

# 二十一世紀評論

## 中國土地問題

### 「反公地悲劇」：中國土地利用與開發困局及其突破

柯屹 王瑞民 文蔚

傳統產權理論強調財產私有以保證最佳利用：發明了一種產品，便去申請專利；創作了一首歌曲，便去申請版權；而把土地劃分成一塊一塊，便可以修建房屋。但時至今日，創造財富的方式實際上已經出現一場靜悄悄的革命：創造財富需要對產權進行整合。從製藥到電訊，從軟件到半導體，凡是經營高科技的產品都需要整合無數專利。土地開發以及重要的基礎設施建設，如新建機場跑道，也需要整合產權。在實踐中，土地利用往往受制於易分難合的傳統所有權。對於城市更新乃至城中村改造而言，最棘手的問題並不在「公地悲劇」，而是與之相對的所謂「反公地悲劇」。「反公地悲劇」這個概念，對本文討論的城市更新與城中村改造，乃至未來中國整體的土地制度改革，都具有重要的理論借鑒意義和政策含義。

#### 一 「反公地悲劇」的基本概念

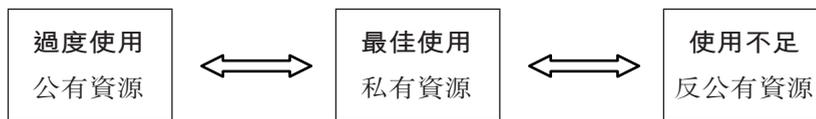
「公地悲劇」(tragedy of the commons) 是指如果誰都能使用公共資源，往往會帶來過度使用。通常，解決的方法是創造私有產權，或者當集體可以明確界定、且集體內部存在有效制約機制時去建立共有產權<sup>①</sup>。

「反公地悲劇」(tragedy of the anticommons) 正好相反。如果某一資源有很多所有者，而這種資源卻必須整體利用時才最有效率，由於每個所有者都可以阻止他人使用，在合作難以達成的情況下，資源就可能被浪費。比如一塊土地，有20位甚或200位業主，每個業主都能阻止其他人使用，結果誰都無法開發這塊土地，出現所謂「反公地」現象。正因如此，重組破碎的產權可以重拾迷失在反公地悲劇裏的財富。

「反公地悲劇」的概念由哥倫比亞大學法學教授赫勒 (Michael A. Heller) 於 1998 年提出，在《哈佛法學評論》(*Harvard Law Review*) 的這篇著名論文中，他給出的一個重要例子就是美國機場建設不力導致航班延誤和航空運輸效率下降<sup>②</sup>。1978 年，美國航空業取消管制，乘客周轉量翻了三倍，但此後的二十年間美國只新建了一座機場（即 1995 年建的丹佛機場），新建機場所需的土地整合困難重重。當地居民想方設法地推遲、阻撓機場建設。

因此，反公地悲劇與公地悲劇一樣無處不在。根據科斯 (Ronald H. Coase) 等人發展的產權理論，政府只需創造明晰的產權，所有者就可以通過市場交易，把資源轉移到價值更高的用途上並創造財富<sup>③</sup>。但有關「反公地悲劇」的討論說明，僅有明晰產權和普通市場是不夠的，產權的具體內容也很重要。當所有權本身與政府管制過於破碎化時，就很容易產生資源利用困局，造成資源使用不足（見圖 1）。

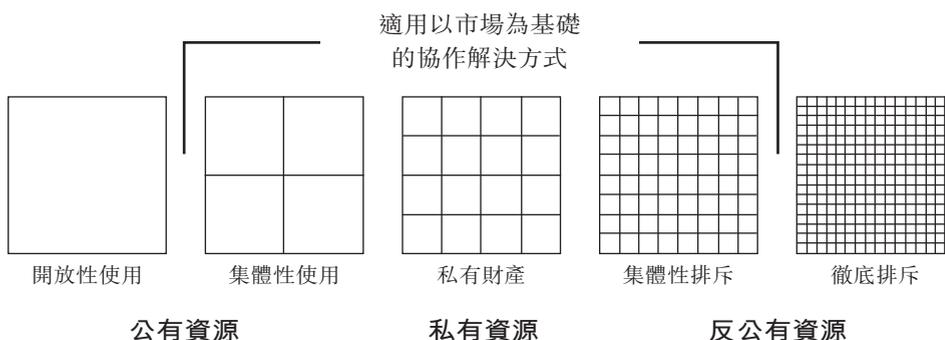
圖 1 公有、私有與反公有資源



解決「公有資源」困局的辦法，也為解決「反公有資源」困局提供了思路。例如對公海等開放性使用的公有資源，政府可直接控制其使用，或設計捕魚配額等混合型權利。與所有人都可使用的公有資源相反，反公有資源困局導致任何人都無法染指，這時候政府必須收回零散的權利，或創造混合型產權，方便所有權的整合。

公有資源的特徵是集體性使用，而反公有資源的特徵則是集體性排斥，即所有者互相設置障礙，所有者的數目愈多，整合的困難就愈大。不管是集體性使用還是集體性排斥，以市場為基礎的治理模式都是適用的。但對反公有資源來說，基於市場機制的自我調控較為複雜。特定情形下，關係密切的多個所有者能夠自發地組織起來，以協商合作或自願交易的方式克服反公地悲劇，關鍵是要以市場方式重組所有權，消除協作障礙（見圖 2）。

圖 2 現有產權的完整範疇



用最淺顯的說法表達「反公有資源」的經濟模型，可將反公有資源理論視為關於「互補品」(complement good)的經濟學理論<sup>④</sup>的一個特例。反公有資源理論一定程度上糾正了主流經濟學模型中重「替代品」、輕「互補品」的傾向。這裏，替代品與互補品的關鍵區別，是在充斥着替代品的市場上，競爭者有着強烈的創新和降價動機，從而間接地造福於整個社會；但對於互補品來說，它們互為補充，彼此之間欠缺協調或管控者太多，會妨礙資源的最優利用。

## 二 反公地悲劇與土地利用和開發困局

反公地悲劇在土地開發領域，尤其是城市更新和房地產開發領域表現最為明顯。

首先，是釘子戶問題導致的反公地悲劇。從經濟學角度來看，有一個專有名詞來描述「釘子戶」，英文稱為“holdup”，中文大致可以對應為「敲竹槓」、「鎖定」、「套牢」等。所謂的“holdup”，就是某種商品或者服務只能從特定持有者或提供者那裏買(或賣)，由於需求方或出售方事先已經投入很多資源，特定持有者或提供者就可以據此進行要挾，要求出高價買或低價賣。在土地



反公地悲劇在城市更新和房地產開發領域表現最為明顯

開發過程中，這種敲竹槓的行為之所以能夠成功，是因為土地一般需要整片開發，或者說土地開發的外部性 (externality) 很強，所以個別地段的土地權利人可以「坐地要價」。而那些願意接受補償協議的非釘子戶，雖然因釘子戶阻礙整個開發行為而在一定程度上損害了其利益，但釘子戶行為所造成的損害是間接的，其過高要價也主要是針對作為外來者的開發商或實施徵地行為的政府。在這種情況下，那些非釘子戶雖然願意及早得到拆遷帶來的好處，但一般也很難動員起強大的社會壓力。

釘子戶現象並非中國獨有，而是全球性的普遍難題。對此，赫勒在其《困局經濟學》(The Gridlock Economy: How Too Much Ownership Wrecks Markets, Stops Innovation, and Costs Lives) 一書中感嘆，「私有制不再是所有權的終點，私有化也會走到破壞財富的地步。」<sup>⑤</sup> 需要注意的是，敲竹槓行為並不存在強制，而是一種正常的市場行為。但在土地開發過程中，它卻可能導致交易成本過高而不能達成交易，從而產生極大的負外部性 (negative externality)。例如在深圳的崗廈村改造中，從2008年12月18日開始，92%的業主在短短的一個月內就陸續簽訂了協議，按照這個協議，崗廈原村民通過利益博弈將誕生出近十個億萬富翁和二十來個億萬家族，以及上千個千萬富翁。但一直到2011年，還有3%的人無論如何也不同意簽約，給崗廈股份公司和其他簽約業主造成了高昂的損失：集體物業每年損失1.035億元，每名股東每年損失11.5萬元。正在進行中的拆遷爆破工程使得本已老化的地下管網漏水漏電，從而導致股份公司損失水電費超過100萬元<sup>⑥</sup>。

其次，是多重管制導致的反公地悲劇。這裏的「反公地悲劇」是由政策制訂權與批准權的分散化造成的。房地產開發商從最初的開發設想到最終破土動工，往往需要得到無數管制機構的批准，審批過程之漫長足以把不少開發商拖到破產。由於法律障礙太多，過多的管制增加了建設成本，降低了供給，也抬高了房價。政府的多重管制往往導致新的土地或城市開發無從起步。

多重管制在一定程度上緣自「鄰避主義」(Not In My Backyard [NIMBY])，意思就是「別在我家後院」的興起。人人都希望政府興建公共設施，如為無家可歸者修建住房，但又不希望建在自己的小區。業主不希望自己的房子周邊出現任何可能降低其房產價值的東西，比如救濟所、戒毒所以及垃圾處理廠等。多重管制首先包括「橫向多重管制」，即同一級政府要求開發商逐個部門地去徵求批准。在中國，一個典型的建築項目要拿到開工許可證，需要蓋數十種不同的公章。多重管制中還有「縱向多重管制」，即開發商要拿到許可證，必須獲得從上到下各級政府機構的批准，而不僅僅是同一級別的多個部門。

哈佛大學經濟學家格里瑟 (Edward L. Glaeser) 等人通過對美國城市的相關研究發現：僅土地稀缺，並不能真正解釋房屋的高成本。即便是在紐約、波士頓、舊金山這樣的城市，也有大量容積率低的土地無法利用，因為各種管

制多如牛毛<sup>⑦</sup>。日本的城市規劃和建設也遭遇到類似的困局。東京成田機場耗時十六年尚未完工，因為附近的農民不願交出土地來修建跑道<sup>⑧</sup>。

在中國城市更新和城中村改造中，類似情況比比皆是，五花八門。諸多城市更新建設項目因為報批困難，導致各種本來可以進行的項目無法建設。由於合法合規開發的代價過高，不少基層社區採取「快建、快收益」的策略。

最後，是農地以及非農用地過於細碎化導致的反公地悲劇。由於家庭聯產承包責任制推行時實行平均分配農地，導致中國農民家庭經營的農場規模偏小；此外，土地分配時還需要兼顧土地肥力與地塊位置的差異，實行好壞搭配、遠近搭配，這就導致了農地的細碎化，農地塊均面積狹小，並且互相「插花」（因地界互相穿插或分割而形成的零星分布）。這對未來土地整理乃至於農地確權將造成潛在的困難。另外一個類似的情況，是城市郊區農民宅基地與農地確權和未來整體開發、利用之間的矛盾。如果一塊土地的所有者太多，每個家庭擁有的宅基地及農地規模過小，就不利於整體非農業轉用和經營性開發，一旦處理不當，過快確權發證反而可能導致土地無法得到最有效的整體利用這種不利結果。換句話說，倘若所有權分散到極小尺度，而一般性用途又集中在較大尺度上，就會形成所謂的「碎渣地困境」<sup>⑨</sup>。

### 三 產權理論的新發展對中國城市更新與城中村改造的含義

前文關於產權理論的簡要討論，實際上給中國的城市更新和城中村改造提出了嶄新的思路和方法，即在土地開發過程中，通過對土地產權的合理限制和有效整合，我們完全可以跳出「國有」與「私有」的兩分，通過合適的集體協作與公私合作，實現全社會最優的土地利用和土地增值收益的合理分配。

傳統的財產權理論與古典經濟學只強調土地作為資源要素的屬性：難以創造和滅失，存續久遠，是其他生產活動與生活的基礎。但現代經濟學與產權理論的發展表明，土地問題最大的特點在於外部性，即在工商業社會中，某塊土地的成本收益往往依賴於其周邊的土地，公共設施的投資會溢出到周邊區域。由此也會引發「策略性行為」問題，即城市土地不連成片就無法有效開發，零碎的所有權和坐地要價的行為會妨礙公共利益的實現，甚至進入所有人利益都受損的「囚徒困境」（prisoner's dilemma）——這兩方面與其說是土地本身的特性，不如說是人的行為特性。因此，研究人在外部性影響下的策略性行為，並通過相應法律規則來約束不利於社會最優利用的策略性行為的「法律經濟學」（law and economics），在傳統規劃領域愈來愈受重視。

在規劃領域，提出要「對產權進行適當的限制」，並不是純粹的束縛，而是通過機制設計，讓當事人自主選擇，從而在土地發展權轉移（Transfer of Development Rights, TDR）的基礎上形成的一種新型權利。我們所說的「產權整合」，也不是連片徵收或強制購買，而是概括為「增值收益捕獲」的一系列政

策工具，將未來的收益用於今天的開發，設法讓每個人都交出一點權利，然後所有人都可以享受更多權利。

### (一) 政策工具創新：破解釘子戶問題

具體而言，對於上文提到的「碎渣地困境」，最好的解決辦法就是提供一種簡單的土地整合工具來讓利益相關者使用。傳統上，美國整合大塊地段的辦法只有兩種，即私人訂約（自願整合）和政府徵用，但效果都不太好。

私人訂約是市場化的解決方案。開發商會利用虛構的買家（即「托兒」），花上數年甚至十數年時間偷偷收購土地。這樣做當然是為了防止少數業主發現這種收購行為後，想要獲取整合帶來的收益而索要高價。這裏的「釘子戶」就是持有低值或中等價值房產的少數業主，阻礙了大多數人從變賣土地（進而整合成高價值地段）中獲益。在這種情況下，自願訂約是相當費錢、費力、費時的。比如，在紐約時代廣場開發的案例中，十四名業主裏有幾位花了幾十年工夫想要整合該地段，可其他人就是不賣；想要整合的人之間也存在矛盾，相互拆台。作為釘子戶的業主，在決定賣還是不賣時往往不會考慮此舉將給其他人或社會帶來的成本，結果是社會最優無法實現。

如果說自願整合失敗幾率大是因為少數人不買賬，那麼政府徵用則是以多數人的蠻橫來謀求成功。政府徵用土地是指政府為公共用途將土地資源充公，並付給原土地權利人一定補償。用這種方式整合土地固然方便快捷，但可能對被徵用者而言非常不公平，政府所給的補償也未必合理。所以，政府徵用雖然有助於化解少數釘子戶的抗爭，但同樣會引起曠日持久的抗爭、腐敗乃至社會不公。這一點在中國尤甚。在城市化進程中，一些地方政府以「改造城中村」、「提升城市形象」為名開始主導大規模的「運動式」拆遷，其中暴力拆遷、群體性事件乃至惡性事件發生頻率大大提高，這種不考慮條件進行全面的大規模拆除重建式的更新改造，使大批流動人口將喪失居住乃至生產場地，從長遠看並不利於經濟與社會可持續發展。

這裏就碰到了反公地悲劇型公共政策困境，就是自願簽約會碰上釘子戶，而政府徵用的破壞性往往又過大。如何在「運動式」拆遷和所有權分散導致的釘子戶困局中找到一個雙贏的平衡點，結合國情、利用既有社會經濟結構中的要件，去建立一個可以操作並運作良好的機制來解決城市更新中的釘子戶困局，使得城中村繼續為外來人口提供質優價廉的住房，將成為城市開發與土地利用中不得不面臨的重大挑戰。

實際上，完全可以採取更有效的解決途徑，兼顧自願整合和政府徵用。只要找準解決問題的突破口，就能創造新型產權，幫助人們在最低限度的政府干預下來有效地克服上述反公地悲劇所帶來的困局。

一個非常好的例子就是美國興起的社區聯合會（Community Associations Institute, CAI）。人們通過輪流擔任社區負責人的方式，統籌協調社區事務。

從1970年代起，CAI逐漸成為美國新供住宅的主流。生活在「共同利益社區」的美國人，已從1970年的不到210萬，發展到2012年的6,340萬<sup>⑩</sup>。CAI會員人數激增，反映出這一所有權模式有力地釋放了隱藏的價值。在急需住宅的地區，CAI催生了密集、交疊的所有權以及彌補公有資源與反公有資源困局的政策工具。

實際上，破解土地困局的新工具，不光有CAI，還有所謂的「商務改良區」(Business Improvement Districts, BID)。這是另外一種新型產權模式。1970年代，這種模式誕生於加拿大的多倫多，及後在美國的新奧爾良地區得到發展，到了1980年代開始在紐約得到採用。如今，全美已經有超過1,000個BID<sup>⑪</sup>。這一模式還在英國和德國等歐洲國家發展起來。

BID基於一種地區獲益的理念。在劃定的地區範圍內，BID對所有物業財產收取管理費，以當作經營管理的資金，來提升地區的公共服務，包括治安維護、街道管理、市場營銷、經濟開發、停車空間的提供等。每一個BID(包括名稱、目標以及組織結構)都不盡相同，但基本的理念是相同的，即經由大多數的所有權人或商戶的同意，在特定的地區內提供公共服務，這些公共服務的資金來源，是向地區內的財產所有人和企業課徵而來。當地政府的工作就是要使BID成為合法的治理機構，並對其運營(尤其是資金使用)進行監督。本質上，這是一種社區自我治理的模式<sup>⑫</sup>。BID可以說是把CAI套用到傳統商業區，通過社區的力量創造出準市政服務。

採用類似的創新產權戰略，也可以幫助中國解決城市化進程中的土地整合困局。比如，中國完全可以借鑒美國的BID模式，在現有老城區創建一種「土地整合區」(Land Assembly Districts, LAD)<sup>⑬</sup>。其中的關鍵在於，某一地段是否願意為經濟開發進行整合，由該地段的居民共同決定，並組成LAD委員會，政府將整合的權利授予LAD委員會。這樣，居民就可以快捷、方便地聯合起來，磋商土地整合利潤的共享與分配，從而加速相關土地的開發建設。有了LAD委員會，拆遷地區的居民能自行判斷要不要整合以及如何整合土地，政府就再也沒有理由強行徵用他們的土地了。

LAD模式把決策權力直接交給利益相關主體，可以解決拆遷的問題。在LAD，居民選舉出來的LAD委員會與潛在開發商協商該地段的開發事宜。倘若大部分居民都不願搬遷，他們可以投票否決。這裏的關鍵在於，如果整合區內大多數人都接受這筆交易，那麼所有人都必須遵守集體決定，人人均可按比例獲得相應補償。實施LAD模式會使大多數人的利益得到改善，尤其是那些居住在缺乏必要基礎設施的社區的居民；少數持異議的釘子戶會遭受熟人社會成員的譴責。然而，在中國現行的拆遷操作中，所涉地界大部分原居民已經接受拆遷方案搬走，釘子戶的較勁行為已與他們無關。釘子戶面對全社會陌生公眾的譴責，遠不如在熟人社會中感受到的壓力大。

上述LAD方案亦可防止內部人士、開發商或地方政府的黑幕交易，保證LAD的所有居民都獲得公平待遇。LAD源於實踐，借鑒了德國、日本、韓國

以及台灣等地的一種複雜法律工具——「市地重劃」(Land Readjustment)，通過政府與民眾合作開發的方式解決土地整合問題。

## (二) 管制體制創新：破解多重管制困局

至於解決多重管制困局的關鍵，自然是調整及簡化相關規制和審批程序，但這必然涉及到對不同層級政府之間、同一層級政府不同部門之間的關係調整，甚至涉及到一些更基本的經濟體制與行政管理體制改革。考慮到土地開發的外部性、整體性和用途管制、公益事業用地與公共服務的需要，政府該管的還是要管住，但必須要在怎麼管、切實管好(在發揮民間積極性與市場力量的基礎上)方面做文章，這裏，能不能從審批的管制走向備案的監管是關鍵。

比如說，政府應該明確告訴公眾，審批的事項達到甚麼樣的條件即可備案，而不是目前的管法：即只要求申請方提交相應的材料，但具體的審批內容、規定均不明確告知；而且在不同的部門之間往往出現重複審、交錯審，而不同部門在審批內容、要求方面還往往不一樣，讓申請者無所適從，結果是讓每一個環節審批的過程都成為協商的過程，這就容易帶來多重管制困局。另外，在形式上，市政府可以為發放許可證設立「一站式窗口」，開發商可以通過政府機構內的一個聯絡點，獲取所有相關部門的快速回覆。因此，改革的一個考慮，是能不能讓政府的協商過程成為一個龐大的一次性過程，其後的審批則是備案制，政府更多的是做好監管。這是體現政府行政水平的關鍵。

## 四 結語

總體來看，由於經濟轉軌過程中的政府為了創造出產權，或者缺乏經驗和能力整合市場演化出來的分散產權，就有可能在不知不覺中受困於反公地悲劇。在很多情況下，政府未能深思熟慮，沒有把資源的利用權利賦予唯一或數量有限的所有者，或建立一種集體產權制度，如社區聯合會、商務改良區或土地整合區，而是把權利或對象分散開來。政府往往認為，要是土地權利能由許多人分享，那麼人們的日子就會更好過，但政府忽視了產權過於分散帶來的隱性成本，即困局成本。

因此，對產權進行適當的限制，讓當事人進行自主選擇，是至關重要的。每個人都交出一部分權利，或以土地發展權交換新的權利，這樣可使所有人都能享受更多的權利。在城市更新中，商務改良區、市地重劃、土地整合區、土地發展權轉移等新制度安排中，權利人所擁有的都是同意履行某種義務之後方能享有的「權利」。

中國城市更新與城中村改造的相關研究，也必須借鑒上述產權與土地發展權理論方面的創新。關於反公地悲劇與土地開發困局的討論，也啟示我們，在城市更新與城中村改造過程中，完全可以創造性地引入土地金融與財稅聯動的政策工具，將空間因素納入資源配置的考慮，並將財稅政策從單純的再分配工具中超脫出來，變成促進集體協作的潤滑劑。這不僅僅是研究上的創新，也是推進土地制度改革的現實策略。

### 註釋

- ① Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science* 162, no. 3859 (1968): 1243-48.
- ② Michael A. Heller, "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", *Harvard Law Review* 111, no. 3 (1998): 621-88.
- ③ R. H. Coase, "The Nature of the Firm", *Economica* 4, no. 16 (1937): 386-405.
- ④ 古諾 (Antoine A. Cournot) 著，陳尚霖譯：《財富理論的數學原理的研究》（北京：商務印書館，2002），頁95-110。
- ⑤ Michael Heller, *The Gridlock Economy: How Too Much Ownership Wrecks Markets, Stops Innovation, and Costs Lives* (New York: Basic Books, 2008).
- ⑥ 秦興梅、王騰：〈崗廈拆遷陷入僵局〉，《深圳商報》，2011年1月22日，[http://szsb.sznews.com/html/2011-01/22/content\\_1419482.htm](http://szsb.sznews.com/html/2011-01/22/content_1419482.htm)。
- ⑦ Edward L. Glaeser and Joseph Gyourko, "The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability", *Economic Policy Review* 9, no. 2 (2003): 21-39.
- ⑧ 「成田國際機場」，參見維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%88%90%E7%94%B0%E6%A9%9F%E5%A0%B4>。
- ⑨ Hanoch Dagan and Michael A. Heller, "The Liberal Commons", *Yale Law Journal* 110, no. 4 (2001): 549-623.
- ⑩ Community Associations Institute, "Industry Data", [www.caionline.org/info/research/Pages/default.aspx](http://www.caionline.org/info/research/Pages/default.aspx).
- ⑪ Richard Briffault, "A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance", *Columbia Law Review* 99, no. 2 (1999): 365-477.
- ⑫ Lawrence O. Houstoun, Jr., *BIDs: Business Improvement Districts*, 2d ed. (Washington, DC: ULI-the Urban Land Institute; International Downtown Association, 2003); Jerry Mitchell, *Business Improvement Districts and the Shape of American Cities* (Albany, NY: State University of New York Press, 2009).
- ⑬ Michael Heller and Rick Hills, "Land Assembly Districts", *Harvard Law Review* 121, no. 6 (2008): 1465-1527.

陶然 中國人民大學經濟學院教授

王瑞民 中國人民大學漢青經濟與金融高級研究院碩博連讀研究生

史晨 新華社瞭望智庫研究總監