

论土地政策的结构与功能

姜爱林

(武汉大学 商学院,湖北 武汉 430070)

摘要:简要分析了土地政策的地位;探讨了土地政策的结构与功能,这是研究土地政策学的组成部分,有助于土地政策科学体系的建立与完善。

关键词:土地政策;地位;结构;功能

中图分类号:D601 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2001)01-0044-04

On the Structure and Function of Land Policy

JIANG Ai-lin

(College of Business of Wuhan University, Wuhan 430070, China)

Abstract:This paper first analyzes the status of land policy, then explores its structure and function which be the ingredient of studying the land policy theory and be conducive to the construction and perfection of the system of land policy science.

Key words:land policy; status; structure; function

术语“土地政策”(Land Policy)是舶来品,主要来自美国、日本等国的政策文化。在我国,土地政策概念的形成,明显比一般政策概念形成晚。它的正式出现和获得社会的广泛认同,不过几十年的时间,这是由我国的国情及政策实践所决定的。所谓土地政策是指国家和政党等政治实体为了实现一定历史时期的土地管理任务和土地利用目标、围绕特定的经济社会利益而规定的用以调整人地关系的一系列准则、方向和指南的总和。其定义一般分为最广义、广义、狭义与最狭义的土地政策四种:最广义的土地政策定义包括土地法律、土地法规与土地规章在内;广义的土地政策定义指凡是与土地有关的一切政策都是土地政策;狭义的土地政策定义指直接或间接制定的用以调整人地关系的一切土地政策;最狭义的土地政策定义是国家和政党(党和政府)直接制定、以土地政策名义发布的所有土地政策。与土地政策概念密切相关的是土地政策的结构与功能,为探讨这个问题,有必要先探讨土地政策的地位,这是研究土地政策结构与功能的前提和组成部分。

一、土地政策的地位

毛泽东同志曾指出:“政策和策略是党的生命”(《毛泽东选集》合订本 P1193),他还指出:“政策是革命政党的一切实际行动的出发点,并且表现于行动的过程与归宿。”(《毛泽东选集》第四卷 P128)这些光辉的论断是毛泽东对政策地位的科学的

概括,对理解与认识土地政策的地位同样适用。

(一)土地政策在政党政治活动中的地位

土地政策与其他政策一样,是一切政党的生命线及其组成部分(由土地的禀性及人多地少的具体国情所决定)。这种地位可从以下两方面理解。

1. 土地政策是政党赖以建立和生存的基础之基础

从我国近代史看,不管是孙中山创立的国民党,还是毛泽东领导的共产党,都把土地政策当作基础。如1905年8月20日同盟会成立时,孙中山即把“驱除鞑虏、恢复中华、创立民国、平均地权”确定为革命组织同盟会的政纲;1924年1月20-30日,在广州召开了中国国民党第一次代表大会,大会以改组国民党进而改造国家为宗旨,通过关于土地问题的政纲,集平均地权纲领之大成,使平均地权纲领理论化、系统化^[1]。又比如,1921年7月,中国共产党在第一次全国代表大会通过的《中国共产党的第一个纲领》虽没有具体规定在民主革命中如何解决农民的土地问题,但却规定了“没收土地”归社会公有的政策目标^[2];1925年10月,中国共产党在北京召开第二次中央扩大执行委员会会议,第一次在党内提出了解决农民土地问题,并确定了“耕地农有”的土地政纲(《列宁全集》第17卷 P262)。这些实例充分证明,土地政策是一个政党创立、壮大乃至不断发展的基础,如果没有土地政策的内容,就不“能够确切回答当前的‘麻烦问题的策略路线’”。^[3]

收稿日期:2000-11-10

作者简介:姜爱林(1964-),男,湖北襄阳人,武汉大学商学院博士后研究人员,高级工程师,主要从事农村集镇化、土地政策与土地法以及人口资源环境经济学研究。

2. 土地政策关系到事业的兴衰成败

中国革命之所以能够取得胜利,就是因为找到了“农村包围城市”及其所奉行的各项土地改革等正确的政策;人民公社、文化大革命时期,之所以革命事业严重受损,就是因为坚持了“一大二公三拉平,一平二调三收款”的错误土地政策,几乎把革命事业推到了崩溃的边缘。这说明,正确的土地政策可以把革命和建设引向胜利和成功,而错误的土地政策则可使革命和建设遭受挫折和失败。

(一) 土地政策在政党与国家社会事务管理中的地位

土地政策是政党和国家管理社会事务的基本手段之一。这种地位也可从以下两方面理解。

第一,国家的土地政策在不同程度上由执政党直接制定。例如,《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》(1986.3.21)和《关于进一步加强土地管理、切实保护耕地的通知》(1997.4.15)这两个具有代表性的土地政策文件,中共中央即中国共产党中央委员会和国务院都是直接的制定者。

第二,执政党制定的土地政策主要由国家去实现。这是因为,政党是阶级的组织,而不是国家政权组织,这是政党的一个重要特征,决定了政党不能直接实施对国家事务和社会事务的管理。实施这项管理职能的主要途径是通过国家政权机构的活动,别无他途。土地政策要由政策文件变为实践,必须依靠国家各级政府及其土地管理部门完成,这是基本规律。当然,政党和国家在管理社会事务时,还要依靠其他的政策手段。

二、土地政策的结构

土地政策从来不是孤立的社会现象,除了与环境之间(此处环境指土地政策环境,即指影响和制约土地政策的制定与实施结果的外在因素,如经济环境、政治环境与国际环境等)的密切联系和某种契合外,各项土地政策之间也存在着相互依存的共生关系,并通过这种关系的运动构成有机整体。这涉及到土地政策结构。

土地政策结构指土地政策系统的构成要素在时空连续性的排列组合方式和相互作用方式,是土地政策系统构成要素的组织形式和秩序。土地政策各构成要素之间、土地政策与土地政策之间、土地政策体系与土地政策体系之间相互联系、相互制约,系统相关,层次分明,形成了不同的土地政策结构。这里,重点探讨土地政策体系的结构。

在土地政策结构中,每一项具体政策都有维持和平衡整个土地政策体系的功能,当某项土地政策的性质发生变化时,其他各项土地政策以及整个土地政策体系都会受到压力并发生相应变化。

探讨土地政策体系结构的概念,不能不考虑土地政策体系的概念,这是一项必不可少的工作。土地政策体系指国家和政党所制定的全部现行土地政策互相作用和相互依赖而构成的具有管理和调控社会功能的有机整体。包括三方面含义:其一,土地政策体系是由一系列土地政策(或叫政策单元)所组成,土地政策单元是其最基本的成分;其二,土地政

策在构成土地政策体系时,各项土地政策要形成一定的结构;其三,土地政策体系作为时空的有限存在,与它的外界环境——社会(土地政策体系所从属的更大系统)关系十分密切。而土地政策体系的结构则是指土地政策体系内各项土地政策的排列次序和组合方式,分为土地政策体系纵向结构和横向结构两个方面。

土地政策体系结构的均衡和协调十分重要,关系到土地政策的作用与效率。政策问题专家李成贵认为,一项政策安排的作用和效率极大地依赖于其他有关政策的存在。由于各项政策安排彼此关联,因而不参照体系内其他相关的政策安排,就无法估价某个特定政策安排的效率^[4]。根据这种观点,一项土地政策不论在整合过程中,还是在交易过程中,都必须满足以下三个原则^[4]:一是完整性和原则。每项土地问题提供相应的土地政策控制或解决方法。二是协调性原则。由于各项土地政策蕴含不同的损益信息,从而对土地资源配置构成了不同影响。因此,政府在土地政策的实际供给中,必须对各项土地政策的效用及土地政策间的摩擦和容纳问题有一个全面了解,避免政策之间的相互矛盾。三是互补性原则。一种土地政策设置不仅生成特定范围的产物,而且还可能产生种种副产品,从而导致土地政策风险或效应偏差,因此需要政府制定配套的土地政策措施,来化险和防偏,以阻止或控制负面后果的发生及其累积趋势。要引起注意的是,在土地政策的制定者缺少足够的力量和信息优势的情况下,土地政策创新或移植社会曲曲折折、反反复复地产生和发展;由于现行土地政策结构对新土地政策的种种约束,迫使新土地政策不得不进行自我调整,以达成妥协式的暂时均衡。

三、土地政策的功能

20世纪50年代“结构—功能”理论被引入政策学领域。美国政策科学创始人拉斯韦尔首次提出了“功能过程理论”,继而,另一位美国政策学家又提出了“政策功能模式”。国内从80年代末也开始了对政策功能的研究。至于土地政策功能问题,目前学者们并不太在意。因此,加强土地政策功能的研究很有必要。

(一) 土地政策的主要功能

土地政策功能指土地政策所具有的和土地政策在其运行过程中所表现的功用、效力、性能、用途等的集合体,就是指土地政策在管理社会事务中所发挥的作用。

1. 导向功能

导向功能的含义指土地政策对人们的土地管理活动与土地利用方向具有引导、指向的作用。这种功能具有四个特征:超前性;指向性;规范性;引导性。其作用形式有两种类型:直接导向与间接导向;正导向与负导向。这种功能的内容主要有:规定目标,确立方向;教育指导,统一认识;约束制

调,因势利导。

土地政策的导向功能不仅是行为的导向,也是观念的导向。大包干政策就是一个例证(陈庆云,1996):1979年安徽省滁县地区率先兴起了“家庭联产承包制”,当全区在三月底有68%的生产队实行包产到组、包干到组的联产计酬,破坏了“三级所有,队为基础”的原有政策时,那里的干部与群众确实遭受到了巨大压力。一份全国性报纸发表了读者来信指出:轻易地从队为基础退回去,搞分田到户是不得人心的。当时有关的文件仍然明确规定,除边远山区和交通不便的单个独户外,不准搞包产到户。然而“双包”到户却在安徽这一地区成了农民的自发选择。不少相邻的县纷纷刮起了“反对复辟倒退”、“反对单干风”等大标语,那些对阶级斗争心有余悸的人也感到惶恐不安。面对着相当多的人的观念发生大混乱之际,当时省委的主要负责人指出:究竟什么意见更符合人民的根本利益和长远利益,要靠实践来检验。只要能增产增收,对国家能多贡献,集体能多提留,群众生活能改善,就是好办法。省委的看法进一步坚定了各级领导实行联产承包责任制信心。不久,以大包干为主要形式的家庭联产承包制在中央政策的有力推动下在全国各地迅速发展。1983年,中央文件《关于当前农村政策的若干问题》指出:联产承包责任制迅速发展绝非偶然。它以农户和小组为承包单位,扩大了农民的自主权,发挥了小规模经营的长处,克服了管理过分集中,劳动大呼隆和平均主义的弊病。1984年中央1号文件又明确规定“土地承包期一般在十五年以上”的具体政策。到1984年末,全国农村实行生产责任制的生产队达到99%以上。以大包干为主要形式的家庭联产承包制作为农村改革的基本经济政策的重要内容,在建设具有中国特色的社会主义新农村被全国广大群众所认同。

2. 调控功能

调控功能指政府运用土地政策,在协调和控制土地管理、土地利用出现的各种利益矛盾的过程中所起的作用。这一功能包括:协调功能和控制功能。协调功能指土地政策对人口大量增加而耕地不断减少的失衡趋势进行制约、调节的能力。这种功能具有四个特征:多线性;动态性;适度性;综合性。其作用形式有:由冲突引起的政策协调;由社会变迁引起的政策协调;由人们生活环境变化引起的政策协调。土地政策之所以具有协调功能是因为:一方面是由土地政策的本质属性(土地经济利益关系的调节器)决定;另一方面是由土地政策体系的内在要求决定。

控制功能指土地政策的制定者通过土地政策对人们开发、利用与保护土地的行为及土地供给与需求的制约与促进,以实现对土地总量的控制。这种功能具有四个特征:强制性;惩罚性;限制性;管制性。其作用形式有三种:监督作用;惩罚作用;教育作用。土地政策之所以具有控制功能,是因为:一方面是由土地政策的规范性所决定;另一方面是由土地政策控制在整个土地管理和土地利用中的重要地位所决定。以上说明,土地政策的调控作用主要体现于调控社会特定的经济利

益关系,尤为重要的人地关系及土地经济利益关系。比如,冻结占用耕地政策[详见《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(1997年4月15日)第二部分,《冻结非农业建设项目占用耕地规定》(国家土地管理局、国家计划委员会联合发布)(1997年5月19日),这两个政策文件明确规定了“冻结”占用耕地问题],其调控功能十分明显。这项政策从1997年4月15日起开始实施,冻结时间为一年。到1998年4月15日,除中央规定的国家重点工程及解困房、安居工程占用耕地以外,没有批准任何其他项目占用耕地,有效地遏制了乱占滥用耕地的势头,又使该年新占用耕地比上年减少15%^[5]。同时,土地利用方式也发生了较大转变,即利用原建设用地45万亩,比上年增加1倍多^[5]。但从1997年全国各类建设用地清查结果看,土地粗放利用、闲置的问题仍相当严重,控制非农业建设占用耕地的任务还十分艰巨。为此,党中央、国务院决定继续在全国范围内冻结非农业建设项目占用耕地:自1998年4月15日起至《1986年中华人民共和国土地管理法》修订后颁布实施止(《中共中央办公厅、国务院办公厅关于继续冻结非农业建设项目占用耕地的通知》1998.3.29)。一年多的实践表明,冻结占用耕地政策的调控功能主要体现在以下几个方面:一是可以比较迅速地扭转人口大量增加而耕地不断减少的失衡趋势。据统计,冻结前的1986—1996年的10年中,我国平均每年减少耕地750万亩,而冻结后的1997年、1998年则分别净减少203万亩和300万亩,效果相当显著^[6](1998年净减少300万亩,主要是新出现了天调和生态退耕两个因素,从而减少新开垦耕地的数量)。二是个别省市区初步实现了耕地总量动态平衡。据统计,1998年,天津、辽宁、云南、西藏、宁夏、新疆等6个省市区实现了耕地总量净增加;江苏、黑龙江、吉林、内蒙古、浙江、山东、湖北、江西、广西、四川、甘肃等11个省区实现了建设占用耕地的占补平衡^[6]。

此外,还有土地政策的国际协调问题,这也是其调控功能的重要内容。土地资源问题已经不仅仅限于一国内部,而成为一个区域性乃至全球性的问题。同时,土地资源利用不当,也会引起跨国界环境问题,甚至全球环境问题。1972年在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议通过了一条原则,这条原则承认各国开发本国自然资源的权利,但这种开发不能损害其它国家的环境^[7]。这就是说,土地政策不但要遵循这一条国际化的原则,同时,还必须赋予其国际协调功能。

3. 分配功能

分配功能指土地政策在一定历史时期内新创造的价值或体现这部分价值的利益和权利在不同阶级、社会团体或社会成员之间分配的能力与作用。不少人认为,政策是一种资源,谁得到了政策,谁就拥有了资源。但也有人不同意这种观点,认为公共政策本身并不是资源,而是由于政策实施后能保证了一部分人的利益得到满足,这意味着政策起到了向社会有关成员分配利益的功能(陈庆云,1996)。笔者同意后一种观点。这一观点与沈承刚(1994)的看法相类似,他说:政策的分配功能,实质上是政策对利益分配或价值分割以满足不同政策主体、客体之需要的能力与作用,是一种权威性的分配

功能。那么,土地政策的分配功能需要回答哪些问题呢?主要有三方面:其一,将那些满足社会需求的资源(即利益)向谁分配;其二,如何进行分配;其三,什么是最佳分配。这三个问题中,最重要的是“利益向谁分配”。

利益向谁分配?这是任何一项政策包括土地政策在内,都不容回避的问题。对此,陈庆云(1996)作了深入分析:

社会经济地位的差别,思想观念的差别,风俗习惯的差别以及知识水平的差别,造成了不同的人有不同的利益需求。然而社会的实际资源有限,不可能时时、事事都满足每个人的需要。社会中每一个利益群体与个体都希望在有限的资源中多获得一些利益,这必然会在分配各种具体利益时造成冲突。如果这些冲突激化,就会造成社会的不稳定。为减少社会成员之间的利益摩擦,需要站在公正的立场上,用政策来调整现实的利益关系。一旦某项政策付诸实施,必然是一部分人获得利益,另一部分人未获得利益;或者是一部分人获得了较多的利益,另一部分人并未获利,甚至失去原有的利益,这就是政策所起到的利益分配作用。每一项具体政策,都有一个“谁受益”的问题。利益究竟分配给谁?在通常情况下,下列三种利益群体和个体容易从公共政策中获得利益。其一,与政策主观偏好一致或基本一致者。政府是政策制定的主体,自然也是公共利益分配的主体。政府显然是愿意把公共利益分配给自己的拥护者,而不是反对者。现实中常有这种情况出现,那些口头或表面拥护实际上反对政府偏好的人也同样会从政策手中获得同等的利益,甚至更多的利益。其二,最能代表社会生产力发展方向者。公共政策的利益取向是明确谁是政策的受益者。对于任何一届政府来说,大力发展社会生产力总是第一位的。政策的好与坏,正确与错误,首先看它是否有利于生产力的发展。不言而喻,其行为体现生产力发展趋势者,必然会从政策中获益。其三,普遍获益的社会多数者。一项政策的实际效果,取决于该政策是否符合绝大多数人的利益。因为政策实施中,利益得到满足或基本满足的各种利益群体与个体,会自觉不自觉地拥护和执行政策,促使政策的实际效果与预期效果一致。一般地说,若政策受益的人越多,则发生政策偏离的可能性

越小^[1]。以上公共政策利益分配观点,对同样具有公共特征的土地政策也是适合的。因此,认真地研究土地政策的利益分配功能,既是重要的理论问题,又是一个严肃的实践问题。可以这样讲,离开了“究竟把利益分配给谁”这一核心问题,土地政策将失去了制定的必要,即使制定出来也会失去其灵魂,这一点至关重要。

(二) 土地政策功能与其地位、结构的关系

1. 土地政策地位与土地政策功能的关系

土地政策的地位是指一项土地政策在国家社会管理事务活动中所处的位置,而土地政策的具体功能则是由土地政策的地位所决定的。这就是说,地位决定功能,有什么样的地位,就有什么样的功能,功能是第二位的因素,它离不开地位的核心作用。

2. 土地政策结构与土地政策功能的关系

土地政策结构与土地政策功能是一对密不可分的范畴;结构决定功能,土地政策结构是决定的因素,它决定土地政策的功能;土地政策功能是第二位的因素,一旦结构发生变化,也必然会引起其功能的变化;结构与功能存在着互为因果的关系。

参考文献:

- [1] 金德群. 中国国民党土地政策(1905-1949)[M]. 北京: 海洋出版社, 1991.
- [2] 张希坡, 等. 中国革命法制史[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1992.
- [3] 张金马. 政策科学导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1992.
- [4] 李成贵. 农业政策研究中的两个理论问题[J]. 社会科学战线, 1998, (1): 21-22.
- [5] 周永康. 把中央政策落到实处[A]. 土地管理法修订草案全民讨论辅导材料[C]. 北京: 国土资源部, 1998. 11-13.
- [6] 周永康. 认真实施新法坚持依法行政努力实现耕地总量动态平衡[N]. 中国国土资源报, 1999-03-17(1).
- [7] 张红军, 等. 社会经济政策的环境分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 1994.
- [8] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996. 19-20.