

“圈地之风”的政治经济学： 性质、成因及其治理

杜业明

(江苏省人大常委会研究室,江苏南京 210008)

摘要:“圈地之风”给中国的粮食安全和可持续发展带来了危害。本文从政治经济学角度对“圈地之风”进行了定性分析,探讨了“圈地之风”勃然兴起的根源,并提出了治理“圈地之风”的若干举措。

关键词:圈地之风;土地产权;土地发展权

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2003)01-0054-04

The Plutonomy Nature and Origin and Renovation of the Wind of Enclosing Land

DU Ye-ming

(Research Office of Jiangsu Committee of the NPC, Nanjing 210008, China)

Abstract: The wind of enclosing land has done harm to Chinese food safety and sustainable development. From the angle of plutonomy, the article analyzes the nature of the wind of enclosing land, researches into the origin and puts forward some renovation countermeasure.

Key words: wind of enclosing land; land property right; land development right

党的十六大将推动经济结构战略性调整和基本实现工业化作为本世纪头20年经济建设的主要任务,这客观上需要调整土地用途结构,将部分农地转为建设用地。在这个过程中,至关重要的问题是必须推进土地利用的可持续发展,优化土地资源的配置结构,切实维护失地农民的根本利益,竭力预防和坚决避免“圈地之风”的泛滥。

一、对“圈地之风”的定性分析

(一)“圈地之风”的主要特征

20世纪90年代中期以来,全国各地大量圈占农村土地,其波及面之宽、势头之烈,实属罕见,已引起社会普遍不安。这场“圈地之风”主要有以下特征。

1. 土地用途结构调整宏观失序

随着“圈地之风”的勃然兴起,我国耕地面积在短期内出现了锐减之势。国土资源部统计显示,我国耕地保有量已从1996年的19.51亿亩减少到2002年的18.89亿亩,7年间我国耕地年均减少0.46%,耕地减少速率比“七五”期间上升了0.14个百分点,比“八五”期间上升了0.28个百分点。根据国家土地利用总体规划,到2010年我国耕地保存量应该是19.2亿亩。这表明,我国现有耕地总量已低于2010年的规

划线,呈现出宏观失控的无序态势。耕地骤减造成粮食综合生产能力大幅度下降,中国的粮食安全已经进入“红灯区”。与此同时,建设用地的过快增长严重削弱了我国特别是东部发达地区的可持续发展能力。

2. 行政权大量侵犯农民的土地财产权

1982年制定的《中华人民共和国宪法》明确规定,农村土地属于农民集体所有。同时,我国逐渐形成了一整套具有浓厚计划经济色彩的土地征用制度。基层政府动辄祭起悬在农民土地财产权之上的“达摩克利斯剑”——征地权,在农民事前毫不知情、事无任何谈判权、事后得到很少补偿的情况下,将大量农民集体所有土地征用为国有土地,因而引起了农民的强烈不满。据国土资源部提供的数字,2002年上半年群众反映地纠纷、违法占地等问题的占信访接待部门受理总量的73%。面对农民的强烈不满和对抗行为,一些基层政府竟动用“专政工具”对待农民,农村社会冲突加剧。据有关部门分析,当前农村的主要矛盾已从过去的乱收费乱摊派变为土地征用。

3. 土地收益分配格局严重失衡

据测算,最近十多年间,城市通过“廉价征地”从农民手

收稿日期:2003-11-25

作者简介:杜业明(1977-),山东诸城人,江苏省人大常委会研究室,硕士,主要从事国际贸易理论与政策、农业和农村经济研究。

里“积累”了2万亿元人民币,这些财富足以建立农村居民社会保障体系的基本框架。城市经济日渐繁荣,而农村则大伤元气,特别是中西部地区,60%的农村近10年来不仅未能发展,反而趋于凋敝,城乡二元格局进一步强化。现行《土地管理法》规定,农民征地补偿安置费用最高不得超过农用地年产值的30倍。一般地,农用地的平均年产值为800元/亩,那么征地费用最高不超过24000元/亩。农民对这样的补偿标准颇为不满。据浙江省农调总队对455户被征地农户的调查显示,有75.2%的失地农户认为征地补偿标准偏低甚至严重过低。在实际操作过程中,基层政府还克扣、截留、挪用本已很少的补偿安置费用。调查显示,农民个人只得到全部征地补偿费用的5%-10%,村集体留下20%-30%,其余款项则由乡级及乡级以上政府占有。土地收益分配不公将造成严重的社会问题。一般每征用1亩地就伴随着1.5个农民失业,这就意味着“失地农民群体”将从目前约3500万人剧增至2030年的1.1亿人。专家估计,其中有5000万甚至8000万以上的农民将沦为“种田无地、就业无岗、低保无份”的“三无”游民。“三无”游民作为社会转型期的失意者,极易滋生个人恐怖犯罪,成为中国社会面临的更为现实的威胁。

(二)中国“新圈地运动”与英国“圈地运动”的差别

1. 政治环境迥异

通过1688年的“光荣革命”,英国逐渐形成了以资产阶级和新贵族联合专政为国体、以议会制君主立宪制为政体的政治构架。为了发展资本主义大农业,维护统治阶级的利益,英国政府公开允许和鼓励新贵族无耻地抢劫自耕农的土地,从而造成了旷日持久的“人道主义灾难”。我国则是中国共产党领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家。中国共产党作为执政党,其执政理念始终是“立党为公、执政为民”。当前,中央已经认识到保护农民土地财产权的重要性。中共中央[2003]3号文件明确提出了进一步完善土地征用办法和制定农村集体建设用地流转、置换政策的任务。十六届三中全会强调,“实行最严格的耕地保护制度,保证国家粮食安全。按照保障农民权益、控制征地规模的原则,改革征地制度,完善征地程序。严格界定公益性和经营性建设用地,征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制,及时给予农民合理补偿。”之前,国土资源部成立了《土地管理法》修改工作领导小组。《土地管理法》的酝酿修订和《农村土地承包法》的颁布,表明中央维护农民利益的决心坚定而又明确。

2. 经济条件不同

英国“圈地运动”发生于资本主义兴起之初,资本是这种新的生产方式产生和发展的最基本的条件之一,同时也是当时最为稀缺的生产要素。因此,迅速完成资本原始积累是资产阶级和新贵族的共同目标,剥削阶级的嗜血本性决定了他们必然将矛头指向处于“人为刀俎、我为鱼肉”的弱势地位且拥有土地的自耕农群体。相反,今天的中国总体上并不短缺资本。根据中国人民银行公布的货币政策执行报告,截至2002年底,全部金融机构本外币存贷差额竟高达4.3万亿元。可见,中国保持经济快速发展良好势头的关键在于,要通过制度创新将沉淀的储蓄转化为活跃的投资,而不是搞

“圈地之风”积累原始资本。

3. 国情差别很大

当时的英国号称“日不落帝国”,殖民地遍布世界各地,粮食安全当然不成问题。而我国则是一个人众地寡的发展中国家,人均耕地仅1.5亩左右,仅相当于世界人均耕地面积(4.2亩)的1/3。在所有大国之中,中国的人地矛盾最为突出。历史经验和现实国情都要求我国在实现工业化和城市化过程中必须避开西方资本主义国家和当前一些发展中国家的路径,坚持既定基本国策,始终十分珍惜土地资源,科学合理使用土地资源。否则,我们就要犯极大的错误。

综上所述,可以把中国的“圈地之风”定性为:在经济社会转型期,各地政府以经济增长为主要目标,以招商引资、兴办各类开发区为主要方式,大量运用行政权,在短期内将大量农用地转为建设用地的过程;它在推动工业化、城市化的同时,削弱了我国的粮食综合生产能力和可持续发展能力,侵犯了农民的土地财产权,造成了一系列严重的社会问题,为中国的持续、全面、协调发展和政治稳定带来令人担忧的隐患;它与中国的主流政治价值观相悖离,与激发民间投资的制度创新迟滞密切相关,与人多地少的中国国情相冲突,应坚决加以制止。

二、“圈地之风”的成因分析

(一)现行土地征用法律制度不合理、不健全

1. 征地范围含混不清

现行《土地管理法》第二条强调,“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。”问题在于:“公共利益”的外延是什么?国家可否为了某企业或个人的私利而征用农民土地呢?现行《土地管理法》没有给出明确答案。于是,地方政府把“公共利益”的外延无限度地扩大化,将征地权的运用拓展到了工矿、商业、房地产、旅游等国民经济的一切领域。许多地方用于经营性项目的征地达50%以上,个别城市真正用于公益项目的征地还不到10%。

2. 征地程序不规范

现行土地法律法规尚未建立征地听证制度,没有给予农民以讨价还价的权利,征地手续过于简单化,征地过程透明度不高。

3. 征地补偿标准偏低,失地农民安置方式单一(货币安置方式占90%)

上文已有所涉及,此处不再赘述。

(二)现行增量土地供给制度极易导致“政府失灵”

在现行法律构架内,国家不允许农村集体土地使用权的流转。农用地转为建设用地以及集体存量建设用地的流转,必须以土地所有权的变更为前提。政府垄断了土地一级市场并获取大量的土地发展权收益,是现行增量土地供给制度的鲜明特征。由于我国没有采取“公共选择”的政府治理模式,因而地方政府有可能成为“拥有独立利益的巨物”。这种政府治理模式与现行增量土地供给制度相结合,催生了“政府失灵”的不良后果。

1. 增量土地供给制度成为基层政府扩张的财政支柱

帕金斯认为,政府作为官僚机构的载体具有自动扩张的

趋势,官僚机构和立法部门都追求预算的最大化。政府部门谋求内部私利而非公共利益(被称为“内部效应”),是政府失灵的一个重要原因。我国基层政府和村委会的情况佐证了帕金斯定律的正确性。据估计,维持县乡两级政府和村委会的正常运转,每年需要6000亿元人民币,如果按70%折算,农村需要支付4200亿元;而县乡村的合法总收入仅为1500亿元,收支相差2700亿元。为了弥补巨额财政赤字,基层政府和村委会只有另辟蹊径搞“创收”,才能生存下去。目前,出让土地已成为基层政府弥补巨额财政亏空的主要途径之一。政府征用农民土地并转手出让给用地单位,可以得到大量的土地出让金。据统计,政府从土地一级市场获得的收入,2001年为1318.1亿元,同比增长了110.91%。大部分土地出让金由基层政府享有。在某些地区,土地出让金已占到基层政府当年财政收入的30%-40%,甚至更高,号称“第二财政”。政府还向土地使用者征收各种土地税费,其分配比例亦向基层政府倾斜。总之,征地数量愈是增长,可供出让的建设用地越多,地方政府的“钱袋子”就愈发殷实,从而越能实现自身的扩张和膨胀。这种机制必然引发“圈地之风”的不断升级。

2. 增量土地供给制度提供了众多寻租机会

缪勤指出,所谓“寻租”(rent-seeking)就是“用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润”。他认为,官员们可以通过政府管制进行寻租。我国现行增量土地供给制度的运行恰恰依赖于政府对土地用途的管制和土地一级市场的垄断,因而土地成为官员寻租的一大腐败温床。温家宝总理尖锐地指出,“利用土地牟取暴利已经成为一些单位和个人‘寻租’的手段。”在现行制度安排下,政府把农村土地征用为国有土地以后,可以采用划拨或有偿出让方式将土地交给用地单位使用,其中后者又可分为协议、招标、拍卖、挂牌等四种方式。对用地单位而言,划拨方式是零地价,协议方式不透明,招标方式可以串标,拍卖和挂牌方式代价最高,用地单位获得土地使用权的成本因土地出让方式不同而迥异。可见,掌管土地审批事宜的官员有很大的自由裁量权,亦即官员权力的价格很高;国家对官员腐败罪行的惩罚力度不可谓不大,但这些官员普遍缺乏监督、难以监督或监督成本很大,因而获罪概率较小,官员的受贿成本较低;从而导致土地寻租行为屡屡发生。总之,政府征地的数量亦即建设用地供给量越多,官员寻租的机会和收益就越多,这也是基层官员掀起“圈地之风”的另一动力源。

3. 现行农村土地制度存在严重缺陷

我们认为,“圈地之风”的产生乃至猖獗,根源在于现行农村土地制度——土地集体所有制有其严重弊端,即土地所有权主体虚置。农村土地究竟归乡(镇)政府所有,还是归村委会或者村民小组所有?众说纷纭,莫衷一是,可谓“剪不断,理还乱”。其结果是,农民对土地不能形成一以贯之的预期,重当前而轻长远。为实现短期收益的极大化,他们绝无忌讳野蛮地、“杀鸡取卵”式地使用土地。而且,农民不愿意承担对土地进行长期投资以改良土地的责任。原上海市经济研究中心主任陈敏之指出,土地的集体所有制已经异

化为权力所有制,谁掌握了权力,谁就有支配权——事实上的所有权。反而出现了马克思所深恶痛绝的现象:“一些人垄断一定量土地,把它作为排斥其他一切人的、只服从自己个人意志的领域。”于是,基层政府肆无忌惮地圈占土地,排斥农民,极不公平地分配土地收益。同时,土地权力所有制又进一步强化了农民行为的短期化。

三、“圈地之风”的治理

(一)赋予并落实农民以完整的土地产权和土地发展权

针对土地集体所有制的种种弊端,专家学者们纷纷提出改良方案。有的学者指出,土地产权包括终极所有权及其派生出来的占有权、使用权、产品处置权和收益权等若干权利,而使用权、可转让权和收益权则是三种最重要的产权;应确保农民的这三项权利,从而最大限度地保护农民的土地承包权。有的学者认为30年的土地承包期过于短暂,应将承包期延长到50年,或者干脆将土地使用权永久性地给予农民。有些学者还主张用土地私有制取代土地集体所有制,将农村土地的所有权直接落实到农民个人。

我们认为,2003年制定的《农村土地承包法》赋予农民以不可剥夺的土地承包权,将党的农村政策进一步法制化,强化了农民的土地承包权,使之成为一种独立的物权。只要把《农村土地承包法》真正落到实处,那么农民的土地承包权就相当于事实上的所有权。关于土地私有化,在近期内不可取。原因有三:一是土地集体所有制是社会主义的重要经济基础之一,土地私有化对我国上层建筑究竟产生什么样的影响,难以预料,需要充分研究;二是目前实行的承包制,是政府、集体、农民三者长期博弈的产物,是我国土地制度变迁的结果,农民已经适应了这种制度安排,他们对改制的要求是否普遍急切尚需调查;三是我国乡村权势阶层的崛起,使得土地私有化分配难以公平、公正地开展。但我们同时也认为,从长远看土地私有化方案不应成为理论禁区。我们不应忘记,新中国成立前后,正是党在全国范围内对农村土地进行了公平、公正的私有化分配,得到了广大农民的普遍拥护,使我国农业和农村生产力得到了空前的发展,新生的国家政权得到了极大地巩固。总之,土地所有权的归属问题固然重要,但更为关键的问题在于党和国家对人民权利的保护是否有效。如果执政观念不更新,政府职能不转变,权力依旧很集中,公权仍然很强势,那么,即使实行土地私有化,农民也不能抗拒土地被低价征用乃至无偿剥夺的劫难。

此外,应尽快确立“土地发展权”概念,赋予农民以农村土地发展权。近几年,我国理论界提出了“土地发展权”的新概念。所谓土地发展权,是基于土地的所有权,从使用权和收益权中分离出来的一种物权,是土地所有权人或土地使用权人通过改变土地现有用途而获取额外收益的权利。而所谓“农村土地发展权”,主要是指农民在以下两种情况下获取收益的权利:一是农用地转为建设用地;二是农村存量建设用地直接进入土地一级市场。农村土地发展权也是农民不可剥夺的权利。欲维护农民的利益,使“圈地之风”得到有效治理,就应坚决排除各种“分利集团”的干扰,将农村土地发展权赋予农民。为此,一是要严格限制政府征地的范围,政

府应按照市场价格给予被征地农民以补偿,不仅要补偿农民放弃农地的机会成本,还要向农民购买土地发展权;二是在土地用途管制的前提下,允许农民集体所有的土地直接进入土地一级市场。集体经营的存量建设用地,其土地发展权归农村集体经济组织行使,这是无可争议的。问题在于,农民承包的农用地转为建设用地,其土地发展权应归谁享有呢?曾两次获得诺贝尔奖提名的美国农村发展研究所所长罗伊·普罗斯特曼经过精密测算,得出以下结论:按照不同的贴现率,农民30年土地承包权的净现值相当于全部土地价值的75%-95%。因此,土地承包人应得到农村土地发展权收益的75%-95%,而土地所有者可以得到5%-25%。引入“土地发展权”概念,有利于全面正确地认识土地的价值,促进土地的科学利用,同时也有利于从理论和实践上解决对征地农民补偿过低的问题,为合理确定补偿标准提供理论依据。

(二)改革现行征地制度

从近期看,应积极推动失地农民补偿安置制度创新。第一,修改现行《土地管理法》,适当提高农民征地补偿安置标准。有两种选择方案:一是提高征地补偿的年产值或倍数标准;二是全面考虑被征用土地的区位条件、当地经济发展状况、农民生活水平等多种因素,制定一定区域范围内的综合补偿标准。第二,积极创新农民征地补偿安置的方式。可以实行“土地换社保”政策,以解决失地农民的长远生计问题;也可划出一部分建设用地,让农民从事开发经营,发展自有产业。以上措施可增加基层政府的征地成本,在某种程度上有利于遏制“圈地之风”。

从长远看,应当把征地范围清晰化、征地方式市场化作为现行征地制度改革的目标。其一,严格界定“公共利益”的外延,即政府只有在以下几种情况下才可以征用农村集体所有的土地:国家投资的重点建设项目及直接满足公共需要并列于国家计划的集资建设项目(例如水利建设项目);能源、交通、供电、供水、供暖等公用事业和其他市政建设项目;国防事业;教育、文化、卫生、体育、环境保护等社会公益事业;各级党政机关用地。政府不得动用征地权征用农民集体所有的土地为经营性项目供地。其二,政府为公益性项目而征用农民的土地,应按照土地的市场价格(农地价格与土地发展权收益之和)向失地农民支付补偿费用。基层政府征地权的运用局限于公益性项目,因而征地范围将显著缩小;必须按照土地的市场价格为公益性项目供地,征地成本大大增加,基层政府圈占农村土地的欲望会大为降低。

(三)推动现行增量土地供给制度创新

增量土地供给制度创新的目标是:在政府管制土地用途的前提下,允许农村集体所有的土地直接进入土地一级市场流转,各利益相关者按一定比例和规则分享土地发展权收益。具体操作方案是:第一,根据土地利用总体规划需要将农用地转为经营性建设用地的,可以不变更土地所有权。符合土地利用总体规划且已合法使用的农村集体建设用地可

以转让、出租、作价入股等方式流转。第二,农村集体经济组织负责实施集体存量和增量经营性建设用地的流转活动。属于农民承包地转为经营性建设用地的,农村集体经济组织实施的流转活动必须接受原土地承包人的监督。农村集体经济组织代表原土地承包人与用地单位达成的流转协议,2/3以上的原土地承包人赞成该协议的,协议即可生效,1/2以上的原土地承包人对该协议持异议的,该协议无效。第三,农民集体所有的建设用地进入土地一级市场的,政府可对集体土地流转收益征收“集体土地流转税”,税率应适当高于国有土地增值税率。集体土地流转税按一定比例在各级政府之间分享。除中央和省规定的收费项目之外,禁止基层政府对集体土地流转收益另行搭车收费。第四,集体经营的存量建设用地,其流转收益依法缴纳流转税之后的余额由农村集体经济组织享有。农民承包的农用地转为建设用地的,其流转收益依法缴纳流转税之后的余额按照3:7的比例,由农村集体经济组织与原土地承包人分享。

农村集体所有的土地直接进入土地一级市场流转的良性效应是:第一,农民与用地单位直接谈判土地价格事宜,决策分散化将导致土地交易效率的提高、土地一级市场机制的健全和土地资源的优化配置。农民获得决策权还将使各地竞相低价出让土地的势头得到扭转,土地价格的上升将引致土地投资强度的提高和土地的集约利用。第二,农民在农用地转用和集体存量建设用地流转方面有了知情权和监督权,官员的寻租机会将大大减少,有利于社会收入分配的公平和公正。第三,农民将从集体土地流转中获得一笔不菲的收入,这笔收入将成为农民进城创业的原始资本。如此一来,我国的城镇化进程将在城乡经济统筹发展的基础上进一步加快。此外,政府通过征收“集体土地流转税”参与农民集体土地流转收益的分配,从而有效地维护国家利益。

参考文献:

- [1] 马克思. 资本论(第三卷)[M]. 北京:人民出版社,1975.
- [2] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [3] 科斯,阿尔钦,诺斯,等. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [4] 刘永湘,杨明洪. 中国农民集体所有土地发展权的压抑与抗争[J]. 中国农村经济,2003,(6):16-24.
- [5] 杨海坤. 严格规范土地征用目的和程序,完善现有土地征用补偿制度[EB/OL]. 中国网,2003-03-14.
- [6] 党国英. 我国乡村权势阶层的崛起及其社会影响[EB/OL]. 思想评论网,2003-04-22.
- [7] 郑凤田. 我国现行土地制度的产权残缺与新型农地制度构想[J]. 管理世界,1995,(4):138-146.
- [8] 杜业明,梁明. 盛世危言:拯救中国土地[J]. 人民与权力,2003,(11):6-12.