

耕地保护与政府 职能的相关性分析*

王玉琼

内容提要 耕地保护是现今中国的一个热点难题。耕地的公共资源性质要求国家应在耕地管理与保护中发挥主导作用。目前存在的耕地保护不力问题有其制度上的原因。为此,必须明确耕地产权,转变政府耕地管理体制。

关键词 耕地保护 产权明确 公共管理

一、耕地的公共资源性质与 耕地保护的外部性特征

(一)耕地的公共资源(Public Resource)性质

根据效用、消费和受益等经济特性,一般把物品分为公共物品(Public Good)和私人物品(Private Good)两类。公共物品的特性在于:(1)效用的不可分割性。即效用为整个社会成员所共享而不能将它分割为若干部分分别归属于某些个人独享。(2)消费的非竞争性。即某些个人对它的享用并不能排斥其他人同时对它享用,也不会因此而减少其他人享用它的数量。(3)受益的非排他性。即在技术上无法将拒绝为之付款的人排除在受益的范围外。能同时满足这三个条件的物品称为纯公共物品,同时不满足这三个条件的物品则是私人物品,介于二者之间的为准公共物品;具有公共物品性质的自然资源为公共资源。一般地说,公共资源都属于准公共物品范畴,它的效用是不可分割的,但它在消费上具有竞争性,或者在受益上具有排他性。由于公

共资源具有这样的一些特性,它在配置时便会产生外部性(包括外部经济与外部不经济),所以,公共资源的所有权一般都是属于一个独立集体,如国家由集体来配置该资源,才能使外部性内部化。

耕地正是这样一种公共资源。耕地的效用不仅仅在于一块块耕地上生产了多少粮食或将其改作他用后获得了多少效益,更重要的是所有耕地作为一个整体所能提供给一个国家的食物安全保障,就像国防能为国家提供安全保障一样,其效用具有整体性,且是国家每个公民都可受益到的。不过,耕地的消费具有一定的竞争性。当消费的人数增多时,所需的粮食就增多,在其他条件一定的情况下,耕地的数量必然也要求有相应的增加。虽然耕地在提供食物安全保障的效用上是不可分的,受益也是非排他的,但是,人们在生产或购买粮食时,仍是要付出成本的,即耕地在提供另外一些效用时,如作为一种生产要素时,其效用是可分割的,其消费是竞争性的,其受益也是排他的。可见,耕地是一种比较特殊的公共资源。当我们提倡保护耕地

* 本文系 2003 年国家留学基金资助项目“公共部门管理研究”(项目号:2003835016)初步研究成果之一

时,主要是针对耕地保障食物安全的效用讲的。

(二) 耕地保护的外部性 (External Effect) 特征

显然,对耕地的保护行为存在外部性。对于管理土地的地方政府、拥有耕地的农民集体及承包耕地的农民来说,他们要为维持和保护耕地承担全部的成本,虽然也从中受益,但毕竟只是一部分,而全社会包括那些不用为此付出任何成本的人也都能从中受益。更严重的是,维持和保护耕地并不是维持和保护耕地者所能从耕地中获得利益最大的一种方式,进一步说,一方面,在利用效益上,耕地与非农用地两者有巨大的差别。耕地相对于其他各种土地利用方式的比较经济效益是最低的。一般情况下,城市工业用地效益是农地利用效益的 10 倍以上,商业用地是耕地利用效益的 20 倍以上。另一方面,在投资决策上,耕地转变为非农用途后有强大的增值效应。于是,实践中对土地尤其是耕地握有实际使用权的集体或个人便有了将耕地非农化的冲动。从某种程度上看,改革开放以来耕地逐年大幅度减少就是这种冲动的现实化。换句话说,利益驱动成了人口增加、城市化和经济发展之外推动耕地非农化的主要力量。

二、耕地保护障碍分析

(一) 耕地产权设置不合理 产权 (Property Rights) 就是指通过法律程序确定某种经济个体占有某种财产的权利。它往往与激励机制、监督费用、排他性收益、风险、机会主义倾向、组织成本和资产专用性等概念相联,也就是说,有效的产权安排被认为是经济增长的关键。只有产权明晰并受到保护和足够的尊重,能够较好地得以实施,公平、有序的竞争才能存在,经济增长才有可能出现。否则,产权严重残缺,尤其在受到国家严重侵权的情形下,充分竞争将不可能存在。但是,产权是由国家加以保护和强制实施的,而国家的引入又非常容易导致“所有权残缺”,出现所谓“所有权悖论”问题。

1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》第八条规定:农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有。有关统计数据表明,属集体所有的耕地占我国耕地总面

积的 90% 以上,也就是说,我国绝大部分耕地依法是属于农民集体所有的。从产权完整的角度讲,农民集体对所属耕地应享有占有、使用、处分、收益等权限。然而,实际运作中并不如此。表面上看,农民集体确实占有耕地,且作为集体一份子的农民可以以家庭为单位,向集体承包耕地,在承包期内享有耕地的使用权和收益权(集体通过提留的方式也对所属耕地拥有收益权);在国家需要使用集体土地时,国家还得以有偿征用的方式向农民集体收购,这些都体现农民集体对所属耕地拥有所有权。但是,除了以上权利外,农民集体却缺少产权最重要的一项权能——处分权。农民对于承包到的土地,在把地用来种植什么的使用权上受到国家的严格控制,集体要改变部分所属耕地的用途必须征得国家有关部门的批准;另外,集体土地必须先由国家征用为国有土地后才能进入市场,国家在为公益事业征地时拥有强制权,征地补偿的费用往往很低,不足以弥补农民的损失。这样,国家实际掌握着对耕地的处分、转让权。面对这种虚化的耕地所有,农民难于产生归属感,对自己产权主体的身份很不确定。产权的不明确迟早要导致外部性产生。也就是说,农民在不能完全自主经营的情况下,便出现了掠夺性经营;加之种植粮食的耕地相对经济效益很低,改种经济作物、挖鱼塘等破坏耕地原状的现象便屡屡发生。而由于缺乏主体身份认同感,其他集体成员也很少对破坏耕地行为进行制止。可以说,产权的不完整、不明确使得农民对耕地保护缺乏动力,不能调动起实际使用着耕地的农民对耕地的保护意识。这对耕地保护来说无疑是一大缺失。

应该说,耕地产权设置的不合理不仅在于各权能的分离及由此造成的主体模糊,更在于它使政府对作为公共资源的耕地进行管理和保护缺乏制度支持。由于耕地对保障国家粮食安全的重要作用,国家必然要对其加强管理和保护。为保证耕地数量,国家要对耕地用途实施严格的管制,耕地的任何非农化或农用地的内部调整都得经国家审批;为保证国家经济的顺利发展,国家在征地上拥有强制权也是必要的。这样一来,国家掌有对耕地的处分权便是自然的,也是符合实际需要的。然而,法律

并没有明确赋予国家对耕地的处分权,或者说,众多法律规定之间出现矛盾。显然,耕地产权各权能间的这种名合实离的现象在现有产权框架内是无法解决的。此外,随着市场经济的发展,农民特别是发达地区的农民有了更多更好的出路,他们不再想承包耕地,毕竟耕地能产生的经济效益很小。但是,耕地是集体所有的,当耕地承包不出去时,作为集体一份子的农民就只得负起责任,承包起部分耕地。有的地方甚至是按人口数来划分耕地承包的。由于不是出于自愿承包,农户很少能做到对“承包”耕地认真使用,有的甚至出现抛荒现象,这对耕地保护十分不利。这里,作为公共资源,耕地具有外部性(全社会都能从耕地保护中获益),但目前的产权制度却使农民承担了更多的保护责任,显然也是有失公平的。换句话说,耕地作为一种公共资源,国家应代表全民负起管理和保护的主要责任。

(二)耕地保护代理成本(Agent Cost)过高 国家对耕地的管理是通过建立委托代理机制来实现的,这种委托代理机制的建立又使耕地保护面临着过高的代理成本,进而阻碍耕地保护的有效实施。显然,委托人与代理人都是具有独立人格的经济人,都有利己的动机。代理成本的产生,正是源于他们各自利益的不相一致。在代理过程中,委托人与代理人双方位置不一样,所处的客观环境也不一样,加之其他因素的影响,他们二者的利益常常不相一致。这样,在追求各自的利益最大化动力的驱动下,委托人必然要面对因此而产生的代理成本。而过高的代理成本,则主要源于两者之间存在信息不对称(Unequalization of Information)(委托人很难相当清楚地了解代理人的行为和条件禀赋,对已委托出去的事项的具体情况并不十分清楚熟识,而代理人却因其自己在经手操作,所以对代理事项的各方面情况都非常清楚了解)。一方面,代理人因握有信息上的优势可以方便地采取机会主义行为(借助于违反委托契约和钻契约空子等手段谋取自身利益的行为),为追求自身利益最大化而牺牲委托人的利益;另一方面,委托人很难消除这种信息不对称或者消除它的成本太大,所以,只能承受因信息不对称而产生的过高的代理成本。

根据《土地管理法》的规定,土地是属地管理,

国有土地的产权由中央政府(国务院)代表国家行使,各级政府属于分级代理。在履行土地管理职能时,中央政府正是通过委托的方式把土地管理权限和耕地保护责任下放到省一级地方政府手里,省一级地方政府又通过层层委托、分级代理的形式把权限再逐级下放,直至县、乡各层级。这样,由上而下的分级委托代理即形成了一条长长的委托代理链。代理成本在这里显得尤为突出,以致严重阻碍了耕地保护的有效实施。

1. 作为具有独立人格的经济人,面对耕地非农化所能带来的巨大经济利益,各级地方政府必然会站在自己的立场追求自身利益的最大化。耕地保护的委托代理链越长,相对委托人、代理人就越多,他们之间存在利益冲突、分歧也就越大。于是,耕地保护的职责和目标在各代理人竞相追逐自身利益的过程中被一次次地扭曲变形。中央政府作为链首的委托人,所承受的代理成本也被逐层扩大。

2. 耕地保护的委托代理链不仅过长,而且从首端到末端呈树状发散而非纵向一维,这样,越靠近首端,信息损失越多、失真越严重,越靠近末端,信息则越充分、越准确。可见,作为委托人的中央政府面对的信息不对称最为严重,其承受的代理成本也最大。

3. 耕地保护的外部性促使各级地方政府偏向于采取见效快的短期行为,而不是“费力不讨好”的耕地保护。换句话说,耕地保护的委托代理链中,缺少有效的内在激励约束机制,以致外部性和短期行为无法消除。

4. 耕地保护的委托代理关系是基于上下级政府之间的行政隶属关系而建立起来的,换句话说,在耕地保护委托代理链中,根本不存在也无法设置“退出”装置,委托人对代理人的违约行为无法行使“退出权”,即解除委托代理关系。这个机制缺陷使得委托人难于就代理人对自己做出的“不利选择”进行有效的制裁和约束,从而加大了其代理成本。

三、耕地产权的明晰与政府土地管理体制的转变

(一)明晰产权——切实维护耕地对农民的社会保障作用 美国经济学家恩拉恩·埃格特森曾指

出：“产权方面的细微变化可以改变经济系统的宏观业绩并导致经济的增长或停滞”，认为“政府对产权结构的任何重新界定都能产生福利影响”。秘鲁经济学家埃尔南多·德索托则明确提出：“合理的产权安排可以使死钱变活”。显然，我国现行混乱、虚化的集体所属耕地产权不仅不利于国家对耕地资源的管理与保护，而且束缚了农民的生产自由，侵犯了农民的社会保障权益。当务之急，政府首先要做的就是将耕地产权的明晰安排以法律法规的形式确定下来，通过制度变迁来实现资源配置效率的提高。这也是确保农民能从土地获得社会保障所必须的权益。

1. 从某种意义上看，耕地归农民集体所有，主要目的是为了保证农民有地可承包，即使没有任何其他生活来源，农民依靠土地（耕地）仍可解决一家的生存问题。显然，家庭承包制打破了公社制，农民分到了自己的土地，通过自己的汗水获得了收获，并在不到 10 年的时间里解决了我国粮食短缺问题。这是一个客观的、有益的启示，说明赋予财产权能够大大增加财富，而且几乎没有产生什么副作用。

2. 随着市场经济的发展和城市化进程的加快，土地（耕地）对农民的社会保障作用却越来越不被重视，各种合法侵占与非法践踏农民土地权益的行为屡禁不止。在农村相当部分地区，当一个村子的人口发生较大变化时，乡村政府就会对土地进行再分配，收回成员减少的家庭的部分土地，而将这些土地重新分配给成员增加的家庭，以保持分配的公平。这种做法对农民产生了负面影响。尽管他们获得了对土地的长期合同，但合同随时可以被取消。结果，人们想方设法以最低的投入获得最大程度的产出。

3. 2003 年 3 月，我国颁布了《农村土地承包法》，从法律上、理论上消除了土地再分配的威胁。这也是政府将自己拥有的财产权转让给农民而采取的一个重大举措、一个明智的选择。根据该法，租赁人有权将土地转租给他人，甚至可以将租赁期转让给他人。这样，不仅将鼓励农民加大对土地的投入和转种需要较长生长期的作物，将来农民还可以将土地作为抵押来获得增加投入所需的贷款。

他们还可以通过合法途径自己出售土地以获得离开土地创办企业所需的资金。那些致力于种地的人则可以收购大片土地，以获得规模经济效益。可以肯定，如果该项改革真正得以实施，不但不会影响农业规模化经营的发展，而且将促使国家相关机构更主动、更灵活地管理耕地。当然，还必须抓紧落实《土地管理法》的修改论证工作，并尽快出台《土地规划法》、《土地征用和征收条例》及《农民集体建设用地流转条例》，以更好地保护耕地。

（二）改革土地管理体制——缩短委托代理链

显然，耕地保护的地方政府代理制使得地方政府与中央政府因利益因素而进行博弈，并由此产生了大量的成本，这不仅包括经济方面也包括因为中央政府政策无法顺利执行而产生的各种其他方面的损失。为此，从 2002 年底开始，中组部等部门进行了为期一年的专项调研。2003 年底，中央决定，国土资源实施省级以下垂直管理，缩短委托代理链，以进一步加强国家对国土资源的宏观调控，实行最严格的耕地保护制度。尽管只是半垂直管理（省级以下实行，省到中央并不垂直管理），但已属非常之举。可以说，这是自 1990 年土地使用制度改革和 1998 年《土地管理法》修订后的第三次土地管理重大变革。具体地看：

1. 在管理客体——土地征用权方面，国土系统垂直管理后，土地转让审批权将由基层地方政府主要转到市级政府手中，但同时需要中央政府批准（主要由国土资源部代表中央政府行使）。这就改变了中央政府与地方政府间过长的委托代理关系，加大了中央政府对地方政府土地出让的监督管理，使政策运行更加畅通无阻。同时，长长的委托代理链被打破，从根本上改变了信息不对称现状，全国土地资产管理机构及其派出机构在土地管理、耕地保护中取得的效果能直接、明显地反映在其工作业绩上，有利于耕地保护外部性的消除。当然，每一次机构设置、变动的重组中都是利益格局的一次调整，最终利益能否平衡也成为机构重组能否成功的关键。这次改革，中央政府加大了自己在这个利益调整中的份量。其最直接的表现就是中央政府从土地出让金中抽取的比例的提高，以此加强其宏观调控能力。

2. 在管理主体——各级国土资源管理部门及其人员方面实行垂直管理后,各级国土资源管理部门官员将主要由上级国土资源管理部门而不是由当地政府管理,从而保证政令更加畅通。当然,本来的主要问题就不是中央管不住省,而是省管不住市、县,中央和省两级政府基本是一致的,因为省和中央手里都没有土地。这里,仍然需要注意的是:(1)防范县一级土地部门主动或被迫与县政府联手违规出让建设用地。可以说,实行垂直管理后,土地部门在收取合理的费用外,仍不排除会出现县土地局帮助县政府变相进行“合法”的土地收费。(2)加强对省一级国土资源管理部门的监督。因为如果省一级想掠夺农民土地,市、县里搞政绩可以和

省里联合,毕竟“跑省钱进”总比“跑部钱进”容易。(3)完善土地市场,把土地资源管理和土地资产经营分开,避免监守自盗现象的发生。

3. 在管理机制——管理方式与管理运行方面,必须以土地有形市场(土地交易中心)的建立和完善为契机,加强系统内外、公私部门的学习、交流、合作,加快相关法律、法规的修改、制订、出台,真正确立起廉洁高效、平等透明、规范有序、良性互动的土地管理运行体系。(1)规范国土规划管理机制,切实发挥土地利用规划的作用。(2)完善合同管理方式的运用,强化政府供地的整体统一性,把大部分需要政府审批的事项集合在供应环节和供地合同中。(3)建立听证制度,加强社会监督。

参 考 文 献

1. (美) 格罗弗·斯塔林著,陈宪等译. 公共部门管理[M]. 上海:上海译文出版社,2003
2. (法) 夏尔·德巴什著,葛智强、施雪华译. 行政科学[M]. 上海:上海译文出版社,2000
3. (美) R·T·伊利, E·W·莫尔豪斯. 土地经济学原理[M]. 北京:商务印书馆,1982
4. 陆红生,王秀兰. 土地管理学[M]. 北京:中国经济出版社,2000
5. 谭术魁. 中国城市土地市场化经营研究[M]. 北京:中国经济出版社,2001
6. 顾朝林等编著. 城市管治——概念·理论·方法·实证[M]. 南京:东南大学出版社,2003
7. 曹建海. 中国城市土地高效利用研究[M]. 北京:经济管理出版社,2002
8. <http://www.mlr.gov.cn>(中华人民共和国国土资源部)网站

(作者单位:厦门大学公共事务学院 厦门 361005) 责任编辑 国 锋

(上接第 56 页)

观念和土地依附思想,强化土地国家理念,引导扶持农民走富裕与市民之路,这不仅有利于国家

富强、人民生活水平的提高,有利于城镇化,而且更有利于农村改变面貌,农业提高效益,农民脱贫致富。

参 考 文 献

1. 周 诚. 现阶段我国农地征用中的是是非非. 中国经济时报,2003. 3. 25
2. 李珍贵. 陈锡文在征地制度改革专家座谈会上的发言. 地政研究动态,2003(5)(总第53期). 中国土地勘测规划院,2003. 3. 28
3. 潘明才. 正视问题,抓好试点,推动征地制度改革. 地政研究动态,2003(7)(总第55期). 中国土地勘测规划院,2003. 5. 15
4. 黄小虎. 征地制度改革的经济学思考. 地政研究动态,2002(17)(总第45期). 中国土地勘测规划院,2002. 9. 23
5. 申京诗. 土地征用制度改革的方向和模式. 地政研究动态,2003(4)(总第52期). 中国土地勘测规划院,2003. 3. 17

(作者单位:中国矿业大学资源与安全工程学院测量与土地科学系 北京 100083)
责任编辑 国 锋