

判断中国经济社会发展规划是否科学合理的标准

蔡继明 郑敏思 刘梦醒

摘要 判断中国经济社会发展规划是否科学合理的标准包括：(1) 是否体现以人民为中心的发展理念；(2) 是否符合基本国情；(3) 是否坚持公共利益优先；(4) 是否发挥了市场在资源配置中的决定性作用；(5) 是否旨在针对外部性（市场失灵）提供公共产品；(6) 是否建立了中央政府和地方政府以及政府与民间激励相容机制；(7) 是否将地方政府自由裁量权限定在了合理区间。以上七条不仅是判断中国以往包括“十三五”规划在内的各种经济社会发展规划是否科学合理的标准，同时也是今后制定新的经济社会发展规划特别是业已启动的“十四五”规划编制应遵循的基本原则。

关键词 发展规划 科学合理标准 公共利益 外部性 市场决定性作用

作者蔡继明，清华大学政治经济学研究中心、社会科学学院教授（北京 100084）；郑敏思，清华大学社会科学学院经济学研究所博士研究生（北京 100084）；刘梦醒，清华大学社会科学学院经济学研究所博士研究生（北京 100084）。

中图分类号 F06

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)09-0046-11

改革开放四十年来，特别是近十年来，中国先后制定了一系列经济社会发展规划，如，《全国主体功能区规划（2010）》《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020）》《全国城镇体系规划（2007）》《国家新型城镇化规划（2014—2020）》《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》以及每五年制定的《国民经济和社会发展规划》等。2019年，距离《国民经济和社会发展第十三个五年规划》和《国家新型城镇化规划（2014—2020）》收官还有两年，探讨并提出判断中国空间规划以及各类国民经济和社会发展规划是否科学合理的标准，不仅是评估现有各种规划实施效果的需要，更是制定新一轮发展规划的需要。本文认为，至少可以从七个方面来判断各种规划的制定是否科学合理。

一、是否体现以人民为中心的发展理念

（一）五大发展理念

所谓五大发展理念，即“创新”“协调”“绿色”“开放”以及“共享”，是在中共十八届五中全会上正式提出的。全会强调这“五大发展理念”是实现中国“十三五”时期发展目标必须要坚持的理念，牢固树立并切实贯彻“五大发展理念”是关系中国发展全局的一场深刻变革。从发展全局的角度看，坚持创新理念就是要将创新居于核心位置和出发点，积极推动包括理论、制度、科技、文化等在内的多个领域的创新；坚持协调理念，就是要进一步提升城乡之间、区域之间以及经济与社会协调发展的水平，要保障

“城镇化”“信息化”“新型工业化”以及“农业现代化”协调推进；坚持绿色理念，就是要全面落实“节约资源”“保护环境”的基本国策，提升资源节约与环境友好水平，构建科学合理的城市化新格局，要走文明发展的道路；坚持开放理念，就是要进一步提升中国开放型经济的水平，进一步延展在公共产品供给、全球治理等方面的作用空间，同时要注重利益共同体的形成与完善；坚持共享理念，就是要提升人民的获得感，以共同富裕为方向，使改革开放和经济发展的成果惠及每一个社会成员。^①

（二）“五位一体”总体布局

中共十八大报告指出，中国特色社会主义建设，要以社会主义初级阶段为总依据，以实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴为总任务，以“经济建设”“政治建设”“文化建设”“社会建设”“生态文明建设”等“五位一体”为总体布局，坚持走文明发展道路，不断提升中国现代化建设各个方面的协调水平。^②

中共十九大报告进一步指出，新时代中国社会主要矛盾已经转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，要坚持以人民为中心，统筹推进“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局。^③

（三）“四个全面”战略布局

2014年12月，习近平总书记在江苏调研时，首次提出“四个全面”，即“全面建成小康社会”“全面深化改革”“全面依法治国”以及“全面从严治党”。2015年2月，在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上，习近平总书记再次对“四个全面”的内容做了深刻阐释。2017年10月18日，中共十九大将“四个全面”确定为建设中国特色社会主义事业的战略布局。^④

二、是否符合基本国情

中国从20世纪70年代末开始改革开放，国民经济经历了近四十年高速增长，如今已成为仅次于美国的世界第二大经济体。目前，中国已由高速度经济增长进入高质量发展的新时代，面临着调整产业结构、转变经济发展方式、转换经济发展动能的挑战。判断各种国民经济和社会发展规划是否与现阶段新的基本国情相适应，至少应该考虑到以下几个方面。

（一）是否符合资源禀赋约束和比较优势

中国是一个地域辽阔的国家，各区域的地理空间布局、气候状况、地质构造等自然环境因素都有所差异，自然禀赋的结构与组合种类繁多，分布情况也大不相同，决定了不同区域的资源环境所能承载的极限规模各异，这是制定和实施国民经济和社会发展规划时必须考虑的一个重要约束条件。

资源禀赋差异形成各地区生产力的差异。亚当·斯密认为，生产条件的绝对差别是不同区域专业化分工的基础，而大卫·李嘉图则认为，相对成本（比较成本）才是两个不同地区之间交易产生的决定性因素。比较优势原理的精髓在于两利相权取其重、两害相权取其轻，核心是倡导进行更为合理的社会分工，从而实现社会福利与劳动效率最大化。以全国主体功能区规划为例，如果将具有农业生产比较优势的东部平原地区与具有能源比较优势的西部山区规划为同一个功能区，就不符合比较优势的原理。遵循比较优势原理，就要避免人为主观臆断，根据各地区的比较优势设定各自的功能范围以及相应的主导产业。

（二）是否符合经济发展特征

中国经济社会发展已经进入一个新时代，“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”成为新时代中国社会主要矛盾。这种不平衡的主要表现之一就是经济增长速度和质量之间的不平

①《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2015年10月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm。

②《五位一体》，《光明日报》2012年11月25日，<http://theory.people.com.cn/n/2012/1125/c40531-19687892.html>。

③《实录：习近平总书记在党的十九大的报告》，中国青年网，2017年10月18日，http://news.youth.cn/sz/201710/t20171018_10888424_1.htm。

④《习近平“四个全面”战略思想》，人民论坛网，2015年2月25日，<http://theory.rmlt.com.cn/2015/0225/373629.shtml>。

衡, 经济发展对空间资源不断增长的需求与资源稀缺、生态环境恶化之间的矛盾。随着经济发展方式的转变, 由传统的高速增长模式所决定的自然资源粗放的开发利用模式也必须随之改变。在制定经济和社会发展规划时, 不能再一味地追求短期和狭隘的经济效益, 而放任外部不经济, 忽视对自然资源和生态环境的保护。在各级各类规划的制定、调整和管理的过程中, 经济发展与环境保护、经济利益与社会利益、眼前利益与长远利益、当代的福祉与子孙后代的幸福都应该兼顾。

城乡之间和区域之间不平衡是当前不平衡发展的另一个表现。国民经济和社会发展规划是政府推动经济社会平衡发展的重要手段。优化资源空间配置的方式, 应该有助于实现缩小区域间发展差距的目标。当然, 平衡(或均衡)发展并不等于同步发展, 公平分配也不是均等分配。经济平等的要义在于机会均等而不是结果均等, 平衡发展强调的是人均而不是总量, 理想状态是每个区域都能以相同的机会从空间资源分配中受益, 将空间资源总量的高效率、人均产出意义上的均衡作为最终目标。

(三) 是否符合产业结构升级方向

一个地区的产业结构调整是一个逐步提升的过程, 地域空间结构的变化是产业结构变化必然导致的结果, 这一过程包含两个方面: 首先是用地结构上的变化。土地资源通常被视作产业发展的基本载体, 若没有足够的土地资源支持, 产业难以顺利发展。这也就意味着, 土地利用结构通常会由于调整产业结构而产生相应的变化。由于土地资源将会被分配至不同的工业部门, 因此, 产业结构调整往往会给土地利用空间结构带来一定影响。不同的行业划分与土地利用之间可以构成一一对应的联系, 两者之间具有相关性与依赖性。用地比例的调整是伴随着产业结构优化调整的过程同时进行的, 当产业向更高效益、更高增长的方向转变时, 用地结构也将随之优化调整。^① 其次是用地面积的改变。产业的不断发展, 对土地资源的支撑提出了越来越多的要求, 这个支撑有两种情况: 一是从“水平空间”出发, 通过增加用地面积来支撑产量提升; 二是从“垂直空间”出发, 依靠提升局部空间密度、提升用地的集约化水平来延展空间的可用程度, 往往伴随产业结构主体向更高级方向转变。在城市发展后期阶段, 垂直空间利用程度, 即局部空间密度水平较高, 这是主导产业升级的结果。因此, 城市空间密度与主导产业升级两者密切相关。

由此可见, 空间规划的制定必须与产业升级的路径相一致, 还要具有一定的超前性。目前很多地方政府在新城规划时, 忽视了对本区域产业优势以及服务人群实际需求等因素的充分考虑。常晨和陆铭根据各省市新城管委会公布的新城定位资料发现, 大多数新城对高新技术产业、第三产业都较为重视, 同时也积极推进现代化城市综合服务体系的形成与完善, 例如, 加强以创新与高科技为特色、以良好生态环境为特色、具有滨江临港优势的新城项目等的建设与改进。从其特征来看, 部分新城的功能定位有所失衡, 产业规划不尽合理, 如只注重生活、生产服务行业建设。同时, 投入比重过高, 缺乏与区域发展情况的结合, 未充分体现本地区的实际需求等, 都是新城建设中普遍存在的问题。^②

(四) 是否符合城市发展规律

城市是现代经济活动的载体, 从经济学角度来看城市发展的规律, 土地供应总量、土地结构会对市场各方力量产生影响并由此对产业发展产生一定约束, 土地规划、产业发展的状况将会进一步影响人口结构、布局与规模。这就意味着, 土地规划从其功能定位的角度来看, 它是城市发展的约束条件。在中国快速城镇化过程中, 一些新城的规划和建设并没有遵循这一规律。很多新城是在政府主导下通过建设用地快速扩张的刺激推动起来的。特别是中西部省份地方政府规划的新城新区, 由于建设用地指标行政配置与人口流动方向不一致, 表现出空间布局过于偏僻, 距离主城太远, 密度、数目方面设定不够合理, 偏离实际需求等现象, 甚至还有不少新城沦为了“空城”“鬼城”。这种在建设用地快速扩张刺激下产生的投资, 将会导致房地产行业聚集过多的资源, 造成城市化、工业化过程中对外延式扩张的倚重, 不仅会制约集聚

① 王玉祺:《产业结构调整影响的城市空间结构优化研究——以重庆市主城区为例》, 硕士学位论文, 重庆大学城市规划与设计专业, 2014年。

② 常晨、陆铭:《新城之殇——密度、距离与债务》,《经济学(季刊)》2017年第4期;常晨、陆铭:《新城:造城运动为何引向债务负担》,《学术月刊》2017年第10期。

效应的有效发挥，同时将会减缓设备机器的更新换代。^①城市形态是在城市发展过程中内在动力的不断影响下而最终形成的。空间规划过程应该能够充分体现城市发展客观规律。要增强城市化水平，就需要保证土地、人口这两个最为基本的要素的相互匹配。从国家角度来看，就要使得人口流动、土地供给在方向上实现相互匹配。在城市层面，要根据城市具体情况制定适合自身特点的原则和方案，无论是盲目贪大求快超过城市实际承担能力，还是人为地控制城市人口规模，都是违背经济规律的。对于土地资源，应让价格成为其配置的引导，使市场真正发挥决定性作用。

三、是否坚持公共利益优先

（一）关于公共利益的界定

关于公共利益之界定，学术界一直没能给出一个明确统一的定义。在界定公共利益时面临两个核心问题：（1）公共利益仅包含公共用途，还是同时包含公共目的？（2）公共利益之范围，是否应该涵盖促进经济和社会发展目的？目前，公共利益的界定通常采用“概括式”“列举式”以及“概括列举结合式”三种方式。概括式，如美国，只有概念描述，没有项目列举；列举式，如日本，力求穷尽项目列举；概括列举相结合的方式，被大多数国家采用，首先给出公共利益的原则性定义，然后再进一步通过列举的形式，具体列出符合本国国情、能够被公众普遍认可的公共利益范围，不苛求穷尽列举。从词义来看，古代汉语、现代汉语对公共利益的描述有两个关键点：（1）公共利益是公共的、共同的，是所有人普遍受用的，不能偏私；（2）公共利益要体现有益性，其本质是对人和事物的好处，其结果应该是利大于弊。根据中国《宪法》第十条第三款和第十三条第三款，公共利益是国家能够依照法律规定征收或征用集体土地和私人财产的唯一依据。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第一条，从立法初衷上肯定了维护公共利益的重要性，兼顾所有权人的合法权益；第二条从补偿事宜上规范了程序性保障；第八条则通过列举的方式，给出属于公共利益范畴的6个具体情况，首次界定了公共利益的具体内涵（见表1）。

表1 中国公共利益范围的首次界定^②

时间	名称	类别	条目	内容
2011年	《国有土地上房屋征收与补偿条例》	行政法规	第一条	为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益，制定本条例。
			第二条	为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人（以下称被征收人）给予公平补偿。
			第八条	为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需要征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定，列举了符合公共利益的6种情况。

法学家张千帆认为，学术界之所以一直没能给公共利益下一个明确的定义，部分原因是学者们往往对这一概念要求过于完美，相比苛责一个完美的概念而迟迟不能定义，不如先满足于一个有局限的定义，至少能明确公共利益的界限，并可通过其他方式来进行弥补；同时，公共利益的界定应该是一般人可以接受、具有可操作性的，不应该是包罗万象和无法操作的。^③对公共利益之界定，最根本的方法是通过法律形式。关于谁能代表公共利益的问题，在国外诸多判例中，议会是决定公共利益的机构。中国多数学者认为，应当发挥人民代表大会的作用，通过民主集中制，使得立法目的与公共利益相符合。

（二）公共利益与经济社会发展的关系

首先，必须承认，单纯发展经济的目的不能被视为公共利益。公共利益项目，至少在程度上主要是为

① 翟腾腾：《总量控制下建设用地指标区域差别化配置研究——以江苏省为例》，博士学位论文，南京农业大学土地资源管理专业，2015年，第1-9页。

② 参见《国有土地上房屋征收与补偿条例》，北京：中国法制出版社，2018年。

③ 张千帆：《“公共利益”是什么？——社会功利主义的定义及其宪法上的局限性》，《法学论坛》2005年第1期。

了实现公共利益，而非商业主体利益，公共利益不能是附带的，否则几乎每一件促进经济发展的事情都将符合公共利益，无论其出发点是私人还是公共。

其次，应当看到，促进经济发展本身并不完全等价于公共利益，但当经济发展问题已经衍生为社会发展问题，一个区域已经不能自动实现正常发展，需要挽救经济困境、解决严重失业问题时，则可以理解为公共利益。在不少判例中，城市发展面临困境，陷于非正常发展状态，为降低失业率、维护社会稳定而进行征地。此举给公共利益带来的正向影响是相对重要和明显的，其对公共利益的意义大于私人机构所获得的利益，从整体上看，它们并没有违背公共利益目标。对于涉及到“促进国民经济和社会发展目的”的项目，是否可以将其认定为符合公共利益要求的项目？答案不是不能，而是要严谨、要有所限制。公共利益并不排斥经济利益，公共利益可能会包含经济利益的成分，两者有交集，但公共利益不完全等价于经济利益，不能把一切追求经济发展目的的行为都视作公共利益。促进经济和社会发展是否严格符合公共利益要求，要看其实施目的到底是为个别商业主体牟利的成分更多，还是旨在维护社会公平正义的成分更多。界定原则是：应是必要的救济，而不是可有可无。要看为维护公共利益，这个项目是必要性的、切实需要的最优选择，还是有无皆可、非必需的，要看主要矛盾是不是在于社会公平、正义等公共利益，要以主要矛盾为界限，而不是解决矛盾的手段为界限。从外部性的角度，我们也可以得到一些认识。如果仅凭正外部性这一个条件，几乎所有的私人企业都能被视为公共利益，因为其对社会发展无疑是有正外部性的。促进经济发展是否可以作为公共利益，需要从企业的初衷、必要性、客观结果来看，关键点有三：（1）从企业的初衷来看，它存在的前提应该是公共利益的需要，以正外部性为首要目标，企业的获利只能是附带的结果，并且选定哪一个企业也不是事先指定的，而是通过市场竞争产生；（2）它不能是可有可无的，应当是必要的，前提一定要在特殊状态下以正外部性为目的；（3）从客观结果来看，对社会公众而言，项目的正外部性必须是显著的，正外部性要大于其负外部性。促进经济发展的目的比较特殊，若要符合公共利益，则应满足上述三个条件。由此可见，促进经济社会发展目的是否符合公共利益，单单有正外部性是不行的，必须从初衷、必要性、客观结果三个方面加以判断。

（三）主要公共利益列举：国防安全、经济安全、粮食安全、生态安全、环境安全

公共利益应该考虑的不仅仅是公共用途，还应有条件地考虑公共目的。凡是公共利益，应该考虑以下四个方面：（1）整体性。公共不是一个个体概念，而是一个整体概念，应该从整体出发而不是从个体出发；（2）具体性。公共利益是具体的，受益群体必须是明确的、可以找到的，公共利益也不是虚无缥缈的，其结果的预见性应该是清晰的而不是模糊的，能切实让公众得利，要有事实依据；（3）有益性。要能体现出明显的有益性，其本质是对人和事物的好处，其结果应该是利大于弊的；（4）目的性。所谓公共利益，不能是有意识行为的无意识结果，一个公共利益项目要以向公众提供有益的产品和服务为首要目标，其关键性的目标不能是私人利益，公共利益必须要居于首要地位而不能是项目的附带。

一些事物作为公共利益是被公民普遍接受的，比如《国有土地上房屋征收与补偿条例》中所列出的国防与外交，能源、交通与水利等各类具体项目。但有些事物是否可以作为公共利益则需要鉴别和区分的，例如，促进国民经济和社会发展是否属于公共利益，判断的标准不是手段和方法，而是要解决的主要矛盾是否围绕公共利益，主要目的是否为了维护社会公平利益，而衡量的尺度就是公共利益必须大于个别商业利益。《国有土地上房屋征收与补偿条例》把符合公共利益的项目限定在五个方面：（1）国家安全、外交的需要；（2）能源、交通、水利等基础设施建设的需要；（3）科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；（4）保障性安居工程建设的需要；（5）危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要。鉴于“国家安全”涵盖诸多方面，包括国防与经济、粮食与生态、环境与国土以及能源等众多层面的安全问题，所以，将以上五个方面界定为公共利益，通常是不会引起争议的。

（四）《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《土地管理法修正案》（2019）的对比

2019年8月全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国土地管理法修正案》（以下简称《修正

案》),在新增加的第四十四条中对于国家出于公共利益的需要可依法征收农村集体土地的情形做出了六种规定,下面我们把这六种情况与前述《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第八条所规定的六种情况做一比较(见表2)。

表2 公共利益项目列举对比^①

《条例》第八条	《修正案》新增四十四条	有无差别
(一) 国防和外交的需要	(一) 国防和外交需要土地的	无
(二) 由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要	(二) 由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设需要土地的	无
(三) 由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要	(三) 由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业需要土地的	无
(四) 由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要	(四) 由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要土地的	有
(五) 由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要	(五) 在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内,经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要土地的	有
(六) 法律、行政法规规定的其他公共利益的需要	(六) 法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形	有

从表2可以看出,《修正案》与《条例》相比,前三项没有本质差别,主要差别在第四、五、六项。《修正案》第四项与《条例》第四项相比新增了扶贫搬迁内容,扶贫搬迁工程作为公共利益需要不会引起争议。比较有争议的是《修正案》第五项,它将《条例》第五项中的旧城改建需要,修改为地方人民政府组织实施的成片开发建设需要。《修正案》第六项与《条例》相比,删除了行政法规,由此更加体现了“依法征地”的原则,是一个进步,值得肯定。比较有争议的是《修正案》第五项,它将《条例》第五项中的旧城改建需要,修改为地方人民政府组织实施的成片开发建设需要。显然,旧城改建,改造危房、改善落后基础设施,可以优化人们居住的安全水平和舒适度,也可以美化城市风光和生活环境,是出于公共目的需要,符合公共利益。但地方人民政府组织实施的成片开发建设未必都出于公共利益的需要,例如,地方政府建设一个几十或几百平方公里的新城区、经济开发区、包含大型商业地产购物中心和住宅的房地产开发区、文化旅游园区等等,即使符合上述成片开发的要求,也达到了国务院自然资源主管部规定的标准,恐怕未必都符合公共利益的需要。这无疑又给地方政府以公共利益需要的名义扩大征地范围留下了一个口子。^②

以上分析表明,就公共利益征地范围的界定来看,2019年通过的《土地管理法修正案》尚未达到2011年颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》的高度,但它毕竟对公共利益征地的范围做出了限定,和以往历次修订的《土地管理法》相比,无疑是一个应该肯定的进步。

四、是否发挥了市场在资源配置中的决定性作用

中共十八届三中全会强调要让市场在资源配置中起决定性作用,而土地无疑是与劳动资源并列的两大原始资源之一。^③既然确认(或承认)市场在资源配置中起决定性作用,土地资源配置也自然也应该由市

① 参见《国有土地上房屋征收与补偿条例》,北京:中国法制出版社,2018年;《中华人民共和国土地管理法》(2019修正),中国人大网:<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201909/d1e6c1a1e6c345eba23796c6e8473347.shtml>。

② 蔡继明:《公共利益界定不能过于宽泛——〈土地管理法〉修改建议六》,财新网,2017年6月19日,<http://opinion.caixin.com/2017-06-19/101103060.html>。

③ “土地为财富之母,而劳动则为财富之父和能动的要素。”(配第:《配第经济著作选集》,北京:商务印书馆,1981年,第66页)蔡继明:《土地资源配置:市场同样要起决定性作用》,《光明日报》2014年5月14日。

场决定。^①当然,即使在发达的市场经济体中,市场都不是万能的,当垄断势力、信息不对称以及外部性等因素导致市场这只看不见的手失灵时,就需要政府这只看得见的手出手相助,但政府的介入应只限于弥补市场的缺陷,校正市场的偏差,而不是完全取代市场配置资源的决定性作用。就土地资源配​​置来说,虽然需要政府制定土地利用总体规划并进行必要的用途管制,但政府的土地利用总体规划 and 用途管制,也仅仅是为了保证公共利益的实现,对土地市场配置产生的负的外部性加以限制,对正的外部性给予补偿。不仅如此,国家土地利用总体规划的制定与土地用途管制的实施,也必须建立在市场在土地资源配​​置中起决定性作用的基础之上,并根据经济发展的需要和市场供求状况的变化及时加以调整。

2013 年中央城镇化工作会议曾明确提出,“城镇用地要严控增量,盘活存量,优化结构”。那么,该如何严控增量呢?城市建设和国土管理部门提出城镇人均建设用地 100 平米的标准。但不同类型的城市,如商业城市、工业城市、交通枢纽城市、旅游城市等,因其地理位置不同、经济发展水平不同、产业结构不同、人口密度不同,用地需求自然也就不一样,怎么能用人均 100 平米的统一标准来控制呢?不仅如此,一个城市产业有多少,人口有多少,城市用地就要多少,其未来情况更是难以预测的,我们同样不能用划定城市边界的办法来控制城市用地,更不能硬性规定企业亩均固定资产投资数量,城市用地多少和企业用地多少都应当由市场来定。而城市之所以存在大量闲置、低效和低容积率的工业用地,也恰恰是多年来对土地实行计划行政配​​置的结果。

据国土部统计,2003—2010 年新增国有建设用地中 43.6% 为工业用地,住宅用地只占 23.6% 略多。这是因为 GDP 和税收在官员政绩考核中所占权重过高。如果我们提高人口城市化在官员政绩考核中所占的权重,地方政府自然就会提高住宅用地比例以遏制房价上升,从而降低农民工进城落户的门槛。同样地,如何有效实施前述《全国主体功能区规划》呢?显然,如果对生态保护区不通过财政转移支付给予合理的补偿,这些地区是不会情愿放弃土地发展权的;如果不适当提高粮食价格和种粮补贴以及对粮食主产区的财政转移支付,使种粮的收入不低于务工收入,使粮食主产区政府的财政收入(加上中央政府的转移支付后)不低于全国平均水平,种粮不会成为农民的自觉行动,保护耕地也不会成为地方政府的理性选择。所以,在资源与国土空间领域,政府直接配​​置的比例应相应减少,要把开放、公平与透明作为市场规则的制定标准,同时还要打造并完善以区域开放、竞争有序以及城乡统一为特征的国土资源市场体系。为了达成效益最大化、效率最优化的目标,市场的作用无论在微观还是中观领域都应得到充分体现。

五、是否旨在针对外部性(市场失灵)提供公共产品

(一) 何为外部性

经济学家在很久之前就意识到了外部性的存在。亚当·斯密、约翰·穆勒、亨利·西奇威克等,在其著作中都讨论过与外部性有关的问题。马歇尔认为,“外部经济”指的是由于交通运输距离缩短、企业间信息成本降低、谈判成本下降、与市场间的距离缩短等原因造成工厂生产成本下降、利润上升的现象。^②庇古则通过解释单一企业与社会两者追加单位要素投入带来的产值增量之间的相互关系,来说明外部性存在的原因,引入了“外部不经济”,^③其产生原因可以归结于,生产者以外有别人获利或受损,从而导致边际私人净产值较高或较低,因此造成其与社会边际净产值两者的不等价。^④萨缪尔森和诺德豪斯则认为,无论是提供了免费的收益,抑或是强征了不可补偿的成本都可能是外部性产生的原因。^⑤ Buchanan 与 Stubblebine 指出,在消费者的效用函数(或者厂商的生产函数)之中,若存在某一受到其他消费者(或者厂商)控制的变量,并且没有索取补偿或支付成本,就会因此而存在外部性现象。^⑥《新帕尔格雷夫经

① 蔡继明:《土地资源配​​置:市场同样要起决定性作用》,《光明日报》2014 年 5 月 14 日。

② 马歇尔:《经济学原理(上卷)》,北京:商务印书馆,2009 年,第 315 页。

③ 庇古:《福利经济学》,北京:华夏出版社,2017 年。

④ 沈满洪、何灵巧:《外部性的分类及外部性理论的演化》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2002 年第 1 期。

⑤ 萨缪尔森、诺德豪斯:《经济学》,北京:华夏出版社,1999 年,第 28、223 页。

⑥ Buchanan, James M., Stubblebine, Wm. Craig, “Externality,” *Economica*, vol. 29, no. 116, (Nov., 1962), pp. 371-384.

经济学大辞典》则把外部性界定为一种经济活动者之间“不付代价的副作用”。^①《牛津词典》把“外部经济”解释为一种规模经济，外部因素导致个别经济主体成本降低，与外部不经济现象相对。^②外部性通常被归成两种类别，一是“正外部性”，二是“负外部性”。正外部性描述的现象是，某个经济活动参与者的行为，不仅让其他参与者享受到了相应的好处，同时这些取得好处的参与者还不必支付任何形式的报酬；^③相应的，负外部性描述的现象是，某个经济活动参与者的行为，不仅让其他参与者因此而遭受了一定的损失，同时这些受损参与者也不能因此索取任何应得的补偿。

人们意识到外部性问题伊始，外部性与公共利益的讨论就是密不可分的。无论正外部性，还是负外部性，两者都和公共物品的供给以及社会公共利益有着不可分割的关系，要说明何为公共利益，就要立足于外部性问题的探讨。

（二）何为公共物品

外部性、市场失灵问题的讨论总是与公共物品分不开。公共物品与外部性总是同时存在，而外部性的存在则是导致市场失灵的一个主要原因。萨缪尔森把“公共物品”定义为：所有人皆可共同使用，任一个体的消费不会给其他个体对该物品的消费造成影响。一般认为，对于公共物品而言，两点特性是其必须具备的：（1）非竞争性，即新增一名消费者，其他任何一个人对该物品消费的数量和质量仍能保持原有水平；（2）非排他性，即一个人在消费某一产品时，不能排除或阻止其他人同时消费这类产品。^④符合上述两个属性的物品就是公共物品。

（三）外部性、公共利益和公共物品的关系

不少学者持有这样的观点，即公共物品是公共利益的载体。这种理解难免有些狭隘，用公共物品直接定义公共利益是不完整的，公共利益的范围大于公共物品。公共利益项目，可能是纯公共物品，也可能是准公共物品。

根据张志和龚健的观点，基于公共的角度，利益可以划分为三类：第一类是纯公共利益，与纯公共物品相对应，是向所有公众提供的非竞争、非排他的产品和服务，公众可以充分享受这种正外部性而不需支付任何成本；第二类是准公共利益，与准公共物品相对应，即向公众提供的某种准公共物品，虽然为公众服务的目的大于营利目的，但是仍然体现出一定程度的排他、非竞争特性，具有一定的排他成本；第三类是非公共利益，对应私人物品，以营利为目的。^⑤

这里需要补充两点：（1）除了排他、非竞争的物品，如地铁、机场、高铁等，准公共利益也可以包括竞争、非排他的商品和服务，如公共图书馆中的书。对于一本特定的书，一个人借阅将导致其他人不能同时使用这本书，即便如此，不能否认此书的公共利益属性。（2）在一些条件下，准公共物品有可能会转化为私人物品，但其本质还是准公共物品，符合准公共利益。例如，保障性安居工程具有排他性，当房屋数量不足时，又会具有竞争性，即便如此，其对整个社会秩序稳定的正外部性却是明显的，其本质符合准公共利益。对于外部性与公共利益的关系，一句话，正外部性是公共利益的必要非充分条件。

一方面，正外部性只是公共利益的非充分条件，从正外部性中推不出公共利益。正外部性可能是私人利益的附带，一些私人项目虽然也创造正外部性，但这并不是它的首要目标，它只是人们有意识行为产生的无意识结果。私人利益和公共利益的一个界限是：如果正外部性是无意识的、附带的，那么就不能视其为公共利益。经济活动中人与人之间的相互影响是普遍的，如果仅以正外部性为限，几乎所有的私人行为都能被划分为公共利益，这显然是不合理的，^⑥界限过于模糊和宽泛。例如，逛街、逛超市，我们有了好

① 伊特韦尔等：《新帕尔格雷夫经济学大辞典（第三卷）》，北京：经济科学出版社，1992年；胡石清、乌家培：《外部性的本质与分类》，《当代财经》2011年第10期。

② 参见 <http://www.oed.com/>。

③ 王冰、杨虎涛：《论正外部性内在化的途径与绩效——庇古和科斯的正外部性内在化理论比较》，《东南学术》2002年第6期。

④ Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Expenditure," *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4 (Nov., 1954), pp. 387-389.

⑤ 张志、龚健：《从公共产品的角度界定土地征收中的公共利益》，《国土资源科技管理》2013年第3期。

⑥ 枪然：《“公共利益”迷局》，《中国土地》2009年第2期。

的体验,并且不用为此付费,但是却不能因此而认为商场、超市属于公共利益项目。这样的例子数不胜数。

另一方面,公共利益是正外部性的充分条件,从公共利益一定能推出正外部性。公共利益可以涵盖纯公共利益、准公共利益两个类别,它们已经可以包含所有的公共用途、公共目的等一般被认定为符合公共利益的事物。纯公共利益对应的非竞争性、非排他性,一定会带来正外部性;准公共利益在一定程度上的排他性或竞争性,并不是要限制正外部性,社会整体仍能够普遍地享受其带来的有益性。

(四) 政府为校正外部性必须提供的公共产品和公共服务

从整体上说,经济学界都认可这个基本观点:存在外部性时,市场机制凭借其自身力量难以实现最佳的配置效果,此时则需要通过政府力量来引导,或通过法律等手段来调节、监管,从而弥补其调节能力的失效。一般认为,正外部性内部化的方法可以分为两种,即“政府解”和“市场解”。^①萨缪尔森的“公共物品理论”,对于通过采用“政府解”的方式来满足人们的公共物品需求提供了依据;科斯通过对灯塔问题的研究发现,公共物品也可以由私人部门来提供,公共物品供给并非一定需要政府来解决。^②

当采用“市场解”时,应该注意以下两个方面:(1)谁来经营项目,不能由政府直接指定,而是要通过合理的竞争进行选择,即附带营利主体具有不确定性,私人利益只能是附带的;(2)对收费标准必须予以规定和监督,不能通过垄断地位牟取超额利润。一些由于正外部性带来的搭便车行为和市场供给不足的现象,并不能完全由市场自行解决,这时则需要发挥政府的作用。

政府能够更好地发挥作用应该建立在市场决定资源配置的基础之上:一些问题可以由市场直接解决,此时可以充分发挥市场的活力;当市场无法自发解决问题时,政府可以来弥补市场的不足。对于空间规划化,政府在促进实现更高的资源利用效率,美化环境,优化公共服务质量,完善基础设施建设以及对规划进行监督管理等方面都应该发挥重要作用。

在空间规划中,如何实现更合理的资源配置是一个至关重要的问题。当市场无法自发合理配置国土资源时,就需要政府对其进行规划和引导。基础设施以公共利益为初衷,其本质上具有公益和服务的性质,显著的正外部性才是其存在的意义。市场是逐利的,一旦存在这种正外部性,行业的供给量就会小于最优的供给量,市场中很可能没有人愿意作为这种项目的起业者,而完善的基础设施又是如此之必要,此时就需要政府来支持其建设。例如,供水与供电设施、公共交通建设、信息与通信基础设施、物流与仓储等配送链服务设备、污水处理和灾害防治设施等,以及水陆空等包括多种方式在内的交通运输体系的建设。^③

公共服务职责并不等于公共服务职能,两者不能混淆。提供公共服务是政府的职能,但是其生产与提供不一定要由同一主体来承担,两者并非必须要保持一致。当市场的效率更高、质量更优时,则可以借助市场的方式实现公共服务;当市场失灵、出现外部性现象时,则需要政府实现公共服务。^④

环境保护领域容易出现“公地悲剧”现象。生态环境一般有较为显著的正外部性,如果不加约束,个人在追逐私利的过程中,往往只考虑个人边际成本小于或等于个人边际收益,而不考虑其对资源环境造成的损失。外部性的存在,使得个人行为 and 环境保护难以自发调和。促进人与自然之间的和谐关系稳定维持,在美化环境与社会发展之间找到一个合适的平衡点,对此政府应该引导建立集约化发展理念。例如,从供水、供电以及工业废弃物处理的方面提高集约化水平、支持低耗能企业和项目的发展、加强对污染严重企业的惩罚。一些公共利益项目,虽然可以通过市场来提供,但是仍然离不开法律约束和政府监管。法律法规和政府监管可以直接影响个人的行为选择,可以有效地抑制外部性。因此,政府有必要提高法律服务水平,使法律服务与空间发展相适应。例如,可以增加法律服务、援助机构,增设法律顾问单位的数量,为个人和企业提供专业的法律知识咨询活动或是法律知识科普活动,提高其法律意识。

① 王冰、杨虎涛:《论正外部性内在化的途径与绩效——庇古和科斯的正外部性内在化理论比较》,《东南学术》2002年第6期。

② Coase, R. H, "The lighthouse of economics," *The Journal of Law and Economics*, vol. 17, no. 2 (Oct., 1974), pp. 357-376; 汪毅霖、吕晓黎:《转型背景下的规制性俱乐部物品模型》,《山西财经大学学报》2009年第1期。

③ 诸葛敏:《城市基础设施建设前期档案资料管理问题研究——以丽水市为例》,硕士学位论文,山东师范大学政府管理专业,2009年。

④ 沈志荣、沈荣华:《公共服务市场化:政府与市场关系再思考》,《中国行政管理》2016年第3期。

六、是否建立了中央政府和地方政府以及政府与民间激励相容机制

国民经济和社会发展规划需要社会参与政府统筹两者相结合,从特征上来看,它是一种前置的计划,从内容上来看,不仅涉及土地管理,同时还包括国土利用规划以及多种类型的针对产业发展的规划。^①但是,当前的空间规划在编制和实施过程中由于缺少激励机制,从中央政府、地方政府及民间难以形成共识性行动。为了有效激励各类行为主体努力达成特定的目标,通常可以采用“激励相容”(Incentive Compatibility)的方式来实现。通过激励相容原则,可以促进相关主体责任的明确,并可进一步推动合力的形成。所谓激励机制,不仅要能够充分激发大众积极性,同时还需要切实引导大众行为,它以提出均衡的利益法则为基础,从而可以帮助其设计者达到预想的目标。为了使人们的行为达到规划者的预期效果,需要向相关人群提供激励并进行间接的引导。^②

以耕地保护为例,“中央(委托人)”的利益与“地方(代理人)”的利益,两者并非是完全等同的关系,在实践中往往包含着一定差异性。因此,考虑到自身的目标,地方可能会采取与预期不同的决策行为。委托人通常想要构建一个可以使代理人高效帮助其实现目标的环境,而设计一个能够奖励、惩罚与监督的机制是一个可行的策略。出于违规用地成本过低、违规约束效用缺失,导致“纯策略纳什均衡”的出现,地方政府总可以实现最大收益,制约了耕地保护政策的推行。因此,只有让违规处罚高于地方的间接成本、直接成本、总收益三者组合而成的临界值,才能将两者之间的委托代理关系真正置于“激励相容约束”之中。在实践中,为达到“临界条件”,基于现行耕地保护机制,中央可采用适当增强处罚的方式(例如强化违规的政治风险等)来对地方加以规范,并可强化对耕地保护的激励(如政治激励、分摊直接成本、财政补贴等),直至达到临界条件。

七、是否将地方政府自由裁量权限定在了合理区间

国民经济和社会发展规划不仅应该充分体现出前瞻性、指导性,同时弹性与灵活性也是必不可少的。因为目前中国的规划编制和执行依然表现出了较多计划特征,对实际需求的重视程度有所欠缺,这就意味着,在规划编制的制定与实施过程中,应该立足于并充分考虑市场主体的真实需求,而要逐渐改变过去计划经济色彩较多的方式;另外,经济发展是一个动态的过程,开发强度并不是静止不变的,由于经济条件处在不断变化之中,市场参与者也会随之提出新的规划修改意见,这就需要构建一个具有弹性与灵活性的调整机制。^③自由裁量权正是为适应这种动态性要求而设定的。在计划经济转向市场经济的阶段,一方面,中国的规划管理体系有着较高程度的自由裁量权,对经济快速发展产生了积极作用;另一方面,这也导致“权大于法”“以行政决定取代法律规定”等现象的产生。在中国规划管理的监督和公众参与制度建设还不完善的情况下,一些管理者很难把握自由裁量的尺度。自由裁量权好似一把双刃剑。因此,为了有效实现规划调整的积极影响,需要对自由裁量行为进行规范,将其控制在合理的范围中。

针对自由裁量权过度的负面影响,有两个一般性的解决建议:一是法定化规划成果,二是强化公众参与度。但事实证明,规划成果法定化并不是约束自由裁量权的有效途径。事实上,目前中国城市处在高速发展阶段,难预测、复杂性是城市规划过程中存在的现实问题,这就给准确预测未来带来了更多困难。因此,为了优化对城市建设的指导,需要深化程序法系构建并在此基础上加强对开发控制体系的规范。^④由于行政程序法具有更明显的监督和制约效果,常作为规范自由裁量行为的有效方式。^⑤首先,自由裁量需要符合程序规范,应符合相应的时间、空间标准,避免过度的随机性。若公众与当事人想要提出质疑,

① 严金明、陈昊、夏方舟:《“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径》,《中国土地科学》2017年第1期。

② 李闯魁:《机制设计理论对城市规划的启示——议〈城乡规划法〉》,《规划师》2009年第7期。

③ 郭林涛:《我国土地规划管理制度创新研究》,《中州学刊》2017年第9期。

④ 田莉:《论开发控制体系中的规划自由裁量权》,《和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集》,2007年。

⑤ 庞晓媚、周剑云、戚冬瑾:《论开发控制体系的相对独立性》,《城市规划》2010年第7期。

例如希望法官给出相应的判决理由,那么程序规范可以成为其提出要求的有力支持与依据。在意识到规划行政主管部门自由裁量权过大的现实状况之后,许多国家更加注重通过程序规范实现制约目的,并看到听证制度、公开制度、相对人合作与参与、说明理由制度等的重要意义。规划程序法定化对于如今的城市建设而言有着更为突出的现实意义与可行性。衣霄翔、吴潇和肖飞宇总结美国区划变更的经验,认为控规调整决策的实质性依据和保障:一是以司法解释的形式明确区划变更的必要条件;二是限定区划变更的程度以降低变更的风险。^①

为使自由裁量权的行使更为规范,增加公众参与度是一个有效的方式。但是,由于公众参与在中国尚处于新生发展阶段,不仅政府需要一个深入探索与实践的过程,公众也需要通过培训等方式了解如何参与,并要明确其所拥有的权利与应承担的义务。在中国近几年的规划实践中,对于规划决策,公众参与程度还不够深入,仍然存在流于形式与表面,制度与途径保障缺失,参与意识尚且不足,参与技能有待提升等现象。一方面,众多条件还未发展完善,仍处于探索阶段;另一方面,一定的权力集中对于城市发展同样也是需要的。因此,应在公众参与与政府工作效率之间找到一个合适的平衡点。公众参与不能仅仅流于形式,可以基于产权保护推动完善经济制约机制,从而约束自由裁量行为。例如,修改“控规指标”将导致土地权益再分配,即导致发展权转移。虽然禁止“控规指标”修改缺乏现实意义,但若可以引入公众参与,提出让土地使用者缴纳指标修改带来的土地增值,则可以实现对规划的修正与完善。^②与此同时,要求弥补政府决策导致的土地使用者损失,有利于提升政府行为的合理性。《物权法》通过明确权利、义务关系提供了积极的法律保障,对于规范政府的自由裁量行为也有着不可忽视的意义,对中国规划开发控制体系中的自由裁量权必将产生深远的影响。

(本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治家经济学探索”(16ZDA241)和国家自然科学基金项目“中国规划实施情况评估的理论与方法研究(7164103)”的阶段性成果)

(责任编辑:沈敏)

The Criteria for Judging Whether China Economic and Social Development Plans are Scientific and Reasonable

CAI Jiming, ZHENG Minsi, LIU Mengxing

Abstract: Judging China's economic and social development planning includes seven criteria: whether it embodies human-oriented scientific concept of development, whether it meets the basic situation of our country, whether it gives preference to public interest, whether the market plays a decisive role in the allocation of resources, whether it aims at providing public goods for externalities (market failure), whether it has established an incentive compatibility mechanism between central government and local government and between government and civil society, whether it sets the discretion of local governments in a reasonable range. They are not only the criteria for judging whether various economic and social development plans including the "Thirteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development" are scientific and reasonable, but also the basic principles for formulating new economic and social development plans in the future, especially the "Fourteenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development" which has already been launched.

Key words: plan for development, scientific and rational criteria, public interest, externality, the decisive role of the market

① 衣霄翔、吴潇、肖飞宇:《美国的“区划变更”及其对我国“控规调整”的启示》,《城市规划》2017年第1期。

② 田莉:《我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角》,《城市规划》2007年第1期。