

农村产业融合用地改革的外部性问题分析

魏纬地

(四川大学 四川 成都 610065)

摘要:学界对于产业融合可以加快产业结构升级、形成新的产品和新产业的作用已经形成了共识。而中国的农村土地改革历程中,最能体现出外部性理论的一项改革就是家庭联产承包责任制。这项改革在一开始激发了农民耕种的积极性,体现出来很大的正外部性。但是随着土地规模报酬递减,分散的细碎化的土地要想实现规模化经营存在很大的难度,分散化的土地使得农民难以抵抗自然灾害和经营失败的风险。所以在产业融合用地问题中,必须要对外部性的问题进行深入研究,才能促进真正实现农村产业融合,促进产业结构升级。

1. 引言

2017年12月,国土资源部、国家发展改革委发表了《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》,《通知》从八个方面明确了保障农村产业融合发展用地的政策。如何做好农村产业融合发展用地的保障工作,有效盘活农村土地资源,创新农村产业用地的用地政策成为土地资源管理中的重要课题。农村产业融合用地的外部性问题,学界对于产业融合可以加快产业结构升级、形成新的产品和新产业的作用已经形成了共识。农村土地改革历程中,最能体现出外部性理论的就是家庭联产承包责任制。这项改革在一开始激发了农民耕种的积极性,使得整个农村的农业生产改善许多,体现出来很大的正外部性。但是随着土地规模报酬递减,高度分散的细碎化的土地要想实现规模化经营存在很大的难度,分散化的土地使得农民难以抵抗自然灾害和经营失败的风险。这严重影响了农村土地资源配置的效率,一旦土地这种生产要素的流动被制约了,在农村发展产业就变得难上加难。所以在产业融合用地问题中,必须要对外部性的问题进行深入研究,只有这样才能促进真正实现农村产业融合,促进产业结构升级。

2.1 产业融合用地中制度改革的外部性分析

从现实的角度来分析,农业生产的经营者想进行规模化经营首先要从其他农户手中流转土地。由于我国农户承包地的规模小且分散细,土地流转的交易成本较高。想流转土地进行农业生产的企业家往往需要投入大量的资金和设备去解决地块分散的问题,这给他们增加了很大的一笔交易成本,使得农业规模化经营难以展开。从经济理论的角度上看,我们要求改变目前小规模家庭式生产的农业经营方式进行规模化经营。而要进行规模化经营,首先就要解决农村土地的规模化问题,这样我们才能投入大型的农机设备等进行农业生产以此来节约耕种的成本、人力的成本提高农业的收入,推动农业的发展。另一方面,在我国农村土地大量分散和农村土地管理制度的制约的现实情况下,农业经营者要流转土地的交易费用很高,一定程度上影响了农业经营者进行规模化经营的积极性,导致了农业规模化经营无法顺利开展。所以只有当解决好了土地规模化经营的问题,只有解决好上述这个矛盾,我们国家的第一产业才能得到更好的发展,才能真正实现为农业从业者增收提效。

2.2 土地产权制度改革的正外部性推动二三产业

除了解决土地规模化经营问题推动一产发展以外,实现产业兴旺的另一个关键在于如何让社会资本进入农村发展二三产业。虽然可以通过土地规模化经营来提高第一产业的产值,但是毕竟一产的附加值相较于二三产业来说是比较低的,如果仅仅只靠一产的发展来为农村劳动力创造收入实现农村经济的振兴是远远不够的。笔者认为解决这个问题要从推行农村土地产权制度改革出发,在保持我国农村土地集体所有制不变的情况下,逐步赋予农村土地更多的权利;在保持目前乡镇集体建设用地数量不变的前提下,允许多种方式取得建设用地。推进农村土地产权制度改

革的核心是坚持农村土地集体所有不变的情况下,创新农村土地产权的实现形式,构建新型的有效的农村土地产权制度体系。为引入社会资本投资二三产业,解决农村二三产业用地的问题,我国许多地方已经走出了创新性的路子。成都从2008年开始实践“小挂钩”模式,三圣乡在推进二三产业发展的时候,为了解决二三产业的用地问题,进行了一系列的集体建设用地和宅基地整治及流转试点工作(“拆院并院”试点)。

3. 实践中的外部性问题分析

三圣乡发展模式在当初很好地解决了外来企业想要在当地发展二三产业所要面临的获取建设用地指标的问题。但是,在建设用地上产生的增值收益却没有很好地进行分配。无论是通过“拆院并院”工作还是通过征地补偿工作,农民都没有得到满意的补偿,而外来投资的老板却获取了丰厚的利润。同时在计算失地农民补偿标准时主要是依靠城镇养老保险的相关指标,在缴费基数和缴费标准年限方面缺乏弹性,按照测算的养老保险资金供求水平和从国有土地有偿使用收益中划出的比例偏低,用于失地农民社会保障的预留资金偏低,而政府对此项计划的财政支持缺乏制度和法律保障,给制度的长期稳定运行带来了隐患。同时,由于征地补偿经费标准不统一也引发了一系列矛盾,既不利于社会保障制度的稳定,又难以保障失地农民的基本生活水平。

在制定产业融合用地的制度改革政策的时候,我们应该依据几条重要的原则:第一,权衡产业融合用地制度改革政策的目标,因为任何的制度改革活动都会影响到试点地区的经济发展,对当地居民生活的影响当然也是不可避免的。所以,对产业融合用地制度进行改革,从根本上来看是为了人们生活的更好,不能为了进行制度改革发展产业而使得人们的生活水平得不到提升。在前文的实践例子中,农民就是获得外部性更小的一方,但是他们确实改革中涉及的主要主体,他们理应获得更多的正外部性。第二,我们应该摒除那种认为可以彻底负外部性的观点,因为只要存在人类活动,那么必然存在对环境的污染或者是其他的外部性,在进行产业融合用地制度改革的时候,不能因噎废食得认为制度改革只要有负外部性就是不可取的。应该权衡制度改革的好处与坏处,作出一个对参与主体和社会都更加有利的决策。如果一项制度改革带来的正外部性不大,甚至还会有更多的负外部性,而由此给人们带来全面福利的改善的意义并不大,因此其结果往往是徒劳的。

参考文献:

- [1]陈柳钦.产业发展的相互渗透:产业融合化[J].贵州财经学院学报,2006(3)
- [2]裴少峰.外部性理论的演进、内涵与应用[J].商业文化.2001.10
- [3]沈满洪,何灵巧.外部性的分类及外部性理论的演化[J].浙江大学学报人文社会科学版,2002,32(1)
- [4]李世涌,朱东恺,陈兆开.外部性理论及其内部化研究综述[J].中国市场,2007(31)