

# 开发许可制与土地使用 分区管制比较研究

——从财产权与信息经济分析入手

□ 赖世刚

(台北大学 地政研究中心, 台北)

**[摘要]** 作者试图以信息收集及财产权划定的社会成本比较开发许可制与土地使用分区管制的利弊, 认为在财产权划分不清的情况下(事实上土地交易亦如此), 开发许可制因尊重市场机能而能促进土地资源有效率的分派, 其立论是薄弱的。

**[关键词]** Coase 定理; 财产权; 土地开发; 土地管制



赖世刚, 男, 台湾成功大学都市计划学士, 美国俄亥俄州立大学都市及区域计划硕士, 美国伊利诺大学香槟校区区域规划博士, 现为台北大学地政研究中心主任, 主要研究方向为规划理论、决策分析与复杂空间系统。

电话: (02) 2500-9595

E-mail: lai@mail.ntpu.edu.tw

[收稿日期] 2001-11-07;

[修回日期] 2002-03-38

本文的立论基于 Coase 理论的一个基本前提, 即“土地开发行为乃开发商藉由与土地有关之财产权交易以获取利益的过程, 而信息与财产权为此过程中主要的决策变量”。我曾经以此前提说明土地开发行为的概念模式, 该模式将土地规划定义为收集信息以从事财产权的操作并获取利益的过程<sup>[1]</sup>。此处所谓的财产权指的是经济 (Economic) 意义的财产权, 而非法定 (Legal) 意义的财产权。根据 Barzel 的定义, 前者为直接享用财产或通过交易间接享用该财产的能力 (Individual's ability to directly consume the services

of the asset, or to consume it in directly through exchange), 而后者指的是政府替个人划定及执行的财产 (What the government delineates and enforces as a person's property)<sup>[2]</sup>。虽然法定财产权可强化经济财产权, 然而唯有经济财产权才是经济活动的主要诱因且其解释范围甚广。Coase 在其有关社会成本著名的论文中指出是土地的“权利 (Rights)”, 而非其本身, 方为探讨有害行为造成社会成本补偿问题的重点<sup>[3]</sup>。Fischel 在申论财产权与分区管制法规经济学亦强调土地“使用 (Uses)”, 而非其本身, 方为土地在

企业行为与城市发展的相关研究是一项全新的课题, 其内容极为广泛, 本文只为“抛砖引玉”, 今后的研究方向和重点可置于:

(1) 企业与城市发展相互关系及作用机制的量化和模型研究;

(2) 企业发展与城市形成、演变的典型个案研究;

(3) 一定区域范围内, 企业群体组织与城市体系的相关研究。

(本文根据硕士论文《企业空间组织与区域城镇体系》有关章节整理而成, 感谢导师崔功豪先生的悉心指导)

## [参考文献]

- [1] 曹菊新. 空间经济: 系统与结构[M]. 武汉: 武汉出版社, 1996.
- [2] 宁越敏. 新城市化进程—90年代中国城市化动力机制和特点探讨[J]. 地理学报, 1998, 53(5): 470-476.
- [3] 周一星, 孟延春. 中国大城市的郊区化趋势[J]. 城市规划汇刊, 1998, (3): 22-27.
- [4] 熊世伟, 葛超峰. 跨国公司在中国的区位行为及其空间影响[J]. 城市研究, 1999, (6): 15-18.
- [5] 张京祥. 城镇群体组合研究[R]. 南京: 南京大学, 1999.
- [6] 周一星. 主要经济联系方向论[J]. 城市规划, 1998, (2): 22-25.

Behavioral Actor in the Present City Development / ZHU Lei  
(Institute of Economics, Zhejiang Pro-

vincial Commission of Development Planning, Hangzhou, Zhejiang 310007, China)

**[Abstract]** This paper asserts that urbanization is the result of spatial behavior of city actors (residents, enterprises, governments, revealing the relationship and mechanism between urban actors and urban development. It further defines the dominant role enterprises in the urbanization in presentday China, and shows how the enterprises behaviors affect urban development. Finally, it points out the direction of studies in the future.

**[Key words]** Urbanization; Dynamic mechanism; Urban actor; Enterprise

实质环境变迁所造成的主要影响<sup>[1]</sup>。Barzel 沿袭 Coase 的理论 (Coase Theorem) 以财产权的经济分析说明许多真实世界所发生的经济诱因行为, 例如价格控制、建筑物管理及农地租约等问题<sup>[2]</sup>。Schaeffer and Hopkins 虽然并未涉及 Coase 的著作, 却以信息及权利作为决策变量, 试图以数学模式建立解释开发过程中的规划行为的方法<sup>[3]</sup>。可见与土地有关的财产权问题从 Coase 以来便受到重视, 并由学者的发挥应用在一般财货交易过程及土地规划上。

开发许可制及土地使用分区管制为目前台湾地区常用的土地管制方式 (Land controls)。关于土地使用分区管制法规的正当性 (Justifications), 很多学者提出见解, 包括从政府干预市场失灵<sup>[4]</sup>及财产权经济分析<sup>[5]</sup>等来探讨, 而有关开发许可制的深入讨论则较少见。一般而言, 面对僵硬而不合时宜且不尊重市场经济的土地使用分区管制办法, 政府为了促进土地利用效率、活跃土地市场, 往往采取开发许可制以取代传统土地使用分区管制办法。但二者孰优孰劣, 则必须从整个社会成本来考虑。本文的目的便是从土地开发过程规划的信息收集成本及财产权划定成本作为社会总成本计算的基础, 以比较二制度的利与弊。

## 1 土地开发行为基本概念

根据 Coase 的看法, 没有任何地主可以“拥有”土地。地主顶多拥有该笔土地使用的“权利”(例如土地耕作、建筑、其它方式改善、出租与出售), 并利用该权利的行使获得利益。然而绝大部分财产权(包括土地财产权)的划分必须付出成本。针对这个概念, Barzel 举出许多实际的例子加以说明, 其中最具说服力的莫过于过去的奴隶制度。理论上, 奴隶(包括其自身)所有的财产属于主人拥有, 其劳动所得悉数归主人所有, 但奴隶终能赎回其卖身契而重获自由之身的例子时有所见, 此矛盾现象如何发生? 其关键便在于财产权划分不清。虽然奴隶为主人所有, 但主人无法时时刻刻监督奴隶的劳役状况(除非付出很大成本), 因此奴隶便有偷懒的机会或将其劳动所得据为己有并至市场变卖, 逐渐累积财富进而赎回卖身契。

Barzel 主要的概念在于“任何”交易过程中, 由于货品特性难以衡量(除非花费很大成本), 使得有些财产权流入公共领域中, 而交易双方便企图从此公共领域中获取该财富。

Barzel 的理论承袭 Coase 对权利划分不清的事实加以延伸<sup>[2]</sup>, 但却有太过之嫌。因为 Barzel 认为财产权在“任何”交易中皆划分不清, 这样的说法可能过于武断。有些交易在互信诚实的条件下, 其货品的财产权应界定得十分清楚。有关 Coase Theorem 将在第二节加以说明, 本节就权利的部分加以阐述。“权利(Rights)”包括许多种类, 而权利的规范多由法规或契约的订定来实现。易言之, 法规或契约界定权利, 而权利进而限定个人或团体所能采取的行动<sup>[7]</sup>。以土地使用分区管制规则而言, 该规则规定何处可从事何种强度的“使用”。基于这样的规定, 建筑商在该规则规定范围内若欲从事开发, 其开发决策便受到限制。例如在商业区内的土地仅能从事与商业有关的开发活动, 而不能作其它的开发活动。财产权属权利的一种, 它规定了货品拥有者可从事获利的能力。

土地开发行为广义而言指的是开发者(包括政府、建筑商、个人及团体)通过土地使用权的取得进行地上物的改良, 增加土地价值进而以出租或出售的方式谋取利益的过程。因此土地开发过程牵涉到的专业层面相当广泛, 而其中财产权结构与交易过程极为复杂。土地与其附着的建筑物的所有权可由不同个人或团体共同分享, 因此没有单一主体独自承受开发所造成的后果。由于财产权结构不明, 为使资源有效利用, 契约订定便有必要, 其理由将在第二节说明。土地开发的交易成本十分庞大, 除了一些正常的规划费用外, 其它如区位的选择、基地调查、土地取得、契约订定与执行监督以及建筑设计及企划经营等皆需投入大量资金方能使得方案成功。简言之, 土地开发指的是开发者通过与土地有关财产权的交易(尤其以流入公共领域中财产权的获取为主)以获得利益的过程。

根据 Barzel 的概念, 与土地开发有关的财产权基本上很难划分清楚, 因此大量的财富流入公共领域中, 而参与开发的主体便采取行动以获取这些不属于任何人的财产权<sup>[2]</sup>。以土地开发地段的选择为

例, 大部分开发地段以靠近公共设施为佳(例如公园或高速公路交流道), 以便享受该公共设施的服务。虽然公共设施的财产权在法律上属政府所有, 但就经济意义而言其财产权不属任何人, 可以说属于公共领域中的财富。选择靠近公共设施地点从事开发活动即如同从公共领域中获取该项财富。与其它财富不同的是公共设施具有公共财富的特性, 故不具排他性。从相临基地的开发其协商的例子常常可见到财产权被获取的过程。如甲基地欲从事集合住宅开发, 兴建过程中须取道乙基地。于是甲基地建筑商提议整建乙基地内的公园作为交换条件, 而甲基地建筑商刻意将乙基地公园设计为开放式绿地, 使得甲基地居民亦可享受乙基地公园的宁适性。类似的例子屡见不鲜。

如果财产权结构的复杂性造成土地开发过程中财产权划分不明, 将有哪些应对举措? 契约的订定是其中一种, 另一举措则是交易双方皆投入资源以了解不动产货品特性使得财产权划分更明确。但 Barzel 认为财产权无法完全划清, 且不动产特性极为复杂, 因此由于特性不明所带来的不确定性在交易过程中永远无法彻底排除。Barzel 基本理论的基础在于货品特性难以明确, 即信息不充足, 因此交易双方皆投入大量资源以收集货品特性的信息, 形成交易成本的增加。财产权划分不清与不确定性的程度有十分密切的关联性。

在土地开发交易过程中, 因为财产权划分不清的信息不充足, 使得交易者必须投入资金收集与土地特性相关的信息, 造成土地交易成本大于零。易言之, 在土地交易及决定土地使用形态过程中, 充满着因信息不足面形成的不确定性。降低不确定性惟一的方法是收集信息, 而收集信息需要成本, 这些成本可视为交易成本的一部分。

## 2 土地开发财产权划分成本

Coase Theorem 认为: 当权利被充分定义且交易成本为零时, 资源分派为有效率且独立于所有权形态之外 (When rights are well defined and the cost of transacting is zero, resource allocation is efficient and independent of the pattern

of ownership)<sup>[2]</sup>。很显然,这是一个理想的假设,因为,如前文所述,权利无法被充分定义,因此交易成本不可能为零。既然在现实世界财产权无法划定清楚且交易成本不可能为零,市场资源分派机制便不会产生效率。最常见的市场失灵包括外部性、公共财产的提供与使用以及独占事业<sup>[6]</sup>。此时政府介入(Government interventions)便有必要,而规划常被误解为与政府介入划上等号,其实它们是不同的概念<sup>[6]</sup>。

接下来考虑土地及建筑物或设施的交易。众所皆知,土地具有许多特性且这些特性不易衡量,须花费成本,例如区位、地质、结构、生态、社会及经济等特性。在土地交易过程中,地主(卖方)或开发商(买方)皆不可能对该土地特性完全了解。根据Barzel的理论,就是因为买卖双方无法对交易货品特性完全了解,使得有些财富落入公共领域中(Public domain),而双方都企图获取该领域中的财富<sup>[2]</sup>。例如,地主也许知道该土地地段治安不佳,而开发商得知该土地附近将兴建便捷的运输通道,若双方皆不将此讯息告知对方企图以对自己有利的价格出售及购买该笔土地,则双方皆尝试从该笔土地特性(财产权)定义不清的事实中谋求利益的最大化。然而双方皆可投入资源从事有关该笔土地特性的信息收集,例如双方皆可雇用不同的估价师进行市场调查。此外,土地交易完成前后,虽然地主及建筑商拥有法律上的土地所有权,但实际上该笔土地的财产权在经济意义上却有可能同时被不同的个人或团体所拥有,火灾保险便是其中最明显的例子。火险公司拥有使得该笔土地免于祝融之灾的权利,由于火灾造成负面影响,保险公司便以收取保险费来提供这项服务。同样道理,垃圾公司拥有清除垃圾的权利。Barzel在财产权分享的所有权(Divided ownership)部分有非常深入的探讨,尤其在建筑物的财产权部分<sup>[2]</sup>。简言之,在土地开发过程中,不论是土地本身还是附着其上的建筑物,在交易的过程中其财产权不论在交易前后始终划分不清。因此才有公共领域财产权获取的行为诱因出现。此外,财产权并非恒常不变的,此以土地或建筑物尤然。虽然不动产财货不如其它财货易被偷窃造成财产权的移转,但区位

特性的改变,例如道路的开辟及公共设施的兴建,使得取得该土地使用权的地主享有不同的权利,例如附近公园提供的宁适性(Amenity)。

既然如此,土地或建筑物的财产能否划清?根据Barzel的说法,任何交易的财产权无法划分清楚,否则划分的成本将十分高昂<sup>[2]</sup>。如前文所述,土地及建筑物是复杂的交易货品,且衡量其特性将花费很大成本,因此交易过程中其财产权是不易划分清楚的。但透过契约的订定,虽不能减少财产权划分的成本,但却有可能减低流入公共领域的财富,进而使得资源分派更有效率。

### 3 土地管制制度评估

基于以上对土地开发行为财产权操作及信息收集的部分所作说明,本节针对土地使用分区管制及开发许可制,分别就信息收集成本、财产权划分成本及交易成本所构成的社会成本加以分析比较。Coase在探讨有害活动的处置方式中强调其具双向性(Reciprocal),并以简单的数据证明当价格机能运作妥善时,处置方式对资源分派并无影响。他认为当价格系统无法顺畅运作时,即财产权无法充分定义时,一味采取如Pigou所主张的补偿方式(如课税),反而会造成社会总生产力的减少。是否要求从事有害活动者补偿被害人或补偿多少的问题,Coase认为必须从社会成本加以考虑<sup>[5]</sup>。

#### 3.1 开发许可制信息收集社会总成本较分区管制高

在开发许可制的约定下,开发商对于基地的使用形态及强度可自行决定,只要政府机关许可便可进行开发。而在分区管制的规定下,开发商对于基地的使用形态及强度必须在管制规则规定的开发项目及范围内作决定,否则政府将不核发开发执照。相对而言,开发许可制较分区管制赋予开发商较大的开发决策权,但是,开发商因附近地区发展的不确定性,必须面临较大风险。显然开发商势必投入大量资源进行规划(收集信息以降低所面临的不确定性)并决定适当的开发方式。虽然通常分区管制是根据都市计划而拟定,而该计划通常由地方政府来拟定且须花费成

本,但基于规模经济的因素,政府计划拟定的成本应少于个别开发商拟订的成本的总和,即在开发许可制下因进行规划而造成的社会成本较分区管制下政府领导进行规划的社会成本要大。

#### 3.2 开发许可制财产权划分社会总成本较分区管制高

将财产权定义清楚是避免财产权流入到公共领域以使资源作有效分派的方式之一,但财产权划定本身可能花费大量资源或成本。契约的订定便是一种厘清财产权的方式,而且契约的拟订、选择、执行与监督本身亦花费成本。从某个角度而言,法规也是一种契约的形态,只不过它是一种政府对民众所立的契约。因此,分区管制可视为由政府应用行政权将土地使用财产权作一分派或划分。虽然分区管制无法将财产权划分清楚(其规定仍有许多模糊不清的范围,否则土地投机行为便不会发生),但至少它明确指出开发基地的主要特性。开发许可制则不然,由于开发基地的使用特性受周边环境的影响,而使周边环境未来的发展趋势不可预见,从而增加财产权划分的成本。就整体而言,为使财产权的财富不致流入公共领域中,利用契约的规范似可达到此目的。分区管制可视为契约的一种,由政府来制定。基于与信息收集社会成本相同的理由,分区管制在财产权划分的社会成本上,应较开发许可制低。

#### 3.3 开发许可制交易成本社会总成本较分区管制高

Coase认为厂商(Firms)甚至于政府的存在,主要的目的在通过行政的垂直及水平整合以降低市场的交易成本<sup>[9]</sup>。其实,法规与计划制定亦有类似的功能。法规、计划与组织均是协调决策的工具,所不同的是法规通过权利的限制进而直接影响行动选择的范围。计划通过信息的提供作为行动的参考指引,而组织则通过行政协商来规范行动的范围,或松或紧,三者皆为协调行动的工具,因此可将市场交易成本内部化,进而降低市场交易成本。分区管制既属法规的一种又有计划作为拟订的依据,在其规范的时空范围内,应具有降低交易成本的功能。开发许可制则

[下转70页]