

# 城市更新的土地利用决策治理：交易成本视角

张舟

面对农地非农化的不可持续和存量用地的低效利用现状，我国城市土地开发面临从增量转向存量、从粗放走向集约、从低效变为高效的转型，开展城市更新成为我国未来发展的必然选择。然而，完成一个城市更新项目并不是一蹴而就而没有成本的，除了建设所需要的工程和管理成本以外，在整个过程中发生的成本也不容忽视，土地利用决策是整个过程中不可缺少的一个步骤，与土地应当如何使用相关的土地利用决策成本也是过程成本的重要组成部分，在实践中已经发现过高的土地利用决策成本使得一些城市更新项目推迟、中断甚至完全放弃，导致明显的增值收益和帕累托改进无法实现，每一个利益相关方都失去受益的机会。

作为我国土地资源最为紧缺的大城市之一，深圳已经连续多年大规模开展城市更新实践并进行了诸多制度创新，其中包括了土地利用决策由市级政府单一主导转变为利益相关方共同参与的一系列探索，借鉴香港的利益相关方实质参与模式和借鉴新加坡的弹性规划模式先后引入又被叫停，2010年底开始试行的单元合作规划模式目前已正式全面推行。显然的是，当这些不同模式运用到城市更新实践中时，必然会对土地利用决策成本产生影响，从而影响城市更新的过程效率。令人好奇和困惑的是，不同土地利用决策模式的过程成本效应有何不同？这是随机产生的偶然结果，还是存在着某些共同规律？

为了探寻上述问题的答案，本文引入交易成本理论将现实问题理论化，结合IAD和四层次框架将土地利用决策这一交易的外生变量、交易过程、交易结果的关系描述出来，并构建了土地利用决策模式对交易成本影响机理的研究框架，提出两条有待验证的理论影响路径。然后本文引入社会网络分析方法对不同土地利用决策模式进行了图形表达，并解析其各自的数学特征和功能特征。在此基础上，本文揭示深圳实践中不同土地利用决策模式交易成本效应不同的现象，并探寻现象背后的原因，分别对两条理论影响路径进行分析验证，理清了治理结构对交易成本的影响机理。基于上述研究思路和内容，并综合运用文献研究、社会网络分析、社会调查、比较分析、数理统计等研究方法，本文得到的主要研究结论如下：

(1) 城市更新土地利用决策受到诸多交易外生变量的影响，这些交易外生变量影响了土地利用决策的不确定性。城市更新土地利用决策所面临的不确定性可以分为客体不确定性 ( $U_1$ )、主体认识的不确定性 ( $U_2$ )、主体行为差异的不确定性 ( $U_3$ )、主体机会主义行为的不确定性 ( $U_4$ ) 等四类，每一类不确定性都由现实中一些可以观测的指标因素，即交易外生变量的影响。分析 2004 年至今这些因素在深圳的实际情况，发现交易外生变量在城市更新项目中具有的普遍特征是：原产权人的数量庞大和类型较多；土地资源规模大但异质性较小；经济和社会环境总体平稳可预期但局部波动难把控；专业化程度和技术条件较高；制度环境较为宽松；初期的社会资本较为缺乏。因此，深圳城市更新土地利用决策面临的客体不确定性  $U_1$ 、主体行为差异的不确定性  $U_3$  和主体机会主义行为的不确定性  $U_4$  较大，土地利用决策主体认识的不确定性  $U_2$  处于较低水平。

(2) 土地利用决策治理结构具有促动和控制、累积社会资本两方面的功能特征，并由社会网络结构视域下治理结构的数学特征决定。本文创新性地运用社会网络分析方法对深圳探索的四种土地利用决策治理结构进行表述分析，计算每种社会网络结构的密度  $\rho$ 、相对外结点度变异系数  $V_{C_{\text{外}}}$ 、相对结点度变异系数  $V_C$  和相对权威地位标准差  $S_h$  等数学特征。研究发现，当治理结构的数学特征  $\rho$  较大且  $V_{C_{\text{外}}}$  较小时，拥有较强的促进信息流动的能力；当  $S_h$  越大和  $V_C$  越大时，它控制信息流动的能力越高；当  $\rho$  较大、 $V_C$  较小且  $S_h$  适中时，累积社会资本的功能越强。因此，市级政府单一主导的传统模式（治理结构 I）的促动能力较低、控制能力较高但累计社会资本的功能较弱；利益相关方实质参与模式（治理结构 II）的促动能力处于中等水平、控制能力较高但累计社会资本的功能较弱，弹性规划模式（治理结构 III）的促动能力较高、控制能力较低且累计社会资本的功能较弱，而单元合作规划模式（治理结构 IV）的促动能力和控制能力均处于中-高水平，同时累计社会资本的功能较强。

(3) 不同土地利用决策治理结构的交易成本效应各不相同。以深圳为例，选择交易外生变量相似且排除个体因素影响，但分别运用四种土地利用决策治理结构的城市更新项目调研，以完成土地利用决策的总时间  $T$  和专用人力资本的投入  $C$ ，完成规划方案编制/修改和审批的总时间  $T^*$  和相应的专用人力资本投入

C\*两组代表性指标去测度不同治理结构的交易成本效应。研究发现,与治理结构 I 相比,已经被叫停的治理结构 II 和治理结构 III 未能体现出节约交易成本的明显优势,前者编制规划方案的事前交易成本巨大,后者规划方案的实施成本等事后交易成本较大;目前从试运行转为正式运用的治理结构 IV 在 T、T\*、C 和 C\* 四个指标上均更低,以略微增加事前交易成本的代价换来事后交易成本的大幅度降低,从而节约了总的交易成本。

(4) 治理结构对交易成本的影响机理 I 是因其具有不同的促动功能和控制功能,因此与不确定性的匹配程度不同,从而产生了不同的交易成本。本文构建“不确定性——促动和控制功能”的匹配框架分析发现,当不确定性  $U_1$  和  $U_2$  较高时,应当选择促动能力较强的治理结构,当不确定性  $U_3$  和  $U_4$  较高时,应当选择控制能力较强的治理结构。对应到深圳实践中,深圳城市更新土地利用决策面临的  $U_1$ 、 $U_3$  和  $U_4$  较大,  $U_2$  处于较低水平,因此只有当同时具有较强的促动能力和控制能力的治理结构 IV 运用到深圳实践时,才能很好地处置较高的  $U_1$ 、 $U_3$  和  $U_4$ ,从而节约了交易成本。而当治理结构 I、治理结构 II 和治理结构 III 分别运用到交易外生变量类似的项目中时,其促动和控制的功能特征与不确定性部分不匹配,是造成交易成本较高的原因之一。

(5) 治理结构对交易成本的影响机理 II 是因其具有不同的累积社会资本的功能,对土地利用决策的不确定性产生了影响,从而产生了不同的交易成本。本文对四个项目进行进一步问卷访谈,基于原产权人的个体视角,收集原产权人在土地利用决策过程中所处的个体社会网络结构、决策群体所具有的社会资本、所耗费的交易成本等相关数据并予以测度。研究发现,在运用治理结构 IV 的项目中,原产权人个体中心社会网络的数学特征为平均密度为 0.682,处于较高水平;平均相对结点度变异系数为 0.284,处于较低水平;相对权威地位标准差为 0.441,处于中间水平。因此,衡量社会资本的六个变量  $B_{11}$ 、 $B_{12}$ 、 $B_{13}$ 、 $B_{21}$ 、 $B_{22}$ 、 $B_{23}$  均值显著高于运用其他治理结构的项目,这说明在初期社会资本普遍较低的情况下,运用治理结构 IV 的项目在交易过程中有效累积了社会资本。同时,AMOS 结构方程模型发现,从代表社会资本的信任关系 ( $B_1$ ) 和利他行为 ( $B_2$ ) 到代表交易成本的交易时长 ( $C_1$ ) 和冲突水平 ( $C_2$ ) 的标准化路径系数均为正值,表明了社会资本越高的确越有助于降低交易成本。这就说明,除了治理结构促动功能和控

制功能与不确定性的匹配程度不同,深圳实践中不同土地利用决策治理结构交易成本效应各不相同的另一部分原因是,不同治理结构具有不同的累积社会资本的功能,从而影响不确定性水平和交易成本的高低。

本文在理论上的贡献有以下三点:第一,验证了交易成本理论在土地利用决策这一公共领域的适用性,证明尽管节约交易成本不是政府干预和公众参与城市更新土地利用决策的唯一目标,但已经成为当前土地利用决策模式绩效判断和改进尝试时不容忽视的重要准则,这也拓展了交易成本理论在公共领域的运用,在不以经济效率为唯一导向的公共治理中,引入交易成本分析是可行并且重要的;第二,提出了治理结构累积社会资本的功能,证明治理结构对交易成本的影响不仅是通过传统的促动和控制功能匹配不确定性,还存在累积社会资本的功能,并使得群体的社会资本因其在交易过程中产生变化,从而影响了不确定性和交易成本的高低;第三,探索了治理结构表达和解析的新视角,创新性地将社会网络分析方法用于表征和解析治理结构,能够更好地对治理结构进行图形表征,展示不同主体之间不同且复合的协调适应机制,更能够通过其数学特征的计算对功能特征进行定量分析,弥补了治理结构传统表述的局限性。

本研究对城市更新实践的贡献有以下两点:第一,从节约交易成本视角出发,提出治理结构优化的总体原则是使其匹配不确定性和累积社会资本,尽管深圳模式很难照搬,但其他城市市级政府单一主导的传统模式两条可能的优化路径包括政府退位不缺位、分权不失权,以及让开发商和基层政府做更好的信息中间人;第二,正式制度的改革要考虑其对不确定性和交易成本的不利影响,对于深圳而言,制度改进的建议包括将补偿拉回制度的笼子,以及让强制公权力正大光明得以运行。