

李永安. 基于公平与效率的农地生态发展权问题探讨[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(8): 397-399.

基于公平与效率的农地生态发展权问题探讨

李永安

(华东交通大学人文社会科学学院, 江西南昌 330013)

摘要:农地发展权的公平与效率问题常被忽略。在以国家管制为基础的主体功能区划下, 获得非农化发展机会的农地, 其主体一般能获得更大的发展权收益。但对于生态基础较好、限制开发的种植基地, 由于农业生产的比较利益低于劳动力社会平均收益, 形成越是对农地保护, 农地主体获得农地发展权机会越少的悖论。在我国农地资源高度紧张的现实情况下, 这样既不利于公平, 也会因为农地保护积极性受挫而使生态效率、社会效率受损。通过生态补偿使农业生产主体(农民)获得农地发展权正常的增殖收益, 使农业生产的正外部性得到补偿, 是实现农地发展权益公平, 提高农地保护效率的有效途径。

关键词:农地; 发展权; 公平; 效率; 生态补偿

中图分类号: F323.211

文献标志码: A

文章编号: 1002-1302(2013)08-0397-03

农地发展权是农地相关主体通过农地增殖获得更高收益的权利, 更多见于通过农地非农化(改变农地使用属性)获得更多收益的权利, 或是土地“级差”变化所产生的收益权。我国土地制度的城乡二元结构安排, 把农村建设用地和其他生活用地也统属于农地范畴, 因而农地发展权除涉及农业生产用地外, 还包含农村宅基地及其他农村建设用地、生活用地的发展权。一方面, 在农地资源高度紧张的前提下, 农地经营主体不能随意发展农地, 存在生态安全和功能定位的硬约束; 另一方面, 鉴于农地作为工业化、城市化用地的“蓄水池”, 国家须考量国土资源配置效率以及工业化、城市化建设成本。目前农地发展权是由国家(政府)主导, 但相关主体(农民、政府或商家)如何分配发展权收益, 在坚持农地农用、不改变农地使用属性情况下, 农地是否存在发展权? 如果存在, 其理论根据是什么? 本文探讨了上述一系列问题, 以期维护社会公平正义, 增强资源保护力度和利用效率。

1 农地发展权研究进展

有关农地发展权的研究, 多是基于公平与效率的视角, 研究农地发展权的理论基础、公平视角下的权益分配方式、发展权制度安排的绩效等。农地发展权命题最早来自于国外研究和实施经验。例如日本, 将土地发展权界定为私人所有, 在土地征用过程中, 由开发者与土地主体协调关系(如向土地主体购买使用权、形成协约关系等), 在缔约、纠纷的调解、征地补偿、违规罚款等方面的权益问题, 都有详细规定^[1], 从而实现土地非农化过程中发展权的均衡化和分配的规范化。国内较早论及该问题的是孙中山先生, 他主张由国家核定地价, 涨价后归公^[2]。但相关研究还处在起步阶段。在实践操作层面, 我国目前还没有明确的农地发展权相关法律。

有关农地发展权基本理论的研究, 多是从农地发展权的原理(如产权理论、制度理论)出发, 讨论农地发展权概念、问题、意义等。藏俊梅等分析了农地发展权的涵义、界定、价格、价值、类型及其价值构成、评估等理论问题^[3]。一些文献涉及到农地发展权收益分配的理论问题。张霞等认为, 农地发展权应由国家、集体经济组织、农民共有, 为此要通过经济补偿、建立农民基本生存保障体系、提高失地农民就业能力等方式, 使农民获得农地发展权收益^[4]。

在农地发展权实施现状和存在问题方面, 主要有以下几种观点。一是对发展权利益分配现实成因的解释。刘祚祥等认为, 我国农地发展权是由农民、农村集体、政府长期博弈下的“均衡解”, 因而“农地发展权分享”合约是既有约束条件下利益各方理性选择的结果^[5]。但是, 此种观点并没有考虑到在我国农地非农化过程中, 在强势的行政权力下, 农民缺乏谈判权, 这种博弈实际上是“零和”博弈(非合作博弈), 即一方获利意味着另一方损失。从这个意义来说, 其土地发展权利益分配并不是处于均衡状态, 而是被扭曲的。二是对我国农地发展权存在问题的揭示。表现为农地发展权立法不足, 缺乏明确规定^[6-7], 以及农民农地发展权事实上的缺失。黄祖辉等指出了土地分类控制对农民土地发展权的约束, 并且由于政府权力过大, 农民维权成本高和信息被动等原因, 造成农民难以争取农地发展权^[8]。文贯中则认为, 在集体所有产权制度下, 由于农民没有法律上的土地所有权, 也没有退出集体的权利, 因而农民集体和农民都没有参与到工业化、城市化发展过程中, 享受土地作为资本所带来的发展和增殖收益^[9]。三是在法律法规方面, 根据《土地管理法》, 征收耕地的土地补偿费, 为此耕地被征收前 3 年平均年产值的 6~10 倍, 另有青苗补偿费以及农业人口安置补助费等。但各种费用的总和不得超过该土地被征收前 3 年平均年产值的 30 倍。以此为参照, 由各省在一定弹性范围内实施。这种补偿标准, 首先农民人均耕地绝对数额少, 2011 年农民人均经营耕地 0.153 hm², 加之耕地收益低, 以种植 1 hm² 水稻扣除成本的收入 1.5 万元计, 即使其土地全部被征, 人均补偿最高上限仅为 6.89 万元, 根本不足于支付目前社保不全下农民的未来生

收稿日期: 2013-04-01

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(编号: 11CJL034); 江西省社会科学规划项目(编号: 10JY32); 江西省南昌市科技局项目。

作者简介: 李永安(1977—), 男, 江西南昌人, 博士研究生, 讲师, 研究方向为农业(村)经济学。E-mail: jcliyongan@yahoo.com.cn。

活保障以及再就业成本,同时也剥夺了农民土地财产的代际遗产继承权。对此类问题,学界有不少关注。

在上述农地发展权基本原理和现状研究以及对相关政策解读的基础上,研究者大都提出了农地发展权目标为公平与效率(包括耕地保护、粮食安全等社会公益效率)2个维度;对策和建议则是针对我国农地发展权存在问题提出解决或改善的方法。有的学者提出规范征地公益属性和非公益属性^[10];有的学者提出加强立法规范等^[11]。即便如此,城郊农民由于土地被征获得补偿而致富甚至暴富者并不鲜见,这种情况多见于在房地产价格畸高背景下农房拆迁后依据面积的市价补偿。这说明相当一部分被征地农民实实在在地获得了农地发展权收益。另外,随着土地矛盾突出,学者呼吁以及管理决策层面的进一步认识,新《土地管理法》呼之欲出,大幅提高征地补偿标准以及农地入市成为可能。

总之,相关研究主要集中在农地主体公平获取土地发展权收益的问题,以及通过发展权的设定,达到提高政府征地成本,平抑地方政府征地冲动,从而保护、农地并提高土地资源配置的社会效率等问题。在相关学术研究和社会舆论的推动下,上述农地发展权问题也引起了决策层的重视。而对于存量农地特别是自耕农或家庭农场持有和正在经营的农地发展权问题,则在理论上鲜有论及,在实践上做得也不够。在农业经营主体农地发展权缺失的状态下,不仅不利于社会公平,也不利于生态保护。因而无论是理论研究,还是政策实践,农地发展权问题都应突破非农化发展方面的单一视角,更要关注正常农业经营主体、农地限制开发区及地方政府的农地发展权问题。这在目前生态约束(如功能区划、粮食安全等)以及农地保护状况的严峻现实下,更有利于基于社会公平与效率均衡的农地管理机制的形成。

2 现实困境:农地保护与农地发展权收益的悖论

在土地市场完全开放的情况下,土地被不同主体利用,其边际收益会趋于相等并达到最优配置,即 $MR_1 = MR_2 = \dots = MR_n$ 。但是鉴于土地的国家资源属性,围绕农地的经济活动有很强的外部性,加之人均耕地资源不足、农业效益较低下,政府对土地的规划职能和用途规制必不可少。在此背景下,获得效益更高的非农化发展机会是有限的。一方面,较发达国家而言,我国工业化、城市化仍有很大差距,作为工业化、城市化承载基础的土地资源严重不足。因而农地除农外用,事实上还充当了国家建设用地的“蓄水池”,以政府征地方式的农地非农化还在继续。另一方面,功能区划以及耕地保护相关规制政策限制了农地向高性价比的非农方向流转,对农地发展权形成约束,由此形成了农地非农化发展机会的竞争。

长期以来,我国以国内生产总值(GDP)为政绩考量标准,而农业对GDP的贡献很小,这就导致了对地方政府来说,农业生产不及工业生产,工业生产不及商业活动,商业活动不及房地产开发等现象。土地被注入了太多的投机因素而越来越虚拟化,并挤压农业、工业特别是种植业等实体经济的发展空间。从地方政府层面来说,在“理性政府”主导下的“开发区热”中,农地被粗放开发而少事保护;从农民来说,由于种植的机会成本越来越大,有些农民将土地抛荒而外出打工,农民认为与其让土地抛荒,还不如被国家征地,可以获得一定补

偿。但是越是优质耕地,被征用的可能性越小,农民耕种的土地越得到保护,农民获得土地发展权的可能就越小,从而形成了农地越保护,农民越穷的悖论,不利于形成农民对农地资源保护的激励机制。

作为社会公益代言者的国家(或是说中央政府),其政策总是倾向于从公共利益出发而“节制”开发土地,并实行宏观管理和总量控制,通过划定耕地红线、划分土地功能分区、制定基本农田保护政策等措施加大土地保护力度。但是存量农地经营主体依然坚守在土地上从事比较效益低下的农业生产,这样就形成很大的不公,导致农民保护耕地的积极性受挫。同样,以农业为主业定位的地方及其政府,遭遇着产业和分工处于“低端”而落入很难翻身的“落后地区”困局中。尽管在一些生态良好的地区,被国家生态战略立项,但是其经济发展与生态功能控制存在冲突。以鄱阳湖生态经济区的国家战略为例,作为传统国家商品粮基地的鄱阳湖平原,以“稻作文化”为其诉求,但是农业的低效率性与市场经济要求利润最大化存在矛盾,如果不限制发展,就必然与“生态”主题背离,这就要求为限制发展的农地启动生态补偿机制,破解农地越保护农民和保护区域主体越穷,农地非农化开发却使农民及其所在地方暴富的不公平困局。从这个意义来说,土地发展权公平也是人的发展权公平的基础。

3 存量农地主体获得农地生态发展权补偿的依据

3.1 生态价值视角下存量农地生态发展权及其补偿

农地不仅本身有生态价值,还是其他资源环境承载力的尺度或参照物。国外研究者提出了“生态足迹”理论,用人类消耗的能源折算出林地、耕地、水体等5种形态的土地面积,以考量环境承载力^[11]。而一般认为,农地具有生产、生活、生态等3种价值^[12]。对于农地的农业生产价值和社会生活价值的认识,争议较小。随着生态危机的日益显现以及农村土地的日益减少,农地的生态价值已渐渐为学界共识。但目前仍然呈有“认识”、无“意识”的状态,在逐利过程中,农地过度非农化使生态被破坏,土地资源浪费,造成城市发展泡沫化。

既然问题涉及到农地生态价值的补偿,那么如何补偿?补偿多少?这又与农地生态价值核算问题密切相关。目前,农地生态价值核算问题还处在探索阶段,这种价值由于测量困难而难以量化。一般是采用模拟市场的方式,在充分论证其合理性的基础上,为其设定一套比较合理的价格体系,即直接定价,其原理是将经济活动的外部性内部化,以达到保护生态和维护公平的目的。在这方面生态环境学、生态经济学的相关理论可资为借鉴。如 Costanza 等从生态系统服务功能合理化的角度,提出了自然资产的生态服务价值核算体系,这个自然资产核算体系包括农田和林地的核算^[13]。我国一些学者也就农地生态价值核算问题进行了一些有益的探讨,但我国并没有将农地纳入生态核算账户。

正因为农地的生态属性,决定了围绕农地的经济活动有很强的外部性。农地主体在土地经营活动中,同时也为社会提供了生态空间相关服务,即农地主体为社会提供了生态服务,理应获得除农产品销售收入之外的补偿。只是这种生态价值服务被置于公共领域,没有界定产权。进而言之,从农地面积不断递减的事实来说,由于农地面积减少而必定使农业

用地以及与此相关的生态服务更趋于稀缺,而人们在其他物质条件丰富的前提下,对生活质量的更高要求导致对环境质量的边际需求递增;加之伴随着国际贸易战升级和领土纠纷、局部纷争等导致不稳定因素增加,粮食安全问题更应该引起警觉。这就意味着农地生态价值理应会由于农地的稀缺性而递增,以及粮食安全战略防范的需要而越来越增值。从这个意义来说,农民或地方政府应该有生态补偿和生态发展的索取权。“发展权”作为产权集合里的一个要素,甚至是可以被让渡或交易的,而只有其主体明晰化才是市场化交易的前提条件。以价格机制为杠杆,通过农地生态发展权的国家定价、市场调节和增值机制,不仅可以相对实现公平,也有利于对农地保护产生激励作用,从而实现生态效益。

3.2 机会平等视角下农地生态发展权及其补偿

农地发展权之所以存在分配的公平与效率问题,不仅与农地经营当事人、国家或集体组织有关系,实则与非被征地农民也有关系,而后一重关系几乎被忽略。笔者认为,非被征地农民获得被征地发展权补偿的依据,除基于生态均衡原理带来的补偿外,还主要表现在机会平等方面。

我国农地资源日趋紧张,在国家实行总量控制的前提下,如果征地获得的比较效益远远高于农业经营效益,那么新增非农化用地指标如何划定?一般来说,在城市周边农地非农化的新增经济价值远远大于边远农村,因而城市近郊农地获得发展权的机会更大。但在总量控制的前提下,没有边远农村恪守农业生产对农地的保护,没有存量农地为农地总体“量”的保持做贡献,就没有近郊农地通过非农化获得发展权收益的机会。从这个意义来说,农地非农化过程中所获得的比较利益,应与该区域所有农地一道参与分配,只是在获得收益的量上可以有所差别。这样才能更有利于相对公平。而从耕地保护角度来说,被征农地的发展机会,以国家或某地方一定量的农地绝对数量为基础,如果突破底线,该被开发地的开发机会就会被政府管制而不可得。从这个意义来说,保护区农地由于仍坚守比较利益较低的农业生产,事实上也就坚守了对农地的保护。当务之急是要形成农地保护的激励机制,针对农地进行发展机会权的价格补偿,避免农民越保护农地越穷,导致农地保护积极性受挫。

4 结论与建议

由于农地资源的硬约束以及农地的生态属性,决定了任何农地获得非农化发展的机会,均是以存量农地的“存量”保障为基础的。农地发展权分配,应该恪守公平与效率均衡的原则。生态理论以及经济学的机会成本理论均可作为对于未非农化农地发展权补偿的理论基础。只有充分重视存量农地主体的生态发展权,并且通过生态补偿实现这种生态发展权,才能在农业比较利益低下的现实情况下,破解农地主体对农地越保护越穷的悖论,增强农地资源保护的积极性。然而存

量农地相关主体获得这种生态发展权利益分配,其前提是能够找到一个农地生态核算指标体系。如前所述,虽然农地具有自然资源属性,但是我国资源性产品定价方法不完善,基本不包括环境成本(外部性成本)^[14]。只有对农地的生态价值进行量化处理,才有可操作性,因而须进一步探索和设定农地管理的生态账户,以维护农地发展权的利益公平和农地及农地生态的保护。另一方面,通过机会成本考量,可以探索在农地总量控制的前提下,建立农地发展权指标市场,以价格机制为杠杆,通过发展权“机会”的拍卖和交换,以市场均衡原理为基础,达到农地生态发展权的均衡,从而实现相对公平和社会效益提升。这样即使是接受高等教育或进城务工的农家子弟,也可以把农地发展权拍卖,从而形成土地流转和劳动力流转的合理互动机制,更好地实现人的发展。此外,政府在征地过程中,还可以考虑用一部分土地出让金建立农地生态补偿基金,实现专款专用,以价格补偿的方式对存量农地相关主体进行补偿。

参考文献:

- [1]姜贵善,译.日本的国土利用及土地征用法律精选[M].北京:世界地质出版社,2000:47-121.
- [2]孙中山.孙中山选集[M].北京:人民出版社,1981:838.
- [3]臧俊梅,王万茂,陈茵茵.农地发展权的价格涵义与价值分析[J].经济体制改革,2009(5):86-91.
- [4]张霞,魏朝富,尚慧.我国农地发展权的流转机制及农民分享实现[J].西南大学学报:社会科学版,2011(增刊):172-175.
- [5]刘祚祥,黄权国.公共领域、农地产权与农民的土地发展权分享[J].甘肃行政学院学报,2008(2):20-24.
- [6]丁德昌.我国农地发展权的立法创设及对耕地的保护[J].内蒙古农业大学学报:社会科学版,2010,12(3):16-18,22.
- [7]沈志远.我国农地发展权制度的缺失、成因及其构建[J].经济论坛,2011(5):49-50.
- [8]黄祖辉,汪晖.非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J].经济研究,2002(5):66-71.
- [9]文贯中.土地制度必须允许农民有退出自由[J].社会观察,2008(11):10-12.
- [10]黄天元,李伟芳,钱忆露.浅析我国征地制度中公共利益界定与征地范围划分问题[J].经济地理,2006(9):842-845.
- [11]史为民.我国征地补偿纠纷的法律思考[J].广西社会科学,2008(9):86-88.
- [12]Costanza R, d'Arge R, de Groot R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital[J]. Nature, 1997, 387(15): 253-260.
- [13]刘鸣达.农田生态系统服务功能研究新进展[J].生态环境,2008,17(2):834-838.
- [14]吴文庆.我国资源环境价格改革的路径选择与配套措施研究[J].价格理论与实践,2011(8):33-34.