

四川农村土地资源开发补偿中的外部性作用影响及对策^{*1}

胡锡琴 曹羽茂 曾海

【摘要】：土地资源是社会经济发展的宝贵资源。在四川土地资源开发中，外部性在开发补偿中会形成负面影响，带来土地资源粗放使用、农村土地征用混乱、土地配置缺乏市场化手段、流转效率低下等问题。解决这些问题的关键就是摸清外部性作用机理，理性优化补偿机制，通过下放农村土地所有权，资本化土地资源以及将土地开发纳入市场等措施，减少外部性影响或者将其内部化，从而保障土地资源的有效开发与利用。

【关键词】：开发补偿；土地资源；外部性

【中图分类号】：F320.3 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1006—012X(2017)—04—0091(05)

截至 2015 年底，四川全省国土面积为 48.5 万平方公里，位居全国第五，其中，耕地面积为 673.14 万公顷，位列全国第六；粮食总产量为 3442.8 万吨，农村平均每人经营耕地面积为 1.35 亩。四川省第一产业实现产值 30053.10 亿元，占地区国民生产总值 12.2%，高于全国平均水平 3.3 个百分点，农村居民全年人均可支配收入为 10247.4 元，比全国平均数低 10.3 个百分点。^①作为农业大省，四川省的农村改革及农村发展尽管卓有成效，但新常态时期农业转型升级、富农增收的压力仍然十分严峻。而随着国家战略重点的西移，四川省经济发展速度的加快和人口的不断增长，土地资源的稀缺性和相对不足则成为了制约全省经济持续、快速、健康发展和人民生活水平提高的重要因素。当前，人均耕地占有量紧缺，土地后备资源贫乏，人地矛盾十分尖锐，土地供给与需求之间的矛盾已成为四川经济社会发展和人地关系协调的重要制约因素。^[1]

一、四川农村土地资源开发补偿现行机制

生态补偿方面，作为长江中上游重要的生态屏障，四川自 20 世纪 80 年代已开始进行退耕还林，并试点“以粮代赈”等生态补偿模式，主要应用了“飞地补偿模式”、饮用水水源“生态补偿基金”、自然保护区生态补偿、森林碳汇交易、流域生态补偿、“环境恢复治理保证金”和“废弃矿山生态环境补偿费”等 6 种方式。^[2]

农村土地资源的开发补偿方面，四川长期保持着低偿、非价格属性的特点，即使按照 2005 年国土资源部发布的新征地补偿标准也存在着按原用途补偿不符合估价原则、土地价值被掩盖等缺陷。^[3]在农村土地征收补偿中，被滥用的“公共利益”征地理由、政府与民争利、土地征收补偿费整体偏低、征地拆迁群体性矛盾激增、补偿原则不明确等问题十分突出。^[4]

¹**基金项目**：本文系四川省社会科学“十三五”规划项目“四川商务领域供给侧改革研究”（SC16TJ003）、四川省科技厅“区域可持续发展四川省青年科技创新研究团队”资助项目（2014TD0024）；成都理工大学中青年骨干教师培养计划资助项目（JXGG201309）的阶段性成果。

作者：胡锡琴，副教授，成都理工大学商学院，四川成都 610059；曹羽茂，副编审，硕士，四川省社会科学院，四川成都 610072；曾海，副教授，成都理工大学商学院，四川成都 610059

²①数据来源：《中国统计年鉴 2016》、《四川统计年鉴 2016》。

无论是农业还是工业的发展都需要土地，土地不但是重要的生产资料，也是重要的生活资料。作为稀缺资源，土地使用效率的高低、配置的好坏，可以说至关重要，对产业结构调整、经济社会发展、地方生产建设、居民生活等都会产生巨大影响。由于土地资源的基础性和越来越明显的稀缺性，使之成为四川工农业发展的瓶颈要素之一。合理利用与配置尚可开发的农村土地资源将成为四川经济社会健康和可持续发展的保障。

二、现行农村土地资源开发补偿机制的外部性负面影响

外部性是现代经济运行中必须考虑的一个重要问题，它广泛适用于资源和环境问题，对于解释市场失灵和政策实效很有作用。在我国，外部性的研究不但起步较晚，而且依然主要停留在理论研究领域。目前的研究主要在于环境保护与资源合理利用方面。随着我国经济发展速度的加快，非经济因素对经济运行的影响和干扰逐步明显起来。外部性在一些领域也日渐突出，比如，在土地配置、公共事业的发展、文化教育体系建设、公共权力的分配等方面都有一定的研究和相应的成果。

随着四川各地城市化和工业化发展进程的加快，对土地的需求迅速增加，土地资源稀缺带来强大的利益驱动效应日趋明显。土地资源具有的唯一性和不可再生性的特点，带来对农村土地的重新配置和开发的问题。受体制和历史的影响，总体上我国土地涉及到的经济问题比较复杂，政策影响与非经济因素的干预也相当多。土地所有权的问题、流转的问题、征收补偿问题、经营权归属的问题、流通价格确定问题等等诸多问题纠缠在一起已经使土地的市场运行复杂异常了，相关的围绕土地的农民安置、环境保护、生态治理、社会保障与公平等社会问题带来的压力，很难有效地对土地资源进行合理配置。外部性在土地资源开发中是必然存在的。随着四川社会经济快速发展，农村土地资源开发中外部性的作用从广度和深度上都在加大，而其中开发补偿机制中的外部性问题尤为明显。

资源补偿机制是为了更加合理、有效地开发利用土地资源，促进土地资源效能发挥的可持续性；同时还可以有效保护生态环境，促进生态文明建设以及从社会发展层面协调好国家、地方、农民的关系。然而，由于外部性的存在，使得传统的补偿机制不能有效发挥其应有的效能。这在当今可用土地资源日益加速耗竭和社会经济发展对土地源的更加依赖的状况下，将产生很大负面影响，难以实现可持续性。

四川农村土地资源开发中的可参照的资源补偿机制主要表现为资源税费，资源税费是国家向资源获利者征收的税费，本质上就是一部分经济利益。收入部分首先成为国家收入构成，以便于以非市场的方式统一支配。这样的作用一方面对资源的出让者以及相应的受害者获得了补偿；另一方面让资源开发者付出了成本，从而以竞争机制的作用提高资源的配置效能。国家作为资源拥有者向土地资源权力获得者索要回报用于地方居民丧失土地工作以及搬迁安置的补贴，还可以用于由于资源开发带来环境破坏的出资治理。这样的作用表面上符合市场规律运作，也似乎达到效能的最佳。但是，外部性的干扰使效益的平衡点远离最优，市场规律难以发挥作用。主要体现出以下几方面的问题。

1. 农村土地资源粗放使用，缺乏效率

农村土地资源低效率利用问题在四川是广泛存在的，主要表现在土地闲置和粗放利用方面。一些涉地企业和开发商，并不关心当前土地的有效利用，仅仅看好现在地价的涨势，尽可能以各种名目获取土地，或以投机的心态尽可能地大肆囤积土地。由于个体利益最大化的驱使，将重点放在未来地价增值上，甚至在资金不到位的情况下尽可能圈地，这必然带来大量土地闲置和土地粗放利用，同时还可能带来包括耕地肥力丧失和土地生态功能下降等问题。此外，由于地方经济发展不成熟导致产业发展一哄而上的局面会带来产业结构趋同，地方政府管理不善和短期效应的驱使带来重复建设，都引起土地在使用效率、使用结构上的不合理。^[5] 原本资源在市场规律作用下应该实现最优配置，即资源能发挥最佳效率。而这种状况的产生，主要是在没有考虑外部性优化条件下的补偿机制运用会带来土地资源的获得和使用成本下降，其中主要是社会成本外部化，减少获利者的成本构成，必然导致低效率的滥用。

随着城市化和工业化的加剧，城市周边地区必然会出现大范围的工业污染和环境破坏。土地需求量大，开发强度也大，在大量征地进行工业化发展之后，配套的体系短期无法跟上，低成本的工业转型必然带来负外部性影响，这在四川一些中小城市非常突出，土地开发中传统的补偿机制是不能解决对生态环境的影响这个问题的，农民及周边居民成为外部性影响的无辜受损者，因此，必须对其进行利益补偿。

2. 农村土地征用混乱，供求失衡

按照法律规定，在不涉及到影响农田基本用地国策和确保耕地面积不减少的前提下，国家为了公共利益的需要，可对土地实行征收或者征用，当然也必须给予补偿。非公益的建设用地由用地单位与农民协商解决，国家协调。征地上强调国土资源和主管部门严格按照法律要求，规范征用行为，确定补偿标准，确保失地农民妥善安置等。这样做的目的是想既保证国家利益，确保农业发展和粮食安全，又能促进地方产业转型和经济发展，同时还能保护好农民和地区居民的利益。然而，由于在土地征用中的实施和控制手段都是非市场化的，在涉及到国家、地方政府、开发商、农民、周边居民等多方利益主体的背景下，基本以地方政府单一的行政手段为主，甚至表现为个别政府官员的行政命令，就能力而言，不太可能有效解决这样复杂的问题；另外，长期处理问题的成本也非常大，所以在征地中总会有各种问题和麻烦出现。这还不包括违规用地、权力寻租、补偿不到位等影响更大的非决策性失误的行为。

对经济发展速度的片面追求，让一些地区以牺牲农业耕地面积为代价换取经济的短期增长，损害农民的利益，引起社会矛盾，这已经成为不少新兴城市发展中的普遍现象，这些都可以归结为外部性作用使土地征用缺乏市场依据和标准。主体上土地所有权归国有，政府仅在重新配置时(比如征收和规划审批上)享有具有市场利益的权力回报。使用权、经营权等对政府是非市场的，有外部性的经济影响但不能给其地方政府以回报，所以地方政府表现得比中央政府更趋向于短期的行为而并不简单是政府内部管理问题。土地资源滥用和破坏的损失由国家和居民承担，回报归地方政府所得。用地性质标准地方做主，农田基本用地甚至都可以调整，更加使地方政府倾向于在土地征收征用方面的利益回报，降低土地资源有效利用。另外，没有外部性优化补偿机制，会使土地征用中的巨大利益反差无法平衡，征地标准按法律规定不应该根据项目性质的不同而不同，而土地资源的利益回报显然随市场而变化。政策为主的原因使农业用地经济回报极低，而对社会的正外部性作用巨大，转作其他工业、商业用途的则经济回报巨大，负外部性的影响不由地方政府和开发商却由国家和农民承担。利益的反差和土地的不可再生性使土地供给乏力，而需求旺盛，供求不平衡又会进一步加剧利益反差。

3. 农村土地配置缺乏市场，流转效率低

市场是资源配置的基础，土地流转是进行土地资源合理配置，提高土地资源使用效率的保障。目前四川农业土地资源没有专门的市场，甚至就没有通过市场。流转必须经过政府也只有政府这唯一途径，作为土地所有者，政府垄断土地资源，成为土地的唯一供给者。单纯从供给上看，政府在重要资源上以不盈利的垄断方式综合考虑、统一调配，这对于国计民生和整体发展是有一定好处的，也方便控制，有利于确保国家安全。但是这也导致土地资源成本增大，灵活性和效率下降。更复杂的是，各级政府和相关土地管理部门的存在以及在土地供给上的权力干预使供给主体多元化，同时导致与国家主体的利益不一致。国家垄断以让利于民的初衷不能体现反而带来权力寻租和腐败，出现以所有权来削弱农民利益的状况。就资源补偿而言，最基本的涉及赔偿标准和后期安置方面都不是属于市场范畴能被市场经济规律调节的行为，这样一来本应该与土地流转和使用直接有关的行为成为了政府的额外行为，发展成为外部性的作用，起不到对土地资源配置的调节。比如，现在非常重视和关注的后期安置，本来在补偿机制有效作用时是不需要政府考虑的其他社会问题，但是由于农民失地的非自愿性和赔偿标准确定缺乏市场基础，后期安置就自然与土地流转捆绑在一起。另外，由于管理归属和资金出处方面的一致，后期安置的成本损失几乎完全不与土地流转带来的回报相联系，不利于土地资源有效配置。还有更深远的一方面：虽然土地所有权一直归国家，但是使用权经营权却一直归农民，长期以来没有所有权变化的时候，其权力从市场实际来说已经起到了代替所有权的价值的意义。这种情况下，在土地流转时突然剥夺或者弱化了农民的权力价值，且不论社会公平，仅从市场意义来说，行政手段强行限制流转主体，竞争条件不能形成，市场作用丧失，有效配置也就无从谈起。

农村土地资源受其非经济因素的影响难以单纯从市场方面解决，国家拍卖土地，以转让土地经营权来收取费用，发挥近似庇古手段的作用，可以对开发者追加成本，进而控制行为合理化。但是，费用的收取是通过行政化的手段完成的，没有市场支撑，行政手段刚性很强，很难适应多变的经济现象。在调节经济行为上，缺乏弹性。如果再加上行政垄断和行政主体多元化带来的干扰，以这样的方式为主控制经济行为，效果是非常差的，难以实现动态下的最佳平衡。

再从对农民的补偿费上看，在外部性存在的条件下并非相当于商品的买卖，因为有关土地资源的权力并不等同于一般的私人产权，而具有更接近于公共产权的性质。这种产权的市场反映完全与私有产权不同，市场行为下的复杂程度和控制难度也大的多。因而，补偿本来合理与否都需要探讨，更说不上能调节土地资源开发行为达到最佳。农民获得相关的补偿在外部性的作用下更近似经济之外的社会道义捐助，因为补偿的额度没有市场基础，也不是获利者直接与受损者交易。从理论上说这样的补偿应该反对，它会导致恶意追逐补偿的寻租行为，比如乱搭建充当钉子户，恶化社会公平。

三、完善现行农村土地资源开发补偿机制的对策建议

引入外部性的农村土地资源开发补偿机制，就是通过将外部性影响内部化，或者采取一系列措施以抵消外部性的负面影响，将从土地产权明晰、土地资本化及市场化交易等方面寻找改革创新点，以市场机制的作用来实现最优配置，从而降低配置成本。

1. 加快推进土地确权，深化土地改革赋予农民更多财产权利

土地产权主体缺位，收益权、使用权和处置权严重不完整是当前农村土地制度面临的基本矛盾，这将造成农村土地流转不畅、利用效率低下。因而，实现农民土地财产权利的基本前提是确认其土地财产权利，农村土地确权登记正是农村土地制度改革的基础性工程。^[6]同时，农村土地集体所有制由于其利益主体的相对独立，并不具有公共资源的市场意义，不会像一般公共资源那样完全以外部性的形式体现作用而被滥用。此外，相对独立的利益主体，对外基本上就有了市场的雏形，一些市场机制就可能发挥作用，外部性的作用就可以内部化，就像房产市场上小产权房的价格优势就是由于各集体土地在相互竞争中实现的。^[7]内部方面，在集体所有制下的共有人是相对有限的，而不像公有制那样趋于无限，因而农民个体的权力和利益是可以表达和体现的，形如股份制下的小股东，利益的直接关系，使农民个体和集体趋向一致，把对农民的外部性影响通过集体使相当部分又转向农民，也就是内部化了。另外，集体所有制土地的主体是多元化的，因而具有市场化发展的基础，越是多元化，市场作用越有效。

因此，坚持农村土地集体所有制是农村改革和发展的底线的同时，四川应以新型城镇化建设为重要契机，深化农村土地改革，加快推进农村土地确权并实现其权利，建立农村土地经营权交易系统，保障土地流转权益，^[8]赋予农民更多财产权利，探索多样化的农村集体经济实践创新模式，解放农村土地生产效力，也就是在强化和发展集体所有制土地形式时，让土地资源开发补偿机制的效能得以彰显。

2. 将农村土地资源转化为土地资本

农村土地资源变为土地资本是内部化的理想手段，这样一切关于土地的问题基本上都可以通过市场调节，对农民的补偿完全可以用通过市场获利的方式来实现，公平合理，没有额外的负面影响，政府也不必增加负担。当然，考虑到大的基本政策，不能像西方国家那样把土地全部拍卖转成私有化，所有权国有的底线不能动摇。但历史上我国已从所有权中分出了承包权，那么再进一步从相对虚无的所有权中不断剥离出经营权、使用权、抵押权等多种权力，并将这些权力推向市场，形成商品资本。^[9]如土地承包权一样，这些权力既然属于农民且又有价值，那么成为商品资本就是大势所趋，需要做的就是建立交易市场的问题。当然，对于国家所有权的利益部分也不能忽视，所有权利益的实现可以在土地交易或增值中按照一定比例提取，这实际上已演变成了税收的性质，方便进行管理。如果从保守和长远一点的方面考虑，在目前土地权商品市场难以形成或者考虑农民失去土地后缺乏保障的风险下，将土地资源资本化，^[10]把这些权力转作以土地资本为依托的后续开发，以这样的形式可以消除外部性

的影响，可以解决除了在政策上的障碍之外的农村土地征用、流转和使用方面的问题。

3. 将土地开发行为逐步纳入市场

如果完全让整个围绕土地资源的经济问题都纳入市场，可以从根本上使土地资源市场化，但这样的难度可能比较大。如果取其中的部分进入市场，比如，将征地用地中比较核心的补偿标准推向市场，这样就可以大幅度削弱和减少外部性的影响程度和范围。而补偿标准经由市场确定以后，市场的影响作用就可对征地用地进行调节，虽然形式上还是表现为政府的行政手段，但决定权就不取决于政府了，政府仅仅是履行程序、提供服务，无法施加影响，政府主体引发的问题也就不复存在。补偿标准市场化既能动态地调节农村土地征收和使用以适应市场环境的变化，又降低政府管理成本，避免权利寻租。同时，经由市场确定的标准，能够比较精确地抵消征地用地时的外部性作用，使市场规律的调节作用有效发挥，进而对土地资源实现最有效配置。成熟度高的标准市场化可以以协商或者竞价等方式实现，这样的标准较为直接，也易于被农民和居民接受，成本也相对低廉，是比较理想的状态。^[11]成熟度较低的补偿标准市场化主要以民间中介服务机构认定的方式体现，虽然运作比较麻烦，各方面都不如前者，但是作为一种转型过渡，在特定时期也是可以的。如此一来，虽然不能一步到位完全实现农村土地资源最优配置，但是，逐步向最优靠近，可操作性较强，不失为一条可行之路。

四川农村土地资源开发是一项对地区经济发展影响广泛深远的工作。农村土地资源开发中补偿机制的有效建立对资源开发和利用的效果影响很大。而新常态时期，经济运行下行压力增大，稳中求进的复杂性增加，外部性的影响日益明显和突出，成为土地资源开发利用中不得不考虑的因素。传统的土地开发补偿机制在忽略外部性作用条件下的现实效能日益下降，已经达不到最初设立的目标和要求，也越来越难以适应现代社会经济发展的要求。所以，要实现土地资源的可持续性利用，实现综合利益的最佳，在开发补偿机制中尽可能全面考虑各种外部性作用的影响是必然趋势。在实际运行中，逐步完善外部性条件下的各种优化措施，以内部化为主的路径，完善市场的作用机制，更加精确和有效的向最优化靠近，从而在更高层面实现土地资源的可持续性开发与利用。

参考文献:

- [1] 张碧, 高成凤, 张素兰, 张世熔, 于丽娟. 四川土地可持续利用评价指标体系与实证研究 [J]. 西南农业学报, 2011, (01):171-177.
- [2] 刘润秋. 农村土地生态补偿机制:实践案例与制度优化 [J]. 农村经济, 2016, (03):10-14.
- [3] 左静. 征地补偿新标准的缺陷及完善 [J]. 管理观察, 2016, (07):41-43.
- [4] 文维. 完善我国农村土地征收补偿制度的法律思考 [J]. 农业经济, 2013, (02):92-94.
- [5] 刘志彪. 关于发达地区土地资源优化配置的新思考 [J]. 江海学刊, 2012, (03):77-80.
- [6] 郭晓鸣. 五措并举推进四川农村土地制度改革 [J]. 当代县域经济, 2014, (12):9-11.
- [7] 彭美玉, 王成章. 农地过度集中与土地改革 [J]. 经济体制改革, 2006, (04):94-96.
- [8] 杨璐璐, 危薇. 农村土地规模经营的智慧农业信息化建设 [J]. 国土资源科技管理, 2017, (01):48-56.
- [9] 彭美玉. 土地资源统筹利用促进草地农业发展研究 [J]. 经济体制改革, 2016, (03):74-80.

[10] 邹富良. 土地资源商品化与土地资源资本化 [J]. 调研世界, 2009, (05):10-13.

[11] 朱前涛, 金莉, 陈世杰. 农村土地流转的公平与效率分析 [J]. 国土资源科技管理, 2012, (05):1-7.