

土地市场中的地方政府行为分析

李嘉碧 朱一中

(华南理工大学公共管理学院 广州 510641)

【摘要】我国土地的二元所有制决定了政府特别是地方政府和土地有着千丝万缕的关系。基于此,本文选取地方政府为主要的研究对象,认为地方政府的主导优势地位、中央政府与地方政府的委托代理关系、激励和约束机制的缺失是地方政府产生利己行为的原因;由此提出相关制度创新,以为进一步研究解决土地问题提供不同的思考路径。

【关键词】土地二元所有制 地方政府双重身份 制度性租金

土地作为一种稀缺的重要资源,对国计民生和经济社会发展都具有重大的意义和影响,以土地为依托所引发的一系列问题一直是国家和社会各界关注的焦点。我国所特有的土地二元所有制,决定了政府和土地有着千丝万缕的关系,研究分析土地市场中的政府行为,有助于我们更深刻地了解现实的土地问题,从而寻找更有效的解决办法。作为更靠近土地市场的地方政府,它的行为直接影响着与土地相关的一系列社会和民生问题,因此本文选取地方政府为研究对象。

一、地方政府的角色定位及其具体行为

1. 地方政府的双重身份及制度性租金。其具体表现为:

制,开展产地环境安全监控和评价,实现监管工作制度化。要建立农产品质量安全检测体系,加大对农药、兽药、饲料和饲料添加剂的监测力度。通过对生产渠道质量的控制,降低生产渠道营运资金的耗费,提高营运资金管理水准。

3. 建立“拉式”营销体系。为提高营销渠道营运资金管理水准,农业企业应当改变传统的“推式”营销模式,以客户需求为导向,拉动企业产品生产,减少“牛鞭效应”对营运资金的影响。企业应对产品的营销渠道进行整合,选择具备足够资金实力及较强风险承受能力的经销商统一整合营销渠道。同时,要利用网络信息化建设电子交易平台,运用第三方物流实现农产品的专业化配送,以快速、更具成本优势的方式满足人们对农产品的需求,以对顾客需求的快速响应实现与客户的零距离接触。要避免传统以赊销为主、受经销商控制、在利益分配上出现“两头小(企业和养殖户)中间大”(经销商)的怪现象。要在有条件的区域实行现款销售,降低应收账款余额,避免呆死账。要通过对营销渠道的整合,减少营销渠道的存货资金占用。只要与顾客建立了良好的互动关系,加强了对应收账款的回收,就能从根本上解决营运资金周转紧张的问题。

四、总结

农业是国民经济的基础,是安天下、稳民心的战略产业。2001年底我国加入WTO后,我国农业及相关产业面临着前所未有的挑战,农业龙头企业纷纷建立产业链,通过优化农业

(1)我国的土地市场具有政府垄断一级土地市场的特殊性,在信息不对称的情况下,地方政府具有“参与者”和“管理者”的双重身份。地方政府利用这种身份“赋予”的权力,在征地与供地间创造了“制度性租金”,通常它的流向途径有两种:一是地方政府通过低价征收、高价转让的方式寻租;二是开发商为取得土地,不惜一切代价向政府官员寻租。

(2)在现行的土地收益分配机制中,地方政府是最大的受益者,土地收益俨然成为地方财政收入的重要来源,甚至成为地方政府高度依赖的“第二财政”。在这种背景下,地方政府以空前的热情参与房地产市场、大规模的旧城拆迁改造和新区

产业链提高了农产品的质量,促进了农业结构的调整,这对增强我国农产品的竞争力具有重要意义。但在产业链整合过程中,对贯穿其中的营运资金的管理尤其不容忽视,应把握住营运资金管理的特点,采取相应的对策,以提高营运资金的绩效水平,实现产业链的整合和优化。

主要参考文献

1. 薛亮.提高我国农业竞争力的战略思考.管理世界,2003;3
2. 万俊毅.准纵向一体化、关系治理与合约履行——以农业产业化经营的温氏模式为例.管理世界,2008;12
3. 王竹泉,逢咏梅,孙建强.国内外营运资金管理研究的回顾与展望.会计研究,2007;2
4. 王秋菊.农业产业链整合理论研究综述.现代商贸工业,2009;22
5. 傅国华.运转农产品产业链,提高农业系统效益.中国农垦经济,1996;11
6. 左两军,张丽娟.农产品超市经营对农业产业链的影响分析.农村经济,2003;3
7. 王凯.加强我国农业产业链管理的战略思考.科技与经济,2004;1
8. 王凯,颜加勇.中国农业产业链的组织形式研究.现代经济探讨,2004;11

开发,与银行、房地产商形成一个共同推动房地产业发展并从中获益的“铁三角”利益格局:地方政府获得了高额的土地收益和政绩;银行获得了回收速度相对较快、投资回报相对稳定的优质贷款;房地产商则获得了超过 20%的高利润率。

2. 地方政府在土地市场中的具体行为。

(1)地方政府低价征地,非法出让国有土地。在土地收益成为地方政府“第二财政”的现实背景下,许多地区特别是经济发达地区出现了不少地方政府低价征地、非法出让国有土地的扭曲行为。虽然现今的征地补偿有逐步提高的趋势,但仍然不足以保障农民的生活水平和就业稳定。在征地过程中,地方政府往往忽视农民的利益,压低土地补偿从而低成本获得土地,再通过非法出让土地直接或间接获得经济利益。

(2)地方政府非法批地,对企业违法用地疏于管理。除了征地过程中的扭曲行为,地方政府越权批地的违法行为也十分突出。继工业园区开发热之后,近年来特别是在中西部地区出现了旅游园区开发热的趋势,这种经营性用地比工业用地为地方政府带来了更大的财政收入。开发大型游乐设施、豪华别墅、高尔夫球场、赛马场主题公园、影视城等旅游园区的占地面积通常比工业园区更大,这已逐步成为有些地方违法圈地的一种新趋势。另外,一些地方政府对于企业的违规用地行为默许纵容甚至背后操纵,采用各种手法规避甚至违反法律规定,未批先用、以租代征的现象屡见不鲜。

二、地方政府行为的内在原因

1. 地方政府的主导优势地位。在我国计划经济体制向市场经济体制过渡时期,地方政府拥有得天独厚的条件,既离市场的距离较中央政府更近,又拥有计划经济时期管理经济社会发展的经验,因此在市场经济体制嵌入中国社会结构的过程中,地方政府由于其在中国经济社会转型过程中的特殊地位,逐步成为中国渐进式改革过程中的第一行动集团,由此中央政府和地方政府也形成了一种委托代理关系。地方政府拥有第一行动集团和代理人的主导优势地位,为其在土地市场中的创租与寻租行为提供了有利条件。

2. 地方政府只是一个有限理性的“经济人”。在现今经济体制下的土地市场中,地方政府兼具“管理者”和“参与者”的双重身份,其“经济人”的角色是通过决策者即政府官员来实现的。公共选择理论认为,政府官员不是传统理论所假定的公正无私的“道德人”,而是追求自身利益最大化的“经济人”,在追求地位、权力、金钱、职位的过程中,其行为并不必然最大限度地追求社会利益。而对于地方政府本身而言,其政绩和财政收入的利益驱动则成为其重要的行为动机,这种行为动机使其为追求地方的短期利益而放弃最大限度地追求整个社会的长远利益。因此,无论从地方政府本身角度看,还是从政府官员的角度看,作为一个有限理性的“经济人”,征地和土地非农化首先成为其最直接获得收益的方法;其次是在当前房地产业作为消费热点和经济支柱产业的背景下,地方政府可借此与银行、房地产商结成“铁三角”的利益同盟。

3. 中央政府与地方政府的博弈。

(1)中央政府与地方政府的委托代理关系。在中央政府向

地方政府逐步放权让利的渐进式改革过程中,中央政府与地方政府形成了一种委托代理关系,中央政府将管理和发展经济社会的职能逐步委托给其代理人即地方政府。在委托代理的理论框架中,由于委托人与代理人绩效函数的不一致性及信息的非对称性,代理人很容易产生逆向选择和道德风险,即代理人利用自己的信息优势,采取旨在谋求自身绩效最大化却会损害委托人利益的机会主义行为。

可见,这种中央政府和地方政府的委托代理关系存在着明显的制度性缺陷:一是地方政府作为代理人,并不能自觉地完成委托人即中央政府的委托目标,当地方政府行为的发生成本远低于预期收益时,就产生了足够的动力使地方政府利用代理人权力而偏好于地方经济的短期增长,并不同程度地忽视中央政府委托的其他重要宏观目标。二是在中央政府到地方各级政府的多层级委托代理关系中,由于上下级政府间信息传递链条过长,导致各级地方政府有足够的能力和意愿控制信息供给的广度、深度和真实程度,以致中央政府难以对各级地方政府实施有效的控制和监督。

(2)中央政府与地方政府的利益冲突。中央政府与地方政府在促进经济增长和推动社会发展等方面的目标原本应该是一致的,但地方政府的有限理性“经济人”特性使其更多地关注地方短期内而不是长远的经济发展和收益“政绩”,中央政府与地方政府的利益冲突成了地方政府土地违法行为的直接动因。地方政府招商引资最大化和 GDP 至上的发展思路,导致了地方政府偏向于追求投资额度、GDP 和税收等短期经济利益,却忽视了社会的长远总体利益。

(3)中央政府与地方政府的博弈模型。从博弈论的角度分析中央政府与地方政府的博弈行为,构建相关的博弈模型,从逻辑上分析可以得出以下结论:一是在土地调控的静态博弈中,地方政府“欺骗”的预期收益越大,或被查处的预期损失越小,其选择“欺骗”策略的可能性就越大。二是抗联盟均衡理论表明,中央政府在发出调控指令的同时,选择“查处”的次优策略,既可以掌握主动权,又可以获得较高的总福利水平,是明智的选择。三是“鹰鸽”模型表明,中央政府查处土地管理欺骗行为时,地方政府选择“欺骗”要优于选择“执行”,先选择“欺骗”要优于后选择“欺骗”。四是“猎鹿”模型表明,在中央与多个地方政府之间的博弈中,如果存在查处频度“红线”和只考虑当期收益,地方政府选择“欺骗”要优于选择“执行”,先选择“欺骗”的地方政府要优于后选择“欺骗”的地方政府。

三、地方政府行为的外在原因

1. 缺乏激励制度。

(1)土地权属。我国法律规定城市土地归国家所有,农村土地归农村集体所有,农村内部的农地非农化和城市扩张土地的唯一途径是:国家通过征地获得土地所有权,再将土地使用权进行二次分配,实现土地流转。地方政府作为行使权力的代表,实质上垄断了土地资源的供给,地方政府的这种垄断和权力的强制性为土地违法、创租和寻租创造了空间。

(2)土地管理体制。地方政府被赋予很大的土地管理权力,在用地审批、土地规划、土地用途管制、征地补偿规定等方

面都具有主导决策权力。同时在土地管理中,中央政府对各级地方政府的管理仍然滞后,最明显的表现就是中央对地方用地申请的审批效率低下,地方用地申请的实际审批周期长达半年到一年。审批流程管理的高成本制约着地方政府的发展机遇,而随着地方政府间竞争的加剧,地方政府“按规则办事”的审批成本远远高于其“违规成本”,以致很多地方政府在实践中越来越趋向于寻求“制度外”的土地供给渠道。

(3)法律约束缺失。在我国土地管理的法律约束中,一直存在着很大的法律缺陷甚至法律缺失。而我国目前仅有一部《土地管理法》,还没有一部完整意义上对土地的权属和管理等所有相关问题进行规定和约束的法律。再从相关的土地管理以及实施条例来看,一些概念范畴的界定如“公共利益”的界定等始终模糊不清,而且一些新出台的政策法规总是存在“蜻蜓点水”式毛病,始终没有实质性地提出或解决真正意义上的问题。同时,在土地管理的某些方面更是存在法律空白的现象,通常表现在土地管理的模糊地带和尚未出现问题的潜在地带,例如,土地出让金收益管理和分配机制、土地空间发展权管理等就存在这种情况。法律约束的缺陷和缺失,使得土地管理的相关政策和规定不但没有成为基层地方政府行为的硬约束,反而为地方政府规避法规和钻法律空子提供了空间,从而促成了地方政府的土地违法行为。

2. 约束机制不够完善。在地方政府行使土地管理职能的过程中,对其行为进行约束和监督的机制还不完善,可以从以下三个方面看出来:一是司法约束机制不完善,土地法律本身的缺失制约了相关监督和处罚规定的制定,而用作辅助监督的《行政诉讼法》并不能处理政府在征地和土地管理过程中的抽象行政行为,司法的有限力度导致监管效力有限。二是社会公众的监督力量薄弱。比如,信息的不对称性,使得农民在征地中不具有与地方政府平等的谈判地位,而社会公众难以承受极高的监督成本而不得不放弃一些监督机会。三是监督机制不完善,主要表现为博弈中的中央政府由于选择“查处”的次优策略而对地方政府的事前监督不足、社会公众听证机制不完善和真正有效的第三方监督机制的缺失。

四、制度创新

1. 地方政府转变发展观念。地方政府在土地市场中的主导优势地位决定了其在制度创新中具有重要的主导作用,而地方政府树立长远的、综合的和可持续发展的观念则更有利于促进地区经济的整体发展。实际上自1984年我国农村完成家庭联产承包责任制改革后,地方政府作为制度创新的第一行动集团,在某些地区的制度创新中已经发挥了有效的主导作用,例如,先后实行的“两田制”、“增人不增地、减人不减地”和“股份合作制”,尤其是后两种制度创新更是收到了明显的制度创新绩效。因此,地方政府在土地市场中转变其发展观念将成为今后经济社会发展的必然趋势,只有关注长远目标和社会综合效益的发展观念才更适合时代的要求。

2. 搞好地区协调工作,加强中央政府的统一调控能力。中央政府在逐步对地方政府放权让利的同时,应在宏观角度加大统一调控力度,主要包括:①中央政府需加强统一领导

和适度下放权力;②加强上下级政府之间的协调和联系,包括处理好领导与被领导、宏观与微观、监督与被监督等关系,努力提高各级政府的行政效率;③各级地方政府在促进协调发展的过程中,还要注意地区间资源禀赋和社会人文等差异,综合权衡,从地区差异的角度考虑协调发展的问題。

3. 建立政府官员考核制度与公众参与机制。一是建立相应的政府官员考核制度。政府应转变发展观念,为规范土地市场,建立相应的政府官员考核制度是十分必要的。要改变过去单纯以经济增长的数量指标为主的考评办法,采用综合的指标如土地资源的利用效率、经济可持续发展、失地农民的就业生活保障等,以突出对地方经济发展质量方面的考评;同时应建立短期和长期考评相结合的考核制度,以避免政府官员片面追求短期经济增长的短视行为。二是完善公众参与机制,包括:有地方政府的政策支持和完善的组织架构、不断提高公众的话语权、提高农民的组织化程度,以使其有足够能力与政府进行谈判,从而维护自身的权益。

4. 建立外在的第三方约束机构。在土地市场或征地过程中,无论是政府、银行、房地产商,还是社会公众和农民,作为市场经济体制中有限理性的“经济人”,总是会从自身的经济利益出发而产生不利于社会整体发展的行为偏差。因此,建立外在的第三方约束机构,使之与土地参与者没有任何利益关系,能够保持公平公正性和监督约束有效性。

五、结语

本文通过分析土地市场中的地方政府行为及其产生原因,试图寻找并提出解决土地问题的制度创新,包括地方政府转变发展理念、地区协调、完善公众参与机制和建立第三方约束机构等。但是,本文的目的并不在于也不可能寻找到某种途径可以完整或者彻底地解决现实中纷繁复杂的土地问题,而是希望从地方政府行为的角度去分析研究土地问题及其产生原因,从而为以后研究土地问题提供不同的思考路径。

主要参考文献

1. 沈飞,朱道林,毕继业.政府制度性寻租实证研究.中国土地科学,2004;4
2. 郭丽萍.地方政府在土地市场上的角色与地位.统计与决策,2006;4
3. 程世勇,李伟群.国家土地征用中地方政府违规的制度性原因探析.经济体制改革,2008;1
4. 孙文华.地方政府道德风险与农民失地问题.中国土地科学,2008;6
5. 杨瑞龙,杨其静.阶梯式的渐进制度变迁模型.经济研究,2000;3
6. 胡茂.我国现行土地征用制度安排下的政府行为分析.农村经济,2006;10
7. 杨瑞龙.论国有经济中的多级委托代理关系.管理世界,1997;1
8. 唐在富.中央政府与地方政府在土地调控中的博弈分析——诠释宏观调控中政府间关系协调的一种新尝试.当代财经,2007;8