

文章编号:1002-980X(2007)03-0076-04

国有土地使用权招拍挂出让制度的绩效分析

张志元^{1,2}, 张燕¹

(1. 山东经济学院, 济南 250014; 2. 上海理工大学, 上海 200093)

摘要:从制度变迁角度讨论了制度与经济绩效的关系,认为国有土地使用权招拍挂出让制度的建立是一种强制性的制度变迁,并从制度兼容性角度对该项制度的绩效进行了分析,最后在制度完善方面提出了相应的建议。

关键词:制度变迁;制度兼容;招标;绩效

中图分类号:F121 **文献标志码:**A

对土地使用权招标、拍卖和挂牌出让制度绩效的研究,目前论述者大多通过成本—收益角度进行分析,而从制度变迁角度进行的分析则较少。制度是促进经济增长的一个关键变量,制度变迁方式的不同,会产生不同的经济绩效。

1 制度兼容与经济绩效

新制度经济学的重要代表人物诺思^[1]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)。诺思还指出,制度变迁是“制度创立、变更及随时间变化而打破的方式”。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。“诱致性变迁型”的正式制度能够与非正式制度兼容,经济运行所需的交易成本较低,经济绩效相应较高;而“强制性变迁型”的正式制度可能与非正式制度不兼容,经济运行所需的交易成本较高,经济绩效相应较高^[2]。

首先,我们分析制度的兼容性是通过哪些因素对经济绩效产生影响的。①激励因素是首要考虑的因素。这是因为经济绩效最终要落实到经济行为者的决策和努力上,经济学中对经济绩效的考察,也一

般集中在经济体制的激励和约束机制。经济行为者所受最佳激励的条件可以由下式推导:设生产可能性界面方程为 $P_0 = F(P_i)$, 其中 P_0 为常量, $P_i (i = 1, 2, \dots, n)$ 为绩效集。最优化目标为 $\text{Max} U_j = \sum f_{ij} P_i$, 其中 f_i 为偏好集, j 代表政府(g)及一群(个)人(m), 其满足的一阶条件为: $\frac{f_{1j}}{\partial F / \partial P_1} = \frac{f_{2j}}{\partial F / \partial P_2} = \Lambda$

$= \frac{f_{mj}}{\partial F / \partial P_n}$ 。由上式可知:任一制度安排下,要使政府与一群(个)人最优绩效选择合一,双方对各项绩效的偏好即对各项绩效愿意支付的价格的相对比例必须相同。②监督费用。由于经济行为者具有机会主义倾向,而某些经济成果的衡量又缺乏客观尺度,所以监督就十分必要。但监督的成本可能过高,从而大大抵消产出的成果。因此,如何降低监督费用,也成为保证经济体制以较低成本运行的关键。③考虑到制度的路径依赖性,制度能否自我强化,以及强化的方式和成本也是一个重要因素。

在考察制度兼容性对交易成本继而对外经济绩效的影响时,主要通过激励、监督费用和强化成本三个方面进行。在此我们主要侧重前两个因素研究制度兼容性是如何作用于经济绩效的。

当一个组织的正式规则被觉察到是与群体中成员的偏好和利益一致的时候,这种一致性将会大大提高组织与经济的绩效。组织中的成员受到一种自我激励,这种激励通过正式制度的确立而变得更加

收稿日期:2006-12-12

基金项目:山东省自然科学基金项目(Y2004H03)

作者简介:张志元(1963—),男,山东青州人,山东经济学院山东区域经济研究院院长、财政金融学院副院长,教授,上海理工大学管理学院博士生,主要从事区域金融与区域经济、金融工程与资本市场研究;张燕(1981—),女,山东潍坊人,山东经济学院财政金融学院研究生,主要从事投资银行理论与实务研究。

明确。而当博弈的正式和非正式规则一致时,它们将相互强化。我们特别强调,非正式与正式约束的一致性将导致较低的交易成本,因为监督和强化机制能以一种非正式的方式取得预期的效果^[5]。在这种情况下,用来使人们遵守规范而给予其社会报酬的成本是较低的,因为这些是在一个社会性的相互作用的过程中自发形成的。

如果当一个组织的正式规则被觉察到是与群体中成员的偏好和利益有较大差异的时候,这种不一致性将会导致较低的绩效。首先,对立的规则与规范会给经济行为者带来无所适从的感觉,在他作出究竟将哪一个作为指导他行为的规范的选择之前,

他是缺乏激励的。其次,因为组织目标与个人的利益偏好不一致,不能使个人自觉为组织的目标工作,所以监督他们的成本也是很高的。需要强调的是,这种差异往往会导致正式制度的形式化。实际上,非正式制度出现并指导着组织的日常事物。如果组织目标与个人的利益差异足够大的话,两者间不一致的关系将进一步演化成为相对立的关系。对立的规范对经济绩效有着最为消极的影响,它们往往导致组织的冲突和摩擦。

综上所述,我们将制度兼容性对经济绩效的影响归纳为表1所示:

表1 制度兼容性对经济绩效的影响

制度兼容性	对经济行为人的激励	对经济行为人的约束	交易成本	组织和经济绩效
一致	强,自激励	自我约束	较低	较高
不一致	弱	需另设监督机构	较高	较低

我们在前面着重从静态角度分析了正式制度与非正式制度的兼容性问题,实际上制度演进中也存在兼容性问题。一般认为,与正式制度相比,非正式制度的变迁更具有演进的特征。用谢识予^[4]的形象比喻,正式制度与非正式制度的变迁受不同的手指引:指引正式制度变迁(尤其是“强制性变迁型”的正式制度)的是“刘易斯之手”(Lewisian hand),其内涵是通过理性、理性的共同知识、主观的认识和判断,来预设和推动制度的变化;指引非正式制度变迁的是所谓的“斯更努之手”(Skinnerian hand),其内涵是人们只通过他们过去的行为观察到其获得的效用,并强化好的行为或继承坏的。正是由于两类制度的变化机制有很大的不同,因此在制度演进的过程中仍可能出现正式制度与非正式制度的不兼容。那么,如何克服路径依赖,实现制度演进中的制度兼容呢?进化博弈论给出了自己的解决之道。青木昌彦^[6]研究了社会向更优均衡进化的机制,把它们归纳为以下三点:第一,通过引入比较系统的突然变异,即所谓KMR机制,使社会脱离原有的低水平均衡。第二,通过政府的政策性介入,将人们的行动转换到有更高支付的战略上。第三,通过积极推进处于低水平均衡的社会与具有不同习惯的社会的交流,提高原社会形成更佳习惯的可能性。经过上述措施,新制度的正式制度和非正式制度就可能在较高水平上达到兼容。在两者能够兼容的情况下,正式制度与非正式制度能够以一种非正式的形式达到

自我强化。这种强化是一种互动形式的强化,使两者结合得更为紧密。两者的协调和兼容能造成一种报酬递增的机制,从而降低交易费用,提高经济绩效。

2 土地使用权招拍挂出让制度的绩效评价

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、建立社会主义市场经济体制的客观要求。我国土地使用权出让制度的改革是在政府的调控下完成的,实质是一种强制性制度变迁。因此,必然存在制度不兼容性问题,影响其经济绩效的发挥。

2.1 土地使用权招拍挂出让制度与政治激励制度不兼容

如果一种市场机制缺乏与其运行相配套的政治激励制度机制基础,那么该机制的运行必然会受到非市场政治激励机制基础排斥,从而使市场机制在运行中发生异化,产生负面绩效。因此,作为社会转型的中国,如果要选择成熟市场经济国家的招拍挂机制,需要构建与其相适应的政治激励制度配套。而我国在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激励约束机

制,从而形成了进取型、保护型、掠夺型政府配置资源的政府和政府市场寻租的“经济人”角色。招标投标挂牌制度作为一种市场机制,由于缺乏与之相适应的机制,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、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。四是仅重视了市场化本身的要素设计,并没有考虑转型社会政府结构的行为特征及其对市场化的影响,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。由此可以得出,转型社会的政治激励制度并不能保证土地使用权招拍挂制度的理性运行^[6]。

2.2 土地使用权招拍挂出让制度与市场监管制度不兼容

招拍挂制度产生于成熟市场经济国家,这些国家的政府是公共政府,没有自己的市场利益,因而可以从市场制度设计源头提供实现信息尽量对称的制度,并加以监管。而在我国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制度,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,土地使用权招拍挂出让制度与市场监管制度不兼容。目前,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。

2.3 土地使用权招拍挂出让制度与产权制度不兼容

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,有利于形成公平市场价格,并且引导市场供求实现资源的优化配置。招标投标挂牌作为一种市场机制,是成熟市场经济国家市场的产物,是构建在多元产权竞争的市场制度机制基础之上的。因此,作为社会转型的国家,如果选择成熟市场经济国家招标投标挂牌机制,必须至少要构建与其相适应的多元产权竞争的市场制度配套。

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。而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。

2.4 土地使用权招拍挂出让制度与法律制度不兼容

我国的法律制度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投标挂牌出让制度在我国已全面确立并日趋成熟完善,但招标投标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,法律建设滞后于制度建设,使得制度建设与我国法律制度不能实现兼容。

综上所述,国有土地使用权招拍挂出让制度并不是由社会根据市场需求,由社会参与博弈自发演生的,而是政府引导下的强制性制度变迁。显然,在政府职能、监督制度、法律制度和社会道德等社会政治制度和市场经济制度不配套的情况下,孤军推进市场机制或产权制度改革,并从根本上解决传统体制或制度的效率问题。

3 提高土地使用权招拍挂出让制度绩效的对策

作为市场机制的招拍挂制度,在我国没有与之相兼容的制度基础,容易异化为非市场机制,其绩效

不能充分的发挥出来,甚至还会产生制度异化。改革的方向应是重构公有土地产权实现的政治与经济、政府与市场、民主与法制的社会形式。

3.1 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月国企改制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^[7]。我们应积极推进政治体制改革,尽快建立起民主与法制相结合的激励约束机制。一是应尽快把招标拍卖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牌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。历史证明,如果没有民主的激励和约束,法制可能成为少数人的专政,政府可能成为个人的集权^[8]。二是转变政府职能,建设服务型政府,改革政府垄断土地市场的局面。在中国土地市场,政府扮演行政和经济双重主体角色,容易演变为寻租。改革后的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。

3.2 改革监管制度,保障土地使用权招拍挂出让制度的运行

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,从而形成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。

3.3 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。只有建立起与市场机制相兼容的产权制度,土地使用权招拍挂出让制度才能有效地发挥作用。

总之,只有建立起与土地使用权招拍挂出让制度相兼容的制度基础,才能保证该制度绩效的发挥。更重要的是,政府应该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,引导社会内生的动力去自发演进制度,形成诱致性制度变迁,创建正确性与适应性相结合的制度。

参考文献

- [1] D 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:三联书店出版社,1994.
- [2] 金雪军,章华. 制度兼容与经济绩效[J]. 经济学家,2001(2).
- [3] Nee Victor. Norms and networks in economic and organization performance[J]. American Economic Review,1998,8(2):75-79.
- [4] 谢识予. 纳什均衡论[M]. 上海:上海财经大学出版社,1994.
- [5] 青木昌彦,奥野正宽. 经济体制的比较制度分析[M]. 北京:中国发展出版社,1999.
- [6] 曾永昌. 论诚信、体制、产权与政府职能[Z]. 中国经济五十人论坛,2004-11-18.
- [7] 郎咸平. 郎咸平提新法治主义,欲为国有企业改革开药方[Z]. 中国改革论坛,2004-12-31.
- [8] 姚洋. 建立一个中国的社会公正理论[Z]. 中国改革论坛,2004-09-01.

Analysis on the Performance of the Releasing System of Government Property Using the Means that are Budding, Auction and Tagging

ZHANG Zhi-yuan^{1,2}, ZHANG Yan²

(1. Shandong Economic University, Jinan 250014, China; 2. University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093, China)

Abstract: The paper discusses the relation between system and economic performance using the theory of system changes. It proposes that it is a compelling change of system to establish the releasing system of government property using the means of public bidding, auction and tagging. It puts forward relevant suggestion about consummating the system is the end

Key words: change of system; compatibility of system; invite public bidding; performance