

新制度经济学视角下的 经营性土地使用权招拍挂出让制度研究

张志元 张燕

2004年3月31日,国土资源部、监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招拍挂出让情况监察工作的情况》,要求各地必须于8月31日前将历史遗留问题处理完毕,经营性土地必须以招拍挂出让方式进行。我国国有土地特别是经营性土地步入了以市场形成价格为核心,以经营性土地招拍挂出让为表现形式的土地资源市场配置轨道。

一、土地使用权出让制度改革的基础

目前,我国国有土地有偿使用的主要形式是国有土地使用权的出让,即国家以土地所有者的身份将国有土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为,相应的一系列法律政策组成了土地使用权出让制度。土地使用权出让在市场经济中实际上是一种交易行为,这一行为的发生涉及交易主体、交易对象、交易价格、交易规则、交易方式等。其中,交易方式是最为关键的要素。在土地出让使用制度改革的若干要素中,对制度改革影响最为关键的就是出让方式(即在市场经济中的交易方式)的转变,这是本文探讨的重要内容。

(一) 土地使用权招拍挂出让制度的理论基础

以科斯和诺思为代表的新制度经济学,其理论特色是在新古典经济理论结构下进行制度分析,和新古典经济学一样,它研究的中心问题是市场机制如何有效配置资源以提高经济效率,不同的是它引入了制度变量,并且放宽了“经济人”和“交易成本为零”的假设。诺思对新制度经济学的突出贡献是用现代经济学的方法考察历史,从历史的角度揭示制度的起源、制度变迁的规律以及制度变量在社会经济运转体系中的地位和作用。

1. 制度和制度变迁的含义

诺思认为,“制度是一种社会博弈规则,是人们所创造的用以限制人们相互交往的行为的框架”,他把博弈规则分为两大类:正式规则(宪法、产权制度和合同)和非正式规则(规范和习俗)。正式规则只有在社会认可,即与非正式规则相容的情况下,才能发挥作用。他认为,制度变迁是指“制度创立、变更及随时间变化而打破的方式”。诺思通过对历史经验事实的分析和归纳,直接把西方经济增长的主要原因归结为制度创新和变迁。

2. 制度变迁的动因

诺思运用正统经济理论的成本——收益分析方法,对引发制度变迁的诱因和实现制度变迁的充分必要条件进行了深入的研究,在和戴维思合著的《制度变迁和美国经济增长》(中译本1994)一书中对制度变迁的基本假设是:“安排变迁的诱致因素是期望获取最大的潜在利润”。潜在利润是一种现有制度安排结构内无法实现的收益,诺思将它称之为“外部利润”,正是这种利润导致了产生一种新的制度安排(或变更旧的制度安排)的压力。但是,潜在利润的存在只是制度变迁的必要条件而非充分条件。如果既存的制度结构处于均衡状态(即安排的调整已经获得了各种资源所产生的所有潜在收入的全部增量;或尽管潜在利润存在,但改变现存制度安排的成本会超过这些潜在利润;或如果不对制度环境作某些改变,就不可能实现收入的重新分配),则现存制度安排的任何改变都不能实现帕累托改进。然而,制度结构的均衡会因市场规模、技术变迁以及社会各团体对收入预期的变化而被打破,当“预期的净收益超过预期的成本”时,即符合制度变迁的原则,“一项制度就会被创新”。这种制度结构从均衡到非均衡再到均衡的动态演变过程就是制度变迁的过程。诺思认为,许多外部事件都能导致外部利润的形成。并通过对规模经济、外部性、风险和交易费用等四个方面变化的分析阐明了外部利润的来源。

3. 制度变迁的方式



新制度经济学将制度变迁方式分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁，强制性变迁一般由政府命令和法律引入而实现，表现出“强制性”的特点；而诱致性变迁则是一群（个）人在响应由制度不均衡引致的获利机会时进行的自发性变迁。诺思认为制度变迁需要经历以下过程：首先，形成“初级行为团体”这样的决策单位，它们提出创新方案并按制度变迁原则进行选择 and 决策，所做出的决策支配了制度创新的进程；其次，形成“次级行动团体”，用于帮助前者获取收入所进行的一些制度安排变迁；最后，经两团体成员的共同努力实现制度创新而达到制度结构的均衡。

（二）我国土地使用权招拍挂出让制度变迁分析

新制度经济学的有关制度变迁理论可以较好地解释我国土地使用权招拍挂出让制度的建立，该制度的建立实质是一场制度变迁。土地制度变迁是指有关土地的系列政策制度这一公共物品的替代、转换与交易过程。它在内容上包括产权制度、使用制度与管理制度的变迁，当前主要是土地出让制度的变迁，具体指土地使用权出让由原先的协议出让转为有偿公开出让，包括招标、拍卖与挂牌交易。

1. 我国土地使用权招拍挂出让制度变迁的动因

土地使用权招拍挂出让方式是我国的一项新的制度，诱致其产生的动因也是某种差额利润。我们可以把它看作是政府建立这种制度希望实现的目标，这个目标是土地效用最大化，它具体包括（1）土地经济收益最大化，增加城市财政收入；（2）抑制土地投机，规范土地市场；（3）调整城市用地结构；（4）促进城市社会与经济的协调发展。在协议和划拨出让土地的方式下，政府调控土地市场的力度十分脆弱，导致不动产市场的过度投机，这直接影响了我国国民经济的健康发展，土地的效益没有得到完全实现，即在现有的体制下，“超额利润”无法获得。因此，制度变迁的动因在于政府希望通过市场化运作提高土地出让收益，并且在实践中已取得明显的绩效。

2. 我国土地使用权招拍挂出让制度变迁的创新主体

诺思通过对美国经济史的考察，认为制度变迁存在两类创新主体：初级行为团体和次级行动团体。目前，我国土地使用权出让制度的改革其实质是一种强制性制度变迁，是在政府的调控下完成的。按照诺思的理论来解释，地方政府在该制度的形成中的作用类似于他所说的“初级行为团体”，做出制度创新决策，并积极引导“次级行动团体”的建立和实施具体的制度变迁，最后通过二者共同努力，建立土地使用权招拍挂出让制度。

二、我国土地使用权招拍挂出让制度变

迁的绩效分析

土地使用权招拍挂出让制度是一种经济制度，我们需要对它的绩效加以衡量和评价。通过在经济制度和经济绩效之间建立起某种因果联系，来推定该制度是否比协议出让制度更加优越，同时，从制度角度分析其所存在的缺陷。

（一）土地使用权招拍挂出让制度取得的收益

土地是全社会经济发展必然要依附的公共资源，土地资源的稀缺性要求我们在对土地的开发和利用上必须按市场的要求进行配置。推行经营性土地招标、拍卖、挂牌，是建立土地市场的竞争机制，完善土地出让制度，是加强土地资产管理的新理念，逐渐实现了土地资源向土地资本的转化，是建立社会主义市场经济体制的客观要求。

1. 增加政府财政收入，加快城市基础设施建设

土地本身具有稀缺性和不可再生性，是城市最大的资产，区域的发展和城市功能的提升引起了土地的增值。根据公共经济学的观点，这些增值部分应该归该区域的人民共同拥有。在未实行土地使用权招拍挂之前，土地使用权主要通过协议方式出让，有关系的开发商可以通过各种渠道以较低成本获得土地，直接开发或转手炒卖，经过层层炒作，土地增值的收益大部分被各级开发商所获得。实行土地使用权招拍挂出让制度后，土地按照市场价格成交，并且政府牢牢控制了土地的一级市场，因此，土地的增值收益从各级开发商转移到政府手中，政府财政收入大为增加。而且，政府可以运用手中的大量资金进行城市建设，推动了城市现代化建设和城市经济发展，其社会效益与经济效益明显。这说明，实行经营性土地使用权招拍挂出让制度后，土地可以由市场来完成与其他城市资源的优化配置，提高城市经济运行效率。

2. 抑制土地投机，规范不动产市场

实行土地使用权的招拍挂出让制度，能够在市场经济思想的指导下，规范原本混乱不堪的不动产市场。在该制度下，开发商们可以直接到各地的土地管理部门参加竞买，无须再费劲为了获得某块土地的使用权而讨好政府官员。在协议出让方式下，一部份人可以利用可靠的社会关系从政府机构那里以相对便宜的寻租价格获得土地的使用权并进行投机活动，土地使用权然后经过多次转手和中间商的盘剥，最后才到达开发商的手中。土地市场上的投机活动，导致了土地价格畸高。这也是为什么北京的房地产价格堪称亚洲地区最昂贵的原因所在。

3. 提高土地使用效率

实行土地招投标制度，从根本上改变了土地获取的途径，是市场机制配置资源的有效手段，可以大大提高土地使用效率。首先，土地使用权招拍挂出让制度的推行，使土地供应的信息公开化，有利于土地市场的公平竞争，实

现土地资源的市场化配置。其次,土地使用权招拍挂出让制度的推行,有利于节约开发商的开发成本,提高土地的利用率。在协议出让阶段,开发商需自行组织把生地或毛地转化为熟地再进行开发,这会造成房地产开发的周期延长和成本增加。而且在开发过程中,每个项目均要自行办理有关手续,相邻项目的资源不能实现合理调配,既造成了资源的浪费,也增加了土地开发和配套成本。而在招拍挂出让制度下,政府将生地转化为熟地后再进行招标,这有利于土地的合理利用和总体规划。

4. 从源头上预防和治理腐败

实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度,是政府转变职能适应入世的需要,是从源头上防治腐败的重要举措。协议出让是指由出让方和受让方就特定地块通过协商谈判并有偿转让土地使用权,土地的协议出让价格不是通过市场决定的,是由土地供求双方私下协商确定。相对于招标、拍卖、挂牌的出让方式,尽管协议出让方式交易成本较低,由于其逆市场化的运作,实际上只有个别获取信息的开发商与出让方在“暗箱”中协商,其他的开发商由于没拥有信息而被排斥在竞争之外,所以无法体现土地的实际价值。而这种协议价格与市场价值之间的巨大差额,就形成了经济学上的所谓“租金”,从而导致了寻租现象的产生。在这一新的出让制度下,开发商作为市场经济中的经济人,从自身利益出发,必然会认真研究市场,并理智地进行投资决策。总的来讲,只有实行招标、拍卖、挂牌出让制度,才能建立真正意义上的土地市场,也才会有土地市场的良性竞争。通过市场竞争,土地的真实价格得到了体现,并从源头上有效地遏制了土地寻租现象发生。

现实中,经营性土地使用权招拍挂出让制度的市场效应逐渐扩大,表现在招拍挂的市场交易规则在全国普遍建立、市场交易范围不断扩大。据不完全统计,1999年,全国只有23个省市区以招标拍卖挂牌方式出让土地,到2004年,全国31个省市区的经营性土地全部以招拍挂方式出让。1999年,招标拍卖出让土地仅100公顷,2005年则达到了5.72万多公顷,占出让总面积的35.1%,比上年提高3个百分点。

(二) 土地使用权招拍挂出让制度存在的缺陷

任何一项制度在变迁过程中,其绩效并不能充分发挥出来。我国正处于经济、政治体制转轨的阶段,经营性土地使用权招拍挂出让制度作为一种市场机制,在其建设过程中,必然会有一些制度性缺陷,影响其绩效的发挥。

1. 土地市场产权单一且不明晰

实践证明,多元产权竞争市场比单一产权垄断市场更能确保主体理性,明晰产权市场比不明晰产权市场更能确保市场主体理性。多元、明晰的产权制度下,竞争充分、信息对称,有利于形成公平的市场价格,并且引导市场供

求实现资源的优化配置。而在我国土地产权垄断市场上,产权单一且不明晰,表现在:一方面国家垄断土地市场供给,土地资源的需求者缺乏多元市场选择余地。因此,政府有条件利用公权误导市场主体追求经营性用地,形成土地使用权的“垄断价格”。另一方面,产权市场的自由交易结构排斥政府的行政干预,导致土地产权交易市场实际上存在“产权虚置”,造成事实上的无主产权,甚至导致政府经济人为自己的政治经济利益寻租而误导市场主体,形成扭曲价格。

抽象的国家产权激励机制容易异化为行政权力寻租机制,约束力不足的产权必然产生较大的经济外部性和交易风险。而政府的社会管理者角色市场错位必然引起宏观经济管理成本的提高,并相应增加微观经济成本,造成资源配置效率损失。

2. 缺乏制度运行的行政管理机制基础

经营性土地市场化运作必然会触及行政管理体制,相关部门主要有国土、规划、房产和城市拆迁等部门。如果一种市场机制缺乏与其运行相配套的行政管理机制,那么该机制的运行必然会受到排斥。在我国从计划经济向市场经济转型的过程中,缺乏行之有效的适应资源市场化的政府机制,从而形成了政府市场寻租的“经济人”角色。招标拍卖挂牌制度作为一种市场机制,由于缺乏与之相适应的行政管理机制,在运行中必然会产生负面绩效,导致土地资源不同程度的配置损失和巨大交易成本。表现在:一是在市场经济下推行经济优先政策,但是缺乏规范政府间竞争的制度安排,导致政府间的无序竞争。为达到招商引资的目的,地方政府存在对低地价的内在需求,这与招拍挂出让制度相冲突。二是缺乏规范政府发展的科学发展观。在激励地方政府做大GDP同时,导致地方政府出于短期政绩的地方优惠政策考虑而排斥招拍挂制度,甚至在招拍挂中弄虚作假。三是用人机制不科学、不透明,导致没有形成一支有能力驾驭市场经济、运行招拍挂制度的公务员队伍,影响了制度的实施绩效。四是在职能过于分化的体制模式下,降低了行政效率,危及土地交易与国有土地资产的安全,制约土地使用权招拍挂出让制度的落实。

3. 市场监管主体缺位,不能保证招拍挂出让制度的“公开、公平、公正”

在政府垄断的土地市场上,政府既是制度设计者,又是行政主体、执法主体、监管主体、产权主体、市场主体,作为这样的政府经济人,完全有技术条件出于自利的动机和目的,一方面从监管制度设计上提供有利于自己的公共服务;另一方面即使存在监管制度,也可以凭借自己手中掌握的公权躲避监管,从而毫无顾忌地排斥招投标准度,制造有利于自己的市场交易信息,从而使土地受让人处于绝对的信息不对称地位。这表明中国土地市场存在监管主体缺位。日前,发生在招拍挂中的大量腐败案例,完



全可以证明政府领导人收取信息租金和索取剩余权。政府垄断土地市场，导致监管失灵或监管无效率引致信息人为不对称，而招拍挂制度完全可以因人为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。

4. 法律建设滞后于土地使用权招拍挂出让制度

距2002年国务院11号文件明令所有经营性用地一律实行“招拍挂”制度至今的4年时间里，商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地招标采购挂牌出让制度在我国已全面确立并日趋成熟完善，但招标采购挂牌出让制度至今仍停留在政策层面，没有以法律形式确定下来。也就是说，法制建设滞后于制度建设。

三、完善我国土地使用权招拍挂出让制度的建议

土地使用权招拍挂出让制度，是我国特殊制度背景下的新兴产物。因此，我们应针对我国特殊的制度背景，积极进行制度创新，使土地使用权出让步入理性成熟的经营管理轨道。

（一）加大宣传力度，强化土地市场化意识

政府要加大对可持续发展、土地可持续利用思想的宣传，土地招拍挂出让制度的建立是一个制度变迁过程。意识形态为整个社会状况提供解释，大大降低制度运行的交易成本和降低个人的机会倾向。政府需要对这一制度进行整体的意识形态宣传，解释其理论的合理性和合法性，以及实践中的可行性和公平性，同时防止土地市场中的投机行为，在全民中建立起土地可持续发展的思想。刚性的制度对可持续发展的损害是明显的，而刚性的意识形态对可持续发展的影响是深远的，因此，要充分发挥政府在制度变迁中的创新主体作用，加大宣传，防止出现意识形态刚性。

（二）积极推进土地市场的产权制度改革

国有土地的所有权与使用权相分离，使用权的市场经营由各级政府代理。虽然国家是土地的产权主体，实际上，在政府市场代理机制下，政府实现了对土地行政和自然的双重垄断，造成了国有土地所有者的缺位。事实证明，国有土地所有者缺位的地方形成的土地行政权和国有产权合一的土地垄断市场制度，尽管有所绩效，但是始终存在着政府失灵和市场失灵。因此，产权制度改革势在必行。我们可以尝试推行土地委托代理制，以确保政府退出市场，将行政主体、执法主体、监管主体、产权主体、市场主体相分离。同时，进行土地产权建设，建立产权交易市场。

（三）推进与经济体制改革相配套的政治体制改革

经济体制和政治体制应该进行配套改革。2004年8月国企改革引发的郎咸平等对新自由主义理论追求效率损害

公平的批评，正是政治体制改革滞后经济体制改革的必然社会结果。新自由主义理论的错误不是在产权改革理论本身，而是在其所进行的产权改革设计没有与政治体制改革同步。我们应积极推进政治体制改革，转变政府职能，建设服务型政府。政府主要是制订和管理土地利用规划、界定土地产权等。此外，还需要加强公务员队伍建设，建设一支有能力驾驭市场经济的高素质公务员队伍。

（四）加强监管，保障招拍挂依法运作

坚持现代社会政府公共职能的原则，政府仅作为行政主体，有利于政府站在中立地位并以公共利益参与土地交易规则和潜规则的博弈，监督市场主体遵守游戏规则，平衡社会各阶层的土地产权利益，将势必形成一个新的政府与社会互动的平台，从而实现以社会内生的动力去自发衍生制度。

为了实现对土地招拍挂的有效监管，政府还需要采取一些具体的监管措施，如，加强招标公告信息发布监管、严格招标文件的审核、建立健全招拍挂违法案件举报投诉制度等等。此外，还需要完善相关法律，实现法制化监管。

（五）注重立法，完善相关制度，实行法制化管理

应修订《土地管理法》及相关土地管理法律法规，把招标采购挂牌出让制度纳入到新修订的法律中，实现对经营性土地使用权招拍挂出让的法制化管理，保证其更好地发挥市场化配置资源的功能。此外，还要积极完善相关配套制度建设。包括：建立收购、储备、出让的一体化制度，有效地调节土地市场的供求；建立健全土地出让公示制度；严格执行土地资产管理的决策制度，提高政府供地环节的透明度和公开性；实行“土地成交价格申报制度”和土地登记资料可查询制度等等。通过相关制度的建设，促进市场交易行为、交易信息公开，为土地使用权招拍挂出让制度的实行营造良好的市场环境。

