研究的视野。20世纪初,一些经济学家提出不能把分工从经济学中消除掉,美国经济学家阿伦·杨格是其中一个著名的代表。他认为分工与市场是两个互相制约、互相促进的方面,使分工的思想更加全面。到了20世纪50年代,数学家发展了线性规划和非线性规划等方法,为处理分工思想提供了武器。新兴古典经济学在此背景下诞生,以经济学家杨小凯为代表,用分工和专业化思想解释了许多主流经济学无法解释的问题,其中包括他的城市化理论。他认为城市的起源和发展都是分工演进的结果,工农业之间的局部分工不产生城市,只有工业内部分工加深时,才能产生城市。杨小凯的关于城市起源的模型是这样描述的:由于食物的生产需要占用大量的土地,农业活动不能像工业活动那样集中在一个小区内;而工业品的生产由于不需要占用大量土地,故它们既可以分散布局在广大地区,也可以布局在城市。假定生产每种商品都有专业化经济,即专业化程度越高,生产效率也越高,同时贸易会产生交易费用,就会出现一个专业化经济同交易费用之间的两难冲突。如果交易效率很低,人们就会选择自给自足,此时没有市场,且城市也不会出现。假如交易效率得到些许提高,分工结构就会从自给自足跳到局部分工,出现半专业化的农民和半专业化的工业品生产者。由于农业要求占用大量土地,而生产工业品没有这种要求,所以农民就只能分散居住,而工业品生产者则选择离农民最近的地方居住,以降低分工带来的交易费用。因此,如果农业和制造业之间的分工水平较低的话,就不可能产生城市。如果交易效率进一步提高,在农业和制造业的分工之外,则会在制造业内出现专门以制衣、修建房屋、制造家具等为职业的制造业者。由于制造业者既可以分散居住,也可以集中在一个城市,为了节省由于不同非农职业之间交易带来的交易费用,从事工业生产的人们就会居住在一个城市里。因此,由于专业制造者和专业农民,以及不同制造业之间出现了高水平的分工,就出现了城市,以及城乡的分离状况。

土地的基础与前提,城市土地的范围和规模因城市的发展而不断处于动态发展中。当然在一定的时期内,城市土地是相对稳定的。而从方便政府管理的行政区划的角度,城市土地是指城市行政辖区内所有陆地、水域及其地上与地下空间的总和,包含三个层次:一是城市建成区的土地,即城市建设用地;二是城市规划区范围内的土地,除城市建成区外,还包括其外延扩建区域;三是城市行政辖区内的土地,包括城市行政区域内的全部土地。如果完全从经济学的角度研究城市土地,由于城市土地没有明确的边界,经常处于变动中,就不利于我们从管理和政策的角度研究这个问题并对政府提出有价值的建议。因此,本书所指的城市土地主要从行政区划的角度,但不是从广义的角度,即城市行政区域内的所有土地,包括地上与地下的空间。而是从狭义的角度,同时也考虑城市土地的经济意义,即把城市土地界定为城市行政区域内用于非农业用途的土地,主要是城市建成区以及城市规划区的土地。

## (二) 政府管制

经济学中关于管制的定义有很多,正如史普博所言:“一个具备普遍意义的可有效运用的管制定义仍未出现。”<sup>①</sup>管制一词来源于英文的 regulation。根据《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的解释,管制指的是政府为控制企业的价格、销售和生产决策而采取的各种行动,目的是要努力制止不充分重视“社会利益”的私人决策。卡恩强调管制是对公用事业的结构及其经济绩效等方面的直接的政府规定,如进入控制、价格决定、服务条件及质量以及尽义务的规定。施蒂格勒认为管制是国家强制权力的运用,是产业满足其欲望、增加获利能力的手段。后来,施蒂格勒又将管制的范围扩展到所有的公共—私人关系中,不仅包括老式的公用事业和反托拉斯政策等,还包括对要素市场、对商品的服务和生产、销售或交

---

<sup>①</sup> 丹尼尔·F·史普博著,余晖等译:《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社,2003年版,第28页。

易的干预以及法律制度。伯吉斯认为政府管制就是政府采取的干预行动,它通过修正或控制生产者或消费者的行为,来达到某个特定的目的,这是衡量政府和市场之间相互作用的一个尺度。日本经济学家植草益认为规制分私人规制和公的规制两种,公的规制即社会公共机构为解决市场失灵(狭义的市场失灵)依据法律权限制约经济主体活动的行为<sup>①</sup>。国内经济学家王俊豪认为政府管制是具有法律地位的、相对独立的政府管制者(机构)依照一定的法规对被管制者所采取的一系列行政管理与监督行为。

根据以上对国内外专家关于管制含义的描述,并结合它们所具有的一些共同特征,本书倾向于将管制定义为以法规为依据基于市场失灵的政府干预行为。

现实生活中,人们往往把宏观调控与政府管制混为一谈,原因是两者都是政府进行经济管理的方式。但从管理的层次、管理的目标以及管理的原因上,两者其实存在极大的不同。就管理的层次而言,宏观调控是国家对总量经济的干预,而政府管制是对单个生产者或单个市场等个量经济的干预;就管理的目标而言,宏观调控的主要目标是促进经济增

---

<sup>①</sup> 植草益把公的规制首先从更广义的角度理解为国家干预,从这一观点出发,公的规制包括处理市场失灵(广义市场失灵)的各种法律及政策:a. 主要是以保证分配的公平和经济增长与稳定为目的的政策——财政、税收、金融政策;b. 主要提供公共物(包括公共设施及公共服务)的政策——公共事业投资、社会公共服务的提供、福利政策等;c. 主要是处理不完全竞争的政策——反垄断法、商法、依据民法产生的规制企业活动的政策;d. 主要以处理自然垄断为目的的政策——在公益事业等领域的进入、退出、价格、投资等规制政策;e. 主要以处理非价值性物品和外部不经济为目的的政策——防止和缓解在经济活动中产生的社会问题的规制政策;f. 主要以处理信息偏差为目的的政策——保护消费者利益、公开信息、对广告和说明制约、知识产权的赋予等;g. 与多样化的市场失灵相关的政策——产业政策(新产业政策、不景气产业的结构调整政策、中小企业政策等)和科学技术振兴政策(包括专利、实用新法、设计、商标和著作权在内的与知识产权相关的政策和规格统一化政策);h. 其他政策——特别是劳动政策(与劳动转移、劳动条件、工会、劳动环境等相关的政策),以及与土地、自然环境相关的政策。植草益把以上政策分为与宏观经济有关的政策即政策 a 和与微观经济有关的政策即政策 b~h,政策 h 属于劳动经济学的研究范围,所以将其剔除,因此植草益的所谓微观规制经济学的研究对象是政策 b~g。更进一步,植草益把政策 b~g 分为公共供给政策即政策 b、公共引导政策即政策 g 以及公的规制政策即政策 c~f,因此最终植草益倾向于把公的规制理解为为社会公共机构为解决市场失灵(狭义的市场失灵)依据法律权限制约经济主体活动的行为。

长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡。而政府管制的目标是消除市场失灵,以促进资源配置的高效率;就管理的原因而言,宏观调控是经济总量非均衡的产物,当非均衡发展到一定程度,常常通过周期性爆发的经济危机强制性地实现均衡,而这将造成社会福利的严重损失,为了降低损失,就要求政府运用一定的宏观经济政策调控经济总量。政府管制则是市场失灵的产物,由于市场存在着垄断、外部性以及信息不完全等情况,市场机制将无法充分地运行,社会资源也就无法得到优化配置<sup>①</sup>。此外,宏观调控与政府管制的差异还表现在宏观调控往往是政府对经济活动的间接干预,政府仅仅改变企业和个人作经济决策的环境参数,而管制一般是政府部门依据法律的授权采取直接的干预措施,管制

---

<sup>①</sup> 山东大学威海分校经济系的副教授左峰曾在一篇文章中,对宏观调控与管制的区别提出了自己的看法。他从四个方面阐述了两者的不同:第一,国家对经济干预的层次不同。宏观调控是国家对总量经济的干预,主要经济指标有GDP及其增长率、失业率、通货膨胀率、财政预算赤字、贸易赤字、汇率、利率等;政府管制则是对个量经济的干预,单个生产者、单个消费者、单个市场通常是被管制的对象。第二,与市场调节的关系不同,政府管制是不同于市场调节的另一种资源配置方式,而宏观调控重在实现经济总量的均衡,从而为市场对资源进行优化配置创造前提,但它本身并不是资源配置的方式。第三,形成原因不同。政府管制是市场机制失灵的产物。由于市场机制充分运行的条件是要有市场的普遍性、竞争的完全性和信息的完备性,而当现实的市场客观地存在垄断、外部效应、公共物品供给、非价值性物品、风险、信息不完全等情况时,完全由市场机制调节就很难达到资源配置的帕累托最优状态。如同塞缪尔·鲍尔斯所指出,即使市场对资源的配置确实能达到帕累托最优的结果,那么,由于市场的政治界限、社会化界限、伦理界限、生态学界限以及分配问题上的界限等市场固有的局限性,市场仍然会失灵。另外,科斯定理也表明,如果交易成本太高,即使财产权是明确的,也仍然达不到帕累托效率。因此,为了消除市场失灵造成的市场经济运行中的效率损失,国家必然对因具有垄断、外部效应、公共物品、非价值物品等特点而市场机制不能充分发挥作用的非竞争领域进行管制,或者对市场机制可以充分调节但其作用的结果却不符合社会需要的竞争领域进行管制,以促进资源配置的效率。宏观调控是市场总量失衡的产物,宏观非均衡是市场经济运行的内在必然,当非均衡发展到一定程度便只能以周期性爆发的经济危机强制性地实现均衡,其结果必然是资源更加严重的浪费。由于市场经济并不必然自行恢复均衡,或者虽然有时能自行恢复均衡,然而这一均衡又非充分就业均衡,为了减少失业、通货膨胀和收支失调等经济波动,使资源得到充分利用,国家必须对宏观经济总量进行调控,为优化配置资源创造外部条件,以实现稳定持续的经济增长和经济发展目标。第四,产生的历史条件不同,政府管制即使在自然经济占主要地位的社会中也曾存在,在古典经济学家的专著中也不难找出关于政府管制的论述。而国家对总量经济的调控,只是到了市场上总需求和总供给的非均衡发展成为影响国民经济发展重大障碍问题之后才出现的,是现代市场经济中所特有的。虽然对其中个别观点有些许疑义,但总体上上述观点对本人有很大启发。近日,笔者有幸与左峰副教授交换了关于宏观调控与管制手段的问题,他强调在手段上两者存在一个作用的层次不同的观点。

试图改变的不是决策参数,而是直接控制决策和行为<sup>①</sup>。

### (三) 市场失灵

经济学家常常把阻碍市场具有帕累托效率的种种情况称为市场失灵。但具体到市场失灵包括哪几种情况,经济学家并没有完全一致的意见<sup>②</sup>。在综合各家观点的基础上,可以把市场失灵分为狭义的与广义的市场失灵两种,狭义的指垄断、外部性、公共产品、不完全的信息等四种情况,广义的则再加上分配的不公平共五种情形。本书主要从广义的角度来理解,即包括以下五种市场失灵的情况:(1) 垄断。在垄断的市场里,只有一个供给者。只有在对进入存在各种壁垒而使与之竞争的厂商不可能出现的地方,垄断才能产生并且持久存在。一般壁垒有两个来源:一是来自一些限制进入的法令和其他法律上的限制;二是来自以规模经济著称的生产的条件。从静态的角度,同竞争企业的价格与产量相比,垄断企业的生产数量低而价格高,因而市场不会产生有效的结果。从动态的角度,对一个安全的、没有受到挑战的垄断者而言,革新的积极性将减弱。在有垄断的地方,政府干预被认为可用来变更市场结果,如通过对自然垄断的管制以及通过法律防止独占保护竞争等。(2) 外部性。价格体系之所以能有效运作,是因为市场价格向生产者和消费者双方传递了信息。然而,有时市场价格并不反映生产者或消费者的活动,当一种消费或生产活动对其他消费或生产活动产生不反映在市场价格中的间接效应时,就存在外部性。外部性分正的外部性和负的外部性,正的外部性指一方的行动使另一方受益,负的外部性指一方行动使另一方付出代价。当存在负的外部性时,边际社会成本大于边际私人

---

<sup>①</sup> 周其仁:《产权与制度变迁——中国改革的经验研究》,北京大学出版社,2004年,第271页。

<sup>②</sup> 查尔斯·沃尔夫将市场的缺陷分为四种,即外部性与公共物品、报酬递增、市场的不完全以及分配上的不平等;罗伯特·考特和托马斯·尤伦认为市场失灵有四种情况引起:垄断、外部效应、公共产品和信息的不对称;平狄克和鲁宾费尔德也认为市场失灵有四种基本原因,即市场势力、不完全的信息、外在性和公共物品。

成本,差额即边际外部成本。利润最大化的厂商的产出水平是价格等于边际私人成本,而有效产出水平应是价格等于生产的边际社会成本,从社会的角度看,厂商生产的产出过多了。因而负的外部性有鼓励过多产出的作用。此外,从长期来看,负的外部性还鼓励了过多的厂商留在产业内。在存在正的外部性时,边际社会收益大于边际私人收益,差额就是边际外部收益。此时的私人实际产出水平低于有效率的产出水平,因此正的外部性不鼓励私人生产达到社会理想的水平。解决外部性的方法可以通过税收、补贴、确定所有权以及政府规定的一些限制性措施等。

(3) 公共产品。公共产品具有两个特点:一是一个人消费这种产品不影响其他任何消费者的消费,即所谓的“非竞争性的消费”;二是杜绝消费这类产品而不付钱的揩油者的费用太高以至于没有一个追求利润最大化的私人厂商愿意供应这类产品<sup>①</sup>。由于这两个特点,公共产品不大可能全部由市场提供,即使由私人提供,也是按少于使全社会达到最适度状态的数量提供的。事实上,公共产品的概念也可被看作是具有巨大外部性的私人物品的特例,从这一角度,外部性可以说是比公共产品更普遍的一个概念。政府可以通过两种方法解决公共产品的市场失灵问题:一是政府对私人提供公共产品予以补贴;二是政府自行供应公共产品。

(4) 信息不完全。信息不完全指经济活动主体不能充分了解所需要的一切信息。当卖主比买主或买主比卖主对市场价格或产品质量有更准确的信息时,信息就是不对称地分布于市场中的。信息的不对称会给市场的有效运转带来逆选择和道德危险问题。每一种情形都会导致竞争性市场的无效率,要消除这种信息的不对称所带来的市场失灵,可以通过自愿交换的机制得到纠正,如卖主自愿提供保证质量合格的担保;卖方向买方发出有关产品质量的信号来对付不对称信息问题,如工人可以通过得到高水平的教育来发出他们高生产率的信号;在不对称信息造成厂

---

<sup>①</sup> 罗伯特·考特、托马斯·尤伦著,张军等译:《法和经济学》,上海三联书店、上海人民出版社,1999年,第61页。

商的所有者监督经理的成本很高的情况下,可以通过所有者设计合同,激励经理更有效率地工作,从而解决委托—代理问题。在存在严重的信息不对称以至于可能使市场瓦解的情况下,可以通过政府的干预来纠正,如政府要求卖主向预期的购买者说明任何潜在的缺点,如果不说明,卖主将对弥补这些缺点负责。(5)分配的不公平。许多经济学家把分配不公平的问题排除在市场失灵之外,但他们同时也承认,即使在市场作用发挥很好的地方,分配的结果可能也不是按照社会上所接受的公平标准去实现的。因此,即使是具有完全功能的市场的分配结果,也有可能遭到批评。如雅各布·文纳指出的,在现代民主社会中,对市场可接受性的决定性检验,基本上取决于这些市场能够在一套总的分配公正标准范围内共存的程度。也就是说,大多数公共政策问题通常都更多地与分配问题有关,而不是效率问题。另一种观点则把分配的不公平看作是一种市场失灵,按照这种观点,收入分配是一种特殊的公共产品,公平的分配不会产生于自由发挥作用的市场,因为对于赠与者而言,由博爱和仁慈所产生的收益是外部的,因此让他们提供是不适当的,应由社会来实现。

### 三、研究意义

城市土地是一种重要的资源,它们在承载城市的各项活动以及创造国民财富等方面具有非常重要的作用,而对城市土地的管制也将会对经济生活的许多方面产生直接或间接的影响,如影响城市公共物品的提供、影响城市自然环境以及影响居民收入分配等,无疑,城市土地的政府管制是一个无论在理论上还是实践上都值得研究的重要问题。

从理论分析的角度,对于城市土地的政府管制,理论界有不同的看法,有人认为,通过管制,可以弥补市场的缺陷,增进市场的效率以及提高居住环境的舒适度,促使房地产价值增值等;也有的观点认为政府对土地的管制措施从长期来看,将抑制土地的供给,从而使房地产价格上