

# 土地资源的一级配置研究: 规划还是市场?

张 舟, 谭 荣, 吴次芳

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310029)



**摘 要** 为厘清规划与市场在土地资源一级配置中的关系, 从土地资源的特殊性入手, 构建了制度成本的比较框架并在此基础上探讨了不同制度管理土地资源一级配置的绩效。研究表明: 与一般性资源相比, 土地资源具有高外部性、不可逆性、异质性和用途专用性等特征; 这些特征使得完全的市场制、庇古逻辑和科斯逻辑因制度成本过大而失效; 土地资源一级配置应该由规划制度来管理, 它本质上是层级制、市场制和网状制等不同治理结构的结合, 规划和市场并不是不可相容的对立面。为解决当前规划失效的困境, 应当减少和优化层级制的作用, 加强市场制和网状制的作用, 约束政府干预、实行弹性规划和加强公众参与成为制度改进的可能路径。

**关键词** 土地资源配置; 规划制度; 层级制; 市场制; 网状制; 制度成本

**中图分类号:** F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2015)01-0109-06

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.01.016

一直以来, 我国都对土地利用进行规划管理, 不管是宏观层面的城市总体规划和土地利用总体规划, 还是微观层面的控制性详细规划, 都是政府行使规划权来配置土地资源。然而, 近些年来, 土地利用规划的理想与现实出现了较大偏差, 规划失效的问题成为关注的焦点: 总体规划作为管理土地利用的宏观指引被认为“总是过时”<sup>[1]</sup>, 划定的发展备用地很快被出让和开发<sup>[2]</sup>, 规划的重要公共设施项目实施率很低, 本应具备 20 年规划有效期的总体规划经常修编, 在引导城市发展上明显失效<sup>[3]</sup>; 详细规划作为确定土地使用用途和强度的微观方案也遭受着“控制不住”的批评, 违法建筑屡禁不止<sup>[4]</sup>, 各项指标在约束土地开发中实际发挥作用的不到 10%<sup>[1]</sup>, 详细规划的制定和调整往往引发各方不满<sup>[5]</sup>。规划频频失效的后果十分严重, 土地资源配置无法得到优化反而陷入混乱, 经常性地修改规划方案加大了实施成本, 同时也不利于形成法律的严肃性和权威性, 这些都使得当前配置土地资源的规划制度遭受着诸多质疑。

党的十八届三中全会确立了全面深化改革的目标, 首次提出要让市场在资源配置中发挥决定性的作用, 刮来了一阵“市场风”。土地资源作为最重要

的一种自然资源, 应该如何配置再次成为学界关注的焦点: 一方认为用规划来管理土地利用既管不住, 也管不好, 还不如让市场来配置土地资源; 另一方则指出, 几乎在所有的国家, 土地资源的一级配置都是由规划而不是市场来决定的。在土地资源的配置中, 规划与市场有何关系以及何者应当发挥决定性作用是土地管理领域的一个基础性问题, 对基础问题的认识不一导致了学界对集体土地入市、小产权房处置等具体问题的观点差异, 影响到我国推进土地管理制度的改革实践。因此, 回答这一基础性问题成为当务之急, 盛洪、周其仁、华生等著名学者间的激烈争辩很好地推动了思考和讨论, 而本文正是在他们奠定的基础上, 对这一问题的进一步审视和回答。

## 一、学界的激烈争辩

### 1. 对土地资源配置实然状态的争辩

华生指出, 即使是土地私有的西方市场经济国家, 土地所有者也没有随意开发土地的权利, 土地开发权与所有权分离及其引起的建筑不自由, 已经成为当今文明世界的通例<sup>[6]</sup>, 而美国 1926 年的欧几里德案件则因宣告土地开发权成为政府公权力的一部

收稿日期: 2014-06-03

基金项目: 国家自然科学基金项目“农地非农化管理的基础性制度: 评价和创新”(71273008); 国家社会科学基金重点项目“促进区域协调发展的差别化土地调控政策研究”(13AZD012)。

作者简介: 张 舟(1989-), 男, 博士研究生; 研究方向: 土地经济与制度。E-mail: zhangzhou@zju.edu.cn

分而具有里程碑的意义。周其仁则认为欧几里德案件并不能说明土地开发权的国有化,在分区范围内选什么项目、与谁合作、按什么条件筹资等土地开发的具体事务仍然是私权,他还以英国城乡规划法的变迁来说明了这一点<sup>[7-8]</sup>。

不同学者对于现实世界实然状态的争辩源于他们对土地开发权的理解不同:用途、容积率等土地利用条件是由政府规划权而不是土地所有者的私权决定的,因此华生等学者指出土地开发权是一种公权力;周其仁等学者则认为,在用途和容积率确定后,土地开发的过程和收益都是由产权人决定,因此土地开发权仍然属于私权范畴<sup>[7-9]</sup>。实际上,学者都认识到“土地利用条件由规划决定”这一实然状态,为了避免土地开发权这一概念引起的误解,不妨将土地利用条件的决定作为土地资源的一级配置,而真正引人关注的则是学界对于土地资源一级配置应然状态的争辩。

## 2. 对土地资源一级配置应然状态的争辩

周其仁认为在计划经济时代就总是出错的规划,在市场经济时代更是经常失效<sup>[9]</sup>。他以城市总体规划为例,指出城市的土地资源配是在人口预测的基础上进行的,而市场经济中人口流动难以估计,实际人口与规划人口脱节较远也宣告了由此确定的城市用地总量和各类用地数量的错误。在规划出错的情况下,城市尚能继续运行的根本原因在于市场维护了规划的脸面,“市场”固然没有“规划”那么具有权威性、强制力以及知识上的高度自负,但自愿、自由并自发的市场更富有弹性,在土地资源的一级配置中市场往往比规划更有效。盛洪则指出,土地产权及其市场交易是基本原则,政府的规划管制则是一种派生原则,基础原则应当在资源配置中起决定性的作用。他进一步地说明,市场并不是在规划的前提下发挥作用,而是在市场失灵的前提下才允许规划干预产权,并且这种干预应该限定在极小的范围内,比如城市基础设施的规划,而其他土地的用途则基本不需要管制,可以通过产权交易的方式用市场来解决外部性<sup>[10]</sup>。以周其仁、盛洪为代表的学者认为,我国规划严重失效的事实表明了规划配置土地资源的局限性,从科斯的产权理论和国家的宪政原则来看,可以并且应当让市场在土地资源的一级配置中发挥决定性的作用,这一方的观点契合了十八届三中全会刮来的“市场风”而日益流行<sup>[9-10]</sup>。

然而,亦有学者提出了与之相反的观点。华生认为,科斯的确从理论上指出了外部性存在时私有产权和市场交易并不必然失灵,但这仅存在于交易费用为零之时<sup>[6]</sup>。现实中土地利用的外部性十分广泛,受影响的团体很多,通过协商解决外部性问题的交易成本很大以至于无法实现,因此土地资源的一级配置交给市场并不可行。华生承认了规划失灵的严峻性,但他认为这主要是因为政府独掌规划权引起的,应当去规范政府和官员行为,而不是借助市场中私权的逐利动机去替代公权力的作用,把西方市场经济国家中根本不存在的土地资源一级配置由市场决定引入中国,只会让我国的土地制度改革走更大的弯路<sup>[6]</sup>。

## 3. 对对应然状态争辩的评论

我国土地资源的一级配置一直是由规划决定,但却面对着本文开篇提出的严重失效问题。面对着规划失灵的困境,学界存在两种截然不同的观点:一方认为市场作为规划的对立面,应当取代其发挥决定性作用;另一方则坚称规划配置土地资源是国际惯例,我国不能独树一帜,并且提出规范政府和官员行为可以解决规划失灵。

通过回顾诸位学者的观点,本文认为他们产生激烈争辩并难以达成一致的原因主要包括以下3个方面:第一,没有分析规划失效的本质,也没有在统一的框架下比较不同的土地资源一级配置方式,因此无法有理有据地阐明为什么市场替代规划或者约束政府行为能解决规划失效问题;第二,在套用经济学理论来分析土地资源一级配置时,并没有考虑到土地资源与一般性资源相比的特殊性及其对配置方式选择的影响;第三,没有从理论上很好地辨析规划与市场这两种土地资源配置方式的关系,就简单地将其认为是对立和不相容的。

有鉴于此,本文首先指出了规划失效的本质并提出了制度成本比较的分析框架,然后论述了土地资源的特殊性,并结合其特殊性从理论上分析了管理土地资源一级配置的制度选择逻辑,接着阐明了规划制度的内涵及其与市场制的关系,最后给出了研究结论与建议。

## 二、一个分析框架:制度成本的比较

传统的西方经济学是在自由协商的市场制度下发展起来的,它假定所有交易都处于市场的管理下,并且默认市场可以无成本地运行。然而,人们逐渐

发现真实世界中的制度多样性,管理现实交易的不仅仅有以价格机制为核心的市场制,还有以命令和控制为核心的层级制以及以合作为核心的网状制<sup>[11]</sup>,又或者是不同机制的组合。我们已经意识到,对于同样的交易,可以采取不同的制度去管理,制度也并不是无成本地发挥作用,它们因为制度成本的不同而对经济效率产生不同的影响,这就将土地资源一级配置方式的选择纳入了新制度经济学的研究范畴。

制度成本包括了组织完成生产活动而需要付出的获取信息、达成契约、执行契约和监督契约等费用<sup>[12]</sup>,这种成本对应着威廉姆森多层次框架的“治理结构”层次,类似于事前的交易费用<sup>[13]</sup>。张五常指出不同的制度还会在“资源配置”层面上产生不同的租值耗散<sup>[14]</sup>,这也是制度成本的另一重要部分,但是“租值耗散”很难衡量,威廉姆森提出的事后交易费用正好代替了租值耗散<sup>[13]</sup>,它指的是交易偏离了所要求的准则而引起的不适应成本,包括为了纠正偏离的讨价还价成本、协议的重新确定和后续执行成本等。因此,威廉姆森提出的事前和事后交易费用就是制度成本,管理同一交易的不同制度,正是因为制度成本不同,所以有不同的制度绩效。

对应到土地资源的一级配置中,既可以采用完全的市场制,也可以选择不同的规划制度,还可以采取政府干预市场的其他制度去管理,到底应该选择何种制度取决于不同制度成本的比较。制度成本过高意味着它的绩效很低,这也是我国当前规划制度失效的本质,此时应当改变现行制度,但到底是在规划制度框架下进行调整还是走向完全的市场制,首先要考察的是土地资源的特殊性及其对不同管理制度成本的影响。

### 三、土地资源及其利用的特殊性

传统的西方经济学完整地构建了一套市场理论,世界各国的多年实践也证明了市场配置资源的独特优势,十八届三中全会基于此才提出要让市场在资源配置中发挥决定性作用。但必须要注意到,这种市场决定论对其所管理的资源是有假定前提的。如果土地资源与假定的一般性资源无异,显然就应该让市场发挥决定性作用,而如果两者显著不同,探讨用何种制度来管理土地资源的一级配置就成为一个有意义且富有争议的话题。

传统经济理论认为在市场机制下,个体追求福

利最大化的行为最终有利于整个社会的福利,这要求私人成本收益曲线与社会成本收益曲线相一致,即资源的利用没有外部性。与一般性资源不同,土地资源的利用具有高外部性,个体利用土地的行为会对其他个体产生显著的正面或者负面的影响。在现实中,这种影响包括了经济上的影响,即其他个体的直接收益或成本发生了变化,也包括了对生态环境的影响,即其他个体的间接收益或成本发生了变化,并且这种交互影响是十分复杂的,难以估计个体获得的额外收益和承担的额外损失,更加难以判断这种额外的收益和成本是由哪个其他主体造成的。

传统经济理论的另一个重要假设是资源是均质的,这奠定了供需曲线的逻辑基础,而高度异质性正是土地资源区别于一般性资源的又一重要特征。每块土地的区位、自然禀赋和历史如此不同,很难找到可以相互替代的两块土地,每块土地具有天然的比较优势和很强的用途专用性,当它用作特定用途时的价值明显高于用作其他用途时的价值,并且难以通过市场交易找到另一块土地来替代它的这种价值。

与一般性资源相比更为特殊的是,土地资源不可再生并且利用往往具有不可逆性。由于没有新的土地再生,土地资源利用不是多次重复试验可以试错,然后根据结果来调整新增土地的利用策略,而是仅能在有限的土地资源中重新调整。然而土地资源利用一旦发生,往往是不可逆的或者恢复会耗费大量成本,特别是将生态用地和农用地进行开发建设后,就更加难以恢复原状了。

高外部性、高度异质性和用途专用性、不可再生性和不可逆性,正是土地资源区别与一般性资源的重要特征,这些特征就使得同样的制度在配置土地资源和一般性资源时,制度成本发生了显著变化。

### 四、传统管理制度的失效和规划制度的出现

#### 1. 完全市场制的失效

用完全的市场制来管理土地资源的一级配置意味着产权人根据价格信息来决定土地使用条件,除此之外并无其他约束。由于土地资源利用的高外部性造成了社会成本收益曲线与个人成本收益曲线的偏离,因此亚当斯密的“看不见的手”无法提供满足经济、社会和生态效益,并且又协调近期与远期发展需要为目标的土地利用体系<sup>[15]</sup>。在价格机制起作用的市场中,具有正外部性的(准)公共物品可能供



应不足或者质量较差,例如学校、医院和公园在开发过程中被忽略了;而具有负外部性的私人物品则可能过度供给,如大量耕地、林地、湿地等被开发为工厂和住宅。

从制度成本的角度,完全的市场制根据价格来确定土地用途相对容易,制度运行等事前成本较低,但由于价格机制无法解决高外部性的问题,土地资源的配置不符合社会价值,在土地利用发生之后,完全的市场又无法纠正错误,因此事后成本趋于无限大。自由市场的失效使得政府适当干预市场成为了必要,传统经济学分别提出了事后干预和事前干预两种解决市场失灵的逻辑。

## 2. 庇古逻辑的失效

英国福利经济学家庇古指出,为了纠正社会成本收益曲线与个人成本收益曲线的偏离,政府可以事后根据这种偏离的大小设置一个恰当的税费,通过征税和补贴这种财富转移的形式来改变私人收益和成本,使其与社会收益和成本一致。税费和补贴会改变资源使用者的下一次决策,从而使资源配置达到帕累托最优的状态,这种解决外部性和市场失灵的制度被称为“庇古逻辑”。这种逻辑已经被广泛地用于各个领域并发挥着积极作用,但是否能用于土地资源的一级配置则需仔细审视。

首先,需要一个全能的政府准确地设置税费,并且完美地向那些蒙受损失或做出贡献的主体进行转移,但土地资源利用的高外部性使得税费确定的难度很大,接受财富转移的主体难以辨析,他们与付费者之间的关系也错综复杂,因此事后成本高昂。更重要的是,寄希望于税费的征收和转移可以改变主体以后的决策,但土地资源不可再生并且利用往往具有不可逆性,这种事后调整只是财富的转移,而不能挽回已经损失的社会福利。

从制度成本的角度,庇古逻辑与完全的市场制相比,通过政府事后干预的方式为解决外部性提供了可能,但土地资源利用的不可逆性使得事后的制度成本仍然无法接受。

## 3. 科斯逻辑的失效

与庇古逻辑不用,科斯逻辑提供了一种事前干预土地利用的新制度。科斯认为,外部性的问题关键在于产权问题,如果交易费用为零,无论产权如何界定,都可以通过市场交易和自愿协商达到资源的最优配置。但由于交易费用的存在,科斯又指出当受外部性影响团体很多时,后续协商的交易费用可

能变得很大,此时产权的初始界定就变得尤为重要了,而产权的初始界定往往需要政府作为拥有一定强制力的第三方来完成。在产权清晰界定的基础上,阿罗设计了一种附加的产权市场,使得权利可以交易,从而进一步将外部性内部化。

将这一逻辑运用到土地资源配置中,首先需要政府的干预来清晰地界定土地利用条件(这本身就是一种产权),然后构建一个附加的产权市场,允许产权人在价格机制的作用下自由交易土地以弥补初始界定的不足。事与愿违的是,由于附加的产权市场无法很好地处置土地资源的用途专用性,因此科斯逻辑在拉平个人成本收益的同时造成了社会福利的更大损失,比如在市中心拥有生态用地的产权人A与在城郊拥有建设用地B的产权人达成交易后,A土地的开发建设将为两个产权人带去丰厚的经济价值,但却使整个社会遭受损失。

与完全的市场制相比,在科斯逻辑中产权人仍然是根据市场价格来决定最终的土地利用条件,但最初的产权界定还是对市场形成了一定程度的约束。科斯逻辑虽然增加了界定土地利用条件等事前制度成本,但却为解决土地利用不可逆性造成的事后调整失效提供了可能,只是因为土地资源的用途专用性和高外部性,使得事后制度成本仍然较大而不可接受。

因此,在现实世界中并未出现科斯逻辑下进行土地资源一级配置的实践,广为人知的美国土地发展权转移并不是通过产权市场来实现土地资源的一级配置,土地利用仍然受规划方案约束,即便土地发展权购买方想要变更规划,也必须向规划主管部门申请,按照法定程序实现规划方案变更,土地发展权的交易实现的是从拥有发展机会的产权人到丧失发展机会产权人的财富转移,从而一定程度上解决了规划导致的产权人“意外收益与受损”的困境<sup>[6]</sup>。

## 4. 规划制度的出现

在科斯逻辑失效的情况下,规划制度作为一种事前干预土地利用的新制度出现了。它指的是在土地利用发生之前,制定一个规划方案来约束未来的土地利用,政府的公权力赋予了规划方案的权威性,要求土地利用满足规划方案的约束。规划制度与科斯逻辑有两点不同:第一,虽然两者都要在事前对土地利用条件进行界定,但前者并不像后者一样,要求界定清晰以达到产权市场的交易要求;第二,后者允许土地利用条件的自由交易,因此最终的土地利用

状态与最初界定的土地利用条件完全不同,而前者要求最终的土地利用要满足规划方案的要求。

规划制度的事前成本包括了搜集信息、编制方案、征求意见、比选方案、修改方案等一系列规划方案的制定成本,也包括了利益相关者为了达成按规划方案利用土地的一致行动所需要的讨价还价、以及第三方的监督等规划方案的实施成本;规划制度的事后成本指的是规划方案实施之后如果不满意则可能引发的事后交易费用,它可能包括规划方案的再制定成本和再实施成本等。用规划制度代替完全的市场制和庇古逻辑是希望用事前成本的适当增加换取事后成本的大幅度减少,使得总的制度成本处于可接受的范围之内。而科斯逻辑与规划制度相比,原本希望用更加精细地界定土地利用条件等事前成本的适当增加来换取事后成本的进一步减少,但土地资源的用途专用性和高外部性却使得事后成本不减反增。

## 五、规划制度的本质及其与市场的关系

各地的实践做法和上文的理论分析揭示了这样一个事实和道理:规划制度实际上是并且也应该是管理土地资源一级配置的制度。但在不同国家/地区的实践中,发现规划制度并不是一成不变的,自身也存在着制度多样性。

管理现实交易的具体规则可以分为市场制、层级制和网状制,威廉姆森将其称之为治理结构,每种治理结构中起作用的机制是不同的,具有各自的优势和局限性,比如价格机制激励作用强但不容易解决外部性问题,命令控制机制约束能力强但往往面临信息不对称和滋生寻租空间的困境,合作机制则难以管理大规模的资源 and 群体。因此,在现实中运行的制度往往是几种治理结构的结合,规划制度亦是如此:当市场制管理土地利用失灵时,政府行使规划权事先制定具有一定强制力的方案干预土地利用,这借鉴了层级制的做法;但规划的制定并不是政府独断专行,还需要考虑市场和公众的需要,因此规划方案的制定往往要投资商、开发商、非营利组织和其他公众的参与,此时的决策机制又类似于网状制通过合作达成一致行动;制定的规划方案也不是事无巨细和面面俱到,在实施时一些决策也会交回市场由价格机制来解决。

不同的规划制度本质上就是治理结构的不同结

合,比如规划方案制定时是政府和规划师独断还是有更多的公众参与本质上就是层级制和网状制的不同结合,而规划方案的制定和实施是面面俱到和完全刚性还是预留空间和适当弹性就是层级制和市场制的不同结合。不同的规划制度会产生不同的制度成本,没能很好地将几种治理结构结合起来成为我国规划制度失效的根本原因。

目前我国运行的规划制度中层级制占据着主要地位,政府权力很大在规划方案制定中起主导作用,公众参与较少或者流于形式,规划方案要求刚性实施。这种制度尽管规划方案的制定成本较低,但却因为规划方案既不满足市场需要,也不符合公众诉求,引发了诸多争议并且需要经常修改,使得规划方案的实施成本和事后的再调整成本过大。我国正处于经济快速发展和社会矛盾突出的时期,层级制面临着信息不对称和寻租腐败等不足,此时包含丰富价格信息的市场制和以达成集体行动合作为导向的网状制就显得尤为重要了。面对着土地资源一级配置中规划失效的严峻问题,即在坚持规划制度的同时,应该让市场和社会在规划制度中发挥更大的作用。

## 六、结论与建议

尽管由规划制度来进行土地资源的一级配置已经成为国际惯例,但面对着我国严重的规划失效问题,学界还是出现了要让市场替代规划发挥决定性作用的呼声并引发了激烈争辩,本文正是对这一基础性问题的探讨和回答。

本文研究得到以下几点结论:第一,选择用何种制度来管理土地资源的一级配置取决于制度成本,包括了土地利用变化前后的交易费用,制度成本过高意味着制度的失效;第二,土地资源与一般性资源相比的特殊性对制度成本有重要影响,高外部性使得市场制事后成本趋于无限大,不可逆性使庇古逻辑这一政府事后干预土地利用的制度失效;第三,土地利用规划制度作为事前干预土地利用的新制度,用事前成本的适当增加换取了事后成本的大幅度减少,比市场制和庇古逻辑更有效;第四,由于土地资源的高度异质性和用途专用性,尽管科斯逻辑也是对土地利用的事前干预,但它构建的附加产权市场无法处置这种专用性和降低事后成本;第五,土地资源一级配置应该由规划制度来管理,它本质上是层级制、市场制和网状制等不同治理结构的结合,规划和市场并不是不可相容的对立面。

面对着制度失效的困境,我国当前土地资源的一级配置制度亟待改进,本文提出以下建议:第一,在实践中要坚持用规划制度管理土地资源的一级配置,但应减少和优化层级制的作用,即更少但更好地发挥政府作用,约束政府对规划的不合理干预,保障规划师的独立性;第二,加强市场制和网状制的作用,即更多更好地发挥市场和社会的作用,实行弹性规划和完善公众参与是两条可能路径,但具体的制度改进方案需进一步探讨;第三,土地资源显著不同于一般性资源,在它的一级配置中市场的作用相当重要,但政府和社会的作用同样不可缺少,一定意义上它们都是决定性的,学界应当争辩的是如何将其更好地结合以改进规划制度,而不是演变成“主义之争”:要么是自由的市场,要么是强权的政府,这样的思维只能让我国的土地管理制度改革走入更大的误区。

### 参 考 文 献

- [1] 王唯山. 非法定规划的现状与走势[J]. 城市规划, 2005(11): 45-53.
- [2] 王富海. 调整总体规划的焦距, 建立以近期建设为核心的操作体系[J]. 北京规划建设, 2003(3): 30-33.
- [3] 麦贤敏. 城市规划决策中不确定性的认知与应对[M]. 南京: 东南大学出版社, 2011.
- [4] 周锐波, 周素红. 城乡结合地区违法建设产生的原因与对策研究[J]. 城市规划, 2007(5): 67-71.
- [5] 张舟, 谭荣, 吴次芳, 等. 走出政府治理下土地二次开发的实践困境——以深圳市为例[J]. 中国土地科学, 2012(10): 41-47, 60.
- [6] 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京: 东方出版社, 2013.
- [7] 周其仁. 辩“建筑不自由”[EB/OL]. (2014-04-03) [2014-06-13]. <http://www.eeo.com.cn/2014/0403/258567.shtml>.
- [8] 周其仁. 辩“土地配置靠规划、不靠市场”[EB/OL]. (2014-04-09) [2014-06-13]. <http://www.eeo.com.cn/2014/0409/258891.shtml>.
- [9] 周其仁. 规划出错催生市场[EB/OL]. (2014-04-16) [2014-06-13]. <http://www.eeo.com.cn/2014/0416/259258.shtml>.
- [10] 盛洪. 为什么市场制度是配置土地资源的决定性制度[EB/OL]. (2014-01-22) [2014-06-13]. <http://www.unirule.org.cn/index.php?c=article&id=2879>.
- [11] THOMPSON G, FRANCES G, LEVACIC R, et al. Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life [M]. London: Sage, 1991.
- [12] NORTH D C. Institutions, institutional change and economic performance [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [13] WILLIAMSON O E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting [M]. New York: Free Press, 1985.
- [14] 张五常. 佃农理论[M]. 北京: 中信出版社, 2010.
- [15] 朱介鸣. 市场经济下的中国城市规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

## Study on Primary Allocation of Land Resource: Planning or Market?

ZHANG Zhou, TAN Rong, WU Ci-fang

(School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310029)

**Abstract** To clarify the relationship between planning and market in the primary allocation of land resource, this paper analyzes the particularities of land resource and establishes a framework for comparing institution costs, then it explores the governance efficiency of different institutions. The result shows that compared with general resources, land resource has such features as high externality, irreversibility, heterogeneity and asset specificity, which makes the institutions of complete market, pigovian solution and coasian solution fail due to enormous institution costs. Planning institution should be employed to govern the primary allocation of land resource and it is the combination of different governance structures such as market, hierarchy and network, so planning and market are not incompatible opposites. This paper finally proposes several ways on how to break the dilemma of planning failure, such as reducing and optimizing the effect of hierarchy, strengthening the effects of market and network, restricting the government intervention, implementing elastic planning and promoting public participation.

**Key words** land resource allocation; planning institution; hierarchy; market; network; institution costs