

Preliminary Exploration of China's Farmland Conversion in the Primary Land Market: A Property Rights Approach

Shih-Kung Lai¹, Haoying Han², Minghong Zhou³

¹Department of Real Estate & Built Environment, National Taipei University, New Taipei City

²Department of Land Management, Zhejiang University, Hangzhou

³Department of Urban Planning, National Cheng Kung University, Tainan

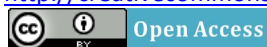
Email: lai@mail.ntpu.edu.tw, hanhaoying@zju.edu.cn, bowpe@hotmail.com

Received: Nov. 29th, 2013; revised: Dec. 23rd, 2013; accepted: Jan. 7th, 2014

Copyright © 2014 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Abstract

The property law enacted on October 1st, 2007 and the rural policy enacted by the third Plenary Session of the 17th Central Committee of CPC in 2008 impact the socialist market economy in China seriously, reforming the driving power of the urban planning system from centralized bureaucracy to market force. The law and policy mentioned above legally ensure the equality of property, especially for the land users whose property can be defined more clearly, and new rights come into being as a result of new economic force. When the non-agriculturalization of farmland takes place, the land property will convert from a low-value agricultural property to a high-value urban land property integrated with real estate development, which results in a large flow of property into public domain and subsequently a great influence on the whole society. Theoretically, the institutional reform is designed to reduce transaction costs and smooth market activities, however, as a result of the imperfection of relevant laws and policy, the institutional reform in China instead inflicts social divisions and unnecessary social externality cost, worsening the situation of farmers, a vulnerable group and “the Three Agricultural Problems” in China. Thus, this research introduces economic analysis of property to analyze the problems in the primary land market in China, and as a result, the land can be analyzed by the supply and demand curves yet in which the amount of land property replaces the amount of land as the variable of X-axis, making the quantity of land variable as general goods. The supply and demand analysis of the primary land market shows the effects of land expropriation compensation system, agricultural land conversion system, transaction system in primary land market and the policy in real estate market on the primary land market in China, among which the land expropriation compensation system has the most impact.

Keywords

Property Law; Property Right; Public Domains; Price Control; System; Transaction Costs

中国土地一级市场中农地非农化制度之初探：财产权的观点

赖世刚¹，韩昊英²，周铭宏³

¹国立台北大学不动产与城乡环境学系，新北市

²浙江大学土地管理系，杭州

³国立成功大学都市计划学系，台南

Email: lai@mail.ntpu.edu.tw, hanhaoying@zju.edu.cn, bowpe@hotmail.com

收稿日期：2013年11月29日；修回日期：2013年12月23日；录用日期：2014年1月7日

摘要

中国自2007年10月1日起实行物权法与2008年第十七届三中全会施行的农村政策，对中国实行社会主义市场经济带来重大的冲击，由原本的集权城市规划转变为由市场经济主导。其对财产权的平等保护及公平竞争赋予了法律的保障，更能确保土地使用权者的权利，财产权更加明确地被界定出来，新的权利因为新的经济力量而产生。其中当农业用地转为非农业用地使用时，土地的财产权将从较低的农业土地产权，转变成与房地产开发结合成高价的城市土地产权，使得大量的财产权流入公共领域之中，对社会产生重大冲击。制度的转变是为了减少交易成本，促进市场交易，但由于中国相关法令与措施并不完善，反而造成社会对立，以及不必要的社会外部性成本，于是制度的转变反而不利弱势之农民，造成当前中国三农问题严重。就此，本研究针对中国土地一级市场导入财产权经济分析概念，分析土地一级市场制度出现的问题，使土地可以透过供需曲线加以分析，但供需分析中原先X轴的土地数量，应改为土地财产权的数量，此转变使土地变的像一般财货一样，可以在市场上移动且改变数量。透过土地一级市场的供需分析，了解中国土地一级市场受到土地征收补偿制度、农业土地移转制度、土地一级市场交易机制与房地产市场政策制度的影响，而其中又以土地征收补偿制度的影响最大。

关键词

物权法；财产权；公共领域；价格控制；制度；交易成本

1. 引言

传统的经济理论中，利伯维尔场透过[看不见的手]——价格机能的运作，使资源的配置与使用达到柏拉图效率。此市场的运作须在完全竞争及无外部成本等前提下才可成立，但现实社会中此前提并不存在，市场无法解决外部性、信息不对称与交易成本等市场失灵问题。Coase [1] (1960)、Demsetz [2] (1967)、Barzel [3] (1999)等人曾引入交易成本的概念来分析说明市场失灵问题，说明土地取得时，财产权界定上将产生交易成本，因此土地取得制度与交易成本及财产权的界定息息相关。本研究尝试将财产权、交易成本等新制度经济学的观念融入至新古典经济学的竞争模型之中，重新定义财产权、交易成本与制度三者的关系，演绎出较符合现实生活的竞争模型，且藉由分析中国土地一级市场，说明如何分析财产权、交易成本与制度三者间的竞争模型。

中国自2007年10月1日起开始实行物权法[4] [5]与2008年第十七届三中全会施行的农村政策以来，

对中国社会主义的市场经济带来了重大冲击，由原本的集权城市规划转变为由市场经济主导的规划。这一转变对财产权的平等保护及公平竞争赋予了法律的保障，更能确保土地使用权者的权利，财产权也更加明确地被界定出来，新的权利将因为新的经济力量而产生。物权法改变了目前中国土地取得的形式，其中当农业用地转为非农业用地使用时，土地的财产权将从较低的农业土地产权，转变成与房地产开发结合成高价的城市土地产权，将使大量的财产权流入公共领域，对中国农村产生重大冲击。由于中国相关法令与措施并不完善，形成了不必要的社会外部性成本，制度的转变将不利于作为社会弱势群体的农民，造成当前中国三农问题严重(中国的三农问题为农村问题，农民问题与农业问题)。就此，本研究针对中国土地一级市场导入财产权经济分析概念，分析土地一级市场制度出现的问题，并对土地一级市场制度做评估分析，提出政策建议以解决当前中国三农问题。

中国 1982 年颁布的宪法[6]第十条明文规定城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有以外，属于集体所有；宅基地、自留地及自留山，也属于集体所有[7] [8]。因此中国土地无私有的情形，造成中国土地一级市场的权利关系人有三者：政府、开发商及全体人民。故本研究针对制度对政府、开发商及全体人民三者间土地财产权转换时，所带来土地权利的增加与损失加以分析，了解制度的缺失与如何改进。开发商为取得土地进行土地开发，须先付出权利金向政府取得土地的使用权，而农村和城市郊区的土地属于集体所有，故政府出让的土地使用权须向土地使用权人付出征收补偿金后取得，最后开发商将从土地使用权人(集体)得到土地的使用权。政府在交易过程中应扮演代理商之角色，负责把土地使用权利由使用权人手上交付至开发商，从中管理土地交易市场的安全，以达到对土地的控管。但当前政府却从中获利，引发农民与政府对立的问题。开发商在取得土地使用权后进行开发，再将此权利转让给消费者，并从中获取利益。使用权人藉由政府的补偿出让土地的使用权。由此看出土地一级市场将牵涉到土地征收补偿制度[9]、土地公开招标市场、农业土地移转制度与房地产市场制度。这四大制度将影响着土地一级市场是否能够有效率的运作。

但在中国，无论是征收时的补偿标准(根据文献归纳当前土地征收补偿制度最常出现的问题为：1) 不明确且矛盾的法律条款；2) 土地取得的补偿价格忽略考虑公平正义；3) 土地取得时政府与农民之间的收益分配问题；4) 土地需求上升造成社会紧张；5) 土地征收程序不透明，造成贿赂，或是开发商取得土地的行政程序与方法(中国土地取得方式复杂且方法众多，行政程序的繁杂使财产权更加难以描绘，将导致部分的财产权价值流入公共领域之中，大量的财产权流入公共领域之中将导致开发商在选择取得土地的方法时，需要先收集土地现况的信息，以取得公共领域中的财产权，无形中增加许多收集情报的交易成本，而繁杂的交易成本，将造成土地市场的效率低落)，皆存在种种问题，再加上农业土地移转制度与房地产市场制度也出现一定程度的问题，使得当前土地一级市场是没有效率的，故研究土地一级市场制度应如何转变，以减少交易成本与公共领域中之权利被无偿取得，并提升土地一级市场的交易热络，将是本研究的核心，也开启了本研究对于中国都市土地发展研究探讨的兴趣。

基于上述研究动机，本研究将以中国土地一级市场为主体，以财产权的观点，探讨中国土地一级市场制度的问题所在。在追求经济效率的基础上，研拟土地征收补偿标准以及土地取得制度的改善政策，以改善中国三农问题。本文之研究目的可以整理如下：

1) 在新古典供需模型中导入财产权的观念，建立土地财产权的竞争市场模式，重新定义中国土地一级市场的供给与需求曲线，并以数学代数计算了解供需曲线的影响要素，以厘清中国农地取得之一级市场受到哪些政策制度的影响。

2) 透过文献归纳分析土地一级市场制度，了解土地一级市场制度是否完善，又制度不完善时应如何改善使得市场达到效率。例如农业用地征收补偿金额标准不一，故探讨补助标准如何制定，才能达到社会公平与正义，达到消除社会发展的不安定。

3) 提出如何改善当前的政策与征收制度,以增强民众对政府的政策信心,缩减当前的社会紧张,改善中国三农之问题。

2. 基本理论与文献回顾

古典与新古典的经济理论中,并无土地经济学的分类,而土地拥有与一般财货不同的性质,土地利用之情形受风俗、传统、法律及制度所影响,故套用在传统经济学中必须要给予修正。以往经济学家尊重亚当斯密认为的自由放任经济原则,认为自由放任的私有权及管理,并未能解决土地使用的问题,尤其是土地外部性带来的问题。后续出现旧制度经济学认为应该透过政府干预以解决土地问题,旧制度学派基本强调非市场因素(如制度、法律、历史、社会和伦理等因素)是影响社会经济生活的主要因素,这些和土地使用所受的影响相类似(图 1)。不过制度学派缺乏理论基础,常为人所诟病,故在探讨土地问题时,须以新制度经济学[10]为基础,站在新制度经济学派[11]的论点结合传统经济学重新做出阐述,来解决当前中国农业土地取得的问题。

土地开发的过程,牵涉到财产权的定义与公共领域(public domain)配置的问题,接着则牵扯到开发中交易成本[12]的问题。为了追求利益最大化下,付出庞大的交易成本夺取财产权(图 2)。但庞大的交易成本,将降低获得的利益,为了获取更多利益,透过学习产生交易模式,长时间下来交易模式成为交易的习惯,交易模式降低交易中不确定因素,使得交易中协商成本、信息收集成本等交易成本随之减少。交易模式初始时一定不够完善,所以降低的交易成本有限,于是不断修正改善交易模式,使交易模式越来越完善,多数人习惯于这种交易模式,此时交易习惯演变为交易下的制度(制度为新制度经济学所定义的制度-institution,文字解除了翻译为制度外,也可翻译为习惯的,因此交易习惯将演变为交易下的制度,而本研究所谓的制度包含了正式与非正式的制度)。但制度为人所建立,必定存在着缺陷,部分人因为自私与投机的心理下利用制度的缺陷获取财产权,故本研究将交易成本分为在制度下财产权交易时所带来的制度化交易成本与非制度预期下人们财产权交易的外部性交易成本(本研究加入非制度预期下的外部性交易成本,使竞争模型中假设人的行为为完全理性变成因为具有自私与投机动机的有限理性。而且制度化的交易成本包含了监督成本和执行成本等交易成本,也说明了本研究竞争模型上人的行为假设为有限理性)(图 3)。以此探讨财产权,交易成本与制度间的关系。

3. 财产权观点建构土地经济的模式分析

在新古典经济学中,忽略财产权的观念,将社会假设为无交易成本的形态去做分析[13]。但现实的社会中,交易成本是存在的,有时甚至是非常庞大以致于不会发生交易,因此这样的假设是与现实不符合的,也使新古典经济学仍无法解释诸多攸关土地的问题。缺乏财产权的观念,造成土地市场分析以土地数量作为供需模型的 X 轴,土地数量因为具有僵固性,故在土地经济学中认为土地价格决定在需求者一方。但在现实社会中,土地的买卖是购买土地的财产权,土地财产权可以因为人为因素而变动。以往认为土地供给是不具弹性的观点将因此而改变,人们可以透过劳力与资本,改变其土地财产权的供给,故土地财产权供给是可以变动的。因此在模型建构上除了分析原先既有影响供需曲线的要素,还会加入交易成本与财产权观念作分析,设计出适合土地分析的竞争市场模式。所以首先须说明如何将财产权的观念带入竞争市场模式,接着分析土地的特性,将其特性与竞争市场模式融合,使模式适合土地所使用,最后将土地一级市场以代数型式计算以决定供需曲线的影响参数。

3.1. 财产权结合新古典经济学的供需模型

竞争市场的供需模型中,具有一项不符合现状的假设:销售者及购买者对市场的情报均完全了解,而这代表了市场无交易成本的存在,也就说明财产权是被完整定义出来,双方皆不需要付出任何代价即

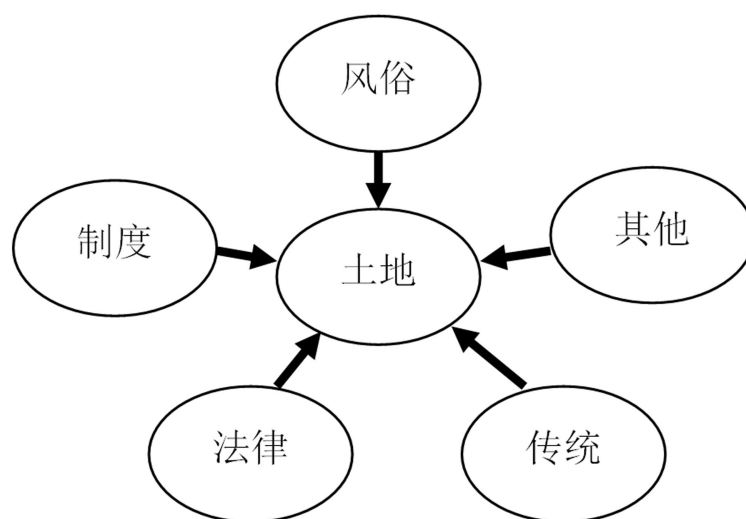


Figure 1. Factors affecting land

图 1. 土地影响因素

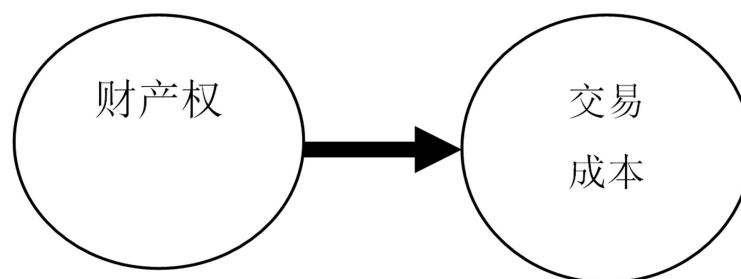


Figure 2. Relation between property rights and transaction costs

图 2. 财产权与交易成本关系

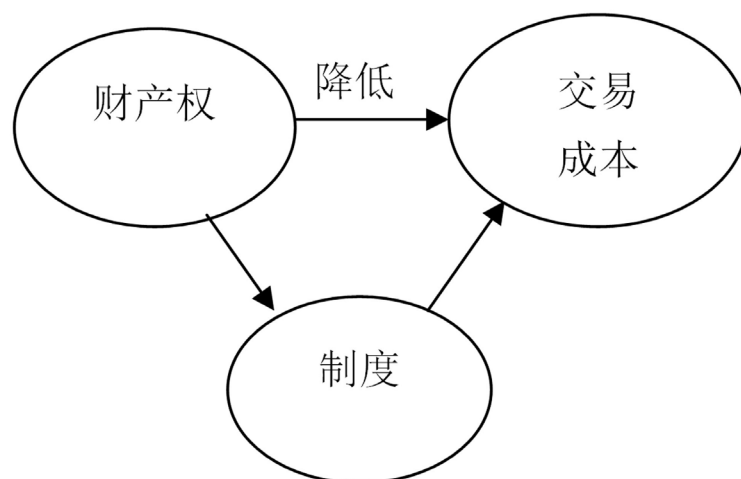


Figure 3. Relation between property rights, institutions, and transaction costs

图 3. 财产权、制度与交易成本关系

能取得信息，此时交易市场透过看不见的手达到柏拉图最适效率境界，市场效率为最佳且此时资源分配能使社会所有成员得到的总剩余之和达到最大，代表市场为最有效率的时刻，是最有效率的市场经济。

但为何本研究在无交易成本下利用完全竞争市场作为分析，而非利用较适合不完全竞争市场的赛局

理论[14]来分析土地一级市场制度？主要是解释寇斯定理时，交易成本如果不存在，会导致不完全竞争市场(独占、寡占等市场)表现的像完全竞争市场。但为什么不完全竞争市场会表现的像完全竞争市场呢？本研究根据完全竞争市场成立要件来推论产生此行为的原因有二点：一是在信息取得不需耗费任何成本时，消费者能够明确了解独占厂商的商品售价，市场价格将不会由厂商自行决定；二为交易成本不存在的另一个隐含意思是「财产权被界定清楚且权利归属明确，且市场的运作是不需要成本。」也就是消费行为里，消费者购买的不再是商品的数量，而是购买商品不同种类的财产权利与数量，无论其权利是使用权或所有权，不同种类的权利透过市场估价而确立市场价值，此时商品为所具备权利价值的集合，商品不再具备异质性。现实生活中，买卖交易正是购买商品的使用权及所有权等权利，也因此产生目前盛行的衍生性金融商品。

既然社会中存在着交易成本，且在买卖过程中，人们是购买商品的财产权，无论其权利性质为使用、收益、所有、处分或是他项权利，已经不再是以往竞争市场分析里认为，消费者所购买的是商品的数量。故本研究认为将财产权的观念带入自由经济市场的供需分析时，应将原先 X 轴的数量，重新定义为财产权的数量，且财产权的获取带来了交易成本，人们为了追求利益最大下而制订出制度来降低交易成本，但如前文所述，制度是有所缺陷的，人们因为自私与投机的心理将利用制度的缺陷获取更多财产权，因此传统的供需模型需要加入制度带来的交易成本外以及其他非制度因素带来的外部性交易成本，而此供需模型才会贴近于现实情况，也因此能更准确地分析制度对市场的影响。

在考虑交易成本影响下的供需模型[15]，本研究假设每单位财产权的交易成本为固定数值，且交易者了解交易环境受到哪些制度的影响，因此制度的交易成本被供需双方内部化，所以交易成本分为制度与非制度的交易成本。举都市更新的例子说明，都市更新依照都市更新条例，开发商需要经过事业概要、事业计划与公听会等程序来取得居民与政府的同意。居民则需付出时间参与公听会与拆迁时需他处定居等成本，只要想完成都市更新的地区都需要付出这些交易成本，这些依照法令程序所产生的成本将被双方内部化，此为制度化的交易成本。但是某些居民为了从都市更新中获取更多利益，透过非法律途径的抗争向开发商要求更多利益，或是开发商为了快速完成更新案件使用武力逼迫、私下贿赂等方式取得居民同意书，双方付出非制度所预期的交易成本取得财产权，此为非制度的外部性交易成本。因此考虑交易成本后的市场供需曲线将会由 S、D 曲线移动至 S_1 、 D_1 曲线，(图 4)。假设每单位财产权的交易之交易成本固定， T_1 为制度交易成本， T_2 为非制度的外部性交易成本。

3.2. 土地财产权的导入

一般对于土地的研究较少使用竞争市场分析，是因为土地与一般财货有所差别，虽然在经济学领域被归为资本财货，但土地具有以下自然的特性(所谓土地的自然特性，是指自然物体的土地，其本身所具有的特殊性质，包括下列六项：1) 积载力；2) 养力；3) 不可移动性；4) 数量固定性；5) 生产力永续性；6) 个别性，以及人文的特性(土地在人文方面的特性，是土地与人类发生某种关系才会表现出来，包括下列三点：1) 用途多样性；2) 社会经济位置的可变性；3) 分割及合并的可能性，使得土地与资本财货仍具有极大的差异。而 Demsetz [16] (1967)认为没有人拥有土地，只有拥有该土地的权利，而现实生活中，土地市场所交易的不是土地的数量，正是土地的财产权价值，例如土地的所有权、处分权、租赁权与地上权等权利，现今土地权利因不动产证卷化，可以像其他衍生性金融商品一样在非实质的市场上交易。本研究依据土地的特性——土地的用途多样性、社会经济位置的可变性、土地的技术性技能(积载力、养力)等，发现这些特性与财产权的特性相符，皆代表土地的权利价值是可以改变的。例如土地使用管制，每笔土地的容积率与土地使用类别不同，土地的价值就不同。但是土地特性中的数量固定性、个别性与不可移动性与一般财产权特性较为不同，所以需加以解释，否则土地财产权之供需模型将会遭到质疑。

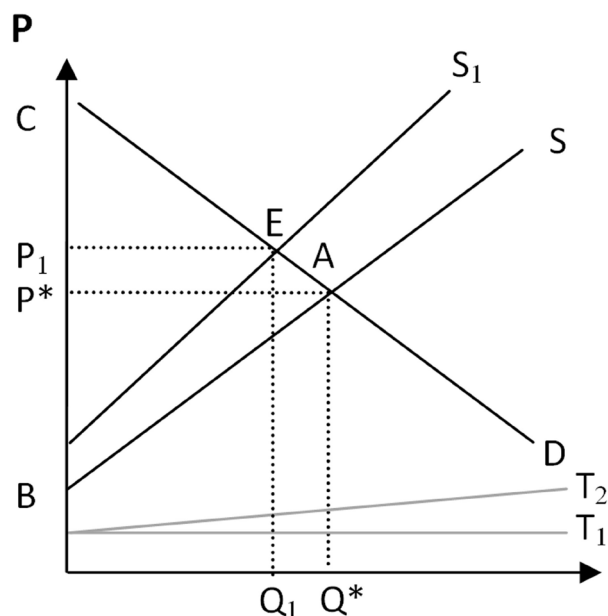


Figure 4. Demand and supply model of property rights
图 4. 财产权赋予消费者之供需模型

在数量固定性方面藉由导入土地财产权的概念后，原先 X 轴土地面积转变为土地财产权数量时，土地的供给变为土地财产权的供给，财产权的可变动性使土地财产权的供给曲线具备弹性，不再是以往土地市场交易供给曲线的垂直固定不变(图 5)。

土地特性中的个别性依据上一节的推论，土地市场所交易的是土地财产权价值，而非以往认定的土地数量，也就是土地的价值为根据制度判定其所具备可利用的财产权权利数量。土地上不同的财产权权利虽然具备不同的特性，但是皆可透过人为估价计算不同种类权利的价值，土地为权利价值的集合，每笔土地的价值则为其权利价值的加总。土地财产权透过市场价值转换后具备了同构型，皆可利用市场价值衡量，土地的个别性将获得解释(图 6)，例如不动产证卷化，将不动产估价计算后让投资者决定投资金额以取得不动产收益权的比例，或是土地容积透过人为估价运算后，可以移转至另一笔土地作为容积使用。

土地虽然不可移动，但利用类似土地财产权观念的土地发展权，可发现土地的容积移转，将土地的权利移转至另一笔土地上使用，由此可知土地部分的财产权是可以转移。因此加入财产权概念后的土地交易，变得与一般财货交易相同，可以透过竞争市场分析其供需曲线所带来社会福利的变动。不过需注意的是由于土地存在的特殊性质较多，使得土地财产权交易造成的交易成本非常庞大且带来的外部成本很多。再加上土地的财产权很难被完全划定清楚，例如现实生活中，虽然分割出土地所有权、地上权、地役权、典权、处分权与收益权等，但是对于土地上空与地底下的权利权很难明确定义出来。这是因为土地财产权完整被分割定义时需付出巨大的交易成本，也就因为这样，土地财产权的交易常常带来市场失灵，所以各国对于土地交易上才会订定许多制度来降低交易成本，以免市场失灵造成土地市场效率的不佳。

在没有交易成本的市场下，土地的财产权被完整分割且定义出来，此时市场的土地财产权供给为 S (图 7)，土地所能提供的财产权最大。但是由于现实生活中存在交易成本，土地财产权将没办法完全划分且定义，所以土地所拥有的财产权因此减少，使得市场土地财产权供给移动成为 S_1 。此时市场所付出的交易成本为 $T_1 + T_2$ 。 S_1 与 S 间的权利将被置于公共领域之中，让愿意花费交易成本的人所取得，使得 S_1

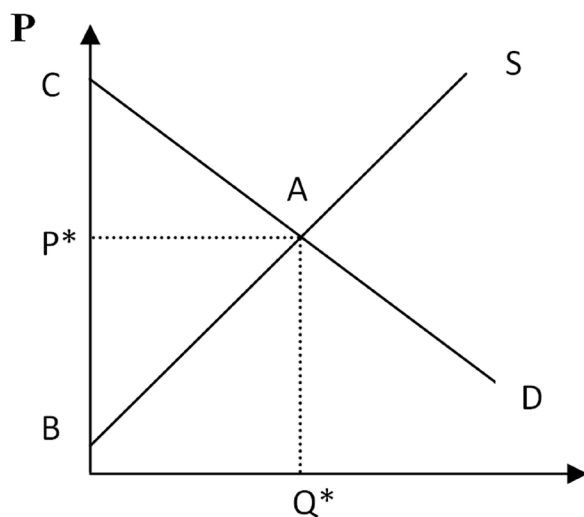


Figure 5. Demand and supply model of land property rights

图 5. 土地财产权之供需模型

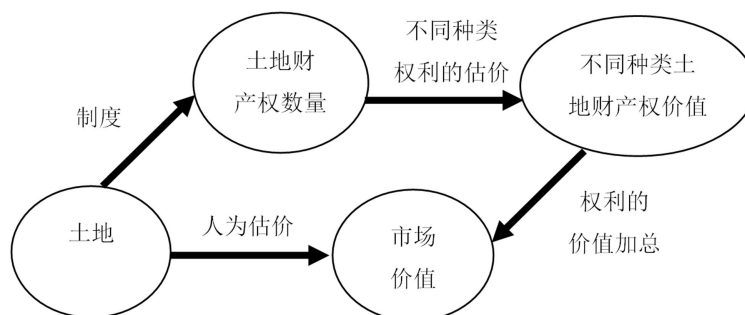


Figure 6. Conceptual diagram of land property rights market

图 6. 土地财产权市场交易概念图

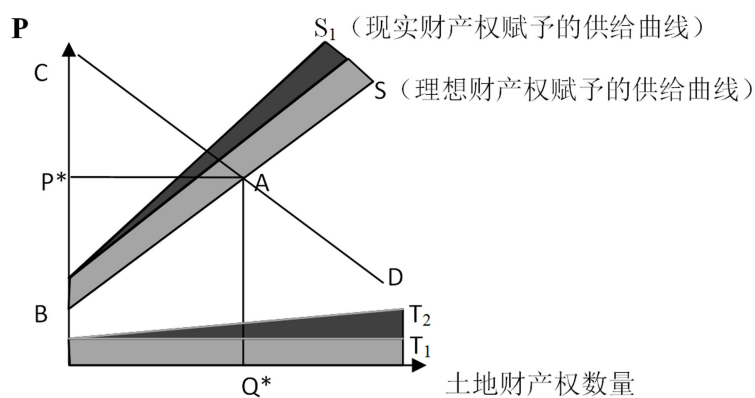


Figure 7. Demand and supply model of property rights with transaction costs

图 7. 加入交易成本之土地财产权供需模型

越来越贴近 S ，此时社会将付出更多的外部性交易成本使 T_2 面积变大。但当额外花费的交易成本大过于所能得到的土地财产权利益，不会有人愿意再耗费成本去取得所损失的财产权，将会产生无谓的社会福利损失。土地的交易成本是巨大的，所以在加入交易成本后的供给曲线，会使交易的土地财产权数量变为很少，甚至可能没有交易，产生市场失灵，此时政府必须利用公权力来解决此一问题，产生了利用法

律或制度来降低此交易成本，以致于各国对于土地的规范制度很多，就是为了降低土地市场的交易成本。例如土地登记制度，就是为了降低土地信息取得的成本；土地征收补偿制度是为了降低土地取得的成本；土地法将土地经常使用的权利透过法律明订出来以降低交易过程的协商成本，促进市场效率。

3.3. 农业土地财产权的探讨

政府在制度的制定上，到底要依照哪些标准来制定以解决农村问题，需进一步了解到影响供需曲线的要素。而从供需曲线中可以看出影响的要素有哪些，所以本节利用先前所叙述的概念，将影响土地财产权的供需曲线，利用简单数理模型运算。农业土地取得上，土地的需求者为开发商，开发商追求土地财产权的效用最大化，供给者为农民，农民追求其土地财产权所能带来的利润最大化。首先我们先探讨开发商对土地财产权的需求函数。

假设一：土地财产权的需求为 X ，在 P_2 、 M 与偏好不变下，在任一给定的 P_1 下，开发商对 X 的需求量。

假设二：开发商的效用函数为道格拉斯函数型式(固定规模)。

假设三：开发商为理性消费者，追求最大利润。

假设四：每单位财产权的交易之交易成本固定。

计算过程如下：

$$\text{Max: } U(X, Y) \rightarrow \text{Max } U = X^\alpha Y^{1-\alpha}$$

$$\text{St: } (P_X + T)X + P_Y Y = M$$

$$\text{Lagrange: } X^\alpha Y^{1-\alpha} - \lambda [(P_X + T)X + P_Y Y - M]$$

$$\text{F.O.C.: } \alpha X^{\alpha-1} Y^{1-\alpha} = \lambda (P_X + T)$$

$$(1 - \alpha) X^\alpha Y^{-\alpha} = \lambda P_Y$$

$$P_X X + P_Y Y = M$$

$$\text{S.O.C.: } d\text{mrs}/dX = -\alpha/(1 - \alpha) \times [1 + \alpha/(1 - \alpha)] Y/X^2$$

其中， P_X ：单位土地财产权之价格。 X ：土地财产权之数量。 P_Y ：单位开发商它种投资之价格。 Y ：它种投资之数量。 M ：开发商所拥有的货币资本。 T ：单位土地财产权交易成本。

利用 Lagrange 在一阶条件代数下求取开发商对土地财产权的效用最大化，可以得到开发商对土地财产权的需求函数为：

$$\text{需求函数 } D: \text{土地财产权之数量 } D(P_X) = \alpha M / (P_X + T)$$

由需求函数中可以看出，开发商对土地财产权的需求与单位土地财产权之价格以及交易成本成反比，而与开发商所拥有的货币资本成正比，也就是影响开发商对土地财产权的需求除了单位土地财产权之价格外，还包含了开发商所拥有的资本、市场交易成本的大小。在假设前提为开发商所拥有的资本不变，导致开发商对土地财产权的需求函数为负斜率。若交易成本 T 很大，则开发商对土地财产权需求数量为零，市场将失灵且没有办法交易。

农民土地财产权供给函数的建立，为了简化函数模式，先假设农地的土地财产权不受其他外部因素影响，只需考虑到劳动力、地租、资本与技术，在已知农产品价格、劳动的机会成本与每单位土地财产权价格，所以土地财产权的价值就是农民利用土地所能得到的获益，因此我们可以先计算土地财产权的价值与土地边际产出的关系。

假设一：农民追求最大利润。

假设二：农民的生产函数仅与劳动力及土地财产权投入量有关。

假设三：生产函数具有边际报酬递减的特性。

假设四：农地的土地财产权不受其他外部因素影响。

假设五：每单位财产权的交易之交易成本固定。

$$\pi = P \times g - C - T \times H$$

$$\text{Max}_{\pi} = P \times g(H, L) - (i \times r_1 \times H + r_2 \times L) - T \times H$$

其中， π ：利润。 H 为土地财产权投入数量。 L 为劳动力。 g 为农民的生产函数， $g = (h, L)$ 。 C 为生产成本， $C = I \times r_1 \times H + r_2 \times L$ 。 r_1 ：单位土地财产权价格。 r_2 ：单位劳动的机会成本。 i ：单位资金之报酬(利率)。 P ：农产品市场价格。 T ：单位土地财产权交易成本。

在 Max_{π} 下，其对土地财产权投入量与劳动力的一阶偏导数必为0。

则可以得到：

$$P \times g_H - T = i \times r_1, \quad P \times g_L = r_2$$

由此可知，农民的土地财产权价格与农民土地财产权的边际产出、农产品的市场价格成正比，与交易成本及资金之报酬成反比关系，所以影响土地财产权的供给要素有四：1) 当交易成本越大时，所能得到的最大利润越小，土地财产权量因此变小。2) 农产品数量越多则土地财产权量越多。3) 农产品市场价格越高土地财产权量越多。4) 单位土地财产权的边际产量等于金融市场之孳息($i \times r_1$)加上单位土地财产权交易成本除以农产品市场价格，当报酬率越高则单位土地财产权的边际产量越多，则土地财产权量越多。

4. 中国土地一级市场财产权分析

Calabress & Melamed [17] (1972)认为财产权的赋予以经济效率、财富分配(distribution)和正义考虑(justice consideration)等三项因素为指标。因此本研究就经济效率、分配及正义考虑等财产权赋予原则的三项指标，来检验中国土地一级市场制度。而这三项指标除了使用以往的分析方法外，将带入福利经济学的概念作结合，以说明中国土地一级市场财产权制度的优缺点。

4.1. 经济效率指标

依据 Posner [18] (1986)的看法，在完整且有效率的财产权须符合四个条件¹，因此我们可以分析中国土地一级市场制度对农地财产权的影响。首先就政府以征收补偿形式向农民取得土地进行分析。

1) 普遍性：虽然中国明确指出城市土地归国家所有，农村土地归集体所有，看似土地财产权的公私界线已明确界定，但农村土地集体所有权模糊或虚位，使得财产权的界定出现漏洞，于是财产权的分配与赋予皆掌握在政府手上，部分农地财产权遭到政府所剥夺，执政当局握有允许将农村集体土地以非公共利益目标征收为国家所有的权利，所以财产权普遍性的要求将无法达到。

2) 排他性：中国政府往往以非公共利益目标施行征收农地，使得农民土地财产权无法排除政府使用，加上政府征收补偿价格低于市场价格，取走部分农民土地财产权的价值与农业土地转非农业土地的价值，因此农民对土地财产权的拥有极小，财产权排他性的要求也无法达到。

3) 移转性：法令规定农村土地不能转为非农业土地使用，且农村土地须透过农村干部才能承包给其他使用者，使得农民土地财产权的移转受到限制，并且付出透过第三人移转的行政成本，无法达到财产权移转性的要求。

4) 执法性：目前中国征收程序上忽略农民的同意、理解和认知，缺乏征地的公告程序、公共利益的听证程序与土地征用补偿的行政救济程序，使得农民曲解土地征收的意义，认为本身土地财产权无法免

¹1) 普遍性(universality)为财产权公私界线已明确界定；2) 排他性(exclusivity)为排除他人使用的权利并承担所有成本；3) 移转性(transferability)为自愿交换的情况下，财产权能自由转让或卖出资源给任何人；4) 执法性(enforceability)为财产权能免于他人过失性夺取及侵犯而获得保障。

于他人夺取及侵犯，农民土地财产权因此没有受到保障，征收中出现抗争行为的交易成本，财产权执法性的要求亦无法达到。

综合以上所述，由于制度制定的不明确，带来的交易成本使中国农业土地财产权的赋予是没有效率的，将产生灰色区块之社会无谓损失(图 8)，农民将付出交易成本以取得此部分损失的财产权。

除了理论论述外，使用所建之土地一级竞争市场来分析制度带来的影响，将得到哪些制度的影响力最为明显。

1) 农业土地征收补偿制度：土地征收制度带来了制度与非制度的交易成本，其中制度因为征收的法定程序繁复，使得制度的交易成本很大，加上公共利益未明确界定，造成农民与政府的对立，使得非制度带来了巨大的外部性交易成本，使得理想的农地财产权供给由 S 移至 S_1 (图 9)，中间产生了灰黑色区块的社会福利损失与土地财产权交易量 Q^* 缩减至 Q_1 的市场效率低落。

2) 农业土地移转制度：农民基本上只有土地的使用权，仅能占有、使用及收益，而没有租让权、交易权和抵押权等处分权，导致农民的土地只能用集体名义将土地透过农村土地承包经营制来出租、交易给承包经营者。农民土地无法在市场上交易，而是透过农村干事将土地承包给承包商，由村干部代表农

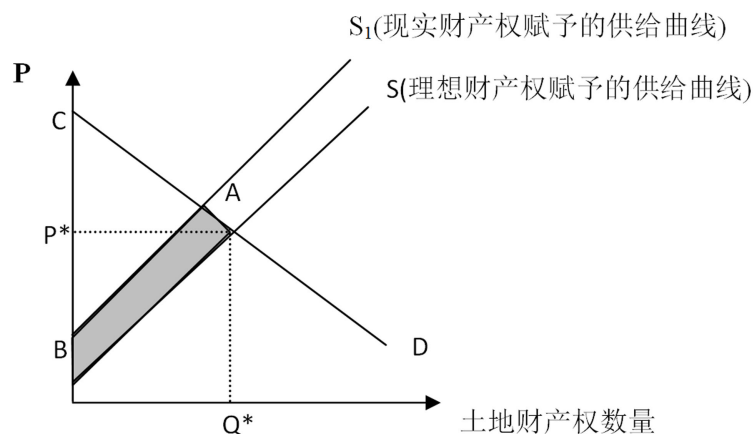


Figure 8. Demand and supply model of agricultural land property rights
图 8. 中国农业土地财产权之供需模型

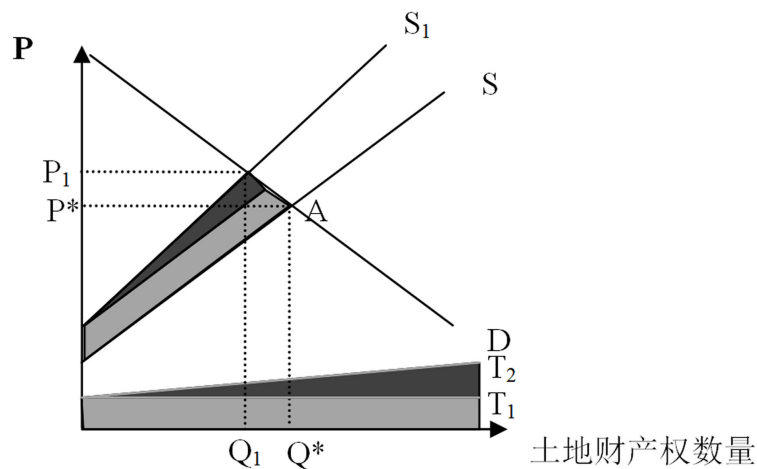


Figure 9. Demand and supply model of agricultural acquisition and compensation institutions
图 9. 农业土地征收补偿制度之供需模型

民行使权利，由村干部掌控农村土地的处置权和转让权，集体经济蜕变为干部经济，加上承包商对土地仅能将农地作农业用途的使用，土地财产权承包价值非常的低，使得农民的土地产权仍然没有获得公正的待遇和严格的法律保护，造成更多的制度交易成本(图 10)。

3) 土地一级市场交易机制：市场机制的土地出租，中国透过协议、公开招标、拍卖等方式将土地使用权出让给开发商。中国土地出让制度的不完善，在执行中缺乏法律约束，政府以行政手段对介入土地财产权的初始界定，并针对不同对象安排含量不等的财产权利，衍生出土地财产权出让的寻租活动，造成了财产权交易的不公平。对开发商而言，一旦获得排他性的土地财产权，实际上就获得了法律上的垄断权；对政府部门而言，以行政手段进行土地财产权之垄断与重新分配的过程中，将可透过寻租活动来追求自己的利益。这种官僚出于谋自利而利用制度设置的各种障碍，开发商为了获得公共领域中的财产权与寻租利益也付出了解交易对手的搜寻成本、保护自己权利与防止被坑被骗的契约成本、贿赂等非制度化的交易成本，这些成本将反映在土地财产权市场的需求曲线(图 11)。

4) 房地产市场制度的间接影响：金融与贷款政策对购房民众而言在贷款上城市与乡村户籍阶级给予不同按揭条件，造成户籍阶级交易手续与购屋成本增加的不平等待遇，另一方面中国金融信用资料不齐全，加上银行授信往往难以征信，因此租赁公司与再担保公司盛行，为整体房地产市场增加庞大的交易成本；对开发商而言透过银行信贷、证卷市场、资产证卷化等资本市场方式筹措资金。政策向国有土地开发企业倾斜，中国人民银行总行关于土地开发贷款和房地产贷款的限制文件，土地开发企业透过银行间融资变得不易以及预售房款在 2004 年后条件要求越来越高，使一般民营土地开发商都陆续出现资金需求的问题，民营土地开发商出现融资危机时，资金线一旦断裂，将影响整个土地开发市场，使得土地开发需求下降(图 12)。

综合以上，了解当前中国土地一级市场影响最大的为农业土地征收补偿制度与土地一级市场交易机制，这两项制度除了制度化的交易成本外，还带来非制度化的交易成本，使中国土地一级市场取得效率极差且产生了许多无谓的社会福利损失，并且使得土地财产权市场交易数量更少，甚至带来的交易成本可能导致市场失灵，这也说明了目前中国土地一级市场取得制度是需要改革的。

4.2. 分配与正义指标

关于财富分配依 Nozick [19] (1974) 的看法，透过政府权力的运用，对于财产权重新立法，及对个人财富进行重新分配，以达到或拉近社会间贫富的差距。这种理论表现在指导政府政策取向和措施时，如果考虑到财产权的交互性质，并不一定是符合正义的，因此透过公开招标或拍卖等价格下限的做法来影响土地一级市场，来改善或达到政府心中理想的财富分配状况，可能不符合正义，更何况中国地方政府也想参与其间的财富分配。从模型中可以看出中国政府如何参与土地一级市场的财富分配(图 13)。

政府利用价格下限使得土地交易价格最低在 P_2 ，部分的消费者剩余转移至生产者剩余，故农民在市场参与中所得到的生产者剩余上升(图 13 灰色区块)。故价格下限对农民是较佳的，对于政府平衡社会贫富差距是有用的。

深入探讨农民是否可以取走因为价格政策带来的生产者剩余，我们可以发现虽然政府将土地使用权以高于市场价格出让给开发商，但是对于农民土地财产权的补偿却是低于市场价格，政府因此取走部分的社会福利，考虑到政府为自利组织，取走的社会福利将不会全数回馈于农民或是社会，这样对于农民财产权来说，其实反而是一种伤害。就此本文认为政府利用价格下限的政策是善意的，价格下限能有效达到缩短贫富差距，但政府并不应参与利益的分配，而是制订出游戏规则后，让农民与开发商自由交易，此行为带来的社会福利才会最大化，也能改善贫富差距的问题。而对于交易行为中不属于农民财产权的部分(农业用途转非农业用途)，以税赋等方式使其回馈于社会，才是真正改善的方法。

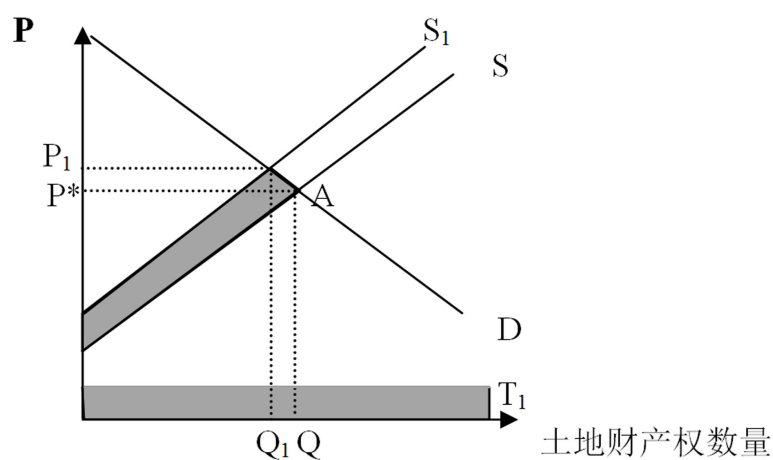


Figure 10. Demand and supply model of agricultural land transaction institutions

图 10. 农业土地移转制度之供需模型

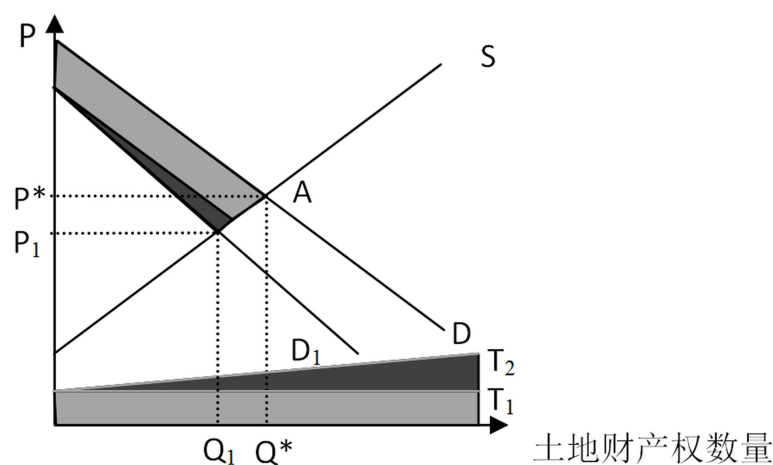


Figure 11. Demand and supply model of land primary market

图 11. 土地一级市场交易机制之供需模型

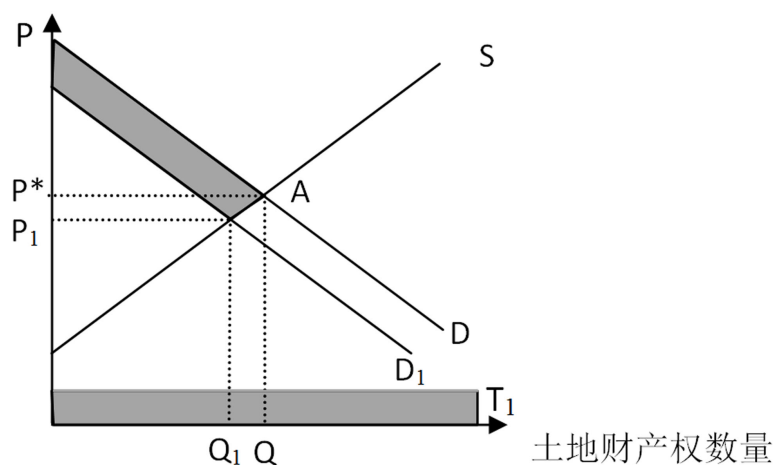


Figure 12. Demand and supply model of housing market

图 12. 房地产市场制度之供需模型

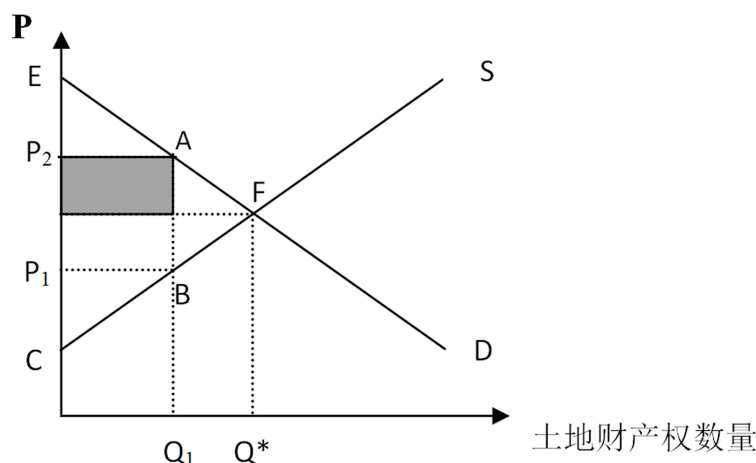


Figure 13. Demand and supply model of land primary market under price control

图 13. 价格控制下土地一级市场之供需模型

5. 结论

本研究认为土地受非市场因素的强烈影响，而财产权能探讨土地非市场因素，故利用财产权观点较能解释土地问题。现实生活中土地的交易是以交易土地财产权利为主，故将土地财产权市场模型之 X 轴改为土地的财产权利，此一部分的转变使得土地财产权市场模型必须考虑到交易成本，而财产权与交易成本受到制度所影响，因此土地财产权市场模型可以分析现实生活中不同制度对供给与需求曲线的影响，且可了解对供给与需求曲线影响的制度分别为何，作一整体性的制度检讨。

中国利用价格下限来控管土地一级市场，此政策能有效的提升农民土地交易的生产者剩余，改善社会贫富差距过大的问题，但由于政府从中参与利益的分配，夺取了大部分的生产者剩余，农民所获取的生产者剩余反而更稀少，产生更多农村问题，使得政策带来负面的影响。就此本文认为政府利用价格下限的政策是善意的，价格下限能有效达到缩短贫富差距，但政府不应参与利益的分配，而是制订出游戏规则后，让农民与开发商自由交易，此行为带来的社会福利才会最大化，也较能改善贫富差距的问题。

本文透过文献归纳可以了解到中国土地一级市场制度的诸多问题，其中农业土地征收补偿制度对农民的影响最大，由财产权的四个条件分析农业土地征收补偿制度，可发现此一制度对农民的财产权赋予是不完善且无效率的，政府可从中获取庞大的利益，引发农民与政府对立的问题，产生了非制度的交易成本，造成土地一级市场的效率低落，故土地征收补偿制度是优先需要作出改善。

参考文献 (References)

- [1] 陈志伟 (1999) 交易成本、Coase 定理与土地使用管制方法：两个土地使用转变协商案例的含意。国立成功大学，台南。
- [2] Alichian, A.A. and Demsetz, H. (1972) Production, Information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62, 777-795.
- [3] Barzel, Y. (1999) *Economic analysis of property rights*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- [4] 李寿喜, 谌瑜 (2008) 物权法关于财产所有权三分法的意义及其不足. *贵州财经学院学报*, 4, 91-96.
- [5] 张力 (2007) 对我国物权法关于企业财产权规定的二维解释. *河南大学学报(社会科学版)*, 47, 72-80.
- [6] 曲澎, 丁石 (2007) 论《宪法》保护私人财产权利的意义和价值. *金融理论与教学*, 4, 42-43.
- [7] 宋娟红 (2007) 从私有财产权入宪看公民财产权利的宪法保护. *山西高等学校社会科学学报*, 19, 93-95.

- [8] 黄学贤 (2008) 我国公民财产权保障的宪法与行政法审视. *徐州师范大学学报(哲学社会科学版)*, **4**, 24.
- [9] 陈莹真 (2004) 土地征收补偿中的估价问题. 国立台北大学, 新北.
- [10] 张婉怡 (2001) 土地登记制度对财产权保障之研究 - 从新制度经济学之观点. 国立政治大学, 台北.
- [11] 廖显仁 (2004) 中国国有企业改革之研究 - 新制度经济学的观点. 东海大学, 台中.
- [12] Coase, R.H. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, **3**, 1-44.
- [13] Lai, W.C. and Hung, W.Y. (2008) The inner logic of the Coase theorem and a Coasian planning research Agenda. *Environment and Planning B: Planning and Design*, **35**, 207-226.
- [14] 蔡伯俊 (2006) 以赛局理论探讨都市发展过程中地方政府与开发商互动行为. 国立台北大学, 新北.
- [15] Coase, R.H. (1937) The nature of the firm. *Economica*, **4**, 386-405.
- [16] Demsetz, H. (1967) Toward a theory of property rights. *American Economics Review*, **57**, 347-359.
- [17] Calabresi, G. and Melamed, A.D. (1972) Property rules, liability rules, and inalienability: On view of the cathedral. *Harvard Law Review*, **85**, 1089-1128.
- [18] Posner, R.A. (1986) *Economic analysis of law*. Little Brown, Boston.
- [19] Nozick, R. (1974) *Anarchy, state, and Utopia*. Basic Books, New York.