

论土地政策的几对重要范畴

On Important Categories of the Land Policy

姜爱林

(武汉大学商学院, 博士后 武汉 430070)

土地政策范畴在目前的研究中十分匮乏,而且也极为被人漠视,所以有必要正视这一问题。为了充实土地政策理论体系,在此引进一些新概念:土地政策数量与土地政策质量;土地政策供给与土地政策需求;土地政策结构与土地政策功能;土地政策竞合与土地政策冲突;土地政策成本与土地政策效益;土地政策变迁与土地政策创新;土地政策移植与土地政策本地化,等等,并探讨如下。

1. 土地政策的数量与土地政策的质量

这一对范畴易于被大多数所理解,内涵并不多么深奥。但这也是最容易被决策者和执行者所忽视的一对范畴。在这里将它提出并放在最前面,目的是企望引起人们的重视。实际上,应该说它是一切土地政策范畴的最起码的两个概念。没有数量或质量特征的土地政策,一定是一个没有任何实用价值的“无用”政策。

2. 土地政策的供给与土地政策的需求

为了说明土地政策的供给与土地政策的需求,我们不妨把“政策”当作一种“商品”来看待。既然是一种商品,那它就有价格。另外,我们把土地政策的制定者,视为“生产者或厂商”,有生产者就有“消费者”,这个消费者就是单位或个人。所谓土地政策的供给,就是消费者可以利用的商品或资源的数量,也就是生产者在一定时期内在各种可能的价格下愿意而且能够提供出售的该种商品的数量。一般而

但只要我们在实践过程中尊重农民的意愿和首创精神,凡是符合农民利益的土地经营形式都是可以接受的。笔者认为,要渐进实施土地“双轨”所有制,还要做好如下基础工作:(1)从思想上、法律上和行动上确立国家的土地名义产权主体和农民的土地实施产权主体的地位,用法律方式来明确两者的关系,规范双方的行为;(2)培育土地产权交易市场,使土地产权进入流通领域,以充分发挥土地产权的结构效应,实现不同土地产权结构的经济功能,获取土地产权的收益与增值;(3)加快农村信息网络工程的建设,以有利于农民方便、及时、低成本地获

言,供给和价格之间成正比关系。(如图 1)

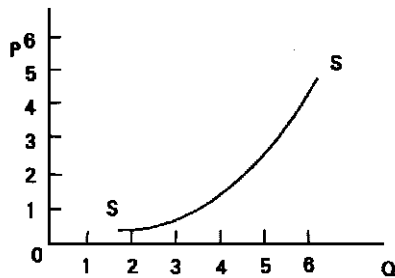


图 1 土地政策供给与土地政策价格的关系

图 1 中 P 表示价格, Q 表示数量, SS 表示供给曲线。供给曲线 SS 与需求曲线相反,向左上方倾斜,这表明价格与供给之间的正比关系,即 P 增大, Q 也增大; P 减少, Q 也减少。当然,供给曲线并非只受商品价格这一决定性因素影响,它还受到诸如厂商的数量和规模、技术变化以及其他商品价格等因素的影响。因此,图中给出的供给曲线,只是表示最一般情况下的供给与价格的关系。

所谓土地政策的需求,就是指人们需要并愿意购买的商品数量,也就是指消费者在一定时期内在各种可能的价格下愿意而且能够购买的该商品的数量。其关系如图 2。

图 2 中 P 表示价格, Q 表示数量, DD 表示需求曲线。需求曲线 DD 向右下方倾斜,表明价格与需求之间存在反比关系,即当 P 升高,则 Q 减少。因为当

取市场需求信息,及时调整土地经营方式和农业生产结构,生产出适销对路、物美价高的农产品,提高农业的经济效益和农民的收入。

参 考 文 献

- [1] 郭翔宇,曾福生,刘葆金主编. 农业经济专题研究. 哈尔滨:黑龙江人民出版社,2000. 8
- [2] 包纪祥,姜爱林. 关于农村土地制度改革的若干观点评述. 理论与改革,1998(2)
- [3] 梁爱玉. 对我国农地产权制度改革的思考. 柳州师专学报,1995(4)
- [4] 商春荣. 我国农村土地制度改革模式的探讨. 汕头大学学报,1996(6)

(责任编辑 王宏章)

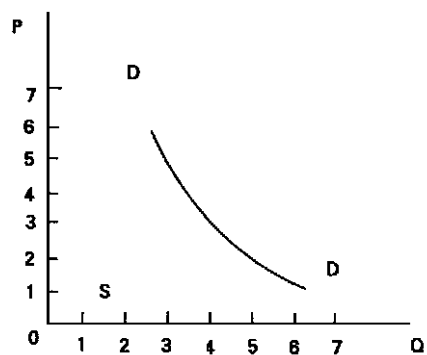


图2 土地政策的需求与土地政策价格的关系

某种商品 X 市场价格升高时,消费者在价格刺激下,将寻求价格相对较低而又能满足其需要的替代商品,实现自己效用的最大化,因而造成 X 商品需求减少;当 P 降低时,则 Q 增大,道理亦然。

3. 土地政策的成本与土地政策的效益

对土地政策成本的理论研究目前并不多见,但对其效益的研究倒比比皆是。这是一种本末倒置的研究方法。所谓土地政策的成本,就是指土地政策在制定、执行、评估、调整、终结及法律化过程中所引致的有关费用的支出和连带费用的总和。它一般由制定成本、执行成本、机会成本、社会成本、边际成本及不必要的代价等几项组成。所谓土地政策的制定成本,就是指土地政策制定过程中人力、物力、财力、时间等资源的支出,包括调查研究、拟定草案、征求意见、讨论表决、文件制作及公布等各项活动费用。所谓土地政策的执行成本,就是指土地政策在执行过程中国家机关、单位或个人投入的总和。所谓土地政策的机会成本,就是单位或个人在对某种土地关系是否运用土地政策手段进行调整及运用何种土地政策文件等进行选择时所花费的支出。所谓不必要的代价是指土地政策制定、执行等成本投入运行不当所造成的不必要的费用支出,这种代价一般是由主观因素所造成的损失,包括社会主体认识局限性损失与具体个人失误损失两种情况。所谓土地政策效益,就是指土地政策的制定者以一定的土地政策成本生产(制定出)并出售产品的收入,也就是以最佳的最少的土地政策成本的投入,获得最佳的最大的土地政策效益。它包括两个方面:(1) 土地政策成本的投入最小化;(2) 土地政策收益的最大化。土地政策成本与土地政策效益之间的关系为:(1) 土地政策成本的客观投入,是获得土地政策效益的必要条件;(2) 最合理的最小量的土地政策投入,有利于最大限度地获得土地政策的效益;(3) 土地政策成本投入不足或过剩对于制定者的目标的实现都不利。降低土地政策成本有以下几点政策措施:(1) 确立科学的土地政策建设的基本方针;(2) 稳定土地政策的多元化结构;(3) 在土地政策制定过程中适当引入市场机制;(4) 注意

协调个人理性与集体理性;(5) 加强经常性土地政策教育。

4. 土地政策的竞合与土地政策的冲突

土地政策冲突问题已是摆在案头的课题,不少人已经注意到了这个问题^[1]。但土地政策竞合问题,似乎还鲜为人知。何谓土地政策竞合呢?其含义就是指单位或个人的某一行为同时违反土地政策与土地法。这种情况,在现实的土地管理活动中经常可见,其难点是对这种“竞合行为者”如何适用有关政策法律的问题:(1) 以政策办理;(2) 以土地法处理;(3) 还是两者同时并处。这是当前土地政策与土地法实践面临的一个现实性的新课题。所谓土地政策冲突,就是两个政策对同一土地问题的规定互相矛盾、彼此对立。这种冲突包括两个方面:一是同一级别的两个政策之间、上下级政策之间的冲突;二是土地政策与其他政策之间的冲突。在土地管理的实践中,我们发现土地出让政策、土地抵押政策、土地征用政策、土地有偿使用政策等就存在冲突现象。究其原因是多方面的,但其中一个重要原因主要是部门利益、立场观点及技术水平等造成的。要消除土地政策冲突,除了坚持公共利益至上以外,就是要谋求科学的制定方法与制定技术,从而力求避免或努力消除冲突。

5. 土地政策的变迁与土地政策的创新

土地政策的变迁是一个与制度变迁有互相关联的一个概念。所谓土地政策变迁,就是指土地政策这一公共物品的替代、转换与交易过程(土地政策可视为一种公共物品,其特点:无形的,表现为一种政策规范或文件;具有一定的排他性,而一般公共物品不具有排他性)。可以从两方面理解:一方面土地政策可以被理解作为一种更有效益的土地政策对另一种土地政策的替代过程;另一方面土地政策还可以被理解为对一种更有效益的土地政策的生产过程。它包括强制性与诱致性两种土地政策变迁类型。土地政策强制性变迁一般由政府命令和法律引入而实现,表现出“强制性”的特点;而土地政策诱致性变迁则是由某种在原有土地政策安排下无法得到的获利机会引起,它是现行土地政策安排的变更或替代,一般是由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实现。我国人民公社下的土地政策终结就是一种强制性的土地政策变迁,而家庭联产承包责任制下的土地承包政策则是一种典型的诱致性的土地政策变迁^[2]。所谓土地政策的创新,是指淘汰旧的土地政策、创造新的土地政策的过程。进一步讲,就是在土地政策的制定、执行、调整、评价等各个环节,应用先进的思想、科学的方法及结合变化了的具体情形,将过时的落后的“成分”取而代之,以达到更高目标的一种创造性活动。它包括土地政策的创造与土地政策的革新两个方

面。土地政策创新大有可为。改革开放以来,我国的土地政策有不少成果都是创新的产物,如土地有偿使用政策、土地承包政策等。根据“三个有利于”的标准及当前我国土地管理与土地利用的实际,在进一步深化土地使用制度改革中,我们要大胆创新、不断创新,切勿坐失良机^[3]。

政策学家叶海卡·德罗尔十分关心政策创新问题,他在谈到宏观政策创新时曾指出:“无论如何,政策科学必须承担对宏观政策创新的探讨,因为现实需要有创新性的宏观政策来应付那些来势凶猛的政策困境”^[4]。这一观点对土地政策创新同样具有指导意义。

6. 土地政策的移植与土地政策的本地化

土地政策的移植的定义是什么?至今尚未有一个确定的内涵。一般认为,所谓土地政策移植,就是从他国他地将其土地政策“转移”到本国本地而“种植”下来为其所用的一种行为。这实际上是一种拿来主义,具有照葫芦画瓢的特征,基本上保持原味,没有任何创新的成分。从土地政策制定的成本来看,移植是一种比较经济的方法。但对土地政策能否移植的问题,专家学者们的看法不尽一致。个别学者认为,土地政策不能移植,至少不能完全移植。大多数学者认为,土地政策可以移植,不过不是生搬硬套,要有所选择创新,只移植其主要的、对我有用的部分。台湾学者李国鼎在谈到政策移植时就十分谨慎地指出:“台湾的政策经验不能轻而易举地移植给指令性经济——在那里,明显个人化的政治力量压倒了市场力量。然而,台湾的政策经验想来能够移植到当代大多数不发达国家,即那些在演变过程中尚未采取混合经济的国家。”^[5]这就是说,土地政策具有可移植性,但要受到一定条件的制约。土地政策可移植性表明了两点。其一,土地政策可以从一个国家或地区移植到另一个国家或地区。如我国在近几年的改革过程中,移植了“土地出让政策、土地用途管制政策”等一些国家或地区的土地政策。这就大大降低了土地政策创新和土地政策变迁所需要花费、投入的成本。其二,土地政策的移植与一般技术的移植相比,前者要困难得多。这是因为,土地政策的移植是否成功,与非正式约束(非正式约束是指人们在长期交往中无意识形成的,具有持久生命力,并构成代代相传的文化的一部分,包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素)有极大的关联^[6]。含有这种非正式约束的土地政策能否被移植,其本身的性质规定了它不仅取决于所移植国家的技术变迁状况,而且更重要的取决于后者的文化遗产对移植对象的相容程度。国外再好的土地政策,若远远偏离土生土长的非正式约束,也是好看不中用。根本的一点就是,非正式约束的内在传统根性和历史积淀大大增加了可移植性的难度。这也就是为什么某一土地政策在国

外可能很先进很适用,但引入本国后可能“不先进”也并不适用。所谓土地政策本地化就是指对从别国别地移植而来的土地政策进行“改造加工”以适合本国本地的一种行为或过程。它实际上含有创造、革新之意,兼具调整、完善而内化为自己所有的特征。土地政策本地化与土地政策成本、土地政策创新有密切联系,它是提高土地政策效率的一个重要手段与方法。

7. 土地政策的结构与土地政策的功能

所谓土地政策结构,就是指土地政策系统的构成要素在时空连续区上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。也就是说: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。这里就不展开探讨了。

所谓土地政策功能,就是指土地政策自身所具有的和土地政策在其运行过程中所表现出来的功用、效力、性能、用途等的集合体。简单地讲,就是指土地政策在管理社会事务中所发挥的作用。土地政策的基本功能主要有以下几个方面。

(1) 导向功能 所谓导向功能,其含义是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4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;约束协调,因势利导。土地政策的导向功能不仅是行为的导向,同时也是观念的导向。

(2) 调控功能 所谓调控功能,是指政府运用土地政策,在对土地管理、土地利用中所出现的各种利益矛盾进行协调和控制的过程中所起的作用。这一功能包括:协调功能和控制功能。所谓协调功能,就是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:多维性、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,一方面是由土地政策的本质属性,即土地经济利益的关系决定的;另一方面是由土地政策体系的内在要求所决定的。所谓控制功能,就是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,一方面是由土地政策的规范性所决定的;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的。以上可以说明,土地政策的调

农民增收的根本:直接对农户进行生产性投资

Direct Productive Investment to Peasant Household Is the Key to Solving the Problem of Increasing Peasants' Income

陈 洁

(中国人民大学,博士生 北京 100872)

罗 丹

(中国农业大学,博士生 北京 100094)

一、农民收入水平及购买力仍然低下是农村市场难以开拓的根本原因

受出口带动力下降、城市居民消费处于升级准备时期的影响,农村市场对整个国民经济所具有的潜在拉力也受到越来越多的重视。为开拓农村市场,有关专家学者提出了诸多建议,如尽快完善农村社会保障制度、鼓励工商企业进军农村市场、建

控作用,主要体现在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,其调控功能就十分明显。这一政策从1997年4月15日起开始实施,冻结时间为1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,既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%。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,比上年度增加1倍多。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,中央决定继续在全国范围内冻结非农业建设项目占用耕地。冻结占用耕地政策的调控功能主要体现在两个方面。一是比较迅速地扭转了人口大量增加而耕地不断减少的失衡趋势。冻结前的1986年至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。二是个别省区市初步实现了耕地总量的动态平衡。

(3) 分配功能 所谓分配功能,是指土地政策在一定历史时期内新创造出来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的分配的能力与作用。不少人认为,政策

立农村消费信用制度、加强对农民的消费宣传和教
育、改善农村的消费环境。这些建议是不无益处
的。但我们认为,就我国现阶段的情况来看,这些建
议并未抓住本质问题对症下药,总给人以隔靴搔痒
之感。事实上,这些建议和措施至今也未收到良好
的效果。我们认为,收入水平是影响购买力的根本
性因素,农民收入水平及购买力仍然低下乃是农村
市场难以开拓的根本原因。

1. 我国农民收入增长速度时快时慢,极不稳

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,实际上,公共政策本身
并不是资源,而是由于政策实施后保证了一部分人
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:
将那些满足社会需求的资源(即利益)向谁分配;如
如何进行分配;什么是最佳分配。这3个问题中,最重
要的是“利益向谁分配”。

参 考 文 献

- [1]唐沈. 政策制订中的学科冲突,新华文摘,1996(4)
 - [2]陈吉元等. 人口大国的农业增长. 上海远东出版社, 1997
 - [3]杨继瑞. 中国城市用地制度创新. 四川大学出版社, 1994
 - [4]叶海卡·德罗尔著. 王满传等译. 逆境中的政策制定. 上海远东出版社,1996
 - [5]李国鼎. 台湾经济发展背后的政策演变. 东南大学出版社,1993
 - [6]卢现祥. 西方新制度经济学. 中国发展出版社,1996
- (责任编辑 王宏章)