

土地一级开发属性分析及其市场集中度实证研究 ——以北京市为例

纪丽娟, 李世平

(西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌, 712100)

摘要: 我国的土地一级开发同时具有自然垄断、行政垄断和政府规制的三重特征。运用北京市土地住宅开发等实际数据对其进行检验, 即通过计算绝对集中度的 CR_n 指标、相对集中度的洛仑兹曲线和基尼系数指标, 表明该市的住宅开发市场属于典型的垄断竞争市场。这说明政府应积极搭建公开、公平、公正的竞争平台, 在削减自然垄断市场势力的同时, 加强对开发企业的规制, 促进土地开发市场的良性发展。

关键词: 土地一级开发; 自然垄断; 行政垄断; 政府规制; 市场集中度

中图分类号: F293.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2008)04-0531-05

一、引言

土地一级开发是土地储备的一个重要环节, 其产生和发展始终离不开土地储备制度的发展演变。从1996年我国第一家土地储备机构——上海市土地发展中心的成立到2007年国土资源部、财政部、中国人民银行三部委联合发布的《土地储备管理办法》(国土资发[2007]277号), 土地储备从实践摸索上升到立法层面经历了十余年的艰辛, 取得了不小的进展。作为首个土地开发管理全国性规范文件, 该《办法》明确规定土地储备机构应对储备土地特别是依法征收后纳入储备的土地进行必要的前期开发, 这里的前期开发即一级开发。具体来说, 就是依据城市总体规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划, 由地方政府统一组织征地、拆迁安置补偿、土地平整、市政基础设施和社会公共配套设施建设的土地开发行为。但在实际开发过程中, 土地一级开发与二级房产开发常常以联动的形式出现, 即由同一开发方完成一二级不同的开发任务, 而且在时间安排上也相互交错, 并不是严格意义上的分工开发。

土地一级开发研究文献主要集中在土地一级开发基本问题如内涵的探讨^[1-2]以及政府在一级开发中的

地位和作用^[3-4]、开发模式^[5]和盈利模式^[6], 显然还未引起广大学者的广泛关注, 但是土地一级开发实践却领先于开发理论研究, 其在各大城市已普遍展开。因此, 从开发属性及市场结构方面来考察土地一级开发尤为重要, 这对于我国土地开发市场的培育和规范、土地一级开发政策的优化和对开发实践活动的引导都有着十分迫切和重要的理论和现实意义。

产业组织理论的哈佛学派认为, 市场结构决定市场行为, 企业的市场行为进而决定市场绩效, 因此市场结构的分析和优化对于产业的发展意义重大。即使是与哈佛学派持异议的芝加哥学派, 也认为对于市场结构研究的重要意义仍是不可忽视的。^[7]因此, 本文着力通过土地一级开发属性的分析和市场集中度的实证研究, 试图对土地一级开发政策的优化提供理论依据和现实支撑。

二、我国土地一级开发属性分析

(一) 自然垄断特性

在传统的自然垄断理论中, 自然垄断产业具有以下特征: 第一, 规模经济特征, 主要考察的是生产成本导致的规模经济。第二, 大量的沉没成本。土地一级开发与铁路、电力、煤气、自来水等公益事业非常

收稿日期: 2008-04-15; 修回日期: 2008-06-30

作者简介: 纪丽娟(1978-), 女, 陕西洋县人, 西北农林科技大学经管学院管理学博士研究生, 主要研究方向: 资源经济与农业经济管理研究; 李世平(1964-), 男, 甘肃武威人, 西北农林科技大学教授, 博士生导师, 主要研究方向: 农业经济管理, 资源经济学, 区域经济学研究。

类似,技术上要求有大规模生产才会有较高的效率。因此,土地一级开发具有自然垄断行业的性质。而土地一级开发的高进入和高退出成本,强化了这种垄断的性质。因为,土地一级开发所需资金量大的特点本身就提高了土地开发业的进入门槛,再加上有对开发资格严格的限制,如土地的征用、拆迁除了满足资金要求之外还要有很强的处理拆迁安置事务的综合能力,实际上只有资金实力雄厚、信誉好的企业才能跻身于一级开发权的竞争行列中来,因而不是完全意义上的自由进入。从退出的角度看,因土地一级开发设备资产的专用性,一级开发退出后,其设备资产很难转移到其他行业,其土地用途又有相关的政策规定,而且只有在一级土地市场实现交易后才能获得成本补偿和事先约定的利润(这在很多城市的土地一级开发政策中均有体现),所以又具有高退出成本。这种高进入高退出成本属性共同决定了土地一级开发拥有较强的垄断性。而且土地一级开发因土地位置和区域经济发展条件的不同其开发价值也有很大的差异,即使相同面积相同规划设计下的同一地块,也会因开发企业的不同而存在开发结果(价值)的不同,即每个开发企业的产品不是同质的,这种差别总是存在的,但这些有差别的产品之间又具有弱的替代性,这些都强化了土地一级开发的自然垄断属性。

(二) 政府规制特性

关于政府规制的实质,王俊豪(1997)进行了非常恰切的阐述。他认为政府规制^⑨就是在几乎不存在竞争或竞争很弱的产业(主要就是自然垄断性产业)中,政府通过制定和实施一定的管制法规,并借助社会监督力量,建立一种类似于竞争机制的刺激机制,以制导垄断企业的经济决策和市场行为,取得较好的社会效益。^[8]在竞争性产业中,竞争具有一种内在刺激机制,它能促使企业趋向于按照包括正常利润在内的成本订价,从而促进整个产业的经济效率。但在自然垄断性产业中,由于只有少数几家企业垄断经营,如果不存在任何外部约束机制,这些企业就有可能成为市场价格的制订者,就可能制定出大大高于成本的价格,以取得垄断利润,其结果必然扭曲社会分配效率,这就使以追求社会整体经济效率实现社会福利最大化为导向的政府规制成为必要。

土地一级开发按其市场类型应归属到垄断竞争市场结构中(后面的实证研究证实了这种推断)。从理论上讲,如果土地一级开发企业没有竞争压力,那么开发企业的行为即产业的行为,这时开发企业降低开发成本的动力就会不足,很可能是长期不变。因此,开

发企业虽然成本相对最小,但是社会却由于其技术革新(主要表现为规划、策划,能源节约型技术)动力不足而要付出社会成本和福利增进的损失。因此,开发企业最大化自身利益的同时,可能会损害到社会利益,从而代表社会利益或公共利益的政府必然对其进行规制。再者,土地一级开发涉及多个利益主体,如何协调政府、开发企业与原土地地方这三者间的利益关系,如何理顺土地一级开发与二级房产开发市场之间的关系,如何规范开发企业的行为,使之在获取正常合理利润的同时,实现土地市场的有序供应等等。这些现实的问题都需要政府作为规制者的身份,对土地开发活动进行规范管理和监督。土地主管部门有权利也有义务以法律为准绳,以颁布行政法规、部门规章等为手段,对参与开发的企业的市场交易行为进行规范和一定的限制。

(三) 行政垄断特性

行政垄断问题在土地开发市场培育和规范中不可小视,甚至有学者(张昕竹等,2000^[9];杨兰品,2006^[10])认为,在目前体制转轨阶段,中国的反垄断主要就是反行政垄断。尽管从理论上讲,自然垄断和行政垄断是不同的概念,有着不同的特征和表现,是可以完全区分的。但在现实中,自然垄断和行政垄断往往交织在一起,自然垄断为行政垄断提供了必要性,行政垄断又强化了自然垄断。^[11]如何有效地分离自然垄断和行政垄断也是土地开发政策实践中的一个关键和难点问题。土地一级开发行政垄断主要有以下特征:

1. 政府(包括地方政府及其职能部门)是行政垄断的主体

尽管石淑华(2006)认为,行政垄断的主体是企业^[12],但这里的企业实际上是受到政府支持的特殊企业如国有地产企业,它们往往享受政府特殊的政策支持,从而很容易地取得大规模土地的开发权,也在一定程度上代表着政府及其职能部门的意志或利益。一旦这些企业失去了与政府部门间的这种特殊关系,行政垄断便不复存在。因此,从本质上看,政府及其职能部门^[11]应是行政垄断的主体(王俊豪(2007, pp31)也表达了类似观点)。

2. 行政权力是行政垄断的来源

行政垄断具有强制性,属于一种强制性垄断,政府的行政权力是其主要来源。与自然垄断不同的是,行政垄断与技术经济特征没有必然关系,它是政府运用行政权力的结果。地方政府可能会利用其职权,提供大量的土地给国有地产企业,或者给其提供相关重要的信息,以使其获取竞争优势。

3. 多重性的行政垄断目标

杨兰品(2006)认为行政垄断的目标, 可能是公众和社会长远利益, 可能是国家收入, 也可能是某些行业的利益, 甚至可能是少数人的利益。^[10]土地一级开发中, 行政垄断可能表现为地方政府的收入, 也可能是某些利益集团的利益, 当然也可能代表了当地公众的利益, 对其进行详细和彻底的区分是很难的。

表 1 主要从 7 个方面比较了土地一级开发中政府规制与行政垄断, 其本质差异在于: 规制是通过法律法规监督管理开发企业以实现有效竞争, 从而提高效率; 而行政垄断则是通过行政权力排斥、限制竞争, 容易偏向于某个企业或某几个企业, 造成实际上的不公平竞争。

三、北京市土地一级开发市场集中度分析

市场集中度是通过市场参与者的数量和参与程度来反映市场的竞争或垄断程度的基本概念。本文主要采用绝对集中度指标和相对集中度指标^[13]。其具体的计算过程分述如下。

(一) 绝对集中度的衡量

绝对集中度又称集中率, 或称领先企业市场占有率, 是统计中最广泛使用的指标, 也是最基本的集中度指标。通常用市场上前几位企业的产量(或销售额)占特定市场中整个产品的产量(或销售额)的比重来表示。集中率也就是市场上占最大地位的几个企业市场占有率的累计, 能形象地反映产品或产业市场集中的状况, 用来测定最大的主要企业在市场上的支配力程度, 以反映市场的垄断与竞争程度。

设 X 为北京市住宅开发总规划建筑面积, 第 i 个企业的开发规模为 x_i , 则第 i 个企业的市场份额为 x_i/X ,

CR_n 为北京市土地住宅开发业中最大的 n 个企业所占份额之和, 则有:

$$CR_n = \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{X}$$

本文针对北京市 2006 年和 2007 年土地开发交易数据^⑧(即规划建筑面积), 分别计算了住宅开发市场的 CR_4 、 CR_8 和 CR_{12} 指标, 其对比如表 2。

如表 2 所示, 北京市住宅市场开发表现出了较高的集中度, 虽然 2007 年的各项指标较 2006 年有所降低, 但总体上改变不了高集中度的态势。 CR_4 和 CR_8 分别由 2006 年的 0.59 和 0.76 降到了 2007 年的 0.41 和 0.65, 但 CR_{12} 没有显著变化, 与 2006 年的 0.87 相比, 2007 年降到了 0.81。这也就是说, 北京市住宅开发市场仍然呈现着集中的趋势。根据计算每个企业的市场占有率, 得到了表 3, 即 2006 年和 2007 年北京住宅市场开发前 8 位的企业。从表 3 可以看出, 北京万科企业有限公司、北京金融界建设开发有限责任公司和北京城市开发集团有限责任公司稳居前四位, 除了 2006 年的珠江投资有限公司落榜外, 2007 年华润置地(武汉)发展有限公司、保利地产(集团)股份有限公司这些大公司又跻身于前四强, 甚至超过了万科, 且前 8 强的很多企业都是国企。

通过以上的计算结果, 再结合贝恩的产业结构分类方法^[6](将 $CR_4 \leq 30\%$ 或 $CR_8 \leq 40\%$ 的产业结构划为原子(竞争型)结构), 不难得出一个结论: 北京的住宅开发市场是由几个大企业形成的垄断竞争市场。

(二) 相对集中度的衡量

1. 洛仑兹曲线的拟合

这里运用洛仑兹曲线, 可以直观地描述住宅开发企业的市场占有状况, 以反映住宅开发业的市场集中相对程度, 用以度量住宅开发市场的竞争和垄断程度。

表 1 土地一级开发的政府规制与行政垄断的差异^②

	政府规制	行政垄断
实施主体	政府行政主管部门, 没有相对独立的规制机构	政府及其职能部门
实施目的	实现有效竞争	限制、排斥竞争
实施过程	按照特定的法律法规实施	通过行政权力实施
实施形式	监督、管理和规范	直接干预
实施结果	相对提高资源配置效率	可能降低, 也可能提高资源配置效率
实施公平性	对所有企业一视同仁	容易偏向个别企业(如国有地产企业)
政府与企业关系	没有特殊关系	关系特殊(政企不分)

表2 北京市土地住宅市场开发绝对集中度比较

年份	CR_4	CR_8	CR_{12}
2006年	0.59	0.76	0.87
2007年	0.41	0.65	0.81

表3 北京市住宅开发市场前8位企业对比^①

序号	2006年	2007年
1	北京城市开发集团有限责任公司	华润置地(武汉)发展有限公司
2	北京金融街建设开发有限责任公司	保利地产(集团)股份有限公司
3	北京万科企业有限公司	北京万科企业有限公司
4	珠江房地产开发有限公司	北京金融街建设开发有限责任公司
5	北京合天和信房地产开发有限公司	北京中鸿房地产开发有限公司、北京城市开发集团联合投标
6	北京空港天恒房地产开发有限公司	广州富力地产股份有限公司
7	北京森阳房地产开发有限责任公司	北京鸿基世业房地产开发有限公司
8	北京宏济创业房地产开发有限公司	大连万达集团股份有限公司

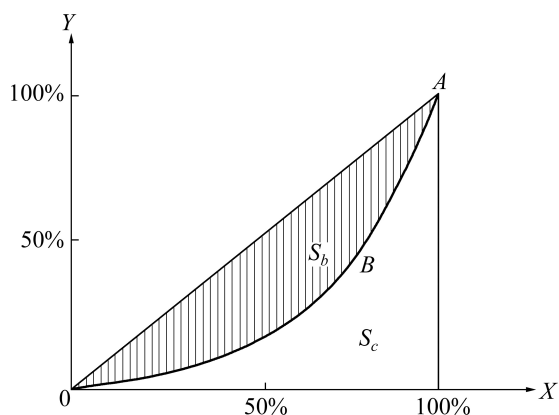


图1 北京市住宅开发市场的洛仑兹曲线

在图1洛仑兹曲线中,按照由小到大的顺序, OX 横轴表示北京市住宅开发市场的企业数的累计比重, OY 纵轴表示各企业相应的住宅市场占有率。而 OA 是 45° 对角线,该对角线上任何一点到两边的距离是相等的,表明企业的市场占有状况是绝对均匀的,称为等分布线,表示在住宅开发业的占企业总数一定比重的

企业,其住宅市场占有率也占同样的比重。 OXA 是描述市场占有绝对集中的曲线,该曲线显示,只有一家企业进行生产或销售,其占领了所有的市场。事实上,企业的生产或销售商品的市场占有状况都介于这两个曲线之间。曲线 OBA 是洛仑兹曲线的一般情况,是反映实际的市场集中度的特征曲线。曲线 OBA 右凸的程度越大,住宅开发市场集中程度就越高;反之,市场的集中程度就越低。

假设洛仑兹曲线模型为: $Y_c=aX^b$,根据北京市2006年和2007年住宅开发交易数据,分别得到该市2006年和2007年的住宅开发业洛仑兹曲线方程:

$$Y_{2006}=0.572X^{1.944} (R^2=0.9855)$$

$$Y_{2007}=0.719X^{2.097} (R^2=0.9861)$$

其中, X 代表住宅开发企业数累计比重, Y 代表住宅开发市场份额累计比重。

2. 基尼系数的计算

当 S_b 面积最小为0时,洛仑兹曲线与等分布线重合,此时 G 值为0,表明企业规模分布均匀; S_b 面积最大时, $S_b=S_a$, $G=1$,表明市场被完全垄断。可见 G 值越大则市场集中度越高,反之,集中度越小。 G 值一般处于0和1之间,即 $0 \leq G \leq 1$ 。

$$S_c = \int_0^1 Y_c dx = \int_0^1 aX^b dx = \frac{a}{1+b}$$

$$G = \frac{S_b}{S_b + S_c} = 1 - 2S_c$$

根据以上公式,经计算得到北京市2006年和2007年住宅开发市场的基尼系数分别为 $G_{2006}=0.611$, $G_{2007}=0.536$ 。这说明北京市住宅开发市场的集中度很高,这个结论与 CR_n 指标完全吻合,更进一步论证了该市的住宅开发业是典型的垄断竞争型市场。

四、结论

本文在土地一级开发属性分析的基础上,即理论上认为土地一级开发同时具有自然垄断、行政垄断和政府规制三大属性,并通过对北京市土地住宅开发交易数据的实证分析,结果发现:无论从绝对集中度还是从相对集中度衡量,北京市住宅开发市场是一个典型的垄断竞争型市场。因此,从社会福利或公共利益角度出发,政府应积极搭建“公平、公开、公正”的竞

争平台,在削减自然垄断市场势力的同时,加强对开发企业的规制,引导和规范开发企业的行为,在保证开发企业利益的同时,实现土地开发的社会效益和生态效益。

注释:

- ① 在王俊豪的文章中,他选用“管制”一词,这与本文所用的“规制”表达的是同一个意思。但本文作者个人认为规制有规范、制约的含义,更能表达政府的角色定位,而少一些干预、计划的色彩。
- ② 王俊豪,王建明曾比较过中国垄断性产业的政府管制与行政垄断,详见[王俊豪,王建明.中国垄断性产业的行政垄断及其管制政策[J].中国工业经济,2007(12):30-37.]。受其启发,本文主要从实施主体、实施目的等7个方面进行了比较。
- ③ 原始数据均来自北京市土地整理储备中心网站,经整理计算而得到本文的各项指标。
- ④ 本文认为住宅开发是土地一级开发具有公共利益倾向的用途之一,故选取住宅开发数据作为对一级开发结果的一种替代。

参考文献:

- [1] 刘保奎,冯长春.我国城市土地一级开发的产生、发展与内涵[J].中国房地产,2007,(8):44-46.
- [2] 李兆滋.土地一级开发存在的问题与发展方向——以北京市

- 为例[J].中国土地,2003,(3):29-31.
- [3] 邢亚萍,黄石松.发展住宅产业的关键政府实施统一的土地一级开发[J].北京规划建设,1999,(3):51-52.
- [4] 中国人民大学不动产高峰论坛.政、企、学三方对话:土地整理与土地一级开发,敢问路在何方?[J].城市开发,2005,(10):10-12.
- [5] 陈春,张婕.土地一级开发模式比较研究——以北京和重庆为例[J].中国房地产,2007,(1):43-46.
- [6] 何晓峰.土地一级开发的业务特点和盈利模式[N].中国房地产报,2006年4月10日,第013版.
- [7] 韦伟,周耀东.现代企业理论和产业组织理论[M].北京:人民出版社,2003.
- [8] 王俊豪.中国基础设施产业政府管制体制改革的思考——以英国政府管制体制改革为鉴[J].经济研究,1997,(10):36-42.
- [9] 张昕竹,等.网络产业:规制与竞争理论[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [10] 杨兰品.中国行政垄断问题研究[M].北京:经济科学出版社,2006.
- [11] 王俊豪,王建明.中国垄断性产业的行政垄断及其管制政策[J].中国工业经济,2007,(12):30-37.
- [12] 石淑华.行政垄断的经济学分析[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [13] [美]肯尼思·W·克拉克森,罗杰·勒鲁瓦·米勒著,杨龙,罗靖,等译.上海:上海三联书店,1989.

Characteristics of land first-level development and empirical analysis of the market concentration degree ——A case study of Beijing

Ji Lijuan¹, Li Shiping²

- (1. School of Economic and Management, Northwest A&F University, Yangling 712100, China;
2. School of Economic and Management, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: This article has a basic view that land first-level development in China has three characteristics simultaneously. They are the natural monopoly, the administrative monopoly and the government regulations characteristic. Through empirical analysis of land housing development in Beijing, namely the absolute market concentration degree and the relative market concentration degree of Gini coefficient, the result indicates that the land housing development market in this city belongs to the monopoly competitive market. So the government should put up a competitive roof, featuring open, impartial and righteous, so as to promote the benign development. At the same time, it is essential to put down the market power of natural monopoly, and intensify the government regulation to the enterprises.

Key words: land first-level development; natural monopoly; administrative monopoly; government regulation; market concentration degree

[编辑: 汪晓]